



「回應兩公約初次國家報告結論性意見與建議」

2016 影子報告



人權公約
施行監督聯盟
Covenants Watch

2016年8月
August, 2016

「回應兩公約初次國家報告
結論性意見與建議」

2016 影子報告

人權公約施行監督聯盟

2016 年 8 月

關於本報告

這份影子報告是針對台灣政府在 2016 年 3 月 1 日發佈的《回應兩公約初次國家報告結論性意見與建議》而作。出版影子報告有兩方面的理由，首先，是為了補充第二次國家報告，以利於 2017 年 1 月由獨立國際專家進行之審查；其次，也對公民團體與政府在 2013 年至 2016 年間，在人權議題上意見分歧處做出總結。

這份報告由人權公約施行監督聯盟與作為合作平台，在多位責任編輯的努力下，由 79 個民間團體（參見後方「本報告協作團體」名單）數十位作者共同撰寫而成。這份報告的產出及其英文譯本若沒有 318 反服貿公民運動（由經濟民主連合協助）、台灣民主基金會、台北律師公會提供翻譯經費，台灣推動死刑廢除聯盟提供印刷經費，以及來自眾多個人捐款者對人權公約施行監督聯盟的支持，將無法付梓成冊。

本報告協作團體 Contributing Authors' Affiliations

召集人 Convener

黃嵩立 人權公約施行監督聯盟 Song-Lih Huang, Covenants Watch

執行編輯 Editors

施逸翔 台灣人權促進會 Yi-Hsiang Shih, Taiwan Association for Human Rights

黃怡碧 人權公約施行監督聯盟 Yibee Huang, Covenants Watch

韓宜臻 人權公約施行監督聯盟 Yichen Hang, Covenants Watch

責任編輯群 Associated Editors (in alphabetical order)

張烽益 台灣勞工陣線 Chang, Feng-Yi, Taiwan Labor Front

陳惠敏 監所關注小組 Chen, Huimin, Prison Watch

周宇修 民間司法改革基金會 Chou, Clarence, Judicial Reform Foundation

韓宜臻 人權公約施行監督聯盟 Hang, Yichen, Covenants Watch

何明誼 台灣人權促進會 He, Ming-Hsuan, Taiwan Association for Human Rights

徐亦甫 反迫遷連線 Hsu, I-Fu, Taiwan Alliance of Anti-Forced Eviction

許仁碩 台灣人權促進會 Hsu, Jen-Shuo, Taiwan Association for Human Rights

黃怡碧 台灣國際醫學聯盟 Huang, Yibee, Taiwan International Medical Alliance

洪敬舒 公平稅改聯盟 Hung, Sue, Fairtax Taiwan

高綦誼 反迫遷連線 Kao, Chen-Yi, Taiwan Alliance of Anti-Forced Eviction

梁組盈 南洋台灣姊妹會 Liang, Tsu-Ying, TransAsia Sisters Association, Taiwan

林欣怡 台灣廢除死刑推動聯盟 Lin, Hsinyi, Taiwan Alliance to End the Death Penalty

林彥彤 反迫遷連線 Lin, Yen-Yung, Taiwan Alliance of Anti-Forced Eviction

蘇慶軒 台灣真相與和解促進會 Su, Ching-Hsuan, Taiwan Association for Truth and Reconciliation

洪簡廷卉 LIMA 台灣原住民青年團 Tuhi Martukaw, LIMA Taiwan Indigenous Youth Working Group

吳政哲 台灣少年權益與福利促進聯盟 Wu, Cheng-Che, Taiwan Alliance for Advancement of Youth Rights and Welfare

顏詩怡 婦女權益促進發展基金會 Yen, Shi-Yi, Foundation of Women's Rights Promotion and Development

葉虹靈 台灣真相與和解促進會 Yeh, Hung-Ling, Taiwan Association for Truth and Reconciliation

台灣原住民族政策協會	Association for Taiwan Indigenous Peoples' Policies
婦女新知基金會	Awakening Foundation
民間公民與法治教育基金會	Civic and Law-Related Education Foundation
人權公約施行監督聯盟	Covenants Watch
中華民國儲蓄互助協會	Credit Union League of the Republic of China
中國合作學社	China Cooperation Cooperative societies
社團法人臺灣兒童權益聯盟	Children's Rights Alliance Taiwan
公民參與媒體改造聯盟平台	Citizen Media Watch
公民同志平權推動聯合會	Civic LGBT Equal Rights Association
經濟民主連合	Economic Democracy Union
環境法律人協會	Environmental Jurists Association
萬國法律事務所	Formosa Transnational
反大湖重劃自救會	Guishan Dahu Self-help Association
校園同志甦醒日	Gay & Lesbian Awakening Days
好蟾蜍工作室	Good Toad Studio
龜山反大湖重劃自救會	Guishan Self-help Association against Dahu Land Consolidation
華光社區訪調小組	Huaguang Community Concerned Group
世新大學社會發展研究所	Homeless Workshop of Graduate Institute for Social Transformation Studies
遊民工作坊	
台灣性別不明關懷協會	Intersex, Transgender and Transsexual People Care Association
民間司法改革基金會	Judicial Reform Foundation
靖娟基金會	Jing Chuan Child Safety Foundation
LIMA 台灣原住民青年團	LIMA Taiwan Indigenous Youth Working Group
樂生保留自救會暨樂生青年聯盟	Losheng Self-Help Association and Youth Alliance for Losheng
原住民族青年陣線	Indigenous Youth Front
中華心理衛生協會	Mental Health Association in Taiwan
南澳青年聯盟	Mklesan Tayal Youth Union
沒有名字的人	Nameless Indigenous
台灣婦女團體全國聯合會	National Alliance of Taiwan Women's Associations
台北大學翻牆社	NTPU CROSS
臺大學生會性別工作坊	NTU Gender Studio
紹興學程	NTU Student Activist Group Shaoxing Program
中華民國愛滋感染者權益促進會	Persons with HIV/AIDS Rights Advocacy Association of Taiwan
監所關注小組	Prison Watch
RCA 自救會	RCA Self-Help Association
撒烏瓦知部落	Saowac Community
社會住宅推動聯盟	Social Housing Advocacy Consortium
南鐵居住正義青年小組	Southern Railway Youth
反迫遷連線	Taiwan Alliance of Anti-Forced Eviction
廢除死刑推動聯盟	Taiwan Alliance to End the Death Penalty
台灣伴侶權益推動聯盟	Taiwan Alliance to Promote Civil Partnership Rights
都市更新受害者聯盟	Taiwan Alliance for Victims of Urban Renewal

台灣少年權益與福利促進聯盟	Taiwan Alliance for Advancement of Youth Rights and Welfare
集遊惡法修法聯盟	Taiwan Alliance for Rights of Assembly and Parade
台灣人權促進會	Taiwan Association for Human Rights
台灣真相與和解促進會	Taiwan Association for Truth and Reconciliation
冤獄平反協會	Taiwan Association for Innocence
台灣防暴聯盟	Taiwan Coalition Against Violence
台灣性別平等教育協會	Taiwan Gender Equity Education Association
台灣國際醫學聯盟	Taiwan International Medical Alliance
台灣國際勞工協會	Taiwan International Workers' Association
台灣勞工陣線	Taiwan Labor Front
台灣勞動與社會政策研究協會	Taiwan Labor and Social Policy Research Association
台灣農村陣線	Taiwan Rural Front
社團法人台灣同志諮詢熱線協會	Taiwan Tongzhi (LGBT) Hotline Association
台灣女人連線	Taiwan Women's Link
台灣警察工作權益推動協會	Taiwan Police Union
台北市婦女救援基金會	Taipei Women's Rescue Foundation
台南市性別平等促進會	Tainan Association for the Promotion of Gender Equality
台灣職業安全健康連線	Taiwan Occupational Safety and Health Link
罕見疾病基金會	Taiwan Foundation for Rare Disorder
台灣障礙者權益促進會	Taiwan Association for Disability Rights
台灣健康行動人權協會	Taiwan Health Right Initiative
台灣酷兒權益推動聯盟	Taiwan Gender Queer Rights Advocacy Alliance
工作傷害受害人協會	Taiwan Association for Victims of Occupational Injuries
中華民國律師公會全國聯合會	Taiwan Bar Association
台北律師公會人權委員會	Taipei Bar Association
永社	Taiwan Forever Association
桃園航空城反迫遷聯盟	Taoyuan Aeropolis Anti-Eviction Alliance
勵馨社會福利事業基金會	The Garden of Hope Foundation
中華民國身心障礙聯盟	The League for Persons with Disabilities, R.O.C.
全國教師工會聯合會	The National Federation of Teachers Unions
南洋台灣姊妹會	TransAsia Sisters Association, Taiwan
淡海二期反徵收自救聯盟	Tamhai Phase II Alliance of Self-Help Groups for Anti-Expropriation
天主教會新竹教區越南外勞配偶辦公室	Vietnamese Migrant Workers and Brides Office
台灣蠻野心足生態協會	Wild at Heart Legal Defense Association, Taiwan
當代漂泊協會	Working Poor Unite
工作貧窮與租稅政策研究室	Working poor & Tax Policy Research Center
塭仔圳反迫遷連線	Wen Zi Zhen Anti-Eviction Alliance
苑里反瘋車自救會	Yuanli Self-Help Group

目錄

關於本報告.....	I
執行摘要	IX
前言	IX
舊政府階段.....	IX
新政府的作為.....	XII
結語.....	XIII
回應結論性意見與建議第 8-9 點 關於國家人權委員會	1
回應結論性意見與建議第 10-11 點 關於核心人權公約.....	2
關於《兒童權利公約》與《身心障礙者權利公約》	2
關於《消除一切形式種族歧視國際公約》	3
關於《禁止酷刑公約》與《禁止酷刑公約任擇議定書》	3
關於《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》	4
關於《保護所有人免遭強迫失蹤公約》	4
回應結論性意見與建議第 12-13 點 核心人權公約的落實.....	4
回應結論性意見與建議第 14-16 點 公約在司法上之適用.....	5
回應結論性意見與建議第 18 點 CEDAW 教育訓練	7
回應結論性意見與建議第 19 點 人權教育與訓練.....	7
回應結論性意見與建議第 20-21 點 關於公民參與決策	8
反迫遷議題中有關公民參與決策	8
回應結論性意見與建議第 22-23 點 企業責任	11
回應結論性意見與建議第 24-25 點 轉型正義.....	12
原住民族的歷史正義與轉型正義.....	13
回應結論性意見與建議第 26-7 點 性別平等處與反歧視法.....	14
回應結論性意見與建議第 28-9 點 性別平等與教育.....	14
性別平等教育	14
跨性別議題.....	15
回應結論性意見與建議第 30 點 原住民族權利.....	16
核廢料與原住民族權利	16
回應結論性意見與建議第 31 點	17
原住民保留地的增劃編	17
礦業開發與原住民族權利	18
回應結論性意見與建議第 32 點 原住民族權利.....	20
《原住民族基本法》中的「傳統領域」由誰認定？	20
平埔原住民族的身分認定	21
回應結論性意見與建議第 35 點 原住民族權利.....	22
《原住民族基本法》仍未落實	22
回應結論性意見與建議第 36-7 點 工作權（經社文公約第 6 條）	23

回應結論性意見與建議第 38-9 點 移工與勞動條件 (經社文公約第 6-7 條).....	25
回應結論性意見與建議第 40-41 點 最低工資與貧窮 (經社文公約第 6-7 條).....	27
回應結論性意見與建議第 42-3 點 身心障礙者就業.....	29
回應結論性意見與建議第 44-5 點 工會制度 (經社文公約第 8 條)	30
組織工會(團結權)的權利仍有不合理的限制	30
教師工會幹部的會務公假仍無法律保障或有不合理的限制	30
「團體協約」進展緩慢，教育部及勞動部放任教師工會團約被污名化	31
罷工權與仲裁	31
回應結論性意見與建議第 46 點 對家庭之協助 (經社文公約第 10 條)	32
合理的國籍歸化制度	32
家庭團聚權之保障	33
回應結論性意見與建議第 47 點 居住權 (經社文公約第 11 條).....	33
關於台灣非正規聚落的基本事實	33
非正規聚落缺乏保有權保障	34
承租國有地的非正規聚落	34
華光社區	34
紹興社區	34
機場捷運 A7 站開發案	35
都市原住民的部落主權與居住權	35
回應結論性意見與建議第 48 點 居住權 (經社文公約第 11 條).....	37
回應結論性意見與建議第 49 點 居住權 (經社文公約第 11 條).....	38
無產權者	38
國有土地上的無產權者	38
都市更新中的無產權者	38
其它土地開發方式中的無產權者	39
土地開發或清理的正當性與替代住宅或補償	39
國有土地清理	39
都市更新	39
區段徵收	39
市地重劃	40
回應結論性意見與建議第 50 點 居住權 (經社文公約第 11 條).....	40
政府未統一制定遊民認定標準，低估遊民人數	40
我國遊民安置機構嚴重不足且缺乏多元輔導的機制	40
遊民於租屋市場面臨租屋困境	41
以戶籍為基礎限制福利服務資源輸送	41
驅趕街頭遊民	41
回應結論性意見與建議第 51 點居住權 (經社文公約第 11 條).....	42
回應結論性意見與建議第 52-3 點 健康權與教育權 (經社文公約第 12-3 條)	42
情感教育與性教育	42

女性生育健康.....	43
回應結論性意見與建議第 54 點、第 55 點.....	43
多元性別的人權議題.....	43
回應結論性意見與建議第 56-7 點 生命權 (公政公約第 6 條).....	44
回應結論性意見與建議第 58 點 禁止酷刑 (公政公約第 7 條).....	45
回應結論性意見與建議第 60 點 司法之執行 (公正公約第 9, 10, 14 條)	45
回應結論性意見與建議第 61 點 司法之執行 (公正公約第 9, 10, 14 條)	47
回應結論性意見與建議第 62 點 司法之執行 (公正公約第 9, 10, 14 條)	48
回應結論性意見與建議第 63 點 司法之執行 (公正公約第 9, 10, 14 條)	48
回應結論性意見與建議第 64 點 司法之執行 (公正公約第 9, 10, 14 條)	49
回應結論性意見與建議第 65 點 司法之執行 (公正公約第 9, 10, 14 條)	49
就刑事訴訟法第 376 條之修正部分	49
就刑事訴訟法第 388 條之修正部分	50
回應結論性意見與建議第 66 點 司法之執行 (公正公約第 9, 10, 14 條)	50
回應結論性意見與建議第 70 點 隱私權 (公正公約第 17 條).....	51
回應結論性意見與建議第 71 點 隱私權 (公正公約第 17 條).....	51
回應結論性意見與建議第 72 點 表見自由 (公正公約第 19-20 條).....	52
回應結論性意見與建議第 73 點 (表見自由)、第 75 點 (集會權) (公正公約第 19-21 條)	52
回應結論性意見與建議第 74 點 表見自由 (公正公約第 20 條).....	54
回應結論性意見與建議第 76 點 婚姻與家庭權 (公正公約第 23-24 條)	54
結婚年齡.....	54
回應結論性意見與建議第 77 點 婚姻與家庭權.....	54
回應結論性意見與建議第 78-9 點	56
多元性別家庭與婚姻.....	56
回應結論性意見與建議第 80 點	57
孕婦墮胎自主性.....	57
人工生殖法修正.....	57
回應結論性意見與建議第 81 點 追蹤管考.....	58

執行摘要

前言

1. 人權公約施行監督聯盟：本聯盟創立於 2009 年，當年立法院在不保留任何條文的情況下批准兩公約，並且也通過施行法，賦予兩公約國內法律地位。黃文雄先生召集了四十多個人權團體成立本聯盟，以監督政府落實其公約義務。本聯盟從 2009 年開始，就密切注意國際審查的發展過程，我們從審查的形式、規格、秘書處的安排，都督促政府盡力符合聯合國標準。本聯盟亦參與法規檢視、結論性意見與建議 (Concluding Observations and Recommendations) 的追蹤、並且持續地向政府提出修法和政策建議。
2. 政權轉移：從 2013 年 2 月的初次國家報告審查到 2017，對台灣而言最重要的改變是經歷了太陽花佔領國會運動，大幅吸引了社會人士和年輕人對民主與人權的關注。香港 2014 年 9 月的雨傘運動，以及 2015 年底「銅鑼灣書店」股東和員工失蹤事件，也讓許多人警覺到維護台灣人權的重要性。歷經 2014 年底地方政府首長選舉，以及 2016 年初總統與立法委員選舉，台灣政治局勢有大幅改變。台灣雖然在 2000 - 2008 年曾經由民進黨執政，但從 1949 年以來，國民黨持續實質掌握國會多數，直到 2016 年 3 月第九屆立法委員就職才出現變化。目前 113 席立法委員中，民進黨佔 69 席、國民黨 35 席、時代力量 5 席、親民黨 4 席。
3. 因此，以下的描述分為舊政府和新政府（於 2016 年 5 月就任）兩個部分。

舊政府階段

4. 國家報告寫作：各位手中的國家報告，寫作的時間主要是 2015 年下半年。和初次報告撰寫的形式相同，在各部會依循分工表撰寫初稿後，由總統府人權諮詢委員在法務部召集各部會代表，並邀集公民團體提供意見。總統府於 2016 年 4 月發表兩公約第二次國家報告。本聯盟諸多團體曾經參與國家報告諮詢階段會議，並要求在國家報告中提出更精確的數據具體呈現各種權利之進展或退步。
5. 政府對 81 點結論性意見的追蹤：81 點結論性意見與建議可說是 2013 年初次報告審查之後最重要的人權文件。本聯盟積極參與政府辦理的後續追蹤檢討，在第一次檢討會議中，更提出各部門應分別召開檢討會，與民間直接對話的建議。因而，在 2013 後半年，除了法務部持續辦理檢討之外，在 81 點結論性意見中被提及的相關部會，亦分別辦理了 26 場公聽會。經過公民團體反覆的陳述，主管機關應當已經理解了民間的處境和主張。
6. 81 點意見的落實程度：除了通過《兒童權利公約施行法》（第 11 點）、通過《身心

障礙者權利公約施行法》（第 11 點）、讓陳水扁前總統保外就醫（第 60 點）、《提審法》部分修正（第 61 點）、《入出國及移民法》因應大法官釋字 710 號修正（第 62 點）、刪除《人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例》等關於外籍感染者之限制條款（第 69 點）等諸點之外，其他的各項人權缺失，並未按照國際專家的建議進行改善。從公民團體的角度來看，改善的幅度非常有限，尤其是執行死刑和迫遷事件，仍然繼續發生。

7. 人權保障機制：根據第一次國家報告籌備過程與 2013 年實際審查的經驗，政府在人權保障與推動工作上的缺失顯而易見。首先，總統府人權諮詢委員會無法指揮行政部門，而行政院《人權保障推動小組》理應檢視各部會之人權政策、糾正各機關之缺失、並協調部會間的合作，然而行政院層級的官員和人權小組的委員，在人權行動中完全缺席。在馬總統任內，又屢次拖延國家人權委員會的設置。
8. 法令檢視：其次，根據《兩公約施行法》第八條，「各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。」然而，此一檢討工作在 2011 年產生之第一輪「各機關主管法令及行政措施是否符合兩公約檢討清冊」之外，並未建立檢視制度。對於國際人權規範的引介與研析，亦未能有系統地推動。
9. 法院適用公約：觀察不同層級法院運用兩公約的情況，司法院大法官解釋憲法，自 2009 年之後，有多則運用兩公約來詮釋權利內涵的例子。而最高刑事與民事法院及最高行政法院在批准兩公約後至 2014 年 9 月的五年多期間，有 207 件當事人主張或法院適用兩項人權公約案件，顯著高於批准前。但是，地方法院則適用情況甚少。
10. 以公約為請求權基礎：最高行政法院 103 年 8 月第 1 次庭長法官聯席會議結論：「公政公約及經社文公約所揭示保障人權之規定，固具有國內法律之效力，然其得否直接發生人民對國家機關請求作成一定行為之請求權，仍應視此兩公約之各別規定，對如何之請求權內容及要件有無明確之規定而定。有明確規定者，例如公政公約第 24 條第 3 項兒童之出生登記及取得名字規定，及經社文公約第 13 條第 2 項第 1 款義務免費之初等教育規定，始得作為人民之請求權依據。」這個決定在態度上非常保守。以最高行政法院的地位，理當鼓勵法官適用公約；以免引導法官一再誤解「可訴性」（*justiciability*）和「自動履行效力」（*self-executing*）的差別。根據律師的經驗，法官對於「以使政府公約義務生效的方式解釋國內法」（*interpretations of domestic laws which give effect to their Covenant obligations*）的操作，仍然不熟悉。
11. 批准人權公約：政府在 2014 年通過兒童權利公約施行法和身心障礙者權利公約施行法，但是對於《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》（*Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment*

or Punishment)、《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)則長年停留於「研究」階段。《消除一切形式種族歧視國際公約》(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)是中華民國退出聯合國之前正式締約的公約，目前也需要施行法來加以活化。

12. 原住民族自決、傳統領域等相關問題幾乎毫無進展：原住民族在台灣不但被極度邊緣化，而且各族的文化和語言都面臨快速喪失的困境。自 2013 年初次國家報告審查至今，無論是原住民族的自決權、傳統生活領域的確認、或者對文化習俗的尊重，都沒有實質進展。
13. 勞工低薪、貧富不均加劇：台灣勞工的勞動條件，包括工時、休息日數、最低工資，都沒有顯著改善，而高所得者的收入卻持續增加，因此貧富差距的程度持續擴大，根據所得稅資料，最高 5% 與最低 5% 的所得差距，2005 年為 55 倍、2010 年為 94 倍，2014 年則為 112 倍。此外，由於台灣對於資本利得的低稅率，使得稅賦佔 GDP 的比率僅為 12.4%，所得重分配的功效有限。
14. 缺乏國家人權行動計畫：馬政府對 81 點結論性意見與建議的檢討，並沒有引發系統性的規劃，或形成國家人權行動計畫。政府仍以點綴式 (piecemeal) 的做法來面對人權訴求，處理抗爭與陳情。
15. 公民參與：從 2013 年的審查之後，公民參與公共政策、社區發展的管道並未增加。以公共政策而言，最鮮明的例子是馬政府亟欲建立與中國緊密的貿易，並且對國際社會表明「一個中國」原則。政府明知這些政策牽涉到國家認同和國家長遠利益等核心議題，卻拒絕人民參與。尤其國民黨籍立法委員在 2014 年三月強行推動「兩岸服務貿易協定」，終於引爆了太陽花佔領國會運動，人民不得不以佔據立法院和走上街頭的方式表達抗議。就社區發展而言，台灣仍有許多地點繼續推動各種都市更新、市地重劃、園區發展等計畫，而其過程沒有規劃妥善的參與管道。許多是由政府主導土地徵收，有些市地重劃的案子，是由當地土地所有權人多數決，兩者都嚴重影響居民權利。尤其是土地所有權較少，或者沒有土地所有權的居民，常面臨迫遷的命運。對於原住民族傳統領域的開發，也並未建立程序，以納入原住民的意見。
16. 人權教育：雖針對公務員和法官安排人權教育課程，但是多半是自由參加的方式，教育的覆蓋率並不高。由於上課方式的限制 (多半是單向的演講)，對於人權意識的提升恐怕效果有限。政府並未系統性地整理實際案例、發展教材、培育師資。
17. 人權工具：政府對於人權指標、人權統計、人權影響評估等足以有效監測人權表現的工具，抱持保守的態度，並沒有積極研發推廣。

新政府的作為

18. 蔡英文所領導的新政府於 2016 年五月就職，到目前僅有兩個多月，其人權政策尚未落實，但我們可以從下面幾件事來觀察新政府。
19. 人權政策：蔡英文總統於就職演說並未提到人權一詞，其政府也尚未發表完整的人權政策。但蔡政府主動處理三項重要議題，都與人權有直接關係：司法改革、轉型正義、年金改革。
20. 國家人權委員會：由新任陳副總統所主持的總統府人權諮詢委員會會議中（2016 年 7 月 22 日），明確做出決議要盡快成立委員會，並且對成立方式的四個方案排出優先順序。從 2014 年中延宕至今的腹案，終於前進了一步。
21. 轉型正義：轉型正義要處理的是國民黨政府在二次世界戰後實質統治台灣期間，各種侵犯人權的事件。主要包括二二八事件政府以軍隊鎮壓當時人民對國民黨或軍隊的各種不滿，以及為時甚長的白色恐怖時期，國民黨政府以監禁、酷刑、暗殺等方式對付任何敢於批評政府的人，並且以洗腦教育配合限制集會、限制言論、限制出版、控制選舉等政策，不准任何人挑戰其「合法統治」的極權作為。
 - (1) 總統府將設立「調查和解委員會」。
 - (2) 立法院將討論「促進轉型正義條例草案」，並在行政院下設「促進轉型正義委員會」，處理四項主要工作：開放政治檔案、清除威權象徵及保存不義遺址、還原歷史真相及促進社會和解、處理不當黨產。
 - (3) 立法院 2016 年 7 月通過《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例》，此條例在過去 14 年間在立法院先後被國民黨封殺 306 次。行政院將成立「不當黨產處理委員會」。國民黨的黨產主要有三個來源：<1>、國民黨在統治中國大陸時期的國庫財產和外匯資產以政府或私人名義轉移至國民黨帳下；<2>、政府 1945 年後從日本接收的一些資產；<3>、國民黨黨營投資公司參與的盈利事業所得資本。其它還包括各級政府機關陸續將其管有的財產“無償贈予”給國民黨及其所屬單位，廉價買進的政府國土房產，強佔公地以及黨營事業憑特權取得的利益等。
22. 原住民族轉型正義：有鑑於漢人在歷史上對原住民族的種種欺壓和掠奪，蔡英文總統代表國家於 2016 年 8 月 1 日正式向原住民族道歉，並於總統府下設置原住民族轉型正義委員會，將原住民族相關的文化、語言、土地、自治等專業領域，做架構性安排。
23. 司法改革：總統蔡英文在就職演說時表示，司法失去人民信任，是人民普遍的感受，因此將在今年 10 月召開司法國是會議，:透過人民實際的參與，一起推動司法改革。

24. 年金改革：台灣的年金制度基本上包括法定公共年金（依據就職時保險制度），以及法定職業退休金。目前面臨的兩項問題包括年金的財務安全和年金公平性。勞工退休金和軍公教人員退休金之間，其所得替代率存在巨幅落差。退休小學老師的退休俸，遠高於青年的平均薪資。

結語

25. 初次國家報告審查所產生的結論性意見與建議，對台灣的政府和公民社會都有相當的影響，雖然實質進展不多，但是這些成效會逐漸累積。我們期待新政府更樂意接受國際專家的建議。人權公約施行監督聯盟認為應該督促政府建立完整的人權保障與促進機制，包括在國家層級和行政院層級都應有專責辦公室，才能協調處理跨部會的人權議題，並督導各部會之人權業務。其次，關於人權公約在法院的適用，牽涉到行政部門和司法部門對國內現行法規的持續檢視，並且需要立法部門儘速處理國際法和國內法的落差或衝突。這些都是長遠的計畫，冀望您的專業意見能加速台灣的進步。

回應結論性意見與建議第 8-9 點 關於國家人權委員會

國家人權委員會之設置

26. 為回應 2013 年兩公約國家報告審查、2014 年 CEDAW 國家報告審查之結論性意見，總統府人權諮詢委員會成立國家人權機構研究小組，並提出分別設置於總統府、行政院以及獨立於現有機關之組織法與職權行使法草案供總統府人權諮詢委員會定奪。雖然草案內容堪稱完備，期間亦曾諮詢多個政府機關與民間團體，甚至組團到國外參訪，但馬政府期間總統府高層屢次要求法務部再行研議，並曾經阻擋民間團體透過國會議員之提案；而監察院亦拖延至 2015 年 12 月才提出於監察院設置國家人權委員會、且由全部 29 位監察委員兼任國家人權委員會委員之草案。
27. 台灣在 1990 年代末至 2000 年代初期的第一波民間倡議行動即已確立以委員會形式設置國家人權機構，並應具備較強之人權保障功能，如擁有準司法性質之調查權。國家人權委員會遲遲無法設置，除了執政者缺乏政治意志此一關鍵因素外，制度設計與安排及其涉及之憲政與法律議題，也造成一定障礙。過去的討論包括：若設在總統府下會不會是總統的變相擴權？如果在行政院下設置類似公平交易委員會或通傳會之類的獨立委員會，其預算與人事能符合《巴黎原則》所要求的獨立性嗎？有可能成立不隸屬任何組織之全新獨立機構嗎？而國家人權委員會與具備調查權與人權保障功能的監察院之間的關係如何處理？監察院是否可能轉型或是於其下設置位階類似審計部之人權部或人權委員會？而不論設在哪裡，其設立是否涉及修憲、還是只要用法律處理，也莫衷一是。
28. 在人權公約施行監督聯盟成員的共同努力下，總統蔡英文女士於總統大選前 2015 年 12 月 9 日，在多個場合公開宣示，將於當選後推動國家人權委員會之設置。我們於此再次敦促新政府，必須遵守選前承諾，啟動相關立法與協調溝通工作，於合理期間內成立符合巴黎原則之國家人權委員會。特別是台灣在內國法化五項核心人權公約後，更需要一個跨政府部門的人權機制來統籌協調各項人權促進與保障工作，例如台灣當前缺乏身心障礙者權利公約第 33 條第二項規範之國家機構來促進、保護和監測公約的實施。

國家人權委員會成立前之人權促進與保障工作

29. 國家人權委員會成立之前，我們也要求政府必須強化既有之人權促進與保障機制，特別是人權促進工作長期被政府忽視，有必要投注資源與人力，以更有系統性、更經協調的方式進行。這些工作包括司法人員、執法者、公務人員以及包括教師、醫護人員在內之人權教育，一般社會大眾之意識提升，以及進行包括人權影響評估、人權指標等新進發展之人權監測方法等。

回應結論性意見與建議第 10-11 點 關於核心人權公約

30. 總結意見第 10 點注意到，三部已通過施行法的核心人權公約，其法律中皆明確規定，所有不符合公約規定之國內法律、命令、及行政措施，都應在期限內進行修改，因此各公約位階均高於法律。而 2014 年陸續通過且結構類似的《兒童權利公約施行法》及《身心障礙者權利公約施行法》，也給予此二公約類似之法律位階。
31. 但關於公約之位階，在司法實務、以及在行政部門皆仍有爭議。在司法實務中，儘管已有判決書明確適用公約，並主張公約相當於「人權基本法性質」¹，或者認為當國內法抵觸公約時，公約具有優位性²，但仍有部份法官認為公約的位階不可僭越憲法解釋文第 329 號「條約位階同於法律」之見解³。
32. 儘管行政部門在 2009 年依兩公約施行法第 8 條之規定，要求各政府機關進行法規檢視，但該次檢視經行政院人權保障推動小組判定為違反公約之法律，有部分迄今尚未完成修法程序，且政府並未持續進行法規檢視。公民社會主張外籍家事移工應依公約規定享有基本工資，以及集會遊行法部份條文應失效並直接適用公政公約第 21 條，但行政部門仍主張在立法部門修法完成前，不能直接適用公約。
33. 我們主張，一旦國際人權公約透過施行法成為國內法律的一環，就必須以一切適當的方式落實公約所規範之人權保障義務。行政部門應積極保障人權，立法部門應自我檢視不可通過任何違反公約之法律、而司法在審判時也應實質適用公約，以保障人民基本權利。應基於這樣的解釋，來理解「各公約位階均高於法律，但低於憲法」的說法。

關於《兒童權利公約》與《身心障礙者權利公約》

34. 立法院分別在 2014 年 6 月 4 日及 8 月 20 日通過《兒童權利公約施行法》(Implementation Act of the Convention on the Rights of the Child)及《身心障礙者權利公約施行法》(Act to Implement the Convention on the Rights of Persons with Disabilities)，但行政機關卻未在通過施行法之前，先行送交兩部公約的條約案給立法機關審查⁴。兩個公約條文已經於 2016 年 4 月 22 日立法院院會通過。
35. 依這兩部公約施行法之規定，行政院組成「兒童及少年福利與權益推動小組」⁵及「身心障礙者權益推動小組」⁶，理應積極扮演統籌、協調、監督、推動各級政府機關落實公約的角色，但這兩個小組的委員均為兼任，而實際在規劃運作的執行單位是衛生福利部社會及家庭署(Social and Family Affairs Administration, Ministry of Health

¹ 臺灣桃園地方法院-行政-101 交 92

² 臺灣高等法院 臺南分院-刑-102 上重訴 772

³ <http://ppt.cc/GLGSI>

⁴ 衛生福利部在國家報告初稿中表示，行政院為完備法制程序，分別於 2014 年 11 月 20 日和 11 月 27 日將兒童權利公約與身心障礙者權利公約的正體中文版函送立法院審查。

⁵ 該小組的設置要點、委員名冊、以及會議記錄，請參閱以下網址：<http://ppt.cc/4DGX1>

⁶ 該小組的設置要點、委員名冊、以及會議記錄，請參閱以下網址：<http://ppt.cc/1GrIE>

and Welfare)；這兩個小組無法發揮監督政府、引導政策的功能。兒權小組的民間團體代表多為大型兒童福利機構，甚多直接承攬政府福利服務，要如何彰顯國家報告批判與獨立性之精神？此外過度偏向保護性兒童福利團體缺乏兒少發展性福利團體，不僅缺乏權益觀點與失去多元性，而且也沒有兒童及少年代表。⁷

36. 社會及家庭署，以招標方式，將法規檢視、教育訓練、及國家報告等工作，委託⁸學術機構執行，花費公帑共 30,381,196 元。但公民社會認為，落實公約的實際業務，應由政府部門親自執行。兒權專案辦公室由短期約聘人力執行，人力流動高且不連續，只為了應付國際審查，非以推動公約落實為目的。

關於《消除一切形式種族歧視國際公約》

37. 中華民國於退出聯合國之前就已批准 ICERD，該公約自 1971 年 1 月 9 日起就對我國生效，但過去 44 年來，政府完全沒有履行公約所規定之相關義務。
38. 根據國家報告第 4 段，自 2013 年兩公約初次審查後，政府已召開 6 次會議研議是否以施行法的方式活化這部公約，或者是制定反種族歧視專法，但相關會議之資料、記錄與決議皆未公開，我們無從判斷其進展。
39. 我們呼籲政府在相關公約國內法化政策研商會議，應廣邀各族群代表及公民團體，包括原住民族、平埔族、客家族群、在台藏人、新移民、移工等，共同討論如何積極落實這部最早批准的國際人權公約。內政部也應確保過程之公開透明。

關於《禁止酷刑公約》與《禁止酷刑公約任擇議定書》

40. 內政部已完成《禁止酷刑公約施行法》草案，且草案第六條也依《禁止酷刑公約任擇議定書》之規定，研議將酷刑防制委員會設置在監察院中，且初步獲得監察院的同意，但未來仍需進行《監察院組織法》(Organic Law of the Control Yuan)之修法。
41. 但在 2015 年 9 月 24 日的一場研商會議中，法務部檢察司代表主張，只要條約案經過一定的程序，根據已通過之《條約締結法》，該條約就具有國內法效力，無須另外再通過施行法。但慮及台灣特殊之國際處境，就算公約具備國內法效力，但卻無法透過國會批准、批准書遞存等程序來產生國際法效力；政府顯然無法直接踐行各該公約規

7 CRC 第 43 條即指出，為審查締約國在履行根據本公約所承擔的義務方面取得的進展，應設立「兒童權利委員會」，執行下文所規定的職能。委員會應由 18 名品德高尚並在本公約所涉領域具有公認能力的專家組成。委員會成員應由締約國從其國民中公開遴選出，並應以個人身份任職，但須考慮到公平地域分配原則。

8 兒童權利公約施行法—法規檢視暨教育訓練專案服務計畫，<http://ppt.cc/3LNWc>。兒童權利公約施行法—國家報告暨資訊系統第一期專案服務計畫，<http://ppt.cc/eujiU>。推動兒童權利公約施行法專案服務計畫勞務採購，<http://ppt.cc/l3fOq>。落實身心障礙者權利公約專案服務計畫案，<http://ppt.cc/StUmN>。

定之監督程序，接受聯合國人權體系之監督，因此公約施行法對台灣有其特殊重要性。

42. 公約施行法至少有雙重目的：使公約條文發生內國法效力，另一項則是明確政府國內法化人權公約後所應踐行之人權義務，包括人權報告制度、法規檢視工作、預算編列、以及監督機制的設立等等具體措施。呼籲 2016 上任的行政院儘速將施行法草案送交立法院審議。

關於《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》

43. 台灣的中小企業、家庭照顧、以及海上作業船隻，皆高度依賴大量東南亞外籍移工的勞力貢獻，但我國對外籍移工的人權保障，卻高度地失衡，遭批評是侵犯移工人權的血汗奴工制度。因此我國將《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》國內法化，顯得非常重要。
44. 儘管勞動部在 2014 年底已經完成一份該公約國內法化之委託研究案⁹，但一年多來，勞動部尚未進行後續的推動工作。

關於《保護所有人免遭強迫失蹤公約》

45. 《保護所有人免遭強迫失蹤公約》在台灣幾乎毫無進展，法務部宣稱我國國內法制已經符合公約之核心義務，因此對於進行此公約內國法化之作業高度遲疑。但法務部顯然忽視此公約所要防範的，正是一旦國內法制失靈的狀態下若有人被強迫失蹤，確保能有一套機能夠進行調查、究責、以及保護和賠償受害者及其家屬。
46. 台灣過去長期戒嚴，發生許多被失蹤案件，即便台灣民主體制已經改善，但仍應藉由公約提升人權保障。

回應結論性意見與建議第 **12-13** 點 核心人權公約的落實

47. 法務部於 2009 年 8 月 17 日函請各部會檢討法規命令行政措施，產生 219 則檢視清單，加上民間團體所提出的 44 則，共 263 則送行政院人權保障推動小組進行審查。截至 2015 年 6 月 30 日為止，仍有 39 則（14.83%）未辦理完成，其中法律案計 31 案、命令案計 7 案；行政措施案計 1 案。¹⁰違反兩公約施行法第八條之規定。
48. 國家在《回應兩公約初次國家報告結論性意見與建議》第 15 段指出，行政院將法案對人權之影響納入「法案及性別影響評估檢視表」並由專人檢核業務單位之評估。¹¹細究該檢視表，將人權之影響與成本效益評估合併為第七大項，泛泛要求業務部門分別

9 報告全文請見以下網址：<http://ppt.cc/Fh6aM>

10 檢討進度：<http://ppt.cc/8N9~>

11 法案及性別影響評估檢視表：<http://ppt.cc/bq81r>

檢視法案是否符合憲法、司法院解釋、兩公約及聯合國人權事務委員會之一般性意見。

49. 我們建議應修訂中央法規標準法（Central Regulation Standard Act）與行政程序法（Administrative Procedure Act），明定法律、命令與重大行政措施與計畫於制定前必須通過人權影響評估。在完成修法前，行政院應重新設計「法案人權影響評估檢視表」，包含目標與敏感族群的確認，明確之評估方法、程序與項目，以及相關指標等等；法案送交立院審議時並需一併附上，供立法委員參酌。同時，行政與立法部門均須強化所屬部門與人員對人權原則與精神之理解以及法規檢視、人權影響評估之訓練。
50. 我們建議修正《兩公約施行法》第八條，將「法規檢視應於二年內完成」改為「建立定期法令檢視機制」。同時，檢視之程序與標準，需要更明確說明。亦即，哪些法規在何種情況下，應進入檢視程序。進入該程序後，由何機關，經由何種過程和工具加以檢視，都應加以檢討並明訂規則。例如，民間團體和個人經常向公務機關提出意見，甚或產生摩擦；其中必然有部分應該啟動法規檢視，因此我們建議納入「以事件為基礎（event-based）」之啟動機制。
51. CEDAW 國家報告總結意見由行政院性平處負責統籌彙整與後續追蹤列管，並於追蹤會議中邀請行政院性平會委員及專家學者組成的專案小組出席，於有疑義時提供諮詢。然性平處受限於單位層級，只能讓單點建議回歸各權責部會，而無法提出全面性國家行動方案；至於性平會，雖層級較高，但民間專案小組委員受限於角色分際，且屢有課責性和代表性的挑戰，對於各機關亦難確切發揮督導之效。
52. 各點總結意見權責部會易有業務切割及本位保守的態度，且出席追蹤會議的代表層級普遍偏低、所獲授權又少，無法即時回應會議的討論；另部分機關對 CEDAW 及國家報告的運作機制認知不足，皆影響會議的進行及效率。
53. 我們建議：(1)行政院性平會透過公開接受相關民間團體推薦熟稔 CEDAW 及在地婦女議題的委員等機制，來強化委員的代表性；(2)提升各部會出席追蹤會議代表層級，並由人事行政總處每年開設相關課程，加強其對 CEDAW 之基本知能，以及議題討論與性別政策規劃等相關能力。

回應結論性意見與建議第 14-16 點 公約在司法上之適用

54. 關於司法判決極少引用兩人權公約，司法院表示已將兩公約及其施行法暨一般性意見函知各級法院轉知法官參用，並將相關人權保障課程排入法官專業培訓中。但實際上，在最高行政法院 103 年 8 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議¹² 對外公布後，下級法院或行政機關即經常引用這項決議將兩人權公約條文是否「有明確的請求權內容及要件規定」之區別標準，作為是否適用兩人權公約之先決條件。凡經判決認定「無明

¹² 該決議之網址，請見：<http://ppt.cc/Oc0aV>

確之規定」者，該人權保障規定僅為一宣示性之規範，人民無法以兩公約作為公法上請求權基礎，人民請求訴訟救濟的權利因此受到嚴重阻礙。

55. 依據經社文公約第 9 號一般性意見第 10 段，應區分公約條文之「司法可訴」（適於由法院解決之事宜）與「自動生效之規範」（無需進一步闡釋即可被法院適用）。無法自動生效的條文，尚需法院在判決裡進一步闡釋公約條文並詳盡說明其判決理由，不影響其可訴的本質。上述最高行政法院決議非但未參照相關一般性意見，逕以兩公約條文是否明確之審查影響人民訴訟權，更在系爭案中，在未參照一般性意見對「家庭權」之相關解釋的情形下，即認定兩公約所揭示之「家庭權」為無明確規定之宣示性規範，剝奪人民請求訴訟救濟的權利。¹³
56. 甚者，上述最高行政法院決議對外公布僅一年多，已有三個司法判決¹⁴ 引用該決議，判定經社文公約第 11 條第 1 項所明定之「適當居住權」僅為宣示性規範，即使在強制驅逐的事例下，亦不得據以作為人民請求予以安置之公法上請求權。其中一個司法判決¹⁵更認為人民積極請求安置之權利需「有賴立法機關，依國民意志就所謂適足生活請求權內容及要件，予以明確規定」，爾後行政機關法務部矯正署臺北看守所實現不及之處，「人民始得據為基礎，請求法院判決為權利救濟」。我們要指出最高行政法院對可訴性做出錯誤的詮釋。
57. 台灣法院主張無法針對行政部門的資源分配或預算限制作出司法判決。在有關「適當居住權」的判決（臺灣最高行政法院 104 年度判字第 447 號）中，法院即表示國家強迫驅離，「涉及資源分配政策及所謂人民適足生存標準之衡平，也涉及多元利益價值之衝突」，經社文公約僅闡述其意涵而尚未具體化其規定。但我們認為，在強制驅逐的事例中，法院不應該主張因為「資源分配受限」，而不去適用經社文公約所保障的居住權。
58. 法官參用的中文版一般性意見，係由法務部邀集學者專家編輯。此版一般性意見主要參照由中國翻譯之簡體中文版。以經社文公約第 7 號一般性意見為例，中文版第 8 段及第 16 段皆將國家義務的強制性字眼減弱或模糊，造成對國家義務之錯誤解讀。建議法務部針對中文版一般性意見廣泛收集意見，並重新審閱、校正。
59. 關於法務部整理並公布於其網站之法院援引兩人權公約條款案例清單，我們建議以各種人權議題作為分類基礎，使個別權利項下的案例得以彙整羅列。¹⁶

13 goo.gl/ErXNHL

14 三個「適當居住權」之司法判決分別為臺灣臺北高等行政法院 103 年度訴字第 1020 號、臺灣最高行政法院 104 年度判字第 447 號以及臺灣最高行政法院 104 年度判字第 543 號。

15 臺灣最高行政法院 104 年度判字第 447 號。

16 請見司法院目前極為粗糙的整理方式，僅僅只是羅列可能有引用的判決字號，但該字號到底涉及引用哪些公約權利，還得另外到司法院的檢索系統去尋找。連結：<http://ppt.cc/0Y2il>

回應結論性意見與建議第 18 點 CEDAW 教育訓練

60. 回應國家報告第 20 段。司法人員在審理性別暴力案件時，常未能區分陌生人性侵、熟識人性侵的不同樣態，且普遍仍存有「當女性身體被碰，應該會叫、會抵抗、會馬上報警」等迷思，易將沒有類似反應的當事人視為未違反意願，因而做出不當的處置或判決；此外，亦有法官認為被害人未在第一時間揭露事情或報警、驗傷即非性侵害，例如最高法院 104 年度台上字第 1066 號判決即以報案「距離其所言遭受上訴人性侵害之時間，已經一天半以上，似與一般之性侵害案件一旦爆發，及時報警究辦之情形，尚非契合」為由，撤銷原判決發回更審。
61. 建議政府鼓勵各項法律專業養成教育開設 CEDAW 等國際人權公約課程、研發以 CEDAW 等國際人權標準為中心的性別暴力專業教材，並將其列入司法特考及相關考試內容。
62. 司法官含法官、司法事務官、家事調查官、調解委員及程序監理人等均需進行人權、CEDAW 與性別平等教育訓練，列出年度在職訓練覆蓋率之目標值規劃與執行概況，並針對司法部門能否確實將人權及 CEDAW 精神援用在起訴、判決及案件處理上，建立有效的評估機制。

回應結論性意見與建議第 19 點 人權教育與訓練

63. 我國國民教育自 2001 年(九十學年度)起逐年實施九年一貫課程，人權教育列為「重大議題」之一¹⁷，並以人權教育課綱作為融入各學習領域課程之依據。至 2014 年改為十二年國民基本教育，訂於 2018 年(一〇七學年度)開始實施新的十二年國教課程¹⁸，人權教育是議題融入領域、科目和彈性學習課程的教學模式，不是正式課程、沒有明定實施節數，也取消人權教育課綱。
64. 提升人權意識、理解並重視人權觀念是民主化進程中極關鍵的步驟。有鑑於現職教師在師資養成過程本身未曾受過充分的人權教育課程，對人權價值與原則的認識與認同不足，教育部自 2009 年起設置中央人權教育輔導群，並於各縣市成立人權教育輔導團，協助教師實踐人權教育之課程轉化。中央及地方縣市課程與教學輔導系統之輔導

17 九年一貫課程綱要分別有 90 暫綱、92 課綱、97 課綱三個版本之別。90 和 92 的課綱只有六項重大議題。到了 97 課綱增列「海洋教育」，並將原本的「兩性教育」更名為「性別平等教育」。七項重大議題為：性別平等教育、環境教育、資訊教育、家政教育、人權教育、生涯發展教育、海洋教育。國民中小學九年一貫課程綱要 <http://ppt.cc/13tJ>

18 十二年國教不再發布各議題課綱，而是在各領域課綱綱要研修小組下設議題工作圈，提供議題理念及學習重點供領綱研修小組參酌。人權教育與性別平等教育、環境教育、海洋教育並列 4 項「重大議題」，其他另有 15 項「一般議題」。十二年國教總綱(2014) <http://ppt.cc/87IDV>。

成效頗受肯定¹⁹；然而十二年國教不擬廣續設置人權教育中央團教師，縣市人權教育輔導網絡料將趨於萎縮。

65. 我們建議政府應規劃國家人權教育行動計畫和方案，並安排必要的資源，確保教育工作者、政府官員、法官、檢察官、執法人員和軍事人員等等，進行適當的人權教育，習得人權知識和資訊，共同促進、保障和落實所有人權。在師資培育方面，可以採取的適當措施包括持續投入資源於人權教育課程與教學輔導及支持系統，維持人權教育專業社群對話空間，培育教師人權素養及因材施教的能力，並運用人權教育指標檢驗課程與教學是否落實，追蹤瞭解學生學習成效，貫徹人權教育的教學與學習。在課程內容、教學方式與教材案例方面，應避免講課式的條文解釋，政府可以鼓勵學校及機構選用有系統性的人權教材、善用民間團體資源，增加與非政府組織在人權教育的合作。

回應結論性意見與建議第 20-21 點 關於公民參與決策

反迫遷議題中有關公民參與決策

66. 影響國有地上非正規聚落：內部作業的國土清理活化督導小組
就國有土地的政策決定，目前以「國土清理活化督導小組」作為決策機制。該小組是一跨部會且出席成員至少次長級的專案小組，但會議記錄往往簡略或闕漏以致缺乏事前的資訊公開，過程中也並沒有民眾參與機制。且組織基礎僅為行政命令²⁰，導致公民社會與立法機關無法在事後予以充分監督。但該小組卻能決定占全台面積高達六成以上的國有土地政策，涉及土地開發、環境保護、社會福利、國家財政等重要政策面向。並影響國有土地上非正規聚落的居住權(參照回應結論性意見第 49 點的 179 段)。
21
67. 都市更新：目前都市更新條例中僅在劃定階段設置說明會、公聽會，審議階段設置審議委員會，然而民眾只能在會議中提供發言或書面陳情，並未符合有效參與原則。雖然，2013 年，司法院大法官會議解釋第 709 號明確要求地方政府應增加含有論辯功能的聽證程序，以保障人民參與。然而，國家報告中僅提及「都市更新辦理聽證程序作業要點(下稱要點)」與地方政府辦理聽證程序會之 222 場數據，並未進一步說明：a. 為何不將聽證程序置於都市更新條例，而以行政機關得隨時更改的行政規則制定。b. 要點並未要求進行預備聽證收集爭點，也未進行多方論辯，造成聽證會無異於能夠受到「一次」政府回應的陳述意見。這種毫無實效的參與機制，仍持續與結論性意見 20 點違背。

19 《九年一貫課程實施現況之評估》研考會,2010。

20 國有土地清理活化督導小組設置要點

21 公文網址：<http://ppt.cc/NRTrh>

68. 市地重劃：公辦市地重劃²²過程依序為勘選範圍、核定、查估及測量、動工，核定之前無通知利害關係人亦無聽證程序，僅重劃計畫核定公告後三十日內，土地所有權人可憑公告通知單提出異議；但異議人數須超過土地所有權人總數二分之一、且異議者擁有土地面積超過私有地總面積二分之一，這樣的高門檻下，主管機關才需檢討該計畫；至於如何檢討為適當，亦由中央主管機關自由心證，缺乏法定標準。而在自辦市地重劃，通過計畫的門檻過低導致弱勢地主權益被剝奪²³，不僅沒有聽證程序，核定過程亦不透明，雖由私有地所有權人發起，卻可將周圍公有地納入重劃²⁴，但公有地上的住民身為利害關係人卻無法在事前得知任何消息而面臨重劃甚至迫遷。
69. 土地徵收：目前區段徵收多以經濟目的進行開發，針對公益性、必要性及最後手段性等要件，欠缺明確的評估標準，亦欠缺公開透明之審查程序，均僅仰賴開發單位或專門委員會之片面認定，嚴重欠缺社會共識基礎。目前區段徵收僅規定於目的事業計畫通過前及提起區段徵收計畫前，需各召開一次公聽會，然而攸關人民權利變更的計畫擬定過程卻無民眾參與之空間，導致民眾僅能在計畫擬定完成後，於公聽會上進行陳情，而實際上公聽會上的陳情內容並不具法律拘束力，難以對開發單位預先擬定之計畫造成實質影響。²⁵
70. 流離失所者：關於與流離失所者議題相關的政策決定，政府至今仍是以邀集各地方政府與向政府申請補助的民間團體作為意見徵詢單位，權利受影響者目前仍未有機會參與決策過程。

身心障礙者公共參與

71. 當前身心障礙者參與決策與意見表達之制度設計，未盡符合 Nothing about us without us 原則，以及身心障礙者權利公約第 33 條第(3)段之要求。

22 據平均地權條例 56 條，地方主管機關可報請上級核准，配合區域計畫及都市計畫實施市地重劃，稱公辦市地重劃；據 58 條，亦得獎勵土地所有權人自行籌劃辦理市地重劃，稱自辦市地重劃，重劃業務和公辦相仿。市地重劃與區段徵收類似，取得之土地經重新劃定界線及編列用途，扣除公共設施用地後，剩餘未建築土地配回原土地所有權人，不足最小建築面積者以金錢賠償；主要差別在於前者是針對都市地區土地，且共同負擔比例較低，負擔上限 45%。

23 自辦市地重劃通過條件為土地所有權人總數二分之一同意，且同意者擁有土地面積超過私有地總面積二分之一，之後報請主管機關核定。

24 獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法 23 條。

25 近年徵收案計畫的結論，仍僅以人口、土地面積等數字以及「徵收對年齡結構無影響」、「徵收費用已編列預算來源無虞」、「土地開發可增加稅收」、「徵收農地面積不大不影響糧食安全」等語帶過，忽略對住房與工作權之程序與實質保障。

72. 應修法將公民參與機制法制化：目前行政機關對於哪些事務應運用何種程式進行公開或利害關係人諮詢，以及公民意見表達知效力等裁量，失之獨斷與恣意，法務部應儘速提出行政程序法關於公共決策參與之修正案送國會審議通過。
73. 政府須釐清行政院身心障礙者權益推動小組之定位，並依 CRPD 第 33 條第一段設置協調機制、依同條第二段設置獨立之監督機制，以及依第三段確保公民社會參與：目前依 CRPD 施行法第六條成立之行政院身心障礙者權益推動小組(以下簡稱行政院身權小組)權責與定位不明，該條雖羅臚列多項任務，但究竟其屬 CRPD 第 33 條第一段之國家層級之協調機構(focal point)，還是第 33 條第 2 段之獨立監督機制，定位不明。更甚者，該機制如何實施與落實該條羅列之工作(包括公約宣導、教育訓練；各級機關之督導；辦理身心障礙者權益現況調查研究等等)，缺乏具體工作方法與程序，加以該小組好幾個月才開一次會，該小組究竟如何完成其法定任務令人憂心。
74. 在釐清行政院身權小組定位與權責後，重新訂定《行政院身心障礙者權益推動小組設置要點》，保障身心障礙者及其團體代表人數不低於三分之一、甚至二分之一，且應有倫理守則與迴避規定，並適用於各部會與各級政府之身權小組：行政院身權小組之組成未能保障身心障礙者的充分參與。依 CRPD 施行法第六條與《行政院身心障礙者權益推動小組設置要點》，委員人數為 19-25 人，學者與身心障礙團體(機構)人數合計不得少於二分之一。根據第一屆委員名單，身心障礙者團體代表雖有七位，但只有一位為障礙者。學者委員中，則有多位接受政府委託執行 CRC 與 CRPD 工作，與該小組之權責有一定之利害與倫理衝突。

原住民族的同意權和決策參與

75. 過去數年間，原住民族的同意權和決策參與保障仍然沒有明顯改善。在大多數公、私部門的開發、研究、管制及土地利用計畫中，原住民族僅能被動地透過「部落會議」做成同意與否的決議，而鮮少能在事前即參與計畫的討論和擬定過程。此外，即使原民會於 2016 年 1 月依據《原住民族基本法》第 21 條、第 22 條與第 31 條等規定頒布《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》，該辦法的內容卻與原住民族社會現況脫鉤，限制了原住民族自主討論、決策以及行使同意權之方式。
76. 例如，《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》第 2 條要求部落成員必須將戶籍設籍在部落，而非由部落自行定義成員資格，這項規定侵害了外出工作、就學的原住民參與部落決策及發展的權利。該辦法第 5 條明定「部落會議」為部落最高權力機構，第 11 條更規定：「部落會議之召集、決議及部落幹部所為決定之程序或方法違反本辦法規定或部落章程者，無效。」這些效力強大的條文，迫使原住民各族、各部落拋棄傳統上多元的內部決策與管理模式，只能採取政府認定的會議方式，嚴重限制了原住民族的自決權，明顯違反《聯合國原住民族權利宣言》第 4 條與第 18 條之規定。
77. 原住民族的自治權能，傳統上是在各族、各部落的規範體系內形成多元的自我決策與管理模式。2015 年 12 月，立法院通過《原住民族基本法》第 2-1 條的修法，明定：

「為促進原住民族部落健全自主發展，部落應設部落會議。部落經中央原住民族主管機關核定者，為公法人。」此條文試圖以現代國家的法律機制賦予部落法律上的主體地位，進而以「部落公法人」的形式歸還原住民族固有的自決、自治權能，然而政府部門後續的實質作為仍有待檢驗。²⁶

78. 綜上所述，我們呼籲：

- (1) 各級政府單位在原住民族地區執行或監督各項開發、研究、管制及土地利用計畫時，應積極維護當地原住民族完整參與計畫內容規劃、評估及執行的權利，以積極實現自決權的保障。
- (2) 政府的決策除了必須落實《原住民族基本法》第 21 條等條文規定以外，也應遵循《聯合國原住民族權利宣言》取得原住民族「自由、事先、知情之同意 (free, prior, informed consent)」的原則，且過程中應確保原住民族全面、有效的參與 (full and effective participation)。
- (3) 原民會依據《原住民族基本法》第 2-1 條訂定部落公法人組織設置辦法時，應確保其規範具有相當的彈性和自由，避免法律條文對部落單一、刻板的想像，限縮部落既有的自主性。現有的《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》，也應根據相同的標準進行修正。

回應結論性意見與建議第 22-23 點 企業責任

台塑中鋼合資之越南河靜鋼鐵廠疑似污染事件

79. 台塑與中鋼(最大股東為經濟部)在越南投資的台塑河靜鋼鐵廠附近海域，於 2016 年 4 月份爆發大量魚群死亡，亦有多位承攬台塑河靜水下作業的潛水夫、附近居民與動物發生傷亡，造成當地民眾普遍驚慌與不滿，亦引起國際矚目。台塑河靜鋼鐵廠是否與這些傷亡有因果關聯，目前尚不可知，但台籍企業在海外侵犯基本人權、破壞環境，並非罕例。近幾年來登上國際媒體的就有台商在柬埔寨涉及的大規模人口販運、遠洋漁業涉及之的血汗海鮮、味王國光糖業柬埔寨寫和蔗糖、永豐餘韓國 Hydis 工廠關廠，更別說大大小小與惡劣勞動條件、職業災害、打壓組織結社等工作權利侵害案件。
80. 企業活動影響庶民生活與權益之鉅，不亞於政府。確保本國企業遵守國際人權標準，國家責無旁貸，此為國家之人權保障責任(the duty to protect)。特別是經濟部為最大股東的中鋼牽涉其中，台灣政府更不能閃避監督與管理之責。詳閱台灣政府對[81 點結論性意見與建議]之回應，報告中對於如何規範與監督台灣企業的海外行為隻字未提；三年間，對於企業人權責任的促進竟僅止於辦理一場企業社會責任研討會，以及約 20 場次的座談會。即便 2011 已發生味王公司在柬埔寨之合資公司國光糖業侵犯居民之生計與居住權，遭泰國國家人權委員會具體指摘，國內 NGO 亦透過記者會與國家報

26 請參閱林淑雅，2016，〈原住民族同意權與部落公法人〉。文章發表於第六屆原住民族傳統習慣規範與國家法治研討會，2016 年 5 月 1 日。

告籌備過程，透過總統府人權諮詢委員會要求投審會必須拿出辦法，規範台灣海外企業作為，不可以鄰為壑。但經濟部投審會迄今毫無作為。

81. 越南河靜鋼鐵廠污染事件，真相未明。台塑立場反覆，外界難以理解台塑支付越南政府五億美元，究竟是沒做錯事下的人道補償、還是認錯的賠償，是為換取高階主管人身自由的贖金、還是台塑與越南政府的合謀？我們要求台灣政府、中鋼、以及台塑必須儘速釐清事實、公開說明，以正視聽。民間團體於此敦促國際審查專家能將此案件列入議題清單(list of issues)，並且於明年 1/16-20 進行之兩公約第二次國際審查期間，就此事垂詢政府代表，希望能將跨國企業人權責任明確列為優先之人權事務。
82. 82. 新政府新南向政策辦公室風光開幕，各級政府也都磨刀霍霍爭取資源。但是企業踏出國門是為台灣找回經濟活力或是加添惡名，政府不可徇私護短。我們要警示政府，不要成為無良台商的保護人與共謀者，新南向政策的新，需表現在對人權、對勞動權益、環境永續，以及反貪腐與民主治理的積極關注，而不單單追求台商經濟利益，以鄰為壑。
83. 對於政府如何確保企業遵守國際人權標準，我們有幾點具體建議：
 - (1) 政府，特別是經濟部，應該參酌聯合國 Global Compact 頒布的 10 項基本原則，以及聯合國人權理事會(Human Rights Council)通過之企業人權指導原則，廣泛修訂相關之公司治理、證券、投資等相關法規，以利企業落實人權責任。
 - (2) 應參考國外立法例，立法規範本國企業之海外活動，甚至對侵犯人權者，予以刑事追訴與究責（目前國際人權公約並未要求締約國政府必須規制本國企業之海外活動，但也沒有禁止這麼做），以及設置相關的申訴處理機制。特別是應該要保障相關外國籍利害關係人在台灣尋求救濟與爭議的權利。類似 Hydix 工人來台爭取利益反被驅逐出境與禁止入境，不得再發生。
 - (3) 頒布企業應遵守之具體人權影響評估制度(包括程序與具體評估內容等)，以預先評估企業活動對人權(包含勞動與環境)可能造成之風險與危害，同時必須進行定期評估、更新資訊。舉例來說，現行之公司國外投資處理辦法雖規定公司之海外投資不得違反國際條約或協定(第六條第三款)，但在實務上如何審議確保企業不會違反包含人權公約在內的國際條約並不明確。投審會有必要提出具體做法與措施。而國際貿易與投資協定也必須納入人權影響評估。
 - (4) 國家人權機構對於企業人權責任的落實扮演相當重要的角色，蔡英文總統應儘速選前承諾，成立國家人權委員會。

回應結論性意見與建議第 24-25 點 轉型正義

84. 雖然專家已經指出賠償權應同時賦予追求真相與正義的權利，民間團體也多次呼籲政府應廢除限制戒嚴時期政治案件（白色恐怖）受害者上訴權益之國家安全法第九條，重新檢討「戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例」(Compensation Act for Wrongful Trials on Charges of Sedition and Espionage during the Martial Law Period)²⁷將白色恐怖的國家責任侷限於金錢補償，並且讓人民負擔舉證責任之規定。

27 台灣自李登輝前總統執政以降，除了在 1995 年制定《二二八事件處理及賠償條例》，並成立「財

但官方迄今未有相關作為，於回應結論性意見第 24 與 25 點時，仍然只將賠償重點限縮於金錢補償統計，持續妨礙受害者追求正義。

85. 政府迄今從未設置例如「真相與和解委員會」的真相調查機制，對將近四十年的戒嚴統治遺緒進行系統性的調查，以至於廣大的受害者、家屬與社會對於歷史真相仍然所知有限，未能踐行專家建議。新政府雖然已在就職演說宣稱將著力於此，民間仍需持續監督。
86. 政府迄今對白色恐怖官方檔案的管理與規範不盡合理，未能在追求歷史真相的公益與保障個人隱私上取得平衡；未能有效徵集黨國一體時期的國民黨檔案協助理解威權統治；更未投注資源整理、研究與出版檔案。怠於以有效措施揭露白色恐怖年代的完整真相。

原住民族的歷史正義與轉型正義

87. 台灣社會對轉型正義的討論，大多侷限在國民黨威權統治造成的二二八事件與白色恐怖兩件事情上。然而，原住民族在長期被殖民歷史中，受到更多嚴重的權利侵害。這些悲劇，有些是國民黨政府犯下的錯誤，也有些是更早期外來政權或移民的責任。
88. 首先，即使是國民黨威權統治造成的二二八事件、白色恐怖或不當黨產，也存在著原住民族特殊的受害經驗：傳統土地被剝奪、政治菁英被槍殺、不當的「山地平地化」政策迫使族人失去名字、語言與文化。其次，把時間拉長來看，原住民族更大的歷史正義課題，也需要台灣社會共同面對；從荷蘭與西班牙人、鄭成功家族、清朝的「開山撫番」政策、一直到日本的殖民統治，過去四百年來原住民族受到的巨大殖民傷害，其歷史真相究竟為何？賠償與和解又該如何進行？
89. 原住民族受到的不正義對待，台灣政府與社會大眾不應該假裝沒有發生過，也不應該被當做「原住民族自己的事」。然而，在 2016 年大選後新國會與新政府積極推動《促進轉型正義條例》的過程中，原住民族的歷史正義與轉型正義卻受到忽略。執政的民進黨拒絕在法案中一併處理原住民族曾遭遇過的權利侵害，僅同意在總統府底下設置

團法人二二八事件紀念基金會」負責核發受難者賠償金及回復名譽、教育推廣及真相研究相關事宜，迄今仍在運作中之外，就在政黨第一次輪替前夕，政府為了平反戒嚴時期不當審判所造成的冤錯假案，於 1998 年另立法制訂《戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判補償條例》，並於 1999 年成立「財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會」（以下簡稱基金會），負責辦理戒嚴時期政治受難者及其家屬申請補償、回復名譽等相關事宜。該基金會已完成歷史階段任務，於 103 年 3 月 8 日熄燈打烊。十五年下來，總共審結完成 10,065 案，其中予以補償的有 7,965 案占全部受理案件的 79%（其中因判決執行死刑有 809 件，佔 10.15%），不予補償 2,036 案占 20%，頒發回復名譽證書 16 批共計 4,055 件，合計補償金額有新台幣 196 億 2,301 萬餘元[#]，這是歷任政府拿人民的納稅錢對過去白色恐怖年代政治受難者及其家屬所作最基本的補償撫慰給付。

諮詢性質、沒有調查與行政權限的委員會。截至 2016 年 6 月為止，這項做法已引來部分原民團體強烈抗議。²⁸

90. 我們呼籲：

- (1) 新政府規劃中具有行政權的「促進轉型正義委員會」，一定要納入「處理原住民族不當權利侵害」的目標，調查並公開原住民族權利受侵害的歷史真相，進而回復權利、進行賠償或補償。而「促進轉型正義委員會」的組織設計裡，也一定要有原住民族的參與機制。
- (2) 上述主張，都應該明確寫進《促進轉型正義條例》母法中，接著由母法授權制訂更詳細的子法。這樣做，才能讓整個台灣社會在討論轉型正義時，共同面對原住民族的歷史經驗，然後逐步追求原住民族與國家、原住民族與其他族群之間的和解。

回應結論性意見與建議第 26-7 點 性別平等處與反歧視法

91. 國家整體性別平等預算不足，建議至少編列中央政府總預算 1% 作為性別主流化預算，在計算出全國與性別有直接或間接相關的經費資源前，應獨立編列預算，同時開放民間參與的便利性與自由度。
92. 關於性別主流化效果的評估，建議行政院性平處參考聯合國 2012 年人權指標架構，輔導中央各部會及地方政府建立指標以評估其相關業務成效。

回應結論性意見與建議第 28-9 點 性別平等與教育

性別平等教育

93. 我國政府自 2013 年，保守勢力頻以各種方式反對性別平等教育（包含：同志教育、性教育和多元家庭教育等），並阻撓 12 年國民基本教育的性別平等教育課綱。面對這些反挫力量，教育部不但沒有堅持《性別平等教育法》(Gender Equity Education Act) 的立場，積極維護多元性別學生之權益，反而以「多元聲音」包裝這些性別歧視的意識形態，邀請他們進入各種決策委員會，致使我國的性別平等教育退後不少。
94. 教育部於 2014-2017 年聘請公開反對同志與同志教育的人選，進入全國最高層級的性平會擔任委員。這些委員進入教育部性平委員會後，不但不落實性別平等教育，反而恣意反對同志議題和多元性別教育。
95. 研發性別平等教材本是教育部之職責，但是當具進步意識的教材受到保守勢力的攻擊時，教育部竟為平息爭議，妥協於保守勢力。例如，宗教保守團體「真愛聯盟」於 2011

28 請參閱原住民族青年陣線發起的「轉型正義不談原民，小英道歉有何意義」活動，網址：
<https://www.facebook.com/events/608797485950585/>。

年開始，抹黑教育部委託國立大學教授主編的性別平等教育教師資源手冊²⁹，教育部遂刪除或修改其中關於同志教育的篇幅。從 2011 年之後，教育部未再委託研發多元性別教育和同志教育的教材。

96. 教育部性別平等教育委員會（2014-2015 年任期）之部分委員，針對單一民間團體之影片教材出版品，花許多會議時間討論此單一個案，不斷要求教育部行文到高中、國中、國小「不得運用」該影片，並提案要求教育部恢復對民間出版教材使用之中央審查機制。此舉不僅壓縮重要的性別平等教育議題之推動與討論，亦是違反民主和言論自由的具體事證。

97. 我們建議：

(1)各級性別平等教育委員會都應遴聘具有性別平等意識之專家學者、民間團體代表及務工作者擔任性平委員。遴聘之性平委員必須具有性別平等專業。

(2)在 12 年國民教育課程綱要裡，明訂性別平等教育課程綱要的內容與實施方式。

(3)性別平等教育要加入性傾向、性別認同、反歧視之議題。

(4)教育部應研發適合各級學校之同志教育教材。

(5)教育部應檢視教科書中的異性戀優位主義（heterosexism）和父權意識形態，使學校課程涵納性別多樣性與相關的人權議題。

(6)教師在職進修和師資培育課程加入反同性戀恐懼（anti-homophobia）和挑戰異性戀特權（anti-heterosexist）的議題，將有助教學者將之納入多元文化、反歧視或社會正義的討論中。(7)落實 CEDAW 第 2 次國家報告審查委員會總結性意見第 22 和 23 點之內涵。

跨性別議題

98. 跨性別（Transgender）在台灣仍被視為疾病，跨性別者需經過精神科診斷與外科手術後才能獲得國家的性別承認（Gender recognition）。這對原本已經處於經濟弱勢的跨性別者而言是極高的門檻。自身性別（Gender）與法定性別不符的狀況更造成惡性循環，無法熬過這些困境的人，最後只能走上絕路。

99. 我們建議，強制手術不應作為性別承認的基礎。可參考丹麥經驗：(1)凡年滿 16 歲以上之中華民國國民，皆可提出申請。年滿 16 歲以上，未滿 18 歲，需由監護人同意。(2)強制手術的要件與精神科診斷書都不能也不應作為性別承認的基礎。(3)六個月猶豫期：申請後，六個月時間到自動生效，期間內可撤回申請。

29 包括《我們可以這樣教性別》，由蕭昭君、王儷靜、洪菊吟（小學教師）主編，連結：

<http://ppt.cc/Wf2a8>；《性別好好教》，由游美惠、蔡麗玲主編，連結：<http://ppt.cc/vVKW5>；《認識同志教育手冊》，有趙淑珠、郭麗安主編，連結：<http://ppt.cc/jBw3O>。

回應結論性意見與建議第 30 點 原住民族權利

核廢料與原住民族權利

100. 經濟部於回應初次審查結論性意見與建議之國家報告（段碼 85-88）中表示：已開始進行核廢料貯存場選址公投溝通工作，未來進行公投時將有 50% 以上居民同意，或採用部落會議或其他方式徵得原住民族同意。然而，這樣的敘述太過簡略，也未說明確切的落實方案。
101. 在原民會 2013 年 8 月 28 日、11 月 6 日兩度召開的會議中，原民會、原民團體及受影響部落代表明確提出以下建議：依據《原住民族基本法》第 31 條的規定，公投範圍應以貯存場址影響範圍為基礎、原住民鄉同意設置門檻應高於三分之二、貯存場選址不應成為蘭嶼核廢料遷出的前提...等等。但三年過去，仍不見經濟部將上述建議轉化為實質政策，更無從得知實際執行狀況。
102. 尤其，有關台電公司應立即將核廢料從蘭嶼遷出的訴求，至今不僅沒有任何動作，經濟部也承認遷出有困難。³⁰由法務部所提供的 2015 年 10 月 22 日兩公約第二次定期報告第 2 輪第 8 場審查會議資料第 5 頁第 5 點甚至指出：台電公司與蘭嶼鄉公所已於 2015 年 4 月 17 日完成蘭嶼儲存場之土地續租作業，此一續租符合公共利益。這些敘述明顯背離原住民族的期待，也與原民會公聽會所作出的建議不符。該段落最終並未納入國家針對結論性意見與建議的報告中，明顯有規避意圖。³¹
103. 核廢料儲存之爭議，不只在於公投的門檻和規定，也需要探究 1980 年代以來蘭嶼被指定為核廢料貯存場的政策決定背景。當初將核廢料放置於蘭嶼時，並未取得蘭嶼達悟族人自由、事先、知情的同意，這項歷史不正義且明顯違反自決權原則的事實，卻從來沒有在國家報告中有任何相關敘述。
104. 此外，依據 2005 年原能會頒佈的《高放射性廢棄物最終處置及其設施安全管理規則》及 2010 年台電公司提出的「我國用過核子燃料最終處置技術可行性評估報告」³²，政府將於 2018 年至 2028 年間依據上述管理規則評選、核定高階核廢料的貯存場址。在進行各候選場址調查與評估的過程中，台電卻多次違反《原住民族基本法》第 21 條之規範，在未經在地部落同意下，逕自於花蓮秀林、宜蘭南澳地區進行鑽井研究等地質地層岩盤調查，原能會甚至與科技部合作在秀林與南澳交界的「146 地區」進行「地下坑道實驗室原子能科技計劃」，研究芬蘭安卡羅（Onkalo）的坑道實驗，意圖設計

30 請參考新頭殼的報導：〈跳票！經濟部：2016 遷移蘭嶼核廢料有困難〉，2016 年 2 月 19 日。
網址：<http://newtalk.tw/news/view/2016-02-19/70327>。

31 該段落最後並未納入國家報告，原文如下：「遷移蘭嶼貯存場為政府政策，惟在完成低放射性廢棄物最終處置設施前，蘭嶼貯存場之持續運作與續租土地，確有必要與蘭嶼地方維持良好互動，台電公司與蘭嶼鄉公所業於 2015 年 4 月 17 日完成蘭嶼貯存場之土地續租作業，除避免引發鄉民抗爭活動外，亦符合公共利益。」

32 該評估報告請見以下網址：<http://ppt.cc/DeN18>。

成未來連接到高階核廢料處置場的通道。經在地族人等多次抗爭，經濟部與原能會仍拒絕公布完整資訊並合法取得部落對這項研究的同意。

105. 以上是 2013 年初次國家審查後與核廢料處置相關議題的後續發展。經過多次提醒後，上述爭議事項的辦理情形和資料，仍然沒有納入第二次國家報告之中，我們要求政府對此提出完整、具體的說明，並明確回應原民團體及受影響部落長期以來的訴求。

回應結論性意見與建議第 31 點

原住民保留地的增劃編

106. 在回應初次審查結論性意見與建議之國家報告（段碼 92-96）中，原民會與農委會的答覆並未切題，花蓮縣豐濱鄉石梯坪土地爭議僅為相關案例之一，而非單一個案。相關部會應闡明：原住民保留地自提出申請至核准期間這段空窗期的具體權利保障措施，以及在此空窗期中土地如遭徵收或強佔的處置方式和救濟措施。
107. 原民會在答覆中提及「公有土地增劃編原住民保留地業務」，表達主管機關已善盡回復原住民族土地權利職責。但事實上，從 2007 年「補辦增劃編原住民保留地實施計畫」開辦以來，截至 2014 年為止僅 9.2% 申請案件成功取得土地，族人在申請增劃編程序中遇到的障礙和挑戰，也衍生了許多糾紛案例。³³
108. 申請增劃編原住民保留地的程序存在許多矛盾。歷史上，多數原住民族土地是在日本殖民統治時期遭到國家暴力強制佔有及分配，1945 年起接著被中華民國的政府機關或是國營企業所繼受。如今，當族人申請取回祖先的土地時，他們必須自行蒐集、提出各類土地利用證明資料，經過鄉公所、縣市政府、原民會層層審查，最後提請土地管理機關表示意見，才能決定是否核准申請。然而，作為長期既得利益者的土地管理機關（公產機關），面對可能流失土地時，自然常與族人產生對立和矛盾，或者拒絕辦理、或者甚至回過頭向族人提告。³⁴
109. 一方面，原住民族世代使用祖先流傳之土地，卻因為政府採取西方財產權概念，並以地籍簿冊做為調查原住民族使用土地的唯一證據，導致原住民族因沒有文字記錄的使用規範，而難以證明其有土地的排他使用權或所有權。另一方面，既然政策的美意是要把土地歸還給原有主人，為何還要在作業程序中製造土地管理機關與族人之間的矛

33 資料來自原民會的數據，轉引自原住民族電視台的報導：〈增劃編年底截止，核定率不滿一成〉，2014 年 11 月 24 日。網址：<https://youtu.be/0E3jHq9Hd7A>。

34 2013 年底爆發的台灣大學梅峰農場衝突事件即是一例：賽德克族族人依據行政院核定的「補辦增劃編原住民保留地實施計畫」，申請將長年耕種、居住的土地登記為原住民保留地。然而，土地管理機關台灣大學接獲申請資料後，不但直接拒絕，還依據《民法》向族人提出「拆屋還地」及「不當得利」的訴訟，引起族人激烈抗爭。事件始末詳見：阮俊達，2015，《台灣原住民族運動的軌跡變遷（1983-2014）》，台北：國立台灣大學社會學研究所碩士論文。頁 152-161。

盾？而主管機關原民會在遇到此類糾紛時也不具有法律上明確的決定權，僅能不斷的居間「協調」，當土地管理機關不願讓步時，原民會便無計可施。³⁵

110. 上述族人在增劃編程序中面臨到的困境，已不當剝奪原住民族對於保留地的排他使用權限，更突顯了漢人法律歧視原住民族傳統慣習的長久問題。我們要求：
- (1) 申請增劃編原住民保留地的作業程序需詳盡檢討、調整，只要族人能依據傳統知識基礎提出土地確實為其耕作、利用的事實，即可取得所有權。
 - (2) 原住民保留地若已被認定有實際利用事實並符合相關規範，則應由行政院進行跨部會協商，直接將該筆土地從土地管理機關收回，再移轉至原住民保留地主管機關（原民會），最後由原民會完成保留地增劃編程序，以避免原住民傳統土地落入既得利益者的財產保衛戰中。再者，我們也要求原住民保留地進入增劃編申請程序後，在增劃編完成核定前，期間應凍結土地管理機關的處分權利，作為申請到核准間空窗期的保全機制。
 - (3) 最後，解決原住民族土地問題的作法，是否僅限於讓個別族人取得原住民保留地的私人所有權？這項問題，政府也應徹底反省並廣泛與原住民族對話，尋求其他形式的土地權利解決機制。

礦業開發與原住民族權利

111. 在回應初次審查結論性意見與建議之國家報告（段碼 91）中，礦業開發案的定義被限縮在辦理後端礦業用地核定階段，然而，政府在前端的礦業權設定階段，卻沒有打算取得當地受影響原住民族部落的事前知情同意。此外，報告中僅以 2012 年至 2015 年受理申請核定礦業用地案件作為統計範圍，而沒有逐一檢視台灣現存 254 座礦場到底有多少位於原住民族土地、影響多少部落？國家報告更錯誤地適用《原住民族基本法》第 21 條規定，認為應為徵得原住民族主管機關同意始得採礦，完全忽略該條所規定知情並同意的主體是「原住民族或部落」。
112. 從上述國家報告的回應內容，可以得知：經濟部礦務局或原民會根本不清楚到底有多少礦場位於原住民保留地或傳統領域、對原住民族又造成多少衝擊？礦務局與原民會並未重視礦業對原住民族土地及資源自治管理權利的影響，連最基礎的資料都沒有掌握。事實上，僅僅是在花蓮縣萬榮鄉的太魯閣族支亞干部落一地，其傳統領域內就存在著 15 處礦場，其中 8 處的礦權如今仍然有效（詳見附圖）。

35 常見的糾紛還包括：當保留地申請案件還在審查階段時，土地管理機關為了規避增劃編的義務，於是快速處分該筆土地或申請各類型計畫作為他用。花蓮豐濱鄉石梯坪土地爭議即是最典型的案例：1990 年到 1993 年間，族人向鄉公所申請登錄原住民保留地，但 1993 年國有財產局卻將土地移撥給「東部海岸國家風景區管理處」，1996 年到 1999 年間族人再次向交通部陳情時，交通部的回應是這個地方已經是石梯坪秀姑巒風景特定區，依規定「不與放領」。



圖表 1: 支亞干部落礦權分布圖 (製圖: 支亞干部落會議)

113. 從《礦業法》的角度來看，在申請採礦過程中，如果礦場與原住民保留地或傳統領域重疊時，該法並未賦予原住民族行使同意權的權利，假使族人不是原住民保留地所有權人，甚至連表達意見的機會都沒有。只有在少數案件的「礦業用地核定」階段中，因礦業權者新申請礦業用地、或擴大礦業用地而依據《環境影響評估法》必須進行環評程序時，原民會與原住民族才勉強有參與會議、表示意見的機會，但縱使未經當地原住民族同意，主管機關還是可以核定礦業用地，讓業者進行採採礦行為。再者，關於「取得土地使用權」的部分，如果礦業用地屬於私有原住民保留地，依照《礦業法》第 47 條的規定，擁有礦權的業者竟然可以在原住民不同意出租或出賣保留地的情形下，將租金提存法院後，違反族人的意願而使用該處保留地。
114. 透過上述法規疏漏，業者可以輕易規避部落依據《原住民族基本法》擁有的防禦權利。業者自原住民族地區採礦販售獲利，卻任由族人承受其環境與社會成本，危及部落存亡。例如，宜蘭南澳地區在政府政策支持下有多處土地開發礦業，這些需要大規模變動地景地貌的大理石、白雲石等礦場集中在東澳北溪、南澳北溪上游與澳花部落周邊，導致水土保持不易、河川係數激增、生態爭議與環境汙染等問題。礦場隨意堆置礦渣土石造成溪流淤塞、土石流及山崩之危險，對當地環境與族群生存權利更是造成極大威脅。上述種種現象，明顯違背了 ICESCR 第 1 條第 2 項尊重原住民族自由處置其天然財富及資源的權利。
115. 我們要求，未來所有在原住民族土地（包括原住民保留地與傳統領域）的開發案，都應依照《原住民族基本法》第 21 條及《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》取得原住民族同意後才能進行開發。在礦業資源治理方面，經濟部礦務局更應積極依據《原

住民族基本法》第 22 條規定與原住民族成立共同管理機制。最後，原住民族在原住民族土地上基於傳統文化、祭儀或自用採取礦石，而非從事營利行為者，無須申辦礦業權等程序，並應除罪化，以示對原住民族土地與自然資源權利的尊重。

回應結論性意見與建議第 32 點 原住民族權利

《原住民族基本法》中的「傳統領域」由誰認定？

116. 原民會在回應初次審查結論性意見與建議之國家報告（段碼 89-90）及相關會議中均一再指出，各項公、私部門開發計畫都會遵守《原住民族基本法》第 21 條的原住民族事先自由知情同意權，以落實對原住民族土地權利的保障。然而，關鍵是原住民族土地中的「傳統領域」如何認定、由誰認定？為了解決邵族向山 BOT 案等類似爭議，行政院在 2013 年 8 月 1 日召開的專案會議中，竟由政務委員與法務部共同做出決議，表示原住民族傳統領域須依法劃定公告後才能視作《原住民族基本法》第 21 條之適用範圍，政府對傳統領域的定調就此引發一連串土地糾紛。³⁶
117. 「傳統領域權 (Native Title)」一詞的意涵，是來自於對原住民族與土地連結關係的理解，並以文化多元的角度卸除來自官方、漢人或科學的觀點，肯認原住民族能夠以祖傳的知識論觀點重塑不同於國家、殖民力量及政策介入前的人地關係。³⁷2005 年《原住民族基本法》公布施行後，國家一方面肯認原住民族的傳統領域權，另一方面卻又以「官方認定」作為權利訴求基礎，其間的矛盾不證自明。
118. 在行政實務上，原民會於 2002 年起委託學術機構進行傳統領域調查，截至 2005 年為止，便獲得 7684 個傳統地名、3219 個地名故事及 43 個鄉鎮的資料彙整。³⁸此後經過原民團體及族人多次要求，終於在 2013 年 4 月將歷年調查成果建置於網站中³⁹。然而，原民會在所有相關會議中僅以「週知」一詞要求開發單位或主管機關遵守相關規定，特意規避「公告」之法律效力之意義，其考量或困難何在，在本次國家報告中沒有任何說明。

36 邵族向山 BOT 案爭議：由交通部主辦，授權日月潭國家風景區管理處依促參法執行「日月潭向山觀光旅館 BOT 案」完成招商作業，於 2009 年 1 月舉行簽約典禮，由日管處與仲成大飯店股份有限公司簽署契約，正式對外宣示本案完成招商作業，此過程並未依據《原住民族基本法》第 21 條取得當地原住民族邵族之同意。2012 年 11 月日月潭邵族人北上立法院高喊還我水沙連，針對日月潭國家風景區管理處向山纜車站以及向山觀光旅館 BOT 開發案環評，表達抗議。

37 羅永清，2007，〈臺灣原住民族傳統領域土地調查數位化方法的實踐與應用〉。《臺灣原住民族圖書資訊中心電子報》第三期，網址：<http://epaper.ntu.edu.tw/view.php?listid=134&id=4005>。

38 來源：官大偉、林益仁，2008，〈什麼傳統？誰的領域？從泰雅族馬里光流域傳統領域調查經驗談空間知識的轉譯〉。《考古人類學刊》69: 109-141。引自第 121 頁。

39 原民會歷年傳統領域調查結果：

<http://www.apc.gov.tw/portal/docList.html?CID=5FC6DA1C91974642>

119. 為了回應現實中原住民族所面對的困境，我們呼籲：政府應提出積極作為，儘速「公告」原住民族傳統領域之範圍，並要求各機關及民間開發單位確實遵守《原住民族基本法》第 21 條之規定。同時，我們也強烈要求政府應儘速盤點並公布各項與《原住民族基本法》及兩公約條文抵觸之現行法規，並即刻推動修法，避免原住民族權利因國家法律體系之紊亂，而無法受到有效且全面的保障。

平埔原住民族的身分認定

120. 截至目前為止，政府認定的原住民族共有 16 族。然而，仍有凱達格蘭族、道卡斯族、拍瀑拉族、巴布薩族、巴宰族、噶哈巫族、洪雅族、西拉雅族、大武壠族、馬卡道族等十餘個同屬南島語族的原住民族，尚未獲得中央政府認定。上述被統稱為「平埔族群」的原住民族原本居住在台灣西部與東北部平原、丘陵地區，自十六世紀起，歷經荷蘭、西班牙、清帝國政權統治及漢民族大量移入後，其地緣分布與文化型態產生了巨大變化並面臨文化存續危機。自 1990 年代以來，平埔原住民族積極展開復名運動，透過體制內遊說、行政訴訟與體制外抗爭，試圖爭取個人及民族身份認定。⁴⁰然而，由於 1950 年代政府對「平地／山地山胞」認定上的缺失，⁴¹即使近年平埔原住民族在語言、文化、祭儀、部落再造等工作上都有重大進展，族人亦有強烈的身份認同，其原住民身分仍不被國家所承認。

121. 政府在回應初次審查結論性意見與建議之國家報告（段碼 97）中表示：政府承認平埔原住民族存在的歷史事實，願再文化與歷史層面全力支持協助平埔族群復振文化、語言，但將在「不損害原住民族既有權益」為前提下以「差異性原則」規劃平埔原住民族的身分認定方案與權利保障措施。這樣的說詞，顯然無法回應平埔原住民族同樣是原住民族、應擁有共同法定身分與集體權利的訴求，明顯違反 ICCPR 與 ICESCR 第 1 條第 1 款有關自決權之規定。同時，政府的回應也可能導致「回復平埔原住民族身分將影響現有 16 族權利」的誤解，有分化族群情感、違反 ICCPR 第 2 條第 1 款反歧視原則之嫌。

122. 政府在回應初次審查結論性意見與建議之國家報告（段碼 98）中還宣稱多項施政成果，然而在本次審查的各份國家報告中，皆缺乏進一步的施政成果統計數據。我們要求政府應公告「平埔族群聚落活力聚落計畫」、「平埔族群語言文化復振計畫」的成效與執行規模，並公開「平埔族群聚落現況調查」及「平埔族群聚落分布調查」的研究結果，使平埔原住民族得以檢驗或利用。

123. 更重要的是，即使政府已推動以上計畫，但平埔原住民族的文化復振與發展至今並無全面、常態性的政策方針，也缺乏明確的法制化。在各項計畫僅為競爭型、補助式的短期經費支持下，平埔原住民族的文化存續及發展政策仍然流於片面、瑣碎，其文化

40 平埔原住民族復名運動的過程，詳參：謝若蘭，2011，〈平埔族群正名運動與官方認定之挑戰〉。

《台灣原住民族研究季刊》4(2)：121-142。

41 1950 年代原住民身分認定的缺失，請見：葉高華，2013，〈排除？還是放棄？平埔族與山胞身份認定〉。《臺灣史研究》20(3)：177-206。

權之行使依舊未受完整保障，從而違反 ICCPR 第 27 條及 ICESCR 第 15 條第 2 項之規定。

124. 為了確實推動平埔原住民族的身分認定工作，我們進一步要求：

- (1) 政府應公開平埔原住民族「身分認定意向書」的進度，以及平埔原住民族身份認定相關工作之各項小組會議、公聽會紀錄，使族人得以檢視其工作內容與進度，並參與決策過程。
- (2) 政府應立即著手統計平埔原住民族人口，以日治時期戶口調查簿為基礎，開放各地方政府接受民眾登記，以利後續各項身份認定及資源配置相關規劃。實際上，地方政府在平埔原住民身份認定上，已有領先中央政府之作為：前台南縣政府於 2005 年率先認定西拉雅族為「縣定原住民族」，縣市合併升格後亦繼續認定其為「市定原住民」，並於 2009 年搭配完善通知與宣導措施開放身份登記，截至 2009 年 4 月 15 日，已有 12,478 人主動登記，成為平埔原住民族中唯一具有當代人口參考數據的案例。⁴²
- (3) 政府應立即提出歸還平埔族群原住民身份的具體政策內容及預算規劃，並由行政院督促原民會等相關部會儘速執行修法、立法工作及其他配套措施，務求歸還平埔原住民族之民族身份、個人身份及完整民族權利。⁴³雖然國家報告中指出政府已透過原住民族部落會議、部落公法人等各項相關法規保障原住民族權利，然而未受政府認定的平埔原住民族皆無從行使，政府應及時落實轉型正義及歷史正義，避免原住民族的民族自決權利再次被剝奪。

回應結論性意見與建議第 35 點 原住民族權利

《原住民族基本法》仍未落實

125. 從 2013 年兩公約初次國家審查結束至今，政府對《聯合國原住民族權利宣言》尚沒有明確表態或肯認，僅消極表示宣言與《原住民族基本法》有許多相呼應之處。然而，宣言中強調的集體權、自決權在《原住民族基本法》中並未明確保障。我們要求政府採取正式措施，明確表達對宣言的立場，並依據宣言所揭示的原住民族權利保障條款，修改、補充《原住民族基本法》相關條文。

126. 《原住民族基本法》第 34 條第 1 項規定：主管機關應於本法施行後三年內，依《原住民族基本法》之原則修正、制定或廢止相關法令。而《原住民族基本法》自 2005 年頒布施行後，經過比較並檢視其他現行法律條文，有 82 件抵觸，但歷經 10 年後方完成其中 68 件法案修訂。原民會應確實說明尚未修正的 16 項法案之修法期程，並公開已修正法案的條文列表。另，同條第 2 項規定：前項法令制（訂）定、修正或廢止

42 詳見台南市政府民族事務委員會統計資訊，網址：

<http://www.tainan.gov.tw/nation/page.asp?nsub=H2A2A0>。

43 此為新總統蔡英文於選舉間承諾的政策方案，詳見其於 2015 年 8 月 1 日發表的原住民族政策主張，網址：<http://iing.tw/posts/46>。

前，由中央原住民族主管機關會同中央目的事業主管機關，依本法之原則解釋、適用之。準此，原民會應就現行抵觸《原住民族基本法》之相關法令進行列管，並公開與其他機關研商的進度。

127. 例如，《森林法》第 15 條明文授權林務局與原民會針對原住民族傳統領域內的資源利用訂定相關規則，然而從 2004 年修法迄今僅在 2007 年因司馬庫斯風倒櫟木案引發激烈抗爭而制定《新竹縣尖石鄉玉峰村及秀巒村原住民族採取森林產物作業要點》。因此，即便《原住民族基本法》第 19 條、第 20 條明文承認原住民族有在其土地利用自然資源的權利，但至今當族人按照傳統慣習進行資源採集時，仍會受到國家的追訴、制裁。類似荒謬的狀況在其他法令中也在所多有，從原住民族抗爭的訴求內容「十年如一日」即可窺見一二。⁴⁴令人遺憾的是，面對如此嚴重的行政怠惰、失職，原民會卻在本次國家報告中隻字未提，反而以修法大有進展、立法機關不願配合作為搪塞的藉口。我們要求原民會正視問題，並提出具體的解決方案。
128. 此外，《原住民族基本法》觸及內容並不僅止於土地相關面向，亦有自治、教育、醫療、就業、司法、經濟、環境、婦女等等不同課題，但在國家報告中，原民會、內政部和財政部卻僅就土地相關事務提出回應。相關政府機關應將以上課題補充進報告中，闡明落實《原住民族基本法》的進度與實際狀況。
129. 最後，我們也建議：政府應考慮推動以「專章⁴⁵」或其他可行方式將《聯合國原住民族權利宣言》與《原住民族基本法》的重要內涵直接放入憲法文本，以「憲法委託」方式解決相關單位推諉責任、立法怠惰等問題。

回應結論性意見與建議第 36-7 點 工作權（經社文公約第 6 條）

130. 政府雖已注意到家庭照顧責任為女性低勞動參與率的主因，然仍未就減輕女性照顧負擔推出相關措施。例如，「有薪家庭照顧假」制度可保障有家庭照顧需要之勞工，然公務人員每年僅擁有五天「有薪家庭照顧假」，且請假條件嚴苛，一般勞工則完全無法享有任何一天「有薪家庭照顧假」。又如，平價、優質、普及之公共托育及長期照顧服務仍嚴重缺乏⁴⁶，高達九成三歲以下幼兒，仍由家庭自行照顧⁴⁷；婦女新知基金會

44 關於原住民族抗爭訴求的整理，詳見：阮俊達，2015，《台灣原住民族運動的軌跡變遷（1983-2014）》，台北：國立台灣大學社會學研究所碩士論文。

45 2004 年間，由時任陳水扁總統宣示推動原住民族專章入憲，並由原民會主導，召集學者專家共同討論、擬訂「憲法原住民族專章」草案。其中許多規範內容、價值主張如今仍值得參考。

46 102 年保母的平均費用為 16,565 元，私立托兒機構為 14,071 元，公共托嬰中心 8,802 元（但公共托嬰中心全台灣僅 77 所）。若以平日白天的托育費用來算，平均每月為 15,443 元。同時，15-64 歲婦女的平均月薪為 32,491 元，即，每月托育費用約占婦女月薪的 47.53%。詳參：行政院主計總處「102 年婦女婚育與就業調查」(<http://ebook.dgbas.gov.tw/public/Data/45593632ONHRMIO7.pdf>)；王舒芸、鄭清霞（2014）「我國托育服務供給模式與收費機制之研究期末報告」，衛生福利部社會

估計亦有八成 65 歲以上失能老人，須依靠家人自行照顧⁴⁸。

131. 政府雖提出全國各地就業服務據點、走動式服務等就業促進措施，但國家報告所列各年度協助婦女就業人數，是否實為就業「人次」？且未有失業人數與促進就業人數比例相關統計，無法看出相關措施對於促進婦女就業之效果。
132. 政府於 2015 年才首次進行「育嬰留職停薪就業關懷調查」⁴⁹，而該調查之母體僅限「已經請過育嬰假/已申請過育嬰留職停薪津貼」的勞工，導致調查結果與台灣女性勞工的親身經歷有極大落差。許多女性勞工向民間團體反應，雇主會刻意刁難懷孕女性勞工、拒絕勞工請育嬰假，或要求請育嬰假之勞工接受降職、減薪、扣考績之待遇，甚至要求勞工於育嬰假結束後主動離職，然政府之調查設計不良，以致於這些困境未反應於現有調查中。
133. 官方現有之相關統計、專案調查、研究不足且資料零散，無法確實反應人民（特別是女性）因家庭照顧責任而難以正式就業的困境，民間團體曾於 2014 年透過行政院性別平等會民間委員提案，建請行政院主計總處進行「工作與生活平衡」專題調查。然政府未接受此一提案⁵⁰。
134. 在上述困境下，政府反又以「檢視並定位女性勞動彈性化的政策主張，營造有利女性從事部份工時工作之對策」（國家報告表 2），作為提昇女性就業率之重要政策，恐將造成鼓勵女性大量投入部分工時工作的結果，導致性別薪資差距持續擴大，惡化性別不平等。
135. 為促進職場及家庭中的性別平等，建議政府每三年定期進行「工作與生活平衡」專題調查，作為公共討論、政策規劃與成效檢驗之依據。
136. 政府應落實《性別工作平等法》(Act of Gender Equality in Employment)，確保企業所提供的措施足以減輕父母負擔，另針對改善公共托育環境，建議採取以下具體措施：(1)積極推廣平價的「非營利幼兒園」，每年進行績效考評，並就教保人員之合理薪資、盈餘只能用於幼兒園等加以規範；(2)利用閒置學校空間，結合托育設施與服務，這些設施與服務應做價格管理，避免私人業者進入哄抬價格，且其所提供的服務應配合就業需求，增加夜間及假日托育；(3)善用目前已有之公共托兒空間，甚至設立更多社區型的托兒場所，並成立保母媒合平台，讓有需求的家長能在平台上申請托育服務，再經由該平台與願意提供的保母/教保員做媒合，媒合後便可在現有之公共托兒空間提供服務。

及家庭署 103 年度委託研究計畫。

47 行政院主計處「102 年婦女婚育與就業調查」表 4

(<https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=35733&CtNode=3304&mp=1>)。

48 婦女新知基金會參考衛生福利部「99 年國民長期照護需求調查」、衛生福利部《103 年社會福利統計年報》、勞動部《103 年勞動統計年報》等數據估算，因政府並未公布此項統計或調查。

49 勞動部「育嬰留職停薪就業關懷調查」(<http://statdb.mol.gov.tw/html/svy03/0323menu.htm>)。

50 理由詳見行政院性別平等會就業及經濟組第 7 次會議 (103 年 7 月 25 日) 紀錄

(<http://www.gec.ey.gov.tw/Common/HitCount.ashx?p=D088CF286338ED1CAA2DABF9F30230D8AE7C3EBBB15898980C33F42191337E14057BC551BC97340D5C22662FC9DE0076B3C5ECE5E663CB46F24889147D7313E936475C670C7B90AFE2E87524F053FF314BD08AE53830C3EF352003CF84A4D1E9&type=FB01D469347C76A7&s=A5A29673E377D5B2>)。

回應結論性意見與建議第 38-9 點 移工與勞動條件 (經社文公約第 6-7 條)

家務移工未受勞動法保障

137. 專家們強調家務移工的弱勢處境需要被改善，然而台灣移工聯盟於 2003 年提出民間版《家事服務法草案》，到 2013 年結論性意見與建議提出後，勞動部對家務移工勞動條件的「改善」卻仍是毫無作為。
138. 2015 年 8 月，勞動力輸出國聯合要求家務移工薪資調漲，勞動部終於將凍漲 18 年的家務移工薪資調升，惟仍未達〈勞基法〉規定的基本工資水平；另一方面，勞動部提出的〈家事勞工保障法〉也還擱淺在行政院。而且，該法對於家事勞動的工時、休假等規定，多留給「勞資雙方協議」，完全忽視家庭內雇主與勞工的權力不對等關係，無法解決工時過長、休息不足的問題。
139. 長照體系未包含家務移工：近年來衛福部力推長照服務法與長照保險法，逐步建立台灣長期照顧體系。然而，家務移工卻未被包含在長照人力的規劃中，長照服務法的推動可能無法改變家務移工血汗勞動的狀況。
140. MENT 及 TIWA 自 2013 年起，便要求衛福部和勞動部必須將家務移工的勞動力在長照制度建立的過程中重做安置，亦即，廢除個別家庭聘僱，讓機構聘僱「外籍看護工」，如此才能同時解決家務移工受剝削及長照人力不足的窘境。然相關部會仍視而不見，甚至欲將照顧責任市場化。市場化後必然地劣幣驅逐良幣，而使被照顧者和照顧者同受其害。

漁工處境惡劣

141. 漁工招募管道分為境內僱用與境外僱用，境內僱用之法源依據為就業服務法，境外僱用則是依農委會《漁船船主在國外僱用外籍船員應遵守及注意事項》，由農委會漁業署管轄。境外僱用的型態又可分為兩種，一種是直接受僱於台灣雇主，但勞動契約之簽訂地是在外國。第二種則是派遣，漁工先受僱於某家本國籍或外國籍漁業或仲介公司，再由其派遣至我國漁船上工作。但漁船卻又可能因在不同海域，懸掛權宜旗幟(flag of convenience)，使得勞資權利義務，因當事人可能多方、勞務履行地牽涉多國而問題重重，例如，勞動契約是否必須符合勞基法，船上之勞動條件是否不可低於勞基法，仍有疑義。當前法務部、勞動部、農委會對於在台灣籍漁船工作之境外漁工是否受勞動基準法保障，有不同意見。
142. 巨洋國際漁業(Giant Ocean)人口販運案：境外僱用漁工處境之惡劣，法令與執法之鬆弛，已分別被國際勞工組織(International Labour Organization)、國際非政府組織綠色和平(Green Peace)具體指摘，並為 BBC 等國際媒體報導。移工在漁船上遭到不合理、甚至侵犯人權的對待，像是不良仲介假藉招募工作名義，卻行人口販運和強迫工作之實。以巨洋案為例，臺灣人經營的巨洋國際漁業非法販運一千多位柬埔寨人，這些漁工遭受欺騙、挨餓、虐待、死亡威脅等悲慘遭遇，巨洋也因而被柬埔寨政府起訴，有 6 位台灣人於 2014 年遭柬埔寨政府依人口販運罪名定罪，卻只有一人刻正於柬埔寨服刑，其餘五人在逃，也未見台灣政府予以起訴定罪。

143. 境內僱用漁工勞動權益不保：在〈勞基法〉的保障下，漁業移工應有基本工資的底線、基本工時的上限。工時超過的話，雇主應給付加班費等等。而實際上，因為政府勞動檢查不力、勞工的資源不足，幾乎所有的漁工都無法拿到超時工作的加班費；契約上多約定有漁獲「分紅」，但也從未有漁工曾依約領過「紅利」；雇主應該依法為漁工保勞保，但多以商業保險代替；扣除國內外仲介費、膳宿費等，基本工資多半就是漁業移工的最高工資。
144. 因為大部分的漁業移工都會被以「出海工作不好保管」為由，要求簽署「請雇主/仲介為其保管」的「自願書」。所以護照、居留證、海員証等私人文件都不在自己身上；以「出海」為由，薪資常常也無法按月給付，更不用說依法提供漁業移工雙語薪資單。在生活面向上，雇主/仲介在「薪資得以實物給付」的法令解釋下，近年來亦有收取法定最高額 NT 5,000（1/4 左右薪資；1/2 左右實領薪資）的「膳宿費」狀況出現。被收取膳宿費的這些漁工們，卻常面臨睡不了、吃不飽等基本生活所需的問題。「食物權、住宅權和健康照護權」等結論性意見中所提的基本權，在漁業移工的身上常常是付了費還無法取得。所有這些狀況，其實都有相關法令規定，但是，「法令無法落實」一直是漁業移工勞動及生活權益被犧牲的主因。
145. 我們主張所有漁工不論是在境內或境外僱用，都應適用勞動基準法及其他勞動法規。勞動基準法與相關法規，本來就不分勞工的國籍、出身、是否合法居留，都適用於台灣法律管轄權所及的所有地域，包括我國籍船隻。漁業署用兩個低於法律位階的行政命令(如[漁船船主在國外僱用外籍船員應遵守及注意事項])來排除境外外籍漁工與中國漁工的適用，違背法律適用原則。我們要求行政院應儘速召開跨部會會議，邀集法務部、勞動部、農委會等部會儘速解決對法律適用的爭議，回歸勞動基準法與其他相關法律的保障。
146. 海上勞動有其不同於其他勞動型態的特性，不同漁業類型的海上勞動也有極大差異。政府應儘快展開與學者、民間團體、漁工代表的諮詢，是否要針對海上勞動訂定勞動基準法專章或以專法處理。同時，應參酌國際勞工組織(ILO)第 188 號關於漁業部門工作公約的規定，給予漁工最起碼程度的工作條件、住宿、飲食、職業安全衛生、健康醫療與社會保障。
147. 漁船的勞動檢查與監督是相當困難的一項工作，不只是法律適用準據，而是實務上如何可能。勞動部與農委會除了加強船東的教育，還可以透過雙邊協議與漁工母國共同合作加強漁工的權利意識，同時透過書面作業的管理機制(如註冊、通報)，以及能力所及的實際勞動檢查外，應該積極與區域、國際的政府與非政府組織合作協調，找出最可行的勞動檢查與監督機制。
148. 政府已經批准多項聯合國核心人權公約，也早於 1964 年批准國際勞工公約第 118 號「關於國民與非國民在社會安全方面待遇平等」，政府必須信守公約義務，保障漁工基本人權。

高額仲介費問題

149. 高額仲介費一直是來台藍領移工們最沈重的負擔。依兩公約施行法（2009）第八條，「各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。」然而，台灣政府在「高額仲介費用」部份並無任何具體作為；到了 2013 年的結論性意見出來後，各級政府機關（含勞動部）還是無動於衷。

150. 2013年8月12日台灣國際勞工協會召開記者會，揭露仲介的跨國合作超收技術已升級至2.0版---不再僅是強迫移工來台前簽訂「個人/家庭因素的借貸契約」，而是同時強迫其簽訂本票（promissory note）。待勞工抵台後，再透過在台收款公司以NT. 500元的價格，讓台灣法院成為仲介違法超收的「幫手」。2015年5月19日監察院也因此對本票進行調查並做出「應廢除本票」的制度性建議。然而三年來在眾多超收案件官司中，僅有一案勝訴，更顯示相關機關（包括勞動部、法務部等）並未有任何積極作為。

不得自由轉換雇主

151. 到目前為止，藍領移工，依據〈就業服務法〉規定，仍是無法自由轉換雇主。加上勞政機關勞動檢查不力、1955專線派案問題、地方主管機關處理申訴案件方式問題等，移工們仍常遇到，申訴後卻不真能得到幫助的狀況。因此，「逃跑」，便常成為自保的不得已選擇。更重要的是，雇主就算認為「同意轉換」是解決問題的較佳選擇，但，因為藍領移工的制度設計問題---一個蘿菠一個坑，移工轉出會導致廠工雇主減少聘僱移工的名額；家務移工雇主會需要等被轉出移工找到新雇主後，才能再聘。

152. 「逃跑」後的處境：因制度上將移工「奴工化」，普遍地造成對於「逃跑」移工的歧視。「逃跑外勞」若遇到生病、勞資爭議等危害其生命、工作權益狀況，多選擇不上醫院、不申訴。因為一進入任何需要證件的系統，他就會面對被遣返的命運。因此，「舉報逃逸外勞」便是制度上對於移工的另一個變形的剝削---讓非法雇主、任何人都能將其「不法」身份當成恐嚇「逃跑外勞」的籌碼，而為所欲為。除了無視兩公約施行法規定應在2內檢討修善相關法令外，移民署卻更進一步地作惡！2015年6月推出「晶片防偽居留證查驗App」，任何人隨時都可以查詢居留證的有效性，我們認為係「鼓勵人人抓逃跑外勞」、是公權力敵視藍領移工的具體證明，更是鼓勵社會大眾將所有「外勞、外配」都當成「嫌疑犯」，行政權被無限上綱，要求立即廢除。

逾期居留移工分娩之緊急醫療權

153. 依據兒童及少年福利與權益保障法第14條規定，接生者必須於七日內將胎兒出生資料通報衛生主管機關備查。2004年起，新生兒通報系統全面網路化，戶政、移民署等不同機關可串聯該通報系統，掌握新生兒及其父母相關資料。

154. 上述規定本意在確切掌握人口動態，並作為後續提供婦幼衛生保健服務之依據。但在孕產婦為逾期居留外籍移工的情況下，這項規定在實務運作上卻使得本應維護產婦與嬰幼兒健康的醫療院所淪為行方不明移工之舉報者，迫使其擔憂因就醫而被遣返而未能接受適當之產前與分娩醫療服務。除不利於孕產婦健康，亦可能危及胎兒與新生兒健康或生命。

155. 為避免兒童成為黑戶，我們認為政府必須提出有效的預防與介入措施。但透過醫療系統與出入國資料之連結用以查緝失聯外勞，致使他們無法在需要醫療協助時安心就醫，絕非正解，也無法達到兒童最佳利益。

回應結論性意見與建議第 40-41 點 最低工資與貧窮（經社文公約第 6-7 條）

156. 雖然我國早在1985年已實行基本工資制度，但相關法源僅在勞基法第21條第1款中規範「工資由勞雇雙方議定之。但不得低於基本工資」，至於審議制度則全委由行政

命令定之，甚至基本工資數額最終還須報行政院核定，始可實施，缺乏完整法規導致政府對基本工資擁有極大的節制權力。

157. 基本工資審議制度，因缺乏明確的計算公式，早已形同各方喊價，即使審議辦法中已明訂應參考經濟發展、物價指數、國民所得、勞動生產力及就業狀況及各業勞工工資等指標，但勞資政學四方代表從指標中各取所需各持一詞，根本難有共識。
158. 基本工資審議委員會未召開前即對外發表「傾向不調整」，甚至在 2012 年審議委員會依物價指數調幅將基本工資從 18,780 元調升至 19,047 元，僅 1.42% 的調幅在報院後卻遭行政院以雙重附加條件阻升，必須待連續 2 季 GDP 成長超過 3%，或連續 2 個月失業率低於 4% 才予以施行。而 2013 年在資方與官方聯手施壓下，審議委員會甚至自行做出「未來須待物價指數漲幅累積達 3%」才再召開委員會的決議，不僅勞動部順勢接受，行政院更火速核定此項形同自宮並凍結基本工資的違法決議，顯見基本工資因缺乏法定制度，早已淪為官方任意操控的工具。
159. 為避免最低工資持續淪為政治打壓的犧牲品，應制定《最低工資法》，使最低工資制度法制化。該法應明訂最低工資計算基準，審議委員會組成及最低工資生效之期程範圍，且審議委員會應於每年定期召開，並由勞動部計算該年度之調漲範圍後，交付委員會議決後施行，以符合勞工在社會環境快速變遷下維持穩定生活。
160. 勞團依據國際勞工組織 (ILO) 的「最低工資精神」，就 2013 年的家庭收支調查及主計總處相關數據，分別依「就業撫養」及「勞動力撫養」二項定義(勞動力人口包括就業人口與失業人口)，提出二項基本工資公式⁵¹。其中，採「就業撫養」精神之基本工資應調漲至 25,997 元，時薪應同步調升為 161 元；8 月勞動部基本工資審議委員會決議不調整基本工資，目前，我國基本工資仍維持 20,008 元，時薪則僅 120 元，顯與國際公約揭示是精神落差甚大。
161. 若以勞工團體計算是基本工資水準 25,997 元為度，根據 2014 勞工保險統計⁵²，投保薪資低於這個水準勞工人數為 4,611,301 人，佔總投保人數百分之四十六之多。若以目前基本工資 20,008 元為準，則約佔百分之二十六。這個官方的統計數字雖可能因雇主短報社會保險投保金額而失準，但亦證明台灣之低薪狀況極為普遍。
162. 迄今，仍有包括家庭監護、幫傭等家事服務勞動者，其中包括約 22.3 萬的社福外勞，因不適用勞動基準法而薪資低於基本工資。
163. 專家指出我國庇護就業者的薪資，遠低於最低基本工資。從 2011 年迄 2015 年 6 月，庇護性就業者薪資未滿 6,000 元的比例有減少的趨勢，但仍舊有 42.6% 的庇護性就業者的收入未滿 6,000 元；薪資於 9000 元以下者，總共占了 76.7%，且有成長的趨勢。2015 年台灣每人每月生活費標準為 10,869 元⁵³，庇護工場的薪資所得，依舊無法滿足生活所需。
164. 從受雇者薪資來看，障礙者月薪為全國平均的 52.3%，女性障礙者月薪較男性障礙者低 20%(如下表)。

51 請參考苦勞網的報導「勞團主張基本工資 26K 要求勞動部公佈算式」：

<http://www.coolloud.org.tw/node/83048>

52 請參考以下網址：<http://www.bli.gov.tw/reportY.aspx?y=103&f=h060>

53 請參考衛福部社會救助司的統計資料：<http://ppt.cc/rDsT6>

表格 1: 近幾年男女受僱者薪資一覽表 受僱者薪資(單位:元)

		2003 年	2006 年	2009 年	2011 年	2014 年
全國	男	46,691	48,015	46,376	50,045	51,464
	女	36,371	38,032	37,206	40,160	42,481
	平均	42,065	43,488	42,182	45,508	47,300
障礙者	男	26,474	29,956	24,868	24,968	25,651
	女	22,329	22,374	19,626	20,306	21,462
	平均	25,129	27,367	23,076	23,512	24,340

資料來源:2003 年身心障礙者需求調查報告、2006 年身心障礙者需求調查報告、2011 年身心障礙者生活狀況及各項需求評估調查報告、2009 年身心障礙者勞動狀況調查報告、2014 年身心障礙者勞動狀況調查報告、勞動部性別勞動統計調查 (<http://ppt.cc/KggJF>)。

165. 我國政府認為,庇護性就業為特殊性就業,雇主得依產能核薪,所以薪資會低於法定基本工資,生活保障無法獲得保障的部分,宜以身心障礙者生活津貼補其不足。
166. 然而,目前身心障礙者生活津貼依其障礙等級及經濟狀況,核發的金額從 3,500 元、4,700 元與 8,200 元不等,即便庇護性就業者可以領取生活津貼,兩者相加的金額仍低於最低基本工資,難以維持適當生活水準。

回應結論性意見與建議第 42-3 點 身心障礙者就業

167. 身心障礙者就業不易,根據 2014 年身心障礙者勞動狀況調查,身心障礙者的勞動參與率略為提升,從 2011 年的 19.1% 增至 19.7%,仍遠低於同年度全國平均勞參率 58.54%。
168. 身心障礙者勞動參與率低,並非全然是出於障礙因素無法就業,而是在以生產表現來計價的勞動力市場上,身心障礙者並不符合勞動力市場生產效率期待的人口,不是落入次級勞動力市場,就是只能退出勞動力市場。政府雖有提供就業促進措施,然而這些措施並不足以讓身心障礙者可以獲得就業機會。
169. 從 2014 年的統計資料可以看到,有工作的身心障礙者,不論其年齡或教育程度為何,從事基層技術工及勞力工就有 31.3%,其中又以清潔打掃及製造業勞力工為最多。身心障礙者所從事的職業,與國家提供的就業措施息息相關。舉例來說,提供給障礙者職業訓練的職類有限,較多固定在餐飲、烘焙、清潔、電腦技能、視障按摩、洗擦車等定型化

的班別。這些職訓班在一般性就業市場早已競爭激烈,使得障礙者在職訓結業後也不易輔導就業,或是就業也容易失業。

170. 此外,我國雖考量身心障礙者之就業困難,因此,設定特殊的定額雇用政策保障障礙者的工作參與。以現行規定來看,公立機關總員工在 34 人以上,必須進用 3% 的身心障礙者;私立機關構在 67 人以上,必須進用 1% 的身心障礙者。至 2015 年 7 月止,法定進用人數為 5 萬 3,421 人,實際進用 7 萬 5,252 人。不過,我國身心障礙勞動力人口約 21 萬 2,171 人(2014 年),其中,中重度以上的勞動力人口約為 10 萬人(9 萬 7,843 人),定額進用的數額並沒有辦法充分保障困難就業的中重度障礙者,甚且有許多公、私立機關構寧可繳納代金,也不願意進用身心障礙者。

回應結論性意見與建議第 44-5 點 工會制度 (經社文公約第 8 條)

組織工會(團結權)的權利仍有不合理的限制

171. 教師仍被禁止組織企業工會(學校工會),只能組織縣市級「職業」或「產業」工會。
172. 私校老師害怕雇主找麻煩,絕大部分不敢加入工會。目前台灣出現嚴重少子化問題,使私校招生困難時,校方便任意削減教師薪資、研究費,私校教師任資方宰割,幾乎沒有工會可代表與雇主協商解決之道。
173. 正式公務人員仍被禁止組織工會,導致消防人員爭取組織工會已 2 年,仍無法組織工會,只能組成「消防員工作權益促進會」。發起促進會的高雄市消防員徐國堯,2014 在短短幾個月內,被高雄市消防局以各種理由記超過 40 次申誡,最後遭到免職。⁵⁴

教師工會幹部的會務公假仍無法律保障或有不合理的限制

174. 工會法只保障「企業工會」幹部的會務公假,非企業工會的幹部,會務公假必須與雇主協商。此一規定至今 4 年,「全國級」和「縣市級」「職業」或「產業」教師工會的會務公假,幾無進展,只能延用以前「教師會」時期協商的會務公假,但因沒有法律保障,時有縣市首長或校長威脅要取消會務公假。再者,監察院 2015 年 7 月「103 教正 00115 號糾正案」公佈,認為「教師會的會務公假於法無據」,因此,南投縣長已取消教師會的會務公假,另一方面卻拖延與教師工會的會務公假協商。
175. 「工會法」規定雇主對工會之理監事可核予公假處理會務,並未規定不能核定會務公假給未擔任理監事之工會幹部,勞動部亦表達此一看法。但「監察院」「『103 教調 0050 號調查報告』有關「教師工會會務假」的調查報告,逕自解釋工會幹部必須是理監事才可有會務公假,導致各縣市政府及學校校長,以該監察院報告為由,不同意工會幹部的會務公假,顯然已不當干預工會的人事自主權。上述監察院糾正案,甚至認為教育部與「全國教師工會總聯合會」協商的「會務公假處理原則」違法。

54 相關報導請參閱:<http://ppt.cc/XRw8J>

176. 2014 年 11 月南投縣教育產業工會因檢舉某國中違法能力編班，縣政府不糾正該校，於是工會將該案函請監察院調查，卻遭該縣議員在議會中批評「領縣政府薪水，怎可以告縣長？」、「用會務公假擾亂教育」，要求取消工會的會務公假，縣長竟當場同意議員要求。
177. 教師工會的建議：若不能組織企業工會，應該在工會法中，對「職業工會」及「產業工會」的會務公假先有「基本保障」，再依工會會員數量，給予更多保障及協商空間。並且應請監察院廢止明顯違反兩公約的「103 教調 0050 號調查報告」，不應限制工會幹部只能由理監事擔任者才能有會務假。

「團體協約」進展緩慢，教育部及勞動部放任教師工會團約被污名化

178. 勞動部所稱，2006 年至 2014 年，團約自從 75 件增自 300 件，但其中近 200 件，都是「高雄市教師職業工會」與高雄市各學校所簽訂，內容只有一條「由學校代扣會員會費」，其實只能算是同 1 件，象徵意義大於實質意義。扣除這 200 件公校團約，其他公民營企業所簽之「團體協約」（以下簡稱「團約」）寥寥可數。
179. 2015 年中，「宜蘭縣教師職業工會」與宜蘭縣政府的「團約」，明文確立教師「每日八小時工作制」，遭某大報、全國校長協會、某大家長團體及縣議員，惡意攻擊為「妨礙學生受教權」，教育部長還公開說「學生在，老師就要在」，教師形同沒有下班時間。勞動部竟對此一扭曲的言論沈默以對，未出面對社會說明團約對勞工的重要性，及捍衛「八小時工作制」的普世價值。2015 年 11 月 26 日宜蘭縣長在議會中回答議員質詢，說「無法認同教師有勞工身份」。
180. 工會法自 2011 年公告教師可組成工會至今已四年，私校僅有 3 所在「全國教師工會總聯合會」之協助下簽訂團體協約。

罷工權與仲裁

181. 教師工會仍無罷工權，跟兩年前一樣，沒有任何進展。
182. 勞動部在回答「第一次國際審查的專家意見」文中，說為了彌補教師工會沒有罷工權，在 2011 年的「勞資爭議處理法」中新增「仲裁」機制，但實施至今，教師工會發現，不論是「仲裁」或「裁決」機制，「裁決」和「仲裁」委員會的委員，大部分是政府機關所聘，立場傾向政府，對教師工會不利。2014 年監察院「103 教正 00115 號糾正案」發佈後，裁決更為不利，有時為了避免不利的裁決為日後其他裁決案引用，工會寧可撤回裁決案。
183. 教師工會認為，罷工權的權力仍應由工會掌握，不宜全依賴「裁決」或「仲裁」這類「他方協助」之機制。

回應結論性意見與建議第 46 點 對家庭之協助（經社文公約第 10 條）

合理的國籍歸化制度

184. 除了《國籍法》(Nationality Act)第 9 條製造無國籍人士，內政部的 2012 年提出的國籍法修正草案也提高移民歸化的諸多門檻，2014 年立法院內政委員會會議之討論⁵⁵中，關於《國籍法》第 3 條⁵⁶，內政部仍堅持使用抽象用語「品行端正」作為外籍配偶歸化的條件之一，並在草案中新增一條立法說明，表示內政部擁有對於品行是否端正的最高裁量權，如此無異將判定人民是否擁有國籍的行政權無限擴張，且已獲得我國國籍之外籍配偶，戶政司仍可隨時因其「品行不端」，在歸化完五年內，隨時撤銷其國籍，我們主張內政部應修改《國籍法》第 3 條「品行端正」之定義，並限縮自己任意剝奪人民國籍之行政權，同時縮短歸化者國籍可被撤銷的五年觀察年限。此外，現行國籍法第 4 條⁵⁷認定遭受家暴離婚或喪偶的外配身份變成一般外國人，所以要歸化我國國籍將適用嚴苛的財力證明條款⁵⁸，而在內政部的修正案中，第 4 條改為政府可承認受暴喪偶之外配可等同一般外配偶適用較為寬鬆的財力證明歸化標準⁵⁹，前提是喪偶的單身外配必須要扶養配偶父母，但該條文並沒有給予「扶養」更明確之定義，倘若外籍配偶遭受在台家人刁難或是扶養配偶父母的方式不被政府認定，可能就失去特殊歸化的權利，進而影響其自己及子女的權益，此外，根據《民法》第 1115 條⁶⁰對於扶養義務之規定，配偶的父母排在第七位，因此喪偶外配應優先撫養自己子女而非配偶父母，所以內政部應刪除「扶養父母」用語刪除。
185. 內政部版本的《國籍法》對喪偶外配歸化的種種防堵，違反〈公民與政治權利國際公約〉第 23 條和第 24 條中對家庭、兒童的積極保護，以及〈消除對婦女一切形式歧視

55 立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 28 次全體委員會議紀錄，2014 年 12 月 18 日，<http://ppt.cc/kovWC>

56 《國籍法》第 3 條 <http://ppt.cc/kwEcb>

57 《國籍法》第 4 條 <http://ppt.cc/kwEcb>

58 《國籍法施行細則》第 7 條第 2 項 <http://ppt.cc/WISM>

59 《國籍法施行細則》第 7 條第 1 項 <http://ppt.cc/WISM>

60 《民法》第 1115 條 <http://ppt.cc/XUY7>

公約〉⁶¹第 2 條、第 5 條、及其第 21 號一般性意見⁶²針對女性國籍權保護的意見、〈兒童權利公約〉⁶³第 9 條的不使兒童與父母分別的規定。

家庭團聚權之保障

186. 家庭團聚的情形不僅止於外國未成年子女來台申請居留的狀態，政府尚須處理台灣籍的未成年人外籍父母無法隨之申請在台居留的問題。根據《入出國及移民法》第 31 條⁶⁴，離婚外籍配偶的居留權取決於擁有未成年子女的監護權，的假使該名外配沒有高額財力證明⁶⁵在子女成年前歸化成功，該外配僅能在台合法居留到子女 20 歲，另一方面，《入出國及移民法》第 23 條和《外國護照簽證施行條例細則》⁶⁶第 13 條亦規定，外國人不管是從駐外館處取得「居留簽證」入台或持外館核發的「停留簽證」入台，「未成年國人之外籍父母」都無法適用，因為外國人申請「依親居留」的身份必須是「我國國人之配偶」或「我國國人之未成年子女」。而內政部移民署依《入出國及移民法》23 條，核發外僑居留證也以上列標準核發。上述條款違反〈公民與政治權利國際公約〉第 17 和第 23 條以及《兒童權利公約》第 3、9、12、18 條。
187. 打擊人口販運和改善真實婚姻的家庭團聚權並不衝突，《外國護照簽證施行條例細則》應盡速修法，擴充「居留簽證」或「停留轉居留」的適用對象，另外，內政部也應將《入出國及移民法》23 條及 31 條的居留規定放寬，讓有「扶養台灣籍未成年子女事實」的外國人父母得以申請在台居留或延長居留，在台灣照顧、養育子女，如此才能保障移民家庭的家庭團聚權，也避免婚姻移民陷入無國籍狀態。

回應結論性意見與建議第 47 點 居住權（經社文公約第 11 條）

188. 第 189-193 點報告非正規聚落的情況，包含結論性意見第 47 點中提及的華光社區、紹興社區，以及補充承租國有地的非正規聚落情況。

關於台灣非正規聚落的基本事實

189. 在財政困難之下，政府將公有土地視為財源；因此，那些基於歷史因素——主要是二戰後遷台的難民，以及 1960 年代快速都市化的城鄉移民——而居住於公有土地上的非正規聚落，便成為大規模迫遷的對象。他們居住環境泰半狹小窳陋，且有高比例的身心障礙、年老與經濟弱勢族群。依照低估的官方統計，全台至少仍有 37,794 間於

61 〈消除對婦女一切形式歧視公約〉第 2 條、第 5 條 <http://ppt.cc/C2Oo>

62 〈消除對婦女一切形式歧視公約〉第 21 號一般性意見第 6 段 <http://ppt.cc/VcglS>

63 〈兒童權利公約〉 <http://ppt.cc/NiZbj>

64 《入出國及移民法》第 31 條：<http://ppt.cc/owFq>

65 《國籍法施行細則》第 7 條：<http://ppt.cc/6U2sj>

66 《外國護照簽證施行條例細則》第 13 條：<http://ppt.cc/ndDA4>

1963 年前即形成的非正規聚落⁶⁷，且該數據不包含都市原住民部落。而台北市至少仍有 6,562 間或 10,994 個家戶⁶⁸。在上次兩公約審查後，行政院長江宜樺公開否定結論性意見，認為這些家戶因無財產權而不受居住權保障。⁶⁹並且在當月仍拆除了結論性意見第 47 點指名的華光社區。在後續的 2013 年 6 月 27 日結論性意見追蹤會議中，總統府人權諮詢委員會要求相關機關針對造成非正規聚落受迫遷的相關法規與政策之檢討舉辦聽證會，但遲至今日仍未舉辦。⁷⁰

非正規聚落缺乏保有權保障

190. 目前非正規聚落仍缺乏國內法上對保有權的保障，法院的判決只會確認地主的財產權，而不會顧及非正規聚落居民的居住權，形同由法院將迫遷背書為合法。因此，華光社區的居民在遭迫遷後，以國際公約所規範之居住權為基礎提出的行政與司法救濟，都被政府與法院在程序上拒絕受理(參見前面第 29 段至 34 段)。在紹興社區的案例中，因為居民的「居住權」仍不被國內法認可，而且既有的民法、行政規則尊崇產權至上邏輯，行政機關亦無與居民真誠磋商、尋求替代方案的義務。儘管土地管理機關(國立台灣大學)非正式地與居民討論救濟方案，但此一管道隨時可能崩解，屆時居民將缺乏可行的法律救濟途徑。

承租國有地的非正規聚落

191. 針對與國家訂有土地租約的非正規聚落，根據國有地承租契約，出租機關得因市地重劃或都市計畫等收回租賃土地並終止租約，承租人不得向出租機關要求任何補償。承租契約對住民不公平，不承租則視為非法占有國有地，接受承租卻又不知何時會突然終止租約而面臨迫遷，顯然侵害住民之保有權。

華光社區

192. 華光社區位於台北市大安區，總面積約 4.9 公頃，總戶數約 600 戶，居民多為戰後與城鄉移民，於 2007 年起遭訴請拆屋還地與不當得利。儘管專家已於 2013 年初次人權報告國際審查時予以關切，社區家戶卻仍在同年 8 月全數遭到迫遷，流離失所，且遭受不當得利之強制執行，包括凍結帳戶、扣薪等，負擔龐大的經濟與心理壓力。2014 年 7 月，華光社區引用公約對台北市政府、法務部、國有財產署與內政部等機關提起行政訴訟，但最後皆因法官不理解公約內涵而以程序理由判決敗訴。

紹興社區

193. 紹興社區位於台北市中正區，總戶數約 100 戶，座落於國立台灣大學管理的公有地上，同樣由戰後與城鄉移民組成，2011 年遭台大訴請拆屋還地與不當得利；經數年抗爭，台大方才同意協商並討論安置方案。然而由於相關法制的匱乏，當前的協商完全是非

67 資料來源：內政部營建署營建統計月報表 - 違章建築拆除案件統計 (截至 104 年 8 月)

68 資料來源：台北市建管處 - 舊有違建處理概況等統計資料 (截至 104 年 9 月)

69 新聞來源：(新頭殼)江宜樺：居住權不包括違法占用戶、(Taipei Times)Jiang gets flak for housing rights comments

70 總統府人權諮詢委員會「結論性意見初步回應會議第一輪、第二輪紀錄」、「追蹤各部會辦理情形」。

正式的；居民僅能仰賴台大單方面的善意，而沒有任何合法權利救濟管道可以確保其適足住房。換句話說，仍無法排除居民未來遭到迫遷的可能。

機場捷運 A7 站開發案

194. 針對「預標售」⁷¹，也就是專家指出「住戶在土地被賣給建商前未被有效徵詢意見」，官方仍不肯承認這項政策錯誤，也無官員為此負責。也就是專家指出的 A7 捷運站徵收案之後續重置計畫中，原居民將被迫分配到位於山坡、靠近墓地而難以利用的土地上，且過程漫長，至今仍未回到家園。儘管這個開發案正因官員收賄的事件被調查，但開發仍在進行中。

都市原住民的部落主權與居住權

195. 原鄉地區長期以來面臨國家發展資源的分配不均，因此有大量原住民為了尋求就業機會或滿足教育、醫療等生活機能需求而遷移至都會區。截至 2016 年 5 月為止，一共有 253,745 位原住民設籍在都會區，佔原住民總人口的 46.2%，且此一族人遷移趨勢仍不斷持續當中。⁷²然而，數十年來移居至都市的族人，大多只能從事低技術性、高危險性的勞力工作，且不易取得良好的居住環境。目前都市原住民的居住概況，可粗分為自力造屋聚居為都市原住民部落，以及散居於都會區中的原住民家戶兩大類別，無論是哪一類，都面臨經濟條件弱勢、缺乏社會支持系統以及族群主體性被忽視等共同的困境。

196. 基於經濟因素與文化慣習，部分都市原住民選擇在與原鄉環境相似的地方自行搭建房舍居住，形成以原住民族為主要居民的都市部落。這些部落是都市內的非正規「違建」聚落，其成員大多是在都市中長期工作的原住民勞工，但因勞工保護法令不足，脫離了原有的社會安全體系保障，這些族人只得藉著互助分享的部落群體文化來填補社會安全體系缺失。⁷³但政府這類部落的集體性及社會功能缺乏認知，各機關經常各行其

71 「預標售」的意思是，政府宣稱為及早引進開發廠商，在完成區段徵收法定程序以取得土地前，即預先將分區內的住宅及產業專用區土地以標售的方式賣給廠商。這種作法並無法令依據。

72 數據引自原民會定期公布的「原住民人口數統計資料」，網址：
<http://www.apc.gov.tw/portal/docList.html?CID=940F9579765AC6A0>。

73 在兩公約初次國家審查第 47-49 點結論性意見的初步回應及後續追蹤中，原民會針對都市原住民違建部落的回覆：「本會前已綜整全國原住民違建部落之基礎資料，計有 6 個縣市共 20 處部落，約 618 戶 2,041 人。前開部落皆屬地方政府自治權責，惟本會將積極協助地方政府辦理都會區原住民族聚落輔導及安置補助原則。」這些部落被稱為「原住民違建部落」，將之定位為「違建」，正顯示了往後拆除行動的必然性。這些違建的形成包括「所興建之土地之所有權情況」、「建築構造違反建築技術規則相關法令」和「建築興建未經過法定申請程序」等，一旦將之定位於「違建」，就屬於「建築管理」事務，就被歸屬於地方政府自治權責。但事實上大多的案例土地是歸屬於國有相關的河川、海岸及保安林地等等。而被稱為部落卻不稱為建築群，應該是看到了民族文化群聚成部落的根本特質，因此，原委會應該協助進一步釐清這些建築群的形成特質，來協助其他部會了解

是，依據單一行政法令片面進行迫遷。⁷⁴當都市部落遭遇迫遷時，中央及地方原民行政機關往往只是將問題轉給社會福利單位，以個人身分來進行福利照顧，⁷⁵地方政府則頂多在部落抗爭後推出社會住宅政策，將問題簡化誤認為住宅問題。⁷⁶這些做法，對於弱勢、年邁而依賴部落互助照顧的原住民來說，反而因為個別身分認定形成的排除問題、以及原有部落組織被分化，而失去基本的生活保障。

197. 當都市部落遭遇迫遷時，中央及地方原民行政機關往往只是將問題轉給社會福利單位，以個人身分來進行福利照顧，地方政府則頂多在部落抗爭後推出社會住宅政策，將問題簡化誤認為住宅問題。這些做法，對於弱勢、年邁而依賴部落互助照顧的原住民來說，反而因為個別身分認定形成的排除問題、以及原有部落組織被分化，而失去基本的生活保障。
198. 追根究柢，「部落群體居住」是「部落主權」的基礎，因原住民族文化的根本特質而形成不同於其他建築群的聚落，故被稱為「部落」。部落具有文化權、教育權、政治權與經濟權等主權，必須依靠「群體居住」才得以維護。不過，目前都市中大部分的文化機構、教育體系、地方政治體系和資本經濟體系，並沒有辦法理解及支持部落主權的意涵，甚至形成民族和部落的權利侵害。⁷⁷政府多以「安置補助」、「聚落輔導」或「違建拆遷」等政策工具作為解決都市部落「問題」的手段，再再顯示政府對於都市部落的特殊性，也是「部落主權」的部落本質毫無概念，因而使得都市部落面臨的社區照顧、文化傳承和住民自治等問題僅被簡化成居住權議題。
199. 而且，即使是居住權的保障，都市原住民部落也仍然面臨嚴峻挑戰。以新北市的溪洲部落為例，2015 年夏天部落因颱風侵襲而嚴重淹水、受損，亟待重建的部落大量依賴民間資源的協助，政府部門卻沒有對處於苦等社會住宅興建期間的部落居民提出相應的協助措施。2015 年 12 月，甚至發生新北市政府剷除部落菜園的事件，顯露出政府

民族部落群聚的文化因素。也會避免將自身工作定位於必然拆除之後的「聚落輔導」和「安置補助」工作。

74 包括中央政府的財政部國有財產局、經濟部水利署，或是地方政府的水務處、建管處、觀光局、環保局機關等，都可以單獨發動警察對「違建」部落進行迫遷。

75 原住民部落的成員並非人人皆具有原住民族身份，其中亦包括不具備原住民族身份的親戚成員，以及非原住民族的居民，但其共同組織成為部落。以個別身份為基礎的社會福利系統時常排除這些不具原住民族身份的成員，忽視其部落成員的完整性，並造成部落內的分化效應。

76 在新北市的政策中，這幾年的政策始終都是以社會住宅的方式在推動，希望以溪洲部落、三鶯部落等特定部落為範本，缺乏強力抗爭的部落則經常被忽略。這些住宅計畫排擠原有老邁住戶的基本人權，部分老人因為繳不起未來的貸款預備金，被排除在這些計畫之外，成為更孤單無依的個體。

77 例如在大漢溪地區的撒烏瓦知部落，部落文化主權始終被水利署下屬單位忽略，這些工程單位在必須召開說明會的行政程序，都故意忽略部落說明，一直到編列預算及發包，工程即將進行時，才直接發文夷平部落生產以及勞動用地。桃園縣政府也在 2009 年，在未通部落族人知的情況下，直接以拓寬水利渠道的理由，直接派怪手挖除即將採收的樹豆園及菜園。

機關對於非正規聚落處於等待遷居社會住宅時整體規劃安排的輕視。

200. 此外，都市原住民部落在用水權利的部分也遠遠不及一般人民生活水準。無論是新北市的溪洲部落、桃園市的坎津部落與撒烏瓦知部落，還是其他十餘處都市原住民部落，都缺乏乾淨的自來水設施，甚至成為都市經濟發展、工業需求下污染問題的接收者。這些問題中央、地方政府並未協同解決，許多問題總被推托「受制於現行法律規定」。

78

201. 綜上所述，我們要求：

- (1) 隸屬中央政府的原民會，應該主動、積極介入調查，清楚說明都市原住民集體部落主權與個別居住權的差異，以避免將都市原住民「違建」部落的問題簡化成個人的居住或社會福利補助議題，並進一步給予都市原住民部落所需要的政策協助。
- (2) 中央與地方政府機關應合作加強都市原住民部落的居住權、水權保障。相關措施必須納入正當法律程序，並讓居民能在過程中實質參與、實際影響政府決策或修法建議，以實現都市原住民的善居。

回應結論性意見與建議第 48 點 居住權 (經社文公約第 11 條)

202. 國家報告僅列出行政院版都市更新條例修法草案之原則。國家報告並未提出：a. 過去五年都市更新迫遷人數。b. 修法內容如何充分實現、補正人民權利，及採何種方式避免迫遷。c. 針對都市更新條例修法草案中仍保留的強制拆除條款、容積獎勵條款提出舊制與修法草案之比較。d. 參照現有都市更新條例，修法草案有何補正機制可保障都市更新範圍內之所有權人、地上權人、違建戶與租戶等民眾之有效參與權。e. 已有爭議案件之處理對策。上述五點顯示，內政部仍忽略非正式住居居民及租屋者之居住權，且未檢討平等之參與權。

203. 雖然都市更新條例正在修改，但當前違反經社文公約的情形並未被排除：法律修改後，因為禁止溯及既往原則，無法適用新訂法律的現有都市更新案件中，居民仍持續遭到違反經社文公約的侵害。但立法機關、行政機關，並沒有提出相應的排除違反公約侵害的方案。這將與經社文公約⁷⁹ 持續違背，分述如下 172-175 點：

204. 當前《都市更新條例》(Urban Renewal Act) 第 36 條規範的強拆條款，必要性模糊、行政裁量權過大；程序中表達異議僅限於就拆除時間、方式、價金之協調，卻忽略拆除的合理性。若協調失敗，居民只能接受強制拆除。這違反了經社文公約第四號一般性意見第 12 點、第七號一般性意見第 8、9、10、13 點。

205. 經社文公約的第 7 號一般性意見中第 13 點中的「首先必須同受影響的人商量」，這裡的「商量」如果無意成為強迫驅逐前的最後陳述，那麼，它便必須被詮釋成一種對等的溝通，而非以強制手段作為後盾的脅迫。當前的都市更新條例，採用多數決決定居民是否參與都市更新，不願意參與的居民將因強拆條款遭到強制驅逐，在驅逐之前

78 請參閱「報導者」的報導：〈爭一口能喝的水 都市邊陲部落的取水大戰〉，2016 年 2 月 18 日。

網址：<https://www.twreporter.org/a/amis-war-of-water>。

79 經社文公約第十一條第一款及其第七號一般性意見中第十三點、第四號一般性意見第八點(a)款、和第六條及其第十八號一般性意見書第六點。

雖然有一些商量的過程，但依據上面對「商量」的詮釋，在一方保有強制拆除權利下，這並不是「商量」而是一種脅迫。因此，這將持續和經社文公約的第 7 號一般性意見中第 13 點違背。

206. 經社文公約第 6 條及其第 18 號一般性意見書第 6 點，明確指出締約國人民享有工作的權利。現行都市更新制度通常將原本獨棟建築更新成為集合式住宅，致使原本於一樓開設店面的居民無法繼續營業。政府對此沒有提出相關措施保障因為都市更新受損的工作權，違背經社文公約上述規範。法律修改仍然無法符合經社文公約的要求：目前正在國會審議中，可能於近期通過的都市更新條例修正草案，至少有三個部分違反公約：(a)草案以政府決定都市更新地區範圍，企圖證立導致人民受到強迫驅逐的強制拆除條款的公益性以及必要性，但劃定範圍的主體與某一都市更新案的公益性、必要性是否存在並無關聯。這使將新修正的法律持續違反經社文公約的第 7 號一般性意見中第 13 點。(b) 同上述第 173 點。(c)同上述第 174 點。
207. 法律修改仍然無法符合經社文公約的要求：目前正在國會審議中，可能於近期通過的都市更新條例修正草案，至少有三個部分違反公約：(a)草案以政府決定都市更新地區範圍，企圖證立導致人民受到強迫驅逐的強制拆除條款的公益性以及必要性，但劃定範圍的主體與某一都市更新案的公益性、必要性是否存在並無關聯。這使將新修正的法律持續違反經社文公約的第 7 號一般性意見中第 13 點。(b) 同上述第 175 點。(c) 同上述第 176 點。

回應結論性意見與建議第 49 點 居住權 (經社文公約第 11 條)

無產權者

208. 我們先檢視無產權者的狀況。在所有土地開發制度和清理計畫都可能有無產權者受影響，且一旦遇到迫遷，無產權者最為弱勢。

國有土地上的無產權者

209. 在上次審查後，政府雖修改了據以迫遷國有地上非正規聚落的《各機關經管國有公用被占用不動產處理原則》，但新版本中僅要求官方將嚴格的社會福利身分者轉介給地方政府社福單位安置，並未課予土地開發單位尋求替代住宅的責任。但事實上，地方政府並沒有充足的合適可負擔住宅可用以安置，且並非所有受迫遷影響的居民都符合官方的社會福利認定標準。就華光社區而言，只有少數比例的居民獲得短期且難以負擔 (short-term and unaffordable accommodation) 的安置方案，絕大多數人還是在無替代方案的情形下遭到迫遷。

都市更新中的無產權者

210. 關於開發前的迫遷，不論是修改前的都市更新條例或正在修改中的草案，都有著都市更新執行的營造商，如果提供房屋給無產權者便能獲取容積獎勵⁸⁰。對營造商而言提供無產權者房屋利益很小，容積獎勵並不一定必須透過這種方式取得，並且設有上限。營造商採用的方式通常是先透過民法上的權利行使，驅逐無產權者，再進行都市更新的計畫。

80 以在法律上一定數量的樓層增建承認作為獎勵。

211. 關於可負擔性，不論是修改前的都市更新條例或正在修改中的草案，都未設立評估無產權或有產權者負擔能力的措施。這導致都市更新中部份的無產權者及有產權者，縱有租賃、購買或權利變換的安置方案提出，但往往超出無產權者能負擔的範圍，原因是新建的建築縱有較優惠的購入金額，但其中管理費用過高通常處於經濟弱勢的無產權者無法負擔。採用租賃安置的情形，租金計算並非以須受安置者薪資比例計算，違反經社文公約第11條及其第8號一般性意見中第8點的(c)款，及結論性意見第49點。

其它土地開發方式中的無產權者

212. 在土地徵收、市地重劃等開發制度中，設定的權利人都是土地所有權人，因而當無土地產權的租戶或非正規住居被納入開發範圍時，這些住民同為利害關係人表達意見的空間卻更小，甚至面臨被其他私有地主提告拆屋還地。在土地徵收或市地重劃的制度中，無產權的租戶或非正式住居亦沒有任何替代住宅，只能依據地方政府的行政規範領取微薄的地上物拆遷現金補償。

土地開發或清理的正當性與替代住宅或補償

213. 我們認為，在討論替代性住宅之前，政府應先評估土地開發或清理計畫是否具有正當性，以下第182點至第189點按照各種清理及開發手段分述，第一段說明我們認為其正當性如何，第二段說明受影響者在此制度中能得到如何的安置或補償。

國有土地清理

214. 2009年行政院組成「國土清理活化督導小組」，目標是強化國有土地運用效益、創造資產價值、加速建設推動。⁸¹ 政府將佔台灣面積超過六成的國有土地視為價值超過二十兆的不動產商品。⁸² 而雖仍有大量非正規聚落坐落在國有土地上（參見第158點說明），但該政策卻沒有考量這些現住戶的居住權。民間團體認為，這樣的政策往往是出於經濟發展或政府財務考量，並間接將土地轉移給財團使用、營利，應檢討是否有迫遷人民的正當性。

215. 政府至今仍沒有全面清點國有土地上的居民狀況，且事前並未依照公約相關準則評估違建清理的必要性與公益性，過程中與事後也並未提供相對應的安置或補償措施。

都市更新

216. 現行都市更新條例存在建商擔任實施者資格之條款、容積獎勵條款，使絕大多數都市更新案件因「產值」考量，採取重建方式進行，並未考量文化資產保存、原居住形式與紋理、原居民可負擔性等問題。另，都市更新以75%面積的「同意比例」為案件通過基準，且並未設置不同意戶有效表達意見之參與機制，也並未設置爭議處理機制，顯示計畫之正當性、必要性欠缺全面考量多有不足之處。

217. 參見上述第211點。

區段徵收

218. 公益性、必要性及最後手段性，是土地徵收的必備前提要件，然而目前區段徵收多以

81 國有土地清理活化督導小組設置要點

82 新聞來源：(工商時報) 朱立倫任召集人 活化20兆國產國土資產

經濟目的進行開發，針對公益性、必要性及最後手段性等要件，欠缺明確的評估標準，亦欠缺公開透明之審查程序，致使所謂公益性、必要性及最後手段性之判斷，均僅仰賴開發單位或專門委員會之片面認定，嚴重欠缺社會共識基礎⁸³。

219. 至於徵收補償的部份，目前區段徵收配地採取以權利價值為基礎的換算方式，僅是機械性地將原居民的土地轉化為單純的價格，並未顧及原居民居住、工作、生活的需求，亦未考量到原居民重回原居地的可能性，且未能實質提供替代性的住宅以供原居民解決居住需求，此外，由於最小街廓面積的限制，產權較小的原居民即使抽到靠前的籤也無法順利配得理想區位的土地，制度設計上完全有利於擁有較大產權的地主及有能力投資的開發商。

市地重劃

220. 市地重劃是建基在都市計畫框架下的土地開發方式之一，也因此一旦都市計畫拍板定案，市地重劃的執行只剩下範圍勘選及時間早晚的問題。即便離都市計畫案通過已然數十年，無論公辦或自辦市地重劃在核定執行前也不會再次評估當時通過的計畫案是否符合現在居民的需求，沒有聽證程序或議會監督機制，僅由主管機關片面認定，嚴重欠缺公益性及必要性之審核⁸⁴。
221. 自辦重劃對大地主有利的通過門檻亦導致小地主發聲的空間被限縮⁸⁵，即便要修改重劃分配圖，也必須要符合同樣的門檻，也無法藉由提出異議暫停或廢除重劃。無論公辦或自辦市地重劃都沒有任何安置程序，造成居民(無論有無產權)被迫遷甚至失業，地上物拆遷補償亦不足以讓他們買房子及彌補這些損失。

回應結論性意見與建議第 50 點 居住權 (經社文公約第 11 條)

政府未統一制定遊民認定標準，低估遊民人數

222. 依照台灣政府現行遊民定義之法律規定，的確無法實際掌握遊民人數，並有嚴重低估的問題。
223. 台灣現行遊民輔導之法律建置與政策作法，以社會救助法第 17 條為依據。然，社會救助法第 17 條，未有遊民定義，僅以「無家可歸之遊民」稱之，此含糊籠統、定義不明的遊民定義，導致各縣市政府各自認定遊民，出現一國好幾制的「遊民認定標準」。例如，多個縣市遊民收容輔導辦法(或自治條例)，將行乞定義為遊民；或如官方報告提到，遊民統計以出現在街頭遊民為主，如公園、車站、地下道，對於收容所遊民並未列入統計之中。

我國遊民安置機構嚴重不足且缺乏多元輔導的機制

224. 政府於 2016 年回應結論性意見 50 點的報告(第 162 點)指出，2015 年 1 月至 9 月，各縣市遊民列冊人數為 2644 人；但根據內政部委託台灣大學社工系鄭麗珍、林萬億

83 關於土地徵收的人民參與程序，請參照結論性意見第 20 點的影子報告。

84 關於市地重劃的人民參與程序，請參照結論性意見第 20 點的影子報告。

85 參照結論性意見第 20 點的影子報告。

教授的研究報告指出，台灣遊民人數較集中之八縣市設置的十處收容機構的經常性收容床數共計 340 床，最大收容床數共計 415 床，可見床數嚴重不足。同時，目前台灣遊民收容機構之收容安置服務，主要提供生活安置，嚴重缺乏分級服務之收容機構規劃。所謂的「分級服務」，意指功能性的服務，例如女性收容安置，協助藥酒癮服務等等。收容安置依照不同遊民會面臨的不同問題，而有不同的服務重點。

225. 國際人權專家建議政府需提供遊民最低的基本生活援助，其中一項為住宅。依據「住宅法」第四條規定，遊民為社會住宅適用對象；另依據內政部營建署「102 年度住宅補助」措施，由各縣市都市發展局承辦審理，租金補貼措施，遊民為申請對象之一。儘管住宅法明定遊民為社會住宅適用對象，然，現行政府關於遊民輔導安置措施，仍以短期收容作為主要政策措施；其次，社救法與各縣市政府遊民輔導辦法（或自治條例）關於政府各項業務主管機關的角色，仍未將住宅相關權責部門，納入法令之中。

遊民於租屋市場面臨租屋困境

226. 我國政府於 2016 年回應結論性意見 50、51 點的報告（第 163 之 3 點）所提及的生活重建服務，其限制遊民必須將租屋處與戶籍結合，才能申請租屋補助。遊民租屋時，也常面臨租金過高、遭房東拒絕、與工作距離過遠等問題而無法獲得住房。

以戶籍為基礎限制福利服務資源輸送

227. 許多縣市政府對於非設籍於該縣市的遊民，僅提供危及人身安全時的緊急資源服務，或是緊急短期安置服務，其他福利資源所需，各縣市政府要求遊民回歸原戶籍所在地，由原戶籍地方政府協助遊民個案。

驅趕街頭遊民

228. 政府除了提供遊民基本生活援助外，也要保障遊民基本生存權不受侵害。近年來，政府經常以維護市容，促進都市發展為名，透過各種行徑，諸如潑水、椅子架設橫桿、丟棄遊民家當等，驅趕遊民。在 2015 年甚至發生遊民家當履逼政府與民間業者驅趕，而走上絕路的事件⁸⁶。這種眼不見為淨的驅趕措施，並無法讓貧窮消失，更是對於貧困者基本人權的侵害。

229. 民間團體不斷向政府倡議，請政府提供遊民置物設施，解決遊民家當無處可放的問題。而衛生福利部 2016 年 10 月 20 日召開的「兩公約」第二次定期報告第 2 輪第 6 次會議提及，對於遊民之基本生活需求有「提供置物空間服務」的施政措施，然而，多數遊民並未聽聞衛福部這裡所提的置物空間服務，每日仍生活在家當無處可放，隨時會被當垃圾丟棄的棄物危機中。對此，民間團體 11 月 5 日發文詢問衛福部，有關提供遊民置物空間服務的具體說明，包括地點、數量、型式。衛福部於 11 月 17 日來函（衛部救字第 1040030903 號函）⁸⁷，已請各縣市自行回覆民間團體的詢問。顯然，衛福部並未清楚掌握現況，在「兩公約」會議資料指出已經提供置物空間服務，只是一個虛應民間團體訴求的回應。

86 請參考蘋果日報人間異語「無立錐之地，只能拖著行李跑」：

<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20151208/748296/>

87 台北市社會局的公文就是依照衛福部的公文來辦理，請見：<http://ppt.cc/9UX0K>

回應結論性意見與建議第 51 點居住權 (經社文公約第 11 條)

230. 參照結論性意見第 50 點的第 1、2 段，關於遊民之定義，政府應修正社救法第 17 條，增列遊民認定標準。並刪除不合時宜、偏頗與侵害人權的遊民定義。同時，參照其他國家，如歐美、日本、韓國等國經驗，從人缺乏固定住所或住於不適人居之場所的角度出發，定義遊民。
231. 參照結論性意見第 50 點的第 3 至第 6 段，中央政府負起整合全國遊民計畫之建置，打破以戶籍為基礎的福利地方主義。其次，政府採取弱勢居住優先的政策思維，建置符合遊民需求之中長期安置服務措施，並設定時間表、籌措財源與執行成效評估，並於《住宅法》社會住宅對象中，應排除阻礙遊民接受居住資源的壁壘。
232. 參照結論性意見第 50 點的第 7 段，我們呼籲政府停止驅趕遊民的各項措施，積極提供街頭遊民符合實際生活需求的住房與相關公共服務。
233. 最後，參照結論性意見第 50 點的第 8 段，要求衛福部作為中央政府主管部門，實際回應問題，看見遊民需求，對於各縣市在遊民服務措施窒礙難行之處，提供必要的協助。

回應結論性意見與建議第 52-3 點 健康權與教育權 (經社文公約第 12-3 條)

情感教育與性教育

234. 國建署雖進行「國高中學生健康行為調查」，但調查對象每年不同，雖採無記名自填問卷方式進行，但事涉敏感話題，如是否有性行為、是否有避孕等問題，恐無法獲得確切數據。
235. 政府以「國高中學生健康行為調查」作為青少年性行為之政策參考依據，恐有嚴重失真，亦無法確實評估性教育之功效。
236. 學校性教育僅限知識層面，缺乏情感教育與親密關係之課題，亦迴避其中權力關係的檢視及探討。此外，也缺乏涵納多元性傾向的教材內容。
237. 我們建議：
 - (1) 政府應盡速評估未成人之性教育政策成效，尤其是在特定地區之未成年女性高生育率應盡速提出對策。
 - (2) 全面檢視及修訂國民中小學「健康與體育」教材中有關性教育之內容，修改其中性別刻板印象與性別偏見之處，發展貼近學生經驗以及從多元文化的角度探討性教育之教材內容。
 - (3) 積極發展涵納多元性傾向與性別認同 (LGBTI) 的性教育內容，教科書在呈現性教育內容時，應注重 LGBTI 學生之經驗與需求，將相關議題帶入課堂探討。

女性生育健康

238. 衛福部提供之女性生育健康相關保健服務，多以「胎兒健康」為主，而非以「婦女健康」為中心。如國建署之孕產婦手冊內容以照顧胎兒為主，未提供產婦生產所可能面臨之現象及風險之相關資訊，也未建立產婦與醫師共同決定之機制，可能造成產婦有過度醫療或遭受不必要健康風險之情事發生。
239. 令人擔心的是，目前台灣有超過半數之鄉鎮無婦產科醫師，且台灣婦產科醫師平均年齡高於醫師平均年齡5歲，至2022年有49%婦產科專科醫師年齡超過60歲。2015年雖通過「生產事故救濟條例」，由政府編列預算分攤生產之風險，然政府面對長期給付過低之現象卻消極以對，恐對婦女之健康權益造成損害。
240. 而政府除了生育照護及婦癌篩檢外，並沒有意識到醫學上的性別差異對於女性健康的威脅，如心臟病已有大量研究證實男女在臨床表現、治療的差異性。
241. 此外，近五年來台灣未成年女性生育率維持在千分之4，根據2014年的資料顯示，東部地區（花蓮、台東）未成年女性的生育率超過千分之10，其次南投與苗栗縣生育率也達千分之7，明顯呈現城鄉差距。⁸⁸
242. 國內尚無法源授權進行人工流產通報機制，僅依據學生健康行為調查進行推估。比較2011年與2013年15歲至17歲青少年健康行為調查顯示，曾有過性行為比率為11%、10.2%；最近一次性經驗有避孕比率為75.6%、85.2%；曾經懷孕比率從0.4%上升到0.7%；曾經人工流產比率從0.4%上升到0.6%，經分析，第一次性行為有避孕比率明顯上升。後續鼓勵產檢院所進行懷孕登錄，建立人工流產估算資料。⁸⁹
243. 我們建議：政府應提供「以女性為主體」生育照護政策，並強化醫療人員在疾病診斷、處置之性別意識，方能避免女性處於不必要之健康風險中，並呼應國際專家之建議，政府應盡速評估未成人之性教育政策成效，尤其是在特定地區之未成年女性高生育率應盡速提出對策。

回應結論性意見與建議第 54 點、第 55 點

多元性別的人權議題

244. 政府提供之數據皆無法具體顯現政府在多元性別認同者人權教育上的努力。衛福部回報之各地同志健康服務中心，其服務實與愛滋防治相關，與同志身心健康無直接關係；以去除汙名連結的觀點來看，也不應繼續高度扣連同志與愛滋。
245. 我們建議：

88 請參見性別平等會的重要性別統計資料庫：<http://ppt.cc/Mn9Xg>

89 2011年的學生健康行為調查，請見：<http://ppt.cc/HjNyD>。2013年的學生健康行為調查，請見：<http://ppt.cc/95qlp>。

- (1) 政府的各項統計應該具體呈現性傾向、性別認同與性別表現的差別。例如：衛福部應提供現行性別平等教育中針對同志族群的比例；教育部應依性傾向、性別認同跟性別表現區分提供預防自殺之心理輔導諮商統計；教育部應提供各級教育中進行同志人權教育的相關數據。在提供進一步的數據之前，我們無法判定政府目前的作為與促進多元性別認同族群的教育、身心健康權益有關。
- (2) 除目前有具體作為的教育場域外，政府必須更進一步在就業、社會福利、醫療及其他領域，依照《經社文公約》第 12 條及《日惹原則》第 17 條，藉由政策的確立、常設性政策經費的確保、政策的推行與保障機制的確立，維護多元性別認同者的教育及身心健康權益。
- (3) 加強醫護及教育工作者對其認識的專業教育以及第一線的醫療行為協助。例如，對跨性別族群的稱謂（先生、小姐）、對於同志跨性別者等多元族群之認知、就醫空間友善程度（隱私度、友善廁所）與病歷記載等，均有可能造成同志或跨性別者在醫療場域上遭受歧視，嚴重者甚至喪失就醫權利的情況。
- (4) 短期內應累積同志人權教育的教案，建立教育、醫療、社會福利求助資源網；中長期應開設多媒體的公共節目，並建立公共資訊庫。

回應結論性意見與建議第 56-7 點 生命權（公政公約第 6 條）

246. 回應結論性意見第 56 點，法務部並未依結論性意見與建議，朝廢死努力並遵守聯合國相關決議，立即停止死刑執行。「法務部現行廢除死刑政策部分，即維持死刑，但減少使用。⁹⁰」2013 年以來的死刑執行人數分別為 2013 年 6 人、2014 年 5 人，2015 年 6 人，在死刑執行人數上也並未有下降的趨勢。不過，在死刑判決定讞的數字上，有逐年下降的趨勢，2013 年 3 個死刑確定，2014 年 1 個死刑確定，2015 年沒有死刑判決確定。
247. 回應結論性意見第 57 點，結論性意見要求「所有與判處及執行死刑相關的程序與實質保護措施被謹慎的遵守」，但觀察 2013 年以來死刑判決及 17 次死刑的執行可以發現：
- (1) 我國法院對於心智障礙者是否適合科處死刑的辯論，仍然採取相當保守之態度，且無一致的標準。建議刑法應明確增訂心理或智能障礙者不得判處死刑之規定。
 - (2) 2013 年有 26 名死刑判決確定者向總統提出赦免之請求，總統置之不理，未為准駁之處分。這 26 位提出赦免請求的死刑犯其中有 4 位後來也被執行死刑⁹¹。因此建議赦免法增訂死刑確定案件赦免或減刑申請之相關程序規定，在總統府設立死刑案件特赦或減刑諮詢委員會。

90 根據第二次國家報告定稿第 67 點。

91 這四位分別是王俊欽、戴文慶、王秀昉、劉炎國。

- (3) 2012 年 12 月以來，最高法院開啟死刑案件的言詞辯論，此舉確保死刑犯上訴第三審均有律師辯護，但觀察最高法院行言詞辯論以來的 14 個案件⁹²，發現最高法院開庭沒有一定的程序、規則，落差頗大。有少數案件並未開庭就發回最高法院；有開庭的案件中，大多數案件都有開啟準備程序及言詞辯論，但少部份案件並未有準備程序就行言詞辯論，更有案件只有準備程序但沒有言詞辯論就宣判。最高法院的辯論重點為量刑，但所有案件的被告都不被允許出庭。因此建議最高法院應該訂定有實質內容之言詞辯論規則並讓被告出庭。

回應結論性意見與建議第 58 點 禁止酷刑 (公政公約第 7 條)

248. 我國於 2010 年因監察院調查，而發現前空軍上兵江國慶因涉嫌誣指姦殺女童遭冤殺。監察院調查報告指出，當時空軍作戰司令及後來的國防部長陳肇敏違反軍事審判法，將全案交由不具軍司法警察身份的反情報總隊調查，且對未涉案的江國慶刑求逼供，無視許姓士兵自承犯案的自白，迅速將江國慶槍決，枉顧司法人權。然而，江國慶的冤死案迄今並無任何具體追訴行動，相關行為人甚至一再獲得檢察官不起訴，事實上已抵觸結論性意見第 58 點要求行為人不能免責、必須被繩之以法之規定。
249. 我國於 2013 年時曾爆發陸軍下士洪仲丘遭虐死案，同年 7 月 31 日，軍事檢察署起訴涉嫌虐待洪員之軍士官，嗣後則因修法移轉管轄至普通地檢，該案迄今部分人士與家屬和解，另仍有多人處於上訴程序。國際特赦組織倫敦總部與台灣分會曾發表聲明指出，台灣政府雖依照公政公約第 7 條應禁止酷刑，但應進一步批准反酷刑公約以及通過施行法並加以推廣，方為正辦。
250. 台灣立法院第 8 會期的 23 位民進黨立法委員亦於同年 5 月 1 日草擬「防治反人類罪及酷刑罪條例」草案。草案第 3 條將酷刑定義為「公務人員或以公職身分行事者，無論屬何國籍或公民身分，如在執行公務或本意是執行公務時，在我國境內或其他地方蓄意使他人受到劇烈疼痛或痛苦，即犯酷刑罪。」其定義尚未如反酷刑公約般明確，且未就調查機關部分予以規範。更甚，該草案迄今尚未三讀，若於本會期未完成，則基於屆期不連續將重為提案。然此一草案問題甚多，若倉促三讀亦非吾人所樂見。

回應結論性意見與建議第 60 點 司法之執行 (公正公約第 9, 10, 14 條)

251. 高雄大寮監獄在 2015 年 2 月 11 日至 12 日爆發 6 位受刑人挾持監所管理人員的人質事件，他們在事件中一度發表五點訴求⁹³，涉及多項監所人權議題，包括保外就醫制度中的審核標準與特權問題、假釋制度中的三振條款⁹⁴、勞作金分配以及受刑人尊嚴

92 司法院並未整理公布，這個數據是廢死聯盟利用各式方式搜集的案件資料，有可能不完整。

93 相關報導請見 <http://ppt.cc/437mP>

94 亦即刑法第 77 條第二項的規定：「犯最輕本刑五年以上有期徒刑之罪之累犯，於假釋期間，受徒刑之執行完畢，或一部之執行而赦免後，五年以內故意再犯最輕本刑為五年以上有期徒刑之罪者」並不適用假釋之規定。

生存等等議題，這六位受刑人最終以自殺身亡收場。大寮事件作為一種警訊，深刻突顯出 2013 年兩公約初次審查的兩年後，法務部矯正署及衛生福利部並沒有針對上次審查的總結意見有太多積極的作為。

252. 儘管總結意見已指出，僅僅興建監所硬體設備並非解決監所人滿為患的良方，但在這次報告期間，由於台灣發生國軍人員洪仲丘遭虐死案，導致立法院在龐大的社會壓力下修法廢除軍審制，連帶地國防部在台南與桃園的兩處軍事監獄也一併移交由矯正署接管，而這兩處分別命名為台南第二監獄與八德外役監獄的矯正機構也在 2015 年 7 月 16 日正式啟用⁹⁵。雖然這兩座監獄共可容納 1,600 人，但南二監的 1,100 人能量也因為管理人力尚未進駐，因此尚無法開始收容，而以目前全台灣超額收容的人數(7,985 人)和比例(14.3%)來看⁹⁶，八德監獄的 500 人能量，實在無法解決超額收容的問題。另一方面，又礙於中央政府機關總員額法的限制，獄政人員數並不會因為有新矯正機構的啟用就連動增加，反而因為人員調度的問題，使得其他矯正機構的人力更加吃緊。
253. 由三個民間團體⁹⁷所組成的監所關注小組，自 2014 年開始進入各監所進行實地訪查，並於該年 11 月 1 日舉辦「台灣監所狀況與改革政策論壇」⁹⁸，並於 2015 年 1 月 15 日提出具體改革訴求，並函文給法務部矯正署，要求機關做出回應。
254. 在涉及衛生改善的議題，監所關注小組指出應普遍改善舍房通風問題、夜間不應不當限水、廁所馬桶應加裝水箱。戶外活動時間應依國際人權條約建議，確保每日至少一小時戶外活動時間。但矯正署的回文表示，夜間限水是出於管理方便與節能減碳，而如果受刑人因為各種理由無法每天戶外活動一小時，其實也可以自己利用空間進行健康操。顯示矯正署並無誠意改善衛生措施。
255. 在涉及就醫權益的議題，監所關注小組指出，應重新評估二代健保成效、診次是否如實符合收容人需求（如桃女監精神科診次明顯過少），並且建立衛生單位主動介入的評鑑機制。有關保外就醫審核參考基準，應有民間團體及醫療專業（非行政職）參與並改善，以建立專業評估機制，並應制定戒護外醫、保外就醫（medical parole）被否准之行政救濟程序。在心理諮商的部份，應建立諮商體系，諮商門診，使收容人得以與固定人員進行諮商，且諮商倫理如保密原則應予以貫徹。而矯正署的回文表示，診次不夠可以協調增加診次、相關外醫處分也有救濟管道，但矯正署也明確指出「收容人無就醫選擇自由，醫療提供方式係矯正機關管理事項。收容人應於機關內就醫，戒護外醫、移送病監或保外就醫，矯正機關依醫生診斷建議酌情辦理。」顯示受刑人之醫療服務仍受到監所高度的控制，而不像專家所指出的，監所醫療業務，應移由衛福部負責。

95 請見 2015 年 7 月 16 日華視新聞網的報導：<http://ppt.cc/roP7l>

96 引自矯正署 2015 年 11 月 30 日最後更新的統計：<http://ppt.cc/AdpIo>

97 包括台灣人權促進會、民間司法改革基金會、以及冤獄平反協會。

98 當天會議資料與紀錄，請見 <http://ppt.cc/eOJGI>

256. 在涉及隱私的議題，監所關注小組指出，羈押被告案件隱私未受保障，各監所律見空間設置不同，有被告與被告之間無隔間的情形，律師提供給被告的訴訟資料不應該再被檢視。矯正署則在回覆的公文中表示，因應大法官釋字第 654 號，目前矯正機關的對策是，律見時「監看不與聞」、檢查信件時「開拆不閱覽」，顯然矯正署的措施仍無法充分保障受刑人與律師的隱私權。
257. 法務部與司法院在國家報告中，雖有分別針對專家所建議的放寬毒品政策與審前交保及假釋之放寬進行回應，但從報告資料顯示上述兩機關在政策上都不願意放寬。法務部認為毒品罪再犯率高，就算放寬對於紓解監所超額收容的效益有限，將毒品犯放出恐也危害社會治安，因此萬萬不可。至於司法院則僅以現行法制與統計資料回應專家建議。
258. 最後，有關前總統陳水扁先生一事，法務部已於 2015 年 1 月 5 日准許保外就醫一個月，截至本報告結稿目前為止，已經展延三次，保外就醫確實對陳前總統的健康狀況有所改善。

回應結論性意見與建議第 61 點 司法之執行 (公正公約第 9, 10, 14 條)

259. 內政部、陸委會、以及司法院等政府機關，在過去兩年內，皆因應大法官解釋文以及兩公約國際審查之總結意見，分別修正了《入出國及移民法》(Immigration Act)、《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》(Act Governing Relations between the People of the Taiwan Area and the Mainland Area)、以及《提審法》(Habeas Corpus Act)，對此應予以肯定。前兩項法律修正案，讓相關限制外國人人身自由之收容處分，必須符應於法官保留原則。至於司法院的《提審法》修正案，更進一步讓非刑事的限制人身自由，可以透過提審之聲請，獲得司法審理的機會。但根據民間人權團體就新提審法上路後的提審案件之整理分析⁹⁹，發現很多法院還是只願意審查程序合法性，而拒絕從實質去面審查收容的必要性，並不符合結論性意見第 61 點所要求的，法院必須有權力「決定拘禁是否合法」。
260. 而《精神衛生法》(Mental Health Act)所規定之嚴重病人強制住院程序，亦屬於剝奪人身自由的情況，但被強制住院的嚴重病人，目前所受到的保障，不管在法律層面還是在落實面，都仍相當有限。雖然該法讓當事人可以透過向法院聲請停止強制住院，來作為救濟管道，但在實際上，由於當事人被關在精神照護機構中時，連通信、電話、網路、尋求扶助律師的協助等等向外求援，都會受到院方高度的控制，因此當事人幾乎難以行使此一救濟程序，就算最後可以順利向法院遞出聲請狀，目前法院裁定停止強制住院的比例也非常低。

99 請見 2015 年 1 月 6 日的新聞稿：「見不到法官的新提審法？真戲假作的司法院？提審新制檢討記者會」，連結網址：<http://ppt.cc/EtgIo>

261. 再者，《精神衛生法》中的聲請停止強制住院，僅屬於事後審查有無繼續住院必要的程序，至於衛福部審查會的決定本身，除非當事人聲請提審，否則目前仍然不受到任何司法審查。
262. 同樣的，雖然強制住院的當事人可以向法院聲請提審，但因為受到院方高度控制，所以也難以行使此一救濟管道。法律扶助基金會雖有提審專案可以協助任何有需要的人，但由於其審核要件過於嚴格，必須等到法院核發提審票之後，才能啟動此一專案的協助，而被強制住院的當事人連向外界求援都有困難，在沒有律師的協助下要申請到提審票，談何容易。就算當事人最後真的順利聲請到提審票，進而可以進到法院進行審理，但目前被強制住院後聲請提審成功的案件數是零。
263. 建議在法的層面應修改《精神衛生法》，以符合法官保留原則、大法官解釋文的精神，以及兩公約及結論性意見與建議的要求。在落實的層面，衛生福利部與相關精神醫療院所，也不應以醫療之名來限縮嚴重病人的通訊權及尋求律師協助等等相關救濟的基本權利。

回應結論性意見與建議第 62 點 司法之執行 (公正公約第 9, 10, 14 條)

264. 大法官第 708 號解釋出爐之後，《入出國及移民法》修法將收容天數下降為收容天數 15 天，如 15 天後仍無法遣返，得向法官申請續予收容，最長不得超過 45 天，如仍無法遣返，得再延長收容 40 天，總天數不得超過 100 天，並提供有異議的被收容人可申請「提審」。
265. 兩公約結論性意見第 62 點及大法官第 710 號解釋，皆認為中華人民共和國人民被收容天數無上限，被收容亦無申訴機會，明顯與其他國籍人民有差別待遇。因而《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》亦進行修法，收容總天數上限不得超過 150 天，仍與對待其他國家的人民有差異。
266. 由於台灣與中國的遣返船班一年只有三班，甚至有時減少為一年只有二班，經常因此延長遣返時程，增加收容天數，為確保中華人民共和國人民被收容天數與其他國籍人民一致，陸委會應加強與中國政府進行協調。
267. 超過收容天數或無收容必要之外國人，移民署亦應積極與民間團體合作，提供具保責付或替代安置場所。

回應結論性意見與建議第 63 點 司法之執行 (公正公約第 9, 10, 14 條)

268. 台灣司法院大法官於釋字第 665 號解釋指出，「刑事訴訟法第一百零一條第一項第三款規定，於被告犯該款規定之罪，犯罪嫌疑重大，且有相當理由認為有逃亡、湮滅、偽造、變造證據或勾串共犯或證人之虞，非予羈押，顯難進行追訴、審判或執行者，得羈押之。」在此一合憲性之解釋後，「犯罪嫌疑重大」便不得作為單一羈押事由。

269. 我國立法院曾於 2012 年其中一版修正草案中，由柯建銘等 31 名立法委員提案刪除刑事訴訟法第 101 與第 101-1 條關於審前羈押及重罪羈押之規定，然遭到法務部之反對。理由略為：(1)審前羈押之規定於各國皆屬常見，在比較法上並無重大問題。(2)使檢察機關對此類被告投入額外時間、人力、物力及費用才能保全證據，防止逃亡、湮滅、偽造、變造證據及串證，對國家財政將增加額外而無從評估之負擔。且倘有事實「證明」被告涉犯重罪，將不得羈押被告，則被告逃亡之機率將可能提高。
270. 惟上述修法並未就刑事妥速審判法第 5 條審判前羈押期限不得超過 8 年之規定加以討論。現實上許多刑事訴訟之被告被羈押之時間在該法通過前早已超過 8 年，且縱然不到 8 年，此種長時期的羈押，反而是證明了證據的不足。惟相關機關迄今未對此提出任何修正，仍與專家之意見相左。
271. 此外，實務上也不乏審判前羈押時，法院一併要求受羈押被告不得與他人接見通信（與律師接見通信除外）之情形，而此項禁止接見通信之要求，常使得被告根本無法充分接觸被控犯罪內容之卷證（有時被告之辯護人也被禁止閱覽卷宗），且其與律師接見之時間受嚴密限制，無法充分溝通準備辯護事項，故此種審前羈押已嚴重違背第 14 條第 3 項第 2 款被告有充分時間及便利準備答辯並與其選任之辯護人聯絡之規定。

回應結論性意見與建議第 64 點 司法之執行（公正公約第 9, 10, 14 條）

272. 然誠如專家意見所述，現行之刑事妥速審判法將刑事審判最高年限減少至 8 年，雖已與台灣諸多刑事案件之審判期間相較已短，但終究是對民眾生命的浪費。可惜台灣相關單位與立法院並未就此提出任何修正草案或審議討論，導致此一規範自通過迄今仍未修正。
273. 另專家意見所稱「但是經常一再撤銷高等法院判決並發回高等法院重複更審的最高法院就沒有相對應的時間限制」之部分，若探究刑事妥速審判法之文意，此處之 8 年實應包括上訴審，故專家就此或對條文規範有所誤解。

回應結論性意見與建議第 65 點 司法之執行（公正公約第 9, 10, 14 條）

就刑事訴訟法第 376 條之修正部分

274. 依照台灣刑事訴訟法第 376 條規定，下述不得上訴至第三審法院：最重本刑為三年以下有期徒刑、拘役或專科罰金之罪。刑法第三百二十條、第三百二十一條之竊盜罪。刑法第三百三十五條、第三百三十六條第二項之侵占罪。刑法第三百三十九條、第三百四十一條之詐欺罪。刑法第三百四十二條之背信罪。刑法第三百四十六條之恐嚇罪。刑法第三百四十九條第二項之贓物罪。

275. 因此，實務上若一審無罪二審被判決有罪，則至多僅能請求非常救濟程序如再審或非常上訴。然台灣再審、非常上訴之要件相當嚴格，正本清源之道，仍在開放此類案件有上訴第三審之機會，同時方符合公政公約之要求。

276. 然而台灣相關單位與立法院並未就此提出任何修正草案或審議討論，導致此一規範迄今仍未修正。

就刑事訴訟法第 388 條之修正部分

277. 台灣大法官會議曾於 2010 年 5 月 28 日 1358 次會議之不受理決議，拒絕審查刑事訴訟法第 388 條未允許第三審強制辯護之合憲性。

278. 惟台灣行政院於 2012 年曾提出刑事訴訟法修正草案，其中便明白修正第 388 條，使得第三審亦納入強制辯護之範圍。其理由略以「十、修正第三審審判適用強制辯護之規定...公民與政治權利國際公約第 14 條第 3 款第 4 目規定：「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：『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。』」是以，刑事訴訟法第 31 條第 1 項強制辯護規定，應不分審級均有適用；爰修正明定第 31 條第 1 項所定案件，非經辯護人提出上訴理由書或答辯書，不得判決。」

279. 然此一修正案雖已經立法院審議，但迄今仍未三讀。

回應結論性意見與建議第 66 點 司法之執行 (公正公約第 9, 10, 14 條)

280. 台灣原先曾於「出版法」中第 33 條規定，「出版品對於尚在偵查或審判中之訴訟事件，或承辦該事件之司法人員，或與該事件有關之訴訟關係人，不得評論，並不得登載禁止公開訴訟事件之辯論。」後該法因過度限制言論自由而遭到廢止。現台灣「政府資訊公開法」於第 18 條則另行規定：「政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：...二、公開或提供有礙犯罪之偵查、追訴、執行或足以妨害刑事被告受公正之裁判或有危害他人生命、身體、自由、財產者。」是以在法律規範上，我國亦仍嘗試禁止媒體「未審先判」，且透過本規定禁止提供更多進一步資訊予媒體，以落實無罪推定。

281. 事實上，台灣審判實務受媒體影響之情形，仍算常見。如 2013 年 3 月「媽媽嘴」殺人事件（八里雙屍案），相關人士呂炳宏、歐石城便因此遭受媒體強大壓力，連日常生活都出現問題。此外，2014 年 1 月砂石車駕駛張德正衝撞總統府案，亦被認為是相關人士告知媒體張某係因婚姻及家庭不順而決定衝撞總統府。但絕大多數家暴同時涉及失業污名化、性別刻板印象及階級歧視等結構性社會因素。警方豈可因為想抹黑張德正衝撞總統府的動機，而擅自將家暴當事人個資洩漏給媒體，不但嚴重侵犯當事人隱私，更將製造更多社會污名，絕對違反家暴處理原則。

282. 然而，就專家學者建議應增加「嚴懲外洩刑事案件資訊給媒體的官員」之部分，目前在立法院並無相關提案，相關司法及行政機關亦無任何草案，而無任何進展。

回應結論性意見與建議第 70 點 隱私權 (公正公約第 17 條)

283. 國家報告中的統計顯示出，對於通姦的處罰人數，女性多於男性，刑法通姦罪造成實質性別不平等，實應儘速廢除。但我國政府卻不只一次於公開會議與媒體上表示，在民意尚未有共識前，不考慮廢除通姦罪；無視專家強烈建議廢除與罔顧通姦罪對台灣女性的實質侵害。

284. 2013 年 3 月，婦女新知基金會與立法委員尤美女聯合召開記者會，宣佈推動廢除刑法通姦罪，獲得國內眾多法學者、法官、律師與社運團體的廣大支持，立法院首度提出廢除刑法通姦罪案，然該案於同年 4 月通過一讀後，行政部門持續延宕未有新作為或提出相關對案。

285. 2013 年 11 月 28 日法務部所舉辦的公聽會，雖然邀請各界專家學者到場發表意見，然而僅此一場少為人知的座談，無法達成溝通效果與凝聚任何共識。雖然會中未能得到通姦罪應廢除的結論，但也不能導出「不應廢除」之結論，法務部不應據以作為拒絕履行其人權義務之藉口。

286. 四年來法務部仍以兩次民意調查與不嚴謹之線上平台調查作為主要因應。法務部不斷在民調中混用「廢除刑法通姦罪」與「通姦不會有法律後果」之概念，刻意模糊刑法、民法、道德三種不同層次之責任，避談現行民法相關規定與保障。其所公布的民調有的調查份數極少、有的則為沒有客觀公正性的網路民調，並依照這些不具公信力的數據宣稱「民調顯示時候未到、未具社會共識」作為回應。

287. 相較於政府部門的失職與怠惰卸責，民間團體持續積極推動廢除刑法通姦罪，2015 年 2 月南韓憲法法院宣告韓國刑法第 241 條通姦罪違憲的判決，再次引發民間團體對我國通姦罪也應立即除罪化的呼籲。而當記者追問台灣是否跟進，法務部仍以「缺乏社會共識」作為唯一回應，繼續怠惰卸責。

288. 我們訴求：國家應善盡義務，儘速舉辦通姦除罪公聽會，並提出通姦罪之台灣現況研究報告。

回應結論性意見與建議第 71 點 隱私權 (公正公約第 17 條)

289. 第 71 點結論性意見在通訊監察的執行上指出了兩點憂慮。首先，每年聲請通訊監察的次數過高，且核准聲請比例也偏高，可能引發濫用的擔憂；其次，既有的司法監督程序可能不足以發現濫用的案例，因此需要有更廣泛的管道，受理濫用案例的申訴。

290. 通訊監察為偵查案件之最後手段，然檢視近年來通訊監察的聲請情形，次數卻總是高居不下。根據司法院 2015 年統計年報的資料，2015 年法院總計收到 22,770 次聲請，

總線路數更高達 30,000 條以上，達美、日等國的百倍甚至千倍以上。持續攀升的聲請次數，加上始終未明的通訊監察與「定罪」間的關係，致使社會始終無法免除通訊監察遭濫用的憂慮，也影響了法院實質審查的可能。

291. 此外，情報通訊監察執行機關國家安全局至今仍未有揭露通訊監察統計資料之義務。原因在於，用以規範國家安全局之《情報通訊監察法》，開始研議立法至今已近兩年，卻仍未走入立法程序；國安局在 2015 年 10 月 13 日的會議中，則以《通訊保障監察法》仍有待修正為由，意圖繼續延宕立法時程，毋寧只是放任大半的情報監通訊監察數據持續沒於黑幕之中，平添國民的不信任感。
292. 在國民憂慮未減的前提下，救濟途徑的有限及成效未明就更加使人焦慮。自 2014 年 1 月 29 日〈通訊保障及監察法〉修法，及刑事訴訟法 404 條及 416 條新增通訊監察的抗告權修法至今，有關通訊監察之救濟，僅有 9 起抗告案例，且 9 起均遭各地高等法院駁回，目前尚無抗告成功案例。
293. 綜上，我們建議，法院應實質審查通訊監察的聲請案，以根本減少檢警浮濫聲請的狀況；立法機關則應督促國家情報機關完成《情報通訊監察法》之立法，並要求其定期揭露通訊監察之相關資訊。

回應結論性意見與建議第 72 點 表見自由 (公正公約第 19-20 條)

294. 為回應民間對於媒體壟斷管制法源缺乏之質疑，台灣通訊傳播主管機關國家通訊傳播委員會(NCC)於 2013 年提出廣播電視壟斷防制與多元維護法(下稱媒多法)，並送立法院審查。然因媒多法草案觸及層面甚廣，台灣立法院雖多有討論，最後此一草案仍未三讀通過。後 NCC 於 2015 年年底提出匯流五法草案，試圖整合現行廣電三法並加強資訊流通，但其內容並無任何關於媒體整併之規範，甚為可惜。
295. 台灣傳媒的壟斷問題，是私人整體資本，而不全然是個別資本壟斷傳媒的問題。台灣媒體是高度私人財團佔有與壟斷，本地的公共媒體無法與私人商業媒體有效競爭，規模猶比亞歐美澳各國當中最小的美利堅，都要來得小。聯合國教科文組織在 2005 年制訂《保護和促進文化表達多樣性公約》時，最後以「運用公共廣播服務」這個概念，取代「包括防止產權過度集中」，值得注意。
296. 民間團體除反對壟斷外，另兩項主張是創設「多元基金」，以及「擴大公共媒體規模」，以落實多元意見的分布。

回應結論性意見與建議第 73 點 (表見自由)、第 75 點 (集會權) (公正公約第 19-21 條)

297. 國家報告針對第 73 點的回應，僅僅整理出限制言論自由相關條文的清單，並再羅列出立法理由，形式上舉出憲法第 23 條與公政公約 19 條第 3 項得限制言論自由之條款

後，即認為所有條文既有所列理由，則當然符合公約之要求，並未分別實質論述與回應結論性意見。

298. 另國家報告針對第 75 點回應，新執政黨則在上台後進行集會遊行法修法，目前通過一讀、更名為「集會遊行保障法」的草案，雖廢除事前許可制、刪除所有特別刑罰規定、將主管機關從警察機關改為內政部及地方首長，然而更名為「安全距離」的禁制區規定仍存在，距離變短、地點數增加，實際上對集會遊行的空間限制效果不變，再配合上新的強制排除手段，執行要件不明確，反而合法化警察清空現場的作為。
299. 儘管大法官在 2014 年公佈釋字 718 號，對緊急與偶發集會的許可制宣告違憲，但相關的修正草案依舊被擱置，政府改以自訂的行政規則管理緊急與偶發集會，在該規定中警方仍掌有判斷緊急、偶發與否以及對現場負責人的認定權¹⁰⁰，並有以未取得場地許可為由駁回緊急登記，並未真正逕行核可的案例¹⁰¹。可見實務上也並未真正落實對緊急和偶發集會的保障。
300. 我們認為除了結論性意見所提出的相關法律外，也不能忽略《社會秩序維護法》(Social Order Maintenance Act)對言論及集會自由的限制。雖然社維法中這些關於造謠、喧嘩、滋擾的條文在日常中已罕被適用，但仍應用於箝制言論及集會自由。例如 2015 年 7 月 8 日即有一名男子因在網路上傳播對特定政黨不利言論，而被以社維法第 63 條的「散佈謠言，影響公共秩序」開罰 3 萬元。我們必須特別提醒這些刑法、社維法條文實際上是在政府希望壓制言論及集會自由時，視情況被針對性、工具性地應用來逮捕、開罰或起訴人民，這些條文構成了一個將言論、抗爭入罪化 (criminalization) 的系統，而不應僅是單獨被評價。
301. 除了法律的修訂之外，警察執法的課責 (accountability) 問題，也嚴重威脅著言論與集會自由。例如 2014 年 3 月 23 日到 24 日，以及 4 月 28 日的抗爭當中，警方的驅離行動都造成許多和平示威者受傷；在 2015 年 7 月 23 日的一場抗爭當中，即便未違反警方的指示，有三名記者仍然當場被捕。但警方並未對這些侵害言論與集會自由的爭議做出任何明確究責、懲處及具體改善。這些案例顯示出政府雖然宣稱他們在現行法下盡量放寬對集會自由的管制，但顯然目前相關行政規則內容不僅不明¹⁰²，這些宣示實際上也未能在有效約束執法過當的行為，而督察、監察與司法體系也無能在事後追究相關人員責任。濫權警察的免責文化，將是對言論與集會自由的重大威脅。
302. 督察、監察與司法體系也無能在事後追究相關人員責任。濫權警察的免責文化，將是對言論與集會自由的重大威脅。
303. 我們建議除繼續貫徹結論性意見的要求，深入而具體地檢討刑法、選罷法與集遊法之外，並應將社維法等行政法以及警方的行政規則亦納入檢討與修正的範圍，除刑罰外，

100 內政部「偶發性及緊急性集會遊行處理原則」<http://ppt.cc/ITLMV>

101 中正第一分局「韓國 Hydix 員工長期於民宅周邊違法抗議新聞說明資料」(<http://ppt.cc/XUAeC>)(最後瀏覽日期 2015.11.19)

102 例如「警察機關處理聚眾活動作業程序」目前仍被警方列為密件。

也須正視罰鍰、行政規費與強制處分對弱勢者的壓制效果。同時也應要求政府提出具體可行的警察行為監督、課責機制，確保人權政策不會只是紙上談兵，而是在濫權執法發生時確實可予以制裁。

回應結論性意見與建議第 74 點 表見自由 (公正公約第 20 條)

304. 台灣立法院自第五屆 2004 年起迄今皆有斷斷續續討論族群平等法之立法，2009 年「范蘭欽」事件¹⁰³係族群平等法討論最為激烈之一次，當時立法院不同委員共提出九份草案，主要皆係規範仇恨言論之發布，然於 2016 年 1 月前該等草案皆未完成三讀。
305. 2016 年 2 月，立法院有數名委員分別提出或宣布開始草擬反歧視法，其面向主要包括種族、移民、性別認同、身心障礙等，目前已有一個版本在立法院通過一讀。

回應結論性意見與建議第 76 點 婚姻與家庭權 (公正公約第 23-24 條)

結婚年齡

306. 民主法治國之下，立法機關行使職權來自人民投票，有鑒於此，我國於立法院組織法當中訂有「屆期不連續」原則，亦即當國會改選過後，應由新任民意代表及改組後之中央政府重新提出並審議各項法案，以符合社會現狀及民主法治原則。國家報告提到於 2011 年曾提出民法修正條文，但審議有不同意見，為「尊重國會」而不再提出法案的說法，實則忽視 2012 年立法院即已改選出第八屆立法委員，法務部理應對新國會重新提出法案，表明對於修法以符合公約的立場；對新的民意組成表示要尊重「舊國會」，顯然無視民主法治國源則，並且違背自身應積極遵守公約之義務。又，2011 年立法院審議該案時，雖有委員質詢時提出不同意見，但會議最後仍要求「法務部再度邀集專家學者針對國內男女適當結婚年齡進行討論」、「慎重處理」，國家報告中僅見法務部 2014 年再開會議討論，卻未見就此事有何處理進度。

回應結論性意見與建議第 77 點 婚姻與家庭權

307. 2015 年初，在民間團體大力推動下，於《家庭暴力防治法》(Domestic Violence Prevention Act)修法時，增列了防暴基金的來源¹⁰⁴，然而，2016 年中央政府性別暴

103 范蘭欽是郭冠英的筆名，他曾任中華民國行政院新聞局派駐多倫多台北經濟文化代表處新聞組長，2009 年 3 月時曾發表多篇文章，內容包含歧視本省人、仇恨日本、挑動省籍情結、支持白色恐怖的言論，如：「我記得小時候從新竹上來，我們是高級的外省人哦，不知那次怎會是一個本省伯伯帶我來台北。」

104 2015 年 2 月 4 日修正公布《家庭暴力防治法》第 6 條，規定中央主管機關為加強推動家庭暴

力防治之經費 2 億 4,108 萬 5,000 元¹⁰⁵，跟 2014 年 2 億 6 千餘萬元、和 2015 年 2 億 4 千餘萬元¹⁰⁶相比，可說是毫無成長。更令人憂心的是，修法後服務對象擴增（納入目睹家暴兒少和 16 歲以上非同居親密關係暴力被害人），可以想見經費更是捉襟見肘！

308. 根據衛福部調查¹⁰⁷，我國平均每四位婦女就有一人在一生當中曾遭受伴侶的暴力傷害，其中又以精神暴力最多、高達 21%。¹⁰⁸我們訴求：政府應依此調查推估防治經費，並逐年提高預算編列額度，以回應實際需求。
309. 此外，近年來，未得當事人同意而故意散佈其性私密影像，或持之以要脅當事人的新型態犯罪行為（或稱復仇式色情 Revenge Porn 及性勒索 Sextortion），已隨網路科技的發展而更趨惡化，引起各國政府關注。根據美、日、英、澳等多國官方與非官方研究調查發現，復仇式色情案件中，約有八到九成的被害人是女性，最常發生在親密伴侶關係破裂後，被用來作為分手報復的手段，所以，也被視為親密關係暴力的一種。
310. 由婦女救援基金會分析 2015 年新聞案件報導發現，每週約有 5.17 件復仇式色情案件發生，顯示此一犯罪態樣在臺灣已極為普遍且嚴重，犯罪年齡層更有下探至 12 至 18 歲未成年人之趨勢。¹⁰⁹一旦被害影像遭散佈於網際網路，就可能快速流傳到無數網站且難以回收，對被害人造成永難回復的創痛。然而我國政府至今對此一犯罪態樣仍無積極作為，未落實以下兩公約及 CEDAW 課予政府之義務：
- (1) 無任何全國性數據可用以評估此種暴力的盛行原因和影響。
 - (2) 許多被害人曾有向司法單位求助，卻未獲得積極處理、甚至遭司法人員歧視的經驗，凸顯出目前國內對防治復仇式色情犯罪之敏感度仍然不足。
 - (3) 我國現行法制對加害人之散佈行為大多以《刑法》(Criminal Code of the Republic of China)「散佈猥褻物品罪」論處，無法回應被害人所遭遇的人格權益侵害，且司法實務對加害者的量刑往往只輕判六個月以下徒刑，可直接易科罰金，難收嚇阻犯罪之效果。

力及性侵害相關工作，應設置基金；基金來源包括：政府預算撥充、緩起訴處分金、認罪協商金、基金之孳息收入、受贈收入、依本法所處之罰鍰、與其他相關收入。

105 衛生福利部「研商家庭暴力及性侵害防治基金管理及運作方式會議」（104 年 9 月 16 日）紀錄。

106 勵馨基金會「拯救十萬受暴家庭，防暴基金在哪裡？」記者會（2015 年 1 月 20 日）新聞稿。

107 衛生福利部「臺灣婦女遭受親密關係暴力統計資料調查」

(http://www.mohw.gov.tw/MOHW_Upload/doc/%E8%A6%AA%E5%AF%86%E9%97%9C%E4%BF%82%E6%9A%B4%E5%8A%9B-%E9%99%84%E4%BB%B6_0053994002.pdf)。

108 Lee I-chia 'A quarter of women have faced violence: ministry', Taipei Times, Jun 4 2016 (<http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2016/03/03/2003640708>).

109 Peggy Yu and Jonathan Chin 'Most victims of 'revenge porn' targeted by partners', Taipei Times, Apr 1 2016 (<http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2016/04/01/2003642946>)

- (4) 網路業者應對此種性別暴力犯罪承擔企業責任，但政府並未透過有拘束力的法規，來規範影像下架機制與網路業者之監督責任，造成被害人尋求影像下架困難重重。
- (5) 由於網路色情氾濫，許多網路使用者之行為，更助長了復仇式色情犯罪，且社會輿論仍存有譴責被害人之偏誤、迷思，往往令被害人不敢求助，對此，政府並未積極創造一個有利於女性被害人求助的環境。

311. 我們訴求：國家應

- (1) 立即進行復仇式色情犯罪之全國性調查，並公佈調查結果，以瞭解及釐清問題現況，作為相關措施規劃之依據；
- (2) 針對復仇式色情犯罪採取適當辦法，檢視並修正法律政策，進行適切之懲處，為被害人提供適當保護和支持服務，並導正社會風氣，以消除此種對女性的暴力；
- (3) 立法要求網路供應商善盡網路監督之社會責任，以及建立協助被害人影像下架的相關機制。

回應結論性意見與建議第 78-9 點

多元性別家庭與婚姻

312. 法務部否認「台灣現行法律不保障同性婚姻或同居關係是帶有歧視性的」：針對現行法制禁止同性婚姻，台北市政府 2015 年 6 月 17 日宣布同性伴侶可以到戶政事務所辦理結婚登記，因不符民法結婚規定遭拒，認有違憲之虞，轉請行政院聲請釋憲。而高雄市政府在同年 5 月份也有同樣的宣示。就此，法務部主張民法相關規定，並無抵觸憲法之疑義，並已提出法律意見供行政院參考。
313. 法務部拒絕修改民法(Civil Code): 修改民法以通過同性婚姻，並無任何技術上之困難。立法院在過去兩年內也已有兩個由立委連署提出的婚姻平權(同性婚姻)民法修正案，並均通過一讀。在民間團體與立法委員強力要求下，法務部始終以「欠缺社會共識、爭議過大、牽涉過廣、等空泛的理由拒絕提出對案及修改民法。其雖提出「兩階段修法」說法，但迄今甚至尚未能提出第一階段之個別修法清單，至於所謂第二階段之「同性伴侶法制化」，亦完全未有明確方向或期程之規劃。
314. 法務部仍企圖以公眾意見作為人權保障之條件，甚至自我矛盾，不承認自己舉辦的民意調查結果：法務部在 2015 年 8 月 3 日將同性伴侶法制化議題開放公眾投票，我們認為涉及少數人的基本人權不應用民調決定，但即使如此，最後該民調之多數民眾意見支持同性婚姻，但法務部在結果出爐後，依然堅持採行所謂「兩階段修法」策略，且迄今仍以各種理由拒絕明確承諾修改民法。
315. 有關同性伴侶可否在戶政上登記為「家屬」，內政部稱「俟法務部查復後，再行評估研議」，須說明者，在台灣法制下，家屬之權利義務及法律地位與配偶相去甚遠，用

「家屬」關係保障同性伴侶無法替代或解決同性伴侶在社會生活與法制面所面臨的歧視與困境。

回應結論性意見與建議第 80 點

孕婦墮胎自主性

316. 2012 年，民間與行政院性別平等委員會即提出要求政府儘速完成優生保健法修法之性別影響評估；其中特別針對配偶同意、強制告知、強制思考期與諮商等重要項目進行研究。之後，多年多次於各項會議列管，迄今影響女性重要健康與生育自主的性別影響評估報告仍在延宕中，實為政府怠惰卸責。
317. 政府雖回應已於 2012 年將「優生保健法」(Genetic Health Act)修正條文送入立法院審議，草案中修正人工流產規範，將已婚婦女若意欲實行人工流產須由「先生同意」改為「須告知先生」。然實務操作上「強制告知」仍與配偶同意無實質差別；良好的親密關係無須強制也會告知，且官方所列出之特殊情況無須告知，在實務上窒礙難行，不僅不易認定與舉證困難，更將導致醫師不願意進行墮胎或延遲等影響女性健康之情形。在法律中明訂「配偶同意」或「強制告知」，都將使男性決定權凌駕於女性身體自主權之上，造成性別不平等。
318. 現行法令中未將「思考期」放入婦女實行人工流產之條件，然 2012 年送進立法院之待審議法案，卻要求欲實行人工流產之婦女經由醫療院所諮詢後需經三日思考後始得為之。
319. 根據台灣婦產科醫學會 2006 年針對有人工流產經驗之婦女所做調查，大部份的婦女從知道懷孕到實際求醫都已經過至少八天以上的思考時間，且當中也與家人、朋友、甚至專家們不斷反覆討論及商量，幾乎很少女性是在知道懷孕的當下就決定要人工流產。因此要求婦女諮詢過後再回家重新思考，是對女性思考及決定能力的嚴重歧視。
320. 在台灣，優生保健法中規定已婚婦女須取得配偶同意、以及未成年少女須得到法定代理人同意之限制，可能會導致這些女性被迫使用不安全的人工流產方式，如：自行使用 RU486、尋找密醫等。
321. 我們再度呼應國際專家的意見，政府應立即修法使孕婦能依自己的自由意願來做成墮胎的決定。

人工生殖法修正

322. 中華民國(臺灣)人工生殖法(Artificial Reproduction Act)第一條即規定：「為健全人工生殖之發展，保障不孕夫妻、人工生殖子女與捐贈人之權益，維護國民之倫理及健康，特制定本法。」將使用者資格限縮於「不孕夫妻」，原本就是違反性別平等，用異性戀婚姻框架網綁人工生殖技術，用以鞏固父權血緣主義；同時也再次強調異性戀夫妻的生育正統性。此法隱藏著對於非婚姻關係的排他性，拒絕不在婚姻中的女性當母親

的權利。無論是單身、有同性伴侶或是異性伴侶的女性，儘管自身的子宮功能正常可生育，但只要沒有進入異性戀婚姻，就無法使用人工生殖技術協助生育。

323. 我國政府雖舉辦相關公民「代孕生殖公民審議會」，討論將代理孕母以專章方式列入人工生殖法前，卻未先就人工生殖法內容進行檢視，儘速修正不合乎性別平等概念的部分。若政府真正重視女性生育自主權，相較於代理孕母使用代孕者身體作的風險與高度爭議，單身女性使用自己的子宮做人工生殖更應優先受重視與討論，衛福部迄今遮遮掩掩的仍不願拿出人工生殖法修正草案，就要求團體針對相關配套細項提出建議，實為本末倒置之舉，且無法鬆動人工生殖法現有之父權架構，同時也違反 CEDAW 公約所保障的性別平等及生育自主權。

回應結論性意見與建議第 81 點 追蹤管考

324. 國際審查委員建議台灣政府「採取後續追蹤的審查」，值得肯定的是，總統府人權諮詢委員會與議事組確實在很短的時間內就舉辦了兩輪共 22 次的「審查各機關對結論性意見與建議的初步回應會議」。另外，也呼應民間團體的訴求，針對有爭議的議題，再舉辦總共 28 場的公聽會。而總統府人權諮詢委員會本身，也因應這 81 點結論性意見，分成四個工作組，分別負責國家人權機構研究規劃、教育訓練、人權評鑑、以及法令檢討。
325. 但我們必須指出，上述官方的作為，仍有許多結構性的問題與缺失。首先，台灣政府並沒有基於聯合國所建議的，採取「國家人權行動計畫」的規格，來面對與處理國際審查委員所建議的這 81 點結論性意見，所以即便是政府在短時間內密集地開了這麼多的會議，但與會政府代表的層級僅是業務單位，難以在會中進行政策性的討論、許多需要跨部會協調的議題，像是迫遷議題、監所醫療議題、血汗移工的議題，出席的政府代表仍站在機關本位立場發言，難以聚焦核心問題進行討論。
326. 再者，上述會議與總統府人權諮詢委員會的分工小組，多集中在 2013 年至 2014 年，之後就沒有任何進展了，而只有總統府人權諮詢委員會的法令檢討小組一直持續到 2015 年 10 月，但也在最後一次會中宣稱已完成階段性任務，而無後續的追蹤。事實上，這 81 點總結意見不僅還有許多議題需要進行持續的追蹤，像是設立國家人權委員會、如何處理尚未國內法化的人權公約、如何讓司法人員更願意援引公約標準、如何改革政府決策不透明與權利受影響者無法參與的問題、轉型正義的真相權如何被落實、原住民族的自決權與原基法如何落實、女性的勞參率如何提高、如何終止血汗移工的現象、身心障礙者的就業機會平等與勞動保障、工會、婚姻移民與無國籍者的議題、各地的迫遷議題、政府年年執行死刑、LGBTI 遭受制度性歧視的問題、監所的超收與醫療問題、司法改革的議題等等。甚至這四年來，台灣又多出許多新的人權議題（請參見兩公約的第二次影子報告），這些都需要台灣政府以「國家人權行動計畫」的規格、跨部會地、政策性地持續進行追蹤與處理，且過程中必須有權利受影響者參與討論與決策。

327. 因此我們建議，台灣政府在 2017 年 1 月完成兩公約第二次國家報告審查後，必須針對國家審查委員的結論性意見，由行政院擬定提出以四年為一期的「國家人權行動計畫」，逐步解決問題，落實審查委員的建議以及公約的規範。