

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

◀ 簡 要 版 ▶



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

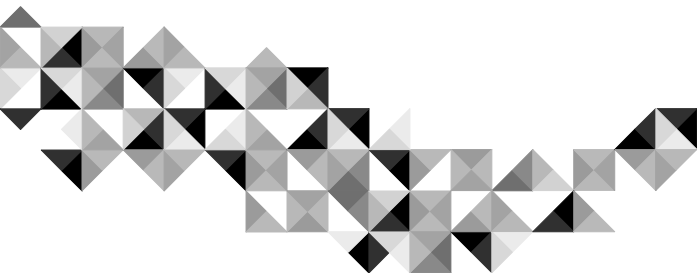
◀ 簡 要 版 ▶



國 家 人 權 委 員 會

NATIONAL HUMAN RIGHTS COMMISSION, TAIWAN

編印



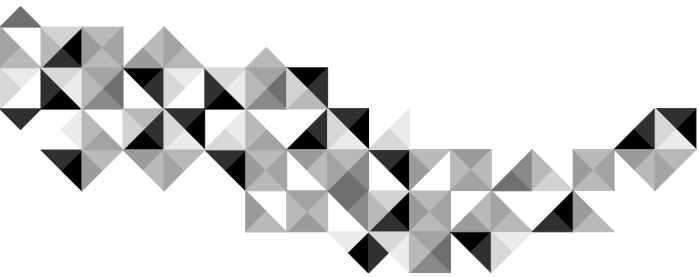
前 言

監察院國家人權委員會在 2020 年 8 月 1 日成立。依照監察院國家人權委員會組織法第 2 條第 8 款規定，「對政府機關依各項人權公約規定所提之國家報告，得撰提本會獨立之評估意見」。

時逢政府機關已於 2020 年提出公民與政治權利國際公約(International Covenant on Civil and Political Rights，簡稱 ICCPR)及經濟社會文化權利國際公約(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights，簡稱 ICESCR)第三次國家報告，並將邀請國際專家辦理國際審查會議，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，國家人權委員會乃根據上一屆(第五屆；2014 年至 2020 年)監察委員所調查的人權案件報告，彙整並分別就公民與政治權利國際公約以及經濟社會文化權利國際公約提出「兩公約第三次國家報告獨立評估意見」。

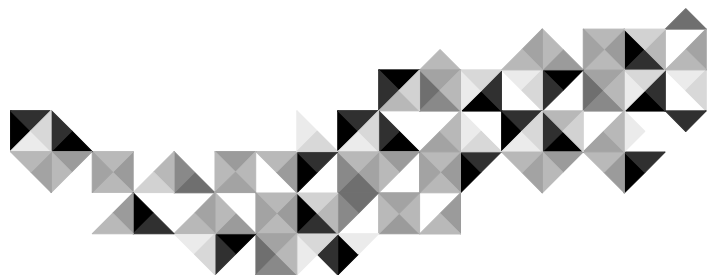
「兩公約第三次國家報告獨立評估意見」的格式乃針對國際專家審查，篇幅甚多。為了讓民眾更容易了解獨立評估意見內容，特別再以「簡要版」方式，按不同人權主題呈現，並附上相對應的公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約條文供參照。「兩公約第三次國家報告獨立評估意見」之完整版，全書內容同時公布於國家人權委員會網站，供各界參閱。

未來國家人權委員會也將基於其獨立性，針對各個已經國內法化的人權公約，提出國家人權報告的獨立意見，期待讓臺灣社會更瞭解也更關心相關人權議題。



目 次

| | |
|--------------------------|----|
| 一、參政權：公民投票 | 1 |
| 二、原住民族權利 | 2 |
| (一) 土地和自決問題 | 2 |
| (二) 文化困境 | 2 |
| (三) 就業 | 3 |
| (四) 司法 | 3 |
| 三、生命權 | 4 |
| (一) 死刑 | 4 |
| (二) 警方使用武力過當 | 4 |
| 四、反酷刑 | 5 |
| 五、反歧視與反奴役 | 6 |
| (一) 漁工 | 6 |
| (二) 家事移工 | 7 |
| (三) 產業移工 | 7 |
| (四) 雙性人 | 8 |
| 六、身心障礙者的權利 | 9 |
| (一) 醫療權 | 9 |
| (二) 教育權 | 9 |
| (三) 身心障礙特考 | 9 |
| (四) 司法近用權 | 10 |
| (五) 受監護者 | 10 |
| 七、限制人身自由者之處遇 | 11 |
| (一) 限制人身自由 | 11 |
| (二) 少年處遇 | 11 |
| (三) 各種自由刑處遇如何更符合人權 | 13 |
| 八、遷徙自由 | 15 |
| 九、司法程序 | 16 |
| 十、言論自由、集會結社自由 | 18 |



| | |
|------------------------|----|
| 十一、隱私與個人資料保護..... | 20 |
| 十二、新住民和移民..... | 21 |
| (一) 新住民和移民的婚姻及家庭權..... | 21 |
| (二) 新住民的社會救助和歧視..... | 21 |
| (三) 新住民的參政權..... | 21 |
| 十三、兒童及少年權利..... | 22 |
| (一) 兒童保護..... | 22 |
| (二) 兒童隱私..... | 22 |
| (三) 非本國籍兒童..... | 23 |
| (四) 未成年少女的健康權..... | 23 |
| (五) 兒少性剝削防制..... | 23 |
| 十四、勞動權..... | 24 |
| (一) 中高齡就業協助措施..... | 24 |
| (二) 青年就業..... | 24 |
| (三) 勞動條件..... | 24 |
| (四) 血汗護理..... | 25 |
| (五) 罷工權..... | 25 |
| (六) 防範職災..... | 25 |
| 十五、社會保險權..... | 27 |
| 十六、托育和照顧..... | 27 |
| (一) 精神障礙者之照顧..... | 27 |
| (二) 托育制度..... | 27 |
| (三) 老人受虐..... | 28 |
| 十七、居住正義..... | 28 |
| 十八、健康權..... | 30 |
| 十九、教育權..... | 31 |



一、參政權：公民投票

我國公民投票法過去常被批評為「烏籠公投」。2018 年 1 月 3 日立法院修法大幅降低公投門檻，並於當年與選舉合併舉行多達 10 案的公民投票。由於選務作業因應不及，造成邊投票邊開票的現象，遭外界質疑其公平性。

監察院調查後，要求行政部門改善。中央選舉委員會已降低設置投票所的人數門檻，希望投票所能更普及，以解決邊投票邊開票的問題。

再者，若干公投案其實是立場相反的共同議題，造成選民不易理解其內容。儘管行政院已提出修法草案試圖解決此問題，但尚未通過。因此建議，行政院應積極處理，避免類似情形再度發生。至於公投案成案前對於內容之事實查核、主管機關對於公投案表達政府立場的程度，都應再加強，以健全公投制度和參政權。

* ICCPR 第 25 條：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。

二、原住民族權利

(一) 土地和自決問題

2017 年兩公約第二次國家報告審查時，國際專家特別關注原住民族委員會正在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。

監察院調查報告指出，根據原住民族基本法應訂定或檢討的法律和法規，仍有許多延宕，比如原住民族自治法、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；行政院在「原住民族歷史正義權利回復條例」草案中明定應設立的原住民族歷史正義及土地調查委員會，至今也未完成立法。

原住民族土地權的問題與其經濟困境息息相關。原住民即使取得保留地權利，仍可能因為貧窮而被迫轉讓、轉租。故在立法之外，應從改善其經濟著手，才能真正保障其土地權。

另外，兩公約初次國家報告國際專家審查意見也提到：「九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」、「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。」在平埔族正名運動上，我國政府仍應加強，以進一步保障其自決權。

(二) 文化困境

「聯合國原住民族權利宣言」第 13 條規定國家應積極維護發展原住民族語言。我國在 2017 年已制定「原住民族語言發展法」，但原住民族語言依然面臨滅絕的困境。而被列為原住民族「民族教育」的重點學校，依法應聘任一定比例的原住民族教師，實際聘任卻不到法定應聘員額的一半。原住民族語言與文化之保存仍待落實。

此外，狩獵區域界線的劃定和遵守，是為了落實原住民族狩獵文化的傳統，但現實做法仍待改善，比方推動簽訂行政契約以建構原住民族狩獵的自主管理機制等。

(三) 就業

「促進原住民就業方案」多為短暫促進就業政策，恐難配合未來產業發展之需要，有必要做更長遠的政策規劃。

原住民多從事營造業和製造業，其職業災害千人率為全體勞工的 2 倍。而據原住民族委員會推估，2019 年 12 月原住民族勞工未參加勞工保險的比率約 22.2%，近 5 萬 5 千多人，亟待加強改善。

行政院及所屬機關運用派遣勞工人數，2020 年第 2 季與 2010 年 1 月 31 日相比，降幅達 98%。但原住民族委員會捐助設立的原住民族文化事業基金會卻大量以勞務承攬、自然人承攬方式進用員工。該基金會經營的原民台，自 2014 年起，逐年增加勞務承攬員工，達全部員工的 3 成，其中 8 成為原住民。承攬人員的實質年薪比正職員工少 12 餘萬元，也無法享有相關勞動權益保障，卻與正職員工遵守一樣的作業規定，等於以承攬之名行僱傭之實。

(四) 司法

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。

但在司法實務上，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的規定，未能主動積極於訴訟上提供原住民被告實質有效之協助及辯護，甚至加諸非原住民持有槍械之重大刑責。這些現象顯示，我國司法部門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。

- * ICCPR 第 27 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。
- * ICESCR 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。

三、生命權

(一) 死刑

2017 年兩公約第二次國家報告國際專家審查意見提及「.....政府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。」

依公民與政治權利國際公約第 36 號一般性意見，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，未將精神狀況、就醫情形、教誨紀錄提供審議小組審酌，便執行死刑。2020 年的翁仁賢案，雖有將例行性身心科醫師評估結果回傳法務部，但執行前若未針對死刑受刑人進行身心狀況評估，便侵犯了生命權。

另外，在全面停止執行死刑或廢除死刑前，法務部應妥善處理執行死刑的各種問題，避免受刑人過晚獲知死刑執行來不及尋求救濟、監所人員與法警各自權責及法規不周等。根據公民與政治權利國際公約規定，如果申請總統赦免，尚未作成准駁前，就應該暫緩執行死刑。

(二) 警方使用武力過當

2017 年新竹縣鳳岡派出所員警查緝竊盜案時，近距離連開 9 槍，且射擊部位集中於背部及側腰腹間，造成阮姓移工死亡，與警械使用條例所規範之比例原則不符，且侵犯公民與政治權利國際公約所保障的生命權。監察院調查報告發現，基層員警的射擊訓練並未包括「情境電腦模擬射擊訓練」，應該改善以避免再度發生警方使用武力過當而侵犯生命權。

* ICCPR 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；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；六、本公約締約國不得援引本條，而延緩或阻止死刑之廢除。

四、反酷刑

2019 年 10 月，高雄監獄發生戒護管理人員將陳姓受刑人凌虐致死事件。監察院調查發現：管理人員夥同擔任「服務員」的受刑人，踹踢撞擊造成其重傷，且延誤救治的黃金時間，導致其死亡。涉案者六人被依凌虐人犯致死等罪判刑 10 年 6 月至 3 年 10 月不等。監察院調查報告也要求法務部矯正署必須加強防範酷刑的相關教育。

綠島監獄近 10 年至少發生 12 次收容人自殺事件，並遭投訴非法使用警械、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行為。監察院調查發現該監獄有長時間對收容人使用戒具的狀況，要求法務部加強督導。

單獨隔離監禁對受拘禁人會產生嚴重心理傷害，在特殊狀況下，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」，應該儘量避免。臺灣過去曾有單獨監禁長達數月，甚至獨居 14 年的案例。2020 年 1 月已分別修正羈押法、監獄行刑法相關規定，單獨監禁不得逾 15 日，並加入醫事人員評估機制。

校園體罰在臺灣時有耳聞。2017 年人本教育基金會接獲 29 件臺南地區校園申訴案，監察院調查發現，臺南市各校就教師「違法處罰」行為的調查處理，多將「體罰」錯誤認定為「不當管教」。經監察院調查及列管後，教育部於 2020 年 6 月修正「教師法」和相關子法，以預防體罰事件。

此外，2018 年發生嘉義特殊教育學校老師虐待學生事件。學生被餵食朝天椒、遭受施以熱熔膠條、馬桶吸盤毆打、抓頭髮撞牆角、頭戴紙尿布、不准吃飯等，監察院要求教育部應督導各校持續防杜此類體罰案件。

少年輔育院也發生過多起對收容學生不當管教事件。監察院調查報告要求法務部矯正署增加人力配置，強化戒護人員特教，並整合司法部門和教育、衛生、社福、勞政與獄政行政機關分工合作。少年輔育院於 2019 年改制為學校型態之矯正學校分校，後續仍持續改善中。

* ICCPR 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。

五、反歧視與反奴役

(一) 漁工

我國是遠洋漁獲大國，但漁工遭受剝削，甚至涉及人口販賣。經監察院調查後，行政院農業委員會修正「漁業法」、制定「遠洋漁業條例」及「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，明定外籍船員最低薪資，並提高其人身及醫療保障。

2015 年高雄籍「福賜群」號漁船發生印尼籍船員落海失蹤事件。該漁工未受船員相關訓練，無法適應遠洋航行工作，工作量偏低，因此被船長及其他船員認為偷懶而導致虐待致死情形。監察院調查後，已規定印尼籍船員均須通過基礎安全訓練，取得印尼交通部頒發的船員證，始得僱用。另外，該印尼籍船員死亡案件，檢察機關未善盡調查責任而以行政簽結，現已重啟調查。

針對 2017 年我國兩公約第二次國家報告，國際審查委員會指出：政府未能對據報從事非法漁業以及侵犯外籍漁工人權的臺灣籍漁船執法，並敦促政府進行對漁撈作業、招募與僱用實情進行調查，並要求政府在下次報告中提供詳盡的資訊。

2018 年國際勞工組織 (ILO) 網站公布我國籍「福牲拾壹號」漁船涉違反漁業工作公約 (第 188 號) 於南非開普敦遭留置；原因包括外籍漁工每月薪資不符美金 450 元、飲用水不乾淨且不充足、工時過長睡眠不足。監察院調查發現，高雄市政府海洋局未能確實掌握「福牲拾壹號」外籍漁工實際人數及我國籍船長的重大違規情事，勞工局並錯誤解讀以為我國籍船員不適用勞動基準法，以及勞動部未對遠洋漁業漁船執行勞動檢查並關注其職業安全衛生。

2020 年，美國勞動部首次將我國遠洋漁船的漁獲列入「童工及強迫勞動製品清單」，原因是臺灣遠洋漁業存在系統性的強迫勞動，且政府的政策落實效果不足。我國政府應持續推動保障外籍漁工權益，包括落實漁船勞動檢查、提高漁船資訊透明度等。

近 3 年勞動部對海洋漁撈業實施勞動檢查平均每年僅 43 場。勞動部雖公告漁船船員適用勞動基準法第 84-1 條，卻沒有任何漁工完成核備案件。另外，勞動部雖然要求雇主提供符合基準的居住環境，許多漁工仍然住在漁船上，居住環境惡劣。

（二）家事移工

行蹤不明的移工人數逐年增加，很容易淪為人口販運或勞力剝削對象。監察院調查後，勞動部研提「就業服務法」修正草案，對非法容留、媒介或聘僱外國人加重罰則。

外籍家庭看護工因工作時間與休息時間不易釐清等原因，不適用勞動基準法規定。2017 年兩公約第二次國家報告國際審查委員指出：「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。」但是，相關立法程序至今仍未完成。

職場性侵害是家事移工面臨的一大風險。但勞動部及衛生福利部未能掌握確切的案件數字，也未與警政機關建立有效的勾稽比對機制。

女性外籍看護工遭性侵時，多選擇勞政機關的庇護安置處所，但這些安置單位往往沒有心理輔導專業人員。為了避免移工遭性侵害或性騷擾，勞動部施行雇主聘前講習制度，規定雇主第一次聘僱外國人從事外籍家事勞工前，應參加聘前講習，但可指派代理人參加。

（三）產業移工

製造業移工的「職業災害失能千人率」是本國籍勞工的兩倍。監察院履勘曾發生移工職災的廠場，發現勞動檢查機構就算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；比方工廠的危險警示標語並非移工熟悉的文字，移工也缺乏完整的勞工安全教育與訓練。

另外，移工遭遇職災受傷，常因擔憂被遣返而不敢就醫，或於傷病醫療與賠償爭議期間，遭不肖仲介與雇主強制遣回母國的案件也時有所聞。

(四) 雙性人

研究顯示，生來具有雙性特徵者占人口的 0.05% 到 1.7%。因為出生時性徵不明，父母囿於出生登記的壓力，再加上醫療指引欠缺，這些兒童往往被過早進行手術。監察院調查後，衛生福利部公告「未成年雙性人之醫療矯正手術共同性建議原則」，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。

另一方面，由於出生登記制度要求馬上決定性別，導致許多雙性人在青春期或成人後希望變更性別登記。但目前必須持有 2 位精神科醫師診斷書及摘除性器官證明，始可變更性別，未能完全落實兩公約第二次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」。

- * ICCPR 第 8 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。
- * ICCPR 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。
- * ICCPR 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。
- * ICESCR 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。
- * ICESCR 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。

六、身心障礙者的權利

(一) 醫療權

監察院調查發現，社區關懷訪視員流動頻繁，對精神疾病的專業不足，以致追蹤訪視及評估作業流於形式，需要精神專科醫師及護理師等專業人員進行家訪來改善。

根據衛生福利部調查全國「符合健保西醫診所」，設有無障礙通道、無障礙廁所者，僅占 35.7% 及 26.9%，影響障礙者的就醫權利。

(二) 教育權

身心障礙者家長往往擔憂被標籤化而抗拒讓兒女接受鑑定，導致教育機構對於有特教需求但未獲鑑定的學生，無法提供協助。地方政府應督導學校針對疑似特教個案依法通報主管機關。另外，特教學生助理人員的支持服務不足，以致家長常常必須到校陪讀。

(三) 身心障礙特考

2018 年公務人員特種考試身心障礙人員考試，發生視障應考人事先提出將試題放大至 20 號字體之請求，而考選部只願提供「固定規格之放大試題」。考選部應該提出「合理調整」以因應身心障礙者的個別需求。另外，每年學測、大學指考等雖然提供考生依其生理障礙需求申請延長考試時間，但學測一律延長 20 分鐘，指考則延長 50 分鐘，而非依學生身心障礙程度及個別需求差異進行調整。教育部應全盤檢視各項考試有無提供考試的合理調整。

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應詳述工作職務內容，以作為報考者參考。另外，公務機關應建立專責支持輔導體系，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。

(四) 司法近用權

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，往往無從為有利於己之主張，法務部及司法院應提升司法人員對失智者權利保護意識，並提供適切的法律程序保護機制。另外，監護制度支援信託制度，及訴訟前先確認司法弱勢者就審能力的相關規定都還有待修正。

(五) 受監護者

少年觀護所收容精神障礙者時，僅提供身心科門診服務，且沿用成人監所高度戒護的管理模式，導致將精神障礙少年長期關押在鎮靜室的不人道處遇；而身心治療、諮商輔導等服務也不足。司法院與法務部應重新思考少年司法收容的定位，並引進專業人員，針對精神障礙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。

精神障礙者在司法偵辦審理期間，沒有皆進行精神鑑定；監所收容後亦缺乏專職心理師精神鑑測評估並分類。監察院調查後，法務部與衛生福利部已研議設立專責醫院。

矯正機關對收容人員身心障礙者，未落實查詢病史並提供合理調整，入監前醫療病歷沒有轉介機制，司法審查階段的精神鑑定資料亦未落實轉銜至監所。另外，精神障礙者出獄前需要精細的評量與社區支持，法務部應通盤研議規劃再犯可能性評估機制並強化社區支持。

部分受監護處分人出院後，其反社會人格疾患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。監察院調查後，法務部通盤修正「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」。

- * ICCPR 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。
- * ICCPR 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。
- * ICESCR 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。
- * ICESCR 第 13 條：二、本公約締約國為求充分實現此種權利起見，確認：(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。

七、限制人身自由者之處遇

(一) 限制人身自由

檢察機關偵查「他」字案件的法源依據，法律位階均為行政規則，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。縱使關係人或證人遭搜索、扣押、傳喚、拘提或長期監聽，亦得採取行政簽結的非法定結案方式，相關救濟程序權操之於檢察機關。另外，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。

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，若於法官決定羈押時，僅由非原承辦檢察官的公訴檢察官表示意見，對被告的保障不足。

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的期限，造成縱使觀察勒戒執行期滿，受觀察勒戒人的人身自由仍然被剝奪；而強制戒治處分依據現行法制以裁定為之，採書面審理。監察院調查後，司法院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。

刑法第 90 條第 1 項宣告強制工作處分之要件，如「懶惰、遊蕩」、「有犯罪之習慣」等定義不夠明確，法院絕大部分以被告具「犯罪習慣」宣告強制工作，但如何判斷「犯罪習慣」標準不一。司法院及法務部應正視宣告條件寬嚴差異問題，且法務部應藉此審酌強制工作處分制度的存廢。

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。這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。

(二) 少年處遇

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，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，及應視程序的進行換票收容，但仍未解決少年審前拘留期間過長的問題。

至今法務部仍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的處遇，並採取高度戒護措施。部分少年觀護所就新收、會客、生活管理等，套用成人戒護管理的規定。監察院調查後，法務部矯正署已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。

現行少年觀護所分散設置，但若要達成保護兒少的目的，應該落實特殊教育、心理輔導及醫療等專業人力的配置，並引進教育及福利資源。司法院及法務部應檢討採取分區集中單獨設置的可行性；中遠程目標則應仿效日韓立法例，採取學校化之開放式機構處遇。

少年司法因矯正機關受限於整體軟硬體及人力、經費不足的困境，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。部分法院裁命非行少年收容前，也未尋求責付或採行其他處置的可行性，造成所內罹患精神障礙或智能發育遲緩之少年因特殊教育資源極度匱乏，不但無法受妥適的醫療照顧，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。監察院調查後，少年事件處理法修正增加交付執行安置輔導保護處分之適當處所，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，以整合相關資源。

「合署辦公」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。監察院調查後，法務部已規劃以委外方式分年補充矯正機關所需臨床心理師與社會工作師(員)等專業人力，並優先配置於少年矯正機關。

法務部矯正署對收容的少年應建立不同的給養制度，充分照顧其生活之所需。但是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。另外，少年觀護所收容司法審理中的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狀況。法務部矯正署應儘速檢討改善。

少年事件處理法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，導致「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」。衛生福利部應引導福利教養機構針對不同類型需求為多元化的發展，司法院與行政院協商建立整合資源平臺需要更加落實。

「安置輔導」雖然屬社區處遇的一環，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，同樣屬於限制人身自由的處分。司法院除了應督導各法院注意簽約機構內部管理、管教方式及申訴管道外，應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。

（三）各種自由刑處遇如何更符合人權

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。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，但是受限於超額收容，多數監所收容人實際擁有舍房面積不到這個標準，也無法做到「一人一床」。監察院 2019 年調查報告指出，矯正機關在監受刑人之基本生活需求費用為新臺幣 3 千元，但受刑人有 20.51% 來自於低收、中低收入戶或近貧的弱勢家庭，服刑期間有 12.87% 無人接濟，也有好幾百名受刑(收容)人連健保費的部分負擔都繳不起，這些都已經違背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的規定。

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。但是我國羈押禁見實務上是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。法務部和司法院應保障被告符合公民與政治權利國際公約的基本人權。

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，有 58.4% 的受刑(收容)人從事委託加工作業，每月收入卻十分低廉；低於 500 元者高達 33 個監所，其中 8 個監所低於 200 元，和聯合國「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。監察院調查後，法務部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贖餘提撥 37.5% 提高至 60%。

我國矯正機關收容人數與醫事人力比值較全國社區的比值高 2.7 倍，且現階段部分矯正機關對於牙科、皮膚科及感染科沒有開設門診或門診服務量不足、承作醫院戒護病房不足等等，對收容人的醫療人權保障仍有不足。法務部已函送「法務部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，這些法制作業都需要繼續推動。

更生人近六成工作性質以勞力服務或技術人員為主，法務部應該持續蒐集相關意見及統計數據，會同相關主管機關檢討規定。

就拘束人身自由部分，跨國司法互助相關的法律也應該有具體的明確規範。2018 年立法院三讀通過國際刑事司法互助法，便有助於我國順利推動與其他國家、地區的司法互助。之後希望其他涉外法規，如引渡法等配合修正保障人身自由的規定。

* ICCPR 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。



八、遷徙自由

刑事訴訟法明定羈押替代處分包括限制住居，而限制住居常須配合出境、出海之規定。惟因限制出境、出海未明定於刑事訴訟法，涉及到限制人民的遷徙自由。監察院調查列管後，立法院已修訂「刑事訴訟法」，增訂「限制出境、出海」專章。

遷徙自由不只有國人應享有，外國人也應被保障。勞動部就刑事犯罪的外籍移工，沒有審慎考量違反情節是否重大，便廢止聘僱許可，令其出國，甚至導致終身不得來臺工作，已經侵犯了移工的遷徙自由。

內政部撤銷陸籍配偶停留許可處分書，並未敘明具體理由；在外籍配偶及陸籍配偶對於撤銷居留許可希望提出訴訟時，又認為其本國籍配偶欠缺行政爭訟當事人適格，影響其遷徙自由。

- * ICCPR 第 12 條：二、人人應有自由離去任何國家，連其本國在內。
- * ICCPR 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。



九、司法程序

刑事相牽連案件經先後起訴分由法官審理後，再併案審理，將變動原承審法官，而法院併案程序不公開透明，又無救濟機制，可能造成案件由特定法官審理承辦，違反法定法官原則之疑慮。司法院應研議修正刑事訴訟法等有關相牽連案件併案審理的法令規定。

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，司法院需要檢討刑事訴訟法第 416 條提起準抗告的範圍。

監所檢查收容人與辯護人(委任律師)往來文書及相關資料有無違禁物品，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，只要沒有違禁物品，值勤人員就不得任意禁止收容人提交書狀，且應速為轉送或寄發，相關承辦人員也不得以被告寄送上訴書狀的程式不合為由而拒收，或是認定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補正。

法扶基金會扶助對象包含「無資力」及「無法受到法律適當保護」的人；而司法院約聘公設辯護人的政策目標不夠明確，整體刑事辯護制度及資源分配仍需要再調整。

通譯人員所為傳譯內容正確與否，影響當事人獲得正當審判結果的權益。司法警察機關的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，也應要求通譯具備公正無私的專業精神。警政署應加強通譯選考訓練機制，並提供相當報酬。

從司法改革基金會所陳之江國慶案與蘇建和案等，發現鑑定證據於偵審過程中無法受到確實的檢視，司法人員也較欠缺判讀科學證據的能力。司法院與法務部應基於公平法院原則與改良式當事人進行主義，發展證據能力門檻。監察院調查後，司法院正研議修正刑事訴訟法鑑定部分相關規定。

偵查機關選任鑑定人或囑託機關鑑定，應該要和法院選任或囑託者有所區別，以保障被告之對質詰問權；若能保留適用於法官或當事人合意囑託而不受交互詰問的「中立性機關鑑定」，勢必比較能夠保障當事人的程序利益與實體利益。監察院調查管後，司法院正研議修正刑事訴訟法鑑定部分相關規定。

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的測謊鑑定標準作業程序規範不同，也沒有覆驗鑑定結果的作法。行政院應就測謊鑑定人員培訓、資格認證及查核等要件制(訂)定有一致性準則。監察院調查後，三大測謊鑑定機關已協調訂定類似之標準作業規範。

刑事程序上的測謊鑑定，具有侵害個人內心自由及意思活動之心理檢查的性質，對人格權有一定程度的侵害。但被告在刑事訴訟程序上屬於受強制處分之一方，在面對國家權力搜索、羈押、追訴罪責的龐大壓力下，若同意法官或檢察官測謊鑑定的要求，可能欠缺真摯性，也已違反刑事訴訟程序應遵守之被告不自證己罪原則。監察院調查後，司法院已有提出相關修正草案。

刑事案件被告聲請對自己或關鍵證人測謊以證明未涉案，由法官或檢察官依職權准駁，也可一概讓測謊鑑定機關拒測。若無物證且普遍採用準確性有爭議的測謊鑑定來認定犯罪事實，便有違刑事訴訟法規定發現真實及保障人權的主要目的。

* ICCPR 第 14 條：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：(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；(七) 不得強迫被告自供或認罪。



十、言論自由、集會結社自由

花蓮縣政府於 2017 年、2018 年間建立縣政宣導素材資料庫，爾後推動及宣導縣政資源，分別與 14 家媒體 15 名記者個人議價簽約，給予每位媒體記者 14 萬 7 千元至 28 萬 3 千元不等款項，有違司法院大法官對於新聞自由解釋中認為應具形成公意，監督政府，以維持民主多元社會正常發展的意旨。行政院應研議於預算法、廣播電視法、衛星廣播電視法、有線廣播電視法等相關法令做出規範。

人民以集會表達訴求是基本權利，以積極參與國家重要政策的形成，但我國司法實務上，警察對於集會參與者表達訴求的肢體動作，率以妨害公務罪嫌，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，有違人民集會自由應受到保障的意義。

臺北市政府警察局於大觀事件自救會至「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大觀事件自救會至新北市江翠國小陳抗事件，因為和元首維安相關，所以法律適用上也包括特種勤務條例之劃定安全維護區，更另設意見表達區，但未於集會遊行前公告讓陳抗民眾知情，也未注意比例原則，妨礙民眾集會自由權利行使。監察院調查後，國家安全局與警政署未來將事前公告意見表達區，希望讓陳情民眾事先知道劃定的範圍、限制時間、管制手段。

高雄市政府執行「特貿 4B」區住戶強制拆遷時，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，造成過度限制。監察院調查後，高雄市政府將建立「意見表達區」供民眾行使言論自由，至於是否有違法違序，則立即請示檢察官徵詢意見。

臺北市政府警察局執行「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的三位律師強行圈圍並載離現場。但是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，主管機關應該要尊重。監察院調查後，臺北市政府警察局增訂處理群眾活動的相關作業程序。

集會遊行法雖賦予警察機關在集會遊行現場進行相關處分及措施，但應受同法比例原則的拘束。警方在「制止」少數違法行為前就以「命令解散」的方式來結束整場集會活動，以及民眾在陳抗現場不能對警察強制措施表示異議，未注意到執法比例原則。監察院調查後，臺北市警察局已修正相關作業規定並加強員警人權法治教育，修正「執行聚眾防處勤務群眾拒不解散之處置作業程序」。

工會法放寬國籍限制後，宜蘭縣漁工職業工會為全國第一個由移工組織的工會。日前南方澳大橋斷橋事件，該傳遭打壓，凸顯主管機關輔導、協助移工工會發展欠缺配套，未考慮移工語言、文字隔閡，相關公文書及法令缺乏譯文。勞動部、宜蘭縣政府應落實資訊平權及對移工工會權的保障。

- * ICCPR 第 19 條：一、人人有保持意見不受干預之權利。
- * ICCPR 第 21 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。
- * ICCPR 第 22 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。

十一、隱私與個人資料保護

保護個人隱私權，逐漸獲得臺灣社會重視。

2017 年，空軍清泉崗基地發現 53 包散置的安非他命。第 427 聯隊為了澄清真相，未遵循毒品危害防制條例、及國軍官兵濫用藥物尿液篩檢作業規定，而對所屬官兵 2,554 人及雇員數十名全部採驗尿液，其中 10 人因呈陽性而被移送法辦。但檢察官偵查後認定，陽性反應乃因服用感冒藥所致。監察院調查後認為，國防部處理類似案件，應審酌「必要性」、「合理隱私期待」、「公共利益」及「國防安全」等因素。

臺東戒治所為處理性騷擾申訴案件，於辦公室內裝置監視器，讓員工處於隨時受監看狀態。監察院調查報告指出，即使為了防治性騷擾，仍應參照司法院釋字第 603 號及第 689 號，保障隱私權。

為免捷運車站與車廂的錄影監視資料妨害乘客隱私，經監察院調查及列管後，臺北市警察局已依「臺北市錄影監視系統設置管理自治條例」，對設置錄影監視系統的機關進行查核管理。

另外，外國人因案被檢察官限制出境，但後來不起訴並撤銷限制出境，則在偵查期間蒐集取得的資料應否保留為將來入出境審核之用？監察院調查及列管後，移民署刪除在外國人管制檔「處置欄」登載的涉案紀錄，但仍保留原禁止出國資料。

由於詐騙集團經常蒐集民眾個人資料。監察院調查報告指出，經濟部對網路零售業者維護個人資料的輔導與檢查成效不彰，個人資料保護法的主管機關國家發展委員會應提高非公務機關對資訊安全及個人資料維護之重視。經監察院列管後，經濟部公布對個人資料維護不佳的廠商名單，各主管機關也被要求訂定規範以強化個人資料保護。

* ICCPR 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。

十二、新住民和移民

(一) 新住民和移民的婚姻及家庭權

新住民離婚率偏高，政府應針對其離婚後面臨的困境，如經濟負擔、子女照顧及教養等問題，提供資訊及建立支持系統。

外籍配偶的婚姻暴力受暴率高出一般達 4 倍之多，如要離婚，必須在臺有未成年親生子女，否則將失去居留權，導致外籍配偶隱忍受虐，監察院調查報告要求內政部正視此問題，除了應該強化對新住民遭受家暴的扶助資源外，也建議參照國外在移民法規中增定防家暴條款。

關於移民的家庭團聚權，投資移民的未成年子女可申請永久居留，但專業外籍人士的未成年子女卻無法。經監察院調查及列管後，2017 年立法通過「外國專業人才延攬及僱用法」，但是藍領移工依然不得申請配偶及未成年子女居留，造成家庭團聚權上的職業別差異。

(二) 新住民的社會救助和歧視

新住民取得我國國民身分證後，依法可申請社會救助措施，以維持最低基本生活水準；但部分新住民對於申請時所應檢具的證明資料，取得困難，造成障礙。另外，政府雖已建立新住民遭受歧視之申訴機制，每年也持續辦理多元文化活動及促進文化平權措施，但要解決歧視現象，仍需更完整的政策。

(三) 新住民的參政權

許多新住民對於我國的民主運作認識有限，又因語言隔閡，不易反映實際需求或表達自我意見；政府應積極辦理公民教育，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、積極參與公共事務。

* ICCPR 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。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。

* ICCPR 第 25 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，保證選民意志之自由表現。

* ICESCR 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。

十三、兒童及少年權利

(一) 兒童保護

2019 年嘉義、臺中發生兩起以膠帶綑綁幼童限制在座椅的案例。地方社政機關以行為有無反覆性，來研判是否達到兒童及少年福利與權益保障法「身心虐待」的程度。但刑法已修法明定「凌虐」行為不以反覆性為要件。經監察院調查及列管後，衛生福利部已督促所屬面對兒虐案件，不能僅依「發生頻率」作判斷是否構成身心虐待。

同年，兒童及少年福利與權益保障法修法增訂有關不適任人員資訊蒐集查詢的授權規定。經監察院調查及列管後，社會及家庭署已建置托育體系整合資訊系統，並與教育部的全國教保服務機構不適任人員資料庫介接，以避免不適任人員任職於幼兒園與托嬰中心。

未享有正常家庭生活的兒童需要特別保護措施，但往往發生寄養家庭資源不足、安置兒少多次轉換機構等問題。經監察院調查及列管後，衛生福利部已放寬特殊照顧人力補助比例及調高補助經費額度，讓兒少安置機構有更充足的人力支持和經費。

(二) 兒童隱私

消費者債務清理條例為保障債權人權益，採「資訊公開」原則，往往揭露債務人未成年子女姓名、出生年月日、地址、就讀學校。經監察院調查及列管後，司法院已檢討債務清理事件公告標準，僅公告債務人之未成年子女人數。

兒童及少年福利與權益保障法規定司法機關製作必須公開之文書，不得揭露兒少身分資訊，但法律保護對象未包括少年違反社會秩序維護法的案件。經監察院調查及追蹤後，司法院已要求法院裁判書，無論案件類型，都不得揭露足以識別兒少身份的資訊。

（三）非本國籍兒童

新住民和移民家庭，因工作、經濟負擔考量，不得不將子女托由母國親人協助照顧，政府應研議能否開放新住民母國的父母親來臺協助照顧幼兒。

女性移工因逃逸或遭遣返，在臺所生子女往往成為無居留身份的黑戶隱形人。據移民署資料，2007年1月至2019年6月底，非本國籍新生兒通報案件9,381人，其中外籍移工所生育之非本國籍子女496人，尚未計入外籍移工自行生產而未經醫療院所出生通報的黑數。這類兒少的基本人權應受正視。經監察院調查及列管後，內政部針對非本國籍兒少在台居留問題研議處理流程及解套方式，也持續清查生母為失聯移工之非本國籍無依兒少人數。

（四）未成年少女的健康權

未成年少女懷孕年齡有逐漸下降的趨勢，因為其身心皆未發展成熟，可能面臨家庭、社會、經濟、教育、身心狀況等困境，以及新生兒死產、早產及體重不足等風險。經監察院調查及列管後，衛生福利部已著手訂定「未成年少女懷孕服務流程」，提供相關資源及福利服務；但因地方政府服務資源不足，仍待持續改善。

（五）兒少性剝削防制

少女被色情業者餵食毒品，待少女上癮後，遭業者性剝削情形嚴重；又因國人被逼迫賣淫案件查緝計畫是在人口販運相關計畫內，執法機關在偵辦時多認為不屬於跨國性人口販運就沒有積極偵辦，以致案件無疾而終。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。

* ICCPR 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。

* ICESCR 第 10 條：本公約締約國確認：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。



十四、勞動權

(一) 中高齡就業協助措施

中高齡者及高齡者就業促進法原定 2020 年 5 月 1 日施行，但因遇到新冠肺炎疫情，國內產業勞動力需求緊縮而延後施行。

(二) 青年就業

我國 2019 年平均失業率 3.73%，但 15-24 歲青年平均失業率為 11.88%，另 15-29 歲青年主要工作收入未滿 3 萬元者，占 48.7%，明顯看到青年失業和低薪問題。

政府無法提供學生、家長或社會有關人力供需資訊，教育體系之人才培育無法與產業發展需求配合，加上教育部的產學合作、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都有待持續檢討建立。

工讀生的勞動權益部分，勞動部於 2019 年度擴大工讀生專案檢查執行家數，共計檢查 4,243 家，違反家數高達 20.03%，仍須改善。

(三) 勞動條件

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」等法規定時，程序和實體都有不夠周延之處；包括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，也沒有詳細研議適用例外規定行業別的標準，導致在例外行業草案預告前競相提報高達 60 個行業別。

(四) 血汗護理

衛生福利部各項公共衛生及預防保健工作，多由第一線衛生所人員執行，但各縣市衛生局並未足額聘用人員，未符合員額基準之衛生所達 68%。國內每位公衛護理人員照顧人口數不斷增加，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。衛生所人員工作負擔超載，工時過長、工作條件不佳。

此外，衛生所護理人員部分工作具備相當危險性，衛生福利部未建立制度化保障機制，也未進行專業判斷，就全面排除於危勞職務的適用範圍外，都讓衛生所護理人員承擔工作風險。

(五) 罷工權

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。

勞動部則於 2018 年、2019 年持續召開「民用航空運輸事業罷工預告制度」會議，認為基於勞資爭議處理法具有保障罷工權的目的，不適宜建構罷工預告制度，以避免引發社會各界更大之歧見。

(六) 防範職災

我國的職業災害死亡率相較於先進國家仍然偏高。職業災害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。監察院 2017 年調查報告指出，我國勞動檢查覆蓋率僅達 27.45%，為數眾多的中小企業因欠缺勞檢監督與指導，疏於完善防災工作，職業災害便一再發生。

以營造業為例，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，不利於安全衛生。勞工常因現場設施不當及職能訓練不足，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，災害頻傳。這需要業者將職業安全觀念內化，並落實職安衛生設施之設置及督導作業。

製造業的職業災害以操作機械不慎致災者為最多，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。另臨時性作業更因為短暫性質容易因輕忽作業安全規範而發生災害事故，勞動部應通盤研議將其納入勞檢抽查的方法，並協助事業單位訂定安全自主管理辦法。

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，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的依據，這會造成職業疾病診斷或認（鑑）定困難重重且曠日廢時。

事業單位應依規模及性質辦理臨廠健康服務，不過經監察院 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的事業單位亦有約 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。除此之外，勞動部對其後端復工復健、職業重建及復工協商等資源，還需要協同地方政府盤點，以提供職災勞工適切的服務。

- * ICESCR 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。
- * ICESCR 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。
- * ICESCR 第 8 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。

十五、社會保險權

國民年金開辦後 10 年緩衝補繳保費期於 2018 年屆至前，仍有近五成被保險人未繳費，且原住民比例高，影響其老年經濟安全，制度設計明顯未盡周延。經監察院調查後，於 2018 年訪視 16 萬 2,950 人，補繳保險費 6 億餘元。

農民職業災害保險自 2018 年開辦，包括傷害、身障給付、就醫、喪葬津貼四項保障，但投保率僅 26%，27 萬餘人。主管機關須努力改善。又 2020 年 6 月公布農民退休儲金條例，由農民與政府各按一定比率提繳，年滿 65 歲時可請領月退休金。推動情形需後續追蹤。

勞工保險基金財務危機引發社會關注。勞動部應積極推動改革，建構永續穩定之勞保年金制度。

* ICESCR 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。

十六、托育和照顧

(一) 精神障礙者之照顧

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。精神疾病個案通報若未包括自殺、家暴、性侵、兒虐、藥癮替代治療等情事，地方機關便難以掌握。而衛政及社政機關各自為政，更難以充分掌握案家所面臨之困境。必須研議方法解決。

政府應強化家庭照顧者的支持網絡，提供諮詢、多元支持性服務、照顧技能教育訓練，並在必要時轉介相關社會福利、社會救助、多元社區服務資源。

(二) 托育制度

為因應少子化問題，各地方政府紛紛發放生育津貼，產生福利幽靈人口現象，卻無助於整體生育率的提升。

6 歲以下兒童托教資源分配不均，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，在偏遠地區尤其嚴重。教育部推動非營利幼兒園的成效仍待加強，且幼兒園教師和教保員二者薪資待遇及福利明顯不對等，影響教保人員久任意願，都需要謀求解決之道。

在托育服務方面，對絕大多數選擇家內照顧的父母、親屬和保母未提供足夠的資源。經監察院調查及列管後已漸有改善，截至 2019 年底，地方政府已建置 71 處居家托育服務中心，共計 2 萬 6,272 人領取居家服務證書可提供托育服務。

性別工作平等法規定應提供勞工育嬰留職停薪假，但部分企業雇主仍不予准假或違法資遣；又僱用 100 人以上雇主應設置托兒設施或措施之規定，並無罰則，有賴勞動部嚴格督導執行。

（三）老人受虐

我國已邁入高齡社會，衛生福利部為減輕照顧者負擔，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，但因家庭成員不堪照顧壓力而殺人或傷害致死案件的件數仍逐年增加。政府應研擬有效對策，儘早發現家人無法照顧的老人或久病者之高風險個案。

* ICESCR 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。

十七、居住正義

住宅法第 4 條明定，社會住宅應提供一定比率予經濟、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 年底，全國已完工之社會住宅計 8,496 戶，興建中或規劃中 3 萬 3,907 戶，但仍供不應求。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、規劃社會福利設施及服務，以維分配公平與居住正義。

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，以減輕地方政府財務負擔，但試辦以來媒合成效不佳。監察院通案調查研究發現，相關租稅優惠期限太短，影響房東參與意願。

為解決原住民居住問題，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，原住民族委員會亦可興辦原住民社會住宅。

經濟社會文化權利國際公約中規定「適足居住權」。針對我國 2012 年及 2016 年兩公約國家報告，國際人權專家建議制定專法解決強制驅離問題，但未獲正視，依然發生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」之義務，而引發抗爭。比如新北市板橋大觀社區拆遷案，國軍退除役官兵輔導委員會在未提出具體可兌現之安置方案前，即依民法第 767 條物上請求權規定訴請拆屋還地及給付所謂不當得利。儘管經監察院立案調查，數十戶居民仍被迫遷離，且行政院仍未依國際人權專家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。

社子島自從 1970 年被劃定為禁建區之後，整體發展停頓，缺乏道路、水電、共同管道、衛生下水道，成為臺北市基礎建設最落後地區。

臺北市政府擬在社子島以區段徵收方式辦理整體開發，卻引起部分居民抗爭。監察院調查報告指出：按「區段徵收實施辦法」規定，臺北市政府應向內政部土地徵收審議小組報告其公益性及必要性。但公益性及必要性審查是否已經通過，市府與內政部說法不同。此外，「臺北市士林區社子島地區開發計畫」提出前，事先未和當地居民充分討論及徵求其意見。市府辦理社子島居民安置計畫意願家戶訪查作業之訪查完成率低、統計分析效果不佳，訪查結果無法提出可負擔的補償條件，而外來在此居住、工作的民眾亦為利害關係人，卻未獲得參與機會。

* ICESCR 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。



十八、健康權

2016 年起將全國流感疫苗施打由 300 萬劑倍增至 600 萬劑，但各衛生所人力未獲增加也沒有配套支援，監察院調查後督促衛生福利部加強宣導，引導民眾前往合約醫療院所接種，以降低衛生所負荷。

青少年藥物濫用情況嚴重。監察院調查報告建議，各地方毒品防制中心應結合各校輔導機制，建構校園安全防護網。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戒癮防治，以防治青少年藥物濫用。政府亦應整合各部會之毒品及藥物濫用通報系統資料庫，掌握通盤狀況，提出具體政策防治建議。

蘭嶼核廢料遷移延宕嚴重影響達悟族人的健康權。台電公司儲存在蘭嶼的低階核廢棄物已達 10 萬桶以上，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。經監察院調查及列管後，行政院 2019 年 10 月核定「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；另台電公司將於 2021 年 4 月完成全部低放射性廢棄物桶的重裝作業。

另外，2018 年核定的「蘭嶼健檢專案計畫」，截至 2019 年 8 月底，完成率僅五成，政府對居民健康權之維護明顯不足。

* ICESCR 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：(三) 預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病。

十九、教育權

建教生人數逐年成長，但部分學校及機構濫用建教合作制度，嚴重影響建教生權益。比如教育部未嚴格把關，以致不肖學校將建教生送至未具建教合作教育理念之企業，讓建教生受到不當剝削。勞動部應責成地方勞工行政主管機關共同維護建教生權益，並加強和教育部橫向聯繫。

十二年國教實施以來，每年仍有近 2 萬名學生輟學。監察院調查報告指出教育部疏於探究中離生及中輟生人數居高不下原因，亦未有整體改善措施。

* ICESCR 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。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。



監察院國家人權委員會

地址：100216臺北市中正區忠孝東路一段2號

電話：(02) 2341-3183