

2012 年

監察院人權工作實錄

第一冊 公民與政治權利

監察院人權保障委員會 編印

2013 年 11 月

院長序

普遍性是人權的最重要特性，1993 年維也納世界人權會議通過的「維也納宣言和行動綱領」（Vienna Declaration and Programme of Action）（簡稱維也納宣言），即將普遍性列為人權的首要特性，該「宣言」指出：「一切人權均為普遍、不可分割、相互依存、相互聯繫。」至 1998 年，聯合國第七任秘書長科菲·安南（Kofi A. Annan）在紀念「世界人權宣言」發表五十周年時也特別強調人權的普遍性，他說：「人權對任何國家來說都不是外來的，都是與生俱來的」；「沒有人權，就沒有持久的和平與繁榮」。

對人權的普遍性之闡釋，最為簡明易懂，並被廣為傳頌的是美國羅斯福總統夫人埃莉諾·羅斯福（Anna Eleanor Roosevelt, 1884-1962）曾經說過的如下一段話：「普遍的人權是從哪裡開始的？是在小地方，在離家很近的地方，……這些地方是個人所在的世界、是生活的街區、是讀中學或大學的地方、是工作的工廠、農田或辦公室」；這些就是每個人「不受歧視地尋求平等的司法、平等的機會、平等的尊嚴的地方」；「除非這些權利在這些地方具有實際意義，否則它們在任何地方都沒有什麼實際意義」。羅斯福總統夫人曾擔任聯合國人權委員會主席，及「世界人權宣言」起草委員會主席，並主導該「宣言」之起草及提經聯合國大會討論通過。上揭羅斯福總統夫人的這段話被放進聯合國的「人權教學入門」教材中，顯見其受聯合國及世人的重視與推崇。

誠如羅斯福總統夫人所說，普遍的人權是從小地方，從離每一個人的家很近的地方開始的。為監督政府機關行使其職權是否符合國際人權規範及我國憲法、憲法增修條文與相關法律之規定，以避免公部門侵害人權，進而確保與增進人民應享的各項權利，監察院於行使職權時，除應從「大處著眼」，調查重大案件外，亦應從「小處著手」，從離每一個人的家很近的地方，從每一個人生活、讀書、工作的小地方著手，調查與民眾切身相關的案件，因為這些地方就是普遍的人權存在的地方。此外，每一個人都應具有人權意識，都應主動、積極地關心與維護身邊或周遭所有人實際享有及所處的人權狀況；唯有如此，才能在社會的每一個角落、每一個小地方真正落實人權的保障。

為讓各界瞭解監察院行使職權之成果，及各級政府機關於各人權面向之表現，監察院經篩選 2012 年有關人權之重要調查案件，擇要並彙整成人權工作實錄。本實錄仍援用往年體例，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。兩冊實錄計引用 88 件調查報告，共涉及 12 項人權類別；又為便於讀者閱覽與參考，實錄中附錄 2012 年監察院處理或調查之人權保障案件統計表及案例一覽表、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，謹書數言刊於卷首，並請讀者不吝指正。

王建煊 謹序

2013 年 9 月 24 日

目 次

前言	1
第一章 自由權	3
第二章 平等權	17
第三章 生存權	33
第四章 參政權	69
第五章 司法正義	77
結語	145
參考文獻	147
附錄一 2012 年監察院人權保障案件統計表	149
附錄二 公民與政治權利案例一覽表	151
附錄三 世界人權宣言	153
附錄四 公民與政治權利國際公約	160
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	182

前言

以研究法國大革命史聞名於世的法國著名歷史學家朱勒·米榭雷（Jules Michelet, 1798-1874）在評論法國大革命的歷史意義時曾說：「人權是最珍貴的東西，無人能否認它或取消它，即使用上帝的名義也不行。」¹何謂人權？簡言之，意指：人類的權利，亦即指：人，因身為「人類」而擁有的各項「權利」。²另依聯合國的定義與闡釋，所謂人權，可以總括為：人類屬性中所固有的各項權利，倘若沒有這些權利，我們的生活就不成其為人類應有的體面生活；人權和各項基本自由可以使我們充分利用和發展我們的人類品質、智慧、才能和良知，滿足我們的精神需求和其他需求；這些權利的基礎，就是人類愈來愈需要一種使每個人所固有的尊嚴和價值都能得到尊重和保護的生活。³

關於人權的特徵，主要有三，即：人權是普世的權利、平等的權利、不可剝奪的權利。另依聯合國人權事務高級專員辦事處的看法，人權的特徵除以上三者外，更重要的是，人權既是權利也是義務。就國家層面而言，國家承擔國際法下的責任和義務，必須尊重、保護和兌現人權，其中的尊重係指國家必須避免干預或限制人們享有人權；保護係指國家必須保護個人和群體的人權不受侵犯；至於兌現係指國家必須採取積極作為，使人們實際享

¹ 劉文彬，**西洋人權史**（臺北：五南圖書出版公司，2005年），頁1。

² 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。

³ 聯合國人權事務高級專員辦事處，**人權教學入門**（紐約：聯合國，2004年），頁3，2012年7月20日下載，**《聯合國人權事務》**，<http://www.un.org/chinese/hr/abc/1.htm>。

受各項人權。另就個人層面而言，當我們享有自己的人權的同時，我們也應該尊重他人的人權，不得妨礙、侵犯或侵害他人的人權。⁴

為融入國際人權體系，拓展國際人權交流與合作，促進我國人權發展，提升我國的國際人權地位，我國已先後於 2009 年及 2011 年完成「公民與政治權利國際公約」、「經濟社會文化權利國際公約」（合稱「兩公約」）及「消除對婦女一切形式歧視公約」（簡稱 CEDAW）國內法化之程序。從此，「兩公約」所揭示保障人權的規定，及 CEDAW 所揭示保障性別人權、促進性別平等的規定，均具有國內法律效力，各級政府機關及執法人員均應適用該等規定；而監察院行使監察權時，也要監督各級政府機關及執法人員行使其職權是否符合該等規定，以避免公部門侵害人權，進而有效落實各項人權之保障，積極促進各項人權之實現。

監察院於 2012 年處理人民陳情書狀計 19,738 件，其中涉及人權保障者 17,087 件，佔 86.56%；審議通過之調查報告計 436 案，其中涉及人權保障者 244 案，佔 55.96%。在調查各類案件中，發現政府機關有違法、失職及其他行政瑕疵等情節，而據以成立 27 件彈劾案、161 件糾正案，另函請各機關檢討改善 385 件。本冊就上述涉及人權保障之各類調查案件，篩選其中與「公民、政治權利」有關，且具代表性與重要性者計 30 案，按其所屬人權性質，區分為自由權、平等權、生存權、參政權、司法正義等五章，進行編撰；並附錄相關統計表、一覽表、世界人權宣言、公民與政治權利國際公約，及「兩公約」施行法，俾供各界索引參閱。

⁴ 參考：「什麼是人權？」，2012 年 7 月 20 日下載，《聯合國人權一人權事務高級專員辦事處》，<http://www.ohchr.org/ch/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>。

第一章 自由權

壹、概念與法制

所謂「自由」，包含兩種意義：其一、自由的本身就是一種權利，如言論自由、信仰自由等；其二、以自由為行使其他權利的方式，如自由行使選舉權，自由充任公職之權利等，此時權利的本身乃為另一種事項之行使與否，出於自由之意思。⁵關於自由的重要性，早在 17 世紀，荷蘭理性主義哲學家史賓諾莎（Baruch Spinoza, 1632-1677）即曾說過：「自由比任何事務都珍貴」，「政治的真正目的是自由」。⁶至 18 世紀，法國啟蒙思想家狄德羅（Denis Diderot, 1713-1784）甚至認為：「我們這個世紀的特別精神似乎就是自由。」⁷

從人權的發展史來看，人權的保障，主要是由以「自由權」為核心的人權，逐漸擴充與成長，至近代，於立憲風潮下，藉法的制定，而發展出人權保障多元化的法性格。自由權的目的，在保障人民免於國家權力或他人的任意或非法侵害。惟所謂自由權，並不是反對剝奪自由本身，而是不贊成「任意」或「非法」剝奪人民應享的自由；並不是要完全廢除剝奪自由的國家措施，而是要建立一種程序性保障。⁸至於上述所謂「任意」，應採廣義解釋，其概念包括不合理、不公平與缺乏可預測性。

⁵ 管歐，**憲法新論**（臺北：五南圖書出版公司，2003 年），頁 105-106。

⁶ 劉文彬，**西洋人權史**（臺北：五南圖書出版公司，2005 年），頁 75。

⁷ 同上註，頁 74。

⁸ **人權大步走—種子培訓營總論講義**（臺北：法務部編印，2009 年），頁 21、48。

1948 年聯合國大會通過的「世界人權宣言」，在其「序言」中指出：「一個人人享有言論和信仰自由並免于恐懼和匱乏的世界的來臨，已被宣佈為普遍人民的最高願望」；另在第 1 條中，開宗明義揭示，以「人人生而自由」作為其首要的主體思想。此外，該宣言第 3 條更揭示「人人有權享有生命、自由和人身安全」，將「自由」與「生命」和「人身安全」，並列為最重要的公民與政治權利。

另 1966 年聯合國大會通過的「公民與政治權利國際公約」，在其「前文」中也強調「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。」另在第 9 條第 1 項中明確規定：「人人有權享有身體自由及人身安全。任何人不得無理予以逮捕或拘禁。非依法定理由及程序，不得剝奪任何人之自由。」對於自由被剝奪的人，該公約第 10 條第 1 項也有如下規定：「自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇」。該公約並於第 12、18、19、21、22 等五條，分別規定如下五項自由：「遷徙往來及擇居自由」、「思想、信念及宗教自由」、「意見及表達自由」、「集會自由」、「結社自由」。

上開「公約」的一般性意見，涉及自由權者甚多，計有第 8 號（身體自由）、第 10 號（意見自由）、第 21 號（自由被剝奪之人的人道處遇）、第 22 號（思想、信念及宗教自由）、第 27 號（遷徙自由）、第 34 號（意見自由和言論自由，取代上開第 10 號一般性意見）。其中第 8 號一般性意見強調：如果出於公共安全的理由，採用所謂預防性羈押措施，不應當隨意行之，必須根據法律規定的程式、必須告知理由、必須由法院管制拘禁措

施，以及在違反規定時加以賠償。另第 21 號一般性意見指出：以人道和尊重人格的方式對待喪失自由者是一項基本和普遍適用的通則；因此，這項規則的適用絲毫不取決於締約國現有的物質資源水準；必須不加任何區別地適用這項規則，不論種族、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。

至於我國憲法，在第 2 章「人民之權利義務」中，明文規定人民享有人身自由（第 8 條）、居住及遷徙自由（第 10 條）、言論、講學、著作及出版自由（第 11 條）、秘密通訊自由（第 12 條）、信仰宗教自由（第 13 條）、集會及結社自由（第 14 條）。上開各條，以第 8 條有關人身自由之規定最為詳細，其第 1 項規定：「人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。」第 2 項規定：「人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時，其逮捕拘禁機關應將逮捕拘禁原因，以書面告知本人及其本人指定之親友，並至遲於二十四小時內移送該管法院審問。本人或他人亦得聲請該管法院，於二十四小時內向逮捕之機關提審。」

我國憲法另於第 22 條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨礙社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」第 23 條更規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」由此可知，我國憲法關於自由權的保障，不僅為我國制憲之基本理念，亦符合國際人權準則及世界人權潮流。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2012 年審議通過之調查報告中，涉及自由權者計 7 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 2 案，將其調查緣起、調查發現與結果，及政府機關改善情形與成效，分述於次。

一、限制住居涉侵害人民自由權

(一) 調查緣起

目前司法實務上屢見檢察官為限制住居、出境或出海等處分，有限制期間甚長者，有未經訊問即予限制等未符合正當法律程序者；究命被告「限制住居」等有無過於浮濫，致影響人民權益？監察院認有深入瞭解之必要，而決議推派委員調查。

(二) 調查發現與結果

所謂「限制住居」，係命被告居住於特定處所，不許任意遷移之強制處分，乃為確保被告於審判時到庭或執行時到案，以利刑事訴訟程序之進行。限制住居期間，允以訴訟之進行及刑罰之執行是否因此而受影響為判斷依據，並自裁定宣示或送達後起算。

依刑事訴訟法規定，檢察官得命被告限制住居之要件如下：1、被告係因拘提、逮捕到場；經傳喚、自首，或自行到場；2、經檢察官訊問；3、被告犯罪嫌疑重大，有刑事訴訟法第 101 條第 1 項或第 101 條之 1 第 1 項各款所定羈押原因，而無聲請羈押之必要者。

另依上述刑事訴訟法所為之限制住居，原則上僅發生禁止被告戶籍遷移之效果，被限制住居人仍能自由旅行、自由活動，並未限制其人身自由；上開限制住居，僅於檢察官另有諭知被告限制出境、出海，並通知入出境管理機關時，始發生限制當事人出國之效力。

至於目前檢察官於偵查中所為限制住居處分，具否移審效力，法律未有明文規定，惟法務部前以函示規定，其效力及於案件繫屬於法院後，此對人民之居住遷徙與出入境自由保障，未盡周延，且與當事人武器對等原則，未盡相符。主管機關應參酌刑事訴訟法有關羈押相關規定，即檢察官於案件起訴後，先前對被告所為限制住居處分非當然拘束法院，須由中立第三方之法院再行訊問被告有無限制住居相關要件，再行裁定是否對被告作成限制住居處分，方為妥適。

又檢察機關於被告作成不起訴、緩起訴處分時，即應檢視被告是否尚有限制住居必要，倘否，即應解除對被告之限制住居，辦理相關解除作業。至於不起訴、緩起訴處分確定時，入出國及移民署或海岸巡防署尚無從憑處分書即解除被告限制出境或出海，仍有賴檢察機關再行去函，惟現行作業下，檢察機關均未主動為之，對人民居住遷徙自由持續造成侵害，足徵現行作業方式未盡周妥。

因科技進步與交通發達，人民遷徙與出入境自由，日形重要。現行刑事訴訟法固為偵查與審判中檢察官與法院得對被告為限制住居處分之法律依據，惟對限制住居處分未設有期限與次數限制，被告可能於案件偵查開始即受無期限之限制出境，此與比例原則未盡相符，司法院與法務部應對限制住居之次數與期限，共

同研議修法，參酌刑事訴訟法有關羈押相關規定，以符現代社會生活需要，並避免過於侵害人民遷徙與出入境自由。⁹

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請法務部檢討改進，並函請司法院研議。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、司法院已研修刑事訴訟法第 119 條之 1、第 121 條，並已函送立法院審議，其要旨為：限制住居處分，被告及得為其輔佐人之人或辯護人，如有聲請撤銷限制之必要，得隨時向法院或檢察官聲請撤銷前開限制。另亦有立法委員提出該法第 119 條之 1 有關限制住居次數與期限等之修正動議。
- 2、法務部已函請各檢察機關，於案件不起訴處分或緩起訴處分確定後，就偵查中曾命被告限制出境、出海者，應即通知內政部入出國及移民署，及行政院海岸巡防署海岸巡防總局解除限制出境、出海，以保障被告權益。

二、限制欠稅者出境涉侵害出境自由權利

(一) 調查緣起

據陳訴人陳訴：陳訴人為某建設公司負責人，因該公司欠繳營利事業所得稅而遭限制出境，嚴重損及其自由入出境之權益。究相關機關有無違失？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：葉耀鵬、李復甸；派查字號：1010800025）。

(二) 調查發現與結果

本案陳訴人因其負責之公司欠繳 2000 年度營利事業所得稅，經財政部於 2004 年 6 月 10 日函請內政部警政署入出境管理局（後改制為內政部入出國及移民署）限制陳訴人出境，嗣因 2008 年 8 月 13 日修正之稅捐稽徵法第 24 條第 6 項規定，限制出境期間自移民署限制出境之日起，不得逾 5 年，乃依同法條第 7 項第 1 款規定，於 2009 年 6 月 30 日函請入出國及移民署解除陳訴人出境限制。

其後，因上開公司尚欠繳分別於 2004 年、2005 年間確定之 1996、2000 年度之營利事業所得稅（均含滯納金及滯納利息），及於 2007 年間確定之 2003 年營業稅（含滯納金及滯納利息），合計新臺幣 3,878,852 元，已達限制出境標準，並經財政部函請地政機關就該公司所有不動產辦竣禁止移轉處分登記，惟因該財產價值與所欠繳之稅捐總額顯不相當，該部遂依稅捐稽徵法第 24 條第 3 項規定，於 2009 年 7 月 1 日函請移民署限制陳訴人出境並通知陳訴人。

按公民與政治權利國際公約第 12 條規定：「一、在一國領土內合法居留之人，在該國領土內有遷徙往來之自由及擇居之自由。二、人人應有自由離去任何國家，連其本國在內。三、上列權利不得限制，但法律所規定、保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要，且與本公約所確認之其他權利不牴觸之限制，不在此限。四、人人進入其本國之權，不得無理褫奪。」

上開公約第 27 號一般性意見指出：遷徙自由是一個人自由

發展必不可少的條件；為了使個人能享受第 12 條第 2 項保證的權利，對居留國和原籍國都提出了一定義務；…發放護照一般是原籍國義不容辭的責任；國家拒絕發放護照或拒絕延長境外國民護照的有效期間就會剝奪其離開居住國旅行到別處去的權利；國家依第 12 條第 3 項規定對第 1 項和第 2 項保證的權利之限制為例外情況，僅限於保護國家安全、公共秩序、公共衛生或道德或他人的權利與自由，而以法律明定之情形。

司法院釋字第 443 號解釋：「憲法第十條規定人民有居住及遷徙之自由，旨在保障人民有任意移居或旅行各地之權利。若欲對人民之自由權利加以限制，必須符合憲法第二十三條所定必要之程度，並以法律定之或經立法機關明確授權由行政機關以命令訂定。」是則，有關限制出境之措施必須以法律規定，並應符合法律明確性原則與比例原則。

又司法院釋字第 525 號之解釋：「行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。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。」另司法院釋字第 287 號之解釋：「行政主管機關就行政法規所為之釋示，係闡明法規之原意，固應自法規生效之日起有其適用。惟在後之釋示如與在前之釋示不一致時，在前之釋示並非當然錯誤，於後釋示發布前，依前釋示所為之行政處分已確定者，除前釋示確有違法之情形外，為維持法律秩序之安定，應不受後釋示之影響。」

是則，行政機關對同一法規條文，所為之釋示前後不一致時，其相關案件應如何適用？依照前揭司法院釋字 287 號解釋，應作如下之處理：1.原則：以案件是否確定為準，未確定案件適用後函釋，已確定案件適用前函釋，亦即，已確定案件原則上不受後函釋的影響而變更；2.例外：案件雖已確定，但前釋示確有違法時，應適用後函釋，俾得救濟。又，案件雖已確定，前釋示也確有違法，但處分業經行政訴訟判決確定者，則不受後釋示的影響而變更。惟具法定再審原因者，依再審程序辦理。

另依稅捐稽徵法第 1 條之 1 規定：「財政部依本法或稅法所發布之解釋函令，對於據以申請之案件發生效力。但有利於納稅義務人者，對於尚未核課確定之案件適用之。財政部發布解釋函令，變更已發布解釋函令之法令見解，如不利於納稅義務人者，自發布日起或財政部指定之將來一定期日起，發生效力；於發布日或財政部指定之將來一定期日前，應核課而未核課之稅捐及未確定案件，不適用該變更後之解釋函令。……」此為稅捐稽徵法之特別立法規定。

據上開規定，財政部依稅捐稽徵法或稅法所發布的解釋函令，對於尚未核課確定的案件，係以有利或不利於納稅義務人作為是否適用新釋示的標準，與前揭解釋以案件是否確定為準者有別。從而，於具體案件適用上，稅務案件應優先適用稅捐稽徵法第 1 條之 1 規定。

陳訴人前因欠繳 2000 年度營利事業所得稅，經財政部於 2004 年 6 月 10 日函請內政部警政署出入境管理局限制陳訴人出境，嗣因 2008 年 8 月 13 日修正之稅捐稽徵法第 24 條第 6 項規定，限制出境期間自移民署限制出境之日起，不得逾 5 年，乃依

同法條第 7 項第 1 款規定，於 2009 年 6 月 30 日函請移民署解除陳訴人出境限制。而 1996 年與 2000 年欠稅分別於 2004 年 3 月 24 日與 2005 年 6 月 9 日確定，均在 1990 年 4 月 10 日台財稅字第 790081315 號函停止適用（財政部 2008 年 11 月 24 日台財稅字第 09700438020 號函核示停止適用）之前，前者於第一次限制出境之前確定，本應依限制欠稅人或欠稅營利事業負責人出境實施辦法第 2 條規定，合計為一案；而後者於 2005 年 6 月 9 日確定時則應適用 1990 年 4 月 10 日函之有效函釋，得由中區國稅局報請財政部函請入出境管理局併案列管，其時間計算 5 年於 2009 年 6 月 30 日屆滿，即應解除陳訴人出境限制。

退萬步言，若依財政部於 2008 年 8 月 18 日所發布不利於當事人之函釋，就本件計算，則 1996 年欠稅於 2004 年 3 月 24 日確定，本應於第 1 次限制出境時，即予合計；而 2000 年欠稅於 2005 年 6 月 9 日確定時，若同時依規定併案列管計算，依新法規定亦當於 2010 年 6 月 9 日左右，解除出境限制，至於 2007 年間確定之 2003 年營業稅，因未達稅捐稽徵法第 24 條規定，不得再予限制出境。因此，監察院認為基於前揭所示信賴保護原則與稅捐稽徵法第 1 條之 1 第 2 項規定，並依該法第 24 條第 6 項規定，財政部應做有利當事人解釋，始為正辦，縱依該不利函釋也應於 2010 年 6 月 9 日左右解除陳訴人出境限制。

綜上所述，本案陳訴人因負債，無法繳納營業稅，於 2004 年 6 月第 1 次被限制出境，然 1996 年欠稅於 2004 年 3 月 24 日始確定，本應依據限制欠稅人或欠稅營利事業負責人出境實施辦法第 2 條規定於第 1 次限制出境時合計；而 2000 年欠稅於 2005 年 6 月 9 日確定時，若依據 1990 年 4 月 10 日有效函令併案列管

計算，則於新法實施後對於陳訴人基本人權維護當有不同，其於事後為第 2 次限制出境處分顯然背離正當法律程序原則，自有不當。¹⁰

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請財政部檢討改進。

(三)政府機關改善情形與成效

- 1、本案當事人已於 2012 年 2 月 1 日解除限制出境。
- 2、為避免日後再行發生類似情事，財政部中區國稅局已研採相關改進措施，其重要者如下：
 - (1)各分局、稽徵所將每月產出之應辦理及應解除限制出境案件，逐案於清冊中填註辦理情形並陳報單位主管核閱後備查，俾落實逐層管制。
 - (2)為加強內部管控，對於各分局、稽徵所函送報請限制出境案件，逐一複核限制出境案應列管之欠稅，以避免疏漏。
 - (3)每年實地赴各分局、稽徵所抽核（含解除）出境作業辦理情形，並將檢查結果及建議事項，函送所屬單位檢討改進；另將辦理限制出境作業列入所屬各分局、稽徵所之管理指標評核項目，以促其積極辦理。
 - (4)積極辦理教育訓練，並製作限制出境業務作業手冊、教育訓練教材及新手入門指南，協助同仁加速學習業務作業方法，即時辦理限制出境。

¹⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：洪昭男；派查字號：1010800037）。

叁、評析與建議

「世界人權宣言」第 1 條開宗明義揭示：「人人生而自由」。「公民與政治權利國際公約」第 9 條第 1 項也明確規定：「非依法定理由及程序，不得剝奪任何人之自由」。至於我國憲法，除於第 8 條第 1 項規定：「人民身體之自由應予保障」及第 10 條規定：「人民有居住及遷徙之自由」外，另於第 22 條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨礙社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」

關於人民自由權之保障，不論從法制面或實務面而論，我國雖已有很好的表現，也頗獲國際人權專家的肯定，但在某些方面或個別事件，政府機關於執行公權力時難免仍會引發侵害人民自由權之爭議，甚至非議，如對被告為「限制住居」之處分，及對欠稅者為「限制出境」之措施，均涉侵害人民居住、遷徙及出入境自由權利。

首先就限制住居而言，現行刑事訴訟法固為偵查與審判中檢察官與法院得對被告為限制住居處分之法律依據，惟對限制住居處分未設有期限與次數限制，被告可能於案件偵查開始即受無期限之限制住居，此與比例原則未盡相符；且目前司法實務上屢見檢察官為限制住居處分，有限制期間甚長者，有未經訊問即予限制等未符合正當法律程序者，均涉侵害當事人之居住及遷徙自由。

上開問題經監察院調查後，司法院已研修刑事訴訟法第 119 條之 1、第 121 條，並已函送立法院審議，其要旨為：限制住居處分，被告及得為其輔佐人之人或辯護人，如有聲請撤銷限制之

必要，得隨時向法院或檢察官聲請撤銷前開限制。另亦有立法委員提出該法第 119 條之 1 有關限制住居次數與期限等之修正動議。希相關機關積極推動、儘速完成該法之修正程序，完善限制住居之法制，並落實執行，以確保相關國際公約及我國憲法賦予人民應享的自由權利。

再就限制出境而言，自由入出境本為人民應享的權利，此項權利除上開國際公約與我國憲法有一般性的規定外，上開國際公約第 12 條第 2 項更明確規定：「人人應有自由離去任何國家，連其本國在內。」同條第 3 項規定：「上列權利不得限制，但法律所規定、保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要，且與本公約所確認之其他權利不牴觸之限制，不在此限。」

本章第 2 案陳訴人為某建設公司負責人，因該公司欠繳營利事業所得稅，致先後兩次遭限制出境，主管機關嚴重侵害陳訴人應享的遷徙及出境自由權利。經監察院調查後，本案當事人已被解除出境限制，且主管機關為避免日後再行發生類似情事，也已研採多項改進措施。希主管機關能落實執行，以維護人民自由出境之權利。

另國際人權專家對於我國的限制出境問題極為重視，2013 年 2 月，來自 10 個不同國家的人權專家於受邀審查我國初次國家人權報告時所提「結論性意見與建議」的第 68 點指出：2011 年有超過 50,000 人因各種理由被限制出境，其中有超過 18,000 人因財務與稅賦理由被限制出境；這些稅務機關所做的行政處分已廣泛干預人民依公民與政治權利國際公約第 12 條第 2 項所享有的離開本國的人權，卻只有少數被法院判決所推翻。

國際人權專家們認為，上開對人民遷徙自由的大規模限制，顯難符合公民與政治權利國際公約第 12 條第 3 項的限制條款。因此，專家們建議我國政府應該適當地修改法令與政策，讓稅務與其他行政機關的實務做法都能遵守遷徙自由的要求。

為回應上開國際人權專家的意見與建議，財政部賦稅署將就稅捐稽徵法有關限制欠稅人出境之法制及其成效，委外進行研究，以評估現行制度之優劣得失；該部關務署將參酌賦稅署上開研究之結論，視實際需要對關稅法之相關規定作一致處理。另法務部訂有「法務部行政執行署審查行政執行案件限制出境應行注意事項」，該部行政執行署嗣後將以更嚴謹的方式加強控管是類案件之限制出境程序。希財政部與法務部均能積極辦理及落實執行上開各項改進措施，以保障人民的出境自由權。

第二章 平等權

壹、概念與法制

平等的觀念乃發生於不平等的社會，即社會上有不平等的現象，而後人民才會要求平等。¹¹近代以來，對平等的定義，係指在法律所規定的同一條件或同一情形之下，應享有相同之權利，不得有所歧視之意。至於平等的真義，乃指每一個人的立足點及出發點之平等，若因各人基於不同之聰明才智及努力，以後造就各不相同，自然不能有平等。因此，所謂平等，乃相對的平等，而非絕對的平等；亦可謂為機會的平等，而非機械的平等。¹²

對平等權的保障，依其拘束對象的不同，可區分為法律「執行」的平等及法律「制定」的平等兩種。所謂法律執行的平等，係指「法律之前，人人平等」，執法者不應區分適用者之對象，而應完全依照法律規定來作判斷；法律執行的平等包括「法律適用的平等」及「法律後果的平等」，即要求執法者「對於相同的案件，應給予相同的對待；對於不同的案件，應給予不同的對待」。惟若法律本身之規定並不符合平等原則時，則只有法律執行的平等，尚不足以保障人民的平等權，故而必須要求人人「在法律上一律平等」，亦即法律制定的平等。由此可知，平等不僅是執法之原則，更是立法之原則。甚至有學者認為，現代憲法平等權的重心，已由法律執行的平等，轉移到法律制定的平等之

¹¹ 薩孟武，*中國憲法新論*（臺北：三民書局，1988年），頁77。

¹² 管歐，*憲法新論*（臺北：五南圖書出版公司，2003年），頁103-104。

上。¹³

依司法院釋字第 593 號解釋：等者等之，不等者不等之，為憲法平等原則之基本意涵；如對相同事物為差別待遇而無正當理由，或對不同事物未為合理之差別待遇，均屬違反平等原則；而法規範是否符合平等原則之要求，其判斷應取決於該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，其所採取之分類與規範目的之達成之間，是否存有一定程度的關聯性，以及該關聯性應及於何種程度而定。另依司法院釋字第 485 號解釋：平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待。

「世界人權宣言」第 1 條，開宗明義揭櫫「人人在尊嚴和權利上一律平等」，作為其主體思想之一。接著在第 2 條詳細揭示如下平等原則：「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。」另於第 7 條揭示：「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。」

又「公民與政治權利國際公約」第 2 條第 1 項規定：「本公

¹³ 陳新民，**憲法導論**（臺北：新學林出版公司，2008 年），頁 81-84。

約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。」第 3 條也規定：「本公約締約國承允確保本公約所載一切公民及政治權利之享受，男女權利，一律平等。」第 26 條更明確規定：「人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視。」

針對上開「公約」第 3 條的規定，該「公約」第 28 號一般性意見指出：「公約」第 3 條意味著所有人應平等和完全享受「公約」規定的權利；只要任何人不能全部和平等享受任何權利，這項規定就無法充分發揮其效應；因此，各國應保證男女平等享有「公約」規定的所有權利。另針對「公約」第 2 和第 3 條規定的保證所有人享有「公約」承認的權利的義務，要求締約國採取一切必要步驟，使每個人能享有這些權利，該一般性意見認為：這些步驟應包括消除影響平等享受這些權利的障礙、對人民和國家官員進行人權教育和調整國內立法以履行根據「公約」承諾的義務。

至於我國憲法第 5 條及第 7 條對平等權有如下原則性的規定：「中華民國各民族一律平等」（第 5 條）；「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」（第 7 條）。又於第 13 章「基本國策」中的第 159 條具體規定：「國民受教育之機會，一律平等。」此外，憲法增修條文第 10 條

第 6 項也規定：「國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等」。

另為實施聯合國大會 1979 年通過之「消除對婦女一切形式歧視公約」（Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women，簡稱 CEDAW），以消除對婦女一切形式歧視，落實保障性別人權及促進性別平等，我國已於 2011 年 5 月 20 日制定「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」，並自 2012 年 1 月 1 日施行。從此，該公約所揭示保障性別人權及促進性別平等之規定，乃具有我國國內法之效力。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2012 年審議通過之調查報告中，涉及平等權者計 7 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 3 案，將其調查緣起、調查發現與結果，及政府機關改善情形與成效，分述於次。

一、對藏籍配偶核發簽證作業涉違反平等權之保障

（一）調查緣起

據天主教嘉祿國際移民組織臺灣分會陳訴：我國人之藏籍配偶持印度政府核發之旅行證書「黃皮書」（又稱 Identity Certificate，IC 卡）申請入境臺灣時，外交部僅發給「停留簽證」，並加註「不得改辦居留」，致其等僅能在臺灣停留至多半年，即須出境，迫使家庭離散，嚴重影響國人家庭團聚權利，並有違憲法平等權之保障。監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

陳訴人等訴求對持印度政府旅行證書之西藏配偶核發停留簽證時取消註記「不得改辦居留」之限制，讓我國人之西藏配偶可以比照其他外籍配偶，得在台居留。調查發現，我國國民常為其配偶之簽證問題疲於奔命；每 6 個月(甚至 2、3 個月)得安排其配偶出入境，並再為其配偶辦理簽證、出境、接機等，讓他們窮於應付；這不僅影響到他們的生計，也使他們的生活發生很多不可知的變數。政府部門對西藏籍配偶均以拒發居留簽證的作法，造成台藏夫妻雙方在精神與經濟上極大之壓力與負擔。

依我國憲法第 22 條規定，婚姻與家庭植基於人格自由，為社會形成與發展之基礎，受憲法制度性保障，業經司法院釋字第 242 號、第 362 號、第 552 號、第 554 號及第 696 號等多號解釋在案。夫妻團聚同居，既為權利，亦係義務，任何可能有損該等家庭團聚權利之立法、行政或其他措施，均應受我國司法之嚴格審查。另據公民與政治權利國際公約第 23 條等規定及該公約一般性意見之解釋，婚姻與家庭團聚權之保障係不分締約國國人或其他外籍人士，亦不問該外籍人士係屬何國籍之人或無國籍人，均一體適用；締約國並應積極採取各種立法、行政或其他措施，必要時，則應與其他國家合作，採取適當措施，以確保家庭團聚權。我國政府機關即應依據兩公約施行法第 4 條、第 5 條及第 8 條等規定採取立法、行政及其他措施，確實保障婚姻與家庭生活之權利。

2008 年 8 月 1 日內政部增訂施行「外國人停留居留及永久居留辦法」第 6 條第 4 項規定：「無國籍人民持停留簽證入國者

，不得申請居留。」外交部於領事事務手冊第 2 輯第 13 章規定：「持旅行證書申請居留簽證者，原則上不予受理。」固係顧慮未來存有無法遣返問題。惟尚乏無法遣返之具體事證下，以政策性通案方式拒絕持旅行證之我國人配偶居留簽證及在臺居留之申請，即係以國籍護照之有無為差別歧視待遇，有違憲法第 7 條平等權之保障及公民與政治權利國際公約所訂各項權利對任何國籍或無國籍者均應平等對待之精神；且相關規定無視持旅行證之西藏人係來臺與我國人配偶共同生活之事實，恐影響臺藏婚姻之穩定性，亦有違公民與政治權利國際公約第 23 條及經濟社會文化權利國際公約第 10 條等規定之婚姻及家庭權利保障。

行政院雖已訂定「持印度旅行證之國人藏族配偶申請居留聯合審查處理原則」，准許持印度旅行證之我國人西藏配偶，符合一定條件下，得申請居留。惟外交部規定該等我國人西藏配偶在臺依親停留滿 6 個月後，仍應返印向駐印代表處重新申請依親停留簽證，有別於其他外籍人士再以觀光等名義之停留簽證得於我國鄰近國家申請之方式，除大幅加重申請人諸多時間及金錢上之困擾與負擔，並危及婚姻之穩定性。是外交部相關規定是否係屬課予不必要之限制，並有違平等原則，仍應審酌檢討改進。又前開行政院「處理原則」對於與國人結婚且育有在臺設有戶籍之親生子女之持印度旅行證件之國人藏族配偶，課予在臺結婚登記 2 年始得申請居留之期限要件，欠缺憲法第 22 條、第 156 條及上開兩公約所定保障婚姻及家庭生活、團聚權利之考量；相關條件限制並已影響兒童應受家庭、社會及國家特別保護之權利，亦應研酌檢討改進。¹⁴

¹⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：沈美真、趙榮耀；派查字號：1010800021）。

本案調查意見經監察院外交及僑政委員會審議後，函請行政院檢討改進，並函請總統府人權諮詢委員會參酌。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、為確實保障國人婚姻與家庭團聚生活之基本權利，基於人道考量，行政院將積極協助持印度 IC 旅行證來臺之國人藏族配偶取得在臺居留權，並已訂定「持印度旅行證之國人藏族配偶申請居留聯合審查處理原則」，對於持印度旅行證之國人藏族配偶於符合一定要件，經內政部會同相關機關專案審查許可者，取得居留權利。
- 2、內政部已配合修正外國人停留居留及永久居留辦法第 6 條第 4 項「無國籍人民持停留簽證入國者，不得申請居留」之規定，增列「但持停留期限在 60 日以上，且未經簽證核發機關加註限制不准延期或其他限制之有效簽證入國，有特殊情形經主管機關會同相關機關專案審查許可者，不在此限」之但書規定，以適當解決彼等在臺居留問題。
- 3、外交部原顧慮我國人之藏族配偶長期離開印度，其相關身分證件有因過期遭罰鍰、驅逐出境、拘役等處罰，甚至喪失印度居留資格等風險，致衍生後續申請我國居留、歸化之困難，甚至有可能成為滯留我國之「人球」，因而要求其等每 6 個月即返回印度向我駐印代表處申請再入境簽證。後為顧及部分藏族配偶育有未成年子女及經濟因素考量，該部已同意開放持效期在 1 年以上印度旅行證之此類人士第 2 次申請我國簽證者，得向我鄰近

駐外館處，如新加坡、泰國、馬來西亞等處提出申辦。

二、臺北市府推動老屋拉皮計畫似有違公平正義

(一) 調查緣起

據報載：臺北市政府都市發展局推動「老屋拉皮」計畫，補助老舊大樓外牆整修，惟欠缺審查標準，竟花費公帑補助商辦大樓及精華地段豪宅整修外牆，助漲其房價上揚，似有違公平正義等情。監察院值日委員認有深入瞭解之必要，而核批調查。

(二) 調查發現與結果

都市更新條例第 4 條規定：「都市更新處理方式，分為下列三種：……二、整建：係指改建、修建更新地區內建築物或充實其設備，並改進區內公共設施。三、維護：係指加強更新地區內土地使用及建築管理，改進區內公共設施，以保持其良好狀況。」基此，整建係於更新地區內改建、修建建築物或充實其設備，並改進區內公共設施；維護係於更新地區內加強土地使用及建築管理，改進區內公共設施，以保持其良好狀況。由上開意旨顯示，除對於個人所有房產、設備之整建維護外，對於窳陋更新地區內之公共設施改善或擴充等涉及外部公共利益部分之整建維護至為重要。

憲法第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」行政程序法第 6 條也規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」另依司法院釋字第 542 號解釋之意旨：行政機關訂定之行政命令，其屬給付性之行政措施具授與人民利益之效果者，亦應受相關憲法原則，

尤其是平等原則之拘束。基此，主管機關依法所為應符合立法意旨及國家政策，以及依司法院釋字第 420 號、第 496 號解釋參照各該法律之立法目的，並衡酌經濟上之意義公平原則為之。

有關臺北市政府辦理都市更新整建維護規劃設計及實施經費補助案（或稱「老屋拉皮」申請）補助老舊大樓外牆整修，由 2006 年到 2011 年共計核准 103 案，匡列預算補助金額總計新臺幣 606,909,317 元。該計畫係補助申請人所有之房屋外觀立面整修及其屋頂樓漏水等修繕，惟對於劃定更新單元地區，並無落實改進區內公共設施，欠缺公益性，有違該市都市更新對於外部性公共環境改造之政策。

另按政府編列預算辦理相關業務，應以國家利益與公共利益為前提要件，上開補助計畫係補助私人公寓大樓立面修繕，如何認定屬於公共利益？是否尚有其他方式誘導實施立面修繕，方法與手段顯不相當；並有輿論「讓無殼蝸牛替有產階級出錢整修房屋」之謂，如以該筆預算補助中低收入戶每戶每月 1.3 萬元租賃公寓並免費居住 3 年估算，預估可提供 1,296 戶弱勢家庭；故上開補助計畫難謂符合平等原則及都市更新條例第 4 條立法意旨。

又上開計畫補助老舊大樓外牆整修，惟對於更新地區之劃定欠缺全市性評估，致花費公帑補助商辦大樓及精華地段豪宅整修外牆，助漲其房價上揚，對於真正窳陋亟需整建維護地區難以推動並落實都市更新，有違公平正義，執行面顯有偏差，殊值徹底檢討改進。¹⁵

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

¹⁵ 詳見監察院調查報告（調查委員：趙榮耀；派查字號：1000800400）。

臺北市政府。

(三) 政府機關改善情形與成效

臺北市政府為避免遭外界誤解該府的老屋整建維護政策，是在補助商辦大樓及豪宅，已修正都市更新整建維護補助辦法，規定屋齡需 20 年以上、建物所有權人達 2 人以上、住宅使用樓地板面積達 5 成以上、建物 7 成以上戶數面積未達 80 坪者，才可申請補助，藉以排除商辦大樓及豪宅；另針對 7 樓以下無電梯的中低樓層建築物之維修給予補助，每案補助總經費比例最高可達維修經費的 45%，且最多不超過新臺幣 1,000 萬元。

三、對營業小客車駕駛資格之限制似非公平合理

(一) 調查緣起

據陳訴人陳訴：陳訴人前於 1971 年犯殺人未遂罪，服刑 3 年；出獄後，於 1978 年開始駕駛計程車，至 1997 年間因疏忽逾期接受年度審驗，遭註銷計程車駕駛人執業登記證；又依同年 1 月新修正之道路交通管理處罰條例規定，遭限制申辦執業登記證資格，非但影響其工作權，剝奪犯罪者更生機會，並有違平等權之保障，似非公平合理等情。監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

公民與政治權利國際公約第 2 條第 1 項規定：「本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產

、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。」

經濟社會文化權利國際公約第 2 條第 2 項也有與上開規定相同之原則性規定：「本公約締約國承允保證人人行使本公約所載之各種權利，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等而受歧視。」該公約另於第 6 條第 1 項具體規定：「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。」

現行道路交通管理處罰條例第 37 條第 1 項規定：「曾犯故意殺人、搶劫、搶奪、強盜、恐嚇取財、擄人勒贖或刑法第一百八十四條、第一百八十五條、第二百二十一條至第二百二十九條、兒童及少年性交易防制條例第二十四條至第二十七條、槍砲彈藥刀械管制條例、懲治走私條例或毒品危害防制條例之罪，經判決罪刑確定，或曾依檢肅流氓條例裁定應為交付感訓確定者，不得辦理計程車駕駛人執業登記。」係屬對營業小客車駕駛資格之限制，任何人曾有該項規定所列犯罪前科者，均無從申辦計程車駕駛人執業登記，且無任何例外，不無抵觸憲法第 7 條（平等權）及第 15 條（工作權）之疑慮，陳訴人乃向司法院大法官聲請解釋。

司法院固以釋字第 584 號解釋宣告上開條例第 37 條第 1 項與憲法第 23 條尚無抵觸，惟該號解釋末段亦指出：「惟以限制營業小客車駕駛人選擇職業之自由，作為保障乘客安全、預防犯罪之方法，乃基於現階段營業小客車管理制度所採取之不得已措施，但究屬人民職業選擇自由之限制，自應隨營業小客車管理，犯罪預防制度之發展或其他制度之健全，就其他較小限制替代措

施之建立，隨時檢討改進；且若已有方法證明曾犯此等犯罪之人對乘客安全不具特別危險時，即應適時解除其駕駛營業小客車執業之限制，俾於維護公共福祉之範圍內，更能貫徹憲法人民工作權之保障及平等原則之意旨。」

交通部自上開解釋作成後，未積極建構相關個別審查或其他機制，以供審究營業小客車駕駛是否仍具危險性，或與內政部警政署共同研商有無其他侵害人民工作權較小之替代措施；而有關與乘客安全直接相關之各類犯罪再犯率或駕駛人素質等資料，該部亦未向法務部調取或請求內政部警政署協助蒐集相關資料進行研析，足徵交通部對解除限制營業小客車駕駛資格之相關作為有欠積極。

又上開釋字第 584 號解釋於 2004 年作成後，相關社會經濟條件、計程車經營方式、治安狀況、犯罪偵防科技等均有更迭，而我國更於 2009 年批准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」），並於同年公布「兩公約」施行法。依「兩公約」施行法第 2 條規定，兩公約所揭示保障人權之規定均具有國內法效力；而第 8 條更明定，各級政府機關應檢討所主管之法令及行政措施是否有不符兩公約規定者，倘有不符者，應於上開施行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。

綜上所述，交通部應依據上開釋字第 584 號解釋、「兩公約」施行法、公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約意旨，兼顧求職者意願、經濟社會發展情況、犯罪偵防技巧、社會治安等因素，於「兩公約」施行法施行（2009 年 12 月 10 日施行）後二年內，檢討修正營業小客車駕駛資格限制，以免對

欲擔任計程車駕駛民眾之工作權，形成過度侵害，甚至違反「兩公約」有關平等權與工作權保障之規定。

另鑑於道路交通管理處罰條例第 37 條第 1 項規定，具特定犯罪前科者終身不得申請計程車駕駛人執業登記證，係屬人民職業自由之重大限制，惟特定犯罪之再犯率如何、與計程車執行業務方式間是否具必然直接關聯，相關資料付之闕如，內政部警政署應督促各直轄市、縣（市）警察局，蒐集、整合計程車駕駛相關犯罪資料，俾提供交通部作為修法之參考。相關機關並應擴大老弱婦孺乘車安全宣導工作，改變國人隨機叫車習慣，以降低計程車駕駛犯案動機，維護國人乘車安全。¹⁶

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、內政部檢討改進。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、交通部與內政部將定期檢討營業小客車管理方式，俾維護民眾工作權及社會治安。內政部並將定期將營業小客車犯罪情形檢送交通部參考，作為檢討修正道路交通管理處罰條例的依據。
- 2、內政部警政署為建構優質安全乘車環境，已訂頒「安程專案」，督促各警察機關落實執行，其中有關宣導民眾於計程車招呼站或以電話叫車方式搭車部分，各警察機關有以傳播媒體方式，透過地方電視臺及廣播電臺加強宣導民眾，改變隨機叫車習慣。另該署為提供創新警政

¹⁶ 詳見監察院調查報告（調查委員：葛永光；派查字號：1000800281）。

服務，已研發智慧型手機微型應用軟體「警政服務 App」，並已於 2012 年 8 月正式上線，以實現預防犯罪與便民服務的警政策略目標。

叁、評析與建議

「世界人權宣言」第 1 條開宗明義揭櫫：「人人在尊嚴和權利上一律平等」。「公民與政治權利國際公約」第 26 條也明確規定：「人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。」至於我國憲法對平等權亦有如下原則性的規定：「中華民國各民族一律平等」（第 5 條）；「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」（第 7 條）。

關於平等權的保障，不論從制度面或實務面而言，我國均已有很好的表現，也頗獲國際人權專家的肯定，但在某些方面或個別事件，政府機關於執行公權力時難免仍會引發違反平等原則，甚至侵害平等權之非議。如：我國人民之藏籍配偶持印度政府核發之旅行證（又稱 IC 卡）申請入境，僅能在國內停留至多半年即須出境；臺北市政府推動「老屋拉皮」計畫，補助老舊大樓外牆整修，花費公帑補助一些商辦大樓及精華地段豪宅整修外牆，助漲其房價上揚，對於真正窳陋亟需整建維護地區，卻難以推動並落實都市更新；現行道路交通管理處罰條例第 37 條第 1 項對營業小客車駕駛資格之限制，使曾有該項規定所列犯罪前科者，均無從申辦計程車駕駛人執業登記。

針對上開問題，相關機關已有如下重要改進措施：行政院將積極協助持印度 IC 旅行證來臺之國人藏族配偶取得在臺居留權，並已訂定「持印度旅行證之國人藏族配偶申請居留聯合審查處

理原則」，對於持印度旅行證之國人藏族配偶於符合一定要件，經內政部會同相關機關專案審查許可者，得以取得在臺居留權；臺北市政府已修正都市更新整建維護補助辦法，規定屋齡需 20 年以上、建物所有權人達 2 人以上、住宅使用樓地板面積達 5 成以上、建物 7 成以上戶數面積未達 80 坪者，才可申請補助，藉以排除商辦大樓及豪宅；交通部與內政部將定期檢討營業小客車管理方式，內政部並將定期將營業小客車犯罪情形檢送交通部參考，以作為檢討修正道路交通管理處罰條例的依據。希相關機關積極研議及推動上開法規的修訂，並落實執行上開改進措施，俾符合憲法第 5 條及「公民與政治權利國際公約」第 26 條所規範的平等原則。

另國際人權專家於 2013 年 2 月受邀審查我國初次國家人權報告時，於平等權方面，特別重視性別平等與零歧視問題。國際專家們在其等所提「結論性意見與建議」第 26 點中，首先讚賞我國政府已簽署「消除對婦女一切形式歧視公約」，制定法律與政策以推廣性別平等，並已成立行政院性別平等處；接著指出，目前的挑戰在於如何有效施行並監督這些措施的推動，以創造有益於女性權利的社會環境。

因此，國際專家們在上開「結論性意見與建議」第 27 點中，提出如下三項建議：1、政府應制定全面性的法規以涵蓋性別平等的所有領域，目的是為實施性別主流化與性別預算；2、通過更多有體系的暫行特別措施以加速女性事實上的平等；3、提升行政院性別平等處之層級，使其具備足夠的權力、職權與預算，以有效執行其資料蒐集、性別影響評估，及規劃與實施性別平等相關政策等任務。

為消除一切形式性別歧視，促進性別實質平等，希相關機關，尤其行政院性別平等處，重視上開國際專家們的建議，積極研擬相關政策與措施，包括暫行特別措施，並落實推動與執行；行政院性平處尤應發揮其「性別平等基本政策、法案、計畫、工作報告之綜合規劃、協調、審議、宣導、研究發展及督導」的組織功能，協調與督導相關機關共同致力於性平政策的研擬、推動與執行，俾達成「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」第 1 條所揭櫫的「保障性別人權」、「促進性別平等」的目標。

第三章 生存權

壹、概念與法制

人之求生存，乃人之本性使然。近代以來，人權思想家大都從人性及自然法立論，主張「生存權」或「生命權」是每一個人與生俱來的自然權利。如：英國經驗主義大師洛克（John Locke, 1632-1704）曾說：「就自然理性來說，人一出生就享有生存權利。」又說：「一切的人都是平等而獨立的，任何人不應該傷害他人的生命、健康、自由或財產。」英國的另一位思想家，被稱為理性主義傳統的奠基人霍布斯（Thomas Hobbes, 1588-1679）也認為人類行為背後有一個主要目的，即儘可能保全生命，也就是自保。¹⁷霍布斯在其名著「利維坦」（Leviathan）中強調，人人都有保存自己、企求安全的欲望。他甚至認為，保護自己免於暴力死亡的恐懼和危險，是人類最高的必要。¹⁸

所謂生存權，簡言之，係指人民擁有生存之權利，亦即指人民擁有維持其最基本的生活要件，且合於最基本的人性尊嚴之保障，以延續其生命的權利。由此可知，生存權包括生命權及生活權，其中生命權是所有人權的基礎，也可說是「首要的人權」，因生命權若得不到有效保障，則所有其他權利都不再具有意義。

¹⁷ 劉文彬，**西洋人權史**（臺北：五南圖書出版公司，2005年），頁81-82。

¹⁸ 「托馬斯·霍布斯」，2011年8月17日下載，**《MBA智庫百科》**，
<http://wiki.mbalib.com/wiki/%E6%89%98%E9%A9%AC%E6%96%AF%C2%B7%E9%9C%8D%E5%B8%83%E6%96%AF>。

¹⁹因此，有學者認為，生命權是人類「固有之權利」，是基本人權「植基之所在」，其應被賦予至高無上的地位與尊重，當然不能非法、無理或任意加以剝奪；若須「例外」加以剝奪，則須有絕對「合理」、「合法」的原則為依據。²⁰

古典的生存權理論認為，國家有義務尊重人民的生命，不能「妄加殺戮」或「任意剝奪」。²¹惟生存權理論發展至今，生存權的意義已由消極的、不受侵害的「自由權意義之生存權」，演變為積極保障、維護及改進的「受益權意義之生存權」。²²因此，生存權不僅指人民擁有維持其生存的權利，亦包括國家及政府負有尊重和照顧人民生存的義務；人民除可向國家要求其生存權不受消極侵害外，亦可要求政府機關採取積極作為，充實、改善與生存相關的各種條件與環境，使其生存權得以落實與不斷發展。

「世界人權宣言」第3條將「人人有權享有生命、自由和人身安全」視為基本的公民、政治權利，其中的生命和人身安全即屬人民的生存權。該宣言雖揭示人人享有生命權，但從國際人權法觀點而言，生命權之保障並非絕對，而係相對的保障生命免於被「任意或非法剝奪」。如1950年的「歐洲人權公約」²³雖於

¹⁹ 人權大步走—種子培訓營總論講義（臺北：法務部編印，2009年），頁42。

²⁰ 參考：李震山，*人性尊嚴與人權保障*（臺北：元照出版公司，2011年），頁27-28。

²¹ 陳新民，*憲法導論*（臺北：新學林出版公司，2008年），頁130。

²² 涂懷瑩，*中華民國憲法與人權保障*（臺北：作者自行出版，1987年），頁217。

²³ 「歐洲人權公約」（European Convention on Human Rights, ECHR）全名為「歐洲保障人權和基本自由公約」（European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms），為保障歐洲人權與基本自由的國際公約。

第 2 條第 1 項規定：「每個人的生命權應受到法律的保護。任何人均不得故意剝奪他人之生命。」但卻將「執行法院依法而認定之罪行」排除在外；另於同條第 2 項規定：為防禦非法暴力、實行合法逮捕或防止依法拘禁之人脫逃、制止暴動或騷動，且在「絕對必要」時，而使用武力剝奪他人生命，不應認與本條有所牴觸。²⁴

另依上開公約設立的「歐洲人權法院」之解釋，該公約的每個成員國在公約第 2 條規定下，有下列三個主要義務：（一）避免任何人遭受到非法殺戮之義務；（二）調查任何原因可疑的死亡之義務；（三）在特定情況下，採取積極的手段去避免任何可預見的生命傷亡之義務。²⁵

至 1966 年的「公民與政治權利國際公約」則於第 6 條第 1 項明確規定：「人人皆有天賦之生存權。此種權利應受法律保障。任何人之生命不得無理剝奪。」另於同條第 2 項規定：「凡未廢除死刑之國家，非犯情節最重大之罪，且依照犯罪時有效並與本公約規定及防止及懲治殘害人群罪公約不牴觸之法律，不得科處死刑。死刑非依管轄法院終局判決，不得執行。」同條第 5 項更規定：「未滿十八歲之人犯罪，不得判處死刑；懷胎婦女被判死刑，不得執行其刑。」如上述，生命權乃「首要的人權」，一旦得不到有效保護，則所有其他權利都不再具有意義；因此，即

其簽署日期為 1950 年 11 月 4 日，生效日期為 1953 年 9 月 3 日。

²⁴ 詳見：「歐洲人權公約」，陳隆志主編，**國際人權法—人權選集與解說**（臺北：前衛出版社，2006 年），頁 546。

²⁵ 「歐洲人權公約」，2011 年 11 月 30 日下載，〈**維基百科**〉，
<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%AD%90%E6%B4%B2%E4%BA%BA%E6%AC%8A%E5%85%AC%E7%B4%84%E7.AC.AC2.E6.A2.9D-.E7.94.9F.E5.91.BD.E6.AC.8A>。

使在正式宣布「緊急狀態」，「危及國本」時，該公約第 4 條第 2 項亦規定生命權是「不得減免」的權利之一。

由於生命權是「所有人權的基礎」，是「甚至當社會緊急狀態存在時也絕不允許減免的最重要權利」（詳上開「公約」第 14 號一般性意見）。因此，該「公約」第 6 號一般性意見要求：各締約國應當採取措施，不僅防止和懲罰剝奪生命的犯罪行為，而且防止本國保安部隊任意殺人；國家機關剝奪人民生命是極其嚴重的問題，因此，法律必須對這種國家機關剝奪人民生命的各種可能情況加以約束和限制。該一般性意見還注意到：對生存權的解釋，常常十分狹隘；對「固有生存權」這個詞的範圍加以侷限，就無法恰當地瞭解它的意義，而保護這項權利則需要締約國採取積極措施。因此，該一般性意見強調：在這方面，各締約國須採取一切可能措施，減少嬰兒死亡率和提高平均壽命，特別是採取措施，消滅營養不良和流行病。

我國憲法第 15 條將人民的生存權，與工作權及財產權，並列為應予保障的三項基本人權。另於第 155 條、第 156 條具體規定：「人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟」（第 155 條）；「國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女兒童福利政策」（第 156 條）。此外，憲法增修條文第 10 條第 8 項也規定：「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。」

對上開憲法與憲法增修條文的相關規定，學者認為：使憲法所規定的生存權能貫徹於具體的個案，人民得以請求國家對其生命、健康為積極的扶助，才是符合國家保障人民擁有生存權的最

佳詮釋；除非人民擁有請求國家給予生活救濟之權利，否則憲法所規定的生存權即不能落實。²⁶

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2012 年審議通過之調查報告中，涉及「生存權及健康權」者計 34 案，謹選擇其中與生存權有關，且具代表性與重要性者 8 案，將其調查緣起、調查發現與結果，及政府機關改善情形與成效，分述於次。

一、工業區工安事故頻傳引發民眾恐慌

(一) 調查緣起

據報載：彰濱工業區某企業公司廠房於 2012 年 5 月 17 日晚間疑因攪拌作業不慎閃燃後，接續發生 20 餘次爆炸引發大火，釀成 2 死 14 人輕重傷等重大災害，類此工安事故近年來於該工業區頻生不斷，引發當地民眾強烈恐慌與不安，尤曾遭監察院二度糾正在案。究相關主管機關有否善盡管理與查處職責？是否依據監察院上開各糾正意旨切實改進？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

系爭工廠發生氣爆，釀成 2 死 14 傷之慘劇，係業者使用硫酸滴入甲苯反應槽之速度過快，造成甲苯沸騰揮發遇附近火源引爆所致。該甲苯肇禍物質乃業者未依法申請變更登記之製程原料

²⁶ 陳新民，**憲法導論**（臺北：新學林出版公司，2008 年），頁 138。

，亦未依法申報之危險物品，迄災害發生前，職司工業區管理、工廠登記、輔導、調查、危險物品查處及勞工安全衛生檢查之相關主管機關竟皆未察覺，亦毫無相關資料可稽，突顯國內針對類此工廠擅自變更製程等違法情事欠缺勾稽查核及橫向聯繫管制機制，致生工安管理漏洞，行政院亟應督促所屬積極檢討改進，以維護公共安全。



【監察委員為彰濱工業區工廠爆炸案於2012年9月3日赴現場履勘】

另彰濱工業區某化學廠頻傳氣爆災害遭監察院分別於2009年、2010年二度糾正，以及某企業工業園區自2010年以來亦接連發生大火災害，顯示工業區管理機構管理功能不彰，經濟部工

業局卻迄未積極強化及提昇，僅消極地自我設限於「輔導、服務」等功能，漠視法律授權中央主管機關應盡之「調查」、「查核」及「改善產業環境」等職責，肇生系爭工廠取得彰濱工業區進駐許可後，該工業區服務中心未曾對該廠實際生產行為採取實質勾稽管理作為，致無從掌握該廠擅自變更製程等違法情事。

行政院勞工委員會自系爭工廠於 1997 年間設廠迄本案氣爆災害發生前，疏未曾督促所屬勞動檢查機構赴該廠檢查，僅一味冀望業者自主管理而毫無抽檢勾稽機制，至 2009 年 12 月間系爭工廠申請變更為「其他化學製造業」，彰化縣政府既已將該變更核准函副知該會中區勞動檢查所，該所卻未能察覺該廠已屬高風險行業，猶未將其納入優先檢查對象，致錯失遏阻災害發生之先機。

經濟部工業局、彰濱工業區服務中心及彰化縣政府（建設處、環保局、消防局）針對系爭工廠變更登記與三廢許可（指：固定污染源設置許可函、水污染防治措施計畫核准函及事業廢棄物清理計畫核准函）相關審核作業及公共危險物品列管作業未盡切實，橫向聯繫管制機制形同虛設，實地勾稽查核機制更付之闕如，肇致本案氣爆災害發生後，始察覺該廠事業廢棄物清理計畫書與實際不符、未依規定取得空氣固定污染源設置及操作許可，以及未依法申報達管制量之公共危險物品等違法情事，肇生工廠及公共危險物品管理之漏洞。²⁷

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正經濟部工業局、行政院勞工委員會及彰化縣政府；函請行政院檢討改

²⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：林鉅銀、洪德旋；派查字號：1010800185）。

進，並轉飭所屬切實檢討議處相關失職人員；另函請經濟部工業局轉知本案受害廠商暨相關陳訴人。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、經濟部已修正該部「辦理及督導高風險群工廠管理調查作業程序」及「申請工廠登記應檢附書件」等規定，要求業者檢附製造流程圖供相關主管機關查察憑判，並已責令轄屬工業區管理機構積極將列為高風險性工廠之相關廠商，除依據相關單位提供或副知之相關資料加強訪查與檢視，並進行勾稽列管追蹤外，亦已就相關訪視結果函請輔導單位或相關主管機關進行輔導或稽查。
- 2、行政院勞工委員會各勞動檢查機構除依過去實施檢查資料及查詢工廠商業登記、工廠登記名錄，以及列管轄區具火災爆炸風險事業單位外，亦將各縣市政府所列管之公共危險物品事業單位，全數列為火災爆炸災害預防檢查對象；各勞動檢查機構於實施勞動檢查時，如發現具火災爆炸風險之批式製程化學工廠，則列為批式製程化學工廠安全衛生專案檢查對象，每年對其實施專案檢查。另就經濟部中部辦公室研定之精進工廠登記事項及加強相關單位間之橫向聯繫與協調機制，該會已配合推動相關措施。
- 3、彰化縣政府已主動排定彰濱工業區疑似使用危險物品工廠之「石油及煤製品製造業」、「化學材料製造業」及「化學製品製造業」等 3 項產業類別辦理聯合稽查，並逐一宣導廠商如有製造、加工或使用各種危險物品達管

制量以上者，應依工廠管理輔導法第 21 條、第 22 條及公共危險物品申報辦法規定辦理。

- 4、截至 2012 年 11 月底，彰化縣政府已完成全縣高風險群石化工廠 207 家之全面清查，其中 64 家（含彰濱工業區 29 家）使用危險物品達管制量以上，該府將予以列管並加強宣導危險物品申報及投保相關事宜，並將該等工廠資料提供相關單位，以完善橫向聯繫作業。
- 5、彰化縣政府已於 2013 年編列經費預算，將委請學者專家及權管單位針對「石油及煤製品製造業」、「化學材料製造業」及「化學製品製造業」等 3 項產業類別辦理公共安全檢查及管理計畫，以提升公共安全，確保民眾生存權。

二、爆竹工廠爆炸釀成傷亡慘劇

（一）調查緣起

據報載：桃園縣觀音鄉某煙火製造公司之工廠，於 2011 年 4 月 1 日上午 11 時 20 分許，因製作爆竹煙火疏失不慎發生爆炸，造成廠房、倉庫幾乎全毀，及 2 名員工死亡、1 名廠長受傷之重大災害。究主管機關對爆竹工廠有無確實查核？把關措施是否完善？有無人為疏失？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與結果

系爭爆竹工廠發生爆炸傷亡災害，縱肇因於廠內高齡員工作業不慎，尚難有積極具體事證足認主管機關怠於檢查所致，惟突

顯爆竹煙火製造場所作業勞工安全衛生教育與火藥作業勞工年齡應否設限等問題，亟應積極檢討之必要性及急迫性，行政院自應督同勞委會、內政部分別基於勞工相關法令及爆竹煙火管理條例等中央主管機關職責，在確保公共安全及國人工作權之前提下，綜合考量勞工健康狀態、工作性質，積極審慎妥處。

行政院勞工委員會自爆竹煙火管理條例公布施行後，草率認為爆竹煙火製造場所僅係屬消防主管機關檢查職責，致怠未依法督促所屬檢查該等場所及其職業災害，且無視行政院及內政部意見，擅自廢止「爆竹煙火製造業安全衛生設施標準」，及修正「危險性工作場所審查暨檢查辦法」等相關規定，肇致該等作業環境之勞工安全衛生事項乏人管理及查核。

桃園縣消防局於系爭爆竹工廠爆炸前，未依規定落實流向勾稽管制及檢查作為，自系爭爆竹廠爆炸後，除未經檢查、清點及重新審核之外，亦疏未審酌有否依行政執行法第 36 條規定，予以即時強制之必要性，竟草率認為該廠爆炸後經廢止製造許可之倉庫及其殘存之爆竹煙火係屬合法，因而未予從旁監管，任令該廠業者自由出入處理及變賣該批極具危險性之爆竹煙火物品，肇致無從掌握系爭爆竹廠自爆炸後究竟流出多少殘存爆竹煙火物品之種類及數量，尤其遲至爆炸發生後逾 1 個月始發現該廠違反相關安全管理規定，從而對該公司處以罰鍰。凡此益證桃園縣消防局行政管理作為之消極怠慢、消防法令專業素養之不足及認事用法之欠當。

至桃園縣消防局任由系爭爆竹廠自行處理該廠庫存之爆竹煙火，致該廠疑為免其遭該局查扣銷毀，而委由新北市五股區某香舖陳姓負責人僱用盧姓司機駕駛貨車前往該廠載運，於 2011 年

4 月 22 日晚間 8 時 19 分許，在該香鋪旁停卸過程，疑因搬運不慎引發爆炸起火意外，除造成業者及路過民眾 4 死 38 傷之外，並殃及附近數十棟房舍全倒、半倒及半徑百餘公尺範圍內之建物、設施、高速公路隔音牆毀損等重大災害，危害公共安全甚鉅（註：對此，監察院於同年 8 月 22 日另立新案調查，詳見以下第三案）。²⁸

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正行政院勞工委員會、桃園縣政府；另函請行政院檢討辦理，並議處相關失職人員。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、桃園縣政府已要求所屬強化相關措施，並針對廢止製造許可後及發生重大公安意外後之處置作為及細部作法，研訂標準作業程序。
- 2、行政院勞工委員會已邀集內政部消防署、縣(市)主管機關及該會所屬各勞動檢查所召開「爆竹煙火製造工廠檢查分工協調會議」，並作出決議略以：消防機關及勞動檢查機構平時各依其主管法令實施爆竹煙火製造工廠之安全管理與檢查；
- 3、對於內政部消防署每年及地方消防主管機關每半年規劃執行爆竹煙火製造工廠之跨部會聯合檢查，勞委會各勞動檢查所將配合辦理。該會已將前述事項納入年度勞動檢查方針，並已修正發布該會重大災害通報及檢查處理

²⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：程仁宏、林鉅銀；派查字號：1000800126）。

要點。

- 4、勞委會、內政部已分別多次邀集相關單位開會研商，並作出結論略以：各機關回歸各自權責，並強化橫向聯繫機制，如地方主管機關於執行場所安全檢查時，發現爆竹煙火製造場所內有高齡勞工作業之情事時，應立即通報當地勞動檢查機構前往瞭解及輔導。

三、香舖貨車搬運爆竹發生重大爆炸災害

(一) 調查緣起

新北市五股區某香舖於 2011 年 4 月 22 日晚間發生爆炸意外，釀成人員傷亡及房舍毀損等重大災害，相關主管機關疑似管制、查處不力，涉有違失，監察院原將其併前揭桃園縣觀音鄉爆竹工廠爆炸案調查，嗣經分案調查，並併陳訴人之陳訴案調查。

(二) 調查發現與結果

系爭香舖被列為新北市政府觀光局觀光景點，已有 75 年歷史。2011 年 4 月 22 日晚間 8 時 19 分許，該香舖旁滿載 10 餘公噸爆竹煙火物品之貨車爆炸起火，除造成業者及路過民眾 4 死 38 傷之外，並殃及附近 18 棟房舍全毀、48 棟半毀及半徑百餘公尺範圍內之 75 部車輛、建物設施、高速公路隔音牆毀損等重大災害，危害公共安全甚鉅。

系爭香舖平時即存有超量囤積、搬運、裝卸、販賣，甚至在拖板車以整排鐵管裝填、施放煙火等既違法又危害公共安全甚鉅情事，附近民眾極易察覺，但負有檢查、取締職責之新北市政府

消防局於本案爆炸前，竟未曾有取締紀錄，猶諉為不知，顯長期縱容該香舖業者肆無忌憚而違法妄為。



【新北市五股區香舖爆炸案現場照片(新北市政府消防局提供)】



【新北市五股區香舖爆炸案現場照片(新北市政府消防局提供)】

實際上，新北市政府消防局知悉系爭香舖曾有販賣爆竹煙火，甚至超量儲存情事，惟 12 次之訪查竟皆僅在店舖門市虛晃一招，未依規定會同相關人員至倉庫查看，且系爭香舖於爆炸後已拆除，竟仍有檢查結果，尤登載符合規定，顯見該局檢查勤務之草率。

新北市政府消防局明知 2011 年 4 月間適逢媽祖誕辰期間，爆竹煙火需求甚殷，竟怠未依規定加強檢查系爭香舖及全面清查轄內可疑之貨櫃，致該香舖負責人確實因媽祖誕辰所需，而在向桃園縣觀音鄉爆竹廠調貨儲放於該香舖時，不慎釀成本案重大災害；又於系爭香舖爆炸前，該局竟未察覺該香舖負責人另在轄內泰山地區早已租用貨櫃違法儲存大量極具危險性之專業爆竹煙火，顯怠忽職責。而新北市政府對其所屬消防局監督不周，亦難辭其咎。

桃園縣政府自觀音鄉爆竹廠爆炸後，明知該災害之嚴重性及該廠殘存爆竹煙火之危險性，竟怠未依法清點、封存、沒入、扣留及管制，甚至未經檢查及審查，逕草率認為該廠經廢止製造許可之倉庫及其殘存之爆竹煙火物品係屬合法。又該府非但未依法對該廠災後之倉庫及其爆竹煙火物品實施管制及封存，尤率爾發函任令業者自行限期處理該批極具危險性之爆竹煙火物品，以致該廠因急欲變賣，竟與系爭香舖負責人僱用違法之車輛載運，肇生其因裝卸部分爆竹煙火物品於系爭香舖時不慎引爆，釀成本案重大災害。

高空煙火極具爆炸危險性，相關人員本應加強管理，惟系爭香舖負責人於本案爆炸發生前，已多次承接國內高空煙火大型施放活動，相關機關對該人竟毫無掌握，亦未建檔管理，突顯其橫

向聯繫與勾稽查核機制付之闕如及法令之疏漏，無異坐視未符資格及不具專業人員承接國內年節慶典與宗教民俗活動中已成常態之大型煙火燃放活動，危害公共安全至鉅，相關活動主辦機關及消防主管機關均未善盡職責。

隨著國內工業製程日趨多元複雜，致各類危險物品使用量激增，從而每日藉由公路運輸之危險物運輸量，當極為可觀，彷彿四處流竄之不定時炸彈，相關目的事業主管機關及交通部豈能稍有不慎。然系爭香舖爆炸災害經調查研判係肇因於未經許可而滿載高空煙火之交通運輸工具，除突顯國內目前爆竹煙火等危險物品運輸之管理仍存疏漏外，益證相關主管機關橫向聯繫管制與追蹤查核機制迄未健全。對此疏漏與缺失，內政部及交通部所屬機關既皆知悉甚詳，卻未主動研謀補救良方，尤率認屬對方主政權責，此等因循、被動、推諉之舉，無異置公共運輸安全於不顧，殊有欠當，內政及交通兩部均難辭督導不周之責。

另新北市政府及桃園縣政府針對本案相關失職人員之懲處結果明顯過輕，顯與消防專業人員獎懲標準表有違，亟應重新檢討議處。²⁹

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、桃園縣政府、內政部、交通部；並彈劾桃園縣政府消防局局長、新北市政府消防局局長；另函請行政院轉飭所屬重新檢討議處相關失職人員。

²⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：程仁宏、林鉅銀；派查字號：1000800337）。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、內政部：(1)已邀集各地方主管機關召開「強化爆竹煙火相關管理作為研商會議」，針對發生事故之爆竹煙火場所，訂定後續標準處理程序；(2)針對無法由外觀察覺其裝載專業爆竹煙火車輛之查察事宜，已邀集相關單位召開會議，據以強化相關管理作為；(3)已強化專業爆竹煙火施放相關人員之管理作為，並配合修正「消防機關辦理消防安全檢查注意事項」。
- 2、新北市政府：(1)已邀集相關機關召開「可疑處所及香鋪店等爆竹煙火重點場所民力布建機制研商會議」，並函請各機關運用權管民力團體，透過民力之布建，加強轄內可疑處所及香鋪店等爆竹煙火重點場所之情資蒐集；(2)透過橫向聯繫，函請其他機關提供易作為非法製造及儲存爆竹煙火場所清冊，倘發現有明顯非法場所，將組成聯合稽查小組執行查處；(3)該府消防局已強化建立各層級督導機制，其中分隊主管或副主管層級部分，要求每週至少 1 次親自帶隊前往執行訪查及取締。
- 3、桃園縣政府：(1)已針對合法爆竹煙火場所廢止製造許可後及發生重大公安意外後之處置作為，訂定標準作業程序，供所屬遵循；(2)該府消防局將規劃成立危險物品管理科，專責危險物品之管理；(3)持續加強爆竹煙火場所流向管理，對於流向稽查困難或流向不明者，函請電信業者提供所留電話號碼登記之帳單地址及戶籍地址，並前往查察；(4)考量地方特性並參酌各縣市之作法，修正

爆竹煙火燃放管制自治條例，增修燃放管制之限制區域；(5)成立公共危險物品暨可燃性高壓氣體督導小組，並於消防局各大隊成立公共危險物品暨可燃性高壓氣體專責檢查小組，強化公共危險物品之管理。

四、觀光渡輪航行安全管理應予強化

(一) 調查緣起

國內觀光渡輪屢有人數超載問題，淡水河渡輪亦曾發生火燒船事件，民眾安全堪憂。究主管機關對渡輪之管理是否落實？安全把關機制為何？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

交通部督導航政機關辦理航行安全管理，對於航行秩序之維護，雖稱訂有相關罰則及組成督檢小組進行查核，卻屢遭媒體報導、其他機關查報及監察院無預警抽查發現，仍有違規超載情事，其中以高雄旗津至鼓山，及東港至小琉球等航線超載情形最為嚴重，顯見執行機關未能有效落實航行安全維護及政府公權力執行。

交通部為落實公共安全管理，雖依法執行各項船舶硬體設施檢查，然由監察院實地履勘及訪視發現，其對業者營運管理之措施亦有欠缺，交通部應加強對船舶之航速、航道管理、安全及救生措施之標準作業流程建立等作為，以確保旅客搭乘安全。

行政院海岸巡防署執行船舶搭載乘客超過定額之查驗工作，除依法函報主管機關進行裁罰，對於是否採行「即時強制」之作為仍持保留作法，然由東港-小琉球航線仍查獲有嚴重超載情事

，顯見現行執行航行秩序維護之機制，仍有提升改進之空間，海巡署應研議更為妥適之處置方式，以維旅運之安全。

行政院農委會漁業署辦理娛樂漁業漁船認證作業，相關管理辦法並未強制主管機關需提供透明化資訊，且由查獲之娛樂漁業漁船違規態樣顯示，主管機關應協助消費者辨識合格及安全之娛樂漁業漁船，主動提供透明化之各項資訊，以供消費者選擇，保障民眾搭乘安全。

商港區域外供客、貨運船舶停靠使用之交通船碼頭，因目的管理事權單位不同、經費預算有限所造成之資源排擠及以往未經妥善評估所闢建之各港口，如耗資數十餘億元所興建之高雄市興達港及嘉義布袋港等資源錯置效應，都造成部分離島交通運輸必需之碼頭經營管理不善及設施水準不足，而屢遭各方所詬病，政府應針對各碼頭之功能與定位，妥處交通船碼頭之軟硬體改善，以維離島居民旅運安全及提昇離島觀光遊客之服務水準。³⁰

本案調查意見經監察院交通及採購委員會審議後，糾正交通部；函請行政院海岸巡防署、農業委員會檢討改進；函請行政院督促交通部及農業委員會檢討改進。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、有關渡輪超載問題，交通管理機關已針對超載嚴重的碼頭進行攝錄監控作為，經由持續的蒐證、執法，以杜絕違法超載行為，確保旅客航行安全。
- 2、交通部、農業委員會及各級漁港主管機關將依漁港法規

³⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：趙榮耀、程仁宏；派查字號：1000800048）。

定，共同針對有提供交通船使用之漁港，協商辦理漁港計畫修正及漁港設施維護經費來源等事宜。

- 3、針對位於漁港內之交通船碼頭，交通部為維護旅運安全及提昇服務品質，已逐年就縣市政府所研提各該轄區內之交通船碼頭之改善計畫，補助辦理旅運安全設施及候船環境之改善。

五、警消人員執行車禍救援勤務涉有違失

(一) 調查緣起

據報載：新北市消防員於 2011 年 10 月 1 日凌晨在重新橋執行車禍救援勤務時，新北市政府警察局三重分局員警疑未將救護車納入安全維護，造成消防員遭酒駕男子撞斷腿。究實情為何？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

新北市政府消防局就該局賴姓消防隊員遭陳姓酒駕民眾撞擊致截肢乙案之調查報告略以：2011 年 10 月 1 日凌晨該局救災救護指揮中心接獲民眾報案，指稱重新橋上發生車禍，立即派遣 2 輛救護車前往現場，將其中 2 名傷者送市立三重醫院治療，因另 1 名傷者拒不送醫，基於安全顧慮，考量其為身心障礙者行動不便，擬將其送至橋下安全處。未料在搬運傷者之電動輪椅上救護車時，賴姓隊員在救護車左後方保險桿前遭陳姓民眾酒駕自後方撞擊，造成嚴重開放性骨折，經送往新莊署立臺北醫院急救，惟因傷勢極為嚴重，被轉送臺北市臺大醫院救治，嗣經骨科醫師評估後，緊急進行截肢手術。

新北市政府警察局三重分局員警處理本案第一起交通事故雖已完竣，惟卻未俟救護車完成任務、道路交通狀況完全排除，再行離去；又新北市政府消防局二重分隊隊員協助民眾載運電動輪椅車時，並未設置明顯警告標誌，致肇生第二起陳姓男子所駕自小客車撞擊賴姓消防隊員之車禍。

新北市政府消防局賴姓隊員遭酒駕之陳男撞擊後，新北市政府警察局三重分局交通分隊胡姓警員到場測繪，對賴員無法立即製作談話筆錄，瞭解交通事故發生概況，雖屬實情，惟卻未對陳男先行製作筆錄及刑法第 185 條之 3 案件測定觀察紀錄表，實有違失。

新北市政府警察局三重分局交通分隊胡姓警員處理賴員遭撞擊乙案，雖同行肇事當事人陳男至新北市立聯合醫院三重院區強制抽血檢測酒精濃度，卻未待抽血檢驗值檢出，即讓其離去，以致無法遂行下一階段之執法行為；又未在第一時間處理將陳男移送地檢署偵辦事宜，均有違失。

新北市政府警察局三重分局各級主官（管）對於賴姓消防隊員遭撞擊致截肢乙節，未能主動任事、積極處置，該分局分局長亦未接獲所屬各級主管之報告，致未投入本案之督導與處置，除該分局各級主管有違向上報告之紀律外，分局長仍有督導不周之失。

新北市政府警察局認定，實施強制抽血檢測酒精濃度之醫療院所，各有完成檢驗時程，短則 1 小時，長則為 3 至 7 日，致使交通警察對酒測時程認識不清；且該局認定前揭強制抽血檢測酒精濃度之時程，與本案自陳男簽具同意書、開立醫囑，至提供檢驗報告值，共僅花費 20 分鐘之實況不符，顯有違失。

另本案救護車協助民眾載送電動輪椅車之行為，與救護車使用範圍不符，新北市政府消防局對為民服務之規範，應檢討改進。³¹

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正新北市政府警察局、新北市政府消防局、新北市政府警察局三重分局，並函請議處相關失職人員；另將部分調查意見函請新北市政府消防局檢討改進。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、新北市政府警察局於 2011 年 12 月 1 日邀集該府衛生局及相關醫療院所（署立臺北醫院等 29 家）召開協調會，惟現階段各醫療院所對於配合警察機關實施抽血檢測及提供檢測結果仍有疑慮，該局已就相關疑慮及各項難點排除之結論與推動進度，賡續辦理。
- 2、新北市政府警察局已與上開醫療院所簽訂「新北市政府警察局委託醫療院所實施血液或其他檢體採樣及檢定行政契約」，以落實委託抽血檢測工作，並維當事人權益。
- 3、新北市政府消防局之改善作為：(1)已召集各相關單位研修救災救護指揮中心「各類案件標準作業程序」，修訂急病救護、受傷救護、路倒救護等 19 項案件處理流程圖；(2)已辦理 119 執勤人員精進派遣訓練、製作車禍救援勤務案例教育，及辦理前項案件處理流程圖教育訓練；

³¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：黃武次、余騰芳；派查字號：1000800404）。

(3)已辦理新北市政府執行救護勤務安全協調會議，針對現行勤務於執行道路及非道路救護勤務安全時，警察與消防於現場處置、派遣及協調聯繫相關事項進行協調。

六、捷運新莊線新莊機廠選址及工程涉有違失

(一) 調查緣起

臺北捷運新莊線新莊機廠北側邊坡第四工作面第四階下半階邊坡開挖，疑造成樂生療養院續住區之部分建物裂損，恐影響院舍與院民之安全。究臺北市政府捷運工程局及行政院衛生署有無妥適處理？監察院認有深入瞭解之必要，而決議推派委員調查。

(二) 調查發現與結果

臺北捷運新莊線新莊機廠工址原規劃於輔仁大學東側農業區內，惟因基於土地開發利益，遭致臺北縣及新莊市地方行政首長強烈反對，臺北市政府捷運局乃退而求其次，在陸軍防空飛彈指揮部基地、陸軍裝甲部隊基地、中山路與青山路交口附近之山坡地、樂生療養院現址（含部分農業區及住宅區）等替代方案中，選擇樂生療養院現址；惟樂生療養院腹地狹小，且位處新莊斷層，地質條件不佳，選址作業顯有不當；另由於機廠需占用大部分樂生療養院，致遭青年樂生聯盟、文史團體、專家學者及社會各界強力反對，數度暴發衝突事件，新北市政府（時為臺北縣政府）及臺北市政府捷運工程局均難辭其咎。

行政院衛生署樂生療養院原應於 2004 年 7 月 15 日提供施工用地，惟衛生署一再延宕，至 2009 年 12 月始提供全部施工用地，距離 2004 年 7 月 15 日，共計延宕 64.5 個月，行政院衛生署

暨所屬樂生療養院移交施工用地及遷離院民顯有不力，致使新莊機廠工程完工工期嚴重延宕。

新莊機廠選址不當，已埋下禍因，嗣後行政院公共工程委員會於 2007 年 5 月 30 日召開「臺北捷運新莊機廠樂生療養院保存方案」會議，討論有關樂生療養院院區保存方案之工程技術最大極限，決定院區 55 棟建物中，原地保留 39 棟，擇要異地重組或重建 10 棟，拆除 6 棟。此為最終保存方案，即所稱工程會「530 方案」。

上開「方案」以文化保存凌駕工程專業，無視地質不良事實，除需開鑿隧道外，且大規模開挖山坡地以創造足夠空間供機廠使用，並需以工程極端手段解決逆衝斷層等地質先天不良問題，而衍生工程預算驟增新臺幣 85 億元、完工時程延宕 88 個月，及徒然增加安全不確定等後果，後續工程變更及加固邊坡穩定所需付出之代價勢必再攀升，時程亦可能再度延宕，新北市政府、臺北市捷運局及相關機關應記取慘痛教訓，尊重工程專業。

臺北市捷運工程局為工程專業幕僚機關，理應有健全之設計圖說審核機制，對珍貴文化遺產與重大交通建設長期折衝協調下，被迫不得不妥協接受的方案，理應更加保守面對，然該局卻仍在超過 40 公尺山坡地採取只適用於臨時擋土的地錨系統，嗣後施工監測數值亦顯示該地錨系統出現異常，導致樂生療養院續住區與新院區部分建物及地坪裂損情事，工程也因此全面停工，重新檢討補強，徒遭物議。臺北市捷運工程局允應研提施工補強方案，澈底解決邊坡安全問題，並儘速復工，避免已開挖

之邊坡因連日豪雨造成大量滑動。³²

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、行政院衛生署、臺北市政府捷運工程局；另函請行政院公共工程委員會參考辦理。

(三) 政府機關改善情形與成效

1、臺北市政府捷運工程局之改善情形：新莊機廠邊坡工程雖採用格樑式護坡及地錨系統，惟地錨固定端係採用樹脂漿，有別於一般地錨採用之水泥漿，可增加鋼鍵受力時之延展性，避免因裂隙增加地下水入侵之風險。另因應國道三號邊坡滑動事件，該局於地錨錨頭增加止水封之設計，避免承壓鈑與套管間之縫隙水份入侵，其防蝕效果遠較一般地錨為佳；且於基地周圍佈設大量之監測系統，包含傾度管、沉陷點、傾斜計、水壓計、水位觀測井、地錨荷重計等，經由一定頻率之觀測、彙整分析觀測值，做為研判邊坡是否穩定之依據，若有異狀可先行採補強措施。又依據 Federation Internationale de la Precontrainte 規範建議永久性地錨應參考 Code of Practice for Ground Anchorages, The British Standards Institution 採雙重防蝕處理，本案地錨均經雙重防蝕處理，並配合有嚴密監測，應可確保邊坡長期安全。

2、行政院公共工程委員會已邀集專家學者研討斷層帶解壓

³² 詳見監察院調查報告（調查委員：陳永祥、周陽山、馬以工；派查字號：1010800026）。

問題，因斷層帶之解壓行為無法經由施工前之地質調查或試驗確實瞭解，故與會專家學者建議應依施工中監測回饋調整設計及施工方式，捷運局已依監測回饋檢討，決定採用延長明挖覆蓋隧道並配合增設地錨及監測儀器，作為長期安全方案。

七、無國籍孩童之生存權未獲基本保障

(一) 調查緣起

據報載：有關外籍勞工或外籍配偶因外遇、逃逸、逾期居留或遣返等因素，致其在臺灣生育之子女面臨生父不詳或生母失聯等處境，成為無國籍孩童或人球，非但無法申辦居留證、國籍或辦理收養，更無法享有健保就醫或就學等基本照顧和受教權，嚴重侵害兒童人權等情。監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

依據內政部入出國及移民署統計資料顯示：持有效居留證在臺的外籍勞工人數有 374,475 人（統計至 2012 年 6 月 30 日止）；又各縣市外籍配偶人數（含外國籍與大陸、港澳地區配偶）1987 年至 2012 年 6 月底止有 466,165 人；至於行蹤不明逃逸外勞人數，1990 年至 2012 年 6 月底止累計 154,044 人，已查處出境人數 116,280 人；在臺逃逸人數累計男性 12,265 人，女性 25,020 人，總計 37,285 人；以個別國籍統計，越南籍 17,859 人最多，印尼籍 15,901 人其次，菲律賓籍 2,230 人再次之。

上開外勞或外配因外遇、逃逸、逾期居留或被遣返等諸多因

素，致其在臺生育之子女面臨生父不詳、生母失聯等處境，成為外國籍、無國籍、國籍未定孩童（以下統稱非本國籍兒少），非但申辦居留證、歸化國籍或辦理收養等都遭到阻礙，更無法享有健保就醫或就學取得正式學籍等基本照顧與受教權，嚴重損及上開非本國籍兒少之權益。且長此以往，逃逸外勞與失聯外配人數仍將居高不下，其等在臺所生育之子女人數必然有增無減，相關事態勢將日趨嚴重。

調查發現，按 2007 年到 2011 年在臺出生之非本國籍兒童約 3,003 人，每年大約有 600 名兒童在臺出生。但內政部所屬各機關對於非本國籍新生兒網路通報作業機制未能充分掌握，如：該部戶政司、移民署關於上開新生兒之年度資料之統計有欠覈實；又該部警政署、移民署先後負責辦理外僑管理業務，亦未能通盤掌握非本國籍新生兒有無取得合法居留身分及是否出境等狀況。

另內政部長期以來認為非本國籍新生兒出生後，無庸辦理出生登記，應先處理居留事宜，不僅與歐美日等先進國家相關規範與實務作法顯有差異，且與具有國內法效力之公民與政治權利國際公約第 24 條第 2 項：「所有兒童出生後應立予登記，並取得名字」之規定不符。

近年來，逃逸外勞、外配人數有增無減，其等在臺生子是否悉數透過醫療院所系統通報，有待全面查核檢證；另部分外勞、外配因緊急待產未提供身分證明文件或冒用他人證件，嚴重影響新生兒通報資料之正確性；又接生醫療院所對於非本國籍產婦有無冒用不實身分證件及是否另涉其他不法案件，判斷處置上顯有重大困難，均有待衛生主管機關檢討因應。

各縣市政府受理非本國籍兒少求助案件，其中未獲得居留證

之比例偏高，社工人員對於申辦居留證相關法令尚未熟悉，處理過程曠日廢時；移民署少數地區專勤隊人員未確依規定辦理，致發生外籍生母已經出境，而其在臺所生子女未隨同返回原籍國之疏失情事；又該等兒少在臺生活之各項花費甚高，政府應多方覓妥財源，提高外籍生父母來臺接返其子女之意願，以減輕對我社會產生之衝擊，並紓解我政府之財政負擔。

地方政府社工人力流動率偏高，對於非本國籍兒少參加健保相關法令及處理方式有欠嫻熟，導致申辦加保之處理時程延宕；移民署及地方社政主管機關均主張非本國籍兒少之醫療照顧，宜與有否取得居留權脫勾處理，該建議事項可供衛生署衡酌研處；又各地方醫療機構對於是否給予非本國籍兒少國民待遇，完成各項常規疫苗接種工作，認知與實務作法均未齊一，易滋生防疫關隙。

我國地方政府係被動受理非本國籍兒少入學申請，且對該等之入學資格審查，係以有無取得合法居留身分為前提，如非本國籍兒少以寄讀方式入學，則無法取得正式學籍、學歷與畢業證書，且無法升讀高中，與先進國家無差別待遇之教育政策相較，顯有落差。

我國有關非本國籍兒少收出養規定，未能適應實務需要，致地方社政機關操作上與法院個案審理均有重大困難，亟待司法院與行政院所屬主管機關共同研修相關法令，簡化收出養辦理程序，以切合實務上之需求。

現行非本國籍兒少留養人之權利來源並無法令依據，地方社政主管機關對於監護人應為何人亦不明瞭，此等攸關非本國籍兒少安全與權益之重要事項，內政部應積極謀求改善，並加強社政

機關之專業知能，防杜不肖人士假借留養之名，實際上卻從事販賣人口或其他有損非本國籍兒少權益之違法情事。

內政部於兒童及少年福利與權益保障法第 22 條公布後，迄未訂頒相關細部規範，以有效協助非本國籍兒少辦理戶籍登記、歸化、居留、定居等事項，並保障其社會福利服務、醫療照顧、就學權益，及基於兒童及少年身分應享有之權益，亟應從速檢討改善。³³

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；函請行政院轉內政部（該部戶政司、該部入出國及移民署、該部兒童局）、該院衛生署、教育部、法務部、該院勞工委員會及各直轄市政府、縣（市）政府檢討改進；函請司法院參考辦理。

（三）政府機關改善情形與成效

甲、內政部

- 1、該部入出國及移民署已訂定「外來人口在臺所生新生兒註記標準作業程序」，定時接收該部戶政司傳送之新生兒出生資料，並建檔管理，以確保該外籍新生兒在臺出生後應享有之權益及保障。
- 2、該部對於無法獲得合法居留身分，且未能隨同其父或母出境之非本國籍兒童、少年權益，已召開「研商在臺出生非本國籍新生兒相關處理機制會議」，決議由該部兒

³³ 詳見監察院調查報告（調查委員：沈美真、楊美鈴、洪昭男；派查字號：1000800367）。

童局彙整相關個案資料後送移民署，依個案狀況釐清其身分俾處理後續居留、定居、歸化及戶籍登記事宜，以保障是類兒少應享有之權益。

- 3、鑑於非本國籍兒童及少年相關業務涉及社政、戶政、衛政及教育等多項專業法令，該部除將針對各縣市政府受理非本國籍兒少求助案訂定作業規定（或處理原則），以利地方政府社工人員有所依循外，亦將邀集相關主管機關、地方政府及專家學者共同研議規劃相關教育課程，定期辦理教育訓練，以提升社工人員專業知能，俾確保該等兒童及少年之權益。
 - 4、有關非本國籍兒少收出養規定，涉及國籍認定、國籍法適用等問題，該部後續將與司法院共同研修外籍兒少收出養法令。於法令研修完成前，如有該類個案發生，該部將透過專案以個案方式處理，俾即時協助非本國籍兒少之相關問題。
- 乙、行政院衛生署：為使內政部戶政司、入出國及移民署與衛生署國民健康局三單位關於非本國籍新生兒資料能一致，以及考量非本國籍新生兒出生後 60 天內，接生醫療院所如有補正資料，較易因該資料異動導致上開單位間資料不一致，衛生署國民健康局將與移民署針對雙方傳輸資料定期檢核比對，以確保統計資料之正確性。另衛生署已要求各地方醫療機構對非本國籍兒少給予國民待遇，完成各項常規疫苗接種工作。
- 丙、教育部：該部已函請各直轄市及縣、市政府教育主管機關主動通知轄內非本國籍兒少之監護人（機構）有關該

非本國籍兒少的就學訊息與權益，並研擬放寬非本國籍兒少之入學條件，務期漸次弭平非本國籍與本國籍兒少受教權之落差。

八、避難琉球之臺胞處境及其子孫現況應予關懷

(一) 調查緣起

1947 年二二八事件後，百名以上避難臺胞偷渡入境琉球群島（與那國島）避難，以無國籍身份，展開亡命異鄉奮鬥之苦難史，甚至客死他鄉，基於人權關懷，對於當時避難臺胞處境及其後代子孫之現況，監察委員認有進一步瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

追求二二八事件的真相與責任歸屬，進而平反或回復其等名譽，是全體二二八受難者及家屬長期追求之目標，亦是政府責無旁貸的要務。惟有理性且真誠地面對二二八事件，人權與社會正義才能真正在台灣生根，更是民主鞏固的至要關鍵。基此，政府為處理二二八事件賠償事宜，並使國民瞭解事件真相，撫平歷史傷痛，促進族群融和，特制定二二八事件處理及賠償條例，並由行政院所設財團法人二二八事件紀念基金會辦理相關事宜。

對於政府上開作為，值得肯定，惟是否所有個案均獲得妥善處理，係政府應勇於面對之嚴肅課題。行政院身為國家最高行政機關，應積極協調內政部及文化部等相關機關，針對此類個案深入進行真相調查、史料蒐集及文獻研究，賡續辦理人權推展及關懷受難者等相關工作，俾符合政府關懷受難者之意旨，讓歷經艱

苦歲月的受難者及其家屬能走出歷史的陰霾，讓人權與社會正義的追求真正在臺灣紮實生根成長。

憲法第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障」；同法第 151 條規定：「國家對於僑居國外之國民，應扶助並保護其經濟事業之發展」。行政院為辦理僑務行政及輔導華僑事業事務，特設僑務委員會；該會掌理「僑民教育與經濟事務之規劃、辦理、輔導及聯繫」、「僑團、僑社、僑生與海外華裔青年事務之規劃、辦理、輔導及聯繫」、「僑民權益之維護」等事項。又行政院為辦理外交及有關涉外業務，特設外交部；該部掌理涉外經濟、文化之統合規劃、協調及監督、旅外國人急難救助政策之規劃及督導事項；該部設領事事務局，辦理旅外國人急難救助事項。

二二八事件後，百名以上避難臺胞偷渡入境琉球群島（與那國島）避難，以無國籍身份，展開亡命異鄉奮鬥之苦難史，甚至客死他鄉。數十年來，琉球群島（與那國島）之我國僑民，憑藉自己的努力奮鬥（如：引進鳳梨產業、引進水牛提高生產力），已逐步站立起來，並奠定生活基礎。過去，政府對其等之生存權、工作權及財產權之保障暨急難救助工作，容力有未逮或有未盡周延之處；而今，基於人權關懷，政府對於當時避難臺胞處境及其後代子孫之現況，實有進一步瞭解之必要。相關主管部門對於當地僑民之奮鬥過程應予以肯認，並應主動連繫，用以彰顯政府對長期旅居國外僑民之關懷。

又基於肯定旅居琉球當地僑民之文化認同，政府可經由對當地僑民民俗節慶活動的協助，展現主動關懷，俾凝聚並強化旅居

琉球僑民對國家的向心力。³⁴

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請行政院、行政院僑務委員會、文化部、外交部參處。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、行政院僑務委員會吳英毅委員長於監察院調查後（2012 年 8 月 3 日至 5 日）赴日本琉球出席世界臺商總會活動並訪視琉球地區僑社；8 月 4 日吳委員長赴石垣島視察，首先拜會石垣市長，雙方就我僑民於當地生活情形及未來雙方觀光交流展望等交換意見；之後吳委員長親自與僑界座談，承諾提供相關文化器材支援及聽取僑界興建土地公廟計畫，並給予相關建議；座談會後亦特別探視 228 事件相關人士遺族，表達政府關心慰問之意。另僑委會將與駐日本代表處、駐那霸辦事處等密切聯繫，持續關心當地僑胞需求並適時提供支援，給予妥善的照顧。
- 2、未來琉球僑民如有辦理相關民俗節慶活動之需求，文化部將於權責範圍內配合主管機關辦理，以肯定琉球當地僑民之文化認同及促進中日文化交流。
- 3、為促進臺灣人權歷史研究與人權教育政策之研議及推動，文化部已責成國家人權博物館籌備處加強保留戒嚴時期珍貴史料，並進行相關文物典藏、研究、展示之規劃，未來並將定期邀集二二八基金會舉行協調會議，進行

³⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：黃煌雄；派查字號：1010800117）。

資源共享、資訊交流及展示等相關合作事宜。

- 4、外交部駐那霸辦事處基於政府照顧我僑胞立場，平素與琉球地區各僑團均保持密切聯繫，主動關心各僑團之會務運作並隨時提供各項必要的協助。
- 5、未來有關類案之調查研究、史料之蒐集及文獻研究，財團法人二二八事件紀念基金會將賡續辦理，並不定期於二二八國家人權紀念館展示與人權議題相關之史料、文物、圖像，以具體落實人權推展及關懷受難者等相關工作。

叁、評析與建議

「世界人權宣言」第 3 條揭示「人人有權享有生命、自由和人身安全」，其中的生命和人身安全即屬生存權。「公民與政治權利國際公約」第 6 條第 1 項也明確規定：「人人皆有天賦之生存權。此種權利應受法律保障。任何人之生命不得無理剝奪。」上開「公約」第 14 號一般性意見更指出：「生命權是所有人權的基礎」，是「甚至當社會緊急狀態存在時也絕不允許減免的最重要權利」。至於我國憲法第 15 條，則將人民的生存權，與工作權及財產權並列為應予保障的重要人權，且將其列為該三項人權之首。

本章有關生存權之案件共 8 案，其中 3 案屬工安事件，顯見工安事件仍為威脅國人生存權的重要問題之一，甚值政府機關及全體國人高度重視，並妥為防範。該 3 案分別為：彰濱工業區某企業公司廠房因作業不慎閃燃後，接續發生 20 餘次爆炸，引發

大火，釀成該廠及鄰近廠員工 2 死 14 傷；桃園縣觀音鄉某煙火製造工廠因製作爆竹不慎發生爆炸，造成廠房、倉庫幾乎全毀，及 2 名員工死亡、1 名廠長受傷；新北市五股區某香舖發生爆炸意外，釀成業者及路過民眾 4 死 38 傷，並殃及附近 18 棟房舍全毀、48 棟半毀。

為防範類此工安事件再度發生，以確保人民的人身及生命安全，相關機關已研採若干改進措施，如：經濟部已修正「經濟部辦理及督導高風險群工廠管理調查作業程序」，並責令轄屬工業區管理機構對高風險工廠加強訪查與檢視；內政部已邀集各地方主管機關召開「強化爆竹煙火相關管理作為研商會議」，針對發生事故之爆竹煙火場所，訂定後續標準處理程序，並配合修正「消防機關辦理消防安全檢查注意事項」；勞工委員會各勞動檢查機構於實施勞動檢查時，如發現具火災爆炸風險之批式製程化學工廠，即將其列為專案檢查對象，每年實施專案檢查。希各機關落實執行各項改進措施，以期發揮成效。

此外，尚有兩個威脅一般民眾及執勤警消人員的人身安全問題，其一為國內觀光渡輪屢有違規超載情事，尤以高雄旗津至鼓山，及東港至小琉球航線超載情形最為常見，而淡水河渡輪亦曾發生火燒船事件，均嚴重威脅旅客安全；其二為新北市政府消防局消防員於執行車禍救援勤務時，因三重分局員警未將救護車納入安全維護，致該消防員遭民眾酒駕撞擊，重傷截肢。

針對觀光渡輪違規超載及航行安全問題，交通管理機關已對超載嚴重的碼頭進行攝錄影監控作為，經由持續的蒐證與執法，以杜絕違法超載行為，維護航行安全。另針對位於漁港內之交通船碼頭，為維護旅運安全及提昇服務品質，交通部已逐年就縣市

政府所研提各該轄區內之交通船碼頭之改善計畫，補助辦理旅運安全設施及候船環境之改善。希相關機關均能高度重視分布全國各處之渡輪航行安全問題，強化渡輪航行安全管理作為，以確保旅客安全。

為確保警消人員執行救災救護勤務時的人身安全，新北市政府消防局已召集各相關單位研修救災救護指揮中心「各類案件標準作業程序」，修訂急病救護、受傷救護、路倒救護等 19 項案件處理流程圖；並已辦理 119 執勤人員精進派遣訓練，及前項案件處理流程圖教育訓練；另已辦理新北市政府執行救護勤務安全協調會議，針對現行勤務於執行道路及非道路救護勤務安全上，警察與消防於現場處置、派遣及協調聯繫相關事項進行協調。希其他縣市警消機關參照新北市上開改進措施，強化警消人員執勤時的人身安全維護作為，以確保警消人員的人身安全。

再者，有關公共工程安全問題，臺北捷運新莊線新莊機廠選址不當在先，又以文化保存凌駕工程專業，致需以工程極端手段解決地質不良問題，而衍生工程預算驟增、完工時程延宕，及徒增安全不確定等後果，甚至導致樂生療養院續住區與新院區部分建物及地坪裂損，恐對院舍與院民安全造成威脅，而遭非議。為確保新莊機廠工程安全，臺北市捷運局已採納專家學者之建議，視需調整設計及施工方式，並採取若干補強措施。惟為避免類似情事再度發生，爾後若遇文化保存、公共工程及施工安全難以兼顧之爭議，相關機關應更審慎地進行專業評估、更有耐心地與各方溝通協調，俾作出最佳選擇或方案。

另有關國內無國籍孩童生存權未獲基本保障之問題，緣於國內之外勞或外配因外遇、逃逸、逾期居留或被遣返等諸多因素，

致其在臺生育之子女面臨生父不詳、生母失聯等處境，成為無國籍、國籍未定或外國籍孩童，非但申辦居留證、歸化國籍或辦理收養等都遭到阻礙，更無法享有健保就醫或就學等權益，甚至其生存權亦難以獲得基本保障。依「公民與政治權利國際公約」第 6 條第 1 項規定「人人皆有天賦之生存權。此種權利應受法律保障。」之意旨，希相關權責機關更積極、更主動地從法制面及執行面協助是類孩童解決或克服其所遭遇的各項困難，確保其在臺期間應享的權益，並維護其最基本的生存權。

最後關於早年避難琉球之臺胞處境及其子孫現況，政府應予關懷的問題。該問題緣於 1947 年二二八事件後，有百名以上臺胞為避難而偷渡入境琉球群島的與那國島，以無國籍身份在異鄉過著苦難、奮鬥的生活，甚至客死他鄉。依憲法第 151 條規定「國家對於僑居國外之國民，應扶助並保護其經濟事業之發展」之意旨，對於當年避難琉球之臺胞及其後代子孫的現況，相關機關應更積極、主動地瞭解與關懷他們的生活實況和需求，並適時提供必要的支援與照顧。

第四章 參政權

壹、概念與法制

所謂參政權，乃人民在政治上享有的權利，意指人民以國民一份子的資格，及主動的地位，參與國家政治或政事之權利。³⁵參政權在一個國家的產生，代表著這個國家從專制走向民主的源頭—因為人民有了參政權，就可參與國家統治權的行使，從而誕生國民主權。³⁶至於參政權的入憲，乃近代以來各國政治發展的結果，其理論基礎源自 18 世紀法國啟蒙思想家盧梭（Jean J. Rousseau, 1712-1778）在其名著「民約論」（The Social Contract）中所提出的人民主權論，及爾後由該理論逐漸推衍與發展出的人民自我管理的公民自治理念，亦即經由公民主動、積極參與國家政治或政事，而體現出的公民自治理念。

參政權係主動之公權，與自由權、平等權、財產權及受益權等不同，並非每一個人民均得享有，原則上僅限具有本國公民資格者始得享有。而所謂公民，係指在公法上具有法定資格之人民，其在積極方面，須具有某些積極條件，如須具有行為能力及須達到法定年齡；其在消極方面，須不得具有法定之消極資格，如並無褫奪公權或受禁治產之宣告等情事。因此，參政權亦得稱之為「公民權」，亦即人民在公法上具有法定資格者所享有之

³⁵ 管歐，**憲法新論**（臺北：五南圖書出版公司，2003 年），頁 131。

³⁶ 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 145。

權利。³⁷

關於參政權的權利範圍，一般而言，有狹義及廣義兩種說法。所謂狹義的參政權，係指人民可以參與國家或地方政策決定之權，亦即指人民以「國家主人」或「國家主權者」的地位，經由選舉、罷免、創制、複決等四權的行使，參與國家或地方之政治活動；至於廣義的參政權，除上開四權外，尚包括應考試、服公職，參與國家或地方各項法案及政策之制訂（定）與公權力之行使的權利，而所謂公職者，涵義甚廣，依司法院釋字第 42 號解釋：「凡各級民意代表、中央與地方機關之公務員及其他依法令從事於公務者皆屬之」。本文所述參政權者，係採廣義之說。

「世界人權宣言」第 21 條第 1 項、第 2 項對參政權有如下揭示：「人人有直接或通過自由選擇的代表參與治理本國的權利」；「人人有平等機會參加本國公務的權利」。同條第 3 項首先強調「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」。至於「選舉」應如何進行？該項揭示：「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」。

「公民與政治權利國際公約」第 25 條對參政權有如下詳細的規定：凡屬公民，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：（一）「直接或經由自由選擇之代表參與政事」；（二）「在真正、定期之選舉

³⁷ 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 87-88。

中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現」；（三）「以一般平等之條件，服本國公職」。

上開「公約」第 25 號一般性意見將「公約」第 25 條的規定，稱之為基於人民的同意和符合「公約」原則的民主政府的核心。該一般性意見強調：為了保證充分享受「公約」第 25 條保護的權利，公民、候選人和當選代表之間就公共和政治問題自由交流資訊和交換意見至關重要；這意味著新聞或其他媒體的自由，可以對公共問題發表意見，而不受新聞檢查或限制，和發表公眾意見；它還要求充分享受和尊重個人或通過政黨和其他組織從事政治活動的自由、辯論公共事務的自由、舉行和平示威和集會的自由、批評和反對的自由、印發政治文宣的自由、競選和宣傳政治主張的自由。

我國憲法關於人民享有之參政權，規定於第 17 及 18 條。其中，第 17 條規定：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權」，以示此四權屬於人民基本權利之範圍；又於第 12 章就此四權以專章（共 8 條）規定之，就其行使辦法為原則性之規定，以示對人民享有與行使此四種權利之重視。³⁸另第 18 條規定：「人民有應考試、服公職之權。」而何謂「應考試、服公職之權」？依司法院釋字第 546 號解釋：應考試之權，係指具備一定資格之人民有報考國家所舉辦公務人員任用資格暨專門職業及技術人員執業資格考試之權利；至於服公職之權，則指人民享有擔任依法進

³⁸ 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 88。

用或選舉產生之各種公職，以貢獻能力、服務公眾之權利。

另我國憲法增修條文第 10 條第 12 項規定：「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，…。對於澎湖、金門及馬祖地區人民亦同。」同條第 13 項規定：「國家對於僑居國外國民之政治參與，應予保障。」由此可知，我國憲法對參政權之保障，不僅在制憲時已納入一般的規定，且對於少數族群及特定地區人民，亦於憲法增修條文中明確保障其政治參與之權利。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2012 年審議通過之調查報告中，涉及參政權者僅 1 案，即陳訴人為保選區縣議員之席次不致減少，鼓勵他人將戶籍遷入該選區，而涉觸犯妨害投票結果正確罪；茲將該案之調查緣起、調查發現與結果，及政府機關改善情形與成效，分述於次。

一、調查緣起

據林君陳訴：陳訴人為確保臺東縣議會第 16 屆第 4 選區之 3 席縣議員席次，鼓勵外地人將戶籍遷入該選區，卻遭臺灣臺東地方法院檢察署以妨害投票結果正確逕予起訴，臺灣臺東地方法院等歷審法院復未詳查事證，率予有罪判決，涉有審理不公等情。監察院認有深入瞭解之必要，而決議推派委員調查。

二、調查發現與結果

2005 年 5、6 月間，第 16 屆臺東縣議員選舉前，陳訴人為增加臺東縣第 4 選區（該縣鹿野鄉及關山鎮）人口數，以維持該

選區應選議員名額之 3 席，陳訴人指示、拜託友人、廠商、某開發股份有限公司（陳訴人係該公司董事長）之員工，或於鹿野農會（陳訴人之夫係該農會總幹事）員工會報上，指示請託農會員工，將自己或他人原設於外縣市之戶籍遷入第 4 選區內；並由陳訴人之紀姓助理等人，負責辦理遷移戶口的行政手續。

歷審法院認為，刑法第 146 條第 1 項之規定，所稱使投票發生不正確之結果，以該選舉區之整體投票結果，發生不正確之結果為已足，不以行為人所支持之特定候選人已否當選為必要。又陳訴人等之行為，符合修正前後之犯罪構成要件，而修正前之規定對其等並無不利，依刑法第 2 條第 1 項前段規定，應適用被告行為時（即修正前）刑法第 146 條妨害投票正確罪論處，對被告較為有利。本案業經最高法院判決確定，陳訴人觸犯刑法第 146 條第 1 項規定之妨害投票結果正確罪。

陳訴人陳訴：本案係為「保三席次」而遷戶籍，為單純的遷移戶籍，且實際投票者僅 36 人，未使投票發生不正確結果，又承辦之楊姓檢察官確有不法取供等情，涉有違法及不公云云。單純的遷移戶籍，雖係憲法所保障的遷徙自由，尚未違法，惟支持特定候選人，使投票發生不正確結果，即有違反刑法第 146 條第 1 項規定之妨害投票結果正確罪。另承辦檢察官雖有訊問態度不佳及言語不當，違反刑事訴訟法第 98 條之情形，業經法務部作成記過兩次之懲處，至承辦檢察官涉及訊問態度不佳及言語不當乙節，不影響其所蒐集之證據資料，而否認其證據能力。因此，陳訴人所訴，容有誤解。

本案事實之認定及法律之適用，係審判核心之事證，如無事實認定錯誤，或適用法令違誤之情事，基於憲政權力分立之原理

，監察院自應尊重法院審判之職權。而陳訴人所訴，係為「保三席次」未違法、未使投票發生不正確結果、承辦檢察官不法取供等，均經歷審法院審酌，無新事實、新證據，足以動搖原確定判決；亦經最高法院判決確定，無違反法令之情形，不足以推翻原確定判決，遽難指摘原確定判決有違法及不公之情事。

本案經監察院向臺灣臺東地方法院檢察署調閱全案卷證，未發現本案有新事實、新證據，亦查無違反法令之情形，原確定判決尚無違誤。³⁹

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，以本案查無違反法令之情形，爰決議於調查意見函復陳訴人後，結案存查。

三、政府機關改善情形與成效

本案以結案存查，故無政府機關改善情形。

叁、評析與建議

「世界人權宣言」第 21 條揭示：「人人有直接或通過自由選擇的代表參與治理本國的權利」；「人人有平等機會參加本國公務的權利」。「公民與政治權利國際公約」第 25 條規定：「凡屬公民，……均應有權利及機會：（一）直接或經由自由選擇之代表參與政事；（二）在真正、定期之選舉中投票及被選。」我國憲法除於第 17 條規定「人民有選舉、罷免、創制及複決之

³⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：李復甸、洪德旋、余騰芳；派查字號：1010800136）。

權」外，復於第 12 章（共 8 條）就此四權之行使為原則性之規定。

我國於人民參政權之享有與行使，不論法制面或執行面均已相當完備與健全。因此，監察院於 2012 年審議通過之調查報告中僅有 1 案涉及參政權之問題。該案為陳訴人於 2005 年第 16 屆臺東縣議員選舉前，為增加該縣第 4 選區的人口數，以維持該選區應選之縣議員名額（3 席），鼓勵外地人將戶籍遷入該選區，而遭臺東地方法院檢察署以妨害投票結果正確逕予起訴，後經最高法院判決確定，陳訴人觸犯刑法第 146 條第 1 項規定之妨害投票結果正確罪。監察院於接受陳訴人陳情後，經調閱全案卷證，未發現本案有新事實、新證據，亦查無違反法令之情形，原確定判決尚無違誤，乃以結案存查。

我國人民之參政權雖已有憲法及相關法律的保障，且能自由行使，惟於投票權之行使方面，仍存在若干障礙因素。2012 年 4 月我國政府初次提出的國家人權報告（公政公約部分）第 331 點對此有如下的檢討：選舉人應於投票日至投票所投票，因此，投票日須執行勤務之公私部門人員、駐守外地之軍人、生產中婦女、住院病人、安置於療養機構之人員、身心障礙人士、受拘禁人員、因學習或在職訓練需要之學員生、駐外人員、海外公民，將無法行使投票權；又投票所工作人員，如戶籍地及工作地不在同一選舉區，或不在同一直轄市、縣（市），於未能回戶籍地投票時，亦無法在工作地行使投票權。

上開國家人權報告接著於第 332 點指出：目前為便利身心障礙者及行動不便者行使投票權所採取的措施，仍然無法完全滿足身心障礙者之需求，也可能侵害投票秘密，政府應持續檢討改進

；另人民登記為候選人卻必須繳交保證金的規定，實質上是對人民選舉權及參選權之限制，也不宜以此方式審查人民參選意願之真實性以及其所欲表達之政治言論自由，應依「公政公約」之精神檢討修正。希相關權責機關對以上諸問題儘快完成檢討改進或修正，俾消除投票權行使之障礙因素，及對人民的參政權可能造成的實質限制。

第五章 司法正義

壹、概念與法制

曾於 1994 年創辦非營利機構「訴訟律師學院」的美國著名律師蓋瑞·史賓斯（Gerry Spence）在其所著「正義的神話」（With Justice for None）一書中有如下一句名言：「我們多數人對正義只有模糊的概念，直到正義被剝奪時，我們才明白它的確切意義。」雖然如此，他仍相信：「人類的終極追求不在永生，而在於正義。」他說：人體組織雖能忍受難以言喻的肉體苦楚，忍耐飢餓，經歷傷痛和忍受各種悲慘的待遇，但人類心靈卻無法容忍不公正，我們必須得到正義；我們在令人恐懼的地方尋求正義，在充滿罪惡的都市中尋求正義，在視人們為工具的職場中尋求正義；因為，我們仍然執著地相信那則安慰人心的古老神話—「正義是存在的，正義就在某處」。⁴⁰

何謂「正義」（Justice）？依古希臘哲學家亞里斯多德（Aristotle, 384-322 B.C.）的看法，正義就是「把人應得的給他」，或「人人所得皆等同其應得」。⁴¹至於所謂「應得」，不僅包括報酬或利益，也包括報應或懲罰。另依美國著名學者約翰·羅爾斯（John Rawls, 1921-2002）在其名著「正義論」（A Theory of Justice）一書中的說法：正義是社會制度的首要價值，正如真

⁴⁰ 蓋瑞·史賓斯（Gerry Spence）著，江雅綺譯，**正義的神話**（臺北：商周出版公司，2001 年），頁 32、34、513。

⁴¹ 邁可·桑德爾（Michael J. Sandel）著，樂為良譯，**正義：一場思辨之旅**（臺北：雅言文化出版公司，2011 年），頁 210。

理是思想體系的首要價值一樣；作為人類活動的首要價值，真理和正義是決不妥協的；某些法律和制度，不管它們如何有效率和有條理，只要它們不正義，就必須加以改造或廢除。因此，羅爾斯認為，在一個正義的社會裡，由正義所保障的權利決不受制於政治的交易或社會利益的權衡。可以被接受的例外情形，依羅爾斯的看法是：使我們忍受一種不正義，只能是在需要用它來避免另一種更大的不正義的情況下，才有可能。⁴²

司法乃人權的守護者，其職權之執行與人民的生命、財產、自由、名譽等息息相關，若稍有不慎，可能使人民成為司法制度下的受害者。因此，執法人員不僅須有正確的觀念與操守，更要從人權角度去思考司法的運作，始能實現司法為民的理念，發揮司法的功能與價值。在憲政分權的體制中，司法權具有兩大功能：一、「定紛止爭，安定社會秩序、維護國家安全」；二、「防止行政濫權，節制不當立法，貫徹憲法意旨、保障人民權益」。⁴³至於司法的最高價值在於「確保人權，實現正義」，將業已受到損害的正義恢復到原有的狀態。而所謂司法正義，包括程序正義與實質正義，亦即司法機關對案件的判決，不僅要判得正確、公平，符合實體法的規定和精神；審判過程也要符合公平性、合理性、正當性與人道性等原則。

「世界人權宣言」除於第 10 條揭示「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

⁴² 約翰·羅爾斯（John Rawls）著，黃丘隆譯，**正義論**（臺北：結構群文化事業公司，1990 年），頁 1-2。

⁴³ 「五權中的司法權」，2011 年 12 月 2 日下載，《司法院法治教育網》，http://www.judicial.gov.tw/ByLaw/law_ch_class1_3.jsp。

權利和義務，並判定對他提出的任何刑事指控」的一般性權利外，並於第 11 條第 1 項、第 2 項分別揭示「無罪推定原則」和「罪刑法定原則」，其條文如下：「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。」（第 1 項）；「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 2 項）

「公民與政治權利國際公約」第 14 條第 1 項也規定：「人人在法院或法庭之前，悉屬平等。任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問。」所謂法院或法庭前平等的權利，超出法律前平等的權利，指的是由司法機關對法律的具體適用；這意味著所有的人都必須被賦予一項平等地訴諸法庭的權利，而不論種族、宗教、性別、財產等區別。⁴⁴該公約另於第 14 條第 2 項及第 15 條第 1 項分別規定「無罪推定」和「罪刑法定」原則。其中，第 14 條第 2 項規定：「受刑事控告之人，未經依法確定有罪以前，應假定其無罪。」第 15 條第 1 項規定：「任何人之行為或不行為，於發生當時依內國法及國際法均不成罪者，不為罪。刑罰不得重於犯罪時法律所規定。犯罪後之法律規定減科刑罰者，從有利於行為人之法律。」

上開「公約」第 32 號一般性意見指出：在法院和法庭前一律平等和獲得公正審判的權利是人權保護的一項關鍵內容，是保障法治的一項程序手段；「公約」第 14 條旨在確保司法制度的

⁴⁴ 人權大步走—種子培訓營總論講義（臺北：法務部編印，民國 98 年），頁 56。

適當運作，並為此保障一系列具體權利。該一般性意見認為：雖然對於第 14 條的某些條文作出保留可以接受，但是，對公正審判權的一般保留不符合「公約」的目標和宗旨；公正審判權不應適用使不可減免權的保護受到限制的減免措施；因此，在任何時候，均應禁止偏離包括無罪推定的公正審判原則。關於無罪推定方面，該一般性意見強調：無罪推定是保護人權的基本要素，檢方應根據此原則對待受刑事罪行指控者；所有政府機關均有責任不對審判結果作出預斷，如不得發表公開聲明指稱被告有罪；媒體應避免做出會損及無罪推定原則的報導。

我國憲法第 8 條有關「人民身體之自由應予保障」之規定，使用了 210 個字，詳細規定人民在何種情況下被逮捕之要件，以及如何救濟之程序，乃憲法全部 175 個條文中使用字數最多，內容也最詳盡的條文，可見制憲者對人身自由保障之重視。依憲法第 8 條詳盡之規定可知，人身自由是一種「加重保障」的人權，其限制是一種「特殊的保留」。⁴⁵憲法第 8 條之內容涵括逮捕、拘禁、審問與處罰機關應限定於司法或警察機關；逮捕、拘禁機關應以書面告知逮捕、拘禁之理由與地點；對於非法逮捕、拘禁、審問與處罰，人民得拒絕之，以及逮捕、拘禁機關應於二十四小時內移送法院之義務。另人身自由亦衍生出「刑求禁止」、「苛刑禁止」及「正當法律程序的保障」等原則，分別明定於相關法律。

至於憲法第 9 條規定：「人民除現役軍人外，不受軍事審判。」乃因現役軍人負有保衛國家之特別義務，基於國家安全與軍

⁴⁵ 陳新民，**憲法導論**（臺北：新學林出版公司，2008 年），頁 88-89。

事需要，對其犯罪行為，得設軍事審判之特別訴訟程序；而一般人民，若非現役軍人，即與軍人之身分不同，自不應受軍事審判，即係對人身之保障及人權之重視。⁴⁶又憲法第 16 條規定人民有「訴訟之權」，旨在保障人民之權益於遭受侵害時，得請求法院依正當法律程序公正審判，以獲得及時有效之救濟。現役軍人亦為人民，自應同受上開規定之保障。另依司法院釋字第 396 號解釋：「憲法第 16 條所定人民之訴訟權，乃人民於其權利遭受侵害時，得訴請救濟之制度性保障」；「人民之訴訟權有其受憲法保障之核心領域，為訴訟權必備之基本內容，對其若有欠缺，即與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨不符」。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2012 年審議通過之調查報告中，涉及司法正義者計 47 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 16 案，將其調查緣起、調查發現與結果，及政府機關改善情形與成效，分述於次。

一、司法訴訟上的通譯制度尚存甚多缺失

(一) 調查緣起

據民間司法改革基金會、天主教越南外勞配偶辦公室、南洋台灣姊妹會北部辦公室、新移民勞動權益促進會、婦女救援基金會及原住民政策協會等司法要專業推動聯盟陳訴：相關案件常因

⁴⁶ 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 64-65。

找不到適當之專業通譯人員，多以外籍配偶或外勞仲介相關人員擔任之，司法通譯成效不彰，恐無法保障外籍人士等之人權。上開司法要專業推動聯盟指出，現行司法訴訟上的通譯制度尚存在如下若干問題：1、司法及行政機關就案件使用通譯之時機未明確規定，讓案件承辦人自行判斷是否請通譯人員到場傳譯；2、司法及行政機關常因找不到適當之專業通譯人員，多以外籍配偶或外勞仲介擔任；3、除內政部入出國及移民署外，絕大多數司法及行政機關給予外國人之通知、處分等公文書，未先翻譯為當事人或關係人所能理解之語文；4、擔任司法通譯既費時冗長，報酬又低，且有給付遲延數月或短少之情形；5、司法及行政機關雖建置特約通譯名冊，惟沒有完整且持續的教育訓練機會及認證標準；6、相關司法通譯規範，並未訂定通譯人員之迴避及倫理規範，無法確保其中立性及客觀性。監察院認有深入瞭解之必要，而決議推派委員調查。

(二) 調查發現與結果

司法通譯係屬高度專業性之能力，並在訴訟程序上係居於關鍵性地位，其傳譯功能不僅止於被告訴訟防禦權之保障而已，對犯罪事實之發現及判決結果亦有重大影響。因此，司法通譯品質之良窳，直接影響當事人之生命、自由、財產或人格權等各項權益。

刑事訴訟法第 99 條之規定：「被告為聾或啞或語言不通者，得用通譯，並得以文字訊問或命以文字陳述。」尚與具有國內法效力之「公民與政治權利國際公約」第 14 條第 3 項第 6 款之規定：「如不通曉或不能使用法院所用之語言，應免費為備通譯

協助之。」不符；且司法院及行政院就所屬機關辦理相關刑事案件，尚無使用通譯之判斷基準及各項程序規定，亦不符上開公約規定意旨及現代法治國家正當法律程序原則。

法務部未依據「公民與政治權利國際公約」第 14 條第 3 項第 1 款「迅即告知被控罪名及案由」、第 2 款「給予充分之時間及便利，準備答辯」及第 6 款「應免費為備通譯」等規定，將偵查中之處分或起訴之罪名及犯罪事實等偵查程序及結果，迅即以通譯傳譯或譯文告知不通曉法院所用語言之被告，損害被告之訴訟防禦權。

行政院所屬各機關所為限制或剝奪人身自由之處分，應遵守憲法第 23 條及「公民與政治權利國際公約」第 9 條、第 13 條及第 14 條所定正當法律程序原則，以確保查處外國人等不通曉國語者違法行為之程序正當及公正性；並應審酌各類案件性質及情節輕重，研議修訂相關法令「得使用通譯」之規定，透過正確之傳譯或譯文，告知其權利、違反之法令規定及處理程序，並給予充分陳述答辯之機會。

司法院及法務部歷年來，均將法院及檢察機關現職通譯定位為一般行政人員，相關考用僅採機關內現職雇員之委任升等考試通譯類科考試及格者，併以機關內職員甄選陞任或一般行政類科、身心障礙人員特種考試考用之，未曾以公務人員特種考試司法人員考試通譯類科對外公開考用，且對現職通譯語文傳譯技能之專業訓練，亦有欠缺，顯未將司法通譯視為高度專業性之職務，已影響司法之公正性。相關司法機關應審酌研議改進現行現職通譯考選及訓練方式，妥為建置現職通譯專業及訓練機制。

近年來，因工作、通商及通婚等原因，在我國長期居留或短

期停留之外籍人士，日益增多，相關涉外案件亦隨之增加，司法院、法務部及內政部等機關建置特約通譯人才庫，尚缺具公信力之專業通譯能力認證機制，素質良莠不齊，未符實務所需。相關機關應研議檢討改進現行特約通譯人員之考選遴聘方式及專業訓練課程，確保通譯品質。

司法及行政機關現行給付特約通譯報酬標準遠低於一般專業會議通譯報酬標準；且多有未依規定給付之情形，已影響本國或外籍專業通譯人員參與司法通譯服務之意願。司法院及行政院應參酌國內外通譯報酬分級給付方式，研議適當報酬給付標準，並依據兩公約施行法第 7 條規定，編列足夠預算，以符實務需求，確保通譯品質。

司法院、法務部及內政部等機關俱未訂定司法通譯人員之傳譯方法及程序，委由承辦員警、檢察官及法官各依其經驗使用通譯，尚難確保傳譯內容之正確性。為確保司法通譯品質，相關機關應建立事前即可防止誤譯，事後可檢驗有無誤譯之制度。

我國司法及行政機關俱未規定通譯專業倫理規範，司法院及行政院應就實務運作上使用通譯之各種可能情形，參酌先進法治國家司法通譯制度，研議有關司法通譯迴避、專業倫理規範、傳譯方法及其他作業程序，並訂定司法通譯手冊，以為相關案件承辦人員使用通譯之準則，確保通譯之中立性及公正性，以維法治國家正當法律程序原則。⁴⁷

⁴⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：沈美真、李炳南、楊美鈴；派查字號：0990800608）。

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；函請司法院、行政院、行政院勞工委員會、行政院海岸巡防署、內政部、法務部檢討改進；函請總統府人權諮詢委員會參酌。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、司法院及行政院已會銜函送立法院審議刑事訴訟法第 99 條有關被告語言不通者，得用通譯規定之修正草案，以符公民與政治權利國際公約第 14 條第 3 項第 6 款「如不通曉或不能使用法院所用之語言，應免費為備通譯協助之」的規定。
- 2、法務部依「公民與政治權利國際公約」第 32 號一般性意見第 31 點意旨，對於提起公訴之被告，告知起訴之罪名及犯罪事實，並規定於「檢察機關使用通譯人員傳譯應行注意事項」草案中。
- 3、法務部將就特約通譯之考選遴聘、專業訓練課程及等規定於「高等法院及其分院檢察署建置特約通譯名冊及日費旅費報酬支給要點」，並研議將特約通譯之專業責任、倫理規範及通譯方法規定於「檢察機關使用通譯人員傳譯應行注意事項」草案中，以確保司法通譯品質。
- 4、法務部已函請各檢察機關應審酌各年度支給特約通譯所需經費，於機關年度預算中，以「特約通譯日旅費及報酬」之科目編列預算，並依「高等法院及其分院檢察署建置特約通譯名冊及日費旅費報酬支給要點」之規定支給。各檢察機關雖已編列特約通譯預算，惟仍有未依規

定支給之情形，監察院續請法務部追蹤並檢討改進。

- 5、有關檢察機關之現職人員得陞任甄審司法通譯部分，法務部擬參採司法院所屬法院人員陞任甄審通譯之規定，現職人員陞任一、二等通譯需具備第 2 國語言「中高級」或「中級」以上之證照或檢定證明；至三等通譯之外補或內陞、平調甄審者，則要求應具備「初級」以上之第 2 外語證照或檢定證明。
- 6、行政院勞工委員會已修正「直轄市及縣（市）政府辦理非營利組織陪同外籍勞工接受詢問作業要點」，其中第 9 點「通譯費用補助標準」，由原訂每案新臺幣（下同）500 元整，調整為每案次前 2 小時內補助 500 元整，自第 3 小時起，每 1 小時依 155 元補助，同一案件於同日之逾時時數以 6 小時為限。
- 7、內政部入出國及移民署已編列公務預算支應調查案件通譯費用，並由就業安定基金補助辦理違反就業服務法之調查通譯費用，並依行政院勞工委員會修正「直轄市及縣（市）政府辦理非營利組織陪同外籍勞工接受詢問作業要點」辦理。
- 8、內政部將配合教育部規劃之通譯能力認證機制，積極鼓勵通譯人才資料庫通譯人員參與認證或檢定考試，俾確保通譯服務品質。
- 9、司法院為加強特約通譯之專業智能，同時整合教育訓練相關資源，正研議由專責機關辦理特約通譯教育訓練之可行性，並增加課程內容及時數，遴聘專業講座講授傳譯技巧。

- 10、司法院正研議建立事前即可防止誤譯，事後可檢驗有無誤譯之機制，將通譯應遵守之完整、精確、忠實傳譯義務納入「法院通譯專業責任與倫理規範草案」。

二、檢察官之偵訊筆錄與通譯涉有違失

(一) 調查緣起

據陳訴人陳訴：臺灣新竹地方法院檢察署宋姓檢察官於2008年偵辦陳訴人被訴瀆職案件，未詳查事證，率為起訴，且筆錄內容登載不實，涉有違失等情。監察院值日委員認有深入瞭解之必要，而核批調查。

(二) 調查發現與結果

刑事訴訟法第2條第1項規定：「實施刑事訴訟之公務員，就該管案件，應於被告有利及不利之情形，一律注意。」同法第96條規定：「訊問被告，應與以辯明犯罪嫌疑之機會；如有辯明，應命就其始末連續陳述；其陳述有利之事實者，應命其指出證明之方法。」同法第100條規定：「被告對於犯罪之自白及其他不利之陳述，並其所陳述有利之事實與指出證明之方法，應於筆錄內記載明確。」另第100條之1第2項規定：「筆錄內所載之被告陳述與錄音或錄影之內容不符者……其不符之部分，不得作為證據。」此乃實施刑事訴訟之公務員於訊問被告或證人時，所應遵循之客觀性義務及規範。

臺灣新竹地方法院檢察署檢察官起訴書「97年度偵字第1004、2487號、偵緝字第209、217號」，其中所引用偵訊同案被告邱某筆錄內容，經勘驗原偵訊錄影光碟，有筆錄未詳實記載

、未予被告連續陳述及自問自答之情形；所引用之通訊監察譯文，則有譯文部分不一致及綜合多句電話通聯內容為節譯等情形；又該案偵辦檢察官於訊問外籍證人時，未令適當通譯人員在場，致外籍證人於訊問時是否瞭解真意不明。上情俱有新竹地方法院準備程序筆錄所載勘驗偵訊錄影光碟、勘驗通訊監察錄音光碟之內容足參。

又臺灣高等法院「100 年度上訴字第 1271 號」判決理由略以：偵訊錄影光碟除顯示檢察官有大聲問話、插話未讓被告連續陳述、摔卷宗之情形外，並顯示檢察官於訊問被告邱某之際，常有題意不明及連續為多個問題後要求回答之情形，以致被告邱某無法明確回答，亦無從判斷其究竟係回答何項問題，檢察官復持如上述之不實調詢筆錄自問自答，被告邱某僅能點頭或回答「是」、「不是」，以致其回答內容含糊不清、真意不明，據此，益徵被告所為之上開供述內容顯不具有憑信性。

上開高等法院判決理由又謂：該等外籍女子明顯看不懂中文及意思，全程都由法警先行帶唸後，再命彼等於證人結文內簽名，且彼等之回答內容亦甚短，或僅為「對」、「是」、「點頭」、「搖頭」，難有整句完整而主動之陳述，凡此益徵該等外籍女子對於中文之聽、說、讀等理解及語言溝通能力，與本國人相較明顯不足，而本案於調詢時及偵查中，亦未能安排精通該國外語之通譯人員在旁幫忙解說，以協助彼等理解訊問之內容，並透過翻譯人員精確傳達彼等回答之本意。顯見前開起訴書內引用檢察官訊問被告、證人筆錄及通訊監察譯文之內容，均為法院指摘不具憑信性。

本案歷審法院判決理由，係因檢察官起訴書所引用有關證據

文書為法院指摘不具憑信性，且對犯罪成立要件舉證不足，無從證明被告等人確有公訴意旨所指之圖利容留性交、包庇他人圖利容留性交、對主管或非主管事務圖利、違背職務行為收受不正利益等犯行，而為被告等人無罪判決，至被告等人是否曾出入不正當場所，尚非法院判決無罪理由指陳重點。

檢察官於訊問被告及證人時，除程序應合法、正當外，訊問筆錄理當詳實記載；司法警察（官）依通訊監察內容所製作之譯文，亦不宜有錯漏、節略或綜合記載之情形；另在訊問外籍人士時，更應有適當之通譯人員在場，以確保訊問過程合法、確實，避免言語不通之情事；且檢察官如欲將相關證據文書於起訴書引用時，應予詳實查證，不得僅以被告或證人已簽名於筆錄，而未盡其客觀性義務，否則即與刑事訴訟之真實發現及人權保障目的有違。

綜上，臺灣新竹地方法院檢察署檢察官起訴書「97 年度偵字第 1004、2487 號、偵緝字第 209、217 號」所引用之偵訊筆錄，有未詳實記載，且訊問過程之插話致被告未能連續陳述及訊問人自問自答之違誤；而該案起訴書所引用之通訊監察譯文，亦有部分不一致，或綜合多項電話通聯內容為記載之情形，又檢察官於訊問外籍證人時，未令適當通譯人員在場，致前開證據文書均遭審理法院指摘未具憑信性，應切實檢討改進。⁴⁸

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請法務部督飭所屬確實檢討改進；有關檢察官訊問外籍人士運用通譯部分，監察院於 2012 年 4 月 11 日曾予糾正，併請法務部依糾正案

⁴⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：杜善良；派查字號：1010800088）。

確實檢討改進。

(三) 政府機關改善情形與成效

法務部已函請所屬各檢察機關確實遵守下列事項：

- 1、訊問或詢問被告時，應注意：被告有利及不利之情形應一律注意；應予以辯明犯罪嫌疑之機會，如有辯明，應命就其始末連續陳述，其陳述有利之事實者，應命其指出證明之方法；被告對於犯罪之自白及其他不利之陳述，並其所陳述有利之事實與指出證明之方法，應於筆錄內記載明確；應出於懇切之態度，不得用強暴等其他不正方法，亦不得有笑謔、怒罵或歧視之情形。
- 2、被訊問或詢問之被告、證人如為聾啞或不通曉國語之人，應請適當之通譯人員在場為其傳譯，以確保筆錄內容之正確性。

三、「他字」案件之法制闕失亟待檢討改進

(一) 調查緣起

現行檢察機關辦理「他字」案件有無懈怠及遲延；「他字」案件偵查期間之偵查開啟、偵查進行及偵查終結，是否符合刑事訴訟法相關規定；對「他字」案件，以行政簽結方式結案是否違反刑事訴訟法終結偵查之規定；對「他字」案件之行政簽結有無督導管控機制、有無督導不周之違失等。監察院認有深入瞭解之必要，而決議推派委員調查。

(二) 調查發現與結果

刑事訴訟法第 228 條第 1 項明定：「檢察官因告訴、告發、自首或其他情事知有犯罪嫌疑者，應即開始偵查。」學說上稱之為偵查法定原則。惟依據「臺灣高等法院檢察署所屬各地方法院及分院檢察署辦理『他』案應行注意事項」第二點、第三點規定，檢察官對於冠分他字案件，縱未開始調查，仍得簽請報結，而依第十三點規定，他字案件經調查後，如認尚無特定人涉有犯罪嫌疑，亦得簽請報結。因而引發部分學者質疑，上開注意事項第二點所列得為他案調查之情形，恐有應開始偵查之犯罪嫌疑案件，假行政調查之名行偵查之實，規避或架空偵查法定原則之虞。是以，冠分他字案件之法源依據，以及他字案件所為調查之定性，是否與一般偵查案件有異，應予釐清。

他案行政簽結於檢察實務或有其制度設計之必要，惟究難完全排除影響人民權益之可能，法務部為檢察主管機關，於欠缺法律授權依據下，逕以行政規則為之，難謂符合法律保留原則，有違法治國積極依法行政原則。又他案慣以法律定性不明之通知書傳訊犯罪嫌疑人之作為，受傳喚者之身分究為證人或被告，操諸於檢察機關，滋生偵查突襲、妨礙被告防禦權行使、證人難以主張拒絕證言權及他案拘提等適法疑慮，法務部應依兩公約及刑事訴訟法有關無罪推定及確保當事人訴訟防禦權相關規定之意旨，儘速檢討研議法制闕失，俾落實人權保障。

法務部未能督促所屬加強執行面之控管，致生個案因行政疏失或人為操弄，對於可特定偵查對象，卻以身分地位不明之關係人傳喚，妨礙其訴訟防禦權，或假藉直屬檢察長未能深切瞭解個

案偵辦情形，以及利用行政簽結得以規避上級檢察機關及法院監督之便，而不當行政簽結，影響檢察機關聲譽及告訴人訴訟程序權益，法務部難辭督導不周之責。

臺灣高等法院檢察署為防止他字案件稽延，於上揭辦理他案應行注意事項訂有監督管控機制。如該注意事項第十、十一、十二點分別明定：「他字案件自收案之日起逾三月未進行者，各級法院檢察署應即自行查明原因，設法改進。研考科對逾二個月未進行者，應按月製作報表通知承辦檢察官促使注意進行。」；「他字案件自收案之日起，逾檢察機關辦案期限及防止稽延實施要點第三十五點辦案期限尚未終結者，應由研考科會同統計室按月填具逾期末結案件催辦通知單，層報檢察長核閱後，並通知承辦檢察官促其注意迅速進行結案。」；「檢察長、主任檢察官審核第十點、第十一點之案件時，應依檢察機關辦案期限及防止稽延實施要點第四十點及第四十五點規定辦理。」

上開檢察機關辦案期限及防止稽延實施要點第四十點及第四十五點之規定略以：各級法院檢察署檢察長或主任檢察官審核前揭逾期進行之「他」字案件時，如發現案件有無故逾三月未進行或無故或藉故拖延不結之情形，應即督促妥速辦理，必要時調卷瞭解並協助案件之進行，如發現有嚴重違失，專案簽辦；高等法院及其分院檢察署應按季（每三月）派員檢查所屬轄區檢察官承辦前揭案件有無「無故逾三月未進行」或「無故或藉故拖延不結」之情形，以督導稽催積極進行，如發現有嚴重違失，應專案簽辦；檢察長或主任檢察官如已善盡稽催督導責任者，免予懲處。

惟臺灣高等法院檢察署於 2009 年至 2011 年派員進行年度檢察業務檢查結果，發現上開檢察機關為防止他字案件稽延所訂層

層督導管控機制並未發揮預期成效，除彰化、嘉義、臺南、花蓮及澎湖等地方法院檢察署外，其餘各地檢署逾期未結之他字案件中，均有無故未接續（逾三月）進行及無故或藉故拖延未結之缺失。據統計，2009 年至 2011 年度各地檢署分別有 31、39、30 件上開缺失之案件，影響證據保全，實有未當。⁴⁹

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，糾正法務部及臺灣高等法院檢察署。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、法務部已函請臺灣高等法院檢察署檢討研議現行「臺灣高等法院檢察署所屬各地方法院及分院檢察署辦理『他』案應行注意事項」規定之實務運作所存在的如下問題：由於欠缺法律授權依據，他案行政策結之要件過於浮濫，以致影響告訴人及被告權益。
- 2、法務部已函請各檢察機關對於已經列為「他」案被告者，即應以傳票傳喚之，如係以「他」案傳喚證人，亦應以傳票為之；僅在被告身分或犯罪事實有一不明（即被告地位尚未形成）之際，始例外以「通知書」為之。另為周妥維護人權，法務部正依監察院審議意見，於法制面上檢討研議確保訴訟防禦權不受剝奪或防礙。
- 3、法務部自 2013 年 1 月起，每半年檢討、說明各地方法院檢察署對於他案之分案、報結有無違反規定情事，及無故或藉故拖延逾期未結案件之改善成效。

⁴⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：李復甸；派查字號：1000800423）。

四、對逃逸外勞之查處機制與方式仍有缺陷

(一) 調查緣起

據廖君陳訴：陳訴人前於任職內政部入出國及移民署（以下簡稱移民署）臺北市專勤隊期間，受中國回教協會所託，於 2009 年 2、3 月間協助處理某螺絲工業股份有限公司聘僱之印尼籍逃逸外勞返國事宜，卻遭其服務機關處以記過調職處分，並移送臺灣臺北地方法院檢察署偵辦；其間未給陳訴人申辯機會且漠視對其有利事證，嚴重損及權益。本案懲處是否踐行正當法律程序？相關機關處理外勞逃逸等問題，於執行及法制面上，有無檢討或改善空間？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

外國人於我國有相關違法行為主動投案（或自首），在行政程序上，節省主管機關主動（或因檢舉）查獲之查處及調查事證程序，故於行政裁罰裁量基準亦應有所區別；若其涉及刑事犯罪，依刑法第 62 條規定，自首得減輕其刑；若屬主動投案情形，依刑法第 57 條規定，亦為科刑輕重之審酌標準，更有莫大之影響，即外國人於我國有相關違法行為，主動投案或遭主管機關查獲，不論於行政程序或涉及刑事程序，均應有所區別及論處。

然外國人對我國法令並非嫺熟，言語溝通未能真確，且目前我國境內外國人占大宗之外勞，以廠工及看護工為多數，其知識程度及社經地位多屬弱勢，而不論移民署或內政部警政署（以下簡稱警政署）對所屬人員於查處外國人違法行為程序，主動查處（獲）與外國人主動投案之績效評比顯不相同，多重因素交錯下

，難保基層承辦人員將外國人主動投案（或自首），悉以主動（或因檢舉）查獲之查處程序處理，若其中涉及刑事犯罪，影響更鉅。故移民署及警政署對外國人於我國有相關違法行為主動投案者（或自首），未依事務本質區別於主管機關主動（或因檢舉）查獲之查處作業程序，另建立標準作業程序，混淆相關程序，損及人權，影響國家信譽。

行政院於 2007 年 2 月 15 日召開之治安會報決議「請行政院勞工委員會（以下簡稱勞委會）針對逃逸外勞及仲介剝削等訂定目標管理。」勞委會嗣於同年 3 月 28 日邀集移民署、警政署、各外勞來源國駐臺機構及縣市政府等單位召開研商會議，該會並依會議決議，建立逃逸外勞投案通報處理機制，訂定「受理行蹤不明外勞主動投案通報處理流程圖」，以提供受理投案外勞相關單位轉知所屬配合辦理。惟經查，移民署對逃逸外勞之查處，係依「外國人違法行為查處標準作業程序」辦理；警政署則依「外國人逾期停（居）留或非法工作案件查處程序」辦理；而該二機關所定之查處程序，均將逃逸外勞主動投案視同主動（或因檢舉）查獲之程序處理，甚且未知勞委會訂有上開作業流程。故該二機關之上級機關內政部，就行政院治安會報決議及交付執行事項，負有未落實追蹤考評之責。

目前國內有超過 3 萬名逃逸外勞，影響社會秩序安定甚鉅，儼然已成為我國社會重大問題。逃逸外勞中不乏有主動投案意願且有意願自行出國者，卻無管道可資運用，而主要負責國內治安之警政署，卻未嚴格督促所屬警察機關受理逃逸外勞主動投案，致發生不收情事。另移民署對於違反入出國及移民法之外國人主動投案且有意願自行出國者，是否得予收容，或以不收容為原則

，並無訂定具體明確之規範，均有疏失。

勞委會應與移民署及其他權責機關共同會商，逃逸外勞主動投案時，如遇有聘僱外勞雇主拒絕給付外勞薪資、扣留護照證件或就返還財物等相關私權上之爭議，應積極介入或研擬行政管制措施，俾快速解決爭議，及早遣返，保障外勞權益，以維國家信譽；並就本案雇主有無違反就業服務法等相關規定進行查處。

移民署應與勞委會及其他權責機關共同會商，就逃逸外勞遣送或收容前，目前處理方式及運作機制仍有缺陷部分，及所需無法核銷之費用支出，編列相關預算，或與其他權責機關研擬相關措施，避免需由基層承辦人員代墊，造成承辦人員困擾，而導致外勞主動投案時不願受理情形發生，或承辦人員向民間團體（或個人）請求協助之情事。

本件陳訴人係受請求協助處理逃逸外勞案，並未收受任何不當利益，或因規定不明，或有便宜行事，遭移民署記一大過，並改調基隆市服務站任職，是否輕重失衡，原懲處之基礎事實及相關事證有無變更，而有懲處程序再開事由，移民署應再行審酌並審慎處理。

陳訴人處理本案未為立案登記，非因公務查詢逃逸外勞相關電腦資料，便宜行事，移民署至雇主檢舉本案始發現，顯見移民署對所屬人員法治教育訓練不足，內部控管機制亦未落實。又本件人事行為調查程序雖難謂有違誤，然將陳訴人移送檢察機關偵辦，終致徒增司法資源之耗費，打擊人員士氣，仍有欠嚴謹。⁵⁰

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

⁵⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：沈美真、楊美鈴；派查字號：1000800024）。

內政部、內政部入出國及移民署、內政部警政署；函請行政院勞工委員會檢討改進。

(三) 政府機關改善情形與成效

內政部入出國及移民署於監察院調查後，就陳訴人懲處案，已二次另提該署考績委員會審議，並踐行正當法律程序。惟為避免日後類此情事發生，監察院仍函請該署切實依所提檢討改進作為注意辦理，日後處理人事行政行為仍應遵循一般法律原則及正當法律程序。

惟因上開各機關所提檢討改進措施未能統合，監察院遂於2013年1月16日再次辦理約詢上開機關。移民署爰於同年5月29日新修正「逾期停留或居留外國人自行出國作業程序」（以下簡稱外國人自行出國作業程序），已區別「自行到案」及「自首」之定義，並對定義作統一定，以鼓勵逃逸外勞自行到案並出國，而「外國人自行出國作業程序」及流程圖，已將各治安機關受理案件納入規定及流程圖表，並函發各治安機關及勞委會配合辦理。

監察院另請各機關續辦檢討改進措施，如：移民署有關免予收容之人數，請補充敘明免予收容之原因，繼續辦理非因公務查詢逃逸外勞相關電腦資料等類此資訊稽核作業；警政署繼續辦理各警察機關有無拒絕受理逃逸外勞自首或自行到案之業務督考；勞委會之就業安定基金只能適用收容之逃逸外勞，自行到案不收容則不能適用。請各機關研議於目前法律授權範圍內是否有其他解決方式等。

五、核發海外通緝犯申辦之認證文書涉有疏失

(一) 調查緣起

據陳訴人陳訴：外交部領事事務局疑未詳查事證，率予核發海外通緝犯申辦之認證文書，導致海外通緝犯得以利用該授權認證在臺進行不法行為，損及權益等情。究外交部及相關機關於核發認證過程中是否有疏失？有無違背法令？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

依外交部 2003 年 3 月 11 日 TC202 號電之指示：「各館受理各類文件驗證，倘有疑慮或具有高度敏感性者，均請先報部核示後，始得驗發」。

本案柯陳氏於 2004 年 5 月 10 日因違反稅捐稽徵法，遭臺灣臺北地方法院檢察署通緝，嗣該署於 2011 年 8 月 8 日及同年 10 月 19 日又以其偽造文書為由併案通緝。2011 年 5 月 17 日，柯陳氏持五份授權書至駐橫濱辦事處申辦文件證明，經該處依駐外館處受理在國外之列註人士申辦文件證明作業規定，通報列管機關臺北地檢署。嗣該署於同年月 20 日函復該處略以：被告柯陳氏「係因違反稅捐稽徵法為本署通緝，就本件土地買賣有礙日後積欠稅捐罰款之追繳，應不予准許。」駐橫濱辦事處因而未核發上開五份授權書之文件證明予柯陳氏。

嗣後，柯陳氏仍陸續持各種文件或授權書，至駐橫濱辦事處申辦文件證明，而該處竟未詳實核對與柯陳氏先前提出之文書是否相同，亦未請求列管機關再三確認通報內容有無前後矛盾，更

未依上開外交部 2003 年 3 月 11 日 TC202 號電之意旨，報部核示，一再以列管機關無明確要求該處拒絕，即予核發文件證明。由此足徵外交部領事事務局及駐橫濱辦事處對通緝犯一再申請文書驗證，欠缺警覺而未盡嚴謹，重蹈過去駐英國代表處辦理汪傳浦文件證明之缺失，致使類似之違失，一再發生。

外交部領事事務局及駐橫濱辦事處未確實依據外交部及駐外館處文件證明條例對列註人士申辦文件證明進行相關審查，一概以列管機關回函作為准駁憑據，怠於履行該證明條例所課予維護我國法律秩序及國家利益之責，致審核機制形同虛設。

又文件證明業務之承辦機關既為外交部及各駐外館處，而現行「駐外館處受理在國外之列註人士申辦文件證明作業規定」卻要求各列管機關應載明不予受理之具體事由，與上開證明條例已相矛盾，將屬自身審核職責概推予列管機關處理，殊有未當。且該作業規定之法律性質屬行政規則，而其規範對象卻包含各列管機關（如各級法院及各級法院檢察署），並課予各列管機關相關作為義務，亦有欠周妥，行政院應統合外交部及各列管機關檢討修正。

司法機關倘依法撤銷通緝，列註將隨同消失，被撤銷通緝之旅外人士在此期間申辦文件證明，依現行作業規定無需辦理通報，就此制度所致空窗期間，應如何維護法律秩序與國家利益，行政院作為外交部、法務部之上級機關，應正視上開缺陷，通盤檢討外交部領事事務局及各駐外館處所需研判資料、各列管機關回復義務與提供資料之範圍及期限，及司法機關撤銷通緝後應如何維護法律秩序與國家利益等，統合各列管機關辦理方式，務求無縫接軌，俾使各機關發揮應有職責，維護國家利益並兼顧民眾權

益。

內政部與法務部應對各級檢察署於偵查期間所為囑託地政機關為扣押處分嗣後遭法院裁定撤銷，各級檢察署與地政機關應如何因應處理之問題進行研商，並將研商結果通函各級檢察署與地政機關，俾維護土地所有人行使財產權及司法威信，並與相關土地登記規定一致。⁵¹

本案調查意見經監察院外交及僑政委員會審議後，糾正外交部，並請外交部議處相關人員；函請行政院檢討改進；函請法務部及內政部共同改進。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、外交部已函請臺灣臺北地方法院、臺灣臺北地方法院檢察署及法務部等機關提供綜合意見略以：法院與檢察機關基於偵查不公開及獨立辦案精神，對當事人發布或撤銷通緝，係各依職權自行認定辦理，不容干涉；惟為避免海外列註人士於檢察機關撤銷通緝至起訴後將案件移審法院前，因列註身分消失，而得以「非列註人士身分」赴我國駐外館處申請文件證明而無需辦理通報，建請修正「外交部及駐外館處受理列註人士申辦文件證明作業規定」之「列註人士及申辦案件類別」第 3 項為「法院或檢察機關特別函請通報之案件」，俾利檢察機關日後遇有上開情形而認有通報之必要時，得另函外交部將該已撤銷通緝之被告通報為列註人士。

⁵¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：葉耀鵬；派查字號：1010800199）。

- 2、外交部正邀集相關機關研議修正「外交部及駐外館處受理列註人士申辦文件證明作業規定」，將納入上開法院及檢察機關之意見，並將於修正完成後函請法務部轉至各檢察機關配合辦理，以善盡維護國家利益之責。
- 3、至於外交部所訂相關作業規定，是否尚有缺失及應行檢討之處，該部將適時邀集相關機關共同會商並檢視是否有危害國家利益或損及民眾權益之處，如有必要將儘速修正該作業規定以為因應，倘跨部會協商或執行時仍有窒礙之處，再報請行政院協處。

六、判決書送達後得否再傳訊被告應儘速研議

(一) 調查緣起

據陳訴人陳訴：陳訴人被訴之臺灣高等法院「99 年度上重訴字第 14 號」案件，已於 2011 年 8 月 9 日宣判，並於同月 22 日收受判決書；未料該院將判決書送達後，竟於同月 26 日再寄發傳票命其到庭接受訊問，並通知臺灣高等法院檢察署檢察官蒞庭；究有關單位是否已違反刑事訴訟法相關規定？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

刑事訴訟法於第 121 條第 2 項明定，案件在「第三審上訴中」，羈押及其他關於羈押處分之事項，由「第二審法院」裁定之。至於第二審判決後，檢察官依法得上訴期間，發生被告有逃亡之虞事由，得否傳喚被告開庭訊問並裁定拘束人身自由之強制處分，法無明文依據。

本案檢察官係以被告犯刑法修正前連續背信及偽造私文書罪，兩者間具有刑法修正前之牽連犯關係提起公訴，臺灣高等法院審理後，雖僅判決背信部分有罪，惟於判決理由中載明「被訴偽造私文書罪部分不另為無罪諭知」，顯見第二審判決亦認定本案所涉背信與偽造文書為裁判上一罪。按背信部分雖屬刑事訴訟法第 376 條第 5 款所定不得上訴第三審之罪名，惟同法第 348 條第 2 項亦明定：「對於判決之一部上訴者，其有關係之部分，視為亦已上訴。」

對於上開規定，我國實務見解認為，裁判上一罪案件，其中一部不得上訴，一部得上訴者，本於審判不可分原則，其中一部上訴後，上訴效力及於不得上訴部分。因此，本案第二審法官雖於 2011 年 8 月 9 日宣判，被告於同年月 22 日收受判決書之送達，惟依實務見解，本案檢察官對於裁判上一罪，若未捨棄上訴權，於依法得提起上訴期間，因上訴效力及於全部，背信部分仍未判決確定。本案檢察官於同年月 25 日收受判決書之送達，逾上訴期間未提上訴，全案於同年 9 月 5 日始告判決確定。

臺灣高等法院係於本案宣判後，判決確定前，因告訴人具狀聲請對被告為限制出境之處分，雖經該院以告訴人不具聲請人資格為由裁定駁回，惟承審法官認有促使注意被告有逃亡之虞，而製發傳票，訂於 2011 年 8 月 31 日開庭訊問被告，上開傳訊期日仍處於檢察官得依法提起上訴期間，背信部分於判決確定前，尚無從交由檢察官執行。參照本案臺灣高等法院 2011 年 8 月 31 日訊問筆錄末段所載：「審判長諭經合議庭評議後，認被告經原審認涉犯背信罪，判決有期徒刑六年，並經本院判決上訴駁回，雖本案尚未確定，但被告遭重判…恐有為規避將來之執行而有逃亡

國外之虞…」等語，顯見本案第二審法官於宣判後，傳訊被告並諭知限制出境、出海之強制處分，係認本案當時尚未判決確定，有保全將來刑罰執行之必要。

綜上，本案因涉裁判上一罪之上訴第三審不可分問題，高院於有罪宣判後，傳訊被告期日仍在檢察官依法得上訴期間，承審法官本於心證及法律見解之確信，為保全將來刑之執行，而傳訊被告並裁定限制出境、出海之強制處分，此於法無明文依據下，確有爭議。

又臺灣高等法院於本案宣判後，以裁判上一罪，於全案處於檢察官得上訴期間，判決尚未確定前，因告訴人具狀聲請對被告為限制出境之處分，承審法官認有促使該院注意被告有逃亡之虞，乃以傳票記載本案案號案由「九十九年度上重訴字第十四號…偽造文書」，通知被告開庭訊問並諭知限制出境、出海之強制處分。傳票乃具有間接強制性質之訴訟文書，依刑事訴訟法第 75 條規定，被告經合法傳喚，無正當理由不到場者，得拘提之。惟現行刑事訴訟法並無法官於訴訟程序終結後，得傳喚當事人到庭之規定。

另限制出境、出海乃替代羈押之強制處分，固未囚禁人身於看守所，然對涉外商業之從事者而言，可能造成之實際損害，不可等閒視之。法官於訴訟程序終結後，縱認被告有逃亡之虞而有保全將來刑罰執行之必要，以實現司法正義，然被告於審判中既未經法官裁定有無羈押之原因及必要，則於判決後人身自由未受拘束之狀態下，究憑何依據傳喚被告到庭接受訊問？可否以傳票方式為之？應由何審級法院裁定？等諸多疑義，因欠缺明文依據，易使被告質疑承審法官於本案判決後，既已脫離法院繫屬，卻

仍違法傳訊被告及裁定拘束人身自由之強制處分。司法院應儘速研議，健全法制，以杜絕爭議。⁵²

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請司法院檢討研處。

(三) 政府機關改善情形與成效

司法院為杜絕爭議，已參酌刑事訴訟法第 108 條、第 121 條規定意旨，檢討並解釋刑事案件雖經原審法院判決，其於上訴期間該訴訟繫屬仍未完全脫離，原審就該案件相關事項仍有必要之處分權，本於舉重以明輕之法理，故法院判決後仍得為具保、責付、限制住居或發還贓證物等處分。

七、有關羈押日數之折抵仍有未周妥之處

(一) 調查緣起

據董姓、洪姓、涂姓、吳姓陳訴人等陳訴：法務部所轄檢察署檢察官辦理受刑人執行有期徒刑併科罰金案件，未斟酌各項情形，就受刑人有利、不利情形一律注意，即草率否准受刑人聲請以羈押日數優先折抵罰金易服勞役日數再接續執行有期徒刑，嚴重損及其等權益等情。監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

刑法第 46 條第 1 項規定：「裁判確定前羈押之日數，以一

⁵² 詳見監察院調查報告（調查委員：李復甸；派查字號：1000800366）。

日抵有期徒刑或拘役一日，或第 42 條第 6 項裁判所定之罰金數額。」刑事訴訟法第 457 條第 1 項前段規定：「執行裁判由為裁判法院之檢察官指揮之。」同法第 459 條規定：「二以上主刑之執行，除罰金外，應先執行其重者。但有必要時，檢察官得命先執行他刑。」又刑法第 42 條第 1、2 項規定：「罰金應於裁判確定後二個月內完納。期滿而不完納者，強制執行。其無力完納者，易服勞役。但依其經濟或信用狀況，不能於二個月內完納者，得許期滿後一年內分期繳納。遲延一期不繳或未繳足者，其餘未完納之罰金，強制執行或易服勞役。」（第 1 項）；「依前項規定應強制執行者，如已查明確無財產可供執行時，得准予易服勞役。」（第 2 項）

上開刑法第 42 條第 1、2 項及第 46 條第 1 項規定，僅規範罰金應完納之時間及不完納者之執行問題，並未涉及罰金刑與其他主刑之執行順序，則罰金與其他主刑之執行，因互無衝突，檢察官自得斟酌諸如行刑權時效是否即將消滅等各項情形，以決定罰金刑係於其他主刑之前或後、或與之同時執行之。故受刑人如未繳納罰金而須易服勞役者，執行檢察官自亦得決定先行執行之，或插接在有期徒刑執行之中，或於徒刑執行完畢後再接續執行。此項指揮執行裁量權之行使，乃基於刑事訴訟法之明示授權，由檢察官依行政目的，自由斟酌正確、適當之執行方式，倘無裁量濫用、逾越裁量情事或牴觸法律授權目的或摻雜與授權意旨不相關因素之考量，即屬合法。

檢察官對於受刑人未繳納罰金而須易服勞役者，其羈押之日數究應優先折抵有期徒刑之執行，抑或優先折抵罰金易服勞役，固有裁量權限，惟其裁量仍係司法行政之一環，其權限並非漫無

限制，仍須遵守法治國之平等原則、比例原則等基本原則，且指揮執行之處分，除有行政程序法第 97 條所列各款情事外，原則上應「附理由」為之（行政程序法第 96 條、第 97 條規定）。而司法機關仍得審查檢察官之裁量有無裁量濫用、逾越裁量情事或牴觸法律授權目的或摻雜與授權意旨不相關因素之考量。

又刑事訴訟法第 2 條規定：「實施刑事訴訟程序之公務員，就該管案件，應於被告有利及不利之情形，一律注意（第 1 項）。被告得請求前項公務員，為有利於己之必要處分（第 2 項）。」另最高行政法院「90 年度判字第 2035 號」判決也指出：「主管機關於裁處時，固有其裁量之權限，惟就不同之違法事實裁處罰鍰，若未分辨其不同情節，自不符合法律授權裁量之旨意，其裁量權之行使，即出於恣意而屬裁量怠惰，所為處分即屬違法。」因此，檢察官於指揮刑之執行時，應積極斟酌法規之目的、受刑人個案之具體狀況、注意執行結果對受刑人所可能產生之有利、不利情形、行刑權時效消滅與否等一切情狀，並應附理由通知受刑人。

再者，依公民與政治權利國際公約第 10 條第 1 項、歐洲人權公約第 3 條之意旨，及歐洲人權法院判決之見解，檢察官對受刑人之聲請應於具體個案中明確說明裁量基準及合於法規授權目的之裁量理由，始符現代法治國家之法治原則及國際人權潮流趨勢。惟據本案陳訴人提供給監察院的臺灣高雄地方法院檢察署函及該署檢察官執行指揮書，未具受刑人之羈押日數何以應予先折抵有期徒刑而非罰金易服勞役之理由，受刑人亦無從知悉其執行指揮之處分是否合於平等原則與比例原則。因此，該處分是否有意為裁量或不為裁量之違法情事，顯有疑義。

另目前檢察官核發執行指揮書或相關函文，並無相關欄位敘明檢察官於指揮執行本件受刑人羈押日數折抵有期徒刑、拘役或罰金易服勞役之刑之理由；且受刑人據此向檢察署提出陳情時，檢察署亦多泛稱於法並無違誤，並未就應准許或不准許之必要敘明理由，俾使受刑人可針對不准許之理由而向法院聲明異議。法務部應就類此案件通盤檢討現行作法，以保障受刑人之人權，俾符國際人權發展趨勢。

至於陳訴人等所訴有關其等相關個案之聲明異議或抗告等案件，仍宜循相關司法救濟途徑維護其權利，監察院基於權力分立，未便就陳訴人等所訴之個案表示意見。⁵³

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) 政府機關改善情形與成效

為加強受刑人權益之保障，法務部所屬臺灣高等法院檢察署已於 2012 年 12 月 4 日以檢執甲字第 10112003080 號函，督促所屬各級檢察機關檢察官於指揮執行刑罰徒刑、拘役或罰金等案，對於受刑人聲請如認不應准許時，應於具體個案中明確說明裁量基準及合於法規授權目的之裁量理由。該部並將持續督促各檢察機關落實執行。

⁵³ 詳見監察院調查報告（調查委員：李復甸；派查字號：1010800256）。

八、現行公設辯護制度實有檢討改進之必要

(一) 調查緣起

據財團法人民間司法改革基金會陳訴：台灣高等法院刑事第五庭於更八審審理徐姓男子擄人勒贖案，在徐男已選任辯護人之情形下，竟於言詞辯論前透過指派公設辯護人之手段要求徐男認罪，且拒絕調查被告有利事證，即於 2 個月左右結案，似有違正當法律程序原則與公平法院精神等情。監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

依公設辯護人管理規則第 8 條規定：「公設辯護人於接受法院指定辯護案件之通知後，應即為下列事項，以維被告之權益：一、調閱訴訟卷宗及證物，詳研案情，積極、忠實為被告之利益蒐集事證。二、必須親自接見被告一次以上，探求事實真象，如有必要時，並得親赴犯罪地或其他有關處所蒐集有利於被告之證據。三、於接受法院關於訊問期日之通知時，應到庭陳述意見，並行使詰問權，如發現有利於被告之事證，並應提出準備書狀，聲請法院調查證據，訊問證人、鑑定人。四、應善盡職責，撰寫辯護書狀。」故公設辯護人前揭所為，符合相關法令，並無違法。

惟有關本案更八審指定辯護人部分，雖臺灣高等法院稱：「法律上屬強制辯護之案件，縱經選任辯護人，卻屢見於審判期日未經請假或無正當理由不到庭，為實踐程序正義，充實被告之防禦權，兼顧訴訟程序順利進行，達到速審之要求，如認上情將導

致訴訟延滯，除合於刑事訴訟法第三十一條第二項情形，於程序中為指定公設辯護人外，亦得於案件進行之初，即為指定，俾使公設辯護人進行閱卷及律見，為進行實質辯護預作準備，縱隨後被告自行選任辯護人，依同條第四項之規定，亦無礙於先前之指定，以利終結，是本院一〇一年三月十二日收案後，於審理期間預為被告指定公設辯護人，於法有據」云云。

然依刑事訴訟法第 31 條規定：「最輕本刑為三年以上有期徒刑或高等法院管轄第一審案件或被告因智能障礙無法為完全之陳述，於審判中未經選任辯護人者，審判長應指定公設辯護人或律師為其辯護；其他審判案件，低收入戶被告未選任辯護人而聲請指定，或審判長認為有必要者，亦同。前項案件選任辯護人於審判期日無正當理由而不到庭者，審判長得指定公設辯護人。……指定辯護人後，經選任律師為辯護人者，得將指定之辯護人撤銷。」又最高法院「五十年台上字第五一一號」判例亦稱：「審判長對於最輕本刑為五年以上有期徒刑之案件，指定公設辯護人為其辯護，以被告未經選任辯護人或雖經選任辯護人而於審判期日無正當理由不到庭者，始有其必要。」

而本案之辯護人並未有無正當理由而不到庭，且公設辯護人按目前慣例已由固定之公設辯護人配置特定股別之法官。因此，本案使被告懷疑公設辯護人為法官之臂指，並非無由，更所不宜。該項指定實悖離法律正當程序，傷害公平法院原則。

又依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第 3 條規定：「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。」依據前揭公民與政治權利國際公約第 14 條第 3 項第 4 款規定及聯合國人權事務委員會第 32 號一

般性意見等解釋意旨指出，必須具備「實質存在」司法利益時，始能例外未經被告同意指定辯護人。然本案所謂「司法利益」根本從未出現，臺灣高等法院竟恣意違法指定公設辯護人，進而使公設辯護人依法行使辯護人權利，令人費解與質疑。

綜上，臺灣高等法院刑事第五庭於更八審審理徐姓男子擄人勒贖案，在徐男已選任辯護人之情形下，竟於言詞辯論前指派公設辯護人，而遭被告質疑為「法院透過公設辯護人要求被告認罪」，該法院顯然違反憲法第 16 條訴訟基本權之保障，並與上開刑事訴訟法第 31 條、公民與政治權利國際公約第 14 條之相關規定，以及歐洲人權公約第 6 條第 3 項第 3 款之接近自己所指定律師訴訟基本權利相悖離，有違法律正當程序原則；另按公設辯護人制度在世界各國多以義務律師或法律扶助制度取代，且以無力自聘律師為範疇；且依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適用國際公約之結果，被告仍有選擇自任辯護之權，我國公設辯護制度實有重新檢討之必要。⁵⁴

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請司法院參考改進。

(三) 政府機關改善情形與成效

據司法院函復監察院略以：有關監察院調查意見認我國公設辯護人制度有重新檢討之必要乙節，司法院將留供辦理公設辯護業務之參考。

⁵⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：李復甸；派查字號：1010800235）。

九、當選無效訴訟制度允宜研謀改進

(一) 調查緣起

據郭君陳訴：陳訴人於 2009 年參選臺灣省屏東縣議會第 17 屆縣議員，經偵查無賄選事實，其胞弟亦經刑事判決無罪確定，未料臺灣屏東地方法院檢察署竟提起當選無效之訴，又臺灣高等法院高雄分院疑未詳查事證，遽以臆測率予判決當選無效。雖按公職人員選舉罷免法相關規定，獨立之民事訴訟裁判不受刑事判決認定事實之影響，更不因被告曾受檢察官為不起訴處分而受拘束，惟就同一案情事實而為不一致之認定，仍實質影響民眾對於司法裁判之信賴，監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

本件選舉罷免事件所涉刑事賄選罪部分：有關被告郭某（陳訴人之胞弟）、許某於 2009 年屏東縣議會第 17 屆縣議員選舉過程中，涉犯刑事賄選罪部分，經屏東地檢署檢察官偵查後提起公訴，經屏東地院判決略以：許某共同對於有投票權之人，交付賄賂，而約其投票權為一定之行使，處有期徒刑肆年陸月；郭某無罪。嗣經屏東地檢署檢察官（針對郭某部分）及許某分別提起上訴，第二審高雄高分院審理後作成判決，仍維持上開屏東地院判決所定之罪刑；許某又上訴至第三審後，經最高法院判決駁回上訴，全案確定。另陳訴人於是次選舉過程中遭人檢舉共同賄選，違反公職人員選舉罷免法案件，則經屏東地檢署檢察官以查無陳訴人共同賄選之證據，而予簽結。

有關陳訴人當選無效之民事訴訟部分，本件當選無效之訴，

係由屏東地檢署檢察官依選罷法第 120 條第 1 項第 3 款以陳訴人有該法第 99 條第 1 項之賄選行為而提起，另與陳訴人同為該次選舉同一選舉區黃姓候選人亦以陳訴人賄選為由，對陳訴人提起當選無效之訴，經屏東地院合併審理，第一審判決：原告之訴駁回。嗣因屏東地檢署檢察官不服而提起上訴後，經二審之高雄高分院判決：廢棄原判決，改判陳訴人之當選無效。依選罷法第 127 條第 1 項規定，選舉、罷免訴訟係以二審終結，不得提起再審之訴，因此，本案經二審法院判決後即告確定。

選罷法第 120 條第 1 項第 3 款對於賄選行為之主體，既已明定為「當選人」，其法文文義原已甚明確，並無更予作他解之餘地；然司法實務上，既有以擴張解釋之方法，認可擴及於當選人以外之親友、競選團隊成員或樁腳等個人之賄選行為，亦得作為當選無效之訴之提起事由，而如此擴張解釋之結果，卻不無可能招來競選對手利用助選團隊人員及親友之不特定，造成抹黑或誣陷之危機增加，並侵害當選人之參政權。

倘基於立法政策考量，認為僅以「當選人」之賄選行為作為當選無效訴訟之提訴要件確屬過隘，不足以達遏止賄選歪風之立法目的，亦應以修法方式明文規範，或可仿效日本「公職選舉法」規定，除當選人本身行為外，納入經選舉登記之「綜理該選舉團隊之人（即競選團隊的經理）」、「會計人員」之賄選行為，以避免當選人本身並無賄選，卻因漫無邊際之他人賄選行為使其當選資格被不當剝奪，致「參政權」受到侵害。因此，內政部應透過立法解釋之方式，明確界定選罷法第 120 條第 1 項所規定「當選人」適用範疇，俾司法機關於個別訴訟案件之認事用法上有所依循。

又現制各法院民事庭審理選罷法第 120 條第 1 項第 3 款當選無效訴訟，對於「當選人有第 99 條第 1 項賄選行為」此一要件事實之舉證責任分配，見解紛歧；鑑於本條款規定實係以刑事賄選罪之構成要件作為要件，復以消極事實本有其不易舉證之特性，法院適用民事訴訟法第 277 條但書「舉證責任轉換」之規定，實不可不慎！

另選舉訴訟乃具政治敏感度之公法爭訟事件，以司法判決判定當選無效即係以司法權介入民主機制之運作，非僅涉及個別當選人之參政權益，更事涉變更依多數民意所為之選擇，是其裁判之嚴謹度實不容輕忽，而相關司法見解之歧異擺盪亦尤屬忌諱，倘自圓其說尚嫌牽強，安能信服於眾。現行由民事法院依一般民事訴訟法規審理此類訴訟事件之制度尚非允當，司法院及內政部應儘速研謀修法，將選舉訴訟回歸行政訴訟程序審理之可行性，方為正辦。⁵⁵

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請內政部辦理，並函請司法院參考辦理。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、內政部現正參酌第 13 任總統副總統選舉、第 8 屆立法委員選舉實際經驗，辦理總統副總統選舉罷免法及公職人員選舉罷免法等兩項選舉罷免法研修作業，並已於 2012 年 8 月召開選舉罷免法修法公聽會。為慎重起見，該部將於研修上開兩項選舉罷免法時，將法條所定「當選人

⁵⁵ 詳見監察院調查報告（調查委員：葛永光；派查字號：1000800509）。

」之適用範圍議題納入討論，於廣徵各界意見後，進行研議。另該部原則上贊同選舉訴訟之本質屬公法上爭議，宜修法將選舉訴訟回歸行政訴訟程序審理之意見方向；惟因事涉選舉罷免訴訟案件審理實務作業，將參酌司法院意見，持續進行研究，待凝聚共識後，再研議修法。

- 2、司法院參考監察院之調查意見後，初步認為，現行選舉訴訟由普通法院審判，有其特別之立法考量，是否改為行政訴訟程序審理，因國內學者專家對此議題之細部規劃仍有不同見解，且國內研究尚有不足，而選舉罷免訴訟修法所涉範圍甚廣，宜再深入研究，待凝聚共識後，再研議修法。目前由該院就整體選舉訴訟法制之策進方案，賡續研酌評估。

十、法院辦理結案程序仍有疏漏之處

(一) 調查緣起

據報載：臺灣高雄地方法院岡山簡易庭林姓法官審理工程款糾紛案，為趕結案績效，率將另案判決書內容混充本案內容上傳電腦報結，且事後疏未將電腦檔案更新，嚴重侵害訴訟當事人權益。事關司法威信與人民對司法信賴，究有無落實執行製作裁判書類之期限規定及法院內部遞送流程之相關規定？相關人員有無違失？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

某企業行於 2010 年 11 月間與某科技公司訂立承攬契約，承

攬該科技公司之螺旋機維修工程。該工程之總價為新臺幣（下同）160,000 元，分 3 期付款。該科技公司已給付簽約金 48,000 元、交貨款 64,000 元，餘尾款 48,000 元未給付。該企業行依約完成工作，惟該科技公司就尾款 48,000 元部份，拒不給付，該企業行乃依契約法律關係，訴請該科技公司給付上開工程款。案經臺灣高雄地方法院岡山簡易庭於 2011 年 4 月 1 日受理，分由林姓試署法官⁵⁶審理，並於同年 12 月 30 日判決：「被告（科技公司）應給付原告（企業行）48,000 元，及自 2011 年 2 月 9 日起至清償日止，按年息百分之 5 計算之利息……」。

惟承辦法官為規避原本交付遲延之管考，即於 2011 年 12 月 30 日 17 時許將當事人、案由及主文欄正確，但事實及理由錯誤之判決書原本電子檔，先行上傳給書記官列印檢查單及報結清單後，交由承辦法官於 2012 年 1 月 1 日報結。承辦法官再於同年 1 月 11 日將修改後之判決原本交付予書記官，惟漏未將修改後之判決書電子檔上傳給書記官，致書記官依法官先前上傳之錯誤版本製作判決正本交付送達。嗣經該科技公司於同年 1 月 12 日收受該案判決書後，發現其事實及理由錯誤，經向高雄地院提出陳情，承辦法官即於同年 1 月 30 日裁定更正判決內容後交付送達並確定。

顯見，現行法院審理案件辦理結案程序，其相關流程未能落實執行；又電腦資訊系統之管控亦有疏漏之處。司法院應研擬有效方案確實謀求改善，避免類此案件之發生，俾確保司法威信與人民對司法之信賴。

⁵⁶ 法官分候補法官、試署法官、實任法官。

又本案承辦法官為規避原本交付遲延之管考，以當事人、案由及主文欄正確，但事實及理由錯誤之判決書先行上傳電腦報結，致將錯誤判決正本交付送達，嚴重戕害司法聲譽，損害司法公信力，事證明確。案經司法院審酌該法官前有多次無正當理由逾 4 個月未接續實質進行、遲延交付裁判原本及辦理案件不當稽延等情形，經高雄地院一再以書面勸誡或調整職務之方式促其改善，復經司法院予以申誡二次之懲處處分，詎仍不知警惕，辦事怠忽，經移送公務員懲戒委員會審議，嗣經該會議決降貳級改敘；其試署服務成績亦經審查不及格，依法停止試署並予解職後，調派為同院司法事務官在案。

另本案高雄地方法院 2011 年 12 月 30 日之判決錯誤，經該院於 2012 年 1 月 30 日以裁定更正，惟該更正裁定並不符合民事訴訟法第 232 條第 1 項之規定，嗣被告就敗訴之本訴部分提起上訴，本件更正裁定原應併受上訴審法院審查，然上訴人（即被告）於法官行準備程序時，經當庭撤回上訴確定。因而本案更正裁定雖違反民事訴訟法第 232 條第 1 項之規定，卻因當事人撤回上訴確定，而繼續存在，顯影響裁判之正確性，有損司法之威信，司法院應妥予檢討改善。⁵⁷

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請司法院檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

⁵⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：林鉅銀、李炳南；派查字號：1010800105）。

- 1、關於本案高雄地院法官審理給付工程款事件，製作錯誤之判決書後交付送達，辦事怠忽，影響人民訴訟權益部分，承辦法官經懲處及因試署服務成績審查不及格而調職後，以另有生涯規劃，於 2012 年 7 月辭職在案。另承辦書記官，依法官傳送之判決原本製作判決正本，疏未校對，違反規定，致生錯誤判決正本送達當事人，也已懲處在案。
- 2、司法院對於法官因辦案草率、無正當理由稽延案件未進行，涉有違法、失職或廢弛職務等違失行為，均依法即時處理，絕不循私寬貸。希望藉由健全候補、試署法官辦案書類審查制度，以達成篩選適格法官之目的。對涉有違失情節重大之法官，並主動請求法官評鑑委員會進行個案評鑑、逕移送監察院審查或懲戒，以落實法官淘汰機制並維護司法信譽。
- 3、關於現行法院審理案件辦理結案程序，其相關流程未能落實執行及電腦資訊系統之管控等疏漏之處：（1）高雄地院經檢討缺失及研擬改善方案，於 2012 年 5 月 7 日「司法首長業務座談會議」提出建議修正方案，建議修改報結流程；（2）案經司法院於 2012 年 7 月底於審判系統新增控管及警示功能，並於同年 8 月 3 日通知法院辦理電腦程式更新作業，目前均已完成建置。

十一、造成嚴重傷亡之火災案真相竟懸而不明

（一）調查緣起

桃園縣桃園市某實業股份有限公司及某企業股份有限公司之

工廠，前於 1998 年間發生大火，釀成 5 人死亡及新臺幣 3 億 5 千萬元財產損失之嚴重災害；惟經多年司法纏訟結果，最終竟乏人負責，火災真相懸而不明。究相關火災調查鑑定及司法偵審過程，有無違失？監察院認有深入瞭解之必要，而決議推派委員調查。

(二) 調查發現與結果

1998 年 10 月 19 日凌晨，桃園市興華路某實業公司工廠及桃鶯路某企業公司工廠（二廠後方藉一條防火巷相隔）發生火災，導致實業公司之建築物、內部物品、機器，暨企業公司後側化工原料倉庫及其旁違建倉庫、原皮置放區倉庫、生產廠房、600 坪原紙倉庫之建築物、內部物品、機器等均遭嚴重燒燬或損壞，並造成 2 男 3 女共 5 人死亡及 4 人輕重傷。經臺灣桃園地方法院檢察署黃檢察官、鍾檢察官分別以實業公司及其公司代表人許某，及企業公司負責人陳某涉有業務過失致死等相關犯嫌，先後提起公訴，嗣經桃園地方法院及臺灣高等法院先後審理後，分別於 2004 年及 2007 年判決被告等人無罪確定。

惟上開 2 刑事判決理由欄對此事故起火原因及起火點之認定歧異，且當時分別由地方及中央消防主管機關先後完成之 3 次火災原因調查鑑定作業，亦未獲明確結論，肇致系爭火災釀成 5 人死亡及新臺幣 3 億 5 千萬元財產損失之嚴重災害，淪為上開二廠相互指控，最終竟乏人負責，真相不明之懸案。

高等法院「91 年度上訴字第 3571 號」及「96 年度上訴字第 1624 號」前後兩次為相異被告之無罪判決，依司法實務見解既認前後二案非同一案件，且判決之實質確定力僅及於判決主文，

不及於判決理由，則後判決縱於判決理由欄對起火點與前判決有歧異之認定，尚難資為判決違法之論據。惟高等法院針對系爭火災前後案審理結果，因起火點及起火原因迄未釐清，致前後案對起火點判斷矛盾，終致系爭火災釀成五人死亡之事實，竟無人負其刑責，顯與刑事訴訟目的在發現真實及保障人權之旨有違，且各該判決是否已善盡審判及調查之能事，尤令人質疑，現行刑事訴訟制度於此仍有研究改進之空間。

桃園地檢署依據該實業公司告訴偵辦，並依高等法院前案判決理由欄及訴訟資料，未再細究該企業公司工廠違建倉庫疑似堆放之原料如何形成、控管，是否與火災發生有關，亦未請鑑定人補充陳述，遽以該企業公司負責人陳某涉犯業務過失致死罪提起公訴，造成該案起訴專業依據不足，證據基礎薄弱，難謂妥適。

桃園縣消防局及內政部消防署前後耗時近 2 年，分別針對系爭火災原因，實施 3 次調查鑑定作業，耗費之精神、人力、時間、金錢等成本無以計數，除未獲具體結論及起火原因不明外，認定之起火處亦皆相異，且國內自詡為權威與專家之中央警察大學教授及中央、地方相關機關與刑案、火災調查鑑定業務有涉之主管人員於法院審理過程所為之鑑定意見及證言多未被採認或頻遭否定，甚有相互質疑情事，突顯國內消防機關火災調查鑑定之專業能力與素養不足，欠缺公信力。

消防署明知系爭火災肇生 9 人死傷係屬重大案件，且該署調查鑑定結果與桃園縣消防局首次調查鑑定結論迥異，卻疏未邀集專家學者及該消防局斯時與勘人員參與勘查及討論以獲致共識，相關公文書復未具體說明並詳細比較二者差異處暨其理由，即率驟下結論，殊有欠當。

又消防署於系爭火災案，針對民眾陳情書之處理方式未盡一致，有違平等原則，肇致外界質疑；對桃園縣消防局支援調查鑑定之請求，承辦科長僅憑一通電話即應允前往，未見內部相關報備機制，行政程序顯欠嚴謹，且第 3 次鑑定作業未完成結論及報告即率予結案，更與第 2 次調查鑑定作業相異，突顯該署標準作業程序付之闕如，行政配套措施未完備，亦均有欠當。⁵⁸

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請司法院、法務部研處；函請法務部轉飭所屬檢討；函請內政部消防署檢討改進。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、內政部消防署為建立可供民眾信服、專業、正確之火災調查結果，及對於司法機關囑託鑑定案件處理程序標準化，已戮力於火災調查相關標準作業程序之建立及火災調查人員專業能力之提升，如訂定火災戶申請火災調查資料程序，並載明於火災現場發送火災受災戶權益卡予受災戶，且刊載於各消防機關網頁中，以宣導火災戶了解自身權益；建立認定及再認定之申訴機制，由原機關及當事人於火災鑑定委員會開會時說明，並取得共識，以防止類似本案懸而不明案件之再度發生。
- 2、內政部消防署已對民眾陳情書建立標準處理方式如下：不論是民眾自行陳情，或是上級機關轉交之陳情文書案件，均依消防法之規定，函轉當地消防機關查明，並函

⁵⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：林鉅銀；派查字號：1000800216）。

復該署複查後函送當事人，副知原消防機關；若火災現場仍有保留者，為求嚴謹查明事證，另派員至火災現場瞭解火災現場相關跡證與原承辦之消防機關研判情形是否相符，並據以函復陳情人。另針對桃園縣政府消防局請求支援調查鑑定之處理程序欠嚴謹部分，該署已要求各縣市政府消防局應依該署支援各級消防機關火災原因調查鑑定規定，傳真相關資料申請該署火災調查組支援；相關人員之出差，應依該差假程序簽核辦理。

- 3、據法務部函復監察院略以：該部已於 2012 年 4 月 12 日以法檢字第 10104119000 號函檢附監察院之調查意見，送請司法院秘書長作為研修刑事訴訟法之參考。另據司法院函復監察院略以：已將監察院之調查意見留供該院研究刑事訴訟法制之參考。足見監察院之調查意見已獲上開二機關之正視並錄案研處，進而彰顯司法正義。

十二、背信案刑事判決似有判決理由不備之違法

(一) 調查緣起

據陳訴人代理其父親魏君陳訴：臺灣高等法院審理「98 年度上易字第 1294 號」魏君背信案件，疑未詳查事證，率判處有期徒刑 2 年，涉有違失等情。監察院認有深入瞭解之必要，而決議派查。

(二) 調查發現與結果

陳訴人之父親魏君於 1996 年 11 月間自合作金庫銀行退休後，被當時花蓮區中小企業銀行副董事長延攬至該銀行擔任副總經

理，迄 2001 年退休。2007 年間，花蓮中小企銀因經營不善，而為行政院金融監督管理委員會指派中央存款保險股份有限公司接管並清查該銀行歷年放貸案件，發現該銀行於 1997 年 7 月間放貸新台幣（下同）1 億 9,800 萬元予某建設公司乙案有違放貸規定而移送偵辦。

本案先後經臺灣臺北地方法院「97 年度易字第 886 號」、臺灣高等法院「98 年度上易字第 1294 號」刑事判決二審定讞（2010 年 11 月 3 日二審判決宣示；因屬刑事訴訟法第 376 條不得上訴第三審之案件，而告確定），以背信罪判處魏君有期徒刑 2 年。嗣魏君於 2011 年 4 月 1 日（4 月 6 日遞狀）向最高法院檢察署聲請提起非常上訴，同年 4 月 29 日最高法院檢察署駁回本件之聲請。

本案臺灣高等法院「98 年度上易字第 1294 號」刑事確定判決（下稱原確定判決）似有下列疑義：

原確定判決認魏君有背信罪行，無非以魏君受花蓮中小企銀之委任辦理授信放款業務，明知擔保物係公園預定地有遭徵收之風險，猶指示承辦人員再行鑑價，並建議以鄰近工業用地之價格作為鑑價之參考，違法高估擔保品價值，造成銀行重大損失。

惟系爭授信案之借戶逾期未繳息，於 2003 年間臺灣士林地方法院民事執行處拍賣程序中，經該院委託精算不動產鑑定公司進行鑑價，其估價方式亦係參考鄰近地區成交價格而據以推估標的物價值；且所為鑑估結果，土地部分評估價值為每平方公尺 87,725 元，與花蓮企銀承辦人員參考鄰近工業用地價格所評估之每平方公尺 90,750 元相近，然建物部分總價評估為 1,111 萬 2,991 元，則高於承辦人員所評估之 790 萬元。

依此鑑定報告，系爭授信案擔保品之價值達 2 億 4,639 萬餘元，而承辦人員再行鑑價估算擔保品之擔保值為 2 億 676 萬餘元，均高於該建設公司所欲申貸之 1 億 9,800 萬元借款，似難據此認定魏君指示承辦人員再行鑑價之行為，即為違法高估擔保品之背信犯行。此節並經魏君及辯護律師於審理時一再強調，然原確定判決卻仍置若罔聞，亦未說明其不採納此一有利魏君證據之理由，似有判決不備理由之違法。

又時任花蓮中小企銀董事長之證人林君於法院審理時具結證稱：列席人員沒有表決權、發言權。故而原確定判決縱認魏君之背信犯行係於董事會開會時「未揭露」擔保品為公園預定地，係以消極不作為之方式實現犯罪，惟原確定判決並未說明魏君在法律上之積極作為義務為何。原確定判決對於犯罪成立要件之存否既乏說明依據，似有判決理由不備之違法。

另有關魏君是否指示就系爭擔保品重行鑑價及先行設定抵押權等節，原確定判決已就該部分詳予揭露得其心證之理由，且其理由尚無違反論理法則、經驗法則等情，係屬原審自由心證職權之合法行使，監察院對其判斷結果自應予以尊重。

綜上所述，並參酌魏君已就相同事項於 2011 年 4 月 1 日（4 月 6 日遞狀）聲請最高法院檢察署檢察總長提起非常上訴而遭駁回（最高法院檢察署 2011 年 4 月 29 日台興字第 1000006264 號函），本件是否再以調查意見所提見解聲請檢察總長提起非常上訴，允宜由陳訴人自行審酌。⁵⁹

⁵⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：杜善良；派查字號：1000800225）。

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函復本案陳訴人。

(三) 政府機關改善情形與成效

本案之處理辦法僅為：「調查意見函復本案陳訴人」。故本案無政府機關之改善情形與成效。

十三、殺人案刑事判決涉背離採證法則

(一) 調查緣起

據洪君陳訴：臺灣臺中地方法院等歷審判決陳訴人被訴殺害陳女案件，似未詳查陳訴人不在案發現場之事證，偵審過程疑有違失等情。監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

被告（本案陳訴人）洪男於 2002 年 12 月 7 日凌晨，因陪同被告王男開車前往后豐大橋，會晤王男之陳姓女友，其後發生陳女墜橋，經送醫不治死亡。該命案經被害人陳女之父母提起告訴認被告王男與洪男共同殺人，訴請臺灣臺中地方法院檢察署檢察官偵查起訴，2004 年 9 月 14 日檢察官認罪嫌不足而為不起訴處分；告訴人不服，補充證人錄音檔案提起再議，經臺中高分檢撤銷原處分，續行偵查，2005 年 6 月 24 日提起公訴，2006 年 5 月 12 日臺灣臺中地方法院判決洪男「共同殺人，處有期徒刑 12 年 6 月，褫奪公權 8 年」。

被告洪男不服提起上訴，臺灣高等法院臺中分院於 2006 年 6 月 30 日收案，但此殺人重案高院僅於 2006 年 8 月 2 日開一次

審判庭，未調查任何證據且無交互詰問，即於同年月 16 日駁回上訴；被告不服提起上訴，最高法院刑事第七庭於 2009 年 6 月 11 日駁回上訴確定；2009 年 9 月 23 日最高法院檢察署檢察總長提起非常上訴，同年 11 月 26 日最高法院刑事第 12 庭駁回非常上訴。



【監察委員為洪男被訴殺害陳女案件於 2012 年 5 月 16 日赴后豐大橋履勘】

本案系爭關鍵為洪男是否有協助王男將王男之陳姓女友於案發時由后豐大橋丟下，原確定判決所認定之直接證據主要以王姓證人證言為據，輔以高姓證人證言，並以后豐大橋履勘及許姓法醫證言為基礎。惟本案直接證人王某，從本案發生起一年多從未指稱被告洪男等人涉案，迨與告訴代理人律師朱律師（經證實為

司法黃牛)相遇,始於2004年1月14日翻異前供,然因相關供述仍屬曖昧,原承辦檢察官不採,於2004年9月14日為不起訴處分。

其後,王姓證人於同(2004)年10月19日竟再出現朱律師處詳細敘述事件經過,並以此為憑聲請再議,同年10月29日高檢署立即發回再議,續行偵查,然其供述竟更加詳細,並可於50公尺外,凌晨一點許詳細聽見、目睹橋上所發生之事,殊屬可疑。

原確定判決對被告洪男自始堅稱案發時不在現場,另一被告王男於同日即稱洪男去打氣,洪男案發時是否有在現場之重要關鍵之點,未詳予調查,即單憑王姓證人證言予以摒除;且在毫無人、物證下,臆測證人等四人所見橋上奔跑男子為洪男,並對有利被告洪男之法務部調查局測謊鑑定,僅以內政部刑事警察局對於同一事項無法鑑判為由,而逕行排斥不用,亦未對於被告洪男部分另行複測。

又原確定判決就王姓證人證言反覆情形,是否非因單純記憶變遷與錯誤而涉及外力介入而產生「有意識虛偽」情形,未再行調查;另原審除驟予採用王姓證人信用性多所矛盾之證言,且未考量洪男是否有協助王男殺人之動機與犯案方式及湮滅罪證情形外,對不具合理性證言,並未綜合其他證據,即率然推論洪男協助王男將陳女抬上后豐大橋護欄之欄杆丟下等犯行,僅憑嚴重悖離一般經驗法則之一審現場勘驗程序所得結果,顯有違誤。

另本案第一審對於案件繫屬於該審準備程序,本應自行為聲音勘驗程序,卻交控方檢察官辦理,嚴重違背直接審理原則與公平法院之精神,使審理空洞化與虛設化,亦有違採證法則;再者

，原審採認許姓法醫超越法醫師法第二章規定法醫師之專業（關於檢驗與解剖屍體），所為不具「證據能力」之證詞，亦背離採證法則。

以上均涉有違反刑事訴訟法第 163 條第 2 項但書規定一於公平正義之維護或對被告之利益有重大關係事項，法院應依職權調查之，及最高法院 2011 年度第 4 次刑事庭會議決議，所指「公平正義之維護」，專指利益被告而攸關公平正義者等節；且顯有刑事訴訟法第 379 條第 10 款及第 14 款，應於審判期日調查之證據未予調查與判決理由矛盾與不備理由之違誤。

本案死者究竟是他殺、意外死亡或自殺，若原審依被告聲請於案發時刻履勘，而非至白日為之，並對於可疑之事詳細檢證，而非推論，或有不同結果，不致令被告喊冤多時。又臺灣高等法院臺中分院審理本案草率至極，對於前揭所述諸多疑義，均未詳加查考調查，即全部引用第一審判決書記載之事實、證據及理由，對於被告有利之證據調查置之不理，且對此殺人重案，僅開一次審判庭，未調查任何證據且無交互詰問，即駁回上訴，有違正當法律程序原則，背離公平法院之精神。⁶⁰

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請法務部轉知所屬研提再審與非常上訴，並函請臺灣臺中地方法院檢察署參辦。

⁶⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：馬以工、李復甸、余騰芳；派查字號：1000800241）。

(三) 政府機關改善情形與成效

最高法院檢察署檢察總長於 2012 年 9 月 17 日以 101 年度非上字第 282 號提起非常上訴，最高法院於同年 11 月 8 日以 101 年度臺非字第 362 號刑事判決判決上訴駁回。2013 年 2 月 27 日臺中高分檢以 101 年請再字第 14 號再審聲請，同年 3 月 26 日臺中高分院以 102 年聲再字第 51 號刑事裁定駁回再審。本案仍由司法機關持續辦理中。

十四、檢警偵辦強盜及性侵案涉有重大違失

(一) 調查緣起

據報載：1997、1998 年間，檢警偵辦「東海之狼」連續性侵案，認定紀男涉有重嫌，從重求處死刑，嗣判刑 4 年 6 月，最終以無罪定讞，豈料多年後卻發現真兇另有其人；由此凸顯警方偵辦重大刑案違反科學辦案，涉有刑求、遺失扣案重要證物及報案筆錄，並肇致受害者反被控誣告，另檢方亦涉有草率辦案、濫權追訴，嚴重侵犯人權，相關單位及人員疑涉有違失等情。監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

1997 年 4 月 27 日，歹徒持刀侵入臺中縣龍井鄉（現改制為臺中市龍井區）新東里東園巷民宅，欲性侵被害人 A 女，因 A 女奮力抗拒而未遂逃逸；同年 6 月 7 日，在同巷另一民宅又發生歹徒強盜、強姦 B 女既遂案。因該地區距離東海大學甚近，為該校學生賃屋租住之密集區域，而本案被害人亦均是就讀東海大

學之學生，案經媒體披露後，人心惶惶不安，媒體並將犯案歹徒冠以「東海之狼」之稱謂。

臺中縣警察局（現改制為臺中市政府警察局）烏日分局偵辦上開二件強盜、強姦案，依地緣關係清查，鎖定紀男涉案，經由被害人 B 女指認後，於 1997 年 6 月 10 日約談紀男到案。紀嫌於警方偵詢時自白犯案，翌日被移送檢方偵辦。檢察官收案後，率依警察機關之移送資料，將紀男合併二案起訴並具體求處死刑。惟嗣後刑事警察局對本案所做之 DNA 比對，排除紀男涉及上開第二件 B 女強盜、強姦既遂案，故臺灣臺中地方法院於 1998 年 3 月 17 日判決紀男無罪（檢察官未就此部分上訴，故一審即告確定）；另第一件之 A 女強姦未遂案則纏訟多年，始經臺灣高等法院臺中分院於 2003 年 11 月 11 日宣判無罪確定（更三審）。

至於真正的「東海之狼」廖男落網，則係警方因他案採集廖男唾液進行 DNA 建檔比對後，意外發現廖男涉及本案之證據。嗣由員警持拘票於 2011 年 8 月 12 日將廖男拘提到案，據廖男供述其於 1997、1998 年間在東海大學附近，連同上述 2 案，共犯下 4 件性侵、強盜案及 1 件性侵未遂案，因廖男為現役軍人（任職行政院海岸巡防署），全案移由軍事檢察官偵辦。

烏日分局犁份派出所受理本件強姦 A 女未遂案報案後，未能迅速通報分局立案管制，又未積極著手進行偵辦，錯失第一時間之偵辦契機；且員警遺失現場可疑證物及被害人報案筆錄，招致外界指摘警方吃案之質疑；此外，犁份派出所未能封鎖犯案現場，通知鑑識人員到場勘驗取證，有悖科學辦案精神，且員警收悉被害人送交歹徒遺留現場之瑞士刀後，亦未立即送交鑑驗，不

利犯罪跡證比對，並影響被告紀男被排除涉案之可能性，致其久經訟累，身心名譽俱受重創。

本案發生時警政署雖尚未訂頒指認嫌疑人相關規定或標準作業程序要領，惟指認犯罪嫌疑人之基本原則與要領，無待警政當局訂有明確規範始應遵守。且本案偵辦員警持 10 年前之老舊口卡照片提供被害人指認，顯有未當；另偵辦員警不僅未於指認前告知指認人，犯罪嫌疑人並不一定即是被指認人，亦未為避免錯誤、誤導等必要措施，以減少指認錯誤之可能；不僅如此，偵辦員警更於被害人及目擊證人指認時，強烈暗示必須當面指認始能將歹徒繩之以法，甚且先行告知指認人稱嫌犯業已坦承犯罪，誤導被害人與目擊證人指證紀男涉案，有違指認犯罪嫌疑人之基本原則。

本案紀男經員警搜索後被帶回犁份派出所，一再向警方表明本人並未涉案，對於員警詢問各樣犯罪情節之答覆亦多所錯誤。紀男並對員警稱：「說真的我沒有做，不知道怎麼講，你是不是覺得很多地方不一樣？因為我真的沒有做，不知道怎麼講。」惟員警不僅未就有利於紀男之事實，給予辯明之機會，並就其辯明為始末連續之陳述，亦未對紀男所陳述有利之事實，於筆錄內記載明確，反而悉依被害人 A 女、B 女關於案情之描述，與員警主觀之認知判斷，製作犯罪嫌疑人自白筆錄，因而誤導檢察官後續偵查方向，並影響法院審理時之正確判斷。又烏日分局未於移送書中附記案關跡證業已送請刑事警察局鑑驗比對，藉此提醒檢察官應俟鑑驗結果，再斟酌後續處分方式；且員警於接獲鑑驗書後，竟未送交檢察官併案辦理，均有重大疏失。

關於紀男指訴曾遭警方刑求等情，業經臺中地檢署分案由檢

察官偵查，並經臺中地院、臺中高分院等歷審法院審理論證，均無法證明員警確有刑求取供之事實；且本案烏日分局員警僅於1997年6月10日詢問紀男，並製作一份筆錄，此後紀男雖羈押於臺灣臺中看守所，但警方未有借提紀男再次詢問之情形。又依當時刑事訴訟法，並無要求員警製作紀男筆錄時必須錄音、錄影之規定，故不克調閱製作筆錄時之錄音帶或錄影帶，憑以檢視員警有無刑求取供。綜據臺中地檢署檢察官之偵查情形，與臺中地院、臺中高分院等歷審之論證，本案尚乏積極事證，可資證明員警涉有刑求取供之違法情事。

臺中地檢署承辦檢察官於收案後，並無再行提訊被告或傳訊被害人、證人等偵查作為，亦未待刑事警察局之鑑驗結果，率依卷內資料，逕行提起公訴，並求處被告死刑，顯有重大違失；又其上級檢察長官對於本案，未恪盡審核督導之責，亦有怠失。法務部亟應要求所屬檢察官以本案為戒鑑，切勿再重蹈覆轍，並依法落實檢察官保障人權之職責，以符國人之殷望。⁶¹

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，糾正臺中市政府警察局、臺灣臺中地方法院檢察署；並函請行政院轉飭所屬檢討改進。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、為使警察機關迅速處理民眾報案，並防杜匿報情事發生，內政部警政署已將受理報案 e 化平台（刑案類）上線，在「受理報案 e 化平台一般刑案作業規定」第 32 點中

⁶¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：趙昌平、葉耀鵬；派查字號：1000800332）。

訂定督導考核規定，要求警察機關落實受理報案紀律。另為落實督考，2011 年起律定專責人員接案後，應向警察局婦幼警察隊索取被害人姓名代碼，俾逐案管制，並逐月將「性侵害案件偵辦情形統計分析月報表」及「性侵害案件個案統計分析一覽表」陳報該署核備。

- 2、內政部警政署已函頒修正「刑事鑑識規範」，詳細訂定刑案現場保全及勘察採證之技巧要領，以提升刑事鑑識水準，確保刑案現場勘察採證品質。又為防範刑案證物遭掉包或遺失等可能弊端，該署已函頒修正「警察機關刑案證物室證物管理作業規定」，增訂「各直轄市、縣（市）警察局刑警大隊、督察室及刑事鑑識中心（課）應組成證物管理聯合督考小組，每年至所屬分局實地督導證物管理及證物室運作情形」，以完善刑案證物室監督管理機制。
- 3、為符合刑事訴訟法規定，內政部警政署已函發各級警察機關要求所屬偵辦刑事案件詢問犯罪嫌疑人時，應確實依該法第 100 條、第 100 條之 1 第 1 項及第 100 條之 2 等規定，全程連續錄音及製作筆錄，以確保筆錄內容之真實性及任意性。又該署為避免各警察機關收到刑事警察局鑑定書後，未能送達院檢機關憑辦，致影響當事人權益及司法公信力，自 2012 年 2 月 1 日起，刑事警察局受理各警察機關送鑑案件，於鑑驗完成後製作之鑑定書，除回復原送鑑單位外，並將副本抄送相關單位，以利各警察機關查核鑑定書送達情形，並由警政署實施督考。

- 4、臺灣臺中地方法院檢察署經檢討後，提出下列重要改進作為，並於相關會議中提醒全體檢察官偵辦案件應更為妥適處理，以期勿枉勿縱：設 24 小時婦幼案件值班檢察官；重大矚目案件，指分專組檢察官偵辦；性侵害案件，製作證據清單檢核表；落實專組協同辦案模式；建置網絡聯繫單一窗口；落實性侵害案件被害人減少重覆陳述及一站式服務；避免一對一單一指認；重大矚目案件，審慎羈押並主動蒞庭；加強校園婦幼安全保護意識；建構以地檢署為主軸之社區監督輔導網絡。

十五、聲請羈押及羈押審查之程序有待檢討改進

（一）調查緣起

涉嫌性侵日本女大學生之謝姓計程車司機，經臺灣板橋地方法院檢察署檢察官聲請羈押，豈料該院法官裁定新臺幣 5 萬元交保後，謝嫌隨即失聯，引發社會爭議，院檢有無違失？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與結果

某日本籍女交換學生於 2011 年 7 月 11 日，在新北市土城區永寧捷運站，遭謝姓計程車司機搭訕後，搭載至新北市土城區永寧山區性侵害得逞。被害人向新北市政府警察局土城分局頂埔派出所報案，經向被害人簡易詢問案發地點、犯嫌特徵、犯嫌所駕駛計程車車號等，並調閱相片供被害人指證確認為犯嫌謝男所為後，該派出所員警於翌（12）日拘提謝男到案，並將謝男以涉嫌妨害性自主罪嫌隨案解送臺灣板橋地方法院檢察署偵辦。

同年月 12 日，板橋地檢署檢察官向板橋地方法院聲請羈押，承審法官於訊問被告謝男後，認為被告雖否認犯行，惟其所辯內容存有相當矛盾，又依被害人之指述及卷附證據可資佐證被告犯罪嫌疑重大，惟依司法院釋字第 665 號解釋，被告所涉罪名雖為重罪，並無其他證據可認被告有逃亡或串證之虞，單以重罪一事尚不得逕予羈押被告，而命被告以新臺幣 5 萬元具保，並限制住居，以擔保訴訟程序之進行，並於同（12）日由被告之配偶完成具保程序後，釋放被告。

嗣檢察官於同年月 15 日提起抗告，同日經臺灣高等法院撤銷原裁定，發回板橋地方法院更審。板橋地院經傳喚被告未到，俟於同年月 17 日拘提被告到案；該院合議庭訊問後認被告涉犯加重強制性交罪嫌重大，被告所辯與常情不符，不足採信，且所犯為最輕本刑 7 年以上有期徒刑之重罪，被告對於犯行推諉卸責，有相當理由足認有逃亡之虞，且被告前具保並限制住居後，擅自離開住居所，違反限制住居之命令，益見被告有高度逃亡之虞，且以被告於警訊時自承曾載二名女乘客，並與彼等發生性行為，足認被告有反覆實施同一犯罪之虞，而有羈押之必要，予以羈押。

羈押事涉人身自由之保障，檢察官向法院聲請羈押被告當謹慎為之，而法官仍須就犯罪嫌疑是否重大、有無羈押必要、有無不得羈押之情形予以實質審酌。檢察官係除司法警察外，為首先接觸事證、訊問被告，歷經連續之偵查作為下，對被告有無羈押必要性自知之甚詳，蒞庭論述始能真確表達以說服法官，且於羈押審查訊問時，被告如有翻供者，仍應調查其於檢、警訊（詢）問時之自白有無任意性，此時應由檢察官舉證之。因此，法官召

開羈押審查庭時，檢察官應到場陳述聲請羈押理由或提出必要之證據，使羈押程序更臻完備，俾符憲法保障人身自由及人民訴訟權之意旨。

且依法院辦理刑事訴訟案件應行注意事項第 35 點有關通知檢察官補提事證之規定，對於通知檢察官到場陳述理由或提出證據，法官得命書記官以電話、傳真或其他迅捷方式行之，作成紀錄，非一定要求以書面為之。即法官召開羈押審查庭時應通知檢察官應到場之時間及處所，至於刑事訴訟法規定檢察官係「得」到場，其決定權係在檢方。如本案承審法官於訊問被告時，並未通知板橋地檢署檢察官到庭陳述意見，縱檢察官欲主動到庭陳述聲請羈押之理由或以其他適當之方法提出必要之說明，及相關之證據，亦無從為之。故法院對檢察官聲請羈押之案件，應將召開羈押審查庭之時間及處所通知檢察官，而目前尚有部分地方法院仍視具體案件之必要，以決定是否通知檢察官到場之情形，應檢討改善。

因羈押為侵犯人身自由之強制處分，故檢察官向法院聲請羈押被告時，應到場陳述理由，或提出必要之證據，自不得以人力不足，或以案件性質做區分，決定到場與否；另對於羈押聲請書內羈押理由所依據之事實，檢察官更應具體翔實論述，或表明欲主動到庭陳述聲請羈押之理由，或以其他適當之方法提出必要之說明及相關之證據等，法務部應督促所屬檢察機關及檢察官注意辦理。

至於板橋地檢署檢察官就被告謝男涉嫌妨害性自主之羈押聲請案，未就聲請羈押被告之理由及依據之事實、羈押之必要性具體翔實論述，實屬簡略，亦未主動到庭陳述聲請羈押之理由，或

以其他適當之方法提出必要之說明及相關之證據，程序實有輕忽。

另本案承審法官未通知檢察官到庭陳述，或提出必要之說明及相關之證據，即率而裁定謝嫌以 5 萬元交保，徒增司法、警察資源之耗費，引發輿情負面觀感，損及司法之公信，原裁定程序亦有輕忽。⁶²

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請司法院、法務部檢討改進；函請臺灣板橋地方法院檢察署改進；函請司法院轉飭臺灣板橋地方法院本案承審法官注意改善。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、司法院已研擬修正刑事訴訟法第 101 條第 2 項為：「法官為前項訊問時，檢察官應到場陳述聲請羈押之理由及所依據之事實，並提出必要之證據。」另法院對檢察官聲請羈押之案件，將以書面或電話等方式將羈押審查庭之時間及處所通知檢察官，俾其得到場陳述聲請羈押之理由及提出必要之證據，且檢察官如於聲請羈押函表示到場意願，法院允俟其到庭後進行審理。
- 2、法務部已發函各檢察機關轉知所屬檢察官，於聲請羈押時，應審慎為之，並詳述羈押之必要及理由。關於目前各地檢署使用之羈押聲請書例稿，如欄位不敷使用，應另以附件方式詳述。另檢察官於偵辦重大刑事案件、性侵害案件或社會矚目案件而向法院聲請羈押被告時，應

⁶² 詳見監察院調查報告（調查委員：趙昌平、李復甸；派查字號：1000800279）。

主動以函文或其他適當方式表明將到庭陳述聲請羈押之理由。

- 3、板橋地檢署已轉知所屬檢察官於聲請羈押時，應詳述羈押之必要及理由，並要求所屬檢察官於偵辦重大刑事案件、性侵害案件或社會矚目案件而向法院聲請羈押被告時，到庭陳述聲請羈押之理由。為使羈押程序更臻完備及因應板橋地方法院對內勤檢察官聲請羈押案件一律通知蒞庭之新措施，該署就內勤檢察官聲請羈押案件之蒞庭勤務，責由該署公訴組檢察官輪值負責支援，以避免法官於檢察官未到庭之情形下，逕自裁定駁回羈押之聲請，致影響案件偵辦或引起社會批評。

十六、法官及檢察官涉濫用公務電腦違法查詢他人個資

(一) 調查緣起

據報載：臺灣高等法院庭長陳君為追求異性，竟利用特權，2 年內以法院網路系統查閱 10 多名女性資料，遭該院自律委員會送請司法院記過懲處；另有法官、檢察官私自利用辦案查詢系統，查詢與辦案無關之他人資料。事涉司法院及法務部相關辦案查詢系統有無遭濫用，管理機制是否完備及落實執行，監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

臺灣高等法院政風室於 2011 年 6 月 20 日抽查同年 5 月 20 日至同年 6 月 20 日使用單一登入窗口「公路監理車籍查詢系統」之查詢紀錄，比對發現該院陳庭長查詢之 3 筆資料案號與查詢

時間不符，經該院院長指示擴大範圍進行清查，發現陳庭長自 2009 年 1 月 1 日至 2011 年 7 月 21 日查詢與審理無關之資料計 134 筆。嗣經司法院予以記大過一次，並同意其於 2012 年 1 月 16 日退休。

陳庭長雖於案發後辦理退休，然其違法行為時（2009 年 2 月至 2011 年 9 月）任高等法院法官（2009 年 2 月起並兼任庭長），具公務員身分，考量其嚴重侵害個人資訊隱私權並損害司法公信力，事證明確，違反電腦處理個人資料保護法、司法院資訊安全管理之相關規定，及公務員服務法、法官守則等，監察院於 2012 年 3 月 6 日依法提案彈劾，並經公務員懲戒委員會議決予以降貳級改敘之懲戒。

有關司法機關辦案資訊系統的控管稽核方面，監察院調查發現，司法院及法務部相關作為有諸多不足之處，經監察院司法及獄政委員會審議後，函請司法院、法務部檢討改進。調查意見略以：

- 1、司法院及法務部廣泛授權法官、檢察官自行查詢對外介接之資訊系統，得查詢之資訊範圍廣泛，查詢件數龐大，然未權衡利用各該資訊系統所欲得達成之公益目的，檢討授權之必要範圍，亦未針對查詢案量異常之機關人員落實追蹤管制及抽查。為防杜個人資料遭司法機關不當濫用，司法院及法務部有必要參考先進國家之相關制度，為適當之改善及處置。
- 2、司法院應落實所擬採取之各項改善措施，並應依各法院實際情況，建立完善之司法行政監督機制，律定抽查標準，有效篩選及追蹤異常情形，以避免法官濫用權限，

侵害他人資訊隱私權之情形再次發生。

- 3、法務部除應依相關規定落實各項管考措施及所擬具之相關改進措施，並應從嚴查處違規查詢之檢察官，以避免檢察官濫用權限，侵害他人資訊隱私權之情形一再發生。⁶³

(三) 政府機關改善情形與成效

甲、司法院

- 1、加強行政稽查作為，凡法官所查詢之個人資料非其承辦案件者，將另行列表列為重點稽核項目，並定期抽查或特定情形全面抽查，或列入年度業務檢查或視導項目。
- 2、定期將查詢紀錄回寫至各法院審判系統，由審判系統依繫屬案號分類留存，並於 2012 年 7 月 1 日起於審判系統提供電子閘門查詢紀錄之查核作業，供各法院查核人員依規定進行線上查核。
- 3、明訂資訊稽核模式，其中增訂：「……法官部分，各法院應由首長指定庭長或相當層級人員每月抽查查詢人之查詢紀錄是否確為公務所需，如有疑義則交各院政風室續辦，其他人員部分由各院政風室依規定辦理」。
- 4、律定抽查比例至少為百分之二，每月至少應抽十筆，單月查詢數十件以下應全數查核。
- 5、經比對司法院自 2012 年 7 月起之稽核作業，其抽查件數及比例尚符合相關規定。另該院稽核時發現臺灣高等法

⁶³ 詳見監察院調查報告（調查委員：林鉅銀、葉耀鵬；派查字號：1000800394）。

院法官高雄分院某法官涉於 2012 年 8 月查詢與公務無關之他人個人資料等情，監察院已函請司法院查處見復。

乙、法務部

- 1、有關資訊安全管理之稽核作業，該部已要求所屬各機關依據資訊安全稽核作業相關規定，執行定期或不定期之查核作業。並要求各級檢察署應指定主任檢察官每月辦理定期抽查，抽查結果應作成查核紀錄，查核結果應陳報機關首長。
- 2、該部與個資法有關之 29 項查詢系統，除檢察書類檢索系統尚無要求查詢人員需輸入相關偵辦案號（但系統仍將查詢人員帳號、查詢時間、使用 IP 等回寫至查詢紀錄）外，其他所有系統均已要求查詢人員輸入相關偵辦案號；另查詢時亦同時將該筆查詢資料之查詢人員帳號、查詢時間、使用 IP 等一併回寫至查詢紀錄。又該部維持目前單一入口系統輸入案號之查詢方式，檢察書類檢索系統改以系統自動紀錄各次查詢使用之關鍵字替代書入繫屬案件號，留存相關查詢紀錄，並納入每月抽查範圍。
- 3、關於內勤案件之輸入方式部分，該部經召開檢察官資訊環境改善方案小組會議，決議：一、二審辦案系統使用身分證號或姓名比對分案資訊作為歸類的依據，如無法比對則列入比對不符清單。
- 4、該部並要求臺灣高等法院檢察署將其納入爾後之業務檢查項目。據該署表示，2012 年 12 月至 2013 年 2 月共抽查 7,903 件，抽查比例為 2.77%，抽查結果尚屬正常。
- 5、另該部資訊處已建置完成電腦儲存資料庫，並依「法務

部所屬各級檢察機關使用識別碼及密碼查詢部內網路資料作業注意事項」辦理相關稽核及抽查作業。

叁、評析與建議

「世界人權宣言」除於第 10 條揭示「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」外，並於第 11 條第 1 項、第 2 項分別揭示「無罪推定原則」及「罪刑法定原則」。「公民與政治權利國際公約」第 14 條第 1 項也規定：「人人在法院或法庭之前，悉屬平等。任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問。」上開「公約」第 32 號一般性意見更指出：「在法院和法庭前一律平等和獲得公正審判的權利是人權保護的一項關鍵內容，是保障法治的一項程序手段。」

至於憲法第 16 條規定人民有訴訟之權，旨在保障人民之權益於遭受侵害時，得請求法院依正當法律程序公正審判，以獲得及時有效之救濟。另依司法院釋字第 396 號解釋：憲法第 16 條所定人民之訴訟權，乃人民於其權利遭受侵害時，得訴請救濟之制度性保障；人民之訴訟權有其受憲法保障之核心領域，為訴訟權必備之基本內容，對其若有欠缺，即與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨不符。

司法的最高價值在於「確保人權，實現正義」，將業已受到損害的正義恢復到原有的狀態。監察院於 2012 年審議通過的調查報告涉及司法正義者多達 47 案，其中列入本章的重要案例也多達 16 案，為本冊各權利類別中之最多者，顯見我國於司法正

義之維護方面仍有很大的改進空間。

綜觀本章 16 件案例之內容，於制度方面，有下列問題甚值重視，相關機關應積極檢討，審慎研議，儘速修訂相關法規，健全法制，以確保當事人之權益：司法訴訟上的通譯制度及「他字」案件之法制尚有甚多缺失；對逃逸外勞之查處機制仍有若干缺陷，其內控機制亦未落實；核發海外通緝犯申辦文件證明之相關法制，仍有欠周妥；判決書送達後得否再傳訊被告，法無明文依據；裁判確定前羈押日數之折抵，法制上仍有未周妥之處；現行公設辯護人制度於實務上仍有悖離法律正當程序之嫌；現行選舉訴訟制度，以司法判決判定當選無效，實有可議之處，應深入研究是否改以行政訴訟程序審理；現行法院審理案件辦理結案程序之相關流程及電腦資訊系統之管控，仍有疏漏之處；羈押事涉人身自由之侵害，聲請羈押及羈押審查之程序，仍有檢討改進之處。

另於個案方面，則有：桃園市兩家工廠發生火災，造成 5 死 4 傷的重大案件，經訴訟多年，其真相與責任竟仍懸而不明；花蓮區中小企銀副總經理魏君涉背信案刑事判決，似有判決理由不備之違法；洪男被訴與王男於后豐大橋共同殺人案刑事判決，涉背離採證法則；檢警偵辦「東海之狼」連續性侵案，認定紀男涉有重嫌，從重求處死刑，經判刑 4 年 6 月，最終以無罪定讞，多年後卻發現真兇另有其人；臺灣高等法院陳姓庭長假藉職權，違法查詢與公務無關之他人個資多達 134 筆，嚴重侵害個人資訊隱私權並損害司法公信力。

針對上揭問題與缺失，相關機關之檢討改善情形中，於法規修訂方面，主要有：司法院及行政院已會銜函送立法院審議刑事

訴訟法修正草案第 99 條規定，對於「語言不通」者應使用通譯；司法院已研修刑事訴訟法第 101 條第 2 項為：「法官為前項訊問時，檢察官應到場陳述聲請羈押之理由及所依據之事實，並提出必要之證據。」；法務部已訂頒「法務部及所屬機關資訊安全稽核作業管理規範」及「法務部所屬各級檢察署使用識別碼及密碼查詢部內網路資料作業注意事項」，並已函請臺灣高等法院檢察署檢討研議修正「臺灣高等法院檢察署所屬各地方法院及分院檢察署辦理『他』案應行注意事項」；外交部正研議修正「外交部及駐外館處受理列註人士申辦文件證明作業規定」；內政部正辦理總統副總統選舉罷免法及公職人員選舉罷免法檢討修法作業，並原則贊同修法將選舉訴訟回歸行政訴訟程序審理之意見方向；內政部警政署已函頒修正「刑事鑑識規範」及「警察機關刑案證物室證物管理作業規定」。

另於行政措施之改進方面，主要有：司法院已於審判系統新增控管及警示功能，並已通知法院辦理電腦程式更新作業；另該院已加強行政稽查作為，對於法官所查詢之個人資料非其承辦案件者，將另行列表列為重點稽核項目，並定期抽查或就特定情形全面抽查，或列入年度業務檢查或視導項目；法務部已函請各檢察機關對於已經列為「他」案被告者，即應以傳票傳喚之，如係以「他」案傳喚證人，亦應以傳票為之；該部並已發函各檢察機關轉知所屬檢察官，於聲請羈押時，應審慎為之，並詳述羈押之必要及理由；另該部已就不當利用辦案資訊系統查詢他人個資情事，建請臺灣高等法院檢察署將其納入今後之業務檢查項目。

上揭各案經監察院調查後，相關機關均已對相關問題與缺失進行檢討與研議，有些機關已就法制面進行修訂，有些機關已就

行政措施進行改進，另有些機關之進度稍嫌落後。對於已有檢討改進措施者，監察院將檢視其是否已完備，並追蹤其後續落實執行情形與成效；對於檢討改進的進度尚為落後者，監察院將持續督促並追蹤其進度。

另於上揭問題中，有關羈押制度者，因事涉人權之嚴重侵害，而引起國際人權專家的關注。國際專家們於 2013 年 2 月受邀審查我國初次國家人權報告時所提的「結論性意見與建議」第 63 點指出：2012 年有 3,373 人，只因被控犯罪嫌疑重大就被羈押（佔審判前被羈押人數的 42.07%）；另依 2010 年公布的刑事妥速審判法規定，審判前羈押期限不得超過 8 年。專家們認為：上開規定有違公民與政治權利國際公約第 9 條第 3 項「合理期間」的限制。又鑒於審判前羈押，本質上屬於例外，因此，專家們建議：犯罪嫌疑重大者，只有在法院判定同時具有其他理由時，例如逃亡之虞、湮滅證據之虞，或反覆實施犯罪之虞者，才應於審判前羈押；至於審判前的最長羈押期限應大幅減少，以符合上開公約第 9 條第 3 項「合理期間」的限制。

針對上開國際人權專家的意見與建議，司法院及法務部已就刑事訴訟法第 10 章「被告之羈押」中的相關條文，包括第 101 條、第 101 條之 1、第 108 條進行修訂，修正草案已送立法院審議中，其中第 101 條第 1 項第 3 款之修正草案為：所犯為死刑、無期徒刑或最輕本刑為五年以上有期徒刑之罪，且有相當理由認其有逃亡、湮滅、偽造、變造證據或勾串共犯或證人之虞者，非予羈押，顯難進行追訴、審判或執行，始得予以羈押。希相關機關積極推動完成上開修正草案之修法程序，以確保刑事被告之人權。

結語

本冊就 2012 年監察院完成調查，並審議通過之各類案件，篩選其中與「公民、政治權利」有關，且具代表性與重要性之案例計 30 案，並依各案例所屬人權性質區分為自由權、平等權、生存權、參政權、司法正義等 5 章，進行彙整與評析。其中屬自由權者 2 案、平等權 3 案、生存權 8 案、參政權 1 案、司法正義 16 案。

綜觀本冊之內容，於公民與政治權利方面，目前較受矚目與批評，而亟需相關機關檢討改進者，主要為司法正義及生存權方面。關於司法正義方面，從本冊所列舉的案例可以發現，仍有若干不盡符合人權之處，其中最為重要者為：司法訴訟上的通譯制度尚存甚多缺失；他字案件之法制闕失亟待檢討改進；核發海外通緝犯申辦之認證文書涉有疏失；聲請羈押及羈押審查之程序有待檢討改進；羈押日數之折抵仍有未周妥之處；現行公設辯護制度有檢討改進之必要；當選無效訴訟制度允宜研謀改進；法院辦理結案程序仍有疏漏之處；法官及檢察官涉濫用公務電腦違法查詢他人個資等，均有違人民對司法的期待，各主管機關應切實檢討，積極研謀改進措施並落實執行，以實現司法正義，確保人民權益。

其次，關於生存權方面，最受矚目者為工安意外對人民生存權造成重大傷害，如：彰濱工業區某廠房因作業不慎閃燃後發生爆炸，釀成該廠及鄰近廠員工 2 死 14 傷；桃園縣觀音鄉某工廠因製作爆竹不慎發生爆炸，造成 2 名員工死亡、1 名廠長受傷；新北市五股區某香舖發生爆炸，釀成業者及民眾 4 死 38 傷。希相關機關從這些案例中，深切體認工安的重要性，就制度面及執

行面進行通盤檢討，健全工安法規，強化工安管理，落實工安檢查與取締，以維護人民之生命及財產安全。此外，觀光渡輪人數超載危及航行安全、警消人員執行車禍救援勤務之疏失、捷運新莊線新莊機廠選址爭議及工程安全問題、無國籍孩童之生存權未獲基本保障、避難琉球之臺胞處境及其子孫現況應獲關懷等，亦值相關機關予以重視，妥謀對策，積極改進，以保障人民之生存權。

另關於自由權及平等權方面，其相關法制、政府施政與行政作為，雖均已相當完備，且具成效，惟仍有若干應予檢討改進之處。自由權方面，如：對被告為「限制住居」之處分、對欠稅者為「限制出境」之措施，均涉侵害當事人之居住及遷徙（含出境）自由。平等權方面，如：外交部對藏籍配偶核發入境簽證之規定涉違反平等權之保障、臺北市政府推動「老屋拉皮」計畫涉違反公平正義、交通部對營業小客車駕駛資格之限制涉侵害當事人之平等權。上開諸問題對人民之自由權及平等權均造成或多或少的影響，甚至侵害，各主管機關仍應予以重視，並積極檢討改進。

本冊之編輯，係依世界人權宣言、公民與政治權利國際公約等相關國際準則，及我國憲法、憲法增修條文與相關法律之規定，針對上開涉及公民與政治權利之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，一方面得以提升國人的人權意識，強化國人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，於行使職權時，不僅要避免侵害人民權益，更要積極主動之作為，維護並增進人民權益。

參考文獻

一、專書

1. 李震山，**人性尊嚴與人權保障**，臺北：元照出版公司，2011年。
2. 法務部編印，**人權大步走－種子培訓營總論講義**，臺北：2009年。
3. 約翰·羅爾斯（John Rawls）著，黃丘隆譯，**正義論**，臺北：結構群文化事業公司，1990年。
4. 涂懷瑩，**中華民國憲法與人權保障**，臺北：作者自行出版，1987年。
5. 許育典，**人權、民主與法治－當人民遇到憲法**，臺北：元照出版公司，2011年。
6. 陳隆志主編，**國際人權法－人權選集與解說**，臺北：前衛出版社，2006年。
7. 陳新民，**憲法導論**，臺北：新學林出版公司，2008年。
8. 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。
9. 管歐，**憲法新論**，臺北：五南圖書出版公司，2003年。
10. 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。
11. 劉文彬，**西洋人權史**，臺北：五南圖書出版公司，2005年。
12. 蓋瑞·史賓斯（Gerry Spence）著，江雅綺譯，**正義的神話**，臺北：商周出版公司，2001年。

- 13.邁可·桑德爾（Michael J.Sandel）著，樂為良譯，**正義：一場思辨之旅**，臺北：雅言文化出版公司，2011 年。
- 14.薩孟武，**中國憲法新論**，臺北：三民書局，1988 年。

二、網路資料

1. 「什麼是人權？」，2012 年 7 月 20 日下載，
《**聯合國人權－人權事務高級專員辦事處**》，
<http://www.ohchr.org/ch/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>。
2. 「五權中的司法權」，2011 年 12 月 2 日下載，
《**司法院法治教育網**》，
http://www.judicial.gov.tw/ByLaw/law_ch_class1_3.jsp。
3. 「托馬斯·霍布斯」，2011 年 8 月 17 日下載，
《**MBA 智庫百科**》，
<http://wiki.mbalib.com/wiki/%E6%89%98%E9%A9%AC%E6%96%AF%C2%B7%E9%9C%8D%E5%B8%83%E6%96%AF>。
4. 「歐洲人權公約」，2011 年 11 月 30 日下載，《**維基百科**》，
<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%AD%90%E6%B4%B2%E4%BA%BA%E6%AC%8A%E5%85%AC%E7%B4%84#.E7.AC.AC2.E6.A2.9D-.E7.94.9F.E5.91.BD.E6.AC.8A>。
5. 聯合國人權事務高級專員辦事處，**人權教學入門**，2012 年 7 月 20 日下載，《**聯合國人權事務**》，
<http://www.un.org/chinese/hr/abc/1.htm>。

附錄一

2012 年監察院人權保障案件統計表

表 1：2012 年監察院處理人民書狀涉及人權保障案件統計表

單位：件

項 目		人民書狀案件數
總 計		19,738
人 權 保 障 案 件	合 計	17,087
	自由權	126
	平等權	47
	生存權及健康權	770
	工作權	1,814
	財產權	4,513
	參政權	864
	司法正義	6,017
	文化權	190
	教育權	555
	環境權	552
	社會保障	628
	其他人權	1,041
非屬人權保障案件		2,651

表 2：2012 年監察院審議通過之調查報告暨糾正案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		436	161
人權保障案件	合 計	244	81
	自由權	7	2
	平等權	7	3
	生存權及健康權	34	17
	工作權	16	2
	財產權	54	13
	參政權	1	0
	司法正義	47	8
	文化權	6	2
	教育權	18	10
	環境權	22	5
	社會保障	19	11
	其他人權	13	8
非屬人權保障案件		192	80

附錄二

公民與政治權利案例一覽表

序號	人權類別	案例標題	頁次
1	自由權	限制住居涉侵害人民自由權	6
2	自由權	限制欠稅者出境涉侵害出境自由權利	8
3	平等權	對藏籍配偶核發簽證作業涉違反平等權之保障	20
4	平等權	臺北市府推動老屋拉皮計畫似有違公平正義	24
5	平等權	對營業小客車駕駛資格之限制似非公平合理	26
6	生存權	工業區工安事故頻傳引發民眾恐慌	37
7	生存權	爆竹工廠爆炸釀成傷亡慘劇	41
8	生存權	香鋪貨車搬運爆竹發生重大爆炸災害	44
9	生存權	觀光渡輪航行安全管理應予強化	49
10	生存權	警消人員執行車禍救援勤務涉有違失	51
11	生存權	捷運新莊線新莊機廠選址及工程涉有違失	54
12	生存權	無國籍孩童之生存權未獲基本保障	57
13	生存權	避難琉球之臺胞處境及其子孫現況應予關懷	62
14	參政權	為保選區議員席次鼓勵他人將戶籍遷入	72

15	司法正義	司法訴訟上的通譯制度尚存甚多缺失	81
16	司法正義	檢察官之偵訊筆錄與通譯涉有違失	87
17	司法正義	「他字」案件之法制闕失亟待檢討改進	90
18	司法正義	對逃逸外勞之查處機制與方式仍有缺陷	94
19	司法正義	核發海外通緝犯申辦之認證文書涉有疏失	98
20	司法正義	判決書送達後得否再傳訊被告應儘速研議	101
21	司法正義	有關羈押日數之折抵仍有未周妥之處	104
22	司法正義	現行公設辯護制度實有檢討改進之必要	108
23	司法正義	當選無效訴訟制度允宜研謀改進	111
24	司法正義	法院辦理結案程序仍有疏漏之處	114
25	司法正義	造成嚴重傷亡之火災案真相竟懸而不明	117
26	司法正義	背信案刑事判決似有判決理由不備之違法	121
27	司法正義	殺人案刑事判決涉背離採證法則	124
28	司法正義	檢警偵辦強盜及性侵案涉有重大違失	128
29	司法正義	聲請羈押及羈押審查之程序有待檢討改進	133
30	司法正義	法官及檢察官涉濫用公務電腦違法查詢他人個資	137

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动的權利的承認，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 and 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之種類，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，確定此種限制的惟一目的在於保證對旁人的權利和自由給予應有的承認和尊重，

並在一個民主的社會中適應道德、公共秩序和普遍福利的正當需要。

三、這些權利和自由的行使，無論在任何情形下均不得違背聯合國的宗旨和原則。

第 三十 條 本宣言的任何條文，不得解釋為默許任何國家、集團或個人有權進行任何旨在破壞本宣言所載的任何權利和自由的活動或行為。

附錄四

公民與政治權利國際公約

International Covenant on Civil and Political Rights

聯合國大會 1966 年 12 月 16 日通過

1976 年 3 月 23 日生效

前 文

本公約締約國，鑒於依據聯合國憲章揭示之原則，人類一家，對於人人天賦尊嚴及其平等而且不可割讓權利之確認，實係世界自由、正義與和平之基礎；確認此種權利源於天賦人格尊嚴；確認依據世界人權宣言之昭示，唯有創造環境，使人人除享有經濟社會文化權利而外，並得享受公民及政治權利，始克實現自由人類享受公民及政治自由無所恐懼不虞匱乏之理想。鑒於聯合國憲章之規定，各國負有義務，必須促進人權及自由之普遍尊重及遵守；明認個人對他人及對其隸屬之社會，負有義務，故職責所在，必須力求本公約所確認各種權利之促進及遵守，爰議定條款如下：

第 壹 編

- 第 一 條 一、所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位並自由從事其經濟、社會與文化之發展。
- 二、所有民族得為本身之目的，自由處置其天然財富

及資源，但不得妨害因基於互惠原則之國際經濟合作及因國際法而生之任何義務。無論在何種情形下，民族之生計，不容剝奪。

- 三、本公約締約國，包括負責管理非自治及託管領土之國家在內，均應遵照聯合國憲章規定，促進自決權之實現，並尊重此種權利。

第 貳 編

- 第 二 條 一、本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。
- 二、本公約締約國承允遇現行立法或其他措施尚無規定時，各依本國憲法程序，並遵照本公約規定，採取必要步驟，制定必要之立法或其他措施，以實現本公約所確認之權利。
- 三、本公約締約國承允：
- (一) 確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外；
 - (二) 確保上項救濟聲請人之救濟權利，由主管司法、行政或立法當局裁定，或由該國法律制度規定之其他主管當局裁定，並推廣司法救濟之機會；

(三) 確保上項救濟一經核准，主管當局概予執行。

第 三 條 本公約締約國承允確保本公約所載一切公民及政治權利之享受，男女權利，一律平等。

第 四 條 一、如經當局正式宣布緊急狀態，危及國本，本公約締約國得在此種危急情勢絕對必要之限度內，採取措施，減免履行其依本公約所負之義務，但此種措施不得牴觸其依國際法所負之其他義務，亦不得引起純粹以種族、膚色、性別、語言、宗教或社會階級為根據之歧視。

二、第六條、第七條、第八條(第一項及第二項)、第十一條、第十五條、第十六條及第十八條之規定，不得依本條規定減免履行。

三、本公約締約國行使其減免履行義務之權利者，應立即將其減免履行之條款，及減免履行之理由，經由聯合國秘書長轉知本公約其他締約國。其終止減免履行之日期，亦應另行移文秘書長轉知。

第 五 條 一、本公約條文不得解釋為國家、團體或個人有權從事活動或實行行為，破壞本公約確認之任何一種權利與自由，或限制此種權利與自由逾越本公約規定之程度。

二、本公約締約國內依法律、公約、條例或習俗而承認或存在之任何基本人權，不得藉口本公約未予確認或確認之範圍較狹，而加以限制或減免義務。

第 參 編

第 六 條 一、人人皆有天賦之生存權。此種權利應受法律保障。
。任何人之生命不得無理剝奪。

二、凡未廢除死刑之國家，非犯情節最重大之罪，且依照犯罪時有效並與本公約規定及防止及懲治殘害人群罪公約不牴觸之法律，不得科處死刑。死刑非依管轄法院終局判決，不得執行。

三、生命之剝奪構成殘害人群罪時，本公約締約國公認本條不得認為授權任何締約國以任何方式減免其依防止及懲治殘害人群罪公約規定所負之任何義務。

四、受死刑宣告者，有請求特赦或減刑之權。一切判處死刑之案件均得邀大赦、特赦或減刑。

五、未滿十八歲之人犯罪，不得判處死刑；懷胎婦女被判死刑，不得執行其刑。

六、本公約締約國不得援引本條，而延緩或阻止死刑之廢除。

第 七 條 任何人不得施以酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰。非經本人自願同意，尤不得對任何人作醫學或科學試驗。

第 八 條 一、任何人不得使充奴隸；奴隸制度及奴隸販賣，不論出於何種方式，悉應禁止。

二、任何人不得使充奴工。

三、(一)任何人不得使服強迫或強制之勞役；

- (二) 凡犯罪刑罰得科苦役徒刑之國家，如經管轄法院判處此刑，不得根據第三項(一)款規定，而不服苦役；
- (三) 本項所稱“強迫或強制勞役”不包括下列各項：
 - (1) 經法院依法命令拘禁之人，或在此種拘禁假釋期間之人，通常必須擔任而不屬於(二)款範圍之工作或服役；
 - (2) 任何軍事性質之服役，及在承認人民可以本其信念反對服兵役之國家，依法對此種人徵服之國民服役；
 - (3) 遇有緊急危難或災害禍患危及社會生命安寧時徵召之服役；
 - (4) 為正常公民義務一部分之工作或服役。

- 第 九 條 一、人人有權享有身體自由及人身安全。任何人不得無理予以逮捕或拘禁。非依法定理由及程序，不得剝奪任何人之自由。
- 二、執行逮捕時，應當場向被捕人宣告逮捕原因，並應隨即告知被控案由。
- 三、因刑事罪名而被逮捕或拘禁之人，應迅即解送法官或依法執行司法權力之其他官員，並應於合理期間內審訊或釋放。候訊人通常不得加以羈押，但釋放得令具報，於審訊時，於司法程序之任何其他階段、並於一旦執行判決時，候傳到場。
- 四、任何人因逮捕或拘禁而被奪自由時，有權聲請法

院提審，以迅速決定其拘禁是否合法，如屬非法，應即令釋放。

五、任何人受非法逮捕或拘禁者，有權要求執行損害賠償。

第十條 一、自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。

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

(二) 少年被告應與成年被告分別羈押，並應儘速即予判決。

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

第十一條 任何人不得僅因無力履行契約義務，即予監禁。

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

二、人人應有自由離去任何國家，連其本國在內。

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

四、人人進入其本國之權，不得無理褫奪。

第十三條 本公約締約國境內合法居留之外國人，非經依法判定

，不得驅逐出境，且除事關國家安全必須急速處分者外，應准其提出不服驅逐出境之理由，及聲請主管當局或主管當局特別指定之人員予以覆判，並為此目的委託代理人到場申訴。

- 第十四條 一、人人在法院或法庭之前，悉屬平等。任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問。法院得因民主社會之風化、公共秩序或國家安全關係，或於保護當事人私生活有此必要時，或因情形特殊公開審判勢必影響司法而在其認為絕對必要之限度內，禁止新聞界及公眾旁聽審判程序之全部或一部；但除保護少年有此必要，或事關婚姻爭執或子女監護問題外，刑事民事之判決應一律公開宣示。
- 二、受刑事控告之人，未經依法確定有罪以前，應假定其無罪。
- 三、審判被控刑事罪時，被告一律有權平等享受下列最低限度之保障：
- (一) 迅即以其通曉之語言，詳細告知被控罪名及案由；
 - (二) 給予充分之時間及便利，準備答辯並與其選任之辯護人聯絡；
 - (三) 立即受審，不得無故稽延；
 - (四) 到庭受審，及親自答辯或由其選任辯護人答辯；未經選任辯護人者，應告以有此權利；

法院認為審判有此必要時，應為其指定公設辯護人，如被告無資力酬償，得免付之；

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

(六) 如不通曉或不能使用法院所用之語言，應免費為備通譯協助之；

(七) 不得強迫被告自供或認罪。

四、少年之審判，應顧念被告年齡及宜使其重適社會生活，而酌定程序。

五、經判定犯罪者，有權聲請上級法院依法覆判其有罪判決及所科刑罰。

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

七、任何人依一國法律及刑事程序經終局判決判定有罪或無罪開釋者，不得就同一罪名再予審判或科刑。

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

二、任何人之行為或不行為，於發生當時依各國公認

之一般法律原則為有罪者，其審判與刑罰不受本條規定之影響。

第十六條 人人在任何所在有被承認為法律人格之權利。

第十七條 一、任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。
二、對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。

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

二、任何人所享保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，不得以脅迫侵害之。

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

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

第十九條 一、人人有保持意見不受干預之權利。

二、人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。

三、本條第二項所載權利之行使，附有特別責任及義

務，故得予以某種限制，但此種限制以經法律規定，且為下列各項所必要者為限：

- (一) 尊重他人權利或名譽；
- (二) 保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或風化。

第二十條 一、任何鼓吹戰爭之宣傳，應以法律禁止之。
二、任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張，構成煽動歧視、敵視或強暴者，應以法律禁止之。

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

第二十二條 一、人人有自由結社之權利，包括為保障其本身利益而組織及加入工會之權利。
二、除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。本條並不禁止對軍警人員行使此種權利，加以合法限制。
三、關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織一九四八年公約締約國，不得根據本條採取立法措施或應用法律，妨礙該公約所規定之保證。

第二十三條 一、家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。

二、男女已達結婚年齡者，其結婚及成立家庭之權利應予確認。

三、婚姻非經婚嫁雙方自由完全同意，不得締結。

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

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

二、所有兒童出生後應立予登記，並取得名字。

三、所有兒童有取得國籍之權。

第二十五條 一、凡屬公民，無分第二條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：

(一) 直接或經由自由選擇之代表參與政事；

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

(三) 以一般平等之條件，服本國公職。

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

第二十七條 凡有種族、宗教或語言少數團體之國家，屬於此類少數團體之人，與團體中其他分子共同享受其固有文化、信奉躬行其固有宗教或使用其固有語言之權利，不得剝奪之。

第 肆 編

第二十八條 一、茲設置人權事宜委員會（本公約下文簡稱委員會）委員十八人，執行以下規定之職務。
二、委員會委員應為本公約締約國國民，品格高尚且在人權問題方面聲譽素著之人士；同時並應計及宜選若干具有法律經驗之人士擔任委員。
三、委員會委員以個人資格當選任職。

第二十九條 一、委員會之委員應自具備第二十八條所規定資格並經本公約締約國為此提名之人士名單中以無記名投票選舉之。
二、本公約各締約國提出人選不得多於二人，所提人選應為提名國國民。
三、候選人選，得續予提名。

第 三十 條 一、初次選舉至遲應於本公約開始生效後六個月內舉行。
二、除依據第三十四條規定宣告出缺而舉行之補缺選舉外，聯合國秘書長至遲應於委員會各次選舉日期四個月前以書面邀請本公約締約國於三個月內提出委員會委員候選人。
三、聯合國秘書長應就所提出之候選人，按照字母

次序編製名單，標明推薦其候選之締約國，至遲於每次選舉日期一個月前，送達本公約締約國。

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

第三十一條 一、委員會不得有委員一人以上為同一國家之國民。

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

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

二、委員會委員任滿時之改選，應依照本公約本編以上各條舉行之。

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

二、委員會委員死亡或辭職時，委員會主席應即通知聯合國秘書長，由其宣告該委員自死亡或辭

職生效之日起出缺。

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

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

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

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

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

第三十七條 一、委員會首次會議由聯合國秘書長在聯合國會所召集之。

二、委員會舉行首次會議後，遇委員會議事規則規定之情形召開會議。

三、委員會會議通常應在聯合國會所或日內瓦聯合國辦事處舉行之。

第三十八條 委員會每一委員就職時，應在委員會公開集會中鄭

重宣言，必當秉公竭誠，執行職務。

第三十九條 一、委員會應自行選舉其職員，任期二年，連選得連任。

二、委員會應自行制定議事規則，其中應有下列規定：

(一) 委員十二人構成法定人數；

(二) 委員會之決議以出席委員過半數之同意為之。

第四十條 一、本公約締約國承允依照下列規定，各就其實施本公約所確認權利而採取之措施，及在享受各種權利方面所獲之進展，提具報告書：

(一) 本公約對關係締約國生效後一年內；

(二) 其後遇委員會提出請求時。

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

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

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

五、本公約締約國得就可能依據本條第四項規定提

出之任何評議向委員會提出意見。

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

- (一) 如本公約某一締約國認為另一締約國未實施本公約條款，得書面提請該締約國注意。受請國應於收到此項來文三個月內，向遞送來文之國家書面提出解釋或任何其他聲明，以闡明此事，其中應在可能及適當範圍內，載明有關此事之本國處理辦法，及業經採取或正在決定或可資援用之救濟辦法。
- (二) 如在受請國收到第一件來文後六個月內，問題仍未獲關係締約國雙方滿意之調整，當事國任何一方均有權通知委員會及其他一方，將事件提交委員會。
- (三) 委員會對於提請處理之事件，應於查明對此事件可以運用之國內救濟辦法悉已援用無遺後，依照公認之國際法原則處理之。但如救濟辦法之實施有不合理之拖延，則

不在此限。

(四) 委員會審查本條所稱之來文時應舉行不公開會議。

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

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

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

(八) 委員會應於接獲依(二)款所規定通知之日起十二個月內提出報告書：

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

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

關於每一事件，委員會應將報告書送達各關係締約國。

二、本條之規定應於本公約十締約國發表本條第一項所稱之聲明後生效。此種聲明應由締約國交

存聯合國秘書長，由秘書長將聲明副本轉送其他締約國。締約國得隨時通知秘書長撤回聲明。此種撤回不得影響對業經依照本條規定遞送之來文中所提事件之審議；秘書長接得撤回通知後，除非關係締約國另作新聲明，該國再有來文時不予接受。

- 第四十二條 一、(一) 如依第四十一條之規定提請委員會處理之事件未能獲得關係締約國滿意之解決，委員會得經關係締約國事先同意，指派一專設和解委員會（下文簡稱和委會）。和委會應為關係締約國斡旋，俾以尊重本公約為基礎，和睦解決問題；
- (二) 和委會由關係締約國接受之委員五人組成之。如關係締約國於三個月內對和委會組成之全部或一部未能達成協議，未得協議之和委會委員應由委員會用無記名投票法以三分之二之多數自其本身委員中選出之。
- 二、和委會委員以個人資格任職。委員不得為關係締約國之國民，或為非本公約締約國之國民，或未依第四十一條規定發表聲明之締約國國民。
- 三、和委會應自行選舉主席及制定議事規則。
- 四、和委會會議通常應在聯合國會所或日內瓦聯合國辦事處舉行，但亦得於和委會諮商聯合國秘

書長及關係締約國決定之其他方便地點舉行。

五、依第三十六條設置之秘書處應亦為依本條指派之和委會服務。

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

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

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

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

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

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

容。

八、本條規定不影響委員會依第四十一條所負之責任。

九、關係締約國應依照聯合國秘書長所提概算，平均負擔和委會委員之一切費用。

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

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

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

第四十五條 委員會應經由經濟暨社會理事會向聯合國大會提送常年工作報告書。

第 伍 編

第四十六條 本公約之解釋，不得影響聯合國憲章及各專門機關組織法內規定聯合國各機關及各專門機關分別對本公約所處理各種事項所負責任之規定。

第四十七條 本公約之解釋，不得損害所有民族充分與自由享受

及利用其天然財富與資源之天賦權利。

第 陸 編

- 第四十八條 一、本公約聽由聯合國會員國或其專門機關會員國、國際法院規約當事國及經聯合國大會邀請為本公約締約國之任何其他國家簽署。
- 二、本公約須經批准。批准書應送交聯合國秘書長存放。
- 三、本公約聽由本條第一項所稱之任何國家加入。
- 四、加入應以加入書交存聯合國秘書長為之。
- 五、聯合國秘書長應將每一批准書或加入書之交存，通知已經簽署或加入本公約之所有國家。
- 第四十九條 一、本公約應自第三十五件批准書或加入書送交聯合國秘書長存放之日起三個月後發生效力。
- 二、對於在第三十五件批准書或加入書交存後批准或加入本公約之國家，本公約應自該國交存批准書或加入書之日起三個月後發生效力。
- 第 五十 條 本公約各項規定應一律適用於聯邦國家之全部領土，並無限制或例外。
- 第五十一條 一、本公約締約國得提議修改本公約，將修正案提交聯合國秘書長。秘書長應將提議之修正案分送本公約各締約國，並請其通知是否贊成召開締約國會議，以審議並表決所提議案。如締約國三分之一以上贊成召開會議，秘書長應以聯合國名義召集之。經出席會議並投票之締約國

過半數通過之修正案，應提請聯合國大會核可。

二、修正案經聯合國大會核可，並經本公約締約國三分之二各依本國憲法程序接受後，即發生效力。

三、修正案生效後，對接受此種修正之締約國具有拘束力；其他締約國仍受本公約原訂條款及其前此所接受修正案之拘束。

第五十二條 除第四十八條第五項規定之通知外，聯合國秘書長應將下列事項通知同條第一項所稱之所有國家：

- (一) 依第四十八條所為之簽署、批准及加入；
- (二) 依第四十九條本公約發生效力之日期，及依第五十一條任何修正案發生效力之日期。

第五十三條 一、本公約應交存聯合國檔庫，其中、英、法、俄及西文各本同一作準。

二、聯合國秘書長應將本公約正式副本分送第四十八條所稱之所有國家。

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

附錄五

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

2012 年監察院人權工作實錄. 第一冊, 公民與政治權利／
監察院人權保障委員會編著. -- 初版. -- 臺北市：
監察院, 民 102.11
面；公分
ISBN 978-986-03-8928-9 (平裝)
1.人權

579.27

102023201

2012 年監察院人權工作實錄

第一冊 公民與政治權利

編著者：監察院人權保障委員會

發行人：王建煊

出版者：監察院

地址：台北市忠孝東路 1 段 2 號

電話：(02)2341-3183

網址：<http://www.cy.gov.tw/>

監察院檢舉專用信箱：台北郵政 8-168 號信箱

傳真：(02)2341-0324

監察院政風室檢舉：

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

傳真：(02)2357-9670

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：遠舜實業有限公司

地址：新北市中和區立德街 98 巷 115 號

電話：(02) 2228-7245

中華民國 102 年 11 月初版

定價：新臺幣 210 元整

ISBN：978-986-03-8928-9

GPN：1010202625

著作權管理訊息：

著作財產權人：監察院

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