

# 兩公約第三次國家報告 獨立評估意見

Independent Opinion  
on the Third National Report on the ICCPR and ICESCR



國家人權委員會  
NATIONAL HUMAN RIGHTS COMMISSION, TAIWAN

編印



# 兩公約第三次國家報告 獨立評估意見

Independent Opinion  
on the Third National Report on the ICCPR and ICESCR



國家人權委員會

NATIONAL HUMAN RIGHTS COMMISSION, TAIWAN

編印

# 序

國家人權委員會於 2020 年 8 月 1 日正式成立運作，揭示我國人權促進邁向新的里程。建立符合聯合國巴黎原則的國家級獨立人權機關，臺灣建立人權保障的基石。

臺灣經歷過侵害人權的威權時代，由民主先進漫長而艱辛的犧牲奮鬥，終於在 1990 年代完成國會全面改選、總統直選，落實國民主權與保障基本人權的民主憲政體制。

自 1999 年以來，在 NGOs 夥伴、專家學者倡議與推動之下，在總統府成立總統府人權諮詢委員會，並制定各國際公約施行法將人權公約國內法化，建立國家人權報告審查機制，最後獲得立法院支持完成立法，建立各界期待的國家級獨立人權機關，展現臺灣朝人權立國邁進的信念與決心。

時逢我國進行公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約第三次國家報告國際審查期程，為協助國際專家更有效瞭解臺灣人權現況，以提出最確切適用臺灣的審查意見與建議，國家人權委員會第一屆人權委員決議依照監察院國家人權委員會組織法第 2 條第 8 款所定職權，針對政府 2020 年提出的兩公約第三次國家報告所涉議題，出具相對應的獨立評估意見。

受限於時程、素材與人力尚未完備等因素，國家人權委員會本次出具之評估意見，難免未能涵蓋所有人權規則與制度。主要根據 2014 至 2020 年第 5 屆監察委員任期中，涉及兩公約各項人權議題之調查案所提出調查意見，予以分類綜整。希望藉由政府機關以外的監督力量，發覺現制之不足並督促行政部門持續精進，同時透過調查報告提出後之後續追蹤，一併說明行政機關就相關事項的改善情形。

本人參與並見證臺灣民主化歷程，從過去捍衛人權、爭取人權，歷經半世紀，在臺灣邁向促進人權的新里程碑之際，很榮幸擔任國家人權委員會首屆主任委員，未來將持續深化與民間團體、國際組織、各國國家人權機構等的交流與合作，務期在新興人權議題的調查與研究上，能更精準掌握時代脈動並與國際人權標準接軌，以貫徹國家人權委員會之設置宗旨，恢弘人權，確保社會公平正義之實現。

監察院院長  
國家人權委員會主任委員



謹識

2020 年 12 月



## 目次

引言 .....	1
公民與政治權利國際公約 .....	4
第 1 條 民族自決與發展保障 .....	4
人民自決權 .....	4
原住民族發展 .....	5
平埔族正名運動 .....	6
第 2 條、第 3 條 各項權利平等保障 .....	7
第 6 條 生命權 .....	8
死刑 .....	8
死刑犯尋求赦免或減刑之額外權利 .....	9
避免軍警過當使用武力 .....	9
第 7 條 反酷刑 .....	10
酷刑 .....	10
體罰 .....	11
第 8 條 反奴役 .....	12
防制人口販運與勞力剝削 .....	12
第 9 條 人身自由 .....	14
人身自由 .....	14
羈押與收容 .....	15
觀察勒戒 .....	15
強制工作 .....	16
少年保護事件 .....	17
第 10 條 自由刑合理處遇 .....	18
合於人性尊嚴之處遇 .....	18
羈押禁見者之配套處遇 .....	19
防止單獨監禁及其相關情形 .....	20
成少分離拘禁 .....	21
少年處遇 .....	22
身心障礙者處遇 .....	26
作業 .....	27
就學進修 .....	28
衛生醫療 .....	29
受刑人年齡老化 .....	30
減刑、假釋與縮刑 .....	30
更生保護 .....	31
跨國司法互助 .....	31

第 12 條 遷徙自由 .....	32
第 13 條 外國人任意驅逐出境禁止 .....	32
第 14 條 公平法院 .....	33
無罪推定 .....	33
法定法官原則 .....	33
辯護人 .....	34
通譯 .....	35
刑事鑑定 .....	35
測謊 .....	36
詰問權 .....	38
上訴 .....	38
弱勢及少數族群司法保障 .....	38
第 15 條 罪刑法定原則 .....	39
第 17 條 隱私權與名譽、信用保障 .....	41
隱私與名譽 .....	41
個人資料保護 .....	42
第 19 條 言論自由 .....	43
言論自由 .....	43
媒體自主 .....	43
第 21 條 集會自由 .....	44
集會遊行 .....	44
第 22 條 結社自由 .....	46
結社自由與加入工會權利 .....	46
第 23 條 婚姻與家庭保障 .....	47
家庭 .....	47
離婚與子女保護 .....	47
其他涉及家庭團聚權利之事項 .....	48
第 24 條 兒童保護 .....	49
兒童之保護 .....	49
司法制度對兒童之特別保護措施 .....	50
未享有正常家庭生活兒童之特別保護措施 .....	51
新住民家庭兒童保護 .....	52
非本國籍兒童保護 .....	52
第 25 條 參政權 .....	54
協助新住民參與公共事務 .....	54
第 26 條 法律平等保障與反歧視 .....	54
雙性人法律困境 .....	54
第 27 條 少數族群固有文化、宗教、語言之維護 .....	55



經濟社會文化權利國際公約 .....	57
第 1 條 .....	57
第 2 條 .....	57
國際合作與發展援助 .....	57
反歧視措施 .....	57
第 6 條 .....	60
協助中高齡者及高齡者就業 .....	60
協助原住民就業 .....	61
協助青年就業 .....	62
第 7 條 .....	63
派遣勞工權益保障 .....	63
青少年 .....	64
工作時間與休假 .....	65
移工職場性騷擾之防治 .....	65
工作安全與職業災害預防 .....	67
醫事人員工作權益保障 .....	68
外籍家事勞工權益保障 .....	70
外籍漁工權益保障 .....	71
近洋漁船外籍漁工權益 .....	74
第 8 條 .....	75
罷工權之保障措施與限制 .....	75
第 9 條 .....	76
國民年金保險 .....	76
農民年金及健康保險 .....	77
勞工保險與退休 .....	78
職業災害勞工保護 .....	78
長照悲歌 .....	80
第 10 條 .....	81
托育制度 .....	81
單親與隔代教養問題 .....	82
家庭暴力防治及協助家庭 .....	83
兒少性剝削防制 .....	84
老人受虐 .....	85
新住民照顧輔導 .....	85
第 11 條 .....	86
適足住房權 .....	86
迫遷相關議題 .....	88

第 12 條 .....	91
身心障礙者之醫療服務 .....	91
兒童及少年健康發育 .....	92
傳染病防治 .....	93
物質濫用 .....	93
健康權侵害之救濟 .....	95
第 13 條 .....	96
建教合作及建教生之保障 .....	96
降低輟學率 .....	96
身心障礙者之受教權 .....	97
第 15 條 .....	98
原住民族文化之維護 .....	98
展望 .....	99
新冠疫情影響下若干人權議題亟待政府正視因應 .....	99
多元性別族群多重歧視問題 .....	99
數位性別暴力 .....	100
原住民族遷徙及擇居之自由 .....	100
原住民族諮商同意權 .....	100
原住民族文化權 .....	101
原住民族發展權 .....	101
原住民族工作權 .....	101
原住民族生存權—以原住民原固有土地爭議案為例 .....	102
平埔族群身分回復權 .....	104
環境權相關議題 .....	104

## 引言

公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約（下稱兩公約）將《世界人權宣言》之內容條約化，是最具綱領性與核心地位的兩個國際人權公約，而我國之兩公約施行法相對於其它國內法律，有其優先適用的效力，重要性不言可喻。然囿於臺灣並非聯合國的會員國，無法參與聯合國人權事務委員會等相關委員會之國家報告審查，為提升我國的人權保障水準、促進與國際社會人權標準接軌，乃自行設計一套與聯合國審查機制相仿的審查制度，自 2013 年起每 4 年定期邀國際人權專家來臺審查並發表結論性意見與建議，此一審查模式不僅具有開創性與獨特性，對於臺灣與國際社會均有重大意義。國家人權報告撰寫及審查之目的，在於各國政府的國家報告準備過程，即是一種自我檢視與省思的機會，可為政府既有政策指標、統計數據擴增人權的面向，進而提升人權評估能力，更能藉此增進公務部門之動員與學習功能。其次，國家報告之審查促使政府檢視現有的人權體制，有助國家發現落實人權保障面臨之挑戰與困境，以及特定或弱勢族群不利處境。即透過政府各部門與各級機關之自我檢視，確認政府相關法規政策、行政作為是否有礙人權義務的達成；如妨礙人權促進則應提出可能的解方，並透過與審查委員、公民社會、利害關係人進行建設性的對話，設定下次國家報告前應達成之基準（benchmark）。

國家報告的提交與審查是政府落實人權義務與課責的重要一環，故其內容與引用數據應符合嚴謹性、公信力的基本要求，且須與人權保障實質內涵具有高度關連，並能接受各界檢驗。我國兩公約第三次國家報告改由行政院具名於 2020 年 6 月提出，該報告彰顯臺灣近 4 年來人權保障的實踐歷程與獲致成果，應予肯認；但其內容仍有下列商榷之處。

例如：

- （一）兩公約第三次國家報告核心文件「人口指標」（第 16 點）指出：「全國身心障礙人口占全國總人口數比率，2008 年占 4.52%、2013 年占

4.81%、2018 年占 4.98%，略為成長。」然我國身心障礙人口定義，係依身心障礙者權益保障法第 5 條之規定，其重點在於需經醫事等相關專業人員組成之專業團隊鑑定及評估，並領有身心障礙證明者方予計入，由於定義相對嚴格，故顯然低估我國身心障礙人口比率，而與國際社會約在百分之 10 至 15 之間差距甚大，嚴重影響眾多隱性身心障礙者權益。第二次國家報告國際專家審查結論性意見與建議即曾建議政府應進行全國普查，以查明包括高齡者在內的各項身心障礙者的實際數據。

- (二) 核心文件「犯罪和司法指標」(第 67 點)指出，2015 年至 2019 年全國刑案犯罪率及被害人數均呈同步下降趨勢；然何以嫌疑犯卻從 2015 年 26 萬 9,296 人上升至 2019 年 27 萬 9,074 人，增加將近 1 萬人之數，應作說明。
- (三) 公民與政治權利國際公約執行情形國家報告第 7 條有關「酷刑」之第 52 點：「警察詢問犯罪嫌疑人錄音錄影要點，要求所有員警於詢問犯罪嫌疑人時應全程連續錄音，必要時並應全程連續錄影。2015 年至 2019 年各警察機關均未接獲民眾檢舉員警不當刑求傷害案件。」然而該要點早已實施多年，在 2015 年之前並無法遏止員警刑求事件，而在上開期間各警察機關未接獲民眾檢舉員警刑求案件，是否即表示未曾發生刑求之情事。除錄音、錄影外政府是否另採其他方法以遏制警方刑求逼供？應有進一步之說明。
- (四) 續前，第 53 點後段提及：「監所之收容人受到酷刑對待者得向監所或其監督機關提出申訴，2015 年至 2019 年矯正機關接獲此類申訴案件 1,945 件……。」上揭申訴件數可謂不少，究該類申訴案件經查證屬實之比率為何？其實際實施酷刑情形為何？又關於矯正機關後續處分與改善之說明，亦付之闕如，恐無法反映監所內真實之人權狀況。
- (五) 經濟社會文化權利國際公約執行情形第 7 條有關勞動權保障部分，對於

在監受刑人終日勞動所得仍無法滿足基本生活需求之苦情，未予說明。

兩公約第三次國家報告公布之際，行政院宣稱同婚合法化、通姦除罪化，為我國近年致力人權保障獲得之重大進展。臺灣作為亞洲第一個承認同性婚姻合法的國家，濫觴於歷經公民團體 30 年餘年之爭取，而於 2017 年由大法官作成司法院釋字第 748 號解釋，認現行民法未使相同性別二人得為經營共同生活之目的，成立具有親密性及排他性之永久結合關係，違反憲法保障婚姻自由及平等權，而以民法「規範不足」，宣告相關規定違憲。又 2020 年司法院釋字第 791 號解釋，將通姦罪除罪化，認定刑法第 239 條規定以刑罰制裁婚姻不忠誠一方配偶違憲。通姦罪與相姦罪之訴追、審理過程中，女性往往居於較為不利之處境，導致間接歧視。刑法第 239 條在 1934 年修法後，歷經 80 餘年才得以透過司法院解釋廢除，落實男女實質平等。

回顧臺灣對於相關人權議題保障，囿於司法權本質為「被動」、「消極」之屬性，仍需俟人民權利受侵害時才會發動，且要透過漫長的司法程序進行救濟，人民需投注的勞力、時間、費用甚鉅。因此，行政部門如何設計積極、主動、有效率的人權保障及預警機制，當為各級政府必須予以正視因應的重大課題。

除此之外，國際人權專家對於兩公約第二次國家報告之審查所提出的 78 點結論性意見與建議再度提醒我們，臺灣仍有其他國際人權願景尚未實現，包括其餘 3 項聯合國核心人權公約的國內法化應積極推動、適切且有效的人權教育訓練仍待落實、綜合性的反歧視法尚未立法，以及政府應確保原住民族有充分且平等的參與和代表性等。

此次兩公約獨立評估意見係由 2020 年 8 月 1 日新成立之國家人權委員會，就監察院過去曾經調查涉及兩公約之案例，做為主要評估意見之參照，最後並提出符合臺灣現況之新興人權議題。衷心期望國家人權委員會提出之獨立評估意見與政府所提出之兩公約第三次國家報告互為參照，可以反映臺灣最真實的人權樣貌，並有助於國際人權專家進行審查及提出建議，以提升我國人權整體環境，確實接軌國際標準。

# 公民與政治權利國際公約

## 第1條 民族自決與發展保障

### 人民自決權

1. 我國公民投票法於2018年1月3日修正施行後，大幅降低公民投票提案、連署成案與公投通過門檻，有效強化人民自決權利之落實。惟亦因前開門檻降低及國人公民權利意識提高，致使同（2018）年度合併於「地方公職人員選舉」時辦理的「全國性公民投票」案，政府受理之公投案高達38件，並有多達10件成案，因而影響選務籌辦難度，使全國有近4成投票所未於原定截止時限完成投票作業，復發生公職人員選舉邊開票、邊投票，未進入投票所之選舉人知悉候選人已得票數而可能影響其等投票意向等情，滋生選舉公平遭質疑之爭議。經監察院調查及列管後，中央選舉委員會業調降投票所設置人數門檻，並於2020年總統大選實施。
2. 又前述2018年全國性公投另發生「同一議題，立場相反」公投案均告成案之情事。行政院對此雖已增訂公民投票法第29條第3項條文草案，送請立法院審議，惟並未完成修法。因此，在修法完成前，該院當責成中央選舉委員會審慎應處，以具體落實公民投票之結果。
3. 2019年公民投票法之修正，各界反映過度偏重技術性、細節性之規定，對於該法機制不足的實質問題，未能對症下藥。為避免公投提案浮濫及假資訊充斥，反而不利公民投票之正向發展，行政院及中央選舉委員會未來於公民投票法修正時，允宜慎重思考要求提案人應擔保提案內容之正確性，賦予主管機關更明確的查核權責及建構相應之查核機制；明定每一公投案均須舉行聽證，並確保提案人、利害關係人（或其代表）及其他第三人之參與權，使與會者明白其權利義務；增訂課以主管機關就公投提案更積極的說明義務，對於公投通過後之效益與影響，需提出詳細的評估分析報告，亦得交由第三方公正人士或機構撰寫，俾取信於各界。

## 原住民族發展

4. 2017年1月20日我國兩公約第二次國家報告國際專家審查意見與建議，針對原住民族權利議題，第27點提及「委員會建議應有效執行原住民族基本法，並落實根據2013年結論性意見與建議政府所承諾的修正後政策與行政措施。委員會特別建議原住民族委員會現正進行的傳統土地及領域調查與確認，應與原住民族協商，並經其直接參與。」監察院關注所述議題，曾立案調查相關事項並促請機關檢討，而分別有如下之調查意見；部分意見並已獲行政機關正視，積極進行改善。
5. 原住民族自治、經濟土地權利及傳統文化保存乃原住民族生存及權益保障之核心事項，惟原住民族基本法明定應就該等事項制（訂）定之法律及法規，以及各機關應依該法之原則配合檢討修正之諸法令，仍多所延宕，例如攸關原住民族自決與生存之原住民族自治法、原住民族傳統生物多樣性知識保護條例、原住民族土地及海域法等，亟待制（訂）定或修正。行政院允應督促所屬並協調有關機關儘速完成相關法規之制（訂）定與修正。
6. 原住民族傳統領域之調查及認定，攸關憲法增修條文第10條第12項及聯合國原住民族權利宣言第26條所揭櫫國家應保護及承認原住民族土地權利並保障扶助及發展土地事業之落實，且係執行原住民族基本法第20條及第21條有關原住民族事務之基礎，況原住民族基本法第20條第2項亦明定政府應設置原住民族土地調查及處理委員會，並以法律定其組織及相關事務，求其執行之公正性、客觀性及配置充分行政資源，然行政院卻捨此而改由原住民族委員會內部單位執行之，顯與原住民族基本法之規定未符。案經監察院調查及列管後，行政院已於「原住民族歷史正義及權利回復條例」草案中明定由該院下設「原住民族歷史正義及土地調查委員會」之法源，並明定其不受中央行政機

關組織基準法規定之限制；該院允應賡續積極促成完備立法程序。

7. 原住民取得原住民保留地相關權利後，違法轉讓、轉租之行為，不僅嚴重悖離既有原住民保留地政策，違反現行法令，更衍生原住民保留地地權實質流失的危機，以及原住民與非原住民間對於原住民保留地的產權糾紛與衝突，中央與地方主管機關為落實原住民保留地政策與執行法令，自有責任提出對策並積極查處。惟多年來，各縣市政府未能善盡職責，詳加調查，而原住民族委員會僅以宣導方式處理，未能針對違法態樣，就法制或執行面，謀求改善，督導各縣市政府積極處理，致使該違法情形長期存在且日益嚴重。經監察院調查及列管後，原住民族委員會刻正推動「原住民保留地權利回復及管理利用條例」草案立法作業，後續將依相關法制作業辦理。
8. 原住民保留地因違法轉租、轉讓不斷流失，最關鍵之處為原住民的經濟問題未獲改善，致使原住民因貧窮被迫違法轉讓、轉租的惡性循環不斷發生，原住民族委員會未能正視其嚴重性，且未能確實建立妥善的金融配套措施，協助原住民能在自己的土地上發展產業解決生計問題。監察院調查及列管後，該會自2015年起陸續推動「原住民族精實創業輔導計畫」、「原住民族綜合發展基金貸款動能推升計畫」，有效提高開創或從事經營事業之原住民族業者籌應資金。
9. 德基水庫、臺灣大學山地實驗農場的原民地爭議案，見「展望」(第256點及第257點)。

### **平埔族正名運動**

10. 平埔族正名運動訴求身分與族別的確立已將近30年，但仍未獲政府的重視與認可，參照2013年3月1日由兩公約國際獨立專家通過的結論性意見與建議第33點：「專家們注意到，9個平埔族並未被臺灣政府賦予原住民族的認可，儘管有證據顯示他們具區別性的歷史、文化、語言、風俗和傳統。」



第34點：「專家們建議政府要澄清其辨識原住民族的政策是植基於兩公約所確立的國際人權標準，如同聯合國原住民族權利宣言所稱，以及國際勞工組織公約第169條在談論原住民族及部落居民所言，採取一種立基於人權的途徑來與國內各式各樣的原住民群體進行互動。」為彰顯我國人權平等、民族自決、多元尊重及文化語言，追求轉型正義不應獨漏平埔族群於臺灣各族之外，政府允應以更積極的態度妥適處理上述相關議題。

## 第2條、第3條 各項權利平等保障

11. 國民年金保險之立法意旨係為保障弱勢民眾之老年基本經濟安全，惟據勞工保險局統計受刑人於10年緩衝補繳保費屆至時（2019年1月31日）可能受影響人數計2萬5,681人，監所受刑人卻因服刑期間無力繳納國民年金保費面臨可能因錯失10年緩衝補繳保費而喪失保險資格，明顯違反公平原則。案經監察院調查及列管後，法務部矯正署（以下簡稱矯正署）於2018年5月23日修正「受刑人非自由使用之勞作金動用要點」，允許受刑人動支勞作金收入所得繳納國民年金保費；勞工保險局於2019年9月3日訂定「國民年金被保險人申請補繳已逾10年繳納期限保險費之作業標準」，從寬原則認定「不可歸責」於被保險人之事由，倘受刑人在監服刑期間有逾10年補繳期限之國民年金保險保費，仍可於出監後儘速向勞工保險局申請補繳，另衛生福利部及矯正署將加強宣導，以利受刑人知悉。
12. 法務部推動外役監制度，僅增加男性外役監收容人名額，然女性外役監收容人名額卻長期未調整，造成男性外役監收容名額占一般監獄男性收容人人數比率，約維持在3%，而女性外役監收容名額占一般監獄女性收容人人數比率，卻自2%下降至1.9%。法務部及所屬矯正署未能合理調整女性外役監收容人名額，造成兩性收容人至外役監機會之差異。經監察院調查及列管後，矯正署於2019年9月1日增設宜蘭監獄附設女子外役分監，核定容額50名。

13. 現制之外役監與一般監獄同級別受刑人每月可縮刑日數，本已因外役監條例經1978年、2014年的2次修正，而「落差擴大」；加上一般監獄相較於外役監，須另受「總分」10分及各監另定之嚴格「起、晉分」限制，故多迄刑期後期始可達縮刑標準，從而兩類監獄受刑人之實際縮刑結果，乃係數倍之差距。為免兩類監獄受刑人所適用之縮刑機制失衡，而反逸脫「實質平等」之意涵。
14. 教育部依特殊教育法第29條規定，除一般升學管道之外，每年另以外加名額方式辦理身心障礙學生升學大專校院甄試，由大學自行決定是否開放招生名額及障別對象，並自訂相關條件限制。惟該甄試辦理至今，猶有招生系所及名額不均、不足之爭議及每年系所開缺的不確定性高、試題鑑別度不足、考場過少等問題，造成障別間的不平等現象。教育部允宜全盤檢討該甄試區分障別制度之必要性及招生系所及名額不均等問題。

## 第6條 生命權

### 死刑

15. 2017年1月20日我國兩公約第二次國家報告國際專家審查意見與建議，針對死刑議題，點次58、59提及「儘管國際法越來越肯認死刑違反人格尊嚴權，近年來死刑執行的數據卻仍大致相同，且政府持續藉由據稱顯示大多數民眾仍支持死刑的民意調查，正當化其保留死刑的態度。審查委員會敦促當前中華民國（臺灣）政府與蔡英文總統帶頭提升公眾對於反對酷刑及非人道處罰的認識，而非僅一味在意民意。為此，審查委員會強烈建議政府採取果斷的措施，即刻暫時停止執行死刑，並以在不久的將來全面廢除死刑為目標。」監察院關注所述議題，曾立案調查死刑相關事項並促請機關檢討，而分別有如下之調查意見。
16. 依公民與政治權利國際公約第36號一般性意見第49段，嚴重社會心理或智能障礙，難以平等自我辯護或難以理解判決理由、人權曾受嚴重受侵

害之人，不得處以死刑。以2015年王俊欽案為例，死刑定讞受刑人之精神狀況、就醫情形、教誨紀錄等，並未供審議小組審酌。再以2020年翁仁賢案為例，該案雖有將例行性身心科醫師評估結果回傳法務部，惟與公民與政治權利國際公約第36號一般性意見第49段意旨是否相符，尚有疑義，法務部允應於執行前個別對死刑定讞受刑人進行身心狀況評估，以妥慎執行。

17. 在全面停止執行死刑或廢除死刑前，法務部歷來新聞稿均表示執行死刑係為彰顯正義兼顧人權，惟執行死刑作業呈現諸多問題，諸如受刑人過晚知悉不及尋求救濟、監所人員與法警各自權責及法規不周等；為真正落實人道精神、健全法制，法務部允應就執行作業相關問題，通盤檢討。

#### **死刑犯尋求赦免或減刑之額外權利**

18. 憲法規定赦免為總統職權，為實踐公民與政治權利國際公約第2條第3項第1款及第6條第4項規定，倘申請赦免中，總統尚未作成准駁；或申請人不服否准赦免之救濟程序終結前，依公民與政治權利國際公約第36號一般性意見第47段及我國落實國際人權公約初次報告之國際獨立專家結論性意見與建議第57點，均應暫緩執行死刑。惟法務部與最高檢察署審核死刑執行作業方式未能及於申請赦免遭否准刻正請求救濟尚未終結情形，均與公民與政治權利國際公約第2條第3項第1款規定、公民與政治權利國際公約第36號一般性意見第47段及初次報告專家意見第57點不符。

#### **避免軍警過當使用武力**

19. 新竹縣鳳岡派出所員警於2017年8月31日查緝竊盜案時，用槍過當，於12秒內近距離連開9槍朝阮姓移工射擊，且射擊部位主要集中於背部及側腰腹間，肇致該名移工死亡結果，與警械使用條例所規範之比例原則未盡相符。且查該名移工遭員警連續開槍射擊後，已造成該移工大量出血，危及生命，惟新竹縣政府消防局所屬山崎分隊救護車到達現場後，消防

隊員卻先將鼻骨骨折的民防人員送醫，迨至14分鐘後到場之第2輛救護車始載送阮姓移工就醫，終因傷勢過重，到院前已無生命跡象，相關救護流程亦難謂恰。

20. 查目前於派出所負責第一線巡邏、值勤之基層員警大多來自臺灣警察專科學校，其等實際用槍機率較高，且面對之情境亦屬複雜，惟相較於現行警察大學之養成教育中計有216小時之射擊課程訓練，警察專科學校之射擊課程訓練時數僅140小時，且未包括「情境電腦模擬射擊訓練」課程，致基層員警對於槍枝之正確使用方式、技巧及射擊之準確度恐有未能符合臨場實務需求之狀況。

## 第7條 反酷刑

### 酷刑

21. 2019年10月間，高雄監獄發生戒護管理人員將陳姓受刑人凌虐致死事件，監察院經主動調查發現：高雄監獄管理人員夥同擔任「服務員」的受刑人，踹踢撞擊陳員成重傷，復傷不使療，延誤救治之黃金時間，肇致陳員死亡；高雄監獄於事件發生後，未本於權責深入調查，致錯失調查時機，另矯正署無法及時掌握囚情動態，皆難辭監督、管理不周之責。臺灣高雄地方法院嗣於2020年8月24日依凌虐人犯致死等罪判兩名管理人員及同夥4名受刑人10年6月至3年10月不等之徒刑。矯正署亦依監察院調查報告，加強兩公約等人權教育訓練宣教，防制酷刑事件。
22. 綠島監獄近10年至少發生12次收容人自殺事件，並遭訴非法使用警械、施用戒具、獨居監禁、實施懲罰、毆打、電擊收容人等構成凌虐或酷刑情事。經查，綠島監獄洵有長時間對收容人施用戒具之實，經監察院調查及列管後，狀況始有所改善，法務部允應持續加強督導。
23. 單獨隔離監禁對於受拘禁人將產生嚴重的心理傷害，國際人權機構認為在特殊狀況下，獨居監禁可能構成公民與政治權利國際公約第7條的「酷

刑或不人道待遇」，要求各國應儘量避免獨居及隔離監禁。但部分女監因收容人數較少，常因事實上原因須採取獨居監禁，少數案例單獨監禁時間長達數月，可能對婦女造成身心侵害，甚而構成歧視，亦有受刑人被獨居14年的案例，人權保障有欠周延。經監察院調查及列管後，2020年1月15日羈押法、監獄行刑法已分別修正第4條第4項、第6條第5項規定，單獨監禁不得逾15日，並加入醫事人員評估機制。

## 體罰

24. 2017年財團法人人本教育文教基金會接獲29件大臺南地區校園申訴案，經向監察院陳訴後調查發現：臺南市各學校就教師「違法處罰」行為之調查處理，多參採教師主觀動機，將「體罰」錯誤認定為「不當管教」，導致實施體罰之教師未受到適法懲處、管制與妥適輔導，惟臺南市教育局未落實監督之責，對於轄管學校之認定處理竟全盤接受。另，從此案發現，我國國小以下身心發展未臻成熟且亟需保護之兒童，竟為校園體罰對象之大宗，且校園體罰事件之統計，均由學校認定通報，實際數據恐較教育部公布者更為嚴重，教育部雖知悉前開情事與相關爭議，卻未積極處理改善。監察院調查及列管後，教育部新修正之「教師法」暨相關授權子法中，將體罰事件之預防與處理重為制度性調整，以確保「教育基本法」所揭示的「零體罰」基本教育原則。
25. 國立嘉義特殊教育學校2018年間發生老師虐待學生事件，有學生被餵食朝天椒、遭受用熱熔膠條、馬桶吸盤毆打、抓頭髮撞牆角、被迫整天頭戴紙尿布、被處罰不准吃飯、要求剪破心愛布偶製成鉛筆袋給同學等情，經監察院調查及列管後，教育部業完成督導案校訂定校務精進計畫並進行訪視、議處涉案教師、校長等失職人員、研修處理不適任教師相關法令、改善轉學生轉銜相關資料檢核機制等節，未來教育部仍應本權責督導各校持續防杜此類體罰案件發生。

26. 少年輔育院發生多起對收容學生不當管教事件，經監察院調查後，矯正署除增加人力配置及設備設施外，對少年輔育院於戒具使用管理、醫療設施設備與學生就醫程序、引進特殊教育資源、強化戒護人員特教與輔導知能等，均建置相關制度，並整合司法部門與行政部門進行少年事件處理之程序，促進教育、衛生、社福、勞政與獄政行政機關分工合作，少年輔育院已於2019年改制為學校型態之矯正學校分校，後續仍持續改善中。

## 第8條 反奴役

### 防制人口販運與勞力剝削

27. 境外聘僱外籍船員是最底層勞力，又處於高危險的惡劣工作環境，卻不適用我國法令，無法受保障，縱有定型化勞動契約，相關權益保障亦形同具文。外籍船員因工作勞動條件差、權益保障不足下，屢屢發生因超時工作、伙食醫療差、甚至遭到剝削及涉及人口販運虐待等情，國際媒體報導並以「奴工」、「奴隸」形容此類漁工。我國是人權國家且為遠洋漁獲大國，自不能無視外籍船員的基本權益保障。監察院調查及列管後，農業委員會於2016年7月20日制定公布「遠洋漁業條例」、修正「漁業法」等相關法令外，並於2017年1月20日公布施行「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」，將仲介機構納入管理，以及明定保障外籍船員最低薪資、提高其人身及醫療保障等，採取更完備的措施，以改善漁工勞動條件。
28. 依內政部移民署（以下簡稱移民署）資料顯示，自2012年至2017年12月底止，累計我國移工共67萬6,142人，行蹤不明移工共5萬2,317人，且有逐年增加情形。內政部未針對移工及行蹤不明移工人數逐年增加問題提出有效對策，亦未重視移民署專勤隊人力嚴重不足及配置明顯失衡問題，致行蹤不明移工問題嚴重，不僅使原工作單位無人力運用或原受看護者無人照顧，且因非法工作而影響整體勞動市場秩序與國人就業權益，其本身更易淪為人口販運或勞力剝削對象。經監察院調查及列管後，勞動部研提「就

業服務法」修正草案，除依行為人非法容留、媒介或聘僱外國人之「人數」，採累計裁處罰鍰外，亦加重非法媒介外國人之罰鍰金額及刑事責任。

29. 有多名越南籍家庭看護工於等待轉換雇主期間，疑遭原仲介公司安排至非法雇主處工作及不當對待，不但遭勞力剝削，甚至有移工因體力不支、精神耗弱，遭仲介公司強制送醫治療等情。經監察院調查及列管後，勞動部業針對移工如經司法警察機關鑑別為人口販運被害人，則於案件司法審理期間，在雇主未經檢察官處以不起訴處分或法院判處無罪前，暫就雇主、雇主之代表人、負責人或代表雇主處理有關勞工事務之人、被看護者或其他共同生活之親屬之資料從該部系統中先行註記，並依個案情節從嚴審核上開人員之申請案件。
30. 對於學校透過仲介招收境外學生以就學之名義申請來臺，卻經由仲介安排學生於同一家廠商進行實習並打工之問題，勞動部及教育部應加強橫向聯繫，共同合作強化查察機制，有效杜絕學校透過不肖仲介以招收境外生來臺讀書之名，實則讓學生從事勞力工作，甚至因超時工作而淪為廉價勞工，進而從中獲利，致招「假實習、真工作」之批評，損及我國國際及高教形象。經監察院調查及列管後，已促使主管機關建立相關督管機制。
31. 教育部為遏止學校透過人力仲介招收境外學生，雖已研議諸多措施，但應加強清查並確保學校能落實執行，又對於已透過人力仲介來臺就學之學生，雖其來臺背負龐大待支付之費用或債務，為清償欠款及支應在臺生活費用，不得不工作，甚至願意超時工作，惟學生來臺目的是唸書並非工作，為避免落入惡性循環，影響真正有意願來臺唸書學生之學習品質，教育部對於已來臺就讀之境外學生所面臨之困境，仍應確實瞭解並有效協助解決問題，且應澈查是否有境外學生遭受學校或仲介控制剝削等情事，方不至衍生「學工」之訾議，影響我國高等教育聲譽。經監察院調查及列管後，已促使教育部為維護外國學生在臺權益，督促學校提供助學措施及進行諸多策進作為。

## 第9條 人身自由

### 人身自由

32. 檢察機關偵查「他」字案件之法源依據，法律位階均為行政規則，其得為刑事訴訟法傳喚、搜索、扣押與監聽等強制偵查處分，卻不受刑事訴訟法有關偵查終結等法定方式（起訴、不起訴或緩起訴）之限制，除侵害當事人訴訟基本權外，並違反依法行政原則所派生的法律保留原則。監察院調查及列管後，法務部研擬相關修正草案仍未妥當，無法杜絕檢察官以證人名義，為強制處分作為，法務部應本於公民與政治權利國際公約意旨再予研議。
33. 現行「他」字案件制度採用強制偵查手段，除違反法律保留原則外，並背離訴訟基本權保障與公平法院原則，規避偵查法定原則之基本拘束，違反法律優位原則；縱使關係人或證人遭搜索、扣押、傳喚、拘提或長期監聽，亦得採取行政簽結之非法定結案方式，相關救濟程序權操之於檢察機關，侵害當事人訴訟基本權，法務部應本於公民與政治權利國際公約意旨，研議修正具保障當事人人身自由之案件偵查制度。
34. 檢察機關變相採用「他」字案件方式，以法未明定之「關係人」身分進行通知，甚或假借「證人」而剝奪「被告」或犯罪嫌疑人之緘默權與接近律師之權利，又其於第三人（「證人」）搜索時，得於搜索前預先開立拘票，違反傳喚前置原則，不受憲法第8條所定24小時人身自由保障之限制，法務部應本於憲法及公民與政治權利國際公約意旨，研議修正具保障當事人人身自由之案件偵查制度。
35. 按人身自由為憲法第8條所保障，依司法院釋字第443號層級化法律保留之解釋，影響身體自由之情形，至少應由立法機關以法律加以限制，因此受刑人得否繼續享有假釋，與受刑人身體自由、假釋權受限制與否影響甚鉅，應由法律明確定之，不得由行政、司法機關任意以釋示方式剝



奪。惟法務部前逕行「註銷」假釋之函釋及做法，雖名為「註銷」，然實質上產生撤銷假釋之效果，亦將招致受刑人需重為入監服刑，對於人身自由權之侵害，卻無法律明文之事由，又無公正公開之審查程序，及得命受刑人再入監，已違反憲法第23條、第8條之法律保留原則、正當法律程序原則。經監察院調查及列管後，法務部業修正監獄行刑法，明確規定廢止假釋程序、法律效果及其救濟程序，並於2020年1月15日總統修正公布。

### 羈押與收容

36. 針對偵查階段未受偵查組檢察官羈押，而反於審理階段受羈押之情節，若於法官決定羈押時，僅由非原承辦檢察官之公訴檢察官表示意見，對被告之保障恐有不足，且該公訴檢察官是否係基於對案件全貌充分瞭解所表達之意見，非無疑慮。又倘偵查階段與審理階段皆建立在同一犯罪事實之情形下，卻僅由公訴檢察官表示意見，亦難使被告心服。故就涉及侵害被告重大人身自由之強制處分，法務部允宜建立機制，使偵查檢察官亦能表示意見，以緩解當事人與檢察官間之對立，減少衝突發生。

### 觀察勒戒

37. 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，侵害基本權利至鉅，自應妥為檢討所涉法令及措施，以符憲法第8條及公民與政治權利國際公約第9條所定人身自由之保障。經監察院調查及列管後，司法院與法務部依監察院上開調查意旨提出修正要點，經立法院於2018年6月13日修法通過。
38. 我國司法實務就觀察勒戒處分之執行，因現行法律並未對於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，受觀察勒戒人之身自由仍被剝奪，並未即時受到法院保護，此種案例極多，顯見係因觀察勒戒之相關作業期程欠缺妥當司法行政管制措施所致。經監察院調查及列管後，司法院業於2017年4月14日函請所屬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在案。

39. 強制戒治處分依據現行法制以裁定為之，故無庸踐行審問程序，係採書面審理，尚與憲法第8條規定與公民與政治權利國際公約第9條所示「適當審訊與聽證原則」未盡相符，司法院允宜在考量司法人力、預算配置下，同時兼顧人身自由保障與正當法律程序原則，逐次改進，以符法治國基本原則。

#### 強制工作

40. 目前刑法第90條第1項宣告強制工作處分之要件，如「懶惰、遊蕩」等意義未盡明確，且我國立法當時所參考之德國等外國立法例，業已廢除強制工作處分制度，則強制工作制度在要件不明、執行方式與徒刑並無不同之背景下，學者多認為「是對於特定犯罪者之歧視」「沒有自由刑之名，但行自由刑之實」，法務部允應積極考慮強制工作處分制度存廢，以維人權。
41. 據矯正署查復，目前各技能訓練所對於強制工作受處分人之執行方式，與一般受刑人相同。此執行方式，不但與保安處分性質不符，更使強制工作處分形同變相對受處分人延長刑期，有違反罪刑相當原則之虞，法務部未能實質區分強制工作與一般徒刑之實際執行方式，未依法行政。
42. 目前法院絕大部分係以被告具「犯罪習慣」宣告強制工作，審判實務雖就「犯罪習慣」認定予以細緻化，惟泰半係對被告前案紀錄表之推論，且不乏存有不同意見，致如何判斷「犯罪習慣」標準不一，有學者即質疑「是憑什麼證據來判強制工作？」，此與犯組織犯罪防制條例第3條之罪者一律宣告強制工作者，顯有差異。對此，最高法院於2018年10月11

日對依組織犯罪防制條例宣告強制工作，已裁定停止審理聲請釋憲，足見強制工作之宣告標準，未盡明確且寬嚴不一，司法院及法務部允宜正視宣告條件之寬嚴差異及所造成之不公，法務部並應將之作為審酌強制工作處分制度存廢之參據。經監察院調查及列管後，法務部業將廢除遊蕩或懶惰成習列入修法刪除的參考。

## 少年保護事件

43. 司法院2009年訂頒之「少年保護事件審理細則」第19條規定，不付審理的輕微少年事件得以宣示筆錄記載主文，代替裁定書，其目的在落實協商式審理，立意核屬良善。但該細則第40條第2項將之擴及包括交付安置及感化教育等限制人身自由之重大裁定，導致目前少年司法實務絕大多數法官裁處限制少年人身自由之重大裁定，皆僅以宣示筆錄代之，其事實及理由不明，程序簡略，無從擔保法官經過縝密審理後始為之，對少年權益之保障不周，難以達成落實協商式審理的目的，該制度似已遭濫用，司法院於2004年即已表示將於修法時檢討宣示筆錄之格式及記載內容，惟經逾15年仍未見具體改善，實有欠積極。嗣監察院於2019年2月提出調查報告函請司法院檢討，另立法院於2019年6月修正少年事件處理法第19條第3項，司法院亦於2020年1月配合少年事件處理法大幅增訂及修正少年保護事件審理細則相關規範，業強化少年司法正當法律程序之保障。
44. 少年保護事件重視少年調查官審前調查，要求法官進行協商式審理時，須以少年調查官專業調查評估之處遇建議為藍本，惟查桃園地方法院等8所法院之少年調查官係採輪值相互代理到庭。此方式似仿目前檢察官到庭實施公訴時之「公訴庭」制度，惟公訴庭係奠基於「檢察一體」之基礎上，與少年事件處理法第39條第1項規定：「少年調查官應於審理期日出庭陳述調查及審理之意見」，目的在使依同法第19條第1項「……調查該少年與事件有關之行為、其人之品格……」，與負責審前調查之少年調

查官出庭提出報告，並附具建議之理論基礎完全不同，彷彿另創了「調查一體」之理論，欠缺法源依據。且從本案調查實證可知，此種行禮如儀的方式，已使少年事件處理法第39條第1項之規定流於形式。該等輪值之少年調查官，到庭前既未接觸相關卷證，陳述意見時僅有一句「詳如少年調查報告書所載」，開庭後亦無任何交接機制。實務上法官若不同意少年調查官之處遇建議，常於開庭前與少年調查官討論更改處遇建議，致保護事件以宣示筆錄代替裁定書之整體比率偏高，原應採行的「協商式」審理，不無淪為「糾問式」審理之虞。司法院基於司法行政監督權，自應督促所屬各法院儘速檢討改善，如各法院確有實際困難，亦應協助補充相關資源。監察院於2019年2月提出調查報告，獲得立法委員重視，立法院於2019年6月修正少年事件處理法第19條第3項，增訂「少年調查官到庭陳述調查及處理之意見時，除有正當理由外，應由進行第一項之調查者為之。」改變部分法院長年以來少年調查官不實質到庭之現象。

## 第10條 自由刑合理處遇

### 合於人性尊嚴之處遇

45. 兩公約初次及第二次國家報告國際審查會議結論性意見與建議，均指出監所超收導致各種人權問題，顯示我國改善矯正機關超收現象成效不彰；又現階段矯正署辦理雲林第二監獄、八德外役監獄、彰化看守所等監所新（擴）建計畫雖有助降低超額收容比率，惟效益於短期間尚難以顯現，且新（擴）建之監所均在北部及中部，能否改善南部地區嚴重超收監所之收容處遇空間，不無疑問；又我國收容人居住空間依照「法務部指定各監獄收容受刑人標準表」為0.7坪，然受限於超額收容，多數監所收容人實際擁有舍房面積不及前揭標準，亦導致「一人一床」政策無法落實，亟待法務部督飭矯正機關檢討辦理，積極改善監所超收之沈疴，落實政府照顧收容人基本人權之美意。

46. 監察院2019年調查報告指出，矯正署評估，矯正機關在監受刑人之基本生活需求費用為新臺幣(下同)3,000元，惟據該署統計資料顯示，受刑人有1萬2,496人（占比20.51%）來自於低收、中低收入戶或近貧之弱勢家庭，服刑期間有7,832人（占比12.87%）無人接濟，有3,407人（占比5.6%）需靠監所作業金收入維生，有1萬3,989人（占比22.5%）受刑（收容）人能自由使用的保管金低於1千元，2016年至2018年7月底止計462名受刑（收容）人連健保費的部分負擔都繳不起，凸顯至少2成以上的受刑人在監服刑無法滿足基本生活需求，亟待扶助與救濟，矯正署明顯已違背憲法第15條、第155條及公民與政治權利國際公約第10條第1項應予受刑人合於人道及尊嚴處遇之規定。
47. 法院、檢察官及行政執行機關對收容人之保管金及勞作金辦理沒收、追徵及民事、行政執行時，依強制執行法規定，原則上應保留收容人2個月生活費用，然多數執行命令僅保留收容人1個月生活費用，容有未合，司法院及法務部宜轉請所屬研議原則性之作法。

### **羈押禁見者之配套處遇**

48. 家庭權及通信權屬基本人權中極為重要之環節，公民與政治權利國際公約第20號一般性意見要求各國政府應允許被監禁人在必要的監視下，接受家屬探訪及通信。監察院2018年調查報告指出，我國羈押禁見之實務，係全面禁止被告與任何親友接見、通信，甚至禁止其閱讀報紙、收看電視及收聽廣播。2012年1月迄2017年12月，僅有14件允許禁見被告與其家庭成員接見、通信之特例，占全部禁見被告人數約千分之一，此種非按個案情節，全面斷絕在押被告與家庭聯繫，並禁止其獲取外界一切資訊之作法，加諸於受處分人心理層面之痛苦，已逾越所欲追求保全刑事證據之目的及比例原則。本案調查期間，法務部依監察院建議，函請所屬各檢察機關應依刑事訴訟法第105條第3項及第4項審酌禁見之「對象、範

圍及期間」，並廢止過時函令，原則上允許禁見被告訂閱報紙、收看電視及收聽廣播，值得肯定。惟法務部函請所屬檢討改善後，自2018年1月至5月僅有1例允許禁見被告與特定家屬接見，實務執行層面並無明顯之改善，司法院亦無相對應作為，為保障被告之基本人權，仍有待賡續檢討。

49. 法院對於受羈押禁見處分之少年，應依刑事訴訟法規定，視個案情節決定其得與家人、師長會面之範圍，而不得全面禁止少年與任何人會面，否則將斷絕家庭支持，嚴重傷害其身心健康，不符保護理念。惟2012年至2017年，有11件21名少年被法院裁定羈押禁見，該等少年單獨隔離監禁於狹小囚室，不能與家人、親友、師長通信會面，且禁止收看電視、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之教育輔導，不符兒童權利公約之基本內涵。經監察院調查及列管後，矯正署於2019年起的智慧監獄計劃中建置「智慧行動接見」，家屬可透過手機與少年視訊接見。

### **防止單獨監禁及其相關情形**

50. 矯正署依據修正前監獄行刑法第22條規定，於2016年11月11日函示允許少年觀護所將「有擾亂秩序行為之虞」的違規少年收容於鎮靜室，每次期間最長可達7日，違反修正前羈押法第5條及少年觀護所設置及實施通則第36條，甚且可施用腳鐐，以此方式對少年之肉體或精神施以劇烈痛苦，均嚴重侵害兒少人權。又2020年1月15日羈押法修正後，明定收容被告至鎮靜室，應立即陳報法院裁定核准，收容期間最長不得逾24小時，然此本於人權考量之美意，卻未能擴及適用於少年觀護所之各種少年，且矯正署雖已著手研訂「少年矯正機關收容處遇實施條例草案」，並允諾於該草案施行前之過渡期間停止適用2016年11月11日之函示，但尚未實踐。

## 成少分離拘禁

51. 法務部為因應矯正機關超收及人力不足之困境，漠視少年觀護所為達成其任務應有之組織編制，不但未充實專責少年觀護機構之人力，裁撤多所原獨立設置或嚴為分界之少年觀護所，全國現僅存臺北及臺南少年觀護所為獨立設置，其他少年觀護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」；但各少年觀護所因受成人矯正業務嚴重排擠，不但2014年至2017年整體經費逐年遞減，占矯正機關整體預算之比率不及2%，少年收容之整體環境顯不利於鑑別少年身心狀況及矯治其身心功能，亦難以積極協助非行少年回歸校園及社會。經監察院調查及列管後，法務部已規劃以委外方式於2019年至2022年間，分年補充矯正機關所需147名臨床心理師與152名社會工作師（員）等專業人力，並優先配置於少年矯正機關。
52. 目前全國有16所少年觀護所在看守所及戒治所內「合署辦公」，多數少年觀護所受限於現有空間、人力調配及勤務運作，雖克服萬難進行「成少分界」，但少年之收容環境與成人被告及受刑人大同小異，常見少年舍房被以多道鐵欄隔離在成人囚舍最裡側，或將少年舍房設於成人禁見房及獨居房後段，所謂「分界」顯然流於形式，實務上更發生數起少年遭成年受刑人或管理人員毆打之案例，而部分少年觀護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，矯正署允應儘速檢討，司法院亦應督促所屬少年法院（庭）落實督導改善。
53. 少年法院（庭）與少年觀護所就收容少年身心狀況之掌握及聯繫機制有待強化；部分法院督導流於形式；高雄少年及家事法院對於矯正機關涉將違規少年移入成人舍房管教之作法，未查明並陳報司法院少年及家事

廳，亦未建議列入院部會談予以導正；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，嚴重損害少年自尊。經監察院調查及列管後，少年事件處理法業於2019年6月19日修正第3條之3規定，禁止連銬同車提帶。

54. 觸法兒童亟需家庭生活經驗及家庭依附關係之建立，然因修正前之少年事件處理法第85條之1規定，7歲以上未滿12歲之兒童觸犯刑罰法律者而有收容必要者，亦收容於少年觀護所，自2012年至2017年8月底，法院審理期間被裁定收容少年觀護所之兒童達178人，人數甚多。鑑於少年觀護所收容對象以15歲以上少年為主，復未提供兒童妥適之替代教育，是否符合兒童之最佳益利益，實令人質疑。經監察院調查及列管後，少年事件處理法於2019年6月19日修正後已刪除第85條之1規定。

### 少年處遇

55. 公民與政治權利國際公約第9條第3項規定審前拘留應受「合理期間」的限制、第10條第2項第2款規定司法收容之少年「應儘速即予判決」。但依少年事件處理法規定，少年保護事件法院最長得將少年收容於少年觀護所6個月；而少年保護事件如移送檢察官依刑事案件處理，因少年身分轉為被告，尚得依刑事訴訟法裁定羈押，偵查中最長可再羈押4個月，合計法院最長得裁處觸法少年10個月（6月+4月）的審前拘留，高於成年被告審前羈押最長4個月（偵查中4月）。2020年1月17日修正的少年保護事件審理細則第19條雖增定少年法院為收容處分時，應遵循必要性及最後手段原則，及應視程序之進行換票收容，但仍未解決少年審前拘留期間過長的問題。
56. 法務部迄未訂頒管理收容少年之相關規範，各少年觀護所不分是否獨立設置，對少年一律施以監禁封閉式之處遇，並採取高度之戒護措施。部分少年觀護所就新收、會客、生活管理等，亦逕行套用羈押法及監獄行



- 刑法有關成人戒護管理之規定。相關作法雖非無據，且能有效避免少年鬥毆、脫逃等事故，然究與少年宜教不宜罰之精神及國際人權規範有違。經監察院調查及列管後，矯正署業參酌國際少年矯正思潮及兒童權利公約規定研擬「少年矯正機關收容處遇實施條例」草案，刻正推動辦理中。
57. 現行少年觀護所分散設置，固然基於家屬探視及法院審理便利之考量，然欲達成保護兒少之目的，首需落實特殊教育、心理輔導及醫療等專業人力之配置，並引進教育及福利資源。近年來各少年觀護所收容人數銳減，分散設置實無法兼顧司法資源之有效利用。司法院及法務部允宜檢討採取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，充實友善家屬探訪之軟硬體環境，始符合國際人權標準。
58. 少年事件處理法裁定收容之法定事由僅「不能責付」及「責付顯不適當」，加以實務運作上涉及其他機關之配合，及轉介、輔導等諸多面向問題，致審理實務與應然面存有若干差距。為落實少年法院（庭）審理專業化之要求，司法院允宜本諸最高審判機關權責，彙整資源整合模式並訂定程序保障之作業流程，提供少年法院（庭）法官辦案之參考，並宜研究少年之收容或羈押裁定宜否增列強制輔佐人制度，或仿效家事事件建立程序監理人之制度，令具有兒少保護知識經驗之專業人士參與程序協助法院，及合理限制收容期間與增加管考機制，以確保兒少之最佳利益。經監察院調查及列管後，少年事件處理法於2019年6月19日修正第3條之1、第3條之2規定，使輔佐人、家長及專業人士得陪同在場。
59. 我國少年司法雖以法律明定其應有之任務及組織架構、人員編制及運作。然而因矯正機關受限於整體軟硬體及人力、經費不足之困境，將多數少年觀護所與成人監所「合署辦公」，並沿用成人監所的思維及管教模式行之，失去輔導、鑑定及醫療少年身心狀況之功能。部分法院裁定非行少年收容前，未尋求責付或採行其他處置的可行性，收容書中未詳載

個案少年的身心狀況，與少年觀護所亦乏橫向聯繫，未持續評估收容之必要性。監察院實地履勘發現，所內罹患精神障礙或智能發育遲緩之少年人數不少，但特殊教育資源極度匱乏，其等不但未受妥適的醫療照顧，每每因情緒控制困難，遭處罰進入違規房、考核房接受行為考核，於行為失序嚴重時甚至被關押在密閉的鎮靜室（保護房）中。種種現象，已違反公民與政治權利國際公約、兒童權利公約、身心障礙者權利公約之精神，對兒少人權保障實有不周。經監察院調查及列管後，2019年少年事件處理法修正第42條第1項第3款，增加交付執行安置輔導保護處分之適當處所，同時增訂第5項及第6項，讓法院在處理少年事件各階段，得徵詢相關機關、團體、學校及其他適當之人，共同盤點、整合、運用個案兒少所需之資源。

60. 少年觀護所以配房作為處罰的手段，此一管理方法對違規少年雖不無促其自我反省及沈澱心性的功能，所方亦儘力改善違規房內部設施；但所謂的「違規房」、「考核房」及相關處罰規定，並非基於教育理念發展的管教模式，而係沿用成年監獄以配房作為紀律管理模式及懲罰手段。顯不符「少年觀護所設置及實施通則」明定對少年之處罰應以告誡及勞動服務為限，又各少年觀護所是否設置違規考核房，其違規考核期間長短及方式，均有差異，甚有以責任分數決定違規房、考核房期間，而少年在違規房或考核房期間，不能至班級上課，其學習權益受到剝奪，難謂妥適。經監察院調查及列管後，法務部於2019年10月23日函示所屬，明確禁止使用非「少年觀護所設置及實施通則」規定之處罰方式。
61. 基於國家對少年負有特別保護及教養之義務，矯正署對收容之少年宜建立不同的給養制度，充分照顧其生活之所需。惟矯正機關對少年仍沿用與成年收容人相同之作法，甚至「少年觀護所設置及實施通則」規定少年需「自備衣被及日常必需品」。少年收容人因無作業收入，實務上常見家貧無力負擔或無人接濟者，在監生活陷入困境等情，矯正署宜儘速檢討改善。

62. 少年觀護所收容司法審理中之少年，但該等少年未列為健保費的補助對象，需自費納保，經常發生收容少年無力繳納全民健保費用或積欠醫療費用等情事。矯正署宜檢討適度補助收容少年的醫療欠費，使其等能獲得全民健康保險之保護。
63. 我國少年事件處理法依據「同心圓理論」建構國家對非行少年的保護機制，對於遭遇喪失家庭功能困境之少年，要求司法及行政系統應合作，提供必要的保護及協助資源。惟少年事件處理法因未明確規定不同保護處分間的轉換機制，加以司法院並未編列保護管束期間轉換為安置費用的項目預算，致「保護管束」中的少年雖因情事變更而有安置需求，卻僅能轉換為監禁式的「感化教育」而不能轉換為「安置輔導」。顯然違反少年司法應「最大限度地避免監禁」之原則。
64. 我國為建立輔導兒少的整體政策，兒少法早於1987年即以安置輔導等福利服務作為社會控制的一環。但非行少年的需求多元複雜，機構普遍有資源不足、專業難以對應、人力不符法定標準等困境。衛生福利部宜引導福利教養機構針對不同類型需求為多元化的發展。又少年事件處理法自1997年修法新增「安置輔導處分」，司法院與行政院並已協商建立整合資源之平臺，但近年來司法安置之少年人數大幅下降，仍有待建立妥適的合作模式，以提供符合兒少最佳利益之合適處遇及銜接服務。
65. 「安置輔導」雖屬社區處遇的一環，然而需將少年帶離原生家庭，有礙少年與其家庭及社區情感連結，亦屬於限制人身自由的處分，更不能忽視實務上機構量能不足、內部管理不一之現況。鑑於近年來機構內性侵、暴力事件頻傳，司法院應督導各法院注意簽約機構之內部管理、管教方式及申訴管道。此外，目前無論少年事件處理法及兒少法強制性親職教育輔導，在實務執行上均遭遇相當大的困難，司法院宜藉由實務案例及成功經驗，運用社會工作理論，研究如何藉由司法程序提升親權人的合作意願，建立與親權人共同調整少年成長環境的模式。另少年事件處理

法親職教育的目的既著眼於第一層保護圈功能之建立，似宜研議將適用對象適度擴大至「現在保護少年之人」。

### 身心障礙者處遇

66. 少年事件處理法就司法福利及福利行政系統雖設有合作機制，但精神障礙少年若收容於少年觀護所，將導致資源連結的障礙。又少年觀護所欠缺醫療及特殊教育資源，專業人員嚴重不足，無力處理收容之精障少年，僅提供身心科門診服務，且為防範其擾亂秩序，沿用成人監所高度戒護的管理模式，導致將精障少年長期關押在鎮靜室的不人道處遇，似構成歧視。另監所內身心治療、諮商輔導等服務，著重於吸食毒品或觸犯性自主等非行類型，較不及於精障犯罪少年。鑑於各少年觀護所收容的身心障礙少年不在少數，且少年事件處理法已於2019年6月19日修法強化少年觀護所鑑定功能，司法院與法務部宜重新思考少年司法收容的定位，並宜引進專業人員，針對精障犯罪少年發展心理評估、鑑定、特殊教育及醫療資源的完整模式。
67. 精神障礙者在司法偵辦審理期間，並未均進行精神鑑定；監所收容後亦缺乏專職心理師精神鑑測評估並分類，造成管理人員戒護及照顧的壓力，而監所精神醫療資源有限，對病情治療、復歸社會無積極功能。經監察院調查及列管後，法務部與衛生福利部等有關單位研議設立專責醫院，以符合公民與政治權利國際公約保障身心障礙者處遇之意旨。
68. 精神障礙者出獄前精細的評量與社區支持，影響收容人權益至鉅。法務部允應通盤研議規劃再犯可能性評估機制並強化社區支持（包含身心障礙及非身心障礙者），進而達到政府建構完善的社會安全網體系之目標。
69. 矯正機關對收容人具身心障礙者，未善盡查詢病史權責，以詳細分類並提供合理調整；入監前之醫療病歷未有轉介機制，司法審查階段之精神鑑定資料亦未確實轉銜至監所，以致未能及時和緩處遇，迄至病

發始能發現收容人患精神疾病，與身心障礙者權利公約及我國人權報告等相關規範意旨有悖。

70. 刑後監護處分係精神障礙犯罪者復歸社會的重要銜接機制，然精神疾病之樣態多樣，個案常伴隨複雜的風險因子，部分受監護處分人出院後，欠缺良好的追蹤治療，或因合併物質濫用、家庭支持度不足等風險因子，致產生社會安全的漏洞。政府或可參酌德、日制度及實證經驗，針對較為特殊的高風險精障犯罪者，評估設置具安全戒護設施與人力的司法精神病院，或篩選具危險因子之精障更生人分級管理。經監察院調查及列管後，法務部於2020年3月17日通盤修正「檢察機關執行因心神喪失或精神耗弱受監護處分應行注意事項」，除增加核心案件之列管，並與衛生福利部開發多元化監護處分處所及中間處遇場所，及針對特定類型受處分人合作進行特殊處遇。

## 作業

71. 矯正機關受刑人除罹病、教化或法令別有規定外，受刑人一律參加作業，惟據統計資料指出，全國45個矯正機關中，有3萬5,758位（占比58.4%）受刑（收容）人從事委託加工作業，每月收入卻十分低廉（從事委託加工作業每月平均所得勞作金最高為自強外役監獄5,821元，最低為金門監獄僅126元，低於500元者高達33個監所，其中8個監所低於200元），相較於僅有3,692名（占6%）的受刑（收容）人從事自營加工作業，平均每月收入卻相對於委託加工作業受刑人之勞作金高出許多倍（從事自營作業受刑人每月平均所得勞作金最高為臺中看守所1萬3,174元，最低為花蓮看守所256元，低於500元者僅5個監所，高於1,000元者達32個監所），不但受刑人所得勞作金相差過鉅，易生不平之心，且與聯合國「受刑人處遇最低限度標準規則」第76點矯正機關應建立受刑人工作公平報酬制度之規定不符。

72. 以臺南監獄2017年度為例，每月平均作業收入扣除作業支出後為83萬3,691元，其中37.5%作為受刑人收入計31萬2,634元，除以2017年該監在監人數3,178人，平均每人「月收入」僅98.37元，「年收入」僅1,180元。而1,180元仍非受刑人實際能得到與花用的錢，根據行刑累進處遇條例之規定，受刑人分為四級累進處遇，受刑人視其級別自由使用作業勞作金。以第四級為例，受刑人可自由運用之比例為五分之一，相當於一整年只拿到236元、一個月只有19.6元。而2015年2月高雄大寮監獄挾持人質事件震驚社會，6名受刑人訴求之一，即為監所勞作金不足以生存的困境，經監察院調查及列管後，矯正署已修正監獄行刑法及羈押法之規定，提高勞作金提撥比例由原作業賸餘提撥37.5%提高至60%。

### 就學進修

73. 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。經監察院調查及列管後，矯正署於2018年1月11日函請各監獄附設進修及補習學校自2018學年度起，以報考前最近6個月內違規者為限等原則修正招生簡章，適度放寬招生資格，鼓勵受刑人保持善行並予以公平學習之機會。
74. 法務部暨所屬矯正署、教育部就少年輔育院教育之實施，未遵憲法及教育基本法揭示「人民接受教育之機會一律平等」及「對於弱勢族群教育，應予以特別保障」之規定，將少年矯正機關學生教育排除於基本教育體制之外，逕採補習學校分校教育課程並搭配才藝課程，顯與一般教育體制脫鉤，使少年矯治機構所收容之學生不但無法順利取得高中學程文憑，且離院後面臨降讀或轉讀不同類科情形者，比例高達57.3%，復學銜銜遭拒、降級就讀或無法銜銜致休學等案例層出不窮，嚴重損及學生就

學權益。經監察院調查及列管後，法務部與教育部共組之「少年矯正教育指導委員會」將少年輔育院亦納入指導範圍。

75. 經調查少年輔育院收容學生整體就業意願比例達61.43%，而離院後欲就學者逾8成之志向為就讀職業類科；又其收容學生有7成來自於弱勢家庭，擁有一技之長之重要性更甚於一般學生，均凸顯少年輔育院收容學生對技職訓練之高度需求。惟少年輔育院辦理之技職教育班級類別不足且未與實務界接軌，顯不利於後續出院轉銜復學及自謀生計，矯正署允應會同教育部及勞動部共同研謀改進途徑，擴充少年輔育院技職教育之質與量，俾利學生順利復歸社會。
76. 矯正署長期漠視接受感化教育處分之女性學生需求，將其一律收容於採以監獄生活管理為主之彰化少年輔育院，排拒在矯正學校體系之外。且據矯正署統計資料指出，有52.3%女性收容學生有就學意願，並以就讀職業類科為主，卻僅能就讀彰化少年輔育院附設之高中進修學校分校，就學學制及學籍均受限於普通科，最高學籍至高二，肇致女性收容學生離院後再就學者，降轉讀不同類科之比例達四分之一，剝奪其受教權益並致復學困難。
77. 少年輔育院收容學生出院轉銜就讀高中職學校時，因少年輔育院非教育主管機關，實務上需以個案方式與個別學校進行研商，協處過程屢屢受阻，並常有離院學生遭受部分學校以資源或專業不足等為由拒絕接受入學就讀之情形，損及少年受教權益，洵與我國延長國民教育年限之精神及教育基本原則相悖，均應檢討改進。

## 衛生醫療

78. 世界衛生組織及國際相關規範既明確宣示監獄內提供收容人之醫療服務，不應與社區民眾有差別待遇，監察院於2020年6月調查報告指出，我國矯正機關收容人數與醫事人力比值246：1，較之全國社區人口與醫事

人力比值91:1，高達2.7倍，尤與美國等先進國家相關人力比值超幅甚多，且前揭計入我國矯正機關醫事人力之衛生科人員，洵非全職於醫療服務，經扣除後，我國矯正機關收容人與社區民眾享有醫事人力之差別待遇勢將益形擴大，允由法務部督同所屬積極檢討改善，並由衛生福利部協處，以強化我國矯正機關收容人醫療人權之保障。

79. 近年矯正機關已會同衛生機關修法將受刑人納入健保、訂定受刑人就醫規範，要求監所診療環境符合醫療需求及修正收容人緊急外醫判定參考原則等改善措施。惟現階段部分矯正機關對於牙科、皮膚科及感染科等未能開設門診或門診服務量不足、承作醫院戒護病房不足、有醫學中心設置戒護專區之需求及少數受刑人就醫診次過高之情形。經監察院調查及列管後，法務部已於2019年8月函送「矯正署所屬矯正機關戒護病房設置標準表」，作為衛生福利部研訂「戒護病房」設置基準。

### **受刑人年齡老化**

80. 我國在監65歲以上受刑人所占比率業由2009年之1%，逐年攀升至2019年之2.8%，平均年增率為11.2%，新入監高齡受刑人平均年增率尤為日本之8.5倍，凸顯我國矯正機關收容人高齡化增幅速度亟應重視，法務部允應督同所屬積極就其醫療、教化、生活等處遇相關軟硬體設備與措施，並由衛生福利部發揮專業協處，以提早整備妥善。

### **減刑、假釋與縮刑**

81. 就接續執行數罪中，次序在前之罪已執行期滿者，可否依2007年罪犯減刑條例予以減刑，司法院與法務部見解不一，最高檢察署檢察總長曾向最高法院提起非常上訴（2019年度非上字第236號），然最高法院2020年度台非字第69號非常上訴判決參據2008年度第4次刑事庭會議決議，以本件裁定自屬違背法令，尚非不利於被告，且於法律見解並無原則上之重大爭議，而與統一適用法令無關者，殊無提起非常上訴之必要而駁回。



惟監察院認為，本件與實體判決有同等效力之定應執行刑裁定，係屬違背法令，且有當事人陳訴，而任其存在，恐蕩喪司法公信力，故檢附調查意見及相關實務見解理由，函送法務部轉請高雄地方檢察署研議是否聲請再審，以資更正。

82. 行刑累進處遇條例施行細則第21條第1款於母法未有明確授權之情況下，另以程序規定限制涉及人身自由之事項，衍生矯正署所屬各監獄另定顯然有別於母法明定之分數高限，核與法律保留原則，難謂相合。再者，現行由個別監獄自行規範累進處遇評分實施要點之作法，導致受刑人囿於所分發之監獄不同，而「被動」適用寬嚴有別的評分標準，亦難謂公允。

### 更生保護

83. 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，惟經統計更生人近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。

### 跨國司法互助

84. 外交部做為涉外業務之主管機關，允宜基於人道考量，順應國際人權趨勢，透過情資交換及跨國執法合作等管道，善盡對我國外服刑或羈押待審之國民權益加強維護之責，以展現政府人道關懷之德意。
85. 法務部訂定與修正跨國司法互助之法規，與辦理相關會議、評鑑之部分，應予肯認。諸如：2018年立法院三讀通過，業經總統公布生效之國際刑事司法互助法；同年8月份，辦理聯合國反貪腐公約首次國家報告國際審查會議。上述作為，均有助於我國順利推動與其他國家、地區之司法互助。惟仍有部分涉外法規（諸如：引渡法）亟待修正，尤其就拘束人身自由部分，法律必須具體明確規範，以因應未來跨國司法互助合作之順利推展。

## 第12條 遷徙自由

86. 刑事訴訟法中明定之羈押替代處分分別為具保、責付及限制住居，而限制住居常須配合限制出境、出海，方生防逃實效，惟後兩者之處分對於人身自由之限制更廣，甚而涉及人民之遷徙自由，倘無法律明文規定，恐有違法律保留原則。另限制住居所生之防逃效果薄弱，司法院及法務部允應考量修正或補充限制住居之規範，以符實需。經監察院調查與列管後，2019年5月24日立法院已三讀通過「刑事訴訟法部分條文修正案」、「刑事訴訟法施行法第七條之十五修正案」，增訂「限制出境、出海」專章。

## 第13條 外國人任意驅逐出境禁止

87. 勞動部就刑事犯罪之外籍移工，未依就業服務法第73條第6款，經審慎考量違反情節是否重大，即廢止聘僱許可，令其出國，且產生終身不得來臺工作效果等情事，顯未能就其工作權，給予人道考量，亦違反公民與政治權利國際公約第2條、經濟社會文化權利國際公約第2條、第7條，不得對外籍移工之工作權，產生歧視等規定。勞動部雖有訂定考量因素及不對外公開內部審查原則，但並未對外說明如何運用。
88. 內政部撤銷陸籍配偶停留許可處分書僅記載「面談管理辦法」第14條所定規範內容，形同未附理由，尚難謂與行政程序法第96條第1項第2款規定相符；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，均涉有侵害其訴訟基本權，背離憲法制度性保障之虞。
89. 最高行政法院就外籍配偶與陸籍配偶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。

## 第14條 公平法院

### 無罪推定

90. 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，此實乃現代法治國刑事訴訟之目的，亦為憲法第16條規定保障人民訴訟權之真義。現行輕罪案件第一審無罪判決得上訴第二審覆審之規定，尚有違反刑事訴訟法第154條第1項、公政公約第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。司法院允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。

### 法定法官原則

91. 刑事相牽連案件經先後起訴分由法官審理後，再併案審理，將更易原承審法官，已涉及當事人依據憲法第16條規定應受保障之訴訟權益，復因法院併案程序不公開透明且無救濟機制之情形下，確易生人為恣意操控案件由特定法官審理承辦，違反法定法官原則之疑慮；惟現行刑事訴訟法第6條等併案規定，當事人無法於併案裁定前陳述意見，法院裁定併案後，依同法第404條規定，亦無抗告救濟之機會。司法院允宜通盤檢討研議修正刑事訴訟法等有關相牽連案件併案審理之法令規定，以維護憲法所保障之人民訴訟基本權，並確保憲法第80條法官依據法律獨立審判之憲政基礎。

## 辯護人

92. 偵查中檢察官限制或禁止律師在場或札記的相關要件與程序未臻明確，法務部允宜明確化，促使檢察官於作成禁止或限制處分時，能將違反偵查不公開之事實，明文記載於筆錄內，俾使檢察官與律師執行職務均有明確規範。經監察院調查及列管後，法務部於2019年3月20日修正發布「檢察機關辦理刑事訴訟案件應行注意事項」第28點，原則允許辯護人在場、陳述意見並札記訊問要點，並明定札記除法律另有規定外不得扣押。
93. 律師對檢察官於偵查中作成限制或禁止等處分，相關救濟途徑不明，司法院允宜檢討刑事訴訟法第416條提起準抗告之範圍，俾使被告防禦權獲得確實有效之保護。
94. 監所對於收容人與辯護人（委任律師）往來文書及相關資料有無違禁物品之檢查，僅得以「開拆而不閱覽」方式辦理，故辯護人於接見時，如收容人有交付需求，經檢查未有違禁物品情事，應由值勤人員將檢查結果及文書之種類及數量登載「收容人律師接見紀錄表」後交付之，不得任意禁止收容人提交書狀之方式，並應速為轉送或寄發。
95. 刑事訴訟法規定辯護人有湮滅、偽造、變造證據或勾串共犯或證人等不當行為時，法官得核發限制書限制辯護人與被告接見或互通書信。惟限制辯護人與被告自由溝通，攸關被告防禦權的完整性，如合理懷疑辯護人有不當行為時，如何兼顧被告訴訟權益之保障，並完善相關制裁之配套措施，仍有審慎評估之必要。經監察院調查及列管後，司法院已提出刑事訴訟法部分條文修正草案，增訂辯護人以不正目的使用所獲知之卷證資料，檢察官於偵查及審判中得以言詞或書狀聲請審判長禁止其於該案件之辯護，該草案尚在立法審議中。
96. 法律扶助法修正後，屢遭因欠缺排富條款及審查機制寬鬆，肇致法律扶助資源被濫用等訾議，顯示司法院未加強宣導依法律扶助法規定，法扶

基金會扶助對象係包含「無資力」及「無法受到法律適當保護」之人；司法院目前約聘公設辯護人之政策目標顯不明確，整體刑事辯護制度及資源分配實有再妥為研議之必要。

## 通譯

97. 司法警察機關辦理需用通譯之案件，通譯人員係辦案人員與當事人、關係人之間的唯一溝通管道，位居釐清全案事實之關鍵地位。通譯人員所為傳譯內容正確與否，影響案件之結果及當事人之生命、自由、財產或人格權等各項權益。司法警察機關之通譯除應要求通曉兩種語言，並熟悉相關訴訟程序、專有名詞及等價翻譯能力等技能外，亦應要求通譯具備公正無私、不偏不倚的專業精神。內政部警政署（以下簡稱警政署）允宜加強警察機關使用通譯之選考訓練機制，並予相當之報酬，以確保傳譯品質及正確性，維護民主法治國家正當法律程序原則。

## 刑事鑑定

98. 從司法改革基金會所陳之江國慶案與蘇建和案等鑑定疑義，鑑定證據確於偵審過程中無法受到切實檢視，司法人員亦較欠缺判讀科學證據之能力，進而有能力審視其有無疏漏。建議司法院與法務部基於公平法院原則與改良式當事人進行主義，宜發展證據能力門檻。經監察院調查及列管後，司法院刻正研議修正刑事訴訟法鑑定部分之相關規定。
99. 偵查機關選任鑑定人或囑託機關鑑定，宜與法院選任或囑託者有所區別，以保障被告之對質詰問權；另宜參考美國專家證人制度優點，給予被告選任鑑定人之權利，惟考量實務現況，為避免過度商業化與訴訟成本提高，造成訴訟延滯或濫用制度致使法院難以發見真實，應保留適用於法官或當事人合意囑託而不受交互詰問之「中立性機關鑑定」，俾保障當事人之程序利益與實體利益。經監察院調查及列管後，司法院刻正研議修正刑事訴訟法鑑定部分之相關規定。

100. 鑑定制度應按科技發展現況，隨時充實鑑定項目分類，並得建立適正審查程序，因應偵查與審判不同需求，建立層級化與多元化科學鑑定（識）系統，以提升鑑識機關之公正性，並應透過鑑定機關參考名冊，適切協助法院妥善選任囑託鑑定機關或鑑定人；另因法官對刑事判決正確性負有全部責任，檢察官對於公訴事實亦負有全部舉證責任，故應強化其科學辦案能力之職能訓練，並建立迅速與妥適鑑定意見審查制度（複驗制度），以維公平法院原則。經監察院調查及列管後，司法院刻正研議修正刑事訴訟法鑑定部分之相關規定。
101. 性侵害犯罪案件常以被害人之創傷後壓力症候群（Post-traumatic stress disorder，以下簡稱PTSD）鑑定報告作為補強證據，但對於補強之審查密度與強度容有歧異，影響判決之可預測性及民眾對司法判決之公信，建請最高法院刑事庭審理類此案件時，經評議後以裁定敘明理由，提案予刑事大法庭研議統一法律見解。
102. 部分精神醫療機構進行PTSD鑑定時，踰越鑑定僅具提供專業證據與意見之權限，而逕自為因果關係之事實認定，衛生福利部允應正視及檢討該問題，或研議發展PTSD鑑定指引手冊之可行性及必要性，以提升PTSD鑑定品質，俾使鑑定結果符合專業、嚴謹之要求且具備公信力，經監察院調查及列管後，衛生福利部將與臺灣司法精神醫學會合作研議適用於PTSD鑑定之相關指引。

## 測謊

103. 測謊鑑定結果，並非如DNA鑑定等科學檢驗結果所具一定之「再現性」，而是取決於施測人員之專業智能、性格、經驗、態度等諸多因素等各項能力，過去我國三大測謊鑑定機關調查局、刑事警察局及憲兵指揮部之測謊鑑定標準作業程序規範並非一致，亦無覆驗鑑定結果之機制，致測謊鑑定時有迥然不同之結果，行政院宜就測謊鑑定人員之培訓、資格認

證及查核等要件制（訂）定一致性準則，以確保並提高測謊鑑定之準確度。經監察院調查及列管後，三大測謊鑑定機關已協調訂定類似之標準作業規範。

104. 刑事案件被告聲請對自己或關鍵證人測謊以證明其未涉案，亦由法官或檢察官依職權為準駁，尚無一定判斷準則規定；縱然許可如此運作，又一概允許測謊鑑定機關拒測，所採測謊鑑定證據能力之見解，顯然恣意且矛盾。且我國偵查審理機關在欠缺物證等相關直接證據下，普遍採用準確性有爭議之測謊鑑定作為認定犯罪事實之證據，亦有違刑事訴訟法規定之發現真實及保障人權之主要目的。經監察院調查及列管後，司法院已提出相關修正草案。

105. 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。被告在刑事訴訟程序上係屬受強制處分之一方，在面對國家權力之搜索、羈押、追訴罪責的龐大壓力下，其同意法官或檢察官測謊鑑定之要求，可能欠缺真摯性。故檢察官或法官在偵查或審理程序中，要求被告之同意測謊鑑定顯已違反公民與政治權利國際公約第14條第3項第7款所定及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；且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，允宜審慎研議明文規定禁止之。經監察院調查及列管後，司法院雖有提出相關修正草案，但尚未通過立法院審查。

106. 依司法院研提之刑事訴訟法修正草案第160條之1條文，以測謊之結果無證據適格，而不得作為認定犯罪事實存否之證據。然依我國最高法院現行實務、美國大部分實務及德國通說，均認為偵查程序中得於被告同意之情形下，運用測謊作為澄清被告犯罪嫌疑之辯護手段，也可作為有利於被告之證據調查方法，偵查機關自仍得以測謊之結果作為偵查手段，

藉以排除或指出偵查之方向，協助偵查。爰此，行政院仍應就測謊鑑定人員之培訓、資格認證及查核等要件研訂一致性規範，並整合研訂一致性之測謊鑑定標準作業程序，確保測謊鑑定之準確性，以維護當事人受公平對待之訴訟權。

### 詰問權

107.為保障當事人對於鑑定人之詰問權，於審判中應使實施鑑定之人到庭，透過交互詰問充分檢驗實際實施鑑定之人的資格、專業與中立性、鑑定實施之經過及其結果；行政院及司法院允於兼顧鑑定實務運作之可行性下，落實保障當事人對於鑑定人之詰問權。

### 上訴

108.法務部應釐清刑事訴訟法第351條第1項規定，在監所之被告，於上訴期間內向監所長官提出上訴書狀者，視為上訴期間內之上訴，所謂「監所長官」之定義、層級為何，是否含非監所公務員（管理人員）之場舍服務員等？另於監所內提出上訴書狀，其如何提出、收受、登記及相關確切時點亦應明確規定，俾利遵循。

109.矯正機關對於收容之被告寄送法院之上訴書狀，應登記接受之時間並儘速送交法院，並無其他程式要件，相關承辦人員自不得以收容之被告寄送上訴書狀之程式不合為由，予以拒收，更不得逕自認定收容之被告上訴不合法律上之程式、法律上不應准許或其上訴權已經喪失，而退回上訴書狀或要求其補正。

### 弱勢及少數族群司法保障

110.原住民族基本法第30條規定政府處理原住民族事務、制定法律或實施司法與行政救濟程序、公證、調解、仲裁或類似程序，應尊重原住民族之族語、傳統習俗、文化及價值觀，保障其合法權益。惟司法實務上，無論檢警或法院，甚至法律扶助基金會依法指派之辯護律師，對於槍砲彈



藥刀械管制條例第20條原住民持有自製獵槍供作生活工具之用即免除刑責之規定，尚未能主動積極於訴訟上予原住民被告實質有效之協助及辯護，顯示我國司法實務並未普遍體認我國憲法、原住民族基本法及國際人權公約尊重原住民傳統習俗、文化之規範意旨，亦未能體認將原住民狩獵除罪化之現代民主法治國之時代意義，動輒以同條例第8條規定非原住民持有槍械之重大刑責相加，不斷地製造仇恨，撕裂族群關係，允宜儘速檢討改進。

111. 為符合身心障礙者權利公約第13條第1項規定，法務部及司法院應提供適切之法律程序保護機制，並詳加檢視在刑事偵、審程序、民事單純財產訴訟程序、行政訴訟及家事事件程序中，失智症患者所受之待遇，有無因司法環境所形成之障礙，導致其與一般人間有落差，賦予失智症患者平等使用司法系統權利。
112. 法務部及司法院就各司法人員之技職訓練，允應持續加強，提升司法人員對於失智症之認識，以提高保護其權利之意識。另為避免失智症患者從事交易活動易衍生民事糾紛；或涉嫌刑事犯罪時，無從為有利於己之主張，有文獻指出得透過不動產預告登記、金融註記、聲請監護或輔助宣告，以及申請法律扶助等方式，以利失智症患者伸張權利或避免紛爭，誠值重視。經監察院調查及列管後，司法院已辦理相關課程，持續提升司法人員對失智者權力保護意識，但就監護制度支援信託制度，及訴訟前先確認司法弱勢者之就審能力，相關規定仍待修正。

## **第15條 罪刑法定原則**

113. 證券交易法第6條之「有價證券」，為該法證券詐欺、操縱市場、內線交易等刑事責任之構成要件，涉及人身自由限制之嚴刑，該條第1項後段「經主管機關核定之其他有價證券」，其核定依據應力求具體明確。金融監督管理委員會以財政部1987年9月12日之公告，作為「臺灣存託憑證」

(Taiwan Depositary Receipt, 下稱TDR)有證券交易法第6條第1項適用之依據。惟查,上開公告係以「外國……其他具有投資性質之有價證券」之概括規定,補充解釋證券交易法第6條第1項後段之概括核定權,顯有循環論證問題,有價證券之範圍恣意擴張,肇生TDR是否確經主管機關行使核定權的重大爭議,不僅一般人民難以理解,學說及司法實務上亦爭議不斷,認顯有違反憲法所要求之「授權明確性原則」、「法律保留原則」及「罪刑法定原則」之虞,誠非妥適。經監察院調查及列管後,金融監督管理委員會表示,該會未來對於新類型金融商品,在兼顧證券市場發展及投資人權益保障下,當評估其性質,予以個別核定。

- 114.金融監督管理委員會另稱「外國發行人募集與發行有價證券處理準則」亦可作為TDR業經主管機關行使核定權之依據。惟查,該準則之授權依據係證券交易法第22條第1項,旨在規範「募集與發行」,而本法第6條第1項係規範「有價證券之種類」,第22條第1項與第6條第1項之規範目的顯不相同,且上開準則第3條第7款僅係就TDR為定義性規定,金融監督管理委員會率以該準則作為主管機關已就TDR行使核定權之依據,亦有逾越法律授權範圍之違憲疑慮。經監察院調查及列管後,金融監督管理委員會表示,該會未來對於新類型金融商品,在兼顧證券市場發展及投資人權益保障下,當審慎評估,並本諸法律授權意旨及衡量整體法規範目的,妥為訂定證券交易法所授權之相關法規命令。
- 115.健康食品管理法第21條第1項明定「未經核准擅自製造或輸入健康食品或違反第6條第1項規定者,處3年以下有期徒刑,得併科新臺幣1百萬元以下罰金」,並未明定違反本法第6條第2項規定者,應如何裁罰,主管機關衛生福利部卻認為該第21條第1項罰則規定可作為違反本法第6條第2項「標示或廣告具有特定保健功效」之裁處依據,致地方衛生機關依衛生福利部見解認定違法之案件,經法院多起判決認定違反罪刑法定原則,難據以論罪科刑。對於該一紛擾多時之法制爭議,衛生福利部亦曾承諾

支持修法，卻始終未能面對問題，積極解決，肇致法院之判決仍不免於有罪與無罪間擺盪，而業者對一己之行為在法律上究生何等評價，亦無可預測適從，難謂無怠失；自應儘速研議，謀求解決，以杜爭議。

## 第17條 隱私權與名譽、信用保障

### 隱私與名譽

116. 身體檢查處分，係干預身體不受侵犯及匿名、隱私權之強制處分，應符憲法第23條規定之法律保留及比例原則，始得為之。空軍清泉崗基地於2017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，恐已無法彌補。國防部允宜以本案為鑑，審慎檢討部隊尿液採驗機制，以符法制並維人權。經監察院調查及列管後，國防部依監察院上開調查意旨，於爾後類案處置之裁量，將審酌「必要性」、「合理隱私期待」、「公共利益」及「國防安全」等因素，嚴謹審視，以符憲法保障人權意旨。

117. 法務部矯正署臺東戒治所前於2017年間處理性騷擾申訴案件後，為防範類案再度發生，於辦公室內或辦公室門口裝置監視器之作為，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。行政院允宜參照司法院釋字第603號及第689號等號解釋隱私權受憲法保障之意旨，審慎研議檢討在公務機關辦公室裝置監視器，以防治性騷擾案之發生等相關補救措施，是否符合比例原則而未過當，並符憲法保障人權之規範意旨。

118.捷運各車站及車廂錄影監視資料之保存情形關乎乘客隱私，為避免乘客隱私被不法侵害，臺北捷運公司應妥善保存錄影監視資料，臺北市政府警察局亦應妥為查核錄影監視系統管理、調閱、複製、利用及影音資料保存情形，確保錄影監視資料之安全，以保障人民之隱私權益。經監察院調查及列管後，臺北市政府警察局已依「臺北市錄影監視系統設置管理自治條例」訂定相關計畫，對設置錄影監視系統之機關妥為查核管理，確保錄影監視資料之安全。

### 個人資料保護

119.移民署就外國人因案被檢察官限制出境，惟嗣後經檢察官為不起訴處分，並通知撤銷限制出境時，於該案偵查期間蒐集取得之相關紀錄，是否得為入出境審核之用途，允宜妥適研議，衡平考量國境安全與個人隱私保護。監察院調查及列管後，移民署經檢討，業將外國人管制檔「處置」欄登載其「涉犯性自主案」之案由，予以刪除，但保留原外國人管制檔之禁止出國資料。

120.兒童權利公約第16條第1項規定，兒童之隱私、家庭、住家或通訊不得遭受恣意或非法干預，其榮譽與名譽亦不可受非法侵害。但消費者債務清理條例為保障債權人之權益，採「資訊公開」原則，明定債務人財產及收入狀況報告書、更生方案等15項文書應公告上網以代替送達，致法院公告相關事項時，經常揭露債務人未成年子女姓名、出生年月日、住家地址，甚至就讀學校，侵害兒童隱私權利。經監察院調查及列管後，司法院已檢討債務清理事件的公告標準，僅公告債務人扶養之未成年子女人數，如有爭議時，改由利害關係人至法院閱卷釐清。

121.部分詐騙手法係以民眾個人資料為基礎，致使民眾不易辨別真偽而被騙；經濟部對網路零售業者維護個人資料之輔導與檢查成效不彰，行政院作為個人資料保護法所定各目的事業主管機關之上級機關，允應與該

法之主管機關國家發展委員會提高非公務機關對於資訊安全及個人資料維護之重視，並導正部分機關在執行該法之認知偏差。經監察院調查及列管後，經濟部對資安維護不佳廠商進行行政檢查並公布名單，另責成各該主管機關訂定規範以利強化個人資料保護。

## 第19條 言論自由

### 言論自由

122.刑法第309條第1項規定：「公然侮辱人者，處拘役或3百元以下罰金。」

其構成要件中「侮辱」係屬不確定法律概念，法院判決情形並無具體客觀之判斷標準，因無法預見其標準使人民動輒觸法，致使刑法處罰存有不確定性，又「侮辱」涉及範圍甚廣，導致民眾表達意見動輒得咎，已妨礙言論自由發揮監督政府、實現自我及促進民主等功能。其所限制者雖係對於他人為謾罵、個人意見或情感的表達，但其終究屬於言論之一種，應受憲法第11條言論自由之保障。公然侮辱罪涉及人民身體自由及表意自由之限制，除因涉及人民基本權之限制，應採較高密度的審查外，仍應檢視是否符合憲法第23條所明定之比例原則、法律明確性原則及世界人權保障之潮流。

### 媒體自主

123.專業獨立之新聞報導是健全民主政治之根基。政府機關公私團體均應致力於建立並確保新聞媒體擔任民主法治國家監督政府濫用權力，避免腐敗的關鍵性角色及功能的機制。花蓮縣政府於2017年、2018年間以建立縣政宣導素材資料庫，做為爾後推動及宣導縣政資源等為由，分別與14家媒體的15名在地記者個人議價簽約，給予每位媒體記者14萬7千元至28萬3千元不等款項，致令新聞媒體成為政府機關等公部門之傳聲筒或代言人，侵害民眾對新聞媒體應具有客觀中立及可信度的信賴，及損害新聞

媒體監督政府機關應具之獨立自主的專業性，其危害尤甚置入性行銷，形同收買媒體記者，有違憲法第11條規定保障言論自由及歷年司法院釋字第509號、第613號、第678號、第689號等號解釋新聞自由所具形成公意，監督政府，以維持民主多元社會正常發展之意旨。行政院允宜研議於預算法、廣播電視法、衛星廣播電視法、有線廣播電視法等相關法令，明文規範之。

## 第21條 集會自由

### 集會遊行

124. 憲法第14條規定保障人民得集會以表達訴求之基本權利，積極參與國家重要政策之形成，係民主法治國家之基本要件。惟我國司法實務上，警察對於集會參與者表達訴求之肢體動作，率以刑法第135條第1項規定妨害公務罪嫌，逮捕並移送偵辦，檢察官及法官亦擴大解釋妨害公務罪「強暴」行為之構成要件，率為起訴，並為有罪判決確定，致人民面對公務員執行公權力時，動輒得咎，已違立法者之本意，並實質上抑制人民集會權利之行使，顯已違憲法第14條保障人民集會自由及第23條比例原則之意旨。
125. 臺北市政府警察局於2018年8月2日大觀事件自救會至「國家住宅及都市更新中心」揭牌儀式會場陳情抗議案及新北市政府警察局海山分局於2018年8月4日大觀事件自救會至新北市江翠國小陳抗事件，皆與元首維安相關，故除依集會遊行法及警察職權行使法等相關規定處理集會遊行之管制外，亦依特種勤務條例第12條劃定安全維護區予以維安管控，更另設意見表達區，將集會民眾圈圍於該區表達意見，惟意見表達區之劃定，並未於集會遊行前公告予陳抗民眾知悉，且劃定位置、範圍及時間不一，除有限制陳抗民眾行動自由之疑慮外，亦難使陳抗民眾之訴求有效傳達至執政者知悉，妨礙民眾集會自由權利之行使，國家安全局與警政署倘欲劃定意見表達區，除應將意見表達區之地點、範圍及時間一併

公告，以利陳抗民眾事先知悉不致突襲外，就該區之劃定範圍及限制時間亦需符比例，避免過度限制人民基本權利，並提供表達異議之管道及審慎評估管制手段與民眾權利之衡平，以緩和元首維安與人民集會自由間執法之衝突。經監察院調查與列管後，國家安全局與警政署未來將事前公告意見表達區，減少現場不必要誤會與衝突，以利陳情民眾事先知悉劃定之範圍、限制時間、管制手段。

126.高雄市政府為執行多功能經貿園區都市計畫而對「特貿4B」區域住戶強制執行拆遷。人民於2018年4月13日為該部落居民陳情並行使言論自由權時，高雄市政府警察局前鎮分局使用警力過度阻擋民眾陳情，引發激烈反抗，嗣再以強制力將其制伏強壓帶上警車載離現場，實施保護管束，對於民眾集會遊行自由，造成過度限制。經監察院調查及列管後，高雄市政府對於民眾行使言論自由之權利，將建立「意見表達區」，以誠信溝通柔性隔離；有關違法違序疑義，則立即請示檢察官徵詢相關意見，避免執法過當，影響民眾權益。

127.2017年12月23日臺北市府警察局執行「反對勞基法惡法修法、保障勞工權益」之集會遊行事件，將已表明身分協助民眾之三位律師強行圍圍並載離現場。惟律師參與合法集會遊行表達意見，或在集會遊行現場提供法律諮詢及協助民眾保障其合法權益，若未涉及不法行為，主管機關應予以尊重，不容對之恣意施用強制力。經監察院調查及列管後，臺北市府警察局於2018年1月18日增訂處理群眾活動的相關作業程序。

128.集會遊行法旨在規範公權力介入憲法人民集會自由的必要性及界限，該法雖賦予警察機關在集會遊行現場為相關處分及措施的裁量權限，但應受同法第26條比例原則的拘束。警方在「制止」少數違法行為前「命令解散」整場集會活動，及民眾在陳抗現場不能對警察強制措施表示異議，均有待檢討。經監察院調查及列管，臺北市府警察局已修正相關作業規定並加強員警人權法治教育。

129. 聯合國人權理事會第20屆議程項目3特別報告員麥納·吉埃之報告提及：

「國家必須確保行政人員和執法人員在和平集會自由方面接受適當培訓。」以保障民眾於陳抗活動中，仍獲執法人員以符合國際人權規範之標準予以管制。目前警察機關於集會遊行教育訓練之規劃上，常以制式執法技巧及管制方式內容為主要，對於集會遊行執法與管制手段融合人權概念之課程，尚顯不足。另觀2016年至2018年亦有100多件之集會陳抗活動涉及特種勤務，惟國家安全局卻無相關課程規劃，對於有關特種勤務涉及集會遊行之執法與人權訓練實顯缺乏，警政署與國家安全局允應正視集會自由之相關人權議題，強化執法人員之人權意識，共同建立良好與友善之集會環境。

130. 警方將違法陳抗群眾以優勢警力圍圍，再以警備車強制帶（載）離陳抗現場，分頭野放丟包，為近年來警方處理重大集會遊行活動的新模式。此類措施雖較高壓噴水、警棍強制驅離之侵害性為小，惟其非僅消極要求人民解散或禁止進入特定區域，而係違反當事人意願，相當時間拘束陳抗者的行動自由及將之強制帶至另一空間，對於人身自由的干預程度較大，已屬憲法第8條「逮捕拘禁」之範疇。該警察措施不但執法依據有重大疑義，且適用之時機、要件、對象、帶離地點、救濟途徑等皆屬不明，各界迭有警方執行時流於恣意之質疑。經監察院調查及列管後，臺北市政府警察局於2018年8月14日完成修正「執行聚眾防處勤務群眾拒不解散之處置作業程序」，並邀請聯合國集會遊行權前特別報告員Maina Kiai人權律師分享國際間處理集會遊行經驗。

## 第22條 結社自由

### 結社自由與加入工會權利

131. 2011年5月1日工會法放寬國籍限制後，宜蘭縣漁工職業工會為全國首個由移工組織的工會。日前南方澳大橋斷橋事件，宜蘭縣漁工職業工會傳遭打



壓，凸顯主管機關輔導移工籌組工會及協助工會發展欠缺配套，未考慮移工語言、文字的隔閡，往返公文書及相關法令規定缺乏譯文，都讓移工在原本弱勢的處境，難以藉由團結權爭取對等的權利。勞動部、宜蘭縣政府允應正視移工已是臺灣社會不可或缺的一部分，相關法令規定及權益宣導應考量移工族群的需求，落實資訊平權及對移工之勞動權益保障。

## 第23條 婚姻與家庭保障

### 家庭

132.我國婚姻移民面談制度之創設係以查核婚姻真實性為手段，為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之國土安全管理政策，惟按現行法令與實務判斷，真實婚姻與否取決於夫妻共同生活事實，與法規範之「真實性」要件間，似欠缺內在正當合理關聯，有違禁止不當聯結原則，並涉妨礙國人與其結婚對象之家庭團聚權之虞，似有違「憲法」第7條平等權之保障，應值檢討。

133.「內政部入出國及移民署實施查察及查察登記辦法」之執行，造成經面談通過之陸籍配偶或外籍配偶，其婚姻真實性仍因移民署不時查察予以推翻。該部不區分「入出國及移民法」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「入出國及移民法」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有背離平等權之虞。

### 離婚與子女保護

134.新住民離婚率雖有逐年下降的趨勢，但相較於我國人離婚率，仍呈現偏高的現象，政府應正視此問題，針對新住民離婚的原因，從預防概念著

手，加強跨國婚姻關係的瞭解並透過資訊對外說明，及早介入提供服務與協助，並針對新住民於離婚後所面臨的需求與困境，如經濟負擔、子女照顧及教養等問題，提供相關資訊管道及建立支持系統，以協助跨國婚姻單親家庭。

135.根據衛生福利部的婚姻暴力受暴率統計資料顯示，2006年至2015年外籍配偶的婚姻暴力受暴率高出本國籍約4倍之多，凸顯外籍配偶家庭暴力問題嚴重，但遭受家暴的外籍配偶如要離婚，必須在臺有未成年親生子女，才能繼續居留，否則將失去居留權，致使外籍配偶隱忍受虐，其中悲苦心酸不言可喻，內政部允應正視此問題，參照國外在移民法規中增定防家暴條款，使外籍配偶免於家暴危害。

136.新住民於離婚後若取得未成年親生子女的監護權，雖可繼續在臺居留，但取得過程困難重重，甚至付出高昂的金錢代價。縱使離婚後的新住民取得未成年子女的監護權或係因受家暴經法院判決離婚而有未成年子女者，得以繼續留在臺灣，但當子女年滿20歲時，若尚未歸化我國籍或取得永久居留權，即必須離境而被迫與子女分離。凸顯現行法規對於前述新住民離婚後的居留權及家庭團聚權保障，仍未盡周延，政府允宜儘速循修法途徑以澈底妥善解決，以符合人倫與正義。

### **其他涉及家庭團聚權利之事項**

137.入出國及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，對其家庭團聚權之保障容有未周。經監察院調查及列管後，行政院推動「外國專業人才延攬及僱用法」，經立法院於2017年10月31日三讀通過，並於2018年2月8日正式施行，但是入出國及移民法第23條規定，就業服務法第46條第1項第8款至第10款的（藍領）移工不得申請配偶及未成年子女居留。

138.入出國及移民法為確保國境安全，訂有禁止外國人入國之相關規定，另授權禁止外國人入國作業規定訂定管制入國期限，該作業規定雖已考量家庭團聚權，訂有得申請縮短管制期限或得（申請）不予禁止入國等要件，然對於持用不法取得、偽造、變造之護照或簽證者，冒用護照或持用冒領之護照者，不論其是否因故意或過失，均一律管制10年，縱符合縮短管制期限要件，仍有個案面臨長達5年之管制期限，損及其與國人家庭團聚、共同生活及養育子女之基本權益。移民署基於維護國境安全，統籌入出國（境）管理，亦負有保障移民人權之責，自應審視國際情勢變化，通盤檢視相關法規並進行滾動式修正，就個案審酌合理管制期限，俾貫徹我國「人權立國」之基本國策。經監察院調查及列管後，內政部已於2020年5月28日修正通過「禁止外國人入國作業規定」，放寬相關管制要件及期限。

## 第24條 兒童保護

### 兒童之保護

139.兒童及少年福利與權益保障法第49條第1項第2款「身心虐待」及第15款「其他不正當行為」，長期缺乏明確認定標準，同法第83條第1款又有「妨害兒童身心健康」之規定，不僅第一線調查處理個案的社工人員有所困擾，受害人家屬亦難信服調查結果。衛生福利部雖稱已於2014年10月2日函釋身心虐待之構成要件，仍有失明確，又「身心虐待」與「妨害身心健康」的法律上定義或區分標準仍有未明，難期各地社政機關執法標準齊一。經監察院調查及列管後，衛生福利部已建議各地方社政主管機關於作成行政處分前，得邀請法規單位及涉及部門召開會議討論，該部並提供「兒少受虐待暨被疏忽危機診斷表」供縣市社工人員實務運用，又為凝聚各地方政府對於兒童及少年福利與權益保障法第49條的實務運作共識，該部將與地方社政主管機關持續透過教育訓練，進行改善。

- 140.2019年1月爆發之嘉義、臺中兩起將幼童以膠帶網綁或長時間限制在座椅的爭議案例，地方社政機關均以行為有無反覆性，研判是否達到兒童及少年福利與權益保障法「身心虐待」程度，然刑法已修法明定「凌虐」行為不以反覆性為要件，行政規定與刑事規定的要件雖不必然相同，惟社政機關對於違法程度相對較低的行政不法要件，自我要求高於違法程度較高的刑事不法要件，其妥適性如何，又宜否一體適用於各種兒虐類型，尚待深入檢討。經監察院調查及列管後，衛生福利部已督促地方社政主管機關面對樣態複雜之兒虐案件，於行政處分前，應就行為人違反之構成要件、施虐主體、施虐動機及受虐結果等因素綜融學術理論及實務經驗個案判斷，而非僅依「發生頻率」來判斷是否構成身心虐待。
- 141.兒童權利公約第5號一般性意見有關執行公約的一般措施，要求締約國建立一級且獨立的協調及監測機構，收集綜合性數據，以制定、實施適當政策。近年兒虐案件頻傳，據衛生福利部統計，2016年至2018年經查證屬實的兒少保護案件，保母施虐案件高達45件。按兒童及少年福利與權益保障法已於2019年4月24日修正增訂第81條第8項有關不適任人員資訊蒐集查詢之授權規定。經監察院調查及列管後，衛生福利部社會及家庭署已建置托育體系整合資訊系統於2020年9月上線，並與教育部建置的全國教保服務機構不適任人員資料庫進行資料介接，避免不適任人員於幼兒園與托嬰中心間重複任職。

### **司法制度對兒童之特別保護措施**

- 142.據衛生福利部統計，福利機構內之性侵害通報件數，有逐年增加之情形，且依兒童權利公約及少年事件處理法之規定，確立虞犯或觸法之兒童及少年由司法處理轉向回歸社政安置機制，以避免其過早進入司法，將兒少安置機構視為虞犯或微罪少年最後一道防線，惟全國安置機構總床位數約5,200多床，目前占床3千多床，63%占床率，理論是供需足夠。惟各

安置機構實際聘僱照顧人員數不足，機構實際可安置人數遠低於核定床位數，機構亦因考量其量能、專業人力、設備等資源等配置，致接受安置司法兒少之意願不高，目前接受司法少年收容之安置機構資源確實不足，亦欠缺對性侵害案件之有效防治措施，行政院允應督導所屬研擬具體可行解決對策。

143. 兒童及少年福利與權益保障法第69條第1項第4款、第2項規定司法機關所製作必須公開之文書，不得揭露足以識別兒少身分資訊，但因法律保護對象未包括少年違反社會秩序維護法之案件，對兒少隱私權的保障有欠周延。經監察院調查及追蹤後，司法院已要求所級法院依法辦理裁判書公開時，無論案件類型，如裁判書內容涉及兒少身分資訊者，均不得揭露足以識別該兒少之資訊。

144. 兒童及少年福利與權益保障法第69條第2項及該法施行細則第22條規定，司法機關對外公開之家事事件文書，除應對兒童或少年本人為公示送達者外，不得揭露足以識別其身分之資訊。惟司法院裁判書系統仍發現零星公開揭露未成年子女個人資料之情形。經監察院調查及列管後，司法院已修正法院裁判書公開應行注意事項相關規定，並全面檢視及完成該裁判書系統程式更新。

### **未享有正常家庭生活兒童之特別保護措施**

145. 衛生福利部允應正視寄養家庭資源不足、安置兒少多次轉換機構等問題之嚴重性，積極拓展寄養家庭資源，建置兒少轉換機構相關統計資料，與地方政府共同研擬合作以防止多次轉換機構，健全兒少之人格發展。經監察院調查及列管後，衛生福利部已於2018年「全國兒童少年安置及追蹤個管理系統」增設「安置次數」欄位；另2019年度起逐年擴大補助縣市政府充實身心障礙或特殊需求兒少生活照顧資源，協助媒合照顧資源，以減少轉換安置機會。

146.收容於兒少安置機構之兒少多來自功能失調之家庭，或未受到其家庭適當之養育與照顧，甚至遭到遺棄、身心虐待等不當對待，致有發展遲緩、情緒障礙、創傷後壓力症候群或行為違常等情形，機構生活輔導員面對多重問題個案，輔導困難度高，屬高壓力工作，惟生活輔導員遭遇問題時缺乏諮詢及情緒支持管道，無法及時處理，容易造成院生與生活輔導人員之相互對立，衛生福利部允應研謀改善對策。經監察院調查及列管後，衛生福利部業放寬特殊照顧人力補助比例及調高補助經費額度，俾提供兒少安置機構更充足的人力支持和經費挹注。

### **新住民家庭兒童保護**

147.新住民家庭因工作、經濟負擔的考量，不得不將子女托由母國親人協助照顧，即所謂跨國托育的權宜作法。政府應嚴肅面對新住民家庭面臨的實務困境，針對實際需求研擬或整合適切的托育政策，以提供新住民家庭在托育需求上的協助；另研議能否權宜或採專案方式開放新住民母國的父母親來臺協助照顧幼兒，以改善與減少我國新住民子女境外滯留的問題產生及衍生返臺後接續教育困難與融入社會不易的困境。

### **非本國籍兒童保護**

148.女性移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童及少年（合稱非本國籍兒少），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；隨著逃逸移工人數日益增加，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積極研謀解決對策，以落實相關國際人

權公約對於兒少基本權利的保障。經監察院調查及列管後，內政部針對「經認定為無國籍人後卻無法順利出養」、「生父不詳、生母為外國籍且已出境或遭遣返回國、行方不明」及「生父不詳、生母為外國人且在臺行方不明」的非本國籍兒少在臺身分居留問題，皆已分別研議處理流程及解套方式。

149. 兒童於出生後應立即被登記，自出生起即應有取得姓名以及國籍的權利，不應因其父母之身分而受到歧視或懲罰，為兒童基本人權。惟據移民署2007年1月至2019年6月底止，接獲之非本國籍新生兒通報案件計9,381人，其中外籍移工所生育之非本國籍子女計496人協尋中，若再加上外籍移工自行生產而未經醫療院所出生通報的黑數，實際人數遠遠超過官方的數據。此情形不但與兒童權利公約及兒童及少年福利與權益保障法第22條之規定不符，益見行政院對這類兒少的基本人權之維護改善緩不濟急，洵有不當。經監察院調查及列管後，移民署重新清查，2007年1月至2019年12月底生母為失聯移工之非本國籍無依兒少人數計878人，目前協尋中有236人，後續仍將持續清查。

150. 移民署「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」及「辦理非本國籍無依兒少外僑居留證核發標準作業流程」，未將父母為逃逸移工無法出面辦理兒少居留身分及外籍移工子女需屆滿20歲未被國人收養始得由社會福利主管機關協助辦理歸化等因素納入考量，致這類兒少因此成為無國籍或國籍未定的個案，而在辦理戶籍登記、歸化、居留或出養時皆遭遇重重阻礙，並致地方政府社政主管機關苦於照顧及善後解決，惟移民署辯稱為執法機關，外籍移工照顧屬社政機關，而置外籍移工子女身分權益處理於不顧，明顯不符兒童權利公約及兒童及少年福利與權益保障法應以兒少最佳利益為優先考量之規定，且與現實脫節。

## 第25條 參政權

### 協助新住民參與公共事務

151. 許多新住民對於我國民主運作認識有限，又因語言隔閡及生活適應等問題，不易表達及反映自我意見與實際需求；政府應積極辦理公民教育並建立相關鼓勵機制，培力新住民籌組社團及擔任民間團體的幹部，讓新住民得以發聲、充分參與公共事務。

## 第26條 法律平等保障與反歧視

### 雙性人法律困境

152. 雙性人（intersex）係指生來身體或生理的性徵（包括生殖器、性腺或染色體模式）並不符合男性或女性的典型定義者。研究顯示，生來具有雙性特徵之人口可能有0.05%到1.7%，如以上限值推估，我國可能有高達40萬雙性人。然政府對於雙性人群體並無任何有意義之資料統計，亦未主動進行相關研究，忽視雙性人群體真實的存在。對於雙性人於生活上所面臨之各類困境例如出生後性別登記問題、是否需要醫療手術問題等均視而不見，更遑論有相關政策推行。

153. 出生時性徵不明或不符傳統兩性區分之雙性兒童，其父母經常囿於出生登記的壓力，再加上醫療指引欠缺，常有令兒童被過早進行「正常化」手術的情形。衛生福利部未能制定相關醫療指引或家長手冊給予協助，恐致雙性兒童有過早接受非必要手術之虞。經監察院調查及列管後，衛生福利部已於2018年10月11日公告「未成年雙性人之醫療矯正手術共同性建議原則」，並建立轉介建議醫院名單及看診資訊，以避免雙性或性別不明兒童過早接受非緊急和不可逆轉之性別手術。

154. 雙性人因出生登記制度之要求，致有必須決定性別之問題，但就身分證等部分，實可參照其他國家作法及專家學者意見，適度修正給予第三



性、其他註記或無性別註記。再以雙性人因前述出生登記制度的要求，或父母、社會氛圍的影響，時常過早「被決定」性別，致使青春期或成人後常有再行變更性別登記的需求。然而有關性別變更登記事項，政府於相關會議一議再議，議而不決，迄無下文，致使雙性人仍須持有2位精神科醫師之診斷書及摘除性器官之證明，始可申請變更性別，未能完全落實兩公約第二次國家報告國際審查委員會通過的結論性意見與建議第50點「針對雙性人處境進行研究，並擬定包括禁止以醫學上不必要的手術切除各方面都健康的生殖器官在內的政策方針」。

- 155.傳統二元性別區分造成雙性人在社會各方面適應問題，政府欠缺對於雙性人的認識及宣導，在教育、職場過程中雙性人時遭歧視，且長期未能制定有關法令，以因應雙性人在體育競賽上參賽問題，相關社會支持措施均有不足。政府除了應積極承認雙性人真實存在外，建議應再深入研究其等在各方面面臨的問題，宣導社會正視雙性人天生的多樣性，避免各種「正常化」的社會壓力，扼殺了只因天生與傳統價值想像不符者的人性尊嚴、生存需求及未來發展。

## **第27條 少數族群固有文化、宗教、語言之維護**

- 156.鑑於原住民族語言乃原住民族文化之根本及凝聚原住民族認同之必要條件，且部分族語刻正瀕臨滅絕，處境堪憂，益顯其單獨立專法之急迫性，故憲法增修條文第10條第11項及聯合國原住民族權利宣言第13條乃特別明定國家應積極維護發展原住民族語言，原住民族基本法第9條亦規定原住民族語言發展另以法律定之。經監察院調查及列管，並經行政及立法部門之共同努力後，原住民族語言發展法業於2017年6月14日制定公布，然徒法不能以自行，有關部門對於部分原住民族語言面臨瀕臨滅絕之困境，仍應依法儘速積極妥處。

- 157.鑑於高級中等以下學校於原住民學生就讀時，應實施原住民族之民族教育，如其屬肩負民族教育重責之原住民重點學校，更應聘任一定比例之原住民族教師，其等係推動原住民族民族教育之核心人物，進用上開教師更為原住民族教育法第14條及第25條所明定。惟查上開應實施民族教育之規定並未具體落實，原住民重點學校應聘原住民族教師尚不到法定應聘員額之一半(迄2017學年度之差額高達1,215人)，影響原住民族民族教育之推動至鉅。經監察院調查及列管後，教育部已提升原住民師資培育名額，並於2018年6月8日修正發布國民中小學校長主任教師甄選儲訓遷調及介聘辦法，後續仍應請行政部門積極推動原住民族之民族教育。
- 158.狩獵活動係原住民族傳統文化之一部分，大獵祭亦為卑南族原住民重要之傳統祭儀，依據憲法增修條文第10條第11項、第12項之明文宣示及原住民族基本法第10條、第19條等之規範意旨，政府積極維護原住民狩獵文化之發展與傳承，避免該項文化因欠缺實踐空間而流失，乃屬必要。
- 159.於特定獵場範圍內狩獵，不僅符合原住民狩獵文化之傳統，狩獵區域界限之劃定與遵守，亦具有標示危險範圍及協助林務主管機關評估、維護特定區域內生態環境等重要功能，爰有關狩獵區域範圍，自應於申請及審核程序中詳加確認，並於核准後加強查核狩獵者之遵循情形，現行實務作法容有再予精進之空間。經監察院調查及列管後，行政院農業委員會林務局及所屬各林區管理處嗣除多方辦理宣導及說明會、加強查緝違法案件外，並於全國進行8個部落示範計畫，後續並擬推動以簽訂行政契約模式建構原住民狩獵自主管理機制。

## 經濟社會文化權利國際公約

### 第1條

(參閱公民與政治權利國際公約部分)

### 第2條

#### 國際合作與發展援助

160.外交部2009年5月公布的2008年援外政策白皮書顯示，該年我國政府開發援助總金額初步統計約為4.3億美元，占國民總所得毛額（GNI）0.11%，低於經濟合作發展組織國家之0.28%平均值，與聯合國所訂0.7%標準相距尚遠，迄2019該項經費不增反減（約3.1億美元，占GNI的0.051%），基於「善盡國際責任，分擔國際義務，擴大國際合作，發揮我國在國際社會影響力」的外交政策，我政府援外經費應與國際標準接軌，以善盡我國國際社會責任。

#### 反歧視措施

##### 161.合理調整

- (1) 合理調整是為了確保身心障礙者能享有與他人平等的應考與工作權利，2018年公務人員特種考試身心障礙人員考試，竟發生視覺障礙應考人事先提出需要試題放大至20號字體的請求，而考選部卻只願提供「固定規格之放大試題」，致影響其平等應考權利。然考選部負責國家考試，理當提供公平無歧視的應考協助措施，因應身心障礙者的個別需求，實應窮盡方法維護身心障礙者應考權益，並重新檢視現有應考人權益維護的機制，建立合理調整的操作流程，避免陷於對身心障礙者歧視的爭訟。

- (2) 每年學科能力測驗、統一入學測驗、指定科目考試等全國性大學入學考試，各簡章中考試服務項目雖提供考生依其生理障礙需求申請延長考試時間，惟學科能力測驗等考試一律以延長20分鐘為限（2021年度簡章延為30分鐘），指定科目考試則以延長50分鐘為限，未依學生身心障礙程度及個別需求差異進行合理調整。教育部宜全盤檢視各試務單位及各級學校辦理入學考試有無確實提供考試之合理調整，避免影響身心障礙學生公平合理應考及接受高等教育機會。
- (3) 為減少身心障礙公務人員工作適應落差，身心障礙特考應考資訊需詳盡敘述工作職務內容以作為應考人審酌報考的參考，身心障礙者的職場合理調整，應透過障礙者的參與，共同定義工作的核心職能和檢核標準，並由職業重建專業人員協助，建立合理調整的操作指導手冊。現行各類協助身心障礙公務人員穩定就業之措施，多仰賴用人機關自行建立且需自行編列預算，無專責統籌單位。亟待各人事機關會同勞動部、衛生福利部積極研議於公務機關中建立專責支持輔導體系，作為輔導身心障礙同仁及用人機關之專業團隊、資源聯絡系統及窗口。

## 162. 新住民

- (1) 伴隨著移工引進及資本外移同時，我國亦已進入跨國及兩岸通婚頻繁的時代，1998年至2019年跨國（境）婚姻對數累計已有60萬8,071對，已占臺灣全體婚配總數的18.47%；且截至2020年8月底新住民已突破56萬人，同時期新住民生育的子女數亦逐年增至41萬3,853人，占我國出生總人數的8.64%，可見新住民家庭已成為我國重要人口組成結構一部分，而我國已成為不折不扣的多元文化移民社會。政府必須正視並調整過去偏重防堵管制及預防犯罪為主的移民政策思維，建立一套以多元文化價值為核心的政策規劃，促使新住民得以順利融入臺灣社會。

- (2) 當前臺灣社會對於新住民的態度仍有偏見，且部分新住民在家庭及社會上受到歧視的現象依舊存在，其子女同樣因母親身分受到歧視，政府應積極檢視各項措施對於促進新住民文化平權的實質效益，加強對新住民家庭成員的平權教育，並落實學校多元文化的接納與尊重，以全面消弭新住民及其子女在各種場域中所受到的歧視。
- (3) 新住民投入就業市場的動機相當強烈，但仍面臨許多進入職場的障礙，以致新住民於求職及就業過程受到刻板印象的歧視與限制，即使具有高學歷及專業能力者，也難以施展。政府放寬婚姻移民工作權政策已實施多年，但仍有雇主不知放寬後的規定或有其他顧慮，而拒絕僱用新住民，形成新住民就業的障礙；此外，新住民取得永久居留許可者，毋須申請許可，即可在臺工作，但因證件並無相關註明，反造成求職的障礙。又新住民遭到雇主剝削薪資福利待遇的情形，層出不窮，尤其是在不具規模的餐飲與服務業，包括：無勞保、健保、未提繳勞工退休金、勞保投保率僅達3成等。政府允應重視新住民具有的前瞻優勢，積極提升新住民人力資本及就業能力，並建立可執行的查處機制，暢通申訴與求助管道，嚴格取締違法雇主，以保障新住民應有的工作權益。

### 163.身心障礙者就業權

- (1) 我國身心障礙者人數呈逐年成長趨勢，政府實應確保身心障礙者能擁有平等參與就業的機會，並且使其藉由就業得以參與社會及融入社會，進而脫離貧窮及自立生活。身心障礙者找不到工作的原因，以工作內容不適合居首。因此，為排除就業障礙協助其脫貧自立，政府應整合跨部會資源，除積極開發多元適性之就業機會，營造友善職場環境外，更應務本從教育面著手，提高身心障礙者教育程度，以符合就業市場所需。

- (2) 又因應人口高齡化，我國未來勞動力人口將面臨嚴重下降之趨勢。勞動部辦理身心障礙者職前訓練，訓練普及度與就業銜接媒合度均有待改進。
- (3) 目前公私部門的無障礙環境普及程度尚有不足，造成身心障礙者就業與生活的不便，為建構無障礙生活環境、排除身心障礙者就業之不便及限制、增加就業機會，勞動部與衛生福利部亟應發揮橫向聯繫跨域協調，協力研議擴大舊有建築物之適用範圍，積極營造無障礙的就業空間，提供身心障礙者更良好的工作環境。

## 第6條

### 協助中高齡者及高齡者就業

164. 中高齡者及高齡者就業促進法原經行政院指定於2020年5月1日施行，近期因新冠肺炎疫情影響，國內產業勞動力運用有緊縮趨勢，該法將俟疫情紓緩後再施行。該法雖明定查獲職場年齡歧視事件，最高可處150萬元罰鍰，對於中高齡及高齡者就業的促進與保障，固值肯定，惟雇主及勞工若未改變既有觀念，任何形式的薪資補貼均將無濟於事。監察院建議勞動部除祭出政策誘因並落實法制外，應更積極倡議及宣導，並持續追蹤未來專法推動後衍生的效應。
165. 我國現行退休年齡仍帶強制性，未普遍建構彈性工作型態，惟於人口快速老齡化趨勢下，世界各國大多傾向廢除強制退休年齡規定，並透過勞資協商調整作業模式以實現漸進式退休，我國勞工保險老年給付則採行展延年金，藉以吸引退休者延後領取給付，為掌握我國於此方面處遇之適切性，建議勞動部針對漸進式退休進行更多研究，並借鏡國外經驗並檢視各類工具的可行性及其效果，以切合實際。

## 協助原住民就業

166. 由於原住民居住所在地多屬經濟發展較為弱勢地區，教育水準、從業特性、經濟景氣等諸多因素，影響原住民充分就業機會。原住民就業問題仍需政府積極的作為，提供充足的就業資訊、臨時與長期的工作機會、職業訓練，普及教育水準，透過整體性、積極性的就業保障措施，強化原住民就業競爭力。
167. 「促進原住民就業方案」自2009年至2020年10年間，共推動三期計畫，透過「就業服務」、「職業訓練」、「保障進用」等面向，目標在於強化原住民族就業技能及穩定的就業。然原住民就業者從事製造業、營建工程業等工作比率仍較全體民眾高，易受經濟環境與政策影響，且平均薪資較一般民眾平均收入約維持1萬元落差現狀仍未見改善，顯見該方案以短期促進原住民就業政策為主，未能配合我國產業未來發展與需要，並著眼於提升原住民族就業環境品質的長遠政策規劃。
168. 目前原住民族住於非原住民族區，已近60%，15歲至24歲失業人口比例遠高於一般同年齡非原住民人口，都市原住民的就業需求量漸次增加。對照當前原住民求職者及失業者「就業資訊」主要來源，仍以親朋好友為主，現行「原JOB原住民族委員會原住民人力資源網」並不符合非原住民族區就業所需，原住民族委員會與相關部會允宜檢討建置更為有效率的原住民人力資源網，俾能服務更多族人。
169. 原住民合作社經營情況仍未盡理想，另現行原住民合作社各項獎勵或輔導辦法，傾向僅對績效較佳的合作社經營者給予補助及輔導，對原住民合作社發展與輔導政策似已偏離當時立法精神，主管機關未來輔導及補助原住民合作社經營方向允宜重新定位，朝發展原住民互助、利益共享、部落自主營運及促進原住民族就業之永續經營特色及目標努力。

- 170.原住民從事營造業及製造業的比率高於全體勞工，職業災害千人率更為全體勞工的2倍，造成失能及死亡之千人率亦高於全體勞工。然據原住民族委員會推估，2019年12月原住民族有工作卻未參加勞工保險者推估比率約22.2%，近5萬5千多人，形成社會安全網一大隱憂。政府應正視原住民族遭受職業災害的風險程度，主動強化職災預防措施並提供資源協助，尤以具高風險職業災害產業，應加強宣導及辦理勞工保險、職業災害保險及給付，並確保其遭逢職業災害時可獲得應有之補助，以保障原住民族勞工的勞動安全。
- 171.2019年原住民加入國軍志願役軍士官兵人數已達1萬5,094人，其中將近9成5為士官兵，凸顯原住民投入保家衛國的貢獻度與重要性，政府除應加強其專業技能協助取得相關證照外，對於屆退及退除役官兵，亦應積極透過就業輔導及媒合就業，以避免退伍即失業的困境。

### **協助青年就業**

- 172.我國2019年平均失業率為3.73%，較2013年之4.18%，下滑0.45%。15歲至24歲年齡組青年平均失業率為11.88%，較2013年之13.17%，呈下降趨勢；另15歲至29歲青年主要工作收入未滿3萬元者，由2013年之123萬餘人，占整體青年有工作收入者之61.3%，降為2019年之98餘萬人，占整體青年有工作收入者之48.7%。我國青年失業及收入偏低情形雖有逐步改善，惟面對青年無力負擔房價、不敢婚育，甚而引發優秀人才外流等諸多問題，仍有待政府正視並謀求解決。
- 173.我國勞動市場已存在人力供需失衡結構性現象，關於人力需求推估，政府各部會多依其專業職掌自行規劃政策，惟未能有效協調整合據以執行，亦無法提供學生、家長或社會有關人力供需資訊，致教育體系各系所人才培育無法與產業發展需求相對應，導致人才培育長期供需失衡及產學落差現象。



174.教育部針對就業市場存有學用落差情形，對於就業情形欠佳之系所，應督促大專校院辦理系所檢討辦理轉型，有效解決學非所用情況。又當前學校培育之部分青年就業能力不足，傾向競逐工作技能較低之職缺，加重失業低薪問題，教育部雖推動產學合作、減少學用落差措施，非產學專班學生畢業後銜接職場之完整機制有待持續檢討建立，期能達到畢業生立即就業，提供產業充足技術人力，以改變社會對技職教育觀點。

## 第7條

### 派遣勞工權益保障

175.截至2020年第2季止，行政院及所屬機關運用派遣勞工人數已下降至204人，與2010年1月31日運用1萬5,514人相比，降幅達98%。惟監察院調查發現，財團法人原住民族文化事業基金會係原住民族委員會捐助設立之財團法人，自2014年1月1日起，經營原民台，為百分之百由政府編列預算而成立之組織。然該基金會自2014年起，逐年遞增勞務承攬員工，至2018年6月底已達71人，約為全部員工250人之3成，其中，勞務承攬員工高達8成為原住民。且勞務承攬人員實質年薪資相較於正職員工短少12餘萬元，也無法享有相關勞動權益保障，甚至勞動部查核發現該會承攬人員需與正職員工一樣遵守作業規定，顯見原住民族文化事業基金會以「承攬之名行僱傭之實」，規避勞動法令，而原民會長期疏於管理，放任原文會違反勞動法令、長期剝削員工，未盡監督之責。

176.政府應關注並檢討原住民族文化事業基金會及監所僱用心理、社工專業人員方式，類此大量使用勞務承攬、自然人承攬方式進用員工，實為「假承攬，真僱傭」，企圖規避勞動基準法、政府採購法等相關法令規定之適用，除造成受僱勞工缺乏勞動權益保障，亦使政府治理或服務的專業能力無法累積。經監察院調查後，原住民族文化事業基金會已修正編制，停止使用自然人承攬，原承攬人員轉為正職。

## 青少年

### 177. 青少年

- (1) 勞動部近年針對工讀生勞動條件進行專案檢查，2014年實施檢查100家受檢單位，其中違反勞動基準法而受裁罰者共計42家(42%)、2015年檢查150家，違規件數為61家(40.67%)，2016年檢查150家，違規件數為39家(26%)，至2017年檢查150家，違規件數僅9家(6%)，查獲違規件數逐年降低，已見查核成效。而歷年違規事由均以違反勞動基準法第24條(延長工作時間未依規定加給工資)、第36條(每7日中未有1日之休息作為例假)及第39條(假日工資未給或於休假日工作未依規定加給工資)居多。又該部於2019年度擴大工讀生專案檢查執行家數至1,500家，截至2019年8月31日止，共執行檢查1,179家，仍有84家違反規定。另該部再對經常僱用工讀生族群之業別實施監督檢查，2019年截至8月31日，共計執行檢查4,243家，違反家數高達850家(20.03%)，違規情況仍有改善空間。
- (2) 近年頻傳技職校院透過人力仲介招收境外學生，由於實習廠商所從事的工作內容與所學科系缺乏連結，學生被迫簽訂不合法的打工協議、遭強迫超時工作、被扣留護照，甚至被學校和人力仲介公司層層剝削、不當扣款等等情事，已重創我國國際及高教形象。政府應設法杜絕學校透過不肖仲介以招收境外生來臺讀書之名，實則讓學生從事勞力工作，甚至因超時工作而淪為廉價勞工，進而從中獲利，致招「假實習、真工作」之批評。經監察院調查與列管後，教育部已建立境外學生專屬陳情管道，並成立「輔導大專校院招收境外學生專案小組」，整合跨部會資源共同協助境外學生在臺安心就學相關事宜。
- (3) 教育部對於學校招收一般境外學生之督導管理作為，相對於學校辦理新南向產學合作國際專班，似較為不足，鑑於近年發生學校招收境外

生讓學生淪為「學工」等違規情事，均屬學校招收一般外國學生來臺就讀，非屬新南向產學合作國際專班，亦非屬其他新南向政策班別，故為遏止「學工」亂象，政府應建立對於學校招收一般境外學生的跨部會督管機制，共同維護境外生在臺權益。

## 工作時間與休假

178. 勞動基準法第34條「輪班換班間距」及第36條「七休一例假調整」等新法規定，於修法過程中勞資雙方顯有歧見，為有爭議之重大法案，勞動部未預留充分時間讓各中央目的事業主管機關審慎調查評估，亦未詳細研議適用例外規定行業別之要件及明確標準，以齊一各部會作法，致各中央目的事業主管機關於例外行業草案「預告前」競相提報高達60個行業別。另經濟部、衛福部與交通部等中央目的事業主管機關於部分勞資研商會議「給勞工代表與會的準備時間明顯不足」、「與會勞工的產業代表性存有疑義」、「與會勞資雙方人數不對等且會議時間短促難讓雙方充分表達意見」，且對於「與會勞方反對意見未妥適評估」、「適用新法例外規定的必要性審查標準紊亂不明」。凸顯勞動基準法第34條及第36條等新法規定之修法，程序面與實體面均有欠審慎周延。

179. 勞動部指定七休一例外規定行業的4種特殊型態，部分適用條件過於抽象，該部審核適用例外規定之行業別，欠缺「過勞風險評估」及「嚴謹明確的必要性審查標準」，亦未嚴審中央目的事業主管機關召開勞資研商會議的勞方代表性，致衍生「相同條件之行業別何以不能比照援用」、「上、下游或周邊產業宜否一併放寬」之重大疑慮。

## 移工職場性騷擾之防治

180. 截至2018年2月底止，在臺灣之移工已逾67萬6千餘人，據衛生福利部統計資料顯示，自2012年至2018年2月通報移工遭受性侵害案件人數計633人，每年在臺女性勞工發生百餘起遭性侵害之通報案件，其中7成以上屬

家庭看護工通報被害，近6成通報案件係屬上司與下屬關係。女性移工因離鄉背井在臺工作謀生，面對文化差異、生活習慣不同及語言溝通等問題，加上入國前獲得資訊不充分，以及擔任家庭看護工之工作場所係屬於私領域的封閉環境，更添環境適應壓力。尤其移工欲終止聘僱契約須雇主及移工雙方合意並完成認證程序，若有其他不可歸責於受聘僱外國人之事由者，經核准始得轉換雇主或工作，在權力關係的不平等之下，中途中止契約困難，致遭性侵害時，多數選擇隱忍或逃逸，實務上也發生部分女性移工為轉換雇主而謊報遭性侵害情事。究每年在臺女性移工發生百餘起遭性侵害案件的原因及確實數據，勞動部及衛生福利部均未能掌握，且與警政機關亦未建立有效勾稽比對機制，隨著移工人數持續攀升，問題勢將更為嚴重。

181. 對於女性外籍看護工遭性侵害時，依其意願多以選擇勞政機關的庇護安置處所。惟勞政單位庇護安置對象不限遭性侵害被害者，且安置單位未將具心理輔導工作專業人員列為必要，以提供諮詢及勞資爭議為服務重點，被害移工心理創傷遭到忽視。又部分性侵害或性騷擾被害移工於遭性侵害性騷擾接受庇護安置、等待轉換雇主期間無工作收入卻仍需背負龐大貸款，對於安置前之工作薪資，仍須透過申請勞資爭議調解要求雇主支付、結清薪資、取回證件、儲蓄金、簽署轉換文件等，致被害移工被迫需再次面對雇主的二度傷害。
182. 勞動部為避免發生移工遭性侵害性騷擾案件，2016年7月起施行雇主聘前講習制度，規定雇主第1次聘僱外國人從事外籍家事勞工前，應參加聘前講習，惟該聘前講習可指派代理人；且依規定於入國後應對移工檢查，並針對高風險性侵害行為人之雇主族群進行專案檢查，但實務上仍發生因移工檢查人員人力不足，檢查效能不足情事，運作仍無法防範於未然。
183. 據統計指出，移工遭性侵害性騷擾時，以向勞動部1955專線提出申訴為大宗，而移工遭性侵害被害前，部分行為（加害）人會對移工予以性騷

擾對待，惟現行性騷擾申訴常伴隨著就業歧視及勞資爭議等情形，且非責任通報案件，勞政人員於接獲性騷擾申訴案件時，因欠缺敏感度，往往將該移工申訴案件定位為勞資爭議案件，而未獲正視與處理。

184. 因應家事勞工增加，勞動部雖於2011年3月15日研訂完成家事勞工保護法草案，然因各界對該法爭議未具共識、長期照顧制度施行等因素，經行政院退回該部再行檢討。為保障外籍家事勞工之勞動權益及人身安全，建立有效處理機制，勞動部應將人身安全保障納入家事勞工保護法草案，以維護家事勞工基本權利。

### 工作安全與職業災害預防

185. 我國自1989年正式引進移工，移工已成為社會上不可或缺的勞動力來源，目前在臺移工以從事製造業有43萬人為最多，占整體移工6成。自2010年至2018年止，「職業災害千人率」均逐年下降；2019年整體職災千人率已降至2.496，達成該年度應低於2.559之目標，勞動部將持續推動相關減災作為，期達到2020年2.239之目標。但製造業移工「職業災害失能千人率」幾為本國籍勞工的兩倍。勞動部遲未能針對減低移工職業災害提出具體有效的措施，2019年8月至2020年4月期間，每個月皆發生1至數起移工職業災害案件，且近10年來移工失能發生率未有效降低。
186. 現行職業安全衛生法僅規範1死、3傷、1住院的職業災害事件，雇主始需通報勞動檢查機構，致勞動部未能全盤掌握國內失能職業災害勞工之完整統計資料，縱得與勞工保險職業災害勾稽，仍只限於縮職業災害死亡案例，對於存有危險因子且已發生勞工職業災害失能的廠場，未進行勞動檢查以查明災害原因，並督促協助事業單位適時改善，反而期待移工主動提出申訴尋求救濟，顯然失之消極怠忽。
187. 監察院履勘曾發生移工職災的廠場，發現勞動檢查機構多次檢查令限期改善，或列入專案輔導的事業單位，仍存有重大潛在危險的缺失，足見

後續追蹤改善管制未盡落實。另工廠的危險警示標語多非移工熟悉文字，且移工缺乏完整的勞工安全教育與訓練，加上沒有適當的教材及翻譯，端賴資深移工教導等現象普遍存在，均是移工持續發生失能職業災害的關鍵因素。

188.移工來臺工作不幸遭遇職災受傷，因擔憂被遣返回國而不敢就醫，或於傷病醫療與賠償爭議期間，遭部分不肖仲介與雇主強制遣回母國的案件時有所聞，勞動部對此尚無相關統計數據可查，實須主動調查移工因職業災害失能後的處境，確保移工可獲得相關法令規範保障。

### 醫事人員工作權益保障

189.學校護理人員

學校衛生法第7條規定「高級中等以下學校班級數未達40班者，應置護理人員1人；40班以上者，至少應置護理人員2人。」惟學校護理人員進用情形，班級數40班以上學校仍有學校僅進用1名學校護理人員或僅進用1名保健員，亦有指派護理人員兼任人事、主計等工作，與現行法令規定未盡符合，影響學校衛生護理相關業務的順利推動。

190.衛生所醫事人員不足、工作負荷過重

(1) 衛生福利部推動之各項公共衛生及預防保健工作，多數交由第一線的衛生所人員執行，惟該部於2000年頒布「(縣市衛生局所屬)衛生所組織規程參考基準」及「(縣市衛生所所屬)衛生所員額設置參考基準」，訂定衛生所掌理事項及人力配比，但各縣市衛生局並未足額聘用人員，且未符合員額基準之衛生所達68%，部分衛生所護理人員及助產士之編制少於基本員額之6人，又該部派駐在衛生所之護理人員人力遇缺不補，加以國內人口增加及老化，衛生福利部近年陸續開辦新興業務，在衛生所業務增加，人力未適度調整下，國內每位公衛護理人員照顧人口數不斷增加，2018年底有92家衛生所平均服務人數超

過1萬人以上，有12家衛生所服務人數超過2萬人以上，均集中於都會地區，甚有部分衛生所平均服務人數達4萬8,702人，遠高於美國公共衛生護理協會建議之5,000人。衛生福利部卻以地方自治事項為由，未設法促使地方政府適時擴編衛生所人力，亦未強化運用相關計畫補助人力，任令衛生所人力嚴重不足問題持續惡化，乃至淪為血汗衛生所。

- (2) 衛生所掌理工作項目日趨精細，服務對象逐漸擴大、個案管理工作負荷與日俱增、服務量能目標設定高標，又為配合民眾作息時間，需經常於夜間或例假日工作，甚至於返家後仍需機動配合執行臨時任務。又衛生所除核心業務外，非護理核心之公衛任務不斷發展且範圍廣泛，甚至將具備護理專業人員運用於行政管理、稽查、行政相驗及採購等業務。衛生所人員工作負荷沈重，主要原因係增加業務同時人力卻未增加，在工時過長情形下，工作條件不佳，職業安全及服務品質恐受影響。
- (3) 衛生福利部訂定之「地方衛生機關業務考評作業計畫」，其考核目標數超過百項，且內容繁雜，部分指標根本不可能達成，且未必符合政策必要性、具體可量化及客觀衡量等原則，衛生福利部及各縣市衛生局將不合理之目標數，作為不合理工作量之考核機制，將社區預防保健責任全數轉嫁由衛生所公衛護理人員承擔，造成衛生所人員疲於奔命，致力衝高「服務量」的達成而不論「品質」之提升，連帶使衛生所無法因地制宜建立有效率的公共衛生照護體系。
- (4) 衛生所護理人員部分工作內容具備相當的危險性，衛生福利部既未建立制度化的保障機制，又對於衛生所公共衛生護理人員認列危勞職務標準一事，未能本於主管機關之職責，進行專業判斷，對於基層公衛護理人員權益之保障顯未周全。此外，銓敘部未能掌握衛生所護理人員工作內容危勞之現況，全面排除該等人員認列危勞職務之適用範圍，與多數縣市衛生局之意見明顯相悖，該部決策的立論基礎顯屬粗率而有待商榷。

## 外籍家事勞工權益保障

191. 雇主違反就業服務法第57條第3款、第4款規定，指派所聘僱之移工從事許可以外之工作或未經許可指派移工變更工作場所，依同法第68條第1項規定應處3萬元以上15萬元以下罰鍰，依同法第72條規定，經限期改善，屆期未改善者，應廢止雇主之招募許可及聘僱許可。惟實務上，移工對上開違法行為舉證不易，且常因處於弱勢而不敢拒絕雇主之指令；部分地方政府對於違法之雇主，僅先給予警告，未依法逕行處予罰鍰，不肖雇主反藉機報復移工。
192. 外籍家庭看護工因工作時間與休息時間不易釐清等因素，不適用勞動基準法規定，民間團體提出「家事服務法草案」、「家事勞工權益保障法草案」，與勞動部提出「家事勞工保障法草案」差異過大，歷經多年迄未完成立法程序。監察院早於2014年即已指出外籍家庭看護工超時工作、工作環境不佳等事件，層出不窮，惟因欠缺專法保障，致無法予以有效納管，建議政府應儘速完成相關立法程序，而在未完成立法前應採取有效作為，使外籍家庭看護工有合理工作方式、工時及適當的休息，以免遭受雇主惡意對待。又兩公約第二次國際審查委員會通過的結論性意見與建議指出：「自初次審查以來，……政府對多年來承諾制定的家事勞工保障法卻未採取任何行動。審查委員會重新呼籲中華民國（臺灣）政府，應儘速排除通過家事勞工保障法的障礙。……針對此議題所達成的進度提出詳盡的說明，以及該法案對移居者權益的影響評估。」惟關於此項立法工作之推動情形，本次國家報告仍未有相關說明。
193. 外籍家庭看護工所適用之「外國人生活照顧服務計畫書裁量基準」有欠明確，檢查結果是否合格，均由各地方政府移工業務訪視員就個案而為判斷；另地方主管機關檢查亦未臻嚴謹，致外籍家庭看護工睡陽臺等事



件，時有所聞。勞動部應研訂更明確性裁量基準或規範，並督導地方主管機關落實檢查業務，確保外籍家庭看護工能獲得合理的居住空間。

## 外籍漁工權益保障

### 194.高雄籍「福賜群」號漁船印尼籍船員疑遭虐毆致死案（遠洋漁工權益保障）

(1) 我國遠洋漁船作業海域遍佈世界三大洋，作業船數約有2,000多艘，為世界六大遠洋漁業國之一。漁船上工作具有骯髒（Dirty）、危險（Danger）、辛苦（Difficulty）和離家遠（Distance）的4D之職業特性，加上少子女化等因素，造成國人上漁船工作意願低落，外籍船員已成為我國不可或缺之漁業勞動力來源。2015年7月、8月間我國高雄籍「福賜群」號漁船發生印尼籍船員落海失蹤及疑遭虐毆致死情事。主管機關行政院農業委員會及所屬漁業署忽視境外聘僱外籍船員查核及管理責任、未檢討外籍船員不具經驗及訓練即可登船之作法，以及未積極研謀外籍船員勞動條件與輔導管理對策；檢察機關則未善盡調查之責，即將該遭虐船員死亡案率予行政簽結，未能維護死者權利，現已重啟調查該印尼籍船員死亡案件。

(2) 福賜群號漁船之印尼籍死亡船員SUPRIYANTO未具漁業專業知能，且未曾接受船員相關專業訓練，在毫無學習機會情形下即面臨漫長艱苦的遠洋航行，且因嚴重無法適應漁船工作，出現打瞌睡、工作量偏低等情形，致使船長及其他船員認為其工作偷懶，我漁政主管當局應檢討現行境外聘僱外籍船員無須具備經驗及訓練即可登船工作之機制，以提升外籍船員素質及確保工作安全。經監察院調查後，目前無論境內僱用或境外僱用之印尼船員，均須赴印尼交通部「FOCUS海事訓練中心」接受10天基礎安全訓練，取得結業證書後，始得向印尼交通部申請船員證；另境內僱用之印尼籍漁工均獲仲介公司安排至民間經營之訓練中心（TUK）上課10天（課程主要

為操作捕魚器具)，受訓期滿並通過測驗後，將獲印尼國家職業證照中心核發結訓證書。

- (3) 據統計，2006年至2015年我國籍漁船船長因被虐、失蹤或發生海上喋血案件計23件，我國及外籍船員間因語言、生活習慣差異，以及管理措施爭議，我國船長致死（傷）或外籍船員間衝突事件時有所聞。反之，境外聘僱外籍船員是最底層勞力，又處於高危險的惡劣工作環境，卻不適用我國法令，無法受保障，縱有定型化勞動契約，相關權益保障亦形同具文。外籍船員因工作勞動條件差、權益保障不足，屢屢發生超時工作、伙食醫療差、甚至遭到剝削與涉及人口販運虐待情事，國際媒體報導並以「奴工」、「奴隸」形容此類漁工。嗣於2016年7月20日制定公布「遠洋漁業條例」、修正「漁業法」等相關法令，另於2017年1月20日訂定發布「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」，將仲介機構納入管理，明定保障外籍船員最低工資工時、提高人身及醫療保障等。

#### 195.高雄籍「福甦拾壹號」遠洋漁船涉嫌違反漁業工作公約遭南非拘留案

- (1) 承前，兩公約第二次國際審查委員會通過的結論性意見與建議指出：「雖然政府已提供一些關於2017年初生效的相關增訂法條的資訊，政府未能對據報從事非法、未報告及不受規範（IUU）漁業的臺灣籍漁船執行中華民國（臺灣）法律，且其中據報曾發生包括對操作這些漁船的移工施加勞動權與人權侵害在內的重大犯罪……。審查委員會敦促中華民國（臺灣）政府，進行對登記為臺灣籍漁船的漁撈作業、招募與僱用實情的調查，尤其是出海後長期不回港的延繩釣漁船。審查委員會進一步要求政府在下次報告中，就……保護包括移工在內，所有受僱於臺灣籍漁船的勞工權利，並確保其工作及生活條件達適足水準方面所採取的措施，提供詳盡的第一手資訊。」
- (2) 國際勞工組織（ILO）於2018年7月17日於網站上公布我國籍「福甦拾

壹號」漁船涉違反2007年漁業工作公約（第188號）於南非開普敦遭留置（外籍漁工每月薪資不符美金450元、飲用水不乾淨且不充足、工時過長致睡眠不足等），此為世界第1艘被國際拘留的漁船。嗣在國際輿論嚴厲指責下，漁業署方透過民間團體赴印尼重啟調查訪談漁工，證實該漁船確有違反前開公約規定之不法情事，因而重罰船主、仲介、清償漁工薪資，並以涉嫌違反人口販運案件移送司法機關偵辦，漁業主管機關對本案之處置欠缺危機意識，且查處過程荒腔走板，貽誤公務，致使國家聲譽與形象遭受重創。

(3) 高雄市政府海洋局未能確實掌握在「福甦拾壹號」外籍漁工實際人數，且對於該漁船於模里西斯至返抵臺灣期間，竟無我國籍船員擔任船長的重大違規情事，誤認相關查證工作非屬該局權責；另高雄市政府勞工局檢查人員於2018年9月13日該漁船返回我國境內實施勞動檢查時，誤以「福甦拾壹號」漁船的我國船員應優先適用船員法而無勞動基準法的適用，嗣經勞動部釐清後，高雄市政府於同年11月28日再度執行檢查，始認定「福甦拾壹號」漁船船主違反勞動基準法第30條第6項及第36條之規定，裁處4萬元罰鍰並公布名稱。探究高雄市勞政單位對我國籍船員不適用勞動基準法的錯誤解讀，實肇因於中央主管機關勞動部未對遠洋漁業漁船執行勞動檢查及關注職業安全衛生，而有以致之。

(4) 鑒於跨機關聯繫機制的重要性，行政院農業委員會將「遠洋三法施行以來境外僱用非我國籍船員權益保障之執行成果及後續策進作為」及「福甦拾壹號漁船案調查報告」等重要事項，提報於行政院人權保障推動小組會議中討論。歐盟不久前剛對我國解除打擊IUU漁業不合作之黃牌警告，惟美國勞動部又於今（2020）年9月30日首次將我國遠洋漁船所捕撈的漁獲列入「童工及強迫勞動製品清單」（List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor）。美方之所以決定將我國遠洋

漁船的漁獲列入該清單之中，據悉是因多年來不同的調查和媒體報導，都指出臺灣遠洋漁業系統性的強迫勞動仍然存在，政府和漁業雖然已採取不少措施，但這些政策執行和落實效果方面顯然不足。由於國際對境外聘僱外籍漁工權益日益重視，我政府權責機關應持續推動保障外籍漁工權益相關措施，積極改善遠洋和沿近海漁業中漁工勞動條件，包括落實漁船上的勞動檢查、提高漁船資訊透明度等，以及避免強迫勞動及人口販運的發生，藉此彰顯我國打擊非法決心，並有助於改善我國國際形象。

### 近洋漁船外籍漁工權益

#### 196. 南方澳跨港大橋坍塌事件

- (1) 國際勞工組織於2007年通過第188號關於漁業部門工作的公約（ILO C188，2007年漁業工作公約）及第199號建議書（2007年漁業部門工作建議書），承認與其他職業相比，漁業是一個危險的職業，而公約期望保障漁民在漁船工作要有合宜的勞動條件、住宿與膳食、醫療、職業安全與衛生及事故預防和社會保障。2019年10月1日宜蘭南方澳跨港大橋突然垮塌，斷裂的橋體壓垮準備出海的漁船，造成6名印尼籍及菲律賓籍漁工死亡、9名外籍漁工輕重傷，引起各界對漁工處境的重視。監察院調查發現，外籍漁工為勞工保險及全民健康保險強制納保對象，雇主應依規定為其納保，以保障其發生事故時享有各項給付保障，及與國人相同之就醫權利。然依勞動部資料顯示，截至2019年12月底止，移工在臺從事船員工作已有1萬2,000餘人，惟勞動部對於已加保之外籍漁工人數掌握不全，其後雖比對出有5,000餘名外籍漁工參加勞工保險，顯示逾半數外籍漁工在臺工作缺乏最基本的保障。
- (2) 勞動部近3年對海洋漁撈業實施勞動檢查129場次，平均1年僅檢查43場，對於漁船勞動檢查密度偏低，其中逾8成查無違法情節之結果，

難以反應外籍漁工目前工作環境和勞動條件現況。勞動部業於2019年5月公告漁船船員適用勞動基準法第84條之1規定，迄今卻無任何本國或外籍漁工完成核備案件，勞動部與漁業署允應積極正視漁船船員未報備適用的原因，並持續檢討漁船船員適用勞動基準法第84-1條規定的必要性。

- (3) 漁船停靠時並未限制外籍漁工需居住漁船上，但因需要負擔岸上的住宿費用，故仍有漁工選擇住在漁船上，勞動部雖已於2018年將外籍漁工納入生活照顧服務計畫書裁量基準適用對象，要求雇主提供居住環境應符合基準，但部分漁船提供的居住環境縱經主管機關檢查合格或限期改善完成，仍被外界認為是不合宜的惡劣居住環境。另據漁業署統計，近7成外籍漁工受僱於未滿50噸的漁船或動力舢舨，該漁船因噸數較小，無法或未普遍配備盥洗室，致外籍漁工只能在甲板上淋浴，或在漁港路邊或公廁克難沖澡，氣溫較低時甚至沒有熱水。漁業署2018年補助宜蘭蘇澳區漁會設置盥洗設施，以發放洗澡卡片為管控，但因設置地點距離漁船停靠港口遠、外籍漁工及漁船船主不知道有該服務，及誤以為洗澡要付費等，使用率偏低，且申請洗澡卡的漁船數量尚不及所有漁船數1成。

## 第8條

### 罷工權之保障措施與限制

#### 197.國內航空公司勞資爭議事件

- (1) 2014年1月至2016年10月間，中華航空因違反勞動基準法遭裁罰件數達50件，裁罰金額1,143萬，以違反勞動基準法第32條第2項之超時工作最多，顯見國內航空公司等航空業員工之工作時間等勞動條件之保障，仍需加強查處檢討改善。又勞動基準法第84條之1固允許勞雇雙方另行約定工作時間，惟仍應參考該法所定之基準且不得損及勞工之

健康及福祉，並應以書面送經地方勞工行政主管機關核備，始生效力。

- (2) 民用航空運輸涉及大眾生命安全及重大公共利益，為兼顧勞工罷工權利與社會公眾利益，交通部應要求航空公司強化勞資溝通及應變作為。又勞動部於2018年、2019年持續召開「民用航空運輸事業罷工預告制度」會議，認基於勞資爭議處理法具有保障罷工權之目的，不適宜建構罷工預告制度，避免引發社會各界更大之歧見與批評。
- (3) 勞動部就空服員工會罷工事件召開勞資雙方協調會協商，針對中華航空勞方所提訴求達成共識，雙方之共識是否成立團體協約，容有爭議。惟我國勞工運動發展尚屬啟蒙階段，罷工本質上有其教育意義，有助集體勞動關係的建立，本次罷工是勞資互相學習的過程，應以正面態度看待，處理過程可供後續勞資爭議處理參考，共創雙贏。

198.工會法放寬國籍限制後，宜蘭縣漁工職業工會為全國首個由移工組織的工會，然主管機關輔導移工籌組工會及輔導工會發展欠缺配套，未考慮移工語言、文字隔閡，往返公文書及相關法令規定缺乏譯文，致移工難以藉由團結權爭取對等的權利。

## 第9條

### 國民年金保險

199.行政院為維持經濟弱勢及原未納入其他各項社會保險範疇民眾之經濟安全，自2008年10月1日開辦國民年金保險制度，且考量是類被保險人多屬經濟弱勢者，規劃設計被保險人得補繳10年內之保險費，俾利弱勢民眾累計保險年資。惟10年緩衝補繳保費期於2018年屆至前，曾有近5成被保險人未繳費，未繳者原住民比例高，凸顯國民年金保險制度緩繳保費10年期間之制度設計，與保障弱勢民眾經濟安全之原意有悖，肇致前揭民眾可能喪失國民年金保險資格，影響其老年經濟安全保障，制度設計明

顯未盡周延。經監察院調查後，2017年收回之前年度欠費金額約52億餘元、2018年收回約63億餘元；2017年訪視成功人數計18萬7,636人，其中補繳保險費金額4億餘元、2018年訪視成功人數計16萬2,950人，其中補繳保險費金額達6億餘元。

200.衛生福利部在有關居留國外於年滿65歲前，始返國設籍者辦理國民年金的加保條件過於寬鬆，有違公平正義原則；又一再發生民眾溢領國民年金給付之情事，以及國保欠費之催繳效果不彰等情形。勞動部勞工保險局表示將於每年度主動篩選社福津貼中斷領取者，回饋各縣市政府再予確認，以減少疏漏。

201.2008年8月13日修正之「國民年金法」，將農民排除於強制納入「國民年金保險」範疇，致農民健康保險、老年農民福利津貼（以下簡稱老農津貼）與國民年金保險脫鉤，造成老農津貼一直未落日。經監察院調查後，衛生福利部及行政院農業委員會配合國家年金改革委員會討論之共識意見規劃辦理，期使老年農民能獲得更周全的基本經濟生活保障。

### **農民年金及健康保險**

202.政府以往怠於建立以專業農民為主的老年農民年金保險制度，僅以發放老農津貼方式充作暫時性替代措施，此舉非但不足以提供老年農民經濟上足夠之保障，更無法吸引年輕人投入農業，提升我國農業競爭力。經監察院調查追蹤後，農民職業災害保險自2018年11月開辦，農民可享傷害與身障給付、就醫與喪葬津貼等4項保障，但總投保人數僅27萬餘人、投保率亦僅約26%，主管機關仍應致力於增加納保對象、提高保險給付及擴大保障範圍，以提供農民更完善的農業工作職業保障。又農民退休儲金條例於2020年6月10日公布，是政府繼農民健康保險、農民職業災害保險及與農作物受天災損害有關的農業保險推行，完成與農民福利有關的最後一塊拼圖。該條例明定設立農民退休儲金個人專戶，由農民與政

府各按一定比率提繳，農民年滿65歲時可按月請領退休儲金，監察院將持續關注後續推動辦理情形。

### **勞工保險與退休**

203.2017年度勞工保險基金再度出現保費收支逆差狀況，且預估基金將於2026年用罄，當年度財務缺口高達834億餘元，其後隨給付逐年增加，缺口將益形擴大，勞工保險基金財務已岌岌可危。政府雖保證將負起最終支付責任，然因財政窘困，已無法經由編列預算彌補勞保財務短缺，勞工保險制度之改革，已迫在眉睫。鑑於制度改革愈早推動，財務改善效果將愈顯著，勞動部允應積極推動勞工保險制度之相關改革，建構永續穩定之勞保年金制度。

### **職業災害勞工保護**

204.原行政院勞工委員會時期著手推動「職業安全衛生促進方案」，近年勞保職災給付千人率逐步呈現下降趨勢，並於2013年達成給付千人率小於4之目標值，更於2016年將給付千人率降至3以下，確有成效。然職業災害死亡率相較於先進國家，仍屬偏高，而職災給付千人率仍有部分縣市居高不下，職業災害類型集中於營造業及製造業，受害者多為中小企業或無一定雇主之勞工的情形長期未見改善，顯見對於勞工的職業安全衛生保障仍有不足。

205.監察院2017年調查報告指出，我國勞動檢查覆蓋率僅達27.45%，原因之一為勞動檢查人力嚴重不足，其嚴重情形在國際間已受到矚目，特別是為數眾多的中小企業因欠缺勞檢監督與指導，遂心存僥倖，疏於完善防災工作，致職業災害迭次發生。

206.營造工程常因成本及專業考量，將工程分包而形成多層次承攬，雖有利分工效率但卻不利於安全衛生，勞工常因現場設施不當及職能訓練不足，而暴露於高風險的作業環境中，又因營造業作業環境變化快，且勞



工多為高流動性的派遣工或臨時工，以致災害頻傳。如端賴主管機關進行勞動檢查，難以澈底改善，應促使業者漸次將職業安全觀念予以內化，並落實職安衛生設施之設置及督導作業。

207.製造業的職業災害以操作機械不慎致災者為最多，為從源頭就能避免此類性質職災之發生，勞動部應積極落實職業安全衛生法第8條、第9條之規定，以符合世界貿易組織等國際規範，並應從速將應列入型式驗證之機械、設備或器具予以列表公告，以降低作業勞工操作不當之風險。另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，易因輕忽作業安全規範而發生災害事故，勞動部允應通盤研議將其納入勞檢抽查之方法，並協助事業單位訂定安全自主管理辦法。

208.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的建置與整合仍未完備，復未積極蒐集國內外職業疾病相關文獻，以為建構我國職業病因果關係診斷的依據，致職業疾病診斷或認（鑑）定困難重重且曠日廢時。

209.事業單位應依規模及性質辦理臨廠健康服務，惟經監察院2017年調查報告指出，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，且專業護理人力短缺、職業衛生護理專業知能不足。又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，勞動部對其後端之復工復健、職業重建及復工協商等資源，允應協同地方政府盤點，俾提供職災勞工適切之服務。

210.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，然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，因而不安全行為一再重演，並致重大傷亡，且國營事業、

上市公司至中小型企業皆然。勞動部應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，將職業安全衛生觀念加以內化，俾使事故因子消弭於無形。

## 長照悲歌

211. 2018年推估我國64歲以下有長照需要之失能身心障礙者約18萬人，領有重大傷病證明之慢性精神病人約19.79萬人，列入社區關懷僅13.95萬人，而領有精神病身心障礙證明約12.59萬人，為數不少的失能者特別是精神障礙者仍未實際獲得長照2.0服務。政府對於照顧者出現照顧壓力增加或無資力照顧的情形，雖有監測機制，卻未能有效發現並適時協助紓緩家庭照顧者之沉重壓力，以致於2018年4月至7月連續發生5起精神障礙者的家庭不堪壓力，照顧者自殺或和被照顧者彼此傷害的悲劇。此一現象反映出國內部分身心障礙者、失能者及弱勢家庭，於遭逢生活困境及面臨照顧壓力時，因未能獲得適當的支持及協助，致憾事不斷發生，凸顯社會安全網仍存有漏洞。
212. 衛生福利部雖已建置精神照護通報系統，惟其使用介面或資料查詢、整合功能並不友善，無法提供介接系統之全部資訊、服務處遇歷程及家庭資訊內容；又衛政及社政機關之間各自為政，以致無法及時且充分掌握案家實際需求與面臨困境；同時應研議透過大數據進行資料之勾稽、比對及分析，對新取得重大傷病證明之慢性精神病人，主動詢問其申請身心障礙證明或長照服務需求評估意願、瞭解其就醫、用藥或處遇情形，俾及早適時介入並提供相關服務。
213. 精神疾病個案若未被通報合併自殺、家暴、性侵、兒虐、藥癮替代治療多元議題，或於關懷訪視時家屬或病人未確實告知有未規律就醫、治療配合度低、無病識感及病情不穩等情事，地方衛生機關對個案多元議題及就醫、服藥狀況之掌握確有困難，衛生福利部應積極協助各縣市政府

強化對合併多元議題需求之辨識，主動評估其家庭成員間之依附關係及其社區與家庭支持系統等，以預防風險議題的發生。

214. 家庭照顧者在長期照顧失能者過程中，無可避免將面臨各種挑戰，甚至心身耗竭，卻因資訊缺乏而喪失獲得協助之機會，或認為政府提供的支持服務不適用，使照顧者所能獲得的支持及喘息服務相當有限。政府應強化家庭照顧者的支持網絡，除提供諮詢、多元支持性服務、照顧技能之教育訓練等，以協助紓緩照顧重擔外，並於必要時協助個案連結或轉介相關社會福利、社會救助、多元社區服務資源，適時給予其需要之協助；此外，亦應督促地方主管機關提高對家庭脆弱性之敏感度，並藉由定期評估掌握家庭各面向之需求及風險狀況，期降低照顧者壓力。

## 第10條

### 托育制度

215. 為緩和我國少子女化、人口老化及移入人口所產生相關社會問題，行政院於2008年核定「人口政策白皮書」，我國已將少子女化問題視為國家安全問題，行政院「人口政策白皮書」亦揭示「托育服務管理及育兒津貼政策」為因應少子女化之重要對策。由於少子女化非僅社會福利政策，更是人口政策，基此，托育政策的規劃與推動，事涉教育部、勞動部、原住民族委員會、衛生福利部、文化部、銓敘部、國家發展委員會等多個部會機關，為制定完整可行的政策並確實發揮整體效果，各部會間應強化橫向聯繫，並督促地方政府全面落實政策與接軌國際。
216. 各地方政府及鄉（鎮、市）財政狀況欠佳，卻紛紛挹注資源在發放獎勵生育的生育津貼，以致生育人口往較高福利縣市遷移，甚至產生福利幽靈人口現象，無助於國家整體生育率的提升。另政府未能掌握6歲以下兒童托教資源與供需，家庭支持系統尚有缺口，且因資源分配不均，平價托育能量不足、在地多元化普及照顧服務模式未趨完善，尤其是偏遠地區。

- 217.在托育服務方面，則偏重家外照顧的托嬰中心及幼兒園，對絕大多數選擇家內照顧的父母、親屬和保母卻未提供足夠的公共托育資源。經監察院調查及列管後已漸有改善，截至2019年底，地方政府業依轄內托育需求分區規劃建置71處居家托育服務中心，共計有2萬6,272人領取居家服務登記證書可提供托育服務。
- 218.教育部推動非營利幼兒園成效仍待加強，許多縣市囿於誘因不足，推動成效不佳。又部分托嬰中心及幼兒園未依設置標準配置空間，不利嬰幼兒成長發展；對於幼兒園教師和教保員二者薪資待遇及福利明顯不對等，致影響教保人員久任意願，亦應研議謀求解決。
- 219.勞動部對勞工提供長達2年的育嬰留職停薪假，但部分企業雇主不依性別工作平等法規定准予留職停薪假或違法資遣的不友善職場事件，勞動部等相關機關應研謀解決善策。又現行法規僅規定僱用100人以上之雇主有設置托兒設施或措施的義務，然囿於無罰則，並受限於雇主是否積極配合辦理、地方政府是否視為重要政策確實推動等因素影響，尚有賴勞動部設定年度目標並嚴格督導執行方能奏效。

### 單親與隔代教養問題

- 220.我國「家庭政策」自2004年實施至今，第一期之「推展家庭教育中程計畫（2013年至2017年）」於2017年底完成階段性的推動期程；惟近年來，我國面臨「少子女化現象」、「人口老化加劇」、「家庭人口數持續下滑」、「女性勞動參與率提升」、「跨國婚姻興起致新住民家庭增加」、「初婚年齡延後、結婚對數漸少」、「離婚率居高不下」、「隔代教養家庭漸增」、「經濟底層的家庭入不敷出」等人口結構及社會發展之快速變遷、就業環境不穩定、家庭解組等嚴峻挑戰，使得家庭結構脆弱，家庭功能亦正逐漸減弱且有嚴重弱化的趨勢。監察院調查發現並建議：

- (1) 「家庭政策」及「第一期推展家庭教育中程計畫」所涉及的 16 個部

會多從本身業務面狹隘思考家庭價值與核心內涵，導致不僅各自片段解讀外，且淪為被動配合前述政策與計畫之執行，甚至業務相關主管與承辦人員就各項政策與服務對家庭有否帶來影響或衝擊，於認知上存有相當落差，無法真正掌握家庭價值與核心內涵，造成政府對於照顧、支持家庭的承諾，無從落實到位。

- (2) 近年來我國女性勞動參與率已逾 50%，且因現代社會之精密分工、職業型態之競爭與改變，工作型態與時間衝擊著家庭關係之經營與家庭成員之互動，因而衍生不同的家庭議題與需求；為使國人充分兼顧家庭及工作，政府應統合跨部會之資源共同建立並營造友善家庭的職場環境與氛圍，以促進家庭工作平衡。
- (3) 社會變遷及人口轉型之下，我國家戶組成結構已發生劇烈變化，家戶呈現數量成長、規模萎縮之趨勢，家庭組織型態並趨向多元樣貌，單親、單人（獨居）、隔代教養、新住民、同性等家庭型態數量持續增加，弱勢及脆弱家庭不斷成長，政府應周延規劃及訂定相關政策與服務方案，俾利切合不同家庭型態之需要與處境。

### **家庭暴力防治及協助家庭**

221. 在家庭型態的變遷及多元化之下，家庭功能日趨弱化，以兒童虐待問題為例，我國在少子女化變遷趨勢之下，兒童少年人數逐年降低，但受虐人數卻不減反增，尤其單親及隔代教養家庭的兒童少年受虐的風險性高，遠遠大於雙親家庭父母，而「缺乏親職教育」及「婚姻失調」為最主要施虐原因。又高風險家庭的問題類型為「婚姻關係不穩定」、「家庭衝突」及「照顧者養育疏忽或管教失當」之比率，將近3成。政府有無從預防層面針對家庭投入適當之資源及人力且提供必要支持與協助，以強化並健全家庭應有之功能，進而減少與家庭有關的社會問題發生，監察院調查發現：

- (1) 中輟生、兒童少年性剝削個案、矯正機關收容的少年，來自單親及隔代教養家庭之比率逾5成，顯見是類家庭多半缺乏足夠的資源及支持系統，亟需政府從預防層面提供足夠之支持、協助及保護，以增強其家庭功能，俾有利於兒童少年身心健全發展。惟相關主管機關對於單親及隔代教養家庭之協助不足，致無法有效協助是類家庭解決其所遭遇之經濟、照顧及教養等問題。
- (2) 以往各地方政府為因應中央社會福利績效考核，雖設立各類功能型之服務中心，惟各類中心係針對單一人口群提供特定服務，致無法就具有多重需求的家庭及其成員提供全面且完整的服務，亦有標籤化的負面問題，並造成資源分散及服務重疊浪費。行政院應督促所屬依據家庭政策整合並建立以社區為範圍之家庭支持（服務）中心，俾資源有效運用，促進家庭功能。

### 兒少性剝削防制

222. 少女被色情業者餵食毒品，待少女上癮後，即遭業者以毒品控制賣淫，然法務部及內政部等主管機關未加重視，亦無積極偵辦作為；兒童及少年遭性剝削情形嚴重，由被害兒童少年本人向地檢署求助者占案件來源5成多可以得知，又法務部及內政部未整合分析相關資訊，故每次破獲案件只有少數兒童少年獲救援，查緝力度尚嫌不足。
223. 國內色情網站氾濫，充斥足以引誘、媒介、暗示或其他促使人為性剝削的訊息，又網路性剝削案件部分主機雖設於境外，惟性剝削案的行為人及發生地點均在國內，應不乏偵緝的途徑，檢警機關應不以營救遭受性剝削兒少為已足，更應積極設法偵破兒少性剝削之集團犯罪，從源頭澈底解決此類的不法案件。
224. 因國人被逼迫賣淫案件查緝計畫，係置於人口販運的相關計畫內，執法機關在偵辦時多認為不屬於跨國性人口販運而未積極偵辦，且該類案件

常因被害人恐懼不願配合、蒐證不易，及外觀上與一般妨害風化案件難以區別，加以不法色情業者獲利豐厚，規避查緝的手段非常狡詐，更有假藉欠款及其他名目手段逼迫兒少及婦女賣淫，故確有偵辦難度。實務上亦曾發現匿名檢舉案件雖指證歷歷，然檢警多以無查證管道為由，將其視為一般妨害風化案件處理，導致案件無疾而終。經監察院調查後，法務部已將相關案件由專責檢察官偵辦，並列入臺灣高等檢察署督導會報及地檢署協調聯繫會報加強管制。

### 老人受虐

225. 據衛生福利部資料統計，老人虐待的通報案件從2007年（1,952件）到2018年（7,745件）增加3.96倍，高於兒少保護（1.1倍），顯示老人受虐案件嚴重。
226. 我國至2019年2月底已邁入高齡社會，衛生福利部為減輕照顧者負擔，雖已採取關懷訪視、電話問安、喘息服務、設立諮詢專線、廣布支持服務據點等措施，惟關於家庭成員間因不堪照顧壓力而殺人或傷害致死案件之件數，據內政部警政署資料顯示自2012年起至2018年止共18件；而中華民國家庭照顧者關懷總會公布媒體登載相關新聞統計，自2011年起至2018年止共76件，並有逐年增加的趨勢。家人多不願或不知求助，故此類案件的報案率極低，致使政府相關機關難以提供協助，隱性數字及背後產生的問題顯然相當嚴重。政府應針對此類問題研擬有效對策，儘早發現家人無法照顧老人或久病者的高風險個案，適時給予有效的支持與協助。

### 新住民照顧輔導

227. 近年我國不論是跨國（境）婚姻對數，以及新住民總人數、新住民生育的子女數均逐年累加，新住民家庭已成為我國重要人口組成結構的一部分。這些因婚姻來臺的新住民，因缺乏來自原生家庭、親友等非正式的社會支持網絡，再加上語言及文化的隔閡、經濟的弱勢處境，使得需求的滿足與社區的社交活動，容易受到許多限制，遭遇家庭暴力的情況，

也層出不窮。但這些新住民在正式社會系統中受到歧視與不平等的對待，或因資訊缺乏及法令闕漏，以致求助無門、歷程坎坷：

- (1) 新住民遭遇家庭暴力問題嚴重，政府雖已建置相關通報系統及提供保護措施，但因配套作法不夠周延，針對新住民遭受家暴的扶助資源也不足，以致婚姻移民的家暴防治成效受到減損。又新住民離婚率相較於我國人離婚率仍呈現偏高，政府應正視此問題，對新住民離婚的原因，從預防概念著手，及早介入提供服務與協助，並針對新住民於離婚後所面臨的需求與困境，如經濟負擔、子女照顧及教養等問題，提供相關資訊管道及建立支持系統，以協助跨國婚姻單親家庭。
- (2) 新住民取得我國國民身分證後，依法可申請相關社會救助措施，以維持最低基本生活的水準；但部分新住民對於申請時所應檢具的證明資料，取得困難，文件的通譯也造成新住民的經濟負擔，並排擠地方新住民家庭服務中心原本的個案服務工作及通譯資源用途。
- (3) 政府雖已建立新住民遭受歧視的申訴機制，每年也持續辦理有關多元文化活動及促進文化平權措施，但現階段仍以舉辦展覽及活動為主，編列龐大經費辦理大型、一次性活動，以致效果只是曇花一現；目前臺灣社會對於新住民的態度仍有偏見，且部分新住民在家庭及社會上受到歧視的現象，也仍然存在，甚至其子女也因父母身分受到歧視，頗值政府重視。

## 第11條

### 適足住房權

#### 228. 社會住宅政策

我國由於都會區居住成本過高，高房價成為十大民怨之首，出現越來越多年輕人或經濟、社會弱勢買不起、租不起或住不好的情形，甚至衍生出不敢結婚、不願生子等問題，成為影響社會發展與國家安全的重大威



脅。如何解決都會區住房問題，成為政府施政之重點與挑戰，興建「社會住宅」被視為解決問題、紓解民怨的一帖良方。政府推動的「五大社會安定計畫」中，規劃 8 年內興辦 20 萬戶社會住宅，只租不賣，讓買不起房的青年、中產階級、單親家庭、身心障礙者及老年人皆可擁有安心的居所。監察院調查發現並建議：

- (1) 住宅法第 4 條明定，社會住宅應提供一定比例予經濟、社會弱勢，以及未設籍於當地卻在該地區就學、就業有居住需求者。截至 2019 年 12 月 31 日止，全國已完工之社會住宅計 8,496 戶，興建中或規劃中的社會住宅計 3 萬 3,907 戶。然由於需要照顧對象太多，目前社會住宅仍供不應求。經監察院通案調查研究建議，政府應檢討申請者資格、優惠當地里民的政治承諾、睦鄰戶比例與合理性問題，以維分配公平與居住正義。
- (2) 「包租代管」可減輕地方政府新建社會住宅的財務負擔，內政部規劃 2017 至 2024 年「包租代管」8 萬戶民間空餘屋作為社會住宅，惟 6 直轄市自 2018 年 1 月試辦以來，截至 2020 年 4 月止僅累計媒合 7,315 戶。經監察院通案調查研究發現，面臨最大的問題在於現行促使空餘屋釋出，做為社會住宅的租稅相關優惠實施期限太短，影響房東參與意願。
- (3) 政府為扭轉以往社會住宅之負面刻板印象，持續精進其建築水準及所在地區公共服務品質，並採取混居模式避免標籤化，已初步提升大眾對於社會住宅之接受度。
- (4) 社會住宅不應僅具居住功能，尚應發揮其「社會聯繫」的作用，使社會住宅成為居住的互助家園，為此，政府興辦社會住宅已開始規劃社會福利設施及服務，積極發揮社會住宅在社會性、社會福利方面的示範效果；同時努力營造社會住宅的多樣化，或整合公共資源使社會住宅結合社會服務，期使社會住宅充滿活力，不再是老、殘、窮等的負面代名詞。

- (5) 為解決都會區部分原住民群居部落土地使用及建築不合法、鄉村地區部分原住民住宅窳陋、空間不足等問題，現階段除由內政部及地方政府提供部分社會住宅出租予原住民外，原住民族委員會可依政策需要擔任興辦原住民社會住宅之主體，使原住民族居住於適宜的住宅，享有尊嚴的居住環境。

### 迫遷相關議題

229. 人民「適足居住權」為經濟社會文化權利國際公約第11條第1項所明文保障，含括對非正規住居者禁止強制驅離等內涵，然此一「適足居住權」的規定，於我國自2009年4月22日公布兩公約施行法，賦予兩公約國內法律效力以來，未獲行政部門與司法部門的普遍落實與援引；且國際人權專家受邀來臺針對我國2012年及2016年兩公約國家報告所提應檢視對非正規住居者提起訴訟及制定專法解決強制驅離問題等結論性意見與建議，亦未獲正視，以致於相關機關動輒採行「公法遁入私法」手段，而率以民法物上請求權對非正規住居者訴請遷離及給付不當得利，卻忽視國家實踐「適足居住權」的公法上義務，因而屢屢引發抗爭，徒耗龐大社會成本。
230. 以新北市板橋區大觀社區拆遷案為例，該社區為國軍婦聯一村眷村於1964年間遷村後經續留原地之眷村福利中心承租戶所增改建，因政府數十年來之消極管理，業已形成數十戶居民（含榮民長者）賴以安身立命之所，當屬經濟社會文化權利國際公約第11條第1項「適足居住權」及該公約第4號一般性意見所稱「使用權的法律保障」對象，惟國軍退除役官兵輔導委員會忽視其實踐該公約「適足居住權」之公法上義務，在未經考量上開歷史背景，亦無土地使用急迫性並確實提出具體可兌現之安置方案前，即率依民法第767條物上請求權規定訴請拆屋還地及給付所謂不當得利，有違兩公約保障「適足居住權」及我國兩公約施行法之意旨，並因而引發十餘次激烈抗爭與衝突。

231.案經監察院立案調查後，上開大觀社區原住居者最終雖然仍無奈被迫遷離，然監察院仍據此案例提出前述人民「適足居住權」應予保障之意見，並要求行政院爾後應積極督導各機關確實遵守經濟社會文化權利國際公約「適足居住權」之保障規定，並對於拆遷案件如何落實「適足居住權」之保障，作更細緻有效之規範，甚至參採上開國際審查會議所提建議，制定專法，期藉明確課以權責機關應負之安置義務，並統合中央、地方機關資源，以展現我國落實人權保障之決心。惟查行政院未依國際人權專家學者針對我國兩公約第二次國家報告所提結論性意見與建議以及監察院調查意見之建議，制定「迫遷安置及重建法」相關專法，實令人遺憾。

#### 232.老舊眷村改建案例

- (1) 國防部於國軍老舊眷村改建條例第 22 條之 1 施行後，自 2017 年 6 月起陸續對 243 個不同意改建眷戶限期 6 個月交還房地，逾期即喪失補償權益，來自全國各地的 11 處眷村、8 個眷村自救會，約 60 餘人，向監察院陳情，提出反迫遷、反拆屋還地、反不當得利等訴求。國防部於監察院召開約詢會議後，停止部分民事訴訟及民事執行程序，與不同意改建眷戶溝通以和解方式解決爭議。至 2018 年 10 月 2 日止，不同意改建眷戶配合搬遷者計 173 戶，仍有 70 戶未配合搬遷。國防部辦理眷村改建雖有成效，但仍有不少缺失，較重要者包括：所定法令欠缺彈性，使許多原眷戶被視為不同意改建眷戶，引發爭議及訴訟；未依法訂定安置實施辦法，僅將不同意改建眷戶安置榮譽國民安養之家，因與原居住與家庭生活功能迥異，眷戶均無意願入住，安置措施不符需求成效不彰；辦理整村整建後之眷村，於 1996 年國軍老舊眷村改建條例公布後，又被納入國軍老舊眷村改建計畫，雖無不法，但使不少不同意改建眷戶喪失原眷戶權益，導致爭議不斷發生，進而衍生與民眾興訟等情事。

- (2) 國軍老舊眷村改建條例制定公布後，全國眷村眷宅幾已拆遷一空，僅少數獲得保存機會，然而眷村保存與後續活化再利用的焦點，似僅著重眷村之建築硬體空間的修復，忽略保存眷村住戶原本生活面貌與眷村社經文化。國防部與相關主管機關允應檢討修正相關法令政策，致力保存眷村住戶原本生活面貌與眷村社經文化，使保存眷村能優先安置原眷戶，以保障眷戶的居住權益，並減少民怨及抗爭。

### 233.社子島開發延宕

- (1) 社子島自從 1970 年被劃定為禁建區之後，其土地資源的利用受到重大影響，部分人口因此外移，整體發展明顯停頓，呈現沒落衰敗景象。社子島由於未發布細部計畫，因此缺乏道路、水電、共同管道等基礎建設，也沒有衛生下水道的接管，可稱為臺北市基礎建設最落後的地區。
- (2) 「區段徵收實施辦法」第 4 條第 2 項雖已規定，需用土地人應於內政部都市計畫委員會審議通過前，向該部土地徵收審議小組報告其公益性及必要性。惟本案社子島擬以區段徵收方式辦理整體開發，內政部是否已審查通過其公益性及必要性，市府與內政部說法各異，顯示有關區段徵收的審查程序欠缺明確性，易造成需用土地人及居民困擾與誤解。
- (3) 臺北市府辦理「臺北市士林區社子島地區開發計畫」，對社子島開發方向之規劃，於提出方案前，事先未和當地居民充分討論及徵求其意見，作業程序顯有不周。另市府為全面性調查社子島當地社會經濟狀況及瞭解居民對擬辦區段徵收之安置需求，辦理社子島居民安置計畫意願家戶訪查作業。該次家戶訪查以假設社子島居民已瞭解區段徵收之後要被安置為前提，但事實上居民未必完全瞭解，且訪查完成率、統計分析效果不佳；又市府規劃各項安置措施，以「戶戶安置」為目標，然而家戶訪查多數居民對於家戶年所得並不清楚，致使訪查結果難以進一步統計分析合理、可負擔的補償條件；此外，市府召開

問卷調查公開說明會之通知作業，未提前通知到當地里長及居民到場，致與會人數甚少，居民亦未有充分時間瞭解相關資訊，在在足見市府辦理社子島居民意願家戶訪查作業及相關說明會確有諸多瑕疵。

- (4) 監察院調查發現，為數不少的社子島居民並不具有「設籍於社子島之居民」、「社子島內合法建物及土地所有權人」及「社子島地區外之設籍臺北市市民」等身分，而是外縣市來社子島居住、工作的民眾，亦屬於因社子島開發將被迫遷離的居民或利害關係人，然臺北市政府未能給予此類居民有投票表達個人期望的機會，不僅未落實「開放政府、全民參與」的精神，亦未正視未來可能被迫遷者的人權。

## 第12條

### 身心障礙者之醫療服務

#### 234.精神障礙者轉介安置照護

衛生福利部為落實對社區精神病人的追蹤關懷，雖已要求各縣市衛生局應予收案納入「精神照護資訊管理系統」，並由轄內衛生所公共衛生護理師或社區精神關懷訪視員於社區提供後續追蹤照護。惟據監察院調查發現，公共衛生護理師業務負荷沉重，社區關懷訪視員流動亦相當頻繁，且是類人員對於精神疾病防治及照護的專業不足，以致追蹤訪視及評估作業均流於形式。監察院建議若由精神專科醫師及護理師等專業人員進行家訪，較能發揮功效，是以，衛生福利部應妥善研議規劃引進專業人員提供訪視服務，俾確切評估社區精神病人病情症狀及生活功能狀況，繼而提供適當的協助及轉介。

#### 235.醫療院所無障礙設施

國內診所普遍沒有無障礙設施，身心障礙者無法平等享有醫療服務，診所無法落實無障礙，將使分級醫療無法推動，障礙者只能到有無障礙規劃的醫療院所就醫，影響障礙者的就醫權利。國家應採取適當措施確保

身心障礙者在與其他人平等基礎上，無障礙的進出物理環境、使用無障礙軟硬體設施設備，監察院調查發現並建議：

- (1) 據衛生福利部調查全國各縣市 9,237 家「符合健保西醫診所」，設有無障礙通道僅 3,298 家、有無障礙廁所僅 2,488 家，占全體比率為 35.7% 及 26.9%，顯見該等診所有無障礙通道、無障礙廁所比率不高。
- (2) 且上開資料係各診所自行填報，其正確性及是否符合「建築物無障礙設施設計規範」，尚有待查驗。

### 兒童及少年健康發育

236. 依內政部統計處資料，2006年至2016年15歲至19歲的未成年產母每年約有3,000名，且未成年少女懷孕年齡有逐漸下降的趨勢，因其等身心皆未發展成熟，除可能面臨家庭、社會、經濟、教育、身心狀況等多方困境外，亦有較高風險需承受新生兒死產、早產及體重不足等問題。監察院調查發現並建議：

- (1) 我國未成年產母人數長達 10 年皆無法有效下降，而衛生福利部及教育部均未能確實掌握未成年少女懷孕人數情形，亦無建立相關勾稽比對機制，跨部會間服務資源缺乏整合平臺及關鍵績效指標，嚴重影響兒童及青少年身心健康及受教權。經監察院調查及列管後，衛生福利部始著手訂定「未成年少女懷孕服務流程」，提供未成年懷孕少女相關資源及福利服務，迄 2019 年止，由各網絡單位轉介計 2,099 人。
- (2) 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的兒少及其子女，所提供的服務資源杯水車薪，無法有效維護選擇留養孩子的兒少權益，政府對是類兒少及其子女的后續服務處遇及新生兒安置情形，應予檢討並研議相關精進措施，以符實需。

## 傳染病防治

237.全國近半數的公費流感疫苗既由各地方衛生所協助施打完成，衛生主管機關自應予以適足的人力以資順利運作，然而衛生福利部自2016年起將全國流感疫苗自300萬劑倍增至600萬劑，但各衛生所施打人力未獲增加與相關配套支援，而以疫苗接種率或涵蓋率為績效評量標準，無疑加劇各衛生所的工作負擔，更使疲累的基層護理人員身心難以負荷。監察院調查後督促衛生福利部要求疾病管制署（以下簡稱疾管署）加強相關宣導措施，引導民眾就近前往合約醫療院所接種流感疫苗，以降低衛生所接種工作負荷。

238.為有效降低腸病毒危害，疾管署20年前已著手研發腸病毒疫苗，並自「急性傳染病流行風險監控與管理計畫」（2011年至2015年）第一期之「腸病毒防治」子計畫，開始將其列為腸病毒防治重要工作之一。然腸病毒疫苗自製開發上，國內生技公司仍面臨產業發展、法規查驗及疫苗採購/市場拓展等問題。又現階段缺乏行政院層級疫苗政策指導與決策平臺，以決定我國疫苗發展政策及進行跨部會整合，國內疫苗產業所面臨各面向問題與困境，亟待通盤解決。

## 物質濫用

### 239.青少年藥物濫用

由於刑事法學與精神醫學之進步發展，以及逐漸理解物質成癮問題的深層因素，近年我國毒品防制政策漸趨於細膩務實，將反毒工作擴大轉變為「防毒」、「拒毒」、「戒毒」及「緝毒」四大區塊，中央設置「防毒監控組」等反毒五大分組，並於各縣市設置毒品危害防制中心，協力推動毒品防制工作，然最終青少年藥物濫用情形仍未獲得有效控制。依臺灣高等檢察署觀測毒品發現，當前毒品主要有以下3項問題：(1) 第二級毒品中之安非他命類毒品施用者增加，其來源地主要由中國等地區流

入。(2) 第三級毒品愷他命濫用者居高不下，且吸食年齡層下降、犯罪意識低。(3) 精美包裝之新興混合式毒品正在快速竄起，如毒咖啡（奶茶）包、液體毒品、跳跳糖等在年輕族群間流行。此類毒品均有精美包裝的特徵，且多為第三、四級毒品與精神藥物之隨機混合，其致死率難以預估。監察院調查發現並建議：

- (1) 教育主管機關應積極尋回國民中小學中輟生安置就學，並與勞動部共同輔導國民中學畢業未升學者接受職訓與協助就業，以減少脫離校園青少年濫用藥物風險。而各地方毒品危害防制中心應強化少年輔導委員會、少年警察隊功能，結合校外會與各校校內輔導機制，建構校園安全防護網，避免幫派組織滲透校園，致力為青少年營造無毒、健康的成長環境。
- (2) 教育部應就「春暉輔導」個案的再犯情形進行追蹤、統計，以檢驗該輔導機制實施成效，據以提出改進方向；衛生福利部亦應積極發展各級毒品的戒癮指引，並參考國外街頭外展模式實施青少年戒癮防治，允有助於機先防治青少年藥物濫用。
- (3) 政府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，並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。
- (4) 政府對青少年吸食毒品或從事販毒運毒等犯罪行為，如職業學生當藥頭等問題，應加以重視並有效防處；又檢警機關持續進行掃蕩校園毒品行動之餘，應妥適運用與教育單位聯繫通報機制，以利溯源追緝上游毒販；又破獲製毒案件如發現管制藥品原料藥及先驅化學品工業原料，或前述原料疑有流供製毒之情事時，為期拔根斷源、阻斷供給，司法警察與工業、食藥主管機關應確實依法互為通報，共同協力打擊販毒集團。



## 健康權侵害之救濟

### 240. 蘭嶼核廢料遷移延宕

- (1) 台灣電力公司核一廠 1978 年至 1979 年開始運轉前已產生的數萬桶低階核廢棄物，於 1982 年運往蘭嶼之簡陋存放壕溝暫放，準備海拋。嗣因 1975 年生效之「倫敦公約」早已禁止各國海拋核廢棄物，加以台灣電力公司又陸續將核廢料送往該址暫存，多年來數量已累積達 10 萬桶以上。由於蘭嶼地區廢料桶及貯存壕溝槽多已超過原設計使用年限，貯存桶腐蝕情形嚴重，相關檢整作業又未盡確實，致長期危害蘭嶼當地居民身心健康。經監察院調查及列管後，行政院 2019 年 10 月 18 日核定「核廢料蘭嶼貯存場使用原住民保留地損失補償要點」，補償蘭嶼居民；另台灣電力公司將於 2021 年 4 月完成全部低放射性廢棄物桶的重裝作業。
- (2) 政府應督導台灣電力公司自行或委託具有放射性廢棄物最終處置技術能力或設施之業者處置其廢棄物，負責「有效抑低」放射性廢棄物的數量及體積，並協助蘭嶼地區各項環境輻射監測與調查工作，恪盡維護當地居民健康之責，並妥善處理蘭嶼核廢料貯存場土地使用存續問題，藉此取得國人的信任，亦有助於最終處置計畫之順利推動。

241. 蘭嶼居民健康檢查及醫療資源狀況：行政院為落實原住民族歷史正義及轉型正義，前已於 2016 年 10 月成立蘭嶼核廢料貯存場設置真相調查小組，且為維護蘭嶼居民權益，於 2018 年 7 月 24 日核定「蘭嶼健檢專案計畫」，惟經濟部及衛生福利部遲至同年 11 月 14 日始啟動健檢作業，截至同年 12 月 6 日止，約僅 249 人完成檢查，完成率不及 5%，與預期於 2018 年底前完成之規劃，差距頗大。經監察院追蹤改善情形後，行政院方於 2018 年 7 月 24 日重新核定「蘭嶼居民健康檢查專案捐助計畫」，截至 2019 年 8 月底止，計有 2,490 人完成健檢，完成率亦僅有 5 成。

## 第13條

### 建教合作及建教生之保障

242.建教合作能讓學生一方面在學校中修習一般科目及專業理論課程，一方面到相關行業接受技能訓練，以利就業準備的一種職業教育方案，對於學生與建教合作機構雙方而言，含有深遠的教育意義。我國自2004年以後建教生人數逐年成長，然因部分辦理學校及建教合作事業機構濫用建教合作制度，致使問題層出不窮，嚴重影響建教生權益，經監察院調查發現並建議：

- (1) 教育部未能在評估階段交由專家學者評估小組嚴格把關，又浮濫同意開放學校及建教合作機構辦理建教合作業務，對於訓練契約未依法報送勞政機關備案者亦無法充分掌握；且建教生並無法如同一般勞工可以自己選擇雇主，部分不肖學校以推展建教合作之名，將建教生送至未具建教合作教育理念之企業受到不當剝削之情形，仍層出不窮。
- (2) 建教生並非廉價勞工的來源，教育部大量放寬建教合作機構辦理建教業務門檻，變相提供建教合作機構廉價勞力，恐影響一般畢業生就業。勞動部未責成地方勞工行政主管機關維護建教生權益，復未橫向聯繫教育部聯手防堵企業違法壓榨建教生，均有待檢討改善。

### 降低輟學率

243.我國自2014年8月起全面推動十二年國民基本教育政策，前9年國民義務教育依「國民教育法」及「強迫入學條例」等規定辦理，後3年高級中等教育階段雖非屬義務教育，惟其主要內涵包括「普及」與「自願非強迫入學」，且十二年國教精神強調因材施教、適性揚才及多元進路等理念，面對不同智能、性向及興趣的學生，期透過不同的課程、教學方式及適性輔導，引導學生瞭解自我性向與興趣，協助其發展多元智能並找到適合自己的進路，以便繼續升學或順利就業。經監察院調查後發現並建議：

- (1) 十二年國教實施以來，每年仍有近 2 萬名學生因家庭、經濟或個人等因素未能完成十二年國教，學制範圍包括高級中等學校中途離校學生、國民中學畢業後未升學未就業學生、國民中小學中途輟學學生及因持續中輟而逾義務教育年齡者等。值此國家面臨少子女化、兒少人數急遽下降等嚴重衝擊之際，教育部疏於探究國內中離生及中輟生人數居高不下原因，亦未研擬整體規劃與因應配套措施，致使地方政府及學校無所適從，顯有違教育基本法針對教育權保障規範及十二年國教之精神。
- (2) 2018 學年度我國高級中等學校中離生主要原因係以個人因素占 61.4% 為大宗，其中志趣不合即占 53.40%，近 5 年整體數據又以高中一年級中離生達 54% 至 64% 為最大宗，且學制別以私立職業科中離人數占比最高。研究指出激發學生興趣為吸引中離學生復學重要動力來源，亦即發展學生適性學習對於學生穩定就學仍扮演一定之拉力。惟依現行相關規定，學校實招班數名額遇有缺額時，方得辦理學生轉科（學程）或招收轉學生，並以公開方式為之，失之僵化而乏實益效率。
- (3) 2014 至 2018 學年度全國國民中小學中輟生之總數依序分別為 4,214、3,934、3,446、3,134 及 3,137 人，逐漸呈下降趨勢情形，惟總復學率仍未見明顯提升，值得持續關注。

### **身心障礙者之受教權**

244. 實務上確實存在有特殊教育需求但未接受鑑定之學生個案，然因現行法令未強制要求家長應為學生申請鑑定，且家長擔憂標籤化效應而抗拒接受鑑定，導致教育機構對於此類有特教需求但未獲鑑定之學生，所能提供的協助相當有限。地方政府疏於督導學校針對疑似但家長不同意進行鑑定之特教個案依法通報主管機關，教育部不應坐視此一現象持續存在。

245. 提供身心障礙學生在校必要協助

- (1) 教育部雖自 2018 年 2 月 14 日發布該部補助直轄市與縣（市）政府辦

理身心障礙教育經費實施要點，以此擴大補助對象並提高補助金額，但仍未能充分反應身心障礙學生的實際需求，多數地方教育行政主管機關在審核特教學生助理人員的需求服務時數時，並未依據學生個別化教育計畫（IEP）會議中討論的實際需求，核實其服務時數，未符適性化與個別化之處遇精神。教育部應協助地方政府檢討改善特教學生助理人員人力運作困境，使身心障礙者於教育系統中獲得必要的協助。

- (2) 身心障礙兒童在學生活亟需支持協助，其家長常被迫到校陪讀，導致身心障礙家庭無法全職就業，面臨沉重經濟壓力，地方政府宜偕同衛生福利部等社政機關共同解決特教學生助理人員支持服務不足，因而產生家長被迫陪讀現象。

## 第15條

### 原住民族文化之維護

#### 246.地方原住民族文物（化）館使用效能

原住民族委員會近年來積極協助各地方政府改善活化原住民族文物（化）館，已具相當成效，監察院予以肯認，惟仍建議以下事項：

- (1) 行政院宜寬列原住民族委員會相關預算，以利原住民族文物（化）館舍活化運作，並於該等館舍之定位、研究、展示方面，應有更明確具體之規劃方向。經監察院調查及列管後，經結合專家學者及國立或民間博物館等研究單位，提升其精神內涵與歷史的傳承功能，並將原民館業務相關經費預算予以適時增加，以達憲法「積極維護發展原住民族語言及文化」及原住民族基本法「保存」及「維護」國家角色的要求。
- (2) 行政院宜研議提升原住民族文化園區地位、適度擴大編制、挹注經費，以解決草創與營運過程所遭遇的問題，將原住民族文化園區建構為國內外接觸及認識臺灣原住民族文化指標性窗口。

## 展望

如前之序言所述，本次國家人權委員會所出具的兩公約國家報告獨立評估意見，因受限於時程緊迫及若干素材不備，而未能涵攝所有人權規則及制度。未來國家人權委員會將就以下重點議題，透過系統性、全面性的訪查與研究，深入瞭解及評估國內人權保護情況，並適時提出建議、專案報告，或年度國家人權狀況報告，以促進對於人民權利之維護：

### 新冠疫情影響下若干人權議題亟待政府正視因應

247. 今（2020）年全球因「嚴重特殊傳染性肺炎」（COVID-19）疫情急速蔓延，重創各國經濟，臺灣因防疫工作有成而能躋身少數可維持經濟正成長的國家。因應疫情肆虐，政府對於人民自由的限制、個人資料的調取、手機監控，以及對中國籍配偶及子女長達6個月限制入境等問題，均在國民共體防疫需求下，未有太多抗爭；然前述事項攸關人民的人身自由及隱私權，政府應以謙虛態度檢視上開限制人民權利的作為，並儘可能予以法制化，使政府公權力的行使，縱然在緊急事態下，仍可符合相應的法規範，以避免政府權力無限制擴張。

248. 本次疫情影響所及，民眾的勞動內涵亦逐漸產生質變，例如新興的就業型態—非典型雇用勞工，其等勞動權益的保障同因疫情而受到衝擊及挑戰，如外送平台的勞僱關係、疫情因素在家工作者等，目前的勞動法令顯然無法給予適足的保障，惟迄今仍未見政府相關勞動部門有未雨綢繆之舉。另受僱於政府的勞工方面，機關除基層勞務工作外，專業人員亦大量使用勞務承攬、自然人承攬，除造成受僱勞工缺乏勞動權益保障，亦使政府治理或服務的專業能力無法累積。

### 多元性別族群多重歧視問題

249. 社會大眾認為等多元性別者是得到某種心理疾病，才導致性別認同錯亂，多元性別者承受多重歧視，政府應檢視教育、就業、衛生醫療等政

策，致力打造性別友善環境，給予其應有的權利。又，目前同志除得到婚姻權之外，其他性別權益仍處於未確定狀態，政府應重新檢視其等所有權益是否與兩公約相關解釋相符。

### **數位性別暴力**

250.伴隨網路科技的飛速發展，我國已進入數位化時代，而各種新型態的網路犯罪行為亦層出不窮，不肖人士利用通訊軟體著手實施數位性別暴力，包括：網路騷擾、網路霸凌、網路虐待甚而性私密影像未經同意被公開散布等不法情事。針對前揭新興數位性別暴力犯罪行為，政府應通盤審視現行有關法律、政策及教育措施等，有無與時俱進，並須積極強化相關司法、社工、教育人員對數位性別暴力議題的知能。

### **原住民族遷徙及擇居之自由**

251.原住民因天然災害所導致遷離原部落居住地情事一再發生，似有妨礙「原住民族遷徙及擇居之自由」之虞。以莫拉克風災後設置的「禮納里部落永久屋」為例，居住永久屋的族人依契約自原部落居住地搬離，然永久屋土地權屬於國家，族人僅有土地使用權與房屋所有權，部落族人不僅生活空間受限，也喪失傳統居住的土地。政府宜考量族人之生活空間或生態空間，准予有返回原鄉原部落之權利，另亦須檢視導致返回原部落居住受限之相關規定，是否有違反原住民族自由遷徙權。

### **原住民族諮商同意權**

252.原住民族諮商同意權受兩公約之保障，倘因礦業開採及其他經濟行為，而與原住民族諮商同意權產生衝突，進而損害相關權利之行使與保障，原住民族基本法第21條與其他行政法規適用優先性為何？以「亞泥案」為例，亞洲水泥公司為確保以礦區廢續開採權，援引礦業法第47條「礦業權者得於提存地價、租金或補償，申請主管機關備查後，先行使用其土地」作為抗辯，一度獲得20年展延開礦權。另據經濟部礦務局「礦業

及土石業務統計報表」顯示，至2018年9月，全臺188個礦區中有109個礦區位於原住民族土地或傳統領域，占約57.98%。換言之，若前揭礦區的礦業權展延都不經諮商同意程序，則將導致原住民族基本法第21條相關規定實質被排除適用，對於原住民權益之保障顯有不周。

### 原住民族文化權

253.有關「原住民族文化權」之保障，明載於公民與政治權利國際公約第1條、第27條及聯合國原住民族權利宣言第9條、第15條、第34條規範之中。惟原住民族傳統文化慣習，仍受到現行法制規範之扞格。以「王光祿狩獵案」為例，雖原住民族基本法第19條明定原住民得在原住民族地區以非營利為目的而依法從事祭儀、文化及自用之獵捕野生動物之行為，卻仍係因使用「制式」槍械遭判刑。再如排灣族傳統的階序社會分工制度及長嗣繼承制，亦與現行民法「繼承篇」存有重大差異，亦與原住民族基本法第30條產生適用上衝突。

### 原住民族發展權

254.為維護乃至促進原住民族發展，政府應研議制定族群發展的政策目標及政策工具，各部門須將族群納入決策過程及施政思維，且各族群共同進入公共領域並進行主流建構，即所謂「族群主流化」之意涵。換言之，族群政策應由現行的部門政策，如客家委員會以處理客家事務為主、原住民族委員會以處理原住民族事務為主的情況，變革為跨部門化的族群政策。透過族群主流化，以往存在的族群階級關係，將可成為相互肯認尊重的平等族群關係，並可破除既有中心—邊陲式的族群架構，因此各族群都是社會的中心，族群歧視將因此而消弭。

### 原住民族工作權

255.按聯合國原住民族權利宣言第21條及原住民族基本法第17條及原住民族工作權保障法第二章「比例進用原則」（第4條-第6條）相關規定，原住

民族工作權不僅應受到保障，更須符合一定比率之雇用原則。惟現今原住民族實際就業情況，以教職人員、軍警職、醫事人員等為例，其正式任用比率顯未符合前揭法令所規範，又按原住民族居住人口數較多的花蓮、臺東的平地原住民鄉及其他縣市等共計55個山地/平地原住民鄉，原住民族雇用情況亦未如同人口數呈現相對應之比例，此應獲政府重視並擬定相關積極政策，以從速翻轉現況。

## 原住民族生存權—以原住民固有土地爭議案為例

### 256. 德基水庫原住民土地爭議案

- (1) 臺灣地區原住民保留地制度係沿襲自日治後期「高砂族保留地」劃設政策與範圍，經臺灣省政府於1948年1月5日訂頒「臺灣省各縣山地保留地管理辦法」沿革而成。該制度係為保障原住民族生存所需，特別針對原住民已使用多年或經登錄有案，卻尚未登記為其所有之原住民保留地，賦予該原住民得無償登記耕作權等他項權利，並進而取得私有土地所有權之權利，將原住民族固有生活空間透過土地登記制度以回歸其使用。
- (2) 經濟部及所屬台灣電力公司於1969年開工興建德基水庫前，該水庫淹沒區及保護帶內原多屬日治時期「高砂族保留地」，即現今坐落臺中市佳陽段、梨山段及松茂段等土地，且早經原住民使用多年並列屬1963年間所編製「臺灣省臺中縣和平鄉山地保留地土地調查清冊」登錄有案，亦即政府已承認該等原住民有相當使用權之67.2935公頃原住民保留地。惟事前竟未先辦理「土地權利」及「地上物」查估補償作業，即由臺灣省政府於1967年12月22日公告，逕予剝奪當地原住民族使用其祖先固有土地之權利。
- (3) 又案內之原住民保留地「土地權利」，嗣後雖經臺灣省政府及內政部基於保障原住民權益之考量，而於1991年8月27日及1992年9月16日報請行政院編列預算予以補償。然行政院竟以該等土地係屬國有為由，



於1992年10月22日函示：「於法無據，應予免議」，明顯曲解原住民保留地劃設制度，迄今亦未提出相關替代性之保障措施。

- (4) 本案至今行政院仍拒絕發給原住民「土地權利」之補償或提出替代補救措施，致未能消弭久懸半世紀的爭議，誠屬遺憾，監察院將持續關注此一攸關原住民生存權之課題，並督促行政院給予正面之回應。

#### 257. 臺灣大學山地實驗農場原住民土地爭議案

- (1) 1930年「霧社事件」後，臺灣殖民政府於1937年以教學研究與試驗名義，逕將「霧社事件」發生地域及鄰近地區原屬「能高郡番界地」之「高砂族保留地」，即相當於現今南投縣仁愛鄉臺灣大學山地農場約1,092公頃土地，圈劃為「臺北帝國大學山地農場」，已屬侵犯原住民族土地權益，且該地區甫經「霧社事件」後即進行該農場之劃設，益見其劃設動機之可疑；又日治時期臺北帝國大學乃至臺灣光復後繼受改制之臺灣大學，對於該農場均空有農場之名，而多未有實質利用乃至進行農場教學研究與試驗使用之實。然原臺灣省政府民政廳於1958年至1966年辦理該省原住民保留地測量定界期間，竟昧於前述事實，未依行為時「臺灣省山地保留地管理辦法」等有關法令規定，將該農場土地納入測量，據以賡續辦理原住民保留地總登記，以資回復及保障住民族土地權益，致使當地原住民於後續飽受訟累。
- (2) 國有土地乃全民資產，國家將國有土地撥交中央政府各機關管理使用，應以其直接需用者為限。本案行政院及內政部忽視臺灣大學山地農場土地原屬日治時期「能高郡番界地」之「高砂族保留地」，理應優先歸由原住民族使用並登記為原住民保留地之背景；復未詳查臺灣大學1945年成立後，已於1949年間自臺灣省政府撥交取得規模龐大之日治時期「東京帝國大學農學部附屬臺灣演習林」土地（即現今面積高達3萬2千餘公頃之臺灣大學實驗林），而難認該校有再撥用1,068.28公頃土地供作該校山地農場使用之需求（撥用迄今之使用率僅6.87

%)，乃竟於1969年間同意臺灣大學無償撥用，取得該農場土地管理使用權，明顯欠缺公地撥用之適法性與正當性；而該校撥用後竟將農場部分土地委外種菜及培育菜苗出售，藉以收取利益，招致當地原住民質疑「寧將原住民土地交付漢人種菜收取利益，卻拒將土地返還原住民」，已嚴重侵犯原住民族土地權益。

- (3) 本案經監察院促請行政院本諸憲法增修條文第10條第12項、原住民族基本法及聯合國「原住民族權利宣言」等原住民土地權益保障等相關規定意旨督促有關機關檢討辦理，然行政院及臺灣大學仍堅拒釋出部分土地歸返原住民族，未來監察院仍將密切關注後續發展並促成本案最終目標之達成。

### 平埔族群身分回復權

258.平埔族群身分回復討論行之有年，縱然目前尚不具法律人格權，但卻不容忽視其長久居住於臺灣的歷史事實。平埔族群身分回復權受公民與政治權利國際公約第1條規範之「民族自決與發展保障」原則所保障。此外，聯合國原住民族權利宣言第3條、原住民族基本法第4條、原住民身分法及原住民族別認定辦法均有相類似之規定。基此，政府應依民族意願保障其自主發展權利，並正視平埔族群作為久居臺灣之原住民族的歷史事實，重新檢視現行平埔族群身分認定相關規範，從而促請中央主管機關正向面對、勇於任事。

### 環境權相關議題

259.環境權係指國民得享有健康的生活環境，且支配此生活環境之權利。此權利的主人是每一個國民，其對象就是生活環境，如土地、空氣、水、日照、安寧、景觀等等。1972年聯合國在斯德哥爾摩召開人類環境會議，並通過人類環境宣言，指出人類具有在足以保障尊嚴及福祉的環境中，享有自由、平安及充足生活水準的基本權利；並負有為現在及將來之世

代，保護及改善環境的嚴肅責任。另聯合國人類環境宣言指出：保護及改善人類環境乃是影響人類福祉和經濟發展的重要課題，也是全世界人類的迫切希望和各國政府的責任與義務。

260.自從1972年的人類環境宣言開始，到2015年的巴黎協定，國際社會對於環境的保護愈發重視。國際社會發現環境破壞所造成的不可逆結果，已經嚴重影響到人類的健康生活。臭氧層的破壞導致人類皮膚病發機率增高、隨意棄置有害物質導致土地與水源無法繼續使用、近來溫室氣體所造成的氣候變遷也嚴重影響地球生態系統。環境權可謂人類與社會和自然的契約，主要包含4方面：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（即水氣污染、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。

261.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。經濟社會文化權利國際公約第11條規定：「本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。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（第1項）。」基此，環境權有賴政府公權力介入，且政府則有義務制定相關政策及措施，以保護環境，使眾人免受環境破壞的惡果，以積極促進並創造理想的生活環境。

262.以監察院調查「新竹縣頭前溪中下游隆恩堰取水口及湳雅取水口是否依相關規定管理水質及劃定保護區」等情案為例，頭前溪總長63公里，流經面積逾500平方公里，1983年依據自來水法劃為「自來水水質水量保護區」，為了保護水資源，政府相關部會應依相關法律，管制相關開發與土地利用行為。然監察院調查發現，新竹縣政府對於轄內頭前溪水系自來

水水質水量保護區內之原有污染性工廠，多年來未隨法令更迭進行清查，遲至2018年間方確知該保護區內有污染性工廠存在，遑論應依自來水法第12條規定釐清污染性工廠對水質水量之影響，顯有怠失情事。更有甚者，新竹縣政府因轄內垃圾處理困境，而將竹東鎮等鄉鎮所產生之生活垃圾暫置於竹東鎮衛生掩埋場，然而該掩埋場前於1982年間早已劃入頭前溪水系自來水水質水量保護區內，且於2006年7月停用封閉迄今，縣府卻藉垃圾暫置或轉運為由，規避自來水法第11條之禁止行為，致產生水源污染的重大風險。

263.經監察院調查追蹤後，自來水水質水量保護區內6家污染性工廠，經新竹縣政府輔導2家公司提出遷廠規劃、1家將產生污水的製程遷至他處、另3家採降低產能或提高廢水回收率因應。至於竹東鎮垃圾掩埋場部分，縣府亦積極籌劃興建焚化爐，希澈底解決滿溢的垃圾危機。以上僅屬於監察院關切國民環境權的眾多案例之一，未來在陳菊院長兼國家人權委員會主任委員的領導下，分從土地、空氣、水質、日照、景觀等各面向，督促政府制定相關環境保護政策與措施，使國民可免於環境破壞所招致的惡果，並能提升生活品質，使後代子孫永續享有優質的生存環境，真正落實憲法增修條文揭櫫「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」的宏遠目標，促使臺灣更接近人權立國的理想。