



社團法人台灣人權促進會

台灣人權
促進會成立於

1984年12月10日國際人權日，當時台灣仍處於威權獨裁的階段，台權會身兼社會運動與政治反對運動，以爭取人民的政治權利與公民權利為首要之務，尤其著重政治犯的救援、解除黑名單、要求保障人身、言論、集會遊行和結社等自由。台權會除了持續爭取應有的政治權與公民權之外，人權工作的範疇亦隨著社會文化之多元化而日益繁複。

台灣人權促進會
兩公約施行監督聯盟
彙整出版

2011年台灣人權報告

--兩公約民間社團影子報告

Shadow Reports on ICCPR & ICESCR from NGOs



2011年台灣人權報告：兩公約民間社團影子報告

台灣人權促進會持續進行的工作如下：

- 調查侵犯人權案件，提供協助，代為要求救濟。
- 監測國家可能侵犯人權的作為，於必要時採取行動。
- 依據國際人權標準，評析國內憲法及法律，以推動修法、立法，與國際人權體系接軌。
- 推廣人權理念及教育，培訓人權工作者，辦理人權研習課程。
- 與國外其他民間組織進行經驗交流、資源合作及彼此支援。

台灣人權促進會是一個獨立的民間人權組織，我們要求自己：

- 獨立於政府、政黨、財團及國內外利益或意識型態集團。
- 倡導、散播和提升人權標準，建立、維繫和加強人權保護機制。
- 關懷所有人權受到威脅、侵害的個人、團體與社群，不論階級、地位、種族、性別、信仰、國籍或其他區別。
- 以國內人權為主要的關懷焦點，也努力和區域性與國際性人權組織串連合作。

定價 250元



2011年台灣人權報告：
兩公約民間社團影子報告

**Taiwan Human Rights Report 2011:
Shadow Reports on ICCPR & ICESCR
from NGOs**

台灣人權促進會、兩公約施行監督聯盟企劃
廖福特主編

兩公約民間社團影子報告

目錄

《兩公約民間社團影子報告》序一	III
《兩公約民間社團影子報告》序二	1
《兩公約民間社團影子報告》導讀	3
《兩公約民間社團影子報告》作者	7
《兩公約民間社團影子報告》參與團體	11
〈公民與政治權利國際公約〉部份	13
第1條：自決權	15
第2條、第3條、第26條：反歧視與平等權	25
第6條：生命權	37
第7條：禁止酷刑	53
第8條：禁止使人奴隸	73
第9條：人身自由	85
第10條：自由被剝奪者應獲人道及尊嚴待遇	99
第12條：居住與遷徙自由	111
第13條：驅逐外國人程序	127
第14條：公正審判	133
第15條：罪刑法定主義 禁止溯及既往原則	151
第17條：隱私權	157
第19條：意見表達自由、享受資訊公開、 新聞傳播自由	181
第21條：集遊權	197
第22條：結社權	213
第24條：兒童權利	219
第25條：參政權	227
第27條：少數族群權利	243
〈經濟社會文化權利國際公約〉部份	249
第1條：自決權	15
第2條：反歧視與平等權	25
第6條、第7條：工作權、工作條件	251
第8條：勞動權利	269
第11條：適當生活水準	277
第12條：享有最高標準健康之權利	305
第13條：受教權	321
兩公約施行法與兩公約條文附錄	327
關鍵字索引	359
兩公約施行監督聯盟簡介	373

《兩公約民間社團影子報告》序一 如果你想知道這究竟是怎麼一回事？

黃文雄 兩公約施行監督聯盟首任召集人

我國的社運團體如果多做一點國際串連，早晚會發現，外國夥伴的工具箱裡有一項是我們所沒有的，也因此是不熟悉的。除非是在某些特殊時刻，否則這項工具通常並不會是她們的主要、甚或重要工具，但她們卻遠比我們更善於將其和其他工具交叉運用。在國際串連與合作上，它也往往是一個必要的共同語言。

這個工具是：諸國際人權條約與其相關機制。

我們之所以不熟悉這個工具，和我國特殊的國際情境有關：1971年退出聯合國時，我國也同時退出了國際人權體系。四十年來，政府沒有作為UN成員國所受的壓力，民間也只有在民主化開始後，才有機會開始接觸了解，對這個工具自然極為生疏。

經過NGO十餘年來對三任政府的遊說施壓，¹這種狀況近年終於有了些改變。2009年，馬政府終於為最根本、最重要的兩個人權公約——《經濟社會與文化權利國際公約》以及《公民與政治權利國際公約》——完成國際法上的批准程序，並且通過了將其國內法化的兩公約施行法，該法於該年12月10日生效，至今已兩年半。

這一連串措施，本來應該對兩公約的規定在法院的適用和國會立

1 2002年立法院曾通過兩公約批准案的審議，但因條文爭議，民進黨提出復議，終告不了了之。

法有所撞擊和影響。但兩年半來，卻是進程緩慢，成就有限。

就法院的適用而言，政府的行政部門和民間至少有一點了解和解釋是一致的，亦即相對於其他國內法律而言，兩公約至少具有優先適用的效力。

兩年半來，雖然進程緩慢，至少已經開始看到兩公約規定在法院的適用了。例如李明璁的集遊法案，承審法官就已經暫停審理，引用兩公約，自行向大法官聲請釋憲。假以時日，歷年來，包括不同與同意見書，引用《世界人權宣言》及兩公約不出十次的大法官，勢將愈來愈難迴避兩公約、以及由其衍生的其他人權公約在大法官會議的運用。

國會立法方面呢？〈兩公約施行法〉第8條規定：

「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。」

這是一個範圍、層次廣泛，政府也有法律義務實行的改革藍圖。

「兩年內」的立法語言是個瑕疵。²政府的首批修法提案也在立法院跳票了。但政府和民間都同意：一則兩公約已經國內法化，二則國際社會也注意到並樂見，非聯合國會員國的台灣已經「單邊」和「自願」地有此作為（例如歐盟國家已開始提供相關協助，例如2012年底

2 民間原來的提議如下：我國既然是第一次將兩公約之規定國內法化，應該組成某種任務編組單位，以兩年為期，全面檢討法令與行政措施，提出有優先順序的立、修、廢止與改進計畫，較有系統地持續進行，並非一切須在兩年內完成。在民進黨政府的兩公約施行法草案裡，卻出現了現今的文字。而扁規馬隨，也照抄了。

國際特赦組織也將派團來台為NGO提供專業訓練），所以，儘管「兩年內」一事跳票了，除非把它廢了，否則〈兩公約施行法〉理應繼續實施。

因此，在這種狀況下，我們面對的問題是：有甚麼方法會有助於打破行政、立法和司法部門遲滯難前的狀態？

任何NGO都可想出一些可能的招數。但〈兩公約施行法〉還給了我們額外的一招，而且正因為台灣的特殊國際情境，這招反而可以有些或能令國際人權界注目的優勢。

讓我們也看看〈兩公約施行法〉第6條：「政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。」

我們顯然必須先了解一下，關於國家人權報告，兩公約是如何規定和實踐的。

一、兩公約的締約國有義務向聯合國所設立的獨立專家委員會遞交報告，報告各該公約的實施狀況、碰到的困難、以及克服困難的計畫等等。

報告分兩種。締約一年（公民與政治權利國際公約）、或二年後（經濟社會與文化權利國際公約）所遞交的稱為「初次報告」（initial report），之後每四年（公民政治權利國際公約）、或五年（經濟社會文化權利國際公約）交一次的叫「定期報告」（periodic report），此外還必須遞交締約國相關背景資料的「共同核心文件」（common core document）。

二、締約國的社運團體也可以向專家委員會遞交「影子報告」

（shadow report），亦稱「另類報告」（alternative report），對官方的國家報告提出批評、質疑、糾正和建議。

三、專家委員會審查國家報告時，締約國必須派遣代表向專家委員會說明和「應詢」；雖然社運團體只能列席，並在審查會外對專家進行「遊說」。

四、審查完結後，專家委員會必須提出該締約國的審查報告並由聯合國人權事務高級專員辦事處將其公布。

以上的介紹略過一些程序、細節和術語，但其設計原則大致如此。但是，台灣並非國際法上嚴格定義的締約國，我們應該、可以如何進行呢？

數年來，兩公約施行監督聯盟一直就以下數項向政府進行遊說：

第一，政府針對兩公約所提的國家人權報告，必須遵照聯合國專家委員會所訂定的規格。這些規格是為防止各國撰寫報告淪於「作文」而訂的。4月20日馬總統代表政府所發表的兩公約國家報告，形式上大致符合此一規格。

第二，我們既然不能把報告送交聯合國審查，我國應該自組國際審查委員會，聘請獨立的國際專家來台審查。

第三，聯合國的專家委員會必須審查一百幾十國的報告，加上不少國家的政府抵拒嚴格的審查，在審查程序上都有不少妥協和限制，久為各國社運團體所詬病。但是我國自聘的獨立專家（候選人名單來自國際人權界的推薦）只審我國一國，理當可以有更理想的程序設計：例如更寬裕的審查時間，容許民間及其「影子報告」在審查會有更大的參與空間，或更詳細的國際審查報告。

第四，前文述及，這次的國家報告是「初次報告」，以後還有數年一次的「定期報告」。馬總統4月20日兩公約國家人權報告發表記者會上宣佈「未來我們每年皆會發表報告」。民間的看法是，每年或許過於頻繁，但兩公約皆兩年或三年一次，應是比聯合國的規定更為理想的頻率；而且兩公約的國際審查同時進行，也更符合1993年世界人權會議的共識，亦即，兩公約的權利內容－經濟、社會、文化、公民與政治權利－是「普遍」、「不可分割」、「互相依賴」和「互相關連」的。

以上第一及第二兩點尚屬聯合國制度的「模擬」，至於第三及第四點則已是「改進」了。政府負責籌組國際審查委員會的小組有民間成員，這些「模擬+改進」的程序和機制如何設計以及如何制度化，將列入小組議程，至於結果如何，就有賴他們的努力、全體成員的合作，以及最重要的，政府的意志和誠意了。

所以，這條路走到這裡，情況可以歸結如下：

第一，政府已在4月20日發表了兩公約的「初次報告」，包括《經濟社會與文化權利國際公約》國家報告³以及《公民與政治權利國際公約》國家報告⁴以及《核心文件》⁵，三者涵蓋極廣，包括了經濟、社會、文化、公民以及政治等各類人權的落實狀況，你可以在這些報告裡，看到政府的自我評估和「自我感覺」。

第二，兩公約施行監督聯盟及其秘書處團體台灣人權促進會，也彙整

3 報告全文請見<http://www.humanrights.moj.gov.tw/public/Attachment/24301763119.pdf>

4 報告全文請見<http://www.humanrights.moj.gov.tw/public/Attachment/24201619419.pdf>

5 報告全文請見<http://www.humanrights.moj.gov.tw/public/Attachment/24201619161.pdf>

了成員團體及其他夥伴團體各自就關注之議題所寫的「影子報告」，也就是你手中的這一冊。必須特別說明的是，這只是一部份公民團體的影子報告。還有待其他社運團體單獨或聯合提出所關懷領域的其他影子報告。一如官方報告，民間報告也將英譯，並擇要提供額外資訊與分析，遵循國際慣例，影響將由審查委員決定、並將成為審查重點的議題清單（list of issues）的形成。

第三，和過去政府和民間文件「各說各話」不同，最快今年年底，這次將有獨立的國際專家審查委員來台審查官方報告和民間報告，三方展開比較有系統的人權對話，審查委員並將審查結果寫成審查報告。政府將有向國會公布並說明審查結論的義務。

第四，雖然台灣的國際情境特殊，四十年來我國社會運動的工具箱裡少了這一工具，然而後來者也有某些補償。一如前文所述，我國兩公約施行報告的審查頗可能有比聯合國更理想的審查程序，不少國際專家和有志改革聯合國人權體系的國際友人也樂見有此實驗。這將給我們這個後來者學習磨練這項新工具的一個絕佳機會。

由於是將已具有相當於國際習慣法地位的《世界人權宣言》條約化而來，兩公約是最根本、最重要的國際人權公約，三者合稱「國際人權法典」。兩公約1976年生效以來，在國際法院、區域法院及各國法院都已累積了大量的解釋和實踐，不論是對進步的法庭運用或國會立法而言，都是不可或缺的規範和指針。

我國既已透過施行法將兩公約國內法化，走出了第一步，即將到來的這場國際審查的演練會不會有助於前文所指出的行政、立法與司法部門之遲滯的克服呢？就讓我們拭目以待。

《兩公約民間社團影子報告》序二

以光映照出政府幽暗的人權侵害

高涌誠 兩公約施行監督聯盟召集人

兩公約施行監督聯盟自2009年成立以來，始終以如影隨形之姿，不斷地對政府違反兩公約之情事，嚴厲地監督與批判。聯盟在兩公約施行法正式施行一年後，就提出一份〈一年又七個月來政府落實兩公約及其施行法之檢討〉，其中由各民間團體所提出的44案違反兩公約之法規行政命令，成為政府各相關單位後續修改法規政策的依據。

在兩公約施行法通過後關鍵的第二年，依法必須完成所有違反兩公約的法律政策之修正，這當然是一項艱鉅龐大的人權工程，但號稱「人權大步走」的政府，連263則被檢討出來應修正的法律案，兩年期限已過，仍有76則至今（2012年5月）仍未完成修法。因此，聯盟在2011年世界人權日前夕再度提出〈兩公約？兩空約？人權大不走！兩公約兩週年檢討報告〉，詳述兩年來政府在國際公約事務上的荒腔走板與口惠不實。

聯盟不僅提出監督批判，在落實國際人權公約的政策倡議上，我們的眼光始終比政府還要先行。2011年4月，當政府還在猶豫國家人權報告的形式是要採取過去試行報告的方式，還是要按照兩公約之規定時，聯盟早已研擬一份貼近聯合國運作模式的〈如何設計符合《兩公約施行法》第六條的國家報告制度〉建議書。2011年10月，當政府盲目地陷入各機關業務報告式的國家人權報告撰寫工作時，聯盟再次撰文〈符合《兩公約施行法》第六條的國家人權報告制度應參照聯合國運作模式 建議書〉提醒政府，單純提出國家報告並不同於國家人

權報告制度，還必須將報告提交給國際人權專家進行審查，從而進入定期的國際審查循環。

當政府還不清楚究竟要邀請哪些國際專家來台審閱國家人權報告時，聯盟已經彙整一份國際人權專家推薦名單，供政府作為後續國際審查作業時的參考依據。更別提當政府還沒好好看過兩部國際人權公約的條文內容時，聯盟已運用有限的資源先於政府出版繁體中文版的《兩公約一般性意見》，供各界透過此工具書更易一窺國際公約的面貌。當時政府推諉的說詞是，沒有經費預算編印此書。

如影隨形的兩公約施行監督聯盟，在2012年4月21日，政府風光公布兩公約國家人權報告的時刻，隨即於當天下午召開回應官方報告的批判記者會，並根據聯盟長期參與和監督國家人權報告從一稿至四稿，乃至定稿前的資訊掌握，很快地以「官樣文章，紙上人權」作為評語，給予初次國家人權報告立即的回應。

與其說民間社團如影子一般纏身，不如說民間的批評就像光照一樣，令政府幽暗的人權侵害現出原形。這份兩公約的初次影子報告，本著聯盟一貫的姿態，忠實地呈現部分民間團體針對國家人權報告的回應與批判，甚至在某些條文主動提出國家人權報告根本看不見的人權侵害。我們希望接下來不會只有“一份”影子報告，聯盟更期待這只是拋磚引玉，在接下來的國際審查中，將有更多來自不同民間社團的光源，映照出國家報告各角度人權侵害的陰影。

《兩公約民間社團影子報告》導讀

主編 廖福特 中央研究院法律學研究所副研究員

需要民間人權報告

當一個國家批准〈公民與政治權利國際公約〉及〈經濟社會文化權利國際公約〉之後，此國家負有實踐兩公約權利保障之義務，因此締約國必須將其實踐兩公約權利保障之情形提出報告，供人權事務委員會及經濟社會文化權委員會審查。然而政府本身最可能侵犯人權，因此政府所提之人權報告，因為要表彰符合兩公約之目的，或是掩飾自己的人權疏失，通常都會美化其成果，或是隱匿部分事實，因此國家之人權報告其實是以自我描述之方式呈現，內容是自我主觀之評價，不一定呈現完全之事實。

政府的人權報告最大之盲點是沒有涵蓋人民之聲音，人權報告不應該陷於政府自我感覺良好之泥沼中，每一個國家的人權實踐都必須落實在人民身上，人民無法感受權利之保障，就沒有真正的人權保障。當政府提出人權報告之後，人民更應提出自己對權利之看法，才能呈現真正之權利保障實情。因此當台灣政府提出兩公約之國家人權報告之後，「兩公約施行監督聯盟」也邀集其他民間團體，共同提出《兩公約民間社團影子報告》，表達人民之心聲，呈現人民對於權利之感受。

民間人權報告的內容

《兩公約民間社團影子報告》針對每一項權利提出四個面向之意見：第一是相關條文說明：國家人權報告有時甚至沒有精確理解權利之精髓，因而《兩公約民間社團影子報告》第一部分先闡釋此權利之

核心價值，以避免國家人權報告之誤解或忽略。第二是回應國家人權報告：即針對國家人權報告之特定內容提出批判，或指出其不妥善之處，以呈現人民對於此項權利內容之意見是與政府之評價有所不同。第三是民間主動提出之議題：國家人權報告對於部分議題認為與權利無關，或是已實踐權利保障，但是實際上卻非如此，因而〈兩公約民間社團影子報告〉特別提出這些政府所忽略之人權侵害議題。第四是結論與建議，《兩公約民間社團影子報告》不只是提出批判意見而已，同時亦提出正面積極之建議，以作為未來更完整實踐之基礎。

以〈公民與政治權利國際公約〉第6條為例，《兩公約民間社團影子報告》在第一部分相關條文說明中指出，締約國的國家報告應提供四大面向的相關資訊，包括提出威權時代中任意剝奪生命的情況，以及民主轉型後對於受害者家屬的救濟和補償措施。同時政府應具體說明減少死刑甚至完全廢除死刑的詳細計畫，並必須說明請求特赦權利的程序。而在第二部分回應國家人權報告中，我們針對國家人權報告有關「逐步廢除死刑」政策、不利益變更禁止、死刑量刑標準、死刑犯請求赦免、重大死刑冤案、第三審強制辯護、人體器官移植、軍警使用武力等議題，提出民間團體之回應及看法。第三部分民間主動提出之議題，我們認為國家人權報告並未關注死刑犯處遇問題及對心智障礙者判處或執行死刑兩項議題，顯然有所遺漏，應該納入生命權之關懷。因而我們在第四部分提出結論與建議，我們認為應該建立死刑量刑標準、死囚應有請求赦免之權利、應檢討以乙種指揮書代替押票的方式、應省思心智障礙者判處或執行死刑之不正義。

審查國家人權報告

兩公約締約國所提出之國家人權報告，必須受到人權事務委員會及經濟社會文化權委員會之審查，然而台灣之國際地位特殊，無法將國家人權報告送交這兩個委員會，因此有必要自行建構國際審查之制

度。乍看之下台灣是被排除在國際人權體系之外，但若正面看待，台灣政府也因此獲得一個難得契機，可超越聯合國條約機構目前所面臨的限制與困境。既然台灣政府已一再向國際社會表示自願加入國際人權規範的決心和作為，並掌握國家人權報告的目的及精神，那麼應可規劃設計一套優於聯合國的制度與議事規則。

我們認為國家人權報告審查制度應具備以下原則：獨立性、客觀性、法律化、國際化、有NGO 參與、有追蹤與管考機制。我們也認為應建立一個常設的、獨立的機構，以作為國際公約事務的專責機構，同時具體提出三個進程。短期而言，初次的兩公約國家人權報告審查，應可設立國際審查工作小組七人諮詢委員會，其應具有獨立性、充分的資源、並確保資訊公開。中期而言，應設計一套不受政府政治力干預的獨立審查程序，並成立一個外於政府且較具獨立性質的專責基金會。長期而言，應成立符合巴黎原則「獨立、透明」的國家人權委員會，扮演中立角色，負責相關工作。

人權互動及實踐

人權事務委員會及經濟社會文化權委員會在審查國家人權報告的過程中亦非常重視人民所提之報告，因為人民之報告可以幫助這兩個委員會瞭解個別國家的真實人權狀況。而此情形更凸顯民間人權報告之必要性及重要性，台灣政府已經無法接受完整之國際監督，如果沒有民間人權報告，更無法讓國際社會理解台灣真實之人權狀況，因此《兩公約民間社團影子報告》未來亦將翻譯成英文版，提供給即將成立之國際監督機制的成員，使其能提出最確實之監督內容。

《兩公約民間社團影子報告》的出版亦代表民間團體期待與政府部門對話，基於對人權之提倡與落實，民間團體之本意並非與政府對抗，而是提出人民之意見，呈現人權之實況，提醒及要求政府確實實

踐人權保障，因而〈兩公約施行監督聯盟〉亦呼籲公務員及各政府部門，不論是行政、立法、司法、考試、監察部門，都能瞭解〈兩公約民間社團影子報告〉之目的及內容，以作為未來改進台灣人權狀況之基礎。

人民之聲音必須由人民自己發出，否則不是真實之聲音。〈兩公約施行監督聯盟〉清楚地瞭解不能代表所有的團體及人民，因此更重要的是應該有更多台灣人民為自己的權利發聲，才能共同實踐更好的權利保障。因此在提出《兩公約民間社團影子報告》的同時，我們也呼籲更多的台灣人民能共同加入我們的隊伍，期待各位閱讀《兩公約民間社團影子報告》，提出更多意見及建議，也提出更多我們多元之訴求，一起攜手促進及實踐人權。

《兩公約民間社團影子報告》作者：

序一 黃文雄 兩公約施行監督聯盟第一任召集人

序二 高涌誠 兩公約施行監督聯盟現任召集人

主編導讀 廖福特 影子報告主編、中央研究院法律學研究所副研究員

（以下按姓氏筆畫數順序排列）

王毓正 環境法律人協會常務理事

王顯翰 東吳大學人權碩士學位學程研究生

伍杜·米將 台灣原住民族政策協會理事長

宋小海 台灣新聞記者協會專員

李亦庭 萬國法律事務所律師

李艾倫 台北律師公會人權委員會副主委

吳佳臻 南洋台灣姊妹會北部辦公室主任

吳孟姿 台灣愛之希望協會社工

李麗華 新移民勞動權益促進會秘書長

拔 尚 台灣原住民族政策協會監事

邱伊翎 台灣人權促進會執行秘書

邱文聰 中央研究院法律學研究所副研究員、台灣人權促進會執委

邱毓斌 台灣人權促進會副會長

林岳德 工作傷害受害人協會專員

林欣怡 台灣廢除死刑推動聯盟執行長

林宜慧 愛滋感染者權益促進會秘書長

林仁惠 環境法律人協會秘書長

林三加 環境法律人協會常務理事

施逸翔 台灣人權促進會執行秘書

侯希婷 綠色公民行動聯盟實習生

翁國彥 台北律師公會人權委員會主委、台灣人權促進會執委

孫 斌 台灣國際專利法律事務所律師
高涌誠 兩公約施行監督聯盟召集人、元貞法律事務所律師
高烱輝 民揚法律事務所律師
高榮志 民間司法改革基金會辦公室主任
翁嘉宏 台灣人權促進會執行秘書
徐詩雅 綠色公民行動聯盟執行秘書
孫友聯 台灣勞工陣線秘書長
陳壘慈 台灣廢除死刑推動聯盟成員
陳怡君 台灣人權促進會法務
陳瑞榆 台灣人權促進會法務
陳郁琦 台灣人權促進會執行秘書
陳虹穎 台灣都市更新受害者聯盟研究員
陳凱軍 高雄師範大學性別教育研究所碩士
陳思穎 前關注全球南方（Focus on the Global South）工作人員
張 萍 人本教育文教基金會南部聯合辦公室主任
張正學 愛滋感染者權益促進會社工
張智程 台灣人權促進會法務志工、台大工會法務
許仁碩 集遊惡法修法聯盟成員、台大工會理事
許麗荀 台灣母語聯盟、台灣母語教師協會
陸詩薇 台灣蠻野心足生態協會律師
郭盈靖 台灣當代漂泊協會執委
馮喬蘭 人本教育文教基金會執行長
曾昭明 台灣企業社會責任協會執行長
黃嵩立 台灣國際醫學聯盟秘書長
黃怡碧 台灣國際醫學聯盟專案協調人
黃斐悅 地球公民基金會研究員
葉虹靈 台灣真相與和解促進會執行長
趙書郁 萬國法律事務所律師

鄭詩穎 南洋台灣姊妹會社工
蔡季勳 台灣人權促進會秘書長
羅士翔 萬國法律事務所律師
賴中強 台灣人權促進會會長
蘇芳瑩 台灣婦女團體全國聯合會研究專員
蘇孝倫 萬國法律事務所律師
顧立雄 民間司法改革基金會常務董事、萬國法律事務所資深合夥律師、
台灣人權促進會執委

影子報告參與團體：

一、兩公約施行監督聯盟

執行團體：

台灣人權促進會、民間司法改革基金會、台北律師公會人權委員會、台灣勞工陣線、國際特赦組織台灣分會、台灣國際醫學聯盟、環境法律人協會、廢除死刑推動聯盟、台灣促進和平基金會、台灣原住民族政策協會、社區大學全國促進會、台灣國際法學會、台灣企業社會責任協會、小米穗原住民文化基金會

參與團體：

台灣法學會、中華民國律師公會全國聯合會、中華民國智障者家長總會、中華民國殘障聯盟、中華民國全國教師會、全國教師工會總聯合會、中華民國愛滋感染者權益促進會、中華民國銀行員工會全國聯合會、公民監督國會聯盟、日日春關懷互助協會、台北市上班族協會、台北市女性權益促進會、台灣太平洋發展協會、台灣少年權益與福利促進聯盟、台灣北社、台灣自由緬甸網絡、台灣性別人權協會、台灣原住民族非政府組織聯盟、台灣原住民族學院促進會、台灣婦女團體全國聯合會、台灣勞動與社會政策研究協會、台灣新聞記者協會、台灣圖博之友會、台灣青年逆轉本部、外省台灣人協會、東吳大學張佛泉人權研究中心、國家人權委員會推動聯盟、基督教恩友中心、綠色陣線協會、綠黨、澄社、鄭南榕自由基金會

二、非兩公約施行監督聯盟成員，但參與撰寫影子報告的團體名單：

南洋台灣姊妹會、台灣愛之希望協會、新移民勞動權益促進會、工作傷害受害人協會、綠色公民行動聯盟、台灣都市更新受害者聯

盟、人本教育文教基金會、集遊惡法修法聯盟、台大工會、台灣母語聯盟、台灣母語教師協會、台灣蠻野心足生態協會、台灣當代漂泊協會、地球公民基金會、台灣真相與和解促進會、伊甸基金會

感謝名單：

希楠·瑪飛沕（Sinan Mavivo）蘭嶼部落文化基金核廢料遷離行動小組召集

林峯正 民間司法改革基金會執行長

林超駿 台北大學法律學系副教授

林佳範 台灣人權促進會執委

林淑雅 國際特赦組織台灣分會理事

吳豪人 台灣人權促進會執委

陳俊宏 台灣真相與和解促進會理事長

陳瑤華 台灣促進和平基金會董事

黃瑞明 民間司法改革基金會董事

羅秉成 民間司改會常務董事

台灣伴侶權益推動聯盟

台灣農村陣線

社會住宅推動聯盟

〈公民與政治權利國際公約〉部份

〈公民與政治權利國際公約〉

第1條：自決權

〈經濟社會文化權利國際公約〉

第1條：自決權¹

一、條文說明

根據聯合國《公政公約國家報告撰寫準則》，有關第1條條文，國家報告必須根據第1條條文及第12號一般性意見交代自決權何以被落實，並應描述在憲法與政治的過程中，讓這個權利如何被施展。以及，在落實讓人民自由處置自然資源的權利上，遇到什麼困難。國家又是以什麼方式來尊重與肯認原住民的權利、土地擁有權、傳統領域及生活方式。最後，國家也應該交代原住民及社區居民是否在每次跟他們權利相關的決策過程中，都有被妥善的諮商、事前告知，並獲得他們的同意。

國家報告在有關第1條自決權的部分，在民間團體的強烈建議之下，也終於承認政府有許多無法落實的部分。但總體而言，國家報告對於這些權利之所以無法落實，只予以承認，並沒有提出具體改善之道。

根據〈公民與政治權利國際公約〉第1條，所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位並自由從事其經濟、社會與文化之發展。台灣政府雖然訂有〈原住民族基本法〉以保障原住民自

1 〈公民與政治權利國際公約〉及〈經濟社會文化權利國際公約〉第1條：自決權，民間影子報告作者：邱伊翎、陳郁琦、黃斐悅、拔尚、伍杜．米將。

治的精神，但卻因相關子法未訂，反而訂了其他法令來違背〈原住民族基本法〉精神，使原住民族自治的精神蕩然無存。然而，在一些實際案例上，例如：〈花東地區發展條例〉對於原住民傳統領域的侵蝕、八八風災的重建政策與過程等，都充分展現國內的〈原住民族基本法〉沒有真正落實的現況。

二、回應國家報告²

（一）、原住民參政淪為政黨傀儡：回應國家報告第1頁第1段

〈中華民國憲法〉是於1946年在中國南京所議決通過，憲法本文雖提及民族平等，但在當時的歷史脈絡下，所謂的民族，並未涵蓋到台灣的原住民族。因此，在2005年的憲法增修條文第10條第12項才又增加了「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與」來保障原住民自治。但落實到實際運作上，多年來，可以獲得政黨提名而當選的原住民立委，多聽命於其被提名之政黨意見，而無法發揮原住民立委的自主意見及影響力。

（二）、公投無法行使：回應國家報告第1頁第3段

公投或複決權，是人民行使自決權最直接的一種方式。然而，台灣的〈公民投票法〉於2004年1月2日正式實施至今，沒有任何一案依該法成功通過公民投票。〈公民投票法〉最引人詬病的無非是人民提案及連署的門檻過高、「公投審議委員會」權責不清、投票有效人數限制門檻過高，導致人民要行使直接民權難上加難。2010年，由「消費者文教基金會」所發起的反對狂牛症疫區之美國牛肉進口的公民投

票，在第二階段的連署，也因遭政府機關各種形式的阻撓而終告失敗³。「民進黨」與「台灣團結聯盟」自2009年起連續發起四波ECFA公投提案，總計逾四十三萬人參與連署，皆被公投審議委員會的十幾個委員駁回⁴。

公投無法行使的問題，也影響到原住民的權利。核能廢料的最終處置作業係依據〈放射性物料管理法〉予以管制，相關設施之營運不得危害公眾健康、安全或環境生態。設施場址的選定，依〈低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例〉，但此法是2005年所制訂，三十年前，政府將核廢料置放於蘭嶼原住民區，並沒有徵詢過當地原住民的意見。三十年來，蘭嶼達悟人對於核廢料的抗議聲浪不斷，2011年12月30日，達悟族人仍因為核廢料桶遭侵蝕，調查報告顯示當地土地已遭汙染，而北上抗議⁵。

根據2011年2月原能會所提出的〈低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例〉修正草案，政府更提案從強制公投改為反對式公投⁶，也就是必須有居民提案反對，並通過連署門檻，再舉辦公投。而公投所依據的區域劃分，是以國家的行政區域為劃分，導致距離核電廠最近的部落，有時反而因為不是位於同一行政區域中而無法進行投票⁷。

2 有關本份影子報告中所指稱的「國家報告」，係指中華民國政府依兩公約規定分別提交的《公民與政治權利國際公約初次國家報告》、《經濟社會文化權利國際公約初次國家報告》。此二份報告，可在<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=13909>查閱全文。

3 黃國昌（2010），2010年人民參政權：挫敗而倒退的一年，2010年台灣人權報告，台灣人權促進會

4 自由時報，2011年1月6日，「ECFA公投 公審會連4殺」

5 公視新聞議題中心，2011年，「與核廢共存30年 達悟勇士痛斥政府滅族」 <http://pnn.pts.org.tw/main/?p=37429>

6 康杰修（2011），核廢料放你家 說NO請先公投，環境資訊中心<http://e-info.org.tw/node/63556>

7 原住民電視台，2011年，「核廢議題延燒 台電：牡丹無權公投」 http://www.tipp.org.tw/formosan/news/news_detail.aspx?id=20110119000014

（三）、〈原住民族基本法〉遭排擠子法未訂，形同虛設：回應國家報告第1頁第4段

政府雖然於2005年訂定了〈原住民族基本法〉，並通過了其他與原住民相關的法令，但這些法條多為原則性宣示，同時因為相關子法至今仍未制訂，而使得〈原住民族基本法〉無法真正落實、形同虛設。

加之政府各單位未依〈原住民族基本法〉進行相關法規之修法動作，並積極排擠〈原住民族基本法〉所保障之權益，如目前行政院內政部排除〈原住民族基本法〉保障原住民族的同意權，逕行以行政會議及公告方式將原住民保留地劃歸為「森林區」，並要求地方政府配合辦理公告事宜，引發原住民社會爭議。諸多議題如後分項說明。

（四）、原住民族自治法草案違反〈原住民族基本法〉：回應國家報告第1頁第5段

2011年，行政院甚至提出〈原住民族自治法草案〉，但遭到原住民團體大為抨擊，因為這部已在立法院一讀通過的草案，反而侵害原住民族的自決權，根本無明確賦予原住民傳統領域範圍及其管理權，還必須遵守目前的行政縣市界線、自然資源收入受中央目的事業主管機關管轄，最受爭議的第24條甚至明文排除〈原住民族基本法〉規定⁸。依照〈原住民族基本法〉，國家承認原住民族的土地和自然資源權利，〈原住民族基本法〉第34條，主管機關應於本法施行後三年內，依本法之原則修正、制定或廢止相關法令。

然而，國家不但沒有修正相關法令，2011年行政院版〈原住民族自治法草案〉第21條，反過來要求原住民行使其土地和自

然資源權利時，要依照目前〈野生動物保育法〉、〈森林法〉、〈礦業法〉、〈土石採取法〉、〈水利法〉、〈溫泉法〉、〈文化資產保存法〉及〈國家公園法〉等法律的規定。如此一來，〈原住民族基本法〉承認的權利被大幅限縮。此外，依現行〈原住民族基本法〉，政府或私人於原住民族土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮詢並取得原住民族同意或參與，原住民得分享相關利益。然而，行政院版〈原住民族自治法草案〉第24條第3款卻訂出「經中央目的事業主管機關基於國家重要利益考量，報經行政院同意者，不受〈原住民族基本法〉規定應經原住民族同意之限制」。2011年行政院版〈原住民族自治法草案〉的條文來看，基本上是一部以後法來架空前法，嚴重侵害原住民自決權的法令。

（五）、原住民無法使用自然資源：回應國家報告第2頁第6段

依照目前已通過的〈原住民族基本法〉，國家承認原住民族的土地和自然資源權利，但由於相關子法未訂、相關法規未修，導致仍發生許多原住民部落使用自然資源卻遭到國家起訴甚至定罪的案例。（請另見本影子報告中〈公民與政治權利公約〉第27條之說明）

（六）、在原住民土地上進行開發，未尊重族人意願：回應國家報告第2頁第7段

〈原住民族基本法〉規定政府或私人於原住民族土地從事土地開發時，應諮詢當地原住民族，並取得其同意或參與後，再依原住民族的意願辦理開發，但由於〈原住民族基本法〉中之「原住民族土地」並未被清楚定義，加上缺少罰則，政府無論在原住民私有地或傳統領域進行土地利用，都極少遵守〈原住民族基本法〉事先徵詢部落意見。花東地區原住民族人口密度為全台灣最高（約三分之一），過去各部落傳統領域也幾乎涵蓋全花東面積，但自土地登記制度施行以

8 官大偉（2011），行政院版原住民族自治法的陷阱，公視新聞議題中心
<http://pnn.pts.org.tw/main/?p=26050>

來，大部分傳統領域都被劃為國有，因此許多公有地開發政策都與原住民有深切關連。例如，〈花東地區發展條例〉（以下簡稱「東發條例」）草案於2010年2月提出，並迅速於2011年6月三讀通過，但其中「公有地釋出」條文造成社會大眾的爭議。「東發條例」的土地釋出政策，係以經濟發展為由鼓勵企業長期投資、租用。

此種大規模開發有時會壓迫到民眾的生存空間或破壞環境，但政府卻常選擇性地保障投資業者而非居民及環境。最著名的例子即是台東縣政府認定杉原海灣上的阿美族荖桐部落部分住戶為佔用國土人士，並同意美麗灣大飯店業者進駐以要求住戶遷移，即便高雄高等行政法院判定業者開發違反〈環境影響評估法〉，且原住民團體及環保團體抗爭不斷，縣政府仍核發執照讓其合法營業。直到2012年2月最高行政法院判決環評無效定讞，台東縣政府才表示，除非未來能解決環評問題，否則即要求飯店即日起停工不得營運。本案縣府接連於2008年與2010年敗訴，當時在地居民與環保團體就呼籲要停工，縣長仍一意孤行而不令停工。這期間，美麗灣飯店又增設了很多設施，持續造成環境破壞⁹。此案的模式，如同過去苗栗縣政府欲對泰安溫泉區申請都市計畫以讓溫泉飯店業者就地合法化等等案例相同，原住民族領域持續遭到開發與破壞。

（七）、原民土地申請劃編為保留地卻反遭侵占：回應國家報告第2頁第8段、以及〈經濟社會文化權利國際公約〉國家報告第66頁第219段

由於原住民保留地相關辦法未真正落實，原住民部落的傳統領域不斷遭到國家權力的侵害，原住民的生活也不斷遭受干擾。實際案例即是2011年至2012年花蓮港口部落抗爭。位於花蓮縣豐濱鄉的港口部

9 環境資訊中心，2012年，「黃健庭指示美麗灣即日起停工 原民：早就該停了！」
<http://e-info.org.tw/node/74003>

落是阿美族的傳統領域，1990年到1993年，族人向鄉公所申請登錄「保留地」，但是鄉公所一直沒有處理，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」，經過族人抗議之後，一直到1997年，鄉公所以一紙公文表示，「承辦人流動性大，在移交中未清楚交接，以致1980至1993年間申請之資料查無留存，敬請諒達」；以前申請的資料沒了，土地卻已經到了「東部海岸國家風景區管理處管處」的手裡，1996年到1999年間，族人再向交通部陳情，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」¹⁰。

（八）、災後重建未尊重族人意願：回應國家報告第2頁第9段、及〈經濟社會文化權利國際公約〉國家報告第66頁第220段

2009年8月莫拉克颱風，導致原住民部落受災情況嚴重，政府當時因救災緩慢備受批評，於是行政院於一週內匆忙提出〈莫拉克災後重建條例〉以安撫民怨，但是此一條例完全排除所有現行法令（包括〈環境影響評估法〉、〈水土保持法〉等），並加入了迫遷條文，引發更多環保團體及原住民團體的抗議。立法院強行通過此法，而衍生後續重建的許多問題。包括在重建過程中，政府將重建工作委外給民間慈善機構，導致人民與國家、民間團體的權責不清。政府大肆興建所謂永久屋，而非可供緊急安置的中繼屋，並要求原住民部落必須放棄自己原有的土地，才可以入住永久屋。事實上，若部落已崩塌為危險區域，原住民族人也並未堅持要留守，只是政府在所謂「劃定特定區域」（原住民不得居住的區域）的過程中，缺乏與部落族人的溝通討論，劃定範圍一再備受質疑，而引發部落族人抗議。如阿里山的來吉部落即針對其部落的劃定審查過程的問題，於2012年2月向監察院

10 立報，2012年，「大港口著手復耕 誓爭回石梯坪」
<http://n.yam.com/lihpao/garden/201201/20120117825980.html>

要求彈劾相關人員¹¹。

事實上，原本屏東的好茶村自1977年遷村至現在滅村的好茶部落，遭受多次大大小小的災害，村民一再要求進行相關河川整治，卻遭到政府忽視，政府的怠惰不作為以致莫拉克風災時，好茶全村被土石覆蓋，居民無家可歸。好茶部落已經於2012年2月正式對政府提出國賠訴訟¹²。

莫拉克風災重建的永久屋規劃，政府礙於國有土地有限，將不同部落的族人規劃在同一區永久屋，加上原住民宗教信仰與承建慈善團體的不同，更造成接受永久屋的族人彼此的對立。而原居住地受災情況不嚴重的原民部落，卻面臨地方政府不願再修繕基礎設施，如道路、水電等，無法重返家園營生的困境。

此外，桃園縣復興鄉因巴陵壩興建與艾利颱風影響而造成部落基地崩塌的哈凱部落，重建過程也是困難重重（請另見本影子報告〈經濟社會文化權利國際公約〉第11條適當生活水準之說明）

三、結論與建議

〈公民投票法〉本為了確保公民直接民權而生。但當前台灣的〈公民投票法〉限制重重，阻礙了公民行使直接民權之可能。因此政府應立即補正，讓〈公民投票法〉可以真正還權於民，讓民眾得以行使直接民權，決定關於自己的重大公共事務。

為落實原住民自決權，政府應立即制訂〈原住民族基本法〉等相關子法，各部會並著手修訂相關法規，以落實〈原住民族基本法〉。同時，〈原住民族自治法草案〉應重新提擬，不得制定出違背〈原住民族基本法〉及兩公約精神的法案。針對八八風災及其他部落的災後重建過程，所造成的不尊重族人意願及面臨迫遷的問題，政府及原民會應提出具體檢討報告。針對好茶村於八八風災遭滅村、哈凱部落因巴陵壩遭部落坍方等案例，政府應提出調查報告。針對2011年台東縣府違反法院判決，執意授權財團開發原住民傳統領域，縣市政府及原民會應提出檢討報告。至於政府逕行公告將原住民保留地劃歸為森林區、逕行規劃水庫建設等等，亦應撤銷。

11 立報，2012年，「來吉重建無進度 族人至監察院抗議」
<http://n.yam.com/lihpao/garden/201202/20120205185386.html>

12 董俞佳（2012），88風災滅村 好茶村族人要國賠，聯合報
<http://udn.com/NEWS/SOCIETY/SOC6/6879976.shtml>

〈公民與政治權利國際公約〉

第2條、第3條、第26條：反歧視與平等權¹³

〈經濟社會文化權利國際公約〉

第2條：反歧視與平等權

一、條文說明

〈公民與政治權利國際公約〉（下稱本公約），規定國家應尊重並保障平等權，除積極立法禁止基於種族、膚色、性別、語言、宗教、政見、社會階級等等而為的一切形式歧視外，依據本公約第2條第2項並有義務提供有效而適當救濟。另外本公約第3條：「本公約締約國承允確保本公約所載一切公民及政治權利之享受，男女權利，一律平等。」此意即無分性別之非歧視原則。並且在本公約第26條中，進一步確保人人在法律上一律平等而受到必要保護，無所歧視。

依據本公約第18號一般性意見第9項，國家人權報告除了載明防止歧視的法律立法及行政措施之外，也應該揭露實際存在的歧視問題，這些實際的歧視問題可能是由公共機關、社區、私人或私人機構實施。同時依據第10項，國家必須採取積極的行動，以減少或消除會引起本公約所禁止之歧視或使其繼續下去的條件。

然而綜觀中華民國政府提出的國家人權報告書中，關於反歧視與平等權的尊重保障，僅空泛列出反歧視相關法律，以及部分申訴不平

13 〈公民與政治權利國際公約〉第2條、第3條、第26條：平等權，民間影子報告共同撰寫者為：陳瑞榆、陳凱軍、王顯翰、吳孟姿、鄭詩穎。

等的數據來粉飾法規提供的保障不適與不足，並未檢討法規與實際執行面的落差，同時也無法適切反映像關愛之家案例中，國家法院積極以判決歧視，侵害愛滋感染者權利的實際情況。

本篇民間影子報告涵蓋了〈公民與政治權利國際公約〉第2條、第3條、第26條，以及〈經濟社會文化權利國際公約〉第2條，一併就國家人權報告書內容作出回應。以下分就未積極落實性別平等教育，以及身心障礙者之保障、愛滋歧視、種族歧視，等四大議題提出國家政策落實、救濟管道的未盡之處。

二、回應國家報告

（一）、教育部性平教育踩煞車，國中生遭歧視自殺案又一樁：回應國家報告第10頁第33～35段、第14頁第47段

依〈性別平等教育法〉之規定，教育部原訂於2011年開始將新的性別平等教育課綱納入中小學課程內，其中一部份包括依照不同學習階段認識不同的性傾向、性別特質以及性別認同，亦即將同志教育納入為性別平等教育之中的一部分。

1. 「台灣真愛聯盟」事件

教育部在「97年國民中小學九年一貫課程綱要」¹⁴當中清楚揭示我國〈性別平等教育〉的目的在於：「希望透過『教育』的歷程和方法，促使不同性別或性傾向者都能站在公平的立足點上發展潛能，不因生理、心理、社會及文化上的性別因素而受到限

制；更期望經由性別平等教育，促進不同性別者在社會性別之實質平等，亦期能與國家社會之整體發展相互配合，共同打造性別平等之多元社會。」也就是說，性別平等教育所期待的社會圖像不單只是「兩性平等」而是涵納多元視野的「性別平等」。

因此，「同志教育」自是其中重要而不可或缺的一環。然而，教育部原本應依法預定於2011年8月在全國中小學校園推動的同志教育，卻因保守宗教團體「台灣真愛聯盟」¹⁵惡意地將認知、了解、及尊重多元性別教育、多元家庭教育（除了認識同志家庭外、尚包含繼親家庭、單親家庭等多元家庭圖像），解釋成混淆兒童性別認知；鼓勵、誘導國中小學生發生性行為與發展多元情欲，而引發部份民眾的恐慌及誤解，其後更透過媒體的推波助瀾，使得部份誤信真愛聯盟言論之立法委員，包括陳淑慧、鄭金玲、管碧玲、朱鳳芝等人，要求教育部除了必須重新徵求各界意見之外，還得向立院進行報告才得以實施97課綱與相關教材。此舉形同抹殺了教育部性別平等教育課綱研修小組在先前召開了10次會議與兩次公聽會的努力，也導致教育部國民教育司、訓育委員會必須在台灣北、中、南、東四個區域召開八場公聽會。

不過，令人遺憾的是，即使八場公聽會中有許多在地參與的團體及教育現場第一線工作者、家長等均表達了支持同志教育的聲音，教育部卻依然屈服於真愛聯盟的謬誤主張，不單國民教育司開始針對課

¹⁴ 97年國民中小學九年一貫課程綱要：教育部「國民中小學課程綱要審議委員會」於民國96年（西元2007年）10月至97年（西元2008年）2月期間，成立「國民中小學課程綱要總綱、各學習領域、生活課程暨重大議題審議小組」，該次所分組審議通過之課綱微調案，便以「97年國民中小學九年一貫課程綱要」稱之，而其實施期程則訂於民國100年（西元2011年）開始推動。

¹⁵ 台灣真愛聯盟（<http://tulv.tw/>）：該組織一開始是以設立官方網站的方式出現，同時，在其網站上也不見任何團體或個人屬名以為其言論負責；這樣一個保持匿名的組織，其設立反對同志教育之官網的動機著實教人質疑。再者，其官網尚設立了一項假議題：「反對教育部在國小、國中性別平等教育中鼓勵性解放」，以散布諸多或扭曲、或負向的訊息，來誤導一般民眾以為未來校園中推動的同志教育就是性解放教育。而隨後該聯盟負責人齊明的曝光，其輔大神學院生命倫理中心研究員的身分格外引人注目，也連帶使得背後主導之輔大神學院生命倫理中心、靈糧堂、新店行道會等團體的宗教干政行徑備受質疑。

綱中性別平等教育之能力指標進行微調，而原先預定發放的三本教學資源手冊當中的《性別好好教》（國中教師參考用）與《我們可以這樣教性別》（國小教師參考用），訓育委員會也交由學者專家研議修改，導致原本應在2011年8月上路施行的多元性別平等教育的教材因而延宕。國家未體察性別少數者所受歧視的處境，卻在保守宗教團體的壓力下，所有的教育課綱都必須通過宗教團體的審查方得施行；國家並未積極推動教育專業、人權提升、以及多元性別平等的理念。

2. 鷺江國中事件

就讀新北市鷺江國中的楊姓學生，無法忍受自國小以來不斷因為性別特質而遭遇到排擠及霸凌，而在2011年10月30日晚上自住家處跳樓身亡。報導描述楊姓學生個性內向、體格瘦小，從小學至國中階段，常被男同學排擠、嘲笑娘娘腔。時值台灣一年一度同志大遊行的隔天，這個消息立刻引起同志運動及性別平權運動人士的震驚，隨即在11月5日於鷺江國中校門口舉行紀念活動。正因為僅佔性別教育之中一小部分的同志教育無法落實於國中小的教育之中，不僅使得性別特質相異的學生飽受霸凌之苦，也讓霸凌者在沒有受過多元性別教育情況下無知地成為加害者。同時，學校師長，以及學生家長也因為缺乏必要合宜的教材資料，不曉得該如何面對擁有不同性別特質的學生。

（二）、愛滋感染者隱私曝光遭致工作權不保：回應國家報告第13頁第44段

國家人權報告中，關於愛滋感染者權益之保障，僅列出：〈人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例〉第4條，感染者之人格與合法權益應受尊重及保障，不得予以歧視，拒絕其就學、就醫、就業、安養、居住或給予其他不公平之待遇，如感染者遇到不公平的待遇時，得依該辦法，於事實發生一年內提出申訴。〈人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例〉自2007年修正公布以來到2011年

7月，感染者因權利受損而申訴之案件僅有6件，此稀少數字所反映法律保障與執行面的落差；法律對於在這個社會中備受污名的愛滋感染者，能尋求救濟與保障的資源與管道其實大為不足。

就業歧視之實務案例：

黃先生為愛滋感染者，透過友人介紹，他來到某家公司面試並獲得工作機會。而後公司安排體檢，在員工體檢表中赫然看到愛滋也在受檢項目之內。黃先生擔心感染身份曝光及被友人知道，難過地離開體檢單位，也放棄了剛應徵上的工作。他心中很徬徨，下一份工作是否也會發生相同的情況？¹⁶

就業歧視之實務案例：

20多歲的小瑜是個愛滋感染者。2009年11月下旬，她應徵獲派到一家醫院當清潔工，她第一天上工下班時收到清潔公司發的體檢表，裡面有愛滋病毒檢查，她隔天告訴公司她是愛滋感染者，不料公司竟要她立刻交回所有工作配備，她上班一天半就因此被解僱。本案向北市衛生局申訴成立後，因該清潔公司未能於期限內與當事人達成和解，所以處30萬元罰鍰¹⁷。

〈人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例〉，雖明文保障感染者之工作權益，不得予以歧視，同條例第23條並規定確認申訴成立後，違反者應處30萬元以上150萬元以下罰鍰，前開條例2008年發布之子法規〈人類免疫缺乏病毒感染者權益保障辦法〉第7條雖明訂申訴程序與機制。惟在實務處理上，申訴成立後尚以當事人是否和解作為裁罰的判斷標準，故亦有案例雖然申訴成立，衛生局卻以雙方和解為由不予開罰。法規實施初期，亦曾發生地方主管機關拒絕告知

16 案例提供社團法人台灣愛之希望協會，吳孟姿，。

17 http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/32671531/IssueID/20100719蘋果日報2010年7月19日：歧視愛滋 台首開罰單。

申訴人申訴處理結果。申訴辦法的本意是在確立是否有歧視的情形發生，若對於違法者未能給予應有的處罰，則難以致力達到愛滋平權的目標¹⁸。

對愛滋感染者而言，隱私的保障是最基本也是最重要的議題。在職場中，除了愛滋感染者的身分曝光，因而受到公司歧視而被迫離職之外。縱使公司不予解僱，也可能因感染身分在公司內部受到流言蜚語，逼迫感染者主動離職。因此，實際上要保障愛滋感染者的工作權，就應該要事先禁止公司避免不必要的體檢項目。現行條例雖然明文保障工作權，但對於如何保障卻模糊不清，而難以運用。若在勞資雙方權力強烈不均等的關係下，公司若要求員工體檢愛滋病毒，感染者難以拒絕，更容易因體檢資訊不當處理造成身分曝光，影響其工作的權利。

除了未曝光的愛滋感染者如何保障其隱私，以免進一步侵害其家庭團聚、工作、受教、就醫等延伸性的人權外，另外有一群協助弱勢愛滋感染者者的社會團體，也往往易受到一般民眾的誤解和排斥，例如下台灣關愛之家協會事件。

實務案例：

居住歧視—台灣關愛之家協會事件

「台灣關愛之家協會」（下稱關愛之家），2005年6月於台北市文山區再興社區租屋收容20多位愛滋感染者，經警方不慎將消息傳出，隨即遭該社區居民反彈，以社區規約中規定「不得從事收容或安置法定傳染病患之業務」，要求關愛之家於三個月內遷離。經關愛之家拒絕後，該社區管委會於同年10月向台北地方法院提起訴訟，2006年10月台北地方法院判決以該規約僅是限制「從事收容或安置之業務」，而非限制愛滋感染者之居住自由，且為保障再興社區居民免受愛滋感染者對其生理或心理衛生健康之威脅，判決關愛之家一審敗訴，必須遷離該社區。

2007年，因現行〈人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例〉，修正通過，依據本法意旨本案於二審時，高等法院即認社區規約排除法定傳染病愛滋感染者之收容，有違法律保障感染者權益，判決再興社區敗訴。

關愛之家雖獲得勝訴，卻也因感染者消息曝光，造成社區居民恐慌與排斥，為保護感染者不受排斥的安居權利，在本案定讞前，關愛之家的重症感染者早已先遷往他處，原址轉型為更生婦女與愛滋寶寶的婦幼庇護中心。¹⁹

（三）、看不見歧視的「歧視申訴審議會」：回應國家報告第14頁第50段

台灣地區本為多族群國家，近年因政策開放及全球化的影響，大量海外移民入境，為了保障移民免受歧視，內政部入出國及移民署在

18 愛滋感染者權益促進會會刊 2011 年第九期。

19 陳清芳（2007年8月7日），〈關愛之家官司勝訴 重症愛滋已遷移他處〉，大紀元報導轉引自中央社。網址出處：<http://www.epochtimes.com/b5/7/8/7/n1794905.htm>

2008年訂定了〈居住臺灣地區之人民受歧視申訴辦法〉及〈居住臺灣地區之人民受歧視申訴審議小組設置要點〉，據以受理及審議相關申訴案件……分別於2009、2010及2011年各受理1件受歧視案，此三案均為受「語言或文字之歧視」之申訴案件，但審議結果皆為申訴不成立。

事實上，在移民署受理的三件受歧視案件中，南洋台灣姊妹會提出申請者即占兩件，但結果均是：「由於申訴人的權利未受不法侵害，因此歧視申訴不成立。」

實際案例：

2010年，高雄縣林園鄉林園高中一教師在管教學生時，因該名學生母親是來自印尼的新移民，因此說出「妳是野蠻人啊？妳寒假要與媽媽回印尼，妳就滾回去印尼當野蠻人！」等言論，使該名學生感到受歧視與污辱。其他新移民女性聽到這樣的新聞感到十分憤怒，認為老師的言論會加深社會對於新移民的歧視與誤解、影響孩子與母親的關係，因而提出申訴。

實際案例：

2011年，網路上流傳一篇對越南女性充滿歧視意味的文章，其標題為：「越南一用女人陰部來台灣賺錢的國家」。有越南移民女性讀過這篇文章之後，感到很不舒服，她認為這樣的言論將潛移默化地影響台灣民眾，使得她與台灣夫家的相處與互信培養受阻，因而提出申訴。

三、民間主動提出的議題

（一）、身心障礙事務欠缺國家級專責機構

根據〈行政院組織法〉，我國政府將於2012年實行新的政府組織架構，衛生署、內政部社會司、兒童司、以及家庭暴力及性侵害防治委員會整併為衛生福利部。原本內政部社會司設有「身心障礙福利科」與「身心障礙福利機構輔導科」；兩個身心障礙相關科室在組織改造後取消，相關業務整併到「社會照顧及發展司」及「社會福利司」，新設置組織架構中沒有任何身心障礙專責機構。

自1997年修正之〈身心障礙者權益保障法〉中，已訂定各目的事業主管機關權責，但是身心障礙者的需求卻無法像業務一樣進行切割。多年來，身心障礙者福利服務與權益時常面臨勞政、社政、衛政、教育等跨部會政策轉銜、協調整合問題。爰此，行政院社會福利推動委員會第12次委員會議陳委員節如提案，應於行政院成立跨部會的工作小組，以對身心障礙者的全生涯全人服務有明確的政策規劃方向及目標，並增加或調整現行資源配置與服務輸送，以符身心障礙者的需要。

儘管目前中央與地方各機關已有聯繫因應機制，理論上，各項福利措施如各單位未能達成有效共識，或遇到急待協調解決事項，各級政府可運用跨局處的身心障礙權益保障推動小組協調處理。然而，實務發現由於政府缺乏身心障礙事務專責機構，在沒有專責人力與預算的情況下，難以有效率地協調整合政策。

為維護法定組織原則，避免國家未經民意逕自以行政作用法浮濫增設行政組織，以達權責分明，依現行〈中央行政機關組織基準法〉第5條規定，除組織法外，作用法及其他法規不得規定機關組織。因

此，依照現行〈行政院組織法〉，在政府沒有積極設置身心障礙協調或專責部門，又無法以作用法或其他行政法規彈性增設的情況下，對於身心障礙者政策與資源協調整合及執行，成效有限。

四、結論及建議

（一）、性別平等與同志教育不能止於校園

積極推動並落實多元性別平等教育，不能止於在學受教育之學生，社會大眾也應有接觸多元性別平等觀念的機會。

1. 立法委員及宗教團體更需要多元性別平等教育

有鑑於立委及宗教團體在這次真愛聯盟引發的風波中著實扮演了妨礙性別平等教育推動之角色，因此，除了彰顯了許多人對於性別平等教育仍然非常陌生之外，也證明了性別平等教育絕對不該「獨厚」國中小學生，更應該進一步地推廣到立法院及宗教界。相信這麼一來，一定能讓我們的立委諸公在為民喉舌之餘，也能關注到性別弱勢族群的需求；而宗教界的領袖也能藉由多元的角度來認識同志，進而成為促進性別平等實現的重要基地。

2. 沒有落實多元性別平等教育，侈談友善校園

從2000年4月葉永鋕的死，到2011年10月鷺江國中楊同學的輕生，全是肇因於性別氣質受到歧視，進而在校園中產生了霸凌的情事。這些事件的受害者是學生，可是加害者絕非僅是表面上校園中那些同年齡的孩子。從我國的教育體制來看，那些質疑性別氣質殊異學生的師長、忽視霸凌存在的教育主管機關、阻擋性別平等教育施行的團體及個人，種種缺乏性別平等意識的教育環境，不僅使得多數學生可能因為無法學習尊重並包容多元性別，而成為霸凌事件的加害者，更是少數性別多元學生無法感受校園

友善的主因。校園的建立絕非是在朝會發送反霸凌的貼紙，或是聚集學生大喊「080，反霸凌」即可，而是讓更多人理解、落實性別平等教育的精神，我們的校園才真的會有達致友善的一天。

（二）、健全愛滋感染者遭受歧視的申訴管道

在愛滋感染者就業歧視方面，應事先落實避免不必要之體檢，以加強對隱私權之保障。

歧視愛滋感染者申訴與處罰本意在確立及防止歧視行為，應與歧視人與被歧視人是否達成和解脫鉤，歧視人與被歧視人是否私下和解，不應干涉案件之審議與決定，同時申訴管道進度及處理方式均應透明化，使得申訴人可以查詢進展及裁罰結果，以落實確實的救濟。此外，申訴案件數量極少，反映的亦可能是感染者並不了解自己權益所在，或並不知曉申訴辦法的存在。因此中央政府或地方主管機關，都有必要在進行反歧視教育的同時，亦積極宣導相關申訴管道與機制。

（三）、難以認定的種族、國族歧視

現行針對歧視申訴案件之審議，要求受歧視人須有「權利受不法侵害」之要件，舉證困難、過於嚴苛，使歧視行為難以被認定，罔顧〈入出國及移民法〉反歧視條款第62條之立法美意，更無法達到〈公民與政治權利國際公約〉第2條與20條，對不同膚色、性別、語言、宗教、社會階級等人之保障，並以法律禁止種族歧視之仇恨言論。專責機關應具有高度敏感性，必須認識到歧視、仇恨語言及文字對各種族、族群文化，以及受歧視者的人性尊嚴的貶低及傷害。不宜在要件上強加受歧視人舉證須有「權利受不法侵害」，以賦予受侵害者有效救濟之管道。

台灣近年大量海外新移民及外國籍人士入境，因此對基於種族或族群的任何歧視，更應具有高度敏感性。我們認為，歧視申訴審議應放寬認定，將當事人人格尊嚴受損害亦視為對其之侵害，使受歧視侵害者得有有效救濟之管道，以落實〈公民與政治權利國際公約〉第2條與20條。

（四）、建立專責機構消除對身心障礙者的歧視

〈經濟社會文化權利國際公約〉中人本為權利主體，故應該保障人的各項權利，而非將人視為被動接受福利的弱勢者。政府應設置身心障礙者委員會，本委員會不可作為衛生福利部下屬機關，以避免政府身心障礙者工作侷限於社會福利輸送。政府應積極立法設置身心障礙者委員會或類似國家級專職機構，本委員會不可作為衛生福利部下屬機關，以避免政府身心障礙者工作侷限於社會福利輸送。故身心障礙者委員會需設置於總統府或行政院之下，做為保障身心障礙者人權以及協調政府各部門推動身心障礙相關業務之單位。

〈公民與政治權利國際公約〉

第6條：生命權²⁰

一、條文說明：

〈公民與政治權利國際公約〉中對實體權利保障之條文，生命權置於第一順位，根據公約第4條第2項規定，保障生命權為每一締約國之義務，即使在締約國宣布緊急狀態之情形下，亦不容許克減。顯見國際社會廣泛採納之人權保障清單中，生命權具有極其重要的特殊地位。

因此，一般締約國在撰寫〈公民與政治權利國際公約〉第6條國家報告時，應提供以下四大面向的相關資訊：

- （一）、政府如何採取措施避免任意剝奪生命的情況發生、追究相關責任、提供救濟、補償等措施，是否有法外處決、強迫失蹤的情況發生，包括提出威權時代中任意剝奪生命的情況，以及民主轉型後對於受害者家屬的救濟和補償措施。
- （二）、締約國死刑執行的情況，包括死刑定讞的數量、執行死刑的數量、執行的方式、死刑犯人的年齡、種族、性別等等的資訊。並具體說明減少死刑甚至完全廢除死刑的詳細計畫。也必須說明請求特赦權利的程序。
- （三）、提供出生率、懷孕、以及嬰兒死亡率的相關數據。締約國政府也應該說明如何協助女性預防意外懷孕、威脅生命的秘密墮胎，以及如何確保不會發生溺殺女嬰和名譽殺人的情況發

20 〈公民與政治權利國際公約〉第6條：生命權，民間影子報告作者：陳壘慈、林欣怡、翁國彥、高榮志、李艾倫

生。

（四）、軍警使用武力的情況以及相關規範措施。包括調查、追究責任以及防止再發生的措施。

2012年我國政府首次發表〈公民與政治權利國際公約〉國家人權報告，其中第6條生命權保障部分，羅列之議題雖大至包括上述議題，並論及2011年備受社會大眾所矚目的江國慶案。然而其內容除現況描述外，未見提出任何具體明確之政策規劃，且對相關制度具體落實情形尚欠周延之處，亦無具體可行改善之建議。因此民間版本條文的影子報告，將針對其中如何減少使用死刑、不利益變更禁止、死刑量刑標準、死囚請求赦免權利、重大死刑冤案（蘇建和、江國慶、邱和順、鄭性澤等）、死囚器官捐贈、軍警職權行使等議題，逐一回應。而其它涉及死刑相關之條文，如酷刑、公正審判等議題，則另見民間版影子報告對〈公民與政治權利國際公約〉第7條、14條專文回應。本報告也主動提及兩個議題：死刑犯處遇及對心智障礙者是否能判處或執行死刑。

二、回應國家報告：

（一）、空洞的「逐步廢除死刑」政策：回應國家報告第23頁第79段；第25至26頁，第92至94段：

中華民國政府曾於2000年宣告「逐步廢除死刑」為施政目標，其後歷經二次政黨輪替，惟不論何一政黨執政，均曾表態支持「逐步廢除死刑」為長程目標²¹，然始終不聞具體時間表。2006年12月至2010年3月，台灣曾有四年時間未執行死刑。2009年3月，台灣批准〈公民與政治權利國際公約〉與〈經濟社會文化權利國際公約〉，同年12月

21 《2010年台灣死刑報告》，廢除死刑推動聯盟2011年3月公佈，<http://www.taedp.org.tw/index.php?load=read&id=869>

〈公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法〉正式生效。但政府卻在2010年4月重啟死刑執行，這無疑是對〈公民與政治權利國際公約〉第6條生命權保障最徹底的背棄！

本公約條文第6項規定：「本公約締約國不得援引本條，而延緩或阻止死刑之廢除。」據此，締約國批准公約後，理當在當時已停止執行死刑之基礎上，以更積極、具體的政策作為，達成廢除死刑之目標。但在死刑存廢的爭議上，台灣政府的作為卻是與公約的精神完全背道而馳。

1. 減少死刑使用淪為空話

國家人權報告雖再重覆政府逐步廢除死刑之立場，但無具體作為減少死刑之使用。依據報告中提供的資料，2011年有15位²²死刑犯定讞，創下近十年最高紀錄，顯見所謂的「檢察官不求處死刑、法官減少死刑判決」並未真正落實於司法實務中。此外，所謂「政府對其中未剝奪生命權的數個罪已提出刪除死刑之草案」，這些預計要刪除的死刑條文都是不符合社會現狀早已荒廢不使用的條文，無助於減少死刑的實踐。

「在任何情況下，都不能對財產犯罪、經濟犯罪、政治犯罪以及一般不涉及使用暴力的罪行規定死刑。」²³這幾乎已經成為國際人權專家對於嚴格限縮死刑適用範圍於最嚴重之罪的共識，且〈公民與政治權利國際公約〉第6號一般性意見第6段亦指出「國家有義務把死刑的適用範圍侷限於最嚴重罪行」、第7段「『最嚴重罪行』這個詞必須

22 但依據廢死聯盟每個月的統計，2011年應有16位死刑定讞的人，與法務部所提供的資料不符。

23 《公民權利和政治權利國際公約》評註，曼弗雷德 諾瓦克，生活 讀書 新知 三聯書店，2008年12月出版。

嚴格限制，它意味死刑應當是一項十分特殊的措施。」本於〈公民與政治權利國際公約〉第6條逐漸廢除死刑之宗旨與上開一般性意見，及公約施行法第8條所規定「兩年內完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進」，政府有義務在批准公約後兩年內完成現行法令之修正，限縮死刑適用範圍，而台灣廢除死刑推動聯盟亦早在2009年9月即向法務部提出修法建議。然而，兩年過去了，在政府卻只是針對二項法條「提出修正案」²⁴，進度嚴重落後，針對現行法中其它財產犯罪、政治犯罪以及一般不涉及使用暴力的罪行卻仍適用死刑之規定，未見有任何檢討、修正，顯然與公約第6條所揭示為逐步廢除死刑應嚴格限縮死刑適用範圍之要求相違。

表1：現行法中其它財產犯罪、政治犯罪以及一般不涉及使用暴力而仍適用死刑之罪

編號	法律	條次	罪名
1	民用航空法	第110條第2項	以未經檢驗合格之航空器裝備及其零組件從事製造、組裝或維修，致生飛航安全，致人於死
2	刑法	第103條第1項	通謀開戰罪
3		第104條第1項	通謀喪失領域罪
4		第105條第1項	械抗國家罪
5		第107條第1項	加重助敵罪
6		第120條第1項	委棄守地罪
7	陸海空軍刑法	第17條第1項	直接利敵罪
8		第18條第1項	間接利敵罪
9		第19條第1項	補充利敵罪
10		第20條第1項	洩漏軍事機密予敵人罪

24 〈公民與政治權利國際公約〉國家報告第三版草稿，表17，編號56：〈槍砲彈藥刀械管制條例〉第7條第1項、第3項；編號57：〈懲治走私條例〉第4條。但在國家報告定稿中，並未呈現這個表格。

11	毒品危害防治條例	第24條第1項	投敵罪
12		第26條第1項	無故開啟戰端罪
13		第27條第1項	敵前抗命罪
14		第31條第1項	戰時委棄軍機罪
15		第41條第1項	戰時攜械逃亡罪
16		第42條第2項	戰時擅離部屬罪
17		第47條第2項	戰時抗命罪
18		第48條第2項	戰時聚眾抗命罪
19		第58條第3項	戰時毀壞直接供作戰軍用設施物品罪
20		第65條第1項	違法製造販賣軍火罪
21		第65條第2項	意圖供犯罪用而違法製造販賣軍火罪
22		第66條第2項	戰時為軍事上虛偽之命令
23		第4條第1項	製造、運輸、販賣第一級毒品罪

（以上共計23項）

2. 消失中的廢除死刑政策

儘管上文提過，台灣政府近十二年來皆標榜「逐步廢除死刑」政策，然而死刑存廢之爭議，始終為敏感議題，多數民眾基於應報主義之思維及對犯罪預防之想像，多認為死刑存在有其必要性。依據法務部公布的「台灣地區死刑存廢議題之民意調查」²⁵顯示：79.7%的民眾不贊成廢除死刑；然而，若「以終身監禁不得假釋」替代死刑，則有多達56%的民眾表示支持。儘管我們對於是否以終身監禁不得假釋作為死刑之替代措施有所保留，但以上之數據應足以說明在有配套措施之情形下，有過半數的民眾是贊成廢除死刑的。即便初次國家人權報告中亦揭示「廢除死刑是長遠目標」，但又以「尚有相當數量之人民

25 法務部網站：<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=259538&CtNode=30968&mp=001>

無法接受死刑的廢除」推諉，未觸及對廢除死刑政策進行實質的討論與說明。事實上，依據前述的民意調查已可知，所謂的「多數民意」並非堅不可摧，坐享人權治國美名、迴避政策說明義務才是政府不願面對廢除死刑政策的真相。

3. 停止死刑執行才是減少死刑的具體落實

法務部自2010年設立「逐步廢除死刑研究推動小組」，且法務部身為落實〈公民與政治權利國際公約〉與〈經濟社會文化權利國際公約〉「人權大步走」計畫的統籌單位²⁶，但就死刑是否違反國際人權公約的爭議，法務部認為必須「依法行政」執行死刑，且片面地解讀公約之內容，認為公約第6條並沒有要求締約國政府廢除死刑。法務部部長曾勇夫在立法院接受質詢時甚至表示：「現行死刑政策為『盡量減少死刑使用』，而非廢死，政策未有變更，但經法院判決確定的死刑犯仍要執行，另要求檢察官盡量不求處死刑。」²⁷經媒體追問，曾勇夫再次澄清「法務部是希望減少死刑的使用，而不是要廢除死刑。」明顯無視於聯合國人權事務委員會要求締約國政府必須按照公約第6條之目的與宗旨逐漸廢除死刑，直接否定了廢除死刑為政府政策。

（二）、不利益變更禁止：回應國家報告第23頁，第80段：

國家人權報告第80段提到「一、二審法院就宣告死刑之案件，不待被告上訴即需依職權逕送上級法院審理」，原本這是為了保障被告上訴權所設之規定，但在法庭審判實務上，反而會發生原被判處無期徒刑之被告，檢察官依職權上訴後反而被法院判處死刑。一般檢察官並未上訴的情況，表示國家接受原來無期徒刑的判決，但職權上訴制

²⁶ 法務部又身兼總統府人權諮詢委員會、行政院人權保障推動小組的幕僚單位，部內也設有人權工作小組。

²⁷ 2011年10月27日，中央社報導。

度在我國法院，反而會變相侵害人民的生命權。

（三）、欠缺死刑量刑標準：回應國家報告第23頁，第81段：

國家人權報告第81段提到最高法院的死刑量刑標準，但是並未說明所謂的「量刑標準」依據為何？司法院於2011年開始研議建制量刑資訊系統，希望建立公平合理量標準，不過目前規劃中僅針對「妨害性自主犯罪」及「酒駕」等罪，卻對侵害人民權益最甚之死刑，並未規劃建構得涉判決死刑之罪之量刑標準。

實務上雖已出現最高法院以原審判決未進行量刑辯論為由而撤銷發回之案例，然於該案件更審程序中，高等法院法官無視辯護律師為釐清量刑辯論所需而提出的調查證據聲請，僅請辯護律師就量刑之意見補呈書狀，而遽認為如此即已達到「量刑辯論」的要求。另在國家報告第92段提到司法院已按提出〈刑事訴訟法〉第289條修正草案，然就其草案內容，雖已指明應為量刑辯論，但如何操作，尚欠具體明文規範。倘若允許實務對於量刑辯論以如此「便宜」之方式進行，則原本保障被告權益，實踐個案正義之美意恐將淪為空談。

（四）、死刑犯請求赦免的權利一再受阻：回應國家報告第23頁第83段至84段：

依據〈公民與政治權利國際公約〉第6條第4項及第6號一般性意見第7段：「死刑之判處只能按照犯罪實有效且不違反公約之法律行之。必須遵守公約所規定的程序上的保障，包括死刑犯有權由一個獨立的法庭進行公正審訊、無罪推定原則、確保至少有最低限度的抗辯防禦、其案件具有被較高級法庭審查的權利。在上述這些權利之外，還有尋求赦免或減刑的特定權利。」由此可知，請求赦免或減刑乃受死刑宣告者之「權利」，國家有「義務」建制明確而完備的法律制度使此項權利得以行使並受保障，在國家欠缺健全的赦免或減刑制度情

形下，為死刑之執行，均屬違反〈公民與政治權利國際公約〉對死刑案件程序保障之要求。

1. 現行〈赦免法〉未賦予受死刑宣告者請求赦免之權利

台灣1991年修正〈赦免法〉，全部僅8個條文，有關受刑人應尋何種管道提出請求、由何機關受理、經由何種程序審議、審議過程中受刑人應享有之程序保障、准駁標準、請求未獲准時如何救濟等相關規定，全部付之闕如。政府傾向將赦免定性為統治者單方面賜予之特殊恩典，受刑人無主動請求赦免或減刑之權利。在本次國家人權報告中，政府對赦免制度未見任何檢討改進之規劃，徹底違反了公約所揭示，受死刑宣告者作為尋求赦免或減刑之權利主體地位之意旨。

2. 赦免之請求未獲回覆前，即執行死刑

赦免制度之欠缺已如前述，而受死刑宣告者作為提出赦免或減刑請求之權利主體，當有權主動提出申請，而政府有義務對此申請做出回覆，且在政府做出准駁之回覆並使提出申請者知悉前，不得執行死刑。2010年3月29日，台灣廢除死刑推動聯盟協助44位死刑犯向馬英九總統提出赦免請求，但法務部卻隨即於2010年4月30日執行張俊宏、洪晨耀、柯世銘、張文蔚四名死刑犯，其後又於2011年3月4日再執行了鍾德樹、管鐘演、王志煌、莊天祝及王國華五名死刑犯，總計9名死刑犯遭槍決。而截至該9名死刑犯遭執行前，死刑犯本人、家屬、辯護律師或「台灣廢除死刑推動聯盟」均未收到任何關於總統對於赦免准予或拒絕的回覆。此情形明顯違反了公約第6條第4項及第6號一般性意見第7段之要求。

國家報告第83段中也指出，依刑罰執行手冊規定，全程應保密，不能於執行前通知家屬。

（五）、重大司法冤案，能確信法官不會誤判嗎：回應國家報告第25至26頁第89至91段：

國家人權報告中提出了兩個死刑個案，一個是歷經15年，終於在2011年軍事法院再審宣判無罪的江國慶案，另一個則是歷經21年尚未確定的蘇建和案。國家人權報告中雖然點出了這兩個個案在偵查及審判過程中的瑕疵，也列出監察院對兩個案件的調查結果，認為有重大違失，但卻未針對兩個個案所呈現的司法問題提出檢討和改進的方案。

針對江國慶案，國家報告中提及國防部與總統均公開道歉，且賠償1億300萬，然而實際上對於相關失職人員的責任追究，卻僅限於追回1996年破案時所發之獎勵，以及「研究」是否對違法失職之官員提出求償。至於相關人員濫權追溯、凌虐人犯且導致無辜之人遭執行死刑所應負之刑事責任，台灣台北地方法院檢察署檢察官在未審酌是否可適用其他刑事罪責²⁸之情形下，即以「罹於時效」為由，一概予以不起訴處分，該處分雖嗣經台灣最高法院檢察署於2011年7月中旬撤銷，發回續行偵查²⁹，然而時隔半年多，卻依舊不見下文。此外，失職人員基於公務員身分所應負之行政責任亦遲遲未予釐清，問責程序的輕忽與怠慢，再再看不出政府與相關機關有承認錯誤並確實檢討改進，以防止相同悲劇再次發生之決心與誠意。

至於尚未確定的蘇建和、劉秉郎、莊林勳案，國家報告也承認在審判程序中有許多的缺失。但在2010年11月12日，高等法院第二次做出蘇建和等三人「無罪」的判決，並首次於判決書上明確承認蘇建和

28 若認定失職人員涉犯殺人罪、濫權追訴致死罪或私行拘禁致死罪，尚未逾20年追訴期間。

29 江國慶案相關評議與新聞彙集，請見民間司法改革基金會網站：http://www.jrf.org.tw/newjrf/RTE/myform_detail.asp?id=2912

有被刑求之事實後，最高法院卻很快的於2011年4月再次駁回高院的無罪判決。所有的審判程序，重頭來過。無視〈公民與政治權利國際公約〉第14條「無罪推定」及「公平審判」的要求。

除了上述兩個案之外，還有國家報告中未提及的死刑個案：邱和順及鄭性澤案，本報告想在此一併提出討論。邱和順於1998被指控涉入陸正、柯洪玉蘭兩件謀殺案中，羈押了23年，於2011年7月死刑判決確定，目前隨時有被執行死刑的危險。本案除了刑求而來的自白外，並沒有任何具體證據證明邱和順犯案；相反的，卻有警方刑求的證據以及邱和順的不在場證明，而同案被告出獄後也都同聲為邱和順喊冤。鄭性澤，2002年和友人去唱KTV，沒想到捲入了一起槍擊案，死者是警察。鄭性澤被當作嫌疑犯，熬不過刑求自白。2006年死刑定讞，目前隨時有被執行死刑的危險。鄭性澤案總共只開了21次庭法院即判決定讞。殺警的兇槍上沒有鄭性澤的指紋，本案也沒有專業的法醫鑑定報告、現場鑑識報告、彈道比對或傷創分析。判決有罪的主要證據是刑求鄭性澤而得的自白及其它證人前後矛盾的證詞。

綜合蘇建和案、江國慶案、邱和順案、鄭性澤案，台灣冤案都有很相似要素：刑求自白。依現行〈刑事訴訟法〉第156條規定刑求取得的自白不得作為證據，但目前司法實務上仍存在依據刑求取得之供述而認定被告有罪之案件，這些都已明顯違反公約第14條第2項「受刑事控告之人未經依法確定有罪以前，應推定其無罪」及第3項「不得強迫被告供或認罪」之規定；而依據被告遭刑求而得之自白所為之死刑判決，按第32號一般性意見第59段意旨，更是違背公約。（更多對於公平審判的探討，請見〈公民與政治權利國際公約〉第14條的影子報告。）

國家除了應要實踐〈公民與政治權利國際公約〉第6條、第7條和

第14條的規定，並應努力減少錯判。而避免死刑錯判無法回復，只能先停止死刑執行，同時檢討司法制度，往廢除死刑的方向努力。

（六）、死刑案件第三審無辯護人明顯違憲：回應國家報告第25頁，第92段：

依現行〈刑事訴訟法〉第388條之規定，第三審（法律審）不適用強制辯護，因此造成刑事被告未能受到完全有效的辯護，有抵觸憲法保障人民生命權、訴訟權意旨之疑義，台灣廢除死刑推動聯盟曾於2010年聲請司法院大法官會議解釋，可惜大法官並未受理。事實上，於2010年和2011年總計9位被執行的死刑犯中，有7位在第三審沒有辯護律師，而依據聯合國人權事務委員會針對〈公民與政治權利國際公約〉第14條所作出的第32號一般性意見第38段：「在涉及死刑的案件中，被告顯然在訴訟所有階段都均得到律師的有效協助之權利。」第59段：「審判未遵守〈公民與政治權利國際公約〉第14條而最終判以死刑，構成剝奪生命權（〈公民與政治權利國際公約〉第6條）」據此，針對這7位涉及死刑案件而在第三審無辯護律師，其第三審訴訟程序之進行實已抵觸〈公民與政治權利國際公約〉第14條對於死刑案件所設下之公平審判程序性保障，法院於此情形下所為之死刑判決，更構成公約第6條之違反。

國家人權報告第92段中提及，「司法院現已研議修法於第三審程序亦適用強制辯護，另研議強制開辯論庭之可行性，並限定辯護人應選任律師充之。」以上這些訴求，「台灣廢除死刑推動聯盟」早就提出呼籲，但法務部置之不作為，除了恣意簽署死刑執行令之外，也未在兩公約施行法規定的兩年內完成修法；同時司法院大法官以不受理來迴避憲法解釋義務，打算將這個「燙手山芋」丟給立法院修法通過，但如此一來，第三審沒有辯護律師的個案就永遠失去了原本應該獲得的救濟機會。

（七）、人體器官移植的倫理爭議：國家報告第24頁，第85段、第26頁，第96段：

台灣社會雖然現已無人體器官買賣之情況，器官移植須依法令規定程序，且須取得捐贈當事人或其家屬之同意。現台灣器官移植的爭點，乃涉及死刑犯器官捐贈的複雜倫理問題，因為台灣是目前世界極少數認為死刑犯器官移植為合法的國家。依據國際人權聯盟（FIDH）與台灣廢除死刑推動聯盟在2006年針對台灣死刑現況所進行的調查報告指出³⁰，「死刑的本質就是強迫死囚就範，在這樣的情況下，所有死刑犯在面臨死刑執行前夕，要他對捐贈器官表達完全的自由願意根本是不可能的事，更何況死刑犯長期關在看守所，就算是本人簽署同意書，這樣的意見表達到底多少出於自由意志，依然讓人懷疑」。台灣器官移植醫學學會也曾發表聲明，表明不支持、不鼓勵死刑犯器官器捐：「因為器官移植牽涉到人的生死，移植醫師的醫療行為與倫理觀念更必然被高度檢視，被要求是否做到公正、公平與人性尊嚴的尊重。³¹」

（八）軍警武力使用無適當限制：回應國家報告第26頁第97段：

國家人權報告雖說明軍警武力使用有一定規範，亦承認應依《執法官員使用武力及武器基本原則》進行通盤檢討，但以2011年通過之〈特種勤務條例〉為例，但該條例的法律不明確，在實務上仍問題重重。

首先，〈特種勤務條例〉係有關特種勤務之規範，其第12條授權國安會對於人、物、場所、通訊等等有廣泛的管制、搜索、監控之權

力，然而卻缺少明確之程序、組織與比例原則之限制。且國家安全局機關定位不明，因此缺少責任追究相關之「可問責性」規範。

再者，該條例第13條對於執勤人員使用槍械的授權僅以「遭受強暴或脅迫，或有事實足認為有立即危害之虞時。」為要件，反觀我國〈集會遊行法〉中有關「有事實足認為有危害國家安全、社會秩序或公共利益之虞者」、「有危害生命、身體、自由或對財物造成重大損壞之虞者」之規定，經司法院大法官釋字第445號解釋認定有欠具體明確而宣告違憲失效，規範人民集會遊行之法律尚且如此，則對於行使槍械，將可能直接危害人民生命、身體之公權力行使，豈可不為更具體嚴格之規範？現行〈特種勤務條例〉對於槍械使用之授權過於廣泛且流於主觀判斷，不當的大幅擴大可使用槍械的空間，對人民生命權之侵害造成相當高的風險。

三、民間主動提出的議題：

（一）、死刑犯處遇問題

「廢除死刑推動聯盟」及「台灣人權促進會」自2010年底開始收到死刑犯或者其家屬、友人的陳情，表示法務部以開立「乙種指揮書」代替押票的方式，將定讞死刑犯改列為〈監獄行刑法〉之四級受刑人，除限縮當事人之接見通信權，並仍羈押於看守所，且不得累進處遇。但這樣的處置根本於法無據，違反法律授權明確性原則。

（二）、對心智障礙者判處或執行死刑

聯合國經濟及社會理事會在1984年公布《Safeguards Guaranteeing Protection of the Rights of those Facing the Death Penalty》中，已明文規定國家不得對心智障礙之人判處死刑，在1989年再次建議會員國應減少對智能障礙者或心智極度不健全之人判處

30 FIDH (2006) The Death Penalty in Taiwan: Towards Abolition

31 伯璋，2011年3月9日，蘋果日報投書「死刑犯器捐 與腦死器捐」
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20110309/33234740>

死刑（resolution 1989/64）。而在〈公民與政治權利國際公約〉方面，聯合國人權委員會也在2005年決議要求所有仍維持死刑的會員國，應排除對任何有精神或智能障礙之人判處或執行死刑（resolution 2005/59）。

對於被告行為時因心智障礙導致責任能力有欠缺或減低的狀況，〈中華民國刑法〉第19條分別規定應不予處罰，以及必須減輕刑罰。就法條規定而言，心智障礙者（包括精神障礙及智能障礙）在現行法制下應無判處死刑的空間；但在實務運作上，則仍存在以下不符國際人權的狀況：

1. 被告是否因行為時具有心智障礙而不得判處死刑，通常是此類案件的審理焦點，法院也強烈依賴專業醫師的精神鑑定判斷結果。不過，現行刑事訴訟法制並未對精神醫療院所執行精神鑑定時，應履行的流程、應鑑定的對象與範圍、執行鑑定的方式、醫師可列為參考資料的範圍、鑑定報告的必要格式及內容，以及被告在鑑定過程中的權利保護事項等等（例如：被告接受心理諮商時，得否享有緘默權？律師可否在場？），均付之闕如。法制上存在大量缺漏的結果，就是精神鑑定報告經常過於粗略，對被告責任能力的判斷流於輕率武斷，進而導致可能有精神障礙的被告，卻被認定為心智正常。
2. 被告是否精神障礙須送交鑑定，須先獲得法官的認同。但我國司法人員對精神障礙者的理解，仍流於膚淺而保守，經常以被告外觀與常人無異，而駁回被告或辯護人精神鑑定之請求。我國精神醫學界的研究發現，法官基於法庭上的觀察而決定送交鑑定的比率，遠遠高於由辯護人所聲請；罹患言行外觀較容易引起注意的精神分裂

症，被告送交精神鑑定的比率也高於躁鬱症³²，顯示法官習於自己兼任精神科醫師，透過法庭觀察決定是否要將被告送交鑑定，但這樣容易導致精神疾病症狀不明顯的被告，無法透過醫學專業來判定其責任能力不足。

3. 我國精神醫學界的研究顯示，法院判決與精神鑑定結論不一致的案例中，多數為精神鑑定報告認定被告心神喪失、但法院最後判決認定精神耗弱或無精神障礙，或精神鑑定報告認定被告精神耗弱、但法院認定無精神障礙³³。此外，若比較精神鑑定報告與法院裁判結果，結論為「無精神障礙」或「精神耗弱」的一致率均高於95%；但鑑定結果為「心神喪失」時，法院的接受程度卻降至83.6%³⁴，亦即精神鑑定後認定被告的障礙程度越重，法官拒絕接受的可能性反而越高，甚至法官會不自覺地「調低」醫學鑑定報告中判定的精神障礙程度、以利重判，呈現「罪疑惟重」的傾向。

最後，聯合國人權委員會、經濟及社會理事會均一再要求所有仍維持死刑的締約國，不得對具有心智障礙之人判處死刑，但板橋地方法院在2012年4月23日，仍對於具有精神障礙的殺人案件被告陳○○判處死刑。陳○○在法院審理階段，經專科醫師鑑定後認定行為時具有責任能力，但陳○○罹患精神分裂症達十餘年，並且持有精神障礙手冊，縱使行為時未達到〈中華民國刑法〉第19條責任能力欠缺或減輕的程度，但客觀上仍屬於心智障礙之人，板橋地方法院予以判處死刑，仍違反上述國際人權法原則。

32 陳俊欽、簡錦標，《刑事精神鑑定與司法判決之相關研究》，台灣精神醫學，第17卷第3期，2003年9月，頁215-224。

33 同上註。

34 游正名、楊添園、周仁宇、許欣偉、盧慧華、陳喬琪、胡維恆，《精神鑑定結論與法院裁判認定間不一致現象之分析（第一報：犯行時之精神狀態）》，台灣精神醫學，第19卷第3期，2005年9月，頁225-236

四、結論與建議：

若如國家報告所揭示台灣政府已採逐步廢除死刑之政策立場，則除明確表示廢除死刑為國家政策外，政府亦應提出廢除死刑具體政策內容與短、中、長程之時間表，包含暫時停止死刑執行、建立社會輿論的充分對話溝通、研擬提出替代措施、被害人賠償與保障等配套制度等工作計畫。另外民間版對於本條公約內容提出以下相關建議。

（一）、死刑量刑標準

相關修法應有具體時程表、重新檢視已定讞死刑案件訴訟程序是否符合公約程序保障要求，未符合者不得予以執行，並應訂定救濟機制、重新規劃量刑辯論修法草案內容。

（二）、死囚請求赦免之權利

中華人權協會已經於2010年在法務部「逐步廢除死刑研究推動小組」中，提出〈赦免法〉的修法草案，惟法務部並未將此一修法列為優先的修法考量，積極推動。因此建議政府應儘快的完成〈赦免法〉修法，讓赦免有相關程序可以遵循，以符合公約精神。

（三）死刑犯處遇之建議

1. 應檢討目前以乙種指揮書代替押票的方式是否符合法制。
2. 考量目前死刑犯處於隨時有可能被執行刑況下，有可能產生待決現象，在接見通訊權的權益上應盡量寬鬆以符合人道。

（四）、心智障礙者判處或執行死刑

1. 檢討、修改〈刑事訴訟法〉相關法制，具體規定對精神醫療院所執行精神鑑定時，應履行的流程、應鑑定的對象與範圍、執行鑑定的方式、醫師可列為參考資料的範圍、鑑定報告的必要格式及內容，以及被告在鑑定過程中的權利保護事項。
2. 應加強司法人員的訓練，瞭解心智障礙者的犯罪行為態樣。

〈公民與政治權利國際公約〉

第7條：禁止酷刑³⁵

一、條文說明

國家報告以2007年至2011年為人權檢討的主要時間區段，影子報告依此也採用相同的時間區段。綜觀中華民國政府提出〈公民與政治權利國際公約〉執行情形的國家人權報告，其中有關第7條禁止酷刑與不人道刑罰的部分，大部分只是形式臚列相關法令及統計數字，卻未實質說明、檢視法令與執行層面的巨大落差，或當前法令保障不足等面向，因而並非一份徹底、深入針對國家酷刑問題進行檢討的報告。

台灣關心酷刑與不人道刑罰問題的非政府組織及專家學者，根據〈公民與政治權利國際公約〉第7條的條文、聯合國〈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〉（The United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment（CAT），以下簡稱〈禁止酷刑公約〉），以及〈公民與政治權利國際公約〉第7號、第20號一般性意見（general comment）的解釋，並參酌前聯合國反酷刑調查官（U.N. Special Rapporteur on Torture）Manfred Nowak教授於2005年所著的《公民權利和政治權利國際公約—評注》（U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary，本報告之後行文皆《CCPR COMMENTARY》簡稱之）一書提供的聯合國人權委員會的案例解釋，檢討台灣各項可能構成酷刑或不人道刑罰的政策、法令及事實，並依此提出具體改善建議。

35 〈公民與政治權利國際公約〉第7條：禁止酷刑，民間影子報告作者為：翁國彥、孫斌、顧立雄、蘇孝倫、邱伊翎。

聯合國人權委員會在第20號一般性意見中，已將酷刑的施行者範圍，擴張到國家以外、以私人身分行為之人。對此，Nowak教授在其《CCPR COMMENTARY》一書中也指出，越來越多國家對其監獄進行私有化、民營化；若公約將酷刑施行者限定於國家，難道國家外包的私營監獄管理者施行的酷刑就不在公約的保障範圍內嗎？答案當然是否定的。

Nowak進一步指出，「禁止酷刑」此一原則已在近代國際法中取得強行法的地位、為國際法所禁止，亦即不但公約締約國不得主張克減，還必須確保此一原則可不受任何限制地獲得落實。上述〈公民與政治權利國際公約〉第20號一般性意見中，也提到〈公民與政治權利國際公約〉第7條是不受到任何限制的；聯合國人權委員會並重申即使出現〈公民與政治權利國際公約〉第4條所稱的緊急狀態，第7條的拘束仍為有效。

除了〈公民與政治權利國際公約〉第7號、第20號一般性意見之外，聯合國人權委員會也透過諸多決議，逐一針對各種可能構成酷刑或不人道刑罰的措施，提出聯合國方面的意見，對象包括死刑、肉刑（corporal punishment）、看守所或監獄內的拘禁條件、遣返決定、人體試驗、其他國家應保護人民免受酷刑或不人道刑罰的積極義務。以下的民間版影子報告，將基於以上國際人權公約及相關文件，針對本次國家報告的內容提出回應與建議。

二、回應國家報告

（一）、酷刑的定義仍嫌狹隘：回應國家報告第27頁第99段

國家報告在此段中提及酷刑的定義為「對於受公權力控制下之人，故意施加任何使其在身體上或精神上痛苦或恐懼的待遇，目的在於處罰某種不法行為或是以此取得特定的資訊，例如…」。

此一定義尚能符合國際人權法上對於酷刑的一般理解。〈禁止酷刑公約〉第1條第1項列出酷刑的二項要件為：（1）由公職人員或官方身分行使、（2）蓄意使某人在肉體或精神上遭受劇烈疼痛或痛苦的任何行為。Manfred Nowak教授則強調酷刑尚應具備「意圖及目的性」，亦即若某人虐待另一人卻不追求任何目的（例如純粹出於虐待癖），至多只能算是不人道或殘忍待遇。是以國家報告提出的定義強調酷刑的目的在於「處罰某種不法行為或是以此取得特定的資訊」，大致尚能區隔酷刑（具備目的性）與殘忍、不人道及侮辱性待遇（可能不具目的性）間的區分。

不過值得注意的是，〈公民與政治權利國際公約〉第7條並非只處理酷刑問題，而是還涵蓋痛苦程度沒有如此強烈的「殘忍、不人道及侮辱性待遇」。在國際人權法上，聯合國人權委會已將國家命令受拘禁人矇眼站立35小時、連續數日不供給食物、對家屬隱瞞死囚的執行日期及埋葬地點等措施，定義為殘忍或不人道待遇，而非酷刑。因此，「殘忍、不人道及侮辱性待遇」是為處理無法被定性為酷刑的所有其他造成劇烈痛苦的國家行為，甚至在關於〈公民與政治權利國際公約〉第7條的申訴案中已佔據相當比例，確實具有其必要性及重要性。但遺憾的是，國家報告第131段僅就酷刑提供定義，顯然忽略國家公權力可能更常實施、卻會對被害人造成同等痛苦的其他「殘忍、不人道及侮辱性待遇」，涵蓋範圍顯然不足。

（二）、施行酷刑的公務員鮮有問責：回應國家報告第27頁第100段至101段、第28頁第104段至105段

國家報告在此段中，列舉公務員涉及酷刑時應負擔的刑事及行政責任內容。不過，國家報告只在此提供近年公務員因犯這些罪名而遭起訴、審判、定罪的情形，並未更進一步說明行政責任部分的追究結果，包括移送懲戒、懲處或命令賠償的具體情形。此外，若細繹近年

公務員因涉及刑求而遭起訴的審判結果，因涉及凌虐人犯罪而遭判刑確定者，僅2005年1人；因刑求被告而判刑確定者，僅2002年1人、2003年2人，實際適用的次數極低，令人懷疑這些法律規範是否已確實發揮實質規範效果，抑或是虛有其表、只能束諸高閣、欠缺拘束力的美麗糖衣。

更有甚者，儘管〈中華民國刑法〉一直設有關於公務員涉及刑求逼供的處罰罪名，過去偵查實務上檢警動輒對被告或犯罪嫌疑人施以刑求，早已為人詬病已久，但徒法不足以自行，此等刑罰規定經常僅是空中樓閣，欠缺具體的遏止與追訴效果。近年來雖然偵查實務上的刑求情形已大幅減少，但若以空軍總部上兵江國慶遭刑求而冤死一案為例，僅管軍法機關認定已遭槍決的江國慶並非涉案行為人，並確認包括前空軍總司令陳肇敏在內的軍方人員涉有凌虐、刑求取供的違法情事，但台北地檢署仍在2011年5月對相關軍方人員予以不起訴，引發社會譁然。雖然嗣後該不起訴處分經台灣高檢署撤銷，發回命台北地檢署重新續查，但也突顯對犯罪嫌疑人實際進行刑求的司法調查人員，經常可豁免於刑事與行政責任的追究。

對此，〈公民與政治權利國際公約〉第20號一般性意見中，要求締約國應確保恣意、下令、容忍或實際從事酷刑行為等違反第7條者，均需承擔罪責，是以主管機關必須對於與酷刑相關的事件或申訴進行公正調查。而在Rodriguez v Uruguay案中，人權事務委員會指明所謂「締約國有保護相關人免受酷刑的義務」，內容包括進行有效的調查、使酷刑施行者必須承擔責任、被害人能獲得有效救濟及賠償等。對照上述江國慶案，顯示我國立法上徒有處罰酷刑施行者的罪名設置，行政及司法體系對於實施酷刑之人的追訴卻嚴重不力與緩慢，被害人只能在漫漫長路中等待正義實現。對此，政府顯然未落實「保護相關人免受酷刑的義務」，江國慶案的處理結果已牴觸〈公民與政治權利國際公約〉第7條禁止酷刑的規定，而有深刻檢討的必要。

此外，〈公民與政治權利國際公約〉第7條及〈禁止酷刑公約〉也建構國家應防止酷刑發生的積極義務，包括預防性地設置防範措施、就執行公務的人員進行教育培訓，以及酷刑發生後，國家必須能夠履行有效調查及追究責任的機制，並給予被害人後續救濟的管道。但在本次國家報告中，僅列舉公務員涉及酷刑時應負擔的刑事及行政責任內容，並未具體說明政府設置何種調查、究責機制及被害人可進行救濟的管道，以及實際上這些機制與管道的運作情形、具體案例或已發揮何等作用。對照邱和順案中涉及刑求的員警已遭判刑確定，被告卻未獲得相應的救濟，以及江國慶案已確認是經由酷刑而導致政府錯誤執行死刑，但迄今涉案人員並未被追究應有的行政或刑事責任，突顯現行法律中對於「反酷刑」的國家義務設計仍過於表淺，無法真正發揮究責及救濟的效果。

最後，〈公民與政治權利國際公約〉第20號一般性意見中，要求「締約國應在報告中指出其法律制度如何有效保障第7條所禁止的一切行為立即停止，以及進行適當補救的情況」。我國政府在江國慶案的處理結果上，是否符合此一「有效保障」的要求，已大有疑義；遺憾的是在本次國家報告中，對於此一半世紀以來首宗確認為酷刑導致冤獄錯殺的指標案件，只在〈公民與政治權利國際公約〉第6條生命權部分敘及部分案情及目前救濟進度，但並未實質論究對於江國慶因刑求而自白、遭到錯殺，國家準備如何追究涉案公務員之責任，以及目前追究進度是否符合上述人權標準。對於同樣確認遭到警察刑求的蘇建和等三人，國家報告的說明更屬簡略粗糙；至於邱和順、紀富仁等重大案件，甚至完全在國家報告中缺席，隻字未提。主管機關對於實務上曾經存在的酷刑實施，毫無主動進行檢討的問題意識。而如此欠缺指標案件的國家人權報告，也顯然不符〈公民與政治權利國際公約〉第20號一般性意見的要求。

（三）、酷刑取得的口供根本不具證據能力：回應國家報告第27頁第102段

國家報告在此段中，列舉現行〈刑事訴訟法〉中關於因酷刑而取得口供的證據能力問題。但同上所述，國家報告也是只能臚列的形式的法律條文，而無法由實質層面具體檢討此等透過刑求而違法取得的證據，在法庭上究竟能否作為被告的有罪證據；若可，又是否違反保護被告或其他第三人不受刑求的國家義務。

聯合國人權委員會在第20號一般性意見中，已指明「為防止出現第7條所禁止的違法行為，必須依法禁止在法律訴訟中使用通過酷刑或其他違禁待遇獲取的聲明和供詞」。換言之，縱使已在內國法中禁止公務員對被告、犯罪嫌疑人或其他第三人進行刑求，但若允許法院可在後續訴訟中使用此一透過酷刑或違法待遇而取得的供詞，將使禁止酷刑的國際法原則無從徹底落實，甚至將破壞「公平審判」此〈公民與政治權利國際公約〉第14條宣示的重要國際人權法原則。

對此，如同國家報告所引述，我國〈刑事訴訟法〉固然禁止以強暴、脅迫方式進行訊問（第98條），並規定被告自白若是出於辦案人員以強暴、脅迫等不正當方式取得，不得作為證據（第156條），但卻未整理、分析相關司法判決，具體說明目前實務上如何使用刑求取得的自白，在判斷上是否引用〈公民與政治權利國際公約〉或〈禁止酷刑公約〉等國際人權法的精神，有無判決仍使用刑求取得的自白等問題，檢討深度及廣度顯然不足，流於引述法條之形式。

更進一步而言，我國近年因辦案人員刑求取得自白，進而導致錯判冤獄的案件，同樣不絕如縷，也是民間人權及司法改革團體長年觀察、奔走、救援、推動修法重點對象。早期如不堪刑求而自白犯罪、最後自殺的王迎先（即「李師科案」），近幾年引發重大爭議的

指標性案件，另有邱和順（參考下述分析）、蘇建和等三人、江國慶、紀富仁等案。在江國慶案部分，江國慶雖在審判時一再指稱遭到辦案人員刑求才自白，且其他客觀證據也與命案現場跡證不甚吻合，但軍事法院均不採信，並以其自白作為死刑判決的基礎。而在紀富仁案部分，被告遭檢警鎖定為涉及連續性侵害案的台中「東海之狼」，也是疑似遭辦案人員刑求而自白，並向被害人下跪道歉，進而被法院錯誤羈押長達269天，最後因DNA鑑定結果不符才獲判無罪確定。

至於近年最具指標意義的蘇建和等三人案，被告蘇建和、劉秉郎及莊林勳等三人均在被逮捕後遭到警方辦案人員多次刑求，因而自白犯罪。對於遭刑求一事，除被告三人的血淚控訴之外，監察院甚至曾在1995年間對法務部、警政署提案糾正，認定此二機關對於被告遭刑求的情形未盡監督之責。然而，儘管蘇建和等三人遭刑求而自白的情節相當明確，但被告三人控告汐止分局刑警涉及刑求一案遭檢察官以不起訴結案，高等法院甚至一再使用蘇建和等三人的自白作為有罪依據，並作成死刑判決。

由以上幾個重大案件可發現，儘管現行法令設有禁止辦案人員對犯罪嫌疑人刑求、刑求取得的自白不得作為證據，以及涉及刑求的相關人員應負擔刑事責任的明確規定，但實務上偵查及司法機關卻持續認可刑求自白的證據能力，並引為有罪判決的基礎。其方式包括檢察官或法院不願理會被告提出的刑求抗辯、怠於進行深入調查（例如紀富仁案、江國慶案），或即使認定被告遭刑求，仍認定刑求取得的自白顯示被告即為犯罪行為人（例如蘇建和等三人案），或即使認定有錄音帶顯示被告遭刑求，但採用其他未錄音到被告遭刑求的自白，而作為有罪證據（例如邱和順案）。對此，現行刑事司法實務相較於〈公民與政治權利國際公約〉第20號一般性意見中宣示的「經由酷刑獲取的供詞必須禁止在訴訟中使用」的標準，仍有相當遙遠的距離；

但本次國家報告仍只是形式地引用相關法律條文，未由實質層面具體檢討如何在審判中確實排除刑求等違法取得的自白，此等報告內容顯然有重大缺陷。

（四）、申訴與賠償難上加難：回應國家報告第39頁第103段

國家報告在此段中，說明人民對於國家所為酷刑或不人道刑罰的申訴程序、適用法令及處理情形。在處理結果方面，統計數字顯示自2006年至2010年止，矯正機關並未接獲受刑人因遭到酷刑、不當對待而提出的申訴或請求賠償案件；警政機關也未接獲犯罪嫌疑人在刑事訴訟過程中遭到警方刑求或不當對待的相關申訴案件；近五年內雖有當事人依據〈國家賠償法〉第13條規定請求賠償，但法院均判決原告敗訴。

以上統計數字，固然顯示矯正或警政機關並未接獲受刑人或犯罪嫌疑人主張遭到刑求或不當對待，但實際上是否全無任何違法情事，則恐怕存有疑問。舉例而言，2010年台北監獄受刑人陳錦一因罹患糖尿病，入獄時只有一隻腳，服刑期間卻遭到強行上腳鐐，最後因傷口感染、糖尿病併發症而再次截肢，台北監獄並因此遭監察院提案糾正（詳細討論如下述）。台北監獄對受刑人的此等待遇，縱使不構成酷刑，也因受刑人嗣後再次截肢，早已構成不人道待遇。而不論陳錦一是不願意或不知道可對政府提出申訴及請求賠償，但本次國家報告對此受刑人身體及健康權益嚴重受損的重大事件，通篇隻字未提，似乎仍沉浸在「主管機關未接獲任何申訴案件」的自我滿足感之中。此一情節，不但顯示國家報告並未嚴謹審視受刑人或犯罪嫌疑人有無遭到酷刑、不人道或侮辱性待遇的情事，恐怕更突顯政府末端肢體麻木無感的嚴重病症，因而未能察覺實務上運作結果仍存在諸多瑕疵，無從保障受刑人或犯罪嫌疑人免於不受酷刑等不當虐待。

此外，對於遭受酷刑的犯罪嫌疑人請求賠償的處理情形，國家報告以〈國家賠償法〉第13條作為基準統計案件處理結果，恐怕也存在涵蓋不足的弊病。舉例而言，在上述被誤認為「東海之狼」的紀富仁案中，紀富仁曾被羈押長達269天，嗣後獲判無罪確定，聲請冤獄賠償時卻遭到台中地方法院駁回，理由是紀富仁在檢察官訊問時曾自白犯罪，因而認定他是因本身重大過失而致冤獄。紀富仁再向司法院冤獄賠償覆議委員會聲請覆議，仍被駁回。

由此案件可發現，與酷刑有關的賠償案件處理情形，本不限於當事人以〈國家賠償法〉第13條作為請求權基礎，而是還包括冤獄賠償案件，就此國家報告的統計範圍顯然過窄。而紀富仁的冤獄賠償請求遭到駁回，也顯示實務對於遭受酷刑之人獲得冤獄賠償的標準過嚴，畢竟目前〈刑事訴訟法〉普遍承認所謂刑求的「放射效力」，亦即犯罪嫌疑人被逮捕或羈押後，持續處於警察機關的實力支配之下，可能因先前遭警方刑求的心理強制狀態未解除，而在嗣後檢察官訊問時，即使檢察官未使用不正方法，被告仍在意志不自由的狀態下為不實的自白，此時基於刑求「放射效力」的理論，此一檢察官訊問階段的自白可能也必須排除使用。是以紀富仁固然在檢察官訊問時自白犯罪，但此一自白恐怕仍落在先前遭刑求的不正效力範圍之內，不但該自白應排除證據能力，也不應認定為紀富仁自身的重大過失所為，畢竟一般被告處於相同情境下，極可能都會憚於警方的威嚇而在檢察官面前繼續自白犯罪。

因此，紀富仁案的冤獄賠償處理結果，顯示我國仍未達到聯合國人權委員會在第20號一般性意見中揭示「國家應確保酷刑被害人獲得適當、有效補救」的標準，對被害人的賠償請求採取過於嚴苛的審查門檻。國家報告未能就此一現象提出檢討，更屬可惜。

（五）、死刑犯處遇：回應國家報告第28頁第107段

國家報告此段中，表示主管機關每年均針對矯正人員進行訓練，以避免執行過當。法務部每月派員視察，以杜絕受刑人遭受不當處遇，且定期與受刑人舉行座談，提供申訴管道等。

不過法務部上述意見，恐又有淪為教條式政令宣導之嫌。若再以上述台北監獄受刑人陳錦一服刑期間遭獄方強行上腳鐐而導致傷口感染、再次截肢的案件為例，監察院在糾正文中引述法務部矯正司吳憲璋司長的意見，表示監獄科員對於戒具的使用流於老舊思維、太過僵化，有檢討空間；台北監獄典獄長詹哲峰也指稱第一線同仁拘泥於規定，將腳鐐圈在陳錦一的僅剩的一隻腳上，無法理解。監察院因而認定陳錦一入獄時僅剩餘右腳，並無脫逃可能，台北監獄卻強行施用腳鐐，執行上有重大疏失。

由此案件可知，國家報告中所謂「杜絕受刑人遭受不當處遇」等文字，透過檢視陳錦一的案例，就已將主管機關對於矯正人員執行上的訓練顯然不足、觀念仍然偏差的情形，全數暴露無遺；而陳錦一在透過民意代表舉行記者會時，也指出其戒護就醫時右腳已腫如麵包，獄方卻不顧其抗議、二度強行釘上腳鐐，顯示國家報告中所稱「主管機關提供申訴管道」，實際上形同虛設，無從確保被害人意見及申訴獲得重視。就此，國家報告該段內容突顯主管機關一己的自我感覺良好，無視於實務上諸多因執行人員訓練不足而導致不當待遇的情事，實有再深刻檢討的必要。

三、民間主動提出的議題

（一）、嚴重侵害受刑人或拘禁中被告的健康權利：

重要案例

實際案例

死刑犯王俊欽定讞前羈押於台南看守所中，因坐骨神經痛、所方延誤治療，最後導致下半身癱瘓³⁶。

實際案例

受刑人陳錦一因罹患糖尿病，進入台北監獄服刑時僅餘一隻右腳。但獄方竟以戒護安全、防止脫逃為理由，對其強行施用腳鐐，並將腳鐐重複圈在右腳上，最後因傷口反覆感染、糖尿病併發症而再次截肢，陳錦一出獄時遂雙腳俱無。台北監獄事後因本案遭監察院提案糾正³⁷。

實際案例

審判中被告陳○元目前羈押於高雄看守所，因罹患嚴重精神分裂症，毫無病識感，始終堅持個人心智正常、並未患病，且一再拒絕服藥及就醫。目前雖已有二間地區醫學中心等醫院出具鑑定報告，認定陳○元精神病症極為嚴重，有就醫治療必要，但高雄高等法院仍以「被告自己說他沒病」為理由，拒絕命看守所將被告提解就醫。看守所則以法院未來函指示、被告自己也不願服藥等理由，拒絕提供精神醫學上的醫療措施³⁸。

36 資料來源：選任辯護人高涌誠律師，轉述自王俊欽本人。

37 監察院糾正案文可參閱：http://www.cy.gov.tw/AP_HOME/Op_Upload/eDoc/%E7%B3%BE%E6%AD%A3%E6%A1%88/99/099000242%E5%B0%8D%E5%8F%B0%E5%8C%97%E7%9B%A3%E7%8D%84%E7%B3%BE%E6%AD%A3%E6%A1%88%E6%96%87991110.pdf；新聞媒體報導可參閱：http://tw.nextmedia.com/appenews/article/art_id/32726290/IssueID/20100810

38 資料來源：選任辯護人詹順貴律師、翁國彥律師。

分析及建議

我國監獄及看守所內的醫療品質低落及資源匱乏，已長期遭人詬病，被告及受刑人雖有醫療上需求，也經常無法獲得適當回應，包括相關請求直接遭到拒絕、不予處理，或是以無從取得此一藥品為理由而拒絕之。而對於被告或受刑人請求至醫院接受進一步診療的要求，獄所也經常以欠缺戒護人力、未達羈押法所稱「在所內不能為適當治療」的門檻為理由，拒絕提供適當治療，或延遲、怠於處理被告的就醫請求。

國家若未能對羈押中被告或受刑人提供適當的醫療措施，原本就可能違反〈公民與政治權利國際公約〉第7條禁止酷刑、第10條被拘禁者獲得人道與尊嚴待遇等規定所課予的國家義務。而在〈公民與政治權利國際公約〉第7號、第8號、第20號、第21號等一系列一般性意見中，委員會更指出國家在處理人犯待遇時，必須符合〈聯合國禁止酷刑公約〉、〈囚犯待遇最低限度標準規則〉、〈保護所有遭受任何形式拘留或監禁的人的原則〉、〈合國在監人處遇基本原則〉等規定。

〈囚犯待遇最低限度標準規則〉第24條及〈合國在監人處遇基本原則〉第24條，均要求在被告進入拘留羈押狀態時，拘禁機關應在第一時間提供獨立、專業的醫學檢查；在整個監禁期間中，都要繼續維持定期的健康檢查，以確保被監禁者的健康狀態。其次，〈囚犯待遇最低限度標準規則〉第22條至第26條、〈合國在監人處遇基本原則〉第24條等規定，進一步賦予被監禁者有權利請求立即獲得適當的醫療。前聯合國反酷刑特別報告專員Theo van Boven在2003年提交予聯合國大會的調查報告中，指出不適當的監禁條件，可能超越〈公民與政治權利國際公約〉第10條的規定，進而構成第7條酷刑及不人道待遇所要討論的議題。此處所稱「不適當的監禁條件」，自然涵蓋拘禁

機關未能提供適當醫療措施，導致羈押被告或受刑人處於惡劣的健康環境中。

我國主管機關應依據上述公約、一般性意見及相關國際人權文件，提升監獄及看守所內的醫療品質，並適當處理羈押被告或受刑人獲得醫師診療、請求至醫院就診的要求。在醫療品質方面，目前獄所長期與固定醫師簽約合作、聘請進入獄所內看診，但法務部並未審視該醫師提供的醫療品質是否合格（有能力提供與獄所以外環境相近的醫療服務及藥品）、問診態度好壞（是否重視被監禁人的請求）。受刑人權利保護的核心原則之一，是其遭到監禁之後，除了部分隨監禁而來必然遭到削減的權利之外（例如行動及住所選擇自由權），其餘權利應盡可能與未受監禁者相同。是以法務部應盡速建立遴選、考核機制，確保約聘醫師提供的醫療品質接近一般醫療院所；在醫藥資源方面，法務部也應與衛生署合作，確保獄所內可獲得的醫療資源及相關藥品與一般醫療院所相近，以保護被監禁者的健康權利。

在就醫問題方面，獄所必須積極處理被告或受刑人關於獲得醫師診治的請求，給予適時及適當的回應。對於病情較嚴重、可能無法在獄所內獲得適當治療的情形，更應主動向主管機關、法院或檢察官回報狀況。若確實有至醫院就診的必要，對於羈押中被告，看守所應主動、據實向法院說明被告的就醫請求或必要性，並積極協調戒護人力配置的問題。法官或檢察官必須拋棄「以避免脫逃為首要考量」的傳統思維，主動命看守所查明或與醫院聯繫，確認被告的健康狀況是否已達到「在所內不能為適當治療」的門檻，避免一再拖延。法務部則應盡速解決人力配置的老問題，解決長期以來獄所因戒護人力不足而消極處理被告就醫需求的窘境。

前聯合國反酷刑特別報告專員Manfred Nowak教授在其《CCPR Commentary》一書中，已指出〈公民與政治權利國際公約〉第10條設有對於自由被剝奪者應獲得人道待遇的規定，是以拘禁條件過於惡劣，例如監牢過於擁擠、衛生條件低落、食物及醫療資源不足等情形，都會違反〈公民與政治權利國際公約〉第10條的規定；而情形嚴重者，可能進一步牴觸〈公民與政治權利國際公約〉第7條，也就是對被拘禁者構成酷刑或不人道待遇。是以我國獄所中對於被告及受刑人獲得適當醫療品質的權利，一直未能有適切回應，在上述數個重要案例中，均可能同時構成違反〈公民與政治權利國際公約〉第7條及第10條規定。然而在本次國家報告中，卻通篇未說明實際執行上的相關爭議，顯示主管機關對於「不適當的監禁條件可能構成酷刑」的國際人權法共識，顯然欠缺問題意識，也完全未提及對羈押被告或受刑人健康權利保護的說明，此等報告內容實有繼續檢討的必要。

（二）、依刑求取得的自白來定罪——邱和順案

本案在沒有直接證據足以證明邱和順涉及學童陸正綁票撕票案，法院判決有罪的主要依據是被告自白，但這些自白來自於辦案員警的刑求，而非出於自由意志的供述。法院使用通過酷刑而取得的供詞作為死刑判決的基礎，違反〈公民與政治權利國際公約〉第7條、〈公民與政治權利國際公約〉第20號一般性意見中宣示「必須禁止在法律訴訟中使用通過酷刑而獲取的供詞」等精神。

案情事實經過

邱和順案即一般民眾所知的「陸正案」，發生於1987年12月21日，當時年僅10歲的新竹市東門國小學童陸正，在補習班下課後失蹤，陸家稍後接獲歹徒勒贖電話要求贖金，但贖金交付後，迄今未見陸正平安歸來。事隔9個多月，台北市刑大逮捕邱和順等被告共12人，宣布破案。除陸正案外，邱和順等人另被指控在1987年11月

間，犯下苗栗縣女保險業務員柯洪玉蘭分屍案，檢察官最後將二案合併起訴。

檢察官對邱和順等人的指控，主要建立在被告自白上，並沒有直接物證，迄今也未尋獲陸正的遺體。被告等人則聲稱遭到辦案人員刑求逼供，才承認犯案。監察委員王清峰曾對本案進行調查，找出警方刑求邱和順等被告的錄音，警方曾發現一具疑似是陸正的男童遺體，但因檢察官草率處理，遺體最後下落不明。監察院在1994年彈劾偵辦陸正案的相關檢警人員，數名警員因刑求被告而遭判刑確定。

雖然有錄音帶可證明被告遭到刑求，且欠缺直接犯案證據，但法院仍認為錄音到刑求的時間僅有一天，因此排除被告該日的自白後，其他自白仍可作為定罪證據。本案最後歷經最高法院十一度發回更審，2011年5月12日台灣高等法院判決被告邱和順有罪並處以死刑、被告林坤明有期徒刑17年、被告吳淑貞有期徒刑10年。律師團雖立即協助被告提出上訴，最高法院仍在同年7月28日迅速駁回上訴，全案定讞³⁹。

分析及建議

邱和順案暴露了台灣刑事司法體系的諸多弱點及根深蒂固的弊病，包括早年警察人員欠缺科學辦案精神，動輒對犯罪嫌疑人進行刑求取供，檢警受制於社會輿論壓力而草率偵辦及恣意起訴，直到近年法院仍無法擺脫「有罪推定」的審判傾向，無意釐清事實、憚於挑戰前審法官見解，甚至抱持「案件就算有冤也不會在我這一審確定」的鄉愿心態。此外，本案另一重大爭議，為檢警及法院在沒有任何直接證據證明邱和順涉及殺害陸正的情形下，仍起訴、判決有罪，主要依

39 邱和順案的相關事實經過及案情重點分析，詳見<http://chiouhoshun.blogspot.com/>

據是共同被告間的自白，但這些自白卻是辦案人員刑求而取得，並非出於自由意志的供述。

本案警方偵訊過程中，對12名被告製作了高達288份筆錄。經過對多名被告實施的刑求、威嚇及酷刑，被告間的自白內容、方向及細節逐漸趨於一致，符合警方架構出來的故事情節。而在嗣後長達20多年的審判過程中，法官對於被告的刑求抗辯均不予採信，而持續判處有罪至定讞為止。法院的處理方式是所謂的「鋸箭法」，亦即只排除因監察院調查而取得的刑求錄音帶所對照的2份自白，其餘286份自白則仍認定是被告出於自由意志而為的供述。簡而言之，法院判決的意思是：請被告及辯護律師提出證據，證明其餘286份自白是出於刑求的證據，法院才會承認存在刑求；若無證據，其他286份自白仍屬有效證據，可作為被告有罪的基礎。

邱和順案抵觸公約之處，主要可區分為二個層面。首先，〈公民與政治權利國際公約〉第20號一般性意見中已指出，長時間的單獨監禁，可能構成〈公民與政治權利國際公約〉第7條所禁止的國家行為。前聯合國反酷刑特別報告專員Manfred Nowak教授在其《CCPR COMMENTARY》一書中，也指出長達一年無法與外界溝通的單獨監禁，會構成〈公民與政治權利國際公約〉第7條所禁止的不人道待遇，並抵觸第10條保護被拘禁者獲得符合人道或尊嚴待遇的權利。Nowak教授在2011年訪台時，曾公開就邱和順案提出觀察意見，認為邱和順在2011年判決確定前，合計被羈押23年，其中有18年必須隨時戴著腳鐐，4年被監禁在獨居囚房中。而且在這23年中，死亡的陰影無時不刻跟隨、威脅著邱和順，造成心理上極度的不安全感，這樣的處遇已該當〈公民與政治權利國際公約〉第7條所稱的「不人道待遇」。因此，我國在邱和順案的監禁條件部分，應同時抵觸〈公民與政治權利國際公約〉第7條及第10條規定。

此外，〈公民與政治權利國際公約〉第20號一般性意見中，也指明「為防止出現第7條所禁止的違法行為，必須依法禁止在法律訴訟中使用通過酷刑或其他違禁待遇獲取的聲明和供詞」。這裡所稱的「依法」，締約國不但應在實定法上立法排除透過刑求取得供詞的證據能力，還必須實際確保此類自白或供詞不致於成為有罪判決的基礎，以同時落實〈公民與政治權利國際公約〉第7條禁止刑求及第14條保護被告獲得公平審判的精神。

邱和順本人遭刑求的事實，雖欠缺偵訊錄音帶或驗傷報告佐證，但觀諸邱和順陳述的被刑求方式與余志祥等人所經歷極為類似，且本案警方實施的刑求手段均不易在受刑求之人身體外觀上直接留下痕跡，邱和順等人在偵查期間被借提離開看守所，也竟然完全未依法製作、留下身體檢查記錄，實難以直接認定並無刑求的事實存在。因此，法院在欠缺其他直接、客觀證據的前提下，只使用經刑求而取得的被告自白，作為判決邱和順死刑定讞的證據及基礎，明顯抵觸〈公民與政治權利國際公約〉第7條禁止刑求及第14條公平審判的要求。

四、結論與建議

綜合以上分析，本報告的具體建議如下：

（一）、國家有義務禁止酷刑與刑求

國家報告對於〈公民與政治權利國際公約〉第7條內容的理解顯然過窄，不應只著重於「酷刑」二字，而是應擴及於「殘忍、不人道及侮辱性待遇」，畢竟許多痛苦程度不亞於酷刑，但可能在國際人權法觀念上尚無法被定位為酷刑的待遇，仍需要引用第7條以審視國家是否違反其實現及落實該條規定的義務，特別是關於被拘禁者的監禁條件

及體罰。此外，國家報告對於酷刑及其他不人道待遇問題的檢視，似乎也侷限在〈公民與政治權利國際公約〉第7條本身；不過國際人權法上，與酷刑問題相關的人權文件，至少尚有〈禁止酷刑公約〉、〈公民與政治權利國際公約〉第7號、第20號一般性意見、〈聯合國囚犯待遇最低限度標準規則〉、〈保護所有遭受任何形式拘留或監禁的人的原則〉、〈合國在監人處遇基本原則〉等。國家報告若能擴展其參酌作為檢視基礎的國際人權法文件，將有助於以更寬廣、全面的視野審查國家行為是否已抵觸〈公民與政治權利國際公約〉第7條。

國家報告在說明公務員涉及實施酷刑或不人道待遇的問題方面，不應只是形式上臚列實定法中公務員此時應負擔的刑事及行政責任規範，而是應實質、具體檢視具有指標性的重大案例。舉例而言，爭議極大的空軍總部上兵江國慶遭刑求而冤死一案，本質上就是國家公務員對犯罪嫌疑人實施酷刑、進而侵害被告不受酷刑、獲得公平審判的權利，甚至最後直接剝奪江國慶的生命權。但本次國家報告卻對此一指標案件隻字未提，顯示主管機關對於實務上曾經存在的酷刑狀況，毫無主動進行檢討的問題意識。

承上所述，對於實務上曾經存在、發生對犯罪嫌疑人實施酷刑的案件，國際人權法上一向要求締約國應確保下令、容忍或實際從事酷刑行為之人均需承擔罪責，主管機關也必須對此類事件或申訴進行公正調查。但我國近年爆發諸多因刑求而導致錯判冤獄的案件中，包括上述江國慶案及邱和順、蘇建和等三人、紀富仁等案，仍見到指揮或實施刑求的司法調查人員，可豁免於刑事與行政責任的追究，國家報告甚至承認近十年來公務員因涉及刑求而遭判刑確定者，根本不到五人。就此，政府應積極調查、偵辦、追訴曾對被告或犯罪嫌疑人實施酷刑之人，以落實「保護相關人免受酷刑」的國際人權法義務。

現行〈刑事訴訟法〉雖然規定被告自白若出於辦案人員以強暴、脅迫等不正當方式取得，不得作為證據，但實務上仍允許法院經過利益衡量，而容許此一自白作為被告有罪的判決基礎。是以包括爭議極大的邱和順及蘇建和等三人案，均是法院一再使用被告遭刑求而為的自白作為有罪依據，並作成死刑判決。此一現況，顯然不符〈公民與政治權利國際公約〉第20號一般性意見中宣示的「經由酷刑獲取的供詞必須禁止在訴訟中使用」的標準。對此，政府應正視刑求取得的自白作為有罪判決基礎將侵犯被告不受酷刑及獲得公平審判的權利，不但在個案中應立即停止使用、排除此類自白的證據能力，在通案上也應全盤檢討刑求取得的自白證據能力應如何判斷，以符合國際人權法的要求。

（二）、刑求受害者的申訴與賠償

對於人民遭到國家實施酷刑或不人道刑罰後的申訴及賠償情形，國家報告中只以三言兩語，即指稱近年矯正及警政機關均未接獲相關申訴。但2010年台北監獄已發生受刑人罹患糖尿病，服刑期間卻遭強行上腳鐐，最後因傷口感染而截肢的重大權利侵害事件；被誤認為「東海之狼」的紀富仁案，被告遭刑求而自白犯罪，嗣後也被法院認定被告係因本身重大過失而自白所致冤獄，不予賠償，均顯示現行申訴及賠償程序恐有功能失靈之嫌，無法徹底保障人民權利。就此，政府應全面檢討矯正及拘禁機關中的申訴機制功效，以及現行冤獄賠償事件審查程序的審議方式、賠償要件設計，是否確實保障受酷刑或不人道刑罰之人可順利提出申訴、獲得賠償。

（三）、改善受刑人、拘禁中被告的就醫品質

關於受刑人或拘禁中被告的健康權利，目前已有諸多案件顯示實務上囿於醫療資源及人力配置不足，主管機關無力確保獄所內醫師可

提供接近一般醫療院所的合格醫藥品質，也無法在被告或受刑人請求獲得醫師診治時，提供足夠戒護人力使被告得以至醫院就診。就此，法務部有義務確保獄所內有能力提供相近於一般醫療院所品質的資源及藥品，對於被告或受刑人請求獲得醫師診治時，給予適時及適當回應，並盡速解決長期以來獄所因戒護人力不足而消極處理被告就醫需求的窘境，以保護被監禁者的健康權利，確保不致於因獄所內衛生、醫療資源不足，而違反〈公民與政治權利國際公約〉第7條及第10條的規定。

〈公民與政治國際權利公約〉

第8條：禁止使人奴隸⁴⁰

一、條文說明

禁止奴隸制度不僅規定在〈公民與政治國際權利公約〉第8條，〈世界人權宣言〉第4條、〈歐洲人權公約〉第4條第1款、〈美洲人權公約〉第6條第1款、〈非洲人權和人民權利憲章〉第5條等一般性人權文書裡都有提及，禁止奴隸制度是全球一致的共識、普世的人權標準。

全球資本主義商業化之下，勞動力也不在僅限本國國民，所以禁止奴隸指的不僅是本國勞工也包含外籍移工，1990年聯合國通過〈保護所有移徙工人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, ICRMW），2011年國際勞工組織（International Labour Organization）通過〈家務工國際公約〉（Domestic Workers Convention），這兩個公約對於外籍移工和家務工的權利保障都有明確規範。

Manfred Nowak所著《CCPR COMMENTARY》提及：「1984年，本杰明 惠特克發表了其應聯合國防止歧視和保護少數小組委員會的要求而準備的有關奴隸的綜合性報告 該報告還特別提到了當代奴隸制的現象：南北之間為滿足”奇異”色情服務的需要而進行的婦女買賣、為了國際色情業而對兒童及吸毒者的剝削、對非法移徙勞工的

40 〈公民與政治權利國際公約〉第8條：禁止使人奴隸，民間影子報告作者：翁嘉宏，李麗華、吳佳臻。

敲詐與剝削、強迫兒童勞動、買賣兒童以及第三世界國家的大型農業企業組織中新形式的債務奴役。」因此在國家報告中，政府除了檢視防治人口販運制度外，也對建教生及技術生制度做了說明。

2010年、2011年美國人口販運問題報告將台灣評鑑為第一級，看似給予台灣防制人口販運極大的評價。國家人權報告〈公民與政治國際權利公約〉第8條裡簡述〈人口販運防制法〉及相關勞動法規，敘明國家對於人口販運防制之努力，以及童工、建教生的保障，然其中卻未對於人口販運防制工作、建教生制度，做出檢討與實際狀況之反省，故本報告將從建教生、勞務剝削、防制人口販運服務措施三方面提出實務經驗與個案案例，並對政府相關政策做出具體建言。

二、回應國家報告

（一）、奴工建教生：回應國家報告第30頁第115段

根據〈勞動基準法〉第64條第2項規定：「稱技術生者，指依中央主管機關規定之技術生訓練職類中以學習技能為目的，依本章之規定而接受雇主訓練之人。本章規定，於事業單位之養成工、見習生、建教合作班之學生及其他與技術生性質相類之人，準用之。」

是故，建教合作教育是透過學校與事業單位間之合作安排下，學生一方面在學校中修習一般科目及專業理論課程，一方面到相關行業接受技能訓練，以利就業準備的一種職業教育方案。建教合作制度自1969年開始試辦，建教生與訓練單位之間為訓練契約關係，不是勞僱關係，依據建教合作訓練契約的內容，建教生所領的是生活津貼，並非工資，故在受限於勞基法的最低工資限制。建教生主要是學生身分，但同時具有勞工的身分，雖在勞基法裡有對其工時、休假等做出規範，但缺乏專法規範，使得其權益備受侵害。

實際案例：

2011年4月桃園縣政府勞動及人力資源處指出，經到洋華光電之工廠作勞工檢查後發現，確實有一名未滿16歲的童工上班時間超過8小時，縣府已移送桃園地檢署偵辦。同時也發現有部分加班費短少、員工超時工作等狀況，已開單處罰⁴¹。洋華光電產業工會揭露洋華光電剝削其建教生，讓建教生從事繁重及危險性工作，要求上大夜班、超時工作，違反現行法令。教育部當時的回應是：將儘快組成專案小組深入調查，如果確認違法屬實，有必要可停辦，但是後續卻沒有下文。

實際案例：

2011年屏東縣華洲工業家事職業學校建教生遭國道三號南投休息站「東京王子日式拉麵店」剝削，教育部昨調查發現該店為未經官方評估合格可實習的事業機構，校方違反〈高級職業學校輪調式建教合作教育作業規範〉規定，可能遭受扣減補助款或減招等處分。⁴²

2010年教育部以保障建教生為名，打算訂專法將建教生進用門檻提高。要求修改〈勞動基準法〉相關規定，包括放寬人數上限由1/4提高到1/3。民間團體反對放寬現行企業申請建教生不得超過總員工數1/4上限，避免企業藉建教制度替代正常勞動雇用關係。教育部和勞委會也應針對建教合作契約及訓練契約，設置定型化契約；並不定期抽查建教合作企業，依據訓練計畫檢核訓練內容。建教生每日訓練時數以8小時為限，建教生得以拒絕延長訓練時數，企業不得以退場、扣薪

41 〈洋華工會、自主工聯控教部 縱容產學剝削建教生〉胡清暉、陳文正、陳梅英、洪素卿（2010年4月9日），自由時報

42 〈建教生被剝削 校方恐面臨減招〉林曉雲（2011年11月16日），自由時報

要脅；建教生自願延長訓練時數，企業應依勞基法給付同工同酬之加班費用。

（二）、逼迫移工逃跑的主因是惡劣雇主與顛預政府：回應國家報告第31頁第117段

中華民國於2009年6月實施〈人口販運防制法〉，根據〈人口販運防制法〉第2條對人口販運的定義：

「指意圖使人從事性交易、勞動與報酬顯不相當之工作或摘取他人器官，而以強暴、脅迫、恐嚇、拘禁、監控、藥劑、催眠術、詐術、故意隱瞞重要資訊、不當債務約束、扣留重要文件、利用他人不能、不知或難以求助之處境，或其他違反本人意願之方法，從事招募、買賣、質押、運送、交付、收受、藏匿、隱避、媒介、容留國內外人口，或以前述方法使之從事性交易、勞動與報酬顯不相當之工作或摘取其器官。」

目前在台移工多來自東南亞國家，依其所從事的行業可大分為產業以及社福外籍勞工，社福外勞又分為家庭幫傭及看護工（家庭看護工、機構看護工），其中以家庭幫傭與家庭看護工之勞動條件最缺乏保障。

不少雇主為防範外勞逃跑，會以「保管」為由，進行「扣留」外勞護照、居留證等證件的行為，並且為確保外勞不敢逃跑，按月苛扣3000元左右的保證金。〈就業服務法〉第54條與57條都規定，「雇主不得非法扣留或侵占所聘僱外國人之護照、居留證件或財物。」但過去外勞提出申訴，只要雇主事後返還就不罰；勞委會在2010年函釋規定，只要外勞請求返還，雇主無正當理由拒絕返還，就可罰6到30萬元，並且取消外勞聘僱資格。然而，外籍移工溝通能力不佳，且要冒

著可能被遣返的壓力向雇主要求返還證件，現實上很多外籍移工不敢這麼做，且也少見勞委會針對扣留證件對雇主進行處罰。

必須負擔除了家庭看護以外的工作，是在台外籍家庭看護工普遍遇到的處境，這種狀況造成外籍家庭看護工工作超時、工資過低，〈人口販運防制法〉指出勞力剝削的定義是：勞動與報酬顯不相當之工作。目前家事勞動者未適用〈勞動基準法〉相關規定，最低工資、休假等勞動條件在法律上都未受保障，更遑論許多外籍移工被雇主扣留證件護照、限制行動，這些行為已經構成〈人口販運防制法〉所規定的犯罪要件。因此，民間團體強烈呼籲，要求修訂相關法律，落實保障家事勞動者的工作權益。

2011年台灣政府駐美辦事處長劉姍姍遭美國檢察官起訴，涉嫌強迫其菲籍家庭幫傭超時工作，僅給付合約上三分之一薪資，禁止自由外出、裝置監視器監視、全年無休、沒收護照、威脅遣返等。這樣一個人口販運案件，因為主角身為政府外交部官員，且身處美國而遭受矚目。依勞委會官方統計，全年無休、完全沒有放假之家庭類移工佔42.4%，例假日可放假的移工僅佔5.6%，部分放假佔52.0%，外籍看護工平均每日工作時數約需12.9小時，每月平均薪資台幣18,341元⁴³。不少台灣雇主為防範外勞逃跑，會「保管」或「扣留」外勞護照、居留證等證件，移工爭議案受害者也都曾經被威脅遣返，但各地方法院檢察署起訴人口販運相關案件2009年為118件、2010年為115件，成案與定罪數量偏低。

法務部為利於執法人員辨識人口販運被害人，並採取相關安置保護措施，於2007年頒〈人口販運被害人鑑別原則〉；勞力剝削與勞資爭議的判定要點存在法律上的不確定概念，勞動與報酬顯不相當的

43 99年外籍勞工運用及管理調查（2010），行政院勞工委員會職業訓練局

判定標準不一，勞力剝削與否、遭到強迫、威脅與否，政府相關單位執法人員，從地方政府勞工單位的查察人員到警察人員、檢察官、法官的認定皆不相同。故勞委會需要將具體個案、判例，提供給行政和司法部門做為參考，找出較明確的判斷基準。另外，勞委會與移民署針對防制人口販運皆有訂定流程圖，但因為行政機關行政程序上的延誤，跨部會協調聯繫不佳，造成人口販運案件需花費冗長的調查審判過程。

實際案例：

菲律賓籍移工J來台擔任看護工，平日工作除了照顧阿嬤以外，還需照顧雇主家的幼兒，每星期還要去打掃雇主擁有的七棟房子。這段期間先後向仲介反應，希望能夠轉換雇主，但雇主要脅要將其遣返回國，拒絕讓她轉換雇主。2010年因J身上長水痘，趁著就醫的機會，請醫生開立她被阿嬤咬傷抓傷的證明，雇主得知此事後，認為J去拿驗傷證明的目的是要去控告雇主，一氣之下就把J趕出去，J輾轉到安置庇護處所接受庇護安置。後由民間團體協助提起人口販運被害人保護申訴，桃園地檢署判定本案不起訴處分，高檢署也駁回再議聲請。移民署在接獲地檢署公文後，通知外勞將要撤銷臨時停留證，勞委會表示，要求轉換雇主與申請人口販運保護兩者，只能二選一。最初J選擇後者，結果如雇主未被〈人口販運防制法〉起訴，J就不是人口販運被害人必須離境，因為臨時停留證遭撤銷，工作證則同時失效。⁴⁴

〈人口販運防制法〉乃是以被害人保護為主要目的，避免遭受勞力剝削、性剝削，進入人口販運案件訴訟程序，外勞便進入被保護的機制當中，不應該在人口販運案件不起訴時，卻回復不了原來的外勞身分以轉換雇主，剝奪原來合法的工作權益，因為這樣狀況會使得外

籍勞工擔心提起申訴未果，反而會造成自己被遣送回國的命運，而選擇隱忍勞力剝削、性剝削。因此，要求勞委會檢討現行要求轉換雇主、以及申請人口販運保護，必須二選一的作法，改成可同時申請。

在此類外籍看護工人口販運案件中，往往有兩個問題：一、案件以不起訴處分原因若為證據不足，並不代表勞工為非被害人，案件在加害人不起訴後，檢察官必須依據協助的社工人員或庇護中心提供的訊息，再度鑑別是否有被害情事，再鑑別是否為被害人。二、依據〈人口販運防制法〉第28條，若無合法有效之停（居）留許可者，則由移民署核發6個月以下之臨時停留許可。若（停）居留證仍在效期內，則不需申請臨時停留許可。以上述個案為例，當事人其實是不應改申請臨時停留許可，但仍須申請工作證，因已與原雇主終止聘雇關係，所從事工作將不受行業別限制。

另外許多逾期居留、非法工作之外籍勞工，係因遭受原雇主或逃逸後之非法雇主的剝削，卻因其逃逸身分不敢爭取應有權益，一但經查獲或決定返鄉出面自首，便須遭到收容。如此作法使得雇主有恃無恐，繼續剝削外勞，扣留證件、扣留財物，故勞委會應開放外籍勞工自由轉換雇主，如此才能有效減少外籍勞工之逃逸，其勞動條件也才得以保障。移民署也應該針對收容所裡逾期居留之外籍人士進行詳細人口販運被害人清詢，確保人口販運被害人之權益。

（三）、無法保護移工的1955保護專線：回應國家報告第31頁第116段

國家報告提及為避免外籍勞工遭受不當（強迫）勞動及剝削，除了設有訪視員之外，另設立1955外籍勞工24小時免付費雙語諮詢保護專線。「新移民勞動權益會」表示，在一次協助外勞向1955申訴時發現，該個案曾經撥打1955，但1955保護專線卻表示該名勞工並未提

⁴⁴ 個案案由「新移民勞動權益促進會」提供

出申訴，只提出他想要離開台灣並申請職災賠償，因此保護專線的人員也沒有主動轉案給勞工單位進行調查。對於外籍勞工而言，台灣勞力剝削的處理程序、法律語言以及法律保障的權益並不見得都了解，1955保護專線的諮詢人員應該主動詢問個案詳細狀況並告知他應有權益，而不是被動等個案提出「申訴」。

（四）、問題重重的人口販運防制機制：回應國家報告第31頁第118段

1. 良莠不齊的人口販運被害人庇護處所

目前台灣共有19家受到不同政府機構監管、專門庇護人口販運被害人的收容所，其中有一些是由政府出經費、非政府組織經營。⁴⁵內政部入出國及移民署與勞委會結合民間團體設置庇護處所，根據受聘僱從事〈就業服務法〉第46條第1項第8款至第11款規定工作之〈外國人臨時安置作業要點〉，勞委會「每安置一名外國人每日以新臺幣500元為限，半日者以新臺幣250元為限」；另一種為受勞委會經費補助之地方主管機關採勞務委託方式辦理外國人安置處所。

除了提供人口販運被害人安置服務，尚需協助被害人媒和工作、醫療、通譯、法律協助、心理輔導、陪同偵訊等服務，才能落實對於人口販運被害人之保護，而這些工作多半需由庇護處所的社工人員提供或協助連結資源。以勞委會直接與民間團體合作設置之庇護處所，安置每人可申請新台幣500元的經費，庇護中心的資源實為不足，難以提供人口販運被害人完善的服務，致使許多庇護處所的專業性備受爭議，且政府也缺乏對於庇護處所的監督機制。全國19個人口販運被害人庇護安置處所，其位置也多半集中在北部地區，應增設宜、花、東及中南部地區之庇護所。安置機構之服務品質，以及人員素質皆須加強，政府單位應挹注資源強化安置庇護處所之功能。

45 美國國務院（2011年6月27日），2011 人口販賣問題報告（台灣）

表2：全台庇護安置處所：

主管機關	行政地理區	營運機構
移民署	宜蘭縣	台灣展翅協會
	花蓮縣	婦女救援基金會
	南投縣	善牧基金會
勞委會	台北市、新北市	新北市政府、中國回教協會、春暉啟能中心、新事社會服務中心、印尼辦事處、菲律賓辦事處、台灣國際勞工協會
	高雄市	海星國際服務中心勞工關懷中心
	桃園縣	希望職工中心、越南外勞配偶辦公室
	新竹縣	移民及外勞服務中心、亞太國際勞動人權協會

2. 通譯資源不足，陪同偵訊資格過嚴

根據勞委會訂定的〈直轄市及縣（市）政府辦理非營利組織陪同外籍勞工接受詢問作業要點〉，陪同偵訊人員具雙語能力者，每案每次補助新臺幣2,000元，未具雙語能力者每案每次補助新臺幣1,500元；單純通譯人員協助者，每案次補助新臺幣500元整。而移民署通譯人員的通譯費用支付標準，則依警政、社政、衛政、勞政及各地方政府依其需求所訂標準辦理。通譯費用過低，通譯人員的品質也難以提昇，特別是在服務協助人口販運被害人的過程，需有充分法律知識背景，才能適切翻譯以維護當事人自身權益。另外在通譯人才部分，菲律賓語的通譯人才仍屬偏少，僅佔資料庫2.01%⁴⁶，但根據勞委會統計，截至2011年11月，菲律賓籍在台移工共83,087人，佔在台總外籍勞工人的數19.62%⁴⁷，目前實務多以英語代替。

46 楊金滿、葉念雲、沙信輝（2010），通譯人才資料庫使用平台執行情況之研究，內政部入出國及移民署。

47 http://www.evta.gov.tw/content/list.asp?mfunc_id=14&func_id=57

陪同偵訊部分，依據上述相同作業要點，具有 師、社工師、心師執照及取得就業服務專業人員證照。或具 工、社會、法、心 等大學以上相關系所畢業，1 以上相關工作經驗。關注移工權益的民間團體則認為，這樣的陪同偵訊限定資格，使得大部分從事移工權益的實務工作者無法申請陪同偵訊費用，故建議勞委會修改作業要點，放寬陪同偵訊資格，以實務工作一年以上經驗者，且由移民工權益團體提交清冊即可申請陪同偵訊費用。因許多新移民從事人口販運防制工作的實務工作，雖然他們不具專業執照，但因為了解母國文化與語言，並對台灣了解熟悉、關切人口販運議題，由他們來從事人口販運防制工作，實際上比許多具有專業執照者更來得適切，更能同理被害者處境並提供更良好之服務，但其母國的學歷多半在台灣不被承認，實不該以學歷背景作為資格認定要件之一。

3. 應加強防制人口販運實務人員之培訓

目前勞委會舉辦每一年會在中央舉辦一次人口販運研習會，針對勞委會內部及地方勞工主管單位之人口販運實務人員進行培訓，但培訓內容多屬政策宣導，缺少與民間團體交流溝通，難以接觸防制人口販運實務工作全貌。故建議每年應北中南各辦一場的方式，採分區座談會的方式，並邀請民間團體參加，增加民間與政府單位之溝通。另外應加強政府相關單位（含警政、社政、司法等）人員之專業訓練，包含蒐證、調查、筆錄製作等技巧，都應加強訓練。尤其是第一線的查察員和檢查員應該要接受蒐證的訓練。各地縣市政府設置之查察員多為約聘，應將該等人員提升到中央層級，並加強訓練，一則讓中央可對地方進行行政指導，二則提升查察人員的水平和層級。

三、結論建議

綜合以上分析，本報告之具體建議如下：

1. 建教生每日訓練時數以8小時為限，建教生得以拒絕延長訓練時數，企業不得以退場、扣薪要脅；建教生自願延長訓練時數，企業應依〈勞動基準法〉給付同工同酬之加班費用。
2. 民間團體反對放寬現行企業申請建教生不得超過總員工數1/4上限，避免企業藉建教制度替代正常勞動雇用關係。
3. 教育部和勞委會也應針對建教合作契約及訓練契約，設置定型化契約；並不定期抽查建教合作企業，依據訓練計畫檢核訓練內容。
4. 勞委會應嚴懲扣留證件、財務之雇主，落實〈就業服務法〉雇主不得非法扣留或侵占所聘僱外國人之護照、居留證件或財物之規定。
5. 政府應與民間團體密切合作，累積足夠案件量，找出法律層面與執行層面的問題與困難，作為行政機關執法時之參考依據，並突破司法單位自由心證的障礙。
6. 移民署收容所應對所有逾期居留之外籍勞工進行人口販運被害人清詢工作，應會同相關主管機關徹底執行。
7. 1955的諮詢人員應該主動詢問個案詳細狀況並告知他應有權益，而不是被動等個案提出「申訴」。
8. 要求修訂家務勞動者相關法律，落實保障家事勞動者的工作權益。
9. 勞委會檢討現行要求轉換雇主、以及申請人口販運保護，必須二選一的作法，改成可同時申請。
10. 開放外籍勞工自由轉換雇主，增加外籍勞工選擇雇主權利以提高勞動條件，減少逃逸外勞事件。
11. 應增設宜、花、東及中南部地區之庇護所。安置機構之服務品質，以及人員素質皆須加強，政府單位應挹注資源強化安置庇護處所之功能。

12. 通譯人員之收入保障，應訂定一致標準，不應將通譯人員當成廉價勞工進行剝削。
13. 勞委會修改作業要點，放寬陪同偵訊資格，以實務工作一年以上經驗者，且由移民工權益團體提交清冊即可申請陪同偵訊費用。
14. 各地縣市政府設置之查察員多為約聘，應將該等人員提升到中央層級，並加強訓練；加強政府相關單位（含警政、社政、司法等）人員之專業訓練，包含蒐證、調查、筆錄製作等技巧，都應加強訓練。

〈政治公民權利國際公約〉

第9條：人身自由⁴⁸

一、條文說明

〈公民與政治權利國際公約〉第9條乃係對於人身自由與安全的保障規範，人身自由為其他自由權之基礎，〈中華民國憲法〉第8條有相類之規範，〈公民與政治權利國際公約〉所保障之人身自由，其目的係防止國家機關之濫權，致人身自由受到恣意的剝奪與破壞，是此規範並非禁止國家剝奪人民自由，而係就國家剝奪人民自由的權利設下程序性的限制，以防杜權力之濫用。

人身自由所指稱的「自由」係指身體活動之自由，國家對於人身自由的限制往往指涉國家機關基於特定理由將人強行拘禁於特定狹窄、受限制的空間，包括監獄、看守所等相類設施，醫院、教育場所、集中營、勞動營等，本條規範使立法機關有義務就允許剝奪自由的情況以及應適用之程序提出規範，並使獨立的司法機關迅速地對於人身自由受剝奪之情況進行審查。

於現行實務運作中，最常見之人身自由剝奪為對於被告之「羈押」，對此，國家報告僅說明我國法令上之羈押程序，以及法院開庭審理後仍受羈押之人數統計，並未就羈押審理程序有無違反公約規範為實質檢討，國家報告就其他對於人身自由剝奪之國家行為，如對於精神患者之強制住院、非法移民之收容等，則僅提出相關之法令與統計數字，並未就該程序是否符合公約對於人身自由剝奪之合法性、合

48 〈公民與政治權利國際公約〉第9條：人身自由，民間影子報告作者：顧立雄、羅士翔、翁國彥、李艾倫、陳壠慈。

理性規範作檢討說明，實有所缺漏。影子報告除就國家報告內容部分提出補充外，另將提出國家報告所未檢討之議題，指出現行制度運作下，國家權力之行使有違反公約規範之面向，具體內容包括「羈押之要件」、「羈押抗告之審查」、「〈刑事妥速審判法〉之羈押期限」、「〈陸海空軍懲罰法〉之禁閉」、「〈傳染病防治法〉之強制隔離」、「兒童及少年之強制安置」等。

二、回應國家報告

（一）、心智障礙者在法庭上未能獲得有效辯護：回應國家報告第33頁第124段

國家報告雖指出現行〈刑事訴訟法〉與〈少年事件處理法〉就拘提、逮捕時之告知義務不夠完備，應予以修正，然卻未能關照心智障礙者之告知部分。現行實務中，當被告、嫌疑人為心智障礙者時，實無法充分了解偵查機關所為之權利告知，於此情形下，〈刑事訴訟法〉規定偵查機關之告知義務即可能流於形式，不但傷及被告之訴訟權，於訴訟中更造成心智障礙者之不利處境。

〈刑事訴訟法〉第27、29、31條雖規定於被告無法為完全陳述時，法官、檢察官應指定律師為其辯護，然而，於法庭實務中，往往法官與檢察官往往將「不能為完全之陳述」解釋為「完全不能陳述」，致使諸多心智障礙者未能獲得有效之辯護，而必須單獨面對陌生之法庭環境，接受偵查與審判。於宜蘭地方法院98年度易字第376號判決中，即可發現對心智障礙者之權利告知實有加以規範之必要。

該案被告為中度肢體與智能障礙者，經檢察官起訴涉犯12起竊盜罪，然法院勘驗被告於接受員警詢問時之錄音光碟後，發現被告無法明瞭員警所提出之問題，以致員警必須以更淺顯之字句解釋，且於詢問過程中，被告就其自身之前科紀錄，及與本案犯罪事實有關之事

項，諸如犯罪地點、時間、竊得物品名稱等節，亦是由員警主動說出，再由被告簡單的回答「嘿」、「嗯」，可見被告無法為完全之陳述，進行詢問製作筆錄之員警也於審理中告知法院其認為被告無法為完全之陳述，卻未中止詢問為其選任辯護，繼續詢問。由此案例可知，縱然〈刑事訴訟法〉規定「不能為完全陳述」者應有指定辯護，然司法機關之解釋卻限縮該規範之適用。

本報告建議應由司法院對此為統一之解釋，認定「無法為完全陳述」之心智障礙者即有律師強制為其辯護，而非「完全無法陳述」時，始得獲律師辯護，以保障心智障礙者之辯護權。除律師辯護權外，心智障礙者亦可能需要社工人員等相關輔佐人協助，依照〈身心障礙者權益保障法〉第84條規定，法院、檢察機關應提供必要之協助，惟該法規定應由縣市主管機關、社會福利機構人員向法院提出聲請，建議應可由法院、檢察機關主動依心智障礙者情形提出必要之協助，不待第三人聲請。

（二）、檢警辦案拘束人身自由超出24小時：回應國家報告第33頁，第125段

國家報告對於檢警可拘束人身自由24小時之部分，僅說明實務運作中，往往由員警調查16小時，檢察官調查8小時，然實務運作中，倘若偵查機關並非以被告身分偵訊被告，而是以犯罪關係人，通知「到案說明」，或以被告「自願到案非逮捕」等事由，對於被告進行調查，將致24小時之起算時點向後延遲，使被告人身自由之剝奪超出法令所規定之24小時。

實務案例：

2006年〈行政院金融管理委員會〉委員林忠正、秘書蘇俊吉及民間開發公司法務顧問，先遭檢調約談並為搜索，就約談部分係以傳喚通知書要求配合調查，隨後檢方於台中逮捕聲押時，台中地院認無管轄權，再移轉至台北地院為羈押審理，被告辯護人認為於先前約談之時點被告人身自由已受限制，應起算24小時，而檢方聲請台北地院審理羈押時，已逾24小時，檢方則認為於被告於台中正式受逮捕時，始起算24小時。最終法院裁定本件並未逾24小時。

本報告認為偵查機關應盡調查證據事實之義務，於有充分證據時，始逮捕被告，是倘若偵查機關尚未認定被告地位已形成時，即不應任意以關係人身分約談，而再將關係人身分轉為被告，進行逮捕。依公約之精神，此項正當程序之保障，應適用於任何拘束人身自由之方式，因此24小時應於被告之人身自由受約束時起算，易言之，縱偵查機關僅以關係人身分約談，倘若詢問後認定有逮捕並聲押必要者，應於被告通知到案時起算24小時，國家報告未就此節加以檢討，即有所遺漏。

（三）、不經法院審查就限制人身自由的〈精神衛生法〉：回應國家報告第36~37頁，第137-139段

國家報告雖稱政府已於2008年7月4日修正〈精神衛生法〉，明訂相關住院要件、審查程序與救濟機制等，說明衛生署審查會與司法院審查緊急安置、強制住院之相關案件統計，並以2011年11月某學生因向校方抗議而被依〈精神衛生法〉施以強制住院之案件，說明相關人員對於〈精神衛生法〉之要件與程序不夠了解，相關救濟程序不夠完備致對於被強制住院者之人權保障有欠周延，卻未明確探究應如何改善〈精神衛生法〉之執行。

〈精神衛生法〉第41、42條以提供醫療之方式，剝奪個人之人身自由，亦應受〈中華民國憲法〉第8條與本公約第9條之規範，不因非刑事而有所差別，依現行法，經醫師強制鑑定有住院必要者，人民若拒絕僅得向衛生署審查會進行救濟，換言之，人民有可能在醫學專業者的鑑定下，即遭施以強制住院，剝奪其人身自由，並無法院之審查，法令雖又規範不服緊急安置、強制住院之人民可向法院救濟，然而在此法院僅有被動之介入，而非主動之審查，實際上僅有相當少數案件有法院審查，根據司法院統計，2008年到2011年人民就強制住院事件向法院提出救濟者，有81件，其中駁回人民者多達77件，法院准予停止強制住院者，僅有4件，而僅有書面審查之衛生署審查會，每年更是高達9成之比例同意強制住院。

〈精神衛生法〉之強制住院規定，剝奪人民之人身自由，相關程序應更為謹慎並以法庭模式來檢驗，現行法中之專家鑑定部分，應規範由不同醫院之醫師進行診斷，衛生署審查會應給予當事人陳述之機會，並強化當事人相關救濟之權利。

（四）、行政獨斷的外國人收容：回應國家報告第37頁；第140段

國家報告雖稱外國人遭收容時，將有書面處分書告知處分依據，不服收容處分得向入出國及移民署提出異議，再不服者得提起行政救濟，然而對於外國人之收容，既屬人身自由之剝奪，自應有如同刑事被告羈押之審查相類之程序保障，然依現行法規定，「收容」處分係由移民署單方作成決定，惟移民署內並無專門的審查單位進行審議，其程序之嚴謹性即有疑義，而被收容人之救濟亦依一般行政處分之救濟程序，被收容人欲循序救濟使該處分接受司法審查時，須費時數月，實不符公約「迅速審理」之意旨。國家報告就此節隻字未提。

依照大法官解釋第588、636號解釋，即便非屬刑事羈押之人身自

由剝奪程序，對該處分審查之強度仍須等同於刑事被告的羈押審查程序，易言之，人身自由受剝奪超過24小時之決定，不應由行政機關片面為之。是以目前移民署的收容處分，即應遵照上述大法官解釋意旨處理，不得由移民署片面決定，本報告認為〈入出國及移民法〉第38條應再進行修正，由中立、客觀之合議制委員會議裁定收容與否，而非由行政機關內部自行決定。另針對收容處分合法性之審查，本報告認為應考量〈精神衛生法〉的立法模式，在移民署內組成具有獨立、中立與專業性的審查委員會，排除行政權力的介入干涉，確保收容處分的嚴謹程度。

此外，國家報告亦遺漏有關外國人收容之提審權利，依照本條文第4項規定，於人身自由受到剝奪時，受處分人有權聲請法院提審，以決定該拘禁是否合法，我國現行〈提審法〉雖未將得請求提審之人侷限在因犯罪嫌疑而被逮捕者，但目前法院對於被收容外國人的提審請求，卻一致拒絕提審，理由即為被收容人並非「非因犯罪嫌疑被逮捕拘禁」⁴⁹。此一司法機關的通案見解，已牴觸公約規定「剝奪人身自由的決定應受司法審查」的基本精神。

三、民間主動提出的議題

（一）、檢察官鮮少實質審查羈押之要件

按本條公約第1項之規定，國家機關剝奪人民之自由，必須依據法律（合法性），且禁止以「不成比例、不公正或不可預見」之方式進行⁵⁰（任意性之禁止）。參諸大法官釋字第665號解釋理由書⁵¹意旨，

49 可參照台灣高等法院99年度抗字第543號刑事裁定。

50 參見Manfred Nowak，《CCPR Commentary》2nd revised edition，part 3，article 9，para. 30

51 參附件：司法院大法官解釋釋字第665號解釋理由書。

〈刑事訴訟法〉第101條第1項第3款所規定者，非謂被告所犯為重罪，存在法定羈押事由，即得予以羈押。仍須被告所犯為重罪且嫌疑重大者，並有「相當之理由」認為其有逃亡、湮滅、偽造、變造證據或勾串共犯或證人等之虞，法院斟酌其他侵害較小之手段均不足以確保刑事追訴或執行程序之順利進行，始符合該條款規定，於此範圍內裁定羈押被告，始未踰越憲法第23條比例原則。

惟我國實務上，除檢察官習於濫行聲請羈押外，法院就檢察官之聲請是否符合前開要件亦鮮少為實質審查。於羈押裁定中，法院甚且以「被告所犯為重罪，按一般經驗法則犯重罪之人逃亡可能性高，故被告有逃亡之虞。」作為認定被告有羈押必要之「相當理由」。易言之，一旦被告所犯為重罪，依現行實務之操作，被告即有高度可能被認定有羈押之必要，而未審查是否有其他事由足認被告確有羈押必要，以及是否存有其他侵害較小之手段可資適用。此一「重罪等同有逃亡之虞，因此應予羈押」之循環論證，即以重罪作為羈押被告之「唯一」依據，實已架空前開大法官解釋理由書所揭示重罪羈押之審查標準，違反憲法第23條比例原則及公約第9條第1款所揭示之意旨。

次查，羈押之必要性並非一成不變，而係隨著刑事訴訟程序之進行而逐次降低。此乃因證據之調查隨偵查、證據調查程序進行而日臻完備，被告滅證之可能性降低，且隨羈押期間經過，被告與社會人際網絡隔絕日久，逃亡可能性亦較低，此際是否仍有以限制人身自由最鉅之方式作為確保刑事追訴、執行程序手段之必要，即不無斟酌餘地。是故，審判中法院應就當時訴訟進行之程度，再次就法定羈押要件為實質判斷，倘僅泛言「被告前次經法院認定所犯為重罪，犯罪嫌疑重大，非予羈押難以進行審判，因該理由仍然存在，故應延長羈押。」而未就被告當時情形是否仍存有羈押必要為具體審查，率為羈

押裁定，亦明顯牴觸公約第9條第1款之規定⁵²。

本報告建議應刪除〈刑事訴訟法〉第101條第1項第3款，有關重罪羈押之規定，被告之犯罪類型不應成為法院審查是否有羈押必要之唯一要件，並修正〈刑事訴訟法〉第101條第2項為：「法官為前項訊問時，檢察官應到場陳述聲請羈押之理由及提出必要之證據。」課予檢察到場說明聲請羈押理由並提出證據以資釋明之義務，以增進羈押決定之嚴謹。

（二）、裁定之羈押抗告的審查期限不明

被告經法院裁定羈押後，得聲請抗告，再由合議庭法官審理。惟法令並未規範法院應即時審查，此時被告人身自由繼續受到剝奪，縱然最終合議庭裁定抗告有理由，被告人身自由受侵害之狀況亦已無法回復。依照本條文第3項，因刑事案件被逮捕或拘禁的人，應迅即解送法院審理，並應於合理期間內審訊或釋放。在大多數締約國，法令有規定更明確的時限，就我國法而言，對於羈押裁定之抗告則無清楚之審查期間，〈公民與政治權利國際公約〉的人權事務委員會認為法院審理所延遲的期限不得超過數天。如依此精神，我國法未規定合議庭就羈押抗告之審查期間，即有違反公約精神之虞。有論者雖認為，羈押抗告即時審查之立法將致被告人身自由更加不利，倘若法官先駁回檢察官羈押之聲請，檢察官再為抗告，將使被告繼續被留置至合議庭作出抗告裁定，除嚴重侵害被告人身自由外，亦影響被告公正受審之權利，並有違無罪推定原則。

為使羈押抗告之審查能符合兩公約「合理期間」之規定，保障被告人身自由，本報告認為應可就不同情形為不同處理，建議可增列下

述規定，於法官為許可羈押裁定，而被告提出抗告時，抗告法庭應即時審查，反之，倘若法官駁回檢察官羈押聲請時，檢察官之抗告則回歸一般抗告之規定，無即時審查之適用。

（三）、〈刑事妥速審判法〉之8年羈押期間不合理

依照〈刑事妥速審判法〉第5條規定，審判中之羈押期間累計超過8年者，如判決尚未確定，羈押視為撤銷，是項規定雖可讓刑事程序之羈押期間有依限制，然而8年規定是否即為符合公約規範之合理期間？實則，依公約之精神可知，審前對於人身自由之剝奪，只可立基於實質性之理由，諸如隱匿證據、再次犯罪或有潛逃的風險等，本應限制其使用，然而合理之期間應如何認定，並無一定之標準，自應全盤考慮個別案件之情況，是以，法令特定8年之期間，可能使法院認定以是否超過8年進行合理與否之審查。然公約所訂定之「合理期間」，並非僅係就時間長度作一規範，仍應考慮法院就被告羈押之程序中，是否有為密集集中審理，〈刑事妥速審判法〉第5條第1項亦有規定於被告在押時，法院應優先審理，是以合理與否不應僅以羈押期間是否超過8年為唯一之審查要件。

本報告認為〈刑事妥速審判法〉第5條第1項、第2項、第3項之規定，應一併參照審酌個別被告之羈押期間是否合理，不應僅以各審級羈押次數、羈押期間未滿8年等情況，即認定羈押期間為合理。於法令未修正前，本報告建議應使受羈押之被告，於法院未為集中審理時，由受羈押被告提出撤銷羈押之聲請，而法院應就該羈押期間是否合理為實質審查。

⁵² 可參見邱和順案於台灣最高法院更十一審之羈押裁定，98年囑上重更（十一）字第7號。

（四）、不符合正當法律程序的〈陸海空軍懲罰法〉禁閉規定

依〈陸海空軍懲罰法〉「禁閉」之規定，受懲處之軍人可禁閉30天，亦屬對於人身自由之剝奪，然法令卻未賦予受處分人足夠之程序保障，違反大法官釋字588號解釋、法官保留原則，也違反本條文之規範精神，依〈陸海空軍懲罰法〉第24條之1之規定，「禁閉」處分係由權責部隊自行召開評議會議決定，顯然係由行政機關單方作成超過24小時的剝奪人身自由措施，禁閉處分之審查程序，與刑事羈押所踐行之正當法律程序保障，差異甚多。實難認符合正當法律程序，已違本條文之意旨。

本報告認為禁閉措施為超過24小時的人身自由剝奪，本應依照我國法令規定，適用法官保留原則，由軍事法庭作成第一次的拘禁決定，較為妥適，以確保人身自由不受恣意之剝奪。該禁閉處分，受處分人亦有權聲請司法機關進行審查，現行〈陸海空軍懲罰法〉允許部隊自行決定、執行禁閉決定，排除司法審查，顯然牴觸本公約之精神。本報告建議，應盡速修正〈陸海空軍懲罰法〉，准予受懲罰受處分人在期限內向普通法院或軍事法庭聲明不服；在法令修正前，則應先准許受處分人依據〈提審法〉規定請求法院提審，以確保禁閉處分可獲得司法審查。

（五）、〈傳染病防治法〉之強制隔離並非法院程序

現行〈傳染病防治法〉第45條規定，經主管機關通知之傳染病人應於指定隔離治療機構進行隔離治療時，即應接受治療不得任意離開；第48條規定，對於有感染之虞者，主管機關亦得為隔離之處置。法令授權主管機關得對特定人士強制治療、強制隔離，已屬對人民人身自由之剝奪，而其遭隔離處分之人民僅得以該處分為對象進行行政救濟，就強制治療與隔離措施之施行而言，其所依循之法律程序並非法院之程序，已有違反本公約第9條法定程序之規範。

我國大法官釋字第690號解釋，認為〈傳染病防治法〉強制隔離與刑事程序對人身自由之剝奪有別，因而不需適用法院程序進行審查，該號解釋理由書認為：「強制隔離與其他防疫之決定，應由專業主管機關基於醫療與公共衛生之知識，通過嚴謹之組織程序，衡酌傳染病疫情之嚴重性及其他各種情況，作成客觀之決定，以確保其正確性，與必須由中立、公正第三者之法院就是否拘禁加以審問作成決定之情形有別。」換言之，大法官認為〈傳染病防治法〉之隔離僅需由主管機關予以審認即可，大法官解釋將強制隔離、治療之判斷讓渡予專業判斷，對於當事人之程序保障顯然有所不足，忽略作成隔離決定之程序是否有法院加以審查，而大法官似認為僅有刑事程序剝奪人身自由之程序需法院保留，而非刑事事件則不用，如此顯已有違本公約第9條適用於任何人身自由剝奪之原則。而國家人權報告第32頁第122段，雖然將〈傳染病防治法〉之隔離治療列為人身自由剝奪之一種，卻未審視相關程序保障是否符合本公約之解釋。

（六）、兒童及少年之強制安置不符法定程序

依〈兒童及少年性交易防制條例〉第15條至18條與〈兒童及少年福利與權益保障法〉第56條至第59條之規定，於特定情形下，例如「從事性交易或有從事之虞」、「未受適當之養育或照顧」、「受遺棄、身心虐待、買賣、質押或被強迫引誘從事不正當刑為、工作」、「受其他迫害，非立即安置難以有效保護」者，主管機關得對兒少施以緊急安置72小時，於超過72小時才有法院加以審查。

儘管該緊急安置之制度係為保護兒童及少年所設，然該安置處置顯然已剝奪兒少之人身自由。依據憲法第8條，超過24小時之人身自由之剝奪應由法院加以審查，兒少保護之規範延長至72小時，始交由法院審查安置決定，對當事人而言顯已不符法定之程序，而當事人就

主管機關緊急安置處分所為之行政救濟，亦不符本公約即時救濟之規範要求。兒少保護之強制安置規範剝奪兒少人身自由，已違反〈中華民國憲法〉第8條與本公約第9條之規範。

四、結論與建議

本條文為公約對於人身自由與安全之規範，第1到第5款分別規範國家剝奪人身自由與安全應有「法定程序」、「告知義務」、「司法即時審訊」、「提審權」、「補償權」等規範之保障。國家報告就本條之內容以介紹相關人身自由剝奪之法規程序為主，卻未實質審查相關程序是否符合公約之精神，且未完整呈現現行國家機關剝奪人身自由之人權侵害情形，儘管國家報告在第122段，載明〈刑事訴訟法〉、〈少年事件處理法〉、〈毒品危害防制條例〉、〈精神衛生法〉、〈傳染病防治法〉、〈入出國移民法〉、〈兒童及少年性交易法〉以及〈社會秩序維護法〉等，均有剝奪人身自由，而應適用本公約第9條之規範，然而，國家報告並未參考公約一般性意見書之詮釋，對於不同法令規範下的人身自由剝奪程序加以審查是否符合本公約之規範。

就涉及人身自由侵害最重之刑事羈押程序中，本報告認為現行規定應刪除「重罪羈押」之規定，並課予檢察官就羈押必要性與否到庭說明，有實質舉證之義務，以增進羈押審查之嚴謹，並要求法院應即時審理被告對羈押裁定之抗告聲請，以盡可能縮減被告人身自由受剝奪之期間。〈刑事妥速審判法〉雖規範羈押期間逾8年者即視為撤銷，然被告受羈押期間短於8年並不必然法院審訊期間為合理，仍應實質審酌。

外國人之收容處分以及軍人禁閉之處分，亦同屬對於人身自由之

剝奪，自應適用本條之規範，〈入出國移民法〉應進行修正，由中立、客觀之合議制會議裁定收容處分，並設置獨立之委員會專職審查收容處分是否合法；〈陸海空軍懲罰法〉亦應進行修正，由法院審查禁閉處分合理與否，而傳染病防治之規範，在大法官690號解釋之下，顯然將強制隔離決定交由專家來審查，應不符本公約之規範，而兒童及少年強制安置措施，亦對當事人程序權利保障有所不足，應作檢討。另依本條規範之精神，國家機關應盡力落實對於心智障礙者之權利告知，如心智障礙者有無法為完全陳述時，即應為其選任辯護。就被告以案件關係人約談到案之情形，亦應認已屬人身自由之剝奪，檢調機關就人身自由之剝奪不可逾24小時，始符合本條公約規範意旨。

〈公民與政治權利國際公約〉

第10條：自由被剝奪者應獲人道及尊嚴待遇⁵³

一、條文說明

〈公民與政治權利國際公約〉第10條係自由被剝奪者應獲人道及尊嚴待遇之規範。第10條規定係著眼於「人身自由被剝奪後」應受「如何處遇」之問題，而與第9條不同。第9條係為避免人身自由遭恣意剝奪，而就「自由能否在何種場合下被剝奪」所設之規範，並未進一步處理人身自由被剝奪後的處遇問題。又，與〈公民與政治權利國際公約〉第7條禁止酷刑，僅為「一般性地、消極地禁止酷刑或不人道刑罰」之規定不同，第10條規定使國家機關「有義務積極採取措施」提供合於人道及其人格尊嚴的待遇，亦即依本條規定，國家具有積極義務，以確保人道待遇的最低保障。

本條分成3項，第1項規定所有自由被剝奪者均應獲人道及尊重其人格尊嚴之處遇，而所謂「處遇」，解釋上包含：拘禁環境、拘禁時間、拘禁場所管理人員之對待、對外通訊等。而〈公民與政治權利國際公約〉第21號一般性意見第3段明揭，國家必須向被拘禁者和犯人提供最起碼的條件以滿足他們的基本需要和人權（食物、衣服、醫療、衛生設施、教育、工作、娛樂、通訊、光線、活動的機會、隱私等等），換言之，「喪失自由者除在封閉環境中不可避免須受的限制外，享有公約所有的權利」。

53 〈公民與政治權利國際公約〉第10條：自由被剝奪者應獲人道及尊嚴待遇，民間影子報告作者：顧立雄、李亦庭、翁國彥、高涌誠、李艾倫。

第2項有兩款，第1款規定「尚未經判決有罪之被告」應與「判決有罪者」分別羈押及受不同處遇，以強調保護尚未被判罪者於無罪推定原則下之法律地位；第2款則規定「少年被告」與「成年被告」應分別羈押而不容有例外，且進一步要求少年被告之刑事案件應儘速判決，特予維護少年人之身心發展。第3項除類同第2項第2款而規定「少年犯人」及「成年犯人」應分別拘禁及受不同處遇外，亦明定監獄制度所定監犯之處遇，應以使其悛悔自新，重適社會生活為基本目的。

關於在我國自由被剝奪者所受處遇之現況及對應措施，國家報告僅空泛、抽象地敘述我國現況及臚列相關措施與法規之名稱，而未依〈公民與政治權利國際公約〉第9號及第21號一般性意見之要求，詳述與本條有關之法令內容、具體措施及其實際運作狀況與成果，例如：未提供具體資料充分說明「被告與被判有罪者間」及「少年被告或犯人與成人間」如何分別受拘禁、所受待遇有何不同；未說明監所管理人員所受之培訓內容及其於履行職務時是否嚴守相關規定；未詳述教化及更生制度之實際運作情況及其成果；未闡述國家已採取何項具體措施來監督、確保相關規定之執行及其執行狀況如何等。此外，國家報告亦未實質檢討我國被拘禁者所受處遇之相關法規及實際狀況是否與本公約第10條之規範意旨相符，實有缺漏。影子報告除回應國家報告外，另將提出國家報告未處理之議題，包括「被管收人所受之處遇」、「逮捕後開放媒體攝影與採訪、使用警銬」、「女收容人攜子入監問題」等。

二、回應國家報告

（一）、迴避國際標準的受拘禁者待遇：回應國家報告第37頁第142段

國家報告雖臚列被拘禁者所受處遇之相關法規，然由於公約第10條第1項中所謂自由被剝奪之人係就「所有自由被剝奪者」而言，故因

民事或行政責任而被管收者及觀察勒戒者均應屬之。是國家報告未將管收條例、管收所規則、觀察勒戒處分執行條例等被拘禁者所受處遇之規範列入，尚非周延。

另外，如聯合國大會中各國代表所強調，解釋適用公約第10條時，應參酌聯合國〈囚犯待遇最低限度標準規則〉、〈保護所有遭受任何形式拘留或監禁者原則〉、〈聯合國少年司法最低限度標準規則〉等規則。⁵⁴而在〈公民與政治權利國際公約〉第21號一般性意見第5段中，聯合國人權事務委員會即要求締約國應在報告中說明適用上述聯合國規則的情況。對此，國家報告雖指出應通盤檢討我國就被拘禁者所受處遇之相關規定是否與上述聯合國規則相符云云，惟並未進一步做檢討，且未依一般性意見說明我國適用聯合國規則的情況，顯有關漏。

（二）、超額收容問題嚴重，拘禁環境惡劣：回應國家報告第38頁第146段

國家報告提出數據指出超額收容及監所人口擁擠的問題，惟應補充者為，矯正機關超額收容問題存在已久，而過去五年間除2007年外，每年超收比率均在15%以上。⁵⁵此外，如國家報告所載，截至2011年，全國矯正機關之超收比率已達18.81%，每人平均僅有0.56坪的活動空間，而其中某些收容機構之超收比率又高於全國平均值（如2011年10月台北監獄的收容人超收比率高達49.0%⁵⁶），該處收容人

54 參見Manfred Nowak, CCPR Commentary 2nd revised edition, part 3, article 10, para. 6

55 參見法務部，矯正統計指標：矯正機關在監院所收容人數表，連結網址：<http://www.moj.gov.tw/site/moj/public/MMO/moj/stat/%20monthly/m44.pdf>

56 參見法務部，民國100年10月法務統計月報，第91頁表45-「矯正機關收容人數表—機關別」。

的活動空間即可能更為狹小。又「實際上」收容人於監所舍房所享之空間可能比計算後的平均活動空間更小，而有多人擠在一間小舍房的狀況。⁵⁷是以，在監所超額收容的情況嚴重下，收容人活動空間過於狹小、人口擁擠致對收容人身心健康造成不利影響⁵⁸及收容人數過多而監所戒護、管理人力不足⁵⁹等，均指向於惡劣的拘禁環境，而違反公約第10條第1項之規定。

（三）、監所內申訴與救濟管道失靈：回應國家報告第38頁第148段及第149段

國家報告僅就受刑人、收容人之申訴人數提出統計數據，惟未為任何之說明。又，為瞭解申訴管道之救濟實效性與監所人員對收容人所為處分或處遇之合法性、適當性，進而判斷是否給予合於人道及其尊嚴之處遇，國家報告亦應提出「案件申訴之處理時程」、「申訴為

57 例如，「像新竹監獄7坪大的牢房，原本只關5人，卻關了15人，受刑人苦不堪言。『天下第一監』台北監獄則是以重刑犯、累犯，及收容10年以上有期徒刑的受刑人為原則，兼收外籍受刑人等其他各類受刑人，核定容額是2705人。但根據北監公布至3月中旬的統計資料，受刑人就達4234人，總收容人為4243人，超額問題嚴重。像『抗議天王』柯賜海去年從北監出獄，就痛批監獄內房舍人滿為患，3坪大關了18人，簡直是『鬼地方』。筆者實際訪問北監一名入監兩個月的受刑人，他明白表示，小小的牢房容納了18人，晚上睡覺時，牢房左右邊各睡9人，中間只有一條小小的通道，席子連著席子『睡得很擠』，翻身很困難，牢房就像沙丁魚。他說，晚上尿急上廁所要很小心，不然會因為『打擾』到別人而『惹禍上身』。有時上完廁所回來，因為空間太小，床位兩旁的室友都翻身，『自己的床位就沒了』，而睡覺的位置會依入監先後順序排定，成了一種受刑人間的『倫理』。」參見陳傑、林芸，人權關懷／跨越那道牆——關懷監獄人權——北監、彰監、龍潭女間之實際走訪記事，在野法潮第9期，2011年4月，第60頁。

58 關於此，參見林育聖、張耀中、李茂生、Bill Heberton、簡至鴻、孫苑芬、周憐嫻（2011），「身體背叛了心理？監獄擁擠、違規、欺凌與收容人身心處境（Effects of prison overcrowding in Taiwan – results from an empirical study）」，發表於「2011 犯罪防治學術研討會-犯罪矯正與復歸」，第23頁以下。

59 同前註，第34-35第、第46頁。另參見監察院（2010），「監獄、看守所收容人處遇、超收及教化問題之檢討專案調查研究報告」，第73、145、175、240頁。

有理由時之處理方式及結果」、「申訴決定之作成理由」、「申訴有理由之案件數」等資料，以供參考。至於收容人不服監所處分之救濟管道，依司法院大法官釋字第653號解釋意旨，基於〈中華民國憲法〉第16條之訴訟權保障，並不限於申訴制度，收容人尚得向法院提起訴訟請求救濟。而現行〈羈押法〉第6條及〈羈押法施行細則〉第14條第1項規定不許受羈押之被告向法院提起訴訟請求救濟之部分，亦因與〈中華民國憲法〉第16條訴訟權保障之意旨有違而被宣告違憲，現檢討修法中。

除申訴人數之統計數據外，更值得關切者係監所內實際發生的問題，例如：在2011年5月30日由法務部矯正署及警察大學犯罪防治學系主辦之《犯罪防治學術研討會》中所提出的〈身體背叛了心理？監獄擁擠、違規、欺凌與收容人身心處境〉報告指出，仍有收容人受到監所人員不法懲罰而遭暴力攻擊之情形。⁶⁰又，此份報告顯示，受訪者中約20%有違規或接受懲罰的經驗，身心障礙收容人曾有此經驗者比例最高（35.78%），男性一般收容人次之（21.17%）。另外，約有46%受訪的收容人表示，懲罰決定前沒有辯解的機會，其中身心障礙收容人所占之比例最高（61.11%）。⁶¹更有超過半數的受訪者表示，懲戒決定後並無申訴的管道，尤以女性收容人最為嚴重（82.76%）。⁶²凡此在在顯示，實際上收容人並未受到合於人道或其尊嚴之處遇，而違反公約第10條第1項之規定。

60 收容人於受訪中表示「有的主管會找囚犯打不聽話」、「關進違規房亂打」等，參報告第37頁。相同敘述，參見行政院研究發展考核委員會編印（2011），「我國矯正政策與管理機制之研究」，第143頁。

61 同前註「收容人身心處境」報告第38頁；「我國矯正政策與管理機制之研究」第143頁。

62 同前註「收容人身心處境」報告第39頁；「我國矯正政策與管理機制之研究」第143頁。

（四）、並未明文規定少年與成人分界收容：回應國家報告第39頁第150段

依〈公民與政治權利國際公約〉第10條第2項及第3項之規範意旨，少年與成年收容人間及不同法律地位之收容人間（如刑事被告與被判有罪者間）應予分別收容及不同處遇。而我國現行被收容於監所之收容人包含受刑人、被告、受觀察勒戒人、被管收人等，故國家報告未將被管收人納入檢討，尚有闕漏，而該部份之補充說明如本報告後段三、（二）詳述。於此僅就受觀察勒戒之少年未與成人分離勒戒及受不同處遇之狀況提出檢討。

基於少年身心發展之保護與矯治，少年毒品勒戒時應與成年人隔離，並給予適合其年齡及法律地位之待遇。目前，我國少年勒戒處所均設於各少年觀護所附設之勒戒所，而其中有與成人勒戒處所合署辦公室者（如彰化看守所暨合署辦公彰化少年觀護所）。就此，是否會造成少年與成人未隔離勒戒之疑慮，法務部矯正署雖曾於民國100年6月8日發新聞稿稱：「受觀察勒戒少年如係收容於合署辦公觀護所內，均與成年受觀察勒戒人採分別收容及不同處遇，絕無勒戒合流之可能」云云，然依現行〈觀察勒戒處分執行條例〉之規定，並未排除少年與成人一同勒戒的可能性，且該條例第15條僅規定受勒戒人所受之一般處遇，而未分別就少年或成人之處遇予以不同規範，故尚難確保分離勒戒及分類處遇之執行，仍有待法令另行規定。

（五）、少年羈押所受之處遇無特別保護之規範：回應國家報告第39頁第151段

就少年被告被羈押時所受處遇應與成人被告不同此點而論，國家報告雖稱少年被告於羈押期間所受之權益保障，優先適用〈少年事件處理法〉、〈少年觀護所設置及實施通則〉等規定，其餘適用〈羈押

法〉云云。然而，關於少年被告於羈押期間所受之處遇，〈少年事件處理法〉並無何特別保護之規範。又，〈羈押法施行細則〉第93條規定：「少年被告之羈押，於少年觀護所設置及實施通則無特別規定時，適用羈押法及其施行細則之規定」，而在〈少年觀護所設置及實施通則〉就少年被告所受處遇之規範與〈羈押法〉幾近相同下，可謂法規並未特別就「少年被告與成人被告被羈押時所受處遇」為不同規範，而有違本公約第10條第2項之規範意旨。

（六）、監獄經營作業不足以協助收容人回到社會：回應國家報告第39頁第152段

雖如國家報告指出，目前監所有提供收容人作業之機會，然收容人普遍希望監所能夠培養其未來回到社會後的謀生能力，而非僅僅是單純代工，或虛有其表的教化活動。但目前矯正機關所屬各監獄作業種類多為單純代工性質，且勞作金相當微薄，職訓資源亦嚴重不足。

收容人作業金過低主要原因在於：1、受刑人力素質普遍不佳。2、受限於監所環境（空間設備、戒護需求、監所作息等）無法從事高附加價值產業。3、依〈犯罪被害人保護法〉第4條規定，監所作業金必須提撥部分作為犯罪被害補償金，現況提撥比例高達百分之五十。由上述三點可知，作業金過低的原因或有受限於監所性質（人力、環境）、或因不當的政策指示（將作業金提撥犯罪補償金無異是使其他未造成損害的受刑人連帶承擔犯罪補償義務），造成監所內僅能從事與營利無關的代工作業，以及在「一監所一特色」口號下，創造示範性的少數自營產業等作業現況。⁶³

63 參見前揭註7，「我國矯正政策與管理機制之研究」，第124-130、170頁。

（七）、灌水的監獄教化措施：回應國家報告第39頁第153段

國家報告列出矯正機關之教化措施推展項目，並稱收容人之教育、職業訓練及輔導的相關立法、行政及實際措施約有34則云云。然而，報告卻忽視監所教化所面臨之實際問題。例如：於矯正機關經費預算之分配中，人事費為主要支出，教化相關預算則相當少，2010年教化預算甚至不到總預算的1%，呈現嚴重分配不均的狀況。⁶⁴其次，教化人力嚴重短缺，亦將影響教化之成效。⁶⁵再者，矯正機關雖推展相關教化措施，然教化功能不彰，再犯率仍偏高。⁶⁶另外，我國矯正機關在教化處遇方面，最大特色為廣泛結合民間力量投入獄政工作，然個別且專業化的處遇計畫之引進仍停滯不前。⁶⁷由此可見，非僅如國家報告稱已推展教化措施云云，我國矯正機關之教化問題目前仍亟待改善。

（八）、外國人收容仍不符人道及尊嚴之處遇：回應國家報告第40頁第157段

關於外籍收容人所受處遇之問題，外籍收容人在語言上顯有障礙，但高度為監所管理所忽視，他們認為床位過少、過度擁擠，與家人通訊接見困難重重，假釋規定不清楚，甚至比本國人更難，這一部份也從未列入各監所新收外籍收容人之應注意協助之事項⁶⁸，故難謂已賦予其合於人道及尊嚴之處遇。國家報告僅稱受外國收容人享有會客、對外通訊等自由，並尊重其族群文化云云，實忽略了上述問題。

64 同前註第107頁。

65 同前註第113頁；前揭註6，「監獄、看守所收容人處遇、超收及教化問題之檢討專案調查研究報告」，第15、82、145、288頁。

66 同前註「監獄、看守所收容人處遇、超收及教化問題之檢討專案調查研究報告」第278頁。

67 同前註第283頁。

68 參前揭註7，「我國矯正政策與管理機制之研究」，第130-133、171頁。

三、民間主動提出的議題

（一）、被管收入處遇竟與刑事被告相同

在我國，因民事或行政責任遭管收者，其於法令上所獲處遇與被羈押之刑事被告幾近相同，例如：〈行政執行法〉第17條12項規定：「拘提、管收，除本法另有規定外，準用〈強制執行法〉、〈管收條例〉及〈刑事訴訟法〉有關訊問、拘提、羈押之規定。」；〈強制執行法〉第22條之5：「拘提、管收，除本法另有規定外，準用〈刑事訴訟法〉關於拘提、羈押之規定」；〈管收條例〉第2條：「對於債務人、擔保人或其他依法得拘提、管收之人拘提、管收，除強制執行法及本條例有規定外，準用〈刑事訴訟法〉關於拘提、羈押之規定。」；〈管收所規則〉第16條：「被管收入財物、書信、接見、送入口、衛生、醫治、死亡等事件，準用〈羈押法〉之規定。」。另，依〈管收所規則〉第11條規定，被管收入有脫逃、自殺、暴行或其他擾亂秩序行為之虞時，得準用〈監獄行刑法〉第22條、第23條之規定，對被管收入施用戒具，而與被羈押之刑事被告相同（參〈羈押法〉第5條第2項、第5條之1）。更何況，被管收者尚須支付管收之飲食及其他生活必要費用（〈管收條例〉14），此部份較刑事被告之處遇更為不利。

從而，可謂現行法規並未按管收及羈押制度目的之差異及被拘禁者所涉責任不同，採取不同之執行方式，而未對被管收入與刑事被告給予不同處遇。實與本公約第10條第2、3項之規範精神相牴觸。

（二）、逮捕後開放媒體攝影與採訪、使用警銬，侵犯人格尊嚴

「檢察、警察暨調查機關偵查刑事案件新聞處理注意要點」雖容許發言人於維護公共利益或合法權益而認有必要時，得於案件偵查終結前，在犯罪事實查證明確下，就經逮捕之現行犯或準現行犯，適度

發布新聞，然尚不許任意開放媒體攝影與採訪被逮捕者，亦不准私下透漏消息予媒體，以符偵查不公開原則，並避免公眾預斷影響審判。實則，逮捕後開放媒體拍攝、採訪不僅有違偵查不公開原則，從被逮捕者的角度而論，更侵害其人格權（肖像權、名譽權、隱私權），而違反本公約第10條第1項之規定，並阻礙其重返社會之更生機會。

然在我國卻曾有此類侵害人權之案例：某國中發生校園性侵案，校方報請警方調查處理。然媒體得知後守候警局，緊迫追問，警員將偵查資料洩漏予媒體，經媒體大幅報導，並刊登學校名稱及以可得而知方式揭載加害少年及被害人姓名，造成校園驚慌騷動，加害少年與被害人因而心生畏懼不敢上學，學校名譽亦受影響。因此，如何確保被逮捕者不受媒體任意拍攝、揭載相關資訊，實為當前亟待檢討的課題之一。

至於有關使用警銬之部份，警察機關決定是否對被逮捕者使用警銬時，除依「警察機關拘捕留置人犯使用警銬應行注意要點」規定，審酌被逮捕者所犯罪名之輕重、其拘捕時之態度、人犯體力與警力相對情勢、證據資料蒐集程度、有無脫逃之意圖及人犯之身分地位等情狀外，依公約第10條第1項之規範意旨，尚應同時顧慮被逮捕者之人格尊嚴而決定是否使用警銬，給予合於人道及尊嚴之處遇。

（三）、女收容人攜子入監，監所不適合兒童成長

在〈我國矯正政策與管理機制之研究〉報告中指出，女性收容人有自己獨特的問題，其中懷孕與攜子入監服刑是目前困擾矯正管理的重大問題。臺灣對攜子入監服刑一議題較少研究，黃徵男與賴擁連（2003）的研究發現女子監獄中開放小孩與母親同住時，女性收容人認為最需改善的是活動空間、學習環境、飲食及傳染病問題，且收容

人也很擔心親子互動與日後人格發展與身心方面之輔導課題。⁶⁹

該報告中之訪談調查顯示，多數受訪者同意監所人員對其小孩非常照顧（63.64%）。然而，對於監所所能提供的軟硬體上面，多數受訪者認為應提供更多的小孩活動的場所（72.73%）、更好的飲食（90.91%）、更良好的托育制度與設施（81.82%），並且認為監所中的醫療設備不便，小孩生病往往不能立即就醫（72.73%）。另多數受訪者同意，如果有人可以照顧，不願意帶小孩一起服刑（81.82%），但是照顧者不要是社福單位（54.55%）。又，超過五成的受訪者並不擔心小孩在監所中會被欺負，然仍高達72.73%的受訪者不同意攜子入獄是好的政策。⁷⁰蓋監所環境不佳，並非為適合孩童成長之處所。

我國有關攜子入監係規定在〈羈押法〉第13條，在修法過程中確實針對此規定作過存廢與否的討論。最後之所以保留此規定，是在「母愛」與「健全生長環境」衝突下所妥協的政策抉擇。詳言之，監所內所呈現的單一性別環境，經醫學證實對幼童的人格發展會產生不良影響，特別是在未來容易產生自閉症；然而，依現今我國社會福利體系的現狀，不論是寄養家庭或是教養院等收容設施，相對於監獄卻未必能提供完善的照護措施。維持現狀的配套則是要求各地方政府社會局派員入監調查，針對在監子女的狀況作評估，判斷應否繼續在監所環境中成長，並且提供相應的適當收容單位。⁷¹

四、結論與建議

本條文為公約就自由被剝奪者應獲人道及尊嚴待遇之規範。惟國

69 參見前揭註7，「我國矯正政策與管理機制之研究」，第11頁。

70 同前註，第139頁。

71 參見前揭註7，「我國矯正政策與管理機制之研究」，第139頁。

家報告針對本條僅空泛地臚列相關法規及具體措施之名稱，卻未實質、完整地檢討相關法規、措施及監所的實際狀況是否符合公約之精神，且未從自由被剝奪者之角度，審視是否已賦予合於人道及其尊嚴之處遇。

關於分別拘禁及不同處遇之部份，應就被管收人與刑事被告受不同處遇、受觀察勒戒少年與成人分離勒戒及受不同處遇、少年被告被羈押時與成人被告受不同處遇等予以明文規範，而修訂〈管收條例〉、〈管收所規則〉、〈觀察勒戒處分執行條例〉、〈羈押法〉、〈少年觀護所設置及實施通則〉等相關規定，並確實執行。同時，應落實分監管理及考核，以收監督執行之效。另針對逮捕後開放媒體攝影與採訪、使用警銬之問題，應要求檢警機關落實偵查不公開原則，不開放媒體拍攝採訪，並確實追究開放攝訪之公務員及攝訪媒體之責任。另外，亦應確實追究濫用手銬而執法過當者之責任。

至於目前監所實際發生之問題，包括：監所收容人口過多、監所擁擠、教化及戒護管理人力不足、管理人員懲戒過當、收容人於懲罰決定前無陳述意見之機會、收容人實際上無從申訴、作業內容未與職業訓練結合、職業訓練資源過少、作業金過低、教化預算過低、教化成效不彰、特別收容人（如女性、外國及身心障礙之收容人）之特殊需求未受重視等，國家應全面進行檢討，提出具體之解決辦法，進而制定法規、設立相關制度。不容如國家報告所示態度般避重就輕，忽視當前亟待解決之問題。

〈公民與政治權利國際公約〉

第12條：居住與遷徙自由⁷²

一、條文說明

本條文內容較諸〈公民與政治權利國際公約〉其它條文，更多涉及國家主權問題，尤其是出入國境的同意權力行使。因此本公約即意謂國家必須採取積極措施確保遷徙自由和居住自由不受公共機構和私人的干涉。國家亦有義務防止一些人出於任何原因，包括人種或宗教原因強迫他人遷徙之行為。

例如國家給予其國民護照，以確保其離開本國之權利，此即要求國家積極保障人民遷徙自由之積極義務。同時持有本國籍護照之國民，則國家理應不得拒絕其入境返鄉之權利。但早年威權時代，台灣不僅有黑名單，阻卻國人返鄉權利，在解嚴後，政府繼續以〈國家安全法〉第3條規定國人須先申請入出境許可，且未經許可者予以刑罰制裁⁷³，嚴重違反〈中華民國憲法〉第10條與〈公民與政治權利國際公約〉12條之遷徙自由保障。

目前台灣分別對「臺灣地區設有戶籍國民」、「臺灣地區無戶籍國民」、「外國人」、「無國籍人」等不同身份者，設有不同之入出國許可程序與規定。本條文第12條第3項的限制規定，必須由民主的立法程序制訂，確保不受行政濫權干預。另外居住自由部份，土地徵收條例、原住民族迫遷等，同樣與國家宣稱的必要限制、干預緊繫相

72 〈公民與政治權利國際公約〉第12條：居住與遷徙自由，民間影子報告作者：蔡季勳、翁嘉宏、邱伊翎、鄭詩穎。

73 〈國家安全法〉第3條已於2011年年底予以刪除。

關，涉及到國家採取限制措施時，是否有透過立法的民主討論或是對行政權力使用的節制限縮。本份影子報告將藉由下述現況分析與國家報告之回應，檢討台灣在限制人民遷徙和居住權利之必要性、合理性與正當性。

二、回應國家報告

國家報告提及了目前依中華民國國民出入境自由，但存有所謂有國籍但無戶籍等殊案例。目前法令相關的出入境限制，如：欠稅國民出制管制、外籍人士感染疾病之出入境管制等，皆不違反第12條第3項某些保護國家安全、公共秩序、公共衛生等特殊狀況，國家得限制本條文所保障之權利。

除了入出國之相關現況外，國家報告中亦針對原住民部落遷移、土地徵收等情況列入本條次。整體來看國家報告對這些情況的說明，始終認為這些情況乃符合國內法令規定，卻無認真檢討這些法規是否違反〈公民與政治權利國際公約〉第12條的權利保障精神。因此民間版的報告，將進一步針對國家報告所提出的狀況作更進一步的事實案例呈現與是否合於公約精神之探討。

（一）、變型的入出國之自由許可制：回應國家報告第41頁第161段、第42頁第163段

國家報告中承認，台灣早年因為實行戒嚴及動員戡亂，許多海外異議人士被列為黑名單而無法返台，政府具以拒絕國人入境的法源依據，即是〈戒嚴令〉及〈動員戡亂時期國家安全法〉第3條（後來修正為〈國家安全法〉），規定：「人民入出境中華民國，應向內政部警政署入出境理局申請許可，未經許可者，不得入出境」，違反者，得處「三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣九萬元以下罰金」刑

罰。此法律後來遭到違憲聲請之挑戰，2003年大法官釋字558號作出其法令侵害憲法第10條保障人民有居住、遷徙，包括國民得隨時返回本國之自由。拖延了8年多，政府方於2011年底廢止刪除該條文。

按〈世界人權宣言〉第13條「人人有權返其本國」、〈公民與政治權利國際公約〉第12條第4項「任何人進入其本國的權利，不得無理剝奪」，一國國民進入、返回自己的國家之權利，國家應予保障之。但實際上，台灣對於國民入出境之許可，卻採用「事先申請許可制」之規定，而又透過一些取巧的行政程序，讓國民很難察覺國家的行政管制措施⁷⁴。

1999年通過的〈入出國及移民法〉（第二章：有關國民入出國規定）第5條規定：「居住臺灣地區設有戶籍國民入出國，不須申請許可。但涉及國家安全之人員，應先經其服務機關核准，始得出國。臺灣地區無戶籍國民入國，應向入出國及移民署申請許可。」顯見中華民國國家政策，並非依公約精神一律確保國民之入出境的基本權利，反而是以「戶籍」要件有無為例外，判定國民是否需「事先許可」入出本國之依據。此「原則禁止，例外許可」立法規定，實為荒謬怪異。

上述特異狀況存在，主政者的說辭皆舉大陸地區人民、僑居國外人民為例，得需以「住所」、「戶籍」限制國民入境返國權。但實務上，所謂「大陸地區人民」拿的是中華人民共和國護照，根本無關於「在台灣地區設有戶籍」之要件認定。

再者，台灣現行戶籍制度，雖人民可自由居住於非戶籍地，更無須申報取得許可，但以「戶」為單位，就戶內設籍人口之屬籍、身

74 例如在實務上發展出直接把「入出境許可證」貼在護照的變通方式

份、職業、教育程度等個人資料予以記錄並確認個人身份，以納入國家行政管理的過程，作為社會控制手段，此情況在早期威權的警戶合一時代，尤其明顯。稍後台灣戶警分立，戶籍制度漸轉換成社會福利的工具，亦對每個國民的權利義務皆有影響，例如參政投票或是義務教育等等。

（二）、國人出境之限制：回應國家報告第41頁第162段

目前台灣管制國民出境的案件類型大致有：財稅管制、行政執行管制、司法檢調管制、兵役管制、保護管束等。限制出境就是限制人民出入國境的自由，例如在2010年至2011上半年，約共有12萬件禁止出境案件，其中司法機關限制出境者，約1,4000多筆，相關政府單位對限制人民出境之權力仍然十分浮濫。例如在欠稅、行政執行性質的限制出境，其法律根據合憲性與正當性問題，值得正視及檢討。而因司法理由而限制出境案，實務上雖以「限制住居」擴大解釋為限制出境處分的法律根據，但〈刑事訴訟法〉對限制出境處分的成立要件，限制期間的長短，如何救濟仍欠缺完整的明文規範，恐怕亦不符合本公約第3項權利限制之意旨。

其實，不單是司法案件的限制出境有必要強化其規範密度，其他非司法屬性案件的限制出境，更有必要構建一套整體的規範措施，以保障人民出入國境的自由。其中又以欠稅為限制國民出境，以現在大量及頻繁往來於國際間商務旅行事實，現行法對國民出境自由的保障，可謂嚴重不足，尤其有若干被限制出境的人民是臨到海關時，才被告知已遭限制出境而出不了國門。限制出境雖然不像羈押會對人身自由在「質」的方面造成嚴重侵害，但若以案件數量來看，人民被限制出境的可能性遠高於被羈押，其在「量」的方面所生侵害顯較羈押為重，更應該引入即時的救濟與第三者的獨立審查，予以行政機關權力的節制與限制。

（三）、非本國籍愛滋感染者之入境權益：回應國家報告第42頁第164段

台灣對非本國籍愛滋感染者之入境權益，仍然依循1980年代政策採取全面限制。但近年來隨著公衛水準與醫學科技的改善，世界各國對於非本國籍愛滋感染者入境的規定不已有很大的改善，根據International AIDS Society (IAS) 的The Global Database on HIV related travel restrictions調查192個國家的分析結果，強制要求外籍愛滋感染者離境的國家僅31個，短期（3個月以下）入境有相關管制的國家僅20個，台灣皆在這些國家之列。〈人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例〉規定，台灣對於入境三個月以下的旅客，不會要求愛滋檢驗結果。但對過去已發現感染愛滋的名單（衛生署疾管局列管），雖可來台短期入境，但卻限制每季可申請一次十四天以內的短期簽證；三個月以上入境則需檢查或檢附檢驗報告，檢查或檢驗結果陽性反應者得令其出境。境內外籍配偶一旦發現感染愛滋，需立即離境，2001年修法若能證實是被本國籍配偶或是本國醫療過程中感染，始得申覆機會。

旅行、出國唸書、工作，對於很多人來說，是最基本的自由。但對於愛滋感染者而言，卻有重重的困難。〈公民與政治權利國際公約〉第12條規定，唯有保護國家安全、公共秩序、公共衛生等目的，才能限制個人的居住遷徙自由。經濟社會文化權利國際公約20號一般性意見（禁止歧視）第33段提及，國家往往藉口保護公眾健康而以一個人的健康為由限制人權，這種作為就是一種歧視。

2010年1月5日聯合國愛滋防治計畫（UNAIDS）發出聲明表示，「禁止或限制愛滋病毒感染者入境的措施無益於公共衛生」，並再度呼籲「一切有著這類歧視性限制的國家採取行動，盡早除去」。現代醫療技術進步之後，愛滋病已成為一種慢性病，不再是像過去發病

率、致命率那麼高，愛滋的防治不該也不會藉著限制感染者的自由而達成。

（四）、無戶籍國民的困境：回應國家報告第43頁第165段至166段、第44頁168段至169段

〈入出國及移民法〉第3章第8條至17條，即為規定「臺灣地區無戶籍國民停留、居留及定居」專章，意即：大陸地區人民（大陸地區來台依親者）、中華民國僑民（菲律賓華僑、泰緬地區孤軍後裔），其入境中華民國前需先向移民署申請許可。例如1950年代國共內戰時期，中華民國政府為統戰宣傳，廣向海外僑民發放中華民國護照。1991年之後，國境控管政策改變，這群人雖然擁有中華民國護照，卻不再容易取得中華民國戶籍。這些華僑在僑居國當地因持有中華民國護照，當地政府只發給其居留許可（類似台灣的外僑居留證），每隔一段時間必須申請展延，並未因長期居留而擁有所在國之國籍或護照，仍被當作「外國人」看待，在當地找不到穩定工作、不能存款、置產。

這些華僑來到台灣，同樣不被中華民國政府真正視為國民，因此也無法享受到一般國民的工作權、勞、健保等社會保障，每6個月的短期居留期限屆滿，就必須出國辦簽證，才能再回到台灣。如負擔不起如此經常性的離境旅費，一些「國民們」就只好以逾期居留的違法狀態偷偷摸摸地留在台灣生活，變成了所謂的黑戶。

按〈入出國及移民法〉第11條規定無戶籍國民欲申請在臺灣地區居留或定居，政府可不予許可的13種情況，授予主管機關過大的行政裁量權，這些狀況不符合〈公民與政治權利國際公約〉第12條第3項得限制狀況之要求。同樣的情況繼續發生在〈入出國及移民法〉第15條「無戶籍國民未經許可入國，或經許可入國已逾停留、居留或

限令出國之期限者，入出國及移民署得逕行強制其出國，並得限制再入國」。雖然國家報告中提到，行政院有函請立法院審議，如何修正〈入出國移民法〉，放寬這些無戶籍國民便於在國內辦理簽證展延，而無必要被迫離境在外館辦理相關手續，以減低其經濟負擔。但該法修法進度繼續拖延，目前為止仍無任何進展。

（五）、難民權利無法遵循：回應國家報告第43頁第167段

台灣雖然尚未簽署、批准與難民權利相關的國際公約，也因為台灣沒有難民法或庇護法，當有政治難民來台尋求庇護時，事實上，他們第一時間是被依非法入境理由送進外國人收容所，剝奪其人身自由。許多個案之所以獲得重視，是因為民間社團的要求及壓力之下，政府才出面處理。

〈公民與政權利國際公約〉國家報告第9條、第12條、第13條、〈經濟社會與文化國際公約〉國家報告第9條都有提及〈難民法〉仍在立法院尚未通過。事實上，從2002年開始，第一位從中國逃亡來台灣尋求政治庇護的中國難民至今，政府對於〈難民法〉的推動，一直處於非常被動的狀態。不論是對於中國異議人士或西藏人，政府對於全都是個案方式處理，而沒有建立完整的認定機制及後續協助難民融入台灣社會等機制。

針對尋求政治庇護的中國人士，政府一向以〈臺灣地區與大陸地區人民關係條例〉第17條來處理，但是目前該條對於非法入境人士，並不允許申請長期居留。針對來台西藏人及泰緬孤軍後裔，政府則是以〈入出國及移民法〉第16條做個案處理。

根據國家報告，目前滯台的中國難民，共計9名，政府也已查證確有政治理由受迫害之情節，但礙於遲遲沒有通過〈難民法〉，這些中國人士在台不得工作，需被限制住居，使得他們的基本人權及人性尊

嚴受到嚴重侵害。而目前政府所推動的〈難民法〉草案，也並不打算納入處理中國難民的問題。

〈公民與政治權利國際公約〉第20號一般性意見，締約國不得使個人回到另一國時有可能遭受酷刑或殘忍、不人道或有辱人格待遇或處罰。台灣政府雖然基於人道理由並沒有將這些人遣返，但因〈難民法〉遲未立法、難民相關機制遲未建立，而造成這些人在台灣的生活及基本權利受到侵害。

我們認為這已違反〈公民與政治權利國際公約〉第23號一般性意見，申請庇護者作為這個國家的少數群體，也應享有與國人一樣的基本權利，而不應該因為國內的法令建制不完備，而被剝奪基本權。

（六）、莫拉克風災原住民部落迫遷，粗暴政策撕裂族群：回應國家報告第45頁第172至173段、及〈經濟社會文化權利國際公約〉國家報告第66頁第220段

近年來對原住民族族群發展至為重大的強制遷移案，即發生於2009年8月8日莫拉克風災後的安置與重建工作。

國家報告的檢討中，政府絲毫不認為〈莫拉克颱風災後重建特別條例〉有何爭議之處。但對於受災的原住民部落而言，這個與他們權益相關的重建法源依據，卻在立法過程中完全沒提供災區住民被諮詢、參與決策等民主設計，無怪乎其中第20條有關劃定特地區域後引發後續迫遷、滅族之議論。

因此在部落社區的重建、劃定特定區域現場實際經驗中，在地原住民一再反應行政機關未曾向居民進行充分諮商，也未適當尊重其意願，政府僅參考少數外部「專家」的意見，令人不解行政機關劃定特

定區域的實際判斷標準何在。此外，政府將重建工作委外給民間慈善機構，導致人民與國家、民間團體的權責不清。政府大肆興建所謂永久屋，而非可供緊急安置的中繼屋，並要求原住民部落必須放棄自己原有的土地，才可以入住永久屋。因劃定特定區域多以整個聚落為單位，若其中有人堅持原鄉重建而不同意將部落劃為特定區域，反而成為聚落（部落）其它人申請永久屋之障礙，造成部落內部不必要的衝突與矛盾。

事實上，若部落已崩塌為危險區域，原住民族人也並未堅持要留守，只是政府在所謂「劃定特定區域」（原住民不得居住的區域）的過程中，也因缺乏與部落族人的溝通討論，劃定範圍一再備受質疑，引發部落族人抗議迫遷。

例如屏東好茶舊部落當初就是因為政府要求部落往平地遷移，才面臨了這次整個滅村的命運。因此，政府的遷村計畫並未經過完整，甚至安全性的考量。加上原住民的文化與山林土地緊緊相關，遷移到平地的部落族人，往往立即面對的就是文化傳承流失、被漢化的問題。

（七）、浮濫土地徵收：回應國家報告第46頁第175至179段

台灣在2000年才制定通過〈土地徵收條例〉，其基本精神為促進土地利用、保障個人財產，增進公共利益，公共利益的衡量標準為公益性、必要性。但是，政府以「公共利益」為名，進行大規模的圈地徵收，以滿足少數廠商與投機客的開發案。因而造成浮濫圈地、徵地，人民居住權利受到嚴重侵犯的結果。根據經社文公約第12條及第27號一般性意見的內容，居住自由包括選擇住所的自由，人民的自由權在例外情況才能限制。

土地徵收問題牽涉到的不僅是徵收的合法性，也是土地利用、所有權概念的轉型問題，1930年開始，現在政府及興辦事業大規模使用的區段徵收概念開始實行，國家主導的經濟發展模式推動重新規劃土地，經過了威權時代，到了2010年大埔農地事件怪手毀田，被圈地的農民開始集結走上凱達格蘭大道抗議，人民開始重新思考浮濫徵收的問題。有學者指出，土地徵收不僅是技術問題，也必須納入文化要件的衡量，但是，人民對土地的情感往往並未被納入土地徵收的考量。

在民間的壓力之下，立法院才會開始審議〈土地徵收條例〉的修法，隨後在立法院修法拉鋸過程中，台灣農村陣線所推動的民間版所要求六大原則：「特定農業區不得徵收」、「明確化公益、必要性的要件」、「聽證會參與程序」、「落實完全補償原則」、「建立明確安置規範」、「矯正區段徵收惡法」等，卻沒能具體落實在政府主導通過的法案中。

（八）、樂生療養院的迫遷悲歌：回應國家報告第47頁第183段

國家報告中雖承認選擇樂生療養院作為捷運新莊機廠用地，顯有歧視漢生病患之情事。但是此保存過動中的司法爭訟中，行政法院忽視司法作為人權保障之救濟途徑之重要功能，應需特別檢討。然國家報告並未就如何捕救提出具體建議。民間於結論中提出我方之改善建議。

三、民間主動提出之議題：

（一）、外籍配偶簽證註記，侵害家庭團聚權

有逾期居留行為的移工，即使當事人已經依台灣的法令接受懲罰，台灣外交部仍會將這些人的簽證作註記，導致他們的出入境及遷

徙自由受限，並因此使得移工的家庭團聚權及依親配偶遷徙自由等基本權利遭到侵害：

實際案例：

台灣人小玉的先生阿勇原為越南移工，其在台工作由於受勞動剝削，因此自行轉換雇主，成為「逃跑外勞」，並有逾期居留紀錄。阿勇後在台遇到小玉，兩人相戀並有了孩子。小玉與阿勇繳了逾期的罰款並返回越南結婚，移民署也因小玉育有幼女因此提前解除對阿勇的入境管制，然而阿勇入境台灣的時候，台灣外交部卻核發了加上註記的停留簽證（visitor visa）：「觀察期間不得改辦居留」，使得阿勇在台期間無法工作，且六個月後尚需出境重新辦理入台簽證，小玉同時要照顧甫出生的女兒，還要外出工作賺錢養家，使得小玉一家陷入困境。並且阿勇已連續拿到兩次此種簽證。與上類似的狀況，不只一例。

家庭團聚權為普世認定的基本人權，〈經濟社會文化權利公約〉第10條承認男女締婚與成立家庭的權利，針對有兒童的家庭，並規範締約國應儘可能地保護與協助。〈公民與政治權利國際公約〉17條亦規範「任何人之私生活與家庭，不得被侵擾與破壞」。外交部核發加有註記的停留簽證，使這些合法申請入境的外籍配偶無法在台工作，且限期須出境，已嚴重影響這些家庭權利。

當外國依親配偶已符合入出國及移民署〈禁止外國人入國作業規定〉第9點之例外規範，允其入國，外交部不得不附理由地核發加註記之停留簽證，侵害其工作遷徙與居留權益。

四、結論與建議

（一）、修正〈人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例〉：

1. 開放外籍愛滋感染者長期（三個月以上）入境之限制，入出境我國之外籍人士、大陸香港澳門等居民，皆無須檢驗愛滋。尊重愛滋感染者遷徙自由。
2. 強調並保障外國人與無戶籍國民於申請簽證、停留、居留或定居許可時，不因感染人類免疫缺乏病毒而遭受不公平待遇。應行之做法包括：應刪除簽證申請表上，要求申請者申報是否感染愛滋病毒之要求（中華民國簽證申請表第二頁問題C）；不應將感染者僅因其感染愛滋列入入境管黑名單，致使每次申請簽證或入台時，遭受刁難。

（二）、修正〈入出國及移民法〉保障無戶籍國民之基本權利

移民署近年來建構各項移民資訊服務網絡，推動外來人口之輔導、關懷措施，應進一步將關懷之觸角延伸至有意回國定居卻不諳我國移民法令而不知得申請居留或定居之僑民，積極提供必要之輔導與協助。

〈入出國及移民法〉第11條及第15條規定違反〈公民與政治權利國際公約〉第12條之規定，尤其第15條第1項有關對於未經許可入國或雖經許可入國惟已逾停留、居留或限令出國期限之無戶籍國民，得強制出國規定部分，並未建立相關裁量基準之行政規則。

移民署應適時就〈入出國及移民法〉有關許可無戶籍國民入境，以及無戶籍國民在臺停留、居留及定居之相關規定再予通盤檢視，並

向該法主管機關內政部提出相關修法建議，期能以更細緻化、精確化之區別標準，達到限制最輕微而適切之管制密度，俾利通案適用。

行政院應儘速依據憲法維護人民遷徙自由之基本權利，並適用〈公民與政治權利國際公約〉第12條規定，詳加檢討〈入出國及移民法〉第三章台灣地區無戶籍國民停留及定居（第8條至17條）等規定，是否有違人民返國權與不當限制遷徙自由及居住權等人民基本權利。

（三）、推動〈難民法〉的具體時間表

台灣政府應盡速建立符合國際人權標準之〈難民法〉及相關保護機制，尤其是來自中國大陸地區人民來台尋求政治庇護者，亦應同時〈臺灣地區與大陸地區人民關係條例人民關係條例〉進行修法，使其准用〈難民法〉相關救濟保護程序。

（四）、災後重建應讓原住民族部落參與，禁止迫遷

因欠缺災區原住民族參與，導致諸多重建執行之困境。其實最有效率又能真正滿足災區多數需求的方式，就是在現行〈莫拉克颱風災後重建特別條例〉中，增訂原住民族部落重建的章節。在九二一震災重建暫行條例中關於非都市地區之重建及協助居民生活重建等章節，均有針對原住民族特殊需求所作規劃，雖然規定未臻完整，但至少在立法上就其文化傳統與生活聚落特性，提供不同於漢人社會的安排規劃。反觀十年後的〈莫拉克颱風災後重建特別條例〉，卻進一步倒退至僅以漢人的觀點為原住民族規劃重建方案，無怪乎引來諸多批評。

若引入原住民族部落重建的章節，除了應由目前各部落的自治組織提出其各自需求並參與立法規劃外，最重要的是在制度上建立各部

落代表可以參與災區重建決策與執行的管道。莫拉克風災後，除來自民間的大量捐助善款，國家亦編列鉅額預算投入重建工作，為何不給予災區住民共同參與如何重建與資源配置工作，真正有效地協助災區的原住民能在既有的族群聚落組織下，繼續維繫其固有的文化傳統與認同，同時滿足其重建整體生活的需求。

（五）、〈土地徵收條例〉修法應納入民間意見

國家人權報告中所提之中科四期相思寮、苗栗縣竹科大埔案、台中后里、新竹二重埔等案反映出的不只是個案問題，更迫切要處理的是結構性的修法工作。土地徵收有其發展的歷史背景，國家主導的角色應重新轉換，土地徵收制度不應該是國家和財團壓榨社區農村、強搶人民地的工具，而必須是保障財產與捍衛生存的底線。土地徵收問題牽涉到國家干預人民選擇住居自由的底線，土地徵收不僅是技術問題，而應蘊含人民對土地的情感與文化考量。公共利益不應是政府片面決定，更不僅是市價徵收就可以化約的。政府應採納民間社團所堅持的「特定農業區不得徵收」、「明確化公益、必要性的要件」、「聽證會參與程序」、「落實完全補償原則」、「建立明確安置規範」、「矯正區段徵收惡法」等六大重要意見⁷⁵。

（六）、樂生院迫遷，須真相調查，工程協調參與獨立監督機制

1. 真相調查與社會教育

〈漢生病病人權保障及補償條例〉第3條第1款規定政府應積極宣導正確漢生病知識及推動有助回復漢生病病患名譽之社會教育政策等措施，但是實際上政府根本無作為。我們認為最重要的是應展開戰後樂生院隔離政策的形成、實施狀況和人權受侵害的情形之調查，並

詳實公諸於世。從歷史真相調查反省社會歧視、消極不作為等，使整個社會都成為加害人。若無法從認清歷史真相，學習教訓，則難保政府未來不會再發生假公共衛生之名，行人權侵害之實的錯誤政策。

2. 捷運新莊線機廠基地安全問題

樂生院地質內含高壓地下水且有斷層通過，原本就不適合公共工程的興建，但自從新莊捷運機廠開挖後，樂生院區就陸續出現許多令人擔心的龜裂與崩壞。然而施工單位卻一再迴避、推諉院民、民間社團的質疑。對此主管機關公共工程會應出面主持公正、公開、公平且有實質效力的工程協調會，組成樂生工程危機調查小組，在工程會正式提出安全可行方案之前，要求捷運局不得繼續冒險施工。

3. 獨立監督機制

〈漢生病病人權保障及補償條例〉僅以附帶決議，由衛生署以行政命令方式成立漢生病病人權小組，但此種無法律位階之人權小組有侷限性，無法協調溝通樂生院現今面臨的上述問題。因此，政府應設立一個跨部會的任務型委員會，來討論、協調上述困境與工作執行。

⁷⁵ 台灣農村陣線，2011年12月8日，「〈土地徵收條例〉 關鍵時刻、六大堅持」聲明稿<http://www.taiwanruralfront.org/node/270>

〈公民與政治權利國際公約〉

第13條：驅逐外國人程序⁷⁶

一、條文說明

〈公民與政治權利公約〉第13條並未限制國家不得將外籍人士驅逐出境，而是要求國家必須要依照法律進行必要程序，以確保外籍人士不被隨意驅逐出境之權利，〈公民與政治權利公約〉第15號一般性意見第10段認為，本條宗旨在於防止任意驅逐出境，國家僅能依照法律做出驅逐出境之決定。

本條所保障之外籍人士，僅限於使用合法方式入境者。外籍人士在於被驅逐出境前，必須有足夠的救濟程序，關於這些救濟程序，外籍人士要能便利且充分的取得上述救濟程序的相關資訊；在救濟程序之中，外籍人士必須能夠尋求適當之協助，以行使訴訟權利。

外籍人士驅逐出境等相關問題，觀中華民國政府國家人權報告針對〈公民與政治權利公約〉第13條外國人驅逐等相關規範之討論，僅列出法條及目前程序，並未針對條文違反兩公約之部分進行討論。

二、回應國家報告

（一）、外交部依親簽證審核的國別歧視：回應國家報告第48頁第184段至186段：

國家報告中指出，外籍人士以國人配偶身分申請來台依親居停留，按規定提出簽證申請，經駐外館處審核通過，即可獲得簽證。惟

⁷⁶ 〈公民與政治權利國際公約〉第13條：驅逐外國人程序，民間影子報告作者：陳怡君、李艾倫。

實務上在「駐外館處審核通過」此一要件下，外籍配偶是否可獲得簽證，往往掌握於外交部手中。

〈外交部及駐外館處辦理外國人與我國國民結婚申請來台面談作業要點〉第3點即規定，特定國家外籍配偶來台前，必須先於外館申請，接受面談；所謂特定國家，即是指東南亞、非洲等地區之國家。由於此規定並非統一適用所有外籍人士，雖外交部以「維護國境安全、避免人口販運」作為面談理由，卻無法解釋為何僅有特定國家必須施行面談，顯然其政策有其主觀之認定的缺陷。

國家報告第185段中指出，台灣駐外使館在受理外國人簽證申請時，得斟酌國家利益、申請人個別情形及其國家與中華民國關係決定准駁，實務上針對某些特定國家，如中亞、非洲地區，當該國人以中華民國配偶身分申請依親，外交部多以該國假結婚情況嚴重而拒絕給予簽證，非以基於事實調查之方式證明個案有違法、犯罪之事實、或有任何可疑之狀況足以認為個案有犯罪嫌疑，此種僅以國別及刻板印象所作之認定，而無申訴救濟等程序之保障，嚴重侵害特定國家外籍配偶入境之權利，並造成國籍歧視；且外館做處此種處分多得不附理由，更造成當事人求助無門的困境。

（二）、外籍人士遭驅逐出境的申訴救濟管道有限：回應國家報第49頁190段至194段

〈入出國及移民法〉第36條，移民署於強制驅離外國人士前，「得」召開由專家學者擔任委員之審查會，並給予當事人陳述意見之機會，亦即此並非強制規定，並非人人皆可經此程序召開審查會。實務上少有主動召開審查會之案件，亦無一套正當程序規定當事人如何要求召開審查會、應如何表達意見、是否有其他協助，加上當事人為外籍人士，在不諳語言及程序之情況下，本規定無法給予將被驅逐出境之外國人士妥當申訴管道。

2012年修正之〈入出國及移民法〉第36條將原先之「得召開由專家學者擔任委員之審查會」修正為「應組成審查會審查之」，亦即將外籍人士被驅逐出境之前，原則上主管機關應主動召開審查會。惟針對本條並未有更進一步之程序規範，審查會之召開程序為何、若主管機關未主動當事人應如何請求，連移民署都沒有確定的方案，將來施行成效如何，尚有待觀察。

國家報告雖指出外籍人士得適用〈入出國及移民法〉第36條以保障其程序正義，但此一規定卻無法適用於中國籍人士，因中國籍人士特別適用〈台灣地區與大陸地區人民關係條例〉，關於強制驅離前之審查會召開，在〈入出國及移民法〉修正後，〈台灣地區與大陸地區人民關係條例〉相關規定並未同步修正，雖移民署表示將比照辦理，但為確實保障中國籍人士於法律上之權利，仍應盡速修法。

實際個案：

某中國籍配偶來台六年，與其丈夫育有一子，但因違反〈社會秩序維護法〉被判拘役一天後，即被送至收容所等待遣返。經台權會與移盟社團介入後，始發現該個案從收容程序與遣返處分等，行政部門都未曾將書面處分提供給當事人及其家屬。本案當事人後以責付方式離開了收容所，但擔心當事人在台簽證到期後，台灣當局是否會繼續延長簽證。經由台權會受理代為陳情後，經移民署專勤隊面談後，取得簽證延長，不必擔心遭致遣返，簽證有效期間亦可自由出入境。但是實務上這類案件，若沒有社會團體介入而當事人也不知自身的權益和行政程序，移民署往往未判斷外籍配偶涉案的程度、情狀，亦不會參考法院判決，只要有違反之事實，就會認定其行為與來台目的不符而撤銷其居留證，而外籍人士往往在不知自身權利下，即被遣返，造成家庭破裂。

三、民間主動提出的議題

（一）、外籍愛滋感染者遭驅離

〈人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例〉第18條及第19條規定，對於入境居留達三個月以上之外籍人士，主管機關得要求其提出HIV檢驗報告或對其作例行檢驗，一旦發現為陽性反應，主管機關即會通知外交部廢除其居留許可並驅逐出境，對於此類將有合法居留身分之外籍人士，未給予其任何申訴程序，逕自將其驅逐出境之行外，嚴重違反〈公民與政治權利公約〉第13條之規定，但國家報告在本條項之檢討中，對本條例之內容隻字未提。

對於在境內感染愛滋之外籍人士，同條例第20條主管機關雖給與受本國籍配偶者傳染而得病之外籍人士、或我國無戶籍國民有二親等內之親屬於臺灣地區設有戶籍者申覆之權利，但該條範圍過於狹隘，對於外籍人士僅限其被本國籍配偶傳染者始得申覆，符合要件者使得繼續居留，無法適用於所有感染愛滋之外籍人士，明顯有對待上之差別。此種差別僅僅以受感染之途徑為是否可得申覆之差別，進而影響到其是否可居留或是需被驅逐出境，造成重大差別，國家卻無法解釋此差別規定是否有正當理由。

而針對〈人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例〉將愛滋作為驅逐出境之理由是否適當，本報告於〈公民與政治權利公約〉第12條之內容中加以檢討。

實際個案：

泰國籍新移民配偶因被驗出感染HIV，面臨將被遣返的命運，本國籍妻子苦苦哀求能否幫忙不讓丈夫遣返出境，卻得不到相關單位的協助。由於台灣法令規定，一旦外籍人士被驗出患有愛滋病後

就必須被遣返，致使許多家庭無以為繼。講求人權的台灣法令對外籍感染者的不友善，致一家團聚夢碎，望著茫然的夫婦檔，期待台灣政府能修正相關條文，保障外籍感染者在台之基本人權。

實際個案：

阿維是來自緬甸的華僑，在拿到台灣身分證之後，回到緬甸認識其妻小雪，並育有一兒一女，1996年小雪因更換居留證時進行外籍人士健康檢查，被檢驗出感染HIV，阿維也一併被檢驗出感染。照法規小雪須被驅逐出境，但因為小雪的家人都在台灣，於是決定冒險逾期居留繼續在台照顧小孩及先生。2007年以後開放申覆，雖然小雪符合申覆條件，但衛生單位不願讓小雪留在臺灣境內申覆，堅持小雪需要離境後再提申覆。當時本個案家中經濟已越來越糟（無合法居留身分的小雪無力負擔就醫與持續服藥），遑論出境機票費用。2010年衛生署疾病管制局曾召開會議，為一批在台逾期居留的外籍愛滋配偶，提供為期三個月的全國醫療服務，並希望趁著協助過程中，遊說這些逾期居留者儘快離境，而非協助提起申覆。⁷⁷2011年9月愛滋感染者權益促進會協助小雪再次送出申覆到衛生署，歷經了一些資料的確認、補件與說明，總算在2011年11月11日收到正式公文通知申覆通過。

四、建議

（一）重新檢討面談機制，避免以國籍為由做為差別之手段。

（二）針對〈入出國及移民法〉第36條之審查會，應有完成程序規定，包括何人得向機關主動提出申請或主管機關應於期限內主動召開、審查會之成員、是否可對審查結果提出救濟等等。

77 葉珈語（2011），再見，小雪，TAHRPAS夏季號，台灣人權促進會

- (三) 〈台灣地區與大陸地區人民關係條例〉中關於驅逐出境、收容等程序，應與〈入出國及移民法〉有同等標準及程序，〈入出國及移民法〉第36條修正後，該條例亦應盡快修改至相同標準。
- (四) 刪除〈人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例〉第18條與第19條。

〈公民與政治權利國際公約〉

第14條：公正審判⁷⁸

一、條文說明

〈公民與政治權利國際公約〉第14條保障的是人民接受公平審判的權利，透過程序性保障來實現司法人權。〈中華民國憲法〉第16條及〈刑事訴訟法〉之相關規定均為同類之規範，旨在確保司法制度的適當運作，進而保障具體權利。

〈公民與政治權利國際公約〉第14條各款項之保護範圍及內涵各有不同。第1項第1句揭示任何人在法院前一律平等的一般性保障，並未區分訴訟性質如何；同項第2句則宣示司法獨立、法定法官及審判公開原則，其中司法獨立及法定法官原則均無例外，至於公開審判除非有同項第3句規定的具體情況，方可例外拒絕記者和公眾出席旁聽。此外，本條第2至5項載列了受刑事指控者可以主張的各種程序性保障，第7項則是規定在刑事案件中出現誤審可獲得賠償的實質權利，第8項規定重複審判禁止，從而對自由提供實質保障。

〈公民與政治權利國際公約〉第32號一般性意見書第3段指出，締約國在其報告中，應明確區分公正審判權的各個不同方面。公約第14條公平審判相關之程序性保障規定，係以普通法中「正當法律程序」此一傳統原則為基礎，必須逐步透過不同的國內法律制度，成為各國民事和刑事審判中一種共同的「法治」最低標準。

78 〈公民與政治權利國際公約〉第14條：公正審判，民間影子報告作者：顧立雄、趙書郁、高煒輝、李艾倫、高榮志。

國家報告僅說明我國法上關於公開聽審、無罪推定、辯護權、司法程序中通譯之協助、立即受審權、辯護人閱卷權、詰問程序、上訴制度、少年審判程序等與公平審判原則相關之法令及統計數字，並未就前開法令規定有無違反公約規範為實質檢討，亦未就檢察官是否確實負擔實質舉證責任、偵查實務中檢察官於聲請羈押時被告辯護人有無知悉羈押聲請理由書內容之權利以及是否給予被告及其辯護人適當準備聯絡期間、通譯的數量、專業素質及通曉語言之種類、〈刑事訴訟法〉第376條適用之缺失等議題，逐一進行說明，顯然有所缺漏。

故民間提出之影子報告除就國家報告內容部分提出補充外，另將提出國家報告所未檢討之議題，指出現行制度運作下，國家權力之行使有違反公約規範之面向，具體內容包括「地方法院分案要點之規定」、「最高法院秘密分案制度」、「媒體審判」、「告訴人就不起訴處分聲請再議次數、高等法院檢察署發回續行調查次數及調查期間」、「上訴第三審案件排除適用強制辯護制度」、「檢察官以不利被告之理由聲請再審或非常上訴」等，詳如下說明。

二、回應國家報告

（一）、無罪推定淪為口號：回應國家報告第53頁第209段

國家報告指出：「無罪推定原則是〈刑事訴訟法〉的基本原則，被告未經審判證明有罪確定前，推定其為無罪，犯罪事實應依證據認定之，無證據不得認定犯罪事實。」再按〈刑事訴訟法〉第161條第1項之規定，檢察官應盡提出證據之形式舉證責任，並應指出其證明之方法，用以說服法院，使法官確信被告犯罪事實之存在。

惟查實務上檢察官常以法院違背〈刑事訴訟法〉第163條第2項但書之規定，未依職權調查證據，有應於審判期日調查之證據未予調查

之違法，作為提起第三審上訴之理由，是以〈刑事訴訟法〉第163條第2項但書所謂「公平正義之維護」之具體範圍應如何詮釋實有賴司法實務運作和判例累積而成。日前最高法院101年第2次刑事庭會議決議認為，依〈公民與政治權利國際公約〉第14條第2項規定及〈刑事訴訟法〉第163條之立法理由，證明被告有罪係屬檢察官之責任，基於公平法院原則，法院自無接續檢察官應盡之責任而依職權調查證據之義務。因此，〈刑事訴訟法〉第163條第2項但書所指法院應依職權調查之「公平正義之維護」事項，依目的性限縮之解釋，應以利益被告之事項為限，否則即與檢察官應負實質舉證責任之規定及無罪推定原則相牴觸，無異回復糾問制度，而悖離整體法律秩序理念。

本報告認為最高法院刑事庭作出此決議之後，是否能徹底導正實務上諸多檢察官將其應負之實質舉證責任轉至法院並以此作為指摘法院未依職權調查證據而有違背法令之上訴理由，仍有待觀察，但至少該決議已宣示目前司法實務上常見之檢察官推諉舉證責任之情況確與公約精神相違背。

（二）、選任辯護人與閱卷權的重重限制：回應國家報告第53頁第211段、第54頁第219段

國家報告指出：「依〈刑事訴訟法〉相關規定已給予刑事被告充分之時間及便利，準備答辯並與其選任之辯護人聯絡，且於審判中賦予辯護人得檢閱卷宗及證物並得抄錄或攝影之權利」，惟並未論及羈押程序中檢察官自逮捕被告至將羈押理由書送交法院往往時間緊湊，並未給予被告充足之時間使其與辯護人進行溝通，甚且礙於偵查中辯護人並無閱卷權，被告及辯護人均無從知悉聲請理由書上所載不利被告之指控，致未能有效答辯，實已違反〈公民與政治權利國際公約〉第14條第1項公正審判原則及第3項第2款之程序保障規定。

〈公民與政治權利國際公約〉第14條第1項所指就刑事被告要求法庭給予公正審判之權利，不僅是在正式提出指控時發生，而係自國家之行為實質的影響關係人之日起即應當享有。而公正審判最重要之標準即是控、辯雙方之間的「訴訟手段平等原則」。再依〈公民與政治權利國際公約〉第32號一般性意見第13段指出：「除了根據法律做出的在客觀合理基礎上有理由的區分外，所有各方都應享有同樣的程序性權利，且區分不得使被告處於不利地位或對其不公。」是故，偵查中檢察官係行使公權力追訴犯罪，然法律對其權力之賦予及手段之實施，仍應以訴訟手段平等原則為依據，而不得使被告處於不利之地位或對被告不公。

復按司法院大法官解釋第654號理由書意旨，刑事被告應受辯護人協助，進行實質有效的辯護，充分發揮防禦權之功能，此乃憲法第16條訴訟權保障之範疇。且依〈公民與政治權利國際公約〉第32號一般性意見第32段、33段之說明，為進行實質有效之辯護，必須讓被告有「充足的時間和便利準備他的辯護」。充足的時間取決於具體個案情形，必要時辯護人並得請求休庭，法院有義務批准；充分的便利則指被告得以接觸所有控方計畫在法庭中提出之全部資料，並強調本款所保障者係公正審判及適用訴訟手段平等原則等重要基本之權利。

現行實務偵查中檢察官於聲請羈押時僅需將羈押聲請理由書遞交予法院，而依現行〈刑事訴訟法〉之規定，辯護人於偵查中無閱卷權，以致被告及辯護人無以得知聲請理由書中所載不利於被告之指控。誠然，基於追訴犯罪之有效性，偵查階段檢警之資訊優勢有其必要性，然未就案件資訊做必要之劃分而一概剝奪辯護人偵查中之閱卷權，致其未能替被告進行有效之辯護，顯然已侵害被告依〈中華民國憲法〉第16條、〈公民與政治權利國際公約〉第14條第3項第2款所保障之訴訟防禦權，並過分剝奪被告基於訴訟手段平等原則所享有之資

訊請求權，顯已違反〈公民與政治權利國際公約〉第14條第1項所揭示之公平審判原則。

本報告建議未來得修正〈刑事訴訟法〉，增訂偵查中由檢察官聲請羈押者，於法官依〈刑事訴訟法〉第101條之規定訊問前，應使被告及其辯護人知悉檢察官羈押聲請理由書之內容，並於訊問前給予被告與其辯護人適當之準備期間等規定。

（三）、殘缺的通譯協助：回應國家報告第54頁第217段

國家報告指出：「不論在檢察官及法官的偵審程序，均提供免費通譯，語言種類包含閩南語、客語、原住民語、各種外語及手語等。」，惟查偵查程序中，雖於臺灣高等法院及各分院之檢察署建置有通譯人才資料庫，但國家報告並未提出實際使用通譯人才資料庫之數據，亦未論述是否使用通譯到場係由檢察官自行決定抑或應由國家主動積極針對個案配備，對於我國目前東南亞籍配偶、勞工逐漸增多之趨勢，東南亞系語言通譯之數量是否足敷各地方轄區使用需求等問題亦未有詳盡說明。

法院之部分，國家報告並未提出法院使用通譯之統計數據，顯然忽略實務上法院為避免程序拖延往往忽略被告受通譯協助之需求，更遑論訴訟程序涉及專業，通曉中文之人均未能全盤理解，何況是一般未受法律訓練、臨時編組之通譯。換言之，我國之通譯制度僅係聊備一格，實務運作上通譯之數量、專業素質及通曉語言之種類均有其未洽之處，顯與〈公民與政治權利國際公約〉第14條第3項第1款、第6款等刑事被告有受通譯協助權利之規定有違，再者，被告倘因語言障礙而不理解審判程序，勢必無法主張權利亦或進行防禦，自然無法落實「公平審判」之精神。

（四）、被告上訴權利遭侵害：回應國家報告第55頁第221段、第222段

國家報告內容僅將〈刑事訴訟法〉與〈軍事審判法〉中與上訴制度相關之條文羅列，並未檢視實務運作之具體情況是否落實〈公民與政治權利國際公約〉第14條第5項上訴權之規定。再者，國家報告中提出許多附表，例如「刑事訴訟程序中上訴權被排除之情形表」、「案件得送上級法院審查的比例表」等作為保障人民上訴救濟權利之論據。惟前揭表格僅能看出我國歷年上訴案件之數量，並無法作為肯認刑事被告之上訴權已受到實質有效保障之依據。

依〈公民與政治權利國際公約〉第32號一般性意見第45段之說明，凡被判定有罪者，應有權由一個較高一級法庭依法對其定罪及刑罰進行複審。換言之，有罪之刑事被告至少應有一次實質有效的上訴救濟機會。惟依我國〈刑事訴訟法〉第376條之規定，若干案件類型不得上訴第三審，因此實務上常常出現被告於一審時被判無罪，而在二審法院判決後成為「有罪之刑事被告」之情況，此時若逕以〈刑事訴訟法〉第376條之規定駁回被告之上訴，有罪之刑事被告根本未有一次實質有效的上訴救濟機會。因此，〈刑事訴訟法〉第376條之規定在某些情況下顯與〈公民與政治權利國際公約〉第14條第5項之規定有違。

三、民間主動提出的議題

（一）、地方法院分案要點之規定違反公正審判原則（法定管轄法庭）

地方法院之刑事庭分案要點關於相牽連案件併案之規定，雖經司法院大法官解釋第665號認定不違憲，但該規定為法院內部規範，並未被由其管轄之人所知曉，除有牴觸「法定法官原則」之嫌外，亦有

違反〈公民與政治權利國際公約〉第14條第1項所揭櫫之「法定管轄法庭」之虞。

依據〈公民與政治權利國際公約〉第14條第1項：「任何人受刑事控告或因其權 義務涉訟須予判定時，應有權受獨 無私之法定管轄法庭公正公開審問。」；復依〈公民與政治權利國際公約〉第32號一般性意見第3段之說明：「第14條第1項第2句保障，在判定對任何人提出的任何刑事指控或確定他在一件訴訟案中的權利和義務時，由依法設立的合格的、獨立的和無偏倚的法庭進行公正和公開審訊的權利」。

參酌前聯合國反酷刑調查官Manfred Nowak《CCPR COMMENTARY》一書亦認為：「第14條中最主要的制度性保障在於，在民事訴訟或刑事指控中的權利和義務不能由政治機構或受到上級指示限制的行政機關來審查和決定，而應該由一個依法設立的、合格的、獨立的和無偏倚的法庭來完成這種審查和決定。」、「而法律這一術語和在公約的其他條款中一樣，應被理解為嚴格意義上的立法機關制定的法，或是同等的非成文的普通法規範，這些法律都必須能被由其管轄的所有人知曉。必須由此種法律設立法庭，並且界定它們管轄權的實體事項範圍和地域範圍。」。

司法院大法官於第665號解釋理由書已闡述：「世界主要法治國家中，德意志聯邦共和國基本法第一百零一條第一項雖明文規定，非常法院不得設置；任何人受法律所定法官審理之權利，不得剝奪——此即為學理所稱之法定法官原則，其內容包括應以事先一般抽象之規範明定案件分配，不得恣意操控由特定法官承辦，以干預審判；惟該原則並不排除以命令或依法組成（含院長及法官代表）之法官會議（Prasidium）訂定規範為案件分配之規定（德國法院組織法第二十一

條之五第一項參照）。其他如英國、美國、法國、荷蘭、丹麥等國，不論為成文或不成文憲法，均無法定法官原則之規定。惟法院案件之分配不容恣意操控，應為法治國家所依循之憲法原則。」，並據此認定：「系爭分案要點第十點及第四十三點（即臺灣臺北地方法院刑事庭分案要點第十點及第四十三點），係依法院組織法第七十八條、第七十九條第一項之規定及臺灣臺北地方法院法官會議之授權，由該法院刑事庭庭務會議，就相牽連案件有無合併審理必要之併案事務，事先所訂定之一般抽象規範，依其規定併案與否之程序，足以摒除恣意或其他不當干涉案件分配作業之情形，屬合理及必要之補充規範，故與憲法第十六條保障人民訴訟權及第八十條法官依據法律獨立審判之意旨，尚無違背。」

然而，地方法院之刑事庭分案要點關於相牽連案件併案之規定，雖經司法院大法官解釋第665號認定不違憲，但該要點為法院內部規範（事物性規則），受該規範拘束之人並無所知曉，且於全國法規資料庫亦無法檢索查詢，因此人民無法事前預見於個案繫屬後法院內部分案之規則。準此，法院分案要點除有前述牴觸「法定法官原則」之爭議外，亦有違反〈公民與政治權利國際公約〉第14條第1項所揭櫫之「法定管轄法庭」之虞。

本報告建議司法院應公布各地方法院、高等法院之刑事庭分案要點，並置於全國法規資料庫內供民眾檢索查詢，使人民得以事前預見於個案繫屬後法院內部分案之規則，以符合〈公民與政治權利國際公約〉第14條第1項「法定管轄法庭」之要求。

（二）、最高法院「保密分案」制度違反公正審判原則

目前最高法院採取「保密分案」制度，亦即當上訴第三審的案件，經民刑事審查庭審查，認為程序要件合法者，就進入保密分案程

序，案件密封並編號後，交由分案法官藉由電腦隨機分配給法官，並將已分配之案件，以保密程序分送至承辦法官。在兩階段的分案流程下，審理法官做成判決之前，任何人皆無從得知其身分。從好的方面看，當然有助於使法官不受外力的干擾與威脅，杜絕關說的可能，使其保有完全獨立的辦案空間。然而，保密分案制度恐怕違反〈公民與政治權利國際公約〉第14條第1項所揭櫫之「公平審判原則」。

依據〈公民與政治權利國際公約〉第14條第1項：「任何人受刑事控告或因其權義務涉訟須予判定時，應有權受獨一無私之法定管轄法庭公正公開審問。」；復依〈公民與政治權利國際公約〉第32號一般性意見第25段之說明：「公正審判的概念包括得到公正和公開審訊的保障。」參酌Manfred Nowak《CCPR COMMENTARY》一書亦認為：「第14條地1項區分了在正式的程序意義上的司法機關的訴訟程序——即法庭達成其裁決的方式——的動態公開和作為已經完成之訴訟程序進行監督的一種方式的判決的靜態公開。」

然而在國家人權報告卻未見對此「保密分案」制度之檢討，顯未察〈公民與政治權利國際公約〉第14條第1項規定之「公開」審判原則，並非僅指在收到判決書後揭示法官姓名之「事後公開」，更應包含「事前公開」分案規則及承審法官的方式，始足檢驗有無指定特定法官承辦特定案件地違反「法定法官原則」的事由，以及檢視法官法律見解是否一致，有無因為特定考量或一時軟弱而恣意變更法律確信的危害「審判獨立原則」的事由。簡言之，事前公開透明的分案制度正是確保法官的審判獨立不受內外勢力干涉，因而自我退怯、限縮；更是確保人民訴訟基本權不受法官侵害的重要核心內容，只有立法者才能以合憲的法律形式加以限制，不容司法行政以內部事務分配地說法，就想逃避法律的監督⁷⁹。

79 錢建榮，〈秘密分案是助長關說文化、危害審判獨立的殺手〉。

補充說明，最高法院日前表示最高法院的分案過程，本即公開透明，和一、二審無異，非如外界所言的秘密分案、黑箱作業，並已於2012年4月9日召開民、刑事庭庭長、法官會議，修正「最高法院民、刑事案件編號、計數、分案報結要點」。會中決定自2012年4月16日起，案件當事人、被害人、告訴人、告發人、辯護人、輔佐人、訴訟代理人等訴訟關係人，得以書面聲請查詢主辦法官姓名，以達分案透明化並保障人民司法受益權。本報告認為，於「最高法院民、刑事案件編號、計數、分案報結要點」修正後，應持續觀察前揭查以書面聲請詢主辦法官的模式是否能確實運作，確保最高法院之「保密分案」制度已然落幕。

（三）、媒體審判違反無罪推定原則

目前台灣充斥浮濫的「媒體審判」，未見台灣政府採取任何有效措施以確保「無罪推定」，不符〈公民與政治權利國際公約〉第14條第2項隱含的國家積極義務。

依據〈公民與政治權利國際公約〉第14條第2項規定：「受刑事控告之人，未經依法確定有罪以前，應假定其無罪。」；復依〈公民與政治權利國際公約〉第32號一般性意見第30段之說明：「根據公民與政治權利國際公約第14條第2項，凡受刑事指控者，在未依法證實有罪之前，應有權被視為無罪。無罪推定是保護人權的基本要素，要求檢方提供控訴的證據，保證在排除所有合理懷疑證實有罪之前，應被視為無罪，確保對被告適用無罪推定原則，並要求根據這一原則對待受刑事罪行指控者。所有公共當局均有責任不對審判結果作出預斷，如不得發表公開聲明指稱被告有罪。被告通常不得在審判中戴上手銬或被關在籠中，或將其指成危險罪犯的方式出庭。媒體應避免作出會損及無罪推定原則的報導。」

復參酌Manfred Nowak《CCPR COMMENTARY》，其於闡釋第14條第1項第1款時認為：「無論如何，獨立性的標準不僅僅要求國家機構的分權，而且還要求確保法庭不受到強大的社會團體過份的影響。在某些情況中，這有可能導致國家的一項義務，即採取積極的措施確保對獨立性的保障不受新聞媒介、行業力量、政黨等的過度影響。」；另其於闡釋第14條第1項第2款時更強調：「人權委員會強調，所有公共當局都有義務不對審判的結果做出任何預先判斷。特別是部長們或其他影響力的政府官員，在這方面可能違反第14條第2項。在過分的「媒體正義」或存在著其他強有力的社會團體對業餘或職業法官施加不得允許之影響的危險情況中，國家還有相應確保無罪假定的積極義務。」。

據此，國家人權報告對於履行〈公民與政治權利國際公約〉第14條第2項無罪推定之作為，僅言及〈刑事訴訟法〉第154條第1項、第156條第4項、第161條第1項、第282條等相關規定，未論及法令與實際執行之落差、當前法令保障不足等情，顯未察台灣目前社會現狀中，除報紙、新聞週刊等平面媒體外，各家有線電視新聞台24時不間斷播送新聞，媒體爆炸惡性競爭之結果，聳動、誇張或片面的報導，已使台灣充斥各式浮濫的「媒體審判」。實務上更常見偵辦機關主動提供刑案訊息、錄像影帶予媒體，或媒體公開尚在審理中案件相關資訊，或媒體以「談話性節目」討論議題方式，針對審理中之刑事案件預測其審判結果或加以評論，藉此造成所謂輿論審判，對受理案件之檢察官及承審法官造成一定的壓力，更加強化「媒體審判」之惡質現象。

法務部雖於2002年6月28日頒布〈檢察、警察暨調查機關偵查刑事案件新聞處理注意要點〉（此要點最新修正日期為2010年2月3

日），其中第4點規定：「如有下列情形，為維護公共利益或保護合法權益，認有必要時，得由發言人適度發布新聞，但仍應遵守偵查不公開原則。」由前揭要點觀之，相關規定雖非由檢察、警察暨調查機關對審判的結果做出預先判斷，但由檢察、警察暨調查機關主動提供刑事案件訊息，恐仍與〈公民與政治權利國際公約〉第14條第2項所揭示國家負有確保無罪推定之積極義務有違。

況且實務上目前仍常見檢察機關或警政署主動提供破案訊息，以正式管道（新聞稿）或非正式方式（如所謂「放話」或媒體報導所引述之「權威（或內部）消息來源指出」），提供或透漏偵辦中之刑事案件相關訊息予相關或特定媒體，例如特偵組以「侵占公有財物罪」與「洗錢罪」起訴前總統李登輝同時，更大張旗鼓召開記者會向社會大眾宣布，甚至將此視為一種「辦案手段」，顯然完全不具人權意識。準此，頒布上開注意要點之作用實令人存疑。

此外，目前〈廣播電視法〉第22條規定：「廣播、電視節目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有關之訴訟關係人，不得評論；並不得報導禁止公開訴訟事件之辯論。」但除此法制面之外，未見司法院、行政院、法務部或相關部會，區分不同屬性，採取其他積極作為以排除前述媒體公開審理中案件相關資訊，或媒體以「談話性節目」討論議題方式，針對審理中之刑事案件預測其審判結果或加以評論，藉此造成所謂「輿論審判」，對承審法官造成一定壓力之亂象，致使重大刑事案件中被告應受無罪推定之要求日益空洞化，顯然未善盡國家所負確保無罪推定之積極義務。

本報告建議司法院、行政院、法務部或相關部會，應區分不同屬性（如偵辦機關主動提供訊息或單純媒體評論），研議採取積極作為以排除對審判結果可能產生之預斷或對承審法官可能產生之不當影

響，以善盡依〈公民與政治權利國際公約〉第14條第2項規定所應負確保無罪推定之積極義務。

（四）、告訴人聲請再議、高檢署發回續行偵查等無限制

為落實〈中華民國憲法〉第16條對於訴訟權之保障，並符合〈公民與政治權利國際公約〉第14條第3項第3款所揭示刑事被告最低程序保障之國際人權標準，我國於2010年5月19日經總統令制定公布〈刑事妥速審判法〉全文14條。其中第8條、第9條第1項對於檢察官、自訴人上訴三審之權利設有若干限制，立法理由乃謂「若仍允許檢察官或自訴人就無罪判決一再上訴，被告因此必須承受更多之焦慮及不安，有礙被告接受公正、合法、迅速審判之權」。

然前開條文僅適用於檢察官、自訴人上訴三審之情形，至於偵查程序告訴人就檢察官不起訴處分聲請再議，以及高等法院檢察署發回原不起訴處分命再行或續行偵查等情形，對於偵查期限、告訴人聲請再議次數、高等法院檢察署發回次數卻未設有相類之合理限制，實務上因此發生同一刑事案件之不起訴處分屢遭告訴人聲請再議，復經高等法院檢察署發回數次，致偵查程序久懸不決，被告法律地位同樣長時間處於不安定之狀態，其中因檢察官進行偵查而遭限制出境等強制處分之犯罪嫌疑人，其人身自由更因此明顯受到妨礙。上開情形實已違反〈中華民國憲法〉第16條及〈公民與政治權利國際公約〉第14條第3項第3款所保障人民接受公正、合法、迅速審判權利之規定。

報告建議修正〈刑事訴訟法〉增訂對於偵查程序中，告訴人對檢察官之不起訴處分聲請再議次數、高等法院檢察署發回續行調查次數及調查期間等相關規定。

（五）、上訴第三審案件不適用強制辯護的大漏洞

依據〈公民與政治權利國際公約〉第14條第5項規定：「經判定犯罪者，有權聲請上級法院依法覆判其有罪判決及所科刑罰」，復依〈公民與政治權利國際公約〉第32號一般性意見第51段之說明：「就死刑案而言，上訴權特別重要。復審一名被定罪土著人死刑判決的法院如拒絕提供法律援助，不僅違反第14條第3項第4款，而且也同時違反第14條第5項。這因為在此種情況下，如拒絕提供上訴的法律援助，實際上排除了由較高一級法院有效地複審定罪和判刑。如果律師不打算在法庭上作任何辯護，但沒有通知被告，從而剝奪其尋找替代律師以在上訴法院陳述的機會，則也侵犯了定罪獲得複審的權利。」

參酌Manfred Nowak《CCPR COMMENTARY》，其於闡釋第14條第5項時指出人權事務委員會表示，在死刑案件的上訴程序中，締約國應該為被告指定為其辯護之律師，或准許他自己出席辯論，否則無法使被告於上訴程序中受到實質有效的辯護。

〈刑事訴訟法〉第388條之立法無非以「第三審為法律審，不再審理事實，且原則採取書面審理，自無辯護人之必要。」為依據。惟查第三審為法律審，縱令採書面審理，如未有辯護人之協助，未具法律專業訓練之被告仍無法輕易找出原審判決有何違背法令之處。再者，強制辯護制度係因由於被告無論在法律知識層面，或在接受調查、被追訴的心理層面，相較於具有法律專業知識、熟悉訴訟程序之檢察官均處於較為弱勢的地位。因此，訴訟程序之進行非僅僅強調當事人形式上的對等，尚須有強而有力的辯護人協助被告，以確實保護其法律上利益。準此，若刑事被告在一審、二審程序中均受強制辯護，於三審法律時卻無法再受強制辯護之法律協助，等於無實質有效的上訴保障，從而形同未保障其上訴權之情況。尤其在死刑案件中，人權委員會已要求於審判個別階段之程序中均應有律師協助辯護，是以依現行〈刑事訴訟法〉第388條及〈軍事審判法〉第203條之規定，

死刑案件上訴第三審時並未採強制辯護，實已與〈公民與政治權利國際公約〉第14條第5項保障刑事被告上訴權之規定有違。

本報告建議修正〈刑事訴訟法〉及〈軍事審判法〉之規定，使適用〈刑事訴訟法〉之案件得於上訴第三審時適用強制辯護等相關規定，以及使適用〈軍事審判法〉之案件於戰時上訴第三審時亦得適用強制辯護制度，以維〈公民與政治權利國際公約〉第14條第5項所揭示，應使經判定犯罪者獲得實質有效上訴救濟機會之意旨。日前行政院會於101年4月19日通過〈刑事訴訟法〉部分條文修正草案及〈刑事訴訟法施行法〉第7條之7修正草案，其中包括修正〈刑事訴訟法〉第388條、第395條，將強制辯護制度延伸至第三審，惟目前仍有許多重罪案件是在第三審完全沒有辯護人的情形下宣告定讞，其中甚至有部分是死刑案件，本報告同時呼籲司法院研擬修正第388條的同時，仍不應忽視個案的正義，必須賦予修法前發生未受辯護而受死刑判決定讞之被告救濟之機會。

（六）、確定判決，卻未限制檢察官聲請再審或非常上訴

依據〈公民與政治權利國際公約〉第14條第7項規定：「任何人依一國法律及刑事程序經終局判決判定有罪或無罪開釋者，不得就同一罪名再予審判或科刑。」；Manfred Nowak《CCPR COMMENTARY》，其於闡釋第14條第7項時指出：「在許多國家，在極為特殊的情況中，允許進行一項新的刑事審判，即使該審判將不利於被宣告無罪之人或已被定罪之人。其原因包括：首先是重大的程序瑕疵（偽造文件、賄賂證人或法官等），或存在著新的或新發現的事實。人權委員會在對第14條的一般性意見中採取的立場是，在極為特殊的情況中有正當理由的新的刑事審判，並不表示對『一罪不二審』原則的違法。」

現行〈刑事訴訟法〉第422條規定，無論被告判決有罪、無罪、免訴或不受理判決確定，若有發現「原判決所憑之證物證明為偽造變造」、「原判決所憑之證言、鑑定或通譯證明為虛偽」、「原判決所憑之法院裁判已經確定變更」、「參與原判決或前審判決或判決前所行調查之法官，或參與偵查或起訴之檢察官，因該案件犯職務上之罪經證明，或因該案件違法失職已受懲戒處分，足以影響原判決」、「自白或發見確實之新證據，認應受有罪或重刑之判決，或認無免訴或不受理原因」等情況，檢察官得以不利於受判決人之理由聲請再審。此規定使已獲無罪判決或輕罪判決之受判決人，仍有於審判結束判決定讞後，再次遭追訴、科刑的不確定風險，原則上已與〈公民與政治權利國際公約〉第14條第7項一罪不二審、一罪不二罰之意旨相違。

再者，我國現行〈刑事訴訟法〉已採改良式當事人進行主義，檢察官應就被告犯罪事實負實質舉證責任，對於檢察官未盡責盡力偵查、進行公訴，而遺漏原可呈於審判庭之證據，因而使被告判決無罪或受輕罪判決，基於一罪不二審與法安定性之考量，刑事審判上之不利利益應由檢察官承擔，而無人權委員會認為在極為特殊的情況中有正當理由的新的刑事審判並未違「一罪不二審」原則之情況有別。準此，〈刑事訴訟法〉第422條之規定實已悖於〈公民與政治權利國際公約〉第14條第7項所揭示一罪一罰、禁止重複審判之原則。

本報告建議重新檢討現行為受刑人不利益聲請再審之〈刑事訴訟法〉相關規定，司法院於2011年9月間已就對被告不利益聲請再審之相關條文提出〈刑事訴訟法〉修正草案，惟迄今為止仍未正式修法通過。

四、結論與建議

本條文為〈公民與政治權利國際公約〉對於公平審判的保障規

範，第1項揭示「法庭面前人人平等」原則、第2項到第5項則分別規範刑事被告之程序保障、第6項明定刑事被告因誤審可獲得賠償的實質權利，第7項則規定一罪不二審原則。國家報告就本條之內容以介紹相關程序之法令規定為主，卻未實質審查相關規定之制定是否確實符合公約之精神，且未完整呈現現行國家機關執行相關規定時侵害刑事被告公平審判權利之情形。

國家報告雖已說明依無罪推定原則檢察官應負實質舉證責任，本報告認為現行實務運作上檢察官常依〈刑事訴訟法〉第163條第2項但書之規定將其舉證責任轉嫁至法院，目前最高法院雖於2012年第2次刑事庭會議決議認為法院並無接續檢察官應盡之實質舉證責任而依職權調查證據之義務，惟實務運作上成效如何仍有待觀察。

此外，〈刑事訴訟法〉對於辯護人閱卷權之規定僅限於審判中而未擴及羈押程序時，且於羈押程序進行中往往因為時間急迫而未給予被告與辯護人充分準備期間，本報告認為現行法應增訂於法官進行羈押訊問之前使被告及其辯護人知悉檢察官羈押聲請理由書之內容，並於訊問前給予被告與其辯護人適當之準備期間等規定。

再者，我國通譯制度乍看雖有一套體系，惟司法實務運作上通譯之數量、素質及通曉語言種類均未見國家報告提出完整使用通譯人才資料庫之數據，是以通譯制度實際落實成效如何誠值進一步觀察。

最後是〈刑事訴訟法〉第376條之規定，本報告建議限縮其適用範圍在已受實質有效上訴救濟之有罪刑事被告內，避免在二審方被判刑有罪之刑事被告因其所犯之罪適用〈刑事訴訟法〉第376條之規定而無法上訴三審予以救濟，形同剝奪其上訴權利而與〈公民與政治權利國際公約〉保障刑事被告上訴權之意旨相違。

此外國家報告未提及之議題包括：地方法院、高等法院之刑事庭分案要點等規定涉及「法定管轄法庭」原則，自亦有本條規範之適用，各法院之刑事庭分案要點應置於全國法規資料庫內供民眾檢索查詢，使人民得以事前預見於個案繫屬後法院內部分案之規則，以符合「法定管轄法庭」之要求。

「最高法院秘密分案制度」顯已違反「公正審判原則」，司法院及最高法院雖已修正相關法規採行透明分案制度，惟仍有待持續觀察系爭制度能否確實運作，以確保人民的司法訴訟權保障。

「媒體審判」往往使審判產生預斷或對承審法官產生不當之影響，司法院、法務部等相關單位應限制偵辦機關主動提供訊息給媒體或由媒體單純評論案件，已善盡國家所應負之確保無罪推定原則之積極義務。

〈刑事訴訟法〉對於偵查程序中，告訴人對檢察官之不起訴處分聲請再議次數、高等法院檢察署發回續行調查次數及調查期間等相關規定亦應進行修正，避免刑事被告長期處於不安定之情況而侵害其立即受審之權利。

〈刑事訴訟法〉第388條及〈軍事審判法〉第203條之規定亦應修正，使適用〈刑事訴訟法〉之案件得於上訴第三審時適用強制辯護等相關規定，以及使適用〈軍事審判法〉之案件於戰時上訴第三審時亦得適用強制辯護制度，使弱勢之刑事被告因有辯護人之協助而確實獲得實質且有效之上訴救濟；重新檢討現行為受刑人不利益聲請再審之〈刑事訴訟法〉相關規定，以落實〈公民與政治權利國際公約〉第14條第7項所揭示一罪一罰、禁止重複審判之原則。

〈公民與政治權利國際公約〉

第15條：罪刑法定主義 禁止溯及既往原則⁸⁰

一、條文說明

〈公民與政治權利國際公約〉第15條之規範結構係由「法無明文不為罪（*nullum crimen sine lege*）」及「法無明文不罰（*nulla poena sine lege*）」兩大原則所組成，其具體內涵包括：罪刑法定主義、刑法禁止溯及既往、禁止類推適用及從輕原則。

相對應於上開公約內容，〈中華民國刑法〉第1條、第2條規定：「行為之處罰，以行為時之法律有明文規定者為限。拘束人身自由之保安處分，亦同」，「行為後法律有變更者，適用行為時之法律。但行為後之法律有利於行為人者，適用於有利於行為人之法律。非拘束人身自由之保安處分適用裁判時之法律。處罰或保安處分之裁判確定後，未執行或執行未完畢，而法律有變更，不處罰其行為或不施以保安處分者，免其刑或保安處分之執行」同屬罪刑法定主義及刑法（罰）禁止溯及既往原則之明文規範。

對照於〈公民與政治權利國際公約〉第14條關於公平審判之程序保障，第15條所規範者乃實體法解釋適用之正義，換言之，本條規範毋寧更為抽象且容易被忽略。然而不論是程序保障或實體正義，真正能夠保障人權的不是抽象的文字，而必須倚賴具體的實踐。遺憾的是，政府提出的國家人權報告關於〈公民與政治權利國際公約〉第15條之內容，僅係流於形式地列出若干法條文字，卻未負責任地檢討系

80 〈公民與政治權利國際公約〉第15條：罪刑法定主義 禁止溯及既往原則，民間影子報告作者：顧立雄、蘇孝倫。

爭規範是否被遵行，有無不足之處等問題，顯然難謂已符合國際人權公約之精神。以下逐一說明。

二、回應國家報告

（一）、罪刑法定原則：回應國家報告第57頁第229段

國家報告草草舉出相關法律規定（中華民國刑法）第1條、〈陸海空軍刑法〉第13條），而刻意忽略現實上許多司法行政或立法行為，已實質抵觸罪刑法定主義其所派生之禁止溯及既往原則等問題不談，敷衍的心態昭然。

（二）、新舊法之適用變變變：回應國家報告第57頁第230、第58頁231段

上開國家報告以〈中華民國刑法〉第2條第1項規定，稱我國不論於偵查或審判中皆有「從舊從輕原則之適用」⁸¹，但實則不然！舉例而言，我國司法實務見解咸認所謂「空白構成要件變更」並非「法律變更」，故不適用〈中華民國刑法〉第2條之見解與〈公民與政治權利國際公約〉第15條精神有悖。具體而言，倘有一被告所觸犯之犯罪構成要件係有賴行政規則或主管機關解釋加以補充，依照前揭實務見解，即使用以補充犯罪構成要件之行政規則或主管機關函釋內容，於被告行為後變更而除罪化，法院仍會依系爭已變更而不存在之空白構成要件判決被告有罪，被告無法主張〈中華民國刑法〉第2條：「行為後之法律有利於行為人者，適用有利於行為人之法律」而免除刑責。

81 釋字第103號解釋理由：「刑法第二條所謂法律有變更，係指處罰之法律規定有所變更而言。行政院依懲治走私條例第二條第二項專案指定管制物品及其數額之公告，其內容之變更，並非懲治走私條例處罰規定之變更，與刑法第二條所謂法律有變更不符，自無該條之適用。」。

上開見解迭經司法院大法官會議釋字第103號解釋：「行政院依〈懲治走私條例〉第2條第2項專案指定管制物品及其數額之公告，其內容之變更，對於變更前走私行為之處罰，不能認為有刑法第二條之適用。」及最高法院1976年台上字第2474號判例、最高法院1987年6月2日刑庭決議、最高法院2005年度台上字第771號刑事判決等實務見解確認在案。

然而應該檢討的是，上開實務見解區分「一般/空白」犯罪構成要件而異其法律效果之正當基礎何在？其限制〈中華民國刑法〉第2條適用範圍不及於所謂「空白構成要件之變更」所持理由為何？如果回歸到人民之角度而言，不論〈中華民國刑法〉第2條或〈公民與政治權利國際公約〉第15條第1項後段「犯罪後之法律規定減科刑罪者，從有利於行為人之法律」之規範，解釋上均不應將「空白構成要件之變更」排除於從輕原則適用範圍之外。質言之，上開實務見解容有檢討修正之餘地。

（三）、不可逆轉的刑罰應採從輕原則：回應國家報告第58頁第232段

這部分的國家報告內容表示：「判決確定後，始遇法律變更，而原判決係依舊法受較重處罰者，其刑罰仍依判決內容執行。」，但是根據學者Manfred Nowak的解釋：〈公民與政治權利國際公約〉第15條之適用有其「隱含的時間限制」，亦即須區分「可逆/不可逆」的刑罰而賦予不同的效果：若屬不可逆之刑罰，於執行完畢前國家皆有適用從輕原則之義務，故死刑廢除必須追溯適用於死刑執行前的任何一個時間點，肉刑及無期徒刑亦然⁸²；相對而言，監禁刑或罰金刑在判

82 參見Manfred Nowak, CCPR Commentary 2nd revised edition, part 3, article 15, para. 19-20

決確定後，國家即無適用較輕刑罰之義務（但仍不禁止內國適用）。換句話說，各審級法院在個案審判中均有溯及適用對犯罪行為人較有利規定之義務，至於確定判決之後，針對不可逆轉的刑罰（如死刑、肉刑及無期徒刑）亦有本條款之適用。據此，上開國家人權報告所載之現狀不符合公約意旨。

三、民間主動提出的議題

（一）、現行最高法院刑事庭會議決議及判例選編等制度，以司法行政權凌駕於立法權

單純就抽象規範而言，最高法院刑事庭會議選編之判例決議並不具法規效力，然而實際上因為下級法院擔憂判決違背判例決議而遭上級法院廢棄，使得前揭決議判例對於下級法院而言，發生等同、甚至高於法律之拘束力，況審判實務對判例或最高法院決議之操作，往往脫離其所依附之基礎事實，更使前揭判例決議具備類似抽象法規之性格，如此一來，無異於變相的司法造法，而與判決先例拘束力存續之正當基礎「相同案件、相同處理」漸行漸遠，故有違反權力分立與審判獨立之憲法要求之虞。尤有甚者，如此司法行政行為，竟增加原本法律所無、對人民不利之限制，亦牴觸罪刑法定主義，違反〈公民與政治權利國際公約〉第15條規定。

以最高法院2010年度第7次刑事庭會議決議為例，該決議內容表示：「倘乙係七歲以上未滿十四歲者，甲與乙合意而為性交，甲應論以刑法第二百二十七條第一項之對於未滿十四歲之男女為性交罪。如甲對七歲以上未滿十四歲之乙非合意而為性交，或乙係未滿七歲者，甲均應論以刑法第二百二十二條第一項第二款之加重違反意願性交

罪。」惟上開決議內容已經實質變更〈中華民國刑法〉第221條⁸³（與幼童性交罪、加重強制性交罪）構成要件，將與未滿7歲之人性交視為違反其意願，相較於原本法條文義，亦即應個案認定有無違反他人意願而言，自屬增加對犯罪行為人之不利限制，是該決議本身違反〈公民與政治權利國際公約〉第15條；倘法院依該決議見解判決被告有罪，則判決亦違反罪刑法定主義以及〈公民與政治權利國際公約〉第15條意旨甚明。附帶說明的是，在國家報告第20頁第70段，竟將最高法院2010年度第7次刑事庭會議決議列為符合〈公民與政治權利國際公約〉第3條精神之保障人權措施，更凸顯出政府在人權議題上的無知及短線操作。

（二）、〈性侵害犯罪防治法〉「刑後強制治療之溯及既往」開倒車

首應強調者，〈公民與政治權利國際公約〉第15條規範意旨所拘束者乃整體國家行為，亦因此除了司法權運作結果亦即個案判決或司法行政行為可能牴觸罪刑法定主義外，「立法行為」亦可能牴觸上開公約規定，最典型的情形就是違反溯及既往禁止。

〈公民與政治權利國際公約〉第15條第1項規定：「刑」罪不得重於犯罪時法律所規定，是不僅犯罪構成要件，就連刑罰效果亦同受禁止溯及既往原則之最嚴格限制。這裡所指的「刑」應採廣義解釋，任何具有懲罰性和威攝性的制裁都應適用上開公約。據此，具有刑罰

83 〈中華民國刑法〉第221條（強制性交罪）：「對於男女以強暴、脅迫、恐嚇、催眠術或其他違反其意願之方法而為性交者，處三年以上十年以下有期徒刑。前項之未遂犯罰之。」〈中華民國刑法〉第222條（加重強制性交罪）：（加重強制性交罪）「犯前條之罪而有下列情形之一者，處七年以上有期徒刑：一、二人以上共同犯之者。二、對未滿十四歲之男女犯之者。三、對精神、身體障礙或其他心智缺陷之人犯之者。四、以藥劑犯之者。五、對被害人施以凌虐者。六、利用駕駛供公眾或不特定人運輸之交通工具之機會犯之者。七、侵入住宅或有人居住之建築物、船艦或隱匿其內犯之者。八、攜帶兇器犯之者。前項之未遂犯罰之。」

性格之保安處分溯及既往適用於人民之立法，同樣是違反〈公民與政治權利國際公約〉第15條規定。

上開〈性侵害犯罪防治法〉第22條之1的立法理由明白表示，為解決於2006年6月30日以前犯性侵害犯罪之加害人，不能適用95年7月1日施行之〈中華民國刑法〉第91條之1所產生之防治漏洞，遂增列該條規定，將原本不適用〈中華民國刑法〉第91條之1的性侵害犯罪加害人納入強制治療之範圍，使強制治療、獄中治療或社區身心治療或輔導教育得以無縫銜接。惟查，刑後「強制治療」屬於拘束人身自由之機構處遇，具有懲罰及威攝性格而屬〈公民與政治權利國際公約〉第15條所稱之「刑」，故上開溯及既往之規定，嚴重抵觸法治國原則及罪刑法定主義，不僅違憲，亦違反〈公民與政治權利國際公約〉第15條。

四、結論

綜上所述，〈公民與政治權利國際公約〉第15條保障之罪刑法定主義在我國所面臨之問題並非規範之闕然，而在於法律形同具文，就如同國家報告內容僅泛泛列出相關規定便欲了事的態度可見一斑。

〈公民與政治權利國際公約〉

第17條：隱私權⁸⁴

一、條文說明

國家報告以2007年至2011年為人權檢討的主要時間區段，影子報告依此也採用相同的時間區段。綜觀中華民國政府提出〈公民與政治權利國際公約〉執行情形的國家人權報告，其中有關第17條隱私權保障的部分，只列出相關法令，卻未論及法令與實際執行之落差、當前法令保障不足等面向，對於國家侵犯人民隱私權的問題，無法適切予以檢討。

台灣關心隱私權及個人資料保護的非政府組織及學者，根據〈公民與政治權利國際公約〉第17條的條文及〈公民與政治權利國際公約〉第16號一般性意見（general comment）的解釋，並參酌前聯合國反酷刑調查官Manfred Nowak《CCPR COMMENTARY》一書所提供的聯合國人權委員會之案例解釋，檢討台灣有關隱私權侵害的各種政策、法令及事實，並依此提出具體改善建議。

根據Nowak《CCPR COMMENTARY》一書所提供的聯合國人權委員會對於各國實際申訴案的意見，〈公民與政治權利國際公約〉第17條已非僅侷限於條文本身或一般所理解隱私權的範圍。根據人權委員會對於這些申訴案件的解釋，人權委員會已經將第17條的條文從一般我們所認知的隱私權，擴及到自我認同、身體自主（Coeriel and Aurik v. The Netherlands; Toonen v. Australia）等面向上。因此民間

⁸⁴ 〈公民與政治權利國際公約〉第17條：隱私權，民間影子報告共同撰寫者為：邱文聰、邱伊翎，林宜慧、張正學，殘障聯盟、葉虹靈。

版影子報告，也將擴及這些面向，非僅侷限於傳統對於隱私權的解釋。

二、回應國家報告

（一）、監聽過於浮濫、救濟程序有瑕疵：回應國家報告第59頁第239、240段

國家報告提及，由司法警察為調查刑事案件而聲請的通訊監察必須先經檢察官審查核可，始得由檢察官向法院提出聲請，換言之，受到兩次的司法控制。但根據2010年6月的新聞報導，台灣的監聽核准率仍高達75%，似有濫權⁸⁵，根據司法院之報告指出，自2007年底至2010年5月，共核准監聽49,634件，但2010至2011一年間之監聽則有升高的趨勢，使得平均每月監聽案件由2007年至2010年的1,711件，升高為2007年至2011年的1,976件。然而此等案件統計數據恐仍不是國家監聽之全貌，民間團體建議國家報告應呈現的統計數字不能只是監聽件數，也應揭露被監聽人數的統計。

根據〈通訊保障監察法〉，結束監聽時，須通知當事人，以利當事人申請事後救濟，但根據新聞報導⁸⁶監察院調查發現，有超過四分之一的監聽案，執行單位在結案後，未依法告知被監聽人，監委認為執行監聽後告知當事人曾遭監聽，有避免浮濫監聽及維護人權的重要意義，各地檢署未嚴格執行，顯有疏失，提案糾正法務部。〈通訊保障及監察法〉於2007年修正前，允許由檢察官在偵查中依司法警察機關聲請或依本身職權核發「通訊監察書」，毋須受到法院的節制。直到2007年司法院大法官才以不符「合理、正當之程序規範」侵害憲法保障之秘密通訊自由，而宣告由檢察官核發通訊監察書的法律規定違

憲。2007年〈通訊保障及監察法〉的修正，則依照大法官的要求，而將一般犯罪通訊監察書（第5條第1項）的核發權限回歸法院。

由國家安全局局長核發的通訊監察書，不受或較少受到司法控制。由於通訊保障及監察法在一般通訊監察之外，仍允許由檢察官進行「緊急監聽」（第6條第1項）、或由國家情報機關首長進行「國安監聽」（第7條第1項），僅需在48小時內獲得該管法院或高等法院補行同意，因此「48小時的空窗」成為法院審查與管控的盲點。目前並無任何的公開資料足以掌握在「48小時的空窗」中實際進行的監聽狀況。民間社團認為，應該要公佈這方面的統計數據。同時，國安監聽也應回歸一般監聽的程序控制，並應縮短緊急監聽之空窗期至24小時內。

（二）、社維法未能真正保障隱私，反而侵害新聞自由之虞：回應國家報告第59頁第241段

司法院大法官於2011年6月作出第689號解釋，認為〈社會秩序維護法〉第89條第2款規定保障了人民之隱私權。但是根據國家報告所呈現之統計，從2007年至2011年，每年依此條文裁罰的個案數皆在3件以下，可得知以此條文來保障人民隱私權的實際效用並不大。

大法官釋字第689號是大法官首度就「新聞採訪自由」與「隱私權」二者之關係予以釐清的解釋。大法官在針對〈社會秩序維護法〉第89條第2款「無正當理由，跟追他人，經勸阻不聽者，處新臺幣3,000元以下罰鍰或申誡」採取「合憲性限縮解釋」的同時，指出係爭規定原意不在於對新聞採訪行為予以限制，大法官在嘗試澄清新聞採訪是否構成該條之「正當理由」時，進一步指出新聞採訪行為只有在「達到持續接近他人，足以對他人身體、行動、私密領域或個人資料自主構成侵擾，已達緊迫程度，而足可能危及被跟追人身心安全之身

85 蘋果日報，2010年，「監聽核准率75%『侵犯人權』」

86 中國時報，2012年4月12日，「逾1/4監聽後未告知 法部遭糾正」

體權或行動自由之程度」時，始超越出新聞自由的保障範圍。

然而，由於大法官以極端抽象的「公益性」和「新聞價值」當作判斷是否構成「新聞採訪」的要件，在〈社會秩序維護法〉的操作上等於將認定何謂「新聞採訪」的解釋權交給警察機關，使警察實際上擁有恣意箝制採訪、淘空新聞採訪自由的可能性。但另一方面，係爭〈社會秩序維護法〉之規定標榜欲保障的人民隱私權，單由警察開罰新台幣3,000元以下罰款，事實上也難以期待獲得確保。這使得〈社會秩序維護法〉的規定，成為國家以保障個人隱私之名，行箝制新聞自由之實的實例。

（三）、〈個人資料保護法〉修訂仍無法保障資訊自主：回應國家報告第59頁第243段

在國家報告此段提及〈個人資料保護法〉之修正。2010年5月立法院完成〈電腦處理個人資料保護法〉（下稱〈舊個資法〉）的修法工作，將施行15年的個人資料保護法制，進行相當程度的翻修。修法過程中，卻因為媒體沒有被列入間接蒐集的排除適用，而引起媒體不滿，立法院及行政院在法案三讀前，緊急剎車重新加入媒體可因公益目的得排除適用的不明確法條。

新的〈個人資料保護法〉（下稱〈新個資法〉）著眼於彌補舊法的資訊安全缺口，雖解決了〈舊個資法〉在適用客體與適用主體上的缺陷，卻仍未徹底解決舊法時代即已存在的幾個結構制度性問題。首先，舊法與新法皆未能正確體認到，對個人資訊隱私造成威脅的不僅只是管制末端的資訊安全議題，而是從蒐集、處理與利用一路下來對個人資訊自決權的侵蝕。

新舊個資法往往將「蒐集、處理與利用個資的正當事由」與「當

事人同意」二者並列，甚或混為一談，使得「正當事由」與「當事人同意」所構築的「雙重機制」，原可分別發揮限制個資蒐集利用者的資訊處理活動、賦予當事人資訊自決權利的功能，但在只需有「蒐集處理與利用個資的正當事由」，即不需取得「當事人之同意」的法律規定下，「雙重機制」的完整功能實已喪失，而嚴重壓縮了「資訊自決權」的作用空間。可惜的是，〈新個資法〉並未改正此一根本的結構問題。

其次，〈新個資法〉未能採行當今已為各國採行的「內控機制」，或應用於特殊個資的「事前控制機制」（prior check）。「內控機制」主要以機關或機構內獨立的資訊保護官或委員會的型態出現，在第一線確保個資的蒐集處理與應用符合法令的要求，往往也肩負對於特殊個資處理的「事前控制」角色。欠缺資訊處理活動的內部獨立控管，以及對特殊個資處理活動的事前控制，等於少了第一線的安全閥。在今日氾濫而多無節制的資訊活動環境下，將使個資保護必須完全仰賴政府的外部管制。

問題是，在外部管制上〈新個資法〉的管制策略也存在嚴重的問題。〈新個資法〉不僅未能解決舊法欠缺專責主管機關的問題，使管制與教育之重任無所付託，更直接刪去了法務部在舊法中原有的協調連繫任務，改由各個中央目的事業主管機關（或地方政府）做為管制的主體，使事權分散不利統合。另一方面，公務機關本身在蒐集、處理與使用個人資料上，亦即需有一專責之管制者以為監督協調。欠缺專責機關恐將使個人資料保護之全盤政策擬定、執行，乃至於個人資料保護觀念之教育、宣導等事項，無法有效整合進行。

法務部為因應〈個人資料保護法〉的修正，則於2011年10月底預告了〈電腦處理個人資料保護法施行細則修正草案〉（下稱〈新個資法施行細則〉），對新個資法的適用作進一步的闡釋。然而，新個

資法施行細則的部分條文卻顯然超越了母法，對個人資料的保護造成進一步的侵害。新個資法雖然在「目的特定原則」的理念下，要求一旦「蒐集之特定目的消失或期限屆滿時」，個資蒐集者即應主動或依當事人請求，刪除、停止處理或利用個人資料，但卻例外允許以「執行職務或業務所必須」為由偏離此一原則，因而鬆動了「目的特定原則」對蒐集者之資訊作為的約制作用。

新個資法施行細則在此之上，進一步將此例外擴大解釋為包含個資蒐集者以「不能刪除」為由，作為其「執行職務或業務所必須」之事由。尤有甚者，新個資法施行細則更以「有無繼續利用之必要」，而非純以「原特定目的是否已達成」，作為認定「蒐集之特定目的是否消失」之標準，至此已完全架空「目的特定原則」之作用，並開啟了無限制利用個資的第一道大門。

〈個人資料保護法〉並未如同一般法律的施行，自公布的2010年5月26日開始施行，而是委由行政院另定施行日期。因為部分業者的反彈，2010年修訂的個資法，舊的條文已經失效，新的條文卻至今（二年後）尚未施行，國人的個資保護早已陷入空轉。雖然日前行政院已開會達成協議，新法預計2012年10月1日上路，但備受爭議的第6條（規範敏感性個資）與第54條（罰則），仍將暫緩施行，行政院此作法不但侵害立法權，對於全國民眾之個資保障，影響甚鉅。

（四）、國家基因資料庫侵犯資訊自主：回應國家報告第60頁第244段

國家基因生物資料庫的計畫執行，往往在於計畫執行者未能清楚告知被研究者，被研究者被採集的資料及檢體將來可能被永久無限制特定目的的使用，讓多數民眾誤以為只是國家提供的免費健康檢查，而經常引起爭議。

國家型基因資料庫之設立，並不同於一般的學術研究，因為涉及的是蒐集全體國民的基因資料，此等牽涉全民敏感性個資的重大政策，應經過更審慎的評估及辯論才能施行，然而，政府卻一再便宜行事，在沒有任何法令授權的情況下，擅自發包給學術單位執行計畫。在民間團體不斷抗議之下，行政院才提出〈生物資料庫管理辦法〉於立法院三讀通過，但此一法案由於是針對所有的生物基因資料庫所訂出的規範，而非單獨用來管制國家型基因資料庫，而再度引起醫界及藥界表示窒礙難行，衛生署在接受業者的反應之後，卻表示會幫業者尋找解套方案⁸⁷，即使是過去未經當事人同意而蒐集到的檢體，若未補通知當事人，仍不需依法銷毀。此等國家政策，已嚴重違反人民的資訊自決權，也侵犯了〈公民與政治權利國際公約〉第17條對於隱私權的保障。

（五）、DNA擴大採樣充滿任意性：回應國家報告第60頁第245段

近年來警政署一再希望修法，擴大去氧核糖核酸（DNA）的法定採樣範圍。第7屆立法委員在2011年年底任期屆滿的最後一天，通過了〈去氧核糖核酸採樣條例〉的修正草案。修法協商過程中，警政署一次又一次修改擴大採樣對象的範圍，一再把差異甚大的不同罪刑，置放於同一範疇內欲進行強制採樣。雖然在民間社團的抗議下，最後三讀通過的條文，已經刪除不少任意擴大的範圍，但嫌犯階段就必須強制採樣的，卻仍包含一年以下或罰鍰新台幣300元的罪刑（〈中華民國刑法〉第173條「公共危險罪」第3項「預備犯」部份），定讞之後才需強制採樣的，也有包含較接近臨時起意的偷竊行為。這樣的擴大採樣，違反〈中華民國憲法〉的比例原則及無罪推定原則。

同時，〈去氧核糖核酸採樣條例〉對於DNA犯罪資料庫之利用與

87 中國時報，2011年11月2日，「生醫檢體大限 政院開活路」

管理，並未訂有任何規範。事實上，在〈去氧核醣核酸採樣條例〉尚未修法通過之前，警察機關早已開始偷偷採樣，例如台南縣警局於成立DNA實驗室後，即在欠缺法律授權依據下，自行擴大犯嫌DNA採樣建檔。此一發展方向，已對〈公民與政治權利國際公約〉第17條所保障之權利構成嚴重威脅。

（六）、聯徵中心個資保護只靠會員自律：回應國家報告第60頁第247段

金融機構為了徵信之目的對於個人資料之蒐集、處理及利用，原應符合個人資料保護相關法制的規定，亦即必須在蒐集的特定目的範圍內使用個人資料。但實際上，「財團法人聯合徵信中心」⁸⁸之金融機構會員透過其定型化契約條款，使客戶被迫「同意」將其個資儲存於聯徵中心並分享給其他金融機構。聯徵中心雖規定會員機構查詢儲存於聯徵中心之客戶個人信用資料，需以客戶同意為前提，但聯徵中心僅以事後電腦稽核與會員的自律，防止會員濫用或未經同意查詢個人信用資料。對於公務機關的查詢，聯徵中心也無法拒絕，民眾更無法得知有哪些機關曾查詢過自己的資料。

過去不乏會員濫用權力，未經當事人同意而查詢之事例，甚至也曾爆發個資外洩事件。但主管機關的裁罰往往只是停止金融機構會員之查詢權限數日，或罰錢了事。2006年至2011年六年間，金融機構違反規定被行政院金融監督管理委員會查證屬實予以處罰者，只有14件，可見懲罰機制嚴重失靈。有鑒於國人的信用個資皆集中儲存於聯

88 「財團法人金融聯合徵信中心」前身是台北市銀行公會設立的聯合徵信中心，負責公會會員間授信資料蒐集、處理及交換，1992年轉型為公益性「財團法人金融聯合徵信中心」。1993年3月財政部指定財團法人金融聯合徵信中心建置全國性信用資料庫，開始全面性地建置金融客戶的信用資料。然而，一直到2000年〈銀行法〉修正時，銀行間徵信資料處理交換服務事業才真正有法令上的設置準據。

徵中心之單一資料庫，不僅資訊安全的風險極大，也因為缺乏相應的有效管控，使個人資訊自主權無法獲得確保。

（七）、〈檔案法〉假隱私之名，剝奪家屬資訊自決權之實：回應國家報告第60頁第248段

在民間團體與政治受難者家屬一再要求下，台灣政府直到2011年才被動制訂〈政治受難者私人文書申請返還作業要點〉，讓過去白色恐怖的受難者家屬得以取回他們受難家屬的私人信件及家書，在這之前，政治受難者的家屬完全無法取回被害親人的家書及私人信件。但是〈檔案法〉第十八條卻仍對政治受難者的自白與筆錄進行嚴格管制，以保障第三人隱私為由，限制同案政治受難者與其家屬的知情權，而〈檔案法〉第18條的理由即是：為保障第三人之隱私。

白色恐怖案件往往是多人同案，受難者及其家屬如果被禁止閱覽同案者的自白與筆錄，這會讓受難者及家屬無法知道自己案情的整體脈絡，此外，很多歷史研究者也是因為〈檔案法〉第18條而無法看到上述各類檔案，讓轉型正義的相關研究成為不可能的任務，與追求歷史真相絕緣。國家假保障隱私之名，進行限制被害者家屬的知情權，及導致國家的轉型正義一直無法進行。對此，檔案局應重新思考，社會追求歷史真相與正義的集體公益，與個人資訊（未必稱得上隱私）之間的平衡問題。

三、民間主動提出的議題

（一）、以犯罪偵查預防與控制為名的隱私侵害作為

1. 搜索與扣押

在監聽之外，儲存於電信業者的電話通聯紀錄，含有發話與受話

號碼、發話日期時間與長度，也經常是犯罪偵查與預防的重要手段，但非屬〈通訊保障及監察法〉所規範的「通訊」本身，而是〈個人資料保護法〉所規範的個人資料，若為了犯罪偵查之目的，其取得原應依照〈個人資料保護法〉對非公務機關蒐集之個資於蒐集目的外利用之限制規定，並受〈刑事訴訟法〉關於搜索與扣押之法院令狀主義的規範。但現實上，通聯紀錄的取得並未嚴守法定規範之程序。依國家通訊傳播委員會統計，從2007年到2009年9月間，檢警等機關向電信業者調閱的手機或市話通聯紀錄，多達220萬筆，申請調閱案亦高達231萬件。這些調閱行為，構成事實上的搜索，但卻未經當事人事前或事後的同意，也多未經法院的審查。

其他違法進行類似搜索與扣押的資訊蒐集活動也時有所聞。依報載台北市警察局大安警分局在2010年至2011年間，自行要求警員在盤查臨檢過程，若遇形跡可疑、三年內曾犯竊盜、強盜、搶奪等案民眾，除登記資料、姓名外，並應拍下影像，以建立「盤查影像資料庫」。但此等作為卻未依〈刑事訴訟法〉之規定，也非〈警察職權行使法〉的授權。

2. 錄影監視

公共場所裝設閉路電視系統（CCTV）近年來已逐漸成為犯罪防制與偵查的重要手段。台灣各地近年也有普遍裝設此等錄影監視系統的發展傾向，除了一般公共場所外，在學校教育的場景，也常以防制霸凌為由進行監視錄影（國中廁所裝CCTV），而工作場所的錄影監視則成為監控員工的工具。然而犯罪偵查與預防，往往仍是錄影監視最主要的目的。以2010年為例，台北市除原有的民政、交通、社政監視器外，即耗資16億餘元，在全市11,500處治安要點，增設13,699支警政監視器。高雄市也不遑多讓，耗資5億在全市設置完成1萬1千多支監視器，平均每平方公里的警設監視器達74.5支，密度居全國之冠。此等監視錄影系統的建置事實上乃是2006年起由警政署推動之整

合全國治安要點錄影監視系統計畫的落實。

然而，在公共場所或公眾得出入場所透過錄影監視蒐集包括人臉與車牌等個人資料，以進行犯罪偵查與預防的作法，卻沒有嚴格的作用法的授權依據，地方行政機關甚且透過其自治規則，賦予警察機關對於非警察機關所設置之錄影監視系統，有定期或隨時調閱的權力。此等作為，顯與〈公民與政治權利國際公約〉第17條之規定有違。

3. 性犯罪防治

2010年因多起性侵害案件判決爭議，引發國民對〈性侵害犯罪防治法〉修正的關切，甚至發起社會運動，倡議台灣應仿效美國通過台版「梅根法案」，公開已服刑完畢或假釋出獄的性侵害加害者的個人資料，透過個資的公開查詢強化社區監控與民眾自我防衛，阻止性侵害案件繼續發生。

面對部分社運團體的要求，行政院提出〈性侵害犯罪防治法〉的修正，採行有條件公告的妥協方案。但個別立法委員所提出的十幾個不同修法版本，除要求公告外，更有激進的提案要求以化學去勢或死刑，處理性犯罪問題。事經人權團體反對，立法院最終三讀通過的條文，僅針對刑罰或保安處分執行完畢，但經主管機關評估認仍有施以治療、輔導之必要，卻失聯或未依時進行報到的性侵前科者，一旦被認定為逃亡或藏匿者，即可予以通緝並公告。此一修法，雖未採行全面公告性侵加害者的作法，但其在正常刑罰與保安處分外，未經正當法律程序即課予半強制治療之處遇，仍屬違背〈公民與政治權利國際公約〉第17條之意旨。

4. 飯店住宿登記

〈旅館業管理規則〉第23條及〈觀光旅館業管理規則〉第16條規定，旅館業應將每日住宿旅客登記資料，送該管警察所或分駐（派

出)所,資料保存期間為半年。然而,兩部「管理規則」之母法〈發展觀光條例〉第66條第2項,並未授權旅館業者或警察機關蒐集於國內旅遊之住宿民眾個人資料。「管理規則」亦未明定業者及警察機關究竟可以蒐集哪些個資、其蒐集處理流程,及被蒐集之個資的安全維護措施、銷毀程序等。

根據交通部觀光局於2011年之函覆說明,旅館業者蒐集旅客個人資料並提供警察機關,乃是基於〈流動人口登記辦法〉。然而事實上,該「辦法」早已因其授權母法〈戶籍法〉修正刪除流動人口登記之規定,而於97年9月9日廢止。因此,交通部觀光局實際上是在欠缺任何法律授權的依據下,逕以〈旅館業管理規則〉第23條及〈觀光旅館業管理規則〉第16條,要求旅館業者蒐集旅客個人資料並提供予警察機關,核與〈公民與政治權利國際公約〉第17條之規範意旨相悖。

5. 被告之羈押

羈押被告乃以人身確保與證據保全為其目的,依「無罪推定原則」羈押處遇對被告人權之限制,原應以達成目的之必要手段為度,限於防止逃亡串供。惟依照現行〈羈押法〉,羈押之處遇與針對已定罪受刑人依據〈監獄行刑法〉所為之處遇高度類似,舉凡服飾與外表、衣被鞋襪由看守所配發制式服裝與被褥、及其他生活作息上之隱私限制等(例如,第18條「被告得閱讀書籍。但私有之書籍須經檢查。」;第19條「被告請求使用紙張、筆墨或閱讀新聞紙時,得斟酌情形准許之。」),已超越達成羈押目的之必要範圍,其人身自由更被迫依行刑處遇之管理模式進行作業,此等羈押處遇皆與〈公民與政治權利國際公約〉第17條之規範意旨相悖。

(二)、以國境安全為名的隱私侵害作為

外交部為了與「國際標準接軌、配合國際反恐作為、防範護照

冒用及偽變造犯罪、爭取歐美國家予我國人免簽證待遇及便利國人海內外通關»,自2008年12月29日起正式發行晶片護照,並規劃於2009年發行120萬本。晶片護照運用晶片的儲存功能、無線射頻技術(RFID)的讀取傳輸及電子憑證的驗證技術,標榜可具有更強的防冒用及防偽造變造能力,協助強化個人對自身資訊的掌控,但新技術的運用卻也無可避免地製造更多可能被入侵的資訊處理環節,而形成對個人隱私侵害的隱憂。

另依〈入出國及移民法〉第91條規定,外國人、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港及澳門居民於入國(境)接受證照查驗或申請居留、永久居留時,入出國及移民署得運用生物特徵辨識科技,蒐集個人識別資料後錄存。2011年6月內政部通過〈個人生物特徵識別資料蒐集管理及運用辦法〉,從6月起,上述外籍人士入境即必須接受移民署蒐集臉部特徵及十指指紋資料。除了國境安全之控管目的外,該辦法更允許其他公務機關經移民署審核通過後,亦得利用移民署所蒐集之個人生物特徵識別資料,其情形急迫者,並得以電信傳真方式提出申請,事後補送書面。

然而,依大法官釋字第603號解釋對指紋蒐集所做出的解釋,因其屬敏感性資料,其強制蒐集應「以法律明定其蒐集之目的,其蒐集應與重大公益目的之達成,具有密切之必要性與關聯性,並應明文禁止法定目的外之使用」。〈入出國移民法〉以國境安全為由,對外籍人士進行指紋蒐集,卻未遵循釋字603號解釋揭示的意旨,限制其目的外之使用,不僅造成本國人與外籍人士間之差別待遇,也違背〈公民與政治權利國際公約〉第17條之意旨。

此外,外籍人士申請居留必須進行身體檢查,目前直接適用丙類(藍領)外勞的〈受聘僱外國人入國後健康檢查作業規範〉,該規範

雖規定必須檢查漢生病，卻未詳訂作業流程，僅要求「由醫師目視受檢者皮膚」和「檢查室應注意光源充足」。部分醫師即依此解釋體檢進行必須一絲不掛，現場又未充分隔離其他人，已違反衛生署訂定的〈門診醫療隱私維護規範〉。衛生署疾病管制局承諾將在新規範明載，漢生病檢查時可穿著內衣褲，醫院也須提供檢查衣；視診應採局部方式進行，不必脫光全身；必須目視發覺皮膚有異常現象，才可觸診，不可任意碰觸其他部位。

（三）、以金融監理為名的隱私侵害作為

2010年〈個人資料保護法〉修正通過後，部分蒐集與處理利用個資的非公務機關開始遊說以其他特別法，將其資訊活動排除於〈新個資法〉的適用範圍外。部分立法委員在保險業者的遊說下提案修正〈保險法〉，除賦予保險業在當事人同意後蒐集、處理與利用「敏感性個人資料」之權力外，更提案賦予保險業以「防制保險犯罪與道德危險之需」為由，得在不經當事人同意的情況下蒐集、處理與利用敏感性個人資料。此一修法提案遭人權團體嚴厲批評，因為即使檢警調為偵查犯罪，尚且需經法定程序始能進行強制處分，保險業若在無任何法院審查核發令狀的情形下，即可未經當事人同意，而任意蒐集處理與利用敏感性個人資料，不啻大開法治倒車。

所幸，立法院於2011年6月三讀通過之〈保險法修正條文〉除允許保險相關業務人員在當事人同意的前提下，蒐集、處理、利用被保險人的「敏感性個人資料」（病歷、醫療、健康檢查），不受〈新個資法〉對「敏感性個人資料」原則禁止蒐集、處理與利用的限制外，並未允許保險業以防制保險犯罪為名，進行個資的蒐集處理與利用。但〈保險法〉修正條文仍規定保險業若為「核保或理賠作業需要」，其處理或利用合法間接蒐集所得之保險受益人個人資料，無須踐行告知程序。

姑且不論免除間接蒐集之告知是否正當，基於保險業務之核保理賠需求所蒐集之個資，理應於目的完成後銷毀。但目前實務上，保險業於原始核保或理賠之目的消失後，仍持續保留所蒐集之敏感性個人資料。此種作法，已違反〈公民與政治權利國際公約〉第17條之意旨，而保險主管機關卻仍未訂定相關的管理辦法，以規範保險業的此等資訊作為。

（四）、以公共衛生與醫療為名的隱私侵害作為

1. 同志捐血罪罰化

2011年3月，一名男同志遭檢察官以其於2010年1月間，明知自己有男性間性行為，「係感染人類免疫缺乏病毒之高危險群，本應注意其可能感染愛滋病毒…」，竟仍為捐血，釀成一死、一人感染愛滋病，乃以「過失致重傷害」罪名予以起訴。衛生署疾病管制局則批評該名男同志，明知違背捐血規定中的「同志捐血禁令」，竟未對捐血中心人員據實以告，更進一步指控該名男同志實欲以捐血達成篩檢愛滋之目的。但事實上，該名男同志原本即是長期的捐血者，並用匿名篩檢的方式，定期檢驗愛滋，此次捐血前就曾進行過匿名篩檢，得知結果為陰性。該名男同志是於2010年4月再次自行匿名篩檢時，才得知自己已感染愛滋，推測捐血當時可能正值檢驗的空窗期。

衛生署依〈血液製劑條例〉而訂定的「捐血者健康標準」，將「男性間性行為者」規定為「永不得捐血者」，較之「一年內曾從事危險性行為或曾罹患性病者」僅「應暫緩捐血」，捐血規定對「男同志」採取更為嚴厲的態度。衛生署未以性行為實際是否安全（戴保險套）為斷，而直接認定「男性間性行為」均屬無例外的絕對危險行為。此一分類標準，顯示對同志的罪犯化（只要有同性間性行為者，即為非法捐血者），藉以迴避衛生主管機關在「用血安全」上所應負

之責任。事實上，為了攸關全國人民健康福祉的「用血安全」問題，世界各國無不以科技所能及之最敏感技術為之，盡最大努力縮短病毒篩檢的空窗期，使國民用血安全獲得最有效的保障。但當加拿大、美國、新加坡都已長期採用空窗期僅11天的NAT（核酸檢驗法）作為血液篩檢技術，衛生署仍以技術昂貴不符成本為由，拒絕換用NAT。

此一事件發生後，在行政院指示下，衛生署雖然表示將自2012年開始採行NAT，但仍究表達NAT將吸引高危險群大量利用捐血來進行愛滋篩檢的憂慮，試圖減輕國家保障血液安全的責任。事實上，不論是否從事「男性間性行為」，皆有感染並傳染愛滋之可能，妖魔化男同志以推卸衛生署確保用血安全之責任，並無法真正解決用血安全的問題。正當世界各國已逐漸解除「同志捐血禁令」之際，衛生署在「捐血者健康標準」中所顯現的心態，仍與〈公民與政治權利國際公約〉第17條之意旨背道而馳。國家不應干涉人民的自我認同及個人性傾向，並以性傾向作為國家起訴個人之犯罪原因，衛生署應撤銷告訴。

在Nowak《CCPR COMMENTARY》一書中第409頁至410頁，關於〈公民與政治權利國際公約〉第17條有關隱私權部分，作者曾引聯合國人權委員會及歐洲人權法院所做出的判例（Toonen vs. Australia）指出將性認同本身做為一種刑事犯罪的構成要件，已經對於其隱私權造成侵犯，儘管該締約國（澳大利亞）表示這是基於公共衛生的理由，為了防治愛滋病的傳染等因素，聯合國人權委員會仍表示，將同性戀行為做為刑事罪刑本身，並不是恰當手段，也跟世界衛生組織與聯合國一貫所推廣的愛滋防治教育理念背道而馳。

2. 健保卡註記愛滋政策

台灣全民健康保險制度於2004年開始全面以IC卡取代紙卡。鑑於

IC晶片在個人醫療資訊的蒐集、揭示、使用、轉移、貯存與銷毀等各方面皆與紙卡大不相同，在社會污名化特定疾病的社會現實環境中，引起個資外洩將侵害特定疾病患者權益的不安，「全民個人資料保護聯盟」應此而生，次年與健保局達成「特殊疾病患者，經病患個人要求，疾病相關醫療資訊，可不登錄於健保IC卡」之共識。共識原則適用至今，雖非絕無障礙，但大抵可行。

2011年8月底，台大醫院與成大醫院爆發誤植愛滋器官事件，一名愛滋感染者的器官被移植於五位受贈者身上，受贈者面臨感染愛滋的極大風險，社會譁然。輿論指責愛滋醫療資訊過於隱密，使醫事人員求證不易，亦未能再次稽核，導致此次不幸的錯誤移植事件發生。媒體添柴加火，民眾不明所以卻恐慌無比，器官受贈者與醫事人員（事實上，媒體報導中，幾乎日日有醫事人員投稿，要求醫事人員有權知悉病人愛滋資訊）被塑造為愛滋隱私受到過度保護的受害者。幾位立法委員與監察委員發言關切，立委表態應修法使醫事人員得以便利查詢個人愛滋資訊，監委則開始追究主管機關維護愛滋資訊政策之錯誤。社會輿論更出現應於健保卡註記愛滋之議。在防疫應維持高度謹慎的考量下，衛生署疾病管制局最終表態反對於健保卡上註記愛滋，擔心將因此使醫護人員鬆懈誤判而忽略了尚未列管的感染者，疾管局同意提供疾管局之愛滋資料予器官移植捐贈中心進行比對，但強調防止誤植愛滋器官的關鍵還是在於移植前「檢驗」的把關。

3. 病歷電子化的推動困境

近年政府以推動產業發展的思維，花費大量公帑（以2011年為例即超過2億）補助各醫療院所實施電子病歷，衛生署更建立「電子病歷交換中心」（EMR Exchange Center）作為病歷資訊交換的平台。電子病歷固然因標準化與數位化而增加其傳輸、交換與利用的便利性，減少重覆檢查檢驗的資源浪費，並提高病患就醫與用藥安全，但也因

為病歷電子化而增加了個資侵害的風險。例如，為了避免醫療院所端的電腦遺失電子病歷資料，電子病歷系統一般皆採取雲端備份機制，但卻因而製造更大的資訊安全外洩可能。然而衛生署於2009年所提出的〈醫療機構電子病歷製作及管理辦法〉，寥寥數條，僅將重點放在處理電子病歷如何取代實體書面病歷製作的問題。

即使是事關電子病歷資訊安全的2004年〈醫療機構實施電子病歷作業要點〉，也獨漏資訊安全中極為重要的加密作為。更大的問題是，病歷電子化因其便利性可能創造病歷利用的新需求，迫使個人暴露於更多的資訊蒐集處理與利用情境。對此，衛生署強調病歷電子化僅在既有的病歷利用規定下，透過資訊化提高其利用便利性，並未新增病歷的利用需求，因此並未針對電子病歷訂定特別的資訊自主保障規定。病歷原以治療診斷個別病患為其製作之目的，其利用應限於個別病患同意之範圍，但在實務上病歷經常被當作研究的素材，〈醫療法〉甚至要求醫院應針對病歷「製作各項索引及統計分析，以利研究及查考。」電子化將使病歷的比對、統計、分析研究更為容易進行。

現行個人資料保護法制對於病歷超越原始蒐集目的的學術研究利用，並未訂有特別的規定，原則上應取得當事人同意後始得為之，但例外規定「資料經過提供者處理後或蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人」時，得不經當事人同意逕行利用。在欠缺更為細緻的規定，用以規範病歷應如何處理後始能使病歷利用者無從識別特定病患時，病歷的電子化無疑將造成個人資訊自決與隱私的潛在威脅。

（五）、以科學研究為名的隱私侵害作為

有關人體實驗的部分，國家報告是放在第7條有關反酷刑的部分，但我們認為國家違反的程度尚未到達第7條酷刑的程度，而是跟違反人民的身體自主、資訊自決權較相關，所以民間版影子報告將此回應放

在第17條隱私權的部分做回應。

科學研究的進行大體上分為兩種方式：一、直接介入個人或直接蒐集個人資料檢體進行研究；二、使用其他目的蒐集而既存之個人資料或檢體進行研究。

1. 直接介入個人或直接蒐集個人資料檢體進行研究

台灣直到2011年立法院才三讀通過〈人體研究法〉，將被研究者權益集研究倫理審查機制法制化。但在此法通過之前，已出現不少違反研究倫理、侵害被研究者自主權的案例。例如2007年，馬偕紀念醫院醫學研究科研究員林媽利，採集葛瑪蘭族原住民唾液進行研究，因未確實執行醫學研究倫理審查，未完整告知研究目的及接受採檢唾液者應有的權利，也未依〈原住民基本法〉取得部落會議同意，引發部落族人抗議，要求集體退出研究計畫、銷毀檢體。國科會後來召開學術倫理審議委員會，裁定林媽利違反醫學研究倫理，發函糾正。

2010年12月至2011年1月間，也發生由衛生署食品藥物管理局委託進行的「國民營養衛生調查」研究，於新竹原住民部落以國中生為對象進行採檢時，未於事前取得部落同意，部分被採集檢體之個案家長甚至從未看過同意書，部分學生拒絕參與卻遭研究者持續騷擾，而引發極大之爭議事件。

2006年起由教育部委託建置的「大專校院畢業生流向資訊平台」，全面追蹤調查畢業生畢業前及畢業後一年之升學、服役、就業、待業、進修等流向狀況，目前仍繼續進行中，但少數大專院校於配合辦理調查時，並未向畢業生適當說明其研究的屬性，甚至將參與該研究當作取得畢業證書之條件，違背研究應符合當事人自主的原則。

此等違反研究倫理與個人權益保障的研究活動，雖因受試者保護意識抬頭，而逐漸獲得注視及糾正，但〈人體研究法〉究竟能如何有效保障受試者權益，仍有待觀察。

2. 使用既存之個人資料或檢體進行研究

間接使用其他目的蒐集而既存之資料或檢體進行研究，乃是一種相當普遍的研究方法，但往往牽涉到轉換原始蒐集目的後的再利用，是否侵害當事人權益的問題。例如，會員制的私人健檢公司，在未告知或經當事人同意的情況下，將會員健檢的檢體與資料提供給學術機構進行研究；捐血中心在未告知或經當事人同意下，將剩餘血液提供研究機構研究；國民營養健康調查所得的檢體與資料，被用於肥胖的研究；未經當事人同意留存的醫療檢體，被使用於當事人未曾同意的新研究。另一方面，在基因研究上，透過生物資料庫的建置而使用既存檢體與資料的研究型態，也愈來愈形重要。

然而，目前的法令針對間接使用既存資料或檢體進行研究時當事人權益保障，則顯得相對不足。1995年通過的〈電腦處理個人資料保護法〉允許以「為學術研究而有必要且無害於當事人之重大利益」為由，不需要經過當事人之同意，也不需要考量隱私保護，即可將「公務機關」所蒐集的個資，用於原始蒐集目的以外的學術研究用途。即使因「非公務機關」並未被賦予以學術研究之名而能於原始蒐集目的外使用個人資料，但也屢屢以抽象的「增進公共利益者」為由，在未經當事人同意下，將其他目的蒐集的個資用於學術研究上。

對此，2010年修正通過的〈個人資料保護法〉則限於「資料經過提供者處理後或蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人」之情形，始允許公務機關或學術研究機構，將其他目的蒐集到的個資用於

統計或學術研究用途。此一修法考量了當事人資訊自主的保障，僅允許個人資料已切斷與當事人間之關係時（去連結），始得為目的外之利用，毋寧是一大進步，但因為仍沒有明確地將「當事人自主」的概念納入其中，使得違背當事人自主意願的資料去連結，仍可被當作在蒐集之特定目的外使用個資的理由，而與〈公民與政治權利國際公約〉第17條保障隱私的意旨相悖。

在既存檢體的使用上，衛生署自2002年頒訂〈研究用人體檢體採集與使用注意事項〉起，要求檢體之使用應以特定目的為原則；2009年〈人體試驗管理辦法〉亦規定「受試者之生物檢體、個人資料或其衍生物，於人體試驗結束後，應即銷毀。」為因應生物資料庫的研究型態，2009年立法院則通過了〈人體生物資料庫管理條例〉，默許以當事人「概括同意」的方式取得後續使用既存檢體的授權，無須於未來個別研究的使用上取得再次的同意。此一規定背離了「同意」應以特定目的為限的原則，在欠缺對未來研究用途持續告知的制度設計下，對當事人之自主恐造成侵害，而與〈公民與政治權利國際公約〉第17條保障個人隱私自主之意旨相悖。

（六）、以福利優惠措施為名的隱私侵害作為

近來，透過電子票證接受公共服務已成為一種趨勢。為了在提供公共服務時對特定對象進一步提供福利優惠，電子票證的使用必須能區別不同身分的使用者，但卻也因此帶來新的隱私挑戰。交通部依照99年8月2日修正發佈的〈交通部公路公共運輸多卡通電子票證整合補助作業要點〉制訂〈交通部多卡通電子票證驗票機功能需求規範〉，當中第12點規定電子票證需「可對不同票證身份別扣款並以不同聲響或燈號表示；須可顯示交易電子票證之票卡名稱、票種、交易金額、餘額、交易時間等資料，並可供司機與乘客同時閱讀，且於合理目視距離範圍內皆可清晰辨識。」

目前多數電子票證業者皆以不同聲響區分不同票種，例如「嗶嗶」或「愛心卡上車」等聲響。此一作法形同當眾暴露使用者身分，使特定身分者被標籤化或遭旁人異眼對待，尤以身心障礙者為然。部分身心障礙者（特別是外觀不易辨別之精神障礙者）每次搭乘大眾運輸工具皆面對身份被揭露的心理困境，復因社會環境長久以來的歧視和污名，迫使許多身心障礙者為避免面身分揭露而減少社會參與。公開揭露身心障礙者身分的作法違反〈公民與政治權利國際公約〉第17條保障個人隱私的意旨，惟目前主管機關仍未積極研議解決措施。

國家應訂定相關法令規範，確保身心障礙者在使用福利優惠之公共服務時，毋須被迫公開揭露其身心障礙之身分。

四、結論與建議

綜合以上分析，本報告之具體建議如下：

〈個人資料保護法〉應再次修正，應立法建立個人資料保護專責機關，並透過修法重新確立資訊自主權與法治國原則對公務機關蒐集處理及利用人民個人資訊的限制。在修法前法務部應透過法令解釋，使個資法在實際適用上確實能符合當事人自主原則。〈個資法施行細則〉不應超越母法，不當擴大政府或非公務機關在原始蒐集之特定目的消失後，繼續利用個資之權限。

在犯罪偵查及防治與隱私權之間的平衡，民間社團建議：（一）國安監聽應回歸一般監聽的程序控制，並應縮短緊急監聽之空窗至24小時。（二）調閱通聯記錄，應有更嚴格的法律控管。沒有法律基礎的犯罪資料庫應予廢止並刪除已蒐集之個人資料。（三）強制DNA採樣必須符合〈中華民國憲法〉23條比例原則，不應該擴大至輕罪犯罪

者者。DNA資料庫的檢體及資料應分別管理，警政署僅得為犯罪偵查目的使用DNA資料，DNA檢體之取得與再利用則應受獨立的監控、法院令狀主義的保護，並應經當事人同意。（四）國家自行設立或取得私人錄影監視資料應有作用法的授權依據，明訂蒐集錄影監視資料之特定目的與正當事由。（五）〈旅館業管理規則〉及〈觀光旅館業管理規則〉應立即修正。（六）〈羈押法〉於人身確保與證據保全目的之外對被告隱私之限制，應立即修法廢止。

國境安全與隱私權之間的平衡，民間社團建議：〈入出國移民法〉以國境安全為由，對外籍人士進行指紋蒐集，卻未遵循釋字603號解釋揭示的意旨，限制其目的外之使用，應予修正。政府對於外國人身體檢查之作業流程應明確、公開，並應符合國際人權及隱私規範。

金融監理與隱私權間的平衡，民間社團建議：財團法人聯合徵信中心之蒐集、儲存、利用金融個資之合法性、正當性應立即全面檢討，並建立有效的資料處理與利用的管控機制。

有關性認同（自我認同）的除罪化，民間社團認為：衛生署應修正〈捐血者健康標準〉中永不得捐血者之規定，以「可能傳染病毒的危險行為」取代「男性間性行為者」。

在醫療病歷資料的隱私權保障，民間社團認為：（一）病歷電子化政策應規定資訊安全加密的標準作為，並確立病歷應如何處理後始能使病歷之利用者無從識別特定病患後，始繼續推動病歷電子化政策。（二）〈人體研究法〉之立法應明確地將「當事人自主」的概念納入其中，禁止違背當事人自主意願的資料去連結作為特定目的外使用個資的理由，以確保被研究者及受試者之權益。（三）國家應訂定相關法令規範，確保身心障礙者在使用福利優惠之公共服務時，毋須

被迫公開揭露其身心障礙之身分。

在轉型正義與隱私權的爭議問題上，國家應召開公聽會，重新修訂〈檔案法〉第18條的條文，重新確認個人資料（未必是敏感個資）與公共利益（轉型正義）之間的平衡，更應確保受害者家屬、研究者、社會大眾的知情權。

在新聞自由與隱私權的平衡上，民間社團認為〈社會秩序維護法〉第89條應修法，使構成要件及裁罰要件更為明確，以平衡隱私權及新聞採訪自由。

〈公民與政治權利國際公約〉

第19條：意見表達自由、享受資訊公開、新聞傳播自由⁸⁹

一、條文說明

1948年聯合國公佈的《世界人權宣言》第19條所稱，「人人具有意見表達的自由權。此一權利包含擁有意見不受干預，以及透過各種媒介尋找、接收和發送消息和觀念的自由，不受疆界限制」。意見和表達自由常被視為人權公約之核心，意即為檢視人權公約內其它權利的檢驗標準。

從〈公民與政治權利國際公約〉條文內容與歷來對此條文進一步闡釋之一般意見，不只討論了侵害公民上述傳播權利的對象，包括了政府與商業機構，更意指國家自身有責任採取必要措施以保障此權利。茲先提出民間社團對於台灣傳播權與意見表達自由現況之分析，尤其是國家報告中並未認真提及近年台灣在新聞傳播、媒體自由上所遇到的問題，提出民間之批評，再針對這些現象問題陳述後，提出對政府應進行改善建議，以確保〈公民與政治權利國際公約〉第19條意見表達、新聞傳播自由之落實保障。

二、回應國家報告

國家報告中認為台灣目前已享有高度新聞自由，並列出媒體執照許可家數、電視電台家數及頻道等數據，佐證在台灣資訊流通之自由。但民間團體認為國家報告此部份完全避重就輕，沒有處理有關公共電視爭議、國家通訊委員角色、政府資訊公開程度、新聞從業人員

89 〈公民與政治權利國際公約〉第19條：意見表達自由、享受資訊公開、新聞傳播自由，民間影子報告作者：蔡季勳、宋小海、王毓正。

專業保障等問題，因此民間影子報告接下來將針對這些問題，提出我們的觀察與批評。

（一）、公共媒體爭議不斷：回應公政公約國家報告第62頁第258段

「台灣公共廣播電視集團」在2006年7月1日成軍，是台灣員工人數最多的傳媒機構，但因相關政策欠缺與人謀不臧，致使表現雖有可觀，距離應有的水平，相去依舊遙遠。國家報告中，對公共電視問題僅以一句：「依〈公共電視法〉，公共電視屬於國民全體，其經營獨立自主。但目前仍有公共電視董事會運作之爭議」帶過，完全沒提及具體的檢討與建議，如何保障台灣媒體獨立自由與全體聽閱人享有資訊權利。

2009年12月監察院提出對於第四屆公視董事會提審過程缺失，以及有關董事會合法員額之認定前後矛盾，向新聞局提出糾正案。但長期推動台灣新聞自由與媒體改革的團體提醒，辦理〈公共電視法〉之修正以符公共廣播集團運營之需要，更應獲得各界重視之關鍵。民間倡議修法之重點，仍在促使政府擬定完整的公視發展政策，要求行政和立法部門儘速進行國家級公共媒體發展之整體配套。尤其在決策領導上，如何建立董事會之選任，真正展現多元性的程序和辦法。然過去四年，立法院僅於2009年修改〈公共電視法〉增加董事會人數至21人、以便讓執政黨填補進自己屬意人選，其他條文皆紋風不動。

延燒多年的公視董事會爭議、總經理解任風波與官司，從新聞局和第三屆舊董事之間的訴訟糾紛，到現任第四屆董事延任14個月仍不下台，以配合執政者拖延迴避〈公共電視法〉修法之壓力，更讓公視嚴重的治理問題導致內部士氣低落。近年來公視本身的表現——不但新製的優質節目量大為減少，具深度與理性討論、照顧少數族群多元文化使命的公共論壇節目移至冷門時段，甚致被迫叫停，種種現象都破

壞公視作為一個國家級公共媒體應有的水準。無怪乎引起媒體學者的批評。

另外2011年國民黨立委簡東明、孔文吉於立法院內審查行政院原民會所編列的原住民族事業基金會預算時，質疑原住民族電視台所播出的《原運》紀錄片內容不公正，並有國民黨籍立委認為，原民台應該多報導政府的政績，因此提案刪除明年度原民台2500萬預算，要求提出原運紀錄片之專案報告說明才能解套。然這些政治人物的作為，僅以即興式的審查與監督方式，以個人好惡恣意，從無一套公共問責的審查機制，定期針對公共媒體的整體表現進行評估，已經對原民台的公共性及獨立性造成嚴重傷害。

此外，原住民族電視台2007年依據〈無線電視事業公股處理條例〉第14條第3項：「政府編列預算招標採購或設置之客家電視、原住民電視、台灣宏觀電視等頻道節目之製播，應於本條例公布施行後之次年度起，交由公視基金會辦理」。但2007年12月通過的〈財團法人原住民族文化事業基金會設置條例〉又給予行政機關干預原民台的權力。根據該法第4條第1項第1款，該基金會之業務包括：「原住民族廣播、電視專屬頻道之規劃及普及服務。」第2項：「前項第一款原住民族電視專屬頻道節目之製播，得交由財團法人公共電視文化事業基金會辦理，不受政府採購法之限制。」而〈無線電視事業公股處理條例〉只是行政法的地位。以致於，原住民族文化事業基金會、原民台以及公廣集團之間，關係不明，定位不清，紛爭不斷。

（二）、新聞記者勞動尊嚴每況愈下：回應公政公約國家報告第64頁第260段

2008年11月陳雲林來台，民間人士發起抗議行動，除了有新聞記者遭警方打傷，事後更有多家媒體接獲警方要求提供當天滋事份子的

照片或影像檔，這項要求引起許多第一線攝影記者的反彈。警方要求攝影記者提供滋事者照片的作法，將使記者未來在採訪活動中，變成民眾敵視的對象，此舉對記者的工作權是很大的傷害，警政署應該立即停止要求攝影記者配合蒐證的不當行為。

台灣新聞記者協會、台灣媒體觀察教育基金會、媒體改造學社、卓越新聞獎基金會、傳播學生鬥陣等團體代表到場聲援，帶領記者前往警政署向署長王卓鈞表達訴求，不要再把攝影記者當作「蒐證工具」，警政署卻未對記者提出的訴求有任何回應，亦未派高層代表接受記者的陳情。

長久以來，媒體從業者因為被賦予第四權之社會責任形象，其作為受僱者的勞動權益反而被忽視。以災難新聞的報導為例，某些新聞媒體在颱風中，要求記者親臨險境以戲劇化方式報導重大災害來提振收視，卻不顧記者的勞動人權。

另一起有關新聞從業者的勞動權益則是2009年八八風災，各新聞台接聽災情call in，其中年代新聞台因員工在部落格撰文，質疑電視台未能如同播報承諾，即時向政府回報災情，引起軒然大波。後來年代新聞台經NCC調查確有疏漏，但公司在NCC報告結果出爐前，就以〈勞動基準法〉第12條「重大之侮辱之行為者」將揭露事件的2名員工解僱，並被指控妨害公司名譽。其後雖然檢察官對本案裁定不起訴處分（妨礙名譽部份的刑事告訴）（2010年1月），但在民事訴訟——請求年代新聞台給付薪資部分，二名媒體受僱者歷經二審判決敗訴確定⁹⁰，當事人最基本勞動權利的工作保障已受到嚴重侵害。

90 蘇彥文 “年代員工面對司法的無聲哀嘆--「年代新聞八八風災假叩應事件」始末記事” 刊於台灣勞工陣線「勞動者」雜誌第160期，2011年7月。

（三）、媒體日趨集中化：回應公政公約國家報告第64頁第261段

台灣於2005年立法通過〈國家傳播通訊委員會組織法〉（以下簡稱NCC），至此凡涉及通訊傳播相關法規，包括〈電信法〉、〈廣播電視法〉、〈有線廣播電視法〉及〈衛星廣播電視法〉，為其主管機關。此後，無線、有線、衛星廣播電視事業之執照申請、換照、撤照、停播等管制措施。檢視NCC設立後，一些社會高度關注的媒體審查案，如三中案到中嘉案的媒體併購，NCC專任委員們雖然姑且進行了程序上要求的民主討論與審查等手續。但是媒體併購案的戰場不只是在NCC的委員會、專家公聽會，戰場更擴及NCC會場外，媒體持有者、財團把媒體公器私用、濫用法律，對公民團體、報導人興訟等不當作為。

例如2009年NCC審查旺旺集團併購三中交易前夕，旺旺中時集團以存證信函方式威嚇發表反對異見的學者；2011年新頭殼記者報導《旺旺併中嘉案 藍委兩度施壓NCC》⁹¹，遭該名立委提起妨害名譽求償，更聲請法院假扣押程序。再再讓人看到台灣媒體往財團化集中，新聞媒體很可能將變成服務權勢財主的工具。再進一步從2012年中時旺旺總裁接受外國媒體報導發表不當言論引發的拒絕中時運動中，原本應為社會公器，反應民主多元觀點的媒體，卻由少數老闆把持，可因本身特定政治立場，動輒威脅記者「在下筆前必須要審慎思考」，這種新聞專業自主的干預，已嚴重地侵害了台灣本身民主體制健全。媒體喪失所原本應對政治、經濟現象扮演檢驗、報導的功能，淪為媒體老闆偏好立場的傳聲筒。

此外，NCC針對執照審查則有對內容「事前審查」之疑慮。2009年8月13日，壹傳媒集團申請經營「壹電視新聞台」、「壹電視娛樂

91 新頭殼 newtalk 2011.09.02 相關連結：http://newtalk.tw/news_read.php?oid=17455

台」、「壹電視電影台」、「壹電視體育台」及「壹電視資訊綜合台」等5頻道。然而因後續同集團《蘋果日報》11月開始以動畫製播新聞，其中包括性侵害、性騷擾、兒虐及家暴等四類新聞，模擬受害場景與過程，引起外界質疑枉顧受害者人權，甚至恐將引起青少年不當學習效仿。

然而對於動畫新聞如何使用，以及該集團其他已成立媒體的煽色腥報導內容，NCC則在該媒體正式成立播出前，以尚未發生的可能理由多次駁回申請案，至2010年3月及7月才分別通過電影台、體育台執照，9月再決議不予許可娛樂台、新聞台、資訊綜合台等3頻道。因此壹電視在2010年11月正式向行政院提出訴願，指NCC僅以「可能製作不當內容」，即剝奪壹電視履行「經營及使用媒體設備，以取得資訊及發表言論」的憲法保障權利，多位傳播學者與法界人士也持類似看法，國際新聞協會（International Press Institute, IPI）也表達關切；直至隔年2011年7月，NCC與業者達成協議才通過所有頻道執照。

三、民間主動提出之議題

（一）、政府置入性行銷與反買新聞運動

除了上述個別案件中突顯新聞從業者的勞動權益受到漠視外，更龐大、系統性的新聞置入性行銷泛濫，壓迫專業新聞記者報導空間，種種現象迫使媒體人離職出走。新聞自由曾被認為是民主改革和培育公民社會過程中不可或缺的要害，但開放媒體市場自由化後，追逐「商業利潤」成了多數媒體運營的核心，政商媒共構的新聞置入性行銷，使得公民社會團體的多元聲音橫遭壓抑，對政府政策、官員作為的批判性報導難以呈現。2007年總統大選時，各政黨總統參選人雖簽署媒改團體所推動的「反政治性置入性行銷」承諾書，但之後收買新聞情況並未有任何改善進展，反而更加惡化，閱聽人與媒體之間，原

本已相當脆弱的誠信基礎進一步崩解。2010年11月監察院終於提出對行政院提出糾正，因台灣各平面媒體，明為「專輯」之態樣，實則規避相關法令，涉及置入性行銷，行政單位有怠於查處卸責之過失⁹²。

2010年12月資深媒體從業者黃哲斌以辭職表達對新聞業置入行銷氾濫之抗議，進一步引發社會大眾對媒體改革的共鳴與迴響，推動新一波的媒體自省與改革行動，逼迫國民黨、民進黨開始正視長期以來政府以人民納稅錢購買新聞，進行新聞置入性行銷的問題。立法院於2011年1月新增〈預算法〉第62-1條，明確指出，「政府各機關暨公營事業、政府捐助基金百分之五十以上成立之財團法人及政府轉投資資本百分之五十以上事業，編列預算辦理政策宣導，應明確標示其為廣告且揭示辦理或贊助機關、單位名稱，並不得以置入性行銷方式進行。」

然而在修法過後，持續觀察追蹤媒體呈現，卻發覺政府部門之政策宣導仍採用報導格式行之，雖或有標示出資單位，但不明顯，亦有「廣編」、「專輯」等不同字樣，更未遵守「標示其為廣告」的規定。此行徑不僅有除了有違法之虞，亦顯示法律之疏漏。

（二）、資訊公開與限制

讓民眾或媒體得以瞭解與監督政府當前施政的〈政府資訊公開法〉自1995年開始實施，儘管該法係以保障人民「知的權利」為目的，並以「原則公開例外限制」為立法原則，然而另一方面〈政府資訊公開法〉第18條又羅列9款限制，公開或不予公開之內涵極為抽象

92 監察院2010年11月11日糾正案號「099教正0022」吳委員豐山提：中國大陸各機關於臺灣各平面媒體，明為「專輯」之態樣，實則規避相關法令，涉及置入性行銷，惟權責機關怠於查處，以無法可管等理由卸責，核有違失，爰依法提案糾正。

不確定的法定事由，例如所謂「國家機密或依法應秘密事項」、「公開有礙犯罪偵查、追訴、執行之資訊」、「政府機關內部擬稿或準備文件」、「政府實施監督、管理、檢（調）查、取締相關資料」、「考試或鑑定資料」、「個人隱私」、「營業秘密」等。此些各款事由在條文描述上過於簡略，其固然為受請求之政府機關保留了相當程度的法律解釋之彈性，以避免條文規範過於僵化而掛萬漏一；但對於欠缺資訊公開傳統與正確認識之公部門而言，反造成將限制公開或不予公開之法定事由不當擴大解釋或錯誤適用之情形。在此情形下，本法的實際運作反傾向於「原則限制例外公開」，而恰與本法「原則公開例外限制」之立法原則呈現某程度的背道而馳之情形。⁹³

舉例而言，本法讓政府可以「國家機密或依法應秘密之事項」為由拒絕公開或延長解禁年限，然而何謂「依法核定為國家機密」或依法「依法應秘密之事項」，其在內涵上卻仍存有一定之不確定性。例如2011年8月報章雜誌報導，國內目前有15座油庫污染8縣市，但被軍方以機密為由隱瞞逾10年，對於此一報導國防部亦提出相關之澄清，並表示此有可能涉及依法應秘密之國防機密⁹⁴。此一新聞背後首先隱含著環境資訊公開與軍事機密向來具有衝突關係的問題，尤其在環境資訊公開乃至於一般性政府資訊公開於政策以及法制建構上日益受到重視與實踐的今日，如何亦能對於攸關國家安全的軍事機密加以兼顧，實屬必須予以回應的問題。再者，軍事基地之汙染資訊是否屬於依法應秘密之事項，在不同政府機關之間都可能存有爭議，更無庸論及此一認定上之歧異更有可能出現在人民與國家之間。

93 法務部研究計畫，政府資訊限制公開或提供事由審查基準及改進救濟程序之研究，民國100年，計畫編號：PG10005-0091。

94 國防部新聞稿<http://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=65&p=42932>（造訪於2010.80.30）

在環境保護事項當中存有為數不少之涉及個人或事業資訊保密的規定，而當環境主管機關於執行其法定職權之同時，不論是事前性之審核程序（例如對於與污染相關產業在營運前之許可申請的審核）或對於進行之污染性活動的稽查、取締乃至於受理民眾檢舉，原則上同時亦會獲取與涉及個人隱私或營業秘密相關之資料，因此當人民向政府請請求提供汙染現狀之資訊時，該資料在性質上也經常同時屬於事業相關之資訊。由於〈政府資訊公開法〉第18條第1項第7款規定，若涉及個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益時，受請求提供資訊之政府機關得以拒絕或現製提供。也因此政府機關在實務處理上即往往以此為由而拒絕公開或提供人民資訊之請求。但事實上〈政府資訊公開法〉第18條第1項第7款後段卻也規定，對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要時，受請求之政府機關仍得提供或公開受請求之資訊。儘管如此，就實務運作而言，仍多往營業秘密之保護傾斜，然而此一處理方式卻未必與國際公約之立場一致。

有關商業機密與環境保護何者優先受保護的立場，聯合國〈奧爾胡斯公約〉（Aarhus Convention）⁹⁵第4條第4項）即明文規定，營業秘密在合法的範圍內原則上應受到保護，故得不公開予民眾，「但若涉及污染排放之資訊且對於環境保護係屬重要者，則必須公開」。⁹⁶ 此一基本立場在進一步透過歐洲共同體於2003年1月28日制

95 Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, done at Aarhus, Denmark, on 25 June 1998.

96 原條文為" The confidentiality of commercial and industrial information, where such confidentiality is protected by law in order to protect a legitimate economic interest. Within this framework, information on emissions which is relevant for the protection of the environment shall be disclosed."

訂的〈公眾接近環境資訊指令〉⁹⁷，⁹⁸已成為歐盟國家法制上的基本立場了。即以德國法為例，即普遍認為判斷營業秘密是否存在的前提之一，乃在於其必須係具有合法的經濟上之利益（ein berechtigtes wirtschaftliches Interesse）。⁹⁹

儘管我國〈政府資訊公開法〉及〈營業秘密法〉第2條並未將法律所保護之營業秘密限於具合法經濟利益之範圍內，但仍應認為營業秘密之保護係源自憲法對於財產權與職業自由之保障，因此營業秘密所保護者亦應僅限於合法的活動。且此一立場在〈政府資訊公開法〉第18條第1項第7款似乎亦受到呼應，因其規定政府資訊若涉及「…營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害…權利、競爭地位或其他正當利益者」應限制公開或不予提供，質言之，營業上之秘密僅有在涉及正當之權利、競爭地位或其他利益時，方受到該法保障。更進一步，在此範圍內之營業秘密除非是對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意，否則政府機關對其負有保密之義務。

另外，目前政府出現有將「資訊外包」之趨勢，此對於人民資訊之取得更形成一大障礙。大量電子化的資訊政府不見得有能力處理，

97 該指令之原文為Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information, OJ L 41, 14.2.2003, pp. 26-32.

98 第4條第2項第4句明確規定，倘若營業秘密相關之資訊涉及環境污染物之排放者，各歐體會會員國不得透過內國法限制此類資訊之公開。英文版條文內容為" Member States may not, by virtue of paragraph 2 (a), (d), (f), (g) and (h) , provide for a request to be refused where the request relates to information on emissions into the environment. " 條文當中之(d)即為「營業秘密」(the confidentiality of commercial or industrial information)。Schrader (2005: 570)。

99 請參閱Baumbach/ Hefermehl, Wettbewerbsrecht, 1996, § 17 Rn. 7

便轉交給民營公司。曾有新聞傳播學者調查2009年八八風災的電話爆量情形，透過公文雖經主管單位同意，最後才發現資料在六個月後就被刪除，公務員卻不須直接負責。此外，外包資料庫除了會將資料據為「商業機密」，收取檢索費用以件數計算，造成財力單薄的研究者或媒體若遇所耗經費過大，便只能放棄研究查閱。

此外，法律則是針對新聞記者採訪程序的法律解釋，此法賦予警方過多裁量權，反可能倒過來侵害人民基本權利。蘋果日報記者因採訪娛樂新聞，長期跟蹤名人而被警察依〈社會秩序維護法〉開罰新台幣1,500元，於2011年聲請大法官釋憲，司法院大法官召開憲法法庭辯論採訪權與隱私權的平衡，最後釋字689號解釋宣告〈社會秩序維護法〉沒有違憲。

儘管台灣部份媒體長期以來，對於公眾人物、非公眾人物及特定弱勢族群的隱私權侵害。但本案中，〈社會秩序維護法〉諸多規定及精神仍是承襲舊法，法條所規範的包括：妨害安寧秩序、妨礙善良風俗、散布謠言、蒙面偽裝、深夜遊蕩、形跡可疑等，跳過正常的法律程序，不需透過法院的審理，由警察單位就可以直接認定、開罰甚至拘留，被懲罰的人民，其申訴救濟管道卻非常有限。大法官釋憲，間接承認警察有權力限制記者採訪，可能反而會讓有權勢者動輒以此案，限制記者採訪自由，會受到嚴重影響的，可能反而是許多沒錢沒勢的小型獨立媒體及公民記者。

我國若真要保障人民的隱私權，及防止人民受到追纏騷擾（stalking），靠〈社會秩序維護法〉第89條，由警察開罰新台幣3,000元以下罰款，是難以達成任何成效的。國家若真有心要防範這些現象，就應該另外立法，給予明確定義並符合正常的法律程序，而非繼續延用這種無法達成實效，卻又缺乏正當法律程序保障的法條。

（三）、表意自由受挫的具體個案

除上述針對〈公民與政治權利國際公約〉第19條保障的新聞自由傳播權外，該條文包括一般人民皆享有意見表達之自由，〈中華民國憲法〉第11條亦保障人民言論之自由。但近年來，數起個案與法令修訂，卻令人擔憂是否在民主化的台灣，言論自由保障是否會回到因政治意識型態之影響，反而棄守了基本人權底線，茲分別說明如下，以為當權者警惕：

1. 高砂紀念碑拆碑事件

日據時期日本政府為投入南洋戰場，招募原住民族從軍所編制之軍事單位。烏來泰雅族高砂義勇軍之後代子孫為感念當時先人精神、保留歷史記憶，遂組成高砂義勇隊紀念協會，募款興建紀念碑。

高砂義勇紀念協會依照程序向台北縣（現新北市）政府申請，將紀念碑遷至烏來瀑布公園園區內，並於2006年2月8日遷移完畢；但同年2月17日媒體及部份立法委員將建碑之意義曲解為崇尚日本帝國主義，政府隨即於2月18日發文要求高砂義勇隊紀念協會必須自行拆除紀念碑，否則將強制拆除。同年2月24日北縣府帶領拆除大隊至現場，由於協會成員多不諳法律之中老年人，不明究理下簽署聲明同意書，同意縣政府拆除紀念碑。

本案後由台權會、小米穗基金會等協助法律救濟，抗議公部門拆遷過程踐踏必要法定程序即進行拆碑，其背後更反映了以漢人主觀之歷史詮釋權力，否定原住民族對自身歷史文化之記憶與表達自由。顯見新北市政府不但違反〈公民與政治權利國際公約〉第19條意見表達不受干擾之自由、亦涉及〈公民與政治權利國際公約〉第17條對於私人生活財產之非法侵擾、〈經濟社會文化權利國際公約〉第15條參與文化生活等權利。

2009年高等行政法院判決北縣敗訴，由於縣政府整建烏來高砂義勇隊主題紀念園區，並將所有紀念碑重建完成、接受地方耆老之意見增設翻譯等設備，釋出善意，兩造因此協議和解，目前仍在協商之中。

2. 近年來台灣試圖與中國修繕關係，使雙方交流正常化。在推動與中國交流的同時，執政當局卻往往先自我審查，進而以政治判斷箝制人民表意自由。例如數起民眾揮舉中華民國國旗，卻遭制止之情事即為最佳證明。包括2008年1月中國海峽會會長陳雲林抵達後，警察取締拿國旗「迎接」陳會長的民眾、2010年10月亞洲大學籃球賽台灣大學學生，手舉國旗在看台上加油，不過卻遭裁判長制止等。另外，社會弱勢者如欲政治人物陳情，則警察與維安人員動輒以防礙公務、違反集遊法等罪名驅散或逮捕抗議人士。（集遊權問題另見專章論述）因為政治因素之干擾，警察執法的任意性，嚴重侵害一般人民的意見表達自由。

3. 長期以來，監獄普遍處於超收而人滿為患空間不足的狀態，除了影響受刑人居住品質的基本權益，影響其身心之健康及教化改善外，也對受刑人之隱私權保障構成不必要的侵害。此外，2011年亦因陳水扁前總統欲寫作投稿壹週刊，而引發監所不當管制受刑人寫作發表的問題。受刑人之寫作，原屬言論思想自由與隱私權保障之範疇，受憲法之保障，即使〈監獄行刑法〉第9章所規定之接見及通信，其第62條至第68條亦無限制受刑人寫作之規定。然而，〈監獄行刑法施行細則〉第81條竟規定：「…受刑人撰寫之文稿，如題意正確且無礙監獄紀律及信譽者，得准許投寄報章雜誌。」，乃擅增限制受刑人寫作發表之規定而超越母法之授權，更因賦予監獄管理者以「題意正確與否」為名，對受刑人之寫作內容主動進行實質審查，而侵害受刑人之表意自由。

四、結論與建議

（一）、公共媒體改革刻不容緩

公共媒體在人事、節目之產製上有其專業性與獨立性，民主國家中，國會的任務是監督公共媒體，但並非目前即興式的審查與監督方式，以立法委員的個人好惡恣意為之。政府應積極建立一套公共問責的審查的機制，定期針對公共媒體的整體表現進行評估。

觀諸世界上廣電文化較為進步、廣電生態較為健全的國家，公共廣電媒體對於該國文化的發揚與豐富，乃至於整體影視創意產業的發達與興盛，皆扮演關鍵和領導地位。台灣公共廣電媒體的建設，尚有巨大進步空間。由媒改學社所提出的具體的改進目標和措施，可以區分為短、中、長期分論：¹⁰⁰

短期：首應修訂〈公共電視法〉，同時解決公視現有內部治理問題，並增加對公視基金會的必要財務挹注，恢復公視健全營運。

中期：具體規劃並落實公共廣電體系的發展藍圖，有效整合和活化現有公共廣電資源，使其具有一定規模和效率，對整體廣電環境發揮良性影響。

長期：擴大公共廣電體系的服務規模與產能，促進各類（新興和傳統）媒體的公共服務功能和內涵，一方面引領我國影視創意產業持續發展，另一方面提昇我國民眾所能享有的廣電服務水平。

100 參見媒體改造學社、台灣媒體觀察教育基金會、台灣新聞記者協會、傳播學生鬥陣於「我要好總統公民連線」之媒改政策提問與建議。

（二）、保障新聞自由，規範置入性行銷

反新聞置入性行銷部份：官方或私人企業以對價方式收買新聞版面、節目時段，置入特定理念之廣告手法，民間社團提出〈預算法〉修正建議〈預算法〉第62-1條應行修訂，取消政府投資百分之五十之限制，凡具有政府直接或間接投資之機關單辦理政策性宣傳，應全面規範。增列62-2條，明確規範報紙、電視、網路與廣播凡政策宣導，明確標定為廣告，不得以「廣編」、「專輯」等名稱混淆視聽，確實執行〈預算法〉所規範之面向。以法條法治為基礎，要求財團與政府不得收買新聞。

（三）、確保弱勢者聲音與表意自由

當原住民的對歷史的評價與漢人不相同時，政府選擇犧牲原住民文化，以名義上的行政手段迫使原住民屈服，以平息部分抗議者的聲浪。原住民族文化及歷史應被尊重，政府不應以漢人眼光來評斷歷史文化對錯，對於原住民族之建築、紀念園區政府不但不能以審查其內容做為許不許可之方式，在保留原住民文化及歷史的情況下，政府必須主動提出協助。

對監獄收容受刑人隱私權之限制，除人身自由限制所附隨者外，應符合比例原則，〈監獄行刑法〉之相關規定應予檢討修正。

〈公民與政治權利國際公約〉

第21條：集遊權¹⁰¹

一、條文說明：

集會遊行權利在一個現代文明社會中尤其重要，因為它包括：形成、表達與實施政治意見等民主功能，因此國家對有責任確保人民得以自由地集會遊行。本條文所保護的範圍包括集遊權利的承認，其集會之定義：若干人為了一特定目的、有意、臨時的聚集，而「和平」集會則是指沒有喧囂、騷亂、使用武器，但要避免和平集會因受到他者的挑畔或使用武力而變成混亂。

除了上述國家承認該權利，屬較消極的態度，本公約條文之精神亦包括要求國家負起積極義務，尤其是社會當中少數意見、弱勢邊緣者的示威活動，國家應提供充份保護，確保不發生衝突騷亂，例如重新安排示威路線或提供警察保護等手段，防止反對者或參加者的騷亂。

集會遊行對一個民主社會的必要性，除非萬不得已，國家行政機關不得動用武力驅散集會。同理反證，如果是一個和平的集會遊行活動，行政機關命令解散，則參加者亦應有其救濟程序可以表示異議，拒絕警察治安機關的處分，以確保其活動進行與運動訴求傳達之順利。

集會遊行權之民間影子報告，主要撰寫成員是台灣人權促進會與集遊惡法修法聯盟成員所負責。這兩個組織長期關心基本的公民政治

101 〈公民與政治權利國際公約〉第21條：集會遊行權，民間影子報告作者：許仁碩、賴中強、蔡季勳。

權利，尤其2005年至2006年國家一連串以〈集會遊行法〉起訴參與抗議行動的社運者，以及當年年底所發生紅衫軍圍攻天下行動，引發立法院〈集會遊行法〉修法爭議，可惜當時執政的民進黨，一方面因為朝小野大的國會席次限制，一方面黨內也有保守勢力主張限縮集遊權以保護政權安定，並未積極處理〈集會遊行法〉修正。2007年年底，國民黨總統候選人馬英九競選的人權政白皮書，包含了「把街頭回給人民」之政見。然而2008年國會、行政版圖再次洗牌，國民黨再次取得行政、國會獨大的執政優勢，但國民黨並未在立法院中提出〈集會遊行法〉修正的時間表。直至再2008年11月第二次江陳會，台灣行政當局布置失當的警力管制濫權，激起民怨抗議，也引起野草莓學生運動要求修正集遊惡法，此時則遭到國民黨立委強硬的抵制。直至立法院第七屆會期即將完結，〈集會遊行法〉仍是不動如山，行政、檢察機關和法院，也繼續沿用這部過時的惡法，移送、起訴、甚致定罪集會遊行活動的參加者。

二、回應國家報告

（一）、〈集會遊行法〉仍對和平集會活動處以刑罰罪責：回應國家報告第65至66頁第267段至268段

國家報告中雖承認現行〈集會遊行法〉以刑罰罪責來處分和平集會遊行活動已違背兩公約，但又把責任推卸給立法機關未完成修法三讀，並呼籲大法官應儘速對釋憲案作出解釋。

然依據〈公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法〉，公約效力優於國內法，且不符兩公約之法令與行政措施，應於2011年12月10日前完成法令修正或廢止。如來不及在此期限內完成，則依據『後法』優於「前法」之原則，優先適用兩公約。意即各級政府機關不應再繼續執行〈集會遊行法〉相關刑罰之條文，行政

機關如內政部警政署不得再以〈集會遊行法〉施行命令解散或制止行為、檢察官不必受理相關移送案件或予以不起訴、撤回上訴等處分、司法機關可為免訴判決。

從〈集會遊行法〉第29條的失效爭議，從各級政府仍繼續引用本條法令威嚇、打壓和平集遊行活動，正可看出台灣政府其實根本不懂兩公約。

（二）、修法建議仍規避保障和平集會之「自願報備」精神：回應國家報告第65至66頁第267段

對於集會遊行自由之保障，根據公約之條文，其限制應以「民主社會維護國家安全或公共安寧、公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者」為限，因此，對於集會遊行應採「自願報備制」，報備之目的，乃至於要求警察提供交通疏導、秩序維護等人民行使集會遊行權利所需之服務。蓋不報備或申請許可之可能性甚多，可能無須警方之協助、突發性事件不及報備、或並未有能代表報備的領導者、亦可能是要避免訴求對象預先規避等等；單純未報備或未經許可本身，若無前述妨害安全、衛生等情事，不應做為遭限制之事由。國家報告中僅論及應改為「報備制」，從過往之行政院修法草案，以及報告書中「放寬報備時限」、「刪除連續處罰規定」、「行政罰鍰，降低上限，刪除下限」等論述，仍舊是持「強制報備制」，單就不在事前期限內報備本身，即課以行政罰鍰，顯然違反公約對於和平集會遊行之保障意旨。

三、民間提出之意見

（一）、欠缺及時有效的司法救濟程序

在美國、加拿大甚至泰國，人民對於治安機關關於集會遊行之

禁止或解散命令，得請求法院審查其合法性，釋字445號解釋亦指出「以法律限制集會、遊行之權利，除應遵守憲法第23條必要性原則外，尚須符合明確性原則，使主管機關於決定是否限制人民之此項權利時，有明確規定其要件之法律為依據，人民亦得據此，依正當法律程序陳述己見，以維護憲法所保障之權利。」現行〈集會遊行法〉第16條規定人民不服治安機關處分的「申復」制度，由警察機關於二日內移送，上級警察機關再二日內做成決定，已實質剝奪人民依正當法律程序請求司法救濟之權利。

（二）、第四條違憲規定仍未刪除

「集會遊行不得主張共產主義或分裂國土」，違反釋字445號解釋保障表現自由之意旨。但我們要進一步指出，如果主管機關認為第4條已非審核集會、遊行許可之依據，則為何長達近十年時間，集遊法之修正為何在此共基本憲法共識上，居然一點進展也沒有？

（三）、偶發性集會，未依憲法意旨加以保障

釋字445號解釋指出「所謂偶發性集會、遊行，既係群眾對不可預見之重大事故所為之立即反應而引起，即不可能期待負責人於二日前提出申請，亦不可能期待於重大事故發生後二日始舉辦集會、遊行。是許可制於偶發性集會、遊行殊無適用之餘地。憲法第14條規定保障人民之集會自由，並未排除偶發性集會、遊行，若依〈集會遊行法〉第9條第1項規定之要件以觀，則凡事起倉卒者，因不及於法定期間內提出申請，其集會、遊行概屬違反第9條規定而應不予許可，依此規定而抑制人民之集會、遊行，於憲法保障之基本人權，未盡相符」

現行〈集會遊行法〉仍採許可制，而因陳雲林來台事件引發之野草莓運動，本質上即為偶發性集會，台大社會系助理教授李明璁竟遭檢察官以「未依法聲請許可，首謀聚眾不解散」起訴。

（四）、違背「和平集會」不受限制之原則

釋字445號解釋指出「為確保社會安寧秩序，憲法所保障之集會、遊行，必須以和平方式為之，若逾此限度，法律始得加以限制。惟法律限制之要件，應明確而具體。」「有事實足認為有危害國家安全、社會秩序或公共利益之虞者..有危害生命、身體、自由或對財物造成重大損壞之虞者，有欠具體明確，對於在舉行集會、遊行以前，尚無明顯而立即危險之事實狀態，僅憑將來有發生之可能，即由主管機關以此作為集會、遊行批准與否之依據部分，與憲法保障集會自由之意旨不符」、「如僅一二參與者有此情形，是否即得不許可其他參與人舉辦集會、遊行……倘有妨害安寧秩序之行為，則有〈社會秩序維護法〉之規定可資處罰。以有此情形，即禁止為集會、遊行，亦違反比例原則。」

大法官認為立法者限制人民集會遊行權必須符合三要件：（1）非和平（2）有明顯而立即危險之事實狀態（3）非少數參與者之個人行為。然而，現行法關於集會遊行之不予許可、命令解散之規定，要件過於寬鬆，均違背憲法保障人民集會自由之意旨。

（五）、各級政府在執行〈集會遊行法〉之嚴重落差--構成要件未符比例原則

現行〈集會遊行法〉第26條：「集會遊行之不予許可、限制或命令解散，應公平合理考量人民集會、遊行權利與其他法益間之均衡維護，以適當之方法為之，不得逾越所欲達成目的之必要限度。」因此若警方在命令解散時並未適當地衡量比例原則，其命令解散的行政處分即有瑕疵，而大法官釋字445號理由書指出：「至於主管機關如何命令解散集會、遊行，以及用何種方式制止其繼續進行，涉及此項解散命令之當否，為事實認定問題。刑事法院於論罪科刑時，就犯罪行為之構成要件是否符合，應為確切之認定，尤其對於行為須出於故意

為處罰之要件，亦應注意及之而不該當。」如前述法律分析已提到，法院裁判〈集會遊行法〉第26條之依據，應為實質之審查，不受行政處分之構成要件效力之拘束。若集會遊行現場，警方命令解散措施違反比例原則，則不符合〈集會遊行法〉第29條構成要件¹⁰²。

但在實際執行面，許多案件中警方幾乎都是僅因該集會遊行並未依法申請，並未審酌比例原則，衡量集會遊行權利與其他法益之均衡，即逕予以舉牌命令解散，進而起訴參與者。而法院雖於少數案件中，對此加以指摘並宣判無罪¹⁰³；在大多數的判決中，都僅在罪責部分作為量刑參考，因此出現了法院雖然也認可集會遊行的「過程尚稱平和，集會之規模不大影響非鉅，所生危害並非重大¹⁰⁴」、「並未溢出至忠孝東路人行道或道路上，尚未妨害一般民眾之通行權益，影響範圍不大¹⁰⁵。」但仍然做了有罪判決，僅在刑度上予以減輕，殊不知若依比例原則衡量，一場和平、並未嚴重妨礙交通、財產等其他法益的集會遊行，在其侵害的其他法益未高於言論自由的情況下，警方自始就不應該命令解散，法院應該直接認為命令解散處分有瑕疵而為無罪判決，並非減刑。

從此看出，警方在執行上根本無視所謂比例原則的要求，命令解散處分的做成相當浮濫。

（六）、警方現場指揮的比例原則操作標準不一

除了誤將應用於審查命令解散處分的比例原則，用於量刑之外，

102 不過仍有見解認為，「警方舉牌之情狀、相距時間是否妥適，係屬行政權之範圍，非刑事法院所得審酌。」參台北地方法院97年度上易字第221號。

103 台北地方法院96年度矚易字第1號（紅衫軍案）

104 台北地方法院96年度易字第2730號（陳淑華案）

105 台北地方法院98年度易字第1874號（王秋月、江一豪案）

實際上比例原則的操作標準，亦是有相當嚴重的標準不一情形。法院審查最嚴格的案例，要屬96年度矚易字第1號的紅衫軍案，在該判決當中，對於2006年10月1日的訓練集會、10月10日的天下圍攻遊行、11月3日之「反貪腐，罷免總統」遊行，雖然均係未經合法申請之集會遊行，且規模相當浩大，法院仍以：「警方已能充分掌控此等情況，並未造成維持秩序之虞慮，又無任何明顯且立即之危險發生，可見此等不便利，仍在民主社會人民所得以忍受之範圍。」為由，認為只要「警方能充分掌控」，警方之命令解散即不合比例原則之審查，而有重大明顯瑕疵。

但如此進步的嚴格審查標準，卻並未適用至大部分的集遊法起訴案件當中，2009年至2011年間所有案件，均未見有「警方無法充分掌控」之情況，但在比例原則的衡量上，卻未有上述嚴格之審查標準。其它案件不是未有實質論證，就是退縮至即便在警方掌握內，也不影響秩序，但只要警方有給予陳述言論機會，即合於比例原則，：「可見警方在盡力控制群眾聚集不至於擴大影響外圍交通秩序之情形下，已給予包括被告2人在內之群眾相當陳述意見及自主解散之機會。」¹⁰⁶兩相比較之下，標準顯然大相逕庭。

（七）、移送起訴過程中檢警的舉證草率與偽證

〈刑事訴訟法〉第二條：「實施刑事訴訟程序之公務員，就該管案件，應於被告有利及不利之情形，一律注意。」此即為刑事訴訟上「客觀性義務」之要求。但實際上在許多判決之中，都可以看見檢察官對於被告有利之情形視而不見，草率起訴的情況。例如在起訴指稱：「集會群眾並駕駛車牌號碼七七二三—H A號宣傳車遊行。」¹⁰⁷

106 台北地方法院98年度易字第1874號（王秋月、江一豪案）

107 台北地方法院97年度易字第1240號（林正杰案）

但審理結果卻發現：「現場雖有宣傳車，但宣傳車多數時間係停放於集會地點，僅在警方前往驅離時始開離集會地點繞台北火車站周邊道路而行，故尚難認有何遊行事實。」或者是起訴了數位首謀後，勘驗光碟後卻發現：「舉牌制止前，被告4人即被逮捕」¹⁰⁸。將被警方驅趕離開的停放車輛指為「遊行」、起訴舉牌前即被逮捕之參與者等等，諸多指鹿為馬的情況，足見檢警辦案舉證與起訴之輕率，無視其客觀性義務。

更有甚者，由警察於審判中作偽證，例如有現場指揮官在出庭作證時，對於被告率眾攻擊警方的作為指證歷歷：「就是潘欣榮鼓譟的。我就是這次被一個瓶子打到。群眾整個丟。也不知道是誰的打到我。其他警員應該也有被打到。」¹⁰⁹然而勘驗光碟發現，非但潘欣榮當時不在現場，整個集會過程中也「未見群眾受鼓動而向警方投擲保特瓶之行為」¹¹⁰警方的證辭，實已構成偽證罪。

舉證輕率也反映在檢察官的上訴。諸多無罪判決中，檢察官繼續以浮泛理由上訴第二審，例如前述的96年易字第4號案，在警方的證詞已於勘驗光碟之下被證明為子虛烏有後，檢方仍率以「不利於報告二人即當日現場之指揮官鍾兆城之證述，原審卻未說明不採之理由，」¹¹¹為由提起上訴。無怪乎檢方上訴第二審，幾乎全遭駁回。然而集遊參與者卻無端因檢方浮濫、草率的例行上訴，需多受奔波應訊之苦。

108 台北地方法院99年度易字第2623號（劉庸等案）

109 台北地方法院96年易字第4號（鍾秀梅、潘欣榮案）台北地方法院2007.11.06審判筆錄。

110 台灣高等法院97年度上易字第341號（鍾秀梅、潘欣榮案）：「可見警方在盡力控制群眾聚集不至於擴大影響外圍交通秩序之情形下，已給予包括被告2人在內之群眾相當陳述意見及自主解散之機會。」

111 台北地方法院96年度上字第1052號上訴書（鍾秀梅、潘欣榮案）

（八）、警方不當作為卻難以課責

前述檢警在舉證上的輕率甚至作偽，反映目前集會遊行實務中，難以對警方不當作為課責的困境。警方無需對被告被困浮濫偵查、起訴甚至偽證所受之損害，擔負任何責任。更嚴重的是，若現場執法過當，造成民眾人身自由的侵害，雖有諸多警察法規命令加以約制，但實際上卻難以藉此課責。

例如在2008年第二次江陳會期間，警方針對拿國旗的群眾進行攔停、拘捕等強制處分，甚至在維安中造成民眾受傷，其執法之恣意性與對人民集會遊行、人身自由的侵害甚大。後來監察院之糾正文，國安局與海基會之檢討報告均以「○○○○○○○○○○○○○○○○」加以隱匿，拒絕公開檢視；而糾正文中雖有列出警政署之檢討與懲處，但其對象乃是針對「排除群眾不力，造成賓客被困」的警員，而非侵害人民集會遊行自由的職權濫用。甚至指揮官還因為維安有功，進而得以升遷。即便監察院行文糾正，仍未對侵害人民集會遊行權利員警究責¹¹²。警政系統實際的獎懲文化，非但無助於人民集會遊行權利的維護，反而鼓勵「鐵腕鎮壓」以求升遷，「維安不力」者即遭記過。

除行政課責的失能外，受害者透過司法程序尋求救濟（陳雲林事件中有14起自訴案件），但至目前為止均未有所突破。例如紀錄片導演陳育青在圓山飯店前遭無端拘捕，法官雖然指摘：「遽然決定選擇最後、侵害最大手段而將自訴人帶回勤務所，難謂無違比例原則。」但最後仍以：「前開值勤有所過當，但主觀上仍認定係依據警察職權行使法執行勤務。」¹¹³判決涉案員警無罪。而類似的見解，也發生在台泥大樓前有三位執雪山獅子旗的民眾，遭警方強制取走旗幟，進而

112 監察院公報第2657期，頁6-14。

113 台北地方法院97年度自字第157號判決（陳育青案）

導致手指脫臼、腦震盪等傷害一案，雖然警方的理由僅是空泛地：「我不能臆測如果讓他們過去，會造成什麼樣的變化」，顯然違反大法官釋字445號中，認為「明顯而立即的危害『之虞』」違憲意旨，但法官仍舊認為是依法令之行為以阻卻違法¹¹⁴。

簡言之，在目前執行面上，行政部門對侵害人民集會遊行權利的警察行為，幾乎未曾追究其責任。在司法上，只要警方在主觀上認定為「執法者」，無論其勤務規定是否牴觸上位法規、是否符合行使職權的法律要件、判斷理由與造成之侵害是否符合比例原則等等，法院均認為不需對造成之侵害負法律上之責任。這不僅架空了〈警察職權行使法〉第6條，警察行使強制行為之限制使得集會遊行者的集會遊行及人身自由。在面對具優勢武力的警察時，集會遊行將暴露於完全難以預測之國家暴力風險。

（九）、對外國人之歧視

2011年4月30日反核大遊行，兩位來自日本福島的災民參與集會並上台發言，卻受到台灣政府威脅，不許公開發言。同年7月5日，台灣數個NGO與在台馬來西亞學生前往馬來西亞在台辦事處抗議，譴責馬國政府迫害馬來西亞公民社團「乾淨與公平選舉聯盟（Bersih2.0）」¹¹⁵。然現場員警私下恐嚇：若在場的馬來西亞學生公開發言，警方將通報移民署，請移民署處理；導致原本打算在當天陳情活動中發言的馬來西亞學生，因此噤聲。

〈公民與政治權利國際公約〉16條一般性意見第15號並針對外國人地位詳細敘明：在其領土內受其管轄規範的一切個人都享有本公約承認的權利，不論該個人的國籍或無國籍身分。雖然〈入出國及移民

法〉29條明文保障外籍人士在台的意見表達自由：「外國人在我國停留、居留期間，不得從事與許可停留、居留原因不符之活動或工作。但合法居留者，其請願及合法集會遊行，不在此限」。實務上「從事與停留、居留原因不符」卻常被不當解釋，將言論表達與集會遊行解釋為：「與停留、居留原因不符」。

（十）、敵視集會遊行的警方偏見建構

台灣業已解嚴二十餘年，街頭集會遊行應已成為常態化的公民權利行使與意見表達，警方對於集會遊行當遵守行政中立，對人民提供疏導交通與維持秩序之服務。但為何在上述的案例，卻反映目前實務上警方對集會遊行的不友善與偏頗？除了難以課責的因素外，警察養成過程中，對集會遊行抱持偏見的知識建構，也是關鍵之一。從戒嚴時代開始，警學對於集會遊行即選擇性地引用社會心理學文獻，將其群眾化約為情緒衝動偏激的產物¹¹⁶，或者所謂有心人士的陰謀¹¹⁷，而須以臥底、滲透、控制、佈建等手法加以應對¹¹⁸。

解嚴後，雖然隨著台灣民主化，集會遊行的人權思考，亦漸次進入了警學當中，而開始認真看待警察權力之界線，以及實際執行之弊端。唯時至今日，在基層員警的養成教育中，仍殘留對敵視集會遊行之遺緒：例如「聚眾活動固有其正負兩面……但因群眾暴行具高度破壞性及風險性，……不宜將其視為萬靈丹，動輒聚眾脅迫，致使社會秩序隨時處於不安的狀態。」；僅單向提及群眾心理與特性的負面面向：「無責任性、盲目性、焦點性、排他性、潛意識浮現」、「感染性、同一性、非理性、攻擊性」，並以「（科學觀點）均能支持群眾

¹¹⁴ 台北地方法院97年度自字147號、98年度自字47號判決（台泥大樓前案）

¹¹⁵ 邱華君（1980），「警察鎮壓群眾事件之研究」，警學叢刊10卷，4期：71-75。

¹¹⁶ 黃中良（1986），「群眾事件處理」，警學叢刊16卷，4期：87-93。

¹¹⁷ 邱華君（1980），「警察鎮壓群眾事件之研究」，警學叢刊10卷，4期：71-75。

行為之攻擊性特徵，證諸實務更不難印證群眾亦於藉諸攻擊行為，…發洩其所積存之不滿、怨氣或憤恨之事實。」¹¹⁸而這樣的偏見也反映在許多有實務經驗警官的著作當中，例如以建議以「戒嚴」為鎮壓手段：「必要時亦可由當地治安首長、宣告 時戒嚴，以鎮壓謀份子的 法活動、防範死灰燃，……」¹¹⁹或者是仍舊堅持著「中共與有心人士煽動」的臆測：「中共武力犯台的三個條件之一就是台灣有內亂，如果有心人士在現場製造流血事件、裁贓政府目的就是造成內亂……」¹²⁰

充滿對集會遊行者不友善的警察偏見，其後果根據學者Della Porta對警察行為的研究，警方基於偏見所建構的「教戰守則」，將會導致錯誤放大負面情資，而導致過度的執法與鎮壓行為。而在警民衝突發生時，警方若習於將群眾視為「敵人」、「他者」，而自己定位為「強力執法」的集體行動下，加上身份隱藏與武裝優勢，將會導致警方攻擊行為失去自我控制，即所謂的「the red mist」心理學效應，反而導致衝突擴大¹²¹。而台灣的警察知識，如上所述，正具有Della Porta所警示的，過度誇大群眾危害、敵視集會遊行的特性；而對於這樣的警察暴力風險，警學教材的回應卻是認為將遊行參與者視為秩序破壞者，乃是警察之「職業本能」，而必須小心「活動策畫者有意

118 參林漢堂（2006），聚眾活動防處之理論與實務。（台北市：華泰文化總經銷），頁141、84-94。

119 陳百卿（2007），「政府處理違反集會遊行法活動之研究」（碩士論文：國立中正大學），頁65-66。

120 林文貴（2003），「三一八群眾抗爭事件危機管理之研究」，（碩士論文：台北大學），頁159。

121 Della Porta, Donatella and Oliver Fillieule （2004）. Policing Social Protest. The Blackwell Companion to Social Movements. D. A. Snow, S. A. Soule and H. Kriesi. Malden, MA and Oxford, UK, Blackwell Publishing: 217-241。

誘發警察暴力，以收擴大渲染效果」¹²²，再次強化了警察對群眾的偏見。

（十一）、違法之行政規則

現行警方執行〈集會遊行法〉所依據之行政規則，為「警察機關處理聚眾活動作業程序」（下稱作業程序），本文所根據之作業程序，為曾於審判程序中庭呈之1990年6月25日之版本¹²³，並為法院判決書所引用¹²⁴；但經查，警政署並未公告最新版本於警政署警察法規之公開網站，顯然為違反政府資訊公開之原則。在該份作業程序當中，有許多違反〈刑事訴訟法〉與〈警察職權行使法〉，過當侵害人民基本權利之規定。例如集會遊行之蒐證行為，〈警察職權行使法〉第9條規定須符合「依事實足認集會遊行或其他公共活動參與者之行為，對公共安全或秩序有危害之虞時」，但作業程序內則要求無論何種集會遊行，包括合法集會遊行，均全程蒐證，實務上也皆是如此進行，蒐證要求甚至還擴及行動者居住地的「預謀階段」¹²⁵，顯然牴觸〈警察職權行使法〉之規定。

此外，〈警察職權行使法〉第11條關於跟蹤監視之規定，是僅適用於「一、有事實足認其有觸犯最輕本刑五年以上有期徒刑之罪之虞者。二、有事實足認其有參與職業性、習慣性、集團性或組織性犯罪之虞者。」，然而作業程序中，諸多針對行動者本身的作為，例如要求對參與者居住地進行「主動疏導」¹²⁶、「跟隨其主要份子至活

122 林漢堂（2006），聚眾活動防處之理論與實務。（台北市：華泰文化總經銷），477。

123 魏千峯（2008），「集會遊行法的三個面向問題」，全國律師 12卷，12期：87-94。

124 參台北地方法院96年度矚易字第1號（紅衫軍案）

125 警察機關處理聚眾活動作業程序第一七二一、一七三零、一七四零、三三三零條。

126 警察機關處理聚眾活動作業程序第一三三零條

動地，進行疏導與約制並監視其行動」¹²⁷，或是在驅散之後「仍有一部警力跟蹤監視制群眾確已星散為止」¹²⁸等等，顯然違反警職法之規定。至於作業程序中，許多以播送音樂、喊話離間、便衣混入人群耳語¹²⁹等「心理反制」之作為，毫無法源依據可循，亦無從規範其使用要件以及手段。該作業程序既然牴觸多項現行法律，卻做為限制人民集會遊行權利之執法準則，顯然違反公約保障和平集會遊行之要求。

四、具體建議

（一）、加緊修法與憲法解釋

立法院第7屆任期中，〈集會遊行法〉繼續處於無可動彈的僵局。總統當選人馬英九競選中所喊出的「把街頭回給人民」政見，顯然已經跳票。〈公民與政治權利國際公約〉第21條明定：「和平集會之權利，應予確認。」，兩公約施行法中明定兩公約所揭示之人權規定具有國內法之效力，不符兩公約之規定，應於兩年內完成法令之修訂。面對第七屆立法院的怠惰與失職，造成持續有人因集遊法而受害，我們在此予以譴責，更寄望2012年選出的新國會能加速〈集會遊行法〉之修法，保障人民集會遊行的基本權利。以免讓更多的司法資源、社會資源耗費在這條違憲、違反兩公約的惡法當中！

2008年野草莓學運「首謀」李明璁案審理期間，台大法律系教授林鈺雄亦曾於出庭作證時強調：「大法官應經由釋憲排除違反〈公民與政治權利國際公約〉規定之集遊法，重新檢討釋字第445號；法官則應經由公約友善之法律解釋，限縮集遊法及第29條」。我國〈集會遊行法〉已明顯地違反〈公民與政治權利國際公約〉保障之人民和平

127 警察機關處理聚眾活動作業程序第一四一二條。

128 警察機關處理聚眾活動作業程序第四八六零條。

129 警察機關處理聚眾活動作業程序第一五三四條。

集會的權利。該案承審法官原訂於2010年9月9日宣判，但因認為〈集會遊行法〉有牴觸憲法第14條之人民有集會及結社之自由及第24條侵犯人民自由權利之虞，而停止宣判，向大法官聲請釋憲。釋憲案至今已過了一年多，大法官卻遲未做出解釋。在此期間，仍有許多民眾、社運人士因集遊惡法被起訴甚至被作出有罪宣判。台灣人權促進會主張，在〈集會遊行法〉等待釋憲期間，相關案件應立即停止審判，等待釋憲結果。大法官應積極回應民間對〈集會遊行法〉釋憲的期待，清楚說明現行〈集會遊行法〉是否與憲法人權保障有所扞格。

另外有關外國人士在台灣之集會遊行等表意自由之保障，〈入出國及移民法〉29條應修改為：「……合法停／居留者，其請願及合法集會遊行。」更確切保障來台短暫停留之外國人之言論與集會權利。

對於陳舊之相關行政規則，應公開重新制定相關作業程序等行政規則，廢除逾越現行法對警察職權限制之部份，並且刪除對集會遊行不必要之限制手段，特別限制警械之使用要件，並增列保障和平集會之要求與作業程序。

（二）、治安機關濫權之糾舉與問責

從本文對於現行〈集會遊行法〉執行面之分析，遭起訴進入司法程序的〈集會遊行法〉受害個案，面對更多的是檢察官起訴的任意性與行政機關警察單位失職違法卻無法究責的困境。面對權力者的傲慢，其實集遊法執行處境反應的只是這些官僚科層在一系列制度、結構性的相互包庇，以及時空錯亂的陳舊行政法規、形同虛設的異議救濟制度。近年台灣其它領域的社會改革運動，包括法官、檢察官之評鑑淘汰制度，其目的也是為了能留下好的法官、檢察官，建立司法獨立的公信力；在執行員警的層面，除了修法去除其面對司法追訴之擋箭牌外，諸如警察制服應佩戴名牌、若無法辨識執行者，則現場指揮

官應負其責等課責制度，亦應隨之建立。

（三）、警察養成教育之檢討

警察是第一線處理民眾集會遊行活動的基層公務員，其應對集遊者的心態即會制約其臨場的反應與判斷。如何實施與加強警察在正規學校體系與在職訓練上的人權認知，實為關鍵。通過兩公約後，公務體系的人權教育尤其應以警務執法者為重點對象，借鏡其它國家警察在處理集遊活動的行政中立角色，重塑人民對行政公務員的信任感。以無公民身份的在台外籍人士為例，移民署與台灣警察應了解兩公約保障對象不只限於中華民國國民，簽署國應全面保障所有人之基本權利，警察不可以為行政權力無從節制，以違反兩公約的法令來恐嚇欲表達意見及參與集會遊行之外國人士。

〈公民與政治權利國際公約〉

第22條：結社權¹³⁰

一、條文說明：

〈公民與政治權利國際公約〉第22條除規定人人有自由結社的公民政治權利外，還包括組織和參加工會以保護其利益的權利，而工會傳統上，通常被視為是一項重要的經濟權利。因此在〈經濟社會與文化權利國際公約〉第8條中，再次對於組織、參加工會做了更廣泛、全面的規定。民間版影子報告有關台灣工會現況，將集中在〈經濟、社會與文化權利國際公約〉第8條中予以批評和回應。而本段〈公民與政治權利國際公約〉第22條則是針對人民自由結社權的問題，加以闡釋說明。

結社權被視為公民權利受到肯認，在於一個人（無論何種原因或目的）與他人結社，實為推動民主制度不可或缺的一項重要權利，人們往往得透過與他人聯合的情況，才能有效地發聲主張其利益。也因此該結社行為應受到必要之保護，以免遭國家或私人任意干預。誠如大法官釋字第644號文所指出：「結社自由除保障人民得以團體之形式發展個人人格外，更有促使具公民意識之人民，組成團體以積極參與經濟、社會及政治等事務之功能。」

本公約所保障的結社權，除了締約國家有積極義務建立必要的法律架構，保障社團取得法律承認的地位，以追求長遠利益外，當然也包括國家不可禁止、干預社團的建立與活動、確保不受其它私人干預

130 〈公民與政治權利國際公約〉第22條：結社權，民間影子報告作者：蔡季勳

等等。同樣的，人民結社權的消極自由也應受到保護，意即社團的組成成員必須為自願，不可強迫任何人加入社團、宗教組織或政黨。

公約條文第2項對於結社權行使之限制，則必須由「法律所規定」，此即看出比起〈公民與政治權利國際公約〉第21條集會權之限制情況，予以更嚴格的國家義務。國家必須透過立法手段，才能對於人民結社予以限制，且採取法條限制結社權，也必須符合比例原則，符合多元主義、寬容、開放性和人民主權等基本價值。

綜觀台灣對於人民團體結社權之規定，首部相關法令是1942年頒布的〈非常時期人民團體法〉，爾後國民政府在台灣實施戒嚴，繼續以此法嚴重限縮人民自由結社之權利。解嚴後，政府還是引以此法為基礎，通過〈動員勘亂時期人民團體法〉，直到1992年才更名為〈人民團體法〉，但其實質內容，仍然以權利之管制、政府之行政干預為主，欠缺對於結社權積極保障之精神。例如政治團體、社會團體及職業團體居然都是以〈人民團體法〉作為管理法源，而其中對於政治團體（政黨）採取寬鬆的態度，只要向主管機關申請備案即可成立（報備制）；但卻對一般人民所組織的社會團體訂定嚴格規定，要求必須經過許可方准成立（許可制），為結社權與團體自治設下種種行政管制與束縛。

二、回應國家報告

（一）、〈人民團體法〉過度限制結社自由：回應國家報告第66頁271段

國家報告對於22條結社權中，承認〈人民團體法〉為許可制，且須有30名發起人，一般人民團體成立困難，國家未來應作檢討改進。

另外，〈人民團體法〉對於出席人數，也以立法規定會員出席比

例（半數甚致三分之二以上），剝奪了一般人民團體以章程和民主議事規則，決定有效決議的自主性。以法律規定會議出席之有效人數，不但凌架一般民主議事程序中僅以會議出席人數過半之原則，閹割了社員會議重要決議的效力，更是扼殺了社團的行動能量，實為荒謬立法。

再者，目前〈人民團體法〉中保留的行政監督與處罰章節，仍把未經依法申請許可或報備的結社者，如不聽主管機關之制止命令限期解散，其首謀可處於二年以下的有期徒刑或拘役。換言之，人民的結社權，不但在申請程序與正式立案後要應付行政官僚的文書作業，未取得法人資格的社團更可能被掌握審查權力的主管機關指摘其為違法狀態，甚致遭受刑罰之罪責。雖然現實中，從未見主管機關依〈人民團體法〉，對設立團體進行取締或對於首謀者的追訴，然現行法令中仍有刑罰罪責的規定，已明顯違反公約之精神。

〈人民團體法〉第17條，不僅限制人民團體之理監事人數，且明訂理事長「由理事就常務理事中選舉一人為理事長，其不設常務理事者，就理事中互選之」。2008年，高雄縣教師會為鼓勵會員積極參與會務，落實直接民權，透過章程之修改，明定由會員代表直選理事長，但是卻遭到主管機關以不符〈人民團體法〉之間接選舉（會員選理事、理事選常務理事、常務理事選理事長），不予備查。於是高雄縣教師會提起行政訴願、行政訴訟，一直到2010年11月25號最高行政法院駁回教師會的上訴判決確定。為凸顯〈人民團體法〉不當限制人民團體會務運作，箝制直接民權之戒嚴思維，高雄縣教師會業已通過將對〈人民團體法〉限制人民團體會員直選理事長之規定提起釋憲¹³¹。

131 高雄縣教師會，2011年2月2日，「《兩公約》滿週年，《人團法》何時解除管制？」記者會聲明稿

三、民間提出之意見

（一）、主管機關對人民團體的不當干預

根據2010年向內政部提出立案登記的「都市更新受害者聯盟」資料，其結社立案過程中，先以「台灣都市更新受害者人權協會」提出申請，遭到主管機關內政部退件，理由為：「都市更新宗旨任務涉及專業者，發起人應有相關學歷和背景。」第二次另以「台灣都市更新受害者協會」送件，主管機關社會司會營建署之意見則為：「受害者名稱…該用語恐有誤導公眾以為都市更新會有人受害之偏頗、錯誤印象。」再次遭到退件。直到第三次以「台灣都市更新公正促進協會」，才取得內政部之許可¹³²。2012年2月間，亦傳出有人欲師法歐洲奧地利、芬蘭等國，組成海盜黨，倡議網路資訊時代的版權制度改革，但卻遭內政部援引〈中華民國刑法〉海盜罪、名稱易引起誤導組織犯罪等理由而遭駁回¹³³。主管機關對人民團體的名稱之干預，主觀地認定社團名稱是否恰當，甚致引用過時錯誤的法條來駁回人民團體名稱之申請，由此看到政府對人民團體設立之審查，不只是在形式上要件完備與否之確認，而是進行實體內容之干預，往往成為變相地言論自由之打壓，更不當地侵害人民的結社權利。

在各部會檢討主管之法律是否違反兩公約之時，內政部亦曾刪除、修改本法，認為應轉型為尊重人民自由結社及民主運作之低度規範法律。然現又任意使用本法來限制社團作為，令人不禁懷疑主管機關對〈人民團體法〉之認知是否正確，還是會繼續留用為限制人民自由結社之工具。

132 苦勞網，二二八剛過，內政部重回集會、言論戒嚴時代？關於內政部要求移除網站爭議 & 「台灣都市更新受害者聯盟」的來由，連結網址：<http://www.coolcloud.org.tw/node/66880>

133 中央社，2012年2月26日，「學者籌組海盜黨 內政部不准」。

又上述提及之都更受害者聯盟，於2012年2月29日收到內政部社會司公文，稱該協會以「都市更新受害者聯盟」名義於網路上對外活動，而非立案之「都市更新公正促進會」，違法〈人民團體法〉第58條，要求收到公文7日內移除「都市更新受害者聯盟」網站上相關訊息¹³⁴。

〈人民團體法〉第58條是整部〈人民團體法〉最大爭點之一，因為它賦予行政機關過大裁量權力之模糊空間。本條文規定，人民團體有違反法令、章程、公益之情況始可使用本條加以處罰、限制。但所謂妨害公益情事者，卻由主管機關來作主觀認定，顯已違反本公約第2項之明確立法限制之規定。再者，若以違反章程為由使用本條，亦應以嚴格之標準判斷是否確實有違反章程進而侵害會員、一般人民之情狀。否則行政機關動輒以本條作為限制、處罰之理由，是以行政權干預人民自由結社權。

四、具體建議

（一）、加緊修法

2011年內政部在第一波檢討〈人民團體法〉違反兩公約時，僅刪除了違憲失效之法律，未認真徹底檢討公約實質保障精神，諸如社團成立改為報備制、減少政府干預、降低設立門檻、刪減對社團自主性的限制、取消罰則回歸一般法規等原則。另外，一般人民社會團體與政治團體（政黨）都置於〈人民團體法〉下統一規範，卻又有不同程度的管理密度，實為荒謬可笑。未來在修法上，亦檢討將政治團體置於〈人民團體法〉中的必要性。

134 苦勞網，都市更新白色恐怖能平反？！—立法院記者會會後新聞稿，連結網址：<http://www.coolcloud.org.tw/node/66880>

蓬勃發展的公民社會，民主治理需要有官方與民間的合作，以確保民主政治生活的實現、深化。因此，政府依據公約精神再次提出全面、深刻的〈人民團體法〉修正版本，實為確認人民結社權利的首要任務。

（二）、公務人員訓練檢討

為了管理社會團體，內政部先後以〈人民團體法〉發布〈加強督導各級人民團體實施辦法〉、〈社會團體許可立案作業規定〉、〈人民團體選舉罷免辦法〉等等行政命令，繼續把人民團體的自治自治加上種種行政管制與束縛。這些不盡合理的法規命令，數十年來不知讓多少有心籌組社會團體的人士動輒碰壁，也使主管機關的公務員疲於奔命。例如台北市中研社區發展協會曾發文要求內政部社會司要求正本清源¹³⁵，廢除〈加強督導各級人民團體實施辦法〉第5條。結果內政部回文只表示將在未來修訂〈人民團體法〉時，將相關子法一併做全盤整體之檢討修正，但未修法之前，社區發展協會要開理監事會，仍事先向區公所報備報備。然而屬行政命令的執行細則或管理辦法，本來就可由主管機關主動檢視後，進行修訂錯誤、積極保障人權，但內政部的回應，顯然還是堅持少一事不如多一事的官僚作法。

由此看出，公務人員的心態仍是消極被動的回應，抱殘守缺地以違反公約精神的〈人民團體法〉以及相關子法，來管理指揮一般人民團體。未來應並加強內部公務人員人權教育、真正了解公約之意旨與精神，理解現行法規之使用違反兩公約之處，而非繼續沿襲舊式威權思維，對人民結社權利予以干涉、箝制。

135 中國時報，2011年12月12日，A10新聞焦點，「瞿海源：監督人民團體不宜過度」。

〈公民與政治權利國際公約〉

第24條：兒童權利¹³⁶

一、條文說明

〈公民與政治權利國際公約〉第24條第一項提到，所有兒童有權享受家庭、社會及國家為其未成年身份給予必須之保護措施，並且在公民與政治權利國際公約一般性意見中也提到，必須要使兒童免受暴力行為和殘忍非人的待遇。此外，保護兒童的責任並不僅於家庭，社會及國家也必須共同擔負起保護兒童的責任。國家人權報告中針對第24條大多為政策的列舉及法條的說明，並無闡明實際現況，以下將說明2007至2011年間，校園性侵及校園霸凌案件之事實。

二、回應國家報告

（一）、校園性侵不斷，以及失控的台南啟聰學校事件：回應國家報告第74頁第311段、第76頁316段

關於性侵案件，國家人權報告中僅列舉相關性侵法律〈性侵害犯罪防治法〉，並無提及校園性侵事件不斷之現況。人本教育文教基金會在2007年到2011年間，曾處理多起校園性侵害事件，茲就其中較嚴重之師對生、及生對生案件，分別說明如下：

136 〈公民與政治權利國際公約〉第24條：兒童權利，民間影子報告作者：張萍、馮喬蘭、陳郁琦

1、老師性侵學生：

表3：近年（2001~2011）校園性侵案件整理略表（老師性侵學生）

2007年1月	高雄縣國立旗美高中鍾姓體育組長性侵女學生事件
2008年3月	上安國小5年級男導師性侵多名男童，2010年3月法院判決十九年六個月定讞。監察院糾正台中市政府及上安國小。
2009年2月	台南縣國立曾文農工高職孫姓導師性侵多名女學生並拍攝裸照事件，孫師被判刑73年，應執行27年。監察院糾舉林姓校長。
2009年2月	高雄縣國立旗美國中鍾姓體育組長期性侵女學生事件，學校遲遲不解聘，人本基金會於3月30日去校門口拉布條抗議教評會。
2009年4月	高雄縣國立旗美國中陳姓學務主任性侵多名女學生事件。
2009年5月	高雄市前鎮高中老師猥褻多名女學生卻不被解聘，人本基金會去校門口拉布條抗議教評會。
2009年7月	花蓮太平國小兼辦性平業務的田姓體育組長性侵4名學生，被判刑54年，應執行18年。監察院彈劾知情不報的兩位前後任校長及主任。
2009年12月	高雄市正興國中黃姓導師性侵台南縣國中生，被家長提告。黃師已被起訴了，學校卻不知道讓他繼續教書，後來黃師被判緩刑。
2010年2月	高雄市前金國中特教班老師猥褻特教生卻不被解聘，人本基金會去校門口拉布條抗議。
2010年	台北縣鶯江國中生教組長長期猥褻多名男學生，學校不聞不問。監察院彈劾校長、主任及生教組長。
2011年10月	接獲申訴因性侵學生被解聘的國立旗美高中陳姓學務主任，利用其妻擔任屏東土庫國小信國分校主任之便，於99年擔任暑假才藝班及教育部夜光天使專案課後輔導老師，繼續接觸學生。

以上案件呈現了諸多問題，包括學校長期知情卻隱匿不報，導致更多學生受害；學校的性平教育沒有落實，學生害怕威權，沒有能力及勇氣拒絕在不對等權力關係下、老師對其逾越身體界線的行為；學生不知道遭受性侵害的申訴管道；學校協助加害老師湮滅證據、淡化事實，勸說家長不要接受〈性別平等教育法〉的調查；出面舉發的受害學生往往成了眾矢之的，被罵為什麼要害老師；大多數案件的受害人都沒有得到性侵害犯罪防治條例上的法定協助，包括心理諮商及訴訟扶助；教評會師師相護問題嚴重，卻沒有任何監督教評會運作的機制等等。

2、學生性侵學生（台南啟聰學校事件）：

人本教育基金會於2010年10月受理申訴台南啟聰學校發生8件學生對學生性侵害事件，11月拜訪校長請其依法調查處理，12月透過立委與教育部中辦及學校、特教小組等開協調會，要求教育部依法督導並協助學校預防性侵害事件；6月中再次透過立委與前揭單位開會，並要求依特殊教育法評鑑特教學校（自92年起，教育部不曾辦理特教評鑑，違反〈特殊教育法〉），但教育部中辦辦公室以沒有評鑑指標為由拒絕。

由於自12月到6月間，不僅舊案逐漸浮出檯面，新案件亦持續不斷的發生。其中有4月底性別平等教育委員會於調查時發現一長期受害國中生，通報學校後，該生於6月初繼續受害，學校主任更向家長表示「不能保證小孩的安全」。人本基金會不得不於6月20日向教育部以書面舉發，而案件總量亦從8件增至128件，其中不乏小二起長期受害者。128件中，受害人38名，行為人38名，其中行為人轉成加害人有12名；行為地點更遍及學校的教室、廁所、宿舍、浴室、圖書館、校車上，以及老師家、學生家、火車上。其中發生在校園裡有39件，宿舍50件，校車上31件，也就是校園（含教室、廁所）佔3成，宿舍（含寢室、浴室、廁所）佔4成，最離譜的是：校車上竟然佔了四分之

一。遺憾的是，教育部為了淡化事件的嚴重性，遲遲不肯承認數量遠超過學校所承認的71件。

經查該特教學校性侵害事件嚴重的原因包括：

1. 性教育未落實。該校為聽障專業學校，聽障生智力同一般人，非不可教。
2. 教職員心態可議，聲稱是孩子在玩，或稱是人的生理本能，而視若未睹，不通報、不調查、不處理，導致狀況愈來愈惡化。
3. 環境空間有問題，學生自小一起住校，睡大通舖（還會被翻棉被檢查），浴室沒有門，只有塑膠布，還被規定洗澡時塑膠布不能拉起來（隨時要被管理員監視），學生自幼在沒有人我界線的環境中長大。
4. 管理有問題。教職員對於宿舍及校車上發生的事件長期漠視不處理¹³⁷。

儘管國家報告中有提出此為一件極為重大的侵害人權事件，然而在國家報告中僅提出需要檢討此案件，卻未提出具體應該如何改善校

137 學校漠視不管之事蹟如下：

- （1）侵害男同學的同學A在小二時，即被宿舍管理員發現在浴室被學長性侵害，宿舍管理員沒有通報；A也曾在校車上被學長性侵害，可是當他告訴導師時，導師說：「他很好，你很壞！」當他告訴宿舍管理員時，管理員說：「不聽，我不想聽！」學校非但不通報，也沒有通知家長。等家長多年後被通知退宿時，已經事態嚴重，A被移送司法偵查。
- （2）侵害學弟的學長B，在國二時就被學長性侵，高一時在宿舍又被學長及同學性侵犯，學校仍是不通報、也不通知家長。B曾兩度向生活輔導員反應：有學長帶A片至宿舍房間輪流播映，生活輔導員說：「知道了，這是秘密。」沒有立即制止，也沒有通報。後來B生發現宿舍管理員也在自己的房間看A片。
- （3）男學生C表示，曾向宿舍管理員及老師反映某同學上他的身體，卻沒有下文。某日，某國中女生在校車最後一排座位上，被集體性侵犯而大聲呼救。C男聽見後，立即從校車前方跑去中間找隨車員求助，沒想到隨車員的回應竟是「回去座位坐好，不要管！」

園性侵問題，因此民間報告督促政府應該儘快提出具體政策及加快落實腳步，讓兒童可以遠離校園性侵的夢魘。

（二）校園霸凌頻傳：回應國家報告第75頁第313條

〈公民與政治權利國際公約〉第24條中提到應給予兒童必要的保護，此責任為家庭、社會、國家一起共同承擔。因此在校園霸凌問題上，國家報告中提到，光是迄2011年之校園霸凌件數，疑似個案230件，確認個案625件，合計就有855件。國家報告中也僅提到，為了杜絕校園霸凌，政府已提出具體策略，但卻也未詳述政府提出哪些具體策略。

針對校園霸凌問題，民間提出以下5點批判：

- 1、馬總統宣示霸凌議題的處理原則為「主動發掘、明快處置、配合偵辦、對外說明」，然而，這個宣示恰好反應了目前台灣處理霸凌防治的限制。缺乏了愛、同情與理解。與英格蘭的政策方向「每一個孩子都很重要」相比，台灣彷彿在宣示「犯罪防治」。在這樣的思維之下，如何走向教育。
- 2、台灣目前對霸凌的政策，強調通報與法辦，甚而吳清基部長對外宣示霸凌者移送法辦，然而日本的經驗顯示動用強大外力壓制外顯霸凌（如肢體霸凌）的結果，只是讓霸凌行為轉為其他模式，以霸制霸並未能真正解決問題。
- 3、國外學者不約而同提到「建立孩子自我價值感」的重要性，也有部分學者提及同儕支持系統（peer support system），然而，當我們的政策走向將霸凌「犯罪化」，將孩子劃分成對立的「霸凌者」與「被霸凌者」，那麼，我們將如何能建立這樣的系統，協助孩子練習建立正向社會關係？如果我們不能將重點放在協助孩子發展「社會技巧」，那麼即使定義出「霸凌」，於實務有何益處？

- 4、教育部端出來的宣導策略，不是強調通報專線，就是重複「反霸凌」三個字，這樣的方式，對於價值提昇、專業提昇，毫無助益，更「空洞化」了如此重要的議題。而國際經驗幾乎都是將宣導重點放在兒童人權，提倡尊重與包容，並著重教師的專業提昇（英格蘭的反霸凌週重點為教師訓練），強調學校的教育責任。
- 5、很難向國際說明的是，我國霸凌防治業務由軍訓處負責，更難講明白教官的身分與角色。教官的存在，是歷史的遺跡，其背後代表的管控思維，呼應了現在的政策走向。然而，各國面對霸凌的經驗都顯示專業與教育，才能發揮正向作用，解決並預防霸凌。教育部讓軍訓處主管霸凌，其思維是控制管理，而不是教育輔導；學校迴避教育責任，推給社工或家庭。但，校園霸凌、校園暴力都發生在校園，校方及師長不應逃避教育的責任。另外，根據來自日本的 充教授提到，霸凌的處理方式都要從教育出發，無論是採取同儕支持方案、發展學生的社會技巧等，絕非以暴可以治暴¹³⁸。

三、結論與建議

針對校園性侵事件，人本教育文教基金會提出以下幾項建議：

- （一）、教育主管機關應積極督導學校落實性侵通報及校安通報，對於隱匿實情，淡化處理，維護性侵害教師的校長應視為不適任校長。各級主管機關對於未依法通報的校長、教育行政人員、督學等予以最嚴厲之處分。尤其校長應依〈公立高級中等以下學校校長成績考核辦法〉第7條「違反法令，情節重大」予以記大過，或依據國民教育法第9-1條第二項「校長有不適任之事實，經該管教育行政機關查明確實者，應予改任其他職務或為其他適當之處理。」之規定，予以暫停或免除校長職務，並不得參加其他學校之校長遴選。

138 馮喬蘭，「這樣『反』霸凌，有用嗎？」，人本教育札記268期，2011年10月號

- （二）、協助所有學生建立身體自主權概念，勇於拒絕任何逾越身體界線的行為政府應將各種案例編成教材，讓孩子學會如何分辨「愛與侵犯」。學校更應在每學期初，在公開場合向學生說明各項權益與申訴管道，並承諾保護所有學生，確保每位學生建立身體自主權概念，並勇於拒絕任何逾越身體界線的行為。
- （三）、〈特殊教育法〉於2009年修正：由每兩年評鑑改成每三年評鑑，但事實上自2003年起迄今不曾評鑑過，教育部應落實特殊教育法規定評鑑外。更要依法給孩子適性教育。
- （四）、從台南啟聰學校案來看，諸多啟聰學校教師竟然不會手語。政府應對集中住宿式特教學校及特教教師甄選資格等政策應全面檢討，甚至考慮特教學生預算應跟著學生走，以確保特教品質。
- （五）、針對特教學校數十位行為人，包括受害人轉加害人部份，政府應全力提供專業醫師及心理師協助其及家庭成員相關療癒行為。
- （六）、針對校園霸凌問題，李明憲¹³⁹（2011）及黃俐雅¹⁴⁰（2011）也在《面對校園霸凌，我們可以這麼做》¹⁴¹一文中提出以下幾項積極建議：
1. 政府在校園霸凌議題上應調整態度，明確宣示「反對以霸制霸，主張愛、同情與理解」。
 2. 整合社區資源，以專業人員為首來召集霸凌事件委員會，讓學校各層級具備處理事件的權責和知能，跳脫基層老師的應付不暇，並與社區資源共享，讓社區裡的社工、輔導專員，以及家長，一起以成員的身分進入委員會。

139 國立東華大學課程設計與潛能開發學系教授

140 人本教育基金會南部辦公室副主任

141 黃福惠，「面對校園霸凌，我們可以這麼做」，2011年1月號，人本教育札記

3. 積極懲處隱瞞事件校園。懲處不應該看學校霸凌事件的多寡，而應該看有無隱瞞事件。如果學校是在一個資源少、霸凌狀況又多的區域，校方要主動處理、勤找資源，國家的功能就是不斷提供資源和支持。「反霸凌，不要把「零霸凌」當成評價指標，而應該鼓勵大家講出來並積極處理」！
4. 耐心理解原因。應該要試著去診斷兒童行為背後的原因，理解後才會有好的處理方式，而不是把他們命名為加害／被害／旁觀者、標籤化然後隔離出去、宣布這與我們無關。
5. 霸凌問題必須以學校為核心進行方案，政府應投資相當資源，提昇現場教師專業能力。
6. 以專業為核心，建立校園支援系統。

〈公民與政治權利國際公約〉

第25條：參政權¹⁴²

一、條文說明

國家報告以2007年至2011年為人權檢討主要區間，民間版影子報告則同樣以2007年至2011年為檢討區間，一方面回應官方的人權報告，另一方面則指出在這四年期間，國家隱而不宣的人權侵害事實。關於〈公民與政治權利國際公約〉第25條參政權的部份，國家在這一條文中呈現的無非是法律條文的羅列、或是綱領性的宣誓；除此之外，毫無提到現行制度下侵害人民參政權的事實。因此，民間版影子報告在參政權條文撰寫上，一方面將參酌前聯合國反酷刑調查官¹⁴³ Manfred Nowak 《CCPR COMMENTARY》¹⁴⁴一書；另一方面也以聯合國條約機構，即人權事務委員會針對〈公民與政治權利國際公約〉所做成的一般性意見為基礎，撰寫這份影子報告，指出人民參與政治生活的權利遭到侵害的具體事實，並提出改善建議。

〈公民與政治權利國際公約〉第25條指出每個公民都應享有參與公共事務、選舉與被選舉權、及參與公共事務的權利。第25號一般性意見更明確指出「《公約》第25條承認並保護每個公民參與公共事務的權利」，且「公共事務是一個廣泛的概念，涉及到行使政治權力，特別是行使立法、行政和管理權力。它包括公共行政的各個方面和國

142 〈公民與政治權利國際公約〉第25條：參政權，民間影子報告作者：陳郁琦、林仁惠

143 UN Special Rapporteur on Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment

144 Manfred Nowak, 1993, U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, N P Engel Pub.

際、國家、區域和地方各級政策的擬定和執行。」具體來說，所有公民必須有同樣的權利或機會直接或間接參與政事、在真正定期選舉中投票及被選，並且須採行無記名投票，最後則是公民以一般平等之條件服本國公職。

在這份影子報告中，針對〈公民與政治權利國際公約〉第25條參政權將以選舉權及被選舉權方式區分，並指出選舉與被選舉權中權利受侵害的具體事實。包括：雖然成年公民各有一票，但票票不等值現象、身心障礙者行使投票權之可能性等具體客觀事實皆影響選民的投票權。此外，〈公民投票法〉限制眾多，也限縮公民直接民權。另一方面，選舉制度的扭曲，包括選區的劃分、選舉保證金的設定等等，使得小黨及弱勢被摒除政治系統之外，更是侵害了人民的參政權及被選舉權。以下將針對上述幾個重要議題作出民間版影子報告的回應。

二、回應國家報告

（一）、公共政策大門緊閉，人民無從監督參與：回應國家報告第78頁第322段

國家人權報告理應針對政府如何保障人民參與政事及公共事務提出說明及檢討，然此次公政公約報告第25條「參與政治事務之權利」322段僅回應民間所提出環境影響評估審查過程公民參與不足的問題，表面上以「平衡報導」的方式陳述政府與民間雙方意見，缺乏實質內容，且規避全面性檢討法制面及執行面的缺失，在在顯示政府各級機關敷衍了事、虛偽不實的駝鳥心態。

目前政府將「民眾參與政事」的權限授權給各級機關自行訂定相關規定，例如環境影響評估審查中的民眾參與，則由環保署以2009年公告之「環境影響評估審查旁聽要點」規範之，不僅「民眾參與」制

度設計密度不足，程序也不明，導致現行之民眾參與流於形式，實施及執行過程中皆引起許多爭議及詬病。

環保署該要點第一條指出「為實民眾與環境影響評估案件審查作業，並維護會場之秩序」，然而實際執行皆以「維護會場秩序」之名「限制」甚或「拒絕」民眾參與，例如限制發言時間、人次及旁聽空間的刻意區隔。這與環保署在報告中自稱「以各種可能之方式致力推動…」之言完全相反¹⁴⁵。

政府主導的各項開發計畫對當地住民的健康權、住屋權、水權及工作權皆會造成重大衝擊，然而不僅未與受衝擊之居民進行充分溝通，在決策及審議過程中更刻意限制民眾參與的權利。此種限制民眾參與政事的問題在其他部會也一再發生，顯示政府部門不僅是在環境影響評估公開審查的相關法規對民眾參與缺乏明確之保障，而是在「行使政治權力，特別是行使立法、行政和管理權力」及「公共行政的各個方面和國際、國家、區域和地方各級政策的擬定和執行」都缺乏民眾參與之法律保障。

（二）、高額選舉保證金，設下經濟弱勢者的參選門檻：回應國家報告第78頁第323段

〈公民與政治權利國際公約〉第25號一般性意見中指出「與提名日期、費用或保證金」有關的條件應合理，不得有歧視性。另外一般性意見中也提到，公民在享受這些權利（參政權）時，不得受到社會出身、財產…等任何理由的歧視。在國家報告中，僅提到將遵照公

145 媒體皆有報導民眾要求參與環評審查時遭到環保署拒絕、阻撓、限制旁聽及發言等種種情況（http://shuchuan7.blogspot.com/2010/08/blog-post_31.html，「環保署大門前用拒馬把民眾隔離在外，颱風雨一陣又一陣，后里農民、環保團體在雨中舉行記者會」。）

約精神進行檢討，卻沒有提出任何關於選舉保證金制度的具體政策規劃。

我國現行的選舉保證金制度規定，在〈公職人員選舉罷免法〉第32條第1項規定：「登記為市議員候選人時，應繳納保證金二十萬元，該數額係經中央選舉委員會2010年4月6日第401次會議決議，審諸目前社會經濟狀況，該數額尚屬適當。同條第4項規定得票不足各該選舉區應選出名額除該選舉區選舉人總數所得商數10%者，保證金不予發還。」

台灣綠黨目前正針對選舉保證金一案提起保證金違憲之法律救濟。綠黨宋佳倫¹⁴⁶指出，台北高等行政法院100年度簡字第219號判決及最高行政法院100年度裁字第2273裁定，所持理由大意如下：「保證金制度之立法意旨為防止候選人濫行登記，藉以要求候選人慎重參選，避免任意參選耗費社會成本與資源，為維護社會公益所必要，故在合理範圍內所為適當之規範。」現行保證金制度不但違反了〈公民與政治權利國際公約〉有關參政權之規定，更使較無財力者無法平等行使憲法所賦予之權利，與憲法保障人有自由平等之參政權相違背（宋佳倫，2011）。這樣的財產限制門檻導致弱勢者、窮人完全參政無門，更是不公平的歧視。

（三）、無輔助措施，防礙身心障礙者行使投票權利：回應國家報告第80頁第332段

在〈公民與政治權利國際公約〉第25號一般性意見中提到，不應以身體殘疾為由來限制選舉權，此外，更應採取具體辦法，如以圖片或標記來確保文盲投票人在做出其選擇之前可以獲得充分的資訊。國

家報告中僅提到為便利身心障礙者及行動不便者行使投票權所採取的措施，仍然無法完全滿足身心障礙者之需求，需要檢討改進，卻未提出任何具體改進政策。

在身心障礙者的現實生活中，身障律師李秉宏¹⁴⁷（2011）提到：「肢障者欲進行投票，常因投票場所未有無障礙空間，肢障者無法進入投票場所而影響其投票機會。更有甚者，乃重度肢障者必須搭乘復康巴士前往投票場所，但因復康巴士不足而無從前往，進而剝奪其行使投票權之機會。」。

此外，關於視障者投票權部份，李秉宏（2011）也提到：「視障者於投票場所均會事先領得特殊投票工具（多為塑膠製之長條版面，並於版面設計有框，於框的下方設有點字對應之號碼），由家屬或工作人員協助視障者進入投票間，將選票與塑膠板作對應，再由視障者將印章蓋入對應之框內，最終再將蓋印好之選票投入票箱。為此項作法，視障者經常反映難以知悉投票之內容是否真確，故有若干視障者反映是否應改變現行的投票模式。此外，尚有若干中途失明者因為曾學過點字而無法用此模式投票，也影響其行使投票權之機會。」由此可知，身心障礙者在投票過程中仍是困難重重，即便有法規的規定，但在實際的客觀運行過程中，以及政府並未更進一步積極協助身心障礙者之投票權的情況下，身心障礙者仍無法像一般人一樣享有友善且立基點平等的投票環境。

（四）、「犧牲小族，成就大族」扭曲的原住民族參政權：回應國家報告第83頁第343段

在〈公民與政治權利國際公約〉第25號一般性意見書中指出，公

146 宋佳倫（2011），把政治還給我們，TAHRPAS冬季號，台灣人權促進會

147 李秉宏（2011），身心障礙者投票權之初探，TAHRPAS冬季號，台灣人權促進會

民在享受這些權利方面，不得受到基於種族、膚色、性別、語言…等任何理由的歧視。國家報告僅指出依〈中華民國憲法〉增修條文第10條第12項明文規定，國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與並羅列相關法律。但在現實的政治運作上，海樹兒¹⁴⁸（2011）指出現行原住民族參政權的問題在於「選區劃分」，現行的選區劃分為「山地原住民」與「平地原住民」兩選區，並採複數選區單記非讓渡投票制，此制度造成原住民族「犧牲小族，成就大族」的問題。

其次，全國性單一選舉區也造成以下幾個問題（海樹兒，2011）：

1. 由於選區廣大（全國地區），故此種選舉之參選人對具有強烈黨政背景者、現任者、具一定知名度者、有一定財源者等最有利，而使得無上述條件者怯步。故此制有阻礙無任何黨政經背景或財源者之原住民人士參選。
2. 在此一制度之下政黨配票情形頻繁，而有扭曲民意之嫌。
3. 政黨為了希望掌握多數的議席，會提同黨數名候選人參選，而形成同黨參選人間之競爭甚至相互挖票，此不利黨內原住民立委之間的合作與協調，也因此助長賄選。同樣地，由於採複數選舉區，同選區的原住民候選人難免於競選期間對立、挖票，甚至相互攻擊。競選過程的彼此傷害，影響當選後在立院為原住民權益共同合作的默契。
4. 選區幅員太大，候選人疲於跑攤，相對地也需要龐大之財力來參選，而有助金錢政治之引進。選區越大，愈重組織戰，愈必須依賴政黨，而易形成政黨利益超過原住民族利益。
5. 由於選區太大，未保障小族，使得人數少的民族幾乎是沒有機會當選國會議員，而有原住民族內部參政現象中的「大族壟斷」之景象！又由於現任者多是原住民內部的大族，故在原住民政治場域

之競逐及政治意見之表達上，似乎也出現「大族強勢化、小族弱勢化」之原住民內部的「不平等」問題。

6. 由於選區太大，致當選者無法顧好其全部選區之服務，亦因為選區之重疊，致常常發生服務選區之競爭化而耗費行政資源。
7. 山地及平地原住民選舉以全台為選區，除當選的立法委員平時須耗費時日來經營各地選區服務外，選民陳情來源的地理性之多樣與複雜，幾乎不可能培養自己成為專業的立法委員。
8. 選區太大，驅使當選立委者僅能照顧特定選民群，如其所屬民族群等大票倉地區（即其支持者），其他選民難以監督。

三、民間提出議題

（一）、展現直接民權的公民投票，卻是限制重重（選舉權）

〈公民與政治權利國際公約〉第25號一般性意見中對於選舉的要求，除了必須要定期、公平和自由的舉行，不脫離確保有效行使投票權的法律框架。此外，有投票權的人必須能自由投任何候選人的票，並且可以贊成或反對提交公民投票的任何提案。但公民投票問題完全沒有出現在第25條參政權國家報告裏。

台灣的〈公民投票法〉於2004年1月2日正式實施，並且於2004年總統大選首度提出公民投票案，分別為強化國防（領票率45.17%）及對等談判（領票率45.12%）兩案公投；2008年提出四項公投案，分別為討中國國民黨黨產公投（領票率26.34%）、反貪腐公投（領票率26.08%）、台灣入聯公投（領票率35.82%）跟務實反聯公投（領票率35.74%）。此6項公投案皆因領票率未達全國投票權人總數二分之一的法定門檻，未能成功。

此外，民進黨與台灣團結聯盟自2009年起連續發起4波ECFA公投提案，總計逾43萬人參與連署，卻皆被公投審議委員會的十幾個委員

148 海樹兒（2011），原住民族選舉制度評析，TAHRPAS冬季號，台灣人權促進會

駁回。第4次ECFA審議委員會於2011年1月5日開會，共16人出席，5人請假，最終以10比4駁回幾10萬人民連署的公投案¹⁴⁹。換句話說，台灣自〈公民投票法〉實施以來，沒有任何1案依該法成功通過公民投票。

台灣的〈公民投票法〉最引人詬病的無非是人民提案及連署的門檻過高成為人民的承重負擔、公投審議委員會權責不清（以何種準則「審查」人民的公民提案？）、投票有效人數限制門檻過高，導致人民要行使直接民權，決定重要公共事務幾乎成了天方夜譚，而〈公民投票法〉最終也被譏為限制人民綁手綁腳的「烏龍公民投票法」。

（二）、單一選區兩票制扼殺小黨參政（被選舉權）

在〈公民與政治權利國際公約〉一般性意見中指出，除了在每一國家選舉制度框架內投票人所投下的每一票應平等之外，更強調劃分選區和分配選票的辦法不應該歪曲投票人的分配。當前單一選區兩票制的制度弊病不但造成了前述投票權因選區劃分不當的票票不等值，更是抹煞了台灣弱小政黨的發展空間。

台灣自2008年1月12日首度實行單一選區兩票制，國民黨取得了81席次，成為國會的最大黨，民進黨則取得27席。無黨聯盟則獲得3席，親民黨及無黨籍各1席，其餘小黨全軍覆沒。雖有不分區名單的制度可讓小黨在不分區得以獲得席次的機會，但從實際政治運作來看，得票率5%以上的政黨才得以分配席次。因此，雖然其餘小黨囊括了12%的選票，但由於政黨票各自分散在不同的小黨，導致沒有任何一個小黨可以取得席次，百分之五的門檻限制完全扼殺了小黨進入國會的可能性。

149 黃維助、蘇永耀（2011，1月6日），ECFA公投 公審會連4殺，自由時報

此外，席次比與選票比的落差也導致歪曲了投票人的分配，也違反了〈公民與政治權利國際公約〉一般性意見中指出的選舉權原則——分配選票的辦法不應該歪曲投票人的分配。在第七屆立委選舉（2008年1月12日）中，國民黨得票率53.47%，卻取得78.07%的席次率；民進黨38.65%的得票率，卻僅獲得17.80%的席次率。

此外，在不分區的席次比與得票比之間，如同顏厥安（2011）所述：「由於不分區制度的設計不當，使得大量政黨票無法計入席次分配，往往有一百多萬公民的政治意向完全失去被代表的機會。小黨以及與藍綠比較無關的政策觀點，也失去透過國會表達的機會¹⁵⁰」。無論是單一選區或是不分區名單，無論是大黨或是小黨，席次率與得票率之間的巨大的差異都扭曲了選民的最初投票分配。受傷害最深的也是小黨、弱勢民眾。同時，席次與得票率之間的巨大差異更是違反了選民的參政權。

（三）、選區不當劃分造成票票不等值

「一人一票，票票等值」是普世對於參政權基本要求。在〈公民與政治權利國際公約〉一般性意見中指出，締約國必須執行一人一票的原則，在每一國家選舉制度的框架內，投票人所投下的票應一律平等，且劃分選區和分配選票的辦法不應該歪曲投票人的分配。我們卻發現，在真實的政治規則運作之下，中華民國人民在立法委員投票中，各選區的選票卻極度不等值。然而，國家報告中完全未提及當前嚴重票票不等值現象。

票票不等值為選區不當劃分下產生的現象。在單一選區零和遊戲的制度之下，贏者全拿，即便只輸一票，其選票在單一選區中也都成

150 顏厥安（2011），由選舉權的憲法意義談選制改革，TAHRPAS 冬季號，台灣人權促進會

為了無用的票。台灣在2007年進行選舉制度的改革，由複數選區非讓渡投票制改為單一選區兩票制，在2008年的選舉中，首度採用單一選區兩票制。其中選票「價值」在各選區中差異極大，例如：中選會將人口數僅9萬的澎湖縣、7萬的金門縣及9千多人的連江縣，和人口數高達47萬的新竹及46萬的宜蘭縣，都劃設為單一選舉區，各選出一名立法委員。連江縣選舉人的票值是新竹縣選舉人的48.6倍，金門縣選舉人的票值是新竹縣的6倍，澎湖縣選舉人的票值是新竹縣5.2倍¹⁵¹。

新竹縣陳姓公民及宜蘭縣方性公民曾在2008年針對票票不等值此事實提出訴願，2008年6月12日行政院駁回訴願（院臺訴字第0970086328號）。2008年8月11日兩位公民提出行政訴訟，2010年8月19日駁回原告上訴判決確定。因此2011年11月10日，多個公民團體聲援二名當事人，向法院提出「選區劃分票票不等值違憲」之釋憲聲請，目前釋憲案仍在進行中。

四、結論與建議

根據〈公民與政治權利國際公約〉第25條參政權，承認並保護每個公民參與公共事務的權利、選舉和被選舉權利。再根據〈公民與政治權利國際公約〉一般性意見及教授所著的《公民權利和政治權利國際公約－評注》，民間版影子報告中提出各三項當前選舉權與被選舉權中，公民參政權利受侵害的實況。在選舉（投票）權部份，影子報告指出每個公民嚴重票票不等值、身心障礙者投票權及直接民權未落實此三個問題。在被選舉權部份，影子報告指出選舉制度造成弱勢參政的障礙、原住民族參政權未受保障，及窮人無法參政之保證金問題。以下將就這六個問題分別提出建議：

151 吳淑君（2010，9月12日），「票票不等值敗訴 聲請釋憲」，聯合報

（一）、公民參與政事權利

政府就確保民眾參與之保障之現行法律不足，應開始研擬法案以明確保障公民行使參與政府決策過程之權利。民間團體建議此法案所需的法律基礎應參照〈奧爾胡斯公約〉（The Aarhus Convention），提供支持公民參與所需的三大支柱：政府資訊公開、公民參與決策過程和司法救濟的管道。〈奧爾胡斯公約〉將「環境權」與「基本人權」連結，主張只有透過全民參與才能達成永續發展的目標，被聯合國前秘書長安南譽為聯合國推動的環保民主運動（environmental democracy）中，最前瞻和最具野心的國際公約。

唯有政府以明確之法律保障民眾參與政事之權利，並徹底要求各級機關依法重新檢視其所謂的「民眾旁聽要點」，才能落實〈公民政治權利國際公約〉第25條的參政權。

（二）、消取選舉保證金制度，改行「公費選舉」

選舉保證金制度要求20萬的保證金對於弱勢、小黨及個人來說是一筆相當龐大的負擔，財產上的歧視讓社會上某些人無法參政，其參政權永遠被剝奪。政府應該要取消選舉保證金制度、改行「公費選舉」。根據簡錫堦¹⁵²（2011）指出：公費選舉嚴格限制候選人和政黨只能有極小的募款額度，違反者當選無效。候選人和政黨平等享有宣傳、活動、媒體資源，均由公費支出，反而比目前無止境的競選金錢遊戲更節省社會資源。

此外，公費參選人須有一套限制機制：取消「參選保證金」，國會未有席次之政黨或獨立參選人，改以低標「連署」或「前次參選的

152 簡錫堦（2011），「改革『剝奪參政權』的選制」，TAHRPAS冬季號，台灣人權促進會

票數」方式，取得提名或獨立參選資格，有基本民意支持的人才資格參選，就能防止參選者暴增，浪費公共資源的情況。政府應以「公費選舉」、「廢除保證金」為長遠的目標，短期內應該降低選舉保證金，讓所有的公民都可以有平等的機會參與政治。

（三）、配合身心障礙者的多樣性增列協助投票的措施

身障律師李秉宏（2011）指出，為使參政權之行使成為身心障礙者可主張之依據，並配合身心障礙者的多樣性增列可能的投票模式（如：通訊投票等），以作為政府推行各類無障礙投票措施的法源依據，政府應更進一步地簽署〈身心障礙者權利國際公約〉。在行政措施面向上，政府機關除須定期邀集各類別之身心障礙代表討論適切的投票模式，亦須對於選務人員定型舉辦教育訓練，使其了解身心障礙者的需求。此外，尚有不少身心障礙者並未知悉現行法對於身心障礙者參政權益的保障，因此，政府機關亦須提供此項訊息的平台，或委由身心障礙團體執行前述工作，以確保前述身心障礙者之權益。

（四）、改革選區制度與保障少數原住民族參政權

海樹兒（2011）指出，原住民族參政權主要有四個問題，並提出其可能的解決辦法。其一是選制問題，包括繼續採用不合時宜且割裂民族的山原及平原的選區劃分問題，以及立委選舉之全國性選區下複數選區單記不讓渡投票制而造成的諸多弊病。因此政府應該要重新思考不合宜的山地平地二分選區劃分及改革複數選區制度。

其二是仍未能保障原住民族內人口數少的民族參政權，如達悟族、邵族、鄒族…等毫無機會產生直轄市級以上的民代。針對少數民族參政權，政府應直接立法保障其實際的參選管道。

其三是原住民選區的選舉方式要如何去選，從不尊重原住民的意

見。這包括行政單位（尤其中選會）針對原住民的選舉區劃分極少辦理相關的研討及徵詢意見說明會，而即使徵詢原住民意見，之後的立法決策卻與原住民民意相左，這可以從選舉裡的山原與平原區劃長期以來為多數族人主張廢除，以及2005年修憲時，爭議中原住民立委選區是否要比照全國之立委選區改採單一選區而廢除弊端叢生的複數選舉區單記不讓渡投票制時看出。絕大多數的原住民意見（尤其精英及學界）都主張重新劃分，但後來也都在執政者之優勢考量及僅參酌那些多不願更動選區以影響其下次連選連任時的「現任」原住民民代（立委）之意見下而仍被保留下來。政府應主動召開公聽會、研討會及說明會，認真思考選舉制度及選舉區的改革。

其四則是研擬統籌國家各級選舉事務之中央選舉委員會從未有原住民擔任過委員，此使得中選會裡研討相關選舉議題及處理選舉事務時，欠缺原住民族及民族多元化的思辨方向與決策。在選務相關機關中的人員編制，應保障原住民族的參與，以確保決策多元化。

（五）、補正〈公民投票法〉還權於民

〈公民投票法〉本為了確保公民直接民權而生。但當前台灣的〈公民投票法〉卻限制重重，阻礙了公民行使職接民權之可能。因此政府應立即補正〈公民投票法〉，具體作為包括（黃國昌，2011）：

1. 大幅降低人民提案公投及連署的門檻
2. 廢除公投審議委員會
3. 廢除高門檻的投票人數限制
4. 〈公民投票法〉第2條關於公民投票事項限制應該重新研議，除人事外的公共事項都不應限制

5. 〈公民投票法〉第13、15及52條，排除行政機關及立法院少數享有公民投票提案權的限制應加以修正¹⁵³

讓〈公民投票法〉可以真正還權於民，讓民眾享有真正的直接民權，決定關於自己的重大公共事務。

（六）、選舉制度改革：單一選區兩票「聯立」制

台灣在第七屆立法委員選舉首度採行單一選區兩票「並立」制，一票單一選區，一票政黨不分區，立委總數為113席。在並立制的制度運作之下，立委總數已被固定，小黨在單一選區中被夾殺，在不分區中更有百分之五的門檻限制。導致第七屆立法委員選舉結果，小黨幾乎慘敗。這樣的制度下導致政治是兩大黨的遊戲，小黨、弱勢幾乎參政無門。因此政府應該要進行選舉制度的修正，改為單一選區兩票「聯立」制，提高政黨不分區的席次，並降低小黨分配席次的門檻。聯立制是以第二票（政黨票）為基準來決定各政黨應得的席次。其計算票數方式為：政黨席次等於總席次乘上政黨票的票數占有效政黨總票數的百分比，如此一來，各政黨得票率與席次率才會較具比例性，也才能夠更有效地保障小黨的發展與參政權。

（七）、票票不等值問題亟待解決

票票不等值的現況，政府應重新檢討選區劃分及修憲（憲法保障至少每一縣一立委）。國家報告指出，「公職人員選舉罷免法中明定立法委員選舉區每10年重新檢討一次」，此規定應予以修改。當前的選區劃分不當導致各地區選民選票嚴重「價值不一」，已無法等待「十年過後」再行檢討的選區劃分。十年才檢討一次的選區劃分也無法在十年間的每次選舉中反映出人口的流動，立委選區更是未依人口

¹⁵³ 第4及5點參考自核四公投促進會之主張。

比例分配，產生重大危機¹⁵⁴（黃國昌，2010）。此外，影子報告也要求政府應該要加速「選區劃分票票不等值違憲」一案釋憲的腳步，讓每個選民的每張選票都能夠擁有同樣的價值。

¹⁵⁴ 黃國昌（2010），「2010年人民參政權：挫敗而倒退的一年」，2010年台灣人權報告，台灣人權促進會

〈公民與政治權利國際公約〉

第27條：少數族群權利¹⁵⁵

一、條文說明

國家報告以2007年至2011年為人權檢討主要區間，民間版影子報告則同樣以2007年至2011年為檢討區間，一方面回應國家官方人權報告，另一方面則指出在這段期間，國家隱而不宣的人權侵害事實。關於〈公民與政治權利國際公約〉第27條少數族群權利的部份，國家在這一條文中呈現的無非是法律條文的羅列、或是綱領性的宣誓；除此之外，毫無提到現行制度下侵害人民參政權的事實。因此，民間版影子報告在參政權條文撰寫上，一方面將參酌前聯合國反酷刑調查官曼曼fred Nowak《CCPR COMMENTARY》一書；另一方面也以聯合國條約機構，即人權事務委員會針對〈公民與政治權利國際公約〉所做成的一般性意見為基礎，撰寫民間版影子報告第27條少數族群權利報告，指出人權侵害具體事實，並提出改善建議。

〈公民與政治權利國際公約〉第27條指出凡有種族、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。因此，根據公約規定，少數團體之人能夠享有其固有文化並且擁有保存其文化的權利。〈公民與政治權利國際公約〉第1條與第27條很常被混淆，但根據〈公民與政治權利國際公約〉第23號一般性意見指出，〈公民與政治權利國際公約〉第1條為屬於「民族」的權利；而第27條則賦予「個人」權利。此外，第23號一般性意見也指出，屬於

155 〈公民與政治權利國際公約〉第27條：少數族群權利，民間影子報告作者：陳郁琦

少數群體的個人不應該被剝奪了與他們群體一起享受自己的文化、信奉自己的宗教和說自己語言的權利。

除此之外，〈公民與政治權利國際公約〉第23號一般性意見也強調，文化本身以多種形式表現出來，包括與土地資源的使用有聯繫的特定生活方式，原住民尤其為主，這些權利包含漁獵等傳統活動及受到法律保護這在保留區內的權利。政府應該採取積極地法律保護措施以確保少數族群的成員確實參與涉及他們的決定。

二、回應國家報告

（一）、國家侵犯原住民族傳統領域與文化：回應國家報告第85頁第355段

國家報告提到，〈原住民基本法〉規定，原住民族在原住民族地區可依法從事的非營利行為包括獵捕野生動物、採集野生植物及菌類、採取礦物土石及利用水資源，且必須以傳統文化祭儀或自用為限，同時也提到，若無相關法規的配合，光〈原住民基本法〉，原住民及傳統文化權利並無被自動確認。

在原住民族文化及領域受侵犯個案當中，其中一個著名個案即為司馬庫斯案。2005年，泰利颱風吹倒了一棵大型台灣櫟木，阻礙了司馬庫斯部落的聯外通行道路。部落的三位原住民青年主動協助搶修司馬庫斯的聯外道路，將這棵櫟木移往路邊。10月7日林務局前往處理此珍貴櫟木，並將櫟木樹身切割後載離，僅留下因為受到土石掩埋難以取走的樹根及部分枝幹。部落青年在部落會議的同意及授權下，前往取回餘留的樹根及部分枝幹，並希望做為呈現部落意象及美化部落用途。

在不主動破壞自然生態的情況下取用已經無法再繼續生長的樹木，並再次利用來呈現部落的意象，公有領地內的動植物由所有部落

族人一同共享，這樣的傳統原住民文化卻讓司馬庫斯的三位部落青年因為「將風倒櫟木的樹根及殘餘枝幹取走」被檢察官因違反〈森林法〉第52條起訴，2007年4月18日新竹地方法院判刑了有期徒刑六個月，併科罰金新台幣十六萬元，但在2005年通過的〈原住民基本法〉中第20條，其實已提到政府承認原住民族土地及自然資源的權利因此族人不服該判決，繼續上訴，終於在2010年2月3日高等法院更一審做出無罪判決。

（二）、原住民族司法權益：回應國家報告第86頁第359段

國家報告指出，〈原住民基本法〉雖規定政府為保障原住民族之司法權益，得設置原住民族法院或法庭，目前政府雖因涉及特殊狀況而遲延，仍應考量原住民族傳統習俗、文化及價值觀等，儘早適時評估及成立原住民族法院或法庭。但政府卻無具體提出設立原住民族法院或法庭之規劃，導致目前仍有許多原住民族司法案件在漢人司法體系中不平等的對待。

實際案例：

2003年2月19日，嘉義縣阿里山鄒族達邦大社頭目汪傳發及其子汪建光前往參加喪禮途經其自家承租地（117號林班地），發現有一部車輛停在其承租土地旁，一位漢人（陳登茂）在附近徘徊逗留。汪傳發父子下車詢問陳登茂來意，陳登茂答上山採蜜，汪傳發父子隨後在陳登茂車上發現一桶蜂蜜，認為陳登茂進入自家林班地盜採蜂蜜，因此將蜂蜜放到自己車上希望待喪禮結束後再前往警局處理，最後雙方互記車牌後碼後離去。

同日傍晚六點五十分，陳登茂率先前往當地達邦派出所報案，指控頭目父子搶奪蜂蜜。當天晚上汪傳發父子二人結束山美鄉喪禮儀式返回達邦路上遭警查臨檢且立即被帶往嘉義縣竹崎分局拘留過夜。拘留警訊過程中，警方不但未尊重原、漢之間根本的差異，

更是用粗暴的方式處理此案，在警方的破案新聞稿中粗魯地指出：「原住民有佔地為王的習慣」。

2003年8月22日，嘉義地檢署吳基華檢察官以〈中華民國刑法〉325條搶奪罪起訴汪傳發父子二人，同年8月27日，嘉義地方法院宣判二人依搶奪罪各處有期徒刑六個月。當事人不服，於同年9月8日提起上訴無罪抗辯，但最終2004年1月12日最高法院駁回其上訴。小米穗原住民文化基金會、台灣人權促進會等民間組織協助本案當事人在2004年11月1日遞交非常上訴書，但最高檢察署仍在12月8日以「礙難辦理」之由駁回聲請。

儘管〈原住民基本法〉中已有規定政府承認原住民族土地及自然資源的權利，〈森林法〉第十五條也指出：森林位於原住民族傳統領域土地者，原住民族得依其生活慣俗需要，採取森林產物。但是漢人還是先入為主地認為原住民「竊取」且欲從「國有財產」中「獲利」。漢人法庭也並未如公約中所要求必須要尊重少數族群傳統及文化，甚至粗魯地鄙視原住民族文化。

此外，2010年1月高雄茂林地區也發生魯凱族原住民撿拾漂流木，7人被以〈森林法〉起訴並定罪案件。7名魯凱族的原住民在風災過後前往魯凱族的傳統領域馬里山區撿拾漂流木，並做為木器供生活非營利使用，但卻被以〈森林法〉第52條第2項之竊取森林主產物未遂罪起訴，7人被處以有期徒刑陸月，併科罰金新臺幣拾肆萬元。漢人法庭不但未調查原住民族傳統領域為何，也未將此案適用〈原住民族基本法〉及〈森林法〉，完全不尊重原住民其傳統領域及文化。

三、結論與建議

無論是司馬庫斯風倒樺木案或是鄒族蜂蜜案其最初判決皆明顯違反了〈公民與政治權利國際公約〉第27條關於少數民族的權利。條

文中提到凡有種族、宗教或語言少數團體之國家並屬此類少數團體的人，其團體內共享之固有文化不得被剝奪。本條公約的一般性意見更是指出，文化本身以多種形式表現出來，包括土地資源的使用與其特定的生活方式相聯繫，這些地區及團體的傳統活動或是生活區居住地都應受到法律保護，並且國家應採取「積極」的保護措施並且確保少數族群的成員能夠確實的參與涉及他們自身的決策過程。

因此，我們認為，針對原住民的司法權益相關問題，建議政府採取以下幾項對策：

- （一）強化各級法院司法人員、行政部門執法人員、立法部門立法者對於多元文化之尊重。
- （二）司法院並應提出原住民事務專門法庭之設置規劃，以受過相關族群文化訓練之司法官負責審理原住民所涉及之司法案件等，減少因為文化差異的敏感，造成對原住民族不公平之司法審理結果。
- （三）在法律制定層面，除了現有的〈森林法〉及〈原住民族基本法〉要具體的落實之外，更應該積極推動原住民族自治法。在自治法的立法期間，應廣邀原住民族本身參與此立法過程，讓原住民族可以確實的參與涉及他們自身的決策過程。此外，在非法律層面，屬於多數的漢人必須要去尊重與自己不一樣的文化，而不是以本位主義的態度對待屬於少數的原住民族。

〈經濟社會文化權利國際公約〉部份

〈經濟社會文化權利國際公約〉

第6條、第7條：工作權、工作條件¹⁵⁶

一、條文說明

縱觀兩公約的內涵，與勞工基本權益之條款甚多，包括歧視禁止、職業自由、合理生活水平、自由結社、社會保險保障、母性保護，以及改良環境及工業衛生等面向，雖與其他國際勞工公約之規定一致，而國內亦有相關勞動法規規範相關保障（護），但參諸司法院釋字329號解釋意旨，依〈中華民國憲法〉第63條規定締結之條約，其位階等同於法律。因此，實有必要針對國內法規、政策、措施進行通盤檢討，以作為未來修立法之參考。以下，本文將粗略的將近一年來國內之勞動人權事件，以及相關法規抵觸兩公約精神之部份提出檢討，以期和官方版報告對話。

二、回應國家報告

（一）、〈就業服務法〉無法消除工作歧視，反淪為「外勞聘僱法」：回應國家報告第19頁第44至46段

〈就業服務法〉第1條揭示：「為促進國民就業，以增進社會及經濟發展，特制定本法」，而〈就業服務法〉對於國民工作權之保障，主要包括職業自由之保障、平等權、歧視禁止、政府及民間之就業服務，以及〈就業服務法〉最為勞工團體批判淪為「外勞聘僱法」的外國人之聘僱與管理。

156 〈經濟社會文化權利國際公約〉第6條工作權、第7條勞動條件，民間影子報告作者：孫友聯、張智程。

其中，〈就業服務法〉第5條就業平等權之保障，明定諸如種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙或以往工會會員身分為由之歧視禁止，範疇實已超越兩公約及相關國際勞工公約之規定。但由於法規執行為地方政府之職責，因此，實際落實法律保障勞工免於受歧視之情形，即因各地方政府資源而有嚴重落差，且勞動委會勞動統計月報中，竟然沒有就業歧視案件之相關統計，相關統計亦不見於本次國家報告中，殊值遺憾。

任何歧視對於勞工之工作權都造成傷害，因此我們用〈性別工作平等法〉中性別歧視案件分佈來類比觀察，資源相對豐沛充裕的五都（台北市、新北市、台中市、台南市及高雄市）處理案件佔全國總件數80%之強¹⁵⁷，由此可見，歧視禁止之保障城鄉差距甚大。因此，消弭法律保障在地域上的落差，應成為檢視兩公約的重要指標。

此外，〈就業服務法〉為現行國內引進外勞的唯一法源，對於外勞人權的保障卻無積極的規範，亦應一併檢討，尤其近幾年來外勞受虐、剝削案件頻傳，雖然立法院於2009年1月23日公布〈人口販運防治法〉，雇主除違反〈勞動基準法〉、〈就業服務法〉之相關規定之外，尚有〈人口販運防治法〉提供被害人必要之保護及課以僱主相對較重的刑責。

（二）、無能政府，不願誠實面對失業現況：回應國家報告第19頁第47段

2008年、2009年期間，台灣面臨高失業率的衝擊，失業率最高落在2009年8月的6.13%，而主計處公佈2011年11月的失業率為

¹⁵⁷ 資料來源：勞委會勞動統計月報，案件數為自2002年3月開始累積之件數。

4.28%，離馬英九總統於2008年的選舉承諾失業率降到3%以下，仍然一段相當遠的距離。此外，台灣就業保險的涵蓋率遠低於勞工保險，因此，為數不少的勞工於失業期間無法獲得任何所得安全保障，嚴重侵蝕勞工及其家人的生活。

近三年來，除了面對高失業率的衝擊，台灣勞工同時亦面對所謂無薪假的危機。依據〈勞動基準法〉之規定，無薪假仍違法之行為，因為〈勞動基準法〉規定之所有休假都應給薪，並無所謂的無薪假；而這種企業將景氣風險完全移轉勞工的方式，許多勞工不僅因縮減工時工資而生活陷入困頓，而由於其身份無法符合失業勞工的定義，縱使為就業保險之被保險人，也無法獲得失業給付的支持，而這種「部份失業」的狀態，更造成勞工在身心俱疲。因應高失業率及無薪假，勞委會先後推出諸如「上課即上工」、「充電計劃」、「充電加值計劃」等安定就業措施，但在行政院吳敦義院長「可得諾貝爾獎」的荒謬加持之下，這個資方違法行為似乎已成為一種慣習，變成台灣勞工揮之不去的夢魘。

（三）、身心障礙者就業無保障：回應國家報告第20頁第49段

2009年7月11日，〈身心障礙者權益保障法〉第38條定額進用新制上路，該法課與員工總人數在34人以上之公部門，進用具有就業能力之身心障礙者人數，不得低於員工總人數3%、私部門員工總人數在76人以上者，進用具有就業能力之身心障礙者人數，不得低於員工總人數1%之僱用義務，未足額進用身障者的雇主則會遭到課以代金之不利利益，但是現狀下仍有部分企業寧可繳納代金，也不願意雇用身障者。

截至2010年9月為止，不足額進用的公司有1,499家，每月仍有3,131未足額進用人數，而不足額進用的前10大公司，為台積電、友達

光電、聯華電子、奇美電子南科分公司、三商美邦人壽保險、力晶半導體、力成科技、南茂科技、日月光半導體中壢分公司及旺宏電子，國家報告中未列出定額進用制之執行情況以及檢討方案，因此，定額進用保障身障者就業的良善立法意旨無寧仍期待政府的積極作為。

另外，現行〈公務人員任用法〉第28條第1項第9款規定：「有下列情事之一者，不得任用為公務人員：…經合格醫師證明有精神病。」〈教師法〉第14條第1項第8款也同樣規定經合格醫師證明有精神病患者，學校得予解聘、停聘或不續聘。依照此類規定，精神障礙者擔任公務人員及教師的資格遭到完全剝奪，不但侵害精障者的平等權、服公職權利及工作權，加深社會的歧視與汙名化，也有違〈政治公民權利國際公約〉第26條、第18號一般性意見書關於反歧視的宣示，以及〈經濟社會文化權利國際公約〉第6條、第5號一般性意見書關於不得阻礙殘障者就業的要求。

更進一步而言，精障者若能通過國家考試或甄試，取得任用為公務人員或擔任教師的資格，等於國家已經肯定其執行職務的能力，不受到精神疾病的影響，此時就不需要單以精神障礙為理由，完全剝奪其工作及服公職的權利。就此，比較妥適的處理方式應是仿照〈公務人員退休法〉第7條第1項第3款的資遣規定（「經中央衛生主管機關評鑑合格醫院證明身心衰弱，致不堪勝任職務者」），或〈會計師法〉第6條第1項第4款的規定（「罹患精神疾病或身心狀況違常，經主管機關委請二位以上相關專科醫師諮詢，並經主管機關認定不能執行業務」），亦即以精神疾病已導致不能勝任職務或不能執行職務作為退場的門檻，而不是在精障者尚未進入就業市場之前，就預先、直接否定他們可執行與一般人相同工作的權利。是以在法律修正之前，上述〈公務人員任用法〉及〈教師法〉的規定應構成對精障者工作權的歧視，違反兩公約課予的締約國義務。

（四）、數字無法說明原住民族實際的就業狀況：回應國家報告第21頁第54段

就國家報告保障工作權一節中所提供的公部門實際進用原住民的統計數字，只列出政府雇用了多少人次，卻未列出政府部門所有雇用人數（人次）的母數。因此，國家報告並未誠實回覆到底這些雇用人次數字，有沒有符合〈原住民族工作權保障法〉之規定：「原住民族地區及非原住民族地區，政府機構聘雇不具公務員身分的任用資格者，各應有三分之一及百分之一為原住民、以及雇用具公務員身分者，進用原住民人數應不得低於百分之二的規定。」另外在國家報告所列出的私部門雇用原住民的部分，也是同樣地打出迷糊仗，只列出雇用人次，卻未列出母數。而國家報告所列出的雇用未達法定要求的私部門，需繳交代金38億，卻沒有顯示到底私部門違反此法的比例究竟有多高。

最後，就國家報告中的就業人次的統計數據，還是無法辯識出短期就業與穩定就業二者之間的區別。這些數字背後到底其中有多少人次為臨時工，也就是短暫就業，並非擁有一份穩定、固定的工作；又有多人數，是真正擁有正職工作者。在就業輔導部分，國家報告同樣只列出訓練了多少人次，卻沒有列出這些完成受訓的受僱者，其實際能順利就業或繼續失業的比例各有多少。概根據官方報告的數據也顯示，原住民的失業率仍高於一般民眾，因此政府之原住民族就業促進政策是否有效保障原住民族之工作權，仍然存在很大的疑義。

（五）、〈勞動基準法〉被規避或濫用：回應國家報告第27頁第72段：

〈勞動基準法〉於1984年立法，規定了勞動條件最低標準，以保障勞工權益。然而，1996年12月6日修法後，逐漸將各項服務業納入〈勞動基準法〉的適用範圍。但迄今，仍然有包括醫師、家事工作者

等勞工被排除在〈勞動基準法〉的適用範圍，淪為〈勞動基準法〉外的孤兒。除此之外，〈勞動基準法〉規範的內容包括勞動契約、工資工時、童工女工、職災補償、退休、技術生等，以下，民間版影子報告嘗試從該法各章節當中之各項問題出發，列舉勞基法之若干問題，而這些問題亦侵蝕該法對於勞工「工作權」之保障：

- 1、根據〈勞動基準法〉第2條定義，勞工：「謂受雇主僱用從事工作獲致工資者」，但目前尚有家事服務者、醫師、律師等數十萬受僱勞工被排除在適用範圍之外。
- 2、〈勞動基準法〉第6條規定：「任何人不得介入他人之勞動契約，抽取不法利益」，但目前勞動派遣充斥，勞工之勞動關係常受第三者（派遣公司）的不當剝削。
- 3、雇主濫用「定期契約」情形嚴重，例如各大醫院與護理人員簽定期契約等違法問題普遍存在。
- 4、〈勞動基準法〉勞動契約章雖定有「法定解僱事由」，然而法條之規範過於鬆散，例如：「勞工對於所擔任之工作確不能勝任時」，以至勞工但因雇主解僱勞工所生之勞資爭議甚多，以2010年之統計數字，各項契約爭議仍佔百分之7，尤其，「解僱為最後手段原則」，以及且未將許多新生之非典型僱用態樣納入母法，許多派遣等非典型勞工的工作權不受保障。
- 5、基本工資定義不明，應參考〈經濟社會文化權利國際公約〉所規定的「所有工作者之報酬使其最低限度均能維持本人及家屬符合本公約規定之合理生活水平」，就此，2009年（凍結）、2010年（17,280調整至17,880），以及2011年（17,880調整18,780）之基本工資調整，均違反本公約之精神。
- 6、2010年〈勞動基準法〉之工資爭議約佔所有勞資爭議40%之強，其中又以雇主違法積欠工資者最為嚴重。
- 7、變形工時浮濫，以致勞工之加班費給付及休息權受損。根據工商時

報報導¹⁵⁸，勞委會在2011年年度勞動檢查，在受檢的1萬1,413家企業，有3,499家企業違反勞動法令，比例高達3成。其中以「超時加班」占27%最嚴重，另「加班未給加班費」占26.6%，凸顯企業「A」勞工工資、工時極為普遍。另外，新北市勞工局於2011年8月10日公布該年第2波高科技電子製造業勞動檢查報告，20家受檢企業有14家違反〈勞動基準法〉，其中以超時工作、未依法發給加班費情形最嚴重。

- 8、女工夜間工作、產假權益之保障，有待改進。
- 9、〈勞動基準法〉第84條之1之責任制工時被嚴重的濫用，以至勞工過勞死個案頻傳，例如南亞科工程師、千翔保全員等。根據高雄市產業總工會針對保全員勞動條的調查，保全員的平均工時為每月248小時，學校更高達每月364小時，大廈也有254小時，遠高於一般勞工的平均每月179小時；適用責任制之勞工，若將其工資換算工時，則平均時薪將嚴重低於勞委會最低時薪之規定。

（六）、非典型僱用與勞動派遣日趨嚴重：回應國家報告第28頁第73段至74段

政府機關大量使用派遣人力，已成為我國最大的派遣勞工要派雇主，不僅造成政府機關內部同工不同酬的問題，更嚴重影響施政品質。然而，不只是派遣勞工，近幾年來各級政府機關及國營事業，甚至於採取「自然人承攬」的方式，規避勞動法上所有的雇主責任，更造成勞工處在一個權益完全不受保障的狀態，例如，中華郵政公司之投遞員，因採取自然人承攬，勞工非但必須擔負起「雇主」的角色，陷入沒有社會保險保障的困境，當職業災害發生，更必須承受所有的成本。政府機關這種用人的方式，不僅帶頭傷害勞動法中勞動契約的

158 工商時報 2012年03月30日 「100年勞檢出爐 3,499家企業違規」

權利和義務關係，更使得民間企業競相模仿，進而導致勞動法體系的崩解。

（七）、樣樣漲，只有基本工資不漲：回應國家報告第31頁第81段

〈經濟社會文化權利國際公約〉第7條揭示了締約國負有「確認人人有權享受公平與良好之工作條件」，包括合理工資、同工同值同酬、職場實質平等、休息權保障，以及職業安全衛生之確保等義務。在基本薪資的議題上，國家報告書中僅寥寥三行說明我國之基本工資以及期審議制度，並指出現行之基本工資乃自2012年1月1日起調整為每月18,780元，每小時103元。然而，即便連國家報告皆自認我國之基本工資「目前尚無法確保勞工與其家庭維持適足之生活水準」，對於此明顯違背〈經濟社會文化權利國際公約〉意旨的制度現狀，竟然無任何之檢討計畫、甚且連一句政策辯護都無，國家報告之草率乃至政府決策之草率、毫無民主審議之程序，自不待言。

回顧晚近歷年基本工資調整審議之過程，2010年基本工資從17,280元調整至17,880元，僅調整600元，引發勞工團體的強烈不滿，向監察院提出檢舉，要求監察會調查勞委會違反兩公約及其施行法之「維持本人及家屬符合本公約規定之合理生活水平」精神。在2011年的基本工資審議中，政府和資方團體在沒有提出任何方案的情況下，拒絕勞工團體提出調整至23,459元的方案，同樣引發勞工團體的不滿。尤其，根據統計顯示，前年度在勞資雙方的共同努力打拚之下，整體經濟已經有大幅的成長，但全國受僱的810萬名勞工中，有上百萬人每月的收入不到2萬元，其所得徘徊在基本工資的邊緣，未能分享到經濟成長的果實，工作貧窮化已經成為嚴重的社會問題。

領取基本工資的全職勞工，如果其工作收入竟然使其家庭落入貧窮線以下，成為我國社會認定的絕對貧窮者，那麼「工作」對這些勞

工而言將失去意義。因此，為了改善工作貧窮的問題，基本工資的水準必須顧及勞動尊嚴，並得以保障勞工家庭基本的生活水準，確保勞工能從工作中獲得有尊嚴的生活。

近幾次基本工資的調整審議，在官方一手主導之下，屈服於資方的壓力，幾乎都只考慮物價指數的單一因素，作為調整基本工資的依據，背棄過去二十幾年對於基本工資的定義以及調整原則，使我國之基本工資遠低於應有之水準。

台灣的基本工資從立法之初即未曾有明確的定義，實施數十年來，一般來說其內涵已經等同於國際勞工組織所稱之最低工資。國際勞工組織規定最低工資的標準至少要让勞工得以照顧其家庭。因此，本報告認為基本工資調整，必須考量勞工基本生活所需與扶養人數，以此原則計算之基本工資水準即為23,459元（時薪130元），如與現行基本工資18,780做比較，則調幅約為19.9%，民間社團主張提高基本工資的理由如下：

1、貧窮線已經提高

依據2010年底修正通過的〈社會救助法〉，從2011年7月1日起最低生活費（貧窮線）計算方式，改以當地區每人可支配所得中位數之百分之六十定之，惟不得超過全國每人可支配所得中位數百分之七十。

由於「貧窮線」的定義已經隨著社會經濟情勢而修法調整，對照基本工資而言，過去基本工資調整依據的公式與國際勞工組織規定最低工資的標準一致，考量勞工基本生活所需與扶養人數，讓領取基本工資的勞工得以照顧其家庭。如今，領取基本工資的全職勞工，其工作收入卻竟然使其家庭落入貧窮線以下，顯然基本工資也有大幅調整

的必要，否則對這些在貧窮邊緣的勞工而言，「工作」已失去意義，還不如坐等社會救助。

2、勞動生產力提升卻未合理反映在薪資成長

從各項勞動經濟指標來看，2010年經濟成長率10.88%，可以說是大幅的成長，今年也還在持續成長當中。在台灣的勞工的辛勤努力之下，工業及服務業的勞動生產力指數一路向上攀升，單位勞動成本則是一路向下。

從美國勞工部勞動統計局進行的一項「單位勞動成本成長率」跨國比較的資料顯示，在1998年至2008年之間，在16個國家中，只有台灣、日本、新加坡、美國等4個國家的單位勞動成本成長率是負成長，而台灣的單位勞動成本成長率是－2.6%，在16個國家中排名最後一名，比起最後第二名日本的－0.8%，還低了1.8%；10年來台灣製造業勞工的生產力成長幅度明顯超過薪資水準的成長幅度，而且這種情況在16個國家中最為明顯與嚴重。

經濟成長的果實是所有勞工共同努力而來，應該要共享，以1986年至1996年這10年而言，台灣每年平均經濟成長率7.5%，平均實質薪資年成長6.0%，GDP成長的果實，全民都分享的到。但此後薪資的成長卻遠遠落後經濟成長及勞動生產力的成長。政府不能一味配合資方要求勞工在經濟不景氣時承擔失業及苦難，到了經濟成長時功勞卻全部歸資方獨享。

3、國際間皆年年調高基本工資

即使發生世界金融風暴，各國這幾年仍然都有調高最低工資。顯示金融風暴之下，更必須照顧生活在貧窮邊緣的人。比較2007年與2010年的最低工資，各國或多或少均有所調整，美國及加拿大的調幅

甚至超過20%，調幅較小的日本、法國、英國等尚未有2010年的數據。

我國自1990年代中期開始，雖然整體經濟表現GDP連年成長，但結構性失業卻越來越嚴重，實質薪水成長也幾乎呈現停滯，人民的經濟不安全感日益加深。以1995年和2009年來比較，每人平均月薪成長19.18%，但若把物價上漲因素考慮進去，每人平均每月實質薪資則只成長了2.19%。而若與同期的各國及中國沿海省市表現相比，每人平均月薪，韓國成長了114.55%，新加坡成長了74.52%，中國北京成長了494.84%，上海市成長了584.87%，廣東省成長了2481.84%。中國今年又全面調高基本工資17%～20%，企業雇用一名深圳員工的成本幾乎與台灣最低工資相差不遠。

4、消費者物價指數不應該是唯一的調整依據

近15年來，在資方動輒出走的施壓之下使得基本工資極少調整，偶有調整則由官方主導僅考慮消費者物價指數的單一因素作為調整基本工資的依據，既未依照先前既有的公式調整，歷次的審議委員會也沒有決定出其他的參考公式，淪為隨便亂喊價，完全背棄基本工資的精神。

以2010年而言，2010年物價指數雖呈現溫和上漲0.96%，但躉售物價指數卻因原物料上漲而大幅上漲5.46%，由於躉售物價指數是消費者物價指數的領先指標，可以預期將會有一波物價的大幅上漲。若只考慮前一年度消費者物價指數，將無法真實反應基層勞工所需，連維持其基本的購買力都成為問題。

2011年五一勞動節的反貧困大遊行訴求，官方的回應文件裡明白提到：「為改善國內經營環境，政府自去年起將營利事業所得稅自

25%調降至17%，遺贈稅也從50%降到10%，各項標準扣除額也都提高，對企業而言，政府在稅捐方面已提供最大幫助，也希望企業能對自己的勞工有更多的幫助。」「今年以來，國內景氣持續好轉，勞動市場續呈活絡，臺灣薪資水準可望逐漸提升，讓經濟成長的果實由全民所共享，讓大家逐步感受經濟復甦所帶來的成果。」

15年來基本工資的調整充其量只有考量到部分的物價指數上升率，完全失去「基本工資」的功能，經濟成長的果實不能年年獨漏領基本工資的基層勞工，過去遺留下來的漏洞，成為今日必須共同完成的功課。

（八）、資方抵制，〈勞工安全衛生法〉修法功虧一簣：回應國家報告第33頁第87段至90段

〈勞工安全衛生法〉於1974年立法，並逐步擴大適用範圍，但迄今尚有400萬勞工不在〈勞工安全衛生法〉之適用範圍。近來重大工安事件頻傳，顯見勞工的安全衛生保障顯然早已鬆動，有關雇主應負擔勞工安全衛生之義務及相關監督機制，早應立即有所檢討與修正。2011年12月6日立法院會原預定三讀通過〈勞工安全衛生法修正草案〉，主要修法內容大幅課予雇主更多保護責任與積極預防措施，以確保勞工的安全衛生，但在執政黨及無黨聯盟提出覆議下，該法案遭退回委員會，而立法院朝野協商中，在無黨團結聯盟不願於協商版簽字的情況下，第7屆立法院任期內，〈勞工安全衛生法〉修法的努力終告失敗。

三、民間提出之意見

（一）、責任制加速過勞死

〈勞動基準法〉第84條之1，對於許多勞工而言是不折不扣的工

時「後門條款」，在實務經驗中讓勞工淪為「過勞」的受害者。依該條規定經勞委會指定之「間歇」、「監視」及「責任制」工時者，幾乎排除勞基法所有工時之限制，任由勞資雙方參考勞〈勞動基準法〉之工時規定議定工時，且必須送地方主管機關核備。雖然本條之規定僅適用勞委會指定之38種行業的工作者，但「責任制」被濫用的情形相當嚴重，尤其是台灣引以為傲的高科技製造產業，違法濫用責任制以致勞工「過勞死」案件頻傳，而根據台北市、新北市及勞委會的勞動檢查，高科技產業工時違法的情況最為嚴重。

近幾年來，包括保全、社工、醫護及科技業勞工過勞死案件引發社會對過勞死的關注，勞委會修定相關認定指引外，更在立法委員和勞工團體的壓力之下，檢討本條之適用對象，但遺憾的是勞委會檢討結果和勞工團體期待全面廢止的落差甚大。

（二）、〈就業服務法〉就業保險涵蓋不足

〈就業服務法〉於2002年立法，其立法目的在於保障勞工遭遇失業風險事故時，提供失業、提早就業獎助津貼、職業訓練生活津貼、育嬰留職停薪津貼，以及失業之被保險人及隨同被保險人辦理加保之眷屬全民健康保險保險費補助。然而，依據勞動統計月報的資料，98年底就業保險被保險人數約為558萬左右，而勞工保險被保險人則為960萬左右，因此，仍然有為數不少的勞工並未受到〈就業保險法〉的保障，例如4人以下事業單位、職業工人等，而這些勞工在遭遇失業事故時，無法獲得所得安全保障。

2009年4月，立法院三讀通過〈就業服務法〉第16條第3項之修正案，賦予勞委會因應就業情勢延長失業給付的權限，而勞委會遲至2010年9月10日才公告〈就業保險延長失業給付期間實施辦法〉。依據該辦法，勞委會關於失業狀況在就業保險失業率連續四個月達百分

之3.3以上，以及失業率連續4個月未降低的情形時，得公告延長失業給付，最長發給9個月。而在就業保險失業率連續八個月達百分之3.3以上，以及失業率連續8個月未降低，得再公告延長失業給付，合計最長發給12個月。

然而，國內勞工及工會團體認為這個超高門檻，顯然就是要讓這個延長失業給付的機制永遠無法啟定，將立法院的修法美意，束之高閣。依據國內的經驗，若失業率接近6%，就業保險失業率約為2.5%，因此若就業保險失業率達到3.3%，恐怕失業率將接近10%，屆時才啟動延長失業給付的機制，已經緩不濟急。另由於許多5人以下受僱者的小型企業未被強制加入勞保，連帶也未依法加入就保，這些勞保孤兒估計約有20萬人，即使這些人轉投保勞保於職業工會，一旦失業也無法請領失業給付。

此外，所謂之失業，尚有勞工被逼「自願」離職、放長期無薪假而不終止勞動契約、勞工不知請領等情形，因此在失業給付被低估之下，以請領失業給付來推估失業的嚴重並作為延長失業給付的標準，將亟其危險且不可靠，亦有違母法第16條第2項之立法精神。

（三）、兼任助理與實習生

兼任助理與實習生，在台灣目前的勞動法制內，不僅是被排除在勞基法之外之勞工，而是完全被排除在「勞工」之定義之外。目前台灣的學術單位當中，雇有許多的兼任（部分工時）助理，作為教學、研究、行政事務等工作之主要基層人力。但這些兼任助理並不被納入雇傭關係，不被認可為「勞工」，自然也不受〈勞動基準法〉的保障。不依約定工資發放薪資、拖欠薪資、工時與加班時數無上限（責任制）、平均時薪低於基本工資、無勞健保、工作傷害不適用職災相關規定、惡意解雇無保障等等，均是相當常見的現象。往往是以「自

然人承攬契約」（如中研院），以及其勞務為「多元學習之一環」，所領薪酬為「無勞務對價關係之助學金」（如各大專院校）等說詞，規避現行法令。但實務上，兼任助理皆必須從屬於特定的辦公室或研究室、並無自主決定接受工作之自由、亦受雇主之指揮監督、因其勞務而獲得對價之報酬，確實是受雇勞工無疑；只要看看工作屬性、內容皆相同，僅是全時工作的專任助理，即被視為受雇勞工，皆受勞基法之保障，就足以證明兼任助理「不是勞工」之荒謬性。

另外有另一族群，被排除於「勞工」之範疇之外，就是各領域之「實習生」。實習生與技術生不同，技術生受到勞基法的保障，但實習生並不適用勞基法，往往被定位為「學習」而非「勞動」。因此其雖然有為雇主服勞務，工作內容也往往跟受雇勞工無異，卻因「不受勞工」而不受勞動法之保障，常常有工時過長、薪資過低、勞動條件惡劣甚至過勞死的情形（如實習醫生、護士）；甚至還有實習期間無法領有任何薪酬，還反而需要繳交費用（如2007年後之實習教師）的情形。實習生或許較無工作經驗，但其在實習單位服勞務並受指揮監督之事實卻不會改變，亦應保障其勞動條件與薪資水平。值得注意的是，當前「實習」的氾濫，除教育體系規定之實習外，亦已漸次擴散到各種職業之任用初期，以「實習」或「試用」為名義，實際上卻是製造出了大量遭雇主剝削勞務的「廉價勞工」甚至是「免費勞工」。上述兩種「不是勞工」的非典型雇用型態，皆完全違背了本公約第7條保障工作條件之要求。

四、結論與建議

（一）、回歸勞工實質定義與勞基法保障，杜絕非典型雇用

對於有雇傭勞動事實之勞工，無論是被排除部分〈勞動基準法〉之保障（如責任制），或是已經被認可為雇傭關係下之勞工，但被〈勞動基準法〉排除（如醫師），還是根本被排除在「勞工」概念之

外（如兼任助理、實習生），皆應杜絕非典型雇用之種種脫法行為，回歸公約保障勞工工作權與工作條件之精神，要求正常雇用並能享有完整勞動權益之保障。

（二）、基本工資調整建議

基本工資調整應考量平均生活水準與勞工扶養人數：台灣的基本工資從立法之初即未曾有明確的定義。國際勞工組織規定最低工資的標準至少要让勞工得以照顧其家庭，因此，民間版報告認為基本工資調整應考量勞工基本生活所需與扶養人數。

1. 平均每人每月最低生活費：根據政府統計資料，台灣省平均每人每月最低生活費10,244元，如果低於此數字就是貧窮線以下。基本工資既然要維持勞動者的尊嚴，一定要高於此項標準。
2. 扶養人口數：從主計處針對家庭狀況的調查，可以看到2009年台灣每戶人口數約3.34人，每戶就業人數是1.46人，因此每位勞工的薪資需要扶養2.29人。以此原則計算之基本工資水準即為23,459元，如與現行基本工資17,880做比較，則調幅約為31.2%，如換算成時薪則至少需達到每小時130元以上。

（三）、反對外籍勞工與本國籍勞工薪資脫鉤

此外，台灣經濟部長施顏祥在2011年3月中提出本地勞工和外勞基本工資應該切割處理之修法主張，勞委會則維持反對脫鉤的立場，民間也堅持外勞薪資不可與基本工資脫鉤。只有對勞工政策不瞭解且與資本家掛鉤的少數政黨，才會不顧人權而提出外勞基本工資脫鉤的政見，甚至為討好資方將基本工資的僵固歸咎於外勞，那更是不道德。我們要提醒政府，切勿違反國際勞工公約中的「國民平等待遇原則」！外勞在台灣的勞動條件極端惡劣，一旦再將他們的薪資與基本工資脫鉤，引發的國際負面效應，恐非政府所能預料！且為保障本國

勞工的工作權，更不應該脫鉤，以避免雇主只想僱用廉價外勞、不想提升產品價值，台灣整體勞動條件繼續向下沈淪。

兩公約所揭示的人權內涵，雖然看起來僅為原則性的規範，但卻已成為國內勞工團體在主張基本權益時的重要依據。例如，無論2010年或2011年的調整基本工資審議中，勞工團體皆以〈經濟社會文化權利國際公約〉第7條：「所有工作者之報酬使其最低限度均能：……維持本人及家屬符合本公約規定之合理生活水平」，補充〈勞動基準法〉第21條對於基本工資定義的內涵，並向監察院提出陳情，主張基本工資調整之數額，違反〈經濟社會文化權利國際公約〉該項條文。

而官方過去於修定〈工會法〉時，亦主張：「工會自由入會之重點即在保障勞工得以自主意願選擇是否加入工會成為會員，不論〈公民與政治權利國際公約〉、〈經濟社會文化權利國際公約〉或國際勞工公約均有類此保障，本次〈工會法〉修法即是本此精神，且對於工會運作等事項均明定由工會於章程中載明，並循內部民主機制自主決定，而非官方選擇性決定的自由」。因此希望藉由民間對於〈經濟社會文化權利國際公約〉第6條、第7條的整理，能夠提醒政府做出法令的修改或是政策的修正，讓公約得以真正落實保障人權。

〈經濟社會文化權利國際公約〉

第8條：勞動權利¹⁵⁹

一、條文說明

〈經濟社會文化權利國際公約〉第8條規範公約締約國承允確保：

- (一) 人人有權為促進及保障其經濟及社會利益而組織工會及加入其自身選擇之工會，僅受關係組織規章之限制。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此項權利之行使；
- (二) 工會有權成立全國聯合會或同盟，後者有權組織或參加國際工會組織；
- (三) 工會有權自由行使職權，除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使；

台灣現行所謂之勞動三法，乃係指〈工會法〉、〈團體協約法〉、〈勞資爭議處理法〉及其相關子法而言，為我國規範人民行使勞動三權（團結權、團體協商權、包括爭議權等一般集體行動權）之主要法律，長期以來，係以國民政府於1930年代前後於中國大陸所制定的法規為基礎，其中於1929年所制定的〈工會法〉中雖於1947年、1949年和1975年三度修正，但其基本架構仍然一致，以「工會之強制組織」與「強制入會」及「單一工會制」加上「廠場工會」，構成工會法制的特色，其多為工會之扶持與控制，對於勞工權益之改善與工會之發展均無甚幫助，換言之，在集體勞資關係領域，政府積極介入

159 〈經濟社會文化權利國際公約〉第8條勞動權利，民間影子報告作者：邱毓斌、張智程。

勞資關係，一方面把攬起了排解勞資爭議的責任，另一方面卻刻意抑壓工會，工會幾乎沒有集體協商之實力與空間。2010修法通過的新勞動三法將我國的勞動三權規範帶入一新的紀元，然而無論在立法或現行實態下，皆仍存在諸多問題，以下將就〈經濟社會文化權利國際公約〉第8條所保障的工會結社權利來檢視台灣目前受限、扭曲的工會體制。

二、回應國家報告

（一）、扭曲且受限的工會組織發展：回應國家報告第40頁第109段

國家報告中指出台灣工會¹⁶⁰組織率（2010年）為37.3%，會員人數達3,216,502人。本報告必須指出，這些數字的計算方式無法拿來當作國際比較，不僅不能佐證台灣勞工結社權受到保障，反而是說明了台灣工會結社權的缺陷。這套繼承了國民黨威權統治制度遺產的工會體制，造成了台灣當前扭曲而且處處受限的工會組織發展。

台灣321萬工會會員中，職業工會的會員佔了將近270萬。與其他國家勞工爭取權益歷史中扮演重要角色的職業工會或者工匠工會完全不同，台灣的職業工會扮演的是國家保險（勞工保險、全民健保）代辦機構的角色。無一定雇主勞工、受雇於小型企業的勞工、自營作業者，必須要加入職業工會才能取得保險資格，這是為什麼職業工會擁有這麼多會員的原因。

160 本份影子報告中所指稱的台灣工會組織類型，仍依2010年修正通過的〈工會法〉第6條之定義：「一、企業工會：結合同一廠場、同一事業單位、依公司法所定具有控制與從屬關係之企業，或依金融控股公司法所定金融控股公司與子公司內之勞工，所組織之工會。二、產業工會：結合相關產業內之勞工，所組織之工會。三、職業工會：結合相關職業技能之勞工，所組織之工會。」為免與舊稱用語之混淆，必要時將在該辭後加以括號說明。

透過代辦保險，國家給予職業工會一定額度的代辦費用。在會員不虞匱乏以及坐收代辦收益的情況下，許多職業工會事實上是由雇主成立與經營，所以，職業工會幾乎在過去二十年勞工自主爭取權益的歷程中缺席，在政治上也多傾向保守態度。更重要的，透過同類職業只能允許一個工會的規定，既有職業工會壟斷了這些通常較為弱勢的勞工的代表權，使得弱勢勞工必須繳納比較高保費（相對於企業作為投保單位的勞工），也必須被迫繳納會費給這些職業工會；即便在2011年5月1日〈工會法〉修正之後，職業工會會員也多不願從這些職業工會中脫離出來而另外籌組或參加行業別的產業工會，因為這類產業別工會並不具有辦理勞健保的資格。簡言之，這套工會體制迫使這些270萬職業工人繼續加入保守的國家保險代辦機構。

在職業工會之外，另一種工會則以企業或者廠場為組織範疇的「企業工會」（舊稱「產業工會」）。這類工會較願關注集體勞動權益以及勞動體制的合理化，從而比較具備保護勞工權益的功能。然而自解嚴之後，企業工會的會員數目卻是一路下降。大致來說，因產業轉型所造成的關廠與外移、資方的打壓、以及籌組工會的高門檻（30人）造成了這個現象。在2011年5月之前，制度上禁絕了產業別工會的籌組，企業工會的會員人數又從70萬降到52萬，工會數目由1160個降到890個。除了少數公營以及前公營事業中存在穩定的勞資協商機之外，多數企業裡的受雇者並沒有勞動條件的談判能力。

如果我們依照國際工會組織率的計算標準，扣除職業工會會員數目，把企業或廠場工會的會員數除以總受雇與自雇勞工，我們得到的數字是6.2%（與OECD國家比較只高過土耳其）；5人以上企業中，只有0.37%存有工會，而這24萬家企業單位中，只有44家有團體協約。

回顧來看，這套層層控制的工會體制，造成了絕大多數勞工於企業內沒有組織、缺乏談判能力，而更弱勢的職業勞工被迫由保守的職業工會所代表，這是台灣近十餘年工資水平停滯不前的主要原因。

（二）、剝奪工會組織權利：回應國家報告第40頁第111至112段

1. 2011年5月之前，舊〈工會法〉僅容許「企業工會」與「職業工會」的籌組，不允許行業或者跨行業工會的成立，長期剝奪多數勞工結社權。2011年5月1日後，新〈工會法〉第5條才允許同產業的勞工進行「產業工會」的籌組，但是仍未開放跨產業或者綜合型工會的籌組，嚴重違反國際潮流。
2. 成立工會需有30人連署發起，其成立門檻仍屬過高，相對於香港7人、韓國2人的標準，新版〈工會法〉在制度設計上不利於勞工籌組工會。
3. 公務人員不得籌組工會，公然剝奪各級政府具公務人員銓敘身份勞工的團結、協商與爭議權利。國防部所屬或依法監督的軍火工業員工亦遭剝奪工會組織權利。
4. 教師或教授不得於各自的服務機構——學校或是大學，籌組「企業工會」，違反自由組織的原則。

（三）、工會之間的聯合組織仍未全面開放：回應國家報告第40頁第113段

新〈工會法〉對於全國性工會聯合組織（union federation）的成立仍有設限，必須達到發起工會種類數額三分之一才得以成立，規範如此高度之門檻，無異保障現有全國級的總工會以及企業工會聯合會，壓抑新的工會聯合組織的成立。

（四）、新勞動三法充斥管制工會的行政思維：回應國家報告第40頁第111至112段

新版〈工會法〉中對於工會名稱、任務、組織、職員選舉方式與任期仍有諸多限制，勞工行政機關裁量權力過大，仍然抱持「管制工會」而非「保障工會」的思維，未能尊重工會自主原則。

工會之選舉方式仍受到人民團體選舉罷免辦法之規範，其僵化與反民主的設計（例如連記法）使得工會的民主程度受限，也鼓勵工會內部派系林立。

（五）、抑制勞工與資本團體協商：回應國家報告第41頁第114至116段

1. 公務人員、不具軍職身份的軍火工業受雇者因為被剝奪工會組織權利，所以也從而喪失在工作場所的談判權利。另外，教師不准在學校層級籌組工會，也剝奪了教師工會在學校層級的談判權利。
2. 現行〈工會法〉中的三類工會：產業工會、企業工會與職業工會，雖然都擁有法定勞資協商地位，但是〈團體協約法〉規定，一個工會必須擁有超過欲協商他方僱用人數的半數做為會員，才能夠擁有協商資格。這個50%的高門檻，將使得企業工會與職業工會的協商角色形同虛設。假設A產業工會欲向總員工數500人的X公司提出協商要求，但是A工會在X公司內僅有100名會員，於是談判資格不成立。此時工會僅有兩個途徑，一是A產業工會繼續吸收X公司僱工的會員達到250人；二是鼓勵這100名會員獨立成立X公司企業工會，而取得談判權。前者在目前工會力量微弱情況之下，並不容易出現工會會員大量成長的情事；就後者而言，新成立的企業工會容易被限縮在廠區內部運作，讓產業工會的協助會被定義為外來者或者外力介入。不僅造成企業工會分立，也削弱了產業工會的力量。

（六）、限制罷工的權利：回應國家報告第42頁第117至118段

1. 〈工會法〉中以「國家安全」以及「學生受教權」為由，完全剝奪公務人員以及教師的罷工權利，顯現威權時期箝制勞工集體行動的管制餘緒；另外，〈工會法〉就若干行業設下部分罷工限制，包括水、電、燃氣業、醫院、清算業務之金融事業、以及第一類電信事業的勞工，必須在與資方協議保證最低服務不受影響下，才能進行罷工。這類過度誇大「國家重大公共利益」的限制，無異剝奪以上行業勞工罷工行動的可能性，從而可能抑制勞工談判實力，甚至有可能造成迫使上開受限行業勞工採取野貓式（非由工會決議）罷工行動之結果。
2. 〈勞資爭議處理法〉規定，勞資爭議行為區分為兩種：「權利事項」與「調整事項」，只有後者才能進行爭議調解以及罷工。換言之，只有爭議事項牽涉勞動條件變更（工資、工時、休假等）時，才能罷工；如果是牽涉到積欠工資、僱傭契約違法終止等等法定權益事項，則排除勞工的罷工權利，只能循仲裁以及法律途徑解決。多年來，許多台灣勞工無法承受長期法律訴訟的代價而放棄該有的權利，如今新版〈工會法〉正式明文排除權利事項的罷工權利（過去僅為解釋令），是為修法之大倒退。

三、結論與建議

綜合上述，我們認為〈工會法〉、〈勞資爭議處理法〉以及〈團體協約法〉必須要重新修訂，不只是為了符合兩公約的自由結社以及工會權利的規範，更是在制度上鬆綁，以解決我國工資停滯以及貧窮化的嚴重考驗。建議未來修法方向應包含下列各項原則：

- （一）取消工會之類別，全面開放工會組織型態；
- （二）降低工會發起人數門檻至10人；
- （三）公務人員以及非軍職軍火業受雇者開放籌組工會，教師開放籌組企業工會；

（四）工會名稱、宗旨以及選舉方式不再設限；

（五）取消全國性工會聯合組織的發起限制；

（六）取消罷工的限制，並且取消權利事項不得罷工的規範；

（七）取消產業工會或職業工會會員人數占欲談判他方協商受雇人數的比例。

〈經濟社會文化權利國際公約〉

第11條：適當生活水準¹⁶¹

一、條文說明

本條文所談的「相當生活水準」，包含不斷改進生活條件的權利、適足的食物、用水的權利、以及適足的住房權。由於上述每一項權利都是非常重要的基本人權，因此，「經濟社會和文化權利委員會」（Committee on Economic, Social and Cultural Rights）曾就適足住房權、禁止迫遷、食物權、以及水權個別做過4個相關的「一般性意見」，分別是第4號、第7號、第12號、以及第15號。

在有關〈經濟社會文化權利國際公約〉的「提交條約專要文件的準則」（以下簡稱「準則」）中，要求各締約國必須在國家報告中分別就上述四項權利提出報告。就「不斷改進生活條件權」，準則要求締約國提供解決貧窮的政策方案，尤其是能夠有效根治對於處境不利和被邊緣化群體的個人和家庭的經濟和社會排斥。就「適足食物權」而言，要求締約國說明如何採取政策措施，來改善處境不利和被邊緣化的個人和群體，能夠滿足每個人的飲食需要，不含有害物質，並在文化上能夠接受。就「用水權」而言，也要求締約國說明如何透過相關的措施，確保人人用水無虞，並可實現資源分配公平、以及提供有效的水質監測系統。最後，在關於「適足住房權」的部分，準則要求締約國說明如何採取政策措施，讓每一個人，尤其是處境不利和被邊緣化的個人和家庭，都能夠獲得適居住房，不受污染。

161 〈經濟社會文化權利國際公約〉第11條：享有適當生活水準，民間影子報告作者為：陳虹穎、林仁惠、林三加、陸詩薇、郭盈靖、曾昭明、陳思穎、施逸翔、陳怡君。

國家人權報告因應準則的要求，在〈經濟社會文化權利國際公約〉第11條，粗略地提供政府對於貧窮的定義（第201段），政府有哪些作法宣稱可以確保貧窮弱勢者的基本生活（第202段至204段），政府對於食品衛生安全管理的作法（第206段）、足夠的食物供給（第207段至210段）。就水權的議題，政府提供數據資料說明水源安全與資源（第211段至214段）。在住房的議題，政府花了許多篇幅，說明住屋供給與房價（第215段至218段）。這裡還特別提到原住民保留地以及莫拉克風災的議題（第219段至220段）、以及台灣企業在海外投資造成他國人民遭迫遷的議題（第221段）

二、回應國家報告

（一）、不斷惡化的貧富差距：回應國家報告第62頁第202段

儘管國家報告中提到行政院於2010年成立一個「改善所得分配專案小組」，透過一些措施來因應貧富差距的問題，並樂觀地強調同一年的所得差距倍數已經降低1.53倍。然而，如果我們對照同一表格（表4）逐年的倍數變化，2010年的實際差距倍數為6.19倍，仍然高於2006年的6.01倍及2008年的6.05倍，甚至如果我們把時間軸拉到1999年，當前的實際差距倍數遠高於11年前的4.97倍¹⁶²，足足多出1.25倍。且政府的說法完全無視於國內家戶收入前5%和後5%的差距在12年間由33倍躍增至93倍。

報告中所提到的縮小貧富差距之措施，如修訂〈社會救助法〉以擴大弱勢照顧範圍及就業輔導、透過相關稅制的調整來降低中低所得者的租稅負擔、以及提高高所得者的租稅負擔等等，都只是微幅調整社會安全網與資源重分配的末端措施，政府對於解決結構性貧富差距

的作法仍然付之闕如。無法回應聯合國準則要求：「締約國是否已採取一種全面融合經濟、社會、文化權利的國家反貧困行動計畫或戰略，是否已有具體機制和程序，監測計畫或戰略的實施情況，評定有效根治貧困方面取得的進展。」

貧富差距的擴大來自於新自由主義的衝擊，包括國家對資本的快速外移束手無策、穩定勞動位置的持續流失，這些問題反映在過去十年台灣勞工的處境身上。勞工除了要面對趨惡就業環境的新風險，如就業不穩定、失業、過勞、以及工作貧窮等問題，更要面對各項生活必需消費的過度自由化、商品化的衝擊，處境可說越來越艱難。¹⁶³

而政府在無力或不願強迫企業提高薪資的情況下，就只能透過租稅及福利制度來縮減貧富差距。從下表可見，利用社福支出縮短貧富差距的效果，從0.24增加至1.42，但租稅效果十年來幾乎毫無變化，顯見稅制的所得重分配效果，因為長期減稅圖利財團形同棄械。¹⁶⁴

162 參考主計處2010年的家庭收支調查結果。

163 參考《崩世代---財團化`貧窮化與少子女化的危機》第V頁至第VI頁。

164 參考《崩世代---財團化`貧窮化與少子女化的危機》第106頁

表4：政府福利及租稅等效果對可支配所得分配之影響

年別	政府移轉 收支差距 倍數	從政府移轉收 入後差距倍數		對政府移轉支出 後差距倍數		減少差 距倍數 效果
	A	B	社福效果 C=A-B	D	租稅效果 E=B-D	F=C+E
1999	5.31	5.07	0.24	4.97	0.10	0.34
2000	6.17	5.49	0.68	5.38	0.11	0.79
2001	7.67	6.54	1.13	6.39	0.13	1.28
2002	7.47	6.29	1.18	6.16	0.12	1.31
2003	7.32	6.20	1.12	6.07	0.15	1.24
2004	7.41	6.17	1.24	6.03	0.15	1.39
2005	7.45	6.18	1.26	6.04	0.15	1.41
2206	7.45	6.16	1.29	6.01	0.15	1.45
2007	7.52	6.12	1.40	5.98	0.14	1.54
2008	7.73	6.20	1.53	6.05	0.16	1.69
2009	8.22	6.47	1.75	6.34	0.13	1.88
2010	7.72	6.30	1.42	6.19	0.11	1.53

資料來源：主計處2010年家庭收支調查結果

若再從所得的二十等分位觀察台灣當前的貧富差距情況，以2009年綜合所得稅申報資料顯示，台灣納稅人當中所得最低的百分之五，當年所得總額平均只有5.1萬元，而納稅人當中所得最高的百分之五，所得總額平均則高達382.2萬，兩者相差高達75倍，而這還未計入股票、房屋交易等資本利得的低估數字。¹⁶⁵

根據主計處統計，將近91萬人，月收入不到2萬，超過355萬人，月收入不到3萬。失業人數高達48萬2千人，更有8萬人長期失業，數百萬人陷於工作貧窮的困境中。

165 參考《崩世代---財團化`貧窮化與少子女化的危機》第108頁

90年代初，台灣家戶所得五等分統計所當中，所得最低20%的家戶每年淨儲蓄還有約兩萬五千元，到2010年，所得最低的20%家庭每年平均負債增加到二到三萬元。類似貧窮化的情形也出現在所得次低20%家戶。簡單說，40%的家庭與個人，勞動所得僅僅只能支付生活上最基本的需求而已。一旦遭遇到長期性失業或嚴重意外與疾病，幾乎註定墜入貧窮的深淵。

（二）、無法做到前端控管的食品安全，政府甚至隱匿疫情：回應國家報告第63頁第206段

國家報告在「食品衛生安全管理」這一段提到行政院定期召開所謂的跨部會「食品安全會報會議」，目標宣稱要「強化食品源頭的管理，確保食品及其原物料由生產至產製、運輸等階段均能有效控管」。儘管報告中承認「塑化劑事件引起人民的焦慮不安，這是政府應持續檢討相關會議之成效」，但在國家人權報告還在撰寫的期間，政府還是爆發了沸沸揚揚的進口肉品及市面上販售的豬肉產品、加工品有部分被驗出非法的乙型瘦體素，以及最近國內養雞場發現H5N2禽流感疫情等食品安全事件，在在顯見政府根本無法在食品安全的前端做到管控及落實預防的機制。台灣的食品危機事件，發生頻率相當頻繁，從2004年發生戴奧辛毒牛奶、鴨蛋事件，2007年的瘦肉精事件，到2008年的三聚氰胺毒奶事件。往往在事件爆發、人民飲用危險食物之後，「食品安全會報會議」才緊急召開應變會議解決各種食品安全的危機。

台灣的〈食品衛生管理法〉，正面表列17大類（包括防腐劑、殺菌劑等等），約六百種添加物。但管制標準明顯比國際寬鬆。比如國內合法添加香料之一的總氫氰酸，在世界衛生組織「聯合食品添加劑專家委員會」（JECFA）中是被禁用的；又例如台灣可使用的二烯酸鈉（可用於魚肉煉製品、肉製品、海膽等等），在日本也是被禁用

的。除了食品管制辦法較國際寬鬆外，衛生相關單位把關往往也不嚴格。台大職業醫學與工業衛生研究所教授詹長權指出，衛生單位對食品添加物進行抽驗時，往往只針對防腐劑己二烯酸、苯甲酸、去水醋酸三種為主，安全上的漏洞很大。¹⁶⁶

除了前端控管的機制失靈之外，政府甚至在爆發食品安全危機時，還長期隱匿問題的發生。在獨立導演及自由記者李惠仁耗時6年追蹤調查完成《不能戳的秘密》¹⁶⁷紀錄片公布之後，國人才得知農委會隱匿H5N2高病原性禽流感疫情長達70天。該片指出中指出台灣之所以爆發禽流感疫情，是有人將禽流感病毒株偷偷製成禽流感疫苗販賣，由於製程粗糙，原先想讓雞隻產生抗體的疫苗，反讓疫情大流行；同時也揭露農委會隱匿國內高病原禽流感疫情，並找專家學者背書放寬認定標準的過程。

狂牛症、禽流感、三聚氰胺、塑化劑、含瘦肉精肉品等食品安全衛生事件，多次造成大規模的社會不安；民間消費者文教基金會多次自行採樣抽檢，食品不合格率亦居高不下，顯示食品安全已成為重大的公共衛生問題。食品從原物料、製成、加工等分工全球化的今天，政府是否真能如報告所言，確保食品各階段之控管，不無疑問。如何設計一套具成本效益的食品安全檢查制度，為重要的衛生事項。此外，對於食品安全受害者因企業主脫產、或無力償還、或加害人為外國人等情況，致受害者求償無門，政府亦應正視，並研擬相關救濟制度的可行性。

166 參考鄭少凡的〈看塑化風暴 「追塑」台灣食品安全問題〉，連結網址：<http://www.watchinese.com/article/2011/3223>

167 本片可在網路上完整收看，連結網址：<http://www.youtube.com/watch?v=Jcs7hA5iwZE>

致關國民健康之食品議題，卻因政府獨斷將其框架為衛生專業議題，民眾幾乎參與決策過程之管道與機會。而政府本應為決策負起溝通、說明等行政責任，以及為政策成敗負政治責任，關鍵時刻卻又經常推諉專家學者卸責，政策與政治過程缺乏透明度與問責性。

（三）、陷入國安危機的糧食問題：回應國家報告第64頁第210段

國家報告在這一段簡述我國糧食自給率的現況，並透過一個由2011年全國糧食安全會議¹⁶⁸的結論，來交代政府針對糧食自給率的因應措施，包括訂定糧食自給率、調整國內生產結構、以及將農地與水資源作最有效的利用，甚至還設定在8年後的2020年，糧食自給率要達到40%的目標。

然而，從政府近來的許多措施來看，完全是對糧食自給率40%的目標在背道而馳。比如說當時的農委會主委陳武雄在「全國糧食安全會議」中就表示，為了要達成這個目標，承諾活化14萬公頃的休耕地。但《糧食危機關鍵報告：台灣觀察》的作者彭明輝就反駁，當時的公共工程委員會主委李鴻源曾公開表示，農業用水消耗過多水資源，未來將減少農業用水，彭明輝直言：「一邊說要增加產量。一邊卻要減少灌溉用水，難道台灣農業技術已經研發出新方法？」除了政府要減少農業用水之外，許多結構性的因素也導致農業生產尊嚴難以恢復，包括台灣長期忽視農業，壓低農業生產的價格，導致農民生活不易、農村人口凋敝。休耕補助過高，導致想從事農耕、卻沒有田地的人必須付出更高的租金，才能租到田地，這些因素都成為阻礙農業人才進入農村的門檻。

168 這個會議是由農委會所成立的跨部會糧食安全專案小組所舉辦的會議，該次會議的主要議題有，一．增加國內糧食生產及消費，提高糧食自給率。二．掌握糧食進口來源，加強國際農業投資與合作。三．建立風險管理機制，確保糧食供應無缺。四．強化農地規劃與管理，維護優質糧食生產用地。五．加強農業用水水質與水量管理，提供安全穩定灌溉水源。

最後，搶水的戰爭，也讓農業用水緊縮。台灣雖然年平均降雨量佔全世界前幾名，但因為地形和人口稠密的關係，人均使用的年平均雨量反而遠低於許多國家。目前台灣每年180億噸的用水量中，135億給了農業用水，29億是民生用水，剩下16億則是工業用水。水利署評估，未來2021年，民生與工業用水共需65億噸。在供水面沒有增加的情況下，多出來的20億噸用水需求，都得從農業用水調撥，變相壓迫農業生產的總量。¹⁶⁹

政府在國家報告中，並沒有誠實地告訴我們，台灣因為人口的成長、提高肉食比例以及對外貿易關係的轉變等等因素共同作用的結果，導致台灣的糧食自給率已經降到30.5%到32.4%之間徘徊。

台灣的人口倍增和肉食比例增加，使得台灣的穀物消費量急遽增長。但是，同一時間台灣農地卻開始休耕，使穀物生產量銳減。穀物的需求暴增而產量遽減，使得糧食綜合自給率快速下滑。

1976年時，台灣的水田耕地面積還有52萬公頃，直到2008年，水稻田已經流失10萬公頃，只剩下42萬公頃，且其中有一半都在休耕。此外，1980年代台灣政府同意美方要求減少農產品出口數量，也透過農業政策計畫¹⁷⁰減少稻米的產量，計畫期間政府以休耕補貼來減少稻米的生產面積，一直到1997年，稻米種植的面積已經降至36.4萬公頃。之後又為了加入世界貿易組織，2004年稻米的生產面積又快速地下降至23.7萬公頃。至於此時的休耕面積，已經高達24萬公頃。

169 參考立報記者呂苡榕的報導「糧食安全與永續發展的可能性」，資料來源：<http://zooney0723.pixnet.net/blog/post/30660474-%E7%B3%A7%E9%A3%9F%E5%AE%89%E5%85%A8%E8%88%87%E6%B0%B8%E7%BA%8C%E7%99%BC%E5%B1%95%E7%9A%84%E5%8F%AF%E8%83%BD%E6%80%A7>

170 「稻米生產與稻田轉作六年計畫」

在休耕政策的情況下，從1973年通過的〈農業發展條例〉，已在2000年修法，開放農地自由買賣（仍限為農用），2010年通過〈農村再生條例〉，進一步讓炒作農地者可以不需審查過程就可變更農地用途，台灣農地將面臨更大的浩劫。

糧食自給率的低落，將牽動國家安全的隱憂，尤其是將嚴重減損台灣在政治上的自主性。假如未來海運的成本太高，且台灣的休耕政策不變，2023年之後，台灣將有75%的進口糧食可能必須倚賴中國大陸的輸入。屆時，兩岸關係是否由對岸主導，台灣完全沒有討價還價的空間？¹⁷¹

（四）、環保署不理會行政院環評判決，放任科學園區繼續施工造成水污染：回應國家報告第64頁第211段、第212段

國家人權報告在有關水污染的這兩個段落，提到環保署被動監測農地受到土壤及地下水污染的數據，以及備受社會矚目的中科三期環評撤銷案，但環保署和行政院卻不理會行政法院的判決。

中科三期環評爭訟自2006年迄今，已超過6年。期間，行政法院判決環評無效二審定讞，政府機關卻帶頭踐踏司法判決，不但登報指責法院判決無意義、無效用、破壞環評體制，更草率地於141天內以補件方式通過中科三期二次環評，罔顧后里早已承受高污染風險的事實。行政機關（包括行政院環保署、國科會及其所屬的中科管理局）在環評遭法院撤銷後，仍強行運作，上演環評史上首度邊施工邊環評的荒謬劇碼；在法院裁定停止執行後，更藐視司法，主張「停工不停產」，將法院判決與人民、環境的健康踐踩在地。

171 有關糧食問題的回應，大量參考彭明輝先生的《糧食危機關鍵報告：台灣觀察》第12章。

〈經濟社會文化權利國際公約〉第15號一般性意見強調，水是實現生命權與健康權不可或缺的，也是生產糧食不可或缺的。然而為了科學園區的開發，政府除大量徵收農地，調撥水資源以提供園區工廠使用，環境影響評估的結論亦允許導電度超高的光電產業將廢水直接排入灌溉溝渠，造成農田流失、水資源分配不均、傷害糧食安全的現況，農民被迫放棄務農。

科學園區工廠廢水的排放不僅對當地農漁業造成衝擊，也影響糧食的安全，中部科學園區第三期及第四期都凸顯政府在決策過程中嚴重忽略這些基本的人權。

〈經濟社會文化權利國際公約〉第12條保障人民的健康權，然我國環保署的健康風險評估技術規範，卻未將環境中背景值（當地環境的既存風險）納入整體的評估考量。以中科三期為例，后里居民血液中的戴奧辛含量遠高於全國其他地方，后里上有許多既存的污染源，后里居民及專家學者屢次質疑環保署的健康風險評估報告，未能忠實呈現居民所面對的健康風險，卻遭漠視。

（五）、政府放任工業用水搶奪農業用水：回應國家報告第65頁的第213段

台灣的農用水權相較於工業水權具有優先性，〈水利法〉第18條明文規定：「I、用水標的之順序如左：一、家用及公共給水。二、農業用水。三、水力用水。四、工業用水。五、水運。六、其他用途。II、前項順序，主管機關對於某一水道，或政府劃定之工業區，得酌量實際情形，報請中央主管機關核准變更之。」同法第20條前段復規定：「登記之水權，因水源之水量不足，發生爭執時，用水標的順序在先者有優先權。」彰化農田水利會組織章程第46條第2項亦規定，僅得於農業用水有節餘時，移撥其他用水標的使用：「II、本會應加強

灌溉管理及老舊渠道更新，以節餘灌溉用水移撥其他標的使用，充分利用水資源，增加餘水使用費收入。」

然而，中部科學園區第四期二林園區長期的造成當地農業灌溉用水已是「來四天停六天」的窘迫狀況。中科四期的環評結論，違法允許中科每日調撥6.65萬噸農業用水，原該站在農民立場，保障會員灌溉權益的彰化農田水利會，竟反而積極配合，用每度3.3元的賤價，賤賣每日6.65萬噸農業用水給中科使用。

另外2009年「中科四期調度使用農業用水計畫工程」，現在每日約0.48萬噸的用水由自來水公司供應，中期（2012年至2015年）每天6.65萬噸的需水量，則預定由彰化縣的荖仔埤圳供應，2016年以後的長期供水則計畫由台中大度攔河堰供應。

台灣蠻野心足生態協會律師陸詩薇說，「中科四期用水計畫」有兩大違法，第一是未辦環評擅自施工，且未依法環評就蠻橫施工，還造成人車受傷，已經明確違反〈環境影響評估法〉第22條規定，依法主管機關應命開發單位停工，甚至應該處以罰鍰或有期徒刑；第二是環評審查結論允許調撥農業用水，和水利會賣水的行為，都侵害了〈水利法〉第18條的農業用水優先權，陸詩薇說，優先水權的意義是，優先水權人的需求應該優先滿足，滿足之後如果有賸餘，才可以調撥，從彰化農田水利會組織章程第46條第2項也可看出，除非是「節餘」的水才能出售。

除了中科四期引發的搶水議題，高雄美濃與高屏地區也因為美濃水庫與吉洋人工湖的工程，引發經濟部水利署浪費水資源的爭議，民間團體美濃愛鄉協進會、美濃農村田野學會也質疑，政府用暗渡陳倉的方式，通過吉洋人工湖第一期預算。反吉洋人工湖自救會總幹事黃

森蘭表示，吉洋人工湖根本不是湖，政府要在湖四周蓋三公尺高的堤壩，這是平面水庫，這種水庫根本沒有洩洪道，一旦潰堤，會讓美濃變成「淹城」；此外，吉洋人工湖預定地是地下水豐沛的區域，水利署現在要把地下水挖出來曝曬蒸發，這根本是竭澤而漁！

（六）、住屋權、高房價、社會住宅：回應國家報告第65頁至第66頁第215段至218段

國家報告在這幾段承認台北都會區住宅之房價居高不下，且也沒有對弱勢者的住屋情況進行全國性的調查，亦檢討政府不斷出售國有土地以及過去國民住宅的相關問題，並簡述了政府對於無力購屋者的所提供的相關補助措施。

然而，根據社會住宅推動聯盟在2010年的成立宣言，台灣大部分人民適當生活水準中最基本的住屋權利已經面臨嚴重的問題，台灣高房價現象已成為全民之痛，更是民怨之首。依據營建署的「房價負擔能力計算方式與國際各國比較」研究，台灣有超過2/3縣市所得房價比超過6倍，依國際標準已屬負擔壓力嚴重。其中，新北市為9.5（房貸負擔率39%），台北市高達14.1（房貸負擔率58%），更是到了負擔極度嚴重的程度。

綜合過去營建署住宅普查、中研院社會意向調查、國土不動產資訊中心住宅需求電訪等資料，學者推估：台灣其實是有30%家無自有住宅。又高房價受害者除30%無自宅者外，還包括許多背負沉重房貸壓力終生「屋奴」，以及因房價太高不敢換屋者。

而台灣政府口口聲聲的「住者有其屋」政策，實際上一般老百姓根本就買不起房子，尤其是低收入者、獨居老人、身心障礙者、家暴與性侵害者、AIDS、平地原住民、遊民等弱勢群體，社會住宅推動聯

盟的推估，其數量至少占全國總戶數為16.50%。（尚不包括單親、災民、中低所得者、失業勞工、離家就學學生、離鄉就業青年與新婚夫妻等新弱勢，與未註冊未列冊的潛在弱勢戶。）

國家報告中提到，2012年12月30日將施行的〈住宅法〉，政府希望透過所謂的社會住宅來讓社會弱勢者可以平價租得合宜的安身之所，並宣示應提供至少10%以上的出租率。但根據社會住宅推動聯盟的資料，2010年台灣「社會住宅」僅0.08%，遠遠落後國際標準，以其他國家公有社會住宅占住宅總量比例來看，：荷蘭34%、英國20%、丹麥19%、芬蘭18%、瑞典18%、歐盟平均14%、美國6.2%、日本6.06%、香港29%、新加坡8.7%。反觀台灣，則遠遠落後於世界標準。截至2010年10月為止，以符合社會住宅定義的公有出租住宅數量來計算，全國是0.08%、台北市0.64%、新北市0.02%、高雄市（合併後）0.03%

（七）、味王公司的柬埔寨投資案：回應國家報告第66頁第221段

國家人權報告中有關「柬埔寨投資案」的段落，並沒有詳細說明事件原委，該投資案涉及台灣本土企業味王公司在海外投資的柬埔寨國光糖業有限公司¹⁷²所犯下的人權侵害行為，不僅違反了經濟部投資審議委員會〈落實公司國外投資處理辦法〉第6條：「違反國際條約或

172 味王股份有限公司（下稱「味王公司」）為48年日商在臺投資設立之我國公司，味王公司基於鞏固生產味精之原物料來源，遂與該公司泰國籍商業伙伴合資，並於97年7間經本會核准投資柬埔寨國光糖業有限公司（Koh Kong Sugar Company LTD.），投資金額為美金720萬元，持有柬埔寨國光糖業有限公司30%股份。柬埔寨國光糖業有限公司（下稱「國光糖業公司」）於2006年經柬埔寨農林漁業部（Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries）依當地法規核給在國光省（Koh Kong province）Sre Ambel district經濟土地特許權利（Economic Land Concessions, ECL），從事甘蔗之種植、生產及蔗糖提煉、生產、加工等經營行為，面積達9700公頃，特許期間為99年，其核准外資投資契約期間則為70年。國光糖業公司之董事長由持

協定之義務，或破壞國家形象，不予核准」，同時也在聯合國公布的人權報告¹⁷³的揭露下，違反了多項國際人權公約所保障的基本權利，包括〈經濟社會文化權利國際公約〉第1條的「人民自決權」以及第11條對「相當生活水準權利」。

實際案例：

味王2006年開始於柬埔寨Koh Kong省投資的國光糖業公司和國光農產公司，分別占地9,600公頃和9,400公頃種植和加工蔗糖；其中有5,000公頃的土地原為當地居民所使用，共有456戶居民強遭搶地。

這兩間公司是由台灣味王公司（持有30%股份）、泰國Khon Kaen Sugar. Co. Ltd.和柬埔寨參議員 Ly Yong Phat共同投資。2011年9月1日和3日路透社報導指出，該公司於2006年強駛挖土機強行到Koh Kong省開發整地，事前沒有知會居民，居民賴以維生的農地慘遭剷平，生計嚴重陷入困境，引發抗議。但兼具有軍人身分的公司警衛，開槍射傷當地女性村民，毆傷村民。村民轉向當地國民代表大會及總理辦公室陳情，全案已經移送司法調查。歐盟議員 Cecilia Wikström在2011年5月譴責國光糖業與國光農產為「血汗蔗糖」，已經嚴重侵害人權。

根據2007年聯合國柬埔寨高級專員之人權報告「柬埔寨經濟土地特許一人權觀點」報告，柬國政府在2006年8月核發經濟土地特許之前，並未進行公聽程序，或開放公眾參與討論，甚至洽會當地地方政府之意見。開發案掠奪了居民賴以維生的土地，且公司的警衛不斷抓走或射殺闖入公司使用土地範圍內的牛隻，增加當地居民之生存壓力。

173 2007年6月Special Representative of the Secretary-General for human rights in Cambodia所公布的“Economic land concessions in Cambodia A human rights perspective”

三、民間主動提出的議題

（一）、都市更新條例惡法強拆民屋與居住正義

對於一些住了好幾代城市居民、辛苦工作一輩子好不容易在都會買下一間自己的房子，但忽然有天被通知自己的房子被劃定都市更新、自己的土地被迫賤買給建商去蓋豪宅。而造成這些現象背後的原因，正是近年來地方政府打著「公共利益」的大纛，鼓勵民間建商協助推動都市更新政策。

實務案例：

2012年3月28日台北士林王家遭樂揚建設與台北市政府強迫拆遷案，引發台灣社會對於都更惡法侵犯人權的關注。士林「文林苑」都更案在2009年6月經北市府核定通過，由樂揚建設擔任實施者，而王家兩戶不同意參與。經過五次公辦協調會仍未達成協議。台北市議員洪健益等人，都曾在台北市議會質詢時，要求市政府儘速展現施政魄力，好讓該案成為都更實施指標，郝市長於2011年11月表示北市府將一年內執行公權力拆除王家。儘管在社會各界的聲援下，2012年3月28日凌晨5點，台北市十個分局，上千名鎮暴警察、灑水車與建商派來拆遷的工人，團團包圍前來聲援的市民、學生們與王家兩戶人，進行強制拆除，當天下午王家兩戶已成為碎石瓦礫。

依現行〈都市更新條例〉第22條，如住民自行申請劃定為都市更新區段，取得更新單元範圍內所有權人均超過三分之二同意、四分之三樓地板面積所有權人同意，就可進行都市更新。〈都市更新條例〉25-1條新增之規定，使以住協議合建需要百分之百同意之門檻，放寬至八成。支持都更者可以多數決之名，剝奪其餘兩成不同意住戶的

權利，任憑地方政府將其財產「徵收並讓售予實施者（建商）」。¹⁷⁴此條文縱容一般協議合建的都更案如果建商只要到土地所有權人百分之八十的同意，即可申請政府代其強行徵收之後再讓售給建商。¹⁷⁴

該條例第36條更進一步授權政府對不拆除或遷移者，「實施者得予代為或請求當地直轄市、縣（市）主管機關代為之，直轄市、縣（市）主管機關有代為拆除或遷移之義務；」

因此當建商所為與公共利益相差甚遠時，現行的〈都市更新條例〉、相關審議制度卻沒有任何制衡措施。建商與住戶的一切「私約」，只能讓個別竹少數不同意都更方案的住戶自行和建商財團去打民事訴訟，政府不但沒有介入仲裁制衡的責任，法令中反而有不當授權，竟讓政府得以公權力替建築商拆除不同意都更之住戶家屋，迫使住民歷經永久或暫時性搬遷。近年來因都市更新方案中少數不願意搬離的住戶，輕者進行各種抗爭或陷入法律訴訟僵局，甚者遭到黑道暴力威脅¹⁷⁵。在地居民居住權受到不當侵害，人民無遷徙自由之保障、財產權甚致人身安全都受到嚴重威脅。

（二）、十年等不到永久屋的哈凱部落

哈凱（Hagay）部落為一居住於桃園縣復興鄉之泰雅族部落，原

174 原始條文：以協議合建方式實施都市更新事業，未能依前條第一項取得全體土地及合法建築物所有權人同意者，得經更新單元範圍內私有土地總面積及私有合法建築物總樓地板面積均超過五分之四之同意，就達成合建協議部分，以協議合建方式實施之。對於不願參與協議合建之土地及合法建築物，得以權利變換方式實施之，或由實施者協議價購；協議不成立者，得由實施者檢具協議合建及協議價購之條件、協議過程等相關文件，按徵收補償金額預繳承買價款，申請該管直轄市、縣（市）主管機關徵收後，讓售予實施者。

175 蘋果日報2011年4月22日「婦控都更流氓縱火燒屋」http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/33336243/IssueID/20110422

先生活在石門水庫上游的深山中，但因出入不易影響教育及工作，部落長輩遂於1966年間集體合資買下巴陵橋旁之土地，建造屬於自己的房子。

1977年，為解決石門水庫淤積問題，政府於部落上游興建巴陵攔砂壩，卻未做好維護工作，2002年水利署得知副壩毀損後卻未採取有效措施，導致水流沖刷部落地基之邊坡，加上連年颱風侵襲，最後造成邊坡崩塌、部落無法居住之結果。

2004年8月艾利風災後，由於哈凱部落的地基完全崩壞，無法繼續居住，17戶族人遷居至政府所蓋之組合屋居住，政府承諾他們3年內會建好永久屋，興建過程中卻因預算、部分居民自備款不足等問題而不斷延宕，政府也未善盡告知義務，僅以口頭承諾的方式取得部落長輩的信賴，最後卻不斷跳票，部落居民居住於組合屋將近十年，終於打破沉默，2011年4月走上街頭向行政院抗議，由於未得到回應，又於同年10月20日向監察院陳情，2011年11月監察院接受陳情，進行調查。

十年來原先17戶人家因人數成長而達到21戶，共59人，但他們至今仍居住在組合屋之中。遲遲等待的永久屋建設不斷縮水，從最初承諾一戶2層樓到變成1層17坪1個房間，這不但遠小於他們原先自己的房子，更未考慮是否足以讓人數較多的家庭得以適當居住；且整個重建的過程，政府並未充分與族人進行溝通。

哈凱部落的問題不僅是個案，當原住民因風災或公共工程不當而被迫遷居時，政府單位僅將重見簡化為建造房子的工程，而未考慮到原住民文化、生活習慣及實際需求都與漢人差異甚大，這不僅僅是忽視其居住權，更是不尊重原住民文化權、自決權之行為。

（三）、寒流來襲期間，遊民遭議員命令政府公務員潑冷水驅趕

1.台北市議員應曉薇「潑冷水」事件

〈經濟社會文化權利國際公約〉國家人權報告在第11條第202段至204段提到「確保貧窮弱勢者的基本生活」，但這幾段通篇沒有提到社會最底層和最邊緣的遊民議題。2011年耶誕節前夕（12/24），民間團體台灣當代漂泊（Working Poor Unite）與遊民行動聯盟（Homeless of Taiwan-HOT）公佈一段影片¹⁷⁶，片中台北市政府於寒流期間以噴灑冷水的方式驅趕萬華地區的遊民。

早在2011年8月15日前，台北市長郝龍斌就裁示，由區公所協調及整合環保局、社會局、公園處、警察局等相各局處組成專案小組，以「整頓」艋舺公園周圍環境為名來強力驅逐遊民，當時萬華區公所就配合辦理，計畫安排公園處每日將清洗地板2次，時間為晚上11點和凌晨6點¹⁷⁷。但當2011年底爆發應曉薇要求對遊民潑冷水事件之後，市長郝龍斌卻一改態度表示：「街友不是罪犯，基本人權要尊重。」而內政部長江宜樺也表示，事件發生前，內政部才剛發函各縣市政府視氣溫啟動低溫關懷遊民的機制¹⁷⁸，若真的有潑水這樣的作法，江宜樺表示「不太妥當」。

其實不只是台北市以驅趕的方式對待遊民，類似的事件也發生在

176 影片請見當代漂泊網站：<http://homelessoftaiwan.pixnet.net/blog/post/40535111>

177 原本台北市公園路燈管理處的灑水清潔時間是早上7點與晚上8點，但民間團體拍到的時間是晚上11點灑水，而在市議會質詢稿中清清楚楚寫了市議員要求將晚上8點改成11點。將早上7點改為6點。

178 內政部於2011年12月13日邀集各縣市政府共同研商、規劃低溫來襲及春節期間的弱勢關懷措施，並於19日發函各縣市政府，只要中央氣象局發布攝氏10度以下低溫特報時，將啟動低溫關懷機制，安排有意願的遊民到收容機構避寒，另發放睡袋及熱食。

台中，台中市政府在街友外出打零工的時候，就會清空所有雜物，連藥品、證件都沒留下，家當全被當成廢棄物丟棄。

2.台灣的遊民管制制度

回顧政府對待遊民的制度，1973年台北市政府曾發布〈取締遊民辦法〉，從該辦法的名稱就可以知道遊民是不被制度所接受的群體，在1990年以前，台灣的遊民管理是由警察局的保安科負責，將遊民視為遊手好閒、破壞社會秩序的人，加以驅趕、取締、強制收容。1991年10月1日台北市正式將遊民收容所業務交由社會局主管。原〈取締遊民辦法〉1994年廢止，改名為〈遊民輔導辦法〉。前台北市長馬英九市長任內試圖推動〈遊民輔導自治條例〉未果¹⁷⁹，因此目前台北市社會局都還是以1994年通過的〈遊民輔導辦法〉執行相關業務。

3.台灣遊民的現況與結構性因素

根據內政部的統計，過去10年來的遊民數量遽增了67%，2010年查報遊民人數為3913人，不過，官方統計與實際有很大落差。社工學者估計，依國際經驗法則，實際人數至少在5至10倍之間。而行政院研考會1995年編印之「遊民問題之調查分析」顯示，遊民產生原因依序為家庭解組或無家可依、家庭關係不良、意外事故與職業災害、失業、個人適應問題等因素，由於失業率攀升，因失業問題所形成短期性、中年型遊民之人數亦有較以往提高之趨勢。而近幾年貧富差距加大，青年貧窮化的問題日益嚴重，也造成遊民年輕化的現象，而社會福利政策的失靈，也是導致遊民產生的原因之一。根據「台灣當代漂泊協會」2010年於台北車站的訪查亦顯示，高達9成的遊民之前都有工作，並以正職工作（63%）為主，甚至11%遊民曾經擔任過老闆。

179 1999年前台北市長馬英九上任時，第一次將「遊民輔導自治條例」送交市議會，但相關條文無法解決沒有身分證明的遊民，遭到市議會退回。2007年郝龍斌市長上任時再送審一次，但由於條文內容換湯不換藥，無法解決問題。直到市議員改選，依照規定跨屆不審，因此該條例一直無法通過。

流浪期間，遊民工作比例相當高（71%）。但工作高度不穩定，打零工比例高居首位（69%）。工作類型，包括舉牌工作（47%）、出陣頭（40%）、工地粗工（27%）、清潔工（17%）、廚房雜工（9%）等。不論流浪前後，從事的工作都以體力型勞動為主。有高達82%的遊民每月工作收入低於5千元，其中68%遊民每月工作收入少於3千元。中高齡遊民（46~65歲）超過6成（60.5%），同時，詢問換工作或是沒有繼續工作的原因，身體沒辦法負荷工作量（42.9%）佔主要因素。此外，就是臨時工作不穩定（41.4%），年齡太大找不到工作（39.3%）等因素。

遊民問題涉及國家產業結構如何製造流浪，社會福利體系又該如何提供資源脫離流浪，是非常複雜的問題，但在解決此問題之前，遊民問題確實存在，的確是整體社會要透過「正義的過程」來面對，絕非藉由驅趕、標籤等方式解決問題。

4. 遊民收容所的問題

目前全台灣共有10處公設的遊民收容所（含7處公設民營），根據台灣當代漂泊協會統計全台收容床位大約500床左右。若從遊民人數與全台遊民收容所床位，兩相比較，的確會發現遊民收容安置確實嚴重不足。儘管2008年，台北市政府計畫在萬華地區成立「遊民一日型住宿服務中心」，當時所有設備設施，均已完工，在準備啟用之前，遭受萬華社區強烈反對，因而無疾而終。

根據台灣當代漂泊協會2010年針對台北車站遊民調查發現，超過8成遊民（81.4%）不想住收容機構。原因包括：管理太多（36.4%）、時間限制（24.3%）、環境複雜（24.3%）、容易傳染疾病（20.7%）、地方太遠（12.1%）、環境髒亂（9.3%）等。多位遊民直說，「住收容所，就像住監獄一樣。我又不是犯人，為什麼要去

住那裡？」¹⁸⁰

在這些暫時性的收容所裡，遊民沒有自由、入住的身份也有很多的限制，台灣當代漂泊協會進一步分析，短期收容所無法解決遊民居無定所的問題，多數遊民僅能得到3到6個月的安置。在收容期間，有些遊民獲得穩定工作，足以負擔租屋費，便能停止流浪；倘若失去工作，就得再回到街頭。當代漂泊協會社工郭盈靖推估，遊民回流率約在4到5成，所以她認為政府除了設置收容所外，應該給予遊民租屋補貼，讓他們不再居無定所。

四、結論與建議

（一）、有關糧食議題的建議

台灣必須轉向低耗能、低耗水，同時高附加價值的產業，另外配合稅制修改以及合理的水、電價格，讓台灣面臨高油價時，還有喘息空間。並積極提高耕地使用率與單位面積生產量，節制且回收工業和民生用水，增加米食以取代小麥，增加漁業攝食以替代部分禽畜類的肉食量，並審慎控制人口總數以避免進一步的膨脹。

180 對於現行收容所的管理制度，許多遊民第一個反應，就是管太多。阿正提到，「收容所，管東管西。凡事都要報告，很像在管小孩：出去要報告，什麼時候回來、不回來要報告、不用餐要報告。也不是說這樣不好，但心理就是覺得不自在，好像做什麼事情，都被盯著，都被看著，心理就是會有無形的壓力」。阿明說，「收容所的管理，沒有彈性，凡事都要照著規定走。我就一直想不透，為什麼會規定，不能帶食物回去吃。收容所禁止我們從外面帶食物回去吃，因為他們覺得，裡面伙食已經足夠讓大家吃飽，也吃得很好。但是，我還是會有想吃的東西。就像你住家裡，即使家裡有煮飯，你就不會想吃其他東西？想買東西回去吃嗎？」，另外，阿管提到，「呆在裡面很無聊。就是看電視，遙控器是辦公室遙控，每天都看同一台，都播同樣的東西，看到都很煩，還是只看同一台，一直看，一直看」。

（二）、有關食品安全的民間建議

台大公衛學院教授詹長權說明：「由化學品的製造商到經銷商、使用商，再到供給消費者的食品製造商，層層都有履歷。履歷就是賣給誰、該回報給誰，所以最源頭的廠商都可以知道你的下游是甚麼、有甚麼用途。所以每一手都知道上、下手就對了，這樣就很透明！我每個月生產多少、出貨多少、賣給誰，才知道化學品在社會中的流動，而不是出事了才去查。」另可學習歐盟REACH規範，必須得像建立類似「歐洲中央化學總署」（ECHA）的專職化學物質管理機構，牽涉到人力、資源、政府組織再造，除非最高決策者有決心大力推動，否則難以達成。

（三）、有關企業社會責任的民間建議

據聯合國《商業人權架構》和《商業人權推行指導原則》（Guiding Principles for the Implementation of the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework），企業具有尊重國際公認的人權的責任，此一責任的核心內容，包含聯合國人權公約。味王公司應該就公民社會組織和國際機構所指稱的侵害人權事項，提出如下的說明和承諾：

1. 發表聲明：公司董事會應履行對企業人權影響的注意義務，對明確承諾履行尊重相關人權的企業責任做出決議，並發表正式的政策聲明。
2. 對企業的人權影響實施盡職調查：對尊重人權的企業責任，該公司應建立和實施相關的企業人權盡職調查（due diligence）機制，調查和評估實際與潛在的人權影響，採取改善行動，追蹤改善的具體成效，並對利害相關人說明具體的改善措施與管理上落實的情形。
3. 建立對人權侵害的救濟程序：針對公司決策和運對人權所產生的負面影響，應該建立補救性的救濟程序。

而國內的金融機構，對味王公司的專案融資，應參考國際金融公司（IFC）的「永續性架構」（Sustainability Framework），關切其涉及的土地取得與非自願遷移的議題。此一舉止，應被視是金融機構履行尊重人權的企業責任的基本。

至於政府機關在保護人權的義務上，包含着積極促進各項人權的實現，特別是促進商業組織的營運行為對人權保障可能的正面作用，並同時減少其負面影響。此，建議各政府機構採取下列國家人權行動：

1. 立法院應就我國企業遵循〈聯合國商業人權架構〉就公認的國際人權標準負起「注意義務」，實其尊重人權的企業責任的情形，舉辦聽證會。
2. 經濟部與勞委會，應協助企業儘速將〈聯合國商業人權架構〉列入企業管理的規章與制度。經濟部對各企業實施各項補助和優惠，應將企業在尊重人權的責任上的表現列入考量。勞委會的勞退基金和勞保基金應該針對企業的人權責任，建立投資準則，將涉及重大侵害人權事項的企業排除於政府公共投資的投資對象。
3. 注意政府對商業機構的政策會如何影響其履行保護人權的義務。國家機構的人權義務可能會影響台灣企業的商業活動，正如台灣企業的商業活動，也可能會影響到國家機構履行其保護人權義務的能力。我國政府在商業與人權議題上的國家政策，應該以〈聯合國商業人權架構〉的「保護，尊重，救濟」框架為基礎，滿足政府在保護人權上的義務，支持台灣企業履行其尊重人權的企業責任，不論其營運所在地是在台灣或者海外。
4. 我國的國家人權報告，應該清楚地向企業界、消費者和廣大社會標示出對台灣企業在商業與人權議題上的期待。台灣的國際人權義務和台灣政府的人權政策，應構成台灣對企業部門的國內與國外營運行為的政策基礎。以台灣作已開發國家的地位，台灣企業的商業活

動對政府履行其保護人權義務的能力產生正面或負面的影響，必須是國家人權報告的基本項目。

（四）、有關都更惡法的民間建議

1. 總統和行政院長指示營建署修法廢止〈都市更新條例〉25條第1項和36條。
2. 在發生強迫拆遷士林（文林苑案）王家案之後，地方行政機關立即暫停代實施者，如永春社區、桃園東門市場……等案之強制拆遷程序。
3. 台北市政府立即廢除為建商量身訂造「臺北市府受理都市更新權利變換實施者依〈都市更新條例〉第36條規定請求代為拆除或遷移土地改良物補充規定」
4. 內政部營建署與台北市政府應跨層級共同檢討都更爭議社區之具體爭議項目、政策與法令疏失，以防止其他仍在都更爭議中社區有類似家屋無法復原之情形發生，保障人民居住安全。
5. 內政部營建署應調查並統籌辦理爭議都更社區之家園重建。

（五）、有關哈凱部落的建議

政府將來處理類似重建問題時，應更謹慎考慮原住民的文化權及自決權，應使部落居民能充分參與重建過程之討論。

（六）、社會住宅推動聯盟對於住屋權的建議

1. 「社會住宅」應納入住宅政策，現階段以5%為目標

由於政府長期以來對於弱勢居住問題的漠視，台灣目前並沒有針對各個不同弱勢對象居住現況的官方調查統計資訊，更遑論推估出較準確的社會住宅需求數量。然鑑於台灣現有社會住宅數量僅僅佔住宅總量0.08%，這毫無疑問遠遠低於實際需求，故必須興建已殆無疑義。

因此，政府應將只租不售的「社會住宅」列為接下來住宅政策必要且重要項目，又為凝聚目標並給政府有明確壓力，提出以占全國住宅總量5%為現階段推動目標。

2. 優先運用公有土地，做為現階段推動社會住宅最重要籌碼

由於都市土地昂貴取得不易，包括中央、地方、國營事業等所掌握的公有土地，將是現階段政府推動興建社會住宅最重要籌碼。因此，必須停止公有土地不當標售與BOT政策，優先釋出合宜用地供社會住宅興建之用，另配合都市計畫變更、市地重劃、都市更新、聯合開發要求回饋社會住宅等作法，取得社會住宅。以台北市為例，依據市政府委託研究指出，僅針對市有公有土地（資產）檢討，便評估可於未來8年新增9000戶公有出租住宅，讓北市社會住宅佔住宅存量比例由0.6%提升至1.53%。若將台北市之國有、國營事業公有土地一併納入檢討評估，顯見可興建社會住宅數量可進一步提高。循此作法，新北市、高雄市、台中市等城市同樣也能找出土地來興建社會住宅。

3. 應評估採行多樣化「社會模式」策略推動社會住宅，樹立典範

社會住宅應視為社會福利之公共投資，不應以財務獲利（平衡）為主要考量，政府必須承擔主導推動興建之責任，但這並非意味要承攬下所有興建與管理維護工作，依據國外經驗，可採多樣化「社會模式」策略，建立社會住宅興建、營運與管理的典範。包括：

- （1）住宅策略：透過精算，興建混合式住宅社區，包括一般住宅、青年與新婚中繼租屋住宅、經濟與社會弱勢永續租屋住宅三大部份混合，既可避免標籤化，又有利財務槓桿策略。
- （2）市場策略：建立與社會住宅混合之一般住宅銷售誘因，包括屋價低於市場價之一至二成，非營利組織興建品質把關、

綠建材、更多社區設施設備回饋、更多綠化回饋，更完善社區管理等，暨有利民眾購買，更有利社區融合。

(3) 產權策略：混合住宅若委由建商興建，必有盈利計算，此為資本市場之核心，實難違逆。若委由非營利組織興建，既無盈利之考量，其社會住宅之產權，亦可完全由政府擁有。一個擁有社會住宅產權的政府，何怕臨時緊急安置災民與貧窮人民之需？

(4) 非營利住宅社會企業策略：透過起始階段財務支持，由政府附設法人或扶植民間非營利法人結合專業人士力量，開創台灣全新一支財務自立自主的住宅社會企業。更何況，非營利法人有利政府與社會完全透明的徵信！

4. 建立社會住宅使用對象、租金標準、租戶權益，並結合福利服務與補助體系以照顧弱勢

為確保「社會住宅」能真正滿足弱勢居住照顧，要建立關於使用對象、租金標準、租戶權益、福利服務與補助體系等規範原則，這將包括：

- (1) 擴大被服務弱勢家戶對象；
- (2) 依合理負擔標準提供租金補貼；
- (3) 維護租戶權益，建立租賃保障制度；
- (4) 保障絕對弱勢者長期居住權益；
- (5) 結合社會照顧與補助體系，提供福利服務；
- (6) 建立住宅反歧視處理機制。

5. 充分使用市場百萬餘屋

依營建署2000年住宅普查報告（空屋率高達17.6%）與台電

公司2011年電力使用推估，台灣可能有百萬戶以上空屋未使用。為有助社會住宅政策落實，應充分使用市場空餘屋，政府可積入租屋市場，配合租稅（如空屋稅）、補貼（如弱勢租金補貼）與獎勵，建立一促進空屋使用效益經營管理平台，讓市場區位與品質良好的空餘屋，釋出成為社會住宅提供弱勢人民出租之用。

(七) 關於遊民議題的民間建議

如果能有個遮風避雨的窩，誰想露宿街頭？將近9成（87.8%）遊民，都希望能脫離流浪生活。我們認為，政府提出設置「短期遊民收容所」，對於解決遊民居無定所的困境，成效有限。政府應該要提出更多元，更積極的解決之道。

1. 全面檢討現行收容安置制度，放寬收容安置對象，朝向更具尊嚴、人性化的方式
2. 增設方便的盥洗設備，與增闢遊民可存放提取物品的區域空間
3. 國家停止迫害遊民／工作窮人，停止無效又殘酷的驅趕手段
4. 提供中高齡無工作能力或工作收入負擔不起基本居住需求的露宿者租金補貼，空屋變租屋，介入協調以炒作為目的空屋，轉化為市民所需的住所
5. 取消政策歧視，將無固定住所者納入租得起、住得起的公共住宅

〈經濟社會文化權利國際公約〉

第12條：享有最高標準健康之權利¹⁸¹

一、條文說明

無論一個人屬於何種年齡、性別、社會經濟或族裔背景，健康都是最基本和最重要的資產，有了健康才能上學、工作、照顧家人、或參與社會的各項活動。早在1946年世界衛生組織的憲章前言就已指出「健康不僅為疾病或羸弱之消除，而更是身體、心理與社會之完全安適狀態」，而且「享受最高而能獲致之健康標準，為人人基本權利之一。不因種族，宗教，政治信仰，經濟或社會情境各異，而分軒輊。」¹⁸²1966年聯合國通過的〈經濟社會文化權利國際公約〉第12條對健康權的規定包括：

- 一、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、為求充分實現此種權利所採取之步驟，應包括為達成下列目的所必要之措施：
 - （一）、設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育；
 - （二）、改良環境及工業衛生之所有方面；
 - （三）、預防、治療及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病；
 - （四）、創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理。

181 本公約影子報告作者為：黃嵩立、黃怡碧、蘇芳瑩、林岳德、徐詩雅、侯希婷、殘障聯盟、伊甸基金會

182 <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/CH/constitution-ch.pdf>

上述條文指出政府為促進國民健康應負的責任，但我們對健康權的理解不應限於提供醫療服務與衛生保健基本措施；影響健康權的社會經濟因素，亦為本條文關注事項。事實上，健康權，包含幾個重要面向：（1）健康權是一項包容廣泛的權利：健康權的達成不僅限於醫療服務的提供，還包括安全食物與飲水、良好的生活與工作環境、營養、住房、教育與資訊、性別平等。（2）健康權包含「自由」：免於強迫治療或試驗的自由、免於殘酷與非人道待遇的自由。（3）健康權包含「應得權利」，包括參與衛生政策決策的權利、享有基本醫療照護的權利、享有健康相關資訊的權利等。¹⁸³特別是我國憲法僅於基本國策第157條提及「國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度」，未於基本權利專章明言保障人民健康權。增修條文第10條對於國家對國民健康的關注，也侷限於全民健康保險與醫藥發展。〈經濟社會文化權利國際公約〉第12條及其相關文件，有助於補充憲法對健康權保障之不足。為釐清本條條文規範之國家義務範圍，參酌經社文委員會發布之第14號一般性意見，以及聯合國「人權高級專員辦事處」（OHCHR）與「世界衛生組織」（WHO）共同發表之第31號Fact Sheet：The Right to Health至關重要。¹⁸⁴

我國〈經濟社會文化權利國際公約〉國家報告係參考聯合國經社文權利委員會「締約國根據〈經濟社會文化權利國際公約〉第16和17條提交條約專要文件的準則」所撰寫，此做法固然正確，但若僅僵化的根據準則逐點應答，而未深度探究公約精神、條文要旨以及相關文件與解釋，以及更根本性的問題——理解國家人權報告之目的與功能，那麼報告顯然無法提供關鍵資訊，無助於了解公約各項權利執行現況。聯合國所屬條約機構雖提供條約報告準則，指引締約

國準備報告，但締約國仍需參照各準則依據之一般性意見（general comments）等解釋文件，並依據各國國情，主動、積極呈現相關資料。以健康權為例，第12條條文之準則、以及針對該條文發布之第14號一般意見，均多次要求國家必須呈現弱勢族群（disadvantaged groups）健康情勢。至於哪些族群為弱勢族群，除特別明訂者外，國家並非不可自行揀則分類，而這正可呈現各國政府之人口特徵、施政重點或眼界高低。

例如，我國一般國民健康照護得到基本保障，因而平均而言健康狀況良好，但是若以身心障礙者、原住民族、所得級距、都市化程度、老年者、國籍等區分，則健康不平等現象就顯而易見，而這正是國家人權報告所應特別關注、卻付之闕如之處。此外，因貧富差距所造成的健康不平等現象，是經濟發達國家中值得關切的人權議題，但並不在上述準則內。因此，政府除了應確實回答準則的提問之外，宜加上（1）政府認為重要的議題、（2）政府對健康權的整體評估，以呈現自我檢視的綜合觀點。此外，應納入部分案例，以呈現目前人權保障的不足之處。

二、回應國家報告

總體性評估：

應於第12條開始時，依照準則說明是否有一「全國性衛生政策」，並說明各項衛生政策如何納入公眾參與。據查，衛生署曾於2007年至2008年委託國家衛生院研擬2020健康國民白皮書，但難以查知該白皮書與後續個別衛生政策之關聯，據以判斷該白皮書為全國性衛生政策指引。

各項統計資料的處理，應依國家人權報告準則綜合性建議，根據

183 <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet31.pdf>

184 同上註。

性別、族裔、國籍、特定年齡（18歲以下）等類別，提供資料，以協助判斷各族群之健康狀況是否平等。

社會間健康不平等的情況未得到妥善回應：隨著經濟狀況不平等，不同社會階層間的健康狀況亦有差異。健康不平等的現象在國內未受到政府重視。例如，原住民與非原住民之間、台北市與台東縣之間，其平均餘命都相差將近十年。勞動族群因為勞動條件不良引起的身心疾病，亦造成健康不平等。對於此現象，政府未有整體的政策。例如，對於社會最弱勢族群，包括原鄉、被棄養的獨居老人、在貧窮線以上的中低收入戶，政府所提供的協助非常有限。

段落式回應：

（一）、健保卡鎖卡排擠弱勢就醫權利：回應國家報告第67頁第223段

醫療服務及資源分配，全民健康保險的部分未提及健保局的「鎖卡」措施，截至2012年4月中旬，仍有近20萬人被鎖卡。¹⁸⁵

國家若以人民未繳費為由而拒絕提供醫療照護基本給付，將違反憲法保障生存權所含「禁止不給付原則」之要求，更背離捍衛基本醫療人權的國際潮流。民國88年大法官釋字472號解釋即認為「惟對於無力繳納保費者，國家應給予適當之救助，不得逕行拒絕給付，以符憲法推行全民健康保險，保障老弱殘廢、無力生活人民之旨趣」，¹⁸⁶但99年度，仍有高達60萬民眾遭鎖卡。在民間團體施壓下，由健保局推出「安心就醫專案」，才為其中37萬名欠費弱勢民眾解除鎖卡。¹⁸⁷

185 <http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/life/20120416/118743/1>；

186 http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=472

187 <http://www.nownews.com/2010/11/08/91-2662160.htm>

二代健保法初審草案雖把鎖卡規定改成「先查證，再視狀況鎖卡」。但是各縣市社工人力長期不足；健保局把查證責任推給已忙得焦頭爛額的基層社工、村里長。從過去的實施成效，可看出仰賴基層把關，往往無法及時幫助弱勢就醫。財產清查絕不等於付費能力，以家戶收入為認定標準的制度下，弱勢者之認定困難重重。

鎖卡傷害弱勢：原住民健保的納保率過低，健保卡的鎖卡率過高，至少有六萬人不能享受到健保資源。全國健保的納保率高達99.5%，但原住民的納保率僅93.6%，有超過三萬名原住民沒有納入全民健保。此外，在全國健保卡鎖卡的二十萬人之中，原住民就占了13%。¹⁸⁸

支持健保局依法對惡意欠費者處以罰款或滯納金，或送強制執行，以有效追討欠費，捍衛健保制度的公平正義。但堅決反對以剝奪就醫權利（鎖卡）的方式，來處罰欠費者，或作為追討保費的手段。應立即全面取消鎖卡。

（二）、全民健康保險收費制度無法公平負擔：回應國家報告第67頁第223段

二代健保修法後，仍無法解決公平負擔的問題，並且缺乏足以支持永續發展所需要的財務結構，無從改善因健保財務失衡而導致血汗醫院、內外婦兒四大皆空、犧牲醫療品質的困境。

二代健保法雖然在支出面改革、資訊透明公開等層面已有所進步，但收入面仍有幾大缺失：1. 費基擴大有限，勞動所得的辛苦錢仍承擔健保主要財務責任；2. 維持原來六類十四目的收費分類，未達成家戶總所得計費，不符量能付費原則。

188 同註4。

故民間社團建議：採用家戶所得，改革目前分類造成的同所得不同保費、按類付費而不是按能力付費的的扭曲現象。

（三）、相關救濟：回應國家報告第67頁第225段

對於健康權侵害，得依民法請求侵權損害賠償之說法，顯見政府對本條條文所謂之國家義務違反（人民健康權受侵害）有極為錯誤之認識，誤將健康權受侵害窄化為醫療糾紛。建請政府參酌第14號一般意見中關於義務違反46至52段之說明，加以修訂。

（四）、長期照顧政策規劃之缺漏：回應國家報告第68頁第230段

國家報告內完全沒有提到目前長期照顧的困境，由於缺乏政策，長期照顧的重任幾乎完全由家庭各自承擔。並衍生下列問題：

1. 照護者本身長期工作、缺乏休息，導致身心疾病。
2. 這類家庭的收入減少、支出增加，容易陷入貧窮。
3. 讓家庭與外勞獨自承擔照顧重度失能者的負荷，導致家庭外勞照顧是透過違反相關勞動法規與剝削外籍看護工的形式執行。
4. 目前政府規定，使用外籍家庭看護工者不能使用政府補助的長期照顧服務，因此形成雙軌制度，民眾被迫在外籍家庭看護工與國內長期照顧之間做出抉擇。

（五）、醫事人員相關教育不足：回應國家報告第69頁第237段

在報告中未提及醫護人員之人權教育。近年來醫療人員與病患關係緊張，如愛滋器官移植事件引發是否透過健保IC卡註記是否感染愛滋以保障醫療人員安全，造成愛滋權益團體與醫事人員之對立，以及某些特殊病患（例如油症受害者）就醫時受到歧視待遇，或是在病人自主權與隱私權確立後，醫療機構與醫療人員以防禦性醫療與空泛的知情同意書應對，還有人體試驗與受試者權益爭議，凸顯政府不論

在學校正式課程以及在職訓練，對於醫護人員的倫理與人權教育尚有許多不足，特別是如何不使人權與倫理課程淪為營養學分，而能落實在臨床、執業實務中，須拿出一套辦法。

（六）、愛滋感染者之歧視：回應國家報告第69頁第247段；第73頁第251段

國家報告內雖聲稱「有關就業權保障，醫事機構應依勞工相關規定辦理勞工體檢，不得將愛滋病毒檢驗列為例行檢查項目，且抽取血液進行愛滋病毒檢驗，應踐行衛教及告知同意程序，並不得列入個人總體或公司整體報告，亦不得通知第三人，違者處予罰鍰。」但是企業與醫療院所違法情況，時有所聞。

另外，台灣對外籍人士採取嚴格並具有歧視性的體檢要求，一旦檢查陽性即予以強制遣返。即使外籍配偶亦需提出證明被台籍配偶感染，才得居留並享有治療之權利，徒增弱勢家庭之負擔，並有拆散家庭之可能。此外，亦發生同時為身心障礙者又為愛滋感染者依〈身心障礙者權益保護法〉，申請居家照護，經地方政府核可後，卻發生無居家關懷員願意提供服務之情形；公務人員亦因懼怕感染愛滋病毒，拒絕訪視。上述種種除凸顯法律與執行間之落差，更重要的是，暴露出一般民眾與公務人員對愛滋病之認識極為不足，對愛滋感染者之歧視仍然相當歧視之法律。

最後，在愛滋感染者之治療方面，國家報告稱「抗逆轉錄病毒藥物，由政府以公務預算支付，病患無需自費」，但衛生署研擬部分負擔之方案，未來是否享此保障，不無疑慮。世界衛生組織曾指出，由政府提供免費醫療大大有助於防疫工作。我們敦促政府，在更動愛滋藥物提供機制前，必須嚴肅將愛滋感染者之人口學特性（包括社會階層）等列入考慮。若部分分擔機制對感染者與罹病者，造成重大經濟壓力，致延誤用藥時機，將嚴重斷喪愛滋防疫努力。

（七）、職業災害防治嚴重不足：回應國家報告第73頁第252～253段

勞動檢查機構目前勞動檢查員總計編制321人，現有282人。雖有勞動安全相關法規，但在勞檢人員嚴重不足的情況下，勞動安全檢查根本難以施行，國人的工作權與健康權嚴重受到威脅。

且實際狀況中，台灣每年有高達5萬多次請領「職業災害」給付，其中包括8百多起死亡職災，面對這麼多職災案件，顯示勞檢人員嚴重不足所造成的問題。

台灣每個工作天有5個勞工可能因職業病或職業災害死亡、20幾個勞工可能因此終身致殘，而勞工期盼的職安法卻在立法院遲遲無法通過。行政院勞工委員會去年4月底針對20年沒大幅修正的「勞工安全衛生法」提出修正草案，草案改名「職業安全衛生法」，擴大適用工作者範圍、健全職業病預防體系及建構機械與化學品源頭管理機制，還有俗稱「六輕條款」規範，對高風險工安事件增訂風險評估機制與相關罰則，但最後沒有修法通過。勞委會勞工安全衛生處長傅還然指出，本次修正重點，最大變革是適用對象由現行的「受僱勞工」擴大為「所有工作者」，原本未列適用範圍的低度風險行業，如書店、花店、社工、人力仲介、水果行、服飾店等等，未來都將一體適用。『人數擴大適用人數由現在670萬人擴大至1,067萬人，其中較重要增加自營作業者170萬人，其他的工作者包括從事勞動工作的志工或實習人員。』修法沒過，表示這些勞工的缺乏保障。

三、民間主動提出的議題

（一）、美國牛肉開放涉及食品安全，但政府決策獨斷獨行

行政院的美牛政策定調，將「有條件解禁」含萊克多巴胺的美國

牛肉進口。行政院長陳冲於2012年3月6日表示，行政院提出的「安全容許、牛豬分離、強制標示、排除內臟」4項原則，已考慮國人健康。但事後美國政府表示並未同意牛豬分離的原則。

此事件反應的，除了健康議題外，更是政策過程缺乏民主參與。是否開放進口，歷經3次專家會議討論，並未就風險大小、管理方式達成結論，無法說服國人願意接受風險，也完全無視風險溝通的必要性。民間意見還尚未發抒，政府就已經做出決定。完全忽視部分專家對於風險評估過程未充分參考世界衛生組織資料，所提出的質疑，也藐視消費者團體的呼籲，這事件反應的是行政獨裁的作風。

（二）、未考量身心障礙者的健康需要提供適切醫療資源

我國身心障礙人口的健保納保率已達99.31%，但依據「2020健康國民白皮書技術報告」顯示，身心障礙者與一般人相較之下，處於較不利的健康狀態，容易因主要健康問題而引發功能退化及其他疾病，但卻無法得到充足及適當的健康照護，身心障礙者各階段的醫療及健康照護需求，也因國內沒有相關研究及統計資料，故經常以「非必要」之需求而被漠視。各縣市衛生主管機關雖依規定辦理「身心障礙者健康檢查及保健服務」，但行政院衛生署國民健康局未整合及統計相關資料，故無法掌握各縣市業務執行率，也無法瞭解身心障礙者實際健康情況。

實際案例：

2010年3月16日「逾5成陽明院生 骨質老化」新聞，臺北市立陽明教養院和臺北市立聯合醫院陽明院區合作，針對教養院的身心障礙者全面進行骨質密度檢查，共有180位接受檢驗，結果顯示39.4%（71例）為骨質缺乏症，13.8%（25例）為骨質疏鬆症。醫

師表示身心障礙者因長期使用藥物，加上身體機能或活動受限的情況下，普遍出現活動力不足、攝取營養不均衡的現象，導致提早出現骨質流失之問題。

實際案例：

2010年3月19日「身障者活動力差易骨鬆」新聞，一名十八歲重度身心障礙者，在沒有明顯撞擊下，大腿髖關節卻骨折，開刀後終身臥床。

實際案例：

2011年08月27日「身心障礙者 血糖異常比率高」新聞，嘉義市政府衛生局「身心障礙者整合性健康篩檢」報告，發現身心障礙者血糖異常比率高達31.7%，顯著高於一般人的異常比率（約15%）。認為身心障礙者因身體受限而缺乏運動，也未接受過完整的健康檢查，以致不知道自己的健康狀況。

實際案例：

2010年5月24日「官僚橫阻肌萎病友求生路」新聞，一位肌萎病友出院後，拒絕氣切與插管，但每天24小時脫離不了呼吸器，醫師兩度出具書面，申請非侵襲性呼吸器的健保給付，卻兩度遭拒。

實際案例：

2010年6月24日「健保不給付呼吸器患者憂心」新聞，屏東一位脊椎側彎病患，因為肺部萎縮，睡覺時得靠呼吸器提供氧氣，原健保有給付居家呼吸照護，但4個月審查後，卻以沒有插過管為理由而停止給付，讓她頓時陷入困境。

實際案例：

2010年9月15日「殘盟批健保 插管才給付呼吸器」新聞，包含罕病、小兒麻痺症者也面臨此問題，呼籲健保局應依實際需求及醫師的專業評估報告，提供居家照護呼吸器給付。

（三）、未考量身心障礙者的需要，提供醫療支持服務

根據「2020健康國民白皮書技術報告」顯示，超過一半以上的身心障礙者無法獨立完成就醫或去醫院就醫。全國健保特約機構已有25,074間，卻因醫療機構普遍缺乏支持系統，至今身心障礙者的就醫環境及可近性仍未見改善。目前行政院衛生署所屬的25家地區醫院（含）及以上之醫院，也只有6家醫院（雙和、台中、朴子、台南、屏東醫院及桃園療養院）設置手語翻譯服務；1家醫院（彰化醫院）提供視障者可辨識的藥袋；12家醫院提供復康巴士接送。許多身心障礙者因而遇到間接的就醫障礙，而影響其就醫意願及權益。

違反「經濟社會文化權利國際公約」第十二條第二項第四款「創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理。」之規定及第5號一般意見第34項之說明：「各國有義務尊重健康權，特別是不能剝奪或限制所有人得到預防、治療和減輕痛苦的衛生服務的平等機會。」

實際案例：

行政院衛生署96年委託社團法人臺灣臨床藥學會辦理「藥袋點字及圖像貼紙推廣試辦計畫」，結合觸覺圖形、點字及文字三合一的「點字及圖形藥袋」，於每一個藥袋上黏貼簡明易懂的凸版點字及圖形貼紙，再透過藥師口頭指導後，透過摸或看就知道如何服用

藥物，但至今行政院衛生署仍未持續推廣，無法提升視障者的居家用藥安全及自我照護行為能力，殘盟承接98年特殊族群用藥安全宣廣計畫，針對「視障用藥安全」調查後發現，有27.38%的視障者仍需要他人協助辨識藥袋。

實際案例：

台中惠明育幼院位於台中，服務對象均為盲多重障礙的孩子，根據育幼院主任表示曾帶一位視障且合併心智障礙的孩子前往中國醫藥大學附設醫院進行鑑定，但醫院沒有適合視障孩子的鑑定工具，心智測驗也沒有點字版，該名醫事人員不但說沒時間報讀給孩子聽，也拒絕別人報讀，以致鑑定無法進行。

（四）、核能發電以人民健康為代價

1. 核電廠工人

核電廠則是高危險且嚴重威脅勞工健康的工作環境。長期從事職業災害、污染等相關研究的法國現代中國研究中心台北分部主任彭保羅，曾經訪談核一、核二的包商工人，發現台灣核電廠技術人員專業知識不足，且維修時間越來越短，為了趕著完成工作項目，工作人員只好將輻射計量器擺在沒有輻射的地方，假裝體內的輻射還在標準值以內，導致工作風險高且面臨罹癌危機，等同犧牲工人健康生產便宜的電力。

2. 核廢料：

核能發電會產生中低階的放射性廢料，以及具有高強度放射性的使用過核燃料。目前台灣中低階的放射性廢料存放在蘭嶼（原住民部落）。2008年竟發現核廢料桶禁不起蘭嶼高溫潮濕和高鹽分的惡劣

環境，四千多桶核廢料全部鏽蝕，部分廢料桶甚至已爆裂開腔，貯放的近十萬桶核廢料中，爆裂桶約佔五％。高輻射廢料則都還存放在核一、核二、核三廠的原址，如果發生大地震、颱風等，安全堪慮。

在核廢料的廠址選址過程，我們看見國家只一再宣傳設廠之後的回饋金很高，卻沒有交代清楚核廢料的危險性，也已侵害原住民健康權。根據〈經濟社會文化權利國際公約〉第14號一般性意見，委員會關於健康權的解釋，其基本要素包括不歧視，應為人民提供平等的機會，使每個人享有可達到最高水準的健康。委員會認為，享有健康權，不應理解為只是身體健康的權利；與發展有關的活動導致違反原住民意願，迫使他們離開土地和環境，打破他們與土地的共生關係，將會對他們的健康產生危害。此外委員會也認為，違反健康權的狀態，可以是國家直接所為，也會發生在國家不作為，或沒有採取法律義務要求的必要措施而導致。蓄意隱瞞或歪曲對於保護健康極為眾要的訊息，也已經違反國家應遵守之義務。

四、建議與結論

我國政府在照顧國人健康上有相當的投入，亦有相對的成就，我國健保制度和國人健康狀況，在國際評比上堪稱優良。然而，國家人權報告在幾個部份不盡令人滿意，例如對公約條文與相關之一般性意見瞭解不足或理解錯誤、對制度的缺失缺乏檢討、政策透明度與公眾參與付之闕如、對弱勢族群的健康議題著墨甚少、對國人健康的平等面向（就職業、收入、出生地、國籍而言）幾乎略而不論。因此，從國家人權報告，我們無法判斷政府為達成健康權的下列目標：「享受最高而能獲致之健康標準，為人人基本權利之一。不因種族，宗教，政治信仰，經濟或社會情境各異，而分軒輊。」究竟有多強的意願是否理解目前的困境，將要如何解決，這些疑點，期待能在未來獲得釐

清。總體方面，我們建議：

1. 應擬定全國性除貧以及健康照護政策，以消除健康不平等。
2. 檢討各縣市社會福利與社區健康照護之人力與經費，妥善照顧弱勢族群之健康，並消弭不同區域間的差別待遇。

（一）、長期照顧的建議

1. 〈長期照護服務法〉不僅不應排除家庭外籍看護工的適用，更應讓本法成為終結雙軌制長期照顧體系的開始。
2. 讓外籍看護工的管理訓練與勞動條件逐漸與本國籍居家服務員趨於一致，落實每工作六天給予一天休假日的勞動條件。
3. 規範人力仲介公司的業務侷限於外籍看護工的人力媒合，外籍看護工進入家庭場域後的管理與指導，應由熟悉家庭內照顧工作的居家服務單位進行。
4. 建議逐步將家庭外勞的聘僱模式由目前的個人聘僱改成居家服務機構聘僱。

（二）、職業災害防治的建議

1. 增加勞動檢查人員，每10,000名勞動人口需設置兩名勞動檢查人員。
2. 落實勞動安全檢查，且政府應主動稽查。

（三）、美國牛肉進口爭議

1. 重新建構有民意充分參與的決策機制。
2. 在國際社會未建立安全標準前，不宜貿然開放。

（四）、身心障礙者的醫療資源

1. 衛生署要建立身心障礙者健康與醫療研究及統計資料。
2. 衛生署要定訂短中長期之健康政策綱領，推動身心障礙者全人健康、醫療及照護服務模式。
3. 請衛生署與內政部編列經費，支應身心障礙者所需之居家呼吸照護。

（五）、身心障礙者需要的醫療支持服務

1. 衛生署藥事處應積極推廣「點字及圖形藥袋」，並整合建立完整圖形資料庫，以供各地區醫療院所參考使用。
2. 衛生署應該要求地區醫院（偏鄉）層級以上的醫療院所，提供身心障礙者能夠獨立就醫的各項醫療支持服務，逐步納入所有健保特約機構，改善醫療環境，讓身心障礙者具有與社會大眾相同的醫療服務。
3. 衛生署醫事處及財團法人醫院評鑑暨醫療品質策進會，應將提供身心障礙者能夠獨立就醫的各項醫療服務，並列入「醫院評鑑」指標。

〈經濟社會文化權利國際公約〉

第13條：受教權¹⁸⁹

一、條文說明

國家報告以2007年至2011年為人權檢討主要區間，民間版影子報告則同樣以2007年至2011年為檢討區間，一方面回應國家官方人權報告，另一方面則指出在這4年區間中，國家隱而不宣的權利侵害事實。〈經濟社會文化權利國際公約〉第13條教育權的部份，國家報告所呈現的內容無非只是現有法律條文的羅列、或為綱領性宣誓，除此之外，毫無提到現行制度下侵害人民教育權的事實。因此，民間版在此教育權條文撰寫上，將參酌以聯合國經濟社會文化權利委員會所出版之〈經濟社會文化權利國際公約〉一般性意見為基礎，撰寫本公約第13條教育權之影子報告，指出教育權侵害具體事實，並提出改善建議。

〈經濟社會文化權利國際公約〉第13條第13號有關教育權之一般性意見指出：人人都應享有受教育的權利，在高等教育的政策上，應對所有人平等開放，並且要做到逐漸免費。此外，為了享受學術自由，必須實現高等教育機構自主，自主就是高等教育機構對涉及其學術的工作享有自治。但自治必須與公共責任制度掛勾，必須在機構自主和管理責任間找到適當地平衡點。

國家人權報告中就各級教育提出當前法規規定。其中，在高等教育部份，〈經濟社會文化權利國際公約〉第13條第261段提到，大學

189 〈經濟社會文化權利國際公約〉第13條受教權，民間影子報告作者：陳郁琦、許麗荀。

招生應保障人人有同等進入大學就讀的機會。在校園教學部份，國家報告中也提出現行本土語言及少數群體兒童之語言教學政策及性別平等教育政策等。〈經濟社會文化權利國際公約〉第13條第268段也提及當前就學貸款的制度運作。

在〈經濟社會文化權利國際公約〉第13條的內容中，民間版影子報告將要回應高等教育商品化、少數及本土語言教學及就學貸款此三個議題。

二、回應國家報告

（一）、高等教育變成優勢家庭才消費得起的商品：回應國家報告78頁第265段

〈經濟社會文化權利國際公約〉第13條提到，高等教育應具有可提供性、可獲取性及可接受性。但是從近年來的趨勢顯示，在台灣高等教育已經逐漸成為了有錢人才可以享受的權利。在新自由主義的意識型態下，政府大幅降低對高等教育部門的經費預算（尤其是私校的補助），轉而要求所有的公私立大學都要自行籌募財源。教育補助分配不均、私立學校調漲學費、鼓勵公立學校（私）法人化¹⁹⁰、公私立學校收費差距日漸拉大等現象，正反映了當前台灣高等教育商品化的問題。

除此之外，在文憑掛帥與升學主義下，經濟條件較好的家庭能負擔得起子女額外的補習費用、享有較佳的教育環境，最終得以進入排名領先的國立大學（學費較低、設備師資較優）；而經濟條件較差的孩子，因不能負擔額外的補習、家教費用，使其在升學競爭中佔於不

利位置，最後只能進入收費高、福利較少的私立大學，甚至，念不起大學，沒有公平的機會接受高等教育。公立、私立大學的差距，已經限制了階級的流動，更是違反了本公約所強調「受教育就是一種基本人權」之準則。

在這樣嚴峻的情況下，國家報告竟然表示：中華民國高等教育，並非義務教育，以推拖國家責任，再輕描淡寫地補充，政府已為了避免學生因經濟因素影響就學機會，實施各類補助經濟弱勢學生措施。然後造成此種經濟因素差距背後種種高等教育私有化、缺乏平等受教機會、歧視性補貼政策等更嚴肅的課題，國家報告卻是對現實的狀況視而不見。我們主張，高等教育不應淪為商品。每個人都有受教育的基本權利，國家應將高等教育公共化，提供更好的求學環境，調降學費，不要讓高等教育成為有錢人才才能享有的專屬權利。

（二）、就學貸款的沉重負擔：回應國家報告第78頁第268段

當前台灣的教育現況，學費不跌反漲¹⁹¹，就學貸款飆新高，根據2009年的新聞指出，2009年（98學年）上學期就學貸款申請人數較前一年暴增近三萬五千人，估計2010年貸款人次，將逼近八十四萬人次、貸款總金額將突破三百四十億，創下歷史新高¹⁹²。因為高學費以及被迫而來的就學貸款，除了讓很多年青學子念不起書之外，更使得許多學生一畢業就背負著龐大的貸款，或是就學期間非得打工賺錢貼補支出，嚴重地影響學生的學習品質。

國家報告中針對就學貸款部分依舊僅提出當前制度的運作方式為交代。但目前就學貸款的核可項目、額度、制式化還款規定等，不但

190 反大學法人化陣線 2011年9月13日「成大即將變成「私立」大學？教育部、成大應說清楚講明白」新聞稿，連結網址：<http://www.coolcloud.org.tw/node/63806>

191 聯合晚報，2011年9月19日，「吳揆：大學學費可考慮調漲」。

192 自由時報，2009年10月13日，「學貸創新高 84萬人次申請」。

無法真正提供青年學生支付相關學雜費支出的財務協助，反而予以弱勢學生莫大的償還壓力。從2011年台灣青年學貸調查報告中¹⁹³可得知：「申貸者主要來自經濟弱勢的家庭，因為付不出學費而申請學貸。他們將近八成的人必須在就學期間打工以獲得生活費，而這些學生的平均生活費比一般水平要低許多。申貸額度方面，住宿費、生活費分別有將近一半的人認為不夠，書籍費則有超過六成認為不夠。將近七成的受訪者認為就學貸款的利息會成還款上的負擔。同時，從調查中可知，現有的獎助學金、減免學費等方案是有所不足的」。

（三）、本土及少數族群語言仍被邊緣化：回應國家報告第80頁第272、273段

國家報告中僅提出2001學年度起，本土語言已列入現行國民中小學九年一貫課程綱要語文學習區域中。但是當前在校園中的本土及少數族群語言教育中，其教育結構仍為華語所壟斷，使用比例懸殊，政府對母語及族群的歧視昔今未變，以台北市國小六年級語言課程為例，華語、英語、本土語之節數比為8：3：1。

此外，2010年國家總預算，原住民族委員會（簡稱原民會）72.5億，行政院客家委員會（簡稱客委會）27億。其中，客委會編列推動客語教育預算1.7億、補助客語傳播媒體是7億，總共8.7億可用來推動客語，這些預算尚未包含教育部國語會編列的預算，而台語的預算只有國語會台語組約幾千萬台幣。2011年國家總預算，退輔會1300億多元、僑委會15億多元、蒙藏委員會1.5億多元（退輔會、僑委會、蒙藏委員會—主要照顧38年前後隨國民政府來台的外省族群）、原民會72億7774萬元、客委會32億9532萬元。原民、客家專款專用，得以保障族群利益，補助族群文化活動及語文研究；唯獨佔台灣75%人口的台

語／閩南語族群預算0元，可見台語／閩南語族群權益被刻意歧視邊緣化的事實。以上種種華語及母語有差別待遇，歧視本土語言，剝奪台灣學童的本土語言受教權。

三、結論與建議

（一）、積極推動教育公共化

大學本身應是屬於與大學運作有直接關係的所有成員們（如學生、教師、職員等）所共同積極參與、民主決策與自主管理的公共機構。例如法人化或是其他重大決策，不應排除校園內所有師生的決策權。其次、大學乃是整體社會一環，它的教育成果將由社會所分享，所以大學運作的主要經費應由整體社會來承擔。另外，也應該弭平公立與私立大學間的差距，教育經費的分配要公平，不應只獨厚國立大學。

（二）、學生貸款應採量能還款之設計

除了朝向最基本的教育公共化目標之外，政府更應該積極修法並且採行量能還款的設計。修法內容必須包括學生得選擇以定期定額或量能償還方式，向承貸銀行償還貸款。量能還款具體方式則應該讓申貸人年收入超過工業及服務業平均薪資之六成者，其超過餘額之五成為學生每年最低還款金額之上限。年收入未超過工業及服務業平均薪資之六成或為低收入戶者，該年度最低還款金額，免予繳納。

（三）、增加校園本土及少數語言之授課時數，以及其他建議

目前校園中的語言教學仍舊以華語為主，政府應增加校園本土及少數語言授課時數，此外，少數族群語言教材及教學手冊也應盡速修訂完成。其他建議包括：1.編列各族群預算，不差別待遇。2.比照原住民委員會和客家委員會，成立台灣閩南族群委員會。3.比照原住民

193 引述自青年要好野出版之「2011年台灣青年學貸調查報告」。

電視台和客家電視台，設立台灣閩南語電視臺。4.本土語言教育應自幼稚園起開始實施，延續社區母語文化。幼兒教育的教學媒體語言應採用本土語言，華語教學時間不得超過本土語言。5.小學本土語言課程至少每週三節，以彌補長久被污名化，獨尊華語的偏頗語言政策，讓本土語言權得以彰顯。6.比照客家學術研究單位，至少在於台灣大學、中興大學、成功大學等一流國立大學各設立一個台灣閩南語族文化學院。7.母語教學師資，應通過教育部本土語言課程師資認證。8.母語教師亦應比照英語教師，開辦修教育學程成為正式教師。9.台灣閩南語正名為「台語」，讓使用者有權選擇自己的普稱辭。

兩公約施行法與兩公約條文附錄

公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法

中華民國98年3月31日立法院第7屆第3會期第6次會議通過，經總統於98年12月10日頒布施行

第一條 為實施聯合國一九六六年公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights）及經濟社會文化權利國際公約（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights）（以下合稱兩公約），健全我國人權保障體系，特制定本法。

第二條 兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。

第三條 適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。

第四條 各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。

第五條 各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行兩公約規定事項；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調連繫辦理。政府應與各國政府、國際間非政府組織及人權機構共同合作，以保護及促進兩公約所保障各項人權之實現。

第六條 政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。

第七條 各級政府機關執行兩公約保障各項人權規定所需之經費，應依財政狀況，優先編列，逐步實施。

第八條 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。

第九條 本法施行日期，由行政院定之。

公民與政治權利國際公約

一九七六年三月二十三日生效

序言

本公約締約國，鑒於依據聯合國憲章揭示之原則，人類一家，對於人人天賦尊嚴及其平等而且不可割讓權利之確認，實係世界自由、正義與和平之基礎，確認此種權利源於天賦人格尊嚴，確認依據世界人權宣言之昭示，唯有創造環境，使人人除享有經濟社會文化權利而外，並得享受公民與政治權利，始克實現自由人類享受公民與政治自由無所恐懼不虞匱乏之理想。鑒於聯合國憲章之規定，各國負有義務，必須促進人權及自由之普遍尊重及遵守，明認個人對他人及其對隸屬之社會，負有義務，故職責所在，必須力求本公約所確認各種權利之促進及遵守。爰議定條款如下：

第一條

- 一、所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位並自由從事其經濟、社會與文化之發展。
- 二、所有民族得為本身之目的，自由處置其天然財富及資源，但不得妨害因基於互惠原則之國際經濟合作及因國際法而生之任何義務。無論在何種情形下，民族之生計，不容剝奪。
- 三、本公約締約國，包括負責管理非自治及託管領土之國家在內，均應遵照聯合國憲章規定，促進自決權之實現，並尊重此種權利。

第二條

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

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

（一）確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外；

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

（三）確保上項救濟一經核准，主管當局概予執行。

第三條

本公約締約國承允確保本公約所載一切公民及政治權利之享受，男女權利，一律平等。

第四條

一、如經當局正式宣布緊急狀態危及國本，本公約締約國得在此種危急情勢絕對必要之限度內，採取措施，減免履行其依本公約所負之義務，但此種措施不得牴觸其依國際法所負之其他義務，亦不得引起純粹以種族、膚色、性別、語言、宗教或社會階段為根據之歧視。

二、第六條、第七條、第八條（第一項及第二項）、第十一條、第十五條、第十六條及第十八條之規定，不得依本條規定減免履行。

三、本公約締約國行使其減免履行義務之權利者，應立即將其減免履行之條款，及減免履行之理由，經由聯合國秘書長轉知

本公約其他締約國。其終止減免履行之日期，亦應另行移文秘書長轉知。

第五條

一、本公約條文不得解釋為國家、團體或個人有權從事活動或實行行為，破壞本公約確認之任何一種權利與自由，或限制此種權利與自由逾越本公約規定之程度。

二、本公約締約國內依法律、公約、條例或習俗而承認或存在之任何基本人權，不得藉口本公約未予確認或確認之範圍較狹，而加以限制或減免義務。

第六條

一、人人皆有天賦之生存權。此種權利應受法律保障。任何人之生命不得無理剝奪。

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

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

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

五、未滿十八歲之人犯罪，不得判處死刑；懷胎婦女被判死刑，不得執行其刑。

六、本公約締約國不得援引本條，而延緩或阻止死刑之廢除。

第七條

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

第八條

- 一、任何人不得使充奴隸；奴隸制度及奴隸販賣，不論出於何種方式悉應禁止。
- 二、任何人不得使充奴工。
 - （一）任何人不得使服強迫或強制之勞役；
 - （二）凡犯罪刑罰得科苦役徒刑之國家，如經管轄法院判處受此刑，不得根據第二項（一）款規定，而不服苦役；
 - （三）本項所稱“強迫或強制勞役”不包括下列各項：
 - （1）經法院依法命令拘禁之人，或在此種拘禁假釋期間之人，通常必須擔任而不屬於（二）款範圍之工作或服役；
 - （2）任何軍事性質之服役，及在承認人民可以本其信念反對服兵役之國家，依法對此種人徵服之國民兵役；
 - （3）遇有緊急危難或災害禍患危及社會生命安寧時徵召之服役；
 - （4）為正常公民義務一部分之工作或服役。

第九條

- 一、人人有權享有身體自由及人身安全。任何人不得無理予以逮捕或拘禁。非依法定理由及程序，不得剝奪任何人之自由。
- 二、執行逮捕時，應當場向被捕人宣告逮捕原因，並應隨即告知被控案由。
- 三、因刑事罪名而被逮捕或拘禁之人，應迅即解送法官或依法執

行司法權力之其他官員，並應於合理期間內審訊或釋放。候訊人通常不得加以羈押，但釋放得令具報，於審訊時，於司法程序之任何其他階段、並於一旦執行判決時，候傳到場。

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

第十條

- 一、自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。
- 二、（一）除特殊情形外，被告應與判決有罪之人分別羈押，且應另予與其未經判決有罪之身分相稱之處遇；
 - （二）少年被告應與成年被告分別羈押、並應儘速即予判決。
- 三、監獄制度所定監犯之處遇，應以使其悔悟自新，重適社會生活為基本目的。少年犯人應與成年犯人分別拘禁，且其處遇應與其年齡及法律身分相稱。

第十一條

任何人不得僅無力履行契約義務，即予監禁。

第十二條

- 一、在一國領土內合法居留之人，在該國領土內有遷徙往來之自由及擇居之自由。
- 二、人人應有自由離去任何國家，連其本國在內。
- 三、上列權利不得限制，但法律所規定、保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要，且與本公約所確認之其他權利不牴觸之限制，不在此限。

四、人人進入其本國之權，不得無理褫奪。

第十三條

本公約締約國境內合法居留之外國人，非經依法判定，不得驅逐出境，且除事關國家安全必須急速處分者外，應准其提出不服驅逐出境之理由，及聲請主管當局或主管當局特別指定之人員予以覆判，並為此目的委託代理人到場申訴。

第十四條

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

二、受刑事控告之人，未經依法確定有罪以前，應假定其無罪。

三、審判被控刑事罪時，被告一律有權平等享受下列最低限度之保障：

- （一）迅即以其通曉之語言，詳細告知被控罪名及案由；
- （二）給予充分之時間及便利，準備答辯並與其選任之辯護人聯絡；
- （三）立即受審，不得無故稽延；
- （四）到庭受審，及親自答辯或由其選任辯護人答辯；未經選任辯護人者，應告以有此權利；法院認為審判有此必要時，應為其指定公設辯護人，如被告無資力酬償，得免付之；

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

（六）如不通曉或不能使用法院所用之語言，應免費為備通譯協助之；

（七）不得強迫被告自供或認罪。

四、少年犯罪之審判，應顧念被告年齡及宜使其重適社會生活，而酌定程序。

五、經判定犯罪者，有權聲請上級法院依法覆判其有罪判決及所科刑罰。

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

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

第十五條

一、任何人之行為或不行為，於發生當時依內國法及國際法均不成罪者，不為罪。刑罪不得重於犯罪時法律所規定。犯罪後之法律規定減科刑罪者，從有利於行為人之法律。

二、任何人之行為或不行為，於發生當時依各國公認之一般法律原則為有罪者，其審判與刑罪不受本條規定之影響。

第十六條

人人在任何所在有被承認為法律人格之權利。

第十七條

一、任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵

擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。

二、對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。

第十八條

一、人人有思想、信念及宗教之自由。此種權利包括保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，及單獨或集體、公開或私以禮拜、戒律、躬行及講授表示其宗教或信仰之自由。

二、任何人所享保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，不得以脅迫侵害之。

三、人人表示其宗教或信仰之自由，非依法律，不受限制，此項限制以保障公共安全、秩序、衛生或風化或他人之基本權利自由所必要者為限。

四、本公約締約國承允尊重父母或法定監護人確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。

第十九條

一、人人有保持意見不受干預之權利。

二、人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。

三、本條第二項所載權利之行使，附有特別責任及義務，故得予以某種限制，但此種限制以經法律規定，且為下列各項所必要者為限：

- （一）尊重他人權利或名譽；
- （二）保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或風化。

第二十條

一、任何鼓吹戰爭之宣傳，應以法律禁止之。

二、任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張，構成煽動歧視、敵視或強暴者，應以法律禁止之。

第二十一條

和平集會之權利，應予確認。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。

第二十二條

一、人人有自由結社之權利，包括為保障其本身利益而組織及加入工會之權利。

二、除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維護公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。本條並不禁止對軍警人員行使此種權利，加以合法限制。

三、關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織一九四八年公約締約國，不得根據本條採取立法措施或應用法律，妨礙該公約所規定之保證。

第二十三條

一、家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。

二、男女已達結婚年齡者，其結婚及成立家庭之權利應予確認。

三、婚姻非經婚嫁雙方自由完全同意，不得締結。

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

第二十四條

- 一、所有兒童有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予必需之保護措施，不因種族膚色、性別、語言、宗教、民族本源或社會階級財產、或出生而受歧視。
- 二、所有兒童出生後應立予登記，並取得名字。
- 三、所有兒童有取得國籍之權。

第二十五條

- 一、凡屬公民，無分第二條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：
 - （一）直接或經由自由選舉之代表參與政事；
 - （二）在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現；
 - （三）以一般平等之條件，服本國公職。

第二十六條

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

第二十七條

凡有種族、宗教或語言少數團體之國家，屬於此類少數團體之人，與團體中其他分子共同享受其固有文化、信奉躬行其固有宗教或使用其固有語言之權利，不得剝奪之。

第二十八條

- 一、茲設置人權事宜委員會（本公約下文簡稱委員會）委員十八人，執行以下規定之職務。

- 二、委員會委員應為本公約締約國國民，品格高尚且在人權問題方面聲譽素著之人士；同時並應計及宜選若干具有法律經驗之人士擔任委員。
- 三、委員會委員以個人資格當選任職。

第二十九條

- 一、委員會之委員應自具備第二十八條所規定資格並經本公約締約國為此提名之人士名單中以無記名投票選舉之。
- 二、本公約各締約國提出人選不得多於二人，所提人選應為提名國國民。
- 三、候選人選，得續予提名。

第三十條

- 一、初次選舉至遲應於本公約開始生效後六個月內舉行。
- 二、除依據第三十四條規定宣告出缺而舉行之補缺選舉外，聯合國秘書長至遲應於委員會各次選舉日期四個月前以書面邀請本公約締約國於三個月內提出委員會委員候選人。
- 三、聯合國秘書長應就所提出之候選人，按照字母次序編製名單，標明推薦其候選之締約國，至遲於每次選舉日期一個月內，送達本公約締約國。
- 四、委員會委員之選舉應由聯合國秘書長在聯合國會所召集之締約國會議舉行之，該會議以締約國之三分之二出席為法定人數，候選人獲票最多且得出席承投票締約國代表絕對過半數票者當選為委員會委員。

第三十一條

- 一、委員會不得有委員一人以上為同一國家之國民。
- 二、選舉委員會委員時應計及地域公勻分配及確能代表世界不同

文化及各主要法系之原則。

第三十二條

- 一、委員會委員任期四年。續經提名者連選得連任。但第一次選出之委員中九人任期應為二年；任期二年之委員九人，應於第一次選舉完畢後，立由第三十條第四項所稱會議之主席，以抽籤方法決定之。
- 二、委員會委員任滿時之改選，應依照本公約本編以上各條舉行之。

第三十三條

- 一、委員會某一委員倘經其他委員一致認為由於暫時缺席以外之其他原因，業已停止執行職務時，委員會主席應通知聯合國秘書長，由其宣告該委員出缺。
- 二、委員會委員死亡或辭職時，委員會主席應即通知聯合國秘書長，由其宣告該委員自死亡或辭職生效之日起出缺。

第三十四條

- 一、遇有第三十三條所稱情形宣告出缺，且須行補選之委員任期不在宣告出席六個月內屆滿者，聯合國秘書長應通知本公約各締約國，各締約國得於兩個月內依照第二十九條提出候選人，以備補缺。
- 二、聯合國秘書長應就所提出之候選人，按照字母次序編製名單，送達本公約締約國。補缺選舉應於編送名單後依照本公約本編有關規定舉行之。
- 三、委員會委員之當選遞補依第三十三條規定宣告之懸缺者，應任職至依該條規定出缺之委員會委員任期屆滿時為止。

第三十五條

委員會委員經聯合國大會核准，自聯合國資金項下支取報酬，其待遇及條件由大會參酌委員會所負重大責任定之。

第三十六條

聯合國秘書長應供給委員會必要之辦事人員及便利，俾得有效執行本公約所規定之職務。

第三十七條

- 一、委員會首次會議由聯合國秘書長在聯合國會所召集之。
- 二、委員會舉行首次會議後，依委員會議事規則規定之情形召開會議。
- 三、委員會會議通常應在聯合國會所或日內瓦聯合國辦事處舉行之。

第三十八條

委員會每一委員就職時，應在委員會公開集會中鄭重宣言，必當秉公竭誠，執行職務。

第三十九條

- 一、委員會應自行選舉其職員，任期二年，連選得連任。
- 二、委員會應自行制定議事規則，其中應有下列規定：
 - （一）委員十二人構成法定人數；
 - （二）委員會之決議以出席委員過半數之同意為之。

第四十條

- 一、本公約締約國承允依照下列規定，各就其實施本公約所確認權利而採取之措施，及在享受各種權利方面所獲之進展，提具報告書：
 - （一）本公約對關係締約國生效後一年內；

（二）其後遇委員會提出請求時。

二、所有報告書應交由聯合國秘書長轉送委員會審議。如有任何因素及困難影響本公約之實施，報告書應予說明。

三、聯合國秘書長與委員會商洽後得將報告書中屬於關係專門機關職權範圍之部分副本轉送各該專門機關。

四、委員會應研究本公約締約國提出之報告書。委員會應向締約國提送其報告書及其認為適當之一般評議。委員會亦得將此等評議連同其自本公約締約國收到之報告書副本轉送經濟暨社會理事會。

五、本公約締約國得就委員會可能依據本條第四項規定提出之任何評議向委員會提出意見。

第四十一條

一、本公約締約國得依據本條規定，隨時聲明承認委員會有權接受並審議一締約國指稱另一締約國不履行本公約義務之來文。依本條規定而遞送之來文，必須為曾聲明其本身承認委員會有權之締約國所提出方得予以接受並審查。如來文關涉未作此種聲明之締約國，委員會不得接受之。依照本條規定接受之來文應照下開程序處理：

（一）如本公約某一締約國認為另一締約國未實施本公約條款，得書面提請該締約國注意。受請國應於收到此項來文三個月內，向遞送來文之國家書面提出解釋或任何其他聲明，以闡明此事，其中應在可能及適當範圍內，載明有關此事之本國處理辦法，及業經採取或正在決定或可資援用之救濟辦法。

（二）如在受請國收到第一件來文後六個月內，問題仍未獲關係締約國雙方滿意之調整，當事國任何一方均有權通知委員會及其他一方，將事件提交委員會。

（三）委員會對於提請處理之事件，應於查明對此事件可以

運用之國內救濟辦法悉已援用無遺後，依照公認之國際法原則處理之。但如救濟辦法之實施有不合理之拖延，則不在此限。

（四）委員會審查本條所稱之來文時應舉行不公開會議。

（五）以不牴觸（三）款之規定為限，委員會應斡旋關係締約國俾以尊重本公約所確認之人權及基本自由為基礎，友善解決事件。

（六）委員會對於提請處理之任何事件，得請（二）款所稱之關係締約國提供任何有關情報。

（七）（二）款所稱關係締約國有權於委員會審議此事件時出席並提出口頭及或書面陳述。

（八）委員會應於接獲依（二）款所規定通知之日起十二個月內提出報告書：

（1）如已達成（五）款規定之解決辦法，委員會報告書應以扼要敘述事實及所達成之解決辦法為限。

（2）如未達成（五）款規定之解決辦法，委員會報告書應以扼要敘述事實為限；關係締約國提出之書面陳述及口頭陳述紀錄應附載於報告書內。關於每一事件，委員會應將報告書送達各關係締約國。

二、本條之規定應於本公約十締約國發表本條第一項所稱之聲明後生效。此種聲明應由締約國交存聯合國秘書長，由秘書長將聲明副本轉送其他締約國。締約國得隨時通知秘書長撤回聲明。此種撤回不得影響對業經依照本條規定遞送之來文中所提事件之審議；秘書長接得撤回通知後，除非關係締約國另作新聲明，該國再有來文時不予接受。

第四十二條

- 一、如依第四十一條之規定提請委員會處理之事件未能獲得關係締約國滿意之解決，委員會得經關係締約國事先同意，指派一專設和解委員會（下文簡稱和委會）。和委會應為關係締約國斡旋，俾以尊重本公約為基礎，和睦解決問題；
- 二、和委會由關係締約國接受之委員五人組成之。如關係締約國於三個月內對和委會組成之全部或一部未能達成協議，未得協議之和委會委員應由委員會用無記名投票法以三分之二之多數自其本身委員中選出之。
- 三、和委會委員以個人資格任職。委員不得為關係締約國之國民，或為非本公約締約國之國民，或未依第四十一條規定發表聲明之締約國國民。
- 四、和委會應自行選舉主席及制訂議事規則。
和委會會議通常應在聯合國會所或日內瓦聯合國辦事處舉行，但亦得於和委會諮商聯合國秘書長及關係締約國決定之其他方便地點舉行。
- 五、依第三十六條設置之秘書處應亦為本條指派之和委會服務。
- 六、委員會所蒐集整理之情報，應提送和委會，和委會亦得請關係締約國提供任何其他有關情報。
- 七、和委會於詳盡審議案件後，無論如何應於受理該案件十二個月內，向委員會主席提出報告書，轉送關係締約國：
 - （一）和委會如未能於十二個月內完成案件之審議，其報告書應以扼要說明審議案件之情形為限；
 - （二）和委會如能達成以尊重本公約所確認之人權為基礎之和睦解決問題辦法，其報告書應以扼要說明事實及所達成之解決辦法為限；
 - （三）如未能達成（二）款規定之解決辦法，和委會報告書應載有其對於關係締約國爭執事件之一切有關事實問題之結論，以及對於事件和睦解決各種可能性之意

見。此項報告書應亦載有關係締約國提出之書面陳述及所作口頭陳述之紀錄；

- （四）和委會報告書如係依（三）款之規定提出，關係締約國應於收到報告書後三月內通知委員會主席願否接受和委會報告書內容。

八、本條規定不影響委員會依第四十條所負之責任。

九、關係締約國應依照聯合國秘書長所提概算，平均負擔和委會委員之一切費用。

十、聯合國秘書長有權於必要時在關係締約國依本條第九項償還用款之前，支付和委會委員之費用。

第四十三條

委員會委員，以及依第四十二條可能指派之專設和解委員會委員，應有權享受聯合國特權豁免公約內有關各款為因聯合國公務出差之專家所規定之便利、特權與豁免。

第四十四條

本公約實施條款之適用不得妨礙聯合國及各專門機關之組織約章及公約在人權方面所訂之程序，或根據此等約章及公約所訂之程序，亦不得阻止本公約各締約國依照彼此間現行之一般或特別國際協定，採用其他程序解決爭端。

第四十五條

委員會應經由經濟暨社會理事會向聯合國大會提送常年工作報告書。

第四十六條

本公約之解釋，不得影響聯合國憲章及各專門機關組織法內規定聯合國各機關及各專門機關分別對本公約所處理各種事項所負責任之

規定。

第四十七條

本公約之解釋，不得損害所有民族充分與自由享受及利用其天然財富與資源之天賦權利。

第四十八條

- 一、本公約聽由聯合國會員國或其專門機關會員國、國際法院規約當事國及經聯合國大會邀請為本公約締約國之任何其他國家簽署。
- 二、本公約須經批准。批准書應送交聯合國秘書長存放。
- 三、本公約聽由本條第一項所稱之任何國家加入。
- 四、加入應以加入書交存聯合國秘書長為之。
- 五、聯合國秘書長應將每一批准書或加入書之交存，通知已經簽署或加入本公約之所有國家。

第四十九條

- 一、本公約應自第三十五件批准書或加入書送交聯合國秘書長存放之日起三個月後發生效力。
- 二、對於在第三十五件批准書或加入書交存後批准或加入本公約之國家，本公約應自該國交存批准書或加入書之日起三個月後發生效力。

第五十條

本公約各項規定應一律適用於聯邦國家之全部領土，並無限制或例外。

第五十一條

- 一、本公約締約國得提議修改本公約，將修正案提交聯合國秘書長。秘書長應將提議之修正案分送本公約各締約國，並請其通知是否贊成召開締約國會議，以審議並表決所提議案。如締約國三分之一以上贊成召開會議，秘書長應以聯合國名義召集之。經出席會議並投票之締約國過半數通過之修正案，應提請聯合國大會核可。
- 二、修正案經聯合國大會核可，並經本公約締約國三分之二各依本國憲法程序接受後，即發生效力。
- 三、修正案生效後，對接受此種修正之締約國具有拘束力；其他締約國仍受本公約原訂條款及其前此所接受修正案之拘束。

第五十二條

- 除第四十八條第五項規定之通知外，聯合國秘書長應將下列事項通知同條第一項所稱之所有國家：
- 一、依第四十八條所為之簽署、批准及加入；
 - 二、依第四十九條本公約發生效力之日期，及依第五十一條任何修正案發生效力之日期。

第五十三條

- 一、本公約應交存聯合國檔庫，其中、英、法、俄及西文各本同一作準。
- 二、聯合國秘書長應將本公約正式副本分送第四十八條所稱之所有國家。

經濟社會文化權利國際公約

一九七六年一月三日生效

序言

本公約締約各國，考慮到，按照聯合國憲章所宣佈的原則，對人類家庭所有成員的固有尊嚴及其平等的和不移的權利的承認，乃是世界自由、正義與和平的基礎，確認這些權利是源於人身的固有尊嚴，確認，按照世界人權宣言，只有在創造了使人可以享有其經濟、社會及文化權利，正如享有其公民和政治權利一樣的條件的情況下，才能實現自由人類享有免於恐懼和匱乏的自由的理想。考慮到各國根據聯合國憲章負有義務促進對人的權利和自由的普通尊重和遵行，認識到個人對其他個人和對他所屬的社會負有義務，應為促進和遵行本公約所承認的權利而努力，茲同意下述各條：

第一條

- 一、所有人民都有自決權。他們憑這種權利自由決定他們的政治地位，並自由謀求他們的經濟、社會和文化的發展。
- 二、所有人民得為他們自己的目的自由處置他們的天然財富和資源，而不損害根據基於互利原則的國際經濟合作和國際法而產生的任何義務。在任何情況下不得剝奪一個人民自己的生存手段。
- 三、本公約締約各國，包括那些負責管理非自治領土和托管領土的國家，應在符合聯合國憲章規定的條件下，促進自決權的實現，並尊重這種權利。

第二條

- 一、每一締約國家承擔盡最大能力個別採取步驟或經由國際援助和合作，特別是經濟和技術方面的援助和合作，採取步驟，

以使用一切適當方法，尤其包括用立法方法，逐漸達到本公約中所承認的權利的充分實現。

- 二、本公約締約各國承擔保證，本公約所宣佈的權利應予普遍行使，而不得有例如種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其 他身份等任何區分。
- 三、發展中國家，在適當顧到人權及它們的民族經濟的情況下，得決定它們對非本國國民的享受本公約中所承認的經濟權利，給予什麼程度的保證。

第三條

本公約締約各國承擔保證男子和婦女在本公約所載一切經濟、社會及文化權利方面有平等的權利。

第四條

本公約締約各國承認，在對各國依據本公約而規定的這些權利的享有方面，國家對此等權利只能加以限制同這些權利的性質不相違背而且只是為了促進民主社會中的總的福利的目的的法律所確定的限制。

第五條

- 一、本公約中任何部分不得解釋為隱示任何國家、團體或個人有權利從事於任何旨在破壞本公約所承認的任何權利或自由或對它們加以較本公約所規定的範圍更廣的限制的活動或行為。
- 二、對於任何國家中依據法律、慣例、條例或習慣而被承認或存在的任何基本人權，不得借口本公約未予承認或只在較小範圍上予以承認而予以限制或克減。

第六條

- 一、本公約締約各國承認工作權，包括人人應有機會憑其自由選擇和接受的工作來謀生的權利，並將採取適當步驟來保障這一權利。
- 二、本公約締約各國為充分實現這一權利而採取的步驟應包括技術的和職業的指導和訓練，以及在保障個人基本政治和經濟自由的條件下達到穩定的經濟、社會和文化的發展和充分的生產就業的計劃、政策和技術。

第七條

本公約締約各國承認人人有權享受公正或良好的工作條件，特別要保證：

- 一、最低限度給予所有工人以下列報酬：
- (1) 公平的工資和同值工作同酬而沒有任何歧視，特別是保證婦女享受不差於男子所享受的工作條件，並享受同工同酬；
- (2) 保證他們自己和他們的家庭得有符合本公約規定的過得去的生活；
- (3) 安全和衛生的工作條件；
- (4) 人人在其行業中適當的提級的同等機會，除資歷和能力的考慮外，不受其他考慮的限制；
- (5) 休息、閒暇和工作時間的合理限制，定期給薪休假以及公共假日報酬。

第八條

一、本公約締約各國承擔保證：

- (1) 人人有權組織工會和參加他所選擇的工會，以促進和保護他的經濟和社會利益；這個權利只受有關工會的規章的限制。對這一權利的行使，不得加以除法律所規定及

在民主社會中為了國家安全或公共秩序的利益或為保護他人的權利和自由所需要的限制以外的任何限制；

(2) 工會有權建立全國性的協會或聯合會，有權組織或參加國際工會組織；

(3) 工會有權自由地進行工作，不受除法律所規定及在民主社會中為了國家安全或公共秩序的利益或為保護他人的權利和自由所需要的限制以外的任何限制；

(4) 有權罷工，但應按照各個國家的法律行使此項權利。

二、本條不應禁止對軍隊或警察或國家行政機關成員的行使這些權利，加以合法的限制。

三、本條並不授權參加一九四八條關於結社自由及保護組織權國際勞工公約的締約國採取足以損害該公約中所規定的保證的立法措施，或在應用法律時損害這種保證。

第九條

本公約締約各國承認人人有權享受社會保障，包括社會保險。

第十條

本公約締約各國承認：

一、對作為社會的自然和基本的單元的家庭，特別是對於它的建立和當它負責照顧和教育未獨立的兒童時，應給予盡可能廣泛的保護和協助。締婚必須經男女雙方自由同意。

二、對母親，在產前和產後的合理期間，應給以特別保護。在此期間，對有工作的母親應給以給薪休假或有適當社會保障福利金的休假。

三、應為一切兒童和少年採取特殊的保護和協助措施，不得因出身或其他條件而有任何歧視。兒童和少年應予保護免受經濟和社會的剝削。僱傭他們做對他們的道德或健康有害或對生

命有危險的工作或做足以妨害他們正常發育的工作，依法應受懲罰。各國亦應規定限定的年齡，凡僱傭這個年齡以下的童工，應予禁止和依法應受懲罰。

第十一條

- 一、本公約締約各國承認人人有權為他自己和家庭獲得相當的生活水準，包括足夠的食物、衣著和住房，並能不斷改進生活條件。各締約國將採取適當的步驟保證實現這一權利，並承認為此而實行基於自願同意的國際合作的重要性。
- 二、本公約締約各國既確認人人享有免於飢餓的基本權利，應為下列目的，個別採取必要的措施或經由國際合作採取必要的措施，包括具體的計劃在內：
 - （1）用充分利用科技知識、傳播營養原則的知識、和發展或改革土地制度以使天然資源得到最有效的開發和利用等方法，改進糧食的生產、保存及分配方法；
 - （2）在顧到糧食入口國家和糧食出口國家的問題的情況下，保證世界糧食供應，會按照需要，公平分配。

第十二條

- 一、本公約締約各國承認人人有權享有能達到的最高的體質和心理健康的標準。
- 二、本公約締約各國為充分實現這一權利而採取的步驟應包括為達到下列目標所需的步驟：
 - （1）減低死胎率和嬰兒死亡率，和使兒童得到健康的發育；
 - （2）改善環境衛生和工業衛生的各個方面；
 - （3）預防、治療和控制傳染病、風土病、職業病以及其他的疾病；
 - （4）創造保證人人在患病時能得到醫療照顧的條件。

第十三條

- 一、本公約締約各國承認，人人有受教育的權利。它們同意，教育應鼓勵人的個性和尊嚴的充分發展，加強對人權和基本自由的尊重，並應使所有的人能有效地參加自由社會，促進各民族之間和各種族、人種或宗教團體之間的瞭解、容忍和友誼，和促進聯合國維護和平的各項活動。
- 二、本公約締約各國認為，為了充分實現這一權利起見：
 - （1）初等教育應屬義務性質並一律免費；
 - （2）各種形式的中等教育，包括中等技術和職業教育，應以一切適當方法，普遍設立，並對一切人開放，特別要逐漸做到免費；
 - （3）高等教育應根據成績，以一切適當方法，對一切人平等開放，特別要逐漸做到免費；
 - （4）對那些未受到或未完成初等教育的人的基礎教育，應盡可能加以鼓勵或推進；
 - （5）各級學校的制度，應積極加以發展；適當的獎學金制度，應予設置；教員的物質條件，應不斷加以改善。
- 三、本公約締約各國承擔，尊重父母和（如適用時）法定監護人的下列自由為他們的孩子選擇非公立的但系符合於國家所可能規定或批准的最低教育標準的學校，並保證他們的孩子能按照他們自己的信仰接受宗教和道德教育。
- 四、本條的任何部分不得解釋為干涉個人或團體設立及管理教育機構的自由，但以遵守本條第一款所述各項原則及此等機構實施的教育必須符合於國家所可能規定的最低標準為限。

第十四條

本公約任何締約國在參加本公約時尚未能在其宗主領土或其他在其管轄下的領土實施免費的、義務性的初等教育者，承擔在兩年之內

制定和採取一個逐步實行的詳細的行動計劃，其中規定在合理的年限內實現一切人均得受免費的義務性教育的原則。

第十五條

- 一、本公約締約各國承認人人有權：
 - (1) 參加文化生活；
 - (2) 享受科學進步及其應用所產生的利益；
 - (3) 對其本人的任何科學、文學或藝術作品所產生的精神上
和物質上的利益，享受被保護之利。
- 二、本公約締約各國為充分實現這一權利而採取的步驟應包括為保存、發展和傳播科學和文化所必需的步驟。
- 三、本公約締約各國承擔尊重進行科學研究和創造性活動所不可缺少的自由。
- 四、本公約締約各國認識到鼓勵和發展科學與文化方面的國際接觸和合作的好處。

第十六條

- 一、本公約締約各國承擔依照本公約這一部分提出關於在遵行本公約所承認的權利方面所採取的措施和所取得的進展的報告。
- 二、(1) 所有的報告應提交給聯合國秘書長；聯合國秘書長應將報告副本轉交經濟及社會理事會按照本公約的規定審議；
(2) 本公約任何締約國，同時是一個專門機構的成員國者，其所提交的報告或其中某部分，倘若與按照該專門機構的組織法規定屬於該機構職司範圍的事項有關，聯合國秘書長應同時將報告副本或其中的有關部分轉變該專門機構。

第十七條

- 一、本公約締約各國應按照經濟及社會理事會在同本公約締約各國和有關的專門機構進行咨商後，於本公約生效後一年內，所制定的計劃，分期提供報告。
- 二、報告得指出影響履行本公約義務的程度的因素和困難。
- 三、凡有關的材料業經本公約任一締約國提供給聯合國或某一專門機構時，即不需要複製該項材料，而只需確切指明所提供材料的所在地即可。

第十八條

經濟及社會理事會按照其根據聯合國憲章在人權方面的責任，得和專門機構就專門機構向理事會報告在使本公約中屬於各專門機構活動範圍的規定獲得遵行方面的進展作出安排。這些報告得包括它們的主管機構所採取的關於此等履行措施的決定和建議的細節。

第十九條

經濟及社會理事會得將各國按照第十六條和第十七條規定提出的關於人權的報告和各專門機構按照第十八條規定提出的關於人權的報告轉交人權委員會以供研究和提出一般建議或在適當時候參考。

第二十條

本公約締約各國以及有關的專門機構得就第十九條中規定的任何一般建議或就人權委員會的任何報告中的此種一般建議或其中所提及的任何文件，向經濟及社會理事會提出意見。

第二十一條

經濟及社會理事會得隨時和其本身的報告一起向大會提出一般性的建議以及從本公約各締約國和各專門機構收到的關於在普遍遵行本公約所承認的權利方面所採取的措施和所取得的進展的材料的摘要。

第二十二條

經濟及社會理事會得提請從事技術援助的其他聯合國機構和它們的輔助機構以及有關的專門機構對本公約這一部分所提取的各種報告所引起的任何事項予以注意，這些事項可能幫助這些機構在它們各自的權限內決定是否需要採取有助於促進本公約的逐步切實履行的國際措施。

第二十三條

本公約締約各國同意為實現本公約所承認的權利而採取的國際行動應包括簽訂公約、提出建議、進行技術援助、以及為磋商和研究的目同有關政府共同召開區域會議和技術會議等方法。

第二十四條

本公約的任何部分不得解釋為有損聯合國憲章和各專門機構組織法中確定聯合國各機構和各專門機構在本公約所涉及事項方面的責任的規定。

第二十五條

本公約中任何部分不得解釋為有損所有人民充分地 and 自由地享受和利用他們的天然財富與資源的固有權利。

第二十六條

- 一、本公約開放給聯合國任何會員國或其專門機構的任何會員國、國際法院規約的任何當事國、和經聯合國大會邀請為本公約締約國的任何其他國家簽字。
- 二、本公約須經批准。批准書應交存聯合國秘書長。
- 三、本公約應開放給本條第一款所述的任何國家加入。
- 四、加入應向聯合國秘書長交存加入書。

- 五、聯合國秘書長應將每一批准書或加入書的交存通知已經簽字或加入本公約的所有國家。

第二十七條

- 一、本公約應自第三十五件批准書或加入書交存聯合國秘書長之日起三個月後生效。
- 二、對於在第三十五件批准書或加入書交存後批准或加入本公約的國家，本公約應自該國交存其批准書或加入書之日起三個月後生效。

第二十八條

本公約的規定應擴及聯邦國家的所有部分，沒有任何限制和例外。

第二十九條

- 一、本公約的任何締約國均得提出對本公約的修正案，並將其提交聯合國秘書長。秘書長應立即將提出的修正案轉知本公約各締約國，同時請它們通知秘書長是否贊成召開締約國會議以審議這個提案並對它進行表決。在至少有三分之一締約國贊成召開這一會議的情況下，秘書長應在聯合國主持下召開此會議。為會議上出席並投票的多數締約國所通過的任何修正案，應提交聯合國大會批准。
- 二、此等修正案由聯合國大會批准並為本公約締約國的三分之二多數按照它們各自的憲法程序加以接受後，即行生效。
- 三、此等修正案生效時，對已加接受的各締約國有拘束力，其他締約國仍受本公約的條款和它們已接受的任何以前的修正案的拘束。

第三十條

除按照第二十六條第五款作出的通知外，聯合國秘書長應將下列事項通知同條第一款所述的所有國家：

- (1) 按照第二十六條規定所作的簽字、批准和加入；
- (2) 本公約按照第二十七條規定生效的日期，以及對本公約的任何修正案按照第二十九條規定生效的日期。

第三十一條

- 一、本公約應交存聯合國檔庫，其中文、英文、法人、俄文、西班牙文各本同一作準。
- 二、聯合國秘書長應將本公約的正式副本分送第二十六條所指的所有國家。

關鍵字索引

二劃

人口販運防制法：74,76,77,78,79,252

入出國及移民法：35,90,113,116,117,122,123,128,129,131,132,169,211

人民團體法：214,215,216,217,218

人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例：28,29,31,115,130,132

三劃

土地徵收：111,112,119,120,124

大陸地區來台依親者：116

工會法：267,269,270,271,272,273,274

四劃

不人道刑罰：53,54,60,71,99

公民投票：16,22,228,233,234,239,240

水污染：285

少年事件處理法：86,96,104,105

公共媒體：182,183,194

公共電視：181,182,183,194

反買新聞運動：186

心智障礙：4,38,49,50,51,52,53,86,87,97,316

公開聽審：134

少數族群：182,243~247,324,325

水權：229,277,278,286,287

五劃

本土語言：322,324,325,326

生命權：4,37~52,57,70,286

台南啟聰學校：219,221,225

司馬庫斯：244,245,246

外國人收容：89,90,106,117

平等權：25~36,251,252,254

外籍配偶：115,120,121,128,129,311

外籍看護工：77,79,310,318

台灣都市更新公正促進協會：216

六劃

全民健康保險：172,263,306,308,309

死刑：4,37~52,54,57,59,62,63,66,67,69,71,146,147,153,154,167

死刑犯處遇：4,38,49,52,62

自決權：15~23,160,161,163,165,174,290,293,300

同志捐血：171,172

刑事訴訟法：43,46,47,50,52,58,61,71,86,87,91,92,96,107,114,133,134,135,136,137,138,143,145,146,147,148,149,150,166,203,209

刑事妥速審判法：86,93,96,145

刑法禁止溯及既往：151~156

刑法：40,49,50,51,56,107,151,152,153,154,155,156,163,168,193,216,246

江國慶：38,45,46,56,57,59,70

企業社會責任：298

企業工會：270,271,272,273,274

去氧核醣核酸（DNA）採樣：59,163,164,178,179

七劃

身心障礙者：26,33,34,36,87,178,179,228,230,231,236,238,253,288,307,311,313,314,315,318,319

災後重建：21,118,123

住屋權：229,288,300

投票權：228,230,231,233,234,236

言論自由：192,202,216

八劃

性別工作平等法：252

性別平等教育法：26,221

居住歧視：31

邱和順：38,46,57,59,60,66,67,68,69,70,71,92

性侵：33,59,108,155,156,167,186,219,220,221,222,223,224,288

性侵害犯罪防治法：155,156,167,219

兒童：27,33,73,74,86,95,96,97,108,121,219~226,305,322

歧視：25~36,73,115,120,124,127,128,178,206,229,230,232,237,251,252,254,302,303,310,311,317,323,324,325

兒童及少年性交易法：96

長期照顧：310,318

社會秩序維護法：96,129,159,160,180,191,201

社會團體：30,129,143,186,214,217,218

爭議權：269,272

九劃

茂林：246

政治庇護：117,123

軍事審判法：138,146,147,150

政府資訊公開法：187,189,190

紅衫軍：198,202,203,209

建教生：74,75,76,83

紀富仁：57,59,61,70,71

相當生活水準：277,290

迫遷：21,23,111,118,119,120,123,124,277,278,293

面談：128,129,131

十劃

原住民：15,16,17,18,19,20,21,22,23,111,112,118,119,123,124,137,175,183,192,195,231,232,233,236,237,238,239,244,245,246,247,255,278,288,293,300,307,308,309,316,317,324,325

原住民族基本法：15,16,18,19,23,246,247

原住民族電視台：183

核廢料：17,316,317

真愛聯盟：26,27,34

泰緬地區孤軍後裔：116

秘密分案制度：134,150

個人資料保護法：160,161,162,166,170,174,176,178

高砂紀念碑：192

海盜黨：216

高雄縣教師會：215

高等教育：321,322,323

十一劃

國家傳播通訊委員會（NCC）：184,185,186

國家基因資料庫：162

國家安全法：111,112

赦免：4,38,43,44,52

停止死刑執行：42,47,52

移民 / 工：31,32,36,73,76,77,78,79,81,82,84,85,120,121,130

通譯：80,81,84,134,137,148,149

陸海空軍懲罰法：86,94,97

教化措施：106

教師法：254

教育公共化：323,325

被管收：100,101,104,107,110

莫拉克風災：22,118,123,278

假結婚：128

偵查不公開：108,110,144

陳雲林：183,193,200,205

野草莓學生運動：198

都市更新：216,217,291,292,300,301

都市更新受害者聯盟：216,217

參政權：17,227~241,243

責任制：257,262,263,264,265

基本工資：256,258,259,260,261,262,264,266,267

產業工會：75,270,271,272,273,275

貧富差距：278,279,280,295,307

貧窮：258,259,260,266,274,277,278,279,280,281,294,295,
302,308,310

健保鎖卡：308,309

十二劃

無薪假：253,264

無罪推定：43,46,92,100,134,135,142,143,144,145,149,150,163,
168

媒體審判：134,142,143,150

最高法院刑事庭會議決議及判例選編：154

就業歧視：29,35,252

就業服務法：76,80,83,251,252,263

就業保險法：263

集會遊行法：49,198,199,200,201,202,208,209,210,211

單一選區：234,235,236,239,240

森林法：19,246,247

勞動基準法：74,75,77,83,184,252,253,255,256,257,262,263,
264,265,267

勞動派遣：256,257

勞資爭議處理法：269,274

菲律賓華僑：116

就學貸款：322,323,324

結社權：213~218,270,272

無戶籍國民：111,113,116,117,122,123,130,169

量刑標準：4,38,43,52

提審：90,94,96,182

超額收容：101,102

十三劃

愛滋感染者：26,28,29,30,31,35,115,122,130,131,173,311

愛滋病：29,30,115,122,130,171,172,311

傳染病防治法：86,94,95,96

禁閉：86,94,96,97

罪刑法定主義：151~156

新聞自由：159,160,180,181,182,186,192,195

電子病歷：173,174

置入性行銷：186,187,195

遊民：288,294,295,296,297,303

傳統領域：15,16,18,19,20,21,23,244,246

鄒族蜂蜜案：246

十四劃

團結權：269

臺灣地區與大陸地區人民關係條例：117,123

監聽：158,159,165,178

團體協約法：269,273,274

團體協商權：269

精神衛生法：88,89,90,96

種族歧視：26,35

十五劃

樂生療養院：120,124,125

十六劃

器官捐贈：38,48

選區劃分：232,234,236,238,240,241

選舉制度：228,232,234,235,236,239,240

選舉權：227,228,230,233,234,235,236

選舉保證金：228,229,230,237,238

十七劃

隱私：28,30,35,99,108,157~180,188,189,191,193,195,310

檔案法：165,180

聯徵中心：164

十八劃

糧食安全：283,284,286

職業工會：264,270,271,272,273,275

職業災害：257,295,312,316,318

十九劃

難民：117,118,123

關愛之家：26,30,31

廿劃

蘇建和：38,45,46,57,59,70,71

廿一劃

攜子入監：100,108,109

霸凌：28,34,35,166,219,223,224,225,226

辯護權：87,134

廿四劃

鷺江國中：28,34,220

羈押：46,49,59,61,63,64,65,66,68,85,86,88,89,90,91,92,93,94,
96,100,103,104,105,107,109,110,114,134,135,136,137,149,168,
179



簡介：

兩公約施行監督聯盟自2009年10月5日就開始運作籌備，並在同年國際人權日前夕正式成立，由四十二個人權、婦女、勞工、律師、學術等民間團體組成，結合國內所有關心人權的公民社會團體，一方面加強公民社會對國際人權標準的自我學習，一方面凝聚力量監督政府履行公約及其施行法所賦予保障人權的義務。

【短期目標】

- 監督政府落實〈兩公約施行法〉及〈消除對婦女一切形式歧視公約（CEDAW）施行法〉第八條之規定，檢討不符合這三個公約之法令與行政措施，並提出檢討報告與修／廢／立法／改進之計劃。
- 規劃執行教育訓練活動，協助台灣公民社會團體深入了解國際人權公約之內容與國際人權運動相關經驗，以提升公民社會監督政府落實兩公約與CEDAW公約之能力，並研討運用這三個公約條文及相關國內、國際機制推動各領域人權倡議工作之本土策略。
- 成立學術及專業顧問團。

【中長期目標】

- 針對國內公民社會團體進行普查，根據兩公約及CEDAW公約條文，彙整我國法令或行政措施之不符或不足之處，要求政府予以改正。
- 考慮要求政府設立獨立專責機構，負責推動兩公約施行法第八條所要求的工作。
- 選出具有指標性的案例，在一般法院和大法官會議進行訴訟及釋憲申請。
- 敦促政府依照批准兩公約及CEDAW公約同時通過施行法的模式，將其他有關人權、環境保護等國際公約國內法化。

國家圖書館出版品預行編目資料

2011年臺灣人權報告：兩公約民間社團影子報告 /
廖福特主編. -- 初版. -- 臺北市：臺灣人權促進會，
兩公約施行監督聯盟，2012.05

面；公分

ISBN 978-957-30554-7-1（平裝）

1.人權 2.臺灣

579.27

101008991

彙整出版 臺灣人權促進會、兩公約施行監督聯盟

會長 賴中強

主編 廖福特

執行編輯 蔡季勳、施逸翔

編輯 馬萱人、邱伊翎、陳郁琦、翁嘉宏、陳瑞瑜

封面設計 黃浩南

電話 02-25969545

傳真 02-25968545

郵政劃撥 19066111

地址 台北市104天祥路61巷22號2樓

戶名 社團法人台灣人權促進會

E-mail tahr@seed.net.tw

網址 <http://www.tahr.org.tw>

法律顧問 南國春秋法律事務所

出版日期 2012年5月初版第一刷

定價 250元

ISBN 978-957-30554-7-1

Copyright2012

Printed in Taiwan