2017 年

監察院人權工作實錄

監察院人權保障委員會　編印

院 長 序

為實現人類尊嚴與人格自由發展之核心價值，聯合國自西元（下同）1948 年起陸續發布世界人權宣言、公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約三大國際人權法典；1993 年聯合國更通過巴黎原則，倡導各國成立國家人權機構，以保障並宣導人權。聯合國及國家人權機構全球聯盟（Global Alliance of National Human Rights Institutions，簡稱 GANHRI）一致認為，國家人權機構並無特定型態，只要能替國家擔負保障及宣導人民權益者均可屬之，而監察使（或監察組織）、人權委員會、護民官署等均為國際間常見的國家人權機構態樣。

監察院作為國家最高的監察機關，不僅查察政府機關及其人員違法與失職，更藉由收受人民陳情案及調查職權之行使，具體促進人民權益之實現。監察院自 1994 年起成為國際監察組織（International Ombudsman Institute）正式會員，在全球來自 100 個以上的國家及超過 190 個監察機關（ombudsman）中，因憲法賦予監察委員獨立行使調查、提出彈劾、糾舉及糾正等權力，已使我國監察職權超乎其他國家人權保障機構之建議與協商權，深受國際肯認。為使我國人權保障與國際接軌，同時兼顧憲政體制之運作，監察院應以憲法賦予各種職權為基礎，充實組織人力與專業、強化人權宣導職能，以建構健全的人權保

障機制，切實發揮保障人權最大成效。

2017 年監察院審議通過之調查報告計 276 案，其中涉及人權保障者 159 案（占 57.6%），本書依人權類別摘錄其中 102 案。細究調查案件之人權類型，2017 年以涉及生存權及健康權之案件最多（計 31 案），占人權案件數 19.5%；其次為司法相關案件（計 30 案），占 18.9%；第三為涉及財產權案件（計 26 案），占 16.4%。本人在擔任行政院衛生署（現為衛生福利部）署長期間，即相當重視國民健康問題，並推動健保制度等諸多政策。然臺灣發展至今，國內食安、醫療等問題仍層出不窮。本實錄特別摘錄監察委員於 2017 年調查雞蛋戴奧辛含量超標、知名飯店使用發霉食材及藥品仿冒等案件，從中可歸結出法治與源頭管理之重要。在司法正義方面，監察院 2017 年調查檢察官媒介少女性交易及員警脅迫毒販栽贓以取得春安績效等案件，顯見司法、警政人員道德操守實不容忽視。監察院已對相關違失人員進行彈劾，期盼各機關及所屬公務員應謹守分際，避免因執行職務違法背紀誤蹈法網。

此外，監察院重視兒少、身心障礙者及老人權利之保障，歷年除舉辦相關人權研討會外，並於各年度人權實錄摘錄多起調查案件。2017 年實錄亦載有阻絕毒品入侵校園、精神疾患家庭之兒少保護及失智症服務量不足等案件。期藉由監察職權行使，喚起各界對兒少、身心障礙者及老人權利之重視。

透過彙整及呈現監察院 2017 年調查之人權案件，希冀各界瞭解監察委員在促進人權保障上之努力，更期待各界正視臺灣的人權保障工作。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。

監察院院長 張博雅 謹識

2019 年 4 月 26 日

目 次

前 言 1
第一章 自由權 5
觸法少年於移送少年法院前之程序保障案 10
更生人再犯及其就業輔導機制 15
國軍軍隊紀律成效之檢討 19
鹿窟地區共黨基地受難者司法救濟案 23
漁船遭國外海盜挾持相關保障措施 27
薪資系統未妥善保護個人資料 31
評析 34
第二章 平等權 37
外籍專業人士子女在臺之權益 41
婚姻移民及新住民總體政策檢討 45
新住民融入臺灣社會相關權益 51
外籍勞工在臺期間懷孕及所生子女權益 57
士官長對部屬性騷擾事件違失案 63
軍方查辦參謀主任強制猥褻事件 69
校園性侵害案件違失查究及被害人權益 75
迎新活動引發性騷擾之疑慮案 79

涉案榮民就養金合法性 83
評析 86
第三章 生存權 88
陸軍機甲車輛墜溪案 90
軍中自殺個案之檢討 95
桃園市長照中心火災致死案 100
新北市長照中心火災致死案 108
保齡球館消防救災作業涉有違失案 112
住宅用火災警報器設置成效不彰 116
大客車安檢管理及災害應變機制 120
遊覽車國道翻覆案 124
港區船舶運輸危險品管理機制 128
清泉崗基地棄置毒品案 133
評析 137
第四章 司法正義 139
一、執法風紀案件 141
檢察官媒介少女性交易案 141
員警脅迫毒販栽贓取得春安績效案 146
檢察官辦案稽延 150
二、司法偵辦案件 155

偵查期間違反不公開原則 159
軍方查辦機密文件不當搜索案 162
冒名偵訊致生爭議案 165
測謊結果不宜單獨作為判決依據 169
檢方偵辦賄選案件涉違法監聽 173
偵辦案件採證涉違失 175
違反程序規定證詞之證據力 178
三、司法審判案件 181
無罪判決之上訴制度 182
測謊程序有瑕疵之證據力 186
有罪確定判決採證違背證據法則 188
判決不備理由或適用不當違誤 191
四、司法執行案件 195
遲延配置愛滋受刑人於收容專區 196
基隆看守所管理不當 201
臺北看守所收容人自殺案 204
少年觀護所相關制度查究案 208
陳訴人移監及戒具使用不當案 215
觀察勒戒處分執行之合憲性與適法性 218
刑後強制工作之免除處理涉有違失 221

五、其他司法爭議 225
大法官意見書公布後之更正程序 225
土耳其副代表酒後鬧事潛逃出境案 227
官商勾結及警員洩漏個資案 230
政風人員法定職掌與定位 233
石碇及瑞芳地區共黨基地受難者司法救濟案 236
政黨財產查處之行政權限爭議案 240
評析 242
第五章　健康權 246
一、確保良好的飲食與醫療品質 247
精緻農業發展及推動 248
雞蛋戴奧辛含量超標案 252
知名飯店使用逾期發霉食材案 257
偽藥規範與管控 261
二、健康促進與保護 265
兒童視力保健計畫 268
阻絕毒品入侵校園 272
防範未成年少女懷孕生子 279
精神疾患家庭之兒少保護案 283
失智症資訊揭露未盡及時且服務量不足 288

補助榮民裝配輔具迄無適法程序 293
評析 297
第六章　工作權 298
處理性騷擾事件涉違失案 302
健全性騷擾防治申訴調查機制 307
職業災害防治檢討案 310
不當解僱護理人員損及權益案 314
無預警停飛事件之處置 319
教師不續聘事件衍生爭議 323
大專教師升等多元自主機制 327
不良司法官轉任律師相關規範 332
評析 334
第七章　財產權 336
電信詐欺與跨國洗錢案 338
董事會薪酬爭議案 341
查扣贓物責付被害人保管遭遺失案 344
申請變更建造執照遭刁難案 347
區段徵收涉違失案 350
臨時攤販集中場建物未善盡管理職責 355
執照審查未臻嚴謹案 358

不當處理投信結構債事件 362
警察投資吸金集團案 367
評析 370
第八章 教育權 373
基北區入學制度爭議案 377
繁星計畫實施成效評估案 381
公立大學整併及私立大專校院退場影響教育品質案 384
替代役役男派赴泰北僑校服務檢討 388
家庭教育法相關問題及成效 392
評析 397
第九章 環境權 399
污水處理廠採購違失案 404
改善灌溉系統水體品質未臻周延 408
國有非公用土地長期遭非法棄置廢棄物案 411
事業廢棄物綜合處理中心設立爭議案 414
國家公園礦業權之審查案 419
水源保護區現有礦區對生態環境影響 423
保安林現有礦區開採爭議 426
濱海渡假村開發爭議案 432
民宿管理及違章建築處理違失案 436

評析 440
第十章　社會保障 442
地方政府運用身心障礙者就業基金檢視案 445
勞工退休準備金檢視案 452
以房養老政策研析 456
性侵假釋犯破壞電子腳鐐潛逃案 460
評析 463
第十一章　其他權利 466
一、學術倫理與著作正義 466
國立大學教授論文涉造假案 466
研究計畫涉有抄襲案 470
二、國家安全與反恐 473
反恐指揮及協調機制案 473
三、動物保護 476
遊蕩犬貓處置案 476
動物保護收容所管理違失案 481
評析 485
結語 486
附錄一　權利定義 488
附錄二　2017 年監察院人權保障案件統計表 490

附錄三 世界人權宣言 491
附錄四 公民與政治權利國際公約 498
附錄五 經濟社會文化權利國際公約 521
附錄六 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 533

前言

人權，乃指人類應享有最核心的自然權利。由於各國文化與發展程度之不同，不同國家對人權之界定與要求也有所不同。此外，人權會隨著人類行為的改變與環境的複雜而演進。

捷克籍法學家瓦薩克（Karel Vasak）於史特拉斯堡國際人權學院（International Institute of Human Rights）提出「三代人權」（three generations of human rights）理論。第一代人權係本於「天賦人權」的觀念，認為人應生而自由，而國家應保障人民的言論自由、宗教自由、公平審判和參政權等消極人權。該等權利後來納入世界人權宣言第 3 條及第 21 條，並成為公民與政治權利國際公約基礎。第二代人權的主旨強調「平等」，基本上以「經濟、社會和文化」為主軸，確保不同公民能夠保有平等待遇。其中包括了工作權、居住及遷徙權、醫療照顧以及社會安全和失業救濟等權利，屬「積極人權」，並被引用至世界人權宣言第 22 條到第 27 條，以及經濟社會文化權利國際公約。第三代人權注重「集體人權」，強調「博愛」。其對象涵蓋公民與各社會層面，使婦女平等、兒童福利、身心障礙人士、殖民地區的自主權受到重視，並讓消除種族間的對立、世界和平與環境的永續發展等議題成為人類共同守護的權利。以上三代人權反映出了國際人權的基本架構與概念，成為現代人權

發展的重要依據[1]。

上述人權概念已成為聯合國重要人權公約之基礎，並為當前國際社會普遍追求的價值。由於人權之保障與推廣有賴國家之支持，聯合國人權事務委員會於 1991 年 10 月 7 日至 9 日在巴黎舉行國際研討會，通過「關於促進和保護人權的國家機構之地位的原則」（Principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights），即所謂的巴黎原則（Paris Principles），建議各國設立國家人權機構（National Human Rights Instutution，NHRI），以執行兩項任務：（一）藉由收受、調查及解決陳情案、衝突調解與監督等方式，保障人權；（二）透過教育、對外文宣、媒體、出版品、訓練、能力建構及廣告等方式，推廣人權。各國因政經文化與歷史環境不同，國際上有各種國家人權機構態樣，最常見的有監察使（或監察組織）、人權委員會、護民官、人權檢察官[2]。國家人權機關透過對民眾陳情案的調查，保障人權，促進國內人權法與國際法規定之人權標準獲得實現，並落實國際人權義務。

---

[1] Three generations of human rights，https://en.wikipedia.org/wiki/Three_generations_of_human_rights，最後瀏覽日期：2019 年 1 月 9 日。

[2] Reif, Linda C. “Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection.” The Harvard Human Rights Journal, Spring 2000.

我國在五權分立憲政制度下，監察院具有高度之獨立性，除了擁有國家人權機構受理陳情、調查、建議改善及後續追蹤等職權外，尚能透過糾正、彈劾及糾舉等職權，有效地監督人權公約之實施。又監察院審議通過之調查案中，屬人權相關議案者已逾 50%。透過監察權的行使讓人民權益獲得保障或平反者更是不計其數。若在此基礎下納入人權保障職能，應可在國家負擔最輕的情況下，發揮人權保障最大功效。面對人權環境的瞬息萬變，監察院將與時俱進，強化人權保障功能，並踐履各項人權保障目標。

為配合國際推動世界和平與人權發展趨勢，我國自 2009 年完成公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約（兩公約）的國內法化程序，並陸續於 2011 年完成「消除對婦女一切形式歧視公約」、2014 年完成「兒童權利公約」及「身心障礙者權利公約」的國內法化。監察院於行使職權時，得監督各級政府機關及人員作為是否符合該等規定，避免公部門侵害人權，進而有效保障各項人權。

基於國際人權分類性質及我國憲法特性，監察院人權保障委員會於 98 年 6 月 15 日第 4 屆第 9 次會議通過人權分類之統計科目定義（詳附錄一），並為監察院調查案件人權性質分類之參考依據。本書依據上開定義，摘選監察院 2017 年調查的人權案件，分別就自由權、平等權、生存權、司法正義、健康權、工作權、財產權、教育權、環境權、社會保障及其他權利等

11 個類別解析各權利之內涵，並輔以各機關於監察院調查該等案件後之改善情形，供各界參閱。

第一章　自由權

自由一直是模糊且具爭論的議題，且不同時代對自由有不同的界定。早期強調的自由，係以人身自由為基礎，並逐漸形成基本人權之一，例如英國大憲章在 1215 年即納入自由權的觀念。洛克所發表《政府論》[3]中提及社會契約論（Social Contract Theory），主張生命、自由、財產乃是人類不變的自然權利，也是天賦人權。而保護這些自然權利，乃國家成立的宗旨。1948 年聯合國通過世界人權宣言，該宣言第 3 條規定：「人人有權享有生命、自由和人身安全。」其不僅涵蓋多項人類自由權的範疇，並主張人類之自由權，應受到重視與保障。

1966 年第 21 屆聯合國大會通過公民與政治權利國際公約，該公約更於前言揭示：「依照聯合國憲章規定，各國負有促進人權與尊重自由的義務」，並進一步規定民族、身體、遷徙、思想、信念及宗教、表現、結社、婚姻、參政等自由權。除此之外，1966 年 12 月 16 日通過的經濟社會文化權利國際公約亦強調，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。該公約提及的自由概念涵蓋民族自決權、選擇或接受工作、參與工會或結社、婚姻、教育、創作等自由。上開兩公約與世界人權宣言乃人權基本法典，換言之，其所涵蓋的自由應被視為人民應享有且最基本的自由權利，而國家則負有保障人民享有

[3] 約翰 • 洛克（John Locke），《政府論》（Two Treatises of Government），1689 年。

該等自由之義務。

自由權範疇甚廣，一般認為個人自由必須以其行為不妨害別人為限制[4]。所以，國家除應保障人民的自由權外，尚負有防止公權力或私人侵害他人自由之責任。德國自 1970 年代興起國家基本權保護義務論，主張國家須有積極作為，以保障人民的自由權，此可從三方面來論述：（一）當個人自由受到公權力侵害時，國家應提供救濟管道；（二）國家應設立防禦或保護機制，避免自由受到第三人（私人）侵害；（三）國家應設立制度或提供特定公共財，而國民有請求國家履行義務之主觀權利。例如國家應透過立法保障契約自由及財產制度，甚至擔負設置契約制度及財產制度的義務[5]。

除了上述傳統強調的自由外，事實上，被剝奪自由者的自主權利亦應受到重視。在談及人身自由權利時，國家除應建立制度，保障人民免受任意逮捕拘禁外，對於被剝奪自由者之人權，亦應受到重視。換言之，國家有義務保障任何人當其被剝奪人身自由時，除了因自由被剝奪而遭受無法避免之限制與痛苦外，享有如自由人在相同條件下之尊嚴[6]。這也是公民與政治權利國際公約第 10 條規範被剝奪自由者及被告之人道處遇之核心。該條強調所有人之人身自由被依法剝奪時，其固有的人格權與尊嚴仍應受到尊重，不得因逮捕拘禁程序合法正當，即可

---

[4] 李西潭，《自由、平等與民主－約翰彌勒與孫中山的政治思想》，臺北：國立編譯館，1999 年，頁 18-33。

[5] 許志雄，〈當代人權的發展趨勢與課題〉，《人權論－現代與近代的交會》，臺北：元照出版有限公司，2016 年，頁 33-36；57-58。

[6] 鄧衍森，〈公民與政治權利國際公約第九條至第十一條〉，《2011 兩公約學習地圖》，法務部，2011 年。

使被剝奪自由者受到不人道或傷害其人格與尊嚴之行為與待遇。

聯合國人權事務委員會早在 1982 年第 16 屆會議通過第 9 號一般性意見即指出，本條第 1 項規定，所有被剝奪自由的人應得到人道及尊重其固有的人格尊嚴的處遇，此乃普遍適用於所有被剝奪自由的人，並非僅針對被判決有罪之人而言，這不僅指監獄，也包括醫院、收容所或矯正機構等。至 1992 年，聯合國人權事務委員會又發布第 21 號一般性意見，並取代前述第 9 號一般性意見。其重點包括：公民與政治權利國際公約第 10 條第 1 項適用於根據國家法律和公權力而被剝奪自由並被關在監獄、醫院（特別是精神（專）科醫院）、收容所、矯正機構或其他地方的任何人。締約國應確保在屬其管轄的所有受拘禁人的機構和設施內遵循該項規定的原則。以人道和尊重人格的方式對待喪失自由者是一項基本和普遍適用的通則。因此，這項規則的適用絲毫不取決於締約國現有的物質資源水準。必須不加任何區別地適用這項規則，不論種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分。

第 10 條第 2 項第 1 款規定，除特殊情況外，被告應與被判有罪的人隔離開。在少年的保護方面，第 10 條第 2 項第 2 款規定，少年被告應與成人被告分別羈押。第 10 條第 3 項規定，少年犯人應與成年犯人分別拘禁，且其處遇應與其年齡及法律身分相稱，如工作時間較短和與親屬接觸等，以便促進其感化和更生工作。儘管第 10 條未列明少年年齡的限制，不過聯合國人權事務委員會認為，第 6 條第 5 項意味著所有未滿 18 歲者均應

被視為少年，至少在涉及刑事審判時如此。

聯合國 2014 年又發布第 35 號一般性意見，並指出，剝奪自由涉及對活動的更嚴格限制，將其限制在一個更狹窄的空間內。剝奪自由的例子包括員警拘留、還押拘禁、判罪後監禁、軟禁、行政拘禁、非自願住院、兒童機構監管和在機場的某個禁區內監禁以及非自願轉移。在服兵役期間，相當於剝奪平民自由的限制，亦應注意是否有過當而損及自由權情事。

在人民選擇工作之自主性上，經濟社會文化權利國際公約保障的工作權，包含不被不合理的剝奪工作，以透過個人有選擇工作的自由而體現尊重個人及其尊嚴，同時強調了工作對於個人發展以及對於社會和經濟融合的重要性。該公約第 7 條確認人人有權享受公平與良好之工作條件，尤其有權享有安全的工作條件。國際勞工組織關於就業政策的第 122 號公約（1964 年）亦提到「充分、生產性和自由選擇的就業」，將締約國為充分就業創造條件的義務與確保沒有強迫勞動的義務聯繫在一起。

至於工作權的規範內容，經濟社會文化權利國際公約第 18 號一般性意見指出，工作權是一項屬於每個人的單獨權利，同時也是一項集體權利。經濟社會文化權利國際公約第 6 條規定的工作必須是尊嚴勞動。這種工作尊重人的基本人權以及工作者在工作安全和報酬條件方面的權利。它所提供的收入能夠使工作者按照經濟社會文化權利國際公約第 7 條所強調，養活自己和家庭。這些基本權利還包括尊重工作者在從事就業時的身體和心理健康。

我國憲法規定自由權包括人身自由（第 8 條）、表現自由

（第 11 條、第 14 條）及宗教自由（第 13 條）等；另憲法第 22 條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序、公共利益者，均受憲法之保障。」此屬概括性權利保障條款，可作為憲法未列舉之權利保障依據。其他未於憲法列舉之權利，司法院透過大法官解釋，闡釋人民所享有的自由權，包括隱私權[7]、姓名權[8]、性自主權[9]、人格權[10]、家庭權[11]、婚姻自由[12]及契約自由[13]，甚至免於身心傷害之身體權[14]，亦屬一般行為自由之範疇[15]。84 年司法院釋字第 380 號解釋提出「制度性保障」一語，強調國家對人身自由等之保障責任。又釋字第 384 號解釋進一步指出，憲法第 8 條第 1 項規定：「人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。」其所稱「依法定程序」，係指凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身分，除現行犯之逮捕外，均受上開規定之保障。在享有工作自主權之保障上，我國憲法第 15 條

---

[7] 司法院釋字第 509、535、585、603 號解釋。
[8] 司法院釋字第 399 號解釋。
[9] 司法院釋字第 554 號解釋。
[10] 司法院釋字第 644 號解釋。
[11] 司法院釋字第 242 號解釋。
[12] 司法院釋字第 362、748 號解釋。
[13] 司法院釋字第 576、580、591 號解釋。
[14] 司法院釋字第 689 號解釋。
[15] 許志雄，〈一般行為自由的探討－從司法院釋字第 689 號釋釋談起〉，《人權、正義與司法改革－陳傳岳律師七秩晉五華誕祝壽論文集》，臺北：元照出版有限公司，2014 年，頁 76-77。

規定「人民之生存、工作權及財產權，應予保障。」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。」足見我國憲法對工作權的保障兼具自由權及社會權性質[16]。

綜上，我國憲法在自由權保障上，得因時因事透過司法院解釋，擴大自由權保障範圍。監察院植基於國際人權觀與國內與人權相關各種法規，適時並由各領域檢視各政府機關是否對人民自由權有所侵害，而提出相關調查報告。本章列舉 2017 年相關調查表，並提出政府機關改善情形，供各界參閱。

觸法少年於移送少年法院前之程序保障案

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 10 條、兒童權利公約第 3 條、第 40 條

公民與政治權利國際公約第 10 條

一、自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。

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

(二)少年被告應與成年被告分別羈押、並應儘速即予判決。

三、監獄制度所定監犯之處遇，應以使其悛悔自新，重適社會生活為基本目的。少年犯人應與成年犯人分別拘禁，

[16] 參司法院釋字第 191、206、404、411、432、510、514、584、612、634、637、649、726 等號解釋。

且其處遇應與其年齡及法律身分相稱。

兒童權利公約第 3 條

1.所有關係兒童之事務，無論是由公私社會福利機構、法院、行政機關或立法機關作為，均應以兒童最佳利益為優先考量。

2.締約國承諾為確保兒童福祉所必要之保護與照顧，應考量其父母、法定監護人或其他對其負有法律責任者之權利及義務，並採取一切適當之立法及行政措施達成之。

3.締約國應確保負責照顧與保護兒童之機構、服務與設施符合主管機關所訂之標準，特別在安全、保健、工作人員數量與資格及有效監督等方面。

兒童權利公約第 40 條

1.締約國對被指稱、指控或認為涉嫌觸犯刑事法律之兒童，應確認該等兒童有權獲得符合以下情況之待遇：依兒童之年齡與對其重返社會，並在社會承擔建設性角色之期待下，促進兒童之尊嚴及價值感，以增強其對他人之人權及基本自由之尊重。

2.為達此目的，並鑒於國際文件之相關規定，締約國尤應確保：

(a)任何兒童，當其作為或不作為未經本國或國際法所禁止時，不得被指稱、指控或認為涉嫌觸犯刑事法律。

(b)針對被指稱或指控觸犯刑事法律之兒童，至少應獲得下列保證：

(1)在依法判定有罪前，應推定為無罪；

(2)對其被控訴之罪名能夠迅速且直接地被告知，適當情

況下經由父母或法定監護人告知本人，於準備與提出答辯時並獲得法律或其他適當之協助；

(3)要求有權、獨立且公正之機關或司法機構迅速依法公正審理，兒童並應獲得法律或其他適當之協助，且其父母或法定監護人亦應在場，惟經特別考量兒童之年齡或狀況認為其父母或法定監護人在場不符合兒童最佳利益者除外；

(4)不得被迫作證或認罪；可詰問或間接詰問對自身不利之證人，並且在平等之條件下，要求對自己有利的證人出庭並接受詰問；

(5)若經認定觸犯刑事法律，對該認定及因此所衍生之處置，有權要求較高層級之權責、獨立、公正機關或司法機關依法再為審查；

(6)若使用兒童不瞭解或不會說之語言，應提供免費之通譯；

(7)在前開程序之所有過程中，應充分尊重兒童之隱私。

3.締約國對於被指稱、指控或確認為觸犯刑事法律之兒童，應特別設置適用之法律、程序、機關與機構，尤應：

(a)規定無觸犯刑事能力之最低年齡；

(b)於適當與必要時，制定不對此等兒童訴諸司法程序之措施，惟須充分尊重人權及法律保障。

4.為確保兒童福祉，並合乎其自身狀況與違法情事，應採行多樣化之處置，例如照顧、輔導或監督裁定、諮商輔導、觀護、寄養照顧、教育或職業培訓方案及其他替代機構照顧之方式。

(一) 案情簡述

實務上各警察機關為偵辦少年與成人共犯之販賣毒品、電信詐騙、暴力幫派等案件，常出於少年法院先議前，持檢察官簽發之拘票進行拘提，拘至地檢署訊問完畢後，再解送少年法庭。因涉及實務運作有無落實少年法制採取去刑事化之立法精神，該作法是否符合國際公約對兒童及少年保護，監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 違反司法福利化之保護優先原則

司法院認為檢警知少年有犯罪嫌疑時，屬於「固有偵查階段」，檢察官得對少年以犯罪嫌疑人身分核發拘票，違反少年事件處理法（簡稱少事法）及兒童權利公約採取司法福利化之保護優先原則。司法院應強化所屬各少年法院（庭）法官有關國際公約基本精神之認識，尊重少年具特殊基本權利主體之地位，摒除將少年保護事件逕行套用刑事訴訟法的思維，以落實對少年之保護。

• 未採取去刑事化之措施

少事法雖明定少年法院對少年事件有先議權，但因該法欠缺受理移送或報告前之程序規定，司法院 92 年 3 月 3 日第 1 期業務研討會結論，拒絕警方對觸法少年聲請同行書，致司法警

察機關基於實務需要，常將少年事件連同相牽連之成人共犯案件報請檢察官指揮偵辦，由檢察官以嫌疑人身分簽發拘票拘提少年到案，進行偵訊後移送少年法院（庭），未採取去刑事化之措施，對少年之保護未周。

• 未研議法院受理移送或報告前的正當法律程序

現行少年法制對非屬現行犯之非行少年，在法院依保護事件程序調查審理前之程序規定有缺漏，對於少年之告知事項、隔離訊（詢）問、陪同人員等規定亦有不足，司法院身為主管機關，不宜僅以「檢警在固有偵查階段依刑事訴訟法對少年進行詢問訊問時，需注意法律及公約之規定」為由，希望第一線檢警自行注意保護少年。為避免刑事偵查程序不當介入少年事件，應儘速推動少事法之修正，於修法完成前，該院及法務部宜研議於相關審理規則及注意事項中明定其程序。

依據本案調查意見[17]，監察院函請司法院及法務部檢討改進。

(三)政府機關改善情形

1、司法院於 106 年度院部業務會談中，將少年於移送少年法院前之程序保障列為議題討論，並於 106 年 5 月 23 日函請法務部、內政部增訂相關規定及加強所屬人員在職訓練。

[17] 106 司調 0011，林雅鋒調查。

2、司法院 107 年 1 月 16 日院會通過少事法部分條文修正草案，就觸法少年於移送法院前之程序保障，增訂成人陪同在場、兒童及少年心理或其他專業人士、通譯協助等表意權保障規定（修正條文第 3 條之 1）；明定詢（訊）問時應告知事項之內容，強化程序權之保障（修正條文第 3 條之 2）；為避免少年受不當影響，詢（訊）問、護送及使其等候過程，應使少年與一般刑事案件嫌疑人或被告隔離（修正條文第 3 條之 3、第 72 條）等。

3、法務部考量少事法修法在即，已先於 106 年 7 月 14 日函請所屬檢察機關督導所屬檢察官踐行包括通知少年之父母或現在保護少年之人陪同在場、不得強迫少年作證或認罪、必要時應使用通譯、尊重少年隱私及人格尊嚴，儘可能避免拘束少年之身體自由等改善作為。

(四)案件進展

司法院及法務部已推動修法及研議修正相關子法，並採取改善措施。本案已結案。

更生人再犯及其就業輔導機制

相關國際人權公約與一般性意見：經濟社會文化權利國際公約第 6 條、經濟社會文化權利國際公約第 18 號一般性意見

經濟社會文化權利國際公約第 6 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。

(一) 案情簡述

更生人重新復歸社會，面對的即是就業問題，如何在最短期間內輔導更生人投入就業市場，避免再犯，是各國政府努力的重要課題之一。更生保護法於 65 年制定時，旨在保護出獄人或有再犯之虞者，使其自立更生，適於社會生活，預防再犯，以維社會安寧。次按監獄行刑法第 1 條揭示矯正機構的功能之一，就是對受刑人施予教育處遇的措施，使其回到社會後有適應生活的能力及條件。為達此目的，矯正機構對受刑人就業技能訓練為重要的指標之一，監察委員爰對此進行專案調查，期能發現影響更生人成功再就業之關鍵因素，以利其重新出發，適應社會生活，進而降低再犯機會。

(二) 監察院調查發現與建議

• 技能訓練銜接就業

相關研究及實務經驗指出，矯正機關所辦理之技能訓練有助於更生人出監所後穩定就業。法務部矯正署宜參酌財團法人臺灣更生保護會（簡稱更保會）輔導人員意見及更生人就業需求，適時檢討技能訓練項目，以銜接收容（受刑）人出監後之就業市場。另監所教誨師人力不足，建議研謀解決，以提升輔導成效。

據法務部 103 年「更生人就業狀況調查」成果報告書指出，更生人最想接受的就業服務是就業津貼、職業訓練、創業協助（各自均超過 2 成以上）。惟勞動部所提供各項職業訓練，更生人往往受限於學經歷及工作技能不足而未獲錄取，致實際獲得協助的更生人人數及比例似有偏低。另建議增加個別化的方式提供輔導處遇，協助將不利因素排除，提升其就業率。

現行對更生人就業限制相關法令眾多，且涉及眾多主管機關。經統計更生人近 6 成工作性質以勞力服務或技術人員為主，對應於現行排除更生人從事之職業類別，部分確實增添更生人就業困難度。建議法務部持續蒐集相關意見及統計數據，適時促請相關法令主管機關依據當前之社會狀況，檢討評估相關規範之妥適性，俾與時俱進，兼顧社會安全與人民工作權保障。

• 加強跨領域跨機關之合作機制

更生人就業輔導事涉法務部、勞動部、衛生福利部（簡稱

衛福部）及內政部警政署（簡稱警政署）等相關政府機關，除更保會外，基督教更生團契、基督教晨曦會、利伯他茲教育基金會及法律扶助基金會等財團法人，以及中華民國紅心字會、更生少年關懷協會等社團法人亦對更生人提供相關服務。為避免個案重複服務及資源整合，建議加強跨領域跨機關之合作機制，整合更生人就業輔導需求及服務，落實對更生人輔導就業，避免再犯。

• 鼓勵更生人友善廠商

日前發生臺灣高鐵公司在招標採購合約中，限制包商員工「不得有前科紀錄」，遭高雄市議員指為係歧視更生人之情事。而現階段政府相關機關對帶頭示範聘僱更生人多採保留態度，究其可行性如何、是否將政府機關納為「更生人友善廠商」等情，建議法務部研議。

法務部、更保會宜持續擴大公開表揚友善雇主，鼓勵雇主接納更生人；參酌美國「員工誠實保障保險」制度，評估適用於我國增進雇主聘僱更生人之可行性。另定期舉辦更生保護業務之輔導經驗交流，協助一線執行更生保護輔導人員，提升專業輔導能力。

依據本案研究意見[18]，監察院函請法務部參考研究辦理。

[18] 106 司調 0032，江明蒼、方萬富調查。

(三)政府機關改善情形

法務部針對有關「提升更生人之就業意願」、「建議加強跨領域跨機關之合作機制，整合更生人就業輔導需求及服務」及「有關公開表揚友善雇主及定期舉辦更生保護業務之輔導交流部分」等議題，研提相關具體改善措施。

(四)案件進展

本案法部已研提各項改善措施。本案已結案。

國軍軍隊紀律成效之檢討

(一)案情簡述

按國軍教戰總則第 3 條「嚴肅軍紀」開宗明義揭示：軍紀為軍隊之命脈。然現今社會急遽變遷發展，多元的價值觀及偏差的行為已反映至軍中，加以個人自我意識高漲，致使國軍近年發生多起重大軍紀事件，國防部面對近來重大軍紀事件，雖已提出相關提振軍隊紀律之專案措施，惟其執行情形，監察委員認仍有待進一步檢討具體成效及深入瞭解之必要，而進行通案性調查研究。

(二) 監察院調查發現與建議

• 未澈底檢討問題癥結

近年來國防部屢屢研提多項提振軍隊紀律之專案措施，惟未能從制度面、結構性澈底檢討軍紀問題癥結，致改善方案疊床架屋，不僅難以落實於基層，更淪為軍中形式主義、表面文化的現象。

102 年 8 月 13 日軍事審判法修正後，平時軍人犯罪之審判工作，全面改由司法機關追訴、處罰，至此對我國行之有年軍事審判制度，產生重大變革。政府宜審慎評估軍法改制後對於軍紀維護之影響，據以配套措施，完備軍事審判制度。

自 103 年 8 月監察院針對軍紀案件提出之國防類調查報告中，屬軍紀案件比率高達 6 成以上；而通過之國防類糾正案則有 9 成以上屬於軍紀案件，顯示當前國軍紀律仍面臨嚴峻挑戰。鑑於軍紀為部隊命脈之所繫，國防部應以務實態度審慎面對並全盤檢討，澈底探究軍紀政策無法內化落實於部隊組織文化與執行之肇因，據以整飭軍紀安全。

102 年 7 月間洪下士事件發生之前，禁閉（悔過）室每年收訓違紀士官兵約有 5、6 百餘人，惟該事件發生後，國防部修正禁閉（悔過）處分之執行程序並改善禁閉（悔過）室軟硬體與課程，使得收訓人數大幅減少，每年不及 100 人，恐國防部對禁閉（悔過）室矯枉過正，怠於執法，難以維持軍紀。國防部宜進行通盤性、制度性之檢討與調整，以落實部隊管理與紀律。

國軍性騷擾案件呈現被害人以女性及士官兵階層為多、加害人以男性及軍官位階為多之現象，顯示國軍性騷擾案件發生於權力不對等的兩方之間。鑑於國軍女性官兵人數逐年增加及國軍封閉場域之特性，國防部應修改相關法規，積極強化國軍人員的性別意識，落實性騷擾防治措施及教育訓練，以保障女性官兵權益。

• 人力缺額有待解決

國軍基層部隊軍官缺額嚴重，所有管道進用人員均呈現負成長之趨勢；而軍官以專業軍官班及大學儲備軍官訓練團等非正期班方式召募訓練者，亦有專業養成不足之疑慮；國防部應正視國軍基層軍官人力不足對於部隊組成與領導所造成之影響，及早因應國軍結構內短期速成、養成訓練欠缺之軍士官兵衍生之訓練管理及軍紀維護問題。

在國軍三級防處體系架構下，對於基層部隊心緒不穩或具自我傷害傾向官兵個案，係仰賴第一線之營、連、排、班級基層領導幹部先期發掘並及時適當處遇，惟心輔訓練流於形式，基層領導幹部又缺額嚴重，以致第一線防處工作無法充分發揮初級發掘預防之功能，亟待國防部正視並檢討補救，以維護國軍心輔工作品質，強化國軍官兵之心理衛生健康，落實國軍領導統御，堅實國軍戰力。

• 正視領導統御問題

國防部對軍隊紀律統計，多側重國軍人員自身因素所構成違法（紀）行為態樣統計，以致無法窺見基層部隊領導統御現

狀；再者，軍事審判法修正後，承平時期軍人涉案，移由司法機關依刑事訴訟法追訴，此項制度的改變已使國軍基層幹部「不想管、不願管」，危及部隊之領導統御。國防部對於建構國軍幹部領導統御，實施部隊軍紀管理，應重視並務實瞭解問題所在。

102 年 8 月 13 日軍事審判法修正後，因軍法官僅於戰時負責軍法案偵審工作，國防部為使軍法官持續累積實務經驗，並考量國防軍事勤務有其特殊性及專業性，於 106 年 5 月 26 日修正法院組織法後，派軍法官赴轄區軍事單位較多之地檢署協助檢察官辦理檢察事務官事務。因此，法務部應遂行借調軍法官之立法目的，國防部亦應隨時關切，使借調之軍法官能充分掌握國軍部隊中有關領導統御之問題及實況，以協助檢察官辦理軍事案件偵查工作。

依據本案研究意見[19]，監察院函請國防部參考研究辦理。

(三)政府機關改善情形

國防部研提為達嚴肅軍隊紀律，訂有「國軍軍風紀維護實施規定」，配合陸海空軍刑法之增（修）正，以切合時宜，符合基層運作實況，兼顧政策與執行層面，使各級均能遵循，戮力維護軍紀安全工作。

---

[19] 106 國調 0025，劉德勳、高鳳仙、章仁香、陳慶財調查。

(四) 案件進展

本案經核相關處置已臻完備，全案結案。

鹿窟地區共黨基地受難者司法救濟案

相關國際人權公約與一般性意見：公民與政治權利國際公約第 7 條、第 9 條、第 10 條；公民與政治權利國際公約第 7 號、第 9 號一般性意見

公民與政治權利國際公約第 7 條

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

公民與政治權利國際公約第 9 條

一、人人有權享有身體自由及人身安全。任何人不得無理予以逮捕或拘禁。非依法定理由及程序，不得剝奪任何人之自由。

二、執行逮捕時，應當場向被捕人宣告逮捕原因，並應隨即告知被控案由。

三、因刑事罪名而被逮捕或拘禁之人，應迅即解送法官或依法執行司法權力之其他官員，並應於合理期間內審訊或釋放。候訊人通常不得加以羈押，但釋放得令具報，於審訊時，於司法程序之任何其他階段、並於一旦執行判決時，候傳到場。

四、任何人因逮捕或拘禁而被奪自由時，有權聲請法院提審，以迅速決定其拘禁是否合法，如屬非法，應即令釋放。
五、任何人受非法逮捕或拘禁者，有權要求執行損害賠償。

(一) 案情簡述

據悉，1952 年 12 月間臺灣發生「鹿窟事件」致受難者逾 400 人，其中約 200 多人受審，35 人被判死刑槍決，自首無罪和不起訴者 12 人，98 人被判有期徒刑，包括未成年人。究鹿窟山區是否真為「武裝基地」？村民是否遭受不當逮捕、濫刑逼供及不當審判致冤死或冤獄？多少被害人及其家屬迄今未獲平反、賠償或補償？有無提起再審、補償及其他救濟途徑之可能性？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 共黨幹部確曾至鹿窟發展並建立基地

中國共產黨於 35 年間派蔡孝乾來臺設立「臺灣省工作委員會」（簡稱省工委）並擔任書記，36 年爆發二二八事件後，省工委之共產黨員人數增加，陳本江及陳通和於 38 年 9 月間奉蔡孝乾之命在鹿窟地區建立基地及成立「北區武裝委員會」，其二人分任主任委員及委員。39 年間，蔡孝乾在嘉義被捕，省工委及其他組織被嚴重破壞，未受到影響之鹿窟基地與中國大陸

華東局連絡後，依該局指令改變工作方針，要把鹿窟基地擴大鞏固變為山地解放區。40 年底或 41 年間鹿窟基地改組為「台灣人民武裝保衛隊」，陳本江化名劉上級，陳通和化名楊上級，下設指導員、連絡員、戰鬥員共 20 餘人（皆以化名稱之），還有其他幹部及共黨黨員，隊員及辦過保密守秘手續的家庭婦女共有 2 百餘人。許多隊員是教育程度不高的村民，因為受到各種脅迫、利誘或矇騙而加入，想脫離組織或自首之幹部或隊員慘遭殺害。戰鬥員接受軍事訓練、理論學習、勞動訓練、改造教育，隊員亦接受教育、訓練。據多位幹部證稱該隊有 6、7 支短槍、自製手榴彈 50 至 4 百枚不等、短刀 10 餘枝、地雷 7 至 10 枚不等、雷管約 200 枚、炸藥 6 條、大五星旗 1 至 4 面不等、小五星旗 2 至 6 面不等、多種共黨書籍。因此，「台灣人民武裝保衛隊」為共黨在鹿窟所建立之基地，官方文件稱為鹿窟武裝基地，其建立目的係為配合共黨解放臺灣。惟該基地因武器不多且性能不佳，隊員多為教育程度不高之村民且軍事訓練不足，所以雖被稱為武裝基地，但戰鬥力相當低。

• 刑求逼供不當偵審

許多村民控訴，軍隊於搜捕期間有恣意宰殺並食用村民所飼養家禽，及搜刮村民財產情事。許多村民遭捕後拘禁於光明寺狹小空間內，不能盥洗、休息或睡眠，時間長達數日或數十日；保密局於調查過程中對許多村民刑求，有人被打到骨頭破碎而發瘋，其中更有人於釋放後自殺，不少村民因被刑求而為不實之陳述。許多被逮捕、拘禁及刑求之村民，因其未經裁判或不起訴處分，且因官方未留下逮捕、拘禁及釋放之紀錄，而

不能依相關法律規定獲得賠償或補償，保密局、臺灣省保安司令部核有嚴重違失。在偵審中軍事檢察官及法官對許多被告陳稱其於光明寺因遭受刑求、受調查人員稱「承認便可獲釋」所誤導、因不識字而不知筆錄記載內容等主張，均未予審酌，亦未向被告提示物證或名冊，多僅憑被告自白及共同被告之陳述而為有罪判決，於法不合，侵害其人權。

- **自新者淪為私人奴役**

共黨重要成員及幹部均准予自首或自新，未移送受偵查及審判。19 位因自新而交保密局運用者（其中 6 位未成年），甚至淪為保密局偵防組組長谷正文之私人奴役，時間長達 1,524 日至 2,315 日。

- **復審無救濟功能**

本案復審不僅對被告無任何救濟功能，反而造成加重刑期或判處死刑，對被告人權造成嚴重侵害。

依據本案相關調查意見[20]，監察院糾正國防部並函請該部檢討改進。

(三)政府機關改善情形

本案指摘的違失多已是 60 幾年前保密局及臺灣省保安司令部所為，現該二單位已不存在，且軍事審判案件現已改由普通

[20] 106 國調 0018，高鳳仙、楊美鈴調查。

法院審理。儘管本案已無從改正，然為使國防部引以為戒，期不再有類似侵害人權情事，爰糾正國防部。國防部函復表示，未來將更致力落實人權保障教育、貫徹依法行政作為、強化官兵法紀觀念、加強幹部本職學能。

(四)案件進展

監察院為國家人權院，本案在監察院監督下，已產生具體成效，後續將持續追蹤，以保障軍中人權。

漁船遭國外海盜挾持相關保障措施

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約前言、第 1 條、第 2 條、第 7 條

經濟社會文化權利國際公約第 1 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。

經濟社會文化權利國際公約第 2 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。

經濟社會文化權利國際公約第 7 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。

(一) 案情簡述

據悉，臺資阿曼籍的 Naham 3 漁船，於 101 年 3 月在塞席爾（Seychelles）南方遭索馬利亞海盜劫持，詎相關機關未積極提供協助，致我國籍輪機長遭挾持近 5 年方獲釋等情。究我國外交部、行政院農業委員會（簡稱農委會）等相關權責機關何時獲知？後續對人員之保護、營救及處置過程為何？主管機關對權宜船之監督管理機制？對權宜船之船公司與船員間之勞動契約有無管轄權？對於身處海外國人生命財產安全之保障措施為何？均有深入瞭解之必要，監察委員爰立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 國家不得妥協

索馬利亞海盜嚴重威脅國際航運安全，已為國際共同打擊犯罪之對象，國人遇海盜劫持，行政院暨有關部會經研議後認不宜由政府出面與海盜談判或提供贖金，此攸關國家打擊海盜與恐怖主義之基本立場，核無不當。

• 執行人道救援

對於海外遇險的國人實施人道救援，為國家基本職能，政府縱未便直接與海盜團體交涉，亦應本於人道主義精神，協助各方建立溝通平台，督促船東妥採營救因應作為，並結合民間非政府組織力量，竭盡所能努力營救，本案行政院暨有關部會

雖已採取必要作為，然仍顯消極被動，容有檢討改善之必要。

國際局勢瞬息萬變，外交工作極富機動性與變動性，國人於急難發生之情狀各殊，外交部之處理方式拘泥於僵化法令適用，造成民怨，損及國家顏面，容有檢討改進之餘地。

• 保護漁工權益

農委會漁業署應加強查察有關國人投資非我國籍漁船從事非法捕撈、規避我國相關法令之情事，並強化國際合作，以維我國國際聲譽。

另農委會漁業署除依法追究船東違法責任外，應督促船東善盡照顧遭劫船員之責任，以保護弱勢漁工權益。

依據本案調查意見[21]，監察院函請行政院轉飭外交部及農委會檢討改進見復；另函請行政院轉飭農委會漁業署妥處見復。

(三)政府機關改善情形

1、因本案調查促使外交部於 106 年 5 月 18 日修正「旅外國人急難救助實施要點」，增列「無償補助」規定。
2、促使外交部領事事務局電子郵件容量提升至原設定之 100 倍，以利接受大檔案資訊。
3、106 年 1 月 20 日施行「非我國籍漁船進入我國港口許可及管理辦法」，農委會查核比例從 14%提升至 20.5%，並已超過國際組織要求之水準。

---

[21] 106 外調 0006，包宗和、孫大川、王美玉調查。

4、船東積欠陳訴人及船員工資之民事訴訟部分，雖該案第一審判決結果沈輪機長勝訴，惟船東代表已提交書面資料進行上訴，第二審尚未有判決，請農委會依據該會 105 年 12 月 5 日農授漁字第 1050244068 號函對沈君之承諾確實辦理。

(四) 案件進展

本案仍定期列管追蹤，以保障船公司與船員間之合法權益，並維海外漁民作業及其生命財產之安全。

薪資系統未妥善保護個人資料

(一) 案情簡述

臺北市政府於 105 年斥資開發設計「薪資發放管理系統」，處理轄下機關、學校、臺北市議會等人員之薪資發放、考績等業務，詎未妥善保護個人資料（簡稱個資），致部分公務員之姓名、薪資、考績等資料曝光於網路，究本案影響人數為何？是否有不當取得或利用情事？事件發生原因及經過為何？臺北市政府於系統設計、管理、事後處理上有無違失？中央及地方政府對公務員個資保護之規範、標準作業流程之設置及因應個資外洩之策進方法為何？另臺北市政府「智慧支付平台 pay.taipei」及「單一陳情系統 Hello Taipei Android 版 APP」涉及使

用者帳號、密碼等資料外洩，其網站為何未使用加密通訊協定，均有深入了解之必要，監察委員爰立案調查。

(二) 調查發現與建議

• 未妥善維護個資安全

臺北市政府於 100 年間，將薪資系統主機由內網移至 DMZ 區，卻未採取「依業界標準作法標記不予攀爬或索引」、「設置防火牆及存取控制白名單」及「建立登入驗證機制」等資安防護措施，致任何人在 Yahoo 可搜尋該清冊之員工職稱、姓名、帳戶號碼、薪資明細等資料，遲至 106 年 1 月 9 日接獲通報始知資料外洩而以防火牆設定阻擋並加入認證機制。該府實際清查結果，有 190 筆薪資報表檔案連結外露，其中 18 張報表連結疑遭 23 個外部 IP 連結或下載，受影響員工 2,313 名。台灣微軟公司發現至少有一個網頁連結到一個目前已不存在的第三人網站，該網站涉嫌惡意個資蒐整或其他不法運用等犯罪。該府未依個資保護法（簡稱個資法）第 18 條妥善維護所屬員工個資之安全，讓 4 萬餘名員工遭受個資外洩風險長達 6 年，使 2,313 名員工之薪資報表疑遭外部 IP 連結或下載。

• 未對個資外洩採取相應措施

臺北市政府於 106 年 1 月 23 日確認 2,313 名員工個資疑遭外洩後，僅先對全府員工發送通知，後函請報表遭外洩之機關單位轉知所屬，告知及建議同仁加強網路銀行密碼強度，未依

個資法施行細則第 22 條第 2 項規定，對疑遭個資外洩員工個別通知其個資疑遭外洩之事實及已採取的因應措施，不僅未能保護疑遭個資外洩員工之權益，且易生賠償請求權時效何時起算之爭議。遲至監察院約詢後，始於 106 年 6 月 6 日起，針對 2,313 名員工再次發送通知函。

臺北市政府「智慧支付平台 pay.taipei」及「單一陳情系統 Hello Taipei」資安事件，係因採用國家發展委員會 GCA SSL 憑證進行加密，惟該憑證當時與 Google Play 尚不相容，該府不察，未能及時督促得標廠商改採其他商業電子憑證，以致短期間連續爆發 2 件因未採用 Https 加密技術而致個資外洩爭議。又「臺北市政府志工管理整合平台」發生世界大學運動會志工個資外洩事件，行政作業違失情節明確。

臺北市政府近 3 年來（104 年至 106 年），共編列約新臺幣（下同）2 億 1,258 萬元之資安防護預算，卻發生資安事件至少 19 起，其中 17 起有系統漏洞且有明確事證可證實已發生資料遭洩漏、系統或資料遭竄改、業務運作遭影響或系統停頓等情事，依法須通報行政院。高達 12 起係肇因於「應用程式漏洞」或「軟硬體漏洞」；並有 2 起個資外洩、6 起遭外部有心人士實際入侵等嚴重情事。臺北市政府應儘速研謀改善，避免類此情事再度發生，以維護資訊安全。

依據本案調查意見[22]，監察院糾正臺北市政府，請該府確實檢討改善見復。

---

[22] 106 內調 0075，高鳳仙、江綺雯調查。

(三)政府機關改善情形

1、臺北市政府業通盤檢討違失，並進行系統檢測及編列預算進行老舊系統汰換。
2、研擬修訂「臺北市政府行動應用軟體（APP）服務發展作業原則」、「臺北市政府資訊安全管理規範」、「資訊局資訊安全事件管理程序書」、「資訊局系統開發與維護程序書」等多項資訊安全作業規範。
3、行政院資通安全處亦協助該府進行安全稽核及網路攻防演練，針對所測得之弱點，督促該府進行改善。

(四)案件進展

本案在監察院監督下，已產生具體成果，後續由臺北市政府督促所屬自行追蹤列管。

◆評析

依 2017 年度「各國人權報告」臺灣部分提及我國憲法規定不得對遭控訴者使用暴力、威脅、利誘、欺騙、或其他不正當手段。就監獄和拘留中心的狀況引起人權關注的部分，並無重要報告。另臺灣尊重公民自由，包括表達自由、網路自由、學術與文化活動等自由[23]。

---

[23] 美國國務院民主、人權暨勞工事務局，《2017 年度各國人權報告－臺灣部分》，2018 年 4 月 20 日發表：美國在臺協會網站 https://www.ait.org.tw/zhtw/2017-human-rights-report-taiwan-part-zh/，最後查詢日期：107 年 9 月 27 日。

兒童權利公約第 40 條指明國家對被指稱、指控或認為涉嫌觸犯刑事法律之兒童，應促進該等兒童重返社會，並促進兒童之尊嚴及價值感，以增強其對他人之人權及基本自由之尊重。監察院調查觸法少年於移送少年法院前之程序案，發現仍有保障不周情事，且未完全符合少事法去刑事化之精神。案經監察院調查後，相關機關已推動修法，並採取改善措施。另為促進出獄人或有再犯之虞者重返社會並能自立更生，監察院對更生人就業輔導機制進行瞭解，並提出相關建議，期能讓更生人出獄後得以自立，並獲得及時與必要之協助。人民在服兵役期間，其自由亦遭受部分限制，監察院亦關注軍中人權議題。除瞭解近年軍紀事件與國防部所提專案措施外，亦對 1952 年著名的「鹿窟事件」進行調查，並提出多項改進建議，期能強化官兵法紀觀念，兼顧軍紀與人權之維護。

國家依法應保障人民權益，對於身處海外國人生命財產安全，監察院相當關注。監察院調查臺資阿曼籍漁船遭海盜劫持案，雖認同行政院暨有關部會主張不宜由政府出面與海盜談判或提供贖金，以維護國家打擊海盜與恐怖主義之基本立場，惟政府仍得協助建立溝通平台，並結合民間非政府組織力量營救國人。另主管機關應督促船東善盡照顧遭劫船員之責任，保護弱勢漁工權益。

自由權隨著社會文化的變遷，其規範內涵亦不斷調整，我國亦透過司法院釋憲的方式，充實人民權利之界定。例如隱私權並非我國憲法明文列舉之權利，然透過司法院釋字第 603 號解釋，已承認隱私權受憲法所保障。基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，隱私權乃為不可或缺之基本權利

，而受憲法第 22 條所保障。至於隱私權的保護範圍為何？依釋字第 603 號解釋，可分為「空間隱私」與「私密隱私」兩部分。所謂空間隱私，係指「保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個資之自主控制」；所謂私密隱私，係指「保障人民決定是否揭露其個資、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個資之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。」臺北市政府「薪資發放管理系統」未妥善保護個資，致相關公務員之個資曝光於網路，已侵害人民權益。案經監察院調查後，主管機關已檢討違失，並進行系統改善。期許各機關在執行各項業務時，注意個資之保護，增進個資意識，讓人民隱私權不受侵犯。

第二章　平等權

平等和自由一樣，是近代人類追求的價值，且隨時代演進及各國文化不同，所著重內涵亦隨之相異。早期西方強調性別平等、種族平等，後來逐漸衍生出政治、法律地位平等、經濟平等，甚至出現各種共產主義、社會主義、資本主義等觀點[24]。

一般而言，平等應符合正義，此乃普遍被接受的價值，否則難以禁得起挑戰。由於人類生而不同，故如何界定與落實平等，乃人權核心課題之一。平等的概念可分為絕對的平等與相對的平等，前者指每個人民都享有同等的對待機會；後者指以個人才能或條件為依據，而受到合理比例之對待[25]。平等可以從四大面向加以落實：一是保障人民法律地位的平等，包括保障國民在法律「適用」上的平等，以及國家訂定法律時，要求法律「內容」之平等。此處指的平等並非絕對的平等，而是必須考慮實際狀況的「相對平等」。例如未成年人犯罪，其量刑自不應與成年人的犯罪採相同基準；初犯也不應與累犯同樣量刑。二是指政治地位的平等，或參政權的平等。即任何國民在政治方面無階級之分，地位一律平等，尤其在選舉制度之設計上，更不可因性別、人種或教育等因素而有所差異。第三是經濟地位的平等，國家一方面應從稅制著手，對居於經濟優勢者課以較高的累進稅率；另一方面得由社會福利之實施，協助居

---

24 李西潭，《自由、平等與民主－約翰彌勒與孫中山的政治思想》，臺北：國立編譯館，1999 年，頁 87-154。

25 蔡祈賢，《平等思想與我國教育機會均等政策》，臺北：五南圖書出版公司，1994 年，頁 6-7。

經濟劣勢者能尊嚴的取得生存所需，並能藉此自立、參與社會。第四是受教育地位的平等，即國家有義務保障全體國民享有依其能力接受教育的權利，不因人種、信仰、性別、社會身分、經濟地位與身體障礙，而受到差別對待。此外，先進國家除負有整備教育設施、環境及平等保障國民接受教育機會的義務外，還須設置各種獎勵制度或特殊教育設備，以保障低收入戶或身心障礙的學齡國民，都能有實質受教育之機會[26]。

世界人權宣言前言揭示：「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。」第 1 條更明確指出「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。」第 2 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。」從人權理論的發展歷程來看，平等權是歷史發展較早且具基礎地位的權利，沒有人可以被任意剝奪平等的權利，其標準是普遍性的，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。

公民與政治權利國際公約延續世界人權宣言的精神，於前言揭示：「依據聯合國憲章揭示之原則，人類一家，對於人人

[26] 法務部，《人權大步走－落實兩公約種子培訓營總論講義》，臺北：法務部，2009 年，頁 30-31。

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。」第 2 條規定：「本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。」第 3 條規定：「本公約締約國承允確保本公約所載一切公民及政治權利之享受，男女權利，一律平等。」第 26 條規定：「人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視。」第 25 條第 1 項亦明示，凡屬公民，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等之任何區別，不受無理限制，且應有權利及機會，以直接或經由自由選擇之代表參與政事；在真正、定期之選舉中投票及被選；並以一般平等之條件，服本國公職。

聯合國人權事務委員會針對公民與政治權利發布第 18 號一般性意見，主張不歧視、法律面前平等以及法律的無差別的平等保障，是保障人權的基本而普遍的原則。因此，締約國應尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等，一律享受公民與政治權利國際公約所確認之權利。第 26 條不僅規定所有人在法律面前平等，並有權受法律的平等保障，而且也禁止法律的任何歧視並保證所有的人得到平等的和有效的保障，以免受基於種族、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、出生或其他身分等任何理由的歧視。

除公民與政治權利國際公約，不歧視和平等的原則亦貫穿經濟社會文化權利國際公約，其「前言」強調「人人平等而且不可割讓之權利」，且該公約明確承認「人人」有權享有經濟社會文化權利國際公約規定的權利，特別是工作權、公平和有利的工作條件、工會自由、社會保障、適當生活程度、健康和教育，以及參與文化生活。此外，該公約第 3 條要求締約國承允確保男女在享有經濟社會文化權利國際公約權利方面的平等權利；第 7 條包括「工作價值相等者享受同等報酬的權利」和「人人有平等升遷機會」。

聯合國人權事務委員會另就經濟、社會及文化權利，通過第 20 號一般性意見，認為歧視影響了經濟、社會及文化權利對世界相當部分人口的落實。不歧視和平等是國際人權法的基本組成部分，對行使和享有經濟、社會、文化權利至關重要。經濟社會文化權利國際公約第 2 條第 2 項要求締約國在行使規定的每一項經濟、社會及文化權利方面保證沒有歧視，並且只能在推行這些權利時適用不歧視原則。

我國憲法第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」在受教育機會上，憲法第 159 條規定：「國民受教育之機會，一律平等。」憲法增修條文第 10 條第 6 項針對性別平等訂有「國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地

位之實質平等。」司法院對平等權之保障亦有多號解釋[27]。例如司法院釋字第 485 號解釋，憲法第 7 條平等原則係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待。換言之，憲法上所謂的平等，主要在去除「人為」產生之不平等，使每個人得立於同一水準向上發展[28]。平等權乃我國行憲以來之重要課題，而保障平等權之理念已成為我國司法實務上統一解釋憲法及法令違憲審查之重要準則，亦是維護人權之基本原則。

外籍專業人士子女在臺之權益

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 2 條、第 6 條

經濟社會文化權利國際公約第 2 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

[27] 參見司法院釋字第 179 號、205 號、211 號、341 號、365 號、369 號、400 號、410 號、412 號、438 號、452 號、455 號、457 號、468 號、477 號、481 號、485 號、490 號、491 號、500 號、508 號、542 號、547 號、554 號、555 號、565 號、567 號、571 號、573 號、575 號、577 號、578 號、580 號、584 號、585 號、593 號、596 號、605 號、607 號、610 號、614 號、618 號、624 號、626 號、635 號、639 號、647 號、648 號、649 號、666 號、670 號、728 號、748 號、764 號等多號解釋。

[28] 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 66-69。

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。

經濟社會文化權利國際公約第 6 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。

(一) 案情簡述

現行入出國及移民法（簡稱移民法）、就業服務法及相關子法，未考量外籍專業人士子女之居留權、工作權，致其等雖在我國成長、受教育，卻僅能依親居留，且成年後如欲留臺工作，仍須循僑外生評點制，於符合一定之學歷、工作經驗及薪資等要件下，始能透過雇主申請工作許可。不符合兩公約保障家庭團聚之意旨，亦不利於營造友善之攬才及留才環境。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 未考量家庭團聚權

家庭團聚權係國際公約揭櫫之普世基本人權，移民法為吸引優秀國際人才來臺，及獎勵對我國有特殊貢獻之外籍人士，雖放寬外國人取得永久居留權之門檻，然除投資移民外，未開放專業外籍人士之未成年子女申請永久居留，影響其家庭團聚權之保障。為貫徹我國「人權立國」之基本國策，營造友善之攬才及留才環境，宜儘速推動相關法制作業。

• 放寬外籍專業人士子女在臺工作權

就業服務法對外國人工作之限制，尚符合平等原則之要求，惟依現行就業服務法及相關子法，永久居留之外籍專業人士子女如欲在臺工作，仍須循僑外生評點制，於符合一定之學歷、工作經驗及薪資等要件下，始得透過雇主申請工作許可。經查各國移民法制多依外國人之居留內容，對其子女之工作權為不同之設計，例如英國持有「依親簽證」者享有與英國公民相同的工作權；法國對具依親居留權的外國人給予工作權保障；香港則規定專業人才配偶及子女獲批簽證來港後，可以在香港受僱工作。建議勞動部參酌外國立法例，在不影響國人就業及有助於我國經濟發展之前提下，適度放寬永久居留權之外國人子女在臺就業限制，給予其在工作權利與職業選擇自由上較優惠之待遇。

依據本案調查意見[29]，監察院函請內政部、勞動部共同協商，研擬有效解決方案。

(三)政府機關改善情形

1、「外國專業人才延攬及僱用法」（107 年 2 月 8 日施行），業經立法院於 106 年 10 月 31 日三讀通過，同年 11 月 22 日經總統公布，行政院並於 107 年 1 月 29 日核定自 107 年 2 月 8 日施行。該法針對在臺永久居留之外籍專業人士，其成年子女之居留權、工作權保障，增訂相關配套措施，包括：

（1）鬆綁子女停居留規定：該法第 13 條及第 15 條放寬子女申請永久居留，放寬高級專業人才之子女得隨同申請，並延長直系尊親屬探親停留期限。

（2）該法第 17 條針對取得永久居留之外國專業人才，其成年子女符合延長居留條件者，可以比照「就業服務法」第 51 條，得不經雇主申請，逕向勞動部申請許可，在我國從事工作，不受就業服務法第 43 條規定之限制。

（3）強化各類留臺誘因，包括：a.核發外國特定專業人才「就業金卡」，提供自由尋職及轉換工作之便利性；b.核發外國自由藝術工作者得不經雇主申請個人工作許可；c.核發外國專業人才來臺尋職簽證；d.放寬取

[29] 106 內調 0044，林雅鋒、尹祚芊調查。

得永久居留者須每年在臺居留 183 天以上等規定。

2、我國人才供給赤字嚴重，外國人才專法之施行，有助於營造友善外籍人士之環境，吸引多元優秀人才留臺服務，提升我國生產力及國家競爭力，為我國留才攬才政策立下重要里程碑。

(四) 案件進展

本案在監察院持續監督追蹤下，已產生具體成果，爰已結案。

婚姻移民及新住民總體政策檢討

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 23 條第 1 項、經濟社會文化權利國際公約第 10 條第 1 款前段

公民與政治權利國際公約第 23 條

一、家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。

二、男女已達結婚年齡者，其結婚及成立家庭之權利應予確認。

三、婚姻非經婚嫁雙方自由完全同意，不得締結。

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

以必要之保護。

經濟社會文化權利國際公約第 10 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。

(一) 案情簡述

我國婚姻移民之面談、簽證審核及境內管理制度與法規等，實施多年來已浮現諸多問題，為瞭解相關部會對我國人口結構轉型及新住民總體政策，監察委員爰立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 促進婚姻與家庭權利實現

臺灣近一、二十年來，除因經濟發展需求一方面大量引進外籍勞工；另一方面因經商、旅遊等之接觸頻繁，國人與外國人或大陸地區人民結婚比例也逐年提高，人口結構產生劇烈變化，然因我國適當人口政策迄未成型，下位法令僅能就現狀加以調整，致目前外來移入者仍以婚姻移民最多，占比約 95%。他們來臺後所面臨適應與生存之問題往往超越法律限制，而依現行法規，外國人或大陸地區人民與臺灣地區人民所組成家庭應為本國（臺灣）家庭，享有家庭團聚及共同生活權；且按兩公約規定，彼等應受社會及國家平等保護，憲法並給予制度性保障。政府機關於行使相關職權，應儘可能促進其婚姻與家庭權利實現，並協助來臺婚姻移民儘速融入臺灣社會。

• 婚姻面談制度未盡周延

現行婚姻面談制度之實施對象，包括特定 21 國與大陸地區人民，且對越南與大陸地區之拒件率相對偏高，形成差別待遇。惟考量我國特殊政治生態、國家安全與人口政策，主管機關宜循序漸進，力謀周延，兼顧基本人權。

現行面談制度之創設係以查核婚姻真實性為手段，以踐行防止人口販運並杜絕外來人口來臺從事違法（規）活動或工作，致生危害社會治安及國家安全情事。惟依據現行法令與實務，就通過「境外面談」或「國境線面談」之外配與陸配，仍得

透過平日查察同居情形認定為「虛偽婚姻」，主管機關就「婚姻真實性」之認定主要仍取決於夫妻「共同生活事實」。然若乏其他判斷基準加以補強，有關判斷「婚姻真實性」之目的與手段相互間之合理關連性，將有所欠缺，並涉妨礙國人與其結婚對象之家庭團聚權，似違反「憲法」第 7 條平等權之保障。

內政部撤銷停留許可處分書僅記載「面談管理辦法」第 14 條規範內容，形同未附理由，似不符「行政程序法」第 96 條第 1 項第 2 款規定；又該部拒絕提供受行政處分當事人與利害關係人調閱面談筆錄與錄影音資料，涉有侵害其訴訟基本權，不符「憲法」制度性保障意旨。

最高行政法院就外配與陸配之團聚或居留許可等有關不利行政處分，認本國籍配偶欠缺行政爭訟之當事人適格，與「行政訴訟法」第 2 條未盡相符，且侵害訴訟基本權，有違正當法律程序原則。

• 落實照顧新住民及其子女

內政部入出國及移民署實施查察及執行查察之登記辦法，造成經面談通過之陸配或外配，其婚姻真實性遭移民署藉由不時查察予以推翻，目前該部不區分移民法第 70 條及第 71 條規範內涵之不同，透過該法第 71 條與前揭辦法第 3 條規定為不定期查察，致其在臺灣地區共同生活陷入不確定狀態，似與移民法第 70 條與第 71 條母法規範之體系架構有間，違反正當法律程序，並影響家庭團聚權保障，且與其他本國家庭相較，形成不平等權對待。另新住民發展基金運用情形似有未落實照顧整體新住民及其子女與家庭輔導之目的，仍有改進空間。

依據本案調查意見[30]，監察院函請行政院督促外交部、內政部與行政院大陸委員會確實檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、為減少新住民家暴被害人因語言隔閡未能對外求助，以 113 保護專線提供英語、越南語、泰語、印尼語、柬埔寨語等多種外語通譯服務，透過線上三方通話之方式提供 24 小時全時段諮詢及通報服務。

2、為保障外配家庭權益，政府研議修正移民法第 31 條第 3 項及第 4 項規定，外配於離婚後取得子女監護權及因家暴受法院判決離婚並在臺設有戶籍之未成年親生子女者得申請在臺繼續居留。若外配因居留許可被廢止而遭強制出國者，有對在臺設有戶籍之未成年子女造成重大且難以回復損害情形，亦可依同條第 5 項規定申請繼續在臺居留。至大陸地區人民在臺居留或定居，目前已陸續放寬大陸籍配偶前婚姻 20 歲以下子女長期專案居留數額，將排配等候期由 10 年縮短為 6 年，以利陸配與前婚姻子女在臺團聚之權益。外配與陸配每年申請在臺居留或永久居留之配額，雖係由內政部衡酌國家利益、依不同國家或地區擬訂外國人每年申請在我國居留或永久居留之配額，報請行政院核定後公告之。惟移民法第 25 條第 8 項但書規定，因投資、受聘僱工作、就學或為臺灣地區設有戶籍國民之配偶

[30] 106 外調 0005，陳小紅、劉德勳調查。

及未成年子女而依親居留者，不在此限。

3、為因應新住民個人及家庭的權益及需求，政府於 92 年訂定執行「外籍與陸配照顧輔導措施」（105 年起更名為新住民照顧服務措施），依生活適應輔導、醫療優生保健、保障就業權益、提升教育文化、協助子女教養、人身安全保護、健全法令制度及落實觀念宣導等 8 大重點工作，訂定 56 項具體措施（105 年 3 月 15 日函頒修正為 39 項措施），整合政府及社會資源，以促進新住民適應我國社會。

4、「內政部入出國及移民署實施查察及查察登記辦法」之執行，尚不至於造成經面談通過之陸配或外配，其具有婚姻真實性者仍遭移民署藉由不時查察予以推翻之可能，從而其等在臺灣地區共同生活自無陷入不確定狀態之虞。

5、受面（訪）談人未通過面（訪）談者得提起行政救濟，其得向行政法院提出要求，由行政法院函請移民署提供面（訪）談時現場錄音、錄影資料，如法院來函因偵辦案件需要，移民署得配合提供相關資料。

(四) 案件進展

為維護及保障我國婚姻移民人士合法權益，監察院仍持續追蹤本案改善情形。

新住民融入臺灣社會相關權益

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 2、6、7、12、13 條

經濟社會文化權利國際公約第 2 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人行使本公約所載之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、家教、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。

經濟社會文化權利國際公約第 6 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。

經濟社會文化權利國際公約第 12 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。

經濟社會文化權利國際公約第 13 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。

(一)案情簡述

隨著外籍勞工引進及資本外移後，我國跨國及兩岸通婚也日益頻繁。自 87 年至 105 年跨國（境）婚姻對數累計已達 54 萬 5,150 對，占臺灣全體婚配總數的 18.90%。截至 105 年底，新住民已突破 52 萬人，同時新住民生育的子女數也逐年增加，87 年至 105 年共計 38 萬 15 人，占我國出生總人數的 8.96%。新住民家庭已成為臺灣第五大人口族群，顯示跨國性的人口移動已成為不可抵擋的趨勢，也是國家無法迴避的挑戰。然隨著我國婚姻移民歷程的演進，新住民在臺生活衍生的權益問題及面臨的困境，也呈現不同的面貌。為全盤檢視政府在相關政策、法令、制度及措施能否適時回應並做系統性的調整，監察院成立專案調查研究小組進行瞭解。

(二) 監察院調查發現與建議

• 政策不明又缺乏整合

婚姻移民政策的規劃與執行，不僅涉及中央各部會間的業務權責及橫向協調合作，也牽涉到地方的整合與落實。由於我國整體移民政策方向定位不明，以致相關制度或法令的修正常陷入「頭痛醫頭、腳痛醫腳」的現象。行政院新住民事務協調會報的功能有限，協調整合及督導也流於形式；又地方政府協調整合機制不足、首長重視程度不一。此外，長久以來政府對於新住民的具體輔導策略，主要以「新住民照顧服務措施」為基礎，多強調辦理新住民活動場次、參與（或受益）人次等量化數據，管考也只是每半年例行檢視各部會及地方政府辦理及預算執行情形，缺乏整體的實效性評估。

• 補助經費配置失當

101 年至 105 年新住民發展基金近 6 成補助於「新住民家庭成長及子女托育、多元文化宣導計畫」，而攸關新住民經濟扶助的社會安全網經費不及 1 成；又補助對象有 9 成針對政府機關及學校，致該基金遭質疑淪為政府「小金庫」。目前地方政府推動新住民照顧服務措施的經費來源，多仰賴新住民發展基金及中央補助，占比達 8 成以上。政府應務實檢討並釐清基金的定位及經費補助結構的合理性，針對新住民需求及權益的優先順序，擬訂最適資源分配策略，並研議將長期性支持及照顧服務措施的經費逐步納入地方政府常規公務預算。

• 未深入弱勢新住民

實務上「看不見、無法站出來」的新住民，是現行服務輸送模式可能疏漏的對象，而政府至今仍無法有效觸及原設定或處境弱勢的新住民。建議政府宜調整服務輸送的方式，加強地方網絡單位的協同合作，強化關懷訪視的成效，進而提供適切的服務與協助。

• 新住民融入臺灣社會面臨的問題

綜整新住民目前遭遇的重要問題如下：

1、平等權及身分權方面，外籍配偶與大陸配偶在身分權及服公職權上，仍未盡一致；現行面談只以「共同生活經驗」，作為判斷婚姻真實性的基準，但政府仍可藉由不時查察的作法，推翻新住民在臺的居留身分；現行法規對於新住民離婚後的居留權及家庭團聚權保障，仍未盡周延，讓新住民惶恐不安。

2、生存權方面，新住民遭受家庭暴力問題嚴重，外籍配偶受暴率高出本國 3.74 倍，大陸配偶則高出 1.65 倍，但現行法規對於受暴新住民離婚後的居留權保障，不夠周延。

3、工作權及勞動權方面，雖然新住民有強烈的就業動機，卻面臨許多障礙，包括：仍有雇主以身分證作為僱用的條件、語言溝通的困難、中文識字與書寫能力的不足、母國學歷與證照的採認困難等，致新住民於求職過程、薪資待遇、升遷發展上受到限制。此外，新住民多透過同鄉親友介紹工作，甚少尋求正式管道，致就業主要集中於服務業、

基層技術或勞力性工作，工作收入多在 1 萬至未滿 2 萬，且勞保投保率僅達 3 成。

4、教育權方面，新住民常因工作及經濟因素，不得不將子女托由母國親人照顧，但跨國托育卻衍生子女返臺後接續教育困難與融入社會不易的困境，以致出現新住民第二代「跨國銜轉學業」的問題，政府未能解決，嚴重影響孩子受教權。

5、健康權方面，懷孕的新住民仍須在臺居留滿 6 個月，方能申請參加健保，不盡合理。此外，新住民因文化隔閡、語言溝通障礙及生活適應壓力，面臨相關醫療資訊與健康照護資源不易取得的困難。

6、社會保障及社會參與方面，新住民離婚率偏高，約 20%，新住民單親家庭面臨經濟及子女照顧的雙重壓力，且欠缺非正式支持系統。低收入戶的新住民家庭申請房屋租金補助，因房東為免遭課稅而不願出租或出具資料，而無法獲得補助。

依據本案調查意見[31]，函請行政院暨相關機關參處。

(三)政府機關改善情形

本案從整體政策及協調整合等四大面向，提出 29 項結論與建議，特別是經由焦點團體座談，著眼於新住民的自身經驗，從新住民的平等及身分權、生存權、工作及勞動權、教育權、

[31] 106 內調 0076，王美玉、尹祚芊、仉桂美、蔡培村、劉德勳調查。

健康權、社會保障及社會參與等相關權益問題及需求，提出上述發現及建議，供政府積極研謀解決對策，擬訂整體政策、法規及措施方向的參考，以營造多元文化的友善社會，使新住民順利融入臺灣社會，展現文化優勢。

(四) 案件進展

本研究報告已送請行政院暨相關機關參處。

外籍勞工在臺期間懷孕及所生子女權益

相關國際人權公約：兒童權利公約前言及第 2 條、第 3 條、第 6 條、第 7 條；公民與政治權利國際公約第 24 條；經濟社會文化權利國際公約第 10 條

公民與政治權利國際公約第 24 條

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

二、所有兒童出生後應立予登記，並取得名字。

三、所有兒童有取得國籍之權。

經濟社會文化權利國際公約第 10 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。

(一) 案情簡述

政府持續開放外籍勞工來臺，迄今已達 60 萬餘人，女性外籍勞工在臺期間懷孕因擔憂遭不當解僱，或有未辦理新生兒通報，致其生育的子女在臺期間所受待遇，與聯合國兒童權利公約之基本權利保障未盡相符；又 104 年 3 月媒體報導「移工兒童悲歌」引致行政院前院長毛治國關切，責成所屬研擬改進措施並予妥處。究各權責機關處理情形為何？是否符合憲法、兩公約相關法令規定，爰經監察院立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

女性外籍勞工因逃逸或遭遣返等因素，致在臺所生育的子女面臨生父不詳、生母失聯，成為外國籍、無國籍或國籍未定的兒少，並於辦理戶籍登記、歸化、居留或出養時皆遭遇重重阻礙，成為社會中黑戶隱形人，嚴重影響兒少的生存及發展；這類兒少即使透過專案方式取得居留證，並依據兒童及少年福利與權益保障法獲得相關保障，但皆只是暫時性措施，無助於未來發展，一旦年滿 18 歲或 20 歲，不具有兒少身分時，便失去保護傘；隨著逃逸外勞人數日益增加，問題更加嚴重，行政院必須正視這類兒少的基本人權，特別考量這類兒少所面臨的處境，督促所屬各部會共同研謀解決對策，落實兒少基本權利的保障。

• 源頭杜絕女性外籍勞工產下兒童

外籍勞工人數持續攀升，勞動部及衛福部基於國際人權規範，自 91 年起陸續取消女性外籍勞工的妊娠檢查規定，惟勞動部對於女性外籍勞工在臺生育子女所衍生的諸多需求及問題，毫無配套措施，也未能積極與衛福部研擬因應解決對策，以致一再發生女性外籍勞工於懷孕或生產後逃逸或棄養子女等情事，使得非本國籍兒少人數及問題持續增加。我國持續引進外籍勞工政策，惟勞動部及內政部移民署卻未能建立有效管理及防堵機制，逃逸外勞人數有增無減，部分外勞逃逸後在臺生育子女，以致這類兒少面臨身分認定、居留權益等問題，甚至被滯留在臺，成為社會中黑戶隱形人。行政院必須正視此項問題的

嚴重性，督促所屬各部會積極研謀防漏補強對策，俾從源頭杜絕這類兒少問題。

• 兒少身分認定問題

衛福部國民健康署（簡稱國健署）雖已要求醫療院所落實核對外國籍產婦的身分證明文件正本，但實務上仍發生逃逸外籍勞工生產時冒用他人證件、使用偽變造資料、填報資料未盡完整或不實等情事，嚴重影響出生通報資料的正確性及完整性，以致後續難以追蹤該外勞及新生兒下落。內政部移民署所屬各地專勤隊接獲醫療院所通知有外國籍產婦身分疑義案件時，未能立即到場確認，另接獲通知訪查非本國籍新生兒出生通報案件，又已超過 1 週以上的時間，產婦早已離開醫院不知去向。部分逃逸外籍勞工因擔憂身分曝光而未於醫療院所生產，造成日後這類非本國籍兒少身分的查證比對，更加棘手。行政院宜督促所屬共同研謀解決對策，加強源頭管理，以避免造成日後這類兒少身分認定及遣返作業等困難。

• 未落實非本國籍兒少隨同母親一同遣返工作

內政部移民署所屬專勤隊人員未確依規定落實辦理非本國籍兒少隨同母親一同遣返工作，移民署亦未建立有效勾稽比對機制，致發生外籍生母自行離境或遭遣返出國，所生育的子女卻滯留在臺的疏失，增加日後處理這類非本國兒少身分居留問題的困難度，內政部應督促所屬確實檢討改進。

• 管理追蹤機制有待建立

104 年 2 月 4 日移民法修正後，懷胎 5 個月以上、或生產未滿 2 個月的非法外籍勞工及未滿 12 歲的非本國籍兒童得不暫予收容。該項修法立意良善，但內政部移民署欠缺適當的收容替代場所，也未能建立有效管理追蹤機制，以致這些非法外籍勞工在收容替代處分期間再次逃逸及棄養子女，衍生後續非本國籍兒少身分認定及安置照顧等諸多問題。內政部於修法的同時，未能督促移民署通盤研擬相關配套措施，以致又發生非法外籍勞工再次逃逸的漏洞，亟應從速研謀解決對策。

依據本案調查意見[32]，監察院函請行政院督促所屬確實檢討改進見復；另糾正勞動部及內政部移民署；並函請內政部督促所屬確實檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、針對非本國籍兒少屬「生父不詳，生母為外國人已出境或遭遣返回國、行方不明者」及「生父不詳、生母為外國人且在臺行方不明者」之類型，內政部於 106 年 1 月 9 日訂定「在臺出生非本國籍兒童、少年申請認定為無國籍人一覽表及流程」，據以認定此種兒少為無國籍。經內政部認定為無國籍人後，續由各地方社政主管機關依該部 106 年 6 月 27 日訂定之「辦理非本國籍無依兒少外僑居留證核發標準作業流程」，申請無國籍外僑居留證，保障其就醫

[32] 106 內調 0009，王美玉、尹祚芊調查。

及社會福利等相關權益，並辦理收出養媒合，依收出養結果申請歸化為收養人的國籍。倘於年滿 18 歲後仍未獲出養者，依內政部 106 年 4 月 17 日「研商在臺出生非本國籍兒少之國籍歸化、身分認定及認領登記會議」決議，由地方社政主管機關代當事人向戶政事務所送件申請歸化我國國籍，層轉內政部專案辦理。嗣內政部考量經社會福利機關（構）監護之非本國籍無依兒少經認定為無國籍人，其身分不穩定，恐影響其身心發展，爰於 106 年 8 月 22 日放寬以社會福利主管機關為其監護人之無國籍人，得由社會福利機關（構）代為申請歸化我國國籍。

2、國健署已製作提供 5 種語言之口服避孕藥及保險套等避孕保健衛教及生育相關宣導資料，勞動部並已於 106 年 6 月 27 日函送各外籍勞工來源國駐臺辦事處，請協助外勞來臺工作前職前訓練，加強避孕衛教宣導。勞動部亦研擬 4 項相關配套措施，並針對逃逸外勞人數有增無減問題，提出「跨國勞動力亦維護資訊網站」及「修法取消外籍勞工聘僱期滿需出國 1 日」等措施。

3、針對內政部移民署所屬專勤隊人員未確依規定落實辦理非本國籍兒少隨同母親一同遣返工作，致發生外籍生母所生育的子女滯留在臺之情事，內政部已提出該部移民署採取之改善措施。包括：（1）該部移民署訂有「外來人口在臺所生新生兒註記標準作業流程」及「查處非法外來人口及其在臺育有未滿十八歲兒少工作標準作業流程」，由各區事務大隊督導所屬落實勤務執行，除要求專勤隊人員依前揭標準作業流程落實外，並由該隊分隊長以上主管進行

審核；另收容所接收受收容人後，亦會複詢受收容人有無於本國育有未滿 18 歲子女。（2）移民署各區事務大隊加強宣導同仁落實執行，遇有是類個案，列為各區大隊會報管控及督慰勤重點督導項目。（3）國境查驗系統與「入出國及移民業務管理系統」之「逃逸外勞在臺生產子女」註記勾稽，以避免外籍生母（失聯外籍勞工）出境，卻將所生子女滯留在臺之情事，該勾稽比對功能並已完成建置。

(四) 案件進展

監察院持續列管追蹤本案後續改善情形，期建立制度，以策來茲。

士官長對部屬性騷擾事件違失案

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 14 條、消除對婦女一切形式歧視公約第 3 條、公民與政治權利國際公約第 8 號一般性意見。

(一) 案情簡述

據悉，陸軍第八軍團指揮部於 105 年 6 月至 8 月間，發生某女性下士遭王姓士官長熊抱、親吻、壓制在床上等情，但軍

方僅以「不服管教、怠忽職守」名義對士官長記 3 小過，且王姓士官長還有 1 年就要退伍可領終身俸，幾名檢舉人也被上級用奇怪理由調離原單位。究涉案人員是否依法懲處以及被害人有無獲得心理輔導協助？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 對下屬不當性騷擾

王基勝任職 75 資電群士官長時，違背其下屬 A 女之意願，於 105 年 6 月 22 日上班時間將 A 女推倒床上後為親吻及撫摸胸部等行為，另於同年 7 月 26 日、8 月 9 日、8 月 16 日之上班時間及 6 月 27 日之下班時間，共 4 次為熊抱 A 女欲為親吻等行為，使 A 女感到非常噁心、難過及絕望，不斷哭泣。再者，其於同年 6 月至 8 月之上班或下班時間，不斷用 LINE 向 A 女傳送「何時要來找我」、「房間等我」、「偷偷來喔！」等訊息，其中 1 天內傳 10 多次約有 3 天，使 A 女感到厭煩及恐懼。其於上班、下班時間所為上開行為分別構成性別工作平等法第 12 條、性騷擾防治法第 2 條所稱性騷擾，符合陸海空軍懲罰法第 15 條第 13 款所定應受懲罰事由，陸軍第八軍團指揮部調查報告亦認定其成立性騷擾在案，臺灣橋頭地方檢察署亦以其涉犯強制猥褻罪提起公訴。

• 未依法調查且隱匿不報

曾紀群任職 75 資電群指揮官，成遠志任職該群區域營營長，於 105 年 8 月 24 日接受回報本件疑似性騷擾及性侵害案件時，不僅未依法主動調查並協助被害人提出申訴，竟意圖掩蓋事實、隱匿案情，曾紀群未依法向軍團回報，且指示成遠志以非性騷擾事由懲處王基勝並調離現職，成遠志遂於同月 26 日以不實之「行為不檢」、「怠忽職守」事由核予王基勝記過 3 次處分，且未經權責長官批示簽呈、令稿，逕行指示人事官楊佳澤發布無送達證書之懲處令；嗣後經其下屬施○○、聶○○、吳○○、楊○○等分別反映處分事由不當，曾紀群仍維持原處置、隱匿不報，且指示成遠志歸還或銷毀 A 女及檢舉人蔣○○之報告書，成遠志雖未依指示歸還或銷毀，但曾企圖說服施○○、聶○○勿再追究此事；軍團因保防官丁建同回報而知悉本案並介入調查後，曾紀群始指示成遠志於同年 9 月 12 日通知人事官註銷懲處令。曾紀群、成遠志上開行為違法亂紀，經媒體報導，嚴重損害軍譽，其與楊佳澤均涉犯長官職責罪，現由臺灣橋頭地方檢察署偵辦中。有關人事官楊佳澤未依陸海空軍懲罰法程序發布王基勝 3 小過處分，且未依職權提醒營長相關人士作業程序部分，陸軍司令部僅給予申誡 2 次之處分，處罰過輕。且該部對葉裕雄僅就其督管不周及知情不報部分給予申誡 2 次之懲處，對其調離曾紀群反映案件處置不當之施○○、聶○○，施○○因而簽立切結書放棄 105 年度晉任案部分，卻未為任何處分。

• 缺乏申訴、調查及處理程序相關規定

國防部所頒定之「國軍人員性騷擾處理及性侵害預防實施規定」，僅規定性騷擾案件之相關程序，對於傷害被害人更為嚴重之性侵害案件，卻僅規定預防程序，而未規定申訴、調查及處理程序，不僅輕重失衡，而且對於性侵害被害人之人權保障不周。再者，該實施規定對於軍紀督察人員主動實施調查性騷擾案件之相關程序及調查報告之效力，均無規定，易生爭議。此外，對於軍中教育單位的教育人員於執行職務時知有疑似性侵害犯罪情事者依法應負 24 小時通報義務，亦未加以規定，實有不當。國防部應儘速加以修正該實施規定，使其更為妥善周延。

• 未落實查核及管考工作

據國防部統計，自 95 年至 105 年止，軍中性騷擾事件計 120 件，經調查成立計有 118 件，又自 95 年至 102 年因性侵害案件遭法院判刑者共 648 件，顯見軍中性侵害、性騷擾問題仍然嚴重。再者，自 103 年 1 月 13 日以後，現役軍人平時犯罪雖已移由司法機關辦理，但該部對性侵案件移送司法機關後之情形，竟無相關統計，顯見未能落實相關查核及追蹤管考工作，並研擬相關懲處及處遇對策。

依據前揭調查意見[33]，監察院依法彈劾王基勝、曾紀群及成遠志，並請陸軍司令部確實檢討改進；另糾正國防部。至於

[33] 106 國調 0007，高鳳仙調查。

勇於檢舉、陳報及反映處置不當之蔣○○、丁建同、施○○及聶○○，建議予以適度之獎勵。

(三)政府機關改善情形

1、王基勝經公務員懲戒委員會（簡稱公懲會）107 年度鑑字第 14183 號判決撤職並停止任用貳年；其直屬上級長官曾紀群降壹級改敘、成遠志記過貳次。

2、國防部陸軍司令部對前群士官長葉裕雄處罰過輕部分，依陸海空軍懲罰法第 15 條第 2 款：「不遵法令規定」核予葉裕雄申誡兩次處分；另對前指揮官曾紀群上校擔任主官未盡督導之責，依陸海空軍懲罰法第 15 條第 1 款：「怠忽職責」核予申誡乙次處分；丁建同榮獲陸軍績優保防官殊榮，頒發陸軍獎狀乙幀，並晉任軍團少校保防官職務；蔣○○、施○○及聶○○等則分別核予嘉獎 2 次。

3、國防部依相關調查意見修訂「國軍人員性騷擾處理及性侵害預防實施規定」，惟仍有下列疑點待該部補充說明：

（1）對於軍中教育單位的教育人員於執行職務時知有疑似性侵害犯罪情事者依法應負 24 小時通報義務，亦未加以規定部分，該部表示，已依性別平等教育法（簡稱性教法）之精神，訂定「軍事學校預備學校校園性侵害性騷擾或性霸凌處理要點」，明定軍事學校、預備學校校園性侵害等事件處理機制、程序及救濟方法等規範；依上開要點第 18 點學校首長、教師、職員知悉疑似校園性侵害、性騷擾或性霸凌事件時，須於

24 小時內通報學校受理單位，再由學校受理單位向上級機關及權責單位通報。然上開「軍事學校預備學校校園性侵害性騷擾或性霸凌處理要點」之適用對象為何，有待釐清。

（2）關於「國軍人員性騷擾處理及性侵害預防實施規定」對於性侵害案件未規定相關處理程序部分，國防部表示，於性騷擾事件調查處理中，倘發現事件涉及性侵害犯罪，即應依「軍事機關處理官兵涉法案件與檢察機關聯繫要點」第 4 點，迅速移由具司法警察身分之憲兵隊偵辦。憲兵隊於調查性侵害案件時，悉依「性侵害犯罪防治法」及其相關子法與法規命令辦理。該部規劃將涉及性侵害犯罪時，援引處理之法規名稱，修訂「國軍人員性騷擾處理及性侵害預防實施規定」。

4、關於國防部對性侵案件移送司法機關後之情形未為相關統計部分，該部已協商法務部，請其轉知各地各級檢察署，軍人違法案件請於偵查終結時通知國防部。法務部業於 103 年 12 月 19 日以法檢決字第 10304556230 號函通知各地各級檢察署，依上開協商辦理。

(四) 案件進展

本案國防部已修正相關規定，本案已結案。

軍方查辦參謀主任強制猥褻事件

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 9 條、第 14 條；公民與政治權利國際公約第 8 號一般性意見。

公民與政治權利國際公約第 9 條

一、人人有權享有身體自由及人身安全。任何人不得無理予以逮捕或拘禁。非依法定理由及程序，不得剝奪任何人之自由。

二、執行逮捕時，應當場向被捕人宣告逮捕原因，並應隨即告知被控案由。

三、因刑事罪名而被逮捕或拘禁之人，應迅即解送法官或依法執行司法權力之其他官員，並應於合理期間內審訊或釋放。候訊人通常不得加以羈押，但釋放得令具報，於審訊時，於司法程序之任何其他階段、並於一旦執行判決時，候傳到場。

四、任何人因逮捕或拘禁而被奪自由時，有權聲請法院提審，以迅速決定其拘禁是否合法，如屬非法，應即令釋放。

五、任何人受非法逮捕或拘禁者，有權要求執行損害賠償。

公民與政治權利國際公約第 14 條

一、人人在法院或法庭之前，悉屬平等。任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問。法院得因民主社會之風化、公共秩序或國家安全關係，或於保護當事人私生活

有此必要時，或因情形特殊公開審判勢必影響司法而在其認為絕對必要之限度內，禁止新聞界及公眾旁聽審判程序之全部或一部；但除保護少年有此必要，或事關婚姻爭執或子女監護問題外，刑事民事之判決應一律公開宣示。

二、受刑事控告之人，未經依法確定有罪以前，應假定其無罪。

三、審判被控刑事罪時，被告一律有權平等享受下列最低限度之保障：

(一)迅即以其通曉之語言，詳細告知被控罪名及案由；

(二)給予充分之時間及便利，準備答辯並與其選任之辯護人聯絡；

(三)立即受審，不得無故稽延；

(四)到庭受審，及親自答辯或由其選任辯護人答辯；未經選任辯護人者，應告以有此權利；法院認為審判有此必要時，應為其指定公設辯護人，如被告無資力酬償，得免付之；

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

(六)如不通曉或不能使用法院所用之語言，應免費為備通譯協助之；

(七)不得強迫被告自供或認罪。

四、少年之審判，應顧念被告年齡及宜使其重適社會生活，而酌定程序。

五、經判定犯罪者，有權聲請上級法院依法覆判其有罪判決

及所科刑罰。

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

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

(一) 案情簡述

國防部陸軍司令部陸軍第十軍團指揮部 104 旅前上校參謀主任仲崇嶠身為高階軍官，竟在該旅貴賓室對女性部屬 A 女有強吻及撫摸胸部行為，嗣於 A 女提出告訴時，竟對 A 女提出誣告等罪之告訴。十軍團處理過程疑涉違反偵查不公開、保密規定及不當發布新聞，爰經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 上司對下屬涉有性騷擾行為

仲員於 104 年 7 月間，在十軍團 104 旅之貴賓室內，對上士部屬 A 女有擁抱、強吻及撫摸胸部等行為，經臺灣高等法院臺中分院判決成立強制猥褻罪刑確定在案。

• 誣告受害女性

仲員明知 A 女提出性騷擾及強制猥褻之告訴並非捏造，卻分別向臺中憲兵隊及臺灣臺中地方檢察署（簡稱臺中地檢署）對 A 女提出誣告、誹謗及妨害名譽之告訴，案經臺中地檢署偵結為不起訴處分。核其所為，已構成誣告罪。該署亦於 106 年 3 月 18 日對仲員以涉犯誣告罪嫌提起公訴。

• 軍方處理不當

仲員於 105 年 4 月 26 日向陸軍司令部申請退伍時，該部明知臺中地檢署已於 105 年 3 月 1 日對其因涉犯強制猥褻罪提起公訴，卻未依當時公務員懲戒法第 2 條規定將其送請監察院審查並先行停止職務，竟於短短 3 日即火速核定其退伍，遲至其退伍後始核定記「大過兩次」懲罰。

十軍團受理 A 女性騷擾申訴後，明知臺中憲兵隊已將仲員以涉犯強制觸摸罪嫌函送臺中地檢署偵辦，卻於後續性騷擾申覆會，草率認定性騷擾不成立。嗣經臺中地檢署提起公訴後，十軍團雖撤銷原性騷擾申訴決定，卻未重為決定，遲至 106 年 6 月 6 日始重新作成性騷擾成立之決議。

十軍團於 A 女提出性騷擾申訴後，未徵詢其意願，竟將其由 104 旅調職，違反性別工作平等法第 36 條之規定。又十軍團 104 旅忽視 A 女孕後照顧幼兒之需求，未協助其找到適當代理人並完成請假手續，且於其得到科長准假離營後，以科長無核假權限為由將其緊急召回，並核予「申誡乙次」處分，嗣後更加重為「記過乙次」處分。又 A 女之配偶 B 男依體制內申訴途

徑為 A 女申訴，卻遭十軍團 104 旅給予記過處分，限制其言論自由，實已侵害其捍衛家人之權益。

• 軍職人員相關規範有待檢討

公務人員退休法第 21 條第 1 項規定公務人員於停職期間、送監察院審查中或有該項其他各款情事者，其申請退休即應不予受理。惟軍職人員未有類似之規定，致常衍生爭議。又依 105 年 6 月 6 日修正施行之「國軍人員性騷擾處理及性侵害預防實施規定」，造成申訴會與申復會之委員得重覆情形，故欲由原審理單位同一批委員受理申復案件後去推翻其前次所為之申訴決議，無異緣木求魚；另該實施規定第 25 點第 1 項及第 28 點中使用「申覆」文字，應與「申復」用語一致，故請國防部一併檢討改進。

依據本案調查意見[34]，監察院彈劾仲員，並糾正國防部，函請行政院督飭所屬檢討改進。

(三)政府機關改善情形

1、仲員經公懲會 106 年度鑑字第 14049 號判決撤職並停止任用壹年。誣告案部分因與 A 女達成和解，經臺灣臺中地方法院 106 年度訴字第 892 號刑事判決有期徒刑二月。

2、仲員核准退伍經過之缺失，國防部已要求各部隊落實「罰即當時」之軍紀要求。如遇爭議性、敏感性案件申請退伍

[34] 106 國調 0011，高鳳仙、楊美鈴調查。

時，審慎研處，依法辦理，待法院回函敘明辦理退伍不影響案件審理後，再據以退伍准否決定。

3、對於本案所生之性騷擾申訴受理、調查程序及當事人權益維護等，國防部已重新檢討並正確適用性別工作平等法處理，並援引為案例宣導週知，以建立正確法治觀念，自 105 年迄 106 年 10 月 31 日共辦理性別座談計 966 場次，參加人次計 165,067 人次。另於 106 年 4 月 26 日註銷 A 女記過乙次懲罰。

4、國防部業已將「國軍人員性騷擾處理及性侵害預防實施規定」之「申覆」文字統一用語為「申復」一詞。至於申訴會與申復會之委員由不同層級或人員組成，已規劃納入修訂範圍。

5、國防部刻正修正「陸海空軍軍官士官服役條例」，增訂第 15 條之 1 明定常備軍士官因相關違失行為不得申請退伍之限制條件。

(四) 案件進展

本案國防部已檢討並修正「陸海空軍軍官士官服役條例」等規定，爰已結案。

校園性侵害案件違失查究及被害人權益

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 3 條；兒童權利公約第 2 條、第 3 條、第 6 條；消除對婦女一切形式歧視公約第 3 條

(一) 案情簡述

某大學於 104 年 6 月發生校園性侵害事件，時任該校社會科學院（簡稱社科院）夏院長卻於 104 年 7 月 13 日被害人及其男友面談時說出「不要站在一個受害者的位置」等語；時任心理系何姓系主任於 105 年 3 月 8 日發電子郵件指責被害女學生 PO 文不當並要求撤掉，行為人王姓學生又拒絕道歉，被害人及其男友心理遭受創傷，被害女學生因而於 105 年 3 月間有自殘行為，其男友遂於 105 年 5 月 29 日在臉書 PO 文指控夏院長及工作小組有息事寧人或吃案情事，引起媒體報導及爭議。該校於同年 6 月 2 日即函請心理系依法保護受害者隱私，夏院長卻於 6 月 7 日上午召開「真相還原記者會」，心理系當晚召開討論會，該會演變為公審會，違反該校公函及保密規定，對被害女學生及其男友造成壓力、恐懼及傷害，該校於 6 月 24 日解除何姓系主任職務。夏院長於 105 年 8 月 13 日 PO 文指責，被害女學生希望結束爭鬥而於同年 9 月 21 日臉書發表道歉文，再度引發網友批判。該校性別平等教育委員會（簡稱性平會）遂於

9 月 22 日決議暫停夏院長之社科院院長職務。嗣夏○○除於同年 9 月 26 日晚間參加《新聞面對面》節目外，仍透過臉書陸續 PO 文，校方遂做成停聘夏教授 1 年之處分，教育部於 106 年 5 月 12 日核定同意該處分，究該校有無依法通報？成立工作小組、調查程序懲處方式適法與否？有無造成被害人二度傷害？被害人道歉有無受到不當引導或脅迫？教育部介入處理是否妥適？教育機關對私立學校處理性平事件有無善盡督導之責？社政機關有無依法科處罰鍰？教育及社政機關對被害人是否給予心輔及其他扶助？相關政策法規有無修正必要？均有深入瞭解必要，爰經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 未依規定通報

該校從副校長到生活輔導組長，有多位教育人員知悉本件性侵害後，未依性侵害犯罪防治法及性教法規定，於 24 小時內通報社政機關，教育部迄今未依性教法規定給予裁罰。

• 校方處理程序失當

校方處理過程中，未積極聯繫被害人，亦未依法主動檢舉、介入關懷；其知悉心理系工作小組違反「輔導人員應迴避事件調查」規定後，未提出任何究責、糾正及補救措施；未依調查報告建議對當事人予以諮商輔導等。該校因處理缺失而遭教育部扣減 400 萬元補助款，教育部應督導該校檢討改善。

• 對被害人保護不周

被害女學生及其男友都有創傷後壓力症候群，夏○○、何○○及工作小組均未認知此事實，所以沒有與被害人及其男友建立信任關係，也沒有對被害人及其男友評估創傷後提供專業輔導，在被害人及其男友提出質疑及反彈後，又未以溫和方式化解紛爭，卻採取公開反擊及責備方式，因而引發網路論戰，夏院長及何主任均遭懲處，重創該校聲譽。

依據本案相關調查意見[35]，監察院糾正教育部，並請行政院轉飭所屬確實檢討改善；另函請教育部督導該校檢討改進暨函請衛福部研處辦理見復。

(三)機關改善情形

1、校方部分

（1）該校性平會已決議未來有類似重大案件（如性侵害、師對生等）發生時，即刻以檢舉方式交由性平會依法調查處理。

（2）該校遲至受理該案申請調查期間始知此事，亦難辭督導不周之責。該校除先後將該系主任何○○副教授及社科院院長夏○○教授予以免兼行政職外，並經教評會審議通過及教育部核定將夏教授停聘 1 年。此外，尚依教育部調查報告要求將相關疑似違反「性侵害犯罪防治法」之心理系相關人等，向臺北市家庭暴力及

[35] 106 教調 0030，高鳳仙調查。

性侵害防治中心提出檢舉在案，該校實無授權或包庇該系進行違法行為。

（3）另針對該系空間管理不善，該校已責成總務處進行空間盤點，並要求心理系制定「群體關係與社會互動實驗室（SF851）管理與使用規則」，以加強管理。

2、教育部檢視及督導方面

（1）該校尊重被害人意願未依前開規定進行通報，致未能依據性教法規定調查處理，對於校園性侵害或性騷擾防治準則第 2 條第 5 項規定「鼓勵校園性侵害、性騷擾及性霸凌事件被害人或檢舉人儘早申請調查或檢舉，以利蒐證及調查處理」未積極落實，應具體改進。

（2）對於該校違法不當作為，教育部於 106 年 5 月 1 日對該校扣減 400 萬元補助款在案；並於 105 年 11 月 30 日以臺教學（三）字第 1050165071A 號函周知全國各級學校，應於校內防治規定定明通報、輔導或協助支持之權責。另將本案形成教材，據以宣達督促各公私立大專校院借鏡。

3、衛福部方面：修訂性侵害防治社工人員訓練計畫、106 年起運用公益彩券回饋金補助民間團體辦理「性侵害被害者創傷復原中心建置推動計畫」等 2 點具體策進作為及改善措施，以提升性侵害個案之處遇服務品質，進而協助被害人走出創傷。

(四) 案件進展

監察院持續追蹤相關機關及學校檢討改進情形，以保障並維護被害人合法權益及人性尊嚴。

迎新活動引發性騷擾之疑慮案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 3 條；兒童權利公約第 2 條、第 3 條、第 6 條；消除對婦女一切形式歧視公約第 3 條

經濟社會文化權利國際公約第 3 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。

兒童權利公約第 2 條

一、締約國應尊重本公約所揭櫫之權利，確保其管轄範圍內的每一兒童均享有此等權利，不因兒童、父母或法定監護人之種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他主張、國籍、族裔或社會背景、財產、身心障礙、出生或其他身分地位之不同而有所歧視。

二、締約國應採取一切適當措施確保兒童得到保護，免於因兒童父母、法定監護人或家庭成員之身分、行為、意見或信念之關係而遭受到一切形式的歧視或懲罰。

兒童權利公約第 6 條

一、締約國承認兒童有與生俱來之生命權。

二、締約國應盡最大可能確保兒童的生存與發展。

消除對婦女一切形式歧視公約第 3 條

締約各國應承擔在所有領域，特別是在政治、社會、經濟、文化領域，採取一切適當措施，包括制定法律，保證婦女得到充分發展和進步，以確保婦女在與男子平等的基礎上，行使和享有人權和基本自由。

(一) 案情簡述

據悉，公私立大學舉辦迎新活動，部分活動內容引發性騷擾或性霸凌之疑慮。究公私立大學校方有無依法提供防治措施與申訴管道，處理相關申訴案件與輔導措施是否妥適？權責機關有無制定相關規範並善盡督導責任，均有深入瞭解之必要，爰經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 迎新活動不當，受理申訴未通報究責

甲科大之 105 年迎新活動，出現咬腋毛、脫內衣內褲、用嘴咬放在胸部之鈕釦等遊戲，涉及性騷擾，不少新生向導師哭訴，該校卻未依法於 24 小時內通報，教育部亦未究責。

乙科大於 105 年之迎新活動，亦出現內褲脫到膝下、女生含口水吐在男生嘴裡、舔異性耳朵等遊戲，涉及性騷擾。該校未依法於知悉 24 小時內及知悉媒體報導後 2 小時內通報，且教

育部未予究責。又該校性平會未查明真相，調查報告未經訪談委員署名即草率做成性騷擾不成立決議，教育部均未督導改善。

• 活動涉及性騷擾

除上開 2 大學外，自 102 年至 106 年止，共有 9 所大學之迎新活動，分別有脫下內褲將白紙夾進屁股、隊呼「屁股開開快跪地」、「無套中出你最行」及「你們這些老處女，奶小無腦又沒料」、脫內褲內衣、吸別人的腳趾、只穿內褲揹著女同學跑步、海報以「工廷計女」為標題、營地宣誓要求學員被做不道德行為時要悶不吭聲、玩到只穿一件內褲等脫序行為，涉及性騷擾，教育部卻未積極查明實際案情及件數。又其中 3 所學校延遲校安通報，8 所學校之校安通報類別錯誤，3 所學校未依法將案件交性平會調查處理，3 所學校未依法成立調查小組，3 所學校未依法提出調查報告，教育部均未究責或督導改善。

依據本案研究意見[36]，監察院糾正教育部，並請該部檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、教育部督導各公私立大專校院落實相關學生活動之事前教育宣導

（1）加強學校性平會教育宣導之功能：該部將通函責成各

[36] 106 教調 0041，高鳳仙調查。

公立大專校院之性平會，於性平會會議務必列入提案討論「學校規劃辦理科系迎新或社團集訓等活動前，應安排課程或講習，向相關學生幹部進行校園性侵害、性騷擾或性霸凌事件防治宣導，並鼓勵學生間相互提醒監督」，並將其辦理情形提報學校性平會核備。

（2）加強對學生社團或系（所）學會之教育宣導：有關 106 學年度學生社團寒假集訓部分，已於 107 年 1 月 31 日前督導各校完成並報部備查，至迎新活動部分將配合學年度時程，於 107 年 9 月 30 日前督導各校完成及報該部備查，並持續列為學校常態性工作，由學校性平會列管追蹤辦理情形，定期報該部備查。

2、該部制定有關處理迎新活動發生疑似涉及校園性別事件之工作注意事項，函知各公私立大專校院據以辦理：

（1）案內各事件部分係經媒體報導而視同檢舉，惟部分學校以查無被害人申請調查或參與調查程序為由，致後續相關法定程序發生違失。該部將邀請學者專家及學校代表召開專案會議，制定有關通報、受理、調查處理程序及完成調查報告之工作注意事項，通函請學校據以辦理。

（2）爾後學校如未依程序辦理且該校再度發生事件，除違反性教法相關規定依該法處罰外，將以相關措施促請學校限期改善，包括依違失情節循私立學校法第 55 條或「教育部獎勵補助私立技專校院整體發展經費核配及申請要點」規定，扣減該校獎補助款等。

3、107 年研訂相關行動策略，推動強化大專校院情感教育計

畫。

4、針對案內學校個案持續督導後續改善情形。

(四) 案件進展

教育部業依監察院調查意見檢討改善，並函頒「大專校院處理學生辦理活動發生疑似校園性侵害、性騷擾或性霸凌事件注意事項」，本案已請該部自行列管。

涉案榮民就養金合法性

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 2 條、第 26 條

公民與政治權利國際公約第 2 條

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

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

三、本公約締約國承允：

(一)確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵

害，均獲有效之救濟，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外；

(二)確保上項救濟聲請人之救濟權利，由主管司法、行政或立法當局裁定，或由該國法律制度規定之其他主管當局裁定，並推廣司法救濟之機會；

(三)確保上項救濟一經核准，主管當局概予執行。

公民與政治權利國際公約第 26 條

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

(一) 案情簡述

據陳○○君訴，其服役時因觸犯內亂罪入獄，嗣依據「戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例」，經國軍退除役官兵輔導委員會（簡稱退輔會）核准，恢復榮民身分並領取就養金。然該會又以其曾犯內亂罪為由，取消榮譽國民證並追繳領取之就養金，損及權益。案經監察委員認有進一步瞭解之必要，而立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 未落實嚴實驗證

退輔會未詳查陳訴人資格，竟於 85 年 6 月 18 日發給榮譽國民證，並准於自 86 年 10 月 1 日核予就養，遲至陳訴人104年10月20日因旅居海外向榮民服務處報備及辦理就養驗證，始發現上情，徒增當事人行政程序及訟累，且恐肇致國庫損失。

• 取得或回復榮譽國民身分

陳訴人確係因犯判亂罪判處徒刑確定，退輔會於 105 年 4 月 27 日函知陳訴人，溯自判決確定日起，停止榮譽國民權益，此係按「國軍退除役官兵輔導條例」規定及司法判決見解，尚無違誤。另陳訴人係於戒嚴時期犯叛亂罪判刑確定，已按「戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例」獲得補償，基於司法判決之確定力及法之安定性，僅能依司法程序撤銷原判決後，始能取得或回復榮譽國民身分之保障及權益。

依據本案調查意見[37]，監察院函請退輔會確實檢討改進見復。

(三) 政府機關改善情形

退輔會現依據每月法務部提供資料庫比對當月退除役官兵入監、通緝異動資料辦理榮民停權查證作業。為避免核定榮民

[37] 106 國調 0023，陳小紅調查。

就養後發現停權原因，辦理停止就養徒增追繳溢領就養給付之行政程序與當事人困擾，已函請各榮民服務處於申請就養案審查期間，先行文退輔會資訊處提供申請人前案紀錄簡復表併案審查，詳為比對，以防範疏漏。

(四) 案件進展

本案在監察院監督下，已產生具體成果，爰已結案。

◆評析

依 2017 年度「各國人權報告」臺灣部分提及，我國法律禁止性騷擾；另規定男女享有同樣的法律地位和權利，然女性在職場遭受一定程度的歧視。在兒童方面，法律規定新生兒必須在出生 60 天內報戶口；違者無法享有全民健保和教育津貼。在身心障礙者之保護方面，法律禁止歧視有身體、感官、智能，以及精神障礙之人士。在少數民族對待上，截至 106 年 7 月，來自印尼、菲律賓、泰國、越南，以及中國的外籍配偶約占全臺人口 1%。據報導，外籍與來自中國的配偶在家庭外是遭受社會歧視的對象，有時也在家庭內遭到社會歧視[38]。

監察院為國家人權院，對於經常被人忽略的在臺外籍人士、婚姻移民與新住民之權益保障，相當重視。本章特別摘錄外籍專業人士子女在臺之權益、婚姻移民及新住民總體政策檢討

[38] 美國國務院民主、人權暨勞工事務局，《2017 年度各國人權報告－臺灣部分》，2018 年 4 月 20 日發表：美國在臺協會網站 https://www.ait.org.tw/zhtw/2017-human-rights-report-taiwan-part-zh/，最後查詢日期：107 年 9 月 27 日。

、新住民融入臺灣社會相關權益及外籍勞工在臺期間懷孕及所生子女權益等 4 案，經監察院調查後，相關機關已從法制與程序面加以改善，並採行相關措施。

我國訂有性侵害犯罪防治法、兩性工作平等法、性教法及性騷擾防治法，以促進性別平等，免於婦女被施暴[39]。監察院關注國內持續發生軍中、校園性侵或性騷擾等事件，並對大學舉辦變質的迎新活動進行調查。經監察院調查後，已請相關機關檢討改進，且違失人員已經懲戒或懲處。此外，性別工作平等法及性教法均有性侵害事件之調查規定，性騷擾防治法卻僅有性騷擾而無性侵害之調查規定，對性侵害被害人保護不周，建議研議修正性騷擾防治法，以強化對被害人之保護。

對於退輔會未詳查資格發給榮民證造成後續爭議案，監察院詳為調查，發現陳訴人係戒嚴時期犯叛亂罪判刑確定，又按「戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例」獲得就養金致生爭議，本案已請退輔會注意改善。監察院期盼機關審慎處理涉及人民權益相關案件，避免發生錯誤或對人民產生歧視，落實平等權利之保障。

---

[39] 蔡百銓，《邁向人權國家 人權學 18 講》，臺北：前衛出版社，2007 年，頁 188-193。

第三章　生存權

生存權乃人民享有維持最基本的生活要件，且合於最基本的人性尊嚴之保障，以延續其生命的權利。生存權可謂人類所有權利的基本，若一個人無法生存，則其他一切權利都沒有意義[40]。

古典生存權理論認為，國家有義務尊重人民的生命，不能「妄加殺戮」或「任意剝奪」[41]；而今生存權的意義已由消極的不受侵害之「自由權意義之生存權」，演變為積極保障「受益權意義之生存權」[42]。意即人民除可向國家要求其生存權不受消極侵害外，亦得要求國家機關積極作為，充實、改善與生存相關的各種條件及環境，使其生存權得以落實與不斷發展。因此生存權不僅指人民有生存的權利，亦涵蓋國家及政府有尊重及照顧人民生存的義務。

世界人權宣言第 3 條將「人人有權享有生命、自由和人身安全」視為基本的公民與政治權利，明確揭示生存權乃重要且基本的人權。公民與政治權利國際公約第 6 條第 1 項規定，人人有天賦之生存權，此種權利應受法律保障，任何人之生命不得被無理剝奪。第 8 條第 2 項規定，任何人不得被奴役，或被強迫或強制服勞役。上開規定揭露國際公約對於生命權及生活

---

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

41 陳新民，憲法導論（臺北：新學林出版公司，2008 年），頁 130。

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

權的保障。由於生命權乃首要的人權，故即使在社會緊急狀態威脅到國家安全時，按公民與政治權利國際公約第 4 條第 2 款規定，生命權仍是不可減免的權利之一。

公民與政治權利國際公約第 9 條強調，人人有權享有身體自由及人身安全。聯合國人權事務委員會所提第 35 號一般性意見更進一步指出，公民與政治權利國際公約第 6 條所保證的生命權與第 9 條第 1 項規定的人身安全權產生重疊。人身安全權的範圍可以說更廣一些，因為它還涉及不屬於生命威脅的傷害。是以，生存權除包含上開生命權外，亦應將人身安全的概念納入，始得完整。

我國憲法第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」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，及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟。」第156 條規定：「國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護女性，並實施婦女兒童福利政策。」憲法增修條文第 10 條第 8 項規定：「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。」綜上，生存權的範圍包括「生活的尊嚴」及「生命的延續」，含有消極防止國家侵犯生命之防禦權利，以及積極請求國家照顧人民生活保障的權利。由於社會福利亦涉及經濟社會文化權利國際公約相關規定，故本章主要探討生命延續的部分，包含生命權及人身安全兩概念，而與生活尊嚴相關之社會福利，則放在第十章探討。

陸軍機甲車輛墜溪案

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 6 條

公民與政治權利國際公約第 6 條

一、人人皆有天賦之生存權。此種權利應受法律保障。任何人之生命不得無理剝奪。

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

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

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

五、未滿十八歲之人犯罪，不得判處死刑；懷胎婦女被判死刑，不得執行其刑。

六、本公約締約國不得援引本條，而延緩或阻止死刑之廢除。

(一) 案情簡述

繼陸軍金門防衛指揮部（簡稱金防部）於 104 年 11 月發生 CM21 裝甲運兵車因暴衝後墜湖，2 名官兵罹難後，陸軍 564 旅

1 輛 CM11 勇虎式戰車於 105 年 8 月 16 日再度發生墜溪意外，致 4 死 1 輕傷慘劇。究陸軍兩度發生事故原因為何？事故發生與採購弊案有無關聯？死傷官兵之撫卹與照顧是否妥適？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

(二) 監察院調查發現

• 未深入探究釐清裝甲運兵車墜湖原因

金防部 CM21 裝甲運兵車於 104 年 11 月 14 日執行戰備返防任務途中墜湖，車長王○○及駕駛黃○○慘遭溺斃。目擊證人於警局稱：「裝甲運兵車突然右轉先撞倒行道樹後就往太湖內衝去」、「王○○及黃○○已離開座位爬上甲車頂上求救，並呼喊說左手拉柄卡死，無法煞車」、「他們回說不會游泳」等語。關於本件事故原因，福建金門地方檢察署委託鑑定認為應可排除「機械故障」，只剩「人為疏失」及「不可抗力」，當日並無天災，很可能係屬人為疏失。陸軍司令部於該署查無他殺嫌疑將案件簽結後，並未向該署調閱相關卷證，亦未詢問相關證人及調查相關物證，對本案究竟係何原因造成，未能深入探究釐清，致使肇事原因迄今未明，相關疏失未能全盤檢討改進。

• 未嚴格訓練戰車人員緊急應變能力

105 年 8 月 16 日陸軍裝甲 564 旅 CM11 戰車演習，第 5 輛戰車翻落網紗溪，除 24 歲駕駛楊炎霖脫困外，24 歲車長、30 歲安全軍官、23 歲裝填手及 24 歲射擊士均溺斃溪中。經臺灣

屏東地方檢察署委託鑑定及現場勘驗測試結果，認為事故原因可排除「機械故障」。楊炎霖在坡頂經由車長向連長李永皓報告煞車異常時，李永皓未查明煞車壓力數值是否已達應依規定停車待修狀況，即下達繼續前行指令。楊炎霖則有駕駛戰車超過可順利左轉位置、未倒車直接左轉、踩油門左轉同時踩煞車、戰車右側履帶輾壓 2 座護欄、將檔位打入空檔而非倒車檔、踩踏油門往左原地轉向等疏失，致生本件事故。該署亦為相同之認定，以其涉犯陸海空軍刑法第 76 條第 1 項第 5 款、刑法第 276 條第 2 項之業務過失致死等罪嫌，提起公訴在案。陸軍司令部未於事故發生前嚴格訓練戰車人員之緊急應變能力，於事故發生後未深入查明相關人員之違失，進行澈底檢討改進及懲處作為。

• 戰車無線電通訊裝備老舊

陸軍司令部明知無線電通訊裝備為戰車指揮、掌握之重要手段，其現有戰車之制式通訊裝備效能欠佳，容易受到天候、地形等影響，卻未積極提升裝備性能，且容許車長以其自購未經品質驗證之民用型無線電作為備援手段，致使 CM11 戰車墜溪事故之車長吳得瑋在往網紗溪橋下坡行駛時，雖用民用型無線電呼叫前方第 4 輛戰車車長張嵇惟儘速將戰車往前開，張嵇惟卻因通訊不良而未收到訊息。

• 設備與訓練有待提升

國防部陸軍現役各型戰甲車現有數 3,449 輛，除 CM33 雲豹輪型甲車外，其餘車齡均已逾二、三十年，十分老舊。兵整

中心自 91～104 年採專案預算執行延壽案，104 年延壽案結束後，每年僅翻修 70 輛，各型戰甲車是否能維持戰力及保障乘員安全，實令人擔憂。另該部為避免履帶車輛損害柏油路面及造成交通事故，據統計 96～105 年裝甲部隊營內訓練時數為 24,275 小時，營外訓練時數僅 155 小時且僅在外島實施，本島並未實施營外訓練，顯示營外訓練時數太少，且相較於楊炎霖駕駛戰車 1 年訓練時數 170 小時，上開營內訓練時數明顯低估，顯有錯誤。國防部宜就維修成本、經濟效益及國家戰略目標綜合審慎考量，務實檢討車輛翻修、部隊教育訓練方法，精進戰甲車駕駛專業能力，期建構新一代裝甲戰力。另鑑於金防部 CM21 甲車及陸軍裝甲 564 旅 CM11 戰車相繼發生不幸事件，國防部宜加強部隊官兵游泳逃生訓練及對當時在場搶救官兵進行後續心理輔導治療。

依據本案調查意見[43]，監察院糾正並函請陸軍司令部議處相關失職人員；另請國防部確實檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、陸軍司令部已強化營外道路駕駛訓練、緊急應變處置課程、加強官兵泳訓技能、深化行車安全教育及強化防區甲車維修種能，另核予相關失職人員記過 2 次到申誡 2 次不等之處分。裝訓部於 105 年 8 月本案肇生後，新增「戰車駕駛緊急應處作為」課程（14 小時），強化車裝射駕緊急應

[43] 106 國調 0009，高鳳仙、尹祚芊調查。

變能力。各兵監已完成戰、甲、砲車緊急應處作為暨非正常狀態下操作講義，預劃納入 107 年各類型部隊裝載手冊增（修）訂作業，印頒各部隊參用。

2、陸軍司令部要求三軍聯訓基地完成訓場地形無線電涵蓋分析、中繼台選定及設置，以提升操演部隊通訊效能。另規劃 106～108 年執行「37 系列跳頻無線電機 A09 保密模組密式邏輯提升」及 108～110 年實施「戰甲砲車車內通話系統缺裝補充」等性能提升 2 建案。有關「各型戰甲車翻修比率偏低」問題，國防部 91～104 年度延壽案已如期完成，105 年後檢討妥善較差裝備納入基地計畫翻修，餘運用單位保養、野戰保修完整維保能量維持，現妥善率均達部頒標準。

3、對涉案官兵實施團體輔導，並由國防部南區心理衛生中心心輔官、心輔員實施安心講座宣教，共計輔導 66 員官兵，上兵楊炎霖則列為「特別個案」管制。

(四) 案件進展

國防部已令頒陸軍相關戰甲砲車裝載手冊計機械化步兵、砲兵、裝甲部隊裝載手冊，落實裝甲部隊後勤整備與訓練，爰已結案。

軍中自殺個案之檢討

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 12 條、經濟社會文化權利國際公約第 14 號一般性意見

經濟社會文化權利國際公約第 12 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。

(一) 案情簡述

海軍陸戰隊 99 旅相繼發生 2 名中尉自殺事件，其中陳姓中尉曾因適應不良，被列為輔導關懷對象，卻仍發生憾事；近日又傳 66 旅副連長因睡眠障礙就醫，進而促使連長情緒不穩，滋生自殺念頭送醫救治。軍方該如何確保國軍保持身心健康、有

何因應措施？案經監察委員認有瞭解之必要，而立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 缺乏自殺風險辨識技巧

現行基層軍官幹部業務繁重、基層連隊人力不足、基層幹部缺乏自殺風險辨識技巧、輔導職能略顯不足。另國防部對無意軍旅之軍官，宜研議評估退役機制。

• 身心問題嚴重個案應有汰除機制

軍職派（代）如有不適，宜儘速調整，避免精神疾病個案出現；復因輔導長頻繁異動，輔導對象難建立信任關係；另身心問題嚴重個案，應有汰除機制。

國防部應協調內政部役政單位研議現行法規疏漏處，加強精神疾病者入營前後之把關管理。

• 評估增加相關醫事人力

軍事院校社工及心理系／所畢業者，因國防部進修規範限制，無法應考心理師專業證照；又國軍各心理衛生中心宜評估增加相關醫事人力。

依據本案調查意見[44]，監察院函請國防部檢討改進。

---

[44] 106 國調 0006，尹祚芊、章仁香調查。

(三)政府機關改善情形

1、105 年 6 月 17 日令頒「國軍基層部隊各項業務、公文簡化實施計畫」，並於 105 年 8 月 1 日起全面推動。推動後，全軍業務項量精簡達 34.6%，表簿冊精簡達 46.09%，會議減量達 44.07%，督輔導減量達 39.65%。自 107 年起配合「專案編組及精進作法」綱要計畫，將業務簡化納入該部重要政策，另研擬推動國軍基層連隊實務工作資訊化，並揀選基層連隊擔任試行單位，期有效降低基層連隊工作負擔。在兵源補充方面，查募兵制實施後，推動各項措施迄至 107 年 7 月 1 日志願役編現已達 78.18%，其中軍官為 80.81%，士官 75.34%，士兵 80.77%；另基層軍官缺員以「鼓勵在營資深優秀士官轉任軍官」、「委託公、私立民間大學試辦儲訓團甄選」、「開拓校園通路劃分招募層級與責任區」及「增加就學班隊招生員額」等措施，以穩固軍官來源。

2、106 年軍官招募較 105 年增加 1,813 人、士官增加 1,119 人，志願士兵亦超過年度計畫目標 l 萬 5,000 人，招獲 1 萬 5,222 人，達年度目標 101%。國防部將持續開拓官士兵招募來源管道，推動「陸軍志願役預備軍官」、「ROTC」及「國防培育專班」等班隊，確保人力來源，強化各項留營配套措施。另 106 年 1 月 3 日修頒「國軍軍風紀維護實施規定」第 35 點「健全合理管教」，期有效預防管教失當情事；另第 36 點增訂「體罰、凌虐、謾罵釋義與防範」內容，嚴禁高階或高職者，以低等動物影射或

惡言咒罵辱及尊嚴，改善謾罵文化。

3、為落實心輔知能教育訓練，避免因任務繁忙流於形式，將掌握年度重大演訓及任務期程，先行完成相關課程規劃，要求各軍司令（指揮）部派員督導各單位上課情形，並納入「107 年國軍部隊練訓令」及「民國 107 年國軍政治作戰課程實施計畫」。另國防部 106 年 10 至 11 月試行「國軍心理衛生工作鏈結民間輔導資源」，鏈結民間專業諮商機構（北部－鄭身心醫學診所及心園諮商所、中部－蛹之生心理諮商診所、南部－高雄張老師工會、東部－花蓮縣心理師公會），建構具專業性輔導支援機制；執行期間共計轉介 37 人，輔導 121 人次，9 成以上對晤談結果保持滿意。又體制外輔導機構與接受服務官兵無直接隸屬關係，得有效降低個人防衛機制，提高使用意願；另因晤談內容基於保密協定，不向單位回報，獲多數官兵信賴，求助及抒發管道更為暢通。

4、國防部於 105 年 10 月 14 日本案調查期間通令各單位有關「陸海空軍軍官士官服役條例」第 14 條第 1 項第 8 款所稱因「其他事故」，擬申請停役並辦理退伍之要件。為使各單位人事作業人員有所依循，並於 106 年 6 月 7 日令頒「國軍軍、士官因『其他事故』申請停役作業規定」，以符部隊及個人實需。

5、國防部業於 106 年 4 月 14 日函請內政部役政署強化役男徵兵檢查及體位審查，提出年度徵兵檢查前，落實向社政單位比對役男身心障礙情形，並參考衛福部精神照護系統勾稽比對之役男名冊，專案列管，於精神科檢查時，安排

專科檢查，加強篩檢精神疾病等 3 項具體改善作法。內政部則於 106 年 4 月要求，徵兵體檢醫院加強役男入營前精神疾病篩檢作業，扣除 106 年 10 月無效資料後，5 月至 9 月總體檢人數為 2 萬 7,194 人，其中核免人數計 1,063 人，相較 105 年同期人數減少的人，比例下降 0.5%。

6、修訂 106 年「國軍軍官士官全時進修實施規定」，並納入「國防大學 106 年度研究所博、碩士招生簡章」，將報考心理碩士班之軍費生且主修諮商心理學專業者，得延長修業期限至 2 年 6 個月，以符合心理師應考資格。本案調查後，國防大學政戰學院心理暨社會工作學系（所）畢業生，已得符合應考心理及社工師資格。106 年考取心理暨社工師人員計 l 員（已派職心輔官任用）。針對國內短期進修心理諮商全職實習部分，目前已完訓 l 員、實習中 l 員。為提升心輔人員素質，爭取短期進修員額，107 年度可運用員額增加至 4 員。另為鼓勵符合資格人員取得證照，研訂「心輔人員考取專業證照獎勵辦法」，激勵心輔同仁朝專業化、證照化目標邁進。

(四) 案件進展

監察院仍持續列管追蹤本案改善情形，以保障國軍弟兄生命安全。

桃園市長照中心火災致死案

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 2 條、第 6 條第 1 項；經濟社會文化權利國際公約第 9 條、第 11 條第 1 項、第 12 條。

經濟社會文化權利國際公約第 9 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。

經濟社會文化權利國際公約第 11 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。

(一) 案情簡述

桃園市龍潭區龍元路某私立愛心老人長期照顧中心（養護型）（簡稱愛心老人長照中心）發生火警致死案，究相關權責機關是否落實長期照護中心安檢及管理等機制，有無違失及怠忽職守等情，監察委員認有瞭解必要，而立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 違法收容住民

桃園市政府對桃園市私立愛心老人長照中心 2 樓違法收容 16 名住民，將其置於未依消防法等規定設置標準設置火警自動警報設備、自動撒水設備及其他消防安全設備之場所，竟不知情；復對歷次聯合稽查發現該中心自成立以來持續存在之照服員及護理人員不足之違規問題，未能有效督促並追蹤確認已確實完成改善，使火災發生後收容住民之生存權及生命權受到剝奪及損害。

• 未督促機構檢討改善缺失

桃園市政府未將發現之問題進行跨局處之協調或聯繫，對於檢查發現之缺失，未能有效督促機構確實檢討改善；對於建物僅查對是否已提具建築物公共安全檢查簽證申報書，而未對實質公共安全問題進行專業檢查。昇降設備以裝修材料封閉並設置扶手掩飾，但其接縫處清晰可見，大小尺寸約略與「門」

等同，難謂與白牆完全融合，卻從未發現該中心設有昇降設備可往返 1、2 樓間。該府之聯合稽查、消防安全檢查流於形式。

桃園市社會局於火災發生前，對愛心老人長照中心稽查 6 次，該中心在關於護理人員配置及值班項目之稽查結果，從未符合規定，且多次發現有照服員人力不足問題及收容超過核定人數之超收情事。該局對該中心未依法確實改善卻函報完成改善後，或未進行複查即草率結案，致已屆完成改善期日但違法狀態卻持續存在；或複查發現該中心對於發現之缺失，仍未完成改善，卻未依法行政，以老人福利法第 47 條第 2 項規定處理。另衛福部及桃園市政府對於愛心老人長照中心多次違規，仍以輔導協助立場，未依老人福利法相關規定予以處分，即使造成重大傷亡，仍得繼續開業，令老人福利機構設立標準之規範形同具文，且與保障進住老人之權益及服務品質之目的有違，應予檢討改進或研議修正相關法令規定。

• 對老人福利機構管理制度鬆散

桃園市社會局對於老人福利機構管理制度鬆散，執行管制有欠確實，管理與安置業務各行其是，欠缺整合及交流。

• 違規擴充樓層

愛心老人長照中心建築物辦理變更使用執照（含室內裝修審查）過程，相關審查機構及原桃園縣政府主管建築機關全然無視申請範圍內存在既有昇降設備，不僅未要求區隔處置，亦未要求檢討垂直防火區劃，致該中心隱匿並違規擴充至第 2 層使用，甚而致災。桃園市政府事後雖檢討研擬訂定變更使用執

照申請案件之設計簽證事項抽查懲戒制度，並限期建物使用人改善昇降設備空間，惟長期照護中心相關機構所收容住民多屬行動不便之避難弱勢者，舊有建築物變更為該等用途使用時，主管建築機關更應確實查驗防火設施及防火區劃是否確實檢討，以保障該機構住民之居住安全。

長期照護機構內常有很多易燃物品，且所收容住民多係避難弱者或無避難能力者，其逃生及救助均屬困難，惟目前法令對一定規模以下小型機構，尚無強制設置自動撒水等初期滅火設備規定。是故，強化該等機構火災預防機制更顯重要。本案愛心老人長照中心因長時間停電，疑因使用燭火照明，不慎致災，顯見照明設備及燭火使用，欠缺妥善規範。又該機構雖每年辦理 2 次自衛消防編組演練，惟自衛消防編組人員係由機構人員進行編組，機構卻常面臨照顧人力不足之情形，其自衛消防編組演練成效令人質疑。

依據本案調查意見[45]，監察院糾正桃園市政府暨所屬社會局及該府建築管理處，並函請衛福部及內政部消防署（簡稱消防署）檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、桃園市政府

（1）火災發生後至 106 年 5 月底，針對愛心老人長照中心照顧人力進行密集查核及輔導，並督促該中心改善。

[45] 106 內調 0056，仉桂美、江綺雯調查。

另於 106 年 4 月 26 日及 5 月 1 日複查查核缺失，其護理人員與照顧服務員人力及當值情形，尚符規定。

（2）桃園市政府消防局針對轄內列管「老人福利機構等類似場所」全數進行消防安全檢查，針對不符規定者，均依規定開立限期改善通知單，並將持續追蹤至改善為止。

（3）由桃園市市長於 106 年 3 月 29 日親自帶隊，率各局處人員突擊檢查轄內 3 家小型老人福利機構，其中 2 家經限期改善及複查後完成改善，1 家已裁罰 24 萬元。另將轄內老人福利機構依稽查結果，區分等級，以利後續列管、複查及輔導。此外，定期召開聯合稽查（社政查核、複查）行前會及查核後之檢討輔導會議，作為來年稽查方向及辦理方式之參考。

（4）桃園市建管處會同桃園市建築師公會、桃園市建築物公共安全檢查商業同業公會、桃園市室內設計裝修商業同業公會等專業團體，研訂桃園市申報場所之防火避難設施、設備安全檢查紀錄重點，加強昇降設備之設置位置及其開口尺寸（或停用封閉材料防火性能）標示、分間牆（內部裝修材料）明顯接合處之檢查。申報場所內部裝修材料經檢查需汰換者，將明定由內政部認可之室內裝修專業施工技術人員執行改善工程，並規範改善完成後需檢具材料證明及完工照片辦理備查手續，納入追蹤管理。

（5）針對愛心老人長照中心火災事件，桃園市社會局於火災發生隔日即邀集建管處、消防局與衛福部社會及家

庭署（下稱社家署）召開檢討研商會議，該局並已依老人福利法第 48 條及第 49 條規定裁罰該中心 36 萬元。

（6）桃園市社會局會同各局處辦理機構聯合稽查，針對違反老人福利法第 46 條至第 48 條事項者（如人力配置、緊急呼叫鈴之運作情形等），要求機構限期改善，並落實複查（含夜間複查），並於複查後發現未改善者，即依法裁處。另 106 年度起已辦理聯合稽查共計 43 家，計裁處 7 家機構，裁處事項包括限期改善期間增加收容老人、違反原許可設立之標準（含超收插管住民、護理人力聘用不足、照顧服務員當值人力不足、夜間未有本國籍照顧服務員當值）、住民書面契約書未見改善等，裁處金額計 111 萬元；另有關未立案機構部分，裁處 3 家（平鎮漢口街、中義愛心公德會、禾安），金額共計 63 萬元。

（7）為提升機構查核人員之敏感度及專業性，由桃園市社會局於 106 年 7 月 5 日邀請具評鑑及輔導機構實務經驗之專家，輔導查核人員之查察技巧，提升專業知能。另為落實聯合稽查之周延性，除加入時間欄位、照顧品質建議欄位等，增加其他備註項目，包括：電梯等升降設備、夾板、機構員工排班表、機構收容名冊等，以提升查核人員之敏感度，並針對品質指標給予機構輔導及建議，逐步提升轄內機構照顧品質，同時即早發現違法事件，避免類此事件再度發生。

（8）桃園市社會局為強化管理安置個案之空間合法性，於

106 年 6 月 28 日由該局邀集老人福利科、社會工作科及身心障礙福利科，研商強化局內各科安置個案與機構管理業務間之資訊暢通管道，決議以安置會簽敘明相關資訊外，並透過異常通報表即時掌握個案安置處變動。未來透過系統之建置，讓安置社工瞭解機構各項查核結果及提升敏感度，並設計回饋意見欄位，讓機構管理承辦人掌握機構相關資訊。另為加強教育社工人員對機構立案管理之認識，業於 106 年 6 月 13 日社工督導行政會議時，辦理教育訓練，由機構管理承辦人員說明機構立案與管理基本資訊，及必要概念之認識，提高社工人員對機構狀態之敏感度。

（9）為確保利用既有老舊建築物申請變更為老人福利機構之場所安全及其無障礙環境建構品質，該府建築管理處依「既有公共建築物無障礙設施替代改善計畫作業程序及認定原則」籌組之公共建築物無障礙設施改善諮詢及審查小組（下稱無障礙小組），將針對研提無障礙設施改善替代計畫之變更使用執照申請案件，訂定竣工查驗階段應會同無障礙小組辦理無障礙設施查驗之審查原則，未符合查驗標準即不予核發變更使用執照。

2、衛福部：為保障老人福利機構住民之權益，精進老人福利機構服務品質，研修老人福利法，針對違反老人福利機構設立標準之罰則、機構因管理之明顯疏失，情節重大致老人傷亡者，主管機關得否廢止其設立許可等規定進行徵詢，俟研商完竣即進行後續法制程序。

3、消防署

（1）為避免照護中心火警類似案件再次發生，該署於 106 年 10 月 3 日函請各直轄市、縣（市）消防局確實依該署 95 年 7 月 3 日函頒「大型社會福利機構消防防護計畫範例」及「中小型社會福利機構消防防護計畫範例」，指導所轄避難弱者場所，落實執行，除於廚房外，任何地點未經允許嚴禁火源，若有停電情形，應以手電筒等照明器具替代蠟蠋等明火照明設備，並依消防防護計畫執行用火用電相關火災預防措施，未依該計畫執行者，將依消防法第 40 條處其管理權人 1 萬元以上、5 萬元以下罰鍰，經處罰後仍不改善者，得連續處罰。

（2）研擬自衛消防編組演練暨驗證指導手冊草案，並於 106 年 7 月 20 日以消署預字第 1061112526 號函請衛福部社家署、護理及健康照護司、臺北市政府消防局、臺北市立浩然敬老院及臺北市立關渡醫院，配合自衛消防編組演練及驗證示範觀摩演練，以製作自衛消防編組演練暨驗證之範例影片，作為往後自衛消防編組演練暨驗證之範例，以指導是類場所自衛消防編組演練，提升自衛消防編組演練成效。

（3）內政部於 106 年 9 月 20 日以台內消字 1060820113 號公告預告修正「各類場所消防安全設備設置標準」部分條文，修正第 17 條第 1 項第 9 款：「下列場所或樓層應設置自動撒水設備：九、供第 12 條第 2 款第 11 目使用之場所，樓層供第 12 條第 l 款第 6 目所定

長期照顧服務機構（限機構住宿式、社區式之團體家屋、小規模多機能及建築物使用類組非屬 H-2 之日間照顧）、老人福利機構（限長期照護型、養護型、失智照顧型之長期照顧機構、安養機構）、護理機構（限一般護理之家、精神護理之家）、身心障礙福利機構（限照顧植物人、失智症、重癱、長期臥床或身心功能退化者）使用之場所。」以強制該等場所設置自動撒水設備，強化自主防衛能力。

(四) 案件進展

內政部消防署已完成「自衛消防編組動態演練指導原則」及「各類場所消防安全設備設置標準」之法制作業程序，爰已結案。

新北市長照中心火災致死案

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 2 條、第 6 條第 1 項；經濟社會文化權利國際公約第 9 條、第 11 條第 1 項、第 12 條

(一) 案情簡述

新北市某私立長照中心於 105 年 7 月 6 日清晨發生火警，

未能及時疏散，致 6 死 28 輕重傷。究失火原因為何？緊急疏散及救援有無疏失？政府應如何協助及提升安養機構之照顧品質及防災應變能力等？均有深入瞭解之必要，監察委員爰立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 錯失即時滅火及快速疏散良機

該養護型長照中心於 105 年 7 月 6 日上午 6、7 點發生火災時，其火警警鈴及緊急廣播音響因火警受信總機之警示音響等按鍵遭人關閉，無法發出尖銳警鈴及人語廣播聲，致中心人員遲至 5 號房濃煙竄出無法進入滅火時才發現火災，錯失即時滅火及快速疏散良機；該中心自當日上午 1 時起至火災發生時止，未依法隨時保持至少護理人員 1 人值班及置日間 8 名、夜間 4 名照服員，僅有 3 名外籍照服員執勤，且無護理人員及本國人員，致外籍勞工因無法撥打 119，而從 8 樓跑至 1 樓告知警衛協助報案；又因人員不足，未能掌握報案及搶救先機。上開疏失造成 6 人死亡、28 人受傷之慘劇。該中心自 99 年營運後，新北市政府對其近 3 年未進行夜間查核，6 次稽查發現有照服員及護理人員不足、超收兩管住民等違規情形，每次均以限期改善完成並複查合格結案。另 101 年及 104 年之評鑑結果，均為甲等；該府雖實施 18 次消防安全檢查及防火安全宣導，但均依排定日程事前通知受檢場所，故從未發現火警受信總機之警示音響等按鍵有被關閉情形。該府之聯合稽查、機構評鑑、

消防檢查及防火安全宣導等均流於形式，未能發揮防範火災及即時搶救之功效。

• 照顧服務員人力規範界定不清

依老人福利機構設立標準第 11 條第 1 項及第 18 條第 1 項規定，老人福利機構分長期照護型機構及小型養護型機構，其應置之照顧服務員人數，日間及夜間並不相同。對於日間及夜間之定義，衛福部未能制定符合老人福利機構照護特性及實際輪班需求之法規，逕援引刑事訴訟法第 100 條之 3 第 3 項規定「稱夜間者，為日出前，日沒後。」惟每日之日出、日沒時間均不相同，夏季與冬季差異更大，此定義將使機構實際僱用人力、值班換班時間及主管機關進行督導考核時，均面臨難以執行之困境。

• 輔導老人福利機構設置相關設備

近年來國內發生多起老人福利機構火災，造成老人死傷。現行消防安全設備設置標準對於面積未達 300 平方公尺以上之機構及 101 年 1 月 10 日以前設立之機構，並未強制設置自動撒水設備，其自動滅火能力不足。消防署宜研議上開機構設置簡易自動撒水設備之可行性，因其非現行法定消防設備，消防署及衛福部應研議或評估納入規範或改善計畫之必要性，以及評估有無輔導、獎勵老人福利機構設置相關設備之需要。

依據本案調查意見[46]，監察院糾正新北市政府及衛福部，

[46] 106 內調 0032，高鳳仙、蔡培村調查。

並函請消防署及衛福部檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、新北市政府

（1）已加強執行老人長期照顧場所消防安全檢查、防火管理自衛消防編組演練。

（2）加強防火宣導並提升場所管理權人自我財產應依法自我保護之認知。

（3）持續落實老人福利機構不定期非預警稽查作業。

（4）於老人機構專業人員在職教育訓練、評鑑相關教育訓練及老人福利機構聯繫會報等相關會議中增加防火防災之教育訓練課程。

（5）建議中央主管機關律訂火警受信總機開關未定位，應予管理權人直接舉發處分。考量火警受信總機面板設計加裝防止誤操作裝置，建議衛福部修法，針對人力查核或其它重大缺失部分，如發現違規者，可逕行罰鍰等作為。

2、消防署：修正火警受信總機認可基準，增訂火警受信總機應有火警警鈴未定位或關閉時之強制啟動功能，且火警受信總機應設置於經常有人之處所。執勤人員能防止場所內或外部之人員等隨意操作，故應須研訂火警受信總機面板上鎖或加裝透明壓克力板規範。

3、衛福部：修正老人福利法有關老人福利機構違反老人福利法相關罰則規定，以加強老人福利機構管理效能。

(四) 案件進展

本案監察院仍持續追蹤改善情形。

保齡球館消防救災作業涉有違失案

(一) 案情簡述

104 年 1 月 20 日凌晨 2 時，前桃園縣新屋鄉（現為桃園市新屋區）疑似違建且無營業登記之亞洲保齡球館發生火警，消防局動員大批人力搶救，6 名年輕消防隊員卻不幸殉職，顯示國內消防救災作業存有諸多問題，爰經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 主要構造與設計圖樣顯不相符

本案建物核准面積僅 819.47 平方公尺，完成之建物面積竟高達 5,338.37 平方公尺，合法面積僅 15.35%，違建部分坐落於農業區，用目測即知本案建物之主要構造與設計圖樣顯不相符，依法不得核發使用執照，前桃園縣政府工務局竟違法核發使用執照。

前桃園縣新屋鄉公所明知設於本案建物內之「佳宜音樂餐坊」違建物面積 4,518 平方公尺，於 99 年 8 月 5 日卻僅向縣府城鄉發展處陳報位於住宅區之面積 132 平方公尺。

• 建物違法未依規定處理

前桃園縣政府城鄉發展局於 102 年間明知本案建物違法做為保齡球館等使用，竟未依都市計畫法第 79 條規定裁罰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。至本案建物大火造成消防隊員死亡後，始進行裁罰，該局長期放任業者違法經營，致釀災害慘劇。

前桃園縣政府工務局於 86 年 11 月 5 日稽查時發現本案建物有違法使用經營亞洲保齡球館情形，竟僅拆除「通道木門加栓乙扇、安全門加設木門乙扇」，未依法將其拆除，期間對本案建物違法使用，未依法連續處罰、未派員依法查察、草率記載複查合格。

前桃園縣新屋鄉公所工務課於 103 年 8 月間查報本案違建物時，明知屬於應於第 1 階段處理、填發拆除單並於 30 個工作天內拆除之 A3 類違建物，竟填載屬於應於第二階段處理之 B 類違建物。前桃園縣政府工務局明知登載有誤，而違法更改為應經審查、確認拆除對象及排定拆除順序之 A7 類，使本案建物之拆除順序延後。

前桃園縣政府農業局做成農地違規案件處理流程及處理原則，該局知悉本案建物坐落農地違法使用，不能取得合法設立使用文件，無法輔導使其合法化，卻函請土地所有權人取得合法設立使用文件或恢復農業使用狀態。

• 欠缺橫向聯繫

前桃園縣政府經濟發展局對於未辦理營利事登記違法設

於本案建物之「亞洲音樂餐坊」，於裁處後未依規定命勒令停業；又核發商業登記許可，僅以副本方式通知目的事業主管機關自行查核，欠缺橫向聯繫，使業者可以藉由合法掩護非法經營。

• 消防安檢流於形式

前桃園縣政府消防局新屋分隊就該保齡球館，前後共 6 次「消防安全設備檢修申報書」均記載自動撒水設備等 6 項目持續存在多項相同缺失，從未進行改善，卻分別辦理消防安全檢查或複查時，勾選合格並蓋章，造成火災自動警報設備等未發生作用。該局對於「檢修申報結果一再不合格，複查結果一再合格問題」未能列管，致安檢放水情事長期存在，檢查流於形式。

• 未掌握火場狀況

本案建物後方 2 樓可供進入作為直接攻擊火點用，救火指揮官知悉受困居民已全部救出，卻未詢問入室人員火場狀況，掌握水帶可否進入有效攻擊位置情形，即貿然決定，不須派員從後方直接攻擊火點，而派員從前方進入室內搜救，造成全面燃燒後，消防員無法撤出而殉職，致生憾事。

救火指揮官未依規定於入室搜索前先登錄管制搜救小組之姓名、人數、時間及氣瓶壓力，且未指派專人管制進出，致無人知悉室內救災人數。

救火指揮官於火災當日僅攜帶 1 支無線電手提台救災，雖未違反規定，但因疏於注意大型鐵皮屋對電磁波傳遞之重大阻

礙，未使用直通頻道，全程以「中繼頻道」指揮現場救災，且未曾與室內人員進行無線電測試，或確認通信是否良好。

新屋保齡球館屬甲類場所及「無開口樓層」，依「各類場所消防安全設備設置標準」應設排煙設備，惟新屋消防分隊歷次安全檢查均未要求設置。

• 所需裝備不足

消防人員個人防護裝備及熱顯像儀等，攸關第一線救災人員之生命安全，惟本案新屋分隊當日未獲配置熱顯像儀，部分消防員無防爆手電筒，消防署於事件後已研提計畫補足迫切需求裝備，各地方政府亦應檢視消防人員設備需求，以免因所需裝備不足，影響災害搶救。

依據本案調查意見[47]，監察院糾正桃園市政府，並議處相關人員違失責任；另函請消防署督促各地方政府檢討改善。

(三)政府機關改善情形

1、落實建築物所有權人、使用人依核定之使用類組使用，以及提升使用執照核發品質。另強化機關橫向溝通，並訂定施工勘驗作業規定。

2、桃園市政府於 105 年 11 月 14 日發布實施「桃園市政府處理違反都市計畫法案件裁罰基準」，建置裁罰案件管理系統，以控管違反都市計畫法案件。

---

[47] 106 內調 0065，高鳳仙、章仁香、江綺雯調查。

3、強化營業場所之公共安全管理制度，訂定重點營業場所之公共安全檢查取締措施，並落實違反土地使用分區管制規定案件之通報措施。
4、修正「桃園市違章建築處理要點」之違建拆除順序。
5、該府農業局制定「桃園市政府執行賦稅減免及興建農舍之農業用地抽查作業要點」，組成稽查小組，於每年度以隨機方式辦理，以加強農地農業用地管理。
6、消防局實施專責消防安全檢查，如推動安檢小組及幹部機動帶班，落實專責消防安檢，並強化消防設備功能測試。
7、消防局持續規劃加強幹部、在職及新進同仁各種執勤必要之基礎及進階火場搶救與指揮等訓練。

(四)案件進展

本案監察院仍列管追蹤，除究明相關違失人員責任，並落實依法行政，以維人民生命及財產安全。

住宅用火災警報器設置成效不彰

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 6 條、經濟社會文化權利國際公約第 12 條、公民與政治權利國際公約第 6 號一般性意見、經濟社會文化權利國際公約第 4 號一般性意見第 8 點及第 13 點、經濟社會文化權利國際公約第 14 號一般性意見第 12 點

(一) 案情簡述

99 年 5 月 19 日修正消防法第 6 條，增列依法免設火警自動警報設備之旅館、老人福利機構及住宅場所等場所，應設置住宅用火災警報器（簡稱住警器）。然推廣設置迄今成效不彰，影響公共安全，經監察院內政及少數民族委員會決議調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 住警器宣傳輔導機制不佳

全國住警器之設置率不到 3 成，臺南市等 8 縣市設置率更低於 10%。足見相關機關對住警器宣傳效果不佳，又弱勢族群、高風險地區住警器補助金額偏低且逐年下降。

• 主關機關過度側重補助，未建立課責及政府稽查機制

相關機關對於協助消防水源不足地區及狹小巷道地區之住宅場所設置住警器，有欠積極。且對於現行以一戶設置 1 至 2 只住警器之推廣模式，仍有所不足。

依據本案調查意見[48]，監察院函請內政部及所屬確實檢討改進見復。

---

[48] 106 內調 0058，章仁香、包宗和、楊美鈴調查。

(三)政府機關改善情形

1、內政部為提升住警器安裝率、確保住宅民眾生命財產安全，業研修相關精進計畫及細部作為：

（1）106 年 9 月 28 日函請各直轄市、縣（市）政府積極檢討改進，並於 106 年 11 月 21 日函送「住宅防火對策 2.0 草案」，請相關部會、各直轄市、縣（市）政府檢視。

（2）修正「推廣住宅用火災警報器執行計畫 2.0（草案）」，配合「住宅防火對策 2.0 草案」，逐年設定住警器裝置率以每年增加5%為努力目標，函請各直轄市、縣（市）政府共同努力辦理。

（3）持續推動「補助直轄市、縣（市）政府推動設置住宅用火災警報器作業原則」，配合各直轄市、縣（市）政府逐年爭取預算，優先安裝於弱勢族群。

（4）配合上開相關計畫作為，邀請相關部會、直轄市、縣（市）政府、各相關公會全國聯合會（如室內裝修、熱水器承裝業、液化石油氣燃料商業同業公會、台灣區水管工程工業同業公會、台灣區電氣工程工業同業公會、產險公會、銀行公會）研商協助推廣設置住警器。

2、針對弱勢族群住宅場所、高風險地區設置住警器，補助金額偏低且逐年下降，檢討改進措施如下：（1）住警器設置係定位在民眾的自我責任範疇，以自主設置為原則，弱勢族群部分透過補助協助設置，係輔助措施，自 103 年迄

今，已補助多年，補助金額雖逐年遞減，但民眾自主裝設率也逐漸提升，後續仍持續編列年度預算及請直轄市、縣（市）政府編列相對配合款協助設置。（2）依各地方政府查復情形，持續照顧弱勢。另訪視住宅式宮廟，評估火災風險及環境因子，優先設立專案補助等。

3、針對建立課責及政府稽查機制方面：

（1）消防署 106 年 6 月 22 日函請該部營建署協助轉知各地方主管建築機關，針對非屬供公眾使用建築物之新建住宅，於核發使用執照時，於備註欄註記應設置及維護住警器之規範。

（2）配合教育部加強辦理 106 年度校外賃居學生訪視及賃建物安全評核工作，該部消防署於 106 年 2 月 17 日函請各直轄市、縣（市）消防局修正以賃居處所 10 床（含）以上為目標，且各校持續追蹤管制 105 年安全評核 1 床（含）以上未評核及待改善且仍有賃居學生之建物實施複查，該部消防署每年度均會配合教育部持續針對學生賃居住所，實施消防安全檢查。

（3）針對既有建築物部分，研提「推廣住宅用火災警報器執行計畫 2.0（草案）」，以 5 年內達設置火警自動警報設備或住警器達 100%為期程目標，將邀集各相關單位開會研商後函頒實施。

（4）研議新建住宅（不分是否供公眾使用）均應依消防法第 10 條第 1 項規定實施消防安全設備圖說審查及竣工查驗事宜，並邀集該部營建署、各直轄市、縣（市）政府研商核發消防法第 6 條第 5 項規定之場所（不

屬於各類場所消防安全設備設置標準應設置火警自動警報設備住宅場所）建築物使用執照時，須經消防機關會勘是否裝設住警器，始得發照，從新建、增建及改建住戶源頭管制。

(四) 案件進展

本案監察院仍列管追蹤，並函請內政部持續督促直轄市、縣（市）政府積極改善。

大客車安檢管理及災害應變機制

(一) 案情簡述

據悉，105 年 7 月 19 日中午 12 時 57 分國道 2 號往桃園機場方向，一輛行駛中遊覽車，疑似失控撞上護欄，車頭起火燃燒，安全門亦未開啟，致車上 26 人全數罹難。發生意外之遊覽車屬玫瑰石通運有限公司所有，據監理服務網資料指出，該遊覽車車齡 6 年，有 5 次違規，蘇姓駕駛 104 年 10 月才取得大客車駕駛執照，並有 2 次違規紀錄。相關肇事原因、安全檢查規範與管理及災害應變機制是否完備與落實，均有深入瞭解之必要，爰經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 未能遏阻業者修改原車設備裝置

交通部核准之安審（98）第 1620 號車型大客車，其檢測報告判定緊急出口符合法規，得於車輛靜止時由車內及車外徒手開啟，然 0719 陸客團火燒車事故發生時卻因遊覽車左側安全門掛有鐵鍊並未即時開啟，其相同型式 20 部車輛經查核亦逾八成於安全門裝置暗鎖，迄至召回臨時檢驗始移除或剪除。交通部事故發生後加強稽檢攔查仍有高達 42 部遊覽車安全門無法徒手開啟或加裝暗鎖鐵鍊，顯見業者違法變更施作，行之有年，嚴重威脅乘客逃生機會。

交通部漠視國內遊覽車業者為增設原廠設計所無之相關配備，擅自變更底盤電路系統，致未符原廠底盤車電系配備規格等情事，迄未訂定相關查驗機制或配套措施，影響公共運輸安全。另交通部新核定之大客車電氣設備審驗補充作業規定並未包含使用中之舊車型大客車，恐難避免使用中之遊覽車車輛電路系統因加裝配備施工不良或過度負荷引發火災之可能性，造成人民生命財產之嚴重危害。

• 未一致確保大客車之安全品質

交通部於核發車輛型式安全審驗合格證明書後，未善盡監督車身打造廠依法落實執行品質一致性管制計畫書，對於森勇公司就部分項目於車輛出廠前違法未依安審（98）字第 1620 號合格證明書所載內容進行車身打造未事先查核，以致 0719 陸客

團火燒車事故後，執行安審（104）字第 2542 號現場核驗始發現該公司有 6 項未依品質一致性管制計畫書所訂程序執行，無法確保大客車之安全品質具有一致性。

• 落實安全檢查機制

交通部應嚴格要求遊覽車客運業者及旅行業者共同執行遊覽車出發前之安全檢查機制，落實檢查紀錄表內各項內容，並確認緊急逃生設備可正常使用，以確保意外情況發生時，乘客保有適當逃生動線。另應研議大客車安全窗供乘客使用之便捷性，以利第一時間能掌握逃生時效，保障人身安全。

交通部現行職業大客車駕駛人之體格檢查機制除無精神診斷項目外，欠缺道路交通管理處罰條例第 37 條所定計程車駕駛人符合相關刑法罪名判決確定者不得執業之規範，僅憑出車前由承租人等確認駕駛精神狀態之作為，難以保障乘客安全。

依據本案調查意見[49]，監察院糾正交通部，並函請該部確實檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、公路總局於 105 年 11 月 25 日函訂大客車安全門夜停鎖定裝置實務車籍登記原則，經該局統計「105 年 7 月 19 日至 106 年 3 月 31 日」及「106 年 4 月 1 日至 12 月 31 日」查獲遊覽車安全門違規情形，安全門違規總數由 60 件

[49] 106 交調 0007，仉桂美、劉德勳、王美玉調查。

下降至 16 件。

2、交通部於 103 年 6 月 9 日公告施行「加強車輛型式安全審驗之品質一致性核驗管理措施」規定，每 3 年執行 1 次現場核驗，並將視核驗結果調整現場核驗次數；另該部於 106 年 11 月起將大客車實車比對查檢表檢查項目由 20 項增加為 23 項，加強查檢常見不符合項目，並增列大客車應符合法規之檢查項目，以藉此調整提升大客車安全管理強度。

3、交通部於 106 年 8 月 30 日修正發布道路交通安全規則第 39 條及第 39 條之 1 規定，新車申請牌照檢驗自 108 年 1 月 1 日起，大客車電氣設備數量及位置應與安全審驗合格證明書紀錄相符。另使用中車輛定期檢驗部分，依前開規則第 39 條之 1 規定，自 108 年 1 月 1 日起，大客車電氣設備數量應與紀錄相符。

4、交通部觀光局要求旅行業、隨團服務及導遊人員應於遊覽車出發前實施遊覽車逃生安全解說及示範。交通部明定各型式之甲、乙類大客車新車自 106 年 1 月 1 日起，均應設置活動式安全窗或車內可開啟之玻璃式安全窗，以供乘客逃生。

5、公路總局業邀集相關醫學會就影響駕車之精神疾病種類及體檢，實施精神診斷可行性進行研議。

(四) 案件進展

本案經行政院督促交通部檢討改進，尚屬妥適，爰已結案。

遊覽車國道翻覆案

(一) 案情簡述

106 年 2 月 13 日晚間一輛載有蝶戀花旅行社旅客的遊覽車在國道高速公路 5 號接 3 號的匝道路段翻覆，死傷慘重。究相關主管機關對遊覽車業者之管理，駕駛有無超時工作，及行車安全管理等相關問題，有無違失？後續相關因應檢討改善對策為何？均有深入查究之必要，監察委員爰立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 安全管理疏失

近年來，遊覽車靠行情形普遍，且有增加之勢，與公路法等相關法令欲藉由公司經營型態管理運輸業者之規範意旨有違，並衍生諸多安全及管理問題，交通部長久以來未能提出具體有效之管理因應作為。

公路總局對於遊覽車客運業雖有安全考核及評鑑機制，惟友力通運公司未依法對所屬車輛及駕駛人善盡管理職責，違失情形存在已久，且近期安全與服務品質評鑑結果不佳，公路總局未能預防機先，事故發生後始察覺問題而廢止其執照；又該局以往安全考核作業未採無預警方式辦理，考核作業流於形式，評鑑制度督導成效不彰。而交通部對於外界關注之遊覽車安全管理問題，亦未能發現疏漏，以促其改善。

• 監督查核不力

發展觀光條例及旅行業管理規則明定旅行業不得經營遊覽車業務，觀光局未依法嚴查，交通部疏於督導，使蝶戀花旅行社得以違法經營遊覽車業務長達 2 年之久，危及消費者生命財產安全。

觀光局未積極督促旅行業妥適安排旅遊行程，疏於查核及處罰；公路總局遲至本案發生後，始採用科技化管理方式，輔助監控營業大客車業者調派駕駛勤務之執法，且交通部未確實督導考核上開機關之執法情形。

• 行車安全問題

鑑於國內甲類大客車遊覽車均為「底盤架裝車體」，車輛安全性向來備受質疑，尤以老舊車輛已為領照使用之完成車，無法採用車身結構強度檢測或電腦模擬整車翻覆分析其安全性；又現行監理檢驗機制僅能查核車輛外觀及基本安全性，致使老舊車輛車身結構強度安全性問題已成為灰色地帶，恐影響乘客生命安全，交通部應檢討改善。

鑑於大客車行駛國道發生人員重大傷亡事件頻傳，交通部應從速檢討評估大客車行駛於高速公路或快速道路全車強制繫安全帶可行性，完備相關法制並妥為宣導。

• 漠視勞工權益

蝶戀花旅行社為掩飾以靠行方式違法經營遊覽車業務，而規避勞工保險強制規定，剝削勞工權益，勞動部未能督促所屬

勞保及勞檢機關找出問題，落實查核及處罰。

避免遊覽車駕駛人疲勞駕駛，非僅個人勞動權益，亦攸關公共安全。勞動部至本案發生後，方針對遊覽車客運業之工作特性明定勞檢之輔助判斷標準。對於駕駛人勞動情形，勞動主管機關應審慎把關，尤其勞動基準法（簡稱勞基法）對於工作時間雖有限制，惟法制繁雜，且遊覽車客運業之工時計算在實務上存有諸多疑義。

遊覽車駕駛人依法應受到交通及勞動兩部會之雙重保護，卻因相關機關缺乏分工合作及行政一體概念，業務協調整合功能不彰，導致旅行社未納入專案勞檢，旅行社與遊覽車公司均以靠行規避雇主責任，嚴重剝削駕駛人勞動權益，也衍生違法經營危及旅客生命安全、機關執法威信備受質疑等缺失，行政院應督促所屬確實檢討改善。

依據本案調查意見[50]，監察院糾正交通部、該部公路總局及觀光局，勞動部；並函請行政院督促交通部確實檢討改進；另函請行政院檢討交通部各項違失情節，並議處失職人員見復。

(三)政府機關改善情形

1、公路總局由「公司管理」、「駕駛人管理」、「車輛管理」、「監理作為」四個面向解決公司管理鬆散及監理執行漏洞衍生之靠行問題。

[50] 106 交調 0019，王美玉、仉桂美調查。

2、修正汽車運輸業管理規則第 19 條之 2 規定，明確駕駛時間與勞動法令工時關係。修正汽車運輸業管理規則第 19 條之 4 規定，自 106 年 9 月 1 日起，遊覽車客運業車輛應全面裝置具有 GPS 功能設備。
3、修訂遊覽車客運業安全考核作業要點，採無預警方式分級分群加強查核密度及處置作業。
4、修訂遊覽車客運業審議作業要點，管控業者增加營運車輛。
5、對於重大違規及高頻次違規紀錄駕駛人進行專案調訓。
6、訂定「常態性遊覽車客運業年度聯合稽查計畫」將靠行車主納入稽查對象。
7、交通部會同勞動部訂定「常態性遊覽車客運業年度聯合稽查計畫」。
8、交通部已針對老舊遊覽車車身結構安全問題研提 2 項具體改善作為，並對「行駛高速及快速公路應否全車強制繫安全帶」問題，研提修法草案函行政院送立法院修法中。

(四) 案件進展

本案監察院仍列管追蹤中。

港區船舶運輸危險品管理機制

(一) 案情簡述

104 年 8 月大陸天津濱海新區發生大爆炸，經「天津港爆炸事故調查組」的調查報告認定，其直接原因是貨櫃內硝化棉局部乾燥，在高溫等因素的作用下加速分解放熱，積熱自燃，最後致硝酸銨等危險化學品發生爆炸。事故共造成 165 人死亡、8 人失蹤、798 人受傷，已核定直接經濟損失人民幣 68.66 億元。其中消防公安人員占死亡人數的 110 人，顯見港區危險品落實管理之重要性。又本案係據審計部函送「中華民國 104 年度中央政府總決算審核報告」，案由係交通部為健全危險物品船舶運輸安全管理，制定商港法等規範，惟相關規範及管理機制仍欠周妥，亟待賡續研謀改善等情，案經 105 年 10 月 11 日監察院交通及採購委員會決議，推派監察委員進行調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 港區危險品運送監管不足

交通部主管危險品船舶運輸安全管理，分由港務公司負責經營及航港局負責監理，惟因欠缺危險品運送資料之分享與勾稽機制，亦未善用財稅機關之艙單報單資料，致生業者未依規定申報危險品情事屢見不鮮，顯見港區危險品運送之經營及監理仍有提升改善之處。

交通部督導港區危險品安全管理，分由港務公司掌握危險品之動向，及航港局制定危險品之處置。惟對危險品於港區之儲運狀態欠缺即時掌握，且對高度危險品之處置規範不明，皆不利於港區危險品之掌握及處置。

港務公司執行港區液化危險品安全查核作業，漏未將管線維護情形納入查核項目，無法確保危險品管線運輸特性之安全要求；航港局稽核業者進行安全督導，未依規定查核港區內貨櫃場及倉儲業者之安全管理情形，且未能強化危險物品安全督導查核缺失之後續追蹤改善機制，難以確保港區內危險物品作業安全。

• 防杜危險物品跨國運輸

交通部為規範國際商港港區危險物品裝卸、倉儲作業需要，除應以通用之國際運輸專用名稱，落實危險物品申報、審核機制，以利國際接軌外；對於裝卸作業及倉儲管理亦應負督導責任，提升危機意識與人員教育訓練，以維港區危險物品作業安全。

交通部依法督促業者應遵照國際海運危險品準則等相關公約及規定，對該等準則之變更或修正，應有明確規範，並以公文書方式公告周知，以利業者確實遵行。又對違反相關規定之業者，亦應明定法律義務關係，以落實罰則之執行。

危險物品運輸已邁入全球化，而海、空運等國際複合運輸都需以公路運送方能達到及戶服務，故公路危險物品運送之法制面、執行面及督導面之健全與落實，皆與海運危險品運送同等重要，應予正視。

依據本案調查意見[51]，監察院函請交通部督促所屬確實檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、交通部主管之交通管理法令係就車輛裝載運送危險物品時，其駕駛人、車輛及行駛道路應遵守事項之通則規定，惟各目的事業主管機關如對載運危險物品另訂有專門運送規定時，應優先遵守。

2、有關危險物品運送安全之維護，需跨部會及中央與地方政府之協調分工合作。該部積極協調各目的事業主管機關源頭資訊整合，並已建立各目的事業主管機關許可載運危險物品核准文件勾稽查核平台，持續與各目的事業主管機關合作查核。

3、有關研議制定「道路危險物品運輸安全管理辦法」部分，該部運輸研究所辦理「我國危險物品運輸安全管理機制之檢討與分析」研究案，已於 107 年 8 月前就聯合國制定之「危險貨物運輸建議書」建議規範之原則，執行差異分析後提出我國於危險物品運輸規範可再強化管理機制建議，該部將俟該所具體研究成果後，檢討納入「道路交通法」草案研議。

4、對於高度風險之危險物品，目的事業主管機關已就其主管危險物品載運行駛訂定更嚴格之規定，除應遵守運送通則

[51] 106 交調 0009，楊美鈴、蔡培村、方萬富調查。

規定外，亦應確實遵守其各該目的事業主管機關危險物品之運送管理相關之特別法令。

5、國內現行道路交通安全規則第 84 條載運危險物品行駛道路相關駕駛人、車輛、行駛、裝載等因遵守事項之通則規定，係針對危險物品屬性與特性不同據以核發臨時通行證，並依臨時通行證所載路線及時間行駛，且在運送風險控管可及之前提下，以載運車種及重量區分低風險危險物品運送豁免規定，爰國內對於危險物品載運行駛道路之安全管理，與聯合國「危險物品運輸建議書」規範採分級管理之精神相同，已有就危險程度較小或載運數量較少之低風險危險物品給予運送豁免條件，有別於運送高風險危險物品之規定。

6、裝載危險物品車輛之標誌及標示牌於道路交通安全規則第 84 條第 1 項第 3 款及同規則附件 8 已有明確規範，其中標誌之圖例及顏色係依國家標準（CNS）6864 規定，且規定形狀、最小尺度與聯合國「危險物品運輸建議書」第 5.3 章「運輸裝置的標示牌和標誌」規定相同。

7、至於標示牌懸掛規定部分，聯合國「危險物品運輸建議書」規定應懸掛車輛前、後明顯辨識之處，而我國僅規範車輛兩側及後方；另同條文第 1 項第 2 款規定，裝載危險物品車輛之車頭及車尾應懸掛布質三角紅旗之危險標識，為我國特有之規定，均具備強化用路人清楚辨識載運危險物品車輛之功能，未來應可研議將兩者擇一研議更臻提升載運危險物品車輛辨識之方法，該部將錄案納入道路交通安全規則第 84 條研修時通盤考量。

8、經查該部第 3 代公路監理資訊系統自 103 年 7 月上線後，包括危險物品運送人員訓練證核發管理及罐槽車檢驗結果，均登載該系統控管，已無審計部查核所指 97 年至 103 年間人工作業所致缺失情形，該部公路總局將持續督導所屬監理機關落實各項查核作業。

9、現行於勞動部化學品全球調和制度網站，已整合完整之危險物品與危害特性等資訊，國內各相關機關、企業及勞工等均可至上開網站查詢取得。且國內各相關機關或企業單位運送實務需諮詢相關危險物品運送事宜，目前亦可透過協會取得相關危險物品運送之建議與諮詢，以降低危險物品運送相關活動中所存有之風險。另各目的事業主管機關對於載運特殊危險物品時，係有對於監督危險物品運送安全訂有專責護送人員之規定，避免運送途中因天然或人為因素造成阻斷時，能有效確保該等特殊危險物品之安全處置。

10、對於發生地震、抗議、意外等特殊時點，道路交通管理處罰條例第 5 條已明文公路或警察機關於必要時，得指定某線道路或某線道路區段禁止或限制車輛通行，以維護道路交通安全及暢通。該部高速公路局對高速公路訂有重大災害處理要點，依需要辦理道路管制、封閉，並於上游路段以 CMS 顯示、透過警廣或媒體宣導傳遞行車訊息。

11、交通部公路總局亦有採「時段性管制及封路」管制作為，將公路風險劃分為注意（注意路況）、警戒（勸導勿入）、行動（管制封閉）三種等級，針對不同的情境變

化提出適切的處置，其管制與封閉訊息主要透過警察廣播電台、公路總局省道即時交通資訊網及 PWS 災防告警系統即時傳遞通知用路人，並於公路防救災資訊系統及省道即時交通資訊網提供用路人查詢道路通阻資訊。

12、為讓載運危險物品之駕駛人預先知悉及有效應變特殊時點之運行資訊，該部公路總局將研議於公路監理機關核發臨時通行證注意事項欄位再加註說明，以利駕駛人充分知悉瞭解。

(四) 案件進展

本案在監察院調查及監督下，已產生具體成效，惟有關港區危險品管理相關規範及管理機制，仍待持續關注。基此，本案仍由監察院持續追蹤列管。

清泉崗基地棄置毒品案

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 7 條

公民與政治權利國際公約第 7 條

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

(一) 案情簡述

空軍清泉崗基地於 106 年 2 月 20 日發生安非他命（Amphetamine）第 2 級毒品 53 包棄置案，該基地為澄清輿論，對基地全數 2,554 人採驗尿液。國防部防制毒品措施是否妥適，監察委員認有瞭解之必要，而立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 營區安全管理機制不足

空軍清泉崗基地於 106 年 2 月 20 日清晨發生第 2 級毒品安非他命 53 包分散棄置營區各地，震驚社會。該基地第 427 聯隊對於營門進出管制及營區巡查等安全管理，未臻妥適；營區內重要處所亦有監視器損壞、攝錄畫面欠佳及攝錄範圍不足等情事，致未能查出犯嫌。近年歐美等國恐攻事件頻傳，肇致多人死傷，人心惶惶，且有日趨嚴重之勢，我國尚難置身事外。國防部針對該基地提出之檢討改進措施，應確實執行，並進一步考量於國軍各部隊採取積極防範恐攻之標準，建置嚴密之安全管理機制，以確保國軍營區及人員之安全。

• 審慎檢討部隊尿液採驗機制

空軍清泉崗基地於 106 年 2 月 20 日發生 53 包安非他命散置事件後，該基地第 427 聯隊為澄清輿論，對於所屬官兵 2,554 人及雇員數十名全部採驗尿液，核與毒品危害防制條例第 33 條

、國軍官兵濫用藥物尿液篩檢作業規定第 3 點等相關法令規定未合，亦不符比例原則；嗣將呈現疑似第 1 級毒品鴉片類代謝物（包含嗎啡或可待因）陽性反應之 10 人送交憲兵隊移送法辦。數月後雖經檢察官偵查結果認定該 10 人均屬服用感冒藥所呈毒品陽性反應，仍無助消除社會各界對軍中毒品問題之疑慮，且對被移送法辦之受檢者所受個人名譽上之傷害，難以彌補。

• 審慎研議拒絕毒品尿液篩檢及染毒之懲處標準

海軍司令部對於高雄市警方通報於 106 年 1 月 11 日凌晨臨檢查獲持有第 2 級毒品甲基安非他命吸食器、殘渣袋並於警察詢問及檢察官偵訊時坦承吸毒之海軍中校回營後拒絕毒品尿液篩檢，不僅未依毒品危害防制條例第 33 條第 2 項規定採取強制尿液篩檢之處分並調查涉毒成因，竟迅速准其於同年 2 月 1 日退伍，致失查緝毒品來源及同夥之先機，並遭社會各界質疑包庇輕縱。嗣於該海軍中校退伍後，再就其拒絕毒品尿液篩檢之違法情節，核予申誡處分，亦與國防部頒布之國軍軍風紀維護實施規定第 26 點有關涉毒違法應一律檢討核予行政重懲之軍紀規定未合；另對於同年 3 月 11 日被高雄市警方臨檢查獲吸食第 3 級毒品愷他命之海軍士官及陪同該士官出入不正當場所而未染毒之海軍士官，均核予汰除，懲處標準不一，輕重失衡。國防部宜審慎研議訂定拒絕毒品尿液篩檢規定及染毒情節之懲處標準，使罪責相符。

依據本案調查意見[52]，監察院函請國防部確實檢討改進。

---

[52] 106 國調 0017，仉桂美調查。

(三)政府機關改善情形

1、國防部除將逐步提升各營區監視系統之解析度、紅外線、動態轉向及精進儲存備份等功能外，亦將同時強化預警情蒐、應變作為及區域聯防等功能，以先期掌握相關情訊。另各營區不論平時或假日期間，均有編成待命班或戰備部隊執行營區安全防護演練，並配合部頒「國軍警衛勤務教範」，劃分單位及個人安全責任區域，每日律定專人實施巡檢，結合營區巡查機制，增加安全巡查頻次，以妥處突發事件，確保營區及人員安全。

2、國防部全面尿液篩檢方式「不符比例原則」及「受檢者是否具真摯同意」乙節，國防部將納為往後類案處置之參考，後續對於管理手段之裁量，在「必要性」、「合理隱私期待」、「公共利益」及「國防安全」等因素之審酌，將更加嚴謹審視，以符憲法保障人權意旨。

3、國防部原「國軍官兵濫用藥物尿液篩檢作業規定」並未規定國軍人員拒絕尿液篩檢之強制執行作法。為健全尿液篩檢作業，明定對於拒絕受檢人員之執行程序，該部依毒品危害防制條例第 33 條、特定人員尿液採驗辦法第 7 條規定，於 107 年 1 月 18 日修正該規定為「國軍特定人員濫用藥物尿液篩檢作業規定」，並增訂第 8 點第 9 款「受檢人員如拒絕接受尿液採驗時，各單位主官應即通報並移送至各地區憲兵隊，必要時拘束其身體行之，並應注意受檢人員之名譽及身體安全。但因故無法移送者，得協請憲兵隊派員至單位實施。採驗應於通報後 24 小時內完成。」

因此，該部已訂定對拒絕尿液篩檢之官兵，得強制執行尿液篩檢作業，不會因部分官兵拒絕接受尿液採驗情形，致生防制毒品之漏洞。

(四) 案件進展

國防部就本案已檢討改進，爰予結案。

◆評析

生存權是人民一切權利的基本，對於生存權之保障，除應避免政府直接侵犯人民的權益外，另也強調政府積極保障人民生存權之角色及請求國家生存照顧之權利。人民除可向國家要求其生存權不受消極侵害外，亦可要求國家機關積極作為，使其生存獲得保障。因此生存權不僅指人民有生存的權利，亦涵蓋國家及政府有尊重及照顧人民生存的義務。觀我國憲法第15條，人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。換言之，政府除不得侵害人民的生存權，尚須防止人民生存權遭受侵害。

本章特別由政府對軍中、長照中心及遊樂場之照護與安全稽查，摘錄陸軍機甲車輛墜溪案、軍中自殺個案之檢討、桃園市、新北市長照中心火災致死案、保齡球館消防救災作業涉有違失案、住警器設置成效不彰等 6 案，說明政府對人民生存權保障之職責；再由住宅、大客車與遊覽車之 3 件調查案例，說明事前政府稽查及防範之重要性。最後納入港區船舶運輸及清泉崗基地棄置毒品案，論及政府對危禁品之允當管理，有助於維繫人民生存與安全。相關案件經監察院調查後，主管機關均

已修正相關規範並採行改善措施，並產生具體成效。期待在監察院調查與持續關注下，各機關能建立典章制度，匡正行政疏失，以保障人民生存權不被剝奪或侵害。

第四章　司法正義

人權的促進與實施，往往須憑藉公正合理的法律架構而得享有。在人類演進的過程中，司法正義隨著時空背景而有不同的新意。過去君王時代，人民的言論自由多受到限制，君主的立場即代表司法的判斷；時至今日，當自由與平等權發展到一定程度，一人的裁決往往肩負眾人的評斷。人民對於司法的要求，也從專斷走向合理正義。除司法的判斷之外，司法的程序正當性，亦扮演關鍵性角色。程序的不正當，易遭致證據的扭曲，進而影響事實的判斷。

世界人權宣言第 10 條揭示「人人完全平等地有權由一個獨立而無偏倚的法庭進行公正和公開的審訊，以確定他的權利和義務，並判定對他提出的任何刑事指控」的一般性權利；另第 11 條第 1 項、第 2 項分別揭示「無罪推定原則」和「罪刑法定原則」：「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。」；「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。」公民與政治權利國際公約第 14 條第 1 項規定：「人人在法院或法庭之前，悉屬平等。任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問。」所謂法院或法庭前平等的權利，超出法律前平等的權利，指的是由司法機關對法律的具體適用；這意味著所有的人都必須被賦予一項平等訴諸法庭的權利，不因種

族、宗教、性別、財產等有所區別[53]。

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

司法乃民主國家權力分立制衡之一環，其最終目標在於伸張公平與正義[54]。司法的最高價值在於「確保人權，實現正義」，將已受到損害的正義恢復到應有的狀態。本章強調司法正義，其內涵除了實質正義外，尚包括程序正義。換言之，司法機關對案件的判決，不僅要判得正確、公平，符合實體法的規定和精神；偵辦與審判過程也要符合正當性、合理性、公平性與正確性等原則。此外，司法權之行使攸關人民生命、財產、自由與名譽，若稍有不慎，可能使人民成為司法審判或法令解釋下的受害者。因此，執法人員不僅須有專業，其廉潔操守更是實現司法正義之核心。爰此，本章特別由司法風紀、偵辦、審判、執行及其他爭議議題摘錄相關調查案件，供各界參閱。

---

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

54 「五權中的司法權」，《司法院法治教育網》，http://www.judicial.gov.tw/ByLaw/law_ch_class1_3.jsp，最後瀏覽日期：2017 年 10 月 15 日。

一、執法風紀案件

檢察官媒介少女性交易案

相關國際人權公約：兒童權利公約第 2 條、第 3 條、第 6 條

兒童權利公約第 2 條

1.締約國應尊重本公約所揭櫫之權利，確保其管轄範圍內之每一兒童均享有此等權利，不因兒童、父母或法定監護人之種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他主張、國籍、族裔或社會背景、財產、身心障礙、出生或其他身分地位之不同而有所歧視。

2.締約國應採取所有適當措施確保兒童得到保護，免於因兒童父母、法定監護人或家庭成員之身分、行為、意見或信念之關係而遭受到一切形式之歧視或懲罰。

兒童權利公約第 3 條

1.所有關係兒童之事務，無論是由公私社會福利機構、法院、行政機關或立法機關作為，均應以兒童最佳利益為優先考量。

2.締約國承諾為確保兒童福祉所必要之保護與照顧，應考量其父母、法定監護人或其他對其負有法律責任者之權利及義務，並採取一切適當之立法及行政措施達成之。

3.締約國應確保負責照顧與保護兒童之機構、服務與設施符合主管機關所訂之標準，特別在安全、保健、工作人員數量與資格及有效監督等方面。

兒童權利公約第 6 條
1.締約國承認兒童有與生俱來之生命權。
2.締約國應盡最大可能確保兒童之生存及發展。

(一) 案情簡述

據悉，臺灣彰化地方檢察署（簡稱彰化地檢署）檢察官蔡曉崙，疑與 16 歲少女性交易，並透過網路、通訊軟體等方式，多次媒介少女從事性交易行為，究本案實情為何？有無其他官員涉案？本案當事人是否被迫從事性交易？近年來我國以網路為媒介，對兒童及少年為性交易之情形為何？政府相關機關有何因應對策等，均有深入瞭解之必要，案經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 職務評定未臻確實

彰化地檢署檢察官蔡曉崙自 103 年 4 月起至 105 年 12 月 30 日止，除因自己與少女性交易，媒介 5 人與少女性交易，經判決確定外，又與滿 18 歲女子性交易 30 次以上，穿檢察官背心到警局帶出賣淫女子，構成不當關說，違反社會秩序維護法及檢察官倫理規範，情節重大。彰化地檢署竟渾然不知，103 年至 104 年連續 2 年對蔡曉崙職務評定「良好」，105 之職務評定，仍評定「良好」，遲至 106 年 1 月 13 日蔡曉崙被檢方拘提後，始改評定「未達良好」。

• 遭檢警調查未依法通報

彰化縣消防局陳姓科員經蔡曉崙媒介而與少女性交易，雖經檢察官以其不知少女未滿 18 歲而為不起訴處分，但已違反社會秩序維護法及「消防人員服務守則」之規定。再者，陳姓科員接受警方及檢方調查時，未依規定通報該局政風單位。該局對於上開違失行為渾然不知，遲至監察院調查後始知悉，且該局誤認非執行職務行為不適用「消防人員服務守則」，對於陳姓科員之性交易行為及未依法通報行為僅核予申誡 2 次及申誡 1 次。嗣經調查委員指出錯誤後，始改核予記過 2 次、記過 1 次之懲處。

依據本案調查意見[55]，監察院於 106 年 11 月 9 日彈劾蔡曉崙，另糾正彰化地檢署、彰化縣消防局。此外，請行政院就通訊軟體 LINE 已成為性交易等犯罪工具，積極邀集相關主管機關會商研謀改善對策；國家通訊傳播委員會（簡稱通傳會）宜針對通訊軟體 LINE 被利用作為媒介兒童及少年從事性交易問題，召集各目的事業主管機關研議防制對策。另請教育部督促臺中市政府對 A 女就讀的高中定期追蹤輔導休學學生；教育部及衛福部宜研擬溝通合作機制，對兒少性剝削採取更有效之對策。

(三)政府機關改善情形

1、通傳會業於 106 年 12 月 18 日邀集衛福部、警政署、經濟部工業局及 iWIN 網路內容防護機構（台北市電腦商業同

[55] 106 司調 0028，高鳳仙調查。

業公會）召開會議，就旨案研商因應對策，並盼透過推廣用戶端安裝過濾軟體、iWIN 協助提供諮詢服務、持續推動網際網路服務提供者（包括 App 業者）之自律措施、協調業界自律並加強跨國合作及強化警調機關行動 App 通訊監察及調查能量等積極作為，以精進未來犯罪防制工作。

2、針對 LINE 通訊軟體平臺衍生網路眾多犯罪問題，經濟部工業局前於 103 年即多次配合參與警政署刑事警察局召開「防治網路詐欺工作小組會議」，與 LINE 日本總公司及臺灣分公司共同研商犯罪防治與偵查對策，並請該公司配合相關強化軟體安全、認證流程、檢舉等安全控管機制。據警政署審視，近年來犯罪數已逐年下降。

3、針對民眾關心 LINE 通訊軟體帳號遭冒用、停權、付費購買貼圖消失等消費爭議，經濟部亦研訂「即時通訊軟體服務定型化契約應記載及不得記載事項」，於 106 年 9 月 25 日公告。其中於第壹條第七項規範即時通訊軟體經營者基於相關事由，得終止帳號契約或停止本服務：「有事證足認消費者帳戶涉及洗錢、詐欺等犯罪行為或不法使用者」，宣導業者善盡與消費者間權益維護，同時也闡明用戶端從事不法行為、違反誠信時，業者得行使約束帳戶權力。

4、教育部業已函請臺中市政府教育局督導明台高中修正該校「學生穩定就學及中途離校學生輔導機制實施要點」，並提出改進報告及策進作為。

5、教育部國民及學前教育署（簡稱國教署）於 106 年 12 月 27 日邀請衛福部及相關單位召開「研商兒少性剝削個案

跨網絡資源整合會議」，決議如下：

（1）本案學生如缺曠課多且伴隨家庭功能不佳，應先由學校協助取得社會福利資源扶助，加強家長對子女的教育並健全家庭功能。如仍未能改善，依「高級中等學校學生穩定就學及中途離校學生輔導機制實施要點」，就讀學校應辦理通報協尋，掌握學生狀況，並連結勞動部、法務部、內政部、衛福部之資源，提供相關輔導，並審慎評估該生如是家庭功能不彰致未獲適當照顧之高風險個案，依兒童及少年福利與權益保障法第 54 條規定，應通報直轄市、縣（市）主管機關，該直轄市、縣（市）主管機關應對前項家庭進行訪視評估，並視其需要結合警政、教育、戶政、衛生、財政、金融管理、勞政、移民或其他相關機關提供生活、醫療、就學、托育及其他必要之協助。倘遭遇經濟困境，應轉介當地社政主管機關，依社會救助法提供必要之協助。

（2）學校如經評估該生有遭受疏忽、虐待等不當對待，家庭暴力，性侵害，性剝削等情事，應至衛福部「關懷 e 起來」完成線上通報，並依學生需求持續提供輔導協助。

（3）若學校得知兒童及少年性剝削防制條例被害人訊息，應即通報直轄市、縣（市）社政主管機關，後續將依主管機關評估及法院裁定有返家、安置等處遇方向，結束安置兒少，並接受主管機關追蹤輔導至少一年或至其年滿 20 歲。

(四) 案件進展

蔡曉崙彈劾案已移送司法院職務法庭審理，經司法院 106 年度懲字第 2 號判決免除檢察官職務，並喪失公務人員任用資格；另監察院仍持續追蹤相關機關檢討改進情形。

員警脅迫毒販栽贓取得春安績效案

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 9 條、第 10 條、第 14 條、第 17 條

公民與政治權利國際公約第 17 條

一、任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。

二、對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。

(一) 案情簡述

桃園市政府警察局平鎮分局（簡稱平鎮分局）平鎮派出所員警為爭取春安績效，竟要求毒販以栽贓方式安排槍枝及無辜對象供警查緝，違失員警任職之警局未依「刑懲併行」原則，給予適當懲處或移送懲戒，又以往基層員警受到績效壓力，經常發生類此違法案例或「養案」不當情事，嚴重傷害警譽，案經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 違法搜索非轄內犯嫌

平鎮派出所員警於 101 年 1 月 18 日及 19 日在未報請立案之情況下，違法搜索非轄內涉嫌毒品案件犯嫌住處，並以不偵辦其毒品案為條件，進而控制及要脅毒犯交槍交人作為春安工作期間績效，致無辜第三人被栽槍而遭查緝移送起訴，毒犯則未經移送而被縱放。承辦員警復於檢察官偵辦時虛偽陳述，違法濫權情節重大。

• 未監督所屬執行犯罪偵查

平鎮分局偵查隊副隊長未能善盡偵查職責，詳加審核移送書等資料，副分局長與分局長亦未能善盡職責，監督所屬執行犯罪偵查、移送事項，致無辜民眾徒遭訟累。

• 未送槍枝指紋鑑定

臺灣桃園地方檢察署（簡稱桃園地檢署）檢察官 101 年 2 月 20 日函請平鎮分局將槍彈送鑑以查明有無被告指紋，惟平鎮分局僅將槍彈送請鑑定有無殺傷力，並未送請槍枝指紋鑑定。桃園地檢署書記官 101 年 6 月 20 日電話詢問鑑定進度時，該分局偵查佐竟謊稱已送鑑定，嗣後亦未見有何作為，致檢察官遲至 101 年 10 月 24 日始自行將扣案槍彈送鑑。又涉案員警對檢察官當庭指示請協助勘驗光碟多所拖延，嚴重延宕辦案進度。

• 辦案過程未臻嚴謹

本案毒品案嫌犯於 101 年 1、2 月短期內，遭桃園市政府警察局所屬分局密集以電話通知或違法搜索等方式調查，該犯嫌於警方押解過程因脫逃不幸溺亡，顯示警方辦案過程便宜行事，各警分局偵查隊亦未善盡偵查職責，罔顧程序正義。桃園市政府警察局未能責令所屬依規定執行職務，且本案犯嫌所涉刑案均在春安工作期間為警緝獲，似有「養案」情事。

桃園地檢署偵辦毒販被栽槍案件，雖因涉案員警查證延宕及承辦檢察官更易而誤將案件起訴，惟承辦檢察官於訊問時本有察覺異狀機會，或因經驗欠缺、警覺不足而未再詳查，又疏未將證物備份即交由被指涉案之員警勘驗，後續接辦檢察官仍將該案誤予起訴，故對於資淺檢察官之實務訓練或辦案協助，宜再加強改進。

公務員懲戒法修正後，縱有懲戒處分涉及犯罪是否成立等情形，如經刑事第一審法院判決，公懲會即應予以審理。惟警政署釋示移送懲戒原則未能反映上開修正意旨，致多數警察人事人員竟仍持「必待法院刑事判決確定」後始得移送懲戒之錯誤認知，警政署應再加檢視相關原則之妥適性，並對所屬持續宣導，以期發揮懲戒及時之效。

依據本案調查意見[56]，監察院彈劾 4 名違失員警。糾正警政署及桃園市政府警察局，並請該署議處相關失職人員；另函請法務部轉飭所屬檢察機關檢討改進見復。

---

[56] 106 內調 0063，王美玉、劉德勳調查。

(三)政府機關改善情形

1、監察院彈劾桃園市政府警察局所屬吳彥霖、丁政豪、李永龍、林照雄等 4 名違失員警，經公懲會 106 年度澄字第 3506 號判決，均撤職並各停止任用 3 年。

2、平鎮分局嚴格要求各所、隊逮捕解送人犯至移送地檢署及法院前，確依「平鎮分局逮捕解送人犯安全檢核表」、「辦理刑事案件移送檢核表」核列事項，逐一核列審查是否與所犯案件真實性相符。另詳加審核有無違背法定程序之情節、侵害犯罪嫌疑人或被告權益之種類及輕重、證據取得之違法等情事。

3、平鎮分局責成偵查隊各承辦人接獲檢察官及書記官電話詢問交辦事項，應落實註記於公務電話紀錄簿，責由專人逐一審核控管，並將查處辦理情形製作成管制清冊，由正、副隊長每日查核辦理情形。由秘書室、督察組每月抽查由院檢來電公務電話錄音檔，查證偵查隊有無落實該項作業，未落實登錄者依「警察人員獎懲標準」議處。

4、楊梅分局要求偵查隊鑑定書業務承辦人於收受鑑定書起 7 日內，依該分局「偵查隊刑責區暨承辦業務配置表」所規範之刑事責任區，指定專責查緝人員偵辦，並以便簽呈報單位主管。案卷復交專責人員簽收，並列管辦理進度。

5、警政署「春安工作」經相關單位多次協調研議革新，朝務實、簡化、減紙方向辦理，由各地方政府依轄區特性及地方需求規劃執行。同步配合檢討更名為「加強重要節日安全維護工作」，並將工作期程縮短為 15 日，以破除數字迷

思及不當績效競爭。

6、法務部已責成臺灣高等檢察署（簡稱高檢署）分函各地檢署加強新進檢察官之養成訓練，由主任檢察官或資深檢察官協助新進人員辦案至少一年，藉以傳承偵查實務工作經驗，避免類案再次發生。

(四) 案件進展

本案相關機關已檢討改進，爰予結案。

檢察官辦案稽延

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 14 條第 3 項第 3 款、公民與政治權利國際公約第 32 號一般性意見第 35 點

公民與政治權利國際公約第 32 號一般性意見第 35 點

35.第十四條第三項第三款規定被告受審時間不被無故拖延的權利。這不僅旨在避免使被告過久處於命運不定的狀態，並且－如果在審判期間被羈押－旨在確保這類剝奪自由不超過具體案件情況的需要，而且符合司法的利益。必須根據每一案件的具體情況評估什麼才是合理；主要兼顧到案件的複雜性、被告行為以及行政和司法機關處理案件的方式。在法院不允許保釋被告的情況下，必須儘可能快地審判他們。這一

保障不僅涉及正式提出指控與應開庭審判之間的時間，而且還涉及直至上訴作出最後判決的時間。所有階段，無論是第一審或上訴，都不得「不當拖延」。

(一) 案情簡述

臺灣臺北地方檢察署（簡稱臺北地檢署）前檢察官徐仕瑋辦案稽延情形嚴重，且於 104 年 3 月間將大量偵字及他字等案件交由檢察事務官辦理，嚴重懈怠職務，濫用對於檢察事務官之指揮權限，其廢弛職務情節重大，經檢察官評鑑委員會決議，報由法務部移送監察院審查，爰經監察委員調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 未結案件偏高

徐仕瑋自 103 年 1 月辦理偵查業務起至 104 年 3 月止，其平均每月未結案件數 204.47 件，相較於該期間內，臺北地檢署每股檢察官每月平均未結案件數 140.95 件，其超額率約 145%。另其為避免辦理育嬰留職停薪時，恐因違反法務部函頒「辭職、調職檢察官未結案件報告表填寫注意事項」第 13 點規定遭到處分，竟於 104 年 3 月 11 日至 16 日短短 6 日間，將 164 件未結案件交予檢察事務官辦理，連同自己偵結案件，該月總共偵結 261 件，始可在最後移交時未結案件僅有 146 件，進而規避上開規定之最低處分標準而終未被處分，並於 104 年 3 月 27 日

育嬰留職停薪，且於同年 6 月 27 日辭職。

檢察事務官依法院組織法第 66 條之 3 規定視為「司法警察官」。本案徐仕瑋形同借「司法警察官」之手，行檢察官自己結案之實，恣意濫用對檢察事務官之指揮權限，未能勤慎執行檢察官職務，影響人民訴訟權益及檢察官形象。

• 檢察事務官制度有待檢討

依「地方檢察署檢察事務官事務分配要點」第 4 點第 1 款之規定，法務部認可檢察官所指揮檢察事務官製作之「卷證分析報告」，可以使用檢察書類格式，來擬具「卷證分析報告」，再經由電腦程式轉化格式後，由檢察官蓋章轉換為結案書類，即可用來報結案件，如此將使「卷證分析報告」與檢察官結案書類實質等同，可謂是變相容許檢察事務官代替檢察官撰寫檢察書類結案。又同點第 5 款「例行性事務」明定在檢察官指揮下可由檢察事務官全程辦理，而該事務之內涵，法務部則委由各地檢署因地制宜訂定事務類型，形同將偵查中某特定類型案件，明定容許檢察事務官實施偵查、提起公訴等作為，甚至如臺灣雲林地方檢察署明定部分「例行性事務」案件，於檢察事務官收案後，得自行負責偵查並結案，實質造成檢察官只剩下蓋章功能。上述情事均與法院組織法修法設置檢察事務官制度目的有違。

在個別檢察官積案過多時，臺北地檢署檢察首長未依法官法第 93 條、第 94 條等規定，行使相關之指揮監督權，任由積案過多之檢察官將大量案件交與檢察事務官辦理。104 年 3 月間徐仕瑋交辦案件中，其中 71 件經交叉比對檢察事務官製作之

卷證分析報告書與徐仕瑋製作之檢察書類，共有 68 件卷證分析報告書與檢察書類內容幾乎完全相同，約為 96%。可見檢察事務官幾已成為檢察官之分身，實際代行檢察官偵查職權，進而由檢察事務官製作「卷證分析報告」使檢察官得輕易轉製成檢察書類報結，造成職務分際混淆，臺北地檢署核有嚴重違失。且該署對於檢察官將大量案件交與檢察事務官辦理之情形，未列入檢察官職務評定之考據，形同默許上開混淆職務分際之作為，對於用心辦案之檢察官亦不公平。

• 檢察事務官未顯名於檢察書類

檢察官交與檢察事務官辦理之刑事案件，檢察事務官未顯名於檢察書類，現行實務偵查階段開庭時，因未標示庭上之人究為何人，故被告未必知悉偵查庭中進行詢問者為檢察官或檢察事務官。倘因此致令被告無從或難以知悉承辦檢察事務官為何人，與 104 年 2 月 4 日修正後之現行刑事訴訟法第 420 條第 1 項第 5 款之規範意旨相違，該款規定之再審事由已增定參與調查犯罪之檢察事務官因該案犯職務上之罪已經證明，或因該案件違法失職已受懲戒處分，足以影響原判決者，得為受判決人利益聲請再審，故實務現行作法，將妨礙被告再審權益，而且偵查中人民若未能清楚究竟是辨認檢察事務官詢問，或檢察官訊問，對其自身權益亦有顯著影響。

依據本案調查意見[57]，監察院於 106 年 1 月 12 日彈劾檢察官徐仕瑋；另糾正法務部及臺北地檢署，並請法務部檢討改進

[57] 106 司調 0005，林雅鋒、劉德勳調查。

見復。

(三)政府機關改善情形

1、彈劾案經司法院職務法庭審理，於 106 年 6 月 26 日判決徐員罰款，其數額為任職時最後月俸給總額 3 個月。

2、法務部表示，現行實務作業上，由檢察官「交查」或「核交」之案件，均已在傳票上註明係由「檢察官指揮檢察事務官」字樣，且檢察事務官大多在其專屬之詢問室，採平台式詢問，並有懸掛承辦檢察事務官名銜牌，檢察事務官詢問時未穿著法袍，形式上極易與檢察官之訊問相互辨認。部分地檢署因辦公廳舍限制，雖無法立即將檢察事務官詢問室與檢察官使用之偵查庭相區隔，但仍能從上述之傳票註記事項、有無穿著法袍及檢察事務官名銜牌上得知究係由檢察官訊問抑或由檢察事務官詢問。

3、法務部表示，檢察官就其承辦之案件，除內、外勤外，經衡酌案情，認有交由檢察事務官襄助執行之必要時，應先填具「案件交辦進行單」，具體指示交辦事項，經各組主任檢察官核閱後，送交檢察事務官室分辦。如有搜索或其他突發狀況而臨時交辦事項，檢察官得先以電話或口頭交辦，事後再依前述交辦案件程序辦理。檢察事務官對辦理事務，應分別設簿登記並以電腦管理，此已明確規定於「地方檢察署檢察事務官事務分配要點」第 5 點（一）之 1 及第 9 點。檢察事務官之事務分配，應確實依上開要點規定辦理，不得有違反該規定之作法，並要求各地檢署應指

定專人落實管考稽核。

(四) 案件進展

本案監察院持續追蹤中。

二、司法偵辦案件

聯合國於 2014 年 12 月 16 日公布第 35 號一般性意見，並取代 1982 年針對公民與政治權利國際公約第 9 條有關人身自由和安全的第 8 號一般性意見，以進一步強化司法人權之保障。該意見特別重申，公民與政治權利國際公約第 9 條第 2 至 5 項列舉了保護人身自由與安全的具體標準。第 9 條的一些規定（第 2 項的部分和整個第 3 項）只適用於與刑事訴訟有關的情況。但其餘部分，特別是第 4 項規定的重要保障，即由一個法庭對拘禁的合法性進行審查的權利，適用於所有被剝奪自由的人。

和第 12 條所說只是對行動自由的限制相比，剝奪自由涉及對活動的更嚴格限制，將其限制在一個更狹窄的空間內，例如員警拘留、還押拘禁、判罪後監禁、軟禁、行政拘禁、非自願住院、兒童機構監管和在機場的某個禁區內監禁以及非自願轉移等。

締約國有義務採取適當措施保護人身自由不被第三方剝奪。締約國必須保護個人不被單一犯人或不正常集團綁架或拘禁，包括在其境內活動的武裝或恐怖分子集團。它們還必須保護個人不被合法組織錯誤地剝奪自由，如雇主、學校和醫院。締

約國應儘可能採取適當措施保護個人不因其他國家在其境內的行動而被剝奪自由。在私人或實體被締約國給予能力或授權行使逮捕或拘禁權力的情況下，締約國仍有責任遵守或確保遵守第 9 條。它必須嚴格限制這些權力，必須給予嚴格和有效的控制，確保這些權力不被濫用，不會導致任意或非法逮捕或拘禁。如果確實發生了任意或非法逮捕或拘禁，它還必須向受害者提供有效補救。

人身安全權保護個人身體或精神不被故意傷害，不論受害者是被拘禁還是未被拘禁。例如，締約國官員如果無故傷害別人身體，即侵犯了人身安全權。人身安全權還要求締約國採取適當措施，對公共場所人員受到的死亡威脅做出反應，通常是保護個人免受可預見的來自任何政府或私人對生命或身體完整的威脅。締約國既要採取措施防止未來的傷害，又要採取回溯措施，如針對過去的傷害執行刑法。例如，締約國必須針對不同類受害者所遭受不同形式的暴力作出適當反應，如對人權捍衛者和記者的恐嚇，對證人的報復，對婦女的暴力，包括家庭暴力，武裝部隊中戲弄新兵，對兒童的暴力，基於性傾向或性認同的暴力，以及對殘疾人的暴力。人身安全權並不是針對所有對身體或精神健康的危險，也不涉及作為民事或刑事訴訟對象間接受到的健康影響。

人身自由權並不是絕對的。第 9 條承認，有時候剝奪自由是合理的，例如，在執行刑法過程中。第 1 項要求，不得任意剝奪自由，必須是依法執行。第 1 項第 2 句禁止任意逮捕或拘禁，而第 3 句禁止非法剝奪自由，即剝奪自由不是依照法律所確定的根據和程序。兩項禁止重疊，因為逮捕或拘禁可能違反

適用的法律，但不是任意的；或者，法律上允許，但卻是任意的；或者既是任意的又是違法的。沒有任何法律依據的逮捕或拘禁也是任意的。未經授權對犯人進行超過其刑期的監禁既是任意的也是非法的，未經授權延長其他形式的拘禁也是如此。不顧要求將被拘禁者釋放的司法命令繼續監禁被拘禁者，也屬於任意和非法。逮捕或拘禁可能是依國內法授權的，但仍可能屬於任意。「任意」這一概念不能和「違法」劃等號，必須給予更廣泛的解釋，使其包括不適當、不正當、缺乏可預見性和正當法律程序，以及合理性、必要性和比例性等要素。例如，根據刑事指控實行的還押拘禁，在任何情況下都必須是合理的、有必要的。除司法機關做出的有一定期限的徒刑判決以外，關於對一個人繼續實行任何形式的拘禁的決定，如果不是定期審查繼續拘禁理由的結果，就屬於任意。

「逮捕」一詞係指抓某人從而開始剝奪其自由；「拘禁」一詞係指從逮捕開始的剝奪自由，其延續時間從抓獲開始至釋放。第 9 條含意範圍內的逮捕不一定是國內法律所界定的正式逮捕。對已經在押的一個人另外實行剝奪自由的情況下，如根據無關的刑事指控實行的拘禁，剝奪自由的開始也相當於逮捕。而公民與政治權利國際公約第 9 條明確承認個人可因刑事指控而被拘禁，而第 11 條明確禁止以不能履行合同義務為由實行監禁。涉及剝奪自由的其他制度也必須依法確立，還須伴有防止任意拘禁的程序。法律規定的理由和程序不得損害人身自由權利。

第 9 條第 1 項第 3 句規定，除非依照法律所規定的根據和程序，任何人不得被剝奪自由。任何實質性逮捕或拘禁理由都

必須是法律所規定，其定義應足夠精確以避免過於廣泛或任意解釋或適用。沒有這種法律授權的剝奪自由是非法的。不顧要求釋放的現行司法命令或有效的特赦而繼續拘禁也是非法的。

第 9 條第 2 項為被剝奪自由者的利益提出兩個要求：一、他們在被捕時必須被告知逮捕的理由；二、他們應被立即告知對他們的任何指控。第一個要求廣泛適用於任何剝奪自由的理由。因為「逮捕」意味著開始剝奪自由，不論逮捕是正式還非正式的，不論逮捕所依據的是合法還是非法理由，第一個要求都適用。

我國憲法第 8 條有關「人身自由應予保障」之規定，使用了 210 字，詳細規定人民被逮捕之要件及救濟之程序，乃憲法全部條文中使用字數最多、內容最詳盡的條文，可見制憲者對人身自由保障之重視。依憲法第 8 條規定，逮捕、拘禁、審問與處罰人民的機關應限定於司法或警察機關；逮捕、拘禁機關應以書面告知逮捕、拘禁之理由與地點；對於非法逮捕、拘禁、審問與處罰，人民得拒絕之，以及逮捕、拘禁機關應於 24 小時內移送法院之義務。足見，人身自由是一種「加重保障」的人權，其限制是一種「特殊的保留」[58]。另人身自由亦衍生出「刑求禁止」、「苛刑禁止」及「正當法律程序的保障」等原則，分別明定於相關法律。

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

偵查期間違反不公開原則

(一) 案情簡述

據林○○君陳訴：臺東縣警察局關山分局偵辦其被訴恐嚇取財等案件，明知並無查獲其涉嫌犯罪之具體事證，卻違反偵查不公開原則，竟召開記者會並發布新聞稿；另警方對查扣之木材未妥善保管，且案件經不起訴處分後遲未返還，損及權益等情，案經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現

• 盜伐林木宜有專法

本案扣押之標的物「牛樟木」屬主管機關公告之「貴重木」樹種，是否為被告合法取得，或犯嫌另有他人，仍有再細究查明之必要。而盜伐林木涉及龐大利益，其背後往往具有集團性之組織犯罪，或以合法掩護非法，法務部宜就所屬檢察機關轄管區域內頻繁違反森林法刑事案件之地方檢察署，研議設置森林法專責檢察官或增加森林法刑事案件之偵查實務訓練，以保護珍貴森林自然資產。

• 查扣之牛樟木有持續扣押必要

本案查扣之牛樟木，經勘驗比對非漂流木，屬貴重木，檢

警研究後，認有持續扣押予以查察之必要，且已善盡保管之責，移放在臺東林管處東堤貯木場。陳訴人若有不服，可循刑事訴訟法規定聲請發還。

• 偵查中新聞發布應謹慎

本案新聞發布時，相關犯罪嫌疑人詢問筆錄尚未製作完成，相關犯罪事實是否確已查證明確，尚有爭議。而臺東縣警察局及所屬關山分局之聯繫作業未能齊一，即發布新聞，導致媒體過度報導，影響陳訴人之聲譽。

• 專業及橫向聯繫尚待加強

本案關山分局查扣牛樟木後，多次聯繫臺東林管處關山工作站人員協助勘驗，然因該站承辦人經驗、專業不足及人員更替，始終無法協助執行會勘。又警察、林管機關偵辦本件是否為涉及森林法刑事案件，聯繫欠佳，乃至延宕半年之久，臺東縣警察局及臺東林管處宜強化聯繫，以發揮共同打擊不法之綜效。

依據本案調查意見[59]，監察院函請臺東縣警察局及所屬關山分局、請臺東縣警察局會同農委會林務局臺東林區管理處檢討改進見復；請法務部、臺灣臺東地方檢察署參處辦理。

[59] 106 司調 0034，方萬富、陳慶財、李月德調查。

(三)政府機關改善情形

1、法務部於 106 年 10 月 12 日頒布修訂「檢察機關查緝盜伐森林犯罪案件執行方案」、「檢察機關查緝環保犯罪案件執行方案」，依據專業辦案原則，要求各地方檢察署成立國土環保犯罪查緝小組，指定專責之主任檢察官、檢察官，專責辦理查緝盜伐森林案件，從嚴追緝幕後主嫌及銷贓管道。另本案涉及違反森林法之個案，因符合刑事訴訟法第 260 條第 1 款發見新證據之規定，由臺東地檢署於 107 年 1 月 8 日另簽分 107 年度偵字第 155 號案件偵辦，並經檢察官以違反森林法第 50 條第 1 項故買贓物之罪嫌，提起公訴，由臺灣臺東地方法院審理中。

2、臺東縣警察局暨關山分局已就偵辦中案件之新聞發布時機及內容進行檢討，未來如遇涉及民眾權益之記者會召開前，將依相關規範謹慎研議評估，審酌發言內容，以避免造成民眾名譽受損之爭議。

3、依據「106 年度林警暨救災聯繫會議」，對於林警共同查察森林法案件之證物扣留及後續程序等執行細節，已建立執行會勘輪值或專責人員聯繫名冊，並律定雙方配合協助事項。

(四)案件進展

本案在監察院監督下已產生具體成果，核予結案。

軍方查辦機密文件不當搜索案

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 9 條、第 14 條；公民與政治權利國際公約第 8 號一般性意見。

(一) 案情簡述

據媒體報導，魏姓男子之女上網指控，父親透過網站購買販售白色恐怖時期機密文件，遭憲兵登門搜索、偵訊，事後又發給 1 萬 5 千元獎金要求簽切結書遭拒等情，事件曝光後引發各界爭議。究軍方機密文件為何外流且公然於網站販售？軍方檔案管理是否涉有疏失？魏男持有機密文件是否與白色恐怖有關？憲兵隊辦案程序有無瑕疵？魏男人權有無受到不當侵犯？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 所用方法已逾達成行政目的之必要限度

政治作戰局保防安全處處長趙代川於 105 年 2 月 19 日召開專案會議，未依該會議建議或結論，先查明文件是否解除機密、銷毀，並釐清要行政調查或刑事偵查，憲兵如啟動偵查應報請檢察署立案指揮偵辦，且未先簽呈局長核定成立專案，即貿然於會後決定，當日向魏姓民眾以 15,000 元洽談購買或歸還文

件，並請臺北憲兵隊配合支援；該處余姓中校依趙代川之命指示軍事安全總隊洽談購買或歸還文件，卻採取誘騙手段，向魏姓民眾謊稱欲購買普洱茶而約其於下午 6 點半在捷運站出口碰面後，再指示總隊及臺北憲兵隊派員計 11 名兵力到場（總隊 7 名、憲兵隊 4 名）。所用方法逾越所欲達成目的之必要限度，未兼顧國家安全與人民權益之保障。

• 不當核發獎勵金

趙代川與余姓中校明知保防安全處於 105 年 2 月 19 日自臺北憲兵隊取得 3 份文件，卻未儘速請該隊補發公文，致使該處遲至本案經媒體報導曝光後始於 105 年 3 月 8 日完成鑑密。趙代川在臺北憲兵隊以妨害秘密等罪偵辦魏姓民眾時，於 105 年 2 月間指示下屬向臺北憲兵隊長探詢案件後續偵辦方向，有無可能不移送，已干擾刑案偵辦程序。又指示余姓中校等人於 105 年 3 月 1 日請魏姓民眾收下 15,000 元獎勵金及簽署切結書，遭魏姓民眾拒絕，不僅造成魏姓民眾既被當成犯罪嫌疑人又被當成軍事工作有功人士之困擾，而且引發民眾質疑該獎勵金實為「封口費」，嚴重損害軍譽。

• 處理程序瑕疵

憲兵指揮部臺北憲兵隊黃姓調查官在捷運站開始調查後 1 分鐘，在車上讓魏姓民眾簽署自願受搜索同意書時，均未依法全程錄音或錄影；其於捷運站進行詢問及在車上簽署同意書時，均有非屬司法警察之總隊人員在場。其進行詢問時，未依法告知魏姓民眾所犯罪名、得保持緘默、得選任辯護人等法定事

項，於其簽署自願受搜索同意書時，未依法先製作同意搜索筆錄並記明夜間搜索，使同意搜索自願性有瑕疵。又扣押文件鑑密未依法由憲兵隊函請憲兵指揮部轉請政治作戰局辦理，程序均有瑕疵。

依據本案調查意見[60]，監察院彈劾趙代川；糾正國防部及所屬相關機關，並請行政院督飭所屬檢討改進。

(三)政府機關改善情形

1、關於監察院彈劾趙代川案，公懲會判決其記過壹次。
2、各憲兵隊落實贓、證物品存管作業；另於送交權責機關政治作戰局辦理機密審認時，應確按程序執行，避免衍生延遲鑑密疑慮。
3、「國軍保防案件處理作業要點」等規範，不得逾越比例原則及混用調查手段，以落實人權保障及維護國家安全之目的。
4、105 年 5 月 10 日增訂「政治作戰局涉及民人案件處理標準作業程序」及「憲兵指揮部專案作業機制作業程序」，明確律定職權劃分、處理流程、督管及標準作業程序，以完備機制。
5、軍事安全總隊增加編配（制）法制官，協助幹部瞭解法律行政自我審查及職務權責行使範圍，以使保防人員深植正當法律程序之觀念。

---

60 106 國調 0002，高鳳仙、楊美鈴調查。

(四) 案件進展

本案已結案。

冒名偵訊致生爭議案

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 14 條

(一) 案情簡述

本件因潘男酒駕遭苗栗縣警察局竹南分局大同派出所員警查獲後，潘男於警方詢問及臺灣苗栗地方檢察署（簡稱苗栗地檢署）檢察官訊問時均冒用「何男」名義，但警方與檢察官未確實比對戶役政電子閘門系統裡何男相片，導致檢察官用「速偵」案件聲請簡易判決處刑、臺灣苗栗地方法院（簡稱苗栗地院）法官簡易判決時，均以「何男」為被告進行程序，產生真正行為人與判決書所載被告有不一致情形。直到判決確定拘提何男時始發現抓錯人，而對原確定判決進行姓名更正。苗栗地院簡易庭法官發覺潘男有前科，應可適用累犯規定加重其刑，於是裁定中告知檢察官可以再提起上訴，檢察官上訴後，苗栗地院合議庭卻認為判決已經確定，因此認定檢察官上訴逾期，駁回檢察官上訴，檢察官只好另向苗栗地院聲請累犯更定其刑，最後增加 1 個月刑責。從更正姓名到更定其刑，又再歷時 11

月餘。監察委員認本案已致他人權益受損而有瞭解之必要，爰立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 未依規定比對指紋

苗栗縣警察局竹南分局逮捕何男後，未能確實比對其拍攝相片影像與「戶役政電子閘門系統」相片影像以查核其身分，亦未製作可資比對之有效指紋卡片，違反「警察偵查犯罪手冊」第 116 點第 2 項第 2、3 款及「檢察機關與司法警察機關辦理刑事案件防範冒名頂替應行注意事項」第 3 點規定，致本件自始即陷於人別錯誤，影響國家訴追犯罪刑罰權行使之正確性，浪費國家資源。

要求警政署宜敦促所屬各警察機關儘早購置「指紋活體掃描器」，以於偵查犯罪之初即可識別犯罪行為人身分。

• 偵查過程有失嚴謹

苗栗地檢署內勤檢察官於訊問真正行為人時，僅註記被告未攜帶身分證，未切實比對其與卷內相片是否相符，且未就與被告同行之友人進行訊問。該署主任檢察官於檢察事務官製作緩起訴處分書初稿後，亦未詳究本件有無人別錯誤情事，即率予核章製作緩起訴處分書，肇致本件後續均以被冒名人為被告、為緩起訴處分對象及聲請簡易判決處刑，該署之偵查過程有失嚴謹。又高檢署臺中檢察分署及苗栗地檢署就此缺失已有策

進作為，倘其運作成效良好，法務部宜廣為宣導至各地方檢察署，引為殷鑑。

•被告之正當程序保障有待維護

各地方檢察署辦理「速偵」案件，依法務部 93 年 1 月 5 日函告全面推廣適用之「地方檢察署檢察官快速終結案件實施要點」規定，造成案件偵查決定過程接續由不同人協力完成之現象，對於被告之正當程序保障恐有所失。如須續行偵查，應以適當方式使被告知悉，以維護被告防禦權，落實正當法律程序保障。

有關刑事訴訟簡易案件，法院不論係於判決前、後，發覺被告有冒名情形時，依現行實務作法，均認為得裁定更正。惟本件因誤用被冒名人未有前科之紀錄，致主文未諭知累犯，影響判決正確性，須再經非常上訴判決或更定其刑裁定程序確定被告刑責，易使被告刑度流於長期不確定，與加重累犯之處斷刑在於充分反映被告刑罰適應性之制度目的相違，司法院與法務部宜就此詳加研議，研謀解決之道。

依據本案調查意見[61]，監察院函請警政署及法務部督促所屬檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、苗栗縣警察局以 106 年 9 月 8 日苗警刑字第 1060037182

[61] 106 司調 0021，林雅鋒調查。

號函重申「檢察機關與司法警察機關辦理刑事案件防範冒名頂替應行注意事項」，要求員警倘遇到案犯嫌未帶身分證明文件，得命其立即通知親友補送（或以手機通訊軟體傳送證件影像、視訊即時連線確認等），並善用警用行動載具之「警政相片比對系統」；若係依法拘捕之人，應採取指紋以個人身分識別系統查驗，或通知關係人到場指認，以確認本人身分，防範冒名應詢，並利用各式集會要求員警落實辦理。

2、苗栗縣警察局 106 年 11 月 21 日「苗栗地區 106 年度檢警聯席會議」決議，該局所屬單位辦理案件移送，遇有犯嫌未攜帶身分證明文件，主動提供活體指紋比對結果，或其他替代科技辨識資料（如警用行動載具－人臉辨識功能），以利複式確認真實人別，並以 106 年 12 月 6 日苗警刑字第 1060049619 號函要求所屬確實辦理。

3、刑事警察局表示指紋活體掃描器購置及維護經費係由地方政府編列預算支應，惟因各縣市財政及治安狀況不同，該署刑事警察局每日均有輪值人員，可依未購置掃描器單位提出需求，進行緊急身分比對，並提供即時查證及防範冒名情事之機制因應。

(四) 案件進展

本案相關機關已檢討改善，爰予結案。

測謊結果不宜單獨作為判決依據

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 14 條

公民與政治權利國際公約第 14 條

一、人人在法院或法庭之前，悉屬平等。任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問。法院得因民主社會之風化、公共秩序或國家安全關係，或於保護當事人私生活有此必要時，或因情形特殊公開審判勢必影響司法而在其認為絕對必要之限度內，禁止新聞界及公眾旁聽審判程序之全部或一部；但除保護少年有此必要，或事關婚姻爭執或子女監護問題外，刑事民事之判決應一律公開宣示。

二、受刑事控告之人，未經依法確定有罪以前，應假定其無罪。

三、審判被控刑事罪時，被告一律有權平等享受下列最低限度之保障：

(一)迅即以其通曉之語言，詳細告知被控罪名及案由；

(二)給予充分之時間及便利，準備答辯並與其選任之辯護人聯絡；

(三)立即受審，不得無故稽延；

(四)到庭受審，及親自答辯或由其選任辯護人答辯；未經選任辯護人者，應告以有此權利；法院認為審判有此必要時，應為其指定公設辯護人，如被告無資

力酬償，得免付之；
(五)得親自或間接詰問他造證人，並得聲請法院傳喚其證人在與他造證人同等條件下出庭作證；
(六)如不通曉或不能使用法院所用之語言，應免費為備通譯協助之；
(七)不得強迫被告自供或認罪。
四、少年之審判，應顧念被告年齡及宜使其重適社會生活，而酌定程序。
五、經判定犯罪者，有權聲請上級法院依法覆判其有罪判決及所科刑罰。
六、經終局判決判定犯罪，如後因提出新證據或因發見新證據，確實證明原判錯誤而經撤銷原判或免刑者，除經證明有關證據之未能及時披露，應由其本人全部或局部負責者外，因此判決而服刑之人應依法受損害賠償。
七、任何人依一國法律及刑事程序經終局判決判定有罪或無罪開釋者，不得就同一罪名再予審判或科刑。

(一)案情簡述

據財團法人民間司法改革基金會與社團法人臺灣冤獄平反協會陳訴，現行刑事訴訟法雖未規範測謊鑑定之證據能力，然偵審實務卻不排斥測謊鑑定，並得引為刑事證據，然採用迄今司法機關並未就測謊鑑定統一制定相關規範及標準作業流程，肇致各級法院與檢察機關判斷標準不一，除涉有背離真實發見

義務外，亦與公民與政治權利國際公約第 14 條公平法院原則未盡相符，爰經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現

• 測謊鑑定宜有標準程序規範

依據檢察官及法官委託司法警察機關測謊鑑定之實務操作現況，指出施測人員之認證及查核機制應有規範，而且各測謊鑑定機關亦應建立一致性的標準作業程序規範，以避免誤判，影響司法公信力。

我國司法機關在欠缺物證等相關直接證據下，採用準確性有爭議之測謊鑑定結果，作為認定犯罪事實之證據，有違刑事訴訟法發現真實及保障人權之主要目的。監察院已函請司法院及行政院等主管機關宜研議於刑事訴訟法等相關法令訂定囑託測謊鑑定要件及程序等事項，以利遵循。

• 測謊鑑定應以法律明確規範

刑事程序上之測謊鑑定，係對於人之內心中所知、所思或所信的檢查，具有侵害個人內心自由及意思活動之心理檢查的性質，其對人格權之侵害，猶勝對被告緘默權之違反。檢察官或法官要求被告同意測謊鑑定，恐有違公民與政治權利國際公約第 14 條第 3 項第 7 款所定刑事訴訟程序應遵守之被告不自證己罪原則之最低限度標準及憲法第 16 條人民訴訟權之保障。又測謊鑑定係對人類心智活動的監測方法，亦有違反現代法治國

保障人格權及人性尊嚴之虞，司法院及行政院宜審慎研議以相關法律明確規範。

依據本案調查意見[62]，監察院函請司法院研處，並請法務部檢討改進。

(三)政府機關改善情形

1、司法院表示，關於司法改革國是會議決議制定證據法專法、完善證據法則、評估專家證人制度之建立、積極提升司法弱勢者保護部分，事涉民事、刑事及行政訴訟各領域有關事實如何確定及訴訟程序如何規劃之基本原則，該院已分別成立法案研修委員會，以研議包含前揭決議事項等多項議題。

2、監察院函請行政院研訂「測謊程序規範之一致性原則」，檢討測謊案件之程序及判讀結果之瑕疵，並提出救濟方法。若查得關鍵事證，足以構成聲請再審事由，應依法辦理，提供冤案當事人救濟管道，以維護人民之權益及司法公信力。

3、法務部於 106 年 6 月 13 日函頒「檢察機關辦理有罪確定案件審查作業要點」，在高檢署設置「辦理有罪確定案件審查會」，以提供冤案當事人救濟管道。

---

62 106 司調 0002，王美玉、仉桂美調查。

(四) 案件進展

監察院仍持續追蹤行政院及法務部檢討改進情形。

檢方偵辦賄選案件涉違法監聽

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 14 條

(一) 案情簡述

據訴：臺南地檢署於 99 年間偵辦臺南市第 1 屆市議員候選人李○○賄選案件，涉有違法監聽，爰經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 未查證通訊監察對象之電話號碼

臺灣臺南地方檢察署（簡稱臺南地檢署）檢察官偵查賄選案件，未查證擬通訊監察對象之電話號碼，亦未待電信公司回覆用戶資料確認無誤，即率於 99 年 12 月 6 日以無關之陳訴人之電話號碼向法院聲請通訊監察，致法官誤予核發通訊監察書，聲請程序核有違失在先；嗣該署於獲准通訊監察當日即自電信公司回覆之用戶資料得知該門號申登人非聲請通訊監察對象，復未積極查證通訊監察對象之電話號碼，立即中止監聽，竟持續監聽至 99 年 12 月 31 日止，致違法監聽陳訴人之電話達

26 日之久，作業程序草率。

• 監聽電話與對象不符

本案臺南地檢署檢察官於 99 年 12 月 6 日誤以本案陳訴人之 0920 行動電話號碼為擬監察對象使用之行動電話號碼，向法院聲請通訊監察獲准。惟該署於聲請並獲准當日即自電信公司函復告知該行動電話之申登人係陳訴人，而非其擬監察對象，且負責執行監聽之司法警察雖未獲告知擬監察對象，亦於執行監聽時知悉該 0920 行動電話之使用人係本案陳訴人，並提出職務報告書陳報該署檢察官說明本案陳訴人為實際被監聽對象。惟該署檢察官於通訊監察期滿，既未依通訊保障及監察法第 15 條等相關法令規定，立即陳報法院通訊監察結果，亦未建請法院通知實際被監聽對象之陳訴人，竟仍以其擬監察對象為該 0920 行動電話號碼之使用人，致陳訴人自始至終均未獲通知。臺南地檢署相關處置作為，核有違誤，並有礙民眾相關權利之行使。

依據本案調查意見[63]，監察院函送法務部轉飭臺南地檢署檢討改善見復。

(三)政府機關改善情形

1、本件因地檢署承辦檢察事務官出具之職務報告誤載受通訊監察人行動電話門號，其欠缺處理機敏案件應有之嚴謹，

[63] 106 司調 0013，仉桂美、王美玉調查。

導致違誤監聽案發生，因其事後轉任退輔會，已由該會予以申誡 1 次在案。

2、通訊保障及監察法於 103 年 6 月 29 日修正始於第 5 條第 2 項增列：「其監察對象非電信服務用戶，應予載明」等規定，故修法後已有相關機制足供審核、注意監察對象與門號登記人是否同一，應可避免再發生類似違誤。

3、查本件檢察官於通訊監察結束後，漏未通知該實際被監聽對象（即電話門號申設人），此程序失當案例，將加強宣導所屬知悉，避免再次發生。

(四) 案件進展

本案已懲處失職人員並採行改善措施，爰予結案。

偵辦案件採證涉違失

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 14 條

(一) 案情簡述

據訴，法務部調查局臺中市調查處（簡稱臺中市調查處）及臺中地檢署偵辦陳訴人涉犯違反貪污治罪條例等案件，疑以不正方法詢問取得證人證言，並以該違法之供述證據予以起訴，且調查筆錄疑與錄（影）音不符等情，宜有深入瞭解之必要

，監察委員爰立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 未依實際詢答要旨製作筆錄

法務部調查局所屬臺中市調查處偵辦被告林○○、徐○○等涉嫌貪瀆案件，詢問共同被告趙○○時，未依實際詢答要旨製作筆錄，部分筆錄內容係詢問人自問自答，經被詢問人「嗯」、「對」或點頭等回應後，詢問人自行解讀整理，即指示筆錄製作人記載為被詢問人對案情完整的回答；甚至未有實際詢答，逕依據其他調查筆錄等資料指示記載為受詢問人之回答，顯已違反刑事訴訟法及法務部調查局內部作業規定之正當程序。

• 未全程連續錄音錄影

臺中市調查處於 100 年 4 月 19 日借提被告趙○○詢問時，未全程連續錄音錄影，先行「溝通」後始開始製作筆錄，雖查無指示趙○○為特定作答之具體事證，然與法定程序不符，易滋勾串證人之爭議。

• 違背筆錄製作程序規定

臺中市調查處於 100 年 4 月 25 日詢問趙○○，事先於筆錄內擬妥題組及證人回答內容，詢問人雖就部分細節再向被詢問人確認，但筆錄內大部分內容係由詢問人自問自答；而被詢問人趙○○於詢問結束離開詢問室後，筆錄製作人又先將筆錄交

詢問人及其他辦案人員檢視修改補充，逾 1 小時後，始命證人返回詢問室確認並於筆錄上簽名，明顯違背筆錄應依受詢問人之陳述內容當場製作，並應由行詢問以外之人為之等法定程序。

• 未善盡監督管理責任

臺中市調查處於 100 年 4 月 25 日借提被告趙○○進行詢問，竟安排共同被告吳○○與借提之被告趙○○在詢問室外私下會面商討案情。

• 無具體事證足認檢察官有指示辦案人員令共同被告私下見面等情

本案承辦檢察官雖於臺中市調查處 99 年 6 月 10 日借提詢問趙○○時致電調查人員，但檢察官致電司法警察（官）瞭解相關涉嫌人及證人之詢問狀況，本屬其合法之職務聯繫行為，尚無具體事證足認檢察官有指示辦案人員令共同被告趙○○及證人吳○○私下見面或勾串證言等情事。

依據本案調查意見[64]，監察院糾正法務部調查局，移送法務部督促所屬確實檢討改善見復。

(三)政府機關改善情形

1、法務部調查局於 106 年 6 月 21 日舉辦「犯罪調查詢問工作研討會」，針對本案糾正意見提出檢討策進報告及辦理

[64] 106 司調 0015，劉德勳、仉桂美調查。

綜合座談。該局並針對臺中市調查處強化專業訓練，及於106 年 6 月 23 日「106 年第 1 次駐區督察工作座談會」中，彙整製作筆錄可能發生之缺失，請各地區駐區督察於例行抽檢外勤單位詢問光碟時注意檢視。

2、法務部調查局於 106 年 6 月 29 日函申各外勤單位應確實遵守該局犯罪調查詢問工作及筆錄製作等相關規定，及提示製作調查筆錄應注意事項，請各單位主管加強所屬教育訓練，並於案件偵辦時確實督導恪遵相關規定。

3、檢討修正法務部調查局「犯罪調查作業手冊」第 4 章第 2 節第 9 項第 2 款第 2 目規範不周詳之處。

(四) 案件進展

本案在監察院監督下，已產生具體成果，核予結案。

違反程序規定證詞之證據力

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 14 條

(一) 案情簡述

據社團法人台灣冤獄平反協會陳訴，屏東縣政府警察局內埔分局辦理劉○○被訴傷害致死案件，偵辦過程涉有諸多違失；臺灣高等法院高雄分院僅憑單方證人證言，率以判決劉○○

有罪，經提起上訴，復遭最高法院判決駁回，涉有影響權益情事，爰經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 指認及保管物證等違失

屏東縣政府警察局內埔分局承辦員警違反警政署頒布之不得以單一相片提供指認等多項指認程序規定，且該分局員警未妥善保管相關物證等卷證資料，以致遺失。

• 宜整合研訂指認程序

行政院宜整合目前各機關指認作業程序規範，研議訂定一致性且完備之指認程序，以資依循，並提高指認之正確性，預防發生指認錯誤之情事，以利兼顧刑事訴訟程序「保障人權」及「發現真實」之目的。

司法院宜審慎研議參照刑事訴訟法第 156 條第 1 項所定違法自白不具證據能力之規範意旨，於刑事訴訟法增訂規範指認程序違法之效力。

本案臺灣高等法院高雄分院確定判決理由擷取林○○等人之證詞中「劉○○毆打包○○」之證詞並認定互證相符，其採證法則顯與刑事訴訟法第 154 條第 2 項規定證據裁判法則及被害人證述補強法則未合，並有刑事訴訟法第 378 條判決違背法令、第 379 條第 10 款應於審判期日調查之證據未予調查及第 14 款判決理由不備及矛盾之違法。

本案臺灣高等法院高雄分院確定判決採認檢察官未命林○○等證人具結之證詞，採證法則與刑事訴訟法第 154 條第 2 項規定證據裁判法則未合，而有刑事訴訟法第 378 條判決適用法則不當之違法。

依據本案調查意見[65]，監察院函請行政院、司法院、屏東縣政府警察局等機關檢討改進見復，並函送法務部轉請檢察總長研酌提起非常上訴。

(三)政府機關改善情形

1、屏東縣政府警察局函復，本案承辦員警已記申誡 2 次處分。

2、法務部邀集行政院海岸巡防署、國防部憲兵指揮部及調查局召開研商「指認程序規範之一致性原則及作法」會議，規範於各機關作業程序、作業規範程序要領或作業要點等行政規則。

3、司法院表示，如權責機關已建構合乎法律正當程序原則之法定指證程序，則指認如係以違背法定程序之方式為之時，法院本應依前開規定辦理，無另行於刑事訴訟法增訂規範指認程序違法效力之必要。

4、法務部函復最高檢察署（簡稱最高檢）檢察總長提起非常上訴。惟最高法院 106 年 6 月 15 日 106 年度台非字第 108 號判決上訴駁回。

---

[65] 106 司調 0006，江明蒼、仉桂美、王美玉調查。

(四) 案件進展

本案監察院仍持續追蹤相關機關改進情形。

三、司法審判案件

依照聯合國公布公民與政治權利國際公約第 32 號一般性意見第 2 點指出：在法院和法庭前一律平等和獲得公正審判的權利是人權保護的一項關鍵內容，是保障法治的一項程序手段。公民與政治權利國際公約第 14 條旨在確保司法制度的適當運作，並為此保障一系列具體權利。

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

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

憲法第 16 條規定人民之訴訟權，其核心內容在保障人民之

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

無罪判決之上訴制度

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 14 條

(一) 案情簡述

公民與政治權利國際公約第 14 條第 5 項規定被判決有罪者應有聲請上級法院依法覆判的權利。司法院宜依據該院釋字第 752 號解釋意旨，審慎研議檢討相關訴訟制度，以符憲法第 16 條保障人民訴訟權之規定。

(二) 監察院調查發現與建議

• 剝奪被告上訴機會有違訴訟權意旨

公民與政治權利國際公約第 14 條第 5 項規定被判決有罪者應有聲請上級法院依法覆判的權利。司法院釋字第 752 號解釋揭明「對被判有罪之被告，至少提供一次上訴救濟機會，為訴訟權核心。」法官、檢察官及公務員懲戒判決影響司法官及公務員之身分、財產權益甚鉅，目前所採一審一級審判制度，並未提供至少一次的上訴救濟機會；及選舉訴訟等採二審終結制度，亦有第二審撤銷原審對被告有利判決並自為對被告不利判決，所應賦予被告適當上訴機會之訴訟權保障問題。司法院宜依據釋字第 752 號解釋意旨，審慎研議檢討相關訴訟制度，以符憲法第 16 條保障人民訴訟權之規定。

• 檢討無罪判決之上訴制度

我國刑事訴訟法制經司法院於 88 年 7 月 6 日至 8 日召開全國司法改革會議達成「落實第一審為堅強之事實審」共識後，自 91 年 2 月 8 日修正公布刑事訴訟法，逐漸從職權主義轉型成改良式當事人進行主義，刑事訴訟之目的，除發現真實，行使國家刑罰權之外，亦有保障人民免於被反覆追訴至獲判有罪，陷於長期間時而無罪時而有罪判決之焦慮及不安的風險及折磨之目的，此乃現代法治國刑事訴訟之目的，亦為我國憲法第 16 條規定保障人民訴訟權之真義。司法院 106 年 7 月 28 日釋字第 752 號有關刑事訴訟法第 376 條第 1 款及第 2 款所列罪名案件

，第二審判決撤銷第一審無罪判決，改判有罪時，得上訴第三審，請求救濟之解釋。該等第 376 條輕罪案件之爭議多屬事實認定問題，恐難獲法律審之第三審救濟。對於遭改判有罪之被告而言，實益有限；且現行輕罪案件第一審無罪判決得上訴第二審覆審之規定，亦有違反刑事訴訟法第 154 條第 1 項、公民與政治權利國際公約第 14 條第 2 項規定無罪推定原則及同法第 161 條檢察官或自訴人應負實質舉證責任等刑事訴訟基本原則之疑義。實行追訴的檢察官代表國家行使刑罰權，擁有強大的偵查處分權，絕大多數被告相對弱勢許多，現代法治國相關訴訟制度尚不得允許不計代價之追訴程序。司法院宜參照刑事妥速審判法第 8 條及第 9 條限制對無罪判決上訴之立法意旨，審慎研議並考量提案修法限制對無罪判決之上訴制度，以保障被告依據憲法第 16 條規定受公正、合法、迅速審判之權利。

依據本案調查意見[66]，監察院函請司法院審慎評估刑事訴訟法有關上訴制度之規定。

(三)政府機關改善情形

1、司法院已委託學者以「公務員懲戒處分審級救濟制度」為題，進行專題研究，以瞭解他國訴訟實務運作及學說見解，作為未來法制研修參考。

2、對於選舉訴訟採二審終結制度，並不得提起再審部分（公職人員選舉罷免法第 127 條第 1 項及總統副總統選舉罷免

[66] 106 司調 0025，王美玉、仉桂美調查。

法第 111 條），係立法機關自由形成之範圍，符合選舉訴訟事件之特性，於憲法保障之人民訴訟權尚無侵害，且為增進公共利益所必要，與憲法第 23 條亦無牴觸（司法院第 442 號解釋意旨參照）。另監察院就選舉訴訟是否應賦予因二審改判而受不利益判決之當事人一方上訴機會之意見，司法院尊重法規主管機關權責及立法機關立法形成自由。

3、上訴制度除具有個案救濟的功能外，尚有統一法令解釋、發現實體真實的機能。尤以檢察官之上訴權是源自於國家具體實現刑罰權的追訴權，基於公益代表人的角色，檢察官實質上負有客觀義務，其上訴著重在糾正原裁判之錯誤及統一法令解釋，於非當事人之自訴案件，並得獨立上訴（刑事訴訟法第 347 條），此與被告上訴權係著重在權利救濟，性質上有所不同。

4、禁止檢察官對於無罪判決之上訴是否必要、合理，屬於相對的價值或理念上的爭議，並非絕對的價值，於上訴制度的設計上，立法者某種程度仍保有形成的空間。至於是否全面限制檢察官就無罪判決不得上訴，涉及整體訴訟制度之架構設計，於利益衡量上，除被告權益之維護外，亦應兼顧國家刑罰權之實現及被害人利益之保障，司法院當盱衡國家整體法制進展及需求，適時審慎研議。

(四) 案件進展

本案已結案。

測謊程序有瑕疵之證據力

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 14 條

(一) 案情簡述

高雄縣橋頭鄉前鄉長李○○收取工程回扣款案，調查局測謊程序有重大瑕疵，確定判決未調查證據，判決理由矛盾疑點，有提起再審或非常上訴之事由。為免冤抑，爰經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 採證違背證據法則

法務部調查局對李○○等被告之測謊鑑定並非由檢察官或法官依據刑事訴訟法第 208 條第 1 項規定囑託為之，應不得採為認定犯罪事實之依據。且第一審法院審理時，傳訊施測人員李復國，又混淆「證人」與「鑑定」係屬不同法定證據方法，不同具結程序，將李復國當成證人訊問。是以，本案確定判決採證違背證據法則，並有訴訟程序違背法令之重大瑕疵。

• 測謊過程存有瑕疵

監察院勘驗該次測謊鑑定過程之錄影帶發現下列重大瑕疵

：被告李○○係突遭羈押禁見而數日未睡覺，且無食慾又腹瀉，處於身心極端疲憊，不適受測狀態；施測的辦公室在馬路邊，且室內冷氣機運轉聲音大，又有廣播聲干擾，環境吵雜，致受測者無法清楚並完整聽取質問之題目。正式測試時，施測人時有轉動測謊儀器上旋鈕，致測謊圖譜上所記錄之呼吸、血壓脈搏及膚電等反應曲線幅度高低之相對強弱比較失準，無法判斷李○○回答問題時究有無說謊反應，該測謊鑑定應屬無效。

• 證據與理由未完全相符

本案確定判決就同一證人之證述其聽聞之事，為全然相左之判斷取捨，理由相互矛盾，判決違法。且未調查確認有無相關工程，也未釐清以得標價 15%工程回扣計算之金額是否相符，以致於確定判決認定被告李○○有罪之 305 項舞弊工程中，根本查無被告收取回扣之相關工程，所引證據與理由並未相符，有判決理由不備且矛盾之違法。

依據本案調查意見[67]，監察院函請法務部檢討改進；另函請法務部轉飭所屬研提再審或轉請最高檢檢察總長研提非常上訴。

(三)政府機關改善情形

1、本件法務部調查局為督促同仁恪遵刑事訴訟法規定並確保程序正義，已通函告知所屬外勤單位，以期防杜類似事件

[67] 106 司調 0037，王美玉、仉桂美調查。

再次發生。

2、本件經交據最高檢表示，因本案縱除去測謊鑑定此項證據，綜合案內其他所有之證據，本件仍應為同一事實之認定，並不影響於原判決之本旨。又因事實認定係屬事實審法院之職權，非常上訴審無從審酌，與非常上訴審以統一法令適用之本旨不合，自不得提起非常上訴。

3、本件經交據高檢署表示，因本件與法定再審事由有間，尚難依刑事訴訟法第 420 條第 1 項第 6 款、第 3 項規定，提起再審。

(四) 案件進展

監察院將持續追蹤法務部檢討改進情形。

有罪確定判決採證違背證據法則

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 14 條

(一) 案情簡述

據黃○○陳訴，臺灣高等法院高雄分院審理其被訴竊盜案件，涉有未詳查事證，率以 100 年度上易字第 498 號判處 8 月有期徒刑確定，損及權益，案經監察院司法及獄政委員會決議調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 應調查之證據未予調查

本案臺灣高等法院高雄分院確定判決撤銷第一審無罪判決，改判陳訴人有罪，並未調查告訴人謝○○及其陳報之合夥人李○○等證述陳訴人並非其等 7 人之合夥人等內容是否屬實，即採為被告黃○○竊盜罪有罪判決之依據，顯有刑事訴訟法第 379 條第 10 款規定應調查之證據未予調查及第 14 款規定判決理由不備及矛盾之違法情事。

本案告訴人謝○○對該等被竊紅檜等木材之數量、價格及來源之證述，亦與其前開證述合夥撿拾漂流木之情節，同樣有前後不一，出入甚大，顯然可疑的情形。惟臺灣高等法院高雄分院確定判決仍據認定陳訴人對該等被竊紅檜等木材並無所有權，是其竊盜犯行堪以認定等情，理由顯然不備；且有調查未盡之率斷，顯有刑事訴訟法第 379 條第 10 款應調查之證據未予調查及第 14 款判決理由不備之違法。

• 未行交互詰問程序

本案臺灣高雄地方法院判決被告黃○○竊盜罪無罪之審理，遵循刑事訴訟法第 166 條詰問規定，對證人進行交互詰問程序。惟臺灣高等法院高雄分院確定判決改判被告黃○○有罪確定案件，未行交互詰問程序，未於職權訊問個別證人後，即請檢察官逐一詰問證人，未予被告黃○○詰問證人之機會，審判筆錄亦未記載被告黃○○已明示放棄詰問證人之機會，顯然混

淆刑事訴訟法第 288 條之 1 第 1 項規定「審判長每調查一證據畢，應詢問當事人有無意見」及當事人依同法第 166 條以降在審判中對證人之「詰問權」之規定，不當剝奪被告黃○○依據刑事訴訟法第 166 條之 6 等規定應有之詰問權，其確定判決復採為判斷之依據，採證違背證據法則，並侵害被告黃○○依據憲法第 16 條應受保障之訴訟權，自屬訴訟程序違背法令而影響於判決，得為非常上訴之理由。

依據本案調查意見[68]，監察院函請法務部轉請所屬研處。

(三)政府機關改善情形

1、本案業經高檢署高雄檢察分署檢察官聲請再審（107 年度再字第 1 號）。
2、本案業經最高檢檢察總長提起非常上訴中（107 年度非上字第 46 號）。

(四)案件進展

監察院將持續瞭解再審及非常上訴結果。

[68] 106 司調 0035，王美玉、方萬富、楊美鈴調查。

判決不備理由或適用不當違誤

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 14 條

(一) 案情簡述

交通部前郭瑤琪部長被控在臺灣鐵路管理局臺北車站招標案中涉收賄判刑 8 年確定，因罹患癌症症刻保外醫治，所涉招標案為促參案件，有關被論罪科刑之行賄、收賄合意的時間、地點及合意方式等相關證據，是否符合證據法則、經驗法則、無罪推定等原則，因迭有爭論，監察委員爰立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 所憑證據尚有疑義

本案確定終局判決之臺灣高等法院 101 年度重上更（二）字第 104 號刑事判決於判決事實欄有：於 95 年 7 月 4 日郭瑤琪對李○波委由李○賢致贈之美金 2 萬元應係「賄款」「有所認識」，且基於縱需利用其職務行為或職權影響力以協助南仁湖公司參與臺北車站商場標租案亦不違背其本意之收受賄賂「不確定犯意」，而予以收受等記載；然查，該判決理由欄內，並未對郭瑤琪於 95 年 7 月 4 日收受美金 2 萬元當時即已對屬賄賂「有所認識」，且有協助南仁湖公司之「不確定犯意」之相關

證據有所說明，亦乏由相關證據而認定前開事實之理由。又有關郭瑤琪及李○波雙方是否有賄賂合意之點，已經最高法院 101 年度台上字第 4315 號刑事判決予以指駁並發回更審。然該判決卻仍未予調查釐清，亦未於理由欄內說明有何無法或無需調查之情事；復查該確定判決理由欄推論郭瑤琪收受美金當時即有「不確定犯意」及「賄賂合意」，其認定事實不依證據徒憑臆測，據以推論之方式更違反論理法則，核有刑事訴訟法第 379 條第 10 款應於審判期日調查之證據未予調查、同條第 14 款判決不備理由及第 378 條判決不適用法則或適用不當之違誤。

• 證詞真偽尚待確認

本案之確定終局判決認定被告郭瑤琪有收受茶葉罐內美金 2 萬元，係以該茶葉罐實際致送人李○賢證詞，及李○波之通訊監察譯文、相關證人證詞及相關往來銀行換匯水單、取款憑條等為認定，惟足以直接證明茶葉罐內有美金者，僅證人李○賢之證詞，雖李○賢之行為係因貪污治罪條例當時尚無處罰規定而為檢察官不起訴，惟該證人實際上係屬行賄者，且其於檢察官偵訊之初始，即受告知將適用證人保護法，並於證述後具結，是其證詞本質上存有較大之虛偽危險性情況，與一般行賄者或適用證人保護法者並無二致，而在查無收賄物證之情形下，相關證據對於貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 3 款所規定收受之客觀構成要件，其補強程度尚難謂已達無合理懷疑之程度。本案確定判決仍憑以認定被告有收受美金之事實，核有刑事訴訟法第 379 條第 10 款應於審判期日調查之證據未予調查及第

378 條判決不適用法則或適用不當之違誤。

依據本案調查意見[69]，監察院函請法務部轉請最高檢檢察總長研酌提起非常上訴。

(三)政府機關改善情形

1、法務部 106 年 6 月 5 日法檢字第 10600582200 號（收文：1060101506）函轉最高檢 106 年 5 月 25 日台平 106 非 805 字第 10699046404 號函復意旨略以：經詳予審核原判決違背法令，已提起非常上訴函送最高法院在案，並檢附最高檢檢察總長非常上訴書 106 年度非上字第 95 號，其非常上訴理由意旨略以：

（1）依刑法第 13 條第 1 項規定之故意定義，所謂「明知」，是指明知故犯之直接故意，不及於間接故意。原確定判決關於被告郭瑤琪究係基於確定故意或不確定故意為之，先後所述理由互生齟齬，理由矛盾且足影響判決結果。

（2）原判決論以被告郭瑤琪對於職務上行為收受賄賂罪，即應審究基於不確定犯意收受之金錢，與公務員職務上行為有無對價關係而得認定為賄賂？惟查，司法實務上對於對價關係應採用何種標準予以認定，有不同觀點，遇案不同，莫衷一是。

（3）原確定判決於事實及理由欄內迭次用「標案」、「招

[69] 106 司調 0012，王美玉、仉桂美調查。

標案」、「投標」等語，足見原確定判決確實認定系爭臺北車站商場標租案為「標案」，然該案係依促參法辦理，目的重在興利，與政府採購法之防弊概念不同，故所採用不利被告認定之臺鐵局公告、相關會議紀錄等，其所認定事實與所採證據不相適合，有證據上理由矛盾之違法。

（4）原確定判決以被告未依行為時之「行政院暨所屬各機關處理人民陳情要點」之規定辦理，惟 89 年 10 月 16 日行政院即行頒布「行政院所屬各機關首長與民有約作業原則」應優先適用，原判決未見與此而予敘及，有刑事訴訟法第 379 條第 14 款前段理由欠備及第 378 條前段判決消極不適用法則之違背法令。

2、據上，本案法務部函轉最高檢函復說明，案經檢察總長提起非常上訴，鑑於法院判決時程難以估定，爰請法務部轉請該署於最高法院判決後將判決結果函復監察院。

(四) 案件進展

本案法務部函復最高檢檢察總長提起非常上訴，案經最高法院 107 年 3 月 8 日 106 年度台非字第 119 號號判決上訴駁回。監察院尊重司法判決結果。

四、司法執行案件

針對公民與政治權利國際公約第 10 條有關自由被剝奪之人的人道處遇，聯合國人權事務委員會於 1992 年發布第 21 號一般性意見，該意見取代並進一步發展 1982 年發布之第 9 號一般性意見，認為以人道和尊重人格的方式對待喪失自由者，是一項基本和普遍適用的通則。因此，這項規則的適用絲毫不取決於締約國現有的物質資源水準，須不加任何區別地適用這項規則，不論種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分。

公民與政治權利國際公約第 10 條第 1 項適用於根據國家法律和公權力而被剝奪自由並被關在監獄、醫院（特別是精神（專）科醫院）、收容所或矯正機構或其他地方的任何人。締約國應確保在屬其管轄的所有受拘禁人的機構和設施內遵循該項規定的原則。第 10 條第 1 項為締約國規定對那些因自由被剝奪而極易受害者而承擔的一項積極義務，並補充了公民與政治權利國際公約第 7 條所載的禁止酷刑和其他以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰規定。因此，不僅不得以違反第 7 條的方式對待被剝奪自由者，包括不得對其進行醫學或科學實驗，而且不得使其遭受與喪失自由無關的任何困難或限制。如同自由的人一樣，須保障這些人的尊嚴得到尊重。喪失自由者除在封閉環境中不可避免須受的限制外，享有公民與政治權利國際公約規定的所有權利。

該公約第 10 條第 1 項規定的準則是第 10 條第 2 項及第 3 項規定的締約國，在刑事審判方面更具體義務的基礎。第 10 條

第 2 項第 1 款規定，除特殊情況外，被告應與被判有罪的人隔離開。作此隔離的原因是，須強調未被判有罪者享有第 14 條第 2 項規定的無罪推定權。締約國報告應表明如何將被告與已被判有罪者分隔開來並解釋被告的處遇與已被判有罪者的處遇有何不同。至於涉及被判有罪者的第 10 條第 3 項，委員會主張監所矯正制度不應僅具有懲戒性，而應以尋求矯正犯人並使其恢復社會正常生活為主要目的。最後，第 10 條第 3 項規定，少年犯人應與成年犯人分別拘禁，且其處遇應與其年齡及法律身分相稱，如工作時間較短和與親屬接觸等，以便促進其感化和更生工作。第 10 條未列明少年年齡的限制，這須由各締約國根據相關的社會、文化以及其他條件加以確定。不過，委員會認為，第 6 條第 5 項意味著所有未滿 18 歲者均應被視為少年，至少在涉及刑事審判時如此。

遲延配置愛滋受刑人於收容專區

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 10 條

公民與政治權利國際公約第 10 條

一、自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。

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

(二)少年被告應與成年被告分別羈押，並應儘速即予判決。

三、監獄制度所定監犯之處遇，應以使其悛悔自新，重適社

會生活為基本目的。少年犯人應與成年犯人分別拘禁，且其處遇應與其年齡及法律身分相稱。

(一) 案情簡述

法務部矯正署高雄第二監獄（簡稱高二監）未將感染人類免疫缺乏病毒（俗稱愛滋病毒，簡稱 HIV）陳姓受刑人隔離配住愛滋病患收容專區，致其他受刑人處於被傳染危險下；又相關受刑人向監察院陳訴後，卻遭不當獨居監禁、阻斷恩典班教化及認定違規「串房」，損及權益。

(二) 監察院調查發現與建議

• 遲延收容於 HIV 感染專區

高二監於 105 年 1 月 18 日施予陳姓受刑人新收收容人健康檢查，HIV 初篩結果呈現陽性反應，經該監向高雄市政府衛生局查證，於同年 1 月 26 日確認陳姓受刑人為 HIV 感染列管舊案，該監衛生科護理師當日打戒護科內勤李志明分機電話及正舍主管簡志郎分機電話，通知陳姓受刑人確診通報為愛滋病患，然李志明及簡志郎接獲電話通知後，卻未將陳姓受刑人改配忠舍 HIV 感染收容專區，遲至該監於 105 年 9 月 23 日施行在監收容人年度性病篩檢再次確認陳姓受刑人為 HIV 感染者後，始於同年 10 月 20 日將其改配房至忠舍。

• 未查驗陽性總表與採血名冊之內容

高二監委託立人醫事檢驗所辦理收容人 HIV 篩檢業務，該監蕭姓受刑人於 105 年 1 月 4 日接受新收收容人性病篩檢時，該所初步篩檢 HIV 結果為陽性，惟其於同年 1 月 12 日提供該監之採血名冊雖有蕭姓受刑人 HIV 篩檢結果為陽性之明確記載，惟陽性總表竟漏未顯現蕭姓受刑人之資料，該監疏未逐一查驗陽性總表與採血名冊之內容是否相符，致未能即時確驗蕭姓受刑人為愛滋病患者並將其收容於忠舍。至該監於 105 年 9 月 23 日施行在監收容人年度性病篩檢，再次確驗蕭姓受刑人為 HIV 感染者，方於同年 11 月 4 日將其改配房至忠舍，致其遲延未能收容於 HIV 感染收容專區照護長達近 10 個月。

• 違反規定將受刑人獨居監禁

高二監於 105 年 10 月 6 日因許姓受刑人對該監處理事件方式表達不滿，而以避免其情緒影響同房受刑人作息為由，將其獨居監禁。又因許姓受刑人於同年 10 月底陳情該監未將愛滋病患陳姓受刑人收容於專區忠舍，而以避免其向其他受刑人傳遞該訊息，導致受刑人恐慌為由，將其繼續獨居監禁至 106 年 2 月 7 日止，始改配違規考核房群居。該監又以其一再高聲交談無視管教人員勸阻為由，將其獨居監禁至同年 3 月 13 日止。該監所為違背獨居監禁應經機關首長核准及期間不得超過 30 日之函令，僅經戒護科長核准，將許姓受刑人獨居監禁長達 4 個月。

•不當限縮受刑人之教化活動

監獄行刑法明定，監獄對於受刑人有施以教化之義務，高二監卻對收容於正舍違規房之受刑人，均採取禁止參加恩典班之措施。再者，其在許姓受刑人自 105 年 11 月 25 日至 106 年 2 月 7 日共 2 個半月獨居監禁期間，禁止其參加恩典班，僅給予個別輔導及特別輔導各 1 次、認輔 3 次；自 106 年 2 月 7 日至 106 年 3 月 21 日配住違規房正舍約 1 個半月期間，禁止其參加恩典班，僅給予特別輔導 2 次、認輔 1 次，不當限縮對許姓受刑人之教化活動。

•維護受刑人之受教權益及愛滋病宣導。

矯正署於臺北、彰化、臺南及花蓮監獄等 4 所矯正機關設立進修補習學校，辦理國民基本教育及進修教育。惟有些學校對於受刑人之報考資格，設有執行期間違規達 2 次（含）以上者、最近 1 年內有違規紀錄者即不可報考之規定，造成有心進修者，稍有不慎違規即無法報考之困境。該署應對進修學校招生資格，適度放寬違規紀錄、期間及次數限制，以鼓勵受刑人奮發向上，給予進修學習機會，維護其受教權益。再者，矯正署應督導各監所妥善運用疾管署之相關資訊，定期對收容人加強宣導愛滋病傳染途徑、預防及治療方法，實施衛教，以強化收容人對愛滋病之認知。

依據本案相關調查意見[70]，監察院糾正高二監，另函請法務部督同所屬檢討改進，並議處失職人員。

---

[70] 106 司調 0033，高鳳仙調查。

(三)政府機關改善情形

1、高二監針對 HIV 受刑人的收容流程改為衛生科承辦人接獲書面報告後，以電話及書面通知戒護科。戒護科則憑電話及書面通知，作為配房配業參考。要求承包廠商查明錯誤原因，並限期改善；且承包廠商採覆核機制，並核章以確認資料之正確性。另高二監於 106 年 12 月 30 日第二次修訂作業流程，加強「核對陽性總表與採血名冊內報告一致性」之內部控制程序，並於 107 年度收容人性病篩檢委外案加註報告錯誤之懲罰性條款。

2、矯正署為減緩長期獨居可能對於收容人身心狀況產生影響，經檢討後已於 106 年 8 月 2 日以法矯署安字第 10604006580 號函示各矯正機關有關獨居監禁之實施原則。

3、高二監已研議改善受刑人受違規處分、獨居監禁及個人意願等面向，由管教小組採寬容認定，評估其身心狀況、有無擾亂秩序之虞，經長官核准後得安排參與合宜之信仰課程，以維護受刑人個人宗教信仰。另有關「維護受刑人之受教權益」1 節，法務部矯正署業於 107 年 1 月 11 日函請各監獄附設進修及補習學校自 107 學年度起，適度放寬招生資格，以鼓勵受刑人於執行期間保持善行並予以公平學習之機會；而於「監所之愛滋病宣導問題」1 節，法務部矯正署對所屬機關除持續督導外並適時提供衛福部疾病管制署網站上公布之新資訊，納入衛生教育教材，強化收容人對愛滋病之認知。

4、高二監對陳姓收容人轉業配房之疏失，核予主任管理員李

志明及護理師各申誡一次之處分；對抽血檢驗外包廠商資料處理程序錯誤，導致陽性總表與採血名冊內之檢測報告不一致之違失，認以承辦人員護理師僅就陽性總表執行相關行政作業，如以造成錯誤的責任採比例原則考量，外包廠商需負較大的責任，爰核予護理師警告處分；前戒護科長張漢明未積極教育收容人，而使其他收容人對 HIV 疾病錯誤認知及對許姓受刑人獨居監禁，業核予申誡一次處分。

(四) 案件進展

監察院持續追蹤本案後續處理情形。

基隆看守所管理不當

(一) 案情簡述

據訴，法務部矯正署基隆看守所（簡稱基隆看守所）主任管理員李志明於 104 年 9 月 6 日持電擊棒實施糾正事件，向該所呈送收容人聯名提告主任管理員恐嚇之狀紙，遞狀過程屢次受該所矯正人員言語勸阻，而致陳訴人試圖飲清潔劑自殺，該所直至 104 年 9 月 11 日始將該狀紙移交地檢署，該矯正人員所為，已違反監獄行刑法施行細則第 82 條之 1 關於收容人寄送檢察署之書狀「應予登記後速為轉送或寄發」之規定，影響收容

人之訴訟權益。又法務部矯正署基隆監獄（簡稱基隆監獄）科員於 106 年 3 月 13 日陳訴人女友辦理接見登記時，告知其女友關於監所電腦內所列之陳訴人犯罪前科資料，且稱其所涉案件眾多，這種人不會改，不要跟他扯上關係等語，致使陳訴人與其女友於接見時，因女友質問其究竟進出監獄多少次，是否犯罪十餘條等，而發生爭吵，案經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 未妥適處理收容人陳情書狀

基隆看守所科長及科員對於收容人聯名提告主任管理員恐嚇之狀紙，遲至 104 年 9 月 11 日始將該狀紙移交地檢署，已違反監獄行刑法施行細則第 82 條之 1 關於收容人寄送檢察署之書狀「應予登記後速為轉送或寄發」之規定，影響收容人之訴訟權益。

• 檢討違規行為相關規定

法務部應對於「私自傳遞紙條」之行為究竟屬何類違規行為及應為何種處罰，訂定更明確之規範。另應妥適檢討該標準表所訂各項違規情節與懲罰參考標準間有無輕重失衡，以維懲罰之公平性。

矯正署應明確規範監所應具備之錄音及錄影設備、戒護人員警棍槍械之配戴及使用方式。

• 未保護個資

基隆監獄科員違背矯正署所屬矯正人員專業倫理守則第 4 點規定，且如涉洩漏司法院公布判決書以外資料，則侵犯收容人之隱私，違反個資法第 6 條第 1 項及同守則第 5 點規定。

依據本案調查意見[71]，監察院糾正法務部，並請其議處相關失職人員；另請該部確實檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、針對基隆看守所戒護科長林銘祥、前科員陳明德及主任管理員李昌隆未確依監獄行刑法施行細則第 82 條之 1 等規定，辦理收容人訴狀書信之轉送寄發，矯正署已飭請該所確實依照相關法令規定辦理，並應利用勤前教育及科務會議等集會，向同仁講解及宣導相關法令規定，避免發生類此情事。又上揭 3 名人員處理過程有疏失，業核予各申誡一次處分；另矯正署基隆監獄科員陳明德告以收容人有關罪名、刑期之資料，未謹守法務部矯正署所屬矯正人員專業倫理守則第 5 點：「矯正專業人員應以尊重、溝通方式辦理矯正工作，且對其因職務而知悉之收容人隱私，應保守秘密」之規定，業經該監核予申誡一次處分。

2、法務部矯正署針對監視設備之設置、注意事項等已訂有規範，至強化監視設備之錄音功能，宜由各矯正機關就機關環境、舍房配置等硬體設施、勤務性質之需求及經費運用

[71] 106 司調 0026，高鳳仙調查。

等妥為評估。另為督導各矯正機關之警棍槍械使用情形，矯正署函示各矯正機關使用警棍槍械之管制與通報應行注意事項，請各矯正機關按月將警棍槍械之使用經過情形登錄報表，並函報矯正署審核。

3、矯正署業參酌聯合國在監人處遇最低標準規則意旨，擬訂監獄行刑法修正草案，陳報法務部審核，增訂對於妨害監獄秩序或安全行為之態樣，應施予懲罰之種類、期間及其他應遵行事項，授權由法務部以辦法定之，使懲罰之執行有明確依據。至修法未完成前，矯正署將宣導所屬各矯正機關妥慎處理收容人違規事件，應就收容人違背紀律之事實客觀認定，並注意施以懲罰之比例原則。

(四) 案件進展

監察院持續追蹤主管機關辦理本案情形，俾保障受刑人基本人權及合法權益，以落實獄政管理。

臺北看守所收容人自殺案

(一) 案情簡述

法務部矯正署臺北看守所（簡稱北所）於 105 年 7 月 30 日發生羈押禁見之吳姓收容人自縊身亡事件，該收容人在自縊前有明顯異狀，日記中數次透露輕生意念，當日同房室友 2 度以

紙條向外示警，但該所管理人員疏未查覺，亦未注意被告長期求診精神科，有輕度憂鬱症狀等情。監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 未及時查覺收容人的異常舉止

吳姓收容人於自縊當日 14 時許，即著手拆除通風孔之遮蔽物，將被套繫於鐵網上，其後多次拉扯被套疑似測試繫綁是否牢固，當晚並有不斷來回踱步，及領取助眠藥物後仍未就寢等異常舉止，且其自縊處在監視器之視角之內，值勤人員雖按時巡房並透過瞻視孔逐房觀察，但未檢視監視畫面，加以瞻視孔存有死角，致未能及時查覺異狀。吳姓收容人於 21 時 55 分自縊，執勤人員至 23 時 14 分始察覺異狀並急救送醫，惟已錯失搶救之時機。

• 禁見舍房設施老舊

北所設施老舊，禁見舍房瞻視孔存有監控死角。舍房浴廁上方管道間通風口潛藏供自殺之風險；禁見舍房走道地磚老舊斑駁，致未發現同房收容人之警示字條。又該所未落實禁見房舍之搜檢，致未及時查悉吳姓收容人日記中輕生、厭世之訊息。

• 輔導措施不足

吳姓收容人羈押期間未發生明顯重大之情緒狀況，亦未提

出輔導需求，醫療紀錄中雖有輕微憂鬱傾向，但屬一般禁見收容人常見之情形。該所對吳員未啟動「核心個案」之個別輔導機制，固難予苛責，惟吳員受禁見期間已逾 6 個月之久，長期主訴壓力、失眠、緊張、多疑、輕度憂鬱等精神症狀。所方囿於人力及吳員禁見被告之身分，僅由舍房主管對吳員宣導生活常規 3 次，而未依個別教誨之規定，經由懇談以適時瞭解其困難，並給予關懷鼓勵。

• 超收嚴重又欠缺看守人力

北所收容對象屬性複雜，超收問題嚴重。又看守人力欠缺，工作壓力大，導致管理人員流動率高且經驗不足。矯正署應檢討勤務制度，創造長久留任的正面誘因，並強化管教人員之教育訓練。

依據本案調查意見[72]，監察院函請法務部督飭所屬檢討改進。

(三)政府機關改善情形

1、北所將此案列為各矯正機關案例宣導教材，於勤前教育中加強宣導。又該所值勤人員因舍房數多、巡邏距離長，難以掌握房內動態問題。該所已規劃逐步整合監視系統，並標註有戒護安全疑慮之收容人，使戒護人員得確切掌控高風險收容人，加強監看。

---

[72] 106 司調 0014，林雅鋒調查。

2、矯正署「矯正機關智慧監控系統建置及影像資料庫分析應用計畫」已獲行政院核定補助 1 億 4,364 萬餘元，計劃於北所等 5 所矯正機關建置智慧監控系統。另 106 度「矯正機關智慧監控系統建置計畫」獲科技部核定補助 2,841 萬餘元，計劃於桃園少輔院及臺北少年觀護所（簡稱少觀所）建置智慧監控系統。

3、強化禁見收容人精神狀況之輔導：（1）增加簡式健康量表檢測次數，如發現情緒困擾者，即轉介精神科或接受諮商輔導。（2）轉介精神科造冊管控，對於定期求診精神科之禁見被告，評估其精神狀況，如屬焦慮、憂鬱等病症，且已達影響生活適應之程度者，即安排輔導人員進行個別輔導。（3）強化管教小組功能，發揮通報機制。針對列為核心個案之禁見被告，依其實際狀況安排輔導人員進行個別談話，必要時轉介諮商輔導。（4）強化管理與輔導人員意見交流與訓練。

4、其他改善措施：（1）將各舍房浴廁上方管道間通風口以合板予以全數封閉，降低潛藏風險。（2）要求日夜勤舍房值勤人員落實勤務交接事項，對於行狀異常需加強戒護之收容人應確實交接。（3）對於特殊個案或自殺列管之收容人除著重違禁物品查察外，應一併檢視書寫內容是否有不尋常訊息。（4）由於禁見之收容人無法參與團體活動，以致生活空間多以舍房為主，長時間於封閉陰暗之環境中生活，對身心健康難免有所影響。該所已規劃全面粉刷禁見舍，讓舍房充滿柔和淡雅之亮彩。

(四) 案件進展

本案已產生具體成果，爰已結案。

少年觀護所相關制度查究案

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 10 條、兒童權利公約第 37 條、第 40 條、聯合國「少年司法最低限制標準規則」、「保護被剝奪自由少年規則」、國際審查委員會發表之結論性意見第 38 點。

公民與政治權利國際公約第 10 條

一、自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。

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

(二)少年被告應與成年被告分別羈押，並應儘速即予判決。

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

兒童權利公約第 37 條

締約國應確保：

(a)所有兒童均不受酷刑或其他形式之殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰。對未滿十八歲之人所犯罪行，不得處以死刑或無釋放可能之無期徒刑；

(b)不得非法或恣意剝奪任何兒童之自由。對兒童之逮捕、拘留或監禁應符合法律規定並僅應作為最後手段，且應為最短之適當時限；

(c)所有被剝奪自由之兒童應受到人道待遇，其人性尊嚴應受尊重，並應考慮其年齡之需要加以對待。特別是被剝奪自由之兒童應與成年人分別隔離，除非係基於兒童最佳利益而不隔離；除有特殊情況外，此等兒童有權透過通訊及探視與家人保持聯繫；

(d)所有被剝奪自由之兒童，有迅速獲得法律及其他適當協助之權利，並有權就其自由被剝奪之合法性，向法院或其他權責、獨立、公正機關提出異議，並要求獲得迅速之決定。

兒童權利公約第 40 條

1.締約國對被指稱、指控或認為涉嫌觸犯刑事法律之兒童，應確認該等兒童有權獲得符合以下情況之待遇：依兒童之年齡與對其重返社會，並在社會承擔建設性角色之期待下，促進兒童之尊嚴及價值感，以增強其對他人之人權及基本自由之尊重。

2.為達此目的，並鑒於國際文件之相關規定，締約國尤應確保：

(a)任何兒童，當其作為或不作為未經本國或國際法所禁止時，不得被指稱、指控或認為涉嫌觸犯刑事法律。

(b)針對被指稱或指控觸犯刑事法律之兒童，至少應獲得下列保證：

(1)在依法判定有罪前，應推定為無罪；

(2)對其被控訴之罪名能夠迅速且直接地被告知，適當情

況下經由父母或法定監護人告知本人，於準備與提出答辯時並獲得法律或其他適當之協助；

(3)要求有權、獨立且公正之機關或司法機構迅速依法公正審理，兒童並應獲得法律或其他適當之協助，且其父母或法定監護人亦應在場，惟經特別考量兒童之年齡或狀況認為其父母或法定監護人在場不符合兒童最佳利益者除外；

(4)不得被迫作證或認罪；可詰問或間接詰問對自身不利之證人，並且在平等之條件下，要求對自己有利的證人出庭並接受詰問；

(5)若經認定觸犯刑事法律，對該認定及因此所衍生之處置，有權要求較高層級之權責、獨立、公正機關或司法機關依法再為審查；

(6)若使用兒童不瞭解或不會說之語言，應提供免費之通譯；

(7)在前開程序之所有過程中，應充分尊重兒童之隱私。

3.締約國對於被指稱、指控或確認為觸犯刑事法律之兒童，應特別設置適用之法律、程序、機關與機構，尤應：

(a)規定無觸犯刑事能力之最低年齡；

(b)於適當與必要時，制定不對此等兒童訴諸司法程序之措施，惟須充分尊重人權及法律保障。

4.為確保兒童福祉，並合乎其自身狀況與違法情事，應採行多樣化之處置，例如照顧、輔導或監督裁定、諮商輔導、觀護、寄養照顧、教育或職業培訓方案及其他替代機構照顧之方式。

(一) 案情簡述

據報導，檢察官於指揮少年受刑人刑之執行時，有先將少年受刑人解送成人監獄執行之情形。究目前各矯正機關同時收容少年與成年收容人之情形為何？如在同一監獄採取兩者分界收容時，能否將少年與成年人完全隔離？現行作法是否符合監獄行刑法相關規定及兒童權利公約之精神？因攸關兒少基本人權之維護，有深入瞭解之必要，爰經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 少年司法收容欠缺保護概念

我國少年司法收容之處遇仍以戒護及戒治為主，欠缺保護之概念，與國際公約及人權潮流不符。目前僅有臺北及臺南少觀所為獨立設置，其他少觀所均與收容成年人的看守所、監獄、戒治所「合署辦公」，無獨立空間，亦缺乏充裕及專業之人力，少年則與成年收容人「分界收容」。且少觀所經費逐年遞減，占矯正機關整體預算之比率不及 2%，少年收容環境顯不利於鑑別少年身心狀況及積極協助非行少年回歸校園及社會。反觀部分執法人員對收容少年真誠付出及個案改善成效，成為收容少年的「重要他人」的正向支持力量，司法院及法務部宜寬列經費，引進專業人力及教育輔導資源。

目前全國有 16 所少觀所在看守所及戒治所內「合署辦公」，少年之收容環境與成人被告及受刑人大同小異，亦發生數起

少年遭成年受刑人或管理人員毆打之案例，而部分少觀所收容之少女因人數較少，軟硬體環境及教育資源更為不足。少年處此環境下，不無自我標籤及感染惡習之虞。

法務部迄未訂頒管理收容少年之相關規範，各少觀所對少年施以監禁封閉式之處遇，並採取高度之戒護措施，有違少年宜教不宜罰之精神及國際人權規範。

• 違反成少分離原則

少年受感化教育裁定後，於少觀所等待法院車輛移送至少年輔育院執行期間過長；多數法院、地檢署法警提帶少年出庭時，將少年與成人收容人連銬同車提帶，違反成少分離原則，均嚴重損害少年最佳利益。

• 有效利用司法資源

近年來各少觀所收容人數銳減，分散設置少觀所，無法兼顧司法資源之有效利用，亦難以引進特殊教育、心理輔導及醫療等專業人力及教育、福利資源。短程目標應檢討分區集中、單獨設置之可行性；中、遠程目標則宜仿效日韓立法例，採取學校化之開放式機構處遇，充實友善家屬探訪及軟、硬體環境。

法務部宜參酌司法改革國是會議之建言及國際人權思潮，考量放寬少年受刑人於屆滿 23 歲後，得依其教育需要，續留明陽中學至該級教育階段完成之可行性。

• 兒童置於少觀所之合宜性待商榷

自 101 年迄 106 年 8 月底，法院審理期間被裁定收容少觀

所之兒童達 178 人，人數甚多。兒童被收容於少觀所，是否符合兒童之最佳利益及達成教育輔導的效益，令人質疑。

• 少年遭隔離之妥適性待檢討

法院裁定少年羈押禁見，應依法視個案情節決定其得與家人、師長會面範圍，而不得全面禁止少年與任何人會面。惟 101 年迄今有 11 件 21 名少年被法院裁定羈押禁見，單獨隔離監禁於狹小囚室，不能與家人、親友、師長通信會面，禁止收看電視、收聽廣播，開封日每日僅有 30 分鐘活動，欠缺人際活動及必要教育輔導，亟待檢討改善。

為落實少年法院（庭）審理專業化之要求，司法院宜彙整資源整合模式並訂定程序保障之作業流程，提供法官辦案之參考，並宜研究少年收容或羈押裁定宜否增列強制護佐制度，或仿效家事事件建立程序監理人制度，令具有兒少保護知識經驗專業人士參與。

依據本案調查意見[73]，監察院函請司法院及法務部檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、司法院於 106 年 11 月 6 日函知各法院兒童權利公約有關規定意旨，並請法院為收容之決定前，應儘量尋求責付或採行其他處置之可行性。決定收容後，如知悉被收容人有

[73] 106 司調 0036，林雅鋒調查。

特殊情狀或其他應注意事項，宜於收容書記載，以促請少觀所注意，並加強與該所之聯繫。

2、司法院於 106 年 11 月 8 日函請各法院，督促法警提解成年被告與少年時，應依相關規定，分車提解，如無法分車提解時，亦應有確實之區隔措施；於對少年施用戒具時，亦不得將成年被告與少年連銬，並妥適使用戒具。有關成少分車提解及少年得加具適當戒具等節，事屬法院業務執行之具體情狀，該院將利用適當時機或法官學院舉辦法警研習時，提示法警注意。

3、司法院已依司法改革國是會議第 5 分組決議意旨，請各法院為收容兒少決定前，應儘量尋求責付或採行其他處置可行性。於行政院兒童及少年福利與權益推動小組會議提案，建請於兒童及少年福利與權益保障法回復增訂類似舊兒童福利法第 38 條第 1 項之規範。

4、各矯正機關專業人力陳報法務部請增預算員額合計 400 名，行政院 106 年 7 月 31 日函復同意辦理，而心理、社工等專業人力部分，則依行政院「研商法務部提獄政革新專案報告會議」結論辦理，積極爭取相關經費遴聘心理、社工等專業人力。另研修外聘治療師鐘點費支給表，以利各機關遴聘專業人員推動各項特殊收容人處遇。另矯正署要求各機關於收容少年入所時，應指定專人向收容少年充分說明收容之目的、權利義務、應遵守事項、申訴救濟管道等事項，勿流於形式，並應製作淺顯易懂生活手冊發給之。

5、矯正署 106 年 5 月 3 日召開會議並參採專家學者之建議，分別於 106 年 6 月 5 日及 107 年 2 月 5 日函請明陽中學就

屆滿 23 歲未能完成該學程者，如評估學生確有學習動機及留校意願，經報署審查核准後，即得續留明陽中學完成學業。另為明確法源依據，該署已於監獄行刑法修正草案中，修正受刑人滿 23 歲未完成該級教育階段，得報請同意收容至完成該級教育階段之規定。

(四) 案件進展

本案已結案。

陳訴人移監及戒具使用不當案

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 10 條第 1 項及第 3 項

(一) 案情簡述

法務部矯正署臺北監獄（簡稱臺北監獄）管理人員辦理受刑人申請保外醫治作業，疑不當要求受刑人修改報告日期；未考量其尚有訴訟進行及保外醫治等事由，即率予移監執行。又進行移監作業，疑使用非法戒具及遲延移轉保管金，爰經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 移監程序未盡周延

臺北監獄明知受刑人如有其他案件在偵查審理中者，依「監獄受刑人移監作業要點」第 2 點第 1 項第 7 款規定不得移監，且明知受刑人何○○於 104 年 1 月 6 日具狀向桃園地檢署提起業務過失傷害罪之刑事告訴，其在矯正署於 105 年 1 月 7 日函請其遴選受刑人移監時，卻未查明何○○尚有上開刑事案件在桃園地檢署偵查中，即草率於 105 年 2 月 25 日將何○○移送法務部矯正署屏東監獄（簡稱屏東監獄）執行，不僅違反上開規定，而且對何○○及其家屬之探視會面權益造成極大影響。法務部及矯正署宜檢討相關法令及作業程序未盡周延之處，並研議建立移監遴選標準作業機制，以昭公信。

• 未深入調查保管責任

何○○於 105 年 2 月 25 日被移至屏東監獄前，曾於同月 23 日向臺北監獄提出報告單及醫師開立電腦斷層掃描檢查單以申請自費戒護外醫檢查，何○○質疑臺北監獄管理人員要求其將報告單之日期由 23 日改為 24 日而影響其外醫檢查權益。法務部、矯正署及臺北監獄均坦承上開報告單及檢查單均因該監相關人員未依法陳核與歸檔或轉送屏東監獄而遺失之事實，卻未能深入調查係何人未依法保管而遺失、是否出於故意而構成毀損或隱匿公文書罪等事實，亦未追究相關人員之行政責任，竟以該監業務量龐雜人力不足，遺失並未造成何○○醫療銜接

缺失為由，僅對業務相關人員給予口頭告誡及列入年終考績參考，迄今未為任何懲處，輕忽文書保管之重要性。

•銀行漏未入帳

臺北監獄進行何○○等人移監作業時，戒護人員使用鐵線固定聯鎖時未以膠帶纏覆鐵線末端尖銳處，易造成受刑人受傷，且易使受刑人誤解管理人員有挾怨報復之嫌。又何○○於105 年 2 月 25 日移送屏東監獄，臺北監獄於 105 年 3 月 2 日將何○○保管金匯入屏東監獄華南銀行 303 專戶後，華南銀行本應於 3 月 4 日將匯款通知單攜至屏東監獄辦理入帳事宜，因該銀行是日漏未攜帶入帳單，遲至 3 月 7 日始通知屏東監獄出納入帳，對遲延利息之處理易滋爭議，造成受刑人在監購買日常生活必需用品之不便。

依據本案調查意見[74]，監察院糾正法務部、矯正署及臺北監獄，並請該部議處失職人員及督同該監確實檢討改善見復。

(三)政府機關改善情形

1、議處臺北監獄戒護科負責公文管理之承辦人員申誡一次。
2、該監辦理移監作業施用聯鎖時，改以塑膠製束帶取代鐵線固定，以免鐵線末端尖銳處，造成受刑人受傷。
3、為避免類此情事發生，該部矯正署再次宣達各矯正機關特別注意移監保管款之移轉及相關入帳作業流程，以保障收

[74] 106 司調 0003，高鳳仙、尹祚芊調查。

容人權益及提高行政效率。

4、針對戒護外醫實際作業，設計「收容人報告收受章」及製作「收容人申請（報告）單處理登記簿」等 5 項策進作為。

(四) 案件進展

本案在監察院監督及追蹤下，已產生具體成果，後續將由法務部督促所屬自行追蹤列管。

觀察勒戒處分執行之合憲性與適法性

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 9 條

(一) 案情簡述

依據觀察勒戒處分執行條例第 8 條第 2 項後段規定，法院裁定移送強制戒治前，勒戒處所應繼續收容，該規定是否違反憲法第 23 條之比例原則？法院如得於觀察、勒戒屆滿後，隨時為強制戒治之裁定，則關於受觀察、勒戒者之人身自由保障，與法院為延長羈押裁定時，依據刑事訴訟法第 108 條第 2 項需於羈押期滿前將裁定合法送達，否則視為撤銷羈押之規定，相去甚遠。為保障人民之人身自由，實有深入探討之必要案，監察委員爰立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 未明定法院強制戒治裁定期限

司法院與法務部就觀察勒戒處分執行條例第 8 條第 2 項後段應繼續收容之規定，因未明定法院強制戒治裁定期限，肇致裁定日期超過觀察勒戒人執行期滿日期，構成法律漏洞，而與刑事訴訟法第 108 條第 2 項視為撤銷羈押之規定，相去甚遠，侵害人身自由等基本權利。

我國司法實務就觀察勒戒處分之執行，因現行法律並未對有繼續施用毒品傾向者，明定法院應裁定強制戒治之期限，肇致縱使觀察勒戒執行期滿，受觀察勒戒者之人身自由仍被剝奪，並未即時受到法院保護。

• 強制戒治採書面審理

強制戒治採書面審理，與憲法第 8 條及公民與政治權利國際公約第 9 條所揭示「適當審訊與聽證原則」未盡相符。司法院宜在司法人力、預算配置考量下，兼顧人身自由保障與正當法律程序等原則，以符法治國精神。

依據本案調查意見[75]，監察院函請法務部與司法院研究改進見復；另函請法務部督促臺中地檢署切實檢討改進見復。

---

[75] 106 司調 0008，林雅鋒調查。

(三)政府機關改善情形

1、司法院

（1）106 年 4 月 14 日函請各法院受理檢察官聲請強制戒治案件時，宜注意觀察、勒戒期滿日期，儘速裁定並完成送達。

（2）法務部前於 105 年 12 月 26 日召開研商「觀察勒戒處分執行條例第 8 條修正草案」會議，司法院出席時已表達：現行觀察勒戒處分執行條例第 8 條第 2 項關於受觀察、勒戒人有繼續施用毒品傾向者，於勒戒處所依法院裁定移送戒治處所施以強制戒治前，應繼續收容之規定，將使受觀察、勒戒人於觀察、勒戒期間屆滿後，不問法院是否裁定令入戒治處所施以強制戒治，均仍受人身自由之拘束（收容），恐與令狀原則有違。

2、法務部矯正署 105 年 8 月 3 日召開觀察勒戒處分執行條例第 8 條第 2 項後段規定之法律疑義研討會議，並依會議決議研擬觀察勒戒處分執行條例第 8 條修正草案函報法務部。該部於 105 年 12 月 26 日召開研商前揭條例第 8 條修正草案會議審議後，矯正署再依會議決議修正該草案函報法務部。另受觀察、勒戒人於強制戒治裁定宣示或送達後，至實際移送戒治處所施以強制戒治前，仍可能因移送執行之作業時間致逾觀察勒戒期滿日，其繼續收容期間，應計入戒治期間。現行條文第 2 項前段於觀察、勒戒期間屆滿，無繼續施用毒品傾向者，於未獲檢察官或少年法院（庭

）釋放命令、裁定時，雖已有規定逕為釋放；然對於有繼續施用毒品傾向者，現行條文第 2 項後段，係規定法院或少年法院（庭）裁定移送戒治處所前，應繼續收容。經參酌刑事訴訟法第 108 條第 2 項規定意旨，為保障人身自由，故於未經法院或少年法院（庭）宣示或送達強制戒治裁定正本者，亦逕為釋放，並同時通知檢察官、法院或少年法院（庭）。

(四) 案件進展

法務部函復「立法院已於 107 年 5 月 29 日三讀通過『觀察勒戒處分執行條例修正第 8 條』條文，總統於 107 年 6 月 13 日以總統華總一義字第 10700064041 號令公布。」

刑後強制工作之免除處理涉有違失

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 9 條、第 10 條

(一) 案情簡述

據郭○○陳訴，其刑後強制工作之免除，係由臺灣宜蘭地方檢察署（簡稱宜蘭地檢署）觀護人於 105 年 12 月 17 日提出

聲請，該署誤認聲請人為其本人而率予否准，既經該署查明認其情況已符合免除強制工作之情形，並另函建請臺北地檢署參酌。臺北地檢署乃函請高檢署審核陳訴人是否合於聲請法院免除其強制工作之執行在案，高檢署對本案相關卷證似未詳查，仍予否准，案經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 未審酌相關事由

本案陳訴人郭○○於 105 年 12 月 6 日具狀向宜蘭地檢署陳明其有正當工作等事由，請求免除強制工作。該署檢察官不具實質審核與駁回權限，卻逕以 105 年 12 月 21 日宜檢定正 105 執更護 31 字第 024747 號函駁回陳訴人免除刑後強制工作請求。

本案應適用當時有效之組織犯罪防制條例第 3 條第 4 項，由高檢署檢察官決定是否於陳訴人刑之執行完畢後向法院提出聲請。惟宜蘭地檢署及高檢署認為陳訴人請求刑後強制工作之免除，應於執行強制工作 1 年 6 個月之後為之，顯係將組織犯罪防制條例第 3 條第 4 項之「免其執行」，誤解為同條第 5 項之「免予繼續執行」。且上開檢察署均引用臺灣高等法院 104 年度聲字第 1632 號裁定意旨，將主文宣告及援引法令完全不同之個案見解，引為本案駁回陳訴人請求之依據，引用失當。

• 未實質審核有利事項

宜蘭地檢署及高檢署既認陳訴人刑後強制工作之免除，須

於強制工作執行已滿 1 年 6 個月之後始得為之，陳訴人之請求條件完全不符，則該二機關屢屢要求陳訴人提出事證，證明其業已悛悔，核屬違反論理法則，不但前後矛盾，且有擾民之虞。

高檢署為本案犯罪事實最後裁判之法院相對應之檢察署，應就陳訴人請求免除刑後強制工作進行實質審酌，詎其未實質審酌陳訴人有利事項，逕以臺北地檢署檢察官並未就是否符合「已無強制工作之必要等法定要件」表示意見為其否准之論據，否准之處分亦未函復陳訴人，且未載明陳訴人得為如何救濟之教示。

聲請法院免除刑後強制工作之執行，係屬檢察官職權，惟倘當事人向受囑託執行檢察署提出請求，受囑託執行檢察署應如何辦理、應否對免除強制工作表示意見，及本案高檢署既為實質審核機關，卻未函復陳訴人且未教示陳訴人得聲明異議等節，均顯示免除強制工作相關細節仍未明確，致使相關檢察署莫衷一是，當事人無所適從。

依據本案調查意見[76]，監察院函請法務部確實檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、宜蘭地檢署表示：（1）檢察官僅係本於其法律上之確信告知陳訴人其請求於法似有未合，而該署函復陳訴人之請求後，仍依法將陳訴人請求書狀等相關資料轉與囑託機關

[76] 106 司調 0024，林雅鋒、江綺雯調查。

臺北地檢署處理，亦未檢附法律上之意見。上開處理方式易引起陳訴人之誤解，爾後對於類此聲請，將直接轉囑託機關依法處理。（2）該署於函復駁回陳訴人之免除強制工作聲請時，將組織犯罪防制條例第 3 條第 4 項之「免其執行」誤解為同條第 5 項「免予繼續執行」部分，涉及法律見解之判斷，高檢署原認同宜蘭地檢署之見解，惟臺灣高等法院以 106 年度聲更（一）字第 6 號裁定撤銷臺北地檢署檢察官之執行指揮命令後，臺北地檢署認陳情人之刑後強制工作已無執行之必要，而於 106 年 11 月 9 日陳請高檢署審核，高檢署旋向臺灣高等法院提出聲請，臺灣高等法院以 106 年度聲字第 3428 號裁定准予免予執行。

2、陳訴人所犯組織犯罪防制條例案件，最後事實審法院為臺灣高等法院，應由高檢署檢察官提出聲請。又依法務部 79 年 8 月 22 日（79）法監字第 12318 號函「……將有關受刑人保護管束之考核資料併同其在監執行期間之考核資料，函送原指揮執行徒刑之檢察署檢察官，供其參酌是否聲請法院免除強制工作之執行」，須由執行檢察官提出受刑人保護管束之考核資料併同其在監執行期間之考核資料等，供高檢署檢察官參酌是否聲請法院免除強制工作之執行。本案因宜蘭地檢署前已函復陳訴人之免除強制工作聲請，且臺北地檢署未再就陳訴人是否符合「已無強制工作之必要等法定要件」表示意見，高檢署原認同宜蘭地檢署之見解，而不予准許。惟臺灣高等法院撤銷臺北地檢署檢察官之執行指揮命令後，已即時向臺灣高等法院聲請免除陳訴人強制工作之執行，並經該院裁定准予免予執行。至

高檢署未函復陳訴人部分，日後當注意將准駁情形函知受刑人，若駁回則應敘明得向法院聲明異議。

3、法務部已就免除刑後強制工作流程作成流程圖，並分為（1）受處分人聲請免除及（2）執行保護管束觀護人簽請免除，俾供各檢察署及受刑人遵循辦理。

(四) 案件進展

本案已結案。

五、其他司法爭議

大法官意見書公布後之更正程序

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 14 條

(一) 案情簡述

司法院公布釋字第 732 號解釋後，部分大法官逕行更換意見書並變更大法官外網資訊內容，相關更正程序及要件是否合法？監察委員認有瞭解之必要，爰立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 協同或不同意見書無法律拘束力

大法官依司法院大法官審理案件法第 17 條第 1 項等規定，就司法院解釋案件提出協同或不同意見書固係對解釋內容表達其法律意見，並無法律上之拘束力。然大法官意見書既與解釋文及解釋理由一併公布，且細繹大法官之意見書可資正確理解該號解釋文及解釋理由之真意，仍有事實上效力並具一定之公信力。然司法院對大法官意見書公布後之更正程序、要件、期間、公告更正內容及通知當事人等程序事項，尚乏相關規定，宜予審慎研議，以杜爭議。

• 解釋文議決公布時間不予拖延

司法院大法官審理案件法施行細則第 18 條第 3 項規定大法官應於大法官全體審查會議通過解釋文及解釋理由書草案後 5 日內提出協同意見書或不同意見書，其立法意旨因年代久遠而不可考。惟據監察院諮詢學者專家之意見，該 5 日期限規定似乎有侵犯司法院大法官職權的核心範圍之虞，且實務上似亦未能全然落實該 5 日期間之規定，是司法院宜研議相關規範之必要性。

依據本案調查意見[77]，監察院函請司法院研議修正有關大法官審理案件法相關規定。

---

[77] 106 司調 0010，方萬富、江明蒼、蔡培村調查。

(三) 司法院改善情形

1、司法院刻研議司法院大法官審理案件法，俟修法程序完成，大法官意見書若有誤寫、誤算或其他顯然錯誤等情形而需修正時，須經法庭以裁判更正之；而就裁判公告後大法官意見書之更正程序、要件、期間、公告更正內容及通知當事人等程序事項，該院亦將併為研議，完整規定，以杜爭議。

2、司法院推動大法官審理案件採司法化、裁判化、全面法庭化之修法方向，未來於司法院大法官審理案件法修正草案中，將配合大法官意見書與法庭裁判書一併公告之規定，就意見書提出之期間通盤考量。

(四) 案件進展

本案已結案。

土耳其副代表酒後鬧事潛逃出境案

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 10 條、第 13 條

公民與政治權利國際公約第 13 條

本公約締約國境內合法居留之外國人，非經依法判定，不得驅逐出境，且除事關國家安全必須急速處分者外，應准其提

出不服驅逐出境之理由，及聲請主管當局或主管當局特別指定之人員予以覆判，並為此目的委託代理人到場申訴。

(一) 案情簡述

105 年 7 月初駐臺北土耳其貿易辦事處副代表都庫哈里酒後鬧事，疑因外交部及檢警機關未能及時採取適當措施致其潛逃出境，不僅損及受害人求償權益，亦影響我國司法權行使，究相關機關有無善盡職責？後續如何求償？如何避免發生類似情形？均有深入瞭解之必要，監察委員爰立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 未符合特權豁免相關規定

我駐土耳其代表處未覈實呈報土耳其共和國給予我國駐該國人員所享之特權豁免，而主管特權禮遇業務之外交部禮賓處復未詳實查核，致令該處所製之「雙邊特權禮遇對照表」存有闕漏而不自知，遲至本案發生始發現駐處人員官員證記載與雙邊特權禮遇對照表之內容不符。

依據我國豁免條例，非邦交國外交人員於我國境內之非執行職務行為不享刑事豁免待遇，故此 D 副代表所為應不能享有刑事豁免待遇，惟外交部禮賓處及亞西及非洲司卻因駐處人員官員證之記載與雙邊特權禮遇對照表所載不符，又基於互惠原則，當下不能確定 D 副代表是否享有刑事豁免待遇，遲至事發

53 日後，亦即 105 年 8 月 23 日始致函法務部說明我國與土國互不享有刑事豁免權，然而 D 副代表早於 105 年 8 月 18 日離臺返國，致執法單位無法立即採取適當措施，外交部應以此案為鑑，將駐臺人員所享特權豁免情形適時供權責機關參考。本案事後耗時查證而延宕檢警機關偵查取證時效，損及受害人求償權益，影響我國司法權之行使。

• 駐外館處注意所享權利義務

外交部宜強調駐外館處注意所享權利義務，俾維護國家尊嚴與外交事務之推行，尤其慎防駐處人員因不諳派駐國之語言而肇生損及尊嚴或破壞平等互惠原則之情事。

依據本案調查意見[78]，監察院函請外交部確實檢討改進，並於 2 個月內議處相關人員見復。

(三)政府機關改善情形

1、外交部持續辦理各種語文訓練班，加強涉外人員本職學能。
2、外交部已自過去每年 10 月調查特權豁免改為每半年檢討一次，隨時將最新待遇報外交部。
3、新任館長赴任業務簡報時提供駐地「雙邊特權禮遇對照表」，詳細說明並請新任館長注意及維護所享權利義務。

[78] 106 外調 0002，江綺雯、江明蒼調查。

(四) 案件進展

本案在監察院追蹤監督下，已產生具體成果；另請外交部研議處置失職人員。

官商勾結及警員洩漏個資案

(一) 案情簡述

交通部鐵路改建工程局（簡稱鐵改局）中部工程處執行「臺中都會區鐵路高架捷運計畫」，疑因承包商工程延宕爭議，致發生所屬人員被迫調職、相關主管與承辦人員涉嫌圖利、官商勾結及警員洩漏個資，爰經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 復工範圍大於停工範圍

鐵改局辦理 531 標工程局部停工報核範圍為「月台層以下車站站體、景觀、路工及排水等全部工程範圍」，惟嗣後奉核之各車站復工報核範圍擴大為「○○車站第一階段結構、建築裝修、一般機電及排水等全部工程範圍」，因復工大於停工範圍，除遭起訴涉有圖利承商之嫌，亦不符工程實務，有損機關權益，且恐將肇致關連工程延宕，影響整體通車期程，顯有違契約管理機關之職責。

• 未能控管工程進度

鐵改局檢討 531 標工程逾期情形，目前仍在釐清鄰標（331 標）交付時程延誤階段，而遲未能確認工程進度與交付情形，惟本標契約第一階段工程已於 104 年 9 月 15 日確認完成，且本案於 105 年 12 月 8 日經司法起訴及同年月 14 日媒體報導至今已逾半年，然該局仍未能釐清鄰標交付情形，顯無法落實工程進度控管。

交通部主管國內重大交通工程建設，對於執行業務之公務員應予保障人身安全，免於因依法行政而遭致危害之恐懼，又對於違法亂紀之人員，亦應毋枉毋縱，除司法相關調查外，亦應追究其適當之行政責任，以保護守法之公務員，及維護政府形象。

• 未如期取得相關執照

鐵改局檢核重大公共工程招標前政府應辦事項，因各車站建造執照、五大管線核可函、綠建築候選核可函未能如期取得，致部分工程開工後即需辦理停工，雖為工程會「重大公共工程開工要件注意事項」訂定前所辦理之採購，惟已導致 531 標工程停復工範圍不符及 631 標工程逾期天數爭議等情事，徒生履約管理之困擾。

• 員警洩漏個資

郭姓員警非因公務打探及洩漏個資，濫用戶役政資訊電子閘門系統，侵犯民眾隱私案，雖尚處司法審理階段，然因公務

員懲戒係採刑懲併行原則，實無礙追究其行政責任；又倘違失情節之證據充足，內部懲處亦可啟動，以利調查該警員違規行為之行政疏失。本案難以尚處刑事偵審程序而怠慢其行政責任之懲處，仍應儘速嚴明處理，並予檢討改進。

依據本案調查意見[79]，監察院糾正交通部，並函請該部檢討改善見復；另函請警政署檢討改善見復。

(三)政府機關改善情形

1、鐵改局於 106 年 11 月 14 日召開中工處 106 年度機關維護會報，決議由秘書室會同政風室辦理：（一）注意可疑人事物、（二）充實監視設備系統、（三）加強員工危機意識等檢討改善事項，並請各課、室、段、隊協助辦理。

2、有關新竹市警察局前少年隊郭姓偵查佐疑涉洩漏國防以外秘密罪等情案，該局原係依警察人員人事條例及警察機關辦理獎懲案件注意事項第 23 點規定，因其所涉瀆職罪，最重本刑 3 年以下有期徒刑，非屬停職或移付懲戒之範疇，因認事證未臻明確，原擬視法院判決確定情形，再行處理相關人員行政責任。惟經監察院調查後，該員違失事證明確，該局已另擬議郭員及相關考核監督人員行政懲處責任報署核備同意在案（郭員擬予記過兩次）。本案該局檢討將持續宣導警察機關加強戶役政資訊稽核實施計畫相關規定，並落實稽核工作，避免再有類似情形發生。

---

[79] 106 交調 0013，李月德、江明蒼調查。

(四) 案件進展

本案在監察院監督下，已產生具體成果；又警方相關失職人員亦已議處，爰予結案。

政風人員法定職掌與定位

(一) 案情簡述

我國政風機構與人員設置，原係機關防制貪瀆內控機制，惟近期部分政風機構與人員進行內部調查所採手段，因涉逾越權限及違反比例原則，引發社會爭議。究政風機構與人員法定職掌及其定位為何？進行調查所採取之方式及措施有無逾越一般法律原則情事？事涉政風機構與人員進行內部調查權責與界限，有深入瞭解必要，爰經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 法規未盡明確

法務部未善盡監督職責，任令現行規範政風人員權限之相關法規內容未盡明確，逾越一般人所得預見與理解，核與法律明確性原則不符，致使基層政風人員無所適從。

• 不得逾越行政調查權

法務部未盡監督職責，致部分政風人員未能清楚辨別政風職權本質屬於行政調查權，職權之行使範疇除須符合相關法律規定與原則外，自不得超出行政權範疇，縱配置於司法或監察等機關者亦同。部分政風人員亦未能認識職權行使過程及手段須合於比例原則及權力分立原則，致使用測謊、調閱記者通聯等調查手段，逾越權限侵害人權，而引發社會質疑。

行政調查方式手段多元，廉政署宜在法治國家原則下，審慎檢討研修現有相關規定，適時完備法制推動作業，使人權保障與防貪廉政功能得以兼顧。

• 建構完善政風人員考訓機制

為加強人才培育、提升政風人員專業知能，並落實考、訓、用合一精神，法務部宜建構完善之政風人員考用、培訓機制，以提升政風人員專業化、依法行政之原則，以維人民權益，並提高防貪、反貪、肅貪之行政效能。

依據本案調查意見[80]，監察院糾正法務部，並函請該部確實檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、法務部廉政署刻正研訂「政風機構執行行政調查作業要點」（草案），並於 106 年 10 月間辦理 4 場次全國性政風人

[80] 106 司調 0020，王美玉、仉桂美調查。

員分區座談會議（約 1,400 人參加）及 1 場次全國主管機關政風機構高階主管會議，同時責請各政風機構人員執行案件查察時，應嚴守法定分際及注意適當性、必要性及比例性等原則。另 106 年 3 月 20 日函頒「政風人員執行行政調查作為之原則及參考作法」，其中對於「測謊」列為項次第 24 之「針對當事人所為之行政調查作為」部分，經通盤檢討後將予刪除，藉此確保行政調查作為之妥適合法。

2、廉政署已針對「新進人員」，每年就高普考及地方特考廉政類科錄取人員施以職前學習、專業學習等訓練課程，另將規劃納入法律專題、肅貪及政風查處實務課程，以強化新進廉政人員肅貪專業知能；另針對「在職人員」部分，廉政署將不定期辦理肅貪業務專精班、廉政人員訓練班結業人員業務聯繫研習、薦任第九職等政風主管研究班、高階廉政人員研習、肅貪查處實務分區精進講習及各項業務精進等教育訓練，以提升及強化在職廉政人員專業職能。

3、法務部將加速訂定「政風機構執行行政調查作業要點」，並俟要點訂定完成，併同修正廉政署「政風人員執行行政調查作為之原則及參考作法」。

(四) 案件進展

本案監察院仍列管追蹤中。

石碇及瑞芳地區共黨基地受難者司法救濟案

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 7 條、第 9 條、第 10 條；公民與政治權利國際公約第 7 號、第 9 號一般性意見。

公民與政治權利國際公約第 7 條

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

公民與政治權利國際公約第 9 條

一、人人有權享有身體自由及人身安全。任何人不得無理予以逮捕或拘禁。非依法定理由及程序，不得剝奪任何人之自由。

二、執行逮捕時，應當場向被捕人宣告逮捕原因，並應隨即告知被控案由。

三、因刑事罪名而被逮捕或拘禁之人，應迅即解送法官或依法執行司法權力之其他官員，並應於合理期間內審訊或釋放。候訊人通常不得加以羈押，但釋放得令具報，於審訊時，於司法程序之任何其他階段、並於一旦執行判決時，候傳到場。

四、任何人因逮捕或拘禁而被奪自由時，有權聲請法院提審，以迅速決定其拘禁是否合法，如屬非法，應即令釋放。

五、任何人受非法逮捕或拘禁者，有權要求執行損害賠償。

(一) 案情簡述

監察院調查「鹿窟事件」（參見第一章自由權）期間，發現另有石碇玉桂嶺地區及瑞芳地區受害者，究玉桂嶺及瑞芳地區「曉」基地是否為「武裝基地」？村民有無遭受不當逮捕、濫刑逼供及不當審判致冤死或冤獄？家屬迄今是否獲得平反、賠償或補償？有無提起再審、補償及其他救濟途徑可能？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 共黨幹部確曾至玉桂嶺及瑞芳發展

38 年 9 月間陳本江及陳通和奉蔡孝乾之命建立鹿窟基地後，39 年 4、5 月間派陳通和、方金澤等人到玉桂嶺地區發展群眾，40 年 5 月間開始南征計畫，派鹿窟基地大部分指導員及基本人員李上甲等十餘人至玉桂嶺發展組織。幹部以加入共黨可配土地、窮人翻身、持槍要脅、燒香宣誓保密等方式，哄騙脅迫村民參加農村自衛隊（嗣改名人民武裝保衛隊）、結拜組織，成為隊員及結拜關係者共 60 餘人，並以血親連坐法集體宣誓加以控制。隊員共同任務為掩護基本人員的安全，部分村民從事幫忙連絡、掩護共黨幹部、供應採買、搭建草寮、燒木炭、介紹可吸收村民、協助建立基地等工作。同年 12 月初，因部分幹部被打山豬獵隊發現，通報刑警人員搜山，遂將全部幹部撤返鹿窟基地，至此玉桂嶺基地並無常駐共黨幹部。玉桂嶺基地

雖被稱為武裝基地，但指導員證述有槍 2 支但不清楚多少子彈，村民陳述外來幹部均攜帶手槍脅迫村民，官方文件無查獲武器記載，因此，玉桂嶺基地自 40 年 12 月幹部撤退後，似乎已喪失戰鬥力。

又陳本江、陳通和因鹿窟基地恐不安全及人多需要疏散，於 41 年 4 月派李上甲等人至瑞芳地區發展曉基地，作為鹿窟、玉桂嶺基地發生危險時之撤退基地。同年 6 月陳本江派陳通和及許再傳至曉基地負責領導教育工作，建立「台灣地下武裝工作隊」，準備戰鬥任務及開墾農場（即勞動訓練場）做長期鬥爭。曉基地之組織分為上級、基本人員及隊員，上級為陳本江、陳通和，基本人員為許再傳等 12 人，隊員為 20 餘名村民。幹部以共黨是新民主、解放後工農可以翻身、知悉共黨份子必須守密等，誘騙或要求村民加入成為隊員或結拜兄弟。隊員接受新民主主義、共黨政治經濟學、守密防特等教育訓練，參加共黨集會討論共黨主義及解放臺灣，有些人協助連絡共黨幹部、代購糧食、通報訊息。幹部陳述基地有手槍約 5、6 支、手榴彈約 20 餘枚、山豬刀 12 把、短刀 6-7 支、共黨文件書籍 30-40 件、五星旗 1 面。因此，曉基地雖被稱為武裝基地，但武器不多，隊員多未受軍事訓練，戰鬥力極低。

• 刑求逼供及不當偵審侵害人權

據多位村民陳述，其遭保密局人員於調查時刑求，以棍棒毆打，反手銬吊起來打，以尖銳物插五根手指，或用鋤頭柄踝跪地之小腿，有人不堪刑求而昏倒，有人被打到腳踝破掉，因被刑求而為不符事實之陳述，嚴重侵害人權。軍事檢察官及軍

事審判官在偵審中，對於被告所提出之遭受刑求、受調查人員稱「承認便可獲釋」所誤導、因不識字或未給閱而不知筆錄記載內容、請求對質等主張，均未予審酌，多僅憑被告之自白及共同被告之陳述而為有罪判決。其中 2 人經總統批示進行復審後，保安司令部漠視其 2 人抗辯及對質請求，未詳查案情，僅依共同被告陳述，將 1 人裁定感化改判有期徒刑 10 年後再改判 12 年；另將 1 人判決有期徒刑 10 年改判死刑，侵害被告人權。

依據本案相關調查意見[81]，監察院糾正國防部並請其檢討改進。

(三)政府機關改善情形

本案違失已是 60 幾年前當時之保密局及臺灣省保安司令部所為，現該二單位已不存在，且因軍事審判案件已由普通法院審理。惟仍請國防部引以為鑑，避免類似侵害人權情事發生。國防部表示未來將致力落實人權保障教育、貫徹依法行政作為、強化官兵法紀觀念、加強幹部本職學能。

(四)案件進展

本案已結案。

---

[81] 106 國調 0022，高鳳仙、楊美鈴調查。

政黨財產查處之行政權限爭議案

(一) 案情簡述

據訴，「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」（簡稱黨產條例）於 105 年 8 月 10 日公布施行後，行政院怠於移請覆議及聲請釋憲，旋於 105 年 8 月 31 日設不當黨產處理委員會，辦理政黨、附隨組織及其受託管理人不當取得財產之調查、返還、追繳、權利回復等事項，不受「中央行政機關組織基準法」之限制，且未經調查及未踐行正當法律程序，竟命相關金融機構凍結社團法人中國國民黨帳戶款項之提領。本案是否涉有逾越行政權限等情，甚具爭議，案經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 以推定方式處理政黨財產

黨產條例係以立法權授權行政高權，設置黨產會排除包含憲法以下各普通法適用，採用推定方式，對政黨財產為各項處分行為，似已逾越德國就東德政黨黨產處理方式等各種轉型正義之方式，不符憲法第 1 條民主國及法治國原則。

• 法律適用甚具爭議

黨產條例第 4 條第 1 款規定適用之政黨，實質上僅係規制特定政黨，乃以個別性法律剝奪特定人民或團體之權利，透過

立法權行使司法權力，有違權力分立與制衡原則。

黨產條例第 2 條規定行政院設黨產會，不受基準法規定之限制，此與憲法增修條文第 3 條第 3 項、第 4 項規定之意旨有違。另黨產條例第 3 條規定不適用時效制度，違反法治國原則下之法安定性原則及憲法第 15 條保障人民財產權之旨。

黨產條例第 4 條第 4 款規定，不當取得財產指政黨以違反政黨本質或其他悖於民主法治原則之方式，使自己或其附隨組織取得之財產。不僅為受規範者難以理解，且欠缺司法審查可能性，違反法律明確性原則。

• 侵害人民行使訴訟權

黨產條例第 9 條規定，被推定為不當取得財產者，即受禁止處分規制，使人民權利無法經由向法院訴訟獲得適當回復，侵害憲法第 16 條保障人民之訴訟權，且該立法已侵犯司法權核心領域，違反權力分立及制衡原則。

黨產條例規定黨產會行使行政調查權之手段，並對違反調查協力義務者得命罰鍰處分，其規範內容與法律明確性原則、法律保留原則、比例原則及權力分立與制衡原則顯有牴觸。

依據本案調查意見[82]，監察院聲請司法院大法官解釋，並函請行政院確實檢討改進見復。

---

[82] 106 內調 0012，仉桂美、劉德勳調查。

(三)政府機關改善情形

行政院函復，本案宜尊重司法院處理權責。

(四)案件進展

本案司法院大法官為審理監察院聲請釋憲案，已於 107 年 7 月 10 日舉行公開說明會，監察院仍持續追蹤後續釋憲情形。

◆評析

本章所稱涉及司法正義之案件包含與司法檢調機關在警察調查、檢察官偵查、法官審判及監獄執行等階段之作為，故本章特別就執法人員風紀、司法偵辦、審判、執行等階段及其他司法爭議摘錄相關案件。

針對執法人員風紀部分，按 2017 年度「各國人權報告」臺灣部分提及，警政署對所有警察單位具行政管轄權，各縣市警察局長由縣市首長指派。文官當局對警政署維持有效的控制，當局並設置有效的機制，對濫權與貪污進行調查與懲戒[83]。監察院肯認我國執法人員有許多監督與制衡機制，然仍有部分執法人員濫用其權而產生違失。本章特別摘錄監察委員 2017 年調查檢察官媒介少女性交易案、員警脅迫毒販栽贓取得春安績效

[83] 美國國務院民主、人權暨勞工事務局，《2017 年度各國人權報告－臺灣部分》，2018 年 4 月 20 日發表：美國在臺協會網站 https://www.ait.org.tw/zhtw/2017-human-rights-report-taiwan-part-zh/，最後查詢日期：107 年 9 月 27 日。

案及檢察官辦案稽延等 3 案供參。該等案件雖屬個案，但違失情節嚴重，同時顯示執法人員督管功能有待強化。案經監察院調查後，違失人員業經彈劾，相關機關亦積極檢討並採行改善作為。

為維護社會秩序或公共利益，在不得已的情況下，偵查體系依法可能會有侵犯人民自由、隱私等權利之行為，所以偵辦要件與程序應有詳盡規定，避免行政或司法等偵查機關濫用權力。我國憲法第 8 條規定逮捕、拘禁、審問與處罰機關應限定於司法或警察機關；逮捕、拘禁機關應以書面告知逮捕、拘禁之理由與地點；對於非法逮捕、拘禁、審問與處罰，人民得拒絕之；以及逮捕、拘禁機關應於 24 小時內移送法院之義務等。另刑事訴訟法亦規範被告的上訴權及偵辦階段之程序正義，包括自白不得作為定罪的唯一證據等。本章針對 2017 年監察院調查有關檢警軍等在案件偵辦階段相關違失案件，特別摘錄偵查期間違反不公開原則、軍方查辦機密文件不當搜索案、冒名偵訊致生爭議案、測謊結果不宜單獨作為判決依據、檢方偵辦賄選案件涉違法監聽及偵辦案件採證涉違失等 6 案，顯示仍有部分案件之偵辦涉有違法採證或程序瑕疵。案經監察院調查後，相關機關均已檢討，並改善制度或進行宣導。期待各機關妥善運用偵查權力，避免因濫用或誤用而損及人民權益。

我國審判係以採三級三審制為原則，多數案件均保障人民上訴之權益。在監察與司法權力分立原則下，監察院尊重司法判決。惟因受理陳情及保障人權乃監察院之法定職責，部分案件經監察院調查後如認有疑義，監察院站在協助陳訴人立場，亦得就是否有再審或非常上訴之機會進行瞭解，並尊重司法機

關對案件審酌之最終結果。本章就審判階段之司法案件，摘錄違反程序規定證詞之證據力、無罪判決之上訴制度、測謊程序有瑕疵之證據力、有罪確定判決採證違背證據法則、判決不備理由或適用不當違誤等 5 案，並說明各案件之處理情形，供各界參考。

至於司法執行階段，按 2017 年度「各國人權報告」臺灣部分指出，我國監獄和拘留中心的主要問題為過度擁擠；監獄達到原設計容量的 113%。當受刑人指控有非人道狀況時，監獄當局就其指控展開調查，並將調查結果發布給司法當局，偶爾會向媒體公布。當局調查並監控監獄與拘留中心的情況。在法院的命令下，少數拘留人在案子仍在調查階段時會被剝奪會客的權利，但仍保有會見律師的權利。此外，當局允許獨立的非政府觀察員調查監獄的情況。針對執行階段違失，本章摘錄遲延配置愛滋受刑人於收容專區、基隆看守所管理不當、臺北看守所收容人自殺案、少觀所相關制度查究案、陳訴人移監及戒具使用不當案、觀察勒戒處分執行之合憲性與適法性、刑後強制工作之免除處理涉有違失等 7 案。上開案件經監察院調查後，相關機關已逐步改善其作業制度與方式。監察院關注被剝奪自由者及被告之待遇，期望被剝奪自由者能在合理處遇下被監管，並能在將來順利回歸正常生活。

除了上開司法案件，本章另摘錄司法院大法官意見書公布後之更正程序、土耳其副代表酒後鬧事潛逃出境、官商勾結及警員洩漏個資、政風人員法定職掌與定位、石碇玉桂嶺及瑞芳地區共黨基地受難者司法救濟、政黨財產查處之行政權限爭議等 6 件司法爭議案。這些案件或有其時空背景，或因長期有結

構性及制度面問題，亟待檢討。案經監察院調查並提出建議後，多已獲採納並改善違失，或思考歷史的教訓。事實上，司法正義隨時空環境變化，不斷地演進與變遷。行政與司法機關在應付日常繁重的公務之餘，亦須與時俱進，時刻儆醒檢討問題，共同為司法正義與伸張人權努力。

第五章　健康權

健康乃行使其他人權所不可或缺的基本人權，而國家應儘可能讓人民享受該國所能提供最高標準的健康權。

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。」第 25 條第 1 項指出：「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」。經濟社會文化權利國際公約在健康權上規定了國際人權法最全面的條款。根據經濟社會文化權利國際公約第 12 條第 1 項，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」，第 12 條第 2 項又進一步列舉了若干締約國為實現這項權利應採取的步驟。此外，承認健康權的還有 1956 年的消除一切形式種族歧視國際公約第 5 條第 5 款第 4 目，1979 年的消除對婦女一切形式歧視公約（Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women，簡稱 CEDAW）第 11 條第 1 項第 6 款和第 12 條，和 1989 年的兒童權利公約第 24 條。一些區域性人權文書也承認健康權，如 1961 年歐洲社會憲章（第 11 條）、1981 年的非洲人權和人民權利憲章（第 16 條），和 1988 年的美洲人權公約關於經濟、社會及文化權利領域的附加議定書（第 10 條）。同樣，1993 年的維也納宣言和行動綱領等其他國際文書，均提及健康權。

健康權與實現國際人權憲章中所載的其他人權密切相關，

又相互依賴，包括獲得食物、住房、工作、教育和人的尊嚴的權利，以及生命權、不受歧視的權利、平等、禁止使用酷刑、隱私權、獲得資訊的權利，結社、集會和行動自由。所有這些權利及其他權利和自由都與健康權密不可分。

從國家的角度來看，國家應從確保人民取得安全的飲食與醫療資源著手，強化人民健康。適當糧食權的概念係指每個人得獲取適當數量的糧食（availability）外，尚包含所取得之糧食應具有一定程度之品質。此外，政府對於天災受難者、生活在災害頻仍區或其他落後地區之人民，尚要特別注意其對糧食之可接近性（accessiblity）[84]。另一方面，國家可以透過訂定健康政策，透過法令及資源分配，促進並保護人民的健康。相關措施包括公共衛生與健康照顧設施、商品與服務，並得針對特定對象，如婦女、兒少、老年人、身心障礙者、原住民等採取措施，以保障其身心健康。是以，本章特別針對確保良好的飲食與醫療品質及健康促進與保護兩大面向，摘錄相關調查案件。

一、確保良好的飲食與醫療品質

聯合國人權事務委員會於 1999 年針對經濟社會文化權利國際公約第 11 條，通過第 12 號一般性意見，認為「取得適當食物的權利」是重要的人權，且適用於每個人。經濟社會文化權利國際公約對這項權利的涉及比任何其他文件都要全面。依照該公約第 11 條第 1 項，締約國承認「人人有權享受其本人及家

[84] 徐揮彥，〈經濟社會文化權利國際公約第十一條及第十二條—適當生活水準之權利及健康權〉，《2012 兩公約學習地圖》，法務部，2012 年，頁 130-131。

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。」

人權事務委員會確認，取得適當食物的權利與人的固有尊嚴有著不可分割的聯繫，對國際人權憲章所載之其他人權的實現來說必不可少。這項權利與社會公正也是不可分割的，要求在國家和國際層次實行恰當的經濟、環境及社會政策，以期消除貧困，實現所有人的各項人權。

取得適當食物的權利之核心內涵為：食物在數量和品質上都足以滿足個人的飲食需要，無有害物質，……。而所謂「無有害物質」，係指「對食物安全作出規定，並要求政府和民營部門都採取保護措施，防止食品在食物鏈各階段因摻雜摻假或因環境衛生問題或處置不當而受到污染。還必須設法辨別、避免或消除自然生成的毒素。」

本節特別針對經濟社會文化權利國際公約第 11 條規定，摘錄監察院 2017 年相關調查案例，供各界參閱。

精緻農業發展及推動

(一)案情簡述

精緻農業雖已行之有年，然近年農業環境產生變化，尤其世界各國對於農產品衛生安全日益關切，又綠色能源及資源永續利用的重視，以及國內政府對於農業人力、農民就業及農業技術之注重，究國內發展政策應如何因應及強化，經監察院財

政及經濟委員會決議進行調查研究。

(二) 調查發現與建議

• 檢討困境作為借鏡

農委會 98 至 101 年辦理「精緻農業健康卓越方案」，以健康、卓越及樂活農業為 3 大主軸，共計投入 162 億餘元，執行 20 項相關計畫。其中樂活農業投入金額達 97.35 億餘元，占全部經費之 6 成左右，然所創造產值僅占全部產值之 2 成左右。本案經現勘確實發現樂活農業相關產業經營有其困境及難以創造產值之情況，農委會宜考量將此經驗納入後續推動「新農業創新推動方案」及其他樂活農業相關計畫參考，協助該些產業突破困境並開創產值，避免已投入之經費只見曇花一現之短暫成效，以輔導其得自力更生及永續發展為目標。

• 整合公私部門資源

為提高休閒農業之價值與魅力，增進農村經濟與農民收益，農委會宜加強盤點及整合交通部觀光局、原住民族委員會、文化部、地方政府、民間團體及運輸業者等資源，輔導業者開發結合農業六級化成果及富涵在地文化、人文故事底蘊之休閒農業商品，進而形成區域農遊帶，並積極發掘國內、外不同客群所隸屬或相關之社會團體、公司福利委員會、學校機關、教育機構等消費需求，精準行銷。此外，透過部會協調，適度修正放寬發展觀光條例規定，拓展農業旅遊行銷通路，帶動地區

經濟發展。

為確保休閒農業區之品質，農委會宜滾動修正「休閒農業輔導管理辦法」，強化休閒農業區營運效能及各地方政府之督導作為，並落實退場機制。此外，該會除擴大田媽媽申請條件之外，宜協助班員提升食品安全衛生相關法令與觀念，增進田媽媽之品牌形象及永續經營。

• 標章制度應避免消費者混淆

農委會自 78 年起陸續推動台灣優良農產品（CAS）、產銷履歷農產品（TAP）、吉園圃安全蔬果及有機農產品標章，且 98 年推動之「精緻農業健康卓越方案」，以健康農業為該方案之 3 大願景之一，執行該 4 項標章制度。惟 105 年 5 月 20 日之後的「新農業創新推動方案」，朝向將吉園圃安全蔬果、台灣優良農產品（CAS）及產銷履歷農產品（TAP）標章整合為 TGAP 之方式進行推動，其為使消費者易於辨識之立意係屬良善，然各標章推行有年且各有使用目的及範圍，整合恐涉及限縮原驗證範圍、增加業者成本及喪失國際市場等疑慮。另該會所規劃 TGAP 驗證範圍涉及「食品」領域，宜考量如何與現行台灣優良食品（TQF）驗證制度之相輔相成，共求保護消費者飲食安全與促進產品外銷；復應避免消費者混淆，而失整合之目的。

我國推動有機農業已逾 20 年，自 96 年農產品生產及驗證管理法公布後，正式導入驗證制度，通過有機驗證之耕作面積大幅成長，惟 102 年以後呈趨緩現象。花蓮地區對有機農業之推廣，以聚落方式結合自然環境、文化資源、休閒農業及觀光

產業等多元發展，賦予有機農業新價值，值得擴大推廣。農委會 106 年推動「友善環境耕作」，並首度納為輔導與補助對象，然其與有機農業之補貼審查強度、驗證有無及法源依據迥異，將使農民捨棄有機農業而選擇友善環境耕作，此勢必衝擊有機農業之發展，且與該會刻正研擬之有機農業法目的似有未符。又該會將「友善環境耕作」納入有機農業法草案中，卻欠缺定義及認定標準；另我國農藥使用需求量高，且目前絕大多數仍採用使用農藥之慣行農法耕作，其正確及合理使用農藥之督管措施，均有待農委會深入檢討及研議。

• 提升農村經濟產值

農委會 101 至 105 年輔導農會發展農村經濟事業計畫，對於農會收入有顯著經濟效益，惟在創造農村經濟產值方面，未如農會收入有顯著提升，農委會仍需持續輔導農會帶動農村經濟持續成長。我國目前各級農會經濟事業連結、合作強度低，農委會可積極輔導農會依其所在區域，善用在地優勢，區隔鄉村型農會及都市型農會之角色定位，連結直轄市、縣市及全國農會，作為整合之集貨、物流、供銷平臺，落實各級農會經濟事業發展與串連整合實效。

我國糧食自給率偏低，99 年降至 31.2%，時隔 6 年，105 年仍僅 31%，難以提升，為達成 109 年糧食自給率 40%之設定目標，並促進農業及農村永續發展，農委會除了鼓勵農民種植進口替代作物，增加國內雜糧供給之外，應強化食農教育之踐行，引導全民對國產農產品及在地飲食文化之認同、信賴與支持，以增加農民之收益，創造農業發展之利基。

依據本案調查意見[85]，監察院函請行政院轉知所屬參處。

(三)政府機關改善情形

本案促使主管機關正視精緻農業發展之重要性，並自法令、制度及執行等 3 面向，探討現行精緻農業等相關推動政策及方案有無亟待改進之處，以保障國人飲食安全及農民權益。

(四)案件進展

本案刻由行政院轉知所屬參處。

雞蛋戴奧辛含量超標案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 1 條、第 11 條、第 12 條

經濟社會文化權利國際公約第 1 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。

[85] 106 財調 0050，楊美鈴、章仁香、方萬富、劉德勳、李月德調查。

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。

經濟社會文化權利國際公約第 11 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。

(一) 案情簡述

106 年 4 月 21 日發生彰化地區蛋雞場的雞蛋被檢驗出戴奧辛含量超標，雖部分已回收下架，但危及健康或致癌風險並未解除。本案雞蛋遭戴奧辛污染，因雞蛋富含蛋白質及其他營養素，為國人不可或缺的民生必需品。本事件造成國人食用蛋品

安全之疑慮，究戴奧辛污染雞蛋之來源及途徑為何？維護國人食品安全之具體對策為何？行政院環境保護署（簡稱環保署）、農委會及衛福部等國內優良農產品標章（CAS）及產銷履歷認證機制相關主管機關有無疏漏及違失？均有查明之必要，爰經監察委員立案調查。

(二) 調查發現與建議

• 未能查明污染源頭

農委會及環保署推斷本事件戴奧辛污染源係飼養過程由雞隻食入，屬片段且非持續性污染源，與環境介質無直接相關。然本案始終無法找出污染源頭、遭污染飼料、傳播途徑或添加物種類，且雞隻所食入污染飼料數量及期間致戴奧辛累積之驗證數據亦無從確認。即使將戴奧辛列為驗證蛋品之常態性檢測項目，但因污染來源未加以阻絕，恐仍會衍生相關污染的食安事件。

彰化縣政府對本事件畜牧場負責人更換、使用自配飼料等於事前毫無所悉，農委會對地方主管機關就轄內畜牧場自配飼料稽查作為，竟以禽流感疫情頻傳致養禽業者管制出入，故短暫期間之自配飼料稽查確有難處等由辯解，肇生難以追查該畜牧場所使用之自配飼料，亦未能再行追蹤本案戴奧辛污染物之可能來源。

• 未能追查蛋品流向

戴奧辛具安定、生物累積及濃縮特性，可經由食物鏈轉移至人體，且屬致癌物、影響生殖系統等，因而號稱「世紀之毒」，其來源包括工業原料製程的副產物、特定工業製程的燃燒行為、廢棄物焚化爐、其他人為的燃燒行為及自然生成等。聯合國所訂全球性之持久性有機污染物（Persistent Organic Pollutants，POPs）斯德哥爾摩公約，即將戴奧辛列為首批管制 12 種 POPs 之一。行政院於 97 年 7 月 3 日核定「持久性有機污染物斯德哥爾摩公約國家實施計畫」，做為國內推動工作之具體依據。

本事件遭戴奧辛污染所預防性下架的雞蛋數量達 9 千餘公斤，其中屬鴻彰畜牧場或無法確認來源者而封存之雞蛋達 4,276.8 公斤（約 8.5 萬顆），顯然農委會對推動蛋品溯源制度，仍未能確實追查蛋品流向。衛福部於事件發生後即採行預防性下架措施，然對照鴻彰畜牧場每日平均產蛋量計約 1,100～1,200 公斤（約 2.2～2.4 萬顆）計之，初估於本案採樣至下架期間已生產約 7 萬 5 千餘公斤（約 150 萬顆）雞蛋流入市面，恐遭食用之雞蛋約達 7 萬公斤（約 140 萬顆），對國人的健康危害已然造成疑慮。衛福部雖以此次戴奧辛暴露量評估對各年齡層之健康風險，不致超出攝取標準值，然以一天食用雞蛋數量加以表述，易使民眾誤解並恐損及政府公信力，實有檢討改進之必要。

依據本案調查意見[86]，監察院糾正農委會、環保署及彰化

[86] 106 財調 0045，仉桂美、王美玉調查。

縣政府，函請行政院轉飭所屬農委會、衛福部確實檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、戴奧辛污染來源及傳播途徑部分

（1）為查明戴奧辛污染源或傳播途徑，於 107 年度針對排放潛勢較高之紙漿製造業、以及有運作紙漿製造程序之造紙業等業別，再進行後續調查，同時將持續追蹤相關紙廠污泥流向，藉以釐清可能之污染源。

（2）為免戴奧辛污染物來源有漏列之情，督促行政機關就其他業者或與本案指紋圖譜相關之業別，進一步清查或排除其可能性。

（3）後續檢討改進措施，包括風險監測數據、圖譜建置、蛋品溯源管理。

2、畜牧場及其飼料管理部分

（1）農委會透過現場輔導訪視及相關課程加強宣導，要求直轄市、縣（市）政府加強輔導自配戶登記及落實法規執行。

（2）農委會於 106 年 10 月 26 日及 106 年 12 月 26 日召開檢討會議，檢討輔導訪視成果之實質效益，以納入未來法規修正方向或管理政策參考，並調整 107 年度之輔導工作推動策略，加速自配戶違規輔導改善情形之追蹤。

3、農委會以達成 100%雞蛋溯源覆蓋率為目標，並鼓勵已納

入溯源之蛋雞場能做好自主生產管理，進一步成為產銷履歷供貨的生產牧場。未來推動溯源工作，將加強市售散裝蛋的查核工作，且與蛋商取得共識對未貼標籤貼紙之雞蛋，蛋商不予收蛋，有助市售端回溯有問題雞蛋來源牧場。衛福部則持續加強與民眾食品安全風險之溝通，避免民眾有所疑慮。

(四) 案件進展

本案已結案。

知名飯店使用逾期發霉食材案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 1 條、第 11 條、第 12 條

(一) 案情簡述

據悉，臺北市大倉久和大飯店之歐風館餐廳使用逾期、發霉原材料，台灣山頭火股份有限公司使用逾期胡椒粉、益強粉，遠東油脂股份有限公司之「乳瑪琳」亦疑涉使用逾期原材料製造。究相關主管機關對於上述行為監督機制為何？管理與查核是否不周？食品安全通報機制有無疏漏？逾期食品回收之監管機制為何？相關機關之作為有無延宕或其他違失？均有查明

之必要，監察委員爰立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 未能有效進行食品溯源

遠東油脂公司非法使用逾期原材料及回收產品再製其他油品，且無法釐清違規產品批號，回收率不及 0.1%，嚴重影響國人飲食安全。又現行「食品及其相關產品追溯追蹤系統管理辦法」對於產品回收流向資訊之管理，付之闕如，致追溯追蹤系統缺漏不全，難以全面勾稽及追蹤問題產品，甚至衍生業者有違法使用回收品之空間，亟待改善。

• 未落實稽核

臺北市政府衛生局及臺中市政府衛生局未要求所轄餐飲業者落實 GHP 準則第 6 條第 3 款及第 5 款關於原材料於倉儲過程中應定期檢查及記錄之規定，且疏未列為相關稽查之檢查項目，致業者有違法使用逾期原料之機會。另該準則既已明定原材料之倉儲管理方式，衛福部應自源頭建立相關督管機制，依分級管理原則輔導業者符合規定，並督促各地方政府落實稽查。桃園市政府衛生局於無任何準據情形下，對於轄內食品業者之稽查紀錄僅保存 1 年，亦已違反檔案法相關規定。

• 賦予專門職業人員責任

衛福部訂定「應置專門職業或技術證照人員之食品業者類

別及規模規定」，將須設置專門職業人員的食品業者類別由現行 5 類增加到 15 類，施行對象已大幅擴增。為使專門職業人員專業及功能得確實發揮，衛福部食品藥物管理署（簡稱食藥署）應建立其得以忠實執行業務之獨立空間及責任約束相關配套措施；另應加強業者對於專門職業人員角色與職責之正確認知，以遵守食品安全衛生管理相關規定。

依據本案調查意見[87]，監察院糾正桃園市政府衛生局，並函請衛福部督同食藥署檢討改進見復；另函請臺北市政府衛生局及臺中市政府衛生局檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、衛福部已於 107 年 10 月 3 日修正「食品及其相關產品追溯追蹤系統管理辦法」，就食品製造、輸入、販售業者之產品流向資料，納入「回收產品之名稱、重量或容量、批號、有效日期、回收原因及後續處理措施之紀錄；返貨者之名稱及地址」等追溯追蹤相關資料。為強化追溯追蹤制度之查核機制，食藥署已於食用油脂稽查專案新增「食品及其相關產品追溯追蹤管理查核記錄表」。
2、國發會檔案局已促請桃園市政府督導，而桃園市衛生局已依衛生類基準表規定，將食品業者衛生稽查及抽驗文件之保存年限修正為 5 年，並已提列檢討報告及改善計畫。
3、衛福部已研擬「自源頭建立相關督管機制」、「依法規建

[87] 106 內調 0060，楊美鈴、尹祚芊調查。

立分級管理及輔導機制」及「督促地方政府衛生局落實GHP 稽查」等 3 項具體改善措施。

4、臺北市政府衛生局於 106 年 10 月 31 日依據食品良好衛生規範準則第 6 條第 3 款及第 5 款修訂「臺北市政府衛生局食品業衛生現場稽查紀錄」，新增第 22 項「原材料使用，應遵行先進先出之原則，在有效期限內使用，並設有定期檢查機制確實記錄，不得不實或造假」，總項目修正為 29 項。臺中市政府衛生局於 106 年 10 月依食品良好衛生規範準則第 6 條第 3 款及第 5 款之倉儲管制規定，修訂「臺中市政府衛生局餐飲業者良好衛生規範準則稽查紀錄表」，新增「倉儲管理」。

5、臺北市政府衛生局已於 106 年 10 月 11 日發文至該市認可之 17 家衛生講習辦理單位及 6 家認可之食品安全管制系統辦理單位，針對一般食品從業人員、技術證照人員、衛生管理人員、食品安全管制小組人員及食品業者專門職業人員等加強宣導。

(四) 案件進展

本案已結案。

偽藥規範與管控

(一) 案情簡述

據悉，近期發現降血脂藥「冠脂妥 Crestor」遭偽藥集團成員仿冒，降血糖藥「佳糖維 Januvia」亦接續發現被仿冒。對於這些偽藥如何進入藥品供應鏈？現階段醫院、藥局的進藥管道、程序與控管為何？是否還有其他藥物遭仿冒？食藥署對於藥商進藥流程是否有所規範與管控？實有深入調查之必要，爰經監察委員立案調查。

(二) 調查發現與建議

• 汲取優良藥品之管理作法

衛福部應接軌世界優良藥品之管理思潮，積極完備法源，早日依法實施我國西藥優良運銷規範，以確保藥品生命週期之品質及完整性，保障國人用藥安全。

• 追蹤偽藥流向

食藥署就本案檢察機關偵辦過程所發現「冠脂妥」以外之其他 8 種偽藥，宜再行追蹤瞭解其後續實際銷售流向，避免該等偽藥流入國內藥品市場，危害國人健康。

食藥署建置中之藥品追蹤追溯系統，宜比照食品追蹤追溯系統運作模式，以強化藥品來源及流向之管理。

• 提升偽藥把關作業

我國藥事法之偽藥定義未能接軌國際，難以進行國際比較，食藥署應通盤檢討。又本案所彰顯之偽藥比率統計真實性落差，亟待釐清，以避免外界誤解。

財政部關務署應協同衛福部食藥署依雙方業務實際需求，加強落實執行籠統化學品及不明藥物之抽驗與貨名確認工作，以防杜非法藥物蒙混進口，危害國人健康。

本案有關偽藥原料藥係多次透過快遞、郵包等途徑蒙混進口事件，且先前抽驗申報籠統化學品或不明粉末形態貨物之統計數據呈現異常比率偏高警訊。財政部關務署應正視研議加強邊境毒品、藥品查緝措施，以善盡管制把關職責。

依據本案調查意見[88]，監察院函請衛福部及所屬食藥署、財政部關務署確實檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、衛福部

（1）藥事法第 53-1 條及第 92 條修正案已於 106 年 6 月 14 日公布，食藥署已配合擬訂相關子法。透過嚴謹的程序，規劃妥適的配套措施。

（2）本案經檢察機關刑事偵查終結起訴在案，查無犯罪嫌疑人於國內另有銷售其他 8 種偽藥之相關證據。另食藥署於本案冠脂妥事件發生期間，亦主動責成全國各

[88] 106 內調 0050，尹祚芊、楊美鈴調查。

縣市衛生局針對媒體披露「力清之」、「維妥力」及「佳糖維」3 項高風險藥品進行市面稽查及抽驗，且經檢驗比對之結果未發現與原廠規格不一致情形。

（3）有關輸入原料藥管道包含原料藥許可證及藥廠申請輸入自用原料，其中輸入自用原料之查核，自 103 年度起已委由各縣市衛生局執行，並由食藥署定期提供自用原料輸入紀錄。查 105 年度符合率達 98.1%，較 104 年符合率（91.2%）顯著提升。為有效掌握藥品之來源及流向，衛福部依據藥事法第 6 條之 1，規範經中央衛生主管機關公告類別藥品，其製劑許可證持有藥商及經銷藥商，應以電子方式申報藥品來源及流向相關資訊。為因應偽藥事件，106 年 5 月 1 日已提早啟用藥品追溯或追蹤申報系統，使衛生機關得確認查核申報資料是否有顯著差異。

（4）檢視我國藥事法所稱之偽藥與世界衛生組織之偽藥定義相近，因此，衛福部將持續參考世界衛生組織之定義，對外發布偽藥相關數據。

（5）食藥署和財政部關務署密切支援互助，阻止不法藥物流入國內危害民眾健康安全。自 104 年 1 月 1 日至 106 年 9 月 15 日止，所送驗檢體中僅有 9 件（104 年 2 件、105 年 5 件及 106 年 2 件）檢體因屬毒品鑑驗類別，依「食品藥物化粧品檢驗封緘及對照標準品供應收費標準」予以收費（3,000 元/件），其餘 5,983 件皆未收費，應不致造成財政部關務署執行送驗鑑定之障礙。

2、財政部關務署

（1）已針對本案偽藥集團進口之 8 種藥品原料（分屬 8 項稅則號別），進口地為中國大陸、香港及印度地區，進行風險分析與管控，並提高其報單抽驗比率。

（2）積極落實食藥署與財政部關務署於 106 年 4 月 17 日就本案雙方應行協調辦理事項所達成共識，各關持續加強邊境不法藥用及非法食用原料進口查緝業務，對於快遞、郵包進口貨物，海關均全面以 X 光儀器檢查，申報籠統化學品或不明粉末貨物列為查緝重點。

（3）統計海關 106 年 1-9 月緝獲毒品、藥物、農藥等不法案件，其緝獲總件數及月平均緝獲數均呈現增長，由 106 年 1-4 月緝獲 157 次（月平均緝獲 39.25 次），增加至同年 5-9 月緝獲 311 次（月平均緝獲 62.2 次），顯示海關強力執行查緝成果。

（4）為防堵不肖人士透過快遞、郵包走私毒品及藥品原料，財政部關務署函各關加強辦理強化風險管理、機動部署增加緝毒犬隊、優化查緝工具、強化專業培訓、深化情資交流等相關查緝措施。

(四) 案件進展

本案已結案。

二、健康促進與保護

聯合國人權事務委員會於 2000 年在第 22 屆會議，針對最高健康標準的權利（經濟社會文化權利國際公約第 12 條）通過第 14 號一般性意見，指出健康是行使其他人權不可或缺的一項基本人權，每個人都有權享有能夠達到的、有益於尊嚴生活的最高標準的健康。實現健康權可透過很多辦法，彼此互相補充，如制定健康政策、執行世界衛生組織制定的衛生計畫，或採用具體的法律手段。

第 14 號一般性意見認為，經濟社會文化權利國際公約第 12 條第 1 項所述「享受可能達到之最高標準之身體與精神健康」，並不限於得到健康照顧的權利。相反，健康權包括多方面的社會經濟因素，促進使人民可以享有健康生活的條件，包括各種健康的基本決定因素，如食物和營養、住房、使用安全飲水和得到適當的衛生條件、安全而有益健康的工作條件和有益健康的環境。此外，享有健康權，不應理解為身體健康的權利。健康權既包括自由，也包括權利。自由包括掌握自己健康和身體的權利，包括性和生育上的自由，以及不受干擾的權利，如不受酷刑、未經同意強行治療和試驗的權利。另一方面，應該享有的權利包括參加健康保護制度的權利，該套制度能夠為人民提供平等的機會，享有可達到最高水準的健康。

該一般性意見闡釋健康權的各種形式和層次，其具體實施將取決於締約國的實際條件，包括：

一、可提供性。締約國境內必須有足夠數量的、行之有效的公共衛生和健康照顧設施、商品和服務以及計畫。這些設施

、商品和服務的具體性質，會因各種因素而有所不同，包括締約國的發展水準。但它們應包括一些基本的衛生要素，如安全和清潔的飲水、適當的衛生設施、醫院、診所和其他健康相關的建築、經過培訓工資收入在國內具有競爭力的醫務和專業人員，和世界衛生組織必需藥品行動綱領規定的必需藥品。

二、易取得性。締約國管轄範圍內的健康設施、商品和服務，必須提供給所有人，不得歧視。此包含下列四個相關的概念：

1. 不歧視：健康設施、商品和服務必須在法律和實際上提供給所有人，特別是人口中最脆弱的部分和邊緣群體，不得以任何禁止的理由加以歧視。
2. 實際獲得的條件：健康設施、商品和服務，必須是各部分人口能夠安全、實際獲得的，特別是脆弱群體和邊緣群體，如少數民族和原住民、婦女、兒童、青少年、老年人、身心障礙者和 HIV 感染者／愛滋病患。獲得的條件包括：（1）能夠安全、確實得到醫療服務和基本的健康要素，如安全和潔淨的飲水、適當的衛生設施等，包括農村地區。（2）建築物為身心障礙者配備適當的進入條件。
3. 經濟上的獲得條件（可支付）：健康設施、商品和服務必須是所有人能夠負擔的。健康照顧服務以及與基本健康要素有關的服務，收費必須建立在平等原則的基礎上，保證這些服務不論是私人還是國家提供的，應是所有人都能負擔得起的，包括社會處境不利的群體。公平要

求較貧困的家庭與較富裕的家庭相比不應在健康開支上負擔過重。

4. 獲得資訊的條件：包括搜尋、接收和傳播有關衛生問題的資訊和意見的權利。然而，獲得資訊的條件不應損害個人健康資料保密的權利。

三、可接受性。所有衛生設施、商品和服務，必須遵守醫務職業道德，在文化上是適當的，即尊重個人、少數群體、人民和群體的文化，對性別和生活週期的需要保持敏感，遵守保密的規定，和改善有關個人和團體的健康狀況。

四、品質。衛生設施、商品和服務不僅應在文化上是可以接受的，而且必須在科學和醫學上是適當和高品質的。尤其應有熟練的醫護人員、在科學上經證實、沒有過期的藥品、醫院設備、安全和潔淨的飲水、及適當的衛生條件。

與經濟社會文化權利國際公約中的所有其他權利一樣，一個重要的假定是，不允許在健康權上採取倒退措施。如果蓄意採取了任何倒退措施，締約國必須證明，有關措施是在認真權衡所有其他選擇之後提出的，而且從經濟社會文化權利國際公約規定的所有權利角度講，為了充分利用締約國最大限度可資利用的資源，採取這些措施是完全有理由的。

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。」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：「國家對於身心障礙者之保險與就醫、無障礙環境之建構、教育訓練與就業輔導及生活維護與救助，應予保障，並扶助其自立與發展」。上開條文已明確指出，我國

政府對於人民有醫療照護之責任。

兒童視力保健計畫

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 10 條、第 12 條、兒童權利公約第 24 條

兒童權利公約第 24 條

一、締約國確認兒童有權享有最高可達水準之健康，與促進疾病治療以及恢復健康之權利。締約國應努力確保所有兒童享有健康照護服務之權利不遭受剝奪。

二、締約國應致力於充分執行此權利，並應特別針對下列事項採取適當之措施：

(一)降低嬰幼兒之死亡率；

(二)確保提供所有兒童所必須之醫療協助與健康照顧，並強調基礎健康照顧之發展；

(三)消除疾病和營養不良的現象，包括在基礎健康照顧之架構下運用現行技術，以及透過提供適當營養食物和清潔之飲用水，並應考量環境污染之危險與風險；

(四)確保母親得到適當的產前與產後健康照顧；

(五)確保社會各階層，尤其是父母與兒童，獲得有關兒童健康和營養、母乳育嬰之優點、個人與環境衛生以及防止意外事故之基本知識之教育並協助該等知識之運用；

(六)發展預防健康照顧、針對父母以及家庭計劃教育與服務之指導方針。

三、締約國應致力採取一切有效與適當之措施，以革除對兒童健康有害之傳統習俗。

四、締約國承諾促進並鼓勵國際合作，以期逐步完全實現本條之權利。關於此，尤應特別考慮發展中國家之需要。

(一) 案情簡述

我國兒童近視比率居高不下，雖衛福部及教育部已推動兒童視力保健相關計畫，惟成效有限，且跨部會橫向聯繫不足，爰經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 國小學童近視問題嚴重

研究指出，西元 2050 年全球近 100 億人口中，將有 50 億人口近視，其中五分之一（10 億人口）因高度近視而有失明風險，全球將進入近視失明潮。因此呼籲世界各國應重視近視之預防及宣導。青少年的近視通常起始於 6 至 8 歲，鑑於我國國小學童近視問題嚴重，教育部及衛福部現雖已將近視引發失明之實證醫學納為宣導內容，惟宣導對象及範圍仍屬有限，有待

強化及精進。

教育部對於課後照顧中心學童之近視防治，目前僅提出強化照顧服務人員相關教育訓練之建議，欠缺具體有效因應方案。各直轄市、縣（市）政府對於學童課後照顧中心之規定，缺乏針對學童護眼的規範，肇致學童於侷限之室內持續用眼，加深近視問題。

• 檢查項目應與時俱進

衛福部對 7 歲以下兒童視力檢查的保健服務仍沿用 84 年所訂定的檢查項目，無法因應兒童嗜愛使用電子產品之現況而適時因應趨勢採滾動式的調整。此外，嬰幼兒的視力保健，在 3C 產品如此發達情況下，衛福部雖將之納入「托嬰中心評鑑作業」及「托育人員在職訓練課程實施計畫」，然均非必評及必修項目，且嬰幼兒視力保健常識占建議修習課程之比率低，有待提升。

• 強化親職視力教育

教育部既已認同兒童視力健康屬家庭教育之範圍，且開始著手督導各直轄市、縣（市）政府利用辦理家庭教育課程、活動及親職教育時，將孩童近視防治問題納為宣導教育內容，自應持續付諸執行，強化家庭功能，共同維護孩童視力健康。

• 建立近視監測系統

衛福部國健署辦理「兒童青少年視力監測調查計畫」，首次將調查對象擴及學齡前兒童，新增 3 歲至 5 歲兒童之近視監

測，此因應現今學齡前兒童接觸電子產品機率大增之趨勢，滾動檢討相關計畫之作為，足資肯定。惟原 101 年規劃辦理建立全人口監測系統，卻因招標不順，故對象限縮至 3 至 18 歲年齡層之兒童，至今我國仍缺乏全人口之完整圖像與危險因子深入之分析，衛福部應探究流標原因，及早建置全人口近視監測系統。

• 推動近視防治

臺北市及新北市政府鑑於學童近視問題嚴重，為及時守護學童視力健康，主動推行學童近視防治相關措施，對於已近視之學童，則進行轉介矯治與追蹤管理，避免造成孩童一生的健康缺憾。雙北市政府之積極作為，值得推廣。為接軌國際對視力保健之推動，衛福部宜擷取二市府及國外經驗，檢討研議有效政策及配置相關經費，積極輔導各縣（市）共同維護學童之視力健康權益。

依據本案調查意見[89]，監察院函請衛福部及教育部檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、衛福部運用行政公益資源托播 30 秒視力保健短片（臺視、中視、華視等）、106 年 8 月至 12 月電視托播「打敗惡視力篇」225 檔、全國及地方電台分眾托播「珍愛好眼力

[89] 106 內調 0022，江綺雯調查。

打敗惡視力篇（國語）」、「護眼六招－婆媳篇（臺語）」187 檔、於網路媒體以 30 秒短片「打敗惡視力篇」，3 大電子報、Google、YouTube、FB 粉絲團等露出觀看數／點擊數 2,760,381 次、針對 3-5 歲兒童補助製作繪本「小熊艾艾的大眼睛」、106 年已製作向家長說明之「兒童及青少年控制近視度數惡化，有哪些選擇？」之 SDM（Shared Decision Making，醫病共享決策）衛教素材、106 年 6 月 9 日函文提供「打敗惡視力篇」30 秒及 180 秒宣導短片及網站連結予勞動部、修訂托嬰中心評鑑指標等精進措施。

2、教育部已將「近視疾病易失明」列為宣導重點、持續辦理學童視力保健計畫、透過研習及會議跨大宣導、建置視力保健網頁、督導地方政府將課後照顧中心戶外活動時間納入稽查項目等策進作為。

(四) 案件進展

持續瞭解衛福部及教育部改善情形，俾有效促進兒童視力保健。

阻絕毒品入侵校園

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 24 條；兒童權利公約第 3 條、第 6 條、第 40 條

公民與政治權利國際公約第 24 條

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

二、所有兒童出生後應立予登記，並取得名字。

三、所有兒童有取得國籍之權。

兒童權利公約第 3 條

一、所有關係兒童之事務，無論是由公私社會福利機構、法院、行政機關或立法機關之作為，均應以兒童最佳利益為優先考量。

二、締約國承諾為確保兒童福祉所必要之與保護和照顧，應考量其父母、法定監護人或任何對其負有法律責任之個人之權利與義務，並採取一切適當的立法和行政措施達成之。

三、締約國應確保負責照顧與保護兒童之機構，服務與設施符合主管機關所訂之標準，特別在安全、保健、工作人員數量與資格及有效監督等方面。

兒童權利公約第 6 條

一、締約國承認兒童有與生俱來之生命權。

二、締約國應盡最大可能確保兒童的生存與發展。

兒童權利公約第 40 條

一、締約國對被指稱、指控或認為涉嫌觸犯刑事法律的兒童，應確認該等兒童有權獲得到符合以下情況之待遇：依兒童之年齡及對其重返社會，並在社會承擔建設性角色的期待下，促進兒童之尊嚴和價值感，以增強其對他

人之人權與基本自由的尊重。

二、為達此目的，並鑒於國際文件之相關規定，締約國尤應確保：

(一)任何兒童，當其作為或不作為未經本國或國際法規所禁止時，不得被指稱、指控或認為涉嫌觸犯刑事法律。

(二)針對被指稱或指控觸犯刑事法律之兒童，至少應獲得下列保證：

1.在依法判定有罪前，應推定為無罪；

2.對其被控訴之罪名能夠迅速且直接地被告知，適當情況下經由父母或法定監護人告知本人，於準備與提出答辯時並獲得法律或其他適當之協助；

3.要求有權、獨立且公正之機關或司法機構迅速依法公正審理，兒童並應獲得法律或其他適當之協助，且其父母或法定監護人亦應在場，惟經特別考量兒童之年齡或狀況認為其父母或法定監護人在場之作法不符合兒童最佳利益者除外；

4.不得被迫作證或認罪；應可詰問或間接詰問對自身不利的證人，並且在平等之條件下，要求對自己有利的證人出庭並接受詰問；

5.若經認定觸犯刑事法律，對該認定及因此所衍生之處置，有權要求較高層級之權責、獨立、公正機關或司法機關依法再為審查；

6.若使用兒童不瞭解或不會說之語言，應提供免費之通譯；

7.在前開程序之所有過程中，應充分尊重兒童之隱私。

三、締約國對於被指稱、指控或確認為觸犯刑事法律之兒童，應特別設置適用之法律、程序、機關與機構，尤應：

(一)規定無觸犯刑事能力之最低年齡；

(二)於適當與必要時，制定不對此等兒童訴諸司法程序之措施，惟須充分尊重人權與法律保障。

四、為確保兒童福祉，並合乎其自身狀況與違法情事，應採行多樣化之處置，例如照顧、輔導或監督裁定、諮商輔導、觀護、寄養照顧；教育或職業培訓方案或其他替代機構照顧之方式。

(一) 案情簡述

有關媒體報導「學生吸毒，20 倍速成長」，究校園反毒工作是否落實，如何從源頭阻絕毒品入侵校園，營造健康安全友善之校園環境，有待持續深入追蹤瞭解。為使學生免受毒品危害，監察院教育及文化委員會決議對本案進行專案調查研究。

(二) 調查發現與建議

• 涉毒案件通報及追蹤待加強

教育部校安中心藥物濫用學生通報人數與警方查獲少年、

青年涉毒人數落差甚鉅，學生藥物濫用統計人數嚴重失實，且該部迄未建立大專學生之學籍身分查核機制。警察機關查獲少年、青年涉毒案件，未落實身分清查並通報教育機關，致其等未能接受學校之常規輔導關懷。大專校院反毒工作，囿於「大學自主」之限制，難以深入獲致效果，且各地方教育局處迄未就春暉輔導個案之再犯情形追蹤、統計，致無法檢驗該輔導機制實施成效與提出改進方向。國民中小學中輟生安置就學就業工作不力，增加濫用藥物風險。另地方毒防中心未強化少輔會、少年警察隊功能，並結合校外會與校內輔導機制，建構校園安全防護網，避免幫派組織滲透校園，致力營造無毒健康成長環境。

衛福部應整合各部會已建置之毒品及藥物濫用通報系統資料庫，確切核實藥物濫用相關數據，掌握國內毒品及藥物濫用通盤狀況。透過巨量資料深入分析，將研析成果轉換為具體政策建議，有效減少毒品黑數與防制漏洞。對於新興濫用物質宜研議是否仿效美國緊急列管及類似物質之行政管制措施，以防杜新興物質濫用及其危害擴大。另應積極發展各級毒品之戒癮指引，並參考國外街頭外展模式，實施青少年戒癮防治，避免青少年藥物濫用。

• 反毒業務專責人力不足

法務部未設反毒業務專責單位、專責人力不足，對於長期政策規劃與法令研修，力有未逮。建議以績效指標引導檢察官採用附命完成戒癮治療之緩起訴方式，藉由各縣市之社會與醫療網絡，協助第一、第二級毒品成癮者戒除毒癮，鼓勵其自新

。並應持續督導各地檢署落實執行毒品犯罪所得之查扣及追繳事宜，將沒收毒品犯罪所得達成率，列為年度關鍵績效指標。提升觀察、勒戒及強制戒治費用繳交率之具體作為，提升緝毒的原動力，減少政府不必要開支，並符合公平原則。精進「毒品危害事件統一裁罰基準及講習辦法」有關罰鍰執行及毒品危害講習實施方式，以防制第三、第四級毒品濫用，維護青少年身心健全發展。

• 未能結合行政院反毒機制

行政院「反毒會報」各工作分組，自行其是，增加協調整合難度。司法院久未派員參加反毒會報，亦未能結合行政院反毒機制，形成反毒工作缺漏；另地方毒防組織之編制、人力、經費均未臻妥善，均應檢討改進。至「毒品防制基金」之籌設及相關法制作業，亦須積極推動，以拓展穩定之反毒業務財源。

依據本案調查意見[90]，監察院函請行政院檢討並督導教育部、衛福部、法務部、內政部辦理；另函請司法院參考辦理見復。

(三)政府機關改善情形

1、教育部業於「無毒新家園，反毒行動綱領」具體策進作為中，將偏鄉及青少年（校園）毒品防制列為重點項目之一。為解決教育部校安通報藥物濫用人數與警察機關查獲人

[90] 106 教調 0001，孫大川、尹祚芊、林雅鋒調查。

數間之落差，教育部業與警政署協調，自 106 年起，連結學生基本資料庫，提供教育單位與警察機關查獲 28 歲以下涉毒疑犯資料之勾稽，以確實掌握各校學生毒品濫用之個案人數，並加強學校輔導作為之督導。另該部邀集衛福部、地方政府及所轄中途學校等相關單位共同研議評估中途學校轉型之可行性。

2、衛福部強化非在學好奇誤用第三級、第四級毒品兒少之早期介入，培植藥癮治療人力，提升藥癮醫療質與量，並協助藥物濫用情形較嚴重或已有毒癮問題之青少年及早接受專業藥癮醫療，持續精進毒癮個案家庭支持方案，協助重建與修復家庭關係，促進復歸家庭與社會。106 年 2 月 18 日就新興毒品之通報及列管流程部分，再次召集各部會研商並作成決議，將列管流程再縮短約 1 個月之時程。

3、法務部於 106 年 3 月起依行政院指示設置專責人力，從事毒品防制工作，另為強化斷根溯源力道及統整新興混合式毒品情資來源，高檢署業彙整各地資料，由全國毒品資料庫協助分析，統合標定管道來源，協同六大緝毒系統進行強力打擊。又該部研議修正「毒品危害防制條例」第 11 條之 1 規定，責成所屬研擬提升裁罰之繳交率及強制執行率研商對策，強化講習及裁罰之成效。並針對三、四級毒品成癮者的矯治、戒除強化政府之介入權力，幫助毒品施用者脫離毒品侵害，並研擬檢察官提升附命完成戒癮治療緩起訴比率及成效。

4、經濟部除與警政署建立通報機制，不定期實地查核先驅化學品工業原料之上中下游廠商，優先查核有疑慮之廠商及

申報異常之廠商，發現廠商申報異常或流向不明，而有供製造毒品之疑慮者，將主動提供情資予檢警調單位偵辦。

5、行政院持續積極推動「新世代反毒策略行動綱領」，並於108年1月1日成立「毒品防制基金」。

(四)案件進展

監察院仍持續追蹤業管機關辦理情形，促其採取積極有效作為，使學生免受毒品危害及健全其身心靈人格發展。

防範未成年少女懷孕生子

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 10 條、第 12 條；消除對婦女一切形式歧視公約第 12 條

消除對婦女一切形式歧視公約第 12 條

1.締約各國應採取一切適當措施以消除在保健方面對婦女的歧視，保證她們在男女平等的基礎上取得各種包括有關計劃生育的保健服務。

2.儘管有本條第 1 款的規定，締約各國應保證為婦女提供有關懷孕、分娩和產後期間的適當服務，必要時予以免費，並保證在懷孕和哺乳期間得到充分營養。

(一) 案情簡述

國內未成年少女懷孕及生子事件頻傳，影響青少年身心健康、學業及子女教養等問題，政府權責機關疑未積極宣導青少年之性教育及衛生保健觀念，監察委員爰立案調查。

(二) 調查發現與建議

• 跨部會間服務資源缺乏整合

我國未成年產母人數長達 10 年皆無法有效下降，影響兒童及青少年身心健康及受教權甚鉅。衛福部及教育部未能確實掌握未成年少女懷孕人數情形，也未建立相關勾稽比對機制，跨部會間之服務資源缺乏整合平台及關鍵績效指標，致政府對未成年少女懷孕問題與現實嚴重脫節。

衛福部以未強制醫療院所須提報所設青少年親善門診服務量為由，致未能掌握青少年親善門診之服務情形及成效。直到監察院調查詢問後，始辦理相關業務之基礎統計。又統計結果顯示，105 年 80 家青少年親善門診中有 25 家服務人次為 0 人，12 家則無提報相關數據，核其政策立意良善，但執行成效不彰。

• 強化未成年少女懷孕生子之安置作業

我國未成年少女懷孕生子後選擇留養人數愈趨增長，惟各地方政府對於因懷孕或生育而遭遇困境之兒少及其子女，所提

供之服務資源少，無法有效維護選擇留養孩子的兒少權益。行政院宜督促所屬檢討是類兒少及其子女之後續服務處遇及新生兒安置情形，並研議因應措施，以維護兒童及青少年健康成長及其人格和諧發展。

• 強化青少年性健康教育

為培養學生建立健康安全之性觀念，行政院宜督促所屬強化青少年性健康教育，並因應新興數位時代趨勢，改善相關宣導策略及媒介應用，落實性教法等相關規定，以保障青少年之受教權及健康權。

依據本案調查意見[91]，監察院函請行政院轉督促所屬教育部、衛福部確實檢討改善見復。

(三)政府機關改善情形

1、教育部統計 100 學年國小懷孕人數高達 22 名一節，查該學年度其他縣市填報資料均未有國小懷孕人數，本案刻正請高雄市政府教育局重新調卷檢視當年度填報資料，以確認數據之正確性。教育部未來將於統計資料彙整過程詳為檢核，以避免發生疏誤。另衛福部已於「2025 年衛生福利政策白皮書」訂定「15-19 歲青少女生育率」指標，並將目標值訂為全國維持或低於 4‰、2016 年最高之兩個縣市生育率（分別為 13‰、10‰）、於 2020 年維持或低於

[91] 106 內調 0070，尹祚芊、王美玉調查。

10‰。此指標亦將依國際趨勢及我國現況，滾動式進行目標調整。

2、衛福部國健署研議於 106 年建置「健康醫院」平台，且自同年起推動我國之「健康醫院」認證。目前已有 91 家醫院完成該認證，其中有 24 家辦理青少年親善門診服務。

3、協同相關領域專家，共商如何進階推動青少年親善服務。

4、106 年 11 月止計 5 家兒少安置及教養機構可提供未成年懷孕少女安置輔導，106 年迄今計安置 34 名是類個案。

5、社家署另結合衛政資源介入提供預防保健及衛教指導，協助未成年父母提供年幼子女照護。107 年度起針對社區風險（脆弱）家庭發展多元服務方案，並將未成年父母及子女列為服務對象。

6、教育部國教署於 106 年 12 月 4 日邀集學校代表召開「未成年少女懷孕相關法令之研修及教育現場處理之困境研商會議」，以瞭解教育現場遭遇困難、有待協助事項及相關法規。

7、社家署辦理「未成年懷孕預防及家庭支持宣導計畫」，透過多元媒體及網路宣導策略，吸引更多青少年注意，讓未成年懷孕當事人、未成年小爸媽及其重要他人，知悉未成年懷孕諮詢及求助管道，協助有需求的兒少妥善面對處理並做好人生規劃。

8、國健署已於 106 年 11 月 3 日進行青少年網站－性福 e 學園（http://young.hpa.gov.tw）架構改版，以強化青少年瀏覽使用，俾利民眾透過手機、平板等行動裝置瀏覽，並於同年 11 月 15 日函請教育部轉各級學校、地方政府衛生局

協助傳播；為提供各類障別使用，配合通傳會審查及檢測，於 106 年 12 月完成網站無障礙之 AA 等級認證作業；另規劃新增多元性別領域專家，協助網站內容審查，以使網站內容符合性平教育及性別多元之精神。

(四) 案件進展

本案行政院雖已督促所屬提出檢討改善措施，惟相關權責機關尚未確實掌握未成年少女懷孕人數，亦無建立相關勾稽比對機制，諸多事項實徒具形式，且嚴重缺乏具體改善績效可資考評。監察院仍持續列管追蹤後續改善辦理情形，達成預防未成年少女懷孕及生子問題，以保障婦女權益。

精神疾患家庭之兒少保護案

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 24 條；經濟社會文化權利國際公約第 10 條；兒童權利公約前言、第 6 條、第 18 條、第 19 條

公民與政治權利國際公約第 24 條

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

二、所有兒童出生後應立予登記，並取得名字。

三、所有兒童有取得國籍之權。

經濟社會文化權利國際公約第 10 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。

兒童權利公約第 18 條

一、締約國應盡其最大努力，確保父母雙方對兒童的養育與發展負共同責任的原則獲得確認。父母、或視情況而定的法定監護人對兒童之養育與發展負擔主要責任。兒童之最佳利益應為其基本考量。

二、為保證和促進本公約所揭示之權利，締約國應於父母與法定監護人在擔負養育兒童責任時給予適當之協助，並確保照顧兒童之機構、設施與服務業務之發展。

三、締約國應採取一切適當措施確保就業父母之子女有權享有依其資格應有之托兒服務與設施。

兒童權利公約第 19 條

一、締約國應採取一切適當之立法、行政、社會與教育措施，保護兒童於受其父母、法定監護人或其他照顧兒童之人照顧時，不受到任何形式之身心暴力、傷害或虐待，疏忽或疏失，不當對待或剝削，包括性虐待。

二、此等保護措施，如為適當，應包括有效程序以建置社會規劃對兒童與其照顧者提供必要之支持，並對前述兒童不當對待事件採取其他預防方式與用以指認、報告、轉介、調查、處理與後續追蹤，以及，如適當的話，以司法介入。

(一) 案情簡述

104 年 7 月 11 日臺南市發生 1 名 2 歲蔡姓男童疑似遭罹患精神疾病之父親虐死，相關權責機關對於精神疾病及經濟弱勢家庭是否已善盡追蹤訪視之責？對於兒童主要照顧者為精神疾患之家庭，應如何協助？衛政與社政機關對於兒童保護，有無建立及落實合作機制？監察委員爰立案調查。

(二) 調查發現與建議

• 關懷訪視，流於形式

「精神病患社區關懷訪視」是政府建構社會安全網的具體措施，惟臺南市中西區衛生所對於社區精神病人的照護管理及

追蹤關懷訪視，流於形式，訪視紀錄也不確實，臺南市政府衛生局怠於督導及稽核，使得該項社會安全機制完全失靈，最終發生蔡父因情緒失控而掐死蔡童的悲劇。

本案為低收入戶，蔡童又屬 6 歲以下的幼童，加上蔡父患有精神疾病，獨自背負著全家經濟重擔，卻長期失業。臺南市政府雖將蔡童納入「6 歲以下弱勢兒童主動關懷方案」，惟社政單位僅訪視 1 次，即未再追蹤關懷，也未與網絡單位聯繫合作，以持續掌握蔡童受照顧狀況；衛政單位對於蔡童遲遲未能完成預防接種，直到期限將屆始安排家訪，惟在未及家訪前，即發生蔡父失控掐死蔡童的憾事。

• 未建立資源整合及共享機制

衛福部雖已推行「6 歲以下弱勢兒童主動關懷方案」，以預防兒虐不幸事件的發生，惟本案家庭同時存在許多危機因子，臺南市政府相關機關卻各行其是，彼此欠缺有效的聯繫合作機制，無法全盤掌握及整合案家所有的風險因子及兒虐徵兆。

依據本案調查意見[92]，監察院糾正臺南市政府衛生局，並函請該府確實檢討改進見復；另函請衛福部確實檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、經衛福部持續督導並提出改善意見後，臺南市政府已訂定相關作業規範、召開督導會議、檢討社區個案追蹤情形、

[92] 106 內調 0004，王美玉、章仁香調查。

強化跨單位聯繫、進行督導考核等，並已納入例行作為。

2、為強化醫療機構與公共衛生體系之結合，以銜接出院病人後續社區追蹤照護銜接機制，衛福部已責成地方衛生局督促醫療機構將精神病人出院準備計畫上傳精神照護資訊管理系統，以利分派公共衛生護士收案管理，並將醫療機構上傳出院準備計畫後，公共衛生護士於兩星期內之訪視率，列為該部補助各地方政府辦理「整合型心理健康計畫」之衡量指標。此外，該部已於 106 年 7 月進行精神照護資訊管理系統之「系統功能增修」，針對系統功能訪視紀錄單選項之「就醫現況」選擇「病情不穩定」及「不規則就醫」、「拒絕就醫」之情形，依照顧級數，訂定 14 日及 30 日再訪機制，以利掌握個案就醫資訊，於必要時協助就醫。

3、衛福部於 106 年運用公益彩券回饋金辦理「強化潛在兒少高風險家庭預警篩檢機制計畫」，規劃透過兒少高風險家庭個案管理平台個案資料與精照管理系統、自殺防治系統、婦幼安全通報系統、刑案資訊整合系統、受刑人資料庫、獄政系統、全國幼兒園幼生管理系統、托育人員登記管理資訊系統等之個案資料進行比對，並在既有 6 歲以下弱勢兒童主動關懷個案管理平台擴充資料交換，以提升社工員訪視時之敏感度。藉由前開資訊系統的比對，倘家庭具風險因子較高者，則加強訪視並結合相關網絡單位共同提供適切服務。

(四) 案件進展

本案相關機關已針對缺失進行檢討並提出改善措施，惟為避免此類不幸事件再次發生，仍請衛福部持續督促臺南市政府落實各項改善措施，並自行列管追蹤。

失智症資訊揭露未盡及時且服務量不足

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 2 條、第 6 條第 1 項；經濟社會文化權利國際公約第 2 條、第 3 條、第 9 條、第 12 條

公民與政治權利國際公約第 2 條

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

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

三、本公約締約國承允：

(一)確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外；

(二)確保上項救濟聲請人之救濟權利，由主管司法、行政或立法當局裁定，或由該國法律制度規定之其他主管當局裁定，並推廣司法救濟之機會；

(三)確保上項救濟一經核准，主管當局概予執行。

經濟社會文化權利國際公約第 2 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。

經濟社會文化權利國際公約第 9 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。

(一) 案情簡述

審計部中央政府 104 年度總決算審核報告對失智症防治照護綱領暨方案提出審核意見，指出失智症資訊揭露未盡及時便民，服務量能仍有不足，監察委員爰立案調查。

(二) 調查發現與建議

• 提高民眾對失智症之正確認知

國內有許多失智症者隱藏在社區中未被發現，衛福部應提高社區及民眾對失智症之正確認知及警覺性，並結合醫療照護、社區據點、社會福利團體及村里等社區組織，主動發掘社區內認知功能障礙及疑似失智症者，協助其等至醫療院所及時進行篩檢或診斷，使個案及早接受醫療及照護。

國內失智症確診率約 3 成，與 WHO 訂定之目標值 50%有明顯落差，衛福部應促進基層照護體系對失智症者照護需求之認知，將失智症防治作為基層保健醫療照護之重要環節，並建置可近性高之失智症評估及診治網絡，及早發現失智症者，並適時介入協助。

• 失智症照顧資源不足

失智症者接受長照十年計畫服務人數甚，衛福部應協助失智症者依其不同病程之需求獲得早期介入服務及適當治療，延緩惡化及維持生活品質，並紓解家庭照顧者之沈重壓力。

相較於國內失智人口，國內失智症照顧資源仍嚴重不足，衛福部應加速資源之佈建，協助民間服務提供單位解決土地使用、建築取得等問題。行政院宜協助衛福部與內政部營建署、消防署跨專業之協調與聯繫，研議法規鬆綁之可行性，減少單位取得提供服務所需空間之困難。

國內目前有 8 縣市失智症者機構住宿式服務未達佈建目標

，且有為數不少之失智症者住進未設有失智專區之住宿型機構，衛福部應強化失智症專責床位之佈建；另護理之家及老人福利機構設立失智專區並未統一相關之設置標準，亦請衛福部研議其適當性。

• 強化家庭照顧者支持網絡

失智症家庭照顧者在長期照顧失智症者之過程中，將面臨各項挑戰，目前能獲得之照顧者支持卻相當有限。衛福部應強化家庭照顧者支持網絡，提供諮詢、多元支持性服務，並加強提供照顧技能之教育訓練，協助紓解照顧重擔。

• 整合醫療及照顧之服務資源

國內目前醫院失智症整合門診未強制要求設置個案管理師，亦未設置全國失智症登錄管理系統，故各級醫院及社區尚無法整合醫療及照顧之服務資源，且未能持續追蹤個案醫療及長照服務使用狀況。衛福部宜建置個案管理及資源整合機制，提供失智症者個別化、整合性且連續性之服務。

106 年長照照顧服務員人力有 5,295 人至 12,981 人之缺口，醫事專業人力及社工人力各有 8,422 人及 648 人之缺口；單以長照照顧服務員計算，107 年需增加 11,368 人、108 年需增加 13,801 人、109 年需增加 15,855 人，即 4 年內需再增加 4 至 5 萬人；而失智症者需要長時間之陪伴及專業看護，較失能者更難照顧，未來勢必面臨照護人力及知能不足之問題。衛福部應加速充實失智症長照服務人力，並強化培訓醫事、社福及長照相關人員對失智症之照顧知識及技能。

• 提供友善照護環境

國健署已推動高齡友善健康照護機構認證，提供長者友善支持之照護環境，惟深入社區之基層院所參與意願低，有待強化參與誘因，以達成政策目標。

依據本案調查意見[93]，監察院函請行政院參考；另函請衛福部檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、衛福部為提高社區民眾對失智症之正確認知及警覺性，及使社區中疑似個案早期發現、診療與照護，研擬相關推動策略。

2、強化失智社區個案管理機制，廣設失智社區服務據點，強化長者社區預防照顧服務，提升社區照顧關懷據點服務志工對失智症相關服務知能，以利進行後續轉介。

3、為及早發現，並適時介入協助，衛福部研擬強化醫事專業人員失智症醫療照護知能等推動策略。

4、為延緩惡化及維持生活品質，並紓解家庭照顧者之沈重壓力，衛福部長照十年計畫 2.0 推動失智照護政策，著重增強失智照護資源佈建及個案服務管理機制，並廣設失智社區服務據點，以建構失智症照顧者支持服務網絡。

---

93 106 內調 0049，江綺雯、林雅鋒調查。

(四) 案件進展

按「家有一老，如有一寶」，如何達到「老吾老，以及人之老」禮運大同世界，任重道遠，此乃醫療人權重要目標。監察院為國家人權院，為有效解決失智症資訊揭露未盡及時便民，服務量能仍有不足等情，監察院仍持續列管追蹤本案改善情形，以保障失智者及其照顧者之基本人權。

補助榮民裝配輔具迄無適法程序

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第12 條；經濟社會文化權利國際公約第 5 號一般性意見

經濟社會文化權利國際公約第 12 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。

(一) 案情簡述

退輔會補助年長及身心障礙榮民裝配醫療輔具，惟委託臺北榮民總醫院（簡稱臺北榮總）辦理採購作業迄無相關適法程序，又部分項目收取之價差逾採購價格 5 成，似非妥適，爰經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現

• 辦理補助違反採購規定

依政府採購法之規定，為建立政府採購制度，政府機關辦理財物之買受及勞務之委任，應依該法規定辦理。然退輔會辦理「退除役官兵身心障礙重建及醫療輔助器具」補助作業，卻以「簡化作業流程」及「全程服務榮民」為由，長久以來採「預算撥付」及「任務交付」方式，專案簽准委由臺北榮總執行，違反政府機關辦理採購，應依政府採購法辦理之規定。

• 醫療輔具售價高於採購價格尚屬有據

現行醫療機構醫療費用之收費主要以醫用者意見、成本分析、市場行情、醫療設施水準及同等級以上醫療機構之相同項目收費等因素而訂定。臺北榮總身障中心因為臺北榮總所屬醫療單位，且因該院為醫學中心，而身障中心輔具提供係以整體復健醫療為服務，雖醫療輔具售價高於採購價格，然其內含行政、衛教、技術、專業評估及服務、相關人事、場地成本等，

尚屬有據。又該中心輔具售價相較市場售價行情，除屬客製化及材質與規格較市面不同而高於市售價格外，尚符臺北市政府衛生局公告藥材、醫材及特材費用按進價加0%-50%原則。對於該中心辦理榮民各項醫療輔具之售價，宜建立市場訪價機制，定期檢討售價之適當性，以節省公帑造福更多榮民之需。

- **身心障礙榮民之輔具補助評估**

國內身心障礙者係依身心障礙者權益保障法（簡稱身權法）取得醫療輔具相關資源，而具榮民身分者則依退輔會相關規範取得醫療輔具資源。然我國 96 年將身心障礙鑑定與需求評估新制（ICF）納入身權法修法並自 101 年全面施行，退輔會宜結合現行新制評估精神，研議相關法規修改之必要性及可行性，提供更適宜之醫療輔具予身心、生理機能障礙及孱弱之榮民，以更符其生活實際需求。

- **調整臺北榮總身障中心營運**

臺北榮總身障中心自 36 年成立至今已 70 年，肩負著為退除役官兵身心障礙者之醫療復健輔具之責。近年因需求而申請醫療輔具之榮民人數銳減，該中心已擴大給一般民眾，惟仍需面對人員聘任不易、專業技術待提升、人事及物料成本過高、設備設施老舊之問題。此外，身障中心地點遠離門診、病房及醫療單位，對至該院就醫病患不便，而且坊間的醫療器材及輔具中心的營運方式已趨多元，該中心的服務與功能實有重新調整之需要。退輔會及臺北榮總宜關注所屬身障中心必要之協助，以維榮民及一般身心障礙者就醫重建之權益，並精進該中心

所肩負之工作使命。

依據本案調查意見[94]，監察院函請退輔會及所屬臺北榮總檢討改進。

(三)政府機關改善情形

1、退輔會 106 補助案已依政府採購法完成改善。

2、臺北榮總第三門診大樓已於 106 年 9 月設立輔具服務中心，提供輔具展示與體驗，並由治療師駐點就近提供輔具諮詢、評估、購置、租賃及衛教等服務，擴大服務據點，提升服務可近性。

3、配合身心障礙鑑定與需求評估新制（ICF），新增社會參與及環境評估精神。退輔會經重新檢視「國軍退除役官兵輔導委員會辦理退除役官兵身心障礙重建及醫療輔助器具費用補助作業要點」附表所列輔具申請條件，已將義肢類、鋁合金高背特製輪椅及不鏽鋼高背特製輪椅等 18 項輔具之申請條件修正為經 ICF 鑑定或具身障證明；並將申請特製輪椅所需檢附之評估表，增列使用者之環境及需求評估等項目，增進使用者之活動及社會參與功能，以更符合使用者之生活實際需求。

[94] 106 國調 0012，江綺雯、江明蒼調查。

(四) 案件進展

本案在監察院監督下，相關醫療採購缺失已改善，爰已結案。

◆評析

保障國民的健康權，是國家的責任和義務。本章從確保良好的飲食與醫療品質及健康促進與保護兩大面向摘錄相關調查個案，供各界參閱。

在確保良好的飲食與醫療品質方面，本章先列舉精緻農業發展及推動調查研究案，提出我國發展精緻農業所遭遇的問題及建議。此外，本章摘錄雞蛋戴奧辛含量超標案、知名飯店使用逾期發霉食材及藥品遭仿冒等 3 案，顯示國內主管機關雖已對食品與藥品加強安全管控，仍有不肖業者貪圖利益而提供或使用問題飼料、食材，甚至是藥品，此也顯示源頭管理之重要。

在健康促進與保護方面，監察院重視兒少、身心障礙者及老人權利。本章摘錄兒童視力保健計畫、阻絕毒品入侵校園、防範未成年少女懷孕生子、精神疾患家庭之兒少保護案、失智症資訊揭露未盡及時且服務量不足及補助榮民裝配輔具迄無適法程序等 6 案。案經監察院調查後不僅讓主管機關正視相關問題，也促進相關法規或制度之改善。期許我國在發展經濟的同時，也能促進並保障國民的健康權。

第六章　工作權

工作權[95]包含個體面及集體面兩個概念，前者係指一個人能夠獲取收入以確保適當生活水準，並擁有合適的物質生活，而能獨立之基礎。然因個別勞動者多受制於公司管理階層，故工作權尚包含集體權利的概念，例如透過工會來保障自己的權益[96]。世界人權宣言提出工作權乃人民的權利，第 23 條揭示：一、人人有權工作，自由選擇職業、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符合尊嚴的生活條件，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。

經濟社會文化權利國際公約第 6 條進一步提及國家應保障人民享有如下工作權：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。該公約第 7 條規定，締約國應確保人民有權享受公平與良好

---

95 本章所稱工作權，係配合國際公約之翻譯名稱，然其內涵實已包含勞動基本權利，如工作權、團結權及協商權，屬廣義勞動權之概念。

96 法治斌、董保城，《憲法新論》，臺北：元照出版公司，2006 年，頁 253-254。

之工作條件。第 8 條則賦予人民勞動基本權，包括選擇加入工會及結社自由等權利。不過該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。上開公約強調，人人應有機會憑其自由選擇和接受的工作來謀生之權利，締約國應採取適當步驟來保障此一權利。工作權保障之意旨，已為國際公約所重視。

聯合國人權事務委員會於 2005 年通過第 18 號一般性意見，指出經濟社會文化權利國際公約第 6 條規範之工作權是一項受若干國際法律文書承認的基本權利。其乃實現其他人權的根本所在，也是構成固有人性尊嚴不可分割的一部分。每一個人均有工作的權利，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。經濟社會文化權利國際公約第 7 條通過確認人人有權享受公平與良好之工作條件，尤其有權享有安全的工作條件，明確引申了工作權的個人內涵。第 8 條闡述了工作權的集體內涵，闡明人人有權組織工會和參加所選擇的工會，並有權使工會自由運作。

除經濟社會文化權利國際公約以外，公民與政治權利國際公約第 8 條第 3 項第 1 款、消除一切形式種族歧視國際公約第 5 條第 5 項第 1 款、消除對婦女一切形式歧視公約第 11 條第 1 項第 1 款、兒童權利公約第 32 條及保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約第 11 條、第 25 條、第 26 條、第 40 條、第 52 條及第 54 條亦對工作權予以闡述。

經濟社會文化權利國際公約保障的工作權，包含不被不合理的剝奪工作，以透過個人有選擇工作的自由而體現尊重個人

及其尊嚴，同時強調了工作對於個人發展以及對於社會和經濟融合的重要性。國際勞工組織關於就業政策的第 122 號公約（1964 年）亦提到「充分、生產性和自由選擇的就業」，將締約國為充分就業創造條件的義務與確保沒有強迫勞動的義務聯繫在一起。

至於工作權的規範內容，第 18 號一般性意見指出，工作權是一項屬於每個人的單獨權利，同時也是一項集體權利。經濟社會文化權利國際公約第 6 條規定的工作必須是尊嚴勞動。這種工作尊重人的基本人權以及工作者在工作安全和報酬條件方面的權利。它所提供的收入能夠使工作者按照經濟社會文化權利國際公約第 7 條所強調，養活自己和家庭。這些基本權利還包括尊重工作者在從事就業時的身體和心理健康。

我國憲法第 15 條規定「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」此即自由權面向之工作權保障條文，保障人民有從事工作並選擇職業之自由[97]。憲法第 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」，此屬社會權面向之工作權保障。然而人民並不能直接要求國家提供工作，須由政府部門視經濟情勢妥為規劃，透過立法加以落實。此條規定除對人民的工作權具政治道德宣言性質，實際上也間接施予國家積極保障之責任，使國家負有制定促進就業、消除失業等法規之義務。然多數學者認為，此乃憲法督促國家提升經濟環境，使人民有工作機會的目標追求，並非指人民有請求國家提供

97 許志雄，《人權論－現代與近代的交會》，臺北市：元照出版公司，2016 年，頁 335-339。

工作權利，當然也不包含工作職位選擇的保障[98]。

司法院多次對工作權的保障及其內涵，加以解釋[99]。尤其司法院釋字第 649 號之解釋理由書明確指出：「對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準。關於從事工作之方法、時間、地點等執行職業自由，立法者為追求一般公共利益，非不得予以適當之限制。至人民選擇職業之自由，如屬應具備之主觀條件，乃指從事特定職業之個人本身所應具備之專業能力或資格，且該等能力或資格可經由訓練培養而獲得者，例如知識、學位、體能等，立法者欲對此加以限制，須有重要公共利益存在。而人民選擇職業應具備之客觀條件，係指對從事特定職業之條件限制，非個人努力所可達成，例如行業獨占制度，則應以保護特別重要之公共利益始得為之。且不論何種情形之限制，所採之手段均須與比例原則無違」。

綜上，工作權不僅構成社會經濟權利的核心內容，也是人民實現自我與人格發展之基礎，故具有自由權與社會權雙重面向[100]。由自由權觀之，工作權乃基本人權主體以生活創造或維持之意，包括兩核心概念：主觀上，行為人將其作為生活關聯的活動；客觀上，工作指一定期間內反覆的行為，故偶一為之的行為，並非憲法工作權保障範圍。此外，人民有選擇工作及自由加入工會保護自己利益的自由，故自由權亦隱含消極「防

98 許志雄，《人權論－現代與近代的交會》，臺北市：元照出版公司，2016 年，頁 134。

99 參司法院釋字第 404、510、584、612、634、637、649、726 等號解釋。

100 法務部，《人權大步走－落實兩公約種子培訓營總論講義》，臺北：法務部，2009 年，頁 105-106。

止國家直接侵害」之防禦功能（或「侵害停止請求權」）。基於此種防禦功能，人民可以依法律途徑要求停止侵害，甚至聲請宣告案涉之一切國家侵害行為（法律、命令、處分、裁判或其他措施）違憲無效。

由社會權面向來看，工作權又具有「給付功能」，即人民有請求國家特定作為，或提供特定給付之權利。一般而言，人民之請求權僅限於「衍生之給付請求權」，並非「原始之給付請求權」。換言之，憲法對工作權雖有相關規定，但並非直接賦予人民請求國家給予一定工作之權利，國家亦無保障人民既有工作之義務。最後，國家應積極保障資本主義社會中，經濟社會地位居弱勢的勞工，以團結實力與資方處於對等的交涉地位，實現契約自由原則[101]。

處理性騷擾事件涉違失案

相關國際人權公約：消除對婦女一切形式歧視公約第 2 條、第 3 條、第 11 條

消除對婦女一切形式歧視公約第 2 條

締約各國譴責對婦女一切形式的歧視，協議立即用一切適當辦法，推行消除對婦女歧視的政策。為此目的，承擔：

（a）男女平等的原則如尚未列入本國憲法或其他有關法律者，應將其列入，並以法律或其他適當方法，保證實

[101] 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 133-134。

現這項原則；

（b）採取適當立法和其他措施，包括在適當情況下實行制裁，以禁止對婦女的一切歧視；

（c）為婦女確立與男子平等權利的法律保護，通過各國的主管法庭及其他公共機構，保證切實保護婦女不受任何歧視；

（d）不採取任何歧視婦女的行為或做法，並保證政府當局和公共機構的行動都不違背這項義務；

（e）採取一切適當措施，消除任何個人、組織或企業對婦女的歧視；

（f）採取一切適當措施，包括制定法律，以修改或廢除構成對婦女歧視的現行法律、規章、習俗和慣例；

（g）廢止本國刑法內構成對婦女歧視的一切規定。

消除對婦女一切形式歧視公約第 3 條

締約各國應承擔在所有領域，特別是在政治、社會、經濟、文化領域，採取一切適當措施，包括制定法律，保證婦女得到充分發展和進步，以確保婦女在與男子平等的基礎上，行使和享有人權和基本自由。

消除對婦女一切形式歧視公約第 11 條

1.締約各國應採取一切適當措施，消除在就業方面對婦女的歧視，以保證她們在男女平等的基礎上享有相同權利，特別是：

(a)人人有不可剝奪的工作權利；

(b)享有相同就業機會的權利，包括在就業方面相同的甄選標準；

(c)享有自由選擇專業和職業，提升和工作保障，一切服務的福利和條件，接受職業培訓和進修，包括實習培訓、高等職業培訓和經常性培訓的權利；

(d)同等價值的工作享有同等報酬包括福利和享有平等待遇的權利，在評定工作的表現方面，也享有平等待遇的權利；

(e)享有社會保障的權利，特別是在退休、失業、疾病、殘廢和老年或在其他喪失工作能力的情況下，以及享有帶薪度假的權利；

(f)在工作條件方面享有健康和安全保障，包括保障生育機能的權利。

2.締約各國為使婦女不致因結婚或生育而受歧視，又為保障其有效的工作權利起見，應採取適當措施：

(a)禁止以懷孕或產假為理由予以解僱，以及以婚姻狀況為理由予以解僱的歧視，違反規定者予以制裁；

(b)實施帶薪產假或具有同等社會福利的產假，而不喪失原有工作、年資或社會津貼；

(c)鼓勵提供必要的輔助性社會服務，特別是通過促進建立和發展托兒設施系統，使父母得以兼顧家庭義務和工作責任並參與公共事務；

(d)對於懷孕期間從事確實有害於健康的工種的婦女，給予特別保護。

3.應根據科技知識，定期審查與本條所包涵的內容有關的保護性法律，必要時應加以修訂、廢止或推廣。

(一) 案情簡述

台灣電力股份有限公司（簡稱台電公司）綜合施工處未善盡保障女性員工權益之管理權責，草率處理性騷擾事件。經監察院提出糾正後，該公司未積極釐正；經濟部為監督機關，亦未查明究責等情，爰經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 未妥適處理性騷擾事件

台電公司綜合施工處工安組蘇○○於工作場所性騷擾派遣員工 A 女，且於行為後不但藉詞否認，猶向政風單位無端檢舉 A 女出言恐嚇，導致 A 女處於更大敵意的工作環境，人格尊嚴遭受損害，並嚴重影響政府信譽，核有嚴重違失。惟台電公司對於蘇員僅以「行為失檢影響公司形象」給予懲處，並未追究性騷擾行為。足見該公司對於確犯性騷擾之屬員，未能採取適當的懲處及糾正，不僅無法平復被害人所受傷害，更助長職場性騷擾問題持續存在。

• 忽視被騷擾權益

台電公司相關主管對於 A 女執行職務時遭受該公司男性職員性騷擾的申訴，逕自以先行介入、私下訪查的方式以為因應，意圖私了。之後又以不當調查程序造成 A 女身心遭受極大傷害，已嚴重影響工作表現；竟再施壓 A 女調離，最終導致 A 女

喪失工作權並罹患憂鬱症。台電公司為大型國營事業機構，相關主管人員卻毫無性騷擾防治的觀念及知能，漠視女性派遣員工的人格尊嚴與工作權，益見台電公司未能對所屬單位及人員落實性騷擾防治的宣導及教育訓練。

• 維護派遣勞工權益

本案當時由於性別工作平等法的規範漏洞，要派公司不具有雇主的地位，以致勞動部訴願決定撤銷臺北市政府對台電公司的處分，之後雖促成 103 年 6 月 18 日該法第 3 條的修正，使要派單位與派遣單位同負雇主防治性騷擾的責任，卻無法彌補 A 女所遭受的不公平對待與傷害，顯示法制的不完備對於派遣員工權益所造成的損害甚為嚴重，以致台電公司得以「非雇主」身分卸責。修法後，台電公司當以本案為鑑，積極有效落實宣導及教育訓練，勞動部更應加強性別工作平等制度與法規的研修與監督工作，以保障派遣勞工權益，防止類此案件再度發生。

依據本案調查意見[102]，監察院糾正台電公司，並函請該公司議處相關失職人員；另函請經濟部督促台電公司確實檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、本案台電公司已認定蘇員確犯性騷擾行為，對蘇員由記小

[102] 106 財調 0012，王美玉、李月德調查。

過 1 次改核予記大過 1 次懲處，並對時任施工處處長、副處長、經理等人員，分別核予申誡 2 次、申誡 1 次及口頭警告等懲處。

2、台電公司也提出多項檢討作為及改善措施，建立性騷擾防治機制，從事前預防、事中處理至事後處置，提出一套標準作業程序；另該公司已將所屬單位對性騷擾防治措施宣導及執行情形，納入年度人力資源業務績效考核綜合考評項目，以督促所屬單位確實執行性騷擾防治作為。

(四) 案件進展

本案在監察院監督下，已產生具體成果，台電公司並議處相關失職人員，後續由經濟部督促台電公司落實改善措施並進行追蹤列管。

健全性騷擾防治申訴調查機制

相關國際人權公約：消除對婦女一切形式歧視公約第 3 條

消除對婦女一切形式歧視公約第 3 條

締約各國應承擔在所有領域，特別是在政治、社會、經濟、文化領域，採取一切適當措施，包括制定法律，保證婦女得到充分發展和進步，以確保婦女在與男子平等的基礎上，行使和享有人權和基本自由。

(一) 案情簡述

臺東某矯正機關處理一級主管涉嫌性騷擾多位女性下屬職員，未依性騷擾防治法等規定進行調查處理，未讓被害人獲得應得合法之保護救濟及適當關懷，亦未落實性騷擾之防治工作，爰經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現

• 檢討申訴調查機制

法務部宜參酌性別工作平等法等規定意旨，審慎研議檢討該部與所屬各機關性騷擾防治申訴調查及懲處處理要點有關性騷擾申訴規定，以符法制，並保障當事人權益。

另法務部宜參酌我國訴訟法上有關審級救濟及相關迴避制度規範意旨，審慎研議檢討該部與所屬各機關性騷擾防治申訴調查及懲處處理要點，增修迴避等相關規定。

• 落實性騷擾防治宣導

矯正機關相關主管人員對於「性別工作平等法」、「工作場所性騷擾防治措施申訴及懲戒辦法訂定準則」、「法務部與所屬各機關性騷擾防治申訴調查及懲處處理要點」等相關法令規定缺乏認知與熟悉度，顯見性騷擾防治相關教育宣導並未落實。

矯正機關為調查性騷擾申訴案件，依據該部與所屬各機關性騷擾防治申訴調查及懲處處理要點第 8 點規定成立專案小組

。然成員 4 名中僅有 1 名女性委員，易遭質疑相關委員會及專案小組調查審議性騷擾申訴案件之客觀性及公正性。法務部宜審慎研議相關委員會及專案小組委員之組成及性別比例等問題，以昭公信。

• 隱私權保護

為防範性騷擾案件再度發生，矯正機關依據性別工作平等法第 13 條第 2 項規定採取各項糾正及補救措施。惟該所於辦公室內或辦公室門口裝置監視器，恐已侵害該所職員工受憲法保障於辦公場所免於隨時受他人持續注視、監看、監聽或公開揭露之隱私權。

依據本案調查意見[103]，監察院函請法務部研處。

(三)政府機關改善情形

1、法務部已修正「法務部與所屬各機關性騷擾防治申訴調查及懲處處理要點」，修正重點包括對性騷擾案件行為人糾正及補救之具體措施、迴避制度、相關委員會及專案小組委員之組成及性別比例，並自 106 年 12 月 15 日生效。

2、法務部及所屬機關近期已辦理之性騷擾防治等相關訓練課程，深化同仁性別平等觀念及熟稔性騷擾防治相關法令規定。

---

[103] 106 司調 0023，仉桂美、王美玉調查。

(四) 案件進展

本案已結案。

職業災害防治檢討案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 7 條、第 9 條及第 12 條

經濟社會文化權利國際公約第 9 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。

(一) 案情簡述

據審計部 104 年度中央政府總決算審核報告，我國職業災害死亡千人率較部分先進國家為高，而發生重大職災中有近 6 成事業單位未曾受檢，辦理職業災害勞工重建及職業傷病防治等計畫成效有待提升等情，監察委員爰立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 勞工職業安全衛生保障不足

我國職業災害死亡率相較先進國家偏高，且部分縣市職災給付千人率居高不下。又職業災害類型長期集中在營造業及製

造業，且受害者多為中小企業或無一定雇主之勞工。本案調查期間重大職災事件接二連三，多名勞工不幸傷亡。顯見勞工的職業安全衛生保障不足，有檢討改進之必要。

- **勞動檢查覆蓋率不足**

由於我國勞動檢查人力嚴重不足，勞動檢查覆蓋率僅 27.45%。未被檢查且發生重大職災的多為中小企業，由於沒有勞檢、監督及指導，該等產業往往心存僥倖，致使防災工作疏於落實，易生職災。為根絕這類事故，勞動部職業安全衛生署應優先強化勞動檢查，落實工安效能。

營造業專業分工複雜且施工環境隨進度而變化，其作業環境之安全及認知，不能僅賴主管機關進行勞動檢查。宜督促工程內部業務職掌人員落實職業安全衛生設施之設置及督導作業，再輔以外部監督等作為，自源頭將職業安全予以內化，嚴予矯正勞工不安全行為。

- **未積極推動職業安全衛生法**

製造業（非營造業之其他行業）的職業災害以操作機械不慎致災者為多，宜從源頭避免此類性質職災之發生。勞動部應積極落實推動職業安全衛生法第 8 條及第 9 條，以符合世界貿易組織等國際規範，並儘早將應列入型式驗證之機械、設備或器具列表公告，降低作業勞工操作不當之風險。

- **勞災風險特徵之自主管理**

臨時性作業係維持製程正常作業所必須，作業方式與正常

作業有所差異。由於具臨時且短暫性質，易輕忽作業安全規範而發生災害事故，且勞檢機構對此不易實施檢查，往往事業單位易心生僥倖。勞動部宜通盤檢視類此臨時性作業之性質，並研議將之納入勞檢抽查，以協助事業單位自訂安全措施以自主管理。此外，勞動部應針對「缺氧／侷限空間」臨時性作業環境提出強化防災措施。

職業安全衛生管理系統及組織之建置目的，旨在健全事業單位因應職災風險特徵之自主管理能力。然勞檢機構對事業單位之規模及勞工人數一直難以確實查核，部分事業單位遂藉此怠於設置。

• 職業病通報不確實

我國職業病通報有低估情形，且職業衛生暴露危害之調查、作業環境監測、化學品登錄及勞工健檢等資料庫之建置未完備或仍待整合應用，又未積極蒐集國內外職業疾病相關文獻，作為建構我國職業病因果關係診斷之依據，致職業疾病診斷或認（鑑）定困難重重且曠日廢時。

• 未依規定僱用醫護人員

事業單位應依規模及性質辦理臨廠健康服務，惟經勞動部查核仍有近 2 成未依規定僱用醫護人員，其中已僱用醫護人員之事業單位亦有約 2 成未確實辦理勞工健康服務事項，勞動部及衛福部應予正視臨廠健康服務相關問題，使勞工獲得完善之基本職業健康服務。

• 職災諮詢有待加強

職災勞工權益保障涉及補償、重返職場或進入社會福利資源體系，職災預防固然重要，然對已遭逢職業災害之勞工，除應有之補償與保障外，協助重返職場尤為迫切。惟國內對於職災勞工以權益諮詢、關懷支持及經濟補助等服務項目為主，「職災勞工諮詢專線」計畫完整訪問率卻未及 5 成，應協同地方政府盤點，提供職災勞工適切服務。

邇來發生多起重大職業災害，雇主對工作場所危害風險識別程度薄弱，勞工安全衛生知能有限，因而不安全事件一再重演，並致重大傷亡。雇主應評估勞工作業風險並提供安全衛生設備及措施，並對勞工施行教育訓練，提升勞工安全衛生知能以避免不安全行為產生。勞動部應就類似職災事件，督促相關事業單位辨識工作場域之潛在危害，強化勞工職業安全衛生教育，降低職災事故因子。

依據本案調查意見[104]，監察院糾正勞動部，並函請該部檢討改進見復；另函請衛福部檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、為提高勞動檢查覆蓋率，勞動部於 106 年 4 月 20 日再報奉行政院核增 177 名安全衛生檢查人力。
2、營造業檢查及安全內化部分，針對施工架組拆、起重吊掛、廣告看板等短期性或臨時性作業辦理安全輔導改善。

---

[104] 106 財調 0046，江綺雯、尹祚芊調查。

3、製造業機械設施型式驗證部分，由於國內外法規之等同性、受管制對象反映與因應準備期等因素，尚在持續推動中。
4、職業安全衛生管理系統及組織已自 106 年 7 月起建置「職業安全衛生管理單位及人員設置報備系統」。
5、職業病通報低估及資料庫建置未完備部分，後續將規劃擴增與實施健康追蹤檢查、作業環境監測與危害性化學品等資料之比對，並持續強化資料庫串接及勾稽功能。

(四) 案件進展

本案監察院仍列管追蹤中。

不當解僱護理人員損及權益案

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 2 條、第 6 條第 1 項；經濟社會文化權利國際公約第 2 條、第 6 條、第 7 條、第 11 條

經濟社會文化權利國際公約第 6 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。

經濟社會文化權利國際公約第 7 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。

(一) 案情簡述

據訴，吳○○等向三軍總醫院（簡稱三總）澎湖分院（簡稱澎湖分院）爭取超時值班費及要求遵守勞基法相關規定，詎遭該院不當解僱，損及權益，爰經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 護理人員勞動條件不佳

監察院已多次調查要求衛福部改善護理人員工作環境，該部雖已推動相關改革，惟勞動部調查資料顯示，護理人員經常性薪資雖高於各業別之平均薪資，然加計非經常性薪資後，總薪資除低於各業受僱人員之平均值外，與專業人員之總薪資（月薪）於 105 年甚至相差約 2 萬 2,000 元。茲因護理人員之職場環境不佳，復未能提供較佳之勞動條件，致護理人員之空缺率未能有效降低。以澎湖分院為例，該分院臨床實務上，因護理人員不足，需實施調整開放收容床數之措施，嚴重影響民眾就醫權益。衛福部應持續改善護理人員之勞動條件，以減緩護理人員之空缺率。

• 強化負時數之勞動檢查

負時數為資方無須勞方提供原訂之勞務量，要求勞方停止給付勞務並於日後補行勞務遲延之行為。惟負時數樣態不同，勞動部應就負時數之樣態予以分類，並強化各地方主管機關對負時數之勞動檢查，以避免雇主一再濫用指示權，將雇主應負擔之經營風險，轉嫁由勞方承擔，嚴重損害勞工權益。另澎湖分院之會議資料顯示，該分院似有實施負時數之情事，澎湖縣政府宜重新檢視該分院負時數有否損害勞工權益等情。

• 工資給付未具彈性

待命值勤（on call）有備勤、待命及候傳等型態，然對勞工均具不同程度之拘束，惟國內相關勞動法規對於該等型態應給付工資等規定缺乏彈性，致時生訴訟爭議。勞動部應研議是否就待命值勤之型態及工資給付之關係予以界定，並研析應否就該等型態之工資給付，給予適當之調整彈性。

• 主管機關未有效監管

國防部未能有效督管澎湖分院，積極改善該分院護理人員之勞動條件，致該分院護理人員大量離職，其離職率竟較全國護理人員總離職率高出 8 成，並衍生護理人員陳抗事件；復因人力不足，肇致該分院需調整開放病床收容數，損及民眾就醫權益。另勞動部及衛福部應就前開案例，研議強化勞資協商之功能及勞動條件之改善，以避免勞方僅能以離職或陳抗方式表達訴求，危及離島之醫療。

澎湖分院因勞動條件不佳，且內部控制機制失靈，致未能有效處理護理人員不滿情緒，衍生陳抗事件。事後國防部似疏於因應，在雙方互信闕如情勢下，院方與護理人員各自解讀電話及會議錄音檔譯文，肇致多起爭訟事件，有損醫院形象。

澎湖分院係澎湖地區惟一提供高壓氧治療設備之醫療院所，然該分院因操艙技術人員不足 2 人，於 105 年 11 月 16 日停止多人高壓氧設備使用，惟因民眾就醫需要，澎湖縣政府僅能在救人優先情況下，核可該分院實施多人艙治療。國防部未能儘速補足該等技術人員，甚至函復該府評估暫停提供高壓氧治

療服務，致生該府發函祈請該部協調調度相關人力之情事。國防部未能彰顯三總設置之宗旨及發展之願景，已輕忽澎湖地區民眾醫療之需求。

依據本案調查意見[105]，監察院函請衛福部及國防部檢討改進見復，並函請衛福部、勞動部及澎湖縣政府研處見復。

(三)政府機關改善情形

1、衛福部

（1）為減輕護理人員工作負荷與維護勞動條件，爭取護理人員納入勞基法適用對象及排除責任制，並加強勞基法宣導。

（2）滾動修訂排班指引。

（3）已將「違反勞基法」納入醫院評鑑標準，並將「護病比」納入醫院評鑑項目。

（4）澎湖分院操艙技術人員第 3 員於 107 年 2 月 1 日派訓，下半年再派遣第 4 員參訓。

2、國防部

（1）麻醉護理員由 4 員增補至 5 員，開刀房護理員由 12 員增補至 18 員。

（2）門診護理人員時薪由 148 元調升為 165 元。

（3）自 106 年 4 月起比照三總層級支給澎湖分院護理人員護理證照津貼，一年三節各發放金額平均約增 6,000

[105] 106 國調 0024，陳小紅、江綺雯、章仁香調查。

元。

3、澎湖縣政府：107 年 1 月間對三總澎湖分院辦理 6 次勞動檢查。

(四) 案件進展

監察院仍持續列管追蹤本案改善情形。

無預警停飛事件之處置

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 1 條、第 6 條、第 7 條、第 11 條

(一) 案情簡述

復興航空（簡稱興航）無預警停飛事件，事涉航空運輸服務責任及後續航權處理，究係飛航主管機關未落實監督，抑或金融監理單位疏於查核財務，該等機關於事前預警及事後應變機制有無違失，均有深入瞭解之必要，案經監察院交通及採購委員會決議調查。

(二) 監察院調查發現與建議

- **無預警停航影響旅客權益**

交通部民用航空局（簡稱民航局）對興航未落實公司自我督察機制，致接連於 103 年 7 月及 104 年 2 月發生兩起重大事故，前經監察院基於監督不周而糾正在案。嗣興航雖導入國際飛安基金會的飛安管理系統，惟其財務報表於 104 年首度出現虧損後業績仍持續惡化，期間雖完成增資 10 億元，並將累積虧損逾 11 億元之子公司威航停業，然而影響航空公司營運之最主要關鍵乃飛航安全，兩次事故造成民眾搭乘意願低落，以致興航 105 年第三季止累計虧損已逾 22 億元，營運難以為繼。縱使民航局已啟動 4 次財務檢查，惟未能警覺興航可能因持續虧損且對未來之預期不樂觀，而恐發生停航情事。又民航局對興航自行決定全面停航等違規事件一籌莫展，已嚴重影響旅客權益。

• 無法約束航空公司決策人員

民航局特許之民用航空運輸業，是在獲得的航權基礎上經營航線事業，惟現行民航法僅就公司違規事項定有罰鍰及廢止許可之規範，對於公司負責人等決策人員，竟無追究違失責任等相關規定，致其得恣意閒置航權，破壞民航制度，並損及公共利益。

金融監督管理委員會（簡稱金管會）雖已就本案進行檢討並提出若干改進作為，惟仍有不足之處，宜持續檢討法令並精進改善作為，尤其是對於不遵守相關法令且情節重大者，主管機關應具備及時導正之工具，始能避免類似案件再次發生。

• 檢討法制保障突發事件之勞工

本案興航大量解僱勞工案件，進入強制協商程序，臺北市

政府勞動局積極處理本案，歷經 8 次強制協商會議，勞資雙方始達成協議。該局據以提出法規解釋面及行政面窒礙之處，尤其相關法令無預警之功能，且欠缺有效嚇阻工具等。勞動部宜參考該局處理本案所提意見，適時檢討法令及相關機制，以保障失業勞工。

依據本案調查意見[106]，監察院糾正民航局，並函請金管會及勞動部確實檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、修正民用航空法第 48 條第 3 項，增訂民用航空運輸業停業或結束營業應遵守之事前申報程序，要求民用航空運輸業停業或結束營業前，應將停業或結束營業計畫報請民航局核轉交通部核准，並於該部核准 60 日後始得停業或結束營業。另修正民用航空法第 112 條第 4 項及第 5 項，規定民用航空運輸業未經該部核准即停業或結束營業、或未依核准停業或結束營業計畫執行，公司及其負責人將分別處以 60 萬元以上 3 百萬元以下，以及 60 萬元以上 1,200 萬元以下罰金。增訂民用航空法第 110 條之 3，規定如致生損害於公眾或他人且情節重大時，執行業務之負責人將處以 3 年以下有期徒刑或科或併科 2 千萬元以上 2 億元以下罰金。

2、為使資訊充分揭露，民航局自 106 年 6 月起按季揭露國籍

[106] 106 交調 0014，陳慶財、方萬富、章仁香調查。

航空公司之營業收入、稅後淨利及累積盈餘等營運概況相關資訊。另對於民用航空運輸業未改善財務缺失之行政裁處時，同時副知相關部會。

3、金管會針對上市（櫃）公司不依規定召開記者會、重大訊息之公布延宕或前後不一，且情節重大者，若其涉有虛偽或隱匿等不法情事時，將依證券交易法第 20 條第 2 項、第 171 條第 1 項第 1 款規定移送檢調單位偵辦。該會另就本案預警機制缺失研提：（1）臺灣證券交易所及證券櫃買買賣中心主動對外公告，提醒投資人注意。（2）強化推動財務重點專區等改善措施。

4、勞動部相關策進作為：（1）為強化預警通報查訪機制，勾選「公開資訊觀測站」15 項重大訊息，列為地方主管機關評估是否須查訪事業單位之參考指標，並於 106 年 1 月建置「大量解僱預警情事重要系統」。該部已將地方主管機關是否確實執行入廠查訪事宜，納入「地方政府勞動行政業務督導考核與獎勵計畫」之考核項目中。（2）研商大量解僱勞工保護法實務運作及相關法制，包括強化大量解僱計畫書內容、落實勞資自治協商及保障協商期間之勞工權益。

(四) 案件進展

監察院仍持續列管追蹤本案改善情形，促請相關權責機關完成財務監理制度檢討作業，以保障搭機民眾財產及大量遭解僱勞工合法權益。

教師不續聘事件衍生爭議

(一) 案情簡述

據陳訴人表示，其未於規定期限內升等，遭某國立科技大學不予續聘，雖經教育部訴願決定不續聘處分撤銷，然該校認為依據大學法第 19 條規定，該校得基於學術研究發展需要另訂教師權利義務規定。該校於學校章則列有教師權利義務，該師未符相關規定。究大學法第 19 條與教師法第 14 條之法律關係為何？監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 大學法與教師法之競合

大學法第 19 條與教師法第 14 條第 1 項第 14 款及第 14 條之 1 規定間之法條競合爭議，教育部雖已多次召集相關會議研商解決之道，惟仍乏積極之具體因應作為與配套措施，以協助大學處理停聘或不續聘個案之法條適用問題。

大學法第 19 條規定施行迄今已十餘年，目前全國雖有 107 所大專校院依此條文訂有教師限期升等相關規定，惟部分學校未予落實。近年出現學校陸續廢止限期升等制度，教育部應正視學校實務運作情形；況教育部處理本件國立科技大學不續聘案程序混亂，於法律或準則性規定完成修正前，仍應儘速檢討

改善現行配套措施，以符合該條之立法意旨並加以落實。

• 爭訟判決歧異

對於大學於經由校務會務通過之相關辦法中明定，教師未於一定期限內升等者不予續聘（限期升等條款），並納入教師聘約之爭訟案件。最高行政法院曾於 101 年度判字第 1025 號判決，以該條款屬憲法第 11 條大學自治範疇、教師受聘約拘束、大學法第 19 條增訂前之不續聘事由，無違法律保留原則、尊重學校判斷餘地等理由判決教師敗訴。惟最高行政法院自 102 年起在多份判決中強調「學校不得於聘約中約定教師有一定違反聘約行為，即屬情節重大，應於個案中予以判斷；大學依大學法第 19 條擬將教師停聘或不續聘時，仍應受『情節重大』之限制」等語而判決教育部敗訴，與教師法第 14 條第 1 項第 14 款（101 年 1 月 4 日修正前為第 8 款）之規定連結解釋，顯然最高行政法院不同庭間先後見解歧異。究大學法第 19 條是否為教師法第 14 條第 1 項第 14 款之特別規定應優先適用，及符合大學法第 19 條程序所定停聘或不續聘之情形是否係教師法上開規定以外之獨立事由，亟須在實務上有一致之見解，最高行政法院宜依法作成決議，俾利教育部及各大學有所依循，避免案關當事人經年訟累。

依據本案調查意見[107]，監察院函請教育部確實檢討改進。

---

[107] 106 教調 0040，仉桂美調查。

(三)政府機關改善情形

1、教育部修法進度及規劃

（1）本案既經司法院表示尚難排除教師法之適用，該部規劃將修正教師法。至原擬具「大學依大學法第 19 條辦理教師不續聘作業參考原則（草案）」，已納入未來修法參考，並於 106 年 9 月 21 日函復立法院教育及文化委員會在案。該部已將教師法修正案報送行政院核轉立法院審議，後續將每半年提報法制作業進度給監察院。

（2）考量教師法一體適用，惟大學教師之權利義務本異於一般中小學教師，自得依大學法第 19 條基於學術研究發展需要，訂定教師停聘或不續聘之規定。教育部將啟動教師法修法，朝向教師有違反限期升等之聘約條款，由服務學校報主管機關核定後予以資遣之方向規劃。

2、有關該國立科技大學 2 件不續聘個案之後續處理情形

（1）北科大於 106 年 12 月 29 日函復王師（女性），105 年 12 月 6 日至 106 年 12 月 31 日止薪資及 105 年度年終獎金 112 萬 7,668 元，係已扣除公健保費 5 萬 8,888 元，爰實際給付陳訴人金額 106 萬 8,780 元，但並未發給王師聘書，未符該部前於 106 年 11 月 17 日以臺教技（三）字第 1060158624 號函知需辦理事項，爰該部業於 107 年 1 月 5 日臺教技（三）字第 1070001113 號函扣減該校補助款項 2,000 萬元。

（2）該部限期該國立科技大學發給聘書，並請該校與王師釐清其他相關權益事項（包括 105 年度科技部計畫主持人等費用），如逾期未發給聘書及支給薪資等權益事項，將再扣減獎補助款項 2,000 萬元，並連續限期與扣減，至該校 2 位教師確實依訴願決定意旨辦理。

（3）又該校業分別以 107 年 2 月 13 日北科大人字第 1070800192 號及第 1070800193 號函報送自 105 學年度起不續聘 2 名王姓教師二案，該部刻正審議中。

3、教育部檢討內部作業程序情形

（1）於 106 年 11 月 10 日辦理「專科以上學校教師聘任、資格審查暨行政救濟業務研討會」，邀請國立臺灣大學（簡稱臺大）法律學院教授專題演講「大學教師限期升等制度及不續聘案例探討」，說明近年行政法院判例及實務見解之演變。另提醒學校得依據大學法第 19 條明定限期升等規定，違反前開規定應受教師法第 14 條第 1 項第 14 款「違反聘約情節重大」之限制。

（2）學校教評會應審酌個案違反聘約「情節重大」之程度，依公益性、必要性、符合比例原則、符合正當法律程序之原則審議。

(四) 案件進展

本案監察院仍持續追蹤中。

大專教師升等多元自主機制

(一) 案情簡述

大學教師升等資格之審查，關係大學教師素質與大學教學、研究水準，並涉及人民工作權與職業資格之取得（司法院釋字第 462 號解釋參照）。其審查程序自應合法公平，以保障申請升等教師之權益。教師若認其升等權益遭受違法或不當之侵害，得提起行政救濟。在現行法制下，有申訴、再申訴、訴願、行政訴訟等救濟管道。大專校院教師升等多元自主機制之運作及申訴處理之情形，攸關教師素質、大學教學與研究水準，以及教師權益之保障，爰經監察院教育及文化委員會決議調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 學校認知與多元升等政策目標有差距

教育部為達到「協助學校提升競爭力」、「定位自我發展特色」、「技職教育務實致用」及「教師專業多元分工」等多元升等本旨，自 102 年起試辦教師多元升等制度，至 105 年為宣導期。然因教育部對於多元升等各管道名稱之宣導及統計，與教育人員任用條例及專科以上學校教師資格審定辦法（簡稱審定辦法）所定名稱不同，易滋疑義。另「成就證明」僅限於藝術或體育類科，排除其他成就證明升等。又部分學校對於多元升

等之認知，與教育部政策有差距，宜深切瞭解宣導期出現之問題所在，評估並提出改善對策。

• 完備多元升等審查標準

當前教師升等送審之類型多為專門著作，以技術報告、作品、成就證明或教學實務升等者仍占少數。專門著作及作品之審查已行之有年，對於是否達通過之標準，較具共識；技術報告及教學實務升等可參照案例則不多。教育部宜儘速評估試辦成果並建立審查共識，促使多元升等軌道之明確化；另應留意專門著作以外升等所應具備之研究性，使多元升等軌道能落實教師專業化之需求。

教學實務除得以提出技術報告方式升等外，亦得以專門著作申請升等，送審內容皆須包括研究元素與內涵，方能達審查基本條件，通過升等之規準必須一致，以維持升等之公平性，並符合教學實務升等之本旨。

• 瞭解各校自審情形

大學自主為國際高等教育之潮流，教育部亦逐步授權各校自主審查，應予以肯認，惟現階段仍由各校進行審查，再經教育部發給教師證書。在大學自主之政策趨勢下，為確保高等教育品質，教育部宜審視各校自審情形，並輔導學校建立自我課責及自主管理機制，以健全高等教育永續發展。

大學法規定教師任務為教學、研究、輔導及服務，惟升等審查項目比重由學校自定，導致各校研究比重存有甚大落差，更有學校研究比重已降為零，顯無法實現大學法規定教師負有

研究義務之意旨。教育部宜依各校屬性，研議研究項目比重之合理性，落實大學法揭示大學以研究學術為宗旨之立法意旨。此外，有關大學法第 19 條及教師法第 14 條第 1 項間競合，係大學自治與保障教師權益之間所可能產生的矛盾之處，教育部應正視學校實務運作情形，以利各大學有所依循。

「多元升等校外審查委員資料庫」由願意參加試辦學校或重點學校辦理，為確保各專業領域對應於該資料庫有其歸屬，使非屬專業系所教師之升等程序更為周延，以符合專業審查原則。教育部宜促使各校基於公平、公正及專業考量，就審查委員之擇定過程、保密機制及資料庫內容進行檢討及更新，且專業分類要有明確化機制，使多元升等專業自主機制臻於完備。

大學專業技術人員之聘任、升等、特殊造詣或成就之認定及國際級大獎之界定，依學校特色發展各有不同，並無具體明確之審查標準，教育部宜通盤研議；又專業技術人員係比照一般教師聘任，其角色定位、權利及義務宜釐清，以利發展學校特色。

• 健全申訴機制

各大專校院教師申訴機制是否健全，攸關教師權益，教育部中央教師申訴評議委員會（簡稱中央申評會）100 至 105 學年度評議決定教師升等（再）申訴案中，有部分係「學校申評會程序瑕疵」，教育部應促使學校加強程序正義之保障，以確保評議合法公正。

司法院釋字第 462 號解釋業闡明「不應對申請人專業學術能力以多數決作成決定」，惟中央申評會 100 至 105 學年度評

議決定教師升等（再）申訴有理由之案件中，學校教評會以多數決方式逕予否准教師之研究外審結果者，仍占最多數，教育部宜對各校加強宣導，以避免類此情形發生。

中央申評會 100 至 105 學年度評議決定學校原升等不通過之措施不予維持者，有部分係「學校章則規定未明」或「學校未依校內章則辦理升等」所致，教育部應督促學校檢討修正校內章則並依法行政，以維法規明確性原則及升等審查之合法性。

中央申評會作成「再申訴有理由」之評議決定後，仍有部分學校未依評議意旨辦理。教育部應主動追蹤學校後續辦理情形並予適當處理，以有效保障教師權益。

依據本案研究意見[108]，監察院函請行政院函轉教育部參考研究辦理。

(三)政府機關改善情形

1、配合教學實踐研究計畫，規劃將透過修法整合相關定義，未來升等管道認定將更為清楚。
2、針對藝術類科教師升等將包含「藝術作品或成就證明」，避免造成實務推動疑義。另屬於教師個人發明獎者，教師可將發明所涉應用研究以採技術報告送審；屬指導學生獲獎者，可針對研究如何提升學生學習成效之教學歷程以教學實踐研究送審。
3、多元升等試辦計畫結束後將通盤檢討學校辦理成效，倘有

[108] 106 教調 0045，包宗和、蔡培村、楊美鈴、王美玉、仉桂美調查。

不合宜者，將視情形收回學校部分自審層級；另持續透過宣導說明會分享各校推動標準，瞭解各校所定升等審核基準，有助建立審查共識基礎。

4、有關審查基準一致性，已於 105 年 5 月完成修訂審定辦法及審查表件，可為各校辦理之參考，未來將強化宣導說明。

5、自 107 年 2 月起督請學校上傳校內所有升等案件，定期檢視學校升等通過情形，倘有不合宜者，將督導追蹤，必要時辦理訪視瞭解學校辦理情形。另將視學校自主課責及管理機制具相當程度完善後，再行推動全面授權自審。

6、部分學校推動多元升等誤解研究範圍僅限學術研究表現，將教學或產學研究的成果列入教學或產學項目，未列入研究項目採計，造成沒有研究占比誤會之情形，將持續配合研討會加強宣導說明，請學校應明定教師研究、教學、服務及輔導等考核內容，且研究權重不宜過低，以落實教師研究職責。另將啟動教師法修法，規劃教師有違反限期升等之聘約條款，由服務學校報主管機關核定後，予以資遣。

7、持續推動重點學校補助計畫建立審查共識，配合教學實踐研究計畫推動，未來學界對教學研究將會因計畫審查及升等著作審查累精相當共識，審查委員所屬學門來源將可擴大，作為審查人才庫名單來源，資料庫可日益完善；另將結合研討會請學校應落實審查保密機制，以維審查公平性。

8、有關「大學聘任專業技術人員擔任教學辦法」規定合宜性

，將進一步了解學校實務辦理現況及需求，再行研議。

9、於每年辦理之教師資格審查實務研討會或行政救濟業務研討會，以案例及錯誤樣態分析方式向學校宣導，並請學校務必檢視學校申評會人員組成及辦理程序。

10、加強宣導學校應依大法官解釋及審定辦法規定辦理。

11、依審定辦法第 45 條規定督請學校改善，仍不改善者將納入學校評鑑、扣減獎（補）助或行政考核之依據，並追究相關人員責任。

12、若學校未依救濟機關要求另為適法之處分，將依審定辦法第 45 條規定，請學校將該案件由高一級之教評會重為審查程序；若屬校教評會未辦理者，由該部令其限期改善，惟仍不改善者將納入學校評鑑、扣減獎（補）助或行政考核之依據，並追究相關人員責任。另必要時，教師得向該部申請代審，替代學校外審程序。

(四) 案件進展

教育部已有具體改善措施，本案已結案。

不良司法官轉任律師相關規範

(一) 案情簡述

據訴，針對在檢察官任內因案入獄的臺灣南投地方檢察署

前檢察官，出獄後以律師身分向台南律師公會申請入會執業，公會以犯貪污罪不適任律師為由否決入會。究法務部對於不良檢察官、法官轉任律師應如何管制處理？該部處理相關制度規範，是否符合律師作為在野法曹之法律倫理要求，均有深入調查之必要，爰經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 違反法律價值與工作權保障之權衡

人民符合法定資格從事律師職業之工作權利，固應予保障，惟目前司法實務就違反法律核心倫理之行止之法律工作者，依法仍得轉任律師，不符合現今社會人民法感情，自應檢討研究以填補相關法律漏洞。

• 資格限制宜合理規範

律師消極資格之限制，應採最小侵害原則。監察院經初步檢討律師資格規範之事物本質，發現現行實定法對律師有較高倫理道德之要求，而以「誠實義務」與「真實義務」作為法律各職業別核心範疇，與德國制度相近。為兼顧工作權保障與律師職業倫理之維護，法務部所擬之律師法修正草案「依其罪名及情節足認有害於律師之信譽」、「違法執行律師職務或有與律師職務不相容之行為，且情節重大」等，屬不確定法律概念之概括條款，得考量訂定符合公共利益，具有可預見性之客觀要件之命令，俾符正當法律程序原則，以保障法律人合法轉職之

權利。

依據本案調查意見[109]，監察院函請司法院及法務部參考研究。

(三)政府機關改善情形

本案已請司法院及法務部參考研究。

(四)案件進展

本案已結案。

◆評析

聯合國於 1979 年通過「消除對婦女一切形式歧視公約」揭示婦女與男子在平等的基礎上，行使和享有人權和基本自由。我國於 100 年 6 月 8 日發布，101 年 1 月 1 日起施行「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」，明定 CEDAW 具國內法效力。CEDAW 第 3 條規定：「締約各國應承擔在所有領域，特別是在政治、社會、經濟、文化領域，採取一切適當措施，包括制定法律，保證婦女得到充分發展和進步，以確保婦女在與男子平等的基礎上，行使和享有人權和基本自由。」有鑑於此，政府機關應致力促進婦女就業平等、避免職場性別歧視及防治職場性騷擾，以促進性別地位實質平等及就業平等。雖相關主管

[109] 106 司調 0031，林雅鋒調查。

機關已推動各項法治及宣導措施，惟政府部門仍有職場性騷擾事件。本書摘錄 2017 年監察委員調查處理性騷擾事件涉違失案及健全性騷擾防治申訴調查機制兩案，案經調查後，相關機關已對違失人員進行處置，並改善諸多措施。

按經濟社會文化權利國際公約第 7 條規定意旨，國家應保障人民享受公平與良好之工作條件，尤須確保所有工作者之報酬公允，且有安全衛生之工作環境。然我國職業災害造成勞工死傷情況嚴重，且重大職災中近 6 成事業單位未曾受檢，經監察委員就職業災害防治檢討案調查後，主管機關已進行多項改進措施。期許我國勞動者之工作安全得以提升，避免重大職災之發生。

勞基法明文規定，雇主要解僱勞工，應有該法第 11 條或第 12 條所定事由，雇主才能終止勞動契約。然本章摘錄不當解僱護理人員、無預警停飛及教師不續聘等 3 案。經監察院調查後，相關機關已從制度面進行調整與改善。期許透過法制面調整與研析，讓勞動者獲得適切保障。

本章另摘錄大專教師升等多元自主機制及不良司法官轉任律師相關規範等通案性調查 2 案，均屬制度面研析與探討。由於上開二議題涉及價值之權衡，在民主多元社會下，難以論及何者為對、何者為錯，惟有透過健全制度與適時檢討，才能找出最適方案。

第七章 財產權

英國學者約翰洛克將財產與生命、自由權並列為人類的自然權利，主張自然狀態有一種自然法在管理，每個人都應遵守，人人都是平等且獨立，無人能傷害他人的生命、健康、自由與財產[110]。是以，財產權性質上亦可視為自由權的一環，與個人人格、人性尊嚴有密不可分之關係，且係維持個人相當生活水準之基礎。按世界人權宣言第 17 條，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。兩公約雖無直接對保障人民之財產權予以規範，然經濟社會文化權利國際公約第 6 條規定：「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」。所稱「工作權」之保障，應與我國憲法第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障」所涵蓋的財產權精神一致。

一般而言，國家對於財產權保障，可產生兩種效果：（一）制度性保障：此包含個人權利之保障，以及人民行使基本權利制度之保障。財產權保障係建構在私有財產制度上，立法者必須保護人民財產權使用的自由，並儘可能使人民擁有經濟上自由使用及收益之權限。換言之，財產權保障的核心內涵在提供民眾「財產權私有使用性原則」，藉由立法形成國家法律制度，達到財產權之制度性保障。是以，立法者在制定財產權內

[110] 約翰 • 洛克（John Locke），《政府論》（Two Treatises of Government），1689 年。

容與限制之法律，須合於憲法對財產權所保障的私有財產制度架構之目的。（二）個別性保障：提供人民積極、可主張與請求的權利。國家應確保人民信賴合於憲法之法律所形成的財產權。任何對於私人具體財產權利的剝奪或限制，都必須合於憲法規定之下，方得為之[111]。

在制度性保障方面，我國憲法第 143 條規定「中華民國領域內之土地屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。私有土地應照價納稅，政府並得照價收買。」因此國家須以法律保障人民基於生存所需或可交換維持生存之財產，使人民產生有抗拒公權力對其財產權侵害的積極權利。任何對私人財產權利的剝奪或限制，都必須在憲法的規範下，並提供「法律地位之保障」。國家如運用公權力改變人民財產權利，亦應依法律規定為之。

個別性保障又包括了「存續保障」與「價值保障」，其中存續保障係指國家應保障人民財產權維持存續行使現狀，避免財產權受到侵害；而價值保障係指對於財產權的剝奪或過度限制，應給予合理的補償，以填補財產價值所受的損失[112]。

---

111 楊松齡，《現行土地制度有關財產權保障之研究－公用徵收補償之分析》，大日出版社，1996 年。

112 李建良，〈損失補償〉，收錄於翁岳生編《行政法 2000》，漢蘆圖書出版有限公司，2000 年。

電信詐欺與跨國洗錢案

(一) 案情簡述

據審計部 104 年度中央政府總決算審核報告，國內電信詐欺案件數及金額已有減少趨勢，惟部分國人於境外從事電信詐欺，影響國際形象甚鉅，且逾 8 成犯詐欺罪者刑度低於 1 年，亟待就偵查實務面研謀因應措施；又開放銀聯卡於國內 ATM 提款，便利大陸民眾於國內消費，惟銀聯卡洗錢事件頻仍，宜強化兩岸金融監理合作等情。案經監察院司法及獄政委員會決議調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 加強個資維護

部分詐騙手法基於民眾個資，使民眾不易辨別真偽而被騙；經濟部對網路零售業者之維護個資輔導與檢查成效不彰，行政院作為個資法所定各目的事業主管機關之上級機關，應與該法之解釋機關法務部提高非公務機關對於資訊安全及個資維護之重視，並導正部分機關在執行該法之認知偏差。

• 源頭管制人頭電話

源頭管理在防制電信詐欺策略中值得應用，短效期電信門號管理有助於消弭人頭電話以利追緝詐騙集團行蹤。只要民眾

不受騙，即不會產生後續轉帳或交易。通傳會及警政署宜檢討現行措施，源頭管制人頭電話及採取有效宣導（傳）措施，抑制詐騙集團，避免民眾遭騙。

• 運用電腦科技進行偵辦

因應目前詐騙集團型態與常見犯罪模式，相關法令已檢討修正，政府整合打擊電信詐欺跨部會平臺，運用電腦科技並採取新式偵辦方式，宜充實打擊電信詐欺偵辦能量，維護民眾財產安全及國際形象。

• 建立合作窗口

近年電信詐騙集團已組織化並跨境為之，且集團成員再犯率甚高，政府除建立集團成員赴海外可疑名單，即時知會可能入境國之移民機關相關情資外，宜加強運用「任務型聯絡官」等機制，建立合作窗口與溝通管道，發揮國際間共同打擊不法之綜效。

• 建立兩岸共同打擊犯罪機制

銀聯卡近年來已然成為兩岸人民普遍使用之支付工具，卻也淪為不法集團洗錢之工具，惟其所隱藏之犯罪黑數益趨增加，相關統計資料付諸闕如。有關單位應儘速建置完整之資料庫，以利兩岸共同打擊犯罪、防制洗錢及穩定金融秩序。

銀聯卡洗錢事件頻仍，警政署與大陸共同執行「0429」、「0612」專案及「貴州專案」等頗具成效，惟於 105 年 5 月 20 日起，兩岸共同打擊犯罪通案性合作近乎停滯。我國應加強重

視銀聯卡洗錢之嚴重性，持續追蹤以銀聯卡犯罪之相關數據資料，俾利雙方在類此案件情資交流與司法互助上續行合作，以維護金融秩序與社會安定。

依據本案調查意見[113]，監察院函請行政院轉飭所屬確實檢討改進

(三)政府機關改善情形

1、法務部於個資法施行後至 107 年 6 月底止，已舉辦 31 場個人資料保護認知及教育訓練，參加人數共計 3,421 人。宣導內容除個資法基本概念及條文釋義外，尚篩選 106 年度之重要函釋及重要案例進行解說。

2、經濟部已辦理網際網路零售業個資資安法遵等說明會，並派員前往疑似發生個資外洩事件之業者，進行實地資安訪查。

3、內政部警政署自 106 年 8 月至 107 年 6 月間共計提供 6 件惡意 IP 情資予 EC-CERT 參辦，EC-CERT 也將相關 IP 提供 N-ISAC（國家資安資訊分享與分析中心）建立黑名單。另因犯案手法多係存於外籍移工入境，故亦對雇主或代辦機構進行相關宣導。

4、勞動部已製作外籍勞工職前講習宣導影片、編印雇主聘僱外籍勞工法令宣導手冊及外籍勞工在臺工作須知手冊、建置跨國勞動力權益維護資訊網站等。

---

[113] 106 司調 0019，方萬富、包宗和、陳慶財、仉桂美、林雅鋒調查。

5、通傳會核准電信業者提供 1 個月內有效期預付卡及屆滿收回之措施，並將措施納入營業規章及完成修訂服務契約。
6、金管會已對銀聯卡之提領訂有限額控管機制，包括於我國 ATM 提領時，須比照我國跨行提款限額規定。

(四) 案件進展

監察院已請行政院繼續彙整相關作業與成效統計情形，本案監察院持續追蹤中。

董事會薪酬爭議案

(一) 案情簡述

陳訴人指稱，經濟部 93 年 3 月 8 日經商字第 09302030870 號函允許公司章程授權董事會自行議定董事報酬，牴觸公司法第 196 條所定「董事之報酬未經章程訂明，應由股東會議定」之強行規定，且違反最高法院裁判意旨，應屬無效。因涉及公司治理及股東、債權人之保護等重要議題，爰經監察院財政及經濟委員會決議調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 統一見解應踐行法定程序

經濟部為公司法主管機關，對適用該法所生之疑義，雖得自行研議釋明，惟若涉及人民權益，具有重要意義，而有統一見解必要之解釋函令或解釋函，仍應循法制作業妥慎研議，並依行政程序法發布該解釋令（函）。經濟部就董事報酬所生疑義而為之函釋，對公司股東權益具有重要之意義，如屬通案性質，需統一見解作為行政機關遵行之行為指示規則時，自應踐行應有之法定程序，以符合公正公開之行政程序並增進人民對行政之信賴。該部逕將 93 年 3 月 8 日個案答復民眾董事報酬疑義之函文，對內下達為通案適用之依據，對外於商工法規查詢系統中公告為公司法第 196 條董事報酬疑義之函釋，未踐行由其首長簽署並發布之程序。

• 研議周延薪酬規範

公司法第 196 條第 1 項採股東會中心主義，如要求所有公司董事報酬之具體金額均須經股東會議定，固然不符合現代企業經營型態及實務運作，然該法條未否定得由章程訂明一定之限制，授權董事會議定之。經濟部上開函釋稱公司章程得以「同業通常水準」，作為授權董事會決定董事報酬之限制，諒係考量公司彈性決策，及簡化董事報酬之決定程序之需要。然而所謂「同業通常水準」過於空泛、抽象，不但未考量同業公司間資本額、經營模式、盈虧狀況之差異；又未要求公司應考量

董事個人績效、貢獻程度、承擔之風險等因素；亦未引導公司建立議定董事報酬之合理標準與機制，與公司治理原則未合。經濟部應邀集相關機關研議更為周延之限制，以落實公司法第196 條之規範目的。

證券交易法於 99 年 11 月 24 日增訂第 14 條之 6，明定股票在證券交易所上市或於證券商營業處所買賣之公司應設置薪酬委員會。金管會依該條授權，訂頒薪酬委員會設置及行使職權辦法，另透過資訊揭露及市場監督，引導上市（櫃）公司訂定合理之董事酬金。惟近年來上市（櫃）公司稅後虧損，董事酬金不減反增者，不在少數，且有增加之趨勢。為杜絕實務上董事恣意向公司索取高額報酬，致危害股東投資權益，金管會宜於經濟部重行檢討 93 年 3 月 8 日函釋之際，檢討現行法令及相關機制之周延性，以強化薪酬委員會之功能。

依據本案調查意見[114]，監察院函請經濟部檢討改進。

(三)政府機關改善情形

1、經濟部已邀集專家學者研商，並行文各登記主管機關補充該部 93 年 3 月 8 日函有關「同業通常水準」之意涵。

2、金管會就加強上市櫃公司薪資報酬委員獨立性、行使職權規範及檢討公開資訊觀測站董監事酬金揭露標準等進行檢討，並督導證券交易所與證券櫃檯買賣中心落實各項具體措施。

---

[114] 106 財調 0026，方萬富、陳慶財、楊美鈴調查。

(四) 案件進展

本案在監察院持續監督追蹤下，已產生具體成果，爰已結案。

查扣贓物責付被害人保管遭遺失案

(一) 案情簡述

臺灣嘉義地方檢察署（簡稱嘉義地檢署）檢察官偵辦贓物案件，將查扣贓物責付被害人保管，嗣該保管物遺失，經臺灣高等法院臺南分院判決該署應為國家賠償。究各司法機關於偵審案件過程，是否依刑事訴訟法相關規定處理？其任令價值高昂易生銹之扣押物由被害人保管，不予聞問，是否涉有違失等情，案經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 宜建立扣押物責付第三人保管一致立場

高檢署臺南檢察分署就本案國賠義務機關所表示之法律見解，與司法院及法務部前於 102 年 9 月 4 日之研商決議相扞格，若未來成為處理類案之慣例，恐導致第一線檢察官畏懼將扣押物責付第三人保管，及影響其等為扣押處分之意願。法務部宜會同所屬通盤檢討，以建立機關一致立場並有效周知。此外

，司法院與法務部前揭決議內容並未涉及檢察機關間移轉管轄時，案關扣押物應如何移轉、點交等事項，宜併同檢討。

• 各項疑義有待檢討

本案國賠訴訟，雖已判決定讞，惟衍生相關疑義，容供司法院審酌參考。司法院應就扣押物責付第三人保管時，應特別告知事項之內容，儘速會商法務部研處。另宜就如何落實及使所屬周知前揭司法院與法務部 102 年 9 月 4 日決議事項，研提確實可行之方案。此外，前揭 102 年決議事項並未觸及法院間移轉管轄或審級間移審時，案關扣押物應如何移轉、點交等事宜，為期明確，宜檢討明定之。

依據本案調查意見[115]，監察院函請司法院及法務部檢討改善見復。

(三)政府機關改善情形

1、司法院 106 年 3 月 3 日函請臺灣高等法院就贓證物品之收受、保管、調取、變價及銷毀等事項，本於卷證併送之精神，研議是否修正「臺灣高等法院暨所屬各級法院贓證物品管理要點」，或研處可行方案供法院參考，目前臺灣高等法院尚在研議中。

2、司法院針對嘉義地檢署檢察官偵辦贓物案件，將查扣贓物責付被害人保管，嗣該保管物遺失，因國家賠償訴訟所衍

[115] 106 司調 0004，方萬富、江明蒼調查。

生之國家賠償法第 4 條等相關疑義，已於 107 年度法官學院舉辦之民事業務研究會（民事實體法專題）（研習對象：庭長、法官）排入 3 小時進行研討。

3、法務部已於 106 年 3 月 30 日，邀集高檢署等相關檢察機關進行研議，會中決議：

（1）關於命保管扣押物及嗣後為移轉管轄、起訴時，相關應注意事項：在責付之保管條或切結文書上可加註教示文字，責付保管時，可考慮另立委保號清單，或分案立委保案，俾便控管，研考科可考慮是否將委保案比照一般案件管考；命保管後，為移轉管轄者，卷面註記，同時在該聲請移轉管轄函片上也為相同敘明。收受移轉管轄之檢察署檢察官，應儘速進行三方會同點交程序；命保管後，偵結起訴者，目前有部分院方因為贓物庫空間不足仍將贓證物放在檢察署贓物庫，但為釐清保管責任，請在移審函片比照上述決議辦理，提醒院方應儘速與地檢署進行點交，於責付第三人保管的情形亦同。偵查中責付保管，起訴移審法院後，卷證既已併送，相關保管責任也應歸屬院方，為避免爭議，可在函文敘明本件現有贓證物在第三人保管中，提醒院方做適當處理。

（2）檢察官於依上述方式慎選保管對象、明確告知保管義務，並於移轉管轄時妥予點交；嗣後始發生責付保管之扣押物毀損、滅失等情形者，應由該承繼之機關擔任國家賠償訴訟之賠償義務機關。

（3）法務部已將上開會議紀錄函知所屬檢察機關，以供參

考依循。

(四) 案件進展

本案已結案。

申請變更建造執照遭刁難案

(一) 案情簡述

據訴，鴻旭砂石有限公司（簡稱鴻旭公司）前於 100 年 3 月、9 月間向花蓮縣政府申請建造執照變更設計，惟遲未獲准駁處分。經該公司向內政部提起訴願，該部業以 101 年 4 月 25 日訴願決定花蓮縣政府應於 1 個月內作成處分。詎該府迄未依訴願決定意旨辦理，涉有違失，案經監察委員認有深入瞭解之必要，而立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 對於人民申請案件之處理未依法行政

花蓮縣政府受理鴻旭公司 100 年 3 月 21 日申請興建砂石碎解洗選場建造執照變更設計案，遲未依建築法第 33 條規定期限為准駁決定，反以該府訂頒缺乏法規範效力之「八不政策」為據函復「暫緩受理」。嗣再援引該府 102 年間公布但並無明文

禁止設置砂石場之「花蓮縣維護自然環境生態永續發展自治條例」，持續不為准駁之決定，任令該申請案懸宕超過 6 年，致申請人就其投資行為之去從欠缺清晰可辨之遵循方向，且不利其尋求實體上之救濟。

• 對內政部訴願決定置之不理

花蓮縣政府於 99 年間就案外福壽陵園納骨塔於領得使用執照之續為申請啟用案，因逾 1 年不為准駁處分，又怠未依內政部訴願決定另為適法之處分，前經監察院於 102 年間糾正在案。對於訴願決定所生拘束力，該府應無法諉為不知。本件鴻旭公司申請建築執照變更設計案經內政部 101 年 4 月 25 日作出「原處分機關（即花蓮縣政府）應於 1 個月內作成處分」之訴願決定後，迄監察院調查時歷經 5 年有餘仍持續怠為處分。該府漠視人民法定訴願救濟權益，藐視訴願法有關訴願決定有拘束各關係機關之效力規定。

• 相關人員怠不作為

花蓮縣政府受理本件砂石碎解洗選場建築許可變更設計案，其各級經辦人員摒棄應有之法定作為，屢以內部行政簽辦程序為由暫緩處理，且怠未依內政部訴願決定速為處分，卻將案件簽存續辦即無下文。簽辦程序未見依公務員服務法第 2 條規定就適法性問題向長官陳述意見，且該府研考單位亦未善盡列管稽催之責，致該案自收件後歷 6 年有餘仍未為准駁之處分，影響人民權益。該府應就相關人員怠不作為及未依法行政情節妥予研處，通盤檢討公文處理程序。

• 研修訴願法進度緩慢

行政院前就監察院 102 年間調查花蓮縣政府核處「福壽陵園納骨塔」啟用許可涉及損害人民訴願救濟權益案，允諾研議修正訴願法相關規定。惟迄監察院調查部分情節相似之鴻旭公司建造執照變更設計申請案為止，歷經 4 年仍未見行政院提出訴願法修正草案或相關之變革機制，實未保障人民訴願救濟之權益。

依據本案調查意見[116]，監察院糾正花蓮縣政府，並函請該府確實檢討改進見復；另針對修法問題函請行政院積極妥處見復。

(三)政府機關改善情形

1、花蓮縣政府於 106 年 9 月 11 日作成處分，駁回本案建造執照變更設計之申請。嗣陳訴人向內政部提起訴願，該部於 106 年 12 月 26 日作成「原處分撤銷」之決定。案經花蓮縣政府以 107 年 1 月 29 日府建管字第 1070000645 號函核准本案建造執照變更設計，並接續處理申請人於 107 年 3 月 6 日掛號申辦之使用執照。107 年 5 月 8 日該府核發使用執照，申請人於 107 年 5 月 9 日領照。

2、花蓮縣政府已要求委託建造執照審查單位，就審查結果不符合案件之理由詳註列通知申請人或受託人。對於審查結果為合格或不合格之案件，皆造冊紀錄，每月函送前月份

[116] 106 內調 0046，楊美鈴、蔡培村調查。

申請案清冊至該府備查列管；另於承辦科內設專責人員負責案件稽催。

3、有關訴願法修法內容及進度，據行政院表示，預告修正條文第 2 條已明定課予義務訴願類型，第 1 項為不作為訴願，第 2 項為反否准訴願。第 83 條增訂該等訴願類型於訴願有理由時，受理訴願機關得視事件之性質或情節，逕為行政處分。第 100 條規定，訴願事件涉及地方自治團體之地方自治事務者，經受理訴願機關命地方自治團體重為處分後，訴願人認該重為之處分違法，侵害其權利或法律上利益，得不經訴願程序，逕向行政法院提起訴訟。該院前已於 106 年 8 月 9 日將訴願法修正草案刊登於「公共政策網路參與平臺」公告周知 60 日，廣徵各界意見。

(四) 案件進展

本案已結案。

區段徵收涉違失案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 1 條、第 4 條、第 5 條

經濟社會文化權利國際公約第 4 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。

經濟社會文化權利國際公約第 5 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。

(一) 案情簡述

據訴，嘉義市政府辦理該市湖子內地區環保用地區段徵收案，未發放下路頭段 4○○-○○地號土地上建築改良物之補償費或救濟金，亦低估湖東段 3○○地號土地上建築改良物之補償費，損及權益等情，案經監察院內政及少數民族委員會決議調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 長久放任違建存在

嘉義市政府自 71 年 7 月 1 日升格為省轄市後，依「嘉義市興辦公共工程用地建築改良物拆遷補償救濟發給辦法」及 92 年 1 月 16 日公布實施之自治條例，對 71 年 7 月 1 日以後之違建

物，不予補償與發放救濟金。惟查該市新舊違章建築之劃分日期為 99 年 1 月 1 日，將 98 年 12 月 31 日以前之違建物劃屬舊違建，故自 71 年 7 月 1 日至 98 年 12 月 31 日間之違建物與 71 年 6 月 30 日以前之違建物，皆同屬舊違建。該府處理違建績效不彰，放任該市違章建築長久存在，部分係出自於該府長期未嚴格執法所致，造成人民信任政府不會主動拆除其在自有土地上興建之違建物。

• 救濟金發給基準歧異

以嘉義市湖子內地區環保用地區段徵收案未發給補償費或救濟金之 29 筆為例，該府表示列管違章建築清冊無該 29 筆。換言之，該 29 筆違建物已建築一段期間，卻從未被列管，顯示主管機關長久容忍該建物，而違建物所有人因長久居住、使用該建物，對該建物有一定之感情，該建物已成為其生活上之依賴。既然 98 年 12 月 31 日以前之違建物均屬舊違建，但 92 年 1 月 16 日公布實施之自治條例卻延續「嘉義市興辦公共工程拆遷建築改良補償救濟金發給辦法」，規定 71 年 7 月 1 日以後之違建物，不予補償與發放救濟金。從 71 年 7 月 1 日起至 92 年 1 月 18 日（自治條例生效日）止，已逾 20 年，92 年 1 月 16 日公布實施之自治條例竟以逾 20 年前之某一時間點，作為區分是否發給救濟金之基準，結果造成興辦公共工程用地拆除 71 年 6 月 30 日以前（第一段期間）及 71 年 7 月 1 日至 92 年 1 月 17 日（第二段期間）之違建物，兩段期間違建物性質無異，處理方式卻完全相反，造成差別待遇。且於修正自治條例時亦未予檢討考量。嗣後該府又另規定以 99 年 1 月 1 日為新舊違章建築

之劃分日期，將 98 年 12 月 31 日以前興建之違建物劃為舊違建，形成自 71 年 7 月 1 日至 98 年 12 月 31 日止該段期間興建之違建物，與 71 年 6 月 30 日以前興建之違建物，兩者性質皆屬舊違建，於政府興辦公共工程用地拆遷時，依自治條例規定竟受到相反之對待，似有欠公平。

• 拆遷救濟金給付偏嚴

查考其他縣市興辦公共工程用地拆遷違建物發給救濟金之作法，雖規定之標準各有不同，卻較嘉義市之自治條例的規定顯得更合情合理。其他縣市或規定得或應發給救濟金但未以一定時間點區分是否發給；或規定發給救濟金並未以一定時間點區分是否發給，惟對查報有案之違章建築，不發給救濟金，但對一定時間點以前或一定期間內經查報有案之違章建築，得發給適當之救濟金；或規定以一定時間點區分是否發給救濟金（臺北市稱處理費），惟該時間點較嘉義市規定之時間點為後。顯示嘉義市興辦公共工程用地拆遷違建物發給救濟金之規定，相較於其他縣市之規定，對財產權之除去所採取之救濟機制更為嚴格。

按法律不溯及既往的原則只是法律適用之原則，並非立法之原則，也就是說行政機關或司法機關在適用法律時，應注意法律不溯及既往之原則；但立法機關在民事事項可制定溯及既往之條文來糾正社會已存在的不正義、不公平情形。嘉義市政府辦理該市湖子內區段徵收地上物未獲補償救濟及不當溢領救濟金之陳情案件未獲民心，已予檢討並全面檢視相關案例，研擬修正自治條例，望針對徵收補償救濟機制能更加圓融辦理。

但該府顧慮修法追溯發放期限如為湖子內區段徵收時期（98 年 7 月 28 日公告），對其他未獲救濟金之非屬湖子內區段徵收公共工程範圍內之違建物，有失公允。然法律之不溯及既往原則乃法律之適用原則，並非立法之原則，如確有溯及既往之必要，則立法制定溯及既往之條文並非不許，故該府興辦公共工程用地，如對人民財產權之除去所採取之救濟機制長期忽視，致存在不正義、不公平情形，仍有必要制定溯及既往之條文以調整之。

依據本案調查意見[117]，監察院函請嘉義市政府確實檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、嘉義市政府研議本案既經司法程序定讞，再修法訂定溯及既往條文恐不符法源。另有關專案發放救濟金部分，法務部於 105 年 1 月 27 日法律字第 10503501890 號函示「具體事實經審認確與自治條例鎖定發放救濟金之要件不符，則專案發放救濟金及與自治條例規定有所牴觸而有違法律優越原則。」

2、目前嘉義市政府修訂「嘉義市興辦公共工程建築改良物拆遷補償救濟自治條例」草案，於 107 年 2 月 13 日府行法字第 1071100371 號函附該府法規審查小組 107 年第一次會議紀錄決議撤回重新研議中。

---

[117] 106 內調 0011，李月德、陳慶財、楊美鈴調查。

(四) 案件進展

本案已結案，惟監察院仍持續關注本案法制作業辦理情形。

臨時攤販集中場建物未善盡管理職責

(一) 案情簡述

據審計部 104 年度臺南市地方總決算審核報告，原臺南市政府及市場處對其經管臨時攤販集中場建物違規使用及違法改建，前經監察院糾正後未積極妥處，又經管用地遭占用，卻減除補償金及遲延利息，且任其以少於合法承租成本補償金占用營利，減損鉅額公帑收益，案經監察院地方政府年度總決算審核報告審議小組決議調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 容任攤商違法改造承租建物內部隔間或違建

臺南市政府管理新興臨時攤販集中場，容任攤商違法改造承租建物內部隔間或加蓋違建，空置鋪位隔間亦遭打通占用，雖多次函請改善或查報拆除，惟無具體成效，嚴重影響公共安全。攤商營業項目違反零售市場管理自治條例及使用行政契約規定，且無法有效維護清潔衛生，致環境髒亂、易生病源。市場租約已屆期不續約，惟迄今多數攤商仍占用未能排除，管理

機關怠未依法妥處，顯未善盡公產管理之職責。

臺南市政府管理小北商場，無視公共安全重要性，任令違章建物使用超過 30 年以上，迄今尚無建造執照及使用執照申請許可。對占用市場用地且為市場營業之攤商未積極納入管理，致占用市有地已長達 10 年，仍未能簽約合法租用，皆未能落實管理機關權責。

• 核實計算遲延利息

臺南市政府依「臺南市市有房地租金計算基準」之規定核定小北商場占地使用補償金，尚屬有據，惟第一期使用補償金遲延利息之收取，雖已於 105 年 8 月奉市長核定，惟目前仍未發函催繳。該府宜查明相關爭議，核實計算遲延利息，以充實府庫，並兼顧攤販權益。

依據本案調查意見[118]，監察院糾正臺南市政府，並函請該府確實檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、臺南市政府邀集新興臨時攤販集中場所有攤商召開集中經營說明會，告知攤商需在建物安全且業種符合的前提下集中營業，並請攤販於 1 個月內凝聚共識提出集中營業方案或其他更好方案，依限函復臺南市市場處研辦。若否，該府續將辦理建物報廢，再進行後續法律訴訟或強制執行。

[118] 106 財調 0024，高鳳仙調查。

2、行政院於 106 年 5 月 1 日同意臺南市政府核發小北商場土地使用權同意書，該府於同年 8 月 4 日與小北商場發展協會簽訂 2 年土地租賃契約，以排除市有地長期遭占用問題。小北商場目前已合法租用市府土地，該府於 106 年 8 月 17 日核發土地使用權同意書予小北商場發展協會，俾利其請領地上物使用執照申辦，倘該協會未於契約規定期限內完成補發使用執照，後續將依契約規定及建築法等相關規定續處。該府已於 106 年 7 月 19 日發函小北商場發展協會追繳遲延利息，共計 94 萬餘元。

(四) 案件進展

1、因新興臨時攤販集中場攤商未有共識，臺南市政府經評估後擬向法院申請整場強制執行，已於 107 年 3 月 5 日委由律師向法院遞件，監察院持續追蹤後續處理情形。小北商場於 107 年 2 月 27 日函復該府表示已委託建築師代辦申請臨時使用執照事宜，監察院持續追蹤後續申辦結果。

2、小北商場發展協會對於系爭遲延利息不服，經臺南市政府催繳後仍未依限繳納，該府已委任律師向小北商場發展協會提起民事訴訟，以追償該遲延利息，監察院持續追蹤訴訟進展。

執照審查未臻嚴謹案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 4 號一般性意見

(一) 案情簡述

前臺南縣政府審查臺南維冠金龍大樓之各項執照，有無善盡審查、抽查、施工勘驗及竣工查驗之職責？現行公司法對於建築公司辦理營業、解散登記等規定過於寬鬆，致建築市場存在「一案建商」現象，不肖建商因此規避保固責任。經濟部為公司登記之主管機關，有無本於權責建立相關配套措施，均有深入瞭解之必要，監察委員爰立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 施工勘驗不實

經濟社會文化權利國際公約第 4 號一般性意見：「適居權」提及「居住者」免受「建築危險」之規範。臺南「維冠金龍大樓」倒塌之「人禍」事件，發現有施工勘驗不實、偷工減料、一案建商、相關技師租借牌、變更設計時未再做結構安全計算等違法行為。行政院所屬機關於 921 大地震迄今，所修訂之營建法令制度顯無法消除上開違法及危害居住安全之行為。相

關法令仍應澈底檢討，以改善根本問題。

• 建築執照審查徒具形式

內政部作為建築法中央主管機關，卻未依我國實務現狀適時調整建構建築管理制度，曲解建築執照審查行政與技術分立制度之規範目的，不當劃分「規定項目」與「其餘項目」，致地方主管建築機關更簡化應審查之「規定項目」，造成建築執照審查徒具形式，架空建築法上高權行政之內涵。部分開發商與建築師、相關專業技師等相互勾串，侵害人民之適居權甚鉅，中央及地方主管建築機關顯有無可迴避容認故意責任。

內政部營建署對於本次維冠大樓造成 115 人死亡、104 人輕重傷事件，僅於 105 年 8 月 24 日訂頒「強化建築物施工管理作業原則」等不具強制性「非行政程序法」之所謂行政指導，供各縣市參考，其內容亦僅加入「建築物至少 2 樓板前應經主管建築機關派員或委託相關專業機構現場勘驗合格」一節，徒具形式。從各縣市政府自行訂定自治要點統計顯示，其訂有主管機關必須派員勘驗規定之部位極少，甚或全部無須派員勘驗，致施工勘驗制度形同虛設。另供公眾使用建築物之人口與使用密度均高於非公眾使用建築物，卻僅有 5 縣市規範之強度與頻率高於該縣之非公眾使用建築物，實均無法確保建築物安全，保障人民生命與財產安全。

• 縱容不動產開發業者任意違法

行政院暨所屬長期以來忽視住宅具有資本財性質，並未以適當「行政專法」規制，縱容不動產開發業者任意違法，僅將

其視為公司法上「一般行業」，導致房屋市場永遠存有「一案建商」等諸多問題。據監察院抽查經濟部公司有關登記資料，發現竟有同一負責人，其申請設立或投資建設公司且尚在營運之家數竟高達 24 家，曾停止營業家數達 10 家，合計已有 34 家相關建設公司，並有不斷的停業與重新恢復登記營業情事。以此同一負責人為例，每遭裁罰或遇糾紛，就變更設立公司名稱，另以新設立公司繼續經營，其利用公司法準則主義，無最低資本額限制，公司解散後之房屋保固或瑕疵擔保責任，均非公司法規範範圍，而為實質脫產，進而造成公平交易法之裁罰亦難確保執行，相關行政規制全盤失靈形同無法律狀態。內政部營建署竟認為「建築管理等法制化均已完備，消費者相關權益均得以保障」，顯與實情不符。行政院自應肩負憲法「國家最高行政機關」之責，督責所屬內政部會同經濟部、法務部與公平會切實共同研議對策建立配套措施。

營建署作為全國最高建築主管機關，無視該署組織條例第 2 條管理「建築業」之權責，在現行法律機制下，就各建設公司每年之家數與推案數全無掌握，復將對建設公司之管理制度、方式及監督職權竟全推諉於經濟部「公司法」規制，就「建築業」整體法令設計與規劃付之闕如，亟待改進。

• 購屋人權益有待保障

營建署在現行法制下，未基於建築業中央主管機關職權，積極督導各縣市政府研訂不動產開發業管理自治條例，僅 11 縣市已訂定。惟相關自治條例僅規範不動產開發業應加入公會，對其資本額、有無退票交易糾紛、違反公平交易法、有無違反

法令經相關機關處分或重大購屋糾紛等皆無相關規範，對購屋人權益難以保障。

• 規劃建築履歷保全制度

臺南維冠金龍大樓倒塌案反映不良建商肇致人命與財產損失事件，營建署理應引以為鑑，並督導所屬列管清查相關開發案件有無類似該大樓情事，儘速依建築法第 56 條規定規劃建築履歷保全制度，嚴格遵守住宅法第 53 條及經濟社會文化權利國際公約第 4 號有關人民免受「建築危險」之一般性意見規範。

前臺南縣政府 81 年間辦理維冠金龍大樓建造執照與施工勘驗及使用執照核發，有關公職人員業經行政簽結在案，其核發建照過程雖依規定由建築師簽證負責，惟於 105 年 2 月 6 日小年夜 5 級地震肇致該大樓倒塌 115 人死、104 人受傷事件，身為地方最高主管機關自難謂無疏失。該府現行建築施工管理與勘驗制度仍待檢討改進，始能確保居住安全。

依據本案調查意見[119]，監察院糾正內政部及臺南市政府，並函請行政院督促所屬檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、行政院已督導內政部會商權責機關，保障民眾居住安全，略有改善進度並研修相關法令、草案。

2、臺南市政府修訂「臺南市建築工程施工中勘驗作業辦法第

[119] 106 內調 0071，林雅鋒、仉桂美調查。

五條」增加現場勘驗次數，目前刻正辦理法規發布程序中。應辦理現場勘驗規模及樓層如下（1）供公眾使用建築物放樣、一樓頂版及屋頂版施工部分。（2）三樓以上非供公眾使用建築物一樓頂版施工部分。（3）十層樓以上建築物，除依前二款規定辦理外，每五層樓應增加樓版勘驗一次。

3、臺南市政府編列 450 萬元，辦理委託第三方單位勘驗作業，辦理「107 年度臺南市建築物施工勘驗作業委託技術服務案」，預計今年 8 月底前正式簽約實施。

4、辦理建造執照落實行政技術分立，為加強執照品質，107 年 4 月 18 日修正發布「臺南市政府工務局辦理建造執照及雜項執照抽查作業執行方式」，以提高建造執照抽查比例，並加強高樓層高強度使用建築物指定抽查等作為。

(四) 案件進展

監察院仍追蹤本案改善情形。

不當處理投信結構債事件

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 2 條、第 4 條及第 5 條。

經濟社會文化權利國際公約第 2 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。

(一) 案情簡述

金管會於處理證券投資信託事業（簡稱投信）結構債事件所提之三大原則，前經監察院調查認其程序有欠妥當，並要求該會改善在案。然該三大原則之提出行為與發行新基金或變更基金規模之准駁相結合後，似已產生事實上拘束力，即不得拒絕承擔結構債投資人之損失，從而成為一限制人民權利之行政行為，究該會有無違反行政法及其他有關法令，監察委員認有調查之必要，爰立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 行政程序具瑕疵

「三大原則」所涉事項，核屬金融監理之重大措施，卻未

依當時金管會組織法第 10 條第 1 項規定，提送該會委員會議審議；縱使其有解決結構債危機之公益目的，行政程序仍屬不法。

• 違背行政程序法規定

「三大原則」內容，悖於投資常規及法令規定，至多僅能以行政指導方式，道德勸說投信業者配合辦理。惟金管會卻將之與發行新基金或變更基金規模之准駁相結合，致業者不得不遵照辦理，核已違反行政程序法第 4 條、第 165 條及第 166 條等規定。

• 有違比例原則

「三大原則」雖係緣起於聯合投信事件後之債券型基金相關改革措施，然已非處理系爭事件「本身」之緊急因應方案，難謂仍具相當急迫性。嗣該會基於對國際利率走勢之判斷，加碼提出「限時移出」政策，亦因未區分投信公司體質、規模、流動性情形，及所持有之結構債中，有無具保本性質者等不同態樣，而採不同處理作法，顯然並非侵害最小手段，而有違比例原則之「必要性」。復以事後利率未如該會預期走升，且相關「金融資產證券化」配套機制反引發後續金融事件，更顯示該會當時專斷、不予業者適度彈性做法之不當。

• 強制業者吸收虧損

金管會以「三大原則」及「限時出清」等政策，強使業者配合出清所持有之結構債及吸收所產生之虧損，事後該會檢查局卻將部分業者以相關操作涉及刑事不法，移送檢調偵辦。除

顯示主管機關橫向聯繫不足外，相關作為更難認與行政程序法第 8 條所揭示之「誠實信用原則」相合，嚴重傷害政府機關形象與公信力。

依據本案調查意見[120]，監察院糾正金管會，並請該會確實檢討改善見復。

(三)政府機關改善情形

1、依當時「行政院金融監督管理委員會組織法」第 10 條第 1 項規定，有關第 4 款「違反金融相關法令之重大處理」或第 6 款「其他金融重要措施」之事項，應經金管會委員會議決議，此節該會已虛心檢討。該會將確實遵循「金融監督管理委員會處務規程」第 3 條「有關重大金融制度、監理政策及維持金融市場穩定重大措施，應提本會委員會議審議及報告」規定，以符合行政程序。

2、未來有關投信事業之重大金融制度、監理政策及維持金融市場穩定重大措施，涉及全體投信事業應遵循配合辦理之通案事項，金管會將以現行法規或新增發布法規命令方式為原則（具法律上強制力），並持續落實遵循行政程序法第 4 條、第 165 條及第 166 條之規定。

3、倘未來再次發生全球性金融風暴，該會不再採取「不可讓基金受益人受損」、「若有損失由投信股東自行吸收」等原則，或是「要求『所有』投信事業將經理之債券型基金

[120] 106 財調 0011，劉德勳調查。

所投資之『全部』低流動性有價證券，以『限期出清』方式」等措施來因應；而依據「行政院金融監督管理委員會各類金融事件及災害防救處理流程」之「證券投資信託事業危機事件處理流程」辦理。

4、未來若再發生類似結構債等問題，金管會將與投信業者一起開會討論決議最佳解決問題之共識決策，並檢視每一檔結構債，審慎評估是否須要求「全部」結構債「限時出清」之必要性，給予各家投信公司彈性處理之空間，避免衝擊過大。

5、為利處理系統性危機，將由該會副主任委員為召集人，邀集中央銀行副總裁、該會證券期貨局、檢查局及銀行局局長等數人組成專案小組；若涉及相關機關業務者，亦將邀集相關機關加入專案小組。系統性危機專案小組之任務包括建立資訊聯絡網，即時掌握最新資訊。督導投信公會每日定期向該會回報每一相關基金之申購、贖回情形，如有異常淨贖回之情事，應即時通報。另研擬跨部會支援方案即決定政策性措施，如需行政院協調處理之重大決議或政策，由該會儘速呈報行政院處理。

(四)案件進展

監察院函請金管會自行追蹤列管，並請該會確實落實所復之檢討改善方案。

警察投資吸金集團案

(一) 案情簡述

據悉，「銀河紅利」、「長征」等吸金集團涉嫌自 101 年 8 月以投資澳門賭場名義，招攬民眾砸錢投資，藉此吸金 46 億元。臺灣新北地方檢察署掌握至少 10 餘名員警參與投資，每人投資金額以百萬起跳，多則千萬。究有多少員警參與投資、涉嫌犯案或充當門神？本案造成多少人受害？上級長官是否監督不周？權責機關是否涉有疏失？均有深入瞭解之必要，監察委員爰立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 警察涉有違法吸金

臺北市政府警察局松山分局偵查隊前小隊長蔡崇文、中正第二分局偵查隊偵查佐潘昇達、松山分局偵查隊小隊長吳崇雄及婦幼警察隊偵防組小隊長黃煇庭等 4 人，自 98 年 7 月起至 105 年 6 月止，參與徐○○非法吸金集團之投資及招攬業務，蔡崇文除投資貸款與徐○○3,100 餘萬元獲取月息 2 分之利息 7,000 萬餘元外，又招攬潘昇達、吳崇雄、黃煇庭及其他投資人共 17 人貸款投資，獲取 1 至 3 個月為 1 期、每期保證獲利 2% 至 21%之特殊超額利息。潘昇達、吳崇雄、黃煇庭除各貸款投資並獲取特殊超額利息外，再與蔡崇文、徐○○共同基於非法

吸收資金經營銀行業務牟取不法利益之犯意，各招攬 9 名、11 名、8 名投資人貸款投資，獲取 1 至 3 個月為 1 期、每期 2%至 15%之特殊超額利息，潘昇達、吳崇雄、黃煇庭從中扣取 1%至 3%之佣金。其 4 人上開行為，均經檢察官以涉犯普通吸金罪嫌提起公訴，敗壞警察形象甚鉅，嚴重損害政府威信。

• 員警借錢給不法吸金集團

臺北市政府警察局除蔡崇文、潘昇達、吳崇雄、黃煇庭等 4 人因不法投資及招攬投資，與不法吸金集團共同違法吸金，經檢察官認涉犯普通吸金罪提起公訴外，該局及警政署保安警察第一總隊共有 16 名員警，自 98 至 105 年期間，直接或間接將錢借予不法吸金集團或同事，以獲取 1 至 3 個月為 1 期、每期 2%至 21%之特殊超額利息，違法投資不法行業，與不法業者接觸交往，未依規定將借貸情形知會政風單位，嚴重損害警察形象。

• 上級機關監督不周

臺北市政府警察局對於所屬上開 19 名員警之違法吸金、違法投資借貸等行為均渾然不知，且 102 至 104 年之 3 年考績，只有 6 人 1 年乙等，2 人 2 年乙等，其餘均為甲等並無乙等。該局對被起訴之潘昇達、吳崇雄、黃煇庭等 3 人均給予廉潔自持、品操優良、未發生違法情事等評語，且於 102 年給予吳崇雄警英榮譽勳章，並榮獲全國模範警察。警政署對於所屬上開 1 名員警之違法投資借貸行為亦渾然不知，102 至 104 年之 3 年考績每年均為甲等，且給予廉潔自持、品操優良、未發生違法

情事等評語。該局及該署各級長官歷年考核流於形式，內部監督考核功能不彰；另警政署之督察體系未能掌握員警風紀預警情資，防弊機制失靈，事後對涉案情節明確之員警又未即時懲處，難收警惕效尤。

警政署應記取本次員警違法、違紀教訓，督導所屬厲行整飭員警風紀，除利用各縣市警察局「週報」、「晨報」及其他適當場合，加強案例宣導；並應轉飭所屬進行全面清查，加強違法風紀情蒐，避免員警涉入違法或不當投資及投機事業情事。

• 正視違法吸金問題

警政署刑事警察局於 101 年至 105 年期間查獲之經濟犯罪高達 73 件，顯見國內經濟犯罪甚為猖獗，行政院應正視違法吸金經濟犯罪問題，督飭主管機關謀求解決，以保障投資人基本權益。

依據本案調查意見[121]，蔡崇文違失情節重大，經監察院彈劾。吳崇雄、潘昇達及黃煇庭涉及違失部分，函請警政署逕送公懲會審理。糾正臺北市政府警察局及警政署，並請該署議處相關人員見復；另函請行政院督飭所屬研處見復。

(三)政府機關改善情形

1、蔡崇文經公懲會 106 年度澄字第 3495 號裁定，牽涉犯罪是否成立者有必要，爰依公務員懲戒法第 39 條第 1 項但

[121] 106 內調 0041，高鳳仙、章仁香調查。

書規定，於第一審刑事判決前，停止審理程序；至有關吳崇雄、潘昇達及黃煇庭涉及違失部分，臺北市政府已移送公懲會審理。

2、本案行政院已督飭相關權責機關通盤檢討，除針對經濟犯罪防制及偵查擬訂相關查核機制及具體策進作為，警政署亦懲處失職人員，並清查涉案員警親屬或其他員警有無涉案。

(四) 案件進展

本案在監察院詳盡調查監督及後續追蹤下，已產生具體成果，惟為求毋枉毋縱，監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形，俾維警察風紀及其優良形象。

◆評析

世界人權宣言提出，人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等；人人都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。這些權利和自由又可分為公民及政治權利與經濟、社會和文化權利兩大類。前者包括生命權、人身權、不受奴役和酷刑權、人格權、法律面前人人平等權、無罪推定權、財產所有權、婚姻家庭權、思想良心和宗教自由權、參政權和選舉權等；而後者則含括工作權、同工同酬權、休息和定期帶薪休假權、組織和參加工會權、受教育權、社會保障和享受適當生活水準權、參加文化生活權

等。是以財產權廣義而言，涵蓋公民與政治權利中的財產所有權，與經濟社會文化權利中之薪酬權、居住權等之支配權利範疇。

物質乃一個人生存之基礎，也是一個人有能力選擇偏好的生存方式之條件，故財產權實乃生命權和自由權的延伸。為保障生命權與自由權，國家有必要確保人人之自我勞動所得享有排他性的占有。人能夠工作，並靠勞動成果生活，或把剩餘的錢留供子女或自己晚年之用，均屬人類尊嚴的一部分[122]。是以，財產權看似是一種物權，但其實質為人支配物，即支配自己正當所得的權利。

一般而言，國家應以制度保障人民的財產權，然憲法亦認同國家在不違反憲法第 23 條比例原則之範圍內，得對於人民之財產權予以限制，然此一定要遵循法律保留原則。此外，國家政策或措施不當，亦可能間接損及人民財產權。本章摘錄 3 件與制度面相關之案件，包括電信詐欺與跨國洗錢案、董事會薪酬爭議案及查扣贓物責付被害人保管遭遺失案。案經監察院調查後，業經主管機關檢討並進行改善與宣導。

除了制度面違失外，在執行面上亦可能發生主管機關違失情事。國際透明組織（Transparency International）提出腐敗乃造成一國貧困的主因，且使得海外投資止步。1996 年聯合國發布「公務員行為國際規範」，要求公務員不應利用公職權威，謀求本身或家族不當財政利益。2003 年聯合國「反貪污公約」更明確規範，政府採購、賄賂、不法致富、侵占、不當挪用、

[122] 弗萊納，《人權是什麼》，中國社會科學出版社，1999 年。

洗錢、保障檢舉人、凍結資產及各國合作等議題之重要性。本章摘錄申請變更建造執照遭刁難案、區段徵收涉違失案、臨時攤販集中場建物未善盡管理職責、執照審查未臻嚴謹案、不當處理投信結構債事件及警察投資吸金集團案等 6 案，顯示主管機關之作為與不作為，或執法人員之違失，皆可能損及人民財產權益。案經監察院調查後，相關機關已提出各種方案或採行改進措施。

第八章　教育權

教育乃人民獲得知識之過程，不僅影響個人人格之健全，也是確保人民充實自身內涵，提升自我能力之憑藉。從人權保障的角度而言，「教育權」（或「教育上之受益權」）乃人民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[123]。

教育權對個人而言，乃落實及保護各項人權的前提。唯有教育權受到保障，人民的自由、安全、經濟利益和政治參與等理念才能受到重視，以真正讓人民獲得、享有或行使各種權利[124]。其對人民之影響，可由三個層面觀之：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，即藉由教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，以具備未來參與政治活動的公民素養。三是保障學習權，乃人生來具有接受教育、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[125]。

世界人權宣言第 26 條第 1 項揭示教育權乃「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

---

123 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。

124「教育權」，《聯合國人權事務》，http://www.un.org/chinese/hr/issue/education.htm，最後瀏覽日期：2016 年 3 月 10 日。

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

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的種類，有優先選擇的權利。」經濟社會文化權利國際公約第 13 條明確指出：締約國確認人人有受教育之權。第 14 條則特別強調國家應對教育平等行使，並投入資源，以落實教育權之制度性保障。

經濟社會文化權利國際公約第 13 條第 1 項規定：「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，上開公約第 13 條第 2 項有如下具體規定：（一）初等教育應屬強迫性質，免費普及全民；（二）各種中等教育，包括技術及職業中等教育在內，應以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，廣行舉辦，庶使人人均有接受機會；（三）高等教育應根據能力，以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，使人人有平等接受機會；（四）基本教育應儘量予以鼓勵或加緊辦理，以利未受初等教育或未能完成初等教育之人；（五）各級學校完備之制度應予積極發展，適當之獎學金制度應予設置，教育人員之物質條件亦應不斷改善。

又為確保世界人權宣言第 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，上開公約第 13 條第 3 項規定：「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。」

經濟社會文化權利國際公約第 14 條揭櫫教育方向包括：（一）確認權利平等行使，教育之目的在於人之自我實現，及承認多元文化間應相互尊重、寬容對待。（二）國家於具體教育資源之給付，得忖度財政狀況逐步實行免費全階段教育，教育權之制度性保障應予落實。（三）父母等之教育自由選擇權與其他基本權之競合；及（四）教育機構等之受國家干涉程度應遵守該公約原則。

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「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。

我國憲法增修條文第 10 條第 10 項及 12 項對教育權也有如下規定：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[126]。憲法第 21 條明定「人民有受國民教育之權利與義務。」故受國民教育既屬人民應享的權利，也是人民應盡的義務。另我國憲法將教育與文化並列於第 13 章「基本國策」中的第 5 節，其中有關教育權規定包括「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

[126] 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。」

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）。

綜上，我國憲法對教育權相關規範意旨包括（一）縮減教育資源於地區性之差異分配，此乃教育平等權之展現。（二）教育經費之優先編列。（三）鼓勵對教育卓有貢獻者。（四）對少數民族之教育，應尊重其文化。在動態的憲法解釋方面，則有司法院釋字第 380 號、第 382 號、第 563 號及第 626 號等解釋。

基北區入學制度爭議案

(一) 案情簡述

十二年國民基本教育之學區規劃，係以直轄市、縣（市）行政區為基礎，目前全國共分為 15 個免試就學區，其中基隆市、臺北市、新北市合稱為「基北（就學）區」。基北區高中職免試入學係由新北市政府教育局、臺北市政府教育局、基隆市政府教育處輪流主政辦理，106 學年度由新北市政府教育局主政。據訴，該就學區 106 學年度入學作業疑有家長團體代表資格及決議程序疑義，為釐清實情並維護學生教育權，監察委員爰立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 志願序原則未臻明確

志願序為高中職入學超額比序普遍採用項目，部分就學區之志願序積分甚占總積分 3 分之 1。惟志願序之制定原則與備查基準，均不明確。基北區高中職入學超額比序之志願序群組校數，「5 校一組」或「10 校一組」兩種意見相持不下，最終以投票方式決定，難達共識。宜由教育部引導該就學區積極研處，並加強超額比序項目實施情形之評估與研究，以提升各就學區適性入學成效。

• 缺額續招仍有改善空間

免試招生作業核定之招生名額，遠高於報名學生人數，勢必產生缺額，且缺額多集中於私立學校。基北區考量免試招生作業整體穩定性、公平性以及學校教學品質與實務作業需求等因素，未必釋出全數缺額辦理續招，復其以「免試放榜時實際缺額」為續招辦理基準，與家長認知並非一致，致生爭議。未來針對招生缺額變化及具體管理運用情形，實有強化溝通宣導必要。

• 掌握生源變化與管理

本案雖未違法，然入學工作組織成員資格仍牽涉入學工作決議之品質，且實務作業應兼顧國民教育家長參與辦法之立法精神，宜由教育部速謀妥處。

高中職班級基準、招生核定名額與免試續招辦理標準等事項，均受少子女化現象牽動。教育部宜審視生源變化趨勢並進行長期推估，儘早因應。

依據本案調查意見[127]，監察院函請教育部會商有關機關研處改善。

(三)政府機關改善情形

1、教育部就志願序之規定及實際執行情形，徵詢各直轄市、縣（市）政府意見，結果顯示，大部分就學區之志願序執行情形已趨穩定。惟部分就學區志願序占總積分之比率達1/3，影響力不亞於「均衡學習」及「國中教育會考」項目，但志願序設計之規範原則未臻明確，教育部仍應評估處理。該部爰再請各直轄市政府教育局及各縣（市）政府，於規劃免試入學超額比序志願序項目時，宜考量志願序比重、群組數量及積分差距、可選填志願數量等，採客觀科學方法以提升其合理性，並斟酌各就學區特性實施，以維學生就學權益。

2、105 學年度基北就學區免試入學學生於選填之前五志願即獲錄取者計有 94.87%，於第一志願學校即獲錄取者計有32.23%，落榜人數為 752 人；至 106 學年度，該就學區前五志願獲錄取者之比率為 97.51%，於第一志願即獲錄取者比率為 35.42%，落榜人數降至 306 人，已見改善。教

[127] 106 教調 0023，蔡培村、尹祚芊調查。

育部為了解各縣（市）「續招」實際執行情形，於 106 年 7 月 3 日徵詢新北市、臺北市及基隆市政府等意見。經綜合考量檢討，未來該部與地方政府亦將持續透過各項管道宣傳續招事宜，加強與家長之溝通宣導。

3、教育部於 106 年 7 月 18 日函示各直轄市政府教育局及各縣市政府略以，基於入學推動工作小組召開會議討論議決之標的，主要係國民中學學生入學高級中等學校之相關事項，爰主政機關於聘任家長團體代表之小組委員時，宜優先選任具相關專業或教養經驗並得對討論議案充分表述意見，且具國民教育階段學生家長身分者，請各就學區主政機關於 108 學年度起，依上述說明組成入學推動工作小組，以杜爭議。

4、教育部國教署已成立因應少子女化高級中等教育組工作小組，後續將依循「科班核減班級及人數調降之檢討」、「招生不足超額教師之處置」、「調整科班及提升學校辦學特色」等面向執行，持續精進因應策略。是以，有關高級中等學校班級人數及申辦免試續招標準，未來將衡酌少子女化趨勢，視生源變化，邀集各直轄市、縣市政府進行研商。

(四) 案件進展

本案已產生具體成果，並由教育部自行列管。

繁星計畫實施成效評估案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 13 條

經濟社會文化權利國際公約第 13 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。

(一) 案情簡述

據悉，據審計部 104 年度中央政府總決算審核報告，近年來依繁星計畫錄取學生放棄入學情形日增，有無影響弱勢學生就學權益？究教育部自 96 學年度推動「繁星計畫」以來，對於城鄉教育差距以及區域資源分配不均等現象，是否發揮調整和改善的作用？案經教育及文化委員會決議調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 城鄉資源不均

教育部以繁星計畫作為促進城鄉公平競爭教育的機會，但是臺灣教育資源分配原本就存在許多不公平的地方，未見教育部提出相關配套措施來提升鄉間教育資源，增加學習資源弱勢學生之教育程度；反以校校等值制度，讓素質參差不齊之學生再由大學端負起補救教育。實施 10 年後，教育部對於繁星生錄取後放棄之原因既未做全面性普查分析，又部分學校未將繁星計畫用來發展學校特色並協助學生適性發展，反操弄繁星作為升學績效之表徵來對外招攬學生。此外，繁星生業為大學招生

之內含名額，易使外界質疑繁星計畫公平性與其定位。是以，為免繁星計畫無法達到適性揚才及培養人民健全人格之目標，教育部宜致力推動城鄉教育資源均衡。

• 繁星計畫之成效遭受質疑

繁星計畫自 96 年執行迄今已屆 10 年，大學繁星名額已從 96 年之 786 名大幅增加至 106 年之 1 萬 7,566 名，占總核定招生名額之 15%，其為大學多元入學方案管道之一。教育部雖提供相關統計數據分析說明執行成效，惟對繁星升學管道所占比率及其入學後之各面向表現，外界尚有不同質疑聲音或看法。又私立大學與公立大學間本身即存有先天性之不平等及差異，況且目前日益嚴重的少子化問題，使得各大專校院利用繁星招生時間在前之優勢，逐年擴大名額搶先招收學生。

• 缺乏公費師資培育制度

案經監察院諮詢 3 所師範大學意見瞭解，目前大學多元入學方案三大招生管道中之「繁星推薦」尚乏公費師資培育制度。繁星推薦學生人格特質兼具有「加強尊重多元差異、族群文化、社會關懷」之意涵，並依其志願興趣選擇多來自社區型或偏遠地區高中，其學習態度良好且動機強烈，學業表現穩定性高，倘能結合公費師資培育制度，對於照顧偏鄉提升當地教育水準，可收相輔相成之效。

依據本案調查意見[128]，監察院函請教育部檢討改進見復及

[128] 106 教調 0042，尹祚芊、章仁香、江綺雯調查。

參處。

(三)政府機關改善情形

1、教育部自 107 學年度起大學繁星推薦入學及科技校院繁星計畫已針對錄取生聲明放棄原因進行收集，「放棄錄取資格聲明書」已增設放棄原因填寫說明，以期作為繁星計畫政策未來修訂參考。
2、教育部請大學甄選入學委員會將各界對繁星推薦之看法錄案，作為大學繁星推薦入學檢討會之研討主題，並彙整各校意見。
3、有關「繁星推薦」是否結合公費師資培育制度之議題，教育部業錄案研參，並將納入 108 學年度規劃師資培育公費名額時一併討論。

(四)案件進展

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

公立大學整併及私立大專校院退場影響教育品質案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 13 條

(一) 案情簡述

公立大學整併及私立大專校院退場影響教育品質及師生權益甚鉅，為維護重大社會公益，其有關法規、制度及配套措施是否完備？權責機關之監督、執行有無善盡責任？均有深入瞭解之必要，案經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 未善盡政策規劃及學校數量控管職責

自 85 年起，在「廣設大學」、「一縣市一大學」政策指引下，公私立大專校院數量遽增，從 85 學年的 67 所增至 89 學年的 150 所。而於大量專科升格、技職教育大學化的同時，我國高中生人數卻由 99 萬餘人逐年下降至 95 萬餘人。又大學合併及退場之時程與效益，與「大學法」立法意旨及社會期待相去甚遠，斲傷我國高等教育整體競爭力與資源綜效。

• 公立大學合併發展導向不明確

為解決高等教育資源過於分散、學校規模偏小之問題，我國公立大學合併係採擴大規模模式。惟學校規模擴大後，發展導向卻並不明確，且歷經逾 20 載之合併政策推動，仍呈「小校林立」狀態。政府應採更積極作為，並務實釐清學校未來發展目標及提供對應之配套措施，以提升大學經營效益與教育品質。

• 學校合併缺乏自主性有違大學法精神

教育部宣稱為減少合併阻力，鼓勵學校適用「大學法」第 7 條第 1 項，採取「由下而上」模式合併，此模式之法定程序毋須報經行政院核定，容有別於法定由教育部主導「由上而下」者。然實務上，學校依前開規定推動合併之案件，依行政院函頒之「行政院與所屬機關權責劃分表（個別事項）」，仍須經行政院核定，不但有違「大學法」第 7 條第 1 項精神，且因核定期程與決定基準均未具體明確，致大學合併屢屢延宕。

• 跨部會協調機制作業複雜繁瑣

於「私立學校法」公共化精神下，私校申請改辦文化或社會福利事業，需經新目的事業主管機關同意，如涉地目變更需經內政部、地方政府之協調。由於跨部會協調機制作業複雜繁瑣、程序冗長，迄尚無改辦成功案例，實已失立法促進校產活化與再利用之美意。教育部對永達技術學院停辦階段之後續處置略顯消極，宜儘速檢討因應。

• 私立學校財務收支僵化

經由實地履勘及專家學者諮詢，發現多所學校財務收支僵化，難以為繼，其營運模式有待教育部協助輔導，其中不乏認真辦學及轉型中之學校亦遭逢相同困境。教育部宜予正視，並賦予學校經營彈性，以利良性發展其具優勢領域。

• 轉型及退場規範未盡完備

教育部業於 106 年度預算編列「大專校院轉型及退場基金」提供學校融通轉型退場所需周轉金之誘因，惟法制面未盡完備。又該基金金額及誘因有限，不易刺激學校提早規劃及平順處理轉型或退場事宜。

依據本案調查意見[129]，監察院函請教育部檢討改進及行政院督飭所屬檢討改進。

(三)政府機關改善情形

1、教育部除要求東華大學美崙校區等閒置校區進行活化外，另針對 105 年以後合併個案，要求學校依據合併計畫提出相對應的合併效益指標，以利後續追蹤。
2、教育部已制定「私立大專校院轉型及退場條例」（草案），經行政院於 106 年 11 月 23 日函送至立法院審議，立法院並於同年 12 月 8 日交付教育及文化委員會審查。
3、針對私校改辦部分，該部指出 106 年 1 月 20 日函請永達技術學院董事會於同年 12 月 31 日前提出改辦方向及期程，並請其依相關規定於 109 年 1 月 5 日前「完成」轉型改辦。
4、教育部後續仍將依私立大專校院轉型及退場實際需求調整基金相關因應作為，以保障學生及教職員工權益。

---

[129] 106 教調 0024，陳小紅調查。

(四) 案件進展

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

替代役役男派赴泰北僑校服務檢討

(一) 案情簡述

為協助解決泰北僑校師資缺乏等問題，內政部及僑務委員會（簡稱僑委會）依替代役實施計畫，將部分教育服務替代役役男派赴未立案之泰北僑校服務，引發外界諸多疑慮，究主管機關制定相關政策及執行作為是否周妥，亟待深入瞭解，案經監察院外交及僑政委員會決議調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 僑校志工服務有待檢討

泰北僑民因特殊背景及歷史因素，與我國向來友好。泰北僑校存在已久，卻因未持有土地權利等因素，多未能向泰國政府申請立案。其利用學生泰校放學後及周末時間教授學生正體字中文，推動華文教育功不可沒，泰國政府對此並未加以禁止或干涉。我國非政府組織（NGO）團體每年派員前往當地從事僑教輔助工作並提供經費補助，僑委會除每年補助大學志工社團於寒暑假期間赴泰北從事僑教志工服務外，自 103 年起遴派

替代役男至 10 餘所泰北僑校服勤，對華語教育非常有助益。但替代役男係由已立案學校申請工作證及工作簽證，到未立案學校服務，可能因申請與實際工作地點不符而有違反泰國法令遭受處罰之虞，故僑委會於 105 年役男投書媒體後，決定自 106 年 169 梯次起之替代役男，僅在申請簽證之立案學校任教。惟中國大陸在清邁設立總領事館，投入大量人力、物力、師資與金援，企圖鬆動當地僑團及僑校立場，替代役男不再到未立案泰北僑校服務，可能使中國大陸有見縫插針之機會。行政院宜針對此問題，提供外交部、僑委會及 NGO 團體更多資源，研擬有效對策。

• 強化與當地政府溝通

依目前泰國之法令及實務，以 NGO 團體或外交部辦事處名義申請替代役男再派至未立案僑校協助教學，或以立案及未立案僑校策略聯盟等方式使役男至未立案僑校協助教學，均困難重重。外交部及僑委會宜持續與泰國移民、教育、勞工相關部門溝通，使泰國核准簽證等相關法令及實務更為合理、彈性及務實，讓僑教役男或國內其他志工團體可至未立案僑校從事華語教育及志工服務。此外，僑委會有全球華文網教育資源平台，國立空中大學、高雄市立空中大學所提供課程，均可作為泰北華語教學之學習輔助工具。教育部、外交部及僑委會應共同研議，克服泰北地區通訊環境不發達之困境，積極開展網路教學，提供泰北僑校所需課程，推動華語教育，以解決泰北未立案僑校華語教學之困境。

• 僑校師資缺乏

已立案泰北僑校所開辦之公費或自費師範班，大多數畢業生因待遇太低而不願回原推薦學校服務，多數選擇從事導遊或旅遊相關行業，導致未立案僑校師資缺乏。僑委會宜繼續協助立案僑校成立華語文教師師範班，培訓師資，並積極協輔當地華校聯合會成立教師退休安養基金，以降低當地教師之流動率及離職率。

• 抵免實習之代理期限過長

106 年修正之師資培育法規定，選派師資生支援僑校教學及赴海外僑校擔任代理教師，任教年資累計滿 2 年方可抵免國內半年教育實習，薪資及代理抵免實習期限差距過大，恐難發揮預期效益。

依據本案調查意見[130]，監察院函請行政院及所屬主管機關檢討改進。

(三)政府機關改善情形

1、僑委會目前補助泰北 11 所僑校 26 自聘教師協助教學及推動校務，成效良好；107 年已爭取預算擴大補助泰北僑校自聘教師，提升當地教學品質，維持學校營運，並加強教師與僑委會之聯繫，推展正體華文教育及開拓僑（華）生生源。

[130] 106 外調 0011，高鳳仙、孫大川、包宗和、李月德調查。

2、僑委會 98 年頒訂「鼓勵緬甸僑生返緬擔任僑校教師經費補助要點」，補助緬甸留臺畢業僑生返回緬甸僑校任教，以協助解決當地師資短缺問題，目前補助 7 校 11 位老師；僑委會擬修改前揭要點將泰北留臺畢業僑生納入補助範圍，有效增加泰北僑校師資來源。

3、泰北建華綜合高中自 91 年開辦簡易師範班迄今，由學校董事會對外募款，學雜、住宿及伙食費全免並由泰北各華校推薦學生來就讀，後因大環境不景氣，經費募捐困難，不再提供公費就讀。目前每屆招收學生約 20 至 30 位。僑委會未來將輔導其他較具規模僑校比照開辦師範班，培育當地師資。

4、泰北建華綜合高中自 91 年開辦簡易師範班迄今培育 325 人；惟因僑校薪資微薄難以吸引畢業生至僑校服務，僑委會擬將僑校師範班畢業生返回僑校任者納入「鼓勵緬甸僑生返緬擔任僑校教師經費補助要點」補助範圍，提高畢業生返回僑校服務意願。

5、教育部目前委請暨南大學辦理緬甸華校師資培育計畫，由僑校選送學生來臺就讀師資培育課程，所需學雜費、生活津貼等由該部協調國內師資培育大學減免，未來將視該計畫辦理情形擴大適用於泰北僑校。另僑委會將持續與教育部協調結合國內大學資源開設境外華語文專班或遠距學位班，培育當地師資。

6、積極於泰北推展華語文網路教學，發揮我國華語文數位教學優勢；加強辦理華文教師研習班及教師研習會，提升當地老師教學技能。

7、為鼓勵國內大專院校及民間團體青年赴東南亞僑校進行志願服務支援僑校業務，協助推廣華語文教育，僑委會訂定「輔助國內大專院校及民間團體赴東南亞僑校志願服務作業計畫」，106 年補助 14 個團體赴 18 所泰北僑校進行志願服務。107 年將媒合國內志願服務提供端及海外僑校需求端，使志願服務人力資源運用效益最大化，鼓勵國內青年志工團體到該校服務。

8、泰北地區原僅光復高中教師享有退休福利，為讓泰北清萊其餘僑校教師亦享有退休福利，在僑委會協輔下，清萊教師聯誼會向當地政府申請登記改為泰北清萊教師公會，籌募 1,540 餘萬泰銖成立基金並向泰國政府購買債券，一年利息約 40 餘萬泰銖，教師任教滿 5 年退休即可領退休基金。

(四)案件進展

本案監察院仍持續追蹤中。

家庭教育法相關問題及成效

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 10 條、公民與政治權利國際公約第 23 條、兒童權利公約前言

經濟社會文化權利國際公約第 10 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。

(一) 案情簡述

我國於 92 年 2 月 6 日公布施行家庭教育法，首開全球家庭教育專法之先河，惟近年來我國面臨家庭結構急速變化及家庭功能日漸弱化等問題。究政府相關機關如何推展家庭教育？能否切合各類型家庭需求與獲得適當之支持與協助？政府相關機關有無橫向聯繫、合作機制及因應措施？均有深入瞭解之必要，案經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 未能依法積極寬籌經費

家庭教育法於 92 年 2 月 6 日公布施行，要求各級主管機關應寬籌家庭教育經費，積極推展家庭教育，而教育部自 92 年迄今每年所編列之家庭教育經費，各年度雖互有增減，惟整體而言並未有顯著成長之趨勢，即使該部自 102 年實施 4 年期程的「推展家庭教育中程計畫」，每年家庭教育經費占該部所主管經費之比率，卻仍未超過 0.1%，顯見該部未能依法積極寬籌經費。

22 個縣市家庭教育中心推展家庭教育之經費來自地方政府公務預算之占比，不增反降，從 101 年之 63.67%，逐年降低至 105 年之 58.29%及 106 年之 59.17%，部分縣市占比甚至未達 3 成，顯見地方政府未能寬籌家庭教育經費以落實推展家庭教育，教育部應促其檢討改進。

• 跨部門未能協調整合

各地方政府雖依法成立家庭教育諮詢委員會，惟實際運作多未能發揮跨部門協調整合之功能及有效統籌家庭教育政策規劃與策略發展之方向。主任委員（召集人）或副主任委員（副召集人）多未能出席主持會議，甚至由外聘委員或未具委員身分者擔任主席，委員代理出席情況普遍，以致會議流於形式，協調整合功能無從落實。

• 地方政府對家庭教育之關注仍待提升

教育部雖於 102 年實施「推展家庭教育中程計畫」，以整合各機關家庭工作資源，惟目前地方政府及其所屬機關對於家庭教育之關注仍有不足，且定位及分工不清，服務資源欠缺整合，阻礙家庭教育之推展成效。

各縣市家庭教育中心為地方推展家庭教育工作之專責機關，惟普遍未受重視，組織定位及功能不明，業務範圍擴增，亦難以協調跨局處及整合各方資源，影響整體家庭教育推展之成效，亟待教育部研謀有效解決對策。

• 家庭教育中心進用人員多未具專業資格

家庭教育法於 92 年施行迄今已逾 14 年，惟全國各縣市家庭教育中心進用人員仍有將近 8 成者未具專業資格，又各縣市家庭教育中心人力長期不足，且仍有超過半數中心之主任為兼任，不利於家庭教育推展之質與量。

教育部雖於 102 年整合建立全國家庭教育諮詢專線單一碼「412-8185」，惟目前接線量仍低，部分縣市平均每日接線量甚至未達 1 通，應積極研謀改善對策，提升該諮詢專線服務效能。

家庭教育法施行迄今已逾 14 年，期間雖歷經 4 次修正，惟係微幅調整；鑑於社會時空變遷及家庭結構改變，家庭面對更為嚴峻之挑戰，教育部宜通盤澈底檢討，針對目前家庭教育推展之困境與阻礙，聚焦於家庭教育之預防性功能，因應不同家庭之差異需求，妥善提出完整配套，以提升家庭教育服務之品質，俾達成該法之立法目的。

依據本案調查意見[131]，監察院糾正教育部，並函請該部確實檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、教育部為持續整合資源推動家庭教育，續擬訂「第二期推展家庭教育中程計畫（107-110 年）」草案，以跨部會協調合作、提升家庭教育專業，以及回應社會家庭發展趨勢與議題為關鍵考量，規劃整合 12 個相關部會、地方政府與學校共同推動家庭教育，分由 4 大主軸、12 項策略重點及 72 項執行策略與內容，協同各級政府相關家庭教育資源及推動策略。另該部為擴大家庭教育服務與整合資源，已於家庭教育法部分條文修正草案責請各級主管機關組成之家庭教育推展會（原家庭教育諮詢委員會），由首長擔任召集人，並納入民政（含戶政）、社政與衛生機關等相關機關代表，強化橫向聯繫及共同推展家庭教育。

2、針對各縣市家庭教育諮詢委員會實際運作功能不彰之問題，教育部已研議相關策進作為，包括召開工作圈聯繫會報，列入年度補助各地方政府推展家庭教育計畫參考依據，列入「第二期推展家庭教育中程計畫」執行策略以強化與追蹤辦理情形及研修家庭教育法。

3、為改善特殊需求家庭或優先接受家庭教育服務對象參與情形相對偏低之情況，教育部於「家庭教育法部分條文修正

[131] 106 教調 0043，江綺雯調查。

草案」與「第二期推展家庭教育中程計畫（107-110 年）」，新增各地方家庭教育中心結合社區資源推展家庭教育之核心任務和執行策略。另該部 107 年籌劃並輔導各地方政府辦理串連社區深入村（里）鄰的家庭教育服務方案，透過策略聯盟推動家庭教育，有效及主動提供民眾各類服務。另請各地方家庭教育中心應就如何普及縣（市）民眾知悉全國家庭教育諮詢專線服務，列為 107 年度重點規劃家庭教育宣導計畫。

4、為改善各縣市家庭教育中心專業人力不足之問題，已先於審核「107 年度補助各直轄市、縣（市）政府推展家庭教育實施計畫」時，配合教育部家庭教育法修法方向及依縣市所提未來 5 年充實人力規劃，核定「家庭教育專業人員」。107 年教育部核定 17 縣市、計 18 名「家庭教育專業人員」，專責執行家庭教育業務推展工作（前述人力經費並依地方政府財力級次酌予補助）。另該部於家庭教育法部分條文修正草案明文規定應置主任，並明文規定各家庭教育中心工作人員配置基準，促使中心依法配置人力。

(四) 案件進展

監察院仍持續列管追蹤教育部檢討改善辦理情形，並關注後續修法情形。

◆評析

教育對國家社會發展具有重要性，各國政府均將教育視為

提升國力之重要施政項目[132]。一般而言，教育可依階段分為初等教育、中等教育及高等教育，因不同教育階段所欲達成之目的不同，故應透過不同的政策落實教育的目的。

鑑於我國推動十二年國教後，高中及大學仍有入學門檻限制，如何讓入學制度公平有效，實屬一大挑戰。監察院歷年有許多針對入學條件與限制之法令面與執行面之調查案，本章亦摘錄 2017 年針對基北區志願序原則未臻明確及繁星計畫成效未如預期等 2 件調查案。案經監察院調查後，相關主管機關均已進行改善作為。

由於近十多年我國生育率持續降低，造成大專院校面臨生源不足等困境。另在僑校方面，亦面臨泰北僑校師資缺乏等問題。上開兩案經監察院調查後，主管機關已積極處理並提出改善建議。針對我國近年面臨家庭結構急速變化及家庭功能日漸弱化等問題，主管機關自 92 年施行家庭教育法，迄今已逾 14 年，卻存有諸多制度與執行面缺失，案經監察院調查後，主管機關亦修正相關法規，並改善作業缺失。期望透過充足有效的教育資源，讓受教者獲得優質教育，進而提升國家競爭力。

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

第九章　環境權

環境人權（Environmental Human Rights），又稱為「環境權」，是現代人權理論新興的概念，其有別於第一代消極的個人人權、第二代積極的個人人權，而屬於第三代「共同人權」範疇。地球已是人類命運共同體，然各國因國家主權原則，往往各行其事，如過度發展經濟，而使環境遭到難以回復之破壞，進而影響整個地球人民追求健康等福祉[133]。

環境權可謂人類與社會和自然的契約，主要包含四大部分：一是優良環境享有權，即公民有要求享受優良（即健康、安全和舒適）環境的權利；二是惡化環境拒絕權，即公民有拒絕惡化環境（如水、空氣污染、噪音、自然景觀受損等）的權利；三是環境知情權，即公民有知曉環境資源生態狀況的權利；四是環境參與權，即公民有參與環境保護的權利[134]。

環境是屬於全體國民的，所以環境權的核心理念為「共有財、公共財」之自然權思想，意即共有者的其中一人，若沒有獲得其他共有者之同意，是無法獨占支配及利用，也沒有消耗及污損財產的權利。唯有每個人都盡到維護環境的責任時，自己本身、其他人及後代子孫才能繼續享有優良的生存環境。因此，人人有義務維持、促進環境永續發展；而環境的破壞者如有損害大家共同的財產，應由公權力裁罰，並對於環境受害者

---

133 蔡百銓，《邁向人權國家 人權學 18 講》，臺北：前衛出版社，2007 年，頁 257-259。

134 蔡百銓，《邁向人權國家 人權學 18 講》，臺北：前衛出版社，2007 年，頁 281-283。

給予適當的補償。人民有要求政府公權力介入的權利，而政府則有義務制定相關政策及措施，除消極保護環境，使眾人免受環境破壞之惡果，更能積極促進並創造理想的環境。

環境權最早可追溯到 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。

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」。公民與政治權利國際公約第 47 條提及：「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。」此與經濟社會文化權利國際公約第 25 條規定完全一致，意即所有人民享有自由處置其自然資源的權利，主權國家的政府或負責管理非自治和托管領土國家的政府，不得浪費原材料而損害有關人民的利益；或將自然資源的控制權轉讓給其他國家或外國公司，而不對這些人民的利益作出相應的賠償。經濟社會文化權利國際公約第 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。為求充分實現此種權利，必須於改良環境及工業衛生之所有方面，採取「必要之措施」。

1970 年國際社會科學評議會發表「東京宣言」，揭櫫「享受環境、維護自然資源之權利，為基本人權之一」，此一宣言揭開保障環境人權之序幕。1972 年聯合國於瑞典斯德哥爾摩所舉辦的第一屆人類環境會議上，通過「聯合國人類環境會議宣

言」，以「個人權利」、「環境保護」、「公平正義」等三項基本要素做出以下宣示：「人類有權在可保持尊嚴和福祉的環境中，享有自由、安全及充足生活條件的基本權利；並且負有保護和改善這一代和將來世世代代環境的嚴肅責任。」此宣言奠定國際社會「環境權」的觀念，及環境問題是全人類的普遍認識。此外，聯合國人類環境會議同年通過「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，和所有政府當局的責任」；「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」。因此，要求「所有政府與人民，為維護與增進人類環境並為全人類與其子孫的福祉而共同努力。」強調國家負有責任去保證在其管轄或控制範圍內的活動，不會對其他國家或不在其管轄範圍內之區域的環境造成侵害。

由於地球並未如人類劃分國境般將自己分割，污染也無法止步於國境，許多環境問題並非一個國家能夠處理，必須全球一起面對，像是海洋污染及保育、溫室效應、酸雨等。1962 年「寂寞的春天」（Silent Spring, Rachel Carson）及 1970 年「地球日」引發先進國家一系列的全球性環境運動，在國際法層級下的國際環境公約也陸續出現，目的就是為了讓世界各國能共同合作面對全球性環境問題。重要的國際環境公約包括：

◈瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約（1973，簡稱華盛頓公約）：管制野生物的國際貿易，用物種分級與許可證的方式，期達成野生物市場的永續利用性；

◈聯合國海洋法公約（1982）：對內水、領海、臨接海域、大

陸架、專屬經濟區、公海等重要概念做了界定，對當前全球各處的領海主權爭端、海上天然資源管理、污染處理等具有重要的指導和裁決作用；

◈維也納公約（1985）、蒙特婁議定書（1987）：管制破壞臭氧層物質之生產與使用；

◈巴賽爾公約（1989）、巴賽爾議定書：規範有害廢棄物之跨國運送，為第一個國際環境法機制中，針對有害廢棄物運送所造成之損害賠償所建立之責任法則，被認為是國際環境法的一大突破；

◈21 世紀議程（1992）：以「永續發展」做為努力方向，呼籲各國制定並實施永續發展策略的同時加強國際合作，其「保育和資源管理以促進發展」一部也成為國際合作面對環境問題的重要基礎；

◈生物多樣性公約（1992）：全球最大的保育公約，有別於華盛頓公約對少數瀕危物種的關注，將保育的範圍擴大到了生態系與基因；

◈聯合國氣候變化綱要公約（1992）：第一個為全面控制二氧化碳等溫室氣體排放，以因應對全球氣候變暖給人類經濟和社會帶來不利影響的國際公約，也是國際社會在對付全球氣候變化問題上進行國際合作的一個基本框架；1997 年制定、2005 年生效之「京都議定書」規定工業化國家到 2008 年至 2012 年之間使它們的全部溫室氣體排放量與 1990 年相比至少削減 5%，以法律約束工業化國家溫室氣體排放量；2012 年後則由 2009 年通過的「哥本哈根議定書」接續，規定 2020 年前的溫室氣體減量目標與相關作法；

◈聯合國防治沙漠化公約（1994）：逆轉及防止沙漠化、緩和旱災對災區的衝擊，以支持減少貧困的努力和維繫環境的永續性；

◈鹿特丹公約（1998）：管制的化學品及農藥（共計 31 項）。

◈斯德哥爾摩公約（2001）：禁止戴奧辛（Dioxins）、DDT 等 12 種具慢性毒性與生物累積性之持久性有機污染物的生產與使用（現追加至 21 種）。

我國憲法增修條文第 18 條第 2 項規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」此乃我國制憲史上首次將環境及生態保護議題入憲。2002 年我國公布施行的「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。該法第 2 條將「環境」定義為：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。為維護國土環境，該法定有保護、防制、救濟、輔導、監督及獎懲相關條文。相關規定包括「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）。

在履行國際環境公約方面，雖然礙於國際現實，我國難以實際簽署、批准特定條約並完成締約程序；但仍直接制定國內法，並將該國際條約的內容融入國內法中，以主動遵守相關國際公約之規範。例如針對蒙特婁議定書，環保署依據空氣污染防制法第 30 條第 2 項之授權，制定「蒙特婁議定書列管化學物質管理辦法」、「氟氯烴消費量管理辦法」、「溴化甲烷管理辦法」等法規命令。其他尚有配合巴塞爾公約、聯合國氣候變化綱要公約與京都議定書、生物多樣性公約、斯德哥爾摩公約等，分別訂定相關規定。

污水處理廠採購違失案

(一) 案情簡述

審計部函報：經濟部工業局辦理「大園工業區污水處理廠擴（整）建與功能提升工程」等 2 件採購案，疑有未盡職責及效能過低情事，經通知經濟部查明妥適處理，惟未為負責之答復，爰經監察院財政及經濟委員會決議調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 工程延宕未盡督導之責

系爭大園案、林園大發案等 2 採購案完工時程皆逾原訂期限分別近 5 年及 4 年之久，大園案甚至迄未完工，工程進度嚴

重延宕，至為明顯，證諸工業局於林園大發案進度落後檢討會議及大園案督導行程之出席率分別僅 7.9%及 52.9%，相關督導及自主管理紀錄亦疏漏不全。

工業局基於水污染防治法、該局辦事細則分別賦予該局逾 30 餘年之「輔導」與工業區開發「工程」之督導及驗收等法定職責，早應具備污染防治與開發工程專業學能及素養，尤應充實相關專業人力，詎該局竟以「非工程專業」及「專業人力不足」作為系爭二採購案工程進度遲延之理由，難昭公信。

• 污染管制未見積極

系爭二採購案既因應揮發性有機物空氣污染管制及排放標準及放流水標準之修正而辦理，本應及早積極為之，卻皆遲至該等環保法令標準修正發布 1 個月後，始著手規劃。

• 審核及監督不周

工業局未完備系爭大園案工程有關項目、設備財產使用年限之清查作業，致未能預先察覺、評估調勻池未屆使用年限及其提前報廢所需流程而貿然規劃將其拆除，徒增嗣後變更設計所需時程達 10 個月之久，難辭審核及監督不周之責。

工業局針對系爭二採購案關切或請託情事，疏未落實規定於事發 3 日內完備相關陳報程序並留下紀錄。

系爭大園案採購契約工作計畫書雖明定「補充地質調查工作」係承商於基本設計時之主要工作內容之一，惟地質「調查」與「鑽探」顯然有間，且為節省公帑並求時效，一定規模以下之建築工程本可引用鄰地既有可靠之地質資料代替，審計部

逕指承商漏未辦理地質鑽探，固有審酌空間，然該部其餘查核意見既皆已指明系爭二採購案相關缺失，工業局並據以提出相關檢討措施，宜由經濟部持續督促所屬積極追蹤列管並審慎妥處。

依據本案調查意見[135]，監察院糾正經濟部，並函請該部督飭所屬確實檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、工業局業依監察院糾正案文所指缺失檢討後，除已分別採取「加強會議出席之管控」、「強化會議結果之追蹤確認」及「強化爭議之技術問題處理」等改進措施之外，並已利用即時通訊軟體針對爭議課題進行管控及溝通，要求轄管工業區服務中心即時將每週施工協調會議紀錄及招標結果知會各相關單位，以即時因應處理。

2、工業局已針對一定金額以上工程訂定「評分及格最低標」決標方式，亦即先經資格評審，據此遴選合格廠商參與價格標投標，以撙節成本並擇優質廠商執行政府工程。

3、工業局已責成所屬於招標文件內明定終止契約後由機關指定之第三公正單位做清點、清算之鑑定作業，以確保機關權益，並於終止契約前成立應變小組審慎處理，並儘速完成保障債權相關法律程序。

4、工業局已檢討函請轄下各工業區服務中心務必依權責確認

[135] 106 財調 0004，仉桂美、章仁香調查。

汰換結構設施及設備之財產年限，並納入後續契約約定，據此落實辦理。

5、工業局已邀集所轄單位相關人員參與採購實務課程，以強化履約爭議處理能力。

6、有關立法委員請託關說案件，工業局未於事發 3 日內陳報並留下紀錄，亦未見該局填具簽報知會表等情，經該局檢討後，除已分別委請經濟部政風處、國家文官學院及臺中地檢署等單位辦理廉政倫理規範之教育訓練外，該局環保中心於同年亦已辦理 10 場次相關課程，合計參與 495 人次。

7、針對審計部就系爭二採購案相關查核意見所指工業局未積極履約等亟待檢討之處，工業局已提出「加強專案管理廠商管理，增訂懲罰性違約金規定，納入後續專案管理廠商契約」及「強化地質鑽探規定：依實際需求辦理地質鑽探作業，並合理編列鑽探費用及工期」等 2 項改善措施。

(四) 案件進展

本案後續將由行政院督促所屬自行追蹤列管。

改善灌溉系統水體品質未臻周延

(一) 案情簡述

據審計部 104 年度彰化縣總決算審核報告，彰化縣政府已訂頒「彰化縣東西二圳放流水標準」降低農地污染負荷，改善縣境內東西二圳灌溉系統水體品質，惟農地污染預防管理作業未臻周延，致污染源未能有效減少，亟待研謀改善等情，爰經監察院地方政府年度總決算審核報告審議小組決議調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 未能積極遏止偷排廢水

彰化縣政府所屬環境保護局未能確實稽查轄內東西二、三圳含重金屬廢水來源，及時遏止非法業者長期偷排廢水行為，肇生附近水體及土壤遭受污染，顯示公權力之執行力有未逮，監督查核機制尚乏嚴謹周延，而彰化縣政府亦未有效發揮督促或協助功能。

• 應瞭解農地污染情形

彰化縣政府依法應確實查察轄內已列管之土壤污染場址附近是否有居民使用地下水、種植食用農作物或養殖農產等情形，避免遭受污染之土地與人類活動接觸，並調查農地污染狀況及進行污染整治，同時避免整治過程造成環境二次污染，以維

護居民健康及環境品質。

依據本案調查意見[136]，監察院糾正彰化縣政府，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

(三)政府機關改善情形

1、彰化縣總量管制區公告自 105 年 5 月 17 日實施以來，因相關規定從嚴，有效遏止事業廢水排入灌溉渠道，使得東西二、三圳鄰近水體重金屬水質獲得改善，106 年度東西二、三圳總量管制區內監測站除水流公制水門站 7 月份鎳未符合外，另 2 測站各項重金屬合格率皆達 100%。

2、因管制強度提升及整體環保法令加嚴，進而強化業者之自主管理意識，減少違規裁罰情形。106 年度彰化縣每家事業平均之稽查次數為 1.57 次，違規件數共計 211 件，裁處金額達 1 億 2,817 萬 8,268 元；東西二、三圳管制區每家事業平均之稽查次數為 4.17 次，違規件數計有 6 件，罰鍰金額為 646 萬 7,500 元，管制區內無論違法偷排或放流水超標情形均大幅降低，顯示事業廢水處理設施之操作落實度提升。

3、比較 106 年度東西二、三圳流域及鄰近區域事業放流水質，總量管制區內事業之事業放流水超過排放標準計 5 家次，惟該些業者均以附掛管線將放流水排入非總量管制承受水體，另總量管制區鄰近區域事業放流水超標 9 家次，對

[136] 106 財調 0017，陳慶財、李月德調查。

總量管制區內事業之管制、管理有一定成效。彰化縣政府為維護該縣水體環境品質、保護糧食安全及落實健康流域管理，擬於 107 年度研擬擴大管制範圍，將東西二、三圳上、下游及鄰近區域劃入總量管制區內。

4、環保署自 102 年至 106 年辦理「全國重金屬高污染潛勢農地之管制及調查計畫」，清查彰化縣境內重金屬高污染潛勢農地，102 年至 106 年間新增公告共計約 323 公頃，並自 103 年起進行細密調查計畫、105 年起進行農地改善，已完成約 40.5 公頃解除列管，迄 106 年 12 月底為止，彰化縣農地污染控制場址共計約 1,689 筆，面積約 285 公頃。

5、為落實污染土壤整治復育，達成還地於民，回復農地農用期望，彰化縣針對列管農地全數規劃進行分區分期整治計畫。目前主要分為 3 期計畫，105 年發包第 1 期污染農地改善計畫，迄 106 年 12 月底已執行約 78 公頃改善，約 69.6 公頃通過監督驗證、約 40.5 公頃經地力回復後已辦理公告解除列管。第 2 期 107 公頃農地亦於 106 年 3 月啟動改善計畫，迄 106 年 12 月底已執行約 35.7 公頃改善、約 16.6 公頃通過監督驗證；其餘農地均以納入第 3 期改善計畫之規劃，並於 106 年向環保署申請補助。。

6、自 103 年起至 106 年 12 月底，彰化縣共完成 225 公頃農地污染細密調查，其中約 113.7 公頃已完成污染改善，約 99.6 公頃已通過自行驗證，約 86.2 公頃已通過監督驗證，經地力回復後，共計約 40.5 公頃已解除列管。

(四) 案件進展

本案已請行政院本於權責自行列管督導。另監察院仍持續追蹤瞭解彰化縣府後續對農地污染預防管理作業之落實情形。

國有非公用土地長期遭非法棄置廢棄物案

(一) 案情簡述

審計部函報：前高雄縣大寮鄉潭平段 5〇〇地號等與田寮鄉牛稠埔段 4〇〇-〇〇地號等多筆國有非公用土地長期遭非法棄置廢棄物，涉有違失等情案，案經監察院財政及經濟委員會決議調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 未落實現場勘查及產籍管理

財政部暨所屬國有財產署（簡稱國產署）對於移交或續租之國有非公用土地，未於接管或換約時辦理現場勘查，嗣後亦未恪盡職責，落實產籍管理與巡（檢）查工作，肇致 24 筆土地被非法棄置廢棄物，復因查無棄置時間點及非法棄置污染行為人，而須負起清除處理之責，自 92 年起至 101 年止後續清理廢棄物之費用，高達 11 億餘元，嚴重損及國家財政與國產權益。財政部應督飭國產署落實產籍管理與現場勘查、巡查工作，加

強查究污染行為人，並進行追償，以懲治不法污染國土行為。

• 未能保障國有土地

財政部暨所屬國產署綜理國產業務，未能確保國有非公用土地之最佳利用，容任國土反覆發生被傾倒、棄置廢棄物情事，不僅浪費國家資源，更輕忽環境污染對國民健康與世代永續發展之嚴重危害。行政院應正視上開問題之嚴重性，督同前述機關籌謀土地活化及人力調配等改善方案，並結合科學技術與社區力量加強監測、巡護，以防堵未然，善盡國有財產管理與環境保護之義務與責任。

依據本案調查意見[137]，監察院糾正財政部暨所屬國產署，並函請行政院轉飭所屬確實檢討改進。

(三)政府機關改善情形

1、為積極活化國有非公用土地，避免遭棄置廢棄物，國產署配合都市發展，運用出租、招標設定地上權、參與都市更新等多元方式活化利用，並透過結合目的事業主管機關配合產業發展需要共同開發，加速活化國有土地。再就易遭占用或易遭棄置廢棄物土地納入巡查計畫範疇，定期至現場巡查，並採取下列檢討改進措施：

（1）運用科技監測工具，輔助土地巡管作業。

（2）委外巡管出（放）租土地使用情形，強化租約管理效

[137] 106 財調 0018，陳小紅、林雅鋒調查。

能。

（3）訂定標準作業流程，建立內部控制制度。

（4）林務局引進高科技輔助監控盜伐案件之作法，得於接洽瞭解細節後研議採用可行性。

2、國產署對於國有非公用土地遭棄置廢棄物案件查究污染行為人並進行追償研提：（1）以通報檢警聯繫會報、請警察機關偵辦、配合或協力環保機關等多方管道查尋棄置行為人，一經查得，即循民事訴訟程序訴請行為人負損害賠償責任及回復原狀；為避免渠等脫產，並向法院申請假扣押。（2）部分案件如查尋行為人耗時，為免污染擴大危及公共安全，先以施設圍籬阻隔等應變措施，依環保機關指示評估是否編列經費代為清除，同時持續追查行為人，於查得後依前揭程序辦理，對已代為清除案件，向行為人追償清除費用。

3、國產署運用科技輔助土地巡管、委外強化租約管理之實際執行內容與改善成效如下：（1）自 96 年參與內政部國土測繪中心「國土利用監測系統—土地利用變遷偵測管理系統建置計畫」，至 106 年 8 月底，獲通報變異點 4,459 點，其中 119 點為他機關經管，已轉請各該管理機關處理；2,938 點未涉占用或違規情形無須處理，餘 1,402 點均列管處理。（2）自 103 年利用經濟部礦務局「網路傳輸盜濫採航照及衛星影像與資料即時通報系統」至 106 年 8 月底，獲通報變異點 117 點，70 點未涉占用或違規情形無須處理，餘 47 點均列管處理。（3）自 105 年試辦於臺北市大安區及臺中市神岡區 2 處地點搭配警察機關建置之監

視系統輔助巡管，監視範圍內之國有非公用不動產皆未發現遭占用情事。至中華電信行動千里眼方案，國產署所屬分支機構刻尋覓適當設置地點。有關林務局引進高科技輔助監控盜採案件之作法，國產署經洽得其設置監視器方式，刻評估於國有非公用土地之運作方式、相較現行方式何者較具效益等，持續精進運用科技輔助巡管方式。（4）自 105 年委外辦理出（放）租國有土地巡管作業至 105 年 12 月底，委外巡查 2,508 件，處理違約情形者 104 件，全數處理完畢。」

(四) 案件進展

本案監察院仍持續列管追蹤改善情形，促請國產署積極活化國有非公用土地，避免遭棄置廢棄物；更進一步加強查究污染行為人，並進行追償，以懲治不法污染國土行為，保障國有財產之純淨及安全。

事業廢棄物綜合處理中心設立爭議案

相關國際人權公約：世界人權宣言第 3 條；人類環境宣言之共同信念第 1 條、第 2 條；經濟社會及文化權利國際公約第 11 條第 1 款

世界人權宣言第 3 條

人人有權享有生命、自由與人身安全。

人類環境宣言之共同信念第 1 條

人類有權在一種能夠過着尊嚴和福利的生活的環境中，享有自由、平等和充足的生活條件的基本權利，並且負有保護和改善這一代和將來的世世代代的環境的莊嚴責任。在這方面，促進或維護種族隔離、種族分離與歧視、殖民主義和其它形式的壓迫及外國統治的政策，應該受到譴責和必須消除。

人類環境宣言之共同信念第 2 條

為了這一代和將來的世世代代的利益，地球上的自然資源，其中包括空氣、水、土地、植物和動物，特別是自然生態類中具有代表性的標本，必須通過周密計劃或適當管理加以保護。

經濟社會文化權利國際公約第 11 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。

(一) 案情簡述

本案係據民眾陳訴，退輔會所屬龍崎工廠事業廢棄物區，係以彈藥廠為使用目的徵收水源保育地，嗣該會以資產作價方式與台灣歐多貝斯股份有限公司共同成立歐欣環保股份有限公司，欲設置廢棄物掩埋場，涉有不當。監察院國防及情報委員會認有深入瞭解之必要，爰決議調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 以公正專業之第三方立場釐清爭議

南區（龍崎廠）事業廢棄物綜合處理中心雖已通過環評審查，然當地居民及相關環保團體仍認有地質敏感、污染水源、破壞惡地地景等疑慮。行政院爰同意在未取得共識前，不做進一步推動，嗣要求其開發須以確定龍船斷層對該掩埋場無影響為前提，並請經濟部中央地質調查所儘速會同專家學者就斷層等問題進行專案調查確認。惟中央各權責、目的事業主管機關遲遲未與地方反對民眾當面協調，容任延宕多年沒有共識；又行政院原屬意邀請之教授雖婉拒參與專案調查，惟為避免正反意見膠著，仍應儘速邀請相關專家學者，以公正專業之第三方立場及科學證據，釐清爭議。

• 營運前已鉅額虧損

歐欣環保公司自 95 年 7 月成立以來，尚未開始營運，未有

營運收入，卻以持續負擔相關「前置作業開辦支出」為由，逐年虧損，截至 105 年底，累計虧損已達 1 億 1,653 萬 634 元。歐欣環保公司既為退輔會退除役官兵安置基金轉投資之民營事業，該會未依中央政府特種基金參加民營事業投資管理要點相關規定，分析原因提出因應措施，亦未就虧損情形確實檢討評估，相關檢討機制形同虛設。

• 地方主管機關應積極協處

臺南市政府身為地方主管機關，對於南區（龍崎廠）事業廢棄物綜合處理中心之開發興建應善盡監督及核定之權責，並積極協處。其開發興建之必要性、適法性、相關審查程序，以及科學驗證結果倘經評估檢討並無違法之虞，亦可排除環境保護之疑慮，臺南市政府宜依法妥適核處，以免衍生訾議。

依據本案調查意見[138]，監察院函請行政院督促所屬確實檢討改進見復；另函請臺南市政府確實檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、經濟部已促請開發單位歐欣環保公司委託專業地質技師團隊，規劃於廠區內及其附近設置 10 處地表高程測量點，測點位置橫跨龍船斷層兩側，可使測量成果配合繪製橫跨斷層之剖面高程變化；測量時程每季一次，時間達一年以上；測量過程配合採用內政部三等水準點高程，作精密高

[138] 106 國調 0015，李月德、蔡培村、陳慶財調查。

程測量。預期可由測量成果研判得知龍船斷層及其兩側之地表變形高程變化，以釐清外界對於廠區內地質條件之質疑。

2、依據 106 年 3 月 9 日行政院召開「龍崎事業廢棄物掩埋場」後續規劃研商會議之結論，工業局已於 106 年 6 月 15 日、8 月 8 日、9 月 8 日、9 月 25 日與 11 月 6 日分別拜會臺南市龍崎區區長、附近各里里長等當地民眾與意見領袖，針對本案進行意見交換。相關意見涉及本案工程施作管理與後續營運監督等層面，已請開發單位準備簡明易懂說明資料，持續與在地民眾進行溝通。另關於當地民眾、意見領袖或團體所提出的正反面意見，工業局將轉知環保署、退輔會及臺南市政府等權責機關或開發單位參辦，期凝聚資源，以利與在地民眾達成共識，持續推動本案。

3、依「公害糾紛處理法」第 30 條第 2 項及其施行細則第 28 條規定，環境保護協定除由地方政府與事業簽署外，亦得由事業與所在地居民簽署。工業局已促請開發單位研議本案環境保護協定草案，並洽地方政府或當地民眾洽簽環境保護協定。

4、工業局將持續邀集開發單位每兩週管考研議具體可行之回應與民意溝通進度。

5、退輔會業多次於歐欣環保公司董事會中請公司撙節支出，以降低創業期間之財務壓力。惟歐欣公司仍須持續辦理推動作業，而有營業費用產生致逐年虧損。為降低開支，自 98 年 2 月起公司董事長、總經理減薪 10%，且公司亦縮減營運規模，降低員工人數以撙節支出。

6、若政策確定興建龍崎事業廢棄物掩埋場，為發揮公股監督制衡力量，及藉此維持廢棄物處理價格於合理區間，退輔會將研議與民股協調增資取得股份至 34%以上，並視需求重新檢討撤資政策，重行報行政院核定。退輔會已暫緩撤資相關作業，俟政策確定後再重新檢討撤資作業。

7、臺南市政府將持續與經濟部、環保署及歐欣環保公司瞭解民意溝通結果與回應內容之適法性等意見，於民意溝通結果獲致共識及相關疑慮獲得澄清之適當時機，核發施工許可證及雜項執照。

(四) 案件進展

本案監察院仍持續追蹤中。

國家公園礦業權之審查案

相關國際人權公約：人類環境宣言之共同信念第 1 條、第 2 條、經濟社會文化權利國際公約第 11 條第 1 款

(一) 案情簡述

亞洲水泥股份有限公司（簡稱亞泥公司）於太魯閣國家公園之礦業權將於 106 年 11 月屆滿，依礦業法規定，在環境影響評估法制定公布前已取得礦業權之舊礦，於礦業權到期提出展

延申請時，無須實施環境影響評估及踐行原住民族基本法（簡稱原基法）第 21 條之規定。究現行礦業法中，有無不符生態環境要求、國土保安需求、公共利益需求之相關規定？經濟部為礦業目的事業主管機關，是否曾本於權責妥處？實有深入探討之必要，爰經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 礦業權限審核不周

亞泥公司申請前開礦業權展限案，經查經濟部於 105 年 12 月間函詢行政院農委會水土保持局獲知亞泥公司礦區範圍有 3 條土石流潛勢溪流通過，於審查礦業法第 27 條所列情形時，因循消極，闕漏不備。另經濟部就花蓮縣政府查復亞泥公司礦區範圍部分似位屬地質敏感區，經濟部就此似屬地質敏感區之潛在災害，亦未詳予審查。

亞泥公司位於花蓮縣新城山礦區範圍內，包含花蓮縣縣定「富世遺址」在內，依據文化資產保存法第 58 條第 22 項規定，在「富世遺址」指定範圍內，不得辦理採礦，經濟部竟違法准許上開採礦權展延，審查決斷有失周妥。

• 展限案審核違失

花蓮縣政府於 106 年 1 月間就亞泥公司礦業權展限案，曾表達涉及該府八不政策及「花蓮縣維護自然生態環境永續發展自治條例」，「敬請緩議」之反對意見，惟礦務局疏未考量，並

逕自認定該府所復對本案履勘無意見，即為「同意展限」，未為進一步查詢或確認。

經濟部礦務局明知亞泥公司新城山礦區範圍內，存在有 98 年始公告之 3 條土石流潛勢溪流，於展限案審核期間，疑有欺瞞不法情事；而經濟部輕忽亞泥公司礦業權展限案具爭議性，且為 20 餘年來首件陳核至經濟部之展限案，卻未力求切實執行職務，僅 2 日內即迅速核准，亦未見其就礦業權者獲得展限之預期利益與原基法第 21 條規定之公益維護權衡輕重，致侵害原住民族之生存權及平等權；前經行政院院長 106 年 6 月 13 日指示於 1 週內檢視該展限案之核准程序有無不法時，再度忽視前述應不予核准展限之情形，仍認為展限程序合法，未為任何修正。

• 現行法制適用問題

現行礦業法之適用存有諸多不當之處，例如對於有關礦業權設定及展限核准之審核等事項，均非妥適，主管機關經濟部應儘速妥予研議檢討修正。

行政院秘書長於 105 年 11 月 22 日函請相關部會依行政院政務委員張景森及林萬億於同年 11 月 7 日共同主持「研商礦業案件踐行原基法第 21 條規定之時點」會議時，所為之裁示，致使該法條規定有關原住民族土地及自然資源權利保障之目的均無法達成，實質上被排除適用，有未依法行政之違失。

• 地方政府未積極要求返還土地

花蓮縣政府既因維護自然環境生態永續發展而不允許出租

礦場用地，卻又未積極依循民事訴訟程序請求返還土地，任令亞泥公司繼續使用收益前述原住民保留地，形同「坐在權利上睡覺」，雖經審計部指正，該府卻仍置之不理。

花蓮縣政府就本案礦業用地續租申請案所持態度及政策反覆且相關行政作為延宕。

依據本案調查意見[139]，監察院糾正經濟部及花蓮縣政府；並函請行政院、經濟部檢討改進及妥處見復；另函請法務部轉飭所屬調查局就案關人員有無涉及刑事不法情事，查處見復。

(三)政府機關改善情形

1、經濟部未來針對礦業權展限案件，將與花蓮縣政府於意見交流、公文書函意見表達間，做更明確的溝通，避免爭議。
2、花蓮縣政府已追繳亞泥公司、台泥公司之礦業用地租金與孳息，並議處秀林鄉公所相關承辦人員，同時採取檢討改善措施。

(四)案件進展

本案監察院仍持續追蹤中。

[139] 106 財調 0038，林雅鋒、孫大川調查。

水源保護區現有礦區對生態環境影響

相關國際人權公約：公民與政治權利國際公約第 1 條、經濟社會文化權利國際公約第 1 條、第 2 條

(一) 案情簡述

位於飲用水水源保護區之現有礦區，是否有不符生態環境要求、國土保安及公共利益需求等情，實有深入瞭解之必要，爰經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 未依規定駁回水源水質保護區之礦業用地

經濟部礦務局無視飲用水管理條例相關規定，竟未依礦業法第 27 條、第 31 條向轄區環保機關查詢，即分別於 95 年間核准高姓業者等多起位屬飲用水水源水質保護區之礦業用地礦業權展限申請案，未依法駁回。又地方環保局已迭次明確告知礦業用地位於該保護區內，詎該局竟又分別於 96 至 101 年間擅自核准黃姓等多位業者礦業權展限，明顯違法，置國人飲用水安全於不顧。

• 審核機制未盡周妥

經濟部礦務局未健全審核機制，迄未將「礦業權設定、展

限及礦區異動」等法定申請書件所應敘明「對飲用水等環境之影響」等涉及環保專業之永續經營事項，會請環保機關、專家學者或相關單位人員參與審查或表示意見，任由未具環保專業之承辦人獨力審查，逕循行政程序簽辦後率為准駁之決定，肇致相關審查結果之專業性及周妥性產生疑慮。

• 未能瞭解水源水質實際狀態

國內飲用水水源水質保護區及飲用水取水口一定距離內地區自 87 至 91 年間完成劃定公告作業後迄今，已近 20 年，環保署竟尚未依法督同地方政府會商有關機關通盤檢討其內既有建築物及土地使用有無污染水源水質情形，僅就個案零星處理，致何類既存建物及土地使用應予拆除作業標準盡付闕如，除難以確保零星個案檢討及處理結果之一致性外，尤使保護區既存可能之污染行為有持續戕害水源之虞。

「環境保護優先」既屬環境基本法明白揭櫫國內各級政府均應永矢咸遵之基本原則，環境權更屬全球力倡之新興人權，任何機關皆無以自絕於外，環保署尤應固守中央主管機關職責，強化此永續理念，促請經濟部礦務局等各級政府積極落實於各項施政作為與管制措施。然環保署與經濟部礦務局之相關公文及會議決議竟多次出現「參酌」、「建議」等消極退縮用語，顯有自我矮化之可議心態，致國人環境人權難以確保。

• 橫向聯繫機制不足

飲用水水源水質保護區係屬國內第一級環境敏感地區，相關主管機關應充分合作偕同提升其保護強度，然經濟部與環保

署卻未發揮共同一體之行政機能，未健全該保護區內既有礦場之橫向聯繫管制及聯合檢查機制，肇使保護區主管機關無以掌握轄內礦業權之異動與即時動態資訊，致未能適時勾稽查核與依法查處，遲至監察院調查後，始被動察覺闕漏之處，行事消極因循。

依據本案相關調查意見[140]，監察院糾正經濟部，並函請行政院議處相關失職主管人員暨督飭所屬確實檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、經濟部為符合當前環境保護政策，於礦業法修正條文將增列礦場環境維護計畫應由環境工程技師簽證之規定；並納入主管機關得邀請專家學者參與探礦構想及其圖說、開採構想及其圖說之審查，以強化審查專業性。

2、環保署業於 106 年 10 月 30 日函請地方環保局再次調查飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內有否污染性工廠等設施或場所；若有上述既有設施或場所，則評估有否污染水源水質情事，以及是否須依規定辦理後續會商有關機關等事宜。

3、環保署及地方環保局當以環境基本法之「環境保護優先」及兼顧環境人權為施政永矢咸遵之基本原則，業經該署於 106 年 10 月 31 日函文經濟部及副知該部礦務局、地方環保局，並重申飲用水管理條例相關規定在案。

---

[140] 106 財調 0039，林雅鋒、孫大川調查。

4、經濟部已檢討就礦業權（礦區範圍）之設定、展限或增區審查及核定礦業用地等案件之准駁結果，要求礦務局副知轄區地方環保局，以利其依飲用水管理條例相關規定進行管理及查處作業。環保署則為健全其橫向聯繫管制及聯合檢查機制，已檢討督促地方環保局配合經濟部會同辦理各項案件勘查事宜。地方環保局並將不定期辦理稽查管制，加強跨單位橫向聯繫作業。該署另已於 106 年 11 月 7 日召開飲用水管理業務檢討會議，討論健全橫向聯繫管制及聯合檢查機制相關措施，以確保飲用水水源水質安全。

5、經濟部未來將就已申報開工且取得礦業用地之正常作業礦場，依礦場安全法等相關規定，定期或不定期會同環保等相關主管機關實施聯合監督檢查及加強管理，並朝建立聯合監督檢查機制方向辦理。

(四)案件進展

為維護及保障潔淨飲用水源，監察院持續追蹤相關主管機關辦理情形。

保安林現有礦區開採爭議

相關國際人權公約：世界人權宣言第 3 條、人類環境宣言之共同信念第 1 條、第 2 條、經濟社會文化權利國際公約第 11 條第 1 款

世界人權宣言第 3 條

人人有權享有生命、自由和人身安全。

人類環境宣言之共同信念第 1 條

人類有權在一種能夠過着尊嚴和福利的生活的環境中，享有自由、平等和充足的生活條件的基本權利，並且負有保護和改善這一代和將來的世世代代的環境的莊嚴責任。在這方面，促進或維護種族隔離、種族分離與歧視、殖民主義和其它形式的壓迫及外國統治的政策，應該受到譴責和必須消除。

人類環境宣言之共同信念第 2 條

為了這一代和將來的世世代代的利益，地球上的自然資源，其中包括空氣、水、土地、植物和動物，特別是自然生態類中具有代表性的標本，必須通過周密計劃或適當管理加以保護。

經濟社會文化權利國際公約第 11 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。

(一) 案情簡述

監察院於調查亞泥公司於太魯閣國家公園之礦業權審查案時，發現所涉案情涵蓋礦業法、原基法、森林法、水土保持等相關法律及其子法，分屬經濟部（礦務局、工業局）、原住民族委員會、行政院農委會林務局、行政院環保署、內政部營建署、內政部、文化部、相關地方政府等機關主管，調查範圍既廣泛又複雜。導演齊柏林於 106 年 6 月間墜機身亡，其所拍攝影片引起全民關注。為加速聚焦，釐清疑點，監察委員爰就位於保安林之現有礦區立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 保安林探採礦政策宜審慎評估

截至 106 年 8 月底止，全國計有 13 個礦區其礦業用地位於保安林內，重複保安林面積約 131.7784 公頃。揆諸保安林劃設主要目的係為鞏固土石、涵養水源，惟採礦後岩盤露出，土壤淺薄，復育造林不易，難以復原。近來極端氣候變遷，風災豪雨頻仍，土石崩落坍塌隨時可能發生，山林保育工作已刻不容緩，時值礦業政策與礦業法規檢討修正之關鍵時機，現行保安林探採礦政策宜配合審慎評估檢討。

• 礦務局恣意解釋法令，架空林業主管機關權責

經濟部依據礦業法第 31 條對於礦業權展限之申請採「原則

同意，例外駁回」方式，致使礦務局可自行以礦業權申請展限案無申請增區行為，毋須就原領礦業權範圍再次取得林業主管機關之意見，而逕為核定，林業主管機關之權責顯被架空。縱林業主管機關已依法建議不宜將涉入保安林之區域列入礦業權展限範圍內（如益興礦業股份有限公司於 101 年間為所領臺濟採字第 5563 號礦業權展限案、台灣糖業股份有限公司於 102 年間為所領臺濟採字第 5442、5443、5444、5445 號礦業權展限案等），然礦務局仍核准上開礦業權展限，且未將礦業權展限結果函復農委會知悉。

• 保安林地租金與環境損失顯失均衡

農委會僅以保安林地市價年息 4%計算土地租金，租金低廉，然保安林兼具防禦危害與保護公眾利益之功能，出租作為礦業用地後，炸山採礦，山林掏空，除嚴重影響森林生態外，亦改變原有地形地貌，外部環境成本高昂。農委會所收租金與環境所受損失顯失均衡，應儘速檢討保安林地土地租金計算方式，以合理反映採礦外溢之環境成本。

• 保安林礦區租約久懸未決

目前保安林礦區中，計有 7 筆租約，面積 16.9237 公頃之出租林地，因租約屆期而為停工狀態，其等租約多數逾期超過 1 年以上，部分契約甚至已逾期超過 6 年，卻久懸未決，空窗經年，相關監管規定與退場機制形同虛設。為避免肇生後續山林復育及水土保持等疑慮，農委會與經濟部應儘速研商後續因應方案及制度化處理機制，依法妥適處理。

• 橫向聯繫機制付之闕如

經濟部未依據保安林經營準則相關規定會同農委會及直轄市、縣（市）政府共同監督礦業權者對於水土保持之實施及維護，逕由各機關自行辦理，橫向聯繫機制付之闕如。

依據本案調查意見[141]，監察院糾正經濟部及農委會；另函請行政院督飭所屬確實檢討改進。

(三)政府機關改善情形

1、針對礦業權審核流程：（1）經濟部（礦務局）已於現場勘查階段，邀請相關主管機關（林務局等）派員勘查並表示意見。倘相關（如農業）主管機關之意見並無法令禁止或限制條件情形下，依各機關之意見內容辦理，依法准駁。（2）礦業主管機關未來核准礦業權時，除依現行礦業登記規則第 42 條規定，檢具礦區圖通知礦區所在地地方政府外，同時將相關核准函等資料及資訊副知林務局等相關主管機關，強化機關橫向聯繫。（3）為落實機關間橫向業務，經濟部已檢討更新相關礦業權設權及礦業權展限流程圖，爾後於相關案件之受理審查（會勘）及核准時均會邀請並副知相關主管機關。

2、針對保安林地租金部分，林務局已委託中興大學進行「臺灣國有林地礦區生態損害補價（含社會經濟價值評估）費用」相關資料蒐集及建立計算式，未來將生態系服務價值

[141] 106 財調 0040，林雅鋒、孫大川調查。

予以量化並貨幣化後，與不動產估價師查估林地市價相加，作為核計租金之基礎，再依規加乘租金率計收每年之租金。

3、針對礦場監督檢查：（1）為維護礦場安全，依礦場安全法第 34 條及同法施行細則第 214 條規定，每 1 至 2 個月派員並實施監督檢查，並視個案情形邀請相關機關（土地、水土保持、地方環境保護及特定目的事業主管機關等）共同前往礦場實施聯合監督檢查。未來將朝制定聯合監督檢查機制，落實加強辦理。（2）督導礦方切實依照相關計畫施工開採，經檢查結果做成會談紀錄，如有不合規定者，限期礦方改善，若有立即發生危害之虞，則同時暫行停止工作，並定期追蹤辦理改善情形，強化共識，積極落實，以確保飲用水水源水質安全；如有涉及違反其他法令規定部分（如土地、森林、水土保持或環境保護等法規），則移請各該主管機關逕依權責辦理，加強機關橫向聯繫管制工作。

(四) 案件進展

本案持續追蹤中。

濱海渡假村開發爭議案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 1 條、第 12 條、公民與政治權利國際公約第 1 條、經濟社會文化權利國際公約第 14 號一般性意見

(一) 案情簡述

臺東縣都蘭灣「杉原棕櫚濱海渡假村」開發案規模達 25.5994 公頃，558 間房間，為都蘭灣當地最大之旅館開發案，其環境影響說明書及開發許可、興辦事業計畫早於 91 及 93 年間審核通過，嗣因停滯多年而再於 99 年間依規定提出環境現況差異分析及對策檢討報告，經多年審查始於 105 年間通過。然其因時空環境變遷，且該案離海岸不遠，疑有牴觸海岸管理法之虞。又當地包含加路蘭、刺桐、都蘭三個原住民族部落生活空間，涉及原基法第 21 條有關原住民族諮商同意踐行程序議題。本案共 19 筆共 7.9153 公頃國有土地（占開發面積 30.92%），係開發公司於 98 年向國產署申請以委託經營方式取得使用權，惟其約定 10 年之契約期間僅收取權利金 309 萬 8,660 元（包括訂約權利金 265 萬 2,200 元，及經營權利金每年為 4 萬 4,646 元），平均每坪每年租金僅 12.94 元，致遭批評賤租國土，引發外界質疑，爰經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 通過環境影響評估案件未設定有效期限

本案「環境現況差異分析及對策檢討報告暨第二次變更內容對照表」經環保署審查通過在案。然現行制度對通過環評審查案件並未設定有效期限，所憑藉環境現況差異分析審查通過或駁回等相關機制未臻明確，肇致陳年案件於時空變遷後再繼續開發之適宜性常遭受質疑。又因環境改變甚大時，造成審查程序反覆補件，卻未明定退場機制或其他通過與否之要件，造成社會紛擾不斷並延宕審查程序。

• 未完成審查即先施工

環保署於 105 年 6 月 29 日完成杉原棕櫚渡假村開發案現況差異分析審查前，臺東縣政府即先於 101 年 10 月 9 日同意開發單位水土保持開工，致開發單位進場整地施工，未符合環境影響評估法規定。

• 權利金計收制度有待檢討

國產署北區分署臺東辦事處於 98 年 6 月 1 日與開發公司簽訂公用財產委託經營契約，將產價評定合計 1 億 5,901 萬 8,000 元之本案開發範圍內國有土地委託經營，惟其依行為時「國有非公用財產委託經營實施要點」規定，約定 10 年契約期間僅收取權利金 309 萬 8,660 元，平均每坪每年租金僅 12.942 元，顯見國有土地委託經營之權利金計收制度，亟待檢討。依當時規

定以公告現值（訂約權利金）及申報地價（每年經營權利金）為計算基礎，實務上有偏離市場行情之虞，每年經營權利金未能隨年度申報地價之變動而調整，為本案權利金過低之重要原因。

• 海岸管理立法與執行空窗期應審慎因應

本案位屬行政院前核定「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」中「花東沿海保護區計畫」所劃設之「一般保護區」，以及區域計畫指定之景觀道路（省道台 11 線）兩側 1 公里範圍內，而於將來或有可能公告為海岸管理法所定之「二級海岸保護區」及「重要海岸景觀區」範圍，惟因該等區位之劃設及保護計畫之擬訂尚未完成，致本案無法依海岸管理法及「一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法」審查許可。

• 原住民族傳統領域之認定

原住民族委員會雖於 102 年 3 月將我國原住民族傳統領域調查成果登載於該會全球資訊網站並函知有關機關，惟相關法規因遲未完成法制作業，致該通案調查成果及認定程序遭受質疑。該會嗣於 106 年 2 月 14 日發布「原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法」，至於該劃設作業完成前，先依上開調查成果將本案基地認定為加路蘭及都蘭部落傳統領域範圍，並要求踐行原基法第 21 條程序，涉個案事實認定，應對外說明。

• 觀光發展與環境保護之權衡

環境保護與觀光發展之爭議，行政院既決議進行東部地區

整體觀光發展之政策環評，作為東海岸風景區之上位政策指導及審查依據，有關機關應積極辦理。

依據本案調查意見[142]，監察院函請環保署等機關檢討改進。

(三)政府機關改善情形

1、環保署於 106 年 9 月 20 日預告修正「環境影響評估法」草案，規範開發單位應提出環境現況差異分析及對策檢討報告之情形，且經主管機關審查發現開發行為之實施對環境有重大不利影響，得變更或廢止審查結論。針對開發行為於公告審查結論逾 10 年未開發時，環評審查結論失效之要件，將依法制作業程序辦理公聽研商會議。

2、環保署環境督察總隊於 106 年 8 月及 9 月間 2 次派員至現場監督查核，現場尚無施工行為。

3、財政部國產署於 106 年 6 月至 11 月間邀集中央及直轄市地方目的事業主管機關，研商國有非公用財產委託經營訂約權利金之計收機制。經營權利金考量在同一委託經營案內皆屬整體規劃範圍，統一以出租基地基準計收。

4、內政部營建署委託辦理「海岸地區特定區位審議機制探討」，優先將台 11 線向海側為重要海岸景觀區之範圍，刻循行政程序辦理劃設作業。

5、臺東縣政府 106 年 9 月 20 日函復，已踐行原基法第 21 條規定諮商同意程序，要開發單位辦理原住民族諮商並取得

[142] 106 財調 0009，仉桂美、王美玉、章仁香調查。

同意。

6、交通部觀光局辦理「東部地區觀光政策環評」，業於 106 年 7 月 7 日委託辦理「花東地區整體觀光發展政策環境影響評估案」。

(四) 案件進展

本案監察院仍列管追蹤中。

民宿管理及違章建築處理違失案

相關國際人權公約：人類環境宣言之共同信念第 1 條、第 2 條、經濟社會文化權利國際公約第 11 條第 1 款、第 12 條第 1 款

經濟社會文化權利國際公約第 12 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。

(一) 案情簡述

審計部函報：派員查核南投縣仁愛鄉清境地區民宿管理及違章建築處理事宜，南投縣政府涉有未盡職責及效能過低情事，爰經監察院內政及少數民族委員會決議調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 任令土地違規使用

南投縣政府對於清境地區民宿違反土地使用管制情形，未落實定期實施全面性土地使用現狀調查及使用管制，且對「清境地區違規聯合稽查小組」巡查結果未積極裁處，南投縣仁愛鄉公所亦未確實檢查並報請縣府處理，任令該地區土地違規使用情形持續存在。

南投縣政府未積極主動（或委託並督導南投縣仁愛鄉公所）落實查報、制止及取締清境地區民宿涉及山坡地違規使用行為，復未確實派員巡視檢查水土保持處理與維護情形，及時輔導清境地區民宿落實水土保持，致未能於違法開發時即予取締處理，造成山坡地違規使用情形嚴重。

• 未依規定拆除違建

南投縣政府未落實清境地區民宿既存違章建築分類分期處理，縱容大型違章建築持續存在；且對於新增違章建築案件，雖拆除零星數案，多數未依即報即拆作業規定確實執行，導致清境地區違章建築氾濫，該府違章建築處理明顯不力。

南投縣政府「清境地區違規聯合稽查小組」未確實辦理定期巡查，巡查強度明顯不足；且後續未追蹤列管，任令民宿持續違規經營，發展觀光條例於 104 年 2 月修正後，仍未見採取積極作為以遏止業者違法行為。另該府對清境地區違規民宿處理程序延宕耗時，各單位間對於民宿違規營業行為及違章建築處理欠缺標準作業流程及統一列管機制，致裁處成效不彰。

• 未能掌握民宿發展情形

南投縣政府多年來未能統合確定各單位對於「清境地區」列管範圍並建立列管系統，不僅無法確切掌握清境地區民宿發展情形，肇致未合法登記之旅宿業者眾多，甚至合法登記之民宿業者亦多有違章建築及擴大經營情事，影響該地區環境與景觀甚鉅。又該府僅列管「新訂清境風景特定區計畫申請書」範圍內之民宿，對於被排除於計畫外，影響自然環境更鉅之民宿，卻未予稽查列管。

南投縣政府欲藉由擬訂「新訂清境風景特定區計畫」遏止清境地區民宿違章建築泛濫情形，惟該計畫所擬訂之計畫總量，竟涵括民宿全部違章建築面積及非旅宿業面積，不僅無法處理清境地區既存違章建築，恐將造成該地區開發失控，更進一

步破壞環境與景觀，且未慮及清境地區土地使用強度已超量及地質安全等問題。

依據本案調查意見[143]，監察院糾正南投縣政府，並函請該府轉飭仁愛鄉公所確實檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、南投縣政府於 106 年 2 月 10 日函頒「南投縣處理土地違反使用管制案件權責劃分及作業要點」，據以辦理違規處理工作，並加強府內各權責單位橫向連繫。另南投縣政府建設處及農業處，配合相關單位多次進行清境地區民宿抽查與山坡地違規使用之查報取締，並未發現重大違反水土保持法情事或重大違規案件，爾後仍持續配合辦理抽查及派員加強巡查相關事宜。此外，透過裁處違法旅宿業方式，已促使 15 家非法業者歇業（包含輔導 4 家業者取得合法登記），迄今尚無新違規案件產生。另南投縣政府於訂定「新訂清境風景特定區計畫」後，業明確統合「清境地區」之範圍，共計列管 110 家旅宿業者。

2、仁愛鄉幅員遼闊，且多處於中、高海拔地勢地區，查報取締多數由行政院農委會水土保持局通報山坡地變異點查證資料或由民眾檢舉違規案件，再由公所至現地會勘調查，如經查證確屬違規者，公所填具違規使用山坡地查報表函報南投縣政府。有關清境地區民宿違反土地使用管制情形

[143] 106 內調 0019，劉德勳、蔡培村調查。

，嗣後公所將積極巡查清境地區土地使用情形並配合「清境地區違規聯合稽查小組」巡查，如發現有違規情事，立即陳報南投縣政府並配合上級處理後續事宜。

3、「新訂清境風景特定區計畫申請書」，乃依據「非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點」規定，就區位、規模、機能等事項徵詢內政部區域計畫委員會意見後，依都市計畫法定程序辦理。申請書內容屬「概要原則」，計畫總量乃上限值，現階段刻正辦理數值地形測量；另縣府刻正依規辦理「清境風景特定區內地質敏感區細分規劃」委辦作業，期能透過詳細環境資訊，進行土地適宜性分析，訂定合理計畫總量。

(四)案件進展

本案監察院仍持續追蹤中。

◆評析

1959 年起重工業和化學工業大幅發展，致產生的排放物和廢棄物超過大自然所具有的自我淨化能力，而形成公害問題[144]，同時造成人民生存權的威脅。1970 年代後因公害問題嚴重，國家須進行實質監管及規範，而衍生出環境權的概念。由於水、空氣及土地受到工業廢料、農藥及汽車廢氣等嚴重污染，其加諸自然之破壞，難以於短期間回復，甚至引發生態危機。

[144] 大須賀明（林浩譯），《生存權論》，臺北：元照出版公司，2001 年，頁 30-31。

1972 年聯合國在斯德哥爾摩召開人類環境會議時，確認自然及人工環境對於人類福利、基本人權乃至生存權之享受同樣重要。而人類具有在足以保持尊嚴與福利的環境中，享有自由、平等及充分生活水準之基本權利[145]。

2002 年聯合國人權事務委員會針對水權（經濟社會文化權利國際公約第 11 條及第 12 條），提出第 15 號一般性意見，指出水是一種有限的自然資源，是一種對維持生命和健康至關重要的公共消費品。水權是一項不可缺少的人權，是人有尊嚴地生活之必要條件。水權也是實現其他人權的一個前提條件。環境衛生是經濟社會文化權利國際公約第 12 條第 2 項第 2 款所指健康權的一個面向，故政府機關應不加歧視地採取措施，防止不安全和有毒水況對健康的威脅。本章摘錄污水處理廠採購違失及改善灌溉系統水體品質等 2 則與水權相關案件，案經監察院調查後，已要求主管機關進行各項改善措施，監察院並持續追蹤瞭解改善情形。

除了水資源外，人民所居住之土地維護亦甚重要，而國家有義務透過政策與宣導，確保土地及環境不受人為破壞，進而維護人民健康及土地永續利用。本章分別就廢棄物管制、礦業開採及觀光開發不當三個面向，輔以相關案例，說明監察院調查情形。上開案件經監察院調查後，主管機關已持續進行各項改進措施，並由法制面、執行面進行各項改善。期許我國在積極追求經濟發展的同時，也能有效兼顧生態永續發展之平衡。

---

[145] 許志雄，〈環境權〉，《人權論－現代與近代的交會》，臺北：元照出版有限公司，2016 年，頁 424-427。

第十章 社會保障

社會權（social rights）乃人民向國家要求及取得社會保障之權利，其具有保護弱勢的人道精神，並含有消除階級對立、貧富不均與社會不平等之特性。1919 年德國「威瑪憲法」（Weimarer Verfassung）首度納入勞動保護、失業救濟及社會扶助等項目，之後社會權相關條文開始為各國憲法所規範。國家得透過各種組織、制度或社會力量，以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[146]。

社會保障可分為經濟、服務及精神保障三個層次。經濟保障係指從經濟上保障國民的生活，透過現金給付或援助等方式來解決國民遭遇生活困難時之經濟來源問題。服務保障指為適應家庭結構變遷與自我保護功能弱化等變化，透過提供服務的方式，滿足國民對個人生活照料服務的需求，例如安老服務、康復服務等。至於精神服務，乃屬文化、倫理、心理慰藉方面的保障，使人們在現實生活中維持相應的情感保障[147]。在具體實踐上，社會保障包含社會保險、社會福利、社會救助、優撫安置等四個部分，並因各國國情而有差異[148]。

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。」第 23 條第 1 項「人人有權工作，自由選擇職業、並受公正和合適的工作條件並享受免於失業的保

146 謝孟雄，《社會工作與醫療》，臺北：桂冠圖書公司，1990 年，頁 2-3。
147 徐揮彥，〈經濟社會文化權利國際公約第九條－社會保障〉，《2012 兩公約學習地圖》，法務部，2012 年，頁 97-100。
148 法務部，《兩公約中階種子培訓營講義》，臺北：法務部，2012 年，頁 99。

障」、同條第 3 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」，此包含對「一般人的社會服務」、「特定人的社會扶助」之規定。另第 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。」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。」此不但列舉人民享受基本生活保障的權利，並對兒童與母親提出特別的保護看法。

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 條則具體列舉對家庭、母親、兒童及少年之保障及協助措施。聯合國人權事務委員會特別針對社會保障的權利，發布第 19 號一般性意見。其第 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。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。政府部門必須負責有效地管理和監督這種制度。至於社會保障制度涵蓋的範圍，在一般性意見第 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，及受非常災害者，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。

地方政府運用身心障礙者就業基金檢視案

相關國際人權公約：身心障礙者權利公約第 9 條、第 27 條

身心障礙者權利公約第 9 條

1.為使身心障礙者能夠獨立生活及充分參與生活各個方面，締約國應採取適當措施，確保身心障礙者在與其他人平等基礎上，無障礙地進出物理環境，使用交通工具，利用資訊及通信，包括資訊與通信技術及系統，以及享有於都市與鄉村地區向公眾開放或提供之其他設施及服務。該等措施應包括查明及消除阻礙實現無障礙環境之因素，尤其應適用於：

(a)建築、道路、交通與其他室內外設施，包括學校、住宅、醫療設施及工作場所；

(b)資訊、通信及其他服務，包括電子服務及緊急服務。

2.締約國亦應採取適當措施，以便：

(a)擬訂、發布並監測向公眾開放或提供之設施與服務為無障礙使用之最低標準及準則；

(b)確保私人單位向公眾開放或為公眾提供之設施與服務能考慮身心障礙者無障礙之所有面向；

(c)提供相關人員對於身心障礙者之無障礙議題培訓；

(d)於向公眾開放之建築與其他設施中提供點字標誌及易讀易懂之標誌；

(e)提供各種形式之現場協助及中介，包括提供嚮導、報讀員及專業手語翻譯員，以利無障礙使用向公眾開放之建築與其他設施；
(f)促進其他適當形式之協助與支持，以確保身心障礙者獲得資訊；
(g)促進身心障礙者有機會使用新資訊與通信技術及系統，包括網際網路；
(h)促進於早期階段設計、開發、生產、推行無障礙資訊與通信技術及系統，以便能以最低成本使該等技術及系統無障礙。

(一) 案情簡述

據悉，地方政府為解決財政危機，竟違法調度與弱勢照顧息息相關之基金。然該等基金係專為人民維持其一定生活質量，滿足其物質和精神基本需要之專項資金，弱勢者對此基金依賴甚鉅。各縣市是否依法專款專用？抑或巧立名目，任意「淘空」？主管機關有無落實稽核機制？實有深入瞭解之必要，監察委員爰立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 各地身心障礙者就業基金餘額差距過大

勞動部為改善各縣市身心障礙者就業基金餘額差距過大之

問題，雖已於 97 年 2 月 12 日訂定發布「身心障礙者就業基金撥交就業安定基金提撥及分配辦法」，惟各縣市該基金之收入及餘額仍存有極大差距，該部卻僅於 103 年間被動因應審計單位關注，經由蒐集地方政府意見並討論後，即決定維持現況。

• 中央未依限撥付差額補助費統籌分配款

勞動部於 100 年至 105 年皆未能於期限內完成差額補助費統籌分配款項之撥付作業，甚有延宕半年，影響各縣市該基金之收支運用。

• 未積極促進身心障礙者就業

大部分縣市對於身心障礙者就業基金之運用範圍以「其他」項目之比率為最高，3 成以上者計有 13 個縣市；而對積極促進身心障礙者就業直接相關項目之比率又偏低，僅 9 個縣市超過 5 成，可見地方政府對身心障礙者就業促進事項之推動，仍屬消極。

各地方政府以身心障礙者就業基金核發超額進用獎勵金及獎勵僱用津貼之比率雖呈逐年降低之趨勢，惟 104 年部分縣市核發比率仍高，甚有達到將近 5 成者。

101 至 104 年計有 10 個地方政府未依法編列公務預算辦理身心障礙者就業促進業務；即使有編列者，金額仍屬偏低，亦有逐年減少情形，足見勞動部未能有效督促改善。

各地方政府推動身心障礙者就業促進業務之經費總額逐年減少，並多倚賴不穩定之財源，勞動部應正視並積極研謀因應改善對策，挹注足夠且穩定之資源，排除身心障礙者就業障礙。

101 至 104 年部分地方政府運用身心障礙者就業基金辦理身心障礙者就業促進相關服務之成效欠佳，又身心障礙者於非都會或偏遠地區就業困難，惟在地提供服務之民間團體數量不足，以致服務量能不足，推展身心障礙者就業服務更具挑戰及艱困，勞動部應積極協助地方政府扶持在地服務資源，以提升身心障礙者就業服務品質。

各地方政府辦理身心障礙者就業基金業務之專責人力配置差距頗大，勞動部宜督導評估適宜人力數，俾使該基金發揮最大效益。

• 缺乏查核及監督機制

目前 8 個地方政府已將身心障礙者就業基金納入集中支付供縣（市）庫資金統一調度使用，惟勞動部卻缺乏相關查核及監督機制，以確保該基金之支出運用未受到集中支付之作法而有所影響及妨礙。

101 年至 104 年部分地方政府以身心障礙者就業基金用於非屬促進身心障礙者就業事項，且對該基金收支管理機制亦有闕漏，惟勞動部卻全然不知，於歷次評鑑時均未發現相關缺失，顯未能落實督導考核。

勞動部對各縣市身心障礙者就業基金收支運用情形之督導，僅賴 2 年 1 次之業務評鑑考核，104 年評鑑時甚至僅餘 2 項共占 2 分，難以有效監督。

101 至 104 年各地方政府依身權法第 88 條規定所處罰鍰甚少，致使該裁罰形同具文；又部分於 101 至 104 年均無罰鍰收入之地方政府，營建署考評「改善完成件數」與「替代改善計

畫改善完竣案件率」成績欠佳，顯示該署未能積極督促落實裁罰，又未能評估地方政府以勘查輔導方式替代裁罰手段之具體成效。

• 未依法成立無障礙設施改善基金

11 個地方政府迄未依法成立無障礙設施改善基金，顯示營建署長期以來未能善盡督導之責。各縣市該基金收入及餘額多呈現急遽萎縮下，猶未能積極通盤檢討及評估該基金規模、實際運作成效及繼續存在效益，據以研謀因應對策。

各縣市無障礙設施改善基金管理委員會依規定應每 3 個月開會 1 次，經查 101 至 104 年每年開會次數未達 4 次者，分別多達 18、16、14 及 11 個縣市，甚有 0 次及 1 次者，惟營建署每年皆進行相關督考，卻未能積極督導改善，亦未檢討該項法規窒礙難行之處。

宜蘭縣無障礙設施改善基金規模甚小，截至 104 年底餘額僅 92 萬餘元，惟該基金每年皆提撥行政成本費用繳入縣庫，105 年提撥甚至高達 27 萬餘元，似非合理，惟營建署卻毫無所悉。

營建署宜妥為研議無障礙設施改善基金是否應優先或限於使用於民間建築物無障礙設備與設施之改善，讓有限資源挹注民間單位。

依據本案調查意見[149]，監察院糾正勞動部及營建署，並函請其確實檢討改進見復。

---

[149] 106 財調 0005，江綺雯、孫大川調查。

(三)政府機關改善情形

1、針對各縣市身心障礙者就業基金餘額差距過大及差額補助費統籌分配款撥付延宕等問題，勞動部已召開研商會議並修正「身心障礙者就業基金撥交就業安定基金提撥及分配辦法」第 4 條至第 6 條條文。

2、有關地方政府未依法積極編列公務預算辦理身心障礙者就業促進業務之問題，勞動部經召開檢討會議並對未編列公務預算之地方政府予以督導與輔導後，地方政府於 107 年度已全數於公務預算編列相關經費，並較 106 年之 6,317 萬餘元，增加 1,476 萬餘元。

3、針對部分縣市核發超額進用獎勵金及獎勵僱用津貼比率仍高之問題，勞動部已召開檢討會議，要求各地方政府積極檢討於 2 年內逐年調降，以不超過 10%為目標，並透過「身心障礙者促進就業業務概況表」及身心障礙者就業促進業務評鑑，持續督導地方政府予以改善。

4、針對地方政府將身心障礙者就業基金納入集中支付供縣（市）庫資金調度使用之問題，勞動部已納入 107 年度評鑑事項，並將研議後續是否正式納入評鑑指標項目。

5、針對部分縣市身心障礙者就業基金支出未符規定，且對該基金收支管理機制亦有闕漏等問題，勞動部已規劃於 107 年度業務評鑑時進行實地訪視督導，並將研議納入評鑑指標項目。

6、針對評鑑考核機制及各縣市辦理身心障礙者基金業務之人力規模等問題，勞動部已邀集地方政府研商，原則每年評

鑑 1 次，俟身心障礙者就業基金收支保管及運用情形改善後，再恢復 2 年評鑑 1 次，並將研議簡化流程及 1 年採書面評鑑、1 年實地評鑑之可行性；該部另已將專責人力配置、基金辦理成效等項目納入評鑑指標，將於年度業務評鑑加強考核。

7、針對地方政府未依身權法第 88 條規定落實裁罰，且欠缺以勘查輔導方式替代裁罰手段之具體成效等問題，營建署經召開檢討研商會議後，於落實裁罰、以輔導替代裁罰之成效評估等面向分別獲致相關策進作為，並納入 107 年評鑑項目。

8、針對迄未依法成立無障礙設施改善基金之 11 個地方政府及基金規模較小之地方政府，營建署除已檢討並完成修正「建築物無障礙設備與設施改善基金收支保管及運用辦法」相關規定外，並持續督導地方政府儘速依法成立該基金。

9、有關宜蘭縣政府無障礙設施改善基金每年皆須提撥繳入縣庫之行政成本費用不合理問題，該府已自 107 年起將該基金免提繳行政成本費用，以符專款專用之規定，並修正「宜蘭縣各特種基金提撥行政成本費用執行要點」。

(四) 案件進展

本案監察院仍持續追蹤列管，以確保身心障礙者受到公平合理保障。

勞工退休準備金檢視案

相關國際人權公約：經濟社會文化權利國際公約第 7 條、經濟社會文化權利國際公約第 6 號一般性意見

經濟社會文化權利國際公約第 7 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。

(一) 案情簡述

104 年 2 月 4 日修正公布勞基法第 56 條第 2 項規定，雇主應於每年年底檢視次一年度成就退休條件勞工所需之退休金，並於次年 3 月底前補足退休準備金差額。然審計部 104 年度中央政府總決算審核報告指出，部分事業單位未足額提撥勞工退

休準備金。為保障勞退舊制勞工退休金權益，瞭解勞動主管機關督導事業單位提撥勞工退休準備金之辦理情形，監察院財政及經濟委員會爰決議調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 公部門未補足勞工退休準備金

截至 106 年 3 月底，勞基法第 56 條第 2 項規定業已實施 2 年，惟國防部、臺中市政府、臺南市政府、高雄市政府、基隆市政府、宜蘭縣政府、新竹市政府及嘉義縣政府等公部門，均未確遵法令，致 105 年度未補足差額合計高達 44.31 億元。

• 未督促業者落實提撥勞工退休準備金

截至 105 年底，尚有 8,407 家業者未依規定提撥勞工退休準備金，致未補足之準備金差額達 313.77 億餘元。勞動主管機關卻只裁罰 46 件，罰鍰僅 423 萬元。

勞退新制自 94 年 7 月實施以來，勞動主管機關未善盡督導職責，導致業者長期未依法按月提撥勞工退休準備金。至 105 年底，累積欠繳月數合計逾 12 個月之業者，高達 7,919 家，且迄 106 年 2 月底，仍有 51 家業者遲未依法開立準備金專戶。

依據本案調查意見[150]，監察院糾正勞動部、國防部、臺中市政府等 7 個地方政府，並函請勞動部督導地方政府切實檢討改善。

---

[150] 106 財調 0019，陳小紅、楊美鈴調查。

(三)政府機關改善情形

1、有關公部門未足額提撥勞工退休準備金部分，勞動部已分別於 106 年 6 月 26 日及 8 月 30 日函請各機關儘速籌措經費補足。各機關回復 106 年度提撥勞工退休準備金情形如下：

機關別	勞工退休準備金差額提撥情形
國防部	遭糾正之軍情局差額 9,178 萬 4,571 元及陸軍飛勤廠差額 3,925 萬 2,573 元，已於 106 年 12 月底前完成撥補。
臺中市政府	1、106 年度已補提差額約 3.2 億元。 2、尚不足部分規劃逐年由人事費賸餘款、各類員工待遇準備金賸餘款及該府第二預備金賸餘款籌措支應。
臺南市政府	1、105 及 106 年度合計已補提差額約 2.2 億元。 2、尚不足部分規劃自 107 年至 109 年，分 3 年以人事費賸餘數補足。
高雄市政府	1、為加速補足差額，除編列年度預算外，持續運用人事費、市府統籌科目退撫金及公務人員待遇福利等相關預算賸餘款撥補。105 及 106 年度合計已補提差額約 19 億元。

機關別	勞工退休準備金差額提撥情形
	2、107 年已編列預算約 10.39 億元，預計於 108 年補足差額。
基隆市政府	1、已由 106 年度預算結餘提撥 647 萬餘元。 2、107 年度已編列相關預算約 1 億元，尚不足部分，將以人事費賸餘款及逐年編列預算補足。
宜蘭縣政府	1、106 年度已補提約 3,437 萬元，107 年度編列預算約 4,659 萬元。 2、自 107 年起由原訂分 5 年補足，縮短為分 3 年平均提撥，至遲於 109 年 3 月前補足。
新竹市政府	已於 107 年度編列預算約 1.88 億元，刻正辦理撥補至勞工退休準備金專戶存儲。
嘉義縣政府	1、105 及 106 年度已補提差額約 7,900 萬元。 2、107 年度提繳勞工退休準備金差額。

2、針對勞動主管機關未積極督導業者補足準備金差額部分，檢討改進措施如下：

（1）106 年 12 月底未補足差額家數及金額降至 3,016 家、133 億元。

（2）裁罰 100 件（裁罰後已補足差額計 20 件），裁罰金額達 1,025 萬元，裁罰件數及金額均較 105 年度提升。

（3）106 年 8 月底即達 95.71%，提前達成年度績效指標，至 12 月底時，再提升至 97.32%，計 10 萬 9,511 家足

額。

3、有關勞動主管機關任由業者長期未依法按月提撥及開立專戶部分，檢討改進措施如下：

（1）按月提撥欠繳月數合計逾 12 個月以上之家數，經勞動部積極督促地方政府持續催繳及輔導，欠繳 12 個月以上家數已由 105 年底之 7,919 家，降至 106 年底之 2,274 家（占總開戶數 104,393 家之 2.2%），已責由地方政府持續列管輔導。

（2）勞工退休準備金未開戶家數，至 106 年 12 月 1 日已全數輔導完畢，開戶率達 100%。

(四) 案件進展

監察院仍持續追蹤主管機關改善辦理情形。

以房養老政策研析

(一) 案情簡述

因應我國社會的高齡化，內政部於 102 年推出「不動產逆向抵押貸款制度試辦方案」，隔年臺北市政府亦推出「臺北市公益型『以房養老』實驗方案」。然而，原內政部與臺北市政府分別於 102 年及 103 年推動之公益型「以房養老」方案成效如何？又目前金融機構雖已陸續開辦商業型「以房養老」方案

，民眾接受度如何？是否遭遇亟待解決困難？現有法令規範是否足以促進此項方案普及性？是否應建置相關配套措施，以擴大不同行業別（如保險業）參與，並有助於國家推展長期照顧政策？另國外實施「以房養老」經驗，能否作為國內借鏡與推廣參考？均有深入調查與研究必要，爰經監察院財政及經濟委員會決議調查研究。

(二) 監察院調查發現與建議

• 及早因應面對人口老化趨勢

「以房養老」制度不僅能使老人享有經濟穩定的退休生活，落實在地老化之理想，減輕政府在老人經濟保障、長期照護與社會保險的支出與負擔，更能鼓勵相關業者創新服務與拓展業務。當前我國人口老化速度日益加速，從目前我國老人經濟安全保障體系、老人自有住宅情況及居住型態等面向觀察，顯示我國「以房養老」政策的推行具有發展潛力與必要性，政府應以前瞻的態度及早因應面對。

• 商業型「以房養老」商品具未來發展潛力

商業型「以房養老」商品推出迄今僅 3 載，已有 12 家金融機構開辦，應具未來發展潛力，且符合政府之「高齡化金融創新」策略。惟政府並未積極協助突破現行困境，態度似略顯消極。宜參採國外經驗，從制度面建立風險分擔機制，協助業者降低風險，擴大市場規模，以嘉惠更多民眾。

現行商業型「以房養老」主要僅提供金錢支應，並未附加社會福利媒合服務，恐難以照顧低房產價值、以服務為導向之長者需求，爰公益型「以房養老」仍有存在之必要。政府應思考在現行商業型「以房養老」商品下，建立提供信託、保險與媒合福利服務等相關產業鏈結之機制，並研提更具財務可行性同時能兼顧弱勢族群照護的公益型方案。

• 保險業售後租回年金屋

保險業以「售後租回年金屋」方式，「直接」參與「以房養老」業務，除與保險「公平分擔原則」及「收支相等原則」有間外，尚需解決若干法制面、政策面、執行面問題，並詳予評估民眾接受度。政府宜思考如何擴大「以房養老」規模，鼓勵保險業者結合「以房養老」提供多元化的保險選擇，創新保險業務，增進老人健康安全的保障。

• 建構完善以房養老制度

中央機關宜成立跨部會專責單位，統籌「以房養老」政策推動之可行性，並訂定執行計畫，增修相關法令，調和中央相關部會與地方政府，且提供專業諮詢服務、資訊傳遞及服務轉介平台，結合「跨領域」、「跨部門」、「跨機關」動能，與民間機構通力合作，以建構完善的「以房養老」制度。

日本「以房養老」採公益型與商業型並行制度。商業型「以房養老」提供終身型貸款方案，並透過「調整貸款成數」及「每年重新鑑價」等配套，確保制度永續；公益型之貸款年限，則因不同的貸款主體而有差異。若法定繼承人反對申辦「以

房養老」時，仍尊重不動產所有權人處分權等，均值我國參考與借鏡。

我國「民法」第 881 條之 4 及「銀行法」第 38 條等規範，是否造成金融機構難以開辦終身型「以房養老」方案，主管機關應儘速釐清外界疑義。

依據本案調查意見[151]，監察院函請行政院參處。

(三)政府機關改善情形

藉由本通案調查研究，瞭解我國「以房養老」之政策、法令、程序及實務現況，並探討執行成效及問題癥結，就未來我國推動「以房養老」政策方向與作法提出建言，冀本調查研究之成果，有助於政府相關部門「以房養老」政策後續推動時之參考。

(四)案件進展

本調查研究報告，函請行政院參處。

[151] 106 財調 0049，陳小紅、陳慶財、江綺雯、林雅鋒調查。

性侵假釋犯破壞電子腳鐐潛逃案

(一) 案情簡述

據悉，澎湖地區蕭姓性侵假釋犯破壞電子腳鐐後搭船潛返臺灣，後經警方於臺北萬華某旅館緝獲，造成社會恐慌。究電子腳鐐是否為適當有效之監控方式？該人犯脫逃時之港口管制有無疏失？假釋後保護管束之措施是否確實？均有深入探究之必要，爰經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 誤判逃亡風險

臺灣澎湖地方檢察署（簡稱澎湖地檢署）於 106 年 5 月 5 日辦理性侵害付保護管束個案蕭○○因另犯刑案撤銷假釋時，對蕭員逃亡風險有所誤判，未依「法務部所屬檢察、矯正機關強化監控與輔導性侵害及性騷擾案件付保護管束行動方案」，啟動再犯通知與撤銷假釋無縫銜接機制，致蕭員不僅破壞電子腳鐐，更順利出海逃回臺灣，造成社會恐慌。

• 安檢資訊系統待改進

海巡署海岸巡防總局馬公商港安檢所雖經運用安檢資訊系統查悉蕭員為澎湖地檢署「限制出海」之對象，然因該總局未將安檢手冊與相關法令彙編依 95 年 10 月之函示修正為「限制

出海對象，應即禁止搭船出海」，致安檢所人員於 106 年 5 月 10 日查察蕭員搭乘客輪前往嘉義時，因上述誤解及安檢資訊系統一次僅能顯示單一處分種類（即顯示「限制出海」，就無法顯示「限制住居」）。雖知蕭員為限制出海對象，仍未禁止其搭乘客船出海。海巡署應立即全面審視及修正安檢相關法令，並改進資訊系統設定，俾供所屬遵循有據。

• 性侵害犯罪防治

法務部應重視社會對於性侵害犯罪零容忍之輿論，審慎研議可否修正通緝書類處理系統，開放保護管束事件可以通緝性侵害犯人。鑑於目前觀護人於接獲性侵害犯人破壞電子腳鐐之訊號協請警方協助時，需由觀護人報請檢察官核發拘票，過程緩不濟急。在保護社會安全及兼顧人權之前提下，是否授予警察逕行拘捕權，司法改革國是會議亦曾就此議題作出修正性侵害犯罪防治法之決議。為期至當允適，衛福部與法務部、內政部應思考如何取捨，始為善策。

• 改善科技監控設備

法務部應責成所屬持續改良科技監控設備破壞難度、設備功能及通訊品質，並加強各地檢署輪值人員相關教育訓練，以提升科技監控違規事件之判斷精確度。

依據本案調查意見[152]，監察院函請法務部轉飭澎湖地檢署檢討改善，並函前行政院海岸巡防署轉飭該署海岸巡防總局檢

[152] 106 司調 0027，林雅鋒、江明蒼調查。

討改進並議處失職人員；另分函衛福部、法務部、內政部檢討辦理見復。

(三)政府機關改善情形

1、澎湖地檢署確依「法務部所屬檢察、矯正機關強化監控與輔導性侵害及性騷擾案件付保護管束行動方案」，辦理無縫撤銷假釋相關作業，並律定三層督核機制，落實性侵害及性騷擾保護管束案件之執行，並強化與警察、海巡機關之聯繫，適時啟動防逃機制、風險控管及危機處理。另該署建置「臺灣澎湖地方檢察署管制出境、出海、住居資料查詢網絡系統」，管控限制出境、出海人員基本資料之正確性，便於各該管制單位查詢，以防範類此脫逃情事再次發生。

2、海岸巡防總局已於 106 年 7 月 6 日函頒「對限制出海處分安全檢查勤務指導作為」，停止適用 93 年函釋。另修正「安檢常見問題暨處置要領參考手冊」及「106 年版安檢相關法令彙編」，將內容公告該總局內部網站，要求所屬發現「限制出海」對象，即禁止出海。另該總局已懲處失職人員，並完成安檢資訊系統測試及調整。

3、法務部於 106 年 12 月 5 日召開「防範性侵害犯罪付保護管束人破壞科技監控設備及處置流程精進會議」，決議破壞科技監控設備者應適用刑法第 138 條毀損公物罪，可由檢察官分案偵辦，進行相關偵查程序；必要時得向法院聲請羈押，避免危害擴大。

4、法務部所擬「性侵害犯罪防治法」第 35 條修正條文，加害人有故意拆除、損壞、隱匿、阻斷科技監控設備而情況急迫者，經該管地方檢察署通報警察機關，司法警察官或司法警察得逕行拘提之。業經衛福部性侵害犯罪防治法修正草案研商會議討論通過，刻正依法制作業程序函報行政院審議，後續將積極推動修法相關事宜，以確保社會大眾之人身安全。

5、法務部已責成高檢署持續改良科技監控設備破壞難度、設備功能及通訊品質，並加強各地檢署輪值人員之判斷、判讀知能，該署合約規範將納入教育訓練課程，協同合約廠商持續辦理訓練並提供相關教材。

(四)案件進展

本案監察院仍持續追蹤法務部就保護管束案件通（撤）緝作業流程及資訊系統研議辦理情形，以及性侵害犯罪防治法第 35 條修正之法制作業程序，維護婦女人權及社會安全。

◆評析

「社會保障」乃國家或社會透過各種組織或制度，以保障社會成員，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，及受非常災害者，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。

本章分別就身心障礙者之就業基金、勞工退休準備金、老人安養及社會安全四個面向摘錄相關個案。在地方政府運用身心障礙者就業基金檢視案，監察院調查發現，各地方政府身心障礙者就業基金餘額差距過大，且 101 至 104 年竟有 10 個地方政府未依法編列公務預算辦理身心障礙者就業促進業務；即使有編列者，金額卻偏低，甚至逐年減少，而主管機關卻未有效督促改善。案經監察院調查後，主管機關已檢討並修正提撥及分配相關法規，並督導地方政府落實執行。

針對各事業單位提撥勞工退休準備金情形，監察院調查發現有業者未依規定提撥勞工退休準備金且有公部門未補足勞工退休準備金情事。案經監察院調查後，勞動部已函請各機關並督導業者儘速籌措經費，補足準備金差額。

臺灣自 107 年老年人口比率已超過 14%而正式邁入高齡社會，預計至 135 年，我國人口中的三分之一是老人。如何因應並確保老年人生活安定與尊嚴，實乃政府施政一大課題。內政部因應我國社會的高齡化，於 102 年推出「不動產逆向抵押貸款制度試辦方案」，隔年臺北市政府亦推出「臺北市公益型『

以房養老』實驗方案」。為瞭解其推展可行性，監察院就以房養老政策進行研析，期望主管機關能建構完善以房養老制度，並就現行法制是否侷限金融機構開辦終身型「以房養老」方案儘速研析，以完善「老有所終」理念。

為確保社會安全體系之建構，監察院針對性侵害假釋犯破壞電子腳鐐潛逃案進行調查。本案涉及社會安全與假釋犯人權之權衡，經監察院調查後，地檢署已律定三層督核機制，落實性侵害及性騷擾保護管束案件之執行，並強化與警察、海巡機關之聯繫，適時啟動防逃機制、風險控管及危機處理。另持續改良科技監控設備破壞難度、設備功能及通訊品質。期在兼顧犯罪者人權情況下，確保社會安全之實踐。

第十一章　其他權利

一、學術倫理與著作正義

國立大學教授論文涉造假案

相關國際人權公約：伯恩公約第 9 條

伯恩公約第 9 條（重製權）

1.概括規定；2.可能除外情形；3.聲音及影像之錄製

(1)受本公約保護之文學及藝術著作，其著作人專有授權他人以任何方式或形式重製各該著作之權利。

(2)上開著作得重製之特定特殊情形，依本聯盟各會員國之法律定之，惟所為重製，不得牴觸著作之正常利用，亦不得不當損害著作人合法權益。

(3)聲音或影像之錄製，一律視為本公約所稱重製。

(一) 案情簡述

臺大楊前校長掛名論文捲入造假風波，除究明事實與相關責任外，尚應檢視學術界掛名等相關不良習氣，經由掛名累積學術點數及掌控學術資源，有無層級剝削等不公平及違反學術倫理之陋習？案經監察委員認有深入瞭解之必要而立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 主管機關未積極查處

教育部掌理專科以上學校教師資格審定、學術倫理規範及國家講座、學術獎遴選等事項，對如「學界同行審論平臺網站（PubPeer）」等揭露全球疑似違反學術倫理案件網站，平時並無監看機制。而經媒體大幅報導臺大郭前教授發表之多篇論文涉有造假等違反學術倫理一案，涉及教師資格審定、學位授予及教育部國家講座及學術獎獎項、獎補助經費等事項，其中部分共同發表之論文更直接涉及臺大楊前校長，教育部卻未主動進行查處，致使該校需另行成立特別委員會進行調查，招致外界質疑臺大自行調查程序及結果之公正性。

• 相關法令未臻完備

教育部負有我國專科以上學校學術倫理之規範及審議職責，應統整學術倫理事項之相關規範，以利各專科以上學校依循，卻未能儘早完備相關法令，迨至本次臺大楊前校長掛名論文疑涉造假案發生，並經媒體大幅報導批評後，始於 106 年 5 月 31 日訂定發布「專科以上學校學術倫理案件處理原則」，明定違反學術倫理之定義、處理審議流程及處分方式。

• 逕依行政權成立特別委員會

有關臺大郭前教授論文疑造假案，臺大由教評會受理後，即依規定由醫學院及生命科學院分別組成院級調查小組。該校

並以本案牽涉較廣為期慎重為由，另行組成特別委員會。惟卻未先經教評會決議，逕依行政權成立特別委員會，並負責調查學校校長是否涉及違反學術倫理案，程序尚非妥適。

• 共同作者規範亟待研議改善

健全學術倫理對於國家學術研究之長遠發展至關緊要，尤以國內最高學府臺大邇來竟亦迭生教授浮濫掛名、造假等違反學術倫理情事，顯示導正國內學術不良惡習之迫切性。教育部及科技部應儘速針對共同作者列名之要件，敘明其負責項目或貢獻度等問題妥予研議改善。

• 檢討實驗數據保存與使用規範

實驗參數、數據、圖（影）像及相關紀錄乃科學研究歷程之重要佐證，既為判斷研究是否具原創性之參考依據，應完妥保存，尤以獲國家資源與經費補助之科研計畫更應率先為之，足讓後繼研究者得以重複驗證，進而以此為基礎持續精進創新，科技部應會同教育部積極檢討相關保存與使用規範，以資完備。

依據本案調查意見[153]，監察院糾正教育部及科技部，並函請行政院督飭所屬檢討改進。

[153] 106 教調 0036，仉桂美、王美玉調查。

(三)政府機關改善情形

1、為強化學術倫理處理機制，教育部將檢討學術倫理態樣及該部、學校處理學術倫理案件之規定，並配合修訂審定辦法及「專科以上學校學術倫理案件處理原則」等規定，期能維護學術正向價值。另教師法修正草案已辦理 5 次修正草案討論會議，該部刻蒐集各界意見修正調整中。

2、教育部將針對違反學術倫理態樣及處分等定期檢討修正「專科以上學校學術倫理案件處理原則」。另為協助大專校院建立學術倫理自律機制並強化師生學術倫理意識，教育部已於 106 年 5 月 16 日簽奉核可設立學術倫理專案辦公室。

3、臺大已於 106 年 9 月 5 日新訂「學術倫理委員會設置辦法」，為使委員會委員選任機制更臻完備，於同年 12 月 12 日修正部分條文，並自同年月 18 日發布施行。另「違反送審教師資格規定及學術倫理案件處理要點」已於同年 10 月 21 日校務會議修正通過，並自同年 11 月 7 日發布施行。

4、為提高學術研究之風氣及社會大眾之信任，科技部已於 106 年 11 月 13 日修正「科技部對研究人員學術倫理規範」增列共同作者列名原則，其目的在使共同作者之貢獻、排名與相應責任更臻明確，以符合實務並提高學術風氣。科技部於 106 年 1 月 4 日修正「科技部補助專題研究計畫作業要點」第 26 點規定，要求申請機構建置學術倫理相關機制，內容包括：訂定學術倫理管理及自律規範、指定或成立學術倫理管理專責單位、建立學術倫理教育機制、

訂定學術倫理案件處理標準作業流程。未完成辦理者，科技部得不受理所申請之計畫。至 106 年底已有 263 所學術研機構完成機制檢核，期達學術自律之功效。

5、科技部已要求自 106 年 12 月 1 日起首次申請計畫之計畫主持人、申請書內所列首次執行科技部計畫之參與研究人員及計畫開始執行後所聘首次執行科技部計畫之參與研究人員，應完成至少 6 小時學術倫理教育課程訓練，並檢附相關證明文件送申請機構備查。

(四) 案件進展

本案監察院仍持續追蹤主管機關辦理情形。

研究計畫涉有抄襲案

(一) 案情簡述

據訴，為某大學林姓教授所提科技部 101 年度提升○校研發○○專案計畫「都市○○環境系統○○、評估與規劃－架構○○都市之實務探究」，該計畫之子計畫四主持人周姓教授所提之計畫書，涉違反學術倫理事件，科技部疑未依規定處理，監察院教育及文化委員會爰決議調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 與其他計畫文字重疊性高

本案子計畫相關章節文字既遭他計畫作者比對認與其計畫相關文字重疊達 90%以上，科技部委外專家學者亦多數咸認有抄襲之虞，並認相關文字逾 90%以上內容與他計畫雷同，且該部初審會議尤認定「確有大量沿用他計畫構想而未註明出處，顯有違反學術倫理規範之疑慮」，詎該部竟率認「未涉及違反學術倫理」而使檢舉案不成立。

• 研究計畫審查機制未臻健全

系爭子計畫涉有抄襲，且主持人之學歷及專長亦有適格疑慮，卻通過科技部審查而獲取國家大量經費補助，致影響國家資源分配之公正性。該部未能切實檢討正視，主動勾稽查核機制盡付闕如，將國家研究倫理及計畫審查公信力付託於專家學者之把關及申請人之自律，無異坐視少數欠缺自律能力之學術研究人員有違規可乘之機。

科技部針對系爭子計畫涉有違反學術倫理案，既早於 105 年 8 月 23 日召開之第 2 次初審會議即決議發函提醒、告誡相關當事人，卻遲延近 4 個月，至 105 年 12 月 14 日始執行，行事延宕。

• 檢討因應作為有待提升

系爭研究計畫總主持人及其子計畫四主持人分別位居大學

教務長及副教務長等重要領導主管職務，相關研究倫理等操守言行即應為該校師生之表率，且該計畫斯時既以該校名義申請，經費亦透過該校轉發，任何疑似違反規定情節應由校方充分掌握，以為因應。然科技部於系爭學術倫理案件調查過程除未責請該校協助調查，更未將結果通知該校，致該校未針對該子計畫主持人不當行為有具體檢討因應措施。

該校「大學教師違反學術倫理案件處理辦法」關於其他違反學術倫理行為之處分規定，較「教育部專科以上學校教師資格審定辦法」寬鬆，既經該部審認核欠妥適，宜由該部持續通盤檢討國內各大專校院相關規定有無類此不合規定情事，以避免漏未察覺致影響國內相關規定適用之一致性及公平性。

依據本案調查意見[154]，監察院函請科技部及教育部確實檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、科技部為求學術倫理案件審議程序之完備，已檢討訂定「學術倫理案件各階段處理流程分層負責表」。另該部受理學術倫理案件送請相關領域學術司辦理初審時，須填復「科技部學術倫理案件審查文件檢核表」，並提供相關文件，以使案件審查標準處理程序明確。此外，該部為強化學術倫理，已研提「申請機構必須辦理完成或建置學術倫理相關機制」等相關興革措施在案。

---

[154] 106 教調 0032，仉桂美、林雅鋒、王美玉調查。

2、教育部已通盤調查國內各大專院校相關學術倫理處分規定，並持續追蹤促請各校儘速依程序修正。

(四)案件進展

本案監察院仍持續追蹤相關主管機關辦理情形。

二、國家安全與反恐

反恐指揮及協調機制案

(一)案情簡述

104 年巴黎恐怖攻擊後，世界各地恐怖主義活動依然猖獗。105 年 3 月比利時又遭伊斯蘭國（Islamic State, IS）恐怖組織大規模襲擊，全球各地亦陸續發生恐怖攻擊，恐怖主義的陰影籠罩全球。伊斯蘭國極端組織已將我國列為反 IS 聯盟成員國，我國的 101 大樓亦曾出現在該組織的文宣品中，針對性的威脅意味濃厚。反恐是維護人類價值，促進國際合作的重要工作。有鑑於國人反恐意識尚未普遍建立，我國尚無制定反恐專法，亦無設置反恐的專責機關，一旦遇到恐怖攻擊，將涉及各機關的統一指揮權限、相互分工的權責以及機關間相互協調之機制，究竟是否足以因應國際恐怖主義新形勢的變化？監察院基於

職責，對反恐作為事先情資掌握、國際間合作加強、國際洗錢防制及國家重要設施、民眾經常聚集場所的安全維護，國際人士入出國境的安全把關等工作，均有責任要求行政部門予以重視，以維護民眾生命、財產安全，爰經監察委員立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 強化反恐警覺

據「經濟與和平研究所」公布之全球恐怖主義指數，105 年我國占全球 162 個國家中第 122 名，且風險較前二年下滑，國人雖對恐怖攻擊感到憂心但普遍尚缺乏反恐警覺。鑑於風險仍在，為防患未然，行政院應加強宣導，深化國人居安思危之反恐意識，以因應突發之變局。

• 建立法制及專責機關

我國目前尚無反恐專法，行政院宜審慎評估制定專法之必要性，在杜絕侵犯人權疑慮之前提下，有效統合事權與資源，以打擊恐怖主義的蔓延。

我國目前尚無專責之反恐機關，而反恐工作所涉及之事權龐雜，且人力分散，目前以「雙軌一體制」之模式運作，尤應加強各權責機關橫向之協調整合及統一事權之縱向決策與執行機制，以利反恐行動快速整合資源，迅速反應，確保我國具備有效反制恐怖主義蔓延的能力。

• 強化邊境管制

國際恐怖主義方興未艾，為阻止國際恐怖活動蔓延至我國，宜強化邊境查核與管制之能力，藉由國際合作、情報共享之機制，做好篩濾與查察國際恐怖份子潛入我國境內之把關機制，澈底將國際恐怖活動阻絕於境外。

• 有效阻絕恐怖攻擊

國際恐怖組織為達其宣傳及恐嚇人心的目的，其手段恐已不限於有組織的暴力破壞。我國欲建立完善反恐機制，仍應面對變化萬千的攻擊手段，尤應加強預防孤狼式攻擊破壞、資訊破壞、金融秩序破壞等之各種新型態的攻擊手段，以因應新型態威脅。

我國目前對於恐怖攻擊的初期應對策略，與災害防救法所定之防救體系與應變措施具有高度重疊性，固係借重運作趨於成熟的體系作有效率的運用，然恐怖攻擊仍有其特殊性，有賴結合情報、外交、國際合作等反恐要素之綜合考量，強化不同型態的應變演練，累積經驗，以發揮反制恐怖主義的能量。

目前我國專業反恐訓練基地建置伊始，有賴持續充實與完善，並針對多樣任務需求持續強化人員訓練、提升設備，並加強與友軍的協調整合，充分發揮訓練效能，精實我國反恐戰力。

依據本案調查意見[155]，監察院函請行政院參處。

---

[155] 106 內調 0018，包宗和、仉桂美、江綺雯調查。

(三)政府機關改善情形

本案釐清有關機關是否已善盡維護國人安全的責任，期促其予以重視，建立我國完善之反恐機制。

(四)案件進展

本案調查意見，函請行政院參處。

三、動物保護

遊蕩犬貓處置案

(一)案情簡述

動物保護為普世價值，而動物保護法自 87 年公布實施迄今，遊蕩犬貓問題仍存在於臺灣社會，尤以近來仍發生諸多動物保護事件，突顯政府長期動物保護政策未能落實維護動物生命尊嚴及零撲殺之配套措施。究動物保護機制有否缺失？係肇因於政策規劃失當或執行不力所致？實有深入瞭解之必要，案經監察院財政及經濟委員會決議調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 未辦理寵物登記

農委會未能落實動物保護法中所明定寵物應辦理登記，自88 年立法執行迄今寵物登記率推估 104 年之全國犬隻（存活）登記率仍未及六成，且該寵物登記數字與實際飼養情形未臻確實且有低估之情，又設定於 107 年寵物登記率目標值為 75%，顯然迄未能詳實掌握全國寵物數量，致源頭管制有所疏漏。

農委會就寵物登記及特定寵物業管理之種類僅列「犬」，但國內飼養「貓」的數量及比例逐年提高，至 105 年度已達 57 萬隻並占全國已登記犬貓總數 1/4，所提出修正「特定寵物業管理辦法」雖已規劃增列「貓」為適用特定寵物，然仍屬草案階段，作為有欠積極。

• 遊蕩街狗產生公共安全問題

遊蕩街狗儼然成為公共安全隱憂，其數量調查結果雖有降低趨勢，惟政策作為影響有限，其絕育率雖逐年緩步提升，但相對於犬隻繁殖速率則難收實效。

• 正視源頭管理

寵物業者所飼養犬貓繁殖數量難以詳實掌握，非法繁殖及販賣業者更難以追查，亦無有效解決對策，肇生源頭管理漏洞。

農委會投注大筆預算協助地方政府增改建公立動物收容所，以監察院履勘高雄、嘉義、桃園等地動物收容所，其硬體設

施確有改善必要，且有助於改善動物福利及收容所內人員之職場環境，殊值肯認；但流浪動物之核心問題在於長期源頭減量未獲顯著成效，將招致收容所擴建後即再滿載，仍無助於改善公立收容所長期滿載、地處偏遠及鄰避設施印象等困境。動物保護政策環環相扣，公立動物收容所應與整體動物保護政策及願景妥善配套，上承源頭管理、下啟認領養並落實絕育及寵物登記。

公立動物收容處所之零撲殺政策已於 106 年 2 月 4 日實施，其目的並非僅為人道處理率偏高而設，亦有藉先進立法促使機關正視犬貓源頭管理沉疴之意，惟多數縣市於 2 年緩衝期屆滿前表明後續執行將遭遇困難，甚至預估無法達成。該政策施行後，部分縣市減少游蕩犬貓的捕捉，藉以減緩公立收容所之負荷，進一步觀察數據變化，甚有所內自然死亡率突增之情。基此，農委會事前既未能積極落實立法目的，事後又僅以維持收容品質為由，建議地方以「停止收容」為對策，未能衡酌基層收容壓力及後遺症。

- **動物保護人力缺乏**

農委會對動物保護業務在中央及地方於組織架構及人力資源配置均屬匱乏，未能正視並積極協調地方政府首長重視動物保護政策，並謀求改善。又公職獸醫師兼辦過多行政庶務，未能專責執行動物醫療照顧業務，其業務權重失衡，亟待調整改善。

• 加強動物保護宣導及教育

農委會為動物保護中央主管機關，未能積極妥善運用政策工具引導動物保護議題，建立社會共識，以消弭動物保護團體、流浪動物愛心人士與一般民眾之對立誤解。

近年來對動物棄養及施虐之違法事件頻傳，顯示國內動物保護教育仍有待加強，農委會應偕同地方政府致力於飼主及一般民眾動物生命教育，減少類此事件發生並預作防範。

依據本案調查意見[156]，監察院糾正農委會，並函請該會確實檢討改進。

(三)政府機關改善情形

1、農委會已逐步清查寵物登記資料及除戶，並加強各項媒體宣導，提升飼主責任認知。另為凝聚國內動物保護公民團體意見，於 106 年 9 月 8 日召開動物福利白皮書寵物政策小組內部討論會議，決議以強化正面鼓勵措施，提供補助機制。

2、精進寵物登記、絕育及特定寵物業流向管理等源頭管理工作：（1）爭取動物保護資源。（2）修正寵物登記法規加強管理。（3）簡化飼主辦理寵物登記作業。（4）結合寵物業普及寵物登記機構。（5）強化寵物登記資料正確性。（6）擴增犬貓絕育量能。（7）強化特定寵物業流向管理。（8）加強各項管道稽查與宣導。

---

[156] 106 財調 0032，劉德勳、江綺雯、王美玉、仉桂美調查。

3、向行政院爭取並獲核定 104 至 107 年度加強動物保護行政效能計畫經費。另持續加強非法繁殖、買賣業者稽查及落實特定寵物業查核。改善政府動物管制收容設施計畫，自 103 年起執行至 106 年 8 月底止，各縣市工程已有具體進展。
4、增列貓為特定寵物業管理辦法管理之寵物種類。
5、106 年依地方政府所提人力需求，以計畫補助專任動物保護檢查員或獸醫師 33 名、動物收容所工作人員 53 名，補助人力較前年成長達 16%。
6、另與各直轄市、縣（市）動物保護主管機關共同配合教育部辦理 106 年「補助地方政府及國立暨私立高級中等學校校園關懷動物生命教育試辦計畫」，將動物保護融入學校生命教育課程。另持續透過行政院人事行政總處規劃製作相關數位課程，完成後將在「e 等公務園+學習平臺」上架。

(四) 案件進展

本案監察院仍持續列管追蹤改善情形，以維護動物生命尊嚴及零撲殺配套措施之落實。

動物保護收容所管理違失案

(一) 案情簡述

桃園市動物保護教育園區園長死諫有關動物保護結構事件，突顯桃園市政府未正視公立收容所及流浪動物管理之問題源頭，以及該府對從事動物保護業務基層人員之權益未予重視。為深入瞭解，監察委員爰立案調查。

(二) 監察院調查發現與建議

• 源頭管理未當

桃園市政府未重視流浪犬貓的源頭管制與減量，轄內流浪犬數量不減反增。流浪動物精準捕捉於 104 年度實施，但收容所入園動物數量僅微幅減少，送認養數量趨近上限，該府收容所扮演流浪動物中途之家角色時，肇生收容所持續超量收容，致所內人員執行動物管理、醫療及人道處理等動物保護業務時疲於奔命。

• 人力負荷過大

桃園市政府輕忽所屬新屋收容所人力不足，相關人員均非主管，未領取主管加給，卻由基層及非主管人員長期面對外界所高度關注之動物保護相關業務及期待，並因執行業務而遭受責難甚至背負罵名，所衍生之身心負荷，竟未能及時關切所屬

同仁異常情況、調整職務內容或提供必要的協助，因而肇生憾事。

國內公立動物收容所人員因其執行業務涉及動物生命，而受外界高度檢視，所面臨身理與心理的雙重負荷，造成人員流動頻繁。農委會對於地方主管機關動物保護收容業務執行困境，應協同地方政府面對外部團體時，藉公私協力方式達成動物福利，並對相關人員提供必要的調適與輔導。

• 民間狗場處置欠當

國內公立動物收容所將大量動物送往民間狗場，現行民間狗場多設置於農地，復因各式因素而未能申辦成為動物收容處所。農委會對此類民間狗場係認定為動物保護法中之飼主，其相關法規政策規範與實務現況間容有落差，對動物福利或環境維護恐生不良影響，該會應予正視並研謀解決對策。

依據本案調查意見[157]，監察院糾正桃園市政府；另函請農委會確實檢討改進見復。

(三)政府機關改善情形

1、桃園市政府

（1）犬貓絕育補助推廣：106 年度家犬貓絕育，目標 5,500 隻（含園區認養成犬貓絕育）完成 5,058 隻；另該年度無飼主「貓」絕育，目標 1,500 隻，完成 2,231 隻

[157] 106 財調 0006，王美玉、仉桂美調查。

；又該年首次試辦無飼主「犬」絕育，目標 1,000 隻，自 106 年 6 月 1 日至 12 月 30 日止計完成 244 隻；再偏鄉犬貓三合一絕育目標 500 隻，同年 8 月 5 日至 12 月 30 日止完成 265 隻。

（2）辦理飼主責任法令宣導教育訓練：包括特定寵物業、國小、國高中及大學宣導、警政動物保護法協助執法教育宣導、郊區市民小型宣導會及全市各里長宣導與訓練、結合社會企業與動物保護團體及義務動物保護人員訓練；另桃樂動物友善城市專案計畫已召募志工 1,201 人。

（3）繁殖買賣業者的管理：加強未經許可私自經營寵物繁殖、買賣及寄養業者稽查，106 年 1 月 1 日至 12 月 30 日止辦理 83 件，裁處 19 件。另執行寵物業者稽查，完成主動稽查 337 件及申訴檢舉案 2 件，經查業者飼養管理狀況均符規定。寵物飼主稽查：辦理申訴檢舉件數 84 件、主動稽查件數 80 件，免絕育申報件數 124 件、繁殖申報件數 202 件、限期改善 17 件，針對未申報免絕育及繁殖者裁處共 7 件。

（4）桃園市政府已於 106 年 5 月 25 修正「桃園市政府動物保護處組織規程」，增置兼任主管「主任」一職，綜理市府動物保護教育園區動物收容業務。

2、農委會

（1）辦理「動物保護專業人資盤點與提升福利之可行方案研究」，其結論包括：<1>現行第一線動物保護公務人員多為獸醫師，需另針對其執法專業上提供更完善充

分培訓，強化人員專業，降低工作挫折感。<2>以「l04-107 年加強動物保護行政效能計畫」項下補助地方動物保護不足人力。<3>建立適當心理諮商機制。

（2）農委會辦理「建立動物保護公務人力新理諮商及協助支持機制計畫」，辦理「身心照顧支持工作坊」4 場次，獲致結論如下：<1>數據顯示，同情疲勞的解決方案，毋須對動物保護人員全面且大量投入資源，反而必須要能夠找到標的者。<2>組織管理層面，發現人員面臨同情疲勞困境時，建議主管單位得採行：工作輪調、減輕工作量負擔、平日與人員有更頻繁之互動、提供人員更多行政資源等作為。

（3）農委會已就私人或民間組織飼養大量動物行為，蒐集國際相關法規制度，委託工研院完成民間狗場管理制度研究。

（4）農委會督導各直轄市、縣（市）政府建立所轄民間狗場清冊，要求每半年應訪查所轄民間狗場 1 次以上，以掌控動物飼養狀況，維護其生活品質。另於 105 年 10 月督導地方政府，調查所轄民間狗場之土地與建物使用狀態、對所在區域民眾影響程度及接受政府輔導意願等，作為考量民間狗場條件及該會預算資源等逐步推動分級輔導機制。另督導各直轄市、縣（市）政府建立所轄民間狗場清冊並不定期抽訪，了解其動物飼養狀況，以維護動物生活品質，並有 106 年各縣市辦理所轄民間狗場訪查清冊可稽。國內民間狗場計有 114 場，在養犬隻合計達 26,228 隻。

(四) 案件進展

本案已結案。

◆評析

隨著環境的改變及人類生活日趨複雜，人權之發展也更多元。本章摘錄其他與當代人權相關之議題，包括學術倫理與著作正義案、國家安全與反恐及動物保護等案件。

本章摘錄國立大學教授論文涉造假與研究計畫涉抄襲 2 案，均屬已在大學任教之學者，不惜以掛名或抄襲等方式，來發表學術或研究文章。此情況由來已久，不僅涉有侵犯他人著作情事，且屬不公平之發表行為，應予正視並立即遏止，提振優質學術風氣。

監察院另針對我國反恐及國境安全進行研究，調查發現我國在反恐法規與制度建立上，尚有提升空間，相關調查報告亦送請行政院參處。在動物保護方面，本章摘錄遊蕩犬貓處置及動物保護收容所管理 2 案。該等案件經監察院調查後，主管機關已採行相關改善措施，強化動物保護作為。

結語

我國監察制度起源於秦漢之御史，職司風憲，為民平反。國父創制五權憲法，除承襲監察制度外，更融入現代民主與人權理念，讓監察院以超然立場，獨立行使職權。監察院依我國憲法五權分立原則，負責監督政府部門，與行政、立法、司法及考試四權彼此分工制衡，以貫徹民主政治。時至今日，監察院在行使職權的同時，除收受人民書狀，查察不法外，更進一步確保人民權益不受政府任意侵犯，促進人民權益之提升。

2017 年監察院處理人民陳情書狀計 15,177 件，而涉及人權保障者 12,596 件，占 82.9%；審議通過之調查報告計 276 案，其中涉及人權保障者 159 案，占 57.6%；據以成立 10 件彈劾案、65 件糾正案。

監察院一秉公正客觀原則，調查涉有機關或人員違失案件。本書以國際人權準則為標竿，從人權保障的觀點，對摘錄調查案件詳予說明評析，期望藉此喚起各界對人權的重視；並供各相關主管機關引以為鑑，避免發生損及人民權益情事，積極強化各項人權保障工作。

本冊分別就自由權、平等權、生存權、司法正義、健康權、工作權、財產權、受教權、環境權、社會保障及其他權利等面向，介紹國際相關人權公約、我國法制與規定，並就上述涉

及人權保障之各類調查案件，篩選監察院與各人權類別相關代表調查案件計 102 案，進行編撰；另附錄相關統計表、世界人權宣言、公民與政治權利國際公約、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。希望藉由摘錄監察院調查案件，促進各機關運用行政或司法權力時，更為審慎周延，讓臺灣的人權保障，更為提升。

附錄一　權利定義

一、自由權：凡案件性質與人身自由、居住遷徙自由、表現（言論、講學、著作及出版）自由、傳播自由、秘密通訊自由、信仰宗教自由、集會結社自由、思想自由、契約自由、請願權及其他不妨害社會秩序或公共利益之自由及權利有關者均屬之。

二、平等權：凡案件性質與性別、宗教、種族、膚色、階級、黨派、語言、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產（貧富）或其他身分之平等有關者均屬之。

三、生存權：凡案件性質與人民的生命權（如涉及死刑、墮胎或安樂死、人身安全）、最低基本生活之維持（如社會救助）等有關者，均屬之。

四、司法正義：凡案件性質與司法檢調機關在警察調查、檢察官偵查、法官審判及監獄執行等階段之作為或訴願權或訴訟權有關者均屬之。

五、健康權：凡案件性質影響人民健康與生命存續有關之制度及措施（如醫療、衛生、保健、法定傳染病之處置、公衛癌症篩檢、植物人及身心障礙與失能者之醫療照護、食品安全）等有關者，均屬之。

六、工作權：凡案件性質與職業選擇、企業經營及工資、工時、休息、休假、勞動三權（罷工、團結、集體交涉）等勞動條件之最低標準的維持，以及與促進國民就業有關者，如就業輔導、職業訓練均屬之。

七、財產權：凡案件性質與私有財產權制度以及債權、物權、準物權及無體財產權有關者均屬之。

八、教育權：凡案件性質與基本教育權、學生權、人民教育參與權及教育工作有關者均屬之。

九、環境權：凡案件性質與環境資源保護、環境資源施政及環境資源教育等生活環境品質有關者均屬之。

十、社會保障：凡案件性質與社會保險（包括就業保險、國民年金保險、全民健保、勞工保險、農民保險、公教保險、軍人保險等）、弱勢族群之保護（包括身心障礙者、原住民、新移民如外籍配偶與大陸配偶、兒童、婦女及老人等之保護）、社會安全、社會福利、退休年金、失業津貼、職業災害補償等有關者均屬之。

十一、其他權利：凡案件性質不屬以上各項者。

附錄二

2017 年監察院人權保障案件統計表

單位：件；案

項目		人民書狀	調查報告	糾正案
		件數	案數	案數
總計		15,177	276	101
人權保障案件性質	合計	12,596	159	65
	自由權	87	12	4
	平等權	23	2	0
	參政權	432	0	0
	司法正義	5,637	30	12
	生存及健康權	466	31	17
	工作權	1,291	20	4
	財產權	3,018	26	11
	文化權	121	1	0
	教育權	576	11	4
	環境權	264	14	8
	社會保障	341	9	3
	其他人權	340	3	2
非屬人權保障案件		2,581	117	36

資料來源：監察院

說　明：

1. 人民書狀採系統對照歸類方式統計，統計時間以監察院處理日期為準。
2. 調查案件及糾正案件係以調查委員之認定，進行主要人權及次要人權之分類，統計時間以調查報告及糾正案經監察院常設委員會審議通過日期為準。茲考量本實錄編撰內容之一致性與順暢性，部分案件參考調查委員勾選之次要人權類別編排。

附錄三

世界人權宣言
Universal Declaration of Human Rights
聯合國大會 1948 年 12 月 10 日通過並宣布

序 言

鑒於對人類家庭所有成員的固有尊嚴及其平等的和不移的權利的承認，乃是世界自由、正義與和平的基礎；鑒於對人權的無視和侮蔑已發展為野蠻暴行，這些暴行玷污了人類的良心，而一個人人享有言論和信仰自由並免予恐懼和匱乏的世界的來臨，已被宣佈為普遍人民的最高願望；鑒於為使人類不致迫不得已鋌而走險對暴政和壓迫進行反叛，有必要使人權受法治的保護；鑒於有必要促進各國間友好關係的發展；鑒於各聯合國國家人民已在《聯合國憲章》中重申他們對基本人權、人格尊嚴和價值以及男女平等權利的信念，並決心促成較大自由中的社會進步和生活水平的改善；鑒於各會員國並已誓願同聯合國合作以促進對人權和基本自由的普遍尊重和遵行；鑒於這些權利和自由的普遍了解對于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的種類，有優先選擇的權利。

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

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

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

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

二、人人在行使他的權利和自由時，只受法律所確定的限制，確定此種限制的唯一目的在於保證對旁人的權利和自由給予應有的承認和尊重，並在一個民主的社會中適應道德、公共秩序和普遍福利的正當需要。

三、這些權利和自由的行使，無論在任何情形下均不得違背聯合國的宗旨和原則。

第三十條　本宣言的任何條文，不得解釋為默許任何國家、集團或個人有權進行任何旨在破壞本宣言所載的任何權利和自由的活動或行為。

附錄四

公民與政治權利國際公約
International Covenant on Civil and Political Rights
聯合國大會 1966 年 12 月 16 日通過
1976 年 3 月 23 日生效

前 文

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

第 壹 編

第一條 一、所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位並自由從事其經濟、社會與文化之發展。

二、所有民族得為本身之目的，自由處置其天然財富及資源，但不得妨害因基於互惠原則之國際經濟

合作及因國際法而生之任何義務。無論在何種情形下，民族之生計，不容剝奪。

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

第 貳 編

第二條　一、本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。

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

三、本公約締約國承允：

（一）確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外；

（二）確保上項救濟聲請人之救濟權利，由主管司法、行政或立法當局裁定，或由該國法律制度規定之其他主管當局裁定，並推廣司法救濟之機會；

（三）確保上項救濟一經核准，主管當局概予執

行。

第三條　本公約締約國承允確保本公約所載一切公民及政治權利之享受，男女權利，一律平等。

第四條　一、如經當局正式宣布緊急狀態，危及國本，本公約締約國得在此種危急情勢絕對必要之限度內，採取措施，減免履行其依本公約所負之義務，但此種措施不得牴觸其依國際法所負之其他義務，亦不得引起純粹以種族、膚色、性別、語言、宗教或社會階級為根據之歧視。

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

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

第五條　一、本公約條文不得解釋為國家、團體或個人有權從事活動或實行行為，破壞本公約確認之任何一種權利與自由，或限制此種權利與自由逾越本公約規定之程度。

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

第 參 編

第六條　一、人人皆有天賦之生存權。此種權利應受法律保障。任何人之生命不得無理剝奪。

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

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

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

五、未滿十八歲之人犯罪，不得判處死刑；懷胎婦女被判死刑，不得執行其刑。

六、本公約締約國不得援引本條，而延緩或阻止死刑之廢除。

第七條　任何人不得施以酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰。非經本人自願同意，尤不得對任何人作醫學或科學試驗。

第八條　一、任何人不得使充奴隸；奴隸制度及奴隸販賣，不論出於何種方式，悉應禁止。

二、任何人不得使充奴工。

三、（一）任何人不得使服強迫或強制之勞役；

（二）凡犯罪刑罰得科苦役徒刑之國家，如經管轄法院判處此刑，不得根據第三項（一）款規定，而不服苦役；

（三）本項所稱「強迫或強制勞役」不包括下列各項：

（1）經法院依法命令拘禁之人，或在此種拘禁假釋期間之人，通常必須擔任而不屬於（二）款範圍之工作或服役；

（2）任何軍事性質之服役，及在承認人民可以本其信念反對服兵役之國家，依法對此種人徵服之國民服役；

（3）遇有緊急危難或災害禍患危及社會生命安寧時徵召之服役；

（4）為正常公民義務一部分之工作或服役。

第九條　一、人人有權享有身體自由及人身安全。任何人不得無理予以逮捕或拘禁。非依法定理由及程序，不得剝奪任何人之自由。

二、執行逮捕時，應當場向被捕人宣告逮捕原因，並應隨即告知被控案由。

三、因刑事罪名而被逮捕或拘禁之人，應迅即解送法官或依法執行司法權力之其他官員，並應於合理期間內審訊或釋放。候訊人通常不得加以羈押，但釋放得令具報，於審訊時，於司法程序之任何其他階段、並於一旦執行判決時，候傳到場。

四、任何人因逮捕或拘禁而被奪自由時，有權聲請法院提審，以迅速決定其拘禁是否合法，如屬非法，應即令釋放。

五、任何人受非法逮捕或拘禁者，有權要求執行損害賠償。

第十條　一、自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。

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

（二）少年被告應與成年被告分別羈押，並應儘速即予判決。

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

第十一條　任何人不得僅因無力履行契約義務，即予監禁。

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

二、人人應有自由離去任何國家，連其本國在內。

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

四、人人進入其本國之權，不得無理褫奪。

第十三條　本公約締約國境內合法居留之外國人，非經依法判定，不得驅逐出境，且除事關國家安全必須急速處分者外，應准其提出不服驅逐出境之理由，及聲請主管當局或主管當局特別指定之人員予以覆判，並為此目的委託代理人到場申訴。

第十四條　一、人人在法院或法庭之前，悉屬平等。任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問。法院得因民主社會之風化、公共秩序或國家安全關係，或於保護當事人私生活有此必要時，或因情形特殊公開審判勢必影響司法而在其認為絕對必要之限度內，禁止新聞界及公眾旁聽審判程序之全部或一部；但除保護少年有此必要，或事關婚姻爭執或子女監護問題外，刑事民事之判決應一律公開宣示。

二、受刑事控告之人，未經依法確定有罪以前，應假定其無罪。

三、審判被控刑事罪時，被告一律有權平等享受下列最低限度之保障：

（一）迅即以其通曉之語言，詳細告知被控罪名及案由；

（二）給予充分之時間及便利，準備答辯並與其選任之辯護人聯絡；

（三）立即受審，不得無故稽延；

（四）到庭受審，及親自答辯或由其選任辯護

人答辯；未經選任辯護人者，應告以有此權利；法院認為審判有此必要時，應為其指定公設辯護人，如被告無資力酬償，得免付之；

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

（六）如不通曉或不能使用法院所用之語言，應免費為備通譯協助之；

（七）不得強迫被告自供或認罪。

四、少年之審判，應顧念被告年齡及宜使其重適社會生活，而酌定程序。

五、經判定犯罪者，有權聲請上級法院依法覆判其有罪判決及所科刑罰。

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

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

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

罰者，從有利於行為人之法律。

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

第十六條　人人在任何所在有被承認為法律人格之權利。

第十七條　一、任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。

二、對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。

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

二、任何人所享保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，不得以脅迫侵害之。

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

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

第十九條　一、人人有保持意見不受干預之權利。

二、人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言

、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。

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

（一）尊重他人權利或名譽；

（二）保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或風化。

第二十條　一、任何鼓吹戰爭之宣傳，應以法律禁止之。

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

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

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

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

三、關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織一九四八年公約締約國，不得根據本條採

取立法措施或應用法律，妨礙該公約所規定之保證。

第二十三條 一、家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。

二、男女已達結婚年齡者，其結婚及成立家庭之權利應予確認。

三、婚姻非經婚嫁雙方自由完全同意，不得締結。

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

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

二、所有兒童出生後應立予登記，並取得名字。

三、所有兒童有取得國籍之權。

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

（一）直接或經由自由選擇之代表參與政事；

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

現；

（三）以一般平等之條件，服本國公職。

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

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

第 肆 編

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

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

三、委員會委員以個人資格當選任職。

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

二、本公約各締約國提出人選不得多於二人，所

提人選應為提名國國民。

三、候選人選，得續予提名。

第 三十 條 一、初次選舉至遲應於本公約開始生效後六個月內舉行。

二、除依據第三十四條規定宣告出缺而舉行之補缺選舉外，聯合國秘書長至遲應於委員會各次選舉日期四個月前以書面邀請本公約締約國於三個月內提出委員會委員候選人。

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

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

第三十一條 一、委員會不得有委員一人以上為同一國家之國民。

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

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

席，以抽籤方法決定之。

二、委員會委員任滿時之改選，應依照本公約本編以上各條舉行之。

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

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

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

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

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

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

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

第三十七條　一、委員會首次會議由聯合國秘書長在聯合國會所召集之。

二、委員會舉行首次會議後，遇委員會議事規則規定之情形召開會議。

三、委員會會議通常應在聯合國會所或日內瓦聯合國辦事處舉行之。

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

第三十九條　一、委員會應自行選舉其職員，任期二年，連選得連任。

二、委員會應自行制定議事規則，其中應有下列規定：

（一）委員十二人構成法定人數；

（二）委員會之決議以出席委員過半數之同意為之。

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

（一）本公約對關係締約國生效後一年內；

（二）其後遇委員會提出請求時。

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

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

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

五、本公約締約國得就可能依據本條第四項規定提出之任何評議向委員會提出意見。

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

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

取或正在決定或可資援用之救濟辦法。

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

（三）委員會對於提請處理之事件，應於查明對此事件可以運用之國內救濟辦法悉已援用無遺後，依照公認之國際法原則處理之。但如救濟辦法之實施有不合理之拖延，則不在此限。

（四）委員會審查本條所稱之來文時應舉行不公開會議。

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

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

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

（八）委員會應於接獲依（二）款所規定通

知之日起十二個月內提出報告書：

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

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

關於每一事件，委員會應將報告書送達各關係締約國。

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

第四十二條　一、（一）如依第四十一條之規定提請委員會處理之事件未能獲得關係締約國滿意之解決，委員會得經關係締約國事先同意，指派一專設和解委員會（下文簡稱和委會）。和委會應為關係締約國斡旋，俾以尊重本公約為基礎，和睦

解決問題；

（二）和委會由關係締約國接受之委員五人組成之。如關係締約國於三個月內對和委會組成之全部或一部未能達成協議，未得協議之和委會委員應由委員會用無記名投票法以三分之二之多數自其本身委員中選出之。

二、和委會委員以個人資格任職。委員不得為關係締約國之國民，或為非本公約締約國之國民，或未依第四十一條規定發表聲明之締約國國民。

三、和委會應自行選舉主席及制定議事規則。

四、和委會會議通常應在聯合國會所或日內瓦聯合國辦事處舉行，但亦得於和委會諮商聯合國秘書長及關係締約國決定之其他方便地點舉行。

五、依第三十六條設置之秘書處應亦為依本條指派之和委會服務。

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

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

（一）和委會如未能於十二個月內完成案件

之審議，其報告書應以扼要說明審議案件之情形為限；

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

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

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

八、本條規定不影響委員會依第四十一條所負之責任。

九、關係締約國應依照聯合國秘書長所提概算，平均負擔和委會委員之一切費用。

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

第四十三條　委員會委員，以及依第四十二條可能指派之專設

和解委員會委員，應有權享受聯合國特權豁免公約內有關各款為因聯合國公務出差之專家所規定之便利、特權與豁免。

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

第四十五條　委員會應經由經濟暨社會理事會向聯合國大會提送常年工作報告書。

第 伍 編

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

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

第 陸 編

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

二、本公約須經批准。批准書應送交聯合國秘書長存放。

三、本公約聽由本條第一項所稱之任何國家加

入。

四、加入應以加入書交存聯合國秘書長為之。

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

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

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

第 五十 條　本公約各項規定應一律適用於聯邦國家之全部領土，並無限制或例外。

第五十一條　一、本公約締約國得提議修改本公約，將修正案提交聯合國秘書長。秘書長應將提議之修正案分送本公約各締約國，並請其通知是否贊成召開締約國會議，以審議並表決所提議案。如締約國三分之一以上贊成召開會議，秘書長應以聯合國名義召集之。經出席會議並投票之締約國過半數通過之修正案，應提請聯合國大會核可。

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

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

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

（一）依第四十八條所為之簽署、批准及加入；

（二）依第四十九條本公約發生效力之日期，及依第五十一條任何修正案發生效力之日期。

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

二、聯合國秘書長應將本公約正式副本分送第四十八條所稱之所有國家。

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

附錄五

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分，轉送各該專門機關。

第十七條　一、本公約締約國應按經濟暨社會理事會於本公約生效後一年內與締約國及各有關專門機關商洽訂定之辦法，分期提出報告書。

二、報告書中得說明由於何種因素或困難以致影響本公約所規定各種義務履行之程度。

三、倘有關之情報前經本公約締約國提送聯合國或任何專門機關在案，該國得僅明確註明該項情報已見何處，不必重行提送。

第十八條　經濟暨社會理事會得依其根據聯合國憲章所負人權及基本自由方面之責任與各專門機關商訂辦法，由各該機關就促進遵守本公約規定屬其工作範圍者所獲之進展，向理事會具報。此項報告書並得詳載各該機關之主管機構為實施本公約規定所通過決議及建議之內容。

第十九條　經濟暨社會理事會得將各國依第十六條及第十七條之規定，以及各專門機關依第十八條之規定，就人權問題提出之報告書，交由人權委員會研討並提具一般建議，或斟酌情形供其參考。

第二十條　本公約各關係締約國及各關係專門機關得就第十九條所稱之任何一般建議、或就人權委員會任何報告書或此項報告書所述及任何文件中關於此等一般建議之引證，向經濟暨社會理事會提出評議。

第二十一條　經濟暨社會理事會得隨時向大會提出報告書，連同一般性質之建議，以及從本公約締約國與各專門機關收到關於促進普遍遵守本公約確認之各種權利所採措施及所獲進展之情報撮要。

第二十二條　經濟暨社會理事會得將本公約本編各項報告書中之任何事項，對於提供技術協助之聯合國其他機關，各該機關之輔助機關及各專門機關，可以助其各就職權範圍，決定可能促進切實逐步實施本公約之各項國際措施是否得當者，提請各該機關注意。

第二十三條　本公約締約國一致認為實現本公約所確認權利之國際行動，可有訂立公約、通過建議、提供技術協助及舉行與關係國政府會同辦理之區域會議及技術會議從事諮商研究等方法。

第二十四條　本公約之解釋，不得影響聯合國憲章及各專門機關組織法內規定聯合國各機關及各專門機關分別對本公約所處理各種事項所負責任之規定。

第二十五條　本公約之解釋，不得損害所有民族充分與自由享受及利用其天然財富與資源之天賦權利。

第 伍 編

第二十六條　一、本公約聽由聯合國會員國或其專門機關會員國、國際法院規約當事國及經聯合國大會邀請為本公約締約國之任何其他國家簽署。

二、本公約須經批准。批准書應送交聯合國秘書長存放。

三、本公約聽由本條第一項所稱之任何國家加入。

四、加入應以加入書交存聯合國秘書長為之。

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

第二十七條　一、本公約應自第三十五件批准書或加入書送交聯合國秘書長存放之日起三個月後發生效力。

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

第二十八條　本公約各項規定應一律適用於聯邦國家之全部領土，並無限制或例外。

第二十九條　一、本公約締約國得提議修改本公約，將修正案提交聯合國秘書長。秘書長應將提議之修正案分送本公約各締約國，並請其通知是否贊成召開締約國會議，以審議並表決所提議案。如締約國三分之一以上贊成召開會議，秘

書長應以聯合國名義召集之。經出席會議並投票之締約國過半數通過之修正案，應提請聯合國大會核可。

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

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

第 三十 條　除第二十六條第五項規定之通知外，聯合國秘書長應將下列事項通知同條第一項所稱之所有國家：

（一）依第二十六條所為之簽署、批准及加入；

（二）依第二十七條本公約發生效力之日期，及依第二十九條任何修正案發生效力之日期。

第三十一條　一、本公約應交存聯合國檔庫，其中、英、法、俄及西文各本同一作準。

二、聯合國秘書長應將本公約正式副本分送第二十六條所稱之所有國家。

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

附錄六

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 Covenanton 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（CIP）資料

監察院人權工作實錄. 2017 年 / 監察院人權保障委員會編著. --
初版. -- 臺北市 : 監察院, 民 108.08
面 ; 公分
ISBN 978-986-05-9665-6（平裝）

1.人權

579.27 108011417

2017 年監察院人權工作實錄

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：臺北市忠孝東路 1 段 2 號
電 話：（02）2341-3183
網 址：http://www.cy.gov.tw/
監察院檢舉專用信箱：臺北郵政 8-168 號信箱
傳 真：（02）2341-0324
監察院政風室檢舉：
專線電話：（02）2341-3183 轉 539 （02）2356-6598
傳 真：（02）2357-9670
展 售 處：五南文化廣場 臺中市中區中山路 6 號（04）2226-0330
國家書店松江門市 臺北市松江路 209 號 1 樓（02）2518-0207
國家網路書店 http://www.govbooks.com.tw
印 刷 者：晶賀印刷有限公司
地 址：臺北市環河南路 3 段 47 號
電 話：（02）2305-7869
中華民國 108 年 8 月初版
定價：新臺幣 600 元整
ISBN：978-986-05-9665-6
GPN：1010801138
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。