

2013 年

監察院人權工作實錄

第二冊 經濟、社會與文化權利

監察院人權保障委員會 編印

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、政治參與等。

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 健康權	3
第二章 工作權	41
第三章 財產權	61
第四章 文化權	112
第五章 教育權	133
第六章 環境權	162
第七章 社會保障	188
結語	218
參考文獻	221
附錄一 2013 年監察院人權保障案件統計表	224
附錄二 經濟社會文化權利案例一覽表	225
附錄三 世界人權宣言	230
附錄四 經濟社會文化權利國際公約	237
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	249

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

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

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。

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，及 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「經濟、社會、文化權利」有關，且具代表性與重要性者計 47 案，按其所屬人權性質，區分為健康權、工作權、財產權、文化權、教育權、環境權、社會保障等七章，進行編撰；並附錄相關統計表、一覽表、世界人權宣言、經濟社會文化權利國際公約，及「兩公約」施行法，俾供各界索引參閱。

第一章 健康權

壹、概念與法制

所謂「健康」，一般而言，係指：一個人的生理及心理機能正常，強壯安適，沒有缺陷和疾病。³另依世界衛生組織組織法「前言」的定義，所謂「健康」，不僅指「疾病或羸弱之消除」，其概念或內涵應包括「體格、精神與社會之完全健康狀態」。至於何謂「健康權」？學界迄今仍有不同立論與見解，惟多數人認為係泛指：人民有要求政府增進國民健康，普遍推行保健事業及健全醫療制度的權利；並能以人格主體者之地位，要求尊嚴、自由、平等地接受必要且妥當的醫療照護，或拒絕不必要、不妥當的醫療之權利，以維護其健康與尊嚴。

健康權作為人民應享的基本人權之一，確實有其必要性與重要性，因為當人民的身體與精神等健康狀態無法得到滿足與保障時，則基於人權而享受主體存在的意義將面臨威脅，人權保障也將失去其實質意義。因此，上開世界衛生組織組織法「前言」強調：享受最高而能獲致之健康標準，為人人基本權利之一；不因種族、宗教、政治信仰、經濟或社會情境各異，而分軒輊。為保障人民的健康權，上開組織指出：各國政府「必須創造條件使人能夠盡可能健康，這些條件包括確保獲得衛生服務、健康和安

³ 「健康」，2013年10月2日下載，《教育部重編國語辭典修訂本》，<http://dict.revised.moe.edu.tw/cgi-bin/newDict/dict.sh?cond=%B0%B7%B1d&pieceLen=50&fld=1&cat=&ukey=1617363811&serial=3&recNo=2&op=f&imgFont=1>。

全的工作條件、適足的住房和有營養的食物」。⁴

「世界人權宣言」第 25 條第 1 項揭示：「人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福利所需的生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療和必要的社會服務；在遭到失業、疾病、殘廢、守寡、衰老或在其他不能控制的情況下喪失謀生能力時，有權享受保障。」上開「宣言」的此項揭示，乃世界人權發展史上有關健康權及醫療人權的重要宣示。

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

針對上開「公約」第 12 條的規定，該「公約」第 14 號一般性意見第 1 點指出：健康是行使其他人權不可或缺的一項基本人權；每個人都有權享有能夠達到的、有益於尊嚴生活的最高標準的健康；實現健康權可透過很多辦法，彼此互相補充，如制定健康政策、執行世界衛生組織制定的衛生計畫，或採用具體的法律手段等。

健康權的內涵為何？上開一般性意見第 11 點指出：健康權不僅包括及時和適當的健康照顧，也包括決定健康的基本因素，

⁴ 「健康權」，2013 年 10 月 2 日下載，〈世界衛生組織〉，
<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs323/zh/>。

如：使用安全和潔淨的飲水；享有適當的衛生條件、充足的安全食物、營養和住房供應；符合健康的職業和環境條件；獲得健康相關的教育和資訊；以及人民能夠在群體、國家和國際上參與所有健康相關的決策。

因此，上開一般性意見第 9 點指出：享有健康權必須理解為一項享受可能達到之最高標準之身體與精神健康所必須的各種設施、商品、服務和條件的權利。至於實現健康權的各種形式和層次，該一般性意見第 12 點認為，應包括以下 4 個互相關聯的基本要素：1、可提供性－締約國境內必須有足夠數量的、行之有效的公共衛生和健康照顧設施、商品和服務，以及計畫；2、易取得性－締約國管轄範圍內的各項健康設施、商品和服務，必須在法律和實際上提供給所有人，不得以任何禁止的理由加以歧視；3、可接受性－所有衛生設施、商品和服務，必須遵守醫務職業道德，而且在文化上是適當的；4、品質－所有衛生設施、商品和服務，不僅應在文化上是可以接受的，而且必須在科學和醫學上是適當和高品質的。

我國憲法第 157 條規定：「國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度。」另憲法增修條文第 10 條第 5 項規定：「國家應推行全民健康保險，並促進現代和傳統醫藥之研究發展。」第 7 項規定：國家對於身心障礙者之就醫，應予保障。第 8 項規定：國家應重視醫療保健等社會福利工作。上開條文明確指出，政府對於人民負有醫療救護及健康照護之義務與責任。

為落實人民健康權之保障，我國已分別制定了許多相關法律，如：醫療法、藥事法、緊急醫療救護法、傳染病防治法、癌症防

治法、精神衛生法、優生保健法、漢生病病患人權保障及補償條例、人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例、安寧緩和醫療條例、管制藥品管理條例等，使人民既可以獲得「預防性之健康照護」，生病時亦可以獲得「醫藥、治療之受益權利」。⁵

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，謹選擇其中與健康權有關，且具代表性與重要性者 11 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、食品安全衛生之管制及稽查應予強化

（一）調查緣起

據報載：近來國內相繼爆發多起重大食品安全事件，甚至知名食品大廠之老牌食品亦摻用過期原料或工業級添加物，令人食不安心，嚴重打擊臺灣「美食王國」良好形象。究主管機關對食品大廠之抽查及把關機制為何？是否怠惰失職？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

衛生福利部（下稱衛福部）食品藥物管理署（下稱食藥署）對於食品安全衛生負有監督管考之責，惟其現行食品良好衛生規

⁵ 管歐著，林騰鶴修訂，**中華民國憲法論**，修訂十二版（臺北：三民書局，2010 年），頁 85。

範⁶及食品安全管制系統⁷二種外控稽核機制明顯不足，徒然將把關責任寄託於廠商之自主管理，卻未執行其後續相關督導查核作為，致引發諸多知名食品大廠甚至食品容器工廠亦衍生重大食品安全管控闕漏事件。

衛福部食藥署未能通盤考量影響食品衛生安全風險因素，對食品大廠之相關危害品保系統（HACCP）及良好衛生規範（GHP）之要求均有不足，此乃制度面使然，尤其 HACCP 之查核部分，堪稱聊備一格，致例行稽查作為流於形式與主動抽驗頻率偏低，予業者於出事後無辜喊冤之口實，難以提升國內食品業之產製品質，且無法減低食品安全危害。

衛福部食藥署負責建立之「食品業者登入平台」與勞工委員會（現已改制為勞動部）負責之「化學雲」及環境保護署負責之「毒性化學物質資料庫」等化學物質資訊平台迄今仍未能串聯勾稽，且前揭部會當前整備之資料庫亦未發揮互相查詢比對功效，致工業用與食用之化學原料無法獲得完整監控，輒非法流供食用，嚴重威脅國人飲食安全，亟待行政院督飭相關部會加速各資料庫間之綿密整合運用，以確實掌握各該化學產品之流向，俾利有效管理食品添加物。

衛福部食藥署訂定之「檢舉違反食品衛生案件獎勵辦法」尚

⁶ 食品良好衛生規範（Good Hygiene Practice，簡稱 GHP）係食品業者製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣食品或食品添加物之作業場所、設施及品保制度之最基本管理規定，以確保食品之衛生、安全及品質。

⁷ 係指危害分析重要管制點（Hazard Analysis and Critical Control Point，下稱 HACCP）為一鑑別、評估及控制食品安全危害之系統，援引危害分析重要管制點原理，管理原料驗收、加工、製造及貯運等全程之食品安全危害，屬降低食品安全危害而設計之安全品質保證系統，強調事前監控作業勝於事後檢驗，非為零缺點系統。

隱存諸多不利實施因素，肇致近年來因此核發獎金之人數及獎額均偏低，無法發揮應有揭弊功能，足見該獎勵辦法之實施成效不彰，實有檢討修訂之必要。

目前我國具備食品技師專業技術證照人員已高達 1,384 人，而且考選部亦已同意增辦食品技師考試以配合相關政策之推動，故衛福部食藥署宜落實要求食品大廠並擴大指定一定規模業別之業者確依食品衛生管理法之規定，應聘用一定比率食品技師，並課予相當的把關作為，以提升食品從業人員之衛生專業素質，並強化食品業者內部之衛生安全管理措施，俾維護食品產製安全。

新修正之食品衛生管理法已於 2013 年 6 月 19 日公布施行，衛福部食藥署依新法授權應行公告、制訂事項及相關確保民眾飲食安全措施，宜早日付諸實施，始可落實執行層面，對於違規廠商加以嚴懲，以防杜不法行為之反覆發生，給國人一個「食在安心」的美好健康願景。⁸

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；部分調查意見，函請行政院督飭相關部會研議辦理；另部分調查意見，函請衛生福利部督飭食品藥物管理署檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、食藥署已要求所有食品業均需實施衛生安全管理，符合良好衛生規範（GHP）公告標準，另對於容易發生食品中毒之高風險食品業別，如水產食品業、肉類加工食品業、餐盒工廠及乳品加工業，則強制實施危害分析重要

⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：程仁宏、黃武次、楊美鈴；派查字號：1020800209）。

管制點（HACCP）之管制措施。

- 2、食藥署曾於 2011 年辦理重建食品藥物安全計畫中，以補助款專案補助地方衛生局聘僱臨時人員協助稽查食品 GHP 業務之執行。另 2013 年度已辦理相關訓練班，以提升稽查人員之專業知識與工作效率。
- 3、食藥署已於 2012 年推動「食品添加物登錄」制度，建置電子登錄平台，截至 2013 年 11 月 10 日為止，已登錄者計有製售業 650 家，產品 22,504 項。該署並已修訂「食品業者登錄辦法」，規劃於 2013 至 2014 年間，逐步公告指定類別之食品業者應符合登錄制度，俾掌控食品業者動態。
- 4、衛福部已於 2013 年 12 月 13 日修正發布「檢舉違反食品衛生案件獎勵辦法」，大幅提高獎金額度。
- 5、衛福部於 2013 年度共計稽查水產食品業 95 家，其中聘有食品技師者計 12 家；肉類加工食品業 116 家，聘有食品技師者計 25 家；乳品加工食品業 50 家，聘有食品技師者計 27 家；餐盒食品工廠 151 家，聘有食品技師者計 92 家。並已由地方衛生局責成上開業者應依法聘用一定比率之食品技師。

二、市售米粉的米含量普遍未符國家標準

（一）調查緣起

據報載：市售 52 件包裝米粉經檢驗後發現，逾 8 成充斥廉價玉米澱粉，其中 45 件未達 50% 含米量下限，不合格率達 87%，更有 39 件甚至未達 20%，雖有 8 件標示符合國家標準（Chinese

National Standards，簡稱 CNS），含米量卻僅 4%至 18%，嚴重影響民眾食用權益。究主管機關之抽查及把關機制為何？是否怠惰失職？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

依我國國家標準規定，「純米粉絲」係完全以「米」為原料，且粗蛋白質含量為 5.0%以上；「調合米粉絲」係以 50%以上之「米」為主要原料，粗蛋白質含量為 2.5%以上。惟據 2003 年 4 月 18 日國內報紙報導，消費者團體檢測市售 19 件米粉蛋白質含量，結果發現 19 件米粉產品皆不是純米製成，甚至未達「調合米粉絲」之標準。

又臺灣區糖菓餅乾麵食工業同業公會曾於 2006 年 6 月 2 日函請經濟部標準檢驗局修訂「米粉（米粉絲）」標準，該會表示因市售米粉的米含量普遍未達國家標準，甚至無米含量，建議放寬米粉的米含量限制至 10%，即蛋白質含量 0.7%。故國內米粉商品以部分或全數玉米澱粉混充製造，卻統稱為「米粉」、「純米粉」之情事，非但屬實且行之有年。

據上，行政院衛生署（已於 2013 年 7 月 23 日改組升格為衛生福利部）長期漠視國內米粉部分或全部以玉米澱粉混充在來米製造，卻統稱為「米粉」之情事，迄今未能積極管理、查核及提出解決對策，嚴重影響消費者權益，確屬欠當。

又據財團法人中華穀類食品工業技術研究所近 3 年受理民間業者送驗之米粉商品計 19 件，粗蛋白質檢驗結果範圍主要為 0.3%至 7%，然其中粗蛋白質含量高於 7%者，計有 5 件，顯見國內部分米粉商品其粗蛋白質含量確有高於 7%之情事。

行政院衛生署基於食品安全衛生之中央主管機關職責，應秉持嚴正及審慎態度，探究部分市售米粉之粗蛋白質含量高於 7% 之根本原因，避免人為外加有害人體或偽冒營養成分以提升蛋白質含量；並應積極管理及查核米粉製造業者使用粘著劑之安全及衛生問題，以保障國人飲食安全及消費權益。



【監察委員程仁宏、楊美鈴為調查市售包裝米粉含米量過低案於 2013 年 4 月 1 日赴現場履勘】

行政院農業委員會雖定有「撥售米製品加工原料用米作業要點」，並開放國內米食加工製品業者提出申請，惟難以掌握該等業者對於庫存公糧之實際需求。因此，基於公糧管理及優良農產品之主管機關權責，該會應積極建立國內米食加工製品業者對於庫存公糧需求之評估機制及反應管道，正視相關業者對於原料用米之需求，以利公糧妥善利用及促進國內米食加工產業發展。⁹

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院衛生署；部分調查意見，函請行政院農業委員會、行政院衛生署檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、衛生福利部食品藥物管理署已於 2013 年 11 月 29 日公告訂定「市售包裝米粉產品標示規定」，要求使用 100% 米為原料製成者，始得以純米粉（絲）、米粉（絲）為品名；使用 50%以上之米為原料，添加其他食用澱粉或食用穀粉為原料製成者，始得以調合米粉（絲）為品名，並於 2014 年 7 月 1 日生效。
- 2、各縣市衛生局於 2013 年度針對米粉產品標示，共查核 4,539 件，不合格件數 91 件（不合格率 2.0%），其中 72 件疑米含量不足、17 件成分標示或營養標示錯誤、2 件有效日期浮貼不符合規定；管轄衛生局已限期改正 64 件、輔導改善 20 件、處罰鍰者 7 件。

⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：程仁宏、楊美鈴；派查字號：1020800051）。

三、不肖業者於澱粉類產品中違法添加順丁烯二酸

（一）調查緣起

據報載：原行政院衛生署（現為衛生福利部，下稱衛福部）抽查發現，有不肖業者於澱粉類產品中違法添加工業用黏著劑「順丁烯二酸」，製成粉圓、板條、黑輪等食品，危及民眾食品安全。究此販售行為所涉產品及違法添加期間為何？食品原料進口及食品添加物之把關機制為何？主管機關有無善盡把關職責？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

順丁烯二酸酐（maleic anhydride）為去水之順丁烯二酸（maleic acid），一般運作型態為順丁烯二酸酐，又名「馬來酸酐」或「去水蘋果酸酐」，常簡稱「順酐」。順丁烯二酸酐是重要的有機化工中間體，工業用途廣泛，可用於製作塑料工業中的增塑劑、造紙業中的紙張處理劑、合成樹脂產業中的不飽和聚脂樹脂等。順丁烯二酸酐非屬我國現行化學品管制相關法令管理之具危險性或毒性物，亦非屬食品添加物使用範圍及限量暨規格標準正面表列之食品添加物。

部分食品業者使用順丁烯二酸酐已逾 30 年，但衛福部未能有效查核業者違規添加非表列物質情事，顯見未善盡把關職責。又經濟部於進行化工產業輔導或行政管理措施時，較易瞭解相關廠商，且按工廠管理輔導法規定，基於國民健康之公共利益維護，得要求工廠申報或提供製造、加工物質有無流向食品業者之相關資料，但國內時有發生工業級化學品流供作為食品使用，造

成消費者恐慌，該部卻未本於權限範圍內建立機制，積極協助處理或管制，容任前端工業化學品流用於食品製造或加工之問題發生，遇有違法添加禁用之食品添加物時，亦難以從源頭追溯以釐清販售之流向，顯有不當。

衛福部對於化工原料順丁烯二酸酐被違規流用於食品製造或加工之重大違規事件之處理，未能妥善處理重要資訊揭露之歷程，顯有疏失。又該部過度引申部分科學文獻資料指出「順丁烯二酸酐化製澱粉對於人類不具有生殖發育、基因等毒性，且亦無致癌性之結論」，且未以民眾能理解之方法，釐清其對於人體健康之疑慮，致事件爆發後，民眾對於粉類及澱粉類食品存有嚴重之信心危機，連帶造成食品及餐飲業者經濟損失，亦有違失。

修正後之食品安全衛生管理法已增訂「公告類別與規模之食品業者應建立追溯或追蹤系統」及「食品業者於發現產品有危害衛生安全之虞時，應通報直轄市、縣（市）主管機關」之法源，除強化業者自主責任外，並加重對不肖投機業者欲從事不法行徑之相關罰則。然而，監察院先前調查研究發現食品安全衛生管理常見「雖有管制法規，但未建立相關查核機制以落實法令規範」、「對於違法者之處分過輕」及「對於法令解釋，過於寬鬆」等疏失，故衛福部應研議建立落實法令規範之查核機制，並督促各縣市衛生局確實執行。

衛福部食品藥物管理署對於食品業或餐飲業宣稱常使用之「獨家秘方」，是否涉及非法添加物或高風險物質，目前未能全面性進行瞭解，或逐年針對重點食品可能添加之物質進行分析或建立檢驗方法，因此無法透過源頭分析及管理，對食品中之非法添加物或高風險物質進行預防式之檢驗，現行之檢驗範圍仍限於表

列之食品添加物，或僅能進行食品後市場之抽驗管理，恐難及時發覺不肖投機業者使用未核准品項之物質添加於食品之問題，應予檢討改進。

另國內分由不同主管機關對於化學品為不同強度之管制，但對於可能造成食品安全問題之各種化學品，並未整合其產銷資訊，當未能管控其產量及流向，更難以有效阻絕化學品從工業用途流入食品製程。因此，行政院應督促所屬勞工委員會（現為勞動部）、環境保護署、經濟部、衛福部及相關部會對於功能雷同於食品添加物但未經查驗登記之化學品，建立基本資料庫及跨部會平台，管控其來源及登錄流向，以避免其流供作為食品製造或加工使用。¹⁰

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、經濟部；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、2013年6月19日修正公布之食品安全衛生管理法，增列強制實施食品業者登錄及食品追溯追蹤系統之法源，且加重相關罰則。
- 2、於行政院食品藥品安全會報下，設食品安全聯合稽查及取締小組，結合中央相關部會、地方政府、檢警調之能量，執行食品安全聯合稽查及取締行動方案。稽查對象之篩選原則包含：與民生生活消費關係密切程度、各項

¹⁰ 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：1020800189）。

管理業務統計資料研析有異常現象者、依各目的事業主管機關服務信箱所蒐集之申訴、檢舉事項或線報、食品安全及消費者權益有關之重大輿情反應等；由源頭生產地或產製工廠進行稽查與檢驗，並依據產品特性與可能添加之未核准物質，制定稽查項目與注意事項。

- 3、增訂「工廠設立許可或核准登記附加負擔辦法」第 6 條及第 7 條，要求業者應於未經核准作為食品添加物使用之產品外包裝明顯處標示「禁止用於食品」之字樣，並不得販售予食品製造工廠做為食品添加物使用；並應建立產品流向資訊，保存資料紀錄至銷售日期後 2 年。
- 4、行政院已於 2013 年 8 月 29 日開會研議，相關部會依其「作用法」，可提供連結之資訊及「化學雲」應用需求，藉以建構與「化學雲」之連結，強化各部會間資訊分享及管理應用。

四、市售貢丸竟含早已禁用之動物用藥氯黴素

（一）調查緣起

行政院衛生署食品藥物管理局（現為衛生福利部食品藥物管理署）對市售貢丸進行動物用藥殘留檢驗，發現竟含早已禁用之氯黴素，而該等貢丸所使用之肉品係來自合法屠宰場，顯見肉品管理制度及動物用藥之稽查管理確有疏漏，為確保國人食用肉品之安全，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

氯黴素（chloramphenicol）是一種廣效性抗生素，由於價格

便宜，過去經常被用來治療畜禽、魚類的感染性疾病。但經由研究發現，氯黴素除了具療效外，也有相當高的毒性，若透過飲食進入人體，可能影響骨髓、紅血球的增生，甚至導致人體的再生性不良貧血。基於健康考量，行政院農業委員會（下稱農委會）於 2002 年 12 月 26 日公告禁止產食動物¹¹使用氯黴素，惟仍准許其使用於非產食動物（諸如：犬、貓、馬、寵物等），故予少數農民可趁之機，輒非法流用到罹病之產食動物中。

農委會雖早已於 2002 年公告禁止產食動物使用氯黴素，但該藥仍遭少數農民長期非法流用於產食動物，足見該會動植物防疫檢疫局（下稱防檢局）管控動物用藥無方、查緝非法流用案件不力。又防檢局既已研析本案肇因於「種豬」，卻未能根據衛生機關所提供之可疑線索，回溯追蹤問題豬隻確切源頭；且未及時彈性配合調整抽驗項目，耽誤釐清「種豬肉與氯黴素」因果關係之採樣檢測期程；另對種豬養殖動態資訊之掌握亦不足，難以有效執行相關管控稽核措施，均有欠當。

農委會防檢局宜儘速依法完成全部廢止「氯黴素」許可證，以澈底斷絕其非法流用之可能性，並戮力推動後續相關配套措施，諸如斷絕其貨源、阻絕於境外、查緝於境內，及教育與輔導等，避免再發生類似嚴重打擊產業商譽與消費者信心事件。

農委會防檢局本於中央主管機關權責，為促使地方政府處理各類違反動物用藥管理法令案件，得以依循適當原則為有效裁處，俾落實公平執法、減少「各地方主管機關對同一性質案件卻有不同裁處」情形發生，及提升行政效率與公信力，宜參酌現成

¹¹ 產食動物係指生產供食用之禽畜類，例如：豬、牛、羊、雞、鴨、鵝等。

裁罰基準體例，如交通部、內政部會銜訂定之「違反道路交通安全管理事件統一裁罰基準及處理細則」，訂定統一之裁罰基準表。

行政院衛生署食品藥物管理局及各縣市政府衛生局針對市售貢丸進行動物用藥殘留檢驗，發現竟含早已禁用之氯黴素，且其違規比率高達 22%，實屬高健康風險食品；是以衛生主管機關切莫完全寄託食品加工業者能自我落實其品質管制工作（自律行為），而須持續加強執行專案抽驗市售貢丸（他律行為），以維護國人食用安全。¹²

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院農業委員會；部分調查意見，函請行政院農業委員會督飭動植物防疫檢疫局檢討改進；另部分調查意見，函請行政院衛生署督飭食品藥物管理局檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、農委會防檢局已於 2013 年 7 月發文廢止含氯黴素成份動物用藥品許可證，共計 150 張，並於同年 8 月 1 日前陸續回收封存事宜。此外，該局已購買業者回收之氯黴素產品，以杜絕販賣流通；另加強屠宰種豬之氯黴素監測措施，並持續辦理非法動物用藥品之查緝取締作為，及相關業者正確用藥之宣導教育工作。
- 2、農委會已建置「畜牧場登記與管理資訊系統」，要求已辦理登記畜牧場與飼養場之個別資料必須動態申報，此資料可配合提供辦理抽驗、稽查工作之用。

¹² 詳見監察院調查報告（調查委員：趙榮耀、黃武次、程仁宏；派查字號：1020800081）。

3、衛生福利部食品藥物管理署抽驗貢丸原料肉、成品及市售品，2012 年檢出動物用藥殘留違規比率 26.7%（檢出含氯黴素成份違規比率 16.7%），2013 年檢出殘留動物用藥違規比率 1.7%（檢出含氯黴素成份違規比率 0.8%），顯見該署暨各地方衛生機關已加強稽查檢驗，違規比率亦已大幅降低。

五、市售生鮮蛋品及牛羊乳品有標示不實之情形

（一）調查緣起

國內諸多農場及牧場均宣稱，其所生產之雞蛋、牛奶均為自家產品，究實情如何？是否涉有廣告不實或有誤導民眾之虞？主管機關把關機制為何？事關食品安全與消費權益，監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與結果

監察院實地調查臺北市及新北市地區共 10 處賣場之生鮮蛋品及牛羊乳品標示情形發現，國內部分市售生鮮蛋品之外包裝明顯處標示有牧場相關資訊，甚至品名直接以牧場字樣標示，惟該等牧場卻非真實存在，而為虛擬牧場，明顯標示不實；又部分商品雖有標示實際來源牧場資訊，惟該等字體大小遠小於該等虛擬牧場，均有損民眾消費權益，行政院衛生署（現為衛生福利部，下稱衛生署）顯有未善盡主管機關之責。



【協查同仁為生鮮蛋品及乳品標示案於 2013 年 5 月 13 日赴新光三越超市拍攝】

消費者保護法第 5 條規定：「政府、企業經營者及消費者均應致力充實消費資訊，提供消費者運用，俾能採取正確合理之消費行為，以維護其安全與權益。」對於目前國內生鮮蛋品及牛羊乳品大多自產自足情形下，其原產地僅須標示至國別之規定，顯欠缺具識別性之區域或來源牧場等資訊，難謂切近實際情形。故衛生署應檢討現行規定或妥謀配套方案，以充實產品原料來源資訊，俾保障消費者權益。

衛生署及行政院農業委員會（下稱農委會）對於市售生鮮蛋品及牛羊乳品之標示，雖各有其管理範圍及權責，然皆為該等產品標示管理之主管機關，故應加強橫向溝通及協調，整合該等產品現行之標示規定，並應建立聯合勾稽查核機制，以確保產品來源相關標示之正確性。

為提升農產品及其加工品之品質與安全，維護國民健康及消費者之權益，農委會於 2007 年 6 月 15 日已訂定並頒布「優良農產品驗證管理辦法」，該會並據以訂定「優良農產品蛋品項目驗證基準」，由蛋品業者自願提出驗證申請，驗證項目包括廠區環境、廠房設施、設備及包裝材料、製程管理、品質管制、衛生管理、運輸管理、管理人員資格……等，冀藉由該驗證管理，提升及強化蛋品之品質。

惟截至 2012 年底止，通過優良農產品（以下稱 CAS）驗證之蛋品計 85 個品項，數量約僅占生鮮蛋品總數量 5%，占率顯偏低。對此，農委會表示：為符合 CAS 蛋品驗證規範，業者須改善或改（新）建廠區環境、廠房設施、洗選設備、包裝機械、冷藏（凍）庫……等，所費不貲，又須自行負擔相關檢驗費用，以自主管理產品品質及衛生，因而造成業者基於投入成本之考量，參與驗證之意願不高。

惟上開驗證制度推行之目的，乃為提升民眾飲食之安全，又按現行相關標示規定，僅 CAS 蛋品須於外包裝標示來源牧場，故該制度更是有助於確保民眾消費權益。是以，農委會應持續加強推動 CAS 蛋品驗證，尤應檢討推動該驗證制度之窒礙難行處，並有效解決之，以提升蛋品品質，俾維護國民健康及消費者權益。¹³

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

¹³ 詳見監察院調查報告（調查委員：程仁宏、洪昭男、楊美鈴；派查字號：1020800118）。

（三）政府機關改善情形與成效

據行政院及該院農業委員會分別函復監察院，其改善情形如下：國內市售生鮮蛋品之品名或外包裝，標示有「某某」牧場，惟實際上該牧場並非真實存在之 3 項產品中，已有 2 項產品之外包裝已刪除所謂「幽靈牧場」之標示。其中，「某某牧場」蛋品之商標名稱，已改為「某某御選」；另「某某專業牧場」蛋品雖稱進入訴願答辯程序中，惟經於 2013 年 10 月實際查核發現，已改為「某某高品質雞蛋」。又截至 2013 年底止，國內通過 CAS 蛋品驗證之經營業者計 26 家，產品數計 101 項，約占國內生鮮蛋品總數 6.2%。

六、健保資源遭濫用與浪費問題逐年惡化

（一）調查緣起

據報載：行政院衛生署中央健康保險局（現為衛生福利部中央健康保險署）公布國人年平均就醫 15 次，惟 2010 年逾 3 萬多人 1 年就醫超過 100 次，其中更有民眾 1 年看診高達 1,078 次；另有罹患多重疾病之民眾，不斷重複領藥，1 年領藥超過 22 年份藥物。事涉健保資源濫用及民眾用藥安全，究政府相關部門是否涉有違失情事，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

據行政院衛生署（下稱衛生署）中央健康保險局（下稱健保局）有關國人每人每年醫療資源利用狀況之統計數據顯示：2008 至 2011 年，每人每年平均醫療資源利用次數，分別為 13.99 次、

14.43 次、14.59 次、15.1 次，呈現逐年增加之趨勢；同期間，每 100 人住院件數，分別為 13.1 件、13.36 件、13.55 件、13.81 件，亦呈現逐年增加之趨勢。

又依健保局之統計分析資料顯示：全國愛逛醫院、愛吃藥的 65 歲以上老人，約有 2 萬多名，每年至少到 6 家醫院看病，全年就醫次數超過 100 次，每天吃 6 種、10 顆藥以上，每人 1 年平均醫療費用高達新台幣 56 萬元，其中一半用於藥費。

健保局漠視自 2001 年起便開始實施之「門診高利用保險對象輔導專案計畫」的節流效益，未思寬籌輔導訪查工作所需業務人力，逐步調低應行輔導保險對象全年門診就醫次數門檻以精進其執行力度，竟縱任就醫及用藥浮濫問題逐年惡化，顯未善盡珍惜健保醫療資源有效運用，並確保民眾用藥安全之職責。

健保局罔顧審計部 2010 年 5 月稽察其推動健保 IC 卡實施計畫所指摘缺失事項，迄未謀求現狀有效改善方案，完全寄託於遙遙無期之「健保 IC 卡改善計畫」，嚴重延宕強化重複看病、領藥等醫療浪費管控措施之實施期程，肇致無法及時運用醫療資訊科技，善盡嚴謹把關任務，實有欠當。

有關報載門診高利用保險對象嚴重浪費健保資源之特殊案例，經健保局派員予以專案訪查輔導後，業已導正其濫用行為，並有效擲節健保醫療費用之支出，就其適足以遏阻無謂浪費情事，顯見建置管控被保險人異常就醫或重複領藥之管理機制確有必要。

衛生署應參照「二代健保法」（修正條文自 2013 年 1 月 1 日施行）所賦予之法源依據，責成健保局積極主動研擬抑制健保資源不當耗用之改善方案，並督飭所屬機關協同推動管控「高用

藥量個案」相關措施，以達成共同節約健保醫療資源之宏效。¹⁴

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院衛生署；部分調查意見，函請行政院衛生署督飭中央健康保險局檢討改進及督飭所屬機關研議辦理；另函請審計部參考。

（三）政府機關改善情形與成效

衛生福利部中央健康保險署之改善情形如下：1、前端即時管控：全年門診就醫達 20 次者，於就醫健保 IC 卡取卡號時即時出現訊息，提醒醫師協助輔導病人，加強管控保險對象就醫次數。2、擴大每季輔導範圍：輔導每季門診就醫次數 ≥ 50 次者擴大為每季門診就醫次數 ≥ 40 次者。3、擴大全年輔導範圍：輔導全年門診就醫次數 ≥ 100 次者擴大為全年門診就醫次數 ≥ 90 次者。4、持續執行郵寄關懷函或電訪或親訪、結合多元社會資源訪視輔導與轉介、將專業藥事人員納入輔導團隊並擴大藥事居家照護輔導之範圍及指定就醫等相關輔導措施。

七、高中職附設進修學校普遍未配置專任護理人員

（一）調查緣起

據中華民國學校護理人員協進會人員（陳訴人要求身分保密）陳訴：部分高中職附設進修學校未配置專任護理人員，致學生發生身體不適狀況，無法即時獲得專業協助，嚴重影響學生健康權益，惟教育部率予規定高中職附設進修學校須有護理人員值班，相關配套措施似未建立完善，即強行要求相關學校配合辦理

¹⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：尹祚芊；派查字號：1010800265）。

等情。監察院認有深入查究之必要，而決議推派委員調查。

（二）調查發現與意見

學校衛生法第 7 條第 1 項規定：「高級中等以下學校班級數未達四十班者，應置護理人員一人；四十班以上者，至少應置護理人員二人。」故國內高級中等學校附設進修學校之護理人員配置應符合上開規定。

惟 2011 學年度第二學期（2012 年 2 月 1 日至同年 7 月 31 日），教育部所屬高級中等學校計有 169 所，其中 79 所學校附設有進修學校，惟該 79 所進修學校中，無配置護理人力者計 63 所，占率近 8 成；另 16 所學校雖配有 1 名護理人力，然其中 11 所學校其日校班級數屬大於 40 班者，按規定原本即需配置 2 名護理人員，而該 11 所學校遂將其中 1 名護理人力調撥於其所附設之進修學校，顯見該 11 所學校所附設之進修學校並非獨力編制有護理人員；是以，2012 年 7 月 31 日以前，教育部所屬高級中等學校附設進修學校普遍未配置護理人力，又部分雖配有 1 名人力，然該人力係由日校支援，均未符合學校衛生法之規定。

據上，國內高級中等學校附設進修學校長期以來普遍未配置護理人力，教育部為避免學生無法即時獲得緊急傷病之處置，在未研議及建立周延配套措施情形下，即貿然規定學校須調撥日校護理人力至進修學校支援，此肇致日校護理人力不符學校衛生法之規定，又忽視學生健康照護之整體需求，行事顯屬草率，實有欠當。

教育部長期以來以日校班級數為計算學校護理人力是否符合學校衛生法之依據，惟為立即促使進修學校有護理人員執行相關

業務，率將附設有進修學校之高級中等學校的日校及進修學校班級數併計，以一體適用該法所定「40 班」之規定，顯有悖於該法之立法意旨，又該等計算方式欠缺相關法源依據，難謂允當。

教育部為維護進修學校學生健康之立意雖屬良善，惟應嚴正檢討高級中等學校附設進修學校契約進用部分工時護理人員之可行性及有效性，又應正視部分學校未能配合辦理之訴求，提出具體輔導及協助方案，並建立完整配套措施，而非以中央主管機關之立場，強行所屬相關學校遵循辦理。

另教育部於監察院約詢時表示，高雄市政府曾將所屬中等以下各級學校之護理業務委託民營辦理，結果因外包護理人員與學生的親近性較不理想，致學生健康管理成效較不佳；又據該部 2013 年 5 月 3 日臺教授國部字第 1020041941 號函指出，有關該護理業務外包事宜，因醫院外包承接意願不高，故於 2005 年即停止，平均試辦時間僅 7 個月。由上可徵，學校護理業務委外辦理有其困難性，又難以有效實際執行學生健康照護之各項業務，遑論契約進用部分工時護理人員，教育部應慎重引為參考及借鏡。¹⁵

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，函請教育部檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、教育部已於 2014 年 1 月 10 日公告「高級中等學校組織設置及員額編制標準」，其中第 8 條第 6 款規定「進修部應於學校衛生法所定員額外，單獨置護理人員一人」；

¹⁵ 詳見監察院調查報告（調查委員：尹祚芊；派查字號：1020800018）。

並自 2014 年 8 月 1 日施行。

- 2、教育部已由國立高級中等學校作業基金職員預算員額現有可資運用員額數，於 2013 年 10 月 29 日增核國立臺中高工等 25 校附設進修學校單獨設置護理人員 1 名。

八、實施募兵制後將出現軍醫人力來源短缺問題

（一）調查緣起

政府目前正推動募兵制，對於今後基層連隊醫預官人力補充問題，有何具體因應對策？對於國防醫學院軍醫培養機制，有無補充及擴展規劃？醫療人力對部隊軍力之維護影響甚鉅，究國防部是否已妥擬政策方案？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

國軍基層連隊及國軍醫院軍醫的人力來源為國防醫學院軍費生畢業醫科軍官（正期班軍醫初官）、補服隊勤醫官及義務役醫科預備軍官等。國防部為配合國家政策，預計於 2015 年 1 月 1 日實施全募兵制度，屆時民間醫學院畢業生已不須服兵役，亦因無義務役官兵服役，國軍部隊中軍醫主要來源之一的義務役醫科預備軍官勢將中斷，預估每年軍醫短缺人數約 4 百人（參考 2006 至 2008 年徵集義務役醫科預備軍官人數）。又由於該等義務役醫科預備軍官多分發至國軍基層連隊服役，一旦缺額，勢將對基層連隊官兵健康維護及醫療救護造成嚴重隱憂。

軍醫在國軍部隊中的地位十分重要，其所擔負之任務亦非緊急救護技術員所能取代。為因應實施募兵制所導致軍醫人力來源

短缺的困境，國防部應儘速訂定一套足可依賴並得以永續執行之替代計畫，以徹底解決國軍官兵健康維護及醫療救護之問題。

教育部每年所核定各大學校院招生名額，並未含國防大學及國防醫學院等軍事校院，國防部所屬大學校院招生名額，依法係由國防部審議核定。另據教育部指稱，歷年來核定各大學校院醫學系招生名額，係依衛生福利部規劃在每年招生管制總額上限內，由該部參酌各系申請名額妥慎核定招生名額，其中亦未包括國防醫學院醫學系名額。

教育部及衛生福利部對軍醫招生名額既無限制，亦不反對國防醫學院視情況需要擴招新生，為因應募兵制之推動實施，國防部宜針對實際需要，增加國防醫學院招生名額，以補足義務役醫科預備軍官停徵後之缺員困境。

據上，國防部應責成有關單位妥慎研析，詳細進行軍醫人力供需評估，分析國防醫學院之教學資源，在維持適當醫學教育品質之前提下，以實證研究的結果提出具體需求名額，並召開跨部會會議，審慎研議國防醫學院增額問題，藉以補足義務役醫科預備軍官停徵後之缺額，以確保國軍基層連隊官兵醫療救護及健康安全之維護。¹⁶

本案調查意見經監察院國防及情報委員會審議後，函請國防部檢討辦理。

（三）政府機關改善情形與成效

1、國防部將以高級救護技術員彌補募兵制衍生基層醫療軍

¹⁶ 詳見監察院調查報告（調查委員：周陽山、尹祚芊；派查字號：1020800026）。

官執行緊急救護能量之不足，如須進一步診治，即後送至國軍醫院。該部將持續推動緊急醫療救護技術員培育，因應國軍官兵緊急狀況之救護處置。

- 2、國防醫學院醫學系軍費生自 2014 年度起招收 90 員，增幅較歷年高 28.6%。國防部將視部隊實需，逐年檢討該軍費生之召訓員額，以因應募兵制之衝擊。

九、連江地區醫療人力不足亟應檢討改善

(一) 調查緣起

連江地區因早期戰地政務之故，四鄉五島之醫療與軍方息息相關，現因國防組織六法¹⁷通過，國防部將裁撤連江地區軍備人員（包含軍醫），恐影響當地民眾就醫權益。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

連江縣目前轄有 1 家縣立醫院及北竿、東莒、西莒、東引 4 所衛生所，提供軍民所需醫療服務。當地自行培育之醫師，於縣立醫院服務者計 6 名專科醫師，至於北竿、東莒、西莒及東引衛生所，編制員額 2 名，包括 1 名主任及 1 名護理人員，目前各所有 1 名自行培育之醫師執業。各島衛生所編制雖僅 1 名主任醫師，但仍能提供 24 小時不間斷之醫療人力，係因島上尚有馬祖

¹⁷ 所謂國防組織六法，係指國防部組織法、國防部參謀本部組織法、國防部政治作戰局組織法、國防部軍備局組織法、國防部軍醫局組織法、國防部主計局組織法。

野戰醫院分院，提供民眾夜間及假日急診醫療，並可分攤離島衛生所之醫療人力負擔。

現國軍高雄及臺中總醫院每月分別派駐支援北竿、西莒衛生所各 1 名專科醫師；國軍桃園總醫院另派駐 2 名專科醫師至馬祖野戰醫院東引分院，並支援東引衛生所夜間與假日急診及值班待診；但東莒衛生所部分，原支援之國軍臺中總醫院於 2012 年 1 月起已不再支援專科醫師。

連江地區因自行培育之醫師人力不足，尚需仰賴中央健康保險署核定執行之「馬祖地區醫療給付效益提昇計畫（即連江縣 IDS 計畫）」，引入外部醫院之支援，補充專科醫師人力不足缺口。連江縣 IDS 計畫係由連江縣立醫院承作，臺北市立聯合醫院、衛生福利部草屯療養院、醫療財團法人徐元智先生醫藥基金會亞東紀念醫院、臺北市立萬芳醫院支援醫療人力，提供連江縣夜間及例假日急診、值班待診、專科醫療、復健醫療及遠距門診等特殊服務項目。

據上，國防部、衛生福利部應協助連江縣立醫院擴大承作連江縣 IDS 計畫範圍，將國軍總醫院醫師支援北竿、東莒、西莒衛生所醫師之醫療服務納入，以解決人力不足及同工不同酬之問題。

強化連江縣之「在地醫療」服務，並使「醫療不中斷」，培育及分發在地醫事人力，為充實醫療人力之根本。衛生福利部培育之在地公費醫師將於 2016 年後陸續返鄉服務，然而，如何在其等服務期滿後仍願留在當地服務，使其成為當地衛生所正式編制之醫師應為誘因之一。惟目前連江縣離島衛生所之醫師編制僅 1 名，與其他縣市政府衛生所相較，實屬偏低，難以提供公費醫

師留任誘因。因此，連江縣政府應通盤檢討並解決各離島衛生所醫師編制員額不足問題，以滿足當地民眾醫療需求。

義務役醫科預備軍官為國軍部隊中軍醫主要來源之一，其等多分發至離島或國軍基層連隊服役，一旦停徵，恐形成離島地區軍民健康維護及醫療救護之隱憂。據國防部宣布全募兵制之完成時程，至 2016 年 7 月後義務役軍醫預官將全數退伍，國軍醫官將以照護駐軍官兵健康為職責，優先滿足高登、亮島及東莒地區醫療需求，對於當地居民之醫療支援，國軍醫衛團隊將無多餘人力辦理，恐影響當地醫療及急救照護品質。因此，國防部及衛生福利部應針對全募兵制實施、義務役預官停徵後連江縣醫師人力缺口問題，預為妥善規劃長期因應方案，以解決離島醫療問題。¹⁸

本案調查意見經監察院國防及情報委員會審議後，函送衛生福利部及所屬中央健康保險署、國防部軍醫局、連江縣政府及連江縣衛生局參考；另部分調查意見，分別函請衛生福利部、國防部軍醫局、連江縣政府檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

中央健康保險署核定之 2014 年「馬祖地區醫療給付效益提昇計畫」，已新增東引衛生所夜間急診待診每月 22 診，提供東引鄉夜間急診醫事人力；惟該計畫仍未將國軍高雄及臺中總醫院醫師支援北竿、東莒及西莒衛生所之診次需求納入馬祖地區 IDS 計畫。因此，監察院對本案之改善情形，持續追蹤中。

¹⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：周陽山、劉玉山；派查字號：1020800014）。

十、未具法醫師資格之醫師涉長期濫開死亡證明書

（一）調查緣起

據報載：新竹縣竹北市某張姓醫師未具法醫師資格，卻涉嫌長期勾結殯葬業者與員警將應報檢察機關相驗之案件，向喪家收費後開具死亡證明書，10 年來高達 4 千多張。又該張姓醫師前於 2005 年間曾因濫開死亡證明書遭查獲，被送行政院衛生署（現為衛生福利部）移付懲戒，惟迄今仍開設診所並執業。上情關於醫療機構及行政相驗醫師、警察人員辦理死亡證明書業務之管理制度，究其處置之適法性及妥適性是否合宜，相關主管機關及人員有無違失？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

所謂「相驗」，係指檢視屍體，研判死者之死亡原因及死亡方式，掣給死亡證明書或相驗屍體證明書，以便進行殮葬事宜，如非因病或非自然死亡，則另為勘驗（解剖等）、偵查。非病死或可疑為非病死者，應報請檢察機關相驗死因，開立「相驗屍體證明書」，稱為「司法相驗」，其作法嚴謹，法醫師最具相驗專業。

另基於文化習俗，國人多有在家或回家「善終」及「入土為安」的觀念，以 2007 年為例，該年死亡人數 139,376 人，其中有 72,842 人（52%）於自宅死亡，該等個案係由醫療院所醫師開具死亡證明書，或向當地衛生機關申請「行政相驗」，開具死亡證明書。

惟現行醫療機構開立死亡證明及行政相驗之作法，在實務上

雖稱便民，並兼顧文化習俗與宗教信仰，但在法制上與醫療法施行細則第 53 條第 3 項¹⁹規定未盡相符，在執行上面臨難以確實辦理之因素，更造成部分非自然死亡案件未經司法相驗之管理疏漏。

辦理死因認定及相驗業務之衛生醫療、警察及檢察等機關，各有不足之處，面對監督防弊機制不足及高齡化社會之考驗，亟應通盤檢討，透過合作互補，業務勾稽，強化防弊，共同謀求妥適對策。

行政院衛生署於監察院約詢後，已函請內政部及法務部會同建立死亡通報之勾稽查核，以及死因檢驗作業之檢核機制；惟關於如員警是否到場及其他防弊機制，則尚待該等機關一併檢討強化，積極辦理。

據上，死亡原因之認定，事關死者及其家屬之法律權益至鉅，不容疏漏，辦理死亡證明及相驗業務之衛生醫療、警察及檢察等權責機關，應立即檢討推動死亡之通報與勾稽查核，以及死因檢驗作業檢核機制之建立，並強化防弊機制，徹底解決現行行政相驗之疏漏。

另內政部警政署除會同相關機關通盤檢討以健全死亡證明及相驗業務之外，應賡續查明案內（新竹縣竹北市張姓醫師濫開死亡證明書案）有無員警勾結不法，並以本案例為鑑，全面抽查各警察機關關於死亡案件之處理，加強教育訓練，健全業務運作，

¹⁹ 醫療法施行細則第 53 條第 3 項規定：「病人非前二項之情形死亡，無法取得死亡證明書者，由所在地衛生所或所在地直轄市或縣（市）主管機關指定之醫療機構檢驗屍體，掣給死亡證明書。」所謂「前二項」係指：就診或轉診途中死亡。

確實改善亂象。²⁰

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請衛生福利部、法務部、內政部警政署檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、縣市衛生所訂有行政相驗流程規範，接獲民眾申請時即先行了解是否適用「行政相驗」方式辦理，如為非病死或可疑為非病死者，即請家屬至警政單位報案，依「司法相驗」程序處理。
- 2、針對少數醫師開立大量死亡診斷書之異常情形、死亡通報機制及相關防弊措施，衛生福利部將與內政部、法務部共同建立死亡通報之勾稽查核與死因檢驗作業檢核機制，落實死亡資料統計之正確性及醫政業務管理需求。

十一、對陳前總統之醫療處置應依法審慎處理

（一）調查緣起

據報載及陳訴人陳訴：陳前總統水扁於法務部矯正署臺北監獄服刑期間，因近來身體健康狀況不佳，其病情及醫療狀況，均由法務部或所屬矯正機關未具醫療專業背景之司法人員逕行對外說明，致引發外界諸多疑慮與不安。基於總體考量，對於卸任國家元首之醫療人權，究政府是否應儘速成立官方認可且具有公信力之醫療專業小組，針對陳前總統水扁之身體狀況、就醫情形及後續醫療等，進行瞭解及妥為處置，並適當地對外說明？監察委

²⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：林鉅銀、李復甸；派查字號：1020800174）。

員認有深入瞭解必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

陳前總統水扁因案於 2010 年 11 月 11 日判決定讞後，同年 12 月 2 日自臺北看守所移臺北監獄執行。陳前總統因身體不適，在臺北監獄接受治療未改善，乃於 2012 年 1 月 19 日戒護至衛生署署立桃園醫院（現為衛生福利部桃園醫院，下稱桃園醫院）健康檢查。嗣於同年 3 月至 9 月間多次戒護至桃園醫院及林口長庚醫院檢查和治療。至同年 9 月 21 日戒護送臺北榮民總醫院（下稱臺北榮總）進一步檢查。

陳前總統自移送臺北監獄執行以來，法務部及其所屬矯正署、臺北監獄對於陳前總統的身心狀況、醫療過程及檢查結果，未能建立妥善的處理機制，在缺乏醫療專業知識，又未徵詢專業醫師的情形下，即任意對外發言，致引發爭議，實有怠失。

監獄行刑法第 58 條規定：「（第 1 項）受刑人現罹疾病，在監內不能為適當之醫治者，得斟酌情形，報請監督機關許可保外醫治或移送病監或醫院。（第 2 項）監獄長官認為有緊急情形時，得先為前項處分，再行報請監督機關核准。（第 3 項）保外醫治期間，不算入刑期之內。但移送病監或醫院者，視為在監執行。」

法務部依據上開監獄行刑法第 58 條等相關法令規定，將陳前總統轉診至臺北榮總戒護外醫之決定，尚難謂於法有違。惟受刑人對矯正機關戒護外醫之決定，倘有不服，尚乏救濟途徑，法務部應儘速建制適當救濟途徑。

臺北榮總醫療團隊針對陳前總統之健康狀況，已提出「住院

結案報告」，包括「重要診斷」、「重要建議」及「結論」等，本案諮詢醫療專家也提出具體「共識」（詳本案調查報告），法務部及其所屬矯正機關宜充分尊重；另臺北榮總醫療團隊所表現的專業及態度，應被高度肯定。

鑒於臺北榮總醫療團隊所提出的診斷及建議，包括住院結案報告、出院準備報告、最新會診共識，以及本案諮詢醫療專家所提出的共識，法務部宜從對國家、社會及當事人均有益的整體考量下，督促所屬矯正機關確實尊重醫療專業及病患權益，對陳前總統後續醫療處置，做出適宜的安排。又鑒於陳前總統的病情亟需一個合宜的醫療環境，以避免不可預測的意外發生，行政當局宜密切關注陳前總統之病情狀況，依據監獄行刑法第 58 條等相關法令規定審慎處理。

另國內監所等矯正機關普遍存在收容空間過小、醫療照護設施及戒護人力不足等問題，與「公民與政治權利國際公約」及「兩公約」施行法相關規定之待遇最低限度標準，存有明顯落差，不利我國人權保障整體形象之提昇，法務部應儘速檢討改進，俾落實「兩公約」施行法之相關規定。²¹

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及辦理；部分調查意見，函請行政院參酌。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、陳前總統水扁已於 2013 年 4 月 19 日被移送臺中監獄附設培德醫院醫療專區接續治療，該院特別延請臺中榮民

²¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：黃煌雄；派查字號：1010800345）。

總醫院醫師擔任陳前總統醫療小組召集人，輔以中國醫藥大學附設醫院醫師組成醫療小組，未來培德醫院仍將持續本諸維護人權理念及對卸任國家元首尊重原則，給予陳前總統妥適的醫療照護及收容環境。

- 2、臺中監獄已為陳前總統安排位於重症療養區之舍房及收容處遇情形，較諸其在臺北監獄時期之舍房，無床、無桌、無椅、24 小時攝錄監視等處境，已調整改善。
- 3、鑑於受刑人醫療人權係社會各界評價刑罰執行是否符合人道原則之重要指標，法務部將積極從醫療品質、醫療設施、診療環境等各面向，提昇矯正醫療品質，以確實維護收容人之身心健康。

叁、評析與小結

所謂健康權，一般而言，係指：人民有要求政府增進國民健康，普遍推行保健事業及健全醫療制度的權利；並能以人格主體者之地位，要求有尊嚴地接受必要且妥當的醫療照護，或拒絕不必要、不妥當的醫療之權利。「世界人權宣言」第 25 條第 1 項揭示：「人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福利所需的生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療和必要的社會服務。」而「經濟社會文化權利國際公約」第 12 條第 1 項也規定：「本公約締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。」同條第 2 項更規定：本公約締約國應「創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理。」至於我國憲法則於第 157 條規定：「國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度。」另憲法增修條文第 10 條第 5 項規定：「國家

應推行全民健康保險，並促進現代和傳統醫藥之研究發展。」

本章有關健康權之案件共 11 案，就各案件之類型而言，可區分為如下兩大類：

第 1 類為與食品安全衛生有關之案件，共 5 案：（1）近年來國內相繼爆發多起重大食品安全事件，令人食不安心；（2）市售包裝米粉逾 8 成充斥廉價玉米澱粉，其中未達 50% 含米量下限，不合格率達 87%，嚴重影響民眾食用權益；（3）不肖業者於澱粉類產品中違法添加工業用「順丁烯二酸」，製成粉圓、板條、黑輪等食品，危及民眾食品安全；（4）市售貢丸含早已禁用之動物用藥氯黴素殘留；（5）市售生鮮蛋品及牛羊乳品有標示不實之情形。

第 2 類為與健保及醫療照護有關之案件，共 6 案：（1）健保資源遭濫用與浪費問題逐年惡化，2010 年逾 3 萬多人 1 年就醫超過 100 次；（2）高中職附設進修學校普遍未配置專任護理人員，影響學生健康權益；（3）實施募兵制後將出現軍醫人力來源短缺問題，對基層官兵之健康維護及醫療救護將造成隱憂；（4）連江地區醫療人力不足，影響當地民眾就醫權益；（5）未具法醫師資格之醫師涉長期濫開死亡證明書；（6）陳前總統之醫療處置。

上開案件經調查後，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，就第 1 類有關食品安全衛生問題，相關機關研採之改進作為，主要有：「食品安全衛生管理法」已修正公布，增列強

制實施食品業者登錄及食品追溯追蹤系統之法源，且加重相關罰則；已增訂「工廠設立許可或核准登記附加負擔辦法」第 6 條及第 7 條，要求業者應於未經核准作為食品添加物使用之產品外包裝明顯處標示「禁止用於食品」之字樣，並不得販售予食品製造工廠做為食品添加物使用；衛生福利部食品藥物管理署已修訂「食品業者登錄辦法」，並已公告訂定「市售包裝米粉產品標示規定」；農業委員會已建置「畜牧場登記與管理資訊系統」，要求已辦理登記畜牧場與飼養場之個別資料必須動態申報；該會動植物防疫檢疫局已完成發文廢止含氯黴素成份動物用藥品許可證，並已完成回收封存事宜。

其次，就第 2 類有關健保及醫療照護問題，相關機關研採之改進作為，主要有：教育部已公告「高級中等學校組織設置及員額編制標準」，規定高級中等學校進修部應於學校衛生法所定員額外，單獨置護理人員一人；國防部將以高級救護技術員彌補募兵制衍生基層醫療軍官執行緊急救護能量之不足，並將視部隊實需，逐年檢討國防醫學院醫學系軍費生之召訓員額，以因應募兵制之衝擊；衛生福利部中央健康保險署核定之 2014 年「馬祖地區醫療給付效益提昇計畫」，已新增東引衛生所夜間急診待診每月 22 診，提供東引鄉夜間急診醫事人力；法務部將積極從醫療品質、醫療設施、診療環境等各面向，提昇矯正醫療品質，以確實維護收容人之身心健康。

上開改進作為中，2013 年 6 月修正公布之「食品衛生管理法」雖已全面加重罰則，惟仍有違法業者為牟取私利，忽視消費者權益，不顧食品產業經濟及國家商譽，繼而爆發多起重大食品安全事件，令人食不安心。

為提供消費者更完善之機制，重振食安信心及秩序，衛生福利部食品藥物管理署乃再度修正「食品衛生管理法」部分條文，並將名稱改為「食品安全衛生管理法」，俾更能符合本法之管理宗旨，及更能符合民眾之期待與要求。

新修正之「食品安全衛生管理法」已於 2014 年 1 月完成修法程序，同年 2 月公布。此次修法，除再度提高罰鍰及刑責外，並納入業者自主管理－認證單位檢驗－政府抽驗管理之食品三級品管新管理模式，同時新增設立食品安全保護基金，落實保障消費者。通過此次修法，冀能達成「提升食品安全管理」、「強化保障國人健康」的目標。

衛生福利部食品藥物管理署於 2014 年 1 月 28 日「食品安全衛生管理法」完成修法程序時表示：新修正之「食品安全衛生管理法」將使不良廠商「不敢」、「不會」也「不能」再從事黑心食品的製造。之所以「不敢」，因新法提高罰鍰及刑度，且可依不當得利加重處罰；之所以「不會」，因新法有三級品管機制之設計，使不良產品不會在市場銷售；之所以「不能」，因有檢舉保障及高額獎金，使不良廠商製造黑心食品時，內部有良心的員工會適時舉發。

俗云：「徒法不足以自行」。「食品安全衛生管理法」既已修正公布，中央主管機關衛生福利部及地方主管機關各直轄市、縣（市）政府均應依法落實執行，強化食品安全衛生管理體系，提升管理效率，並持續與相關機關積極推動與執行食品安全聯合稽查及取締行動，全力掃蕩違規與不法情事，還給民眾一個可以安心與放心的食品安全環境，保障國人食的安全及消費權益。

第二章 工作權

壹、概念與法制

一個人若要有尊嚴地生活與生存，及實現自我，就必須要有工作。工作一則是謀取收入，維持生計的手段；二則是發揮興趣與專長的自我實現。²²而所謂工作權，一般而言，係指：人民有就其性向、志趣、智能，及專長、年齡、體能等之適應性，自由選擇和接受適當工作，享受公平與良好的工作條件，及免於失業的保障，以維持其本人和家屬的生計之權利。此處所謂「工作」，包含兩個核心概念：其一、主觀上，行為人將其作為與生活相關聯的活動；其二、客觀上，係指在一定期間內反覆的行為。因此，若純屬嗜好或偶一為之的行為，則非屬工作權概念的工作。²³

就工作權的發展趨勢而言，工作權已由具自由權意義的自由選擇工作的權利，發展為兼具受益權意義的權利，即國家（政府）必須保障人民的工作機會與工作條件。²⁴此外，另一值得重視的發展趨勢是，與工作權相關的兩種重要觀點已在世界各國廣泛發展：其一、強調勞動條件、社會公正和普遍和平之間的相互依存關係；其二、強調勞動作為人的自我實現與人格發展，及滿足社

²² 參考：朱敬一、李念祖，**基本人權**（臺北：時報文化出版公司，2003年），頁296。

²³ 許育典，**人權、民主與法治—當人民遇到憲法**（臺北：元照出版公司，2011年），頁133。

²⁴ 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）。

會需求，促進社會發展的方法概念。²⁵

上開意義的工作權，其保障範圍為何？依公法學者吳庚的看法，應包括以下 5 項：一、人民得依其工作能力，自由選擇工作，並獲得合理報酬；二、國家有義務實施最低工資、監督僱主改善勞工的工作條件；三、對欠缺工作能力者，政府應依其志願辦理職業訓練；四、舉辦維護勞工生計的社會保險，包括疾病、傷殘、失業及年金等項目；五、勞工有權組織工會，並行使團結、團體協約及爭議之權，必要時並得發起罷工。²⁶

「世界人權宣言」第 23 條對工作權的內涵有如下重要的揭示：「人人有權工作，自由選擇職業、享受公正和合適的工作條件並享受免於失業的保障」（第 1 項）；「人人有同工同酬的權利，不受任何歧視」（第 2 項）；「每一個工作的人，有權享受公正和合適的報酬，保證使他本人和家屬有一個符合人的尊嚴的生活條件，必要時並輔以其他方式的社會保障」（第 3 項）；「人人有為維護其利益而組織和參加工會的權利」（第 4 項）。另第 24 條強調：「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。」

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

²⁵ 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 105。

²⁶ 吳庚，憲法的解釋與適用，修訂版（臺北：三民書局，2003 年），頁 279。

將採取適當步驟保障之。」同條第 2 項規定：「本公約締約國為求完全實現此種權利而須採取之步驟，應包括技術與職業指導及訓練方案、政策與方法，以便在保障個人基本政治與經濟自由之條件下，造成經濟、社會及文化之穩步發展以及充分之生產性就業。」

上開「公約」第 7 條更具體規定：「本公約締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條件」，尤須確保「獲得公允之工資」、「同工同酬」、「安全衛生之工作環境」，及「平等的升遷機會」和「合理的工作時間」。另於第 8 條第 1 項規定：本公約締約國承允確保「人人有權為促進及保障其經濟及社會利益而組織工會及加入其自身選擇之工會，僅受關係組織規章之限制」。

針對上開「公約」有關工作權的規定，該「公約」第 18 號一般性意見第 1 點指出：工作權是實現其他人權的根本所在，並構成人的尊嚴的不可分割和固有的一部分；每一個人均有工作的權利，俾使其生活地有尊嚴；工作權同時有助於個人及其家庭的生存，從能夠自由選擇和接受工作的角度出發，這一權利有助於個人的發展和獲得所在群體的承認。因此，該一般性意見第 4 點強調：各締約國有義務確保個人有自由選擇或接受工作的權利，其中包括有權不被不合理的剝奪工作。

至於從事各種形式和各種水準的工作，需要存在哪些相互依存和必備的基本要素？上開一般性意見第 12 點提出以下三者：（一）可提供性－締約國必須提供專門的服務，協助和支持個人，使他們能夠找出並找到現有的工作；（二）易取得性－勞動市場必須向締約國管轄下的所有人開放；（三）可接受性和平等性－

保護工作權有若干組成部分，尤其是工作者有享有正當和有利的
工作條件，特別是安全工作條件的權利，及組織工會的權利、自由
選擇和接受工作的權利。

此外，上開一般性意見第 22 點指出，對於人民應享的工作
權，締約國負有尊重、保護和實現的義務。其中，尊重的義務一
要求締約國避免直接或間接妨礙人民享有工作權；保護的義務一
要求締約國採取措施，防止他人妨礙人民享有工作權；實現的義
務一包含提供、促進和提倡的義務，要求締約國採取適當的立法、
行政、預算、司法和其他措施，確保工作權的全面實現。

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

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

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2013 年審議通過之調查報告中，涉及工作權者計 12 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 4 案，將其調查緣起、調查發現與意見，及政府機關改善情形與成效，分述於次。

一、實習醫學生及住院醫師之勞動權益未獲適當保障

（一）調查緣起

據陳訴人陳訴：原行政院衛生署（現為衛生福利部，下稱衛福部或原衛生署）於 2011 年度完成全國 87 家教學醫院調查發現，第 1、2 年住院醫師每週平均工時為 74.6 小時，更有學者研究指出住院醫師每週平均工時達 112 小時。現行醫療制度為避免醫療費用高漲，以實習醫學生、住院醫師之血汗勞力替代，究其勞動權益有無保障？相關政府部門是否善盡督導之責？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

勞動基準法（下稱勞基法）第 3 條第 3 項規定：「本法適用於一切勞雇關係。但因經營型態、管理制度及工作特性等因素適用本法確有窒礙難行者，並經中央主管機關指定公告之行業或工作者，不適用之。」同法第 84 條之 1 又規定：「經中央主管機關核定公告之下列工作者，得由勞雇雙方另行約定工作時間、例假、休假、女性夜間工作，並報請當地主管機關核備，不受第三十條、第三十二條、第三十六條、第三十七條、第四十九條規定

之限制。」

行政院勞工委員會（已於 2014 年 2 月 17 日改制為勞動部，下稱勞委會）於 1998 年公告不適用勞基法之行業類別，其中包括醫療保健服務業之受僱醫師，至於該類別之其他人員已適用勞基法，但按該法第 84 條之 1 規定，其工作時間、例假、休假、女性夜間工作等得由勞雇雙方另行約定，並報請當地主管機關核備，不受勞基法有關工作時間、休息及休假等規定限制。

國內目前之基層診所總數約有 2 萬家，診所醫師之工作性質未必與醫院之醫師相同，其等工作時間固定，工時認定並無困難；又醫院中之醫師可分為主治醫師及住院醫師，住院醫師需輪班照顧住院及急診病人之日數通常多於主治醫師，且其工時較長，但因工作時間不固定，工時難以認定，更應透過法律保障住院醫師之基本工作權益。惟國內相關之醫師或醫院團體多認為或不反對應漸進將住院醫師納入適用勞基法，勞委會亦認為住院醫師適用勞基法並無太大困難，衛福部亦表示若得依勞基法第 84 條之 1 對於住院醫師之工作時間予以限制，則住院醫師適用勞基法之保障，係時勢所趨。

據上，勞委會及衛福部對於住院醫師納入勞基法之適用已有共識，卻因未能積極處理工作時間予以限制之問題，使住院醫師適用勞基法規定之時程一再延宕，連帶使其等獲職業傷害補助、資遣費之發給及公傷假之權益受有影響，顯有違失。

勞委會及教育部忽視實習醫學生在教學醫院實際「從事工作、領有報酬」之事實，認定無勞基法及勞工保險條例之適用，對於實習醫學生之權益及身心安全，未能提供適當保障，亦有怠失。

原衛生署將教學醫院評鑑作為處理工時及照護病床數之主要手段，但財團法人醫院評鑑暨醫療品質策進會於 2007 年至 2013 年間對教學醫院實習醫學生及住院醫師照護床數進行評鑑以來，各醫院均符合評鑑基準，從未有不合格者，此結果恐未能反映真實情況，亦與許多醫師之主觀認知有嚴重落差。因此，衛福部應研擬有效查察實習醫學生及住院醫師工時及照護病床數之方法，落實監督機制。

原衛生署於 2011 年 8 月公布之國內住院醫師工時調查結果，係回收 87 家教學醫院填報資料所得，並未進行實地調查或訪查主管人員與住院醫師，亦未分析其信度與效度，仍發布新聞稿指出國內第一年與第二年住院醫師每週工作時數平均約 74.6 小時，值班次數平均約 2 次，符合教學醫院評鑑之規定，亦與美國畢業後醫學教育評鑑委員會規定之訓練中醫師每週 80-84 小時工作時數差距不大。

上開原衛生署所為之研究未進行研究方法之信度與效度分析，卻援引作為政策說明之依據，並謂國內醫院之住院醫師工時符合教學醫院評鑑之規定，其公信力備受質疑，應予檢討改進。²⁷

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

（三）政府機關改善情形與成效

1、行政院勞工委員會已於 2013 年 9 月 14 日召開會議，邀

²⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：尹祚芊、李復甸；派查字號：1020800062）。

集衛生福利部、教育部及相關單位共同研商，其中有關住院醫師之勞動權益部分，與會單位皆同意其等適用勞動基準法。

- 2、有關實習醫學生於實習階段朝適用勞動基準法技術生專章方向研議乙節，勞工委員會職業訓練局（已於 2014 年 2 月 17 日改制為勞動部勞動力發展署）刻正就實習醫學生納入技術生訓練職類之可行性進行研議。

二、臺北市某國中教師疑遭不當解聘

（一）調查緣起

據陳訴人陳訴：陳訴人遭臺北市立中山國民中學（下稱中山國中）無正當理由且違反程序不當解聘，嚴重影響名譽及侵害工作權等情。相關單位是否涉有違失？監察委員認有深入調查之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

本案陳訴人蕭君自 1995 年起任教於中山國中，擔任藝術及人文領域教師，自 2005 學年起遭家長及學生投訴有教學不力及行為不檢等情事，該校乃於 2008 年 1 月 23 日召開教師評審委員會議（下稱教評會）討論後，認定蕭老師有「行為不檢有損師道」之解聘事由，遂決議解聘蕭老師，並陳報臺北市政府教育局，嗣經該局不適任教師審議小組核准在案，該校遂於同年 3 月 19 日解聘蕭老師。蕭老師不服，向臺北市教師申訴評議委員會提起申訴，未獲變更；乃向教育部中央教師申訴評議委員會提起再申訴，亦遭駁回；嗣又提起行政訴訟，仍遭臺北高等行政法院及最高行

政法院判決駁回其訴，本案乃告確定。

中山國中教師聘約第 25 條規定：「教師對於教材、教法、評量及教學活動實施方式，應本專業自主原則……。前項實施方式遇有受教學生監護人，提出書面質疑時，教師應進行溝通並提出說明；仍有爭議時，應由教學研究會主席或學科召集人召集該科教學研究會會議研議，並提書面答復，如仍不能解決，則由教評會邀請相關專業人士解決。各主管教育行政機關，若接獲學生監護人之具名投訴，亦應依前項程序處理」。

中山國中於 2007 年 12 月 7 日召開家長常務委員會會議，提出有關蕭老師之教學問題，4 日後召開課程發展委員會會議，主席（校長）於該會議結論時並未提出相關方案；惟 1 小時後，列席會議的督學於面對學生陳情時，竟請學校將所有學生提出的證據和紀錄彙整，輔導期 2 個月，若是沒有通過輔導則送交教評會處理；校長聞後隨即表示將組成調查小組調查事情的真相。學校對於教師教學爭議，本應依該校教師聘約第 25 條規定辦理，該校不依聘約規定，反據學生陳情後由督學拍版「請學校將所有學生提出的證據和紀錄彙整，輔導期 2 個月……」定案於先，校長決定成立調查小組於後，程序顯為錯置，確有缺失。

臺北市府教育局介入中山國中教評會之召開，有損該校教評會審議之中立性，且該校公文辦理過程未見嚴謹，皆有不當。另該校教評會未能依法處理該會委員應迴避而未迴避之爭議，且未予蕭老師合理答辯時間，亦有不當。又該校未依規定將查證結果以書面通知當事人，明顯違反規定，而該校教評會亦有恣意判斷情事，均有瑕疵。且該校教評會就同一事由，卻為不同決定，由「教學不力」轉為「行為不檢有損師道」，其判斷餘地顯有瑕疵，難謂公允處理。

中山國中調查小組未符該校自訂之「處理疑似不適任教師調查小組」組織要點規定，對蕭老師解聘案之調查過程顯有疏失，致其調查效力滋生疑義。另該調查小組會議決議辦理 2007 學年度第 1 學期蕭老師音樂課上課情況調查程序未符規定，其應無證據能力；又該問卷信效度及倫理經學者鑑定亦有瑕疵，其證據力薄弱，顯難積極證實該師有不適任教師之情狀。

臺北市政府教育局就校長與教師「行為不檢有損師道」之解聘與否難謂有一致性，其判斷有恣意濫用情事且違反平等原則，其措施顯為失當。教育主管機關教育部應本於司法院釋字第 702 號解釋「所謂行為不檢有損師道之行為態樣，……為提高其可預見性，以明文規定於法律為宜，並配合社會變遷隨時檢討調整」之意旨，對於何謂「有損師道」，明文規定其判斷基準，俾避免產生爭議。²⁸

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，糾正臺北市政府及所屬中山國中，並請檢討改進及查處相關失職人員；另部分調查意見，函請教育部檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、有關中山國中未依聘約規定先就聘約可踐行事項進行處理部分，臺北市政府教育局已錄案，且將督促各學校於遭遇相關問題時，應依聘約及相關規定審慎處理。
- 2、為避免各學校召開「處理疑似不適任教師調查小組」會議時程序上未盡周延，臺北市政府教育局已於 2013 年 5 月 13 日通函該局所屬各級學校，重申各校處理不適任教

²⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：錢林慧君；派查字號：1010800043）。

師案件之各項會議議程、會議程序及議決過程，應符合一般會議規範之規定，以符程序之合法性。

- 3、有關現行「高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法」（第 10 條）未就教評會審查案件而通知當事人到場陳述意見時應遵循之答辯期限加以明訂，造成被調查人倉促就審而未及實質答辯，及教評會因資訊不全而率然作出偏頗之突襲性決議等疑慮，教育部刻正參酌相關法律積極研議並納入修法參考。
- 4、有關「行為不檢有損師道」之要件不明確乙節，經教育部研提教師法第 14 條修正草案，並已完成修法程序。依新修正之教師法第 14 條第 1 項，除將所謂「行為不檢有損師道」之構成態樣進一步具體化，增訂第 9 款「經學校性別平等教育委員會或依法組成之相關委員會調查確認有性騷擾或性霸凌行為，且情節重大。」及第 12 款「體罰或霸凌學生，造成其身心嚴重侵害。」外，亦將原第 7 款「行為不檢有損師道，經有關機關查證屬實。」規定移列為第 13 款，並修正為「行為違反相關法令，經有關機關查證屬實。」以避免認定上之困難，並提高法律規定之明確性。

三、公務人員轉任公營事業機構人員之作業爭議

（一）調查緣起

據陳訴人（身分保密）陳訴：陳訴人依臺灣地區省（市）營事業機構人員遴用暫行辦法規定，向臺北市某公營事業機構申請準用公務人員任用法補辦銓審，並補足退撫基金，未料遭否准，

損及權益等情。監察院值日委員認有深入瞭解之必要，而核批調查。

（二）調查發現與意見

本案陳訴人原任職臺北市某區公所，係經銓敍審定合格實授公務人員，任薦任第九職等職務滿 3 年，連續 3 年（1997 至 1999 年）年終考績 2 年列甲等、1 年列乙等，依公務人員考績法之規定，須俟 2000 年 1 月 1 日始取得升任簡任第十職等任用資格；惟陳訴人於 1999 年 12 月 7 日即轉任臺北市某公營事業機構專員，並辦理卸職登記，依上開規定，轉任當時並未具有陞任公務人員簡任第十職等任用資格。另依公務人員任用法任用之人員，始需送請銓敍部辦理銓敍審定，而陳訴人轉任臺北市某公營事業機構專員職務，係未定有官等職等之職務，非屬公務人員任用法適用之對象。

陳訴人於 1999 年 12 月 7 日到職執行職務並支領薪水，時隔 3 年餘，遲至 2003 年 1 月 28 日始表不服，向公務人員保障暨培訓委員會提起復審，經該會以復審之提起顯逾越 30 日法定期間而為不受理之決定。陳訴人不服該會復審決定，向臺北高等行政法院提起行政訴訟，經該院裁定陳訴人之訴駁回。陳訴人不服裁定結果，提起抗告，經最高行政法院裁定略以：本件抗告人聲請復審既因逾期而程序不合法，則其實體上之理由自勿庸審酌，從而本件抗告為無理由，應予駁回。

本案因逾法定救濟期間，業經最高行政法院裁定陳訴人上訴駁回確定，於法尚非無據，陳訴人自應予以尊重；惟因陳訴人係曾依公務人員任用法銓審有案之公務人員，倘欲再調任行政機關

相當職務，可按公務人員陞遷法之規定，經公開甄選程序辦理調任，該段年資亦可於調任行政機關依規定補繳退撫基金後併計辦理。經詢據臺北市政府亦稱：「不一定要臺北市政府，其他機關也可以調動後銓審買年資，待遇不必繳回」等語，當事人如認權益失衡，得依法循前開途徑為之。

本案之調任處分，已改變陳訴人公務人員之依法銓敘身分，有關變更任用制度之處分雖屬影響公務人員權益之重大事項，惟因逾法定救濟期間，並經司法終局判決確定，依法已生實質上確定力（既判力），而原處分是否撤銷或變更，除有法定要件時效之限制外，應屬行政機關所轄事務裁量權之運用，賦予行政機關作為之權限，尚需由臺北市政府依法自行審酌處理。而臺北市政府雖審認 1999 年 12 月 6 日係對陳訴人另有任用免職及調任處分，然究其作業程序及事前溝通機制均難謂為周延，該府宜持續依法妥適協調處理本案後續事宜。²⁹

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請臺北市政府參考及研議。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、據臺北市政府函復監察院略以：本案陳訴人係自請辭職並請求調任，經該府考量其適任性，調整為相當薦任職務，以由行政機關調任係屬該員意願，且其於服務之始領取薪資時，該某公營事業機構人員之身分屬性及其支薪方式異於一般行政機關亦為該員自始即知，且當時該員

²⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：杜善良；派查字號：1010800362）。

僅具薦任第九職等任用資格，故本調動案係屬合法。

- 2、考量各機關職缺之進用屬各機關首長權責，並依公務人員陞遷法規定辦理，臺北市政府將請該某公營事業機構轉達本案陳訴人逕洽他機關參加外補甄選，及配合相關人事作業。

四、新北市某區長並未違反不得經營商業之規定

（一）調查緣起

據新北市政府函報：該市淡水區區長蔡員於任職區長期間，擔任國花文化事業股份有限公司（下稱國花公司）負責人，涉有違反公務員服務法不得經營商業之規定，乃依公務員懲戒法之規定，送監察院審查。監察院認有深入瞭解之必要，而決議輪派委員調查。

（二）調查發現與意見

蔡員原為台北縣淡水鎮民選鎮長（2006 年 3 月 1 日就職），於 2010 年 12 月 25 日台北縣升格改制為直轄市（即新北市）之前一日仍在職，而由新北市市長依地方制度法之規定，以機要方式進用為淡水區區長。惟嗣經發現，蔡員任職區長期間，仍擔任國花公司負責人，有違公務員服務法第 13 條第 1 項公務員「不得經營商業」之規定，新北市政府乃依公務員懲戒法之規定，將其移送監察院審查。

經查，國花公司自 1987 年成立後，即由蔡員擔任該公司董事長；該公司自蔡員就任淡水鎮長後，即停止營業，嗣於 2006

年 6 月 1 日完成停業登記。惟因不諳「公司之登記及認許辦法」之相關行政函釋，誤以為公司至多停業一年即須辦理復業，之後始得重新申請停業，是以，自 2006 年 6 月以來，該公司乃多次申請停業後短暫復業 2 個月再申請停業。迄因本案引發區長「經營商業」之爭議，該公司乃於 2012 年 7 月 20 日經股東會決議解散，嗣於同年 8 月 5 日註銷營業登記。

據上，蔡員擔任公務員期間，雖仍掛名國花公司董事長，惟因該公司未有實際經營商業之行為，參酌公務員懲戒委員會相關議決，本案應無觸犯公務員服務法第 13 條公務員「不得經營商業」之移送懲戒事由。

依公務員服務法第 13 條第 1 項之規定：「公務員不得經營商業或投機事業。但投資於非屬其服務機關監督之農、工、礦、交通或新聞出版事業，為股份有限公司股東，兩合公司之有限責任股東，或非執行業務之有限公司股東，而其所有股份總額未超過其所投資公司股本總額百分之十者，不在此限。」

對上開規定，主管機關向來認為，公務員依法繼承其出資額，其所有股份總額超過其所投資公司股本總額百分之十者，仍受公務員服務法第 13 條規定之限制；其擁有時應即依前開規定處理降低其持股比例事宜，方符規定；並認為，為防止公務員藉未成年子女法定代理人身分為自己之計算而為無限制之投資，前述之「百分之十」係指未成年子女及其法定代理人合計之股份總額而言。

惟鑒於少子化之時代趨勢，公務員若因繼承而取得家族性中小企業之持股，一來可能因兄弟姊妹人數少或根本沒有兄弟姊妹，而獲分配極高比率之持股；二來可能因尚未結婚，或配偶本

身亦是公務員，可資分散之持股有限；再加上未成年子女的持股必需與其法定代理人合併計入 10% 之持股限額內，實質上並無降低持股之效果。

因此，為因應少子化之時代趨勢，主管機關應就此積極因應檢討，如參考公司法及證券交易法規之立法方式，就不同之公司規模，訂定公務員可投資之持股上限，或參考公職人員財產申報法，允許公務員於持股超過一定限額時，可將持股「信託」並輔以「定期申報」等不違反比例原則之方式，達到原規定「適度規範公務員之投資行為，促使公務員能專心職務、努力從公」之規範目的。³⁰

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，函請新北市政府妥處；並函請銓敘部參酌改善。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、考試院已研提公務人員基準法（下稱基準法）草案，取代公務員服務法（下稱服務法）。其中服務法第 13 條第 1 項移列於基準法草案第 34 條第 1 項，仍維持原規範意旨；惟考量公務人員就（到）職時如有違反投資適法要件之情形，尚無訂有合理緩衝期限，致其一就（到）職時即違反投資適法要件之規定，故為適度保障公務人員權益，以及因應時代變化與社會環境變遷，經參酌公職人員財產申報法第 7 條規定，將服務法第 13 條第 1 項酌作修正。上開草案已由考試、行政兩院會銜函請立法院

³⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：余騰芳；派查字號：1020800030）。

審議中。

- 2、上開服務法第 13 條第 1 項修正內容如下：「公務人員不得有下列行為：……六、經營營利事業或投資於屬其服務機關監督之營利事業。但就（到）職後 3 個月內將就（到）職前已持有之股權信託予信託業者，不在此限。七、投資於非屬其服務機關監督之營利事業而其所有股份總額超過該營利事業股本總額百分之十者。但就（到）職後 3 個月內將就（到）職前已持有超過該營利事業股本總額百分之十之股權信託予信託業，或降低持股比例不超過該營利事業股本總額百分之十者，不在此限。」
- 3、此外，並於上開修正條文說明五敘明：「所稱之『投資』，不包含於公開市場購買債券、基金，或於集中交易市場及店頭市場交易之有價證券等小額個人理財行為，以免過度限制公務人員投資理財之權利與需要。」

叁、評析與小結

所謂工作權，一般而言，係指人民有就其性向、志趣、智能、專長、年齡、體能等之適應性，自由選擇和接受適當工作，享受公平與良好的工作條件，及免於失業的保障，以維持其本人和家屬的生計之權利。「世界人權宣言」第 23 條第 1 項揭示：「人人有權工作，自由選擇職業、享受公正和合適的工作條件並享受免於失業的保障。」「經濟社會文化權利國際公約」第 6 條第 1 項另規定：「本公約締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之。」至於我國憲法，除於第 15 條將人民的工作權，

與生存權及財產權並列為「應予保障」的人權外，另於第 152 條規定：「人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會。」

本章有關工作權之案件，計有如下 4 案：（1）實習醫學生及住院醫師之勞動權益未獲適當保障；（2）臺北市中山國中教師疑遭不當解聘，嚴重影響其名譽及侵害其工作權；（3）臺北市某區公所公務人員轉任該市公營事業機構人員之作業程序及事前溝通機制爭議；（4）新北市某區長並未違反不得經營商業之規定。

上開案件經調查後，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、研議與改進，其中於法規修訂方面，主要有：教育部研提的「教師法」部分條文修正草案已於 2014 年 1 月修正公布，其中的第 14 條已將所謂「行為不檢有損師道」之構成態樣進一步具體化，以避免認定上之困難，並提高法律規定之明確性；考試院已研提「公務人員基準法」草案，取代「公務員服務法」，並已函請立法院審議中，該草案已修正原「公務員服務法」第 13 條第 1 項（移列於公務人員基準法草案第 34 條第 1 項），就公務人員就（到）職時有違反投資適法要件者，訂定 3 個月的緩衝期限。

另於行政措施之改進方面，主要有：行政院勞工委員會已邀集衛生福利部、教育部及相關單位共同研商，其中有關住院醫師之勞動權益部分，與會者皆同意住院醫師適用勞動基準法；勞工委員會職業訓練局刻正就實習醫學生納入技術生訓練職類之可行性進行研議，俾使實習醫學生於實習階段得以適用勞動基準法技術生專章；為避免各學校召開「處理疑似不適任教師調查小組」

會議時程序上未盡周延，臺北市政府教育局已通函該局所屬各級學校，重申各校處理不適任教師案件之各項會議議程、會議程序及議決過程，應符合會議規範之規定，嚴守程序之合法性。

上開改進作為中，考試院研提之「公務人員基準法」草案（取代「公務員服務法」），已函請立法院審議中，如該院能儘快完成立法程序，則可落實保障公務人員之工作權及其他合理權益。另勞工委員會職業訓練局應儘快完成實習醫學生納入技術生訓練職類的可行性之研議，期使實習醫學生於實習階段得以適用「勞動基準法」技術生專章，以保障其勞動權益。又勞工委員會既已邀集相關機關共同研商，並經與會者同意住院醫師適用「勞動基準法」，即應積極推動，落實執行，以確保其勞動權益。

又上開「教師法」第 14 條已於 2014 年 1 月修正公布，新條文刪除原條文第 1 項第 7 款「行為不檢有損師道，經有關機關查證屬實」，並將前述條文原本可能適用之規範內容增列為以下 3 款：第 1 項第 9 款「經學校性別平等教育委員會或依法組成之相關委員會調查確認有性騷擾或性霸凌行為，且情節重大」；第 1 項第 12 款「體罰或霸凌學生，造成其身心嚴重侵害」；第 1 項第 13 款「行為違反相關法令，經有關機關查證屬實」。

上開第 1 項第 13 款之修法意旨，係以「行為違反相關法令」取代原條文所使用「行為不檢有損師道」之不確定法律概念，俾使法令適用上更為明確；而日後諸如違反專業倫理之師生不當交往行為、教師性騷擾或性霸凌行為尚非情節重大等情形，均得援引此款適用之，且依新條文第 2 項規定，除情節重大者外應併審酌案件情節，議決 1 年至 4 年不得聘任為教師，不再終身不得任教，以回應司法院釋字第 702 號解釋之意旨。教育主管機關如能

積極宣導此次修法意旨及其規定之意涵，並由各級學校據以落實執行，則更能確保教師應有的權益。

另現行「高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法」第 10 條僅規定「本會審查第二條第一項第三款至第五款事項時，應給予當事人陳述意見之機會。本會基於調查事實及證據之必要，得以書面通知審查事項之相關人員列席陳述意見。通知書中應記載詢問目的、時間、地點、得否委託他人到場及不到場所生之效果。」而未就教評會審查案件而通知當事人到場陳述意見時應遵循之答辯期限加以明訂，可能造成被調查人倉促就審，而未及實質答辯，及教評會因資訊不全而率然作出偏頗之突襲性決議等疑慮。就上開問題，教育部刻正參酌相關法律積極研議，並將納入修法參考。該部如能儘快完成研議，並據以進行修法，即可完善教評會之審查機制，並確保被調查人之權益。

第三章 財產權

壹、概念與法制

所謂「財產」，範圍極廣，種類亦多，舉凡為人民生活之所需，生計之所資，而具有經濟上之價值者，均為人民之財產。³¹至於何謂財產權？一般而言，係指基於「財產」而產生的各項「權利」，亦即指法定的財產所有者在法令容許範圍內，對該財產的多種用途進行自由選擇的權利，包括佔有、使用、收益，或處分之權利。

財產不僅是人民生活之所需及生計之所資，也是「促成人們自我實現之所必須」³²。出生於奧地利的英國著名經濟學家及政治哲學家海耶克（F. A. Hayek, 1899-1992）甚至認為：「身外」的私有財產，其實是保障「身內」的人格自由之所必須。³³另早在 18 世紀，法國啟蒙運動時期的著名思想家盧梭（J. J. Rousseau, 1712-1778）即極為重視財產權，他曾如此說過：「財產權的明確，是所有公民權中最神聖的權利，它在某些方面，甚至比自由還更重要。」³⁴因此，財產權被視為自法國大革命以來，與平等權、自由權並稱的三大古典人權之一。³⁵

關於人民的財產權之自由行使及其保障，因時代的演進與變遷，其觀念及規範，過去與現代已有顯著不同。18 世紀啟蒙與

³¹ 管歐，**憲法新論**（臺北：五南圖書出版公司，2003 年），頁 119。

³² 朱敬一、李念祖，**基本人權**（臺北：時報文化出版公司，2003 年），頁 256。

³³ 同上註，頁 257。

³⁴ 劉文彬，**西洋人權史**（臺北：五南圖書出版公司，2005 年），頁 87。

³⁵ 陳新民，**憲法導論**（臺北：新學林出版公司，2008 年），頁 121。

大革命時期，人們認為財產權乃神聖不可侵犯，為重要的天賦人權之一。由此觀念而形成的規範為，財產的所有權人對其財產享有使用、收益或處分之絕對自由權利，而國家（政府）對人民的財產權亦應予以絕對的保障。

惟人民財產權之絕對保障，易滋生流弊，不僅因私人財產權行使的絕對自由，可能妨害社會之公共利益，且私人多未能充分運用其財產，亦可能因而阻礙社會之進步發展。因此，自 1919 年德國威瑪憲法第 153 條第 3 項明定「財產權負有義務，行使財產權必須兼顧公共利益之要求」以來，已發展出所有權的社會拘束性理論，即由 18 世紀時將財產權視為神聖不可侵犯、應予絕對保障的觀念，演變至個人權利與社會義務或社會職務的調和觀點，亦即財產所有權人對其財產之使用，應同時有助於社會之公益，並有善用其財產之義務，以充分發揮財產本身之功能，而這也影響了國家（政府）對於財產權保障所為之限度與限制。³⁶

「世界人權宣言」第 17 條對財產權有如下兩項原則性揭示：一、「人人得有單獨的財產所有權以及同他人合有的所有權」；二、「任何人的財產不得任意剝奪」。「兩公約」雖無直接文字規範人民之財產權，但在「經濟社會文化權利國際公約」第 11 條第 1 項中有如下相關規定：「本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。」

針對上開「公約」第 11 條第 1 項之規定，該公約第 4 號一般性意見第 1 點指出：適當的住房之人權，由來於相當的生活水

³⁶ 參考：管歐，**憲法新論**（臺北：五南圖書出版公司，2003 年），頁 120。

準之權利，對享有所有經濟、社會及文化權利是至關重要的。第 8 點指出：使用權的形式包羅萬象……包括占有土地和財產，……所有人都應有一定程序的使用保障，以保證得到法律保護，免遭強制驅逐、騷擾和其他威脅；必須制定明確的政府職責，實現人人有權得到和平尊嚴地生活的安全之地，包括有資格得到土地。

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

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

由上所述可知，我國憲法對財產權的保障就是在於私有財產

制度的保障，這種「制度保障」的效力，具有籠罩全部法制的作用，各種私法上的制度固應遵守，並維護由私有財產而衍生的私法自治、契約自由、營業自由、市場交易機能等；即使在建立公法上相關制度，如社會保險、公務員俸給、退休撫卹等，亦應貫徹。³⁷

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，涉及財產權者計 62 案，謹選擇其中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、政府應積極處理長期未徵收使用之公共設施保留地

（一）調查緣起

全國各市縣都市計畫公共設施保留地經劃定並歷數十年迄未徵收使用之個案甚多，致積累民怨已深，事涉憲法保障之人民生存權與財產權，究實情如何？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

根據內政部統計資料，截至 2011 年，全國各市縣未被徵收之都市計畫公共設施保留地面積達 25,714 公頃（預估徵購所需費用約新臺幣 7 兆餘元），其中以新北市最多，面積達 6,328.69

³⁷ 吳庚，**憲法的解釋與適用**，修訂版（臺北：三民書局，2003 年），頁 245-249。

公頃，占 24.61%；其次為臺中市，面積達 2,965.55 公頃，占 11.53%；第三為臺南市，面積達 2,460.44 公頃，占 9.57%。未被徵收都市計畫公共設施用地之項目，則以道路為最多，面積達 8,654.97 公頃，占 33.66%；其次為公園，面積達 4,465.94 公頃，占 17.37%；第三為學校，面積達 1,977.69 公頃，占 7.69%。

由上顯示，各級都市計畫權責機關任令部分都市計畫公共設施保留地長期甚至長達 3、40 年迄未取得，嚴重傷害憲法保障人民之生存權與財產權，內政部及各級地方政府實有嚴重怠失。

我國人口已出現結構性變化，少子化和高齡化現象日益顯著；另我國產業結構也已明顯變化，如電子和資訊產業結構升級，服務業產值比重日益上升，及產業大量外移等。為因應上揭人口與產業結構的變化，內政部應督促各級地方政府從速全盤檢討原有都市計畫，對不再需要之公共設施保留地，限期辦理解編及改編。

公共設施用地係都市發展之支柱，攸關人民生活環境品質及都市健全發展至深且鉅。經劃設為公共設施保留地者，雖得為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用，但不得為妨礙其指定目的之使用，土地所有權人之使用收益不但遭受限制，又因無法撤銷使用管制，土地價值深受影響，甚至對土地所有權人之不利益，亦隨時間而遞增。因此，經全盤檢討後，如認原劃定之公共設施保留地仍有需要保留者，政府應窮盡一切辦法，補償人民損失，以全公義。³⁸

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

³⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：吳豐山、劉玉山、李炳南；派查字號：1010800297）。

內政部及各級地方政府；部分調查意見，函請內政部研辦。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、內政部已研擬「推動辦理都市計畫公共設施保留地檢討計畫」草案，經報行政院原則同意，並將計畫名稱修正為「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則」。該部依照上開作業原則，通函請各直轄市、縣（市）政府即依都市計畫法第 26 條及都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 14 條第 4 款規定，辦理都市計畫公共設施用地專案通盤檢討，並依同辦法第 42 條後段規定，對於有關都市計畫通盤檢討應由鄉（鎮、市）公所辦理者，改由縣政府依上開規定辦理之，以爭取時效。
- 2、為利後續之推動執行，內政部賡續積極辦理下列事項：
 - (1)辦理中央都市更新基金收支保管及運用辦法修正及後續補助地方政府辦理都市計畫專案通盤檢討事宜。
 - (2)將儘速邀集地方政府（都計、地政……等單位）、技師公會等，針對作業原則辦理相關講習或說明會事宜，俾地方政府積極配合辦理。
 - (3)將邀集專家學者、相關部會、地方政府等，組成輔導團協助地方政府解決可能面臨之相關問題，俾通盤檢討作業順利進行。
 - (4)定期（每 1 至 2 個月）召開執行進度檢討會議，並藉以瞭解地方政府相關執行問題，俾由輔導團適時予以協處。
- 3、為避免經檢討後仍保留之公共設施用地，因地方政府無

取得之財源，又再次造成保留而久未取得之問題，依「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則」之陸、配套措施規定：經檢討可變更公共設施用地為住宅區、商業區或其他使用分區之土地，應併同檢討後仍保留為公共設施用地之土地，評估可行之整體開發方式（區段徵收或市地重劃）及整體開發範圍。

二、新竹市港南農村社區土地重劃涉有違失

（一）調查緣起

新竹市政府辦理該市香山區港南農村社區土地重劃案，將限建管制區納入重劃範圍，並辦理分配土地確定，過程涉有違失，嚴重損及民眾權益等情。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

有鑑於新竹市香山區港南農村社區缺乏整體規劃及妥善管制，長期任其自由發展結果，社區道路狹窄、衛生排水不良、公共設施不足，加上土地坵形畸零不整、經界權屬複雜不明，以致土地利用成效不彰，民眾生活品質低落。因此，新竹市政府於2003年勘選該社區提報內政部辦理農村社區土地重劃，冀能解決港南農村社區所面臨之問題，並釋出適當建築用地，疏解周邊人口居住密集之壓力，以均衡地區發展。



【監察委員林鉅銀為新竹市政府辦理該市香山區港南農村社區土地重劃涉有違失乙案，於 102 年 5 月 17 日赴現場履勘】

惟新竹市政府辦理上開港南農村社區土地重劃，於開發審議期間明知部分土地位屬軍事飛航管制區，該府竟未於開發計畫提出具體因應對策，且於未確實查明重劃區限建管制範圍及允許建築高度之情形下，仍將限建土地納入重劃範圍，加上未於規劃設計及重劃分配時妥善因應，肇致重劃後約有 2,066.91 平方公尺土地使用受限，18 位地主權益嚴重受損，顯未善盡職責，確有違失。

國防部於 1994 年與內政部會銜發布「海岸、山地及重要軍事設施管制區與禁建、限建範圍劃定、公告及管制作業規定」後，

未配合修正相關管制區禁限建範圍圖，以致新作業規定與舊管制圖籍分別割裂適用，欠缺法令適用整體性及權利義務衡平性，不僅造成設管單位對於軍事飛行禁限建管制區允許建築高度之計算、審核產生混淆、歧異，更間接導致地方政府重劃建設無所依循，顯有疏失。

內政部及其所屬土地重劃工程處辦理港南農村社區土地重劃案先期規劃地區之複勘、同意及重劃計畫書之核定等，未善盡職責，亦有疏失。該部應督飭地方政府將公告之軍事禁限建範圍及土地使用限制，依法定程序說（標）明於計畫書及相關圖籍，並於非都市土地開發審議時，確實於開發計畫提出具體因應對策，更應檢討相關法令，強化重劃範圍勘選作業及計畫書圖審查機制，即早查明重劃區內禁限建管制情形，並明確規範將禁限建土地納入重劃範圍時，其規劃設計、負擔計算暨土地分配應行注意事項，供各地方政府據以遵循，俾重劃工作確實發揮促進土地合理利用、改善居民生活環境之政策功能，並避免農村社區土地重劃受軍事禁限建管制影響，損及重劃地主權益。³⁹

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正新竹市政府、國防部；部分調查意見，函請內政部檢討改進；另函請新竹市政府查明議處相關失職人員。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、新竹市政府之改善重點：有關本案重劃區之限建範圍，於監察院調查期間，該府已再函請空軍某戰術戰鬥機聯

³⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：林鉅銀；派查字號：1020800149）。

隊確定影響面積，俟確定影響程度，即依「農村社區土地重劃條例」、「直轄市縣（市）農村社區更新協進會設置辦法」及「直轄市縣（市）農村社區土地重劃委員會設置辦法」之相關規定，就重劃區限建範圍之受益程度，擬具公平合理之減免重劃土地負擔方案，以為補救。

- 2、國防部之改善重點：該部刻研議修訂放寬「海岸、山地及重要軍事設施管制區與禁建、限建範圍劃定、公告及管制作業規定」之機場副跑道禁建、限建管制規定；依據國家安全法第 5 條及其施行細則之規定，在符合「國際民用航空公約第 14 號附約」規範下，修改現行「飛機戰備跑道」規範，劃分「機場」及「公路」戰備跑道 2 種類別，於重新擬訂禁限建設管制標準後，將機場「副跑道」改以「機場戰備跑道」設管，適度放寬機場禁限建管制範圍；嗣上開作業規定（草案）完成修正後，依國家安全法第 5 條及其施行細則之規定，與內政部會銜公告，提供直轄市、縣（市）政府審核相關申建案之依據。
- 3、內政部之改善重點：辦理農村社區土地重劃初、複勘作業時，直轄市、縣（市）主管機關應先查明位於禁止或限制建築使用範圍之土地地號、面積，並標示於擬辦重劃區範圍圖，以供勘選人員參考，並邀請相關單位予以確認；另該部已修正「農村社區土地重劃先期規劃地區會勘報告表」及「農村社區土地重劃先期規劃地區初勘報告表」，增列「本區是否位於禁限建管制區」之查明

事項，於擬辦先期規劃地區勘選時，該部及其土地重劃工程處將督促各直轄市、縣（市）政府查明是否屬禁限建管制區，對於位屬禁限建管制區者，應於先期規劃報告書及非都市土地開發計畫書詳細敘明，並研擬具體因應對策。

三、臺南市安平堤防堤頂改善工程涉侵害人民權益

（一）調查緣起

據陳訴人陳訴：相關機關未依法辦理徵收陳訴人所有坐落臺南市安平區石門段 554、554-1、554-3、554-4 地號等 4 筆土地（下稱系爭土地），即逕行施作工程，損及權益等情。監察院值日委員認有深入瞭解之必要，而核批調查。

（二）調查發現與結果

系爭土地位於鹽水溪堤防工程用地範圍，該堤防於 1961 年間即已興建完竣，依「鹽水溪治理工作報告書」及「鹽水溪堤防竣工紀要」所載，當時因鹽水溪為臺灣省次要河川，分由臺南縣、市管轄，有關工程用地之徵購作業，係由臺南縣、市政府自行分別籌列預算於 1959 年至 1963 年間所辦理。

據臺南市政府表示略以：鹽水溪為中央管河川，現今若有用地需辦理徵收，依現行法令，應由中央管理機關執行，故經濟部水利署第六河川局即依法為本案堤防用地之需用土地人；該府於 2010 年辦理「臺南市安平堤防堤頂改善工程」以前，堤防上方即有堤頂道路，因堤頂道路為公眾空間，為維護公共安全，該府於 2009 年 7 月向經濟部水利署第六河川局申請使用許可，並經

核准後，於 2010 年間加設安全護欄並翻鋪柏油路面，惟所施作之改善設施，僅係附加於既有堤防之上，並未擴大原有堤頂道路之使用範圍，與土地所有權無涉，故不生用地徵收問題；對於早期既有之防洪及區域排水工程用地仍屬私有土地而未經辦理徵收者，行政院 2002 年 5 月 6 日核定之「都市計畫內行水區私有土地問題處理方案」僅表示，非屬「必需改建或改善者」，未列入優先徵收，而非不予徵收或不得徵收，故並未免除需用土地人第六河川局應盡之責。

惟據經濟部表示略以：該土地係由臺南市政府辦理用地取得，為釐清該鹽水溪段早期用地取得（含系爭土地）是否支付價款情形，該府業於 2013 年 4 月 1 日邀集經濟部水利署、第六河川局及相關單位召開之「釐清鹽水溪河川區域範圍內私有土地是否曾辦理用地取得事宜專案小組研商會議」決議，請該府所轄地政、區公所、稅捐等相關機關優先查明該土地是否曾辦理用地取得之相關資料；如經查明該土地前未辦理徵購作業，臺南市政府 2010 年間於現有堤頂辦理「臺南市安平堤防堤頂改善工程」時，依上開「處理方案」所載：「對於早期既有之防洪及區域排水工程用地仍屬私有土地未辦理徵收者，除配合防洪及區域排水需要，必需改建或改善者，其工程用地依法優先辦理徵收；其餘仍採限制使用之處理原則辦理。」及土地徵收條例規定，該府應辦理用地取得作業。

綜上，關於臺南市鹽水溪堤防部分路段坐落系爭土地之用地取得權責機關為何及臺南市政府辦理該堤防之堤頂改善工程，需否依行政院核定之「都市計畫內行水區私有土地問題處理方案」及土地徵收條例規定辦理用地取得作業等節，經濟部與臺南市政

府意見相左，行政院為國家最高行政機關，憲法第 53 條定有明文，基於行政一體原則，行政院宜依法負責協調解決臺南市政府與經濟部意見。⁴⁰

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請行政院協調依法妥善解決。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、經濟部已責成其所屬水利署依該署於 2013 年 11 月 19 日召開之「臺南市鹽水溪堤防部分土地坐落臺南市安平區石門段 554、554-1、554-3、554-4 地號等 4 筆用地取得」協商會議結論，辦理系爭土地取得及籌措價款，並儘速於 2014 年底前完成土地取得作業。
- 2、上開協商會議結論要點如下：
 - (1)本案業經臺南市政府查明「系爭土地未曾發放用地取得價款，且除『臺南市安平堤防堤頂改善工程』坐落於私有土地外，鹽水溪其他堤段確無於既有防洪設施上申請設置改建或改善工程而造成堤防坐落於私有地之情形」。
 - (2)系爭 4 筆私有土地徵收補償費用，因臺南市政府表示財力匱乏，難以負擔，且考量本案為臺灣地區河川治理、管理演變及土地登記制度等各項歷史背景因素所導致之特殊案例，亦鑑於目前鹽水溪為水利署第六河川局轄管之河川，經個案協商後，由該署負擔土地取

⁴⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：杜善良；派查字號：1020800106）。

得及籌措土地價款，並儘速於 2014 年底前完成本案土地取得作業。

- (3)請水利署水利行政組針對有關縣市政府或其他機關於中央管河川或排水內申請使用興建相關設施時，其申設範圍之土地如涉及私有而未取得土地所有權人同意者，應不予許可等相關情形，納入現有河川區域內建造物相關審核作業規定或行政規則予以規範審查，以資明確。

四、長期存在的陳誠墓園土地徵收問題應儘速解決

(一) 調查緣起

據陳訴人陳訴：陳訴人等所有坐落新北市泰山區同榮段 1143 等地號土地，前遭政府於 1965 年間強制徵用作為前副總統陳誠墓園使用，嗣又改為辭修公園，嚴重損及權益等情。監察院認有深入瞭解之必要，而決議推派委員調查。

(二) 調查發現與結果

本案陳訴人之陳訴重點為：陳訴人等所有坐落原臺北縣泰山鄉（已於 2010 年 12 月 25 日改制為新北市泰山區）同榮段 1143、1195、1196 等地號（重測前為山腳段吳厝窠小段 34、40、10 等地號）土地，1965 年間遭政府強制供作前副總統陳誠墓園使用，未曾辦理徵收補償程序，僅補償地上物、農作物及原有墳墓遷移費用，迄今已達 40 年，致土地所有權人無法使用，如欲買賣或繼承，又需繳納鉅額稅賦，形同無價值之財產，認行政機關有違法失職之處。

監察院前已就「各級機關徵收或購置已逾 15 年而未完成產權移轉登記土地處理情形」乙案，糾正行政院，並請該院轉飭所屬檢討改進。惟地方政府是否確實依調查意見檢討改進，仍有就具體個案予以深入瞭解之必要，本案乃為前開同一性質之個案，透過本案之調查，監察院將一併審視先前糾正案之改進績效，續行依法處理。

陳訴人謂「系爭土地係遭政府強制供作墓園使用」、「未曾辦理徵收補償程序，僅補償地上物」等情，尚非全然與事實相符；系爭土地係以協議價購方式辦理用地取得，惟價購過程，因主辦人員不諳法令，輕忽程序，故未能完成產權移轉登記；又主管人員未予追蹤列管，積極謀求處置，致產權登記先後停頓近 38 年，造成現今仍無法辦理之狀況，有關機關首長、單位主管與主辦人員實難辭重大違失之責。

系爭土地被價購後，部分土地仍由私人占用，並未確實做為墓園使用，但因產權移轉登記未完成，造成土地取得與實際管理機關不一，以致何時遭占用之機關責任難以釐清；而主管機關於辦理都市計畫過程中，未能詳加瞭解當時系爭土地取得之過程與目的，逕依其使用狀況劃設為住宅區及墓地用地，之後又將墓地用地變更為公共設施用地，並與相鄰土地合併作為「辭修公園」，其實際使用情形不僅已偏離原取得之目的，更因部分私人占用之土地已被劃設為「住宅區」使其合法化，產生使用上極大差異與不合理性，並衍生後續地上物之處理問題，政府就系爭土地之使用管理與辦理都市計畫過程，顯有缺失。

政府對於系爭土地之取得居於主導地位，當負擔更多之責任與義務，對於土地所有權人是否已具領地價之事實，自應提出受

領地價或印領清冊等具體文件以資證明，如僅憑行政院 1972 年 5 月 24 日令⁴¹等所附之相關資料及法院個案判決，即認系爭土地所有權人已領取地價，仍有未洽。

國家強制徵收之土地，仍須於地價補償費發放完竣，始取得其所有權，尤以一般買賣方式取得者，更應遵守此一原則，主管機關於土地所有權人是否已受領地價尚未完全釐清前，即認定系爭土地為已取得之公共設施用地，難謂允當。

新北市泰山區公所為辦理系爭土地產權移轉登記事宜，於 2011 年 8 月 15 日成立專案小組，並召開第 1 次會議，決定每 3 個月定期召開專案小組會議，彙整相關資料後與土地所有權人及其繼承人再行協商，並提出解決方案。該專案小組於 2012 年 11 月 8 日召開第 5 次會議結論提及：「建請上級機關就既有資料中，尚未領取價金或僅部分先行領取價金之土地，就其未領取部份，認定為『協議價購未完成』，而將該未領取價購補償金之土地（持份）認定得比照公共設施保留地，做為解決方案。……」

據上，陳訴人謂「地方政府係以屢開協調會等方式，以達推拖蒙蔽地主之目的」，容有誤解；惟主管機關宜積極面對此一多年爭議問題，儘速謀求解決之道，尤以系爭土地無法完成產權移轉登記，及所衍生之稅賦問題，應一併納入考量，以解民怨。⁴²

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正新北市政府，並請該府檢討改善及釐清應負責之人，本於權責自

⁴¹ 行政院 1972 年 5 月 24 日「台 61 內字第 4981 號令」敘明：「系爭土地歷經 5 次協議價購程序，所需各種地上物補償費及墳墓遷移費，均已由地主領取竣事，……。」

⁴² 詳見監察院調查報告（調查委員：陳健民、高鳳仙；派查字號：1010800164）。

行審酌議處；另函請行政院併案參酌。

（三）政府機關改善情形與成效

據行政院於 2014 年 1 月 8 日函復監察院略以：本案係屬都市計畫公園用地，目前新北市都市計畫公園綠地徵收經費超過新臺幣 1,000 億元，因新北市政府財源拮据，故針對公園用地尚無通案之徵收計畫。另本案業經臺灣板橋地方法院（已於 102 年 1 月 1 日更名為臺灣新北地方法院）95 年度訴字第 1686 號民事判決，該府目前雖無所有權，但仍有使用權，故目前仍依該判決結果辦理。

五、政府應積極辦理金門地區國軍占用民地之發還作業

（一）調查緣起

自 1950 年代金門地區土地總登記後，許多登記為私有之民地仍長期遭國軍無權占用，惟戰地政務於 1992 年終止迄今已 20 餘年，而目前遭國軍無權占用之民地尚有 1,545 筆、面積 81.81 公頃，仍未辦理發還作業；另離島建設條例所定原所有權人得購回被徵購土地之期限即將屆滿，惟仍有數十公頃原被徵購取得但已無公用需求之土地尚未經人民購回。究國防部有無怠於辦理返還所占用民地及協助原所有權人購回土地等還地於民之營地釋出作業？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

國防部所屬單位自 1951 年間起於金門地區長期占用人民私有土地，民怨既深且久，惟該部及所屬單位於 1992 年戰地政務

終止後 20 餘年來，卻仍延宕而未積極處理，致迄 2013 年 4 月底占用民地仍高達 66.63 公頃（大多已占用 50 餘年）；又該等占用單位擅於 2005 年至 2011 年間將所占用的 126 筆，面積約 2.6 公頃私有土地，私相授受移交金城鎮公所等單位接管使用，顯然視人民財產權如無物。國防部放任所屬單位長期占用民地而未積極督導處理，罔顧人民財產權，確有違失。

金門地區國軍營地自 1999 年起因應「精實案」等之實施而進行多階段檢討縮減，嗣為配合行政院國有土地活化政策再賡續推動營地整體運用規劃檢討作業，並經國防部於 2013 年 6 月 26 日核定。該部應督促所屬單位針對無運用計畫之營地積極辦理移管或釋出作業，以促進土地有效利用；對目前仍被軍方占用之私有土地，更應依檢討結果儘速辦理返還或依法徵購，以保障人民財產權。

離島建設條例自 2000 年公布實施迄今已 10 餘年，惟金門地區被徵購為國軍營地之原所有權人依該條例第 9 條第 1 項規定完成購回土地者仍屬偏低，顯見其執行情形並未達原立法目的，國防部、財政部國有財產署及金門縣政府應積極宣導並協助人民按其意願辦理購回；另金門地區得釋出之國軍營地多係迨 2013 年 6 月 26 日始經國防部核定，惟此已迫臨上開條文所定申請購回土地之期限（即 2014 年 1 月），恐有影響原土地所有權人行使購回權之虞，離島建設條例中央主管機關行政院應儘速因應妥處，俾保障人民權益。

國防部所屬單位辦理國軍占用民地之返還及人民依離島建設條例第 9 條第 1 項申請購回土地作業，屢因金門縣政府及內政部營建署金門國家公園管理處為保存戰役史蹟或計畫將該等史蹟申

請登錄為世界遺產，而多受影響。金門縣政府及內政部營建署金門國家公園管理處除應儘速檢討確認所涉土地地上建物保存之必要性，俾利後續還地於民之土地釋出作業外，對於目前仍遭占用之民地，亦應同步提出取得該等土地使用權源等配套措施，以保障人民權益，切莫一面保存戰役史蹟歷史，另一面卻漠視人民數十年來財產權遭剝奪之歷史。⁴³

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；部分調查意見，函請行政院專案列管，並請該院督促國防部、內政部、財政部及金門縣政府等有關機關檢討改進及依法妥處。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、為有效管控占用民地案件處理執行進度，國防部軍備局所屬工程營產中心將定期（每月）召開進度審查管制會議，檢討各案辦理情形。
- 2、有關離島建設條例第 9 條土地購回權乙節，業經國防部於 2013 年 10 月 14 日召開研商會議，原則同意修正延長購回期限 5 年，俟該條文修正通過，民眾即可於修法後的法定期間內續依法申請購回事宜。
- 3、上開離島建設條例第 9 條已於 2013 年 12 月 12 日完成修法程序，該條第 1 項修正後之條文為：「本條例適用之地區，於實施戰地政務終止前，或實施戰地政務期間被占用於終止後，因徵收、價購或徵購後登記為公有之土

⁴³ 詳見監察院調查報告（調查委員：劉玉山；派查字號：1020800036）。

地，土地管理機關已無使用或事實已廢棄使用者，最遲應於本條例中華民國一百零二年十二月二十日修正施行之日起二年內全數公告；原土地所有人或其繼承人並得於公告之日起五年內，向該管土地管理機關申請按收件日當年度公告地價計算之地價購回其土地。但徵收、價購或徵購之價額超出該計算所得之地價時，應照原徵收、價購或徵購之價額購回。」

六、都市計畫人口數與實際人口數呈現明顯偏差

（一）調查緣起

據內政部統計，2010 年底我國都市計畫人口數計 25,183,307 人，惟現況人口數僅 18,407,736 人，計畫人口超出現況人口達 677 萬餘人，顯示規劃供給過量已使都市計畫範圍不當擴張，產生都市蔓延之現象，究主管機關是否有耗費行政資源及以公共基礎建設興關經費，造成國土資源之不當開發並扭曲社經資源之不當配置等情，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

長久以來，我國各縣市政府都市計畫人口預測與實際人口呈現明顯偏差，導致規劃之都市範圍過度擴張，都市地區迅速蔓延與公共設施供給過量之情形，又怠於辦理通盤檢討或檢討時未能確實進行調整，不當耗費行政資源及公共設施經費，顯有違失；內政部既為都市計畫最終核定機關，對於都市發展未能發揮積極引導作用，在總量與型態上適度有效管制，致衍生整體國土資源之不當開發，扭曲社會經濟資源配置，亦有怠失。

過去各縣市政府常以因應重大建設計畫、當地發展壓力、發展產業需要為由，一方面透過個案變更程序，將都市計畫區內低強度使用之土地變更為高強度之發展；另一方面透過新訂或擴大都市計畫程序，將大量非都市土地（尤其是農業用地）納入都市計畫區內，以擴大都市地區規模。惟迄今竟有半數以上經區域計畫委員會同意新訂或擴大都市計畫之案件，仍未能完成都市計畫程序，而都市計畫中附帶條件規定而應辦理整體開發者，縱然已完成都市計畫程序，事實上仍存有大面積之土地尚未進行實質開發。

由上顯見，各縣市政府申請都市計畫個案變更、新訂或擴大都市計畫案時，缺乏詳細的調查與縝密的規劃，並審慎評估都市計畫案開發的可行性與必要性；而內政部於受理申請時，未能充分掌握既成都市計畫區之發展情形與人口產業之分布狀況，就整體性與累積性嚴予審查，均有缺失。

推究都市計畫問題的形成，其基本原因在於我國之規劃管制缺乏對發展總量的合理規範。換言之，其核心問題在於許可之總量。由於總量管制關係著開發速度的快慢，影響都市發展之密度及型態，左右開發區位之評選，也對開發品質產生影響，因此，當政府能運用機制合理進行總量管制時，國家珍貴的水土資源便能有效管理，因而易於達到永續發展之目標。

由上可知，總量管制係一種兼顧容受力的考量下，為提昇可居住性及生活寧適性，調節人口合理分布及土地合理利用，控制公共設施服務水準，確保居住安全而實施的都市成長管理策略。為避免降低生活品質、惡化都市景觀、威脅公共安全，及加重都市財政負擔，總量管制機制之建立實有其必要性。

內政部針對現存都市計畫缺失進行檢討，並於「非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點」與「臺灣北、中、南、東部區域計畫（第二次通盤檢討）（草案）」中，訂定總量管制等相關原則予以控管，雖屬正辦；惟如何於體制上建立一套客觀且具體的指標，以作為總量管制的判斷準據，並避免都市地區與非都市地區資源管理持續惡化，宜由政府相關部門審慎建構，加以規範。⁴⁴

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正內政部及經該部調查 2003 年至 2007 年各縣市都市計畫（主要計畫）通盤檢討辦理情形中，超過 5 年未辦理通盤檢討之各級地方政府，以及經該部區域計畫委員會同意之新訂或擴大都市計畫案，迄今尚未進入都市計畫程序之各級地方政府；另部分調查意見，函請內政部參處。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、內政部已於 2013 年 7 月 15 日陳報行政院核定「推動辦理都市計畫公共設施保留地檢討計畫」，依該計畫，為因應人口結構變遷，將核實檢討都市計畫人口發展需求，督促各都市計畫擬定機關加速辦理不必要之公設地檢討變更；並督促被糾正之地方政府填具檢討辦理情形。
- 2、內政部公告實施的全國區域計畫分別從「資源面」及「開發面」訂定相關總量，包括「水資源供給總量」及「農地需求總量」2 項。其中的開發面總量包括「人口及

⁴⁴ 詳見監察院調查報告（調查委員：黃煌雄、劉興善；派查字號：1010800226）。

住宅總量」及「新訂或擴大都市計畫總量」2項，未來有關「新訂或擴大都市計畫總量」之控管，除將對全國整體性「新訂或擴大都市計畫總量」加以檢視外，亦會將資源面之限制發展條件納入綜合考量，由資源保育及開發利用二方面同時審慎把關，俾確保在資源永續發展前提下，有秩序地開發利用土地。

- 3、另2013年12月12日修正的「非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點」第8點規定：「本要點九十三年四月三十日修正生效前，經行政院、本部（指內政部，下同）或臺灣省政府同意之新訂或擴大都市計畫案，未能於一百零三年十二月三十一日前依法辦理公開展覽者，或中華民國九十三年四月三十日至一百零一年六月二十一日間，經本部同意之新訂或擴大都市計畫案，未能於本部同意後五年內依法辦理公開展覽者，原核可之案件廢止。本要點中華民國一百零二年十二月十二日修正生效後，未能於本部區域計畫主管機關提供意見後三年內依都市計畫法辦理公開展覽者，應重新辦理意見徵詢。都市計畫擬定機關得於本部區域計畫主管機關提供意見前申請撤回。」

七、嘉義地院選任不動產鑑定人作業涉有不當

（一）調查緣起

臺灣嘉義地方法院就不動產鑑價業務完全委由民間成立之聯誼會自行排序、分配鑑定案件，惟嘉義縣市鑑定估價聯誼會之鑑定人名單涉有明顯不實，究該院對鑑定人之選任及監督有無違失？

監察院認有深入瞭解之必要，而決議推派委員調查。

（二）調查發現與意見

依「強制執行法」及司法院頒「地方法院民事執行處選任不動產鑑定人作業參考要點」規定，選任鑑定人本為法官職權，惟臺灣嘉義地方法院卻長期（自 2003 年迄 2012 年間）委由民間成立之業者聯誼會自行分配不動產鑑價案件，顯已逾越相關法令授權之範圍，實有不當。

法院委託辦理法拍鑑價時，除應注意分案公平及鑑定人收取費用之高低外，更應注意估價報告書是否依不動產估價技術規則詳實載明價格決定之過程與關鍵資料，以及鑑定之價格是否與市價相當等，亦即鑑價目標是否達成，以幫助債權人實現債權，並維護債務人相關權益。

臺灣嘉義地方法院 2008 年至 2012 年委託之不動產鑑定人中，竟出現 38 家名稱不同之鑑定人位於同一地址，分別共用 3 門電話；該院於 2008 年訪查現場時，即已得知 17 家名稱不同之鑑定人位於同一地址，共用同一電話，潛在問題嚴重，但未採取適當對策，對鑑價業務之監督管理仍未落實，顯有不當。

內政部於 2008 年即知法院選任不動產鑑定人規範與不動產估價師法規定互有扞格，且易導致實務執行之困擾與弊端，卻放任不動產估價師以「聯絡處」之名行「辦事處」之實，容忍不肖業者可能以借牌掛名方式壟斷法院鑑價業務之風險，未即時採取有效對策，確有怠失。

不動產估價師法自 2000 年施行迄今，負面鑑價案件時有所聞，惟移送不動產估價師懲戒委員會審議之案件皆緣自當事人間

之檢舉，而非內政部暨地方政府主管機關因行使職權而移送之違紀案件。為健全我國不動產估價制度，內政部應嚴格督飭、具體落實不動產估價師之檢查及懲戒，審慎評估修正不動產估價技術規則及建立相關配套之可行性，俾使符合國際標準，提昇我國不動產估價業之發展與公信力。

為避免法院承辦人員與業者勾串，造成選任不動產鑑定人時發生貪瀆弊端及不法情事，司法院宜查明全國法院以各股分組鑑定人為選任輪派範圍之情形，以及釐清鑑定人共用同一地址、電話辦公之成因與問題，並進一步檢討相關規定之妥適性，以確保法院執行之公信力。⁴⁵

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、臺灣嘉義地方法院及內政部檢討改進；並請內政部每半年統計政府主動移送不動產估價師懲戒委員會之懲戒案件函報監察院。

（三）政府機關改善情形與成效

甲、嘉義地方法院之改善重點

- 1、該院已於 2012 年 11 月 19 日修定該院鑑定估價須知，並自 2013 年 1 月 1 日起，規範該院法官或司法事務官依職權選任鑑定人鑑定時，除有法定例外情形外，以不分組之鑑定人為範圍予以輪派，該院全數改由選任鑑定人電腦分案，由電腦以亂數輪分鑑定案件後，再由承辦人員依電腦顯示之鑑定人，逕送達相關不動產鑑價業者通知

⁴⁵ 詳見監察院調查報告（調查委員：李復甸、馬秀如；派查字號：1010800496）。

各該鑑定人。

- 2、為防止鑑定人虛設營業處所或租借牌之情事，該院政風室每年度將派員協助訪查申請列為鑑定人之建築師及不動產估價師是否確有實質設址在營業處所；該室依名單所列地址，逐一進行實地訪視或訪談在場人員之資料，及營業處所現場照片，均將提供該院鑑定人資格審查小組作為評選之參據。
- 3、為提升不動產鑑價業務品質，保障當事人權益，該院政風室已於 2013 年 7 月辦理「民事執行處不動產囑託鑑價品質分析專案稽核報告」，針對鑑定書應記載事項與審查，及不動產鑑定價格與拍定價格差距 20% 以上之情形，從法規面、制度面及執行面等提供民事執行處辦理鑑價業務之改進參酌。

乙、內政部之改善重點

- 1、該部已於 2013 年 10 月 4 日函示，不再允許估價師設立聯絡處作通訊聯絡之用，以避免發生「以『聯絡處』之名，行『辦事處』之實」之情事。
- 2、該部已於 2013 年 10 月 4 日函請司法院及法務部考量不動產估價師法立法意旨，對現行鑑定人資格認定之規定予以修正，以避免實務執行困擾與衍生適法性疑義。
- 3、該部近期研修不動產估價技術規則，即考量國際評價準則（IVS）、國際財務報導準則／國際會計準則（IFRS）陸續引進國內；為因應實務上不動產估價作業需求及與國際接軌，該部於 2011 年 4 月至 2013 年 8 月間召開 12 次會議，就上開規則進行審慎研商、全盤檢討，並於

2013 年 12 月 20 日完成修正發布。

- 4、該部已於 2013 年 9 月 26 日函請各直轄市、縣（市）政府賡續依不動產估價師法第 21 條及不動產估價師業務檢查作業要點之規定，核實辦理，並主動針對重大估價違紀案件進行檢查；如不動產估價師有違反相關法令之虞時，各直轄市、縣（市）政府應依不動產估價師法第 38 條規定，主動移送轄管不動產估價師懲戒委員會處理。該部將每半年統計政府主動移送不動產估價師懲戒委員會之懲戒案件，並於每年 6 月 30 日及 12 月 31 日前函報監察院。

八、金融機構靜止戶數量龐大損及存戶權益

（一）調查緣起

據報載：據中華民國銀行公會統計，全國約有 3,000 萬靜止戶，存款總額逾新臺幣（下同）300 億元，因欠缺法律規範，已嚴重影響存戶權益；其後，金融監督管理委員會（下稱金管會）指出，全國所有銀行靜止戶存款金額約 437 億元，占總存款額 32 兆元之 0.13%。究主管機關之監督管理機制為何？是否怠惰失職？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

所謂「靜止戶」，非法定存款種類，而係金融機構為因應存款實務而產生者。由於存款資料量大，實務上存有久未往來之存款帳戶，基於帳戶之維護管理及預防金融犯罪，金融機構乃與客戶約定存款餘額未達一定金額（通常為起息金額或以下）及一定

期間未使用帳戶交易之存款帳戶轉列為靜止戶，並暫停該帳戶一部或全部之帳務服務；惟客戶仍得隨時申請恢復往來。

據金管會統計，截至 2013 年 6 月底，各金融機構（本國銀行、外國銀行及信用合作社）之靜止戶戶數共 4,980 萬 8,686 戶，合計金額高達 613 億 3,047 萬餘元，約占總存款 307,075 億元之 0.20%。

又有關靜止戶缺乏法令規範部分，據金管會稱：因靜止戶並非金融機構皆普遍設置，係因應存款實務而產生，其非法定存款種類；國際間主要金融市場國家對於靜止戶係採行契約約定，並以契約充分揭露為原則管理；銀行實務就靜止戶之約定，因屬私權契約約定，得以資訊充分揭露之方式處理，尚毋須以法令予以規範，以避免以公權力強制規定介入私權契約，限制銀行提供更優質之金融服務。

據上，金管會應要求金融機構於存款契約中充分揭露轉入靜止戶之金額及條件、轉入靜止戶前之通知及方式、轉入靜止戶後之交易限制、重新啟用與結清程序等相關資訊，並應積極查核金融機構有無落實執行；另應研議一致性之規範及作法，俾使存戶確實瞭解自身權利義務，以防杜因帳戶經金融機構轉入靜止戶後，無法滿足存戶使用上之需求而產生糾紛爭議。

因靜止戶戶數甚多，雖單一靜止戶存款金額不高，但累積下來總靜止戶存款總額頗高，如存戶長年未辦理結清，則將形成表面上靜止戶內之存款雖屬於存戶所有，然實則為金融機構所統籌運用，雖不致有侵蝕本金，而影響存款人權益之情事發生，然仍非屬合理。

是以，金管會應儘速研擬更為便民之靜止戶結清及重新啟用

手續，以有效降低靜止戶戶數；另經研議靜止戶結清及啟用之簡便程序後，應加強宣導，提醒存款人做好帳戶管理，以維自身權益。⁴⁶

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請金融監督管理委員會檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、金管會已要求設有靜止戶之金融機構，應於存款契約中以加大、加粗或特殊明顯字體載明有關靜止戶之相關資訊，自 2013 年 9 月起，於轉入靜止戶前應先通知存款人等，該等規範之相關執行情形，並已列入金管會金融檢查範圍。又自 2013 年 9 月 1 日至 11 月 15 日止，已有 26 家本國銀行、4 家外商銀行及 9 家信用合作社取消靜止戶。
- 2、金管會已於 2013 年 12 月 24 日函請銀行公會及信用合作社聯合社轉知會員機構，請各金融機構依立法院財政委員會 2013 年 12 月 4 日第 8 屆第 4 會期第 11 次全體委員會議通過之提案，於 2014 年 3 月底前，全面解凍既有近 5 千萬戶靜止戶。
- 3、金管會將督促各金融機構切實依銀行公會研訂之簡便結清／重新啟用等手續，於存款人申請恢復往來或結清帳戶時，協助辦理，只要到同一銀行各分行均可辦理結清及重新啟用等手續，或由非原開戶分行代理確認身分，

⁴⁶ 詳見監察院調查報告（調查委員：程仁宏、楊美鈴；派查字號：1020800289）。

寄回原開戶分行辦理。又帳戶餘額低於新臺幣 10 萬元者，得以郵寄結清銷戶申請書方式辦理結清。

九、政府應檢討改進金融機構警示帳戶管理措施

（一）調查緣起

據胡君陳訴：高雄市政府警察局三民第二分局（下稱三民二分局）未有任何事證，率認陳訴人等係詐騙集團成員，凍結其所有之銀行帳戶，嚴重損及權益。究實情為何？警政機關通報及解除警示帳戶機制是否妥適？其與金融管理機關對遭詐騙人財產之保全措施及合法帳戶所有人使用帳戶權益間，是否兼顧周全？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

本案陳訴人胡君之陳訴重點為：陳訴人之銀行帳戶於 2012 年 5 月 8 日收到疑似詐騙之不明來路款 4 筆，經攜至三民二分局陽明派出所報案，豈料該所竟違法「不受理報案」，嗣承辦之三民二分局陳姓員警則挾舊怨，「惡意凍結無辜人員銀行帳戶」及「拖延移送」，且「於辦理警詢時，有不當言詞」等情。

三民二分局處理本案陳情人報案事宜，確有處置不當情事；惟有關陳姓員警「惡意凍結無辜帳戶」、「拖延移送」、「警詢言詞不當」等節，依相關事證調查結果，尚難認有陳情人指摘之情。

現行「165 反詐騙諮詢專線」於通報警示帳戶前，逕協請金融機構於 24 小時內「暫時圈存」銀行帳戶爭議款項之作法，涉及對人民財產權之限制，實務上若基於「反詐騙」之公益目的，

而有以之作為行政手段之必要，自應以法律或法律明確授權之命令加以規範，以符法律保留原則；現行法規範於此尚有不足，應檢討改進。

有關「通報」警示帳戶之法律性質，究屬行政處分或刑事強制處分？有關機關宜予以確實釐清。又配合該法律性質之釐清，有關機關應視其結論究為行政處分，抑或為刑事強制處分，而分別適用行政程序法或另定完整的告知及救濟教示規定。至於現行作法不足之處，主管機關應儘速檢討改進，俾得平衡兼顧受通報者之程序權保障。

鑑於目前詐騙案件已有效減少，「銀行對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶管理辦法」（已於 2013 年 8 月 30 日修正第 13 條條文，並將名稱修正為「存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法」）有關警示帳戶期間、警示帳戶限制措施及警示帳戶再行通報次數等規定，容或有檢討調整空間，金融監督管理委員會（下稱金管會）宜與內政部警政署（下稱警政署）及相關機關會商研議，參酌實務辦案需求，及兼顧被害人和存款帳戶使用人權益之衡平，就相關事項予以通盤檢討。

警政署應加強人員訓練，俾基層單位確切掌握行文金融機構查詢帳戶資料之格式要領；金管會亦宜檢討類似本案之調閱公文程序有無簡化精進空間，以減少警方查辦詐欺案件過程中，不必要之時間浪費。另警政署將「帳號碼數錯誤」及「帳號不存在」計入「誤設警示」件數中，將導致相關統計數字嚴重失真；再者，對於民眾帳戶無辜遭通報警示應如何提起救濟，尚乏相關宣

導措施，均應檢討改進。⁴⁷

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，函請高雄市政府警察局三民第二分局參考；函請內政部警政署及金融監督管理委員會會商檢討改進；另部分調查意見，函請內政部警政署檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、因金融機構於受理客戶開立存款帳戶時，有以契約方式與客戶約定，如其帳戶有疑涉不法之情事或作為洗錢、詐欺之用時，銀行得透過終止其契約或暫停其提領款項等方式限制其使用；故金融監督管理委員會經研析後，認可據之作為接獲通報辦理圈存之依據，有效釐清相關疑義。
- 2、金融監督管理委員會考量近年警示帳戶戶數持續下降，詐騙防制已有成效，決議儘速邀集內政部警政署和相關執法單位開會研議，審慎檢討警示帳戶相關限制，以兼顧被害人和存款帳戶使用人權益之衡平。
- 3、內政部警政署已於 2014 年 1 月 16 日以警署刑偵字第 1020176932 號函，律定各警察機關於設定警示帳戶之同時，需將設定警示帳戶通知書送達予該帳戶所有人，並於通知書內載明救濟程序及相關注意事項；若非屬管轄案件，受理機關應於 5 日內將案件移轉至管轄機關，管轄機關經查證符合警示帳戶要件，應於收案 3 日內以通

⁴⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：楊美鈴、洪昭男、程仁宏；派查字號：1020800126）。

知書書面通知遭警示之帳戶所有人，以維護民眾權益。

- 4、內政部警政署已請維護廠商修正系統計算方式，於統計報表中扣除「帳號碼數錯誤」及「帳號不存在」二類之件數，僅統計因警察機關疏失致「誤設警示」件數，避免統計數據失真。

十、第一金投信基金經理人涉嫌炒股及受賄

（一）調查緣起

據報載：第一金證券投資信託股份有限公司（下稱第一金投信）3名基金經理人涉嫌炒股弊案，影響投資人權益甚鉅，為釐清公股投信風紀，及相關主管機關有無善盡監督職責？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

第一金融控股股份有限公司（下稱第一金控）之子公司第一金投信3名基金經理人涉嫌配合外部人就某科技股票進行炒股、收賄，法務部調查局於2013年3月1日至第一金投信辦公處所進行搜索，扣押該3名基金經理人之物品、檔案資料及其負責管理之3檔基金投資交易相關文件，並要求該3名基金經理人及負責下單之3名交易員至該局臺北市調查處接受調查，於偵訊後當日移送由檢察官複訊。該3名交易員初步排除涉案嫌疑，當庭飭回；3名基金經理人，除1人抗辯外，其餘2人坦承涉案，檢察官嗣於同年5月22日以其等3人違反證券交易法等，提起公訴。

第一金投信於原短期投資未建立股票池，依第一金控主管人

員之說明，有追求效率之考量，然其公司主管人員及內部稽核未能注意防範，致有心人士得以運用公司內部控制之漏洞，而發生公司基金經理人違背職務行為收受回扣並損害其相關共同基金投資人之不法案件，嚴重傷害公司聲譽並打擊社會投資大眾之信心。且本案若非司法機關調查發現不法情事，恐第一金投信涉案人數、金額及對投資人權益之影響等，勢將更為嚴重，尤令人質疑於該公司內部控制形同虛設情形下，是否還有其他尚未發現之不法行為。

財政部為第一金控之公股股權管理機關，卻疏於督導第一金控及其轉投資第一金投信之投資作業，容任第一金投信之基金經理人有實質獨自決定投資標的之空間，致衍生其等違背職務行為收受回扣並損害相關共同基金投資人之不法案件，實難辭其督導不周之咎。

第一金投信之內部控制及內部稽核當時顯然失靈，而金融監理主管機關竟未積極調整檢查作為之優先順序以求直接掌握案情之關鍵及範圍，僅被動依賴發生弊案單位之自行清查結果，顯難謂允當，其是否善盡金融監理之職責，尤令人質疑。

依本案檢察官起訴書之內容，全案之犯罪事實包括：不合營業常規交易、虛增業績、會計不實、美化財報，致某科技公司受到損害之特殊侵占、背信；炒作拉抬該某科技公司股票價格；行賄基金經理人；內線交易；竊盜、詐欺等。顯見，基金經理人收受賄賂僅係其中一環。

相關主管機關就本案所採取之多項檢討措施及作為，雖尚具體，惟仍應持續檢討、落實，並確實針對上開檢察官起訴之各項犯罪事實，全面檢視目前相關監理措施之有效性，避免再次發生

類似弊端，俾重振社會大眾對證券市場紀律之信心。⁴⁸

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請財政部、金融監督管理委員會檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

金融監督管理委員會已督促第一金證券投資信託股份有限公司檢討其內部控制制度，該公司經檢討後，已提出相關改善措施，包括：調整選股標準，將所有投資標的均納入股票池規範，及提升風險管理監控標準、明定基金不得買入警示股票等。

十一、主管機關對莫拉克風災受災戶貸款補助作業涉有疏失

（一）調查緣起

據黃君陳訴：政府辦理 2009 年 8 月莫拉克風災受災戶貸款事宜，對於產權及抵押權之認定不一，僅顧及金融機構之利益，真正受災戶實未受惠，使政府救災扶弱美意大打折扣；行政院農業委員會（下稱農委會）應將該會補助金融機構承受受災戶放款擔保品全部毀損或滅失之八成補助款，直接撥予受災戶，而非將款項撥予金融機構。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

莫拉克颱風發生後，政府為安全、有效、迅速推動莫拉克颱風災後重建工作，特制定「莫拉克颱風災後重建特別條例」，並

⁴⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：葉耀鵬、林鉅銀；派查字號：1020800097）。

於 2009 年 8 月 28 日公布施行。依該條例第 18 條之規定：「災區之農地、漁塭與其他農業相關設施向金融機構貸款之擔保品全部毀損或滅失者，其擔保品得由金融機構依貸款餘額予以承受。金融機構依前項規定承受者，由政府就其承受金額最高八成之範圍內予以補助。有關承受補助之範圍、方式、程序及其他應遵行事項之辦法，由行政院農業委員會會商行政院金融監督管理委員會定之。」

農委會依據上開規定，補助金融機構承受莫拉克颱風受災戶毀損或滅失擔保品貸款餘額之 8 成，然該會卻未建立補助款項控管機制，致臺東縣太麻里地區農會未依上開規定承受受災戶全部貸款餘額時，該會仍給予全部貸款餘額 8 成之補助款，顯有未盡職責之咎。

農委會雖訂有金融機構承受流失土地回填後，得由受災戶申請買回之規定，惟該會卻未能制定衡平之買回機制，致流失土地回填後，該會要求受災戶買回土地之價款係金融機構承受之原貸款餘額（擔保品為原土地及建物），隱含受災戶買回之土地，須併同買回已滅失之建物，有違政府協助災民之美意，且與金融機構承受自用住宅案件有標準不一之情形，有違公平原則，該會應確實檢討並積極衡酌買回規定之合理性，以維護災民權益。

另陳訴人指陳農委會應將該會補助予受災戶貸款餘額八成之補助款，直接撥予受災戶，而非撥予承受貸款之金融機構，然依據農委會所提供「莫拉克颱風災後重建特別條例」之立法意旨：「……貸款擔保品縱已全部滅失，金融機構仍可對借款人及保證人追償。而重建條例係以法律強制金融機構承受已無處分價值之擔保品，並放棄對借款人及保證人求償權利，爰基於衡平合理原

則，另規定政府就承受債務之 8 成補助予金融機構，政府與金融機構各負擔受災借款人債務之 8 成及 2 成損失，除可減免受災戶債務負擔外，亦可避免金融機構過度承擔損失，致其財務惡化，損及存款人權益。」是以，農委會依據上開條例補助金融機構，以減少金融機構之損失，並非係補助受災戶，該會將補助款撥予金融機構，尚難認有處置失當之情事。⁴⁹

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請行政院農業委員會檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、本案經行政院農業委員會函請農業金庫調查後，發現太麻里農會未依據上開「莫拉克颱風災後重建特別條例」第 18 條之規定：「災區之農地、漁塭與其他農業相關設施向金融機構貸款之擔保品全部毀損或滅失者，其擔保品得由金融機構依貸款餘額予以承受。金融機構依前項規定承受者，由政府就其承受金額最高八成之範圍內予以補助。」辦理，而將該農會所生 2 成損失新臺幣（下同）476,074 元，改列受災戶應償還借款金額，該農會業已更正借款餘額，並返還受災戶溢收利息 54,000 元。
- 2、另經農業金庫全面清查各農會辦理此類型貸款，發現太麻里農會尚有其他案件有相同情形，該農會已辦理更正，並退回溢收款項。

⁴⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：錢林慧君；派查字號：1020800101）。

十二、主管機關應積極提升汽車失竊案件破案率

（一）調查緣起

民眾汽車失竊案件頻傳，依據內政部資料，歷年汽車失竊破案率並無顯著改善，人民財產遭受重大損失卻無對策，致民怨不斷，引起社會關注及民眾負面觀感，並對主管機關偵辦汽車失竊案件效率及治安維護產生疑慮。究主管機關有無怠失？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

依據內政部警政署（下稱警政署）調查彙整近 5 年（2007 至 2011 年）全國警察處理汽車失竊案件統計數據，依車種計，以自用小客車 72,321 件為最高（占 73.66%），次為自用小貨車 19,534 件（占 19.89%），失竊數明顯偏高，凸顯治安及防制執法品質有待提升，尤以破案率維持在 70% 以下，仍有 30% 以上之車輛無法尋獲，造成人民財產損失，致引發民怨，主管機關應積極檢討改進。

又部分縣市汽車失竊率高及破案率低，近 5 年之年平均汽車失竊率最高者（高於 0.4% 以上），依次為新竹縣、嘉義市及桃園縣；破案率最低者（低於 50% 以下），依次為嘉義市、臺南市及雲林縣。顯示上開縣市治安不良，造成人民財產損失，警政署應確實要求各該縣市警察局檢討改進。

員警於實際受理汽車失竊案時，既常發生誤植及民眾誤報之情形，警政署所採有關策進作為，宜包括定期檢討其後續執行情形，並適時修訂相關法令，俾免錯漏情形發生，以有效提升警方

辦案公信力及破案績效。

警政署對有關汽車失竊強化目標物之監控及管理相關汽車防盜設施，囿於目前相關法制作業，仍未臻周延完善，故無法有效預防犯罪；又該署研擬特種中古物業法草案，迄未完成相關立法程序，致無法有效預防汽車竊盜及其他財產犯罪，且執法缺乏法源依據及明確授權，均宜積極改進。

內政部為中央警政主管機關，針對民眾汽車失竊案件頻傳，歷年破案率均維持在 70% 以下，並無顯著改善，人民財產遭受損失卻無對策，致民怨不斷，亟應通盤檢討，分析失竊態樣，提出具體改革政策及因應措施，俾弊絕風清，防患於未然，並積極督促及協助所屬檢討改善。

交通部公路監理電腦系統對於失竊車輛之管制，已訂有相關措施，應確實執行；另對目前新汽車出廠領牌，相關防盜措施（如於車身或主要零件加識別碼或於新車植入防盜晶片）是否合宜之評估，及應否研擬修法等問題，宜協調內政部權責單位，積極研處改善。

法務部對警方移送各檢察署偵辦汽車竊盜案件，於嫌犯或被告交保期間再次犯案之相關對策或管制措施欠缺法令明文規範，且對於汽車竊盜累犯假釋出獄後之監控及管制，亦乏完善之配套措施，形成法律漏洞及治安死角，均宜確實檢討，並協助內政部研處改進，以有效遏止汽車竊盜案件之發生。⁵⁰

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正內政部、內政部警政署；部分調查意見，函請內政部及內政部警

⁵⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：趙榮耀、程仁宏；派查字號：1010800224）。

政署檢討改進、交通部研處改善辦理、法務部妥處檢討辦理。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、交通部已函囑所屬確實依法執行公路監理電腦系統對失竊車輛管制；另對目前新汽車出廠領牌，相關防竊措施是否合宜之評估及應否研擬修法等問題，該部已協調內政部積極研處。
- 2、法務部已研議修正「檢察機關打擊民生犯罪專案實施計畫」有關汽車竊盜案件之嫌犯或被告於交保期間再次犯案之相關對策與措施部分，並於 2013 年 12 月 10 日發布，同日生效。
- 3、內政部之改善情形：（1）持續辦理汽車加設防竊辨識碼工作，賡續推動各項防制汽車失竊工作計畫及同步查緝易銷贓場所行動專案工作計畫；（2）督考評核各警察機關失車作業輸入建檔誤植及誤報率，並規劃汽機車報案處理 e 化作業線上操作；（3）研擬以「涉案車輛監控查緝網整合平台」，取代原有之查緝資訊系統；（4）持續強化竊盜慣（累）犯假釋出獄後之監控作為，發揮勤區查察功能，有效預防再犯；（5）評核各警察機關執行掃蕩汽機車竊盜犯罪工作成效，對績優（劣）單位辦理獎懲，並要求確實檢討防制不力原因；（6）據統計，2013 年 1 至 12 月共偵破汽機車竊盜集團 182 件、汽車解體工廠 10 件、汽機車收銷贓場所 20 件。又 2013 年 7 至 12 月計清查 23,681 家資源回收商、舊貨商、銀樓、汽機車解體工廠等收贓場所，查緝竊盜犯、贓物犯合計 1,632 人，

查獲汽贓車 264 輛、機贓車 878 輛，及其他贓證物 1,428 件。

十三、退輔會應承擔榮電公司重大虧損之責任

(一) 調查緣起

據報載：行政院國軍退除役官兵輔導委員會（下稱退輔會）投資之榮電股份有限公司（下稱榮電公司），於 2012 年 8 月 9 日向臺灣臺北地方法院聲請宣告破產，該公司有近百家下游包商迄未收到工程款項，豈料退輔會主委要求該等代墊款項，繼續工程云云之實情為何？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

榮電公司係退輔會以主管之國軍退除役官兵安置基金於 1975 年投資成立，主要從事電力、電子、機電、電腦等業務。因受經營環境不佳及競爭激烈影響，2003 至 2005 年獲利率及投資報酬率均未臻理想，部分重大在建工程預估可能發生嚴重虧損，又有轉投資事業之績效不彰，及因該公司屬勞力密集產業且需具備特殊專長等業務性質，退伍人員安置率一直無法提升，不符退輔會投資目的，經該會於 2005 年 12 月報請行政院同意辦理撤資。

嗣後退輔會於 2006 年 12 月決定暫緩撤資，惟該決定並未報請行政院同意；該會亦未於榮電公司經營狀況未獲改善時，規劃重整或結束其營業，任其虧損擴大，違反行政院 2008 年 9 月 5 日之函示：「若榮電公司經營狀況遲未改善，而不得已走上重整或結束營業之途，請貴會本於權責預為規劃，俾協助該公司順利

完成剩餘工程，並妥適處理有關銀行債務及員工權益問題。」

退輔會實質控制榮電公司，然竟於該公司發生重大虧損致其淨值應轉為負數時，任其未於財務報告中表達實際虧損情形，違反證券交易法等相關法令。又榮電公司財務問題由來已久，退輔會為該公司最大股東，長期薦派董事長，負年度施政計畫決定、管理督導協調、經營計畫及管理制度之督導考核之責，惟薦派之董事長、董事顯多非專業，未掌握「博愛專案－博愛案新建工程」（下稱博愛分案）機電工程施工窒礙之關鍵，且未積極解決2007年大虧損後金融機構緊縮授信額度問題，致延宕工期，顯有違失。

榮電公司財務問題係全面性，本欲假國防二法（國防法、國防部組織法）變更設計之名終止預估虧損之博愛分案，嗣因無力負擔履約保證金（新臺幣 1.7 億元）而被迫繼續履約，惟退輔會未能正確認識其資金窘境，卻向國防部承諾督促該公司繼續履約，致其財務更加惡化，出工、供料均不正常，造成雙輸結果。

榮電公司積欠下包商工程款，退輔會表示有關榮電公司博愛分案承攬之發包價差損失，由榮電公司負責，然於監察院調查時卻改稱依公司治理原則，不介入業務作業範疇，態度不一；又退輔會並無負擔榮電公司積欠廠商債務之法令依據，該會「跑得了榮電公司，跑不了退輔會」等類似保證之說詞，將使上開廠商誤信退輔會終將承擔榮電公司所積欠之債務，均有欠當。

博愛分案每期估驗款係按該期內「完成工程金額」95%給付，工程完工前估驗計價款恆小於其投入金額，縱業主加速計價或提高物價調整款，仍無法緩解榮電公司周轉金不足之困境，退輔會將該公司破產歸咎於博愛分案，實屬卸責。

退輔會就榮電公司董事長更迭頻繁（自 2007 年 7 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日短短 2 年，更換 4 位董事長，任期最短者甚至僅 1 個月）所彰顯之公司治理問題，及該公司與下包商工程糾紛頻傳所透露之公司經營困境等，亦應負其責。

退輔會於榮電公司董事長葉君表示將於 2012 年 6 月 3 年任期屆滿，不再擔任該公司第 13 屆董事兼董事長之薦派的意思後，仍一再要求葉君返回榮電公司續行職務，故於葉君堅持不再擔任榮電公司法人代表情形下，退輔會主導之榮電公司無法順利推選董事長，徒增處理該公司後續相關事宜之困擾，且損傷政府機關形象。⁵¹

本案調查意見經監察院國防及情報委員會審議後，糾正行政院國軍退除役官兵輔導委員會；函請行政院議處相關失職人員；部分調查意見，函請行政院國軍退除役官兵輔導委員會檢討改進，函請金融監督管理委員會查處；另本案相關人員是否涉及刑事責任，函請法務部查處。

（三）政府機關改善情形與成效

榮電股份有限公司於 2012 年 8 月 9 日向臺灣臺北地方法院聲請宣告破產，對該公司有實質控制力之行政院國軍退除役官兵輔導委員會（最大股東）經檢討後，該會主任委員已於 2013 年 7 月辭職負責。

⁵¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：黃武次、吳豐山；派查字號：1010800370）。

十四、大陸地區瓷磚進口之審查及查核均有待政府改進

（一）調查緣起

據臺灣陶瓷工業同業公會陳訴（2012 年 6 月 16 日及 10 月 11 日二次陳訴書）略以：經濟部工業局於 2012 年 5 月間，以專案方式許可中國大陸瓷磚進口，嚴重打擊國內瓷磚產業，涉有圖利進口商之嫌。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

有關大陸貨品進口之法源依據，主要是「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 35 條第 3 項規定：「臺灣地區人民、法人、團體或其他機構，經主管機關許可，得從事臺灣地區與大陸地區間貿易；其許可、輸出入物品項目與規定、開放條件與程序、停止輸出入之規定及其他輸出入管理應遵行事項之辦法，由有關主管機關擬訂，報請行政院核定之。」經濟部依其授權，訂定「臺灣地區與大陸地區貿易許可辦法」規範有關許可、輸出入物品項目與規定、開放條件與程序、停止輸出入之規定及其他輸出入管理應遵行事項；按該辦法規定，可分為通案開放與專案核准 2 項。

有關專案核准部分，按上開辦法第 7 條第 2 項規定，應由經濟部國際貿易局（下稱國貿局）公告第 1 項第 13 款物品之輸入條件，再經主管機關（經濟部）專案核准，始得輸入臺灣地區；該辦法第 9 條並規定，輸入之物品，應向國貿局申請許可。有關該辦法第 7 條第 1 項第 13 款物品之輸入條件，國貿局已於 1996

年 12 月 20 日公告：「因國內無產製、特殊需要或少量輸入大陸地區物品，申請人得敘明理由向本局申請辦理」。

開放大陸相關產品進口，其所影響之層面既深且廣，無庸贅言。「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 1 條規定即揭櫫，為確保臺灣地區安全與民眾福祉，規範臺灣地區與大陸地區人民之往來，並處理衍生之法律事件，特制定本條例。故相關主管機關在處理兩岸關係事務時，應確實、謹慎為之，即須鉅細靡遺嚴格其調查程序。另行政機關依法行使職權，為了作成正確適當的意思決定，應盡事先蒐集必要與充分資料之義務。

惟經濟部專案核准大陸地區瓷磚進口，以進口商提出申請時敘明理由，是否符合國內無產製、特殊需要或少量輸入之條件，而國內市場是否確有需求，又以進口商提出申請說明，未實際進行相關評估調查作為，審查程序顯屬寬鬆，有欠周延。

又經濟部就本案准予專案進口之事前審查程序顯屬從寬，而進口商進口該尺寸（180 公分×120 公分）瓷磚後，對瓷磚之流向、有無切割等實際（地）查察，付之闕如，後續管制查核作為欠缺，亦有待改進。

至於經濟部以所謂「國內無產製、特殊需要或少量」等不確定法律概念，專案核准進口未開放大陸物品函及輸入許可證之行政處分，為該部之行政裁量權，是否有逾越權限或濫用權力，致陳訴人權利或法律上之利益受損害，應循行政、司法救濟途徑，以確認相關公法上之權義關係。⁵²

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請經濟

⁵² 詳見監察院調查報告（調查委員：余騰芳；派查字號：1010800395）。

部檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、本案申請進口大陸地區瓷磚後之使用情形，經濟部已發文請申請人說明進口後使用情形及流向，並現地實勘（詳第 2 點），以利後續管制與查核。
- 2、為實地了解上開自大陸地區進口瓷磚使用情形，經濟部於 2013 年 3 月會同財團法人石材暨資源產業研究發展中心及申請人至嘉義縣番路鄉 1 家寺廟進行實地勘查。經勘查，該等進口瓷磚供該寺廟供桌板使用，經加工處理後，其長、寬至少有 1 邊大於 120 公分，未有切割成國產品可提供之尺寸情形（方形瓷磚之長、寬兩邊皆小於 120 公分以下）。

叁、評析與小結

所謂財產權，一般而言，係指基於「財產」而產生的各項「權利」，亦即指法定財產所有者在法令容許範圍內，對該財產行使佔有、使用、收益、處分等各項權利。「世界人權宣言」第 17 條揭示：「人人得有單獨的財產所有權以及同他人合有的所有權」；「任何人的財產不得任意剝奪」。「經濟社會文化權利國際公約」第 11 條第 1 項規定：「人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。」針對上開規定，該公約第 4 號一般性意見指出：適當的住房之人權，……至關重要；必須制定明確的政府職責，實現人人有權得到和平尊嚴地生活的安全之地，包括有資格得到土地。我

國憲法第 15 條將人民的財產權，與生存權及工作權並列為「應予保障」之人權。另於第 143 條第 1 項規定：「人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。」

財產權不僅關乎個人及家庭的生活、生存與發展，也關乎整個社會與國家的穩定、進步和繁榮。為檢視政府機關於保障人民財產權方面之施政與作為，監察院於 2013 年調查完成並經審議通過的調查報告，涉及財產權者多達 62 案，其中具代表性與重要性而列入本章的案例也多達 14 案，為本冊各權利類別案例數最多者，顯見我國於財產權之保障方面仍有很大的改進空間。

綜觀本章 14 件案例之內容，就其類型而言，可分為兩大類。其中最重要者為第 1 類有關人民土地權益、都市計畫及不動產鑑定等問題，計有如下 7 案：（1）公共設施保留地長期未徵收使用，嚴重傷害人民之財產權；（2）新竹市港南農村社區土地重劃，嚴重損及人民權益；（3）臺南市安平堤防堤頂改善工程部分用地未經依法辦理徵收，侵害人民權益；（4）長期存在的陳誠墓園（後改為辭修公園）土地徵收問題，損及人民權益；（5）金門地區尚有許多民地長期遭國軍占用，仍未辦理發還作業；（6）都市計畫範圍不當擴張，造成國土資源不當開發，並扭曲社經資源之不當配置；（7）法院選任不動產鑑定人作業涉有不當或違失，損及債權人或債務人之權益。

其次為第 2 類有關金融機構靜止戶、警示帳戶、炒股弊案及莫拉克風災受災戶貸款補助等問題，計有如下 4 案：（1）全國金融機構約有 3 千萬靜止戶，存款總額逾新臺幣 3 百億元，因欠缺法律規範，嚴重影響存戶權益；（2）金融機構警示帳戶之管理措施應被檢討改進，以兼顧被害人和存款帳戶使用人權益之衡

平；（3）第一金證券投資信託股份有限公司基金經理人涉嫌炒股弊案，影響投資人權益甚鉅；（4）臺東縣太麻里地區農會辦理 2009 年 8 月莫拉克風災受災戶貸款補助作業涉有疏失，影響受災戶權益。

此外尚有如下 3 案，對相關人等之財產權亦造成不同程度的影響：（1）汽車失竊案件頻傳，且歷年來破案率並無顯著改善，造成人民財產損失，致引發民怨；（2）退輔會投資之榮電公司，因重大虧損而宣告破產，致有近百家下游包商未收到工程款項，而發生糾紛；（3）經濟部於 2012 年 5 月專案核准大陸地區盜磚進口，其事前審查程序及後續查核作為均有待改進與強化，以避免衝擊國內盜磚產業。

上開案件經調查後，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，就第 1 類有關人民土地權益、都市計畫範圍及不動產鑑定等問題，相關機關研採之改進作為，主要有：內政部已研擬「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則」及「推動辦理都市計畫公共設施保留地檢討計畫」，並已修正農村社區土地重劃先期規劃地區「會勘報告表」及「初勘報告表」。又該部已修正發布「不動產估價技術規則」，並已函請司法院及法務部考量不動產估價師法立法意旨，對現行鑑定人資格認定之規定予以修正，以避免實務執行困擾與衍生適法性疑義。另國防部刻研議修訂放寬「海岸、山地及重要軍事設施管制區與禁建、限建範圍劃定、公告及管制作業規定」之機場副跑道禁建、限建管制規定。

其次，就第 2 類有關金融機構靜止戶、警示帳戶、炒股弊案及莫拉克風災受災戶貸款補助等問題，相關機關研採之改進作為，主要有：金融監督管理委員會已函請銀行公會及信用合作社聯合社轉知各金融機構全面解凍既有之靜止戶；又該會將邀集內政部警政署及相關執法單位開會研議，審慎檢討警示帳戶相關限制，以兼顧被害人和存款帳戶使用人權益之衡平；該會並已督促第一金證券投資信託股份有限公司檢討其內部控制制度，該公司經檢討後，已提出相關改善措施；另臺東縣太麻里地區農會已更正莫拉克風災受災戶借款餘額，並返還受災戶溢收利息；又經農業金庫全面清查各農會辦理此類型貸款，發現太麻里地區農會尚有其他案件有相同情形，該農會已辦理更正，並退回溢收款項。

此外，有關榮電公司因重大虧損而宣告破產案，該公司最大股東及對該公司有實質控制力之行政院國軍退除役官兵輔導委員會經檢討後，該會主任委員已辭職以示負責。又有關經濟部專案核准大陸地區盜磚進口案，經濟部已發文請申請人說明進口後使用情形及流向，並已進行現地實勘，以利後續之管制與查核。

至於有關汽車失竊案件頻傳，造成人民財產損失，致引發民怨之問題，相關機關研採之改進作為，主要有：交通部已函囑所屬確實依法執行公路監理電腦系統對失竊車輛管制，另對目前新汽車出廠領牌，相關防竊措施是否合宜之評估及應否研擬修法等問題，該部已協調內政部積極研處；又內政部將持續辦理汽車加設防竊辨識碼工作，並賡續推動各項防制汽車失竊工作計畫及同步查緝易銷贓場所行動專案工作計畫；另法務部已修正發布「檢察機關打擊民生犯罪專案實施計畫」有關汽車竊盜案件之嫌犯或被告於交保期間再次犯案之相關對策與措施部分。

私有土地是人民的重要財產，我國憲法第 143 條第 1 項規定：「人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。」上開各機關改進作為中的「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則」與人民的土地產權之關係極為密切，該「作業原則」業經內政部於 2013 年 11 月發布，其計畫目標有二：（1）檢討變更不必要之公共設施保留地，促使有限之土地資源合理利用，發揮效能，並減少民怨；（2）透過政府公辦整體開發方式取得興闢仍有需要之公共設施用地，以提升都市居民生活環境品質，並減輕政府取得公共設施保留地之財務負擔。

為利都市計畫公共設施保留地檢討變更作業之推動與執行，上開「作業原則」提出如下配套措施：（1）辦理跨區整體開發：經檢討可變更公共設施用地為住宅區、商業區或其他使用分區之土地，應併同檢討後仍保留為公共設施使用之土地，評估可行之整體開發方式（區段徵收或市地重劃）及整體開發範圍；（2）為利後續之推動執行，各地方政府應由直轄市、縣（市）副首長擔任召集人，召集府內之都市計畫、城鄉、地政、教育、財政及各用地事業主管單位等組成跨局（處）之推動工作小組，以利進行；（3）內政部應督促各地方政府都市計畫主管機關，主動積極協調各公共設施用地使用機關或管理機關，將其用地需求情形納入通盤檢討案予以檢討，供都市計畫委員會參考審議；並會同各公共設施用地之中央相關部會，積極督促地方之主管機關辦理各該公共設施用地之需求檢討事宜，必要時應負責協調辦理，以加速檢討及審議作業時程。

監察院於完成調查上開公共設施保留地長期未徵收使用一案時，提出如下意見：公共設施用地係都市發展之支柱，攸關人民

生活環境品質及都市健全發展至深且鉅；惟各級都市計畫權責機關任令部分都市計畫公共設施保留地長期（甚至長達 30 年以上）未由需地機關取得，嚴重傷害憲法保障人民之財產權。

為維護人民之生存權與財產權，內政部及各級地方政府應依上開「作業原則」中規劃之配套措施，積極推動與執行都市計畫公共設施保留地之檢討變更作業，本著維護公共設施用地服務品質，因應高齡化及少子女化社會發展需要，核實檢討總人口成長需求，及以生活圈模式檢討公共設施用地等檢討構想，確實檢討是否有長期未徵收使用之公共設施保留地可變更為住宅區、商業區或其他使用分區之土地。監察院將持續檢視與追蹤內政部及各級地方政府就此項檢討變更作業之推動與執行情形及其成效。

此外，上揭各機關之其他改進作為中，有些尚在檢討或研議者，如：國防部刻正研議修訂放寬「海岸、山地及重要軍事設施管制區與禁建、限建範圍劃定、公告及管制作業規定」中有關機場副跑道之禁建、限建管制規定；金融監督管理委員會將邀集內政部警政署等相關機關共同研議，審慎檢討金融機構警示帳戶相關限制，以兼顧被害人和存款帳戶使用人權益之衡平；另對目前新汽車出廠領牌，相關防竊措施是否合宜之評估及應否研擬修法等問題，交通部已協調內政部積極研處中。各機關如能儘快完成檢討、研議改進措施或修法，並積極推動、落實執行，則能強化各類財產權之維護。

第四章 文化權

壹、概念與法制

所謂「文化」，一般而言，係指一群人隨著歷史演變而表現的生活方式的全貌，或代代相傳的一切生活經驗及智慧的累積。⁵³至於學者們對文化的定義，則各有不同，其中名聞遐邇，被譽為「人類學之父」的英國著名學者泰勒（E. B. Taylor, 1832-1917）在其所著「原始文化」（Primitive Culture）一書中，對何謂文化，提出如下定義：文化是「人類以社會成員的身分所習得的複合性整體，包括知識、信仰、藝術、道德、法律、風俗和其他一切能力與習慣。」⁵⁴

另有關文化的構成，有「二層次」與「三層次」的不同說法。所謂「二層次說」，係指文化的內涵包括理念與實際二個層次，或文化精神與文化現象二個層次；所謂「三層次說」，則指文化係由物質文化、制度文化和精神文化三個層次所構成。至於上述意義的文化具有哪些特質？綜合言之，主要有：（1）後天學習而得；（2）用以適應環境；（3）具有特定功能；（4）具有整合作用；（5）會發生變遷；（6）為社會成員所共享；（7）可代代傳遞。⁵⁵

⁵³ 參考：鄧元忠，**西洋近代文化史**（臺北：五南圖書出版公司，1990年），緒言，頁1；曾約農，**中西文化之關係**（臺北：新中國出版社，1968年），頁1。

⁵⁴ 張之傑主編，**環華百科全書**，第20冊（臺北：環華出版公司，1986年），頁140。

⁵⁵ 參考：梁實秋總審定，**百科大辭典**，革新版（臺北：名揚出版社，1986年），頁2267。

個人既是文化的創作者，也是文化的產物，並且透過個人的活動重複創造文化；作為文化的產物，個人力圖維護塑造他（她）們自己的文化。人類身分認同的基本淵源，往往蘊含於文化傳統之中；在特定文化傳統中，個人出生，並且逐漸成長。維護這樣的認同，對於自尊和福利有著關鍵的重要性。⁵⁶因此，文化權在人權論壇與維護正義的各項社會議題中，佔有極為重要的位置。至於文化權的基本理念，一般而言，有如下幾點：肯定每個文化都有價值，每個文化都值得尊重與保護；所有文化皆屬人類共同財產，人類的多元文化相互交流、彼此影響；每個民族或族群都有權利發展自己的文化，每個人都有權利選擇自己的文化生活，以及自由參加社會的文化生活。

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

另「經濟社會文化權利國際公約」第 15 條第 1 項對文化權也有如下規定：「本公約締約國確認人人有權：（一）參加文化生活；（二）享受科學進步及其應用之惠；（三）對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠。」同條第 2 至 4 項更具體規定：「本公約締約國為求充分實現此種權利而採取之步驟，應包括保存、發揚及傳播科學與文化

⁵⁶ 人權大步走—種子培訓營總論講義（臺北：法務部編印，2009 年），頁 116。

所必要之辦法」(第 2 項)；「本公約締約國承允尊重科學研究及創作活動所不可缺少之自由」(第 3 項)；「本公約締約國確認鼓勵及發展科學文化方面國際接觸與合作之利」(第 4 項)。

針對上開「公約」第 15 條之規定，該「公約」第 17 號一般性意見第 1 點指出：人人有權對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠，這項權利是一項人權，產生於每個人所固有的尊嚴和價值。第 4 點指出：這項權利是為了鼓勵創作者為藝術和科學的發展，以及整個社會的進步，積極作出貢獻。

何謂「科學、文學或藝術作品」？上開一般性意見第 9 點指出：所謂「科學、文學或藝術作品」係指人類精神的創造物，其中的「科學作品」係指諸如科學出版物和創新，包括知識、創新，以及原住民和當地群體的傳統做法；而「文學和藝術作品」係指詩歌、小說、繪畫、雕塑、音樂創作、戲劇和電影作品、表演以及口頭傳統等。

為保護及實現創作者的上開權利，上開一般性意見第 28 點指出：締約國承擔著三種類型或級別的義務，即尊重、保護和履行的義務，其中所謂尊重的義務，要求締約國不直接或間接干涉作者享受其物質和精神利益的保護；所謂保護的義務，要求締約國採取措施，防止第三方干涉作者的物質和精神利益；至於履行的義務，要求締約國為充分實現「公約」第 15 條第 1 項第 3 款而採取適當的立法、行政、預算、司法、宣傳和其他措施。

另針對少數民族文化權的保護方面，上開一般性意見第 33 點指出：締約國境內如果有族裔、宗教或語言上屬於少數的民族，則有義務透過採取特別措施保護屬於少數團體的作者的物質與物

質利益，以維護少數民族文化的獨特性。第 32 點指出：在執行這些保護措施時，締約國應尊重有關原住民作者自由、事先和告知後同意的原則，並尊重其科學、文學和藝術作品口頭或其他習慣性傳播方式；在必要時，締約國應作出規定，由原住民族集體管理其作品所產生的利益。

我國憲法將文化與教育並列於第 13 章基本國策中的第 5 節，其中有關文化權方面有如下重要規定：「國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準，邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之。」（第 163 條）；「國家應保障教育、科學、藝術工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。」（第 165 條）；「國家應獎勵科學之發明與創造，並保護有關歷史、文化、藝術之古蹟、古物。」（第 166 條）

我國憲法的上開條文，係自國家本位之觀點，而非自個人人權之擴展方面加以規定。換言之，國家推展有關文化之基本國策，僅附帶的給予人民「反射利益」，並沒有積極的承認人民之文化上受益權。⁵⁷至憲法增修條文第 10 條第 11 項、12 項才規定國家有積極維護發展原住民族語言及文化之義務。其中，第 11 項規定：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」第 12 項規定：「國家應依民族意願，保障原住民族…教育文化……，其辦法另以法律定之。」為此，我國於 2007 年 12 月制定「原住民族傳統智慧創作保護條例」，以落實原住民族之文化上受益權，促進原住民族之文化發展。

⁵⁷ 管歐著，林騰鶴修訂，**中華民國憲法論**，修訂十二版（臺北：三民書局，2010 年），頁 84。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2013 年審議通過之調查案件中，涉及文化權者計 9 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 4 案，將其調查緣起、調查發現與意見，及政府機關改善情形與成效，分述於次。

一、綠島人權文化園區籌設計畫執行效率欠佳

（一）調查緣起

據審計部 2011 年度中央政府總決算審核報告指出：行政院文化建設委員會（下稱文建會，該會於 2012 年 5 月 20 日改制為文化部）辦理綠島人權文化園區籌設計畫案之規劃與執行效率欠佳，計畫變更頻仍，致土地問題迄未完成整合，進度嚴重落後等未盡職責及效能過低情事。監察院認有深入瞭解之必要，而決議派查。

（二）調查發現與意見

文化部（原文建會）於 2005 年 8 月 1 日提陳行政院有關綠島人權文化園區籌設計畫草案（初步構想計畫），經行政院於 2006 年 10 月 27 日核定，該部即已知本計畫為配合 2008 年 5 月 20 日完成全區開放之時程與政策目標，後續所需辦理之相關作業，包括：園區土地及建築物產權之清查及移轉、國有不動產之撥用、綠島監獄員工及現住戶之遷移、海巡署現有辦公廳舍之協調解決、園區展示文物收集研究、國家檔案之解密與史料取得等工作，需加速辦理，並請財政部國有財產局、國防部、海巡署、交通部觀

光局、總統府國家人權紀念館籌備小組等單位積極協助。交通部於 2006 年 1 月 1 日已將園區土地建物清冊、權屬管理單位及待協調解決問題等資料，移交予文化部（原文建會）接辦。

惟文化部（原文建會）事前未能審慎評估規劃，對於綠島人權文化園區之土地編列與利用目標訂定，過於樂觀，未能預先尊重相關機關之基本職掌與事權，進行溝通、協調，事後未積極協調相關機關辦理土地撥用事宜，導致計畫執行迄今 6 年，園區土地仍分屬各單位管理，缺乏有效整合，不利於歷史文化資產之保存，顯有未當。

又文化部（原文建會）所屬國立臺東生活美學館辦理「綠洲山莊行政大樓及戒護中心衛生科裝修工程」與「莊敬營區憲兵連官兵宿舍修復再利用工程」等建物修復工程，細部設計圖說尚未經審核完成，即辦理工程發包作業，致開工後暫停施作並兩度變更設計，復因該館決策反覆未定，延誤工程進度，亦有未當。

另有關綠島人權文化園區入口網站建置一案，文化部（原文建會）未依計畫按期推動，執行進度嚴重落後；移交所屬國立臺東生活美學館接辦後，該館復未能督促及協助廠商如期如質履約，致執行期程延宕，又遲至 2009 年 4 月方應辦理該入口網站廠商之要求，協調辦理綠島整建與文物整理之有關廠商提供相關資料，足見該館之作為不夠完善；另該網站自 2009 年 11 月驗收結案上線後，迄 2011 年 10 月底止，亦未經常進行網站之持續充實與更新，且無法對監察院說明該網站歷年之效能；又綠島人權文化園區籌設計畫之整體預算執行率僅達 63.99%，確有未盡職

責及效能過低情事。⁵⁸

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，糾正文化部；並函復審計部。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、有關本案園區土地移撥事項，國家人權博物館籌備處（下稱人權館）已於 2012 年 7 月 16 日及 8 月 3 日函請臺東縣政府核發無妨礙都市計畫證明，並經該府分別於同年 8 月 1 日及 13 日核發計 152 筆證明；臺東縣政府、財政部國有財產署臺東分處已分別於 2013 年 1 月、2 月完成產帳修正登列與相關清冊；人權館已於 2013 年 4 月修正完成第一階段土地撥用計畫書，計土地 55 筆、面積 7.4 公頃、建物 51 棟，並已函請國有財產署辦理，業於同年 6 月 19 日經行政院核定同意撥用。
- 2、有關臺東生活美學館延誤辦理之本案園區相關建物修復工程進度等缺失部分，為避免相關情事再次發生，文化部已責成人權館努力推動與改善，並以 4 年期程（2011-2014 年）擘劃「國家人權博物館籌設計畫」，俾利組織長期穩健發展。
- 3、目前綠島人權文化園區開放參觀範圍，西起人權紀念公園，東至燕子洞等，皆與政治受難者有關的歷史記憶及遺址，已達全區開放之目標。文化部將結合交通部共建推廣平台，俾使該園區的入園參觀人數能再增加，落實

⁵⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：李炳南、程仁宏；派查字號：1010800404）。

人權歷史推廣扎根工作。

二、政府宜積極籌建于右任紀念書法碑林公園

（一）調查緣起

監察院于故院長右任書法藝術成就非凡，對於國家及文化貢獻極大且影響深遠。鑒於人文涵養之培育為國人競爭力之根基，究相關機關對於故院長右任書法文化之保存與維護情形為何？能否與業經核定為市級古蹟之于故院長右任墓園做一結合，藉以達到文化教育薰陶及活絡觀光資源等多重目的？監察委員認有深入了解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

新北市政府已於 2012 年 4 月 24 日公告指定監察院于故院長右任墓園為直轄市定古蹟，並經行政院指定內政部營建署陽明山國家公園管理處（下稱陽管處）擔任墓園管理機關；然在于故院長右任墓園被公告為市定古蹟之前，即由陽管處與監察院達成互信，由陽管處承擔墓園除草與環境維護工作，現陽管處已成為墓園管理機關，更承擔墓園管理維護及古蹟修復之重大責任；對於陽管處勇於承擔的精神，應予肯定。

行政院雖指定陽管處擔任于故院長右任墓園管理機關，惟管理維護及修復經費並未獲得挹注，不僅不利相關工作之推動，對陽管處亦不盡公允，行政院宜支持陽管處新增預算項目，以外加方式編列經費辦理。另亦可考量由內政部營建署以補助費方式，補助新北市政府執行，或以業務費移撥陽管處辦理。

于故院長右任創立「標準草書」，博采眾家之長，達到了揮

灑自如、爐火純青的境地，為海峽兩岸、世界華人及日本書道家高度評價，共尊為「一代草聖」、「第二個王羲之」、「千古一草聖」；又于故院長於 1949 年來臺，晚年在臺 16 年期間，開創臺灣書法風氣、培養臺灣本土書法家，將大陸書法延續連結到臺灣本土，其在書法藝術上之成就與在臺書法文化傳承上之貢獻，應予推崇。

藝文界人士建議擇地設置「于右任紀念書法碑林公園」，以利于故院長右任書法文化之保存維護及推展觀光，相當具有創意。于故院長是近百年來來兩岸書壇的共主，所以有關「于右任紀念書法碑林公園」的規劃與籌建規格，應予提昇，不僅將主題放在台灣，如能擴大思考格局，廣泛蒐集展示于故院長各階段包括在大陸時期書法作品，將可對於故院長書法發展歷程，做更完整介紹，而行政院為展示誠意，宜成立專案小組並由政務委員督導辦理。

又關於「于右任紀念書法碑林公園」地點之選擇，如規劃設置於于故院長墓園附近，宜考量自然景觀、生態保育及符合國家公園法等各種綜合因素；若有其他更適當地點，例如在大安森林公園內設立書法碑林，可吸引更多民眾參訪分享，也可納入考量。⁵⁹

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，函請行政院督導文化部、內政部營建署、交通部觀光局、新北市政府等相關權責機關辦理。

⁵⁹ 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：1020800148）。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、陽明山國家公園管理處 2014 年度已編列經費新臺幣 80 萬元整，以進行于右任墓園現地調查、需修復部分及修復經費評估等事項。該處並已於 2013 年 6 月 19 日將「于右任墓園管理維護計畫」函送新北市政府，該府業於同年 6 月 25 日原則同意備查，該處將依上開計畫進行後續管理維護事宜。
- 2、文化部所屬國立歷史博物館已規劃於近年之于故院長右任冥誕（4 月 11 日），結合他館之于故院長藏品，擴大舉辦紀念特展，以彰顯于故院長書法之藝術成就。

三、檔案局應檢討改進國家檔案之管理與應用

（一）調查緣起

據陳君及施君陳訴：行政院研究發展考核委員會及其所屬檔案管理局⁶⁰於 2003 年起公然違反檔案法開放應用之宗旨，以遮掩、抽離國家檔案內容之方式，提供政治受難者或家屬閱覽部分檔案資料，妨害國家歷史真相之揭露，疑涉侵犯政治受難者及其家屬之權益與人性尊嚴等情。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

檔案法「應用」專章（第三章）明定：人民得申請閱覽、抄

⁶⁰ 行政院研究發展考核委員會及其所屬檔案管理局已於 2014 年 1 月 22 日併入國家發展委員會。

錄或複製政府檔案，各機關非有法律依據不得拒絕。該章第 22 條更規定：國家檔案至遲應於 30 年內開放應用，其有特殊情形者，得經立法院同意，延長期限。而檔案法中並未明文規定檔案管理局就檔案應用同意開放之範圍，加以後續相關法令之陸續修正，致法令適用或競合之爭議不斷，該局實有將技術性例示處理提昇為原則，進行實質審查，限縮開放應用範圍等違反檔案法之情形。又為因應後續案例之妥適作為，該局之實際定位及權責仍有待檢討釐清。檔案管理局為檔案中央主管機關，職司國家檔案開放應用之規劃、推動等事項，對於該局之定位、權責，以及檔案法等相關法令於檔案應用之適用爭議，均有待檢討。

檔案管理局辦理檔案申請應用之處理，實有前後矛盾及部分不予開放應用案例等不當情形，致該局在辦理施君及韓君相關檔案申請應用之過程，出現諸多爭議。行政院研究發展考核委員會（已於 103 年 1 月 22 日併入國家發展委員會）宜針對檔案法等相關法令適用、國家檔案申請應用作業程序及准駁機制等課題，督促檔案管理局進行通盤檢討，研議改進措施。

本案陳訴人施君長期投身民主運動，與其本人相關之歷史檔案允為政治犯中最多，且最具特殊性及複雜性。針對施君申請應用檔案所遭遇之問題，檔案管理局宜考量施君個人檔案之特殊性及複雜性，組成專案小組，責成副局長以上層級負責督導所屬單位依法辦理。

目前檔案管理局編制 109 人（含約聘僱 6 人），但約聘研究人員僅有 1 名。該局如僅定位為行政管理機關，似對該局組織條例之職掌有所限縮，且與檔案法之相關規定未洽，蓋無論檔案之徵集、整理、開放應用及相關學術交流活動等職掌，均有賴圖書

資訊管理與史料編纂專業之運用與研究，故行政院研究發展考核委員會應檢討該局之組織編制，調整增加學術專業研究人員員額，以利檔案管理之專業應用。

國家檔案管理委員會第 5 屆（任期 2010 至 2011 年）及第 6 屆（任期 2012 至 2013 年）之委員人數均為 29 人，各類別委員人數如下：當然委員 3 位，機關代表 11 位，社會公正人士代表 5 位，學者專家代表 6 位，政黨代表 4 位。其中社會公正人士及學者專家代表共 11 人，所佔比重合計約 38%，似尚嫌不足，顯示國家檔案管理委員會之人員組成有待加強充實，俾落實檔案管理及應用，並提昇社會公信力。

另檔案管理局宜從受理人民申請國家檔案閱覽、抄錄或複製之過程，投入研究人力進行國際比較，並參酌世界先進國家及民主轉型國家之經驗，儘早全面公開國家檔案，以維護人民知的權利，並落實轉型正義。又針對本案陳訴人質疑之相關法規課題，應進行檢討，落實依法行政。⁶¹

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，函請行政院研究發展考核委員會督促所屬檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

1、檔案法部分條文修正草案，業經行政院於 2013 年 5 月 27 日函送立法院審議中，修正條文共 8 條，其要點如下：

(1)定明各機關辦理檔案開放應用之方式，並規定檔案閱覽、抄錄或複製除第三章另有規定外，適用政府資訊

⁶¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：黃煌雄、周陽山；派查字號：1010800436）。

公開法之規定。（修正條文第 17 條）

(2)增訂二二八事件或戒嚴時期特定事件之當事人申請閱覽、抄錄或複製與其本人所涉案件相關之國家檔案，應全部提供之情形，並兼顧其他第三人之隱私權益。

（修正條文第 22 條之 1）

(3)增訂國家檔案開放應用年限之計算，並授權檔案中央主管機關訂定國家檔案開放應用之範圍、方法、時間、處理程序及其他應遵行事項之辦法。（修正條文第 22 條之 3）

- 2、對於國家檔案開放應用具有爭議之案件（如對限制應用情形之判斷有所爭議等），檔案管理局除召開學者專家會議先行研商外，亦透過國家檔案管理委員會協助判定，該委員會係由相關機關代表、社會公正人士、學者專家、政黨代表等 20 餘人所組成。
- 3、考量本案陳訴人本人的複雜性與特殊性，針對陳訴人申請應用檔案所遭遇之問題，檔案管理局已成立專責小組，並建立單一聯繫窗口，提供專人諮詢服務、處理准駁及接待事宜。
- 4、監察院於 2012 年 11 月調查本案後，陳訴人申請應用國家檔案計 5 次，共計 185,301 案又 7 件，檔案管理局表示均已依規定陸續分批辦理准駁並通知應用在案，除 2013 年 6 月 4 日之申請數量達 185,285 案，尚未全部完成准駁，但已就其需求優先處理外，其餘 4 次申請均已完成准駁。

四、老舊眷村改建應顧及眷村文化資產保存

（一）調查緣起

據陳訴人陳訴：國防部涉嫌詐欺損害屏東縣東港共和新村眷戶之權益。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

國防部辦理屏東縣東港共和新村原眷戶同意改建認證，原公告訂於 2003 年 12 月 29 日至 2004 年 3 月 28 日之 3 個月內依國軍老舊眷村改建條例施行細則第 20 條所定之認證程序進行，未料所屬三軍防空砲兵部隊訓練中心竟在無任何法律依據之下，擅自延長法院認證截止日至 2004 年 4 月 19 日，顯與上開國軍老舊眷村改建條例施行細則規定未合；且該訓練中心擅自公告改變原眷戶總數之計算基準，誤導原眷戶總數 152 戶中已有 122 戶同意改建，已達法定改建人數等情，亦有違失，國防部亦難辭違失之咎。

依國軍老舊眷村改建條例第 4 條第 3 項、國軍老舊眷村文化保存選擇及審核辦法第 2 條規定意旨，依國軍老舊眷村改建條例辦理眷村文化保存者，係以直轄市、縣（市）政府為發動層級。另依文化資產保存法第 4 條第 1 項規定意旨，文化資產身分之指定也係以直轄市、縣（市）政府為發動層級。一般僅在直轄市、縣（市）政府不作為之情況下，文化部才介入，如地方政府已經審議而未通過，文化部就不能介入。



【監察委員葛永光、趙榮耀為國防部涉嫌詐欺損害屏東縣東港共和新村眷戶之權益案於 2013 年 4 月 2 日赴現場履勘】

但以文化資產價值之觀點而言，倘地方政府以經濟開發為優先，且目前文化資產保存需由地方政府自行編列預算以為保存，則在地方政府首長不重視文化資產保存，不以文化保存為優先之情況下，地方政府在相關審議過程可能釋出一些錯誤訊息，例如以財政困難為由，而造成重大之誤導，結果足以影響審議之結論。

按國軍老舊眷村改建條例第 1 條規定之意旨，保存眷村文化為該條例立法目的之一。因此國防部宜否單純以尊重地方自治為由，而將眷村文化保存區之提報或文化資產身分之指定，任憑地方政府單獨決定？如此是否可能發生以不適當之考量將文化資產

毀棄之情形？且或有地方政府對於文化資產保存審議委員之選擇具有不適當之考量，而使得民眾意見無法完全參與，造成民眾抗爭問題層出不窮，尤其在國軍老舊眷村文化保存之選擇上，眷村居民之意見是否某種程度受到壓抑？被壓抑之原因為何？是否與國防部有關？於此種情況下，國防部之角色如何提升？需否透過修法途徑謀求改善？

此外，鑒於眷村係國防部管理之財產，因此指定為古蹟或文化景觀或歷史建築，所有之支出是否理應由國防部支付，而非由地方政府支付？又縱使地方政府已提報並經核定為保存區，倘地方政府因故，例如以財政困難為由，遲未提出保存計畫，國防部該當如何處置？再者，文化資產保存應重視者，理應為文化資產之價值及文化多樣性之維持，因此眷村文化保存區或文化資產身分之選定，倘有 BOT 開發案即先核定之作法是否妥當？以上各項問題，國防部應重視及檢討改善。

屏東縣東港「共和新村」之基地原為濕地，國防部於該地辦理「共和新村新建工程」，興建 5 棟 13、14 層之高樓，屏東縣政府及國防部應隨時注意地層承载力是否足夠、載重是否過高、有無造成地層下陷、大樓有無傾斜、道路有無下陷破損、新開發有關地面不透水之工程是否影響地盤下沉等問題，以維護人民生命及財產權益。又屏東縣政府受理人民申請登錄東港「共和新村」為歷史建築之現場勘查及審議事宜欠周，亦有檢討改善之處。⁶²

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

⁶² 詳見監察院調查報告（調查委員：葛永光、趙榮耀；派查字號：1020800023）。

部；部分調查意見，函請國防部、屏東縣政府檢討改進；另部分調查意見，函請屏東縣政府、國防部自行列管。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、不論是眷村文化保存區之提報或文化資產身分之指定，均係依地方政府經營、管理及維護支出能力辦理，國防部除積極協助輔導外，並將運用眷村文化保存審議機制進行有效監督，期使永續發展。
- 2、依「國軍老舊眷村文化保存選擇及審核辦法」第 7 條規定，眷村文化保存作業開辦費用由國防部支付，後續軟、硬體維護及管理費用，則由地方政府負擔。國防部初期編列開辦費新臺幣 4 億元，後續費用由地方政府負責籌款支應。地方政府若因財政困難或土地容積無法等值移轉，國防部將依同辦法第 6 條規定，廢止該保存眷村之選定，據以有效管控及監督地方政府辦理眷村文化保存作業。
- 3、眷村文化保存若與改建或都市計畫互有衝突，國防部將在顧及保存及再利用之效益下，配合地方政府辦理具自償性及結合新舊建築改良之再利用與經營。
- 4、關於屏東縣政府受理人民申請登錄東港「共和新村」為歷史建築之現場勘查及審議事宜欠周乙節，該府對民眾提案之現勘，其專案小組成員已增加 3 人，以增強現勘之功能。

叁、評析與小結

所謂「文化」，一般而言，係指一群人隨着歷史演變而表現的包括食衣住行及育樂等生活方式的全貌，或代代相傳的生活經驗及智慧的累積。「世界人權宣言」第 27 條第 2 項揭示：「人人對由於他所創作的任何科學、文學或美術作品而產生的精神的和物質的利益，有享受保護的權利。」而「經濟社會文化權利國際公約」第 15 條第 1 項也規定：「本公約締約國確認人人有權：（一）參加文化生活；（二）享受科學進步及其應用之惠；（三）對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠。」至於我國憲法則於第 166 條規定：「國家應獎勵科學之發明與創造，並保護有關歷史、文化、藝術之古蹟、古物。」另我國憲法增修條文第 10 條第 11 項也規定：國家有「肯定多元文化」及「積極維護發展原住民族語言及文化」之義務。

本章有關文化權之案件，計有如下 4 案：（1）綠島人權文化園區籌設計畫案之規劃與執行效率欠佳，不利於歷史文化資產之保存；（2）「于右任紀念書法碑林公園」宜積極籌建，以利于右任先生書法文化之保存維護及推展觀光；（3）國家檔案之管理與應用應檢討改進，以利國家檔案之徵集、整理、開放應用及進行相關學術交流活動；（4）老舊眷村改建應顧及眷村文化資產保存，而文化資產保存所應重視者，乃文化資產之價值及文化多樣性之維持。

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、研議與改進，其主要的改進作為有：有關綠島人權文化園區之相關缺失，文化部已責成國家人權博物館籌備處努力推動與改善，並以 4 年期程規劃擬定「國家人權博物館籌設計畫」（2011-2014 年）；文化部所屬國立歷史博物館規劃於近年之于右任冥誕，擴大舉辦紀念特展，以彰顯于右任之書法藝術成就；「檔案法」部分條文修正草案，業經行政院函送立法院審議中；眷村文化保存若與改建或都市計畫互有衝突，國防部將在顧及保存及再利用之效益下，配合地方政府辦理具自償性及結合新舊建築改良之再利用與經營。

上開改進作為中，有關「檔案法」部分條文之修正，其修正草案業經行政院於 2013 年 5 月 27 日函送立法院審議，修正條文共 8 條，其中修正要點如下：（1）明定各機關辦理檔案開放應用之方式，並規定檔案閱覽、抄錄或複製除第三章另有規定外，適用政府資訊公開法之規定（修正條文第 17 條）；（2）國家檔案以開放應用為原則，僅於必要最小範圍內規範其限制應用事由，並增列最遲開放應用年限（修正條文第 18 條）；（3）增訂二二八事件或戒嚴時期特定事件之當事人申請閱覽、抄錄或複製與其本人所涉案件相關之國家檔案，應全部提供之情形，並兼顧其他第三人之隱私權益（修正條文第 22 條之 1）；（4）增訂國家檔案開放應用年限之計算，並授權檔案中央主管機關訂定國家檔案開放應用之範圍、方法、時間、處理程序及其他應遵行事項之辦法（修正條文第 22 條之 3）。

針對上開「檔案法」修正條文第 18 條之修法意旨，其主管機關檔案管理局有如下說明：有鑑於英國及澳大利亞等國家對於該國之國家檔案均有提前開放應用之趨勢，以回應政府資訊公開

之精神；且相較於一般機關檔案，國家檔案因具有永久保存價值，趨近於社會發展史料，兼具史學研究價值及社會教育功能，故不同於一般政府資訊及機關檔案，應更為開放；為促進國家檔案之開放應用，基於本法施行迄今之實務需要，及參酌國外立法例、現行條文第 22 條之意旨，國家檔案原則上應放寬開放應用，不以 30 年為限，僅於必要最小範圍內予以限制。

所謂「必要最小範圍」，依「檔案法」修正條文第 18 條第 1 項之規定，乃指有下列情形之一的國家檔案，得限制其開放應用：一、經依法核定為國家機密或其他法令、契約規定應秘密或限制、禁止公開事項。二、有嚴重影響國家安全、利益或對外關係之推動。三、有侵害個人隱私，但對公益有必要，或為保護人民生命、身體、健康有必要，或經當事人或其全體繼承人授權、同意，不在此限。四、有礙犯罪之偵查、追訴、執行或足以妨害刑事被告受公正之裁判或可能揭露秘密消息來源。五、對政府機關實施監督、管理、檢（調）查、取締等業務造成困難或妨礙。六、其他特殊情形經立法院同意。

「檔案法」部分條文修正草案既已函送立法院審議中，相關機關宜積極促使儘快完成修法程序。另主管機關檔案管理局可預為研擬國家檔案開放應用之範圍、方法、時間、處理程序及其他應遵行事項之辦法，俾該法完成修法程序後，即依該修正條文第 22 條之 3 的授權，於最短時間內訂定國家檔案開放應用之相關辦法並公布實施。

另有關國軍老舊眷村改建與眷村文化資產保存問題，依「國軍老舊眷村改建條例」第 3 條之規定，所謂國軍老舊眷村，係指於 1980 年 12 月 31 日以前興建完成之軍眷住宅，具下列各情形

之一者：一、政府興建分配者；二、中華婦女反共聯合會捐款興建者；三、政府提供土地由眷戶自費興建者；四、其他經主管機關認定者。又依該改建條例第 1 條之規定，「保存眷村文化」為該改建條例的立法目的之一。第 4 條規定：主管機關為執行國軍老舊眷村改建或做為眷村文化保存之用，得運用國軍老舊眷村及不適用營地之國有土地，興建住宅社區、處分或為現況保存，不受國有財產法有關規定之限制。

為兼顧眷村文化資產之保存，及提高土地使用經濟效益，興建住宅照顧原眷戶、中低收入戶及志願役現役軍（士）官、兵，或協助地方政府取得公共設施用地，並改善都市景觀等目的，國防部及相關地方政府應確實依「國軍老舊眷村改建條例」及「國軍老舊眷村文化保存選擇及審核辦法」等相關規定，辦理國軍老舊眷村改建及眷村文化資產保存之選擇與審核等相關事宜。

又監察院於「老舊眷村改建應顧及眷村文化資產保存」乙案之調查報告中提出如下意見：「在國軍老舊眷村文化保存之選擇上，眷村居民之意見是否某種程度受到壓抑？被壓抑之原因為何？是否與國防部有關？於此種情況下，國防部之角色如何提升？需否透過修法途徑謀求改善？」國防部就上開問題應積極探討，並研議修法之可行性。

第五章 教育權

壹、概念與法制

教育之實施不但對個人人格開展具有決定性的影響，同時也是國家社會發展的基石；因此，當代各國政府莫不將教育事務視為重要施政內涵之一。⁶³另從人權的觀點而言，教育之所以重要，而且日益受到重視，乃因教育是行使和保護其他各項人權的前提或必要手段；教育能為確保健康、自由、安全、經濟利益和參與社會及政治生活打好基礎；只要受教育的權利得到保障，人們就能更好地獲得、享受或行使其他各種權利。⁶⁴

所謂「教育權」，又稱「受教育權」、「受教權」或「學習權」。依憲法學者的解釋，此項權利係指人民在受教育方面，得請求國家給予適當之教育環境與機會，以享受獲得知識、發展人格的權利，亦可謂為「教育上之受益權」。⁶⁵另從人權保障的角度而言，教育權具有如下兩個重要意涵：一指接受教育本身就是一項重要人權；二指接受教育的過程必須符合人權的準則。

有關教育權的本質與內涵，各家說法不同；學說上通常以保障教育權所能產生的效果為分類基準，區分為如下 3 個層面：一是保障生存權，即指藉由教育過程使人民獲得知識與技能，以保障其未來工作與生活的基本能力；二是保障公民權，即指藉由教

⁶³ 蘇永欽主編，**部門憲法**（臺北：元照出版公司，2006 年），頁 483。

⁶⁴ 參考：「教育權」，2013 年 10 月 16 日下載，《**聯合國人權事務**》，
<http://www.un.org/chinese/hr/issue/education.htm>。

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

育過程使人民瞭解現代民主政治的意義，並擁有行使權利的基本能力，而具備未來參與政治活動的公民素養；三是保障學習權，即指人生而具有接受教育、自我學習與成長發展的基本權利，為保障此一與生俱來的權利，國家負有積極整備教育環境之義務，以使學習者能享有充分而完整的教育內涵。⁶⁶

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

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

為求充分實現此種權利，上開公約同條（第 13 條）第 2 項有如下具體規定：（一）初等教育應屬強迫性質，免費普及全民；（二）各種中等教育，包括技術及職業中等教育在內，應以一切

⁶⁶ 蘇永欽主編，**部門憲法**（臺北：元照出版公司，2006 年），頁 485-486。

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

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

關於教育及受教育的意義與重要性，上開「公約」第 13 號一般性意見第 1 點開宗明義指出：受教育本身就是一項人權，也是實現其他人權不可或缺的手段；作為一項增長才能的權利，教育是一個基本工具，在經濟上和在社會上處於邊緣地位的成人和兒童受了教育以後，就能夠脫離貧困，取得充分參與群體生活的手段；教育的重要性並不只是限於實用的層面，有一顆受過良好教育、能夠自由廣博思考的開悟而且活躍的心靈，是人生在世的賞心樂事；因此，人們日益確認，教育是各國所能作的最佳投資。

針對上開「公約」第 13 條第 1 項的規定，上開一般性意見第 49 點指出：締約國必須確保各級教育系統的課程都著眼於第 13 條第 1 項規定的目標的實現；必須建立並維持一種有透明度的、確實有效的制度，以核實教育是否的確著眼於第 13 條第 1 項所載的教育目標的實現。

針對上開「公約」第 13 條第 2 項的規定，上開一般性意見

第 50 點指出：各國有義務尊重、保護並落實受教育權利的可提供性、易取得性、可接受性、可調適性。具體而言，必須尊重教育的可提供性，不關閉私立學校；保護教育的易取得性，確保第三方，包括父母和雇主在內，不阻止女童入學；落實（便利）教育的可接受性，採取積極措施，確保教育在文化上滿足少數民族和原住民族的需要，並使人人都接受高品質的教育；落實（提供）教育的可調適性，針對學生在當前不斷變化的世界中的需要，設計課程，提供這些課程所需的資源；落實（保障）教育的可提供性，積極建立教育體系，包括建造校舍、提出教學大綱、提供教材、培訓師資、向教師支付在國內有吸引力的薪資等。

我國憲法第 21 條規定：「人民有受國民教育之權利與義務。」由此可知，受國民教育既是人民應享的權利，也是人民應盡的義務。此外，我國憲法另將教育與文化並列於第 13 章「基本國策」中的第 5 節，其中有關教育權方面有如下重要規定：「國民受教育之機會，一律平等。」（第 159 條）；「國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準……。」（第 163 條）；「國家應保障教育……工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。」（第 165 條）。

另我國憲法增修條文第 10 條第 10 及 12 項對教育權也有如下相關規定：教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第 164 條規定之限制⁶⁷；國家應依民族意願，對原住民族之教育文化予以保障、扶助，並促其發展，其辦法另

⁶⁷ 我國憲法第 164 條規定如下：「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市縣不得少於其預算總額百分之三十五，其依法設置之教育文化基金及產業，應予以保障。」

以法律定之。為此，我國於 1998 年制定「原住民族教育法」（後經 2000 年、2004 年、2013 年 3 次修正），以落實保障原住民族之教育權，發展原住民族文化。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2013 年審議通過之調查案件中，涉及教育權者計 14 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 5 案，將其調查緣起、調查發現與意見，及政府機關改善情形與成效，分述於次。

一、政府應積極檢討改善學生學習低成就問題

（一）調查緣起

據教育部調查學生學習成就低落之原因，有高達六成係與家庭資源不足或功能弱化有關，而學習成就低落影響個人發展、階層流動及國家競爭力甚鉅。究政府相關單位對此有無投入適當資源及社工輔導人力，並提供必要協助？有無違反教育基本法規定？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

學生學習成就之高低深受家庭因素影響，其因家庭資源不足或功能弱化，導致學習低成就之問題漸趨惡化，使得教育現場學生學習表現呈現 M 型化之現象日益嚴重；惟教育部迄未深入分析及研究各項家庭因素對於學生學習低落之影響，更乏基礎統計資料，致無從據以提供適當之扶助，顯違背憲法及教育基本法所賦予政府應特別保障弱勢族群教育之責任。

課後陪讀（照顧）乃是避免學生落入學習低成就之重要預防措施，亦為教育主管機關之法定應辦事項，教育部雖已推動「夜光天使點燈專案實施計畫」，惟投入之資源嚴重不足，以致受惠人數僅占國中小貧困、單親、失親及隔代教養家庭學生人數之 1.4%，且僅 6.3% 有陪讀需求之學生參加此項計畫，尚有 9 萬餘名學童未獲此協助；該部又未積極掌握實際需求情形及民間資源清單，亦未有因地制宜之彈性作法，以確保弱勢學生皆能充分獲得課後照顧服務，顯見該部未能善盡中央教育主管機關之職責，並忽視弱勢家庭學生之課後照顧需求。

教育部、衛生福利部及行政院原住民族委員會依法均有掌理兒童及少年福利服務相關事宜，惟對學生因家庭資源不足或家庭功能弱化所導致學習低成就之問題，卻迄未積極連結、整合及分工，仍各自為政，致服務成效不彰，弱勢家庭學生無法獲得適當之扶助及照顧，因而處於教育失敗之經驗及困境中。

教育部為發掘學習低成就之學生，雖已建置檢測系統，卻未全面及定期施測，僅 3 成左右之學生納入檢測範圍，以致無從掌握每位學生之學習成果，亦無法及早發掘並進行補救；又該部在未全面施測之下，猶未能督促各地方政府及學校落實施測，以致應接受檢測之學生多未參加檢測，實際施測比率未及 5 成，無法充分發掘學習低成就之學生。

教育部為提升改善學生學習低成就之問題，雖已推動補救教學方案，惟對於學生經檢測後確屬學習落後者，卻無法知悉其課業落後之起點，也多未納入補救；加以該部欠缺管理、追蹤及評估機制，亦未透過師資培育及在職訓練以加強教師對補救教學之專業知能，致使補救成效不彰，凡此俱見該部未善盡維持國民教

育品質及保障學生學習權益之責。

教育部對於已發生學習低成就之學生，雖已推動「攜手計畫課後扶助方案」，惟該方案僅係課業方面之補救措施，至於造成學生學習低成就之原因，該部既無評估機制，亦無有效預防策略，更欠缺橫向聯繫及合作機制，致難以有效提升及改善其學習問題。

教師依法負有輔導學生之重要職責，而學生學習成果及行為表現深受家庭之影響，故實地前往學生家庭進行訪問，可瞭解學生學習環境及家庭生活概況，進而掌握影響學生行為表現及學習成果之原因，尤其對於發掘其學習低成就之原因，更有其必要性；惟教育部卻未能督促地方政府及學校落實辦理實地家庭訪問，以致學校實施到府訪問之比率偏低，僅占學生總人數之 6.96%，實有未當。

專任輔導人員依法負有維護學生學習權益並促進其學業適應之輔導職責，惟部分學習低成就之學生係家庭因素或情緒問題導致無心學習，教育部卻未能督促各級學校輔導室及學生輔導諮商中心落實輔導功能，殊有未當。

兒童課後照顧服務本為教育主管機關法定應辦事項，惟目前政府在弱勢家庭學生課後照顧服務，所投入之資源嚴重不足，主要多由民間團體、單位或個人自發提供免費服務，確已照顧諸多弱勢家庭學生；惟教育部非但未積極承擔此法定職責，猶擬研修相關辦法限制民間提供服務，而非採取相關協助改善措施，此舉將導致民間被迫停止服務，嚴重損及弱勢兒童少年之權益。



【監察委員沈美真、周陽山、趙榮耀為教育部未落實辦理弱勢家庭課後照顧服務，改善學生學習低成就問題於2012年12月5日赴現場履勘】

鑒於家庭作業為學校教育之延伸，且對學生學習有其必要性，當學生經常無法完成作業時，將產生學習落後之問題，故教育部應全面檢討其執行方式，以協助弱勢家庭學生得以依進度完成作業，避免最後落入學習低成就之地步。

學生學習成就與行為表現深受家庭因素影響，且學生因其家庭資源不足或功能弱化，導致學習低成就問題漸趨惡化，使得教育現場學生學習表現呈現 M 型化現象日益嚴重，惟教師於師資培育過程及在職訓練中，卻缺乏與家庭相關議題之課程，致無法有效協助學生。是以，教育部應加強教師之專業及責任並輔以相關

配套措施（如建置教師支持團體或諮詢機制，作為彼此相互支援或相關專業諮詢之管道，以研討解決其所遭遇之學生問題），俾維護學生學習權益。

鑒於目前政府協助學生改善學習低成就及預防弱勢學生發生學習低成就問題之相關立法仍有不足，以致政府及學校實施補救教學方案及課後照顧服務均未臻落實，故教育部宜研議制訂弱勢學生扶助專法之必要性，以有效改善學生學習低成就問題，並避免弱勢家庭學生落入學習低成就之地步。另為改善學生學習低成就問題及提升弱勢家庭學生學習成就，教育部應研擬獎勵機制並加以推廣，以提升弱勢學生之學習成果；並對積極推動是項工作之人員及團體，宜予適當獎勵。⁶⁸

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，糾正教育部、衛生福利部、行政院原住民族委員會；調查報告全文經函送教育部參考；另部分調查意見經函請教育部檢討改進及研議妥處。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、學生學習成就與家庭結構、家庭功能、學校顯性及隱性條件、社區經濟文化及偏差環境等因素有關。惟因社會不斷變遷，其問題情況與類型亦隨之變化，教育部將盤點中央與地方政府現有數據資料，並補充不足資訊後，整合建置弱勢及高風險學生資料庫，持續掌握問題狀況與成因，及早推動相關預防措施，並提供學生即時有效

⁶⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：沈美真、周陽山、趙榮耀；派查字號：1010800039）。

之扶助。

- 2、各行政機關係依弱勢家庭所需之不同層面，給予不同面向之支持與照顧，教育部將召開跨部會研商會議，並持續與衛生福利部及原住民族委員會保持聯繫，針對不同層面弱勢學童予以照顧，藉由整合各行政機關之資源，據以全面照顧弱勢學童。教育部 100 年補救教學辦理經費計 8.3 億元，101 年之補救教學辦理經費增加至 10.6 億元，102 年起，「教育優先區計畫－學習輔導」、「攜手計畫－課後扶助」並將整合為「教育部補助直轄市、縣（市）政府辦理補救教學作業要點」，以單一補助計畫補助全國學校辦理國中小補救教學事宜，經費計 14.9 億元。
- 3、101 年 9 月起，經教師初步認定之國一、二學習低成就學生，以及國小一年級至六年級、國中三年級之弱勢且學習低成就學生（原攜手計畫之受輔對象），均須接受教育部之補救教學評量系統篩選測驗，測驗結果未達標準者均須實施補救教學。教育部對地方教育事務統合視導，已將補救教學施測率納入評分項目，以督導地方政府及學校落實施測，2014 年度亦將成立中央對地方、地方對學校督導會報，並將補救教學提報率、施測率納入重點，務使地方政府及學校確實提報應施測之學生，並進行篩選。
- 4、就補救教學師資部分，教育部除已修正中等學校、國民小學教師師資職前教育課程教育專業課程科目內涵及學分，其中課程與教學原理範疇納入「補救教學」等相關

課程內涵，於 103 學年度實施，教育部亦要求所有現職教師於 102 年完成補救教學專業增能 8 小時研習之達成率需達 95%以上。教育部並結合學校輔導工作，以改善學生學習低成就的問題；並針對因情緒困擾而影響學習的學生，由學校透過三級輔導體制（含教師、輔導教師、專業輔導人員）進行輔導。因此，對於學習低成就之學生，教師將透過觀察，瞭解其原因，如係因情緒產生之學習問題，將由導師或一般教師與輔導教師合作，共同輔導；如情緒困擾問題嚴重，需實施處遇性輔導，則轉介至學生輔導諮商中心，以改善其學習困境。

- 5、為確保國民中小學學生基本學力，教育部已修正「國民小學及國民中學學生成績評量準則」第 8 條、第 10 條及第 11 條規定，明定丙等為表現及格之基準，以及成績未達及格基準者，應施以補救教學，增訂發給畢業證書標準。教育部並已建立學習評量系統，據以掌握學生學習問題與方案辦理成效，未來將進一步整合既有資訊，補充不足之客觀資訊（如家庭、學校及社區狀況）、歷程性及意見性資訊（如教師方案評估、學生學習問題），以確切掌握問題成因及嚴重程度，期能事先預防與積極處理。另關於有效解決策略部分，該部將針對既有方案進行評鑑研究，掌握現有作法之有效性及困難處，作為未來持續精進弱勢家庭及學生扶助改善策略之參考。
- 6、針對弱勢家庭學生常面臨其家庭無人或無力指導其家庭作業部分，教育部建議學校朝以下方向推動：
 - (1)建立同儕輔導機制：於學生間組成小團體之同儕輔導

機制，利用課間或課後時間共同討論課程學習內容或家庭作業，以提供適時協助。

(2)推動家庭作業分級化及多元化策略：教師在安排家庭作業之數量及難易度時，設計個別性或不同層級之家庭作業；規劃多元化家庭作業，使學習內容與日常生活具連結性，減低重複性書寫作業之指派，提高學生自我完成家庭作業之動機。

(3)建立親師生溝通管道：舉辦座談會或班親會，增進家長指導家庭作業完成之相關策略；於課堂中教導學生學習如何確定家庭作業欲完成時間之規劃，及避免電視或其他容易分心之干擾源等策略；在家庭聯絡簿中，提供機會讓學生及家長書寫當日完成或協助完成家庭作業之感受，俾使教師了解學生與家長之想法，進一步可提供諮詢。

7、教育部已參採民間團體之相關作法，將家庭訪問列為實施補救教學之配套措施。該部將持續推動「教育優先區計畫」，針對各地方政府所轄學校，補助教師對於有學習適應困難或特殊行為之目標學生辦理「目標學生個案家庭輔導」事宜。

8、為改善學生學習低成就問題，及提升弱勢家庭學生學習成就，教育部已於 2013 年度辦理國民小學及國民中學補救教學實施方案績優楷模評選實施計畫，及獎勵民間團體辦理補救教學評選實施計畫。上開二類補救教學績優楷模均已被評選產生，該部業於 2014 年 2 月辦理頒獎典禮及分享會。

二、公立幼兒園之設置及教保服務不符實際需求

（一）調查緣起

據報載：自 2012 年 1 月 1 日幼兒教育及照顧法施行以來，教育部未廣設平價之公共幼兒園，致收入不高之雙薪家庭因無力負擔昂貴私立幼兒園費而降低生養子女數，致少子女化問題持續惡化。究主管機關有無違失？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

所謂幼兒，依幼兒教育及照顧法第 2 條之規定，係指 2 歲以上至入國民小學前之人。同法第 7 條第 3 項規定：「政府應提供幼兒優質、普及、平價及近便性之教保服務，對處於經濟、文化、身心、族群及區域等不利條件之幼兒，應優先提供其接受適當教保服務之機會。」

教育部未依上開規定，對幼兒落實提供優質、普及、平價及近便性之教保服務，導致公立、私立幼兒園實際收托比率呈現 28.10% 及 71.90% 之懸殊差距，而未滿 3 歲之幼兒進入私立幼兒園比率甚至高達 89.01%，這使得收入不高的年輕父母不敢生育子女，亦不利於婦女充分就業及我國人力素質發展。

目前家庭多為雙薪家庭，家長忙於生計，下班時間均超過下午 4 時，惟近六成公立幼兒園平日僅收托至下午 4 時，近七成者於寒暑假期間未收托，如此不僅將迫使收入不高之雙薪家庭必須選擇費用較為昂貴的私立幼兒園，或由女性離開職場在家照顧年幼子女，不利其充分就業，顯見教育部未能依法落實提供普及、

近便之教保服務，實有疏失。



【監察委員沈美真為公立幼兒園不符需求，收托率遠低於私幼案，於2013年8月2日赴新北市現場履勘】

由於公立幼兒園提供未滿4歲幼兒之收托名額嚴重不足，導致未滿3歲及4歲幼兒進入私幼比率分別高達89.01%及76.60%，惟教育部未能積極檢討改善，亦未督促地方政府依法落實分析轄內教保服務之供需情形，亦有疏失。

教育部雖已覺察公立、私立幼兒園比率確有失衡之現象，並訂出「公私立收托比率4:6」之目標，惟迄乏多元推動策略，亦無擬定明確期程，以致該目標之達成遙遙無期，而流於空談，

僅具宣示意義，應予檢討改進。

從地方政府推動公辦民營幼兒園及彭婉如文教基金會推動社區自治幼兒園之成功案例，教育部宜研議發展幼兒園多元營運型態或其他相關替代方案，俾有效提升質優、平價公共幼兒園之供給量，滿足廣大雙薪家庭之托育需求。

教育部於 2012 年配合幼兒教育及照顧法之施行，自內政部接管之公立托兒所中，未改制為幼兒園而結束營運者有 194 家，其所影響約 4,597 個就托名額，教育部雖已採取相關因應作為，以減緩公托停托所產生之衝擊，惟仍遭諸多質疑；該部應針對公托停托所在地區及其影響之就托幼兒，確實逐一深入調查瞭解實情並採取妥適協助措施，避免公托停托造成弱勢家庭托幼之困難。

教育部於 2012 年 10 月 22 日訂定發布之幼兒教育及照顧法施行細則第 4 條第 1 項規定，不利條件之幼兒係指低收入戶子女、中低收入戶子女、身心障礙、原住民、特殊境遇家庭子女、中度以上身心障礙者子女等 6 類。惟據相關統計資料，該部僅將低收入戶及中低收入戶之經濟弱勢家庭子女列為不利條件之幼兒，顯未符社會實況，此將使許多近貧家庭及家庭功能或資源不足之弱勢幼兒無法就托於公立幼兒園，接受優質、平價之教保服務，應予檢討改進。⁶⁹

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，糾正教育部；調查報告全文，函送教育部參考；另部分調查意見，函請教育部檢討改進。

⁶⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：沈美真；派查字號：1020800011）。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、教育部協助或補助各地方政府推動提升平價幼兒園供應量之情形：（1）補助原住民族地區國民小學設立附設幼兒園，截至 2013 學年度止，總計已有 292 校設立附設幼兒園（原為 128 校），設置比率達 84.1%；（2）補助地方政府增設公立幼兒園（班），2013 學年度增設 123 班，累計達 1,025 班；（3）2013 學年度各地方政府轄屬公立幼兒園招收不利條件幼兒數，較 2012 學年度增加 4,806 人；（4）採多元教保服務型態，由政府與公益法人共同辦理非營利幼兒園，於偏鄉資源不足地區設置社區或部落互助教保服務中心，逐年提升平價幼兒園之供應量。
- 2、教育部將透過公共化教保服務專案小組列管會議，定期檢視各地方政府轄屬公立幼兒園各階段（學期間、寒暑假）之課後留園開辦情形；並於 2014 年度將「課後留園」列入該部對地方政府教育事務統合視導之重點項目。
- 3、教育部將督導各地方政府研擬公共化教保服務五年推動計畫（2014-2018 年），訂定具體推動策略，並優先提升臺北市等 11 個縣市之現有公立幼兒園供應量，以實現公共化（公立及非營利）幼兒園與一般私立幼兒園之比例達 4：6 之目標；同時該部定期（每 2 個月）召開會議，督導各地方政府落實分年（103-107 年）推動計畫，俾如期達成 5 年設立 100 個非營利幼兒園之目標。
- 4、教育部除依各地方政府之財力級次，補助該政府應分攤之營運成本費用外，另補助新設非營利幼兒園之建築物

裝修及購置教學設備費、業務費及配置教師助理員所需費用等，以減輕地方政府財政負擔。

- 5、教育部業將非營利幼兒園納入「優質教保發展計畫」之工作項目，並於 2014 年 1 月 7 日奉行政院原則同意在案。
- 6、教育部為提升平價幼兒園之供給量，業參考公辦民營之優點，於 2014 年 11 月 14 日修正發布「非營利幼兒園實施辦法」，增加非營利幼兒園之辦理型態，目前臺北市亦已設立 3 所是類非營利幼兒園。

三、政府應提升改善國語文教育

（一）調查緣起

各級學校學生國文作文及書法課程之學習，攸關我國學生國學基礎之奠定，教育主管機關卻日益忽視其教材選定及課程時數配置，導致學生國文程度低落，此行政作為有無違反教育基本法中以培養人民人文涵養之教育目的？監察委員認有深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與結意見

依教育基本法第 2 條之規定，教育目的之一為培養人民的人文涵養。為實現教育目的，國家、教育機構、教師、父母均應負協助之責任。而國語文之學習即為培養人文涵養之重要管道。語文學習的歷程為聽、說、讀、寫，具備良好的國語文閱讀能力有助於寫作能力的提升，並能增進其他領域知識的學習成果，因此，國語文實為學習的重要基礎。

惟我國自 2006 年開始參與經濟合作暨發展組織（OECD）國際學生能力評量計畫（Programme for International Student Assessment，簡稱 PISA）測驗以來，根據 2009 年測驗結果，我國整體受測學生（介於 15 歲 3 個月至 16 歲 2 個月的學生）成績退步，閱讀能力從 2006 年的第 16 名退步至 2009 年的第 23 名，在亞洲地區則落在中國大陸的上海，及韓國、香港、新加坡、日本之後。

我國是主要使用正體字的華人社會，正體字是我國固有傳統文化的重要內涵，係屬寶貴的文化資產，且是我國人在文化交流與語文溝通上極大的優勢與利器。學生閱讀能力不佳，勢必不利於文化的發展與傳承，且影響書寫能力。而根據上開國際學生能力評量計畫測驗結果，我國受測學生閱讀能力呈現下滑現象，實為警訊，教育部應正視此一問題之嚴重性，並研擬改善國語文教育之對策。

高級中等以下學校課程綱要係學校實施教學之依據，其內容應對前述閱讀能力下滑事實及其對書寫能力造成的影響有所因應，透過內部專業評量，考慮是否恢復設置專門之書法及作文課程，並廣納學校教師的意見，予以調整，以改善國語文教育下頹之趨勢。

在書法師資方面，傳統師範教育有書法課程，但師資培育管道多元化發展之後，師資生以修習專業學分為主，缺乏此部分的訓練；改善之道，除加強師資職前培育外，專家建議可設書法教師認證制度，以儲備專業書法師資。另在教材部分，目前缺乏統整，宜由國家教育研究院與書法專業團體合作，研究編印書法階梯性教材。再者，為營造學習書法的環境，並減輕學生攜帶書寫

工具的負擔，可研究設立書法專科教室。

綜上，教育部應針對國文作文及書法課程之安排、加強師資職前培育、統整書法教材，以及應否建立書法教師認證機制及設立書法專科教室等，進行政策檢討，以提升國語文教育。⁷⁰

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，函請行政院督促所屬檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、教育部將持續配合「高中高職及五專新生本國語文寫作能力補救教學實施注意事項」，強化並整合課程、教學與評量等機制，並研擬補救教學教師參考手冊，供教師規劃寫作教學參考。
- 2、對於未來書法及作文課程之研修或規範，國家教育研究院課程及教學研究中心除將書法教學列入正式課程之議題併同相關議題共同錄案外，亦將持續彙整社會各界及中小學教學現場所提出之相關建議。
- 3、教育部已將國小書法 2 學分納入教育專業課程之教學基本學科課程中規劃；並已將書法教學知能學分納入加註國語專長專門課程內涵中規劃。
- 4、教育部將蒐集並整合各地研發之相關教材及教學示例，並委由國家教育研究院針對書法教材的統整、出版，及建置數位化分享平臺等，進行整體研議規劃。

⁷⁰ 詳見監察院調查報告（調查委員：周陽山；派查字號：1010800233）。

四、國中外聘男教練涉嫌性侵十多名男學生

（一）調查緣起

據報載：臺北市某國中驚傳外聘之胡姓男教練，假藉教會牧師名義，涉嫌性侵十多名國中、國小男學生。本案凸顯以宗教之名性侵問題之嚴重性，及學校外聘教師之資格規範存有諸多漏洞；又相關單位於性騷擾及性侵害防治措施、申訴、通報處理，及不適任教師之通報查核等機制之建立，是否落實？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

依 2011 年 6 月 22 日修正公布之性別平等教育法第 21 條第 1 項規定：「學校校長、教師、職員或工友知悉服務學校發生疑似校園性侵害、性騷擾或性霸凌事件者，除應立即依學校防治規定所定權責，依性侵害犯罪防治法、兒童及少年福利法、身心障礙者權益保障法及其他相關法律規定通報外，並應向學校及當地直轄市、縣（市）主管機關通報，至遲不得超過 24 小時。」違反上開規定者，依同法第 36 條第 3 項第 1 款規定，處新臺幣 3 萬元以上 15 萬元以下罰鍰。又依「公立高級中等以下學校校長成績考核辦法」規定，校長於執行職務知有校園性侵害事件，未依規定通報，記一大過。



【監察委員高鳳仙為臺北市某國中驚傳外聘之胡姓男教練，假藉教會牧師名義，涉嫌性侵至少 12 名國中小男學生案，於 2012 年 9 月 28 日赴現場履勘】

本案胡姓男教練係某神學院校園環境清潔外聘人員及某教會志工，並兼臺北市立桃源國民中學（下稱桃源國中）外聘壘球教練，自 2009 年 9 月起，涉嫌多次對 17 名國中、國小男學生為加重強制猥褻、加重強制性交等行為，經臺灣士林地方法院「101 年度侵訴字第 29 號」判決成立十餘個妨害性自主等罪，應執行有期徒刑 18 年在案。桃源國中雖於 2012 年 6 月 4 日知悉 3 名學生遭受性侵害當日向到校處理本案之社工員為口頭通報，卻未依法於 24 小時內填具通報表送主管機關，顯有違失；臺北市政府

未依法科處罰鍰及給予懲處，亦有違失。

本案受害學生眾多，且事發地點之一在桃源國中司令台下之體育器材室，桃源國中在本案發生後，始採取每日執行 3 次安全檢查、落實體育器材室門禁管理、設置安全緊急求救鈴與總務處連線、在「體育器材室」與「桌球教室」增設監視系統等安全措施，該校案發前未依法落實校園安全措施，導致多名學生在校內遭受性侵害，實有違失。

兼任、代課及代理教師依法原則上不得兼任行政職務，惟國小、國中正式教師因行政工作錢少、事多、責任重而欠缺擔任願意，非正式教師兼任行政職務之人數逐年增加，自 2008 至 2011 學年度，國小及國中代理教師兼任生活教育組長人數增加各約 3 倍及 2 倍，自 2009 學年度起國中代理教師兼任生活教育組長比率均年年高於正式教師兼任比率。教育部長期未正視此問題之嚴重性，遲至 2012 年 10 月始擬定防治作為，顯有疏失。

各級學校於僱用或招募人員前，依法應確實查詢教育部建置之「全國不適任教師查詢系統」，或向目的事業主管機關申請核轉所在地警察局查閱其等有無性侵害犯罪加害人登記資料。惟臺北市政府所屬各級學校在實務上大多於人員「進用後」才進行查閱，對於課後師資「比較少查閱」，顯與法令規定不符，教育部及臺北市政府未督導各級學校落實執行法令規定，亦有疏失。教育部除應督導各級學校於僱用專職、兼職人員或招募志願服務人員前，依法進行查閱，並宜研議建立聘用後訪視或訪談機制，以雙軌制度，保障學生安全。⁷¹

⁷¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：高鳳仙；派查字號：1010800202）。

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，糾正臺北市立桃源國民中學、臺北市政府、教育部；部分調查意見，函請臺北市政府及教育部檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、臺北市政府教育局已函請所轄各校每月定期至該局表單管理系統填報「各校錄用新進人員查閱性侵害犯罪紀錄情形月報表」，以加強管控各校執行情形。
- 2、教育部之改善情形：訂定 2012 學年度國小教師員額提升至每班 1.55 名，2013 學年度再提升至每班 1.6 名；逐年調降 1% 代理代課教師比率；充實行政人力，並研議推動學校行政職務專職化；訂定相關獎勵、資積加分措施，及建立輪調機制，並作為教師成績考核參據。
- 3、臺北市立桃源國中已採取如下改進措施：每日執行 3 次安全檢查、落實體育器材室門禁管理、設置安全緊急求救鈴與總務處連線、在體育器材室與桌球教室增設監視系統等。
- 4、臺北市立桃源國中於執行「臺北市政府教育局各級學校校園安全維護實施計畫」確有不足之處，依「公立高級中等以下學校教師成績考核辦法」規定，該校違失人員，包括校長及訓導處主任，均已被懲處在案。

五、國民中小學性別平等教育教材涉有不當內容

（一）調查緣起

依教育部編印之《我們可以這樣教性別》、《性別好好教》

及《認識同志教育資源手冊》3 本教材之內容，疑與刑法第 227 條及優生保健法規定相齟齬，且不當將同志教育及多元情慾內容納入國民中小學性別平等教育課程中，又各級教育主管機關性別平等教育之實施，能否有效增進學生對性別平等之觀念？教育部對此有無挹注適當資源並落實督導考核，以建立正確之性別觀念？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

教育部於 2007 及 2008 年度編製國中小學之性別平等教育相關之課程與教材專書《我們可以這樣教性別》、《性別好好教》及《認識同志教育資源手冊》3 本教材，其招標、投標及成果審查評審委員多所重覆，並無法律、社政、兒童發展等相關領域之人員參與，且未聽取教師、家長、校長等相關人員之意見，有些未由其內部單位進行實質審查，即草率結案。

又對於未滿 16 歲之男女為性交或猥褻行為者，均構成妨害性自主罪，且為性侵害犯罪，引誘、容留或媒介 18 歲以下兒童及少年為猥褻行為或性交行為者，處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並得公布其姓名或名稱。因此，18 歲以下之兒童及少年並無性交或猥褻行為之同意權，縱經其同意，行為人仍須擔負刑責或行政罰。

教育部明知許多校園性侵害案件係屬於合意性行為或兩小無猜案例，上開 3 本教材之部分內容卻出現「墮胎是一項合法、合理的選擇」、「男生和男生做愛」、「你們要如何做愛」、請教師積極教導學生如何「製作口交膜」等等與法律禁止規定相違背之文字。上開教材引發宗教、家長等團體抗議後，其中《我們可

以這樣教性別》、《性別好好教》2 本尚未出版之教材，遂經立法院附帶決議暫緩出版。

因教材內容肇生爭議，教育部遂於 2011 年 12 月至 2012 年 2 月對《我們可以這樣教性別》及《性別好好教》2 本教材進行修訂，惟其委辦程序未經辦理招標，於法不合，修訂後之教材對於不得對 18 歲以下之兒童及少年為性交或猥褻行為之規定，不僅未有任何教導或提醒，甚至有部分內容顯與該禁止規定相違背。例如修訂後已出版之《我們可以這樣教性別》（國小版）明載：「例如教導『身體自主權』，有很多教學活動設計都會告訴老師及學生：『不能被碰觸的地方是穿泳裝的地方。』，在使用這樣的教學活動設計時一定會跟上課的老師提醒：『我們最重要的是讓孩子理解自己的身體自己做主，每個人都有身體自主權，他／她們可以決定自己不喜歡被碰觸的地方，也有權利決定為特定的人，開放身體某些部位的碰觸權。』」類此記載孩子有為特定人「開放身體某些部位的碰觸權」等不當內容，顯有違失。⁷²

本案調查意見經監察院教育及文化委員會審議後，糾正教育部。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、教育部編製出版之《我們可以這樣教性別》、《性別好好教》及《認識同志教育資源手冊》，係基於課程教學及性別議題之專業進行編撰，提供教師之教學參考資料，而非學生使用之教科書。未來辦理類此工作時，為

⁷² 詳見監察院調查報告（調查委員：高鳳仙；派查字號：1020800200）。

避免引發爭議，該部將擴大徵詢相關專業領域人員及教師、家長、校長等之意見。

- 2、教育部已就上開 3 本有關性別教育之教學參考資料中，部分與法律禁止規定相違背之文字，及若干不當或容易引起誤解之內容，進行刪除與修訂。

叁、評析與小結

所謂「教育權」，又稱「受教育權」或「受教權」，意指人民在教育方面，得請求國家給予適當的、公平的教育環境與機會，以享受獲得知識、發展人格的權利。「世界人權宣言」第 26 條第 1 項揭示：「人人都有受教育的權利，教育應當免費，至少在初級和基本階段應如此。初級教育應屬義務性質。技術和職業教育應普遍設立。高等教育應根據成績而對一切人平等開放。」又「經濟社會文化權利國際公約」第 13 條也規定：「本公約締約國確認人人有受教育之權」，「各級學校完備之制度應予積極發展，適當之獎學金制度應予設置，教育人員之物質條件亦應不斷改善。」至於我國憲法第 21 條規定：「人民有受國民教育之權利與義務。」第 159 條規定：「國民受教育之機會，一律平等。」第 163 條規定：「國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準，……。」

本章有關教育權之案件，計有如下 5 案：（1）學生學習成就低落問題漸趨惡化；（2）公立幼兒園之設置及教保服務不符實際需求；（3）各級學校學生國語文教育成果呈現下頹趨勢；（4）臺北市立桃源國中外聘男性壘球教練涉嫌強制猥褻與性侵十多名男學生；（5）教育部編印之《我們可以這樣教性別》、

《性別好好教》及《認識同志教育資源手冊》3 本性別平等教育教材涉有不當內容。

上開案件經監察院調查後，已就相關機關之違失部分，分別予以糾正或函請檢討改進。相關機關對有關問題與缺失均已進行檢討、研議與改進，其中有關學生學習成就低落、公立幼兒園之設置、各級學校國語文教育等問題，其主要的改進作為有：教育部將持續掌握學生學習低成就狀況及其成因，推動相關預防措施，並提供即時有效之扶助；該部將召開跨部會研商會議，整合各行政機關之資源，照顧各不同層面弱勢學童；該部將督導各地方政府研擬公共化教保服務五年推動計畫（2014-2018 年），訂定具體推動策略，並優先提升臺北市等 11 個縣市之現有公立幼兒園供應量，以實現公共化（公立及非營利）幼兒園與一般私立幼兒園之比例達 4：6 之目標；該部將持續配合「高中高職及五專新生本國語文寫作能力補救教學實施注意事項」，強化並整合課程、教學與評量等機制；對於書法及作文課程之研修或規範，國家教育研究院課程及教學研究中心將持續彙整社會各界及中小學教學現場所提出之相關建議。

另有關臺北市立桃源國中外聘男性壘球教練涉嫌強制猥褻與性侵十多名男學生，及教育部編印之性別平等教育教材涉有不當內容之問題，相關機關之改進作為，主要有：臺北市政府教育局已函請所轄各校每月定期至該局表單管理系統填報「各校錄用新進人員查閱性侵害犯罪紀錄情形月報表」，以加強管控各校執行情形；臺北市立桃源國中已加強相關安檢措施，包括每日執行 3 次安全檢查、設置安全緊急求救鈴、增設監視系統等；教育部已就上開 3 本有關性別平等教育之教學參考資料中之不當內容，進

行刪除與修訂，未來辦理類此工作時，為避免引發爭議，該部將擴大徵詢相關專業領域人員及家長、教師、校長等之意見。

上開問題中，學生學習成就低落問題，不僅影響該等學生之個人發展，對整個社會的階層流動及國家競爭力也將產生重大影響。教育部及各地方教育主管機關、各級學校應正視此問題的重要性，積極推動、落實執行上揭教育部所研提之多項改進措施；教育部與衛生福利部及原住民族委員會等相關機關並應積極研商，整合各機關的資源，落實照顧與扶助各個不同層面的弱勢學童，以改善其中存在的學習成就低落問題。

又監察院於上開「學生學習成就低落問題」乙案之調查報告中有如下調查意見：「鑒於目前政府協助學生改善學習低成就及預防弱勢學生發生學習低成就問題之相關立法，仍有不足，以致政府及學校實施補救教學方案及課後照顧服務均未臻落實，故教育部宜研議制訂弱勢學生扶助專法之必要性，以有效改善學生學習低成就問題，並避免弱勢家庭學生落入學習低成就之地步。」希望教育部就上開監察院的調查意見，與相關機關共同會商，積極研議制訂弱勢學生扶助專法之可行性，給予弱勢學生必要的扶助，俾有效改善其學習低成就問題，進而逐漸提升其學習成就。

另有關各級學校學生國語文教育成果呈現下頹趨勢問題，教育部的改進措施之一為：該部將持續配合「高中高職及五專新生本國語文寫作能力補救教學實施注意事項」，強化並整合課程、教學與評量等機制，並研擬補救教學教師參考手冊，供教師規劃寫作教學參考。教育部應積極推動上開改進措施，儘快完成相關機制之建立及補救教學教師參考手冊之研擬，俾有助益於補救教

學之實施，並提升補救教學之效果。

此外，教育部應確實督導各高中、高職及五專依上開「注意事項」之規定，針對各該校新生中本國語文寫作能力不理想者，考量其寫作分項能力、個別差異及學習需求，妥善規劃適當的補救教學方式，落實輔導該等學生達成下列目標：（1）能運用各項能力，發展並組織寫作意念；（2）正確書寫標準字體、使用標點符號、用字遣詞造句及掌握文章基本架構；（3）多閱讀，提升寫作能力，奠定全人教育各學習面向基礎。

第六章 環境權

壹、概念與法制

依我國「環境基本法」第 2 條的定義，所謂「環境」，係指影響人類生存與發展之各種天然資源及經過人為影響之自然因素的總稱，包括：陽光、空氣、水、土壤、陸地、礦產、森林、野生生物、景觀及遊憩、社會經濟、文化、人文史蹟、自然遺蹟及自然生態系統等。另有學者認為環境的概念，應包含自然環境與人文社會環境兩種，其中所謂自然環境，係指自然生態、資源、氣候、地形景觀及其他值得保護之物；至於人文社會環境，則指由人類所創設且經時代演變，已與人類生存環境相互結合之生活空間與物。⁷³

人類受環境影響，也是環境的塑造者；環境提供人們生計之憑藉，並提供人們知識、道德、精神及社會等各方面成長的機會。人類的環境，無論是自然的或人為的，對人們之福利與基本人權，甚至包括生存權的享有，皆是無比重要的。因此，聯合國人類環境會議於 1972 年通過的「人類環境宣言」特別強調：「人類環境的保護和改善為影響全人類福祉和經濟發展的重要議題，此為全世界人類的迫切期待，和所有政府當局的责任」；「人類擁有自由、平等與足夠生活條件之基本權利，其所處環境之品質必須容許生活之尊嚴與福祉」。⁷⁴

⁷³ 陳慈陽，**環境法總論**（臺北：元照出版公司，2000 年），頁 16。

⁷⁴ 陳隆志主編，**國際人權法：文獻選集與解說**（臺北：前衛出版社，2006 年），頁 348-349。

至於所謂「環境權」，又稱「環境人權」，乃近代攸關環境保護實現的一項新興集體權利，也是基本人權領域中的重要組成元素之一，其定義與內涵已於國際相關宣言、國內外相關文獻，及學者、專家間獲致普遍共識，即指：「人人皆應有平等的機會，享有在健康、乾淨、安全及舒適的環境或生存空間中生活與工作的權利，而健康、乾淨、安全及舒適的環境乃為該權利實現之基礎。」⁷⁵

「環境人權」的想法，最早可追溯到 1948 年聯合國大會通過的「世界人權宣言」第 3 條的揭示：「人人有權享有生命、自由和人身安全。」蓋為確保人民之生命及人身安全，不僅人民有權利要求最適合居住與成長的健康環境，國家亦有義務做好環境規劃、保護與防制工作。

至 1966 年聯合國大會通過的「經濟社會文化權利國際公約」第 25 條更將「所有民族充分與自由享受及利用其天然財富與資源」定位為不得損害的「天賦權利」。另於第 12 條規定：本公約締約國確認，人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康，為充分實現此種權利，必須於改良環境及工業衛生之所有方面，採取「必要之措施」。

水是環境的重要組成部分，也是影響人類生存與發展的重要資源。針對水與水權問題，上開「公約」第 15 號一般性意見第 1 點指出：水是一種有限的自然資源，是一種對維持生命和健康至關重要的公共消費品；水權是一項不可缺少的人權，是人尊

⁷⁵ 「臺灣地區環境人權指標暨資訊系統建構之研究（IV）」，2013 年 10 月 16 日下載，〈國科會工程科技推展中心－工程科技推展平台〉，<http://www.etop.org.tw/handle/10537/24467>。

嚴地生活的必要條件，也是實現其他人權的一個前提條件。

因此，上開一般性意見第 7 點及第 8 點要求各締約國應保護自然水資源不受有毒物質或病原細菌的汙染；應監督和消除水生系統作為疾病傳染媒介溫床對人類生存環境造成的危險；應確保農民耕作和原住民維持生存所需要的足夠的水，尤應優先確保貧困和邊緣化農民包括婦女公平得到水和利用水管理系統，包括永續的雨水匯集和灌溉技術。另在水資源的分配上，該一般性意見第 2 點及第 6 點要求各締約國必須優先考慮個人和家庭使用，使人人能為個人和家庭生活得到「充足、安全、可接受、便於汲取、價格合理」的供水；必須優先考慮防止饑餓和疾病所需要的水資源。

關於環境及生態保護，1992 年 5 月通過的我國憲法增修條文第 18 條第 2 項中有如下重要的原則性規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」在我國制憲史上，這是環保首次入憲，增修條文後雖經多次修改，但這項規定的文字均維持不變（2005 年 6 月修正的現行憲法增修條文，將此項規定改列為第 10 條第 2 項）。

另我國於 2002 年公布施行的「環境基本法」，以「提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展」為立法宗旨。其主要規定如下：「基於國家長期利益，經濟、科技及社會發展均應兼顧環境保護。但經濟、科技及社會發展對環境有嚴重不良影響或有危害之虞者，應環境保護優先。」（第 3 條）；「各級政府施政應納入環境保護優先、永續發展理念，並應發展相關科學及技術，建立環境生命週期管理及綠色消費型態之經濟效率系統，以處理環境相關問題。」（第 8 條）；「各級

政府應由專責機關或單位規劃、推動辦理及輔導有關環境保護事務。各級政府應寬列環境保護經費，並視實際需要合理分配之。」（第 10 條）。

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，涉及環境權者計 18 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 5 案，將其調查緣起、調查發現與意見，及政府機關改善情形與成效，分述於次。

一、烏來溫泉業者私接管線鋪設紊亂嚴重破壞景觀

（一）調查緣起

據報載：新北市烏來地區溫泉業者因私接溫泉管線，致嚴重影響當地景觀。惟新北市（前臺北縣）政府花費新臺幣 2.4 億元建造埋設溫泉公共管線，雖於 2009 年完工，卻未啟用，顯有浪費公帑之嫌，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

烏來地區四面環山，由於特殊的人文及自然景觀，每年吸引眾多遊客到此遊覽；又因擁有溫泉資源，且為獨特之碳酸質溫泉，加以近年來當地政府及業者致力宣導在地觀光及陸續更新設施，業已發展成熱門的度假休閒景點。惟溫泉業者私接之管線鋪設紊亂，嚴重破壞景觀，尤以橫跨南勢溪之眾多管線對景觀之破壞為最，以及因超抽溫泉水致溫泉資源日趨枯竭，亟待相關權責機關設法解決。



【監察委員余騰芳為新北市烏來地區溫泉業者因私接溫泉管線，致嚴重影響當地景觀案，於 2012 年 12 月 12 日赴現場履勘】

新北市政府建設局為解決前述烏來地區溫泉業者私設溫泉管線鋪設之亂象，以及地面與空中所連接的管線嚴重破壞景觀及自然生態，於 2002 年規劃「烏來溫泉多目標觀光發展工程」計畫，以分年方式向交通部觀光局爭取補助款。是項工程共區分為 3 區，分別為 2 號井供水區（烏來街老街用戶接管範圍）、3 號井供水區（溫泉街、環山路用戶接管範圍）及 6 號井供水區（烏來街立體停車場附近用戶接管範圍）。該工程設計係採溫泉公共管線之理念，興建溫泉供水系統，即溫泉水由溫泉井被引出後，

先儲存於儲水槽，經由主幹管、配水管及用戶管，再經過水錶進入營業戶或民眾家戶內，以供民眾使用。

惟新北市政府於本案溫泉公共管線工程規劃時，未能周詳考量各項可能因素，亦未事先與當地民眾妥予溝通協調，肇致商家及民眾抗爭，施作工程延宕，歷時十餘年尚未能全面啟用，引發民怨；且多項工程已逾保固期限，另須耗費公帑維護，顯有疏失，應檢討改進。

依溫泉法第 15 條第 1 項之規定：「已設置公共管線之溫泉區，直轄市、縣（市）主管機關應命舊有之私設管線者限期拆除；屆期不拆除者，由直轄市、縣（市）主管機關依法強制執行。」又依溫泉法施行細則第 7 條之規定：「直轄市、縣（市）主管機關依本法第十五條第一項規定，命舊有之私設管線者限期拆除時，應預先公告。前項限期拆除，為自公告之日起三個月以上六個月以內為之。」

依上開規定，新北市政府應於溫泉公共管線完成並營運後，公告拆除民眾私接之溫泉管線，並於 6 個月內要求民眾自行拆除或由市府逕予強制拆除；惟本案工程已延宕數年，且近年來烏來觀光風景區遊客人數遽增，景觀維護工作已刻不容緩，新北市政府應分期分區公告並儘速處理違規私接溫泉管線，回復自然景觀，以提升觀光品質。

又新北市政府宜衡量溫泉之保育及永續利用，提供民眾輔助復健養生之場所，促進國民健康與發展觀光事業，增進在地原住民及公共福祉等因素，依法妥善管理烏來風景區溫泉事業，儘速完成相關管理及法制建置，積極加強公共場所安全維護工作，及輔導業者取得溫泉使用合法登記和改善經營缺失，以促進觀光效

益。⁷⁶

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請新北市政府檢討辦理。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、新北市政府已於 2013 年 12 月 27 日公告實施公共管線，並於 2014 年 1 月 1 日起正式營運。
- 2、民眾私接溫泉管線已於 2013 年 11 月 1 日被全數拆除完畢。
- 3、溫泉標章輔導辦理情形：新北市轄內，計有 88 家溫泉業者，截至 2014 年 1 月 18 日止，已有 22 家取得標章；至於未能取得標章的主要原因，乃營業場所未符土地管理或建築管理規定，業者經營相關事業受限其法令及相關規定，致無法取得登記；惟為確保營業場所之公共安全，該市府建築及觀光主管機關將視個案面臨之問題，協助、輔導其合法使用。

二、觀音工業區污水處理廠涉違法偷排廢污水

（一）調查緣起

國軍退除役官兵輔導委員會榮民工程股份有限公司（下稱榮工公司），受託經營桃園縣觀音工業區下水道系統及污水處理，營運過程似未依「水污染防治法」規定辦理，涉有違失等情，監察院認有深入瞭解之必要，而決議推派委員調查。

⁷⁶ 詳見監察院調查報告（調查委員：余騰芳；派查字號：1010800472）。

（二）調查發現與意見

桃園縣觀音工業區下水道系統及污水處理廠原由經濟部工業局（下稱工業局）所屬觀音工業區服務中心自行操作、維護及管理，因該污水處理廠操作維護人員不足，且進流水之水質及水量均超過其設計負荷，致排放水水質不佳，並偶有溢流狀況發生，急需辦理污水處理系統擴建及功能改善，並補充人力，以維持正常操作營運。工業局乃於 2003 年底發包委託經營，嗣於 2004 年 4 月與榮工公司簽訂「觀音工業區下水道系統營運中心委託經營契約書」，委託經營範圍涵括觀音工業區內下水道系統（含雨水、污水系統）及污水處理廠之經營管理、操作維護及重置擴建等。

行政院環境保護署根據民眾檢舉，於 2008 年 8 月前往觀音污水處理廠稽查時，發現排放未經處理之廢水及污泥的暗管；同月，該署再派員進行 24 小時駐廠查核，駐廠期間每 6 小時採樣 1 次，共採樣檢測 20 次，檢測結果計有 10 次不符合放流水標準，不合格比例高達 50%，而認定該污水處理廠功能不足。該署乃以榮工公司未妥善處理廢污水、廢污泥及違法偷排，放流水不符合放流水標準且設施功能不足等違反法令行為，卻坐收工業區內廠商繳納之污水處理系統使用費，對其偷排所得之利益，依行政罰法第 20 條第 1 項不當利得之規定予以追繳新臺幣（下同）1 億 3 千萬餘元。

榮工公司係屬國營事業，於受託經營觀音工業區污水處理廠期間，面臨水量、水質異常，及污泥超逾儲存量，有影響污水處理設備正常運轉之虞時，不思依水污染防治法等相關規定，研謀改善措施，亦未與工業局及環保單位妥為研商，以尋求合理可行之因應措施，長期任由廢污水處理設施缺乏足夠之功能及設備，

致使排放廢污水長期不符放流水標準，且未思改善之道，卻以違法偷埋暗管，率爾逕行排放廢污水及未脫水污泥，致遭環保機關罰款並追繳鉅額所得利益，影響公司聲譽及政府形象甚鉅，並嚴重破壞周遭生態及污染環境，營運過程顯有違失。

工業局雖自 2004 年 4 月起將觀音工業區下水道系統及污水處理廠委託榮工公司代為操作營運，但仍應予監督管理，以善盡水污染防治之法定義務。惟該局未妥予監督榮工公司代操作營運情形，亦未協助研謀合理可行之因應措施，致生其設備功能長期不足，且有違法偷排廢污水及廢污泥情事，難辭監督不周之責；又因而遭環保機關罰款並追繳所得利益，損及政府機關形象，亦有違失。⁷⁷

本案調查意見經監察院國防及情報委員會審議後，糾正行政院國軍退除役官兵輔導委員會榮民工程股份有限公司及經濟部工業局。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、觀音工業區污水處理廠自 2012 年 4 月至 2013 年 12 月間（即委託榮民工程公司經營後期迄新委辦廠商接手之初），因處理設備老舊及污水處理負荷過大，導致放流水質不穩定，經行政院環境保護署告發，共計 35 次，裁罰約 1,500 萬元。
- 2、經濟部工業局已責成觀音工業區污水處理廠新委辦廠商提出改善計畫，預計在兩年內投入近 2 億元經費進行功

⁷⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：李炳南、余騰芳；派查字號：0980801002）。

能提升及擴大處理容量，目前廢水處理系統功能賡續進行改善中。

- 3、經濟部工業局對於觀音工業區內廠商異常排放或偷排情形，已進行聯合稽查及假日、夜間稽查等措施，以加強查察，2013 年度針對觀音工業區共稽查 186 家次（含假日及夜間 135 家次），查獲異常排放廠家 16 家次，除依規定予以處罰外，並請專家進廠輔導改善。
- 4、觀音工業區污水處理廠水量與水質自動監測設施，及攝錄影監視系統均已完成設置，並經桃園縣政府環境保護局於 2014 年 1 月 3 日確認；觀音工業區服務中心、觀音工業區污水處理廠放流口及 10 處雨水下水道、富林溪及大堀溪（上、中、下游）共 6 處水質自動監測設施（監測水溫、pH 值、導電度）之攝錄影監視系統已與該局完成連線作業。
- 2、行政院已針對新竹、桃園二縣因系爭工廠廢水排放肇生之爭議，積極協調、妥處中。

三、六輕工業區接連發生嚴重工安及空污事件

（一）調查緣起

臺塑企業麥寮六輕工業區（下稱六輕工業區）自 2010 年以來，接連發生多起嚴重工安事故，非但危及鄰近居民之生命財產安全，並造成環境污染，究相關機關有無疏失？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

六輕工業區係由臺灣塑膠工業公司、南亞塑膠工業公司、臺灣化學纖維公司及臺塑石化公司等 4 大公司體系聯合營運，並依據工廠管理輔導法設立登記 19 家工廠。該工業區自 1999 年開始營運迄今，已提昇國內相關重要原物料之自給率，其中乙烯自給率自 1994 年的 38%，大幅提昇至 2011 年的 90.2% 以上，園區年產值更高達新臺幣（下同）1 兆 5 千 3 百餘億元，占 2011 年度 GDP 之 9.2%，對國內經濟發展及相關產業原物料之供應，確有貢獻。

惟自 2010 年 2 月以來，六輕工業區相繼發生火災、氣爆等嚴重工安事故，迄 2012 年 10 月，共計 34 起，平均每個月 1 起以上；另遭檢舉之異味空污事件計 22 次，平均每 1.5 個月 1 次，對當地公共安全及環境品質長期造成嚴重衝擊，當地民眾及雲林縣政府迭次要求遷廠、關廠或停止擴建。中央及地方相關主管機關對該工業區之檢查、輔導、督導及稽查作業縱密集、頻繁，卻難以遏阻事故頻生，顯見大量投注之行政資源未能有效整合，成效不彰，反招致資源浪費之非議，雲林縣政府更遭收受多起鉅額捐款用途不明，疑藉端勒索企業之質疑，行政院實難辭監督不周之責。

雲林縣政府自 2005 年以來多次主動要求臺塑企業捐款之金額高達 26 億餘元，該企業自 1995 年至 2012 年 6 月間對該府轄內相關單位之捐款，合計 45.86 億元，占該企業國內捐款總數達 77%，且該府收受六輕工業區固定污染源空氣污染防制費所收款項之 60%，平均每年 2,400 萬元，2011 年更高達 5,606 萬餘元，自應切實將該等金額龐大經費充分運用於該工業區工安改善及污

染防制工作，竟反一再以「未反應事實之確切數據與內容」率爾登載於公文或新聞資料，對於該府應盡之法定職責卻皆隱而未提，悉委責於中央主管機關，致誤導民間團體據此指控政府，肇生中央、地方政府公開相互指責，嚴重傷害政府公權力及形象，亦重創環評公信力，實有不當，亟應積極檢討改善；倘該不確切數據係由該縣環保局幕僚提供，並應確實查明究責。



【監察委員陳永祥、李復甸、馬秀如為臺塑麥寮六輕工廠接連發生嚴重工安事故案於2011年9月14日赴現場履勘】

行政院疏未慮及規模龐大六輕工業區特殊複雜石化製程之有害及危險性，迄未督促所屬積極建立及完備許可前相關審查機制，尤有相互諉責情事，肇致該工業區廠房與石化製程機具設備等建築及結構物之許可審查機制、結構、設備安全、防災設計、防震措施等審查標準竟僅與一般廠房相同，迄未能升級強化；緊急避難設施、疏散逃生動線等防災設施、措施亦皆未能於設廠前規劃妥善，顯未重視當地居民與作業員工生命及財產之安全，殊有欠當。又該院疏未督促相關權責機關積極強化六輕等國內特殊性工業區之防災及救災能力，致公共安全難以確保，亦有欠當。

六輕工業區位處填海造地並瀕臨沿海地層易下陷地區，其貯存、運作及輸送毒化物質與危險物品之設備及管線因土壤液化、不均勻沉陷、鹽害及海風侵蝕影響而洩漏，致生重大工安意外事故之可能性較高，營運迄今頻造成當地環境衛生及居民健康之負面衝擊。行政院亟應督同各級主管機關落實法律規定，積極蒐集、調查及評估該工業區防災及環境品質狀況，並建立環境資訊系統及嚴密之環境監測網，俾讓攸關環境污染及居民生命財產安全等資訊透明，並據此建立妥適預警系統及適時採取必要措施，以防範災害之發生。

行政院勞工委員會中區勞動檢查所（已於 102 年 2 月 17 日改制為勞動部職業安全衛生署中區職業安全衛生中心）、雲林縣政府疏未善盡設備及管線之防漏、防蝕等查處職責，肇生六輕工業區相關製程設備及管線自 2010 年迄今發生多起因劣化或腐蝕致洩漏引發氣爆、火災等工安事故，確有疏失。

六輕工業區經監察院實地履勘發現部分公共管線之架設確屬不當，其中易相互引爆或彼此影響之敏感管線未予適當隔離，且

未預留維修通道，造成平日檢查及維修作業困難，足證該工業區公共管線現有總長度約 1,661 公里，既無須申請建築執照亦非屬工廠登記事項，事前未作相關之安全審查，僅冀望業者自行架設、維修、管理及檢查，顯有失當，肇致工安事故及災害頻生，主管機關亟應積極澈底檢討改善。

經濟部疏於監督，致其所屬工業局怠未依法設置六輕工業區管理機構，迨該工業區自 2010 年以來相繼發生多起重大工安事故，影響公共安全及環境品質甚鉅，招致民怨沸騰而採取激烈抵制行動後，始警覺事態嚴重，方被動設置管理機構，顯有違失。

凡工安事故所產生之大量空氣污染毒物瞬間即足以危害勞工與當地居民健康，惟目前相關法律僅規定雇主於 1 小時甚至長至 24 小時內通報，致主管機關無法及時趕赴現場因應，且對通報時限及窗口各有不同規定，尤使雇主疲於奔命應付行政作業而影響救災時效，行政院亟應督促所屬積極審慎研處，以簡化及統一通報之行政程序，爭取救災時效。另該院應積極督促相關主管機關針對國內工廠具有類似六輕工業區歷次事故肇禍之製程、設備及公共管線，作全面澈底檢查，並建立審查與檢核項目及機制，以避免重蹈覆轍，危害公共安全。⁷⁸

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、雲林縣政府；部分調查意見，函請行政院檢討改進並轉飭行政院勞工委員會（已於 102 年 2 月 17 日改制為勞動部）、經濟部、行政院環境保護署、雲林縣政府檢討改進；另部分調查意見，函請行政院轉飭所屬依法審慎妥處。

⁷⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：陳永祥、李復甸、馬秀如；派查字號：1000800211）。

(三) 政府機關改善情形與成效

- 1、行政院勞工委員會（現為勞動部）已修正發布「高壓氣體勞工安全規則」第 240 條增列規定，製造、供應及消費之事業單位應實施高壓氣體管線之安全維護、保養、檢修及汰換；並於同規則第 218 條增列規定，石化廠等製造事業單位應就災害防止事項訂定災害防止規章，落實執行包括製造設備及管線之新設、增設、變更與維護管理等必要事項，明定其責任及義務；另已修正公布之職業安全衛生法（原名：勞工安全衛生法）第 42 條，對於雇主未依規定設置安全衛生設施致發生火災、爆炸等重大工安事件者，罰款額度上限由原 15 萬元提高為 300 萬元，並得按次處罰。
- 2、經濟部已邀集內政部消防署、勞工委員會及地方政府共同研商，針對較高風險工廠（屬中華民國行業標準分類第 17 類石油及煤製品製造業、第 18 類化學材料製造業及第 19 類化學製品製造業等 3 類）研定新設工廠登記及既有工廠變更登記流程改進措施，以加強高風險工廠之安全管理；另已在六輕工業區設置環境監控中心，將可增進相關數據及環境品質之掌控，並即時反應爭取時效。
- 3、環境保護署已訂定並執行「六輕離島工業區污染源督察專案計畫」，對空氣污染、水污染、廢棄物清理、毒化物質管理、環境影響評估監督承諾事項等，加強管制及查核；並已修正發布「特殊性工業區緩衝地帶及空氣品質監測設施設置標準」，除增訂監測項目，並要求容納

石化工業之特殊性工業區，應於所在及其周界緊鄰之鄉（鎮、市、區）各設置至少 1 個空氣品質監測站外，另應於適當地區設置至少 4 個空氣品質監測站。

- 4、行政院災害防救辦公室刻正積極檢討如何提升臺塑六輕工業區災害防救效能問題，已函請相關主管機關研提意見，俟完成檢討及研議措施與作為後，將可強化該工業區災害防救效能。

四、高屏大湖工程計畫引發環保爭議

（一）調查緣起

據報載：高屏大湖開發案將臺灣糖業股份有限公司（下稱臺糖公司）優良農地移作他用，對當地及周邊環境將造成影響，且勢必危及傳統產業轉型成功之毛豆外銷產業。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

經濟部為因應南部區域用水需求，前曾提出「吉洋人工湖」計畫，2003 年 10 月將「吉洋人工湖」改稱「高屏大湖」，並列入行政院新十大建設計畫；嗣行政院於 2004 年 12 月核定該計畫，惟因其後各年度預算未獲立法院同意編列，而未具體實施。至 2009 年莫拉克風災後，南部地區水庫淤積量增加，影響供水能力；又曾文越域引水工程因災害停工，無法如期完成增加供水量，致南部區域面臨水源供需失衡問題，經濟部遂將前揭「高屏大湖工程計畫」納入「曾文南化烏山頭水庫治理及穩定南部地區供水計畫」辦理，並經行政院於 2011 年 5 月函示該計畫分 3 階

段開發，第 1 期工程優先開發 E 湖區，預計於 2016 年 5 月完工，完工後每日可增加供水量 10 萬公噸。

前揭「高屏大湖工程計畫」，內含 A、B、C、D、E 共五大湖區，開發面積總計 697.3 公頃，計畫預定地位於高雄市旗山區、美濃區，及屏東縣里港鄉，屬於台糖公司手巾寮農場及土庫農場。第 1 期工程面積 221 公頃，其中 189 公頃為現行台糖公司農地毛豆種植區，占全國毛豆種植面積 5%。第 1 期工程完工後，國內原料毛豆將減產 3,553 公噸，約占總產量 5%。

前揭計畫第 1 期工程於 2011 年 5 月間經行政院核定且進行環境影響評估相關審查期間，環保團體及當地農民屢屢質疑開發之必要性，訴求重點包括：將危及傳統產業轉型成功之毛豆外銷產業、將導致周邊淹水、引入地下水、搶奪農業用水、超估用水量及用水需求、沒有任何替代方案、應先改善漏水率、將造成環境污染且影響地方交通、係為砂石開採及土地開發利益、「挖良田、花大錢、蓋水庫」不符永續精神、水資源應效率化管理與調度利用等。

針對上情，經濟部水利署雖表示：南部區域水源供需失衡問題日趨嚴重，為補足水源供需缺口及提供穩定水源，除推動「高屏大湖工程計畫」外，亦並行推動節約用水、有效管理、彈性調度等措施，且已針對淹水風險、地下水交互影響、砂石交通運輸規劃及替代方案等議題持續向民眾進行溝通說明，取得多數民眾支持後再推動本計畫。惟輿論迄仍質疑為增加每日 10 萬公噸水源，有許多替代方案可以選擇，是否值得犧牲良田及毛豆外銷產業等，可徵民眾疑慮顯未消除，徒生訾議，難謂允當。

綜上，經濟部推動「高屏大湖工程計畫」以應南部地區供水

需求，固非無由，惟「挖農地、關水庫」之工程規劃，屢遭質疑開發之必要性，及勢必影響毛豆外銷產業，徒生貲議，實有未當，宜與各方意見加強溝通，以杜爭端。

又經濟部與行政院農業委員會宜會同研議可行配套措施，妥予維護「高屏大湖工程計畫」預定地範圍內租地耕種農民之權益，並維持毛豆外銷產業穩定發展，以符實際。

再者，經濟部宜宏觀規劃南部區域水資源開發、調度及配置等整體供應體系，籌謀方策開發多元水源及節水措施，同時對外闡明用水量及用水需求估算方式，以應所需，並釋民疑。⁷⁹

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，函請經濟部、行政院農業委員會審酌改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、「高屏大湖工程計畫環境影響差異分析暨環境現況差異分析及對策檢討報告」經行政院環境保護署 2013 年 3 月 13 日環境影響評估審查委員會第 231 次會議決議退回經濟部，請該部就土地利用、水資源調度管理、多元替代方案及開發之必要性等進行通盤檢討，及地方機關與民眾進行溝通後再送審。因未通過環境影響差異分析審查，該案後續開發行為暫予終止。
- 2、經濟部水利署為因應「高屏大湖工程計畫」未通過環境影響差異分析審查，已於 2013 年 3 月召開研商後續整體策略會議，促請台灣自來水公司加強辦理高雄地區自來

⁷⁹ 詳見監察院調查報告（調查委員：黃武次、劉玉山；派查字號：1010800408）。

水減漏工作。另行政院於同年 11 月核定未來 10 年（2013-2022 年）自來水減漏計畫，預計於高雄地區投入超過新台幣 90 億元辦理相關工作。

- 3、經濟部水利署南區水資源局正辦理「南部地區平地水庫檢討」及「高雄地區水資源供需風險及經濟面影響研究」及「多元化水資源運用及保育推廣計畫」，將加強推廣未來供水規劃及多元化水資源開發，並與地方機關及民眾溝通協調，尋求外界支持與認同。

五、民營公司違規堆置大量爐碴嚴重污染環境

（一）調查緣起

高雄市政府環境保護局監管中國鋼鐵股份有限公司（下稱中鋼公司）爐碴等下腳料流向及處理情形，惟該局加強對地勇選礦股份有限公司（下稱地勇公司）爐碴堆置處理之污染稽查、取締告發及管制措施等相關行政作為，是否涉有違失等情，監察委員認有深入調查之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

2011 年 8 月，行政院前院長吳敦義視察高雄大發工業區時，接獲該區廠商協進會反映區內爐碴堆置場塵土逸散嚴重，已影響區內員工、精密工業及溝渠排水功能；該協進會並建請政府相關單位修法，規定廢土壤處理或爐碴堆置業須在室內作業，以杜絕空氣污染，避免影響廠商產品品質。行政院環境保護署環境督察總隊南區環境督察大隊嗣獲知地勇公司堆置爐碴造成空氣污染情事，即會同高雄市政府環境保護局，針對該公司大發工業區內 4

場及廠外承租地 2 場進行聯合稽查後，依違反空氣污染防治法，予以告發，又於同年 9 月函請高雄市環境保護局針對查核缺失，派員督促該公司改善，並持續追蹤改善進度。



【監察委員趙榮耀、錢林慧君為高雄市政府未有效遏止地勇公司違規堆置爐渣逾 80 萬公噸案於 2012 年 10 月 2 日赴現場履勘】

地勇公司堆置爐渣之場所共有 11 處，其中 5 處（大發一廠、大發二廠、大發三廠、大發四廠及萬大廠）位於工業區內，另有 6 處（會結一場、會結二場、會結三場、光明一場、光明二廠及拷潭場）則位於農業區。針對該公司長期堆置爐渣於農業區及工業區造成環境污染及違反土地分區使用規定情事，高雄市政府環境保護局未依應有職掌及法規製發該公司斷料公文在先，又

未依市府相關單位會勘決議，於該公司改善計畫送局前即率予簽擬作廢前函⁸⁰程序，且該等公文皆未敘明法源依據，決策過程倉促且欠周延，致遭輿論質疑，確有違失。

高雄市（含前高雄縣）政府雖自 2008 年 1 月至 2012 年 11 月，裁罰地勇公司共計 51 次（裁罰金額新臺幣 517 萬餘元），惟該公司堆置之爐碴，迄本案調查時仍有 80 餘萬公噸，造成各項污染，且危及公共安全，顯見裁罰作為徒具形式，無法有效遏止；又該公司違規堆置爐碴情事自 2002 年以來，逐年擴張面積已逾 10 年，該府怠無有效作為，斲喪政府施政公信，難辭其咎。

高雄市（含前高雄縣）政府裁罰地勇公司之法源依據，多以違反空氣污染防治法為主，該法第四章罰則各條均為行政罰鍰，無法有效遏止堆置爐碴現況，環保相關法令已無法有效解決，高雄市政府始於 2012 年 3 月及 5 月二度由該府環境保護局、農業局、都市發展局等相關單位執行聯合會勘，並作出會勘結論：地勇公司需於半年內完成移除農業區所堆置爐碴；如未於期限內移除完成，則請權責單位依現行法令（都市計畫法、空氣污染防治法）辦理。惟上開 6 處農地上之爐碴，迄本案調查時仍存在，高雄市政府於該公司未完全移除上開爐碴前，除應持續依環保法規維護所轄空氣及水體之環境品質外，亦宜多方考量善用區域計畫、都市計畫相關法令，使不法情事能儘速移除，俾正官箴。

⁸⁰ 即指高雄市政府環境保護局 2012 年 3 月 23 日函，內容略以：嚴禁中鋼公司等 8 家鋼鐵公司於地勇公司未就其大量堆積之爐碴予以有效積極去化前，再交付予該公司各類爐碴。

經濟部同意中鋼公司將氣冷高爐石、轉爐石、脫硫渣等改列為該公司資源化之「產品」時，未詳實審核其去化問題與後續管控機制，致使該等「產品」造成各項污染，且危及公共安全，顯有不當。又關於現行爐渣再利用產品之認證機制與研議強化管理措施，監察院業於 2012 年 11 月 8 日函請行政院督促所屬檢討改進。經濟部應研議修正相關法規，避免類似地勇公司長期堆置爐渣情事再度發生，造成主管機關無法就源頭予以管理，以符實際。⁸¹

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正高雄市政府；部分調查意見，函請高雄市政府、經濟部檢討改進。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、行政院環境保護署已於 2013 年 1 月 28 日通函各縣市政府，有關原登記為產品，但事實上該產品已失市場價值，或因價格因素長期貯存而有棄置污染環境之情形者，應改認定為廢棄物，並依事業廢棄物清除處理或再利用相關規定加強管理。
- 2、針對各項中鋼公司釋出物之產品是否符合環境保護署函釋而改列廢棄物，因前揭函釋中「已失市場價值」、「長期貯存而有棄置」之虞等要項之認定尚有疑義，高雄市政府環境保護局已函請環境保護署針對各項認定要件審理原則，儘速制定一致性之審查要點與判別準則，作為後續執行之法源依據。環境保護署已於 2014 年 2 月

⁸¹ 詳見監察院調查報告（調查委員：趙榮耀、錢林慧君；派查字號：1010800250）。

18 日召開「廢棄物疑義個案判定原則（草案）」研商公聽會，俟該判定原則完成法制作業程序後，即予發布。

- 3、地勇公司於高雄市都市計畫農業區違規堆置爐碴之 6 處場所土地，原課徵田賦部分，均自查獲違法堆置日期起，按一般用地稅率課徵地價稅。另會結一場、拷潭場、光明二場等 3 處違規堆置之爐碴已搬遷完畢。又有關依法裁處地勇公司不法利得部分，經收集相關資料及給予該公司陳述意見等程序後，高雄市政府都市發展局已就會結二場、會結三場、光明一場等 3 處違規堆置部分，於 2014 年 1 月裁處不法利得，共計新臺幣 31,148,136 元。

叁、評析與小結

所謂「環境權」，又稱「環境人權」，意指人人皆應有平等的機會，享有在安全、健康、舒適的環境中生活與工作的權利。

「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。」為確保人民之生命及人身安全，不僅人民有權利要求適合居住與生活的健康環境，國家亦有義務做好環境保護工作。

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

本章有關環境權之案件，計有如下 5 案：（1）新北市烏來

地區溫泉業者私接溫泉管線，且鋪設紊亂，嚴重破壞當地景觀；（2）桃園縣觀音工業區下水道系統及污水處理廠涉違法偷排廢污水，嚴重破壞周遭生態及污染環境；（3）雲林縣麥寮鄉臺塑六輕工業區接連發生嚴重工安及空污事故，危及鄰近居民生命、財產安全，並嚴重污染當地環境；（4）高屏大湖開發案將臺糖公司優良農地移作他用，對當地及周邊環境將造成嚴重影響；（5）高雄市某民營公司違規堆置大量爐碴，嚴重污染環境，且危及公共安全。

上開案件經監察院調查後，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、研議與改進，其主要的改進作為有：行政院勞工委員會（現為勞動部）已修正發布「高壓氣體勞工安全規則」第 218 條、第 240 條，增列規定相關事業單位之責任及義務；該會並已修正公布「職業安全衛生法」（原名：勞工安全衛生法）第 42 條，對於雇主未依規定設置安全衛生設施致發生重大工安事件者，罰款額度上限由原新臺幣（下同）15 萬元提高為 300 萬元，並得按次處罰；經濟部已邀集相關機關共同研商，針對較高風險工廠研定新設工廠登記及既有工廠變更登記流程改進措施，以加強較高風險工廠之安全管理；行政院環境保護署已修正發布「特殊性工業區緩衝地帶及空氣品質監測設施設置標準」；該署並已召開「廢棄物疑義個案判定原則（草案）」研商公聽會，俟該判定原則完成法制作業程序後，即予發布。

另有關上開個案之改進措施及改善情形，主要有：新北市烏來地區溫泉業者私接之溫泉管線已於 2013 年 11 月全數拆除完畢；經濟部工業局已責成桃園縣觀音工業區污水處理廠新委辦廠

商提出改善計畫，預計在兩年內投入近 2 億元經費進行污水處理功能提升及擴大處理容量；行政院環境保護署已訂定並執行「六輕離島工業區污染源督察專案計畫」，另經濟部已在六輕工業區設置環境監控中心；高屏大湖工程計畫因未通過環境影響差異分析審查，其後續開發行為已暫予終止，為謀因應對策，經濟部水利署已召開研商後續整體策略會議；地勇公司於會結一場、拷潭場、光明二場違規堆置之爐渣已搬遷完畢，又高雄市政府都市發展局已就該公司於會結二場、會結三場、光明一場違規堆置部分，裁處不法利得 3 千 1 百餘萬元。

上開改進作為中的「特殊性工業區緩衝地帶及空氣品質監測設施設置標準」已於 2014 年 3 月 5 日修正發布，全文共 21 條。依該「設置標準」第 2 條之規定，所謂「特殊性工業區」，係指工業區內容納下列類別之特殊性工業，且其合計基地面積超過總基地面積四分之一者：金屬冶煉業；煉油工業；石油化學基本原料工業；紙漿工業；水泥製造工業；農藥原體製造工業；煉焦工業；以煤、油或氣體為燃料之電力業；樹脂、塑膠、橡膠製造工業；石油化學中間原料業；酸鹼工業；半導體製造工業；光電材料及元件製造業；及其他經中央主管機關指定之工業。

上開「設置標準」之修正重點為：要求開發單位於開發特殊性工業區前，應提出緩衝地帶及空氣品質監測設施設置計畫，報請直轄市、縣（市）主管機關審查通過，始得開發；增訂主管機關審查設置計畫程序及時程限制，以提升行政效能，完備法制作業；強化監測紀錄保管責任，將紀錄保存期限由 3 年延長為 5 年，俾利主管機關查核；增訂空氣品質監測站位於不同直轄市、縣（市）之空氣品質監測數據連線及人工操作監測數據申報規定，

以達管制目的。

特殊性工業區排放之空氣污染物可能具有成分複雜及排放量大之特性，為降低民眾對於健康風險及環境影響之疑慮，空氣品質監測及管制確有必要，行政院環境保護署應積極督導各直轄市、縣（市）主管機關確實審查或查核開發單位是否依上開「設置標準」之規定，設置空氣品質監測設施及辦理空氣品質監測事宜，以達成防制空氣污染，維護健康的生活環境，提高國民的生活品質之目的。

此外，有關臺塑六輕工業區接連發生嚴重工安及空污事故，行政院災害防救辦公室刻正積極檢討如何提升臺塑六輕工業區災害防救效能問題，並已函請相關主管機關研提改進意見。行政院災害防救辦公室應積極推動上開事項，儘快完成檢討及研議相關改進措施與作為，以強化該工業區之災害防救效能，避免因發生災害而危及鄰近居民之生命、財產安全，及對當地環境造成嚴重污染。

第七章 社會保障

壹、概念與法制

所謂「社會保障」，又稱「社會安全」，係以特定事故，諸如疾病、傷害、殘障、貧窮、失業、災害、婚喪、鰥寡孤獨、老年無依等為幫助服務的對象，透過各種組織或制度，運用國家或社會力量，保障人民生活安定的一種具有社會性、政治性、文化性及經濟性意義的制度。⁸²至於社會保障制度的涵蓋範圍，雖因各國的國情不同而有差異，但一般而言，包括以下 4 個部分：社會保險、社會福利、社會救助、優撫安置。⁸³

社會保障的目的，一方面使工作者有安全感，消除生老病死時的貧困威脅，可以無後顧之憂地工作，發揮更高的生產效率；另一方面使不幸者得以免於凍餒，且可維持消費能力，繼續刺激經濟成長，以確保社會的安和樂利。由此可知，社會保障的本質，乃在保障國民經濟的安全與國民生活的幸福，進而促進社會穩定發展。⁸⁴

「世界人權宣言」第 22 條明確揭示：「每個人，作為社會的一員，有權享受社會保障。」另於第 25 條第 1 項具體揭示：「人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福利所需的生活水

⁸² 參考：謝孟雄，**社會工作與醫療**（臺北：桂冠圖書公司，1990 年），頁 2-3。

⁸³ **兩公約中階種子培訓營講義**（臺北：法務部，2012 年），頁 99。

⁸⁴ 參考：張之傑主編，**環華百科全書**，第 15 冊（臺北：環華出版事業公司，1986 年），頁 387。

準，包括食物、衣著、住房、醫療和必要的社會服務；在遭到失業、疾病、殘廢、守寡、衰老或在其他不能控制的情況下喪失謀生能力時，有權享受保障。」同條第 2 項更揭示：「母親和兒童有權享受特別照顧和協助。一切兒童，無論婚生或非婚生，都應享受同樣的社會保護。」

為進一步落實「世界人權宣言」有關社會保障的宣示，「經濟社會文化權利國際公約」第 9 條重申「人人有權享受社會保障，包括社會保險。」第 10 條具體列舉對家庭、母性、兒童及少年之保障及協助措施，其要點為「家庭為社會之自然基本團體單位，應盡力廣予保護與協助」；「母親於分娩前後相當期間內應受特別保護」；「工作之母親在此期間應享受照給薪資或有適當社會保障福利之休假」；「所有兒童及少年應有特種措施予以保護與協助，不得因出生或其他關係而受任何歧視」；「兒童及青年應有保障、免受經濟及社會剝削」。第 11 條除強調每個人及其家屬有獲得「適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境」的權利外，並進一步確認人人有「免受飢餓」之基本權利。

針對社會保障的權利，上開「公約」第 19 號一般性意見首先於第 1 點強調：社會保障的權利對於確保所有人的人類尊嚴是極為重要的。接著於第 2 點指出：社會保障的權利包括在沒有歧視的情況下獲得和保留現金或實物津貼的權利，以便或特別保護人們免受如下之苦：（1）因為疾病、身心障礙、分娩、職業傷害、失業、年老或家庭成員死亡而喪失工資收入；（2）無法負擔醫療；（3）無力養家，尤其是扶養兒童與成年家屬。

社會保障的權利不僅對於確保作為一個人應有的尊嚴是極為

重要的，上開一般性意見第 3 點還指出：由於其再分配的性質，社會保障在減少和減緩貧困、防止社會排斥以及推動社會包容等方面也發揮了重要的作用。因此，該一般性意見第 4 點要求各締約國必須盡最大能力採取有效措施，並定期作出必要的修訂，在沒有歧視的情況下充分實現所有人的社會保障的權利。

上開一般性意見接著於第 11 點指出：要實施社會保障權利就必須具有而且執行一種由單一的計畫或各種計畫組成的制度，以便確保為有關的社會風險和突發情況提供福利；應當根據國內法律制定這種制度，政府部門必須負責有效地管理和監督這種制度；社會保障計畫（包括發放退休金的計畫）應是永恆的，以便子孫後代也能實現這種權利。另關於社會保障制度涵蓋的範圍，該一般性意見第 12 點指出，應包括以下 9 種主要的保障：健康服務、疾病、長者（老年人）、失業、職業傷害、家庭和兒童支持、產婦、身心障礙、遺屬和孤兒。

我國憲法第 13 章第 4 節以「社會安全」為題，其中第 152 條「就業促進」、第 153 條「保護勞工、農民、婦女與兒童」、第 155 條「社會保險、社會扶助與救濟」、第 156 條「保護母性、婦女與兒童福利」及 157 條「公醫制度」，皆與社會保障關係密切。如第 155 條規定：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟。」

另憲法增修條文第 10 條第 5 項有關「推行全民健康保險，促進現代和傳統醫藥之研究發展」、第 7 項有關「身心障礙者之保險與就醫、無障礙環境之建構、教育訓練與就業輔導及生活維護與救助」、第 8 項有關「社會救助、福利服務、國民就業、社

會保險及醫療保健等社會福利工作」、第 9 項有關「軍人退役後之就學、就業、就醫、就養」、第 12 項有關「原住民族社會福利事業之保障扶助」等規定，則充實並具體化憲法第 13 章第 4 節之內容。

貳、監察院的調查

監察院本於職權之行使，於 2013 年審議通過之調查報告中，涉及社會保障者計 10 案，謹選擇其中具代表性與重要性者 4 案，將其調查緣起、調查發現與意見，及政府機關改善情形與成效，分述於次。

一、兒童及少年受虐通報案件數逐年增加

（一）調查緣起

近年來家庭結構轉變，兒少受虐通報人數遽增，重大兒虐致死案例亦層出不窮。究各地方政府接獲通報後，於危機處理階段之調查、評估、處置及督導等機制是否周全？家庭處遇計畫是否完善？兒少保護社工人力配置是否充足？有無接受相關訓練？具體評估判斷及應變處理等能力能否期待得以保護兒少避免不法侵害？監察委員認有通盤深入瞭解之必要，而自動調查。

（二）調查發現與意見

依據內政部兒童局公布之統計資料顯示，2004 至 2012 年兒童及少年保護通報案件數逐年增加，從 2004 年之 8,494 件，增加至 2010 年之 30,947 件，2011 年則略降為 28,955 件；惟 2012

年通報案件數又高達 35,823 件。又同期間兒童及少年經通報且調查列為保護個案亦有逐年成長之趨勢，從 2004 年之 7,837 人，增加至 2010 年之 18,454 人，2011 年雖略微下降，惟仍達 17,667 人，2012 年則攀升至 19,174 人。



【監察委員沈美真、黃武次、趙榮耀為兒少受虐遽增，相關機制是否健全案於 2012 年 5 月 15 日赴現場履勘】

由於兒童及少年保護通報案件涉及兒童及少年之人身安全，故調查處理程序尤應周延並落實執行。內政部對兒童及少年保護案件之通報及調查處理程序，雖已陸續訂（修）定相關規範，供

各地方政府參酌或遵循辦理；惟該部卻未能積極督促地方政府確實運用及執行，致相關工具及程序形同具文，亦造成社工人員對案件研判診斷失誤，該部難辭監督不周之咎。

地方主管機關接獲通報案件後，應於 24 小時內立即處理、4 日內提出調查報告，乃係法定之基本要求；惟內政部迄未能督促地方政府對於所屬社工人員處理之進度，建立有效之管考機制，以確保社工人員之成案調查符合法定期限及程序，實有疏失。

近年多起重大兒虐事件已凸顯兒童及少年保護社工人員評估判斷失誤、專業能力不足等問題，惟地方政府對於是類社工人員接受職前及在職訓練之情形及成效，迄未建立有效之評估及管理機制，任由是類人員在未具備足夠之專業能力下，承擔所有成敗及挫折，內政部難辭監督及規劃不周之咎。

兒童及少年保護社工人力雖經內政部及各地方政府持續充實，惟仍不足 259 人（不足比率高達 4 成），導致是類人員仍處於高負荷及高壓力之工作環境，異動頻頻，因而造成專業不足及無法久任，損及服務品質，內政部迄未能有效解決。又，新北市、臺中市、臺南市、桃園縣、新竹縣、雲林縣、嘉義縣、嘉義市、屏東縣及金門縣政府未能儘速充實以有效改善是類人力不足之問題，致缺額比率偏高，社工人員案量負擔依舊沈重，難以落實兒童保護工作。

中央及地方政府規劃與執行家庭處遇計畫，迄今缺乏明確作業規定，協調合作機制不足，處遇項目空洞，服務資源缺乏，致使各項服務空有其名，實際執行亦流於形式，難以紓解兒童及少年受虐風險，行政院及內政部均未善盡督導之責。

內政部針對各地方政府依法應執行之家庭處遇計畫，迄未制

訂相關規範及格式範例，亦未編製具體操作工作手冊；又未督促地方政府建立轄內家庭處遇服務之資源清單，致使社工人員對個案家庭之問題及需求掌握不足、診斷不周，所擬定之家庭處遇計畫內容抽象，亦乏專業資源予以支援，造成處遇流於形式、執行成效不彰，顯見內政部未能善盡督導之責，任由第一線社工人員獨力承擔處遇之挫折及困難。

地方政府囿於社工人力不足及經費資源有限，致家庭處遇明顯不足、成效不彰；又對所屬社工人員自辦之家庭處遇計畫，欠缺管考機制，致無法充分掌握實際執行情形並適時提供督導，此均造成受虐兒童及少年持續生活在危險之中；惟內政部未能善盡督導之責，以妥謀有效解決方案。

兒童及少年受虐人數逐年顯著增加，其中 7 成以上施虐者為父母親，其施虐因素以「缺乏親職教育知識」及「婚姻關係失調」之比率已逾 6 成，並有持續上升之趨勢；惟教育部迄未能檢討評估現有家庭教育之輸送管道，究竟能否觸及到特定需求家庭及其執行成效，亦未對施虐者實施家庭教育，致無法充分發揮家庭教育應有之積極功能。又教育部雖已建立學校三級（教師、輔導教師、專業輔導人員）輔導體制流程及分工事項，惟實務上部分學校仍未對兒少保護個案落實輔導工作，亦亟待該部督促檢討改進。

各地方政府受理通報後進行調查時，依法得請求相關機關提供資料，惟內政部既未明確規範，亦未督促地方政府律定所屬社工人員應蒐集之資料項目，任由社工人員依其經驗判斷決定之，致生疏漏；況且實務上確有社工人員因未能蒐集多方資訊，肇致危機診斷錯誤，後續處遇失焦，顯然內政部未能善盡監督及規劃

之責。

兒童及少年保護工作需要跨網絡、跨專業之協力合作，惟內政部僅以重大兒童及少年虐待事件防治小組進行跨部會溝通協調；又該防治小組未強制定期召開，亦乏管考機制，致無法有效發揮整合協調之功能；且地方迄今多未建立跨網絡之協調溝通機制，係納入其他會議辦理，致成效有限，均有待內政部積極檢討改進。

內政部對於各地方政府執行兒少保護業務之督導考核，係併入兩年一次之社會福利績效考核，惟考核時間及行程短促緊湊，並含括於兒童及少年福利服務項目中之 1 項，且受重視之程度日益降低，實難充分掌握及評核各地方政府實際執行情形，該部應予檢討改進，將該項業務獨立辦理考核，以強化對地方兒少保護工作之監督。

目前內政部婦幼安全資訊系統未能符合各地方政府實際使用需求，加以相關人員未能熟稔操作功能，致該資訊系統無法充分發揮個案管理及追蹤之重要功能，內政部應即督促所屬儘速修正完成；另研修過程中，亦須強化系統對於個案資料保密之維護措施，以避免發生資料外洩而危及個案人身安全。⁸⁵

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、教育部、行政院，及新北市、臺中市、臺南市、桃園縣、新竹縣、雲林縣、嘉義縣、嘉義市、屏東縣、金門縣政府；部分調查意見，函請內政部、教育部檢討改進；調查報告全文，

⁸⁵ 詳見監察院調查報告（調查委員：沈美真、黃武次、趙榮耀；派查字號：1000800437）。

函送內政部參考並請該部轉送各地方政府參酌注意改善，另函請教育部轉送國內公、私立大專院校社會工作相關科系（組）參考。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、鑑於我國兒少保護通報案件多元而龐雜，並受限法定調查處理時限，受理案件初期應以兒少人身安全是否受疑似施虐者威脅為主要資訊蒐集及評估重點，衛生福利部為加強地方政府對於兒少保護案件所需之相關資訊蒐集及處理流程，已進行修訂「社政機關辦理兒童及少年保護案件通報及調查處理作業程序」，並已邀集相關單位研商資訊交換之可行作法，訂出「社政主管機關請求其他機關行政協助流程」及資訊交換之定型化表單，提供各地方政府參考運用。
- 2、衛生福利部已於「家庭暴力、性侵害暨兒童及少年保護資訊系統」，新增調查報告、家庭功能評估表及個案處遇計畫表等定型化格式表單，部分標準化評估工具並列為必填表單，社工人員必須完成標準化評估工具後，方能提具完整之調查報告。又該部為督促地方政府依「兒童及少年保護工作指南」所訂之結案指標辦理，已於上開資訊系統中，將具體結案指標納入案件處理流程管控，地方政府在進行結案程序時須填具結案報告，並明確勾選結案原因。
- 3、衛生福利部已於上開資訊系統中，增設 24 小時和 4 日內調查報告之時效控管功能，以協助社工人員自我管理。該部又為加強家庭處遇計畫之管考，同時於該資訊系統

中設計個案管制列表，以供督導等主管人員確認社工人員服務進度，針對調查後列為保護個案者，須於 3 個月內提出家庭處遇計畫，且每 3 個月則須檢視處遇計畫進度，並據以填列處遇計畫服務摘要表，該資訊系統並有提醒功能，提醒社工人員處遇計畫及執行摘要之處理時限。此外，該部亦已修訂該資訊系統具備個案管理及資料分析功能，俾使督導及主管人員可運用「兒童少年保護通報管制列表」，稽核全部或單一社工人員的案件調查處理及後續處遇情形。

- 4、2013 年度社會福利績效考核（兒童及少年福利－兒童及少年保護工作及處遇服務部分），已將個案工作進度管理機制、個案調查處理、個案訪視頻率及個案服務品質等項目列為考核評分重點。衛生福利部為再加強考核地方政府，另於 2013 年 10 月間隨機抽選各地方政府兒少保護通報案件共 74 件，以查核地方政府是否於法定期限內調查處理、對於兒少保護通報事由是否積極回應等項進行評核，復於 2013 年 11 月 26 日邀集各地方政府對抽選結果進行討論，藉以提醒並引導各地方政府積極處理兒少保護通報案件。而該部為能持續督導地方政府落實執行，規劃於 2014 年一般性補助款指定辦理施政項目考核、2015 年社福績效考核中，訂立相關指標並抽查檢視所處理之案件，以敦促地方政府加強案件調查處理時效及品質。
- 5、衛生福利部為建立評核及管理兒少保護社工人員之機制，業調查蒐集各地方政府實際作法（含見習流程及評

核機制），並據以增訂「兒童及少年保護社工專業提升計畫（草案）」，將再邀請學者專家及地方政府共同研商確定。

- 6、衛生福利部為引導地方政府推動兒少保護個案家庭處遇計畫，正委託學者專家或民間團體辦理兒少保護家庭處遇計畫評估指標及服務流程研發計畫，研究內容包括：
（1）訂定「兒少保護家庭處遇計畫評估決策模式」評估指標、服務策略、執行流程及成效評估；（2）訂定「兒少保護家庭處遇計畫評估決策模式」手冊；及（3）研發「兒少保護家庭處遇計畫評估決策模式」成果發表及教育訓練活動等，相關處遇表單之研修亦納入計畫研究範圍，期加強地方政府執行家庭處遇計畫之成效。
- 7、為掌握各級學校校安通報後處置輔導情形，教育部已於 2013 年 7 月函請各直轄市政府教育局、各縣市政府填報「各級學校及幼兒園兒童少年保護與家庭暴力及性侵害事件通報暨輔導機制檢核表」，以瞭解所屬學校是否有依循保護輔導工作流程，於危機處理階段予以兒少保護個案適當之處置與督導。
- 8、為促成社政及教育單位共同協助辦理兒少受虐個案之輔導處遇等事宜，教育部已於 2013 年 10 月召開諮詢會議，會議決議委請學者專家協助訂定「國中小學生偏差行為整體性輔導機制」之相關規定，結合學校、輔諮中心與家庭教育中心，有效且全面提升學生輔導工作成效。
- 9、全國各地方政府整體兒童及少年保護社工人力已有增加，從本案調查時（2012 年 12 月）之 375 人，增加至 2014

年 3 月之 393 人，缺額率則從 34%，降低為 30.6%。又，衛生福利部鑑於原先社工人力折算方式實已不符各地方政府實際人力運用情形，擬將全國兒少保社工實際服務個案量及人力折算模式納入該部建置之「社工人力資源管理系統」，俾清楚呈現社工人員之實際案量及員額數，俟相關機制推動較為成熟後，則規劃於 2015 年委請學者專家，進行人力需求估算，俾衡平呈現各地方政府兒少保人力實際需求及差額。另被糾正之地方政府當中，包括新北市、臺中市、臺南市、新竹縣、雲林縣及屏東縣政府兒少保社工人力之缺額率均已有降低之情形，雲林縣政府實際人力配置甚至已超過該部所推估之合理員額。

二、社會變遷快速致家庭功能日漸弱化

（一）調查緣起

近年來社會變遷快速，家庭功能日漸弱化甚至解構，進而嚴重影響兒童及少年之成長，衍生各類社會問題，尤其兒童受虐案件急遽增加。究相關權責機關有無依兩人權公約（即指「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」）規定，投入適當資源及人力，且提供必要保護與協助？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

隨著社會、經濟及人口結構之變遷，家庭受到的影響至為深遠，家庭型態逐漸多元，家庭的各項功能日趨弱化，惟行政院為

國家最高行政機關，卻長期未能積極督促及整合各相關部會從預防層面針對家庭提供適當之保護與協助，顯違背兩人權公約及我國相關政策綱領（如「社會福利政策綱領」）所揭示國家應支持與促進家庭功能之責任，致使與家庭相關的社會問題日趨嚴重。

行政院根據 2002 年第三屆全國社會福利會議之決議，於 2004 年 10 月通過我國家庭政策，惟因該院對於該政策之後續執行，欠缺相關管考及評核機制，而係由各部會自行研擬實施方案及列管，致無從檢討及評估各相關部會辦理成效，並據以督促所屬加強改善及資源整合，亦未能因應社會變遷進行滾動修正，致家庭政策有名無實。

中輟生、兒童及少年性交易個案、矯正機關收容之少年來自單親及隔代教養家庭之比率逾 5 成，顯見是類家庭多半缺乏足夠之資源及支持系統，亟需政府從預防層面提供足夠之支持、協助及保護，以增強其家庭功能，俾有利於兒童及少年身心健全發展，並有助於國家社會未來穩定發展；惟教育部及原主管社政業務之內政部對於單親及隔代教養家庭之協助不足，致無法有效協助是類家庭解決其所遭遇之經濟、照顧及教養等問題。

內政部未能建置有關家庭之基礎統計資料，亦缺乏橫向聯繫及合作機制以掌握家庭變遷脈動及具體衝擊，致無法評核各項家庭服務能否滿足弱勢家庭之實際需求，亦未能因應各地家庭需求之不同而有因地制宜之作法，更無法有效掌握目標家庭，進而主動提供適當之服務，僅被動等待需求家庭自行尋求協助。

各地方政府為因應中央社會福利績效考核，雖設立各類功能型之服務中心，惟各類中心係針對單一人口群提供特定服務，致無法就具有多重需求之家庭及其成員提供整體與連續之服務，亦

有標籤化之負面問題，並造成資源分散及服務重疊等問題，然行政院卻遲未督促所屬依據家庭政策整合並建立以社區為範圍之家庭支持（服務）中心，俾資源有效運用，促進家庭功能，顯有未當。

各地方政府相關單位之間，缺乏橫向聯繫及合作機制以有效掌握目標家庭，致無法從初級預防層面協助各類家庭並強化家庭應有之功能，衛生福利部、教育部及內政部應積極督促檢討改進。

前內政部兒童局自 2009 年及 2012 年起分別推動辦理「建構家庭福利服務系統實驗計畫」及「兒童及少年家庭支持服務中心競爭型計畫」，補助地方政府建置以「家庭」為中心的福利體系，落實初級預防工作，確有其必要，應予肯定；惟服務據點未能普及、人力配置亦有不足、服務時段係一般民眾之上班時間，且服務對象及功能定位不明，致服務成效有限，仍難以發揮預防之功能，衛生福利部應檢討改進，俾使該中心發揮應有之功能。

教育部對於應優先實施家庭教育之對象，未能依法積極推動相關服務措施，並督促各地家庭教育中心主動掌握是類家庭以有效落實執行家庭教育，致無法發揮初級預防之功能；又長久以來教育部及各地方政府僅憑各地家庭教育中心之力，未能充分整合各教育單位及跨機關之資源，致家庭教育成效不彰。

教育部為澈底改善家庭教育服務不彰之問題，雖於 2013 年發布「推展家庭教育中程計畫」，以整合各方推動家庭教育之資源，提升家庭服務之質與量；惟該計畫涉及中央 11 個部會、各地方政府、教育部內所屬機關、單位及各級學校之整合工作，倘欠缺有效之督考及評核機制，將難以發揮群策群力之加乘效果，

因此，行政院應督促所屬落實推動辦理並建立適當之監督機制，俾使家庭教育充分發揮預防功能。

家庭深深影響學生之行為表現及學習成果，惟教育部未能要求並督促學校教師應對學生辦理實地家庭訪問，以及早發掘其家庭狀況以適時轉介及提供協助，有效發揮預防功能，實有未當，應澈底檢討改進。⁸⁶

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、教育部、衛生福利部、內政部；部分調查意見，函請行政院督促所屬檢討改進；另調查報告全文，函送行政院參考並請就調查意見部分，督促所屬轉送各地方政府參酌及檢討改善。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、行政院已於 2013 年 7 月核定修正「人口政策白皮書」，藉由整合各部會資源，落實執行「各級學校加強性別、家政與婚姻經營教育」、「鼓勵公民營單位對育有子女之家庭，給予使用交通、公共空間及文化休閒等設施之優質環境或優惠措施」、「鼓勵媒體倡導婚姻及家庭價值」等具體措施，以強化及健全家庭功能，預防並協助家庭解決家庭成員問題。
- 2、衛生福利部已於 2013 年 9 月委託臺灣大學兒少家庭研究中心協助研擬家庭政策修正草案，並已數度召開專家學者及政府各部門間座談會議，期能凝聚社會各界對於家庭政策之共識，現階段家庭政策草案初步朝強化家庭功

⁸⁶ 詳見監察院調查報告（調查委員：沈美真、劉玉山、黃武次；派查字號：1010800023）。

能、支持家庭照顧、協助家庭工作平衡、建構無暴力家庭、營造家庭關係、實踐居住安全、促進世代凝聚、增進性別平權、尊重家庭多元與宣導友善家庭文化等政策目標研擬，俟草案條文確立後，再邀請專家學者與相關部會共同研訂後續實施方案與管考機制等，並規劃藉由定期審視家庭政策與相關措施成效與檢討，期能務實且持續的回應當前家庭的多元需要，提供家庭適當之保護與必要之協助。

- 3、衛生福利部社會及家庭署成立後，其法定編制員額為 101 人，惟預算員額目前僅 86 人（另約聘僱人員 20 人），考量社會福利業務與日遽增，如人力編制不足，對於社會福利業務之推展恐力有未逮，爰業於 2014 年 3 月間辦理員額評鑑，作為未來員額調整及充實人力之參考，俾利家庭政策業務之規劃及推展。
- 4、衛生福利部已於 2014 年 4 月舉辦「屏東縣東港區、恆春區家庭福利服務中心實地觀摩與研討」，以逐步擴展區域性家庭/社會福利服務中心之規模及可近性。又，該部業規劃於 2014 年推動「家庭支持服務系統建置規劃方案—優先結合單親家庭服務中心」，作為各地方政府推動單親家庭服務中心轉型之參據，並於 2014 年組成專家輔導團隊，透過專（個）案輔導協助各地方政府執行單親家庭服務中心轉型之協調與策劃，初步規劃 2014 年 6 月至 12 月輔導地方政府單親資源盤點與整合協調階段；2015 年 1 月至 6 月為單親家庭服務中心轉型規劃與籌設階段；2015 年 7 月至 12 月為單親家庭服務中心轉型為

家庭福利服務中心輔導成立階段，期能透過上開輔導與補助，陸續完成單親家庭服務中心之轉型，再將單親家庭服務中心轉型之經驗複製至其他服務系統之轉型與整合，擴充家庭福利服務中心之近便性建置，以落實社區預防與家庭支持的服務能量。該部預計 2015 年至 2017 年輔導完成單親家庭服務中心轉型，提供一般性家庭支持預防服務，未來全國 22 縣市在區域家庭（社會）福利服務系統之建置，將由現行 86 處，增至 97 至 120 處中心。

- 5、內政部及衛生福利部基於以「家庭」為基礎之數據資料，透過戶政資料僅可取得「家戶」基礎資料，無法取得「家庭」基礎資料，又考量辦理「家庭」相關統計之普查，受限於規模及耗費資源甚鉅，故該二部將賡續定期辦理相關抽樣調查，並透過戶政資料比較分析，以建立長期趨勢性資料，作為長期監測家庭結構及功能需求變遷之參考。
- 6、教育部業於 2014 年 4 月 28 日邀集專家學者及地方政府研商推動優先接受家庭教育服務對象及措施，確認 103 年推動優先接受家庭教育服務對象及措施相關計畫方案，並函各地方政府依「教育部推動優先家庭教育服務對象及措施之實施原則」及「教育部補助辦理家庭教育活動實施要點」落實辦理及進行成效考核。又該部已責請地方政府針對參與各家庭教育中心相關活動及課程之民眾，進行相關背景之統計及成效評估與分析；並針對上開民眾，設計活動回饋表，再就回收之回饋表進行統

計及分析，藉以瞭解活動成效，及作相關之評估與檢討，以作為地方政府推展家庭教育工作策略之參據。

- 7、教育部訂定之「推展家庭教育中程計畫」，涉及中央 11 個部會及各地方政府之人力、經費及專業等資源整合，為建立有效之督考及評核機制，該部業於 2014 年 4 月 16 日邀集各相關機關召開 103 年度第 1 次「推展家庭教育中程計畫工作圈聯繫會報」，請各機關依執行策略項目評估基準研訂年度績效目標值，俾利後續管考。
- 8、為落實家庭功能不足之學生輔導工作，教育部正委請學者研議擬訂「高級中等以下學校教育人員進行學生輔導及家庭關懷處理作業須知（草案）」中，以加強學校、家庭教育中心、學生輔導諮商中心及醫療、衛生、社政、警察、少年輔導等部門之橫向聯繫機制。
- 9、教育部已於 2013 年 6 月發布「師資職前教育課程教育專業課程科目及學分對照表實施要點」，其中「親職教育」課程提供師資生修習，並為配合教育現場所需相關知能，將各項重大議題列為「教育議題專題」為必選，如「家政教育」及「家庭教育」等議題，提供師資生修習，並以自 2014 學年度修習之師資生適用為原則。

三、因貧病交迫全家四口自殺身亡

（一）調查緣起

據報載：2013 年 1 月 26 日，雲林縣虎尾鎮發生一件 63 歲曾姓男子一家 4 口因長期貧病交迫，不堪負荷，遂集體自殺之憾事；生活陷困期間，曾家卻未曾對外求援。本案凸顯政府雖已建

置社會安全網，照顧弱勢民眾，惟社會救助及醫療補助如何界定及具體落實？政府能否主動掌握經濟弱勢家庭所面臨之困境與需求，並適時提供協助及關懷？類此社會邊緣戶常為高風險族群，卻易遭社福單位疏忽，究政府相關權責單位是否涉有違失？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

曾姓男子原是板模工人，後因腦血管阻塞，致有言語及下肢障礙，於 2010 年 1 月經鑑定為中度多重身心障礙者，同年 2 月獲發身心障礙證明，每月領有身心障礙者生活補助新臺幣（下同）4 千元（自 2012 年 1 月起調為 4,700 元）。曾男之妻雖屬有工作能力者，惟因須照顧曾男外出就醫或至醫院復健，故未就業。曾男之長子（1975 年次）原有穩定工作，後因身體不適，於 2011 年 7 月辭職，未再就業。次子（1976 年次）於 1995 年因車禍截肢，經鑑定後領有身心障礙手冊（重度肢體障礙），每月領有身心障礙者生活補助 4 千元（自 2012 年 1 月起調為 4,700 元）。

曾家 4 口長期以來僅仰賴長子之工作收入維持生計，經濟本屬困難。嗣長子因身體不適，於 2011 年 7 月辭職後，即無工作收入，全家經濟來源僅有曾男與次子之身心障礙者生活補助費合計 8 千元（自 2012 年 1 月起為 9,400 元），惟僅每月房屋租金，曾家就必須支出 8 千元，遑論一家 4 口之基本生活開銷及醫療支出。至 2013 年 1 月 26 日，因不堪經濟負荷，壓力過大，曾家長子先安排其父母、弟弟燒炭自殺後，再自行上吊身亡。

雲林縣政府明知曾姓一家 4 口確有經濟困難，並通報身心障礙者個案管理中心（下稱身障個管中心）提供相關服務。惟該中

心於服務過程中，卻輕忽案家最為迫切之經濟需求，既未擬定服務策略，亦與相關服務單位之聯繫不足，僅憑電話聯繫之結果，即輕率評估「案家經濟尚能勉強持平」，並以「服務使用者問題或需求得到解決或滿足，並經追蹤半年以上」為由，予以結案。顯見雲林縣政府未能善盡監督之責，任由該中心於曾家經濟困境未獲得改善解決之下，仍輕率結案，導致最後曾家不堪負荷沉重之經濟壓力而走向集體自殺絕路之悲劇事件。

雲林縣政府雖委託社團法人雲林縣復健青年協進會承接該縣身障個管中心，依法辦理身心障礙生涯轉銜服務，惟該府仍為社會福利事項之地方主管機關，且對受委託單位按委託契約所提供之服務狀況，亦負有監督查核之責。然綜觀本案執行情形，該府既未派員不定期瞭解受委託單位工作執行狀況並進行監督及查核，且於受委託單位辦理經費核銷時又未落實審核工作，致使委託契約內所定之相關督考機制流於形式，亦使本案曾家未能獲得其所需之經濟協助，致衍生悲劇。

本案曾姓一家 4 口長期處於經濟弱勢之困境，並有 2 名分別為中度及重度之身心障礙者已進入社會福利補助系統，惟雲林縣政府猶稱曾家未主動求助，並視其為不易發掘之潛在性個案，顯見該府社會救助之預警及通報機制未臻完備。另曾家雖符合身心障礙者房屋租金補貼之資格，卻從未提出申請，雲林縣政府應以本案為借鏡，審慎研議彈性作法，俾使處於經濟弱勢之身心障礙者能夠獲得協助。



【監察委員沈美真、劉玉山為我國家庭政策有名無實，對弱勢家庭協助不足案於 2012 年 7 月 31 日赴屏東縣現場履勘】

另衛生福利部掌理衛生福利政策、法令、資源之規劃、管理，以及社會救助、社會工作、社會資源運用與社區發展之政策規劃、管理及監督。是以，該部對各地方政府執行社會福利事項之情形，負有監督之職責。該部應以本案為借鏡，強化相關監督考核機制，以有效督促各地方政府確實檢討改進，俾使需要社會救助之民眾及家庭能夠及時得到適切之協助。⁸⁷

⁸⁷ 詳見監察院調查報告（調查委員：洪德旋；派查字號：1020800049）。

本案調查意見經監察院內政及少數民族委員會審議後，糾正雲林縣政府；部分調查意見，函請雲林縣政府、衛生福利部檢討改善；另部分調查意見，函請衛生福利部參處並督促各地方政府注意改善。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、雲林縣政府將於契約中明定社工員必須參加各單位或自行辦理之訓練，每人每年至少 24 小時以上，以落實該縣身障個管中心社工人員專業知能。該府並要求該中心於 2014 年度優先訂立結案指標，於結案前均須再檢視是否已進行需求評估及提供適切服務。
- 2、雲林縣政府已要求該縣身障個管中心於接獲各單位或民眾通報後，應先與通報單位或人員確認轉介個案之需求，並共同評估擬定後續處遇服務計畫；該中心轉介後，其主責社工員每季須與轉介單位社工員聯繫，瞭解服務狀況，若雙方持不同意見時，由該中心召開個案研討，作為後續個案服務計畫之依據。
- 3、針對經濟需求個案之服務方式，雲林縣身障個管中心除連結社會資源外，若仍無法滿足個案需求或個案有立即性經濟需求者，將立即通報各鄉鎮市公所社會課提供協助，並副知雲林縣政府，以強化經濟服務措施。
- 4、雲林縣政府將依契約規定落實對該縣身障個管中心進行定期及不定期監督查核（定期督考，每季進行一次；不定期督考，每月至少 2 次以上）；每季核銷時，至該中心抽查個案資料（開、結案個案資料各 10 件，未達 10

件則全部檢視），以落實對該中心之監督。

- 5、衛生福利部已將「身心障礙者生涯轉銜服務績效評鑑指標」之重點項目納入「中央對地方政府執行社會福利績效實地考核」指標，俾透過評鑑指標及社福績效考核雙重機制，督導地方政府提升身心障礙者生涯轉銜及個案管理服務品質。

四、因關廠歇業而失業之勞工權益未獲保障

（一）調查緣起

據聯福製衣、東菱電子、耀元電子等關廠歇業公司勞工自救會代表林君及社團法人台灣國際勞工協會承辦人吳君等陳訴：行政院勞工委員會（下稱勞委會，已於 2014 年 2 月 17 日改制為勞動部）未依法嚴查雇主應提撥之退休準備金，致勞工於 1996 年全臺惡性關廠風潮中權益受損，嗣後該會於 1997 年訂定「關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點」，使勞工取得應得之資遣費或退休金，以彌平爭議，惟該會現卻要求勞工清償貸款，損及權益等情。監察院值日委員認有深入瞭解之必要，而核批調查。

（二）調查發現與意見

自 1996 年 8 月起，國內陸續發生聯福製衣、福昌紡織、東洋針織、耀元電子等多家公司宣告關廠歇業事件，資方積欠資遣費及退休金，勞資雙方未能達成協議，同年 12 月至 1997 年間，發生千餘位權益遭受影響之勞工，為爭取應有權益，採取臥軌抗爭、阻撓大學聯考、軟禁雇主等引發社會各界關注之憾事。

勞委會對於雇主是否依法提撥勞工退休準備金，未能有效督

導地方勞動主管機關落實查核及處罰，致生損害勞工權益事件；且迄今十餘年，截至 2013 年 1 月止，仍有近 4 成事業單位未提存，尚待查察，使勞工權益處於風險之中。

勞委會為處理 1996 至 1997 年間因關廠歇業而失業勞工之抗爭訴求，於 1997 年 7 月訂頒「關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點」，惟該實施要點之法制作業簽辦過程的原始檔卷資料，查無銷燬紀錄卻佚失，顯見該會檔案管理鬆散。

「工運春秋」一書係勞委會委託專家撰寫之出版品，該書有關主管機關以代位求償方式處理上開抗爭事件之內容，係撰稿人參據勞工團體訴求，以其個人觀點所為之論述，未曾向主管機關及相關人員進行求證，尚難遽認該書所述勞委會以代位求償方式解決雇主積欠資遣費、退休金乙事屬實。惟勞委會未就機關出版品之內容正確性，善盡編修把關職責，致生上開關廠歇業失業勞工促進就業貸款之性質爭議。

勞委會與勞工簽訂促進就業貸款契約後，未能儘速因應近半數貸款戶積欠貸款本息問題，拖延十餘年，遲至請求權 15 年時效將屆之際，方於 2012 年 7 月委請律師針對欠款戶循訴訟途徑追償，卻反遭陳情人援引抗辯略稱：勞委會之所以長期未追討欠款，即因上開貸款實為政府基於代位求償所墊付之金額，抑或發放津貼等語。徒增該貸款契約性質爭議，實有未當。

陳情人訴稱：勞委會訂頒之「關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點」，雖名為貸款，實為政府以代位求償方式代雇主墊付積欠資遣費、退休金，無須還款乙節，尚查無實據。惟案關契約當事人真意，勞委會宜斟酌立約當時之情形及一切證據資料，慎酌判斷；又本案既已進入民事訴訟程序，倘雙方仍有爭執，亦

得提出主張，由法院終局判斷解決。

基於勞工生存權保障，並維護社會安定及經濟發展，勞委會應就勞工工資、資遣費、退休金之權益保護相關法制是否健全，加以檢討；惟勞資爭議之相關立法，涉及國家整體資源之配置與運用、社會環境、經濟結構及勞雇關係等複雜問題，當一併通盤檢討，審慎研議。

勞委會於關廠歇業失業勞工抗議追繳貸款，採取激烈方式抗爭事件爆發後，於 2013 年 4 月另訂頒實施「關廠歇業經濟困難勞工紓困補貼實施要點」，其立意雖屬良善，惟適用對象限縮為前依「關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點」之貸款戶，若屬「近年來」關廠歇業失業勞工向銀行貸款而同樣有清償困難者，並無適用，不免引發公平性疑慮；又對於同依「關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點」申貸，但已如期還款者，亦恐滋生公平性爭執。勞委會後續對於申請人資格，除應覈實審查，並宜加強政策宣導，避免引發爭議。⁸⁸

本案調查意見經監察院財政及經濟委員會審議後，糾正行政院勞工委員會，並函請該會查明違失人員責任；另部分調查意見，函請行政院督促所屬檢討改善。

（三）政府機關改善情形與成效

- 1、為加強勞工退休準備金提撥業務，勞委會已於 2013 年補助地方勞工行政主管機關人力，協助縣市政府加強查核，並發函督促縣市政府加強執行，且增訂獎懲及稽核

⁸⁸ 詳見監察院調查報告（調查委員：趙榮耀；派查字號：1010800449）。

機制予以考核，另要求地方勞工行政主管機關按月填報及按季函報執行績效。

- 2、考量僱用 10 人以上事業單位提撥勞工退休準備金與否對勞工權益影響更大，勞委會已於 2013 年 5 月針對該等事業單位，訂定「勞工退休準備金提撥專案檢查計畫」，要求各勞動檢查機構進行全面清查，如確有違法事實，即移送地方勞工行政主管機關依法處罰。
- 3、為落實勞工退休金及資遣費權益保障，勞委會已於 2013 年 11 月擬具「勞動基準法」部分條文修正草案，將退休金和資遣費納為優先債權，並規定雇主應預備隔年退休金，又為遏止雇主不依法行事，除原有行政罰則外，並增訂刑事責任。（該修正草案已於 2013 年 12 月函送行政院審查中）
- 4、為處理貸款戶抗爭事件，勞委會已於 2013 年 6 月修正發布「關廠歇業勞工貸款補貼實施要點」（原名稱：關廠歇業經濟困難勞工紓困補貼實施要點），截至 2013 年 12 月 31 日止，計有 254 件申請案。
- 5、勞委會已進行訴訟外和解案件 214 件，撤回訴訟案件 214 件，全案刻由該會視訴訟情形通盤檢討處理中。

叁、評析與小結

所謂「社會保障」，意指透過各種組織或制度，運用國家或社會力量，保障社會成員，特別是因貧病傷殘、老弱孤獨及災害意外等特定事故而造成無力生活或生活困難者的基本生活權利之社會安全制度。「世界人權宣言」第 22 條揭示：「每個人，作

為社會的一員，有權享受社會保障。」而「經濟社會文化權利國際公約」第 9 條也規定：「人人有權享受社會保障，包括社會保險。」至於我國憲法第 13 章第 4 節以「社會安全」為題，共 6 條，皆與社會保障有關，如第 155 條規定：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟。」另憲法增修條文第 10 條各項也揭示「推行全民健康保險」、「身心障礙者之保險與就醫」、「社會救助、福利服務」、「軍人退役後之就學、就業、就醫、就養」、「原住民族之社會福利」等規定，以充實憲法第 13 章第 4 節之內容。

本章有關社會保障之案件，計有如下 4 案：（1）兒童及少年受虐通報案件數及受虐人數逐年增加，甚至發生多起重大兒虐致死案件；（2）社會變遷快速，家庭功能日漸弱化，致衍生各類社會問題；（3）雲林縣虎尾鎮曾姓男子一家 4 口因長期貧病交迫，不堪負荷，而發生全家 4 口自殺身亡悲劇；（4）因關廠歇業而失業之勞工權益未獲保障，致引發該等失業勞工強烈抗爭。

上開案件經監察院調查後，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、研議與改進，其中有關家庭功能日漸弱化及兒少受虐人數逐年增加之問題，衛生福利部之改進作為，主要有：該部已規劃修訂「社政機關辦理兒童及少年保護案件通報及調查處理作業程序」；該部正研議結合單親家庭服務中心推展家庭支持服務之可行性，從家庭結構、功能及組成著手，提供一套多元家庭的支持網絡與服務體系；該部將賡續研議單親家庭中心、兒少

高風險家庭、兒少社區照顧服務等方案服務資源之結合，以建構更普及、更可近性的區域福利服務輸送體系；該部已於「家庭暴力、性侵害暨兒童及少年保護資訊系統」中，增設 24 小時和 4 日內調查報告之時效控管功能。

另教育部之改進作為，主要有：該部擬訂定「高級中等以下學校教育人員進行學生輔導及家庭關懷處理作業須知（草案）」，以加強相關部門之橫向聯繫機制；該部將儘速邀集內政部、衛生福利部、地方政府等相關機關之兒少保護網絡單位，共同研議強化兒少保護之相關作業機制及執行策略；該部已召開諮詢會議，決議委請學者專家協助訂定「國中小學生偏差行為整體性輔導機制」之相關規定；該部訂定之「推展家庭教育中程計畫」，涉及中央及地方相關機關之資源整合，該部將定期召開「推展家庭教育中程計畫工作圈聯繫會報」，並邀集各相關機關共同研商，逐步建置策略項目評估基準及年度績效目標值。

此外，有關因關廠歇業而失業之勞工權益未獲保障及雲林縣虎尾鎮曾姓男子一家 4 口因長期貧病交迫而自殺身亡之問題，相關機關之主要改進作為有：勞工委員會（現為勞動部）已擬具「勞動基準法」部分條文修正草案，將退休金和資遣費納為優先債權；該會已訂定「勞工退休準備金提撥專案檢查計畫」，並已修正發布「關廠歇業勞工貸款補貼實施要點」（原名稱為「關廠歇業經濟困難勞工紓困補貼實施要點」）；另衛生福利部已將「身心障礙者生涯轉銜服務績效評鑑指標」之重點項目納入「中央對地方政府執行社會福利績效實地考核」，透過評鑑指標及社福績效考核雙重機制，督導地方政府提升身心障礙者生涯轉銜及個案管理服务品質；雲林縣政府將落實對該縣身心障礙者個案管理中

心進行定期及不定期監督查核，每季進行一次定期督考，每月進行至少 2 次以上不定期督考，以強化對該中心之監督。

上開改進作為中，與勞工退休金及資遣費權益保障有密切關係的「勞動基準法」部分條文修正草案，業經勞工委員會於 2013 年 12 月函送行政院審查中。為落實勞工退休金及資遣費權益保障，勞委會於上開修正草案中，將勞工退休金和資遣費的債權受償順位列為和擔保物權的第一次序相同，以確保債權最優先的清償順位。又為改善部分事業單位有關勞工退休金提撥不足的問題，勞委會於上開修正草案中也增訂雇主應在年終前檢視未來 1 年勞工退休狀況，並提撥足額退休金；另為遏止雇主不依法行政，除原有之行政罰則外，並增訂刑事責任，可處 3 年以下有期徒刑、拘役、或科或併科新台幣 45 萬元罰金。行政院應儘快完成上開修正草案之審查，相關機關並應積極推動，儘快完成上開修正草案之修法程序，以確保勞工之相關權益。

在上開「勞動基準法」部分條文修正草案未完成修法程序以前，考量僱用 10 人以上事業單位提撥勞工退休準備金與否對勞工權益影響更大（據統計，迄 2013 年 5 月，該等事業單位尚有約 9,000 家未開設勞工退休準備金專戶），勞委會已於 2013 年 5 月針對該等事業單位，訂定「勞工退休準備金提撥專案檢查計畫」，要求各勞動檢查機構進行全面清查，如確有違法事實，即移送地方勞工行政主管機關依法處罰。相關機關應積極推動，落實執行上揭專案檢查計畫，促使僱用 10 人以上事業單位依法足額提撥勞工退休準備金，以作為支付勞工退休金之用，俾保障勞工之退休金權益。

此外，上開改進作為中，尚有刻正規劃修訂或研議訂定的相

關規定，如：衛生福利部規劃修訂「社政機關辦理兒童及少年保護案件通報及調查處理作業程序」；教育部擬訂定「高級中等以下學校教育人員進行學生輔導及家庭關懷處理作業須知」及委請學者專家協助訂定「國中小學生偏差行為整體性輔導機制」之相關規定等。另衛生福利部將賡續研議單親家庭中心、兒少高風險家庭、兒少社區照顧服務等方案服務資源之結合，以建構區域福利服務輸送體系；教育部將儘速邀集內政部、衛生福利部、地方政府等兒少保護網絡單位，共同研議強化兒少保護之相關機制及執行策略。衛生福利部及教育部應積極規劃、研議，儘快完成上開「作業程序」及「作業須知」之修訂與訂定，儘快完成相關機制之建置及執行策略之擬定，並積極推動、落實執行，以發揮兒少保護、學生偏差行為輔導及家庭關懷之成效。

結 語

本冊就 2013 年監察院完成調查，並審議通過之各類案件，篩選其中與「經濟、社會、文化權利」有關，且具代表性與重要性之案例共 47 件，並依各案例所屬人權性質區分為健康權、工作權、財產權、文化權、教育權、環境權、社會保障等 7 章，進行彙整與評析。其中屬健康權者 11 案、工作權 4 案、財產權 14 案、文化權 4 案、教育權 5 案、環境權 5 案、社會保障 4 案。

綜觀本冊內容，當前國內有關經濟、社會與文化權利方面，較受國人矚目與批評，亟需相關機關檢討改進者，主要為財產權與健康權。首先，關於財產權方面，從本冊所引的案例可以發現，仍有若干損及人民財產權益，亟需檢討改進之處，其中最為重要者有：公共設施保留地長期未被依法徵收使用致引發民怨、新竹市港南農村社區土地重劃涉有違失、臺南市安平堤防堤頂改善工程涉侵害人民權益、金門地區國軍占用民地之發還作業問題、金融機構靜止戶數量龐大損及存戶權益、金融機構警示帳戶管理措施問題、汽車失竊案件頻傳致民怨不斷。各主管機關應針對前揭諸問題切實檢討，積極研謀改進措施並落實執行，以確保及增進人民的財產權益。

其次，關於健康權的維護與保障方面，以下的問題甚值重視：食品安全衛生之管制及稽查、市售米粉的米含量普遍未符國家標準、不肖業者於澱粉類產品中違法添加順丁烯二酸、市售貢丸含禁用之動物用藥氯黴素、市售蛋品及乳品有標示不實情形、健保資源遭濫用與浪費問題、高中職附設進修學校普遍未配置專任護

理人員、實施募兵制後將出現軍醫人力來源短缺問題、連江地區醫療人力不足問題。各主管機關應就前揭問題積極檢討，妥謀對策，落實執行，尤應加強相關管理或管制措施，以確保國人的健康權。

另關於工作權、文化權、教育權、環境權及社會保障方面，仍有如下重要問題，引起各界關注。工作權方面，如：實習醫學生及住院醫師之勞動權益未獲適當保障。文化權方面，如：綠島人權文化園區籌設計畫執行效率欠佳、老舊眷村改建應顧及眷村文化資產保存。教育權方面，如：學生學習低成就問題亟待檢討改善、公立幼兒園之設置不符實際需求、學生國語文教育呈現下頹趨勢。環境權方面，如：烏來溫泉業者私接管線破壞景觀、觀音工業區污水處理廠違法偷排廢污水、六輕工業區接連發生嚴重工安及空污事件、高屏大湖工程計畫引發環保爭議。社會保障方面，如：兒童及少年受虐通報案件數逐年增加、社會變遷快速致家庭功能日漸弱化、因關廠歇業而失業之勞工權益未獲保障等。各主管機關對上揭問題，應予重視，積極研擬改進措施，並落實推動與執行，以保障並增進人民的相關權利。

本冊之編輯係依世界人權宣言、經濟社會文化權利國際公約等相關國際準則，及我國憲法、憲法增修條文與相關法律之規範，針對上開涉及經濟、社會、文化權利之案例進行彙整與評析，既肯定政府機關之績效，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；並亟待各級政府機關均能就所述案例引以為鑑，於

行使職權時，不僅要避免侵害人權，更要以積極、主動之作為，維護並增進人民權益。

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. 吳庚，**憲法的解釋與適用**，修訂版，臺北：三民書局，2003年。
3. 法務部編印，**人權大步走－種子培訓營總論講義**，臺北：2009年。
4. 法務部編印，**兩公約中階種子培訓營講義**，臺北：2012年。
5. 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。
6. 耿雲卿，**中華民國憲法論**，上冊，臺北：華欣文化事業出版社，1987年。
7. 張之傑主編，**環華百科全書**，第15、20冊，臺北：環華出版公司，1986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. 陳隆志主編，**國際人權法：文獻選集與解說**，臺北：前衛出版社，2006年。
10. 陳新民，**憲法導論**，臺北：新學林出版公司，2008年。
11. 陳慈陽，**環境法總論**，臺北：元照出版公司，2000年。
12. 梁實秋總審定，**百科大辭典**，革新版，臺北：名揚出版社，

1986 年。

13. 曾約農，**中西文化之關係**，臺北：新中國出版社，1968 年。
14. 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。
15. 管歐，**憲法新論**，臺北：五南圖書出版公司，2003 年。
16. 鄧元忠，**西洋近代文化史**，臺北：五南圖書出版公司，1990 年。
17. 劉文彬，**西洋人權史**，臺北：五南圖書出版公司，2005 年。
18. 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）。
19. 謝孟雄，**社會工作與醫療**，臺北：桂冠圖書公司，1990 年。
20. 蘇永欽主編，**部門憲法**，臺北：元照出版公司，2006 年。

二、網路資料

1. 「教育權」，2013 年 10 月 16 日下載，《**聯合國人權事務**》，
<http://www.un.org/chinese/hr/issue/education.htm>。
2. 「健康」，2013 年 10 月 2 日下載，《**教育部重編國語辭典修訂本**》，
<http://dict.revised.moe.edu.tw/cgi-bin/newDict/dict.sh?cond=%B0%B7%B1d&pieceLen=50&fld=1&cat=&ukey=1617363811&serial=3&recNo=2&op=f&imgFont=1>。
3. 「健康權」，2013 年 10 月 2 日下載，《**世界衛生組織**》，
<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs323/zh/>。
4. 「**臺灣地區環境人權指標暨資訊系統建構之研究（IV）**」，

2013 年 10 月 16 日下載，〈國科會工程科技推展中心－工程科技推展平台〉，<http://www.etop.org.tw/handle/10537/24467>。

附錄一

2013 年監察院人權保障案件統計表

單位：件

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

經濟社會文化權利案例一覽表

序號	人權類別	案 例 標 題	頁次
1	健康權	食品安全衛生之管制及稽查應予強化	6
2	健康權	市售米粉的米含量普遍未符國家標準	9
3	健康權	不肖業者於澱粉類產品中違法添加順丁烯二酸	13
4	健康權	市售貢丸竟含早已禁用之動物用藥氯黴素	16
5	健康權	市售生鮮蛋品及牛羊乳品有標示不實之情形	19
6	健康權	健保資源遭濫用與浪費應積極檢討改善	22
7	健康權	高中職附設進修學校普遍未配置專任護理人員	24
8	健康權	實施募兵制後將出現軍醫人力來源短缺問題	27
9	健康權	連江地區醫療人力不足亟應檢討改善	29
10	健康權	未具法醫師資格之醫師涉長期濫開死亡證明書	32

序號	人權類別	案 例 標 題	頁次
11	健康權	對陳前總統之醫療處置應依法審慎處理	34
12	工作權	實習醫學生及住院醫師之勞動權益未獲適當保障	45
13	工作權	臺北市某國中教師疑遭不當解聘	48
14	工作權	公務人員轉任公營事業機構人員之爭議	51
15	工作權	新北市某區長並未違反不得經營商業之規定	54
16	財產權	政府應積極處理長期未徵收使用之公共設施保留地	64
17	財產權	新竹市港南農村社區土地重劃涉有違失	67
18	財產權	臺南市安平堤防堤頂改善工程涉侵害人民權益	71
19	財產權	長期存在的陳誠墓園土地徵收問題應儘速解決	74
20	財產權	政府應積極辦理金門地區國軍占用民地之發還作業	77
21	財產權	都市計畫人口數與實際人口數呈現明顯偏差	80

序號	人權類別	案 例 標 題	頁次
22	財產權	嘉義地院選任不動產鑑定人作業涉有不當	83
23	財產權	金融機構靜止戶數量龐大損及存戶權益	87
24	財產權	政府應檢討改進金融機構警示帳戶管理措施	90
25	財產權	第一金投信基金經理人涉嫌炒股及受賄	93
26	財產權	主管機關對莫拉克風災受災戶貸款補助作業涉有疏失	95
27	財產權	主管機關應積極提升汽車失竊案件破案率	98
28	財產權	退輔會應承擔榮電公司發生重大虧損之責任	101
29	財產權	大陸地區瓷磚進口之審查及查核均有待政府改進	104
30	文化權	綠島人權文化園區籌設計畫執行效率欠佳	116
31	文化權	政府宜積極籌建于右任紀念書法碑林公園	119
32	文化權	檔案局應檢討改進國家檔案之管理與應用	121

序號	人權類別	案 例 標 題	頁次
33	文化權	老舊眷村改建應顧及眷村文化資產保存	125
34	教育權	政府應積極檢討改善學生學習低成就問題	137
35	教育權	公立幼兒園之設置及教保服務不符實際需求	145
36	教育權	政府應提升改善國語文教育	149
37	教育權	國中外聘男教練涉嫌性侵十多名男學生	152
38	教育權	國民中小學性別平等教育教材涉有不當內容	155
39	環境權	烏來溫泉業者私接管線鋪設紊亂嚴重破壞景觀	165
40	環境權	觀音工業區污水處理廠涉違法偷排廢污水	168
41	環境權	六輕工業區接連發生嚴重工安及空污事件	171
42	環境權	高屏大湖工程計畫引發環保爭議	177
43	環境權	民營公司違規堆置大量爐碴嚴重污染環境	180

序號	人權類別	案 例 標 題	頁次
44	社會保障	兒童及少年受虐通報案件數逐年增加	191
45	社會保障	社會變遷快速致家庭功能日漸弱化	199
46	社會保障	因貧病交迫全家四口自殺身亡	205
47	社會保障	因關廠歇業而失業之勞工權益未獲保障	210

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

主體思想

第一條 人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等。他們賦有理性和良心，並應以兄弟關係的精神相對待。

平等原則

第二條 人人有資格享受本宣言所載的一切權利和自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身分等任何區別。並且不得因一人所屬的國家或領土的政治的、行政的或者國際的地位之不同而有所區別，無論該領土是獨立領土、托管領土、非自治領土或者處於其他任何主權受限制的情況之下。

公民、政治、權利

第三條 人人有權享有生命、自由和人身安全。

第四條 任何人不得使為奴隸或奴役；一切形式的奴隸制度和奴隸買賣，均應予以禁止。

第五條 任何人不得加以酷刑，或施以殘忍的、不人道的或侮辱性的待遇或刑罰。

第六條 人人在任何地方有權被承認在法律前的人格。

第七條 法律之前人人平等，並有權享受法律的平等保護，不受任何歧視。人人有權享受平等保護，以免受違反本宣言的任何歧視行為以及煽動這種歧視的任何行為之害。

第八條 任何人當憲法或法律所賦予他的基本權利遭受侵害時，有權由合格的國家法庭對這種侵害行為作有效的補救。

第九條 任何人不得加以任意逮捕、拘禁或放逐。

第十條 人人完全平等地有權由一個獨立而無偏倚的法庭進行公正和公開的審訊，以確定他的權利和義務並判定對他提出的任何刑事指控。

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

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

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

第十三條 一、人人在各國境內有權自由遷徙和居住。

二、人人有權離開任何國家，包括其本國在內，並有權返回他的國家。

第十四條 一、人人有權在其他國家尋求和享受庇護以避免迫害。

二、在真正由於非政治性的罪行或違背聯合國的宗旨和原則的行為而被起訴的情況下，不得援用此種權利。

第十五條 一、人人有權享有國籍。

二、任何人的國籍不得任意剝奪，亦不得否認其改變

國籍的權利。

- 第十六條 一、成年男女，不受種族、國籍或宗教的任何限制，有權婚嫁和成立家庭。他們在婚姻方面，在結婚期間和在解除婚約時，應有平等的權利。
二、只有經男女雙方的自由的和完全的同意，才能締結婚姻。
三、家庭是天然的和基本的社會單元，並應受社會和國家的保護。
- 第十七條 一、人人得有單獨的財產所有權以及同他人合有的所有權。
二、任何人的財產不得任意剝奪。
- 第十八條 人人有思想、良心和宗教自由的權利；此項權利包括改變他的宗教或信仰的自由，以及單獨或集體、公開或祕密地以教義、實踐、禮拜和戒律表示他的宗教或信仰的自由。
- 第十九條 人人有權享受主張和發表意見的自由；此項權利包括持有主張而不受干涉的自由，和通過任何媒介和不論國界尋求、接受和傳遞消息和思想的自由。
- 第二十條 一、人人有權享有和平集會和結社的自由。
二、任何人不得迫使隸屬於某一團體。
- 第二十一條 一、人人有直接或通過自由選擇的代表參與治理本國的權利。
二、人人有平等機會參加本國公務的權利。
三、人民的意志是政府權力的基礎；這一意志應以定期的和真正的選舉予以表現，而選舉應依據

普遍和平等的投票權，並以不記名投票或相當的自由投票程序進行。

經濟、社會、文化的權利

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

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

二、人人有同工同酬的權利，不受任何歧視。

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

四、人人有為維護其利益而組織和參加工會的權利。

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

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

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

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

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

三、父母對其子女所應受的教育種類，有優先選擇的權利。

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

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

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

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

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

並在一個民主的社會中適應道德、公共秩序和普遍福利的正當需要。

三、這些權利和自由的行使，無論在任何情形下均不得違背聯合國的宗旨和原則。

第三十條 本宣言的任何條文，不得解釋為默許任何國家、集團或個人有權進行任何旨在破壞本宣言所載的任何權利和自由的活動或行為。

附錄四

經濟社會文化權利國際公約

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

聯合國大會 1966 年 12 月 16 日通過

1976 年 1 月 3 日生效

前 文

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

第 壹 編

- 第 一 條
- 一、所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位及自由從事其經濟、社會與文化之發展。
 - 二、所有民族得為本身之目的，自由處置其天然財富及資源，但不得妨害因基於互惠原則之國際經濟

合作及因國際法而生之任何義務。無論在何種情形下，民族之生計，不容剝奪。

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

第 貳 編

第 二 條 一、本公約締約國承允盡其資源能力所及，各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作採取種種步驟，務期以所有適當方法，尤其包括通過立法措施，逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現。

二、本公約締約國承允保證人行使本公約所載之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等而受歧視。

三、發展中國家在適當顧及人權及國民經濟之情形下，得決定保證非本國國民享受本公約所確認經濟權利之程度。

第 三 條 本公約締約國承允確保本公約所載一切經濟社會文化權利之享受，男女權利一律平等。

第 四 條 本公約締約國確認人民享受國家遵照本公約規定所賦予之權利時，國家對此類權利僅得加以法律明定之限制，又其所定限制以與此類權利之性質不相牴觸為準，且加以限制之唯一目的應在增進民主社會之公共

福利。

- 第五條 一、本公約條文不得解釋為國家、團體或個人有權從事活動或實行行為，破壞本公約確認之任何權利或自由，或限制此種權利或自由逾越本公約規定之程度。
- 二、任何國家內依法律、公約、條例或習俗而承認或存在之任何基本人權，不得藉口本公約未予確認或確認之範圍較狹，而加以限制或減免義務。

第 參 編

- 第六條 一、本公約締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之。
- 二、本公約締約國為求完全實現此種權利而須採取之步驟，應包括技術與職業指導及訓練方案、政策與方法，以便在保障個人基本政治與經濟自由之條件下，造成經濟、社會及文化之穩步發展以及充分之生產性就業。

第七條 本公約締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條件，尤須確保：

(一) 所有工作者之報酬使其最低限度均能：

(1) 獲得公允之工資，工作價值相等者享受同等報酬，不得有任何區別，尤須保證婦女之工作條件不得次於男子，且應同工同酬；

(2) 維持本人及家屬符合本公約規定之合理生

活水平；

- (二) 安全衛生之工作環境；
- (三) 人人有平等機會於所就職業升至適當之較高等級，不受年資才能以外其他考慮之限制；
- (四) 休息、閒暇、工作時間之合理限制與照給薪資之定期休假，公共假日亦須給酬。

第八條 一、本公約締約國承允確保：

- (一) 人人有權為促進及保障其經濟及社會利益而組織工會及加入其自身選擇之工會，僅受關係組織規章之限制。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此項權利之行使；
 - (二) 工會有權成立全國聯合會或同盟，後者有權組織或參加國際工會組織；
 - (三) 工會有權自由行使職權，除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使；
 - (四) 罷工權利，但以其行使符合國家法律為限。
- 二、本條並不禁止對軍警或國家行政機關人員行使此種權利，加以合法限制。
- 三、關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織一九四八年公約締約國，不得依據本條採取立法措施或應用法律，妨礙該公約所規定之保證。

第九條 本公約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險。

第十條 本公約締約國確認：

- 一、家庭為社會之自然基本團體單位，應儘力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。婚姻必須婚嫁雙方自由同意方得締結。
- 二、母親於分娩前後相當期間內應受特別保護。工作之母親在此期間應享受照給薪資或有適當社會保障福利之休假。
- 三、所有兒童及少年應有特種措施予以保護與協助，不得因出生或其他關係而受任何歧視。兒童及青年應有保障、免受經濟及社會剝削。凡僱用兒童及少年從事對其道德或健康有害、或有生命危險、或可能妨礙正常發育之工作者均應依法懲罰。國家亦應訂定年齡限制，凡出資僱用未及齡之童工，均應禁止並應依法懲罰。

第十一條 一、本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。

- 二、本公約締約國既確認人人有免受饑餓之基本權利，應個別及經由國際合作，採取為下列目的所需之措施，包括特定方案在內：

- (一) 充分利用技術與科學知識、傳佈營養原則之知識、及發展或改革土地制度而使天然資源獲得最有效之開發與利用，以改進糧食生產、保貯及分配之方法；
- (二) 計及糧食輸入及輸出國家雙方問題，確保世界糧食供應按照需要，公平分配。

- 第十二條
- 一、本公約締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。
 - 二、本公約締約國為求充分實現此種權利所採取之步驟，應包括為達成下列目的所必要之措施：
 - (一) 設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育；
 - (二) 改良環境及工業衛生之所有方面；
 - (三) 預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病；
 - (四) 創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理。

- 第十三條
- 一、本公約締約國確認人人有受教育之權。締約國公認教育應謀人格及人格尊嚴意識之充分發展，增強對人權與基本自由之尊重。締約國又公認教育應使人人均能參加自由社會積極貢獻，應促進各民族間及各種族、人種或宗教團體間之了解、容恕及友好關係，並應推進聯合國維持和平之工作。
 - 二、本公約締約國為求充分實現此種權利起見，確

認：

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

三、本公約締約國承允尊重父母或法定監護人為子女選擇符合國家所規定或認可最低教育標準之非公立學校，及確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。

四、本條任何部分不得解釋為干涉個人或團體設立及管理教育機構之自由，但以遵守本條第一項所載原則及此等機構所施教育符合國家所定最低標準為限。

第十四條 本公約締約國倘成為締約國時尚未能在其本土或其所管轄之其他領土內推行免費強迫初等教育，承允在兩年內訂定周詳行動計劃，庶期在計劃所訂之合理年限

內，逐漸實施普遍免費強迫教育之原則。

- 第十五條 一、本公約締約國確認人人有權：
- (一) 參加文化生活；
 - (二) 享受科學進步及其應用之惠；
 - (三) 對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠。
- 二、本公約締約國為求充分實現此種權利而採取之步驟，應包括保存、發揚及傳播科學與文化所必要之辦法。
- 三、本公約締約國承允尊重科學研究及創作活動所不可缺少之自由。
- 四、本公約締約國確認鼓勵及發展科學文化方面國際接觸與合作之利。

第 肆 編

- 第十六條 一、本公約締約國承允依照本公約本編規定，各就其促進遵守本公約所確認各種權利而採取之措施及所獲之進展，提具報告書。
- 二、(一) 所有報告書應提交聯合國秘書長，秘書長應將副本送由經濟暨社會理事會依據本公約規定審議；
- (二) 如本公約締約國亦為專門機關會員國，其所遞報告書或其中任何部分涉及之事項，依據各該專門機關之組織法係屬其責任範圍者，聯合國秘書長亦應將報告書副本或

其中任何有關部份，轉送各該專門機關。

- 第十七條 一、本公約締約國應按經濟暨社會理事會於本公約生效後一年內與締約國及各有關專門機關商洽訂定之辦法，分期提出報告書。
- 二、報告書中得說明由於何種因素或困難以致影響本公約所規定各種義務履行之程度。
- 三、倘有關之情報前經本公約締約國提送聯合國或任何專門機關在案，該國得僅明確註明該項情報已見何處，不必重行提送。
- 第十八條 經濟暨社會理事會得依其根據聯合國憲章所負人權及基本自由方面之責任與各專門機關商訂辦法，由各該機關就促進遵守本公約規定屬其工作範圍者所獲之進展，向理事會具報。此項報告書並得詳載各該機關之主管機構為實施本公約規定所通過決議及建議之內容。
- 第十九條 經濟暨社會理事會得將各國依第十六條及第十七條之規定，以及各專門機關依第十八條之規定，就人權問題提出之報告書，交由人權委員會研討並提具一般建議，或斟酌情形供其參考。
- 第二十條 本公約各關係締約國及各關係專門機關得就第十九條所稱之任何一般建議、或就人權委員會任何報告書或此項報告書所述及任何文件中關於此等一般建議之引證，向經濟暨社會理事會提出評議。
- 第二十一條 經濟暨社會理事會得隨時向大會提出報告書，連同一般性質之建議，以及從本公約締約國與各專門機

關收到關於促進普遍遵守本公約確認之各種權利所採措施及所獲進展之情報撮要。

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

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

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

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

第 五 編

第二十六條 一、本公約聽由聯合國會員國或其專門機關會員國、國際法院規約當事國及經聯合國大會邀請為本公約締約國之任何其他國家簽署。

二、本公約須經批准。批准書應送交聯合國秘書長存放。

三、本公約聽由本條第一項所稱之任何國家加入。

四、加入應以加入書交存聯合國秘書長為之。

- 五、聯合國秘書長應將每一批准書或加入書之交存，通知已經簽署或加入本公約之所有國家。
- 第二十七條 一、本公約應自第三十五件批准書或加入書送交聯合國秘書長存放之日起三個月後發生效力。
二、對於在第三十五件批准書或加入書交存後批准或加入本公約之國家，本公約應自該國交存批准書或加入書之日起三個月後發生效力。
- 第二十八條 本公約各項規定應一律適用於聯邦國家之全部領土，並無限制或例外。
- 第二十九條 一、本公約締約國得提議修改本公約，將修正案提交聯合國秘書長。秘書長應將提議之修正案分送本公約各締約國，並請其通知是否贊成召開締約國會議，以審議並表決所提議案。如締約國三分之一以上贊成召開會議，秘書長應以聯合國名義召集之。經出席會議並投票之締約國過半數通過之修正案，應提請聯合國大會核可。
二、修正案經聯合國大會核可，並經本公約締約國三分之二各依本國憲法程序接受後，即發生效力。
三、修正案生效後，對接受此種修正之締約國具有拘束力；其他締約國仍受本公約原訂條款及其前此所接受修正案之拘束。
- 第三十條 除第二十六條第五項規定之通知外，聯合國秘書長應將下列事項通知同條第一項所稱之所有國家：

- (一) 依第二十六條所為之簽署、批准及加入；
- (二) 依第二十七條本公約發生效力之日期，及依第二十九條任何修正案發生效力之日期。

- 第三十一條
- 一、本公約應交存聯合國檔庫，其中、英、法、俄及西文各本同一作準。
 - 二、聯合國秘書長應將本公約正式副本分送第二十六條所稱之所有國家。

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

附錄五

公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利 國際公約施行法

民國 98 年 4 月 22 日公布

民國 98 年 12 月 10 日施行

- 第 1 條 為實施聯合國一九六六年公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights）及經濟社會文化權利國際公約（International Covenant on Economic Social and Cultural Rights）（以下合稱兩公約），健全我國人權保障體系，特制定本法。
- 第 2 條 兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。
- 第 3 條 適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。
- 第 4 條 各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。
- 第 5 條 各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行兩公約規定事項；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調連繫辦理。

政府應與各國政府、國際間非政府組織及人權機構共同合作，以保護及促進兩公約所保障各項人權之實現。

第 6 條 政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。

第 7 條 各級政府機關執行兩公約保障各項人權規定所需之經費，應依財政狀況，優先編列，逐步實施。

第 8 條 各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。

第 9 條 本法施行日期，由行政院定之。

國家圖書館出版品預行編目資料

2013 年監察院人權工作實錄. 第二冊, 經濟、社會與文化
權利／監察院人權保障委員會編著. -- 初版. -- 臺北市 :
監察院, 民 103.11
面 ; 公分
ISBN 978-986-04-2644-1 (平裝)
1.人權

579.27

103021341

2013 年監察院人權工作實錄

第二冊 經濟、社會與文化權利

編著者：監察院人權保障委員會

發行人：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 280 元整

ISBN：978-986-04-2644-1

GPN：1010302041

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。