

2012 年

監察院人權工作實錄

第二冊 經濟、社會與文化權利

監察院人權保障委員會 編印

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 健康權	3
第二章 工作權	62
第三章 財產權	87
第四章 文化權	138
第五章 教育權	148
第六章 環境權	183
第七章 社會保障	202
結語	242
參考文獻	245
附錄一 2012 年監察院人權保障案件統計表	248
附錄二 經濟社會文化權利案例一覽表	250
附錄三 世界人權宣言	254
附錄四 經濟社會文化權利國際公約	261
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	273

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「經濟、社會、文化權利」有關，且具代表性與重要性者計 58 案，按其所屬人權性質，區分為健康權、工作權、財產權、文化權、教育權、環境權、社會保障等七章，進行編撰；並附錄相關統計表、一覽表、世界人權宣言、經濟社會文化權利國際公約，及「兩公約」施行法，俾供各界索引參閱。

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 健康權

壹、概念與法制

何謂健康權？學界迄今雖仍有不同立論與見解，惟一般而言，係泛指人民有要求政府增進國民健康，普遍推行保健事業及健全醫療制度的權利；並能以人格主體者之地位，要求尊嚴、自由、平等地接受必要且妥當的醫療照護，或拒絕不必要、不妥當的醫療之權利，以維護其健康與尊嚴。健康權作為一項基本人權，確有其必要性與重要性，因為當人民的身體與精神等健康狀態無法得到滿足與保障時，則基於人權而享受主體存在的意義將面臨威脅，人權保障也將失去其實質意義。

健康權的主要意涵係指人人享有保持自己的身體與精神處於最佳健康狀態的權利，此項權利不僅是自然人維護自身生命、追求身心的完美狀態、提高生活品質及水準，同時也具有維護整體社會利益、提升人類生存質量的意義。因此，現代人權觀念認為，健康權既是人權的基本內容之一，也是「行使其他人權不可或缺的一項基本人權」，更是「人類發展自己、完善自己的最重要目標」⁵。

1948 年聯合國大會通過的「世界人權宣言」第 25 條第 1 項揭示：「人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福利所需的

⁵ 參考：「經濟社會文化權利國際公約」第 14 號一般性意見，及「健康權」（2010 年 6 月 9 日），2012 年 9 月 4 日下載，〈MBA 智庫百科〉，<http://wiki.mbalib.com/wiki/%E5%81%A5%E5%BA%B7%E6%9D%83>。

生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療和必要的社會服務；在遭到失業、疾病、殘廢、守寡、衰老或在其他不能控制的情況下喪失謀生能力時，有權享受保障。」第 2 項揭示：「母親和兒童有權享受特別照顧和協助。一切兒童，無論婚生或非婚生，都應享受同樣的社會保護。」上開條文中，有關人人有權享受為維持他本人和家屬的「健康」所需的「醫療」，以及在遭到「疾病」、「殘廢」、「衰老」時，有權享受「保障」，乃世界人權發展中有關醫療人權的重要宣示。

1966 年聯合國大會通過的「經濟社會文化權利國際公約」第 12 條第 1 項也規定：「本公約締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。」同條第 2 項規定：「本公約締約國為求充分實現此種權利所採取之步驟，應包括為達成下列目的所必要之措施：(一)設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育；(二)改良環境及工業衛生之所有方面；(三)預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病；(四)創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理。」

針對上開「公約」第 12 條的規定，該「公約」第 14 號一般性意見指出：健康是行使其他人權不可或缺的一項基本人權；每個人都有權享有能夠達到的、有益於尊嚴生活的最高標準的健康；實現健康權可透過很多辦法，彼此互相補充，如制定健康政策、執行世界衛生組織制定的衛生計畫，或採用具體的法律手段；至於健康權的各種形式和層次，包括以下四個互相關聯的基本要素：(一)可提供性－締約國境內必須有足夠數量的、行之有效的公共衛生和健康照顧設施、商品和服務以及計畫；(二)易取得性

一締約國管轄範圍內的健康設施、商品和服務，必須提供給所有人，不得歧視；(三)可接受性－所有衛生設施、商品和服務，必須遵守醫務職業道德，在文化上是適當的；(四)品質－衛生設施、商品和服務不僅應在文化上是可以接受的，而且必須在科學和醫學上是適當和高品質的。

1978 年於哈薩克舊都，也是該國最大城市阿拉木圖召開的國際初級衛生保健大會通過的「阿拉木圖宣言」(Declaration of Alma-Ata)亦揭示：「健康不僅是疾病與體虛的匿跡，而是身心健康、社會幸福的總體狀態，是基本人權。」該宣言接著指出：「達到盡可能高的健康水平是世界範圍的一項最重要的社會性目標，而其實現，則要求衛生部門及其他多種社會及經濟部門的行動。」因此，該宣言強調：「政府為其人民的健康負有責任，而這只能備有充分的衛生及社會性措施方能實現」。⁶由此可見，醫療人權或健康權已成為國際間的普世價值。

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

⁶ 「阿拉木圖宣言」，2012 年 9 月 5 日下載，《世界衛生組織》，
http://www.who.int/topics/primary_health_care/alma_ata_declaration/zh/index.html#。

生保健法，及漢生病病患人權保障及補償條例等，使人民可以獲得「預防性之健康照護」，以及在生病時獲得「醫藥、治療之受益權利」。⁷

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，謹選擇其中與健康權有關，且具代表性與重要性者 14 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、醫療生態惡化與安寧療護問題亟待改善

(一) 調查緣起

為延續對全民健康保險總體檢的重大課題，包括：「重振四大科」、「守護社區醫院」、無效醫療、安寧緩和醫療、醫院評鑑等之監督，相關主管機關在醫療費用急速成長之過程中，是否曾嚴肅認真對待其醫療品質或臨終關懷之問題？是否曾考量「分配正義」原則並有效規範或檢討？是否涉有違失？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

全民健康保險實施 10 多年來，行政院既未能開創有利之醫療環境，為代表醫學核心與本質的內、外、婦、兒四大科醫師規

⁷ 管歐著，林騰鶴修訂，**中華民國憲法論**，修訂十二版（臺北：三民書局，2010 年），頁 85。

劃出與其醫療專業不可代替性與地位相呼應的支付制度，又無法排除四大科醫師執業如烏雲籠罩的醫療糾紛之不利因素，並重振四大科應有的尊嚴與價值，使得支付制度和醫療糾紛儼然成為扼殺五大科（四大科加上急診）的兩大「緊箍咒」，加上醫院評鑑的不勝其煩，工時愈長，生活品質愈差，導致醫療生態持續惡化，五大科醫師浮現出走潮，發展出所謂「五大皆空」現象，致使代表臺灣百年來醫學主流，也是臺灣社會特殊的公共財之四大科及急診科發生前所未有的巨變。



【監察委員為醫療生態惡化與安寧療護案於2012年3月21日赴現場履勘】

行政院係國家最高行政機關，應揭櫫具號召性的鮮明主張，經由政策的深化與推動，並提供有效的資源予以匡正，俾達成「重振五大科」的永續目標。該院並應責成衛生署及中央健康保險局延續對四大科診察費加成的決心及作法，針對重振五大科最關鍵的手術費及處置費，經由公平、透明、客觀的流程與機制，並以科學的數據為基礎，採優先順序的概念，給予合理的調整，並賦予法制化。

中央健保局 2012 年度「增進偏遠地區醫療服務品質計畫」，對於「偏鄉、資源不足地區」的社區醫院，雖提供相當程度的保障，但對於「守護社區醫院」的要件之一，即「具社會功能」尚有不足，該局應於 2013 年度擬訂計畫時加以考量並補強。又衛生署應參酌健保局公告葉克膜禁忌症之進步作法，在適法範圍內，儘速研議（包括修法）對於嚴重多重器官衰竭之洗腎病患或末期呼吸器治療且無意識者，考量是否訂定禁忌症，供各醫療院所作為評估之參考。

為創造推動安寧緩和醫療的有利環境及必備基礎，行政院應督促所屬建立重症病患生命末期無效醫療的評估標準及流程，並輔以臨床照護指引，俾作為第一線醫護人員與病人及家屬進行溝通的客觀依據。又安寧緩和醫療條例已於 2011 年 1 月 26 日修正公布，惟衛生署尚未配合修定施行細則，亟應儘速完備必要的法律規範，俾排除醫院及第一線醫療人員在臨床實務上的困難。

安寧緩和醫療需要制度之引導及資源之挹注，始能有效鼓勵更多醫院從事安寧療護工作，惟目前醫院安寧病房普遍面臨虧損、人力不足，及人員流失之困境，導致許多醫院不願設立安寧病房，或僅開放部分安寧床位，收治安寧療護病人，實不利安寧療

護之拓展，衛生署應審慎面對並妥謀解決之道。又目前各醫院於推展安寧療護之過程中，在醫護人員及病患家屬等方面仍遭遇困難，衛生署應持續強化醫護訓練及全民教育，以凝聚社會共識，讓國人達到「生死兩相安」之境界。

由於安寧療護可讓末期病人能夠善終，並創造四贏⁸的局面，故在人口快速老化及國人十大死因中以癌症與慢性疾病為主之下，推動安寧療護乃是大勢所趨；惟在安寧病床普及性不足之下，醫學中心安寧病房均供不應求，部分區域醫院安寧病床之占床率猶未達五成，且近 10 年來設置安寧病房的地區醫院僅增加 2 家，衛生署除應深入瞭解實情加以改善外，並應一面從政策層面提供獎勵機制，以有效落實社區安寧療護；一面以「呼吸器依賴患者整合性照護前瞻性支付方式」實施經驗為借鏡，俾避免引發不必要的後遺症。

安寧療護需要透過醫療體系將照護提供到病人及其家屬，亦需要醫院團隊人員共同合作，始能達到所謂四全（全人、全家、全程、全隊）照顧之目標；監察院於調查過程中，實地訪查醫院對於安寧療護所提出之具體建議，如：建立跨院區性的共同照護模式與給付；成立安寧的中途之家；安寧療護團隊相關持續教育訓練認證資格管道多元化；專案放寬「醫療機構設置標準」之限制，同意醫院可將部分急性病床改設成安寧病床；嚴格審查加護病房及普通病房慢性器官衰竭病人之醫療給付；建置合理的末期病人住院天數及照護醫療模式等。衛生署應積極參酌處理。

⁸ 所謂四贏，係指：病人贏、家屬贏、醫療院所（或醫療人員）贏、國家（或國家政策）贏。

另衛生署應持續精進衛生醫療業務聯合訪視作業及檢討評鑑項目，簡化醫院準備評鑑之文書作業，並需建立適合國內之評鑑基準，俾醫院能在確保醫療品質及提昇病人安全之條件下，不需為評鑑而負擔大量與照護病患無關之文書作業。又該署對於醫院評鑑基準之訂定，應考量健保支付水平及各層級而有不同，並能反映國內現實條件及醫院合理之生存空間。

行政院應積極協調法務部與衛生署，對於醫療法第 82 條第 3 項之修正草案，及「醫療機構辦理生育事故救濟試辦計畫（草案）」，凝聚共識，解決爭議問題，俾儘速完成法制化作業。又為確保健保的永續經營，以及有限醫療資源的「分配正義」與「程序正義」，行政院應督促所屬，儘速籌備規劃成立類似英國「國家健康及臨床卓越研究院」（National Institute of Health and Clinical Excellence，簡稱 NICE）的獨立超然專責組織。

至於在內外婦兒四大科烏雲滿天的環境下，國防部所屬三軍總醫院卻能渡過「四大皆空」的困擾與影響，衛生署宜將其納為檢討現行政策的參考。⁹

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院，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、2013 年全民健保總額成長範圍，業將五大專科醫師人力不足及護理人力之嚴重缺乏等項因素，納入考量，總額

⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：黃煌雄、沈美真、劉興善；派查字號：1000800306）。

成長率之上限，並報經行政院核定訂為 6%，創歷年之新高，其中一部分將用以合理調整急重難科別之支付標準，包括各該科別之手術費與處置費，以及提升護理人員待遇福利。

- 2、衛生署自 2013 年 1 月開始，已將原有之 49 項醫院評鑑、實地訪查，精簡為 22 項，精簡之比例達 55%。預估在未來的 4 年內，各醫院實際接受評鑑及訪查的次數，將減少為 10 次。
- 3、衛生署已研擬醫事爭議處理及醫療事故補償法（草案），並已召開多次專家研商會議，報行政院審查，規劃內容包括建立醫事爭議調解制度，及架構醫療事故救濟措施，以保障病患之權益，並緩和醫病之關係。
- 4、衛生署已擬定「鼓勵醫療機構辦理生育事故爭議事件試辦計畫」，辦理期程為 2012 年至 2014 年。該計畫業報經行政院核定，自 2012 年 10 月 1 日正式開辦，藉以作為未來規劃全面推動醫療傷害補償制度先驅計畫。
- 5、安寧緩和醫療條例已於 2013 年 1 月修正公布，其中第 7 條第 3 項規定：「末期病人無簽署第一項第二款之意願書且意識昏迷或無法清楚表達意願時，由其最近親屬出具同意書代替之。無最近親屬者，應經安寧緩和醫療照會後，依末期病人最大利益出具醫囑代替之。」

二、醫療糾紛解決機制亟待檢討改進

（一）調查緣起

醫療糾紛已成為國內大多數醫師的最大夢魘，因而導致新進

醫師對易生醫療糾紛之「五大科」（內、外、婦、兒、急診）望而卻步，並產生「五大皆空」之危機。究如何從法制面、社會面、教育面等建立公平合理之醫療環境，俾確保國家醫療品質及國人民生命安全。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

由於百年來臺灣特殊的歷史背景，醫界五大科（內、外、婦、兒及急診）醫師已發展成為臺灣社會特殊的珍貴資產，更是支撐我國全民健保得以在國際上發光發熱的最主要支柱，值得政府與國人共同珍惜與呵護。惟面對當前醫療糾紛逐年增加、醫療糾紛高度集中於五大科及刑事訴訟之現況，確實已造成醫界人才出走及影響醫學系學生執業選項之窘境，形成「緊箍咒」效應，政府實有責任與義務建構合理而安全的醫療環境，使醫事人員能安心而有尊嚴的執行醫療職務。

行政院衛生署應責成各醫院，設立處理醫療糾紛的專責單位（或專案小組，或專門委員會），負責醫病溝通，以緩和醫病之緊張關係，並參考安寧照護在病患及家屬所採行之溝通模式，以減少訟爭。衛生主管機關應減少民眾資訊取得之困難，滿足民眾於醫療事故發生時保全證據及知悉真相之權利，消除醫病間資訊不對等之現況，俾建立和諧而相互信賴之醫病關係。

鑑定為醫療糾紛爭議事件之核心，為增進鑑定之公信力，行政院衛生署醫事審議委員會對鑑定事項應強化品質、效率、並提高透明度。又該署應重視醫療糾紛爭議事件訴訟外之糾紛解決機制，強化各直轄市、縣（市）衛生主管機關調處制度之功能，進而斟酌考量採強制調解前置主義，俾有效緩解訟源。

行政院應整合衛生與法務等相關部會權責，建構將醫療糾紛爭議訴訟之型態，由刑事訴訟導引至民事訴訟之配套機制，降低刑事訴訟之比率。另司法院及法務部對於職司審檢職責之法官及檢察官亦應加強辦理醫療糾紛案件之專業培訓，以提升辦案品質。

在解決醫療糾紛之教育面上，教育部應積極推動建立跨領域倫理、法律、社會之醫療法律教育及專業師資之培養，並規劃相關繼續教育課程，以滿足現行醫事人員於在職教育與訓練之需要。衛生署應就醫療行為具有不確定性、風險性及急迫性之特質，加強對民眾之教育，並應持續推廣並建置醫療事故救濟、醫療疏失責任分擔制度等相關配套機制，而醫療刑責合理化之修法亦有其重要宣示意義。

另在他國制度中，如瑞典、芬蘭等北歐諸國所實施之病人保險制度及醫療事故不責難補償制度等，其實施成效，為許多專家學者所欽羨。長期而言，我國衛生主管機關自可參酌我國之社會環境現況與國情，廣泛參採他國制度之所長，以求醫療品質更為提昇、醫病關係更臻和諧。¹⁰

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請行政院督飭所屬相關部會檢討改進，並函請司法院參處。

(三) 政府機關改善情形與成效

1、據司法院函復監察院略以：觀察 2005 年至 2012 年（1-

¹⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：黃煌雄、沈美真、劉興善、楊美鈴；派查字號：1010800093）。

11 月)之維持率，民事醫療事件之平均維持率明顯高於全部民事事件之維持率，刑事醫療案件之平均維持率亦較專庭成立前之平均維持率高。足見 2005 年設立醫療專庭後，由具有相關專業知識或審判經驗之法官辦理涉及專業領域之事件，其反覆審理專業案件所累積之經驗，有助於提升裁判品質、效率及裁判之可預測性，所為之判決亦普遍獲得上級審之支持，印證其判決之專業品質已有效提升。

2、(續上)，另有關縮短案件審理期程方面，以 2012 年(1-11 月)統計為例，地方法院每一民事醫療訴訟事件之平均辦結日數為 415.05 日，高等法院為 430.25 日，均已低於學者研究之 3.12 年；地方法院每一件刑事醫療訴訟案件之平均辦結日數為 299.81 日，高等法院為 224.17 日，均已無平均耗時 3.12 年之情形。然努力縮短醫療訴訟之審理期程，仍屬司法院未來努力之目標，該院將督促法院利用法官會議提示法官妥速審結醫療案件，以樹立良好司法形象。

三、健保新藥審議作業仍有欠周延

(一) 調查緣起

據台灣癌症全人關懷基金會陳訴：行政院衛生署中央健康保險局疑似未建立公平審查標準及合理藥物給付審查制度，而以財務考量自訂藥物使用期限，致乳癌口服標靶藥物迄未納入健保給付，損及患者權益，另健保給付制度與醫療資源分配是否公平客觀？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

健保局於 2000 年成立「全民健康保險藥事小組」，負責新藥申請收載之審議，並依該小組「設置要點」，訂定藥事小組之組成、任期及任務。惟因健保局未建立新藥審查之明確機制與原則，致該藥事小組對於新藥之收載並無一定審核標準，且未能充分思考及討論即倉促決定新藥納入給付與否，又對藥品給付規定之審議略顯僵化，非但致使各癌症別病患用藥權益不一，且影響病患權益甚鉅，亟待檢討改進。

現行癌症治療已高度分工專業化，惟負責全民健保各癌症用藥之主要審議委員僅為血液腫瘤科領域之專家，既然藥事小組負有審議全民健保藥品收載之責，且對病患用藥權益影響甚大，則健保局應更力求完備藥事小組組成成員之涵蓋性及代表性，另應強化機動委員之審查機制，以達專業與公平之癌症用藥審議結果。

健保局為使新藥之審核更周延，自 2009 年第 8 屆藥事小組任期開始，除原有基本成員外，得視需要邀請機動委員參與新藥及給付規定修訂之審議作業。該局之所以邀請機動委員參與審查會議，通常係因有特別醫藥專科、臨床應用及相關專科領域醫學會意見等專業需求，故於藥事小組審查會議中，基本委員大多尊重機動委員之專業意見。機動委員雖實質參與審議，且其意見對於藥品審查、核價或給付規定等之審議結果具有關鍵性影響，然其與會資訊及名單卻未能公布，顯有欠周延。

惡性腫瘤不但長期位居國人十大死因之首，且自 2005 年至 2010 年，惡性腫瘤死亡人數自 37,222 人逐年增加至 41,046 人，

2010 年惡性腫瘤死亡人數占總死亡人數達 28.4%，顯見國人長期處於癌症死亡之嚴重威脅中；然現行並非所有癌症用藥均可納入健保給付範圍，即使納入給付，多數藥品仍有給付期限限制，且癌症藥品昂貴，多數癌症病患無法負擔。因此，基於病患就醫及用藥權益，且考量癌症病患若獲得適時及妥善治療，仍能繼續維持一定生活品質及家庭功能之完整，行政院應參酌罕見疾病醫療與復健服務，訂定癌症病患醫療服務法源，建立癌症病患救濟管道，以保障癌症病患醫療權益。¹¹

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請行政院衛生署中央健康保險局檢討改進，並函請行政院研處。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、有關重新檢討乳癌治療藥品之健保給付規定部分，考量通盤檢討給付規定宜先蒐集分析乳癌治療藥品相關臨床療效及經濟效益文獻，健保局已於 2013 年委託國立台灣大學進行乳癌治療藥品之醫療科技評估研究，評估內容包含健保已給付乳癌治療藥品之臨床療效及成本效益、我國乳癌藥品之處方情形，及我國與其他各國乳癌藥品之給付情形等，研究結果將列入給付規定研修之參考，以臻乳癌治療藥品給付規定修訂之完善，保障婦女醫療權。
- 2、健保局自全民健康保險藥事小組第 9 屆第 13 次（2012 年 4 月）會議開始，除於網路上公布之會議紀錄外，均

¹¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：葛永光、尹祚芊；派查字號：1000800518）。

將當次會議之出席委員、列席人員及藥商到會報告代表人員列於紀錄上，以達公開之目的。

四、對原料藥之審查及管理有待加強

(一) 調查緣起

原料藥品質攸關國人健康及全民用藥安全甚鉅，究相關主管機關對於原料藥有無善盡管理之責？又我國原料藥 DMF 審查制度及原料藥廠 GMP 制度推動之困境為何？監察院認有深入瞭解之必要，而決議輪派委員調查。

(二) 調查發現與結果

現行國內對於原料藥之品質管理，係分別以書面文件審查、定期對製藥工廠查廠，及上市後藥品的抽驗等機制，了解製藥廠所用原料藥品質。另藉由第一線之醫療人員自主性通報，及主管機關主動監控之上市後藥品品質防護網，掌握市售藥品之安全性。

所謂藥品主檔案（Drug Master File，簡稱 DMF），係藥商於申請藥品核准時所送之補充資料，用以輔助證明藥品之安全性、有效性及其品質。依其性質共分為「工廠資訊」、「原料藥、製劑、中間體，及用於其製備之材料」、「包裝材料」、「副料/輔料」、「其他：通常為臨床、毒理學等」五大類（Type I~V），而原料藥主檔案是其中一類，係指原料藥的化學、製造與管制之資訊。

美國及歐盟均設有 DMF 送件制度，但並非強制實施，而係由藥商自行決定其於申請藥品核准上市時，是否依五大類別選擇

補充相關資料。一般而言，廠商選擇以 DMF 補充送件係因其資料涉及機密性，例如涉及專利，原料藥商先以 DMF Type II 送件至衛生主管機關，當製劑商申請藥品上市許可時，在原料藥商授權下向衛生主管單位提出援用原料藥 DMF 加以補充其原料藥相關資料，如此，原料藥商得以確保其營業機密資料不致外洩。

至於我國原料藥主檔案（DMF）審查制度，規劃分為二階段實施：一、自願實施階段，自 2008 年衛生署召開藥品政策全國會議，決議提升原料藥品質管理後，於 2009 年開始推動，並以藥價提升為誘因鼓勵廠商自願實施；二、強制實施階段，衛生署規劃自 2012 年至 2015 年底，採逐年分階段分品項實施原料藥主檔案，全面實施時程亦暫訂為 2016 年。而對於優先實施原料藥主檔案品項，規劃原則為：使用量大、目前已核准之原料藥主檔案品項、國內已有原料藥許可證品項、高風險品項、新成分新藥（含生物藥品）。

我國製劑原料藥之來源有三方面：自用原料藥進口、國產原料藥、輸入原料藥；其中以自用原料藥進口為國內原料藥最主要來源。衛生署現行對國產、輸入及國內自用原料藥廠（商）申請原料藥查驗登記及自用原料藥管控分別以不同規範定之；其中，對國產/輸入原料藥申請查驗登記所要求之審查規定，嚴謹程度相對較高；對自用原料藥審查及管理嚴謹度則相較不足，且過於依賴藥廠自主管理，無法充分確保國人用藥安全，應檢討改進。

我國現行規劃推動之原料藥 DMF 審查制度，主要採書面資料送審作業方式進行，對國內之原料藥廠及輸入自用原料藥廠，衛生署食品藥物管理局尚能在進行國內藥廠每 2 年定期檢查製藥工廠是否符合「藥品優良製造規範」（Good Manufacturing

Practice，簡稱 GMP）時，併同藥廠使用原料藥情形進行重點抽查，惟對輸入之原料藥，其國外藥廠實際生產及運作情形，完全依賴國外製劑廠自主管理及我駐外單位之文書查驗，無實地查廠之相關配套，未能確實掌握輸入原料藥製劑廠源頭生產情形，尚有加強補足之必要。¹²

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請行政院衛生署檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、衛生署食品藥物管理局為加強自大陸進口之自用原料藥品質管理，新增大陸藥監單位核發之藥品出口銷售證明書或其他足以證明屬藥品級原料藥證明文件之要求，並已發函通知廠商，自大陸進口自用原料藥需檢附相關證明文件（2013 年 7 月 1 日起正式實施）。下一階段將針對自印度輸入之自用原料藥制定品質管理措施。最後一階段將參酌其他國家輸入原料藥管理措施，如歐盟已於 2012 年 7 月公布輸入歐盟之原料藥需要主管國開具證明，重新訂定並公告本國自用原料藥輸入相關規定。
- 2、食品藥物管理局已規劃自 2012 年至 2015 年底，採逐年分階段分品項實施原料藥主檔案，全面實施時程暫訂為 2016 年。優先實施原料藥主檔案品項規劃原則為：使用量大、目前已核准之原料藥主檔案品項、國內已有原料藥許可證品項、高風險品項、新成分新藥（含生物藥品

¹² 詳見監察院調查報告（調查委員：陳健民；派查字號：1010800085）。

）。該局已於 2012 年 10 月與公協會討論確認第一階段除新藥查驗登記案全面實施外，另於高風險之 99 個品項中選擇 10 個品項實施製劑全面採用 DMF 原料藥之管理制度，並要求於 2013 年底前，含該品項製劑產品應完成使用具 DMF 原料藥之申請。2014 年度另將規劃第 2 階段實施品項，並同樣以高風險品項為選擇之依據。

- 3、食品藥物管理局已於 2012 年 5 月召開「食品藥物管理局藥品組與藥業公協會協商溝通會議」，請公協會加強宣導前述規劃之原料藥主檔案管理制度。並於同年 7 月公告原料藥檔案技術資料查檢表修訂草案，嗣經徵詢專家及業界意見後，已完成修訂版本，自 2013 年 1 月實施。

五、對使諦諾斯類安眠藥之管制涉有疏失

(一) 調查緣起

據陳訴人陳訴：近年來使諦諾斯（Zolpidem）安眠藥遭人誤用及濫用情形普遍，甚至被當作迷幻藥食用，並有多位民眾服藥後駕車發生車禍事故。究政府機關對於使諦諾斯類安眠藥之管制有無怠忽職守？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

Zolpidem 俗稱佐沛眠，商品名為：使諦諾斯（Stilnox）。佐沛眠為新興的類苯二氮平神經抑制劑，臨床上用於失眠症的短期治療，屬苯二氮平類（Benzodiazepines）受體促進劑種類的藥物，具有鎮靜、抗痙攣、抗焦慮及肌肉鬆弛的效果。佐沛眠可迅速由胃腸道吸收，催眠作用約半小時內產生，藥物作用時間約為 4-

6 小時，半衰期約 2.5 小時。

服用 Zolpidem 後，若未立即上床睡覺，因腦部神經系統部分已處於睡眠狀態，另一部分仍清醒，易出現無意識失憶狀態，導致交通、墜樓等意外事故發生。臨床上已有患者成癮於此無意識失憶狀態之案例報告。又因 Zolpidem 能迅速誘導睡眠，且具暫時失憶效果，而被歹徒拿來當做犯罪工具，曾有民宿負責人，在蛋糕、啤酒摻入 Zolpidem，迷昏多名投宿女房客後，予以猥褻。

衛生署雖訂有相關規範要求醫療院所於病患就診時查詢其就醫資訊，惟現行多數醫師並未確實執行查核病患健保卡就診及用藥情形；該署中央健康保險局目前推動之健保資訊網服務系統（Virtual Private Network, VPN）查詢資訊平台，其開發目的即是使醫師於看診及處方管制藥品時，得到保險對象跨院所就醫資訊，然礙於個資保護、各醫療機構軟硬體設備及成本等因素，致裝設普及率偏低，醫師查詢使用率亦偏低，無法全面對醫師及藥師於開立及收受管制藥品處方時，達到對異常領藥病患警示之功能。

各縣市衛生機關雖於每二年實地查核轄區內領有管制藥品登記證之製造業者、販賣業者、醫療院所及藥局，並對其申報資料勾稽管制藥品上下游流向，如發現異常情形者，則列為重點查核對象。衛生署食品藥物管理局亦於 2002 年至 2010 年進行管制藥品一般稽核、重點稽核、擬訂專案查核及不法藥物、化粧品聯合稽查專案計畫，然近 10 年來，Zolpidem 之使用量除大幅成長外，遭民眾濫用及醫療不當使用之比率亦逐年升高，顯示現行管理措施無法有效抑制 Zolpidem 遭濫用及醫療不當使用之現象，衛

生署應擬定及研議更為積極之查核計畫及機制，並落實推動執行。

依據現行管制藥品管理條例之規定，Zolpidem 因屬第 4 級管制藥品，衛生署食管局為有效遏止其遭濫用，及由合法管道流為非法使用之機會，乃以核發證照、分級管理及擬訂「不法藥物、化粧品聯合稽查專案計畫」，來阻斷濫用、違規販售管制藥品之情形，然目前食管局之專案計畫並無法有效抑制診所不當使用 Zolpidem。又目前中央健康保險局對 Zolpidem 之給付訂有相關管制規定，對於醫療機構開立超過合理量的部分，則不予支付費用，因而產生自費負擔情形。若以醫院 Zolpidem 自費比率來看，合理的比率應為 3-4%，惟診所的 Zolpidem 自費處方卻每年約以 3-4% 幅度成長，藥局收受自費處方亦以每年約 1-2% 幅度成長。因此，衛生署對診所藉由開立 Zolpidem 自費處方，藥局亦以收受 Zolpidem 自費處方之方式，來規避健保給藥量規定之情形應予重視，另對診所不當使用 Zolpidem 之情形，亦應研議因應管理措施。

另依衛生署食管局管制藥品管理資訊系統 2007 年至 2010 年間 Zolpidem 歷年使用量資料，Zolpidem 之使用量自 2007 年 1 億 3,064 萬錠，逐年增至 2010 年之 1 億 5,033 萬錠；又依台灣地區精神醫療院所通報藥物濫用者使用統計（人次）資料顯示，Zolpidem 的濫用人次逐年上升，自 2006 年至 2010 年，已增加 7 倍。由此顯示，近年來由於社會環境變遷，生活壓力增加，需要使用安眠鎮靜藥品來治療睡眠障礙的人有逐漸增加的趨勢，其濫用亦有逐年上升之情形。

近年來且有多起涉與 Zolpidem 有關之社會危害案例發生，

如：2010 年 7 月，臺北縣三重市一名女高中生為增強記憶，竟網購 600 多顆安眠藥服用，造成精神恍惚，多次割腕自殺，被送醫急救；同年 11 月，花蓮市「小李生活館」日租套房老闆，上網以民宿名義攬客，並涉嫌在飲料、蛋糕下藥，迷昏女客後，趁機撫摸其胸部及下體；2011 年 4 月，某藝術家為追求「百人夢遊」，於個人部落格上公布參加辦法，徵求志願者自備安眠藥，號召服用後參展。上述該等社會危害案例不乏以網路方式進行，因此在網路犯罪之查緝上，行政院應整合相關機關研議查緝網路販售 Zolpidem 之管理措施，以資因應。¹³

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院衛生署中央健康保險局；函請行政院衛生署檢討改進；函請行政院研議。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、有關改善醫師於看診時讀取健保 IC 卡資料之情形，健保局已訂定「全民健康保險保險憑證製發及存取資料管理辦法」，自 2013 年 1 月 1 日施行，該辦法第 11 條明定：「保險醫事服務機構提供保險對象之診療服務時，應依醫療需要，讀取健保卡內已存放或上傳之就醫紀錄。但經保險對象設定密碼限制讀取卡內之資料者，不在此限。」
- 2、對於健保局健保資訊網服務系統（VPN）開發建置「保

¹³ 詳見監察院調查報告（調查委員：尹祚芊、程仁宏、楊美鈴；派查字號：1000800488）。

險對象特定醫療資訊」查詢平台，裝設普及率及醫師之查詢使用率過低，健保局已加強輔導曾經開立使諦諾斯（Zolpidem）安眠藥之醫療院所，使用「保險對象特定醫療資訊查詢」作業，並加強立意抽審；另對西醫門診同院所同一病人每季申報 Zolpidem 開藥天數（DDD）超量部分，執行核扣。

- 3、為有效防止醫師規避健保查核，開立自費 Zolpidem 處方逐年增加情形，食管局已請健保局亦協助提供健保申報資料，俾與該局之管制藥品申報資料進行比對。
- 4、食管局已擬定「加強合理處方使用管制藥品 Zolpidem 稽核專案計畫」，針對自費處方使用比率較高或者年度使用數量增加較多之醫療院所及藥局進行查核，於 2012 年 10 月 31 日執行完成，共計查核 231 家，其中疑涉醫療不當使用管制藥品案件，經提食管局「醫療使用管制藥品審核會」審議計 14 件，審議結果醫師處方用量明顯超過醫療常規，依法裁處罰鍰 6 萬至 30 萬元者計 13 件，其中 3 件違規情節嚴重者，除處罰鍰外，併停止其處方、使用或調劑管制藥品 6 個月至 1 年。
- 5、食管局已修訂 2013 年各縣市衛生局年度考評重點項目，將衛生局查獲醫療不當使用上開藥品之案件數列入評分項目，以要求衛生局重視醫師處方合理性之查核，避免醫師不當處方，而遭民眾誤用、濫用。

六、器官捐贈移植作業程序涉有疏漏之處

（一）調查緣起

據報載：臺大醫院誤將衛生署疾病管制局列管之愛滋病毒感染者器官用於移植，導致 5 名器官受贈者及多達 50 餘位執行手術之醫護人員均面臨愛滋病感染風險。該重大醫療疏失，究係單純因素或系統性錯誤所造成？另為避免類似案件再生，有關病例列管勾稽機制之建立，及「人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例」之適當性等，監察委員認為均有深入瞭解之必要，而自動調查。

(二) 調查發現與結果

財團法人器官捐贈移植登錄中心係由衛生署捐助成立之機構，專司國內器官勸募捐贈業務之執行，衛生署對其營運有主導權，且負有監督管理之責。然該登錄中心在組織上，人員異動頻繁，不利業務運作；在器官分配制度上，除心臟之分配外，對等候器官移植之病人而言，未必公允；且國內器捐案例有限，但勸募醫院及移植醫院家數相對較多，不利於醫療品質及經濟規模效益；又該登錄中心對於勸募醫院之查核，既未審視相關作業之標準作業程序，且未對勸募醫院登錄資料之正確性建立把關機制，均應檢討改進。

國內器官捐贈制度建立以來，透過捐贈器官之分配，確實造福許多病患，應予肯定。此一制度自運作以來，雖衍生若干問題，惟此一制度之建立，非一人獨立完成，且並非臺大醫院誤將愛滋感染者器官用於受移植病人之直接原因，故相關之缺失，難歸責於一人，然衛生署為器官捐贈移植登錄中心之主管機關，對於器官勸募業務存在之諸多缺失，應更積極地謀求解決之道，並善盡監督之職責。

臺大醫院對器官捐贈檢體檢驗結果以電話及查核電腦系統報告之雙重確認機制，未督導該院器官捐贈勸募小組落實執行；且該院檢驗醫學部對於檢驗結果之口頭通報分由數人執行，通報機制紊亂；又該院對其院內器官捐贈勸募小組之人力編制及預算經費，未納入行政管理體系，亦有疏失。另該院在器官捐贈移植運作業務方面，僅以專案委辦方式執行，雖有器官移植管理委員會監督，惟未建立小組內部品質稽核制度，院方亦未定期進行外部查核作業，醫療品質管理上仍有漏洞。

臺大醫院器官捐贈勸募小組負責醫師，對於器官勸募及移植之前置作業，負有督導及執行之責，然在開立檢驗醫囑、確認捐贈器官各項檢驗結果，及啟動器官移植之醫療業務執行上，卻皆未能親自執行。又該勸募小組協調師僅依據口頭檢驗報告，未再次確認書面檢驗結果並請醫師判讀，即判斷該檢驗數據，並登錄至器官分配平台；且該協調師對業務所需之各項醫學檢驗專業不足，致對檢驗結果過於依賴口頭通報，造成對檢驗異常數值失去警覺，專業訓練有待加強。另該院檢驗師對於人類免疫缺乏病毒抗體（Anti-HIV）血清學檢驗異常結果，雖能進行重覆試驗確認，惟未執行異常通報程序，且在口頭通報上亦未善盡告知或特別提醒之責，均應檢討改進。

器官移植涉及病人醫療生存權之維護，雖現行器官捐贈之觀念在國內尚未普及，但捐贈人數確有增加之趨勢，且捐贈者所捐贈之器官往往由多人受贈，故其影響人數係以倍數計。惟衛生署疾病管制局以隱私保護及醫療安全為由，多年來未針對捐贈器官之安全性建立多重查核機制，以確保捐贈者在器捐登錄中心登錄之捐贈器官之可用性，排除器捐患者在跨院捐贈之病歷不清，及

檢驗結果傳遞失誤之情況下錯用於器官移植之情形，俟本起事件發生後，該局之愛滋感染者資料庫卻又能與器捐登錄中心連線，顯見該局過去對於愛滋病患資料與器官捐贈系統勾稽機制之建立過於消極。¹⁴

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院衛生署、國立臺灣大學醫學院附設醫院；函請行政院衛生署疾病管制局檢討；彈劾失職醫師，並函請教育部督促所屬國立臺灣大學醫學院附設醫院議處相關失職人員。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、為避免財團法人器官捐贈移植登錄中心在業務執行與被監督管理上，皆由同一人擔任之矛盾情形，並提升人事之穩定性，衛生署已指派具有勸募移植專長之教授，接任該登錄中心董事長之職務。
- 2、上開登錄中心自 2013 年起，已將勸募網絡依地域整合成北、中、南、東 4 區辦理，以醫院做為器官勸募網絡承作機構並分區運作。另衛生署及登錄中心已召開器官分配原則修正會議，將相對因素之「地區」乙項調整至較優先之序位。
- 3、為解決器官勸募醫院跨區與合作醫院簽約之情形，上開登錄中心已自 2012 年度起，規定器官勸募醫院僅得與同區之醫院簽約合作，並不因相同體系、聯盟或委託經營之醫院而有所例外，以提升各團隊之作業效率。

¹⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：尹祚芊、李復甸；派查字號：1000800351）。

七、矯正機關之醫療缺失嚴重影響收容人健康權益

(一) 調查緣起

近來迭有民眾陳訴監獄及看守所之醫療缺失，嚴重影響收容人生命權。為保障收容人之醫療權利，有關監所醫療現況及其存在問題，及相關主管機關針對二代全民健保將矯正機關收容人納入被保險對象之因應準備情形等，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

行政院疏於監督，致國內監獄及看守所等矯正機關收容空間及醫療軟、硬體環境等相關行政作業、措施與「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」規定應於 2011 年 12 月 10 日前完成改進之目標，尚存有明顯落差，顯不利於我國人權保護整體形象之提昇。

監察院前於 2009 間針對國內矯正機關超額收容情形進行專案調查後，雖曾促其改善，審計部並於 2010 年總決算審核報告直指其成效欠佳，影響矯正業務之執行，惟迄 2012 年 7 月底，國內矯正機關超收比例仍高達 20.5%之窘境，不僅未見改善反而益形窘迫。

衛生署疏於督導，肇致各級衛生主管機關於監察院調查本案前，竟怠未依法定期督導、輔導及查核轄內矯正機關之醫療衛生及傳染病防治業務。又法務部及衛生署均監督不周，致部分矯正機關竟容許未經醫師實際看診而由收容人家屬代為領藥後遞送給收容人等行為，顯與醫師法及全民健康保險法相關規定有違。針

對上揭未實際看診即開付給方劑之醫師暨其醫療機構，衛生署應督同地方衛生主管機關及中央健康保險局依法查處究辦；法務部暨各矯正機關並應主動積極協助。

國內矯正機關醫事人員及相關專業人員之編制及現有人力皆明顯不足，部分矯正機關醫療衛生預算亦不增反減，突顯收容人醫療衛生權益未獲重視，前經監察院多次調查促請改善，但迄今問題猶存。又國內矯正機關傳染病隔離設施迄未臻完備，入監健康檢查及慢性病患照護作業亦未臻一致，法務部亟應積極督促所屬切實改進，以確保收容人及機關工作人員之健康權益。

國內矯正機關收容人病歷、檢體及相關檢查紀錄登載、簽名、保存、移轉作業迄未臻確實、整合與周延，尚未達醫療資源有效利用及完備之境，除難與相關規定契合外，並使收容人相關治療及健檢作業難以延續與追蹤，致生重複檢查、徒耗資源及遇糾紛難以釐清責任之詬病。

近來國內頻有訴求受刑人保外就醫之媒體報導，及支持民眾之請願與陳訴，法務部卻未能積極督促各矯正機關儘速完備相關考核機制、標準作業程序、認定標準及健全相關就診紀錄，並縮短相關作業時程，致生紛擾與爭議，肇生收容人醫療衛生處遇未臻平等。

國內矯正機關對患有心理疾病或精神障礙等收容人之醫療衛生處遇作業之軟硬體設備及人力有欠健全，其相關申訴管道亦未臻周延與妥適。又國內矯正機關屬封閉群居且人口密集之場所，易成各類傳染病傳染之溫床，惟矯正機關各類流感施打率偏低，且矯正機關、衛生主管機關竟皆未有相關預防接種資料可稽，顯不利於傳染病防治。

法務部於臺中監獄設置中區醫療專區，雖對醫療服務水準之提昇及經費之撙節有其成效與助益，惟仍應強化資源整合及利用效率，並解決與釐清相關問題及疑慮，除避免減損當初醫療專區設置之美意外，尤避免醫療資源失衡，致收容人於矯正機關間有不同醫療處遇，而生不公不平情事。

2011 年 6 月修正公布之全民健康保險法（稱二代健保法），業將矯正機關收容人納入被保險對象，因此，每年將肇生國庫近達新臺幣 10 億元之支出，行政院自應督促衛生署積極會同法務部於 2013 年 1 月 1 日二代健保法施行前完備相關配套措施，以防弊並杜絕醫療資源浪費，尤藉此提昇收容人健康照護品質。¹⁵

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，糾正行政院、法務部、法務部矯正署、行政院衛生署；另將部分調查意見函請行政院轉飭法務部、法務部矯正署、行政院衛生署檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、法務部已持續督導所屬矯正署推動改善矯正機關設施計畫，整體規劃方向係以 10 年為期，審酌區域收容需求、收容類別、土地取得難易程度、民意反映及財務計畫可行性等因素後，提出三階段「優先」與「次優先」及「配合重要政策之個案計畫」等三層次順序。另針對優先

¹⁵ 詳見監察院調查報告（調查委員：尹祚芊、錢林慧君、李復甸；派查字號：1000800028）。

列入辦理之個案，該署已督促各矯正機關擬具中長程個案計畫函送該署，層轉行政院審議，並配合將經費納編年度預算據以執行，以解決超收而損及收容人之健康權問題。

- 2、法務部矯正署已函報法務部相關因應方案，並經該部核定如下：(1)持續辦理機關調整移監，平衡各監獄收容擁擠現象；(2)務實辦理假釋審查，加速案件審核流程；(3)加強宣導並鼓勵符合要件之受刑人，提出易服社會勞動或分期繳納罰金之聲請；(4)鼓勵各外役監獄遴挑符合法定要件之受刑人前往執行，疏解各監獄收容擁擠情形。另該部已函請各地方檢察署配合辦理相關事項，以緩解各監獄之超收問題。
- 3、法務部已修正發布矯正署所屬機關編制表，各矯正機關已將藥師或藥劑生等醫事人員納入編制。該署並分別於 2011 年 8 月、10 月及 11 月請各矯正機關加強辦理獄政系統醫療子系統病歷電子資料之登載及移轉，落實紙本病歷製作、保存及保密事宜；另於 2012 年 9 月函請各矯正機關應依醫療機構設置標準第 9 條規定，規劃病歷室等空間與清潔、消毒等設備，並視需求設置調劑、檢驗等設施。
- 4、衛生署已於 2012 年 10 月向各地方衛生局重申應確實辦理矯正機關醫療業務之督導考核，並建議可整併食品衛生、管制藥品管理、預防保健及傳染病控制等相關業務，以聯合訪視方式辦理，俾提升督考效率。又新北市、桃園縣、高雄市及屏東縣等 4 縣市怠未依法定期督導且

諉稱為不知監獄行刑法規定部分，該 4 縣市衛生局經檢討後，皆已建立定期對矯正機關辦理醫療業務督導考核之機制。

八、長期照顧計畫執行成效欠佳

(一) 調查緣起

據審計部 2009 年度中央政府總決算審核報告，我國長期照顧十年計畫推廣成效欠佳，其居家服務、日間照顧、交通接送等多項服務未能均衡分布，且預算執行率僅 53.17%。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

人口老化已為當今世界各先進國家均須面臨之問題與挑戰，我國亦是如此。我國老年人口比率已從 1993 年之 7.1%成長至 2011 年之 10.0%，預計於 2017 年將達 14.0%，邁入高齡社會。隨著老年人口之快速成長，除健康與醫療服務需求提升外，亦需多元普及之長期照顧服務。

行政院為因應我國人口快速老化及長期照顧需求人口數快速增加之趨勢，已於 2007 年 4 月核定我國長期照顧十年計畫，並責成內政部及衛生署主政，其所涵蓋之服務項目係以協助日常生活活動服務為主，即所謂「照顧服務」，包括：居家服務、日間照顧、家庭托顧；另為維持或改善服務對象之身心功能，亦將居家護理、居家及社區復健納入。

由於上開長照計畫之經費主要來源係由政府按年編列公務預算支應，內政部及衛生署自應妥適評估需求，並按需求人數務實

妥予編列預算。惟因內政部及衛生署推估 2008 及 2009 年度使用長照服務之需求人數未切合實際，預算編列過高，致該 2 年度預算執行率偏低。另該長照計畫雖已於 2007 年 4 月開始實施，惟卻未能統一事權，導致各項長照服務之提供未以日常生活需照護之失能民眾為中心，分由內政部及衛生署各自為政，造成資源難以統籌發展與管理之問題。



【監察委員為長期照顧案於 2012 年 1 月 2 日赴新北市長期照顧管理中心履勘】

長照計畫雖經多年規劃，惟內政部及衛生署於推動過程中欠缺配套措施，且宣導不足，致執行成效不彰。另該二機關為達消

耗預算之目的，2010 年度調整失能者自行負擔費用之比率及申請長照服務之條件等措施之評估及理由過於粗糙牽強，且服務項目重疊，造成資源重複配置。

地方長期照顧管理中心迄今多未或僅增設置 1 處分站，致使行政及執行效率不佳，顯見衛生署於規劃之初，即未妥善運用基層衛生所、室，以就近深入各地社區及家庭，除難以因應逐年成長之長照服務需求，亦影響服務拓展及提供之效率。

衛生署未能務實檢討分析長照計畫執行成效不佳之原因及缺失；又內政部及衛生署明知照顧服務員多流向醫院擔任病患看護工作，已造成居家服務人力成長有限，卻迄未妥謀解決之道，均應檢討改進。另護理人員乃係提供居家護理服務之重要人力，惟其投入人力有限，恐難以因應未來大量失能老人之居家護理服務需求，衛生署應研謀改善措施。

我國雖自 2007 年開始實施長照計畫，惟至 2010 年底衛生署才進行國民長期照護需要調查，致該計畫實施 3 年，卻猶未能有效掌握失能個案及其所需服務，以評估建置各地足量之服務資源。又由於國內長照體系尚未健全，致愈來愈多民眾依賴外籍看護工照顧家中失能長者，因而影響長照服務資源之發展，相關機關應正視外籍看護工已成為我國主要之長照人力，妥善研議銜接可行之作法。

居家照顧服務員薪資偏低且工作辛勞，加以部分服務使用者及其家庭對於彼等之服務範圍及內容，存有不當之認知與觀念，致其留任意願偏低。因此，內政部除應改善居家照顧服務員之薪資不足及工作條件不佳之問題外，亦應督促各地方政府加強宣導及溝通居家照顧服務之範圍及內容，以保障居家照顧服務員之合

理工作條件。¹⁶

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正內政部及行政院衛生署；函請行政院妥處，並督促所屬檢討改進；函請審計部參處。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、據統計，長照服務量占老年失能人口比率，已從 2008 年之 2.3%，提高到 2012 年 9 月之 25%；另 2010 年度內政部主責項目之服務人數計 6 萬 4,320 人，2011 年度服務人數增至 8 萬 7,547 人；2009 年度衛生署主責項目服務量較 2008 年度成長 2 倍，2010 年度較 2009 年度成長 1.5 倍，至 2011 年度成長 1.3 倍。顯見長照服務涵蓋率已有相當幅度之成長。
- 2、另據統計，投入居家護理之護理人力，已由 2009 年 1,317 人、2010 年 1,429 人，增加至 2011 年 1,511 人，逐年成長 5%至 8%。足見居家護理人力也已明顯增加。
- 3、衛生署自 2011 年起已開始訓練山地、離島及偏遠地區公共衛生護士執行長照需求評估工作；另截至 2012 年已有 3 家衛生所辦理社區長照服務。顯見該署已逐漸推動並妥善利用國內各衛生所（室）執行長照服務，就近深入各地社區及家庭，以解決長照中心提供服務效能有限之問題。
- 4、衛生署已協同內政部、教育部及行政院勞工委員會於

¹⁶ 詳見監察院調查報告（調查委員：尹祚芊、劉玉山；派查字號：0990800974）。

2012 年 8 月舉辦「長期照護人力『學、考、訓、用』研討會」，並將所獲結論納入相關政策落實推動，以解決居家服務人力不足問題；另有關外籍看護工早已成為我國主要之長期照顧人力之現況，行政院已將外籍看護工納入長照體系，並於「長期照護服務法」草案中規範外籍家庭看護工服務條件、內容等事項。

- 5、內政部已於 2012 年 9 月函請各縣市政府督導照顧管理專員確實與個案溝通居家服務之範圍，以保障居家照顧服務員之合理工作條件。

九、高病原性禽流感之通報與防疫作為涉有違失

(一) 調查緣起

據報載：行政院農業委員會動植物防疫檢疫局於 2012 年 3 月 3 日緊急召開記者會，宣布台灣首度爆發 H5N2 高病原性禽流感，遭質疑延遲通報。究行政院農業委員會有無隱匿 H5N2 高病原性禽流感疫情？對疫情研判、確診有無延宕？防疫有無空窗期？是否影響雞農生計及威脅國人健康安全？有無人為疏失或怠忽職守？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

行政院農業委員會漠視禽流感病原之判定機關權責紊亂現象，聽任其長期紛擾而不加統合，又罔顧 2003 年公告「高病原性家禽流行性感冒檢驗方法」之明文規定，採信該會動植物防疫檢疫局之偏執見解，致引發無謂之判定爭議。又該會輕忽、怠慢高病原性禽流感防疫作為，決策猶豫，延宕時效，貽誤防疫之先機

，背離「防疫首重迅速確實、料敵從寬、禦敵從嚴」之政策指示方針。

臺南縣新市鄉¹⁷蛋雞場案涉有不當請託關說情事，終致未進行相關之防疫措施，農委會王副主任委員及許技監均未依法行政，違失情節重大。又王、許二人均涉入該蛋雞場案甚深，又全案未循常規予以通報主任委員，涉有隱瞞長官情事；且於監察院約詢時，其等亦堅不吐實、說詞反覆，足見其有欺瞞隱匿之情事。另農委會防檢局許前局長（即該會許技監）曲解農委會 2003 年公告明文規定，擅自另訂標準為準據，並推翻專家之一致共識，獨排眾議主導議事之進行，逾權且擅專，自有違失。

農委會防檢局就高病原性家禽流行性感冒（Highly Pathogenic Avian Influenza，簡稱 HPAI）通報國際畜疫會（Office International des Epizooties，簡稱 OIE）之標準作業程序付之闕如，明知為高病原性禽流感卻仍通報為低病原性，顯未確依 OIE 定義進行通報，相關人員涉及通報不實及隱匿疫情，殊應議處。又該局就 2010 年 2 月彰化縣芳苑鄉蛋雞場案未簽報農委會，逕自以法無明文規定之「該場具有 HPAI 潛勢」為由，完成局部預防性撲殺補償，顯有蒙蔽農委會之嫌。

農委會家畜衛生試驗所及臺南縣家畜疾病防治所（現已改制為臺南市動物防疫保護處）未確依 2009 年 4 月 6 日召開之「家禽流行性感冒診斷與監測案例討論會議」決議進行採樣，使得臺南縣新市鄉蛋雞場案是否曾發生 HPAI 之真相未能獲得釐清，又未就飼主拒絕採檢依法裁罰，形成國內 HPAI 疫情防治之重大疏

¹⁷ 2010 年 12 月 25 日改制為臺南市新市區。

漏。

農委會畜衛所應再行探究民眾自行送驗禽畜疫病檢體之適法性，並研訂「受理民眾自行送驗動物疾病之檢體採樣、試驗程序及檢驗結果通報辦法」，明確規範相關作業細節，俾利爾後有所遵循。另防檢局、畜衛所及臺南防治所對於臺南防治所之重要公文—2009 年 4 月 27 日所中字第 0980001620 號函，因不明原因而遺失一事，應儘速查明公文收發及處理情形，妥為研擬改善措施，以免再度發生類此事件。¹⁸

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，提案彈劾行政院農業委員會王副主任委員、許技監；糾正行政院農業委員會、臺南市政府，並請議處相關失職人員；函請行政院農業委員會督飭所屬檢討改進；函請臺南市政府督飭所屬檢討改進；函請法務部參考。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、為避免判定之疑義，農委會已責成所屬家畜衛生試驗所完成高病原性家禽流行性感冒（HPAI）檢驗方法之檢討修正，並於 2012 年 6 月公告施行，新修正之 HPAI 檢驗方法，參酌世界動物衛生組織最新規範並納入風險處置概念，修正 IVPI 不再為病毒病原性鑑定之唯一黃金準則，並新訂有綜合判定準則章節，明定高、低病原性禽流感（HPAI 及 LPPI）案例定義，並將 HA0 切割位核酸檢

¹⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：程仁宏、錢林慧君、楊美鈴；派查字號：1010800083）。

測結果為過去已發生之 HPAI 鹼性胺基酸序列者判定為 HPAI，大幅簡化檢驗流程及縮短案例判定時間。

- 2、有關判定權責劃分部分，已釐定由家畜衛生試驗所進行禽流感發生場高、低病原性之判定，確定案例結果後，動植物防疫檢疫局進行後續防疫處置。透過上述 HPAI 檢驗方法之修正及判定權責之明確劃分等強化作為，已避免先前爭議之處，行政院將持續督導所屬農委會落實執行，並由該會依權責切實辦理。
- 3、農委會副主委王君、技監許君（時任該會畜牧處處長、動植物防疫檢疫局局長）經監察院彈劾後，業經公務員懲戒委員會議決，各予以降貳級改敘之懲戒，且農委會已據以執行完畢。
- 4、臺南市政府動物防疫保護處已重新檢討家禽流行性感胃防疫措施，修正更新其緊急應變措施，期能符合現場實際防疫需求；日後針對疫禽之採樣方式將與家畜衛生試驗所討論，以求採集樣品合乎流行病學採樣之標準。另有關因飼主反彈致檢驗人員未再赴現場採取檢體之問題，往後將依規定嚴格執行採樣等防疫作為，對於拒絕採樣及配合防疫作業之動物所有人或管理人，將依規定予以裁罰。

十、農地土壤重金屬污染監測管制有欠積極

（一）調查緣起

據報載：臺中市大里區有多達 28 公頃農田被驗出遭重金屬污染，雖臺中市政府環境保護局於 2012 年 1 月底通知農民休耕

，但遭污染農田之二期稻作早已於 2011 年 11 月收割，該批稻米是否有受污染之虞？是否已流入市面，影響民眾食用安全？主管機關對農田遭重金屬污染之管理機制為何？對民眾健康安全之把關機制為何？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

行政院環境保護署於 2011 年 11 月至次（2012）年 1 月執行「中部地區污染農地調查計畫」，疏未能配合稻作生長期，於稻作收割後，始進行採樣檢測，導致農地土壤重金屬檢驗結果出爐前，原生產稻作早已收成，流入市面，影響民眾飲食安全甚鉅。

臺中市政府雖自 2002 年起即辦理所轄大里區農地土壤重金屬污染調查，惟該府大多於稻作收割後始進行採樣監測，截至 2010 年該區農地土壤超過重金屬污染管制標準者，達 82 筆坵塊，顯見該等受污染坵塊原生產之稻作早已流入市面，危及國人飲食安全，足徵該府調查作業顯緩不濟急，對於國人飲食安全之確保殊有不足。

臺中市政府既明知所轄大里區農地土壤重金屬污染問題嚴重，係肇因於上游工廠排放重金屬廢水至灌溉溝渠，顯由來已久且有跡可循，縱有進行相關稽查，卻迄未見該府積極強力取締作為及遏阻良策，以該區農地土壤歷年常被檢驗出重金屬超出管制標準之情事，且污染問題迄今已近十年，及該轄農地土壤重金屬污染面積居全國之冠等情觀之，該府行政作為顯有欠積極，行政院環保署亦難辭督導不周之責。

行政院農業委員會未善盡對臺中農田水利會監督及輔導之責，致該會漠視大里區農地土壤長期遭重金屬污染問題，迄未主動

調查所轄事業運作情形，以作為監測水質之依據，又未積極監測該區搭排戶¹⁹放流水之重金屬含量，致使農地糧源安全難以確保。

臺中市政府既明知轄內農地土壤長期遭重金屬污染，且其重金屬種類包含鎘、鎳、銅、鋅、鉻及鉛等，雖每年執行所轄農作物重金屬污染監測管制，惟農作物重金屬監測項目卻僅為鎘、鉛及汞等三種，2009 年以前甚至僅有檢測鎘，顯未能反應與監控遭重金屬污染之農地，對其所生產農作物之危害風險，又未能強化抽檢機制及件數，致難以確保國人飲食健康。

臺中市大里區農地土壤遭重金屬污染問題存在既久且嚴重，經濟部自應主動輔導該區重金屬污染事業之污染管理與防治；另臺中市政府既已研議規劃設置電鍍專區，尤應積極落實，經濟部更應主動協助該府健全相關配套措施，並應避免合法專區之設置而致使相關業者移廠，殃及鄰近縣、市，始足以根本解決農地土壤遭重金屬污染問題。²⁰

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院環境保護署、臺中市政府、行政院農業委員會；並將部分調查意見，函請臺中市政府檢討改進；另函請行政院督促所屬檢討改進。

(三) 政府機關改善情形與成效

¹⁹ 所謂搭排戶，係指經向轄區水利會提出搭配（排）水申請，並取得搭排同意書之事業、社區或農舍。

²⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：程仁宏、楊美鈴、劉玉山；派查字號：1010800044）。

- 1、臺中市政府環境保護局於 2012 年執行所轄農地土壤污染檢驗作業共計 65 筆地號，面積 10.2053 公頃，土壤檢測採樣時間，皆於農作物採收前完成土壤採樣作業，另於檢測結果出爐前，行文通知農政單位針對受測田地作物進行管控，以保障民眾食用稻米之衛生安全。
- 2、對於農地污染區周邊及上游區域（含太平及大里區）之電鍍業等高污染列管事業，臺中市政府環境保護局於 2012 年 1 月至 11 月，共計辦理 335 家次稽查、採樣及許可查核作業，查獲結果計 44 家業者違反水污染防治法規定，已依法告發處分。
- 3、臺中市政府環境保護局已於高污染潛勢區（后里區、太平區、大甲區、霧峰區、烏日區及文山區）建置空氣品質自動監測站，並特別留意水質與土地抽驗時間點及加強聯繫溝通，以防類似案件發生。
- 4、經濟部已於 2012 年 5 月郵寄輔導計畫簡介及申請表予臺中市大里區共 135 家有重金屬污染之虞的廠商，主動提供輔導資源協助有需求之廠商，以輔導廢水污染管理及防治。
- 5、臺中水利會自 2012 年 2 月起，已增加搭排戶廢水水質監測頻率，每個月執行 1 次初驗及複驗作業（註：原每 2 個月執行 1 次初驗，每 2-3 個月執行 1 次複驗。）另自同年 6 月起增加夜間檢測工作，以確保搭排戶排放廢水之水質安全。

十一、逾期食品之管理應予加強

(一) 調查緣起

據報載：彰化縣某食品廠涉嫌收購業已過期之食品及飲料，經竄改製造日期後，於傳統市場等通路再予販賣，嚴重危害消費者健康。究主管機關對於食品製造日期、有效期限等標示之監督機制為何？管理與查核是否不周？食品安全通報機制有無疏漏？過期食品回收之監管機制為何？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

行政院衛生署囑顧行政院訂定之有關法制作業時程管制規定，延宕食品衛生管理法第 29 條第 3 項明文授權訂定「回收、銷毀處理辦法」長達 12 年，僅以「食品回收指引」瓜代，致地方衛生主管機關執行銷毀措施失所依循，衍生回收銷毀作業流程出現重大漏洞，並使依法應銷毀物品卻仍外流販售情事，嚴重危害國民健康。

衛生署食品藥物管理局應就各縣市政府衛生局對於違規標示有效日期食品業者之裁罰過輕，不足以產生「殺一儆百」之警惕效果，難以有效嚇阻違規案件之發生，妥為檢討策進方案，積極、落實執行。

此外，食品藥物管理局並應協助各縣市政府衛生局突破當前執行困境，賡續督促其切實依據衛生署新訂頒之「食品及其相關產品回收銷毀管理辦法」，落實違規產品之回收銷毀工作，並加強整合性之專案稽查作為，尤其是高危險通路更應列為積極巡查

處所，庶可免除「逾期食品」危害消費者健康，確保國人食用安全無虞。

另食品藥物管理局近來雖責成各地方政府衛生局，加強對消費者宣導，促進對可能涉及竄改有效日期食品標示之辨識，並鼓勵檢舉，尤其是工廠或公司員工，以供循線追查來源，然依食品衛生檢舉案件統計資料顯示，2009 年平均核發每件檢舉獎金為新臺幣（下同）1,993 元，2010 年為 1,814 元，2011 年為 1,611 元，其金額呈現逐年減少之趨勢，顯見以每件區區不到 2,000 元獎金，根本無法提供鼓勵民眾或員工踴躍檢舉之足夠誘因。因此，食品藥物管理局應會同各縣市政府研討「檢舉違反食品衛生案件獎勵辦法」之現行規定，設法提高其獎勵誘因，俾利及早發掘違規案件，阻絕其供貨源頭。

有關市售食品標示之稽查，係各地方政府衛生局例行性業務，惟受限於人力、經費，其執行成效不彰，且實務作業亦面臨諸多困境。近年來，我國志願服務工作蓬勃發展，如環保志工、醫院志工、學校導護志工等，皆有極為優異之表現，可供借鏡。衛生署原規劃建構食品志工網路方案，尚未付諸行動，無法有效運用志願服務人員協助查核或檢舉食品違規案件；該方案之立意良善，亟需食品藥物管理局速予完成建置，並妥為組訓，俾擴大社會參與，共同打擊不肖業者，以提升衛生行政效率。²¹

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院衛生署，並函請該署督飭所屬食品藥物管理局檢討改進。

²¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：程仁宏、楊美鈴；派查字號：1000800506）。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、本案於監察院調查期間，促成衛生署加速於 2012 年 2 月發布施行「食品及其相關產品回收銷毀管理辦法」，以取代原先之「食品回收指引」，俾使相關流程更加明確，減少回收銷毀作業可能出現之漏洞。
- 2、食品藥物管理局已督促各縣市衛生局，針對有效日期（含未標示、逾期食品、未來食品及變造日期等）標示，加強查核工作，包含自行查核、配合檢警調查核、民眾檢舉或食品志工協助食品標示查核等；另對於重大違規案件均予移送法辦加重處分，以有效嚇阻違規案件發生。又該局已持續加強對縣市衛生局之督導與考核，除要求將食品有效日期標示稽查列為重點稽查項目之外，並將其列為每年督導考核衛生局之重點項目；且將於 2013 年度推動執行「不法藥物、化粧品及食品聯合稽查專案計畫」。
- 3、食品藥物管理局已責成各縣市衛生局，加強食品業者回收、銷毀紀錄，以及執行回收、銷毀等作業之檢核。另針對過期、不合格之食品回收銷毀作業，該局已責令相關業者必須確實依據「食品及其相關產品回收銷毀處理辦法」處理，以杜絕依法應銷毀物品卻仍外流販售之情事。
- 4、食品藥物管理局將持續加強消費者及業者食品衛生安全教育，並督促衛生機關、食品志工協助稽查，同時輔以鼓勵民眾檢舉，共同遏止違規食品事件發生。又該局將

於 2013 年規劃推動食品衛生志工訓練方案，藉以促使各縣市衛生局充分運用既有食品衛生志工，進行各項販售通路食品標示訪查、食品廣告監控，及食品衛生相關宣導服務。

十二、CAS 認證蛋品之宣導及管理有待強化

(一) 調查緣起

據陳訴人陳訴及報載：行政院農業委員會輔助蛋農申請臺灣優良農產品認證標章 CAS (Certified Agricultural Standards) 洗選認證，目的係確保完整之品質保障，惟台灣動物社會研究會蒐集 24 家牧場，共 66 件蛋品，發現有 56 件未清楚標示雞蛋之生產系統。究蛋品之生產管理為何？源頭管控是否確實？主管機關有無善盡監管職責？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

CAS 認證蛋品使用之原料蛋來源須有來源證明，來源牧場應檢附無藥物殘留證明，驗證機構亦會就其品質管理及飼養管理進行現場稽查，並須經抽驗飼料及雞蛋檢驗合格。然國內消費者多以為 CAS 蛋品原料蛋來自 CAS 驗證畜牧場，蛋品若標示 CAS 標章，即能受民眾青睞，並促使其販售價格顯著高於一般蛋品。因消費者對於 CAS 蛋品認證管理制度有所誤解，未能清楚辨識標章之意涵，從而選購符合實際需求之產品。因此，行政院農業委員會對於 CAS 驗證蛋品使用之原料蛋來源應加強把關，確實查核其蛋源是否全部來自所附證明之來源牧場，以及非自有畜牧場生產時是否確實標示來源牧場，以維護民眾健康；並應

強化宣導，使消費者對於 CAS 食品有正確認知，俾保障消費者權益。

國內消費者於選購蛋品時，「食品標章」常為選擇之參考依據，惟因坊間使用之蛋品標章種類甚多，卻僅少數係由政府機關推動，而國外通過之驗證，其管理規範亦未必與我國等同，致蛋品標章原欲達到蛋品安全衛生及讓消費者易於辨識之目的，由於標章種類多，農政及衛生機關尚難全盤掌握，遑論一般消費者。因此，行政院應整合衛生署、農業委員會及相關部會推動之各類關於蛋品標章之正確資訊，避免消費者受誇大不實之食品標章之誤導，並強化食品標章之公信力。

生鮮蛋品屬散裝食品，現行規定並未強制標示有效日期；而 CAS 蛋品雖應標示有效日期，但其保存期限係業者自行評估訂定。惟生鮮蛋品無須標示有效日期，消費者當無從辨識所購蛋品是否新鮮；另 CAS 蛋品之有效日期，則係業者自行評估，是否確實並無政府機制予以把關；另農業委員會於 2011 年 9 月配合中央畜產會前往 CAS 蛋品業者處進行稽查時，亦發現有製造日期標示不實之情事。因此，為保障民眾消費權益，行政院應督促農業委員會及衛生署建立並整合對於生鮮蛋品及 CAS 蛋品有效日期訂定及標示之把關機制，確保民眾食之安全。

另後市場監測雖為蛋品藥物殘留管理之第二道防線，但仍有把關蛋品藥物殘留問題之功能，衛生署食品藥物管理局應強化蛋品之後市場監測機制，並加強抽檢把關，以保障民眾食之安全。至於蛋雞之飼養方式，涉及提升生產效率、疾病管理、營養平衡、雞舍環境控制，及人類文明與動物福利等層面，確有綜合考量

之需要，宜由農業委員會持續研議，以求周妥。²²

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請行政院農業委員會檢討改進或研議；函請行政院督促所屬檢討改進或研議；函請行政院衛生署食品藥物管理局檢討改進。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、農委會已函請中央畜產會及財團法人台灣優良農產品發展協會，就原料蛋來源、原料蛋來源畜牧場及有效日期標示部分，檢討驗證機構之優良農產品驗證追蹤查驗作業要點相關機制與規定，應落實追蹤查驗原料蛋來源牧場、原料蛋數量，勾稽 CAS 經營業者所標示來源牧場之 CAS 蛋品數量，詳實記錄並藉由追蹤查驗加強查核把關，以維護消費者權益。
- 2、農委會已函請中央畜產會及財團法人台灣優良農產品發展協會，加強 CAS 蛋品有效日期標示，CAS 蛋品若有未來蛋之情況，應終止其所有產品之驗證，至於蛋品之保存天數與有效日期之訂定，業者應建立保存性試驗且應有合理之依據，如測鮮度等紀錄。

十三、原住民族的平均餘命長期偏低應予重視

(一) 調查緣起

據行政院衛生署國民健康局分析資料顯示：2009 年臺北市民預期壽命較花蓮、臺東兩地縣民多達 7.7 歲，而原住民族則比

²² 詳見監察院調查報告（調查委員：李炳南、程仁宏；派查字號：1010800340）。

全國民眾少活 8.9 年。針對此一不合理現象，究政府相關機關有無違失？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。



【監察委員為原住民族的平均餘命偏低案於 2011 年 12 月 27 日赴現場履勘】

(二) 調查發現與結果

據內政部公布 2010 年原住民生命表顯示：2010 年原住民人口的零歲平均餘命為 70.30 歲，男性為 66.00 歲，女性為 74.78 歲，男女性的平均餘命差距約為 8.78 歲，較全國男女性的平均餘命差距 6.42 歲為大；其中男性平均餘命比全國低 10.14 歲，女

性低 7.77 歲，顯見原住民族平均餘命較低且男女性差異較大。

另就五直轄市及各縣市同期兩性零歲平均餘命而言，以臺北市 82.42 歲最高、新北市 80.30 歲居次，臺東縣 74.24 歲最低，花蓮縣 74.96 歲次低；臺東縣、花蓮縣分別較臺北市低 8.18 歲及 7.46 歲，差距雖然持續縮小中，但仍顯示臺東、花蓮兩縣受人口結構差異、地理環境及生活習慣之影響，致平均餘命相對較低。

因此，行政院應重視原住民族與臺東、花蓮等縣縣民之平均餘命長期偏低的不合理，不公平現象；該院應進行跨部會合作與協商，共同努力提出有效的改進策略與方案，俾及早縮小各地區、各族裔間國民健康不均等之差距；又該院應針對原住民族各項社會福利政策面臨之「籍在人不在」的困境，督飭業管部會謀求跨機關之合作改善措施，以避免經濟弱勢國民因健保欠費遭鎖卡而影響其平等就醫權益。

行政院原住民族委員會與衛生署面對當前原住民遷徙都會區人口與日俱增（已佔原住民族人口總數 44%）之實況，未能衡酌其社會適應困難及社經地位薄弱之困境，予以必要及適切之援助，顯未善盡政府應照顧國民基本福祉與人權之職責。又內政部宜針對台灣氣候變遷及山區地理環境逐年惡化之趨勢，導致原住民族生活處境日趨艱困，儘早擬定危險地區遷移計畫，並由原住民族委員會與衛生署協助落實公共衛生與社區環境之改善措施，以共同打造安和樂利之健康部落/社區。

原住民族委員會、衛生署、國家科學委員會宜積極推動原住民醫療及健康狀況之研究與調查，尤其應針對其特殊疾病及生活處境，寬列專門經費及必要人力，進行持續性之追蹤調查研究，以尋求解決之對策，庶增進其健康福祉。又原住民族委員會與衛

生署宜就「2020 年健康國民白皮書」所揭櫫原住民族之健康願景，釐訂具體執行方案，並挹注必要之人力與經費，俾能如期達成政策目標。

衛生署應落實原住民族醫師及護理人員培育計畫，並逐年擴大其規模，廣續培育原住民之醫事人員，俾落實「在地化醫療」之使命；又該署為保障山地及離島居民醫療權益，已透過「全民健康保險山地離島地區醫療給付效益提升計畫」，對整合導入鄉外醫療資源頗有助益；惟可再就部分地理交通狀況相似之鄰近鄉里，務實考量納入該計畫執行區域之可行性，以造福更多受益鄉民。

原住民族委員會宜結合各級勞工事務主管機關，於提供原住民失業津貼及就業輔導之際，同時強化其等之心理建設，並會商相關部會，謀求健全原住民族勞動權益之具體改革措施，以提升原住民勞動品質。

臺東縣及花蓮縣政府應正視轄內偏鄉衛生所反映之醫事人力不足等訴求，務實評估基層衛生所之地理交通狀況及實際業務需求，適時賦予足夠之員額編制，以確保當地居民之就醫權益。²³

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請行政院督飭所屬檢討改進；函請行政院衛生署、原住民族委員會檢討改進；函請行政院國家科學委員會、勞工委員會、內政部，及台東縣、花蓮縣政府研議辦理。

²³ 詳見監察院調查報告（調查委員：周陽山、劉玉山、陳進利；派查字號：1000800438）。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、行政院已責成原住民族委員會研商原住民族與台東、花蓮等縣縣民之平均餘命長期偏低的不合理、不公平現象，進行跨部會合作與協商，以期及早縮小各地區、各族裔間國民健康不均等之差距；另針對原住民族各項社會福利政策面臨之「籍在人不在」困境，會同業管部會謀求跨機關之合作改善措施，避免經濟弱勢國民面對健保欠費鎖卡等問題，影響彼等之平等就醫權益。
- 2、原住民族委員會現正積極執行「原住民族危險地區遷移計畫」，就氣候變遷及山區地理環境逐年惡化趨勢，導致原住民族生活處境日趨艱困等情，逐步擬定危險地區遷移計畫，以期改善原住民社區環境。另針對當前原住民遷徙都會區人口與日俱增之實況，該會透過「都市原住民發展計畫」，以妥善照顧都市原住民，保存文化、協助就業、取得住宅，並為具體照顧都市原住民基本權益，提供公平合理競爭環境。
- 3、為推動原住民醫療及健康狀況之研究與調查，行政院國家科學委員會、原住民族委員會及衛生署均已針對其特殊疾病及生活處境，核定專門類別之計畫經費暨必要人力，俾政府部門及學術研究機關（構）進行持續性之追蹤調查研究。
- 4、原住民族委員會及衛生署為實現「2020 健康國民白皮書」所揭櫫原住民族之健康願景，已針對原住民族擬定相關健康醫療照護政策，強化跨部門整合與分工效能，持

續挹注人力與經費，逐步朝政策目標邁進，期促進原住民衛生保健工作。

- 5、衛生署為落實原住民族醫師及護理人員培育計畫，已逐年擴大「原住民及離島地區醫事人員養成計畫」之辦理規模，持續培育原住民醫事人員，俾達成「在地化醫療」之目標。

十四、外籍勞工遭仲介公司糾眾毆打重傷

(一) 調查緣起

據報載：2012 年 4 月 10 日晚間 1 名越籍勞工被仲介公司股東圍毆成傷，送醫並報警要求緊急安置，警方轉介臺中市政府勞工局，並特別告知該勞工疑遭仲介公司股東毆打，惟該局非但未對該勞工作緊急安置，竟讓仲介公司將他從醫院帶回。數日後，該勞工又疑似被仲介公司人員圍毆重傷，生命垂危。究臺中市政府之處置是否涉有疏失？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

越南籍勞工謝君於 2011 年 12 月底來臺，經行政院勞工委員會核准自 2012 年 2 月 1 日起受僱於某實業公司。謝君於 2012 年 4 月 9 日晚間向勞工委員會職業訓練局 1955 專線申訴：雇主指派其從事許可以外的工作、未依規定提供薪資明細表、未全額給付薪資及遭仲介公司扣留健保費、所得稅、護照、居留證等事。同年月 10 日晚間，謝君再向 1955 專線申訴：下班後，他在宿舍外遭仲介公司糾眾毆打致傷，請求安置。但因相關主管機關處置

失當，同年 4 月 13 日，在臺中市政府勞工局對雇主實施勞動檢查後，謝君竟於當日再遭仲介公司人員唆使暴徒圍毆，致重度昏迷，生命垂危。



【監察委員為越勞被毆案於 2013 年 1 月 28 日再赴署立豐原醫院探視】

本案係攸關政府人權立國政策的重大違失案件，涉及政府行政及司法機關層面殊廣；被害人越南籍勞工謝君係依據政府提供之外勞申訴 1955 專線進行合法陳訴，竟遭仲介公司唆使暴徒兩次圍毆，導致重殘。內政部警政署已確認本案仲介公司涉有違反人口販運防制法等情事，並已安置相關被害人。由於後續之治療

安養、賠償及司法救濟等任務十分複雜，行政院為國家最高行政機關，應監督所屬充分落實外國人聘僱管理工作，並應統合各相關主管機關妥處本案，且宜責成一位政務委員專案負責協調，儘速推動、落實相關救濟措施，並予課責，懲處加害人，務期對被害人及其家屬予以合理之救濟與賠償，並以最大誠意照顧其日後之生活，以挽救此一人權侵害事件對政府形象之重大傷害。

臺中市政府警察局、勞工局相關承辦人員處理本案有欠機敏，未能謹慎將事，處置消極怠惰；相關主管未善盡宣導及監督責任；臺中市政府亦難辭督導不周之責，均應徹底檢討改進。

行政院勞工委員會身為 1955 專線之主管機關，對該專線受理人員之專業訓練不足、派案流程未臻完善等缺失，未能妥予研處，致無法發揮該專線確實保障外籍勞工權益之設立宗旨，難辭監督不周之責，亟應深入檢討改善。

又勞工委員會應針對「外籍勞工安置法制化」及仲介管理等問題，謀求周妥機制，俾使勞政機關處理是類案件時有所依循；對於受虐勞工之安置處所及相關保護措施，亦應徹底檢討改善，以保障外勞人權。

另勞工委員會應與內政部入出國及移民署洽商，對於受虐外勞、外傭、非法入境外國人及人口販運被害人等之安置，建立一套整體性之協調機制，俾免類似本案人權侵害事件再度發生。

行政院衛生署身為國家最高衛生行政機關，應督促所屬機關全力治療本案被害人謝君，並協調中央健康保險局及臺中市政府，妥予研議謝君之後續長期安養照護、求償及社會救助等事宜，以免損及病患權益，及國家人權形象遭到再度傷害。

法務部為人權保障業務之推動機關，應督促所屬檢察機關儘

速深入偵查、妥處本案，將加害人繩之以法，以儆效尤，並研議被害人是否適用犯罪被害人補償法，以資照顧其後續之生活；另本案屬重大人權侵害案件，該部應將本案列為人權「兩公約」推廣宣教之教案，以資警惕。

本案被害人謝君係經合法引進之外籍勞工，竟遭歹徒二度傷害，導致重殘，其行兇殘，令人髮指。由於後續之刑事偵查、民事求償等事項，均有賴謝君之證詞，其人身安全維護，殊屬重要。內政部警政署應督促所屬警察機關全力維護被害人謝君之人身安全維護工作，俾免加害人對被害人再度進行致命性之傷害。

行政院防制人口販運協調會報應針對本案之結構性問題、相關問題癥結、現有體系缺失、資訊整合運用、網絡合作、加強仲介管理、被害人安置及醫療照護、被害人人身安全維護及加害人追訴等議題，積極檢討改善並謀求具體策進作為。²⁴

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請行政院處理；糾正臺中市政府、臺中市政府勞工局、臺中市政府警察局，並請議處相關失職人員；函請行政院勞工委員會督飭所屬檢討改進；函請行政院衛生署、法務部、內政部警政署妥處；函請總統府人權諮詢委員會參處。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、行政院已督飭各相關主管機關妥善處理，以挽救此一人權侵害事件對政府形象造成之重大傷害。由於本案涉及各不同業務主管機關，事權複雜，各主管機關已對被害

²⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：周陽山、沈美真；派查字號：1010800172）。

人及其家屬予以合理之協處、救濟與補償，並以最大誠意照顧其日後之生活，該院將持續督飭各主管機關之後續作為。

- 2、行政院衛生署經與臺中市政府會商後之辦理情形略以：
(1)豐原醫院經醫療專業評估後，認為謝君目前病況穩定已無須住院治療，應安排至合適護理之家或長期安養照護機構續行照護；(2)惟如經醫師專業診斷無需繼續住院治療，則其轉住護理之家或長期安養照護機構所延伸之安養照護等費用，不在健保給付範圍；(3)本案已由臺中市政府社會局社工人員專案協助謝君長期照護之事宜。
- 3、行政院勞工委員會已於 2012 年 12 月行政院防制人口販運協調會報第 23 次會議中，提出專案報告，檢討該會 1955 專線、地方政府、警察機關與入出國及移民主管機關間之聯繫及分工，並研議相關強化管理措施。

叁、評析與建議

關於健康權的保障，「世界人權宣言」第 25 條第 1 項明確揭示：「人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福利所需的生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療和必要的社會服務。」

「經濟社會文化權利國際公約」第 12 條第 1 項也規定：「本公約締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。」同條第 2 項更規定：本公約締約國應「創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理」。至於我國憲法則於第 157 條規定：「國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度。」另憲法增修條文第 10 條第 5 項也規定：「國家

應推行全民健康保險，並促進現代和傳統醫藥之研究發展」。

上開「公約」第 14 號一般性意見指出：健康是行使其他人權不可或缺的一項基本人權；每個人都有權享有能夠達到的、有益於尊嚴生活的最高標準的健康。為檢視政府機關於保障人民健康權方面之施政與作為，監察院於 2012 年調查完成並經審議通過的調查報告，涉及生存權與健康權者多達 34 案，其中與健康權有關且具代表性與重要性而列入本章的案例計有 14 案，顯見我國於健康權之保障方面仍有很大的改進空間。

綜觀本章 14 件案例之內容，於醫療照護方面，下列問題與缺失甚值重視，相關機關應積極研擬改進措施，並落實執行：醫療生態持續惡化，內、外、婦、兒四大科及急診醫師浮現出走潮，出現所謂「五大皆空」現象；醫療法有關「醫療刑責明確化」之修正草案，應積極推動，儘速完成修法程序；對新藥之審查，尚乏明確機制與原則，影響病患權益甚鉅；對輸入之原料藥，迄無實地查廠之相關配套，未能確實掌握國外藥廠生產及運作情形；現行管理措施無法有效抑制使諦諾斯安眠藥遭濫用及醫療不當使用之現象；器官捐贈移植作業程序尚有疏漏之處，愛滋病患資料與器官捐贈系統勾稽機制尤應積極建立；矯正機關醫事人員之編制及現有人力皆明顯不足，且其相關作業亦未臻確實；長期照顧計畫推動過程欠缺配套措施，且宣導不足，致執行成效不彰；高病原性禽流感之通報與防疫作為，仍有隱匿與疏漏之處。

另關於糧食與食品安全方面，以下問題將嚴重影響民眾健康，相關機關應予重視，並妥謀改進措施：相關機關漠視臺中市大里區農地土壤長期遭重金屬污染問題，對該區所生產農作物之危害風險，亦未能強化抽檢機制及件數，致農地糧源安全難以確保

；市售食品標示之稽查，係各地方政府衛生局例行性業務，惟受限於人力、經費，其執行成效不彰，致有不肖食品廠收購業已過期之食品及飲料，經竄改製造日期後，於傳統市場等通路再予販賣，嚴重危害消費者健康；為確保民眾食之安全，相關機關應建立並整合對生鮮蛋品及 CAS 認證蛋品有效日期訂定及標示之把關機制，並強化蛋品之後市場監測機制，加強抽檢工作。

此外，對於原住民族與臺東、花蓮等縣縣民之平均餘命長期偏低的不合理，不公平現象，行政院應進行跨部會合作與協商，共同努力提出有效的改進策略與方案，俾及早縮小各地區、各族裔間國民健康不均等之差距；又行政院原住民族委員會與衛生署宜就「2020 年健康國民白皮書」所揭櫫原住民族之健康願景，釐訂具體執行方案，並挹注必要之人力與經費，俾能如期達成政策目標。

針對上開諸問題與缺失，相關機關均已將檢討改善情形函報監察院，其中有關法規修訂方面，主要有：行政院已將外籍看護工納入長期照顧體系，並於「長期照護服務法」草案中規範外籍家庭看護工服務條件、內容等事項；衛生署已研擬醫事爭議處理及醫療事故補償法（草案），並已報行政院審查中；衛生署已發布施行「食品及其相關產品回收銷毀管理辦法」，以取代原先之「食品回收指引」；安寧緩和醫療條例第 7 條第 3 項有關「不施行心肺復甦術或維生醫療之要件」的規定已修正公布；農委會已函請中央畜產會及財團法人台灣優良農產品發展協會，檢討驗證機構之優良農產品驗證追蹤查驗作業要點相關機制與規定。

另於行政措施之改進方面，於衛生署部分，主要有：該署已逐漸推動並妥善利用國內各衛生所（室）執行長期照顧服務，就

近深入各地社區及家庭，以解決長照中心提供服務效能有限之問題；該署食品藥物管理局已規劃自 2012 年至 2015 年底，採逐年分階段分品項實施原料藥主檔案；該局並已擬定「加強合理處方使用管制藥品 Zolpidem 稽核專案計畫」，針對自費處方使用比率較高或者年度使用數量增加較多之醫療院所及藥局進行查核；又該局已督促各縣市衛生局，針對食品有效日期標示（含未標示、逾期食品、未來食品及變造日期等），加強查核工作。

至於其他機關之改進措施，主要有：財團法人器官捐贈移植登錄中心已將勸募網絡依地域整合成北、中、南、東 4 區辦理，以醫院做為承作機構並分區運作；法務部已持續督導所屬矯正署推動改善矯正機關設施計畫，整體規劃方向係以 10 年為期，並區分「優先」、「次優先」及「配合重要政策之個案計畫」三層次順序；法務部已修正發布矯正署所屬機關編制表，各矯正機關已將醫事人員納入編制；農委會已責成所屬家畜衛生試驗所完成高病原性禽流感（HPAI）檢驗方法之檢討修正及判定權責之明確劃分；原住民族委員會及衛生署為實現「2020 健康國民白皮書」所揭櫫原住民族之健康願景，已針對原住民族擬定相關健康醫療照護政策，持續挹注人力與經費，強化原住民衛生保健工作。

綜上，本章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研議，其中多數機關已就法規及行政措施方面進行修訂與改進，惟仍有少數機關之檢討改進稍嫌落後。對已有檢討改進措施者，監察院將檢視其是否已完備，並追蹤其後續執行成效；對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。

此外，來自 10 個不同國家的人權專家受邀於 2013 年 2 月審查我國初次國家人權報告時所提的「結論性意見與建議」中，有關健康權方面，特別重視「未成年女性懷孕與墮胎」問題。對此，上開「結論性意見與建議」第 52 點指出：「專家對於中華民國（臺灣）未成年女性懷孕與墮胎率居高不下感到關切，雖然了解中華民國（臺灣）政府在各個政府層級都採取各種措施為未成年人提供性教育方案，但這些措施的成效尚未被評估。」因此，國際專家們在第 53 點提出如下建議：應對於未成年男女的性教育方案進行評估，並應定期評估這些措施對未成年女性過早懷孕與墮胎的影響，另應指派機構負起監督的任務。

針對上開國際專家們的意見與建議，權責機關教育部已有如下重要的改進措施：已研訂性教育（含愛滋病防治）評量之國中、國小版，並規劃研發性教育認知自我評量表大專校院版；刻正研訂「校園性教育（含愛滋病防治）實施計畫（草案）」，針對校園性教育，規劃 8 大具體策略及 35 項具體作法；依據「學生懷孕事件輔導與處理要點」所附「輔導紀錄表」，研議定期依據通報案件之未成年懷孕學生個案學校進行抽查，並研議結合相關督導考核機制，列入未成年懷孕學生權益保障項目。另衛生署將協同教育部及內政部推動未成年男女性健康及性教育相關宣導，並辦理性健康之醫療相關服務。希上開機關均能積極推動辦理及落實執行相關改進措施，以保障未成年男女之健康權。

第二章 工作權

壹、概念與法制

人民從事工作，乃為維持其本人和家屬的生計之必要方法；有工作權，人民之生存權始不至落空。²⁵所謂工作權，又稱勞動權或勞動人權，其意涵係指：人民有就其性向及志趣、智能及專長、年齡及體能等之適應性，自由選擇和接受適當工作，享受公平與良好的工作條件，及免於失業的保障，以維持其本人和家屬的生計之權利。此處所謂「工作」，依學者的解釋，包含兩個核心概念：其一、主觀上，行為人將其作為生活關聯的活動；其二、客觀上，係指在一定期間內反覆的行為。因此，若純屬嗜好或偶一為之的行為，則非屬工作權概念的工作。²⁶

工作權不僅是行為人本人及其家屬物質生活的基礎，也是構成社會經濟權利的核心內容，更是基本人權價值的自我實現。甚至有人把工作權視為人格發展權的基礎，具有「未來取向」的性質。²⁷另有學者認為：就工作權而言，此項權利是個複雜的「規範式集合體」，而不是一個單獨的法律概念；在整個與工作相關的權利之概念中，有必要將核心位置歸因於與就業相關的權利和

²⁵ 參考：管歐，**憲法新論**（臺北：五南圖書出版公司，2003 年），頁 119。

²⁶ 許育典，**人權、民主與法治—當人民遇到憲法**（臺北：元照出版公司，2011 年），頁 133。

²⁷ 同上註，頁 133。

自由。²⁸另一值得重視的發展趨勢是，早從二十世紀初期開始，與工作權相關的兩種重要觀點就已得到廣泛發展：其一、強調勞動條件、社會公正和普遍和平之間的相互依存；其二、強化勞動作為人的價值、社會需求，以及自我實現和人格發展的方法概念。²⁹

至於工作權的保障範圍，依著名的公法學者、臺灣大學教授吳庚博士的看法，應包括以下五項：一、人民得依其工作能力，自由選擇工作，並獲得合理報酬；二、國家有義務實施最低工資、監督僱主改善勞工的工作條件；三、對欠缺工作能力者，政府應依其志願辦理職業訓練；四、舉辦維護勞工生計的社會保險，包括疾病、傷殘、失業及年金等項目；五、勞工有權組織工會，並行使團結、團體協約及爭議之權，必要時並得發起罷工。³⁰

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

「經濟社會文化權利國際公約」對工作權有更詳細的規範，如第 6 條第 1 項規定：「本公約締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並

²⁸ 人權大步走—種子培訓營總論講義（臺北：法務部編印，2009 年），頁 106。

²⁹ 同上註，頁 105。

³⁰ 吳庚，憲法的解釋與適用，修訂版（臺北：三民書局，2003 年），頁 279。

將採取適當步驟保障之。」同條第 2 項規定：「本公約締約國為求完全實現此種權利而須採取之步驟，應包括技術與職業指導及訓練方案、政策與方法，……。」。第 7 條更具體規定：「本公約締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條件」，尤須確保「獲得公允之工資」、「安全衛生之工作環境」，及平等的升遷機會和合理的工作時間。另於第 8 條第 1 項規定：本公約締約國承允確保「人人有權為促進及保障其經濟及社會利益而組織工會及加入其自身選擇之工會，僅受關係組織規章之限制」。

針對上開「公約」有關工作權的規定，該「公約」第 18 號一般性意見指出：工作權是實現其他人權的根本所在，並構成人的尊嚴的不可分割和固有的一部分；締約國有義務確保個人有自由選擇或接受工作的權利，其中包括有權不被不合理的剝奪工作；至於從事各種形式和各種水準的工作需要存在下列相互依存和必備的要素：(一)可提供性－締約國必須提供專門的服務，以協助和支持個人，使他們能夠找出並找到現有的工作；(二)易取得性－勞動市場必須向締約國管轄下的所有人開放；(三)可接受性和平等性－保護工作權有若干個組成部分，尤其是工作者有享有正當和有利的工作條件，特別是安全工作條件的權利、組織工會的權利，及自由選擇和接受工作的權利。

我國憲法第 15 條將人民的工作權，與生存權及財產權，並列為「應予保障」的人權，乃因工作權與生存權及財產權有密切關係。憲法第 15 條有關工作權之規定，乃自由權面向的工作權保障條文，旨在保障人民選擇工作及職業，以維持其生計之自由。惟依司法院釋字第 404 號解釋：因人民之工作與公共福祉有密切關係，為增進公共利益之必要，對於人民從事工作之方法及應

具備之資格或其他要件，得以法律為適當之限制。

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

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2012 年審議通過之調查報告中，涉及工作權者計 16 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 5 案，將其調查緣起、調查發現與結果，及政府機關改善情形與成效，分述於次。

一、外傭引進機制及其涉及之人權問題仍有待改進

(一) 調查緣起

有關我國外傭引進的政策及現況、外傭引進與長期照護制度發展的關係、外傭聘用的案例與實務分析，以及外傭聘用涉及的人權問題等。監察院認有深入瞭解之必要，而決議以「我國外傭引進及外傭人權問題之探討」為題，進行專案調查研究。

(二) 調查發現與結果

本專案調查研究所稱之外傭，係指受僱於個人或家庭之外籍看護工及幫傭。我國自 1992 年基於「補充性」原則引進外傭，至 2011 年底，外傭的人數約為 18 萬多人，占外籍勞工總數 44%。由於國內人口快速老化，社會上要求放寬引進外傭的聲音越來越多。

引進外傭直接聘僱之行政程序，對於雇主及外傭而言，仍因程序太複雜，不願、不敢、亦沒有能力輕易嘗試，雇主也沒有時間辦理相關複雜程序；因此，在程序上有必要再予簡化。另直接聘僱對外傭則比較有保障，可以避免層層剝削；但對於雇主則沒有誘因，且外傭來源國因為複雜的政經利益糾葛，配合我國直接聘僱的意願亦不高，以上困境仍需戮力改善。

基於保障本國勞工的工作權，依就業服務法第 47 條之規定，在聘僱外傭前，要先經媒合程序，詢問本國勞工及雇主雙方有無意願，但實務上，自 2006 年至 2011 年接受推介本國籍照顧服務員僅 582 件，媒合成功率僅 0.1%，卻花費許多行政人力、程序及時間，媒合程序幾無功能，顯有修法之必要；如果雇主無意願聘用本國勞工，即可免除媒合程序，以簡化聘僱流程。

韓國政府引進外勞係採用國對國引進模式，以避免外勞被政商、仲介層層剝削，外勞也享有較高的薪資且利於管理。惟我國若採用此模式，將遭遇外傭來源國政商、仲介之抵拒，推行仍有其困難。因此，建議推行招募管道多元化，對於超過一定人數的招募案件，勞委會宜採國對國方式進行僱用；而在開發外傭新來源國時，亦可參考韓國經驗，採用國對國引進模式，以保障外傭權益，並根除仲介剝削問題。

勞委會應正面回應民間反映，放寬外籍家庭看護工之申請資

格。又於外勞進入我國前，應即提供來源國語言版本之在臺服務手冊，使其瞭解在臺工作之權利義務規範，及發生糾紛時之緊急處理方式等，以保障外勞之權益。

由於人口快速老化，民間需求外傭的人數日益增加，而政府現行外傭引進政策，原則上仍以補充人力為限。近年來政府雖努力發展長期照護制度，但因法令、資金、人力、服務諮詢等問題仍有待改善，實緩不濟急，故宜適度開放外傭人數，以應民間需求。

現行外傭引進機制中，因政商與仲介網路關係綿密，導致外傭必須付出高額仲介費、服務費及其他規費，方可入境工作，面臨層層剝削，權益嚴重受損，政府應尋求根本解決對策。又勞資爭議期間，外傭在安置機構的等待時間過長，而依現行法令規定，於安置期間不得出外工作，故應研議發給「臨時工作證」之可行性，以減輕外傭本人及安置機構之財務壓力。

勞委會設立的「外籍勞工 24 小時諮詢保護專線」，即 1955 電話專線，對於外傭的諮詢及保護有其成效，可避免外傭遭到不適法的對待；惟該專線接線人員的專業培訓及對檢舉人身分的保密，仍有不足，應積極改善。

外傭應享有合理的休息時間，此係普世人權價值，應立法保障之。又外傭的工作地點在雇主住家中，屬隱蔽的私人空間，如遇性騷擾、性侵害或虐待，不容易立即尋求救援且不利於事後舉證，亦應修法建立通報機制，並安置及提供後續法律訴訟及心理治療等輔助措施。

依國際勞工公約所揭示的「國民待遇」、「工會權或結社權」、「社會安全及保險」、「平等」等原則，對於外傭的權益，

如合理的自由、合理的休息時間、合理的居住空間，及社會保險、工會結社等，政府應透過立法規範及行政手段予以保障。³¹

本專案調查研究報告經監察院外交及僑政委員會審議後，函請總統府人權諮詢委員會及行政院暨有關部會等參考改進。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、勞委會現正辦理「外勞申審業務系統 web 化建置案」，期透過簡化申請書表，以系統逕行勾稽相關資料，減少應備文件；另將利用廣播、報紙、宣導手冊、舉辦說明會、網站「圖示引導式申請流程網頁」及入廠輔導機制，使民眾更容易瞭解各項外勞申請程序，提高雇主申辦意願，以期擴大直接聘僱成效。
- 2、勞委會已針對「即將來臺工作之外籍勞工」為對象，製作 30 分鐘「外籍勞工職前講習」宣導影片，透過外籍勞工來源國在臺辦事處轉送至該國職業訓練中心，提供外籍勞工於入國前之職前訓練課程中觀看，可使其迅速瞭解我國法令與風俗民情、自身權益及申訴管道等資訊，協助其適應在臺生活。
- 3、衛生署為因應人口快速老化，現正積極推動如下重要計畫與措施：（1）建立完善長期照顧制度；（2）長期照顧十年計畫；（3）長照資源網絡之建置與普及；（4）多元化之專業領域培訓長照服務人力；（5）建置家庭照

³¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：周陽山、趙榮耀、吳豐山、洪昭男；派查字號：1010800073）。

顧者支持服務網絡；（6）偏遠地區（含山地、離島）在地人員長照服務培訓。

- 4、勞委會已向各外勞來源國建議以勞動基準法所定基本工資之 1 個月薪資為上限，並協調各外勞來源國明確訂定外勞來臺工作仲介費等相關費用之項目及金額標準。另為避免國內仲介收取高額費用，該會已訂定「私立就業服務機構收費項目及金額標準」，必須有提供服務之事實，始得收取「服務費」，且不得預先收取，並由各縣市政府訪察外勞之收費情形。
- 5、勞委會將持續蒐集各國外勞來臺繳交費用之實際情形資料，俾透過雙邊聯繫管道或勞務合作會議，促請各外勞來源國檢討落實仲介費用收費標準及加強管理仲介業者超收費用情形及查處，以保障外勞工作權益。
- 6、勞委會已擬具「家事勞工保障法」草案，其中有關休息時間部分，規範雇主原則上每日至少應給予勞工連續 8 小時之休息；有關例假部分，草案規範勞工工作每 7 日中至少應有 1 日之休息，作為例假，工資應由雇主照給。該草案已陳報行政院審議。
- 7、勞委會已建立外籍勞工遭受人身侵害案件之通報機制及分工處理原則，依分工事項，由地方政府性侵害防治中心及勞工主管單位暨外籍勞工諮詢服務中心協助受性侵害之外籍勞工，並依其權責分別辦理。
- 8、依修正後之工會法第 19 條第 1 項規定：「工會會員年滿 20 歲者，得被選舉為工會之理事、監事。」已刪除會員應具我國國籍之限制，故外籍勞工或外傭得按其工作特

性及需求，依規定組織或加入相關類型之工會，且只要年滿 20 歲即有被選舉為工會理事、監事之資格。

二、大專校院兼任教師之工作權問題日益嚴重

(一) 調查緣起

據高等教育產業工會之統計：2001 年，各大學專任教師有 4 萬 1,822 人，兼任教師有 2 萬 7,111 人；至 2011 年，專任教師僅微幅成長至 4 萬 9,929 人，但兼任教師卻大幅增加 63%至 4 萬 4,215 人。兼任教師與專任教師負擔同樣的教學義務，惟不可獨立申請研究計畫案，亦無法享有專任教師之教學與研究資源，且平均月薪偏低，缺乏穩固之退撫與保險保障，與專任教師嚴重同工不同酬，顯非公平合理，究教育部暨相關單位是否涉有違失？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

各大學為節省人事費用，拆解專任教師員額為數位兼任教師，造成近 10 年來，兼任教師增長 63%。另大學兼任教師多來自流浪博士，需至多校兼課維持生計。然兼任教師工作待遇不佳，除鐘點費多年未調整外，工作待遇及研究資源均不及專任教師。

近 10 年大專校院兼任教師及編制外專案教研人員逐年增加，教育部對此現象允宜重視，採取有效改進措施，以保障兼任教師及編制外專案教研人員工作權益，俾提昇大專校院之教學及研究品質。

大專校院兼任教師及專案教研人員聘任人員，大多為 45 歲以下之青壯年，其薪資財源來自校務基金自籌經費，工作待遇普

遍不佳，且鐘點費已多年未調整；又聘期多採一年一聘，工作期程不穩定，且待遇及研究資源遠不及編制內的教師，以致需至多校兼課，以維持生計。此顯示剛取得博士學位之年輕學者無法獲聘正式教職，淪為流浪博士，擔任大專校院非典型勞動之情況極為嚴重，教育部應積極協同相關權責機關重視並解決此一問題。

又教育部應確實查明部分大專校院為節省人事費用，故意拆解專任教師員額為數位兼任教師，減少專任教師，改以兼任教師替代之情形，以及編制內教師為投入研究工作而轉嫁其過多之教學時數，由編制外專案教研人員承擔之不合理情事，並加以導正，以確保兼任教師及編制外專案教研人員之工作權益。

另外界質疑大專院校工讀助學、獎助金服務學習、校外實習，及高中職建教合作等，部分學校或產業將工讀生、研究生、建教生當臨時職員，使學生變相淪為以產學合作為名的廉價勞工，甚至有不少學生的實習不只沒有薪水，更可能與學習沒有關係。

然上開產學或建教合作措施係以培養學生獨立自主精神、改善生活、提昇學習技能，及落實學以致用為目的，屬多元教學之一環，可助益大專校院學生養成教育，強化產學訓聯結，符應業界人力需求。故教育部及各大專院校應善盡督導職責，對於校內工讀、服務學習，及校外實習、建教合作之工作內容、工作時數與待遇等，作合理且明確之規範，以確保學生的學習及工作權益。³²

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，函請教育部檢討改進。

³² 詳見監察院調查報告（調查委員：葛永光；派查字號：1010800158）。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、為避免學校以大量兼任教師美化生師比，甚或取代專任教師的功能，教育部已修正發布「專科以上學校總量發展規模與資源條件標準」，其第 2 條規定，在計算生師比時，4 名兼任教師得折算列計 1 名專任教師，且其折算數不得超過實際專任師資數的 3 分之 1，超過者不予列計。但藝術類（音樂、美術、戲劇、藝術、舞蹈、電影等領域）與設計類院、系、所及學位學程之兼任師資，其折算數酌予放寬為不得超過其實際專任師資數的 2 分之 1，超過者不計。
- 2、有關專案教師在退撫待遇上不及編制內教師退撫制度，教育部刻正研議退撫制度變革之可行性，以為其等人員尋求最佳的制度保障。又各大學除依「公立大專校院兼任教師鐘點費支給標準表」支給鐘點費外，亦得審酌兼任教師之特性及貢獻，依「國立大專校院校務基金管理及監督辦法」規定自訂鐘點費支給基準，亦得核給交通費等補助，以延攬優質兼任教師。
- 3、教育部為協助大專校院延攬及留任國內外對於教學研究、社會服務、高等教育經營管理、產業實務具卓著貢獻或發展潛力之特殊優秀人才，推動「延攬及留住大專校院特殊優秀人才實施彈性薪資方案」，於教育部補助作業要點中已明訂學校新聘之年輕特殊優秀人才（45 歲以下或博士畢業 5 年內）應優先考量予以補助，藉以鼓勵學校聘用年輕優秀人才。

- 4、為縮短高等教育科系與既有需求不符問題，緩解高學歷高失業率問題，教育部將持續研擬推動各項策略如下：
- (1) 量的管控是人才培育的基礎：管控系所招生名額總量；改進系所增設調整審查機制；協調部會推估產業人力；要求學校依註冊率及就業情形調整系所及招生名額。
 - (2) 質的提升是弭平學用落差的關鍵：引導學校建立檢核機制及畢業門檻；強化大學教學與課程安排；落實大學相關評鑑；培養學生適應社會軟實力。
 - (3) 就業是學校及產業共同的責任：全面推動學生校外實習課程；持續辦理畢業生流向調查；推動大專校院就業職能平台（UCAN）；產業應有明確取才條件及需求，回饋學校進行課程規劃及學生輔導。

三、教師申訴案之審議程序與進度涉有不當

(一) 調查緣起

據王君陳訴：新竹縣政府涉有包庇該縣私立康乃爾中小學違法辦學、侵害教育人員權益等不法情事，又藉故拖延教師申訴案之審議進度；另教育部查處本事件延宕逾半年，亦涉有違失等情。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

陳訴人王君係新竹縣私立康乃爾中小學董事會呈報新竹縣政府立案的「校長」，該校於陳報縣府之文件及對外行文均以王君為校長名義行之，惟事實上，王君在該校為教師且實際授課，並

無校長之職權及聘書，迨一學期後，該校於 2008 年 2 月藉故將王君解職，並拒絕提出任何書面證明，且逕行扣薪與阻止其入校。

王君於 2008 年 5 月 20 日向新竹縣教師申訴評議委員會提起申訴。該會對王君之申訴案，在時效、開會過程及評議涉有諸多違失，如學校陳送之說明資料未提供王君參考、該會原以 12 比 0 贊同王君之申訴，嗣藉故拖延，再提出之評議決議已完全與先前之評議不同、評議書中所載有關王君之說明與其陳述不符等，並延遲至同年 12 月 31 日始駁回王君之申訴。

王君嗣向台灣省教師申訴評議委員會提起再申訴，經該會於 2009 年 6 月 18 日評議決定：「再申訴有理由。新竹縣教師申訴評議委員會之評議決定應予撤銷；並依本評議決定意旨重新審議本案」。惟新竹縣申評會竟拖延申訴案之重新審議進度，經王君多次催促，該府至 2010 年 1 月 13 日始發文通知於同年月 18 日下午開會，然王君於是日下午才收到該通知，與會時間已過，致其無陳訴之機會。

新竹縣政府辦理教師申訴業務消極延宕，拖延申訴案之審議進度，影響申訴人之權益，實有未當。又該府辦理教師申訴業務，推翻已經完成票決之會議決議，致評議結果及會議紀錄與事實歧異，相關人員未能依法行政，亦有不當。

另該校於立案時即陳報新竹縣政府同意聘任陳訴人為該校校長在案，惟陳訴人於該校服務期間所支領之待遇為輔導主任待遇，未曾支領校長待遇。新竹縣政府宜查明私立康乃蘭中小學究竟聘任陳訴人擔任何種職務及支領何種待遇，責成該校核實補發其待遇差額，以符公平正義。

至於現行「教師申訴評議委員會組織及評議準則」第 24 條之規定：「申訴有理由者，申評會應為有理由之評議決定；其有補救措施者，並應於評議書主文中載明。」並未有類似「訴願法」第 82 條之規定：「受理訴願機關認為有理由者，應指定相當期間，命應作為之機關速為一定之處分」。基於對評議機關權限之尊重，上一級申評會多未於評議主文中指定應另為評議期間，實務上已產生爭議，而類此案件所在多有，教育部應檢討調整相關規範或解釋，以確實保障教師之合法權益。³³

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，糾正新竹縣政府，並函請教育部檢討改進。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、現行教師法及教師申訴評議委員會組織及評議準則，確實未有「應指定相當期間，命應作為之機關速為一定之處分」的規定。為避免實務上類似本案情形繼續發生，教育部已修正教師法，修正草案並已報經行政院院會通過，其中第 32 條增訂申訴案件經評議決定發回後之處理期限、申訴案件經評議確定後之拘束力，以及學校未據以辦理之責任。
- 2、康乃爾中小學確實聘請王君擔任該校校長，因此願以王君就議定薪資所產生差額與當事人討論，同時改進該校制度面之缺失。另新竹縣政府已再度要求該校速補王君薪資差額，以維當事人權益。

³³ 詳見監察院調查報告（調查委員：杜善良；派查字號：0990800147）。

四、醫療院所涉壓榨醫事人員勞力

(一) 調查緣起

據報載：醫療院所違反勞動基準法及相關工時制度，又不斷緊縮其人力配置員額，變相壓榨醫事人員勞力，引發外界抨擊為「血汗醫院」。主管機關是否善盡勞動檢查、醫療院所設置管理，及確依評鑑標準予以督導之責？有無怠忽職守？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

行政院自 2001 年 1 月 1 日開始實施「公務員週休二日制」後，並未責成相關主管機關據以配套擴編因而短缺之員額，頓使公立醫院之醫護人力驟然減少 9%，造成整體醫事人力吃緊與疲憊不堪。又該院恣意同意各公立醫院依其醫療作業基金收入聘僱醫事人力，導致各醫院競相投機取巧以廉價契僱醫事人員來取代正職人員，因而衍生同工不同酬之怨懟。

有關醫療機構設置標準之修訂，行政院衛生署於延宕多年後，雖已於 2012 年 4 月完成修訂，然迄未於醫院評鑑基準中，訂定小夜班及大夜班之護病比審查標準，且未落實追蹤輔導訪查作業，難以確保各醫院護理人力配置均能符合評鑑基準，肇生壓榨白袍勞工情事，而遭外界抨擊為「血汗醫院」，嚴重影響醫事人員勞動權益，及病患就醫權益與生命安全。

衛生署未能積極落實各項護理人員留任措施，中央健康保險局又縱任部分醫院將其應行專案改善護理人力之經費恣意流用，

致無法達成獎勵醫療機構增聘所需護理人力或提高福利待遇之目標，且對於護理費之醫療給付過低，造成其工作負荷過重。

醫療院所勞動條件惡化所呈現醫事人員之工資偏低、工時超長問題，與現行健保給付制度息息相關。衛生署應審酌當前醫療環境變遷趨勢，謀求澈底改善外界所抨擊的「血汗醫院」盤根錯節問題之多元因應方案，庶可共創醫院、醫事人員、病患三者皆贏之局面。

勞工委員會針對近 4 年來醫院勞動檢查所發現之缺失，未能深切檢討，研謀有效對策方案，亦未妥為訂定醫療保健服務業適用勞動基準法第 84 條之 1 之場所及人員，齊一勞動條件約定之「備查」原則，致「備查」流於形式，顯未善盡中央主管機關職責。

勞委會雖已公告廢止部分醫事人員排除適用勞基法第 84 條之 1 規定，然而對於其餘 2014 年起始排除適用之工作者，應儘速訂定周延配套措施及審查督導機制，以確保醫事人員健康與福祉。又勞委會及衛生署對於排除醫師適用勞基法之認定過於寬鬆，基於保障醫師勞動條件、健康權益及維護醫療品質之考量，自應審慎檢討並積極研議逐步將其納入勞基法適用範圍。

高雄醫學大學醫學系林姓學生在國立成功大學附設醫院實習時，疑似連續 36 小時過勞工作，於 2011 年 4 月猝死在該院宿舍。教育部、衛生署與勞委會均應記取該「實習醫師疑似過勞死」之悲慘案例，妥為謀求改善方案，庶免類似悲劇重演，嚴重損害實習醫師之勞動權益，且影響病人就醫權益及生命安全，甚至衍

生無謂之醫療疏失事件。³⁴

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院、行政院衛生署、行政院勞工委員會；函請教育部檢討改進。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、行政院人事行政總處已函頒「公立醫療機構人力配置改善措施」，各醫院據以改善結果為：教育部所屬醫院預算員額空缺率降為 8.44%；衛生署所屬醫院編制員額空缺率降為 9.5%；行政院國軍退除役官兵輔導委員會各級榮院護理人員空缺比率較前年度下降 1.06%。顯見各公立醫院已逐步填補其空缺員額，以紓解醫事人力不足問題。
- 2、為避免各公立醫院以廉價契僱醫事人員取代正職人員，而衍生同工不同酬之怨懟，教育部所屬醫院已調升契僱人員薪資及福利、建立納編管道等；衛生署所屬醫院則視地區特性、不同醫事人員之專長及年資，酌予調高其薪資，且任職達 1 年以上者，得酌發予「久任獎金」等；行政院國軍退除役官兵輔導委員會則對於三所榮民總醫院提高現職及新進契約護理人員本俸二至三級，且發放契約護理人員「單位照護加給」，另榮（分）院亦視經營狀況適度調整契僱人員薪資結構新臺幣 500 元至 3,000 元不等。

³⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：尹祚芊、錢林慧君、林鉅銀、李復甸；派查字號：1000800143）。

- 3、有關「醫療機構設置標準」，衛生署已發布修正調升護產人員（33%）、藥事人員（25%）、醫事檢驗人員（100%）、醫事放射人員（26%）及營養師（特殊病房人力）等 5 類醫事人員之人力配置，並新增 11 類人員（呼吸治療師、心理師、物理治療人員、職能治療人員、語言治療師、聽力師、牙體技術人員、社會工作人員、病歷管理人員、醫務管理人員、感染管制人員）之配置，以提升醫療機構對於醫事人力配置之基本門檻。
- 4、有關醫院醫事人員上班責任制問題，勞委會已縮減其適用行業類別，惟手術室、急診室、加護病房、產房、手術麻醉恢復室、燒傷病房、中重度病房、精神科病房、器官移植小組之醫事及技術人員等，須自 2014 年 1 月 1 日起始排除適用勞基法第 84 條之 1 規定。
- 5、為留任護理人員，衛生署近年來透過辦理「護理人員留任措施輔導計畫」、建立護理人力資源管理資料庫、研提「護理改革近中程計畫」、辦理「全民健康保險提升住院護理照護品質方案」等措施，已累計淨增加之護理人員共 2,893 人，有助於緩解「護理人力荒」之現象。

五、臺北松山機場涉超時運用志工

（一）調查緣起

據報載：臺北國際航空站（臺北松山機場）疑似鑽「志願服務法」漏洞，常態性招募志工取代勞工，且不當要求志工每日上班 8 小時、每月工作 22 日，涉有超時運用志工、變相壓榨志工等情。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

松山機場為因應航廈整建工程，引導旅客並提供旅客優質服務，於 2010 年「促進就業實施計畫」執行完畢後，為持續提供旅客優質服務，自 2011 年 2 月起辦理機場志工招募作業，依同年月 10 日該機場網頁公告規定略以：服務時間為每月最多工作 22 天（含星期例假日），採輪班方式，每日工作 8 小時，輪班時間由 07：00－22：00；交通補助費為每 4 小時新臺幣 300 元。

該機場運用志工的服務時數，據統計，自 2011 年 3 月起，每位志工服務時數，每月平均達 114 小時以上，雖未超過勞工法定工時（每 2 週 84 小時，一個月工作天數最多為 22 天，上限約為 184 小時），惟其中時數多者已與正式員工相當，其工作負荷與志工之輔助性服務性質，顯然有間，外界指以志工取代勞工之質疑，非無緣由，應檢討改進。

按志願服務法之立法意旨，係為整合社會人力資源，使願意投入志願服務工作之國民力量做最有效之運用，以發揚志願服務美德，促進社會各項建設及提昇國民生活素質；而勞動基準法係為規定勞動條件最低標準，保障勞工權益，加強勞雇關係，二者之目的不同。前者僅有交通補助費與意外事故保險，後者享有最低工資與勞健保之保障。

松山機場志工服務時數及日數，引發以志工取代勞工之疑議，就此疑議中有關志工服務時數及日數有無限制之必要問題，據內政部表示，若將志工服務時數及日數訂於志願服務法中，運用單位將無法依實際需要彈性運用志工，亦將影響志工之參與意願及機會，恐有礙志願服務業務之推動。惟依志願服務法第 7 條第

2 項規定：「志願服務運用者應依志願服務計畫運用志願服務人員。前項志願服務計畫應包括志願服務人員之招募、訓練、管理、運用、輔導、考核及其服務項目。」同條文第 3 項規定：「志願服務運用者應於運用前，檢具志願服務計畫及立案登記證書影本，送主管機關及該志願服務計畫目的事業主管機關備案。」

因此，為保障勞工權益，自不得有假招募志工之名，行雇用勞工之作為，內政部與各該目的事業主管機關對於志工服務時數與日數有無明文限制之必要，以及如何有效運用與監督，均有檢討之空間。³⁵

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、臺北（松山）國際航空站經檢討後，已取消志工招募公告中，有關志工每月總服務時數之說明，並修訂每次服務 4 小時，及輪班時間改由 07：00－19：00。
- 2、交通部民用航空局已函請各航空站確實依照志願服務運用計畫及志願服務法之規定，辦理招募作業，審慎考量對外公告之文書，以杜爭議。
- 3、內政部為避免志願服務運用者（單位）鑽營志願服務法之漏洞，以常態性招募志工取代勞工，或不當要求志工每日上班時數之情事，已再函交通部，並副知各部會及縣市政府，加強輔導所屬志願服務運用者（單位），依

³⁵ 詳見監察院調查報告（調查委員：陳健民；派查字號：1000800460）。

志願服務法之規定，審慎審核各運用者（單位）所提運用志工計畫，以避免不當運用志工。

叁、評析與建議

關於工作權的保障，「世界人權宣言」第 23 條第 1 項揭示：「人人有權工作，自由選擇職業、享受公正和合適的工作條件並享受免於失業的保障。」「經濟社會文化權利國際公約」第 6 條第 1 項也規定：「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。」至於我國憲法，除於第 15 條將人民的工作權，與生存權及財產權並列為「應予保障」的人權外，另於第 152 條規定：「人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會。」

上開「公約」第 18 號一般性意見強調：工作權是實現其他人權的根本所在，並構成人的尊嚴的不可分割和固有的一部分；締約國有義務確保個人有自由選擇或接受工作的權利，其中包括有權不被不合理的剝奪工作。為檢視政府機關於保障人民工作權方面之施政與作為，監察院於 2012 年調查完成並經審議通過的調查報告，涉及工作權者有 16 案，其中具代表性與重要性而列入本章的案例有 5 案。

綜觀本章 5 件案例之內容，於法規及制度方面，下列問題甚值重視，相關機關應積極研修相關法規，健全制度，以確保當事人權益：1、現行「教師申訴評議委員會組織及評議準則」第 24 條規定：「申訴有理由者，申評會應為有理由之評議決定；其有補救措施者，並應於評議書主文中載明。」惟基於對評議機關權

限之尊重，上一級申評會多未於評議主文中指定應另為評議之期間，致實務上易產生爭議；2、教育部及各學校應善盡職責，對於校內工讀、服務學習，及校外實習、建教合作之工作內容、時數與待遇等，作合理且明確之規範，以確保學生權益；3、勞委會未妥為訂定醫療保健服務業適用勞動基準法第 84 條之 1 之場所及人員，齊一勞動條件約定之「備查」原則，致「備查」流於形式；4、對於外傭的權益，如合理的休息時間、合理的居住空間，及社會保險、工會結社等，政府應透過立法規範予以保障。

另於行政措施方面，下列問題亦甚值重視，權責機關應積極檢討改進：1、大專校院兼任教師及編制外專案教研人員之聘期多採一年一聘，工作期程不穩定，且待遇及研究資源遠不及編制內的教師，以致需至多校兼課，以維持生計；2、衛生署迄未於醫院評鑑基準中，訂定小夜班及大夜班之護病比審查標準，且未落實追蹤輔導訪查作業，難以確保各醫院護理人力配置均能符合評鑑基準，肇生壓榨白袍勞工情事；3、為保障勞工權益，各機關（構）/單位自不得有假招募志工之名，行雇用勞工之作為，內政部與各該目的事業主管機關對於志工服務時數與日數有無明文限制之必要，以及如何有效運用與監督，均有檢討之空間；4、依現行外傭引進機制，外傭必須付出高額仲介費、服務費及其他規費，方可入境工作，面臨層層剝削，權益嚴重受損，相關機關應速謀解決對策。

針對上開諸問題與缺失，相關機關均已將檢討改善情形函報監察院，其中有關法規修訂方面，主要有：為避免學校以大量兼任教師美化生師比，甚或取代專任教師之功能，教育部已修正發布「專科以上學校總量發展規模與資源條件標準」；有關專案教

師在退撫待遇上不及編制內教師之問題，教育部刻正研議退撫制度變革之可行性，以為其等人員尋求最佳的制度保障；教育部已修正教師法，其中第 32 條增訂申訴案件經評議決定發回後之處理期限、申訴案件經評議確定後之拘束力，及學校未據以辦理之責任，該草案已報經行政院院會通過。另勞委會已擬具「家事勞工保障法」草案，其中休息時間部分，規範雇主原則上每日至少應給予勞工連續 8 小時之休息；例假部分，規範勞工工作每 7 日中至少應有 1 日之休息，作為例假，工資應由雇主照給；該草案已陳報行政院審議。

另於行政措施之改進方面，主要有：行政院人事行政總處已函頒「公立醫療機構人力配置改善措施」；衛生署已發布修正調升護產人員、藥事人員、醫事檢驗人員、醫事放射人員及營養師等 5 類醫事人員之人力配置，並已辦理「護理人員留任措施輔導計畫」及「全民健康保險提升住院護理照護品質方案」，另已研提「護理改革近中程計畫」；衛生署所屬醫院已視地區特性、不同醫事人員之專長及年資，酌予調高其薪資；勞委會將透過雙邊聯繫管道或勞務合作會議，促請各外勞來源國檢討落實仲介費用收費標準及加強管理仲介業者超收費用情形及查處；內政部為避免志願服務運用者（單位）鑽營志願服務法之漏洞，以常態性招募志工取代勞工，或不當要求志工每日上班時數之情事，已再函交通部，並副知各部會及縣市政府，加強輔導所屬志願服務運用者（單位），依志願服務法之規定，審慎審核各運用者（單位）所提運用志工計畫，以避免不當運用志工。

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、研議，並已分別就法規及行政措施方面進行修訂與改

進。監察院將持續檢視與追蹤上揭各機關所推動的各項法規修訂之進度，及所研擬的各項改進措施之落實執行情形，以期發揮保障人民工作權之效果。

另於上揭諸多問題中，有關外傭問題，因事涉移工人權之侵害，而引起國際人權專家們的特別關注。國際專家們於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 38 點指出：「一個重大關切的議題是移工權利的被濫用和欠缺，這發生在例如人員招募，主要涉及過高的仲介費用、對於雇主幾近完全依賴、轉換雇主的限制、有證勞工失去其身分，以及成為無證勞工後伴隨而來的驅逐出境風險等方面。家務勞工是所有移工中最脆弱的，面臨過長的工時、低工資，以及易遭受性騷擾。同時也值得關注的是包括家務勞工在內的移工，並沒有被基本的勞動保護法規所涵蓋在內，例如勞動基準法及勞工安全衛生法。」

為解決上開移工問題，國際專家們於上揭「結論性意見與建議」第 39 點提出如下 5 項建議：1、基本的勞動保護法規，例如勞動基準法和勞工安全衛生法應該涵蓋移工、家務勞工和派遣工；2、外勞招募仲介商的剝削行為必須受到更嚴密的控制，虐待情形必須予以處罰；3、移工轉換雇主的權利必須被擴大；4、包括國民與非國民，有證或無證者在內，應保證人人得享最基本的人權，特別是食物權、住宅權和健康照護權；5、將外勞基本工資與中華民國公民基本工資脫鉤的提案應予拒絕，因為與聯合國及國際勞工組織標準有違。

針對上開國際人權專家的意見與建議，包括勞委會、內政部、衛生署等相關機關均已就相關法規與行政措施進行檢討，並已提出改進方案與措施，其中主要者為：勞委會已研擬「家事勞工

保障法」草案，並已報請行政院審議中；該會已修正「勞工安全衛生法」，一體適用各業，保障所有工作者之安全與健康，修正法案已送立法院審議。另為遏止仲介公司超收費用，該會已修正「行政院勞工委員會辦理私立就業服務機構及就業服務專業人員違反就業服務法停業及廢止案件裁量基準」；又為提昇仲介公司之服務品質，該會將推動仲介評鑑法制化，建立「獎優汰劣」機制，促使劣質仲介退出市場。希相關機關積極推動完成上開法案之立法及修法程序，落實推動與執行相關改進方案與措施，以確保移工之工作權及其他基本人權。

第三章 財產權

壹、概念與法制

財產權不僅關乎個人及家庭的生活、生存與發展，也關乎整個社會與國家的進步和繁榮。早在十八世紀，法國啟蒙思想家盧梭（Jean J. Rousseau, 1712-1778）對財產權的重要性，就曾如此說過：「財產權的明確，是所有公民權中最神聖的權利，它在某些方面，甚至比自由還更重要。」³⁶至於何謂財產權？簡言之，係指基於「財產」而產生的各項「權利」，亦即指法定的財產所有者，在法令容許範圍內，對該財產的多種用途進行自由選擇的權利，包括佔有、使用、收益，或處分之權利。

財產權的範圍，包含甚廣，凡是具有「經濟價值」的權利都可以納入財產的範疇；無論這些權利客體是有形物，還是無形物，只要以「經濟利益」為內容，都可以稱為財產權。財產權的保障主體並不限於自然人，還包括法人及非法人團體。至於財產權所具有的防禦權保障內涵，主要是避免國家的不法侵犯；針對國家公權力侵犯人民財產權部分，比較常見的情形為違法或不當的稅捐制度、沒收、徵收等，人民可經由訴訟請求救濟。³⁷

隨著時代的演進與變遷，財產權保障的觀念，自 1919 年德國威瑪憲法（Weimar Constitution）第 153 條第 3 項首先明定「

³⁶ 劉文彬，*西洋人權史*（臺北：五南圖書出版公司，2005 年），頁 87。

³⁷ 許育典，*人權、民主與法治—當人民遇到憲法*（臺北：元照出版公司，2011 年），頁 139。

財產權負有義務，行使財產權必須兼顧公共利益之要求」³⁸的理念以來，已發展出所有權的社會拘束性理論，即由 18 世紀時將財產權視為天賦人權之一的神聖不可侵犯、應予絕對保障的觀念，演變至個人權利與社會義務或社會職務的調和觀點，亦即財產所有人對於其財產之使用，應同時有助於社會之公益，並有善為運用其財產之義務，以充分發揮財產本身之功能，而這也影響了國家對於財產權保障所為之限度與限制。³⁹因此，學者認為，分配公平、產權穩定、彈性效率是現代國家規範財產權的三個基本概念。⁴⁰

「世界人權宣言」第 17 條對財產權有如下兩項重要的原則性揭示：一、「人人得有單獨的財產所有權以及同他人合有的所有權」（第 1 項）；二、「任何人的財產不得任意剝奪」（第 2 項）。兩公約雖無直接文字規範人民之財產權，但在「經濟社會文化權利國際公約」第 11 條第 1 項中有如下相關規定：「本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。」該公約第 4 號一般性意見就上開規定提出如下的解釋：適當的住房之人權，對享有所有經濟、社會及文化權利是至關重要的；使用權的形式包羅萬象，…包括占有土地和財產，所有人都應有一定程序的使用保障，以保證得到法律保護，免遭強制驅逐、騷擾和其他威脅；必須制定明確的政府職責，實現人人有權得到和平尊嚴地生活的安全之地，包括有資格得到土地。

³⁸ 引自：陳新民，**憲法導論**（臺北：新學林出版公司，2008 年），頁 128。

³⁹ 參考：管歐，**憲法新論**（臺北：五南圖書出版公司，2003 年），頁 119-120。

⁴⁰ 朱敬一、李念祖，**基本人權**（臺北：時報文化出版公司，2003 年），頁 260。

我國憲法第 15 條將人民的財產權，與生存權及工作權並列為「應予保障」之人權。另於第 143 條第 1 項規定：「人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。」依司法院釋字第 400 號解釋：憲法第 15 條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴；如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。

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

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

徹。⁴¹

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，涉及財產權者計 54 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、都市更新績效不彰亟應檢討改進

(一) 調查緣起

我國都市更新推動過程中，業者、政府及地主間缺乏信任為目前最大問題，不僅使都市更新本質被扭曲，亦造成都市更新績效不彰。究相關主管機關有無怠惰建立良好協商之機制及值得信任之平台？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

內政部未積極推動建立有關都市更新私權爭議案件之法院外仲裁機制及非營利組織、非政府組織，提供業者、政府及地主三方對談之平台；又現行都市更新以「民辦」為原則，「公辦」為例外，不僅無法落實增進公共利益，亦造成私人利益衝突糾紛不斷，內政部應就現行都市更新推動方式之缺失，積極檢討，謀求改進。

都市更新地區或更新單元之劃定，涉及私有建築物之拆除，

⁴¹ 吳庚，**憲法的解釋與適用**，修訂版（臺北：三民書局，2003 年），頁 245-249。

對人民財產權有重大影響，其具體認定標準及應踐行之程序，應以法律規定或法律明確授權之命令規範為宜，俾行政機關或人民處理有所依據，惟內政部多年來未適時檢討規範劃定更新地區或更新單元之具體認定標準及應踐行之程序，任地方政府自行訂定相關評估標準，致有多項指標規定不符合都市更新條例第 6 條規定意旨，且曾發生未經任何具體檢測評估之程序，率爾將不符要件之建築物核准納入更新地區或更新單元，而遭行政法院撤銷原處分及駁回上訴之案例，嚴重影響政府形象。

有關核定都市更新事業計畫以「多數決」方式之處理機制，涉及私有建築物之拆除重建，對人民財產權有重大影響，自應符合比例原則及法律明確性原則。然現行都市更新條例涉及「多數決」之相關規定，並未明確規定將有獨立產權的私有土地或建物之所有權人納入多數決機制強制參與都市更新的適用範圍，倘實務操作上恣意將該等所有權人納入多數決適用範圍，恐有違法之虞。是以，關於以多數決機制強制參與都市更新之作法，顯有疑義且欠周妥，內政部應積極檢討修正。

內政部與人口密度較高之縣市政府，未能妥適調整都市更新業務組織編制，以因應都市再發展之業務需要；又地方主管機關未將都市更新與都市計畫緊密結合，且有關都市更新法令推廣不足，真正窳陋地區之弱勢民眾難以瞭解都市更新法令，又欠缺都市更新委託實施重建定型化契約範本及不得記載事項等規定，致影響民眾信心，內政部均應確實檢討改進。

有關都市更新獎勵容積未能於都市更新初期即核定，形成人民對政府極度不信賴；又目前政府係透過獎勵容積制度誘導實施者參與「私人」建築物之更新，惟該制度對於窳陋地區之都市基

盤等「公共設施」，未能有效投入建設誘導再生，資源分配顯不均衡；另有關都市更新之權利變換估價制度，明顯偏袒實施者，又對於估價制度及估價團體欠缺公開透明與具公信力之機制，難以確保地主權益，內政部應於制度面及執行面確實檢討改進。⁴²

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，另將部分調查意見函請內政部檢討改善。

(三) 政府機關改善情形與成效

內政部已將本案調查意見所提都市更新機制之建議納入都市更新條例修正草案，並函送行政院審議，該修正草案之主要內容如下：

- 1、增訂都市更新事業所需資金須強制辦理信託，並須建立續建機制，以降低參與或實施都更之風險。（修正條文第 81 條）
- 2、授權內政部訂定民間都市更新事業機構之消極及積極資格條件，以防止不良實施者侵害權利人權益。（修正條文第 24 條）
- 3、同意書於都市更新事業計畫（權利變換計畫）公開展覽期滿前，所有權人得無條件撤回。（修正條文第 35 條）
- 4、都市更新事業計畫（含權利變換計畫）審議有重大調整，對所有權人權益造成影響時，主管機關得要求實施者重行公開展覽，在公開展覽期滿前讓權利人有再一次表

⁴² 詳見監察院調查報告（調查委員：李炳南、劉玉山、黃武次；派查字號：1010800001）。

達撤回同意書之機會。（修正條文第 30 條）

- 5、明定都市更新事業計畫（含權利變換計畫）未能依事業概要所訂實施進度提出申請者，主管機關得公告廢止事業概要（含更新單元劃定）。（修正條文第 72 條）
- 6、授權內政部另訂定同意書取得之方式、時機及應表明事項，以確保同意書之真實性，並確認所有權人係在充分了解計畫之相關權利義務下作決定，同時給予所有權人於都市更新事業計畫及權利變換計畫公開展覽期滿前無條件撤銷同意之機會。（修正條文第 30 條及第 35 條）
- 7、為確保各相關權利人處於資訊對等之地位，要求實施者要提供諮詢服務及應充分揭露相關資訊，並授權地方政府視地方實際狀況與需要，另訂定辦法補強資訊公開與民眾參與的措施。（修正條文第 5 條）
- 8、關於都更相關事項通知之送達予以法制化，並依通知事項之重要程度，分別規範送達之方式，以確保民眾參與。（修正條文第 6 條、第 54 條）
- 9、關於專業估價者產生之方式，修正為由實施者與土地所有權人共同選定，無法共同選定時，自主管機關建立之名單公開、隨機選定。另主管機關審議權利變換計畫時，認為有爭議時，亦得委託第 4 家專業估價者進行複評，作為審議之參考。（修正條文第 47 條）。

二、都更履約保證及退場機制等仍有待改進

（一）調查緣起

據陳訴人陳訴：依現行都市更新事業計畫書所列「都市更新

事業實施總成本」估算項目，土地所有權人須將所有權信託予銀行，以作為履約保證；惟對建商卻未對等訂定相關規範，以列入實施者履約風險，嚴重損及土地所有權人之權益。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

關於以信託方式實施之都市更新案件，土地所有權人須將其所有權信託予銀行作為履約保證，惟基於公平原則，對建商為實施者何以無對等訂定相關規範之問題，據內政部說明略以：結合都市更新實施方式之信託，都市更新法令未有強行規定，個案由信託人與受託人自行評估決定後，依信託法、信託業法及民法等規定合意為之，因屬私權範圍，如有爭議，則循司法途徑解決；另關於建商為實施者何以無履約保證之機制，乃因立法時無此機制，內政部將提出草案將建商履約保證機制納入修法中。是以，內政部應儘速修法，建立都市更新建商為實施者之履約保證機制，以維公平。

有關都市更新建商為實施者退場機制不周，政府辦理公聽會之後，竟不允許土地所有權人於必要時更換實施者等問題，內政部應通盤檢討改進。又有關都市更新同意書之問題，如土地所有權人於同意書上蓋印是否出於自由意志？有無合法授權？取得同意書的過程是否合乎公平正義程序？是否應訂定統一格式之同意書，並具體訂定同意書之階段、效力與期限？另由於宣導不周，實施者鼓吹土地所有權人簽同意書時，多半以「爭取時程容積獎勵」為由，使土地所有權人以為只是初步同意實施者實行都市更新情況下，一次簽了多份同意書，甚至合建契約與同意書併簽，

導致事後糾紛叢生；對於類此問題，內政部亦應通盤檢討改進。

都市更新相關契約內容複雜，涉及相關權利人權益甚鉅，惟因資訊不公開、不對稱等因素，一般人無法瞭解契約之公平性，故內政部推動都市更新應參考地政單位於不動產交易制度定有「成屋買賣契約書範本」、「預售屋買賣定型化契約應記載及不得記載事項」等定型化契約之作法，建立都市更新相關契約之定型化契約，以保障都市更新相關權利人權益，並使都市更新制度更為健全。

都市更新條例規定多數決之正當性，既繫於履行公開、透明、正義之程序，則都市更新案之各相關權利人自應可取得相關資訊，從而，有關都市更新資訊不公開、不對稱問題，內政部應協調相關機關通盤檢討改進。另有關都市更新估價師之指派，涉及土地所有權人財產權益甚鉅，宜否以行政命令規定由實施者委託？是否宜由政府隨機抽選，或鼓勵民間團體建立一信譽良好、公正無私之估價師名單，供選擇推薦選定，而非由實施者自行委託；對於類此有關都市更新估價師選定問題，內政部亦應通盤檢討改進。⁴³

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請內政部檢討改進。

(三) 政府機關改善情形與成效

本案調查意見所提都市更新機制之建議，內政部已納入都市更新條例修正草案，並已函送行政院審議，至該修正草案之主要

⁴³ 詳見監察院調查報告（調查委員：洪德旋、程仁宏；派查字號：1000800499）。

內容，詳前案（財產權第一案）之「政府機關改善情形與成效」。

三、於未徵購之計畫道路用地施作排水設施之爭議

（一）調查緣起

據陳訴人陳訴：坐落嘉義市北園段 1540、1543 地號等土地，前經嘉義市政府規劃為 10 米計畫道路用地，但迄未辦理徵收補償；嗣未經所有權人同意，該府竟逕行施作公共排水系統，並允許建商闢設進出通道，嚴重損及權益等情。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

系爭計畫道路雖非嘉義市政府所開闢，該府核發建築執照予道路兩旁建築物之作為，亦係依法行政，惟該府於徵得土地所有權人同意或依法辦理徵購前，擅於私人土地上施作排水設施之作為，縱出於公益考量，究與憲法保障人民財產權意旨未合。

鑒於該區域既已完成社區開發，自有興闢排水系統以保障當地公共交通、公共安全及公共衛生之必要，系爭土地於法既屬公共設施保留地，事實上已供不特定之公眾使用，嘉義市政府應參照都市計畫法第 48 條規定，儘速辦理系爭計畫道路用地徵購或其他多元適法取得措施（例如容積移轉或公私土地交換），以維護人民財產權益。

現行建築法未明定起造人於計畫道路尚未開闢前申請核發建築執照，應否檢附出入通行權利證明文件；內政部鑒於都市計畫法第 17 條第 2 項但書規定，主要計畫發布已逾二年以上，而能

確定建築線者，得依有關建築法令之規定，核發建築執照，而作成起造人無須檢附出入通行權利證明文件之函釋；惟起造人如未與尚未開闢計畫道路地主協商取得出入通行權利，可能衍生封路抗爭，此不惟起造人與鄰地地主二造間之私權爭執，更嚴重影響當地公共交通、公共安全、公共衛生及市容觀瞻。

內政部長期未能本於建築法實施建築管理之立法宗旨，針對現行建築許可制之闕漏進行通盤檢討，而任由地方建管機關各本諸公益之實務考量而為不同審照標準，使建商縱未與尚未依法開闢之計畫道路地主協商，亦因無須檢附鄰地通行權利證明文件供建管機關於審照之際防杜私權糾紛，仍能趁機取得建照銷售牟利，徒令道路用地機關陷入須依法徵購公設保留地之責任歸屬爭議，並讓不知情之第三人因信賴建築許可制而買受房屋，卻陷入無從出入使用之高度風險困境，實有失中央建築主管機關職責。

內政部營建署雖已研擬「未闢建道路之建築基地申請建築執照出入通路之處理原則」（草案），惟該草案之相關因應措施，或有違法律保留原則，或存在建築許可一國多制之疑慮；且依該草案之規定，建管機關不於審照之際把關，俾即時防杜私權糾紛，卻消極歸諸發照後之私權爭執，強使不知情之鄰地地主及廣大房屋買受人承擔不利風險，是否契合建築許可制及憲法保障人民財產權意旨，實非無疑。內政部應審慎檢討研議，於法制面確保起造人、鄰地地主及房屋買受人三方權益。⁴⁴

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請行政院督促嘉義市政府及內政部檢討改進。

⁴⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：杜善良；派查字號：1000800469）。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、嘉義市政府於徵收補償財源困難下，已研議將位於系爭計畫道路排水溝拆除，恢復原有 AC（瀝青混凝土）路面，改排水溝於公園用地內（與上下游銜接），以兼顧地主權益及當地排水需求。
- 2、內政部邀集各縣市建築主管機關研商後，已函頒「未完成道路闢建之建築基地申請建築執照出入通路之處理原則」，俾各縣市政府在納入建築管理自治條例規範前，有所遵循。另為於法制面上確實維護起造人、鄰地地主及房屋買受人三方財產權益，內政部刻仍依監察院審議意見研議上開處理原則之周妥性。

四、道路改善工程占用未徵購之私人土地

(一) 調查緣起

據潘君陳訴：新北市平溪區公所辦理北 31 線汐平公路道路改善工程，占用陳訴人所有坐落該區石底段石笋尖小段 56-6 及 56-14 地號土地，惟該區公所及新北市政府迄未妥適處理，損及權益等情。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

本案被占用土地位於平溪區北 31 線道路（俗稱汐平公路）與平溪線鐵道交會附近，現況確有部分土地被占用供上開道路使用，占用面積各為 156 及 202 平方公尺。平溪區公所（改制前為平溪鄉公所）為重建該汐平公路與鐵道交會上之橋樑並強化兩側

道路擋土牆，前於 2000 年間擬具徵收土地計畫書圖層報內政部核准，再經新北市政府（改制前為台北縣政府）於同年 9 月公告徵收 27 筆土地，嗣於 2003 年間進行道路拓寬及改善工程。

據新北市政府及平溪區公所相關人員指稱，平溪區公所於 2003 年進行上開工程前，本案被占用土地當時之現況已為道路使用，該公所當時就該路段僅按道路現況原邊界範圍進行維護改善，並未再予拓寬。

惟本案被占用土地於該公所辦理道路改善工程前是否屬具公用地役關係之既成道路，尚有待商榷；縱係屬實，該公所於 2000 年間徵收道路工程範圍內 27 筆私有土地時，僅因認為本案被占用土地為既成道路，即未予一併取得土地使用權源，實有違失。

又本案被占用土地屬都市計畫保護區及住宅區，毗鄰 10 公尺寬都市計畫道路，該公所於 2003 年間辦理本案道路工程時，無視上開事實，擅將部分土地納入道路改善工程範圍內，致完工後道路中心線、位置及路寬（按：路寬擴大為 12.5 公尺）均不符都市計畫。

另據新北市政府及平溪區公所相關人員指稱，本案土地所在路段原規劃之路寬於假日確有不敷使用情形，如能拓寬將有助於當地交通；又本案被占用為道路使用之土地與殘餘土地高低落差過大，如欲拆除道路返還土地將有困難，且須支應相當經費，故新北市政府承諾將比照徵收標準，協議價購本案土地，惟協議價購仍需經土地所有權人同意。是以，該府既承諾願協議價購本案土地，以兼顧交通需求及土地所有權人權益，即應依法積極

處理。⁴⁵

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請新北市政府依法積極妥處，並請該府督促平溪區公所檢討改進。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、本案經監察院調查後，新北市政府已承諾如經陳訴人等土地所有權人同意，該府願價購本案 2 筆土地。
- 2、新北市平溪區公所已二度邀集新北市政府地政局、工務局及土地所有權人召開價購協調會議，惟尚未達成共識。另土地徵收補償市價查估辦法業於 2012 年 6 月 5 日發布施行，該府工務局將依該辦法第 3 條規定，委託不動產估價師針對旨開兩筆土地市價進行查估後，再次邀集土地所有權人召開協議價購會議，倘仍未能達成價購協議，該府將研議辦理都市計畫個案變更將旨開兩筆土地變更為道路用地後再依程序辦理土地價購或徵收作業。

五、都市計畫變更之審議作業未盡周延

(一) 調查緣起

據陳訴人陳訴：坐落臺北市士林區至善段五小段 27 地號土地，前經財政部國有財產局專案讓售予陳訴人等，未料國立故宮博物院卻逕行要求臺北市都市發展局將系爭民地變更為機關用地，嚴重損及權益；又相關機關迄未妥處，均涉有違失等情。監察院值日委員認有深入瞭解之必要，而核批調查。

⁴⁵ 詳見監察院調查報告（調查委員：劉興善、黃煌雄；派查字號：1000800455）。

(二) 調查發現與結果

系爭土地係於原管理機關故宮博物院檢討已無維持公用之必要，而依行政程序報准改建公教住宅配售後，於完成產權登記為私人所有前，適逢都市計畫通盤檢討，臺北市政府都市計畫主管機關因對上開配售過程之資訊不足，又與故宮博物院間之協調聯繫欠佳，致雙方認知有所落差，未察該系爭土地已於 1984 年政策核定改建公教住宅配售及於 1987 年 2 月完成配售之事實，而於該配售政策及其他外在客觀因素未有改變之情形下，又以故宮博物院為需地機關進行規劃研議，提供臺北市與內政部二級都市計畫委員會審議，於同（1987）年 6 月公告變更使用分區為機關用地，致生短期內政策反覆情事，該都市計畫通盤檢討變更之審議作業，顯未盡周延。

憲法第 15 條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權利，並免於遭受公權力或第三人之侵害。都市計畫一經公告確定，即發生規範之效力，私有土地究有無劃設為公共設施用地之必要，計畫擬定及審議機關當應審慎評估，定期通盤檢討，適時促請需地機關儘速研提具體公用建設及土地取得計畫，避免長期甚或無限期以公共設施保留地名義維持現狀，卻無合理補償措施，箝制人民受憲法保障之財產權。

系爭土地自 1987 年 6 月公告變更使用分區為機關用地迄今，長達 20 餘年並無具體公用建設及土地取得計畫，需地機關故宮博物院僅係考量該院周邊景觀和諧，擬以公共設施保留地依都市計畫法第 51 條規定僅得為從來之使用，不得任意增建改建之

限制，長期維持現狀。該院出於公益所為周邊景觀和諧之考量雖非全然無據，惟私人土地遭劃設為機關用地，卻長期無相應具體公用建設計畫及土地徵收補償措施，無異強使土地所有權人長期忍受逾其社會責任範圍之個人特別犧牲，難昭折服。

臺北市政府應本於都市計畫擬定機關職責，儘速會商相關機關，衡酌公益之需要與私利之保障，審慎檢討系爭土地是否仍有維持劃設使用分區為機關用地之必要，送請各級都市計畫委員會審議，以符合憲法保障人民財產權意旨。⁴⁶

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函送行政院，並請該院督促臺北市政府及國立故宮博物院檢討改進。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、臺北市政府及臺北市都市計畫委員會歷經多次會議研商討論，已於 2011 年 12 月 6 日臺北市都市計畫委員會專案小組第 3 次會議決議：「1.未來若仍擬維持機關用地，請故宮博物院提出拆遷安置計畫……。2.若故宮博物院無法提出安置計畫，則考量居民權益，建議將機關用地予以變更，並配合大故宮計畫之景觀規劃詳予規範其設計準則。」該委員會並已請故宮博物院積極協商提出解決方案。
- 2、故宮博物院已辦理「大故宮計畫」之綜合規劃階段作業，將邀集相關利害關係人，本於專業研析解決方案，預定於 2013 年 9 月提出書面報告。

⁴⁶ 詳見監察院調查報告（調查委員：吳豐山；派查字號：1010800008）。

- 3、另據行政院表示，本案俟故宮博物院檢具可行之處理方案後，臺北市政府及該市都市計畫委員會將儘速進行都市計畫審議程序，後續將依二級都市計畫委員會審議結果配合辦理。

六、工業區內公共設施用地之管理應予加強

(一) 調查緣起

據宋君陳訴：民間業者自行開發之工業區內，公共設施用地長期未被依法無償移轉予管理機構或當地縣市所有，且遭擅自變更用途及移轉登記予第三人。相關法律規範是否周全？主管機關有無落實執法？監察院巡察委員認有深入瞭解之必要，而核批調查。

(二) 調查發現與結果

本案緣於宋君陳訴：某企業股份有限公司涉嫌未經依法申請用地變更程序，即將原規劃作為臺南保安工業區內公共設施用地，擅自變更用途、出售他人興建廠房使用，經該工業區管理會出面制止，該公司相應不理，臺南市政府經濟發展局亦未妥處等情。

臺南保安工業區（原為臺南縣仁德工業區），係於 1969 年間，由某土地開發利用股份有限公司依原獎勵投資條例規定，報經行政院核准投資開發；至 1983 年間，由某企業股份有限公司繼續開發及管理維護，係屬民營事業自行開發之綜合性工業區，區內規劃有設廠及公共設施等用地。

臺南保安工業區內部分原規劃公設用地，業由經濟部核准變

更為產業用地，自得供設廠使用，於查無違法事證下，尚難認有未合。其餘仍屬公共設施用地者，於產業創新條例施行前，未經主管機關核准即擅自出售並移轉登記者，受土地法第 43 條明定登記有其絕對效力之保護，惟既仍屬公設用地，仍應依規劃公設用途使用，故臺南市政府應本於地方主管機關權責，詳查區內公設用地是否確實依照各該規劃用途使用，持續落實違規稽查取締工作。

民營事業開發工業區內公設用地應移轉登記予管理機構或當地直轄市、縣（市）所有，為原促進產業升級條例及現行產業創新條例所明定；工業區編定開發為國家經濟發展政策，設置管理機構及公設用地產權應移轉予管理機構等規定，攸關工業區之良善管理維護；經濟部長期忽視上開攸關工業區良善管理維護之法律規定意旨，怠於研議採取積極有效之相應配套措施，消極托詞係屬開發單位與管理機構雙方間之私權爭執，致地方主管機關未能即時落實執法，有失中央工業主管機關職責。

經濟部於監察院調查後，已就產業創新條例第 51 條第 2 項規定－如何落實執法事宜，積極研商規劃行政契約之配套措施，該部除應本諸權責儘速落實推動外，對於該配套措施執行前之民間開發工業區，仍應督促各地方主管機關確實於公設用地地籍資料加註處分限制、加強稽查是否確實依照規劃用途使用，以促使依法辦理產權移轉登記事宜。⁴⁷

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請行政院督促所屬檢討改進。

⁴⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：劉興善；派查字號：1000800503）。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、經濟部已擬訂「產業園區設置行政契約」範本，明確規範開發者與工業區主管機關雙方權利義務關係、保證和擔保相關標的，供各直轄市、縣（市）政府於核准設置產業園區之公告前與公民營事業辦理簽訂事宜之參考或依據，以落實執行產業創新條例第 50 條第 1 項第 2 款及第 51 條第 2 項有關公共設施用地應無償移轉登記予管理機構或當地縣市所有之規定。
- 2、經濟部工業局已函請各直轄市、縣（市）政府囑託所轄地政機關將公民營事業開發之產業園區公共設施及建築物與設施加註「出售、設定負擔或其他處分時，應取得工業主管機關核准之證明文件」，以避免上開公共設施用地或公共建築物與設施有未經直轄市、縣（市）主管機關核准而為出售、設定負擔或為其他處分，致失其效力之情形，以落實執行產業創新條例第 51 條第 2 項及第 3 項規定。

七、長期延宕舊堤拆除損及民眾權益

(一) 調查緣起

據陳訴人陳訴：其父與他人共有坐落新竹縣新埔鎮南打鐵坑之田地，前經其父無償提供予經濟部水利署第二河川局興建防洪堤，後因另建新堤，乃申請拆除舊堤，該局卻以未取得另一共有人同意為由，推拖延宕 10 餘年，迄未拆除，損及權益等情。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

為防洪減災之需，陳訴人之父余君前曾無償將其所有坐落新竹縣新埔鎮南打鐵坑段南打鐵坑小段 392-1、392-4 地號土地，提供政府興建鳳山溪五分埔段舊雲埔堤防（下稱舊堤）；至 1981 年 6 月，前臺灣省水利局辦理公告「鳳山溪治理基本計畫」，並分別於 1988 年 8 月、1993 年 12 月興建完成鳳山溪五分埔一號堤防（下稱新堤）及其延伸工程；嗣於 2001 年間，余君以「系爭土地為舊堤用地，因新堤已興建完成多年，舊堤早已失去防洪功能，加上其所有土地因舊堤分隔兩處，耕種十分不便」為由，向經濟部水利處第二河川局（即今經濟部水利署第二河川局）申請准許拆除舊堤，以利耕作；惟經該局現場勘查後表示，系爭土地位於河川區域內，且舊堤尚有防洪功能，無法辦理廢除。

2002 年 3 月，經濟部配合新堤興建，公告系爭土地劃出河川區域；同年 7 月，第二河川局邀集相關單位人員到現場勘查，咸認舊堤已不具防洪功能，為利農民耕作及將系爭土地歸還地主，將規劃辦理舊堤廢堤事宜；2003 年 4 月，該局製作「新竹縣鳳山溪五分埔段舊雲埔堤防廢堤計畫書」函報經濟部水利署，經該署提出修正意見略以，新堤與橋梁間尚留有一處排水缺口未補齊部分，請一併檢討；同年 7 月，該局再次辦理會勘，獲致結論略以，將排水缺口補齊工程提列往後年度計畫勘評研辦，舊堤俟該缺口補齊後，始辦理廢堤剷除。

至 2005 年間，第二河川局將排水缺口補齊工程列入鳳山溪五分埔一號及石頭坑二號河川防災減災工程辦理範圍內，惟因部

分民眾反對，而取消施工；余君嗣於 2006 年 3 月及 2010 年 9 月，再度向第二河川局陳請儘速辦理舊堤拆除，如無法辦理，則授權地主自行拆除，或採徵收補償、簽訂租約等方式辦理，惟該局仍因排水缺口未能補齊，及未獲全部地主同意，遲遲無法剷除舊堤，且亦無提出適法、可行之補救方案。

本案新堤興建完成已逾 10 餘年，卻因排水缺口遲遲無法補齊，以致舊堤廢堤剷除作業一再延宕，加上有關機關未能提出適法、可行之補救方案，長此以往，不僅造成無償提供土地予政府興建舊堤之地主不便及損失，更潛藏防洪減災之漏洞與疑慮。經濟部水利署及該署第二河川局應本諸權責，儘速補齊排水缺口，以確保民眾身家安全，並事先與當地居民及舊堤地主溝通協調，俾利後續剷除舊堤工作順利進行，以兼顧相關土地所有權人之農耕便利與財產權益。⁴⁸

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請經濟部督促所屬檢討改進。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、關於本案鳳山溪雲埔橋下缺口之補齊，經濟部水利署已於 2012 年 7 月通過該年度「重要河川環境營造計畫」第 1 次調整案，同意該署第二河川局編列鳳山溪五分埔一號堤防（開口堤）防災減災工程，辦理鳳山溪雲埔橋下防洪缺口之補齊工作。目前正由該局辦理測設中，俟設計圖說完成，即可辦理開工，在開工前第二河川局亦將

⁴⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：劉玉山、杜善良；派查字號：1010800134）。

先行召開施工說明會議，說明工程辦理情形。

- 2、前述防洪缺口補齊工作完成後，第二河川局即可召集相關單位辦理會勘並編製舊堤拆除計畫書，經水利署核可後即可辦理舊堤拆除；舊堤拆除前，該部水利署將要求第二河川局持續與地方民眾及地主溝通、協調，並說明相關工作之進度，以利後續拆除工作之進行，俾兼顧相關土地所有權人之農耕便利與財產權益。

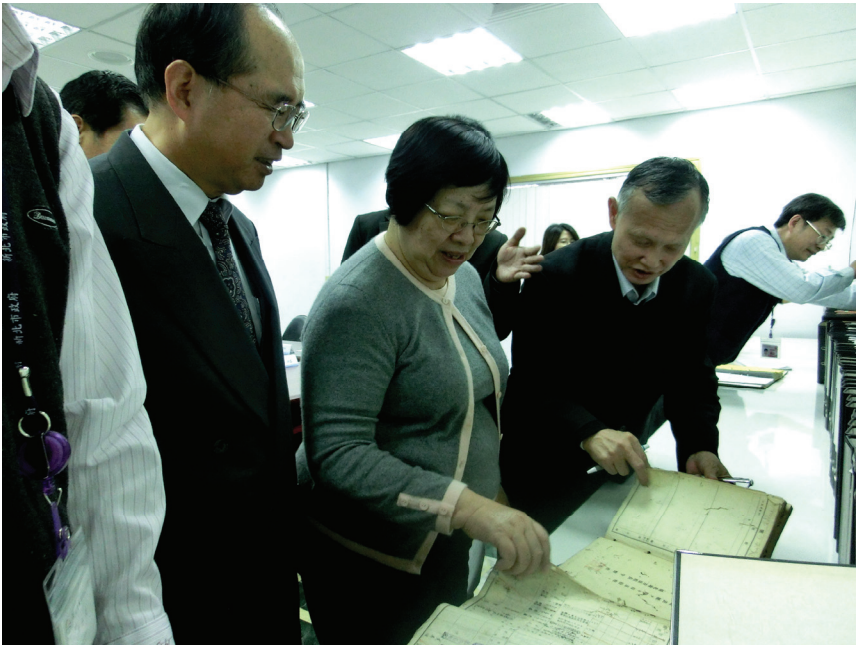
八、地籍清理工作仍應積極推動

(一) 調查緣起

據審計部 2010 年度中央政府總決算審核報告，有關內政部辦理地籍清理工作進度遲緩，不利整體土地利用，作業成效有待提升等情。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

臺灣光復初期，政府辦理土地總登記，遺有許多權利內容不完整，或與現行法令規定不符之地籍問題，不僅影響土地有效利用，且妨害民眾財產權利之行使。為徹底解決上述問題，政府於 2007 年制定「地籍清理條例」，內政部並於同年擬訂「地籍清理實施計畫」。依該計畫待清理之土地及建物類型共 14 類，計 45 萬 1,286 筆（棟），面積 2 萬 8,256 公頃，所需經費預估新臺幣 3 億 3,654 萬餘元。該計畫期程定自 2008 年至 2013 年止，清理工作分 3 個階段，第 1 階段為清查及公告，第 2 階段為受理申報及申請登記，第 3 階段為代為標售。



【監察委員為地籍清理案於 2011 年 12 月 21 日赴現場履勘】

上開第 2 階段「申報及申請登記」工作，因需由權利人主動提出，且上開條例所定受理申報或申請登記之期間（1 年或 3 年），非屬除斥期間，縱逾該期間，但於代為標售決標、囑託登記國有或依法重新辦理登記前，倘有權利人申報或申請登記，主管機關仍應受理，以保障權利人財產權利，故於該計畫期程內並無明定預定完成登記之期限。

上開計畫原預定於 2013 年間辦理代為標售作業，因考量短期間內大量標售土地及建物，恐將衝擊不動產市場之供需，且各直轄市、縣（市）政府反應受限於人力、物力，恐無法於期限前

全部完成申報、申請登記及代為標售工作，內政部乃擬具修正計畫報經行政院於 2010 年 4 月核定修正，除將代為標售作業提前於 2011 年 7 月起開辦外，並配合直轄市、縣（市）政府之人力及業務情形，修正於該計畫期間內代為標售 1 萬 169 筆（棟）土地及建物，至其餘未能完成代為標售之 19 萬 2,024 筆（棟），該部將擬訂「第 2 期地籍清理實施計畫」報行政院核定後於 2014 年繼續推動申報、申請登記及代為標售等後續工作。

「地籍清理實施計畫」之清理工作已逐步發揮成效，對於健全地籍管理、保障土地及建物權利人權益及促進土地利用，已有具體效益。截至 2011 年 12 月底，地籍清理工作之績效，與 2010 年 8 月之辦理情形比較，雖已有改善，但完成登記之比率並不高，故內政部應確實掌握該計畫之預定進度，督促各直轄市、縣（市）政府加強宣導及積極協助權利人申請登記，除對於辛勞工作著有績效之有關人員應予適度獎勵外，對於完成清理比率較低之縣市，並應加強督導及協助其克服困難，以提升整體清理成效。⁴⁹

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請內政部檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、內政部已提出檢討改進對策，擬訂辦理地籍清理工作進度案檢討改進方案，期以提高完成登記比率，提升整體清理成效。其整體執行作業改進之對策，有：（1）加強

⁴⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：馬以工、劉玉山；派查字號：1000800407）。

宣導及協助民眾申請登記；（2）為協助及督導直轄市、縣（市）政府執行清理，加強訓練及交流，召開地籍清理業務工作會報，並定期督導及檢討。另針對完成登記比率較低之 6 類（第 1 類、第 2 類、第 6 類至第 9 類）土地及建物，該部將依法逐步辦理囑託登記、代為標售及逕為更正登記等後續清理工作，以提升清理績效。

- 2、對於「地籍清理實施計畫」期限前未及完成之代為標售及囑託登記等作業，內政部已擬訂「第 2 期地籍清理實施計畫」，規劃自 2014 年起至 2019 年共計 6 年，主要辦理下列工作：（1）賡續受理申報及申請登記；（2）賡續辦理代為標售作業；（3）清理流水編之不動產。

九、國防部處理眷舍配住事宜有欠周延

（一）調查緣起

據陳訴人陳訴：國防部處理陳訴人申請黃埔四村眷舍配住事宜涉有違失，嚴重損及權益等情。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

陳訴人之父前係坐落高雄縣鳳山市（現為高雄市鳳山區）黃埔四村某眷舍原住戶，其於 1980 年間去世後，無人申請繼承權益，迄 1996 年 11 月陳訴人向國防部申請配住，經軍眷服務處同意該眷舍眷戶更正由陳訴人配住，惟該部於 2010 年 7 月卻逕行撤銷陳訴人配住該眷舍之權益，陳訴人不服，而向國防部訴願審議委員會提起訴願，嗣經該會審議決定：訴願不受理。陳訴人不

服該會之審議決定，乃提起行政訴訟，其間經臺北高等行政法院判決陳訴人之訴為無理由，應予駁回；陳訴人不服，提起上訴，亦經最高行政法院裁定上訴駁回。

本案業經最高行政法院裁定陳訴人上訴駁回確定，本案當事人對於行政訴訟確定判決結果既判力，應予尊重，如仍認其權益受損，且對本案有關確定終局判決認有合乎行政訴訟法第 273 條「再審之事由」各款及第 274 條「為判決基礎之裁判有再審原因」規定，自得循司法程序，以再審之訴聲明不服或得據以對該判決提起再審之訴，以謀救濟。

國防部所屬對系爭眷舍之改配所為撤銷之行政處分，雖經行政法院判決，查無行政違失，惟陸軍司令部及該屬第八軍團指揮部審查作業程序有欠周延，且與申請眷舍配住相關審查實務作法未合，致生本案陳訴疑義及爭議，自屬難辭其咎，國防部應檢討改進，以策來茲。

另國防部針對當年陳訴人之母支付系爭眷舍整建工程之相關建築費用及對違占建戶之補償與處置，應衡量物價指數，責由所屬陸軍司令部在合法合情範圍內，審酌合宜之數額，予當事人亦即權益繼受人補貼或依相關規定妥處，俾落實對其合法權益之保障。⁵⁰

本案調查意見經監察院國防及情報委員會審議後，函請國防部督飭所屬檢討辦理，並函請國防部陸軍司令部研處改善辦理。

(三) 政府機關改善情形與成效

⁵⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：葉耀鵬；派查字號：1000800522）。

- 1、國防部為健全眷村管理相關策進作為，於年度內定期辦理業務輔訪各軍種業務執行情形，並訂獎勵評比辦法驗證實務工作；另舉辦眷服幹部講習，藉以研習各項軍眷業務，促使承辦人熟悉作業規定。另陸軍司令部亦每年辦理連絡人講習，以強化各列管單位業務技能，並依相關作業規定要求列管單位主官（管）及眷服幹部，每月至少訪問眷村或以電話連繫一次以上，藉以查核眷村現況，俾利後續工作推行。
- 2、本案相關補償及認購重建新眷舍涉及二代子女權利繼承問題，陳訴人仍有其他兄弟姐妹尚待協調，為維護當事人合法權益，國防部尚續處中。

十、中華商場拆遷安置戶之安置作業涉有未當

（一）調查緣起

據陳訴人陳訴：其父母為前臺北市中華商場拆遷安置戶，未料臺北市政府市場處將其店鋪承租權益，交由無所有權之聚寶成實業股份有限公司管領，損及權益，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

陳訴人之父母為前臺北市中華商場原承租戶，因該商場於1992年10月間被拆除，臺北市政府乃提供原承租戶四種方案以資救濟，分別為：(1)優先等候國宅安置；(2)專案國宅安置；(3)專案住宅安置；(4)地下街安置。陳訴人之父母均選擇「地下街安置」，即安置於鄭州路地下街（現臺北地下街）。

因鄭州路地下街土地空間不足，安置戶數過多（計 810 戶），臺北市政府據某企業顧問管理公司意見，採取由安置戶自行組成聯合經營團體之聯合經營模式，經公開抽籤擇定安置區域，以兼顧全體安置戶權益、整體營運、消防、建管及公安需求。嗣於 2000 年 1 月設立聚寶成實業股份有限公司，該公司股東繳納股款明細表、全體股東名冊及發起人部分，均有陳訴人之父母的蓋章及身分證影本。

陳訴人固主張其父母資料係遭冒用而設立上揭實業股份有限公司，惟遍查卷宗尚無冒用相關事證。目前公司設立登記採書面形式審查，董事、監察人部分雖業經經濟部公告修正以親自簽名為要件，惟其他發起人部分則未併同修正，有無可能遭他人盜刻印章，致與當事人真意不符，臺北市政府應就現行公司設立登記流程，研議相關措施，確保發起人係出於真意，以杜爭議。

原中華商場店舖拆遷安置既係採取個別安置，則安置戶權益內容及其與聯合經營團體間之關係，應有明文規定，不得因安置戶嗣後組成聯合經營團體，或聯合經營團體營運方式，致使其權益形同廢止。現行臺北市臺北地下街出租管理暫行要點及相關規範，均以安置戶組成之聯合經營團體為主體，聯合經營團體雖由安置戶組成，然究與個別安置戶之人格有異，且個別安置權益與安置戶為組成聯合經營團體出資所獲配之股份，性質迥異，不容混淆。

臺北市政府要求臺北地下街店舖承租人均須提出聯合經營契約，致使個別安置戶淪為店舖之次承租人。又保證責任臺北市臺北地下街場地利用合作社執行斷水斷電業務，欠缺依據亦無相關監督機制，且與聯合經營團體間權責劃分不明，均有未當。

另臺北市臺北地下街出租管理暫行要點及臺北市臺北地下街商場店鋪使用行政契約書，有關收回店鋪之規定，亦未盡公允；倘聯合經營團體濫用該規定，不但個別安置戶權益無從維護，更無從落實合作社自治自管精神及原安置作業程序之公平性。⁵¹

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正臺北市政府，另將部分調查意見函請臺北市政府改進。

(三) 政府機關改善情形與成效

臺北市政府市場處為解決本案安置戶對店鋪經營利益分配之爭議，已於 2012 年 12 月函請各聯合經營團體於辦理店鋪分配或經營利益分配等事宜時，應以聯合經營契約、股東會決議或其他公平公正方式辦理，以確保使用人店鋪分配公平性。倘個別聯合經營團體與原始安置戶在分配店鋪、店鋪經營利益分配等議題有所爭議，該處將予以協調、輔導，俾取得共識。另該處刻正檢討臺北地下街管理方式，擬將區分原始安置戶與繼受安置戶之不同，其中原始安置戶倘欲自行經營，聯合經營主體不得拒絕。

十一、農會涉使用非標準量斗收購農民稻穀

(一) 調查緣起

據報載：雲林縣北港農會收購農民稻穀(收購公糧)，驚傳十餘年來竟使用「師公斗」作為量斗，與有農糧署檢驗標章之白鐵製量斗相較，短少 0.56 公斤；另有農會無視政府規定，恣意決定收購價格和數量，甚有因農會延遲驗收，導致稻穀濕度高於

⁵¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：錢林慧君；派查字號：1000800204）。

13%收購標準而遭拒收。鑑於近期迭次發生農會使用非標準容重計經收公糧、遲延驗收等，影響農民繳交公糧權益情事，究行政院農業委員會、農糧署暨相關人員有無疏失？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。



【監察委員為公糧收購案於 2011 年 9 月 2 日在監察院會議室辦理約詢】

(二) 調查發現與結果

行政院農業委員會委託公糧業者辦理相關業務，未依法律保留原則，取得法律授權，逕以「糧食管理法施行細則」第 10 條第 2 項為依據訂定「公糧稻米委託倉庫管理要點」管理公糧業者

，有違司法院釋字 524 號解釋之意旨且與中央法規標準法第 3 條、行政程序法第 159 條等規定均有未合，迨「糧食管理法」修正施行已逾一年，迄今仍未依法制訂「公糧業者管理辦法」，法制作業顯有延宕，均已背離依法行政原則。

行政院農業委員會委託公糧業者辦理公糧收購業務，未能確實督管業者使用合格之量器及衡器，致受委託業者多有未備妥合格之量器及衡器，及未依規定使用之情事，更有北港鎮農會使用不當之量斗，影響公糧收購制度之公正性，並損及農民權益。

行政院農業委員會委託公糧業者辦理公糧業務，該會未能定期檢討業務需求變化，重新審定業者資格，並落實監督業者實際承辦業務與簽約項目有不符情形；而公糧業者進場及退場機制又欠周妥，不符實際運作需要。

行政院農業委員會未確實修訂相關公糧檢測機制，致收購時多以目測方式認定稻穀品質，易滋流弊；又未能督導公糧業者造冊列管公糧經收情形，對於公糧業者辦理稻穀容重量檢測及拒收公糧原因，均無法查核其妥適性；農委會亟應研究快速之科學檢測方式，以改善稻穀檢測品質，並參酌其他類似法制規範，以提高檢測之公信力及正確性。

經濟部標準檢驗局應積極檢討「非供交易使用」之度量衡器管理機制及流入坊間交易使用情形，落實度量衡器檢定、檢查管理督導機制；並研究「將坊間常用之非法定度量衡單位納入管理機制」之可行性，俾確保交易之公平及安全。⁵²

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政

⁵² 詳見監察院調查報告（調查委員：林鉅銀；派查字號：1000800292）。

院農業委員會，並函請經濟部標準檢驗局檢討改進。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、行政院農業委員會已於 2012 年 5 月發布「公糧業者管理辦法」，訂定公糧業者審核程序，以及相關管理規範，以利該會依法管理公糧業者。
- 2、行政院農業委員會對尚未備妥量斗之公糧業者，已協助代為統一訂製量斗計 84 台，並經送請經濟部標準檢驗局協助比對體積後，並於 2011 年 11 月前，全數送達各公糧業者處所。
- 3、行政院農業委員會已要求公糧業者，對其收購公糧所使用之度量衡器，應經檢定確保在有效期限內。該會為落實前開政策，於每期公糧經收前，稽查公糧業者前揭設備有效期限，倘發現逾檢驗期限者，即依合約所定違約處理原則予以警告，並限期改善；另該會並要求公糧業者對作業場區非供收購公糧使用之前開設備，應明顯標示非供公糧交易使用，以避免爭議。
- 4、行政院農業委員會為確保農民繳穀權益，該會已要求公糧業者對於合格檢驗人員判定品質不合格之稻穀，應立即作成紀錄造冊列管，以確實釐清稻穀品質規格，包括記錄稻穀容重量檢測結果及拒收原因，並應價購樣品留存，據以實際了解及查核公糧業者拒收之原因。
- 5、行政院農業委員會針對已取得米穀檢驗證照之公糧業者人員，辦理公糧業者米穀檢驗人員回訓研習；另針對公糧業者稻穀經收人員舉辦公糧業者經收人員訓練。前兩

項教育訓練作業自 2012 年 4 月 17 日起陸續辦理截至同年 5 月 31 日止，回訓及調訓合格人數計 239 人。

- 6、行政院農業委員會對於部分公糧業者無辦理經收、保管公糧事實者，將於換約時重新審定業者資格及公糧稻米業務之需要，倘評估該等公糧業者確無繼續委託辦理公糧業務需要，將不再續約。
- 7、經濟部標準檢驗局為強化度量衡器之源頭管理機制，避免逃檢情事及維護交易公平，該局已於 2012 年 10 月 31 日修正「度量衡器檢定檢查辦法」，刪除「度量衡器檢定檢查辦法」第 3 條第 2 項有關標示非供交易、證明或公務檢測使用之非計價衡器，經標示其意旨者，免予檢定之規定；另考量秤量 3 公斤以下且檢定標尺分度在 3,000 以下非供交易使用之非計價衡器並已標示其意旨者，實務上多為廚房用秤，不影響市場之公平交易，爰新增其為排出應檢定項目。
- 8、經濟部標準檢驗局於 2012 年 10 月 31 日修正「衡器檢定檢查技術規範」，增列重力式自動裝置衡器及非連續累計自動衡器之檢定合格有效期限為 1 年，以確保量測準確性；另針對電子式非自動衡器具計價功能者，增列附加封印規定，以確保器具完整性。
- 9、經濟部標準檢驗局於 2012 年 3 月 14 日「101 年度度量衡業務一致性會議」，決議於執行檢定或檢查時，若遇有以臺制單位為輔之衡器，應找一相對的轉換點查核臺制單位，並作成記錄，使該局執行檢定、檢查有一致作法。

十二、長期溢收汽車燃料使用費損及民眾權益

(一) 調查緣起

據報載：交通部自 1960 年起即訂有「汽車燃料使用費徵收及分配辦法」，迄今計 19 次修正相關條文，日前卻驚爆溢收 218 萬車主汽燃費長達 29 年，合計逾新臺幣（下同）11 億元之情事。究實情如何？主管機關有無疏失或怠忽職守？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

「汽車燃料使用費徵收及分配辦法」係於 1960 年間由當時台灣省政府依據公路法之規定而訂定，並授權前台灣省公路局訂頒徵收費額表，採隨車徵收方式辦理。然該方式實施後，由於未按實際用油量徵收，無法獲致全面公平及車主反應不佳等因素，而於 1961 年 6 月修正上開辦法，改採隨油徵收。

惟嗣因逃漏情形嚴重，費收減少約 35%，影響道路養護修建財源，台灣省政府乃於 1962 年 8 月另擬具「台灣省汽車燃料使用費稽徵辦法」報奉行政院核定，再度改為隨車徵收，按各類汽車之汽缸總排氣量、行駛里程及使用效率計算其耗油量及應繳費額。

至 1968 年間，交通部為配合臺北市改制、公車開放民營等措施，重新修訂「汽車燃料使用費徵收及分配辦法」及耗油量計算表與費額表；其後 15 年間，該部復因籌措高速公路工程費、因應世界能源危機及配合節約能源措施等因素，多次調整耗油量標準及調升費率；迨 1983 年以後，該部即未再調整耗油量標準

、行駛里程及行駛效率等費基參數。

現行汽車燃料使用費計算基準自 1983 年修訂沿用迄今長達 29 年，交通部不察早年以人工計算可能疏誤，未落實覆核機制，於 2002 年及 2004 年間兩度增修部分費額時，竟因循怠忽未予全面檢核，坐失勘誤改正先機，累及 218 萬車主無端溢繳汽車燃料使用費約達新臺幣 11 億元，嚴重影響民眾權益，而事後檢討追究違失責任，卻僅議處業務單位之承辦與主管人員，難辭迴護之過，且經監察院擴大調卷檢視發現，該部 1983 年以前所訂之費額亦有多項錯誤，足徵其確有長期縱容所屬怠忽職責之疏失。

又交通部沿用汽車燃料使用費計算基準 29 年來，不僅怠忽汽車工業與社經發展實況，未與時俱進定期檢討修正「平均耗油量」、「行駛里程」或「使用效率」等各項費基參數，置任費基背離現實且失公允；另對於研議多年之「汽燃費隨油徵收」政策，亦缺乏整合共識與具體配套措施，致實施時程遙不可期。⁵³

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。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、關於超收汽車燃料使用費問題，交通部已迅即處理，修正錯誤，並已督請所屬公路總局分兩階段辦理溢收退費事宜。除第 1 階段已於 2012 年 7 月汽車燃料使用費開徵時，共計扣抵車輛數約 190 萬輛，退費金額近新臺幣 3

⁵³ 詳見監察院調查報告（調查委員：程仁宏、楊美鈴、劉玉山；派查字號：1010800127）。

億 6 千萬元外，另統計至 2012 年 10 月底，針對第 2 階段已辦理過戶手續之前車主或車輛已繳、註銷或報廢之對象，累計已完成退費 257,643 件，退費金額 81,185,906 元。

- 2、因應現行節能減碳之趨勢，並經社會廣泛討論與期望，交通部認同汽燃費隨油徵收之方向，惟仍有「須於加油時區分使用道路車輛對象並採隨油外加方式辦理，倘未與能源稅整併，將造成油價分 2 次附徵」等問題難以解決，故建議優先採行汽燃費併入能源稅一步到位隨油徵收。行政院相關部會經研商後，亦認為汽燃費隨油徵收以併入能源稅實施為佳，惟因實施方式及時機尚待進一步研議，故現階段汽燃費仍暫維持隨車徵收方式辦理。

十三、中華電信查號台費用資訊未達透明化

(一) 調查緣起

據報載：中華電信股份有限公司 104 查號台提供代客轉接服務，轉接成功按次加收新台幣 2 元費用，惟經民調公司抽查結果，發現 410 通成功查號電話中，竟有 394 通查號人員僅詢問是否需轉接服務，卻未告知相關收費資訊，影響消費者權益。究主管機關有無監督疏失？管理有無闕漏？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

中華電信公司為提昇服務品質，方便客戶撥打電話達成通話目的，於報經前電信主管機關交通部電信總局同意備查後，自

2005 年 9 月 1 日起提供 104/105 查號轉接服務，並加收轉接費用新臺幣 2 元。

本案經媒體報導後，引發輿論爭議，並凸顯中華電信存在未充分揭露收費資訊之問題，行政院消費者保護委員會乃於 2011 年 11 月 24 日邀集國家通訊傳播委員會、中華電信及其他電信業者召開「研商『中華電信查號台費用資訊透明化案』會議」。

上開會議結論，除要求中華電信及遠傳電信修正查號服務之語音說明外，並要求其他電信業者於 2011 年 12 月底前完成查號服務語音說明之建置，充分提供消費者資訊；在未建置完成前，應以簡訊等方式告知消費者相關收費資訊，避免消費糾紛之發生。

由上足徵目前法令對於電信資費之資訊透明化要求，顯有不足，國家通訊傳播委員會應適切檢討現行對於資費揭露之相關規範，俾落實資訊透明原則，以保障消費者權益。又有關部分電信業者訂定之行動查號費率是否過高，或於未能查得電話號碼時是否收費或酌予減收費用，或中華電信 1288 查號加值服務之計費機制是否合理等，亦均有檢討改進之空間。

另中華電信公司近 6 年度（2006—2011）之查號轉接通數均高達 1,200 萬通以上，然該公司竟以不及千分之一比例之客訴案件為理由，即逕予取消主動告知轉接費用 2 元，其決策過程粗率，漠視絕大多數消費者權益，有欠允當。交通部目前除持有中華電信公司 35.29%之股權，為該公司之大股東外，並有董事之派任權（10 席董事全數由該部指派），自應就該公司營運相關決策妥為監督管理，其派任之股權代表應督促該公司儘速就影響消

費者權益之重大事項，建立相關決策機制，俾據以執行。⁵⁴

本案調查意見經監察院交通及採購委員會審議後，函請國家通訊傳播委員會檢討研議辦理，並函請交通部檢討辦理。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、國家通訊傳播委員會已於 2013 年 2 月修正第一類電信事業資費管理辦法，其中有關資費揭露方式，由原「在媒體、電子網站及各營業場所公告」修訂為「以媒體、電子網站及各營業場所公告等適當方式完整揭露資費訊息」，俾供電信業者遵循，以維護消費者權益。
- 2、經國家通訊傳播委員會多次邀集各電信事業研商行動查號降價事宜，亞太電信、遠傳電信、台灣大哥大、威寶電信等同意自 2012 年 9 月 1 日起，及大眾電信同意自 2013 年 1 月 1 日起，行動查號費率由每通 10 元降為 8 元，降幅達 20%；另中華電信 1288 資訊查詢服務亦改以「服務費+通信費」計價，降幅為 26%至 48.7%不等，有效保障消費者權益。
- 3、交通部派任中華電信之公股代表已督促該公司訂定「處理有關影響消費者權益事項作業流程」，以為影響消費者權益重大事項之決策機制，該部並請公股代表持續督導該公司落實執行，以確保消費者權益。

⁵⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：楊美鈴、程仁宏；派查字號：1000800446）。

十四、公司變更登記表及資本登記查核有欠妥適

(一) 調查緣起

經濟部所頒訂「股份有限公司變更登記表」，不論企業資本之自始增加或後續變動，增資種類紊亂，項目未區分企業之資產與股東權益，又納入二家以上企業合併交易事項，增加管理之困難，暨該部對於資本登記之查核及管理有欠妥適，均恐影響交易秩序，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

經濟部商業司之股份有限公司變更登記表中，股本異動相關欄位之設計混淆，有項目非互斥、不完整、規範之主體跳躍、層次不一致、資產有無變動不一、將一家公司之資本變動與二家公司以上間之合併交易併同處理等諸多缺失，易造成混淆、誤認，且已成為其他行政機關錯誤行政之藉口，應儘速檢討修正。

公司申請登記資本額查核辦法自 2002 年 3 月發布施行至今，雖歷經數次修正，惟未曾整體檢視，致仍有檢討修正之必要；經濟部將召開學者專家會議及修正會議，再次檢討修正該查核辦法，預計檢討修正之重點如：股票(抵繳股款)價格之衡量方式、會計師執行查核程序之期間及查核報告之日期、查核報告書應記載事項及應執行之查核程序，以及會計師之適當行為究應為拒絕簽證，或為出具相反意見之查核報告等，應儘速完成檢討修正，以供遵循。

經濟部在明知其他機關常有發現並通報資本不實案件之情況下，對於登記後資本之現行查核作為，仍任由受查公司說明其股

款動用情形，所執行之查核程序並無調閱帳冊，以致在長達 10 年（2002-2011 年）之期間內竟連一件違規案件也未發現，顯示該部現行查核程序虛應行事，未能有效保障交易秩序、發揮打擊不法之功能。

經濟部為公司法之中央主管機關，依公司法第 21 條規定，主管機關得會同目的事業主管機關，隨時派員檢查公司業務及財務狀況，公司負責人不得妨礙、拒絕或規避；中央主管機關之檢查作為係基本責任之一，其相關文件資料顯應妥善保存，以明責任。然經濟部對 1991 年 7 月至 1994 年 5 月間設立登記後資本額相關查核作為之重要資料，竟查無相關之歸檔資料。

因會計作業係採雙式簿記，一筆交易分別各於「借方」及「貸方」登載一次，共登載二次，致會計科目所代表項目未必實質存在，而公司法條文不無會計用語之使用，如「資本」、「盈餘（虧損）」、「公積」等。若公司法條文中不見具體明文規範或說明，其與資本相關條文之文字規定，將未盡其意，致公司法中相關名詞時實時虛，易滋生糾葛及適用之疑義。⁵⁵

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，並請議處相關人員；另將部分調查意見函請經濟部檢討。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、經濟部已於 2012 年 3 月修正「股份有限公司變更登記表」、「股份有限公司設立登記表」中關於資本額登記相

⁵⁵ 詳見監察院調查報告（調查委員：馬秀如、余騰芳、趙昌平；派查字號：1000800291）。

關之欄位，避免混淆或錯誤，以改進公司登記資本之作業。

- 2、公司申請登記資本額查核辦法已於 2013 年 6 月 25 日修正發布（全文共 11 條），並將名稱改為：會計師查核簽證公司登記資本額辦法。
- 3、內政部亦依經濟部之檢討情形，積極檢討現行營造業法施行細則第 6-1 條規定之妥適性，以有效管理營造業之資本結構及其來源。

十五、國發基金轉投資作業及管控涉有疏失

（一）調查緣起

據審計部函報：該部稽察開發分基金轉投資宏圖開發公司及會宇多媒體公司案後，發現其投資評核及後續投資管理有欠嚴謹，未能即時察知投資款項遭不當挪用，或已偏離原投資計畫目的，因而產生鉅額投資損失，相關主管機關涉未善盡監督之責。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

行政院開發基金係依獎勵投資條例規定，於 1973 年設立，其資金主要用於支應各項投資及融資業務；另中美經濟社會發展基金係於 1965 年美援停止後設立，其資金主要用於協助我國從事各項經濟及社會發展工作。至 2006 年，行政院鑒於上開二基金性質相似，功能屬性與人力部分重疊，為統籌政府資金，有效運用於國家經濟與社會發展所需，乃將該二基金合併，成立國家發展基金。從此，開發基金乃成為國家發展基金下之分基金，本

文下稱國發基金。

行政院國家發展基金訂有申請該基金參與投資案件，經表決不同意者，得申請覆審，但以一次為限之規定，惟宏圖開發申請投資案，於第 20 次投資評估審議委員會審議不同意參與投資後，又經第 22 次委員會覆審再度拒絕投資在案，嗣對宏圖開發再次申請投資案，理應先就程序方面審查確認其案件性質，然該基金卻逕以新案方式受理申請，相關作業程序顯有不當。

國發基金用以投資之資金均來自納稅義務人，且該基金之投資非僅限於資金，亦涉及該基金公信力之投入；因此，該基金辦理投資業務，本應詳實掌握被投資者之財務及業務狀況；然該基金於 2006 年僅投資宏圖開發及會宇多媒體二案，不但二案均遭重大虧損，且該基金投資前之評估均未切實，投資後又未能及時掌握被投資公司之實況，尤以宏圖開發蓄意詐騙，不但作出特殊安排，還以假帳掩飾，而該基金卻不知悉，未能及時加強管控，顯有疏失。

國發基金明知金融機構之融資與否，為宏圖開發投資案成敗之重要關鍵，而專戶管理、專款專用之機制亦至為重要；然該基金卻未能將之列入是否投資之條件，竟容許其徵提之擔保品為被投資公司關係企業之未上市股票，亦未詳實評估該擔保品之品質，且投資後無法即時進入董事會進行投資後管理；另該基金與宏圖開發所簽訂之契約亦有與該基金管理委員會之決議不相符者，該基金均難辭其咎。

國發基金對被投資公司管理未能建立相關投資後管理機制，致該基金於知悉其資金遭被投資公司宏圖開發挪用後，未能及時採取緊急應對措施，其所指派於宏圖開發之監察人亦未能積極行

使職權；另對被投資公司會宇多媒體未確實依投資契約進行投資後管理，致該公司未依投資契約召開董事會，且該公司未依投資目的進行資金運用時，亦未能妥適評估，均致該基金之權益無法確保，實有未妥。

國發基金掌管龐大國家資產，又掌決定國家支持何者企業之權，然該基金決定是否投資之程序，係逕由幕僚人員以面談等程序先行決定被投資人是否得正式申請；其資訊管理系統建設與功能亦亟待改善；且人員多以兼任或借調為主，人事運作採任務編組；評審委員會委員於評審會開會審查時，請假者在所多有，行政院經濟建設委員會均應確實研議檢討改進，以發揮其應有之功能。⁵⁶

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院經濟建設委員會；函請行政院金融監督管理委員會調查宏圖開發股份有限公司及大棟營造股份有限公司查核會計師責任；函請審計部參考。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、國發基金對於投資申請案，未來倘有案件性質及提送程序未明或存有爭議，將先提交管理會審議確定相關程序問題後，再進行實體審查。
- 2、國發基金為加強投資評估作業之嚴謹度及完整性，辦理投資評估作業，將視需要邀請外部專家就投資案件出具專業審查意見，並提供予投評會委員。投評會必要時亦

⁵⁶ 詳見監察院調查報告（調查委員：馬秀如、馬以工；派查字號：0990800859）。

邀請外部專家列席，俾利投評會委員取得更充分之資訊做為投資審議之參考。

- 3、國發基金近年逐步依投資申請案之個別需要增加下列投資評估暨管理項目：（1）將公司票信及債信紀錄等信用調查列為投資案評估查核項目；（2）邀請會計師陪同進行投資評估案之實地查訪與財務報表查核；（3）請公司出具相關人員是否有涉訟情形聲明書；（4）建請公司辦理公司治理事項與訂定相關規章。
- 4、國發基金除以投評會及管理會決議之投資條件作為未來辦理投資協議書議定、投資款撥付等之依據外，未來將另委由專業鑑價機構就擔保品出具鑑價評估報告及審核意見，供投評會委員參酌，以有效降低投資風險。
- 5、國發基金參與投資後，除要求投資事業依公司法規定，於投資後一定時間內召開股東會改選董監事，適時取得董監事席次，以利投資後管理相關業務進行外，並將要求股權代表加強了解公司資金運用情形，積極行使職權，並持續加強投資事業董事會監督職權及公司治理制度，以建立重大決策事項利益迴避及財務資訊透明化等制度規範，以保障國發基金投資權益。
- 6、國發基金將持續加強人員專業訓練，並竭力維持人員任職穩定及經驗傳承，以確實遵照相關程序及規範，辦理投資案申請作業。

十六、對本國銀行海外分行之監理應檢討改進

（一）調查緣起

據陳訴人陳訴：行政院金融監督管理委員會對於中國信託商業銀行違法操作外匯保證金交易，疑未善盡金融監理職責及保障交易者權益，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

行政院金融監督管理委員會於接獲陳訴人陳情後之相關作為，雖尚無明顯違誤。然金管會函復陳訴人之查復內容，多處引據中國信託商業銀行及其稽核單位之查復結果，因陳訴人認為中信銀總行人員涉有違失，且中信銀稽核單位畢竟隸屬於中信銀，故逕引中信銀及其稽核單位之查復結果，縱中信銀及其稽核單位態度保持客觀且持平論事，仍難讓陳訴人感受公平及信服。

金管會如認為中信銀及其稽核單位之查復結果確屬可信，應於函復陳訴人之查復內容中敘明其緣由及該會之複核作為；如認為中信銀及其稽核單位之查復結果欠周，則可進行包括要求中信銀或其稽核單位補正資料等查證作為，始較能讓陳訴人信服主管機關之處理及查核結果。

依銀行法及本國銀行設立國外分支機構應注意事項等規定，銀行業不得經營未經主管機關金管會核准之業務，本國銀行之海外分行縱可依所在地之金融法規與商業習慣辦理銀行業務，然其若與我國金融法令規定不同者，應事先報主管機關金管會同意後方得辦理。因此，對於金管會未予核准之業務範疇，銀行業自不得辦理。

據上，金管會認為本案行為時尚無該會 2007 年 1 月 23 日函釋規定之適用的說法，與前揭銀行法及本國銀行設立國外分支機

構應注意事項等規定應先經核准之意旨未盡一致，難謂允當。又依銀行業辦理外匯業務管理辦法之規範，外匯保證金交易雖係銀行經中央銀行核准得辦理之業務項目，然本國銀行海外分行外匯業務之監督非屬中央銀行權責，故金管會所稱本國銀行海外分行外匯保證金業務屬中央銀行職掌之說法，亦有欠妥。

目前我國金管會及中央銀行等主管機關對本國銀行海外分行監理作為之分工是否周全？若本國銀行總行刻意運用其海外分行規避我國主管機關之監理，金管會或中央銀行是否能及時察覺？又金管會表示銀行總行可被動協助其海外分行客戶傳遞資料，但不得有主動勸誘開戶之行為，究如何認定其行為係屬主動或為被動？針對這些疑慮與問題，金管會及中央銀行應共同會商及研酌，以避免本國銀行之海外分行成為規避金融監理之空隙。⁵⁷

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請行政院金融監督管理委員會檢討，另將部分調查意見函請行政院金融監督管理委員會及中央銀行會同研處。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、為建立跨部會對有關金融監督、管理及檢查事項之合作與聯繫機制，行政院金融監督管理委員會已設置金融監理聯繫小組，成員包括該會各業務局、中央銀行、中央存款保險公司及其他部會（如農委會農業金融局），原則上每季召開會議一次，必要時可召開臨時會議。上開小組所處理合作聯繫事項，包括：金融機構經營危機、

⁵⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：劉興善；派查字號：1000800479）。

影響金融體系穩定重大事件之處理，及緊急資金融通之協調。海外分支機構若有重大情事，亦可於該會議中討論。

- 2、另據中央銀行函復監察院表示略以：同意行政院金融監督管理委員會上開說明內容。

叁、評析與建議

關於財產權的保障，「世界人權宣言」第 17 條有如下重要的揭示：「人人得有單獨的財產所有權以及同他人合有的所有權」；「任何人的財產不得任意剝奪」。「經濟社會文化權利國際公約」第 11 條第 1 項也有如下相關規定：「本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。」針對上開規定，該公約第 4 號一般性意見指出：適當的住房之人權，對享有所有經濟、社會及文化權利是至關重要的；必須制定明確的政府職責，實現人人有權得到和平尊嚴地生活的安全之地，包括有資格得到土地。我國憲法第 15 條將人民的財產權，與生存權及工作權並列為「應予保障」之人權。另於第 143 條第 1 項規定：「人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。」

財產權不僅關乎個人及家庭的生活、生存與發展，也關乎整個社會與國家的穩定、進步和繁榮。為檢視政府機關於保障人民財產權方面之施政與作為，監察院於 2012 年調查完成並經審議通過的調查報告，涉及財產權者多達 54 案，其中具代表性與重要性而列入本章的案例也多達 16 案，為本冊各權利類別案例數之最，顯見我國於財產權之保障方面仍有很大的改進空間。

綜觀本章 16 件案例之內容，於法規方面，下列問題甚值重視，相關機關應積極檢討研議，儘速修訂相關法規，以確保當事人權益：現行都市更新條例以多數決機制強制參與都市更新之作法，顯有疑義且欠周妥；都市更新地區或更新單元之劃定，對人民財產權有重大影響，其具體認定標準及應踐行之程序，應以法律規定或法律明確授權之命令規範為宜；以信託方式實施之都市更新案件，土地所有權人須將其所有權信託予銀行作為履約保證，然對建商為實施者竟無對等訂定相關規範；公司申請登記資本額查核辦法雖歷經數次修正，惟未曾整體檢視，致仍有檢討修正之必要；經濟部商業司之股份有限公司變更登記表中，股本異動相關欄位之設計有諸多缺失，易造成混淆、誤認，且已成為其他行政機關錯誤行政之藉口。

另於行政措施方面，下列問題亦甚值重視，權責機關應積極檢討改進：內政部辦理地籍清理工作進度遲緩，不利整體土地利用；私人土地遭劃設為機關用地，卻長期無相應公用建設計畫及土地徵收補償措施；農委會未確實改進公糧檢測機制，且該會委託公糧業者辦理公糧收購業務，受託者多有使用非標準量斗情事；交通部未與時俱進檢討修正汽燃費各項費基參數，致費基背離現實且失公允，另對研議多年之汽燃費隨油徵收政策，缺乏整合共識與配套措施，致實施時程遙不可期；部分電信業者訂定之行動查號費率是否過高、中華電信查號加值服務之計費機制是否合理等，均有檢討改進之空間；行政院國家發展基金之投資評核及後續投資管理有欠嚴謹，其資訊管理系統亦有待改善；行政院金管會及中央銀行應共同會商及研酌，以避免本國銀行之海外分行成為規避金融監理之空隙。

此外，於個案方面，相關機關之處理尚有如下缺失：嘉義市政府於未徵購之私人土地上施作排水設施；新北市平溪區公所辦理道路改善工程，占用未徵購之私人土地；臺南保安工業區內公共設施用地，涉未經主管機關核准即遭擅自變更用途、出售他人興建廠房使用；坐落新竹縣新埔鎮南打鐵坑之土地所有權人前無償提供政府興建防洪堤，後因另建新堤，乃申請拆除舊堤，卻延宕 10 餘年，仍未拆除；國防部處理原高雄縣鳳山市黃埔四村眷舍配住事宜有欠周延，致生爭議；原臺北市中華商場店舖拆遷，因個別安置戶之權益內容及其與聯合經營團體間之關係，欠缺明文規定，致生爭端。

針對上開諸問題與缺失，相關機關均已將檢討改善情形函報監察院，其中有關法規修訂方面，主要有：內政部已研擬「都市更新條例」修正草案，並已函送行政院審議，另該部已函頒「未完成道路闢建之建築基地申請建築執照出入通路之處理原則」；農委會已發布施行「公糧業者管理辦法」，並已擬定「公糧業者公糧管理自主檢查表」及「低溫筒倉儲藏公糧管理作業暫行規範」；國家通訊傳播委員會已修正「第一類電信事業資費管理辦法」；經濟部已修正發布「會計師查核簽證公司登記資本額辦法」，並已修正「股份有限公司變更登記表」、「股份有限公司設立登記表」中關於資本額登記相關之欄位，以改進公司登記資本之作業。

另於行政措施之改進方面，主要有：內政部已擬訂辦理地籍清理工作進度案檢討改進方案，及第 2 期地籍清理實施計畫；行政院相關部會經研商後，雖認為汽燃費隨油徵收以併入能源稅實施為佳，惟實施方式及時機尚待進一步研議；為建立金融監督、

管理及檢查事項之合作與聯繫機制，行政院金融監督管理委員會已設置跨部會之金融監理聯繫小組，本國銀行海外分支機構若有重大情事，可於該小組會議中討論；行政院國家發展基金為加強投資評估作業之嚴謹度及完整性，於辦理投資評估作業時，除將視需邀請外部專家就投資案件出具專業審查意見外，並將依投資申請案之個別需要增加若干投資評估暨管理項目。

綜上，本章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、研議，其中多數機關已就相關法規及行政措施方面進行修訂與改進，惟仍有少數機關之檢討改進尚未完成或尚未完備。對已有檢討改進措施者，監察院將持續追蹤其推動情形及執行成效；對檢討改進尚未完成或尚未完備者，監察院將持續督促並追蹤其進度。

此外，有關財產權的保障，國際人權專家特別關注原住民族的土地問題。國際專家們於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 31 點指出：「原住民族保留區的土地和傳統土地中仍在運用階段者，同一時間卻已經被作為開發計畫所使用，因此剝奪了原住民取得其土地和生計資源的途徑。」對此，國際專家們接著在第 32 點建議我國政府「密切監督開發計畫的過程，以確保這樣的計畫不會侵害到原住民族的領域權，並且在已發生這類侵害時能夠提供有效的救濟管道」。

針對上開國際人權專家的意見與建議，包括原民會、農委會、環保署、經濟部、內政部、交通部等相關機關均已改進計畫與措施，其中，最主要者為：原住民族傳統領域土地之劃定刻由原民會積極研訂中；對於相關開發案涉及原住民族土地者，原民會將密切注意該開發計畫，並要求開發單位依照原住民族基本法

之精神，與當地原住民族進行諮詢並取得其同意；內政部營建署已於「非都市土地開發審議作業規範」中，要求開發單位於使用原住民族土地前，應取得原民會同意，以符合原住民族基本法規定；交通部觀光局於原住民族地區劃設國家級風景特定區時，將依原住民族基本法規定，徵得當地原住民族同意，並與原住民族建立共同管理機制；交通部所屬機關辦理各項重大交通建設開發時，如開發過程中涉及原住民族地區土地時，將依原住民族基本法規定，與當地原住民族協商並取得同意後，始進行開發。希上開機關均能積極推動或落實執行相關改進措施，以保障原住民族權利。

第四章 文化權

壹、概念與法制

「文化」一詞的定義，歷來學者有不同解釋，而人類學者及歷史學者幾乎一致地將其解釋為「生活樣式」，其意指人類生存的各種相異的生活樣式，而求所以適應和克服其環境的產物。⁵⁸另依曾約農教授的解釋：文化一詞，意指「文治教化」，而主重在「化」，具有「教化」、「化育」之功能；詳言之，文化是人類食、衣、住、行等各方面的生活起居和風俗習慣，經過不斷努力、創造、發明、改進，一代一代相傳下來的，是一切經驗智慧的累積。⁵⁹英國人類學家泰勒（E. B. Taylor, 1832-1917）在其所著「原始文化」（Primitive Culture）一書中，則將文化定義為：人類以社會成員的身分所習得的複合性整體，包括知識、信仰、藝術、道德、法律、風俗和其他一切能力與習慣。⁶⁰

若從以「過程」為取向的視角來看，個人是文化的創作者；若從以「制度」為取向的視角來看，個人則是文化的產物，並且透過個人的活動重複創造文化。人類身分認同的基本淵源，往往蘊含於文化傳統之中；在特定文化傳統中，個人出生，並且逐漸成長。維護這樣的認同，對於自尊和福利有著關鍵的重要性。⁶¹

⁵⁸ 楊幼炯，**中國文化史**，第一篇（臺北：臺灣書店，1968年），頁1。

⁵⁹ 曾約農，**中西文化之關係**（臺北：新中國出版社，1968年），頁1。

⁶⁰ 張之傑主編，**環華百科全書**，第20冊（臺北：環華出版公司，1986年），頁140。

⁶¹ **人權大步走—種子培訓營總論講義**（臺北：法務部編印，2009年），頁116。

因此，文化權在人權論壇與維護正義的各項社會議題中，佔有極為重要的位置。至於文化權的基本理念，一般而言，有如下幾點：肯定每個文化都有價值，每個文化都值得尊重與保護；所有文化皆屬人類共同財產，人類的多元文化相互交流、彼此影響；每個民族都有權利發展自己的文化，每個人都有權利選擇自己的文化生活，以及自由參加社會的文化生活。

「世界人權宣言」第 27 條關於文化權方面有如下重要揭示：一、「人人有權自由參加社會的文化生活，享受藝術，並分享科學進步及其產生的福利」（第 1 項）；二、「人人對由於他所創作的任何科學、文學或美術作品而產生的精神的和物質的利益，有享受保護的權利」（第 2 項）。其中，第 1 項旨在揭示人民之「文化參與權」，第 2 項則揭示人民享受其「文化創作利益之權」⁶²。

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

⁶² 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 83。

針對上開「公約」第 15 條第 1 項第 3 款，該「公約」第 17 號一般性意見指出：人人有權對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠；這意味著締約國承擔著三種類型或級別的義務，即尊重、保護和履行的義務，其中所謂尊重義務，要求締約國不直接或間接干涉作者享受其物質和精神利益的保護；所謂保護義務，意味著要求締約國採取措施，防止第三方干涉作者的物質和精神利益；至於履行義務，要求締約國為充分實現第 15 條第 1 項第 3 款而採取適當的立法、行政、預算、司法、宣傳和其他措施。

另針對少數民族文化權的保護方面，上開一般性意見指出：締約國境內如果有族裔、宗教或語言上屬於少數的民族，則有義務透過採取特別措施保護屬於少數團體的作者的物質與精神利益，以維護少數民族文化的獨特性；在採取措施保護原住民族的科學、文學和藝術作品時，締約國應考慮到他們的喜好；在執行這些保護措施時，締約國應該尊重有關原住民作者自由、事先和告知後同意的原則，並尊重其科學、文學和藝術作品口頭或其他習慣性傳播方式；在必要時，締約國應作出規定，由原住民族集體管理其作品所產生的利益。

我國憲法將文化與教育並列於第 13 章基本國策中的第 5 節，其中有關文化權方面有如下重要規定：「國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準，邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之。」（第 163 條）；「國家應保障教育、科學、藝術工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。」（第 165 條）；「國家應獎勵科學之發明與創

造，並保護有關歷史、文化、藝術之古蹟、古物。」（第 166 條）

我國憲法的上開條文，係自國家本位之觀點，而非自個人人權之擴展方面加以規定。換言之，國家推展有關文化之基本國策，僅附帶的給予人民「反射利益」，並沒有積極的承認人民之文化上受益權。⁶³至憲法增修條文第 10 條第 11 項、12 項才規定國家有積極維護發展原住民族語言及文化之義務。其中，第 11 項規定：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」第 12 項規定：「國家應依民族意願，保障原住民族…教育文化…，其辦法另以法律定之。」為此，我國於 2007 年 12 月制定「原住民族傳統智慧創作保護條例」，以落實原住民族之文化上受益權，促進原住民族之文化發展。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2012 年審議通過之調查報告中，涉及文化權者計 6 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 1 案，即國家重要文物數位典藏及授權運用應積極推動，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、調查緣起

鑑於近年來國人關切典藏單位之數位影像權利金收受與應用，以及圖書文物文獻數位化工作之開放使用與出版印製等相關問題，政府相關機關有無建立合法、合宜之法制規範，使其導入正軌，監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

⁶³ 同上註，頁 84。

二、調查發現與結果

我國數位內容產業涵蓋面廣泛，目前尚無數位典藏之統一定義，惟依經濟部工業局數位內容產業推動辦公室參考世界各國相關看法及界定，對我國數位內容產業定義為：將圖片、文字、影像、語音等，運用資訊科技加以數位化並整合運用之產品或服務。至於數位典藏的定義，係指將國家重要並深具人文、歷史意涵的文物、書籍及檔案，以數位形式典藏的過程，此過程不僅將原始素材經過拍攝、全文輸入或掃描之數位化處理，亦加入詮釋資料之描述，再以數位檔案的形式予以儲存。

目前資訊科技普遍應用，數位化技術、資訊通訊科技與網路發展對社會的影響日益深遠，惟各數位典藏之主管機關因屬性不同而面臨法令、技術、管理及授權使用等問題。又數位典藏相關法令、制度及管理未有明確機制可循，部分政府機關或許擁有歷史文物的物權，卻未必擁有著作權或智慧財產權授權，且難以建立完善的數位典藏內容保護機制，及辦理授權意願及動機低。

因此，行政院應督導各相關機關建立橫向聯繫及協調機制，基於國家保護著作權，除保障著作人之權利外，應兼顧調和社會公共利益，可採部分授權或先辦理未涉智慧財產權之授權，亦可借重民間廠商共同處理智慧財產權問題，使其導入正軌。另行政院國家科學委員會、國立故宮博物院與文化部、教育部及行政院研究發展考核委員會檔案管理局等機關辦理數位典藏及授權運用，尚應主動積極，並注意改善相關缺失。

為保護原住民族之傳統智慧創作，促進原住民族文化發展，政府雖已於 2007 年制定原住民族傳統智慧創作保護條例，且於

該條例規定：「所稱智慧創作，指原住民族傳統之宗教祭儀、音樂、舞蹈、歌曲、雕塑、編織、圖案、服飾、民俗技藝或其他文化成果之表達。」（第3條）；「智慧創作應經主管機關認定並登記，始受本條例之保護。前項智慧創作之認定標準，由主管機關定之。」（第4條）惟相關主管機關迄未研訂智慧創作之認定標準，亦無進行相關子法之研擬及審查，又無通過之案例。臺灣幅員較小，卻對傳統智慧保護設有高門檻，如此反而無法促成實際執行之成果，致徒託空言而無實益，相關主管機關應儘速修法或增訂相關配套法令。⁶⁴

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，函請行政院轉促所屬相關機關檢討改進。

三、政府機關改善情形與成效

- 1、監察院於我國推動「數位典藏與數位學習」方面已發揮監察功能，促成中央研究院設立數位典藏展示中心，執行「臺灣數位典藏成果永續維運計畫」，持續進行既有704個網站以及488萬筆數位典藏原件資料之對外查詢維運服務，規劃整合納入該院數位典藏展示中心，以期數位典藏成果得以永續維護與營運。
- 2、鑒於數位典藏資訊之運用與公開傳輸已相當普遍，行政院國家科學委員會為加強各典藏機關及相關部會間的橫向聯繫與協調，已於2012年4月10日跨部會工作協調

⁶⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：李炳南、周陽山、馬以工；派查字號：1000800484）。

會議中，提議召集故宮博物院、歷史博物館、臺灣文獻館、研考會檔案管理局、國史館等 12 個重要典藏機構及相關部會，成立「數位典藏策略聯盟」，並經決議通過，將由「橋接計畫」支持該策略聯盟共通性事務推動工作，研擬聯合授權服務之具體機制，且已於 2013 年 1 月 11 日召開該策略聯盟籌備會議。

- 3、依圖書館法第 15 條「為完整保存國家圖書文獻，國家圖書館為全國出版品之法定送存機關」之規定，國家圖書館執行「數位典藏與數位學習國家型計畫」，完成珍貴古籍文獻、政府公報、重要地方文獻、期刊報紙及臺灣研究等文獻資料之數位典藏工作。另教育部將持續推動國立公共圖書館數位典藏之工作、授權機制之建立，及數位資訊管理系統及網站功能之持續更新等，以達成國立公共圖書館實體與虛擬館藏並重，紙本與數位化典藏兼顧之目標。
- 4、目前國家檔案數量龐大，惟檔案數位化比率仍偏低，為使政府有限資源得以充分運用，行政院研考會檔案管理局將依檔案價值、保存狀況、使用率等要項擇選標的分批辦理，使完成數位化之影像檔便於網路應用；且為確保國家檔案之妥善保存，該局已建置檔案檢疫、庫房環境控制、整理維護、破損修護及複製儲存等各項保存維護措施及技術，以維護原始檔案之安全與完整。另該局持續透過舉辦檔案展、建立主題網站及出版檔案專題選輯等各式推廣管道，以行銷國家檔案應用與深化檔案管理意識。

叁、評析與建議

關於文化權的保障，「世界人權宣言」第 27 條第 2 項揭示：「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。」「經濟社會文化權利國際公約」第 15 條第 1 項也規定：「本公約締約國確認人人有權：（一）參加文化生活；（二）享受科學進步及其應用之惠；（三）對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠。」至於我國憲法則於第 166 條規定：「國家應獎勵科學之發明與創造，並保護有關歷史、文化、藝術之古蹟、古物。」

另針對少數民族文化權的保護方面，上開「公約」第 17 號一般性意見指出：締約國境內如果有族裔、宗教或語言上屬於少數的民族，則有義務透過採取特別措施保護屬於少數團體的作者的 spirit 與物質利益，以維護少數民族文化的獨特性。我國憲法增修條文第 10 條第 11 項具體規定：國家有「肯定多元文化」，「積極維護發展原住民族語言及文化」之義務。

為檢視政府機關於保障文化權方面之施政與作為，監察院於 2012 年調查完成並經審議通過的調查報告，涉及文化權者計有 6 案，其中具代表性與重要性而列入本章的案例僅 1 案，即有關國家重要文物數位典藏與授權運用，及原住民族文化保護等問題。

針對數位典藏問題，相關機關已研擬及執行相關改進措施，其主要者有：中央研究院已設立數位典藏展示中心，並執行「臺灣數位典藏成果永續維運計畫」；為加強各典藏機關（機構）間的橫向聯繫與協調，12 個重要典藏機構與相關部會已成立「數

位典藏策略聯盟」；教育部將持續推動國立公共圖書館數位典藏之工作、授權機制之建立，及數位資訊管理系統之更新等；國家檔案數量龐大，惟檔案數位化比率仍偏低，行政院研考會檔案管理局將依檔案價值、保存狀況、使用率等要項，擇選標的，分批辦理。希相關機關積極推動、落實執行上開各項改進措施，並期以原創數位典藏素材為核心，建立國內授權及跨產業合作機制，創造更大的數位典藏績效。

另於原住民族文化保護方面，監察院將持續追蹤相關機關之檢討改進情形，以落實原住民族文化保護工作，維護原住民族文化的獨特性，並促進原住民族文化之發展。

關於原住民族的文化問題，國際人權專家特別關注原住民的身分認定，因原住民身分涉及原住民的文化意識、文化認同與文化保存。國際專家們於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 33 點指出：「九個平埔低地原住民部落並未被中華民國政府承認為原住民族，儘管有證據顯示他/她們有著具區別性的歷史、文化、語言、風俗和傳統。」因此，國際專家們接著於第 34 點建議我國政府：應澄清對原住民族身分認同的政策，並應以兩公約、聯合國原住民族權利宣言等所列明的國際人權標準為基礎，採取以人權為本的方法，與國內各原住民群體進行互動。

針對上開國際人權專家的意見與建議，原民會已提出若干改進措施，其主要者如下：該會已完成平埔族群取得原住民身分法治策略與影響評估委託研究案，有關平埔族群身分認定相關問題，刻正研擬相關政策中；至於平埔族群的語言及文化，該會已訂有補助要點及編列相關預算，每年均進行相關補助；另該會刻正

研究原住民族身分認定機制與原住民族自治制度兩者間之關係，並研議檢討自 2001 年原住民身分法公布施行以來，原住民身分取得、喪失、變更或回復之情形，將於平埔族群身分認定相關問題獲得解決後，逐步修正原住民身分法。希原民會積極推動與執行上開改進措施，儘早完成相關政策之研擬與法規之修正，以保障原住民族之相關權利。

第五章 教育權

壹、概念與法制

所謂「教育權」，又稱「受教育權」或「受教權」。依憲法學者的解釋，此項權利係指人民在受教育方面，得請求國家給予適當之教育環境與機會，以享受獲得知識，發展人格的權利，亦可謂為「教育上之受益權」。⁶⁵另從人權的觀點而言，教育權具有如下兩個重要意涵：一指接受教育本身就是一項重要人權；二指接受教育的過程必須符合人權的準則。在人權領域中，教育權之所以重要，而且日益受到重視，乃因教育是行使和保護其他各項人權的前提或必要手段；教育能為確保健康、自由、安全、經濟利益和參與社會及政治生活打好基礎；只要受教育的權利得到保障，人們就能更好地獲得和享受其他各種權利。⁶⁶

再就教育是行使人權的前提或必要手段而言，對於許多公民和政治權利，如選舉權、被選舉權、資訊自由、表達自由、集會和結社自由等權利的享有和行使，都取決於至少最低程度的包括讀寫能力在內的教育；對於許多經濟、社會和文化權利，如選擇工作權、組成工會權、參與文化生活，及根據能力接受高等教育等權利，人們也只能在達到最低水準的教育之後，才可有意義地

⁶⁵ 耿雲卿，**中華民國憲法論**，上冊（臺北：華欣文化事業出版社，1987 年），頁 128。

⁶⁶ 「教育權」，2012 年 9 月 26 日下載，《聯合國人權事務》，
<http://www.un.org/chinese/hr/issue/education.htm>。

行使。⁶⁷因此，《聯合國人權事務》網於「人權議題－教育權」專欄中強調：「教育應當從道義和法律上得到有力的保障」，「各國政府有義務確保國民受教育的權利」，並「落實到本國的立法上，使本國人民有法可依」。⁶⁸

「世界人權宣言」第 26 條第 1 項對教育權有如下重要的原則性揭示：「人人都有受教育的權利，教育應當免費，至少在初級和基本階段應如此。初級教育應屬義務性質。技術和職業教育應普遍設立。高等教育應根據成績而對一切人平等開放。」同條第 2 項揭示教育的目的在於「充分發展人的個性並加強對人權和基本自由的尊重」，因此，「教育應促進各國、各種族或各宗教集團間的了解、容忍和友誼，並應促進聯合國維護和平的各項活動」。同條第 3 項指出：「父母對其子女所應受的教育之種類，有優先選擇的權利。」

另「經濟社會文化權利國際公約」第 13 條第 1 項對教育權也有如下重要規定：「本公約締約國確認人人有受教育之權。締約國公認教育應謀人格及人格尊嚴意識之充分發展，增強對人權與基本自由之尊重。締約國又公認教育應使人人均能參加自由社會積極貢獻，應促進各民族間及各種族、人種或宗教團體間之了解、容忍及友好關係，並應推進聯合國維持和平之工作。」。

為求充分實現此種權利，上開公約同條（第 13 條）第 2 項有如下具體規定：（一）初等教育應屬強迫性質，免費普及全民

⁶⁷ 參考：人權大步走－種子培訓營總論講義（臺北：法務部編印，2009 年），頁 113。

⁶⁸ 「教育權」，2012 年 9 月 26 日下載，《聯合國人權事務》，
<http://www.un.org/chinese/hr/issue/education.htm>。

；（二）各種中等教育，包括技術及職業中等教育在內，應以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，廣行舉辦，庶使人人均有接受機會；（三）高等教育應根據能力，以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，使人人有平等接受機會；（四）基本教育應儘量予以鼓勵或加緊辦理，以利未受初等教育或未能完成初等教育之人；（五）各級學校完備之制度應予積極發展，適當之獎學金制度應予設置，教育人員之物質條件亦應不斷改善。

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

關於教育及受教育的意義與重要性，在上開「公約」第 13 號一般性意見中，開宗明義指出：受教育本身就是一項人權，也是實現其他人權不可或缺的手段；作為一項增長才能的權利，教育是一個基本工具，在經濟上和在社會上處於邊緣地位的成人和兒童受了教育以後，就能夠脫離貧困，取得充分參與群體生活的手段；教育的重要性並不只是限於實用的層面，有一顆受過良好教育、能夠自由廣博思考的開悟而且活躍的心靈，是人生在世的賞心樂事；因此，人們日益確認，教育是各國所能作的最佳投資。

另針對上開「公約」第 13 條第 1 項的規定，該一般性意見指出：締約國必須確保各級教育系統的課程都著眼於第 13 條第 1 項規定的目標的實現。締約國還必須建立並維持一種有透明度

的、確實有效的制度，以核實教育是否的確著眼於第 13 條第 1 項所載的教育目標的實現。

又針對上開「公約」第 13 條第 2 項的規定，該一般性意見進而指出：各國有義務尊重、保護並落實受教育的權利之可提供性、易取得性、可接受性、可調適性。具體而言，必須尊重教育的可提供性，不關閉私立學校；保護教育的易取得性，確保第三方，包括父母和雇主在內，不阻止女童入學；落實（便利）教育的可接受性，採取積極措施，確保教育在文化上滿足少數民族和原住民族的需要，並使人人都接受高品質的教育；落實（提供）教育的可調適性，針對學生在不斷變化的世界中的當前的需要，設計課程，提供這些課程所需的資源；並且落實（保障）教育的可提供性，積極建立教育體系，包括建造校舍、提出教學大綱、提供教材、培訓師資、向教師支付在國內有吸引力的薪資等。

我國憲法第 21 條規定：「人民有受國民教育之權利與義務。」由此可知，受國民教育既是人民應享的權利，也是人民應盡的義務。此外，我國憲法另將教育與文化並列於第 13 章「基本國策」中的第 5 節，其中有關教育權方面有如下重要的規定：「國民受教育之機會，一律平等。」（第 159 條）「國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準…。」（第 163 條）「國家應保障教育…工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。」（第 165 條）國家對於下列事業或個人，予以獎勵或補助：一、國內私人經營之教育事業成績優良者；二、僑居國外國民之教育事業成績優良者；三、於學術或技術有發明者；四、從事教育久於其職而成績優良者。（第 167 條）

另我國憲法增修條文第 10 條對教育權也有如下的相關規定：「教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第一百六十四條規定之限制」⁶⁹（第 10 項）；國家應依民族意願，對原住民族之教育文化…「予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之」（第 12 項）。為此，我國於 2004 年 9 月修正「原住民族教育法」（1998 年 6 月制定），以落實保障原住民之民族教育權，發展原住民之民族教育文化。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2012 年審議通過之調查報告中，涉及教育權者計 18 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 8 案，將其調查緣起、調查發現與結果，及政府機關改善情形與成效，分述於次。

一、偏遠及小型學校面臨經營困境亟待檢討改善

（一）調查緣起

偏遠地區設校或併校，既關乎學生之受教人權及教育經費合理妥善之運用，對該地區之文教發展等也將產生若干影響，究行政部門之相關措施如何？監察院認有深入瞭解之必要，而決議派查。

⁶⁹ 我國憲法第 164 條規定如下：「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市縣不得少於其預算總額百分之三十五，其依法設置之教育文化基金及產業，應予以保障。」

(二) 調查發現與結果

依司法院釋字第 443 號解釋之意旨，裁併學校應涉屬公共利益之重大事項，應有法律或法律授權之命令為依據之必要。基此，教育部除應將裁併學校之標準、步驟、後續安置等納入相關法律規定外，亦應監督各地方政府，按地方制度法之規定，制定有關「自治條例」，俾符合「創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者」以自治條例定之的規定，並避免侵害人民憲法基本權。

面對少子化衝擊，我國人口結構產生劇烈變化，國民教育階段首當其衝，部分小規模學校已面臨延續危機及經營困境，尤以偏鄉地區為甚，政府及各級教育主管機關應正視相關現況，推動制度調整，以資因應。

為確保偏遠地區及原住民族國民教育權益之保障，教育部及地方政府除應前瞻未來人口變化趨勢，統籌分配教育資源、調整教育措施外，並應綜合考量時空因素，採取因地制宜及多元文化差異性之措施，以符合公平正義。

為提升偏遠地區學校師資穩定性、教學領域專業性及人力充足性，教育部及各縣市教育行政主管機關應協調相關單位研議合理之彈性學制、留任誘因等配套措施，以維繫學生受教權益及國民教育品質；另行政院人事行政總處對教師之高山津貼亦應作通盤檢討。

各縣市國民教育階段每生平均教育經費落差頗大，惟偏遠與離島地區單位成本均大於都會地區，為解決此難題，各縣市政府採取不同裁併措施，回應偏遠與離島地區小班小校課題；惟在「

等則等之，不等則不等之」概念下，教育部應考慮是否給予合理的差別待遇與平等保護，或參採某些國家或日本「義務教育費國庫負擔法」、「偏地教育振興法」等立法措施，以法律授權主管機關，斟酌具體案件事實上之差異，為合理之不同處置，以協助解決各縣市之問題。

教育部及地方主管機關應鼓勵偏遠或小型學校結合在地資源，發展在地課程、特色學校，以提供多元選擇、跨校交流、活化校園空間，並促進永續經營。另針對國民教育階段偏遠及小型學校新移民子女之學習優勢及文化差異，教育部應規劃其父母國籍之語言（母語）、文教課程及輔導機制等，系統性地培育相關優勢人力，以扶植我國未來東南亞語言及外交之潛在人才，強化未來之國家競爭力。⁷⁰

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，函請教育部檢討改進，另將部分調查意見函請教育部及行政院人事行政總處研議。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、地域加給表自 1990 年訂定迄今，時空環境業已變遷，該表之合理性實有檢討之必要，因此，行政院人事行政總處將委託學者專家進行「我國機關學校公教員工地域加給支給合理性之研究」之專案研究，依「公務人員加給給與辦法」之規定，採「多面向評量標準」，通盤檢討

⁷⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：趙榮耀、周陽山、馬以工；派查字號：1000800147）。

現行地域加給表分級標準之合理性，並重行擬定偏遠地區、高山地區及離島地區地域加給之分級標準，俾利未來定期檢視並重新評量各機關是否符合地域加給表之支給規定，或調整支給級別，使地域加給之給予更為客觀、合宜，並符實需。

- 2、教育部現行各項補助計畫，已秉持對偏遠及特殊地區優予補助之原則，並編列相關預算，如：推動教育優先區計畫、補助離島地區教育建設經費與國民中小學學生書籍費及交通費、補助花東地區國民中小學學生書籍費、增進偏遠地區英語教師專業素養經費、5 歲幼兒免學費教育計畫（2010 學年度由離島 3 縣 3 鄉及原住民鄉鎮市先行辦理）、補助縣市政府增置偏遠及小校國民中學教師員額所需人事費、縮短城鄉數位化網路學習落差及偏鄉數位關懷推動計畫等。
- 3、教育部執行「推動國民中小學整合空間資源與發展特色學校計畫」情形如下：(1)自 2007～2012 年連續 6 年推動整合空間資源與特色學校方案，各縣市共計約 1,600 校次送件，補助 707 校次，計投入經費新臺幣 2 億 8 仟萬元；(2)過去 6 年來彙整特色學校之優質亮點，結合各縣市或地區的特色聯盟，以整合行銷之策略，紀錄臺灣國中小學特色發展之軌跡，並充分活化校舍空間及閒置空間之再應用。
- 4、為解決國民中小學之裁併校爭議，教育部已於「國民教育法」修正草案第 6 條第 2 項，增列公立國民小學及國民中學之合併或裁撤，應經各直轄市、縣市主管機關教

育審議委員會審議通過之規定，以增加民主審議程序。
該修正草案已陳報行政院審議。

二、學校廢併後閒置校舍之活化仍有精進空間

(一) 調查緣起

臺灣面臨少子化趨勢，學校教育首先面臨挑戰，而國民中小學則首當其衝，致學校廢併勢所難免；惟學校廢併後，其閒置校舍究應如何活化處理？監察院認有深入瞭解之必要，而決議推派委員組成專案小組，針對國民中小學廢併後閒置校舍活化之相關問題，進行專案調查研究。

(二) 調查發現與結果

透過走入基層，實地勘查廢併學校，調查委員深刻體認全國各地辦學之景像與實況；即使在窮鄉僻壤的地方，基層百姓本於對子女教育之重視，不分階層，不分男女，共同捐資捐地興學，充分表露出人性最真實的善良、愛心及溫暖；而政府不畏財政困難，全力投入，共襄興學，數十年如一日之作法，值得肯定。

小型學校廢併是政府持續性的政策，此政策始於 1987 年省政府時期，1998 年精省後教育部仍予延續，至 2004 年監察院提出「教育部所屬預算分配結構之檢討報告書」後，更帶動另一波風潮，此為教育部及各地方政府為保障學生實質受教權，增進學生學習成效之共同努力結果。

監察院對於國民中小學廢併校後校園活化情形，進行實地履勘後，為客觀評量廢併校園之活化程度，提出如下八項評估指標：產權轉移、使用狀況、用途性質、協力團體、費用收取、地理

因素、社區因素、使用頻率等，作為評估校園活化的重要依據。教育部宜將上開評量指標，納入參酌，俾使廢併校園活化管理工作更趨完臻。



【監察委員為閒置校舍活化案於2012年6月19日赴臺東縣寶華分校現場履勘】

調查委員於履勘過程中發現，各縣市對於廢併校舍活化採取不同途徑，引進公私部門資源，其中結合社區發展乃是關鍵，而交通與城鄉差距並非絕對因素。教育部及各地方政府如能參酌上開八項評量指標，尋得協力團體，因地制宜投入資源，善加利用，閒置校園活化仍有精進之空間。

廢併校後校園空間再利用，固然應以「教育用途」規劃為優先，惟仍應思考進一步的鬆綁，才能提高非教育業務主管局處利

用之可行性。因此，為排除廢併校後校園活化的法令障礙，擴大校園空間的活化效益，教育部應邀集相關部會進行跨部會研商，建立協調整合機制，重新評估相關法規之妥適性。

為避免「廢併校即是廢村」之憂慮，更為彰顯廢併校後的校園能重現社區精神，凝聚社區意識，教育部及各地方政府對於廢併校園的資訊，應更加充分揭露，俾讓民間資源得以加入活化行列。

原住民地區學校肩負部落文化傳承之任務，為維護原住民族文化之永續發展，地方政府面臨原住民地區學校之存廢課題，應重視及尊重當地居民之意見，並應依照原住民族教育法第 8 條：「各級政府得視需要，寬列原住民重點學校員額編制，於徵得設籍於該學區年滿 20 歲居民之多數同意，得合併設立學校或實施合併教學。」之規定辦理。

對於國民中小學之廢併，教育部雖表示，依各地方之特殊性，不宜統一訂定標準，應依法尊重地方自治權責。惟據教育基本法第 9 條：「中央政府之教育權限如下：一、教育制度之規劃設計。二、對地方教育事務之適法監督。三、執行全國性教育事務，並協調或協助各地方教育之發展。……」規定之意旨，教育部應協助地方政府加速擬訂相關規定，以周全國民中小學廢併程序法制化程序，避免引起紛爭。

鑒於中央（行政院主計總處）對地方政府一般性教育補助款之設算基準原則，係按「應有班級數」為基本單位，為降低國民中小學廢併校後其班級數縮減，致使中央教育補助款減少之影響

，教育部應評估有無重啟廢併校專款補助經費之必要。⁷¹

本專案調查研究報告經監察院教育及文化委員會審議後，送請行政院轉相關部會參處。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、教育部已於 2013 年 1 月邀集相關單位及各直轄市、縣（市）政府召開跨部會性質之會議，將監察院所提之八項評量指標（產權轉移、使用狀況、用途性質、協力團體、費用收取、地理因素、社區因素、使用頻率）提供各地方政府列為國中小廢併校後校園活化之重要參考依據。該部並已設置「國民中小學整併後校園活化再生資源網」，督導各地方政府指派專人於每月 5 日前上網填報最新校園活化辦理情形，並公開該資訊。
- 2、教育部已於 2013 年 1 月邀集地方政府召開會議，請各直轄市、縣（市）政府增修或訂定廢併校自治規定（包含沒有廢併校之地方政府），至遲於 2013 年 12 月 31 日前完成，並將其納為 2013 年度統合視導之項目。另各直轄市、縣（市）政府增修或訂定廢併校自治規定時，需納入教育審議委員會審議相關規定。

三、桃園縣高中職教學環境與品質有待改善提升

(一) 調查緣起

⁷¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：黃煌雄、黃武次、趙昌平；派查字號：1010800061）。

據陳訴人陳訴：教育部縱容桃園縣政府漠視教育環境與品質，致該縣中等教育環境惡劣、品質不佳，損及學生受教權益，教育部及桃園縣政府涉有違失等情。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

依高級中學法施行細則第 11 條之規定：高級中學每班學生人數，以不超過 45 人為原則。惟桃園縣各公立高中班級人數，高一因受外加人數影響，班級人數高於 45 人，略為不計外，高二、高三班級人數未符合上開規定者有：武陵高中、楊梅高中、中壢高中、陽明高中、內壢高中等，其中班級人數有多達 53 人者。因此，桃園縣公立高中每班人數尚難謂符合法令規定，應儘速檢討改進，以保障學生之學習權益。

依 2011 學年度國內各縣市公立高中職概況之統計數據顯示：桃園縣平均每班級人數與生師比為全國最高，平均每生擁有圖書冊數及使用校舍面積全國最少，外加學生數（原住民學生數）僅次於臺東與花蓮兩縣，為西部縣市之冠。教育部應依據各縣市經濟發展趨勢、人口變化及國中畢業學生數，重新審視各縣市公立高中職之設立情形，並予以規劃調配，以符 12 年國民基本教育，學生就近就學需求。

國立中壢家商 2011 學年度全校學生人數 1,281 人，校地面積僅 9,740 平方公尺，每生使用校地面積 7.603 平方公尺，使用校舍樓地板面積 6.57 平方公尺，皆低於相關法規之規定；又該校並無運動場，其室外體育課之實施僅有 3 面籃、排綜合球場，且緊鄰教室，易干擾室內課程之授課；另該校利用兩間教室成立

圖書館，致無法採取開架方式以利學生借取，更顯其空間利用之窘迫。因此，教育部及有關機關應就中壢家商等校園面積較小之學校，於校地規劃與使用上給予特別協助，以利學生學習權之開展。

桃園縣政府於 2009 年 1 月 12 日致函教育部中部辦公室，建請該部將桃園縣內國立高中職新生人數維持每班 45 人編班，並俟該縣國中畢業人數降低時，再行規劃調整降低縣內高中職班級人數。該部中部辦公室於同年月 19 日函復桃園縣政府，同意該縣境內國立高中職新生班級人數予以維持普通科 45 人、職業類科 42 人，俟 2011、2012 學年度再檢討逐年降低。此段期間涉及桃園縣國立高中職教師勞動條件差異，教育部應與該縣教師團體協商，解決其教學難處，以確保教學品質。⁷²

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，函請教育部檢討改進。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、教育部為考量國內人口趨勢及桃園縣教育資源需求，前於 2009 年 1 月 19 日函復桃園縣政府同意其境內國立高中職新生班級人數維持普通科每班 45 人、職業類科（含綜合高中）每班 42 人，以提升該縣境內國中應屆畢業生選讀公立高中職之就學機會率。此外，該函中並述明未來將衡酌國內少子女化趨勢，至 2013 學年度回歸全國一致性，即：國立學校普通科每班 42 人、職業類科（含綜

⁷² 詳見監察院調查報告（調查委員：錢林慧君；派查字號：1010800118）。

合高中) 每班 40 人；私立學校普通科每班 47 人、職業類科(含綜合高中) 每班 50 人。

- 2、另為顧及學生學習品質及教師教學成效，教育部將督導各高級中等學校於高二普通科學生實施分組教學後，各校應平均分配同一類組之各班學生人數，不得有將學生相對集中分配於部分班級之情事。另自 2013 學年度起，桃園縣境內各國立高級中學普通科學生依興趣及志願自高二分組選修後，如每班學生人數超過 25 人(含特殊生) 而有臨時增班需求者，學校得報請該部專案補助其臨時增班之教師鐘點費。

四、高職學校實施建教合作涉有違失

(一) 調查緣起

建教合作制度自 1969 年實施以來，因部分辦理學校及建教合作事業機構濫用建教合作制度，致使問題層出不窮，影響建教生權益，教育部似未善盡保護之責。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

建教合作能讓學生一方面在學校中修習一般科目及專業理論課程，一方面到相關行業接受技能訓練，以利就業準備，甚具教育意義。然教育部自 2004 年頒布高級職業學校建教合作實施辦法後，因對建教合作之源頭管理不善，把關不嚴，如未能在評估階段請專家學者評估小組確實把關，又於專家學者評估小組到場率不高時，浮濫大量同意開放學校及建教合作機構辦理建教合作

業務，嗣後對於訓練契約未依法報送勞政機關備案者，又無法掌握；肇致嚴重影響建教生之權益，甚至有部分學校以推展建教合作之名，將建教生送給未具建教合作教育理念之企業，遭受不當剝削，亟應檢討改進。

建教生非廉價勞工之來源，教育部大量放寬建教合作機構辦理建教業務門檻，變相提供建教合作機構廉價勞力，恐影響正式畢業生之就業。又建教合作制度之訪視功能長期不彰，且對於訪視小組指出有問題之建教合作事業，教育部未積極依法處理，放任學校、建教合作機構違反建教合作之精神及相關法令規定，未站在維護建教生權益之立場，錯失保障學生權益之先機，導致防弊機制功能不彰。

教育部未積極推動獎優汰劣配套措施，且對違法學校之懲處效果不佳，甚至有多所學校長期未依法維護建教生權益，該部卻仍賦予該等學校繼續辦理建教合作事項，導致學校與建教合作機構年年犯規，而違規事實雷同之處頗多，因而引起社會譁然；又該部對私立學校以協助學生到事業單位工讀或實習之名義，將學生送至未經評估合格的事業單位之監督方式，亦難謂善盡保障該等學生之身心健康與相關權益之職責。

教育部主管的建教合作教育相關法規未盡周延，而該部授權學校教師訪視學生之輔導機制，雖能藉以了解建教生在建教合作機構之問題，俾儘速謀求解決之道，惟該部長期未落實監督學校與建教合作機構對建教生之輔導業務，致仍有學校違反有關輔導之規定，長期出現漏洞，均應積極改進。

行政院勞工委員會身為國內勞動基準法管理主責機關，長期遲未主動整合相關部會，並監督地方勞政機關查處建教合作機構

落實勞動基準法之情形，以杜絕違法之建教合作機構壓榨建教生，形成違法企業將建教生當作替代人力，喪失建教精神與教育意義，亦應檢討改進。⁷³

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，糾正教育部、行政院勞工委員會；另將部分調查意見及附表函請行政院勞工委員會研辦。

(三) 政府機關改善情形與成效

甲、行政院勞工委員會

- 1、依勞動基準法第 64 條之規定，建教生因與技術生性質相類，故準用該法第 8 章技術生之相關規定。為督促事業單位符合勞動法令規定，該會將積極督導各地方勞工行政主管機關就建教合作機構建教生訓練契約報備情形進行查核並辦理檢查。
- 2、為使教育單位能共同關注並保障建教生權益，該會除函請教育部檢視建教生訓練契約範本是否符合勞動基準法技術生章規定外，並請該部定期提供辦理建教合作事業單位名冊，以掌握建教生受訓練情形。此外，自 2010 年起，該會每年針對招收建教生之事業單位辦理專案檢查，一旦發現有違法之事業單位，即依法予以裁罰，並函請教育部加強督導，列入核准申辦建教合作之參考。
- 3、有關建教生的權益保障，涉及建教生、建教合作機構及

⁷³ 詳見監察院調查報告（調查委員：尹祚芊、陳進利、李炳南；派查字號：1000800501）。

學校三方權利義務關係，「高級中等學校建教合作實施及建教生權益保障法」業於 2013 年 1 月 2 日經總統公布施行，未來該會將配合該法的施行，持續與教育部共同保障建教生權益。

乙、教育部

- 1、配合「高級中等學校建教合作實施及建教生權益保障法」已於 2013 年 1 月 2 日公布施行，該部業已研擬完成「建教合作機構參與建教合作條件之範圍及認定辦法（草案）」、「高級中等學校建教合作審議小組與專家小組組織及審議與評估辦法（草案）」、「高級中等學校建教生職業技能訓練學分採計辦法（草案）」、「高級中等學校建教生申訴審議會組織及運作辦法（草案）」、「高級中等學校辦理建教合作考核及獎懲辦法（草案）」、「建教合作機構繳納保證金金額－公告（草案）」、「基礎訓練最低時數－公告（草案）」等子法草案。另為使相關業務推行更臻完善，針對相關行政運作配合事項，該部亦將研擬補充規定，俾以建構完善機制。
- 2、該部為積極導正學校及合作機構辦理建教合作業務所可能發生之缺失，除於上開保障法中明定相關罰則，並將原有訪視調整為考核外，對於彰顯考核功能部分，擬議採取下列措施：（1）依上開保障法之規定，加強辦理建教合作之考核；（2）提高年度考核學校及建教合作機構比率；（3）依考核小組委員之專業素養，安排考核相關類科之建教合作機構，並加強行前講習，讓委員確實瞭解考核之內容及基準；（4）加強對考核委員所提改進意

見之研析，如發現學校或合作機構有違失情形，除依相關規定處理外，將進行列管並持續追蹤其執行或改善情形。

- 3、該部以往對於訪視時所發現學校辦理之缺失，多以輔導改正的方式處理，要求學校持續改善。惟為加強處置違失案件，自 2010 年度起，該部對於訪視時發現違失情形嚴重者，除限期改善及扣減私校獎助金外，並列入不定期追蹤輔導。如有改善情形不佳者，該部再依「高級職業學校建教合作教育實施辦法」第 12 條：「減辦建教班或不受理其下年度建教合作班申請」之規定，予以處分。
- 4、該部為落實監督學校與建教合作機構辦理建教生輔導工作之推動，除依相關法規辦理外，另將採取下列措施：
（1）要求學校將教師赴建教合作機構訪視及輔導紀錄呈校長核閱後，每月彙整上網填報；（2）指派專人不定期查核各校填報情形並進行抽訪；（3）持續加強督導學校與建教合作機構辦理建教生輔導工作，並將執行情形列為重點考核項目。
- 5、為健全建教合作之推動並確實掌握各校建教合作業務之執行情形，以確保建教生之權益，該部業於 2012 年 10 月成立建教合作業務工作會報並定期召開會議，其任務包含下列六項：（1）推動建教合作各項業務工作；（2）督導各教育行政主管機關建教合作業務之辦理；（3）協調各勞政單位推動建教合作業務相關之事宜；（4）處理建教合作相關問題及其改進措施；（5）健全建教合作

法制及實施措施；（6）協助其他有關建教合作業務之事項。

五、國中教師涉對學生為性侵害與性騷擾行為

（一）調查緣起

據報載：新北市三重區某國中體育代課老師，兼任輔導學生偏差行為之生活教育組長，竟有性侵及猥褻前科，並涉嫌誘騙該校多位女學生與其發生性行為，及唆使偷拍其他女生如廁畫面等。究校方之處理過程有無違失？相關權責單位針對教師涉有性侵害與性騷擾之資料建檔、不適任教師之通報查核、性侵害犯罪加害人之登記報到及查閱等機制，是否完備、落實？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

新北市三重區碧華國民中學賴姓前體育組長明知該校 A 生為未滿 16 歲少年，竟前後 3 次對其為猥褻及性交等性侵害行為，悖離師道，戕害學生身心，嚴重破壞校園安全；在學校調查及司法機關偵審期間，賴員拒不承認錯誤，一再謊稱其遭受 A 生性侵害，並多次不當接觸 A 生及 A 生之母，意圖掩蓋事實及影響調查結果，對於 A 生造成二度傷害。

上揭國中自 2009 年 9 月起至 2011 年 8 月止，曾發生 14 起性侵害或性騷擾事件，其中 3 件為老師對學生為性侵害行為，如肩負防治及調查重責之廖姓生活教育組長竟長期多次性侵害女學生；其中 9 件有未依規定通報及調查違法等情形。由此顯示，該校處理性侵害及性騷擾事件有違反法令、消極怠慢或意圖掩蓋事

實等情事；又蕭姓前校長於擔任該校校長並兼任性別平等教育委員會主任委員期間（任期自 2007 年 8 月至 2011 年 7 月），與該校相關主管人員未依法善盡監督、防治、通報、處理及調查責任。

2005 年修正之性侵害犯罪防治法將許多性侵害加害人排除在登記查閱制度外，又內政部 2005 年發布之「性侵害犯罪加害人登記報到及查閱辦法」明定查閱必須經加害人同意，致使該制度成效不彰。2012 年修正施行之性侵害犯罪防治法雖改善舊法之部分缺失，但仍未將犯詐術性交罪之性侵害加害人納入此制度中，且對未滿 16 歲男女為性侵害者明定以「曾犯刑法第 227 條之罪再犯同條之罪之加害人」為辦理登記之要件，致使如上揭廖姓老師之戀童癖者，雖曾於 2001 年經法院判處成立強制猥褻罪確定，日後縱使因本件校園性侵害行為經法院判決成立刑法第 227 條罪刑確定，仍不符合上開再犯刑法第 227 條罪之要件，而不須辦理性侵害加害人之登記，讓所有戀童癖者第 1 次被處刑法第 227 條罪刑確定後，享有豁免登記之權利，對 16 歲以下之兒童及少年性侵害被害人嚴重保護不周，應盡速研議修正。

上揭國中之生活教育組長為校園性侵害、性騷擾事件之承辦人，負責學校性平會等重要業務，如無「情況特殊」，依法不得由代理教師兼任，而該校竟以「現職教師無意願擔任生教組長工作」為由，函請新北市政府教育局同意廖姓代理教師兼任 2009 及 2010 學年度之生教組長，誠非正當。新北市政府教育局未明確訂定代理教師兼任行政職務之標準規範，亦未確實查核所屬學校代理教師兼任行政職務之合法性，即率予同意兼任，均應檢討改進。

教育部雖已建立全國不適任教師查詢系統，以避免各級學校及主管教育行政機關誤聘具有教育人員任用條例第 31 條情事者為教師；惟仍僅以專任教師或曾經為解聘或不續聘之教育人員為主要對象，未能積極規劃聘僱人員之進用查察機制，顯有不周之處。該部應以本案為鑑，儘速訂定相關通報、資訊之蒐集、查詢及其他應遵行事項，強化各級學校進用聘雇人員查閱機制及案例宣導，以維護校園安全。另該部應通盤檢討目前各級國民中小學非專職教師兼任行政職務衍生之疑義及公平性，並會同各地方政府協商解決。

未滿 16 歲之兒童及少年性侵害事件，其與性騷擾防治法「強制觸摸罪」間適用範圍及二者之解釋尚非明確，以致國民中小學校園安全通報類別、性平會或調查小組之認定往往多有違誤，極易產生爭議，後續處置又恐淪於輕忽、塞責了事；司法院、法務部及內政部等相關單位應積極研商整合，以供相關單位執行、參酌。⁷⁴

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，彈劾違失人員；糾正新北市立碧華國民中學，並函請新北市政府教育局議處相關失職人員；函請內政部、教育部及新北市政府檢討改進；另將部分調查意見函請司法院、法務部及內政部研議。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、新北市政府自 2011 學年度起全面規範轄內國民中小學進用正式教師、代理、代課教師，應先分別於初試或錄取

⁷⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：高鳳仙；派查字號：1000800219）。

時繳交相關切結書，並由該府教育局全部造冊送經警察局查核犯罪紀錄，以確實防堵性犯罪前科人士進入校園。

- 2、教育部已修正公布教育人員任用條例第 31 條及教師法第 14 條，增列性侵害前科者不得為教育人員及不得獲聘任為教師，並增訂第 5 項，由該部訂定通報、資訊蒐集及查詢辦法，以維護校園安全；此外並將研修立法，限制相關性犯罪前科者進入安親班、才藝班與補習班擔任教育人員。另該部已要求各級學校全面清查現有編制內教職員有無性侵害犯罪前科，以保障學童人身安全。
- 3、新北市碧華國民中學之改善情形：（1）已落實各處主任皆由專任教師兼任，生教組長及輔導組長亦由專任教師兼任；（2）已全面清查現有編制內教職員、非編制內人員、代理及代課教師等，均無已登載於全國不適任教師查詢系統上而仍被聘任之情事；（3）將該校甄選錄取人員資料列冊函轉警政單位，查閱其有無性侵害犯罪紀錄。

六、啟聰學校處理性侵害案件涉有違失

（一）調查緣起

據人本教育文教基金會陳訴：國立臺南啟聰學校（現為國立臺南大學附屬啟聰學校）1 名女學生自 2005 年 9 月起，遭同校男學生多次恐嚇，並強拉至校園廁所內予以性侵，前後長達 8 個月餘；該加害學生雖經判處妨害性自主罪，惟 5 年來，該受害女學生對該校之國賠請求，遲至 2011 年 2 月方獲判成立。究相關

單位在性騷擾及性侵害之通報作業程序、案件處理方式與校園安全管理上，有無違失等情。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

臺南啟聰學校於黃姓校長及林姓校長任內，未依法設置監視器及緊急求救等校園安全設施，且校園警衛與值班教師未落實執行勤務，李姓導師忽視該校極重度身心障礙女學生 A 之求救訊息，且長期未批閱 A 生之日記，致 A 生於 2005 年及 2006 年間多次遭受性侵害，學校均未發覺並給予援助與保護，經法院判決該校應對 A 生負國家賠償責任新臺幣 1,389,381 元確定。

該校於 2004 年成立的性別平等教育委員會之成員不符性別比例，該校於 2006 年間處理 A 生遭性侵害案件時，因性平會主任委員、副主任委員、執行祕書等人均未依法督導或處理案件，致處理程序有未依法召開性平會、自行組成並無專業素養人員參與之調查小組進行調查；嗣後依教育部要求重啟調查程序時，有調查報告未先處理即違法逕送當事人、未依法交由性平會調查處理等重大瑕疵；性平會主任委員且有意圖讓當事人和解私了及不當干擾受調查人等情事，實有嚴重違失。

該校長期未設置校園安全設施，且未善盡保護學生之責任，致生本性侵害案件，案發後該校之處理程序亦有嚴重瑕疵。教育部為該校主管機關，對於該校之上開違失狀況未能即時導正並協助改善，難辭監督不周之責，應深切檢討並研謀有效解決方案，

避免類似情事再度發生。⁷⁵

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，彈劾違失人員；糾正國立臺南大學附屬啟聰學校、教育部，並請議處相關失職人員。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、臺南啟聰學校之改善情形：至 2012 年該校兩校區已設置監視器 155 支，並建置 558 枚校園緊急求助鈴；兩校區設有 24 小時人力保全，各監視系統主機螢幕由值班人員監看，並置 16 處校園巡邏點，由專人不定時巡邏；營造友善校園空間，召開環境空間改善檢視會議；改善住宿安全系統；加強安全設施維護；修訂隨車人員、住宿生管理員工作守則；辦理性平研習，提升教職員工性平知能；指派校內教職員工參加校外性平研習；辦理學生性平宣導活動。另該校 2011 學年度第 1 學期性平會委員 17 人（女性 10 人、男性 7 人）；第 2 學期性平會委員 17 人（女性 11 人、男性 6 人），均合乎法定性別比例。
- 2、教育部之改進措施：（1）推動特教學校防治校園性侵害或性騷擾方面：提升教育人員性別意識及性別敏感度；培訓特教學校校園性侵害或性騷擾事件調查人員；建立追蹤列管與督導機制；辦理特教學校校園性侵害或性騷擾事件輔導訪視；落實教育人員責任通報機制。（2）推動特教學校工作方面：充實性平教學參考資源；辦理啟

⁷⁵ 詳見監察院調查報告（調查委員：高鳳仙、陳健民；派查字號：1000800093）。

聰學校教師、教師助理員、住宿生管理員及隨車員等手語專業知能訓練班；提升特教師生性平知能及法治教育；落實特殊教育評鑑制度；建置教育部督導學校檢覈機制。

- 3、臺南市政府之改進措施：本案因學校通報類型多為性騷擾案件，所提供之內容較不完整，且受害多為聽障學生，溝通及表達受限制，使社工人員於案情蒐集及處遇判斷上遭受困難。因此，該府家防中心除採專線組派案外，另針對社工人員辦理手語翻譯課程及性侵害性騷擾業務教育訓練，並建置人才資料庫。另該中心已成立性侵害專組，專責受理該市性侵害之接案、評估及處遇。
- 4、內政部之改進措施：確認未成年性侵害行為人輔導分工原則；賡續強化專業服務知能；研發性侵害處理及驗傷採證輔助工具；強化防治網絡人員案件處理原則與技巧；每年度規劃辦理基層人員、家防官及輔助訊問等人才培訓課程；建立智障性侵害案件輔助偵訊人才資源名冊，以供檢警司法及性侵害處理網絡單位運用。

七、啟聰學校近年來爆發百多件性侵害事件

（一）調查緣起

據人本教育文教基金會陳訴：自 2004 年度以來，國立臺南啟聰學校（現為國立臺南大學附屬啟聰學校）爆發多起校園性侵害或校園性別平等案件，卻未依規定通報及組成調查小組調查。究相關單位處理上開事件有無違失？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

臺南啟聰學校自 2004 年起至 2012 年 1 月 15 日止共發生 164 件疑似性侵害及性騷擾事件，其中有 157 件為疑似校園性侵害及性騷擾事件，被害人及加害人各約 90 位，發生地點遍及該校學生宿舍、校車、校園及校外等處，許多受害學生身心嚴重受創，該校未依法採取性侵害及性騷擾防治措施，未依法建立安全之校園空間，漠視宿舍及校車內發生之性侵害及性騷擾事件，未能即時杜絕類此事件之發生。歷任校長及業務主管多人均未依法擔負防治或督管責任，違失情節重大。

該校發生的校園性侵害或性騷擾案件中，有 70 件未依法通報地方主管機關，有 87 件未依法通報教育部；另未依法交由性平會調查處理的案件中，有 44 件未調查、未處理，有 2 件知悉後未依法召開性平會，有 17 件違法自行調查處理；2009 年以前未成立調查小組積極處理案件，對是否成立調查小組有填載不實情事；成立調查小組後，校方未提供足夠人力支援調查等，均應檢討改進。

事件發生後，該校未依法即時提供加害人及被害人心理諮商輔導等協助，導致校園性侵害及性騷擾事件一再發生，有些學生重複受到嚴重傷害，有些學生甚至由被害人轉為加害人；另該校未聘具聽障溝通能力之專業人員，教師關心度及防治知能不足，學生個別化教育計畫（簡稱：IEP）流於形式，相關專業服務辦理消極，轉銜服務填寫極為草率；對於伴隨嚴重行為問題之學生及未在 IEP 中增加行政支援或行為處遇之規劃，亦應檢討改進。

教育部對該校所發生的性侵害及性騷擾事件，長期未依法查

核及追蹤列管；遲至 2011 年 6 月 19 日接獲檢舉函後始組調查小組前往該校調查；直到媒體於同年 9 月報導後，仍未積極查明實際案情及件數，對於該校及他機關函報 89 件以外之性侵害性騷擾案件不聞不問；又指派有病在身之該部專門委員代理該校校長以重整校務，然代理未滿三個月即開始請假，並任意指派實習輔導處主任代理校長，該部此種放任不管之消極作為，致使性侵害及性騷擾案件不斷發生，嚴重影響學生權益。

另臺南啟聰學校屬特殊教育學校，其課程規劃、校舍空間興建及專業師資等校務運作均以符合聽障學生需要為主，依規定應招收聽障學生為主，惟該校聽障生比例逐年下降，教育部未落實督管該校以招收聽障學生為主，致影響其教學品質，應予檢討改進。

內政部函頒 2010 年「性侵害案件開結案評估指標」之規定內容，違反母法兒童及少年福利法（2011 年修正為「兒童及少年福利與權益保障法」）之規定，致使社工人員處理案件時，未落實於法定 24 小時內進行調查處理，及 4 日內提出調查報告之規定；該部直至函頒 2012 年「性侵害案件開結案評估指標」，才修正為兒童及少年遭受性侵害事件應於 24 小時內處理，並於 4 日內提出報告。由此顯示，該部確有疏失。另該部應提供及整合更多資源，協助各地方政府落實對於身心障礙性侵害及性騷擾案件當事人之輔導與治療，以確實保護身心障礙兒童及少年免受不法侵害。

臺南市政府處理臺南啟聰學校案件時，將個案委由社工督導決行，欠缺復判機制，致生不少誤判案情情事，且未依法即時對於被害人及加害人進行治療、輔導，致受害學生身心受創嚴重，

亦應檢討改進⁷⁶。

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，彈劾違失人員；糾正國立臺南大學附屬啟聰學校、教育部、臺南市政府，並請議處失職人員；糾正內政部；另將部分調查意見函請國立臺南大學附屬啟聰學校及內政部檢討改進。

(三) 政府機關改善情形與成效

本案「政府機關改善情形與成效」，詳前案（即本章第六案）。另就臺南啟聰學校爆發性侵害及性騷擾事件，監察院計彈劾違失人員 16 人，相關機關自行議處失職人員 27 人次。

八、國小教師涉不當體罰及辱罵學生

(一) 調查緣起

據高雄市教育產業工會陳訴：高雄市立楠陽國民小學某教師疑似長期不當體罰及辱罵學生，造成學生身心受創；豈料校方與高雄市政府教育局卻屢屢包庇縱容，均涉有違失等情。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

教育部為強化禁止體罰政策，落實輔導管教責任，於 2006 年 12 月 27 日修正教育基本法第 8 條第 2 項，明定：「學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，國家應予保障，並使學生不受任何體罰，造成身心之侵害。」揭示我國落實禁止體

⁷⁶ 詳見監察院調查報告（調查委員：高鳳仙、陳健民；派查字號：1000800179）。

罰政策之決心，並配合制定「學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項」及「教育部推動校園正向管教工作計畫」等規定及方案，以促使各級學校落實禁止體罰，提升校園輔導管教功能。

高雄市政府教育局於 2007 年 6 月 29 日通告所屬國民中小學有關教育部頒布之法令與措施後，楠陽國小雖已重新訂定教師輔導與管教學生辦法，但該辦法僅由校長核可後即實施，並未依教育部所頒學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項第 2 條規定提交校務會議通過。足見，該校此一作為並未符合教育部之規定。

又有關某教師不當管教事件，楠陽國小雖早於 1999、2006 年即接獲相關陳訴案，然概以加強導師班級經營及管教學生能力、向學校教學優良教師請益方式辦理，因家長未再反應，而忽略該校尚未依法訂定防弊機制。惟自 2008 年 5 月起，該校因丙生、戊生事件（丙生被罰站半天，戊生被罰手舉鐵椅），經教育局 2 位督學共赴校察看 3 次，並函請該校儘速召開會議處理後，始於 2009 年 1 月 14 日校務會議通過「高雄市楠陽國小教師輔導與管教學生辦法」。

由上顯見，楠陽國小係因爆發多起師生衝突事件，方依法通過該校教師輔導與管教學生辦法；又該校未依接獲疑似不適任教師案，即需立即啟動調查，並將處理過程詳實紀錄，且應通報教育主管機關之規定辦理；復未考量此類案件之處理時效，將影響人民對政府施政之信賴感，屢次延誤處理時機，均有違失。

另高雄市政府教育局自 2008 年 6 月 20 日接獲家長陳情楠陽國小某教師疑似不適任教師案後，雖陸續派督學到該校訪查或函請該校查察，並數次函請該校啟動處理疑似不適任教師機制，然

因該校未確實依規定函報該局有關不適任教師處理流程，該局亦未確實監督該校依照規定辦理不適任教師作業流程並追蹤後續輔導成果，導致輿論譁然，影響校園和諧，亦有違失。⁷⁷

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，糾正高雄市長楠陽國民小學、高雄市政府教育局。

(三) 政府機關改善情形與成效

1、高雄市政府教育局已請楠陽國民小學日後務必依教育部訂定之「學校訂定教師輔導及管教學生注意事項」及「處理高級中等以下學校不適任教師應行注意事項」，辦理教師疑似教學不力案處理及通報。針對該學未依規定處理案件，而屢次延誤處理時機部分，該局也已將其列入校長成績考核。

2、另高雄市政府教育局之檢討改善情形如下：

(1) 監督學校依規定辦理不適任教師作業流程方面：該局於校長會議、教務主任會議等相關會議向學校宣導不適任教師處理流程，請各校務必依「高雄市高級中等以下學校處理不適任教師作業期程及管制措施」辦理；各學校將不適任教師案通報教育局後，該局即依期程持續追蹤學校辦理進度；倘學校報教育局解除管制，該局即派員到學校，抽訪學生、約談教師及相關人員，俾了解學校之改善情形，以為解除列管佐證資料；若學校未依規定辦理，該局首次以函文限期糾正，

⁷⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：黃武次；派查字號：1010800010）。

倘學校仍未依規定辦理，則請校長於相關會議出席說明，對於情節重大者，提考績會審理。

- (2) 追蹤學校督導教師增進輔導管教知能方面：追蹤學校確實函報教師參加研習資料，俾增進教師班級經營、輔導管教與親師溝通等相關知能；持續依「高雄市高級中等以下學校處理不適任教師作業期程及管制措施」，積極督導學校輔導教師落實正向管教。

叁、評析與建議

關於教育權的保障，「世界人權宣言」第 26 條第 1 項揭示：「人人都有受教育的權利，教育應當免費，至少在初級和基本階段應如此。初級教育應屬義務性質。技術和職業教育應普遍設立。高等教育應根據成績而對一切人平等開放。」「經濟社會文化權利國際公約」第 13 條也規定：「本公約締約國確認人人有受教育之權」，「各級學校完備之制度應予積極發展，適當之獎學金制度應予設置，教育人員之物質條件亦應不斷改善。」

上開「公約」第 13 號一般性意見強調：受教育本身就是一項人權，也是實現其他人權不可或缺的手段。因此，該一般性意見指出：締約國必須確保各級教育系統的課程都著眼於「公約」第 13 條第 1 項規定的目標的實現；各國有義務尊重、保護並落實受教育的權利之可提供性、易取得性、可接受性、可調適性。

至於我國憲法第 21 條規定：「人民有受國民教育之權利與義務。」第 159 條規定：「國民受教育之機會，一律平等。」第 163 條規定：「國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準，…。」另憲法增修條文第

10 條第 10 項也規定：「教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第一百六十四條規定之限制。」

為檢視政府機關於保障人民的教育權方面之施政與作為，監察院於 2012 年調查完成並經審議通過的調查報告，涉及教育權者有 18 案，其中具代表性與重要性而列入本章的案例有 8 案。綜觀該 8 件案例之內容，於法規方面，下列問題與缺失甚值重視：為排除廢併校後校園活化的法令障礙，擴大校園空間活化效益，教育部應重新評估相關法規之妥適性；教育部主管的建教合作教育相關法規未盡周延，致仍有學校違反規定，影響建教生權益；未滿 16 歲之兒童及少年性侵害事件，其與性騷擾防治法「強制觸摸罪」間適用範圍及二者之解釋尚非明確，以致校園安全通報類別、性平會或調查小組之認定等往往多有違誤，極易產生爭議，後續處置又恐淪於輕忽、塞責了事。

另於行政措施方面，下列問題與缺失亦甚值重視：面對少子化衝擊，國民教育階段首當其衝，部分小規模學校面臨延續危機及經營困境，尤以偏鄉地區為甚；教育部應依據各縣市經濟發展趨勢、人口變化及國中畢業生人數，重新審視各縣市公立高中及高職之設立情形，並予以規劃調配；部分學校以推展建教合作之名，將建教生送給未具建教合作教育理念之企業，使他（她）們遭受不當剝削，嚴重侵害他（她）們的權利；教育部雖已建立全國不適任教師查詢系統，惟仍僅以專任教師或曾經為解聘或不續聘之教育人員為主要對象，未能積極規劃聘僱人員之進用查察機制，顯有不周之處。

至於個案方面，最受矚目者為臺南啟聰學校近年來爆發一百多件性侵害及性騷擾事件，被害人近百位，發生地點遍及該校學

生宿舍、校車、校園及校外等處，致受害學生身心嚴重受創。另新北市三重區碧華國中近年來亦曾發生 10 多起性侵害及性騷擾事件，其中竟有多起係該校老師對學生為性侵害行為，如該校生活教育組長及體育組長 2 人即曾長期多次性侵害女學生，嚴重戕害受害學生身心。由此顯示，校園性侵仍為威脅校園安全的重要問題，相關機關應高度重視並速謀改進措施，有效防治。

針對上揭問題與缺失，相關機關經檢討研議後，於法規修訂方面，主要有：教育部已於「國民教育法」修正草案第 6 條第 2 項，增列公立國民中小學合併或裁撤之審議程序規定，該修正草案已陳報行政院審議；該部並已邀集地方政府召開會議，請各地方政府增修或訂定廢併校自治規定；另該部刻正依照「高級中等學校建教合作實施及建教生權益保障法」規定，研擬相關子法及配套措施，並將針對相關行政運作配合事項，研擬補充規定，以建構完善機制；又該部已修正公布教育人員任用條例第 31 條及教師法第 14 條，增列性侵害前科者不得為教育人員及不得聘任為教師，並增訂第 5 項，由該部訂定通報、資訊蒐集及查詢辦法，以維護校園安全。此外，該部亦將研議修法，限制相關性犯罪前科者進入安親班、才藝班與補習班擔任教育人員。

另於行政措施方面，相關機關之改進作為，主要有：為健全建教合作之推動，並確實掌握各校建教合作業務之執行情形，教育部已成立建教合作業務工作會報，並定期召開會議；為積極導正學校及合作機構辦理建教合作業務所可能發生之缺失，該部將加強辦理建教合作之考核，提高年度考核學校及建教合作機構比率；另該部已要求各級學校全面清查現有編制內教職員有無性侵害犯罪前科事宜，以保障學童人身安全；又於推動特教學校防治

校園性侵害或性騷擾方面，該部將建立追蹤列管與督導機制，並落實教育人員責任通報機制。此外，於確認未成年性侵害行為人輔導分工原則方面，內政部將研發性侵害處理及驗傷採證輔助工具，並強化防治網絡人員案件處理原則與技巧，另將建立智障性侵害案件輔助偵訊人才資源名冊，以供檢警司法及性侵害處理網絡單位運用。

綜上，本章各案經監察院調查後，相關機關已對相關問題與缺失進行檢討研議，並已就法規與機制方面進行修訂與建構，另於行政措施方面也已有諸多改進；惟仍有某些法規尚未完成修正程序，某些機制尚未建構完成或尚未完善，對此，監察院將持續追蹤及督促相關機關儘快完成該法規之修訂，及機制之建構或改善；另對行政措施之改進方面，監察院亦將持續追蹤相關機關之落實執行情形與成效，以維護學童或青少年學生之教育權及人身安全等相關權利。

第六章 環境權

壹、概念與法制

所謂「環境」，係指環繞與影響生物與無生物的一種力量和狀況。環境可分成兩大類：其一為非生物環境，包括土壤、水、大氣、幅射等因素，這些因素彼此會互相影響，並進而影響生物群落；其二為生物環境，包括食物、植物、動物及三者彼此間的作用，以及與非生物環境間的作用。⁷⁸另從人類的觀點而言，依我國「環境基本法」第 2 條的定義，所謂「環境」，係指影響人類生存與發展之各種天然資源及經過人為影響之自然因素的總稱，包括陽光、空氣、水、土壤、陸地、礦產、森林、野生生物、景觀及遊憩、社會經濟、文化、人文史蹟、自然遺蹟及自然生態系統等。

人類與環境的關係極為密切：人類是環境的產物，也是環境的塑造者；環境提供人們生計之憑藉，並提供人們知識、道德、精神及社會等各方面成長的機會。在地球上，於人類長久曲折的演進過程中，經由科學與技術的快速累積，現今人們已經達到擁有以各種方法，以史無前例的規模改變其環境之能力的階段。人類的環境，無論是自然的或人為的，對人們之福利與基本人權，甚至包括生存權的享有，皆是無比重要的。因此，人類環境的保護和改善，已成為影響全人類福祉和經濟發展的重要議題，也為

⁷⁸ 張之傑主編，**環華百科全書**，第 10 冊（臺北：環華出版事業公司，1985 年），頁 416。

全世界人類所迫切期待，和全世界各國政府的共同責任。⁷⁹

至於所謂「環境權」，又稱「環境人權」，乃近代攸關環境保護實現的一項新興集體權利，也是基本人權領域中的重要組成元素之一，其定義與內涵已於國際相關宣言，及國內外文獻脈絡與學者、專家間獲致普遍共識，即強調：「人人皆應有平等的機會，享有在健康、乾淨、安全及舒適的環境或生存空間中生活與工作的權利，而健康、乾淨、安全及舒適的環境乃為該權利實現之基礎。」⁸⁰

由於環境是具有公共性的「公共財」，因此，環境權乃為人民所「共有」與「共享」，當個人的生命、財產受到環境污染損害時，有依法請求補償救濟之權利，或可稱之為環境訴訟之權利。此外，環境權還具有以下若干重要特性：環境權超越國境限制，屬於全體人類的共同權利；環境的享有者，不僅是現在生存的人民，同時也包括未來的人民；環境權是一種必須靠公權力大量介入才能維護與保障的權利；環境權的維護是事先預防重於事後補救；環境權在享有時，必須同時相對地承擔保護環境的義務。⁸¹

「環境人權」的想法，最早可追溯到 1948 年聯合國大會通

⁷⁹ 參考：「人類環境宣言」（1972 年），陳隆志主編，**國際人權法：文獻選集與解說**（臺北：前衛出版社，2006 年），頁 348。

⁸⁰ 「臺灣地區環境人權指標暨資訊系統建構之研究（IV）」，2012 年 9 月 27 日下載，《國科會工程科技推展中心－工程科技推展平台》，<http://www.etop.org.tw/handle/10537/24467>。

⁸¹ 參考：「環境權內涵與定義」，2011 年 11 月 9 日下載，《臺灣地區環境人權指標資訊系統》，http://ehr.niu.edu.tw/dispPageBox/EHRCT.aspx?ddsPageID=EHRKNOW_C&。

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

水是環境的重要組成部分，也是影響人類生存與發展的重要資源。針對水與水權問題，上開「公約」第 15 號一般性意見指出：水是一種有限的自然資源，是一種對維持生命和健康至關重要的公共消費品；水權是一項不可缺少的人權，是人有尊嚴地生活的必要條件，也是實現其他人權的一個前提條件。因此，該一般性意見要求各締約國應保護自然水資源不受有毒物質或病原細菌的汙染；應監督和消除水生系統作為疾病傳染媒介溫床對人類生存環境造成的危險；應確保農民耕作和原住民維持生存所需要的足夠的水，尤應優先確保貧困和邊緣化農民包括婦女公平得到水和利用水管理系統，包括永續的雨水匯集和灌溉技術；另在水分配上，必須優先考慮個人和家庭使用，使人人能為個人和家庭生活得到充足、安全、可接受、便於汲取、價格合理的供水，還必須優先考慮防止饑餓和疾病所需要的水資源。

至 1970 年，國際社會科學評議會發表「東京宣言」，明確揭櫫「享受環境、維護自然資源之權利」為基本人權之一。兩年後，即 1972 年，聯合國人類環境會議於瑞典首都斯德哥爾摩（

Stockholm) 召開，會後發表包括 7 點聲明和 26 項原則的「人類環境宣言」。該「宣言」揭示如下重要理念：人類擁有自由、平等與足夠生活條件之基本權利，其所處環境之品質必須容許生活之尊嚴與福祉；人們也有為自身及後世子孫而保護、改善其環境之莊嚴責任；為了我們自身及後世子孫之利益，地球上之自然資源，包括空氣、水、土地、動植物，以及尤其是自然生態系統的代表性範例，必須透過詳細的規劃和經營來加以保護。⁸²

關於環境及生態方面，1992 年 5 月通過的我國憲法增修條文第 18 條第 2 項中有如下重要的原則性規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」在我國制憲史上，這是環保首次入憲，增修條文後雖經多次修改，但這項規定均維持不變（2005 年 6 月修正的現行條文為第 10 條第 2 項），整個條文（共 13 項）都是對憲法本文第 13 章「基本國策」的補充規定，相當於國家目的條款。⁸³

另我國於 2002 年 12 月公布施行的「環境基本法」，以「提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展」為立法宗旨。內文包含國民、事業及各級政府應負之義務與責任、環境保護理念之建立、環境規劃與保護、防制與救濟，以及輔導、監督與獎懲等。其主要規定如下：「基於國家長期利益，經濟、科技及社會發展均應兼顧環境保護。但經濟、科技及社會發展對環境有嚴重不良影響或有危害之虞者，應環境保護優先。」（第 3 條）；「國民、事業及各級政府應共負環境保護之

⁸² 詳見：「人類環境宣言」，陳隆志主編，**國際人權法：文獻選集與解說**（臺北：前衛出版社，2006 年），頁 348。

⁸³ 吳庚，**憲法的解釋與適用**，修訂版（臺北：三民書局，2003 年），頁 308。

義務與責任。」（第 4 條）；「各級政府施政應納入環境保護優先、永續發展理念，並應發展相關科學及技術，建立環境生命週期管理及綠色消費型態之經濟效率系統，以處理環境相關問題。」（第 8 條）。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2012 年審議通過之調查報告中，涉及環境權者計 22 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 4 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、對工業廢棄物之管理與查緝應予加強

（一）調查緣起

有關國內工業廢棄物清理現況及其妥善率、國內自 1990 年代推動工業減廢及源頭減量工作之成效、工業廢棄物再利用管理制度因闕漏肇生之違法情事及主管機關之因應情形、工業廢棄物非法棄置案件之查緝與偵審情形等問題，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

近年來國內工業廢棄物及其再利用產品遭非法棄置情事頻傳，集塵灰、爐碴等部分工業廢棄物最終處置場所仍難覓，甚至導致堆積如山而無以去化之窘境，且未列管事業之工業廢棄物尚無須申報致清理量無從掌握，國內工業廢棄物現階段難謂已妥

善清理，惟相關機關卻稱其妥善率已達或幾達 100%，實非允當，相關統計方法、計算方式及名詞定義亟應重新審慎檢討，以符實際。



【監察委員為工業廢棄物清理案於 2011 年 9 月 19 日赴現場履勘】

工業廢棄物產量占國內事業廢棄物總產量平均近達九成，其性質多屬複雜、多元、特殊，且處理難度高，向來為國內廢棄物處理問題之核心，乃影響民眾對國內產業觀感良窳的關鍵因素之一，相關主管機關之執法人力（含：政策規劃、行政管理、輔導、技術研發、稽查處分等）及相關管理資源，應依其比例及處理

難度審酌調整，以符實需。

據行政院環境保護署及經濟部工業局之統計資料，近 5 年國內工業廢棄物產量，自 2006 年之 1,452 萬公噸遞增至 2010 年之 1,619 萬公噸，且仍呈現逐年遞增之趨勢，顯見自 1990 年代相繼推動之工業減廢及源頭減量等工作之效果，難謂顯著，該等工作尚有積極檢討加強之空間，工業局及環保署自應攜手共同努力，以達成工業廢棄物產量最小化，及資源回收再利用量最大化之產業永續循環目標。

環保署應加速完成資源循環利用法草案之立法作業，以消弭目前廢棄物清理法及資源回收再利用法因相互扞格肇生之執行疑義，進而遏阻工業廢棄物再利用管理制度因此闕漏而產生之違法情事。該署並應研訂工業廢棄物非法棄置案件之具體查緝規範及標準作業程序，改正既有科技資訊管理系統缺失，持續藉助科技積極追根溯源查緝原凶，俾讓環保犯罪行為人無所遁形，有效遏阻不法，並維護相關土地所有權人之權益。

工業廢棄物非法棄置案件之刑事偵審結果雖屬司法獨立及偵審核心範疇，惟倘未能扣緊時效，及時緝得行為人，並查獲上游事業機構，俾讓相關環保犯罪者無所遁形，接受法律應有之制裁，則最終縱有人負其刑責，然與其犯罪獲取之暴利不成比例，實難以遏阻不法，亦不符庶民之期望，司法機關實有正視檢討之必要。⁸⁴

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請行政院轉飭所屬檢討改進，並函請司法院及法務部研處。

⁸⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：李炳南、劉玉山；派查字號：1000800163）。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、行政院環境保護署及經濟部工業局已檢討修訂工業廢棄物之「妥善清理率」及「再利用率」，以精確相關管制作為，並已加速「資源循環利用法（草案）」之立法作業，俾完備管理制度，有效解決工業廢棄物相關問題。
- 2、司法院已函請各法院於受理工業廢棄物非法棄置案件時，應積極審理，掌握時效，妥速審結，以防杜類似案件再度發生，俾及時實現司法正義。
- 3、法務部之檢討改進措施：
 - (1) 扣緊時效，快速反應，及時查緝行為人：由地方法院檢察署結合民間團體及縣市政府，成立環保犯罪查緝中心；協調縣市政府進行風險管控，先期發現違法犯行；立即通報，快速查緝，控制損害；大型損害，先期蒐證檢測、一網打盡；聯合取締，行政、司法分工—協調行政機關聯合查緝，發揮行政專業與檢察機關偵查互補，對犯罪現場控管、如何事後回復，及現行犯之處置均可一併進行。
 - (2) 向上追查，正本清源：必要時由檢察官親至現場指揮偵辦；立即掌控上游，布線偵查；協請行政機關扣留、沒入犯罪工具；以緩起訴附條件及起訴求刑，命令回復原狀；依廢棄物清理法等相關法令求刑併科高額罰金；提供行政機關證據資料，科以高額罰鍰。

二、對工廠廢水排放問題應積極妥處

(一) 調查緣起

據陳訴人陳訴：我國對於工業放流水管制標準鬆散，僅管制 12 種毒性化學物質，且於環境影響評估技術規範中，始終未有水質評估技術，致各工業區及科學園區經常發生放流水污染河川，並使農地遭受嚴重毒害；近日發生之桃園龍潭某光電公司及某映管公司（下稱系爭二廠）廢水改排爭議，亦肇因於液晶廠放流水污染飲用水及灌溉用水，引發民眾抗爭等情。究相關主管機關是否克盡職責？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

行政院疏未落實地方制度法明定之爭議解決規定及環境基本法揭櫫之環境保護優先原則，致迄未主動督同經濟部、環保署及內政部依法對系爭二廠廢水排放問題積極審慎妥處，並坐視桃園縣政府輕忽監察院前糾正意旨及環評審查決議，相關審核作業顯悖離平等、明確性及依法行政原則，導致桃園、新竹二縣政府之爭議懸而不決，暨二縣縣民之抗爭與陳訴頻頻不斷，迭遭媒體負面報導，傷害政府形象及環保專業至鉅。

行政院疏於監督，以致經濟部與環保署怠忽其法定職權及優質水源亟須積極保護之重要性，迄未就飲用水源之規劃及認定權責確實釐清，肇生管理之疏漏，亦無視霄裡溪依目前相關事證顯難遽認「非屬飲用水源」之事實，致使桃園縣政府率憑該等中央主管機關意見，擅再核准系爭二廠廢水持續污染該溪，以致國內已臻稀有之優質水源難以確保。

國內放流水標準自發布迄今，隨產業發展變遷，環保署計會同相關目的事業主管機關修正達 13 次，業將系爭二廠等光電材料、元件等製造業廢水內含物質納入管制，並考量半導體產業之

氟系廢水特性，已將氟鹽暨其複合離子及水源水質水量保護區以外之氨氮項目納入管制，於 2011 年訂定發布「晶圓製造及半導體製造業放流水標準」及「環評河川水質評估模式技術規範」，據以要求應實施環評之工廠依循有案，自難以遽認國內放流水有管制鬆散情事。

惟基於法貴乎落實執行，環保署自應督導各地方環保機關切實管制與查處，並促請其依法審酌增訂或加嚴轄內標準，以因地制宜並符實需，進而達成水污染防治法揭櫫的「防治水污染，確保水資源之清潔，以維護生態體系，改善生活環境，增進國民健康」之立法意旨。⁸⁵

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院、經濟部、行政院環境保護署、內政部及桃園縣政府；函請行政院針對新竹、桃園二縣因本案工廠廢水排放肇生之爭議，積極解決並妥處；另將部分調查意見函請行政院環境保護署辦理。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、行政院環境保護署已督導各地方環保機關切實管制與查處，並促請其依水污染防治法第 7 條後段規定：「…直轄市、縣（市）主管機關得視轄區內環境特殊或需特予保護之水體，就排放總量或濃度、管制項目或方式，增訂或加嚴轄內之放流水標準，報請中央主管機關會商相關目的事業主管機關後核定之。」審酌增訂或加嚴轄內標準，以因地制宜並符實需，進而確保水資源之清潔及

⁸⁵ 詳見監察院調查報告（調查委員：余騰芳、馬以工；派查字號：1010800161）。

國人環境權。

- 2、行政院已針對新竹、桃園二縣因系爭工廠廢水排放肇生之爭議，積極協調、妥處中。

三、光害污染日趨嚴重應速謀改善

(一) 調查緣起

據李君陳訴：國內光害污染日趨嚴重，尤以招牌及廣告看板裝置高亮度、高閃爍頻率之 LED 燈為甚，致鄰近住戶深受其害且威脅駕駛人行車安全等情。究主管機關對於光亮度管制之立法與執行情形為何？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

所謂光害污染，係因光照明所引起對民眾日常生活造成之負面影響，包括傷害人體視力、干擾作息、影響交通安全，甚至大自然之生態平衡亦受到嚴重威脅。據行政院環境保護署稱，目前光害陳情係以人口密集、建築物群聚及大量人工光源使用之都會型城市較多，以臺北市為例，經由臺北市政府環保局協調處理之案件，自 2005 年迄 2011 年底，計約 100 件陳情案，其中以陳情廣告招牌案件為最多數，陳情燈光案件次之。

另據交通部稱，招牌及廣告看板之亮度過高或閃爍，將使人感覺不適或眩光，因此可能造成用路人對交通號誌、標誌辨識混淆情形；而車輛燈光改裝 LED 或加裝 LED 顯示器，亦有影響後方駕駛人行車注意力及混淆車輛辨識之虞。

惟國內光害污染迄今尚無相關法令以為管制，亦尚未有明確之主管機關承擔光害管理事項，行政院應責成主管部會儘速推動

相關法令之立法，並協調相關機關共同執行光害污染防治工作，以避免人體健康、交通安全，及大自然生態平衡受到日益嚴重之光害污染危害。

光害污染之危害日趨嚴重，相關陳情案日益增多，然目前僅臺北市政府已於 2012 年 3 月研擬「光害防治管理自治條例」草案（尚未完成立法程序）。臺北市係高度工商業發展之城市，其光害污染之嚴重程度雖較明顯，但光害污染並非某一縣市所獨有，其他縣市亦同樣遭受光害污染，只是程度上之差異而已。

因此，中央不可自外於光害污染之防治責任，亦不宜以地方訂定自治條例為已足，此具全國一致性質之事務，理應由中央立法並執行之，至於各地方因其商業發展及環境條件之不同，即可因地制宜由各地方政府訂定自治條例，相輔相成，以落實管理及防治之效。⁸⁶

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請行政院檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、國內光害污染迄今尚無相關法令以為管制，亦尚未有明確之主管機關承擔光害管理事項，經監察院調查後，行政院已於 2013 年 2 月 25 日明確責成行政院環境保護署（組織改造後之環境資源部）為承擔光害管理、制定專法等事項之主管機關。
- 2、行政院環境保護署已規劃進行相關研究計畫，並已邀集

⁸⁶ 詳見監察院調查報告（調查委員：趙榮耀；派查字號：1010800053）。

內政部營建署及各地方政府召開光害防制法規檢討及說明會議，將廣泛蒐集國內外資料及相關管理制度，據以判定立法之可行性、方向及效益。

四、違章工廠長期製造噪音擾亂鄰近居民安寧

(一) 調查緣起

據陳訴人陳訴：自 2006 年以來，屏東縣政府疑似放任該縣新園鄉 1 家違章鐵工廠長期製造噪音，擾亂鄰近居民之安寧，甚至擬核准該工廠就地合法，疑有包庇及疏失之虞。因事涉當地居民權益、環境品質及政府行政效能等，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

陳訴人自 2006 年起向屏東縣政府檢舉本案農業用地違章建築違規經營工廠，經該府查證屬實，廢止該農業設施容許使用同意書及核發違章建築拆除單，惟歷經逾 5 年，該府仍未能有效處理，期間失職包括：有關單位就管轄權相互推卸諉責，未依法妥處，延宕至 2011 年 3 月始以違反區域計畫法進行裁處；違反行政罰法相關規定，擅以罰鍰額度較低之規定裁處；未盡職責確實追蹤違規工廠之停工狀況，造成業者違法營運情形持續存在；於 2008 年 12 月輔導甲公司另址設廠，卻任由原址工廠仍持續違法營運，至 2010 年 11 月民眾再次陳情才另發現乙公司（負責人與甲公司相同，係不同法人且同時存在）也同時駐廠營運；以及違章建築拆除時程特意冗長，並藉故長期拖延。因而，招致民眾訾議，傷害政府形象。

乙公司增購該公司工廠毗鄰約 2 公頃農地，未經核准即擅自填土整地、新建圍牆、配置電力管線，未符農業用地須作農業使用之規定，屏東縣政府未能主動稽查取締該違規使用行為於先，又對於監察院約詢提出應行查報續辦事項，避重就輕，未予積極處理，明顯怠忽職責，屏東縣政府應追究相關人員失職責任，並確實查明該農地違規使用行為，依法妥適處理。

屏東縣政府審理本案工廠申請補辦臨時工廠登記，如審查通過，應積極輔導該工廠遷至合法用地營運，並落實輔導期間稽查管制，促其遵守環境保護、公共安全等相關法令規範；若該工廠未於期限內通過審查，或輔導期滿未完成合法化，應即依法裁處違規事項。另經濟部應加強輔導未登記工廠補辦登記政策及法令宣導，避免業者認知誤解，擴大違法農地使用行為。

乙公司工廠作業時間跨越噪音管制日間及晚間時段，其日間管制時段已有超過標準情事，晚間時段管制標準更趨嚴格，若未採取適當防護措施，勢將造成環境安寧破壞，嚴重影響周邊居民健康，其中以小孩及老人尤甚；且該工廠內部及戶外工作場所均無設置噪音防制設施，長期製造噪音，擾民安寧，顯無噪音改善計畫及誠意，實有嚴加管制及改善之必要，屏東縣政府應依法妥處該工廠 2011 年 11 月違反噪音管制標準事件。又該工廠噪音大小及發生間隔不一，稽查人員立意取樣量測代表性不足，該府應配合工廠作業時間，連續量測以確認改善結果，必要時，並得令其停工、停業或停止使用，以維護鄰近地區環境品質及居民健康。⁸⁷

⁸⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：陳永祥、葛永光；派查字號：1000800280）。

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正屏東縣政府，並請議處相關失職人員；另將部分調查意見函請屏東縣政府、經濟部加強辦理。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、本案違規工廠已於 2012 年 4 月 15 日依未登記工廠補辦臨時工廠登記辦法完成臨時工廠登記。惟該工廠應於 2017 年 6 月 2 日前，取得土地及建築物合法使用之證明文件；若屆期未取得，其補辦之臨時工廠登記證明文件將失效力，屏東縣政府工業主管機關將依工廠管理輔導法第 30 條規定處罰。
- 2、本案毗鄰農地周邊有實體圍牆設施，經屏東縣政府會勘後，認為其型式不符相關規定，且經申請人陳述無法修正型式，業經該府裁罰。受處分人業依裁罰完成繳款，並拆除部分圍牆，另於 2012 年 11 月 15 日函送申請書至屏東縣政府，說明其後續改進情形，同時請求該府予以指導與協助，俾利其於上開農地從事農業經營業務。屏東縣政府將持續列管追蹤受處分人之改進情形。
- 3、屏東縣政府環保局後續派員於有產生較大音量之時段及周界地點巡查 6 次，其中 3 次會同陳情人，於其指定地點及住家陽台測量該工廠產生之噪音，噪音值分別為：58.5 分貝、62.8 分貝及 59.2 分貝，皆尚未超過第三類噪音管制區、工廠、日間時段噪音管制標準 70 分貝之規定，其餘 3 次至現場稽查時，先訪查陳情人，據陳情人表示該工廠尚無明顯噪音產生。

- 4、經濟部已於 2012 年 3 月 27 日通函各直轄市、縣（市）政府，對於農地上既存之未登記工廠，如經輔導遷廠，應加強管制原址不再從事製造加工行為，並通報農業、土地管制與建管等權責單位加強列管，避免類似本案違失情形再度發生。
- 5、經濟部已加強輔導未登記工廠補辦登記，及相關法令宣導，其執行情形如下：
 - (1) 輔導業者補辦臨時登記：截至 2012 年 3 月 28 日止，有 2,462 家業者提出申請，分 2 階段審查，第 1 階段核准 1,698 家，第 2 階段核准 165 家。
 - (2) 特定地區申請劃設情形：截至 2012 年 3 月 28 日止，掌握提案劃定特定地區 72 區，含已（待）公告 20 區，審理中 48 區，駁回 4 區。
 - (3) 宣導方面：持續舉辦宣導說明會；多管道在平面與電子媒體進行強力廣宣；建置專屬網頁－輔導未登記工廠合法經營資訊網；完成印製宣傳海報及摺頁；成立輔導服務團，提供補辦臨時工廠登記諮詢、土地輔導合法諮詢服務、相關法規諮詢及進行實質輔導；設置 0800 免付費電話，專人提供業務諮詢服務。

叁、評析與建議

關於「環境權」或「環境人權」的想法，最早可追溯到 1948 年「世界人權宣言」第 3 條的揭示：「人人有權享有生命、自由和人身安全。」蓋為確保人民之生命及人身安全，不僅人民有權利要求最適合居住與生活的健康環境，國家亦有義務做好

環境保護與防制工作。至 1966 年的「經濟社會文化權利國際公約」第 25 條將「所有民族充分與自由享受及利用其天然財富與資源」定位為不得損害的天賦權利。另於第 12 條規定：本公約締約國確認「人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康」，為充分實現此種權利，必須於「改良環境及工業衛生之所有方面」，採取「必要之措施」。至於我國憲法增修條文第 10 條第 2 項亦有如下重要規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」

水是一種有限的自然資源，是一種對維持生命和健康至關重要的公共消費品；水權是一項不可缺少的人權，是人有尊嚴地生活的必要條件，也是實現其他人權的一個前提條件。因此，上開「公約」第 15 號一般性意見要求各締約國：應保護自然水資源不受有毒物質或病原細菌的汙染；應監督和消除水生生態系統作為疾病傳染媒介溫床對人類生存環境造成的危險。我國憲法增修條文第 10 條第 1 項也規定：國家應「重視水資源之開發利用」。

為檢視政府機關於保障人民的環境權方面之施政與作為，監察院於 2012 年調查完成並經審議通過的調查報告，涉及環境權者有 22 案，其中具代表性與重要性而列入本章的案例有 4 案。綜觀該 4 件案例之內容，於法制方面，下列問題與缺失甚值重視：環保署應加速完成資源循環利用法草案之立法作業，以消弭廢棄物清理法及資源回收再利用法因相互扞格肇生之執行疑義，進而遏阻因此闕漏而產生之違法情事；該署並應督促各地方環保機關依法審酌增訂或加嚴轄內放流水標準，以因地制宜並符實需，進而達成「防治水污染，確保水資源之清潔」的政策目標。另國內光害污染迄今尚無相關法令以為管制，亦尚未有明確之主管機

關承擔光害管理事項，行政院應責成主管部會儘速推動相關法令之立法，並協調相關機關共同執行光害污染防治工作。

另於行政措施方面，下列問題與缺失亦甚值重視：環保署應研訂工業廢棄物非法棄置案件之具體查緝規範及標準作業程序，改正既有科技資訊管理系統缺失，持續藉助科技積極追根溯源查緝原凶，俾讓環保犯罪行為人無所遁形，有效遏阻不法；經濟部與環保署怠忽其法定職權及優質水源亟須積極保護之重要性，迄未就飲用水源之規劃及認定權責確實釐清，肇生管理之疏漏。另經濟部應加強輔導未登記工廠補辦登記政策及法令宣導，避免業者認知誤解，擴大違法農地使用行為。

針對上揭問題與缺失，環保署及經濟部已檢討修訂工業廢棄物之「妥善清理率」及「再利用率」，並已加速「資源循環利用法（草案）」之立法作業；環保署並已督促各地方環保機關依水污染防治法第 7 條之規定，審酌增訂或加嚴轄內流水標準，以因地制宜，確保水資源之清潔；經濟部已通函各地方政府，對農地上既存之未登記工廠如經輔導遷廠，應加強管制原址不再從事製造加工行為，該部並已加強輔導未登記工廠補辦登記，及相關法令宣導。另行政院已明確責成環保署為承擔光害管理、制定專法等事項之主管機關；該署已規劃進行相關研究計畫，並已邀集內政部營建署及各地方政府召開光害防治法規檢討及說明會議，將廣泛蒐集國內外資料及相關管理制度，據以判定立法之可行性。

對於上揭「資源循環利用法（草案）」之立法作業，希環保署及經濟部積極推動，儘快完成立法程序，早日公布施行，俾促進廢棄資源源頭減量及循環利用，抑制資源消耗並降低環境負荷

，逐步達成資源循環零廢棄之目標。另為有效防治水污染，確保水資源之清潔，環保署應積極督促各地方環保機關依水污染防治法第 7 條之規定，因地制宜，儘快審酌增訂或加嚴轄內流放水標準，以善盡上開「公約」第 15 號一般性意見所揭示各締約國「應保護自然水資源不受有毒物質或病原細菌的汙染」之國家義務。

另光害污染日趨嚴重，相關陳情案件日益增多，以臺北市為例，據該市環保局統計，2005 年至 2012 年共有 114 件光害陳情案件，且有逐年增加之趨勢，至其光害類型，以廣告螢幕、燈箱招牌占 41% 為最多。有鑑於臺北市具住商混合都會區特性，民眾因光害影響其生活環境與作息，致屢向該市政府陳情，該府乃於 2012 年 3 月創全國首例，擬訂「光害防治管理自治條例」草案（尚未完成立法）。惟光害污染並非臺北市所獨有，其他縣市亦同樣遭受光害污染，只是程度上之差異而已。

因此，中央政府不可自外於光害污染之防治責任，亦不宜以地方政府訂定自治條例為已足，此具全國一致性質之事務，理應由中央立法並執行之，至於各地方因其商業發展及環境條件等之不同，即可因地制宜由各地方政府訂定自治條例。希中央主管機關環保署儘快完成光害防治法規之檢討與研議，積極推動完成立法程序；另各地方政府亦應依據各地方之環境、條件與特性，積極擬訂各地方之光害防治管理自治條例，落實執行光害之管理與防治工作，有效解決各種光害污染問題，確保民眾享有舒適及健康的生活環境。

第七章 社會保障

壹、概念與法制

所謂「社會保障」，意指國家通過立法對國民收入進行分配和再分配，對社會成員特別是生活遭遇特殊困難的人們之基本生活權利給予保障的社會安全制度。⁸⁸社會保障的目的，一方面使工作者有安全感，消除生老病死時的貧困威脅，可以無後顧之憂地工作，發揮更高的生產效率；另一方面使不幸者得以免於凍餒，且可維持消費能力，繼續刺激經濟成長，以確保社會的安和樂利。由此可知，社會保障的本質，乃在保障國民經濟的安全與國民生活的幸福，不但具「社會性」，而且具「經濟性」的意義。⁸⁹

關於社會保障的起源，最早可追溯到歐洲中世紀世俗和宗教的慈善事業；但是由國家通過立法實行的以保險為特徵的社會保障制度，則是以 19 世紀 80 年代德國俾斯麥（Otto von Bismarck, 1815-1898）政府實行的社會保險立法為開端。是時，德國議會於 1883-1889 年間先後通過了「健康保險計劃」、「工傷事故保險計劃」、「退休金保險計劃」三項保險立法，開創了社會保障制度的歷史。在此後的 20 餘年間，英國、法國、挪威、丹麥、

⁸⁸ 兩公約中階種子培訓營講義（臺北：法務部，2012 年），頁 100。

⁸⁹ 張之傑主編，**環華百科全書**，第 15 冊（臺北：環華出版事業公司，1986 年），頁 387。

荷蘭和瑞典等國也先後建立了社會保障制度。⁹⁰

至 1944 年，在美國費城（Philadelphia）召開的第 26 屆國際勞工大會通過的「關於國際勞工組織的目標和宗旨的宣言」（簡稱「費城宣言」），明確陳述了社會保障的人權性質。該「宣言」以「擴大社會保障措施」為國際勞工組織（International Labour Organization，簡稱 ILO）的宗旨之一，並以「擴大社會保障措施，向所有需要這種保護的人提供基本收入和綜合醫療服務」為該組織所要追求的重要目標之一。

四年後，即 1948 年，聯合國大會通過的「世界人權宣言」進而將社會保障確認為一種人權。該「宣言」第 22 條明確揭示：「每個人，作為社會的一員，有權享受社會保障。」另於第 25 條第 1 項具體揭示：「人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福利所需的生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療和必要的社會服務；在遭到失業、疾病、殘廢、守寡、衰老或在其他不能控制的情況下喪失謀生能力時，有權享受保障。」同條第 2 項更揭示：「母親和兒童有權享受特別照顧和協助。一切兒童，無論婚生或非婚生，都應享受同樣的社會保護。」

為進一步落實「世界人權宣言」的精神，「經濟社會文化權利國際公約」第 9 條重申「人人有權享受社會保障，包括社會保險。」第 10 條具體列舉對家庭、母性、兒童及少年之保障及協助措施，其要點為「家庭為社會之自然基本團體單位，應儘力廣予保護與協助」；「母親於分娩前後相當期間內應受特別保護」

⁹⁰ 參考：「社會保障」，2012 年 9 月 28 日下載，《MBA 智庫百科》，
<http://wiki.mbalib.com/wiki/%E7%A4%BE%E4%BC%9A%E4%BF%9D%E9%9A%9C>。

；「工作之母親在此期間應享受照給薪資或有適當社會保障福利之休假」；「所有兒童及少年應有特種措施予以保護與協助，不得因出生或其他關係而受任何歧視」；「兒童及青年應有保障、免受經濟及社會剝削」。第 11 條除強調每個人及其家屬有獲得「適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境」的權利外，並進一步確認人人有「免受飢餓」之基本權利。

針對社會保障的權利，上開「公約」第 19 號一般性意見指出：社會保障的權利對於確保所有人的尊嚴是極為重要的，此項權利包括在沒有歧視的情況下獲得和保留現金或實物津貼的權利，以便或特別保護人們免受如下之苦：(1)因為疾病、身心障礙、分娩、職業傷害、失業、年老或家庭成員死亡而喪失工資收入；(2)無法負擔醫療；(3)無力養家，尤其是扶養兒童與成年家屬。社會保障的權利不僅對於確保所有人的人類尊嚴是極為重要的；由於其再分配的性質，在減少和減緩貧困、防止社會排斥以及推動社會包容等方面也發揮重要的作用。因此，該一般性意見要求各締約國必須盡最大能力採取有效措施，並定期作出必要的修訂，在沒有歧視的情況下充分實現所有人的社會保障的權利。

上開一般性意見接著指出：要實施社會保障權利就必須具有而且執行一種由單一的計畫或各種計畫組成的制度，以便確保為有關的社會風險和突發情況提供福利；各締約國應當根據國內法律制定這種制度，政府部門必須負責有效地管理和監督這種制度；這種制度應該包括以下九種主要的社會保障：健康服務、疾病、長者（老年人）、失業、職業傷害、家庭和兒童支持、產婦、身心障礙、遺屬和孤兒。

我國憲法第 13 章第 4 節以「社會安全」為題，其中第 152

條「就業促進」、第 153 條「保護勞工、農民、婦女兒童」、第 155 條「社會保險與社會扶助」、第 156 條「母性及兒童福利」及 157 條「公醫制度」，皆與社會保障關係密切。如第 155 條規定：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟。」

另憲法增修條文第 10 條第 5 項「推行全民健康保險，促進現代和傳統醫藥之研究發展」、第 7 項「身心障礙者之保險與就醫、無障礙環境之建構、教育訓練與就業輔導及生活維護與救助」、第 8 項「社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作」、第 9 項「軍人退役後之就學、就業、就醫、就養」、第 12 項「原住民族社會福利事業之保障扶助」等規定，則充實並具體化憲法第 13 章第 4 節之內容。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2012 年審議通過之調查報告中，涉及社會保障者計 19 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 10 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、國民年金保險之管理缺失亟應檢討改善

(一) 調查緣起

據審計部 2009 年度中央政府總決算審核報告，國民年金保險納保對象繳費情形欠佳，基金整體投資收益率偏低，不利國民

年金保險之長遠發展等情。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

基於我國 65 歲以上國民之平均餘命逐年增加，而家庭扶持老人之傳統功能漸趨式微，子女供養老人之比例逐年下降等趨勢下，為使全體國民均能享有老年生活之基本經濟安全保障，我國乃在實施公教、軍、勞保等職域性社會保險多年後，以未能享有社會保險保障之國民（約 400 萬餘人）為主要保障對象，開辦國民年金保險制度，以全面建構社會安全網絡，並落實「全民照顧」之理念。

國民年金保險自 2008 年 10 月開辦，開辦之初，內政部未事先就保險費費率辦理精算，2011 年底修正國民年金法第 54 條之 1，內政部又未於修法前確實估算調增國民年金給付額度之影響，以致一個月餘間數據變動 3 次，且幅度頗大。又國民年金保險被保險人應繳保險費，自 2008 年 10 月至 2011 年 9 月，計新臺幣（下同）931 億餘元，迄 2011 年欠繳 396 億餘元，欠費率高達 42.5%，然超過四成之欠費率對於應收保費及催收保費之影響未適當反映於其備抵呆帳之提列，以致國民年金保險基金之資產及淨值顯被高估。

內政部對於國民年金保險基金之資產、負債觀念不清，用語混淆，「準備」與「準備金」未加區分，描述國民年金保險基金時，竟出現「中央政府責任準備由正轉負之窘境」之語；國民年金保險基金之責任準備與應付代收款性質相近，卻於國民年金保險基金平衡表上分置二處，又未能指明二者間之關係；安全準備

屬國民年金保險基金之估計負債（亦稱潛藏負債）之一部分，金額只計入保險基金各年之結餘，低估超過 2,000 億元，且精算假設等之揭露未清，以致該基金之財務狀況未被允當表達。

國民年金保險開辦迄 2011 年 6 月底止，民眾溢領或誤領國民年金各項年金及給付者計 9,975 件，共 1.47 億餘元，致後續不得不另外執行行政作業予以追繳，甚或引發民怨爭議。內政部長期坐令部分直轄市、縣（市）主管機關等未於法定限期內確實提供媒體資料送勞工保險局，且協調聯繫及稽核控管等機制長期存在闕漏。

國民年金保險開辦迄 2011 年 1 月止，已屆滿 65 歲應請領而未請領老年年金給付者計 11,559 人，該等請求權自得請領之日起，因五年間不行使而消滅，內政部及勞工保險局對其等保險權益之維護顯有欠周；另對本保險之宣導亦缺效果，且未積極告知老年年金給付請領人，致部分民眾對自身得申領老年年金給付之權益仍不知悉。

國民年金監理委員會議第 1 屆、第 2 屆委員親自出席率分別為 66.6%、67.6%，其中法律專家代表之委員出席率僅分別為 8.3%、50%，顯屬偏低，未能有效達成業務監理之目的。鑑於本保險基金之管理及投資業務龐大且複雜，僅藉由每月 1 次之委員會參與基金監理事務，且委員出席率亦未臻理想，是否得以充分發揮實質管理及監理功能不無疑義，內政部應檢討改善，避免專家代表委員之設置流於形式。⁹¹

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

⁹¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：馬秀如、程仁宏；派查字號：0990800975）。

內政部，另將部分調查意見函請行政院轉飭內政部檢討改進。

(三) 政府機關改善情形與成效

1、為提升國民年金保險繳費率，內政部及勞工保險局已積極推動各項宣導及便利措施如下：

- (1) 每年度透過網路、電視及電臺等電子媒體加強宣導「自繳 6 成，政府補助 4 成」、「領 3 年老年給付就可還本」等年金制度好處，同時製作發放相關摺頁、海報、單張等各種文宣品。並協同地方政府持續宣導「所得未達一定標準保費補助措施」。
- (2) 協請教育部將國民年金制度之簡介納入九年一貫教材內容，並轉請高級中學相關學科中心利用網站或研習活動提供高中教師參考並納入補充教材。
- (3) 印製「替代役役男與國民年金保險」宣導單張，函送全國各大專校院，於相關軍訓教育或輔導課程時協助宣導。另製作「原住民繳費宣導插撥卡」，向原住民宣導按時繳納國民年金保險保費之重要性。
- (4) 鬆綁法規以增進民眾繳費意願，如：保費由按月改為按日計收、放寬民眾辦理分期繳納欠費之條件等。並全面強化保費預繳機制，透過開立預繳繳款單方式，增進被保險人繳費之便利性；另提供更多元化繳款機制，包括便利商店、金融機構、網路 ATM 等。

2、勞工保險局為協助符合老年年金請領條件之民眾申請給付，已採取多種主動聯繫措施：

- (1) 每期針對 64 歲至 65 歲間之被保險人提醒應按時繳納

保費，年滿 65 歲當月即可申請老年年金給付。對於當月屆滿 65 歲的被保險人，每月初主動寄發通知函並附上老年年金給付申請書，供民眾即時提出申請。

- (2) 已年滿 65 歲且老年年金給付不低於基本保障金額而尚未請領者，每年定期造冊，轉請各直轄市、縣（市）政府辦理國民年金所得未達一定標準認定申請案之服務員，進行家戶訪視，或透過其家人、鄰居，或當地里長，儘可能通知聯繫，協助該等申請給付。
- (3) 為免逾 5 年老年年金給付請領時效，影響被保險人權益，針對即將屆滿 5 年請求權應請領而尚未請領之民眾，再次發文通知，以維其權益。

二、軍人退撫基金收支失衡致其財務陷入困境

（一）調查緣起

據報載：軍人退撫基金嚴重失衡，即將面臨破產。以 2011 年為例，軍人支出之退休金若除以提繳之退休金，已達 107%，相當於收入 100 元，卻支出 107 元等情。考試院院長甚至表示，軍職人員應退出退撫基金，否則將拖垮整個退撫基金制度。又軍人與公教人員之退撫條件不一，是否合理？其實情如何？主管機關管理有無疏失或缺漏？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

我國退撫新制於歷經 20 餘年的研議與推行之後，始完成立法，並於 1995 年 7 月 1 日起實施，首先適用於公務人員，至於

軍職人員與教育人員則分別自 1997 年 1 月 1 日及 1996 年 2 月 1 日起納入。退撫新制係由政府編列預算支付之「恩給制」，改由政府與公務人員按月提撥費用，建立退撫基金支付之「共同提撥制」；基金主管機關為銓敘部，基金管理及運用原則明訂於公務人員退休撫卹基金管理條例。

行政院及國防部多年來未正視軍職人員退撫基金收支結構失衡所產生的財務困境及即將面臨破產的嚴重危機，消極面對改革之迫切性，未積極推動健全基金財務之相關修法，以適時調高提撥費率，甚至被質疑存在「表面推動，卻技術性拖延立法時程」之情形，連帶延宕基金各類人員提高提撥費率挹注基金之時程，致基金缺口和財務困境無法及時獲得改善。

退撫制度設計初期即採不足額提撥，如基金運用收益無法彌補其財務缺口，勢必面臨收支失衡之結果。退撫基金中軍公教三類人員中，因軍職人員退休條件較寬鬆、平均在職年資短、支領一次退伍金比例高、平均退休年齡較早等因素，以致退撫支出較公教人員高，並於 2011 年發生首度入不敷出之失衡情形，且基金累積餘額亦即將面臨虧損，然國防部已擬議之改善方案中，對於改善基金失衡與維護退撫制度合理性，所提對策仍嫌不足，且有事物本質未涉及差異之事項，制度面卻存有差別待遇之不合理情形，國防部應審視歷次跨部會研商時，相關單位所提之因應對策，及退撫基金主管機關銓敘部之建議，並廣納各方專業意見，尋求開源節流之道，積極推動相關法令之修正，以有效延緩基金收支失衡情形及延後虧損發生年度，俾確保基金永續經營。

國防部以待遇及福利為推動募兵制的主要誘因，在我國財政困難、資源有限的現況下，實有重新審酌之餘地；該部應借鏡先

進國家之做法，多方設計更具吸引力的非貨幣性誘因，不花大錢，結合我國的社會背景，以達成募兵成效。

目前退撫法令之修正雖稍能延後基金破產年度，但仍無法有效解決破產之隱憂，退撫制度之改革顯有精進空間；行政院、立法院及考試院已宣示將啟動年金制度改革，預計在 2013 年提出具體改革方案，國防部應加速檢討改進，配合整體退撫制度研擬相關改革措施，積極解決收支失衡之現況，以建構完善合理之軍職人員退撫制度為目標；另各退撫主管機關除應正視退撫制度改革之必要性及急迫性外，應同時考量制度形成有其歷史背景，改革時應兼顧軍公教人員之尊嚴，以建立符合公平正義之退撫制度。⁹²

本案調查意見經監察院國防及情報委員會審議後，糾正行政院、國防部；另將部分調查意見函請行政院、國防部、銓敘部改善、研處。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、國防部已擬具陸海空軍軍官士官服役條例部分條文修正草案，嗣經行政院人事行政總處函請各機關提供審查意見後，已於 2013 年 4 月 25 日經行政院院會通過，將積極推動完成修法程序。
- 2、基於軍、公、教人員繳費義務一致，提撥費率採同步調整，且自繳部分及政府負擔部分之比例法有明文（自繳

⁹² 詳見監察院調查報告（調查委員：楊美鈴、程仁宏、黃武次；派查字號：1010800298）。

35%，政府 65%）。故上開修正草案雖將提撥費率上限由 12%調整至 18%，實務撥繳仍與公教人員同步調整。

- 3、提撥費率調整事涉個人自繳及政府負擔部分，須全盤考量現役人員薪資、政府財政負荷及社會大眾觀感，始予檢討調整幅度及期程。國防部將視實況陳報行政院核定執行「差別提撥費率」，以挹注基金收入。
- 4、上開修正草案已送請立法院審議，國防部將賡續掌握該院審議進度，積極溝通，以期儘速完成提撥費率條文修正；又為穩定軍職人員退撫基金收支平衡，該部除修法調高法定提撥費率外，另已採取「軍人課稅節餘款挹注」、「放寬校尉級軍官延役、留用高專業人力」、「修法明定領俸退伍軍人再任政府轉投資事業停俸及優存利息規範」等開源節流之輔助因應措施，預期可有效平衡基金收支狀況。

三、民眾申請勞保給付遭駁回涉有疑義

(一) 調查緣起

據陳訴人陳訴：陳訴人之亡夫生前申請勞保相關給付，行政院勞工委員會駁回其所請，以致權益受損，且違背司法院大法官第 609 號解釋；另一陳訴人之夫，因中年失業中斷保險，死亡後，繼承人申請勞保死亡給付亦遭駁回，實有失公平，究主管機關是否涉有違失？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

司法院釋字第 609 號解釋公布（2006 年 1 月 27 日）前，勞

工保險局認定屬加保前事故之審核原則為：加保前事故應以醫療院所之診斷確定為準。上開解釋公布後，該局之處理原則為：對於處分未確定或行政救濟程序尚未終結之個案，依該解釋意旨，予以審查，有實際從事工作，資格符合規定者，依照相關規定予以給付；被保險人加保前之殘廢，於保險有效期間殘廢程度加重者，依殘廢給付標準表核發加重部分之殘廢給付日數；行政處分已確定之案件，基於法律不溯及既往及維持法律秩序安定性，不予重新審查。

依勞工保險條例第 19 條第 1 項及第 24 條規定，若被保險人於加保前，已因嚴重之傷病而不具工作能力，卻參加保險，應取消其被保險人資格，係為維護全體合法被保險人權益，杜絕巧取保險給付，導致侵蝕勞保財務。另勞保局針對短暫加保請領給付之被保險人，不論其健康狀況，皆列為加強查核對象，即針對請領資格有疑義案件，依法請被保險人或相關人員提具說明、向醫療院所或其他單位調閱與被保險人發生保險事故有關之資料。

為規範訪查標準，勞保局訂定業務查核準則，審核被保險人加保資格，就被保險人有無「工作能力」及「工作事實」予以認定；被保險人如係「帶病投保」，有無法從事工作之疑慮，則將相關病歷資料送交勞保局特約醫院專業醫師認定有無工作能力；又投保單位應備員工名冊、出勤工作紀錄及薪資帳冊，供保險人查核被保險人有無實際工作，俾個案認定被保險人投保資格。勞保局訂定之上開查核規範，均屬適法合理。

勞保局針對本件陳訴人之夫蔡君加保時，蔡君既正住院診療，未有實際從事本業工作之事實，該局爰依法請相關人員提具說明、向醫療院所及其他單位調閱與被保險人發生保險事故有關之

資料，審核被保險人加保資格，就被保險人有無工作能力及工作事實予以認定後，自 2000 年 11 月 28 日起取消蔡君被保險人資格，該局之認事用法並無違誤。

又臺北高等行政法院 2008 年度訴字第 1449 號判決，就勞保局 2007 年 8 月 29 日以保承職字第 09660363110 號函取消本件另一陳訴人之夫陳君被保險人資格，已詳敘其證據之取捨及論斷之理由，亦已就不採陳訴人所提事證之理由一一論述，其認事用法亦無違誤。

惟為保障勞保當事人之權益，實現國家保障勞工之社會福利制度，勞委會應督促勞保局研擬相關措施，謀求更簡便方式，讓勞保被保險人知曉其享有之權益，並加強訓練該局基層承辦人員，只要符合勞保法令規定有利於被保險人之事項，均應主動辦理。⁹³

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請行政院勞工委員會及勞工保險局檢討改進。

(三) 政府機關改善情形與成效

為使符合被裁減資遣繼續參加勞工保險之勞工知曉其權益，行政院勞工委員會及勞工保險局將持續透過媒體及業務研討會宣導，並依下列措施加強辦理：

- 1、針對首次申請失業給付勞工（即非自願離職勞工），如其勞保年資已逾 15 年者，主管機關即主動告知被裁減資遣員工繼續參加勞工保險相關規定，請其得依個人意願

⁹³ 詳見監察院調查報告（調查委員：錢林慧君；派查字號：1000800201）。

選擇是否以被裁減資遣人員身分加保。

- 2、另主管機關已函請職業訓練局轉知所屬就業服務機構裁減資遣勞工繼續參加保險相關規定，請各就業服務機構人員如遇符合續保資格勞工，主動告知相關規定。

四、兒童之家保育人員流動率高應速謀改善

(一) 調查緣起

內政部所屬兒童之家（因內政部兒童局於 2013 年 7 月 23 日業務併入衛生福利部，現為衛生福利部所屬各兒童之家，下同）收容需公權力保護安置之兒童及少年，亟需長期輔導照顧及學習模範。兒童之家雖設置有類似父母功能之保育人員，然其上班時間長、薪資待遇低、人數不足、工作壓力大，致流動率高，影響收容之兒童及少年權益，相關主管機關有無違失？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

內政部所屬北區、中區及南區兒童之家，前係依「臺灣省育幼院組織規程」設置，收容滿 2 歲以上至 12 歲之兒童。後因應業務需求修正組織規程，並配合組織調整，於 1999 年依據行政院核定之「內政部各兒童之家暫行組織規程」，正式改隸為行政院所屬四級機關，擴及收容保護出生至未滿 18 歲之兒童及少年。加以近年來家庭及社會急遽變遷，該部所屬各區兒童之家的功能，已由單純收容孤苦無依兒童之育幼機構，轉型為遭受虐待、疏忽或單親家庭等不幸兒童之安置及教養機構，保護功能與日遽增。

內政部各區兒童之家保育人員屬兒童之家核心業務，其近似替代「父母」角色，且兒童之家收容安置之兒童及少年個案複雜及輔導困難度高，亟需類似父母功能之保育人員施予照顧輔導及建立長期穩定之依附關係；保育人員工作穩定性及專業程度，嚴重影響安置兒童及少年個案之行為導正及未來人格正向發展。因此，為維護良好照顧品質，宜縮小家的規模，使保育人員與院生有適當照顧人力比例，且提供保育人員合理休假及支持等措施，促其工作穩定，實有其重要性及必要性。

內政部各區兒童之家保育人員人力嚴重不足，小家人數過多，且照顧人力比例僅維持法令規定最低標準（即照顧人力比，為 1 名保育人員照顧 6 名安置個案），但因保育人員有工作時數限制及休假需求，1 比 6 規定不敷實際所需，以北區兒童之家為例，核心時間 1 名保育人員必須照顧 18~20 名兒童少年個案，中區、南區兒童之家則為 1 名保育人員照顧 13~14 名兒童少年個案，致保育人員工作負荷及壓力甚巨，人員更動頻繁；又因不當挪用從事安置個案直接生活照顧之輔導員，使保育人員不足問題更加惡化。兒童之家在長期人力不足之下，致上班時間長、薪資待遇低，該部長期漠視人力不足問題，致保育人員流動率高，肇致兒童之家照顧品質低落，損及個案權益。

為鼓勵保育人員長留久任，內政部應提供不可歸責於保育人員而無法補休時數之加班費，並應恢復發放兒童之家保育人員值夜費，亦應全面檢討其勞動條件，研擬提供其等專業諮詢及支持協助措施，以維持照顧品質及安置收容個案之權益。另兒童之家所收容安置之個案，需高度專業資格之人員提供輔導照顧，惟該部竟未依規定進用符合專業資格之保育人員，將無法因應處理安

置個案突發情形，及提供良好照顧品質，已嚴重影響輔導成效。

近年來兒童及少年保護案件劇增，亟待收容安置保護之個案亦隨之增加，惟內政部竟以減低收容個案量，以解決保育人員人力不足問題，而非以增聘適宜人力提供服務，實有不妥。又各區兒童之家長期違反勞動基準法，各地方主管機關未曾進行勞動檢查，行政院勞工委員會亦未督導地方主管機關善盡查察之責，均應檢討改善。⁹⁴

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，另將部分調查意見函請內政部、行政院勞工委員會及桃園縣政府、臺中市政府、高雄市政府檢討改進。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、內政部各區兒童之家之臨時保育人員，均已依勞動基準法規定簽定約定書，並向當地勞政主管機關核備，無應核備而未核備之情形。
- 2、桃園縣政府、臺中市政府、高雄市政府分別赴內政部各區兒童之家進行勞動檢查，發現保育人員有延長工時，卻未給延長工時工資，及使勞工正常工作時間連同延長工作時間超過 12 小時情形，違反勞動基準法相關規定，均已依法處理及督促改正。
- 3、內政部之改善情形
 - (1) 目前該部三區兒童之家，受限於空間隔局與硬體設施設備，離小家規模尚有一段距離。縱使距離目標仍屬

⁹⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：沈美真；派查字號：1000800117）。

遙遠，該部仍將積極與各直轄市、縣（市）主管機關溝通，請各主管機關依兒童及少年福利與權益保障法施行細則第 10 條規定，將該等兒童優先安置於合適之親屬家庭，並將該安置增加比例納入社會福利績效考核指標，以減緩兒童保護機構安置個案數量。

- (2) 該部已於 2012 年 5 月 31 日召開部屬公立兒少安置及教養機構辦理安置業務檢討會議，並已修訂「內政部兒童之家辦理收容業務實施要點」，調整安置收費標準，自 2013 年起該部三區兒童之家將依該實施要點收取安置費用，將可改善安置人數過多問題，三區兒童之家正朝向小家規模方向努力。
- (3) 另該部將積極爭取保育人員人力增置，增加保育人員休假措施與支持措施，改善勞動條件，以達成降低流動率之目標。

五、榮民之家等辦理亡故榮民喪葬事宜涉有違失

(一) 調查緣起

據報載：行政院國軍退除役官兵輔導委員會所屬榮民服務處或榮民之家人員，辦理單身亡故榮民喪葬事宜，疑似收受殯葬業者賄賂，配合虛報喪葬費用、草率處理後事，並侵占遺產及遺物，涉有違失。究榮民遺產管理及殯葬事務制度是否完善？該會暨所屬服務及安養機構有無善盡職責？又相關政風、採購驗收監辦機制是否發揮作用？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

「榮民」即「榮譽國民」，係退除役官兵之榮銜。行政院國軍退除役官兵輔導委員會為辦理輔導榮民就學、就業、就醫、就養及一般服務照顧等業務，於各縣市計設置 22 所榮民服務處；又為安置因戰（公）傷殘及年老無依貧困榮民，另設 14 所榮民之家，以公費安養。

退輔會所轄板橋、臺北、花蓮 3 所榮民之家，及臺北縣、桃園縣、花蓮縣 3 所榮民服務處，因內部管理疏漏，致該等單位所屬人員共 13 員，於 2006 至 2010 年間，與殯葬業者勾結，收賄並包庇，未依規定及合約要求，草率辦理各單身亡故榮民殯葬個案，多達 158 件，有愧職守及有負該等單身亡故榮民之所託。

監察院（含審計部）自 1999 年以來，針對退輔會辦理榮民喪葬及遺產管理事務提出糾正或缺失計 15 案，該會分別函復監察院時均稱已檢討改進；且該會於 2001 年至 2011 年間已針對殯葬業者履約違約裁罰計 57 次，該會及所屬單位人員理應有相當警惕及警覺。但前揭 6 所榮民之家及榮民服務處竟仍發生重大弊案違失，其中臺北及花蓮榮家、臺北縣榮服處亦經監察院 2005、2009 及 2004 年調查類案，堪認該會對榮家及榮服處之管理監督，尚未落實。

據退輔會稱，上開弊案發生原因為：「殯葬業者以低價搶標、得標，復藉本會會屬機構部分承辦人員缺乏殯葬領域之專業技能，倚重或聽任廠商建議，於辦理殯葬公祭時，未嚴格履約驗收，致廠商趁機省略或重複使用部分殯葬合約品項，並於事後給予不等金額之金錢賄賂。」該會於案發之後，已採取補強作法，惟

前揭業者未依合約辦理 158 件殯葬個案，如正副首長、主管依規定親自主持，相關人員落實督導、查核、監驗，理應早有查覺，進而追查有無包庇及收賄情事，即能防止事態擴大。因此，上開弊案之發生，難謂係制度面不夠完善，或以專業技能不足所能諉過。

另前揭該等人員涉案之 6 所榮家及榮服處均置有會計人員，其中臺北及板橋榮家各置有政風人員 1 名，至於未置有政風人員之榮家及榮服處，雖由其首長負責全般運作及考核監督，亦應指定適當人員協辦政風業務。⁹⁵

本案調查意見經監察院國防及情報委員會審議後，糾正行政院國軍退除役官兵輔導委員會；另將部分調查意見函請行政院國軍退除役官兵輔導委員會檢討改進，並自行議處失職人員。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、為加強履約管理及防弊技術，行政院國軍退除役官兵輔導委員會已函示其所轄各服務及安養機構有關落實單身亡故榮民善後履約管理及杜絕式場、鮮花、祭品等重複使用之作為，榮服處並應做好協調平台責任，瞭解合約葬儀商安排其他榮家榮民亡故公祭時間，注意有無與其他榮民公祭於同一廳堂連場辦理之情形。
- 2、為強化內部控制及查核機制，退輔會已訂頒「行政院國軍退除役官兵輔導委員會所屬各服務及安養機構執行單身亡故榮民善後服務、殯葬事務及遺產管理內部控制執

⁹⁵ 詳見監察院調查報告（調查委員：葉耀鵬；派查字號：1000800349）。

行作法」，要求各遺產管理機構訂定本案內部控制細部執行計畫，以落實內控機制，並藉年度工作問題輔訪時機，加強對各機構之查察。該會自上開「內部控制執行作法」頒行後，已實地查核板橋、臺北、馬蘭、太平等 4 所榮民之家及臺東榮服處，均就發現之疑義，要求各機構書面釋清與說明，俾使其幹部引為殷鑑、審慎從事。

- 3、退輔會對其所轄各機構從事第一線善後服務及殯葬事務人員，除運用該會定期教育訓練，加強相關法制規定研習外，並藉由案例持續宣導，要求第一線人員依法行政、廉潔自持。又為避免第一線人員，因長期與業者接觸而生鄉愿、人情壓力或便宜行事，致廠商有機可乘，導致「共生結構」，該會對殯葬事務承辦人員將嚴加考核，落實職期管制，以防杜弊端滋生。另該會對本案失職人員及違約廠商，均已懲處及究責。

六、身障勞工提早退休機制之建立應再加強溝通

(一) 調查緣起

據中華民國殘障聯盟及身障人士陳訴：行政院勞工委員會似未落實身心障礙者權益保障法，以因應身心障礙者提前老化，建立身心障礙勞工提早退休機制，涉有違失等情。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

依 2007 年 7 月修正公布之身心障礙者權益保障法第 47 條規

定：「為因應身心障礙者提前老化，中央勞工主管機關應建立身心障礙勞工提早退休之機制，以保障其退出職場後之生活品質。」係考量身心障礙勞工提前老化，影響其工作能力及經濟生活，而規定中央主管機關勞工委員會應建立身障勞工提早退休機制。

自上開身心障礙者權益保障法第 47 條修正公布以來，勞委會雖已研訂勞工退休金條例修正草案及修訂勞工保險條例等作為，以建立身心障礙勞工提早退休機制，惟未獲身障團體及身障人士了解和接受，亦與彼等之訴求及期待有所差距，顯見勞委會有再加強溝通之處。

我國勞工保險老年給付並非以平均餘命為給付基礎，而係採權利義務對等原則，所繳保險費年資越長，領取給付越多。身心障礙者欲提早退休，領取勞保減額年金給付，由於服務年資較短，領取之老年給付數額相對較少；再者，身心障礙者醫療費負擔沉重，亦無法僅靠勞保老年或失能給付提供一定程度之經濟安全。

據上，勞工保險係屬社會保險，關乎 9 百多萬勞工之權益，應永續經營，而勞工保險僅為社會安全制度之一環，應在勞保制度穩定與公平正義原則下，分別由社會保險、社會福利、職業重建及醫療保險等相關主管機關通盤考量身障勞工提早退休之生活照顧。

至於勞委會於 2010 年 6 月召開之研商「建立身心障礙勞工提早退休機制」會議，邀請教授 7 人、醫師 1 人、中華民國殘障聯盟、中華民國按摩業職業工會全國聯合會，及相關政府機關出席會議。惟目前國內身障團體多達 241 個單位，勞委會召開上開會議，攸關一般身障團體及身障人士之權益，應視其性質廣邀全

國身障團體參與提供政策意見，卻僅邀請上開兩個團體出席，致遭其他身障團體質疑其公平性，實有未盡周延之處。⁹⁶

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請行政院勞工委員會檢討；另將部分調查意見函請行政院轉飭內政部、行政院勞工委員會及行政院衛生署通盤檢討。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、相關機關對身心障礙者生活照顧之項目，計有社會保險、社會救助、福利服務、職業重建、醫療保險等，其中社會保險方面，自 2012 年 1 月 1 日起，國民年金身心障礙年金給付之基本保障及身心障礙基本保證年金金額皆由新臺幣 4,000 元調整為 4,700 元，其後主管機關並將參照消費者物價指數每 4 年定期調整。
- 2、有關身心障礙勞工提早退休機制，勞委會將於適當時機，再積極與身障團體等進行溝通說明，且嗣後召開有關身障勞工權益相關會議時，將審慎衡平考量邀集身障團體共同參與。

七、辦理身障者生活補助應以其最佳利益為考量

(一) 調查緣起

據陳訴人陳訴：其女兒及外孫係身心障礙人士，經向宜蘭縣三星鄉公所及羅東鎮公所申請身心障礙者生活補助，卻被迫併計

⁹⁶ 詳見監察院調查報告（調查委員：洪昭男、劉玉山、余騰芳；派查字號：1010800042）。

陳訴人名下供不特定民眾通行使用、未生經濟效益之道路用地價值，致補助資格不符等情。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

依身心障礙者生活托育養護費用補助辦法第 6 條規定：「申請生活補助者應符合下列各款規定：……（2）家庭總收入應計算人口之所有土地及房屋價值合計未超過新臺幣（下同）650 萬元。……前項第 2 款土地之價值，以公告土地現值計算；房屋之價值，以評定標準價格計算……。」同辦法第 13 條規定：「本辦法所定家庭總收入之應計算人口範圍及計算方式，依社會救助法相關規定辦理。」

又依社會救助法第 5 條之 2 規定：「下列土地，經直轄市、縣（市）主管機關認定者，不列入家庭之不動產計算：……（2）未產生經濟效益之公共設施保留地及具公用地役關係之既成道路……。」另依未產生經濟效益公共設施保留地及具公用地役關係既成道路認定標準第 3 點規定：「本法（即社會救助法）所稱未產生經濟效益具公用地役關係之既成道路，指具有下列情形之道路：（1）為不特定之公眾通行所必要；（2）於公眾通行之初，土地所有權人無阻止情事；（3）公眾通行事實經歷年代久遠且未曾中斷。依建築法規及民法等規定提供土地作為公眾通行之道路，不適用前項規定。」。

本案陳訴人之女及外孫於 2011 年 2 月分別向宜蘭縣三星鄉公所、羅東鎮公所申請身心障礙者生活補助，因併計陳訴人名下坐落宜蘭縣羅東鎮 4 筆土地，以致家庭不動產價值（705 萬餘元

）超過審核標準（650 萬元），不符申請補助資格，惟當事人主張上開土地係供不特定民眾通行、未產生經濟效益之道路用地，應不予列計家庭不動產價值。

上開土地為住宅區，非屬都市計畫道路用地；另依宜蘭縣政府相關建造執照配置圖所示，上開土地係依建築技術規則留設，作為「私設通路」使用，按前揭依建築法規提供土地作為公眾通行之道路，不適用社會救助法所稱未產生經濟效益具公用地役關係既成道路認定範圍之規定，因此，該府核定上開土地非屬都市計畫道路及具公用地役關係之既成道路，仍須併入家庭不動產價值計算，於法尚非無據。

另有關陳訴人欲將上開土地（持分所有部分）贈與羅東鎮公所遭拒乙節，據羅東鎮公所表示，該公所往例已不接受捐贈「私設通道」。另據內政部表示，「拋棄」乃權利人不以其物權移轉他人，而使其物權歸於消滅之單獨行為，且私有土地所有權消滅者為國有土地，亦即由國家原始取得土地所有權；至於「捐贈」，因涉及雙方之法律行為，應由雙方簽訂贈與契約，會同申請登記，故應洽詢受贈機關同意為宜。據此，羅東地政事務所表示，上開土地非屬法定空地，且無他項權利設定，辦理拋棄似屬適法、可行。

綜上，本案陳訴人之親屬向三星鄉公所、羅東鎮公所申請身心障礙者生活補助，因併計陳訴人名下供不特定公眾通行使用、未產生經濟效益之私設通道土地價值，致補助資格不符，於法雖非無據，惟為落實照顧身心障礙者之政策美意，仍宜以申請人最佳利益為考量。又如陳訴人欲捐贈或拋棄上開土地，宜蘭縣政府宜本諸為民服務立場，協助當事人循適法、可行途徑辦理相關事

宜。⁹⁷

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請宜蘭縣政府改進辦理。

(三) 政府機關改善情形與成效

據宜蘭縣政府函復監察院略以：本案陳君及張君等 2 人 2011 年度申請身心障礙者生活補助，經審核因全戶不動產超過補助標準，致不符補助資格；本案經陳訴人拋棄其所有羅東鎮公正段 1251-1、1251-3、1251-5 及 1251-6 地號等 4 筆土地後，提出 2012 年度身心障礙者生活補助申請，然經依其所附最新財產及所得資料審核，因動產超過補助標準，故未能符合補助資格。該府已將本案審核結果通知申請人。

八、遊民生活保護制度及輔導措施應檢討改進

(一) 調查緣起

據報載：臺北市政府於 2011 年 12 月寒冬夜竟派員至萬華區艋舺公園噴水驅趕街友，且有市議員於質詢時發表「朝遊民身上灑水」言論，致引發各界撻伐；政府近以「居住正義」為名通過「住宅五法」⁹⁸，惟此次「潑水事件」不啻是對「居住正義」一大諷刺，更凸顯遊民問題至為複雜，亟待解決。究相關政府單位對於現行遊民生活保護制度及輔導、收容措施，是否善盡監督、管理之責？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

⁹⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：黃煌雄；派查字號：1000800504）。

⁹⁸ 所謂「住宅五法」，係指：平均地權條例、地政士法、不動產經紀業管理條例、住宅法、土地徵收條例。前三項又稱「地政三法」。

(二) 調查發現與結果

遊民業務屬社會救助之一環，遊民應為中央與各地方政府優先扶助之對象，其業務亦應優先辦理。惟臺北市政府為順應該市議會議員要求、因應人權團體與媒體關注，未經該府內部跨機關連繫機制討論，即於 2011 年 11 月至 12 月間 4 度恣意變更公園地磚清潔方式，卻未辦理萬華區艋舺公園委外契約變更，亦未落實查核，致引發對遊民潑水事件及遊民人權保障之爭議，嚴重影響當地居民生活，並對遊民造成困擾，顯未盡輔導之責。另該府設有內部跨機關連繫機制，惟實務運作上卻未能落實執行；且相關措施對遊民並不友善，損及遊民權益。

歷年來受理通報遊民人數有增加趨勢，內政部長期未落實督導地方政府，致各地方政府未能優先辦理遊民輔導業務，相關預算偏低；且內政部督考各地方政府辦理遊民業務之評鑑項目未包含應辦事項，考核分數配分比例降低，忽視遊民輔導業務，均應檢討改進。

各級主管機關宜設專責單位或置專責人員辦理遊民輔導業務，惟內政部與各地方政府多由兼辦人員辦理，輔導人力嚴重不足，影響遊民輔導業務之執行，且專業訓練不足，亦應檢討改進。

遊民無列管機制，且各地方政府之遊民輔導措施差異大，相關措施門檻限制高，無法有效發揮輔導功能。為分配有限資源及發揮良好輔導效果，內政部應全面檢視相關輔導措施，研擬分級且明確輔導流程及具體可行之措施，以落實遊民輔導工作。

地方單位於執行護送疑似精神疾患病人就醫之認定標準不一，致疑有精神疾患遊民延誤就醫，造成家屬及社區民眾困擾，行

政院衛生署應檢討精神疾患病人強制護送就醫流程及加強各單位執行人員之專業知能訓練。⁹⁹

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正臺北市政府，並函請內政部、行政院衛生署檢討改進。

(三) 政府機關改善情形與成效

甲、臺北市政府

- 1、該府已於 2012 年 1 月成立跨局處遊民輔導專責小組，並於同年 7 月起以任務編組方式成立跨局處執行小組，整合現行各局處運作模式；該府警察局聯繫窗口已律定由保安科科长及萬華分局督察組組長擔任，並落實執行遊民之身分調查、家屬查尋及違法查辦，並視個案意願會同社會局共同協助護送返家或安置等事宜。
- 2、艋舺公園自 2005 年開放後，入園休憩民眾眾多，為應使用需求，於 2007 年增設公廁，該府公園路燈工程管理處自 2012 年 3 月起已延長該公廁之清潔維護時段（每日 6 時至 22 時），並加強巡檢，以維護其潔淨與安全，期能減少「該公廁空間狹小、髒亂惡臭對遊民不友善」之疑慮。

乙、內政部

- 1、為確認地方政府是否確實掌握遊民名冊並提供相關服務，該部已規劃建置系統，按月掌握地方政府是否回報列冊情形，除填報基本資料外，亦需填報就業輔導、收容

⁹⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：高鳳仙；派查字號：1010800006）。

安置及結案原因等欄位。另針對遊民提供之制度性住宅補貼或住宅服務措施，該部已將其納入整體住宅規劃。

- 2、該部已邀集地方政府共同研商訂定「縣（市）遊民安置輔導自治條例範例」，並制定「遊民服務輔導標準作業流程圖」，供地方政府依循。
- 3、為配合 2010 年 12 月修正通過之社會救助法第 17 條條文增加對於不願接受安置之遊民應予以列冊並提供社會福利資訊之規定，2011 年度起新增各地方列冊人數之統計，可作為預算編列合理性之參酌依據，該部 2013 年社會福利績效考核已將「遊民輔導業務年度經費編列之合理性」納入指標。
- 4、該部 2010 年度補助地方政府或社會福利團體聘僱遊民輔導專業人力共計 20 人，2011 年度補助聘僱 19 人，2012 年度補助聘僱 26 人。

丙、衛生署

- 1、有關精神疾患遊民護送就醫事宜，該署已責成各直轄市、縣（市）政府衛生局應建置轄區內 24 小時緊急精神醫療處置機制及跨縣市資源合作機制，協助處理病人護送就醫及緊急安置之醫療事務。
- 2、該署於年度補助各地方衛生局之整合型計畫中，要求各衛生局應加強辦理下列事宜：（1）加強宣導轄內民眾知悉精神病人及疑似精神病人之緊急送醫服務措施；（2）提升公共衛生護士及關懷訪視員有關評估社區精神病人／疑似精神病人有無需緊急送醫技能及社區追蹤照護之相關知能；（3）建立精神病人或疑似病人送醫處理機制

，必要時指派醫療專業人員至現場協助處理個案；（4）結合轄內警察、消防及社政機關召開送醫協調會議，研商精神病人緊急送醫之協調事宜；（5）持續推動衛生、警察、消防及社政機關針對社區危機個案送醫、處置或協調後續安置之教育訓練（或演習）。

九、對假藉宗教名義進行性侵害之防治應予加強

（一）調查緣起

據報載：於 2011 年 11 月 2 日臺中市佛法山聖德禪寺爆發創寺住持法師假借開示之名，涉嫌對女義工及信徒為性侵害或性騷擾，在旁比丘尼竟全程拍攝，相關涉案人已被依妨害性自主罪移送，並羈押禁見。究相關權責單位針對宗教機構依法應建立之性侵害及性騷擾防治措施、內部申訴管道及調查處理等機制，是否善盡監督管理之責？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

臺中市政府未依法督導及查核聖德禪寺是否依法採取性侵害及性騷擾防治措施，竟屢次表揚其為績優宗教團體，致使聖德禪寺在創寺住持法師帶頭下，與該寺法師及員工共同假借所謂宗教男女雙修等教義及利用宗教法師之權勢，對多位比丘尼及女性信徒、義工、員工等實施性侵害或性騷擾、以相機拍攝、強令下跪發誓或懺悔等行為長達十餘年。

上開案件爆發後，臺中市政府竟稱本案僅是住持法師個人行為偏差而非聖德禪寺集體失序，並以該寺斷絕聯絡為由，未積極

調查該寺是否依法採取性侵害及性騷擾防治措施，並在案發後採取立即有效之糾正及補救措施，且對違反者依法加以處罰。

臺中市政府警察局於偵查本案時已知悉 8 名被害人疑似遭受性侵害之事實，明知其依法有通報義務，竟以發生時間已較久遠，該住持法師宗教身分特殊，事涉敏感，恐有損其宗教團體之形象為由，僅通報其中 1 名被害人，嗣經監察院約詢後，乃再通報 6 名被害人，惟對另 1 名被害人則以社工人員已通報為由而未一併通報。

內政部民政司對於宗教團體未會同家庭暴力及性侵害防治委員會辦理「協調及監督有關性侵害防治事項之執行」、「關於協調、督導及考核各級政府性騷擾防治之執行」、「關於推展性騷擾防治教育及宣導」等事項，復未責成地方政府查核、輔導宗教團體自律，且於聖德禪寺爆發性侵害案後，未監督有關性侵害及性騷擾防治事項之執行，導致受害人無從或不知得提出申訴，不肖人士得以不斷假借宗教名義性侵害或性騷擾被害人。

另有關我國中小學性別平等教育之內涵未納入「假藉宗教名義性侵害或性騷擾」之議題，教育部雖表示：將責成國民中小學性別平等教育議題輔導群將「假藉宗教名義進行性侵害之防治案例宣導」列為 2012 學年度工作計畫之重點；惟鑑於此類案例已發生多起，為使國民從小對此即有正確之認知，避免受害，教育部仍應檢討改進。¹⁰⁰

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正臺中市政府、臺中市政府警察局、內政部，並函請教育部檢討改

¹⁰⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：高鳳仙；派查字號：1000800481）。

進。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、臺中市政府已於 2012 年 3 月函請聖德禪寺應於文到 7 日內函報該寺之改善措施；該寺已於同年月將「佛法山聖德禪寺性騷擾防治措施、申訴及懲戒辦法」及公開揭示照片等函報臺中市政府。
- 2、臺中市政府已於 2012 年 1 月函請該市各區公所轉知並輔導所轄宗教團體辦理性侵害或性騷擾防治宣導或相關教育訓練；同年 2 月派員參加聖德禪寺第 6 屆第 4 次信徒大會，會中決議將涉案法師等 7 人自信徒名冊除名，並改選新任管理人；同年 3 至 5 月派員至聖德禪寺查核及複查該寺有無依性騷擾防治法設置相關防治措施；同年 5 月函請各目的事業主管機關配合辦理性騷擾防治措施督導、考核業務，並將辦理情形按季提報該府性騷擾防治委員會。
- 3、內政部已於 2012 年 5 月召開宗教事務諮詢委員會第 6 屆第 3 次委員會議，並通過決議：請國內各宗教團體依性騷擾防治法設立適當之申訴管道、訂定性騷擾防治措施，並公開揭示。對於前開決議事項，該部已函請該部主管之 178 個全國性宗教財團法人配合辦理，並已函請各直轄市、縣市政府轉知轄內各宗教團體配合辦理。
- 4、教育部已於 2012 年 5 月函請國家教育研究院錄案辦理下列事宜：有關「假借宗教名義性侵害及性騷擾」之議題，請納入「建置十二年一貫課程體系方案」整體研處；

轉知各教科書出版公司於編輯教科書時研議納入相關素材，以建立學生正確之認知。

- 5、教育部已於 2012 年 5 月召開的九年一貫課程推動工作——課程與教學組各學習領域輔導群第 3 次聯席會議，責成性別平等教育議題輔導群將「假藉宗教名義進行性侵害之防治案例宣導」列為 2012 學年度工作計畫之重點，以增進師生對於假借宗教名義性騷擾與性侵害防治之相關知能。

十、遊覽車安全管理機制有待落實與強化

(一) 調查緣起

政府積極推展國內觀光旅遊之際，卻頻傳旅遊交通意外事故，不僅威脅旅客生命財產安全，且有損我國於國際上之旅遊形象；究主管機關有無善盡旅遊安全管理之責？是否落實相關安全檢查措施等機制？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

國內遊覽車事故頻傳，以臺南縣「梅嶺大車禍」發生之年份—2006 年為基準，該車禍發生前 5 年，每年平均發生 7.4 件遊覽車事故，而該車禍發生後 5 年，每年平均發生 13.2 件遊覽車事故，增加比率高達 78%，此固然與觀光客成長有關，惟亦顯示交通部未視旅客之成長，而採取更佳之安全措施，以維護遊覽車安全，嚴重損害我國觀光形象。



【監察委員為遊覽車安全案於2012年1月13日赴現場履勘】

遊覽車安全涉及「人」之部分：交通部應加強遊覽車駕駛員之訓練，避免操控失當、未保持安全距離、未妥善保養致煞車設備失靈，以維護行車安全；另應妥為規劃遊覽車駕駛員訓練課程、提高師資水準，以培育專業優秀遊覽車駕駛員；又歐美、日本設有訓練遊覽車駕駛員之「駕駛員道路實境模擬訓練系統」，以培養駕駛員具有處置各種路況之能力，交通部宜參考、評估該等國家之做法，提高駕駛員處置緊急狀況之能力。

遊覽車安全涉及「車」之部分：行政院應整合交通部、內政部消防署權責，落實管理遊覽車上之滅火器，並加強宣導、示範

乘客正確操作，以維護公共安全；交通部應本於車輛安全專業，會商教育部、交通部觀光局按實際車況、安全配備，研擬兼顧安全、業者生計之合理車齡上限，並考量研議補助老舊遊覽車汰舊換新，避免老舊遊覽車因機件及電源變壓器老化等不確定因素影響行車安全。

遊覽車安全涉及「路」之部分：交通部公路總局應清查上坡路段、下坡路段，是否確實設置「請用低速檔」警告標示，以策安全；駕駛人對於規劃旅程路線方式，主要為「自己看地圖」，惟地圖未能顯示是否為危險道路、禁止遊覽車通行之道路，交通部每年春節期間出版之免費贈送運輸地圖，應考量適當標註，以利駕駛人規劃安全路線；另應於交通部網站建置「危險道路地圖查詢系統」，以利駕駛人上網查詢後，避開行駛危險路段。

遊覽車安全涉及「執法」部分：內政部警政署應落實取締遊覽車超速行為，交通部公路總局亦應加強抽查遊覽車行車紀錄器，及早發現「超速」、「未保持安全距離」等之行為，另應加強提升並推廣遊覽車及時監控機制；交通部對於遊覽車駕駛員之「重大危險性違規行為」達一定程度者，應研議禁止其駕駛遊覽車之相關罰則。

遊覽車安全涉及「靠行」部分：對於行政院所屬消費者保護處所提：「遊覽車出車前派車單傳真至監理單位管理措施」、「重大車禍後派車單傳送認定事項，涉及管理及消費者權益之保護，請交通部盡速完成法制作業。」等具體建議，交通部應配合該處辦理，以減少「靠行」衍生之問題。

遊覽車安全涉及「消費者共同監督」部分：交通部應加強宣導消費者使用「營業大客車資訊專區」，並將「機關、團體租（

使)用遊覽車出發前檢查及逃生演練記錄表」提供予消費者閱覽，以利共同監督遊覽車安全；遊覽車業者所填寫之「遊覽車客運業者安全管理自主檢查表」，應公布於網站，提供消費者閱覽。

¹⁰¹

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，並將部分調查意見函請行政院督促所屬檢討改進。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、交通部已辦理山區危險道路影像調查，並製作成訓練教材，提供遊覽車公會轉請業者作為平日教育訓練使用；另除研議將大客車車輛分級外，已修訂大客車職業駕駛人定期訓練授課教材，俾其汲取新知，與時俱進。
- 2、交通部已責成公路總局與觀光局針對駕駛工時及行程合理安排等議題進行研議，推行駕駛行車日誌填寫作業並整合於派車單內，透過行車日誌紀錄，以改善駕駛工作環境及有效管理駕駛工時，避免超時工作影響行車安全。
- 3、交通部為加強提升國內大客車車身結構之安全，已調和導入聯合國 UN/ECE 規定之 R66 車輛安全法規。另為加強遊覽車客運業安全考核工作，自 2012 年起，原每 2 年辦理 1 次之評鑑作業，改為每年辦理。
- 4、觀光局已研議增加對環島行程駕駛員管控機制及促請旅

¹⁰¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：劉玉山、趙昌平、陳永祥；派查字號：1000800270）。

行業者重視駕駛員休息及住宿條件，並規劃以業者裝設之 GPS 設備提供之行車紀錄資料作為對駕駛員工時之稽核，督促業者加強對所屬駕駛員遠端監控管理。該局並已朝線上審核行程進行規劃，據以管理大陸旅遊團來臺行程，減少遊覽車急行軍旅遊模式。

- 5、公路總局已行文各縣市政府請其依規定監督查核，落實執行車輛保養工作；並將委外針對國內大客車安全與品質識別制度之相關課題進行研究。
- 6、國道公路警察局將持續辦理每月規劃 4 次同步取締貨車違規專案，針對載貨未捆紮牢固、未嚴密覆蓋、車輪脫落、輪胎膠皮脫落、輪胎胎紋深度不足、未依規定行駛外側車道等重點違規行為加強取締。

叁、評析與建議

早在 1948 年的「世界人權宣言」中，即將社會保障確認為一項人權。該「宣言」第 22 條明確揭示：「每個人，作為社會的一員，有權享受社會保障。」至 1966 年的「經濟社會文化權利國際公約」第 9 條也規定：「人人有權享受社會保障，包括社會保險。」上開「公約」第 19 號一般性意見更指出：社會保障的權利對於確保所有人的尊嚴是極為重要的，此項權利包括在沒有歧視的情況下獲得和保留現金或實物津貼的權利，以便或特別保護人們免受如下之苦：(1)因為疾病、身心障礙、分娩、職業傷害、失業、年老或家庭成員死亡而喪失工資收入；(2)無法負擔醫療；(3)無力養家，尤其是扶養兒童與成年家屬。

我國憲法第 13 章第 4 節以「社會安全」為題，全節共 6 條，皆與社會保障有密切關係，如第 155 條規定：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟。」另憲法增修條文第 10 條第 5 項「推行全民健康保險」、第 7 項「身心障礙者之保險與就醫」、第 8 項「社會救助、社會保險及醫療保健」、第 9 項「軍人退役後之就學、就業、就醫、就養」、第 12 項「原住民族之社會福利」等規定，則充實並具體化憲法第 13 章第 4 節之內容。

為檢視政府機關於社會保障方面之施政與作為，監察院於 2012 年調查完成並經審議通過的調查報告，涉及社會保障者共有 19 案，其中具代表性與重要性而列入本章之案例有 10 案。綜觀該 10 件案例之內容，於法制方面，下列問題甚值重視：目前退撫法規之修正雖稍能延後基金破產年度，但仍無法有效解決破產隱憂，退撫制度之改革，顯有精進空間；行政院、立法院及考試院已宣示將啟動年金制度改革，並將於 2013 年提出改革方案，國防部應加速檢討改進，配合整體退撫制度之改革，積極推動相關法令之修正，解決退撫基金收支失衡問題，建構完善合理之軍職人員退撫制度；為因應身心障礙者之體能狀況，勞委會雖已建立身障勞工提早退休機制，惟身障者若提早退休，因其服務年資較短，領取之老年給付數額相對較少，且其醫療費用負擔沉重，無法僅靠勞保老年或失能給付提供一定程度之經濟安全保障。

另於行政措施方面，下列問題與缺失亦甚值重視：國民年金保險自開辦迄 2011 年，被保險人欠繳保險費 396 億餘元，欠費率高達 42.5%；又該年金保險自開辦迄 2011 年 1 月止，已屆滿

65 歲應請領而未請領老年年金給付者多達 11,559 人；內政部（現為衛生福利部）各區兒童之家保育人員人力嚴重不足，因工作負荷及壓力甚巨，致人員更動頻繁；權責機關辦理身心障礙者生活補助申請案件，除應符合法定要件，亦應以申請人最佳利益為考量；榮民之家及榮民服務處，因內部管理疏漏，致該等單位人員與殯葬業者勾結，未依規定及合約要求，草率辦理亡故榮民殯葬事宜；遊民無列管機制，且各地方政府之遊民輔導措施差異大，相關措施門檻限制高，致無法發揮輔導功能；內政部未責成地方政府加強查核與輔導宗教團體自律，致不肖人士得以假借宗教名義性侵害或性騷擾被害人；交通部忽視國內旅客之成長，未採取更佳之安全措施以維護遊覽車安全，致遊覽車事故頻傳，嚴重損害我國觀光形象。

針對上揭問題與缺失，相關機關之檢討改善情形中，於法規之修訂或訂定方面，主要有：國防部已擬具陸海空軍軍官士官服役條例有關退撫制度部分條文修正草案，將積極推動完成修法程序；內政部已修訂「內政部兒童之家辦理收容業務實施要點」，兒童之家正朝向小家規模方向努力；內政部已邀集地方政府共同研商訂定「縣（市）遊民安置輔導自治條例範例」，並制定「遊民服務輔導標準作業流程圖」，供地方政府依循；交通部為加強提升國內大客車車身結構之安全，已調和導入聯合國 UN/ECE 規定之 R66 車輛安全法規。

另於行政措施之改進方面，主要有：內政部將積極爭取兒童之家保育人員人力增置，並改善其勞動條件，以降低其流動率；針對遊民提供之制度性住宅補貼或住宅服務措施，該部已將其納入整體住宅規劃；另該部已召開宗教事務諮詢委員會議，決議請

國內各宗教團體依性騷擾防治法設立適當之申訴管道、訂定性騷擾防治措施；國民年金身心障礙年金給付之基本保障及身心障礙基本保證年金金額皆已調整，其後主管機關將參照消費者物價指數每 4 年定期調整；退輔會已訂頒該會所屬「各服務及安養機構執行單身亡故榮民善後服務、殯葬事務及遺產管理內部控制執行作法」，並將藉年度工作問題輔訪時機，加強對各機構之查察；有關精神疾患遊民護送就醫事宜，衛生署已責成各地方衛生局應建置轄區內 24 小時緊急精神醫療處置機制及跨縣市資源合作機制；交通部為加強遊覽車客運業安全考核工作，自 2012 年起，原每 2 年辦理 1 次之評鑑作業，改為每年辦理。

關於上開各區兒童之家保育人員人力嚴重不足、工作負荷及壓力甚巨，致人員更動頻繁之問題，雖經主管機關檢討改進，惟監察院認為，目前各區兒童之家小家人數仍過多，且欠缺保育人力長期規劃方案，主管機關應續檢討改進。監察院將持續追蹤主管機關上開檢討改進情形，並持續督導各區兒童之家保育人員值夜費之發放、專業諮詢及支持協助措施，以支持保育人員人力長留久任，提升兒童之家照顧品質，為兒童及少年最後一道防線把關。

上開改善情形中，有關法規之修訂或訂定，有尚未完成修法或立法程序者，希相關機關積極推動，儘快完成；至於已修訂或訂定之法規，及業經檢討擬訂的改進措施，希相關機關積極督導、推動，並落實執行；監察院將持續檢視及追蹤其執行進度與成效。

此外，國際人權專家於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」中，有關社會保障方面，特別重視我

國身心障礙者的處境。對此，上開「結論性意見與建議」第 42 點指出：身心障礙者「在許多方面處於被排斥或邊緣化的情況」。因此，國際專家們在第 43 點建議我國各級政府機關「採取必要的措施」，「給予協助，以促進其融入或再融入於社會之中」。

針對上開國際專家的建議，有關身心障礙者之保障，相關機關已就推動定額進用制度、辦理支持性就業服務、防止就業歧視，及社會救助、醫療照護等方面，研擬諸多改進措施，希相關機關均能積極推動、落實執行，以符憲法增修條文第 10 條第 7 項有關身心障礙者保障之規定，及上開「公約」第 5 號、第 19 號一般性意見的相關揭示：以有尊嚴的方式提供身心障礙者「適當收入補助」或「必要特殊待遇」。

結 語

本冊就 2012 年監察院調查完成，並經審議通過之各類案件，篩選其中與「經濟、社會、文化權利」有關，且具代表性與重要性之案例共 58 件，並依各案例所屬人權性質區分為健康權、工作權、財產權、文化權、教育權、環境權、社會保障等 7 章，進行彙整與評析。其中屬健康權者 14 案、工作權 5 案、財產權 16 案、文化權 1 案、教育權 8 案、環境權 4 案、社會保障 10 案。

綜觀本冊內容，當前國內有關經濟、社會與文化權利方面，較受國人矚目與批評，亟需相關機關檢討改進者，主要為財產權、健康權與社會保障。首先，關於財產權方面，從本冊所引的案例可以發現，仍有若干損及人民財產權益，亟需檢討改進之處，其中最為重要者有：都市更新之推動與執行績效不彰；都更履約保證及退場機制等仍有待改進；於未徵購之計畫道路用地施作排水設施之爭議；道路改善工程占用未徵購之私人土地；都市計畫變更之審議作業未盡周延；工業區內公共設施用地之管理應予加強；地籍清理工作仍應積極推動；國防部處理眷舍配住事宜有欠周延；中華商場拆遷安置戶之安置作業涉有未當；長期溢收汽車燃料使用費損及民眾權益。各主管機關及相關機關允應針對前揭諸問題切實檢討，積極研謀改進措施並落實執行，以確保及增進人民的財產權益。

其次，關於健康權的維護與保障方面，以下的問題甚值重視：醫療生態惡化與安寧療護問題亟待改善；醫療糾紛解決機制亟

待檢討改進；健保新藥審議作業仍有欠周延；對原料藥之審查及管理有待加強；對使諦諾斯類安眠藥之管制涉有疏失；器官捐贈移植作業程序涉有疏漏之處；矯正機關之醫療缺失嚴重影響收容人健康權益；長期照顧計畫執行成效欠佳；高病原性禽流感之通報與防疫作為涉有違失；農地土壤重金屬污染監測管制有欠積極；逾期食品之管理應予加強；CAS 認證蛋品之宣導及管理有待強化。各主管機關允應積極檢討，妥謀對策，落實執行，尤應加強相關管理或管制措施，以確保國人的健康權。

再次，關於社會保障方面，最受關注的是某些屬於弱勢族群者的保護與照顧等問題，如：辦理身心障礙者生活補助申請案件，除應符合法定要件，亦應以申請人最佳利益為考量；身心障礙勞工若提早退休，無法僅靠勞保老年或失能給付，獲得一定程度之經濟安全保障；現行有關遊民生活保護制度及輔導、收容措施，仍有應予檢討改進與加強之處；兒童之家保育人員人力不足，流動率又高，致照顧品質低落，損及兒童權益。另有關軍職人員退撫基金收支結構失衡致其財務陷入困境，及國民年金保險之管理缺失、民眾申請勞保給付遭駁回之疑義等問題，因涉及被保險人權益之保障，相關機關亦應予以重視，積極檢討改進。此外，近年來國內遊覽車事故頻傳，交通部應更積極地研採有效的管理與監督機制及措施，以維護乘客安全。

最後，關於工作權、文化權、教育權及環境權之保障，仍有如下重要問題，引起各界關注。工作權方面，如：外傭引進機制及其涉及之人權問題仍有待改進；大專校院兼任教師之工作權問題日益嚴重；教師申訴案之審議程序與進度涉有不當；醫療院所涉壓榨醫事人員勞力；臺北松山機場涉超時運用志工等。文化權

方面，如：國家重要文物數位典藏及授權運用應積極推動。教育權方面，如：偏遠及小型學校面臨經營困境亟待檢討改善；國民中小學廢併校後閒置校舍之活化仍有精進空間；部分高中職教學環境與品質有待改善提升；高職學校實施建教合作涉影響建教生權益；教師涉對學生為性侵害、性騷擾行為或不當體罰等。環境權方面，如：工業廢棄物之管理與查緝應予加強；工廠廢水排放問題應積極妥處；光害污染日趨嚴重應速謀改善；違章工廠長期製造噪音擾亂鄰近居民安寧等。各主管機關及相關機關對上揭諸問題，應予重視，積極研擬改進措施，並落實督導、推動與執行，以保障並增進人民的相關權利。

本冊之編輯，係依「世界人權宣言」和「經濟社會文化權利國際公約」等相關國際人權準則，及我國憲法、憲法增修條文與相關法律的規範，針對上開涉及經濟、社會、文化權利之各案例進行彙整與評析，既肯定政府機關於保障人權方面之績效，也指出其違失及應予改進之處，期望透過這些評析及建議，一方面提升國人的人權意識，強化國人對人權的關心、重視與維護；另一方面希各級政府機關均能就本冊所述案例，引以為鑑，於行使職權時，應符合國際及國內的人權準則與規範，不僅要避免侵害人權，更要積極、主動之作為，維護並增進人民應享的各項權利。

參考文獻

一、專書

1. 朱敬一、李念祖，**基本人權**，臺北：時報文化出版公司，2003年。
2. 吳庚，**憲法的解釋與適用**，修訂版，臺北：三民書局，2003年。
3. 法務部編印，**人權大步走—種子培訓營總論講義**，臺北：2009年。
4. 法務部編印，**兩公約中階種子培訓營講義**，臺北：2012年。
5. 耿雲卿，**中華民國憲法論**，上冊，臺北：華欣文化事業出版社，1987年。
6. 張之傑主編，**環華百科全書**，第 10、15、20 冊，臺北：環華出版公司，1985-1986 年。
7. 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。
8. 陳隆志主編，**國際人權法：文獻選集與解說**，臺北：前衛出版社，2006 年。
9. 陳新民，**憲法導論**，臺北：新學林出版公司，2008 年。
10. 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。
11. 曾約農，**中西文化之關係**，臺北：新中國出版社，1968 年。
12. 楊幼炯，**中國文化史**，第一篇，臺北：臺灣書店，1968 年。

- 13.管歐著，林騰鶴修訂，**中華民國憲法論**，修訂十二版，臺北：三民書局，2010 年。
- 14.管歐，**憲法新論**，臺北：五南圖書出版公司，2003 年。
- 15.劉文彬，**西洋人權史**，臺北：五南圖書出版公司，2005 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.「社會保障」，2012 年 9 月 28 日下載，《**MBA 智庫百科**》，
<http://wiki.mbalib.com/wiki/%E7%A4%BE%E4%BC%9A%E4%BF%9D%E9%9A%9C>。
- 3.「阿拉木圖宣言」，2012 年 9 月 5 日下載，《**世界衛生組織**》，
http://www.who.int/topics/primary_health_care/alma_ata_declaration/zh/index.html#。
- 4.「教育權」，2012 年 9 月 26 日下載，《**聯合國人權事務**》，
<http://www.un.org/chinese/hr/issue/education.htm>。
- 5.「健康權」（2010 年 6 月 9 日），2012 年 9 月 4 日下載，《**MBA 智庫百科**》，
<http://wiki.mbalib.com/wiki/%E5%81%A5%E5%BA%B7%E6%9D%83>。
- 6.「臺灣地區環境人權指標暨資訊系統建構之研究（IV）」，2012 年 9 月 27 日下載，《**國科會工程科技推展中心－工程科技推展平台**》，
<http://www.etop.org.tw/handle/10537/24467>。
- 7.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），2012 年 7 月 20 日下載，《**聯合國人權事務**》

- ，<http://www.un.org/chinese/hr/abc/1.htm>。
8. 「環境權內涵與定義」，2011 年 11 月 9 日下載，〈**臺灣地區環境人權指標資訊系統**〉，http://ehr.niu.edu.tw/dispPageBox/EHRCt.aspx?ddsPageID=EHRKNOW_C&。

附錄一

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

經濟社會文化權利案例一覽表

序號	人權類別	案例標題	頁次
1	健康權	醫療生態惡化與安寧療護問題亟待改善	6
2	健康權	醫療糾紛解決機制亟待檢討改進	11
3	健康權	健保新藥審議作業仍有欠周延	14
4	健康權	對原料藥之審查及管理有待加強	17
5	健康權	對使諦諾斯類安眠藥之管制涉有疏失	20
6	健康權	器官捐贈移植作業程序涉有疏漏之處	24
7	健康權	矯正機關之醫療缺失嚴重影響收容人健康權益	28
8	健康權	長期照顧計畫執行成效欠佳	32
9	健康權	高病原性禽流感之通報與防疫作為涉有違失	36
10	健康權	農地土壤重金屬污染監測管制有欠積極	39
11	健康權	逾期食品之管理應予加強	43
12	健康權	CAS認證蛋品之宣導及管理有待強化	46
13	健康權	原住民族的平均餘命長期偏低應予重視	48
14	健康權	外籍勞工遭仲介公司糾眾毆打重傷	53

15	工作權	外傭引進機制及其涉及之人權問題仍有待改進	65
16	工作權	大專校院兼任教師之工作權問題日益嚴重	70
17	工作權	教師申訴案之審議程序與進度涉有不當	73
18	工作權	醫療院所涉壓榨醫事人員勞力	76
19	工作權	臺北松山機場涉超時運用志工	79
20	財產權	都市更新績效不彰亟應檢討改進	90
21	財產權	都更履約保證及退場機制等仍有待改進	93
22	財產權	於未徵購之計畫道路用地施作排水設施之爭議	96
23	財產權	道路改善工程占用未徵購之私人土地	98
24	財產權	都市計畫變更之審議作業未盡周延	100
25	財產權	工業區內公共設施用地之管理應予加強	103
26	財產權	長期延宕舊堤拆除損及民眾權益	105
27	財產權	地籍清理工作仍應積極推動	108
28	財產權	國防部處理眷舍配住事宜有欠周延	111
29	財產權	中華商場拆遷安置戶之安置作業涉有未當	113
30	財產權	農會涉使用非標準量斗收購農民稻穀	115
31	財產權	長期溢收汽車燃料使用費損及民眾權益	120

32	財產權	中華電信查號台費用資訊未達透明化	122
33	財產權	公司變更登記表及資本登記查核有欠妥適	125
34	財產權	國發基金轉投資作業及管控涉有疏失	127
35	財產權	對本國銀行海外分行之監理應檢討改進	130
36	文化權	國家重要文物數位典藏及授權運用應積極推動	141
37	教育權	偏遠及小型學校面臨經營困境亟待檢討改善	152
38	教育權	學校廢併後閒置校舍之活化仍有精進空間	156
39	教育權	桃園縣高中職教學環境與品質有待改善提升	159
40	教育權	高職學校實施建教合作涉有違失	162
41	教育權	國中教師涉對學生為性侵害與性騷擾行為	167
42	教育權	啟聰學校處理性侵害案件涉有違失	170
43	教育權	啟聰學校近年來爆發百多件性侵害事件	173
44	教育權	國小教師涉不當體罰及辱罵學生	176
45	環境權	對工業廢棄物之管理與查緝應予加強	187
46	環境權	對工廠廢水排放問題應積極妥處	190

47	環境權	光害污染日趨嚴重應速謀改善	193
48	環境權	違章工廠長期製造噪音擾亂鄰近居民安寧	195
49	社會保障	國民年金保險之管理缺失亟應檢討改善	205
50	社會保障	軍人退撫基金收支失衡致其財務陷入困境	209
51	社會保障	民眾申請勞保給付遭駁回涉有疑義	212
52	社會保障	兒童之家保育人員流動率高應速謀改善	215
53	社會保障	榮民之家等辦理亡故榮民喪葬事宜涉有違失	218
54	社會保障	身障勞工提早退休機制之建立應再加強溝通	221
55	社會保障	辦理身障者生活補助應以其最佳利益為考量	223
56	社會保障	遊民生活保護制度及輔導措施應檢討改進	226
57	社會保障	對假藉宗教名義進行性侵害之防治應予加強	230
58	社會保障	遊覽車安全管理機制有待落實與強化	233

附錄三

世界人權宣言

Universal Declaration of Human Rights
聯合國大會 1948 年 12 月 10 日通過並宣布

序 言

鑒於對人類家庭所有成員的固有尊嚴及其平等的和不移的權利的承認，乃是世界自由、正義與和平的基礎；鑒於對人權的無視和侮蔑已發展為野蠻暴行，這些暴行玷污了人類的良心，而一個人人享有言論和信仰自由並免予恐懼和匱乏的世界的來臨，已被宣佈為普遍人民的最高願望；鑒於為使人類不致迫不得已鋌而走險對暴政和壓迫進行反叛，有必要使人權受法治的保護；鑒於有必要促進各國間友好關係的發展；鑒於各聯合國國家人民已在《聯合國憲章》中重申他們對基本人權、人格尊嚴和價值以及男女平等權利的信念，並決心促成較大自由中的社會進步和生活水平的改善；鑒於各會員國並已誓願同聯合國合作以促進對人權和基本自由的普遍尊重和遵行；鑒於這些權利和自由的普遍了解對於這個誓願的充分實現具有很大的重要性。因此，現在大會發佈這一《世界人權宣言》，作為所有人民和所有國家努力實現的共同標準，以期每一個人和社會機構經常銘念本宣言，努力通過教誨和教育促進對權利和自由的尊重，並通過國家的和國際的漸進措施，使這些權利和自由在各會員國本身人民及在其管轄下領土的人民中得到普遍和有效的承認和遵行。

主體思想

第 一 條 人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等。他們賦有理性和良心，並應以兄弟關係的精神相對待。

平等原則

第 二 條 人人有資格享受本宣言所載的一切權利和自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身分等任何區別。並且不得因一人所屬的國家或領土的政治的、行政的或者國際的地位之不同而有所區別，無論該領土是獨立領土、托管領土、非自治領土或者處於其他任何主權受限制的情況之下。

公民、政治、權利

第 三 條 人人有權享有生命、自由和人身安全。

第 四 條 任何人不得使為奴隸或奴役；一切形式的奴隸制度和奴隸買賣，均應予以禁止。

第 五 條 任何人不得加以酷刑，或施以殘忍的、不人道的或侮辱性的待遇或刑罰。

第 六 條 人人在任何地方有權被承認在法律前的人格。

第 七 條 法律之前人人平等，並有權享受法律的平等保護，不受任何歧視。人人有權享受平等保護，以免受違反本宣言的任何歧視行為以及煽動這種歧視的任何行為之害。

第 八 條 任何人當憲法或法律所賦予他的基本權利遭受侵害時，有權由合格的國家法庭對這種侵害行為作有效的補救。

第 九 條 任何人不得加以任意逮捕、拘禁或放逐。

第 十 條 人人完全平等地有權由一個獨立而無偏倚的法庭進行公正和公開的審訊，以確定他的權利和義務並判定對他提出的任何刑事指控。

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

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

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

第十三條 一、人人在各國境內有權自由遷徙和居住。

二、人人有權離開任何國家，包括其本國在內，並有權返回他的國家。

第十四條 一、人人有權在其他國家尋求和享受庇護以避免迫害。

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

第十五條 一、人人有權享有國籍。

二、任何人的國籍不得任意剝奪，亦不得否認其改變

國籍的權利。

- 第十六條 一、成年男女，不受種族、國籍或宗教的任何限制，有權婚嫁和成立家庭。他們在婚姻方面，在結婚期間和在解除婚約時，應有平等的權利。
- 二、只有經男女雙方的自由的和完全的同意，才能締結婚姻。
- 三、家庭是天然的和基本的社會單元，並應受社會和國家的保護。
- 第十七條 一、人人得有單獨的財產所有權以及同他人合有的所有權。
- 二、任何人的財產不得任意剝奪。
- 第十八條 人人有思想、良心和宗教自由的權利；此項權利包括改變他的宗教或信仰的自由，以及單獨或集體、公開或祕密地以教義、實踐、禮拜和戒律表示他的宗教或信仰的自由。
- 第十九條 人人有權享受主張和發表意見的自由；此項權利包括持有主張而不受干涉的自由，和通過任何媒介和不論國界尋求、接受和傳遞消息和思想的自由。
- 第二十條 一、人人有權享有和平集會和結社的自由。
- 二、任何人不得迫使隸屬於某一團體。
- 第二十一條 一、人人有直接或通過自由選擇的代表參與治理本國的權利。
- 二、人人有平等機會參加本國公務的權利。
- 三、人民的意志是政府權力的基礎；這一意志應以定期的和真正的選舉予以表現，而選舉應依據

普遍和平等的投票權，並以不記名投票或相當的自由投票程序進行。

經濟、社會、文化的權利

第二十二條 每個人，作為社會的一員，有權享受社會保障，並有權享受他的個人尊嚴和人格的自由發展所必需的經濟、社會和文化方面各種權利的實現，這種實現是通過國家努力和國際合作並依照各國的組織和資源情況。

第二十三條 一、人人有權工作，自由選擇職業、享受公正和合適的工作條件並享受免於失業的保障。

二、人人有同工同酬的權利，不受任何歧視。

三、每一個工作的人，有權享受公正和合適的報酬，保證使他本人和家屬有一個符合人的尊嚴的生活條件，必要時並輔以其他方式的社會保障。

四、人人有為維護其利益而組織和參加工會的權利。

第二十四條 人人有享受休息和閒暇的權利，包括工作時間有合理限制和定期給薪休假的權利。

第二十五條 一、人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福利所需的生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療和必要的社會服務；在遭到失業、疾病、殘廢、守寡、衰老或在其他不能控制的情況下喪失謀生能力時，有權享受保障。

二、母親和兒童有權享受特別照顧和協助。一切兒童，無論婚生或非婚生，都應享受同樣的社會保護。

第二十六條 一、人人都有受教育的權利，教育應當免費，至少在初級和基本階段應如此。初級教育應屬義務性質。技術和職業教育應普遍設立。高等教育應根據成績而對一切人平等開放。

二、教育的目的在於充分發展人的個性並加強對人權和基本自由的尊重。教育應促進各國、各種族或各宗教集團間的了解、容忍和友誼，並應促進聯合國維護和平的各項活動。

三、父母對其子女所應受的教育之種類，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

經濟社會文化權利國際公約

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

聯合國大會 1966 年 12 月 16 日通過

1976 年 1 月 3 日生效

前 文

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

第 壹 編

- 第 一 條 一、所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位及自由從事其經濟、社會與文化之發展。
- 二、所有民族得為本身之目的，自由處置其天然財富及資源，但不得妨害因基於互惠原則之國際經濟

合作及因國際法而生之任何義務。無論在何種情形下，民族之生計，不容剝奪。

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

第 貳 編

第 二 條 一、本公約締約國承允盡其資源能力所及，各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作採取種種步驟，務期以所有適當方法，尤其包括通過立法措施，逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現。

二、本公約締約國承允保證人行使本公約所載之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等而受歧視。

三、發展中國家在適當顧及人權及國民經濟之情形下，得決定保證非本國國民享受本公約所確認經濟權利之程度。

第 三 條 本公約締約國承允確保本公約所載一切經濟社會文化權利之享受，男女權利一律平等。

第 四 條 本公約締約國確認人民享受國家遵照本公約規定所賦予之權利時，國家對此類權利僅得加以法律明定之限制，又其所定限制以與此類權利之性質不相牴觸為準，且加以限制之唯一目的應在增進民主社會之公共福

利。

- 第 五 條 一、本公約條文不得解釋為國家、團體或個人有權從事活動或實行行為，破壞本公約確認之任何權利或自由，或限制此種權利或自由逾越本公約規定之程度。
- 二、任何國家內依法律、公約、條例或習俗而承認或存在之任何基本人權，不得藉口本公約未予確認或確認之範圍較狹，而加以限制或減免義務。

第 參 編

- 第 六 條 一、本公約締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之。
- 二、本公約締約國為求完全實現此種權利而須採取之步驟，應包括技術與職業指導及訓練方案、政策與方法，以便在保障個人基本政治與經濟自由之條件下，造成經濟、社會及文化之穩步發展以及充分之生產性就業。

- 第 七 條 本公約締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條件，尤須確保：

(一) 所有工作者之報酬使其最低限度均能：

- (1) 獲得公允之工資，工作價值相等者享受同等報酬，不得有任何區別，尤須保證婦女之工作條件不得次於男子，且應同工同酬；
- (2) 維持本人及家屬符合本公約規定之合理生活

水平；

- (二) 安全衛生之工作環境；
- (三) 人人有平等機會於所就職業升至適當之較高等級，不受年資才能以外其他考慮之限制；
- (四) 休息、閒暇、工作時間之合理限制與照給薪資之定期休假，公共假日亦須給酬。

第 八 條 一、本公約締約國承允確保：

- (一) 人人有權為促進及保障其經濟及社會利益而組織工會及加入其自身選擇之工會，僅受關係組織規章之限制。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此項權利之行使；
 - (二) 工會有權成立全國聯合會或同盟，後者有權組織或參加國際工會組織；
 - (三) 工會有權自由行使職權，除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使；
 - (四) 罷工權利，但以其行使符合國家法律為限。
- 二、本條並不禁止對軍警或國家行政機關人員行使此種權利，加以合法限制。
- 三、關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織一九四八年公約締約國，不得依據本條採取立法措施或應用法律，妨礙該公約所規定之保證。

第 九 條 本公約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險。

第 十 條 本公約締約國確認：

- 一、家庭為社會之自然基本團體單位，應儘力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。婚姻必須婚嫁雙方自由同意方得締結。
- 二、母親於分娩前後相當期間內應受特別保護。工作之母親在此期間應享受照給薪資或有適當社會保障福利之休假。
- 三、所有兒童及少年應有特種措施予以保護與協助，不得因出生或其他關係而受任何歧視。兒童及青年應有保障、免受經濟及社會剝削。凡僱用兒童及少年從事對其道德或健康有害、或有生命危險、或可能妨礙正常發育之工作者均應依法懲罰。國家亦應訂定年齡限制，凡出資僱用未及齡之童工，均應禁止並應依法懲罰。

第十一條 一、本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。

- 二、本公約締約國既確認人人有免受饑餓之基本權利，應個別及經由國際合作，採取為下列目的之所需之措施，包括特定方案在內：

- (一) 充分利用技術與科學知識、傳佈營養原則之知識、及發展或改革土地制度而使天然資源獲得最有效之開發與利用，以改進糧食生產、保貯及分配之方法；
- (二) 計及糧食輸入及輸出國家雙方問題，確保世界糧食供應按照需要，公平分配。

第十二條 一、本公約締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。

二、本公約締約國為求充分實現此種權利所採取之步驟，應包括為達成下列目的所必要之措施：

- (一) 設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育；
- (二) 改良環境及工業衛生之所有方面；
- (三) 預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病；
- (四) 創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理。

第十三條 一、本公約締約國確認人人有受教育之權。締約國公認教育應謀人格及人格尊嚴意識之充分發展，增強對人權與基本自由之尊重。締約國又公認教育應使人人均能參加自由社會積極貢獻，應促進各民族間及各種族、人種或宗教團體間之了解、容忍及友好關係，並應推進聯合國維持和平之工作。

二、本公約締約國為求充分實現此種權利起見，確

認：

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

三、本公約締約國承允尊重父母或法定監護人為子女選擇符合國家所規定或認可最低教育標準之非公立學校，及確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。

四、本條任何部分不得解釋為干涉個人或團體設立及管理教育機構之自由，但以遵守本條第一項所載原則及此等機構所施教育符合國家所定最低標準為限。

第十四條 本公約締約國倘成為締約國時尚未能在其本土或其所管轄之其他領土內推行免費強迫初等教育，承允在兩年內訂定周詳行動計劃，庶期在計劃所訂之合理年限

內，逐漸實施普遍免費強迫教育之原則。

第十五條 一、本公約締約國確認人人有權：

(一) 參加文化生活；

(二) 享受科學進步及其應用之惠；

(三) 對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠。

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

三、本公約締約國承允尊重科學研究及創作活動所不可缺少之自由。

四、本公約締約國確認鼓勵及發展科學文化方面國際接觸與合作之利。

第 肆 編

第十六條 一、本公約締約國承允依照本公約本編規定，各就其促進遵守本公約所確認各種權利而採取之措施及所獲之進展，提具報告書。

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

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

有關部份，轉送各該專門機關。

- 第十七條 一、本公約締約國應按經濟暨社會理事會於本公約生效後一年內與締約國及各有關專門機關商洽訂定之辦法，分期提出報告書。
- 二、報告書中得說明由於何種因素或困難以致影響本公約所規定各種義務履行之程度。
- 三、倘有關之情報前經本公約締約國提送聯合國或任何專門機關在案，該國得僅明確註明該項情報已見何處，不必重行提送。
- 第十八條 經濟暨社會理事會得依其根據聯合國憲章所負人權及基本自由方面之責任與各專門機關商訂辦法，由各該機關就促進遵守本公約規定屬其工作範圍者所獲之進展，向理事會具報。此項報告書並得詳載各該機關之主管機構為實施本公約規定所通過決議及建議之內容。
- 第十九條 經濟暨社會理事會得將各國依第十六條及第十七條之規定，以及各專門機關依第十八條之規定，就人權問題提出之報告書，交由人權委員會研討並提具一般建議，或斟酌情形供其參考。
- 第二十條 本公約各關係締約國及各關係專門機關得就第十九條所稱之任何一般建議、或就人權委員會任何報告書或此項報告書所述及任何文件中關於此等一般建議之引證，向經濟暨社會理事會提出評議。
- 第二十一條 經濟暨社會理事會得隨時向大會提出報告書，連同一般性質之建議，以及從本公約締約國與各專門

機關收到關於促進普遍遵守本公約確認之各種權利所採措施及所獲進展之情報撮要。

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

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

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

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

第 伍 編

第二十六條 一、本公約聽由聯合國會員國或其專門機關會員國、國際法院規約當事國及經聯合國大會邀請為本公約締約國之任何其他國家簽署。

二、本公約須經批准。批准書應送交聯合國秘書長存放。

三、本公約聽由本條第一項所稱之任何國家加入。

四、加入應以加入書交存聯合國秘書長為之。

五、聯合國秘書長應將每一批准書或加入書之交存，通知已經簽署或加入本公約之所有國家。

第二十七條 一、本公約應自第三十五件批准書或加入書送交聯合國秘書長存放之日起三個月後發生效力。

二、對於在第三十五件批准書或加入書交存後批准或加入本公約之國家，本公約應自該國交存批准書或加入書之日起三個月後發生效力。

第二十八條 本公約各項規定應一律適用於聯邦國家之全部領土，並無限制或例外。

第二十九條 一、本公約締約國得提議修改本公約，將修正案提交聯合國秘書長。秘書長應將提議之修正案分送本公約各締約國，並請其通知是否贊成召開締約國會議，以審議並表決所提議案。如締約國三分之一以上贊成召開會議，秘書長應以聯合國名義召集之。經出席會議並投票之締約國過半數通過之修正案，應提請聯合國大會核可。

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

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

第三十條 除第二十六條第五項規定之通知外，聯合國秘書長應將下列事項通知同條第一項所稱之所有國家：

- (一) 依第二十六條所為之簽署、批准及加入；
- (二) 依第二十七條本公約發生效力之日期，及依第二十九條任何修正案發生效力之日期。

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

二、聯合國秘書長應將本公約正式副本分送第二十六條所稱之所有國家。

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

附錄五

公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利 國際公約施行法

民國 98 年 4 月 22 日公布

民國 98 年 12 月 10 日施行

- 第 1 條 為實施聯合國一九六六年公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights）及經濟社會文化權利國際公約（International Covenant on Economic Social and Cultural Rights）（以下合稱兩公約），健全我國人權保障體系，特制定本法。
- 第 2 條 兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。
- 第 3 條 適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。
- 第 4 條 各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。
- 第 5 條 各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行兩公約規定事項；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調連繫辦理。

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

第 6 條 政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。

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

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

第 9 條 本法施行日期，由行政院定之。

國家圖書館出版品預行編目資料

2012 年監察院人權工作實錄. 第二冊, 經濟、社會與文化
權利／監察院人權保障委員會編著. -- 初版. -- 臺北市 :
監察院, 民 102.11
面 ; 公分
ISBN 978-986-03-8907-4 (平裝)
1.人權

579.27

102023160

2012 年監察院人權工作實錄

第二冊 經濟、社會與文化權利

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 310 元整

ISBN：978-986-03-8907-4

GPN：1010202626

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。