

2011年

監察院人權工作實錄

第二冊 經濟、社會與文化權利

監察院人權保障委員會 編印
2012年9月

院 長 序

自聯合國大會於1948年通過「世界人權宣言」，宣示世界人權保障的理念及範疇，並將人權內容區分為「公民與政治權利」及「經濟、社會與文化權利」兩大類，嗣於1966年通過「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」(合稱「兩公約」)，揭示各項人權的內涵與規範，並賦予各國必須促進「兩公約」所確認的各項人權之「普遍尊重及遵守」的義務以來，因世界人權宣言及國際人權公約之宣導與執行，人權的理念與規範已被世界絕大多數國家及人民所認同與接受，人權已成為普世的權利，已具普世價值，惟對人權的侵犯或危害，在世界各地，不論是已開發國家或開發中國家，仍時有所聞，尤其在某些國家或地區對人權的侵犯或危害程度，遠比其他國家或地區更為嚴重或惡劣，甚值世人關切。

為促進世界各國及人民普遍尊重與遵守「世界人權宣言」及「兩公約」所揭示與確認的各項人權理念與規範，使人權從人因其為「人」或「人類」而在道德上或法律上「應該」享有的權利，變成在生活上、工作上「實際」享有的權利，各國政府及人民應共同致力於強化與落實以下三個層面的機制與作為：(一) 確認與尊重—國家(政府)、團體、企業、個人對每一個人所享有的各項權利，都應予確認並尊重；(二) 保護與增進—國家(政府)應保護人民的各項權利，使其免於受到政府或其他人的侵犯或侵害，並應有積極作為，以增進人民的權益；(三) 救濟與處罰—當人民的權利受到政府或其他人的侵犯或侵害時，國家(政府)

應採取必要與立即的救濟行為，並依法處罰侵犯者或侵害者。

監察院為國家最高監察機關，隨著時代演進，監察院的功能不僅要整飭官箴、澄清吏治、紓解民怨、除弊興利，也要監督各級政府機關行使其職權是否符合我國憲法、相關法令，及我國於2009年、2011年先後公布施行之「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」及「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」之規定，以避免公部門侵害人權，進而落實各項人權之保障，促進各項人權之實現，使人人均能「實際」享有各項人權。

為讓各界瞭解監察院行使職權情形，及各級政府機關於各人權面向之表現，監察院經篩選2011年有關人權之重要調查案件，擇要並彙整成人權工作實錄。本實錄援用去年體例，仍依「兩公約」之分類，按「公民與政治權利」及「經濟、社會與文化權利」編成兩冊，分別摘述涉及各類人權的重要調查案例之內容、檢視相關政府機關之作為或不作為是否危害或侵害人民之權利，是否保護或增進人民之權利，並提出相關評析與建議意見。兩冊實錄計引用118件調查報告，共涉及12項人權類別；為便於讀者閱覽與參考，實錄中附錄監察院受理人民書狀及完成調查報告涉及人權保障案件統計表、本實錄引述之調查案例標題及所屬人權類別一覽表、世界人權宣言、兩公約及兩公約施行法。茲於本實錄出版之際，謹書數言，以弁其端，並請不吝指正。

王建煊

謹序

2012年8月28日

目次

前言	1
第一章 醫療照護	3
第二章 工作權	68
第三章 財產權	101
第四章 文化權	167
第五章 教育權	187
第六章 環境資源	233
第七章 社會保障	265
結語	318
參考文獻	321
附錄一 2011年監察院受理人民書狀暨完成之調查報告 及其中提出糾正涉及人權保障案件統計表	324
附錄二 經濟社會文化權利案例一覽表	326
附錄三 世界人權宣言	331
附錄四 經濟社會文化權利國際公約	338
附錄五 公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利 國際公約施行法	350

前 言

何謂人權？依美國丹佛大學（University of Denver）講座教授傑克·唐納利（Jack Donnelly）的定義，意指：「人類的權利」，亦即指：人，因身為「人類」而享有的「權利」。¹此一定義中的「權利」，據傑克·唐納利教授的說法，具有道德與政治的兩種核心意涵：所謂道德意涵，指人人享有的正確、正直、正當的權利；所謂政治意涵，指某人依法律規定而享有的某項或某些權利。²至於權利的享有，詳言之，包含四種意涵：其一、自然享有一天賦的；其二、道德享有一應然的；其三、政治享有一法定的；其四、實際享有一實然的。

關於人權之來源，歷來有天賦人權及革命民權之說。1989年12月，即大陸「六四」天安門事件發生後半年，香港最高法院首席按察司楊鐵樑³在為其友人所撰有關人權之專書作序時，曾似有所指地說：「人權雖曰天賦，究非人力爭取不為功。」他接著解釋說：數百年來，經哲人倡之，志士圖之，人權已儼然成一巨流，莫之能禦；近世國家，弗論東西強弱，先進落後，胥將人權與自由載諸憲法；然環顧世界各國，其國人能藉憲法之保障而充分享有人權與自由者，仍屬鮮見。為何如此，楊認為：人權之未受保障與尊重，固緣秉政者不甘受規範，亦因國民對人權之實質與保障之方式認識不深，未能群起護之。⁴

¹ 傑克·唐納利（Jack Donnelly）著，國立編譯館主譯，**普世人權：理論與實踐**（臺北：巨流圖書公司，2007年），頁7。

² 參考：同上註，頁7-8。

³ 楊鐵樑於1988年至1996年擔任香港最高法院首席按察司。1997年香港主權移交中國大陸後，香港最高法院改稱高等法院，首席按察司改稱首席法官。

⁴ 黃金鴻，**英國人權六十案**（臺北：聯經出版事業公司，1990年），楊序，頁i。

為使人人均能充分且實際享有各項人權，聯合國大會於1966年根據「世界人權宣言」（1948年發布）所揭示的人權理念，及有關公民與政治權利，及經濟、社會與文化權利的內涵，通過「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」（簡稱「兩公約」），詳細規範人人享有的各項公民與政治權利，及經濟、社會與文化權利，並於公約「前文」中強調：各國負有義務，必須促進人權及自由之普遍尊重及遵守；個人對他人及對其隸屬之社會，負有責任，必須力求本公約所確認各種權利之促進及遵守。我國已於2009年完成「兩公約」國內法化程序，從此，各級政府機關及所有執法人員均應適用「兩公約」所揭示保障人權之規定；而監察院行使職權時，也要監督各級政府機關行使其職權是否符合「兩公約」有關人權保障之規定。

監察院於2011年依法受理人民陳情案件計20,772件，其中涉及人權保障者18,029件，佔86.79%；完成之調查報告計533案，其中涉及人權保障者316案，佔59.28%。在調查各類案件中，發現政府機關有違法、失職及其他行政瑕疵等情節，而據以提出彈劾30案、糾舉2案、糾正205案、函請各機關檢討改進455件。本冊就上述涉及人權保障之各類調查案件，篩選其中與「經濟、社會與文化權利」有關，且具代表性與重要性者計86案，按其所屬人權性質，區分為醫療照護、工作權、財產權、文化權、教育權、環境資源、社會保障等七章，進行編撰；並附錄相關統計表、一覽表、世界人權宣言、經濟社會文化權利國際公約，及「兩公約」施行法，俾供各界索引參閱。

第一章 醫療照護

壹、概念與法制

在社會安全體系下，醫療照護被視為基本人權的重要一環。醫療照護作為一項人權，又稱「醫療人權」，也有人把關於人民健康照護、醫療保健等權利稱之為「健康權」或「健康上之受益權」。醫療人權的概念，主要是由社會基本權中發展出來的；早在二十世紀初，因福利國家思潮興起，人權概念擴及社會基本權後，醫療人權的概念便不斷被討論，醫療人權的內涵也逐漸受重視。⁵

至於何謂醫療人權？學界迄無定論，一般而言，係泛指人民有要求政府增進國民健康，普遍推行保健事業及健全醫療制度的權利；並能以人格主體者之地位，要求尊嚴、自由、平等地接受妥當醫療照護，或拒絕醫療之權利，以維護其尊嚴與健康。醫療照護作為一項基本人權確有其必要性，因為當人民的身體與精神等健康狀態無法得到滿足與保障時，則基於人權而享受主體存在的意義將面臨威脅，人權保障也將失去其實質意義。因此，現代人權觀念認為，醫療照護或健康權是「人權的基本內容之一」，是「人類發展自己、完善自己的最重要目標」⁶。

⁵ 參考：吳全峰、黃文鴻，「醫療人權之發展與權利體系」，2011年12月14日下載，[http://idv.sinica.edu.tw/cfw/article/The-Framework-of-the-Right-to-Health-\(chines\).pdf](http://idv.sinica.edu.tw/cfw/article/The-Framework-of-the-Right-to-Health-(chines).pdf)。

⁶ 「健康權」(2010年6月9日)，2011年10月28日下載，《MBA 智庫百科》，<http://wiki.mbalib.com/wiki/%E5%81%A5%E5%BA%B7%E6%9D%83>。

1948年聯合國大會通過的「世界人權宣言」第25條第1項揭示：「人人有權享受為維持他本人和家屬的健康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。」第2項揭示：「母親和兒童有權享受特別照顧和協助。一切兒童，無論婚生或非婚生，都應享受同樣的社會保護。」上開條文中，有關人人有權享受為維持他本人和家屬的「健康」所需的「醫療」，以及在遭到「疾病」、「殘廢」、「衰老」時，有權享受「保障」，乃世界人權發展中有關醫療人權的重要宣示。

1966年聯合國大會通過的「經濟社會文化權利國際公約」第12條第1項也規定：「本公約締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。」同條第2項規定：「本公約締約國為求充分實現此種權利所採取之步驟，應包括為達成下列目的所必要之措施：（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。」

1978年國際初級衛生保健大會通過的「阿拉木圖宣言」（Declaration of Alma-Ata）亦揭示：「健康不僅是疾病與體虛的匿跡，而是身心健康、社會幸福的總體狀態，是基本人權。」該宣言接着指出：「達到盡可能高的健康水平是世界範圍的一項最重要的社會性目標。」因此，該宣言強調：「政府為其人民的健康負有責任，而這只能備有充分的衛生及社會性措施方能實現」。由此可見，醫療人權或健康權已成為國際間的普世價

值。⁷

我國憲法第157條規定：「國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度。」憲法增修條文第10條第5項規定：「國家應推行全民健康保險，並促進現代和傳統醫藥之研究發展」；第7項規定：國家對於身心障礙者之就醫，應予保障。第8項規定：國家應重視醫療保健等社會福利工作。上開條文明確指出，政府對於人民負有醫療照護之義務與責任。為落實人民健康上的受益權，我國分別制定了許多相關法律，如：醫療法、緊急醫療救護法、傳染病防治法、癌症防治法、精神衛生法、優生保健法，及漢生病病患人權保障及補償條例等，使人民可以獲得「預防性之健康照護」，以及在生病時獲得「醫藥、治療之受益權利」。⁸

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於2011年調查完成之案件中，涉及生存權及醫療照護者計44案，謹選擇其中與醫療照護有關，且具代表性與重要性者18案，將其調查緣起、調查發現與結果，及相關機關改善情形與成效，分述於次。

一、全民健康保險制度總體檢

⁷ 「阿拉木圖宣言」，2011年6月3日下載，〈世界衛生組織〉，http://www.who.int/topics/primary_health_care/alma_ata_declaration/zh/index.html#。

⁸ 管歐著，林騰鵠修訂，**中華民國憲法論**，修訂十二版（臺北：三民書局，2010年），頁85。

(一) 調查緣起

全民健康保險為我國近代最重要的公共衛生政策，與一般民眾日常生活密不可分，該項政策自1995年3月1日實施以來，提供全體國民醫療保健服務，尤其紓解經濟弱勢族群的就醫障礙，打破貧病交替的惡性循環有重要貢獻。但全民健保實施多年來，民眾對於健保有關醫療浪費、藥價黑洞、自費負擔、院所弊端、醫療品質等諸多問題時有指責，而醫療院所則對支付標準偏低、總額點值浮動、醫療費用核刪、目標管理斷頭、醫院經營困難等頗多怨言，究行政院相關部會有無善盡管理及監督職責？監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查，並決定以總體檢之方式深入調查。

(二) 調查發現與結果

全民健康保險自實施以來，已達成普及國人納保率、提高醫療可近性、增進國民健康及強化社會連帶功能等具體成效，此係由全民健保制度之規劃者、決策者及推動者，一步一腳印，加上百年來歷史背景所培養出來的醫學水準，及醫界的配合和奉獻，乃得以共同創造享有國際聲譽的全民健保制度，提升國家形象，殊值肯定。

惟行政院因未能深刻體認全民健保支付制度對於醫療生態及醫師人力分布之衝擊，又未能及時提供有效的資源予以匡正，導致代表臺灣百年來醫學主流之內、外、婦、兒四大科醫師人力之發展令人堪憂，允應檢討改進。又行政院對於地區醫院（具社會功能之資源缺乏地區或非都會區）遭遇百年醫療史上前所未有

之變局，急劇萎縮，導致分級醫療呈現頭重腳輕之現象，亦應予檢討改進。

為了健保的永續經營，更為了醫療資源的分配正義，行政院允應揭櫫具有號召性的鮮明主張，以類似五年五百億的計畫，經由「外加為主、內含為輔」的預算編列方式，專款專用，全力推動重振四大科、守護社區醫院（具社會功能之資源缺乏地區或非都會區之區域醫院或地區醫院）的目標，俾維護國內醫界百年主流及民眾之基本與緊急醫療權益。

衛生署未能正視健保資源之有限性，也未能嚴格規範呼吸器及洗腎之門檻與給付條件，導致0.33%的人口占率，竟使用約12%的健保預算，並導致國內洗腎基層診所由1996年的84家增為2009年的300家，為原來的3.57倍；洗腎床數亦由719床增為6,651床，為原來的9.25倍，呈現健保預算分配的失衡，允應檢討改進。另由於衛生署未能重視護理人力之不足，積極妥謀有效解決措施，肇致護理人員工作負荷過重，除難以維持其服務品質與專業外，並已造成其執業環境不佳、離職率偏高、平均工作年資過短等問題，影響病患照護品質及權益，亦應檢討改進。

因受歷史背景及支付制度的雙重影響，加上「以藥養醫」之藥價差已成為醫院生存最後一道「馬其諾防線」，顯見醫療機構經營已步入艱難時期，故為確保健保之永續經營，並維護醫師專業報酬及應有之尊嚴，衛生署已到重新全盤檢討診察費、處置費及手術費合理性之時刻。另由於全民健保支付制度設計不良，加以過早專科化及缺乏鼓勵臨床醫師投入教學之制度等問題，致使醫學教育難以落實全人照護理念，衛生署及教育部允宜妥謀解決之道。

二代健保法雖能暫時紓解全民健保之財務危機，但為維繫健保之永續經營，衛生署允當考量健保支出之合理需求，依法調整健保保險費率。又對於二代健保法有關正面表列及負面表列規定均未涵蓋之範圍，衛生署亦宜妥善處理。另為擴大社會多元化參與健保政策，衛生署亦應責成未來之健保會，就重大政策議題規劃推動公民參與，且健保局與衛生署亦應對相關決策負起說明之義務，以落實二代健保法之相關規定。

為避免健保資源遭誤用及維護醫療風紀，衛生署及健保局允應加強查緝，對極少數違法亂紀，詐領健保給付之醫院與醫師，應嚴正執法，並籲請相關醫事團體，包括全國性與地方性醫師公會，共同致力於醫師倫理維護與加強自律，俾提振醫德，維護醫師尊嚴。

截至2009年12月底止，尚積欠健保局健保費補助款之地方政府，計有臺北市、高雄市及臺北縣政府三者，積欠金額（不含遲延利息、融資利息等）合計新臺幣672.3億元。對於地方政府過去年度所積欠之健保費補助款，健保局允應積極追討，俾免影響健保資金調度，並符法制。另健保保費轉銷呆帳金額甚鉅，不僅助長虧損，亦有損政府威信，健保局允宜檢視呆帳發生原因，俾有效抑低呆帳之產生。⁹

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請行政院轉飭所屬參酌檢討改進；另將調查報告函送行政院、行政院衛生署、行政院衛生署中央健康保險局參考。

⁹ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800647）。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、中央健康保險局於2011年辦理「提升住院護理照護品質方案」，已議定由醫院總額中分配新臺幣10億元，獎勵醫院重視護理人力。另2010年西醫基層與醫院之部門同項洗腎服務合併運作，兩部門合計費用之成長率為2%，而2011年透析門診總額成長率已「零成長」。
- 2、調增醫院婦、兒、外科醫師之門診診察費，即婦產科、兒科及外科（包括就醫科別為外科、骨科、神經外科、泌尿科、整形外科、直腸外科、心血管外科、胸腔外科、消化外科、小兒外科及脊椎骨科等科）醫師之門診診察費，自2011年1月1日起調高17%。另醫師看診3歲以下兒童，其門診診察費得加2成費用，自2011年1月1日起提高為4歲。
- 3、衛生署自2011年7月1日起，實施一年期不分科之PGY訓練¹⁰，並編列預算新臺幣4億523萬3千元支應。另該署已於2011年8月18日委託臺灣安寧緩和護理學會辦理該年度「撤除或終止維生醫療作業參考指引計畫」。

二、署立醫院涉將核心醫療業務外包

(一) 調查緣起

據報載及審計部函報：行政院衛生署轄下28家署立醫院，似

¹⁰ 所謂 PGY 訓練，係依據專科醫師分科及甄審辦法第 2 條第 2 項規定，醫師於接受專科醫師訓練前，應先完成畢業後綜合臨床醫學訓練，即一般醫學訓練。

將癌症治療、急診、洗腎等核心醫療業務外包；又各公立醫院2006至2008年度醫療業務疑有委託（合作）經營比重逐年增加，且缺乏自行培養所需醫護人力之機制，不利永續經營，涉有違失等情。監察院值日委員認為有深入瞭解之必要，而核批調查。



監察委員於 2011 年 4 月 14 日赴衛生署嘉義醫院履勘

(二) 調查發現與結果

行政院衛生署長期漠視公立醫院將醫療核心業務外包，未予妥適規範及處理，使商業行為與醫療行為混淆，影響醫療作業及其具備之專業性與公益性，實有未善盡中央主管機關權責之違失。又衛生署、退輔會對於所屬公立醫院將醫療業務外包或委託

經營案件，雖有審查機制，卻未落實執行，確有把關不力之咎；另國防部及新北市政府對於所屬醫院醫療業務委託經營案件之審查，亦欠確實。

衛生署於2010年2月間，雖本於中央主管機關職權訂定醫療外包指引，卻仍未落實該指引之規範，據以審查署立醫院新增核心醫療業務外包或委託經營是否符合該指引之規定。該署應檢討目前醫院營運過於依賴委託機構之問題，並督促或協助公立醫院，按自身之定位及能力設立科別、開放床數、整建設施及購置設備，且發展各自特色，以維其存在之價值及肩負公立醫院之任務。另對於醫療業務外包定義未臻明確，且對公立醫院辦理醫療業務外包之管理及公辦民營之相關法制尚欠完整，應予檢討改進。

此外，衛生署尚有應予檢討改進者如下：1、儘速釐清醫院將醫療業務委託非醫療機構經營之適法性及委託案件契約之法律效力；2、督促所屬公立醫院，儘速檢討改善醫療核心業務由公司或企業承攬及經營之問題；3、確實檢討由廠商聘任之醫事人員以醫院為執業登記處所，以及支援醫療服務之醫院人員領取廠商報酬之適法性及對合約效力之影響，並依法處理；4、儘速釐清公辦民營醫院適用法律之相關疑義，並依法處理；5、就完善醫學倫理之法令規範、加強醫療人員之倫理教育、落實違背醫學倫理之懲戒，檢討改進。

再者，衛生署應會同相關部會及地方政府積極辦理者如下：1、建立醫療業務外包或委託經營案件合約期間之評估及監督之準則或標準，俾供所屬公立醫院遵循或參考；2、對於現行所屬公立醫院之獎勵金制度及昂貴醫療儀器使用原則訂定處理規

範，俾免引導所屬醫師不當衝量，導致醫療資源浪費；3、正視所屬公立醫院為配合國家衛生政策及執行公共衛生任務所需之人力及經費面臨逐年遞減之問題，並提供必要之資源。¹¹

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院衛生署、行政院國軍退除役官兵輔導委員會；函請行政院督促所屬檢討改進；送請審計部參考。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、除醫療資源缺乏地區，醫事人員羅致顯有困難情事之醫院及建教合作（醫療機構）外，衛生署已要求各醫院之醫事人員均須以自聘之方式辦理，至於廠商部分，僅提供儀器租賃、保養、維修等事宜，以確實管控核心醫療不外包政策。
- 2、公立醫院核心醫療外包案件最多者為衛生署所屬醫院，原計有56案，經逐月列管所屬醫院與廠商重啟協商之辦理情形，已完成協商件數（醫事人員改為醫院自聘）計39案、契約終止或屆期者計15案，僅剩1案廠商仍不同意而未完成協商（仍繼續協商中），另1案尚在協商終止契約事宜。其次為退輔會所屬醫院，原有26案，其中合約期限屆滿已收回計10案，目前仍在履約階段之案件尚有16案，仍持續溝通協調修約事宜中。至於其他公立醫院部分，外包合約到期者，均已收回自營或停止辦理。
- 3、對於醫療業務外包相關法制規範問題、因獎勵金分配可

¹¹ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800814）。

能造成之衡量問題，與目前尚將核心醫療業務外包之改善情形，監察院仍持續追蹤中。

三、署立醫院涉巧立名目擅向病患收費

(一) 調查緣起

本案緣於監察院調查「醫療機構對於健保給付項目以外之收費，主管機關有無善盡監督管理之責。」乙案時，經審閱地方衛生主管機關查復資料發現，行政院衛生署桃園醫院涉嫌巧立名目收取呼吸照護中心(Respiratory Care Center，下稱RCC)清潔日用品費與呼吸照護病房(Respiratory Care Ward，下稱RCW)照護費，桃園縣政府衛生局及該縣醫事審議委員會疑未依相關法令恪盡職責，審酌前揭自費項目之妥適性及正當性，竟主動協助變更收費名稱，增加民眾就醫負擔，涉有違失等情。監察委員認為有深入瞭解之必要，而另立新案調查。

(二) 調查發現與結果

桃園縣政府暨該縣醫事審議委員會主動將桃園醫院提請審議之RCW「照護清潔費」，率決議變更為「照護費」，致費用名稱與實質內容未盡相符，收費金額與方式亦顯失公允與合理，除有未善盡審查之責，尤有協助該院巧立名目之嫌。署桃醫院RCW「照護清潔費」、RCC「清潔日用品費」及「看護費」未依規定明確載明於病患收據，且在未報請主管機關審議前，即擅向病患收費，期間分逾8年及3年，顯未依法行政，並輕忽就醫民眾知的權益。



監察委員於2010年10月4日赴署立桃園醫院無預警履勘訪查

桃園縣政府及該府衛生局疏於督導考核，致桃園醫院在未獲該府核准前，即擅自向病患分別收取RCC「清潔日用品費」、「看護費」及RCW「照護清潔費」，期間分別長達3年及8年以上，復坐令該院長期未依規定開立名實相符之病患收據，迨本院調查後，始要求該院改善，實有違失。另衛生署疏於監督，致所屬公立醫院擅訂RCW自費項目，金額亦無客觀，並有桃園、新營及旗山等署立醫院於未依法報准前即擅向民眾收費，亦有疏失。

衛生署迄未對「醫療費用」明確釋義，亦未釐清「照護費」與「護理費」之異同，任令桃園醫院率將「照護費」排除於「醫療費用」之外，不無怠失。又衛生署訂定之「全民健康保險呼吸器依賴患者整合性照護前瞻性支付方式試辦計畫」，未充分考量

實際護理及護佐人力之需求；復未查察桃園醫院RCC、RCW相關醫事人力及病床數不符設置基準，仍持續支付該院醫療費用，亦有欠當。

桃園縣政府未遴聘適格之委員組成醫審會，委員人數、組成及出席人數復與規定不符，致該會相關決議之效力及公正性顯有疑慮；桃園醫院前副院長未循行政程序報准，即擔任該縣醫審會委員，顯有失當；衛生署監督管理欠周，亦有疏失。另桃園縣政府疏於監督，致該縣醫審會竟未曾對歷次會議錄音或錄影，委員出席簽到簿等重要檔案亦未妥善保存，復坐令該會委員未親自出席，任意指派代表充抵開會人數，內部管控機制顯有疏漏不足，行政作業亦失之草率。¹²

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正桃園縣政府、桃園縣政府衛生局、行政院衛生署、行政院衛生署桃園醫院；並函請行政院轉飭行政院衛生署、桃園縣政府檢討改進；另函請審計部依法處理。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、桃園縣政府已重新檢討遴聘該縣醫事審議委員會委員，以符合法學專家及社會人士超過三分之一之規定，並已究明該醫審會本案系爭會議紀錄遺失人員責任在案。
- 2、行政院衛生署及健保局經檢討後，考量RCC、RCW之醫療設置標準確實影響臨床品質及病患權益，該署將修正

¹² 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800706）。

醫療機構設置標準，再由該局依該設置標準修正結果據以修訂相關支付標準。

- 3、署立桃園醫院相關收費項目及標準業已重新提請該縣醫審會審議，以資適法。

四、聯合診所護理人員驗錯血型肇致病患喪命

(一) 調查緣起

高雄市楠梓區○○聯合婦產科診所於2010年6月發生護理人員驗錯病患血型，導致輸血後陳姓孕婦多重器官衰竭死亡。據醫事檢驗師法第12條規定，「輸血檢驗及血庫作業」屬醫事檢驗師業務，並非護理人員之職責。究上開診所是否長期皆為護理人員違法執行此項檢驗工作？高雄市政府衛生局有無善盡管理督導之責？是否怠忽職守？監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

高雄市政府疏於監督管理，任令上開診所違法由護理人員執行醫事檢驗業務，以淘汰近30年之非輸血檢驗專業方法-「玻片法」檢測血型，肇致病患因輸入不相符血型而喪命，顯悖離專業，罔顧人命，違失情節至為明確；復該府衛生局一再拒絕據實查復該診所歷年由護理人員違法檢驗之輸血案例，縱該局已查明該診所開業以來之血液申請次數達76例之多，於監察院約詢時仍未據實回復，刻意掩飾，實有違失。

上開診所檢驗作業、麻醉安全、疫苗存放及溫度監控、病歷

內容之管理作為，諸多違失，然楠梓區衛生所對該診所是項之督導考核卻長期皆評定為合格或未曾發現上開違失情事，甚同一事實條件，各年督導考核結果卻截然迥異，顯見此督導考核作為執行不力且因循敷衍；復高雄市政府對所轄衛生所、診所醫療業務考核作業欠缺管考，雖分層授權衛生所執行，然未思積極確認與掌握衛生所執行成效，甚藉詞搪塞以掩飾衛生所督導不實之咎，亦有怠失。

高雄市政府雖鑒於本案對所轄婦產科診所之血型檢驗作業進行查察，惟查核方式為檢視各婦產科診所是否委託醫事檢驗單位或自行檢驗，並以委託檢驗合約書為憑，竟忘卻本案雖有完整代檢合約卻仍長期違法由護理人員執行檢驗業務之教訓，顯淪於形式而未有實益；復對監察院提出該診所涉及醫療法之疑義，前支吾其詞，未能即予釐清，後又置若罔聞，未予究明，亟待檢討改進。又該府未能正視各科診所醫療業務之差異性，任其適用同一督導考核項目，致婦產科及外科診所門診手術相關醫療作業之督導考核機制付之闕如，嚴重威脅民眾就醫安全，亦應檢討改進。

另衛生署允應審視及檢討無設置醫事檢驗人員、設備之婦產科及外科診所，執行輸血作業之安全性及可行性。至於上開診所醫師對醫療法暨各醫事專門執業法規，應注意而未注意，致陳婦死亡，是否另構成刑事責任而涉有犯罪嫌疑，法務部則有查明之必要。¹³

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正高雄市政府；並函請行政院衛生署檢討改進；另函請法務部就相關人員刑事責任部分依法查處。

¹³ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800133）。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、醫事檢驗師法第12條規定：「醫事檢驗師任務如下：…六、輸血檢驗及血庫作業…」，即輸血檢驗已明定屬醫事檢驗人員業務，並非護理人員之權責。藉由監察院之糾正，高雄市政府衛生局已要求上開聯合婦產科診所不論何種狀況皆不得再使用玻片法由非醫事檢驗人員進行血型檢驗，並要求所有血型檢驗等工作皆由簽訂合約之檢驗單位進行檢驗。
- 2、高雄市政府衛生局並於2011年10月7日召開「高雄市輸血流程輔導事宜檢討會」，與會對象為市轄醫院及婦產科、外科診所等，並邀請高雄捐血中心課長出席，共同針對輸血、申請血液相關流程及標準化作業程序提出討論及交流。此外，該府衛生局2012年醫療機構督導考核計畫刻正依監察院建議內容修改制訂中，規劃將檢驗及手術病人安全查核機制逐步推至所有涉及輸血及手術之相關科別診所。
- 3、行政院衛生署就無設置醫事檢驗人員、設備之婦產科及外科診所，執行輸血作業之安全性及可行性問題，將請各縣市衛生局研擬轄區內之醫療機構備血支援網絡及輸血之代檢機制，即婦產科及外科診所，如需執行輸血作業，可就近向醫院協調血液供應及代為檢驗之服務，藉以保障病人輸血之安全及品質。

五、老人養護機構涉虛報醫療費用

(一) 調查緣起

臺北縣¹⁴、臺南市及彰化縣等老人養護中心業者，涉嫌以不正當行為或以虛偽之證明、報告或陳述，申報醫療費用，詐領健保費等情，相關權責單位似未嚴加查察該等老人養護中心與醫院診所之不法行為，涉有違失。監察委員認為有深入瞭解之必要，而簽請核派調查。

(二) 調查發現與結果

臺北縣政府、臺南市政府及彰化縣政府分別轄有199家、43家及50家之老人養護機構。監察院本次進行查核勾稽之對象，僅挑選其中各10家，即發現有虛報醫療費用等違規情節如下：以不正當行為或以虛偽之證明、報告或陳述，申報醫療費用；保險對象未前往該診所就醫，以及提供非治療需要藥品、營養品或其他物品；收取養護機構住民健保卡製作不實看診紀錄，申報健保醫療費用；未報備支援逕至安養機構看診；多刷養護機構住民健保IC卡；養護中心負責人扣留外籍看護健保卡提供給其配偶所開設之診所，虛報醫院費用；未經醫師診斷逕行提供醫療服務；未依規定向保險對象收取其應自行負擔之費用；醫院以月結造冊方式向養護中心收取部分負擔。

由上顯見臺北縣政府、臺南市政府及彰化縣政府身為轄區內老人福利機構及醫療機構之主管機關，未依相關監督、檢查及評

¹⁴ 臺北縣於 2010 年 12 月 25 日升格改制為新北市。

鑑之規定，對所轄老人養護中心與醫療院所嚴加督導並落實考核，使其有機可乘，致發生虛報醫療費用、詐領健保費用等不法情事，均難辭其咎。又該等縣（市）政府所轄老人養護機構之住民及員工相關資料建置不全、管理不善，各縣（市）政府檢查及評鑑顯未能發揮功能，相關評鑑制度流於形式，亦難卸疏失之責。

至於衛生署中央健康保險局之業務原即繁重，於例行之專案查核外，亦協助配合監察院辦理本案之查核勾稽，以瞭解養護中心與醫院診所間之違規不法行為，其不畏繁瑣、盡心盡力、排除萬難之精神，應予嘉勉。¹⁵

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請新北市政府（原臺北縣政府）、臺南市政府及彰化縣政府檢討改進；並函請行政院衛生署中央健康保險局就協助本案查核勾稽之相關人員酌適敘獎。

（三）相關機關改善情形與成效

- 1、新北市政府（原臺北縣政府）、臺南市政府及彰化縣政府將依相關監督、檢查及評鑑之規定，對所轄老人養護中心與醫療院所，嚴加督導並落實考核，俾免發生虛報醫療費用、詐領健保費用等不法情事；有關老人養護機構之住民及員工相關資料建置不全、管理不善部分，每月將切實檢查各養護中心住民名冊，以保資料之完整確實；並將要求機構將住民看診資料、住民進出紀錄及機構員工之差勤紀錄，需留存至規定年限以上；另將強化

¹⁵ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800325）。

機構現職專業人員之相關專業知識與服務技能，辦理專業人員在職教育，以加強其工作技能，進而提升照顧服務品質。

- 2、勞政主管單位對老人養護機構將實施不定期勞動檢查，加強查核勞工名卡、出勤紀錄及工資清冊。衛生與社會福利主管單位將對機構聘用護理人員之情形進行列管。衛生主管單位並將針對機構護理從業人員辦理輔導及查核。另針對歇業者，將要求機構於辦理轉安置期間，應先行將住民個人病歷摘要及用藥，點交家屬帶走，再由家屬轉交後續接手之機構，以確保資料安全。

六、高齡老（病）人長期照護體系亟待補強

（一）調查緣起

2010年12月，臺北市發生一起八旬王姓老翁，因不忍愛妻飽受病痛折磨，遂弒妻自首之人倫悲劇；此起震驚社會案件，在王翁部落格上早已預告欲尋求「安樂死」，甚至隱約透露殺妻念頭。本案凸顯高齡社會之老（病）人於長期照護體系上亟待關注及補強，政府相關權責單位對於保障老人生活及「安樂死」等重要法令制度有無具體推動與落實？是否涉有違失？監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與結果

臺北市政府社會局自2005年起由社工人員對王老太太提供關懷訪視及電話問安等服務，該府衛生局自2006年起開始由公共

衛生護士對王老太太提供住家訪視服務，該2局均明知年近80歲之王老太太於2008年間罹患巴金森症，曾於2010年9月間跌倒受傷骨折，在工具性日常生活活動功能已有多項困難之情形，經評估屬嚴重依賴之獨居長者，與80多歲王老先生共同生活；惟其歷次訪視關懷均流於形式，未對王老太太提供長期照顧居家服務，亦未察覺王老先生自2010年9月起多次在部落格上發表關於獨居老人的痛苦惶恐，以及王老太太必須安樂死的言論，致無法及時阻止王老先生於同年12月26日以起子鑽釘王老太太額頭致死之慘劇發生。

我國人口快速老化，高齡化已成為我國人口結構變遷不可避免之現象，為因應高齡與失能人口成長帶來長期照顧需求之增加，行政院雖已於2007年4月核定我國長期照顧十年計畫，惟該計畫自2008年實施迄今，由於各地長期照顧服務資源發展程度不一，失能老人使用服務之比率偏低，執行成效未盡理想，致使絕大多數長期照護責任仍由個人或家庭獨自承擔，行政院允應督促所屬檢討改進，以提升長期照顧資源之可近性及普及性。

我國雖已開始實施長照計畫，惟因目前國內長期照顧資源不足，機構式照顧品質良莠不齊，且照顧責任負荷沈重，致使愈來愈多民眾選擇外籍看護工協助照顧家中失能長者，故行政院勞工委員會於配合長照資源發展建置之下，檢討外籍看護工政策時，允應正視其早已成為我國主要之長期照顧人力，並從失能老人之需求及觀點，訂定合理可行之作法，而非一味採取縮減限制之立場，以滿足失能老人在地老化之需求。

我國未將「安樂死」合法化，2000年公布施行有「自然死法案」之稱的「安寧緩和醫療條例」，衛生署雖已修正「醫院住院

須知參考範例」，並請各醫院應對所有住院病患主動提供「預立選擇安寧緩和醫療意願書」及表單，惟該署僅將其列入醫院評鑑進行督考，未能積極採取強制作為，以促使各醫院落實執行，顯未重視病患應有之醫療選擇權，允宜檢討改進。

衛生署受理辦理民眾安寧緩和醫療意願註記於健保卡之作業過程，耗時1個月之久，與民眾表達意願之時間點有相當之落差，倘民眾於該期間發生末期病危時，醫院自無法從健保卡立即得知其醫療選擇權，仍予全力救治，將違反病患之意願。又該署辦理健保卡註記作業流程，亦缺乏審查確認其意願書是否由意願人簽署之程序，其註記作業有欠嚴謹，應予檢討改進。

安寧緩和醫療條例已於2011年1月26日修正通過，其中增加事後得終止或撤除末期病人心肺復甦術之處理機制，衛生署允應儘速完成相關操作指引，供醫療單位依循參考。另對於事先未預立醫療委任代理人，亦無最近親屬之末期病人可否終止或撤除心肺復甦術之情形，亦應儘速研議補救，以維該類病患接受安寧緩和醫療之權益。

我國長期仰賴呼吸器病患人數逐年增加，2010年增至3萬餘人，其中80歲以上者超過3成，每年健保支付費用已超過新台幣200億元。又我國使用葉克膜居世界之冠，2010年單純使用葉克膜病患之人數計有1,126人，由健保支出之葉克膜醫療費用高達1億6千餘萬元。過度使用呼吸器或葉克膜不僅可能造成無效醫療及浪費醫療資源，而且使病患飽受痛苦。衛生署未正視末期病人在醫療上所面臨之弱勢處境，針對醫師面臨末期病人施行氣切插管及葉克膜體外維生系統之情形，研議相關診療指引，並從法令強制力及健保支付制度上，採取有效管控及約制措施，以促使醫

師有所遵循並審慎使用該等醫療救治措施，俾能尊重末期病人之醫療意願及保障病患善終之權利，顯有疏失。¹⁶

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正臺北市政府社會局、衛生局，及行政院衛生署；並函請行政院督促所屬檢討改進；另函請行政院勞工委員會研議妥處。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、臺北市政府社會局已加強宣導各老人服務中心社工人員於訪視過程中，如遇家屬接受服務之意願與使用不一致時，在尊重案家及取得其同意之前提下，評估採取單獨會談措施。又該府衛生局已訂定「社區個案管理標準作業程序書」，規定個案訪視之規範，並每年委請專家進行「臺北市十二區健康服務中心個案管理成效調查計畫」，且每年均進行督導考核事宜。
- 2、有關高齡者長期依賴使用呼吸器之問題，衛生署全民健康保險局已研議具體改善措施，如：針對使用呼吸器併洗腎、化療及放療之病患，嚴格審查醫療處置之合理性；推動RCC階段論質計酬（Pay for Performance）方案，利用財務誘因及合理的獎勵標準，促使醫療提供者（醫院及醫師）積極協助病患嘗試脫離呼吸器之使用，藉以減少後段RCW之費用產生¹⁷；針對屬無效醫療之呼吸器使

¹⁶ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990801126）。

¹⁷ 所謂 RCC 指呼吸照護中心(Respiratory Care Center)；RCW 指呼吸照護病房 (Respiratory Care Ward)。

用者，評估建立其照護標準之可行性，規劃健保提供免除部分負擔之安寧及緩和照護，或由病人家屬選擇自行負擔部分繼續使用維生醫療所需費用等。

- 3、衛生署已於2011年11月成立「重症及長期呼吸器使用患者臨終照護品質提升計畫」專案會議，並依會議共識組成「重症安寧照護」及「長期呼吸器」2個任務小組，分別就長期呼吸器依賴之照護品質及導入重症安寧照護事宜，進行討論。
- 4、有關葉克膜之使用問題，健保局為使健保醫療費用得以妥適運用，將從下列重點進行檢討：檢討葉克膜之使用適應症及其應用時機；加強對葉克膜醫療費用專業審查；持續追蹤使用葉克膜個案之1年存活率，並研議將醫院使用葉克膜之個案存活率資訊公開，促請各級醫院醫師審慎評估使用葉克膜之適當時機。
- 5、2011年1月26日修正公布之全民健康保險法第72條所提資源不當耗用，其涉及「無效醫療」之認定，健保局刻正辦理相關委託研究，以釐清「無效醫療」定義，並嘗試透過健保資料分析及訂定評估流程，作為後續研擬改善方案之依據。
- 6、為建立事後得終止或撤除末期病人心肺復甦術之處理機制，衛生署已委託臺灣安寧緩和護理學會訂定「撤除或終止維生醫療作業參考指引計畫」，並於2012年2月10日完成，俾使醫療機構執行撤除、終止心肺復甦術之作業更加完備。

七、重度病患收容人疑因照護不周而死亡

(一) 調查緣起

據立法院余委員○國會辦公室助理伍○○陪同許○怡陳訴：許○怡之兄許○生為重度糖尿病患者，2010年於臺灣臺北監獄服刑期間，獄方疑似未按時給予施打胰島素且延遲送醫，致於同年7月15日因多重器官衰竭、敗血性休克死亡，然嗣後獄方卻一味敷衍塞責，涉有違失等情。監察院認為有深入瞭解之必要，而決議推派委員調查。

(二) 調查發現與結果

為使病患收容人受到妥善醫療與照顧，監獄行刑法、監獄行刑法施行細則、監獄組織通則，及法務部1992年5月4日(81)法監字第06512號函、1997年5月6日(86)法監字第12677號函均訂有各項健康檢查、主動關切並適時提供醫療照顧、加強醫療照顧及聯繫家屬確實了解收容人健康情形等規定，旨在督促各監所應確實注意在監收容人之身體狀況，並主動適時給予適當之治療照顧。

許○生入監服刑時已自訴罹患糖尿病且每日需二次施打胰島素，此有臺灣臺北監獄「衛生科新收受刑人疾病管制統計表」及「臺灣臺北監獄衛生科收容人許○生病歷首頁」在卷足憑。因此，獄方對許○生本應主動關切，加強醫療與照顧，並落實追蹤管制。然許○生入監服刑9天即告死亡，臺灣臺北監獄顯有照護不周之違失，其醫療內控機制不彰，與前揭各項規定亦顯有違背。

臺灣臺北監獄兼任醫師楊○及跟診護士劉○○於2010年7月6日下午對許○生門診診療過程，未於醫療病歷留下任何記載，

顯屬未盡周延，實有違失。另臺灣臺北監獄及該監衛生科對醫療業務管理不當，亦難辭督導不周之違失，亟應落實檢討改善，以提升收容人醫療權益。

又法務部身為矯正機關之主管機關，對健全監所醫療資源責無旁貸。另行政院允應重視矯正機關醫療資源不足現象，協助指導法務部儘速改善矯正機關醫療狀況，配置符合需要之軟硬體設施，提供適切教化及衛生醫療處遇，以利是類收容人之生活管理，並建構完整醫療網絡，俾採取必要之救治措施，確保病犯健康權益，提升收容人醫療人權。¹⁸

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，糾正臺灣臺北監獄，其涉本案之違失人員，應依規定議處；另函請行政院研處。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、法務部已研提「督導管理檢討報告」，內容略以：收容人於入監時即進行健康檢查，如罹患慢性病症即安排診療並納入管理及追蹤治療；強化醫師於診療時相關書面記錄製作及保存，跟診護士除協助於醫師診療時相關醫療事項外，另確認醫師於診療時電腦登打或書寫病歷，並將個人病歷彙整成冊於病歷室保存，以避免診療後未留下任何記載；衛生科對於醫療內控機制不彰部分已進行改善措施，衛生科長隨時對於改善措施進行督導，並對「新收受刑人疾病管制統計表」進行複核。

¹⁸ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800811）。

- 2、另建構法務部、衛生署聯繫平台，引進醫療資源協助監所；運用作業基金挹注新增、汰換醫療硬體設施；檢討特約醫師待遇，提高醫師應診誘因；推動收容人看護訓練制度；推動矯正機關收容人納入健保相關事宜；推動收容人自我健康照護制度；廣續辦理醫療專區；完備收容人疾病資料庫。
- 3、法務部矯正署臺北監獄考績委員會針對本案違失人員，業依法務部所屬各機關人員共同獎懲標準表第3點第1款規定，懲處在案。

八、衛生署對極似新庫賈氏病死亡病例之處置欠當

(一) 調查緣起

2010年間台灣出現第1個「極似」新庫賈氏病（俗稱狂牛病）死亡病例，因家屬拒絕扁桃腺切片與病體解剖，遺體也早在同年5月火化，致使無法確診是否為狂牛症。主管機關遲至同年12月才對外說明此事件，是否怠忽職守？有無延遲通報？對民眾健康安全之把關機制為何？監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。嗣財團法人中華民國消費者文教基金會亦就行政院衛生署疾病管制局涉有隱匿本案疫情及瀆職情事向監察院陳訴，乃予併案調查。

(二) 調查發現與結果

「新型庫賈氏病」(new variant CJD,v-CJD)乃眾所矚目之重大防疫事件，惟衛生署明知本案極可能是台灣首例v-CJD 案例，

卻囿於非醫療衛生專業考量因素，輕忽其職司防疫本份，未能聚焦於指示疾病管制局戒慎處理該重大疫病與強化相關防疫管控措施，反倒以要不要發布新聞為思考主軸，尤其時值進口美國牛肉貿易談判之政治敏感期間，涉有淡化處理該事件之政策考量；其針對重大疫病未能督飭所屬從速釐清真相，以提供政府重要決策參考，並消除國人疑慮，殊有可議。

政府機關面對媒體質疑事項，透明、公開與誠實為最上策，亦是建立與民眾彼此互信之根基所在。然而，疾病管制局卻消極被動揭露「新型庫賈氏病」事件之重大資訊；其公布重大疫病訊息欠缺機動應變之彈性機制，但憑相關官員主觀認知裁量，易因個人取捨不同而異，傷害機關形象與公信力，實有欠當。

傳統型與新型庫賈氏病同樣會經由器官移植等侵入性治療及輸血而傳染給他人，而衛生署雖已訂頒「捐血者健康標準」，惟實務作業尚未落實執行，尤其器官移植捐贈者標準並未詳加比照規範管控庫賈氏病之高危險族群，凸顯法令未臻周延，亟待務實調整明訂，俾資匡補闕漏。

攸關國內首例「新型庫賈氏病」茲事體大，疾病管制局自不應等閒視之，然而該局卻未尊重並採納工作小組專業審查建議事項來處理高度懷疑為「新型庫賈氏病」之確認工作，足見其任事有欠積極。

庫賈氏病工作小組就本案原登錄為第212例CJD病人，嗣再於2010年12月18日將其「加註亞型類別診斷」為新型庫賈氏病極可能病例，乃依據「投稿國際期刊獲得刊登」，期能藉此得到國際神經學專家之看法，則疾病管制局允宜參照世界先進國家之規範，妥為檢討修訂「新型庫賈氏病」病例定義之必備要件，將其

列為日後審查新型CJD之病例定義依據要件，俾利日後確定診斷工作順遂進行，並減低其誤判機率，以免貽笑國際，辱及聲譽。

又疾病管制局未能強制施行本案病例之病理解剖檢驗，雖係依其專業評估所為之行政裁量，惟其裁量是否合乎原立法目的性，不無商榷之餘地。另該局未就其所掌握完整之資訊翔實告知監察院，且針對消保團體之關鍵問題蓄意避而不答，致函復內容無以釋除消費者疑慮，引發外界不良觀感，亟應檢討改善。¹⁹

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院衛生署。

(三) 衛生署改善情形與成效

- 1、我國自2007年10月將庫賈氏病列入法定傳染病後，其年發生率約為百萬分之1，與國際各先進國家之監測統計資料相似。而截至2011年底庫賈氏病通報病例累計32例，經台灣神經學會庫賈氏病工作小組審查列管病例19例，均為散發型庫賈氏病。且衛生署疾病管制局於每月病例審查會議紀錄確認後，均立即更新網頁資料，監測資訊公開透明。
- 2、衛生署疾病管制局已透過建立國際諮詢管道、病理解剖流程標準化、強化檢驗技術水準等措施，以提升疑似新型庫賈氏病或爭議案件之研判效率。
- 3、衛生署擬增修訂血液製劑條例第16條「明知有捐血者健康標準所定暫緩捐血或永不得捐血之情事，而為隱瞞並

¹⁹ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990801072）。

捐血者，由中央主管機關處新臺幣一萬元以上十萬元以下罰鍰。」，以保障受血者之健康與安全。

- 4、衛生署已於2011年4月27日邀集相關領域專家，討論修正各器官類目之捐贈者標準，將庫賈氏病列為絕對禁忌症。

九、衛生署涉未落實監控違法性別篩檢與墮胎

(一) 調查緣起

據行政院衛生署國民健康局公布2010年各縣市男女嬰出生比統計資料，發現彰化縣、臺中市、桃園縣及臺北市等4個縣市最「重男輕女」，男女嬰比例嚴重失衡，推估約有高達三千多名女嬰慘遭墮胎。主管機關似未落實監測及查核違法性別篩檢與墮胎，涉有違失，監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

我國2004年至2010年間之男女嬰出生性別比介於1.085至1.108間，每年約有7萬名胎兒可能遭人工流產，約有3,000名女嬰消失，男女嬰比率失衡，恐發生婚配失衡及搶奪配偶問題。衛生署國民健康局長久以來並未建立人工流產之通報及監控機制，亦未進行實地訪查，且未積極研議有效之稽查原則、重點及流程，遲自2010年下半年起才開始推動禁止違法性別篩選與選擇墮胎之措施，並對出生性別比異常之醫療院所進行實地查訪；惟僅查獲1家婦產科診所所有違規進行性別篩檢事證，難以落實醫師及醫療機構不得執行非醫療必要之胎兒性別篩選，或性別選擇墮胎之法規與政策。

RU486，學名「美服培酮」(Mifepristone)，為國內孕婦最常使用之人工流產方法，每年約有41,000人次至54,000人次使用。但衛生署國民健康局及TFDA（即衛生署食品藥物管理局）均未監測醫師處方RU486之數量、使用原因或法律上理由，更未針對使用數量異常者查核有無以RU486為孕婦施行違法人工流產情事，對於孕婦以RU486作為性別選擇性墮胎之方法，迄未採行任何防制措施。

另懷孕婦女經診斷或證明有「因懷孕或生產，將影響其心理健康或家庭生活者」，得依其自願，施行人工流產，優生保健法第9條第1項第6款定有明文。惟本案諮詢委員表示：即使孕婦因性別考量而施行人工流產，醫師在病歷上亦不會記載真正原因，而可能以上開影響其心理健康或家庭生活作為法律上理由等語。因此，此款規定既未明文排除因性別考量而施行人工流產者，即有可能成為醫師進行性別篩選或將女嬰墮胎之理由，也是衛生署國民健康局及各縣市衛生局難以查獲違法性別篩選或性別選擇墮胎之原因。衛生署宜研議是否修法，以改善此缺失。²⁰

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院衛生署國民健康局及食品藥物管理局；並函請行政院衛生署參酌辦理。

(三) 衛生署改善情形與成效

- 1、行政院衛生署已完成增訂優生保健法施行細則第13條之1條文草案：「本法第九條第一項第六款所定因懷孕或

²⁰ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800193）。

生產，將影響其心理健康或家庭生活者，不得以胎兒之性別作為理由。」並辦理報請行政院核備等法制作業程序。

- 2、衛生署已慎重評估在我國建立人工流產強制通報之妥適性與可行性，並彙整國際法令及趨勢，對各國之通報與監測機制，進行深入探討，作為政策發展依據。

十、毒品防治機制未盡周全致成效不彰

(一) 調查緣起

多年來，我國投入毒品防治資源嚴重貧乏，青少年反毒品濫用宣導教育成效亦不夠顯著；藝人○○三度吸毒事件，更凸顯追緝毒品來源、稽毒、戒毒之困難，及預防再犯監督與輔導工作之不足。現今勒戒與戒治制度是否需重新檢討？相關單位有無違失？監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

行政院為有效遏止毒品氾濫，於2006年設置防毒、拒毒、緝毒、戒毒、國際參與五大分組，惟2007年至2010年間毒品緝獲種類與數量逐年升高，2001年至2010年我國毒品新收偵查案件提高達8%、毒品案件裁判確定有罪人數再犯率逐漸提高及犯罪年齡呈青壯年化現象，且毒品案件裁判確定有罪人犯具有專業技術及事務人員職業者，增加比率高達3.5倍，顯示行政院未能有效遏阻毒品犯罪。

海峽兩岸人民往來頻繁，衍生之毒品跨境犯罪日趨猖獗，2010年我國查獲各類毒品及第三級毒品愷他命之純質淨重，來自

中國大陸分別占67.6%及85.9%，成為臺灣地區毒品主要來源地。海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議已於2009年6月25日生效，行政院允宜積極檢討，以建構跨國界、跨區域之「安全聯防」及「共同打擊犯罪」合作機制，藉由兩岸司法互助，有效遏阻跨境毒品犯罪。

財政部關稅總局於2000年推動緝毒犬制度，惟至2006年間發現完訓後之3隻緝毒犬僅係檢疫犬訓練，並無緝毒能力，無法發揮截毒於關口功能；復該局未能事前妥善規劃及確切評估緝毒犬隊建置目標，截至2010年底僅建置完成17組緝毒犬隊，造成緝毒犬隊工作時間過長，負荷過重，均有失當。又該局未整合「海關查緝走私情報系統」、「入境旅客電腦主檢控管資料檔」及「其他各種電腦專家系統」，致未能開放關貿網路資訊與司法警察機關共享，建構嚴密的打擊毒品犯罪查緝網，以有效打擊毒品犯罪，亦有未當。

據教育部之統計，近10年各級學校學生尿液採驗篩檢送驗陽性反應大幅成長9.8倍，2004年與2010年各級學校通報學生藥物濫用成長10.5倍，其中第三級毒品成長更高達31.6倍，又高中職學生藥物濫用人數亦成長23倍，顯示學生施用毒品人數增加，問題日趨嚴重，該部對於防毒教育宣導不足，成效不彰，應積極檢討改進。

1999年至2010年，毒品案件之起訴人數、裁判確定有罪人數及新入監之毒品犯比率分別增加318.6%、322.6%、252.1%，且2010年毒品案件裁判確定有罪人數再累犯比率、施用毒品被裁判確定有罪之再累犯比率及在監毒品再累犯比率高達82.5%、85.8%及90%，足見毒品觀察勒戒及戒治成效不佳，法務部應通盤檢

討現行刑事處遇及醫療戒癮之策略，以有效控制毒品犯人數及再犯率。

行政院於2003年間函示針對有無繼續施用毒品傾向之內容及項目有再行評估檢討之必要，惟迄今已近8年，法務部仍未能完成修訂作業，處置延宕，顯有疏漏。另法務部尚有應檢討改進者如下：檢討改進監所對於毒品犯實施觀察勒戒評估作業，以提升觀察毒品勒戒業務效能及品質；正視並檢討改善毒品矯正機關醫護人員嚴重不足、監獄及看守所無藥劑師編制、矯正機關超額收容及收容空間嚴重不足等問題；檢討改進並有效落實施用毒品者出矯治機構2年內強制採驗尿液制度，以發揮嚇阻繼續施用毒品及有效控管毒品人口之效果。

政府為加強拒毒宣導、戒毒醫療、毒品犯驗尿及追蹤輔導，提升毒品戒治成效，在各縣市政府成立毒品危害防制中心，惟因地方首長對毒品問題防制之認知與重視程度觀點不同、資源投注差異，且地方經費預算不足，專業輔導人力欠缺，追蹤輔導機制未盡周全，行政院應從組織、人力、經費補助、追蹤管制與輔導工作等層面，檢討並協助地方政府建構完整毒品防制體系。²¹

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，糾正行政院、法務部；並函請行政院轉知所屬檢討改進。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、據行政院函復監察院略以：反毒係一整體性、全面性與持續性之工作，行政院將加強通盤掌握、常備不懈，講

²¹ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800350）。

求環環相扣、面面俱到，以克盡全功。面對毒品問題的新挑戰，該院將整合各反毒分組，妥善運用地方政府與民間資源，以「全民反毒，健康社會」為願景，打好一場新型態的反毒戰爭。

- 2、法務部為配合毒品危害防制條例2010年11月24日之修正，已積極籌備於戒治所附設觀察勒戒處所，充分運用戒治所現有臨床心理師與社會工作人員人力，俾生理戒斷與心理戒治處遇一貫化，並藉由社區藥癮醫療資源之引進，全面提昇受觀察勒戒人、受戒治人之藥癮醫療處遇涵蓋率，強化預防復發之功效。另結合毒品危害防制中心，辦理出監（所）前之輔導，強化毒品收容人之出監準備，俾提昇其接受治療意願，順利銜接社區追蹤輔導。
- 3、有關各監獄編列臨床心理師與社會工作人員藥劑師（生）職缺問題，法務部將積極爭取員額，希藉由專業人力之挹注，提昇毒品犯藥癮醫療處遇品質。另針對矯正機關收容空間嚴重不足問題，已採取以下因應措施：機動調整移監；善用閒置舍房，並於戒治所內開辦受刑人戒毒班；善用緩起訴制度；善用易科罰金制度；善用附條件緩刑制度；運用易服社會勞動制度；推動矯正機關擴、遷、改建計畫，提高收容空間。

十一、生技製藥及基因體醫學兩項計畫涉有缺失

(一) 調查緣起

中央研究院院士沈○○、國立成功大學教授蘇○○、長庚大

學教授周○○分別撰文指出，國家科學委員會倉促合併「生技製藥」及「基因體醫學」兩項國家型科技計畫，另籌募新臺幣600至800億之生技基金，疑缺乏有效監督機制，績效未明；且事涉「利益迴避」與「角色重疊」。監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

行政院國家科學委員會辦理之「生技製藥國家型科技計畫」及「基因體醫學國家型科技計畫」兩個國家型科技計畫，期程分別長達11年及9年，共耗資新臺幣242億餘元，惟據審計部查核發現有：規劃及審查之相關作業欠嚴謹、計畫執行之追蹤管考未落實、部分核心設施之服務案件數偏低、計畫成果僅以學術研究為主，具體研發成果之產出欠佳等缺失。上開缺失，經監察院調查，確認屬實，應請行政院督導所屬國家科學委員會研究檢討改進。

國家型科技計畫因時程較長且金額龐大，對於相關產業發展及影響十分深遠，國家科學委員會對計畫之規劃及評估等決策過程，自宜審慎將事，戮力促其成功。至於本案生技製藥計畫及基因體醫學計畫分別自2000年、2002年開始執行，惟該會迄未完成利益迴避之相關規範，顯有欠當。該會宜檢討計畫績效成果之考評內容及方式，以昭公信；對國家型計畫主持人由學術行政主管兼任，亦宜考量其妥適性。

另國家科學委員會編列預算供中央研究院設置國家生技研究園區－該會規劃於2008至2016年分年編列預算121.4億元，且已於2008、2009年分別編列經費0.65625億元及9.1390億元，主要工作項目有園區實質計畫委辦案及委託軍方辦理搬遷釋地案。本

項規劃因預算編列、執行之單位與資產使用之單位不同，權責區分不易，易滋糾葛，且與國科會一向支持研究設備與人力經費，而未支持土地與建築經費之往例有違，易啟人疑竇。²²

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，函請行政院督促所屬改進；並函請行政院國家科學委員會檢討。

(三) 國家科學委員會改善情形與成效

- 1、有關我國生技條例通過計畫主持人擔任公司創辦人、董事、科技諮詢委員、研發諮詢委員或顧問等之迴避作法，國家科學委員會將參閱國外作法研擬相關迴避機制。
- 2、國家科學委員會刻依監察院調查意見研擬「國家型科技計畫利益迴避及保密原則」；另於監察院調查中，業已完成「行政院國家科學委員會辦理產學合作獎勵及補助案件之利益迴避暨保密原則」之研擬。
- 3、有關「生技製藥」及「基因體醫學」2項國家型計畫成果供全民共享乙節，上述兩項計畫成果共計2,450件，目前公告於網頁者已達2,232件。部分計畫成果未公開，原因包括：涉及商業秘密、涉及智慧財產申請保護等。
- 4、國家科學委員會在核定計畫時，將要求各計畫主持人於計畫成果以論文形式發表前，主動告知計畫辦公室，由辦公室審視是否評為具申請專利者。
- 5、關於計畫之追蹤管考，國家科學委員會已設定資訊電腦管控程式予以管控，該會並將定期稽催。另針對使用率

²² 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800080）。

偏低之國家型核心設施，該會已研議退場機制。

十二、市售蔬果農藥殘留不符安全容許量標準

(一) 調查緣起

歷年來發生多起蔬果檢測出有農藥殘留，但卻早已流入市面或已遭民眾購買食用之事件，凸顯檢驗報告延宕公布將影響民眾權益與健康。究相關機關是否落實執行農藥使用及上市蔬果農藥殘留之管理？對於田間及市售蔬果農藥殘留由檢驗至結果之發布，其作業過程是否符合時效性？各級主管機關是否已善盡應負權責？中央主管機關有無建立對各地方政府之督導機制？監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

農作物自播種至收穫過程中，皆會受病蟲、野鼠與雜草等生物危害，為避免農作物受到各種生物災害而有損失，農藥使用成為農業生產上常見之措施，以2010年度為例，國內農藥使用量即達7,851公噸。為保障民眾食用蔬果之安全與健康，對於農藥製造、輸入、輸出、販賣、使用及稽查等已有相關法令進行規範及管理；至於上市蔬果之農藥殘留亦需符合食品衛生管理法相關規定。

惟農業委員會擬定之田間農藥殘留監測機制未能及時反應農藥檢驗結果，對於不合格蔬果不得採收之規定，亦未落實執行，致使不合格蔬果流入市面，甚經民眾食用。又該會未督導各縣市政府確實辦理所轄重點蔬菜之抽檢，復未督促各縣市政府確

實執行農藥檢驗不合格蔬果之延後採收，自未能落實農藥管理法暨農藥殘留抽驗辦法相關規定，均有違失。

另農業委員會所定蔬果農藥監管計畫之抽檢規劃內容，對於吉園圃蔬果產銷班及養成班與一般農民之抽檢比率過於懸殊，未能符合蔬果實際生產來源比率，亦未能反應民眾飲食風險，亟待檢討改進。又該會亦應確實輔導與管理農民按規定使用農藥，並對違規者依法從嚴處理，以有效減少蔬果被檢出不得使用藥劑之問題。

此外，農業委員會及衛生署尚有應加強辦理之事項如下：農業委員會允宜廣續推廣吉園圃安全蔬果、有機農業及農產品產銷履歷制度，並強化對於取得認證者之追蹤管理機制；衛生署允宜強化蔬果農藥殘留後市場監測機制，增加抽檢件數，以保障民眾食的安全，並研議縮短市售農產品農藥殘留檢驗及發布檢測結果所需時程之方法，以符時效；農業委員會及衛生署允宜加強研究發展農藥殘留分析方法，擴大可檢測藥劑範圍，避免以偏概全，使蔬果農藥殘留確實符合各項農藥殘留安全容許量標準。²³

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院農業委員會；並函請行政院轉飭所屬檢討改進。

(三) 農業委員會改善情形與成效

- 1、有關農藥殘留監測時效性問題，農業委員會將從現有檢驗技術量能及增加委外檢驗單位等方向，檢討以最短檢驗時間，於採收前完成檢驗報告；並修訂「農產品農藥

²³ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800294）。

殘留監測田間採樣標準作業流程」之採樣適當時機，調整短期蔬菜之採樣時機為採收5日前，水果則調整為採收10日前採樣，並於採樣當日或隔日親自送至農業藥物毒物試驗所，以縮短採樣運送時間。

- 2、有關農業委員會未確實督促各地方政府依法執行農藥殘留不合格蔬果不得採收之規定問題。該會農糧署將持續召開研商會議，檢討相關規定之執行情形，倘確有執行上之困難，將召開農藥殘留抽驗辦法研修相關會議，據以訂定更為周延之執行規範，俾利落實執行。

十三、生食及養生蔬菜農藥殘留不合格率高

(一) 調查緣起

近年來養生風氣盛行，民眾為保留蔬菜更多營養價值，常以生食方式食用，而生食蔬菜主要食材包括小黃瓜、胡蘿蔔、番茄、甜椒等，熟食玉米亦常為食材之一，另甘藷富含大量膳食纖維，也深受養生族群喜愛。惟常見的生食及養生蔬菜之農藥殘留不合格情形如何？主管機關是否對於可生食蔬菜之農藥殘留建立不同強度管理機制？對於降低國人食入殘留農藥之宣導或教育情形如何？監察委員認為有深入瞭解之必要，乃就原調查案另分案調查。

(二) 調查發現與結果

為求國人健康，衛生署極力倡導「天天五蔬果」，而近年國人不但重視蔬果量的攝取，且養生風氣逐漸盛行，為保留更多的

營養價值，常以生食方式食用，甚習慣以其為主食。惟生食蔬菜因未經烹調即食用，農藥殘留風險自高於一般蔬菜，而農業委員會對於生食蔬菜農藥殘留問題，未訂有不同強度管理機制，致近年來生食蔬菜農藥殘留率普遍高於整體蔬菜，且為各年度主要前10大農藥殘留不合格蔬菜，亟待檢討改進。

又農業委員會將農產品主要生產地列為農作物田間農藥殘留監管重點之一，卻未能督促各縣市政府落實對於小黃瓜、胡蘿蔔、甜椒及甘藷等主要生產地之抽檢，致抽檢地區與其主要產地未能相符，甚至對主要產地之抽檢件次僅占總抽檢件次4%而已，顯難以發揮農藥殘留把關成效。

衛生署為因應小黃瓜作物實際使用農藥情形及進口農產品農藥殘留容許量標準之申請，2007年至2011年6月新增農藥容許量標準計60項，惟按現行檢驗分析方法，未能檢出者超過50%。是以，衛生署應配合殘留農藥安全容許量標準之增修，加強研究發展農藥殘留檢驗分析方法，以掌握新增農藥之殘留情形；並應正視市售萵苣菜、小黃瓜、甜椒及番茄等生食蔬菜之高農藥殘留問題，檢討現行市售農產品農藥殘留監測機制，以保障食用生食蔬菜之安全。

另據國內外相關研究及衛生署之科技研究發展計畫均發現，清水沖洗、浸泡及清潔劑清洗等係減少農藥殘留方便又實用之方法，鑒於小黃瓜、胡蘿蔔、甜椒及番茄等生食蔬菜省卻一道烹調以破壞農藥結構之程序，故衛生署除藉由後市場監測外，更應加強對民眾教育宣導生食蔬菜清洗程序之重要性，以降低農藥

殘留風險。²⁴

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請行政院轉飭所屬檢討改進。

(三) 農業委員會改善情形與成效

- 1、為因應番茄產量逐年增加，將增加其抽驗件數；並將持續針對小黃瓜、甜椒、番茄、胡蘿蔔及甘藷於主要產地積極強化生產面之輔導工作，包含栽培管理、病蟲害防治、非農藥防治技術及安全用藥等，並辦理相關活動。
- 2、生食蔬菜因未經烹調即食用，其農藥殘留風險自高於一般蔬菜，主管機關本應建立不同強度管理機制，惟此一機制迄未建立，為保障國人飲食安全，監察院將持續追蹤其改進情形。

十四、市售食用花草茶農藥殘留超標

(一) 調查緣起

臺北市政府衛生局於2011年初抽驗市售乾菊花，發現逾9成農藥殘留超標；又行政院消費者保護委員會亦曾抽驗市售花草茶產品，不合格率也高達9成。究市售花草茶（如：菊花、玫瑰花、蓮花、薰衣草茶等）是否衛生安全？主管機關之把關機制為何？有無怠忽職守？監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

²⁴ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800431）。

(二) 調查發現與結果

農業委員會係農政管理之主政機關，對於市售食用花卉遭驗出農藥殘留超標及施用未經核准使用於該花卉之農藥情形一再發生，却未見積極具體改善成效；另對各縣市栽種食用花卉之相關資訊亦無法掌握，源頭管理過於鬆散，顯已嚴重危害民眾食用安全，均有疏失。

衛生署應儘速會商農業委員會完成食用花卉農藥殘留相關標準之修訂；另農業委員會允應適時提供國內栽種食用花草類農作物農藥施用資訊，俾利衛生署食品藥物管理局適時修訂，以供農政及衛生主管機關進行源頭及市售抽驗管理之依據，確保民眾食用安全。

又衛生署對現行輸入乾燥菊花邊境查驗仍有檢討之空間，以降低市售進口乾燥菊花不合格比率；另對藥食兩用中藥材市售衛生安全管理採雙軌制，致藥用藥材流於食用，地方主管機關除查驗管理不易，亦無法確保民眾實際食用安全，亦應檢討改進。

再者，衛生署係國內衛生安全最高之主責機關，在後市場監測機制所規劃之全國性殘留農藥監測計畫上，對市售食用花卉抽檢不僅不足，且亦未有相關常態性市售食用花卉監測機制，對於國內各縣市食用花卉之抽驗把關管理，仍有檢討改善之空間。

至於地方政府方面，台東縣政府對轄區菊農施用農藥教育宣導及田間農藥殘留監測不足，致市售乾燥杭菊屢遭衛生機關驗出施用不得檢出之農藥及農藥殘留超標情形，亟待檢討改進；高雄市政府於進口商回收銷毀不合格產品時未依規定全程派員監督，僅依廠商書面資料進行核對，無法確實掌握不合格產品銷毀

情形，亦應檢討改進。²⁵

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院農業委員會；並函請行政院農業委員會協助行政院衛生署檢討改進；另函請行政院衛生署、臺東縣政府、高雄市政府檢討改進。

(三) 相關機關改善情形與成效

1、行政院農業委員會

- (1) 該會已將菊花、仙草、洛神葵等作物納入「農藥田間試驗準則第4條第1項第2款延伸使用範圍之群組作物或有害生物種類、代表性使用範圍及其實施方式」規範中，並辦理農藥延伸使用範圍之評估及公告作業。
- (2) 該會自2011年起將杭菊納入吉園圃標章推動品項，輔導產銷班辦理安全用藥及栽培管理教育訓練，推行共同採購防治資材藥劑及加強田間安全用藥抽驗，並輔導臺東縣及苗栗縣杭菊產銷班依規定申請吉園圃標章審查。
- (3) 該會已於2011年7月1日請各直轄市、縣（市）政府提供轄區內食用花卉種植情形，並造列名冊以有效掌握各直轄市、縣（市）栽種食用花卉之相關資訊，強化產地生產品質之管理輔導。
- (4) 該會動植物防疫檢疫局已於100年10月4日成立「杭菊栽培整合性防治計畫」，向農民宣導正確用藥、輔導

²⁵ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800038）。

當地成立農藥代噴隊提升用藥專業，並提供非農藥防治資材予杭菊產銷班與農民於田間使用。

- (5) 針對生產規模較大的食用花卉如蓮花，該會自2012年起輔導設置食用花卉生產專區，建立病蟲害監測、防治工作曆，加強安全用藥教育訓練，產品出貨前農藥殘留檢驗等自主管理措施及輔導辦理產銷履歷申請。
- (6) 針對生產規模較小的食用花卉如玫瑰、香水蓮花、食用百合、野薑花等，該會自2012年起輔導花農參加有機農業驗證，驗證通過的農戶給予水質、土壤及產品檢驗費用補助。

2、行政院衛生署食品藥物管理局

- (1) 自2011年5月26日起，不論是中藥用途或食品用途之乾燥菊花均採100%逐批查驗措施。
- (2) 於2011年9月20日發布增訂「香辛植物及其他草本植物」及修訂相關殘留標準。並於同日發布增訂畢芬寧藥劑在菊花之殘留容許量標準。
- (3) 另擬於2012年度針對市售食用花卉類，採取以下加強抽樣檢驗措施：針對進口之菊花持續採逐批查驗；提高市售菊花之抽驗件數，增加抽驗玫瑰、蓮花、薰衣草及迷迭香等檢體；檢出不合格者，立即針對不合格案件之供貨來源，再持續抽樣，直至檢驗合格為止。

3、臺東縣政府

- (1) 臺東地區農會已協助臺東市及卑南鄉零星種植杭菊散戶加入臺東市杭菊產銷班及卑南鄉杭菊產銷班，並

由產地農會輔導各產銷班，依「吉園圃安全蔬果標章管理作業規範」申請加入。

- (2) 已向農委會農糧署及防檢局申請輔導補助2011年度臺東縣保健及特用作物產銷輔導計畫與臺東地區杭菊栽培整合性防治計畫補助相關資材。
- (3) 針對農藥檢測合格杭菊種植農戶，臺東地區農會特依市價再加100元/斤辦理「保價收購」確立品質獎勵，並由「100年度臺東縣保健及特用作物產銷輔導計畫」中補助杭菊包裝盒2200組，建立品牌標章及小包裝上架出售，以區隔市售品與該縣產品責任信譽。
- (4) 已分別於2011年度編列480,000元預算及2012年度編列600,000元預算，作為農藥殘留檢測經費，以加強輔導農民之農產品農藥殘留檢測工作。

4、高雄市政府已訂定「食品回收及銷毀標準作業流程」，規範相關回收銷毀作業監督之標準化，作為該府衛生局進行監督廠商回收及銷毀時有所依據。

十五、食品添加物起雲劑違法添加塑化劑

(一) 調查緣起

行政院衛生署檢驗出昱○香料公司販售之食品添加物「起雲劑」，竟違法添加致癌塑化劑DEHP，且其供應全國逾68家食品製造商，嚴重危害國人健康。另該署於2010年10月公告DEHP溶出限量標準，食品包裝容器為1.5ppm以下，食品則完全禁止添加及檢出，惟食品檢驗表卻未見此檢驗項目。究主管機關有無落實

為民眾的食品安全把關？處理過程是否及時、周延？監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

行政院為國家最高行政機關，卻未善盡督導責任，長期輕忽食品安全衛生業務事涉人民安全，卻投以顯然不足與不相對稱之人力、物力，致其所能挹注之法定編制員額不足、編列年度食品相關預算業務經費亦不敷實際需求，難以遂行保障國民健康任務。

衛生署漠視外界強化食品添加物源頭管理之呼聲，亦未有具體積極作為，乃至肇生廠商違法添加塑化劑情事，使國內食品產值蒙受114億餘元之損失，甚至重創我國優良國際形象，陷民眾於臨食而懼之恐慌。另該署捨本逐末僅就市售食品添加物規格與含量進行抽驗，而其查驗登記方式竟採書面審查，予不肖業者可乘之機，且自免除複方食品添加物查驗登記作業後，亦未釐訂具體配套措施以資因應，均有疏失。

衛生署明知實地查廠發現諸多嚴重缺失，卻未能責成縣市衛生局落實執行對複方食品添加物之查核，並對食品業者加強管理之責任，其行事輕忽怠慢，實有可議。另該署業已公告DEHP溶出限量標準，食品包裝容器為1.5ppm以下，食品則完全禁止添加及檢出，惟食品檢驗表卻未見此檢驗項目，足見其並未落實為民眾的食品安全把關，亦有欠當。

衛生署公告停止適用「塑化劑污染食品處理原則」後，策定研擬之相關確保民眾飲食安全措施，允宜早日付諸實施，並與相關部會加強橫向溝通連繫，庶免重蹈覆轍；又該署及所屬機關未

能有效管制DEHP等塑化劑，凸顯現行法令制度未臻周延，行政管制措施失靈；另該署未依毒性化學物質篩選程序專家審議建議，加嚴管制DEHP，徒以達成公聽會之共識為前提自我設限，又其內部業務控管機制過於鬆散，延宕應賡續召開之會議，均有怠失。該署允應強化毒化物流向勾稽功能，加強與衛生署間之業務通報機制，並透過定期之食品安全與環境保護聯繫會議機制，確保食品安全。

另衛生署食品藥物管理局楊○○技正積極主動揭發塑化劑事件，為所當為，值得嘉勉；而衛生署及臺中市政府衛生局、新北市政府衛生局、彰化地檢署及板橋地檢署等機關之相關人員於後續處理過程中，均能明快處辦，尚難謂有不當延誤之情事。²⁶

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院、行政院衛生署、行政院環境保護署；並函請行政院衛生署、行政院環境保護署議處相關失職人員；另函請臺中市、新北市政府衛生局，及臺灣彰化、板橋地方法院檢察署敘獎本案有功人員。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、為釐清產品中少量之塑化劑是否危害人體健康，並用以評估國內食品中所含之塑化劑可能引起之健康風險，衛生署食品藥物管理局已針對目前國內較常使用之DEHP、DBP、DINP、BBP及DIDP等5種塑化劑，參考國內外學者所提出之毒理研究及背景值等資料，並經該局食品安全與營養諮議會委員討論後，提出每日耐受量

²⁶ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800202）。

(簡稱TDI)，作為產品含量風險評估之估算依據。

- 2、食品藥物管理局將強制落實食品添加物產業登錄制度，並將食品中塑化劑之含量列為市場監測之例行稽查抽驗項目，實施全面性食品稽查計畫，監測任何可能污染源，並加強衛生、檢調及各相關單位之合作及取締工作，嚴懲所有惡意添加塑化劑之不法業者。該局另將持續增修正塑膠類食品包裝及食品容器之規格、衛生標準及使用規範，以期降低經由塑膠包裝及容器釋出之塑化劑含量；且將透過塑化劑背景值含量資料庫之建立，以及國人攝取暴露量之風險評估，以包裝飲料及嬰幼兒食品為未來優先制定限量標準之對象，保障消費者之權益。
- 3、衛生署與環境保護署將針對列管塑化劑毒化物強化運作管理，建立業務通報機制，強化勾稽及異常警示功能機制，防杜不法。衛生署並已研擬申訴者主動醫療輔導及追蹤評估標準作業流程，對申訴人進行關懷。另國家衛生研究院亦將成立「國家環境毒物研究中心」，持續針對塑化劑，追蹤並研究其對國人健康之影響。
- 4、為加強鄰苯二甲酸酯類（塑化劑）、甲醯胺及安殺番之管理，環保署已於2011年7月20日依毒理及環境流布資料，新增將含鄰苯二甲酸丁基苯甲酯（BBP）在內之22種鄰苯二甲酸酯類、甲醯胺及安殺番等化學物質，依「毒性化學物質管理法」公告列管為毒性化學物質；DEHP、DBP從第四類改列為第一類及第二類毒性化學物質管理；DMP從第四類改列為第一類毒性化學物質管理；並將原來禁止使用於製造3歲以下的兒童玩具之DNOP，調

整為禁用於14歲以下之兒童玩具及用品，嚴加管理。

十六、學校營養午餐部分肉品含有瘦肉精和抗生素

(一) 調查緣起

新北市政府衛生局及行政院消費者保護委員會分別於2011年3至4月間，抽驗新北市多所學校營養午餐食材後，發現部分肉品竟含有瘦肉精和抗生素，其中甚至具有CAS(臺灣優良農產品)標章認證，不僅危害學童健康，亦引發民眾對政府認證體系之疑慮。究相關主管機關對CAS認證之源頭管理是否確實？認證機制有無闕漏？把關措施是否完善？監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

新北市衛生局及行政院消保會抽驗發現CAS台灣優良農產品不合格後，農業委員會未能確遵「優良農產品追蹤查驗作業要點」之追蹤管理分級規範，亦未通盤考量後續監測措施，導致產品生產廠(場)之管理等級認定標準不一，市售品抽驗作為敷衍草率，實難謂已善盡產品把關之責。

現行農產品驗證機構相關管理法令雖已規範驗證機構喪失驗證能力之要件與退場機制，惟對欠缺驗證能力之定義與認定標準未臻明確，導致不適任驗證機構肇生驗證業務執行疑慮時，主管機關未能追究其業務疏失，亦無法明確實施裁處作為，嚴重傷害產品認證制度之公信力，農業委員會亦難辭其監督管理不周之咎。

農業委員會迄未全面審視「CAS台灣優良農產品」各項驗證基準之合宜性及周延性，導致部分基準之檢驗項目及檢驗方法未能符合衛生主管機關現行管理標準，無法有效發揮產品品管成效，又輕忽源頭管理作為，致使藥物殘留項目之檢測頻率未具標準規範，肇生產品品質把關闕漏。

農業委員會屢以動物用藥品之主政權責歷經多次移轉，且藥理及殘留研究等技術資料均遠不可考為由，僅提供區域標準擬議脫氧經四環黴素殘留建議值；又衛生署未依循現行動物用藥殘留標準修訂原則，審閱所需科學事證，即逕予參採該會建議值，其作為均難謂屬保障民眾健康措施，行政院允宜督促各該主管機關正視抗生素濫用及食品安全事項，就缺失事項研議具體策進措施，以善盡為國人食品安全把關之責。²⁷

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院農業委員會；另函請行政院審酌並督促所屬檢討改進。

(三) 農業委員會改善情形與成效

- 1、有關CAS認證主管機關督飭各驗證機構確遵「優良農產品追蹤查驗作業要點」之追蹤管理分級規範部分，農業委員會已責成各驗證機構檢討現行追蹤管理作為，俾利驗證機構採行一致之追蹤及升降作為，並持續要求驗證機構額外抽查CAS肉品、冷凍食品、水產品、生鮮截切蔬果及其原料，加強檢驗動物用藥及農藥等藥物殘留。
- 2、現行各項CAS驗證機準之檢驗項目與方法均參照衛生署

²⁷ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800188）。

公告之標準或國家標準訂定，農業委員會另已要求各驗證機構檢視現行驗證基準，檢討增列藥物殘留檢驗項目及檢驗方法，依程序提報技術委員會討論決定後，函送該會據以檢討修正相關規定。

十七、進口美國牛肉驗出動物用禁藥瘦肉精

(一) 調查緣起

進口美國牛肉驗出國內公告禁止使用之動物用禁藥瘦肉精，疑流入市面；且國內少數不肖業者亦違法販售使用瘦肉精於鵝、豬等禽畜產品，影響人體健康甚鉅。政府權責機關對於瘦肉精之原料來源流向管制、禁藥稽查作業、藥物殘留檢驗等工作有無嚴格把關並落實執行等情，監察院認為有深入瞭解之必要，而決議派查。

(二) 調查發現與結果

農業委員會雖配合檢調機關偵辦期間之保密要求，卻未兼顧消費者可能吃下含瘦肉精肉品之食品安全權益，延宕瘦肉精案件之移動管制及裁罰時效近3個月，縱容不肖養豬戶賡續脫售豬隻逾萬頭，宛若執法空窗期，危害國人健康。另該會於2006年公告將瘦肉精列為動物用禁藥案，僅列舉4項確切禁藥名稱，其餘均籠統涵括，與法規命令應明確原則有悖，誠宜審酌當前養殖農戶之違規態樣與實況，適時增列各該新型禁藥確切名稱，以防杜行政爭訟。

農業委員會罔顧農民違法使用瘦肉精案件與日俱增，對於瘦

肉精之原料來源流向掌握不清，揆諸瘦肉精在國內已被發現違規使用於豬、鵝、鴨等不同畜禽，亦於進口牛肉中檢出，而農民飼養各該畜禽之數量數以億萬計，益見該會對於動物用禁藥稽查及藥物殘留抽驗頻度過低，顯未善盡把關職責，無以嚇阻違規事件再度發生。

衛生署於2011年以前委託經濟部標準檢驗局執行輸入食品查驗期間，關於「進口美國牛肉」三管五卡²⁸之查驗措施，從未檢驗瘦肉精項目，復未審酌我國當前違規使用瘦肉精之態樣，適時增列檢驗品項，食品安全把關機制顯有闕漏，亦不符合國產與進口食品檢驗方式同等對待原則。該署宜參酌農業委員會監測養殖業者違法使用瘦肉精現況資訊，適時增列藥物殘留檢驗品項及標準檢驗方法，以建構綿密管控網絡，並凝聚民間認證實驗機構力量，共同打擊不法行為。

雲林縣家畜疾病防治所平常對於動物禁藥瘦肉精不得違規使用之宣導教育成效不彰，又對轄區內重複違規之牧場查核輔導無方，形成該縣之「違規案件與比率」均高居全國首位之不良紀錄。²⁹

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院農業委員會、衛生署，及雲林縣政府。

²⁸ 所謂「三管五卡」的三管指管源頭、管邊境、管市場，五卡指核、標、開、驗、查等五道關卡，藉以確保進口牛肉產品之安全。

參考：「三管五卡，有效把關」，2012年5月25日下載，〈《行政院衛生署》〉，http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/DM2_p01.aspx?class_no=25&now_fodst_o=10523&level_no=2&doc_no=74290。

²⁹ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800007）。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、對於查獲養豬戶違法使用乙型受體素（瘦肉精）案件之處置原則，一般均由農業委員會動植物防疫檢疫局立即通報轄區直轄市及縣（市）動物防疫機關對其依法查處及實施管制工作，而本次係因發現新型乙型受體素所採取之個案處置。為期縮短爾後對於偵辦類此案件之時程，防檢局除將加強提升違法事證之蒐集能力，使移送違法情資更為完備外，並將協調檢警調機關以消費者優先，提升偵辦時效。
- 2、根據歷年養豬戶違法使用乙型受體素結果顯示，查獲違法案件數，往往於採取新措施或新增檢驗品項時會有增加情形，惟經實施一段時間後則會逐漸獲得改善。防檢局未來將視監測結果，並從寬編列經費，依符合統計學原則酌予調整監測數量。
- 3、衛生署已於2009年11月2日修正發布美國牛肉開放條件，開放美國帶骨牛肉輸入後，即依「三管五卡」原則，來確保輸入產品之安全。並訂定「進口牛肉檢驗及查驗管理辦法」，以供邊境查驗及檢疫人員依循，所要求之檢驗項目包括動物用藥（包含抗生素、磺胺劑、抗菌劑及荷爾蒙）及農藥殘留，其中荷爾蒙類動物用藥包括乙型受體素。自2011年1月1日輸入食品邊境查驗業務回歸衛生署食品藥物管理局辦理，即執行各類食品之報驗，依產品風險不同，各類食品均訂有不同之重點檢驗項目，動物用藥檢驗則為進口肉品重點項目之一，檢驗項目包括

乙型受體素、硝基咪喃代謝物、抗生素等。

- 4、可爾特羅（colterol）屬於農業委員會公告禁止製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列供食用動物使用之乙型受體素藥品，在國內仍屬禁藥。不論是進口或國產之肉品皆不得檢出，一旦查獲，依法應下架、退運或銷毀。衛生署食藥局已自農委會防檢局取得可爾特羅代謝物之標準溶液，並進行「液相層析串聯質譜儀」分析之檢驗方法開發與確效。待完成檢驗方法並依程序公告後，將同時列入適用於國產及進口肉品的例行檢驗。
- 5、衛生署食藥局已完成23種乙型受體素及可爾特羅（colterol）代謝物之液相層析串聯質譜分析條件，現正進行畜禽產品之方法確效，俟方法確效完成後，將儘速進行檢驗方法之公告。另目前通過食藥局「動物用藥」認證項目之認證實驗室計12家，未來仍將積極持續邀請有能力可檢驗瘦肉精之相關認證實驗室，提出該品項之認證，以擴大檢驗之量能，提供相關單位委託檢驗所需，共同打擊不法行為。
- 6、雲林縣家畜疾病防治所將持續加強平日之宣導教育及對違規牧場查核輔導之作為。

十八、市售小米酒多數非全由小米釀造

（一）調查緣起

小米酒是台灣原住民常見的傳統酒精飲料，通常用於豐收祭典上，代表豐收的訊息，經多年的傳承與發展，現已成為原住民

技藝與文化的象徵；惟市售小米酒疑逾九成以糯米或白米混充釀造，甚至是用澱粉添加酒精之「再製酒」，卻統稱小米酒。此問題涉及公平交易、酒類標示及消費者保護等議題；究國內酒類相關法規、認證制度、商標規範及檢驗稽查，有無完善把關措施？監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。



監察委員於 2011 年 8 月 23 日為小米酒案赴某酒莊履勘

(二) 調查發現與結果

國內小米酒產品超過6成以糯米、白米或其他米糧混釀，且不論混釀比率，甚至小米用量少至僅在增加風味，仍有近9成產品以小米酒、小米露、小米釀或其他「小米」字樣標示，顯不合

理且造成消費者價值認知差異，又小米酒雖有主要原料相關標示，然產品名稱係消費者選購商品之重要決定因素，上開標示仍易使消費者誤信，嚴重影響消費者權益，財政部顯未善盡主管機關之責。

財政部依法負有酒類稽查與取締之責，然於本案發生前未曾就酒類使用原料與標示內容之相符性進行相關查核，又未落實督導地方政府，致未能遏止使人誤信之標示情事；復對於酒類釀造原料之安全衛生查核諉責於地方主管機關，而各地方政府每年度針對是項之稽核率未達1%，甚至完全無實際進行抽樣檢驗，顯見對於釀造原料之安全衛生查核機制付之闕如。

目前酒類依2004年1月7日修正之菸酒管理法相關規定，雖勿須標示主要原料，惟此舉將導致民眾僅能以酒品名稱或類別辨識產品屬性，消費資訊顯有不足，財政部允宜妥謀配套方案，俾保障消費者權益。另該部並應持續加強推動「酒品認證制度」，以確保及提升國內產製酒品之安全衛生與品質。³⁰

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正財政部。

(三) 財政部改善情形與成效

- 1、國內小米酒超過6成以其他米糧混釀，品名卻直接以「小米酒」態樣或其他使人誤信完全由小米原料釀造之字樣標示，顯違反菸酒管理法第33條相關規定。財政部於監察院糾正後，立即就監察院所查非完全由小米原料釀造

³⁰ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800242）。

之已上市小米酒品，逐件依菸酒管理法等相關規定查處，並進行相關品名標示宣傳；另就小米酒品名標示問題，該部即刻規劃舉辦相關研討會議。

- 2、財政部已於2012年3月26日發布解釋令，表明酒品之製酒原料，除酒麴外全為小米，且其酒麴用量未超過製酒原料之20%（以重量計）者，方得標示為「純小米酒」或「純釀小米酒」；另製酒時使用小米及其他穀類原料混釀，其小米用量不低於製酒原料之50%（以重量計）者，方得標示為「小米酒」；且解釋令自2012年7月1日生效，出廠或輸入販售之酒品未依新規定標示，將按菸酒管理法規定處以罰鍰。

參、評析與建議

醫療照護作為一項人權，又稱「醫療人權」，也有人把關於人民健康照護、醫療保健等權利稱之為「健康權」或「健康上之受益權」。至於醫療人權的內涵為何？一般而言，係泛指人民有要求政府增進國民健康，普遍推行保健事業及健全醫療制度的權利；並能以「人格主體者」之地位，要求尊嚴、自由、平等地接受妥當醫療照護，甚或拒絕醫療照護之權利，以維護其健康與尊嚴。醫療人權之所以重要或有其必要，因為當人民的身體與精神等健康狀態無法得到滿足與保障時，則基於人權而享受主體存在的意義將面臨威脅，人權保障也將失去其實質意義。本章所述為有關醫療照護或醫療人權之案例，共18案，茲依序評析，並提出建議如下：

本章第1案為全民健康保險自1995年實施以來，已達成普及

國人納保率、提高醫療可近性、增進國民健康及強化社會連帶功能等具體成效，尤其對紓解經濟弱勢族群的就醫障礙，打破貧病交替的惡性循環，確有重要貢獻；惟全民健保實施多年來，民眾對其醫療浪費、藥價黑洞、自費負擔、醫療院所弊端、醫療品質等諸多問題時有指責，而醫療院所對支付標準偏低、總額點值浮動、醫療費用核刪、目標管理斷頭、醫院經營困難等也頗多怨言。經監察院調查後，衛生署及中央健康保險局已有若干改進措施，希能落實執行，俾確保全民之醫療人權，維護並增進全民之健康。另為了全民健保的永續經營，更為了醫療資源的分配正義，行政院允應揭櫫具有號召性的鮮明主張，以類似五年五百億的計畫，經由「外加為主、內含為輔」的預算編列方式，專款專用，全力推動重振內、外、婦、兒四大科、守護社區醫院（具社會功能之資源缺乏地區或非都會區之區域醫院或地區醫院）的目標，俾維護國內醫界百年主流及民眾之基本醫療與緊急醫療權益。

本章第2、3、4案均為醫療院所長期存在的違失及缺失問題。其中第2案為衛生署長期漠視公立醫院將其醫療核心業務外包，未予妥適規範及處理，使商業行為與醫療行為混淆，影響醫療作業及其具備之專業性與公益性；第3案為署立桃園醫院RCW「照護清潔費」、RCC「清潔日用品費」及「看護費」未依規定明確載明於病患收據，且在未報請主管機關審議前，即擅向病患收費，顯未依法行政，並輕忽就醫民眾知的權益，更有巧立名目增加民眾就醫負擔之嫌；第4案為高雄市政府疏於監督管理，任令該市楠梓區某聯合婦產科診所違法由護理人員執行醫事檢驗業務，以淘汰近30年之非輸血檢驗專業方法-「玻片法」檢測血型，肇致病患因輸入不相符血型而喪命，顯有悖離專業、罔顧人命之

違失。上開3案經監察院調查後，各主管機關及醫療機構均已研擬及採取諸多改進措施，希能貫徹執行；另希主管機關強化對醫療機構之督導與管理，健全醫療院所之行政管理與醫療行為，避免類似情事發生，以確保民眾之醫療權益。

本章第5案及第6案為老人養護機構及老(病)人長期照護體系存在之問題。其中第5案為原臺北縣政府、臺南市政府及彰化縣政府未依相關規定，對所轄老人養護機構嚴加督導並落實考核，使其有機可乘，致發生以不正當行為或以虛偽之證明、報告或陳述，申報醫療費用，詐領健保費等不法情事，及相關資料建置不全、管理不善等疏失。第6案為2010年12月間臺北市發生一起八旬王姓老翁，因不忍老妻長期飽受病痛折磨，遂以起子鑽釘老妻額頭致死後自首之人倫悲劇；此起震驚社會案件，在王姓老翁部落格上早已隱約透露其有殺妻念頭；本案凸顯高齡社會之老(病)人，於長期照護體系上亟待關注及補強。上開2案經監察院調查後，各主管機關及相關機構雖已有諸多改進措施，惟因我國人口快速老化，高齡化已成為我國人口結構變遷不可避免之現象，為因應高齡與失能人口快速成長帶來的各項問題，主管機關允應有更積極的整體規劃與作為，結合全國民間資源，健全及完善老人養護機構及老(病)人長期照護體系之建制、運作與管理，落實推動老人生活照顧及老病人長期照護工作，以確保老人應享之生存及醫療照護權利。

本章第7案為許姓男子係重度糖尿病患者，2010年於臺北監獄服刑期間，因獄方未按時給予施打胰島素，且延遲送醫，致因多重器官衰竭、敗血性休克死亡，獄方顯有照護不周之違失，及醫療內控機制不彰之缺失。為使病患收容人受到妥善醫療與照

顧，監獄行刑法及其施行細則、監獄組織通則，及法務部之相關函釋等，均訂有各項健康檢查、主動關切並適時提供醫療照顧、加強醫療照顧及聯繫家屬確實了解收容人健康情形等規定，旨在督促各監所應確實注意在監收容人之身體狀況，並主動適時給予適當之治療照顧。希主管機關法務部更積極地、全面地檢討、改善各矯正機關之醫療狀況，配置符合需要之軟硬體設施，提供適切教化及衛生醫療處遇，並督導各矯正機關落實執行上開各項規定，加強病犯之身體檢查與醫療照顧，避免類似情事再度發生，以確保及提升收容人之醫療人權。

本章第8案為2010年間台灣出現第1個極似「新型庫賈氏病」(new variant CJD,v-CJD)，即俗稱狂牛病死亡病例，因家屬拒絕扁桃腺切片與病體解剖，遺體也早在同年5月火化，致使無法確診是否為狂牛病。衛生署明知本案極可能是台灣首例v-CJD 案例，卻囿於非醫療衛生專業考量因素，輕忽其職司防疫本份，未能督飭所屬從速釐清真相，以提供政府重要決策參考，並消除國人疑慮，殊有可議。經監察院調查後，衛生署疾病管制局已透過建立國際諮詢管道、病理解剖流程標準化、強化檢驗技術水準等措施，以提升疑似新型庫賈氏病或爭議案件之研判效率；該署並已邀集相關領域專家，討論修正各器官類目之捐贈者標準，將庫賈氏病列為絕對禁忌症。顯見，透過本案之調查，衛生署業已參照監察院之調查意見深切檢討，無論是提高捐血安全、新型庫賈氏病病例確認、病理解剖檢驗及庫賈氏病審查資訊之公開等，均已較諸以往有大幅度之改進，使得我國庫賈氏病之疾病監測及相關防治作為更趨周全。

本章第9案為部分國人仍有重男輕女之傳統思維，因而運用

現代醫療技術進行胎兒性別檢測，並將女嬰墮胎，造成男女嬰比率失衡問題。衛生署長久以來並未建立人工流產之通報及監控機制，亦未進行實地訪查，且未積極研議有效之稽查原則、重點及流程，遲自2010年下半年起才開始推動禁止違法性別篩選與選擇墮胎之措施，並對出生性別比異常之醫療院所進行實地查訪；惟迄本案調查前僅查獲1家婦產科診所所有違規進行性別篩檢事證，難以落實醫師及醫療機構不得執行非醫療必要之胎兒性別篩選，或性別選擇墮胎之法規與政策。本案調查後，衛生署業已完成增訂優生保健法施行細則第13條之1條文草案，規定不得以胎兒之性別作為將影響懷孕婦女心理健康或家庭生活之理由，而施行人工流產；該草案已辦理報請行政院核備等法制作業程序。另該署也已慎重評估在我國建立人工流產強制通報之妥適性與可行性，並彙整國際法令及趨勢，對各國之通報與監測機制，進行深入探討，作為政策發展依據。惟有關推動禁止違法性別篩選與選擇墮胎之措施方面，衛生署允應更積極地落實執行，務期發揮成效。

本章第10案為行政院為有效遏止毒品氾濫，於2006年設置防毒、拒毒、緝毒、戒毒、國際參與五大分組，惟2007年至2010年間毒品緝獲種類與數量仍逐年升高，其中不僅毒品案件裁判確定有罪人數再犯率逐漸提高，且有犯罪年齡青壯年化現象，顯示我國毒品防治機制未盡周全，未能有效遏阻毒品犯罪。經監察院調查後，據行政院表示，將把反毒視為一項整體性、全面性與持續性之工作，將加強通盤掌握、常備不懈，講求環環相扣、面面俱到，以克盡全功。面對毒品問題的挑戰，該院將整合各反毒分組，妥善運用地方政府與民間資源，以「全民反毒，健康社會」

為願景，積極推動反毒工作。法務部經檢討後，也已結合各縣市毒品危害防制中心採取諸多因應與改進措施。希行政院能確實督導、積極整合相關機關與機構，健全毒品防治機制，善用政府與民間資源，落實推動各項防毒工作，俾有效遏阻毒品犯罪。

本章第11案為行政院國家科學委員會辦理之生技製藥及基因體醫學兩項國家型科技計畫，期程分別長達11年及9年，計耗資新臺幣242億餘元，惟經查確有：規劃及審查之相關作業欠嚴謹、計畫執行之追蹤管考未落實、部分核心設施之服務案件數偏低、具體研發成果之產出欠佳等缺失。嗣經國家科學委員會檢討及研議後，已採行諸多改進措施，如研擬「行政院國家科學委員會辦理產學合作獎勵及補助案件之利益迴避暨保密原則」及「國家型科技計畫利益迴避及保密原則」；關於計畫之追蹤管考，該會已設定資訊電腦管控程式予以管控，並將定期稽催；針對使用率偏低之國家型核心設施，該會已研議退場機制；有關計畫成果供全民共享方面，上開兩項計畫成果共計2,450件，已公告於網頁者計2,232件，另部分計畫成果未公開之原因為涉及商業秘密或智慧財產申請保護等。為發揮上開兩項國家型科技計畫之成效，促進我國生技製藥及基因體醫學之發展，監察院將持續追蹤其後續執行情形。

本章第12、13、14案為市售蔬果、生食蔬菜及食用花草茶之農藥殘留問題。其中第12案為歷年來發生多起蔬果檢測出農藥殘留不符安全容許量標準，但卻早已流入市面或已遭民眾購買食用之事件，凸顯檢驗報告延宕公布將嚴重影響民眾健康。第13案為近年來養生風氣盛行，民眾為保留蔬菜的營養價值，常以生食方式食用，惟生食蔬菜因未經烹調，農藥殘留風險自高於一般蔬

菜，而農業委員會對於生食蔬菜農藥殘留問題，未訂有不同強度管理機制，致近年來生食蔬菜農藥殘留率普遍高於整體蔬菜。第14案為臺北市政府衛生局於2011年初抽驗市售乾菊花，發現逾9成農藥殘留超標；又行政院消費者保護委員會亦曾抽驗市售花草茶產品，不合格率也高達9成；顯見，市售食用花草茶農藥殘留超標問題，已嚴重危害民眾食用安全。

以上3案經監察院調查後，有關市售蔬果農藥殘留監測時效性問題，農業委員會將從檢驗技術量能及增加委外檢驗單位等方向，檢討以最短檢驗時間於採收前完成檢驗報告；並修訂「農產品農藥殘留監測田間採樣標準作業流程」之採樣適當時機及縮短採樣運送時間。有關食用花草茶農藥殘留超標問題，農業委員會已將菊花、仙草、洛神葵等作物納入「農藥田間試驗準則第4條第1項第2款延伸使用範圍之群組化作物或有害生物種類、代表性使用範圍及其實施方式」規範中，並辦理農藥延伸使用範圍之評估及公告作業；行政院衛生署食品藥物管理局也已發布增訂「香辛植物及其他草本植物」及修訂相關殘留標準，並將針對市售食用花卉類加強抽樣檢驗措施。另有關生食蔬菜因省卻一道烹調以破壞農藥結構之程序，故其農藥殘留風險高於一般蔬菜，本應建立不同強度管理機制，惟主管機關迄未建立此一機制，為保障國人生食安全，監察院將持續追蹤該不同強度管理機制之建立與執行情形。

本章第15、16、17案均與食品安全問題有關，其中第15案為國內某香料公司於其販售之食品添加物，違法添加塑化劑DEHP，且已供應全國逾68家食品製造商，嚴重危害國人健康。第16案為新北市多所學校營養午餐食材中，部分肉品竟被驗出含

有瘦肉精和抗生素，其中有些肉品甚至具有CAS（臺灣優良農產品）標章認證，不僅危害學童健康，亦引發民眾對政府認證體系之疑慮。第17案為進口美國牛肉驗出國內公告禁止使用之動物用禁藥瘦肉精，且已流入市面；另亦發現國內少數不肖業者違規使用瘦肉精於鴨、鵝、豬等禽畜，影響人體健康甚鉅。

以上3案經監察院調查後，相關機關均已研擬及採取諸多改進措施，如：衛生署與環境保護署將針對列管塑化劑毒化物強化運作管理，建立業務通報機制，強化勾稽及異常警示功能機制，以防杜不法情事之發生；國家衛生研究院將成立「國家環境毒物研究中心」，持續針對塑化劑，追蹤並研究其對國人健康之影響；農業委員會已責成各驗證機構檢討現行追蹤管理作為，俾利採行一致之追蹤及升降作為，並要求驗證機構額外抽查CAS肉品、冷凍食品、水產品、生鮮截切蔬果及其原料，加強檢驗動物用藥及農藥等藥物殘留；衛生署除已修正發布美國牛肉開放條件，開放美國帶骨牛肉輸入後，即依「三管五卡」原則，確保輸入產品之安全，並訂定「進口牛肉檢驗及查驗管理辦法」，供邊境查驗及檢疫人員依循，所要求之檢驗項目包括動物用藥及農藥殘留等。希相關機關落實執行各項改進措施，強化食品檢驗，確保食品安全，維護國人健康。

本章最後一案為國內小米酒產品超過6成以糯米、白米或其他米糧混釀，且不論混釀比率，甚至小米用量少至僅在增加風味，仍有近9成產品以小米酒、小米露、小米釀或其他「小米」字樣標示，易造成消費者價值認知差異，明顯違反菸酒管理法第33條有關標示之規定，嚴重影響消費者權益。經監察院調查後，財政部即就非完全由小米原料釀造之已上市小米酒品，逐件依菸

酒管理法等相關規定查處，並進行相關品名標示宣傳。另就小米酒品名標示問題，經召開相關研討會議後，財政部已發布解釋令略以：除酒麴外全為小米，且其酒麴用量未超過製酒原料之20%（以重量計）者，方得標示為「純小米酒」或「純釀小米酒」；另製酒時使用小米及其他穀類原料混釀，其小米用量不低於製酒原料之50%（以重量計）者，方得標示為「小米酒」；凡出廠或輸入販售之酒品未依新規定標示，將按菸酒管理法規定處以罰鍰。為維護消費者權益，監察院將持續追蹤上開各項改進措施之落實執行情形。

第二章 工作權

壹、概念與法制

所謂工作權，簡言之，係指人民有自由選擇和接受「工作」，以維持其生計的權利。此處所謂「工作」，依學者的解釋，包含兩個核心概念：主觀上，行為人將其作為生活關聯的活動；客觀上，係指在一定期間內反覆的行為。因此，若純屬嗜好或偶一為之的行為，則非屬工作權概念的工作。工作權不僅構成社會經濟權利的核心內容，也是基本人權價值的自我實現。甚至有人把工作權視為人格發展的基礎，具有「未來取向」的性質。³¹就工作權而言，此項權利是個複雜的「規範式集合體」，而不是一個單獨的法律概念。早從二十世紀初期開始，與工作權相關的兩種重要觀點就已得到廣泛發展：其一、強調勞動條件、社會公正和普遍和平之間的相互依存；其二、強化勞動作為人的價值、社會需求，以及自我實現和人格發展的方法概念。³²

至於工作權的保障範圍，依吳庚教授的看法，應包括以下五項：一、人民得依其工作能力，自由選擇工作，並獲得合理報酬；二、國家有義務實施最低工資、監督僱主改善勞工的工作條件；三、對欠缺工作能力者，政府應依其志願辦理職業訓練；四、舉辦維護勞工生計的社會保險，包括疾病、傷殘、失業及年金等項目；五、勞工有權組織工會，並行使團結、團體協約及爭議之權，

³¹ 許育典，*人權、民主與法治—當人民遇到憲法*（臺北：元照出版公司，2011年），頁133。

³² *人權大步走—種子培訓營總論講義*（臺北：法務部編印，2009年），頁105-106。

必要時並得發起罷工。³³

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

「經濟社會文化權利國際公約」對工作權有更詳細的規範，如第6條第1項規定：「本公約締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之。」同條第2項規定：「本公約締約國為求完全實現此種權利而須採取之步驟，應包括技術與職業指導及訓練方案、政策與方法，……」。第7條更具體規定：「本公約締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條件」，尤須確保「安全衛生之工作環境」及合理之「工作時間」。另於第8條第1項規定：本公約締約國承允確保「人人有權為促進及保障其經濟及社會利益而組織工會及加入其自身選擇之工會」。

我國憲法第15條將人民的工作權，與生存權及財產權，並列為「應予保障」的人權，乃因工作權與生存權及財產權有密切關係。憲法第15條有關工作權之規定，乃自由權面向的工作權保障條文，旨在保障人民選擇工作及職業，以維持其生計之自由。惟依司法院大法官的解釋，因「人民之工作與公共福祉有密切關

³³ 吳庚，**憲法的解釋與適用**，修訂版（臺北：三民書局，2003年），頁279。

係，為增進公共利益之必要，對於人民從事工作之方法及應具備之資格或其他要件，得以法律為適當之限制」³⁴。

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

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於2011年調查完成之案件中，涉及工作權者計30案，謹選擇其中具代表性與重要性者12案（12案中有4案之陳述人為同一人，且案情具關聯性，故而編為一案，即本章之第6案），將其調查緣起、調查發現與結果，及相關機關改善情形與成效，分述於次。

一、權責機關涉未善盡保護勞工權益之責

(一) 調查緣起

我國疑似勞動條件欠佳，屢傳員工被迫不當超時加班、工

³⁴ 司法院釋字第404號解釋。

作環境管理不當等情形，廠商剝削勞工之行為涉及違反勞動基準法、相關國際人權公約之規定。行政院勞工委員會等相關權責單位似未善盡保護勞工權益之責，涉有違失。監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

我國勞動基準法係就適用該法之事業單位僱用之勞工所為基準性之規定。為保障勞工權益，加強勞雇關係，促進經濟發展，適用勞動基準法之勞工權益獲得基本之保障，凡適用該法之行業或工作者，雇主與勞工所訂勞動條件，皆不得低於該法所定之最低標準。目前尚未適用勞動基準法，公告排除適用者約23萬人，另據勞工委員會自2009年9月至2010年3月陸續檢討，目前尚有8項行業或工作者尚未適用勞動基準法，勞工委員會應予檢討，以達成勞動基準法適用於一切勞雇關係之目標，加強勞動人權保障。

勞工委員會未落實保障勞動權益，近11年來我國實質經濟成長率與受僱者薪資之間逐漸脫勾，實質平均每年薪資呈現負成長現象，並已影響勞工之身心健康及家庭生活，應積極檢討改進。另該會實施事業單位工時檢查違規結果，由2008年度之4.94%，逐年攀升至2011年11月30日之20.47%，高達4倍；又該會2010年度實施國道客運、醫療院所、托兒所及幼稚園、工讀生、電子製造業之勞動條件專案檢查及科學工業園區管理局2010年度實施事業單位勞動條件檢查違規情事均偏高。顯見該會未落實勞動檢查及未審慎檢討合理勞動條件與工時制度。

勞工委員會對於部分事業單位逕採「責任制」不予給付勞工

延時工資、雇主要求員工延時工作或假日出勤、勞工超時工作等違反法令情事，均未能提出具體因應措施，影響勞工身心健康及家庭生活至鉅，甚且造成過勞猝死個案頻傳，引發社會關注；又該會對於勞動基準法第84條之1規定特定性質行業種類之工作者，其工時保障均欠缺審核與檢查機制。

勞工委員會事前未發現南○科技股份有限公司早於2008年12月1日逕行將徐○○工程師列屬責任制專業人員，上下班不須刷卡亦不得報核加班費之違規情事，致其超時工作於2010年1月11日猝死，惟卻認定係普通疾病發給保險給付，致引發家屬質疑，該會遂修正過勞認定參考指引後，始鑑定徐○○係職業疾病致死。顯見該會事前未審慎檢討過勞之職業疾病認定法規，致勞工家屬舉證不足，影響認定結果。³⁵

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院勞工委員會。

(三) 勞工委員會改善情形與成效

- 1、勞工委員會前於2009年9月至2010年3月陸續逐業逐類檢討尚未適用勞動基準法之對象，並完成6項業別或工作者之指定適用。目前仍有8項行業或工作者，因確有勞雇關係不明確、工作非固定、工作時間不易認定、事業經營或工作性質有其特殊性等窒礙難行之原因，而尚未適用勞動基準法。該會將持續與各界溝通、協調，建立共識，定期檢討目前尚未適用勞動基準法各業及工作者適用該

³⁵ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800427）。

法之可行性。

- 2、勞工委員會已依基本工資審議辦法規定，召開基本工資審議委員會第24次會議，建議調漲基本工資為每月新臺幣（下同）18,780元，每小時103元，全案業經行政院核定自2012年1月1日起實施。該會未來將定期召開基本工資審議委員會，並蒐集相關經濟、社會指標，提供該會議審慎檢討，俾符法制。該會並將在適當時機，呼籲事業單位為勞工加薪，共享經濟成果。
- 3、勞工委員會將廣續加強辦理各項勞動條件檢查，及勞動基準法有關工時相關規定之宣導。除針對申訴個案，即實施申訴檢查外，並將於2012年度廣續辦理各項專案檢查，以督責業者確實遵守勞動基準法相關規定。
- 4、有關針對適用勞動基準法第84條之1責任制之勞工，陸續進行檢討部分，勞工委員會已完成協調，排除適用者。又該會參考相關案例及日本有關過勞之認定基準，已完成國內認定參考指引之修訂，且將指引名稱修正為「職業促發腦血管及心臟疾病（外傷導致者除外）之認定參考指引」。
- 5、勞工委員會已擬具「職業災害勞工保護法」修正草案，增訂中央主管機關於接獲疑似職業病通報後，得通知其至聘有職業醫學專科醫師之醫療機構，就疾病與工作因果關係再行實施診斷及適當處理；並積極研修「勞工安全衛生法」，明定雇主對於預防輪班、夜班、長時間工作等異常工作負荷促發疾病、勞動場所暴力等其他為保護勞工身心健康之事項，應妥為規劃並採取必要措施。

二、基本工資調整涉有違失

(一) 調查緣起

據全國產業總工會人員陳訴：行政院於2010年9月間核定基本工資調整案，疑似違反「公民與政治權利國際公約」、「經濟社會文化權利國際公約」及其施行法。監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

行政院勞工委員會於「基本工資審議辦法」關於勞資雙方代表比例之修正條文尚未發布施行前，即依修正條文辦理審議委員推薦事宜，時間過於倉促，且該辦法對於專家學者、政府代表之角色定位未盡周延，致引發客觀性及公正性之質疑，影響勞資政三方理性對話機制之運作，均應積極檢討改進。

「基本工資審議辦法」第5條第2項已明定基本工資之調整應經「基本工資審議委員會審議通過」，勞工委員會於2010年9月13日召開基本工資審議委員會以決定是否調整基本工資時，既未在事前依該辦法第4條規定提供關於調整基本工資之研究分析資料，致本案審議時缺乏客觀評估意見，勞資雙方各持己見，難有共識，且在未經多數委員決議通過情形下，竟由主席建議基本工資調整為每月新臺幣（下同）17,880元、每小時98元，報陳行政院核定，其調整程序明顯違反上開辦法之規定，致引發爭議與不滿。

我國基本工資不能以貧窮線計算公式作為是否違反兩公約（即指「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際

公約」)之唯一認定標準，基本工資如無法維持勞工本人及家屬符合公約規定之合理生活水平時，可採取工作所得補助、社會救助或其他方案以補不足。由於基本工資調整對於產業之衝擊、勞工就業、薪資水準、政府勞健保之負擔、服務業之邊際勞工等均影響深遠，行政院應強化基本工資審議委員會之功能並提升其層級，以落實兩公約並兼顧勞資雙方權益。³⁶

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院勞工委員會；並函請行政院積極研議。

(三) 勞工委員會改善情形與成效

- 1、本屆基本工資審議委員會委員之任期自2012年1月1日起至2013年12月31日止。行政院勞工委員會業於2011年11月24日函請勞、資團體及政府機關推薦男女代表各一人送會遴選，並於2012年1月聘定。嗣以基本工資審議委員會原則於每年第三季召開，各委員當有充分之時間預就相關議題詳為考量。至於學者專家之遴選，該會亦就政治、經濟、法律、社會等領域學有專精者聘任，期使基本工資審議委員會組成及決議更具公正與客觀性。
- 2、依基本工資審議辦法第5條規定，基本工資審議委員會原則於每年第三季進行審議。復依該辦法第4條規定，基本工資審議委員會為審議基本工資，應蒐集國家經濟發展狀況、躉售物價指數、消費者物價指數、國民所得與平均每人所得、各業勞動生產力及就業狀況、各業勞工工

³⁶ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800832）。

資、家庭收支調查統計等資料並研究之。該委員會爾後每年仍將參考該辦法第4條規定之因素，定期審慎檢討基本工資，以保障勞工基本生活，並落實兩公約，及兼顧勞資雙方權益。

- 3、勞工委員會於2009年9月委託學者研究澳洲、英國、日本及韓國最低工資之調整機制，研究顯示，與我國國情相近之日本及韓國，其最低工資審議委員會，係分別於厚生勞動省及勞動部下設置，然並未影響是項政策之規劃及推動。復查勞動基準法第21條第2項規定，基本工資，由基本工資審議委員會擬訂後，報請行政院核定之。行政院仍是基本工資最後之核定機關。
- 4、勞工委員會為檢討基本工資之調整機制，業於2010年3月22日邀集勞、資團體、相關政府機關及學者專家進行討論，多數與會人員認為，基本工資之決定，勞委會仍應負起相當之責任。有鑑於多數國家最低工資之調整，係由勞、資團體及包括部分政府代表及學者專家在內之公益方所組成之最低工資審議委員會決定，勞委會乃參採並於2010年8月31日修正基本工資審議辦法，提高勞資雙方代表之比例，降低官方代表人數，並明定每年召開，定期檢討基本工資。

三、企業外調職及資遣費年資計算之疑義

(一) 調查緣起

據程○○陳訴：臺灣臺北地方法院檢察署偵辦陳述人告發臺

灣臺北地方法院審理96年度勞簡上字第41號請求給付資遣費事件之承審法官枉法裁判案，未詳查事證，率予簽結，涉有違失等情。監察院認為有深入瞭解之必要，而決議推派委員調查。

(二) 調查發現與結果

臺灣臺北地方法院96年度勞簡上字第41號判決認為久如水電工程有限公司、文隆空調機電工程股份公司、鴻曜股份有限公司間，並非關係企業，尚難以此遽認陳訴人與上開三公司間同時存在僱傭契約關係，由陳訴人所提出之相關證據亦難判斷其赴大陸工作，係受久如公司董事長周○○調動或由鴻曜公司重行僱用，故其任職於久如公司及文隆公司之年資不予併計，不得請求資遣費。該法院已盡調查之能事，從形式上觀察，尚無違誤之情形存在，陳訴人如有新事證且具有法定理由時，可依法聲請再審以資救濟。

又關於陳訴人指訴臺灣臺北地方法院檢察署檢察官未詳查事證率予簽結之部分，上開臺灣臺北地方法院之判決既未違法，承審法官亦無瀆職之情形，僅係陳訴人對於判決結果不服，則臺灣臺北地方法院檢察署檢察官以陳訴人對於構成刑責之要件嫌疑事實未有任何具體指摘為由，將99年度他字第6287號案件予以簽結，亦難謂有違失之情。

惟關於企業外調職及資遣費年資計算，行政院勞工委員會採取狹義之見解，不無研究之餘地。勞動基準法第57條規定：「勞工工作年資以服務同一事業者為限。但受同一雇主調動之工作年資，及依第20條規定應由新雇主繼續予以承認之年資，應予併計。」勞工委員會對該但書規定採較狹義之見解，認為限於同一

雇主之自然人事業單位而無法人格之情形，故勞工於同一雇主不同公司法人間之調動，年資不予併計。然自文義解釋而言，所謂「事業單位」既於勞動基準法第2條第5款定有明文，則尚難作如此狹義之理解；再就目的解釋而言，勞動基準法第57條但書之立法目的係保障勞工權益，故勞工委員會上開見解一限縮其適用範圍，是否妥適，不無研究之餘地。

另關於關係企業間勞工之調動，年資得否併計之問題，因國內較大型之關係企業多有年資併計之規定或約定，勞工之權益自可獲得保障，固較無問題。惟若無規定或約定，則應先視其是否有「同一雇主」之情形：若雇主同一，依勞動基準法第57條但書之規定，年資應併計；若不同雇主，勞動基準法未有明文，惟有學說認區別企業內調職或企業外調職之分類基準，應以「經營組織」為準，而非法人格，亦即調職發生在「經營組織」內的為企業內調職，發生在「經營組織」外的為企業外調職，以適當涵括多法人格經營組織型態調職問題，此見解具有一定之參考價值。³⁷

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請行政院勞工委員會檢討。

(三) 勞工委員會改善情形與成效

- 1、勞工委員會仍將勞動基準法第57條但書所稱之「雇主」解釋為係僅指僱用勞工之事業主，即與受僱勞工成立勞動契約之當事人而言，於事業主為法人時，勞工於不同

³⁷ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990801119）。

之法人組織（事業單位）間調動，因非屬同一雇主（事業主），從而受調動前後之工作年資，尚無該條但書規定之適用。

- 2、上開解釋失之過隘，不利勞工權益之充分維護，監察院已函請勞工委員會基於保障勞工之立場再予研酌。

四、有些義務機關（構）仍未足額進用身心障礙者

（一）調查緣起

據花蓮縣肢體傷殘福利協進會人員陳訴：截至2010年底統計，約40所公立學校未足額進用3%身心障礙者，另有上千家民營公司寧願繳納差額補助費，卻拒絕定額進用1%身心障礙者。主管機關疑未積極督促義務機關（構）遵守身心障礙者權益保障法（下稱身權法）第38條之規定，嚴重剝奪身障者就業權利，涉有違失。監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與結果

現行身權法第38條第1項規定：「各級政府機關、公立學校及公營事業機構員工總人數在三十四人以上者，進用具有就業能力之身心障礙者人數，不得低於員工總人數百分之三」；同條第2項復規定：「私立學校、團體及民營事業機構員工總人數在六十七人以上者，進用具有就業能力之身心障礙者人數，不得低於員工總人數百分之一，且不得少於三人」，此即所謂定額進用制度。

身權法第38條定額進用新制，自2009年7月11日施行迄今，雖未能達成公、私立義務機關（構）全數足額進用之目標，惟整

體進用身障人士員額，已有顯著提升。目前不論在各級公立學校，或全國公、私立機關（構），均呈現超額進用趨勢，可見相關主管機關推動之身障就業促進政策，已具一定成效。

導致有些義務機關（構）未足額進用身障人士之因素複雜，對於相關統計數據之解讀，宜客觀審酌其時空背景與就業市場發展態勢，並兼顧締約自由及產業發展需求，選用適當之督促或替代手段，而非一味施加裁罰。勞工委員會允宜廣續推動落實身障法，並定期檢討、說明政策執行績效。

又鑒於我國身障人口目前已達107萬人，且呈逐年增加趨勢，為貫徹憲法保障身障者權益之意旨，內政部應強化所屬身心障礙者權益保障推動小組之跨部會統合功能，積極協調成員機關推動身障人士維權工作，方屬允當。³⁸

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，抄送勞工委員會檢討；並分送行政院與內政部參酌。

(三) 勞工委員會改善情形與成效

- 1、勞工委員會為促進身障人士就業、協助其克服工作障礙，業已規劃完整之職業重建服務體系及雇主獎助制度。除針對不同障別、障礙程度開設各式訓練課程，並於2011年辦理職務再設計競賽及研討活動，與社會各界協力策進身心障礙者之就業權益。
- 2、針對未足額進用及連續5個月未進用身心障礙者之義務單位，勞工委員會於2010年度訂定「身障人力、企業好

³⁸ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800198）。

助力－關懷進用服務計畫」，截至2010年12月31日止，共計訪視未足額進用單位1,685家，成功推介576名身障人士進入職場。又自2011年9月起，責成各公立就業服務機構成立輔導團，主動訪視、督促義務單位履行進用義務，同時媒合身心障礙者就業。

- 3、勞工委員會每月皆於職業訓練局網站公告全國定額進用身障人士之相關統計數據，並於2009年8月起公告未足額進用之義務機關（構）名單，藉以督促其履行義務並宣導執行成果。鑒於導致義務機關（構）不足額進用之因素複雜，該會將持續檢討定額進用相關數據資料之呈現方式，避免外界誤解而減損政府促進身障人士就業之政策成果與公信力。

五、航空站消防人力之移撥及支援涉有違失

（一）調查緣起

據陳述人（身分保密）陳訴：交通部民用航空局將屏東航空站終止營運裁撤之消防人員，逕轉由高雄國際航空站吸納處理，已排擠原高雄站設備使用及人力調派；然該局復要求高雄站再分派消防人力支援外島等航空站，似非合理妥適等情。監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與結果

民用航空局於2011年6月24日將屏東航空站終止營運規劃案簽報行政院，並於同年7月26日奉行政院原則同意屏東站終止營

運。同年8月1日民航局航站管理小組擬具兩方案，其一將屏東站消防人力12員調整至有缺額及人力不足之航空站，其二由高雄站吸納屏東站消防人力後，再請高雄站以「輪替方式派員支援」其他航空站。嗣後，該局核定採第二案，將屏東站12員消防人力由高雄站吸納，並函請高雄站以輪替方式派員支援有消防缺額之北竿站、臺中站及綠島站。

民航局屏東站因航空運量受外界主客觀因素，導致不符營運使用效益，終止營運，尚屬合理。然民航局請高雄站以輪替方式派員支援有消防缺額之北竿站（缺額4員）、臺中站（缺額1員）及綠島站（缺額1員）之作法，與中央政府機關員額管理辦法第25條第1項之規定：「各機關非超額工友、技工及駕駛缺額之進用，應由本機關工友、技工及駕駛轉化或其他機關工友、技工及駕駛移撥，不得以借調、支援或新僱方式辦理。」顯有不符。

依民航局所屬航空站與消防技工及約僱消防人員所簽訂之契約暨中央政府機關總員額法第8條之規定，移撥員額時，現職人員不得拒絕。然民航局對於消防人力移撥之機制，僅賴個人意願調查，原規劃屏東站優先補足預算員額尚有缺額之航空站，因其外調意願甚低，併入高雄站之後，整體高雄站之消防人力對於調往其他有缺額航空站之意願亦不高，造成閒置消防人力未能移撥至有缺額之航空站，又替高雄站量身定做，將高雄站消防人力預算員額數由81員加上納入屏東站之人數，致使消防人力有缺額之航空站現今仍無法補足。

本案係因高雄站之消防人力變多而改變其員額數，明顯有違行政院人事行政局對民航局要求應依各航空站業務消長，建立員額彈性調配檢討機制之意旨，並使陳訴人四處陳情，治絲益棼。

倘未來存有主客觀因素變遷需停止營運之其他航空站，仿效屏東站及高雄站消防人力之作法，恐使民航局進退失據，而使消防人力資源無形浪費。因此，交通部允應督促民航局對於停止營運之航空站，建置消防人力之適當移撥機制。³⁹

本案調查意見經監察院交通及採購委員會審議後，函請交通部督促所屬民用航空局檢討改進；並函請行政院人事行政局參考。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、民用航空局未來如有航空站裁撤，將即時就各航空站消防人力進行檢討，並依中央政府機關總員額法第8條、中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案等相關規定辦理人員移撥，依檢討結果覈實配置至其他消防人力不足之航空站；惟為兼顧航空站消防業務推行順遂及人員個人權益，將先調查人員調任意願，受撥之航空站得就受撥人員作評估予以准否，如無意願移撥者依相關法令辦理退休或資遣；至所遺之消防技工職缺將先徵詢交通部及所屬機關或其他機關之工友，如均無意願移撥或遴選不合格，再依行政院2006年7月31日院授人力字第0950063211號函改以約僱消防員進用，以補足所需之消防人力。
- 2、為避免組織改造期間因消防人力移撥而產生類此爭議之情形，交通部依行政院人事行政局2011年12月29日局力

³⁹ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800372）。

字第1000061934號函，已責請民用航空局辦理消防人員移撥及人力配置檢討事宜，並將各該消防人力有無參照實際業務需求配置，及應如何調整規劃等事宜列入員額評鑑事項。民用航空局乃規劃於2012年上半年度辦理所屬各航空站之員額評鑑作業，除將消防人力列入重點評鑑事項，並將評鑑結論作為員額配置之依據，以覈實運用人力。

六、關稅局輕率議處嚴格執勤之基層關員

(一) 調查緣起

據李○○君陳訴：陳述人於2004至2005年間，任職財政部臺北關稅局稽查組課員，屢次查獲關稅違章案件，並依規定向主管呈報；惟主管與不肖業者勾結，涉有干擾查辦並濫權迫害，經提起行政救濟仍未獲平反，請主持公道等情。監察院值日委員認為有深入瞭解之必要，而核批調查（派查字號號：0980800252）。嗣因陳訴人指訴之案情複雜，乃將其具相關性之個案予以歸併，另立3案（派查字號：1000800124、1000800125、1000800176），分別進行調查。

(二) 調查發現與結果

- 1、陳訴人李○○於2004年8月22日查獲高爾夫球具疑似仿冒，通報權責股注意查驗，惟業者申請退運，李員之股長石○○明知本件退運申請書應由課長交由分估股辦理，卻自行收辦，並以陳訴人「李○○」名義簽註該股

同意退運之意見，該局並以李員無權簽註為由予以議處（平時成績考核紀錄表註記）。足認關稅總局及臺北關稅局管理鬆散，監督機制失靈，未依法嚴正執行勤務；又未能善盡調查能事，致基層關員因嚴格執法，卻含冤受罰。⁴⁰

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正財政部關稅總局及台北關稅局；並函請財政部督飭所屬就本案陳訴人等被懲處案件重新檢討妥適處分並議處失職人員；另函請法務部轉相關檢察機關針對涉及刑事部分依法偵辦。



監察委員於 2011 年 4 月 1 日赴臺北關稅局履勘

⁴⁰ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800176）。

2、陳訴人李○○於2005年4月1日查獲大嘉報關行涉嫌走私調包，查扣管制品乾魚翅1,173公斤，業者不滿，當場挑釁、脅迫，涉嫌妨害公務，相關權責關員未依規定處理，甚至阻礙取樣；同年6月15日李員查獲無標籤貨物，以無主貨帶回機坪辦公室召領留置，8月25日大嘉報關行檢舉李員濫權，經李員之股長程○○查悉該檢舉案疑造假誣控，然該局未確實查明，即將李員移送該局考績會議處。足認該局對於系爭魚翅調包走私案，未確實查處業者所涉法律責任，亦未檢討追究該局人員所涉怠失責任，且對於業者反控關員案件之查處，是非不分，責任不明。⁴¹

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正財政部關稅總局及所屬臺北關稅局；並函請財政部檢討議處失職人員。

3、陳訴人李○○於2005年5月30日查核遠翔空運倉儲與美商聯邦快遞擅自將7大盤櫃進口貨物擅自載運出機場管制區，同年7月18日簽報議處後，石沉大海。又同年6月13日李員與其股長程○○復查獲該2公司聯合私運貨物634筆出入機場管制區，經李員於同年7月26日及8月5日一再簽請外棧組協助調查，惟該案迄今仍未依法處理。另美商聯邦快遞公司於同年6月11日檢舉李員違法拒絕19件貨物申請移倉，指其態度頑劣，臺北關稅局無視業者違規及疑有設局誣陷之事證，以李員服務態度不佳為由，懲處李員記申誠一次。足認臺北關稅局長期放任業者違

⁴¹ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800125）。

法將未拆理之併盤櫃貨物轉運管制區外貨棧，致生空運貨物四處流竄之亂象，並對監察院調查多所隱匿，及依業者片面指控，輕率議處嚴格執勤之基層關員。⁴²

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正財政部關稅總局及所屬臺北關稅局；並函請財政部督飭所屬就本案陳訴人等被懲處案件重新檢討妥適處分並議處失職人員。

- 4、財政部所屬關稅總局及臺北關稅局對涉嫌違法違規之業者，未依法管制、查緝、裁罰、移送，甚而依業者片面指控，輕率議處嚴格執勤之基層關員，致海關風紀敗壞，法紀不彰，且執勤關員於執行職務常遭威脅、利誘、施壓，及海關退休長官任職於倉儲貨運承攬業，藉影響力長期為業者護航關說等情形嚴重。⁴³

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正財政部關稅總局及所屬臺北關稅局；並函請財政部參酌妥處。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、財政部關稅總局設有跨關區自主管理督導考核小組，每年赴各關稅局稽核所轄貨棧及貨櫃集散站等業者自主管理各項業務辦理情形，發現問題及缺失，除建議檢討改正外，並追蹤改善情形。
- 2、臺北關稅局將原稽查組巡緝課移撥至快遞機放組，俾能掌握快遞貨物卸機後之動態；並積極輔導業者，改善快

⁴² 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800124）。

⁴³ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800252）。

遞貨物進儲作業秩序，業使主、分號卸存地不相符之比率，由試辦初期之30%以上，下降為1%以下；另為加強對倉儲業者之稽核，該局駐棧稽核關員將每月定期及不定期實施內部稽核檢查。

- 3、臺北關稅局已對其中1件查緝個案，發布對本案陳訴人記功1次及將發給查緝獎金在案。
- 4、關於陳訴人申請復職乙節，臺北關稅局以無職缺為由未予同意。陳訴人已檢具監察院糾正案文向司法院公務員懲戒委員會及考試院公務員保障暨培訓委員會尋求救濟，多件案內查緝個案亦向司法機關提告及偵審中。

七、國中教師資遣案之審議涉有違失

(一) 調查緣起

據陳○州君陳訴：陳述人係屏東縣萬新國中數學教師，於2010年5月遭該校教師評審委員會以教學不力不適任教師為由，予以資遣，並暫以改教非專長之綜合活動課程，校方涉有濫權打壓，嚴重損及權益等情。監察院認為有深入瞭解之必要，而決議推派委員調查。

(二) 調查發現與結果

校務會議組成成員與教評會組成成員不同，萬新國中在校務會議同時選任教評會委員之過程，雖有不妥，惟該不妥事項，該校均以公開、公正方式辦理教評委員之選舉，尚不影響該次選任教評委員之事實與結果認定。

屏東縣政府於陳○州教師資遣案之審議小組中，選任學校代表陳○君、蔡○富為審議小組委員，未查該等成員於萬新國中教評會中，業已同意資遣陳○州教師，嗣後於縣府審議時，難免有預設立場；而萬新國中校長陳○哲與陳○州教師在校內業已發生嫌隙，陳○哲校長並繼而提告，後陳○州教師獲不起訴處分，屏東縣政府未查此情，竟選任校長陳○哲為該府審議小組委員，致該府審議小組對本案之審議結果難昭公信。

又屏東縣政府於2007年訂定該府審議縣立學校不適任教師作業要點時，未依據教育部之法令，亦未參照臺北市政府2004年11月30日新修正之法令，卻參採臺北市政府2001年12月5日頒訂之舊法令，將服務學校代表納入審議小組委員並賦予決議權，顯有不當。另該府延宕辦理陳冠州教師提起申訴之程序，亦有違失。

另萬新國中校長陳○哲雖於2009年11月4日仍主持有關陳訴人之不適任教師會議，未迴避主持會議，依現行法令規定，難遽指為違誤；惟其處理迴避及投票之情形未臻一致，並回拒屏東縣教師會內某特定人檢視本案，易引起物議，允宜檢討改進。

至於萬新國中辦理陳○州教師資遣案係以原卷影本重新批閱，尚屬合理；有關察覺、輔導、評議各階段過程，尚符合屏東縣政府法令規範。又該國中因陳○州教師之教學評量方式未獲家長認同，考量其係教育學博士應能勝任國中綜合課程之排課方式，難謂與法不合。另屏東縣政府業於2010年10月7日請陳○州教師至該府不適任教師審議會中列席充分表達意見，尚符法令

規範。⁴⁴

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，糾正屏東縣政府；並函請萬新國中檢討改進；另函請屏東縣政府轉飭新園國中（現任校長為前萬新國中校長陳○哲）檢討改進。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、萬新國中校務會議中同時辦理改選教評會委員部分：該校於「新學年度期初校務會議」中將以提案方式，提交會議討論並決議該校「教師評審委員會委員暨教師成績考核委員會委員之總額及委員選(推)舉之方式」。於「期初校務會議」當日結束後，接續召開「改選新學年度教師評審委員暨教師成績考核委員會議」。新學年度教師評審委員及教師成績考核委員之當選名單，於改選會議結束後2日內，呈校長確認後，隨即公告於學校網站及公佈欄，若對當選名單有異議者於公告之日起7日內(含假日)提出。
- 2、屏東縣政府未依法定期限完成陳師申訴評議部分：陳師申訴案，因事涉教師工作權，屏東縣政府謹慎處理，致未於法定期限完成評議，針對此點，該府已確實檢討；惟本案該府業於2011年7月28日函送評議書予陳師及相關單位，陳師亦已於同年8月4日向臺灣省教師申訴評議委員會提起再申訴。爾後該府辦理教師申訴案件，將確實依教師申訴評議委員會組織及評議準則規定之程序及

⁴⁴ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800099）。

期限辦理，以免影響教師權益。

八、教育部受理教師升等陳情案涉有曠弛職務

(一) 調查緣起

據陳述人（身分保密）陳訴：教育部受理開南大學辦理教師升等資格審查及校方不當侵害教師工作權案，未能即時執行公權力迅速確實辦結，致教師權益持續遭受侵害並擴大，涉有曠弛職務等情。監察院認為有深入瞭解之必要，而決議推派委員調查。

(二) 調查發現與結果

本件陳訴人因向開南大學申請辦理教師升等資格審查案未獲通過，於2009年8月31日具函向教育部提出陳情，請求命開南大學依該校申評會意旨為適法處置，並就該校人事室違法介入教師升等案提出糾正。教育部接獲陳情後，因認上揭事項屬學校辦理教師資格審查之初審階段，而於同年9月7日函請開南大學，就該案業經3位校外專家學者審查通過，何以其研究分數經該校換算後卻為不及格，及該評審方式是否違反司法院釋字第462號解釋等事項加以說明，迄2010年9月28日止為期一年，教育部共發文11次，然開南大學僅函復6次，且對上開各項疑義，均未正面釐清答復，致該部無從為後續處置。

教育部受理上揭陳情案之初，忽略相關法令有關處理時效及告知其他救濟途徑等規定，一味以公文要求被訴學校說明相關疑義，耗時一年又無結果。雖該案後因陳訴人改向該部提起訴願而告終止，然已有行政效率不彰及影響政府形象等情事，允宜確實

檢討改進。又教育部依法應監督教師申訴評議之執行，私立學校違反相關教育法規，經糾正後亦有處罰之明文，相關法制實屬完備。惟其先行程序均應教育部行使糾正權限，故就本案言，教育部延宕二年餘，於監察院調查、申訴評議及訴願決定後始為糾正措施，處事顯欠積極，應予檢討改進。

司法院釋字第462號解釋明揭：各大學校、院、系（所）教師評審委員會，本於專業評量之原則，應選任各該專業領域具有充分專業能力之學者專家先行審查，將其結果報請教師評審委員會評議；教師評審委員會除能提出具有專業學術依據之具體理由，動搖該專業審查之可信度與正確性，否則即應尊重其判斷；現行有關各大學、獨立學院及專科學校教師資格及升等評審程序之規定，應本此解釋意旨通盤檢討修正。⁴⁵

惟上開解釋自1998年7月31日公布以來，教育部對「專科以上學校教師資格審定辦法」至2004年始加以修正，另「因應大法官會議462號解釋文，專科以上學校辦理教師升等評審應注意事項」雖係因應該解釋而訂定，惟亦自1999年迄今未曾修正，致部分大專校院辦理教師升等事項時有糾紛，顯與教育部未能貫徹該號解釋意旨有關。

另自監察院受理本案調查以來，教育部雖分別於2010年1月22日、5月18日及2011年1月11日開會研議，惟均僅針對「因應大法官會議462號解釋文，專科以上學校辦理教師升等評審應注意事項」，且迄今尚無具體結論，未及其他相關法令，此於大法官解釋效力及所指「應通盤檢討修正」等節均有未符。教育部應自

⁴⁵ 司法院釋字第462號解釋。

行本於權責，積極通盤檢討修正現行有關各大學、獨立學院及專科學校教師資格及升等評審程序之規定，以符法制。⁴⁶

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，函請教育部檢討改進。

(三) 教育部改善情形與成效

- 1、關於「因應大法官會議第462號解釋文，專科以上學校辦理教師升等評審應注意事項」之檢討修正，教育部已於2012年1月5日以臺學審字第1000236129C號令修正發布施行。修正後之注意事項，業依釋字第462號解釋文之意旨，明定教評會對於外審委員就研究成果之專業審查意見，除能提出具有專業學術依據之具體理由，動搖該專業審查之可信度與正確性，否則即應尊重其判斷，不得僅以投票方式作成表決。
- 2、未來學校如有遭申訴、訴願或行政法院等救濟機關撤銷原行政處分，而影響教師權益之情形，經教育部函文糾正者，將列入教育部國立大學績效型補助款及「獎勵私立大學校院校務發展計畫要點」經費分配之重要參據。未來教育部將可透過獎補助經費分配等措施，有效督導學校遵守釋字第462號解釋文之意旨。

九、學校教評會人事處分未盡公允

(一) 調查緣起

⁴⁶ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800597）。

據陳述人（身分保密）陳訴：國防部陸軍專科學校教學部前主任王○○，疑未經報備核准程序逕赴大陸，又動力機械工程科前主任胡○○，辦理校務採購涉貪；另該校教評會人事處分標準似寬嚴不一，未盡公允，均涉有違失等情。監察院值日委員認為有深入瞭解之必要，而核批調查。

（二）調查發現與結果

陸軍專科學校前教學部主任王○○，多次觀光出國不但嚴重逾期返國，而且出國地點不符，違規情節嚴重，該校竟均未查覺，及時糾正，顯見其人事管理鬆散。且其中僅一次，即該校於2009年7月間開會，因王員未到，始查悉其逾期返國，卻未確實查明其出國地點不符及有無逾假曠職或事後補簽假單情事，即草率了事並以情節輕微為由，提報教評會從輕處理，因而其所涉多次出國逾假曠職之重大違失行為，僅受口頭申誡之處分，且事後對監察院調查多所隱瞞並為不實之說明，實有違失。

又該校調查發現，該校前動力機械工程科主任胡○○涉嫌於98年10月23日領取堆高機煞車蹄片等公用物品後，交廠商李○○攜出營區圖利；胡○○除違法不配合調查外，還企圖轉移焦點，誤導與監察官間之語言爭執，以致真相不明；校方未善盡查察能事，未循正常程序處理，亦未依法告發，僅以物品沒有短少為由，提報教評會從輕處理，不了了之，實有違失。國防部允應深入查明事實真相，如認有犯罪嫌疑者，應依法移送偵辦。

陸軍專科學校對相關人事案件處分，未完全依法行政，標準寬嚴不一，以致教師懲處事項輕重失衡，除未盡查察責任外，且疑企圖影響教評會，顯失公正公平之立場，允應深入檢討，謀求

改善之道。⁴⁷

本案調查意見經監察院國防及情報委員會審議後，糾正國防部陸軍專科學校；並移送國防部督飭所屬檢討改善及議處失職人員。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、有關陸軍專科學校教學部前主任王○○多次出國嚴重逾期返國，且出國地點不符，涉及曠職乙節，經國防部查證確屬曠職，已指導該校依作業規定辦理，業簽擬記大過之處分並追回曠職43日之薪資，已循校評會程序辦理中；另檢討相關行政人員疏失責任，擬予記過至申誡之處分。
- 2、有關陸軍專科學校動力機械科前主任胡○○涉嫌竊取堆高機煞車蹄片等公用物品交第三人攜出營區圖利等節，經國防部調查發現，確有以舊換新之違法嫌疑，已要求該校函送司法機關偵辦。
- 3、陸軍專科學校將於2012年重新召開教評會，就該校教師懲處事項輕重失衡部分，研議妥適之處置方式。

叁、評析與建議

所謂工作權，又稱勞動權，意指人民有自由選擇和接受「工作」，以維持其生計的權利。依管歐教授的看法，所謂工作權，除上開意涵外，還應包括人民有向國家要求以下與「工作」有關

⁴⁷ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800057）。

的各項權利：人民在未有工作時，得要求國家給予工作；在既有工作時，得要求國家保護其工作能力；在工作之後，得要求國家保障其獲得相當之報酬；在失去工作能力時，得要求國家保障其生活。⁴⁸工作權不僅是社會經濟權利的核心內容，也是基本人權價值的自我實現。甚至有人把工作權視為「人格發展」的基礎，具有「未來取向」的性質。⁴⁹本章所述為有關工作權之案例，共12案（其中有4案之陳述人為同一人，且案情具關聯性，故而編為一案，即本章之第6案），茲依序評析，並提出建議如下：

本章第1案為我國目前尚有8項行業或工作者尚未適用勞動基準法；又近11年來我國實質經濟成長率與受僱者薪資之間逐漸脫勾，實質平均每年薪資呈現負成長現象；另部分事業單位逕採「責任制」，不予給付勞工延時工資、要求員工延時工作或假日出勤，甚至要求勞工超時工作等違反法令情事，嚴重侵害勞動人權。經監察院調查後，勞工委員會已採取如下重要改進措施：持續與各界溝通、協調，建立共識，定期檢討目前尚未適用勞動基準法各業及工作者適用該法之可行性；定期召開基本工資審議委員會議，並蒐集相關經濟、社會指標，提供該會議審慎檢討基本工資之調整；在適當時機，呼籲事業單位為勞工加薪，共享經濟成果；賡續加強辦理各項勞動條件檢查，及勞動基準法有關工時相關規定之宣導；陸續檢討適用勞動基準法第84條之1責任制之勞工的範圍與條件等。為維護勞工應享的各項勞動權益，監察院將持續追蹤上開各項改進措施之落實執行情形，並檢視其執行成

⁴⁸ 管歐，**憲法新論**（臺北：五南圖書出版公司，2003年），頁119。

⁴⁹ 許育典，**人權、民主與法治—當人民遇到憲法**（臺北：元照出版公司，2011年），頁133。

效。

本章第2案為勞工委員會於基本工資審議辦法關於勞資雙方代表比例之修正條文尚未發布施行前，即依修正條文辦理審議委員推薦事宜，時間過於倉促，且該辦法對於專家學者、政府代表之角色定位未盡周延，致引發客觀性及公正性之質疑。又勞工委員會於2010年9月召開基本工資審議委員會以決定如何調整基本工資時，其會議程序似違反上開辦法之相關規定，致引發爭議。鑑於多數國家最低工資之調整，係由勞、資團體及包括部分政府代表及學者專家在內之公益方所組成之最低工資審議委員會決定，勞委會乃參採並修正基本工資審議辦法，提高勞資雙方代表比例，降低官方代表人數，並明定每年召開審議會，定期檢討基本工資。由於基本工資調整對於產業之衝擊、勞工就業、薪資水準、政府勞健保之負擔，及服務業之邊際勞工等均影響深遠，主管機關允應健全基本工資審議委員會組織，提升其層級，強化其功能，以落實兩公約之規範，並兼顧勞資雙方權益。

本章第3案為企業外調職及資遣費年資計算之疑義。依勞動基準法第57條規定：「勞工工作年資以服務同一事業者為限。但受同一雇主調動之工作年資，及依第20條規定應由新雇主繼續予以承認之年資，應予併計。」勞工委員會對上開但書規定採較狹義之見解，認為限於同一雇主之自然人事業單位而無法人格之情形，故勞工於同一雇主不同公司法人間之調動，年資不予併計。勞委會上開見解一限縮其適用範圍，是否妥適，不無研究之餘地。經監察院函請勞委會檢討後，勞委會仍將勞動基準法第57條但書所稱之「雇主」解釋為係僅指僱用勞工之事業主，即與受僱勞工成立勞動契約之當事人而言，於事業主為法人時，勞工於

不同之法人組織間調動，因非屬同一雇主，從而受調動前後之工作年資，尚無該條但書規定之適用。惟上開解釋仍失之過隘，不利勞工權益之充分維護，勞委會允應基於保障勞工權益之立場，再予研酌。

本章第4案為身心障礙者權益保障法第38條定額進用新制，自2009年7月施行迄今，有些義務機關（構）仍未足額進用身心障礙者，有違上開條文對身心障礙者權益保障之立法意旨。經監察院調查後，勞工委員會為促進身心障礙人士就業、協助其克服工作障礙，業已規劃完整之職業重建服務體系及雇主獎助制度；針對未足額進用及連續5個月未進用身心障礙者之義務單位，該會已訂定並推動「身障人力、企業好助力－關懷進用服務計畫」，且已責成各公立就業服務機構成立輔導團，主動訪視、督促義務單位履行進用義務，及媒合身心障礙者就業。監察院將持續追蹤上開各項改進措施之落實執行情形。另鑒於我國身心障礙人口已多達107萬人，且呈逐年增加趨勢，為貫徹憲法增修條文第10條第7項保障身心障礙者權益之意旨⁵⁰，內政部允應強化所屬身心障礙者權益保障推動小組之跨部會統合功能，積極協調成員機關推動身心障礙人士維權工作。

本章第5案為屏東航空站於2011年7月奉准終止營運後，其消防人員12人移撥至高雄航空站後，對於調往其他有缺額航空站之意願不高，造成高雄站閒置消防人力未能移撥至有缺額之航空站，而其他消防人力有缺額之航空站卻無法補足之缺失。經監察

⁵⁰ 我國憲法增修條文第10條第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。」

院調查後，為避免航空站組織改造期間，因消防人力移撥而產生類此爭議情事，交通部已責請民用航空局辦理消防人員移撥及人力配置檢討事宜，並將各該消防人力有無參照實際業務需求配置，及應如何調整規劃等事宜列入員額評鑑事項。據此，民用航空局已規劃於2012年上半年度辦理所屬各航空站之員額評鑑作業，除將消防人力列入重點評鑑事項，並將評鑑結論作為員額配置之依據，以覈實運用人力。監察院將持續追蹤其落實執行情形，以避免類此人力資源配置不當而產生之爭議與紛擾。

本章第6案為財政部所屬關稅總局及臺北關稅局對涉嫌違法違規之業者，未依法管制、查緝、裁罰、移送，甚而依業者片面指控，輕率議處嚴格執勤之基層關員，致海關風紀敗壞，法紀不彰，且執勤關員於執行職務時常遭威脅、利誘、施壓，及海關退休長官任職於倉儲貨運承攬業，藉影響力長期為業者護航關說等情形嚴重。為改進上述情形，財政部關稅總局雖已設有跨關區自主管理督導考核小組，每年赴各關稅局稽核所轄貨棧及貨櫃集散站等業者自主管理各項業務辦理情形。另臺北關稅局也已將原稽查組巡緝課移撥至快遞機放組，俾能掌握快遞貨物卸機後之動態；又為加強對倉儲業者之稽核，該局駐棧稽核關員將每月定期及不定期實施內部稽核檢查。惟因海關業務具敏感易滋弊端之特性，財政部及關稅總局亟應強化風紀維護，嚴正執法，拒絕威脅利誘；並對易滋弊端之業務強化稽查及管理，與業者之往來建立業務透明化機制，落實公務員旋轉門條款等規範，尤應鼓勵所屬勇於任事、嚴格執勤，以建立海關之廉能形象。

本章第7、8兩案均涉及學校教師之工作權。其中第7案為屏東縣萬新國中數學教師，於2010年5月遭該校教師評審委員會以

教學不力不適任教師為由，予以資遣，並暫以改教非專長之綜合活動課程，嚴重損及權益。第8案為教育部受理開南大學辦理教師升等資格審查涉不當侵害教師工作權案，未能即時執行公權力迅速確實辦結，致教師權益持續遭受侵害。經監察院調查後，萬新國中已檢討並改進該校教師評審委員會委員暨教師成績考核委員會委員之總額及委員選（推）舉方式，期能確實發揮其評審及考核功能，以保障教師權益。另教育部已檢討修正專科以上學校辦理教師升等評審應注意事項，明定教評會對於外審委員就研究成果之專業審查意見，除能提出具有專業學術依據之具體理由，動搖該專業審查之可信度與正確性，否則即應尊重其判斷，不得僅以投票方式作成表決。希教育部確實督導各級學校健全教評會組織與運作，發揮教評功能，維護教師權益。

本章最後一案為陸軍專科學校前教學部主任王○○，多次觀光出國嚴重逾期返國，且出國地點不符，涉及曠職，該校竟均未查覺，未及時糾正，顯見其人事管理鬆散。又該校前動力機械工程科主任胡○○涉嫌領取堆高機煞車蹄片等學校公用物品後，交廠商人員攜出營區圖利，該校未善盡查察能事，未循正常程序處理，亦未依法告發，實有違失。經監察院調查後，陸軍專科學校對本案涉及曠職之前教學部主任王○○已懲處在案；國防部也已要求該校將涉嫌違法之前動力機械工程科主任胡○○函送司法機關偵辦；另該校將重新召開教評會，就該校教師懲處事項輕重失衡部分，研議妥適之處置方式。希該校以本案為鑑，爾後對相關人事案件之處理，應嚴守依法行政原則及公平公正立場，並善盡查察責任，及時告誡或依法處理，避免類此情事再度發生。

第三章 財產權

壹、概念與法制

所謂財產權，係指基於「財產」而產生的「權利」，亦即指人民對於其所有之財產，在法令容許範圍內，有自由使用、收益、處分之權利。⁵¹財產權的範圍，包含甚廣，凡是具有「經濟價值」的權利都可以納入財產的範疇；無論權利客體是有形物，還是無形物，只要以「經濟利益」為內容，都可以稱為財產權。財產權的保障主體並不限於自然人，還包括法人及非法人團體。至於財產權所具有的防禦權保障內涵，主要是避免國家的不法侵犯；針對國家公權力侵犯人民財產權部分，比較常見的情形為違法或不當的稅捐制度、沒收、徵收等，人民可經由訴訟請求救濟。⁵²

隨著時代的變遷，財產權保障的觀念，自1919年德國威瑪憲法（Weimar Constitution）第153條第3項首先明定「財產權負有義務，行使財產權必須兼顧公共利益之要求」⁵³的理念以來，發展出所有權的社會拘束性理論，即由十八世紀時將財產視為天賦人權之一的神聖不可侵犯的觀念，演變至個人權利與社會義務的調和觀點，而這也影響了國家對於財產權的限制與規定。因此，有學者認為，分配公平、產權穩定、彈性效率是現代國家規範財

⁵¹ 管歐著，林騰鷄修訂，**中華民國憲法論**，修訂十二版（臺北：三民書局，2010年），頁79。

⁵² 許育典，**人權、民主與法治—當人民遇到憲法**（臺北：元照出版公司，2011年），頁139。

⁵³ 引自：陳新民，**憲法導論**（臺北：新學林出版公司，2008年），頁128。

產權的三個基本概念。⁵⁴

「世界人權宣言」第17條對財產權有如下兩項重要的原則性揭示：一、「人人得有單獨的財產所有權以及同他人合有的所有權」（第1項）；二、「任何人的財產不得任意剝奪」（第2項）。兩公約雖無直接文字規範人民之財產權，但在「經濟社會文化權利國際公約」的前言中有如下相關的原則性規定：本公約締約國確認，依據「世界人權宣言」之昭示，唯有創造環境，使人人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」。

我國憲法第15條將人民的財產權，與生存權及工作權並列為「應予保障」之人權。另於第143條第1項具體規定：「人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。」依司法院大法官之解釋：憲法第15條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴；如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。⁵⁵

至於對人民依法取得之土地所有權的限制，依司法院大法官之解釋：人民之財產權應予保障，憲法第15條設有明文；惟基於增進公共利益之必要，對人民依法取得之土地所有權，國家並非不得以法律為合理之限制，此項限制究至何種程度始逾人民財產

⁵⁴ 朱敬一、李念祖，**基本人權**（臺北：時報文化出版公司，2003年），頁260。

⁵⁵ 司法院釋字第400號解釋。

權所應忍受之範圍，應就行為之目的與限制手段及其所造成之結果予以衡量，如手段對於目的而言尚屬適當，且限制對土地之利用至為輕微，則屬人民享受財產權同時所應負擔之社會義務，國家以法律所為之合理限制即與憲法保障人民財產權之本旨不相牴觸。⁵⁶

由上所述，可知我國憲法對財產權的保障就是在於私有財產制度的保障，這種「制度保障」的效力，具有籠罩全部法制的作用，各種私法上的制度固應遵守，並維護由私有財產而衍生的私法自治、契約自由、營業自由、市場交易機能等；即使在建立公法上相關制度，如社會保險、公務員俸給、退休撫卹等，亦應貫徹。⁵⁷

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2011 年調查完成之案件中，涉及財產權者計 60 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 20 案，將其調查緣起、調查發現與結果，及相關機關改善情形與成效，分述於次。

一、地政事務所複丈土地連續錯誤

(一) 調查緣起

原臺北縣汐止地政事務所測繪土地錯誤，造成嘉滿興業公司興建於該市汐止區樟樹灣段之加油站，竟坐落計畫道路用地，遭

⁵⁶ 司法院釋字第 564 號解釋。

⁵⁷ 吳庚，**憲法的解釋與適用**，修訂版（臺北：三民書局，2003 年），頁 245-249。

致拆除，業者遂提起國家賠償；經最高法院判決，該地政事務所敗訴，並須賠償新臺幣（下同）數千萬元。究相關人員土地測繪錯誤之原因為何？專業訓練是否完善？有無把關機制？如何避免類案再生？監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與結果

汐止地政事務所於 2001 年至 2005 年間，先後 7 次針對轄內樟樹灣段蕃子寮小段 380、380-2 地號土地進行複丈，結果竟均發生錯誤，造成民間加油站誤建於計畫道路，而遭致拆除，不僅嚴重傷害政府形象，更需承擔超過 4,500 餘萬元之國家賠償費用，顯有違失，新北市政府允應釐清汐止地政事務所相關失職人員責任，並依法求償。

鑑界複丈係權利人向地政事務所提出申請確定位置，經由該機關受理，依據測量資料，協助權利人埋設土地界標，確定實地界址之測量作業，其成果正確與否實與民眾財產權保障息息相關。汐止地政事務所身為測量專業機關，理應確實為民眾財產權把關，惟該地政事務所竟未能依規定施測，加上檢查、核定作業流於形式，造成本案複丈結果一再錯誤，影響當事人權益及政府公信力甚鉅，新北市政府允應確實督促所屬落實複丈結果把關工作，並統籌、定期及持續辦理相關實務訓練，俾使測量人員嫻熟專業，以確保複丈作業之準確性。

另鑒於土地複丈與民眾財產權益密不可分，如其檢查、核定等把關機制非單由地方政府依現行法令所能有效處理，內政部允

宜邀集相關機關研討改進，此乃屬當務之急且責無旁貸。⁵⁸

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正新北市政府；並函請內政部檢討改進。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、為提升測量人員素質及測量品質，避免再度發生類似錯誤，新北市政府已研擬「提升新北市地籍測量品質實施計畫」略以：(1)健全測量作業查核機制，包括落實自我檢查制度、定期實施內業督導、不定期抽查外業測量情形；(2)每月舉辦「經驗分享」活動，每年至少開辦2次以上教育訓練，及編撰「測量錯誤案例解析」專書，達成經驗交流及傳承測量實務經驗(3)加速辦理地籍圖重測，健全圖資，避免圖解區辦理複丈需現場即時決定測量成果之匆促性；(4)改進測量方法，已擬定「新北市政府地政局自動化數值測量方式數值法辦理圖解區土地複丈執行計畫」及「自動化數值測量方式辦理圖解區測量作業研習計畫」。
- 2、有關向失職人員求償等後續事宜，新北市汐止地政事務所業依新北市政府國家賠償事件處理要點第17點規定研擬意見，函送新北市政府提報「國家賠償事件處理委員會」審議。
- 3、內政部已於2011年9月28日邀集各直轄市、縣(市)政府召開「研商監察院調查新北市汐止地政事務所測繪

⁵⁸ 詳見監察院調查報告(派查字號：1000800177)。

土地錯誤致須國賠，有關現行檢查、核定等把關機制之法令地方政府能否有效處理之檢討改進會議」獲致結論，並函送各地方政府查照辦理在案。該會議結論要點如下：

- (1) 有關土地複丈相關作業，於地籍測量實施規則、辦理圖解法土地界址鑑定作業注意事項、圖解法地籍圖數值化成果辦理土地複丈作業手冊等法令訂有明文，相關檢核機制亦有規範，尚稱完備；本次新北市汐止地政事務所測繪土地錯誤致須國賠案，應屬實務作業應落實執行事宜，尚非法令規定有所欠缺。
- (2) 新北市政府所提因應對策中有關健全測量作業查核機制，研提「落實自我檢查制度」、「定期實施內業督導」、「不定期抽查外業測量情形」等相關機制，請各地方政府及所屬地政事務所參考辦理，以落實檢查、核定作業，避免流於形式，並請依與會代表之綜合建議（含實務執行面及人員組織面）檢討改進。
- (3) 請各地方政府確實依「辦理圖解法土地界址鑑定作業注意事項」第 31 點規定訂定考核要點，定期考核土地複丈業務。內政部已就各地方政府所辦理土地複丈作業訂定督導考核項目，並每年持續定期督導，請各地方政府落實督導所屬地政事務所辦理地籍測量業務之評核作業。該部並將積極爭取經費賡續推動相關地籍測量實施計畫。

二、道路拓寬土地徵收發放特別救濟金之爭議

(一) 調查緣起

據許○○君等陳訴：桃園縣政府辦理中壢市中山路拓寬工程土地徵收作業，疑似路樁釘立位置錯誤，致陳述人等該路北側地上物所有權人之權益受損，業經監察院於 1972 年糾正在案，並於 1993 年獲該府函復將從優補償，然該府迄未妥處，涉有違失等情。監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。



監察委員於 2010 年 11 月 1 日赴中壢市公所約詢

(二) 調查發現與結果

桃園縣政府因辦理中壢市中山路道路中心樁釘立位置錯誤，影響人民權益，除於 1972 年間已由監察院糾正，相關違法失職人員亦由前臺灣省政府議處在案。至桃園縣政府辦理中壢市中山路拓寬工程過程，除已依規定踐行徵收補償程序外，針對北側居民原權益受損事實，亦考量其特殊背景，並依前省府函示專案發放「特別救濟金」在案。是以，陳訴人指稱桃園縣政府未考量北側居民原權益已受損之情事，以同一徵收標準辦理補償及提存，未給予從優補償或發放「特別救濟金」乙節，容有誤解。

所謂「特別救濟金」一詞，並未見於中央法律，亦非相關法規命令之標準用語，又因其非屬法定補償範圍，法令亦未明文禁止，屬各機關行政裁量範疇，即得視個別財力狀況及實際情況加發之金錢救助。

本案肇因於道路中心樁釘立錯誤，致使陳訴人等財產需因道路拓寬徵收而受損失，惟受限於事實發生當時國家賠償法尚未施行，陳訴人無法適用國家賠償規定彌補損失，復又因省府曾函示該府應於道路拓寬時，依事實需要另行發給特別救濟金在案。桃園縣政府為執行前省府指示並補償陳訴人等權益受損之事實，特專簽比照北二高模式，除原有 2 成自動拆除獎勵金外，另加發建築改良物查估補償金額 3 成以作為特別救濟，但是否因宣導不周或對陳情處理未盡周延，致陳訴人多年誤解、陳情抗爭不斷，嚴重影響地方交通建設，實應檢討改進，且該特別救濟內容是否僅

以提高地上物補償之獎勵為已足，亦應由權責單位妥適考量。⁵⁹

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請桃園縣政府檢討改進。

(三) 桃園縣政府改善情形與成效

- 1、據桃園縣政府函復監察院略以：本案從優補償方式已就當時的法令規定、北二高補償模式及該府的財政狀況等加以綜合考量，以加發 3 成自動拆除獎勵金作為「特別救濟金」；因該路段已有一半民眾配合完成自動拆除，並領取補償金完畢，為考量一致性及公平性，該府仍將以加發 3 成自動拆除獎勵金方式作為從優補償機制不予調整，並請陳情人配合拆除建築改良物，以完成該段道路拓寬作業。
- 2、該路段業於 2011 年 9 月間完成房屋拆除作業及道路拓寬工程。

三、都市計畫「行水區」劃設之疑義

(一) 調查緣起

據新竹縣關西鎮民代表會劉代表○○陳訴：關西都市計畫案之牛欄河沿岸，疑被誤編為「行水區」，妨礙地區發展，且不當課徵田賦及土地增值稅等；另該牛欄河應屬區域排水分類標準之「圳」類，然內政部迄未通過該都市計畫案，均涉有違失。監察

⁵⁹ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800631）。

院值日委員認為有深入瞭解之必要，而核批調查。

(二) 調查發現與結果

都市計畫公共設施用地設置與土地使用分區管制，目的均係促進都市計畫範圍內土地合理使用所為之規劃，惟二者意義迥然相異，本案牛欄河沿岸「行水區」之劃設，係都市計畫為特別使用管制事項而設之使用分區，非屬公共設施用地，倘民眾質疑使用分區劃設不當，仍應循都市計畫變更方式，另劃定為適宜使用分區。



監察委員於 2011 年 7 月 11 日為關西牛欄河案赴現場履勘

本案陳訴人所誤解者，係牛欄河沿岸土地既依都市計畫劃定為「行水區」，應屬公共設施用地之一種，況其現況仍為農業使

用，不應課徵田賦、地價稅，或於移轉時課徵土地增值稅。惟司法院釋字第 326 號解釋既清楚界定「行水區」係為特別管制所劃之使用分區，並非公共設施用地⁶⁰，故無相關稅法上減免優惠，亦即牛欄河沿岸土地除無土地稅法第 19 條免徵地價稅之適用外，土地移轉時，縱作農業使用，依法仍需課徵土地增值稅。因此，新竹縣政府有關本案之認事用法，難認有違失之處。

牛欄河流域除獲經濟部水利署證明不屬石門水庫集、排水區範圍，未列入石門水庫分洪計畫外，亦非公告列管河川或區域排水；而陳述人質疑內政部迄未通過變更關西都市計畫（第三次通盤檢討）案，涉有違失乙節，亦與事實不符，容有誤解。據 2009 年 8 月 25 日「內政部都市計畫委員會第 713 次會議紀錄」內容記載，關於變更關西都市計畫案（第三次通盤檢討）係經新竹縣都市計畫委員會 2007 年 12 月 11 日第 220 次會審議通過，由新竹縣政府報請該部審議，期間經新竹縣政府函送修正計畫書後，內政部都市計畫委員會業已原則同意，僅對原牛欄河部分「行水區」土地擬變更為「休閒農業區」計畫暫予保留，請縣政府補充詳細書面資料後，再提會討論決定，並非拒未審議及駁回本都市計畫變更案。⁶¹

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請新竹縣政府就本案都市計畫變更進度查復監察院；並請內政部協助辦理都市計畫變更相關事宜。

⁶⁰ 司法院釋字第 326 號解釋。

⁶¹ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800167）。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、新竹縣政府應配合改善部分，係應加速辦理該區部分「行水區」土地變更為「休閒農業區」之都市計畫變更；新竹縣關西鎮公所業依關西鎮都市計劃委員會意見修正（製作）相關計畫書圖中，尚未完成都市計畫變更程序。
- 2、另關於本案陳訴違失事項，經查明釐清後，均係對都市計畫變更程序與過程之誤解；而該區地價稅及土地增值稅應減免課徵之疑義，經查明後，亦屬對公共設施用地定義認知錯誤所造成。

四、權責機關將道路用地誤認（載）為商業區

(一) 調查緣起

據范○○等陳訴：陳述人等所有坐落合併升格前臺南縣新營市重測前新營段 148-55 地號等土地，前經改制前該縣新營鎮公所⁶²於 1978 年函釋為「商業區」，且依法繳納土地稅賦數十年；然改制前臺南縣政府竟認系爭土地，自 1956 年起即為新營都市計畫之「道路用地」，致權益受損，涉有違失等情。監察院巡察委員認為有深入瞭解之必要，而核批調查。

(二) 調查發現與結果

改制前臺南縣鹽水地政事務所於 1977 年、1978 年間及新營

⁶² 臺南縣新營鎮於 1981 年升格為新營市，2010 年 12 月 25 日改制為臺南市新營區。

市公所 1987 年間皆誤認重測前新營段 148-55 地號整筆土地均屬商業區；暨改制前臺南縣政府核發之 1985 年 5 月 6 日南建局使字第 2128 號使用執照，亦誤將所坐落之土地均載為商業區，俱傷害都市計畫土地使用管制功能及公信力，均有違失。

又新營鎮公所於 1976 年 11 月 3 日發布實施「新營鎮都市計畫通盤檢討案」後，未依行為時「都市計畫法」第 23 條及「都市計畫樁測定及管理辦法」第 2 條規定，於該都市計畫發布實施後一年內，豎立樁誌，計算座標，辦理地籍分割測量，並將道路及其他公共設施用地、土地使用分區之界線測繪於地籍圖上，供公眾閱覽或申請謄本之用，實有怠失；改制前臺南縣政府身為都市計畫之地方主管機關，未督促該公所依法行事，亦有疏失。

另有關本案現有之廠前街，因其施設位置與都市計畫道路範圍不一致，致部分土地及其建物坐落都市計畫道路用地上，又配合臺南縣市合併升格，未來都市計畫作業將統一由改制後之臺南市政府辦理，該府本於都市計畫地方主管機關權責，允宜儘速研妥解決措施並確實執行，以澈底解決本案經界爭議，落實人民財產權之保障，並弭民怨。⁶³

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請臺南市政府、臺南市新營區公所、臺南市鹽水地政事務所檢討改進。

(三) 相關機關改善情形與成效

1、核發都市土地分區使用證明部分，非屬地政機關權責，

⁶³ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800538）。

爾後遇有此類申請，臺南市鹽水地政事務所除適時加強宣導民眾外，並轉請都市計畫主管機關辦理；另地政事務所將加強橫向聯繫，接獲擴大都市計畫案、變更案等，於完成公共設施逕為分割後，當即知會地價課，以為改算地價之參據。

- 2、臺南市政府業研訂都市計畫土地使用分區核發作業改進措施；所轄新營都市計畫區之地籍圖大部分皆已重測並數值化，若爾後仍有相關疑義，將與地政單位聯繫並儘速查明辦理，以避免相關情形再次發生。
- 3、臺南市政府爾後辦理都市計畫通盤檢討或個案變更，於測定都市計畫樁位後，將儘速依規定將相關圖說及樁位資料函送地政事務所囑辦公共設施用地地籍分割，並已於 2011 年建置都市計畫樁位管理系統，日後函送地政事務所囑辦公共設施用地地籍分割時，將一併登錄系統作為日後管考之用。
- 4、針對現有廠前街，與都市計畫道路範圍不一致，致部分土地及其建物坐落都市計畫道路用地上乙節，臺南市政府業完成都市計畫通盤檢討委外規劃作業，刻循法定程序辦理，亦將協商週邊地主（台糖）並一併檢討週邊交通系統，研議變更可行性。

五、權責機關對土地開發案之處理涉有違失

(一) 調查緣起

據陳訴人等（均為公司法人）陳訴：「大高雄迪斯奈華城開

發計畫案」，業經高雄縣政府等主管機關核准在案，惟改制後高雄市政府無視改制前已核准之開發情形，逕自片面要求辦理系爭開發土地使用變更，並以容積率限制為由阻止施工、勒令停工及拒絕勘驗等，致無法申領使用執照，嚴重損及權益；又高雄市政府之行政處分，影響地方發展及財政稅收等情。監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

合併前之高雄縣政府，於 2009 年間審理「大高雄迪斯奈華城開發計畫案」業主所申請之「高雄義大皇冠假日飯店開發計畫變更案（店舖集合住宅變更為觀光飯店）」，及「大高雄迪斯奈華城（義大廣場）非都市土地開發變更案」時，經會簽該府法制處後，認定各該變更均屬「原計畫變更範疇」，遂依非都市土地管制規則第 22 條規定，本於權責予以核准。

嗣於 2010 年間，該（高雄）縣政府審理與上開兩變更案情形及性質幾近相同，且變更計畫面積較小之「大高雄迪斯奈華城義大廣場開發計劃天悅大酒店股份有限公司店舖餐廳辦公室集合住宅變更計畫案」時，卻以內政部營建署 99 年 12 月 21 日營署綜字第 0990083870 號函對變更程序有不同見解為由，遲遲不予核准；至合併後之高雄市政府亦無視內政部營建署 2011 年 1 月 19 日營署綜字第 1002901019 號函協助審閱該案之正面意見，仍遲遲不予核准。對相同案例，處理方式及適用法規竟如此歧異，有違行政程序法第 6 條之平等原則及第 8 條有關人民正當合理之信賴保護規定，且實質損害人民之權益。

「大高雄迪斯奈華城開發計畫案」係於 1986 年依「山坡地

開發建築管理辦法」向主管機關申請開發許可而獲核准，各該土地並因此而登記其使用地類別編定為「丙種建築用地」。當時之法令並無容積限制之規定。則該開發案之各項建物依內政部 1998 年 10 月 9 日台內營字第 8772997 號函釋意旨，並無容積率之適用或限制之問題，自亦無「實設容積之樓地板面積已超出法定上限」之情事可言。

合併前之高雄縣政府及合併後之高雄市政府，以上開開發案各建物「實設容積之樓地板面積已超出法定上限」為由，要求已領得建造執照及使用執照之業主變更設計及變更使用執照，並進而對部分建案勒令停工，適用法規明顯有違失，且嚴重違反人民之信賴保護原則。高雄市政府允應迅以適當處理、弭平紛爭，避免久懸不決，以保障人民權益。⁶⁴

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正高雄市政府（2010 年 12 月 25 日合併前之高雄縣政府及合併後之高雄市政府）；並函請行政院轉飭高雄市政府迅予改正。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、非都市土地變更開發計畫爭議部分：本案係以增列容許使用項目方式辦理變更，業經內政部營建署以 2010 年 12 月 21 日營署綜字第 0990083870 號函認非屬原開發許可使用項目，且涉原核准事業計畫變更，除應先辦理變更開發計畫，並應依法變更為遊憩用地，高雄市政府業於 2011 年 2 月 8 日及 11 月 14 日函知申請人。至「高雄

⁶⁴ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800105）。

義大皇冠假日飯店開發計畫變更案（店舖集合住宅變更為觀光飯店）」及「大高雄迪斯奈華城（義大廣場）非都市土地開發變更案」，原於 2009 年間經改制前高雄縣政府核准開發並公告在案，且已取得使用執照，其行政處分業已確定，高雄市政府並未撤銷該核准之行政處分。

- 2、實設容積之樓地板面積超出法定上限部分：有關高雄市政府涉違反信賴保護原則，片面以容積率限制為由，阻止施工、勒令停工及拒絕勘驗乙情，係因申請人委託設計及簽證之建築師設計錯誤，致使改制前高雄縣政府依該錯誤資料作成行政處分，依行政程序法第 119 條規定，受益人之信賴不值得保護。又本開發案其他基地之申請案件，陳情人已分別提起 4 個訴願，並提出停止執行聲明狀，惟經高雄高等行政法院裁定「不應准許」，故停工處分持續有效，由於本案已進入司法程序，高雄市政府將依法院確定之終局判決，據以執行。

六、都市計畫變更損及民眾土地開發權益

（一）調查緣起

據李○○、鄭○○陳訴：坐落臺北市士林區至善段等土地，自 1979 年臺北市政府編定為「保變住編號住 25 地區」，並公告實施細部計畫，迄今已 30 年，然該府卻表示該區不可開發，嚴重損及陳述人等權益等情。監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

本案係李○○、鄭○○代表「住 25」土地所有權人陳述：陳述人等於 1988 年間陸續購入坐落臺北市士林區至善段三小段土地多筆，面積共計 19,910.98 平方公尺，約 6,023 坪。該等土地自 1979 年臺北市政府已編定為「保變住編號住 25 地區」，並於 1987 年 6 月 2 日修訂細部計畫公告實施在案。二十餘年來，陳述人等多次提出開發方案，然該府今卻表示該區不可開發，損及其等權益至鉅。



監察委員於 2011 年 7 月 6 日為「保變住 25 地區」案赴現場履勘

臺北市政府於變更本案都市計畫前，未能縝密評估地區地形及現況，考量相關因素，即率予變更為住宅區並完成細部計畫；

又因法令更迭，開發限制日趨嚴格，致民眾信賴政府公布之計畫取得土地，並投入開發成本，卻延宕迄今仍無法建築使用；復因進行公辦市地重劃，而且縮小面積，使陳述人誤信公辦可行，嗣後卻仍無法辦理，造成陳訴人不合理的期待，不僅傷害政府威信與人民之信賴，更嚴重損及民眾權益。

陳訴人於系爭「住 25」地區細部計畫公告實施後，於 1988 年間購入系爭土地，惟因種種障礙事由致延宕多年未能辦理開發，臺北市政府允應審慎檢討，是否有合於司法院釋字第 525 號解釋範圍，即民眾信賴政府法令或計畫之具體表現而產生實體法上利益損害之情形，積極謀求解決之道，以符憲法保障人民權利之意旨。⁶⁵

系爭「住 25」地區環境影響評估替代方案，雖迭經臺北市環境影響評估審查委員會審查認定不應開發，惟陳訴人仍可依環境影響評估法第 14 條等相關法令規定，檢討歷次環境影響評估審查意見，另行提出具體可行之替代方案重新送審，以謀求解決。臺北市政府於陳訴人提出申請時，允宜給予適時之協助。⁶⁶

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請臺北市政府檢討改進。

⁶⁵ 司法院釋字第 525 號解釋文略以：「除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。」

⁶⁶ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800208）。

(三) 臺北市政府改善情形與成效

- 1、據臺北市政府函復監察院略以：本案開發以自辦重劃為原則，土地所有權人評估後，如對本案仍有開發需求，仍可依市地重劃實施辦法等相關法規規定，向該府申請自辦市地重劃；該府自當本於權責，提供合法、適當之輔導與協助。
- 2、另有關陳述人仍可另行提出具體可行之環境影響評估替代方案重新送審部分，臺北市政府表示：如陳訴人重新提出申請送審時，該府將依環境影響評估法等相關規定儘速協助辦理。

七、公共工程施工涉無權占有民地

(一) 調查緣起

據葉○○陳訴：南投縣政府 2009 年間辦理「國姓鄉國姓村龍興吊橋災修復建工程」，疑未審慎確認並取得施工範圍內私有民地使用同意書，率予施工，致生無權占有民地之爭訟；嗣假處分裁定停工，造成工程延宕，影響民眾通行權益，涉有違失等情。監察院值日委員認為有深入瞭解之必要，而核批調查。

(二) 調查發現與結果

依土地徵收條例第 2 條、第 3 條、第 30 條明定：「本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」、「國家因公益需要，興辦下列各款事業，得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必須者為限…二、交

通事業。…」⁶⁷「被徵收之土地，應按照徵收當期之公告土地現值，補償其地價。」

據南投縣政府略稱，南投縣政府辦理公共工程建設，除配合中央建設計畫編有工程用地徵收費之工程，對工程用地發放土地徵收費外，其餘辦理之公共工程，因囿於該府財政窘困，無力支付工程用地費，均由地主出具無償使用工程用地同意書，並據以施工，且地主信賴該府施作工程一向不會超出工程施工所需，鮮少加註使用面積或位置。本案系爭吊橋工程施作背拉牆橋墩，需占用陳訴人土地之範圍計有成功段 404 地號土地，面積 7.55 平方公尺，以及 405 地號土地，面積 13.15 平方公尺。該府亦本於上述模式辦理，豈料陳訴人葉○○出具之使用工程用地同意書加註使用面積，且該土地面積不敷興建工程所需，從而導致爭議。

南投縣政府未依土地徵收條例相關規定辦理「國姓鄉國姓村龍興吊橋災修復建工程」用地取得，僅援引慣例由地主無償提供工程用地使用同意書，顯有便宜行事之嫌；又該府辦理上開吊橋災修復建工程未審慎確認所取得施工範圍內私有民地使用同意書，即通知施工廠商進場施工，致生無權占有民地爭訟，均應檢討改進。⁶⁷

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請南投縣政府檢討改進。

(三) 南投縣政府改善情形與成效

1、南投縣政府業經委託申請調閱並列印國姓鄉成功段 404

⁶⁷ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800010）。

及 405 兩筆地號公告現值，得知 2010 年 1 月國姓鄉成功段 404 地號公告土地現值為新臺幣（下同）420 元/平方公尺，405 地號公告土地現值為 160 元/平方公尺。

- 2、南投縣政府將持續積極與本案陳述人葉○○協調解決方案，期能取得共識，於現行法令規章規範下酌予補償，倘無法以協調方式取得該吊橋工程所需用地，基於公眾利益之考量，將循徵收程序辦理。
- 3、本案系爭吊橋工程所需用地，南投縣政府經數十次溝通協調未果，乃於 2011 年 7 月 14 日依法辦理徵收。

八、權責機關核發兩寺廟為同一主體證明涉有違失

（一）調查緣起

據陳訴人（身分保密）陳訴：合併前之臺南縣政府⁶⁸疑未詳查事證並現場勘查，率予認定「祭祀公業福德爺」和「望明振安宮」為同一主體，致前者名下該市玉井區芒子芒段 984-1 地號等數筆土地，均遭更名登記為後者所有，嚴重損及陳訴人權益。究該府核發上述兩者為同一主體證明書之程序與相關法令依據為何？系爭土地所有權變更過程是否違反土地相關登記規定？相關人員有無違失？監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與結果

關於土地登記為神明所有，辦理變更登記名義為寺廟所有，

⁶⁸ 臺南縣於 2010 年 12 月 25 日與臺南市合併。

內政部 1982 年 8 月 5 日 71 台內民字第 103962 號函明示：關於寺廟所有土地，其所有權人名義登記為所奉祀之神明，且所有權人（神明）又冠以「祭祀公業」、「公業」字樣者，若該寺廟已辦妥寺廟登記，並依寺廟登記規則將該土地辦理財產登記為寺廟所有者，得比照內政部 1981 年 6 月 18 日 70 台內民字第 24145 號函規定，將土地辦理變更登記名義為寺廟所有。

原臺南縣政府於 1992 年間受理「望明振安宮」申請與「祭祀公業福德爺」係同一主體核發證明之辦理過程，依該寺廟 1983 年登記表寺廟所載，顯無充足證據足以證明該「望明振安宮」申請為同一主體證明之土地，業依寺廟登記規則辦理財產登記為該寺廟所有，原臺南縣政府竟據而准予核發同一主體證明，與上開內政部 71 台內民字第 103962 號等相關函釋未合，顯有疏失。

又原臺南縣政府於 1992 年受理本案之過程，未於該申請案之土地標的所在地之三和村公告徵求異議，致使多數利害關係人無從知悉，程序上亦屬不當。至本案有關原臺南縣政府於 1992 年間受理「望明振安宮」申請與「祭祀公業福德爺」係同一主體核發證明案之辦理，與上開內政部 71 台內民字第 103962 號等相關函釋未合，臺南市政府允應本於職權依法妥處。

另按民事訴訟涉及私權紛爭之確認，且其訴訟程序採當事人進行主義，本案同一主體核發證明過程之疏失，得否作為相關訴訟上有利之證據，陳訴人自得檢具相關事證，依相關規定循訴訟審級程序謀求救濟。⁶⁹

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正

⁶⁹ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800145）。

臺南市政府。

(三) 臺南市政府改善情形與成效

- 1、臺南市政府函復監察院略以：依現有相關資料，本案公告地點並無法證明曾公告於三和村，且於 1992 年受理核發同一主體證明前亦無法檢視曾進行實地現勘，惟於 1994 年才又繳交現勘報告。又原臺南縣政府於 1992 年間核發「望明振安宮」申請與「祭祀公業福德爺」係同一主體核發證明案芒子芒段 59-1 等 46 筆土地，其中計有 31 筆土地未列入於望明振安宮 1973 年及 1983 年寺廟登記表中，故與內政部 1982 年 8 月 5 日 71 台內民字第 103962 號等函示規定，不相符合。
- 2、本案因涉及土地上建物所有權及土地租約等關係人權益，臺南市政府已於 2012 年 4 月 17 日函請望明振安宮提出本案土地是否有租約及地上建物等相關資料；如逾期未提出陳述書，將依行政程序法第 117 條之規定，撤銷原臺南縣政府於 1992 年 8 月 25 日府民禮字第 118638 號函所核發同一主體證明書。

九、眷村改遷建作業失當損及原眷戶權益

(一) 調查緣起

據熊○○陳訴：國防部辦理屏東縣「崇武、大武新村改建基地」改遷建作業，未依改建說明會所定時程交屋，經申請改領輔助購宅款遭拒；嗣後空軍司令部檢附該部收回眷舍函文時，未載

明提起訴願之法定期間係自該部原行政處分書送達之次日起算，損及權益等情。監察院值日委員認為有深入瞭解之必要，而核批調查。

(二) 調查發現與結果

國防部總政治作戰局（總政治作戰部於 2002 年 3 月 1 日改編為總政治作戰局）及空軍司令部某部隊於 2005 年辦理本案屏東縣「崇武、大武新村改建基地」之新建眷宅交屋作業時，承購興建住宅之「崇武新村」原眷戶熊○○（少校退役），以交屋期程延宕及貧病等由，申請改領輔助購宅款，卻遭總政戰局以所請未符資格而拒絕，惟熊員並未配合完工後之交屋作業，且陸續向國防部部長、行政院院長及法務部部長等陳情，然總政戰局仍註銷熊員之眷舍居住憑證及原眷戶權益，並收回該房地。

國防部總政戰局辦理「崇武、大武新村改建基地」新建工程，未考量環境影響評估及協調棄土場等作業時程，致延宕建照取得及發包與施工時程，改建說明會預估與實際交屋時程差距竟長達 4 年之久，徒增眷宅配購戶困擾及房租補助款支出，實有未當。

熊○○依國防部令頒處理原則之規定，以貧病為由，申請改領輔助購宅款，該申請案應由主管機關國防部核定同意與否，該部除未依「國軍老舊眷村改建條例」適時頒訂審查標準外，且迄監察院調查時仍未依法為準否之核定，而總政戰局竟於 2008 年 10 月 29 日逕以國防部名義註銷熊○○相關資格，其未能落實依法行政，影響當事人權益甚鉅，顯有失當。主管機關國防部允應

本於職權，另行依法核處。⁷⁰

本案調查意見經監察院國防及情報委員會審議後，函請國防部檢討改進。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、國防部已於 2011 年 6 月 7 日撤銷前註銷令（總政治作戰局以國防部名義於 2008 年 10 月 29 日以國政眷服字第 0970014043 號函告陳訴人〔原眷戶熊○○〕「撤銷屏東縣眷『崇武新村』眷舍居住憑證及原眷戶權益與收回該房地」），恢復本案陳訴人輔助購宅權益，並請空軍司令部儘速輔導其交屋或重新辦理變更意願報部審認。
- 2、空軍司令部經審陳訴人患有糖尿病、缺血性心臟病，須長期服藥治療，符合國防部 2004 年 10 月令頒之「國軍老舊眷村改建基地完工無法交屋處理原則」所訂「貧病」之規定，故同意陳訴人變更改建意願為「領取完工決算價輔助購宅款」，經辦理後續變更法院認證後，將法院認證書併領款清冊送國防部申領款項。
- 3、國防部已於 2011 年 8 月 23 日核定陳訴人變更改建意願為「領取完工決算價輔助購宅款」，並於同年 11 月 14 日核撥陳訴人該輔助購宅款新臺幣 2,578,560 元。

十、國有房地買賣糾紛延宕數十年涉有怠失

(一) 調查緣起

⁷⁰ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990801058）。

據許○彬代理許○珽陳訴：陳述人前於 1951 年間承購坐落臺北市中正區南海段 3 小段 52 地號等國有房地，業已給付原買賣契約價金，然財政部國有財產局臺灣北區辦事處迄未辦理所有權移轉登記，損及權益等情。監察院值日委員認為有深入瞭解之必要，而核批調查。

(二) 調查發現與結果

臺北市中正區南海段 3 小段 52 地號等國有房地早於 1951 年出賣與陳訴人，至今已屆 60 年尚未全部履行完畢。究其原因，初為陳訴人未能依約繳清價金，被訴判決應予給付確定，但未及時聲請強制執行。該北區辦事處復於 1968 年 9 月 24 日通知解除買賣契約，陳訴人則即於同年月 30 日將剩餘價金向法院提存，並提起所有權移轉登記之訴，直至 1985 年最高法院駁回其再審為止（該案因請求權時效已告消滅而被訴確定）。該北區辦事處則又於 1994 年對之提起遷還房地等之訴，因該契約並未依法解除，亦經最高法院於 1996 年判決敗訴確定，致該局處未能有效解決此一困局。及後陳訴人於 2009 年 8 月陳訴財政部協助辦理所有權之移轉登記，至今權責機關尚無合理之解決方案。

此就該北區辦事處作為契約當事人之一方所行使之訴訟上權利，雖尚無不當，惟作為政府公務主管機關之立場，最可審究者：1、1956 年給付價金之判決既經確定，何以不及時聲請強制執行，遷延至 1968 年 9 月轉而通知陳訴人解除契約，因不諳法律規定程序不生解除之效，其訴訟敗訴；2、所提遷還房地等之訴，則又於 1996 年敗訴確定，而陷於困境，惟基於民主政治之精神與便民服務之宗旨，何以又一拖 15 年，迄未能積極協商予

以解決，致陳訴人一再陳訴，置公私權益於不顧，實非今日公務主管機關應有之態度。準此，該局處實有消極怠惰之失。

至本案善後之處理，宜否推定陳訴人已「繳足」買賣價金；抑或由陳訴人繳清所有權價值扣除其合理使用權價值之差額；甚或依陳訴人主張應循估價程序重新查估。無論依何項方案，均屬私權性質之契約行為，依法應由雙方合意行使之，或另循司法途徑解決。⁷¹

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請財政部國有財產局督同所屬臺灣北區辦事處檢討辦理。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、為解決本案數十年紛爭，財政部國有財產局臺灣北區辦事處業依據財政部法規委員會決議，分別於 2011 年 1 月 24 日、3 月 22 日向陳訴人提出俟其繳清本案房地所有權價值扣除其合法使用價值後之差額，再辦理所有權移轉登記之建議，該處嗣就本案房地查估市價，提請該局國有財產估價委員會同年 8 月 23 日第 505 次委員會議評定通過。
- 2、嗣經北區辦事處將陳訴人已繳交、提存之買賣價金依躉售物價指數換算現值，自上開國有房地價款予以扣除。扣除後之價款因逾審計稽察限額，該處乃依規定將本案相關資料函報審計部審核通過在案。該處嗣據於 2012 年 2 月 9 日通知陳訴人，請陳述人於同年 3 月 12 日前補

⁷¹ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800224）。

繳本案國有房地剩餘價款，俟繳納完竣後辦理所有權移轉登記事宜。

十一、公教住宅建物位置測繪及產權登記涉有疏失

(一) 調查緣起

據常○○陳訴：陳述人等所有臺北市士林區明溪街 11 巷○○號房地（坐落該區翠山段一小段○○○地號），係由中央公務人員購置住宅輔助委員會委建，經分期繳清價款，並依法繳納地價稅及房屋稅；然財政部國有財產局臺灣北區辦事處於 2007 年間竟稱陳述人等占用國有土地，並追繳使用補償金，損及權益等情。監察院值日委員認為有深入瞭解之必要，而核批調查。

(二) 調查發現與結果

臺北市士林區明溪街 11 巷○○號建物（登記名義人為王○○），係由公務人員住宅及福利委員會之前身行政院中央公務人員購置住宅輔助委員會依行政院 1969 年 6 月 2 日院住輔字第 236 號令公布「中央公務人員購置住宅輔助辦法」相關規定，於 1971 年間簽奉行政院批准備查開發雙溪中央社區集體興建公教住宅。

本案房地當時係配售予王○○，前住輔會係配合王君及其他 17 人開發用費結算後之應繳價款，先行將雙溪段內雙溪小段 989-63 地號土地分割為 3,500 平方公尺後，再移轉予王君等 18 人共有；王君等人繳納之款項中，既未包含取得重測前雙溪段內雙溪小段 989-76 地號（重測後翠山段一小段 408 地號）之地價款，該土地所有權即仍屬國有，是以國有財產局北區辦事處派員

於現場勘查後，發現本案建物有部分占用重測後翠山段一小段 408 地號國有土地之情事，乃依「國有非公用不動產被占用處理要點」第 5 點及民法第 179 條不當得利法則，函請王君等 4 人繳納使用補償金，尚非屬無據。

惟臺北市政府所屬士林地政事務所 1978 年間測繪之建物位置圖與本案建物實地坐落位置顯有不符，且於土地分割複丈時，又未發現本案建物有跨越兩筆土地之情事，嗣於建物總登記時，僅登載雙溪段內雙溪小段 989-63 地號土地為其坐落基地，致前往輔會僅將該筆土地併同本案建物移轉，衍生本案建物佔用國有土地之情事，實有疏失。又前往輔會於本案土地及建物移轉時，竟未發現該建物有跨越兩筆土地之情事，亦難辭其咎。為維護民眾之權益，應請住福會及臺北市政府積極會商國有財產局，儘速研擬妥適解決方案，以弭民怨。⁷²

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請臺北市政府督促所屬士林地政事務所檢討改進，並儘速妥處；另函請公務人員住宅及福利委員會檢討改進，並儘速妥處。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、本案緣於臺北市士林地政事務所於 1978 年辦理本案土地分割複丈時，係沿用日據時期之重測前地籍圖，因圖紙伸縮、破損，有精度上之問題，且圖上無相對應之地籍圖根點存在，較難確認建物所在之確實地號。其後該地區業經臺北市政府地政處於 1986 年實施地籍圖重

⁷² 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800763）。

測，復依據修正後之地籍測量實施規則第 210 條對申請人於分割複丈申請時，課予申請分割應設置界標之義務，又同規則第 242 條第 1 項第 1 款對登記機關於分割複丈時，應於土地複丈圖上記載界址點與地物間之位置關係，防止圖上分割產生界址紛爭。基於上述法令，申請分割及複丈之根據已有明確規定，經實施以來已無分割土地與現地位置不一致之情事發生。

- 2、財政部國有財產局臺灣北區辦事處業於 2011 年 11 月 8 日、同年 12 月 19 日邀集臺北市政府、該府地政處、該處土地開發總隊、士林地政事務所、國有財產局及原公務人員住宅及福利委員會（配合行政院組織改造，該委員會原辦理之公教住宅工程、宿舍管理及眷舍處理等業務，自 2012 年 2 月 6 日起移由國有財產局承接辦理）等相關機關，開會研商本案相關疑義及後續解決方案，北區辦事處刻據以研議解決方式中。

十二、法院執行假扣押及法拍過程涉有疏失

（一）調查緣起

據陳訴人（身分保密）陳訴：臺灣臺北地方法院疑似藉勢藉端促使臺灣土地銀行不當作為，致陳述人要求依法執行法拍陳述人等於 2006 年 10 月合資共購臺北市大安區金華段四小段○○地號土地以償貸款屢遭緩拍與流標，損及權益等情。監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

本件債權人土地銀行於 2010 年 2 月 11 日對借款、保證人 4 人取得准許假扣押民事裁定後，隨即於同年月 26 日對該 4 人名下所有不動產、薪資、獎金、存款、利息、股票等財產及所得，向臺北地方法院聲請為假扣押執行，臺北地方法院並隨即就聲請假扣押項目自行或囑託其他法院執行，於法並無不合，陳訴人所指陳假扣押僅就陳訴人一方執行，有欠公允乙節，尚非事實。

惟監察院約詢臺北地方法院承辦本件之司法事務官時，經逐一核對假扣押執行卷證後，發現本件假扣押執行項目中，有股票一項漏未執行；另部分項目雖已執行然未獲執行單位回復，該法院亦未追查其原因；復有以全薪執行薪資之扣押，造成當事人之困擾者。是以，該院確有疏於依職權調查事實及必要證據之情事。

又執行法院於公告拍賣後，依法既應通知債權人及債務人於拍賣期日到場，其停止拍賣程序，現行實務卻除公告外，未另行通知債權人與債務人，如此將可能導致不知情之其等徒勞往返，及無法即時為聲請或聲明異議之程序救濟，對其等權益之維護，實有不足。是以，執行法院依法停止拍賣程序，於期間許可下，允宜正式函文通知；若屬緊急臨時之事由，亦當以簡便方式（如電話）通知，庶免致生民怨，並保障當事人或利害關係人之權益。

另經債權人同意者，執行法院得延緩執行拍賣，免因強制執行造成多餘之損失，原立意良善。然土地銀行已知債務人間可能存有意見歧異或權義衝突等之情況下，在債務人一方要求與另一方債務人和解而申請暫緩拍賣抵押土地時，卻未徵詢另一方債務人之意願是否一致前，即向法院聲請停止拍賣，招致一方質疑有

偏頗之情事，無端捲入債務人間權義衝突，徒增爭議，考量實欠周延。⁷³

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請臺灣臺北地方法院、臺灣土地銀行注意改善；並函請司法院參酌。

（三）相關機關改善情形與成效

- 1、司法院為保障當事人及利害關係人權益，業於 2011 年 9 月 1 日函請各地方法院民事執行處依法停止拍賣程序時，除辦理公告外，於期間許可下，宜併以函文通知；如屬緊急、臨時之事由，亦儘可能以電話通知，並配合增訂停止拍賣通知及電話紀錄等例稿。
- 2、另據臺灣土地銀行函復監察院略以：日後遇有類似本案拍賣債務人共有不動產擔保物情形，如共有人間對該行向法院聲請延緩執行有不同意見時，該行將儘量先徵得全體共有人同意，再聲請延緩執行。

十三、新莊線捷運站聯合開發審議作業未盡周延

（一）調查緣起

據立法院蔡委員○○、臺北市議會林議員○○及吳議員○○等陳訴：臺北市政府捷運工程局辦理「捷運新莊線大橋國小站西側聯合開發案」，其過程疑涉有諸多違失，嚴重損害地主權益等情。監察院值日委員認為有深入瞭解之必要，而核批調查。

⁷³ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800122）。

(二) 調查發現與結果

臺北市政府為結合交通建設並促進大同區都市更新發展，規劃捷運新莊線大橋頭站聯合開發案，於 2005 年起展開都市計畫變更程序，經該市及內政部二級都市計畫委員會審議通過變更新都市計畫案之主要及細部計畫，於 2007 年公告發布實施。惟本聯合開發案西側基地贊成及反對地主均有，並各自組成促進會及自救會。

本案「都市計畫意願調查表」非捷運場站聯合開發都市計畫變更程序之法定要式文書，而係依都市計畫委員會決議事項辦理，俾供審議參考之資訊。陳訴人指訴有關臺北市捷運局以「意願調查表」非法取代「同意書」之指摘，應係有所誤解。

臺北市政府循都市計畫法定程序核定本件聯合開發案後，部分地主參與意願或隨認知程度有所變更，尚難遽以不同時點之調查統計結果，指摘該府捷運局提供不實資訊供都市計畫委員會審議。至於本案西側基地部分地主填覆之意願調查表是否涉及偽造疑義，因涉刑事責任之認定，業由檢察機關偵查中，宜靜候司法偵審結果。

臺北市捷運局本於行政權，規劃本案聯合開發基地範圍，並依都市計畫委員會決議事項，檢討建議用地調整方案，經各級都市計畫委員會審議通過，尚難認有違法，惟該局未能詳盡說明建議檢討修正之理由，俾確實載於都市計畫委員會審議、決議紀錄，滋生西側基地反對聯合開發地主質疑行政作業違反公平性之爭議，都市計畫變更審議作業實有未盡周延之缺失。

本案雖尚查無臺北市捷運局圖利特定投資人之違法事證，然

為化解黑箱作業疑慮，臺北市政府後續與投資人辦理本案權益分配協商作業過程，宜適時讓地主參與並妥為說明。另臺北市捷運局為促進聯合開發意願而提供地主參考之權益分配試算資料，未能引進專業估價機構參與評估，俾真實反應土地市價，難期地主據以評估聯合開發效益，且若試算資料與日後核定之權益分配方案落差甚鉅，徒生爭議，宜研議檢討改進空間。

臺北市政府為促進交通建設及都市整體發展而推動聯合開發，雖有其公益考量，然人民財產權應予保障亦為憲法所明定，攸關實現個人自由、發展人格及維護尊嚴，倘無嚴重妨礙聯合開發之規劃，部分西側基地地主認無參與聯合開發必要所持理由，亦難謂無據，臺北市政府當兼顧公益與私利，本於行政權責，衡情酌理、審慎評估調整聯合開發範圍之可行性。⁷⁴

本案調查意見經監察院交通及採購委員會審議後，函請臺北市政府檢討研處。

(三) 臺北市政府改善情形與成效

- 1、臺北市政府日後辦理變更都市計畫審議作業，將力求杜絕行政作業違反公平性之爭議。
- 2、臺北市政府未來與投資人進行權益分配協商作業時，為期提昇專業、客觀及公信力，開發案規劃設計及辦理進度，將適時邀集地主召開說明會。該府並已就確定投資人後，如何客觀決定土地及投資人之貢獻成本比例、原地主與投資人二造間權益分配之協商方式及最終決定

⁷⁴ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800169）。

權、原地主於協商過程中之程序參與機制、原地主對於權益分配之分成條件或分配結果如有不服之爭端解決方式等制度面重要議題檢討研議中。

- 3、臺北市政府刻正檢討研議，爾後聯合開發案件，於提供地主參考之權益分配試算資料階段，即引進專業估價機構參與評估，俾真實反應土地市價之可行性，使地主得以客觀評估參與聯合開發意願。
- 4、臺北市政府刻就大橋頭站聯合開發案業已明確表達無參與意願地主，衡酌公益與憲法保障財產權意旨，審慎檢討評估調整聯合開發基地範圍之可行性。

十四、國有非公用土地出售缺乏妥善監督機制

(一) 調查緣起

財政部暨所屬國有財產局經管國有非公用土地，主要以出售土地方式挹注財政收入，未能秉持永續經營理念，謀求國有土地利用效率及公義之平衡，更造成部分國有土地出售后，遭長期囤積等待價格上漲後再推案，或直接交易土地獲利，似有未善盡經營管理之責等情。監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

財政部暨所屬國有財產局長久以來經管國有非公用土地，取得國有非公用土地之收入（包含出售、出租、設定地上權、委託經營等方式）占中央政府歲入之比例並不高，但其中仍以出售國有土地之收入所占比例為最高，故其經營策略主要係以出售土地

方式挹注財政收入，並獲取短期利潤之「極大化」。

然則，這些土地乃珍貴的全民資產，出售後已無法再由國家永續經營，無疑將本屬全民共享之未來長期穩定收益，全部歸於少數私人享有，嚴重悖離以永續經營與全民福祉為依歸、謀求國有土地利用效率及公義平衡之平均地權理念與憲法相關規定，更造成部分國有土地出售後，遭長期囤積，等待價格上漲後再推案銷售，或直接交易土地獲利，財政部暨所屬國有財產局顯未善盡經營管理之責任。

又財政部等相關單位對現今已存在之部分國有非公用土地出售後，遭囤積獲利之情況，雖已採取部分金融管制措施，惟成效相當有限。更重要者，財政部為防止未來類此情形發生，僅研擬「國有非公用土地出售後之原價買回辦理原則」，並由地方政府配合課徵空地稅等事後補救措施以資因應，顯不周延。是以，財政部暨所屬國有財產局出售國有非公用土地，事前既未設立相關機制，出售後又缺乏妥善監督機制，實有疏失。

另財政部暨所屬國有財產局對所管國有土地之經營管理原則與政策，缺乏整體性與一貫性，其出售條件往往隨著歷任行政院長之更替，因人、因時而異，未有完整分析評估之依據。且財政部雖擬訂「強化國有財產管理及運用效益方案」，但如何具體落實，制度設計上顯然欠缺經營管理與執行成果之評估機制，均有未當。⁷⁵

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正財政部暨所屬國有財產局。

⁷⁵ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800321）。

(三) 財政部改善情形與成效

- 1、國有非公用土地以出售土地方式挹注財政收入，未能永續經營，部分國有土地出售後，遭長期囤積或直接交易獲利部分，據財政部函復監察院略以：已建立「國有非公用土地出售後之買回機制」、暫緩標售臺北市國有土地、檢討修正國有財產法第 49 條第 1 項規定讓售案件得予讓售範圍，以及配合都市計畫及區域計畫等規定，以出租、出售（讓售及標售）、設定地上權、委託經營等多元方式釋出民間使用。
- 2、出售國有非公用土地，事前既未設立相關機制，出售後又缺乏妥善監督機制部分，據財政部函復監察院略以：國有非公用土地依國有財產法及其他相關法律規定提供予私人使用，私人取得所有權或使用權後仍亦應依各項法規管制予以規劃利用，並加強落實優先提供公用原則；針對未來不予出售改採招標設定地上權之土地，將先徵詢中央各目的事業主管機關及土地所在之縣市有無結合其產業發展需求之可能，倘無需求，再由國有財產局辦理招標，並尊重市場需求由得標人進行開發利用。
- 3、國有土地之經營管理原則與政策，缺乏整體性與一貫性部分，據財政部函復監察院略以：國有非公用土地之處理不脫離國土保育、公用優先原則，而「變產置產」、「永續經營」亦為一貫性之經營管理理念。財政部自 2009 年 1 月起積極執行「強化國有財產管理與運用效益方案」，其中公用財產部分從健全產籍、改善占用問題、活

化公用財產提升運用效益 3 面向，積極督促各管理機關加強辦理。

十五、財政部有關拍賣物課稅之函釋涉有違失

(一) 調查緣起

據王紹培教授撰文指陳：財政部以行政命令對於法院拍賣或變賣貨物課徵營業稅之相關函釋（如：台財稅字第 88191977 號、第 770658411 號、第 851921699 號及台稅二發第 0900460213 號等函釋），涉及違反租稅法定主義及法律保留原則。究財政部相關函釋是否侵犯人民財產權？有無違反憲法及大法官會議解釋等情。監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

憲法第 19 條規定：「人民有依法律納稅之義務」，係指人民有依法律所定之納稅主體、稅目、稅率、納稅方法及稅捐減免等項目，負繳納稅捐之義務或享受減免稅捐之優惠，主管機關於職權範圍內基於法律概括授權而訂定之施行細則，僅得就實施母法所定納稅義務及其要件有關之事項予以規範，不得恣意另為增減，否則即屬違反租稅法律主義，業經司法院大法官多次闡釋。是以，國家租稅之徵收，首應遵守租稅法定主義，苟非依法律之規定，行政機關以行政命令，任意科人民以賦稅責任，一味強制徵斂，獲得稅收不多，喪失民心實重，主管機關實應引以為鑑。

本案營業稅款繳交所涉違憲爭議，業經 1994 年 11 月司法院大法官作成如下解釋：營業稅法第 2 條第 1 款、第 2 款規定，銷

售貨物或勞務之營業人、進口貨物之收貨人或持有人為營業稅之納稅義務人，依本法第 35 條之規定，負申報繳納之義務；同法施行細則第 47 條關於海關、法院及其他機關拍賣沒收、沒入或抵押之貨物時，由拍定人申報繳納營業稅之規定，暨財政部發布之「法院、海關及其他機關拍賣或變賣貨物課徵營業稅作業要點」第 2 項有關不動產之拍賣、變賣由拍定或成交之買受人繳納營業稅之規定，違反上開法律，變更申報繳納之主體，有違憲法第 19 條及第 23 條保障人民權利之意旨。⁷⁶ 惟財政部迄今（2011 年 6 月）仍未完成相關法律之修正作為，以保障國家租稅債權；亦無視若干現行作法之不公，經久仍未加解決，實有怠失。

依現行規定，法院拍賣貨物之拍定人所繳交之拍定（或成交）價額已內含前手之銷項營業稅額。且稽徵機關就法院拍賣貨物未獲分配之營業稅款已另行向債務人發單補徵，國家租稅債權自己成立。惟按財政部 1996 年 10 月 30 日台財稅第 851921699 號函釋規定，拍定或買受之營業人於再出售拍定物時，僅得就稽徵機關已獲分配或已徵起之營業稅款申報扣抵銷項稅額，有重複課稅之嫌，已損及拍定人之權益，亦涉有違失，允應謀求解決。⁷⁷

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正財政部。

（三）財政部改善情形與成效

1、本案財政部於 1986 年 4 月 1 日以臺財稅字第 7522284

⁷⁶ 詳見：司法院釋字第 367 號解釋。

⁷⁷ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800082）。

號函發布之「作業要點」第二項之（一）有關不動產之拍賣、變賣由拍定或成交之買受人繳納營業稅之手續規定，係因營業稅係採加值稅之型態，營業稅額於售價之外另加而由買受人負擔，1986年1月29日發布之營業稅法施行細則及要點之規定，並未增加額外稅負，至主管機關認為法院及其他機關拍賣或變賣不動產與普通營業人銷售之情形不同，為作業上之方便計，其申報繳納營業稅之義務人有另行規定之必要，應逕以法律定之（司法院釋字第367號解釋理由書參照）。本案經監察院提出糾正後，財政部即積極推動修法作為。

- 2、財政部業經請行政院向立法院提出「稅捐稽徵法第6條第2項條文修正草案」，修正內容為：「土地增值稅、地價稅、房屋稅之徵收及法院、行政執行處執行拍賣或變賣貨物應課徵之營業稅，優先於一切債權及抵押權。」嗣於2011年11月8日經立法院三讀通過，並於同年11月23日經總統公布。就本案原有之法律疏漏已有效改正，並確保每年國家稅收約達新臺幣6億餘元。

十六、權責機關對房仲業之管理有待檢討改進

（一）調查緣起

據行政院消費者保護委員會之統計，2006年至2010年10月，全國商品消費爭議，購屋類列居前3名。究不動產仲介業者提供服務是否確實保障消費者權益？收取之報酬相對於提供之服務是否合理？相關主管機關是否放任民眾權益受損？有無怠

惰修法？監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

內政部於 2000 年 5 月訂定不動產仲介經紀業報酬計收標準，雖規定報酬總額不得超過實際成交價金 6%，惟施行以來，許多業者已形成按成交價金向賣方收取 4%、買方收取 1-2% 服務報酬的不成文行規，且所使用之不動產委託銷售定型化契約書，亦以定型化契約條款載明向賣方收取 4% 服務報酬，顯示房仲服務報酬標準已於市場上形塑類似固定比率，使上開計收標準原本欲使委託人與受託人得充分自由議價之意旨，受到嚴重扭曲。

上開計收標準未能本於「服務報償原則」，考量房仲業「所任勞務之價值」是否相當；亦未能考量不同地區房價差異及不同時期房價漲（跌）幅迥異因素，未設計按成交金額採比例逐級累退計收之機制。致業者在房價高漲地區，於服務成本無具體驟增之情形下，仍按以往計收標準以成交價金之 5-6% 收取服務報酬，造成服務成本相若，消費者卻因房價上漲而多付鉅額服務報酬，徒增交易成本之不合理現象。內政部不僅欠缺宣導服務報酬自由議價之措施，亦未適時檢討上開計收標準之合理性，放任民眾權益受損，顯有怠失。

內政部未落實交易資訊公開透明化，以保障民眾權益，致隱瞞重要資訊成為房地產消費糾紛之肇因，且未正視各房仲業競相開發建立不動產資訊平台，浪費社會整體資源及增加搜尋成本問題；又該部未妥適規範房仲業廣告，致業者與相關主管機關執行難以依循；另該部未建立評估房仲業「服務成本」與「合理利潤」

之完整資料；相關地方主管機關辦理房仲業管理與輔導業務，相對於房仲業規模，人力顯有不足，均應確實檢討改進。

內政部所訂「不動產說明書應記載事項」內容過於簡略，許多重要項目付之闕如，實難以讓交易相對人獲得充分之交易資訊；相關法令規定欠周，致不動產經紀營業員資格之取得條件過於寬鬆，且未落實訓練；又房仲業提供定型化契約之內容是否詳實及合法？是否詳列仲介服務內容？資訊揭露是否充分與正確？履約保證等安全機制費用是否均由交易當事人負擔？實務上以斡旋金進行交易的情況是否已改善？內政部均未積極查明並適時檢討。

不動產經紀營業員既不具於不動產說明書簽章之資格，現行規定卻容許其解說不動產說明書，甚至可以代為收受定金，與他國關於不動產重要事項之解說，係由宅地建物交易主任始能為之的規定不同，是否足以保護交易當事人權益？內政部允應確實檢討改進，並深入研究如何加強不動產經紀人對於不動產重要事項充分調查與解說之義務與責任。又房仲業是否涉有協議共同決定服務報酬？抑或透過交換競爭敏感資訊或其他促成聯合之方式限制服務報酬之競爭？行政院公平交易委員會未積極蒐集事證進一步確實釐清，亦難謂允當。⁷⁸

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正內政部；並函請內政部督促相關縣市政府檢討改進；另函請行政院公平交易委員會檢討改進。

⁷⁸ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990801110）。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、房仲業是否涉有協議共同決定服務報酬，抑或透過交換競爭敏感資訊或其他促成聯合之方式限制服務報酬之競爭部分，經行政院公平交易委員會調查並提 2011 年 11 月 2 日第 1043 次委員會議決議，依現有事證，尚難認有違反公平交易法規定情事。
- 2、縣市政府辦理不動產經紀業業務查核人力不足部分，內政部已分別於 2011 年 9 月 26 日、9 月 28 日函請各直轄市、縣、市政府（連江縣除外）確實檢討改進，及研擬相關改進措施。

十七、稅捐稽徵機關租金調查作業有欠周妥

(一) 調查緣起

據陳訴人（身分保密）陳訴：陳述人等持分共有坐落臺中市豐原區中正路一棟 7 層樓房屋（含地下 1 樓），面積共 990.29 坪，月租金新臺幣 55 萬元；然財政部中區國稅局未依法查明鄰近租金標準，逕以「平均租金」作為核課之依據，課以重稅，損及權益等情。監察院值日委員認為有深入瞭解之必要，而核批調查。

(二) 調查發現與結果

財政部 1988 年 11 月 9 日台稅一發第 770665851 號函釋明定：租賃所得設算核定案件，倘納稅義務人有異議時，稽徵機關應「實地調查」鄰近房屋之租金作為核課之依據。惟中區國稅局第 1 次就本案標的之鄰近租金調查作業中，僅依財稅資料中心產

出房屋稅之房屋財產檔資料，並未進行「實地調查」作業，造成原認定承租面積過低，而每坪租金偏高之結果，作業過程有欠周妥。

再按所得稅法第 14 條第 1 項第 5 類第 5 款規範內容，係於「稅捐法定原則」基礎上，本諸「量能課稅原則」與「稽徵經濟原則」之利益權衡所為之具體規定。依該條款之規定，因「稽徵經濟原則」之考量，雖允許稅捐稽徵機關在納稅義務人申報之租金顯然偏低時，得以法律擬制之手段，課以納稅義務人租稅負擔處分。惟稅捐稽徵機關要適用上開規定，認定約定之租金顯較當地一般租金為低，自應先證明納稅義務人申報之租金數額確實低於「當地一般租金」之構成要件。衡諸中區國稅局於納稅義務人異議後，對本案系爭標的之鄰近租金調查作業經過，亦難認已符財政部 1988 年函釋規定。

另 2000 年度財政部五區國稅局合編之「國稅查核技術手冊（行政救濟-綜合所得稅）」，有關「設算租賃所得之查核」內容，明定稽徵機關「依『非自住房屋使用及租賃情形申報表』、『財政部核定之當地一般租金標準』及『設算租金與鄰近租金』等三項資料，計算『租金標準』」後，再「相互比較，從低核定」等內容，亦難認與上開財政部 1988 年函釋規定相符，且該技術手冊有關規定計算「租金標準」之用詞，又易令納稅義務人滋生需將鄰近租金及設算租金均還原為「租金標準」後，始得再行比較之誤解。是以，前揭國稅查核技術手冊屬行政程序法第 159 條所規定，協助下級機關或屬官認定事實及行使裁量權之行政規則，為

免造成紛爭，允宜再加檢討修正，以符相關函釋規定。⁷⁹

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請財政部及所屬中區國稅局檢討改進。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、有關財政部五區國稅局合編之「國稅查核技術手冊（行政救濟－綜合所得稅）」第 55 頁第 4 點「設算租賃所得之查核」內容部分，為避免納稅義務人誤解，中區國稅局已於 2011 年 8 月 3 日以中區國稅法字第 1000040414 號函建議修正為「計算租金時，如有押金，應併入核算，並按租期及面積（以所有權狀含共同使用部分為準）核算。」以符財政部 1988 年 11 月 9 日台稅一發第 770665851 號函規定。嗣經財政部檢視前開建議修正文字後，認尚有未妥，乃以 2011 年 9 月 6 日台財稅字第 10000300551 號函請臺北市國稅局據以修正。
- 2、有關中區國稅局豐原分局第 1 次對本案標的之房屋鄰近租金實地訪查資料蒐集作業未盡周延部分，為避免類似情事再度發生，該局將加強辦理內部同仁教育訓練。該局於 2011 年 7 月 11 日、13 日辦理綜合所得稅非自住房屋租賃所得查核作業講習課程時，已請同仁依該局房屋租賃所得查核作業要點實地訪（調）查相關規定，加強落實辦理，對財政部財稅資料中心產出房屋稅之房屋財產檔所載營業用面積有疑義時，應於實地訪（調）查時

⁷⁹ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800119）。

核對其營業面積，並更正該局非自住房屋使用及租賃情形核定表正確營業面積。另對有爭議案件，落實實地訪查並調查鄰近租金與實際出租面積、蒐集租賃合約書，確實訂定下年度租金標準。

十八、陸客來臺旅遊團費遭剝削問題亟待解決

(一) 調查緣起

陸客來臺觀光旅遊多支付高價團費，惟經層層剝削多已遠低於我國「旅行業接待大陸地區人民來臺觀光旅遊團品質注意事項」之標準，導致旅遊品質低落，甚至間接影響旅遊安全，其關係我國觀光旅遊事業未來之發展至鉅，政府相關單位有無違失？又究應如何補救？監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

行政院於 2001 年 11 月 23 日通過「開放大陸地區人民來臺觀光推動方案」，開放大陸地區人民來台觀光政策正式形成，並於 2002 年 1 月 1 日起有條件開放旅居海外（第 3 類）及經第三地來臺（第 2 類）觀光。2008 年 6 月 13 日財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會簽署「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議」後，政府於同年 7 月 18 日開放大陸地區人民直接來臺觀光（第 1 類大陸人民）。

自 2008 年全面開放陸客來臺觀光後，觀光人數逐年攀升，對我經濟帶來一定之助益，然伴隨陸客來臺人數不斷增加，亦衍

生出團費高、品質低之爭議，甚至間接影響旅遊安全等問題，對我國觀光旅遊事業未來之發展影響甚鉅。

針對陸客來台發生團費高、品質低之爭議，交通部觀光局應透過現有協商機制，基於平等互惠原則與對岸積極磋商，解決團費遭剝削之問題，以避免對我方誤解，影響我觀光旅遊聲譽；另宜充分發揮財團法人台灣海峽兩岸觀光旅遊協會駐北京辦事處職能，藉以提昇我旅遊品質。

又交通部觀光局針對旅行業及導遊人員辦理接待大陸地區人民來臺觀光團體業務，訂定價格管制，冀以維護旅遊服務品質，惟旅遊活動係屬自由競爭市場，過多干預與限制是否恰當，該局應予檢討，適時逐步回歸市場機制。另開放陸客來臺觀光自由行在即，面對可能衍生之問題，該局亟宜儘早籌謀，預先研議配套措施。

至於近年來陸客來臺觀光旅遊之重大意外事件頻傳，已造成多人死傷，在追求增加陸客來臺觀光人數，及提高其帶來之商機下，主管機關允應更加重視觀光景點品質維護及旅遊安全之管理，以避免重大災害再度發生，傷害我觀光旅遊形象，期使我觀光事業得以永續經營。⁸⁰

本案調查意見經監察院交通及採購委員會審議後，函請交通部觀光局檢討改進。

(三) 交通部觀光局改善情形與成效

1、交通部觀光局為維護大陸觀光團旅遊品質，業加強執行

⁸⁰ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800948）。

旅遊品質稽查，積極查處旅行業違規情事。該局駐北京辦事處成立後，已針對大陸地區 164 家組團社來臺旅遊之團費價格及團費結構進行資料蒐集，俾掌握團費及行程狀況，從源頭控管旅遊品質。

- 2、交通部觀光局將檢討價格管制措施，逐步回歸市場機制，適時修正「旅行業接待大陸地區人民來臺觀光旅遊團品質注意事項」規定，改採「旅遊品質管理，非價格管制措施」辦理。
- 3、為維護旅客購物環境，交通部觀光局正積極推動藝品店誠實標價及不二價制度，並督導落實商品標示法之實施。且該局業督請「中華民國旅行業品質保障協會」就加入該會取得標章之旅行購物保障商店，加強管理考核，落實不二價制度，要求其會員商店謹守貨真價實原則，明確標示商品內容及合理售價等事項，以保障旅客消費權益。

十九、權責機關對轉運大陸貨物之查察涉有違失

(一) 調查緣起

據陳述人（身分保密）陳訴：陳述人於 2006 年間自中國大陸輸入花崗岩原石至金門加工成地磚，經取得金門縣政府核發特定製程證明書後，分批轉運至臺灣；然財政部高雄關稅局以違反相關規定為由，不當裁罰並沒入貨物，涉有違失等情。監察院巡察委員認為有深入瞭解之必要，而核批輪派委員調查。

(二) 調查發現與結果

金門縣政府核發廠商「完成特定製程證明書」，除證明書內容發生錯誤外，復未經查證確認廠商申請中轉數量已全數在金門完工，即逕核發本案「完成特定製程證明書」，嚴重影響政府管制金門地區廠商中轉大陸貨品至臺灣之政策，實有違失。

經濟部於 2003 年 2 月 18 日以經貿字第 09202602090 號公告，准許金門、馬祖地區利用大陸原物料，經加工完成特定製程之產品得運至臺灣；並規定：廠商運送前述加工產品至臺灣時，應「逐批」檢附大陸原物料進口證明文件，向當地縣政府申請完成特定製程之證明文件。

海岸巡防署未依上開規定，查察金門地區廠商中轉大陸貨物至臺灣，致廠商多次持證明書影本憑為中轉作業後，始查得違規行為，並移送海關裁罰，除造成民眾權益損失外，復損及政府威信。又該署查察金門地區廠商違規中轉貨物至臺灣地區案件，相關作業態度輕忽，復未積極追蹤列管查緝紀錄，均有違失。

本案廠商於取得金門縣政府 2006 年 8 月 29 日「完成特定製程證明書」前後，自 2006 年 6 月 22 日迄同年 11 月 19 日經料羅安檢所查得違規中轉時，實際有 9 次中轉貨物紀錄，該 9 次中轉行為日期及批次與查得之發票日期及張數並未相符，是以發票張數作為認定中轉批次之證據自屬未當。而高雄關稅局認定本案廠商係違反上開經濟部 2003 年 2 月公告之「逐批」申請規定，本應查明其實際違規之中轉日期、批次及各批所涉數量（貨價），始得轉據海關緝私條例相關規定裁罰處分。惟該局於尚未釐清案情，即逕依查得發票，轉據海關緝私條例相關規定予以裁罰，除

不符前揭經濟部 2003 年 2 月公告規定要件外，亦難稱已就陳訴人之有利與不利事項盡應有之調查及注意。⁸¹

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請金門縣政府、行政院海岸巡防署、財政部高雄關稅局檢討改善。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、金門縣政府業訂定「核發『利用大陸原物料加工完成特定製程證明文件』作業規範」，作為該府核發該證明書之作業依據，訂明有關申請人申辦時程、證明文件不得分批使用、調查工廠前一期計費周期使用電量，並派員至工廠現勘，及於裝船日派員赴碼頭確認尺寸與數量等要點，以避免再度發生類似缺失。
- 2、海巡署業要求所屬執行中轉貨物安檢時，落實核對縣市政府核准之文件、品名數量及核准日期等是否正確，或確認有無海關之「離島地區完成貨物通關進口貨物轉運臺灣地區申報單」與其他相關證明文件；檢查完畢後，於申報單海巡處理記錄欄位，詳實登載貨櫃標記、號碼、數量及簽章，另落實機關協調聯繫等。另該署已對本案違失人員，分別予以不等之懲處在案。
- 3、另高雄關稅局認定本案廠商係違反經濟部 2003 年 2 月公告之「逐批」申請規定，本應查明其實際違規之中轉日期、批次及各批所涉數量（貨價），始得轉據海關緝私條例相關規定裁罰處分，惟該局未查明本案之中轉日

⁸¹ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800233）。

期、批次及各批所涉數量(貨價),即逕予裁罰補稅等情,本案陳訴人業據以提起再審之訴。

二十、基層警員辦理因公傷病命令退休之疑義

(一) 調查緣起

據楊○○陳訴：陳述人退休前服務於彰化縣警察局員林分局；當他於連江縣警察局服務期間(2000年~2005年)，因公導致頸部關節病變，嗣於2010年執行勤務時，舊疾復發而申請因公傷病退休；然員林分局未依規定開立他的公傷病證明書，且誤導他應先向連江縣警察局申請公傷證明；嗣因他不服連江縣警察局之復函而提起複審，經公務人員保障暨培訓委員會審議，認定應由員林分局開立公傷病證明書，惟該分局仍執意不開立，損及其退休權益，涉有違失等情。監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

本案彰化縣警察局員林分局前警員楊○○於2010年10月5日即取得殘廢證明書，惟仍配合分局勤務編排，抱病服勤，致於同年16日執行勤務時，體力不支緊急送醫。楊員從是日起，即以身體不適為由持續請假，包括病假、休假、事假、延長病假等，並多次申請(因公)傷殘命令退休。員林分局於辦理所屬楊員退休乙案之過程，漏未審酌其是否符合公務人員退休法第6條第4項第1款之因公傷病命令退休事由，實有疏失。

銓敘部 1991 年 7 月 19 日(80)台華特二字第 0574991 號函

釋略以：「凡公務人員成殘確定且不能從事本身工作者，應即依法辦理退休，亦即成殘確定與不堪任職間，需存有直接因果關係；否則雖成殘確定，惟如仍繼續從事本身工作，顯其仍堪勝任職務，尚不構成命令退休之要件，…。」而員林分局竟以楊員於殘廢證明書開立之後仍有上班紀錄為由，認為其不符前揭銓敘部函釋意旨，拒絕開立無工作能力證明書，顯然增加該函釋所無之限制，銓敘部允宜重新統一法規見解。

另公務人員退休法第 6 條第 4 項第 1 款暨該法施行細則第 6 條第 1 項「猝發疾病」，乃為「不確定之法律概念」。倘係猝發疾病，以致傷病者，得否辦理因公傷病命令退休乙節，2011 年 1 月 1 日修正施行之公務人員退休法第 6 條第 4 項暨其施行細則第 6 條第 1 項，已正式將其明訂為因公傷病情事之一；惟並未如公務人員撫卹法相關法制，設立專業的審查機制，則就若干較具爭議性之退休案件，不論准駁，公信力恐皆有疑義，銓敘部允宜就此問題予以通盤檢討。⁸²

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請彰化縣警察局督飭所屬確實檢討改進；並函請銓敘部卓處。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、本案經彰化縣警察局員林分局重新調查後，審認陳訴人確實在 2010 年 10 月 16 日 8 時許，執行守望勤務時，在彰化縣埔心鄉中山路大潤發量販店旁加油站（即勤務地點）猝發「頸椎關節退化併脊髓病變」之疾病，與執行

⁸² 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800392）。

職務之間具有相當因果關係。現正依行政程序法第 128 條第 1 項「發現新事實或新證據者，得申請變更之」規定，報請銓敘部重新審議核辦中。

- 2、另有關建請銓敘部就公務人員退休法第 6 條第 4 項第 1 款暨該法施行細則第 6 條第 1 項「猝發疾病」之認定，允宜參照公務人員撫卹法相關法制，設立專業審查機制乙節，銓敘部已函復監察院略以：在法無明文之情況下，必須先就法制工作先行處理，惟本調查意見所提見解，誠符公義原則，該部將積極研議處理之。

參、評析與建議

所謂財產權，係指基於「財產」而產生的「權利」，亦即指人民對於其所有之財產，在法令容許範圍內，有自由使用、收益、處分之權利。⁸³隨著時代的變遷，關於財產權的保障，今昔之觀念，已大異其趣，要言之，已由十八世紀時將人民的財產權視為天賦人權之一的神聖不可侵犯、應予絕對保障的觀念，演變至個人權利與社會義務或社會職務的調和觀點，因而發展出財產權的社會拘束性理論，即財產所有人對於其財產之使用，應同時有助於社會之公益，並有善為運用其財產之義務，以充分發揮財產本身之功能，而這也影響了國家對於財產權保障所為之限度與限制。⁸⁴至於現代國家規範財產權的基本概念，依學者的看法，主

⁸³ 管歐著，林騰鶴修訂，**中華民國憲法論**，修訂十二版（臺北：三民書局，2010 年），頁 79。

⁸⁴ 管歐，**憲法新論**（臺北：五南圖書出版公司，2003 年），頁 119-120。

要有三個，即：分配公平、產權穩定、彈性效率。⁸⁵本章所述為有關財產權之案例，共 20 案，茲依序評析，並提出建議如下：

本章第 1 案為原臺北縣汐止地政事務所於 2001 年至 2005 年間，先後 7 次對轄內樟樹灣段蕃子寮小段土地進行複丈，結果竟均發生錯誤，造成民間加油站誤建於計畫道路而遭致拆除，財產權嚴重受損。經監察院調查後，為提升測量人員素質及測量品質，避免再度發生類似錯誤，改制後之新北市政府已研擬「提升新北市地籍測量品質實施計畫」，其內容包括落實自我檢查制度、定期實施內業督導、不定期抽查外業測量情形等機制；另於改進測量方法方面，已擬定「新北市政府地政局自動化數值測量方式數值法辦理圖解區土地複丈執行計畫」及「自動化數值測量方式辦理圖解區測量作業研習計畫」。內政部也已就各地方政府所辦理土地複丈作業訂定督導考核項目，並請各地方政府落實督導所屬地政事務所辦理地籍測量業務之評核作業。

本章第 2 案為桃園縣政府辦理中壢市中山路拓寬工程土地徵收作業，因道路中心樁釘立位置錯誤，致該路北側地上物所有權人之權益受損，而發生土地徵收發放特別救濟金之爭議。經監察院調查後，桃園縣政府認為本案從優補償方式已就當時的法令規定、北二高補償模式及該府財政狀況等加以綜合考量，以加發 3 成自動拆除獎勵金作為特別救濟金；因該路段已有一半民眾配合完成自動拆除，並領取補償金完畢，為考量一致性及公平性，該府仍將以加發 3 成自動拆除獎勵金方式作為從優補償機制，並請本案陳情人等配合拆除建築改良物，以完成該段道路拓寬作

⁸⁵ 朱敬一、李念祖，**基本人權**（臺北：時報文化出版公司，2003 年），頁 260。

業。經執行後，該路段業於 2011 年 9 月間完成房屋拆除作業及道路拓寬工程。

以上 2 案，土地複丈與人民財產權益密不可分，而道路中心樁釘立位置亦可能影響道路兩旁人民財產權益。為避免類似錯誤再度發生，確保人民財產權益，上述有關土地複丈之改進措施，希相關機關均能落實執行，並希各地方政府及所屬地政事務所均能參考上開新北市政府所擬各項相關計畫，改進地籍測量作業，強化查核機制，提升測量品質，確保測量正確。至於在現場進行土地複丈或道路中心樁釘立作業，尤應體認該等作業與人民權益關係密切，務必依照相關規定，謹慎、正確為之，切勿因一時疏失而造成錯誤，既損及人民財產權益，亦傷害政府形象。

本章第 3 案為陳訴人對新竹縣關西都市計畫案之牛欄河沿岸被編為「行水區」，認為有礙地區發展，且不當課徵田賦及土地增值稅之爭議。經查明釐清後，本案之爭議係因陳述人對「行水區」與公共設施用地定義，及都市計畫變更程序與過程之誤解所造成。所謂都市計畫公共設施用地設置與土地使用分區管制，目的均係促進都市計畫範圍內土地合理使用所為之規劃，惟兩者之意義，迥然相異；而本案牛欄河沿岸「行水區」之劃設，係都市計畫為特別使用管制事項而設之使用分區，非屬公共設施用地，倘民眾質疑使用分區劃設不當，仍應循都市計畫變更方式，另劃定為適宜使用分區。至於牛欄河沿岸「行水區」土地擬變更為「休閒農業區」之都市計畫變更部分，新竹縣關西鎮公所業依關西鎮都市計畫委員會意見修正（製作）相關計畫書圖中，尚未完成都市計畫變更程序，監察院將持續追蹤其變更進度。

本章第 4 案為陳訴人等所有坐落合併升格前臺南縣新營市

重測前新營段 148-55 地號等土地，前經改制前該縣新營鎮公所於 1978 年函釋為「商業區」，且依法繳納土地稅賦數十載；然改制前臺南縣政府竟認系爭土地，自 1956 年起即為新營都市計畫之「道路用地」，致權益嚴重受損。經查本案係因改制前臺南縣鹽水地政事務所於 1977 年、1978 年間及新營市公所於 1987 年間皆將原屬「道路用地」之系爭土地誤認屬商業區，暨改制前臺南縣政府於 1985 年核發使用執照時亦誤將所坐落之系爭土地載為商業區所造成。上開錯誤，不僅損及該等土地所有權人之權益，亦傷害都市計畫土地使用管制功能及公信力。為避免相關情形再度發生，改制後臺南市政府業已研訂都市計畫土地使用分區核發作業改進措施；所轄新營都市計畫區之地籍圖大部分皆已重測並數值化，若爾後仍有相關疑義，將與地政單位聯繫並儘速查明辦理。以上改進措施與做法，希能落實執行，並希各地方政府均能以此為鑑，切勿發生類此錯誤。

本章第 5 案為合併前之高雄縣政府及合併後之高雄市政府，以「大高雄迪斯奈華城開發計畫案」各建物「實設容積之樓地板面積已超出法定上限」為由，要求已領得建造執照及使用執照之業主變更設計及變更使用執照，並進而對部分建案勒令停工，致引發其適用法規有無違失，及有無違反信賴保護原則之爭議。經調查後，高雄市政府對本案之說明及處理略以：本件係因申請人委託設計及簽證之建築師設計錯誤，致使改制前高雄縣政府依該錯誤資料作成行政處分，依行政程序法第 119 條規定，受益人之信賴不值得保護；又本「開發計畫案」其他基地之申請案件，陳情人已分別提起四個訴願，並提出停止執行聲明狀，惟經高雄高等行政法院裁定「不應准許」，故停工處分持續有效；由

於本案已進入司法程序，該府將依法院確定之終局判決，據以執行。監察院將持續瞭解本案後續發展情形。

本章第 6 案為坐落臺北市士林區至善段土地多筆，臺北市政府於 1979 年已編定為「保變住編號住 25 地區」，並於 1987 年修訂細部計畫公告實施在案。二十多年來，陳述人等多次提出開發方案，投入開發成本，詎該府今卻表示該區不可開發，不啻斷傷政府威信與人民之信賴，更嚴重損及民眾權益。經監察院調查後，臺北市政府已對本案進行檢討，並作出如下決定：本案開發以自辦重劃為原則，土地所有權人評估後，如對本案仍有開發需求，仍可依市地重劃實施辦法等相關法規規定，向該府申請自辦市地重劃，該府自當本於權責，提供合法、適當之輔導與協助。另有關陳述人仍可另行提出具體可行之環境影響評估替代方案重新送審部分，臺北市政府表示：如陳訴人重新提出申請送審時，該府將依環境影響評估法等相關規定儘速協助辦理。為維護相關民眾權益，監察院將持續瞭解本案後續發展情形。

本章第 7 案為南投縣政府 2009 年間辦理該縣國姓鄉國姓村龍興吊橋災修復建工程，未審慎確認並取得施工範圍內私有民地使用同意書，即率予施工，致生無權占有民地之爭訟。經查，本案係因南投縣政府未依土地徵收條例相關規定辦理上開工程用地取得，僅援引慣例由地主無償提供工程用地使用同意書，顯有便宜行事之嫌；又該府辦理上開工程未審慎確認所取得施工範圍內私有民地使用同意書，即通知施工廠商進場施工，致生無權占有民地之爭訟。南投縣政府嗣雖持續積極與本案陳述人溝通、協調解決方案，惟均未取得共識，乃於 2011 年 7 月 14 日對本案系爭工程所需用地，依法辦理徵收。爾後為避免因徵收民地滋生類

此爭訟，各級政府若有為增進公共利益而需徵收民地者，均應依土地徵收條例相關規定確實辦理；若有地主自願且樂意無償提供公共工程所需用地，尤應審慎辦理。

本章第 8 案為原臺南縣政府於 1992 年間受理「望明振安宮」申請與「祭祀公業福德爺」係同一主體核發證明之辦理過程，未詳查事證並現場勘查，即率予認定兩者為同一主體，致後者名下數筆土地，均遭更名登記為前者所有，嚴重損及後者權益。經監察院調查後，因本案涉及土地上建物所有權及土地租約等關係人權益，臺南市政府已於 2012 年 4 月 17 日函請望明振安宮提出本案土地是否有租約及地上建物等相關資料；如逾期未提出陳述書，將依行政程序法第 117 條之規定，撤銷原臺南縣政府於 1992 年 8 月 25 日府民禮字第 118638 號函所核發之同一主體證明書。監察院對本案之調查，於保障人民財產權益，已具成效。

本章第 9 案為國防部總政治作戰局及空軍司令部某部隊於 2005 年辦理屏東縣「崇武、大武新村改建基地」之新建眷宅交屋作業時，承購興建住宅之「崇武新村」原眷戶熊○○以交屋期程延宕及貧病等由，申請改領輔助購宅款，卻遭總政戰局以所請未符資格而拒絕，惟熊員並未配合完工後之交屋作業，且陸續向相關機關陳情，然總政戰局仍註銷熊員之眷舍居住憑證及原眷戶權益，並收回該房地。經監察院調查後，國防部已於 2011 年 8 月以陳訴人患有糖尿病、缺血性心臟病，須長期服藥治療，符合「貧病」之規定，而核定陳訴人變更改建意願為「領取完工決算價輔助購宅款」，並於同年 11 月核撥陳訴人該輔助購宅款新臺幣 2,578,560 元。陳訴人有關本案之財產權，經多年的爭議與陳情，至此而得以獲得保障。為避免類此爭議再度發生，希相關機關於

處理與人民財產權益有關之案件時，均能本依法行政及保障人民財產權益之原則，確實辦理。

本章第 10 案為臺北市中正區南海段 3 小段某國有房地早於 1951 年出賣與陳訴人，至今已屆 60 年尚未全部履行完畢。其間司法訴訟時間雖冗長，惟國有財產局臺灣北區辦事處於 1996 年敗訴確定後，何以又一拖 15 年，迄未能積極協商予以解決，致陳訴人一再陳訴，置公私權益於不顧，實非公務主管機關應有之態度。經監察院調查後，為解決本案數十年紛爭，北區辦事處已依財政部法規委員會決議，向陳訴人提出俟其繳清本案房地所有權值扣除其合法使用價值後之差額，再辦理所有權移轉登記之建議。嗣經北區辦事處辦妥必要之行政程序後，已於 2012 年 2 月通知陳訴人，請陳述人於同年 3 月 12 日前補繳本案國有房地剩餘價款，俟繳納完竣後辦理所有權移轉登記事宜。至此陳訴人之財產權益已獲得保障，監察院對本案之調查也已具成效。

本章第 11 案為陳訴人等所有位於臺北市士林區明溪街 11 巷房地，係由原中央公務人員購置住宅輔助委員會委建，經分期繳清價款，並依法繳納地價稅及房屋稅；然國有財產局臺灣北區辦事處於 2007 年間竟稱其等占用國有土地，並追繳使用補償金，嚴重損及其等權益。經查本案係因臺北市士林地政事務所於 1978 年間測繪之建物位置圖與本案建物實地坐落位置顯有不符，且於土地分割複丈時，又未發現本案建物有跨越兩筆土地之情事，嗣於建物總登記時，僅登載其中一筆土地為其坐落基地，致住輔會僅將該筆土地併同本案建物移轉，衍生本案建物佔用國有土地之爭議。經監察院調查後，北區辦事處已於 2011 年 11 月、12 月兩度邀集相關機關開會研商本案相關疑義及後續解決方

案，該處刻據以研議解決方式中。為維護人民財產權益，監察院將持續追蹤本案後續處理情形。

本章第 12 案為臺北地方法院疑似藉勢藉端促使臺灣土地銀行不當作為，致陳訴人要求依法執行法拍其等於 2006 年 10 月合資共購臺北市大安區金華段四小段○○地號土地以償貸款屢遭緩拍與流標，損及其等權益。經查，執行法院於公告拍賣後，依法既應通知債權人及債務人於拍賣期日到場，其停止拍賣程序，現行實務卻除公告外，未另行通知債權人與債務人，如此將可能導致不知情之其等徒勞往返，及無法即時為聲請或聲明異議之程序救濟，對其等權益之維護，實有不足。就此，司法院業已研擬改進措施，並於 2011 年 9 月函請各地方法院民事執行處依法停止拍賣程序時，除辦理公告外，於期間許可下，宜併以函文通知；如屬緊急、臨時之事由，亦儘可能以電話通知；另已配合增訂停止拍賣通知及電話紀錄等例稿。希各執行法院落實執行，以確保當事人及利害關係人之權益。

本章第 13 案為臺北市政府規劃捷運新莊線大橋頭站聯合開發案，於 2005 年起展開都市計畫變更程序，經該市及內政部二級都市計畫委員會審議通過變更都市計畫案之主要及細部計畫，嗣於 2007 年公告實施。惟該聯合開發案西側基地地主，對該聯合開發案有贊成者，亦有反對者，並各自組成促進會及自救會，致滋生爭議。經查，臺北市政府為促進交通建設及都市整體發展而推動該聯合開發案，雖有其公益考量，然人民財產權應予保障亦為憲法所明定，倘無嚴重妨礙聯合開發之規劃，部分西側基地地主無參與聯合開發之意願應予尊重；因此，臺北市政府允應兼顧公益與私利，本於行政權責，衡情酌理、審慎評估調整聯

合開發範圍之可行性。就此，臺北市政府刻就該聯合開發案業已明確表達無參與意願地主，衡酌公益與憲法保障財產權意旨，審慎檢討評估調整聯合開發基地範圍之可行性。監察院將持續追蹤其檢討評估進度及調整情形。

本章第 14 案為財政部暨所屬國有財產局出售國有非公用土地，事前既未設立相關機制，出售後又缺乏妥善監督機制；另對所管國有土地之經營管理原則與政策，亦缺乏整體性與一貫性，其出售條件往往隨著歷任行政院長之更替，因人、因時而異，未有完整分析評估之依據。針對上開問題，財政部經檢討後，已建立「國有非公用土地出售後之買回機制」、暫緩標售臺北市國有土地、研修國有財產法第 49 條第 1 項規定讓售案件得予讓售範圍，以及配合都市計畫及區域計畫等規定，以出租、出售、設定地上權、委託經營等多元方式釋出民間使用；另將積極執行「強化國有財產管理與運用效益方案」，其中有關公用財產部分，將從健全產籍、改善占用問題、活化公用財產提升運用效益等 3 面向，積極督促各管理機關加強辦理。顯見，監察院對本案之調查，已具成效。

本章第 15 案為依現行規定，法院拍賣貨物之拍定人所繳交之拍定（或成交）價額已內含前手之銷項營業稅額，且稽徵機關就法院拍賣貨物未獲分配之營業稅款已另行向債務人發單補徵，國家租稅債權自己成立；惟按財政部 1996 年 10 月 30 日台財稅第 851921699 號函釋規定，拍定或買受之營業人於再出售拍定物時，僅得就稽徵機關已獲分配或已徵起之營業稅款申報扣抵銷項稅額，顯有重複課稅，損及拍定人權益之嫌。經監察院調查後，財政部即積極推動修法作為，業經請行政院向立法院提出「稅

捐稽徵法第 6 條第 2 項條文修正草案」，修正內容為：「土地增值稅、地價稅、房屋稅之徵收及法院、行政執行處執行拍賣或變賣貨物應課徵之營業稅，優先於一切債權及抵押權。」嗣於 2011 年 11 月經立法院三讀通過，並經總統公布。就本案原有之法律疏漏已有效改正。

本章第 16 案為權責機關對不動產仲介業之管理有待檢討改進，其中以仲介業者之服務報酬問題對買賣雙方之權益影響最大。經查，內政部於 2000 年 5 月訂定不動產仲介經紀業報酬計收標準，雖規定報酬總額不得超過實際成交價金 6%，惟施行以來，許多業者已形成按成交價金向賣方收取 4%、買方收取 1-2% 服務報酬的不成文行規，使上開計收標準原本欲使委託人與受託人得充分自由議價之意旨，受到嚴重扭曲。上開計收標準未能本於「服務報償原則」，考量仲介業「所任勞務之價值」是否相當；亦未能考量不同地區房價差異及不同時期房價漲（跌）幅迥異因素，未設計按成交金額採比例逐級累退計收之機制。致業者在房價高漲時期與地區，於服務成本無具體驟增情形下，仍以成交價金之 5-6% 收取服務報酬，造成服務成本相若，消費者卻因房價上漲而多付巨額服務報酬之不合理現象。內政部允應積極規劃、落實推動仲介業服務報酬自由議價之宣導，並檢討上開不動產仲介經紀業報酬計收標準之合理性，研究及評估建立按成交金額採比例逐級累退計收機制之可行性。

本章第 17 案為財政部中區國稅局對本案陳訴人等持分共有坐落臺中市豐原區中正路一棟 7 樓至地下 1 樓房屋之租金訪（調）查作業有欠周妥，未依法查明鄰近租金標準，即逕以「平均租金」作為核課之依據，課以重稅，損及其等權益。經監察院調查後，

為避免類此情事再度發生，中區國稅局已於舉辦相關講習時，請同仁依該局房屋租賃所得查核作業要點實地訪（調）查相關規定，加強落實辦理；對財政部財稅資料中心產出房屋稅之房屋財產檔所載營業用面積有疑義時，應於實地訪（調）查時核對其營業面積，並更正該局非自住房屋使用及租賃情形核定表正確營業面積；另對有爭議案件，應落實實地訪查，並調查鄰近租金與實際出租面積、蒐集租賃合約書，確實訂定下年度租金標準。以上改進措施，希落實執行，以避免租金查核紛爭再度發生，維護人民財產權益。

本章第 18 案為自 2008 年全面開放陸客來臺觀光後，觀光人數逐年攀升，對我經濟帶來一定之助益，然伴隨陸客來臺人數不斷增加，亦衍生出團費高、品質低之問題，即陸客來臺觀光旅遊多支付高價團費，惟經層層剝削後多已遠低於我國「旅行業接待大陸地區人民來臺觀光旅遊團品質注意事項」之標準，導致旅遊品質低落，甚至間接影響旅遊安全，且對我國觀光旅遊事業未來發展亦將造成重大影響。經監察院調查後，交通部觀光局將檢討價格管制措施，逐步回歸市場機制，適時修正上開「注意事項」規定，改採「旅遊品質管理，非價格管制措施」辦理；又為維護大陸觀光團旅遊品質，該局業加強執行旅遊品質稽查，積極查處旅行業違規情事；另該局駐北京辦事處成立後，已針對大陸地區 164 家組團社來臺旅遊之團費價格及團費結構進行資料蒐集，俾掌握團費及行程狀況，從源頭控管旅遊品質。監察院將持續追蹤其落實執行情形，俾有效改善陸客來臺旅遊團費遭層層剝削之問題。

本章第 19 案為海岸巡防署未依相關規定，確實查察金門地

區廠商中轉大陸貨物至臺灣，致廠商多次持證明書影本憑為中轉作業後，始查得違規行為，並移送海關裁罰，除造成民眾權益損失外，復損及政府威信。經監察院調查後，海巡署已要求所屬執行中轉貨物安檢時，落實核對縣市政府核准之文件、品名數量及核准日期等是否正確，或確認有無海關之「離島地區完成貨物通關進口貨物轉運臺灣地區申報單」與其他相關證明文件；另金門縣政府也已訂定「核發『利用大陸原物料加工完成特定製程證明文件』作業規範」，作為該府核發該證明書之作業依據，訂明有關申請人申辦時程、證明文件不得分批使用、調查工廠前一期計費周期使用電量，並派員至工廠現勘，及於裝船日派員赴碼頭確認尺寸與數量等要點。希相關機關均能落實執行上開改進措施，以避免再度發生類似缺失。

本章最後一案為彰化縣警察局員林分局前警員楊○○於2010年10月5日即取得殘廢證明書，惟仍配合分局勤務編排，抱病服勤，致於同年月16日執行勤務時，體力不支緊急送醫。楊員從是日起，即持續請假，並多次申請因公傷殘命令退休。員林分局於辦理所屬楊員退休乙案之過程，漏未審酌其是否符合公務人員退休法第6條第4項第1款之因公傷病命令退休事由，損及楊員退休權益。經監察院調查後，彰化縣警察局員林分局已重新調查楊員申請因公傷殘命令退休乙案，並已審認楊員確實於2010年10月16日8時許，執行守望勤務時，在彰化縣埔心鄉中山路大潤發量販店旁加油站（即勤務地點）猝發「頸椎關節退化併脊髓病變」之疾病，與執行職務之間具有相當因果關係，現正依行政程序法第128條第1項「發現新事實或新證據者，得申請變更之」規定，報請銓敘部重新審議核辦中。希相關機關爾後

辦理類似案件時，均能確實查明實情，依法辦理，以確保當事人權益。

第四章 文化權

壹、概念與法制

何謂文化？依曾約農教授的定義，文化一詞，意指「文治教化」，而主重在「化」，具「教化」或「化育」之功能。詳言之，文化是人類食、衣、住、行各方面的生活起居和風俗習慣，經過不斷努力、創造、發明、改進，一代一代相傳下來的，是一切經驗智慧的累積。⁸⁶英國人類學家泰勒（E.B.Taylor, 1832-1907）在其所著「原始文化」（Primitive Culture）一書中，將「文化」定義為：人類以社會成員的身分所習得的複合性整體，包括知識、信仰、藝術、道德、法律、風俗和其他一切能力與習慣。⁸⁷

另從以「過程」為取向的視角來看，個人是文化的創作者；若從以「制度」為取向的視角來看，個人是文化的產物，並且透過個人的活動重復創造文化。人類身分認同的基本淵源，往往蘊含於文化傳統之中；在特定文化傳統中，個人出生，並且逐漸成長。維護這樣的認同，對於自尊和福利有著關鍵的重要性。⁸⁸因此，文化權在人權論壇與維護正義的各項社會議題中，佔有極為重要的位子。至於文化權的基本理念，一般而言，有如下幾點：肯定每個文化都有價值，每個文化都值得尊重與保護；所有文化皆屬人類共同財產，人類的多元文化相互交流、彼此影響；每個

⁸⁶ 曾約農，**中西文化之關係**（臺北：新中國出版社，1968年），頁1。

⁸⁷ 張之傑主編，**環華百科全書**，第20冊（臺北：環華出版公司，1986年），頁140。

⁸⁸ **人權大步走—種子培訓營總論講義**（臺北：法務部編印，2009年），頁116。

民族都有權利發展自己的文化，每個人都有權利選擇自己的文化生活，以及自由參加社會的文化生活。

「世界人權宣言」第 27 條關於文化權方面有如下重要揭示：一、「人人有權自由參加社會的文化生活，享受藝術，並分享科學進步及其產生的福利」（第 1 項）；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 2 項）。其中，第 1 項旨在揭示人民之「文化參與權」，第 2 項則揭示人民享受其「文化創作利益之權」⁸⁹。

另「經濟社會文化權利國際公約」第 15 條第 1 項對文化權也有如下規定：「本公約締約國確認人人有權：（一）參加文化生活；（二）享受科學進步及其應用之惠；（三）對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠。」同條第 2 至 4 項更具體規定：「本公約締約國為求充分實現此種權利而採取之步驟，應包括保存、發揚及傳播科學與文化所必要之辦法」（第 2 項）；「本公約締約國承允尊重科學研究及創作活動所不可缺少之自由」（第 3 項）；「本公約締約國確認鼓勵及發展科學文化方面國際接觸與合作之利」（第 4 項）。

我國憲法將文化與教育並列於第 13 章基本國策中的第 5 節，其中有關文化權方面有如下重要規定：「國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準，邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。其重要之

⁸⁹ 管歐著，林騰鶴修訂，**中華民國憲法論**，修訂十二版（臺北：三民書局，2010 年），頁 83。

教育文化事業，得由中央辦理或補助之。」(第 163 條)；「國家應保障教育、科學、藝術工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。」(第 165 條)；「國家應獎勵科學之發明與創造，並保護有關歷史、文化、藝術之古蹟、古物。」(第 166 條)

我國憲法的上開條文，係自國家本位之觀點，而非自個人人權之擴展方面加以規定。換言之，國家推展有關文化之基本國策，僅附帶的給予人民「反射利益」，並沒有積極的承認人民之文化上受益權。⁹⁰至憲法增修條文第 10 條第 11 項、12 項才規定國家有積極維護發展原住民族語言及文化之義務。其中，第 11 項規定：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」第 12 項規定：「國家應依民族意願，保障原住民族…教育文化…，其辦法另以法律定之。」為此，我國於 2007 年 12 月制定「原住民族傳統智慧創作保護條例」，以落實原住民族之文化上受益權，促進原住民族之文化發展。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2011 年調查完成之案件中，涉及文化權者計 8 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 5 案，將其調查緣起、調查發現與結果，及相關機關改善情形與成效，分述於次。

一、國家珍貴史料檔案之數位化作業有待加強

(一) 調查緣起

⁹⁰ 同上註，頁 84。

本案係由原輪派調查「國史館暨國史館臺灣文獻館現行存管之珍貴史料檔案，以及中央研究院、檔案管理局、外交部、國防部、國家科學委員會等機關負責及資助之檔案數位化等相關業務，政出多門，各行其事，缺乏協調統整，是否有效運用政府預算，其中有無違失」乙案之調查委員於調查該案中發現，國立故宮博物院、國立歷史博物館、國立臺灣博物館及國家圖書館館藏中，存有大量珍貴文獻與歷史檔案，似礙於政府資源運用分散、相關機關缺乏橫向統整協調，致未能完整保存、出版或數位化處理。為掌握相關機關的典藏數位化進度與實際困難，而另立新案調查。

(二) 調查發現與結果

前揭各主要典藏國家珍貴文獻與歷史檔案之機關，其重要館藏數位化作業之進度不一，顯見政府各機關資源運用步調各異，未見統整協調。目前僅國立臺灣博物館悉數將館藏之岸裡大社文書、公文書及民間古文書全部完成數位化作業，其他各博物館（院）、圖書館縱對館藏檔案及文件嚴密存管，然均有加強辦理重要館藏數位化作業之必要，俾利館藏之珍貴文獻資料有效運用，並防萬一。

依各博物館（院）、圖書館自行初估將重要館藏完成數位化作業所需經費，總金額約需新臺幣 5 億 5 千餘萬元，作業時程最長者將達 10 年；然若任其磋跎時日，未能儘早完成數位化作業，將隨著時間流逝，增加珍貴文書及檔案殘破羽化之風險。是以，行政院應督促各主管機關積極任事，儘速辦理各博物館（院）及圖書館之數位化作業，並提供適切之財力、物力及人力協助，俾

利國家珍貴文化資產得以永續保存，並發揮其效益。另基於各館、院均有檔案文獻之維護及修裱專業人力的需求，行政院應督促各主管機關通力合作，研商妥處，解決經費、人力及職缺等困難，俾利永續整補稀有、珍貴之典藏檔案及文件。

再者，國立歷史博物館文物管理作業規定第 13 點明定：「庫房應分別加鎖、加封。各庫房門應分置不同之門鎖二把，其鑰匙由典藏組主任指派並經館長核定之職員分別執存，每次須二人會同方可開庫。工作完畢後並須於庫門加貼封條，由各該有關人員共同簽署，並載明加封之年月日。」當監察委員現場履勘該館庫房時，該館係將封條撕開後由相關人員依序進入庫房，惟監察委員詢問空白封條置於何處，該館人員在現場卻遍尋不著，未能立即提供。是以，該館庫房門禁管制作業及方式，宜再予強化。另依目前科技水準，是否仍宜採封條方式管制庫房門禁，亦宜進行內部檢討。⁹¹

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，函請行政院檢討辦理；並函請教育部轉飭所屬檢討。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、國立歷史博物館經檢討後，已將該館「文物管理作業規定」第 13 點修正為：「庫房應分別加鎖及設定中控保全系統（含監視攝影機、讀卡機）。各庫房門應分置不同之門鎖二把，其鑰匙由典藏主任指派並經館長核定之職員分別執存，每次須二人會同方可開庫。工作完畢後並須

⁹¹ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800136）。

於庫門加鎖及設定中控保全系統。」以符實需。

2、其餘各博物館（院）、圖書館之改善情形，監察院繼續追蹤中。

二、震洋特攻隊在臺遺跡之維護與研究應予加強

（一）調查緣起

日據時期震洋特別攻擊隊，係第二次世界大戰末期日軍之特別攻擊隊，在臺灣本島的左營、淡水，及離島澎湖等處皆有遺跡，其歷史意涵與價值為何？其保存與維護方式是否妥適？主管機關是否涉有違失？監察院認為有深入探究之必要，而決議派查。

（二）調查發現與結果

第二次世界大戰末期，日本海軍曾採行自殺式特別攻擊戰法，其中包括由震洋特攻隊利用小型船隻－震洋艇，裝載炸藥以衝撞敵艦之攻擊。震洋艇長約 5 公尺，寬約 1.2 公尺，全重約 1.4 噸，動力係以汽車用之汽油機加以必要改造後裝置艇內，最大速度約為 25 節，艇員為 1 人，設計者特別為每艘艇之艇首安裝撞擊起爆之引信，引爆艇內 250 公斤高爆炸藥，以達撞沉敵艦效果。又有在艇之兩側各裝 1 具長型魚雷者，其功能雷同，主要皆在阻止敵艦艇之登陸。

震洋艇戰法是「隱蔽待機，突然接敵，群起攻之，同歸於盡」，平時多隱蔽在海軍基地洞穴裡，待敵艦來襲時突然衝出，以最高速度衝向敵艦，靠「群狼戰術」與敵艦同歸於盡。震洋特攻隊配備地範圍廣泛，除日本本土外，濟州島、宮古島、石垣島、舟山

島、海南島、廈門、香港、大亞灣及臺澎等地皆有。據統計，震洋隊共有 147 隊，在臺灣有第 20、21、29、31 隊駐高雄，第 28、30 隊駐海口⁹²，第 102、105 隊駐淡水，第 24、25 隊駐澎湖，第 43、101 隊則於隊伍轉來臺灣中途沉沒。

在臺澎各處之震洋特攻隊只有進行訓練，並未曾進行過特攻行動。二次世界大戰結束後，1945 年 10 月 25 日，於臺北公會堂舉行中國戰區臺灣省之受降儀式，我國海軍即曾於基隆、淡水及高雄分別接收據臺日軍遺留之震洋艇，惟均因「機件拆卸交廠利用」、「艇殼廢棄」，致震洋艇均已湮沒難尋。「隱藏待機」係震洋艇採取之戰法，因之，各震洋特攻隊均有挖鑿「格納壕」（收藏坑道），由「格納壕」至海邊則鋪設約 60 公尺不等長度之軌道，以利震洋艇進出，該些格納壕或已隨時間而崩塌，惟陸續有部分遺跡被發現。

格納壕係日據時期之重要軍事遺跡，極具日據末期臺灣史研究之歷史價值及軍事文化意義，並具警世價值，符合文化資產保存法所稱之遺跡，惟相關之縣（市）政府及所有或管理機關未予重視，行政院文化建設委員會允應督導格納壕遺跡所在地之縣（市）政府及所有或管理機關作好相關之調查、保存、管理維護、宣揚或權利之轉移，以及文化資產之指定登錄審議等工作，俾使該些遺跡獲得妥善保存，避免進一步被損壞，以彰顯是項遺跡之歷史及軍事文化價值。另國史館臺灣文獻館亦應重視相關歷史資料之蒐集與研究。⁹³

⁹² 經監察院現場履勘發現，台灣海口應為屏東車城之海口，或亦可能同時為雲林之台西。

⁹³ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800475）。

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，函請行政院文化建設委員會、國史館臺灣文獻館辦理。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、行政院文化建設委員會已督導（飭）有關之縣（市）政府及所有或管理機關重視並妥為辦理震洋特攻隊位於澎湖及臺灣海口、高雄等處所遺留之「格納壕」遺跡之相關調查、保存、管理、維護、宣揚、權利之轉移，以及文化資產之指定登錄審議等工作；另國史館臺灣文獻館亦已重視相關歷史資料之蒐集與研究。
- 2、由於本調查案引起相關機關之重視，嗣後國史館臺灣文獻館於臺北市關渡地區，發現日軍震洋特攻隊自殺艇曾藏匿之「格納壕」遺跡，監察院乃函請該館儘速協助安排赴該遺跡前履勘，俟履勘結果，將函請行政院文化建設委員會督導（飭）臺北市政府及所有或管理機關重視並妥為辦理該遺跡之調查、保存、管理維護等後續工作。

三、于故院長右任墓園宜列為重要文化資產

(一) 調查緣起

據中華文物保護協會暨中華民國文化資產維護學會副理事長王○○陳訴：監察院于故院長右任係少數能在歷史上，同時於政治與文化兩層面都具有重大貢獻之人，其墓園深具歷史與文化保存價值，建議將其墓園列為國家重要文化資產保存。監察院基於推崇于故院長對於國家及文化之重大貢獻，特別是書法藝術上

之傑出造詣與非凡成就，而立案調查，希促請相關權責機關將其墓園列為重要文化資產，妥善保存與維護。

(二) 調查發現與結果

監察院于故院長右任，陝西三原人，生於 1879 年（清光緒 5 年），逝世於 1964 年，享壽 86 歲。于故院長祖籍涇陽，原名伯循，字誘人，爾後以「誘人」之諧音「右任」為名；別署「騷心」、「髯翁」，晚年自號「太平老人」。1964 年，于故院長逝世於臺北市，墓園坐落於陽明山國家公園轄區。于故院長不僅是一位民主革命的先驅者，同時也是一位著名的愛國詩人和傑出的書法家，係少數能在歷史上，同時於政治與文化兩層面都具有重大貢獻之人。

于故院長創立「標準草書」，博采眾家之長，達到了揮灑自如、爐火純青的境地，為海峽兩岸、世界華人及日本書道家高度評價，共尊為「一代草聖」、「第二個王羲之」、「千古一草聖」。又于故院長晚年在臺 16 年期間，開創臺灣書法風氣，培養臺灣本土書法家，將大陸書法延續連結到臺灣本土，其書法藝術上成就與在臺書法文化傳承貢獻，應予高度推崇。

由於于故院長在書法藝術上的非凡成就，對於國家及文化貢獻極大，其墓園實具有特殊意義，相關權責機關允宜將其墓園依法定程序審查是否列為重要文化資產，以善盡保存維護職責。

于故院長墓園的保存維護，允宜依監察院約詢時達成的共識，由監察院擔任暫時管理機關，將墓園提報新北市政府依法定程序審查是否列為重要文化資產；在過渡期間，暫由監察院管理墓園，但責成陽明山國家公園管理處負責墓園的清潔、割草等環

境維護工作；于故院長墓園如依法定程序列為文化資產後，行政院則應展現主動積極態度與監察院協商，責成所屬權責機關負責墓園之管理維護。

另行政院文化建設委員會、陽明山國家公園管理處及交通部觀光局等相關權責機關，允宜考量是否將于故院長右任墓園擴大發展成立書法文化園區，以利于故院長書法文化之保存維護及推展國際觀光。⁹⁴

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，函請行政院、監察院、新北市政府等相關權責機關辦理。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、行政院文化建設委員會等有關機關對於于故院長右任創立標準草書，及其書法藝術上之成就與在臺書法文化傳承之貢獻，都一致認同與肯定，將協調由收藏比較多且具經驗的單位（例如歷史博物館），規劃一、二年的時間，選擇適當的時機（例如于故院長冥誕）與檔期，推出具代表性之主題策展，並出版相關專輯，以推崇于故院長右任之書法藝術成就及在臺書法與文化傳承之貢獻。。
- 2、由於于故院長右任墓園具有特殊意義，新北市政府已邀請該府古蹟歷史建築聚落暨文化景觀審議委員會委員現勘，並會同于故院長右任家屬代表、行政院農業委員會林務局及陽明山國家公園管理處等單位，與淡水地政事務所確認上述標的物測量範圍，已有初步推動成效。

⁹⁴ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800243）。

- 3、對於故院長右任墓園之保存維護，現階段內政部陽明山國家公園管理處已列入國家公園園區環境清潔維護工作合約中，未來如依法定程序列為重要文化資產，行政院將主動與監察院協商，並召集所屬舉行會議指定權責單位負責墓園管理維護。
- 4、文化建設委員會、陽明山國家公園管理處及交通部觀光局等相關權責機關，考量是否將監察院于故院長右任墓園擴大發展成立書法文化園區，以利于故院長書法文化之保存維護及推展國際觀光部分，將先由新北市政府完成于故院長墓園文化資產身分認定，如依法定程序列為古蹟或歷史建築，再由指定之管理單位依文化資產保存法委由專業單位辦理古蹟或歷史建築之修復及再利用計畫，研議作為書法文化園區的可能性或其他合適之再利用方式。

四、相關機關推動金馬文化為世界遺產有欠積極

(一) 調查緣起

金門文化與馬祖文化極富特色，允具世界性地位，經監察院前於 2001 年決議，政府應努力將其登錄為聯合國世界遺產。惟近 10 年來政府之作為及進展為何？有無怠失職責？監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

監察院早於 2000 年 12 月立案調查「金門閩南文化與戰地文

化維護總體檢」，在該案調查意見中曾提出「行政院宜責成外交部、交通部、文建會等部會加強向國際行銷推介，將金門閩南文化與戰地文化登錄成為聯合國世界遺產」之意見。此後，文建會雖於 2002 年 4 月 17 日召開審查會議，遴選出國內各地包括金門島與烈嶼等 11 處具「世界遺產」潛力點，並計畫在 5 年後，提出最具登錄成為「世界遺產」條件者，希望於 2007 年底前向聯合國教科文組織（UNESCO）申報。但文建會僅於 2002－2004 年期間，曾短暫推動申請世界遺產工作，之後即中止。

直至 2009 年 2 月 18 日，文建會才召集有關單位及學者專家成立並召開第 1 次「世界遺產推動委員會」，將原「金門島與烈嶼」合併馬祖調整為「金馬戰地文化」；嗣於 2010 年 10 月 15 日再度召開會議，將「金馬戰地文化」修改為「金門戰地文化」及「馬祖戰地文化」，以展現金門及馬祖兩地不同文化屬性特色。然審視文建會召開之「世界遺產推動委員會」，係於 2009 年初設於文建會之下，由文建會機關代表、專家學者及其它行政機關代表組成，屬諮詢性質，並非專責之跨部會推動委員會，以致申請世界遺產登錄之主動積極性不足，而目前所做的，也僅在於決議通過臺灣世界遺產潛力點。

文建會為推動世界遺產登錄業務主政機關，卻未負起應有的責任與擔當，以致政策定位不明、業務缺乏專人負責、資料蒐集不力，以及未能與地方順暢溝通，均亟待檢討改進。為有效推動金門文化與馬祖文化登錄成為世界遺產，行政院允宜成立世界遺產推動委員會及專責工作小組，並明訂推動年限，紮實編列預算，以期早日達成登錄為世界遺產之目標。另行政院相關部會允宜有系統地實地參訪金門、馬祖，及國外世界遺產地點，以增進

對金門文化與馬祖文化的特色與價值之親身瞭解，以及其他國家性質相近世界遺產可資借鏡之處，俾有助於早日達成登錄為世界遺產之目標。

國防部近年來積極協助地方政府推動金門文化、馬祖文化申請登錄世界遺產之作為，應予肯定，其中金門防衛指揮部、馬祖防衛指揮部及東引地區指揮部態度積極正面，可為學習案例。另國防部對於金門、馬祖的「軍事空間硬體」釋出，允宜協助金門縣政府、連江縣政府等地機關分類維護，更應擴及到「軍事文化軟體」的釋出與整合保存，俾更積極協助金門文化、馬祖文化登錄成為世界遺產。

金門縣政府及連江縣政府分別研訂「推動世界遺產登錄計畫」，過程必須嚴謹慎重，廣納各方意見，不斷反覆檢討修正，俾作為推動金門文化、馬祖文化申請登錄世界遺產及爭取預算之堅實基礎。又該二縣政府對於推動金門文化及馬祖文化申請登錄世界遺產，允宜本社區總體營造精神，由下而上形成全民共識，發展為全民運動，並應加強金門文化及馬祖文化學術論述，俾便向聯合國教科文組織提出有力的說帖。另行政院及金門縣政府、連江縣政府允宜積極尋求旅外華僑，特別是金僑及台商之支持，擴大參與，俾共同協力推動金門文化及馬祖文化登錄成為世界遺產。

申請登錄世界遺產是一項具有「國家政策」高度的工作，行政院相關部會允宜在現有基礎上，展現主動積極態度，擴大參與，並審慎研議在預算上予以支持，俾形成支流匯入主流、去蕪存菁、水到渠成之態勢。而各級政府推動金門文化、馬祖文化登錄為聯合國世界遺產之過程中，尤須確保我國之主權與

主體性。⁹⁵

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，函請行政院轉飭行政院文化建設委員會、國防部、內政部、交通部、行政院經濟建設委員會，及金門縣政府、連江縣政府積極辦理。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、文化建設委員會推動臺灣世界遺產潛力點申請世界遺產工作，對於「世界遺產推動委員會」的模式，秉持跨專責之跨部會功能，積極輔導推動金門及馬祖戰地文化等潛力點，完成世遺申登前置工作。未來將檢討潛力點數量採不增加為原則，集中資源，擬以金門戰地文化、馬祖戰地文化、烏山頭水庫及嘉南大圳，及阿里山森林鐵路四處潛力點，列入重點輔導景點，並進行「預備（暫列）名單」(tentative list)的推動。
- 2、文化建設委員會已成立「世界遺產推動委員會」，並決定在「中央世界遺產推動委員會」下成立中央層次的「跨部會世界遺產推動小組」，成員亦將納入地方代表，專責分工執行世遺申報前置作業，並解決申遺各項問題。又推動臺灣世界遺產潛力點計畫，所需預算規模頗大，將研議增修「歷史與文化資產維護發展第二期計畫」，以4年(2012-2015)為期，納入推動臺灣世界遺產潛力點計畫及所需經費。
- 3、國防部對於金門、馬祖的「軍事空間硬體」釋出，已檢

⁹⁵ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800559）。

討防區各項裝備，提供金門縣政府及後續陳展作業，並協助分類維護。配合申遺推展需要及地方文史工作調查，擴及到「軍事文化軟體」的相關文獻紀錄、史政、史料、檔案及戰地事蹟等整合保存與釋出機制，俾利後續申遺全般工作推行。

- 4、經濟建設委員會對於未來相關整合機制之建立或具體計畫之推動，將積極支持；交通部觀光局馬祖國家風景區管理處對於「馬祖國家風景區觀光整體發展計畫暨大北海遊憩區規劃設計服務案」中，將把馬祖戰地文化列入世界遺產潛力點一案，納入未來整體發展規劃；內政部金門國家公園管理處將傾力配合金門戰地文化登錄世界遺產政策方針，並透過金門縣世界遺產推動委員會之合作機制，與相關單位充分整合。
- 5、金門縣政府已完成「金馬中長期經濟發展規劃—金門推動登錄世界遺產計畫」，訂有清楚目標及具體可行的作業程序，以供遵循，目前送交行政院經濟建設委員會申請補助；連江縣政府亦研訂「推動世界遺產登錄計畫」。另金門縣政府已成立世界遺產推動委員會以及工作小組，而連江縣政府亦積極籌備世界遺產推動委員會，兩縣皆由內而外，由下而上，循序漸進，形成全民運動。

五、部分機關在平面媒體之政策宣導涉有違失

(一) 調查緣起

據臺灣媒體觀察教育基金會及臺灣新聞記者協會人員陳

訴：預算法第 62 條之 1 規定，於 2011 年 1 月公布實施後，相關機關在平面媒體上之政策宣導，疑違反該條規定，未明確標示其為廣告等，涉有違失。監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

預算法第 62 條之 1 規定：「基於行政中立、維護新聞自由及人民權益，政府各機關暨公營事業、政府捐助基金百分之五十以上成立之財團法人及政府轉投資資本百分之五十以上事業，編列預算辦理政策宣導，應明確標示其為廣告且揭示辦理或贊助機關、單位名稱，並不得以置入性行銷方式進行。」依上揭規定，各級政府機關及其捐助百分之五十以上之財團法人、轉投資資本百分之五十以上之事業等機關，為政令宣傳廣告之要件：第一、應明確標示「廣告」；第二、揭示「辦理或贊助機關、單位名稱」；第三、不得以置入性行銷方式進行。

上開條文於 2011 年 1 月 26 日公布實施，至同年 4-5 月間，各級政府機關及公立學校之首長及會計單位，執行情形極不理想，其認知或有不足，或有模糊，致有上情，仍有待各機關積極改善。至同年 9 月 13 日，監察院約詢行政院秘書長後，各機關之政令宣傳廣告，依該條文執行之情形，乃有改善。惟據監察院蒐整平面媒體之政令宣傳廣告，尚有部分中央機關、地方機關、公立學校未依規定辦理，可見執行該條規定仍有很大改善空間。

至上開條文之執行疑義，有無以行政函釋或訂立細則、標準之必要，係屬行政主管機關監管之權責。惟如有不符該條規定之要件，有「明顯且重大」違法情形，監察院審計部依審計法第

21 條規定，對於各機關違背預算或有關法令之不當支出，得事前拒簽或事後剔除追繳之；審計部應積極查核，負起責任，發揮外部監督機制。另據美國「自由之家」之新聞自由報告，置入性行銷是影響我國新聞自由在全球排名逐年落後的主因；政府各機關允應恪遵法律，禁絕置入性行銷，以共同維護我國之國際形象。⁹⁶

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請行政院檢討改進；並函請監察院審計部參考。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、行政院主計處已於 2011 年 9 月 9 日以主計系統 eBas 傳送全國主辦會計，政府機關編列預算辦理政策宣導時，均應明確標示「廣告」二字。
- 2、據監察院蒐整 2011 年 9-11 月平面媒體之政令宣傳廣告符合預算法第 62 條之 1 規定者占 56%，較同年 4-5 月(陳訴人提供資料)，符合預算法第 62 條之 1 規定者僅占 5%，已有顯著改善。

參、評析與建議

所謂「文化」，係指人類以社會成員的身分所習得的複合性整體，包括知識、信仰、藝術、道德、法律、風俗和其他一切能力與習慣。⁹⁷至於文化權，一般而言，其基本理念與內涵，有如

⁹⁶ 詳見監察院調查報告(派查字號：1000800232)。

⁹⁷ 張之傑主編，**環華百科全書**，第 20 冊(臺北：環華出版公司，1986 年)，頁 140。

下幾點：肯定每個文化都有價值，每個文化都值得尊重與保護；所有文化皆屬人類共同財產，人類的多元文化相互交流、彼此影響；每個民族都有權利發展自己的文化，每個人都有權利選擇自己的文化生活，以及自由參加社會的文化生活；每個人都有享受其文化創作所產生的精神的和物質的利益之權利，該項權利並應受到尊重與保護。本章所述為有關文化權之案例，共 5 案，茲依序評析，並提出建議如下：

本章第 1 案為國立故宮博物院、國立歷史博物館、國立臺灣博物館及國家圖書館館藏中，存有大量珍貴文獻與歷史檔案，惟礙於政府資源運用分散、相關機關缺乏橫向統整協調，致未能完整保存、出版或數位化處理。經查，目前僅國立臺灣博物館悉數將館藏之岸裡大社文書、公文書及民間古文書全部完成數位化作業，其他各博物館（院）、圖書館縱對館藏檔案及文件嚴密存管，然均有加強辦理重要館藏數位化作業之必要，俾利館藏之珍貴文獻資料有效運用，並防萬一。是以，行政院允應督促各主管機關積極任事，儘速辦理各博物館（院）及圖書館之數位化作業，並提供適切之財力、物力及人力協助，俾利國家珍貴文化資產得以永續保存，並發揮其效益。監察院將持續追蹤各博物館（院）及圖書館辦理其館藏珍貴文獻資料之數位化作業進度與成效。

本章第 2 案為第二次世界大戰末期，日軍之震洋特別攻擊隊在臺灣本島及離島澎湖等處，皆有收藏震洋艇之坑道「格納壕」遺跡。這些遺跡極具日據末期臺灣史研究之歷史價值及軍事文化意義，並具警世價值，符合文化資產保存法所稱之遺跡，惟相關之縣（市）政府及所有或管理機關未予重視，未予妥善保存與維護。經監察院調查後，行政院文化建設委員會已督導（飭）有關

之縣(市)政府及所有或管理機關重視並妥為辦理日軍之震洋特攻隊位於澎湖及臺灣海口、高雄等處所遺留之「格納壕」遺跡的調查、保存、管理、維護、宣揚、權利之轉移，以及文化資產之指定登錄審議等工作；另國史館臺灣文獻館亦已重視相關歷史資料之蒐集與研究。監察院將持續追蹤其落實執行情形，俾使該些遺跡獲得妥善保存與維護，避免進一步被損壞，以彰顯是項遺跡之歷史價值及軍事文化意義。

本章第 3 案為監察院于故院長右任不僅是一位民主革命的先驅者，同時也是一位著名愛國詩人和傑出書法家，係少數能在歷史上，同時於政治與文化兩層面都具有重大貢獻之人，其坐落於陽明山國家公園轄區之墓園，深具歷史與文化保存價值，相關權責機關允宜將其墓園依法定程序審查是否列為重要文化資產，以善盡保存及維護職責。經監察院調查後，行政院將主動與監察院協商，並召集所屬舉行會議指定權責單位負責于故院長墓園之管理維護。另有關考量是否將于故院長墓園擴大發展成立書法文化園區部分，將先由新北市政府完成于故院長墓園之文化資產身分認定，如依法定程序列為古蹟或歷史建築，再由指定之管理單位依文化資產保存法委由專業單位辦理古蹟或歷史建築之修復及再利用計畫，研議作為書法文化園區之可能性或其他合適之再利用方式。監察院將持續追蹤其後續推動執行情形。

本章第 4 案為金門與馬祖之戰地文化極富特色，允具世界性地位，主管機關應努力將其登錄為聯合國世界遺產。惟近十餘年來，相關機關之作為，主動積極性不足，以致迄今僅決議通過臺灣世界遺產潛力點而已。為有效推動金、馬戰地文化登錄為世界遺產，行政院允宜成立世界遺產推動委員會及專責工作小組，並

明訂推動年限，紮實編列預算，以期早日達成登錄為世界遺產之目標。就此，文化建設委員會已成立世界遺產推動委員會，並決定在中央世界遺產推動委員會下成立中央層次的跨部會世界遺產推動小組，成員將納入地方代表，專責分工執行世界遺產申報前置作業，並解決申遺各項問題。另金門縣政府已研訂「金馬中長期經濟發展規劃—金門推動登錄世界遺產計畫」，連江縣政府亦已擬訂「推動世界遺產登錄計畫」。希相關機關均能積極、落實推動各項申遺工作，俾早日達成金、馬戰地文化登錄為世界遺產之目標。

本章最後一案為各級政府機關在平面媒體上之政策宣導，仍有違反預算法第 62 條之 1 規定，未明確標示其為「廣告」之違失。據美國「自由之家」有關新聞自由之報告，置入性行銷是影響我國新聞自由在全球排名逐年落後的主因。因此，各級政府機關允應恪遵法律，禁絕置入性行銷，共同維護我國之國際形象。就此，行政院主計處已於 2011 年 9 月以主計系統 eBas 傳送全國主辦會計，政府機關編列預算辦理政策宣導時，均應明確標示「廣告」二字。惟據監察院蒐整 2011 年 9 月至 11 月平面媒體之政令宣傳廣告符合預算法第 62 條之 1 規定者占 56%，較同年 4 月至 5 月符合規定者僅占 5%，雖已有顯著改善，但仍有很大的改進空間，監察院將持續追蹤其改進情形。

第五章 教育權

壹、概念與法制

教育之實施不但對個人人格開展具有決定性的影響，同時也是國家社會發展的基石；因此，當代各國政府莫不將教育事務視為重要施政內涵之一。⁹⁸教育之所以變得日益重要，旨在得以獲得令人滿意的工作和在工作中發揮專長，表現出色；旨在得以最佳地使用源自財產、工作或社會保障的收益，以達到及確保適當生活水準。此外，教育還有助於創造性地參與社會生活、參與全面的文化發展，和促進尊重人權及建立基於法律的世界秩序。⁹⁹

所謂「教育權」，係指人人皆有受教育的權利或「人民對於國家在教育上所得享有之權利」，亦可謂為「教育上之受益權」¹⁰⁰。教育權具有如下兩個意涵：一指接受教育是一項重要人權；二指教育的過程必須符合人權的準則。在人權領域中，教育權之所以受到普遍重視，乃因教育是行使和保護其他各項人權的前提或必要手段；教育能為確保健康、自由、安全、經濟利益和參與社會及政治生活打好基礎；只要受教育的權利得到保障，人們就能更好地獲得和享受其他各種權利。¹⁰¹

⁹⁸ 蘇永欽主編，**部門憲法**（臺北：元照出版公司，2006年），頁483。

⁹⁹ 參考：李永然，「兩公約與人權保障之理論與實踐」，**聯合國人權兩公約與我國人權發展**（臺北：中國人權協會，2010年），頁21-22。按：上揭書於2010年3月出版，同年5月，中國人權協會更名為中華人權協會。

¹⁰⁰ 管歐，**憲法新論**（臺北：五南圖書出版公司，2003年），頁125。

¹⁰¹ 「教育權」，2011年12月16日下載，《**聯合國人權事務**》，
<http://www.un.org/chinese/hr/issue/education.htm>。

另就教育是行使人權的前提或必要手段而言，對於許多公民和政治權利，如選舉權、被選舉權、信息自由、表達自由、集會和結社自由等權利的享有和行使，都取決於至少最低程度的包括讀寫能力在內的教育；對於許多經濟、社會和文化權利，如選擇工作權、組成工會權、參與文化生活，及根據能力接受高等教育等權利，人們也只能在達到最低水準的教育之後，才可有意義地行使。¹⁰²因此，《聯合國人權事務》網於「人權議題－教育權」專欄中強調：「教育應當從道義和法律上得到有力的保障」，「各國政府有義務確保國民受教育的權利」，並「落實到本國的立法上，使本國人民有法可依」。¹⁰³

「世界人權宣言」第 26 條第 1 項對教育權有如下重要的原則性揭示：「人人都有受教育的權利，教育應當免費，至少在初級和基本階段應如此。初級教育應屬義務性質。技術和職業教育應普遍設立。高等教育應根據成績而對一切人平等開放。」同條第 2 項揭示教育的目的在於「充分發展人的個性並加強對人權和基本自由的尊重」，因此，「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」。同條第 3 項指出：「父母對其子女所應受的教育種類，有優先選擇的權利。」

另「經濟社會文化權利國際公約」第 13 條第 1 項對教育權

¹⁰² 參考：人權大步走－種子培訓營總論講義（臺北：法務部編印，2009 年），頁 113。

¹⁰³ 「教育權」，2011 年 12 月 16 日下載，《聯合國人權事務》，
<http://www.un.org/chinese/hr/issue/education.htm>。

也有如下重要規定：「本公約締約國確認人人有受教育之權。締約國公認教育應謀人格及人格尊嚴意識之充分發展，增強對人權與基本自由之尊重。締約國又公認教育應使人人均能參加自由社會積極貢獻，應促進各民族間及各種族、人種或宗教團體間之了解、容恕及友好關係，並應推進聯合國維持和平之工作。」。

為求充分實現此種權利起見，上開公約同條（第 13 條）第 2 項有如下具體規定：（一）初等教育應屬強迫性質，免費普及全民；（二）各種中等教育，包括技術及職業中等教育在內，應以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，廣行舉辦，庶使人人均有接受機會；（三）高等教育應根據能力，以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，使人人有平等接受機會；（四）基本教育應儘量予以鼓勵或加緊辦理，以利未受初等教育或未能完成初等教育之人；（五）各級學校完備之制度應予積極發展，適當之獎學金制度應予設置，教育人員之物質條件亦應不斷改善。

又為確保上述「世界人權宣言」第 26 條第 3 項所揭示的父母對其子女應受教育種類之優先選擇權，上開公約同條（第 13 條）第 3 項具體規定：「本公約締約國承允尊重父母或法定監護人為子女選擇符合國家所規定或認可最低教育標準之非公立學校，及確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。」

我國憲法第 21 條規定：「人民有受國民教育之權利與義務。」由此可知，受國民教育，既是人民應享的權利，也是人民應盡的義務。此外，我國憲法另將教育與文化並列於第 13 章「基本國策」中的第 5 節，其中有關教育權方面有如下重要的規定：「國民受教育之機會，一律平等。」（第 159 條）「國家應注重各地區

教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準……。」(第 163 條)「國家應保障教育…工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。」(第 165 條)國家對於下列事業或個人，予以獎勵或補助：一、國內私人經營之教育事業成績優良者；二、僑居國外國民之教育事業成績優良者；三、於學術或技術有發明者；四、從事教育久於其職而成績優良者。(第 167 條)

另我國憲法增修條文第 10 條對教育權方面也有如下的相關規定：「教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第一百六十四條規定之限制」¹⁰⁴ (第 10 項)；國家應依民族意願，對原住民族之教育文化…「予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之」(第 12 項)。為此，我國於 2004 年 9 月修正「原住民族教育法」(1998 年 6 月制定)，以落實保障原住民之民族教育權，發展原住民之民族教育文化。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2011 年調查完成之案件中，涉及教育權者計 22 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 11 案，將其調查緣起、調查發現與結果，及相關機關改善情形與成效，分述於次。

¹⁰⁴ 我國憲法第 164 條規定如下：「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市縣不得少於其預算總額百分之三十五，其依法設置之教育文化基金及產業，應予以保障。」

一、教育資源配置與運用亟需檢討改進

(一) 調查緣起

近年來，由於教育機會不斷擴增及為提升教學環境，政府教育經費支出不斷增加，但因財政收入增幅趨緩，教育經費支出亦受排擠效應影響。因此，在有限資源下，如何兼顧公平受教機會並將資源有效分配於各級教育，是當前教育資源分配與運用的重要課題。另在效率議題上，則因社會的多元發展，教育部門亦逐漸適應各項管制之解除與市場機制之引進，但在師資、課程與經費使用效率上，尚有改革精進空間。前揭問題，監察院認為有深入探究之必要，而決議組成專案小組調查研究。

(二) 調查發現與結果

我國整體教育經費近年成長緩慢，如果計入消費者物價指數（CPI）之調整，則各級學校教育經費總額除以學生人數後，各級教育每生平均分配經費成長十分有限，有待各級教育主管機關正視此一問題。另 2010 年底五都升格後，牽動「財政收支劃分法」修訂，但須預防一國多制的不平等現象，並應避免地方政府挪用一般教育補助款，故教育部允宜對一般教育補助款建置追蹤及警示機制。

依我國各級學校經費結構，國民教育經費支出 2001 年至 2009 年依次為 2,352 億元、2,340 億元、2,392 億元、2,468 億元、2,562 億元、2,619 億元、2,663 億元、2,631 億元、2,691 億元，增幅緩慢且不穩定。再佐證教育部 2001 年度起至 2010 年度止，國民教育經費(扣除幼教經費)編列數依次為 125.22 億元、110.52

億元、148.84 億元、67.77 億元、60.13 億元、60.89 億元、67.19 億元、61.51 億元、63.93 億元、66.99 億元。顯示 2001 至 2010 年間國民教育經費比重逐漸降低，憲法增修條文第 10 條第 10 項規定的「國民教育經費優先」原則顯未落實；然國民教育為教育政策首要任務，教育部允宜積極提昇國民教育經費比重。

1999 年台灣省精省後，高中職納歸教育部管轄，然 2001 年至 2010 年中等教育經費依次為 434.59 億元、429.05 億元、406.74 億元、400.99 億元、399.73 億元、423.24 億元、436.52 億元、475.45 億元、633.17 億元、537.58 億元不等，顯見 2001 至 2010 年間教育部對中等教育預算的編列寬緊並不十分穩定。再從中等教育經費占國內生產毛額比例、每生平均教育資源以及與先進國家比較，中等教育經費在近幾年來都處於低水準狀態，均有待政府檢討其成因。

自 1995 年凍漲大學學費後，學費政策未推動自由化發展，導致公立大學學費相對偏低，各校也無法獲得充裕的教育經費。教育部宜考慮針對高教學費賦予各校每年 3%—5% 的彈性調整空間，由各校根據自身條件進行微調，並於每年大學入學登記前先行公布，供學生參考選擇，將有助於各大學校院自主發展。又 2006 年起推動的「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」，自 2009 年起，其經費從教育部年度預算支應，此將造成教育資源之排擠，又因該計畫提供的補助經費甚鉅，校際間資源差距日益趨大，形成大學 M 型化現象，嚴重影響各校發展走向，對高等教育將造成畸形影響。

全國技職體系學生及學校數量與高教體系相近，但技職教育卻往往處於次等地位，與高等教育相比較，僅能獲得約 1/3 之教

育經費挹注，資源配置嚴重不足。由於技職學校 80% 學生多來自經濟弱勢家庭，在國家教育資源分配上，顯然欠缺公平性，加強此一部分之分配比例，允為當前要務。

據相關研究及統計顯示，原住民受教育機會及整體教育程度與一般民眾尚有差距，高等教育部分差距尤大；另在國人整體教育水準不斷提升之際，對於教育條件相對處於弱勢的原住民學生，如何透過積極的差別待遇，提供特別的補償措施，確保原住民接受教育機會之均等，均亟待主管機關審慎研議。

近年來新住民子女人數快速成長，教育部允宜考量在新住民密集地區，於國中小學內為新住民子女開設第二外語及母語教學課程，如同我國在海外僑校推動華語教學，此類課程應以系統化方式朝向高等教育繼續延伸，設置東南亞語言、文化科系及相關地域研究所，以培養高等外語人才，進而積極培育優秀之外交及對外事務儲備人才。

隨著網路科技與資訊技術的快速更迭，政府在檢討整體教育經費之合理配置之餘，應參考先進國家經驗之際，允宜將整體教育體系納入國家發展與國際趨勢中作全盤考量，並融入全球化教育革新思潮，以洞悉家庭、學校、國家乃至於社會之長期發展趨勢，有效運用有限之資源，進而建置適性化與多元化之教育系統。¹⁰⁵

本專案調查研究報告之結論及建議經監察院教育及文化委員會審議後，函請行政院、教育部、行政院原住民族委員會、僑務委員會及國家科學發展委員會參考改進。

¹⁰⁵ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800130）。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、自 2007 至 2011 年度中央政府歲出總額自新臺幣（下同）1 兆 6,284 億元成長至 1 兆 7,698 億元，增加 1,414 億元及 8.7%，其中教育經費由 2,081 億元成長至 2,365 億元，增加 284 億元及 13.6%，尚超過中央政府歲出成長率。未來教育部除將更善加運用資源外，仍將視各項教育推展所需，擬訂專案計畫，以促進教育經費之成長。此外，政府亦透過特別預算額外挹注教育經費，俾提升教育品質，自 2005 至 2011 年度特別預算已編列 1,381 億元。
- 2、教育部與內政部已研修「5 歲幼兒免學費教育計畫」，於 2011 學年度，將補助對象由原規劃之家戶年所得 110 萬元以下者，擴大至全國全體 5 歲幼兒。另教育部已邀集各直轄市、縣（市）政府、行政院主計處、專家學者共同研商檢討國民中小學代收代辦費之項目，並研議推動修正「國民教育法」等相關規定，以明確國民中小學之收費事項。
- 3、教育部為期達成 12 年國民基本教育的理想，自 2010 學年度起實施「齊一公私立高中職（含五專前三年）學費方案」，針對就讀私立高中職一、二、三年級及私立五專前三年學生，家戶年所得在 90 萬元以下者，學費比照公立高中職及公立五專前三年標準收費，差額由政府補助。並訂定「高中職免學費方案」，自 2011 學年度起分階段由高職開始實施設有條件限制之免學費，並將於 2014 學年度達成高中職學生全面免學費。

- 4、教育部為協助不同類型大專校院之發展，分別推動「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」、「獎勵大學教學卓越計畫」、「大專校院產學合作績效激勵計畫」，皆屬透過競爭性經費之挹注，擇優協助學校依其特色發展。近3年經費僅占高等教育經費約1成多，其中「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」經費，以教育部預算支出部分，至2009年已降至5.36%，不致造成學校M型化發展，反而得以透過不同競爭性經費計畫之引導，協助學校依其特色追求教學、研究或專業不同面向之卓越發展。
- 5、教育部為改善對國立大學與技專校院基本需求補助差異，自2008年度起改以學生人數作為補助款之計算基礎；對規模較小、地處偏遠及自籌財源不易之技專校院酌增補助比率，其調整後補助比率達85%至93%之間，一般大專校院補助比率則約為68%。另2011年度持續編列「強化技職教育學制及特色」等各項競爭性計畫經費計34.88億元，使大學與技職學校每生補助款之差距，由2006年度之3萬5千餘元縮減至2011年度之2萬4千元，已逐步縮減大學與技職學校所獲資源之差距。
- 6、教育部為提升原住民學生接受高等教育機會，依「原住民學生升學優待及原住民公費留學辦法」第3條規定，提供原住民學生報考大學、技術校院四年制、技術校院二年制或專科學校二年制加分優待，且其招生名額採外加方式辦理；並於四技二專及二技聯合登記分發管道，開放外加2%原住民生名額。另考量各校地域特性及教

學資源，並針對四技二專校系科組教學資源進行妥善配置，各校於推薦甄選管道提供外加 1% 原住民生名額。

- 7、近年來新住民子女人數快速成長，教育部為提升本國學生接觸東南亞語言與文化之機會、維繫新住民及其子女母語能力，並深化對東南亞個別國家發展現況及其產業人力需求相關應用之研究，規劃補助數所學校開設多元語種課程，肩負引領推動之大任，結合教學所長擘劃東南亞多元語種之教學與傳承機制。

二、國民小學師資培育供需嚴重失衡

(一) 調查緣起

國民小學師資原由師範院校專業培養，1994 年師資培育法施行後，凡大學院校畢業生修滿教育學分，即可檢定任教。惟近年來生活教育不足，校園問題叢生，校園霸凌、體罰、管教不當、性侵害或性騷擾事件頻傳，該等教育亂象與師資培育新制是否有關？師資培育之得失，關乎國民教育發展至鉅，監察委員認為有調查匡正之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

1994 年師資培育法施行後，一般大學院校經教育部核准培育國民小學類科師資者，均可招收學生修習教育學分，畢業生修滿教育學分，即可參加教師資格檢定，再通過教師甄試後任教。據統計，1995 至 2011 學年度國民小學師資類科師資培育核定招生數，每年 2,344 人至 8,173 人不等，共計 84,797 人。至 2010

年度為止，依師資培育法培育之國民小學類科師資生，領有合格教師證書者，總計 57,993 人，其中就任正式教職者僅 24,248 人，佔 41.81%，餘 33,745 人為代理、代課或儲備教師，師資培育量的控管不當，亦引發教育資源浪費之批評。

又據師資培育統計年報及教育部提供之資料，2006 年至 2010 年間，每年度公立國民小學正式教職缺額 76 至 804 名不等，各年度錄取率最低 1.21%，最高 1.88%，考取正式教職的困難度極高，導致優秀人才不願耗費心力投身教育行列。國民小學時期是人格養成的重要階段，教師素質攸關國家教育品質及國民人力素質。惟師資培育法公布施行以來，師資供需失衡，教職一位難求，致師資生素質降低，教育部允宜研擬具體措施，以提升師資生素質。

教師之人品、言行舉止對國民教育階段的學生有著深遠的影響，傳統師範院校對於生活品格教育極為重視，但各師資培育之大學是否亦然？近年來校園問題叢生，校園霸凌、體罰、管教不當、性侵害或性騷擾事件頻傳，與教師培育方式的改變是否有關？殊值探討。又師資培育課程淪於學分化，所培養之教師難以勝任國小包班制 3 至 4 個領域之教學，不符教學現場所需，專業倫理、敬業精神及使命感不足，教育部允宜研究改進之道。

國民小學師資類科停招之學校共 13 所，退場之比例已逾 4 成，且核定招生數自 2004 學年度起已逐年遞減，2011 學年度之核定招生數較 2003 學年度之最高峰已減少 7 成以上，顯見教育部辦理校務評鑑作業已初具成效。又教育部擬修正組織法，成立師資培育及藝術教育司，下設綜合企劃科、師資職前教育科、教師專業發展科及藝術教育科等 4 個科，以更完整、有效推動師資

培育各項業務，均值肯定。惟不適任教師之淘汰比例甚低，其處理機制應予加強，教師評鑑之實施亦有待努力，以維護學生之受教權。¹⁰⁶

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，函請教育部檢討改進。

(三) 教育部改善情形與成效

- 1、教育部於 2012 學年度計提報 122 名一般管道公費生名額，未來將持續精進師資培育公費制度精進師資養成品質。另刻正研議逐年提高國小教師員額編制方案，規劃以新進教師為優先聘任，以緩解儲備教師過多及超額教師問題，預計 4 年將可增加 2,876 名國小教師名額。
- 2、教育部未來除將持續督導各校落實開設相關課程，務使師資生具足教學所需知能，並已著手研修中小學師資職前教育專業課程，以因應時代變遷且回應社會發展需求。
- 3、教育部已精進大學校院師資培育評鑑，建立師資培育品質保證機制。有關不適任教師之處理機制，該部規劃推動具體策略如下：完成「教師法」及「教育人員任用條例」研修作業，明定不適任教師及其資格處理原則；落實「處理高級中等以下學校不適任教師應行注意事項」之規範；建置不適任教師處理通報窗口；賡續辦理不適任教師處理研習。另有關教師評鑑入法，已納入該部 2012 年優先修法計畫。

¹⁰⁶ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800252）。

- 4、根據「精緻師資培育與教師專業發展」之具體策略，中華民國教育報告書中訂定有「精緻師資培育素質方案」及「優質教師專業發展方案」，由教育部積極持續推動 29 項重要措施，回應監察院針對培育品質及教師素質所提之意見。

三、國民小學校長採兼任方式派任涉有違失

(一) 調查緣起

據羅○○陳訴：桃園縣復興鄉多所學校疑似違反國民教育法之規定，未設置「專任」校長，採取鄰近學校校長「兼任」方式辦理，漠視學童權益，涉有違失等情。監察院值日委員認為有深入查明之必要，而核批調查。

(二) 調查發現與結果

國民教育法第 9 條第 1 項規定：「國民小學及國民中學各置校長一人，綜理校務，應為專任…。」桃園縣政府雖依 2002 年度國民中小學教育人員人事精簡計畫會議決議，對該縣復興鄉 5 所規模較小之國民小學校長採取鄰近學校校長兼任方式辦理；惟檢視該次會議相關提案之案由為：「全校總學生數在 100 人以下者不派校長，改設分校，請討論。」決議為：「以漸進方式由鄰近學校校長兼任（一對一）方式辦理」。該決議致使復興鄉 5 所國民小學採兼任校長模式，然該決議效力，教育部既認為與上開國民教育法規定不合，該項決議應屬無效。是以，桃園縣復興鄉 5 所國民小學校長採取鄰近學校校長「兼任」方式，違反上開國

民教育法第 9 條第 1 項校長應為專任之規定，教育部應負監督之責，促其檢討改進。



監察委員於 2011 年 2 月 22 日為國小兼任校長案實地訪查

桃園縣目前採兼任校長之國民小學為「羅浮國小與高坡國小」、「奎輝國小與長興國小」、「三光國小與光華國小」、「高義國小與巴峻國小」及「義盛國小與霞雲國小」。上開小學均係原住民族部落小學及該縣核定之原住民重點學校。據桃園縣政府函復監察院表示，目前該縣將同屬羅浮村之高坡、羅浮二校及距離最近交通最方便的長興、奎輝二校持續朝向實驗課程學校整合，進行二校協同教學方案，然依監察院履勘與實地訪查發現，目前高坡與羅浮國小，名義雖為兩校，但教學工作卻已實際合併，此措

施該府宜照原住民族教育法第 8 條之規定，徵得設籍於該學區年滿 20 歲居民之多數同意後辦理。

至於該縣對其餘學生人數遽減之學校—全校學生不足 30 人者，將研擬「偏遠地區小型學校整合轉型暨永續發展計畫」，以整合及轉型發展並有效利用教育資源為規劃方向。惟該縣於研擬上開計畫時，如涉及原住民教育者，允宜依原住民族教育法規定，將有關措施送請該縣原住民教育審議委員會審議。¹⁰⁷

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，函請桃園縣政府檢討改進；並函請教育部依法監督。

(三) 桃園縣政府改善情形與成效

- 1、桃園縣復興鄉光華國小、義盛國小、巴峻國小、奎輝國小等 4 校於 2011 學年度遴派專任校長。
- 2、另關於桃園縣復興鄉高坡國小未來發展，經提 2011 年 6 月 13 日原住民教育審議委員會決議，將依上開原住民族教育法第 8 條規定辦理，其辦理期程如下：(1)2011 年 8 月研擬「桃園縣復興鄉高坡國小未來發展計畫」及「部落說明會」；(2)同年 9、10、11、12 月辦理部落說明會及意願問卷調查表；(3)2012 年 1 月彙整統計部落意願問卷調查表；(4)同年 3 月召開相關會議作成決議；(5)同年 8 月推動新學年校務。

¹⁰⁷ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800016）。

四、臺北市府辦理高中職聯合申請入學規劃不當

(一) 調查緣起

臺北市府首次舉辦北北基 2011 學年度高中職聯合申請入學，疑似規劃不當，導致部分考生「高分低就」，引發民怨。該府原堅決表示拒絕採取補救措施，至臺北市長郝龍斌於 2011 年 7 月 12 日公開道歉，並宣布申請入學已報到之考生可報名改分發，創我國升學史上改分發首例。此事件究因決策錯誤？或行政作業疏失？監察院認為有深入瞭解之必要，而決議推派委員調查。

(二) 調查發現與結果

臺北市府未能體察北北基 2011 學年度高中職聯測考生母群體已與往年全國基測不同，申請入學門檻需做妥適調整，提醒招生學校預為因應，致造成聯合申請入學發生部分考生「高分低就」之現象，引起考生、家長及社會各界質疑考試之公平性；且未能及時做妥適因應，至造成民情輿論壓力變大後，才被迫予以改分發解決不滿，實有疏失。

臺北市府對聯合申請入學部分考生「高分低就」採取之補救措施，其過程及結果雖尚稱圓滿，但北北基 2011 學年度高中職聯測創我國升學史上近 3,000 名考生改分發之首例，不僅嚴重傷害我國升學考試之公信力，且間接對所謂「低就」之學校造成傷害，並對考生及家長傳達社區學校也有高低排名之錯誤觀念，影響未來高中職社區化教育政策之推動，顯與教育改革之宗旨有違。

不論是國中基測或北北基聯測，命題皆係依據九年一貫課程綱要，考綱不考本，且各測驗學科之試題難度分配及計分方式皆一致，命題方向在於評量學生基礎、核心及重要的知識與能力，試題難度均為中間偏易，學生不管選讀任何版本，只要融會貫通，並習得基本能力，皆足以應試，證明北北基並無單獨辦理招生考試之必要。是以，2012年、2013年回歸全國統一國中基測，並維持現行各項入學管道—免試入學、甄選入學、申請入學及登記分發入學，對北北基考生並無影響。故臺北市政府允宜持續妥善溝通，加強宣導2012年入學方式，使學生及家長充分了解，並不會影響學生未來升學權益。¹⁰⁸

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，糾正臺北市政府。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、北北基三市政府將針對2011年北北基聯測及招生辦理情形，邀請北北基聯測、各招生管道主任委員學校及心測中心共同召開檢討會議，研擬具體妥適改善措施，以作為基北區高中職2012學年度聯合申請入學之參據。
- 2、為因應2012年基北區學生將參加全國基測，臺北市政府教育局將加強多元入學宣導工作，並適時、適度公開相關參考數據及資訊，同時督導各國中落實親師生升學制度說明及學生適性輔導工作。
- 3、臺北市政府對本案疏失人員，有些已分別處置在案，有

¹⁰⁸ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800275）。

些另納入年度或年終考績審議。

五、原住民族學生的教育問題亟待檢討改進

(一) 調查緣起

原住民族學生常因經濟、社會等因素，未能接受高等教育，導致其就業競爭力不足、失業率偏高。究造成區域落差及原住民族學生無法專心向學之原因為何？如何建立「立足點」之公平基礎，以落實原住民族人權？監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

長久以來，提升原住民族的教育水準一直是各界關注的課題，歷年來政府教育部門也積極致力於推動各項原住民族教育的改善措施。近年來，原住民族的教育在各界努力下，於理念、行政體系及法制建制方面已有相當大的進步，原住民族學生就讀各教育階段人數逐年增加，所占比率(2%~3%)逐年微幅成長，惟高等教育階段人數及所占比率(僅 1.33%)相對較低，仍有極大的提升空間。

在受教育的機會方面，依初在學率統計顯示，義務教育階段原住民族學生接受教育的機會已與一般學生接近，惟高中階段低於一般學生 8.02 個百分點；高等教育階段則更低於一般學生 39.88 個百分點。在教育程度方面，全國 15 歲以上識字人口教育程度，大專以上占 35.87%，高中（職）占 32.84%；而原住民族教育程度，國中以下占 44.05%，專科以上僅占 16.21%。足見，

原住民族接受教育的機會及教育程度與一般民眾尚有差距，尤以高等教育差距最大。



監察委員於 2009 年 12 月 30 日為原住民族教育措施案實地訪查

在我國整體教育水準不斷提升之際，對於教育條件相對處於弱勢的原住民族學生，如何透過積極的差別待遇，提供特別的補償措施，確保原住民族接受教育機會之均等，亟待主管機關審慎研議。又大專校院原住民族學生之助學措施仍有所不足，宜予重視。另部分原住民族鄉鎮、部落「隔代教養」、家庭功能迭失之現象十分嚴重，相關主管機關應持續推動原住民族家庭親職教育，以提升其家庭功能。

原住民族學生在國中小及高中教育階段學習成就表現，低於

非原住民族學生的平均學習成就表現，其背後原因值得主管機關詳加探討。又原住民族地區中小學具原住民籍合格教師及校長比率偏低；且教師流動率偏高、代理或代課教師充斥、師資素質不齊等問題嚴重，不利學生學習與適應，均應檢討改進。另原住民族教育之師資應修習原住民族文化或多元文化教育課程，以增進教學之專業能力。至於原住民族學生在義務教育階段中輟率較一般學生高出 4 至 5 倍，相關中輟預防措施仍有待加強。

無論是中央的教育部或地方的教育處局，原住民族一般教育事務均缺乏專責單位，以致原住民族教育事務夾雜在許多教育事務當中，直接影響原住民族學生的受教品質及權益，實與原住民族教育法之規定未盡相符。又原住民族學前教育階段的幼兒教育與照顧之事權，分屬教育部、內政部、原住民族委員會，事權分散，亟待整合。¹⁰⁹

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，函請行政院轉飭所屬檢討改進；並函請教育部及行政院原住民族委員會參考。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、為提升原住民族學生國中小及高中學習成就，2011 年度原住民族委員會核定補助原住民族暑期民族教育與課後輔導，有助平衡城鄉差距，減輕原住民族家庭負擔，減少原住民族暑期出入不正當場所，彌補社會資源之不足等；並結合民間補助設立 57 處「原住民族家庭暨婦女服務中

¹⁰⁹ 詳見監察院調查報告（派查字號：0980800725）。

心」，定期訪視中輟生家庭，減少原住民學生義務教育階段中輟率。

- 2、有關原住民教育專責單位部分，教育部配合政府組織改造作業，業於組織法制（修）定草案相關條文納入原住民族教育。原住民族教育將由相關業務司、署設專責單位辦理：綜合規劃司設有原住民族及少數族群教育科為專責單位處理該業務；國民及學前教育署設有原住民族與少數族群及特殊教育組，下設原住民族及少數族群教育科為專責單位。
- 3、針對原住民及偏遠地區師資不足，教育部於 2011 年 1 月 10 日函請各縣市重視原住民籍教師斷層問題及於全國教育局處長會議宣導；並專案委託屏東教育大學進行「原住民籍公費師資培育與聘用模式計畫」，規劃原住民籍公費師資培育與聘用模式，作為推動原住民師資培育制度之參據。2011 學年度核定公費生名額 56 名（含原住民保送生 10 名）。

六、國中小學生補救教學仍有待加強

（一）調查緣起

2010 學年度全國國中小學生共計 2,439,258 人，據估算其中有關「閱讀」、「數學」、「科學」各科需要進行補救教學的學生人數，分別為 980,582 人、690,310 人、785,441 人。上開學生基礎能力的提昇，當是國家目前最重要的教育議題之一。針對這些學習成效落後的國中小學生，政府有無實施妥適的補救教學，俾維

護學生受教權益？監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

教育部自 1996 年以來所推動的教育優先區、攜手計畫課後扶助等計畫，在提高弱勢家庭孩子學習成就，縮短國中小學生的學習成就落差，彰顯教育正義，實現弱勢關懷方面，具有正面意義。惟該部未就國中小畢業條件之「成績及格」為定義；對國民教育階段畢業證書之發給未有基本能力門檻限制，亦無補救措施之規定，致未具讀寫算基本能力者亦得畢業，該部實有未善盡維持國民義務教育品質之責。



監察委員於 2010 年 9 月 30 日為補救教學案赴金門訪視

我國於 2001 年推動「九年一貫課程」，標榜培養現代國民所需的「十大基本能力」¹¹⁰，然教育部迄未建構各年級學生的基本關鍵能力及檢測機制，以確保學生學習品質及作為進一步學習或補救教學之基礎，影響學生權益至鉅。另現行補救教學之資源提供及教學工作，係以計畫性質及外加方式執行，不符因材施教與及時補救原則，不利弱勢及低學習成就學生之長期輔導規劃。

補救教學相關計畫雖已投入許多資源，惟仍有不少弱勢且學習低成就學生無法得到合適的教育服務；又教育部以「政府資源有限」為由，限縮應接受補救教學學生之範圍，未盡保障學生學習權益之責，不符憲法增修條文及教育相關法規意旨。另教育現場面臨補救教學師資缺乏及師資良莠不齊等困境，教師在補救教學的實施內容及專業知能，仍有待加強。至於國中小師資職前養成教育階段，因材施教、個別化教學方面能力之培養不足，不利教師依學生的個別差異實施適性教學，亦應儘速檢討改善。

依全國各縣市調查結果，學生學習低成就之原因高達六成以上係受家庭資源不足或家庭失功能所影響。為實踐教育機會均等及符合教育基本法規定，教育部及內政部允應正視是類學生之學習問題，共同研擬解決之道。苗栗縣政府及連江縣政府於辦理國中小學補救教學之作為，甚具成效－縮短學習差距，提高基測成績，均值其他縣市仿效；相關人員的努力付出，值

¹¹⁰ 所謂「十大基本能力」，其內容包括：了解自我與發展潛能，欣賞、表現與創新，生涯規劃與終身學習，表達溝通與分享，尊重、關懷與團隊合作，文化學習與國際理解，規劃、組織與實踐，運用科技與資訊，主動探索與研究，獨立思考與解決問題。

得肯定及嘉許。¹¹¹

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，糾正教育部；並函請內政部檢討改善。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、教育部為配合「十二年國民基本教育」及「擴大高中職及五專免試入學實施方案」等政策之規劃與實施，已組成研修小組，積極進行「國民小學及國民中學學生成績評量準則」之檢討與修正。其中，業將成績及格標準、畢業證書發放之條件納入討論，以求訂定國中小成績及格以及領取畢業證書之全國統一標準。
- 2、教育部已於 2011 年 10 月 27 日發布「國民小學及國民中學補救教學實施方案」，方案中業將制定國中小國語文、英語、數學各年級工具學科之補救教學基本學習內容，以及依據補救教學基本學習內容建置檢核評量系統，納為實施策略，以確保學生之基本學力。
- 3、2011 學年度入學國一新生，只要經補救教學評量系統篩選，確定為學習低成就學生，不限其身分別，均可由學校為其開辦補救教學課程。教育部並將逐年擴大受輔對象，以扶助每一位學習低成就學生為目標。
- 4、內政部之檢討改善情形，監察院持續追蹤中。

¹¹¹ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800261）。

七、泰緬孤軍後裔在臺居留就學之管理涉有失當

(一) 調查緣起

據臺灣法治促進會人員陳訴：銘傳大學至泰緬地區招生，竟遭認定不符「滯臺泰國緬甸地區國軍後裔申請居留或定居許可辦法」等相關規定，造成同一戶之兄弟姐妹有認定不一之情形，實非合理，且亦有部分學生來臺就學申請居留權，卻遭主管機關刁難之情事等情。監察院認為有深入瞭解之必要，而決議推派委員調查。

(二) 調查發現與結果

有關泰緬孤軍後裔申請在臺居留、歸化國籍及定居設籍等議題，內政部在 2000 年 12 月就已研商決議在案，亦即其等居留問題早於 2007 年 1 月入出國及移民署成立前就已發生；惟該部竟怠於處置，迄至其等於 2008 年 7 月初於自由廣場發起抗議，爭取在臺居留權益，內政部（入出國及移民署）僅於同年月 15、16 兩日受理學生辦理登記及自首，除時程過於緊湊，恐有損及其他類似情形泰緬孤軍後裔同學之權益外；至該署清查分析統計自首泰緬學生滯臺態樣時，始發現隱含部分外國學生之事實，業已損及公務威信，及其他類似情形之泰緬孤軍後裔權益信賴保護。是以，內政部處理泰緬孤軍後裔申請在臺居留乙案，自 2000 年 12 月迄至 2008 年 7 月怠未處置，欠見積極，嗣後雖多次以專案處理方式解決其等居留問題，均處於被動應對，尤缺中長期經營理念與識見，允應檢討改善。

外籍學生來臺，或因經濟因素，或因學業因素，必須從事打工行為，是當前外籍生普遍現象，教育部竟有未察，對於此一情

事僅流於消極之「外國學生資料管理資訊狀態登錄」，而未有任何積極性之措施。是以，教育部對於大專院校自行海外招生外籍學生入國就學，未能善加管制與管理，滋生外籍學生入學後，以休學方式進行非法打工之實，難辭管理失當之責。

僑務委員會對於泰緬地區僑生入國就學後，對於僑生休、退學之情事，僅依靠校方通報，未採積極有效措施予以關懷與深入瞭解其就學、生活等情況，致造成僑生休退學比例過高，引致減招或停招之後果，嚴重衝擊我國僑教政策，顯有闕失。

國防部對於國軍後裔證明之發放與註銷，欠缺標準作業流程與相關規定；又該部逕為註銷原銘傳大學學生李○○君國軍後裔證明之情事，未能舉出法令依據，且國軍後裔證明僅係證明該申請人具此一身分屬真，若依「滯臺泰國緬甸地區國軍後裔申請居留或定居許可辦法」申請在臺居留，尚需具備其他要件，國防部未予深入查究，逕予註銷該證明，實有輕率偏頗之情。

另國防部及內政部允宜依據「滯留泰國緬甸越南地區前國軍官兵及其眷屬照顧要點」，妥為照護，並協助其等取得軍職證明及眷屬證明（視為國籍證明），以利其等申辦後續居留、定居我國等事宜。¹¹²

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請內政部、教育部、僑務委員會、國防部檢討改善。

(三) 相關機關改善情形與成效

1、內政部前對泰緬孤軍後裔在臺居留問題，以專案方式處

¹¹² 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800027）。

理，係鑑於部分國軍滯留泰緬地區，其後裔當年未能隨同政府來臺，有其歷史因素，其等既已入國且自稱無國籍，基於人道考量而以專案處理，非法不完備。爾後依行政院政策指示，類此案件應依既有入出國及移民法規規定辦理，不再專案許可。

- 2、內政部入出國及移民署對於泰緬孤軍後裔學生，如取得國防部依據「滯留泰國緬甸越南地區前國軍官兵及其眷屬照顧要點」核發之眷屬證明（得視同國籍證明），即可依入出國及移民法第 9 條及 10 條規定，向該機關申辦在臺居留、定居事宜。
- 3、僑務委員會於 2009 學年度起，遵奉行政院「量少質精，擇優錄取」原則，重啟緬甸招生工作，該會特針對緬甸僑生積極規劃辦理下列專案措施：入學從嚴審核；入學後生活輔導；協助籌設緬甸僑生獎助基金。
- 4、教育部於 2010 年 12 月 30 日修正公布之「外國學生來臺就學辦法」第 11 條第 3 項規定：「外國學生經入學學校以操行、學業成績不及格或因犯刑事案件經判刑確定致遭退學者，不得再依本辦法申請入學。」據此，外籍學生因非法打工被查獲者，以其操行不良，不得再以外籍學生身分申請在臺入學。
- 5、教育部近年來已更加強對學校宣導招收優秀外籍學生就讀，以避免非法打工，較 8、9 年前李○○君休學打工發生時，教育部及國內各校對外籍學生管理輔導效率及強度已明顯提高。

八、校園霸凌事件之防制與督導涉有疏漏

(一) 調查緣起

校園霸凌事件包含肢體霸凌、言語霸凌、網路霸凌、性霸凌等層出不窮，中小學生偏差行為日趨多元化且頻仍，諸如干擾教學、破壞公物、欺負同儕等，顯示校園管理教化問題日益惡化。主管機關對於學生管教事務上有無積極因應作為？監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

教育部自 2006 年「改善校園治安—倡導友善校園，啟動校園掃黑實施計畫」起即使用「霸凌」詞語概念，2007 年「學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項」第 4 點所列定義並未納入，2008 年令頒之「教育部補助推動反霸凌安全學校要點」，亦未定義霸凌。遲至 2010 年 3 月該部始邀請相關機關、團體、學校代表及學者專家召開「學生霸凌行為定義、態樣、評估標準及相關作為」研商會議，並於同年 12 月後始有霸凌事件類別，顯見該部對「霸凌」未積極重視，遲未律定霸凌定義，導致各級學校難以判斷因應及通報，自始無法掌握校園霸凌案件數據及發生情形，肇致是類案件層出不窮，殊有未當。

教育部雖自 2006 年度即認為處理校園霸凌事件需整合相關資源，然遲至 2011 年 1 月始召開跨機關聯繫會議，訂定跨機關聯繫機制及權責分工，防範校園霸凌問題，顯欠積極。且高級中等以下學校未依規定設置專任輔導教師，無法發揮輔導功能，致校園屢生霸凌事件，教育部亦有缺失。又各級政府有建立友善校

園之責，而教育部雖訂有「友善校園總體營造計畫」，卻未將各地方政府納為協力地位，亦未對霸凌事件提出對策，該部雖有統合視導之督管機制，卻未見具體成效，實有疏漏。

教育部應與各地方政府協力落實教育基本法與家庭教育法之規定，促使父母（家長或監護人）擔負責任，共同防制霸凌事件發生；亦應督促教師落實輔導管教之責，積極處理霸凌事件，並落實後送個案機制，避免造成校園不安；對於防制校園霸凌事件，除應加強宣傳外，並應健全相關配套措施，建立完善處理機制及制度，以避免類案再度發生。至於部分縣市因督學人力不足，導致霸凌防制督導工作難以落實，該部亦應協助各縣市充實督學及教育視導人員，以利霸凌防制督導工作之推行。¹¹³

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，糾正教育部。

(三) 教育部改善情形與成效

- 1、教育基本法第 8 條第 2 項於 2011 年 11 月 9 日修訂為：
「學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，國家應予保障，並使學生不受任何體罰及霸凌行為，造成身心之侵害。」從而完成霸凌入法之程序。
- 2、目前尚有臺北市、臺中市、高雄市、雲林縣、嘉義縣及屏東縣等 6 縣市轄屬部分高級中等學校輔導教師未符合法定編制，教育部將持續要求上開 6 縣市依編制聘足法定員額。

¹¹³ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990801086）。

- 3、國民教育法第 10 條修正案，明訂直轄市、縣（市）政府應置專任專業輔導人員，其所屬國民小學及國民中學校數合計 20 校以下者，置 1 人；21 校至 40 校者，置 2 人；41 校以上者以此類推。國民中小學班級數達 55 班以上者，應至少置專任專業輔導人員 1 人，全國預計可聘用 601 人。
- 4、另為配合國民教育法第 10 條修正案，明定國民小學 24 班以上應設置專任輔導教師需求之急迫性，教育部刻正研議「國民小學教師加註輔導專長專門課程科目及學分」計畫，提供各師資培育大學規劃培育國民小學教師加註輔導專長之依據，以因應未來國民小學聘用專任輔導教師之需求。

九、高職學校教師涉長期性侵多名女學生

（一）調查緣起

據陳訴人（身分保密）陳訴：國立曾文高級農工職業學校孫姓教師涉嫌長期性侵多名女學生，業經臺灣臺南地方法院重判有期徒刑 73 年，應執行 28 年；惟該校疑有長期姑息包庇其犯行，又教育部亦似未積極妥處，均涉有違失等情。監察院值日委員認為有深入瞭解之必要，而核批調查。

（二）調查發現與結果

孫姓數學教師兼任導師任職於曾文農工期間，不知自重自制，竟利用未成年學生對師長之信任，以科學無法驗證之前世因

果、消災解厄之說，使性自主意識及知識均未成熟之未成年女學生為求自己及至親得以免除災厄，而違反其等意願，對其等為猥褻、性交或拍攝裸體或性交之電子訊號。孫姓教師食髓知味，竟以此方式侵害其教導之女學生多達 9 人，更對部分學生為如此獸行達數年之久，造成被害女學生身心遭受鉅創。

林○○擔任曾文農工校長期間，未落實校園性侵害或性騷擾防治準則第 2 條、第 4 條、第 5 條規定，善盡防範之責，既未對教職員工生宣導校園性侵害或性騷擾防治教育或將相關規定公告周知，亦未定期檢視校園空間及設施之使用情形，促進校園安全，導致無法預防校園性侵害於先，學生亦不知校園性侵害申訴管道。是以，校長林○○實有重大行政管理之疏失。

校長林○○未落實師生出缺勤管理及辦公室與門禁管理，導致不肖孫姓導師利用校長林○○校務管理之長期疏失，多次於導師辦公室內性侵害不同女學生，復多次於上課時間將不同學生載至校外旅館進行性侵害，造成該等學生身心受創。又任由導師塗銷缺曠課紀錄，致受害家長無法防範或知悉學生之情況。

校長林○○於 2009 年 1 月 10 日不肖教師性侵學生案發後，明知應落實查勤，加強門禁管理，以維護學生在校安全學習環境；然經教育部於 2011 年 3 月 17 日查核，發現仍未落實相關規定；另校園性侵害或性騷擾防治準則等規定，迄未落實，一再延宕防弊機制之辦理，情節重大，不適繼續領導學校校務。

曾文農工長期未落實校園性侵害或性騷擾防治準則規定，防堵於未然，案發後又未依法辦理，顯有重大疏失。又該校處理師生勤惰管理流於形式，辦公室管理存有漏洞，門禁形同虛設，致不肖教師有機可趁，長期於校園內性侵害多名學生。且該校於

2009 年 1 月知悉後，雖經教育部要求改善，但逾 2 年仍無改善，亦有重大違失。至於該校於本案爆發後，處置不適任教師停聘、解聘之過程，依現行法令，難謂有違規定。

教育部明知 2009 年 1 月曾文農工爆發重大校園性侵害事件，但懲處失職人員未能及時，高級中等學校校長遴選聘任及任期考評辦法之規範亦有不周，致對校長考評失實，而使其連任校長，嚴重影響政府威信，顯有不當。另教育部中部辦公室對於所屬學校是否落實性別平等教育暨處理校園性侵害或性騷擾案之檢核表，檢視項目過於簡陋，無法有效督導學校確實落實法令，允應檢討改進。

教育部對於校園發生疑似性侵害或性騷擾事件應善盡主管機關之監督責任，督導所屬教育人員確實依法立即向當地直轄市、縣（市）主管機關通報。又教育部推動性侵害防治教育時，宜以本案為鑑，防範假藉發生性行為可以消災解厄之事件重演。¹¹⁴

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，糾舉校長林○○；並糾正國立曾文高級農工職業學校、教育部；另函請臺南市政府社會局（原臺南縣政府社會處）逕依權責查處。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、為協助各級學校及地方政府落實推動「性別平等教育法」及性別平等教育白皮書內涵，並瞭解國內推動性別平等教育之成效，教育部將研修現行「大專校院推動性別平

¹¹⁴ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800576）。

等教育自評及訪視檢核表」、「高級中等學校推動性別平等教育自我檢核表」、「直轄市、縣市政府推動性別平等教育自評及訪視檢核表」及「國民中小學推動性別平等教育自我檢核表」等 4 套檢核表，以作為國內各級學校及地方政府推動性別平等教育之自評架構，及未來教育部督導考核地方主管機關及所主管學校之依據，並供未來政策制訂之參考。

- 2、有關各校填報「校園性侵害或性騷擾防治準則」第 2 條：「應利用多元管道，公告周知本準則所規範之事項，並納入教職員工聘約及學生手冊等有關規定要項」之辦理情形，教育部中部辦公室業於 2011 年 9 月 5 日函請各校須將教職員工聘約及學生手冊資料一併送審，俾利檢視各校實際辦理情形。
- 3、有關假藉宗教名義進行性侵害之案例，教育部將責成「國民中小學性別平等教育議題輔導群」將「假藉宗教名義進行性侵害之防治案例宣導」列為 2012 學年度工作計畫之重點；並請國家教育研究院將其納入性別平等教育教材內容之研發，且持續於各級主管會議及教師研習活動中加強宣導，以防範假借宗教名義進行性侵害之犯行。
- 4、為辦理國立高級中等學校現職校長辦學績效考評所訂定「國立高級中等學校校長申請連任或參加他校遴選考評資料表」內，有關「校長個人基本資料表」部分，將審慎檢討修正列入現職校長任期內「重大優劣事蹟」、任期內學校發生之「重大事件」及後續影響等項目，作為教育部考評及考評委員至校訪評之參考，使校長辦學績效

之考評能夠更完整呈現。

- 5、有關「高級中等學校校長遴選聘任及任期考評辦法」無法杜絕學校教師代表及家長代表對其他遴選委員決定之影響乙節，教育部將於辦理遴選作業前，對教師代表、家長代表及人事主任召開遴選作業說明會，加強宣導學校教師代表及家長代表之角色，並於召開遴選委員會議時重申遴選委員於審議時應本專業、客觀立場為之。
- 6、據臺南市政府社會局函復監察院有關曾文農工未依法通報部分略以：臺南市政府依據原始通報紀錄及陳述人之陳述內容，認曾文農工輔導室主任梁○○為本案延遲通報之人，經審酌全部情狀，已依法懲處在案。

十、國中教師涉性騷擾及性侵害多名女學生

(一) 調查緣起

新北市 1 名曾獲師鐸獎之國民中學男教師，於 2010 年 10 月間涉嫌對該校未滿 15 歲女學生犯下妨害性自主罪；該教師雖已遭解聘、撤銷師鐸獎資格並移送法辦，惟校方於調查完成前卻核准該教師退休，疑有包庇之嫌。究相關單位在性侵害與性騷擾之通報作業程序、案件處理方式及申請退休准否等事項上有無違失？監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

新北市立中山國民中學（位於板橋區）教師宋○○因教學優異曾榮獲師鐸獎，惟自 2009 學年度擔任受害學生班級理化老

師，於該學年度下學期開始，被害學生經常至宋姓教師辦公室詢問課業問題，宋姓教師常在學校上課或下課時間撫摸學生手臂及肩頸等處，動作非常親密，甚至常把學生叫到辦公室裡，對學生身體隱私部位做出猥褻行為，被害學生覺得不舒服，曾向同學哭訴，經被害學生同班同學知悉並告知導師。

中山國中知悉本案時間為 2010 年 10 月 11 日下午 5 時由導師通報學校學務處，該校於隔(12)日進行校安通報及通報新北市家庭暴力暨性侵害防治中心。嗣經該校性別平等教育委員會組成調查小組進行調查，並於同年 12 月 9 日完成調查報告，事實認定宋姓老師趁教育之機會對包含被害人在內之班上多名女學生撫摸身體肩、頸、背、手臂等性騷擾行為，且對被害學生有親吻頭髮、頸部及撫摸身體隱私部位之猥褻行為。

惟中山國中處理教師宋○○涉嫌對女學生性騷擾及性侵害時，未依法對宋○○予以停聘並靜候調查，竟以請其請假在家、同意其侍親留職停薪、補行退休登記、函報其退休申請案等方式，協助其以退休規避懲處責任；在調查報告認定成立性侵害及性騷擾並建議給予解聘後，竟任意變更為不成立性侵害僅成立性騷擾，且決議不須送教師評審委員會審議，以規避解聘等行政懲處；嗣經新北市政府教育局請其重新審議後，該校始認定宋○○成立性侵害並予以解聘，實有違失。

又宋○○開設補習班多年，補習學生包括中山國中學生及數名教師子女，中山國中竟未發覺查處，其辦理 2009 年度遴選師鐸獎人選時，明知在校外補習之教師不具被推薦人資格，不僅未對參加遴選之宋○○為是否有消極資格之調查，而且以子女接受宋○○補習之教師擔任遴選作業承辦人及遴選委員，知情教師均

隱瞞不報，並在遴選會議及校務會議中通過宋○○為被推薦人；新北市政府對於被推薦人之消極資格亦未作任何調查，竟頒發師鐸獎給宋○○，重創師鐸獎之形象，均有違失。

另宋○○補習之事實已在中山國中 2010 年 12 月 9 日完成之調查報告中記載明確，並經新北市政府於 2011 年 2 月間調查屬實；然中山國中校長卻稱其不知有補習情事，且該校及新北市政府均迄未依法對宋○○之補習行為為任何懲處，亦有違失。

師鐸獎象徵教師最高榮譽，教育部允宜針對師鐸獎之要件及推薦過程，訂定更詳細之認定標準及審查流程，俾使師鐸獎更具發揚尊師重道及彰顯教師專業之精神。又該部允宜積極辦理性別平等教育人員之專業培訓課程，並督管各地方政府辦理學校教育人員性別平等教育專業知能在職進修，尤應考量合適參訓時間，以落實辦理成效¹¹⁵。

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，糾正新北市政府及所屬市立中山國民中學，並議處相關人員；另函請教育部檢討改進。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、有關新北市政府及新北市立中山國民中學同意宋師申請侍親、留職停薪及退休等，明顯不符教師法第 14 條、教育人員任用條例第 31 條之規定，新北市政府及中山國中均已深切檢討，確依相關法令處理教師涉嫌性騷擾及性侵害事件之停聘、懲處等程序，以維護學生安全及保障

¹¹⁵ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800071）。

學生權益。

- 2、教育部已修正「師鐸獎評選及表揚活動實施要點」，增修具教育人員任用條例第 31 條各款所定情事之一者，及於不適任教師、運動教練、軍護人員、校長或園長處理程序中者，均不得推薦參選。並於師鐸獎之評選時，分初審及決審 2 階段作業，初審階段由各級主管教育行政機關（單位）聘請專業及公正人士等相關人員組成評審小組，進行實地訪查及書面資料審查評審；決審階段則由教育部敦聘具社會聲望及相關專業人員組成遴選小組，先就書面資料進行審查，並就書面審查結果擇選入圍教師安排面談，必要時就特定受推薦人員進行實地查核。
- 3、另針對應積極辦理性別平等教育人員之專業培訓課程，並督管各地方政府辦理學校教育人員性別平等教育專業知能在職進修，教育部已將性平教育相關議題列入相關教育主管在職訓練議題，並辦理性平教育年度工作計畫。

十一、國中師生性騷擾及性侵害事件頻傳

（一）調查緣起

據人本教育文教基金會人員陳訴：新北市立鷺江國民中學（位於蘆洲區）自 2008 年起頻傳性騷擾及性侵害事件，不僅有老師觸摸學生下體或言語性騷擾，甚至有男學生對女學生性侵或摸胸；而校方似有長期隱匿、延期通報，且刻意包庇、放縱涉案師生之嫌，又其中 1 名已遭起訴之涉案教師卻仍在校執教。究相關單位在性騷擾及性侵害之通報處理程序與案件處理方式上有

無違失？監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

鷺江國中教師陳○○於 2007 至 2009 學年度先後擔任該校學務處副生活教育組長及生活教育組長期間，趁調查男學生有無攜帶違禁品或進行高關懷課程之機會，多次以突然抓摸男學生下體方式性騷擾 6 位男學生。鷺江國中校長林○○於 2007 年 8 月 1 日到任後，3 位受害學生家長自 2008 年間及 2010 年 3 月間先後到該校，向導師及學校主管反映其子遭陳○○性騷擾，該校均未依法受理案件、通報及展開調查，致使陳○○數年間多次性騷擾學生。

遲至受害學生及家長提出告訴後，鷺江國中始於 2010 年 6 月間為通報、受理案件及開始調查，而林校長事後竟推卸責任，辯稱其至 2010 年 6 月 14 日調查小組第 3 次會議始知悉云云，實有重大違失。又該校於 2010 年 9 月間修正該校之性別平等教育委員會組織章程，未依新北市政府教育局之函文及相關法規經校務會議議決通過，即送該局備查，該局竟准予備查，亦有違失，應予檢討改進。

鷺江國中教師汪○○於 2007 及 2008 學年度擔任該校學務主任，女老師甲於 2004 學年度介聘至該校擔任專任美術教師，兩人均各自有配偶，卻自 2005 年上半年開始交往。汪○○與女老師甲自 2005 年起有婚外情關係，汪○○於 2008 至 2010 年期間，利用擔任學務主任之機會，多次在上班時間及下班後，以盜用學務處所沒收保管之多位學生手機撥打騷擾電話、傳送骯髒簡訊及其他方式性騷擾女老師甲。林○○校長於 2008 年 10 月至 2009

年 5 月間 3 度受理女老師甲陳情，該校於 2009 年 5 月及 6 月間、2010 年 5 月間受理女老師甲申訴，均未採取任何糾正及補救措施，該校 2 次函復不受理申訴案，逾一年後始對盜用手机行為給予記過 1 次之過輕懲處，對性騷擾迄今未作任何懲處，致使女老師甲遭受 2 度傷害，又該校遲至 2011 年 5 月間才對婚外情行為給予各記一大過之懲處，實有重大違失。

女老師甲於 2010 年 6 月 10 日不服學校之處理而向新北市政府勞工局及教師申訴評議委員會提出申訴，勞工局卻將案件移請教育局處理，申評會將案件退回社會局，社會局再將案件移請教育局處理。案件迄今已逾 1 年，新北市政府仍未作出任何處理，造成女老師甲求助無門，有損政府公信力，亦有嚴重怠失。

鷺江國中女學生於 2010 年 10 月 26 日向輔導教師陳訴其遭男同學強制摸胸，林校長當日知悉後，竟表示不須啟動性平機制，請個案決定是否啟動性平或私下處理，嗣經學生於 10 月 29 日向學校申請調查後，學校始於同日通報教育部，11 月 3 日通報新北市家庭暴力暨性侵害防治中心，已違反 24 小時通報之法律規定。上開強制摸胸行為構成強制猥褻，該校性平會卻決定僅成立性騷擾，企圖將性侵害事件淡化為性騷擾事件；嗣後林校長又以當事人已經和解為由，允許學務主任逕將性平會建議之 1 大過懲處改成 2 小過，均有嚴重違失。

鷺江國中性騷擾案之涉案教師汪○○、陳○○均曾任該校學務主任及學務處生活教育組長，然學務處負責學校性別平等教育委員會之行政業務，生活教育組負責學生生活常規管理，其行政主管人選尤應審慎任用。鷺江國中於上開人事任用，顯有不當，應予檢討改進。

性騷擾防治法、性別工作平等法、性別平等教育法對於性騷擾及性侵害事件所規定之定義、防治措施及義務、申訴及再申訴程序、中央及地方主管機關、罰則等均不相同，造成法律適用上之複雜與困難，不僅當事人不知應依何法律向何機關或機構申訴及再申訴，就連地方政府之社政、教育及勞政單位有時亦誤用法律或彼此推案。內政部、教育部及勞工委員會應盡早提出整合三法之修法計畫，並統一地方政府之收案窗口，以改進目前法規混亂、多頭馬車、浪費資源、無所適從等缺失。¹¹⁶

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，糾正新北市立鷺江國民中學及新北市政府，並函請議處相關人員；彈劾鷺江國民中學校長林○○、教師汪○○及陳○○；函請內政部、教育部及行政院勞工委員會檢討改進。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、新北市立鷺江國民中學業於 2011 年 9 月 21 日訂定學校性別平等教育實施規定，及 2011 學年度性別平等教育工作計畫。
- 2、新北市政府將加強各局處間之橫向溝通與業務交流，並進行適法處理；檢討改進教育人員職場性騷擾之外部申訴救濟處理機制；依行政院勞工委員會編製之「地方政府受理性別工作平等申訴處理標準化作業流程手冊」辦理性騷擾調查程序，確保性騷擾調查程序符合標準作業流程；落實性騷擾防治措施、申訴及懲戒辦法之宣導；

¹¹⁶ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800094）。

- 針對違法之機關、學校及事業單位強制參與教育訓練；加強防治職場性騷擾專業人員教育訓練。
- 3、內政部將儘速就性騷擾防治三法所規定之定義、防治措施及義務、申訴及再申訴程序、中央及地方主管機關、罰則及統一地方政府之收案窗口等議題召開會議研商，並將結論函送監察院。
 - 4、教育部除以函示指導學校，於依據性騷擾防治法第 7 條及性別工作平等法第 13 條訂定性騷擾防治措施時，增列「得委託學校所設性別平等教育委員會分別依性別工作平等法或性騷擾防治法相關規定調查處理」之規定，並於 2012 年度加強辦理學校人員之法令宣導及教育訓練。
 - 5、勞工委員會研議修正「工作場所性騷擾防治措施申訴及懲戒辦法訂定準則」，期達成相關用語及調查期限規定一致化。

參、評析與建議

所謂「教育權」，又稱「受教育權」或「受教權」，意指人人皆有受教育的權利，或「人民對於國家在教育上所得享有之權利」，亦可謂為「教育上之受益權」¹¹⁷。在人權領域中，教育權之所以重要，而且受到普遍重視，乃因教育是行使和保護其他各項人權的前提或必要手段；教育能為確保健康、自由、安全、經濟利益和參與社會及政治生活打好基礎；只要受教育的權利得到保障，人們就能更好地獲得和享受其他各種權利。因此，《聯合

¹¹⁷ 管歐，**憲法新論**（臺北：五南圖書出版公司，2003 年），頁 125。

國人權事務》網於「人權議題－教育權」專欄中強調：教育應當從道義和法律上得到有力的保障，各國政府有義務確保國民受教育的權利，並落實到本國的立法上，使本國人民有法可依。¹¹⁸本章所述為有關教育權之案例，共 11 案，茲依序評析，並提出建議如下：

本章第 1 案為近年來由於教育機會不斷擴增，及為提升教學環境，政府教育經費支出不斷增加，但因財政收入增幅趨緩，教育經費支出亦受排擠效應影響。因此，在有限資源下，如何兼顧公平受教機會並將資源有效分配於各級教育，乃成為當前教育資源分配與運用的重要課題，主管機關允應檢討改進。就此，教育部除將更善加運用既有資源外，仍將視各項教育推展所需，擬訂專案計畫，以促進教育經費之成長；此外，亦將透過特別預算額外挹注教育經費，俾提升教育品質。另教育部也已分別就幼兒免學費教育、12 年國民教育、不同類型大學院校之發展、原住民學生及新住民子女教育問題等研擬改進措施，監察院將持續追蹤其落實執行情形及成效。

本章第 2 案為國民小學師資原由師範院校專業培養，惟自 1994 年師資培育法（原名稱為：師範教育法）公布施行後，凡大學院校畢業生修滿教育學分，即可參加教師資格檢定任教，致衍生師資培育供多於需之失衡問題，引發教育資源浪費之批評；又近年來因校園問題叢生，如校園霸凌、體罰、管教不當、性侵害或性騷擾事件頻傳，亦引發各界對該等教育亂象與師資培育新

¹¹⁸ 「教育權」，2011 年 12 月 16 日下載，〈聯合國人權事務〉，
<http://www.un.org/chinese/hr/issue/education.htm>。

制是否有關之疑慮。就此，教育部刻正研議逐年提高國小教師員額編制方案，規劃以新進教師為優先聘任，以緩解儲備教師過多及超額教師問題；又該部除將持續督導各校落實開設相關課程，務使師資生具足教學所需知能，並已著手研修中小學師資職前教育專業課程，以因應時代變遷且回應社會發展需求；另該部將積極持續推動「精緻師資培育素質方案」及「優質教師專業發展方案」等 29 項重要措施。希均能落實執行，有效改進國小師資培育之相關問題。

本章第 3 案為桃園縣復興鄉 5 所國民小學未設置「專任」校長，採取鄰近學校校長「兼任」方式辦理，明顯違反國民教育法第 9 條第 1 項校長應為「專任」之規定，且漠視學童之受教權。經監察院調查後，其中 4 所國小，即光華國小、義盛國小、巴峻國小、奎輝國小，桃園縣政府已依國民教育法之規定，於 2011 學年度遴派專任校長；另關於高坡國小之未來發展，該府將依原住民族教育法第 8 條規定，研擬「桃園縣復興鄉高坡國小未來發展計畫」，於辦理部落說明會及意願問卷調查表後，召開相關會議作成決議，據以執行。監察院將持續追蹤其辦理情形及結果，以落實保障該校學生之受教權。

本章第 4 案為臺北市政府未能體察北北基 2011 學年度高中職聯測考生母群體已與往年全國基測不同，申請入學門檻需做妥適調整，提醒招生學校預為因應，致造成聯合申請入學發生部分考生「高分低就」之現象，引起考生、家長及各界質疑考試之公平性；且未能及時做妥適因應，迨造成民情輿論壓力變大後，才被迫採取補救措施，創我國升學史上近 3 千名考生改分發之首例，不僅傷害我國升學考試之公信力，且對所謂「低就」之學校

造成傷害。為避免類此情事再度發生，北北基三市政府已針對此項缺失，邀請相關學校及作業單位召開檢討會議，研擬具體妥適改善措施，以作為 2012 學年度聯合申請入學之參據；另為因應 2012 年基北區學生將參加全國基測，臺北市政府教育局也已加強多元入學宣導工作，並適時、適度公開相關參考數據及資訊，同時督導各國中落實辦理親師生升學制度說明及學生適性輔導工作。顯見，監察院對本案之調查，已具成效。

本章第 5 案為原住民族學生常因經濟、社會等因素，未能接受高等教育，導致其就業競爭力不足、失業率偏高。究造成原住民族學生無法專心向學之原因為何，以及如何建立「立足點」之公平基礎，以落實原住民族之教育權等議題，乃引起社會各界高度關注。在我國整體教育水準不斷提升之際，對於教育條件相對處於弱勢的原住民族學生，主管機關允宜透過積極的差別待遇，提供特別的補償措施及助學措施，以確保原住民族學生接受教育機會之均等；又原住民族學生在國中小及高中教育階段學習成就表現，低於非原住民族學生的平均學習成就表現，以及原住民族學生就讀各教育階段人數雖逐年增加，所占比率(2%~3%)也逐年微幅成長，惟高等教育階段人數及所占比率(僅 1.33%)仍相對較低，究其原因為何，主管機關允應詳加探討並謀求改進。監察院將持續追蹤主管機關有關本案之檢討改進情形，以維護原住民族學生之教育權。

本章第 6 案為 2010 學年度全國國中及國小學生共計 2,439,258 人，據估算其中有關「閱讀」、「數學」、「科學」各科需要進行補救教學的學生人數，分別為 980,582 人、690,310 人、785,441 人。上開學生基礎能力的提昇，當是國家目前最重要的

教育議題之一。針對這些學習成效落後的國中小學生，主管機關允應正視是類學生之學習問題，積極探討其所以造成學習成效落後之原因，並積極研採妥適的補救教學措施，俾維護是類學生之受教權益。就此，教育部已於 2011 年 10 月發布「國民小學及國民中學補救教學實施方案」，方案中業將制定國中小國語文、英語、數學各年級工具學科之補救教學基本學習內容，以及依據補救教學基本學習內容建置檢核評量系統，納為實施策略，以確保學生之基本學力。監察院將持續追蹤該「方案」落實執行情形與成效，以維護學習低成就學生之受教權益。

本章第 7 案為滯留泰國、緬甸地區國軍後裔在臺居留、就學之管理涉有失當之問題。經查，國防部對於滯留泰緬地區國軍後裔證明之發放與註銷，欠缺標準作業流程；又該部未予深入查究，逕為註銷原銘傳大學學生李○○君之滯留泰緬地區國軍後裔證明，實有輕率偏頗之失。又僑務委員會對於泰緬地區僑生入國就學後，既未深入瞭解其就學及生活等情況，亦未採取積極有效措施予以關懷與照顧，致造成僑生休、退學比例過高，嚴重衝擊我國僑教政策。相關機關允應依據「滯留泰國緬甸越南地區前國軍官兵及其眷屬照顧要點」之規定，給予適當之照顧，並協助其等取得軍職證明及眷屬證明（視為國籍證明），以利其等申辦在臺停留、居留、定居，及就學等事宜。

本章第 8 案為校園霸凌事件，包含肢體霸凌、言語霸凌、網路霸凌、性霸凌等層出不窮，顯示校園管理教化問題日益惡化，主管機關對於學生管教事務有無積極因應作為，乃引起各界關注與批評。經查，教育部雖自 2006 年度即認為處理校園霸凌事件需整合相關資源，然遲至 2011 年 1 月始召開跨機關聯繫會議，

訂定跨機關聯繫機制及權責分工，防範校園霸凌問題，顯欠積極。又各級政府有建立友善校園之責，而教育部雖訂有「友善校園總體營造計畫」，卻未將各地方政府納為協力地位，亦未對霸凌事件提出對策，該部雖有統合視導之督管機制，卻未見具體成效。教育部允應與各地方政府協力落實教育基本法與家庭教育法之規定，促使父母（家長或監護人）擔負責任，共同防制霸凌事件發生；亦應督促教師落實輔導管教之責，積極處理霸凌事件，並落實後送個案機制，避免造成校園不安；對於防制校園霸凌事件，除應加強宣傳外，並應健全相關配套措施，建立完善處理機制及制度。

本章第 9 至 11 案均為校園性騷擾及性侵害案件。其中第 9 案為國立曾文高級農工職業學校一名數學教師兼任班級導師，不知自重自制，竟以前世因果、消災解厄之說，長期性侵其教導之多名女學生；第 10 案為新北市立中山國民中學（位於板橋區）一名曾獲師鐸獎之理化老師，性騷擾及性侵害其任教班級多名女學生；第 11 案為新北市立鷺江國民中學（位於蘆洲區），不僅發生男學生性騷擾及性侵害女學生事件，亦發生曾任該校學務主任及學務處生活教育組長二名男教師分別性騷擾一名女性美術教師及多名男學生。教育部對於校園發生性侵害或性騷擾事件應善盡主管機關之監督責任，督導各級學校及所屬教育人員確實依「校園性侵害或性騷擾防治準則」之規定，積極推動校園性侵害、性騷擾及性霸凌防治教育及宣導活動，並落實辦理上開「防治準則」所規定之相關措施，以提升教職員工生尊重他人與自己的性自主或身體自主之知能，有效防治校園性侵害、性騷擾及性霸凌事件之發生，維護學生的身體自主權、人格發展權及受教育權。

第六章 環境資源

壹、概念與法制

人類是環境的產物，也是環境的塑造者；環境提供人們生計之憑藉，並提供人們知識、道德、精神及社會等各方面成長的機會。在地球上，於人類長久曲折的演進過程中，經由科學與技術的快速累積，現今人們已經達到擁有以各種方法及龐大規模改變其環境之能力的階段。人類的環境，無論是自然的或人為的，對人們之福祉及基本人權，甚至包括生存權的享有，都是無比重要的。因此，人類環境的保護和改善，已成為影響全人類福祉和經濟發展的重要議題，也為全世界人類所迫切期待，和全世界各國政府的共同責任。¹¹⁹

所謂「環境人權」，又稱「環境權」，是現代人權理論新興的概念，意指人民享有在健康、安全和舒適的環境中生活與工作的權利，而乾淨與健康的環境乃為該權利實現之基礎。由於環境是具有公共性的「公共財」，因此，環境權乃為人民所「共有」與「共享」，當個人的生命、財產受到環境污染損害時，有依法請求補償救濟之權利，或可稱之為環境訴訟之權利。此外，環境權還具有以下若干重要特性：環境權超越國境限制，屬於全體人類的共同權利；環境的享有者，不僅是現在生存的人民，同時也包括未來的人民；環境權是一種必須靠公權力大量介入才能維護與保障的權利；環境權的維護是事先預防重於事後補救；環境權

¹¹⁹ 參考：「人類環境宣言」（1972年），陳隆志主編，**國際人權法：文獻選集與解說**（臺北：前衛出版社，2006年），頁348。

在享有時，必須同時相對地承擔保護環境的義務。¹²⁰

「環境人權」的想法，最早可追溯到 1948 年聯合國大會通過的「世界人權宣言」第 3 條的揭示：「人人有權享有生命、自由和人身安全。」蓋為確保人民之生命及人身安全，不僅人民有權利要求最適合居住與成長的健康環境，國家亦有義務做好環境規劃、保護與防制工作。至 1966 年聯合國大會通過的「經濟社會文化權利國際公約」第 25 條將「所有民族充分與自由享受及利用其天然財富與資源」定位為不得損害的「天賦權利」。第 12 條更規定：本公約締約國確認，人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康，為充分實現此種權利，必須於「改良環境及工業衛生之所有方面」，採取「必要之措施」。

1970 年，國際社會科學評議會發表「東京宣言」，揭櫫「享受環境、維護自然資源之權利」為基本人權之一。兩年後，即 1972 年，聯合國人類環境會議於瑞典首都斯德哥爾摩（Stockholm）召開，會後發表包括 7 點聲明和 26 項原則的「人類環境宣言」；在該宣言的第 1 項及第 2 項原則中揭示如下重要理念：人類擁有自由、平等與足夠生活條件之基本權利，其所處環境之品質必須容許生活之尊嚴與福祉；人們也有為自身及後世子孫而保護、改善其環境之莊嚴責任；為了我們自身及後世子孫之利益，地球上之自然資源，包括空氣、水、土地、動植物，以及尤其是自然生態系統的代表性範例，必須透過詳細的規劃和經

¹²⁰ 參考：「環境權內涵與定義」，2011 年 11 月 9 日下載，〈臺灣地區環境人權指標資訊系統〉，http://ehr.niu.edu.tw/disPageBox/EHRct.aspx?ddsPageID=EHRKNOW_C&。

營來加以保護。¹²¹

關於環境及生態方面，早在 1992 年 5 月通過的我國憲法增修條文第 18 條第 2 項中，就有如下重要的原則性規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」在我國制憲史上，這是環保首次入憲，增修條文後雖經多次修改，但這項規定均維持不變(2005 年 6 月修正的現行條文為第 10 條第 2 項)，整個條文都是對憲法本文第 13 章「基本國策」的補充規定，相當於國家目的條款。¹²²

另我國於 2002 年 12 月公布施行的「環境基本法」，以「提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展」為立法宗旨。內文包含國民、事業及各級政府應負之義務與責任、環境保護理念之建立、環境規劃與保護、防制與救濟，以及輔導、監督與獎懲等。其中以如下的規定最為重要：「基於國家長期利益，經濟、科技及社會發展均應兼顧環境保護。但經濟、科技及社會發展對環境有嚴重不良影響或有危害之虞者，應環境保護優先。」(第 3 條)「各級政府施政應納入環境保護優先、永續發展理念，並應發展相關科學及技術，建立環境生命週期管理及綠色消費型態之經濟效率系統，以處理環境相關問題。」(第 8 條)

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2011 年調查完成之案件中，涉

¹²¹ 詳見：「人類環境宣言」，陳隆志主編，**國際人權法：文獻選集與解說**（臺北：前衛出版社，2006 年），頁 348。

¹²² 吳庚，**憲法的解釋與適用**，修訂版（臺北：三民書局，2003 年），頁 308。

及環境資源者計 28 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 8 案，將其調查緣起、調查發現與結果，及相關機關改善情形與成效，分述於次。

一、雲彰地區地層下陷防治工作有待檢討改進

(一) 調查緣起

為加強防治彰化、雲林地區地層下陷，行政院於 2005 年、2006 年先後核定「雲林彰化地區地層下陷防治計畫」、「雲林縣境高鐵沿線 3 公里寬範圍內公有合法水井封移實施計畫」及「彰化縣大城鄉公有合法水井封停實施計畫」等 3 項計畫，究其實施情形如何？監察院認為有深入瞭解之必要，而決議推派委員調查。

(二) 調查發現與結果

臺灣地區因持續超抽地下水而引發地下水鹽化、地層下陷、長期淹水及國土流失等問題，嚴重影響國土及水資源之永續利用。經濟部及行政院農業委員會為有效遏止地層因超抽地下水而持續下陷，並思復育利用地層下陷區之國土資源，共同會商研提「地層下陷防治執行方案」，於 1995 年 11 月經行政院核定實施。為持續推動地層下陷防治工作，行政院於 2003 年 4 月再度核定「第二期地層下陷防治執行方案」，實施地區包括宜蘭、雲林、彰化、嘉義、臺南、高雄、屏東等縣外，並增列地下水位急遽下降之桃園縣。



監察委員於 2011 年 1 月 26 日為雲彰地區地層下陷案赴現場履勘

由於政府財政短絀，行政院於核定第二期方案時特別指示，可選取 2 或 3 個縣市為由中央統籌辦理之地層下陷治理區，相關部會乃於第二期方案之執行原則下，擬訂研提「雲林彰化地區地層下陷防治計畫」，並於 2005 年 6 月經行政院核定實施，專案型工作則由各主辦機關依工作特性及實際需要規劃實施期程，其中包括「雲林縣境高鐵沿線 3 公里寬範圍內公有合法水井封移實施計畫」及「彰化縣大城鄉公有合法水井封停實施計畫」。

地層下陷為一不可逆過程，防治作為稍有鬆懈便前功盡棄，經濟部水利署辦理「地層下陷防治執行方案」（1996~2000 年）及「第二期地層下陷防治執行方案」（2001~2008 年）初具成效，應值肯認，惟其後續「雲林彰化地區地層下陷防治計畫」等相關

專案工作成效未如預期，該署仍應本於職責，積極改善。

經濟部水利署辦理「第二期地層下陷防治執行方案」及「雲林彰化地區地層下陷防治計畫」等相關專案工作，仍面臨許多癥結問題，其中不乏事涉他管業務或需地方政府配合始能竟全功之處，亟待中央及地方正視檢討改進。行政院允應督促各級政府通力合作、配合改善，始能克盡其功；而經濟部水利署居中央水資源調查、開發、利用、保育、經營管理及統籌調配主管機關地位，應積極與各級政府主管單位合作，本於職責詳加計畫，以謀解決。¹²³

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請經濟部水利署檢討改進；並函請行政院督促所屬檢討改進。

(三) 經濟部水利署改善情形與成效

- 1、經濟部水利署刻正積極推動湖山水庫，俟 2014 年完工蓄水後，雲林地區之生活用水即可完全由湖山水庫與集集攔河堰聯合調度供應，預計於 2015 年底可分別增加供應自來水予彰化地區 4 萬噸/日(1,460 萬噸/年)、雲林地區 32 萬噸/日(11,680 萬噸/年)、嘉義地區 4 萬噸/日(1,460 萬噸/年)，屆時雲林地區自來水公司地下水井即可配合停抽。
- 2、另關於彰化地區公共用水需求部分，經濟部水利署亦正推動烏溪烏嘴潭人工湖可行性規劃，預計推動期程為 2012-2021 年，完成後供水量估計可達 30 萬噸/日，除供

¹²³ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800823）。

應南投地區自來水約 4 萬噸/日(1,460 萬噸/年)外，另可增供彰化地區自來水 26 萬噸/日(9,490 萬噸/年)，屆時彰化地區自來水公司大部分地下水井即可配合停抽。

二、廢棄工廠潛藏之土壤及地下水污染問題嚴重

(一) 調查緣起

行政院環境保護署於 2009 年調查全台 50 家鋼鐵、電鍍等廢棄工廠之污染情形，經發現有 28 處廢棄工廠場址之土壤及地下水遭重金屬嚴重污染，影響居民用水、養殖及農作物食用安全等情。監察院認為有深入瞭解之必要，而決議輪派委員調查。

(二) 調查發現與結果

我國廢棄工廠潛藏之土壤及地下水污染問題，迄今依然甚為嚴重，且與民眾健康及生活環境品質息息相關，實不容忽視。行政院環境保護署允應加速辦理國內廢棄工廠環境污染通案普查，以環境健康風險評估為基礎，研訂整體廢棄工廠污染管制策略，以降低潛在危害之風險，保障國土資源永續利用；並應落實環境風險資訊即時公開，強化污染土地交易警示機制，避免民眾於不知情之情況下承購該土地，致其權益受損。

土壤及地下水污染整治法第 9 條規範之事業用地土壤品質揭露管制與工廠管理輔導法所揭之工廠停、歇業管理，顯未妥為銜接，尚難落實管制，實有未當。環境保護署、經濟部工業局允應檢討事業停歇業環境清理責任管制，強化橫向法令之連結，並予法制化，以提升企業環保責任，落實關廠環境清理，並促事業

加強自主預防管理，實現經濟發展與環境保護平衡兼顧。另環境保護署宜整體考量於不影響民眾及環境安全，兼顧我國國情特性下，研議策定土壤污染管制標準分類分級管理制度，並以先進國家污染土地管理為鑑，強化污染整治與土地再利用用途之聯結，以促污染土地加速改善及有效利用。

又現行地下水污染之預防管制，猶有偏狹化之不足，環境保護署允應整體檢討地下水污染行為之預防和監控，並將先期調查常見污染化學物質列為管制之重點，研謀高污染潛勢事業有效管制及查處措施，確保地下水安全及環境資源品質。另為防範工廠停、歇業或關廠階段，事業廢棄物不當清理情事，該署允應加強事業平時運作稽查，建立停、歇業與關廠之廢棄物清理完竣稽核機制，以促其妥善處理廢棄物；並落實工廠關廠後廠址管理宣導，明示應盡之注意事項及污染預防措施，以免廠址閒置或等待土地交易期間，淪為不法事業之非法棄置場址。¹²⁴

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，送請行政院環境保護署加強辦理及參考辦理；並送請行政院督促所屬檢討改進。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、案內 28 處廢棄工廠土壤及地下水污染場址，計有 2 處已公告整治場址、6 處公告控制場址、1 處公告控制場址程序中、11 處依土壤及地下水污染整治法第 7 條第 5 項採取應變必要措施、8 處改善完成。

¹²⁴ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800639）。

- 2、為促使企業自主檢查與污染防治，行政院環境保護署已完成研訂「工廠關廠前自主檢查宣導手冊」，提醒企業平時應著重源頭強化管理、落實運作防護、確實防堵改善土壤污染等，以確保關廠前之廠區土壤品質。
- 3、行政院環境保護署及經濟部工業局已協議加強工廠歇業之管控及強化橫向法令連結，由經濟部工業局研議針對工廠管理輔導法第 15 條採擴充解釋方式，將土壤及地下水污染整治法第 9 條所應提出之土壤污染評估調查及檢測資料列為工廠登記與變更登記之必要條件之一。有關工廠歇業部分，仍將以行政指導方式加強勸導；長期而言，經濟部工業局擬研提修正工廠管理輔導法第 20 條有關工廠歇業之規定，因該法甫於 2010 年 6 月間修訂通過，擬併同其他議題，預定於 2012 年度辦理修法。

三、廢鋁渣與鋁集塵灰非法堆(棄)置事件一再發生

(一) 調查緣起

全國廢鋁渣與鋁集塵灰清理管制現況及短中長期處理策略如何？高雄市（原高雄縣）不法集團租用廠房堆（棄）置廢鋁渣與鋁集塵灰案後續查處及清理情形如何？〔其中，高雄市鳥松區（原高雄縣鳥松鄉）中正路○○號廠房遭堆置大量廢鋁渣乙案，前經監察院於 2009 年 2 月決議糾正在案。〕相關主管機關究有無怠失？監察委員認為有繼續深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

廢鋁渣與鋁集塵灰主要產源為鋁鑄造業與鍊鋁業等鋁基本工業，據行政院環境保護署的統計，2009 年度列管廢鋁渣與鋁集塵灰產源事業共有 85 廠家，廢鋁渣與鋁集塵灰年平均產出量分別為 10,000 公噸及 2,600 公噸，前者主要係以掩埋方式處理；後者則以掩埋、固化及廠內再利用為主。此類廢棄物因含氮化鋁，經環境水解後，會釋放刺激性惡臭氣體－氨氣。



監察委員於 2010 年 10 月 15 日為廢鋁渣非法棄置案赴高雄鳥松履勘

又據內政部警政署環境保護警察隊的「報告書」指出，2008 年度高雄市（原高雄縣）不法集團租用廠房堆（棄）置廢鋁渣與鋁集塵灰案之原由為臺南市（原臺南縣）、高雄市（原高雄縣）及屏東縣轄內相關事業，為圖謀私利及節省清理廢棄物成本，未

依據廢棄物清理計畫書內容，委由無照營業犯罪集團違法清理所致；其涉不法清理之委託事業計有 22 廠家，其中 14 家為列管事業，餘 8 家為非列管事業（含違章工廠）。另據環境保護署的簡報資料指出，2006 年至 2010 年間，查獲 7 件廢鋁渣與鋁集塵灰非法清理案，高雄市（原高雄縣）不法集團租用廠房非法棄置所涉 6 處場址，現場堆置量約 1 萬 3,056 公噸。

國內廢鋁渣與鋁集塵灰處理，因全國不可燃事業廢棄物掩埋需求過量，整體供需失衡，致處理排擠效應與高費用化日趨嚴重，形成依法處理障礙；環境保護署怠未妥適處理國內不可燃事業廢棄物處理容量不足窘象，建立多元暢化去化管道，終至不法情事迭生，影響環境品質，自難辭咎責。該署亟應正視國內不可燃事業廢棄物處理容量不足問題，從速籌謀永續發展策略，廣拓廢棄物去化多元途徑，暢化處理管道，加強源頭管理與流向追蹤、稽查管制，以遏阻不法棄置情事。

環境保護署建立之事業廢棄物申報管制系統，未盡嚴密，對於事業與清除處理業者集體舞弊造假、申報不實情形，尚乏主動覈實勾稽機制，對現行非列管事業之廢棄物產出、清理管制，又不切實際，顯有闕漏，致廢鋁渣與鋁集塵灰非法處理事件一再發生，危及民眾生命財產安全，亦難辭監督管理不周之責。

高雄市（原高雄縣）政府環境保護局迄未妥善處理轄境內廢鋁渣非法堆（棄）置廠房清理改善，致生民怨非議，行政效率顯有不彰。環境保護署、高雄市（原高雄縣）政府允應主動積極協助，並切實查處所涉不法獲利行為責任者，以杜僥倖；又環境保護署宜就非法棄置清理時程長期延宕者，研議建立可行之代履行機制，針對已進入司法程序者，檢討策定具體因應策略，以提升

清理時效，維護環境品質。

另環境保護署針對非法堆棄（置）廢鋁渣之改善清理，迄未能研訂具體有效可行措施，務實改進，徒稱事業個案再利用已積極推行，可大幅有效去化等語，顯有失真，亦緩不濟急，難謂允當。又經濟部工業局允應加強輔導產源事業廢棄物源頭減量，協助妥善清理，並持續推動廢鋁渣及鋁集塵灰再利用媒合機制，消弭事業違法清理動機；復就廢鋁渣個案再利用未達允收標準之退運管控，宜與環境保護署加強橫向聯繫與稽核，避免非法棄置情形發生。

行政院允宜正視國內廢鋁渣與鋁集塵灰廢棄物最終處置去處不足及非法棄置情事迭生等情，通盤檢討籌謀方策，並強化跨部會協調合作機制，落實源頭管理、暢化處理及再利用管道，以防杜非法棄置情事反覆發生。又環境保護署宜統籌加強事業廢棄物跨縣市非法棄置查處，建立地方政府合作機制，強化前置作業聯繫契機；復應切實督導各級環保機關加強事業稽查能力，並宜具體明定稽查作業規範，以利各機關作業遵循，且對於勾稽異常之事業，經勸導改善仍間有異常者，宜有適當處置措施，俾有效嚇阻違法，以防事業投機行險。¹²⁵

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院環境保護署、高雄市（原高雄縣）政府環境保護局；函請高雄市（原高雄縣）政府研議辦理；函請經濟部工業局加強辦理；函請行政院審酌並督促所屬檢討改進。

¹²⁵ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800394）。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、高雄市政府環境保護局針對烏松、仁武、燕巢、永安及大社等 5 處場址非法堆置之廢鉛渣，已代為清除完竣，清理總量為 8,665.92 公噸（428 車次，7,392 包），並依法向污染行為人及相關責任業者求償代履行費用約新台幣 1 億 2,800 萬元。
- 2、行政院環境保護署已制訂「地方環保機關辦理事業廢棄物勾稽稽查工作計畫」，要求各地方環保主管機關強化自主勾稽及深入稽查管制，以遏止類似跨區非法棄置情事再度發生。另該署已協調 3 家處理業者設廠，處理容量達 403,008 公噸/年，可解決後續清理問題。
- 3、針對國內掩埋處理設施容量不足問題，環保署將不定期邀集經濟部、內政部及交通部，就與掩埋容量有關之廢棄物再利用率提升與管理、掩埋場設置、以廢棄物填海造島等議題，進行跨部會協商，以推動具體解決政策或措施。
- 4、關於加強再利用管道部分，經濟部工業局已成立工業廢棄物再利用媒合系統，長期目標則為持續提升再利用技術及產業間供需媒合，減少掩埋處置。

四、畜牧場豬隻排洩物污染環境引發爭議

(一) 調查緣起

據陳訴人(身分保密)陳訴：坐落雲林縣褒忠鄉龍岩村之「信益畜牧場」，似未依規定設置化糞池，導致豬隻之排洩物污染環

境，嚴重影響鄰近住戶生活品質；雲林縣政府、行政院環境保護署等疑未妥適處理，涉有違失等情。監察院值日委員認為有深入瞭解之必要，而核批輪派調查。

(二) 調查發現與結果

信益畜牧場坐落地點為褒忠鄉三湖段六九之一、六九之二、六九之三、七0等地號，其中六九之一地號土地編定為特定農業區甲種建築用地（320平方公尺），業經土地所有權人同意使用，其餘土地為特定農業區農牧用地，均屬信益畜牧場負責人所有。

信益畜牧場雖位於合法土地上從事畜牧經營，惟近來或因土地重劃或社會發展等因素，致使畜牧場周圍出現住宅或社區情形。由於畜牧場設置營運將衍生蚊蠅、異（臭）味、畜糞尿等環境衛生及污染防治問題，如未妥適處理，恐將對鄰近地區民眾生活環境造成不良影響，以及畜牧場與緊鄰住家之公害爭議問題。不管中央主管機關或地方政府，站在服務民眾的立場，應該一起努力協助解決影響居民生活環境所衍生之問題。

信益畜牧場申辦畜牧場登記程序，雖屬適法，惟該場未依規定辦理登記證變更，雲林縣政府允應查明妥處。另「非都市土地使用管制規則」附表一甲、乙、丙建築用地之住宅與畜牧設施容許使用均有重疊，惟無距離限制之規定，致生爭議，內政部、行政院農業委員會允宜研商相關法令檢討修訂之必要。

又雲林縣政府允應再予查明信益畜牧場建築執照申領情形，依法妥處，並通案清查縣轄舊有畜牧場依農業發展條例規定，應補領建築執照之申領情形，以符法制。復該府允應持續輔導信益畜牧場污染防制（治）措施功能提升，加強環境衛生管理，

並從嚴稽查，以維環境品質。另對於民眾質疑稽查採樣之代表性，行政院環境保護署、雲林縣政府允宜適時偕同民眾及事業再行採樣檢測，以昭公信。¹²⁶

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，送請雲林縣政府加強辦理及查明妥處；函請內政部、行政院農業委員會研商改進；送請行政院環境保護署加強辦理。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、關於「非都市土地使用管制規則」附表一甲種、乙種及丙種建築用地之住宅與畜牧設施容許使用均有重疊，惟無距離限制規定，引致爭議部分，內政部表示：現行各種建築用地雖得容許作畜牧設施使用，惟仍應符合畜牧管理等相關法令規定，始得於上開建築用地上設置，至得否規範畜牧設施應距離社區民宅若干範圍之禁止規定，係屬目的事業主管機關業管權責，該部業於 2011 年 10 月 4 日函請農業委員會本於中央畜牧主管機關立場研議妥處。
- 2、農業委員會：考量畜牧場遷移不易及遷場成本過高，故以輔導畜牧場改善現有畜禽廢棄物處理及除臭等設施為優先改進作為，而暫未以畜牧設施容許使用劃定距離作為解決爭端之方式。有關新設立畜牧場毗鄰新建住宅距離是否宜修法納入規範乙節，將廣納多方意見，以作為未來修法之依據。

¹²⁶ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800166）。

- 3、雲林縣政府於 2011 年 9 月 29 日及 10 月 19 日會同環境保護署中區環境督察大隊聯合稽查，未查獲有異味污染情形。考量異味污染物濃度隨氣壓、風速、風向等氣象條件改變，該府及環保署稽查人員已向陳訴人說明採樣原則，並請陳述人若再聞到臭味且位處下風處時向雲林縣政府報案，將立即派員採樣。
- 4、雲林縣政府環境保護局於 2011 年 10 月 21 日及 2012 年 1 月 21 日無預警至該場排定檢測空氣中氨濃度，均符合周界排放標準值。被訴畜牧場負責人表示，預計 2012 年 7 月以後停養，現階段，雲林縣政府將持續加強該畜牧場環境稽查，以維護周遭環境品質。

五、金門地區自來水供應不足且水質不佳

(一) 調查緣起

金門地區受天候及環境限制，水資源及自來水供應嚴重不足（每日不足約 800 噸），且水質日益惡化，中央主管機關迄今仍無積極對策，解決此一重大民生問題等情。監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

金門地區現有供水設施計有湖庫 14 座，淨水場 3 座，深井 22 口，海水淡化廠 1 座，每日可供水量 2.50 萬噸/日，而需水量 2.58 萬噸/日，不足 800 噸/日。金門縣政府考量現階段水源不足 800 噸/日，加上金門地區將開放陸客自由行，及規劃建構「國

際觀光休閒島嶼」、「大學島」與「免稅島」等計畫，再加上地區湖庫原水水質不符法規標準、地下水亟需減抽保育與乾旱緊急應變能力不足等問題，金門地區未來之水資源與自來水供應等問題將會更加嚴重，據初步檢討，至 110 年成長用水需求，供水缺口將達 29,683 立方公尺/日。

又由於地表水水量不足，致地下水約佔金門地區自來水供水系統之 50%，除作為金門西半島之主要供水來源外，亦為製造金門高粱酒之主要水源；然大量抽取地下水將造成水位下降、海水入侵及水質鹽化等問題，將嚴重影響金門地區之用水和金門酒廠之產業。

為解決金門地區供水缺口與防範地下水超抽衍生之國土下陷和鹽化影響金門高粱酒用水來源及品質問題，經濟部宜儘速協助金門縣政府早日完成 2 萬立方公尺/日之海水淡化廠興建，切莫讓因水源不足問題，影響金門地區民眾生計及縣庫收益。另小金門后頭加壓站附近新建 950 CMD 海水淡化廠之興建案，多次流標，經濟部與金門縣政府宜通力合作謀求解決，並加速辦理後續任務。

金門地區既有之海水淡化廠營運效能不佳，金門縣政府欲提升該廠功能，委託經濟部水利署研提可行性評估及先期計畫書，案經行政院秘書長 2010 年 4 月 19 日核復，應再評估本工程投資之必要性及興辦方式，該府復於 2011 年 5 月 5 日將評估資料函送該署評估；而自 2011 年 6 月 13 日起，金門地區開放大陸旅客自由行，此一新措施將大幅度增加金門觀光收入，亦將提高民生用水及用電之迫切需求，宜請經濟部水利署儘速研議具體可行方案，以提升既有海水淡化廠之營運效能。

金門縣政府應加強執行地下水權管制、稽核與取締，避免超量抽取地下水，以保育珍貴之水資源，並避免國土下陷；又該府宜儘速提出節水、節能措施，制定中水回收使用計畫，並改善全島節水及回收水之措施，有效改善民生用水之整體效益；另該府應善盡保護既有水源之責，並參考彰化縣政府近期推動之放流水再利用計畫，以充分利用地表水資源，並提供民眾潔淨、安全之自來水，以維護民眾健康。

經濟部水利署既已原則同意協助金門縣政府推動營山淨水廠之興建，並全力協助爭取以公務預算辦理，該署與金門縣政府應通力合作，加速完成高級淨水處理廠之設置，以保障民眾飲用「量足質優」自來水之基本權益。又該署既已允諾協助金門縣政府爭取特別預算，辦理金城污水廠放流水再利用，而該府亦承諾儘快修正計畫書陳報水利署爭取補助，則該署與縣府應通力合作，加速實現放流水再利用計畫，以減輕對地下水之依賴。¹²⁷

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請行政院轉飭所屬處理。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、經濟部水利署與金門縣政府將興建營山高級淨水場及 2 萬噸/日海水淡化廠，而湖庫將逐年採空庫清淤方式減少底泥污染水質；另大金門海水淡化廠功能改善暨擴建第二期工程，經金門縣政府於 2011 年 5 月 5 日評估，認為有辦理之必要性；又為防止超抽地下水，該府已訂定「地

¹²⁷ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800103）。

下水水權核發上限量」、「金門縣超量抽水及擅行取水裁罰基準」、「金門縣抽用地下水收費標準及收取辦法」。

- 2、經濟部水利署已於 2011 年 6 月 15 日召開之「研商金門整體水資源開發策略」會議，決議請金門縣政府研提營山淨水場興建計畫，該署將協助爭取離島建設基金經費，推動此項計畫。

六、松山機場飛航噪音之監測與管制有待加強

(一) 調查緣起

據陳○○陳訴：臺北松山機場改飛國際航線，其噪音影響附近居民身心健康甚鉅，經向交通部民用航空局及臺北市政府環境保護局請願，並要求召開居民公聽會，該等機關均推諉處理；另該機場尚有軍民機合用跑道，跑道緩衝區空間不足，及鄰近地區禁限建管制等問題，相關主管機關涉有違失等情。監察院值日委員認為有深入瞭解之必要，而核批輪派調查。

(二) 調查發現與結果

陳訴人指摘臺北松山機場航空噪音防制費補助進度遲緩，影響居民權益甚鉅，及向民用航空局請願編列預算專款一次完成噪音防制設施補助等情，經查航空噪音防制費係於民航事業作業基金項下專款執行，惟自 1997 年起，臺北松山機場營運量大幅減少，直接影響噪音防制費收入，復噪音防制住戶補助順序，係依航空等噪音線值由高至低依序補助，目前航空噪音防制區內 69 分貝以上住戶完成補助率 75.3%，補助進度確嫌遲緩；又以航空

站營運徵收使用費撥充噪音防制補助財源機制，顯有不足，對於未獲補助實際受影響民眾之權益保障，未盡公允；民用航空局允應澈底檢討飛航噪音防制策略，妥予制定補助規劃，以維民益。另現劃定航空噪音防制區未能反應實情，致生爭議，臺北市環境保護局允應慎審航空噪音實際影響程度及長期營運飛航噪音影響範圍，檢討必要之航空噪音防制區劃設。



監察委員於 2010 年 12 月 9 日為松山機場噪音案赴現場履勘

陳訴人指摘臺北松山機場中型客機起降機場周圍噪音測值超過 100 分貝，開放國際航線後，中、大型客機起降將使噪音影響更趨惡化等情，民用航空局允應督飭臺北國際航空站持續監測航空噪音影響，加強飛航噪音管制，對於民眾疑義事項，落實資

訊公開，加強民眾溝通與資訊透明，建立互信，以杜爭議。

陳訴人指摘臺北松山機場鄰近地區禁限建管制問題，為利臺北市都市發展及回應松山機場周邊住戶與業界之期待，民用航空局曾經 3 次修訂放寬在案，如以目前松山機場日趨升高之航行量、日益增大之航機，單純基於航管及飛航安全考量，民用航空局傾向於不建議再為調整；復以跑道緩衝區空間不足部分，為使松山機場符合國際民航組織（ICAO）第 14 號附約之規範，該局刻依序辦理改善措施，相關作為應足採信。¹²⁸

本案調查意見經監察院交通及採購委員會審議後，函請交通部民用航空局、臺北市政府檢討改進。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、檢討飛航噪音防制策略部分：未來不再增加 A330 機型之航空器，並規範 A330 機型航空器盡量避免於早上 7 時以前及晚間 20 時以後起降，以保障民眾不受瞬間高噪音量之影響。
- 2、妥善制訂噪音防制費補助計畫部分：經臺北航空站「航空噪音防制費運用及協調諮詢小組」會議決議，自 2011 年度起，除依規定使用上年度徵收之經費外，並預估當年度 1 至 6 月份徵收之防制費用金額，編列於該年度工作計畫，以加速補助進度。另於 2010 年 12 月底，完成航空噪音防制區內可補助之國中小學計 42 所之航空噪音值量測排序計畫，將以優先補助普通教室為原則，再

¹²⁸ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800894）。

行補助專科教室。

- 3、落實資訊公開，加強民眾溝通與資訊透明部分：航空噪音監測數據上網公告頻率，由每季公告 1 次縮短為每月公告 1 次，並自 2011 年 4 月起開始實施；每季函送航空噪音防制區內各行政區公所相關監測數據，並請其函轉各里辦公室週知，亦自 2011 年第 1 季開始實施。
- 4、臺北市政府環境保護局業於 2011 年 7 月 1 日完成公告重新劃定臺北松山機場航空噪音防制區圖(臺北市部分)範圍及分級，並同日實施。縮減部分包含大安區 5 個行政里、信義區 18 個行政里，共計減少 23 個行政里。另維持原範圍分級之航空噪音防制區部分，因里行政區調整，新增 3 個行政里。

七、政府機關刊登廣告力挺石化業之爭議

(一) 調查緣起

據立法院田委員○○陪同綠黨發言人潘○○等陳訴：經濟部工業局等相關單位輕忽石化業影響生態環境與人民健康甚鉅，竟耗費公帑刊登廣告力挺，涉有違失。監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

經濟部於 2010 年 4 月 21 日與戰國策國際顧問股份有限公司簽訂「經濟部 99 年整體政策宣導行銷案」契約書，其中第 5 條履約事項(四)平面媒體部分規定：報紙以發行於全國之綜合性及

財經專業性中文報紙為主，訊息發布前，廠商應與該部研商訊息露出方式，且發稿前須經該部確認內容之正確性。另針對突發新聞事件或急迫性重要政策宣導，廠商應配合該部需求調整刊登時程。後上開公司履行契約，以經濟部名義於同年 9 月 6 日及 7 日在中國時報、聯合報、自由時報、蘋果日報刊登「如果沒有石化系列」廣告，費用合計新臺幣 374 萬元。

經濟部工業局為維護石化產業，於各大平面媒體刊登廣告宣導，其經費源自該局委託工業技術研究院辦理之「石化工業升級增值轉型計畫」，顯然規避預（決）算制度等確保國家財政合理分配之權力分立原則，尚有未洽。至所登載廣告內容僅為說明當時政策－石化業為我國產業發展需要，及欠缺石化業所帶來不便和對經濟發展之嚴重衝擊；並無任何文字顯示對於特定政黨或團體給予差別待遇，亦無逾越經濟部所主管事務範圍，尚無違反行政中立原則。

前項國光石化案環評審查期間之廣告刊登，及國光石化開發申請案相關環評爭議，因 2011 年 5 月 4 日國光石化公司正式向環境保護署及內政部申請撤回開發案而暫告一段落。惟據監察院諮詢有關學者均表示國光石化申請案與節能減碳、環境保護等背道而馳，有關環境保護與經濟發展如何兼籌並顧，為未來重要之課題，不應輕忽。¹²⁹

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請經濟部檢討改進。

¹²⁹ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800765）。

(三) 經濟部改善情形與成效

- 1、為避免外界對政府預算編列之誤解及疑慮，經濟部工業局未來於編列預算時，對廣告文宣費用之必要性及適切性將予嚴審，俾減少預算使用時所衍生之誤解。
- 2、本案經濟部上開改善處置情形猶有未盡之處，因此，監察院仍函請經濟部後續檢討改善中。

八、棄養犬隻四處流浪引發諸多問題

(一) 調查緣起

國內流浪犬數目眾多，曾有流浪犬攻擊民眾及棄犬相殘等事件，不僅影響市容觀瞻，且造成環境衛生與交通秩序問題，甚至對人民之生命、健康及財產安全具有威脅。主管機關對於流浪犬之管理，有無善盡執法及業務督導權責？監察院認為有深入瞭解之必要，而決議推派委員調查。

(二) 調查發現與結果

動物保護法自 1998 年立法以來，迄今已 10 餘年，行政院農業委員會對地方政府監督不力，使得歷年犬隻晶片植入比率僅維持在 60% 至 65% 之間，並導致 2009 年進入收容所之棄犬數高達 10 萬 5847 隻，且尚有 8 萬 4,891 隻棄犬四處流浪，嚴重損及動物權益，並威脅人身安全，迄今未能提出更有效解決對策，顯有失職之責。



監察委員於 2010 年 8 月 20 日舉辦流浪狗管理南區座談會

農業委員會執行犬隻絕育政策不力，10 餘年來犬隻絕育率僅 3 成，任由犬隻過量繁殖，加重問題嚴重性，損及動物權益與環境涵容能力，顯然未善盡職責。又該會未能確實督導地方政府落實執行動物保護檢查，使得連續 4 年於公共場所稽查「寵物登記」之件數為 0 者高達 12 縣市，而連續 4 年未開出任何一張「棄養犬隻」罰單之縣市亦高達 19 縣市，顯見未善盡監督執法之責。

農業委員會曾於 2008 年 9 月派員前往英國考察歐盟動物管理制度，該考察報告於彙整英國制度部分指出：有興趣認養犬隻之飼主於認養前，除須依規定填寫資料，安排面談外，並須進行 1 小時教育訓練。農業委員會不僅未推行此進步觀念，連運用媒體宣導亦逐年衰退；且未整合地方政府資源，同步實施「養狗道

德教育宣導」，致宣導成效不彰，無以遏止飼主棄置犬隻行為，顯有不當。

民間採取TNR模式¹³⁰，其愛心雖值肯定，惟該模式仍無法避免犬隻誤入車道遭撞斃、犬隻攻擊民眾、車輛閃避犬隻致生車禍、犬隻狂吠影響民眾睡眠、犬隻在寒冬露宿街頭挨餓受凍…等傷害動物權益及損害人權之問題。農業委員會對這些問題雖知之甚詳，卻未採取配套措施，納入管理，顯然有虧職守。

監察院於 2000 年間 2 次所提調查意見已指出現行捕犬權責分散之缺失，行政院 2010 年 2 月 1 日「改善流浪動物犬貓捕捉及收容機制」會議結論亦指明：遊蕩動物之捕捉宜由動物保護主管機關辦理，確屬應努力之方向…。然自 2000 年迄今已 10 餘年，農業委員會卻仍未有效督促地方政府採取相關整合作為，任由捕犬業務權責分散之違法行為持續存在，顯非適當。

由於動物保護檢查人員不足，監察院於 2002 年所提調查意見已指出：「切實檢討工作人力配置」，然迄 2010 年 4 月全國僅有 238 人，其中專職僅 31 人，兼職為 207 人，更嚴重者為有高達 13 縣市之專責人力為 0。農業委員會自監察院提出調查意見迄今已將近 10 年，仍未有效監督、協助地方政府落實動物保護人力合理配置，任由部分犬隻危害交通安全、公共安全、污染環境…等問題持續存在，不僅損及動物權益，亦傷害人權，顯有失職之責。¹³¹

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政

¹³⁰ 所謂「TNR 模式」係指將流浪犬誘捕、絕育、原地放養（Trap Neuter Release，簡稱 TNR），其目的係在不殺生前提下，減少流浪犬數量。

¹³¹ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800272）。

院農業委員會。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、監察院於 2010 年調查本案時，犬隻晶片植入比率僅維持在 60% 至 65% 之間，俟監察院追蹤農業委員會執行「強化寵物登記稽查方案」後，2011 年犬隻登記率已提升到 74.4%，其中新北市政府 2010 年「新增」寵物登記僅 4,339 隻，2011 年「新增」量達 12,946 隻，增加近 3 倍登記數量，可大幅減少流浪犬產生。
- 2、監察院於 2010 年調查本案時，犬隻絕育率僅 3 成，俟監察院追蹤農業委員會改善後，該會已擬定「中長期全面提升動物福利計畫(草案)」，規劃每年辦理 10 萬隻以上犬貓絕育。
- 3、監察院於 2010 年調查本案前，連續 4 年於公共場所稽查寵物登記之件數為 0 者多達 12 個縣市，俟監察院追蹤農業委員會督促地方政府改善後，各縣市均已執行稽查，2011 年各縣市合計辦理稽查 10,822 次，計開出勸導單 4,899 張。另各地方政府執行寵物業稽查件數，2010 年僅 2,596 件，2011 年則大幅提高為 4,716 件。
- 4、另監察院於 2010 年調查本案時，各地方政府甚少於寵物店、動物醫院、寵物美容用品店等場所提供寵物飼主動物保護宣導文宣，俟監察院追蹤農業委員會督促地方政府改善後，2011 年合計有 1,868 家動物相關店家提供飼主動物保護宣導文宣。

參、評析與建議

人類是環境的產物，也是環境的塑造者；環境提供人們生計之憑藉，並提供人們知識、道德、精神及社會等各方面成長的機會。¹³²所謂「環境人權」，又稱「環境權」，是現代人權理論新興的概念，意指人民享有在健康、安全和舒適的環境中生活與工作的權利，而乾淨與健康的環境乃為該權利實現之基礎。因此，在 1972 年聯合國人類環境會議發表的「人類環境宣言」中，提出如下重要原則：為了我們自身及後世子孫之利益，地球上之自然資源，包括空氣、水、土地、動植物，以及尤其是自然生態系統的代表性範例，必須透過詳細的規劃和經營來加以保護。¹³³本章所述為有關環境資源之案例，共 8 案，茲依序評析，並提出建議如下：

本章第 1 案為雲林、彰化地區地層下陷防治工作有待檢討改進。臺灣地區因持續超抽地下水而引發地下水鹽化、地層下陷、長期淹水及國土流失等問題，嚴重影響國土及水資源之永續利用。經濟部及農業委員會為有效遏止地層因超抽地下水而持續下陷，並思復育利用地層下陷區之國土資源，已先後研提並經行政院核定實施「地層下陷防治執行方案」（1996~2000 年）及「第二期地層下陷防治執行方案」（2001~2008 年），且初具成效，應值肯定；惟其後續「雲林彰化地區地層下陷防治計畫」等相關專案工作，迄今仍面臨許多癥結問題，其中不乏事涉他管業務或需

¹³² 「人類環境宣言」（1972 年），陳隆志主編，**國際人權法：文獻選集與解說**（臺北：前衛出版社，2006 年），頁 348。

¹³³ 同上註，頁 349。

地方政府配合始能竟全功之處。行政院允應督促各級政府通力合作、配合改善，始能克盡其功；而經濟部水利署居中央水資源統籌調配主管機關地位，尤應積極與各級政府主管單位通力合作，本於職責詳加計畫，積極推動，以謀解決雲彰地區地層下陷防治工作所面臨的諸多癥結問題。

本章第 2 案為我國廢棄工廠潛藏之土壤及地下水污染問題，迄今依然甚為嚴重，且與民眾健康及生活環境品質息息相關，實不容忽視。行政院環境保護署允應加速辦理國內廢棄工廠環境污染通案普查，以環境健康風險評估為基礎，研訂整體廢棄工廠污染管制策略，以降低潛在危害之風險，保障國土資源永續利用。就此，行政院環境保護署已完成研訂「工廠關廠前自主檢查宣導手冊」，要求企業平時應著重源頭強化管理、落實運作防護、確實防堵改善土壤污染等，以確保關廠前之廠區土壤品質；該署並與經濟部工業局協議加強工廠歇業之管控及強化橫向法令連結，採擴充解釋方式，將土壤污染評估調查及檢測資料列為工廠登記與變更登記之必要條件之一。另經濟部工業局將於 2012 年度研修工廠管理輔導法第 20 條有關工廠歇業之規定。監察院將持續追蹤其推動、執行情形，俾有效解決廢棄工廠場址之土壤及地下水遭嚴重污染問題。

本章第 3 案為廢鋁渣與鋁集塵灰非法堆（棄）置事件一再發生。廢鋁渣與鋁集塵灰主要產源為鋁鑄造業與鍊鋁業等鋁基本工業，前者以掩埋方式處理為主；後者則以掩埋、固化及廠內再利用為主。此類廢棄物因含氮化鋁，經環境水解後，會釋放刺激性惡臭氣體—氨氣。國內廢鋁渣與鋁集塵灰之處理，因全國不可燃事業廢棄物掩埋需求過量，整體供需失衡，致處理排擠效應與高

費用化日趨嚴重，形成依法處理障礙，非法堆（棄）置事件乃一再發生；行政院環境保護署亟應正視國內不可燃事業廢棄物處理容量不足問題，從速籌謀永續發展策略，廣拓廢棄物去化多元途徑，暢化處理管道，加強源頭管理與流向追蹤、稽查管制，以遏阻不法棄置情事。又經濟部工業局允應加強輔導產源事業廢棄物源頭減量，協助妥善清理，並持續推動廢鋁渣及鋁集塵灰再利用媒合機制，消弭事業違法清理動機。希相關機關能積極研擬並落實推動與執行各項改進措施，徹底解決廢鋁渣與鋁集塵灰非法堆（棄）置問題。

本章第 4 案為坐落於雲林縣褒忠鄉龍岩村之「信益畜牧場」，雖位於合法用地上從事畜牧經營，惟近年來或因土地重劃，或因社會發展，致使該畜牧場周圍出現住宅或社區情形。由於畜牧場設置營運將衍生蚊蠅、異（臭）味、畜糞尿等環境衛生及污染防治問題，如未妥適處理，將對鄰近地區民眾生活環境造成不良影響，以及致生畜牧場與緊鄰住家之公害爭議問題。本案經陳述人陳述及監察院調查後，據該畜牧場負責人表示，該畜牧場預計 2012 年 7 月以後停養；在未停養前，雲林縣政府將持續加強對該畜牧場進行環境稽查，以維護周遭環境品質。另有關新設立畜牧場毗鄰新建住宅距離是否宜修法納入規範乙節，農業委員會將廣納多方意見，以作為未來修法之依據。監察院將持續瞭解及追蹤後續執行情形，並希農委會儘快研擬修法建議與進度。

本章第 5 案為金門地區受天候及環境限制，水資源及自來水供應嚴重不足（每日不足約 800 噸），且水質日益惡化，嚴重影響金門地區民眾用水和金門酒廠之產業。中央主管機關經濟部水利署及金門縣政府亟應積極研擬對策，解決此一重大民生問題。

就此，經濟部水利署與金門縣政府將興建營山高級淨水場及 2 萬噸/日海水淡化廠，而湖庫將逐年採空庫清淤方式減少底泥污染水質；另大金門海水淡化廠功能改善暨擴建第二期工程，業經金門縣政府評估認為有辦理之必要性；又為防止超抽地下水，該府也已訂定「地下水水權核發上限量」、「超量抽水及擅行取水裁罰基準」、「抽用地下水收費標準及收取辦法」。以上改進措施，希能積極推動、落實執行，以確保金門民眾及金門最重要的產業—金門酒廠有潔淨、安全、足夠的水資源及自來水可用。

本章第 6 案為臺北松山機場中型客機起降，機場周圍噪音測值超過 100 分貝，開放國際航線後，中、大型客機起降將使噪音影響更趨惡化。交通部民用航空局允應督飭臺北國際航空站持續監測航空噪音影響，加強飛航噪音管制；並應落實資訊公開，加強與民眾溝通，建立互信，以杜爭議。臺北市環境保護局亦應慎審航空噪音實際影響程度及長期營運飛航噪音影響範圍，檢討必要之航空噪音防制區劃設。經監察院調查後，有關飛航噪音防制方面，未來不再增加 A330 機型之航空器，並規範該機型航空器盡量避免於早上 7 時以前，及晚間 20 時以後起降，以保障民眾不受瞬間高噪音量之影響；又航空噪音監測數據上網公告頻率，將由每季公告 1 次縮短為每月公告 1 次，且每季函送航空噪音防制區內各行政區公所相關監測數據，並請其函轉各里辦公室週知。另臺北市政府環境保護局業已完成公告重新劃定臺北松山機場航空噪音防制區圖（臺北市部分）範圍及分級。顯見，本案之調查已初具成效，希相關機關持續加強飛航噪音監測與管制，俾維護機場鄰近居民之環境人權。

本章第 7 案為 2010 年 9 月國光石化案環評審查期間，經濟

部工業局為維護石化產業之發展，於各大平面媒體刊登「如果沒有石化」系列廣告宣導，其經費源自該局委託工業技術研究院辦理之「石化工業升級增值轉型計畫」，顯然規避預（決）算制度等確保國家財政合理分配之權力分立原則。上開廣告刊登，及國光石化開發申請案相關環評爭議，因 2011 年 5 月國光石化公司正式向環境保護署及內政部申請撤回開發案而暫告一段落。惟據監察院諮詢有關學者均表示國光石化申請案與節能減碳、環境保護等背道而馳，有關環境保護與經濟發展如何兼籌並顧，為未來重要之課題，不應輕忽。就此，經濟部工業局僅表示：為避免外界對政府預算編列之誤解及疑慮，未來於編列預算時，對廣告文宣費用之必要性及適切性將予嚴審。本案經濟部之改善處置情形猶有未盡之處，如環境保護與經濟發展應如何兼籌並顧？因此，監察院仍函請經濟部後續檢討改善中。

本章最後一案為國內流浪犬數目眾多，曾有流浪犬攻擊民眾及棄犬相殘等事件，不僅影響市容觀瞻，且造成環境衛生與交通秩序問題，甚至對人民之生命、健康及財產安全具有威脅。主管機關對於流浪犬之管理，允應善盡執法及業務督導之責。就此，農業委員會已擬定「中長期全面提升動物福利計畫（草案）」，規劃每年辦理 10 萬隻以上犬、貓絕育；又該會執行「強化寵物登記稽查方案」後，2011 年犬隻登記率已提升到 74.4%。另各縣市政府加強於公共場所進行寵物稽查，2011 年合計辦理稽查 10,822 次，計開出勸導單 4,899 張；同年，各地方政府執行寵物業稽查件數，也大幅提高為 4,716 件。希相關機關持續執行上開各項措施，俾減少流浪犬之產生，改善棄養犬隻四處流浪所引發的諸多問題。

第七章 社會保障

壹、概念與法制

所謂社會保障，意指保障個人及其家庭的經濟收入和社會福利等公益事務的原則和實踐。社會保障計畫旨在保護個人及其家庭免於因失業、年老、疾病或死亡而在收入上所受的損失，並通過公益服務（如醫療保險）和家庭經濟補助以提高其福利。世界各已開發國家幾乎都有完備的社會保障項目，這些項目雖因國家不同而有差異，但通常都具有如下主要特點：一、社會保障項目是根據法律設置的；二、對於因年老、殘廢、死亡、疾病、懷孕、因工受傷或失業而造成的收入減少的個人，提供某些形式的現金資助，以補償其部分虧損；三、通過諸如社會保險和社會資助等主要方式向個人提供救濟金或其他服務。¹³⁴

社會保障的目的，一方面使工作者有安全感，消除生老病死時的貧困威脅，可以無後顧之憂地工作，發揮更高的生產效率；另一方面使不幸者得以免於凍餒，且可維持消費能力，繼續刺激經濟成長，以確保社會的安和樂利。由此可知，社會保障的本質，乃在保障國民經濟的安全與國民生活的幸福，不但具社會性，而且具經濟性的意義。¹³⁵在現代的社會，社會保障「必不可少」，尤其當個人不擁有必要的財產，或由於失業、年老、殘障等原因，

¹³⁴ 苗育秀總監修，**簡明大英百科全書**，第16冊（臺北：臺灣中華書局，1989年），頁737。

¹³⁵ 張之傑主編，**環華百科全書**，第15冊（臺北：環華出版事業公司，1986年），頁387。

而不能透過工作獲得適當生活水準時。¹³⁶

關於社會保障的起源，最早可追溯到歐洲中世紀世俗和宗教的慈善事業；但是由國家通過立法實行的以保險為特徵的社會保障制度，則是以 19 世紀 80 年代德國俾斯麥（Otto von Bismarck, 1815-1898）政府實行的社會保險立法為開端。是時，德國議會於 1883-1889 年間先後通過了「健康保險計劃」、「工傷事故保險計劃」、「退休金保險計劃」三項保險立法，開創了社會保障制度的歷史。在此後的 20 餘年間，英國、法國、挪威、丹麥、荷蘭和瑞典等國也先後建立了社會保障制度。至 20 世紀 50 年代末，幾乎所有已開發國家都已基本完成了有關社會保障制度的立法，設立了相應的管理機構，實行了一套完整的以高福利為主要內涵的社會保障體系。至於發展中國家的社會保障制度，則大多是在第二次世界大戰後才建立起來的。¹³⁷

「世界人權宣言」第 22 條對社會保障有如下原則性的揭示：「每個人，作為社會的一員，有權享受社會保障。」另第 25 條第 1 項具體揭示：「人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福利所需的生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療和必要的社會服務；在遭到失業、疾病、殘廢、守寡、衰老或在其他不能控制的情況下喪失謀生能力時，有權享受保障。」同條第 2 項更揭示：「母親和兒童有權享受特別照顧和協助。一切兒童，無論婚生或非婚生，都應享受同樣的社會保護。」

¹³⁶ 人權大步走—種子培訓營總論講義（臺北：法務部編印，2009 年），頁 108。

¹³⁷ 參考：「社會保障」，2011 年 12 月 19 日下載，《MBA 智庫百科》，<http://wiki.mbalib.com/wiki/%E7%A4%BE%E4%BC%9A%E4%BF%9D%E9%9A%9C>。

為進一步落實「世界人權宣言」的精神，「經濟社會文化權利國際公約」第 9 條重申「人人有權享受社會保障，包括社會保險。」第 10 條具體列舉對家庭、母性、兒童及少年之保障及協助措施，其要點為「家庭為社會之自然基本團體單位，應儘力廣予保護與協助」；「母親於分娩前後相當期間內應受特別保護」；「工作之母親在此期間應享受照給薪資或有適當社會保障福利之休假」；「所有兒童及少年應有特種措施予以保護與協助，不得因出生或其他關係而受任何歧視」；「兒童及青年應有保障、免受經濟及社會剝削」。第 11 條除強調每個人及其家屬有獲得「適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境」的權利外，並進一步確認人人有「免受飢餓」之基本權利。

我國憲法第 13 章第 4 節以「社會安全」為題，其中第 152 條「就業促進」、第 153 條「保護勞工、農民、婦女兒童」、第 155 條「社會保險與社會扶助」、第 156 條「母性及兒童福利」及 157 條「公醫制度」，皆與社會保障關係密切。另憲法增修條文第 10 條第 5 項「全民健康保險」、第 7 項「身心障礙者之保險與就醫、無障礙環境之建構、教育訓練與就業輔導及生活維護與救助」、第 8 項「社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作」、第 9 項「軍人退役後之就學、就業、就醫、就養」、第 12 項「原住民族社會福利事業之保障扶助」等規定，則充實並具體化憲法第 13 章第 4 節之內容。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2011 年調查完成之案件中，涉及社會保障及其他人權者計 39 案，謹選擇其中具代表性與重要

性者 12 案，將其調查緣起、調查發現與結果，及相關機關改善情形與成效，分述於次。

一、保護性業務社工人員人力長期不足

(一) 調查緣起

據現代婦女基金會人員等陳訴：內政部等相關機關似未有積極改善社工人力不足、建置合理薪酬等作為，致保護性業務社工人員長期承受高案量，過度耗損勞力與生命，恐危及受害者權益等情。監察院認為有深入瞭解之必要，而決議推派委員調查。

(二) 調查發現與結果

各地方政府執行保護性直接個案服務之社工人員，係代表國家對於社會中處於弱勢地位之民眾，依法提供必要之保護與扶助，以改善其等遭受人身威脅之不利處境。惟是類社工人力長期不足，現有人力僅達合理員額數之 5 成左右，不足逾 7 百人，不僅嚴重危及保護個案之人身安全，亦無法落實基本人權之保障，此在我國宣揚人權治國之際，行政院係國家最高行政機關，猶未能積極協調妥謀有效解決方案，實有怠失。

新北市、臺中市、臺南市、高雄市、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣及嘉義市政府未能配置合理之兒童及少年保護社工人力，造成是類人員案量負擔沈重，每人平均案量負荷超過 100 案，甚至有超過 300 案者，難以落實兒童保護工作，顯見漠視兒童人權，亦有怠失。另臺東縣政府明知保護性業務社工人員之工作負擔沈重，卻未能積極正視並適時處

理解決，致使是類人員處於案量及業務過多之困境，亦有疏失。

各地方政府保護性業務社工人員之薪資待遇雖已獲調升，惟其增幅仍未能充分反映是類人員之時間與精力投入，亦未與其繁重之工作職責相稱，恐難以留任專業優秀人才，亦無法積極爭取專業社工人員投入保護個案服務之行列，行政院亟應督促所屬審慎檢討改進，以逐步建構合理之薪資結構與人員配置。

銓敘部為因應保護性業務性質之特殊性及繁重之職責程度，並使各地方政府社會工作相關職務之設置更臻合理，進而建立久任制度，經於 2011 年 9 月召開會議研商後，決議增置「社會工作督導」及「高級社會工作師」等職稱；惟前揭會議紀錄及職務列等調整措施，均未敘明係針對保護性業務社工人員，該部允宜妥適處理。

各地方政府對於兒童及少年保護及救助事務，依法應優先處理，並提供適當之協助及保護；惟部分地方政府竟在兒童及少年保護社工人力不足及保護案件通報數量快速增加之際，仍將是項人力兼辦其他社會福利業務，實有欠當。內政部應即妥謀解決之道，以有效督促各地方政府專責專用是類社工人力。

行政院早於 2002 年 4 月即已核定各地方政府社工人員得支領處遇費，惟實際執行上，部分地方政府未能編足是項經費，以致社工人員雖有出勤處遇之事實，卻未能支領該項費用，內政部亟應督促檢討改進。另為保障保護個案之人身安全，並健全保護性社工人員之工作環境，內政部允應建立警政機關與社政機關之共同合作調查機制，俾維護保護個案及社工人員之生命安全。

保護性個案服務品質及權益保障，有賴專業社工人員適切處理執行，惟是類人員之專業能力需要經年累月實務經驗之養成與

磨練；為使社會工作制度更臻完善，行政院允宜協調研議規劃提高從事直接個案服務之社會工作師職等，以利專業人員之久任及發展。¹³⁸

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正行政院；糾正新北市、臺中市、臺南市、高雄市、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣及嘉義市政府；函請行政院督促所屬檢討改進；函請內政部檢討改進，並轉知各直轄市及縣（市）政府注意改善；函請銓敘部妥處。

(三) 相關機關改善情形與成效

本案 12 個地方政府經監察院糾正後，已確實檢討並積極改善兒童及少年保護社工人力不足之問題，茲摘述已有具體且顯著改進之情形如下：

- 1、高雄市政府：依充實地方社工人力配置及進用計畫，將 2012 年奉准新增 18 名編制內社工人員優先配置於兒童及少年保護社工人力；並針對尚不足 84 名之保護性業務社工人力，將爭取納入編制員額。
- 2、彰化縣政府：自 2011 年 6 月起業將兒童及少年保護個案由 29 名兒童及少年保護社工人力專責服務，且已奉准於 2012 至 2014 年進用 23 名兒童及少年保護社工人力。
- 3、南投縣政府：已進用 8 名兒童及少年保護社工人員專責推動兒童及少年保護工作，並將於 2012 年再增加 2 名擔任兒童及少年保護社工人力。。

¹³⁸ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800135）。

- 4、雲林縣政府：該府保護性社工人力原採轄區制，統包服務轄區內所有各類型案件，現已規劃分為兒保組及成保組，於 2012 年 1 月正式實施，並調整由 3 名身心障礙保護人力及 2 名老人保護人力專責處理身障保護及老人保護。另將於 2012 年納編 8 名社工師及 2 名科員，2013 年、2014 年則各納編 8 名社工師。
- 5、屏東縣政府：該府社會處於 2011 年度擴編 22 名正式人員，其中 15 名皆為公職社工師，並將於地方特考分發後投入保護性個案直接服務工作，屆時保護性業務社工人力可達 46 名；另該府將進行分組，屆時兒童及少年保護社工人力將有 23 人，每位社工員負荷案量可降為 63 案。
- 6、臺東縣政府：為降低兒童及少年保護社工人員之案量負擔，迄至 2011 年 10 月底止，已完成 2 名社工督導、11 名兒童及少年保護社工人力之配置，並排除非屬兒童及少年保護案件訪視工作，使兒童及少年保護人力予以專責，目前平均每位兒童及少年保護社工人員直接服務舊案量降低至 68 案。
- 7、花蓮縣政府：已進用 3 名社工人力及 1 名保護人力，保護性公職社工師缺額 1 名辦理遞補中，目前是類社工人力為 11 名。另已規劃於 2012 年進用 2 名至 3 名公職社工師人力配置兒童及少年保護工作，預計於 2012 年將可補足所欠缺之人力。

二、無戶籍少年長年流離失所際遇堪憐

(一) 調查緣起

據臺灣板橋地方法院法官許映鈞陳訴：無戶籍國民黃○○，出生於巴拉圭，父母親均為臺灣人，年少返臺迄今仍未設有戶籍，且未領有國民身分證，流離失所，損其人權甚鉅。本事件凸顯相關行政機關對於無戶籍國民之處置，似有違反憲法、公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約等情。監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

本案陳訴人許映鈞為臺灣板橋地方法院法官，前於 2005 年間因審判黃○○所涉犯偽造文書等罪嫌之刑事案件，於審理過程中得知：該案被告黃○○係旅居巴拉圭之國人於 1985 年在巴國所生，自幼父親即拋妻棄子，不知去向，僅與母親相依為命，於 1999 年 14 歲時隨母返臺，至 2003 年其母因病過世，嗣後因生活無所依靠，復無任何身分證件，乃四處流浪、打零工度日，其間因經濟困難而誤蹈法網等身世遭遇，實堪憐憫。

為能協助黃○○尋得安身立命之法，許法官非但親自致電臺北市及臺北縣社會局，於未獲有效協助後，更特地函請臺北縣政府警察局海山分局於宣判期日派員到庭，宣判後即當庭將黃○○責付予該員警，並囑其應協助黃○○辦理戶籍登記事宜。嗣該分局因辦理流動人員登記尋得黃○○之父，便將黃姓少年交由其父親領回，然仍未解決黃姓少年之身分問題。時隔數年後，為繼續協助黃姓少年尋得安身立命之法，許法官乃向監察委員陳訴，而展開本案之調查。

許法官身負審判司法案件之重責，於案牘勞形之際，對於非屬其職務所掌之事項，尚能因悲憫情懷而有此般義行，誠屬難能

可貴；其積極負責、勇於任事，並時刻關照人民權利之事蹟，深值嘉許，足堪公務人員表率。

內政部入出國及移民署（下稱移民署）於當事人投書總統府民意信箱及監察院開始調查後，已考量個案情狀，迅速積極協助當事人辦理合法居留程序，值予肯定；惟現行入出國及移民法所定有關無戶籍國民申請在臺居留或定居之許可標準，以及該署所訂定之相關處理原則，實有再行檢討修正之必要。

又移民署執行入出國及移民法第 15 條第 1 項有關對於未經許可入國或雖經許可入國惟已逾停留、居留或限令出國期限之無戶籍國民得強制出國規定部分，迄未建立相關裁量基準之行政規則；且該法第 11 條及第 15 條規定有無違反「公民與政治權利國際公約」第 12 條之規定，亦有再予檢視之必要。¹³⁹

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請內政部入出國及移民署檢討改善；並函請司法院參考。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、本案移民署審酌黃君之處境堪慮，基於人道考量，經簽陳內政部專案准予居留，並於 2011 年 8 月 3 日核予臺灣地區居留證，嗣黃君在臺連續居留滿 1 年後，即可向該署申請定居，再持憑定居證至戶政機關辦理初設戶籍並領取身分證。
- 2、為保障與我國社會連結性較強之無戶籍國民在臺居留、定居權益，移民署已提出入出國及移民法第 9 條及第 10

¹³⁹ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800077）。

條修正草案，並經行政院於 2011 年 5 月 3 日函請立法院審議。該修正條文業已規範臺灣地區設有戶籍國民在海外出生之子女，入國後得直接申請居留或定居，且辦理定居無須居住滿一定期間亦無年齡限制。

- 3、為簡化無戶籍國民入國手續，移民署亦已研擬入出國及移民法第 5 條修正草案，開放持有我國有效護照入國者，得准予免申請入國許可，或於入國時再行申請。俟修法程序完備後，應可符合無戶籍國民之需求，有效簡化其等入國手續。
- 4、移民署已著手研訂設有戶籍國民海外出生子女，持我國護照入國單純在臺逾期停留，申請居留案件處理聯繫分工作業標準，並將週知該署各單位，遇有類似黃君個案情況，即予協處。
- 5、為保障設有戶籍國民於海外出生之子女在臺居留或定居權益，移民署業於 2011 年 8 月 10 日修正「臺灣地區無戶籍國民申請在臺灣地區居留或定居不予許可期間處理原則」第 4 點規定，對於設有戶籍國民海外出生之子女，持我國護照入國單純逾期或有不可歸責於當事人之情形者，經裁處罰鍰後，將可直接申請居留或定居。
- 6、移民署已擬具「臺灣地區無戶籍國民強制出國處理辦法」修正草案，放寬無戶籍國民強制出國裁量基準，即對於在臺逾期停留、居留無戶籍國民，不論其逾期日數，將可自行至該署辦理出國手續，並依限自行出國。目前已依法制作業程序辦理中。

三、離開安置機構無法返家少年仍面臨諸多問題

(一) 調查緣起

離開育幼院、寄養家庭等安置機構之少年，因家庭功能不彰，需自行在外獨立生活者，面臨無安全住所，無錢可升學、吃飯、繳健保費等諸多困擾。主管機關是否已依兒童及少年福利法¹⁴⁰規定善盡保護、輔導之責？及有無違失？監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

部分安置機構之少年在未滿 18 歲且身心發展尚未健全之際，竟非因家庭功能改善而返家生活，而是因生活適應問題、安置期間期滿或達機構收容年齡上限等情，被迫或自行離開機構在外獨立生活。然內政部未能督導地方主管機關依法善盡保護之責，以妥善處理是類少年於安置機構之相關適應及安置等問題，致使是類少年雖為兒童及少年福利法之保護對象，竟離開機構或寄養家庭自立生活，提早面對各種生活適應問題與困難，卻無法獨自克服種種困境，嚴重影響其受保護、照顧之權益。

又離開安置機構或寄養家庭卻無法返家之部分少年雖已年滿 18 歲，惟因其身心發展及自立生活能力未臻健全，甚至尚在就學階段，故在獨立生活過程中，遭遇經濟、居住、就學、就業、職業訓練、健保及監護權等諸多困難。惟內政部卻未督促地方政

¹⁴⁰ 「兒童及少年福利法」於 2011 年 11 月 30 日修正部分條文，並將名稱改為「兒童及少年福利與權益保障法」。

府依法善盡保護輔導之責，致相關協助措施紊亂、扶助及協助機制不足，嚴重影響是類少年身心健全之發展。



監察委員於 2011 年 8 月 13 日為自立少年案赴台中區訪視

另內政部未能本於權責督促地方政府確實追蹤掌握自立少年之個案資料，據以依法令規定落實追蹤輔導服務，並作為政策規劃與業務考核之參據，致使歷次所提供之數據資料前後不一；又該部未積極建立跨部會協調整合機制，針對是類少年所遭遇之各種生活適應問題，提供全面性之協助與照顧措施，致難以促進其身心健全發展，並嚴重影響個案受保護之權益，均有不當。

部分地方政府以業務負荷沉重且異動頻頻之兒童及少年保護社工人員辦理自立少年追蹤輔導工作，難收輔導之效；又社工

人員在缺乏相關評估指標及未能熟稔資源之連結與掌握等情之下，難以為自立少年妥善規劃服務計畫，致使輔導措施欠缺連續性及全面性，亟待內政部嚴正面對並儘速妥謀解決之道。

內政部未能確實督促各地方主管機關掌握安置機構落實辦理離院（家）準備服務之情形，致自立少年離院前之準備不足，影響其後續獨立生活之適應狀況；且該部對於自立少年之追蹤及輔導，並未進行全面長期檢討研究，並延長服務期間及協助接受較高教育，俾自立少年及早脫貧，以致政府照顧自立少年之良法美意功虧一匱，均應予檢討改進。

此外，教育部允宜針對自立少年遭遇之就學、生活問題，加強督導各縣市政府教育處（局）及各級學校積極改進；行政院衛生署中央健康保險局允宜積極解決自立少年因監護人無法出面協助健保加保、無具體戶籍所在地，或因積欠龐大健保費用等相關問題，以保障自立少年就醫權益。

至於行政院勞工委員會未能針對自立少年之需求，積極規劃辦理職業訓練及輔導就業，致自立少年因學歷不足及缺乏先備知識，且無相關津貼補助措施，因而參加職訓機會受阻，致覓職困難或難覓合適工作，亟待檢討改進；而行政院青年輔導委員會雖積極規劃辦理弱勢少年職業探索方案，惟所規劃對象及職訓項目，未能有效適用於自立少年個案，亦有待檢討改進。¹⁴¹

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正內政部；並函請行政院轉飭所屬檢討改進。

¹⁴¹ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800296）。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、針對部分無法返家之少年在未滿 18 歲之情形下被迫或自行離開安置及教養機構，提早獨立生活之問題，內政部兒童局已研採如下措施：增列應轉安置之相關規定；增加機構生活輔導員人力；推動特殊兒童及少年團體學家庭實驗計畫；推動轉銜服務、建置自立宿舍等措施，協助續予安置。
- 2、內政部已督促兒童局結合民間資源，於全國建置 12 個自立少年宿舍，配置社工人力及相關資源針對自立少年進行追蹤輔導，除部分無個案縣（市）之外，已將絕大多數直轄市、縣（市）均納入該局補助辦理之「少年自立生活適應協助方案」。
- 3、針對部分地方政府僅就自立少年之年齡或意願作為離開機構之考量基準，欠缺具體評估指標之問題，內政部兒童局已研議建構自立生活能力量表，安排寄養家庭自立生活訓練、辦理轉銜安置服務及自立宿舍，並將有關機構安置個案之服務情形、服務流程、離院追蹤輔導，以及個案離院準備及自立生活相關訓練等，均列入 2012 年度評鑑重點。
- 4、內政部兒童局已與相關部會及地方政府建立跨部會協調整合機制，至少每半年召開 1 次跨部會研商會議，請地方政府及負責後續追蹤輔導之民間團體就實務執行問題提案討論，如遇有研商會議無法妥處之事項，則由該部兒童局提報兒童及少年福利促進委員會處理。

- 5、針對自立少年所遭遇之就學問題，經內政部兒童局召開會議研商後，決議「自立少年於升學期間，仍得予以協助」；又教育部為穩定其就學，已研擬「高級中等學校學生穩定就學及中途離校學生輔導機制實施計畫」，請學校擬訂學生穩定就業及中途離校學生輔導機制實施要點，並篩選高關懷學生，依需要召開安置輔導會議。
- 6、針對自立少年健保費所遭遇之困難，經內政部兒童局召開會議研商後，決議由地方政府、後續追蹤團體或安置機構向健保局各分區業務組申請成立投保單位，並依各分區業務組按月開計之繳款單繳交健保費；自立少年未就業前所需健保費原則由地方政府協助申請補助。
- 7、針對自立少年參加職訓所遭遇之困難，行政院勞工委員會已朝自立少年免費參訓方向進行規劃研議，預定自 2012 年起將是類少年納入該會職業訓練局職前訓練免費參訓之對象。
- 8、行政院青年輔導委員會以青年為服務對象，規劃及推動相關職能培訓輔導計畫，業於 2011 年 2 月 10 日跨部會工作協調會議中，商請內政部兒童局將上開計畫內容轉知離開安置教養機構無法返家需自立生活之少年，依其個別需求決定是否報名參加該計畫。

四、兒童及少年收出養制度未臻周延完備

(一) 調查緣起

目前國內從事收出養服務者計有 7 家兒童及少年福利機構

及 2 家社福機構，這些機構的服務收費及財務管理制度是否健全？其就出養兒少之受照顧狀況與生活適應情形有無進行追蹤輔導？又相關主管機關對上述機構及國內寄養家庭制度之監督管理是否落實？監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二)調查發現與結果

首先關於收出養制度方面。

內政部於 2008 年 11 月以研商會議之決議，不當限縮兒童及少年福利法適用範圍，致使兒童及少年福利機構從事收出養服務應經由政府許可及監督管理之立法目的，無從落實，形成規範之闕漏，並肇致部分實際從事收出養服務之法人團體無從納入主管機關之監督、管理或評鑑，中央主管機關怠於應有之注意及控管，應予檢討改進。

臺北市攜手家庭服務中心係屬兒童及少年福利機構，其雖前經主管機關許可從事兒童及少年國內收出養服務在案，惟嗣後業務計畫變更增加國外收出養服務，依規定應再報請主管機關許可後始能為之。惟該中心在未經主管機關許可之下，即開始從事國外收出養服務並收取相關費用，顯見內政部及臺北市政府社會局均未善盡監督管理之責。

教育部對其主管之教育事務財團法人「中華民國兒童福利聯盟文教基金會」申請章程變更許可，以擴大從事收出養服務乙案，未先請業務所涉主管機關內政部表示意見，即許可該會變更章程，程序有欠嚴謹，實有未當。

2004 至 2009 年國內從事收出養服務機構、團體辦理兒童及少年出養國外之比率高達 78.5%，惟內政部所訂定之收出養服務

程序未臻周延完備，且該程序對於國外收養家庭之評估方式有欠嚴謹，亦未積極研議並採取必要措施及有效監督，以確保國家間所收養之兒童及少年享有與在國內被收養兒童相同水準之保障與待遇，致無法充分保護跨國收養兒童及少年之權益與福祉。

國內從事收出養服務機構之收費標準雖於申請許可時經主管機關審核，惟因內政部未能積極研定一致性之收費基準參考原則或收費範圍，致使各地方政府於審核過程中欠缺依循標準，造成各機構之間收費標準及實際收費金額存有明顯落差、寬嚴不一之情事。

2004 至 2009 年除澎湖縣、金門縣、連江縣政府外，其餘地方政府均有為其監護之兒童及少年，委託從事收出養服務之機構團體，辦理收出養媒合服務，並以出養國外之人數為多。惟各地方政府或迄今尚未訂定相關作業規範，或訂定內容未盡周延完備，均難以保障出養兒童及少年之權益與福祉，內政部未能積極督促改進，實有疏失。

內政部對於從事收出養服務機構完成收養後追蹤輔導至少 1 年之期限，有欠周延，且目前各機構團體對於出養國外個案追蹤輔導之期程為 2 至 10 年，甚至延長到被收養人 18 歲為止，該部允應審慎檢討修正相關規定，以確保兒童權益與福祉，並符實情。

我國兒童及少年多經由私下途徑出養，惟內政部未能有效掌握各地方政府後續追蹤輔導情形，致各地方政府有無落實追蹤兒童及少年及其收養家庭之照顧情形，並提供適當輔導，令人質疑，其考核亦流於形式，均應檢討改進。

2004 至 2009 年各地方政府監護之兒童及少年出養國外者較

出養國內者為多，其中不乏年齡幼小及身心狀況良好者，顯見內政部及各地方政府對於國內家庭收養觀念之宣導，成效有限，且未落實「兒童權利公約」及「跨國收養方面保護兒童及合作公約」意旨，應予檢討改進。

其次關於國內寄養制度方面。

寄養家庭旨在安置照顧兒童及少年保護或家庭發生重大變故之個案，目前各地方政府係委託財團法人臺灣兒童暨家庭扶助基金會所屬各地家扶中心及臺灣世界展望會辦理寄養家庭服務方案；惟其考核，竟多委由受委託機構辦理，顯未善盡主管機關之職責，內政部允應督促檢討改進。

內政部對於寄養家庭服務雖已訂有「寄養服務一致性標準」，惟仍有寄養家庭遭終止寄養資格，其原因不乏係違反兒童及少年福利法相關規定之情事者，該部允應加強督促各地方政府落實寄養家庭之篩選及審查，以確保兒童及少年之權益。又為落實兒童及少年以安置於親屬家庭為優先之政策，該部允應積極研擬具體因應措施，以有效擴增親屬寄養家庭之數量。¹⁴²

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請內政部、教育部檢討改進。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、內政部已於兒童及少年福利與權益保障法修正草案第 15 條規定，從事收出養媒合服務以經主管機關許可之財團法人、公私立兒童及少年安置、教養機構為限。該法業

¹⁴² 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800476）。

於 2011 年 11 月 11 日經立法院審議三讀通過，並於同年 11 月 30 日經總統公布施行。另內政部已於 2012 年 5 月 23 日修正發布「兒童及少年收出養媒合服務者許可及管理辦法」，明訂現行服務之機構及團體應自該辦法施行之日起 2 年內，依相關法令規定完成改善，並取得服務許可。

- 2、內政部已於 2011 年社會福利績效考核增列「委託、結合或自行辦理收出養個案服務之輔導或監督情形」、「受監護個案國內優先收養原則之落實情形」等項，使收出養服務相關考核項目可達 3 分，以監督地方政府重視並積極推動收出養服務。復為因應兒童及少年福利與權益保障法有關收出養服務規定之重大變更，該部 2013 年地方政府社會福利績效考核，擬將收出養服務相關考核項目提升至 5 分，以督促地方政府對於收出養服務之重視。
- 3、內政部已於 2012 年 5 月 23 日修正發布「兒童及少年收出養媒合服務者許可及管理辦法」，明定收出養媒合服務之許可及監督管理係中央主管機關職掌，且每 3 年一次收出養業務評鑑及每年業務檢查，亦由中央主管機關負責辦理，以避免地方政府審核標準不一或疏於管理等情事發生。又該辦法對於申請從事跨國境收出養媒合服務許可者，律定應檢附與外國合作機構或團體受當地政府認可或授權從事該項業務之證明文件，或其他足資證明辦理收出養業務之文件，且收養認可後追蹤輔導期限由至少 1 年延長為 3 年。
- 4、為落實國內優先收養之原則，內政部兒童局已於 2011 年 12 月底建置完成兒童及少年收出養媒合服務平台，將督

促收出養媒合服務者善用該平台進行媒合服務，並將其使用情形列入業務檢查及評鑑項目，未來該部亦將透過兒童及少年收出養資訊系統，掌握兒童及少年出養之實際情況。另該局委託學者研訂之兒童及少年收出養服務準則，已同時完成，將提供各地方政府及從事收出養服務之機構團體參考運用。

- 5、內政部兒童局已於 2011 年印製宣導海報及單張，強化民眾透過合法收出養機構辦理收出養之觀念，未來亦將持續加強對國內收出養人之宣導，並提供收出養人相關福利及支持服務，以提高國內收養意願及機會。
- 6、內政部兒童局已召開寄養業務檢討會議，就各縣市寄養家庭考核情形提出檢討，有關經監察院調查原有高雄市等 11 個縣市政府係委由受託機構辦理寄養家庭考核，檢討結果除澎湖縣外，均已改善。
- 7、教育部事後已於輔導兒福聯盟業務時，請該基金會就其附設機構依相關法令規定辦理國際收出養服務，未來並對於其所主管教育事務之財團法人如欲辦理涉及非屬教育事項之業務時，將注意詢問相關部會意見之必要，俾使程序更加周延妥適。

五、女童遭其父母持續施暴未及時獲得保護安置

(一) 調查緣起

新北市新莊區裕民國小 1 名 9 歲林姓女童常遭父母虐待毆打，傷痕累累；新北市政府自 2010 年 10 月至 2011 年 5 月，先

後接獲 4 次通報，惟該童始終未能獲得妥善之保護安置。究警察、學校有無依法通報與保護？社政單位有無妥適評估及採取必要保護措施？監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

直轄市、縣(市)主管機關接獲兒童及少年保護通報案件後，依法應於 24 小時內立即調查處理、4 日內提出調查報告，且前項調查處理應當面見到兒童及少年本人進行安全性評估，此乃「兒童及少年福利法」第 34 條及「兒童及少年保護通報及處理辦法」第 4 條之法定程序。

本案林童於 2011 年 5 月 6 日遭受其母親施暴之前 7 個多月內，曾 4 次因遭其父母施暴成傷，分別於 2010 年 10 月 7 日、11 月 15 日、2011 年 1 月 11 日、5 月 2 日經裕民國小及相關人士向新北市政府或 113 全國婦幼保護專線 4 次通報兒童保護案件。惟新北市政府家庭暴力暨性侵害防治中心竟均未落實前開法定程序，於第 1 次接獲通報後，延宕 4 日始訪視到該童，並延宕 10 餘日始提出初評調查報告；第 2 次接獲通報後，未當面訪視到該童本人；且有 3 次接獲通報後，均未提出調查報告；復在未提出調查報告之下，猶未詳實填載工作紀錄。

新北市政府家防中心社工員接獲本件林童保護通報案後，於初步訪視前，未能審視通報表單再進行調查處理；復於調查處理階段，亦未能善加運用跨機關資源以查明林童致傷原因及受虐實情，資訊掌握不足，肇致危機評估判斷錯誤，造成林童留在家庭中持續遭受其父母施暴；甚至在多次接獲本案通報之下，猶未警覺該童在家庭中有持續受暴之風險，迄媒體揭露本案，始依法緊

急安置林童，顯見本案社工員專業能力、敏感度及經驗確實有所不足；惟該中心對於兒童及少年保護社工員能否勝任是項工作，既欠缺有效評估機制，亦乏相關訓練。

新北市政府家防中心第 1 次接獲本案通報時，雖經調查評估認為該童未達家外安置標準，可經由支持性或補充性服務之協助，繼續留在家庭中；惟後續卻未能妥善執行家庭處遇計畫，亦未密集追蹤以確保該童之安全，在 7 個月處遇期間，該中心僅 3 次追蹤訪視到該童，僅 1 次聯繫到該童之外祖母，僅 6 次訪視或聯繫到該童之父母，且未積極採取有效作為以促使林父接受親職教育輔導；甚至在多次接獲通報之下，猶未積極檢討改善，坐視該童生活在受虐危險之中。

新北市政府家防中心對於所屬社工員處理兒童保護通報案件之進度及程序，毫無管控機制，亦未建立完善之督導層級，僅以組長或社工督導做為案件調查訪視及家庭維繫服務之唯一督導人員；加以本案社工督導未定期進行督導，且於督導時亦未逐案檢視通報單及相關工作紀錄，僅憑社工員口頭報告案情，此均導致無法有效掌握社工員調查處理之過程及所遭遇之困難，並即時導正本案之處遇評估與決策。

長久以來新北市政府家防中心未能督促所屬社工員落實將個案處遇紀錄登載於相關資訊系統，以致本案個案資料付之闕如，無從督導考核及追蹤管理；且該府保護性社工人力配置失當，以致兒童及少年保護個案服務之專責人力明顯不足，造成每位社工員案量負荷沉重，人員異動頻繁，難以落實兒童保護工作；另該府跨機關之間協調合作機制不足，以致本案社工員未能善加運用跨機關資源，以迅速獲得相關協助及案家背景資料，俾

確認林童受虐之危機程度，造成評估及處遇錯誤。

新北市政府警察局樹林分局三多派出所分別於 2011 年 3 月 7 日及 5 月 6 日接獲民眾報案處理本案林童感冒未就學卻在外徘徊，以及林童不敢回家等事件時，均未能查明該童有疑似受虐情事或符合高風險家庭之通報事由，並依規定通報當地主管機關，顯見第一線處理警員缺乏敏感度。

本案新北市政府既有上述多項違失，作為中央主管機關的內政部，允應以此為借鏡，通盤檢討並研謀有效解決方案，避免類似情事再次發生。又「113」保護專線接線人員於 2011 年 5 月 7 日接獲 2 次本案通報時，明知林童常遭其父母施暴，並甫於前一日遭其母毆打致全身嚴重瘀青，並擔憂該童之安危，卻猶未能立即聯繫當地社工員到場處理，仍按一般通報程序於當日派案至新北市政府家防中心，致使該中心迄 5 月 9 日上班日始接獲並受理案件，內政部應予檢討改進。

本案林童於 2010 年 10 月 7 日遭其父親以腳踏車砸傷頭部，惟行政院衛生署樂生療養院為其治療時，竟未能察覺該童於 1 個多月前甫因頭部受傷曾至該院就醫，僅憑林母稱其「不慎跌倒，頭撞到地上致傷」之說詞，致未能及時查明後依規定通報當地主管機關，顯見樂生療養院對於兒童受暴致傷原因之判別能力及敏感度均有不足，衛生署應即審慎檢討，以謀求改善。¹⁴³

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正新北市政府，並請議處相關失職人員；糾正內政部，並請轉知新北市政府以外之各直轄市、縣（市）政府參處；函請行政院衛生

¹⁴³ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800178）。

署檢討改進。

(三) 相關機關改善情形與成效

1、新北市政府已採取下列改善措施：

- (1) 要求並加強督導所屬社工人員應依法於 24 小時內完成，並當面訪視到兒童及少年為原則；初步訪視及研判後，確定為受虐或疏忽案件，應即進行處遇，並於受理通報後 4 日內提出調查報告，登載於內政部婦幼安全系統，並送社工督導核閱。
- (2) 要求所屬社工督導應每日及時掌握所屬社工員辦理案件情形，短期先由接案組受理通報後，列印當日派案清冊送交各組督導、組長核閱，以利各組督導及掌握新派案件；且各組每日設置值班人員，當日負責組內重大緊急案件之應變處理。
- (3) 依據社工員資歷，發展分級訓練機制，並針對新進社工人員，先安排接受職前訓練課程及案件見習後，再由資深同仁陪同訪視 1 個月；復為提升社工督導效能，已擬定相關強化督導之作為；另為追蹤掌握所屬社工員處理兒童保護通報案件之進度，已將通報案件納入研考系統，建立案件抽查機制。

2、內政部已採取下列改善措施：

- (1) 研定兒童及少年保護社工人員資格及訓練作業規定，供各地方政府遵循辦理；運用該部保護資訊系統，擴充建置兒童及少年保護社工人力管理專區，藉以建立人力資源管理資料，掌握及督導各地方政府兒

童及少年保護社工人力資源及管理情形；賡續規劃辦理兒保社工在職初階及進階專業訓練，建立專業訓練學習護照。

- (2) 為明確受理通報及調查處理步驟，刻正研擬社政機關辦理兒童及少年保護案件通報及調查處理作業程序（草案）。另訂定「保護性社工人員資格要件及職務範疇認定基準」，律定是類社工人員之職務範疇、聘用新進社工人員及督導之資格要件。

六、女童遭虐致死權責機關涉有重大違失

(一) 調查緣起

新竹市社會處於 2011 年 4 月下旬即獲知盧姓女童（2009 年出生）遭其母吳姓少婦虐待，卻未依規定及時處理，致盧童於同年 5 月中旬遭虐命危送醫，到院時昏迷指數三，雖經急救，延至 7 月上旬仍不幸死亡。相關權責機關對於本案之通報程序及處理過程，究有無違失？監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

新竹市政府社會處林○芳專員於擔任專員期間，負責督導該處兒童及少年保護案件之處理、列管追蹤及行政管理，明知約聘之兒少保護社工員李○蓉經驗及專業不足，未即時導正社工員之評估及錯誤處置，亦未檢視約聘社工督導員傅○玉之誤判，且未落實案件之處理進度，嗣後發覺案件處遇狀況有疑，又未要求立

即進行處理，致未能及時防止本件重大兒虐致死事件之發生。

又武○芳擔任新竹市政府社會處處長期間，負責綜理該處業務，未善盡監督之責，既未重視社工員之專業訓練，亦未積極處理保護性社工人力不足之問題，且忽視是類人員之人力配置，已嚴重影響兒少保護業務品質及服務能量，漠視兒童人權，有虧職守，導致無法防範兒虐致死事件於未然。

新竹市政府於接獲兒童及少年保護通報案件後，未落實於法定 24 小時內進行調查處理，及 4 日內提出調查報告。另新竹市政府社會處對兒童及少年保護社工員無職前訓練，對於兒保社工員能否勝任工作，欠缺評估機制，在職訓練亦不足，致兒童及少年保護社工員未熟悉兒保社工人員應具備之職責角色及案件調查方法，於調查評估階段，未能審視通報表單進行調查處理，亦未能善加運用跨機關資源以確認致傷原因及蒐集資料，資訊掌握不足，且雖使用評估工具卻未能警覺案件危機，致危機評估判斷錯誤；復因評估失誤，肇致後續輔導處遇失焦且失當，一再錯失處理契機。

新竹市政府兒童及少年保護相關主管或督導人員明知社工員經驗及專業不足，卻未加強督導，且未能即時導正社工員之評估及錯誤處置，督導機制顯有缺失。又新竹市政府社會處之保護性社工人力不足，且人力未能專職專用，已嚴重影響其服務品質及服務能量，保護性社工人力配置有欠妥適；另社工督導行政工作繁瑣，致影響其督管所屬兒保社工之品質，均應檢討改進。

本案新竹市政府既有上述多項違失，中央主管機關內政部實難辭監督不周之過。又該部未建立兒童及少年保護工作人員之專業人員資格、核心課程及訓練標準，對於相關人員能否勝任兒童

及少年保護工作，亦欠缺評估機制，未善盡規劃兒童及少年保護業務之責；復未能落實兒童及少年保護社工人員職前及在職專業訓練之規劃及成效評估，均有疏失。該部允應：訂定兒童及少年保護社工人員處理是類案件之調查訪視標準作業流程，並提供照相機等蒐證應有之配備；研修更精確之標準化評估工具，以降低第一線社工人員評估錯誤之風險；加強兒童及少年保護之跨部會協調及整合，以提升服務品質，並協調教育部、衛生署、勞工委員會正視兒童少年保護工作，投注足夠資源，以維護兒童及少年權益。¹⁴⁴

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，彈劾武○芳、林○芳；糾正新竹市政府，並請議處相關失職人員；另糾正內政部。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、內政部已邀集直轄市、縣(市)政府開會研商，研擬兒童及少年保護接案與調查處理程序注意事項，以範定兒少保護社工員接獲通報個案之接案處理流程、調查步驟、程序及參考評估工具，函送各地方政府遵循辦理，並請各地方政府增購照相機等蒐證應有之配備。另將加強兒童及少年保護之跨部會協調及整合等跨專業合作機制，協調相關部會投注足夠資源，共同為兒少保護工作努力。
- 2、行政院衛生署已函請台灣兒科醫學會、急診醫學會、台灣精神醫學會等彙整各縣市具有鑑定及診斷兒童受虐經

¹⁴⁴ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800189）。

驗之醫師名冊，提供各縣市政府及相關部會參考。另已編訂「醫事人員兒少虐待及疏忽工作手冊」，以作為醫事人員臨床判斷、通報及轉介處置之參考依據；該署亦將定期檢討更新手冊內容。

- 3、教育部已針對列為保護性個案學生提供心理行為輔導保護與照顧、辦理兒少保護及暴力防治宣導及應建構與推展學校及社區之家庭教育資源網絡系統推動專業輔導人員輔導工作方案；另為協助各地方政府推動學生輔導工作，辦理「專業輔導人員參與國民中小學學生輔導工作方案」，並增置專任專業輔導人員，以提供學校教師與學生家長專業諮詢服務。
- 4、行政院勞工委員會將加強辦理「三合一就業服務¹⁴⁵及個案管理專人服務」、「就業與職業訓練資訊提供」、「安排就業促進研習活動，提升求職技巧」、「協助參與現場徵才活動，協助就業媒合」及「創業輔導」等，協助兒少保護等弱勢家庭就業，推動就業融合計畫，提供個別化、多元化、在地化的就業服務，以協助其排除就業障礙、提振就業信心，達成促進其就業之目標。

¹⁴⁵ 所謂三合一就業服務係因應就業保險法實施，結合就業服務、失業給付、職業訓練，建立單一窗口，簡化服務流程，明確分工，提供需要服務的失業勞工即時且適切的服務。

詳見：「何謂三合一就業服務」，2012年4月27日下載，《全國就業e網》，http://www.ejob.gov.tw/special/student_new/Content.aspx?Item=0&ZonFunCde=20080422134606XDCOPN。

七、因行政作業疏失致被保險人權益受損

(一) 調查緣起

據吳○女士陳訴：陳述人於 2008 年 9 月 30 日當天至新竹市農會辦理農保退保手續時尚未滿 65 歲，符合加入國民年金保險資格，理應於該日成為國民年金之被保險人；惟因該會保險部承辦人之疏失，抑或網路傳輸故障，致無法申報成功，使陳訴人於同年 12 月 30 日始由農保退保，此時陳訴人因已逾 65 歲，不符國民年金保險之納保對象，於農民健康保險部分，復因已退出農保，亦無法享有農民健康保險之相關保障，損及權益等情。監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

本案陳訴人吳○女士以及同以新竹市農會為投保單位之蔡陳○、楊洪○○、楊○○等 3 名農保被保險人，確曾因欲改參加國民年金保險而於 2008 年 9 月 30 日至新竹市農會辦理退出農保手續，並均填具農保退保同意書交由投保單位辦理退保事宜。豈料投保單位承辦人雖聲稱確實有鍵入資料，卻因不明原由未順利傳送至勞工保險局網站，完成退保手續，致上開 4 名原農保戶之申報退保日期較實際提出退保申請日遲延 3 個月，至同年 12 月 30 日始完成退保，並因而造成其等無法於年滿 65 歲前納入國民年金保險，進而享有該保險之老年年金給付福利，影響當事人權益甚鉅。

本案勞保局迭以陳訴人於年滿 65 歲前仍參加農保，非屬國民年金之納保對象，雖於 2008 年 12 月 30 日自農保退保後，因

已逾 65 歲，無法再行加入國民年金保險為被保險人，而認定陳訴人並不符合國民年金法所定有關老年年金之請領資格，衡諸國民年金法之規定，固非無據。惟觀諸勞保局曾於 2008 年 9 月 8 日國民年金新制上路前，主動檢送經該局比對，年滿 64 歲、未滿 65 歲且不合乎請領老農津貼之農保被保險人名單予各縣市農會，並請各農會儘速將得改納國民年金保險之訊息轉知所屬被保險人。而陳訴人受新竹市農會通知後，確有退出農保，並參加自隔日起實施之國民年金保險之意思，且已辦理退出農保手續，僅因投保單位之行政作業疏失，致未於當日完成線上申報退保手續。

各農會以投保單位之身分辦理農保相關業務，雖非居於受勞保局委託之代理人地位，惟農會係接受政府補助之私法人，具有一定之公共任務性質，除中央主管機關行政院農業委員會外，各目的事業主管機關於目的事業範圍內對農會亦有指導、監督之權。倘以此等不可歸責於陳訴人之事由，阻絕陳訴人納入國民年金保險體系之可能性，無異係將農會承辦人員因作業疏失所生之不利益歸由農民承擔，此非但有悖於農會法第 1 條明文宣示「農會係以保障農民權益、改善農民生活為宗旨」之意旨，亦不無將政府對農會監督、指導不力之苦果轉嫁予農民之嫌，甚至與政府致力推動社會保險，提供人民生活安全保障之精神背道而馳，殊非所宜。

基於社會保險制度係在維護被保險人之基本生活安全，並考量 2008 年 12 月 26 日修正公布之農民健康保險條例第 6 條之修法理由特別提及「為落實農民得選擇參加本保險或國民年金保險之政策，並避免制度轉銜時有所間斷，以維護其權益，爰修正原

條文，增列但書規定，列為第一項¹⁴⁶」。勞保局允宜重行檢討相關處分之妥適性，優予考量從寬審認本案陳訴人吳○女士以及與本件案情相仿之蔡陳○、楊洪○○及楊○○女士之農保退保日期為其等向新竹市農會申請退保之 2008 年 9 月 30 日，並據以審酌將其等溯及納入國民年金保險之可能性，共為體恤老年失依之困境，從而維護政府建構完善社會保險之德政。¹⁴⁷

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請行政院勞工委員會勞工保險局辦理；並抄調查意見函新竹市農會。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、有關新竹市農會農保被保險人吳○女士等 4 人之農保資格案，勞工保險局業於 2011 年 6 月 3 日重新核定彼等農保自 2008 年 9 月 30 日退保，並依規定自 2008 年 10 月 1 日起將吳○女士等 4 人納入國民年金保險。
- 2、內政部已研擬「農民健康保險條例第 5 條、第 20 條、第 49 條之 1 修正草案」，其修正要點略以：2008 年 10 月 1 日國民年金保險開辦以後至 2008 年 11 月 27 日以前，具農會會員身分之本保險被保險人得自由選擇改參加國保；2008 年 10 月 1 日國保開辦以後，於年滿 65 歲前 1 日或年滿 65 歲起 6 個月內曾經由投保單位向保險人申請

¹⁴⁶ 農民健康保險條例第 6 條第 1 項全文為：「農民除應參加或已參加軍人保險、公教人員保險或勞工保險者外，應參加本保險為被保險人。但同時符合國民年金保險加保資格者，得選擇參加該保險，不受國民年金法第七條有關應參加或已參加本保險除外規定之限制；其未參加本保險者，視為選擇參加國民年金保險。」

¹⁴⁷ 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800087）。

退出本保險者，得於本條例本次修正之條文施行後 6 個月內重新提出申請退保，其保險效力追溯自其年滿 65 歲前 2 日 24 時停止。修正草案已送立法院審查。

八、「民主老兵」晚年孤苦無依者應予照顧

(一) 調查緣起

據張○○君陳訴：臺灣民主之實踐與發展，受惠戒嚴時期眾多「民主老兵」之犧牲奉獻，惟不少「民主老兵」晚年孤苦無依，生活堪憂，政府允宜對其等之晚景及奉獻予以關懷與重視，此亦涉及民主與人權議題等情。監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

所謂「民主老兵」，原則上係指 1987 年 7 月 15 日解除戒嚴以前，參與奉獻民主之各界人士。「民主老兵」一詞統攝含括民主前輩、扛轎者等用語與概念。

戒嚴時期「民主老兵」的犧牲奉獻，促成台灣今日民主發展，貢獻良多，具有重大歷史意義，殊值肯定。政府相關機關允宜考量「民主老兵」之界定、認定原則，並研議成立專責機構之可行性，俾利推動「民主老兵」之照顧。另允宜瞭解「民主老兵」之晚年生活狀況，並研議精神層面、物質層面照顧措施之可行性。



監察委員於 2011 年 3 月 3 日為民主老兵案赴基隆市舉辦座談會

「民主老兵」一詞是對民主前輩的尊崇，正如麥克阿瑟將軍（Douglas MacArthur, 1880-1964）所言「老兵不死，只是凋零」，其中有尊榮，但也有淒涼。「民主老兵」所代表的內涵，超越時空，且是台灣民主發展史的永恆記憶，允宜深入探討「民主老兵」精神及台灣精神的性靈價值，並積極發揚傳承。¹⁴⁸

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，檢送總統府人權諮詢委員會參考；並函請行政院參處。

(三) 相關機關改善情形與成效

1、為紀念戒嚴時期追求自由民主之各界人士，提醒國人珍

¹⁴⁸ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800345）。

惜民主成果，從而深化民主，內政部已於 2007 年 7 月 11 日修正「紀念日及節日實施辦法」，將 7 月 15 日訂為解嚴紀念日。

- 2、為紀錄臺灣民主政治及人權發展，行政院文化建設委員會已於 2006 年及 2008 年設立綠島、景美 2 處人權文化園區，藉由蒐藏、研究、展示、觀眾互動導覽與舉辦人權活動等，回顧臺灣民主變遷，並還原歷史真相。
- 3、為使戒嚴時期因不當叛亂暨匪諜審判案件之受裁判者獲得補償或救濟，已於 1998 年制定「戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例」（後經 2000 年、2002 年、2006 年三次修增訂），並於 1999 年設立財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會，處理受裁判者認定及補償等事宜。
- 4、內政部等相關機關贊成「民主老兵」身分界定，對「民主老兵」精神層面之照顧措施方面，除贊同頒發榮譽、卓越縣市民證書外，如經審慎評估，亦可展示民主老兵相關文物；另物質層面之照顧措施方面，在各相關機關積極推動下，將逐步達成增進老人經濟安全保障、初期預防性照顧措施、長期照顧服務及長期照顧保險制度等目標，從而使民主老兵之晚年生活獲得保障。至於成立專責機構推動民主老兵照顧，因涉及中央政府組織調整及預算編列，影響層面廣泛，尚需審慎考量。
- 5、為積極發揚民主老兵精神價值，相關機關除持續推動人權教育、辦理各項戒嚴時期紀念活動，並將積極推動成立國家人權博物館，使人權研究、典藏、展示及教育功

能運作能夠制度化，進而充分落實人權教育及理念。

九、高雄市政府之防救災作業涉有違失

(一) 調查緣起

據立法院邱委員○、林委員○○、張委員○○等陳訴：2010年9月18日至20日凡那比颱風來襲，造成高雄市三民區等多處地區積水成災；高雄市政府長期漠視下水道、排水溝渠及滯洪池等疏濬作業，又相關市府官員未於第一時間緊急救災及妥適作為，涉有違失等情。監察院值日委員認為有深入瞭解之必要，而核批調查。



監察委員於2011年1月25日為凡那比颱風高雄市積水成災案赴現場履勘

(二) 調查發現與結果

2010 年 9 月 18 日至 20 日凡那比颱風來襲，造成高雄市楠梓、左營、鼓山及三民等地區嚴重淹水，本次風災災情慘重，計有：1 人死亡、1 人受傷、8,169 戶淹水、14 萬 2,265 戶停電等。惟高雄市林○○副市長身兼災害應變中心副指揮官及風災業務督管權責，竟於凡那比颱風來襲及災情嚴重之際，擅離職守達 5 小時，連趕三場餐會，其行程與災害防救毫不相關，任災害應變中心陷於無正副首長坐鎮指揮之狀態。

依災害防救法、高雄市災害防救會報設置要點及高雄市災害應變中心作業要點之規定，高雄市災害應變中心指揮官一職，是由市長兼任，副指揮官一職，係由兩位副市長擔任。惟高雄市政府於凡那比颱風帶來強風豪雨且災情不斷期間，未恪遵災害應變中心作業要點規定，覈實指派指揮官或副指揮官坐鎮指揮災害防救事宜，卻推諉由不具資格之消防局局長充任副指揮官。

高雄市政府水利局（原工務局下水道工程處）於凡那比颱風期間執行三民區本和里抽水站滯洪作業，未確實登載滯洪池抽排及滯洪紀錄表；另抽水機運作期間屢發生緩衝器超載跳脫及爆炸燒毀，顯見平時管理鬆弛，維修保養不實，致緊急時屢生意外。又該局於金獅湖防洪作業過程中，未恪遵標準作業程序，於颱風警報發布後，將水位調降至 6.0 公尺；另於監察院調查本案期間，針對颱風警報發布後調降水位高程，該局竟提具 3 種不同版本，凸顯其內控管理紊亂。

高雄市政府環境保護局於辦理該市溝渠疏通作業時，未謹遵「先檢視，後疏通」原則，且相關疏通報表數據頗多謬誤、闕漏。

又高雄市政府針對愛河全線現有通洪斷面是否足夠、河段是否仍有隘口亟待改善，及防洪標準是否達到 20 年重現期不溢堤等問題，均應切實檢討，妥適處理。¹⁴⁹

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正高雄市政府，並請懲處失職人員。

(三) 高雄市政府改善情形與成效

- 1、有關高雄市政府於 2010 年凡那比颱風來襲期間，未恪遵該市災害應變中心作業要點規定，覈實指派指揮官或副指揮官坐鎮指揮災害防救事宜，該府表示：為使高雄市災害應變中心作業要點與歷年運作慣例一致，該府已修訂該作業要點，將副指揮官修訂為業務督管副市長與災害防救業務主管機關首長。自 2010 年凡那比風災後，該府災害應變中心運作，皆由副指揮官以上層級全程坐鎮指揮各項防救災應變事宜。
- 2、鑑於凡那比風災慘痛教訓，高雄市政府已研議於三民區本和里抽水站增設抽水機、撈汙機各乙台，以加強當地防洪能力。另該府環境保護局將要求所屬確實依「先檢視、後清疏」作業原則，妥善安排各路段溝渠之清疏期程，定期檢視清除洩水孔裡外雜物，颱風來臨前，更需完成各主要道路洩水孔阻塞檢查。

¹⁴⁹ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800840）。

十、金馬地區航空運輸問題亟待檢討改進

(一) 調查緣起

金門及馬祖機場每年霧季期間，因機場能見度不佳，時常造成機場關閉，致成千旅客滯留場站。相關單位有無配套措施？機場助航及航管設施可否提昇？事關旅客權益及金門、馬祖之交通運輸，監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。



監察委員於 2011 年 2 月 25 日為金馬機場案舉辦座談會

(二) 調查發現與結果

金門及馬祖地區民眾往來於臺灣之間，主要運輸工具選擇係

以空運為主，故其聯外交通輸運建設應考量民眾對運具選擇之優先性，而依運具選擇排序相關建設計畫期程及預算經費分配，以目前海空運建設經費差距懸殊，允應加以檢討，且目前金門地區尚無定期航運船班，難謂有海空運輸密切配合，以達到聯外運輸無接縫的服務。

辦理兩岸擴大小三通措施，因放寬身份限制，造成金門及馬祖地區逐年旅客人數屢創新高，然航空運能卻未配合提升，致年旅客人數成長率高於飛機起降架次成長率，顯見配套措施未盡妥適，影響金馬地區居民交通的易行性。

交通部民用航空局為因應天候因素可能造成機場關場而無法正常起降航班，事先雖已擬定A、B、C三項疏運計畫¹⁵⁰以為因應，然其濃霧時節旅客輸運計畫之擬定，卻未兼顧搭乘旅客目的之差異性及應變性，以業已發生數次之機場抗爭事件為例，即是因未能考量旅客立場所致，而有旅客夜宿機場、徹夜排隊之窘狀，其配套措施亦應審慎考量。

金門及馬祖地區濃霧時節旅客輸運計畫之執行程序與優先次序應予以法治化公告，對於航班機位聯合單一窗口之訂位及補位情形，應建立公開透明資訊，以消除民眾認為黑箱作業之疑慮。另針對地方民意反映離島交通輸運情形及濃霧時節輸運應變計畫之意見及疑慮，相關主管機關應予妥適回應，化民眾之阻力

¹⁵⁰ 所謂 A 疏運計畫為：航空公司增開航班及改調派大型機協助疏運旅客；B 疏運計畫為：協調港務局增開專船疏運旅客；C 疏運計畫為：協調國防部派遣軍用運輸機或運輸艦協助疏運旅客。

為助力，共同解決離島交通問題。¹⁵¹

本案調查意見經監察院交通及採購委員會審議後，函請交通部檢討改進；並將相關調查意見函金門縣政府及連江縣政府。

(三) 相關機關改善情形與成效

- 1、至 2010 年底，民用航空局已投入約新臺幣(下同)27 億 6,848 萬元於建設金門尚義機場，後續並將再投資 5 億 5,700 萬元擴建航廈，預估至 2012 年 12 月底，全部投資金額可達 33 億 2,548 萬元。至 2010 年底，民用航空局已投入約 28 億 9,271 萬元於馬祖南、北竿機場改善建設，後續並投入 2,780 萬元進行「南、北竿機場改善可行性評估」，就跑道延長及功能提升方式，研擬改善方案。
- 2、為因應擴大小三通後金門航線新增之運輸需求，民用航空局已隨時視市場需求協調航空公司增加運能。經查各航空公司金門航線 2011 年 5 月份規劃定期航班共計 2,428 架次、提供 270,756 座位，已較 2008 年 6 月份實施擴大小三通前增加 670 架次、114,197 座位，座位數增幅達 73%。另 2011 年 1~3 月份臺灣往返金門航線載客率約 64.3%，顯示運能足敷市場需求。
- 3、滯留金門之小三通旅客，團客部分係由旅行社負責安排食宿及行程，散客部分則自行安排食宿及行程，或洽縣政府旅客資訊櫃檯尋求協助；觀光局業於 2011 年 1 月 1

¹⁵¹ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800316）。

日起要求接待旅行社轉知大陸組團社應替旅客投保旅遊不便險，並監督旅行社於旅客滯留時，應妥適安排行程變動後之膳宿問題，並督促導遊善盡接待職責，確實完成所有行程。

- 4、考量小三通旅客倘因霧鎖而滯留金門，衍生之食宿安排及行程延誤對旅客影響甚鉅，民用航空局已依行政院核定之疏運原則，邀集相關單位制定「機場關場旅客疏運緊急應變作業流程」，由該局統籌指揮緊急應變小組規劃調度及執行各項緊急應變作業，該應變作業流程業於 2011 年 3 月 9 日函頒各疏運單位在案。
- 5、交通部協助連江縣政府所提購建新臺馬輪計畫，納入「振興經濟擴大公共建設投資特別預算案」推動，並由中央全額補助造船經費 14.2 億元；本案已由連江縣政府完成專案管理發包，預計於 2013 年底交船。另為提昇現有臺馬輪航行安全，2011 年度離島建設基金業核定 2,800 萬元補助連江縣政府辦理臺馬輪年度維修改善工程；又為進行臺馬輪全面性檢修，延長其使用年限，2011 年度離島建設基金個別計畫再同意補助該府 2,265.4 萬元辦理「臺馬輪延壽計畫」，俾確保旅客生命財產安全及離島地區海運交通順暢。

十一、無名遺體 DNA 鑑定及比對作業涉有違失

(一) 調查緣起

據吳蔡○○女士陳訴：政府單位處理無名遺體之 DNA 比

對、建檔作業疑似過於草率，致陳述人之女吳○○以無名屍被埋葬，涉有違失。究因相關制度未臻周全？或執行未盡落實？監察委員認為有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

吳蔡○○女士因其女吳○○於 2007 年 12 月 27 日失蹤，尋覓無著，2008 年 2 月 14 日依警政署建議，至法務部調查局進行 DNA 採樣，與無名遺體 DNA 資料庫進行比對，亦無結果。2008 年 7 月 30 日前台北縣政府八里鄉清潔隊於淡水河撈獲一具身分不明之無首女屍（事後法務部法醫研究所鑑定確認為吳○○），報請處理，臺灣士林地方法院檢察署於同年 8 月 8 日採集該無名遺體樣本，送請法醫研究所鑑定 DNA 型別，後於同年 10 月 6 日再委請法醫研究所鑑定死因，然該署檢察官及法醫研究所皆未將死者 DNA 型別送請調查局比對，直至 2009 年 3 月調查局將無名遺體及其親屬 DNA 資料庫移交法醫研究所，該所始於同年 8 月比對確認死者身分，惟吳○○之遺體因公告期滿無人認領，業經前臺北縣政府依「臺北縣處理無名屍體自治條例」，以無名屍埋葬。

法務部基於便民服務，自 1999 年起核定調查局建置無名屍及尋親民眾 DNA 資料庫，並於 2005 年 1 月 28 日核定臺灣高等法院檢察署修訂相驗案件之相關規定，然因鑑定機關事權不一，法令規定分歧，且未建立明確之作業流程，稽核機制亦付之闕如，而發生本件漏未檢送 DNA 資料進行比對，致失蹤人遺體以無名屍埋葬之結果。又法務部於 2009 年就該項業務進行整合時，亦未考量法醫研究所人力及軟硬體能量，且未規劃周妥之移

交計畫，致其執行該項業務遭遇諸多困難，影響比對成效。

另無名遺體DNA建檔及比對係利用科學方法，確認無名屍體之身分，使其親屬確知其親人業已身故，據以領回遺體安葬，意義重大。法務部允應將本案引為殷鑑，明確劃分所屬各機關之權責，建立標準作業流程，並精進DNA鑑定、比對技術，以妥善推動相關業務。¹⁵²

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，糾正法務部。

(三) 法務部改善情形與成效

- 1、有關法令規定分歧及鑑定機關事權不一之問題，法務部業依行政院指示，辦理該部與調查局、法醫研究所及法務部與內政部之會議，內政部就「協尋失蹤人口」為其職掌乙節並無爭議，亦願意與法務部續行合作，設法提高無名屍及失蹤人口之比對效能，而法務部法醫研究所人員及設備精良並有意願繼續擔負該項工作，是以本項業務業經協商完成，決議續由法醫研究所辦理。
- 2、法醫研究所自接辦無名遺體 DNA 建檔與比對業務後，為強化此項業務，該所血清證物組 DNA 實驗室業已通過財團法人全國認證基金會(TAF)之認證，可提高 DNA 鑑定品質及鑑定準確度；又已建立多樣之 DNA 鑑定方法，以提升 DNA 檢出率及無名屍身分確定率；另依實驗室認證之鑑識科學實驗室規範，建立操作標準書；並

¹⁵² 詳見監察院調查報告（派查字號：1000800251）。

依實驗室認證規範，研擬實驗室認證四階品質文件，業經 TAF 現場評鑑委員審定，均符合實驗室認證規範。

- 3、有關法務部對所屬資源之整合顯有不足的問題，該部業經召集調查局與法醫研究所會商，決議嗣後仍由法醫研究所繼續辦理無名遺體 DNA 建檔與比對業務，該部並將儘力爭取、充實該所所需之必要人力與經費，使該項業務得以順利推動，達成任務。

十二、公墓墓基使用年限之爭議

(一) 調查緣起

據傅○○、鄭○○等陳訴：陳述人等先人於 1999 年安葬於臺北市富德公墓墓地，並有臺北市府社會局核發「埋葬許可證」，且該證未註明僅有 7 年使用權，然該府殯葬管理處竟要求遷葬，損及其等權益，涉有違失等情。監察院認為有深入瞭解之必要，而決議推派委員調查。

(二) 調查發現與結果

陳訴人等於 1999 年先後向臺北市殯葬管理處申請使用富德公墓墓基埋葬先人，依當時相關法令規定暨所提出之墓基使用申請書註明事項，均已規範或載明公立公墓墓基使用年限為 7 年，最長不得超過 10 年。該處核准上開墓基使用申請，屬「附終期之受益行政處分」，於存續期間屆滿時失其效力，依法令規定，函請其等限期辦理遷葬返還墓基，尚無違誤。陳訴人既已提出申請，並經核准辦竣埋葬事宜，自難諉為不知而不予遵守，今以臺

北市政府核發之「埋葬許可證」與「收款收據」未註明使用期限，主張不受墓基7年使用年限之拘束，容有誤解。

又依陳訴人表示：「由殯葬業一手包辦所有申請事項，連簽名處亦非本人所簽，…」云云，如屬實情，亦須負授權監督責任，難謂以委託他人代辦或不知法律規定而免責。是以，陳訴人委託殯葬業者或造墓商代為申請使用墓基埋葬先人，即就申請事項授予代理權限，如發生殯葬業者或造墓商偽造簽章、隱瞞墓基使用年限情事，宜循司法途徑解決。

公墓墓基使用年限規定與相關申辦審核方式，對於申辦使用墓基民眾之權益影響至鉅，主管機關對於相關規定之宣導及業務管理實屬重要。為避免民眾因不諳法令或因有心人士欺瞞墓基使用年限規定，導致墓基使用期限屆滿後產生相關糾紛，造成當事人精神、財產之損失，並避免政府提供公墓墓基使用措施招致誤解（如「埋葬許可證」與「收款收據」未註明墓基使用期限等），臺北市政府允宜督促所屬針對易引糾紛事項通盤檢討改進。¹⁵³

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請臺北市政府檢討改進。

(三) 臺北市政府改善情形與成效

- 1、為避免民眾因不諳法令，或因代理人欺瞞，導致公墓墓基使用期限屆滿後產生相關糾紛，造成政府便民服務措施招致誤解，臺北市政府檢討改進相關申請程序如下：

- (1) 申請前告知：申請人申請使用富德公墓墓基時，要求

¹⁵³ 詳見監察院調查報告（派查字號：0990800865）。

申請人詳閱「臺北市公立公墓地使用管理要點」及辦理現場會勘後，填具申請書時要求須由申請人親自簽名蓋章，讓申請人了解墓基使用年限規定，明確釐清法律權利義務關係，以避免造成民眾誤解；

(2) 核准後復知：申請案件依分層負責明細表由臺北市殯葬管理處主管核定後，以公函通知申請人告知築墓規定及墓基使用起訖期間及年限，並已於埋葬許可證明書註明墓基使用年限。

2、另有關機關內部控制部分，業將墓地使用申請相關作業規定納入殯葬處內控作業機制，除督促現場受理人員依規定作業外，並由政風、會計等單位不定時查核收款收據及申請書件，收據部分亦加註墓基使用年限相關文字。

參、評析與建議

所謂社會保障，意指國家和社會在通過立法對國民收入進行分配和再分配，對社會成員特別是生活有特殊困難的人們之基本生活權利給予保障的社會安全制度。¹⁵⁴社會保障的目的，一方面使工作者有安全感，消除生老病死時的貧困威脅，可以無後顧之憂地工作，發揮更高的生產效率；另一方面使不幸者得以免於凍餒，且可維持消費能力，繼續刺激經濟成長，以確保社會的安和樂利。由此可知，社會保障的本質，乃在保障國民經濟的安全與國民生活的幸福，不但具社會性，而且具經濟性的意義。¹⁵⁵本章

¹⁵⁴ 兩公約中階種子培訓營講義（臺北：法務部，2012年），頁100。

¹⁵⁵ 張之傑主編，**環華百科全書**，第15冊（臺北：環華出版事業公司，1986年），頁387。

所述為有關社會保障之案例，共 12 案，茲依序評析，並提出建議如下：

本章第 1 案為各地方政府執行保護性直接個案服務之社工人員，係代表國家對於社會中處於弱勢地位之民眾，依法提供必要之保護與扶助，以改善其等遭受人身威脅之不利處境。惟經查，新北市、臺中市、臺南市、高雄市、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、嘉義市等 12 個地方政府均未能配置合理之兒童及少年保護社工人力，造成是類人員案量負擔沈重，每人平均案量負荷超過 100 案，甚至有超過 300 案者，難以落實兒童及少年保護工作，行政院、內政部及上開各縣市政府允應正視此一問題，積極協調，妥謀對策。就此，上開縣市多數已有具體改進措施，且有顯著成效，值得肯定；惟仍有少數縣市尚乏具體且顯著改進成效，監察院將持續追蹤其後續檢討改進情形，期能充實兒童及少年保護社工人力，落實推動兒童及少年保護工作，以確保兒童及少年應享之權益。

本章第 2 案為無戶籍國民黃○○君，1985 年出生於巴拉圭，父母親均為臺灣人，1999 年 14 歲時隨母返臺，迄今仍未設有戶籍，且未領有國民身分證，流離失所，損其人權甚鉅。經監察院調查後，內政部入出國及移民署審酌黃君之處境堪慮，基於人道考量，業經簽陳內政部專案准予居留，並已核予臺灣地區居留證，嗣黃君在臺連續居留滿 1 年後，即可向該署申請定居，再持憑定居證至戶政機關辦理初設戶籍並領取身分證。另該署已研修「入出國及移民法」、「臺灣地區無戶籍國民強制出國處理辦法」，及「臺灣地區無戶籍國民申請在臺灣地區居留或定居不予許可期間處理原則」等相關法規，且已著手研訂設有戶籍國民海

外出生子女，持我國護照入國單純在臺逾期停留，申請居留案件處理聯繫分工作業標準，並將週知該署各單位，遇有類似黃君個案情況，即予協處。顯見，本案之調查，已具成效。

本章第 3 案為某些離開育幼院、寄養家庭等安置機構之少年，因家庭功能不彰，需自行在外獨立生活者，往往面臨無安全住所，無錢可升學、吃飯、繳健保費等諸多困擾，主管機關允應依兒童及少年福利與權益保障法之規定，善盡保護、照顧、輔導之責。經監察院調查後，針對部分無法返家之少年在未滿 18 歲之情形下被迫或自行離開安置及教養機構，提早獨立生活之問題，內政部已研採如下措施：增列應轉安置之相關規定；增加機構生活輔導員人力；推動特殊兒童及少年團體學庭實驗計畫；推動轉銜服務、建置自立宿舍等措施，協助續予安置。該部並已結合民間資源，於全國建置 12 個自立少年宿舍，配置社工人力及相關資源針對自立少年進行追蹤輔導，除部分無個案之縣（市）之外，已將絕大多數直轄市、縣（市）均納入該部補助辦理之「少年自立生活適應協助方案」。以上改進措施，希落實執行，以促進該等少年身心健全發展，保障其權益，增進其福利。

本章第 4 案為兒童及少年收出養制度及國內寄養制度尚有未臻周延完備之處，主管機關允應積極檢討改進。經監察院調查後，內政部已修正「兒童及少年福利與權益保障法」及「兒童及少年收出養媒合服務者許可及管理辦法」相關條文，並已於 2011 年社會福利績效考核增列「委託、結合或自行辦理收出養個案服務之輔導或監督情形」、「受監護個案國內優先收養原則之落實情形」等項，俾健全兒童及少年收出養制度；另為落實國內優先收養之原則，該部兒童局已建置完成兒童及少年收出養媒合服務平

台，將督促收出養媒合服務者善用該平台進行媒合服務，該局並將透過兒童及少年收出養資訊系統，掌握出養之實際情況。又該局委託學者研訂之兒童及少年收出養服務準則也已完成，將提供各地方政府及從事收出養服務之機構、團體參考運用。此外，該局亦將持續加強對國內收出養人之宣導，並提供收出養人相關福利及支持服務，以提高國人之收養意願及機會。希相關機關及機構落實執行上開改進措施，俾保護收出養兒童及少年之權益與福祉。

本章第 5 及第 6 案為女童遭受父母親虐待，甚至因而傷重致死之事件。其中第 5 案為新北市新莊區裕民國小 1 名 9 歲國小女童，常遭父母虐待毆打，傷痕累累，新北市政府自 2010 年 10 月至 2011 年 5 月，先後接獲 4 次通報，惟該童始終未獲妥善保護安置。第 6 案為新竹市政府社會處於 2011 年 4 月下旬即獲知該市 1 名 3 歲女童常遭其母親虐待，卻未依規定及時處理，致該童於同年 5 月中旬遭虐命危送醫，雖經急救，延至 7 月上旬仍不治死亡。虐童事件，不論傷亡情節輕重，迄今仍時有所聞，甚至連美國國務院於 2011 年 4 月發布的各國人權報告中有關臺灣部分都指摘：虐待兒童仍然是臺灣的普遍問題。¹⁵⁶為保障兒童身心健全發展、健康且安全地成長，及維護我國在國際上的人權形象，中央與地方各級主管機關及社工人員，允應正視虐童問題的普遍性與嚴重性，確實依「兒童及少年福利與權益保障法」及「兒童及少年保護通報及處理辦法」等相關規定，積極規劃並落實推

¹⁵⁶ 詳見：「2010 年度各國人權報告—臺灣部分」（2011 年 4 月 8 日發布），2012 年 6 月 15 日下載，〈美國在臺協會〉，<http://www.ait.org.tw/zh/2010-human-rights-report-taiwan-part.html>。

動各項改進措施，及時、正確、有效處理已發生之虐童事件，進而防止可能發生之虐童事件，以維護兒童權益。

本章第 7 案為吳女士以及同以新竹市農會為投保單位之 3 名農民健康保險被保險人，確曾因欲改參加國民年金保險而於 2008 年 9 月 30 日至新竹市農會辦理退出農保手續。豈料投保單位承辦人雖聲稱確實有鍵入資料，卻因不明原由未順利傳送至勞工保險局網站完成退保手續，致上開 4 名原農保戶之申報退保日期較實際提出退保申請日遲延 3 個月，至同年 12 月 30 日始完成退保，並因而造成其等無法於年滿 65 歲前納入國民年金保險，進而享有該保險之老年年金給付福利，影響當事人權益甚鉅。經監察院調查後，勞工保險局業已重新核定其等農保自 2008 年 9 月 30 日退保，並依規定自 2008 年 10 月 1 日起納入國民年金保險。為解決類此問題與爭議，內政部也已研修「農民健康保險條例」相關條文，修正草案並已送立法院審查。希能儘快完成修法程序，以確保當事人之權益。

本章第 8 案為臺灣民主之實踐與發展，受惠戒嚴時期眾多「民主老兵」之犧牲奉獻，惟不少「民主老兵」晚年孤苦無依，生活堪憂，相關機關允宜對其等之晚景及奉獻予以關懷與重視，並研議精神及物質層面照顧措施之可行性。就此，內政部等相關機關對「民主老兵」精神層面之照顧措施方面，除贊同頒發榮譽或卓越縣市民證書外，如經審慎評估，亦可展示民主老兵相關文物；至於物質層面之照顧措施方面，在各相關機關積極推動下，將逐步達成增進老人經濟安全保障、初期預防性照顧措施、長期照顧服務及長期照顧保險制度等目標，從而使民主老兵之晚年生活獲得保障。希積極、落實推動與執行，俾使需予照顧之「民主

老兵」的晚年生活，得以免受孤獨貧病之苦。

本章第 9 案為 2010 年 9 月凡那比颱風來襲，造成高雄市嚴重淹水，災情慘重。經查，高雄市政府水利局（原工務局下水道工程處）於凡那比颱風期間執行三民區本和里抽水站滯洪作業，未確實登載滯洪池抽排及滯洪紀錄表；且抽水機運作期間屢發生緩衝器超載跳脫及爆炸燒毀，致緊急時屢生意外。又該府環境保護局於辦理該市溝渠清疏作業時，未謹遵「先檢視，後清疏」原則，相關清疏報表數據亦頗多謬誤或闕漏。另該府針對愛河全線現有通洪断面是否足夠、河段是否仍有隘口亟待改善，及防洪標準是否達到 20 年重現期不溢堤等問題，均應切實檢討，妥適處理。就此，高雄市政府已研議於三民區本和里抽水站增設抽水機、撈汙機各乙台，以加強當地防洪能力；另該府環境保護局將要求所屬確實依「先檢視、後清疏」作業原則，妥善安排各路段溝渠之清疏期程，定期檢視清除洩水孔裡外雜物，颱風來臨前，更需完成各主要道路洩水孔阻塞檢查。希落實執行，以確保民眾之生命及財產安全。

本章第 10 案為金門及馬祖機場每年霧季期間，因機場能見度不佳，時常造成機場關閉，成千旅客滯留場站，衍生食宿安排及行程延誤問題，對旅客權益影響甚鉅；相關機關允應研擬妥善的配套措施及有效的改進方案。就此，民用航空局已依行政院核定之疏運原則，邀集相關單位制定「機場關場旅客疏運緊急應變作業流程」，由該局統籌指揮緊急應變小組規劃調度及執行各項緊急應變作業，該應變作業流程業已函頒各疏運單位確實辦理。另觀光局業要求接待旅行社轉知大陸組團社應替旅客投保旅遊不便險，並監督旅行社於旅客滯留機場時，應妥適安排行程變動

後之膳宿問題，並督促導遊善盡接待職責，確實完成所有行程。監察院將持續追蹤其落實執行情形，以維護因濃霧滯留金門或馬祖機場旅客之權益。

本章第 11 案為相關機關處理無名遺體之 DNA 建檔、比對作業過程，因承辦人員之疏失，致本案陳述人之女的遺體，被以無名屍埋葬，引發不滿與爭議。無名遺體 DNA 建檔及比對係利用科學方法，確認無名屍體之身分，使其親屬確知其親人業已身故，據以領回遺體安葬，意義重大。法務部允應將本案引為殷鑑，明確劃分所屬各機關之權責，建立標準作業流程，並精進 DNA 鑑定、比對技術，以妥善推動相關業務。經監察院調查後，法務部業經召集所屬調查局與法醫研究所會商，決議嗣後仍由法醫研究所繼續辦理無名遺體 DNA 建檔與比對業務，該部將儘力爭取、充實該所所需之人力、經費及軟硬體設備，使該項業務得以順利推動，達成任務；另法醫研究所為強化無名遺體 DNA 建檔與比對業務，也已建立多樣之 DNA 鑑定方法及標準作業流程與稽核機制，以提高 DNA 鑑定品質及鑑定準確度，提升 DNA 檢出率及無名屍身分確定率。希嚴謹、慎重、落實執行，切勿有任何疏忽失誤，俾保障無名遺體及其親屬之權益。

本章最後一案為陳訴人之先人於 1999 年葬於臺北市富德公墓墓地，並有臺北市政府社會局核發之埋葬許可證，因該證未註明僅有 7 年使用權，陳述人乃據此主張其先人之墓不受 7 年使用權之拘束，致引發爭議。公墓墓基使用年限規定與相關申辦審核方式，對於申辦使用墓基民眾權益影響至鉅，主管機關對於相關規定之宣導及相關業務之管理，實屬重要。為避免民眾因不諳法令，或因有心人士之欺瞞，導致墓基使用期限屆滿後產生糾紛，

造成當事人精神與財產之損失，臺北市政府允宜督促所屬針對易引發糾紛事項，通盤檢討改進。就此，臺北市政府經檢討後，業已改進相關申請程序，包括「申請前告知」及「核准後復知」之機制，並將墓地使用申請相關作業規定納入該府殯葬管理處內部控制作業機制。上開改進措施，希落實執行，俾使申請人充分瞭解墓基使用年限規定，明確釐清法律權利義務關係，避免類此爭議與糾紛再度發生。

結 語

本冊就 2011 年監察院完成調查之各類案件，篩選其中與「經濟、社會、文化權利」有關，且具代表性與重要性之案例共 86 件，並依各案例所屬人權性質區分為醫療照護、工作權、財產權、文化權、教育權、環境資源、社會保障等 7 章，進行彙整與評析。其中屬醫療照護者 18 案、工作權 12 案、財產權 20 案、文化權 5 案、教育權 11 案、環境資源 8 案、社會保障 12 案。綜觀本冊之內容，當前國內有關經濟、社會與文化權利方面，問題較為嚴重，較受矚目與批評，亟需相關機關檢討改進者，主要為財產權、醫療照護與社會保障。

首先，關於財產權方面，仍有若干損及人民財產權益，亟需檢討改進之處，其要者如：地政事務所複丈土地連續錯誤致誤拆民宅、道路拓寬土地徵收發放特別救濟金之爭議、權責機關將道路用地誤認（載）為商業區致所有權人權益受損、權責機關對土地開發案之處理涉有違失、都市計畫變更損及民眾土地開發權益、公共工程施工涉無權占有民地、眷村改遷建作業失當損及原眷戶權益、國有房地買賣糾紛延宕數十年、公教住宅建物位置測繪及產權登記不確實而衍生爭議、法院執行假扣押及法拍過程涉有疏失、新莊線捷運站聯合開發審議作業未盡周延、國有非公用土地出售缺乏妥善監督機制、權責機關對房仲業之管理有待檢討改進、稅捐稽徵機關租金調查作業有欠周妥、權責機關對轉運大陸貨物之查察涉有違失等。各主管機關及相關機關允應針對前揭諸問題切實檢討，積極改進，以確保及增進人民的財產權益。

其次，關於醫療照護方面，如：全民健康保險制度仍有諸多

應予檢討改進之處、署立醫院將核心醫療業務外包及巧立名目擅向病患收費、聯合診所護理人員驗錯血型肇致病患喪命、高齡老（病）人長期照護體系亟待補強、重度病患收容人疑因照護不周而死亡、衛生署對極似新庫賈氏病死亡病例之處置欠當及未落實監控違法性別篩檢與墮胎、毒品防治機制未盡周全致成效不彰、生技製藥及基因體醫學兩項計畫涉有缺失、市售蔬果及食用花草茶農藥殘留超標、生食及養生蔬菜農藥殘留不合格率高、食品添加物起雲劑違法添加塑化劑、學校營養午餐部分肉品含有瘦肉精和抗生素、進口美國牛肉驗出動物用禁藥瘦肉精，及市售小米酒多數非全由小米釀造等問題。各主管機關允應積極檢討，妥謀對策，落實執行，尤應加強相關管理與查緝措施，以確保國人的醫療人權及健康權。

再次，關於社會保障方面，最令人擔憂的是，兒童受虐甚至因而傷重致死案件一再發生，以及某些離開安置機構之少年仍面臨諸多困擾問題、兒童及少年收出養制度仍有未臻周延完備之處，主管機關允應依相關法規之規定，落實兒童及少年保護與照顧工作，確保兒童及少年應享之權益。另保護性業務社工人員人力長期不足問題，相關機關允應積極協調，妥謀對策，及時解決；部分「民主老兵」晚年孤苦無依，生活堪憂，相關機關應積極推動及落實各項照顧措施；地方政府應改進及加強各項防救災作業與措施，以確保民眾之生命及財產安全；金馬地區航空運輸問題，相關機關應研擬妥善的配套措施及改進方案，以維護旅客權益；無名遺體 DNA 鑑定及比對作業，應更嚴謹慎重，切勿因一時之疏忽失誤，而傷害無名遺體及其親屬之權益。

最後，關於工作權、文化權、教育權之保障，及環境資源之

保護，仍有如下若干重要問題，引起社會各界關注。工作權方面，如：權責機關涉未善盡保護勞工權益之責、基本工資調整涉有違失、有些義務機關（構）仍未足額進用身心障礙者，及企業外調職及資遣費年資計算之疑義等。文化權方面，如：國家珍貴史料檔案之數位化作業有待加強、日軍震洋特攻隊在臺遺跡之維護與研究應予加強、于故院長右任墓園宜列為重要文化資產、相關機關推動金門及馬祖文化登錄為世界遺產有欠積極等。教育權方面，如：教育資源配置與運用亟需檢討改進、國民小學師資培育供需失衡、國中小學生補救教學有待加強，及校園霸凌、性騷擾、性侵害事件頻傳，亟應強化宣導與防制措施等。環境資源方面，如：雲彰地區地層下陷防治工作有待檢討改進、廢鋁渣與鋁集塵灰非法堆（棄）置事件一再發生、金門地區自來水供應不足且水質不佳等。各主管機關及相關機關允應就上揭諸問題，積極研擬各項改進措施，並貫徹執行，以維護及增進人民的各項權益。

本冊之編輯，係依「世界人權宣言」和「經濟社會文化權利國際公約」等相關國際準則，及我國憲法與相關法律的規範，針對上開涉及經濟、社會、文化權利之各案例進行彙整與評析，既肯定相關機關之績效，也指出其違失及應予改進之處，期望透過這些評析及建議，一方面得以喚起全體國民對人權的重視與維護；另一方面希各級政府機關均能就所述案例引以為鑑，於行使職權或執法時，不僅要避免侵害人民權益，更要以積極主動之作為，維護及增進人民權益。

參考文獻

一、大法官解釋及專書

- 1、司法院釋字第400號解釋。
- 2、司法院釋字第564號解釋。
- 3、司法院釋字第326號解釋。
- 4、司法院釋字第525號解釋。
- 5、司法院釋字第367號解釋。
- 6、中國人權協會編印，**聯合國人權兩公約與我國人權發展**，臺北：2010年。按：本書於2010年3月出版，同年5月，中國人權協會更名為中華人權協會。
- 7、朱敬一、李念祖，**基本人權**，臺北：時報文化出版公司，2003年。
- 8、吳庚，**憲法的解釋與適用**，修訂版，臺北：三民書局，2003年。
- 9、法務部編印，**人權大步走—種子培訓營總論講義**，臺北：2009年。
- 10、法務部編印，**兩公約中階種子培訓營講義**，臺北：2012年。
- 11、苗育秀總監修，**簡明大英百科全書**，第16冊，臺北：臺灣中華書局，1989年。
- 12、張之傑主編，**環華百科全書**，第15冊、第20冊，臺北：環華出版事業公司，1986年。
- 13、許育典，**人權、民主與法治—當人民遇到憲法**，臺北：元照出版公司，2011年。

- 14、陳隆志主編，**國際人權法：文獻選集與解說**，臺北：前衛出版社，2006年。
- 15、陳新民，**憲法導論**，臺北：新學林出版公司，2008年。
- 16、傑克·唐納利（Jack Donnelly）著，國立編譯館主譯，**普世人權：理論與實踐**，臺北：巨流圖書公司，2007年。
- 17、黃金鴻，**英國人權六十案**，臺北：聯經出版事業公司，1990年。
- 18、曾約農，**中西文化之關係**，臺北：新中國出版社，1968年。
- 19、管歐著，林騰鶴修訂，**中華民國憲法論**，修訂十二版，臺北：三民書局，2010年。
- 20、管歐，**憲法新論**，臺北：五南圖書出版公司，2003年。
- 21、蘇永欽主編，**部門憲法**，臺北：元照出版公司，2006年。

二、網路資料

- 1、「2010年度各國人權報告－臺灣部分」（2011年4月8日發布），2012年6月15日下載，《**美國在臺協會**》，
<http://www.ait.org.tw/zh/2010-human-rights-report-taiwan-part.html>。
- 2、「三管五卡，有效把關」，2012年5月25日下載，《**行政院衛生署**》，
http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/DM2_p01.aspx?class_no=25&now_fod_list_no=10523&level_no=2&doc_no=74290。
- 3、吳全峰、黃文鴻，「醫療人權之發展與權利體系」，2011年12月14日下載，
[http://idv.sinica.edu.tw/cfw/article/The-Framework-of-the-Right-to-Health-\(chines\).pdf](http://idv.sinica.edu.tw/cfw/article/The-Framework-of-the-Right-to-Health-(chines).pdf)。

- 4、「阿拉木圖宣言」，2011年6月3日下載，〈世界衛生組織〉，
http://www.who.int/topics/primary_health_care/alma_ata_declaration/zh/index.html#。
- 5、「社會保障」，2011年12月19日下載，〈MBA智庫百科〉，
<http://wiki.mbalib.com/wiki/%E7%A4%BE%E4%BC%9A%E4%BF%9D%E9%9A%9C>。
- 6、「何謂三合一就業服務」，2012年4月27日下載，〈全國就業e網〉，
http://www.ejob.gov.tw/special/student_new/Content.aspx?Item=0&ZonFunCde=20080422134606XDCOPN。
- 7、「教育權」，2011年12月16日下載，〈聯合國人權事務〉，
<http://www.un.org/chinese/hr/issue/education.htm>。
- 8、「健康權」(2010年6月9日)，2011年10月28日下載，〈MBA智庫百科〉，
<http://wiki.mbalib.com/wiki/%E5%81%A5%E5%BA%B7%E6%9D%83>。
- 9、「環境權內涵與定義」，2011年11月9日下載，〈臺灣地區環境人權指標資訊系統〉，
http://ehr.niu.edu.tw/dispPageBox/EHRct.aspx?ddsPageID=EHRKNOW_C&。

附錄一

2011年監察院受理人民書狀暨完成之調查報告及 其中提出糾正涉及人權保障案件 統計表

表1：2011年監察院受理人民書狀涉及人權保障案件統計表

單位：件

項	目	案件數
總	計	20,772
人權保障案件—案件性質	合計	18,029
	自由權	191
	平等權	95
	生存權及醫療照護	772
	工作權	1,876
	財產權	5,092
	政治參與	869
	司法正義	5,853
	文化	266
	教育	705
	環境資源	682
	社會保障	649
其他人權	979	
非屬人權保障案件		2,743

表2：2011年監察院完成之調查報告暨其中提出糾正涉及人權保障案件統計表

單位：案

項	目	調查報告案件數	糾正案件數
總	計	533	205
人權保障案件—案件性質	合計	316	109
	自由權	13	2
	平等權	9	3
	生存權及醫療照護	44	27
	工作權	30	14
	財產權	60	10
	政治參與	3	0
	司法正義	60	7
	文化	8	2
	教育	22	12
	環境資源	28	13
	社會保障	11	5
	其他人權	28	14
非屬人權保障案件		217	96

附錄二

經濟社會文化權利案例一覽表

序號	人權類別	案 例 標 題	頁次
1	醫療照護	全民健康保險制度總體檢	5
2	醫療照護	署立醫院涉將核心醫療業務外包	9
3	醫療照護	署立醫院涉巧立名目擅向病患收費	13
4	醫療照護	聯合診所護理人員驗錯血型肇致病患喪命	16
5	醫療照護	老人養護機構涉虛報醫療費用	19
6	醫療照護	高齡老（病）人長期照護體系亟待補強	21
7	醫療照護	重度病患收容人疑因照護不周而死亡	26
8	醫療照護	衛生署對極似新庫賈氏病死亡病例之處置欠當	28
9	醫療照護	衛生署涉未落實監控違法性別篩檢與墮胎	31
10	醫療照護	毒品防治機制未盡周全致成效不彰	33
11	醫療照護	生技製藥及基因體醫學兩項計畫涉有缺失	36
12	醫療照護	市售蔬果農藥殘留不符安全容許量標準	39
13	醫療照護	生食及養生蔬菜農藥殘留不合格率高	41
14	醫療照護	市售食用花草茶農藥殘留超標	43
15	醫療照護	食品添加物起雲劑違法添加塑化劑	47

序號	人權類別	案 例 標 題	頁次
16	醫療照護	學校營養午餐部分肉品含有瘦肉精和抗生素	51
17	醫療照護	進口美國牛肉驗出動物用禁藥瘦肉精	53
18	醫療照護	市售小米酒多數非全由小米釀造	56
19	工作權	權責機關涉未善盡保護勞工權益之責	70
20	工作權	基本工資調整涉有違失	74
21	工作權	企業外調職及資遣費年資計算之疑義	76
22	工作權	有些義務機關（構）仍未足額進用身心障礙者	79
23	工作權	航空站消防人力之移撥及支援涉有違失	81
24	工作權	關稅局輕率議處嚴格執勤之基層關員	84
25	工作權	國中教師資遣案之審議涉有違失	88
26	工作權	教育部受理教師升等陳情案涉有曠弛職務	91
27	工作權	學校教評會人事處分未盡公允	93
28	財產權	地政事務所複丈土地連續錯誤	103
29	財產權	道路拓寬土地徵收發放特別救濟金之爭議	107
30	財產權	都市計畫「行水區」劃設之疑義	109
31	財產權	權責機關將道路用地誤認（載）為商業區	112
32	財產權	權責機關對土地開發案之處理涉有違失	114
33	財產權	都市計畫變更損及民眾土地開發權益	117
34	財產權	公共工程施工涉無權占有民地	120

序號	人權類別	案 例 標 題	頁次
35	財產權	權責機關核發兩寺廟為同一主體證明涉有違失	122
36	財產權	眷村改遷建作業失當損及原眷戶權益	124
37	財產權	國有房地買賣糾紛延宕數十年涉有怠失	126
38	財產權	公教住宅建物位置測繪及產權登記涉有疏失	129
39	財產權	法院執行假扣押及法拍過程涉有疏失	131
40	財產權	新莊線捷運站聯合開發審議作業未盡周延	133
41	財產權	國有非公用土地出售缺乏妥善監督機制	136
42	財產權	財政部有關拍賣物課稅之函釋涉有違失	139
43	財產權	權責機關對房仲業之管理有待檢討改進	141
44	財產權	稅捐稽徵機關租金調查作業有欠周妥	144
45	財產權	陸客來臺旅遊團費遭剝削問題亟待解決	147
46	財產權	權責機關對轉運大陸貨物之查察涉有違失	149
47	財產權	基層警員辦理因公傷病命令退休之疑義	152
48	文化權	國家珍貴史料檔案之數位化作業有待加強	169
49	文化權	震洋特攻隊在臺遺跡之維護與研究應予加強	172
50	文化權	于故院長右任墓園宜列為重要文化資產	174
51	文化權	相關機關推動金馬文化為世界遺產有欠	177

序號	人權類別	案 例 標 題	頁次
		積極	
52	文化權	部分機關在平面媒體之政策宣導涉有違失	181
53	教育權	教育資源配置與運用亟需檢討改進	191
54	教育權	國民小學師資培育供需嚴重失衡	196
55	教育權	國民小學校長採兼任方式派任涉有違失	199
56	教育權	臺北市政府辦理高中職聯合申請入學規劃不當	202
57	教育權	原住民族學生的教育問題亟待檢討改進	204
58	教育權	國中小學生補救教學仍有待加強	207
59	教育權	泰緬孤軍後裔在臺居留就學之管理涉有失當	211
60	教育權	校園霸凌事件之防制與督導涉有疏漏	214
61	教育權	高職學校教師涉長期性侵多名女學生	216
62	教育權	國中教師涉性騷擾及性侵害多名女學生	220
63	教育權	國中師生性騷擾及性侵害事件頻傳	223
64	環境資源	雲彰地區地層下陷防治工作有待檢討改進	236
65	環境資源	廢棄工廠潛藏之土壤及地下水污染問題嚴重	239
66	環境資源	廢鉛渣與鉛集塵灰非法堆(棄)置事件一再發生	241
67	環境資源	畜牧場豬隻排洩物污染環境引發爭議	245

序號	人權類別	案 例 標 題	頁次
68	環境資源	金門地區自來水供應不足且水質不佳	248
69	環境資源	松山機場飛航噪音之監測與管制有待加強	251
70	環境資源	政府機關刊登廣告力挺石化業之爭議	254
71	環境資源	棄養犬隻四處流浪引發諸多問題	256
72	社會保障	保護性業務社工人員人力長期不足	268
73	社會保障	無戶籍少年長年流離失所際遇堪憐	271
74	社會保障	離開安置機構無法返家少年仍面臨諸多問題	275
75	社會保障	兒童及少年收出養制度未臻周延完備	279
76	社會保障	女童遭其父母持續施暴未及時獲得保護安置	284
77	社會保障	女童遭虐致死權責機關涉有重大違失	289
78	社會保障	因行政作業疏失致被保險人權益受損	293
79	社會保障	「民主老兵」晚年孤苦無依者應予照顧	296
80	社會保障	高雄市政府之防救災作業涉有違失	299
81	社會保障	金馬地區航空運輸問題亟待檢討改進	302
82	社會保障	無名遺體DNA鑑定及比對作業涉有違失	305
83	社會保障	公墓墓基使用年限之爭議	308

附錄三

世界人權宣言

Universal Declaration of Human Rights
聯合國大會1948年12月10日通過並宣布

序言

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

際的漸進措施，使這些權利和自由在各會員國本身人民及在其管轄下領土的人民中得到普遍和有效的承認和遵行。

主體思想

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

平等原則

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

公民、政治、權利

第三條 人人有權享有生命、自由和人身安全。

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

第五條 任何人不得加以酷刑，或施以殘忍的、不人道的或侮辱性的待遇或刑罰。

第六條 人人在任何地方有權被承認在法律前的人格。

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

的任何歧視行為以及煽動這種歧視的任何行為之害。

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

第九條 任何人不得加以任意逮捕、拘禁或放逐。

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

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

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

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

第十三條 一、人人在各國境內有權自由遷徙和居住。

二、人人有權離開任何國家，包括其本國在內，並有權返回他的國家。

第十四條 一、人人有權在其他國家尋求和享受庇護以避免迫害。

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

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

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

經濟、社會、文化的權利

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

第二十三條 一、人人有權工作，自由選擇職業、享受公正和合適的工作條件並享受免於失業的保障。
二、人人有同工同酬的權利，不受任何歧視。
三、每一個工作的人，有權享受公正和合適的報酬，保證使他本人和家屬有一個符合人的尊嚴的生活條件，必要時並輔以其他方式的社會保障。
四、人人有為維護其利益而組織和參加工會的權利。

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

第二十五條 一、人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福利所需的生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療和必要的社會服務；在遭到失業、疾病、

殘廢、守寡、衰老或在其他不能控制的情況下喪失謀生能力時，有權享受保障。

二、母親和兒童有權享受特別照顧和協助。一切兒童，無論婚生或非婚生，都應享受同樣的社會保護。

第二十六條 一、人人都有受教育的權利，教育應當免費，至少在初級和基本階段應如此。初級教育應屬義務性質。技術和職業教育應普遍設立。高等教育應根據成績而對一切人平等開放。

二、教育的目的在於充分發展人的個性並加強對人權和基本自由的尊重。教育應促進各國、各種族或各宗教集團間的了解、容忍和友誼，並應促進聯合國維護和平的各項活動。

三、父母對其子女所應受的教育種類，有優先選擇的權利。

第二十七條 一、人人有權自由參加社會的文化生活，享受藝術，並分享科學進步及其產生的福利。

二、人人對由於他所創作的任何科學、文學或美術作品而產生的精神的和物質的利益，有享受保護的權利。

第二十八條 人人有權要求一種社會和國際的秩序，在這種秩序中，本宣言所載的權利和自由能獲得充分實現。

第二十九條 一、人人對社會負有義務，因為只有在社會中他的個性才可能得到自由和充分的發展。

二、人人在行使他的權利和自由時，只受法律所確

定的限制，確定此種限制的唯一目的在於保證對旁人的權利和自由給予應有的承認和尊重，並在一個民主的社會中適應道德、公共秩序和普遍福利的正當需要。

三、這些權利和自由的行使，無論在任何情形下均不得違背聯合國的宗旨和原則。

第三十條 本宣言的任何條文，不得解釋為默許任何國家、集團或個人有權進行任何旨在破壞本宣言所載的任何權利和自由的活動或行為。

附錄四

經濟社會文化權利國際公約

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

聯合國大會1966年12月16日通過

1976年1月3日生效

前文

本公約締約國，鑒於依據聯合國憲章揭示之原則，人類一家，對於人人天賦尊嚴，及其平等而且不可割讓權利之確認，實係世界自由、正義與和平之基礎；確認此種權利源於天賦人格尊嚴；確認依據世界人權宣言之昭示，唯有創造環境，使人人除享有公民及政治權利而外，並得享受經濟社會文化權利，始克實現自由人類享受無所恐懼不虞匱乏之理想。鑒於聯合國憲章之規定，各國負有義務，必須促進人權及自由之普遍尊重及遵守；明認個人對他人及對其隸屬之社會，負有義務，故職責所在，必須力求本公約所確認各種權利之促進及遵守，爰議定條款如下：

第壹編

第一條 一、所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位及自由從事其經濟、社會與文化之發展。

- 二、所有民族得為本身之目的，自由處置其天然財富及資源，但不得妨害因基於互惠原則之國際經濟合作及因國際法而生之任何義務。無論在何種情形下，民族之生計，不容剝奪。
- 三、本公約締約國包括負責管理非自治及託管領土之國家在內，均應遵照聯合國憲章規定，促進自決權之實現並尊重此種權利。

第 貳 編

- 第二條 一、本公約締約國承允盡其資源能力所及，各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作採取種種步驟，務期以所有適當方法，尤其包括通過立法措施，逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現。
- 二、本公約締約國承允保證人行使本公約所載之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等而受歧視。
- 三、發展中國家在適當顧及人權及國民經濟之情形下，得決定保證非本國國民享受本公約所確認經濟權利之程度。
- 第三條 本公約締約國承允確保本公約所載一切經濟社會文化權利之享受，男女權利一律平等。
- 第四條 本公約締約國確認人民享受國家遵照本公約規定所賦予之權利時，國家對此類權利僅得加以法律明定之限

制，又其所定限制以與此類權利之性質不相牴觸為準，且加以限制之唯一目的應在增進民主社會之公共福利。

- 第五條
- 一、本公約條文不得解釋為國家、團體或個人有權從事活動或實行行為，破壞本公約確認之任何權利或自由，或限制此種權利或自由逾越本公約規定之程度。
 - 二、任何國家內依法律、公約、條例或習俗而承認或存在之任何基本人權，不得藉口本公約未予確認或確認之範圍較狹，而加以限制或減免義務。

第 參 編

- 第六條
- 一、本公約締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之。
 - 二、本公約締約國為求完全實現此種權利而須採取之步驟，應包括技術與職業指導及訓練方案、政策與方法，以便在保障個人基本政治與經濟自由之條件下，造成經濟、社會及文化之穩步發展以及充分之生產性就業。

第七條 本公約締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條件，尤須確保：

- (一) 所有工作者之報酬使其最低限度均能：
 - (1) 獲得公允之工資，工作價值相等者享受同等報酬，不得有任何區別，尤須保證婦女之工作條件不得次於男子，且應同工同酬；

- (2) 維持本人及家屬符合本公約規定之合理生活水平；
- (二) 安全衛生之工作環境；
- (三) 人人有平等機會於所就職業升至適當之較高等級，不受年資才能以外其他考慮之限制；
- (四) 休息、閒暇、工作時間之合理限制與照給薪資之定期休假，公共假日亦須給酬。

第八條 一、本公約締約國承允確保：

- (一) 人人有權為促進及保障其經濟及社會利益而組織工會及加入其自身選擇之工會，僅受關係組織規章之限制。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此項權利之行使；
 - (二) 工會有權成立全國聯合會或同盟，後者有權組織或參加國際工會組織；
 - (三) 工會有權自由行使職權，除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使；
 - (四) 罷工權利，但以其行使符合國家法律為限。
- 二、本條並不禁止對軍警或國家行政機關人員行使此種權利，加以合法限制。
- 三、關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織一九四八年公約締約國，不得依據本條採取立法措施或

應用法律，妨礙該公約所規定之保證。

第九條 本公約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險。

第十條 本公約締約國確認：

- 一、家庭為社會之自然基本團體單位，應儘力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。婚姻必須婚嫁雙方自由同意方得締結。
- 二、母親於分娩前後相當期間內應受特別保護。工作之母親在此期間應享受照給薪資或有適當社會保障福利之休假。
- 三、所有兒童及少年應有特種措施予以保護與協助，不得因出生或其他關係而受任何歧視。兒童及青年應有保障、免受經濟及社會剝削。凡僱用兒童及少年從事對其道德或健康有害、或有生命危險、或可能妨礙正常發育之工作者均應依法懲罰。國家亦應訂定年齡限制，凡出資僱用未及齡之童工，均應禁止並應依法懲罰。

第十一條 一、本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。

二、本公約締約國既確認人人有免受饑餓之基本權利，應個別及經由國際合作，採取為下列目的所需

之措施，包括特定方案在內：

- (一) 充分利用技術與科學知識、傳佈營養原則之知識、及發展或改革土地制度而使天然資源獲得最有效之開發與利用，以改進糧食生產、保貯及分配之方法；
- (二) 計及糧食輸入及輸出國家雙方問題，確保世界糧食供應按照需要，公平分配。

- 第十二條 一、本公約締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。
- 二、本公約締約國為求充分實現此種權利所採取之步驟，應包括為達成下列目的所必要之措施：
- (一) 設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育；
 - (二) 改良環境及工業衛生之所有方面；
 - (三) 預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病；
 - (四) 創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理。

- 第十三條 一、本公約締約國確認人人有受教育之權。締約國公認教育應謀人格及人格尊嚴意識之充分發展，增強對人權與基本自由之尊重。締約國又公認教育應使人人均能參加自由社會積極貢獻，應促進各民族間及各種族、人種或宗教團體間之了解、容恕及友好關係，並應推進聯合國維持和平之工作。

二、本公約締約國為求充分實現此種權利起見，確認：

- (一) 初等教育應屬強迫性質，免費普及全民；
- (二) 各種中等教育，包括技術及職業中等教育在內，應以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，廣行舉辦，庶使人人均有接受機會；
- (三) 高等教育應根據能力，以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，使人人有平等接受機會；
- (四) 基本教育應儘量予以鼓勵或加緊辦理，以利未受初等教育或未能完成初等教育之人；
- (五) 各級學校完備之制度應予積極發展，適當之獎學金制度應予設置，教育人員之物質條件亦應不斷改善。

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

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

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

限內，逐漸實施普遍免費強迫教育之原則。

- 第十五條 一、本公約締約國確認人人有權：
- (一) 參加文化生活；
 - (二) 享受科學進步及其應用之惠；
 - (三) 對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠。
- 二、本公約締約國為求充分實現此種權利而採取之步驟，應包括保存、發揚及傳播科學與文化所必要之辦法。
- 三、本公約締約國承允尊重科學研究及創作活動所不可缺少之自由。
- 四、本公約締約國確認鼓勵及發展科學文化方面國際接觸與合作之利。

第 肆 編

- 第十六條 一、本公約締約國承允依照本公約本編規定，各就其促進遵守本公約所確認各種權利而採取之措施及所獲之進展，提具報告書。
- 二、(一) 所有報告書應提交聯合國秘書長，秘書長應將副本送由經濟暨社會理事會依據本公約規定審議；
- (二) 如本公約締約國亦為專門機關會員國，其所遞報告書或其中任何部分涉及之事項，依據各該專門機關之組織法係屬其責任範圍者，聯合國秘書長亦應將報告書副本或其中

任何有關部份，轉送各該專門機關。

- 第十七條 一、本公約締約國應按經濟暨社會理事會於本公約生效後一年內與締約國及各有關專門機關商洽訂定之辦法，分期提出報告書。
二、報告書中得說明由於何種因素或困難以致影響本公約所規定各種義務履行之程度。
三、倘有關之情報前經本公約締約國提送聯合國或任何專門機關在案，該國得僅明確註明該項情報已見何處，不必重行提送。
- 第十八條 經濟暨社會理事會得依其根據聯合國憲章所負人權及基本自由方面之責任與各專門機關商訂辦法，由各該機關就促進遵守本公約規定屬其工作範圍者所獲之進展，向理事會具報。此項報告書並得詳載各該機關之主管機構為實施本公約規定所通過決議及建議之內容。
- 第十九條 經濟暨社會理事會得將各國依第十六條及第十七條之規定，以及各專門機關依第十八條之規定，就人權問題提出之報告書，交由人權委員會研討並提具一般建議，或斟酌情形供其參考。
- 第二十條 本公約各關係締約國及各關係專門機關得就第十九條所稱之任何一般建議、或就人權委員會任何報告書或此項報告書所述及任何文件中關於此等一般建議之引證，向經濟暨社會理事會提出評議。
- 第二十一條 經濟暨社會理事會得隨時向大會提出報告書，連同一般性質之建議，以及從本公約締約國與各專門機

關收到關於促進普遍遵守本公約確認之各種權利所採措施及所獲進展之情報撮要。

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

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

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

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

第 伍 編

第二十六條 一、本公約聽由聯合國會員國或其專門機關會員國、國際法院規約當事國及經聯合國大會邀請為本公約締約國之任何其他國家簽署。

二、本公約須經批准。批准書應送交聯合國秘書長存放。

三、本公約聽由本條第一項所稱之任何國家加入。

四、加入應以加入書交存聯合國秘書長為之。

五、聯合國秘書長應將每一批准書或加入書之交存，通知已經簽署或加入本公約之所有國家。

第二十七條 一、本公約應自第三十五件批准書或加入書送交聯合國秘書長存放之日起三個月後發生效力。
二、對於在第三十五件批准書或加入書交存後批准或加入本公約之國家，本公約應自該國交存批准書或加入書之日起三個月後發生效力。

第二十八條 本公約各項規定應一律適用於聯邦國家之全部領土，並無限制或例外。

第二十九條 一、本公約締約國得提議修改本公約，將修正案提交聯合國秘書長。秘書長應將提議之修正案分送本公約各締約國，並請其通知是否贊成召開締約國會議，以審議並表決所提議案。如締約國三分之一以上贊成召開會議，秘書長應以聯合國名義召集之。經出席會議並投票之締約國過半數通過之修正案，應提請聯合國大會核可。

二、修正案經聯合國大會核可，並經本公約締約國三分之二各依本國憲法程序接受後，即發生效力。

三、修正案生效後，對接受此種修正之締約國具有拘束力；其他締約國仍受本公約原訂條款及其前此所接受修正案之拘束。

第三十條 除第二十六條第五項規定之通知外，聯合國秘書長應將下列事項通知同條第一項所稱之所有國家：

- (一) 依第二十六條所為之簽署、批准及加入；
- (二) 依第二十七條本公約發生效力之日期，及依第二十九條任何修正案發生效力之日期。

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

二、聯合國秘書長應將本公約正式副本分送第二十六條所稱之所有國家。

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

附錄五

公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利 國際公約施行法

民國98 年4 月22 日公布

民國98 年12月10 日施行

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

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

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

國家圖書館出版品預行編目資料

2011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101.09
面 ; 公分
ISBN 978-986-03-3825-6 (平裝)
1.人權
579.27 101019697

2011年監察院人權工作實錄

第二冊 經濟、社會與文化權利

編著：監察院人權保障委員會

發行人：王建煊

出版者：監察院

地址：100臺北市忠孝東路1段2號

電話：(02) 2341-3183

網址：<http://www.cy.gov.tw/>

監察院檢舉專用信箱：臺北郵政8-168號信箱

傳真：(02) 2341-0324

監察院政風室檢舉：

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

傳真：(02) 2357-9670

展售處：五南文化廣場 台中市中山路6號 (04)2226-0330

國家書店松江門市 台北市松江路209號1樓 (02)2518-0207

國家網路書店 <http://www.govbooks.com.tw>

印刷者：兆鴻印刷科技有限公司

地址：新北市三峽區添福里添福14~38號

電話：(02) 2674-7807

中華民國101年9月30日初版

定價：新臺幣400元整

ISBN:978-986-03-3825-6

GPN:1010102052

著作權管理訊息：

著作財產權人：監察院

◎欲利用本書全部或部分內容者，須徵求著作財產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）

