

2008-2009 年
監察院人權工作實錄

第二冊 經濟、社會與文化權利

監察院 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 醫療照護.....	3
第二章 工作權.....	16
第三章 財產權.....	29
第四章 教育權.....	57
第五章 環境資源.....	75
第六章 社會保障.....	97
結語.....	111
參考文獻.....	112
附錄 經濟社會文化權利國際公約.....	114

前言

「經濟社會文化權利國際公約」共有條文 31 條，分為前文和五部分。第一部分強調民族自決權，第二部分規定當事國的一般義務，第三條則列各項實質性的權利，第四部分規定國際執行與監督機制，最後第五部分涉及公約的批准、生效等條款。該公約保障人民享有工作權、社會保障、健康、教育、參加文化生活、享有天然財富與資源等之權利，和「公民與政治權利國際公約」同屬聯合國最重要的人權基準。「公民與政治權利國際公約」確保了人類生存與參與之正當性；而「經濟社會文化權利國際公約」則進一步強調人類活在世上之尊嚴。鑑於自古以來，人類往往因為君主或行政權的介入與濫用，而損及其生活的尊嚴，「經濟社會文化權利國際公約」強調各國應善用行政權；除不得對其人民進行壓榨與不正當的對待外，更應透過行政權的行使，讓人民生活更為健全。

「經濟社會文化權利國際公約」開宗名義指出：「確認依據世界人權宣言之昭示，唯有創造環境，使人人除享有公民及政治權利而外，並得享受經濟社會文化權利，始克實現自由人類享受無所恐懼不虞匱乏之理想。」第 3 條提到，「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。」所以「公民與政治權利國際公約」強調的自由、平等之權利概念，在「經濟社會文化權利國際公約」亦屬適用。

另「經濟社會文化權利國際公約」第 2 條第 1 項規定，「本公約締約國承允盡其資源能力所及，各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作採取種種步驟，務期以所有

2 2008-2009年監察院人權工作實錄／第二冊 經濟、社會與文化權利

適當方法，尤其包括通過立法措施，逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現。」意即締約國應盡力並使用一切資源，確保人民享有相關權利；第2項更要求行使相關權利時不應有任何歧視。然與「公民與政治權利國際公約」不同的是，「公民與政治權利國際公約」強調個人方面的權利，而「經濟社會文化權利國際公約」更著重於全面性的人權保障，故更需要國家力量的介入，確保人民享有經濟、社會及文化相關權益。

憲法第15條規定「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障」，已揭示我國對人民經濟、社會與文化權利之重視。這些課題，不僅對民眾生計有影響，亦攸關一國的長遠發展，所以深受監察院的重視。自民國97年至98年監察院針對醫療照護、工作權、財產權、教育權、環境資源及社會保障等六個面向，進行許多調查。我們挑選了幾個具代表性的個案，藉以評析行政機關對人民經濟、社會及文化權利之實現情形，並提出不足之處與監察院的想法，如調查後各機關有改善者，在本冊也有精簡的描述。透過本冊的出版，期望讓各界都能重視人權議題，並與監察院共同監督相關機關施政情況，一起為臺灣人權發展努力。

第一章 醫療照護

人免不了生老病死。其中，老與死是無法由人類主宰，然疾病是可以預防或醫治的。換言之，當人民的生存權獲得保障後，政府應盡力照顧人民的生命，讓民眾享有適當醫療照護，這也是目前先進國家極為重視的議題。

一、國際醫療照護準則

「經濟社會文化權利國際公約」第 12 條第 1 項規定：「本公約締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。」同條第 2 項規定：「本公約締約國為求充分實現此種權利所採取之步驟，應



讓民眾享有適當醫療照護日益受到重視

包括為達成下列目的所必要之措施：...（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。」

「經濟社會文化權利國際公約」第 12 條之目的係為個人、特別是社會上最脆弱群體（幼童、赤貧兒童和懷孕母親）發展營養福利方面提供適當保健概念，以滿足正在發育的兒童及特定家庭成員生理、精神與社會需要。第三款的目標則是賦予政府應照顧民眾，讓民眾健康及預防並控制疾病¹。

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，第 111-112 頁。

1981 年召開第 34 屆世界醫學會時，通過病患有六項權利：一、病人有自由選擇醫師的權利；二、病人有接受醫師於不受干擾下，執行臨床及醫療資訊上有關判斷的權利；三、病人有於了解正確資訊後，接受或拒絕醫療的權利；四、病人有要求醫師尊重其醫療及個人資料之保密性的權利；五、病人在面臨死亡時，有要求尊嚴的權利；六、病人有接受或拒絕宗教協助等精神慰藉的權利。可見保障國民健康權與病患人權，已成為國際普世之價值²。

二、我國法制

憲法第 157 條規定：「國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度。」憲法增修條文第 10 條第 5 項規定：「國家應推行全民健康保險，並促進現代和傳統醫藥之研究發展」；第 7 項規定：「國家對於身心障礙者之保險與就醫、無障礙環境之建構、教育訓練與就業輔導及生活維護與救助，應予保障，並扶助其自立與發展。」又依司法院大法官會議解釋第 472 號：「……對於無力繳納保費者，國家應給予適當之救助，不得逕行拒絕給付，以符憲法推行全民健康保險，保障老弱殘廢、無力生活人民之旨趣。已依法參加公、勞、農保之人員亦須強制其加入全民健康保險，係增進公共利益所必要，難謂有違信賴保護原則。」上開條文及解釋已明確指出，政府對於人民有醫療照護之責任。

三、我國醫療照護之評析

監察院調查人權案例中，屬醫療照護者包含結核病防疫缺漏、社區內精神病患傷人或自傷、抗生素使用、臺灣生物資料庫

² 陳耀昌，「人權·醫療·健保」，財訊決策專欄，民國 93 年 11 月。

之收集採血、病歷中文化、重病受刑人之發監作業、健保制度及樂生療養院拆除等案，面向廣泛。

(一)部分防疫與防治存有闕漏，主管機關應予改善

1、結核病之治療與管制

據報載，台北縣有一位 14 歲原住民少女因結核病疏於治療而死亡；其後台大醫院爆發傅姓病患在急診室待 5 天，等住院後才被發現為開放性肺結核病例；另行政院衛生署彰化醫院實驗室遭污染導致結核檢驗結果錯誤，52 人被波及等結核病防疫闕漏事件。

監察院的調查

結核病高居我國傳染病死因之首位，每年新罹病者近 15,000 例。而台北縣原住民少女因結核病而死亡事件，突顯結核病防治體系尚有闕漏。台大醫院急診室開放性肺結核病感染事件後，監察院發現衛生署疾病管制局確實有違失，乃予糾正³。之後，該局增訂檢體送驗之規範，並強化接觸者篩檢之追蹤列管工作；另增（修）訂許多強化傳染病管控措施，確保國人「免於傳染病恐懼與威脅」之基本醫療照護權。對於彰化醫院實驗室污染事件，監察院於調查⁴後，發現衛生署彰化醫院結核菌實驗室未確實遵循試劑泡製及使用期限之規定，造成檢驗試劑受到污染。該院未能每日對檢驗結果確實覆核，及時警覺異常問題；而檢驗結果之陽性率偏高，卻未能及時查明污染原因，亦未通報主管人員協助處理，使錯誤之檢驗結果，接連發給送驗單位。監察院調查後，

³ 詳見監察院(派查文號：0980800290)調查報告。

⁴ 詳見監察院(派查文號：0980800218)調查報告。

行政院衛生署彰化醫院已修正「抗酸菌染色標準操作書」及「分枝桿菌培養標準操作書」有關試劑品管允收及使用紀錄之標準作業程序。而試劑污染事件後，衛生署已將空白試劑品質列入標準手冊中，目前已要求各合約實驗室開始實施。

2、社區內精神病患傷人事件

據報載：近期在台北縣社區內發生多起精神病患傷人或自傷事件，對居民生活造成不便與威脅。為確保社區安全，降低社區精神醫療缺失，監察院對本案展開調查。

監察院的調查

監察院調查⁵發現，台北縣政府輕忽精神疾病防治業務，使精神疾患事件高居全國 20%。又衛生署醫事處「精神醫療及心理衛生科」之編列員額不僅少，且行政位階偏低，實不足以因應業務需要；衛生署約聘精神疾病患者社區關懷照顧訪視員之人力短缺，專業能力又不足，很難適應社區照顧關懷個案管理計畫實際需求。監察院建議，衛生署宜設置諮詢專線電話，並廣為宣導周知，以提供其必要之協助。

3、國內抗生素使用

國人關心抗生素使用是否過度浮濫，造成病患抗藥性；另動物施用抗生素情形，亦受到各界關注，監察院舉辦諮詢會議，並對醫院及農戶使用抗生素情形，進行瞭解⁶。

監察院的調查

⁵ 詳見監察院(派查文號：0980800424)調查報告。

⁶ 詳見監察院(派查文號：0980800547)調查報告。

依據近 10 年來衛生署對人用抗生素抗藥性之監測成果報告顯示，全民健康保險門(急)診、住院醫療之抗生素使用率有下降趨勢，而相關管控措施之強化已獲初步成效。至於農委會在強化動物用抗生素管控措施方面，亦較以往改進。上開措施均獲得監察院諮詢專家學者之肯定。但農委會抽驗畜禽水產品比率過低，且未登記的列管魚塭面積高達 46.4% 部分，顯示畜禽漁類之抗生素源頭管理鬆散，管制作業存有疏漏。此外，藥檢局一再檢驗出農戶仍使用農委會公告禁用之動物用藥，顯見農戶使用抗生素之相關管控措施不夠綿密。另一方面，小型地區醫院感控醫師不足，且往往未確實記錄抗生素使用情形，可謂人用抗生素管控之重大缺口；而藥局販售抗生素處方用藥之稽查作業成效欠佳，致使民眾可以輕易自行購買使用。另經濟部標準檢驗局接受衛生署委託辦理進口食品衛生查驗業務，對抗生素之檢驗項目相較先進國家為低。上開部分，監察院認為各主管機關仍有許多改進空間。

評析

為保障民眾健康，監察院除重視生存權外，亦對民眾醫療照護情形非常關心。惟醫療照護包含衛生保健制度、醫療院所、藥劑供應、醫師、病患等各層面之配合，監察院期望主管機關能嚴加把關，防杜各式疫疾。

我國社區精神醫療問題在監察院關注下，相關部門業已採行許多強化措施，確保民眾之生存權及醫療照護權。另無論人用或動物用抗生素之濫用，均嚴重影響國人健康。基於保障人權之使命，監察院當督促各主管機關，持續進行抗生素濫用之監控管理，以維護民眾醫療照護權益。

(二)推動醫學倫理與病歷中文化之努力

1、檢體採集過程之合宜性

臺灣生物資料庫先期規劃計畫因涉及檢體採集與醫學倫理之執行內容，需經中研院設立之醫學倫理委員會（下稱中研院 IRB）審查通過，始可進行檢體採集。惟中研院於 97 年 5 月 19 日通知除 IRB 外，尚需設立倫理治理委員會（Ethics Governance Council, 下稱 EGC）監管計畫之執行，且 EGC 審核計畫通過後，才可收案。其後 EGC 於 98 年 5 月 3 日召開會議時，同意於雲嘉南地區收案，但因 EGC 委員有數人直接為研究團隊成員，卻未加以迴避，致發生利益衝突問題。另對於參加者，未設計同意程序，亦未告知參加者收案的旨在於學術研究，亦未建立收案標準流程之規範。

監察院的調查

監察院認為⁷，IRB 具有最終倫理監控權，EGC 之決議送交中研院 IRB 後，應由 IRB 通知計畫團隊最後決議，EGC 非監督中研院 IRB 的組織，也無法取代中研院 IRB 之功能，故本案很難認定該次會議決議有違程序正義或缺實質之正當性。惟中研院未能有效協助所屬 EGC 釐清其職掌、定位、運作機制及監督事項，使臺灣生物資料庫先期規劃時程延宕；中研院所屬 EGC 委員會議之審查、運作及對於利益衝突迴避之處理機制，亦付之闕如。中研院有必要檢討改進上開問題，且研究團隊應賡續、主動並明確告知參加者，健檢之目的係在於學術之研究，而不是健康之檢查。

⁷ 詳見監察院(派查文號：0980800461)調查報告。

2、推動病歷中文化

民間團體多年來一直呼籲政府推動病歷中文化，但始終流於口號，毫無進展。

監察院的調查

監察院調查⁸發現，衛生署多年來均未釐訂具體配套措施與明確期程，而教育部也未主動協助醫學術語中文譯名之統一。調查後，衛生署已於 98 年 9 月份兩度邀集醫療、病人及消費者相關團體，舉行共識會議；又邀集教育部、病歷、法律相關專家學者及消費者團體，成立跨部會之「病歷中文化推動小組」，預計兩年內完成常用醫療專有名詞統一之中文譯名。另衛生署也委託專業團體對「推動病歷中文化之必要性及實施範圍」進行研究，並辦理醫療機構試辦病歷中文化事宜。另研議中文病歷摘要範例等參考格式，以提供醫院執行病歷中文化之參考，而教育部亦已擬具配合推動病歷中文化之策略及時程表。綜上，監察院調查後，衛生署及教育部均已配合辦理相關事宜，期待「病歷中文化」將能落實，滿足就醫民眾「知的權利」。

評析

醫學界之倫理很重要，「公民與政治權利國際公約」第 7 條規定，非經本人自願同意，不得對任何人作醫學或科學試驗。監察院調查上開兩案後，中研院研究團隊為避免利誘參加者並造成過多之期待，已設計告知同意程序，並強調收案目的在於學術研究而非為提供「免費體檢」，未來亦將持續要求研究團隊人員依

⁸ 詳見監察院(派查文號：0980800570)調查報告。

循宣導與招募準則，以及收案標準流程之規範執行。另衛生署針對醫院對特定群體所建立之生物資料庫，將俟「人體生物資料庫管理條例」三讀通過並施行後1年內，補正相關程序；屆期末補正者，應將生物檢體與相關資料、資訊銷毀，不得再利用。中研院研究團隊已建立相關規範，並要求研究團隊人員依循相關準則執行。

民眾有「知」的權利，衛生署已積極訂定期程，推動病歷中文化，教育部亦配合辦理醫學名詞統一事宜，監察院每年一月份，監督後續推動病歷中文化之進度，以期待早日實行民眾就醫之資訊透明化。

(三)署立台南醫院之抗生素管制制度欠佳，致影響民眾就醫權益

陳訴人指稱其父在97年4月及5月住院期間，主治醫師曾8次申請使用管制抗生素，申請劑量均經陳○○醫師核刪，且均未註明核減劑量理由。

監察院的調查

監察院調查⁹後發現，陳訴人之父在97年4月及5月住院期間，主治醫師曾8次申請使用管制抗生素，申請劑量均經陳○○醫師核刪，且均未註明核減劑量理由。經查該院陳○○醫師確有未依照臨床治療指引，或不符合醫療常規，不合理刪減陳訴人之父及其他病患抗生素劑量情事。又署立台南醫院院內醫師對於處方劑量見解歧異問題已發生多年，但該院卻怠於處理，且長期指派非感染症專科醫師審查，致爭議不斷等情形。

⁹ 詳見監察院(派查文號：0970800162)調查報告。

評析

監察院調查後，署立台南醫院已自 97 年 8 月 1 日開始，延聘領有感染症專科醫師資格之醫師到院任職，並修訂抗生素之審查機制及管制流程，提供所有同仁遵循，另強烈要求所有醫師，不得再行開立自費處方交由民眾購買抗生素之藥物。且抗生素管制照會單，已由審核醫師親自留字並核章，除刪減劑量或建議更改藥品時會註明理由外，更會對於患者臨床病況之需要做進一步之建議。如臨床醫師與審查醫師意見未謀合時，必要時交由奇美醫學中心感染科專科醫師做第三方之審議與建議，並於定期舉行之抗生素管制會議提出討論，以保障民眾就醫權益。

(四)民眾因無力繳納健保費而被鎖卡

民眾向監察院陳訴健保局違反司法院釋字第 472 號解釋，對於積欠健保費之被保險人施以「拒絕給付」（鎖卡）致無力繳交健保費之被保險人在無力自費就醫之情形下，又無法以健保身分就醫，常有延誤病情之情形。

監察院的調查

依監察院調查¹⁰，健保局對於經濟弱勢之民眾，暫行拒絕給付之鎖卡手段仍難促其解決欠費，其手段與目的之間，已失均衡，健保局執行上對於欠費民眾不問原因一律鎖卡之作法，有違憲法及司法院釋字第 472 號解釋之精神，應予改進。

評析

¹⁰ 詳見監察院(派查文號：0980800911)調查報告。

健保局對於無力繳納健康保險費的弱勢民眾，雖訂有「全民健康保險紓困基金貸款辦法」等法令，以救濟及維護弱勢民眾就醫的權益，惟基於公平繳納健康保險費之精神，不得已對於欠繳保費者採取暫停拒絕給付之措施時，理應鑑別欠費者的身分是否為弱勢民眾，欠費者的經濟能力是否三餐不濟，無力繳納，始符合司法院釋字第472號解釋之意旨，保障弱勢民眾之醫療照顧權。

(五)重病受刑人之發監作業

據民眾陳訴：臺灣花蓮地方法院檢察署辦理高○○發監作業，未顧及其患有嚴重肝病，仍長途移送至台中，致其病重身亡，涉有違失。

監察院的調查

監察院調查¹¹發現，臺灣花蓮地方法院檢察署檢察官與司法警察機關執行高○○解送事宜之聯繫確有不周，又該署執行檢察官對於人別之確認，未切實依相關規定辦理；花蓮地檢署轄區因無病監，執行檢察官未為代執行，尚無不當，惟對於高○○是否適合長途解送一節，允宜再作確認。

評析

臺灣高等法院檢察署函所屬檢察機關，如通緝犯受刑人身體罹有重病或身體狀況，非立即就醫恐有危及生命之虞者，緝獲之司法警察機關應立即加以戒護送醫急救，並告知該署之執行或內勤檢察官處理情形。又未帶證件或無法辨識其身分時，應聯繫原通緝地檢署，及傳真卷內可資辨認通緝人犯之相關年籍資料、口

¹¹ 詳見監察院(派查文號：0980800130)調查報告。

卡照片或筆錄簽名；如仍有人別疑慮者，檢察官應依案卷資料綜合判斷，並得依職權命法警採擷受移送人之指紋卡及拍照附卷存查。該署已依監察院意見改進，受刑之權益獲得保障，以符前揭法制。

(六) 樂生療養院之古蹟保存及院民權益

83 年捷運新莊機廠選址於樂生療養院，決議以有償撥用公有土地之方式，將原院區分期撥用為新莊捷運機廠用地，並將院區遷往後方保留區重建。自此，院民從捷運整地、開工、部分院舍拆除到院區搬遷，持續籠罩在動盪不安之氛圍中，並引發樂生療養院文化資產保存價值爭議、院民人權處境與老化疾病等問題。

監察院的調查

監察院調查¹²發現，臺北縣政府明知樂生療養院具有文化資產保存價值，卻始終未依法進行審查，甚至在屢經行政院文建會多次督促、各界專家學者不斷申請指定古蹟，且該院業經列為暫定古蹟之際，仍未依規定完成審查程序，坐視其文化資產保存定位爭議持續擴大，最終造成相關機關疲於協調溝通，政府威信盡失，捷運工期延宕，工程經費增加龐大，院民則惶惶不安，所耗費損失及傷害，難以估計與弭平。而行政院文建會對於該府不斷曲解法令、拖延處理樂生療養院文化資產定位爭議等情事，仍束手無策，亦未依法積極處置，涉有失職，監察院爰予糾正。

評析

臺北縣政府嗣於 98 年 7 月 31 日召開「新莊樂生療養院歷史

¹² 詳見監察院(派查文號：0970800402)調查報告。

建築暨文化景觀登錄審議委員會」，其會議決議將該院登錄為歷史建築暨文化景觀，並於 9 月 7 日分別以北府文資字第 0980012321 號及第 09800123211 號公告「新莊樂生療養院」登錄為該縣文化景觀及歷史建築。又為維護樂生療養院保留院區建物房舍，行政院衛生署業已委請台灣省結構技師公會與建築專家，進行初步勘查及建物屋頂緊急修繕工作；又為辦理樂生園區之未來規劃，該署及漢生人權小組委員業已參訪美國夏威夷漢生國家公園及當地漢生病患聚落，與日本漢生療養機構及病患聚落。該署除持續提供院民妥善之醫療服務與生活照護外，並依據行政院文建會規劃之「樂生療養院保存院區整體規劃案成果報告書」及樂生療養院拆遷重建配置優先方案，配合臺北縣政府文化局擬定之保存維護計畫，加以改善。

四、結論與建議

醫療權益與國民健康安全有密不可分的關係。上開結核病防疫及檢驗、社區內精神病問題及抗生素濫用等案件，未符「經濟社會文化權利國際公約」第 12 條第 1 項、第 2 項規定之精神，經監察院調查後，主管機關均已改善或補強措施。行政院衛生署及行政院農業委員會在後續監督人用及動物用抗生素之努力，亦深值肯定，這些均是讓國人在健康安全層面，獲得妥適的保障。

監察院也很重視民眾對病情知的權利，以及醫界倫理。針對臺灣生物資料庫之收集採血案未符 1981 年召開第 34 屆世界醫學會通過病患之權利，經監察院函請改善見復後，研究團隊已參酌相關準則及標準流程來執行。在病歷中文化方面，既然 1981 年召開第 34 屆世界醫學會通過病患有權了解正確資訊之權利，行

政院衛生署及教育部即努力推動各項措施，確保民眾了解自己的病歷，亦可監督病歷記載是否有錯誤或不實，杜絕可能衍生誤判等情況。

另署立台南醫院對於管制抗生素之用藥，欠缺合理的管制制度，致流弊橫生，影響民眾用藥權益，未符前揭準則及法制，經監察院糾正後，該院現已建立完整的審查機制及管制流程，這些作法，讓民眾醫療權獲得基本的保障。

經濟弱勢民眾未繳健保費而被鎖卡，影響就醫權益，健保局已依監察院調查意見及大法官釋字第 472 號解釋改進。又臺灣高等法院檢察署已通令所屬檢察機關，對於重病受刑人之發監，應注意其身體狀況，以避免侵害其醫療權益。又為維護樂生療養院之古蹟及院民權益，文建會等機關於原址成立文化資產意義的醫療紀念園區，持續辦理後續樂生園區保存及管理原則規劃等事宜。

第二章 工作權

工作權係經濟性受益權之一環。依現今學界通說，其尚具自由權與社會權之雙重面向。自由權乃最原始的基本權利，其最主要的目的即在於消極「防止國家直接侵害」，亦可稱為「侵害停止請求權」。基於此種防禦功能，人民可以依法律途徑要求停止侵害，甚至聲請宣告國家侵害行為（法律、命令、處分、裁判或其他措施）因違憲而無效。由自由權觀點來看，工作權即具此種「防禦功能」。

由社會權面向來看，工作權又具有「給付功能」。前揭基本權防禦功能僅在消極要求國家「不作為」，而給付功能則進一步賦予人民有請求國家為特定作為，或提供特定給付之權利。換言之，基本權之作用乃以「國



人民有工作權才能確保生計的維持家之積極給付」為目標，用於工作權，即指「工作給予請求權」。但此一面向之工作權涉及社會經濟情況，且工作權相關之積極給付規定，又與國家資源之有效分配相關，須由政府部門（特別是立法機關）作成初步的、基本的法制架構加以落實。意即此種請求權應由立法機關確定後，人民方得根據相關「法律」規定，請求國家為特定之給付，不得逕行「依憲法」請求國家給予特定利益。人民之請求權僅限於「衍生之給付請求權」，並非「原始之給付請求權」。換言之，憲法對工作權雖有相關規定，但其並非直接賦予人民請求國家給予一定工作之權利，國家亦無保障人民既有工作之義務。

一、國際工作權準則

世界人權宣言第 23 條明揭：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。

「經濟社會文化權利國際公約」第 6 條訂有：「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。」

上開規定主張人人應有機會憑其自由選擇和接受的工作來謀生之權利，締約國應採取適當步驟來保障此一權利。而所謂工作權係指能夠提供收入以確保適當生活水準，乃一個人能獨立的基礎，另應透過工會來保障自己的權益。足見工作權保障，已為國際公約所重視。

「經濟社會文化權利國際公約」第 7 條提及締約國應確保人民有權享受公平與良好之工作條件；而第 8 條則賦予人民勞動基本權，包括選擇加入工會及結社自由等權利。不過該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，為其例外。

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。」即所謂自由權面向之工作權保障條文，保障人民有從事工作並選擇職業之自由。此迭經司法院大法官會議釋字第 404、510、584、612、634、637、649 等號解釋在案。

比較法上，工作權有所謂的「比例原則之具體化－三階段說」。德國將工作權分為「職業選擇自由」和「職業執行自由」；對於職業自由之限制，又可分成「職業執行自由」、「職業選擇之主觀許可要件」及「職業選擇之客觀許可要件」等不同層次，並分別適用不同之比例原則審查基準。我國釋憲亦多有參考援用。尤其釋字第 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。至於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」。

基於憲法對工作權之保障，人民從事工作之方式及必備之資格或其他要件，國家須係基於公益目的，且於符合憲法第 23 條規定之限度內，方得以法律或經法律明確授權之命令限制之。另應區分所限制之工作權內容究係「職業執行自由」、「職業選擇之

主觀許可要件」及「職業選擇之客觀許可要件」之不同，而相應適用不同之比例原則審查基準。

憲法第 152 條規定：「人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會」，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。國家若對此立法消極不作為，人民雖無法直接提起憲法訴訟，但仍可透過社會輿論或公民投票等壓力，達到相應之效果。

三、我國工作權之評析

96 年臺灣面臨石油價格危機，緊接著全球發生金融海嘯，許多企業透過裁員或無薪假等方式因應。為審視行政機關促進就業之成效，監察院 97 年至 98 年針對工作權進行調查。

(一) 未整合資源，以有效解決國內失業問題

97 年底美國次級房貸風暴引發了全球性的金融海嘯，我國就業市場亦同遭嚴重衝擊，造成我國失業率飆升。根據行政院主計處統計資料，我國失業率從 97 年的 4.14%，直線飆升到 98 年的 5.85%，總失業人數增加近 19 萬人，當中還不包括休無薪假而實質上並無薪資收入者。

監察院的調查

監察院針對政府自 91 年至 98 年提出之短期、中期及長期促進就業對策及相關方案之預算編列及執行情形、我國職業訓練、就業服務體系及資遣通報制度之運作及檢討情形進行調查，提出

「當今國內失業問題及其因應措施檢討」報告¹³。認為行政院相關跨部會因應失業小組對於國內失業情勢之警訊，迄未提出長期相關對策及促進就業方案，且未發揮規劃、整合、督導、執行功能，影響相關部會推動失業方案成效。

政府為紓緩金融海嘯對就業市場之衝擊，曾提出各項短期、中期因應方案，包括：由經建會規劃，分別推出：「因應國內失業問題短期相關對策及就業方案」共 127 項子計畫，預算金額 110.4 億元，協助 73,278 人就業；以及「因應國內失業問題中期相關對策及就業方案」計 57 項子計畫，預算金額 70.9 億元，培訓 25,465 人次，並有效促進 7,547 人就業；97 年 11 月起，更陸續成立「跨部會因應失業專案小組」、「促進就業推動工作小組」、「行政院排除投資障礙促進就業小組」等跨部會整合機制，原希望透過行政部門資源之整合，妥善因應金融海嘯所造成的就業市場危機，立意可稱良善。惟經監察院進一步瞭解後發現，行政院設立之相關因應失業小組，並未提出長期對策及促進就業方案，管制作業也流於形式，無法掌握政府之全盤對策，且未發揮規劃、整合、督導、執行功能。行政院研考會於 98 年 11 月 23 至 24 日，針對已蒐集歸納之 15 項民怨進行電話民意調查，其中「求職不易與失業問題」高居十大民怨第 2 位，顯見政府在促進就業及保障人民工作權方面，仍有極大的改善空間。

另一方面，勞委會對於資遣通報制度未能有效落實，致無法預先掌握被資遣勞工訊息，以提供失業勞工相關輔助及再就業機會。按就業服務法第 33 條規定：「雇主資遣員工時，應於員工離職之 10 日前，將被資遣員工之姓名、性別、年齡、住址、電話、

¹³ 詳見監察院(派查文號：0980800175)調查報告。

擔任工作、資遣事由及需否就業輔導等事項，列冊通報當地主管機關及公立就業服務機構...公立就業服務機構接獲前項通報資料後，應依被資遣人員之志願、工作能力，協助其再就業。」其目的乃在儘速掌握資遣員工之動向，以針對有工作能力與工作意願者提供輔助或再就業機會。

98 年臺灣因工作場所業務緊縮或歇業而失業者，高達 33 萬 7 千餘人，但勞委會所掌握之 98 年雇主通報資遣離職員工人數，僅申報了 17 萬 9 千餘人，仍有 15 萬 7 千餘人之雇主未依規定通報。勞委會僅以行文方式，函請各縣（市）政府要求轄區內雇主應依法通報，但對於應如何落實執行則並未提出具體有效改善措施。雖 91 年監察院就資遣通報未能有效落實提出糾正案，但至 98 年全國實際資遣人數與資遣通報人數之間，仍存有明顯落差。98 年度未依規定申報者甚至將近 5 成，使政策上原期望達到「預先掌握被資遣勞工訊息，以提供失業勞工失業輔助及再就業機會」等目的，無法有效落實。

此外，目前國內各公立職業訓練機構亦有事權不一，致未能發揮整體職業訓練力量之問題。我國公立職業訓練機構現有 11 所公立職業訓練中心，包括：勞委會職業訓練局所屬 6 所（泰山、北區、中區、南區、桃園、臺南）訓練中心、臺北市及高雄市勞工局之訓練中心、青輔會訓練中心、退輔會訓練中心、農委會漁業署遠洋漁業開發中心等。經查，我國職業訓練組織架構屬「分散型中央集權制」，惟中央卻無單獨負責機關，而由各部會依其需要自行訂定執行各項職訓方案。雖依職業訓練法，勞委會為職業訓練主管機關，實質上並無任何統合管控權利。由於欠缺明確整合機制，不僅常出現各部會在辦理訓練時各行其事，導致訓練資源無法有效配置；且同一部會不同司局，亦不知各單位辦何種

訓練。在事權不統一、分工又不明確之組織設計下，已造成推動職訓業務的困擾，無法發揮整體職業訓練力量。

評析

依行政院主計處 98 年人力資源調查統計結果，98 年平均失業人數為 63 萬 9 千人，較 97 年同期增加 18 萬 9 千人；其中 45 至 64 歲中高齡者平均失業人數為 13 萬 9 千人，較 97 年同期增加 5 萬 1 千人，增幅居各年齡層之冠，顯示中高齡者受此次金融海嘯衝擊較其他年齡層嚴重。又歷年來臺灣地區失業者平均失業週數之統計資料中（詳見表 1），中高齡之平均失業週數亦居各年齡層之冠，更顯示中高齡失業者在尋覓新職上，實屬不利。目前中高齡者所面臨之就業問題包括：就業機會少、失業週數較長、轉業困難、雇主僱用意願低落、體能退化、工作技能無法因應實際需求及法令束縛等不利因素。隨著人口高齡化及國內經濟結構快速調整，未來中高齡失業問題所可能影響範圍必將日益擴大。主管機關應更積極研擬相關措施，有效輔導中高齡失業者重新投入就業市場，使其免於基本生計之匱乏。

表 1．臺灣地區失業者（按年齡分）平均失業週數

（單位：週）

年別	總計	青少年(15—24 歲)	壯年(25—44 歲)	中高年(45—64 歲)
95 年	24.28	17.75	25.46	29.77
96 年	24.24	17.72	25.82	28.21
97 年	25.25	19.32	27.07	27.55
98 年	27.49	23.03	28.52	28.86
99 年 1 月	30.17	23.32	31.30	32.86
99 年 2 月	30.67	25.17	31.56	32.88

監察院調查後，行政院促進就業專案小組彙整提出「全面提升就業機會整合計畫」，一方面促進民間投資，厚植產業利基；另一方面積極促進就業，照顧弱勢，以根本解決失業問題。行政院則整合跨部會資源及計畫，採取各項振興經濟、促進民間投資及就業措施；而勞委會亦採取多項補助、訓練及宣導措施。

(二)軍事院校教師之再申訴制度未盡周延

據民眾向監察院陳訴：98年6月27日，陸軍專科學校以陳訴人於94年起受聘為該校動力機械工程科專任教授兼教學部主任期間，出借土木技師證照，已違反聘約為由，依教師法第14條第1項第8款予以解聘。陳訴人認為其遭解聘處分有違「程序正義」、「比例原則」、「工作權保障」及「平等、誠信原則」，爰向監察院提出陳情。

監察院的調查

監察院調查¹⁴發現，該校作成處分所引用之相關法令，雖無不合，然而陳訴人不服該處分，依法向該校申訴評議會提起申訴，而受「申訴駁回」之評議決定後，又依該申訴評議決定之教示，向教育部中央教師申訴評議委員會提起再申訴，該會卻以：原措施學校之主管機關並非教育部，核准原措施學校所為解聘措施亦非教育部權責，因此該會無受理其再申訴之法律上理由，而評議決定「本件再申訴應不予受理」。監察院認為該再申訴評議之決定，確有不當之處，且是否符合教師法第30條、31條，及教師申訴評議委員會組織及評議準則第2條、第9條第1款規定，尚有疑義。

¹⁴ 詳見監察院(派查文號：0980800562)調查報告。

評析

對於本案，國防部及教育部互推責任之結果，使軍事院校教師無從提起再申訴。可見現行之再申訴制度仍有不夠周延之處，監察院建議國防部及教育部儘速擬具改善措施，以維護教師之工作權益。

(三)波蘭醫學系留學生增加，影響國內醫學生培育總量管制效果

衛生署為避免醫事人力供需不平衡，造成資源浪費或不當誘發醫療需求及影響醫療服務品質，以醫學系每年培育 1,300 名醫學生為上限，進行總量管制。如要增設與調整人數，需經教育部與衛生署等機關召開跨部會會議進行專業審查決定。但



監察委員為波蘭學生案糾正衛生署

88 年至 97 年間，國內僅馬偕醫學院於 87 年奉准籌設醫學系，並於 98 年立案招收醫學系學生一班 40 人，名額於總量 1,300 名內匡留。另長榮大學亦曾於 95 年間申請籌設醫學系，義守大學於 93 年至 98 年間每年申請籌設，但審查結果均為「緩議」，其歷次審查意見皆列明「國內醫學生教育已達飽和狀態，國內已無增設醫學系之市場」。

監察院的調查

監察院調閱相關案卷後發現¹⁵，波蘭自 93 年加入歐盟以來迄

¹⁵ 詳見監察院(派查文號：0980800202)調查報告。

今不過 6 年期間，但已有許多國人前往該國就讀醫學系。之前前往波蘭之留學生，於 96 年及 97 年短短兩年間，已有 37 名畢業生以該國學歷應考，並通過醫師考試。至於目前尚在波蘭就學之醫學院學生，約有 670 名，相較於歐盟其他國家之留學人數寥寥可數，顯非尋常。此不但嚴重影響國內醫學系招生人數之管制總量，且其入學管道與國內醫學系嚴格篩選學生素質相較，亦較寬鬆：多數前往該國取得醫學系學歷者，如循國內升學管道，並無法取得進入國內醫學系就讀之資格，致使國人對波蘭大學醫學系開設英語學程廣收外籍學生之教育品質，產生質疑。

評析

監察院調查後，認為衛生署及教育部未能瞭解波蘭大學醫學系相關修習課程及實習規定是否與國內相當。雖將波蘭多所醫科大學列入教育部之參考名冊，但對於各校醫學教育資源之掌握，仍相當有限。明知前往該國留學之主因係為免除參加國內錄取率低之學歷甄試，而逕參加錄取率高之醫師考試，卻坐視問題存在而遲不處理，且多年來未審慎評估此項留學管道對於國內醫療環境之衝擊，破壞國內醫學生培育之總量管制，亦減損國內大學新設醫學系嚴格控管之效果，顯有失職。

(四) 自產與進口有機農產品驗證程序差異影響業者權益

國內推廣有機栽培制度始於 84 年，由農委會各區農業改良場選定農戶辦理有機栽培試作、示範觀摩及產品展售，86 年起並由該會各區農業改良場負責辦理驗證及標章核發等工作。依增訂之農業發展條例第 27 條第 2 項之授權，農委會於 92 年 9 月間發布有機農產品管理作業要點暨相關作業程序，以作為輔導及推動

國內有機農產品驗證制度之依據。但因前開規定內容仍以相關產業之輔導作業為重點，對於有機農產品之驗證尚不具法律強制性，面對進口有機農產品不時發生假冒、不實標示等情，有機農產品經營業者及消費者屢有反應，主張應透過立法強制管理。

監察院的調查

依監察院調查¹⁶，農產品生產及驗證管理法第6條及其施行細則第3條分別定有：「進口農產品、農產加工品須經中央主管機關公告之國家或國際有機認證機構（組織）認證之驗證機構驗證及中央主管機關之審查，始得以有機名義販賣…」、「中央主管機關公告該法第6條第1項所定國家或國際有機認證機構（組織）前，得先辦理審查，必要時得派員赴國外查證。」但據農委會業務主管人員表示：「該會…迄未依該規定，派員赴國外辦理相關查證工作」、「該會辦理國外向我國申請有機管理法規及技術性規定之審查工作，係以書面審查為主，尚未建立赴國外查證之標準作業程序」、「建立赴國外查證之標準作業程序當有其必要性，該會將審慎研議考量，以期所定之程序得以合理且順利運作，及達成查證之目的。」足見該會辦理國外向我國申請有機管理法規及技術性規定之審查工作，僅止於書面審查。

評析

農委會迄未派員赴國外辦理相關查證工作，相關標準作業程序猶未建立；反觀國內有機農產品需經驗證程序始取得有機資格，進口業者卻僅憑書面審查，即可取得資格，此對本土業者權益及競爭力之保障，確有影響。為使國內業者與進口產品取得立

¹⁶ 詳見監察院(派查文號：0980800121)調查報告。

足點之一致，保障國內業者生存空間，農委會已廣徵各界意見，於 96 年 1 月 29 日制定公布農產品生產及驗證管理法，將有機農產品之驗證強制納入管理。

四、結論與建議

隨著時代的進步與發展，憲法學上對工作權之保障，已不再侷限於傳統防止人民之工作權受到國家侵害之消極面向，而更積極的要求國家營造有利的社經環境，以提供人民適當之工作機會，確保人的生存尊嚴，進而發展自我。在現代資本主義體制下，個人生活若未能滿足物質與經濟之基本需求，其人格上的自由保障將淪為空談，故就那些未能獲得就業機會而須靠國家保障「最低限度生活」者而言，其已承受著「不能靠自我勞動來確保生活」之苦；但即使是那些已獲有工作機會之人民，若該工作與其自我能力及職業資質不相應，則縱使其經濟生活無虞，仍可能產生精神層面的不滿。

99 年 5 月 1 日，由全國產業總工會、團結工聯、台鐵工會、中華電信工會、台塑工會聯合會、銀行員工會全國聯合會等數十個公、民營公司工會團體，集結近 8,000 名勞工赴行政院陳情，強烈要求政府禁止企業使用派遣人力。查派遣人力近年來之所以成為國內熱門的勞動議題，乃因人數增加太快，但待遇卻始終不見調漲，造成臺灣社會「工作貧窮」現象日趨明顯。

根據行政院主計處公布之統計資料，國內「非典型就業」人數，從 95 年約 20 萬人，快速攀升至 98 年的 68.7 萬人，短短 4 年期間飆漲超過 2 倍。按非典型就業者，一般包括部份時間工作者、臨時僱用（指雇主僱用時間低於 6 個月者）及派遣人力三類。

不論是臨時僱用或人力派遣工作者，他們的薪水普遍較低，以 98 年而言，國人平均經常性月薪為 35,620 元，而派遣人力僅 28,759 元，且此類人員流動率極快，去年企業員工的平均流動率 2.1%，但人力派遣業的員工流動率則高達 7.8%。更有甚者，主計處的資料顯示，投入「非典型就業」的人口，不再是以往認為的中高齡、二度就業者，近年來更有趨於「年輕化」之現象：國內 15 至 24 歲的年輕就業人口中，竟有高達 22.8%從事於「非典型就業」工作；另就學歷觀察，雖然擁有國中及以下學歷者，從事「非典型工作」的比率（10.2%），仍高居各學歷之冠，但擁有大專以上學歷的就業者中，去年每 100 人也有 5.6 人投入非典型工作。因此，如何妥為因應企業為節省成本所產生的非典型僱用情況，應是當前政府需面對的人權保障課題之一。今後政府推動各項產經政策，除了應考量扶持企業外，亦應將勞工權益的保障一體納入考量。

第三章 財產權

財產權性質上應屬於自由權，與個人人格、人性尊嚴有密不可分之關係。隨著時代的變遷，財產權保障的觀念自威瑪憲法以來乃發展出所有權之社會拘束性的理論，即由絕對不可侵犯演變至個人權利與社會義務的調和，此也影響了國家對於財產權之限制與規定。學者普遍認為憲法對於財產權保障，可產生兩種效果：（一）制度性保障：此包含個人權利之保障，以及人民行使基本權利制度之保障。財產權保障係建構在私有財產制度上，立法者必須保護人民財產權使用的自由，並儘可能使人民擁有經濟上自由使用及收益之權限。換言之，財產權保障的核心內涵在提供民眾「財產權私有使用性原則」，藉由立法形成國家法律制度，達到財產權之制度性保障。是以，立法者在制定財產權內容與限制之法律，須合於憲法對財產權所保障的私有財產制度架構之目的。（二）個別性保障：提供人民積極、可主張與請求的權利。為提供人民個別性的保障，國家應確保人民信賴合於憲法之法律所形成的財產權。任何對於私人具體財產權利的剝奪或限制，都必須合於憲法規定之下，方得為之¹⁷。我國憲法第 143 條規定「中華民國領域內之土地屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。私有土地應照價納稅，政府並得照價收買。」因此國家須以法律保障人民基於生存所需或可交換維持生存之財產，使人民享有抗拒公權力對其財產權侵害的積極權利。任何對私人財產權利的剝奪或限制，都必須在憲法的規範

¹⁷ 楊松齡(1996)，「現行土地制度有關財產權保障之研究—公用徵收補償之分析」，大日出版社。

下，並提供「法律地位之保障」。國家如運用公權力改變人民財產權利，亦應依法律規定為之。

個別性保障又包括了「存續保障」與「價值保障」，其中存續保障係指國家應保障人民財產權維持存續行使現狀，避免財產權受到侵害；而價值保障係指對於財產權的剝奪或過度限制，應給予合理的補償，以填補財產價值所受的損失¹⁸。

一、國際財產權準則

世界人權宣言第 17 條規定：「一、人人得有單獨的財產所有權以及同他人合有的所有權。二、任何人的財產不得任意剝奪。」兩公約雖無直接文字規範人民之財產權，然「經濟社會文化權利國際公約」第 6 條規定：「本公約締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之。」所稱「工作權」之保障，應與我國憲法第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障」所涵蓋的財產權精神一致。

二、我國法制

憲法對於財產權保障著重於「存續保障」，即確保人民行使財產權之自由。此可由大法官會議釋字第 400 號解釋文：「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

¹⁸ 李建良(2000)，損失補償，收錄於翁岳生編，「行政法 2000」，漢蘆圖書出版有限公司。

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」，可見一斑¹⁹。是以，我國對財產權保障除具備消極防衛性質²⁰、積極請求國家給付與保護的性質，更有作為促進國家落實基本人權保障的性質²¹。

三、我國財產權之評析

97 及 98 年監察院受理人民陳訴案件中，內政類案件占總案件數之百分比分別為 27.9% 與 32.3%。其中，地政類占內政案件之百分比分別達 52.9% 及 45%。民眾陳情問題包含既成道路取得、土地徵收補償、土地測量、農地重測、市地重劃、都市計畫、土地變更編定、土地登記問題等，多與民眾之財產權息息相關。其他如罰鍰、課稅等少數個案，亦與民眾財產權益之保障有關。以下摘錄具代表性案件，綜合評析如下：

(一) 主管機關對拆遷安置戶之補償資格認定，尚稱嚴謹

本節摘選三件監察院調查拆遷安置戶之補償案件：高雄市紅毛港遷村安置案、高雄市政府辦理拆遷安置戶案及交通部民用航空局收回機場外圍之協耕農地，評析如下：

1、高雄市紅毛港遷村安置案

據民眾陳訴，其位於高雄市紅毛港 78 年以後增建建物、漁具整理工寮、舢舨置棚、鐵皮屋及工廠等，於遷村過程未獲補償，政府相關人員涉有違失。

¹⁹ 鍾麗娜(2008)，「都市計畫變更容積移轉之財產權保障分析」。

²⁰ 陳愛娥(1998)，司法院大法官會議解釋中財產權概念之演變，收錄於劉孔中、李建良主編，「憲法解釋之理論與實務」，中央研究院中山人文科學研究所專書。

²¹ 李震山(2005)，行政損失補償法定原則，載於「臺灣本土法學」，第七十一期。

監察院的調查

高雄紅毛港地區土地自 57 年起被劃設為臨海工業區範圍，其土地由經濟部工業局依獎勵投資條例規定實施禁、限建。自 74 年起高雄市政府及高雄縣政府各就合適地點辦理土地開發，以取得安置紅毛港居民所需土地，惟紅毛港居民一再反對。紅毛港地上物雖於 78 年 7 月 28 日被政府徵收及發給補償，然因政府未能配合完成安置計畫，導致徵收後十餘年，地上物仍未被拆除。自 92 年高雄市政府及交通部高雄港務局陸續推動前揭各項安置措施，乃積極拆除房屋及其他地上物，並自 94 年起發放自動搬遷補助費或自動救濟金及自動遷出獎勵金，以鼓勵紅毛港居民配合遷村。

經查²²本案房屋補償基準日係以徵收當時（78 年 7 月 28 日）調查登錄拍照有案者為準，而陳訴人所有木造房屋及鐵皮屋等，係於房屋補償基準日以後所興建，故高雄市政府依規定不予補償。

另陳訴人無法出示證明其為合法工廠之登記證明文件，故高雄市政府無法發給設備拆遷補償費。又該等漁具整理工寮及舢舨置棚，乃陳訴人自行搭建於台電公司出水口週遭土地上，位於紅毛港遷村範圍外；又陳訴人所有加蓋建築物係紅毛港遷村基準日以後搭建於原有房屋屋頂之新違章建築，高雄市政府未予補償，並無違法情事。

2、高雄市政府辦理拆遷安置戶案

據民眾陳訴，其於 48 年間已設籍於高雄市小港區，該房屋為陳訴人及其兄妹共有，但與其弟被列為集合安置戶，致拆遷安置補償費偏低，嚴重損及權益。

²² 詳見監察院(派查文號：0970800300)調查報告。

監察院的調查

陳訴人等兄妹 6 人於 48 年間，雖曾設籍於高雄市小港區海汕五路○號，且紅毛港地區自 57 年起被限制建築，惟查²³上開房屋係屬他人所有，房屋補償費亦由他人具領在案。高雄市政府以新工處現場查估結果認定房屋所有權人，並依紅毛港遷村第 3 次修正計畫書，認定陳訴人等不符土地安置戶資格，故列為集合安置戶，僅能領取較低之補償費，尚難認有違失。

3、交通部民用航空局收回機場外圍之協耕農地

張○○陳訴：交通部民用航空局未依規定，辦理恆春五里亭機場公有土地耕植鳳尾蕉作物之地上物補償查估作業，致權益嚴重受損。

監察院的調查

經查²⁴屏東縣恆春鎮貓子坑段○地號公有土地，係機場外圍公有隙地，由空軍 439 聯隊恆春分隊，出租於農民耕作使用。77 年 7 月間空軍全面停止收租，卻仍無償讓農民潘○○使用。其後潘○○未經該聯隊同意，逕將該土地交予陳訴人之被繼承人張○○使用。

嗣民航局為興建恆春五里亭機場，對於早已停止租約之承租隙農，以發放救濟金方式，辦理機場用地收回作業，應屬法律外之額外救濟，並非法定徵收補償費。陳訴人之被繼承人非屬空軍 439 聯隊列管之協耕戶，需地機關本可依行政裁量權，審酌核發

²³ 詳見監察院(派查文號：0970800263)調查報告。

²⁴ 詳見監察院(派查文號：0970800243)調查報告。

救濟金。本案陳訴人對於應領救濟金之爭執，已循司法程序提起訴訟，並經法院判決駁回在案。

另陳訴人指陳該府擅自將本案補償費由 6,534 萬元，違法變更為 313 萬 6,320 元等情，經查屏東縣政府所為之查估成果通知，係針對張君異議案，委託專業學術機構鑑定結果所為之觀念通知，並非通知本案已確定核發補償新台幣 6,534 萬元。陳訴人指陳民航局未依行政院農業委員會之地上物查估標準辦理補償作業，及該府擅自將查估地上物救濟金由 6,534 萬元更改為 313 萬 6,320 元，損及權益等節，實乃誤解。

評析

早期土地徵收補償費，因分別規定於各相關法規，地價補償標準隨土地徵收機關不同而高低不一，時常引發土地所有權人之抗爭。自「土地徵收條例」於 91 年明文規定，政府徵收土地的補償地價，必要時得加成補償，不必再受到現行以公告地價加四成為上限之規定，使得各縣市主管機關可參考一般正常交易價格，交由地價評議委會評定。雖然已達到統一徵收程序及補償標準，但徵收畢竟影響人民之財產、生存及工作權，除為了公共福利之需，應儘量不去執行。即使一定要執行，實施過程及補償亦須符合嚴謹之法定要件（如須有明確法律依據、基於公益上的目的、符合比例及必要性原則、為最後不得已之手段、給予合理補償等）。

有關拆遷補償戶資格暨地上物補償費之認定，因涉民眾之財產權益，行政機關自調查、公告、處理異議，皆訂有極為明確且嚴謹之程序及要件，以免發生民眾抗爭等無謂糾紛。監察院調查上述三案，發現行政過程尚屬嚴謹，相關機關並無違失。

(二)地政機關辦理土地權利移轉登記，審查過程嚴謹

地政機關接受登記申請案件，應即依法審查，審查結果無論准予登記或駁回登記，均屬登記機關之行政處分。如為總登記、第一次登記、時效取得地上權或地役權登記及權利書狀滅失登記，經審查證明無誤者，應即公告。公告期滿無人異議，或有土地權利關係人提出異議經調處成立或法院裁判確定者，應即為確定登記，發給權利人權利書狀。若是權利變更登記，經審查證明無誤，並依序核定後，應即登載於登記簿，發給權利人權利書狀。經登記機關審查後，認為不齊全而有「土地登記規則」第 56 條規定各款應予補正之情形，須於補正後始得辦理登記者，登記機關應以書面敘明理由或法令依據，通知申請人於收到通知書之日起 15 日內補正，於補正完竣並經審查核定後，權利變更應即登載於登記簿。如審查結果有該規則第 57 條第 1 項規定各款應予駁回之情形，亦應以書面敘明理由及法令依據，駁回登記之申請。如申請人不服駁回者，依同條第 2 項規定，得依訴願法規定提起訴願。如登記機關係依同條第 1 項第 3 款駁回者，即登記之權利人、義務人或其與申請登記之法律關係有關之權利關係人間有爭執者，因登記機關駁回登記之行政處分，係因當事人間有私權爭執，依同條第 3 項規定，申請人除可依第 2 項規定提起訴願外，並得訴請司法機關裁判。綜上，登記機關對於登記申請案所為准駁之行政處分，土地法及土地登記規則均有具體之規定。

本節針對 97-98 年監察院受理民眾不滿地政機關辦理土地權利移轉登記案件中，有關機關價購民間土地，數年後辦理移轉登記遭民眾質疑案，及陳訴人主張其先祖於日治前擁有小租權未獲登記兩案。

1、機關價購民間土地，數年後辦理移轉登記遭質疑案

某民眾祖父高○○擁有坐落臺北市大安區辛亥段之土地，原於 30 年代出租軍方，後高君於 43 年去世後，子孫並未辦理繼承登記。而土地登記簿卻記載該筆土地於 48 年間以買賣方式，移轉為國有，並由陸軍總司令部管理。

監察院的調查

經查²⁵，國防部因清查檔案資料，發現系爭土地確曾有經軍事機關辦理承租、同意價購及訂定價金發放日期等情。當時該筆土地雖未經辦理繼承登記，而由管理機關依據「軍事機關歷年價購、徵收、撥用土地辦理登記簡化規定」，囑託地政機關登記為國有土地，但我國土地登記制度係採實質審查，地政機關對於登記之申請案件，須就申請人之權利能力、行為能力、法律行為或事實，為實質之審查認定，如有瑕疵，應即駁回或限期補正，始准予登記。系爭土地所有權移轉國有登記，既經地政機關依相關規定及實質審查無誤後，准予辦理，難以認定當時軍事機關辦理取得該筆土地所有權之過程有侵害人民財產權。

系爭土地所有權移轉登記之發生日期雖為 48 年 12 月 28 日，惟至 63 年 3 月 19 日始移轉登記為中華民國所有，在未移轉登記前，原所有權人高○○仍為納稅義務人，故陳訴人所指「高家於 56 年間仍陸續接獲以高○○為納稅義務人之地價稅繳納通知書，殊不合常情」部分，實乃誤解。

2、陳訴人主張其先祖於日治前擁有小租權未獲登記案

某陳訴人指稱其祖先於清朝時期所開墾坐落於台北縣土城

²⁵ 詳見監察院(派查文號：0980800015)調查報告。

市祖田里媽祖田段等土地，至民國 35 年 7 月間被地政機關轉登記慈祐宮為所有權人，致權益受損，相關機關涉有違失。

監察院的調查

監察院調查²⁶發現，對於系爭土地自日治時期起輾轉以「媽祖宮」（土地台帳）、「公業媽祖宮」、「祠宇媽祖宮」（日治土地登記簿）及「媽祖宮」（光復初期土地總登記後之登記簿）名義登記為所有權人（業主）之過程，陳訴人雖提出諸多疑點，惟土地登記原始文件均已被銷毀或滅失之情況下，未能釐清。

臺北縣政府於 77 年間辦理北二高用地取得而徵收本案部分土地時，慈祐宮曾同意給予該被徵收土地現耕者三分之一地價補償，足見該宮當時已理解當地居民長久以來使用本土地之事實及其既存權利。

鑑於陳訴人主張其先祖於日治前就系爭土地擁有小租權等權利，以及慈祐宮於 77 年間已理解當地居民就本案土地長久使用之事實，又政府於 42 年間為何未依實施耕者有其田條例徵收本案土地轉放現耕農民承領，仍有待釐清。監察院建議臺北縣政府基於地方行政主管機關立場，妥善協調，以取得雙方可以接受之解決方式，並徵詢雙方於爭議未獲解決前有无暫停訴訟之可行性，以消弭爭訟二百餘年之糾紛，共創政府及兩造三贏局面。

評析

地政機關辦理土地移轉案件之登記，因涉兩造權利，需就相關證明文件，審慎斟酌處理。如確依法應予駁回者，申請人不服

²⁶ 詳見監察院(派查文號：0970800218)調查報告。

時，尚得提起訴願；涉及私權爭議者，得訴請司法機關裁判。監察院調查後發現，地政機關審查過程尚屬嚴謹，並無明顯侵害人民財產權之行為。

（三）國防部辦理眷村改建，對眷戶權益保障尚屬周妥

為配合都市更新規劃，並提高土地使用經濟效益，國防部針對國軍老舊眷村進行改建，但遭諸多眷戶陳情。茲列舉監察院97-98年處理個案如下：

1、花蓮市「影劇四村」案

據林○○陳訴：其申請「自費增建房屋超坪補償」，國防部未依「國軍老舊眷村改建條例施行細則」等規定予以補償，涉有違法。

監察院的調查

經查²⁷，為加速更新國軍老舊眷村，國防部提報「國軍老舊眷村（縣市）改建計畫」，將陳訴人原眷舍所在之花蓮市「影劇四村」等10個眷村，合併規劃遷建於「民意營區改建基地」。依規定原眷戶應於公告搬遷期限內檢附斷水、斷電、戶籍遷出等證明文件，送達列管單位，辦理原住房舍點交；未於期限內主動搬遷者，視為不同意改建，並得由國防部依眷改條例第22條第1項後段規定，逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行。

陳訴人因不滿眷舍補償過低，拒絕配合辦理搬遷作業，並堅持其「影劇四村」眷舍之內部裝潢費用計2、3百萬元，應列入

²⁷ 詳見監察院(派查文號：0970800500)調查報告。

自增建超坪補償計算並全數補償。另被遷建於「民意營區改建基地」之住戶需負擔 68 萬自備款，但亦堅持不予配合繳納，並將本案交由法院裁定，惟嗣後歷次司法訴訟中陳訴人均告敗訴。因陳訴人遲遲不願配合搬遷，國防部乃於 93 年 10 月 8 日註銷陳訴人居住權及原眷戶輔助購宅權益，不令其享有任何改建權益。至於陳訴人新配售於「民意營區改建基地」之住宅，被後備司令部於 97 年 12 月 30 日委任律師提起返還房屋之訴。

陳訴人所陳國防部未依法核算拆遷補償坪數並核發補償金，損及其權益等情，經查國防部對於陳訴人原眷舍拆遷補償之坪數與補償金之核算，均於法有據。係陳訴人對於適用之法令認知有誤，亦即將眷改條例施行細則第 14 條第 1 項第 1 款，誤引為同條項之第 2 款，導致計算補償坪數不正確之結果。

2、高雄縣市眷村改建案

據民眾陳訴：高雄縣岡山樂群新村、鳳山莒光三村、橋頭明德新村、高雄市左營自強新村、明建新村及屏東縣東港共和新村等均未達國軍老舊眷村改建條例施行細則第 20 條第 2 項規定眷村改建之標準，並曾經主管機關核定為不參加改建的眷村；未料國防部嗣於修訂之改建計畫中，竟將上開眷村重新列入改建範圍，涉有違失。

監察院的調查

經查²⁸，國軍老舊眷村改建條例施行細則第 20 條第 1 項規定，原眷戶應於主管機關通知之日起 3 個月內完成認證程序。惟 96 年 1 月 3 日國軍老舊眷村改建條例第 22 條經公布修正為：「規

²⁸ 詳見監察院(派查文號：0970800128)調查報告。

劃改建之眷村，其原眷戶有三分之二以上同意改建者，對不同意改建之眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行。本條例修正施行前，經主管機關依第 20 條第 3 項辦理改建說明會，原眷戶未逾四分之三同意改建之眷村，經原眷戶二分之一以上連署向主管機關申請重新辦理改建說明會及認證者，適用前項之規定。」前揭條文增訂第 2 項之規定，不僅使國防部 93 年 5 月 6 日令頒有關原眷戶未達四分之三以上同意改建之眷村，得重新檢討辦理改建說明會及認證作業之處理原則，獲得法律位階之規定；而且未來國防部針對原依修正前之規定辦理改建說明會但未逾改建門檻之眷村，能有重新啟動改建之機制，並適用新法之規定。依國防部查復，該部依據上開修正規定，就原依修正前之規定辦理改建說明會但未逾改建門檻之眷村計 17 處，繼續推動改建工作。

評析

有關國軍老舊眷村改建原眷戶依法可享有之權益，於「國軍老舊眷村改建條例」第 5 條及 23 條中已明確予以規範。監察院調查民眾陳訴眷舍之拆遷補償及居住權，發現國防部等相關單位皆已審慎辦理，難謂侵害人民財產權。

(四)現行土地徵收法制不夠嚴謹，屢受質疑

監察院調查地政案件中，以土地徵收案件最多，陳訴內容包括：1、土地徵收流於浮濫，未尊重被徵收人權益。2、徵收補償費偏低。3、徵收後土地未按徵收計畫使用。4、被徵收土地申請收回遭拒。5、區段徵收抵價地之發回比例過低。6、既成道路未

被徵收補償。7、被徵收用地地籍分割或測量有誤。由於土地徵收嚴重剝奪人民在憲法中所保障財產權，若要發動徵收，一定要符合公共利益需要。此正是我國土地徵收法制作業過程中，最為人所詬病之處。

1、臺中縣大里市大元段道路用地漏辦徵收

據游○○陳訴：其父所有坐落臺中縣大里市大元段○地號道路用地漏辦徵收，經多次陳情，猶未被補辦徵收作業。

監察院的調查

經查²⁹，游○○所有土地係交通部公路總局於 78 年間辦理台 3 丁線○段第 2 期公共設施保留地徵收時，被漏列徵收。臺灣省政府於 83 年 9 月 24 日公告廢除台 3 丁線，交通部認為該路段既已改為市區道路，路權自屬地方政府，應由地方政府補辦徵收事宜。然臺中縣政府及大里市公所認為，所需補辦徵收經費龐大，非財政所能負擔，致機關間相互推諉，遲未辦理管理機關變更及補辦徵收事宜。

除該地號漏未徵收外，另有他筆地號亦同屬漏辦徵收範圍。經查係因臺中縣大里地政事務所於徵收當時未能審慎核對徵收地籍圖，而交通部公路總局亦未能主動向該事務所查明釐清徵收土地登記情形，致漏列徵收前揭土地。為落實憲法保障人民財產權之意旨，監察院認為行政院有必要督促內政部，邀集交通部、內政部營建署及臺中縣政府與大里市公所儘速依法妥適處理此路段漏列徵收土地之補辦徵收事宜，避免未來因公告現值逐年調整而增加更多徵收補償經費。

²⁹ 詳見監察院(派查文號：0970800334)調查報告。

監察院調查後，大里地政事務所為解決地籍圖管理疏漏問題，已針對人工管理之圖解地籍圖予以全面電腦數值化，並要求承辦人員加強自我審核控管，以消弭地籍圖地號疏漏之缺失。公路總局亦督促所轄工程處，於辦理各項道路工程用地取得時，應審慎核對地籍資料。交通部也已全額負擔補辦徵收經費（1 億 2 仟餘萬元），並於 98 年 12 月間辦理產權移轉及登記完畢。

2、臺南縣永康市王田段土地遭占用開闢成道路

陳訴人指稱：其所有坐落臺南縣永康市王田段○○○地號等 10 筆私有土地，未被臺南縣永康市公所列入永康交流道特定區主○號道路工程用地徵收範圍，卻擅自占用開闢成道路，損及財產權益。

監察院的調查

經查³⁰，永康市公所 89 年間開闢永康市主○號都市計畫道路，因施工西偏，致無權占用陳訴人所有土地，該公所當時不採土地所有權人之建議，先行確認界址，卻動用警力協助施工單位強行占用施工，造成部分土地與原建物產生 68 至 95 公分不等之落差。陳情人多年來無法使用該等土地，經數年向該公所陳情返還土地，均未獲致結果。

本案肇因於永康地政事務所未能審慎辦理主○號計畫道路逕為分割，致原地籍逕為分割測量錯誤，造成該等土地未被納入公告徵收範圍。又該公所明知該等土地屬未徵收之道路用地，卻罔顧土地所有權人財產權，仍動用警力協助施工單位進場強行開挖；又該公所一再延宕辦理該等土地徵收事宜，致其後雖編列徵

³⁰ 詳見監察院(派查文號：0980800583)調查報告。

收經費，惟民怨已深，難以達成協議價購。監察院針對永康地政事務所及永康市公所違失，進行糾正，並認為該等土地仍屬都市計畫道路用地，在未經都市計畫檢討變更情形下，依法仍應開闢為道路使用。基於用路人安全考量，永康市公所應積極依法妥處道路用地事宜。

本案經監察院調查後，台南縣政府為避免類似本案地籍逕為分割測量錯誤發生，已研擬加速辦理圖解數化地籍圖整合建置工作。而永康市公所業已協調都市計畫單位，針對主○號道路之都市計畫樁位重新檢測，以求確認計畫道路範圍，並尋求民意機關支持，透過預算程序編列用地徵收經費，辦理徵收作業。另該公所為免公共設施用地徵收範圍與道路工程開闢產生不一致，於地籍圖品質有疑慮地區辦理道路工程開闢時，將適當辦理鑑界，以確認用地範圍。

3、台東縣政府辦理太平溪左岸堤防改建土地徵收作業違法案

王○○君等陳訴：經濟部水利署第八河川局及台東縣政府辦理該縣太平溪左岸 1、2 號堤防改建工程與土地徵收作業，違法變更都市計畫，將原公共設施「河川用地」改為「河川區」，惡意縮減徵收補償費，損及其權益。

監察院的調查

監察院調查³¹發現，經濟部水利署及所屬第八河川局於 97 年間不當要求台東縣政府將已完成都市計畫法定程序劃設為「河道用地」之台東市太平溪自鐵道橋附近至出海口河段變更為「河川區」後，始同意撥付用地補助款，肇致該河段未能被列入執行

³¹ 詳見監察院(派查文號：0980801048)調查報告。

行政院所核定「易淹水地區水患治理計畫」內，加以整治。

關於本案太平溪河段業依法定程序早在 89 年間回復為都市計畫「河道用地」；是否有再變更為「河川區」之必要，及應如何辦理用地取得，監察院認為應由台東縣政府本於職權依法核處，另經濟部及台東縣政府亦應檢討改進相關違失。

監察院調查後，經濟部於 99 年 2 月 10 日邀集專家學者及相關單位研商，並獲有結論：「本案係於 89 年已依都市計畫逐級審議完成核定並對外發布變更為『河道用地』已具有法定效力，且徵收時亦可取具無妨礙都市計畫證明，即可逕行陳報徵收，無須先踐行 92 年兩部會函之認定」。

評析

現行土地徵收作業過程中，雖然行政機關皆依法律規定程序辦理，但由於土地徵收制度係由政府設計、發動，就其實施要件而言，被徵收人處於相對不利地位。加上地方政府及首長為了經濟發展，往往輕易犧牲農地等素地，影響農民等社會弱勢族群之基本權利。

對於土地徵收所需具備之公共利益如何與私益兼顧，司法院大法官釋字第 409 號解釋已有明文：「徵收土地對人民財產權發生嚴重影響，舉凡徵收土地之各項要件及應踐行之程序，法律規定應不厭其詳。有關徵收目的及用途之明確具體、衡量公益之標準以及徵收急迫性因素等，均應由法律予以明定，俾行政主管機關處理徵收事件及司法機關為適法性審查有所依據。尤其於徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，且有促進決策之透明化作用。」上開解釋文，已明白宣示政府部門辦理徵收時，必須對民眾參與權及

程序保障有完整之配套機制，始可發動。但由於相關法規仍未積極修正因應，致近來新竹、苗栗縣政府為徵收科學園區所需用地，屢遭質疑「犧牲社會弱勢，成就大財團、大企業及地方利益集團的利益」。土地徵收反成為地方政府用來進行土地開發或炒作的主要工具，進而引發民眾抗爭，衝突情事屢見不鮮。

除徵收流於浮濫外，近來監察院調查相關案件中，也常發現需地機關委託縣市政府辦理各種公共設施用地徵收時，因地籍分割作業疏失，導致漏辦徵收，而先行將土地用為公共設施。此類案件經民眾陳訴後，各地方政府或需地單位，往往因預算有限或以年度無法編列為由，遲不配合補辦徵收，甚至以「既成道路」、「特別犧牲」為由，函復民眾，此更嚴重剝奪人民的財產權。

(五)現行土地使用管制暨變更檢討過程，有欠嚴謹

都市計畫之擬定、審議、通盤檢討、變更、細部計畫擬定及道路中心樁測釘等，涉及民眾權益至鉅，往往一不小心，即產生爭議。最常看到的爭議有：1、都市計畫之擬定過程不夠透明化；2、都市計畫通盤檢討黑箱作業，圖利特定人士；3、對於都市計畫擬定或變更後之公告，多數民眾不知悉，知悉時計畫已核定；4、都市計畫變更前後權益影響，無平衡機制；5、道路中心樁釘定錯誤，引發地籍不符、補辦徵收、拆除地上物、建築線指定問題。

按都市計畫法規定，都市計畫之主要計畫或細部計畫送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）（局）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽 30 天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點登報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府

提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定。由於都市計畫之擬定、變更與土地所有權人的權益密切相關，任何土地所有權人對計畫的研擬，都可能有意見提出，惟目前都市計畫法的公開展覽規定，雖有公告之名，卻無「公告周知」之實，使得許多土地所有權人於都市計畫案核定後，方知其土地已被變更編定為他種使用區或公共設用地，而滋生民怨。

1、臺中市政府變更水湳經貿開發區計畫

據黃○○等陳訴：臺中市政府變更水湳經貿開發區計畫，增加一塊與原計畫不相干之坐落該市河南路南邊之公 51 公園預定地，嚴重影響河南路以北私有地主權益。另廖○○等陳訴：對於他們所擁有坐落臺中市西屯區廣福段兩筆地號土地，臺中市政府未依承諾納入「變更臺中市都市計畫（配合水湳機場原址地區整體開發）案」，致損及權益。

監察院的調查

經查³²，臺中市政府所擬「變更臺中市都市計畫（配合水湳機場原址地區整體開發）案」（草案）正由內政部都市計畫委員會審議。對於黃○○君等陳訴案，監察院已請臺中市政府及內政部儘速處理。至於是否涉有官商勾結，監察院已請法務部查明。

關於水湳機場原址地區國有土地現值之估計作業及區段徵收範圍內公有土地領回面積之估算是否符合規定、有無擬訂分期分區開發計畫之需要等問題，監察院已請臺中市政府及內政部查明，依法處理。

³² 詳見監察院(派查文號：0970800417)調查報告。

關於廖○○等陳請將臺中市西屯區廣福段兩筆地號土地納入水湳機場原址整體開發範圍一事，臺中市政府及內政部於監察院調查後，正檢討處理；同時法務部刻正就有無官商勾結情事，詳加查明。

臺中市政府現已對區段徵收範圍內公有土地領回面積之估算有誤一事，辦理更正。另本案有關臺中市政府報請內政部核定之「變更臺中市都市計畫（配合水湳機場原址地區整體開發）案」，則由內政部處理中。

2、辛樂克颱風引發土石流淹沒南投縣仁愛鄉廬山溫泉區案

辛樂克颱風超大豪雨，引發土石流及溪水淹沒南投縣仁愛鄉廬山溫泉地區。當地原有多家飯店，但僅3、4家取得旅館執照，且許多建物興建於溪流侵蝕區，相關機關及地方政府對於當地土地開發利用、河川整治、住宿業者營業許可之管理等有無違失，確有深入瞭解之必要。



廬山風景區遭土石流淹沒

監察院的調查

監察院調查³³發現，南投縣廬山溫泉地區違建林立，查報處理流程亂無章法，且都市計畫通盤檢討及溫泉區管理計畫延宕多

³³ 詳見監察院(派查文號：0970800265)調查報告。

年，未被核定。違法旅館、民宿猖獗，恣以國民旅遊卡特約商店標章混充合法旅宿業者，欺瞞、誤導民眾涉險消費。南投縣政府及水利署先後管理塔羅灣溪，卻無視河防安全，怠於執行法定管理職務。行政院原民會為原住民保留地開發管理之中央主管機關，卻對南投縣廬山地區原住民保留地違法轉租、轉讓或占用之亂象視而不見，未曾積極督促仁愛鄉公所依法查處，並研謀導禁兼施之解決方案，均有違失。

監察院調查後，行政院業就監察院指出之違失，轉請內政部會商有關機關檢討。

評析

縣市政府辦理非都市計畫土地使用編定時，往往囿於時間、人力及經費，將大部分土地依當時情況編定，惟各地方政府於編定完竣後，允許做使用分區內之變更編定，長期卻未確實管理，疏於取締。國內大部分風景區內，違章旅館占用河川地者，比比皆是。山坡地被濫墾、濫葬情況相當嚴重，一遇豪大雨或颱風又造成人民生命財產之重大損失。此類問題，曝露出主管機關長期缺乏完善的山林管理政策，加上各級政府缺乏公權力執行決心，臺灣地區常見山明水秀的風景區，成了違章建築的天堂，一遇颱風，卻又馬上變成滿目瘡痍的災區。

由於部分天災其實是人為管理不當所致，監察院為保障人民財產權，積極對相關案件進行調查。期望喚起主管機關對公共安全之重視，事前做好防災工作，以維護民眾財產與生命安全。

(六) 交通罰單錯誤舉發，影響大眾財產權益

據報載，97 年全國警方取締各類交通違規案約 1,000 萬件，

平均每分鐘開出 19 張罰單，民眾不服告發之申訴案件高達 14 萬 7,000 多件，其中有 2 萬 7,601 張係舉發錯誤。其中新竹縣有兩支數位測速照相桿經常烏龍測速，該縣相關單位只好將舉發的 1 萬 2,544 張超速罰單全數撤銷，成為烏龍罰單排行榜第 1 名。除該縣機器問題外，警政署發現其他各縣市之烏龍罰單多屬人為疏失，包括開單員警舉發內容錯漏，審核人員寫錯等。另烏龍罰單的原因千奇百怪，尤以抄錯車號最多，填錯到案日期、處所與駕駛人資料也不少，還有一張罰單塗改 7 次等情形。

監察院的調查

經查³⁴，內政部下屬各警察機關 97 年取締各類交通違規 1,039 萬 6,652 件，錯誤舉發「烏龍罰單」案件共 2 萬 8,070 件，占該年度申訴總件數 19.46%，顯示交通執法品質不良及舉發浮濫之情形，致引發民怨。交通部對道路交通標誌、標線及號誌等工程之改善及相關交通工程管制措施未臻完善，致引發民眾對政府取締交通違規執法之適當性及合理性之疑慮，確有疏失。

監察院認為，行政院宜督促所屬各縣市政府對於交通罰鍰收入應從嚴落實專款專用之機制，俾用以改善交通行駛環境。另現行交通罰鍰獎金分配不均，不僅損及基層交通員警值勤士氣，更影響執法品質，行政院宜督飭所屬儘速研修相關法令規定，通盤檢討改進。

針對司法院建議交通違規處罰之救濟方式回歸行政訴訟程序部分，監察院認為應由行政院統籌，並責成所屬有關機關審慎評估及研議，以維民眾合法權益。

³⁴ 詳見監察院(派查文號：0980800436)調查報告。

經監察院調查並糾正機關之違失後，行政院已督飭交通部及內政部切實檢討。另各縣市政府對於交通罰鍰收入，應從嚴落實專款專用之機制，對於現行交通罰鍰獎金分配制度不均及交通違規處罰之救濟方式變革等相關問題，行政院亦督促所屬改進。

(七)房屋售價長期虛坪化，損及消費者權益

據報載：中華民國消費者文教基金會的申訴案件顯示房屋公共設施虛坪比，已從民國 71 年以前的 10% 以下增至現在的 50% 左右；又國內現行房屋交易，是以建物登記面積作為計價



監察委員調查房屋虛坪案召開記者會

基準，而公共設施、附屬建物（陽台、雨遮等）「灌入」坪數計算，影響消費者權益，且目前建物登記面積與建管執照面積又不一，給予建商「灌虛坪」機會。

監察院的調查

國內現行房屋交易以建物登記面積作為計價基準，而內政部放任建築法規不斷放寬—不計入容積項目，及地政法令常即配合修正予以測量登記，造成許多附屬建物、公共設施灌入坪數計算，增加消費者負擔。

內政部對建築物區分所有人對於共用部分之認定、權利之分

配及應有部分之比例、就登記權利於當事人未能協議或發生爭議時之解決機制、建物公共設施之計算標準、房屋買賣發生誤差等情況，缺乏合理妥適之規範，長期放任不管，實有疏失。

公寓大廈管理條例第 4 條、第 7 條與第 56 條第 3 項於建物產權登記互為矛盾，建物登記面積與建管執照面積不一，且常多於建管執照面積，給予建商「灌虛坪」機會，內政部卻怠惰修法，放任民眾權益受損。

內政部公告之預售屋買賣定型化契約應記載及不得記載事項及預售屋買賣契約書範本，有關容許面積誤差百分之一以內不找補之規定，損及消費者權益；且未對所謂面積誤差，規範分別依「主建物」或「登記總面積」檢視，產生實務上有主建物面積減少，卻以其他附屬建物或公共設施面積相互抵銷等不公平之情形。是以監察院要求內政部檢討房屋以總坪數計價之妥適性，附屬建物、共用部分單價與主建物單價相同是否公允，及得否僅以主建物（即實坪）計價。其後，內政部已修正「預售屋買賣定型化契約應記載及不得記載事項」，將主建物、附屬建物、共有部分之價格分別明列，及增列主建物面積占房屋登記總面積之比例，並刪除「誤差在 1% 以內買賣雙方互不找補」等文字，並公告自 99 年 5 月 1 日起實施，以使預售屋交易公平合理及資訊公開化、透明化。

另內政部已完成建物共有部分登載詳細項目內容之範例，於有關區分所有建物之登記，除於主建物建號標示部內登載共有部分建號、總面積及權利範圍外，並就共有部分另編建號記載其詳細項目內容及各使用主建物之分配權利範圍，不另發給所有權狀。惟為利消費者知悉，該部已函請各直轄市、縣市地政機關督

請所轄各登記機關確實登載建物共有部分之詳細項目內容，俾消費者可藉由申請建物登記謄本了解其共有部分詳細項目內容。

(八)國稅局核定短漏報營利所得有誤，損及民眾權益

據蔡○○代理鄭○○陳訴：財政部台北市國稅局前函釋公司減資彌補虧損，收回已發行之緩課股票，無須課徵股東所得稅；其據以未申報相關所得，竟遭該局核定短漏報營利所得，而發單補徵應納稅額，並處以罰鍰，損及權益等情。

監察院的調查

台北市國稅松山分局於 95 年間，查得鄭○○之 92 年度綜合所得稅涉嫌短漏報本人及配偶取自建台水泥股份有限公司（下稱建台公司）營利所得計新台幣（下同）79,611,290 元，經歸課鄭君 92 年度綜合所得，並按所漏稅額 33,842,960 元處 0.2 倍罰鍰 6,768,500 元，扣除前已處罰鍰後，處罰鍰 6,368,900 元（計至百元止）。鄭君不服，於 96 年 2 月 5 日申請復查，主張建台公司 92 年間辦理減資彌補虧損，收回緩課股票，股東所換回之新股實際上仍為緩課股票，依法不應課稅，縱認消除舊股屬轉讓行為，轉讓價格為 0 元，則應稅所得為 0 元等由，向台北市國稅局提起復查。案經該局函復決定駁回；鄭君不服，續提起訴願，亦經訴願決定駁回；惟鄭君延遲提起行政訴訟，經臺北高等行政法院裁定駁回；鄭君不服提起上訴，亦經最高行政法院裁定駁回。

案經監察院調查³⁵，認為：依財政部 69 年 8 月 6 日台財稅第 36507 號函釋規定：「股東取得符合獎投條例第 12 條規定之股

³⁵ 詳見監察院(派查文號：0980801092)調查報告。

票，嗣後發行公司辦理減資，以資本冲抵虧損，收回上述股票時，股東並無所得，應無所得課稅問題。」財政部 98 年 12 月 22 日台財稅字第 09804903300 號函稱，前揭函釋係適用於符合獎投條例緩課規定之股票經公司辦理減資彌補虧損收回之案件。本案系爭所得 79,611,290 元中，屬依廢止前獎投條例規定取得之緩課股票，嗣經公司減資彌補虧損收回者，金額計 34,246,710 元，依首揭規定，股東並無所得。又依財政部 98 年 3 月 4 日台財稅字第 09804513900 號函釋略以：「……納稅義務人甲君取得營利所得適用緩課規定之股票，經公司於 92 年間減資收回以彌補虧損，該君於 94 年 5 月按股票面額辦理自動補報補繳該營利所得之所得稅，嗣亦未提起行政救濟，97 年 7 月間……申請退稅乙案之處理原則如下：(一)倘經收回之緩課股票原係適用獎勵投資條例規定者，應參酌稅捐稽徵法第 28 條及本部 69 年 8 月 6 日台財稅字第 36507 號函規定辦理。……」因此系爭所得中，屬依獎投條例取得之緩課股票經減資彌補虧損收回者之營利所得部分，容有前揭財政部 98 年 3 月 4 日台財稅字第 09804513900 號函釋之適用，台北市國稅局允宜依法妥處，以維民眾權益。

四、結論與建議

(一)對於既成道路及漏辦徵收之公共設用地問題，政府應速謀解決

各級政府辦理土地徵收，對被徵收之土地所有權人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，自應予以補償，以填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失。補償不僅需相當，更應符合法定期限內儘速發給之規定。然對於臺灣地區既成道路符合一定要件而

成立公用地役關係以致於無從自由使用收益而構成「特別犧牲」之既成道路所有權人而言，其土地因長期受到限制，致無法利用、收益，卻未能受到補償，此類用地補償金額龐大，應予正視。

除日據時期暨光復後形成之既成道路外，對各機關辦理土地徵收時，因地籍重測逕為分割或徵收作業疏失，而漏辦徵收土地，也是陳訴案中數量較多之案件。其最大的原因在於地方政府無財力進行徵收，雖一再向中央求助，然中央政府也無計可施，僅能請地方政府勉強編列一點預算支應，導致該等保留地長期閒置無法開發利用、地主權益嚴重受損，卻求助無門，嚴重的侵害人民「財產權」。

此類因國家財政困窘，造成所有權人之權益受到侵害卻無救濟之途徑，依內政部曾於 85 年間統計資料示，臺灣地此類尚未取得之既成道路面積約 5400 餘公頃，所需徵購經費，以當年公告現值約需新台幣三兆四千餘億元，金額非常龐大，由於牽涉人民為數眾多，問題可謂相當嚴重，政府應積極謀求解決之道。

（二）對於現行土地徵收流於浮濫之問題，政府應速謀檢討改進

目前土地徵收制度對土地被徵收人而言，可謂相當不利。土地徵收條例第 10 條第 2 項規定，「需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。」顯然公聽會由需用土地人舉辦，無異球員兼裁判，是否能傾聽並尊重被徵收人意見，往往受到懷疑。且其舉辦時程是在土地徵收計畫書完成後，報請主管機關核准前，而非於事業計畫草擬起始階段，然「箭在弦上，焉能不發」。另徵收案規定需經內政部土地徵收審議委員會審議，有關徵收審查基準、程序皆卻未明確規定，且於重要階段並無賦予被徵收人陳述

意見機會，明顯亦與行政程序法第 102 條「應給予該處分相對人陳述意見之機會」之規定不符。

徵收程序另一為人詬病之處，乃是所謂的協議價購。根據土地徵收條例規定，地價之補償是以徵收當期之公告土地現值為標準，必要時得加成補償。但根據實際的情況，需用土地人不可能以高於協議時之公告土地現值加成後的價格來購買土地，因此所謂的「協議價購」往往流於形式，僅是為完成法律規定，而不得不辦理之程序。是以目前的徵收機制，與二公約及憲法有關財產保障之精神不符，主管機關應正視此問題，謀求檢討改進；俾於增進公共利益之同時，兼顧人民財產權之確保。

（三）政府應擴大民眾參與都市計畫過程，以保障財產權益

都市計畫的規劃過程，常被批評為「黑箱作業」。土地及建築物所有權人常常是在縣（市）政府辦理都市計畫書（圖）公開展覽期間，或收到都市計畫說明會的通知後，才知道其土地已被規劃為特定用地，是以縣（市）政府報請內政部都市計畫委員會審議之都市計畫案，其審議後之計畫內容，如變更幅度較大，為保障民眾財產權益，並減低都市計畫執行之阻力，應擴大民眾參與，使都市計畫之制定更符合公正與透明性。基此，任何都市計畫案對於人民權利義務影響重大者，除應決議再行辦理公開展覽外，亦應於計畫審議前個別通知。使民眾對都市計畫案所有問題，可以及時提出；另都市計畫委員會對於公民或人民團體所提意見之決議或初核意見，應以書面將每一件陳情案之處理結果函復陳情人，讓陳訴人採取進一步的行政救濟，保障權利關係人之訴訟權及財產權。

(四)政府應落實土地使用分區管制，嚴格執行取締

鑑於地球暖化、氣候變遷，臺灣面臨的天災考驗也越來越多。政府雖一再強調國土保育及國土計畫，但地方政府卻一再縱容濫墾、濫建。監察院認為，主管機關應落實土地使用分區管制，嚴格並確實督促各地方政府加強執行違規取締工作，以保障全國民眾生命財產安全。尤其攸關臺灣國土空間永續發展及整合土地使用計畫與審議體系之「國土計畫法」草案，及促進海岸地區土地之合理利用，健全海岸管理之「海岸法」草案，目前雖尚未完成立法程序，惟各目的事業主管機關及地方政府仍有執行不力情況，使得災害一再發生。如何督飭行政院所屬各目的事業主管機關及地方政府，確實依據現有法令落實執行管制及取締工作，應是首要之務。

第四章 教育權

我國自簽署「經濟社會文化權利國際公約」及「公民與政治權利國際公約」，並增訂「兩公約施行法」，使國內法與國際公約銜接，國內既有法制與政策即需隨時進行檢討與修正，以期透過與國際接軌，落實我國基本人權



國家應確保民眾有受基本教育的權利

之保障。本文係就監察院職權行使範圍內攸關教育權案件與兩公約相關規定、國內憲法與法令與未來教育權保障之方向加以說明，首先就規範教育權之經濟社會文化權利國際公約與國內相關法規做簡要摘述，次闡述教育權核心意義，再以監察院職權行使相關調查案例說明監察權行使對人權保障及紓解民怨之具體作為。期透過兩公約國內法化，為教育權之保障注入新思維，提升人民之教育品質。

一、國際教育權準則

「經濟社會文化權利國際公約」第 13 條明確指出：締約國確認人人有受教育之權。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。第13條與第14條規範揭櫫之教育方向包括：

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

二、我國法制

憲法就教育權相關規範有：第158條、第163條、第167條及增修條文第10條第10項至第12項。其規範意旨在於：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；及四、對少數民族之教育，應尊重其文化。在動態的憲法解釋方面，則有司法院大法官會議解釋字第380號、第382號、第563號及第626號等解釋，另臺北高等行政法院98年訴字第1833號判決以學生之「學習權」與「受教育權」具憲法位階效力保障，作為行政法裁判實務上對大學「二一退學」制度恐有違憲之論據。

於法令層次，首推自83年四二零教育改革全民大結合運動後產生之教育基本法與國民教育法，其重點有四：一、教育基會均等、教育經費編列與小班小校保障（教育基本法（下同）第4

條、第 5 條第 1 項及第 11 條第 2 項參照)。二、鼓勵私人興學(第 7 條參照)。三、學校參與成員之權利保障(第 8 條第 1 項參照)。及四、該法於地方自治之落實(第 9 條與第 10 條第 1 項參照)。

(一)教育基本權保障範疇與權利體系

人獲得知識之過程為「學習」，此係教育的起點，而教育基本權所欲保障之核心，係基於人格自由權之自我實現，並透過人的學習與自我實現此種雙向因果互動，達成具體實踐。然而，於初等教育、中等教育及高等教育，是否均屬教育基本權之保障範疇，應視不同教育階段所欲達成之教育目的而予區別。

中小學教育階段，施教者為輔助或引導受教者之「人格自由開展」，其受教義務為憲法第 21 條明文規範；於高等教育階段，則重於營造學術自由之環境，並以制度性保障加以確認，達到大學自治之目的，相較前者言，更重視權利個體是否能在學術自由環境獨立發展自我，且更偏向對環境自由的依賴，此部分於我國憲法第 11 條講學自由明文規定，於釋字第 380 號、第 563 號解釋益證其實。是以，教育基本權可作為包含初等、中等及高等教育之統稱。具體分類上，初等與中等教育及高等教育分有不同權利行使依據及目的。

在憲法基本權規範體系中，教育基本權具有防禦國家違法不當、作為請求國家給付與他人相當的共享權（請求平等給付權）依據、具基本教育規範之客觀價值秩序（憲法作為下規範法令依循之準則）等功能，國家須提供能確保該權利有效行使之制度，亦即以制度擔保權利之有效行使，並提供於該權利範疇內之組織體正當法律程序之保障。憲法第 11 條延伸出之學術自由，則具有防禦國家違法不當干涉之功能，而保障此一價值所建立之客觀

價值秩序；另透過制度擔保，保障高等教育內的組織體能夠獲得不受外力干擾之運作，即大學自治。

（二）有權利必有救濟與特別權力關係之解構

我國教育法制自上位階憲法至下位階法令規範，架構尚稱完備，教育權經法明文規定承認，賦予其權利行使之法效果，並受國家公權力保障，故「有權利必有救濟」、「有救濟斯為權利」，倘權利主體之基本權受侵害，國家應提供權利救濟途徑，以保障主體權利，俾利以人為主體之法治國原則得以落實，故界定學生與學校間之關係至為重要。傳統上，我國各級公立學校之法律意義係屬公法上營造物，其與學生間之法律關係，過去被認為係行政法上營造物利用關係，屬特別權力關係之一類，其特性包括為使該關係發生、變更及消滅之基礎關係，與為達成該關係目的，所為之內部行政措施之經營關係。而單方所為之行為，不受法律保留原則之拘束；要之，為法治國原則之例外。然至今日，強調依法行政、權利保障、法律明確性與法律保留等法治國原則，學校與學生自不能外於法治國，成為權利保障空窗，特別權力關係見解已被解構，經釋字第 187、201、243、266 及 430 號解釋迭次重申，論者有以「重要性理論」取代該關係之見解，即不僅於基礎關係有法律保留原則適用，於經營關係中涉及人民權利之重要性事項，亦應有法律之規定，以保障人民權利，該見解經釋字第 298、323、338、380、382、462 及 563 號解釋，獲得司法實務上支持。

權利之實現或確保實現，積極面為使權利順利行使；消極面為排除權利行使之障礙。法治國內之各憲法機關，負有依法而為之義務。監察院依據我國憲法規定為最高監察機關，就公務人員或機關違法失職情事行使監察權，以保障人權。

三、我國教育權評析

自 97 年 8 月 1 日迄 98 年 12 月 31 日止，監察院就教育與文化案件，收受人民書狀計 2,583 件，經監察院教育及文化委員會處理計 374 件，提出調查報告計 72 案，提出糾正計 41 案，彰顯監察院對教育文化之重視。茲就監察院職權行使之案件，擇要並分別就（一）學生之教育權利受損類計 3 案；（二）主管機關審查相關申請案未依法行政致學校或學生受有損害類計 3 案；（三）教師權益受損計 2 案，選其案例，予以說明。

（一）學生之權利受損類

1、花蓮國小教師校園性侵案

花蓮縣某國民小學體育老師兼訓導主任田○○利用其身分，於 91 年 2 月至 5 月間，先後共 6 次對未滿 14 歲之 C 女學生為強制猥褻及強制性交等性侵害行為；且自 91 年 10 月間起至 94 年 9 月間止，平均 1 星期 1 次，多次對未滿 14 歲之 D 女學生為強制猥褻及強制性交行為；並於 93 年 3 月至 5 月間，共 3 次對未滿 14 歲之 B 女學生為強制猥褻行為，並經花蓮地院判處對未滿 14 歲女子為強制性交及強制猥褻等罪刑在案。該校前校長李○○與現任校長蘇○○均知悉前開情事，卻未依「兒童福利法」第 20 條第 10 款規定通報該縣教育局，損害學生權益至鉅，涉有違失。

監察院的調查

該府社會處於 91 年 4 月裁處李○○相關人等不等罰鍰，然該府教育處遲至 98 年 8 月 13 日才作成對蘇○○記過一次，相關人員申誡一次等處分，經監察院調查³⁶並詢問該府官員建議懲處

³⁶ 詳見監察院(派查文號：0980800689)調查報告。

額度過低與檢討校長是否適任等，該府人事處復於同年月重新核處蘇員記一大過。該府對於本案顯怠於查處，無視校園性侵害案件之嚴重性，未善盡主管機關督導之責，確有違失，故經監察院糾正，同時請行政院轉飭花蓮縣政府及所屬確實檢討改善。

2、高中教師校園連續性騷擾案

自 92 年「兒童及少年福利法」公布以來，○○高中發生校園性騷擾或性侵害案計有 6 件，扣除學生自行報警 1 件外，未按兒童局 94 年 7 月 6 日函釋規定於校園發生 18 歲以下性騷擾事件，向該地方縣政府通報或延遲通報共計 4 件；未依教育部 94 年 3 月 30 日公布之校園性侵害或性騷擾防治準則規定向上級機關教育部中部辦公室通報計有 3 件。另依該校 96 及 97 年依校園性侵害或性騷擾防治準則，向教育部中部辦公室通報案件中有 2 件，卻未依法於 24 小時內向地方縣政府社會處通報，涉有違失。

監察院的調查

監察院調查³⁷後，認為○○高中未依法進行通報，中部辦公室未善盡主管監督之責。另該校教評會曲解教育部 97 年 11 月 10 日函釋：「性平會調查完成，屬行為不檢，或有性侵害、性騷擾等情事，情節重大者，宜由學校教評會就個案具體事實究明後，依『解聘或不續聘』方式處理之規定。」率予曲解該函釋之法律位階，限縮教評會對於不適任教師仍有停聘之處理方式，並作出 2 次未符合社會期待之「停聘」決議，引發外界抗議，對學生權益之保護失之周延，引發輿論譁然，嚴重斲傷政府形象，故經監察院糾正，並請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

³⁷ 詳見監察院(派查文號：0980800300)調查報告。

3、基隆特教體罰案

國立基隆特殊教育學校於98年間遭檢舉該校人員長期對湯生、崔生，分別施以強制提水桶、舉沙包；對盧生等多名學生因其職場實習被退回、情緒不穩、不如老師之意等其他犯錯行為，被施以強制隔離、



基隆特教在此注意力訓練室禁閉學生

關禁閉、允眾人取笑等；另該校老師更指使高功能學生集體毆打及壓制低功能之洪生，均嚴重損及特教生受教權益。

監察院的調查

監察院調查³⁸後，發現教育部未能詳查該校體罰事件，草率認定並無不當體罰情事；而該校未積極處理巡堂報告，且其所成立之調查委員會合法性存有疑義，該組織成員有應迴避而未迴避之情事，故監察院糾正教育部與國立基隆特殊教育學校。

評析

國小、國中及高中生正於心智發展階段，對自身身體完整性多具事實上認知，而不明瞭倘身體完整性被侵害之法律上意義為何，換言之，其對身體自主與完整係法律上所保護



監察委員親至國立基隆特殊教育學校瞭解體罰事件

³⁸ 詳見監察院(派查文號：0980800687)調查報告。

之利益，並不明瞭。前揭共三案均係教師利用與學生處於同一校園場域，或利用權勢、機會或其他違反意願之方法，故意侵犯學生身體完整性，進而使學生身心受損，遺留往後對人處事之陰霾，對其日後人格發展言，實謂有負面且深遠影響。

學校應係學生養成並發展自我之場域，使其人格充分並正常發展，乃學生教育基本權行使之場域，也是國家立法設立學校使基本權實踐之制度性保障，透過學校教育制度之運行，去擔保學生能夠獲得教育給付之目的。是以，倘校園場域內發生（阻礙）讓學生無法行使其教育基本權之行為，而又非合法正當之教育行為，其教育基本權即受侵害，學生既有教育權，於其權利受侵害時，應有救濟途徑以回復權利得正常行使狀態。

特教生於生理或心理雖與常人不同，但仍受憲法上基本權之保障。其生理或心理之障礙，係為自然的事實狀態，並不改變其基本權之法律評價。此自然的障礙並不代表特教老師得任其所好選擇以侵害特教生身體完整性之教育方式，達致教育目的。按特教生之所以有與一般生不同教育方式，此乃基於天生生理與心理不可逆轉之差別而致，基於等者等之，不等者不等之的實質平等原則（經濟社會文化權利國際公約第 13 條權利平等行使規定參照）。特教老師教育或管教方式，實不得踰越對特教生身為人而應有之基本權利。

前揭「花蓮國小體育老師多次性侵害女學生案」與「高中教師於校園連續性騷擾學生案」，學校均有延遲通報之違失，或認為前後任校長交接未交代清楚或就「性騷擾」與「性猥褻」分界不清，分別規定於不同法規等。但學校行政職人員或教師身為教育行政或教育傳播者，並未對「學生身體完整性被侵害」與影響

其「教育基本權」有正確的價值衡量，某種程度上看來，更凸顯學校行政或教職人員對相關法治觀念薄弱與希復以特別權力關係模式處理校園性侵害或性騷擾事件，並因之姑息苟且，導致狼師食髓知味，而使更多學生受害。

兒童或青少年教育場域，學校行政職人員與教職人員掌握學校大多數資源與資訊，應無理由以錯誤之法律認知作為免於通報之豁免。是以，學校應充實並落實法治教育，而教育對象不僅限於學生，對行政職與教職人員亦應有誠實、不包庇與依法而為之教育訓練。

關於「花蓮國小體育老師多次性侵害女學生案」，該府社會處於案發後 5 個月內就相關人等裁處罰鍰處分，職司教育監督之教育處卻至遲於 98 年間方為裁處，延遲裁處至為顯明；另關於「高中教師於校園連續性騷擾學生案」，該校教評會就停聘、解聘或不續聘爭議，違法行政，未基於行為人連續性騷擾行為嚴重侵害學生教育權、未以學生為主體及未將解聘或不續聘等防免損害擴大之制度依法落實，使得案發後行為人於未受懲處之空窗期，再度犯案。

制度性保障之本義在於積極面透過法明定制度之確立，促成權利積極行使與落實；消極面在於當權利受侵害時，除有權利救濟途徑外，仍有制度能防免損害擴大，關鍵即在於實踐制度目的者需本其公正義務，採取有效、適當之作為，使制度目的得以落實。

(二)主管機關審查申請案未依法行政致學校或學生受有損害類

1、臺北縣康橋中小學申請核准改制案

財團法人臺北縣私立康橋國民中小學於 94 年 11 月 14 日向主管教育行政機關提出「實驗高級中學設校及實驗計畫書」，擬將現

行學制改為實驗高級中學並附設中小學。案經教育部中部辦公室(以下簡稱中辦)於95年8月29日函復該校原則同意。該校於成立高中董事會、完成財團法人變更登記後，於96年7月5日檢具立案申請資料，函請中辦准予立案，中辦業已完成現場會勘及書面審查，惟至98年2月12日仍未核准其立案申請；另該校於未核准設立期間違法招生，致學生受教權利受損，中辦監督不力，涉有違失。

監察院的調查

監察院調查³⁹後，認為教育部辦理私立專科學校申請改制為技術學院或科技大學，及臺北市政府辦理私立中小學改制為高中案，與教育部中辦辦理康橋改制案，審查標準寬嚴不一，有悖行政行為之平等原則。另中辦未依目的事業主管機關之函釋意旨（內政部營建署函復該部略以：都市變更計畫非私立學校改制要件）辦理，一再延宕康橋之立案申請，核有未善盡主管機關輔導之權責及逾越職權之不當。此外，教育部未能本於其固有之職守協助私校之自主完善興學，任由中辦曲解法令，卻未為適當作為，復任未經許可設立之學校違法招生其後，均有違失。



監察委員針對臺南縣政府辦理麻豆鎮總爺國民小學裁併案，進行調查

2、臺南縣總爺國小裁併案

臺南縣政府於97年4月30日召開「總爺藝文中心發展策略座

³⁹ 詳見監察院(派查文號：0970800118)調查報告。

談會」，會中決議臺南縣麻豆鎮總爺國民小學（簡稱總爺國小）併入臺南縣麻豆鎮文正國民小學（簡稱文正國小）。總爺國小併入文正國小後，該府將釋出校地為國立臺南藝術大學（簡稱南藝大）學生創作場地。總爺國小家長則於 97 年 8 月 4 日以該府違反訴願法之不利益變更禁止原則、違反行政程序法第 151 條及第 154 條訂定法規命令之程序，及南藝大並無使用總爺國小校地之計畫，總爺國小無須併入文正國小等由，向監察院遞交陳情書。

監察院的調查

監察院調查⁴⁰認為臺南縣政府辦理總爺國小裁併校案程序錯置，違反程序正義，且未落實行政程序法規定，遵循公正、公開與民主之程序。另該府於總爺國小裁併案之評估，未充分考慮學生受教權，且未尊重家長參與教育權，導致裁併校過程產生爭議。而該府於總爺國小裁併案之評估有違比例原則，亦未依國民中小學設備基準之運用方法辦理；復將國民教育法未規定項目納入裁併校評估，且自訂之裁併實施要點違反法律保留原則。最後，臺南縣政府執行教育部 97 年 7 月 11 日訴願決定，與該決定意旨有違。



總爺國小家長向監察委員遞交陳情書

3、賽車場毗鄰興昌國小案

⁴⁰ 詳見監察院(派查文號：0970800139)調查報告。

雲林縣政府對於遠東雲林古坑國際賽車場雜項執照申請案之審查過程迭生違失，於最末次審查竟積壓逾 14 個月半餘，行政怠惰，迄監察院 2 度函詢後，猶未作出准駁之決定，未依法行政；另明知本案將對毗鄰之興昌國小肇生衝擊影響，卻疏未善盡積極維護學童受教權益之責。行政院體育委員會則漠視本案目的事業主管機關職責，除怠未依法追蹤本案，亦多次未派員出席環境影響評估相關審查會議，均涉有違失等情乙案。

監察院的調查

監察院調查⁴¹後，發現雲林縣政府公文稽催管制機制形同虛設，管考單位難辭怠職之違失外，縣府怠未依法行政，顯有違失。另該府與遠東公司於 95 年 9 月間簽署「運動休閒型公共建設 BOO 契約」時，已預見本案恐有妨礙該校學童受教權益之虞，竟未要求遠東公司設法排除妨礙並採因應措施，仍屈就於該公司擴充土地所需，而有將該校遷校之規劃準備，顯與「兒童及少年福利法」第 30 條第 1 項與「國民教育法」第 17 條「國民小學用地應優先規劃」、「任何人不得剝奪或妨礙兒童及少年接受國民教育之機會。」等規定之精神有悖。再者，體委會自本案環境影響說明書於 91 年 12 月 6 日經環保署公告審查結論，認定本案有條件通過環評審查後，至 96 年 1 月 29 日該署依環評法第 16 條之 1 規定，命遠東公司提出環境現況差異分析及對策檢討報告迄今之近 6 年時間，怠未追蹤本案，核有違失。

評析

⁴¹ 詳見監察院(派查文號：0970800145)調查報告。

「都市計畫法」第 1 條規定：「為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展，特制定本法。」故都市計畫之目的在於「改善居民生活環境」與「促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展」，是以，都市計畫之增加、刪減或變更，即須若符前揭立法目的，並應就區域發展特色通盤考量。「臺南縣總爺國小裁併案」在原案（維持現狀）與新案（將總爺國小裁併至文正國小）並釋出總爺國小校地作為南藝大校地間，臺南縣政府認為新案有助於區域文化繁榮，且對總爺國小並無不利益，然查，倘依新案，總爺國小學生除須負擔路程更遠之不利益，尚須在違反意願下放棄該校特色教學課程，悉依文正國小課程為之。再者，該府作成裁併校決議上有行政程序瑕疵，且該瑕疵致使總爺國小立於資訊不對等地位，決議過程洵有違失。

在基本權面向，教育與文化和國民經濟發展，均規定於我國基本國策章；人民有受國民教育權利與義務則規定於憲法第 21 條，至少在國民教育階段，其基本權利地位係為我國憲法所肯認，而教育基本權隨其權利核心在於人的自我實現，倘喪卻學習場域，又何來進言人格發展與實現呢？都市計畫注重者係地區與地區間均衡發展和地區居民因都市計畫能享有更好生活環境，倘地區居民因都市計畫尚需擔負比原先位都市計畫前更高之成本，則都市計畫之其一目的即為不達，再衡量因該都市計畫所帶來對區域之利益和每個區域學童均需必然經過的受國小教育階段因該都市計畫所需付出之成本，則前揭二案均有不相當之慮，應予檢討。

「臺北縣康橋中小學申請核准改制案」中，該校於改制（改為實驗中學）前違法招生，與主管機關遲未基於相關教育法規精神予以准駁，有無因果關係？似乎係因該校於未確定已經核准設立時即

違法招生而致已錄取「尚未被核准設立法效果之實驗高中」學生受有損害。倘主管機關基於平等與積極任事立場，儘快賦予改制案准駁之法律效果，是否此等情事即不必然發生？此係容有討論空間的。惟總體而言，主管機關怠於行政並違反平等原則係可被肯認，有違國家鼓勵興學之法明文規定。

（三）教師權益受損類

1、臺南縣政府教師成績考核案

臺南縣政府處理 95 學年度教師成績考核作業，以定型稿方式，退請各校就超過年終考列 90% 者，另重行考核；又教育部對於公立各級學校教師之考績，便宜行事，依職權訂定公立學校教職員成績考核辦法，核與公務人員考績法規定教育人員之考績，另以法律定之意旨未合，涉有違失。

監察院的調查

監察院調查⁴²後，認為教育部現行公立高級中等以下學校教師成績考核辦法並未規定受考核教師考列各考核等第之人數比例，臺南縣政府恣意擴大該部頒布之公立高級中等以下學校教師成績考核辦法第 15 條（第 3 項：第 1 項及第 2 項考核結果，主管教育行政機關認有疑義時，應敘明事實及理由通知學校限期重新考核；其重新考核結果，主管教育行政機關認仍有疑義者，得逕行改核，並說明改核之理由）及第 4 條（教師之年終成績考核，應按其教學、訓輔、服務、品德生活及處理行政等情形，依下列<指該條各款情形>規定辦理）之規定，對於所屬學校之教師成績考核結果，如全校教師考列前揭辦法 4 條 1 項 1 款（在同一學年度內合於下列條件

⁴² 詳見監察院(派查文號：0970800137)調查報告。

者，除晉本薪或年功薪一級外，並給與一個月薪給總額之一次獎金，已支年功薪最高級者，給與二個月薪給總額之一次獎金。）於函報該府核備時，凡逾越 96 年 11 月 14 日該縣縣長箋函規定「95 學年度教師年終成績考核，各校考列 4 條 1 項 1 款之人數比例 90 % 上限」者，即以制式定型稿函復略以：貴校所報 95 學年度教師成績考核一案，請依考核辦法第 4 條做準確客觀之重行考核後，再行報府核定。觀其形式上並無將教師成績考核設限之指示，然實質上，該府未經查明程序，即將函報結果考列 4 條 1 項 1 款超過 90 % 以上所屬各校，以「定型稿」核復，退請各校另重行考核，實則設限。

此外，教育部目前依據公立高級中等以下學校教師成績考核辦法辦理有關教師成績考核事宜，然中央法規標準法第 6 條規定：「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」該部對於公立各級學校教師之考績，未依據公務人員考績法第 23 條規定「另以法律定之」，且未儘速建立教師評鑑及分級制度，又未積極推動我國教師待遇條例之立法，自有未當。基此，為符依法行政之要求並健全教師之人事制度，教育部亟應儘速依法建立相關法制。

2、高雄市中正高中教師甄聘案

高雄市立中正高級中學前校長許○○辦理該校 93 學年度教師甄選及新進教師聘任涉有違失情事，該府教育局未能澈底查究相關違失人員，儘速本於權責果斷議處許員，致使事態擴大。

監察院的調查

監察院調查⁴³後，認為許○○辦理 93 學年度候用教師甄試，二

⁴³ 詳見監察院(派查文號：0970800060)調查報告。

度拒絕教評會委員連署召開教評會、未召開教師甄選委員會討論有關教師甄試之事項即逕行舉辦甄試，不合甄選處理流程、在 12 位教評會堅決不同意核發 93 學年度新進教師聘書之情形下仍堅持發聘等情。另查高雄市政府教育局並未徹底調查處理，並以法令見解不同，希望學校與教師會加強溝通作為了結；再查，93 學年度甄選錄取專任教師劉○○為當時高雄市教育局第一科科長劉○元之女...因評審委員非由教評會推薦，且逕由許校長核發聘書等情，確易予外界「校長藉掌控考試委員人選方式錄取特定考生」之疑慮，實有檢討改進之必要，然該府教育局僅將政風處來函再函請該校本權責就違失人員儘速檢討報局，未確實檢討及追究許○○校長之違失責任，監督顯有不周。監察院對本案提出糾正，請高雄市政府確實檢討改善。

評析

依「有權利必有救濟」之原則，學生之教育權受侵害，除循校內救濟途徑外，尚得基於其基本權利受侵害而提起相關民事、刑事或行政訴訟，案例已如前述。然基於教師與學校間之法律關係，其間發生教師權利受侵害情事，依據法治國之「有權利必有救濟」原則，在自然正義下，應有救濟途徑，除於教師法規範教師得提起「申訴」外，亦得依訴願法規定直接提起訴願，訴願與申訴即為教師得選擇之救濟途徑，復得再提起行政訴訟，行政救濟與司法救濟均係權益受損教師得選擇之救濟途徑。

釋字第 382 號解釋，已如前述，不贅述。釋字第 462 號解釋文略以：「…各大學校、院、系（所）教師評審委員會關於教師升等評審之權限，係屬法律在特定範圍內授予公權力之行使，其對教師

升等通過與否之決定，與教育部學術審議委員會對教師升等資格所為之最後審定，於教師之資格等身分上之權益有重大影響，均應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分。受評審之教師於依教師法或訴願法用盡行政救濟途徑後，仍有不服者，自得依法提起行政訴訟，以符憲法保障人民訴訟權之意旨。」該號解釋針對教師升等事件具有對教師身分上權益重大影響，而肯認就該類事件，當事教師得提起行政訴訟以資救濟。關於「臺南縣政府教師成績考核案」，「有權利必又救濟」應被解釋為「實質有效的救濟途徑」。

臺南縣境內高等中學以下教師年終考核須送該縣府教育局審查，然該局確規定教育部所未規定，卻不利於該縣境內教師權益事項，即以「定型稿」方式退回超過總教師 90% 被評為「教育部公立高級中等以下學校教師成績考核辦法」規範第 4 條第 1 項第 1 款之審查案，將約束行政機關內部規範之辦法作何種解釋，本係基於職務行使需要而得為之。但本案牽涉者係教師與學校間之在學關係（經由我國司法院大法官解釋漸轉變為一般法律關係），而該府教育主管機關卻仍以特別權力關係思維去處理攸關教師權益事項，影響所及，侵害教師權益甚鉅。另教育部既為全國教育主管機關，未思積極任事，前揭辦法關於教師成績考核方式，涉及教師權益重大事項，竟以辦法定之，有違中央法規標準法相關規定，亦與法律保留原則不符。

「高雄市中正高中教師甄聘案」尚有平等權問題，倘中正高中前校長許○○就特定人員與教師甄選或聘用時，給予較他人為優惠之決定，對已經成為該校之教師言，不相同的審查標準面對相同資格者，或然形成不平等對待，有違憲法第 7 條平等權規範意旨，顯非依法行政，亦違法治國原則。

四、結論與建議

教育權或教育基本權在權利保障體系可分為國民教育與非國民教育，非國民教育或有為工作權目的和為權利個體是否能夠在學術自由環境獨立發展自我，更偏向對環境自由的依賴。監察院調查前揭案件，或有係國民教育體系下權利主體即學生權利受侵害，或有於教育權和行政行為交錯產生權益相衡情況，或有為維護學術自由而建立學術相關倫理制度等，均反映當下社會對教育權或對教育相關制度或行政所產生之問題。

從特別權力關係解構的過往教育體系，蛻變成今日強調開放、創新、多元與尊重不同文化，需要社會就其權利內涵之變遷有根本的認識，瞭解教育不僅係奠定基礎國民素質的途徑，更存在於社會各個學習與應用之處，提升整體國民素質，強化國民競爭力，揭示我國於國際上能見度，均需仰賴各種不同目的教育制度於正確道路運行，除劣提優，使我國益為富強。

第五章 環境資源

環境人權 (Environmental Human Rights)，又稱為「環境權」，是現代人權理論新興的概念，有別於第一、二代分別為消極與積極的個人人權，目前已被歸屬為第三代「共同人權」的範疇。

「環境人權」最基本的理念是源於環境乃「共有財、公共財」的自然權思想。所以共有者的其中一人，若沒有獲得其他共有者之同意，是無法獨占支配及利用，也沒有消耗及污損的權利。環境權不僅屬於個人，同時



環境資源乃公共財，不容破壞

也屬於全體國民。當個人的生命、財產等受到環境污染的損害時，當然有依法請求補償救濟的權利。然而也由於「環境人權」具「公共財」的性質，唯有每個人都盡到維護環境的責任時，自己本身、其他人及後代子孫才能繼續享有優良的生存環境。因此，人人有義務維持、促進環境永續發展；而環境的破壞者有如損害大家共同的財產，應由公權力裁罰，並對於環境受害者給予適當的補償。因此人民有要求政府公權力介入的權利，而政府則有義務制定相關政策及措施，除消極保護環境，使眾人免受環境破壞之惡果，還要積極促進並創造更佳的环境。

一、國際環境資源準則

(一)世界環境權宣言

「環境人權」的想法，最早可追溯到 1948 年聯合國通過的世界人權宣言第 3 條：「人人有權享有生命、自由和人身安全。」及第 22 至 27 條有關「經濟安全、社會福利、文化自由」等權利。1970 年國際社會科學評議會發表「東京宣言」，揭櫫「享受環境、維護自然資源之權利，為基本人權之一」，此一宣言揭開保障環境人權之序幕。1972 年聯合國於瑞典斯德哥爾摩所舉辦的第一屆人類環境會議上，通過「聯合國人類環境會議宣言」，以「個人權利」、「環境保護」、「公平正義」等三項基本要素做出以下宣示：「人類有權在可保持尊嚴和福祉的環境中，享有自由、安全及充足生活條件的基本權利；並且負有保護和改善這一代和將來世代環境的嚴肅責任」，奠定國際社會「環境權」的觀念，及環境問題是全人類的普遍認識。1987 年聯合國環境特別委員會提「共有的未來」報告書，發表「世界環境權宣言」，主張「享受良好地球環境之權利—環境權，與人民之任何基本權的地位一樣」。因此，「環境人權」在許多先進國家中逐漸發展成憲法保障之基本人權議題。

（二）經濟社會文化權利國際公約

「經濟社會文化權利國際公約」第 12 條要求本公約締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。為充分實現此種權利，政府必須為「改良環境及工業衛生之所有方面」採取必要之措施。

（三）公民與政治權利國際公約

「公民與政治權利國際公約」第 47 條提及：「本公約之解釋，不得損害所有民族充分與自由享受及利用其天然財富與資源之天賦權利。」此與「經濟社會文化權利國際公約」第 25 條規定

完全一致，意即所有人民享有自由處置其自然資源的權利，主權國家的政府或負責管理非自治和托管領土國家的政府，不得浪費原材料而損害有關人民的利益；或將自然資源的控制權轉讓給其他國家或外國公司，而不對這些人民的利益作出相應的賠償⁴⁴。

(四)重要國際環境公約

1972 年「聯合國人類環境會議宣言」要求「所有政府與人民，為維護與增進人類環境並為全人類與其子孫的福祉而共同努力。」強調國家「負有責任去保證在它們管轄或控制範圍內的活動，不會對其他國家或不在其管轄範圍內之區域的環境造成侵害」。由於地球並未如人類劃分國境般將自己分割，污染也無法止步於國境，許多環境問題並非一個國家能夠處理，必須全球一起面對，像是海洋污染及保育、溫室效應、酸雨等，1962 年「寂寞的春天」(Silent Spring, Rachel Carson) 及 1970 年「地球日」引發先進國家一系列的全球性環境運動，在國際法層級下的國際環境公約也陸續出現，目的就是為了讓世界各國能共同合作面對全球性環境問題。茲列舉重要的國際環境公約如下：

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

維也納公約 (1985)、蒙特婁議定書 (1987)：管制破壞臭氧

⁴⁴ 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 96 頁。

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

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

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

二、我國法制

(一)我國環境法令之依據與修整情形

總統府人權諮詢小組在 2003 年的「人權立國」系列研討會中，首次將「環境人權」列為討論議題，為我國在環境人權發展上的一大進步。為落實我國環境資源權，制定適用我國國情之新法與適時修改環境法令以達成管制目的是必須的。廣義的環境法令包含甚廣，包括環境、規劃資源分配與利用、國土規劃與土地資源、能源政策、自然保育法、災害防治等法令。我國環保法規主要建立在兩大法源：一是憲法增修條文第 10 條第 2 項：經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧；另為 91 年頒布施行之環境基本法：為提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展，以推動環境保護；內文包含國民、事業及各級政府應負責任與義務、環境保護理念建立、環境規劃與保護、防制與救濟、監督及獎懲等。

76 年頒布之「現階段環境保護政策綱領」與 87 年核定之「國家環境保護計劃」雖無「法」的位階與強制性，然對於政府施政有指導性質；其他與多數國民的生活息息相關的法令尚包括「環境影響評估法」、「空氣污染防制法」、「水污染防治法」、「廢棄物清理法」、「土壤及地下水污染整治法」、及「公害糾紛處理法」等，分屬不同之主管機關。為實現我國的永續發展、人類的永續生存，尚有「二十一世紀議程－中華民國永續發展策略綱領草案」，作為我國因應新世紀國際潮流的基本策略和行動指導方針。

(二)我國對國際環境公約之因應狀況

在履行國際環境公約方面，雖然礙於國際現實，我國難以實

際簽署、批准特定條約並完成締約程序；但仍直接制訂國內法，並將該國際條約的內容融入國內法中，以主動遵守相關國際公約之規範：

蒙特婁議定書：成立行政院國家永續發展委員會國際環保組因應，成員包括環保署、經濟部工業局、國際貿易局、財政部關稅總局、行政院農業委員會、外交部、國防部等單位。環保署並依據空氣污染防制法第 30 條第 2 項之授權，制訂「蒙特婁議定書列管化學物質管理辦法」、「氟氯烴消費量管理辦法」、「溴化甲烷管理辦法」等法規命令。

巴塞爾公約：環保署制訂「有害事業廢棄物輸入輸出管理方案」，修正「廢棄物輸入輸出過境轉口管理辦法」；94 年並依據巴塞爾公約與日本完成簽定雙邊協定「亞東關係協會與財團法人交流協會間關於控制有害廢棄物越境轉移及其處置協定」。

聯合國氣候變化綱要公約與京都議定書：環保署擬訂「溫室氣體減量法」草案，目前尚在立法院審議之中；能源管理法、再生能源發展條例（草案），已達成內國法化程度。

生物多樣性公約：91 年行政院永續發展委員會通過「生物多樣性行動計畫」。

斯德哥爾摩公約：環保署制訂「毒性化學物質管理法」與「環境用藥管理法」、農委會修訂「農藥管理法」，規範毒性化學物質之使用，環保署另制定「持久性有機污染物斯德哥爾摩公約國家實施計畫」，做為國內推動工作之具體依據。

三、我國環境資源評析

依據行政院環保署之統計，我國公害陳情案件由民國 79 年的 5 萬餘件，至 97 年已增加至 16 萬件餘，此數據這不僅點出不斷增加之污染源對環境帶來負荷及壓力，也顯示民眾在環境議題上的識覺程度。97、98 年監察院調查案件中，與環境人權相關之案件內容主要涉及廢棄物處理、天然災害、空氣污染、水污染、國土保育與開發等，其中廢棄物處理、水污染、國土保育與開發相關案件多數又與政府執行「環境影響評估法」之成效有關。「環境影響評估法」於民國 83 年 12 月 30 日公布實施。由於開發行為的環境影響評估被認為是協調發展與環境保護的重要手段，透過環境影響評估程序的把關，可避免為了追求開發利益而造成嚴重的環境破壞。其納入公眾參與的程序設計，亦創造了民眾參與環境決策的管道。因此政府執行環境評估雖受到民眾質疑，但也顯示環評機制逐漸受到民眾重視。以下就 97、98 年度監察院調查案件，綜合評析我國環境資源權之現況如下：

(一)廢棄物處理有待改善

由監察院 97 年至 98 年調查案件發現，我國對廢棄物處理仍有許多不當之處，列舉如下：

1、廢棄物處理設施之審查品質及公信力不彰

據民眾陳訴：永揚、南盛隆等環保公司申請於台南縣東山鄉嶺南村內設置廢棄物掩埋場，台南縣環境保護局不顧地方民意及環境影響評估程序，率予核准其申請，涉有違失。

復據民眾陳訴：嘉義縣政府核准瑞倉環保股份有限公司及律潔環保股份有限公司，於該縣水上鄉義興村設立事業廢棄物掩埋

場；暨嘉義地區醫療廢棄物共同處理委員會於該縣水上鄉番子寮設立之醫療廢棄物焚化爐，設備老舊簡陋，環保單位未予取締，均涉有違失。

又據民眾陳訴：新竹縣政府核准綠洲科技有限公司在水源水質水量保護區內設立污泥處理廠，涉有未依規定辦理。

監察院的調查

在監察院調查上述三案中^{45 46 47}，發現各地方主管機關雖依「開發行為環境影響評估作業準則」、「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」、「自來水法」、「自來水法臺灣省施行細則」、「廢棄物清理法」、「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」等法辦理，然在審查品質、審查公信力、確實執行環境影響評估監督追蹤考核及周邊農地農產之規劃上，仍有待改善。

此外，為減少公害糾紛，環保署則在下列數點有需協同各中央及地方主管機關進行改進之處：1、預防業者規避環評：環境影響評估之執行範圍、標準、作業程序之檢討修正。2、尊重民意：開發單位舉行民意調查、說明會之法制規範的落實、公害糾紛處理人才之培育等。3、環保事業民營化之推展：業者專業能力、守法意願與形象之提升、「環境保護協定」簽署之輔導等。

評析

監察院調查上述案件並請相關機關檢討改進後，永揚、南盛隆案已由開發單位、當地居民及相關機關團體研商，決議循「專家會議」機制解決爭議，並召開環評大會。瑞倉、律潔案則由嘉

⁴⁵ 永揚、南盛隆案詳見監察院(派查文號：0970800131)調查報告。

⁴⁶ 瑞倉、律潔案詳見監察院(派查文號：0970800323)調查報告。

⁴⁷ 綠洲案詳見監察院(派查文號：0970800187)調查報告。

義縣政府加強輔導鄉公所與業者簽訂環境保護協定，以遏止公害發生，並成立公害糾紛處理委員會供當事人申請調處。綠洲案則依水利署函，由新竹縣政府請綠洲公司儘速遷移污泥處理廠。

環保署已針對上述案件完成修法，規範設置廢棄物處理設施皆應實施環評，並研議擬訂「廢棄物廠場開發相關規則」。另為減低居民抗爭帶來之減損，亦於「公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法修正草案」中，研擬增列處理機構或清理機構申請同意設置文件階段時應檢附公害糾紛預防計畫，使業者預先妥為規劃公害糾紛因應措施。

2、廢棄物不當棄置之取締查處機制薄弱

據訴：基隆市政府環保局對於臺灣肥料股份有限公司基隆廠所含大批高濃度砷土壤，未善盡監督之責，竟核准其委由不肖業者違法處理，並運送至幸福水泥股份有限公司東澳廠廠區堆置，相關主管機關涉有違失。

另據報載：台南縣沿海與山區鄉鎮，自 97 年 6 月起屢遭不肖人士傾倒事業廢棄物，造成土地污染及影響居民健康；另高雄縣鳥松鄉中正路○號亦遭堆置大量鋁廢料，台南縣政府及高雄縣政府相關主管機關有無未主動查辦、怠忽職責，並將清除責任推由土地所有人承擔。

監察院的調查

監察院調查⁴⁸基隆市環保局對於臺灣肥料股份有限公司基隆廠所含大批高濃度砷土壤，是否有未善盡監督之責，核准其運送至幸福水泥股份有限公司東澳廠廠區堆置案中，發現基隆市政府

⁴⁸ 詳見監察院(派查文號：0980800947)調查報告。

環境保護局本於職責，針對臺灣肥料股份有限公司基隆二廠土壤污染整治過程主動進行土壤污染調查及檢測工作，並定期召開監督會議及執行現場巡查，而離場勾稽等管制程序及作法亦比照廢棄物清理法規定辦理，並督促台肥公司進行本案污染場址之整治工作，努力履行監督責任。由於污染是否妥善控制及整治，關係當地民眾生命、居家財產安全，監察院仍提醒應依法嚴格監督，以維護當地居民健康及生活環境品質。

台南縣沿海與山區鄉鎮自 97 年 6 月起屢遭不肖人士傾倒事業廢棄物，恐造成土地污染及影響居民健康；另高雄縣鳥松鄉中正路○號亦遭堆置大量鋁廢料。監察院認為⁴⁹相關主管機關未主動查辦、怠忽職責，而將清除責任推由土地所有人承擔等情，實屬不妥，故監察院糾正主管機關。

評析

綜上調查案，監察院發現有關非法棄置事業廢棄物之跨縣市查處機制尚屬薄弱，非法業者越區、跨縣市非法棄置以規避查緝之情事衍生各縣市環保機關查處污染源及責任業者之難度，環保署宜統籌加強跨縣市查處機制，有效遏止非法及維護環境品質。另廢棄物清理法第 71 條所稱有關土地管理人、所有人及使用人「容許或重大過失」之要件或認定標準不明確，爰建議廢棄物清理法之中央主管機關環保署宜統一釋明，以利地方環保機關遵循及維護人民權益。

由上開案例看出，地方政府之監督查核機制與危機處理機制不足，往往主管縣市政府環保局未能及時查察事業廢棄物處理流向，遏止非法堆置；或未能積極查處違法棄置事業廢棄物案件之污

⁴⁹ 詳見監察院(派查文號：0970800149)調查報告。

染行為人及責任業者，另將清除責任責由土地管理人或所有人承擔，卻未能即時處置遭棄置之有害事業廢棄物，宜確實檢討改進。

上開案件經監察院糾正後，台南縣政府及高雄縣政府環保局分別就轄內事業廢棄物進行處置，並釐清清理、改善費用之負擔者；行政院環保署則函釋廢棄物清理法第 71 條，並隨函檢送司法機關之相關判例 7 案，供地方環保機關參考。

(二)天然災害

依據內政部消防署所發表之「臺灣地區天然災害損失統計」，臺灣自民國 47 年至今所發生 283 件天然災害中，有 201 件來自颱風，為威脅臺灣地區最嚴重的一種天然災害。我國固有山坡地、風景區過度開發破壞水土保持、都市雨水下水道建置及疏浚不足等現象，加以近年來地球暖化造成全球性氣候異常，颱風來襲所伴隨之驚人雨量，往往造成人員之重大傷亡、地方基礎設施的破壞，以及數以億計之經濟損失。颱風造成嚴重災情，河川、水庫、下水道整治成效不彰是一大原因，而近期的卡玫基、辛樂克、莫拉克等颱風充分暴露出臺灣山林保育、治水防洪、抽水站與下水道維護等基礎建設更需要做縝密的規劃與徹底的執行。

1、天災預防機制未整合落實

我國自 95 年起執行 8 年計新台幣 1,160 億元「易淹水地區水患治理計畫」，但 97 年 7 月 17 日輕度颱風卡玫基襲台，仍造成 34 人死傷及失蹤，農業損失逾 10 億元。

監察院的調查

監察院調查⁵⁰相關機關在防洪治水之規劃、經費編列、執行

⁵⁰ 詳見監察院(派查文號：0970800023)調查報告。

效率、颱風預報及雨量預測等，發現存在重大問題。例如相關主管機關係採分工治理方式，未以流域觀念統合水患治理事權，不僅事權分散，且欠缺高層級之跨部會水患治理規劃、統籌及協調單位，致使各主管機關各行其政，水患治理資源難有效整合。另設立下水道專責機關之層級過低，且以任務編組之臨編單位統籌全國下水道建設及管理業務。而相關機關未能以流域整體規劃治理觀念適時調整相關預算，同步進行中央管河川及排水之疏濬治理工程、農田排水改善工程，河川上游水土保持與治山防災亦不確實，且執行進度多有落後，使得「易淹水地區水患治理計畫」未能落實。

評析

水利單位層級過低、執行水患治理工作之編制員額不足或人力調配運用狀況未盡合理，致成水患治理推動執行掣肘；雨水下水道疏於維護管理、排水系統規劃施工不當、颱風災後復建工程進度落後、都市化過程未考量逕流增加及滯洪空間減少，這些問題均值得相關機關重視，並加以解決。

2、災害應變處置體制混淆不清

莫拉克八八水災後之災民遺體安置、災區廢棄物清理及防疫等工作，相關單位有無善盡職責，各界均很關心。於是，監察院進行莫拉克八八水災專案調查。



監察委員接受小林村代表針對八八水災案之陳情

監察院的調查

儘管卡玫基颱風重創臺灣，監察院亦曾對相關機關之缺失提出糾正案，然而政府並未學到教訓。莫拉克颱風造成嚴重災情，為監察院委員指為「天災但也是人禍」，並觸發監察院成立跨委員會調查小組，展開對於基礎建設、防災、救災體系與災區重建的一連串調查⁵¹。

評析

儘管監察院肯定行政院衛生署和地方政府勇於任事，落實防疫控管；內政部營建署、環保署、國軍和地方政府於風災過後善盡職責，清除災區污泥廢棄物，使災區及早恢復正常原貌；嘉義縣政府平時落實防災演訓，風災期間應變處置得宜，災情損失相對輕微。但仍有下列問題，應予改善：1、災害應變處置及指揮權責紊亂：政府未依災害防救法所建置的體制運作，指揮架構不清，業務權責混淆，有必要釐清並建置一元化指揮體系。2、未確實辦理河川治理與橋梁、省道保護：現有巡查機制無法完全預測災害時破壞潛勢，據以落實辦理封路、封橋作業。3、地方政府暨其下鄉鎮公所未落實土石流防災規劃及演練工作。

此外針對颱風後水源汙濁，導致民眾無水可用等情形，監察院亦對相關主管單位未整體規劃水源開發工作、就現有供水資源合理分配管理等情事函請檢討改進。

(三)空氣污染－環保法令與避難演練疏於落實

據報載：高雄縣大寮鄉潮寮國中、國小受鄰近大發工業區工

⁵¹ 詳見監察院(派查文號：0980800881)調查報告。

廠排放不明氣體影響，致多名師生身體不適送醫。

監察院的調查

近年來我國發生最大之空氣污染事件莫過於高雄縣大寮鄉潮寮國中、國小自 97 年 12 月 1 日至 29 日遭鄰近之大發工業區工



監察委員赴高雄縣大寮鄉瞭解污染情況

廠相繼排放 5 次不明氣體影響，致二校師生、員工計 142 人因身體不適送醫，並被迫遷校上課。

監察院針對主管機關除遲未查獲污染源，緊急應變亦有疏漏不足，引發民眾強烈抗爭，並招致媒體大幅報導及朝野政黨輪番抨擊，進行調查⁵²，發現地方政府暨其下環境保護局分別負有環境保護法令、公害糾紛處理法等地方主管機關暨自治團體及執行機關之責，卻疏於落實執行，平時除疏於緊急應變演練，亦未能切實稽查及妥為輔導，致警覺性、機動性及整備性不足。此外，地方政府暨其下教育處及其所屬潮寮國中、國小平時疏於選定避難處所及適時演練，致未能從容應變，遲延完成移校上課事宜，復未落實校園災害事件通報規定，致生通報遲緩及錯誤。另大發工業區服務中心怠未依規定緊急通報及應變，其上級經濟部工業局疏於督導，亦有違失。

評析

⁵² 詳見監察院(派查文號：0980800005)調查報告。

根據憲法增修條文第 10 條第 2 項：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，而排放氣體致人受傷係違反空氣污染防治法及刑法業務過失傷害、公共危險罪等，針對查獲污染源不僅是憲法保障環境權、教育權之示範，也是保障人民免於恐懼不安的最後一道防線。然由於不明氣體瞬間即逝、氣象條件暨污染源與受體間傳播途徑詭異多變、監測儀器普及性暨偵測有其極限、具有相似污染物成分之工廠所在多有、以及產生類似健康效應之化學物質繁多，難以從受害師生症狀回溯認定污染源等甚多條件限制，緝得禍首有其困難度，肇致調查過程與民眾期待及社會觀感產生落差，引發居民抗爭。

行政院環保署設置「空污查證小組」及「健康影響評估小組」兩小組，並在公害事件上舉出「舉證責任反轉」之法理，使本案得以順利進入公糾法之法定處理程序，足堪肯定；惟目前我國相關法制並尚未完善，為利於後續類同案件之依循，宜針對相關制度、措施進行法制化。

本案經監察院調查後，高雄縣政府環境保護局已派員排班監控，並以空污監測儀器持續駐點監測。經統計，位於該轄美濃、仁武、大寮、林園等 4 座空氣品質測站監測數據，與去年同期相較，改善幅度已達 69%，但相關主管機關仍應將本案視為全盤改善之有利契機，針對前述缺失衍生之全國共通性空污查



監察委員赴高雄縣大寮鄉聽取民眾意見

證配套措施、老舊工業區更新及公糾處理制度相關問題通盤檢討後，切實研議相關改善措施並落實執行。

(四)水污染－環境評估與河川巡防作業未臻完備

據民眾陳訴：行政院環境保護署、經濟部水利署第二河川局、桃園縣政府及新竹縣政府等相關主管機關，對中華映管股份有限公司及友達光電股份有限公司等工廠違法排放廢（污）水，未有相關查處措施，致霄裡溪灌溉及飲用水源等受到嚴重污染。

監察院的調查

監察院所受理調查關於水資源之案件，以民眾質疑各類工廠之設置影響飲用水與灌溉用水品質為主，除已於「廢棄物處理」一節述及之台南縣政府核准永揚、南盛隆等環保公司於台南縣東山鄉嶺南村內設置廢棄物掩埋場、新竹縣政府核准綠洲科技有限公司在水源水質水量保護區內設立污泥處理廠兩案之外，監察院另調查行政院環境保護署、經濟部水利署第二河川局、桃園縣政府及新竹縣政府對中華映管股份有限公司及友達光電股份有限公司等工廠違法排放廢（污）水，而桃園縣政府環境保護局未詳查本案兩廠環境影響評估審查結論，擅予核准其放流水排入霄裡溪；另經濟部水利署第二河川局怠未依法巡查，致本案兩廠將廢水排入霄裡溪多年餘，始要求其等申請排放許可，致霄裡溪灌溉及飲用水源等受到嚴重污染。本案經監察院調查⁵³後，糾正相關主管機關。

評析

⁵³ 詳見監察院(派查文號：0970800160)調查報告。

水污染來源包括天然的污染源及人為的污染源，天然的污染源一般指市鎮暴雨逕流等；人為的污染源則來自人類各種活動及開發所產生者，包括市鎮污水、工業廢水、畜牧廢水、農業污染、礦場廢水及垃圾滲出水等。上述污染源中以市鎮污水、工業廢水及農業污染最為重要。

監察院調查後，桃園縣政府環保局已要求涉屬環評之申請案件應檢附環評書件資料，並與申請現況作對照表供審查，同時協請環評審查暨監督機關聯合審查，建立跨科室或跨機關聯合稽核機制。水利署則督促第二河川局加強相關河川巡防作業，以防止不法行為發生。環保署為使環評審查程序更臻完備及避免相關案例再發生，除研修「開發行為環境影響評估作業準則」，並強化環評審查案件之後續監督工作，期能及時掌握開發情形並督促開發單位落實執行環評承諾及內容。

(五)國土保育與開發

1、造林政策與審查/執行機制未配套整合

據民眾陳訴，行政院農業委員會等政府機關依「獎勵輔導造林辦法」推動造林政策，惟「花蓮瑞穗林道沿線及苗栗縣造橋鄉豐湖村、通宵鎮福龍里及通宵鎮圳頭等地」為執行造林工作，卻大舉伐木；此種伐大樹、種小苗之行徑，不符合國土保安、生態保育及減碳目標。

監察院的調查

森林法第 48 條規定：「為獎勵私人、原住民族或團體造林，主管機關免費供應種苗、發給獎勵金、長期低利貸款或其他方式予以輔導獎勵，其辦法由中央主管機關會同中央原住民族主管機

關定之。」民國 97 年 9 月 5 日行政院農委會依上開規定，會同行政院原民會會銜公告「獎勵輔導造林辦法」，對符合獎勵輔導造林對象，發給造林獎勵金、免費供應種苗及長期低利貸款；經農委會林務局統計，97~98 年度各主管機關受理申請案件總計 756 件，實際核准案件計 537 件，平均核准率約 71%。然農委會林務局訂定「獎勵輔導造林辦法」之過程，未能加強宣導溝通，以致環保、生態等社會公益團體之意見，無法充分表達參與，導致該局辦理花蓮瑞穗林道國有林租地造林及國有林疏伐作業，均引發質疑；又執行該辦法時因未能落實輔導及檢測，造成苗栗縣林農砍大樹、噴除草劑、種小樹。本案經監察院調查⁵⁴後，糾正相關主管機關。

評析

由於全球土地利用頻繁，林地快速消失，土地沙漠化，加以全球工業化，加速消耗石化燃料，致全球環境變遷日益嚴重，且生物多樣性日益喪失。而森林除提供木材需求、水源涵養及國土保安外，更具有碳吸存之功能及維持生態穩定之角色，故日愈受到全世界高度重視，我國當然不能自外於全球之運作。「獎勵輔導造林辦法」之訂定目的，係為發揮林地之國土保安及水源涵養功能，增加森林碳吸存量，厚植森林資源及減輕天然災害，故由國家公務預算介入，協助照顧經營森林，希能維持森林的自然運作。然執行過程卻發生砍大樹、噴除草劑、種小樹之偏差情事，再加以國土保育、環保減碳觀點出現，促使我們必須思考，怎樣的森林才是好的森林，土地要如何利用才是最好的形式。

⁵⁴ 詳見監察院(派查文號：0980800994)調查報告。

監察院調查後，農委會業已督促各林業主管機關儘速輔導土地所有權人導正行為，並落實以下現場執行工作：(1)為避免傷害生態環境，將要求農民不可大面積整地、噴除草劑，以及原有天然次生林應予保留，不可砍伐；(2)以因地制宜之作業方式進行造林，留存具生態價值林木；(3)樹種選擇以原生及適地適木為原則，以增加成活率；(4)有造林成活率不足之情形，積極輔導農民儘速補植。農委會會林務局則完成「許可獎勵造林審查要點」(草案)，訂定實施造林需要之林地條件及狀況，以供各主管機關現勘後作成准駁之依據，申請造林土地達一定面積以上者，主管機關應成立諮詢小組，辦理現勘，製作審查表，並斟酌其決議，作成處分，以避免執行發生偏差。另外，農委會林務局亦參考屏東縣政府「屏東縣原住民保留地限制林木伐採實施計畫」及原民會「原住民保留地森林保育實施要點」，初步擬定「限伐補償方案」(草案)，依環境敏感地區限伐區位之敏感程度及國土保安之重要性，提出環境敏感區位方案，分別分析不同方案之限伐面積與補償金額，做為未來補償計畫政策決策參據；另將屆滿造林獎勵年限之林地納入限伐補償執行，杜絕砍大樹種小樹情形發生。

2、公共建設之環境影響評估未臻確實

據基隆市台灣頭文化協會等陳訴，台電公司辦理「深澳發電廠更新擴建計畫」似違反「開發行為環境影響評估作業準則」第10-1條規定，製作不實之環評說明書；另有濫用國家資源及使用不正當方法，製造民意支持之假象等情，均涉有違失。

監察院的調查

「開發行為環境影響評估作業準則」第10條之1規定：「開

發單位於作成說明書前，應公開邀請當地居民或有關團體舉行會議…。開發單位除依前項辦理外，得視需要再舉行公聽會、協調會、討論會、公開展覽計畫內容或其他適當方式供民眾參與表達意見。」監察院調查⁵⁵發現，台電公司於 93 年間辦理之「深澳電廠更新擴建計畫」相關溝通說明活動，不符法定「公開邀請」、「舉行會議」之意旨，亦未及時於環境影響說明書中補正，核有違失；而行政院環境保護署未能依上開作業準則規定，確實審查「深澳電廠更新擴建計畫環境影響說明書」溝通說明會辦理情形，致引發反對聲浪，徒增政府困擾，亦有疏失，爰依法提案糾正。此外，並函請行政院秉持凍結或控管該計畫 97 及 98 年度預算之一貫態度及立場，於台電公司未達該院函示要求前，繼續凍結或控管其 99 年度預算編列及使用情形；經濟部嚴格督導台電公司，切實按照行政院函示辦理，不容有任何偷渡的違法開發行為；行政院環境保護署依環境影響評估法嚴格監督該擴建計畫後續開發行為之相關環評事宜。

評析

本案經監察院調查後，行政院業督導所屬進行檢討改進措施，包括：(1)台電公司日後對於其他計畫當確實遵照環境影響評估公開說明會作業要點之規定，公開邀請當地居民或有關團體舉行會議，並備妥完整書件紀錄以供查驗；(2)環保署針對「深澳電廠更新擴建計畫」倘有目的事業主管機關核發開發許可後逾 3 年未實施開發之情形，將要求台電公司依環境影響評估法第 16 條之 1 規定，提出環境現況差異分析及對策檢討報告送審，且於審

⁵⁵ 詳見監察院(派查文號：0980800184)調查報告。

查完成前不得實施開發行為。此外，行政院並督促台電公司確依該院 98 年 5 月 14 日函示「深澳電廠更新擴建計畫」之預算動支原則支應經費，而台電公司原編列前揭計畫 99 年度之預算為新台幣 11 億餘元，該院所屬經濟部經檢討後予以刪減 8 億餘元，改列為 3 億 8 千餘萬元。

本院調查開發單位未確實依法執行環境影響評估，因而引發民怨之重要案件尚包括本章前述永揚、南盛隆案等。為提供民眾管道參與開發行為環境影響評估作業或審查，近來環保署修訂相關環境影響評估法規，有關公開說明會或公聽會辦理程序，於「環境影響評估法施行細則」中已有相關規定，而為使規範更明確，落實資訊公開及民眾參與原則，環保署並訂定「環境影響評估公開說明會要點」及「公聽會作業要點」，於 98 年 6 月 11 日起生效。開發單位依「開發行為環境影響評估作業準則」第 10 條之 1 舉行之會議，雖無相關辦理程序規定，但考量立法意旨是加強民眾參與，將比照適用「環境影響評估公開說明會要點」之相關規定。

四、結論與建議

臺灣在過去半世紀與許多先進國家一樣，皆以經濟成長優先為由而犧牲掉環境，如今因為資源的過度濫用與對環境保護的疏忽造成了許多負面效應。上述五個面向以及監察院所調查個案僅為冰山一角，威脅全人類的生存之全球性環境問題如全球氣候異常、臭氧層破壞、溫室效應、酸雨等問題更是人類的未來發展最大的隱憂。為達到「經濟社會文化權利國際公約」保障環境人權之目標，政府應在改良環境及工業衛生之所有方面，制定相關政策及措施以保護環境，進而創造更佳的环境；而身為地球上的每一份子，皆有義務維持、促進環境永續發展。

為進一步發展我國環境人權，並保護這一代和將來世世代代的環境，謹提以下建議：

- (一)政府應強化自身與一般社會大眾對於環境人權之認知，確保環境人權受到廣泛重視：99年5月立法院三讀通過「環境教育法」並將於一年後生效。依該法雖課以政府制定國家環境教育綱領、培育與考選環境教育人員、設計環境教育課程等諸多作為，但政府更應強化各級機關與學術界對於環境人權之研究，周延配套措施，透過教育與政令宣導灌輸社會大眾正確的環境保護觀念，以求徹底實踐。
- (二)倡導永續發展之權利義務觀，積極追求經濟發展與生態永續發展之平衡：環境人權既包含現存人們的環境權利，也強調當代人類對於未來世代人類環境維護之義務。政府與民眾宜攜手從改變不斷擷取資源與破壞自然生態的消費型態與生活方式開始，展開對於永續性的追求。
- (三)建立環境保育與永續發展相關政策統籌協調機制：臺灣國土地環境資源的管理職掌，分屬於經濟部、教育部、內政部環保署、農委會、營建署、觀光局等八個部會，所牽涉的法令規範甚多。現行制度下各目的事業主管機關依其職權制定法規，然經常發生抵觸或競爭等情事，亟待加速行政組織改革，統籌協調，建立共識。

第六章 社會保障

社會權（social rights）乃人民自國家獲取社會保障之基本權利，其概念可溯及 1789 年法國大革命之「人權宣言」（Declaration of the Rights of Man and of the Citizen）揭櫫之自由、平等、博愛價值，以及法國「雅各賓憲法」⁵⁶（Acte constitutionnel）以社會全體成員之生存保障優先於一切之前提下，強調失業者、喪失工作能力者及貧困弱勢等生存權益之積極保障⁵⁷。1919 年德國「威瑪憲法」（Weimarer Verfassung）首度在憲法臚列並明文保障教育、工作、勞動保護、住宅、失業救濟、社會扶助等多項基本社會權利。此後，社會權條文開始廣泛地在各國憲法裡出現，其發展除基於弱勢保護的人道精神實踐外，亦有消除階級對立、貧富不均與社會不平等之特性。

一、國際社會保障準則

（一）國際勞工組織積極推動社會保障相關公約

成立於 1919 年的國際勞工組織（ILO）為積極推動社會安全，制定了 1927 年第 24 號「疾病保險公約」、1933 年第 35 號至第 40 號有關「老年保險」、「殘廢保險」、「遺屬保險」等社會安全公約。1944 年的費城宣言則強調更為廣泛的「社會安全」、「醫療照護」、「勞工的安全衛生」、「兒童與母性的保護」以及「教育與就業機會均等」；至 1952 年以第 102 號社會安全最低基準公約（Social Security Minimum Standard）促進各國逐步實現社會安全的預定目標，更說明該組織對於社會安全制度的重視。

⁵⁶ 1793 年 7 月 24 日制定。

⁵⁷ Marshall & Bottomore, 1992; Lampert, 1992:8。

(二)大西洋憲章與世界人權宣言

二次世界大戰期間之「大西洋憲章」(1941)揭示了免於恐懼與免於匱乏的自由，同時也將勞動條件之提升、經濟發展及社會安全列為憲章的主要內容。其後聯合國在 1948 年發表之世界人權宣言(又稱國際人權法案)第 22 條中，明文規定「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 23 條第 1 項「人人有權工作，自由選擇職業、並受公正和合適的工作條件並享受免於失業的保障」、同條第 3 項「每一個工作的人，有權享受公正和合適的報酬，保證使他本人和家屬有一個符合人的尊嚴的生活條件，必要時並輔以其他方式的社會保障」，即對「一般人的社會服務」、「特定人的社會扶助」加以規定。另第 25 條第 1 項「人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福利所需的生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療和必要的社會服務；在遭到失業、疾病、殘廢、守寡、衰老或在其他不能控制的情況下喪失謀生能力時，有權享受保障」、同第 2 項「母親和兒童有權享受特別照顧和協助。一切兒童，無論婚生或非婚生，都應享受同樣的社會保護」。此不但列舉人民享受基本生活保障的權利，並對兒童與母性提出特別的保護看法。

(三)經濟社會文化權利國際公約

為進一步落實世界人權宣言的精神，聯合國於 1966 年通過「經濟社會文化權利國際公約」，並於 1976 年生效。該公約第 9 條承認「人人有權享受社會保障，包括社會保險」；第 10 條第 2 項則列舉對家庭之保障及援助措施；而第 11 條除重申每個人及

其家庭獲得合適生活水準之權利外，並進一步就「免於飢餓」的基本權利規定相關措施。近期的聯合國千禧年宣言除再次重申人權，更強調公民與政治、經濟社會與文化權利。在具體的目標上，則特別強調貧窮的消滅，兒童的保障及工作機會的給予。

這些宣言和公約肯認每個人都應享有健康、工作、經濟安全、失業救濟、勞動保護、社會扶助、適當休憩、適當居住環境等基本權利，並視其為放諸四海皆準之普世人權。

二、我國法制

各國對社會保障的定義不一，內容分類也有所差異。憲法第 13 章第 4 節以社會安全為名，於第 152 條「就業促進」、第 153 條「保護勞工、農民、婦女兒童」、第 155 條「社會保險與社會扶助」、第 156 條「母性及兒童福利」及 157 條「公醫制度」，皆與社會安全制度具有密切關連。憲法增修條文第 10 條第 5 項「全民健康保險」、第 7 項「身心障礙者之保險與就醫、無障礙環境之建構、教育訓練與就業輔導及生活維護與救助」、第 8 項「社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作」、第 9 項「軍人退役後之就學、就業、就醫、就養」、第 12 項「原住民族之地位及政治參與，其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及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 節的內容。

近年來大法官會議也針對社會保障做出許多的解釋，大法官會議之釋字第 246 號即訴諸憲法第 13 章第 4 節，釋字第 279 號、第 398 號、第 472 號解釋分別是第一個就勞工保險、農保、全民健保所做成的解釋；釋字第 472 號、第 571 號解釋與憲法第 155 條規定之扶助與救濟有關；釋字第 189 號、第 578 號則針對勞工

退休金制度做出解釋。觀諸釋憲實務，大法官會議已有增加援引國際規範之趨勢。有關家庭暴力之釋字第 372 號解釋在解釋理由書中援引人權宣言，分別與羈押權、公用事業損害賠償、判例援用有關之釋字第 392 號、第 428 號及第 582 號解釋中甚且援引 1953 年生效之歐洲人權及基本自由保障公約、1976 年生效之公民及政治權利國際公約、1978 年生效之美洲人權公約等，足見國際公約已經是大法官會議所肯認的一般法則。

政府為健全社會保障措施，陸續提出「民生主義現階段社會政策」（民國 54 年）、「現階段社會建設綱領」（民國 58 年）、「社會福利政策綱領」（民國 83 年）、「社會福利政策綱領（修正版）」（民國 93 年）等政策主張。參酌國際慣例多以社會保險、社會救助、社會服務、醫療保健、就業服務、社會住宅，以及教育為社會政策之主要內容，社會福利政策綱領（修正版）以社會保險與津貼、社會救助、福利服務、就業安全、社會住宅與社區營造、健康與醫療照護等六大項目為內涵。而以社會保險為主，社會救助及社會津貼為輔的互補建構模式，來進行制度推動，除先後開辦軍人保險、勞工保險、公務人員保險、農民保險、全民健康保險、國民年金保險及勞保年金制，在法令方面，更陸續制定並修正兒童福利法、老人福利法、少年福利法、身心障礙者保護法、社會救助法、全民健保法、就業保險法、職業災害勞工保護法、犯罪被害人保護法、兒童與少年福利法、老農福利津貼暫行條例、敬老福利津貼暫行條例、原住民敬老福利津貼暫行條例等法律並據以實施。惟部分法規仍互有重複、不足或欠缺整合之現象，對於社會福利之基本方針、中央與地方之權限劃分、社會福利體制之實施原則、社會福利經費、社會福利專業人力等仍欠缺具體規範。因此，政府已研訂「社會福利基本法」，作為社會保障之準據。

三、我國社會保障評析

監察院將人權保障案件依案件性質分成社會保險（包括失業保險、國民年金、全民健保）、弱勢族群之保護（包括農民、身心障礙者、原住民、新移民如外籍配偶與大陸配偶、童工、女工等之保護）、社會安全、社會福利、退休年金、失業津貼、職業災害補償等。惟對於弱勢族群之保護將在「特定身分者人權」一冊中有所闡述，本節謹就監察院調查之代表性案件，自社會保險、失業者、低收入戶與弱勢學生之社會救助、社會福利資源之分配等角度，檢視我國社會保障之現況如下：

（一）社會保險制度宜保障經濟弱勢，積極提供扶助救濟

據民眾陳訴：中央健康保險局涉嫌違反大法官會議釋字第472號解釋之意旨，對於無力繳納保費者未給予適當救助，卻施以拒絕給付，涉有違失。

監察院的調查

監察院為查明行政院衛生署中央健康保險局有無依據大法官會議釋字第472號解釋之意旨，對於無力繳納保費者給予適當救助，以全民健保制度對於經濟弱勢民眾保費之補助及紓困措施、醫療保障之措施為重點，進行調查⁵⁸。監察院認為健保局應促所屬業務組主動積極協助經濟困難而欠費之民眾獲知有關資訊、協助解決其欠費等問題，以落實相關法令對無力繳納保險費者應給予適當救助之釋憲意旨；另宜評估對經濟弱勢民眾健保費補助或緊急醫療措施宣導之成效，並妥謀改進之道。

⁵⁸ 詳見監察院(派查文號：0980800911)調查報告。

評析

司法院釋字第 472 號解釋著有明文：對於無力繳納保費者，國家應給予適當之救助，不得逕行拒絕給付，以符憲法推行全民健康保險，保障老弱殘廢、無力生活人民之旨趣；又全民健康保險法暨有關法規已訂有給予適當救助之法源，惟健保局執行上對於欠費民眾不問原因一律鎖卡之作法，不符憲法及司法院釋字第 472 號解釋之精神。

監察院調查後，健保局除增訂健保法第 87 條之 1 至 5，對符合經濟困難及經濟特殊困難者，於符合經濟困難期間，排除暫行拒絕給付，並給予紓困基金貸款。另提出健保法第 35 條修正草案，對於未繳清健保費者，經調查及輔導後屬有能力繳納，而拒不繳納者始得暫行停止保險給付，更具體落實司法院釋字第 472 號解釋之精神。此外，該局參與研討內政部刻正研修中之社會救助法草案，積極建議將中低收入戶（即所謂低收入之邊緣戶）增列為健保費補助之對象，並配合各縣（市）社政單位相互通報，發掘潛在弱勢民眾納入健保醫療給付照護體系。

為積極協助欠費之經濟弱勢民眾，適時獲得有關健保費補助或緊急醫療措施之資訊及協助，健保局除於 99 年 4 月將欠費暫行拒絕給付且屬經濟相對弱勢者名單，主動洽請各縣市政府共同合作，對其提供必要之扶助與救濟，期能排除其就醫障礙；並加強弱勢健保協助措施之宣導，強化與縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所及關懷弱勢團體之聯繫。

（二）社會救助制度應予整合

97 至 98 年監察院針對失業者、弱勢族群之權益進行瞭解，相關個案如下：

1、政府對失業者之就業促進對策，未能妥適規劃與執行

民國 97 年間由於美國次級房貸風暴引發全球金融海嘯，衝擊國民之就業機會，造成我國失業率飆升，雖然政府推動相關促進就業因應措施，98 年 7 月至 9 月間失業率仍衝破 6%，超越香港、韓國、日本、新加坡等亞洲先進國家。

監察院的調查

(請詳本冊第二章工作權第三節)

2、政府對低收入戶之救助措施與預算編列，未符社會實況與法令精神

近年由於社會快速變遷，家庭功能嚴重萎縮，貧富差距日益擴大，加以全球金融風暴，連帶衝擊國民之就業機會及所得水準，使經濟弱勢家庭之生存岌岌可危。

監察院的調查

為督促政府補綴社會救助體系之缺漏，以建構完善之最低生活安全網，協助經濟弱勢者維持合乎尊嚴之基本生活，監察院針對我國社會救助安全網是否完善、政府執行之社會救助方案有無不足、各機關之資源是否有效整合進行調查⁵⁹，發現行政院未能審慎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與社會實際現況嚴重脫節；內政部及行政院主計處未能依法進行考核各地方政府社會救助經費占社會福利經費之比率，且自 97 年起未限定社會救助經費之支出用途及範圍等問題。

⁵⁹ 詳見監察院(派查文號：0980800079)調查報告。

3、經濟弱勢學生：助學措施不足不公，資訊亦不透明

監察院為瞭解政府對弱勢學生之各類助學方案執行情形，以及是否真正照顧到弱勢族群，故對相關措施進行調查。

監察院的調查

目前中央各機關及地方政府提供之助學措施有 235 種以上，然監察院調查⁶⁰發現，政府未能掌握並提供助學措施之完整彙總資訊，且資訊不透明，令有需要者難以瞭解，更遑論提出申請。此外，多數助學措施係以身分作為補助條件，然父母喪失工作等經濟弱勢學生，卻缺乏相關助學措施。又獎助學金性質遲未完成分類，且助學措施申請條件與期限分歧複雜，未能整合，影響學生權益。對於大專校院弱勢學生，其助學計畫未依家庭實際人口計算補助標準，有違公平原則。

此外，監察院發現主管機關以無財力為由，而未編列經濟弱勢學生生活費貸款 1 年 6 億多元利息補助款，然卻編列不排富免費營養午餐 4 個月 29 億元補助款，預算分配是否符合公平正義，深值檢討。

4、清寒學生：營養午餐補助立意良善，惟規劃不周導致混亂

據報載：教育部於寒假前宣布擴大補助全台 7 萬 2 千名清寒學生寒假期間之營養午餐，但台中縣卻有多達 1 萬多名貧童未接受補助，教育部疑未撥經費，更行文要求學校自行籌措經費。

監察院的調查

基於濟貧扶弱及改善學生營養之立意，政府自 46 年起開辦

⁶⁰ 詳見監察院(派查文號：0980800111)調查報告。

學校午餐。為照顧貧困學生使其安心就學，由每年編列 7 億元補助地方政府辦理學校午餐；自 95 年度起政府逐年調整增加，凡低收入戶、中低收入戶、家庭突發因素及經導師家庭訪視認定等 4 類學生，均依學校午餐收費標準全額補助上課日及寒暑假參加課輔或活動期間之午餐費。而顧及受全球性景氣低迷影響，失業人數攀升，甚或連帶影響學生就學用餐問題，教育部於 98 年 1 月訂定「教育部急困學生用餐問題因應措施」，擴大午餐補助期間至寒暑假，亦擴大補助對象至「父母非自願性失業一個月以上、無薪休假及任一方身殘、身障之國中、小學生」，請各縣（市）政府輔導學校依據三級協助機制，給予相關扶助資源。

本院雖肯定新辦因應措施之立意良善，惟調查⁶¹後發現教育部針對本案規劃未盡周延、宣布急促，致校方宣導及訪視認定時間不足，且地方政府所須經費籌措不及，中央補助款又不確定，執行上產生困難，使得大部分國中、小學未能配合辦理。寒假期間接受供餐補助之急困學生僅占急困學生總人數之 10%，顯屬偏低。監察院抽查比對接受補助者後發現，主管機關對急困學生有重複補助情事，違反「中央補助地方政府學校午餐經費支用要點」第 11 點規定。教育部原事前承諾，若地方政府辦理急困學生寒假期間供午餐經費若不足時，得提報該部申請補助。然該部非但延遲撥款，甚且事後又排除對北北高之補助，使地方政府無所適從。

評析

監察院請行政院針對現行社會救助法未盡合理及未符社會實況之疏漏，予以改善；另請內政部妥善運用社會救助第 15 條

⁶¹ 詳見監察院(派查文號：0980800097)調查報告。

規定，遏止低收入戶之福利依賴問題，並加強處理下列事項：1、中低收入之定義混亂及審核寬嚴不一，並對近貧者之醫療、失能照顧之需求，欠缺整合及制度性之救助措施；2、最低生活費之訂定未考量各縣（市）間生活條件之差異性；3、政府未能按其家庭實際生活狀況所需，對於低收入戶之生活扶助現金給付，建立客觀合理之給付標準；4、97年推行之「馬上關懷急難救助實施計畫」，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；5、政府對於低收入戶或低工作所得者，欠缺制度性之鼓勵就業配套措施；6、主管機關未能積極督導 97 年 1 月 16 日社會救助法修正公布後，地方政府修訂急難救助之給付對象及標準；7、政府欠缺有效通報網絡以令弱勢家庭知悉政府相關補救或救助措施，或審核不符資格時政府未主動轉介或連結其他資源；8、政府未正視低收入戶及經濟弱勢家庭所面臨之種種困境與需求。

針對監察院意見，行政院主計處將自 100 年度起，請縣（市）社會福利政事別科目之歸屬確實依「歲出政事別科目歸類原則及範圍」辦理外，並於各縣（市）獲配之定額設算社會福利經費匡列社會救助經費。內政部亦檢討社會救助法部分條文修正草案，以利送立法院審議，並輔導直轄市及縣（市）政府依據「馬上關懷急難救助實施計畫」轉介相關福利事項；另請十個縣市政府報部備查延宕或尚未修訂急難救助之給付對象及標準，並將就相關審核條件進行合理之放寬，檢討修正社會救助法，於「馬上關懷急難救助實施計畫」專案實施期程結束前，邀集地方政府研商整合及回歸直轄市及地方政府依社會救助法辦理之可行性。

為保障教育權，「經濟社會和文化權利國際公約」第 13 條、

我國憲法第 159、161 條、教育基本法第 4 條皆規定針對經濟弱勢學生提供助學措施，然相關補助既是源自公眾資源，應妥為規劃運用，降低重複補助或違反社會正義原則情事。

(三)社會福利資源配置不當，委外給付延宕影響運作

1、社工人力不足

全國所需社工人力嚴重不足，由來已久，影響所及，臺灣虐童等家暴案件頻傳、低收入戶難以脫貧、其他弱勢者亦未獲妥善評估及保護；相關政府部門長期未積極改善社工人力不足。

監察院的調查

監察院進行深入瞭解⁶²後，發現行政院未能重視社工人力合理配置，對於社會福利推動之急迫性，亦未正視地方政府所遭遇之困難，並積極協調妥謀具體可行之人力充實方案及相關配套，導致地方政府社工人員業務負荷過於沉重，又異動頻頻，嚴重影響服務品質及個案權益。新竹縣市、雲林縣、台東縣、南投縣政府未能全數進用、增聘完成適當之社工人力，致社工每人每月平均服務個案量超過內政部所定標準，尚須兼辦其他福利業務，導致社會福利績效考核成績欠佳，有待改善。

2、地方政府拖欠社福費用

據財團法人勵馨社會福利事業基金會執行長紀惠容等陳訴：各縣市政府涉拖欠社福團體費用，並質疑挪用社福經費。

監察院的調查

⁶² 詳見監察院(派查文號：0980800389)調查報告。

監察院調查⁶³發現，臺中縣政府漠視社會福利團體日益吃緊之財務狀況，不僅未能依規定時限辦理完成社會福利委託方案經費之核銷作業，對於核銷作業流程亦缺乏有效控管機制，且未依規定於社會福利委託方案契約中載明經費給付期限，對於受委託團體或機構補正核銷資料之實際情形及所遭遇之困難，亦欠缺追蹤及輔導機制；並以「財政調度困難」為由，嚴重延宕多筆委託經費給付進度，嚴重影響受委託團體合法權益與運作，重損政府形象。

3、地方政府延宕發放敬老福利津貼

又據報載：新竹縣政府自今年二月起涉延宕發放敬老福利津貼，又該府發放該津貼之對象及金額，涉有不公平情事。

監察院的調查

監察院調查⁶⁴發現，新竹縣政府發放敬老福利津貼之支出佔 94 至 96 年度該府社會福利支出之比率高達七成以上，然核發對象及標準缺乏評估機制，以致給付欠缺說理，違反公平合理原則，造成福利資源配置嚴重失衡，且老人福利服務偏重現金給付，欠缺對弱勢老人的直接服務工作。

評析

我國在老年人口增加、家庭功能萎縮、經濟低度成長、貧富差距擴大等衝擊下，產生多樣化之社會問題及多元化之福利需求。為因應民眾各種社會福利需求，政府在福利政策與法令已有所回應，例如民國 78 年至 90 年期間即通過 10 餘項社會福利法

⁶³ 詳見監察院(派查文號：0970800192)調查報告。

⁶⁴ 詳見監察院(派查文號：0970800171)調查報告。

案，並因應現今社會發展狀況而新增內容或修正，增加福利服務措施與方案，以保障國民之基本生存。但面對近年來政治、經濟、社會與家庭結構之各項轉變，公部門負責福利服務輸送之社工人力已無法充分滿足，又受到先進國家福利民營化發展趨勢之影響，政府開始借重民間福利團體與機構之力量，兩者間形成共同合作之夥伴關係，始能因應多元化之福利需求。

然負責福利服務輸送之社工人力未能配合福利業務成長量適時合理調整，使弱勢者未能獲得完善之服務品質及保護扶助，社工人員亦因無法擔負過於沈重之工作與指責，造成人力異動頻繁，經驗與專業難以累積傳承，嚴重阻礙社會福利措施之規劃與推動；又社福團體陳訴各縣市政府涉拖欠社福團體費用，並質疑挪用社福經費，以及社會福利津貼之發放是否公平合理，是否符合社會福利資源之配置等情，皆關係社會福利服務輸送之品質。

監察院調查後，內政部已邀集地方政府及相關機關研商，擬將相關建議考量納入「充實地方政府社工人力配置及進用計畫」（草案），新竹縣市、雲林縣、台東縣、南投縣政府亦著手進用、增聘社工師；臺中縣政府於 98 年度委託社福團體採購契約明訂委託經費之給付期限等改進措施，嗣經監察院持續追蹤該府各項委辦案件之撥款進度，絕大多數核銷款項均於 30 日內辦理驗收；40 個工作日內核銷完竣，且付款憑單大抵於送達縣府財政處當日即撥付經費。新竹縣政府則依地方自治權責，衡酌考量該縣財政狀況及社會福利施政項目，參考國民年金法所定老年基本保證年金之排富規定，修正該項津貼之核發對象與標準，明確列舉排除請領事由，較能兼顧各類社會福利之普遍原則，並符合內政部之福利政策。

四、結論與建議

綜合監察院調查，我國政府雖積極推動各項社會保障措施，然資源與對策方案皆未能妥適規劃整合，且針對受保障者未能按實際社會情況需求建立客觀合理之標準，又未能掌握並提供需求者完整彙總資訊，影響弱勢者之權益，亦違背憲法及各國際宣言和公約保障社會福利之精神。為能真正保障弱勢，使其享有各國際宣言和公約所肯認之基本權利，政府除依憲法增修條文第 10 條第 8 項規定：「國家...對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列」，秉持在國家資源有限情形下，弱勢應優先照顧之精神，優先編列社會救助等預算，持續檢討、推動各種社會福利機制外，更應檢討修正判斷「弱勢者」之標準，真正掌握需救助之個案及家庭。另政府宜建置社會保障系統整合平台，便利弱勢者獲取資訊，以申請較優之補助方案；對於未能符合特定方案資格之申請者亦宜適時轉介或連結其他資源及補助方案。此外，在提供經濟協助外，政府亦可提供相關脫貧方案、提升失業者之就業意願、以「權利義務對等」之精神，鼓勵接受補助之弱勢者從事志願服務工作，藉以培育「取之社會、用之社會」的心，避免長期福利依賴等相關措施的配套整合亦刻不容緩。

結語

本冊所載醫療照護、工作權、財產權、教育權、環境資源及社會保障等六大面向，涉及衛生署、勞委會、內政部、教育部、環保署等與民生相關之行政機關。所以我們可以說，經濟社會文化權利國際公約旨在保障人民之民生議題，此也是監察院這幾年來重視之課題。

綜合監察院相關調查案件，我們建議：（一）保障國人醫療權：包括行政院衛生署及行政院農業委員會等機關對人用及動物用抗生素應有管制措施，避免濫用對生物界造成危害；另推動醫界倫理，強化病人資訊透明度，亦有必要。（二）照顧民眾福利：對於無力繳納健康保險費的弱勢民眾，政府應有救濟及保障措施；另應整合資源，推動各項社會保障措施。（三）工作權之保障：建議政府能夠營造有利的社經環境，以提供人民發展自我的機會。（四）財產權之確保：政府徵收道路應符合公益及民眾權益，擴大民眾參與都市計畫程序，以保障財產權益。另政府應落實土地使用分區管制，嚴格執行取締。（五）教育權之落實：教育乃奠定國民素質的基礎，需仰賴各種教育制度之正確有效落實，除劣提優。（六）環境保護已為全球課題，政府應強化自身與一般大眾對於環境人權之認知，確保環境人權受到廣泛重視；另可倡導永續發展之權利義務觀，積極追求經濟發展與生態永續發展之平衡。

本冊之編輯重點在將民眾醫療照護、工作權、財產權、教育權、環境資源及社會保障等權益進行檢視，並說明監察院調查情形及評析，希望藉由本冊之編輯，對行政機關執行相關行政作為時，能讓民眾享有充分之權益。

參考文獻

- 行政院國家永續發展委員會(2009),「2008 臺灣永續發展指標現況報告」。
- 行政院國家永續發展委員會、行政院研究發展考核委員會(2007),「2006 年臺灣永續發展指標現況」。
- 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」。
- 李建良(2000),『損失補償』,收錄於翁岳生編「行政法 2000」,漢蘆圖書出版有限公司。
- 李震山(2005),『行政損失補償法定原則』,「臺灣本土法學」,第七十一期。
- 阮國棟、吳婉怡、黃冠穎(2007),「國際環境公約國內法制化現況環境工程會刊」,第 18 卷第 1 期。
- 社團法人中華民國企業永續發展協會(2003),「行政院國家永續發展委員會國際環保組行動方案規劃—企業觀點專案工作計畫成果報告」。
- 柯木興、林建成(2009),「如何實現全民社會安全的政策目標」,國政研究報告社會(研)098-016 號,財團法人國家政策研究基金會(<http://www.npf.org.tw/post/2/6607>)。
- 紀駿傑(2003),『環境時代的新社會福利課題：環境人權的理念與實踐』,「國家政策季刊」,2 卷 4 期,pp.201-221。
- 莊紘愷(2009),「多邊環境條約國內法化：理論與實際」,行政院環境保護署永續發展室。
- 郭明政(2006),『社會憲法—社會安全制度的憲法規範』,收錄於蘇永欽主編「部門憲法」,pp.106-130。

- 陳愛娥(1998)，『司法院大法官會議解釋中財產權概念之演變』，收錄於劉孔中、李建良主編，「憲法解釋之理論與實務」，中央研究院中山人文科學研究所專書。
- 陳耀昌(2004)，『人權·醫療·健保』，「財訊決策專欄」，民國 93 年 11 月。
- 黃啟禎(2010)，『環境保護－人民之反射利益？基本權利？』，「游藝電子報」，第 107 期，公務人力發展中心。
- 黃舒芃(2006)，『社會權在我國憲法中的保障』，「中原財經法學」，第 16 期。
- 楊松齡(1996)，「現行土地制度有關財產權保障之研究－公用徵收補償之分析」，大日出版社。
- 廖福特(2010)，『經濟社會文化權利國際公約』締約國之國家義務」，兩公約中階種子培訓營。
- 鄭先佑(2005)，『環境正義、環境人權和治理的歷史淵源與關係』，「應用倫理研究通訊」，第 36 期，pp.19-25。
- 鍾麗娜(2008)，「都市計畫變更容積移轉之財產權保障分析」。
- 鍾寶慧(2009)，『環境人權之探究』，「國政評論」，財團法人國家政策研究基金會（<http://www.npf.org.tw/post/1/6863>）。

附錄 經濟社會文化權利國際公約

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

一九七六年一月三日生效

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，採取為下列目的之所需之措施，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、容忍及友好關係，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內，逐漸實施普遍免費強迫教育之原則。

第十五條 一、本公約締約國確認人人有權：

- (一)參加文化生活；
- (二)享受科學進步及其應用之惠；
- (三)對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠。

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

三、本公約締約國承允尊重科學研究及創作活動所不可缺少之自由。

四、本公約締約國確認鼓勵及發展科學文化方面國際接觸與合作之利。

第肆編

第十六條 一、本公約締約國承允依照本公約本編規定，各就其

促進遵守本公約所確認各種權利而採取之措施及所獲之進展，提具報告書。

二、(一)所有報告書應提交聯合國秘書長，秘書長應將副本送由經濟暨社會理事會依據本公約規定審議；

(二)如本公約締約國亦為專門機關會員國，其所遞報告書或其中任何部分涉及之事項，依據各該專門機關之組織法係屬其責任範圍者，聯合國秘書長亦應將報告書副本或其中任何有關部份，轉送各該專門機關。

第十七條 一、本公約締約國應按經濟暨社會理事會於本公約生效後一年內與締約國及各有關專門機關商洽訂定之辦法，分期提出報告書。

二、報告書中得說明由於何種因素或困難以致影響本公約所規定各種義務履行之程度。

三、倘有關之情報前經本公約締約國提送聯合國或任何專門機關在案，該國得僅明確註明該項情報已見何處，不必重行提送。

第十八條 經濟暨社會理事會得依其根據聯合國憲章所負人權及基本自由方面之責任與各專門機關商訂辦法，由各該機關就促進遵守本公約規定屬其工作範圍者所獲之進展，向理事會具報。此項報告書並得詳載各該機關之主管機構為實施本公約規定所通過決議及建議之內容。

第十九條 經濟暨社會理事會得將各國依第十六條及第十七條之規定，以及各專門機關依第十八條之規定，就人權

問題提出之報告書，交由人權委員會研討並提具一般建議，或斟酌情形供其參考。

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

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

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

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

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

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

第伍編

- 第二十六條 一、本公約聽由聯合國會員國或其專門機關會員國、國際法院規約當事國及經聯合國大會邀請為本公約締約國之任何其他國家簽署。
- 二、本公約須經批准。批准書應送交聯合國秘書長存放。
- 三、本公約聽由本條第一項所稱之任何國家加入。
- 四、加入應以加入書交存聯合國秘書長為之。
- 五、聯合國秘書長應將每一批准書或加入書之交存，通知已經簽署或加入本公約之所有國家。
- 第二十七條 一、本公約應自第三十五件批准書或加入書送交聯合國秘書長存放之日起三個月後發生效力。
- 二、對於在第三十五件批准書或加入書交存後批准或加入本公約之國家，本公約應自該國交存批准書或加入書之日起三個月後發生效力。
- 第二十八條 本公約各項規定應一律適用於聯邦國家之全部領土，並無限制或例外。
- 第二十九條 一、本公約締約國得提議修改本公約，將修正案提交聯合國秘書長。秘書長應將提議之修正案分送本公約各締約國，並請其通知是否贊成召開締約國會議，以審議並表決所提議案。如締約國三分之一以上贊成召開會議，秘書長應以聯合國名義召集之。經出席會議並投票之締約國過半數通過之修正案，應提請聯合國大會核可。
- 二、修正案經聯合國大會核可，並經本公約締約國三分之二各依本國憲法程序接受後，即發生效力。
- 三、修正案生效後，對接受此種修正之締約國具有

拘束力；其他締約國仍受本公約原訂條款及其前此所接受修正案之拘束。

第 三十 條 除第二十六條第五項規定之通知外，聯合國秘書長應將下列事項通知同條第一項所稱之所有國家：

(一)依第二十六條所為之簽署、批准及加入；

(二)依第二十七條本公約發生效力之日期，及依第二十九條任何修正案發生效力之日期。

第三十一條 一、本公約應交存聯合國檔庫，其中、英、法、俄及西文各本同一作準。

二、聯合國秘書長應將本公約正式副本分送第二十六條所稱之所有國家。

為此，下列各代表秉其本國政府正式授予之權，謹簽字於自一九六六年十二月十九日起得由各國在紐約簽署之本公約，以昭信守。

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. 第二冊, 經濟、社會與文化權利 / 監察院人權保障委員會編著. -- 初版. -- 臺北市 : 監察院, 民 100.04 面 ; 公分
ISBN 978-986-02-7701-2 (平裝)
1.人權
579.27 100007092

2008-2009 年監察院人權工作實錄
第二冊 經濟、社會與文化權利

編 著：監察院人權保障委員會
發行人：王建煊
出版者：監察院
地址：100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145元整

ISBN:978-986-02-7701-2

GPN:1010000880

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）