

2013 年

監察院人權工作實錄

第一冊 公民與政治權利

監察院人權保障委員會 編印

2014 年 11 月

院長序

西元 1993 年聯合國通過「巴黎原則（The Paris Principles）」，目的在倡導各國成立國家人權機構／機關（National Human Rights Institution）；該原則並揭示國家人權機關應具有充分的調查權及追蹤人權侵害事件等各種條件與功能。自 2000 年起，我國部分非政府組織及相關政府部門即陸續研議推動設立完全符合「巴黎原則」之國家人權機關，但迄今仍未獲實現。

1978 年國際監察組織（International Ombudsman Institute）成立，依據該組織的會員統計，目前全世界至少有 102 個國家設立超過 165 個監察機關（ombudsman）。自 1994 年起，監察院即是國際監察組織的正式會員。依據聯合國於 2009 年所作調查，除了國家人權委員會（national human rights commission）外，監察機關也是國家人權機關的一種態樣。所以，性質上監察院即是國家人權機關。

雖然，憲法及相關法律未明文規定監察院掌理人權保障事項，監察院也無法直接調查私部門侵害人權案件，使得監察院未能完全符合「巴黎原則」揭示國家人權機關的所有要件；但實務運作的結果，監察院如同其他國家的傳統監察機關一樣，可發揮保護人權的強大功能。因為在古今中外歷史上，政府直接侵害人權的事件並非少見，政府更可能怠於主動保障人權；況且經過不斷的演進，人權觀念已從第 1 代進入第 2 代，再進入第 3 代，人民不只要求個人自由、平等及政治參與，更要求享有經濟、社會及文化權利的保障，甚至期望獲得更完善、更有保障的生活，而這就是第 3 代人權，包括發展權、環境權、

共同文化遺產權及其他集體權利（collective rights）。顯然，這些人權面向能否具體實現，多與公權力執行有關。監察院之主要職責既然是監督政府部門執行公權力，當然就可檢視政府的作為是否違反人權法，而發揮保障人權的重要角色。

依據統計，監察院第 4 屆 6 年期間共完成調查案件 2,910 件，其中涉及人權議題者有 1,623 件，占 55.8%。數量最多的前 3 類分別是財產權（占 22.2%）、司法正義（占 19.5%）、生存權及健康權（占 15.9%），其他類別尚包括工作權、文化權、教育權、環境權、自由權、平等權，乃至社會保障、參政權等。

為了讓各界瞭解監察院行使職權之成果，以及各級政府機關於各人權面向之表現作為或有待改善之處，監察院自第 4 屆以來，每年總會篩選前一年度完成之重要人權調查案件，擇要彙整成人權工作實錄，對外公布。2013 年監察院共完成調查案件 488 件，其中涉及各項人權類別者有 266 件，我們比照往例，篩選其中 89 件，按「公民與政治權利」及「經濟、社會與文化權利」編成兩冊實錄。為便於讀者閱覽與參考，實錄中附錄 2013 年監察院處理或調查之人權案件統計表及案例一覽表等資料。透過彙整及呈現本院第 4 屆委員的工作成果，我們高度肯定委員們為監察院及民眾所作之努力。茲於本實錄付印之際，謹書數言，刊於卷首，以為之序，並請讀者不吝指正。

張博雅 序

2014 年 9 月 17 日

目 次

前言	1
第一章 自由權	3
第二章 平等權	23
第三章 生存權	34
第四章 參政權	93
第五章 司法正義	104
結語	176
參考文獻	178
附錄一 2013 年監察院人權保障案件統計表	180
附錄二 公民與政治權利案例一覽表	181
附錄三 世界人權宣言	185
附錄四 公民與政治權利國際公約	192
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	214

前言

1945 年聯合國成立時通過的「聯合國憲章」及 1948 年聯合國大會通過的「世界人權宣言」，改變了個人在國際社會或國際政治中的定位，從此，國家不再是個人權利的唯一授予者。如「聯合國憲章」第一條揭櫫的聯合國四大大宗旨之一為「增進並激勵對於全體人類之人權及基本自由之尊重」；「世界人權宣言」之序言中也強調：「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」。據此，聯合國會員國一致同意，個人不是以群體成員（或少數或特殊族群）的身分得到照顧，而是以「人類」的身分受到保護。自此，國際人權法乃成為國際法的重要組成部分。¹

人權保障的國際化與規約化是聯合國成立以來推動世界和平與發展的重大成果之一，也是第二次世界大戰結束後世界政治、經濟及人類社會的發展趨勢。國際人權建制的發展對主權國家的法律體系與外交實踐皆產生實質影響，人權事務不再僅屬於國內司法管轄範圍，亦成為國際關係所牽涉的議題。當國際人權規範成為人權普世化的價值內涵與動力時，主權國家更成為人權規範國內法化與人權保障落實的關鍵。因此，有學者認為，國際人權發展的階段性趨勢為：一、國內人權事務的國際化；二、人權理念的法制化；三、國際人權規範的國內法化。²

¹ 參考：周志杰，「從國際人權發展檢視台灣之人權實踐：結構性的探析」，**新世紀智庫論壇**，第 45 期，2009 年 3 月 30 日，頁 23。

² 同上註，頁 24。

為配合上述國際人權發展趨勢，尤其是國際人權規範的國內法化趨勢，俾使我國融入國際人權體系，拓展國際人權交流與合作，以促進我國人權發展，提升我國的國際人權地位，我國先後於 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）的國內法化程序，2014 年再完成「兒童權利公約」及「身心障礙者權利公約」的國內法化。從此，「兩公約」所揭示保障人權的規定，CEDAW 所揭示保障性別人權、促進性別平等，以及兒童權利公約、身心障礙者權利公約所揭示促進及保障兒童與身心障礙者的規定，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；而監察院於行使監察權時，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 2013 年處理人民陳情書狀計 18,017 件，其中涉及人權保障者 15,316 件，佔 85.0%；審議通過之調查報告計 488 案，其中涉及人權保障者 266 案，佔 54.5%。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 18 件彈劾案、207 件糾正案，另函請各機關檢討改善 468 件。本冊就上述涉及人權保障之各類調查案件，篩選其中與「公民、政治權利」有關，且具代表性與重要性者計 42 案，按其所屬人權性質，區分為自由權、平等權、生存權、參政權、司法正義等五章，進行編撰；並附錄相關統計表、一覽表、世界人權宣言、公民與政治權利國際公約，及「兩公約」施行法，俾供各界索引參閱。

第一章 自由權

壹、概念與法制

所謂「自由」，一般而言，係指在法律範圍內（或不違反法律規定下），得依自己的意志或意思而為之，不受他人控制、妨礙、干涉或拘束。早在 17 世紀，英國著名思想家霍布斯（Thomas Hobbes, 1588-1679）即曾說：所謂自由人，乃指依其體力、才智所能為之事，而願為之者，得以不受妨礙地為之。³另有人從積極方面認為，自由係指具備各人能力發展所需之條件或機會；也有人從道德方面認為，自由乃合乎道德或理智，循正當途徑以行事。⁴

關於自由的重要性，另一位啟蒙時代英國著名思想家洛克（John Locke, 1632-1704）認為，自由乃是人類天賦權利之一，而在人類天賦三大權利，即生命權、自由權、財產權中，實以自由權為主要關鍵。依洛克的觀點，一個人若失去自由，則生命與財產便失去意義和光彩，因此，他對自由權特別予以重視。⁵18 世紀法國著名思想家盧梭（Jean J. Rousseau, 1712-1778）也有如下名言：人生而自由；一個人若放棄了自由，則無異放棄了作為人的資格，也就放棄了作為人的權利與義務。⁶

³ 羅志淵主編，**雲五社會科學大辭典**，第三冊（臺北：臺灣商務印書館，1976 年），頁 117。

⁴ 同上註，頁 117。

⁵ 張其昀監修，**中華百科全書**，第三冊（臺北：中國文化大學出版部，1981 年），頁 228。

⁶ 同上註，頁 228。

另從人權的發展史來看，人權的保障，主要是由以「自由權」為核心的人權，逐漸擴充與成長；至近代，於立憲風潮下，藉法的制定，而發展出人權保障多元化的法性格。自由權的目的，在保障人民免於國家權力或他人的任意或非法侵害。惟所謂自由權，並不是反對剝奪自由本身，而是不贊成「任意」或「非法」剝奪人民應享的自由；並不是要完全廢除剝奪人民自由的國家措施，而是要建立一種程序性的人權保障。⁷

1948 年聯合國大會通過的「世界人權宣言」第 1 條開宗明義揭示：「人人生而自由」，並以此作為其首要的主體思想。該「宣言」接著於第 3 條明確揭示：「人人有權享有生命、自由和人身安全。」將自由與生命和人身安全，並列為最重要的公民與政治權利。關於各項自由權利，該「宣言」特別重視言論和信仰自由—該「宣言」之序言中強調：「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」。

另 1966 年聯合國大會通過的「公民與政治權利國際公約」，也在前言中強調：「鑒於聯合國憲章之規定，各國負有義務，必須促進人權及自由之普遍尊重及遵守。」另在第 9 條第 1 項中明確規定：「人人有權享有身體自由及人身安全。任何人不得無理予以逮捕或拘禁。非依法定理由及程序，不得剝奪任何人之自由。」對於自由被剝奪的人，該「公約」第 10 條第 1 項也有如下規定：「自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇」。

⁷ 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 21、48。

上開「公約」有關自由權之規定極為完備，除前揭第 9、10 兩條外，尚有如下重要規定：「在一國領土內合法居留之人，在該國領土內有遷徙往來之自由及擇居之自由。」（第 12 條）；「人人有思想、信念及宗教之自由。」（第 18 條）；「人人有保持意見不受干預之權利」，「人人有發表自由之權利」（第 19 條）；「和平集會之權利，應予確認。」（第 21 條）；「人人有自由結社之權利，包括為保障其本身利益而組織及加入工會之權利。」（第 22 條）。

上開「公約」的一般性意見，涉及自由權者亦甚多，計有第 8 號（身體自由）、第 10 號（意見自由）、第 9 號及第 21 號（自由被剝奪之人的人道處遇，第 21 號取代第 9 號一般性意見）、第 22 號（思想、信念及宗教自由）、第 27 號（遷徙自由）、第 34 號（意見自由和言論自由，取代上開第 10 號一般性意見）。

前揭第 8 號一般性意見第 4 點指出：如果出於公共安全的理由，採用所謂預防性羈押措施，不應當隨意行之，必須根據法律規定的程式、必須告知理由、必須由法院管制拘禁措施，以及在違反規定時加以賠償。另第 3 點指出：審前羈押應當是例外情況，期限應當儘可能縮短。

又前揭第 21 號一般性意見第 4 點有如下重要揭示：以人道和尊重人格的方式對待喪失自由者是一項基本和普遍適用的通則；這項規則的適用絲毫不取決於締約國現有的物質資源水準；必須不加任何區別地適用這項規則，不論種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分。

至於我國憲法，在第 2 章「人民之權利義務」中，明文規定

人民享有人身自由（第 8 條）、居住及遷徙自由（第 10 條）、言論、講學、著作及出版自由（第 11 條）、秘密通訊自由（第 12 條）、信仰宗教自由（第 13 條）、集會及結社自由（第 14 條）。上開各條，以第 8 條有關人身自由之規定最為詳細，其第 1 項規定：「人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。」

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

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2013 年審議通過之調查報告中，涉及自由權者計 5 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 3 案，將其調查緣起、調查發現與意見，及政府機關改善情形與成效，分述於次。

一、檢警因疏失而通緝拘提無辜高職女生

（一）調查緣起

據報載：桃園縣政府警察局龍潭分局於 2011 年 6 月受理葉姓婦女報稱遭年近 40 歲之女子等人，以調包手法騙取新臺幣 50

萬元之詐欺案，卻將未滿 18 歲之陳姓高職女生函請臺灣桃園地方法院檢察署「核偵」，陳女因而遭通緝拘提，究實情為何？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

2011 年 6 月 17 日，葉姓女子向桃園縣警察局龍潭分局報案，指稱其於 6 月 16 日上午 10 時許，在桃園縣龍潭鄉中正路、北龍路口，遇見一名神經病 A 女子，該女子自炫很多錢，適時又出現一名 B 女子及駕駛自小客車之男子向其表示要一起騙 A 女的錢，葉姓女子乃受騙至銀行領取新台幣 50 萬元後，交付予 B 女及該男姓駕駛，嗣葉姓女子返家後發現其所騙得之金錢乃被調包為飲料，因認該男性駕駛及 A、B 二女涉犯刑法詐欺罪嫌。案經桃園縣警察局龍潭分局調查後，查出該男性駕駛係陳姓男子，並經葉姓女子以相片指認後，認 A 或 B 女子可能像陳姓女子，故乃以陳男及陳女二人為被告函送桃園地檢署偵辦。

嗣因被告陳男及陳女二人經傳喚未到，及陳女之戶籍地址前經警方照相陳報結果係「無人居住」，若再行傳喚亦屬無法送達之狀態，承辦檢察官乃就被告二人於 2012 年 7 月 31 日發布通緝。同年 8 月 1 日，陳女經臺中市警察局刑事警察大隊查獲後，解送桃園地檢署，惟經承辦檢察官調查結果，認依現存證據無法確認陳女係參與詐騙之人，而於同年 11 月 7 日為不起訴處分；告訴人未提出再議，而於同年 12 月 27 日確定。故本件就陳女部分業經不起訴處分確定。

桃園縣警察局龍潭分局明知葉姓女子係被害人，卻將其姓名記載於偵查卷宗卷面之「犯罪嫌疑人或少年」欄中，而函送說明

文字稱陳姓女子疑似係本案歹徒，致受文者誤認陳女為該分局所列犯罪嫌疑人。又該分局未依規定辦理指認作業，致當時就讀高職之陳女被葉女認「有點像」行詐之人，而遭桃園地檢署通緝到案。

臺灣桃園地方法院檢察署辦理本案，未慎重考量是否依刑事訴訟法第 231 條之 1 規定，將桃園縣警察局龍潭分局所檢送卷證發回命其補足，更於犯罪嫌疑人未臻明確下，逕將本案由「他案」改分為「偵案」。又被害人指稱加害人為 30 多或 40 多歲婦女，該署竟率將未滿 18 歲之高職生陳女，改列為偵案被告，顯屬輕忽擅斷。又該署未詳予查明陳女實際住居所，率認其逃匿而將無辜女生通緝到案，嚴重侵害陳女之人身自由及相關人權。

警察勤務既包括犯罪預防與維護社會治安，則對轄區內民眾因涉刑案而遭拘提者，允宜積極查明其行蹤，以協助及時釐清案情，並避免辦理後續之通緝。以本案為例，桃園縣警察局龍潭分局與桃園地方法院檢察署，固以陳女登記之戶籍地址（即臺中市南屯區鎮平巷）送達相關刑事案件通知書與傳票，因陳女未住居該址，故前開通知均寄存於臺中市警察局第四分局南屯派出所。倘臺中市警察局於執行拘提時，即詳予查明轄內居民陳女之住居所或搬遷情形，當可知悉陳女實際係居住於同市黎明路，既有助於及時釐清案情，並可使陳女免遭嗣後通緝。⁸

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，糾正臺灣桃園地方法院檢察署；函請桃園縣政府警察局改進；函請內政部警政署參處。

⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：黃武次；派查字號：1020800017）。

（三）政府機關改善情形與成效

甲、法務部之改善情形

- 1、發現犯嫌可能非告訴人所告訴之對象時，檢察機關除命司法警察機關調查補正外，應再傳喚告訴人，請其詳述指訴對象之特徵，並提出其他證據方法。經偵查結果，如該被告非告訴人所告訴對象，應將該案簽結，並函復告訴人，另函請原移送機關續行追查真正犯罪嫌疑人。
- 2、檢察官應依卷內資料，並查詢戶役資料及法務部刑案資訊整合系統，確實合法傳喚被告。被告如無正當理由，未依期到庭者，應命司法警察查訪其可能居所，再命警方執行拘提。又執行未果時，不得僅記載「拘提無著」、「拘提未獲」而應詳實記載拘提之時、地、次數，以保障人權。對於司法警察（官）之拘提報告書所載內容，應詳予審查是否確實按址前往拘提，及有無查明被告是否居住該址等，不得僅以報告書上記載「拘提無著」或「拘提未獲」即認被告已逃匿。

乙、桃園縣政府警察局之改善情形

警員在分析本案陳姓高職女生年齡與犯罪嫌疑人年齡差距甚大，不可能是被害人所稱之 30、40 多歲歹徒時，應妥適向被害人說明，予以排除涉案，且不宜再列印陳女之照片供被害人辨識，以致有後續通知到案說明、傳喚、拘提等偵查作為。該局將以此為鑑，改進偵查作為，避免類此情形再度發生。

二、色情網站誘逼少女賣淫致嚴重戕害青少年

（一）調查緣起

目前臺灣網路應召站或色情網站充斥，且集團化經營，除誘騙少女賣淫外，甚至以毒品、暴力或不當債務方式逼迫少女賣淫，嚴重戕害青少年；相關機關疑未積極查緝，遏阻此類犯罪，致網站應召站等日益增加，監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

以毒品控制少女賣淫並非少數案例，而係色情業者慣用手法，然未見法務部及內政部加以重視，並採取有效之預防及偵辦作為。甚至有少女被迫賣淫以賺取購毒品費用案，檢警未加詳查，只以少女涉毒案件處理。

又兒童及少年被迫從事性交易之情形亦極為嚴重，此由被害兒童及少年本人向地檢署求助者占案件來源 5 成多可以得知，然法務部及內政部依法成立檢警之專責任務編組未整合分析相關資訊，只有少數兒童及少年被救援。

針對網路應召等性交易訊息之刊登者及受託刊登業者，現行法律均有明定刑事及行政罰則，並得將不當內容先行移除，然迄今色情網站媒介性交易不僅未見減少，且日益猖獗。法務部、內政部及衛生福利部未能依法積極偵辦，進行取締、裁罰及公告，並及時移除不當內容，以有效遏止，致法律規範形同虛設。

據內政部兒童局統計，平均每年被查獲從事性交易之兒少約 514 人，其中至少 70% 有應召業者或他人參與，且大多數使用網

路攬客，惟警政署 2007 至 2011 年查獲非法容留媒介僅 23.5%，足徵該署對利用兒少賣淫謀利之網路性交易犯罪集團查緝績效不彰。

偵辦網路性交易案件，雖面臨諸多挑戰，惟查緝途徑頗多，檢警機關之敏感度及積極性不足，非得以「主機設置於境外」等作為查緝困難之理由，檢察機關及內政部警政署暨所屬機關應確實負起指揮、督導偵辦之責，並檢討強化資料庫查詢功能及提高偵破兒少性交易犯罪集團之績效計分。

內政部警政署未落實本身及其與相關機關之資訊整合及協調聯繫，相關業務僅就統計結果提供引用，未加查證、核對或確實運用，足徵兒少性交易防制之「督導會報」功能不彰，而檢警機關之兒少性交易防制「督導小組」及各「執行小組」亦未發揮預期功能。

國內色情網站氾濫，充斥足以引誘、媒介、暗示或其他促使人為性交易之訊息，惟國家通訊傳播委員會未積極建立與推動不當內容之過濾軟體或其他防護機制，僅設置「WIN 網路單一窗口」，「被動」受理民眾申訴，致未能防止兒童及少年接觸有害其身心發展之網際網路內容。

本案調查期間，監察院曾分別邀請查緝網路應召重大案件績效顯著之臺北、桃園等地檢署檢察官，以及臺北市、桃園縣、花蓮縣、臺中市等警察局相關主管舉行座談及研討，其中部分機關所提因應對策及作法，頗具參考價值，可供借鑑。⁹

⁹ 見監察院調查報告（調查委員：沈美真、余騰芳、馬以工；派查字號：1000800514）。

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、法務部；糾正國家通訊傳播委員會，並請自行議處失職人員；建請司法院針對臺灣新北地方法院林法官之優異表現，從優敘獎；另部分調查意見，函請法務部、內政部參酌辦理。



【李委員炳南、沈委員美真為外籍人士收容過久案於 101 年 5 月 23 日赴台北收容所履勘】

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、國家通訊傳播委員會依兒童及少年福利與權益保障法第 46 條規定，召集內政部、教育部、經濟部、文化部、衛

生福利部等目的事業主管機關會商後，已於 2013 年 8 月委託民間團體成立「iWIN 網路內容防護機構」，辦理兒童及少年使用網際網路行為觀察、申訴機制之建立及執行等相關事項，以防止兒童及少年接觸有害其身心發展之網際網路內容。

- 2、為落實上開 iWIN 之功能，衛生福利部已於 2013 年 12 月及 2014 年 2 月邀集國家通訊傳播委員會、內政部警政署等相關中央機關及直轄市、縣（市）政府與 iWIN，召開研商會議，訂定「網路內容違反兒童及少年相關法規處理流程」及「處理原則」，並已函請 iWIN 及各相關部會、各地方政府落實辦理，並將辦理成果納入兒童及少年性交易防制督導會報報告。
- 3、針對民眾申訴不當網路內容案件，上開 iWIN 受理民眾申訴案件後，將立即通報各主管機關依權責辦理；另通知相關業者依其與使用者所訂「使用條款」處理，或依兒童及少年福利與權益保障法採取適當防護措施，以保護兒少權益。
- 4、依上開 iWIN 2014 年度第 1 季統計資料，民眾反映性交易訊息案件共計 311 件，其中 IP 所在地為國內者為 81 件、國外者為 230 件，相關案件已轉請權責機關（警政、社政）或相關業者處理。

三、外籍受收容人收容期間過久致嚴重危害人權

（一）調查緣起

據財團法人法律扶助基金會板橋分會、社團法人台灣人權促

進會等團體陳訴：臺灣桃園地方法院部分法官疑似未積極審理檢察官聲請簡易判決處刑之涉案外籍人士案件，導致內政部入出國及移民署臺北收容所長期收容涉案外籍人士與外籍證人，甚至逾年；又新竹收容所亦有諸多收容過久案件，嚴重危害人權。究前開承審法官等有无依規定辦理？於收容期間有何實際作為？對於被告或檢察官請求儘速開庭或聲請簡易判決如何處理？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

依據憲法第 8 條有關保障人民身體自由之正當法律程序規定，不問各該法律規定之留置、拘留、管收、收容、強制工作或感化教育等情形，只要人民身體自由受機關限制或剝奪，均應適用，並應符合憲法第 23 條所定法律保留原則、比例原則，及法律明確性原則。

入出國及移民法第 38 條及臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 18 條等相關法令規定，受收容人所涉案件已進入司法程序者，應先經司法機關之同意，始得遣送出境，並得令受收容人從事勞務等事項，顯已非單純為遣送出境之行政收容，而具刑事處分及處罰性質。行政院及司法院宜據歷年司法院解釋意旨，審慎研議修訂有關收容之法令規定，以符憲法第 8 條、第 23 條，及公民與政治權利國際公約第 9 條之規定。

司法機關及內政部入出國及移民署為確保刑事案件偵查或審理程序之順利進行而須延長被告收容期間，該延長收容處分之性質，與刑事訴訟法所規定之羈押，同屬剝奪人身自由，司法院及行政院應審慎研議，以法律明文規定該等刑事被告之收容要件，

及與剝奪刑事被告人身自由所踐行之正當法律程序相類之程序，以符憲法第 8 條規定及歷年司法院據該規定意旨解釋有關保障人身自由之意旨。

臺灣桃園地方法院部分法官審理受收容被告之刑事簡易案件，雖經臺灣高等法院按月據司法院所轉內政部入出國及移民署函文及受收容人名冊，促請承審法官注意收容期間，且受收容之被告並多次提出聲請書狀陳明已於偵查中自白認罪，請求法官儘速審理等情，仍置之不理；又此等簡易案件毋庸開庭，且最後判處有罪之刑期，短則數十日，至多為 6 月，遠低於受收容經年之期間，已嚴重損及受收容人之權益；而司法院所採取內外雙重控管機制等措施，未能及時發揮警示或督促法官儘速審理收容中外籍人士所涉案件之功效，亦宜研酌檢討改進。

內政部入出國及移民署調查印尼籍受收容人江女自首假結婚來台工作刑事案件，收容 6 個月才開始調查，收容逾 9 個月始移送臺灣桃園地方法院檢察署偵查，該署內部控管顯有嚴重怠忽及失職之咎責，應查究承辦員警及相關主管人員之違失責任，並審慎檢討受收容人被查獲涉及刑事案件移送檢察官之偵查機制，以符憲法第 8 條及歷年司法院解釋人民身體自由應受保障之意旨。

監察院調閱受收容人相關確定判決案卷，亦發現有因刑事案件之證人身分，致遭內政部入出國及移民署依據法務部之函示，處分延長收容日數達 335 日者，遠超過該署統計 2011 年末涉刑事案件受收容人平均收容日數 38.32 日，顯有違憲法第 8 條規定及歷年司法院解釋人民身體自由應受保障之意旨，行政院及司法

院應儘速研議檢討修正，以確保受收容人之權益。¹⁰

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，糾正內政部，並請議處相關人員違失責任；糾正法務部；函請行政院檢討改進；函請司法院檢討改進，並請議處相關人員違失責任。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、為督促法官儘速審結收容案件，司法院已研議加強「第一、二審法院審判資訊系統－移民署收容人案件處理機制」相關措施，俾警示機制得以發揮最大功效，相關保護措施得以更加周全，落實人權保障之旨。該院配合入出國及移民法第 38 條之修正，積極研議相關法令之修正及配套措施，以保障受收容人之基本人權及人性尊嚴。此外，該院前為落實憲法第 8 條及公民與政治權利國際公約第 9 條人身自由保障之規定，向立法院提案審議修正「提審法」，已於 2014 年 1 月 8 日修正公布全文 12 條（自公布後 6 個月施行）。該法明確規範提審對象不限於「因犯罪嫌疑被逮捕、拘禁者」，遭法院以外之任何機關逮捕、拘禁者，其本人或他人均得聲請提審。是對於外國人或港澳、大陸地區人士之「暫予收容」處分，雖非刑事羈押或刑罰，但仍係於一定期間拘束受收容人於一定處所，使其與外界隔離，亦屬剝奪人身自由之一，受收容人屆時得依提審法之規定，聲請法院即時

¹⁰詳見監察院調查報告（調查委員：沈美真、楊美鈴、李復甸、李炳南；派查字號：1000800393）。

審查逮捕、拘禁程序之合法性。又司法院因應該院 2013 年 2 月 6 日釋字第 708 號解釋及同年 7 月 5 日第 710 號解釋，明揭應賦予受收容人對於暫予收容處分有立即聲請法院迅速審查決定之救濟機會，以及逾越暫予收容期間之收容部分，應由法院審查決定之意旨，並配合入出國及移民法、臺灣地區與大陸地區人民關係條例及香港澳門關係條例等修正規定，爰提案修正行政訴訟法增訂「收容聲請事件程序」專章，明定收容聲請事件之種類、管轄法院及審理程序等。申言之，對於入出國及移民署作成暫予收容處分不服者，受收容人或與其具一定親屬關係之人得提起收容異議，入出國及移民署於受理收容異議狀起，應即於 24 小時內將受收容人移送地方法院行政訴訟庭迅速裁定，此即時司法救濟之功能已優於提審救濟，以符人身自由之正當程序保障。再者，暫予收容期間屆滿前，入出國及移民署倘認有繼續收容之必要，因事關人身自由之長期剝奪，基於憲法保障人身自由之正當法律程序要求，入出國及移民署應向法院聲請續予收容，由法院依法審查決定，始能續予收容；續予收容期滿而有延長收容必要者，亦同。不服地方法院行政訴訟庭所為前開裁定者，得抗告於管轄之高等行政法院。完成建構法院迅速審查及審級救濟等審理機制，以充分保障受收容人之基本人權。行政訴訟法增訂「收容聲請事件程序」專章業經立法院三讀通過，於 2014 年 6 月 18 日修正公布；施行日期，由司法院另以命令定之。

2、內政部依監察院調查意見指摘以收容取代羈押之違法及

司法院 2013 年 2 月 6 日釋字第 708 號解釋收容之異議及法官保留之意旨，研議收容之完整配套規定，並報由行政院於 2014 年 3 月 14 日向立法院提出入出國及移民法部分條文修正草案，增訂受收容人或其親友對收容處分不服時，得向入出國及移民署提起收容異議，又增列入出國及移民署收受異議後，除認收容異議有理由，而撤銷或廢止原收容處分外，應於 24 小時內將受收容人連同收容異議書或相關卷宗資料，移送法院審理之要件、程序及排除期間等相關規定。另增訂暫予收容期間 15 日屆滿前，入出國及移民署認有續予收容之必要，應向法院聲請裁定續予收容；續予收容期間屆滿前，入出國及移民署認有延長收容之必要，應向法院聲請裁定延長收容，以及續予收容期間，最長不得逾 45 日，延長收容期間，最長不得逾 60 日。相關草案刻由立法院審議中。

- 3、行政院大陸委員會表示，針對臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 18 條有關強制出境前應先經司法機關「同意」之規定，研議修正為應先「通知」司法機關，以避免司法機關遲未同意造成長期收容之狀況；第 18 條之 1 並增訂暫予收容期間上限為 15 日；另增訂延長收容之法官保留相關規定，並賦予受收容人對收容之方法、程序及其他侵害利益情事之即時救濟途徑；又增訂相關處分應製作書面，載明處分理由及救濟之方法，以強化受收容人之人身自由正當法律程序保障。行政院業於 2014 年 3 月 13 日向立法院提出臺灣地區與大陸地區人民關係條例部分條文修正草案，刻由立法院審議中。

4、法務部已於 2013 年 1 月 17 日通函各所屬檢察機關：「辦理涉案收容人時，應儘速偵結；若受收容人在刑事案件係證人身分而非被告者，因無法將其責付於移民署，則不符合得延長收容 60 日之情形，應儘速偵結。」重申受收容人若係證人身分，則無延長收容之情事；並要求所屬檢察機關檢察官辦理涉案收容人時，應儘速偵結，以保障受收容人權益。另如受收容人收容期間屆滿，已不能再行收容，檢察官若認有羈押之必要者，應改以向法院聲請羈押。

叁、評析與小結

從人權的發展史來看，人權的保障，主要是由以「自由權」為核心的人權，逐漸擴充與成長。自由權的目的，在保障人民免於國家權力或他人的任意或非法侵害。「世界人權宣言」第 1 條開宗明義揭示：「人人生而自由」。「公民與政治權利國際公約」第 9 條第 1 項也明確規定：「非依法定理由及程序，不得剝奪任何人之自由」。至於我國憲法，除於第 8 條第 1 項規定：「人民身體之自由應予保障」及第 10 條規定：「人民有居住及遷徙之自由」外，另於第 22 條更規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨礙社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」

關於人民自由權之保障，不論從法制面或實務面而論，我國雖已有很好的表現，也頗獲國際人權專家的肯定，但在某些方面或個別事件，難免仍有侵害人民自由權之情事發生，如：外籍受收容人收容期間過久，甚至有延長收容日數多達 335 日者；檢警機關因疏失誤認犯罪嫌疑人，而通緝拘提無辜高職女生；色情網

站誘騙少女賣淫，甚至以毒品、暴力或不當債務方式逼迫少女賣淫等，均嚴重侵害其等之人身自由及相關人權。

上開問題經監察院調查後，監察院已就相關機關之違法或缺失部分，分別予以糾正或函請檢討改進。相關機關經檢討後，於法規修訂方面，主要有：為落實憲法第 8 條及公民與政治權利國際公約第 9 條有關人身自由保障之規定，「提審法」修正案已完成修法程序，於 2013 年 12 月 24 日經立法院三讀通過，並於 2014 年 1 月 8 日公布（自公布後 6 個月施行）；內政部已研提收容之完整配套規定，並報由行政院於 2014 年 3 月 14 日向立法院提出入出國及移民法部分條文修正草案，縮短暫予收容期間，規定異議及延長收容應移送法院審理之要件、程序及排除期間等相關規定。針對臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 18 條有關強制出境前應先經司法機關「同意」之規定，行政院於 2014 年 3 月 13 日向立法院提出臺灣地區與大陸地區人民關係條例部分條文修正草案，修正規定移民署於知悉大陸地區人民涉有刑事案件已進入司法程序者，於強制出境前，應先「通知」司法機關，而不須先經司法機關「同意」等。

另於行政措施之改進方面，主要有：為督促法官儘速審結收容案件，司法院已研議加強「第一、二審法院審判資訊系統－移民署收容人案件處理機制」相關措施；該院並將配合入出國及移民法第 38 條之修正，研議相關法令之修正及配套措施，以保障受收容人之基本人權及人性尊嚴。

據司法院表示：新提審法對人民的最大意義是，在人民的人身自由突遭警察拘禁、逮捕時，有權喊出「我要見法官」，警察就必須應你的要求，將你送交法院，由法官為你主持公道，這是

我國法律與時俱進保障人權的大躍進。

新修正的提審法全文共 12 條，修正重點為：明確規範提審對象不限於「因犯罪嫌疑被逮捕、拘禁者」，只要被法院以外之任何機關逮捕、拘禁時，其本人或他人均得聲請提審；修正逮捕、拘禁之機關應告知事項，俾利被逮捕、拘禁者知所因應；修正聲請提審之程式，以利被逮捕、拘禁者即時聲請救濟；增訂由專業法庭審查提審聲請，以達專業分工之需求；修正提審聲請以核發提審票為原則，以保障被逮捕、拘禁者之聽審權；修正提審票之應記載事項，以發揮提審效能；修正逮捕、拘禁機關應即時解交法院，以利法院即時審查；增訂當事人得到場陳述意見之機會，以加強法院審查程序之正當化；修正法院審查後之處置程序，以達提審目的；增訂駁回提審聲請之救濟程序，以維人權保障。

為落實憲法第 8 條實質正當法律程序之規定，及公民與政治權利國際公約第 9 條保障人身自由及有關提審之規定的意旨，並體現司法院釋字第 708 號及第 710 號解釋所揭櫫「非因犯罪嫌疑被剝奪人身自由者，應賦予其得即時聲請法院審查」之精神，司法院並研擬有關提審的各項配套措施，於行政訴訟法增訂「收容聲請事件程序」專章，送立法院三讀通過，於 2014 年 6 月 18 日修正公布；明定收容聲請事件之種類、管轄法院及審理程序等，使新修正的「提審法」得以順利施行，以提供人民即時有效之司法救濟，彰顯我國法律對人身自由保護的重視。

行政院仍宜密切關注所送立法院審議之入出國及移民法部分條文修正草案及臺灣地區與大陸地區人民關係條例部分條文修正草案，有關收容程序及期間規定之審議情形，落實憲法第 8 條實

質正當法律程序之規定，並符司法院釋字第 708 號及第 710 號解釋意旨。

第二章 平等權

壹、概念與法制

所謂平等，意指相同、相等或相當，亦指沒有差別、歧視或排斥。自古以來，即有許多思想家對平等的概念及其相關問題提出各種觀點，如古希臘著名思想家亞里斯多德（Aristotle, 384-322 B.C.）曾將社會待遇上的平等區分為以下兩種：一為給予每人同樣權利的數字上之平等（numerical equality）；二為依人們的功勞給予相當的權利之平等（proportionate equality）。亞里斯多德認為上揭第二種平等合乎公道，而第一種則否。¹¹

至 18 世紀啟蒙時代，法國著名啟蒙思想家盧梭（Jean J. Rousseau, 1712-1778）認為人類社會有兩種不平等：一為自然的或身體的不平等；二為精神的或政治的不平等。他強調，若第二種不平等與第一種不平等相稱時，則與天賦人權相衝突。¹²至於平等的類別，盧梭提出如下四種：法律、道德、財富與交換平等。對於以上四種平等，他認為法律平等是最基本、最重要的平等—因為道德平等無明顯標準可資依循；財富平等涉及個人家世及才智之差異，說易行難；交換平等若無公權力之保障，則詐欺之事絕不罕見。他強調，若能取得法律上的平等，以公權力作後盾，則其餘三種平等將不難獲得。¹³

有關平等的概念與意義，經歷代許多思想家的闡釋與討論，

¹¹ 羅志淵主編，**雲五社會科學大辭典**，第三冊（臺北：臺灣商務印書館，1976 年），頁 83。

¹² 同上註，頁 83。

¹³ 劉文彬，**西洋人權史**（臺北：五南圖書出版公司，2005 年），頁 86。

至近代，多數學者認為，所謂平等係指人民在法律所規定的同一條件或同一情形之下，應享有同等之權利，應負擔同等之義務，不得有所歧視之意。至於平等的真義，乃指每一個人的立足點及出發點之平等，若因各人基於不同之聰明才智及努力，以後造就，各不相同，自然不能有平等。因此，所謂平等，乃相對的平等，而非絕對的平等；亦可謂為機會的平等，而非機械的平等。¹⁴

對平等權的保障，依其拘束對象的不同，可區分為法律「執行」的平等及法律「制定」的平等兩種。所謂法律執行的平等，係指「法律之前，人人平等」，執法者不應區分適用者之對象，而應完全依照法律規定來作判斷；法律執行的平等包括「法律適用的平等」及「法律後果的平等」，即要求執法者「對於相同的案件，應給予相同的對待；對於不同的案件，應給予不同的對待」。惟若法律本身之規定並不符合平等原則時，則只有法律執行的平等，尚不足以保障人民的平等權，故而必須要求人人「在法律上一律平等」，亦即法律制定的平等。由此可知，平等不僅是執法之原則，更是立法之原則。甚至有學者認為，現代憲法平等權的重心，已由法律執行的平等，轉移到法律制定的平等之上。¹⁵

依司法院釋字第 593 號解釋：等者等之，不等者不等之，為憲法平等原則之基本意涵；如對相同事物為差別待遇而無正當理由，或對不同事物未為合理之差別待遇，均屬違反平等原則；而法規範是否符合平等原則之要求，其判斷應取決於該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，其所採取之分類與規範目的之達成之間，是否存有一定程度的關聯性，以及該關聯性應及於何種程

¹⁴ 管歐，**憲法新論**（臺北：五南圖書出版公司，2003 年），頁 103-104。

¹⁵ 陳新民，**憲法導論**（臺北：新學林出版公司，2008 年），頁 81-84。

度而定。另依司法院釋字第 485 號解釋：平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待。

「世界人權宣言」第 1 條開宗明義揭櫫「人人……在尊嚴和權利上一律平等」，作為該「宣言」的主體思想之一。接著在第 2 條詳細揭示如下平等原則：「人人有資格享受本宣言所載的一切權利和自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身分等任何區別。並且不得因一人所屬的國家或領土的、政治的、行政的或者國際的地位之不同而有所區別，無論該領土是獨立領土、托管領土、非自治領土或者處於其他任何主權受限制的情況之下。」

此外，上開「宣言」第 6 條及第 7 條更分別揭示如下法治平等理念：「人人在任何地方有權被承認在法律前的人格。」；「法律之前人人平等，並有權享受法律的平等保護，不受任何歧視。人人有權享受平等保護，以免受違反本宣言的任何歧視行為以及煽動這種歧視的任何行為之害。」

又「公民與政治權利國際公約」第 2 條第 1 項規定：「本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。該「公約」第 3 條也規定：「本公約締約國承允確保本公約所載一切公民及政治權利之享受，男女權利，一律平等。」

另上開「公約」第 26 條對現代的法治平等也有如下明確規定：「人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。」

在此方面，法律應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視。」

針對上開「公約」第 3 條的規定，該「公約」第 28 號一般性意見第 2 點指出：「公約」第 3 條意味著所有人應平等和完全享受「公約」規定的權利；只要任何人不能全部和平等享受任何權利，這項規定就無法充分發揮其效應；因此，各國應保證男女平等享有「公約」規定的所有權利。

針對上開「公約」第 2 和第 3 條規定的保證所有人享有「公約」承認的權利的義務，要求締約國採取一切必要步驟，使每個人能享有這些權利，上開一般性意見第 3 點指出：這些步驟應包括消除影響平等享受這些權利的障礙、對人民和國家官員進行人權教育和調整國內立法以履行根據「公約」承諾的義務；此外，締約國必須不僅採取保護措施，也應在各領域採取積極措施，平等有效地賦予婦女權利。

至於我國憲法第 5 條及第 7 條對平等權有如下原則性的規定：「中華民國各民族一律平等」（第 5 條）；「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」（第 7 條）。又於第 13 章「基本國策」中的第 159 條具體規定：「國民受教育之機會，一律平等。」此外，憲法增修條文第 10 條第 6 項也規定：「國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等」。

為實施聯合國大會 1979 年通過之「消除對婦女一切形式歧視公約」（Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women，簡稱 CEDAW），以消除對婦女

一切形式歧視，落實保障性別人權及促進性別平等，我國已於 2011 年 5 月 20 日制定「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」，並自 2012 年 1 月 1 日施行。從此，該公約所揭示保障性別人權及促進性別平等之規定，乃具有我國國內法之效力。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2013 年審議通過之調查報告中，涉及平等權者計 5 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 1 案，將其調查緣起、調查發現與意見，及政府機關改善情形與成效，分述於次。

一、捷運聯合開發之程序有違平等與比例原則

（一）調查緣起

臺北市政府辦理各項臺北都會區大眾捷運系統聯合開發案，涉及該府與地主、建商間開發權益之分配、容積率計算及回饋機制等是否公允透明，也攸關都市更新及捷運興建時程，監察院認有通案調查之必要，而決議推派委員調查。

（二）調查發現與意見

現行大眾捷運系統聯合開發法制有關「捷運設施」、「捷運系統用地」、「捷運設施用地」、「聯合開發區」等用語之定義與範圍欠明確，交通部及內政部放任地方政府自行認定相關管制內容，顯未善盡主管機關職責。

聯合開發劃定範圍涉及人民權利義務，並非於都市計畫細部計畫變更之公展程序始能公開，於前置評估報告書階段或尚未變

更都市計畫階段即應公開，對於基地範圍劃定及遴選聯合開發基地評估，且應遵守比例原則和平等原則。然而，臺北市政府辦理捷運聯合開發基地劃定及遴選範圍之過程欠缺標準與透明，交通部及內政部又未能督促所屬訂定聯合開發基地遴選範圍及劃定標準，均有疏失。

大眾捷運系統土地開發辦法相關規範就聯合開發之成本估價與權益分配過程未建立檢核機制，欠缺審查客觀標準，估價過程亦不公開透明，致權配比例雖經權益分配審議委員會審議並由主管機關核定，卻流於形式，審核機制無法落實。交通部及內政部未善盡中央主管機關制法權責，任由地方政府自行辦理，亦有怠失。

直轄市、縣市政府辦理捷運聯合開發案之獎勵容積及高度放寬造成環境衝擊，影響鄰近居民之景觀及日照，內政部竟函釋建築基地非屬住宅區興建住宅時，不須檢討對鄰近住宅區之日照影響，有違保障住宅居住品質之立法精神。交通部及內政部應健全法制以資遵循，並建立聯合開發獎勵容積應檢討開發利益回饋機制，以符合公平正義。

臺北市政府辦理捷運聯合開發過程與民爭訟不斷，本案調查期間，仍有部分開發基地處於行政爭訟當中，如：B1、C1、七張站、三重站、頂埔站等，損及政府形象，執行過程確有未盡周延之處。臺北市政府應檢討有關規定及作業流程，有關作為應受法律及一般法律原則之拘束，以及行政行為涉及人民之權利義務及公共利益等重要事項應有法律依據，並對人民財產權應予保障，以確保人民基本權益。

臺北市政府透過大眾捷運聯合開發程序，「徵收」人民土地

後再移轉為「私有」，欠缺法律明文，況且不符公平正義、違反比例原則，並有侵害憲法財產權保障之虞，且法務部亦認為「以徵收方式取得之聯合開發土地如擬移轉私人，須以法律明文規定，始得為之」，顯見交通部及內政部未善盡修法權責，放任直轄市、縣市政府自行恣意辦理，確有違失。¹⁶

本案調查意見經監察院交通及採購委員會審議後，函請行政院轉飭交通部、內政部、臺北市政府檢討改善，並請臺北市政府清查所屬聯合開發案有關公地移轉情形。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、有關用語定義與範圍欠明確部分，為利用語之明確並避免爭議，臺北市政府刻就「臺北市臺北都會區大眾捷運系統土地開發實施要點」通盤檢討修正中，以維後續個案計畫之執行。
- 2、有關聯合開發基地遴選範圍及劃定標準部分，大眾捷運系統土地開發辦法之中央主管機關交通部及內政部將視整體實務執行情形，共同檢討該辦法並研商將聯合開發基地遴選範圍及劃定標準納入授權之妥適性，以協助並督促大眾捷運系統之地方主管機關訂定聯合開發基地遴選範圍及劃定標準，俾建立更周全之制度規範。內政部建議訂定合議制審議方式，俾利地方政府遵循，後續交通部及內政部研修大眾捷運系統土地開發辦法時，將研議增修訂相關規定。

¹⁶ 詳見監察院調查報告（調查委員：馬以工、林鉅銀、李復甸、劉玉山；派查字號：1000800422）。

- 3、有關權益分配比例審核機制部分：（1）臺北市政府捷運工程局已簽呈該府核定相關估價鑑定機制之改革方案及其委託廠商採購原則，即土地價格估價部分，由該局委託 5 家（原為 2 家）辦理；建造費用鑑定部分，由該局委託 3 家（原為 1 家）辦理。（2）該府捷運工程局已委託社團法人臺北市不動產估價師公會對於捷運用地土地開發權益分配中所稱土地貢獻研析其定義內涵，並擬定估價流程與製作估價報告書範本。（3）該府捷運工程局已修正發布「臺北市臺北都會區大眾捷運系統土地開發權益分配審議委員會設置要點」，其審查機制分為捷運工程局及市政府兩級審查，並延聘外部學者專家與會，以維護權益分配之公平性。
- 4、有關權益分配資訊不公開透明部分，臺北市政府捷運工程局已將權管土地開發案中，已完成協議、談判、訴訟或仲裁之法律程序，其利害關係人間法律關係相對穩固及確定之開發案，計 14 處基地之權益分配彙整表相關資訊，公布於該局網頁，自 2013 年 5 月 23 日起對外公開。現陸續彙整其餘開發基地之權益分配比例等相關資料彙整表，將視協商進程與法律關係結果，上網公布，以達資訊公開目標。
- 5、有關日照權部分，各直轄市、縣（市）主管機關如認為需要，得依地方制度法訂定有關日照之自治規則，以資規範。另內政部營建署已委託辦理「研擬建築基地日照檢討暨相關法規研（修）訂」，將就其研究成果，據以檢討技術規則。

- 6、有關臺北市政府辦理捷運聯合開發過程與民爭訟不斷部分，該府之解決方案如下：檢討聯合開發案投資契約及協議價購之土地協議價購協議書內容等，在法規面及契約面等予以精進改善，使地主能更明確瞭解其內容及權益；辦理都市計畫、用地取得及後續作業過程中，加強與地主間之溝通協調，以爭取地主之支持。

叁、評析與小結

所謂平等，係指人民在法律所規定的同一條件或同一情形下，應享有同等之權利，應負擔同等之義務，不得有任何形式的歧視、排斥或差別對待之意。「世界人權宣言」第 1 條開宗明義揭示：「人人在尊嚴和權利上一律平等」。「公民與政治權利國際公約」第 26 條也明確規定：「人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。」至於我國憲法第 7 條對平等權亦有如下原則性的規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」

關於平等權的保障，不論從制度面或實務面而言，我國均已有很好的表現，也頗獲國際人權專家的肯定，但在某些方面或個別事件，政府機關於執行公權力時難免仍會引發違反平等原則，甚至侵害平等權之非議，如本章之案例－臺北市政府辦理臺北都會區大眾捷運系統聯合開發之程序，有違平等原則及比例原則。

上開案件經監察院調查後，監察院已將調查意見函請行政院轉飭交通部、內政部、臺北市政府檢討改善，並請臺北市政府清查所屬聯合開發案有關公地移轉情形。嗣經相關機關檢討後，於法規之修訂方面，主要有：臺北市政府刻就「臺北市臺北都會區

大眾捷運系統土地開發實施要點」，進行通盤檢討修正中；交通部及內政部將共同檢討、修正「大眾捷運系統土地開發辦法」，並研商將聯合開發基地遴選範圍及劃定標準納入授權之妥適性；內政部營建署已委託辦理「研擬建築基地日照檢討暨相關法規研（修）訂」。對於上開法規之研（修）訂，各權責機關應積極進行或推動，儘快完成修法程序。

另於行政措施之改進方面，主要有：臺北市政府捷運工程局已簽呈該府核定相關估價鑑定機制之改革方案及其委託廠商採購原則；該局並已委託社團法人臺北市不動產估價師公會對於捷運用地土地開發權益分配中所稱土地貢獻研析其定義內涵，並擬定估價流程與製作估價報告書範本；臺北市政府於辦理都市計畫、用地取得及後續作業過程中，將加強與地主間之溝通協調，以爭取地主之支持，避免發生與民爭訟之情事。對於上開改進措施，臺北市政府及其所屬相關單位應積極推動、落實執行。

又臺北市政府捷運工程局已於 2013 年 5 月修正發布「臺北市臺北都會區大眾捷運系統土地開發權益分配審議委員會設置要點」（原名稱：「臺北市臺北都會區大眾捷運系統土地開發權益分配工作小組設置要點」），依該「設置要點」規定，委員會之任務為：審議臺北都會區大眾捷運系統之場、站與路線土地及其毗鄰地區土地之開發權益分配作業，包括臺北市政府取得開發用地權益之分配、該府取得開發用地產權樓層區位之分配、該府取得獎勵樓地板應支付之委建費用，及因該府取得開發用地產權分帳事宜等。

為確保土地開發權益分配之公平性，及符合比例原則，依上開「設置要點」之規定，審議委員會委員 13 人中，必須有 4 人

分別具有財務、建築、地政或法律等專門學識經驗之專家學者；為審查案件之需要，得設權益分配初審小組，辦理初步審查事宜，該小組由臺北市政府捷運工程局、工務局、都市發展局、地政局、財政局指派代表各 1 人，及專家學者 3 至 4 人組成；該會召開會議應有二分之一以上委員出席，其中外聘專家學者人數不得少於 2 人，始得開會；該會開會時，得邀請其他相關機構、人員或專家學者列席提供意見，必要時得邀請土地所有權人或投資人列席說明。

上開規定所建置的審議機制，對確保土地開發權益分配之公平性，及符合比例原則，確能發揮一定程度的功能，應予肯定。監察院將持續追蹤、檢視臺北市政府及其所屬捷運工程局與其他相關單位是否落實建置該審議機制，並依相關規定落實執行，以發揮其應有的成效。

再者，監察院於本案調查意見中指出：臺北市政府透過大眾捷運聯合開發程序，「徵收」人民土地後再移轉為「私有」，欠缺法律明文，況且不符公平正義、違反比例原則，並有侵害憲法財產權保障之虞。就此，權責機關交通部、內政部，及臺北市政府應積極檢討、研商，修訂或訂定相關法規，並落實執行，以解決或改進上揭問題和缺失。

第三章 生存權

壹、概念與法制

生存權是人民一切權利的基本，人民若不得生存，則其他一切權利都將成為海市蜃樓。¹⁷近代以來，人權思想家大都從人性及自然法立論，主張「生存權」或「生命權」是每一個人與生俱來的自然權利。如：英國經驗主義大師洛克（John Locke, 1632-1704）認為，在自然狀態中有自然法約束每一個人，這個自然法教導全人類，一切的人都是「平等而獨立的」，「任何人不應該傷害他人的生命、健康、自由或財產」。他強調：「就自然理性來說，人一出生就享有生存權利。」¹⁸

何謂生存權？簡言之，係指人民享有維持其最基本的生活要件，且合於最基本的人性尊嚴之保障，以延續其生命的權利。由此可知，生存權包括生命權及生活權，其中生命權乃是所有人權的基礎，也可說是「首要的人權」，因生命權若得不到有效保障，則所有其他權利都不再具有意義。¹⁹因此，有學者認為生命權是人類「固有之權利」，是基本人權「植基之所在」，其應被賦予「至高無上」的地位與尊重，當然不能非法、無理或任意地加以剝奪；若須「例外」加以剝奪，則須有絕對「合理」、「

¹⁷ 羅志淵主編，**雲五社會科學大辭典**，第三冊（臺北：臺灣商務印書館，1976年），頁93。

¹⁸ 劉文彬，**西洋人權史**（臺北：五南圖書出版公司，2005年），頁81-82。

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

合法」的原則為依據。²⁰

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

「世界人權宣言」第3條將「人人有權享有生命、自由和人身安全」視為基本的公民與政治權利，其中的生命和人身安全即屬人民的生存權。該宣言雖揭示人人享有生命權，但從國際人權法觀點而言，生命權之保障並非絕對，而係相對的保障生命免於被「任意或非法剝奪」。如1950年的「歐洲人權公約」²³雖於第2條第1項規定：「每個人的生命權應受到法律的保護。任何人均不得故意剝奪他人之生命。」但卻將「執行法院依法而認定之罪行」排除在外；另於同條第2項規定：為防禦非法暴力、實

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

²¹ 陳新民，**憲法導論**（臺北：新學林出版公司，2008年），頁130。

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

²³ 「歐洲人權公約」（European Convention on Human Rights, ECHR）全名為「歐洲保障人權和基本自由公約」（European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms），為保障歐洲人權與基本自由的國際公約。其簽署日期為1950年11月4日，生效日期為1953年9月3日。

行合法逮捕或防止依法拘禁之人脫逃、制止暴動或騷動，且在「絕對必要」時，而使用武力剝奪他人生命，不應認與本條有所牴觸。²⁴

另依上開公約設立的「歐洲人權法院」之解釋，該公約的每個成員國在公約第 2 條規定下，有下列 3 個主要義務：（一）避免任何人遭受到非法殺戮之義務；（二）調查任何原因可疑的死亡之義務；（三）在特定情況下，採取積極的手段去避免任何可預見的生命傷亡之義務。²⁵

至 1966 年的「公民與政治權利國際公約」則於第 6 條第 1 項明確規定：「人人皆有天賦之生存權。此種權利應受法律保障。任何人之生命不得無理剝奪。」另於同條第 2 項規定：「凡未廢除死刑之國家，非犯情節最重大之罪，且依照犯罪時有效並與本公約規定及防止及懲治殘害人群罪公約不牴觸之法律，不得科處死刑。死刑非依管轄法院終局判決，不得執行。」同條第 5 項更規定：「未滿十八歲之人犯罪，不得判處死刑；懷胎婦女被判死刑，不得執行其刑。」如上述，生命權乃「首要的人權」，一旦得不到有效保護，則所有其他權利都不再具有意義。因此，即使經各國政府當局正式宣布「緊急狀態」，「危及國本」時，依上開公約第 4 條第 2 項之規定，生命權仍是「不得減免」的重要權利之一。

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

²⁵ 「歐洲人權公約」，2014 年 1 月 23 日下載，《維基百科》，
<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%AD%90%E6%B4%B2%E4%BA%BA%E6%AC%8A%E5%85%AC%E7%B4%84#.E7.AC.AC2.E6.A2.9D-.E7.94.9F.E5.91.BD.E6.AC.8A>。

針對上開「公約」第 6 條有關生存權的規定，該「公約」第 6 號一般性意見第 1 點也指出：生命權是「甚至當威脅到國家存亡的社會緊急狀態存在時，也絕不允許減免的最重要權利」。因此，該一般性意見第 3 點除要求「各締約國應當採取措施，不僅防止和懲罰剝奪生命的犯罪行為，而且防止本國保安部隊任意殺人」外，並強調：「國家機關剝奪人民生命是極其嚴重的問題，因此，法律必須對這種國家機關剝奪人民生命的各種可能情況加以約束和限制。」

上開一般性意見注意到，各國對生存權的解釋，常常十分狹隘。因此，於第 5 點指出：對「固有生存權」這個詞的範圍加以侷限，就無法恰當地瞭解它的意義，而保護這項權利則需要締約國採取積極措施；在這方面，各締約國須採取一切可能措施，減少嬰兒死亡率和提高平均壽命，特別是採取措施，消滅營養不良和流行病。

我國憲法第 15 條將人民的生存權，與工作權及財產權，並列為應予保障的 3 項基本人權。另於第 155 條具體規定：「人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟。」；於第 156 條規定「國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女兒童福利政策。」此外，憲法增修條文第 10 條第 8 項也規定：「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。」

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

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

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2013 年審議通過之調查報告中，涉及「生存權及健康權」者計 45 案，謹選擇其中與生存權有關，且具代表性與重要性者 14 案，將其調查緣起、調查發現與意見，及政府機關改善情形與成效，分述於次。

一、政府對兒少非自然死亡之防制有待加強

（一）調查緣起

為保障兒童及少年（以下簡稱兒少）之生命權，監察院決議推派專案小組，以未滿 18 歲之兒少為對象，從政策面與實務面就兒少非自然死亡個案進行系統性之調查，全面檢視社會福利資源及兒少保護服務網絡，提供具體改善措施建議，俾提升兒少人權保障。

（二）調查發現與意見

兒少是國家未來的主人翁，是社會進步的原動力，是國家社會未來希望之所繫與中堅力量；特別是在少子化的趨勢下，兒少更成為國家競爭力的關鍵，決定國家未來發展的願景。因此，關心及防制我國兒少非自然死亡個案之發生，乃是相當重要之課

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

題。

近年我國兒少非自然死亡中，事故傷害高居死因首位，約達 9 成，其中尤以機動車之交通事故為最高，其次為意外溺死或淹沒，另蓄意自我傷害（自殺）也居高不下，且呈現上升現象，況近 5 年（2007 至 2011 年）因自行車事故死亡者計有 47 人；顯示我國對兒少非自然死亡之防制，尚未完全落實兒童及少年福利與權益保障法所揭櫫之兒少福利與權益保障。又近 10 年來，出生率逐年大幅降低，人口型態明顯改變，每一個孩子都應受到最大的安全保障，尤其不能防範的自然死亡因素，都因科技進步而有所改善，益加顯示政府對兒少非自然死亡，應盡一切努力來落實防範。

我國兒少安全維護及事故傷害防制法規機制雖已建置，但權責機關及服務網絡仍有待確實整合，又兒少安全維護及事故傷害防制經費及專業人力，分散於各相關部會且有所不足，顯示行政院未能積極統籌規劃、督導改善現行兒少非自然死亡防制之相關問題，並確實檢討相關權責單位運作之妥適性，以落實兒少基本人權保障，強化國家未來競爭力及正向發展。又行政院對兒少非自然死亡案件之統計分析，未能覈實認定真實反映現況，並深入分析事故發生原因，進而研議有效防制措施，且未能積極蒐集經濟合作暨發展組織（OECD）國家資料，進行國際比較分析，並適時向相關權責單位提出改善要求，均應積極檢討改進。

以 2011 年為例，兒少因事故傷害而死亡計 287 人，其中以運輸事故中之機動車交通事故死亡 148 人為最多，高達 51.57%；其次為溺水死亡 65 人；再次為意外跌倒、墜落（樓）

死亡 27 人。交通部、內政部、教育部及行政院衛生署（現為衛生福利部，下同）等權責機關對於事故傷害居我國兒少死因首位，應就交通意外、溺水、跌倒、墜落（樓）等事項積極檢討改進，加強防制兒少事故傷害之發生。

另兒少蓄意自我傷害（自殺）死亡人數呈現逐年遞增趨勢，從 2002 年至 2011 年，全國兒少蓄意自我傷害（自殺）的粗死亡率，介於每 10 萬人口 0.4 人到 0.6 人之間。顯示內政部、教育部及行政院衛生署等權責機關，對於兒少蓄意自我傷害（自殺）案件未能及早介入，有效防制，有待檢討改進。

又近年來兒少遭加害（他殺）致死（含父母攜子自殺致死，下同）頻傳，據統計，2011 年全國兒少遭加害（他殺）的粗死亡率為每 10 萬人口 0.3 人。內政部、教育部及行政院衛生署等權責機關，對於兒少遭加害（他殺）死亡個案之發生，應及早介入輔導防制，以確保兒少之寶貴生命。

由行政院衛生署國民健康局所支持或輔導的安全社區計畫之推動，已初具成效，可資內政部、教育部及行政院衛生署等各權責機關參考借鏡，亦可相互結合共同防制兒少非自然死亡個案之發生。另世界先進國家或經濟合作暨發展組織（OECD）國家對兒少死亡防治政策及推動措施，亦有可資參考借鏡之處。²⁷

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正行政院，並請該院督促相關部會檢討改進。

²⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：尹祚芊、洪昭男、趙榮耀、錢林慧君；派查字號：1010800103）。



【監察委員尹祚芊、洪昭男為兒少事故傷亡比率高一案於2012年9月11日赴新北市秀峰安全社區現場履勘】



【監察委員尹祚芊、洪昭男為兒少事故傷亡比率高一案於2012年9月11日赴臺北市信義安全社區現場履勘】

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、內政部已成立「兒童及少年事故傷害防制推動小組」（現屬衛生福利部），並依法定期召開「兒童及少年事故傷害防制協調會議」，強化各部會合作，改善權責單位分散又各行其是情況，並分由各部會針對兒少常見運輸事故、意外溺死或淹沒、蓄意自我傷害事件研提對策，且透過委員審議機制，追蹤辦理進度。
- 2、依前開「兒童及少年事故傷害防制協調會議」，決議建置事故傷害登錄系統與統計資料，並已由內政部兒童局（現為衛生福利部社會及家庭署）邀集衛生署、法務部、教育部，及內政部消防署、警政署等單位進行研議，以落實相關單位統計資料之詳實性，俾發展有效及時防制策略。
- 3、內政部警政署資料顯示，2013 年 1 至 9 月 18 歲以下道路交通事故死亡人數為 74 人，與 2012 年同期死亡人數 79 人相較，死亡人數減少 5 人。又教育部校園安全暨災害防救通報處理中心（簡稱校安中心）校安通報顯示，學生（教育階段國小至大專）溺水死亡人數 2013 年 1 月 1 日至 9 月 24 日共計 35 人，較 2012 年同期 39 人比較，下降 4 人。
- 4、自殺通報資料顯示，通報單位主要來自醫療院所，其所佔率，2006 年約為 6 成，2013 年增加至 9 成以上；另警消及社政等單位通報率，2006 年為 1.9%，至 2013 年 8 月增為 7.1%，顯示自殺通報已深入各地方單位。

二、男嬰遭疑有精神疾病之父親虐打致死

（一）調查緣起

據報載：臺中市蔡姓男嬰疑遭父親家暴，於 2013 年 4 月 5 日晚間被緊急安置至領有身心障礙手冊且獨居之外婆家，蔡父被警方強制送醫，惟行政院衛生署臺中醫院（現為衛生福利部臺中醫院）竟任其出院，隔日男嬰即疑遭蔡父虐死。本案凸顯社政、警方及醫療院所對高風險家庭之個案於通報、聯繫與處置上警覺性嚴重不足，致釀成憾事。究權責單位是否善盡監管之責？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

聯合國兒童權利公約及世界先進國家均將未滿 18 歲之兒童及少年予以特別的福利照顧及保護，我國「兒童及少年福利與權益保障法」第 5 條亦揭示：政府及公私立機構、團體處理兒童及少年相關事務時，有關其保護及救助，應優先處理，兒童及少年之權益受到不法侵害時，政府應予適當之協助及保護。據此，政府提供兒童及少年保護與救助，責無旁貸。

2013 年 4 月 5 日，臺中市蔡姓男嬰疑遭父親家暴，蔡父經護送就醫，未料臺中醫院精神科醫師罔顧慈濟醫院臺中分院之轉診單載明蔡父曾數次對人揮刀、疑似拿胃潰瘍藥物餵小孩、抱小孩出去淋雨等事實，僅憑 50 分鐘會談即草率認定蔡父「不符合強制住院狀況」及「精神狀況正常」，急診醫師亦於當日晚間同意其離院。

上開臺中醫院之診斷不僅與慈濟醫院臺中分院「需住院評估

是否有精神疾病」之診斷不符，亦與天主教聖馬爾定醫院司法鑑定報告「蔡父約 40 歲，發生妄想症狀，其於案發前後其妄想症惡化出現急性精神狀態」及「推斷案發時被告的確符合因精神障礙或是其他心智缺陷，致其辨別行為違法或依其辨識而行為之能力顯著降低」之認定不合，肇致蔡父出院後翌日晚間即因精神不穩而毆打蔡嬰致其死亡之悲劇。

本案蔡父經護送就醫，蔡嬰交由臺中市政府家庭暴力防治中心保護，未料該中心安全評估失當，將蔡嬰交予未具保護意願及能力之外祖母照顧，亦未採行對於蔡嬰之相關安全保護措施，事後亦未追蹤蔡父後續就醫及住院情形，以確保蔡嬰安全；臺中市政府警察局於接獲蔡父報案蔡嬰失蹤，未依「受理失蹤人口查尋作業要點」規定程序辦理，到場處理並聯繫蔡嬰舅舅查證，蔡父因而知悉蔡嬰下落，肇致蔡嬰遭虐致死。

臺中市政府衛生局已於 2013 年 1 月 17 日指定慈濟醫院臺中分院為「指定精神醫療機構」，本案蔡父於同年 4 月 5 日經護送至慈濟醫院臺中分院就醫時，該院竟以該院尚未建立強制住院流程為由，而將蔡父轉診至臺中醫院；且處理本案之相關醫事人員之兒少保護案件敏感度不足，臺中市政府衛生局顯有未善盡督導之責。

臺中市政府警察局於處理本案時，其西區派出所與潭子分駐所訊息未能互通，內部聯繫不足；處理蔡父強制就醫之慈濟醫院臺中分院與臺中醫院之醫療機構間相關訊息傳遞亦發生問題，且社政、警政及醫療等跨機關之聯繫機制也不足，均應檢討改進。

本案蔡父先後接受 3 次精神狀況診斷，慈濟醫院臺中分院認為其需住院評估是否有精神疾病，臺中醫院認為其意識清楚而非

嚴重精神病患，天主教聖馬爾定醫院則認其為妄想症，顯然不同醫院意見歧異，鑑定程序亦不同，衛生福利部應正視此一嚴重問題，研議強化現有精神疾病之診斷程序、鑑定流程及必備資料等，俾使精神鑑定結果趨近真實。

本案處理過程發生社工人員難覓甫滿 1 歲蔡嬰之保護安置床位之情形，臺中市政府、衛生福利部應謀改善有關 2 歲以下兒童保護個案之安置資源不足問題。²⁸

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正衛生福利部臺中醫院、臺中市政府；另部分調查意見，函請臺中市政府、衛生福利部檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、衛生福利部已明文規定，強制鑑定、強制住院及強制社區治療之指定精神專科醫師，每 6 年需接受 18 小時教育訓練，相關教育訓練課程並應經由該部或該部委託之團體審查認可後，其課程學分始得採計。
- 2、衛生福利部將持續委請台灣精神醫學會加強辦理指定專科醫師之教育訓練，提高其對病人診斷認定、治療評估之一致性及品質，並責成各地方政府衛生局加強督導醫療機構於精神病人或疑似精神病人之轉診過程中，強化網絡（含衛生、警察及消防機關）之聯繫及溝通，必要時並應透過電話聯繫接收醫院，以完整呈現並交接個案之評估結果。

²⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：高鳳仙、陳健民；派查字號：1020800139）。

- 3、臺中市政府已訂定「臺中市兒童及少年重大緊急個案聯合評估機制」，自 2013 年 10 月正式實施。該府並以本案為鑑，透過在職訓練及內部督導制度，落實與熟稔「跨轄區個案處理原則及流程」，並密切與受轉介縣市聯繫，提供彼此必要之協助與資訊。另該府刻正研議「精神病（含疑似）患者屬保護事件加害人加強網路聯繫實施計畫」草案，強化精神病（含疑似）患者就醫鑑定或治療制度之橫向整合，以確保家庭暴力、兒童及少年保護、性侵害犯罪防治等保護事件服務無縫接軌。
- 4、內政部警政署已檢討案件處理流程管控，並持續督飭加強教育員警受（處）理民眾各類報案，應恪遵相關作業程序。

三、男童遭養母持續施虐致死

（一）調查緣起

據陳訴人陳訴：新北市某樊姓養母嚴重凌虐 3 歲養子彭姓男童成傷，未料新北市政府未審慎評估即同意將該養子交還養母照顧，法院因養母認錯而被判處緩刑，致該養子於判決確定後不久，於 2012 年 9 月 14 日即遭養母凌虐致死。究相關人員有無疏失？規範有無不周？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

新北市政府家庭暴力暨性侵害防治中心（以下簡稱新北市家防中心）於處理 2010 年間彭姓男童遭樊姓養母施虐致傷案件

時，考量彭童受傷狀況嚴重，受傷原因不明仍待釐清，遂提起獨立告訴，在尚未釐清彭童受虐原因，及樊姓養母之親職輔導未具成效、會面探視未妥善觀察評估前，即因彭童養父母表示同意配合檢察官偵查，亦承諾改善不當管教及配合相關處遇，僅由葉姓社工督導員草率決行同意讓彭童返家交還養母照顧，欠缺上級督導審核，致彭童再度遭養母傷害致死；又該中心提供不當法庭報告書及葉姓社工督導員於庭訊時輕率發言，致法院誤認此係家防中心之專業判斷而從輕量刑，並為緩刑之諭知。

新北市家防中心於 2011 年 3 月再獲彭童遭虐之通報，但未依規定調查處理；2012 年 1 月間，經多位民眾向該府社會局長信箱陳情彭童返家失當，然新北市政府也漠視該警訊，致彭童於同年 9 月 14 日遭虐致死。

新北市家防中心於處理 2010 年間彭姓男童遭樊姓養母施虐致傷案件時，處遇期間之親職教育記錄、會面探視及成效評估等文書紀錄均付之闕如，過程全無相關工作紀錄；且於處理全案過程，未見相關主管提出督導及核判，顯有重大疏失。

新北市家防中心於處理彭童案件欠缺明確之家庭輔導處遇計畫，且轉由受託之家扶中心之追蹤輔導，究屬家庭處遇或返家追蹤輔導，說詞不一，惟兒童保護案件之家庭處遇計畫及返家追蹤輔導屬不同危機程度，兩者之工作目標、訪視頻率密度、工作方法及結案標準並不相同，新北市政府將家庭處遇計畫與追蹤訪視兩者混淆不清，確有疏失。衛生福利部對此應積極研擬相關具體流程、指標及作業規定，供地方政府依循。

新北市家防中心未善盡查核督導委外方案執行，致新北市家扶中心於 2011 年 3 月間訪視彭童時，發現彭童額頭有撞到之明

顯瘀傷，卻未能妥善進行檢傷及調查處置，社工人員顯有專業知能不足，輔導期間亦未依規定落實執行，且相關處理機制未納入契約規範，均有違失。

本案彭童於 2010 年 8 月 10 日遭其養母虐打成傷，經新北市政府提起獨立告訴，其中頭部多處深度撕裂傷部分嗣經臺灣高等法院 2012 年 5 月 29 日判決無罪，並確定在案，新北市政府對樊姓養母獨留彭童在家之行為遲未依法裁罰，至 2013 年 8 月 31 日接獲監察院約詢通知後，始開始行政調查程序，顯有疏失。

新北市政府社會局李局長承市長之命綜理社會局業務，並負責督導所屬家防中心，惟自 2006 年 12 月到職迄今，怠於監督家防中心，未能建置及改善機制，致生前後兒童遭虐致死或致重傷案件，確有嚴重違失。

新北市家防中心吳主任於任職期間，明知兒童及少年保護案件之重要性，卻未持續落實對該業務之監督，致該中心於處理彭姓男童一再遭樊姓養母施虐致傷案件時，未善盡督管葉姓社工督導員於庭訊時輕率發言；對於彭童於 2011 年 3 月再度被通報，吳主任也未監督家防中心依規定調查處理；2012 年 1 月間雖多位民眾向該府社會局長信箱陳情彭童返家失當，該局仍漠視前開彭童再度遭虐之警訊；復於 2011 年 5 月即知家防中心相關紀錄付之闕如，卻遲未改善；明知處理本案之葉姓社工督導員監督處理案件曾發生諸多問題，更未加強監督檢視，嚴重貽誤補救契機，肇致本案彭童遭虐致死之憾事發生，確有未善盡督導之嚴重缺失；又遲未督導針對樊姓養母獨留彭童在家之行為依法裁罰，亦有違失。

衛生福利部對新北市政府處理本案之返家評估失當、兒保案

件會面探視評估、家庭處遇計劃及後續追蹤等處理程序上之嚴重缺失，難辭監督不周之咎；且前內政部（兒童局）未落實本案之檢討，亦有疏失。

兒童致傷原因或有無受虐之鑑定具高度專業性，鑑定結果攸關兒童生命及人身安全之維護，施虐者對兒童施虐方式及情形各有不同，涉及性侵害、身體虐待、精神虐待等，需整合不同專科醫師或跨專業團隊人員共同檢視。為維護兒童人身安全權益，並預防類似事件之再度發生，衛生福利部應正視此一嚴重問題，研議強化兒虐案件所需專業、檢傷程序等，並將相關鑑定專科醫師名冊彙送檢察、司法機關參考。偵審機關對於兒虐相關案件之鑑定，應依法選任就鑑定事項有特別知識經驗之人充之。²⁹

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，彈劾新北市政府家庭暴力暨性侵害防治中心吳主任，並函請新北市政府議處相關失職人員；糾正新北市政府、衛生福利部，另部分調查意見，函請衛生福利部檢討改進；函請司法院、法務部參處。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、新北市政府家庭暴力暨性侵害防治中心吳主任於任職期間，未落實督導該中心處理彭姓男童一再遭樊姓養母施虐致傷案件，致彭童於 2012 年 9 月 14 日遭虐致死，實有嚴重違失，經監察院於 2013 年 11 月 27 日提案通過彈劾，移送公務員懲戒委員會審議。
- 2、法務部已於 2014 年 1 月 2 日分別發函衛生福利部及法務

²⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：黃武次、沈美真；派查字號：1020800104）。

部所屬檢察機關，促請衛生福利部研擬強化兒虐案件所需專業、檢傷程序及提供鑑定專科醫師名冊，並請法務部所屬各檢察機關參照監察院調查意見辦理。

四、老翁不忍妻子長期受病痛折磨而抱妻投水自盡

（一）調查緣起

據報載：臺南市柳營區顏姓老翁疑因妻子癱瘓且罹患失智症等多重慢性病，不堪長期照顧疲累，且不忍妻子再受病痛折磨，於 2013 年 1 月抱妻投水共赴黃泉。此一人倫悲劇，凸顯政府未能主動掌握失能個案及經濟弱勢家庭所面臨的困境與需求，以適時提供協助及關懷，究相關權責單位對長照服務有無落實執行，並善盡宣導之責？有無建立有效之跨縣市通報網絡並主動發掘個案？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）調查發現與意見

本案顏姓老翁及其妻雖居住於台南市柳營區，惟其戶籍並未遷移至居住地而寄戶口於高雄友人家中。又顏姓夫妻無身心障礙手冊或低收入戶、中低收入戶等福利身分，究其原因除資訊相對弱勢不知如何申請外，因其戶籍地於高雄鳳山，相關申請皆須至戶籍所在地申請，亦減低其申請意願。另據台南市政府表示，顏姓夫妻居住地之里長知悉該家庭，但僅止於平日見面打招呼，並未深入了解，另顏妻近半年來病情加重導致行動不便，因里長知悉顏妻由丈夫及次女協助照顧，所以並未列為關懷對象。由上可知，顏家在經濟狀況有待協助及相關主動發掘失能個案通報系統不足之下，造成本件憾事。

目前台南市對人籍不一之失能個案，雖依「轄區外失能個案使用長期照顧服務流程圖」，辦理相關後續長照服務資源提供，惟對該等失能個案之發掘、通報及列管關懷，仍有不足而亟待加強之處。台南市政府應善用現行民政系統之村里幹事制度，建立對人籍不一失能民眾之發掘、通報及關懷列管機制，強化現行相關發掘通報系統之不足。

現行我國長期照顧計畫係以使用者付費為其使用規劃，依失能者家庭經濟狀況訂有不同分擔比例。然依主計總處 2011 年我國家戶經濟所得支配五級距分析，約有二成家戶可支配所得入不敷出，又該二成家戶其中僅 3% 符合低、中低收入資格，仍有 17% 家戶除生活捉襟見肘外，亦無額外可支配所得分擔長照服務自付額，內政部及衛生署（已於 2013 年 7 月 23 日改組升格為衛生福利部）應研議相關對策，將資源調整挹注於該不符社福資格之經濟弱勢家庭，以為因應。

目前主管機關雖持續辦理長期照顧服務之宣導，惟仍有多數民眾不知如何利用及無法獲得相關訊息，內政部及衛生署宜研議更親民之宣導方式，以達宣導之效。

內政部雖於 2012 年針對人籍不一之失能而有長期照顧需求民眾，與各縣市會商並訂定採取之專案處理原則，然於推動上，仍有實務上困境尚待該部協調解決，及督促各縣市政府落實人籍不一之通報。又目前對低、中低收入戶資格係以戶籍地為申請限制，且需人籍同一，並無類似長照服務人籍不一之處理原則，內政部及衛生署應在避免福利依賴之考量下，研議人籍不一者取得低、中低收入社福資格之可行性。

衛生署應利用失能者就醫或出院時機，與長照中心建立出院通報列管、社福資源介入或提供轉介之機制。又內政部應持續協

調各縣市政府，加強村里幹事對失能者及其家屬之專責通報及關懷敏感度，以綿密現行長照服務需求者發掘通報系統。

內政部及衛生署對於老、弱、身障及失能者之照顧者，雖有建立關懷機制或支持系統，惟並不普及，且主動性不足，應參照獨居老人照護模式，建立更為普及、主動之關懷服務，並提供支持系統，以舒緩該等照顧者壓力。

近年長照計畫經費屢顯不足，已造成各縣市政府長照計畫推動之困難及財政負擔，內政部及衛生署應研議妥適經費來源，以因應我國長照計畫逐步擴大至全失能人口及老年人口漸增之經費需求。³⁰

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請臺南市政府檢討改進；函請行政院轉飭內政部及衛生福利部研議。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、臺南市政府之改善情形：定期召開各區公所民政課及社會課業務聯繫會議，強化民政及社政橫向聯繫機制，加強里幹事、里鄰長對具有風險或對外聯繫網絡相對弱勢之民眾（含人籍不一），主動提報區公所列案關懷，依需求轉介長期照顧資源；另成立「臺南市社區聯合關懷小組」，建立社區高風險名冊，對弱勢族群資源進行整合，藉由里長及里幹事進行訪視，提供有效之資源連結。

³⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：沈美真、林鉅銀；派查字號：1020800024）。

2、行政院之改善情形：社政服務預算於 2013 年度為新臺幣（下同）18 億 2,601 萬元（可視實際執行狀況覈實動支第二預備金），至 2014 年度匡列 32 億 7,254 萬元，較 2013 年度增加 14 億 4,653 萬元，成長 79.2%。另衛政服務預算於 2013 年度為 2 億 9,691 萬 8 千元，較 2012 年度增加 3,477 萬 8 千元；2014 年度積極爭取預算額度，較 2013 年度增加 3,017 萬 1 千元，成長 10.2%。

五、陸軍特戰士官疑因承受壓力過大而自殺

（一）調查緣起

據報載：陸軍航空特戰指揮部所屬洪姓士官，遭上士副排長施予嚴苛訓練，致洪員承受壓力過大，於 2008 年 9 月跳樓自殺身亡。究實情為何？相關人員是否涉有違失？監察院值日委員認有深入瞭解之必要，而核批派查。

（二）調查發現與意見

本案洪員於 2008 年 3 月入伍後，簽立切結志願被徵選為國防部陸軍司令部航空特戰指揮部（下稱航特部）特種作戰指揮部（下稱特指部）之新兵，並在空訓中心通過極具高度危險性之跳傘特訓。該特訓結訓後，洪員於同年 6 月 6 日奉派後勤學校接受預財士訓練，至同年月 27 日結訓前往特指部所屬連隊報到。嗣於同年 8 月洪員所屬連隊開赴某特訓中心進行基地訓練，未料洪員竟於 9 月 8 日自該中心教學大樓樓頂跳樓自殺，經送醫急救仍告不治。

據洪員所屬連隊連長朱上尉表示，洪員到連隊時，依洪員之

個人基本資料，他（朱連長）曾主動要求輔導長王中尉將洪員列入體位「類高危險群人員名冊」；輔導長王中尉亦曾於相關集會時向連隊幹部宣達，洪員為高危險群人員，要求不得強迫與其他人一同進行高強度訓練，若訓練時發生身心狀況，應報其本人處置。又洪員曾於 2008 年 8 月至國軍桃園總醫院就診，醫師開立「焦慮症」、「非典型性胸痛」、「運動型心律不整」等證明。另依洪員之大兵日記中撰述部隊生活情形及單位官兵所述，亦顯示洪員自我要求高、抗壓性低、封閉自己、容易慌張、幻想等情。

洪員所屬連隊副排長郝上士無視陸軍「部隊訓練大綱」要求，對於屬於高危險群人員未本「由簡而繁、由易入難、循序漸進」之步驟施訓，對於洪員等 4 名士官實施顯與戰備檢查目的不符之嚴苛訓練，又逾越士官幹部管教權限，實施集體連坐處罰，且已達凌虐之程度，並觸犯陸海空軍刑法第 44 條第 2 項上官藉勢凌虐軍人罪，而其主管長官亦有未盡督導防範之責。

肇事部隊之作息規劃不周，未予士官兵適當之補休，晨間實施基本教練時因個人步伐不一致，竟施予集體處分，使當事者遭同儕指責，致心緒失衡，而幹部對於危安徵兆警覺性不足，致未能防範營內人員自殺憾事。

肇事部隊關於放棄軍訓學分可折抵役期切結書及志願役幹部申請休假補助等項作業均未依規定辦理，且未給予新任預財士足夠之職務銜接時間，致業務未臻嫻熟，產生心理壓力過鉅，終不免發生本件自殺憾事。

特指部各級幹部未掌握洪員心緒不穩之危安徵候，適時轉介心理輔導並予列管，致未能防範洪員跳樓自殺憾事，本案凸顯肇

事部隊自傷防治宣教不彰，輔導幹部心理衛生（輔導）工作相關職能顯有不足。

特指部對所屬內部管理及心理衛生（輔導）工作負有直接督導之責，航特部及陸軍司令部亦各負有上級機關之督導責任。本案之發生顯示陸軍心理衛生（輔導）工作未能恪遵國防部訂頒之相關規定，未及時針對所屬心輔工作欠當情形預作檢討、糾處，致衍生此件自殺憾事。陸軍司令部、航特部及特指部均有督導不周之責。

陸軍心輔人員與官兵比例不符國防部頒標準，心輔能量不足；另陸軍心輔人員至今仍有不少懸缺，影響心輔工作成效。國防部應積極提升心輔人員編（制）現（員）比，落實依國軍心理衛生（輔導）工作教則及國軍心理輔導官選、訓、用暨經歷管制作業規定，與政戰軍官經管規定相結合，以政戰學校心理、社工科系畢業之軍官為主，及有意願擔任心輔官職務之一般政戰軍官為輔，擇優派任心輔人員，培養心輔人力素質，提升心輔工作成效。³¹

本案調查意見經監察院國防及情報委員會審議後，糾正國防部陸軍司令部、航空特戰指揮部、特種作戰指揮部，並函請行政院轉飭國防部督導所屬檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、陸軍特指部已要求所屬單位確依國軍內部管理相關規範及陸軍部隊訓練大綱，給予業務、衛勤及食勤等士官兵

³¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：沈美真；派查字號：1010800285）。

差勤、加班應有之補休時間，並由指揮部各業管編組加強督導。又藉由軍、士官團教育、主官座談等各項集會時機，強化幹部領導統御職能，避免幹部因個案疏失肇生集體處分事件。另國防部督飭陸軍司令部加強所屬有關國軍基層管教作法課目之講授，並編撰優良管教案例，俾供陸軍幹部學習仿效之典範。

- 2、陸軍特指部已由人事部門主動查察，要求各單位確依作業期程管制於退伍 45 日前發布退伍生效命令，並針對休假補助費辦理加強宣導及稽查作業，維護官兵權益。此外，該部要求所屬單位主官（管）及主計業管人員確實管制預財人員交接流程，務使給予足夠之銜接時間及熟稔業務後方可接任。
- 3、陸軍司令部要求各級落實自傷防治宣教，自 2009 年迄 2012 年，共計辦理「重要幹部輔導知能暨自傷防治講習」、「自傷防治守門人宣教暨初級防處研習」及「心輔推手」、「士官督導長心輔知能」、「擴大初級防處種能」等相關心輔研習共 917 場，68,512 人次參加，以提升各基層幹部初級防處危安敏感度。
- 4、陸軍司令部自 2010 年起迄 2013 年，逐步依年度督訪所見缺失，研修精進督訪實施計畫，並藉由實況督導、訪查與評鑑，驗證所屬各軍團、防衛部（含航特部、陸勤部）、學校、直屬單位及年度內曾肇生自傷案件單位之心理衛生工作執行成效，以落實「一級督導一級」，強化心理衛生（輔導）工作，提升專業效能與服務品質。
- 5、為加強基層單位心輔工作，陸軍招募具服務熱忱之志工

媽媽，實施基礎及專業訓練後，協助執行基層單位心輔工作，計已成立 34 個志工服務單位，招募 246 位志工媽媽，執行成效良好，國防部正評估、研究可否比照推廣至各軍種。

六、海軍陸戰隊戰車演訓發生意外傷亡事件

（一）調查緣起

據報載：海軍陸戰隊某旅戰車營於進行戰車火炮射擊演訓，結束返回營區途中，疑因天色黑暗視線不良，發生戰車意外擦撞路邊執行彈藥補給勤務的官兵，造成 1 死 4 輕重傷等情。究相關政府機關是否善盡管理督導之責？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

海軍陸戰隊某旅戰車營於 2012 年 12 月 17 日於陸軍部隊訓練北區聯合測考中心靶場實施戰車連帶排戰鬥射擊，進度為戰車砲射擊及 M85 機槍射擊測驗，戰車砲射擊於當天下午 4 時 35 分結束後，於 5 時 44 分該營所屬某連之戰車由第二射擊臺返回第一射擊臺途中，擦撞同方向行進之該營上尉後勤官及其所率領之 6 名彈藥小組成員，致肇生 1 死 4 傷之重大傷亡事件。

本次測驗雖訂有相關規定，海軍陸戰隊卻未能據以遵行，致肇生「未重視安全防險講習」、「未經奉准，逕自調動人員及戰車」、「戰車通信系統故障，仍進行機動」、「戰車未禮讓行人」、「車長未適時下車指揮」等諸多違失，因而發生此次重大傷亡事件。

本次測驗當天，訓場周邊通道或路口雖均設置管制哨，全面管制人員、車輛之通行，若遇各管制點有人、車通行需求，須經安管中心確認安全無虞後始得放行。惟上開管制措施未被正確執行，致使管制功能落空，而肇生此次意外傷亡事件。

本次測驗，海軍陸戰隊指揮部未依規定派督導官前往督導，顯與規定有違；又肇事旅之旅部雖有指派上校政戰主任到現場，於射擊全程在崗位督導，惟依訓場以往慣例，射擊結束後，旅督導官即可離開，以致當日實彈射擊於下午 5 時許結束後，旅政戰主任未待人、車平安返回定位，即離開訓場，迨得知戰車擦撞人員後，才返回處理。足顯本次測驗海軍陸戰隊指揮部及肇事旅督導未週，致未能發生督導效果。

另陸軍部隊訓練南區聯合測考中心甫於 2012 年 6 月 27 日發生戰車與悍馬車會車失慎案，致官兵 1 員殉職、4 員受傷，其肇事原因乃「行車未遵會車禮讓」、「車長未下車指揮」、「車輛未遵行車方向」及「車內通話系統故障」等疏失，幾與本次事件相同，突顯軍方未能記取教訓，僅相隔半年，即再犯類似錯誤，再度發生人員傷亡事件，亟應確實檢討改進。³²

本案調查意見經監察院國防及情報委員會審議後，糾正國防部。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、國防部已責請業管地面部隊訓練（陸軍司令部）及聯訓基地（海軍陸戰隊指揮部）權責單位，全方位檢討各項

³² 詳見監察院調查報告（調查委員：尹祚芊；派查字號：1010800499）。

訓場環境設施、測考動線缺失，及實施案例宣教，以強化各級幹部之安全防險觀念與作為。

- 2、國防部前已將部長有關訓練安全之重要指示事項電傳各單位，另由參謀總長召開檢討會，會中指（裁）示事項也已分發各單位執行。另海軍司令部於 2013 年 3 月令頒「訓練安全通報第 1 號」，賡續依國防部指導事項執行，以維人員及裝備安全。
- 3、行政院已轉飭所屬國防部將北測及南測中心第三季「102 年四大核心戰力『精實戰力整備』－測考成效評鑑表」函送監察院，俾強化主官及裁判官督訓功能，落實基地訓練安全。
- 4、針對本案督導違失部分，國防部已核予陸軍教準部中將指揮官申誠乙次及北測中心少將指揮官申誠兩次並調離現職處分；另核予海軍陸戰隊指揮官、旅長及幕僚主管申誠、記過及調離現職不等處分。

七、新營醫院北門分院發生死傷嚴重之火災事故

（一）調查緣起

據報載：前行政院衛生署新營醫院北門分院於 2012 年 10 月 23 日凌晨發生大火，造成 13 人罹難、59 人輕重傷。究事發原因為何？相關主管機關有無疏失？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

臺南市北門區前行政院衛生署（已於 2013 年 7 月 23 日改制

為衛生福利部，下稱前衛生署）新營醫院北門分院（下稱北門分院），於 2012 年 10 月 23 日凌晨 3 時 29 分許，遭委外經營之護理之家林姓住院病患於 2 樓閒置產房內東側處以打火機引燃物品，因該閒置產房已被充當儲藏室而堆放床單、衣物等大量易燃物品，遭引燃後造成大火及濃煙瀰漫，釀成 13 人死亡、59 人輕重傷，以及財物損失達新臺幣 8 百萬元以上，成為國內醫療養護機構史上最嚴重之火災意外（下稱系爭火災）。

前衛生署及該署新營醫院怠於監督管理，致所屬北門分院夜間管理鬆散，人力配置明顯不足，火警受信總機亦未置於值日室並經常有人看守；又未督促該分院附設護理之家落實禁煙管制規定，終肇使護理之家住院病人得以在該分院管理範圍內嚴禁吸煙之 2 樓婦產科區域，持打火機徘徊長達 20 分鐘以上連續縱火 2 次，縱火後所引發之濃烈燒焦味、火光及濃煙，該分院及護理之家卻未能及早察覺，坐失即時遏阻縱火之先機。

系爭火災之起火處及受創最嚴重場所 2 樓產房，屬前衛生署新營醫院北門分院權責管理範圍，截至系爭火災發生前，該產房已閒置長達 14 年，早為消防機關及護理之家認定之「倉庫」、「儲藏室」及「雜物間」，北門分院竟未曾適時檢討設置自動灑水系統之必要性，致錯失及時遏阻系爭火勢蔓延，甚至錯失第一時間滅火之先機，前衛生署及該署新營醫院均有監督不周之咎。

前衛生署及該署新營醫院怠於督促所屬建立北門分院 2 樓產房等閒置空間巡檢機制，甚至縱容所聘僱之保全人員未將其列入保全巡邏範圍，肇生該分院安全管理之漏洞，致使該護理之家擅將大量可燃物品堆置於北門分院 2 樓產房後而未上鎖，肇使病患得以進入縱火；其堆置之大量可燃物品無異成為助長火勢引發大

量濃煙竄流及護理之家住院病患重大傷亡之禍源。

前衛生署新營醫院護理之家住院病患皆屬重症且行動不便者，逃生必須仰賴多人協助，避難並應以水平避難為主，新營醫院卻疏未將此特性督促北門分院及護理之家於平時充分納入消防防護計畫據實規劃逃生路線及值班人力，自衛消防編組演練亦未確實就此特性實施，致系爭火災發生時無以因應，延誤黃金搶救時效；臺南市政府消防局未能據實審核、實地抽驗該消防計畫、演練紀錄是否符合場所特性，亦難辭違失之責。

前衛生署新營醫院北門分院附設護理之家夜間照護人力不足，致系爭火災緊急應變編組無以啟動，搶救作為失措，值班護理人員更因人力短缺急於搶救而不慎跌倒，此景令人同情與不捨，突顯前衛生署長期漠視全國護理人員權益，而怠未審慎律定醫護機構各班別照護人力標準，無異縱容國內醫護機構僅消極地以總人力符合設置標準即可，至於各班人力是否足以因應病患照護需求及災害之應變、護理人員是否超時工作、有否正常輪休，皆坐視不理，迭經監察院促請該署改善，猶未正視，顯未善盡中央衛生主管機關之職責；臺南市政府衛生局及新營醫院未確實查核，仍然聲稱該護理之家值班及人力符合規定，亦有違失。

前衛生署為護理人員法之中央主管機關，明知護理機構設立宗旨係為因應連續性醫療照護之需，服務對象以罹患慢性病或出院後需長期護理之病人為主，相關護理專業及實務經驗乃經營者必備條件，卻坐令所屬新營醫院北門分院與未具護理機構經營經驗之原臺南縣私立健樂養護中心簽訂護理之家外包契約，該養護中心王姓負責人亦非該護理之家開業執照合法登記之負責人，更不具醫護專業，顯名實不符；其開業申請核准適用之法令條款復

相互扞格矛盾，竟同時出現公立護理機構及私立護理機構二種身份，前衛生署、該署新營醫院及臺南市政府衛生局均難辭監督及審核不力之責。

國內醫療養護機構近 20 年已發生 64 起火災事故，釀成傷亡人數高達 150 人，平均每年發生 3.2 次，7 人以上傷亡，造成國家社會成本之損失顯難以計數，其中不乏經監察院調查竣事後促請內政部、前衛生署檢討改進者，然「行動不便病患暨夜間疏散逃生演練不足且虛應故事」、「水平避難動線及措施未臻完備」、「空間未能形成獨立區劃，造成煙霧竄流而加劇傷亡人數」及「縱火預防措施不足」等問題，均屬國內醫療養護機構防火避難措施之共同沉痾，前衛生署及內政部卻迄未積極設法研謀改進，致上開問題於系爭火災猶再發生，皆難辭改善不力之責。³³

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正衛生福利部、衛生福利部新營醫院、臺南市政府消防局、臺南市政府衛生局；部分調查意見，函請行政院督同衛生福利部、內政部檢討改進，並請行政院轉飭所屬議處相關失職人員；另函請法務部參處。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、衛生福利部已修正「醫院評鑑基準」，將 9 項防火消防安全列為重點條文，未來國內醫院如未通過相關消防規定，將令其限期改善，未改善者評鑑列為不合格；該部並已修訂「醫療機構設置標準」有關防火安全管理規定，

³³ 詳見監察院調查報告（調查委員：林鉅銀、尹祚芊、劉玉山；派查字號：1010800421）。

另已委託警察大學辦理「一般護理之家及產後護理機構火災安全防護輔導計畫」，施行防災總體檢及專家實地輔導，計已完成北區及中區等 7 縣市共計 30 家機構實地調查。又該部已修正公告「護理機構分類設置標準」，加嚴規定一般護理之家護理人員及照顧服務員總數與住民人數，不得低於 1:15，且 24 小時均應有護理人員值班，並須視工作內容增加適當人力。

- 2、內政部已修正發布各類場所消防安全設備設置標準部分條文，明定護理之家應設置自動撒水設備及火災自動警報設備，並擬具「老人及身心障礙等避難弱者場所建置 119 火災通報裝置試辦執行計畫」執行成果報告。該部於本案災後及監察院履勘後，亦已修正實施建築技術規則建築設計施工編第 99 條之 1，增列規定護理之家、產後護理機構、老人福利機構及康復之家等收容多數行動不便人員場所，除避難層外，其他各樓層應分隔為二個以上防火區劃。此外，該部消防署已修正函頒消防機關辦理防火管理業務注意事項，業將「自衛消防編組演練及驗證指導綱領」納入應實施防火管理場所辦理自衛消防編組演練之行政指導準則，明確規範演練及驗證之操作方式，以避免行動不便病患暨夜間疏散逃生演練不足且虛應故事。
- 3、臺南市政府已函頒「101 年度推動老人福利機構防火安全督導考核執行計畫」，加強該轄老人福利機構防火安全；新營醫院則已增設手動式消防排煙設備，並於護理之家所在樓層西側區域設置待救平臺區。

八、新竹縣新埔鎮發生住宅火警致屋主遭火吞噬身亡

（一）調查緣起

據報載：新竹縣新埔鎮於 2013 年 1 月 15 日發生住宅火警，1 人受困於 5 樓安全門外，呼救待援 15 分鐘，未料新竹縣政府消防局因設備及人員訓練不足，眼睜睜看著災民被火吞噬，引起社會震驚。究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）調查發現與意見

新竹縣新埔鎮育賢街一戶位於 5 樓的住宅於 2013 年 1 月 15 日發生火警，起火原因係屬人為縱火所致，嫌疑人為林姓屋主之子，因財務問題與家人爭吵而涉嫌縱火，造成林姓屋主 1 人死亡及財物損失約新臺幣 30 萬元，實屬家庭悲劇，新竹縣政府應藉由社會救助及福利予以支助。

本案火警發生於當日 19 時 12 分，新竹縣政府消防局新埔分隊於 19 時 13 分出動 6 人 3 車，於 19 時 18 分陸續到場，消防人員於路程中即由無線電得知火場有人受困，到達現場時火舌已從建築物正面窗戶竄出，符合人為縱火因素之火源成形。惟依據 19 時 18 分火警電話報案紀錄即可顯示「受困者位於 5 樓後面陽台」之訊息；且參據媒體現場拍攝影片可知，受困 5 樓之林姓屋主於 19 時 29 分遭火襲吞噬而當場身亡，令人難忍悲慟。

據上，新竹縣政府消防局救災救護指揮中心初期搶救未能落實執勤官指揮功能，亦未善盡調度、聯繫之能事；又因現場指揮官錯估火勢之凶猛，未能掌握應變之時機與措施，而貽誤緊急救

護之先機，且未備妥各項救災戰力之裝備及器材，均有疏失。



【趙委員昌平、程委員仁宏為新竹縣新埔鎮民宅火警案於 102 年 1 月 25 日赴現場履勘】

又新竹縣政府消防局辦理轄內狹小巷道清查不實，未能事前實地通盤瞭解本案火警現場，忽略該起火點僅可由單一方向出入，部署消防救災車輛受限；對於配置狹窄巷道之消防設備不足，肇致緊急救難之黃金時間未能掌握、處置全般狀況，亦無法發揮消防勤務規劃之功能。另新竹縣政府對於建築管理與違章建築查報作業，未善盡監督管理之責，造成建築物外牆裝修及違規使用雨篷等設置障礙物，影響建築物防火及火災救援行動；且對於公共使用之通道被佔用、堵塞消防車進出之狀況竟束手無策，亦均有怠失。

我國住宅密度極高，市區停車位嚴重不足，目前狹小巷道內多屬 5 層以下住宿類建物，由於其建築與環境空間因素導致火災搶救不易，內政部消防署僅採防火宣導之措施，尚難落實消防監督管理工作，對於迄未成立公寓大廈管理委員會之 5 層以下民宅，亦未建立使用人自我管理之機制。該署應針對狹小巷道建築物災害特性及因應作為，提出具體改善對策，並擬定協助社區儘速確定消防安全管理人、制定防火公約、配備必要消防器材、組織防火檢查巡查之機制，方可透過社區民眾之參與救援，以提升整體防災能力。

此外，內政部消防署應按我國火警災害特性、人口分布、救援到達所需交通時間及都市化密集程度，統籌各級消防機關之需求，考量消防車輛、人員、器材及裝備之配置是否足以撲滅火災，而增加消防設備及強化消防人員訓練，以避免人命傷亡及降低損失。

再者，消防法尚無消防車輛通行及救災之法律授權，致內政部函頒「劃設消防車輛救災活動空間指導原則」之性質止於行政指導階段，而未具法令效力，亦未能落實消防工作法制化，明顯難以釐清消防安全之責任，內政部消防署應積極檢討改進。³⁴

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正新竹縣政府及內政部消防署。

（三）政府機關改善情形與成效

1、本案雖因縱火因素造成悲劇，且使用促燃劑而將火勢直

³⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：趙昌平、程仁宏；派查字號：1020800028）。

接帶入最盛期，壓縮容許逃生時間。惟有關無線電尚待改善部分，新竹縣政府已於 2013 年 9 月 2 日同意建置消防救災無線電數位化案，並獲得企業捐贈 3 部水箱車；另已編列雲梯車、化學車及 18 組救生氣墊預算。

- 2、新竹縣政府持續對受災家屬關懷與慰問，並於 2013 年 8 月 30 日辦理新埔鎮育賢街 38 巷會勘，因居民抗拒劃設消防通道而無結論；嗣於同年 9 月 17 日辦理會勘協調後，已於 10 月 29 日完成劃設禁停標線。
- 3、內政部消防署已規劃「精進消防車輛裝備 7 年長程計畫」，納入 190 輛小型水箱消防車、293 具氣墊之購置，並獲行政院原則同意。另內政部營建署已修正「劃設消防車輛救災活動空間指導原則」，明定「私設通路」、「狹小道路巷弄」消防管理權責機關之分工事項。

九、特種搜救隊消防車未發揮其應有效能

（一）調查緣起

據陳訴人陳訴：臺東豐年機場 2 部價值千萬之消防車閒置多年，無法有效使用，且其他機場亦有類似情事。究實情為何？相關機關辦理消防車輛之維護保養有無違失？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

內政部消防署依法負有規劃及督導所屬特種搜救隊之設備、訓練及管理事項之責。該署自 2003 年起陸續採購建置救助器材

車、空壓照明車、高效能化學車、核生化災害處理車及雲梯消防車等各式消防車共計 42 輛，採購金額為新臺幣（下同）3 億 7,734 萬餘元，惟經監察院調閱該等車輛實際出勤紀錄表顯示，有 18 輛消防車自採購迄今皆無出勤紀錄，其中價值千萬以上之消防車計有 10 輛，分別為救助器材車 2 輛（單價 1,000 萬元）、高效能化學車 4 輛（單價 1,075 萬元至 1,098 萬元間）、核生化災害處理車 3 輛（單價 2,329 萬元至 2,476 萬元間）及雲梯消防車 1 輛（單價 2,096 萬元）。

縱就 2009 年八八風災特大災害期間受影響甚大的臺東地區及南部地區而言，特種搜救隊東部分隊及南部分隊所轄車輛之相關出勤記錄也難謂發揮其應有之「特種搜救」職能。另此 42 輛消防車中，有 36 輛已逾 6 年至 10 年可達報廢之使用年限，比例高達 85.7%。該署採購該等消防車輛雖以「備而不用」、「未雨綢繆」等語解釋，惟仍不免有閒置浪費之嫌。

內政部消防署特種搜救隊之主要任務為配合內政部空中勤務總隊直升機救援任務會同出勤，係以 24 小時待命備勤，各分隊、駐地人員均以 2 至 3 班輪流值勤。監察院無預警於 2012 年 9 月至東部分隊、同年 12 月至中部分隊現場履勘時發現，東部分隊備勤人員僅 3 人、中部分隊則為 6 人（另 2 人於清泉崗機場配合空勤總隊出勤），故各分隊常在人力僅 3 至 6 人，消防車數量卻有 9 至 13 輛，人員與車輛配置比例顯不合理，而每輛消防車駕駛及操作均需 2 至 3 人，遇有需消防車出勤之任務時，各分隊人員駕駛消防車尚猶不足，肇致北部分隊、中部分隊之救護車均自 2003 年 4 月交車迄今已逾 9 年 8 個月，皆無出勤紀錄，此與出勤救災首重救人送醫之實際狀況不符，置該等救護車於分隊

而無法使用，該署應澈底檢討改進。

另為發揮消防車之效能，內政部消防署應就特種搜救隊配置之車輛，檢討非屬特殊功能、當地消防局可能使用卻缺乏之消防車，研議借調該等車輛予適當場所，除可減少特種搜救隊備勤人員平時維護保養之壓力，亦可使該等車輛達到物盡其用之效果。³⁵



【監察委員李炳南、葉耀鵬為台東豐年機場消防車案於 2012 年 9 月 26 日赴現場履勘】

³⁵ 詳見監察院調查報告（調查委員：李炳南、葉耀鵬；派查字號：1010800322）。

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請內政部消防署檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、為保障人民生命財產安全與提升地方政府救災效能，建置中央與地方為救災伙伴機制，內政部消防署特種搜救隊擬採簽訂支援協定方式，以區域型聯防且維持原「模組化」之概念，將現有部分消防救災車輛支援地方（政府）消防局使用以強化救災能力，期於特殊災害發生時能立即投入救災行列，有效執行搶救任務。
- 2、消防署特種搜救隊採購建置之各式消防救災車輛，包括救助器材車、高效能化學車、空壓照明車、特種災害補給車、遠距離送水車、核生化災害處理車、救災指揮通信平台車等，分別配置於所屬北部、中部、南部與東部駐地內。為協助地方政府建置搜救組織，該署特種搜救隊研擬下列可行方式：該署特種搜救隊消防救災車輛支援地方（政府）消防局所屬特搜單位駐地內；重大災害時協調地方消防局支援。
- 3、採取區域型聯防方式，將各區域內之地方（政府）消防局特搜單位依消防署特種搜救隊建置之北部、中部、南部及東部分隊，分為四大區域，消防救災車輛採模組化方式配置於北部、中部、南部及東部分隊，以有效掌握時間迅速應變。各直轄市、縣（市）消防局於 2013 年 9 月回復特搜隊支援救災車輛需求，並至特搜隊各分隊檢視救災車輛之車型及車況。為協調特搜隊救災車輛支援

各直轄市、縣（市）消防局之分配事宜，特搜隊已於 2013 年 11 月召開研商消防署特種搜救隊救災車輛支援各直轄市、縣（市）消防局救災車輛分配協調會。

十、基隆港外海經常發生重大船難事件

（一）調查緣起

據報載：2012 年 3 月 19 日清晨 5 時許，高雄籍砂石船「海翔八號」於基隆港外海發生重大船難事件，造成船員 6 人死亡、2 人失蹤（含船長）、7 人獲救，輪機長未隨船出港而逃過一劫。12 年來，在相同海域，砂石船船難頻傳，已有多人死亡、失蹤，究係人為操作不當？抑或相關單位對砂石船之安全管理長期存有制度不良、管理鬆散之弊病？事關海員安全與權益，監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

交通部暨所屬航港局未恪遵「船舶散裝貨物裝載規則」第 40 條規定，切實要求「海翔八號」船長和棧埠作業主管人員在砂石裝卸前應先送審裝卸計畫，該局也未審查裝卸計畫即率爾同意出港，顯有怠忽職責之咎；另輪機長於開船前，無故擅自離開崗位，未隨船出海，臨陣逃避，置船舶安全於不顧，應予從嚴究責。

自 2000 年以來，砂石船船難頻仍，計有 8 艘翻覆，累計死亡及失蹤人數多達 89 人，其中包括「花蓮一號」、「瑞太八號」、「聯盟輪」、「升隆一號」及「海翔八號」等原均為雜貨船，而交通部卻同意其等直接充當砂石船使用，因上開二種船舶

及載運貨物等特性迥不相同，導致全在外海遇浪翻覆；尤其「佳新一號」原為駁船，僅能在港口內或近海作業，卻供滿載砂石作遠程航行，且航行於台灣東北角海象險惡海域，以上台灣砂石船均在東北角外海失事，交通部長期對船舶安全管理專業不足，處事因循草率，造成重大傷亡，應澈底檢討改善，並追究失職責任。



【陳委員永祥、程委員仁宏為砂石船海難糾正案於 101 年 7 月 12 日赴基隆港履勘】

行政院海岸巡防署所屬基隆商港安檢所執勤人員未登上「海翔八號」執行安檢，卻偽造檢查紀錄表，涉公文書登載不實及偽造文書，實有重大違失。由此可見，該署平時監督不善，紀律廢

弛，相關訓練與查核機制均未落實，亦應澈底檢討改善。

內政部警政署基隆港務警察局所屬大沙灣派出所未依規定確實查驗「海翔八號」輪機長之船員服務手冊，即隨意放行離開港區，因事關港區及船舶等安全，執勤查尤應認真不苟，本案港哨執勤人員執法不力，顯有重大違失。由此亦可見，該局平時訓練不實，監督不善，怠惰職責，應澈底檢討改善。³⁶

本案調查意見經監察院交通及採購委員會審議後，糾正交通部暨所屬航港局、行政院海岸巡防署、內政部警政署基隆港務警察局，並函請上開機關追究相關失職人員責任。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、交通部航港局為督促船長和棧埠作業主管人員確實落實「船舶散裝貨物裝載規則」第 40 條第 1 項規定，已檢討訂定裝卸計畫相關表件格式供其參考利用。該局並已發函要求相關業者，在裝載作業前，擬定裝載計畫送該局各航務中心備查，如未依規定辦理者，管制出港。
- 2、為落實勤務查核機制，行政院海岸巡防署海岸巡防總局已訂定「強化商港安檢勤務指導作為」及「維護船舶進出港安全發現船員不符之處置」指導作法，要求各有關總隊及大隊運用督導時機實施查核；另海岸巡防署已修正「海岸巡防機關執行安全檢查作業規定」之船舶進出港檢查紀錄表，就其中不合時宜之檢查要項予以精簡為 3 大項，便於安檢人員將船舶檢查所見情形覈實登載。

³⁶ 詳見監察院調查報告（調查委員：陳永祥、程仁宏；派查字號：1010800102）。

- 3、內政部警政署已擬訂所屬各港務警察局「門哨管制勤務規定」大綱，要求各港務警察局針對檢查程序及注意事項訂定標準作業程序，並規定訓練及督導項目，以強化員警勤務職能，落實勤務執行。

十一、遊覽車意外事故造成嚴重傷亡

（一）調查緣起

2012 年 12 月 9 日，新竹縣尖石鄉竹 60 線發生遊覽車熄火倒退並翻覆事故（下稱司馬庫斯事故），造成 13 人死亡，10 人輕重傷；次（10）日，台 18 線阿里山公路 39.6K 處也發生中型巴士擦撞護欄和山壁而失控翻覆事故，造成 15 人受傷。兩日內接連發生兩起遊覽車意外事故，影響國內外旅客安全甚鉅，究主管機關對於遊覽車車輛性能、車體結構、山區道路安全設施與維護、駕駛專業及管理 etc. 把關機制為何？監察委員認有通盤瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

現行初次登記為遊覽車駕駛人報名專案講習之資格條件，究竟係以駕駛人應具備實際駕駛甲類大客車達 3 年經驗，抑或領有職業駕駛執照滿 3 年者，相關規定之法意不明，而職前專案講習課程亦未達道路駕駛實地演練之具體成效，顯示遊覽車駕駛人初次登記之認證程序及職前專案講習機制未盡妥當，又欠缺完善實際道路駕駛訓練暨因應配套之機制，定期訓練課程內容仍多遭評論，且未正視上坡熄火應變操作程序應儘速納入定期訓練課程，致使駕駛人不當操作因素約占近年遊覽車事故肇因之七成；另施行登記證制度及長期靠行車生態衍生業者不易管理駕駛動態等問

題盲點，仍未確實改善。交通部及所屬公路總局顯未善盡主管機關職責。

交通部為確保大客車車身打造之車輛及其裝置之安全品質具有一致性，雖已採取品質一致性核驗之措施，卻未能強化現場核驗及抽樣檢測，把關機制應檢討改進；另應加強宣導遊覽車客運業者及駕駛人定期保養維修車輛，使用合法兼顧品質之機械零件，以維車輛之安全性能，並就各類營運用途之大客車，研議車輛安全設備之分級標準，俾提升車輛之安全品質及乘客生命之保障。

鑑於近年國人整體旅遊型態業已轉變為深度旅遊，行旅動線除原本之省、縣、鄉道公路外，早已擴及至各級道路，加上近年政府於國際上大力推展觀光，道路路況全面性清查實為必要。然公路總局辦理 2007 年道路總體檢，逕以公路系統道路及甲類大客車通行條件予以檢視，相關機制實有未當。交通部身為全國交通行政及業務之主管機關，未以整體道路運輸安全考量，善盡督導之責，亦有未當。

本次司馬庫斯事故之發生，凸顯部落聯絡道路、原住民族集居部落聯外道路等有無按規定予以認定及納編鄉道之問題，公路法第 2 條「鄉道」之定義既已於 2003 年修訂為「指聯絡鄉（鎮、市）及鄉（鎮、市）與村、里、原住民部落間之道路。」交通部應適時修正「臺灣地區公路行政分類設定要素表」中地區公路之行政分類項目，俾供地方政府遵循辦理，原住民族委員會亦應本於職責指導與監督地方政府辦理之。

交通部公路總局宜參據保險業者導入駕駛人適性分析及相關駕駛訓練內容，並借助各地區遊覽車商業同業公會之運作，以導

正駕駛人不當之操作行為與習慣並降低遊覽車肇事率，另應研議強制乘客繫妥安全帶，以維乘車安全。

以大客車結構安全之角度而言，整體式車體有許多優於有底盤車體的優點，所以國外較為先進的國家大都採用整體式車體。為強化國內遊覽車車輛之安全品質及乘客大眾之生命安全，交通部應鼓勵業者多方考量購置整體式車體，並會商財政單位予以研議進口稅賦之相關減免措施，以提升業者之購置意願。³⁷

本案調查意見經監察院交通及採購委員會審議後，糾正交通部暨所屬公路總局；部分調查意見，函請交通部督飭所屬檢討改進，函請原住民族委員會及新竹縣政府檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、交通部公路總局研議之遊覽車駕駛專案訓練計畫，將依取得大客車駕駛執照之參訓學員實際駕駛資歷差異，設定進階訓練計畫，並依營運環境與方式之差異，訂定評量因子及納入業者考評機制。
- 2、交通部公路總局除針對課程進行檢討外，並將遊覽車職業駕駛人登記職前專案講習課程實地教學（含防衛駕駛及長陡坡換低速檔控制操作）時數由 110 分鐘，調整為 180 分鐘。另為加強各業者平時自主訓練課程，該局已進行「大客車駕駛人行駛各種山區道路安全駕駛實例教學影片製作委外服務專案」。又該局已委託辦理「大客車安全品質識別制度之研究」，以為研訂車輛安全設備

³⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：程仁宏、楊美鈴、葉耀鵬；派查字號：1010800490）。

分級標準之參考。

- 3、為加強登記證管理，交通部公路總局前已研議「遊覽車客運業駕駛人登記證管理辦法草案」，並於 2013 年 5 月召集遊覽車公會與遊覽車駕駛員工會開會研商，該公會與工會對於遊覽車客運業駕駛人登記證之管理方式，建議採 1 人 1 證方式辦理。該局刻依上開建議，對該辦法草案內容再為研議調整。
- 4、交通部公路總局轄管省道各路段已完成清查，並於 2013 年 1 月辦理公告；彙整列為禁行大客車路段有 22 處，列為大客車行駛應特別注意路段有 23 處。相關禁制、警告標誌及告示牌，該局各轄管工程處已配合公告內容設置完成。
- 5、交通部已委由審驗機構財團法人車輛安全審驗中心邀集相關車輛業者及相關單位研商加強管理措施，擬於審驗申請階段加強耐久性能測試、結構計算、施工查核等之要求，並規劃由相關單位搭配進行查核、確認，以期更進一步督促業者落實品質一致性管理成效。
- 6、原住民族委員會已函請各原住民族集居部落之縣（市）政府逐條檢核確認其轄內之部落聯絡道路，再循程序報核，計共有 9 縣（市）政府轄內 90 條部落聯絡道路，合計 300 餘公里，已依規定辦理納編為鄉道。

十二、酒駕肇事頻仍嚴重威脅人民生命權

（一）調查緣起

近年國內酒駕肇事頻仍，造成被害者家破人亡，且罰則過

輕，致未能產生嚇阻效果，人民生命無法獲得有力保障，究係相關法令規範不夠周延，抑或相關單位執法不利之失職所致，監察委員認有深入查究之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

依據內政部警政署統計，近 10 年因酒駕肇事死亡人數，2003 年 461 人；2004 年 454 人；2005 年 547 人，逐年增加到 2006 年 727 人達高峰，嗣因 2007 年警政署強力取締酒駕後，死亡人數乃逐年遞減。2007 年 576 人，2008 年 500 人，2009 年 397 人；惟因取締酒駕件數逐年減少後，酒駕肇事死亡人數又再增加，2010 年增至 419 人；2011 年死亡人數更增至 439 人；2012 年發生多件重大酒駕肇事案³⁸，引發社會關注，警政署爰訂頒「全國性同步取締酒後駕車大執法」實施計畫，自 2012 年 6 月 1 日起辦理「加強取締酒駕專案勤務」，通令各警察機關增加攔檢酒測勤務強度及頻率等多項防制措施。2012 年酒駕肇事死亡人數即降為 376 人，是近 10 年最低。

又警政署於 2013 年 1 至 4 月份，每月規劃全國同步取締酒後駕車勤務至少 2 次，2013 年 1 月至 7 月酒駕肇事死亡人數 153 人，與 2012 年同期相比，死亡人數減少 73 人（-32.3%）。另刑法第 185 條之 3 等相關法令規定修正降低酒精濃度標準值及提高罰則自 2013 年 6 月 13 日施行後，警政署統計 2013 年 6 月酒駕肇事死亡人數自 5 月份之 18 人降至 12 人，與 2012 年同期相

³⁸ 如高雄葉姓富少 2012 年 4 月 25 日酒駕害死三命，高雄地方法院同年 10 月 9 日第一審重判 6 年，高雄高分院 2013 年 7 月 19 日宣判，仍維持一審刑度，判刑 6 年。

比，死亡人數減少 15 人（-55.56%）。惟 2013 年 7 月酒駕肇事死亡人數不減反增，回升到 16 人，顯示提高酒駕罰則規定，對部分心存僥倖之酒駕人士，效果有限。

據上，交通部及內政部等主管機關除持續強化禁止酒駕之宣導及取締等防制措施外，應進一步探究酒駕之原因及環境因素，以「事先預防重於事後取締處罰」的理念，自全方位考量，審慎研議擬訂更為有效周妥之防制策略，防患未然，預防酒駕之發生。又交通部等相關主管機關宜研議對有酒駕之虞者提供酒類、勸酒或共乘等助長酒駕者課予適度之防制義務，或對易肇事之特定類別駕駛人採酒精零容忍制度等防制措施，以防堵酒駕管制之漏洞，持續有效遏阻酒駕行為，使任何人不必酒駕、不能酒駕、不敢酒駕，達到酒駕「零發生」的目標。

警察對於已發生危害或依客觀合理判斷易生危害之交通工具，依警察職權行使法第 8 條規定得予以攔停，要求駕駛人接受酒精濃度測試之檢定，從嚴執法。惟酒測方式及程序限制人民權利，但現行道路交通管理處罰條例等相關規定欠缺有關酒駕檢測程序規定，尚未符憲法第 23 條規定法律保留及法律授權明確性等原則。交通部及內政部應儘速依據司法院釋字第 699 號解釋意旨，通盤檢討有關酒駕之檢測方式及程序，包括拒絕酒測處理程序等限制人民權利事項，並以法律或法律明確授權之命令規範之。

近來公務人員酒駕肇事事事件頻仍，引發社會輿論關注，嚴重傷害政府形象。行政院人事行政總處雖已邀集銓敘部、內政部警政署及中央與地方各主管機關開會研商，訂定發布建議懲處基準，從嚴處罰公務員酒駕，並課予公務人員酒駕經警察人員取締後，應主動向所屬機關報告之義務。惟相關權責機關仍屬被動告知，

難以查知所屬公務人員酒駕被取締或被移送法辦之情事，且所訂建議懲處基準尚乏規範嚴禁公務員或民意代表關說酒駕事項，或公務單位參加相關飲宴或聚餐時上級主管及助長酒駕行為之相關公務人員行政責任。相關主管機關應再通盤檢討，審慎研議公務人員酒駕之懲處及宣導機制。³⁹

本案調查意見經監察院交通及採購委員會審議後，函請行政院轉飭所屬機關檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、交通部將持續辦理各項防制酒駕宣導作為，以預防酒後駕車行為發生；並檢視更臻有效之防制酒駕措施，及宣示強化酒駕執法，以澈底降低酒駕事故發生之決心；又將續邀法務部、內政部警政署及相關處罰機關討論研修酒駕檢測方式及程序之可行性與妥適性，俾期符合上開司法院釋字第 699 號解釋意旨。
- 2、內政部警政署就可再強化之酒駕執法具體作為，每月規劃全國同步取締酒後駕車勤務至少 2 次，並就「取締酒駕攔檢點」、「酒駕事故地點」及「轄內常飲酒集中地點」等 3 項，分析其關聯性，加強酒後執法作為及提高防制措施強度。
- 3、法務部已就預防酒駕再犯研提可再強化之具體作為，明訂酒駕再犯發監標準之原則；另對因酒駕入監服刑而有酒癮者，矯正機關試行推動「3+1 階段性處遇措施」，

³⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：陳永祥、趙昌平、劉玉山；派查字號：1010800286）。

即分成「第 1 階段：生活適應階段」、「第 2 階段：認知調整階段」、「第 3 階段：復歸準備階段」及「第 4 階段：追蹤輔導階段」等處遇措施，以協助酒癮收容人復歸社會後能徹底戒斷酒癮，以達預防酒駕再犯之目標。

- 4、行政院人事行政總處審酌加重酒駕之公務人員應告知而未告知服務機關之行政責任，並將配合修法研議對於助長酒駕行為之公務人員課予相關行政責任。

十三、農田圳溝堤岸道路管理機制應儘速檢討確定

（一）調查緣起

各縣市農田灌溉圳溝之堤岸，常為民眾通行便利而逐漸成為供公眾通行使用之「道路」，依地方制度法第 19、20 條規定，縣市鄉鎮道路管理維護，屬地方自治事項，則此類「道路」是否應依其大小而納入縣市鄉鎮道路體系管理？縣市鄉鎮對於此類「道路」是否怠於設置交通號誌及安全設施，致未能保障民眾通行安全？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

各縣市農田灌溉圳溝堤岸作為道路通行使用主要肇因於：1. 農田水利會早期配合鄉鎮市公所或地方民意之需要，提供圳溝堤岸供道路通行使用；2. 公眾通行之初，農田水利會並無阻止之情事，其後因年代久遠，並無相關案卷文簿可資查考，一般人無復記憶其確實之起始，僅能知其梗概；3. 中央政府為解決早期農地重劃，農路不敷時代需求，於 1999 年間進行早期農地重劃農水

路更新改善計畫，即係運用工程手段將農路兩側灌、排水路用地一併更新改善，利用灌、排圳溝堤岸水路所餘用地施作、拓寬農路，視同農路之一部分等。

惟上開圳溝堤岸供公眾通行使用之「道路」，地方政府普遍不願將其納入道路系統管理，故未設置交通標誌與安全防護設施，尤以路面破損未予以維護，交通意外事故時有所聞，不僅造成農田水利會管理權與使用權分離，更引發認定國家賠償義務機關之紛爭。

農業委員會於 2012 年 3 月 28 日召開研商「農田水利會圳溝堤岸作為民眾道路通行使用管理權責分工原則」會議，作成決議略以：為利後續推動農田水利會圳溝堤岸管理維護權責接交事宜，請各農田水利會清查灌溉事業區內圳溝堤岸作為民眾通行道路使用之土地及造冊，並於 2 個月內完成，據以移請道路主管機關接管。嗣經該會彙整各農田水利會函報之土地清冊資料，全國各縣市圳溝堤岸作為民眾道路使用之土地共計 3,514 筆，該會即於 2012 年 7 月 20 日分別函送各地方道路主管機關並請據以接管，俾維護民眾通行權益及安全。

惟因各地方道路主管機關對上開土地是否屬市區道路條例規範之範疇涉有疑義，該等圳溝堤岸似非都市計畫所規範之道路系統，修築目的亦不為供公眾一般交通使用且修築時未依據市區道路工程設計標準辦理，尚難全面認定屬市區道路範疇，從而拒絕接管，故迄今尚無地方道路主管機關接管上開土地。

據上，行政院對於長久以來存在各縣市農田灌溉之圳溝堤岸供公眾通行使用之「道路」，地方政府均存著逸脫相關國賠責任之態度，不願將此類道路納入管理，改善安全設施，以維護用路

人之權益，而任其不斷發生交通事故，棄人民生命財產權於不顧，如今又置農業委員會決議於罔聞，不願進行接管之狀況。又農業委員會未能本於最高行政機關立場，督促所屬協調地方政府正視此一問題，並予以妥善處理，肇致問題延宕未決且事故不斷發生，嚴重損及人民基本權利，顯有不當。



【監察委員洪德旋為農田圳溝堤岸遲未納入道路管理案於 2012 年 4 月 18 日赴臺南履勘】

另農業委員會於 2012 年 3 月所訂「農田水利會圳溝堤岸管理維護分工原則」，是否足以因應圳溝堤岸供民眾通行之各種態樣，不無疑義；又若生橫跨不同管理機關或僅為農田水利會所延

伸道路部分，本於道路主管機關所設置各項設施所生風險，究應由道路主管機關或土地管理機關負責，亦有待釐清，行政院應督同所屬儘速檢討相關法制妥處。至於堤岸未作為一般民眾通行使用者，各地農田水利會於施設時，是否有設立相關禁止通行標示或相關防護措施，以避免民眾違法利用，農業委員會亦有詳加檢討之必要。⁴⁰



【監察委員洪德旋為農田圳溝堤岸遲未納入道路管理案於 2012 年 7 月 16 日赴臺東卑南圳 10 支線履勘】

⁴⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：洪德旋；派查字號：1010800071）。

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，並函請行政院督促所屬檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、臺灣桃園、石門、新竹、彰化、南投、雲林、屏東農田水利會及臺北市七星、瑠公農田水利會等已召開現勘協商會議，並完成辦理部分圳溝堤岸接管事宜。
- 2、對於已與地方政府召開協商會議之農田水利會，農業委員會將持續督促各該會逐案與地方政府完成協調；另針對地方政府尚未召開協調會議者，將請農田水利會函請該地方政府協助召集所屬單位辦理會勘，以利釐清權責及後續接管事宜。
- 3、對於尚未獲地方政府接管之圳溝堤岸，農業委員會將督促相關農田水利會加強圳路安全管理，持續逐案再與各地方政府協調，並定期（每半年）彙整回報農業委員會。

十四、軍情機關對退離人員申請案之處理涉有怠失

（一）調查緣起

據陳訴人陳訴：陳訴人原係國防部軍事情報局（下稱軍情局）派至緬甸擔任情報人員，因遭資遣而以假名居留緬甸，嗣後為謀子女利益欲申請戶籍，並經該局證實其身分，豈料國防部參謀本部人事參謀次長室竟要求陳訴人至駐泰國臺北經濟文化辦事處驗證其真實身分。究實情為何？國防部相關單位之溝通協調機制為何？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）調查發現與意見

軍情局從檔存資料雖已查明「字某」是該局前於緬甸吸收之情工人員，惟為查證陳訴人是否即係「字某」其人，該局於 2013 年 3 月派員訪晤該局 2 位退離人員，似可初步指認陳訴人即為「字某」本人。

然因陳訴人已返回緬甸，無法請陳訴人與上述 2 位退離人員進行現地指認動作，軍情局乃另函邀陳訴人來臺接受指認，若陳訴人不便來臺，將請陳訴人就該局預擬之身分核驗問題，提供書面說明，俾利該局查驗比對，嗣再出具公函請國防部參謀本部人事參謀次長室（下稱人次室）協處後續作業。另人次室亦表示，軍情局若能出具公函證明陳訴人即是「字某」本人，該室核發軍職證明，責無旁貸。

是以，本案陳訴人申請軍職證明事宜，乃至爾後辦理其子女來臺入籍就學，允可樂觀期待，陳訴人宜配合軍情局完成身分確認程序，監察院並將持續關注人次室後續辦理陳訴人軍職證明進度，以維護陳訴人之應有權益。

軍情局於 2012 年 1 月受理本件陳訴人申請案後，徒以公文往復，未能本於服務退離人員之立場，積極與陳訴人聯繫，並對關係人進行必要清查及指認動作，再將該查證情形函報人次室，供該室據以辦理軍職證明審核事宜，使得陳訴人感受未獲前任職情報機關對退離人員應有之關懷，不無怠失之咎。

另人次室於 2012 年 2 月受理本件陳訴人申請案，未本於職責向軍情局瞭解「字某」任職該局期間之相關情狀，僅兩度以公文函復陳訴人申請軍職證明須檢附戶籍證明等文件經外交部駐泰

國辦事處審查後，再送該室辦理。惟陳訴人既無法提供人事派令、薪資受領證明等資料可供證明其即是「字某」本人；且陳訴人亦從未在臺灣地區設立戶籍，何來戶籍證明文件？該室竟要求陳訴人須檢附經外館審查之戶籍證明，益徵人次室對於陳訴人申請軍職證明案件之處置過程流於形式，不僅無助於陳訴人申請案之解決，反而招致民怨，國防部應督導人次室切實檢討並協助陳訴人依法辦理核發軍職證明事宜。⁴¹

本案調查意見經監察院國防及情報委員會審議後，函請國防部督飭該部軍事情報局積極完成陳訴人真實身分查證程序，並督飭該部參謀本部人事參謀次長室切實檢討，依法協助陳訴人辦理核發軍職證明。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、軍情局已函邀本案陳訴人於 2013 年 7 月搭機抵臺，並已預先約請陳訴人之前同僚 4 人至該局辦公室，當面辦理陳訴人之身分認證事宜，嗣順利完成指認工作，確認陳訴人係該局前於緬甸當地吸收之情報工作人員無誤。
- 2、嗣據國防部函復監察院略以：本案經軍情局依「現場指認」、「相片指認」及「個人經歷陳述」等查證程序，於 2013 年 7 月完成陳訴人真實身分查證，並經離退人員 3 人簽署確認。該部已依「滯留泰國緬甸越南地區前國軍官兵及其眷屬照顧要點」，核發陳訴人軍職證明。
- 3、本案陳訴人經核發軍職證明後，依上開「照顧要點」第

⁴¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：葛永光；派查字號：1020800021）。

4 點之規定，該軍職證明由內政部逕行認定為足資證明具有我國國籍之證明文件。

叁、評析與小結

所謂生存權，係指人民享有維持其最基本生活要件，且合於最基本人性尊嚴之保障，以延續其生命的權利。生存權是人民一切權利的基本，人民若不得生存，則其他一切權利都將成為海市蜃樓。「世界人權宣言」第 3 條揭示「人人有權享有生命、自由和人身安全」，其中的生命和人身安全即屬生存權。「公民與政治權利國際公約」第 6 條第 1 項也明確規定：「人人皆有天賦之生存權。此種權利應受法律保障。任何人之生命不得無理剝奪。」至於我國憲法第 15 條，則將人民的生存權與工作權及財產權，並列為應予保障的最重要人權，且將生存權列為該 3 項人權之首。

本章有關生存權之案件共 14 案，除第 14 案「軍情機關對退離人員申請案之處理涉有怠失」係屬特殊個案，且該申請人之問題已獲解決外，其餘 13 案，就其類型而言，可分為以下 4 類：

第 1 類為兒少及弱勢族群之生存權問題，計有如下 4 案：（1）近年來兒童及少年非自然死亡中，事故傷害高居死因首位，約達 9 成，其中尤以交通事故為最高，其次為意外溺死或淹沒，另蓄意自我傷害（自殺）也居高不下，且呈現上升現象；（2）臺中市蔡姓男嬰遭有精神疾病之父親虐待致死；（3）新北市樊姓養母持續凌虐其 3 歲養子致傷重而死；（4）臺南市柳營區顏姓老翁不忍其妻子長期受病痛折磨而抱妻投水自盡，共赴黃泉。

第 2 類為軍中官兵自殺及意外傷亡事件，計有如下 2 案：（1）陸軍航空特戰指揮部所屬洪姓士官，因遭上士副排長施予嚴苛訓練，承受壓力過大，而跳樓自殺身亡；（2）海軍陸戰隊某旅戰車營於進行戰車火炮射擊演訓結束返回營區途中，發生戰車意外擦撞路邊執行彈藥補給勤務官兵，造成 1 死 4 輕重傷的重大意外傷亡事件。

第 3 類為火災傷亡事故及消防車問題，計有如下 3 案：（1）署立新營醫院北門分院發生死傷嚴重之火災事故，多達 13 人罹難、59 人輕重傷；（2）新竹縣新埔鎮發生住宅火警，1 人受困呼救待援 15 分鐘，消防人員及附近居民眼睜睜看著災民被火吞噬身亡；（3）臺東豐年機場 2 部價值千萬之消防車閒置多年，無法有效使用，且其他機場亦有類似情事。

第 4 類為船難、遊覽車翻覆、酒駕肇事等重大交通事故及農田灌溉圳溝堤岸道路交通安全問題，計有如下 4 案：（1）基隆港外海發生重大船難事件，造成船員 6 人死亡、2 人失蹤（含船長）；（2）新竹縣尖石鄉竹 60 線（司馬庫斯）發生遊覽車熄火倒退翻覆事故，造成 13 人死亡，10 人輕重傷；（3）酒駕肇事頻仍，造成被害者家破人亡，且罰則過輕，致未能產生嚇阻效果，人民生命權無法獲得有力保障；（4）農田灌溉圳溝堤岸道路普遍未設置交通標誌與安全防護設施，尤以路面破損未予以維護，致交通意外事故時有所聞。

上開案件經監察院調查後，監察院已就相關機關之違失或缺失部分，分別予以糾正或函請檢討改進。相關機關對相關問題與缺失均已進行檢討與研議，並已就相關法規進行修訂，就相關行政措施進行改進，其主要者如下：

首先，為保障兒少及弱勢族群之生存權，相關機關研採之改進作為，主要有：內政部已成立「兒童及少年事故傷害防制推動小組」（現屬衛生福利部），並定期召開「兒童及少年事故傷害防制協調會議」；衛生福利部已明文規定，強制鑑定、強制住院及強制社區治療之指定精神專科醫師，每 6 年需接受 18 小時教育訓練；臺中市政府已訂定「臺中市兒童及少年重大緊急個案聯合評估機制」，並刻正研議「精神病（含疑似）患者屬保護事件加害人加強網路聯繫實施計畫」草案；臺南市政府已成立「臺南市社區聯合關懷小組」，建立社區高風險名冊，對弱勢族群資源進行整合，藉由里長及里幹事進行訪視，提供有效之資源連結。

其次，為防止軍中自殺及意外傷亡事件之發生，相關機關研採之改進作為，主要有：陸軍司令部已要求各級落實自傷防治宣教，辦理「重要幹部輔導知能暨自傷防治講習」、「自傷防治守門人宣教暨初級防處研習」等相關心輔研習活動，以提升各基層幹部初級防處危安敏感度；為加強基層單位心輔工作，陸軍召募具服務熱忱之志工媽媽，實施基礎及專業訓練後，協助執行基層單位心輔工作，計已成立 34 個志工服務單位；國防部已責請業管地面部隊訓練（陸軍司令部）及聯訓基地（海軍陸戰隊指揮部）權責單位，全方位檢討各項訓場環境設施、測考動線缺失改進，及實施案例宣教，以強化各級幹部之安全防險觀念與作為。

再次，為防止火災傷亡事故發生及解決消防車問題，相關機關研採之改進作為，主要有：內政部已修正「各類場所消防安全設備設置標準」部分條文，及「建築技術規則」建築設計施工編第 99 條之 1，加強有關防火設備及防火區劃之規定；衛生福利部已修正「醫院評鑑基準」及「醫療機構設置標準」有關消防安

全管理之規定；內政部營建署已修正「劃設消防車輛救災活動空間指導原則」，明定「私設通路」、「狹小道路巷弄」消防管理權責機關之分工事項；內政部消防署已規劃「精進消防車輛裝備7年長程計畫」，並獲行政院原則同意，又該署特種搜救隊將採區域型聯防及模組化方式，將消防救災車輛支援地方消防局使用，以強化救災能力。

最後，為防止包括船難、遊覽車翻覆、酒駕肇事等重大交通事故發生及維護農田灌溉圳溝堤岸道路交通安全，相關機關研採之改進作為，主要有：行政院海岸巡防署海岸巡防總局已訂定「強化商港安檢勤務指導作為」及「維護船舶進出港安全發現船員不符之處置」指導作法，另海岸巡防署已修正「海岸巡防機關執行安全檢查作業規定」之船舶進出港檢查紀錄表，便於安檢人員覈實登載；交通部公路總局已研議加強遊覽車駕駛專案訓練，及加強對遊覽車客運業駕駛人登記證之管理，將採1人1證方式辦理；法務部已就預防酒駕再犯研提可再強化之具體作為，明訂酒駕再犯發監標準之原則，另對因酒駕入監服刑而有酒癮者，矯正機關試行推動所謂「3+1階段性處遇措施」，以協助酒癮收容人復歸社會後能徹底戒斷酒癮，以達預防酒駕再犯之目標；農業委員會將督促相關農田水利會加強農田灌溉圳溝堤岸道路安全管理，持續逐案再與各地方政府協調並定期（每半年）彙整回報農業委員會。

上開改進作為，包括法規之修訂、機制之建立及行政措施之改善，各主管機關及相關機關均應積極推動、落實執行或配合辦理，以發揮其成效，達成確保兒童及少年、弱勢族群、軍中官兵等之人身安全及生存權之目標，並維護港口航運及道路（含農田

灌溉圳溝堤岸道路) 交通安全，防止重大交通事故發生。監察院將持續追蹤、檢視各機關之執行進度與成效。

第四章 參政權

壹、概念與法制

所謂參政權，係指人民以「國家主人」或「國家主權者」的身分，居於主動的地位，參與國家政治或政事的權利。關於參政權的意義與重要性，有學者認為，民主政治的特徵在於國家的統治必須得到被統治者的同意，而參政權乃人民站在主動的地位，參加國家統治權之行使的權利，因此，參政權乃是民主國家的國民所不可缺少的權利。⁴²

另有學者認為，參政權是基本人權不可分割的部分，也是群己關係中「公益」與「己益」的接榫所在；對人民應享的參政權之保障，是社會達成政治共識、公平安排群己關係的要徑。⁴³從個人權利的角度來看，參政權是每個人參與公共事務，以提昇自我實現的權利；從公共事務的角度來看，參政權是透過政治參與，追求公益實踐的基礎。⁴⁴

上述意義的參政權在一個國家的產生，代表著這個國家從專制走向民主的源頭－因為人民有了參政權，就可參與國家統治權的行使，從而誕生國民主權。⁴⁵參政權被載入憲法中，乃近代以

⁴² 劉慶瑞，**中華民國憲法要義**，修訂十二版（1983年），頁95-96。

註：未註明出版者，總經售處為三民書局（臺北）。

⁴³ 朱敬一、李念祖，**基本人權**（臺北：時報文化出版公司，2003年），頁224-226。

⁴⁴ 同上註，頁224。

⁴⁵ 許育典，**人權、民主與法治－當人民遇到憲法**（臺北：元照出版公司，2011年），頁145。

來各國政治發展的結果，至其理論基礎係源自 18 世紀法國思想家盧梭（Jean J. Rousseau, 1712-1778）在其名著「民約論」（The Social Contract）中所提出的人民主權論，及爾後由該理論逐漸推衍與發展出的公民自治理念，亦即經由公民主動、積極參與國家政治或政事，而體現出的公民自治理念。

參政權與自由權、平等權、財產權及受益權等不同，並非一般國民均得享有的權利，而係具本國「公民」資格者始得享有的權利。至於所謂「公民」，乃指在公法上具有法定條件之國民，其在積極方面，須具有某些法定的積極條件，如須具有行為能力及達到法定年齡；其在消極方面，須無法定的消極條件，如無被褫奪公權或受禁治產之宣告等。因此，參政權又被稱為「公民權」，亦即本國國民在公法上具有法定條件者所享有的權利。

參政權的權利範圍，可分為兩大類：一為具有公民資格者在法律上享有的權利，如選舉權、罷免權、創制權、複決權等；二為具備某些特定資格與條件者始得享有的權利，如應考試、服公職之權。⁴⁶而所謂公職者，依司法院釋字第 42 號解釋：凡各級民意代表、中央與地方機關之公務員，及其他依法令從事於公務者，皆屬之。

「世界人權宣言」第 21 條第 1 項、第 2 項對參政權有如下揭示：「人人有直接或通過自由選擇的代表參與治理本國的權利」；「人人有平等機會參加本國公務的權利」。該「宣言」另於同條第 3 項強調「人民的意志是政府權力的基礎」，「這一意志應以定期的和真正的選舉予以表現」。至於「選舉」應如何進

⁴⁶ 劉慶瑞，**中華民國憲法要義**，修訂十二版（1983 年），頁 96。

行？該項接著指出：「選舉應依據普遍和平等的投票權，並以不記名投票或相當的自由投票程序進行」。

「公民與政治權利國際公約」第 25 條對參政權有如下詳細的規定：凡屬公民，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：（一）「直接或經由自由選擇之代表參與政事」；（二）「在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現」；（三）「以一般平等之條件，服本國公職」。

上開「公約」第 25 號一般性意見第 1 點指出：「公約」第 25 條承認並保護每個公民參與公共事務的權利、選舉和被選舉權利和服公職的權利；「公約」要求各國透過必要的立法和其他措施，確保公民具有有效的機會，享受「公約」保護的權利。該一般性意見更將「公約」第 25 條的規定，稱之為：「基於人民的同意和符合『公約』原則的民主政府的核心」。

上開一般性意見第 5 點針對「公約」第 25 條第 1 款提到的「政事」一詞作如下的解釋：該款提到的「政事」是一個廣泛的概念，涉及到行使政治權力，特別是行使立法、行政和管理權力；它包括公共行政的各個方面和國際、國家、區域和地方各級政策的擬定和執行。該一般性意見接著指出：權力的分配和個人公民行使受「公約」第 25 條保護的參與政事的權利的途徑，應由憲法和其他法律規定。

又上開一般性意見第 25 點強調：為了保證充分享受「公約」第 25 條保護的權利，公民、候選人和當選代表之間就公共

和政治問題自由交流資訊和交換意見至關重要；這意味著新聞或其他媒體的自由，可以對公共問題發表意見，而不受新聞檢查或限制；它還要求充分享受和尊重個人或透過政黨和其他組織從事政治活動的自由、辯論公共事務的自由、舉行和平示威和集會的自由、批評和反對的自由、印發政治文宣的自由、競選和宣傳政治主張的自由。

我國憲法關於人民享有之參政權，規定於第 17 及 18 條。其中，第 17 條規定：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權」，以示此四權屬於人民基本權利之範圍，復於第 12 章就此四權以專章（共 8 條）規定之，就其行使辦法為原則性之規定，以示憲法對人民享有與行使此四權之重視。⁴⁷另第 18 條規定：「人民有應考試、服公職之權。」而何謂「應考試、服公職之權」？依司法院釋字第 546 號解釋：應考試之權，係指具備一定資格之人民有報考國家所舉辦公務人員任用資格暨專門職業及技術人員執業資格考試之權利；至於服公職之權，則指人民享有擔任依法進用或選舉產生之各種公職，以貢獻能力、服務公眾之權利。

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

⁴⁷ 參考：管歐著，林騰鵠修訂，**中華民國憲法論**，修訂十二版（臺北：三民書局，2010 年），頁 88。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2013 年審議通過之調查報告中，涉及參政權者計 3 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 1 案，將其調查緣起、調查發現與意見，及政府機關改善情形與成效，分述於次。

一、烏坵鄉為選舉目的致生之「幽靈人口」爭議

（一）調查緣起

據李君陳訴：金門縣烏坵鄉地處福建湄洲灣外，距離臺灣及金馬地區十分遙遠，且交通不便；居民為求生活便利，被迫將戶籍遷移來臺，臨選舉前又遷回烏坵，致生「幽靈人口」⁴⁸爭議，因而被起訴、判刑者甚眾。究如何解決其投票適法性及選舉權保障等相關問題？監察院巡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

烏坵鄉原係福建省莆田縣屬地，島上居民係從湄洲島播遷至此，1949 年國軍撤退至臺灣時，部分參戰遊擊隊隨軍遷移至烏坵；1952 年，該島於美軍援助下，整編遊擊隊為「反共救國軍」，其後部分駐防當地軍人選擇在此落地生根。1954 年，設

⁴⁸ 所謂「幽靈人口」，係指某人將戶籍遷入某處，但並沒有在該處實際居住之事實，這種「籍在人不在」的異常現象，較正式的名稱為「虛報遷徙人口」或「虛偽遷徙戶籍」，常出現在學童越區就學、申請社會福利或其他補助及選舉等時機。

立烏坵鄉公所，國防部頒布命令委請金門縣政府「代管」；1992 年，戰地政務解除後，奉內政部函頒「福建省金門縣連江縣實施地方自治方案（核定本）」第 14 點明定莆田縣烏坵鄉由金門縣管轄。

據烏坵鄉公所資料，截至 2013 年 5 月為止，該鄉設籍人數為 612 人，固定常居人口約為 40 至 50 人，冬天紫菜採收及寒、暑假期間則會略增至 80 至 90 人。該鄉囿於島嶼面積狹窄，本係大陸地區漁民捕魚暫歇之處，緣於島嶼特性，除傳統漁業外，並無其他內需或外銷產業可供發展，生活條件不足，致居民適齡後，為就學、就業等因素，離鄉背井，遠赴臺灣，人口外流情形嚴重，實際居住人口不及設籍人口之十分之一，且以 60、70 歲以上老年人口為主。

行政院所屬各部會多年來未深究烏坵鄉區域之特殊性，鄉民離鄉背井、生活困窘等因素，為其建立合理、公平、公正之選舉機制，然受限於法治條件之不足，徒以刑法繩之，看似簡便亦合乎法制規範，卻悖乎其生存環境與人情倫常，最終之後果恐迫使該鄉結束地方自治，甚而廢鄉，在政策制定及執法任務上均有怠惰。

2014 年底 7 項地方公職人員合併選舉將至，烏坵鄉原住之居民因生活之需要，將戶籍遷移來臺，臨選舉前若又遷回烏坵，恐將再生「幽靈人口」爭議，究如何解決其投票適法性及對選舉權之保障，主管機關應針對烏坵鄉區域之特殊性，研擬合理、公平、公正之選舉方式。

有關機關於辦理選舉前發現有以虛偽遷徙戶籍之「幽靈人口」現象，宜先以行政管制為前置手段，予以化解，若當事人仍執意

以該方式意圖使某特定候選人當選，始動用刑法予以制裁。

另據內政部及中央選舉委員會之資料，選舉「幽靈人口」之案件數量，雖於離島略多，但顯非離島特有之現象，除發生之地域外，從選舉種類檢視，可知其多發生於小型選舉（如村里長及鄉鎮市民代表選舉）。蓋因小型選舉，其選區小，選民有限，勝敗之間其得失票數差距甚微，故以虛偽遷徙戶籍方式增加投票支持人口，所收實效更形顯著。

既然投入選舉，欲求勝選乃人性使然，然若藉由賄選、暴力、「幽靈人口」等不正當手段，不但影響民主選舉之公正性，亦侵蝕民主憲政之本質。又少數人亦誤認，為了選舉目的而虛偽遷徙戶籍，於投完票後，再遷回原戶籍地，並無不法；特別是刑法第 146 條妨害投票行為之犯罪構成要件，更非一般民眾所周知，乃至對選舉「幽靈人口」不法性認識錯誤，而誤蹈法網。

據上，行政及司法機關於辦理基層選舉時，除依法進行不法行為之查察外，行政院尤應責成相關部、會，加強對反「幽靈人口」之法令宣導，強化選民對「幽靈人口」的法律規範之正確認知，促進選風端正，並回歸民選政治之正常機制。⁴⁹

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請行政院轉飭所屬各部、會檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、法務部就即將辦理的 2014 年全國地方選舉有關「幽靈人口」之防杜與查緝，將要求最高法院檢察署督促各級檢

⁴⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：周陽山、劉玉山；派查字號：1020800129）。

察機關，依照該署於 2010 年 10 月召開辦理 2010 年直轄市市長、議員及里長選舉查察賄選及暴力督導小組會議中，有關「幽靈人口」之防制決議事項之意旨確實辦理，俾促進選風端正及回歸民選政治之正常機制。

- 2、中央選舉委員會為防止選舉人以不實之戶口遷徙取得選舉權，維護選舉之公平性，於辦理選舉時，均函請內政部督促各戶政機關切實加強戶籍查對，並由警察機關加強戶口查察，俾有效遏止戶籍遷徙不實現象。另不實遷徙戶籍之發生，以地點言，多發生於離島地區；以選舉種類言，多發生於小地區之選舉（如村里長及鄉鎮市民代表選舉）。因此，中央選舉委員會未來有關「幽靈人口」法令規範之宣導，將著重於離島地區及村里長、鄉鎮市民代表選舉時，加強規劃辦理。
- 3、為防杜虛報遷徙情事，內政部已函請金門縣政府加強宣導民眾應依居住事實辦理遷徙登記，如遷入登記後，經戶政事務所查明未曾居住戶籍地，可查悉現住地者，戶政事務所應依戶籍法規定，催告當事人限期辦理撤銷虛報遷徙登記，經催告後仍不辦理，戶政事務所應逕行撤銷其遷徙登記並處以罰鍰。
- 4、依公職人員選舉罷免法之規定，有選舉權人在選舉區繼續居住 4 個月以上者為公職人員選舉各該選舉區之選舉人。上開選舉人之年齡及居住期間以戶籍登記資料為依據，並由鄉（鎮、市、區）戶政機關於投票日前 20 日據以編造選舉人名冊。鑑於戶政機關依規定辦理催告、撤銷遷徙登記所需期間約 4 個月，為防止「幽靈人口」問

題發生，內政部前報經行政院核轉立法院審議之「公職人員選舉罷免法修正草案」，將選舉人居住期間由 4 個月修正為 6 個月，惟尚未完成修法，該部將於日後研修該法時，賡續推動。

叁、評析與小結

所謂參政權，乃人民在政治上享有的權利，意指人民以「國家主人」或「國家主權者」的身分，參與國家政治或政事的權利。「世界人權宣言」第 21 條揭示：「人人有直接或通過自由選擇的代表參與治理本國的權利」；「人人有平等機會參加本國公務的權利」。「公民與政治權利國際公約」第 25 條規定：「凡屬公民，……均應有權利及機會：（一）直接或經由自由選擇之代表參與政事；（二）在真正、定期之選舉中投票及被選。」我國憲法除於第 17 條規定「人民有選舉、罷免、創制及複決之權」外，復於第 12 章（共 8 條）就此四權之行使為原則性之規定。

我國於人民參政權之享有與行使，不論法制面或執行面雖均已相當完備與健全，但在某些方面或個別事件，政府機關於執行公權力時難免仍會引發侵害人民參政權之爭議，如本章之案例一金門縣烏坵鄉地處福建湄洲灣外，距離臺灣及金馬地區十分遙遠，且交通不便，有些當地居民為求生活便利，將戶籍遷移到臺灣，臨選舉前又遷回烏坵，致生所謂「幽靈人口」之爭議，且有因而被起訴及判刑者。

上開案件經監察院調查後，監察院已將調查意見函請行政院轉飭所屬相關部會檢討改進。相關機關經檢討後，已採行若干改

進作為，其主要者有：法務部就即將辦理的 2014 年底全國 7 項地方公職人員合併選舉，將要求最高法院檢察署督促各級檢察機關，加強「幽靈人口」之防杜與查緝，以促進選風端正及回歸民選政治之正常機制；內政部已函請金門縣政府加強宣導民眾應依居住事實辦理遷徙登記，並請戶政事務所對虛報遷徙登記者，依法查處；中央選舉委員會未來有關「幽靈人口」之法令規範宣導，將著重於離島地區及村里長、鄉鎮市民代表選舉時，加強規劃辦理。以上改進作為，相關機關應積極推動、落實執行，以期發揮防制「幽靈人口」之成效。

另為防止「幽靈人口」問題發生，內政部前報經行政院核轉立法院審議之「公職人員選舉罷免法修正草案」，將選舉人在選舉區繼續居住期間之規定，由原來的 4 個月修正為 6 個月，惟尚未完成修法，該部將於日後研修該法時，賡續推動。除延長居住期間之規定外，內政部應從整體選舉制度進行檢討研議，期能有效地根本解決「幽靈人口」問題。

針對烏坵鄉因其區域特性而一再發生的「幽靈人口」問題，監察院於本案調查報告中提出如下調查意見：「行政院所屬各部會多年來未深究烏坵鄉區域之特殊性，鄉民離鄉背井、生活困窘等因素，為其建立合理、公平、公正之選舉機制」；「2014 年底 7 項地方公職人員合併選舉將至，烏坵鄉原住之居民因生活需要，將戶籍遷移來臺，臨選舉前若又遷回烏坵，恐將再生『幽靈人口』爭議，究如何解決其投票適法性及對選舉權之保障，主管機關應針對烏坵鄉區域之特殊性，研擬合理、公平、公正之選舉方式」。行政院應督促所屬相關機關依上開監察院之調查意見，深究烏坵鄉之區域特性，積極研議建立適應烏坵鄉區域特性且符

合公平、公正與合理的選舉機制，以解決因生活或工作需要而將戶籍遷移外地的烏坵鄉民之投票適法性及選舉權保障之相關問題，避免「幽靈人口」之爭議與困擾一再發生。

第五章 司法正義

壹、概念與法制

在人類社會發展過程中，「正義」無疑是最受矚目與重視的概念或價值。自古以來，有無數思想家與學者把「正義」當作是人類社會發展的核心問題之一，而加以探討。如古希臘哲學家柏拉圖（Plato, 427-347 B.C.）曾提出如下深具意義的問題：「正義是因神的喜愛而有正當性？還是因它本身有正當性，所以才被神喜愛？」對此問題，柏拉圖明確地回答：「正義是因本身正當，所以才受到神的喜愛，並不是神喜愛後，才有正當性。」⁵⁰至於何謂「正義」？柏拉圖的學生亞里斯多德（Aristotle, 384-322 B.C.）認為，正義就是「把人應得的給他」或「人人所得皆等同其應得」。⁵¹而所謂「應得」，不僅包括應得的報酬或利益，也包括應得的報應或懲罰。

另依近代名著「正義論」（A Theory of Justice）的作者－美國學者約翰·羅爾斯（John Rawls, 1921-2002）的說法：正義是社會制度的首要價值，正如真理是思想體系的首要價值一樣；作為人類活動的首要價值，真理和正義是絕不妥協的；某些法律和制度，不管它們如何有效率和有條理，只要它們不正義，就必須加以改造或廢除。因此，羅爾斯認為，在一個正義的社會裡，由

⁵⁰ 哈福特（Fritjof Haft）著，蔡震榮等譯，**正義女神的天平**（臺北：元照出版公司，2009年），頁104。

⁵¹ 邁可·桑德爾（Michael J. Sandel）著，樂為良譯，**正義：一場思辨之旅**（臺北：雅言文化出版公司，2011年），頁210。

正義所保障的權利絕不受制於政治的交易或社會利益的權衡。至於是否有可以被接受的例外情形，依羅爾斯的看法是：使我們忍受一種不正義，只能是在需要用它來避免另一種更大的不正義的情況下，才有可能。⁵²

所謂司法或司法權，乃指民事、刑事、行政訴訟之審判，及公務員之懲戒，以及憲法之解釋，及法律、命令之統一解釋。司法權之行使，與人民的生命、財產、自由、名譽等息息相關，若稍有不慎，可能使人民成為司法審判或法令解釋下的受害者。因此，執法人員不僅須有正確觀念與廉潔操守，更要從人權角度去思考司法的運作，始能實現司法為民的理念，發揮司法的功能與價值。

在憲政分權的體制中，司法權具有兩大功能：一、「定紛止爭，安定社會秩序、維護國家安全」；二、「防止行政濫權，節制不當立法，貫徹憲法意旨、保障人民權益」。⁵³至於司法的最高價值在於「確保人權，實現正義」，將業已受到損害的正義恢復到原有的狀態。而所謂司法正義，包括程序正義與實質正義，亦即司法機關對案件的判決，不僅要判得正確、公平，符合實體法的規定和精神；審判過程也要符合公平性、合理性、正當性與人道性等原則。

「世界人權宣言」除於第 10 條揭示「人人完全平等地有權由一個獨立而無偏倚的法庭進行公正和公開的審訊，以確定他的

⁵² 約翰·羅爾斯（John Rawls）著，黃丘隆譯，**正義論**（臺北：結構群文化事業公司，1990 年），頁 1-2。

⁵³ 「五權中的司法權」，2014 年 2 月 20 日下載，《**司法院法治教育網**》，http://www.judicial.gov.tw/ByLaw/law_ch_class1_3.jsp。

權利和義務，並判定對他提出的任何刑事指控」的一般性權利外，並於第 11 條第 1 項、第 2 項分別揭示「無罪推定原則」和「罪刑法定原則」，其條文如下：「凡受刑事控告者，在未經獲得辯護上所需的一切保證的公開審判而依法證實有罪以前，有權被視為無罪。」（第 1 項）；「任何人的任何行為或不行為，在其發生時依國家法或國際法均不構成刑事罪者，不得被判為犯有刑事罪。刑罰不得重於犯罪時適用的法律規定。」（第 2 項）

「公民與政治權利國際公約」第 14 條第 1 項也規定：「人人在法院或法庭之前，悉屬平等。任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問。」所謂法院或法庭前平等的權利，超出法律前平等的權利，指的是由司法機關對法律的具體適用；這意味著所有的人都必須被賦予一項平等地訴諸法庭的權利，而不論種族、宗教、性別、財產等區別。⁵⁴

另上開公約第 14 條第 2 項及第 15 條第 1 項分別規定「無罪推定」和「罪刑法定」原則。其中第 14 條第 2 項規定：「受刑事控告之人，未經依法確定有罪以前，應假定其無罪。」第 15 條第 1 項規定：「任何人之行為或不行為，於發生當時依內國法及國際法均不成罪者，不為罪。刑罰不得重於犯罪時法律所規定。犯罪後之法律規定減科刑罰者，從有利於行為人之法律。」

上開「公約」第 32 號一般性意見第 2 點指出：在法院和法庭前一律平等和獲得公正審判的權利是人權保護的一項關鍵內容，是保障法治的一項程序手段；「公約」第 14 條旨在確保司

⁵⁴ 人權大步走—種子培訓營總論講義（臺北：法務部編印，民國 98 年），頁 56。

法制度的適當運作，並為此保障一系列具體權利。

上開一般性意見第 5 點認為：雖然對於「公約」第 14 條的某些條文作出保留是可被接受的，但是，對公正審判權的一般保留是不符合「公約」的目標和宗旨。該一般性意見接著於第 6 點指出：公正審判權不應適用使不可減免權的保護受到限制的減免措施；因此，在任何時候，均應禁止偏離包括無罪推定的公正審判原則。

關於無罪推定原則，上開一般性意見第 30 點有詳細的闡釋，其主要內容略以：無罪推定是保護人權的基本要素，檢方應根據此原則對待受刑事罪行指控者；所有政府機關均有責任不對審判結果作出預斷，如不得發表公開聲明指稱被告有罪；媒體應避免做出會損及無罪推定原則的報導；審前羈押時間的長短並不能說明罪行情況和嚴重程度指標；拒絕保釋或在民事訴訟中的賠償責任判決並不會損及無罪推定。

我國憲法第 8 條有關「人身自由應予保障」之規定，使用了 210 字，詳細規定人民在何種情況下被逮捕之要件，及如何救濟之程序，乃憲法全部條文中使用字數最多，內容最詳盡的條文，可見制憲者對人身自由保障之重視。依憲法第 8 條之規定可知，人身自由是一種「加重保障」的人權，其限制是一種「特殊的保留」。⁵⁵憲法第 8 條之內容涵括：逮捕、拘禁、審問與處罰機關應限定於司法或警察機關；逮捕、拘禁機關應以書面告知逮捕、拘禁之理由與地點；對於非法逮捕、拘禁、審問與處罰，人民得拒絕之，以及逮捕、拘禁機關應於 24 小時內移送法院之義務

⁵⁵ 陳新民，**憲法導論**（臺北：新學林出版公司，2008 年），頁 88-89。

等。另人身自由亦衍生出「刑求禁止」、「苛刑禁止」及「正當法律程序的保障」等原則，分別明定於相關法律。

另憲法第 16 條規定人民有「訴訟之權」，旨在保障人民之權益於遭受侵害時，得請求法院依法律程序公正審判，以獲得及時、有效之救濟。依司法院釋字第 396 號解釋：憲法第 16 條所定人民之訴訟權，乃人民於其權利遭受侵害時，得訴請救濟之制度性保障，其具體內容應由立法機關制定法院組織與訴訟程序有關之法律，始得實現；人民之訴訟權有其受憲法保障之核心領域，為訴訟權必備之基本內容，其若有欠缺，即與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨不符。又司法院釋字第 243 號解釋所謂有權利即有救濟之法理，即在指明人民訴請法院救濟之權利為訴訟權保障之核心內容，不容剝奪。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2013 年審議通過之調查報告中，涉及司法正義者計 63 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 23 案，將其調查緣起、調查發現與意見，及政府機關改善情形與成效，分述於次。

一、對檢察官偵辦案件涉濫權起訴之議論

（一）調查緣起

據報載：檢察官現行績效考核係以偵辦案件起訴與否為重要之衡量指標，惟此制度提供誘因讓檢察官偵辦案件只求起訴或上訴，卻免就無理由之起訴或上訴負擔內部責任，是否造成濫權起訴，浪費國家司法資源及損害被告人權？監察委員認有深入瞭解

之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

依刑事訴訟法規定，無論起訴或不起訴，均應依法製作起訴書或不起訴處分書。又依「高等法院以下各級法院及其分院檢察署與臺灣高等法院檢察署智慧財產分署檢察官辦案成績考查實施要點」第 11 點第 1 項規定，辦案維持率成績之計算方法，在地方法院檢察署辦理偵查事務之檢察官，指起訴後判決有罪確定之案件占起訴後判決確定案件百分比。其公式為：判決有罪人數（含科刑及免刑）/（判決有罪人數+無罪人數+管轄錯誤人數+應歸責於檢察官之免訴、不受理人數）*100%。

其中應歸責於檢察官之免訴或不受理案件，係指案件符合刑事訴訟法第 252 條規定應予不起訴處分，但檢察官仍予起訴，且經法院判決確定為免訴或不受理者。若起訴人數多且判決有罪確定之人數少，會造成辦案維持率低之結果。而檢察官辦案成績考察項目之一為辦案維持率，檢察官職務評定係以辦案維持率及定罪率等為據，二者皆非以起訴率為據，起訴率高低與否並不影響職務評定結果。

據上開相關規定，報載「檢察官的考績與升遷，在相當程度上取決於辦理重大案件，而且重要的指標是起訴與否」、「不起訴需向內部交代理由，起訴則不必，起訴的評價遠高於不起訴」乙節，尚無此情事。

又依「檢察機關妥速辦理刑事案件實施要點」、「地方法院及其分院檢察署處務規程」、「高等法院及其分院檢察署處務規程」及上開「高等法院以下各級法院及其分院檢察署與臺灣高等

法院檢察署智慧財產分署檢察官辦案成績考查實施要點」相關規定，並無報載「檢察官敗訴若不上訴，受負面評價，若是上訴即使被駁回，也不受負面評價」之情事。

惟依法務部統計處提供之 2003 年至 2012 年「地方法院檢察署執行全般刑案裁判確定情形」及「各地方法院檢察署貪瀆案件定罪率各年度統計表」，近年來全般刑事案件定罪率皆在 95% 以上，然貪瀆案件定罪率僅在 60% 左右。顯見貪瀆案件定罪率相較於全般刑事案件定罪率，仍為偏低，法務部應持續檢討精進，以免殃及無辜之公務人員，使其動輒得咎，影響國家競爭力。⁵⁶

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請法務部檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

法務部之改善情形如下：1.推動精緻偵查，確保辦案品質，提升定罪率；2.深化檢察官倫理與人權教育；3.為落實檢察官職務評定與全面評核對於檢察官辦案品質之考評機制，刻正研擬「高等法院以下各級法院及其分院檢察署與臺灣高等法院檢察署智慧財產分署檢察官辦案品質考評實施要點」草案；4.結合該部廉政署與調查局，及檢察機關形成肅貪鐵三角；5.與行政院公共工程委員會建置完成「政府採購聯合稽核平台」；6.廣徵各方意見以研議圖利罪有無修正必要。

⁵⁶ 詳見監察院調查報告（調查委員：葉耀鵬、李復甸；派查字號：1020800134）。

二、對特偵組偵辦案件公正性等之質疑

（一）調查緣起

據呂前副總統秀蓮到監察院陳訴，重點略以：法務部統計貪瀆案件定罪率至 2011 年仍偏低，特偵組於 2007 年 4 月至 2011 年 7 月間偵辦政府首長特別費案涉有政治考量，有關呂前副總統及其幕僚所涉特別費案之偵辦過程涉有偏頗與不公等情，對我國司法公信力及民主鞏固影響甚大，監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

貪瀆案件定罪率與一般刑案定罪率計算方式不同，乃因前者係以案件類型追蹤計算其定罪率，而後者並非就案件類型追蹤計算其定罪率，兩者之計算方式自有不同。惟法務部有關貪瀆案件定罪率之計算公式，分母係僅以依貪瀆罪起訴案件人數（含最終判決結果為有罪或無罪）為範圍，分子則包含未納入分母中計算之「非貪瀆罪起訴經判決貪瀆罪確定人數」，則於該數值大於「貪瀆罪起訴經判決無罪確定人數」之情況下，定罪率將會出現大於 1 之不合理現象，顯有未盡符合數學邏輯之處。

且因未將分母同加該人數（即「非貪瀆罪起訴經判決貪瀆罪確定人數」），亦有使計算出之定罪率呈相對偏高之現象。又計算式中，「貪瀆罪起訴經判決有罪確定人數」有無經扣除最終係依非貪瀆罪判決有罪確定者？亦有未盡明確之處，卻對數值之精確性顯有影響。因此，法務部應就「掃除黑金行動方案」、「國家廉政建設行動方案」偵辦檢肅貪瀆案件年度統計表各欄位定

義、計算公式及相關數據之正確性，確實釐正。

法務部雖謂自 2009 年 7 月 8 日「國家廉政建設行動方案」實施後，迄 2013 年 5 月，檢察機關偵辦貪瀆案件之定罪率已達 77%；圖利罪起訴之定罪率則提升至 46.3%，同時圖利罪之起訴率亦自 2000 年之 38.1%逐年下降，至 2012 年止，起訴率已下降至 11.8%。然該等數值與定罪率平均達九成五以上之美、日等國不僅無從相提並論，也意味著檢察機關起訴之貪瀆案件中，仍有相當比例最終經法院判決無罪確定，難免予人民「檢察官浮濫起訴」之直觀印象，是以法務部就貪瀆案件，尤其是圖利罪起訴嚴謹度之掌握，仍有持續努力之空間。

最高法院檢察署特別偵查組（下稱特偵組）係經立法院修正法院組織法所設立之法制化單位，依法偵辦自臺灣高等法院檢察署查緝黑金行動中心移轉而來及自行受理之政府首長特別費案件；自 2007 年 4 月成立起至 2011 年 7 月，4 年餘期間，歷經兩位由不同黨派總統提名、經立法院同意而任命之檢察總長，帶領十餘名檢察官，發揮團隊精神，除同時偵辦其他重大案件外，且將經告發首長 209 人，總計任職期間逾 624 年之特別費案件全數辦結，要屬恪盡職責。

特偵組雖釋明，由於政府首長的現任與非現任、任職期間長短、單據使用習性不一，及檢察官本人訊問作為不同等因素，不免有偵辦結果、偵辦期間、訊問次數多寡的不同，但面對陳訴人質疑「辦綠不辦藍」、「辦綠標準不一」，特偵組仍應抱持審慎公正態度，不斷精進，以符社會期望。

特偵組於創立初期，因無前例，相關規定亦不完備，對於承接或受理之政府首長特別費案件，未能儘早明辦案件之普遍性，

秉持檢察一體之原則，儘速訂定偵辦原則，以確立一致之偵辦標準及程序；嗣又因全力偵辦陳前總統國務機要費及二次金改等案，而延緩特別費案件之偵辦期程達 1 年 3 個月，致引發外界案情略同處置卻各異之疑慮與不安，均有怠失。

檢察官之職責係以伸張正義為目標，而非以起訴使其定罪為唯一目的，其同時亦負有使無辜者不受審判訴追煎熬之義務；本案檢察官訊問被告之態度、用語及方式，經監察院調閱、勘驗相關案卷及訊問錄音帶發現，確有登載不實及非妥適之處，是以，檢察官偵辦案件應謹守發現真實與保障人權之分際，以維護司法威信。⁵⁷

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請法務部檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、近年來，貪瀆案件之定罪率雖已逐年提升，法務部仍將持續推動精緻偵查，確保辦案品質，以提升定罪率。另為回應人民對於檢察官辦案品質之高度期待與要求，臺灣高等法院檢察署已訂定「臺灣高等法院檢察署暨所屬各署檢察官偵辦案件審慎起訴應行注意要點」，其中第 2 點規定：「檢察官偵查案件，應詳閱卷宗，瞭解案情，切實為必要之調查，舉凡有利或不利於被告之情形，均應予同等之注意，其不利於被告之情形而有疑問者，須待證明，倘不能為不利之證明時，即應為有利之認定」。

⁵⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：黃煌雄、趙榮耀、吳豐山；派查字號：1010800393）。

- 2、法務部所屬最高法院檢察署特偵組並無選擇性辦案之情事。日後特偵組對於任何偵辦之個案，仍將秉持審慎公正態度，不斷精進，以符社會期望。
- 3、最高法院檢察署已提出檢討改進意見，包括落實對受訊問人曉諭相關權利事項、恪遵良好與適切之訊問態度，及踐行被告之閱覽權等程序正義之規範。另法務部於2012年7月發布之「檢察官全面評核實施辦法」已明確將「開庭及執行職務態度」、「辦案績效」納入檢察官評核項目；主任檢察官評核項目，加列「檢察業務管理成效」；評核結果發現檢察官有應付個案評鑑之事由者，應依規定移送檢察官評鑑委員會進行個案評鑑。
- 4、有關改善開庭態度方面，各檢察機關已開放網路信箱供民眾向檢察長電子信箱或以投書方式表達陳述意見，並應將處理情形回復陳述人；另各檢察機關除檢察長及主任檢察官應不定期巡視偵查庭外狀況，並應主動於庭訊後提供問案態度調查表予出庭之被告、告訴人、被害人、證人、告訴代理人、辯護人及司法警察等。

三、檢察官上訴期間涉變相延長有違程序正義

（一）調查緣起

臺灣高等法院訂定之「辦理民刑事審判紀錄業務注意事項」及相關函釋，形同將刑事訴訟法規定之檢察官上訴不變期間變相延長，其源由及依據是否涉有濫用職權及恣意妄為，致侵犯憲法保障人民訴訟權之情事，監察院認有深入瞭解之必要，而決議指派委員調查。

（二）調查發現與意見

刑事訴訟法第 349 條規定，上訴期間為十日，並自送達判決後起算。而「上訴期間」為刑事訴訟法明定之不變期間，不得任意縮短、延長。惟臺灣高等法院「辦理民刑事審判紀錄業務注意事項」（下稱「注意事項」）第 173 點之 11 第 1 款（2011 年 5 月修訂二版）規定：「向告訴人或被害人送達應較檢察官提早七日為之，以免延誤其請求檢察官上訴之機會」及該院 1994 年 6 月 2 日（83）院文廉字第 6812 號函略以：「依臺灣高等法院實施多年一、二審法院刑事記錄，關於送達注意事項一百二十六之八之規定，送檢察官較送告訴人、被害人延七日，尚稱合理，而今為被害人利益計，擬將得上訴之案再延三日，即合計延十日送檢察官」。

因而法院實務做法確有向檢察官與告訴人或被害人送達判決時間不一之情形。然為保障非刑事訴訟程序當事人之告訴人或被害人（請求檢察官上訴）之權益，即可「延十日送檢察官」，但為刑事訴訟程序之當事人被告，卻無此送達程序之優惠，以致法院判決後進行送達，被告上訴期間已屆至，檢察官上訴期間卻變相延長而未屆至，仍可提起上訴，造成訴訟程序之不安定與突襲。臺灣高等法院訂定之上開注意事項及函釋，形同將刑事訴訟法規定之檢察官上訴不變期間變相延長。故司法院、臺灣高等法院及法務部於刑事訴訟法第 349 條修正通過後，應即廢止上開「注意事項」及臺灣高等法院 1994 年「6812 號函」有關將判決於送達告訴人、被害人十日後，始送達檢察官之規定及函釋。

我國自 1999 年進行司法改革以來，刑事訴訟制度修正甚多，然整體刑事訴訟程序中，有關「送達」之規定實屬最枝微末節的

一環，也因此常為立法者及執法者所忽略。以往檢察官無故遲延收受判決書之積弊，對被告造成程序上之突襲，傷害司法正義，業經監察院多次指摘並予糾正。刑事訴訟法最重要之目的，在保障被告之權利，而非予檢察官偵查之便利，為憲法之下最重要的人權法案。而人民對司法之期待，除公正、合法外，尚期待更有效率，並禁止造成程序上之突襲。故主政機關司法院及法務部於刑事訴訟法未修正前，應將被告與檢察官送達期日不一致之資訊揭露，或研擬相關解決措施，務便被告知悉檢察官上訴期間何時屆至，以符程序正義。⁵⁸

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請司法院、臺灣高等法院及法務部檢討改善。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、刑事訴訟法第 349 條修正草案，已將上訴期間由現行之 10 日，修正為 20 日，當事人有較充裕之上訴期間，當可適度避免如判決書送達於檢察官、告訴人、被害人，告訴人或被害人請求檢察官上訴時，已逾上訴期間之情形發生，並解決實務上應否將判決於送達告訴人、被害人 10 日後，始送達檢察官之爭議。
- 2、司法院於刑事訴訟法第 349 條未完成修正前，已先行建置案件進度查詢系統，新增檢察官送達日期之查詢，揭露檢察官收受判決書之日期。俟刑事訴訟法第 349 條修正草案通過後，上開「辦理民刑事審判紀錄業務注意事

⁵⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：李復甸、葛永光；派查字號：1010800295）。

項」第 173 點之 11 第 1 款，及臺灣高等法院 1994 年 6 月 2 日（83）院文廉字第 6812 號函即可研議廢止。

四、對發交或發回補足證據案件應積極清查處理

（一）調查緣起

據報載：臺灣新北地方法院檢察署清查發現，前於 1998 年至 2005 年間，發交或發回警方調查、蒐集證據或補足調查之案件，迄今仍有 2 百多件尚未偵結。究司法警察機關執行此類偵查業務及其績效考核機制之實際執行情形及具體成效如何？各地方法院檢察署有無落實執行「檢察官辦理偵查案件發交或發回司法警察或檢察事務官補足證據應行注意要點」，並依規定管考？其具體成效如何？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。

（二）調查發現與意見

法務部及臺灣高等法院檢察署（下稱臺高檢署）於 1997 年 12 月 19 日刑事訴訟法第 231 條之 1 修正施行後至 2005 年 8 月間，未妥適建置發交或發回司法警察補足證據案件之追蹤管考機制；臺高檢署遲至 2011 年 9 月清查時，亦未明定清查方法及一致之標準，致除臺灣新北地方法院檢察署（下稱新北地檢署，原臺灣板橋地方法院檢察署）外，其他地檢署所報於 2005 年以前之未結案件均為零，其清查是否確實，令人質疑。法務部及臺高檢署應策訂嚴謹一致之清查方法及標準，積極督促各地檢署確實清查有無 2005 年 8 月 15 日「檢察官辦理偵查案件發交或發回司法警察或檢察事務官補足證據應行注意要點」修正發布施行前未

偵結而無後續處理之案件，並依法處理，俾免影響檢察機關形象。

於 2011 年 9 月 30 日臺高檢署以檢紀字第 1000400170 號函指示各地方法院檢察署清查核退、發查未結案件後，新北地檢署經清查竟有 293 件 2005 年以前之核退或發查案件疑似尚未偵結，迄 2012 年 11 月清理後，仍有 46 件無後續處理案件。新北地檢署應積極協調轄區內各警察分局務必落實清查，法務部及臺高檢署亦應廣續督促該署妥為清查處理，俾減少民怨。

新北市政府警察局於 1997 年 12 月 19 日刑事訴訟法第 231 條之 1 修正施行後，對檢察官辦理偵查案件核退司法警察之案件未能切實追蹤查核、落實稽催管考，迄至 2005 年後始建立管制稽催程序，致 2012 年新北地檢署清查時，竟仍有 2005 年以前核退案件 46 件無後續處理，16 件查無卷宗或卷宗滅失等情事，顯有違失。

內政部警政署及所屬各警察機關，應配合各地方法院檢察署全面確實清查於 2005 年 8 月 15 日「檢察官辦理偵查案件發交或發回司法警察或檢察事務官補足證據應行注意要點」修正發布前，有無發交或發回司法警察補足證據之案件迄未結案者，並確實妥適清理，俾免日後再行發覺未結案件，造成民眾對警察機關有稽延案件、隱匿不辦，影響警察機關聲譽之不良後果。⁵⁹

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請法務部督飭所屬確實清查檢討，並妥處；函請內政部警政署轉飭所屬新北市政府警察局確實清查，依法處理，並議處相關失職人員；

⁵⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：林鉅銀；派查字號：1010800417）。

並請該署轉飭所屬警察機關配合各地方法院檢察署全面確實清查處理。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、法務部經以統一標準再作清查後發現，尚有臺北、士林、臺中、雲林、屏東、宜蘭地檢署仍有未辦結案件。
- 2、法務部已函請上開各地檢署儘速清查未確實結案之核退、發查案件及陳報處理情形，各地檢署均已積極追查或辦理中。
- 3、新北地檢署已將列管之 293 案清理完畢，解除列管。

五、緊急保護令之核發仍有應檢討改善之處

（一）調查緣起

監察院於 2013 年 6 月 7 日舉辦「婦女人權保障實務研討會」，會中有學者發言略以：司法機關對於家暴案件保護令之核發與相關問題，作為不足，有待加強等情。監察院認有深入瞭解之必要，而決議推派專案小組調查。

（二）調查發現與意見

依家庭暴力防治法第 16 條第 4 項規定：「法院於受理緊急保護令之聲請後，依聲請人到庭或電話陳述家庭暴力之事實，足認被害人有受家庭暴力之急迫危險者，應於四小時內以書面核發緊急保護令……」。惟於上開監察院舉辦之婦女人權保障實務研討會，及本案 2013 年 8 月 26 日諮詢會議中，專家學者多有指摘實務上法院未能落實上開 4 小時內核發緊急保護令之規定。嗣經

監察院函請司法院提供相關統計資料發現，近 5 年來各地方法院民事緊急保護令收結情形，確實有不符法條規定之情，其中，2010 年甚至高達平均 3.06 日始終結一緊急保護令之准駁，2011 年以後雖逐步改善，惟迄 2013 年 1 至 7 月，平均仍須耗費 1.77 日，與法條規定 4 小時內須核發之標準相距甚遠。

對上開問題，司法院說明略以：係因該院評量各類案件之審理期間是以「日」為單位，故如「分案日」、「實際裁判（含宣示）日」與「報結日」間有跨非上班日之情形，統計系統將會顯示較長之審理天數，實際上除有特殊情形外，法院均係於 4 小時內處理完竣。另針對部分案件未能於法定時間內處理完竣之原因，該院經檢討後，自 2013 年 4 月起辦理如下改善措施：函請各地方法院督促所屬務必即時報結；按季檢送統計資料予各地方法院參考，就逾 1 日未結部分，逐案詢問原因；交該院資訊管理處研議，於書記官辦案系統增設「民事緊急保護令事件逾 4 小時未終結紀錄表」，並於該程式未完成前，請各法院自 2013 年 8 月 1 日起人工填具該表單，以利該院管考分析。

司法院針對緊急保護令核發時間未符法條要求，主動檢討並推動相關改善措施，應值肯定；惟上開改善措施就「跨非上班日」或「夜間」聲請所可能導致之統計數據失真情形，恐仍難有效解決；又現行統計數據係以「日」為單位，故只要是在聲請後 24 小時內報結者，顯示結果並無差異，如此不但不利分析管考法院能否恪遵 4 小時核發時限之要求，更易讓外界產生誤解，認為法院須要「一日（24 小時）之久」始能完成相關審核，而必須對外再予澄清及說明，司法院應就此確實檢討妥處。

另緊急保護令中有關「暫時監護權」之款項，實務上核發件

數偏低，相關機關應確實究明原因，確切檢討，俾免該條款被架空，形同具文。又偏鄉地區保護令聲請不便致被害人裹足放棄聲請之問題，現行作法尚難有效解決，應賡續檢討改善。

本案諮詢會議中，專家學者尚有提出多項意見，如：應就撤回保護令聲請之案件，深入瞭解有無因受脅迫而撤回之情形；遭受精神上的暴力亦應受到保護；法院審理中應允許社工人員陪同在場等，一併提送司法院參酌。⁶⁰

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請司法院卓處；函請衛生福利部檢討改善。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、司法院已配合調整相關資訊系統作業，並修正「地方法院民事保護令聲請事件經過時間」公務報表，自 2014 年 1 月起，將蒐集「4 小時內」、「逾 4 小時至 1 日以下」之緊急保護令終結事件經過時間統計資料，俾利管考各法院處理情形。
- 2、本件調查意見所示學者專家對法院核發「監護權之暫定」緊急保護令之相關看法，司法院將作為課程規劃參考，於每年辦理之相關在職研習中，適時納入相關課程。
- 3、衛生福利部已於 2014 年 1 月 27 日召開「家庭暴力案件保護令核發相關問題」會議，就偏遠地區被害人聲請保護令之開庭方式問題，考量各偏鄉地區資源不一，乃決議納入各地方定期召開之網絡會議中討論，俾利相關單

⁶⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：趙昌平、程仁宏、楊美鈴；派查字號：1020800271）。

位得依在地資源所形成之共識辦理。會中並建議於各警察局分局之偵查隊設置得與法院連線之遠距視訊設備，以協助家庭暴力被害人就近開庭，同時請相關單位評估購置相關設備所需費用及經費來源。

六、對數罪併罰案件註銷假釋涉侵害人權

（一）調查緣起

據陳訴人陳訴：法務部矯正署註銷假釋，侵害其權益，涉有違失等情。嗣經監察委員將陳訴人所訴事由審慎研酌後，認本案議題涉及「現行司法實務就受刑人數罪併罰定應執行刑之案件，其假釋條件及累進處遇分數之核算，發生法律適用疑義，影響受刑人權益甚鉅」之通案性人權保障事項，確有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

公民與政治權利國際公約第 9 條第 1 項規定：「人人有權享有身體自由及人身安全。任何人不得無理予以逮捕或拘禁。非依法定理由及程序，不得剝奪任何人之自由。」明白揭示，對於人民身體自由與人身安全之限制，須依法定理由及法定程序方得為之。如將「兩公約」中關於人身自由之條款與憲法第 8 條所保障之人身自由之精神作結合觀察，可知所謂的法定程序係指「正當法律程序原則」，司法院釋字第 384 號解釋認為人身自由之「正當法律程序」及「實質正當法律程序」，內容包含實質與程序上之要求，其中「實質正當法律程序」之內容，應包含「罪刑法定主義」與「法律保留原則」。

另司法院釋字第 443 號解釋理由書載明：「關於人民身體之自由，憲法第八條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制……。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之……。」可知關於人身自由之限制應屬絕對法律保留事項，不得以法律以外之規範限制之，或恣意增加法所無之限制。

據上，數罪併罰案件，前罪已假釋期滿，將數罪與前罪定執行刑後，即由執行檢察官逕行換發執行指揮書，送交監獄辦理註銷假釋之執行方法，與「罪刑法定主義」及「法律保留原則」有牴觸之疑義，於人權之保障殊有不周。

又行為後法律有變更者，適用行為時之法律。但行為後之法律有利於行為人者，適用最有利於行為人之法律，刑法第 2 條第 1 項定有明文。刑法第 2 條「從舊從輕主義」係規定於刑法總則章，應適用於全體刑事法規體系，包括刑法及刑事特別法。

據此，數罪併罰案件，遇有行為人於 1997 年刑法修正前、後，分別犯兩罪，前罪先發監執行並獲假釋，嗣假釋期滿後，後罪始判決確定，復與前罪數罪併罰定一執行刑時，係採「按比率」分別適用 1997 年刑法修正前、後之刑法第 77 條假釋要件之作法，與刑法第 2 條「從舊從輕主義」之精神不符，有侵害人權之虞。⁶¹

⁶¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：李復甸、余騰芳；派查字號：1020800206）。

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，糾正法務部。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、法務部於 2013 年 11 月 8 日函復監察院略以：該部矯正機關目前作法於法並無不合，且為實務見解所支持，並無違反「兩公約」而有侵害人權之虞。
- 2、本案經監察院第 4 屆第 71 次司法及獄政委員會議質問法務部相關主管官員，該部仍認其目前作法並無違反「兩公約」而有侵害人權之虞。因此，監察院已函請法務部再行申具該部之法律見解，並詳實說明該部矯正署目前之作法適法且無違背「兩公約」規定之理由。

七、矯正機關不當使用戒具致侵害受刑人人權

（一）調查緣起

據陳訴人陳訴：陳訴人於 2009 年至 2011 年在法務部矯正署彰化監獄服刑期間，疑受不當管教，如午休加班工作、施用戒具及皮手梏凌辱受刑人等不法情事。針對上開陳訴內容及各矯正機關人員執行受刑人之教化職務，使用戒具與管教措施，有無恣意或濫權？相關法令及配套措施及對受刑人基本人權保障是否完備等，監察院值日委員認有深入瞭解之必要，而核批調查。

（二）調查發現與意見

法務部作為人權保障業務之推動機關，對於現行有關戒具式樣、種類及使用程序之法令過於疏漏現況未予正視，放任各矯正

機關恣意使用戒具；另部分管理人員以皮手梏、拘束衣及棉質拘束帶等戒具作為情緒發洩之懲罰工具，對受刑人之人權實有傷害，該部難辭督導不周之責。

上揭皮手梏、拘束衣及棉質拘束帶等戒具均為精神病犯狂躁期短暫使用之保護裝備，其使用時間，以美國為例，均以 1 小時為原則，繼續使用時，必需有醫護人員在場。惟察諸目前各監所使用之狀況，動輒數日，皮手梏發現有長達 1 年，拘束衣有長達 2 週，拘束帶有長達 4 日者，其非保護措置而為處罰幾近凌虐，至所不宜。

法務部既為各矯正機關之指導、監督機關，應將戒具之種類、材質式樣、重量、施用方式、准駁程序，及依精神衛生法有拘束身體或限制行動自由之必要等事項，儘速納入法律條文或法規命令以明確規範，並積極推動相關法案之修正作業，加強督導所屬遵循，俾能防止不當使用戒具，落實人權保障。

本案陳訴人因自身言行失當，導致在監處遇模式趨嚴，繼而產生調適障礙，觀念偏頗、敵視管教人員；卻未見該監善用輔導資源，積極採取各式如生命教育或其他密集輔導策略，以協助其在監適應，相關輔導紀錄亦未臻齊備，應確實檢討改善。

彰化監獄近 3 年共移送 7 名受刑人至綠島監獄管訓，比例偏高，相關管教技巧尚有精進之空間；該監要求違規房收容人一律茹素，有欠妥適；另該監對於收容人有施用 2 種以上戒具之必要時，未於相關文件詳述其特殊事由及監獄長官特准之情形，而以 2 張施用戒具報告表分別報請准予施用腳鐐及手梏，亦有失當；又皮手梏並非法定戒具，該監將皮手梏權充制式鐵鐐施用，並以固定保護名義行懲罰之實，殊有未當，與監獄行刑法第 22 條第

2 項及監獄行刑法施行細則第 29 條之規定有悖。



【監察委員李復甸為渠於法務部矯正署彰化監獄服刑期間，疑受不當管教案於 2013 年 4 月 26 日赴彰化監獄現場履勘】

法務部現行有關「戒具之使用與管理」、「狀紙之購買」、「不服書信檢閱之申訴」或「強化戒護及醫療管理實施計畫」等相關規定，僅以函發方式規範而未以法律或法規命令訂定，與「公民與政治權利國際公約」第 2 條規範之意旨有違，應檢討改善。⁶²

⁶² 詳見監察院調查報告（調查委員：李復甸；派查字號：1020800037）。

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，糾正法務部、法務部矯正署彰化監獄；並函請司法院及法務部轉各法官及檢察官參處。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、法務部已於 2013 年 7 月訂頒「法務部矯正署所屬矯正機關施用戒具要點」，其規範重點如下：明定戒具之式樣、種類及規格，施用及核准施用人員之職級類別；規範施用戒具之對象，及施用之法定事由；規範施用及解除戒具之程序，及施用期間應注意事項；列舉得免施用戒具之要件，及施用戒具時之應有保護措施；規範各矯正機關戒具管理、使用及購置情形均應受權責機關監督。
- 2、為符合國際人權規範，杜絕不當懲罰，法務部已督飭矯正署參照「公民與政治權利國際公約」第 7 條前段、第 10 條第 1 款及第 20 號一般性意見之精神，並依相關矯正法規通函所屬各矯正機關審慎處理收容人違規行為，非依法令不得施以懲罰，懲罰項目如有妨礙收容人身心健康之虞時，應經醫師檢查後，始得為之。嚴禁機關體罰收容人，並不得以施用戒具或收容鎮靜室作為懲罰收容人之方法。
- 3、法務部刻正積極推動羈押法及監獄行刑法修法作業，其中關於戒具之使用與管理等事項，已分別納入羈押法修正草案第 15、16 條，以及監獄行刑法修正草案第 23、24、25 條等條文中規範，以切合我國簽署「公民與政治權利國際公約」之理念。羈押法修正草案，已送請立法

院審議中；為求慎重及周延，該部刻正邀請學者專家及相關機關召開會議積極進行研商監獄行刑法修正草案，俟研議完成後，將儘速陳報行政院核轉立法院審議。

八、矯正機關受刑人性侵案件頻傳

（一）調查緣起

據報載：法務部矯正署臺北監獄驚傳 1 名邱姓受刑人與另外 3 名獄友於 2010 年服刑期間，曾多次被同房受刑人張姓「房長」性侵，事後邱男雖被安置於隔離房，繼而移往法務部矯正署雲林監獄服刑，更遭受各種不堪對待，身心嚴重受創。又牢房皆有監視攝影，受刑人遭性侵，獄方竟渾然不覺，對受刑人人身安全維護顯有疏漏，相關權責機關亦未對北監做出任何懲處，涉有怠忽職守等情，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

臺北監獄違反監獄內分界監禁之規定，將初次犯罪並僅被判 1 年 10 個月刑期之邱姓受刑人，與數犯重罪並應服無期徒刑之張姓受刑人，分配於同房舍，且未制止張姓受刑人任意將邱姓受刑人床位調至於其床位旁，致邱姓受刑人在房舍內遭受張姓受刑人多次性侵害。

臺北監獄明知本件性侵案尚在臺灣桃園地方法院檢察署偵查中，該署須對邱姓受刑人進行訊問，卻違反「監獄受刑人移監作業要點」之規定，於 2010 年 11 月 24 日將其移往雲林監獄執行；況且本案邱姓受刑人原有情緒性問題，家人亦居住於北部，

性侵害情事發生後，卻將其移往雲林監獄執行，使邱姓受刑人家人探視不易，嚴重影響邱姓受刑人之情緒。

雲林監獄並未提出證據顯示邱姓受刑人有脫逃、自殺、暴行或其他擾亂秩序行為之虞等合於施用戒具或收容於鎮靜室之法定原因，即違法對邱姓受刑人施用戒具並收容於鎮靜室。再者，執行戒護人員未經監獄長官特准，即違法對邱姓受刑人施用腳鐐及手梏 2 種戒具。此外，監所管理員未列舉事實報請監獄長官核准繼續使用，即違法對邱姓受刑人持續施用戒具期間長達約 3 星期，嚴重侵害邱姓受刑人之人權。

性侵害案件對於被害人之影響至鉅，於監獄內發生類似情事，不僅直接衝擊監獄秩序之維繫管理，更嚴重傷害矯治處遇之成效；惟依法務部矯正署統計資料所示，2010 年 1 月 1 日至 2012 年 11 月 30 日止近 3 年內，矯正署所屬各監獄受刑人在監內遭受性侵害之案件，計共達 26 件，其中尤以臺北監獄占半數 13 件之多，最為嚴重，顯見性侵害事件之相關防範具體措施，亟待各矯正機關落實有效執行。

監察院赴臺北監獄對收容人進行抽樣問卷調查資料顯示：法務部矯正署所屬監獄之申訴管道多未發揮功能；監所存在房長、桌長及總主等制度，由監所管理人員選派，會挾勢欺凌他受刑人；受刑人且有睡覺床位空間太小、工作太累、看病排很久、伙食浪費、工廠主管多次發現有受刑人吸食工業用甲苯卻不查辦等問題。法務部矯正署應澈底調查檢討並提出有效解決方案。

另查雲林監獄檢送之本案邱姓受刑人於該監就診之相關醫療紀錄，雖係由電腦系統輸出列印製作成紙本；惟並無相關看診醫師之核章，且檢視其相關就診醫療紀錄，其中部分就診記載之「

科別」不同，「診斷」記載亦不同，惟「主訴」記載卻相同，顯見收容人各項醫療處遇紀錄之保存並未確實。法務部矯正署應加強督導檢討改善，使各矯正機關確實保存收容人各項醫療處遇紀錄，遇收容人移監、發監執行時，並應製作病歷及醫療紀錄紙本影本隨之移轉，俾利收容人個人病歷資料有效整合保存。⁶³

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，糾正法務部矯正署、臺北監獄、雲林監獄，並函請法務部議處相關違失人員；另部分調查意見，函請法務部矯正署檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、關於監獄內分界監禁部分，臺北監獄之檢討與因應措施如下：（1）初級預防，包括減緩超額收容、調整收容人分類處遇、教育宣導、個別談話與輔導、嚴禁房長等次級文化、宣導及暢通申訴管道、身體及安全檢查、落實勤務規定、出監訪談；（2）次級預防，包括高風險再犯之列管、潛在性被害者發掘與輔導、強化監視螢幕及設備、落實走動式管理、對於特殊人格違常者加強輔導與教誨、加強接見監聽複聽及書信內容檢查、賡續辦理受刑人與眷屬同住制度；（3）三級預防，包括積極介入依法辦理、通報機制、案例宣導及在職訓練。
- 2、關於受刑人移監部分，臺北監獄之檢討與因應措施如下：
 - （1）收容人如發生違法情事，於檢具調查事證函送地檢署前，先行會知相關承辦科室，以為另案註記；
 - （2）持

⁶³ 詳見監察院調查報告（調查委員：高鳳仙；派查字號：1010800170）。

續對移送案件進行關注，並列入追蹤；（3）持續觀察被害人生活作息及情緒反應，案件進入偵查審理期間，仍續予關心訪談輔導並作成紀錄，必要時予以轉介諮商；（4）提供相關法律或醫療協助；（5）注意維護被害人之秘密及隱私，避免洩漏或公開。

- 3、關於對受刑人施用戒具部分，雲林監獄之檢討與因應措施如下：（1）訂定「收容人施用戒具暨收容於鎮靜室標準作業程序」；（2）受刑人有得施用戒具或收容於鎮靜室之情形者，均須經監獄長官書面核准後始得實施（平時須經典獄長或代理人，夜間及例假日由督勤官核准後實施），杜絕管教人員便宜行事之心態；（3）修訂「收容人施用戒具考核、檢查紀錄暨繼續施用報告表」，並改以每週送陳典獄長核定；（4）對同一受刑人是否同時施用 2 種以上之戒具，秉持審慎嚴謹之態度，非經典獄長或代理人之特准，絕不施用。另法務部矯正署已研議法務部矯正署所屬矯正機關施用戒具注意事項草案。
- 4、關於受刑人在監獄內遭受性侵害部分，法務部已訂定相關防範具體措施，並責成視察人員實地查核，積極督導所屬機關落實執行。
- 5、關於矯正機關收容人各項醫療處遇紀錄未能確實有效保存部分，法務部已函示所屬矯正機關應確實將收容人各項醫療處遇紀錄登載至獄政系統，落實製作紙本病歷並妥為保存。

九、矯正機關爆發集體收賄及違規等弊案

（一）調查緣起

據報載：臺灣臺北監獄爆發吳姓管理員及感化收容人之郭姓教誨師等涉嫌於 2009 年至 2010 年間集體收賄，協助夾帶違禁品交付收容人販售，並接受家屬招待喝花酒等弊案。相關權責機關於監督管理上涉有違失，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

臺北監獄吳姓管理員、桃園監獄郭姓教誨師及法務部矯正司趙姓科長等監所人員，於 2009 年 10 月至 2010 年 8 月間共接受幫派首腦 30 餘次飲宴、8 次饋贈，趙員且不當收受結婚賀禮及禮車服務新臺幣數萬元，顯已違反公務員服務法、公務員廉政倫理規範及法務部所屬矯正人員專業倫理守則等規定；法務部及臺北監獄、桃園監獄應負未善盡管理監督之責。

臺北監獄吳姓管理員及桃園監獄郭姓教誨師接受幫派份子請託，多次在 10 餘個監所，違法為受刑人傳遞訊息、關照特定受刑人，郭員且多次查詢及洩露收容人資料，吳員因侵占受託物品經判決確定，監所均未及時察覺及追查違規，顯見監所舍房安全檢查及管理考核功能盡失，法務部及臺北監獄、桃園監獄應負未善盡管理監督之責。

屏東監獄羅姓總務科長多次為本人及他人之升遷或異動請託幫派分子，花蓮看守所黃姓主任管理員為其本人調職請託幫派分子，向法務部矯正司趙姓科長等人關說及查詢；趙科長就其主管

業務，將黃員等人之遷調消息於人事命令核批與公告前，違法洩密告知幫派分子轉知當事人，嚴重損害監所風氣與職能運作；法務部應負未善盡管理監督之責。

監所雜役具有特殊之地位、待遇，許多收容人期能擔任雜役；部分監所人員對於不符資格之收容人，則以黑牌雜役方式運用。雜役與黑牌雜役之調用，其中存在長官交辦、私人請託、不法利益、不當管理、實際需求（囚情穩定考量等）等因素及弊端，更係幫派滲透所圖之一，其造成幫派坐大，及其他收容人衍生錯誤之價值觀與反社會心理，應確實檢討改進。

矯正機關之廉能，是囚情安定、教化成效之基礎，而非藉幫派分子維持監所安定。法務部、法務部矯正署、臺北監獄、桃園監獄、屏東監獄及其他監所對上開違法失職人員之行政責任，有些係監察院調查詢問之後方始辦理，有些迄未深入追究，實難振衰起蔽。⁶⁴

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，糾正法務部、法務部矯正署、臺北監獄及桃園監獄；另函請法務部將上開郭員、吳員、趙員及羅員等 4 人移送公務員懲戒委員會，並議處其他違失人員。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、矯正機關將強化舍房安全檢查及管理考核，防杜違失情形再度發生。另有關雜役之調動，將依規定辦理，避免發生流弊。
- 2、本案違失人員均已移送懲戒。

⁶⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：高鳳仙；派查字號：0990800712）。

十、調查人員訊問被告之用語與態度涉有不當

（一）調查緣起

據陳訴人陳訴：法務部調查局臺中市調查處於 2011 年偵辦陳訴人被訴違反貪污治罪條例等案件，疑以不正方法詢問取得陳訴人之供述，並採私下誘導方式要求陳訴人承認他案，且調查筆錄所載內容疑與供述事實不符，恐有構陷入罪及違反刑事訴訟法規定等情。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

訊問被告，態度應懇切，予受訊問人充分陳述之機會，不得用強暴、脅迫、利誘、詐欺、疲勞訊問或其他不正之方法，刑事訴訟法第 98 條定有明文。惟經勘驗法務部調查局臺中市調查處調查人員於偵辦本案犯罪嫌疑人涉嫌違反貪污治罪條例案件之錄音（影）光碟發現，其詢問用語，與調查人員之身分職權不符，且逾越調查人員法定職權，至其態度不佳，亦難謂懇切，均與刑事訴訟法第 98 條之規定未符，實有檢討改進之必要。

訊問被告，應予以辯明犯罪嫌疑之機會；如有辯明，應命就其始末連續陳述，刑事訴訟法第 96 條定有明文。本案詢問被告時，調查人員反覆推求被告供述之合理性及與事實是否相符，雖對被告之說詞有所質疑或打斷，然係針對被告供述有藉詞規避或語帶保留或說詞未臻明確所為之追問，對於所詢問問題亦有給予被告加以辯明之機會，並為進一步陳述，應難認係不當訊問。

刑事訴訟法關於誘導訊問，於警詢及偵訊被告時雖無明文限制或禁止，然仍應注意刑事訴訟法之相關規範，倘檢察官、司法

警察偵查時所為之訊（詢）問無礙自白之任意性，以有突破心防發現真實之需要，當無限制引導式問話。本案調查人員之詢問，倘非扭曲、變更受詢問人陳述之真意，並給予受詢問人辯明之機會，則尚難認係不當詢問。

本案調查人員告知「當污點證人」可獲法定寬典，與以「利誘」方式非法取證，尚屬有間；惟污點證人於偵查或審判中自白，為獲減輕或免除其刑，甚或冀由檢察官為職權不起訴或緩起訴處分，其證言存在較大之虛偽危險性，故為避免其為圖邀減輕寬典而為不實供述之可能，尤應有足以令人確信其陳述為真實之補強證據。

本案被告接受調查人員詢問時，詢問筆錄雖有記載不完整之情事，惟究難要求記錄人員就口語對話為逐字記載，調查人員詢問被告之筆錄，經反覆推求被告陳述之真意後記錄為文字，尚難逕認與被告之陳述真意有明顯不符之處，亦難認有扭曲、誤解被告陳述真意之情事。又被告辯護律師陪同在場並無提出任何異議，且詢問筆錄於製作完畢後，由律師協助被告檢視調查筆錄，確認與被告原意無訛後，始由被告簽名捺印其上，相關之程序與訴訟法之規定並無不合，尚難逕認相關人員具有違失。⁶⁵

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請法務部調查局檢討改進，並議處相關失職人員；另函請法務部及司法院參考。

（三）政府機關改善情形與成效

⁶⁵ 詳見監察院調查報告（調查委員：趙昌平；派查字號：1020800144）。

- 1、法務部調查局已通函各外勤站處，重申偵辦案件詢問犯罪嫌疑人時，須切實遵守刑事訴訟法第 98 條之規定。
- 2、法務部調查局考績委員會已依「法務部及所屬各機關人員獎懲案件處理要點」之規定，對本案違失人員進行審議，辦理懲處，並告知受懲處人員，如有異議，得依公務人員保障法之相關規定提起申訴。

十一、離島稅務機關辦理零用金作業人員涉違失被判刑

（一）調查緣起

陳訴人為一名離島稅務機關之職員，負責零用金業務，因對業務不熟悉及專業不足，未將匯入零用金帳戶之強制執行款項解繳國庫，經政風單位移送地檢署偵查起訴，並經法院三審定讞，依「貪污治罪條例」判處 5 年有期徒刑。該名職員檢附零用金帳簿、移交清冊影本等相關資料向本院陳訴，稱渠因過去不曾接觸零用金業務，在支付零用金時，不諳記帳方法，一開始就用錯誤的方法記帳，前手移交時未移交任何現金予渠，渠也未向總局申請零用金。又因 1 筆新臺幣（下同）80,337 元強制執行款誤匯入零用金專戶，渠未即時交予承辦人員，法院之確定判決主張渠貪汙，顯有違背法令之情事存在，嚴重損及渠權益等情。監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

案經監察委員自動調查，並派具會計及法律專業之 2 名調查官協助調查。調查範圍包括陳訴人自前手接管零用金業務、管理零用金（含零用金之撥補、支用、記帳）及移交零用金業務予後

手之整個過程，調查過程亦詳閱相關判決。監察院係就陳訴人管理零用金業務之整個經過進行調查，與法院之審理並不相同。因資料繁瑣，歷時約 1 年，方提出調查報告。

調查發現，陳訴人並未自前手取得零用金現金，且接手是項業務後，1 個月內，並未自帳戶提領零用金，爰當月之支出事項，除以支票支付者外，均由渠代墊，且事隔 2 個月，陳訴人始結報零用金，顯見渠對管理零用金業務之不熟悉。又自零用金支用過程觀之，如該筆強制執行款項未遭陳訴人侵占，而係混入零用金使用，則陳訴人就多有手存零用金現金；惟如遭陳訴人侵占，而不計入零用金使用，則陳訴人甚有墊支達 10 萬元，且多處於墊支狀態之情事。渠離職時，後手原應償還陳訴人所墊付之金額，然陳訴人卻仍移交部分現金予後手，後手亦未查覺，益證陳訴人專業之不足，無法掌握零用金應有之金額，及陳訴人將該等強制執行款項據為私有之認定之不合理。⁶⁶

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正財政部北區國稅局；函請財政部並督飭所屬檢討改進；另函請法務部檢討，並轉請所屬檢察機關研謀有無提起再審之事由。

（三）政府機關改善情形與成效

監察院提出調查報告後，調查意見經函請法務部檢討，並轉請所屬檢察機關研謀有無提起再審之事由，嗣經福建高等法院金門分院檢察署檢察官已於 2013 年 11 月 27 日為本案陳訴人之利益，向福建高等法院金門分院聲請再審，惟經駁回在案，嗣監察

⁶⁶ 詳見監察院調查報告（調查委員：馬秀如、李復甸、周陽山；派查字號：1010800173）。

院再次函請法務部囑請所屬續就本案是否尚有得依法聲請再審之事由，然仍經認依法不得以同一事由聲請再審，實為遺憾。

十二、對外交部提供監察院資料致何鳳山被彈劾之清理意見

（一）調查緣起

何鳳山博士於 1935 年進入外交部服務，自 1938 年起擔任我國駐維也納領事館總領事。當時逢二次世界大戰，猶太人亟盼逃離歐洲，以免被送進集中營，然參與該年 7 月在法國召開國際難民會議的 32 個國家，均拒絕發給簽證。何鳳山總領事基於人道立場，至渠 1940 年 5 月奉調回國之 2 年間，發出「生命簽證」給數千名猶太人，僅據已知之簽證號碼，半年間即簽發近 1、2 千份。何鳳山於 1997 年（96 歲）辭世，猶太歷史學家循其訃告查明證實前述事蹟。4 年後，以色列政府於耶路撒冷「以色列猶太大屠殺紀念館」舉行儀式，授予何鳳山「國際義人」（Chassidey Umot HaOlam）稱號，於維也納舉行何鳳山紀念牌揭幕儀式。何鳳山被譽為「中華民國之辛德勒」。惟何鳳山於 1970 年 7 月自駐玻國大使出使哥國，1972 年 1 月遭哥館人員檢舉侵吞公款、虛報圖利等，監察院於 1975 年 1 月 17 日通過彈劾，後經司法院公務員懲戒委員會懲戒。監察院於 2012 年 5 月立案調查當年外交部之調查方式。

（二）調查發現與意見

監察院調查發現，外交部交付監察院之資料，主要係基於駐華府會計人員赴哥調查之報告。外交部於 1974 年 11 月函復監察

院所稱「本案外交部曾根據孫前秘書滌清檢舉各節，飭何前大使申復」，與事實不符；何鳳山於被彈劾之前，對渠遭指控之事項及情節所知有限，未能為充分答辯。⁶⁷

本案盡力了解當時之相關經過，將清理情形呈現於調查報告中，調查意見經監察院外交及僑政委員會審議後，函請外交部參處，並函送何鳳山前大使之子女參考，以平其怨。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、外交部於 1972 年至 1974 年監察院調查本案期間，係提供該部之最後查證結果，對於案內重要資料則未檢送監察院，且監察院當時並未堅持調閱，惟應與當時國家對外關係面臨重大變故之環境不無關係。外交部坦承，依目前資料，無法查知該部有無提供何前大使關於檢舉人所檢舉等內容，因此，何前大使對於其遭受指控之事項，所知有限，未能為充分答辯。
- 2、關於當年我國駐維也納領事館實際簽發簽證予猶太人之人乙節，外交部表示，應有副領事周其庠，監察院建議該部試圖尋找其後人，表彰其功。

十三、法院就相同案件事實做成之判決出現歧異

（一）調查緣起

據報載：前慶豐銀行臺南分行趙姓行員，取得 30 多位客戶保險箱備份鑰匙竊取金飾變賣。其中 2 名被害人訴請賠償，經法

⁶⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：馬秀如、李炳南；派查字號：1010800154）。

院判決確定銀行應負擔懲罰性賠償金，另 11 名被害人跟進提告，法院卻認為銀行無須負擔懲罰性賠償金，造成判決歧異，嚴重減損民眾對裁判之信服度。究實情為何？法院統一見解及防止裁判矛盾之相關機制是否完善？又已建立之相關機制是否落實？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

前慶豐銀行臺南分行趙姓行員竊取該銀行客戶保險箱存放之物品，其中蔡姓等 2 名受害人對該銀行提起民事訴訟請求損害賠償，案經臺灣高等法院臺南分院 2011 年 12 月 20 日「100 年度重上字第 58 號」民事判決：被告慶豐銀行應與趙姓行員負連帶賠償責任，又被告慶豐銀行依消費者保護法第 51 條規定，應負擔懲罰性賠償責任。

另吳姓等 11 名被害人跟進提告，惟經臺灣高等法院臺南分院 2012 年 3 月 20 日「100 年度消上字第 1 號」民事判決：被告慶豐銀行應與趙姓行員負連帶賠償責任，惟原告主張被告慶豐銀行依消費者保護法第 51 條規定，應給付原告懲罰性賠償金部分駁回。

上開臺灣高等法院臺南分院 2 件民事判決，經慶豐銀行提起上訴，分別經最高法院「101 年度台上字第 1862 號、1863 號及 102 年度台上字第 385 號」裁定以上訴不合法駁回上訴而告確定。致生法院就相同案件事實所做成之判決有所歧異（懲罰性賠償金部分）之情形，且歧異情形係存在高等法院不同庭之間，而非終審之最高法院。

現行為統一法令上之見解，最高法院透過會議形式，就抽象

法律問題作成具有法規範意涵之統一「決議」；或採行判例選編程序將裁判轉為「判例」，將裁判中之法律見解自個案中抽離，成為抽象簡約的判例要旨，使其具有通案之法規範效力。判例及決議制度，藉由其實務上所生之規範效力，確具有避免法院因法律適用上見解不一而造成判決結果歧異之情形發生，惟因其抽離其所依附之基礎事實，成為類似抽象法規之性格，成為變相的司法造法，而有違反憲法上要求之權力分立與審判獨立之虞。

為避免法院因法律適用上見解不一而造成判決結果歧異，並貫徹憲法之規定，司法院擬具法院組織法部分條文修正草案，廢止判例制度，並於最高法院增設大法庭制度，其相關修正之立法方向合於我國憲法之精神，除有賴主管機關持續推動外，由於「判例」與「決議」制度行之多年，一經廢止，仍應妥予研議規劃相關配套措施，以避免產生法律見解歧異問題，而大法庭新制於該法修正施行後，宜持續檢驗其解決見解歧異之成效。

又除最高法院審級外，地方法院及高等法院亦可能發生就相同案件事實卻因法律適用上見解不一而做成判決歧異之情事（例如本案臺南高分院不同庭對於銀行應否負擔懲罰性賠償金有不同之法律見解），除經由人民提起上訴加以救濟外，司法院宜就制度面再加以檢討，是否應有適當之機制以確保裁判結果不致於歧異，以避免嚴重減損人民對司法之信賴。

本案臺灣高等法院臺南分院「100 年度重上字第 58 號」判決，認為消費者保護法第 51 條規定：「依本法所提之訴訟，因企業經營者之故意所致之損害，消費者得請求損害額三倍以下之懲罰性賠償金；但因過失所致之損害，得請求損害額一倍以下之懲罰性賠償金。」其但書明定及於「過失」之企業經營者，因而

判決被告慶豐銀行須賠償懲罰性賠償金；惟同院「100 年度消上字第 1 號」判決，則認為消費者保護法第 51 條但書規定之所謂「過失」，應為目的性限縮解釋而限於「重大過失」，因而判決被告慶豐銀行並無消費者保護法第 51 條規定懲罰性賠償金之適用。

有關本案上開對於消費者保護法第 51 條但書之「過失」有不同見解之判決歧異情形，除司法機關內部應尋求統一法令見解之相關機制外，為避免消費者保護法之適用衍生爭議，行政院消費者保護處宜於法制上就該法相關疑義予以明確釐清，以供有關機關遵循適用；又對於相關金融機構保管箱之消費糾紛類型，亦應協調相關機關妥予修訂有關之定型化契約範本，以達保護消費者之目的，而維人民之權益。⁶⁸

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請司法院、行政院消費者保護處檢討改善。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、大法庭制度已增列於法院組織法修正草案，並送立法院審議中。司法院將俟前開修正案立法通過並施行後，適時檢討評估大法庭新制及其相關配套措施於實務上之運作成效。
- 2、本案有關釐清消費者保護法第 51 條但書之「過失」疑義乙節，經行政院消費者保護處於 2013 年 11 月邀請學者專家開會，獲致如下結論：消費者保護法第 51 條規定，

⁶⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：楊美鈴；派查字號：1020800105）。

不生目的性限縮之問題，如將本條所稱「過失」限縮於「重大過失」，不符立法本旨。

- 3、有關「金融機構保管箱出租定型化契約範本」，金融監督管理委員會銀行局及中華民國銀行商業同業公會已召集同業討論，配合實務問題進行研修中。

十四、微案偵辦及起訴之規範應檢討改進

（一）調查緣起

據報載：臺灣高雄地方法院檢察署於 2012 年 9 月偵辦尤姓男子被訴竊盜案件，疑強迫尤男認罪，尤男於偵查庭後口服鹽酸，自殺身亡等情。針對微案偵辦及起訴之規範與必要性，監察委員認有深究之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

2012 年 8 月 10 日，曾君向高雄市警察局岡山分局報案，主張尤男竊取他置於門口外印有 94 年金門高粱紙箱，曾君於警方訊問時主張該紙箱價值新臺幣 15,000 元，而尤男於警方訊問時表明於當日下午已還給曾君，並向曾君道歉。警方訊問曾君是否欲提出竊盜告訴，曾君表示否定，此有高雄市政府警察局岡山分局製作筆錄在案。紙箱經該局製作贓物認領保管單而發還曾君，並拍照附卷。

嗣該局將上開案件移送臺灣高雄地方法院檢察署偵辦，王姓承辦檢察官於同年 9 月 20 日訊問尤男，告以認罪才會考慮給一個機會，不認罪就是起訴給法官裁判，尤男遂答認罪。惟尤男嗣後持鹽酸至曾君家門口服用，自殺身亡。

承辦檢察官對本案偵辦方向、法律適用、製作書類等，均未事先向該署檢察長報告並聽取指示，而係自為決行，致該署檢察長未能以檢察一體原則督促與提示宜另予考量尤男賴以維生之職業、涉案方式、標的來源與價值、被害人被害情節等因素，以及案件情節得否適用最高法院「七十四年度台上字第四二二五號」無實質違法性之判例⁶⁹，或許即可阻止尤男於檢察官訊問後氣憤自殺身亡之憾事發生。

檢察一體原則在實務作業上落實仍有不足，檢察官之法律哲學、人文素養、社會歷練，及對社會弱勢關懷不足情形，亟待法務部重視與提升。該部宜加強督促各檢察機關實踐檢察一體，防杜檢察官「獨立偵辦」或「一意孤行」之恣意濫權情事，使案件追訴與法律適用在兼顧人文關懷下，實踐公平正義。

刑事訴訟法第 253 條所定微罪不舉職權不起訴與同法第 253 條之 1 緩起訴處分之適用案件類型，均為死刑、無期徒刑或最輕本刑 3 年以上有期徒刑以外之輕罪。惟據法務部查復監察院，近 3 年職權不起訴處分案件數每年雖維持八千餘件以上，然逐年下降，而同期間緩起訴處分案件數則逐年增加，足徵現行刑事訴訟法對微罪之劃分未明，而相關法規亦未鼓勵檢察官以微罪不舉作成職權不起訴處分，致使許多微罪案件未能適用職權不起訴處分，仍需歷經法院審判程序，不但徒耗司法資源，亦使被告喪失自新機會。法務部宜檢討現有規定，俾使檢察官勇於落實微罪不

⁶⁹ 最高法院「七十四年度台上字第四二二五號」判例：「行為雖適合於犯罪構成要件之規定，但如無實質之違法性時，仍難成立犯罪。……其侵害之法益及行為均極輕微，在一般社會倫理觀念上尚難認有科以刑罰之必要。且此項行為，不予追訴處罰，亦不違反社會共同生活之法律秩序，自得視為無實質之違法性，而不應繩之以法」。

舉刑事政策依職權作成不起訴處分，以節省司法資源。⁷⁰

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請法務部檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、法務部刻正針對「高等法院以下各級法院及其分院檢察署與臺灣高等法院檢察署智慧財產分署檢察官辦案成績考查實施要點」及「臺灣高等法院檢察署暨所屬各署檢察官偵辦案件審慎起訴應行注意事項」進行修正檢討。
- 2、為督促檢察機關加強運用職權不起訴制度，貫徹微罪不舉之刑事政策，法務部已函請各檢察機關轉知所屬檢察官對刑事訴訟法第 376 條所定案件，參酌刑法第 57 條之規定，加強運用職權不起訴處分，落實微罪不舉，以保障人權。

十五、不起訴處分書應依法送達予告發人

（一）調查緣起

據陳訴人陳訴：臺灣士林地方法院檢察署偵辦「97 年度偵字第 14195 號」、「101 年度偵字第 7882 號」陳訴人代理告發之偽證案件，承辦檢察官怠忽職責，於前案未經傳喚告發人或代理人出庭即率予不起訴處分，且未依法送達不起訴處分書，致告發人再為後案之告發，惟該署仍未詳查事證即率予不起訴處分等情。監察院值日委員認有深入瞭解之必要，而核批調查。

⁷⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：李復甸、馬以工；派查字號：1010800435）。

（二）調查發現與結果

臺灣士林地方法院檢察署偵辦之「97 年度偵字第 14195 號」案的告發意旨為：呂姓告發人指稱王姓被告涉嫌於違反證券交易法案件中為偽證，告發人並提出被告歷次偵查筆錄摘記為據，及承辦檢察官辦理該案期間未曾傳喚告發人到庭陳述。

惟於偵查案件中之被告或證人之傳喚地點及方式，本屬檢察官刑事偵查作為之一部分，又刑事訴訟法並無檢察官非經傳喚告發人即不得偵查終結之規定。承辦檢察官於比對相關偵審資料、起訴書、判決書及證述後，認為未發現有何被告偽證之具體事證，相關卷證資料已足憑以認定犯罪嫌疑之有無，縱未經傳喚告發人到庭而結案，尚與刑事訴訟法等相關規定無違，難謂有何率予結案之情形。至檢察官依職權所為之證據取捨及所表示之法律見解，究屬其行使職權之核心事項，倘無其他具體之違法，監察院依例尊重其判斷。

呂君為本偽證案件告發人，依刑事訴訟法第 255 條第 2 項所規定，檢察官應將不起訴處分書送達予告發人，茲竟未依法辦理送達，經告發人兩次具狀聲請後，始予補發；又送達雖屬書記官之職權範圍，但檢察官本得以辦案進行單或口頭指示書記官為送達或以電話通知證人，是「送達」既然在檢察官之職務行為範圍（最高法院「101 年度台上字第 255 號」刑事判決參照），自不能以該案「經檢察官不起訴處分後即告確定，對於陳訴人之訴訟權利尚未發生實質損害」為由，而寬免疏忽之失，臺灣士林地方法院檢察署應即檢討改進相關書類送達之有關作法，督促所屬檢察官及書記官，確實依照刑事訴訟法之有關規定辦理。

另臺灣士林地方法院檢察署偵辦「101 年度偵字第 7882

號」偽證案件，認與「97 年度偵字第 14195 號」偽證案件之犯罪事實相同、告發人及被告均相同，為同一案件，且無刑事訴訟法第 260 條所列各款情形，依法仍為不起訴處分，尚難即認承辦檢察官有何怠忽之處。⁷¹

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請法務部督促臺灣士林地方法院檢察署檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、法務部已於 2013 年 3 月 22 日函請臺灣高等法院檢察署轉請士林地檢署確實依調查意見，檢討改進相關書類送達之作法，並督促所屬檢察官及書記官依照刑事訴訟法相關規定辦理。
- 2、士林地檢署之改進作法及說明如下：（1）相關書類之送達，係依刑事訴訟法第 255 條第 2 項、第 263 條規定，以正本送達於告訴人、告發人、被告及辯護人；惟過去因考量經費因素，對於不得再議之告發人方以平信送達書類正本；然為避免平信送達與否不明確之爭議，爾後就告發人之書類送達，亦將以雙掛號送達；（2）轉知所屬檢察官、書記官依照上開規定及改進作法配合辦理。
- 3、為避免類此情形再度發生，法務部已於 2013 年 3 月 22 日函請各檢察機關對於有關起訴書、不起訴處分書、緩起訴處分書及撤銷緩起訴處分書之送達，應確實依刑事訴訟法第 255 條第 2 項、第 263 條規定，以正本送達於

⁷¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：陳健民；派查字號：1010800483）。

告訴人、告發人、被告及辯護人。

十六、陳訴人被訴違反證券交易法涉有疑義

（一）調查緣起

據黃君陳訴：臺灣高等法院臺中分院審理「99 年度金上訴字第 941 號」及「948 號」陳訴人被訴違反證券交易法案件，未依職權調查有利陳訴人之證據，且採證違背證據法則，率予維持有罪之判決，經提起上訴，最高法院又未依法撤銷原判決，仍以「102 年度台上字第 639 號」判決駁回，陳請開啟非常上訴程序，以彰法治，並免冤抑等情。監察院值日委員認有深入瞭解之必要，而核批調查。

（二）調查發現與意見

本件陳訴人黃君被訴違反證券交易法乙案，係由臺灣臺中地方法院檢察署檢察官偵查起訴，經臺灣臺中地方法院「97 年度金重訴字第 3491 號」判決陳訴人共同意圖抬高及壓低集中交易市場中某上市公司股票之交易價格，以他人名義，對該有價證券，連續買入及賣出，處有期徒刑貳年，併科罰金新臺幣 250 萬元之罪刑。案經上訴至臺灣高等法院臺中分院，該院以「99 年度金上訴字第 941 號」及「948 號」判決駁回上訴（維持第一審法院所為之罪刑認定）；嗣經檢察官及陳訴人等共同被告分別提起第三審上訴，惟最高法院以「102 年度台上字第 639 號」判決認上訴不合法（非屬合法之第三審上訴理由），從程序上駁回上訴，乃告確定。

臺灣高等法院臺中分院「99 年度金上訴字第 941 號」及「

第 948 號」判決先以不具證據能力之傳聞供述認定陳訴人有共同參與他人炒股犯行之犯意聯絡，又以分析樣本已失客觀性之交易分析意見書作為補強證據，佐證上開無證據能力之傳聞供述（即陳訴人亦為炒股犯行之共同正犯）具有可信性，原判決對於證據之採認與自由心證之運用，尚見未盡審酌之處，陳訴人之聲請提起非常上訴，允有妥為再酌之必要，以釋民疑。

人民倘以書面敘明理由請求救濟，司法機關即應針對所提理由，逐一回應、反駁，始屬妥當，如全然不予回應，或毫無交集、自行編列理由率予駁回，無論個案結論合乎正義與否，當事人必難心服口服，亦難免有損於司法公信力。

監察院於受理本案陳訴人對原判決認有違背法令，損及權益之陳情後，於 2013 年 3 月 8 日函請法務部就所列各節爭議點，依法審酌有無符合提起非常上訴之適狀。該部於同年 4 月 15 日函復監察院略稱，經交據最高法院檢察署審認原判決並無提起非常上訴之原因，該署所報尚無不合等語。觀其復函所陳理由，除援引最高法院「86 年度台非字第 158 號」、「96 年度台非字第 60 號」有關非常上訴之判決外，餘大抵係照錄或摘引原判決之理由，並未對監察院所指之各項逐一論駁。

監察院為國家最高監察機關，法務部對於監察院所提問項尚且刻意迴避疑義，誠可想像，該部對於一般人民之請求，難謂無率然虛應故事之情，如此處理非常上訴聲請案之態度，已與刑事訴訟法第 441 條設立非常上訴救濟管道之意旨相悖。

據上，法務部對於監察院函詢本案原確定判決所涉審判違背法令疑義，未就爭議點詳實究明，率予摘引抄錄原判決理由即予

核駁，顯有疏失，應予檢討改進。⁷²

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請法務部檢討改進，並請轉飭最高法院檢察署檢察總長妥為酌辦。

（三）政府機關改善情形與成效

本案經監察院兩度函請法務部轉飭最高法院檢察署檢察總長研酌原判決對於證據之採認、與自由心證之運用，是否有未盡審酌之處，而有提起非常上訴加以救濟之餘地，經該署兩度詳予審酌後仍認為，原判決基於直接審理及調查證據所得心證，參酌全案卷證資料，相互勾稽，綜合判斷，所為之犯罪事實認定，於法並無不合，故原判決並無提起非常上訴之原因。

十七、車禍案件有受害人卻無加害人

（一）調查緣起

臺灣高等法院高雄分院審理發生於 2005 年 3 月的王君車禍案件，分別對於當時肇事車輛上之甲君、乙君兩人做出無罪判決，致生有受害人卻無加害人之情況，嚴重損及被害人權益，究相關人員有無違失？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

被告甲君係某海運公司職員，於 2005 年 3 月 7 日下午 4 時 45 分許，駕駛自用小客車搭載該海運公司臺灣營業部負責人乙君，沿高雄市前鎮區中山四路南往北方向行駛，途經該路與金福

⁷² 詳見監察院調查報告（調查委員：陳健民、高鳳仙；派查字號：1020800166）。

路口左轉進入金福路時，與王君騎乘之重型機車發生擦撞，肇致王君第 5、6 頸椎脫位、脊髓損傷、四肢癱瘓之重傷害。

上開車禍案件經臺灣高雄地方法院檢察署檢察官認甲君涉有過失傷害罪嫌，於 2006 年 4 月 26 日提起公訴，經臺灣高雄地方法院以「95 年度交易字第 215 號」刑事判決判處有期徒刑 6 月，甲君上訴於臺灣高等法院高雄分院，該院以「96 年度交上易字第 61 號」判決認該車係同車之乙君駕駛，非甲君駕駛，而判決甲君無罪，因不得上訴而告確定（被告甲君無罪確定判決）；高雄地檢署檢察官再於 2010 年 11 月 12 日以乙君涉有過失傷害罪嫌對乙君提起公訴，經臺灣高雄地方法院判決無罪，檢察官上訴於臺灣高等法院高雄分院，該院以「100 年度交上易字第 119 號」判決駁回檢察官之上訴而告確定（被告乙君無罪確定判決），致生有受害人卻無加害人之情況。

臺灣高等法院高雄分院審理上開車禍案件，前後之判決認定事實所以歧異，在於證據取捨之不同。前案認為被告甲君之自白與證人黃君、戴君所證不符，不予採信。後案則認為被告甲君、乙君供述一致，而證人黃君、戴君之證述有先後不一，矛盾歧異之情形，而不予採信，認定被告所辯屬實。惟審判法官均係本於心證認斷自己所確信之事實，已斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，並於判決中記明其得心證之理由。依目前法制，受害人僅能依刑事訴訟法相關規定尋求救濟。

至於臺灣高雄地方法院檢察署偵辦本案之過程，顯有未竟周妥之處：本案第一次起訴之偵查辦理過程中，承辦檢察官因被告甲君自承為駕駛者，因此對於何人為駕駛者並未懷疑，故於偵訊證人黃君、戴君時，僅詢問車禍經過過程，並未讓該證人指認（

甲君、乙君）何人為駕駛者，其偵查階段，對於相關事證之蒐集、調查，顯未盡妥善完整。

本案第二次起訴之偵查辦理過程中，承辦檢察官因本案前業經判決甲君無罪確定，又為臺灣高等法院高雄分院檢察署再議發回案件，審酌空間很小，因此遷就於前案之確定判決，偵辦過程中僅再訊問甲君後，即對乙君提起公訴，顯非以經審慎綜合研判偵查所得確認之全般證據，並確信有可使法院為有罪判決之高度可能性，即予提起公訴，作法有未盡妥適之處。

本案先後二次起訴並均經無罪判決確定，造成有受害人卻無加害人之情況，嚴重傷害人民對司法之信賴，法務部基於國家檢察主管機關之立場，應督導所屬檢察機關對於該部所研提之強化車禍案件處理程序、敏感性與爭議性案件之特別審慎程序，及落實公訴與偵查檢察官之連繫機制等相關檢討改進意見，予以積極有效改善。⁷³

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請法務部督導所屬檢察機關檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、本案經法務部函請臺灣高等法院檢察署研提意見，該署建議參酌臺灣高等法院高雄分院檢察署意見，將該部所提檢討改進措施徵詢各檢察署意見。法務部嗣於 2013 年 10 月 22 日函請臺灣高等法院檢察署將該部所提檢討改進措施，函轉請各檢察機關提供意見，並予彙整後報該

⁷³ 詳見監察院調查報告（調查委員：趙昌平、劉興善；派查字號：1010800402）。

部；該署已於同年 11 月 12 日函請各檢察機關辦理，法務部並已於 2014 年 8 月 28 日函各檢察機關轉知所屬檢察官於辦理車禍肇事致人死傷案件時應注意之事項。

- 2、陳訴人於 2014 年 5 月續訴請求重審本案一事，雖經監察院函請法務部研提有無再審救濟之可能性，惟經該部轉據臺灣高等法院高雄分院審核該院 96 年度交易字第 61 號、100 年度交上字第 119 號確定判決及陳訴人提出之陳訴資料，並未發現有再審事由。

十八、交通事故鑑定作業尚存諸多缺失

（一）調查緣起

據中華民國砂石車禍受害者關懷協會簡君等陳訴：車輛行車事故之鑑定品質低落、鑑定人力不足、專業素質欠佳，及鑑定機關審議過程倉促、草率，弊端叢生；另警察、檢察等機關未落實道路交通事故處理辦法相關法令之規定，且缺乏懲處機制，均涉有違失等情。監察院認有深入瞭解之必要，而決議調查。

（二）調查發現與意見

監察院於 2002 年即就警察人員未能妥善辦理交通事故處理等相關業務，公設鑑定機構品質欠佳，影響人民權益，糾正內政部警政署、中央警察大學、臺灣警察專科學校及交通部。該等機關復稱已檢討及採取各項改進措施，惟監察院仍持續接獲該類陳訴案件，故而進行本案之通盤調查。

監察院經抽樣檢視發現，警察、各鑑定機關間關於同案肇因、肇責之分析、鑑定意見，約半數出現分歧。交通事故因警察

機關處理粗糙，蒐證品質低落，影響鑑定基礎，且鑑定機關存在諸多問題，鑑定作業因陋就簡，品質不穩，其所造成誤判或纏訟多年，形成當事人家庭龐大負擔，加劇不幸，對警察、交通及司法等公權力之不信任，積累民怨，內政部及交通部顯未善盡主管機關職責。

鑑定機關及其鑑定作業方面，組織及法制面迄未健全；人事結構存在諸多問題，嚴重損及鑑定品質；經費拮据，無力添購科技設備，亦乏科技專業人才，致運作困難；鑑定意見書基礎不明，缺乏因果論證，屢生爭執及纏訟；鑑定意見書雖無推翻警察肇因分析或拘束司法機關之效力，如與警察或其他鑑定機構相左之案件，迄無論證機制；涉及號誌管制各執一詞之肇事案件，未積極謀求補強等，均應檢討改進。

內政部暨內政部警政署對於警察機關處理交通事故業務之運作、組織、法制及管理方面，仍有如下缺失，迄未確實辦理及督促改善：現場跡證測繪蒐證不全，審核作業補救機制不彰；案件資料零落分散，未建立完整檔案機制；筆錄條列要項，失之於僵化及形式；以和解或車輛移動為由，未確實偵查造成纏訟；肇因研判過於簡略，未以證據因果論證；法制不備，職權、機制、專業及組織迄未健全；執行事故處理及紀錄資料之完整性、正確性仍有不足；交通事故審核制度不健全，未發揮功能；警察缺乏交通事故偵查之職權授予，無法建立事故蒐證之專業組織；交通警察體系不健全，組織分散，專業人才流失，影響業務發展；事故傷亡統計資料，與真實面仍有相當差距，不利交通工程及法令之檢討改進。

中央警察大學、臺灣警察專科學校辦理警察人員交通事故處

理（含肇因分析）之養成教育，警政署為用人機關並辦理該項業務及在職教育，應務實檢討課程質、量及教學（訓練）效果，以及警察人員各項考試所占比重與考題方向應適當調整，將目標置於「產出」，有「效果」而非僅有「科目」，以提升全體警察人員處理交通事故暨相關犯罪偵查能力之水準。

此外，消防救護人員如在警察人員之前到達現場，迄無對傷亡照相等保全核心現場紀錄之功能；民間救援業者進行搶救，破壞事故現場問題，尚無有效規範；警政署、消防署仍未設法解決照相或錄影保存現場問題等，均應檢討改進。

另交通部補助交通大學、中央大學、逢甲大學、成功大學等成立鑑定研究中心，未整體規劃及定位研究主題，成果尚難實際應用，且待資源共享，應檢討改進，以強化鑑定業務之研究發展；並應對現行鑑定機制進行定期檢討，提出通盤之管理與發展作法；又應檢討研修不合宜之交通法令。⁷⁴

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、內政部暨警政署；部分調查意見，函請內政部督飭內政部警政署、消防署、中央警察大學、臺灣警察專科學校檢討辦理，另函請交通部檢討辦理，函請考選部參考。

（三）政府機關改善情形與成效

甲、交通部之改善情形

- 1、配合 2013 年 7 月 3 日公路法第 67 條修正施行，交通部於同年月 4 日指定公路總局為行車事故鑑定及覆議業務

⁷⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：林鉅銀、程仁宏；派查字號：0990800038）。

之辦理機關，該局已擬定「交通部公路總局各區車輛行車事故鑑定會暫行組織規程及編制表草案」，草案未獲核定前則先以臨時任務編組方式接辦鑑定業務。

- 2、為提升鑑定技術，公路總局擬定四年專案研究計畫，自 2013 年起委託各學術機構研究鑑定技術相關議題，所需經費由該局編列支付。
- 3、公路總局為提升辦理鑑定業務之人力與專業素養，將於暫行組織規程通過後，調整覆議會及各區鑑定會人力結構，由各區監理所支援交流，並於 2013 年 10 月 3 日及 4 日辦理 2013 年度車輛行車事故鑑定人員專業訓練及研習，對象除了該局各區鑑定會及覆議會主任委員、委員、承辦人員，亦包含監理所站具鑑定專業能力潛能之培訓人才。
- 4、公路總局自 2013 年 9 月開始至各區鑑定會進行不定期稽核，並規劃建立評鑑作業辦法，項目包含檔案管理、作業管理、鑑定品質及案件處理期限管控等，以提升鑑定品質。

乙、內政部警政署之改善情形

- 1、該署於 2013 年 1 月 10 日召開會議研商，並於同年月 16 日函請考選部修正各命題大綱配分比例：警察勤業務共通性能力：10%±5%；警察勤業務行政類：20%±5%；警察勤業務刑事類：25%±5%；警察勤業務交通類：30%±5%；警察勤業務保安類：15%±5%。
- 2、該署已責請學校針對用人機關需求規劃相關交通課程並實施學習成效驗證，另函請考選部修正警察特考三、四

等考試命題大綱分配比例。

- 3、為持續精進員警交通勤務業務在職訓練，該署於 2013 年增加各警察機關常年訓練交通類必訓時數為 3 小時，並於 2013 年 1 月 10 日函請各警察機關將交通類選訓時數提升為 4 小時，總計 32 小時常年訓練時數，交通類訓練時數達 7 小時，比例近 1/4。另刻正拍製「交通事故現場勘察、蒐證及測繪要領」電子化教材，以精實員警教育訓練。
 - 4、該署於 2013 年規劃辦理「交通事故肇因分析暨肇事重建講習班」，增加講習梯次及人數（共 6 梯次，300 人），對於審核小組人員受訓取得證書比例未達 100% 之警察機關優先召訓，以達成全國各警察機關事故審核小組人員均能完成專業訓練，取得結業證書比率達 100% 之目標。
 - 5、該署於 2013 年 4 月 12 日函頒「警察機關辦理專責人員分級處理交通事故講習作業規定」，要求各警察機關比照該署模式辦理相關學、術科講習及測驗，強化事故處理人員之素質。
 - 6、依據該署委外辦理 2013 年 1 月至 6 月警察交通事故處理滿意度調查，民眾對警察機關處理交通事故滿意度為 74.72%。
- 丙、內政部消防署之改善情形：該署於 2013 年 7 月 2 日函請各直轄市、縣（市）消防局及所屬機關依個人資料保護法第 16 條各款之相關規定，提供救護車上之監視錄影設備影像資料（行車影像紀錄器），以利警察、鑑定及司法機關進行後續程序之遂行。

十九、法務部法醫研究所之鑑驗效能尚待提升

（一）調查緣起

據報載：2011 年 7 月間南投縣信義鄉發生 4 人疑遭下毒致死命案，惟法務部法醫研究所無視 4 人臨床症狀不符肉毒桿菌中毒症狀，僅以檢體驗出肉毒桿菌毒素即率予判斷 4 人係肉毒桿菌中毒致死，顯示該所鑑識技術尚有不足等情。監察院值日委員認有深入瞭解之必要，而核批調查。

（二）調查發現與意見

2011 年 7 月間南投縣信義鄉發生林男、王女及田男、伍女 2 對夫妻疑遭人下毒致死命案，法務部法醫研究所認定 4 名死者之死因為「肉毒桿菌毒素中毒致死」。該所於其中的田男死因鑑定書載明：「甲、A 型肉毒桿菌毒素中毒。乙、食入肉毒桿菌污染食物。丙、聚餐、誤食細菌污染食物。死亡方式為意外。」其餘 3 人之死因鑑定亦同此意旨。

法務部法醫研究所完成上開死因鑑定後，因後續偵查期間，有民眾匿名檢舉被告朱男與死者林男、王女夫妻間有感情糾紛，本案係「情敵」使用無色無味但屬劇毒之葡萄催芽劑（2-氯乙醇）下毒等語。經參酌田男死前所言「喝到一瓶味道怪怪的酒」，檢察官遂往毒殺方向偵查。本案經臺灣南投地方法院檢察署檢察官偵查終結，依據衛生署食品藥物管理局、農業委員會農業藥物毒物試驗所之檢驗與鑑驗，及專業醫師之鑑定，認本案 4 位死者均因 2-氯乙醇中毒，導致中毒性休克死亡。

法醫鑑識報告足可左右刑事判決之正確性，影響甚鉅，以本案為例，倘鑑定結果認被害人係肉毒桿菌毒素中毒致死，且檢方

採信並以意外死亡結案，除將導致誤縱兇手逍遙法外，亦無助於案情真相之發掘與釐清。顯見本案暴露出法務部法醫研究所鑑識之盲點，以及鑑識技術尚有不足，故法務部實有督促該所提升鑑識水準之必要，以避免日後類此鑑識案例誤導刑事偵審判斷情事之發生。

本案法務部法醫研究所與農業委員會農業藥物毒物試驗所之檢驗結果不同，肇致各方對於死因解讀不一。法務部法醫研究所倘未予澄清相關訛誤之處，則形同默認確實「技不如人」，故法務部應督促該所妥為對外界說明其判定差異之緣由暨各該檢驗數據所代表之意涵，俾免引發外界無謂之誤解，傷害機關之公信力。

法醫毒物檢驗工作係由死者解剖或相驗取得之生物檢體，經系統分析，提供準確之毒物分析數據，以做為死因研判之依據，其重要性不言可喻。惟法務部法醫研究所受限於檢體採集類別，目前就疑似中毒案件之檢驗項目較少，精確度亦不足，而大多數檢體尚須仰賴委託其他專業單位協助化驗，是以法務部應積極研擬精進改善方案，俾提升其司法刑案鑑識品質。

法務部輕忽司法鑑驗案件與日俱增之實況，罔顧監察院於2011年間兩度指摘其所屬法醫研究所長久以來無法解決人力嚴重不足問題，致在當前司法鑑驗案件量及鑑定項目增多，且對鑑定品質要求不斷提高情況下，法醫鑑驗效能無法提升。政府若繼續漠視鞏固犯罪證據的法醫鑑定工作，勢將無法落實避免冤獄的司法改革工作。故為避免法醫鑑驗時效與品質下降之嚴重後果，法務部亟應從速檢討配置法醫研究所之合理員額編制。⁷⁵

⁷⁵ 詳見監察院調查報告（調查委員：杜善良；派查字號：1010800236）。

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請法務部檢討改進，並督飭法醫研究所檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、法務部法醫研究所提升毒物化學檢驗精確度之改進措施如下：（1）研發新增法醫毒物檢驗技術，撰寫標準檢驗程序書，申請通過全國認證基金會之增項認證，透過完善品質管理與品質保證措施，以確保鑑驗結果正確性和可信度；（2）實施內部及外部能力試驗，以確保鑑識結果精確性和可信度，並持續申請政府科技計畫，增購最先進儀器設備，研發最先進法醫毒物檢驗技術，以持續提升法醫鑑識水準。
- 2、法務部法醫研究所毒物化學組專職鑑驗人員人力極度不足，面對法醫毒物鑑定案件急遽成長，其專職人員已不足以支應龐大案件量，且受限於「中央政府機關總員額法」之規範，並無增加員額之空間，該所乃以行政院國家科學委員會（已於 2014 年 3 月 3 日改制為科技部）科技計畫相關經費，聘僱臨時專業人員，以維持法醫毒物鑑驗之基本品質與時效。

二十、法院疏未依法對被告予以減刑之判決

（一）調查緣起

據廖君陳訴：臺灣高等法院臺南分院（下稱臺南高分院）於 2008 年 8 月疏未依法對陳訴人符合減刑條例之犯行，予以減刑之判決，致其刑期遭受執行逾期達 1 年 4 個月，嚴重損及權利等

情。監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

臺灣雲林地方法院（下稱雲林地院）審理廖君等 3 人贓物案件，於 2008 年 5 月 27 日判決鍾姓及何姓 2 名被告共同搬運贓物，各處有期徒刑 6 月，得易科罰金；廖君 2 個故買贓物罪各處有期徒刑 2 年，定應執行有期徒刑 3 年 8 月。案經檢察官及被告等人提起上訴，臺南高分院於 2008 年 8 月 14 日判決廖君 2 個故買贓物罪各處有期徒刑 2 年、3 年，定應執行有期徒刑 4 年 6 月；其他上訴駁回，全案因不得上訴而確定。

臺南高分院承審法官未糾正下級審法院判決之錯誤，亦疏未依「中華民國九十六年罪犯減刑條例」（下稱減刑條例）之規定，於判決主文減其宣告刑，實難辭其咎。2012 年 3 月 27 日臺灣雲林地方法院檢察署（下稱雲林地檢署）檢察官以「是否應予減刑有疑義，為保障人權計，先行釋放該受刑人」之理由，將廖君釋放出監，嗣臺灣高等法院臺南分院檢察署（下稱臺南高分檢）檢察官聲請廖君減刑，經核計廖君已執行之刑期超過減刑後之宣告刑共 490 日。廖君就其執行超過宣告刑部分，依刑事補償法之相關規定，請求補償，案經臺南高分院「101 年度刑補字第 10 號」刑事決定：廖君刑罰之執行逾有罪判決確定裁判所定之刑 490 日，准予補償新台幣 147 萬元。

臺南高分院法官審理廖君等 3 人贓物案件，疏未依法減刑，實難辭其咎；該院自減刑條例施行迄今，於判決確定後接獲聲請減刑案件計 28 案、承審法官 84 人次，顯見該院法官判決時經常疏未依法減刑，該院宜加強檢核，避免侵犯人身自由之事件再度

發生。

以本件廖君贓物案為例，第一審雲林地院判決日期為 2008 年 5 月 27 日，在減刑條例 2007 年 7 月 16 日施行之後，一審及二審承審法官均未於判決主文同時諭知被告宣告刑及減得之刑。又臺南高分院自減刑條例施行迄今，於判決確定後接獲聲請減刑案件即有 28 案，則推估全國各級法院於判決時疏未依法減刑之案件當不在少數。為免侵害受刑人權益、引發刑事補償導致國庫損失並肇致民怨，司法院宜對類此至關人民權益法令之宣導等，採取積極有效作為，並研擬稽核、檢討機制，督促各法院落實辦理。

另本件廖君贓物案原起訴檢察官於減刑條例施行後之 2007 年 8 月 31 日將該案件提起公訴，於起訴書未依該條例論及減刑問題；雲林地檢署及臺南高分檢公訴檢察官實行公訴，於論告時均未表示被告得減刑，以促使法院注意；雲林地檢署檢察官收受裁判正本後提起上訴，於上訴書中未論及被告得減刑；雲林地檢署執行檢察官雖發現該案有減刑問題，然書記官僅辦文發函臺南高分檢就鍾、何 2 人部分向臺南高分院聲請裁定減刑，與刑事訴訟法及檢察機關辦理刑事訴訟案件應行注意事項之規定均有未合。是以，本案實施刑事訴訟程序之公務員，自起訴、實行公訴、上訴至執行等各環節均有疏失，顯有澈底檢討改進之必要。⁷⁶

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請司法院檢討改進，並督飭所屬檢討改進；另函請法務部督飭所屬檢討改進。

⁷⁶ 詳見監察院調查報告（調查委員：錢林慧君；派查字號：1010800307）。

（三）政府機關改善情形與成效

甲、司法院之改善情形

- 1、擬建置刑事案件審核單資訊系統，並結合現行之法官資訊系統，依據犯罪時間判斷是否有減刑條例之適用，並對未依法減刑之裁判提出警示，避免發生法官未依法減刑之違誤。
- 2、本案經臺灣高等法院臺南分院刑事補償事件求償審查委員會會議審議，決議應依刑事補償法第 34 條第 2 項規定向雲林地檢署陳姓檢察官行使求償權，求償金額為新臺幣 16 萬 3,333 元及自 2012 年 10 月 26 日起至償還時止依法定利率計算之利息。惟經該分院於 2013 年 9 月 2 日召開求償協商會議，與陳姓檢察官協商不成立，乃依訴訟程序對其行使求償權。

乙、法務部之改善情形

法務部已就起訴、公訴及執行部分進行檢討，並已督促所屬檢察機關須依該部之檢討改進意見確實辦理，其內容如下：

1、起訴部分

為使法院之裁判能更臻正確，檢察官於製作起訴書時應記載詳細周密，被告如有符合 1988、1991、2007 年罪犯減刑條例（下稱各減刑條例）之規定或其他對於被告有利之事項，均應詳實記載於書類，以維被告權利之保障。

2、公訴部分

- (1)檢察官於執行公訴蒞庭業務時，應注意被告之犯罪時間及所犯罪名，如合於各減刑條例之規定，應於論告時一併陳明，促請法院於判決時同時諭知宣告刑及減得之刑。
- (2)檢察官於收受判決時，應審核被告之犯罪時間及所犯罪名是否合於各減刑條例之規定，如原判決有漏未減刑者，應不待被告上訴，即為被告之利益提起上訴。
- (3)主任檢察官於檢察官收受判決正本送閱時，應核閱原判決有無漏未減刑、檢察官是否據此提起上訴，如檢察官疏未提起上訴或未於上訴理由載明被告得減刑事由，應督促檢察官提起上訴並於上訴理由中載明。

3、執行部分

- (1)執行書記官於收案時，應即檢視受刑人之犯罪時間及所犯罪名，如合於各減刑條例之規定，而原判決漏未減刑者，應即請執行檢察官依法聲請法院裁定減刑。
- (2)執行檢察官於填發執行指揮書時，應再次確認原判決是否符合各減刑條例，是否已依相關規定減刑，如有漏未減刑者，應即依法聲請法院裁定減刑。
- (3)為防掛一漏萬，在臺灣高等法院及其分院檢察署發交各地方法院檢察署執行案件之例稿宜特加一款「請注意有無合乎減刑規定，或併辦案卷待處理等情形。」促請各地方法院檢察署亦一併注意，以避免相同事實再次發生。

二十一、陳訴人因案被管訓申請補償遭駁回

（一）調查緣起

據廖君陳訴：陳訴人於戒嚴時期積極參與民主運動，卻遭不當理由以流氓提報並送臺東泰源警備總部職訓總隊管訓；嗣後依法申請補償，又以資格不符遭拒，致其不但未獲補償，名譽亦未平反，嚴重損及權益等情。監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

本案陳訴人遭提報流氓並送矯正案，據高雄市政府警察局之說明略以：廖員係因自 1964 年起即受多次刑事拘投裁判及有多次違警裁罰紀錄，而經該局提報由前臺灣警備總司令部於 1980 年 7 月 1 日核定為惡性流氓，又於同年 7 月 29 日因違警賭博，經該局左營分局裁處拘留，而遭施以矯正處分。參照上情及當時之臺灣省戒嚴時期取締流氓辦法相關規定，主管機關將前曾受多次刑事拘役裁判，且有多次違警裁罰紀錄之廖員提報核定為惡性流氓，應屬於法有據。廖員因曾受多次刑事拘役裁判，及有多次違警裁罰紀錄遭提報核定為惡性流氓後，又經該局左營分局查獲違警賭博裁處拘留，而由該局依臺灣省戒嚴時期取締流氓辦法規定，施以矯正處分，以當時之法令而言，應無不當。

據上，本案陳訴人遭提報流氓並送交施以矯正處分案，係高雄市政府警察局於 1980 年間依當時之臺灣省戒嚴時期取締流氓辦法第 3 條規定，提報核定為惡性流氓，暨依該取締流氓辦法第 6 條規定及違警罰法第 28 條規定，送交相當處所施行矯正。當

時之臺灣省戒嚴時期取締流氓辦法，並無法律授權，相關條文規定文字用語不盡明確。至 1985 年間，有關流氓認定之相關要件，雖納於動員戡亂時期檢肅流氓條例中，改以法律形式加以規範，惟該條例歷經大法官解釋三次宣告違憲。另違警罰法第 28 條之規定亦於 1990 年間經大法官解釋，認為與憲法第 8 條第 1 項之本旨不符。惟當時上開相關法令規定之訂定有其時空背景，而檢肅流氓條例及違警罰法經大法官解釋為違憲後，目前相關法令均已廢止。

因戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件之受裁判者，於解嚴後不能獲得補償或救濟者，得依戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例請求補償，為該補償條例第 1 條所明定。又同條例第 2 條第 2 項規定：「本條例所稱受裁判者，係指人民在戒嚴解除前，因觸犯內亂罪、外患罪或戡亂時期檢肅匪諜條例，經判決有罪確定或裁判交付感化教育者。」又同條例第 7 條第 1 項規定：「受裁判者或其家屬得檢附具體資料，以書面向基金會申請審查，據以認定為受裁判者。」

本案陳訴人於 2000 年 12 月 29 日向財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會申請戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償金，經該基金會決定：不予補償。嗣向行政院提起訴願，亦經行政院決定：訴願駁回。續向臺北高等行政法院提起行政訴訟，又經該院判決：原告之訴駁回。其主要理由為：經該基金會向相關機關函詢，均查無廖員因涉嫌內亂罪、外患罪或戡亂時期檢肅匪諜條例之罪，而受裁判或遭治安或軍事機關限制人身自由等相關資料，是以，本案之申請與法律規定要件未合而未予補償。

據上，本案陳訴人因 1980 年 7 月 29 日在高雄市楠梓區違警賭博財物，經高雄市政府警察局左營分局查獲，依當時違警罰法規定裁處拘留 3 日，並依當時臺灣省戒嚴時期取締流氓辦法第 6 條之規定予以矯正處分，並不符申請補償之法律規定要件。案經財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會決定不予補償，行政院決定訴願駁回，臺北高等行政法院判決原告之訴駁回，尚難認有違誤之處。⁷⁷

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後決議：函復本案陳訴人後結案存查。

二十二、刑事保證金之發還未加計利息有欠周妥

（一）調查緣起

據陳訴人陳訴：陳訴人因涉刑事案件，經檢察官（法官）命具保而繳交保證金，嗣經數年訴訟程序後，獲判無罪確定，惟發還之保證金未加計利息，損及權益等情。依現行刑事訴訟法等相關法令，對於刑事案件被告所繳交之保證金，其保管、發還程序、時期、有無法定孳息及孳息之歸屬等相關規範是否完備？制度是否健全？監察委員認宜從法制面進行通案之瞭解，而自動調查。

（二）調查發現與意見

依刑事訴訟法第 101 條、第 101 條之 1 之規定，被告經法官訊問後，認為犯罪嫌疑重大，有逃亡或有事實足認為有湮滅、偽

⁷⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：錢林慧君；派查字號：1020800029）。

造、變造證據或勾串共犯、證人之虞，或所犯為死刑、無期徒刑或最輕本刑為五年以上有期徒刑之罪等，非予羈押，顯難進行追訴、審判或執行者，或有事實足認為有反覆實施同一特定犯罪之虞，而有羈押之必要者，得羈押之。

惟羈押處分，涉及剝奪人民身體之自由，嚴重影響人民權益，是以刑事訴訟法另設具保等代替處分，由具保人繳納刑事保證金替代被告之羈押，用以擔保國家對被告之追訴、審判及執行。如法院命具保而繳交保證金之情形為：刑事被告符合羈押要件但無羈押必要者、法院許可停止羈押者、視為撤銷羈押者。而由檢察官命具保而繳交保證金之情形為：對於因拘提或逮捕到場之被告，經訊問後，認有羈押原因而無聲請羈押之必要者，得逕命具保、責付或限制住居；於訊問經傳喚、自首或自行到場之被告後，認有羈押原因而無聲請羈押之必要者，亦得逕命具保、責付或限制住居。

案件經法院判決無罪、免訴、免刑、緩刑或不受理確定者，再執行羈押或因裁判致羈押效力消滅者，法院准免具保責任或准退保者；檢察官為不起訴處分、緩起訴處分、或已指揮執行，或已執行完畢者，或有免除具保責任事由時，即應發還保證金。惟該保證金之發還，現行實務上並未予加計利息，而究有無加計利息之必要？司法院曾於 2006 年間與財政部等相關機關多次協商，惟迄未達成共識，致刑事保證金迄今仍未能計息。

法院命被告具保之目的，僅係在於確保案件之追訴、審判及執行，並非對於被告之處罰，而法院收繳被告所繳之刑事保證金後，依國庫法規定存放國庫保管，保管期間政府既得調度運用，而受有相當利益，在法理上，於發還刑事保證金時，即應加計利息，一併歸還。尤其對於最後經不起訴處分或無罪判決等具不可

歸責性之被告，倘對其收取之保證金於發還時，未予以加計利息，更顯屬不公。

據上，有關刑事保證金之發還，現行實務上未予加計利息，顯有未竟周妥之處，司法院及法務部應加以檢討改善，以保障人民權益。⁷⁸

本案調查意見經監察院司法及獄政委員會審議後，函請司法院、法務部檢討改善。

（三）政府機關改善情形與成效

司法院已同意有關刑事保證金之發還應予加計利息，並續邀集各承辦刑事保證金業務之公庫、銀行、機關等召開會議，研商刑事保證金計息及便民發還之方案。

二十三、花蓮縣政府受理民眾申請納骨塔啟用許可案涉有怠失

（一）調查緣起

據陳君陳訴：陳訴人依法申請取得殯葬設施許可、建築執照及使用執照，豈料花蓮縣政府竟違法怠為啟用許可之准駁處分，縱經提起訴願並作成決定，該府仍遲不另為處分，嚴重損及權益等情。監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

本案陳訴人陳君為某股份有限公司（下稱該公司）代表人，

⁷⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：劉興善；派查字號：1010800451）。

據陳君陳訴：該公司於花蓮縣吉安鄉設置納骨塔，2009 年 6 月間竣工並取得花蓮縣政府核發使用執照後，該公司依「殯葬管理條例」第 18 條規定，於同年 12 月間向花蓮縣政府提出啟用許可申請，惟歷經數次會勘及補正文件後，該府仍遲不依法公告納骨塔啟用，嗣經兩度訴願，受理訴願機關（內政部）於 2012 年 2 月 23 日決定撤銷花蓮縣政府原處分，並命於 2 個月內另為適法之處分，然該府仍置若罔聞，延宕逾 1 年仍未另為處分，導致納骨塔閒置超過 3 年而遭受重大損失。

本案經監察院詢據花蓮縣政府稱：該公司於 2008 年 2 月 4 日與吉安鄉光華村社區發展協會簽訂協議書內容，係依據光華村 2008 年度第 1 次村民大會暨基礎建設座談會結論辦理，至該次會議針對設施鄰地所有權人即地主自救會權益部分，則未做處理。又稱：按本縣殯葬管理自治條例第 15 條第 1 項第 5 款規定，尚應檢附其他依法應具備文件資料，而此其他應具備文件即包含敦睦鄰協議內容，是以申請人尚未依前述協議承諾內容，基於鄰地所有權人權益處理第二階段工作，並檢附相關協議處理完成之文件，本府即無法予以公告啟用。

惟本案納骨塔早已依法取得設立許可，且於 2009 年 6 月間竣工並取得使用執照後，花蓮縣政府卻遲未准駁該公司所提出之啟用許可申請，經該公司兩度提起訴願，並獲訴願機關作成由原處分機關另為適法處分之決定後，該府民政處據於 2012 年 5 月 6 日簽擬核准本案第一期啟用公告，嗣於同年 9 月 12 日及 10 月 26 日又兩度上簽促請核裁，卻迄仍繫留縣長室未獲准駁批示，恐為其遲未依訴願決定另為適法處分之主因。該府漠視人民法定訴願救濟權益，一再遲誤不依訴願決定意旨另為適法處分，確有

行政怠惰、損害人民權益之違失。

本案訴願人雖提起行政訴訟，但原行政處分機關花蓮縣政府怠於依訴願決定意旨另為適法處分。惟行政法院判決認為：「原處分業經訴願機關予以撤銷而不存在，且相對人於言詞辯論終結前，尚未依訴願決定意旨另為行政處分，因此抗告人更不可能對相對人尚未為之行政處分提起訴願，故應依行政訴訟法第 107 條第 1 項第 10 款以裁定駁回。」然稅捐稽徵法第 35 條，對於稅捐稽徵機關未於二個月內就納稅義務人申請復查作成決定者，明定納稅義務人得逕行提起訴願。因此，就類同本案原行政處分機關怠於依訴願決定意旨另為適法處分之實例，行政院應予以正視，並積極研修訴願法，補正既存闕漏，俾落實憲法保障人民訴願及訴訟之權。⁷⁹

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正花蓮縣政府，並函請行政院正視卓處。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、花蓮縣政府廢止本案納骨塔設置核准，非依殯葬管理條例第 7 條規定，而係援引行政程序法第 123 條規定：「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：……三、附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者。」
- 2、上開廢止設置處分，經設置人（即本案陳訴人）再次提起訴願，刻繫屬內政部訴願程序中。有關該廢止處分適

⁷⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：錢林慧君；派查字號：1010800479）。

法與否，及其廢止處分時點是否違反行政程序法第 124 條「應自廢止原因發生後 2 年內為之」之規定等疑義，均將由該部訴願審議委員會審議之。故本案後續處置方向將視訴願決定辦理，惟若經訴願決定撤銷該廢止處分，監察院將賡續督促花蓮縣政府依前揭條例規定及訴願決定所課予之義務辦理。

叁、評析與小結

司法的最高價值在於確保人權，實現正義。而所謂司法正義，包括實質正義與程序正義，亦即司法機關對案件的判決，不僅要判得正確、公平，符合實體法的規定和精神；審判過程也要符合公平性、合理性、正當性與人道性等原則。「世界人權宣言」第 10 條揭示：「人人完全平等地有權由一個獨立而無偏倚的法庭進行公正和公開的審訊，以確定他的權利和義務，並判定對他提出的任何刑事指控。」而「公民與政治權利國際公約」第 14 條第 1 項也規定：「人人在法院或法庭之前，悉屬平等。任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問。」至於我國憲法第 16 條規定人民有訴訟之權，旨在保障人民之權益於遭受侵害時，得請求法院依正當法律程序公正審判，以獲得及時有效之救濟。

本章有關司法正義的案件共計 23 件，綜觀該等案件之內容，於制度方面，顯現下列諸多問題，甚值相關機關予以重視，並應積極檢討，審慎研議，儘速修訂相關法規，健全法制，以確保當事人權益：檢察官偵辦案件涉濫權起訴，損害被告人權；特偵組偵辦案件之公正性，引發各界質疑；檢察官上訴期間涉變相

延長，有違程序正義；微案偵辦及起訴之規範應檢討改進；對發交或發回補足證據案件應積極清查處理；緊急保護令之核發仍有應予檢討改善之處；對數罪併罰案件註銷假釋涉侵害人權；矯正機關不當使用戒具，侵害受刑人人權；交通事故鑑定作業尚存諸多缺失；法務部法醫研究所鑑驗人力嚴重不足，鑑驗效能有待提升；刑事保證金之發還未加計利息，有欠周妥。

另於個案方面，有如下諸多案件或問題：臺北監獄邱姓受刑人與 3 名獄友多次被同房受刑人性侵；臺北監獄吳姓管理員及郭姓教誨師等涉嫌集體收賄；臺中市調查處調查人員訊問被告之用語與態度涉有不當；國稅局金門服務處（現為金門稽徵所）稅務人員辦理零用金作業涉違失被判刑；對何鳳山前大使涉虛報公款遭彈劾案再行審視清理；臺南高分院就相同案件事實（慶豐銀行行員竊取客戶保險箱金飾案）做成之前後判決出現歧異；士林地檢署偵辦王姓被告涉嫌偽證案，不起訴處分書未依法送達予告發人；臺中高分院審理黃君被訴違反證券交易法案涉違背證據法則；高雄高分院審理王君車禍案，對肇事車輛內 2 人做出無罪判決，致有受害人卻無加害人；臺南高分院疏未依法對被告廖君予以減刑之判決；廖君因案遭提報流氓並送管訓後申請補償遭駁回；花蓮縣政府受理陳君申請納骨塔啟用許可案涉有怠失。

針對上揭問題與缺失，相關機關經檢討、研議後，所採取的改進作為中，於法規修訂方面，主要有：法務部已訂頒「法務部矯正署所屬矯正機關施用戒具要點」，規範施用及解除戒具之程序，及施用期間應注意事項等；臺灣高等法院檢察署已訂定「臺灣高等法院檢察署暨所屬各署檢察官偵辦案件審慎起訴應行注意要點」；刑事訴訟法第 349 條修正草案，已將上訴期間由現行之

10 日，修正為 20 日；大法庭制度已增列於法院組織法修正草案中，並已送立法院審議；法務部刻正積極推動羈押法及監獄行刑法修法作業，其中關於戒具之使用與管理等事項，已分別納入羈押法修正草案第 15、16 條，及監獄行刑法修正草案第 23、24、25 條等條文中規範；法務部刻正研擬「高等法院以下各級法院及其分院檢察署與臺灣高等法院檢察署智慧財產分署檢察官辦案品質考評實施要點」草案，並針對「高等法院以下各級法院及其分院檢察署與臺灣高等法院檢察署智慧財產分署檢察官辦案成績考查實施要點」及「臺灣高等法院檢察署暨所屬各署檢察官偵辦案件審慎起訴應行注意事項」進行修正檢討。

另於行政措施之改進方面，主要有：司法院已修正「地方法院民事保護令聲請事件經過時間」公務報表，將蒐集「4 小時內」、「逾 4 小時至 1 日以下」之緊急保護令終結事件經過時間之統計資料，俾利管考各法院處理情形；司法院已同意有關刑事保證金之發還應予加計利息，並續邀集各承辦刑事保證金業務之公庫、銀行、機關等召開會議，研商刑事保證金計息及便民發還之方案；法務部已函請各檢察機關轉知所屬檢察官對刑事訴訟法第 376 條所定案件，參酌刑法第 57 條之規定，加強運用職權不起訴處分，落實微罪不舉之刑事政策，以保障人權；為防範受刑人在監獄內遭受性侵害，法務部已訂定相關防範具體措施，並責成視察人員實地查核，積極督導所屬機關落實執行；法務部已函示所屬矯正機關應確實將收容人各項醫療處遇紀錄登載至獄政系統，落實製作紙本病歷並妥為保存。

上揭各機關之改進作為，有些已就法制面進行修訂，有些已就行政措施進行改進，另有些機關之進度稍嫌落後。對於已有檢

討改進措施者，監察院將檢視其是否已完備，並追蹤其後續落實執行情形與成效；對於檢討改進的進度尚為落後者，監察院將持續督促並追蹤其進度。

至於上開刑事訴訟法、羈押法、監獄行刑法部分條文修正草案涉及立法部門，監察院期望相關機關積極推動，儘早完成修法程序，俾將上訴期間由現行之 10 日，延長為 20 日，及完善戒具之使用與管理規範，以增進人權之保障。又法院組織法部分條文修正草案中有關最高法院分設民事大法庭、刑事大法庭，及最高行政法院設立大法庭之相關規定，監察院亦認為宜儘早完成修法程序，俾建立大法庭制度，以促進統一法律見解的功能，俾避免法律適用或具有普遍性、原則性的重要法律見解有所歧異，進而確保法律適用一致及促進法律續造的作用。

結 語

本冊就 2013 年監察院完成調查之各類案件，篩選其中與「公民、政治權利」有關，且具代表性與重要性之案例計 42 案，並依各案例所屬人權性質區分為自由權、平等權、生存權、參政權、司法正義等 5 章，進行彙整與評析。其中屬自由權者 3 案、平等權 1 案、生存權 14 案、參政權 1 案、司法正義 23 案。

綜觀本冊之內容，當前國內有關公民與政治權利方面，較受國人矚目與批評，而亟需相關機關檢討改進者，主要為司法正義及生存權方面。首先，關於司法正義方面，從本冊所列舉的案例可以發現，仍有若干不盡符合人權之處，其中最重要者為：檢察官偵辦案件涉濫權起訴，損害被告人權；檢察官上訴期間涉變相延長，有違程序正義；對數罪併罰案件註銷假釋涉侵害人權；矯正機關不當使用戒具，侵害受刑人人權；刑事保證金之發還未加計利息，有欠周妥；調查人員訊問被告之用語與態度涉有不當；法院就相同案件事實做成之前後判決出現歧異；不起訴處分書未依法送達予告發人；法院疏未依法對被告予以減刑之判決等，均有違人民對司法的期待，各主管機關應切實檢討，積極研擬改進措施並落實執行，以實現司法正義，確保人民權益。

其次，關於生存權方面，最受矚目者為火災及交通事故造成的重大傷亡，如：署立新營醫院北門分院發生死傷嚴重的火災事故，多達 13 人罹難、59 人輕重傷；基隆港外海發生重大船難事件，造成船員 6 人死亡、2 人失蹤；新竹縣尖石鄉發生遊覽車翻覆事故，造成 13 人死亡、10 人輕重傷；以及酒駕肇事頻仍，造成被害者家破人亡等。相關機關宜由此深切體認消防及交通安全

的重要性，就制度面及執行面積極進行通盤檢討，健全相關法規，強化管理機制，並落實執行，以維護人民之生命及財產安全。此外，有關兒少非自然死亡及兒童受虐致死問題、弱勢族群之長期照顧問題、軍中官兵自殺及意外傷亡問題等，亦值相關機關予以重視，妥謀對策，積極改進，以維護其等之生存權。

另關於自由權、平等權及參政權方面，其相關法制、政府施政與行政作為，雖均已相當完備，且具成效，惟仍有若干應予檢討改進之處。自由權方面，如：外籍受收容人收容期間過久、檢警機關因疏失而通緝拘提無辜高職女生，及色情網站誘騙或逼迫少女賣淫等，均嚴重侵害其等之人身自由及相關人權。平等權方面，如：臺北都會區大眾捷運系統聯合開發之程序，有違平等及比例原則。參政權方面，如：金門縣烏坵鄉為選舉目的致生之「幽靈人口」問題。上開諸問題對人民之相關權益均造成或多或少的影響，甚至侵害，各主管機關仍應予以重視，並積極檢討改進，以落實相關人權保障。

本冊之編輯係依世界人權宣言、公民與政治權利國際公約等相關國際準則，及我國憲法、憲法增修條文與相關法律的規範，針對上開涉及公民與政治權利之案例進行彙整與評析，既肯定相關機關之績效，也指出其違失及應予改進之處，期望透過這些評析及建議，得以提升國人的人權意識，強化國人對人權的重視與維護；並促使各級政府機關能就所述案例引以為鑑，於行使職權時，不僅要避免侵害人民權益，更要積極主動之作為，維護與增進人民權益。

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. 李震山，**人性尊嚴與人權保障**，臺北：元照出版公司，2011 年。
3. 周志杰，「從國際人權發展檢視台灣之人權實踐：結構性的探析」，**新世紀智庫論壇**，第 45 期，2009 年 3 月 30 日。
4. 法務部編印，**人權大步走—種子培訓營總論講義**，臺北：2009 年。
5. 哈福特（Fritjof Haft）著，蔡震榮等譯，**正義女神的天平**，臺北：元照出版公司，2009 年。
6. 約翰·羅爾斯（John Rawls）著，黃丘隆譯，**正義論**，臺北：結構群文化事業公司，1990 年。
7. 涂懷瑩，**中華民國憲法與人權保障**，臺北：作者自行出版，1987 年。
8. 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。
9. 張其昀監修，**中華百科全書**，第三冊，臺北：中國文化大學出版部，1981 年。
10. 陳隆志主編，**國際人權法—人權選集與解說**，臺北：前衛出版社，2006 年。
11. 陳新民，**憲法導論**，臺北：新學林出版公司，2008 年。

12. 管歐，**憲法新論**，臺北：五南圖書出版公司，2003 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. 劉文彬，**西洋人權史**，臺北：五南圖書出版公司，2005 年。
15. 劉慶瑞，**中華民國憲法要義**，修訂十二版，1983 年。
註：未註明出版者，總經售處為三民書局（臺北）。
16. 邁可·桑德爾（Michael J.Sandel）著，樂為良譯，**正義：一場思辨之旅**，臺北：雅言文化出版公司，2011 年。
17. 羅志淵主編，**雲五社會科學大辭典**，第三冊，臺北：臺灣商務印書館，1976 年。

二、網路資料

1. 「五權中的司法權」，2014 年 2 月 20 日下載，
《**司法院法治教育網**》，
http://www.judicial.gov.tw/ByLaw/law_ch_class1_3.jsp。
2. 「歐洲人權公約」，2014 年 1 月 23 日下載，《**維基百科**》，
<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%AD%90%E6%B4%B2%E4%BA%E6%AC%8A%E5%85%AC%E7%B4%84#.E7.AC.AC2.E6.A2.9D-.E7.94.9F.E5.91.BD.E6.AC.8A>。

附錄一

2013 年監察院人權保障案件統計表

單位：件；案

項 目		人民書狀	調查報告	糾正案
		件 數	案 數	案 數
總 計		18,017	488	207
人權保障案件性質	合 計	15,316	266	96
	自由權	147	5	3
	平等權	86	5	-
	生存權及健康權	630	45	24
	工作權	1,544	12	4
	財產權	3,795	62	16
	參政權	396	3	-
	司法正義	5,338	63	17
	文化權	232	9	3
	教育權	546	14	7
	環境權	440	18	6
	社會保障	500	10	5
	其他人權	1,662	20	11
	非屬人權保障案件	2,701	222	111

附錄二

公民與政治權利案例一覽表

序號	人權類別	案 例 標 題	頁次
1	自由權	檢警因疏失而通緝拘提無辜高職女生	6
2	自由權	色情網站誘逼少女賣淫致嚴重戕害青少年	10
3	自由權	外籍受收容人收容期間過久致嚴重危害人權	13
4	平等權	捷運聯合開發之程序有違平等與比例原則	27
5	生存權	政府對兒少非自然死亡之防制有待加強	38
6	生存權	男嬰遭疑有精神疾病之父親虐打致死	43
7	生存權	男童遭養母持續施虐致死	46
8	生存權	老翁不忍妻子長期受病痛折磨而抱妻投水自盡	50
9	生存權	陸軍特戰士官疑因承受壓力過大而自殺	53

序號	人權類別	案 例 標 題	頁次
10	生存權	海軍陸戰隊戰車演訓發生意外傷亡事件	57
11	生存權	新營醫院北門分院發生死傷嚴重之火災事故	59
12	生存權	新竹縣新埔鎮發生住宅火警致屋主遭火吞噬身亡	64
13	生存權	特種搜救隊消防車未發揮其應有效能	67
14	生存權	基隆港外海經常發生重大船難事件	71
15	生存權	遊覽車意外事故造成嚴重傷亡	74
16	生存權	酒駕肇事頻仍嚴重威脅人民生命權	77
17	生存權	農田圳溝堤岸道路管理機制應儘速檢討確定	81
18	生存權	軍情機關對退離人員申請案之處理涉有怠失	85
19	參政權	烏坵鄉為選舉目的致生之「幽靈人口」爭議	97
20	司法正義	對檢察官偵辦案件涉濫權起訴之議論	108

序號	人權類別	案 例 標 題	頁次
21	司法正義	對特偵組偵辦案件公正性等之質疑	111
22	司法正義	檢察官上訴期間涉變相延長有違程序正義	114
23	司法正義	對發交或發回補足證據案件應積極清查處理	117
24	司法正義	緊急保護令之核發仍有應檢討改善之處	119
25	司法正義	對數罪併罰案件註銷假釋涉侵害人權	122
26	司法正義	矯正機關不當使用戒具致侵害受刑人人權	124
27	司法正義	矯正機關受刑人性侵案件頻傳	128
28	司法正義	矯正機關爆發集體收賄及違規等弊案	132
29	司法正義	調查人員訊問被告之用語與態度涉有不當	134
30	司法正義	離島稅務機關辦理零用金作業人員涉違失被判刑	136
31	司法正義	對外交部提供監察院資料致何鳳山被彈劾之清理意見	138

序號	人權類別	案 例 標 題	頁次
32	司法正義	法院就相同案件事實做成之判決出現歧異	139
33	司法正義	微案偵辦及起訴之規範應檢討改進	143
34	司法正義	不起訴處分書應依法送達予告發人	145
35	司法正義	陳訴人被訴違反證券交易法涉有疑義	148
36	司法正義	車禍案件有受害人卻無加害人	150
37	司法正義	交通事故鑑定作業尚存諸多缺失	153
38	司法正義	法務部法醫研究所之鑑驗效能尚待提升	158
39	司法正義	法院疏未依法對被告予以減刑之判決	160
40	司法正義	陳訴人因案被管訓申請補償遭駁回	165
41	司法正義	刑事保證金之發還未加計利息有欠周妥	167
42	司法正義	花蓮縣政府受理民眾申請納骨塔啟用許可案涉有怠失	169

附錄三

世界人權宣言

Universal Declaration of Human Rights

聯合國大會 1948 年 12 月 10 日通過並宣布

序 言

鑒於對人類家庭所有成員的固有尊嚴及其平等的和不移动的權利的承認，乃是世界自由、正義與和平的基礎；鑒於對人權的無視和侮蔑已發展為野蠻暴行，這些暴行玷污了人類的良心，而一個人人享有言論和信仰自由並免予恐懼和匱乏的世界的來臨，已被宣佈為普遍人民的最高願望；鑒於為使人類不致迫不得已鋌而走險對暴政和壓迫進行反叛，有必要使人權受法治的保護；鑒於有必要促進各國間友好關係的發展；鑒於各聯合國國家人民已在《聯合國憲章》中重申他們對基本人權、人格尊嚴和價值以及男女平等權利的信念，並決心促成較大自由中的社會進步和生活水平的改善；鑒於各會員國並已誓願同聯合國合作以促進對人權和基本自由的普遍尊重和遵行；鑒於這些權利和自由的普遍了解對於這個誓願的充分實現具有很大的重要性。因此，現在大會發佈這一《世界人權宣言》，作為所有人民和所有國家努力實現的共同標準，以期每一個人和社會機構經常銘念本宣言，努力通過教誨和教育促進對權利和自由的尊重，並通過國家的和國際的漸進措施，使這些權利和自由在各會員國本身人民及在其管轄下領土的人民中得到普遍和有效的承認和遵行。

主體思想

第 一 條 人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等。他們賦有理性 and 良心，並應以兄弟關係的精神相對待。

平等原則

第 二 條 人人有資格享受本宣言所載的一切權利和自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身分等任何區別。並且不得因一人所屬的國家或領土的政治的、行政的或者國際的地位之不同而有所區別，無論該領土是獨立領土、托管領土、非自治領土或者處於其他任何主權受限制的情況之下。

公民、政治、權利

第 三 條 人人有權享有生命、自由和人身安全。

第 四 條 任何人不得使為奴隸或奴役；一切形式的奴隸制度和奴隸買賣，均應予以禁止。

第 五 條 任何人不得加以酷刑，或施以殘忍的、不人道的或侮辱性的待遇或刑罰。

第 六 條 人人在任何地方有權被承認在法律前的人格。

第 七 條 法律之前人人平等，並有權享受法律的平等保護，不受任何歧視。人人有權享受平等保護，以免受違反本宣言的任何歧視行為以及煽動這種歧視的任何行為之害。

第 八 條 任何人當憲法或法律所賦予他的基本權利遭受侵害時，有權由合格的國家法庭對這種侵害行為作有效的補救。

第 九 條 任何人不得加以任意逮捕、拘禁或放逐。

第 十 條 人人完全平等地有權由一個獨立而無偏倚的法庭進行公正和公開的審訊，以確定他的權利和義務並判定對他提出的任何刑事指控。

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

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

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

第十三條 一、人人在各國境內有權自由遷徙和居住。

二、人人有權離開任何國家，包括其本國在內，並有權返回他的國家。

第十四條 一、人人有權在其他國家尋求和享受庇護以避免迫害。
二、在真正由於非政治性的罪行或違背聯合國的宗旨和原則的行為而被起訴的情況下，不得援用此種權利。

第十五條 一、人人有權享有國籍。

二、任何人的國籍不得任意剝奪，亦不得否認其改變

國籍的權利。

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

二、只有經男女雙方的自由的和完全的同意，才能締結婚姻。

三、家庭是天然的和基本的社會單元，並應受社會和國家的保護。

第十七條 一、人人得有單獨的財產所有權以及同他人合有的所有權。

二、任何人的財產不得任意剝奪。

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

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

第二十條 一、人人有權享有和平集會和結社的自由。

二、任何人不得迫使隸屬於某一團體。

第二十一條 一、人人有直接或通過自由選擇的代表參與治理本國的權利。

二、人人有平等機會參加本國公務的權利。

三、人民的意志是政府權力的基礎；這一意志應以定期的和真正的選舉予以表現，而選舉應依據

普遍和平等的投票權，並以不記名投票或相當的自由投票程序進行。

經濟、社會、文化的權利

第二十二條 每個人，作為社會的一員，有權享受社會保障，並有權享受他的個人尊嚴和人格的自由發展所必需的經濟、社會和文化方面各種權利的實現，這種實現是通過國家努力和國際合作並依照各國的組織和資源情況。

第二十三條 一、人人有權工作，自由選擇職業、享受公正和合適的工作條件並享受免於失業的保障。

二、人人有同工同酬的權利，不受任何歧視。

三、每一個工作的人，有權享受公正和合適的報酬，保證使他本人和家屬有一個符合人的尊嚴的生活條件，必要時並輔以其他方式的社會保障。

四、人人有為維護其利益而組織和參加工會的權利。

第二十四條 人人有享受休息和閒暇的權利，包括工作時間有合理限制和定期給薪休假的權利。

第二十五條 一、人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福利所需的生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療和必要的社會服務；在遭到失業、疾病、殘廢、守寡、衰老或在其他不能控制的情況下喪失謀生能力時，有權享受保障。

二、母親和兒童有權享受特別照顧和協助。一切兒童，無論婚生或非婚生，都應享受同樣的社會保護。

第二十六條 一、人人都有受教育的權利，教育應當免費，至少在初級和基本階段應如此。初級教育應屬義務性質。技術和職業教育應普遍設立。高等教育應根據成績而對一切人平等開放。

二、教育的目的在於充分發展人的個性並加強對人權和基本自由的尊重。教育應促進各國、各種族或各宗教集團間的了解、容忍和友誼，並應促進聯合國維護和平的各項活動。

三、父母對其子女所應受的教育之種類，有優先選擇的權利。

第二十七條 一、人人有權自由參加社會的文化生活，享受藝術，並分享科學進步及其產生的福利。

二、人人對由於他所創作的任何科學、文學或美術作品而產生的精神的和物質的利益，有享受保護的權利。

第二十八條 人人有權要求一種社會和國際的秩序，在這種秩序中，本宣言所載的權利和自由能獲得充分實現。

第二十九條 一、人人對社會負有義務，因為只有在社會中他的個性才可能得到自由和充分的發展。

二、人人在行使他的權利和自由時，只受法律所確定的限制，確定此種限制的唯一目的在於保證對旁人的權利和自由給予應有的承認和尊重，

並在一個民主的社會中適應道德、公共秩序和普遍福利的正當需要。

三、這些權利和自由的行使，無論在任何情形下均不得違背聯合國的宗旨和原則。

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

附錄四

公民與政治權利國際公約

International Covenant on Civil and Political Rights

聯合國大會 1966 年 12 月 16 日通過

1976 年 3 月 23 日生效

前 文

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

第 壹 編

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

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

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

第 貳 編

第 二 條 一、本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。

- 二、本公約締約國承允遇現行立法或其他措施尚無規定時，各依本國憲法程序，並遵照本公約規定，採取必要步驟，制定必要之立法或其他措施，以實現本公約所確認之權利。

- 三、本公約締約國承允：

- （一）確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外；
- （二）確保上項救濟聲請人之救濟權利，由主管司法、行政或立法當局裁定，或由該國法律制度規定之其他主管當局裁定，並推廣司法救濟之機會；

（三）確保上項救濟一經核准，主管當局概予執行。

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

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

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

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

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

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

第 參 編

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

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

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

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

五、未滿十八歲之人犯罪，不得判處死刑；懷胎婦女被判死刑，不得執行其刑。

六、本公約締約國不得援引本條，而延緩或阻止死刑之廢除。

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

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

二、任何人不得使充奴工。

三、（一）任何人不得使服強迫或強制之勞役；

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

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

院提審，以迅速決定其拘禁是否合法，如屬非法，應即令釋放。

五、任何人受非法逮捕或拘禁者，有權要求執行損害賠償。

第十條 一、自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。

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

（二）少年被告應與成年被告分別羈押，並應儘速即予判決。

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

第十一條 任何人不得僅因無力履行契約義務，即予監禁。

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

二、人人應有自由離去任何國家，連其本國在內。

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

四、人人進入其本國之權，不得無理褫奪。

第十三條 本公約締約國境內合法居留之外國人，非經依法判

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

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

利；法院認為審判有此必要時，應為其指定公設辯護人，如被告無資力酬償，得免付之；

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

（六）如不通曉或不能使用法院所用之語言，應免費為備通譯協助之；

（七）不得強迫被告自供或認罪。

四、少年之審判，應顧念被告年齡及宜使其重適社會生活，而酌定程序。

五、經判定犯罪者，有權聲請上級法院依法覆判其有罪判決及所科刑罰。

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

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

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

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

第十六條 人人在任何所在有被承認為法律人格之權利。

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

第十八條 一、人人有思想、信念及宗教之自由。此種權利包括保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，及單獨或集體、公開或私自以禮拜、戒律、躬行及講授表示其宗教或信仰之自由。
二、任何人所享保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，不得以脅迫侵害之。
三、人人表示其宗教或信仰之自由，非依法律，不受限制，此項限制以保障公共安全、秩序、衛生或風化或他人之基本權利自由所必要者為限。
四、本公約締約國承允尊重父母或法定監護人確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。

第十九條 一、人人有保持意見不受干預之權利。
二、人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。

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

（一）尊重他人權利或名譽；

（二）保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或風化。

第二十條 一、任何鼓吹戰爭之宣傳，應以法律禁止之。

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

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

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

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

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

第二十三條 一、家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及

國家之保護。

二、男女已達結婚年齡者，其結婚及成立家庭之權利應予確認。

三、婚姻非經婚嫁雙方自由完全同意，不得締結。

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

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

二、所有兒童出生後應立予登記，並取得名字。

三、所有兒童有取得國籍之權。

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

（一）直接或經由自由選擇之代表參與政事；

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

（三）以一般平等之條件，服本國公職。

第二十六條 人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、

性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視。

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

第 肆 編

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

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

三、委員會委員以個人資格當選任職。

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

二、本公約各締約國提出人選不得多於二人，所提人選應為提名國國民。

三、候選人選，得續予提名。

第 三十 條 一、初次選舉至遲應於本公約開始生效後六個月內舉行。

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

個月內提出委員會委員候選人。

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

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

第三十一條 一、委員會不得有委員一人以上為同一國家之國民。

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

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

二、委員會委員任滿時之改選，應依照本公約本編以上各條舉行之。

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

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

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

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

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

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

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

第三十七條 一、委員會首次會議由聯合國秘書長在聯合國會所召集之。

二、委員會舉行首次會議後，遇委員會議事規則規定之情形召開會議。

三、委員會會議通常應在聯合國會所或日內瓦聯合

國辦事處舉行之。

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

第三十九條 一、委員會應自行選舉其職員，任期二年，連選得連任。

二、委員會應自行制定議事規則，其中應有下列規定：

（一）委員十二人構成法定人數；

（二）委員會之決議以出席委員過半數之同意為之。

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

（一）本公約對關係締約國生效後一年內；

（二）其後遇委員會提出請求時。

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

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

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

理事會。

五、本公約締約國得就可能依據本條第四項規定提出之任何評議向委員會提出意見。

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

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

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

（三）委員會對於提請處理之事件，應於查明對此事件可以運用之國內救濟辦法悉已

援用無遺後，依照公認之國際法原則處理之。但如救濟辦法之實施有不合理之拖延，則不在此限。

(四) 委員會審查本條所稱之來文時應舉行不公開會議。

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

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

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

(八) 委員會應於接獲依(二)款所規定通知之日起十二個月內提出報告書：

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

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

關於每一事件，委員會應將報告書送達各關係

締約國。

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

- 第四十二條
- 一、（一）如依第四十一條之規定提請委員會處理之事件未能獲得關係締約國滿意之解決，委員會得經關係締約國事先同意，指派一專設和解委員會（下文簡稱和委會）。和委會應為關係締約國斡旋，俾以尊重本公約為基礎，和睦解決問題；
（二）和委會由關係締約國接受之委員五人組成之。如關係締約國於三個月內對和委會組成之全部或一部未能達成協議，未得協議之和委會委員應由委員會用無記名投票法以三分之二之多數自其本身委員中選出之。
 - 二、和委會委員以個人資格任職。委員不得為關係締約國之國民，或為非本公約締約國之國民，或未依第四十一條規定發表聲明之締約國國民。

- 三、和委會應自行選舉主席及制定議事規則。
- 四、和委會會議通常應在聯合國會所或日內瓦聯合國辦事處舉行，但亦得於和委會諮商聯合國秘書長及關係締約國決定之其他方便地點舉行。
- 五、依第三十六條設置之秘書處應亦為依本條指派之和委會服務。
- 六、委員會所蒐集整理之情報，應提送和委會，和委會亦得請關係締約國提供任何其他有關情報。
- 七、和委會於詳盡審議案件後，無論如何應於受理該案件十二個月內，向委員會主席提出報告書，轉送關係締約國：
 - （一）和委會如未能於十二個月內完成案件之審議，其報告書應以扼要說明審議案件之情形為限；
 - （二）和委會如能達成以尊重本公約所確認之人權為基礎之和睦解決問題辦法，其報告書應以扼要說明事實及所達成之解決辦法為限；
 - （三）如未能達成（二）款規定之解決辦法，和委會報告書應載有其對於關係締約國爭執事件之一切有關事實問題之結論，以及對於事件和睦解決各種可能性之意見。此項報告書應亦載有關係締約國提出之書面陳述及所作口頭陳述之紀錄；

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

八、本條規定不影響委員會依第四十一條所負之責任。

九、關係締約國應依照聯合國秘書長所提概算，平均負擔和委會委員之一切費用。

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

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

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

第四十五條 委員會應經由經濟暨社會理事會向聯合國大會提送常年工作報告書。

第 伍 編

第四十六條 本公約之解釋，不得影響聯合國憲章及各專門機關

組織法內規定聯合國各機關及各專門機關分別對本公約所處理各種事項所負責任之規定。

第四十七條 本公約之解釋，不得損害所有民族充分與自由享受及利用其天然財富與資源之天賦權利。

第 陸 編

第四十八條 一、本公約聽由聯合國會員國或其專門機關會員國、國際法院規約當事國及經聯合國大會邀請為本公約締約國之任何其他國家簽署。

二、本公約須經批准。批准書應送交聯合國秘書長存放。

三、本公約聽由本條第一項所稱之任何國家加入。

四、加入應以加入書交存聯合國秘書長為之。

五、聯合國秘書長應將每一批准書或加入書之交存，通知已經簽署或加入本公約之所有國家。

第四十九條 一、本公約應自第三十五件批准書或加入書送交聯合國秘書長存放之日起三個月後發生效力。

二、對於在第三十五件批准書或加入書交存後批准或加入本公約之國家，本公約應自該國交存批准書或加入書之日起三個月後發生效力。

第 五 十 條 本公約各項規定應一律適用於聯邦國家之全部領土，並無限制或例外。

第五十一條 一、本公約締約國得提議修改本公約，將修正案提交聯合國秘書長。秘書長應將提議之修正案分送本公約各締約國，並請其通知是否贊成召開

締約國會議，以審議並表決所提議案。如締約國三分之一以上贊成召開會議，秘書長應以聯合國名義召集之。經出席會議並投票之締約國過半數通過之修正案，應提請聯合國大會核可。

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

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

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

（一）依第四十八條所為之簽署、批准及加入；

（二）依第四十九條本公約發生效力之日期，及依第五十一條任何修正案發生效力之日期。

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

二、聯合國秘書長應將本公約正式副本分送第四十八條所稱之所有國家。

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

附錄五

公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利 國際公約施行法

民國 98 年 4 月 22 日公布

民國 98 年 12 月 10 日施行

- 第 1 條 為實施聯合國一九六六年公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights）及經濟社會文化權利國際公約（International Covenant on Economic Social and Cultural Rights）（以下合稱兩公約），健全我國人權保障體系，特制定本法。
- 第 2 條 兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。
- 第 3 條 適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。
- 第 4 條 各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。
- 第 5 條 各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行兩公約規定事項；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調連繫辦理。

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

第 6 條 政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。

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

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

第 9 條 本法施行日期，由行政院定之。

國家圖書館出版品預行編目資料

2013 年監察院人權工作實錄. 第一冊, 公民與政治權利／
監察院人權保障委員會編著. -- 初版. -- 臺北市：
監察院, 民 103.11
面；公分
ISBN 978-986-04-2646-5 (平裝)
1.人權

579.27

103021361

2013 年監察院人權工作實錄

第一冊 公民與政治權利

編著者：監察院人權保障委員會

發行人：張博雅

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 台中市中區中山路 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：京美印刷企業股份有限公司

地址：台北市中正區重慶南路 1 段 95 號 8 樓

電話：(02) 2314-0386

中華民國 103 年 11 月初版

定價：新臺幣 250 元整

ISBN：978-986-04-2646-5

GPN：1010302044

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：(02) 2341-3183。