

人權時論

- 02 文明與人權 曹興誠

人權專題 《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會與文化權利國際公約》的國際審查

- 04 實踐兩公約國家人權報告:交付國際審查面面觀 蘇友辰

- 11 人民是最重要的：中華民國落實國際人權兩公約國家報告的審查的精神
Rene Wadlow 瑞內.瓦德羅

- 15 《公民與政治權利國際公約》以及《經濟社會與文化權利國際公約》國家人權
初次報告的國際審查 鄧衍森

- 19 到地獄之路往往是好意鋪成的 吳惠林

- 22 致江院長宜樺兄公開信:
成立「國家人權委員會」乃人權與轉型正義實踐上的大前提 梁文韜

- 25 對中華民國(臺灣)政府落實國際人權公約初次報告之審查
國際獨立專家通過的結論性意見與建議 法務部提供

- 38 民間社團呼籲立法院盡速通過難民法及對於難民法草案之意見 王詩菱

人權專文

- 46 環境權與人類永續發展：以2008-2012年台灣環境人權發展為例(下) 李永然

- 50 中台灣沿海地區居住人權之探討:
以地層下陷造成的居住品質及財產保障問題為核心 吳威志

活動訊息

- 63 查張祖葆女士事略 查重傳
2013年原住民族人權教育營

文明與人權

曹興誠

中華人權協會名譽顧問/聯華電子榮譽董事長

今天我們談論很多事情，譬如談人權，都必須先對文明這個概念有透徹的了解。要了解文明，最好的方式是設想，假如沒有文明，我們過的會是什麼樣的生活？野生動物的世界是沒有文明的，因此看看野生動物的生活，就能了解沒有文明的世界是什麼樣子。

我們今天都要感謝現代的電視傳播以及許多動物、生物學者對自然與生態的觀察，讓我們待在家裡，就能舒適地了解在大自然中動物是怎麼生活的。

自然無疑是極端美麗的，但是對生活在其中的所有動物來說，自然卻是個可怕的地獄。統治自然的，是達爾文定律，也就是適者生存，弱者淘汰。在地球上曾經出現過的物種，97%都已經遭到滅絕、淘汰，可見達爾文定律的嚴酷。

野生動物大部分時間都處在飢餓之中，他們的生活條件可以說是極端地貧窮、匱乏，又隨時隨地都有可能被天敵獵殺，處境十分危險。為了生存與繁衍，他們必須絕對的自私，絕對的殘忍，絕對不容任何慈悲。所以他們的生活方式是極端野蠻的。

在達爾文定律的統治下，生命沒有尊嚴，生活沒有意義，動物都只是實驗室裡的白老鼠，如果基因的演化勝不過競爭，就會被永遠淘汰。

知道了野生動物的生活，了解了自然生態的嚴酷，我們就可以將文明定義為「自然生態的反面」。也就是說，自然是貧窮、匱乏、危險的，而文明追求的是富裕、充實、安全；自然逼我們自私、殘忍、弱肉強食；而文明提倡的，是博愛、寬容、照顧弱小。自然不管我們生存的意義，文明卻要我們去建立生命的尊嚴，生活的樂趣。

將文明定義為自然生態的反面，並非貶抑自然，或建議去破壞自然。相反的，人類為萬物之靈，具有超強的能力，倘若不能以文明的方式生活，卻去效法動物弱肉強食，則所有動物會被人類殺戮殆盡，最後人類自己也難逃滅絕。人類如果能以仁慈、友愛彼此相待，也就可能以慈悲對待萬物，地球生態才能得到保全。

要超脫自然界的達爾文定律，過文明的生活，人類必須具備許多能力。幾十萬年前，人類開始懂得取火、用火，是能力的一大突破。一萬年前人類開始了農業，又是一大突破。在農業開始以前，人類單靠狩獵、捕魚，需要五平方公里水草豐沛的面積才能養活一個人，整個地球只能養活兩千萬人。有了農業，只需0.5平方公里就能養活一個人；人類才能開始群居，八千年前人類文明才開始出現。

十七世紀以前，人類發展出了許多技術，生活

不斷地獲得改善。技術是製造器物與解決問題的方法，譬如造船、架橋的方法都是技術，但科學在十七世紀以後才逐漸發展出來。科學是我們對宇宙萬物的了解，譬如氧氣，沒人看得見，但科學能讓我們知道氧氣的存在與其分子結構及性質等等。有了科學做基礎，人類得以發展出種種前人聞所未聞的技術。目前人類可以登陸月球，探測火星；可以相隔萬里卻保持面對面的溝通；可以無中生有創造許多生活必須的產品。如果百年以前的古人復活來到今世，他們會以為今人是神仙，絕非以往的凡人。

技術與科學改善了人類的物質生活，而人類也試圖以宗教與藝術來豐富精神生命。西方世界過去認為科學、宗教、藝術是追求真理的三大途徑，三者都在探索那些我們看不見、卻可以影響我們的力量。這種對真、善、美的持續追求，使西方在科學、藝術、人權、司法及民主等方面，都取得了卓越的成就。

文化與文明，是不同的概念。文明可以定義為自然生態的反面，文化則是風俗、習慣、喜好、信仰等等生活方式之總和。文明是有高低之分的，譬如一個歧視女性的社會，其文明程度低於一個男女平等的社會。文化則應尊重其差異性，不可任意做價值判斷。譬如吃飯有人習慣用筷子，有人習慣用刀叉；這是習慣的不同，並無高低之分。

世界上有許多地區都有歷史悠久的文化，也都擔心其固有文化遭到西洋文化的侵襲或同化。文化當然是值得保護的，就像我們應該保護物種的多樣化一般。但是為了保護固有文化，卻去抗拒文明的進步，是錯誤的，因為文明進步代表生命的尊嚴獲得提升，生存的樂趣得到加強。文化有東方西方之分，而文明則是不停向上的，有上下之分，而不應有東西之分。

了解了文明的意義，來談人權就容易了。一個地區的人權高低，反映的就是該地區文明程度的高

低。人權缺乏保障的社會，人跟人之間基本上還維持著弱肉強食的狀態，難脫野蠻的氣息。在這種社會裡，有權力者經常認為，尊重人權則無法維持社會穩定，而人民在被壓迫之心生不滿，也確實有動亂的可能，證明統治者的憂慮是對的。這就構成了惡性循環，難以化解。

要保障人權，必須落實法治。要落實法治，則需確立程序正義。台灣司法判決已具有相當的獨立性，這是邁向程序正義的一大步，但是司法程序冗長緩慢、欠缺明快，仍是一大缺點。問題的癥結，一在最高法院任意把案件發回更審，另一原因則是檢察官不尊重一事不二理原則，敗訴之後仍然不停上訴，形同纏訟。大陸法系以定讞與否來定義案件是否處理完畢，其實已經不符世界潮流，檢察官利用此不符潮流的規定肆意違反一事不二理原則，則明顯有法匠之嫌。

談人權則不免要提到中國大陸。中國人口佔世界四分之一，是世界第二大經濟體，又擁有足以帶來全球浩劫的核子彈。在人權問題上，中國可謂騎虎難下。其政治穩定與近年來的經濟成長，部分得力於壓制人權，因此擔心一旦尊重人權，會引起政治動亂與經濟衰退，但持續壓制人權，最後恐將導致更大的動亂。

要維持穩定又要提高人權，方法是建立司法的程序正義。有程序正義，司法才能逐漸建立公信力，民怨的引信才能逐漸拆除。可惜有些既得利益者，不肯放棄濫權的自由，仍然反對司法獨立，這種對抗文明的心態，可能再度導致民族浩劫。中共經常以所謂中國特色來抵擋先進文明，其實是混淆了文化與文明。文化差異值得維護，但文明要力求向上，不可以維持文化為由，抵擋文明的進步。所以讓大家了解文明沒有東西之分，只有上下之別，對世界各地人權的維護至為重要。

台灣實踐兩公約國家人權報告 交付國際審查面面觀

蘇友辰

中華人權協會理事長

〈前言〉

馬英九總統費盡心思，排除萬難，引進國際人權憲章的《公民與政治權利國際公約》與《經濟社會文化權利國際公約》(兩者以下簡稱《兩公約》)透過兩公約施行法的橋渡，使之內國法化，且賦與優於國內法的位階，具有補充憲法保障人權的內涵，與作為立法、司法與行政適用的基準，應屬舉世首創。

台灣依照2009年12月10日施行《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約》施行法(以下簡稱兩公約施行法)第六條規定，在總統府人權諮詢委員會主導之下，於2010年4月25日提出《兩公約》執行的初次報告三冊，包括核心文件乙冊臚列165點；《公民與政治權利國際公約》乙冊臚列53點；《經濟社會文化權利國際公約》乙冊臚列31點(內容詳見法務部「人權大步走」網站)含括中央各部會人權政策與施政的總體檢，檢視是否落實《兩公約》人權保障實體規範的標準及實際執行情形；而民間NGOs各項領域公民社會也透過「兩公約施行監督聯盟」的策劃組織及運作，針對政府人權報告平行對應提出「影子報告」(Shadow Report)，一併提供政府所延聘的十位來自不同國度在人權領域

享有聲譽的國際獨立專家進行審查，最後再提出結論性意見，以供政府改進之重要指針，並作為未來「定期報告」或「追蹤報告」的依據。

此項國際獨立專家團自2013年2月25日至27日一連三天在台北公務員人力中心文教會館集中審查，除邀請中央各院、部、會代表到場備詢說明，並與民間NGOs團體成員進行公聽會性質的對話及座談，過程平和順利，政府與民間都均全力以赴，反應相當熱烈。獨立專家團十位成員以《公民與政治權利國際公約》(以下簡稱公政公約)及《經濟社會文化權利國際公約》(以下簡稱經社文公約)為區隔分作兩組進行，渠等均能本於專業、公正、客觀的立場與態度仔細聽取各方意見，經綜合討論確認後，並於3月1日上午10時在法務部大禮堂發表「總結觀察與建議」(Concluding Observations and Recommendations Adopted by the International Group of Independent Experts)總共列舉84點結論性意見，包括緒論5點；一般議題30點；《經社文公約》特定議題21點；《公政公約》相關議題27點；後續行為乙點，涉及領域相當廣泛，其中有國家人權機構、核心人權條約、兩公約在司法施行、人權教育、決策透明、企業責任、轉型正義、性別平等與歧視、原住民權利、工作權、移工與勞動、最低工

資、失能就業、工會、家庭保護、住居權、衛生權與教育權、生命權、禁止酷刑、司法、遷徙自由、隱私權、言論自由、集會自由、婚姻與家庭生活等項。

獨立專家特別強調他們審查程序、原則及基本立場為：

- (一) 依循咸認具公信力之國際監督程序，考量所有面向，並採用國際間就相關權利，普遍接受之法律解釋。
- (二) 總結觀察單純聚焦於台灣之狀況，並無比較他國現狀。
- (三) 政府所提出之報告極具價值、內容詳盡，遵循國際前例，切合專家團所需，相當具有建設性。
- (四) 來自多個領域的團體展現強烈決心，致力監督政府有無遵循相關人權義務；在審查過程，都積極參與，回應熱烈，並能夠詳盡報告及提供見解，令專家得以深入了解許多複雜議題。

〈本協會與國際專家審查的對話及展現〉

政府撰提國家人權初次報告並公開發表之後，本協會即成立專案小組依照國際撰述規則就相關人權議題撰寫「影子報告」(Shadow Report)以供審查之用，議題包括原住民、身心障礙、赦免法、蘇建和案及賦稅人權等項指定專人負責。不過，在2012年11月30日期限屆滿之前，據專案小組審查結果，具備符合規格及附具英文譯文者，就《公政公約》部分，祇有由筆者撰寫《赦免法》修正案及蘇建和案兩則；就《經社文公約》者，祇有太極門氣功養生學會等財經學會共同撰述台灣賦稅人權侵害特例乙則；前者系對國家人權報告《公政公約》部分第84、89點所作的回應；後者除《公政公約》部分第12點遷徙自由關於限制出境乙節可尚沾一點邊外，因官方執行報告並無有關賦稅人權或太極門稅務案件之提例，無法作對應論述，但如以《經社文公約》關於宗教信仰，文化權及健康權的主張或可引發審查的聯想與關注。

當獨立專家就國家人權報告提出123則「問題清單」出籠(其中核心文件部分10則；《公政公約》部分77則；《經社文公約》46則)筆者撰述兩項議題，審查委員在《公政公約》「問題清單」第20、26點已有提列，並要求政府能夠提出說明。由於NGOs團體登記發言者眾，縱能排入對話時段，其面對審查委員發言時間也祇有2-3分，不能多言，故大部分祇有唸稿，並請求引述之前提出「影子報告」以補不足，本協會原預定由周志杰常務理事、林天財理事、鄧衍森理事及吳威志秘書長擔綱主述，但鄧教授身為總統府人權諮詢委員議事組七人小組成員不便發言，林大律師因眼疾兩度手術行動不便無法參與，吳秘書長研究所公務繁忙，不克與會，可資派遣者寡。嗣經與周教授情商結果，他慨然承諾代表本會出席2月25日及2月27日的審查會(便於英文發言)，另2月26日由筆者親自出馬。惟遺憾的是，事到臨頭周教授突然因故未能出席，幾乎讓協會開天窗，故2月25日上午及2月27日上午原登記周教授出場時段，最後都從缺，錯過發言的機會。筆者不得已，在秘書王詩菱協助之下(翻譯)，勉力於2月26日逾時發言以補前日的缺失(就設置國家人權機構、轉型正義、賦稅人權、赦免法修正、蘇建和案遭受酷刑等議題作簡要如下陳述如附錄)；另於2月27日下午時段座談時，當面向奧地籍主席Manfred Nowak教授提出口頭報告，並補提兩份書面(如下列)以加深其印象。

(附錄一) 總體報告

2013年2月26日AM 9:00-10:00

本人現任中華人權協會理事長，在過去民進黨執政時代曾 任總統府人權諮詢委員會副主任委員，任內曾協同完成「國家人權委員會組織法」及「職權行使法」草案，以符合「巴黎原則」的規劃，但在立法院審議時被擱置至今。此外，本人從1999年10月間出任戒嚴時期白色恐怖政治受難者補償基金會審查委員及輪值主席，至今共審查一萬多

件，獲准補償有七千七百七十七件，國家共支付一百九十七億五千二百多萬元補償金。但依受難家屬反應，轉型正義的工作，除了金錢補償、回復名譽及政府道歉仍不足安撫他們受創的心靈，調查真相訴究加害者是必要的，但如此作為將引起國內政治、族群不安反應，故執政者不敢冒然作為，留下轉型正義的遺憾。

再者，中華人權協會自1979年12月創會至今有33年歷史，除致力宣導世界人權理念之外，長期投入中南半島及泰緬邊境難民人道救助工作，以及為了司法改革避免誤判及錯殺，與平島內原住民族自治之權益，致力推動制訂「難民法」、「赦免法」及「原住民族自治法」立法工作，最近並竭力倡導「賦稅人權」理念，保護納稅人的基本人權。前天24日就在本文教會館，獲得在座聯合國世界公民總會AWC主席瑞內·瓦德羅博士支持，舉辦符合兩公約規範的「賦稅人權宣言」全球連署記者會與座談會，希望這項由53個國家17位首席大法官、57位法官等連署賦稅人權保障重要文件，能夠獲得委員的重視。

最後，中華人權協會針對國家人權報告編號84、89公政公約有關赦免法之修正，以及我們奮鬥21年終獲平反的蘇建和等三人死刑冤案報告缺漏與政府回應的不足，我們已經提出影子報告及再回應意見，請委員審酌。我們建議審查委員在結論性意見能夠清楚告訴官方關於死刑犯的執行是否應遵守公政公約第6條第4款請求赦免的正當法律程序，現行赦免法的缺漏有無修正之必要；蘇建和案判決無罪確定之後，除了羈押刑事補償外，如何記取教訓，防止司法誤判侵犯人權的悲劇重演？也請委員在結論性意見中能夠有所提醒。

（附錄二）國家人權委員會的設置 台灣失敗的經驗

2013年2月25日

台灣自1999年起，由民間NGO團體發起，希望依照「巴黎原則」推動設立「國家人權委員會」，雖然也公開發表立法草案，尋求當時總統候選人背書

支持；而在政黨輪替後，執政民進黨政府總統府隸屬的「人權諮詢委員會」也根據民間版本研訂「國家人權委員會組織法」及「職權行使法」草案，經行政院審查認可後送交立法院審議，然由於監察院以違憲為由強烈反對以及在野立法委員的杯葛結果被擱置至今。然而馬英九總統執政之後，雖也在總統府設置「人權委員會諮詢委員會」運作，但僅有諮詢性質，與「巴黎原則」規定獨立、有效的運作相差甚遠，包括此次國家人權初次報告的審查，因無一個獨立國家人權機構的統籌處理，在人員、經費及功能上似顯得吃力無章。事實上，以監察院的職權功能受限憲法規定亦無可取代，但確是在推動上一項鉅大的障礙。因此，台灣要設置一個獨立、有效人權機構，以符兩公約規定的要求，可能需要藉助各位審查委員提醒或建議，才能引起政府有關部門的重視，並積極推動籌劃設立，這是民間NGOs一致的呼聲。

（附錄三）死刑犯請求赦免之正當法律程序

主旨：政府針對審查委員提問，就公政公約第6條第4項規定有關死刑犯聲請赦免，在執行前無獲得總統否准之回覆乙節（編號20），本會表示意見如下，敬請委員參酌。

一、按公政公約第6條第4項規範死刑犯有聲請赦免的請求權，其否准的權利固取決於總統，然而總統如何決定否准，其程序及標準為何，現行《赦免法》並無相關規定，但總統不能以此項立法缺漏，據以擱置該項依該項公約請求之處理，任由法務部以總統未批示同意為由自行決定執行。

二、兩公約即已內國法化，其位階高於一般國內法律之上，並應優先適用，此為法務部對外宣示的主張（參見編號5回應），現行《赦免法》雖未規定死刑犯有赦免請求權，但具優先適用效力之公政公約國際規範即有該項請求的規定，自可資為審查之依據。何況法務部自行頒訂〈審核死刑案件執行實施

要點)第十點即有「赦免法」乙項可作為停止執行的障礙事項;而該項事由如考慮到死刑犯已依公政公約規定請求赦免,理應等候總統決定否准回覆或下達之後方可決定執行,否則即違反正當法律程序,不能侈言為依法執行或依法行政。

三、 矧死刑犯早已提出聲請赦免,為法務部所明知,其不向總統府行文探詢決定否准,即以未接獲總統同意赦免之公函,即草率逕行槍決,若此罔顧死刑犯執行前最後救濟程序(有可能誤判情形),剝奪死刑犯求生的權利,總統抑留不發固有未合,而法務部亦難脫除違反正當法律程序執行之嫌。

四、 前開十五位死刑犯之槍決,若被認定係違反公政公約規範之執行,此種重大違失,仍無法喚起法務部正視《赦免法》之缺漏的嚴重性,進而積極推動立法修正,既不符合兩公約施行法第八條規定,亦彰顯台灣未能實踐公約法定義務,更無法與國際人權社會全盤接軌,殊有待檢討與改進。

(附錄四) 蘇建和案與酷刑

2013年2月27日

一、 蘇建和等三人死刑冤案,在纏訟21年之後,於2012年8月31日獲得無罪判決確定,這是司法勇於面對真相,摒除依刑求取得之自白作為認罪之依據,以及參酌科學鑑定所作成符合正義的公正裁判。

二、 蘇建和冤案的形成,除涉及如問題清單所提及公政公約第七條酷刑(如附件示意畫面)乙項外,應尚涉及違反公政公約的第十四條無罪推定原則;第三項第(三)款遲延審判、第(七)款不得強迫自供或認罪問題,此為無罪確定判決所認定,國家人權初次報告放在公政公約第六條「生命的保障」第89段,僅以監察院調查報告的內容作為鋪陳,故意忽略本案獲得再審後司法審判的過程及相關刑求的認定,不是一項明確負責任的檢討。

三、 政府對審查委員編號第26項的提問:「政府採取哪些行動以對其所受損害提供適當的救濟與補償?」乙節,固然引用刑事補償法相關規定作為回

應,但21年冤案偵查審判程序的折磨,將近4,172天生不如死的羈押,以及判決無罪之後,仍無法得到社會接納的失業狀態,豈是最高每日五千元的賠償可以填補回復?

四、 馬英九總統在2012年律師節公開要求司法單位記取蘇案三個教訓,希望在偵查起訴階段杜絕刑求及不法取供,個人也在行政院人權保障小組提案促請政府應成立專案小組進行檢討研議改革方案,並獲得通過,希望最後不是官官相護敷衍了事。但據媒體報導,法務部還要就本案無罪的裁判尋求再審、非常上訴來翻案,不知是否真實。否則推動兩公約入法,宣示遵守國際人權規範,卻反其道而行,違反公政公約第14條第3項第7款一罪不二審的規範,作長期的精神折磨,豈不是另一種酷刑的表現?請審查委員注意及之,在結論性意見中提醒政府應遵守國際規範之義務。

(附錄五) 遷徙自由與限制出境

2013年2月27日

一、 依照公政公約第12條規定:「在一國領土內合法居留之人,在該國領土有遷徙往來之自由及擇居之自由」、「人人應有自由離去任何國家,連其本國在內」,即所謂限制出境的國際規範。

二、 委員注意到這個問題,特別在編號46號問題清單提問:「台灣在2011年有超過50,000人被限制出境,其中有多少出自行政決定,有無司法救濟之道,可否暫時中止執行?」政府回應是:「禁止當事人出國,均有相關法規為依據,如有被限制出境,自可依法提出訴願及行政訴訟救濟。在50,000名中,因財稅管制、行政執行、兵役管制為2,2978人,如執行有可能發生難於回復之損害及有急迫情形,可依職權或聲請裁定停止執行」等語。然而此項回應並未區隔列舉因財稅管制有多少件數,其等依法訴請救濟成功率有多少,司法審判對行政裁量權之抑制以免侵害人權之成效如何,仍然是一個未知數。

三、 對於限制當事人出境問題,聯合國人權事務委

員會審查締約國人權報告依照公政公約第12條規範所作成第27號一般性意見第14點指出：「限制性措施必須符合比例原則；必須適合於實現保護功能；必須是可用來實現預期結果的諸種手段中侵犯性最小的一個；必須與要保護的利益符合比例性。」台灣有一件1996年發生一直抗爭長達17年的太極門財稅冤案，其掌門人因被認定逃稅50萬元以上，雖然查扣財產足夠清償該項錯誤債務，迄今仍被限制出境及入境，顯然違反上開國際規範所指的比例原則，屬於不當剝奪構成人身自由的遷徙自由，這種不合理的賦稅徵收及處罰，不符法官保留原則的惡法，猶存在台灣稅制未經進行檢討，造成人權的侵害，宜請審查委員針對問題清單政府應有所改善，並撤銷不當或不法限制出境所有財稅案件的行政處分。

(附錄六) 關於原住民族自治的權益

一、 經公政公約第1條第1項規定：「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。」同條第2項規定：「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。」

二、 審查委員注意上開規定在台灣實踐的狀況，特別在編號第7問題清單提問：「當原住民團體的權益受到對國家有重大效益的（開發）計畫影響時，國家法律和政策如何規定要與原住民團體進行有意義的諮商？」我國經濟部就水資源的開發、交通部就風景特定區的開發、經建會就《原住民族基本法》保障原住民族之平等地位與自主發展之保障等項均引經據典有所回應（參見〈CESCR〉回應清單彙編第23、24頁）。

三、 惟審查委員在「總結觀察與建議」第30-35點有下列的六點結論性意見提出，值得政府深加檢討改善。

第30點：原住民居住的土地（例如蘭嶼）已經被政府指定為核廢料的永久儲存場，對此議題專家特別關注。在回應這一連串的議題時，政府強調，根據原住民族基本法第三十一條，政府不會未經原住民族同意，就將危險的核廢料安置在他們的居住地。對於政府選擇台東達仁鄉與金門烏坵鄉作為預定的核廢料儲存場址，專家更因而提出舉辦公投的構想。不過，專家特別指出，參加公投的人應該是原住民族，而非這兩個候選場址所處鄉鎮的所有住民，因為他們才是最直接受到核廢料影響的人。

第31點：據報導，原住民保留區的土地和傳統土地中仍在運用階段者，同一時間已經被用作開發計畫的用途，因此剝奪了原住民取得其土地和生計資源的途徑。報導引用了一個例子，花蓮縣豐濱鄉的石梯漁港是建立在阿美族的傳統土地，阿美族人從1990年到1993年已先向鄉公所將其登記為「保留區土地」。

第32點：專家們建議臺灣政府密切監督開發計畫的過程，以確保這樣的計畫不會侵害到原住民族的領土權，並且在這樣的侵害已經發生時能夠提供有效的修復管道。

第33點：專家們注意到，九個平埔族並未被臺灣政府賦予原住民族的認可，儘管有證據顯示他們具區別性的歷史、文化、語言、風俗和傳統。

第34點：專家們建議政府要澄清其辨識原住民族的政策是植基於兩公約所確立的國際人權標準，如同聯合國原住民族權利宣言所稱，以及國際勞工組織公約第169條在談論原住民族及部落居民所言，採取一種立基於人權的途徑來與國內各式各樣的原住民群體進行互動。

第35點：專家們強烈建議臺灣原住民族基本法的有效執行，並且修改與原住民族基本法抵觸的政策和行政措施。專家們進一步建議必須釐清「原住民土地」的定義，過程中要諮詢原住民族，並且有原住民族的直接參與。專家們也歡迎聯合國原住民族權利

宣言的官方背書。

〈國際獨立專家審查對本協會 影子報告及平行報告的確認與回應〉

國際獨立專家十位成員在總統府人權諮詢委員副主委柴松林主持之下，於3月1日上午十時在法務部大禮堂舉行結論性意見發表記者會，一共提出八十四項觀察與建議，其中針對本協會上開影子報告或平行對應主張有下列6項，特摘引如下，以供對照參考：

第8項(保障及促進人權的國家委員會)

許多國家，包括不少亞太地區國家，政府均在現有憲法框架外，成立一獨立的全國人權保障促進委員會，以符合聯合國大會在1993年採納之《巴黎原則》中有關國家人權機構之地位要求。此種委員會特別諮詢、監督、調查民事、文化、經濟、政治與社會等廣泛權利，且在制定《國家人權促進與保障實施方案》當中，扮演重要角色。

第25項(轉型正義)

專家建議，政府應採取措施，揭露白色恐怖時期人權遭受侵犯的所有真相。此外，為實現補償正義，政府亦應正視受害者所經歷的折磨與苦難。對此，政府應保證受害者與研究人員能夠有效取用相關的國家檔案。

第58項(生命權，公政公約第6條)

直到完全廢除死刑之前，台灣政府應謹慎遵守所有與執行死刑相關程序與保護措施。特別是具有心理或智能障礙的犯人不應被判和/或執行死刑。根據ICCPR第6條(4)，任何被判死刑的人都有權尋求特赦或減刑。這代表死刑的執行必須暫緩，直到決定適當程序為止。專家認為台灣過去三年執行的11次死刑，都違反了公約的這個條款。最後專家認為，在任何屈打成招的刑案當中，像是蘇建和三人或是邱和順，都不應被判死刑。邱和順在牢裡度過23年之後，於2011年7月由司法院宣判死刑定讞。專家強烈建議在所有這樣被判死刑的案件當中，都應該減

刑。

第59項(禁止酷刑，公政公約第7條)

確保酷刑加害人受罰，就是根絕酷刑與其他虐待最有效的方式。因此專家建議台灣政府應該在刑法當中，加入聯合國反酷刑公約(CAT)第一條所定義的酷刑罪，並且擬定適當的懲罰。此外任何人被指控或有虐待他人的嫌疑時，都必須立即進行徹底的刑事調查，並且須以將加害者繩之以法、獲得適當懲罰為目標。

第68項(司法救濟，公政公約第14條)

ICCPR第14條第7項規定，任何人經終局判定有罪或無罪開釋者，不得就同一罪名再予審判或科刑。有鑒於此，專家建議立法院應制定司法院對刑事訴訟法第422條的修正草案，限制檢察官在被告判決決定後，聲請再審的權力。

第69項(遷徙自由，公政公約第12條)

初次報告的表22顯示，2011年有超過50,000名台灣人名因各種原因無法離開台灣，當中有超過18,000是因為財務與稅賦原因。稅務機關的行政決策已經嚴重違反ICCPR第12條第2項，一人離開本國的人權。這些行政決策只有少數由法院判決推翻。專家認為台灣人民遷徙自由嚴重受到侵犯，已經違反ICCPR第12條第3項規定。專家建議台灣應該適當地修改法令與政策，讓稅務與其他行政機關都能遵守遷徙自由的規定。

〈官方的態度、審查委員的不滿、 NGOs懷憂與期待〉

台灣第一次國際人權審查也是一項突破外交困境的創舉，並非主權的退卻或自我矮化。觀乎來自不同國度的十位學者與專家都是一時之選(有八位是現任或曾在聯合國相關委員會任事的經歷，名單參見本期會訊第36,37頁)他們對台灣甚為友善，而且都尊重台灣在國際上的主體性，絕非「侵門踏戶」干涉內政。何況他們受邀參預審查的目的在於協助台灣落實《兩公約》能夠符合國際人權標準，並提

出改進意見，對台灣發展國際關係提高能見度是有利的賣點。特別是，對於非聯合國會員國的台灣能夠克服各項障礙，引進《兩公約》國際人權規範自我鞭策，透過各國審查委員的傳述，當為國際社會所肯定與讚揚。

比較遺憾的是，在獨立專家應邀來台之前，他們籲請馬政府暫緩執行死刑的聯署信函外洩，引起輿論的撻伐，加上法務部長又無視專家的呼籲，且未能顧及國際禮儀，竟然提前執行第三波六名死刑犯，更引起他們的不滿。主席Nowak教授在2月25日上午第一場審查會面對眾多的官方代表即公開表示他們的尊嚴受到傷害，並揚言在最後結論性意見一併提出檢討，好在最後由法務部法制司長彭坤業公開道歉，審查會始得以依序進行。

雖然，2013年2月24日下午四時，馬英九總統在總統府人權諮詢委員會主任委員吳敦義副總統陪同之下，於福華國際文教會館所舉辦的審查委員介紹記者會上情詞肯切表示歡迎，他說：「人權保障已成為世界潮流，最可能侵犯人權的就是政府。我

們要反思能力，檢討自己所作所為，能不能真正符合國際人權標準？」他並以打造符合自由、民主、人權、法治的國家，是他學習法律重要的目標，今天是他夢想成真的一個起步自況，對國人有所期勉；此外，另由吳副總統主持晚宴，法務部長曾勇夫亦致詞表示感謝審查委員不辭辛苦前來台灣協助人權報告審查，善始的禮數應屬周到。

然而，2月25日上午十時在法務部大禮堂舉行結論性意見發表記者會，形式上雖由總統諮詢委員會副主任委員柴松林教授主持，並邀請各國駐外使節觀禮，然而台下除法務部幾位次長、司長級官員到場外，即無立法委員或更高層級官方代表與列，以示隆重；而審查委員將審查結果所作成的「總結觀察與建議書」遞交我方之儀式，竟委由法務部前常務次長陳明堂代表接受，而非馬總統、曾部長、主任委員或記者會主席柴教授，其故意壓低其重要性，至為明顯。如此心不甘情不願的中級規格安排，很難令人相信政府是虛心接受及未來實踐結論性意見的決心與誠意！



本會蘇友辰理事長於2013年2月27日在福華國際文教會館會場與審查會主席奧地籍Manfried Nowak 教授、聯合國世界公民總會Rene Wadlow博士合影留念。



本會蘇友辰理事長於2013年3月1日上午十時在法務部五樓大禮堂與聯合國世界公民總會Rene Wadlow博士合影留念

People are the most important: The spirit of the Review
of the ROC State Reports of the two international human
rights covenants

人民是最重要的：中華民國落實國際人權 兩公約國家報告的審查精神

Rene Wadlow 瑞內 瓦德洛

聯合國NGO世界公民總會主席暨駐日內瓦聯合國代表

“There is growing recognition of the need for the international community to act for the protection of vulnerable groups such as the handicapped, children, women, migrants, victims of ethnic or racial oppression, or indigenous populations. If a human rights programme has any relevance to people, it must be concerned with the vulnerable, the weak, the oppressed, the exploited. They always tend to be losers and also those who try to defend their rights and interests often find themselves standing on the losing side. We should be concerned with these vulnerable groups, and we should seek to give them the benefit of the full protection of the international community”. So wrote one of the reviewers of the ROC State Reports, Theo van Boven, when he was Director of the United Nations Division of Human Rights in Geneva from 1977 to 1982. He added “Bearing in mind that unjust

structures of society, expressed through racism and racial discrimination, political manipulation, economic exploitation and social inequalities, create conditions under which human rights are denied, it is highly important that such adverse phenomena be analysed and identified in order to develop and apply remedial measures. For this purpose research, education, and information are indispensable means. It is essential to make people aware of their civil and political rights as well as their economic, social and cultural rights, by way of education and information.”

國際人權兩公約的審查委員之一的西爾范博芬，在1977年至1982年在聯合國日內瓦的人權事務部擔任主任時曾寫道：

「現在國際社會對於以實際行動來保護弱勢群體，如殘障、兒童、婦女、移民，受種族壓迫的受害者或是土著居民，有著越來越高度的認知與認同。若是有一項與人相關的人權計畫，那它就必須是關注弱

勢群體，被壓迫、被剝削者的權利。他們往往總是輸家，還有那些試圖捍衛自己權利和利益的人，往往發現自己是輸方。我們應該關注這些弱勢群體，我們應設法讓他們的利益在國際社會上得到充分保護。」他補充說：「要記得，人權經由種族主義和種族歧視、政治操縱、經濟剝削和社會不平等問題所顯示出不公正的社會結構中，而被剝奪。為了進行並採取補救措施，分析與認知這些不良現象是很重要的。為達此目標，研究、教育和信息的傳遞是不可或缺的手段。更重要的是讓人們透過教育和信息的傳遞，認識到他們的公民與政治權利，以及其經濟、社會和文化權利。」

The central place of human beings in national and the world society was emphasized during the review process of the State Reports on the two Covenants: The International Covenant on Civil and Political Rights and the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

在國家和國際社會中，以人為中心的觀念，在審查這兩項公約——「公民政治權利國際公約」以及「經濟社會文化權利國際公約」——的國家報告過程中被凸顯出來。

The State Reports had given a good photo of the current situation in Taiwan with useful information and statistical tables, making them easy to use for those like myself who are not from Taiwan. The State Reports were followed by information and examples presented by Taiwanese non-governmental organizations (NGOs). Many of the NGOs were present during the review and highlighted current problems and issues.

這份國家報告提供了有用的信息和統計表格來顯示出台灣目前的情況，以方便讓像我這樣一個不是來自台灣的人，能相當容易使用這些資訊。這份國家報告發表之後，台灣的非政府組織(NGOs)

也發表一些資訊與案例，許多非政府組織也出席這個審查會議，提出當前的困難和問題。

The review did not discover new situations. Both the Government and the NGOs were well aware of the types of issues which would be discussed, and most of the observations of the review panels were comments which could have been written before the review began. Thus, we must look for the value of this review in its help to build awareness in Taiwan both in the Government and the public of the importance of each individual. Each individual is to be seen in his dignity and treated with respect and compassion — be he a prisoner or a detained, a migrant, a sexual minority — marginalized, vulnerable, disadvantaged, dispossessed or deprived. Today's world is one which often demonstrates a lack of solidarity with more freedom of action for the powerful and the strong.

這次的審查並沒有發現新的議題。政府和非政府組織都知道要討論的問題類型，並且評審小組大多數的意見，早在審查開始之前就已寫好。因此，我們必須看待這次審查的價值，在於幫助台灣政府與民眾建立尊重個人的意識。每一個人都被視為有尊嚴的個體，應待之以尊重和慈悲——無論他是一個囚犯、一位被拘留者、一位移民、一名性少數族群成員、被邊緣化、被弱勢化、處於貧窮、無所依靠或權利被剝奪者。當今的世界往往缺乏團結，有權有勢者往往有更多的自由。

I believe that the weaknesses of the State Reports give an indication of the way that Taiwanese NGOs and academic institutions can work creatively together. When I first read the State Reports in December 2012, what I saw missing was a final section which might

have been called “Challenges and Responses”. I mentioned this to some of the officials I met. While the State Reports are a good photo of the present, they do not indicate how the Government is preparing to deal with trends, with social issues that are already present and that are likely to grow. The example that I used was migration. Figures are given in the Government statistics of the number of migrant workers in Taiwan today and the issues that arise from marriage, divorce, home ownership, deportation, domestic labour etc. However, migration to Taiwan is very likely to grow, and there is little indication as to how the Government plans to deal with this increase. Likewise, the number of Taiwanese working abroad is likely to grow. I saw no section in the State Reports on how the human rights of Taiwanese working abroad are protected or what proposals for their protection are envisaged. The human rights aspect of working abroad is crucial as more Taiwanese work in Mainland China. On the Mainland, workers are starting to organize to protest working conditions, standards of housing of workers etc.

我相信這報告的缺點可讓台灣NGO及各學術機關之間有更多創意合作發揮的空間。當我2012年(去年)12月第一次讀到這報告時,我發現最後有些缺失,缺少可稱之為「挑戰和回應」的章節。我曾向見過面的官員提出我這點意見。雖然這份報告清楚描繪台灣目前的情況,但卻沒有指出政府會如何處理這些趨勢,這些已經存在並很可能增加的社會問題。例如,我曾提過的移民問題,今日台灣眾多移民勞工所造成的結婚、離婚、居留、遣返等事宜。然而,移民台灣是個趨勢,但卻不見政府計劃如何因應。同樣的,台灣人民到海外工作也正成長中,但我

沒有看到報告中任何章節提到,如何保護在海外工作的台灣人民權利。在海外工作的人權保護部分很重要,因為越來越多的台灣人民在大陸工作。在大陸工作者也開始組織抗議其工作環境及工作居住環境。

The trends on the Mainland point to more and more labour-related protests, and Taiwanese are likely to be increasingly involved either as employers or employees. What are the proposals for the defence of Taiwan workers on the Mainland?

大陸已有愈來愈多的勞工相關抗議,而且台灣雇主及員工也在其中。但台灣有什麼計劃來保護台灣人民在大陸工作呢?

The review process also helped Taiwanese NGOs to come together to discover areas of common interests. It was also an occasion to see what groups or types of organizations were not included in the exchanges. I was impressed by the large number of Government civil servants who participated, often well informed, as well as by the active, and often moving, presentations by NGOs. Although I may be mistaken as I do not understand Chinese, I was struck by the absence of two important categories of speakers: the organized business community and religious organizations. Much of human rights efforts concern conditions of employment, the right to organize labour unions, the freedom and regulations on businesses and corporations. I did not hear strong statements from business associations or chambers of commerce, but I do not know how employers are organized in Taiwan.

這審查評論的過程,讓台灣的非政府組織(NGO)成員聚在一起共同來發掘共同的利益。這個

場合也讓大家知道哪些團體或哪類的團體沒有參與這項交流。我對政府公務人員參與人數之多感到印象深刻，他們通常對討論的議題都能充份掌握。另外積極參與的NGO團體所準備的簡報也很觸動人心。雖然我不懂國語，有可能搞錯。但令我驚訝的是，有兩種類別的演講者缺席：來自有組織性的企業和宗教組織團體。許多對人權保護的努力，關注在就業條件、組織工會的權利、及企業公司的自由和法規。但我沒有聽到從商業團體和商會的強硬聲明，我不知道雇主在台灣是如何組織的。

The other gap I felt was in contrast to my experience as an NGO representative to the United Nations in Geneva. In Geneva, organizations with the name of a religion in its title — World Jewish Congress, Catholic Relief, World Council of Churches, the Islamic Conference etc — play leading roles among human rights NGOs. Here I saw no “Buddhist Relief” or “Daiost Action Committee” making statements on human rights issues. The State Reports list the large number of religious groups in Taiwan, often with many temples or churches, yet I heard no human rights statements from people who looked like monks or priests and so wondered why.

身為一個聯合國非政府組織駐日內瓦的代表，我覺得這份國家報告與我個人在聯合國的經驗還有一點差距。在日內瓦，有宗教名稱的組織，如世界基督教協進會，天主教救濟會，世界猶太人大會，伊斯蘭會議組織等，在非政府組織中扮演重要的角色。在這裡，我沒有看到「佛教救濟」或「道教行動委員會」在人權問題上作出聲明。在報告中只列出大量的宗教團體在台灣，有許多寺廟或教堂，但我沒有聽到看起來像和尚或神父的人發表關於人權的聲明，不知道為什麼會如此。

I believe that developing working groups of

people from different Taiwan NGOs around themes such as migration, domestic violence, taxation, growing income inequality etc, would be important. Such working groups should be as inclusive of views and groups as possible. Also, as I have mentioned to some of the NGO representatives, it is important to be in contact with UN-consultative-status NGOs. The United Nations cannot “solve” problems nor force the Taiwan Government to change a policy. However, we all live in a world society, and we can learn and help each other. I leave Taiwan after the review process impressed by the devotion and energy of the NGOs and the legal community and hope that we will continue to work together closely.

我認為由台灣的非政府組織(NGO)針對移民，家庭暴力，稅務，日益擴大的收入不均等議題來成立工作小組是很重要的。這些工作小組應該儘可能納入廣泛意見。此外，正如我提的，部份非政府組織代表，和在與聯合國有諮商地位的非政府組織接觸是很重要的。雖然聯合國不能解決問題，或是迫使台灣政府改變政策，但是，我們每個人都生活在國際世界社會中，我們可以相互學習和幫助。審查結束後我離開了台灣，但對於非政府組織及法律界團體的投入與熱誠感到印象深刻，希望我們能夠繼續密切合作。



本會蘇友辰理事長於2012年12月6日在本協會辦公室與
聯合國世界公民總會Rene Wadlow博士合影留念

《公民與政治權利國際公約》以及《經濟社會與文化國際公約》國家人權初次報告的國際審查

鄧衍森

中華人權協會理事/東吳大學法律學系教授

中華民國史上第一次基於國際人權公約規範義務提出初次國家人權報告的國際審查工作，從民國102年2月25日開始，歷時3日結束，並於3月1日向國家人權報告代表團提出結論性意見(Concluding Observations)後終告完成。公民與政治權利國際公約以及經濟、社會與文化國際公約(以下簡稱兩公約)分別於第40條以及第16條與17條規定公約對有關締約國生效後一年內提出初次報告(initial report)。由於我國實際上並未完成國際法所稱之國際批准程序，意即由總統依憲法第38條行使締約權向兩公約規定之存放機構—聯合國秘書長，送交批准書後發生條約效力，因此，嚴格言之，兩公約人權報告之提出與審查實與公約之規範義務毫無關聯，真正之法律基礎是兩公約施行法第6條的規定：「政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。依本條規定之立法說明二：人權保障是政府全方位之工作、爰依照兩公約上揭報告機制，課予政府建立人權報告制度之義務。」「上揭報告機制」之意，依立法說明一所述，係指公民與政治權利國際公約第40條第1款與經濟、社會與文化國際公約第16條第1款所規定之報告義務。依此說明，施行法中所稱人權報告制度亦僅止於人權報告義務之確認，至於如何製作人權報告？是否提出審查？向何等機關提

出？又依何等機制執行審查工作？如何進行等審查等程序問題則完全沒有規定，根本無所依止。

同樣地，雖有國家人權報告之議，卻無從得知製作完成之國家人權報告是否應如聯合國審查模式與機制進行審查工作。幸經總統府人權諮詢委員會決議依循聯合國審查模式進行國家人權初次報告後，始開啟我國憲政史上人權保障與國際接軌之第一次接觸。為執行此一任務，總統府人權諮詢委員會並決議組成兩公約中華民國初次報告國際審查會秘書處及諮詢委員共七人以為國際審查所有有關程序規則與工作方法等事宜之規劃與處置。¹有關諮詢委員之組成方式，根據總統府人權諮詢委員會決議101年1月17日第7次會議決議記錄摘要相關議案：「如何決定並邀請聯合國人權審查委員，協助進行國家人權報告審查」一案，有委員表示邀請民間人士參與可提高透明度也彰顯獨立性。最後採納現行之組成模式，即三位總統府人權諮詢委員加上四位民間人士共七人，²似可得推知國際審查會秘書處諮詢委員應以獨立身分參與議事相關事務之討論與決議。

101年5月10日(星期四)下午二時召開第一次會議確認會議決議方式採共識決；其中重要決議事項包含請外交部於本(101)年7月底前完成英文版本

之初稿，至遲於本年8月底完成國家人權報告英文版之定稿，並建請外交部針對國家人權報告之相關翻譯事宜，特編預算及人員。針對兩公約分別組成2個審查委員會，各委員會有四位至五位委員。審查委員之名單初步擬定如下：公民與政治權利國際公約：由Ando Nisuke(安藤仁介)、Manfred Nowak、Yakin Ertürk(女)、Jerome Alan Cohen及Asma Jahangin(女)組成。經濟、社會與文化權利國際公約：由Heisoo Shin(女)、Theodoor Cornelis van Boven、Virginia Bonoan-Dandan(女)、Denise Scotto, Eibe Riedel(女)及Philip Alston組成。事實上，此一名單並非由總統府人權諮詢委員會議事組會議中所提出之建議名單，而係兩公約施行監督聯盟於總統府人權諮詢委員會中提出之名單。³建議名單中，除了Jerome Alan Cohen教授外，其餘學者與專家均曾擔任或參與聯合國人權事務相關之職務，如公約機構之獨立專家委員、特別報告人(special rapporteur)或其他特別委員等。其中Heisoo Shin教授更是現任經濟社會與文化權利委員會委員。⁴經過議事組聯繫最後確定的名單為：Shanthi Dairiam取代Yakin Ertürk、Eibe Riedel取代Denise Scotto後，仍分別各有5位專家委員組成兩組審查委員會。

本次國際審查會議之執行，最困難但也最具有歷史意義者為我國並無任何參與國家人權報告審查之經驗，又無聯合國既有體制之協助，因而在遵循聯合國模式以執行相關事務之前提下，作為議事組之法務部法制司全體同仁，特別是人權科同仁之壓力與工作量可以想見是非比尋常的巨大與龐雜。他們除必須熟習並翻譯聯合國人權機構國家人權報告審查相關之工作方法(working methods)與程序規則(rules of procedure)等外，還需考量我國執行審查人權報告所特有的情況與條件另外擬定不同於聯合國體制的工作方法與程序規則。由於在聯合國體制下之審查並無獨立專家委員旅行至報

告國家進行審查之情形，彼等答應我國總統府人權諮詢委員會召集人，即副總統邀請出任我國人權初次報告審查之十位獨立專家，是否願意在沒有聯合國秘書處協助審查會議之下到台灣來做現場審查工作？相關程序規則如何訂定？審查工作之報酬如何訂定？審查會議場所如何得宜？人身安全如何確保？媒體採訪規則為何？這些問題在歷經12次的議事組諮詢委員會議中分別都獲得處理並確立相關工作方法與規則。經歷此次特殊之審查方式與工作方法後，專家委員們對於我國負責辦理此次國家人權報告有關人員之辛勞與能力大為讚賞並特別感謝法制司郭銘禮檢察官以及法務部其他同仁超高效率的合作與任勞任怨的負責態度，方使得審查工作得以順利進行圓滿完成。其中法制司彭坤業司長的睿智領導更是成功關鍵，居功厥偉。經歷此不同凡響之審查工作後，有審查委員甚至認為聯合國之審查方式似乎也可採取至報告國家進行審查之感想。

審查會議中如何安排審查議程一事也是議事組相當困擾的事。由於這是首次國際人權專家到台灣來檢視我國的人權狀況，因而國內所有與人權有關之民間社團無不積極參與並希望能有充分時間安排與審查委員進行對話。審查會議前民間社團提出的影子報告針對公政公約部分為12件，針對經社文公約者為10件，⁵另有關核心文件部分有1件。這是聯合國審查模式中的重要過程與工作方法，有助於審查委員瞭解國家人權之不同觀點與面向以提出問題清單作為專家委員與政府代表進行建設性對話(constructive dialogue)之依據。

為期三天的審查會議中，議事組特別安排第一天早上場次第一個單位與10為審查委員進行對話的是「立法院跨黨派國際人權促進會」。⁶令人遺憾的是只有尤美女委員與蕭美琴委員兩位出席。過程中也未見有歷史性意義的對話，似乎只是另一份影子報告的現場提出。殊屬可惜。之後共安排2天半的時

間分別與政府代表與民間社團代表對話。議事組規劃之議程原意為政府代表與民間社團代表公平享有與審查委員對話之時間，然而於聯繫過程中審查委員表示，審查會議之目的與意義在於委員可以與政府代表進行建設性之對話，瞭解人權報告國家有關人權條約義務履行與實施上之問題與困難，最後藉由總結觀察之說明以協助報告國家檢視其不足與缺失之情形，進而得於後續之人權工作與策略上知所調整。最後確定之會議議程，即在此原則下做成安排。事實上，審查會議之目的已如上述外，民間社團之參與與貢獻已充分表現於影子報告，會議中實不適於以類似「申訴」方式參與審查會議。

2013年3月1日「國際獨立專家團」(International Group of Independent Experts)於台北公布「台灣政府實施國際人權公約狀況之初步報告總結觀察與建議」(Review of the Initial Reports of the Government of Taiwan on the Implementation of the International Human Rights Covenants Concluding Observations and Recommendations)。其內容共分5部分：A 為緒論 (INTRODUCTION)，B一般議題 (GENERAL ISSUES)，C與經濟社會文化公約相關的特定議題，D公民與政治權利國際公約相關議題，E 後續行動。其中除緒論與後續行動外，一般議題即有關核心文件之議題，計有：保障及促進人權的國家委員會，聯合國核心人權條約，與國際公約有關之施行法，兩公約在司法上之施行，人權教育與訓練，決策透明度及人民參與，企業責任，轉型正義，性別平等與零歧視，原住民權利等10項議題。與經濟社會文化公約相關的特定議題共有8項議題：工作權 (條文6)，移工與其勞動狀況 (條文6與7)，最低工資與貧窮線 (條文7與11)，失能者取得適當就業機會的途徑工會系統，(條文8)對於家庭的保護與協助 (條文10)，住屋權 (11條)，衛生權與教育權 (12與13條)。

至於公民與政治權利國際公約相關議題則有：

生命權 (第6條)，⁷禁止酷刑 (第7條)，司法 (第9、10與14條)，遷徙自由 (第12條)，⁸針對隱私的權力 (第17條)，言論自由 (第19和20條)，集會自由 (第21條)，享有婚姻和家庭生活的權利 (第23和24條)。

這些議題大多數原本即是國內引起相當多討論或是爭議之問題，獨立專家只不過是從人權規範義務之面向提出政府機關應加認真思考之意義與方向。獨立專家不應視為是政府人權保障義務之諮詢委員，其完成之總結觀察與建議雖然指出我國履行條約義務之應然意義，然而要如何於後續中加以履行卻是政府機關的實證義務。

這個史無前例的國家人權初次報告審查工作暫告終結，政府機關同仁與民間社團的積極參與終於成就一件意義重大而且艱鉅的工作；誠如國際獨立專家團在後續行動中所言：

專家們對台灣政府審查其自身承諾，以堅守普世人權準則之舉動表示高度讚賞。此採納的過程有其獨特性和創造性。大部份是由於政府，專家和民間社會的代表的積極參與，使它已取得了正面的成果。

繼續努力，再接再厲台灣或許真的可以成為國際人權發展史上的異類與典範。

《註釋》

- 1 然而上有關會議之召集與發文名稱則仍使用「總統府人權諮詢委員會議事組」。法務部原本即擔任總統府人權諮詢委員會委員議事組工作，因而新組成之任務性諮詢委員對內可稱為「總統府人權諮詢委員會委員議事組諮詢委員」。國際審查會秘書處係就國際審查工作對外之名稱。
- 2 7人小組包含3名總統府人權諮詢委員會委員：李念祖、陳惠馨、黃俊杰與另4名由民間社團推薦組成：顧立雄、黃嵩立、張文貞與鄧衍森 (中華人權協會推薦)。另，總統府人權諮詢委員會委員黃默擔任總顧問。

- 3 見總統府人權諮詢委員會決議101年1月17日第7次會議決議記錄摘要。
- 4 本議事組諮詢委員會討論委員名單時，曾有意見提出是否全部邀請兩公約人權機構之現任專家委員擔任我國人權報告之審查委員，唯未獲共識。
- 5 中華人權協會也分別針對兩公約提出5件議題性影子報告，意即僅針對公約中特定權利之保障問題做成不同於國家人權報告之平行報告。另有非僅針對特定權利議題而係對公約全部內容做成全面檢視之全面性平行報告。二者之間並無優劣之分。
- 6 成立於2012年11月23日，是中華民國國會立法院第一個人權團體，功能在積極檢視中華民國政府已批准之《消除對婦女一切形式之歧視公約》、《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》

等三項國際人權公約在臺灣的落實執行程度，並促進立法院與各國國會、國際人權組織交流，推動人權外交。目前共有52位朝野政黨的立法委員組成這。立法院長王金平擔任榮譽會長。王金平透過文稿表示，由於現行國會次級團體多為聯誼交流為主，創辦以人權為主的國會組織可說開立院先例，該促進會也是立法院第一個由委員們組成、有主題性的次團體，將開啟國會團體朝向議題化與多元化的方向發展，對此正向發展趨勢樂觀其成。

- 7 第58點關於赦免權保障之問題係採納中華人權協會所提影子報告之意見。也是本協會蘇友辰理事長多年關注並提請政府修訂我赦免法之觀點。
- 8 第69點有關賦稅問題侵害人民遷徙自由議題是中華人權協會、太極門以及其他團體所提出之意見。



本會於2012年9月6日舉行兩公約對照表審查會議，蘇友辰理事長與鄧衍森教授、姚孟昌教授及法務部代表合影留念



本會蘇友辰理事長與鄧衍森教授於2013年3月1日上午十時在兩公約結論性意見發表會上合影留念

到地獄之路往往是好意鋪成的

吳惠林

中華人權協會理事/中華經濟研究院研究員

「中華民國公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約初次報告國際審查會議」（簡稱「兩公約國家人權報告國際審查」），今年2月底在台北市舉行，十多名來自各國的聯合國專家在五天會期充分討論。

儘管過程中，行政院人權推動小組無人出席，而總統府人權諮詢委員會只有一個委員全程參與，被批評為政府不重視，但民間團體認真且熱烈參與，專家們會後也發表「初步報告的總結觀察與建議」，洋洋灑灑列出八十四個重點。其中兩點正是現時台灣面臨的課題，一是核廢料預定存放台東達仁鄉和金門烏坵鄉，專家們提出「舉辦公投」構想；另一是「現階段的工資若要讓勞動者和其家庭維持適當的生活水準是不夠的」，專家們乃建議我們的政府提供勞動者和其家庭某個水平的工資，這正是年年吵嚷的「基本工資調升」棘手課題。

核能關乎生存權

關於核廢料存放以及核電廠興建，是當前台灣最爭議、最熱的燙手山芋，是台灣住民的生存大課題，已逐漸由「官民對立」向全民「公投」之路邁進，似乎與國際人權專家們的期盼符合。核電廠的安全是「不怕一萬，只怕萬一」，除非100%安全，否則不宜興建，這是千秋萬代長長遠遠無限長期的「永續

性」課題，其成本可說是無限大，非人所能估算，而普羅大眾普遍「短視」，比較在意當前，何況對核能的成本效益，更在「專業性」的大帽子下自慚形穢，甚至是無知。所以，即便可以公投，所反應出的認知度恐怕大有問題。不過，在現時，「公投」應是相對較好的方式，但要讓各種有關資訊儘量傳布，降低民眾的無知度，有關單位更不宜提供偏誤資訊誤導民眾的選擇。

至於「基本工資調升」，前一陣子「一顆魯蛋都不給」的比喻深入人心，而基本工資的適當調升就能嘉惠「邊際勞工」、讓最弱勢勞工家庭免於受餓的說法，也似乎被普遍接受。不過，這其實是一種「愛之適足以害之」或「到地獄之路往往是好意所鋪成的」典例，政府強力執行的話，不但無法提升弱勢勞工的生活水準，還會讓他們「吃的更少」、甚至「沒飯可吃」，而且還會波及其他人，其道理雖然二十多年已一說再說，但效果不彰，有必要「真話重說」，儘管不易了解，還是得「舊話重提」。

究其根本，在於讓「基本工資」正名，還其真面目。那麼，基本工資的真面目是什麼？

在台灣，基本工資和最低工資等同視之，其概念起自1929年，迄今八十多年期間，雖有不同的法令及規定，但其根本意涵卻非常明確。簡單的說就是

「勞工的基本或最低生活水準」，而以「基本或最低工資」法令來保障之。

還「基本工資」真面目

雖然存在誰來訂定這個基本或最低生活水準的大問題，但即便該水準可以訂定並且獲致全民共識，接著就得面對「誰來補足」低於此水準的差額？就「工資」是業者支付的現實而言，應該就是業者支付。可是，業者只願支付「市場工資」，也就是等於工人「貢獻度」或勞動生產力的工資水準，否則業者獲利會減少，甚至虧本、關廠都有可能，所以業者當然不願也沒能力支付，或者就遣退這些勞工。除非勞動市場是屬於「獨買」市場，業者才可能「剝削」勞工，可是我們不難發現，領取低薪的勞工是屬於無一技之長的體力勞工、童工、學徒、實習生等生產力極低的一群，即所謂的「邊際勞工」，是處於近乎完全競爭市場。如果政府果真嚴格執行基本工資法，則他們的絕大多數將遭解僱的命運，原本考慮對他們加以訓練的廠商也將打消這個念頭。這也許能夠淘汰一些效率低的邊際廠商，但卻會造成困擾的失業問題，而且是邊際勞工的失業。這樣一來，這些勞工原來還有吃不飽的飯可以吃，竟落得飯碗都打破的下場。在全球化下的台灣，這些人的處境更是不堪。本來被保護者竟成受害者，這是「愛之適足以害之」或「到地獄之路往往是好意所鋪成的」之寫照。

1992年諾貝爾經濟學獎得主貝克(Gary Becker)教授早就斬釘截鐵地說：「『提高基本工資會降低就業機會』的定論，連神通廣大的人都很難駁倒。既然政治人物的功力還沒有那麼高，就不應該試著提高基本工資。」然而，就是因為基本工資已經演變成政治問題，政治人物或許自認高於「神通廣大」，或是有其他考量，還是時不時的就要求政府強制性地提升基本工資。在台灣，自1984年〈勞動基準法〉通過實施和勞委會成立之後，更是幾乎年年都有基本工資爭議，主管機關也時常委託學術機

構作客觀性評估調升基本工資的影響。雖然在弱勢邊際勞工失業的衝擊上有較一致結果，但在其他層面的影響卻有不同的實證結果，而且的確有得利者（這是犧牲邊際勞工得到的），於是問題懸而未決。而台灣的基本工資不只針對市場工資，還與勞保、外勞薪資等掛鉤，問題更為複雜。

追根究柢，既然「基本工資」的實質內涵是「基本生存水準」，根本就不是工資，實不宜冠以「工資」之名，而應回歸其「生存水準」之實。而基本生存水準是典型的「社會福利」，理應由政府或全民共同負擔才符合其原則，而非由企業單方面承擔，進而扭曲市場的有效運作。

我們知道，「社會福利」是內政部的事務，在「基本工資」回復真面目之後，勞委會也就丟掉該燙手山芋，而由內政部堂而皇之接手，大家再就社會福利中的「基本或最低生存水準」或「貧窮線」這個棘手課題，好好想想應該如何處理。必須提醒注意的是，當前歐債危機的一大肇因就是社會福利的浮濫。趁此基本工資正名的機會，也可認真檢討我們現行的社會福利辦法。

我們知道，當前全球經濟不景氣，台灣經濟更是低迷，而失業、貧富不均及工資水準十多年原地踏步。現今的基本工資調升只會促升失業，而平均所得分配應由不公平的稅制及環境改革等著手，至於工資提高的最好方法，是提升勞工的生產力，這是另一個大課題。不過，絕非政府可以強制提高的！

基本工資的訂定是典型的以勞工法令「強制」來保障邊際弱勢勞工的生存，但不只是像畫在牆上的餅，還反會傷害當事人並波及第三者，因為沒有考慮到「看不見的效果」或「第二輪」或「間接效果」，這也突顯出施用法令不但保護不了弱者而突顯正義，反會對弱者造成傷害。其中的道理在19世紀已由法國人巴斯夏(Frederic Bastiat, 1801~1850)說清楚講明白。這位經濟學家、政治家，也是法國議會議員，在1850年寫了兩篇長

文，一為〈看得見的與看不對見的〉(What Is Seen and What Is Not Seen)；一為〈論法律〉(The Law)。

第一篇長文以十二個實例來說明政府管制政策的效果，人們往往只強調和看重「看得見」的部分，「看不見」的部分被忽視或根本不知道。其實，這只是當前流行且幾乎人人琅琅上口的「機會成本」概念，也是「第二輪效果」、「間接效果」、「長期效果」等等概念，儘管近年高聲疾呼重視這種看不見的效果者大有人在，奈何仍成耳邊風，政府當局更是聽而不聞。近期的台灣最顯著的例子有兩個，一是前行政院長陳冲再強調的「凱因斯節儉的矛盾」，明明是「今朝有酒今朝醉，只活在當下」，根本是「沒有明天」的理論，還被最高決策者念茲在茲，這篇文章的第11個例子「節約與奢侈」就直搗盲點，曾說「人人都省錢，經濟就完了」的馬總統有必要細看。另一個例子就是「基本工資調整」，乍看之下向上提升基本工資水準會讓低工資者受惠，殊不知嚴格執行之後，會讓這些人失去工作，這是本篇文章第12個例子「就業的權利與獲利的權利」的相似情況。

可怕的「合法掠奪」

第二篇〈論法律〉讓人怵目驚心，所說的也正是台灣當前正上演的「法律是工具」戲碼，明顯「保護有錢、特權」，欺負、掠奪「窮人、弱勢者」，一般人普遍有著「閉門家中坐，禍從天上來」的疑慮，而禍之來乃法律惠賜也。這種「合法掠奪」比起「法外掠奪」更可怕，也就是民間傳言的「白道比黑道更可怕」之寫照。巴斯夏告訴我們：「法律有時會與掠奪者站在一起，甚至會親自進行掠奪，好讓受惠者免於羞恥、危險與良心不安。法律有時會動用法院、警察、治安人員與監獄體系為掠奪者服務，當被掠奪者起而為自己辯護時，反而成了階下囚。簡單地說，這就是所謂的『合法掠奪』」。他舉出1850年代所進行的合法掠奪的組織掠奪計畫，如：關稅、保護、分

紅、補貼、誘因、累進稅、義務教育、就業權、獲利權、薪資權、救濟權、生產工具權、無息貸款等等不一而足。這些計畫的共通點在於它們都是合法掠奪，而且這些計畫全都是「社會主義」主張的措施。這些一百六十年前的事情，不也是今天的事務嗎？高舉「保護人權、公平正義」大旗的人士，很有必要仔細關讀並深思，以免弄巧成拙做錯事。這兩篇文章已結集成書出版，台灣已有中譯本面世（2012年12月出版），書名叫做《看得見與看不見的——人人都該知道的經濟真相》。

社團法人中華人權協會

捐款芳名錄

人權教育基金捐款

月份	姓名	金額(新台幣)
1月份	蘇友辰	285元
	蘇友辰	1,900元
	鄧衍森	3,000元
	聖旨台灣聖旨宮	100元
	劉岱雲	1,000元
	李廷鈞	100元
2月份	劉岱雲	1,000元
3月份	劉岱雲	1,000元
	李廷鈞	100元
	莊胡新旺	50,000元

資料提供人:中華人權協會

致江院長宜樺兄公開信

[原發表於3月3日臉書，修正日期為3月20日]

題目：成立「國家人權委員會」 乃人權與轉型正義實踐上的大前提

梁文韜

國立成功大學政治系教授

江院長宜樺兄鈞鑑

今年二月底的最後一個星期(2月24日-28日)是攸關台灣人權落實非常重要的一週，自馬政府於2009年單方面批准兩個人權公約，並經立法讓公約內容國內化以來，第一次接受外國專家審查。當初由於台灣並非聯合國成員國而無法成為締約國，政府的做法是一種展現對人權保障很大的決心。可是，也許是因為人權一般被認為具有普世性，政府可能低估落實兩公約所要付出的努力。如果批准兩公約只是為了增加國際曝光率及提升國際聲譽，在履行公約時卻流於形式化，那麼台灣人民的權利是不會得到有效保障的。這是五年來真正讓國際專家審查的一次，而他們既然已做出具體的建議，政府是不是有必要積極按照建議內容改善，以證明落實人權的決心？

十位國際專家經過數天的會議後提出多項「結論性觀察建議」，大可分為制度及施行法、轉型正義、少數人權(性別、同志權利、外籍配偶)、公民權利(如媒體壟斷及集會遊行自由)、工作相關之權

利(工會、外勞、新移民及身心障礙)、居住及土地權(迫遷及原住民土地)、司法人權(死刑)。

我個人認為，當中最重要可以算是國家人權機構的設立，專家們也認同這一點，並強調必須在具體時間內按照「巴黎原則」設立。「巴黎原則」強調國家人權機構的獨立性，包括組織、預算、人事及運作上的獨立。「國家人權委員會」因其獨立性被認定可以履行以下職責(摘自教育部人權教育諮詢暨資源中心)：

1. 提供政府部門諮詢意見，以協助立法、修改及行政措施之改善，促使人權保護之增進；
2. 促進及確保人權保護符合國際人權標準；
3. 激勵國內批准或加入國際人權條約；
4. 提供獨立意見，做為國家人權報告之參考；
5. 與聯合國、區域及各國內人權機構合作；
6. 推廣人權教育；
7. 宣導人權理念與知識，消滅各種可能的歧視，尤其是種族歧視。」

自從1999年底二十二個非政府組織(包括婦

女、兒童、勞工、環保、司法改革、律師及學界等團體)共同發起「國家人權委員會推動聯盟」以來,歷經十多年,也在政黨輪替下,委員會的設立一直只聞樓梯響,從陳水扁總統的「人權立國」口號到成立非獨立的「總統府人權諮詢小組」,再至馬英九總統批准兩公約,人權保障在缺乏國家人權委員會的庇護下推行,恐怕進展不大。「國家人權委員會」必需最少具有促進人權教育、輔助立法及調查人權侵害三種功能;然而,其憲政地位的確有待確立,至於如何定位,就必需看大家有多麼的重視人權。由於台灣並無具有跟憲法同地位的「人權憲章」,「國家人權委員會」的憲政地位充其量則只能跟五院同一等級。

國家機制中,監察院對設置「國家人權委員會」的構想,自始採取反對的立場。按照黃默的看法,早在2000年5月,錢復院長在監察院內成立了「人權保障委員會」,這反映監察院認為人權事務應該是監察院的職權,並不需要另設「國家人權委員會」的看法,其立場是「既為了顧及政府組織精簡的理念,又不涉及違憲等問題,「人權保障委員會」乃最簡單而有效的機制。」

監察院此舉被認為是擔心權力受到削弱,特別是調查權的部分。可是,很多國家除了監察機構外也設立國家人權機構,正如黃默及其他學者強調,贊成設立國家人權委員會的立場是認為「委員會」跟監察院的調查權範疇不同,監察院之職權是針對政府官員或是機構的行政行為是否公正與合法,進行調查、糾正、糾舉、彈劾;而人權的範圍比較廣,涉及人民生活的諸多層面,遠超政府官員與機構的行政職權。例如,涉及侵害勞工人權的關廠事件,或原住民的土地權、經濟權與文化權之保障,並不屬於監察院之調查權範圍內,應該透過獨立且專業的「國家人權委員會」來進行調查與研究。

從勞委會近期如何訴諸法律控告關廠工人及馬總統如何冷漠回應他們的訴求,可以看出從總統

到一般政府官員根本沒有意識到這是人權問題。有趣的是,勞委員既然認定工人「欠債不還」而「違法」,若真是依法行政,監察院恐難進行糾正。這裡凸顯更深層次的問題,人權保障涉及的是跟相關法律制定有關的事項,若然相關法令違反人權,那麼依法行政的後果就是人權被侵害。至於美麗灣事件中政府的知法玩法不單是環保問題,更是當地原住民集體的土庫權、經濟權甚至文化權的問題。再加上近年爭議不斷的土地徵收跟都更案,從過去的樂生到士林王家,現在的華光社區、桃園航空城到台南鐵路東移,大部分的徵收都是以所謂的「公共利益」為名,實為侵犯私有財產及弱勢者居住權。在缺乏「國家人權委員會」的督促下,相關的法律很難符合人權保障的要求。

另外,關於報告中提到自由民主社會的基本公民權如集會自由、言論自由及遊行自由,長期以來集會遊行法備受抨擊,但最終依然沒有修法。近期因旺中事件及壹傳媒收購案而備受關注的媒體壟斷及新聞壟斷情形,在修法上遲遲未有實質進展,若「國家人權委員會」已經正常運作,這些方面的修法應不至於裹足不前。

更令人關注的是轉型正義的問題,以歷史時期來分的話,轉型正義的歷史關懷可以區分為兩個部分,其一是二二八事件,報告認為事件對台灣社會造成無法抹滅的傷痕,雖然政府已有許多補償措施,但轉型並未結束,政府有必要從社會與心理層面採取更多作為,正視受害者及其家屬所受到的苦難,並保證事件真相能被完整披露。然而,事件發生那麼多年,目前留下來的記錄相當的零碎,是不是可以讓「國家人權委員會」成立後清查當時的濫殺及濫捕是否有所記錄,並將之整理。每當馬總統在二二八紀念活動鞠躬道歉時,他不知道是向誰道歉的話,難以撫慰在天之靈,院長閣下在二二八紀念日的公開致詞中所提到的紀念碑事宜,大家會認為該紀念的不只是二二八當天而更是受害者,出席

活動的受害者家屬只能代表其親屬，但誰是其他的受害者？

其二是白色恐怖時期，報告建議「政府應採取措施，揭露白色恐怖時期人權遭受侵犯的所有真相」。另外，為實現補償正義，政府亦應正視受害者及其家屬所經歷的折磨與苦難。對此，「政府應保證受害者與研究人員能夠有效取用相關的國家檔案」。同樣地，大家會認為「國家人權委員會」做為獨立機構，在擁有一定的公信力下，至少可以讓真相還原，這對撫平傷痕有非常重要的作用。

最後值得一提的是廢除死刑的部分，在百分之七十到八十民眾反對廢死的前提下，專家們的建議是暫停執行死刑，但這牽涉到對受害者及其家屬的公平性問題，相當複雜，馬政府在批准兩公約時很顯然沒有預見問題的嚴重性，前法務部長王清峰亦因堅持暫停執行死刑而黯然下台，這凸顯兩公約國內化的最大矛盾點，「國家人權委員會」的設立也許可以在關於死刑存廢的討論上加強公民社會中的對話與溝通，以及研究可能的替代方案供大眾討論。

「國家人權委員會」乃人權與轉型正義實踐上的前提，請江院長宜樺兄慎重其事，跟各院溝通如何儘快設立，以深化台灣的民主自由，落實各項人權。

崑頌時祺

後學

梁文韜敬上

(編按:本文出處為作者臉書，版權由作者所有並經作者同意轉載)

參考資料

學術期刊：

- 1 黃默，〈台灣人權的回顧與展望〉，《臺灣民主季刊》，5卷4期(2008/12)：p181-187。

- 2 李念祖，〈論依巴黎原則於監察院設置國家人權委員會〉，《台灣人權學刊》，1卷3期(2012/12)：p125-143。
- 3 蘇友辰，〈論國家人權委員會的角色與地位〉，《國家政策季刊》，1卷2期(2002/12)：p1-32。
- 4 魏千一，〈我們為什麼需要國家人權委員會？〉，《台灣人權學刊》，1卷3期(2012/12)：p97-123。

網站資料：

- 1 兩公約施行監督聯盟」網站
http://covenants-watch.blogspot.tw/p/blog-page_09.html
- 2 「東吳人權教育網」
<http://www.hrp.scu.edu.tw/library/literature/entry.jsp?id=1236570528602-d5bbe19c-f91e-4a6a-b6d9-dfbabdd5d920>
- 3 「教育部人權教育諮詢暨資源中心」
<http://hrc.pro.edu.tw/zh.php?m=8&c=1243322237>
- 4 行政院報導：「江院長陪同馬總統出席二二八事件66週年中樞紀念儀式」
http://www.cy.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&sms=99606AC2FCD53A3A&s=4380DAEB198012C0
日期：102-02-28，資料來源：發言人辦公室
- 5 「行政院長江宜樺出席228事件66週年中樞紀念儀式」(影音檔)
<http://www.youtube.com/watch?v=ZqMBDyQyJwI>

對中華民國(臺灣)政府落實國際人權公約 初次報告之審查 國際獨立專家通過的結論性意見與建議

法務部提供

2013年3月1日於台北

壹、緒論

1. 2009年，中華民國(臺灣)總統宣佈簽署《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》成為國內法。兩公約施行法也規定應建立報告機制以監督政府遵循其所承擔的義務。
2. 2011年，政府就各個公約所含權利開啟提出詳盡報告的準備程序，來自10個不同國家的獨立專家受邀於2013年依據所有可得資料，尤其是公民社會之資料，來審查這些報告。專家的組成包括下列10位獨立專家，以其個人身份參與此項工作：Philip Alston、Nisuke Ando、Virginia Bonoan-Dandan、Theodoor van Boven、Jerome Cohen、Shanthi Dairiam、Asma Jahangir、Manfred Nowak、Eibe Riedel，以及Heisoo Shin。
3. 專家在所有相關面向依循既定的國際監督程序，並對相關權利適用普遍接受之國際法解釋。專家之審查並未涉及與其他國家普遍狀況之比較，此結論性意見僅聚焦於中華民國(臺灣)之狀況。專家分為兩組，分別處理《公民與政治權利國際公約》與《經濟社會文化權利國際公約》。
4. 專家認為中華民國(臺灣)政府與人民對於遵循相關人權義務的監督程序展現模範性的決心。政府遵循國際慣例提出有價值且詳盡的報告，並以高度建設性的態度與專家互動。在為期3天內(2013年2月25至27日)所舉行的每個議程都有代表所有相關部會的眾多官員參加，也有總統府、監察院、行政院及考試院的代表。在專家邀請下，立法院亦有委員參加。會議由網路直播，有公民社會密切注意。專家特別感謝郭銘禮檢察官以及法務部其他同仁的全方位努力協調，效率極高且裨益良多。
5. 專家對於來自多個領域的公民社會團體在審查過程各方面非常積極的參與給予讚賞。專家收到眾多內容詳盡的影子報告，舉辦特別聽證會，以便非政府團體能夠在程序中提供意見。各方回應熱烈，令專家得以更深入了解許多複雜議題。
6. 專家欲強調，這些結論性意見與建議並未處理所有專家受理的眾多議題。為確保程序在可控範圍及結論性意見的清楚聚焦，僅能直接處理一定數目之議題。然而，專家認為，整

體審查過程之可貴，遠超越本結論性意見與建議所含內容，專家希望以此方式開啟的程序可以持續而就對話中提到的所有問題提出有意義的回應及解決方案。

7. 最後，專家強調，下列結論性意見與建議的目的主要在於點出中華民國(臺灣)政府為求促進全面履行其義務而應考量採取進一步措施的方向。因此，本結論性意見與建議並未一一確認近年來所出現的積極成就。然而，專家對於1987年後，中華民國(臺灣)開始從漫長、黑暗的戒嚴時代走出，所取得的大幅進展，印象極為深刻。近年來，中華民國(臺灣)的發展，更加速建立以人權和法治為基礎的社會。

貳、一般議題

保護及促進人權的國家委員會

8. 許多國家，包括不少亞太地區國家，均體認到在現有憲法架構之外，有成立獨立的國家人權委員會的必要，以符合聯合國大會在1993年所通過關於國家人權機構之地位的《巴黎原則》就獨立性與自主性之要求。此種委員會特別可以在廣泛的公民、文化、經濟、政治與社會等權利方面發揮諮詢、監督與調查的功能，亦應對於《促進與保護人權的國家行動計畫》的制定發揮作用。
9. 專家建議政府訂出確切時間表，把依照《巴黎原則》成立獨立的國家人權委員會列為優先目標。

聯合國核心人權條約

10. 專家熱忱歡迎中華民國(臺灣)毫無保留地接受《經濟社會文化權利國際公約》、《公民與政治權利國際公約》、及《消除對婦女一切形式歧視公約》，並制定施行法，規定其他法律牴觸公約時，各公約位階均高於法律，但低於憲法。有鑑於中華民國(臺灣)希望能成為全球人權社群的建設性夥伴，中華民國(臺灣)社

會相關各界亦有如此願望，中華民國(臺灣)如能於近期採取必要措施以接受聯合國其他核心人權文件，將會是朝向更廣泛的承認及接受國際人權標準的重要步驟。實際上，中華民國(臺灣)已適用這些聯合國核心人權文書的若干重要條款。

11. 政府應落實其依《消除一切形式種族歧視國際公約》所負義務。專家亦建議政府啟動必要的準備程序以便及早接受《兒童權利公約》、《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》、《身心障礙者權利公約》、《保護所有人免遭強迫失蹤公約》，以及《禁止酷刑公約》的義務。政府亦應設立《禁止酷刑公約任擇議定書》所設想的全國性的預防機制。

與國際公約有關之施行法

12. 兩人權公約施行法所定法令及行政措施之檢討未能在2011年12月10日之截止日期前全面完成。檢討作業應持續加速進行，以強化國際公約在國內的落實。
13. 專家建議，政府在未來檢討法令及行政措施時，應將中華民國(臺灣)政府的兩國際公約初次報告審查會議的審議內容以及本結論性意見與建議列入考慮，於明確期程內優先納入考量。

兩人權公約在司法上之施行

14. 專家發現，因兩人權公約施行法之效果，使兩人權公約之條款成為中華民國(臺灣)法律的一部分，且位階高於與之牴觸的法律，唯低於《憲法》。然而，專家觀察到司法判決極少引用兩人權公約。
15. 有關經濟、社會、文化之權利，《憲法》在第二章公民與政治權利及第十三章「基本國策」之間做出清楚的位階差異。司法體系至今仍極少援引《經濟社會文化權利國際公約》。政府表示，這可能是顧慮到公約條款並非自動

履行。專家提醒政府，許多經社文公約之條款均可被直接適用，這是行之有年的國際法，專家力勸政府以具體的立法方式對經社文公約相關權利予以確認，並詳細說明經社文公約相關條款可以據以發生法律效力的方式，以解決此項顧慮。政府亦表示，法院或許由於預算上的限制而不願意處理經濟、社會及文化權利。專家則想到許多公民及政治權利也含有此項限制，以及法院有許多方式可和行政部門進行協商，以便調合對於經濟、社會與文化權利之維護並確保獲得適當預算支持的需求。

16. 因此，專家建議：(i) 應另立法確認具體的經濟、社會與文化權利，以促進並確保司法體系予以適用；(ii) 應由具備適當專業之高階專家為司法體系提供與兩人權公約相關之深入、密集且實用之訓練；(iii) 法務部應於其網站持續更新所有法院援引兩人權公約條款之案例清單。

人權教育與訓練

17. 除應為司法體系提供更為有效的訓練之外，專家亦建議應為例如檢察官、警察及監所管理人員等特定職業團體提供詳細規劃的訓練。這類訓練方案的適當性與有效性應定期評估。培訓不應重質不重實，專家從政府提供的許多資訊發現，訓練課程的次數、受訓人數及教材篇幅似乎比訓練的實質內容還重要。
18. 專家呼籲政府確保《消除對婦女一切形式歧視公約》與國內相關法令被列為所有政府機關、法界人士、執法官員及司法體系之教育與訓練及消除社會中負面的刻板印象的教育所不可或缺的一部分。
19. 中華民國(臺灣)各級學校之人權教育課程，大多強調國際人權體系之歷史與架構，並未充分聚焦於《世界人權宣言》及兩人權公約所

揭櫫之人權價值與原則。九年一貫課程綱領「七大學習領域」中，性別平等教育被歸類為人權以外的單獨「議題」，專家對此也表示遺憾。

決策透明度及人民參與

20. 如前所述，專家對於此次國際公約審查方面所踐行的高度參與及諮詢過程無不印象深刻。然而，在審查報告時，卻明顯發現透明、諮詢、以及參與原則在許多影響人權的政府決策過程仍未被確切實踐。許多例子都可予以佐證。舉例而言，舉凡都市更新、原住民權利、身心障礙者權利、流離失所、土地徵收及其他領域的政策決定，政府似乎只是以部會層級的專案小組的內部分析以及類似的機制作為決策的基礎，而權利受影響者卻極少有機會參與決策過程。
21. 專家建議政府：(一) 對於相關領域的資訊共享方面，應當採用清楚而精確的政策；(二) 確保部會層級的專案小組及類似機構之內能有權利受影響者的代表；(三) 確保經由現行諮詢程序所得到的結果能夠獲得更多重視。

企業責任

22. 在2011年5月通過的一份聲明中，聯合國經濟、社會與文化權利委員會呼籲各國將企業界落實經濟、社會及文化權利的作用及影響相關方面所面臨的困難以及所採取的因應措施列入其初次與定期報告。這不僅可能影響國內與國外的勞動條件、工會權、居住權、女性勞工與外籍勞工之定位，也包括土地權和環境權。
23. 專家建議，政府應適當注意企業責任此一議題，包括需要透過有拘束力的法規來規定監督與管制，在後續的審查報告中亦應納入與此議題的發展的相關資訊。

轉型正義

24. 解嚴之前的壓迫與大規模的人權侵犯事件對中華民國(臺灣)社會留下巨大傷痕。政府為了撫平歷史傷口及賠償受害者而採取了某些措施，包括通過二二八事件處理及賠償條例以及興建二二八事件紀念碑。然而，轉型時期尚未結束，需要政府更多作為來促成中華民國(臺灣)社會的和解。賠償權應包括被害人在社會與心理層面的復原，也應同時賦予追求真相與正義的權利。
25. 專家建議政府應採取措施揭露白色恐怖年代大規模人權侵犯事件的完整真相。此外，為賠償正義之所需，政府亦應確認被害人所經歷的折磨與苦難。對此，政府應保證被害人與研究人員能夠有效取用相關的國家檔案。

性別平等與零歧視

26. 一般認為，對於兩人權公約與性別議題有關的條款的解釋必須與消除對婦女一切形式歧視公約的法律體系相符。專家讚賞中華民國(臺灣)政府已經簽署消除對婦女一切形式歧視公約，制定法律與政策以推廣性別平等，並成立性別平等處，對於這些作為，專家予以讚賞。目前的挑戰在於如何達到有效施行並監督這些措施，並創造一個有益於女性權利的社會環境。專家建議，政府應採取全面性措施，確保社會整體和政府各部門與各層級的司法體系皆能深知消除對婦女一切形式歧視公約所規定的女性權利、實質性別平等與間接歧視的概念、包括透過在所有方面使用暫時特別措施以加速達到事實上平等的義務，以及消除對婦女一切形式歧視公約委員會的一般性建議。在適用上，它應被政府各部門視為與性別平等及促進女性權利相關的所有法律、法院判決及政策的原則架構。
27. 因此，專家建議：(一) 政府應制定全面性的法規以涵蓋性別平等的所有領域，目的是為實施性別主流化與性別預算；(二) 通過更多

有體系的暫時特別措施以加速女性事實上的平等；(三) 提升性別平等處之層級，使其具備足夠的權力、職權與預算，以有效執行其資料蒐集、性別影響評估，以及規劃與實施性別平等相關政策等任務。

28. 專家在報告中發現，跨性別者普遍被認為患有某種心理疾病，性別認同與自己生理性別不符的人承受著許多不同形式的歧視，校園霸凌即為其一。在與政府代表對話的過程中，本委員會發覺，主流觀點認為性別認同只與性傾向有關。這也明顯存在於學校性別平等教育的描述中。
29. 專家建議，教育部應身先士卒，針對讓每個人，無論其性別認同為何，都能平等享有經濟、社會與文化權利，開發並實施有成效的提供資訊與提高意識方案。尤其教育部更應確保性別平等教育法的落實，要求學校單位採取對象特定的措施，以保護並促進因為對自己性別上的認同而被邊緣化與遭受不利益的學生權利。專家力勸教育部開發合適的教材，致力消弭會影響學生對於與自己性別認同不同者的觀念之同性戀恐懼症偏見。

原住民族權利

30. 專家關切原住民族的土地，例如蘭嶼，已被政府指定為核廢料的永久儲存場。在回應問題清單時，政府強調，根據原住民族基本法第31條，政府不得未經原住民族同意，就將危險物質儲存在原住民族地區。關於將台東縣達仁鄉與金門縣烏坵鄉規劃為預定的核廢料儲存場址的部分，專家被政府預計在此舉辦公民投票的計畫所鼓舞。不過，專家強烈建議，參加公投的人應該是最直接受到核廢料影響的原住民族，而非各該縣市的所有人口。
31. 據報導，原住民族保留區的土地和傳統土地中仍在運用階段者，同一時間卻已經被作為開

發計畫所使用，因此剝奪了原住民取得其土地和生計資源的途徑。報告中引用了一個例子，花蓮縣豐濱鄉的石梯漁港建立在阿美族的傳統土地之上，阿美族人從1990年到1993年已先向鄉公所將其登記為「保留區土地」。

32. 專家們建議中華民國(臺灣)政府密切監督開發計畫的過程，以確保這樣的計畫不會侵害到原住民族的領域權，並且在已發生這類侵害時能夠提供有效的救濟管道。
33. 專家們注意到，九個平埔低地原住民部落並未被中華民國(臺灣)政府承認為原住民族，儘管有證據顯示他/她們有著具區別性的歷史、文化、語言、風俗和傳統。
34. 專家們建議政府應澄清其對於原住民族身分認同的政策，應以兩人權公約、聯合國原住民族權利宣言以及國際勞工組織關於原住民族及部落居民的第169號公約所列明的國際人權標準做為基礎，採取一種以人權為本的方法來與國內各原住民群體進行互動。
35. 專家強烈建議中華民國(臺灣)的原住民族基本法應予以有效執行，並且修改與原住民族基本法有所牴觸的政策和行政措施。專家進一步建議必須釐清「原住民土地(領域)」的定義，這需要向原住民族諮商且須要原住民族的直接參與。專家們也歡迎政府對於聯合國原住民族權利宣言的官方認可。

參、與經社文公約相關的特定議題

工作權 (第6條)

36. 考量到中華民國(臺灣)高水準的經濟發展，以及女性高水準的教育程度，專家關切女性的就業率僅有48%之低。專家注意到女性對於孩童照護的責任是她們就業率偏低的主要原因之一。
37. 專家力勸中華民國(臺灣)政府應採取措施來提升婦女的就業率。專家建議政府應研究婦

女的就業狀況、工作場所環境，以及她們是家庭成員主要照顧者的責任。

移工與其勞動狀況 (第6、7條)

38. 一個重大關切的議題是移工權利的被濫用和欠缺，這發生在例如人員招募，主要涉及過高的仲介費用、對於雇主幾近完全依賴、轉換雇主的限制、有證勞工失去其身分，以及成為無證勞工後伴隨而來的驅逐出境風險等方面。家務勞工是所有移工中最脆弱的，面臨過長的工時、低工資，以及易遭受性騷擾。同時也值得關注的是包括家務勞工在內的移工，並沒有被基本的勞動保護法規所涵蓋在內，例如勞動基準法及勞工安全衛生法。更有甚者，一個嚴重的問題是，即使是依國際人權標準應賦予每個人的最基本權利，尤其包括食物權、住房權和健康照護權，無證勞工卻無法獲得確保。
39. 因此專家們建議：1. 基本的勞動保護法規，例如勞動基準法和勞工安全衛生法應該涵蓋移工、家務勞工和派遣工；2. 外勞招募仲介商的剝削行為必須受到更嚴密的控制，虐待情形必須予以處罰；3. 移工轉換雇主的權利必須被擴大；4. 包括國民與非國民，有證或無證者在內，應保證人人得享最基本的人權，特別是食物權、住宅權和健康照護權；5. 將外勞基本工資與中華民國(臺灣)公民基本工資脫鉤的提案應予拒絕，因為與聯合國及國際勞工組織標準有違。

最低工資與貧窮線 (第7與11條)

40. 如同政府在經社文公約執行情形初次報告所述，現階段的工資水準不足以讓勞工和其家庭維持適當的生活水準，某些特定類型的人口，例如身心障礙者和庇護就業者，所賺的錢少於最低工資。(第81至83段)
41. 專家建議中華民國(臺灣)政府應依經社文公

約第7條第1項第2款之規定提供勞工和其家庭一定水準的工資，此外，最低工資法規的適用應擴展到目前尚未適用的部門。

身心障礙者取得適當就業機會的途徑

42. 身心障礙者發現他/她們在許多方面處於被排斥或邊緣化的情況。在工作權和就業狀況也是如此。
43. 專家建議，根據經濟社會文化權利委員會第18號一般性意見第17段，各層級的政府機關必須採取必要的措施來使身心障礙者能夠確保並取得適當的就業機會，並應在其職業場域內給予協助以促進其融入或再融入於社會之中。

工會制度（第8條）

44. 嚴重的質疑在於，是否相關的法律，例如工會法、勞資爭議處理法和團體協約法，與經社文公約第8條及公政公約第22條相符。這些法律就工會之分類、組織與目的及罷工權設下諸多限制。
45. 專家建議相關勞動法規應與聯合國及國際勞工組織標準相符。

對於家庭的保護與協助（第10條）

46. 專家關切來自東南亞的「婚姻移民」在享受其經濟、社會和文化權利方面正面臨諸多困難。專家關切由於禁止雙重國籍而迫使婚姻移民在取得中華民國(臺灣)國籍之前先放棄原來的國籍，這可能使其立刻變成無國籍人。婚姻移民也仍面臨來自仲介者的剝削，即使中華民國(臺灣)和其移民母國的法律都禁止仲介。專家力勸中華民國(臺灣)政府採取立法或其他措施，來避免婚姻移民陷入無國籍的狀態。專家進一步建議婚姻仲介應該被嚴格控管與處罰。

住房權（第11條）

47. 專家對於住在臺北非正規聚落的數百個家庭

的情況感到關切，其等現正面臨被強制驅離的威脅，而且未給予符合國際人權標準的合適的替代住宅，例如紹興與華光社區。專家也相當關切當初A7捷運站以及機場捷運開發時有民眾遭到強制驅離，影響到約700戶住家與5000位民眾。根據所收到的資料，這些住戶在土地被賣給建商之前未被有效的徵詢意見。

48. 專家建議中華民國(臺灣)中央行政機關應該重新審查都市更新條例。公民社會認為此條例構想欠佳，也是產生許多住戶遭強制驅離的原因，未適當慮及公平補償或國際人權標準。
49. 專家也建議，在未提供符合聯合國經濟社會文化權利委員會第四與第七號一般性意見的替代住宅之前，應該停止強制驅離住民，確保居民不會無家可歸。
50. 專家注意到中華民國(臺灣)游民人數的官方統計數據。(3,012 位男性/362 位女性)。這些數據代表登記有案之游民，但實際游民人數可能高出許多。專家了解要實際找到這些游民，以便提供其最低的基本生活援助（例如食物、住宅、盥洗設備、衣服、睡袋與就醫管道），可能非常困難。
51. 專家建議政府部門、地方機關與公民社會組織，應該緊密合作來想辦法找到游民。專家建議應為此擬定先導計畫，測試並評估各種援助游民的方式，特別是讓精神科醫師、醫生、街頭工作者、地方機關與政府部門都能盡一己之力。

健康權與教育權（第12與13條）

52. 專家對於中華民國(臺灣)未成年女性懷孕與墮胎率居高不下感到關切，雖然了解中華民國(臺灣)政府在各個政府層級都採取各種措施為未成年人提供性教育方案，但這些措施的成效尚未被評估。

53. 專家建議應對於未成年男女的性教育方案進行評估，以及應定期評估這些措施對未成年女性過早懷孕與墮胎的影響，並應指派機構負起監督的任務。
54. 專家關切女同性戀者、男同性戀者、雙性戀者、跨性別者與陰陽人（下稱多元性別認同者）的生活情況。跟在許多其他國家一樣，這些人經常遭到大多數民眾的排斥、邊緣化、歧視與侵犯，在學校也一樣，造成高自殺率以及生理及心理健康問題。
55. 專家建議醫護人員，包括醫生、護士及其其他醫院員工以及所有教育層級的老師，都應該定期接受有關全面尊重多元性別認同者人權的訓練。專家進一步建議建構在大眾媒體得以訴求公共資訊之可能性。

肆、與公政公約相關的特定議題

生命權（第6條）

56. 公政公約本身雖然沒有禁止死刑，但第6條第6項也表達國際間朝向廢除死刑的趨勢，聯合國大會也屢次決議呼籲各國至少要暫停執行死刑。此外公政公約第7條也明文禁止所有形式的殘忍、不人道或有辱人格的處罰。既然較為輕微的身體刑都被聯合國人權事務委員會與區域性的人權法庭視為不人道與有辱人格的處罰，那麼問題就在於這強而有力的解釋是否也能夠應用在最嚴峻的身體刑—死刑。包括南非憲法法院等諸多國家法院，都將死刑視為殘忍的刑罰。現任聯合國酷刑問題特別報告員，也把源自於人性尊嚴概念的禁止死刑視為發展中的國際習慣法標準。雖然中華民國(臺灣)政府也肯定不論是從人性或公約的角度來看，死刑都是殘酷的（初次報告的第94段），但中華民國(臺灣)卻是全世界少數的20個在2011年執行死刑的國家之一。因此專家強烈建議中華民國(臺灣)政府應該加緊努

力朝向廢除死刑，首要的決定性的步驟就是立刻遵守聯合國大會的相關決議案，暫停執行死刑。

57. 直到完全廢除死刑之前，中華民國(臺灣)政府應確保所有與判處及執行死刑相關的程序與實質保護措施被謹慎的遵守。特別是心理或智能障礙者不得被判處死刑和/或執行死刑。根據公政公約第6條第4項，受死刑宣告者有請求特赦或減刑之權。這表示死刑的執行必須暫停，直到相關程序適當的終結為止。專家認為中華民國(臺灣)過去三年執行的15個死刑案件，似乎都違反了公約的這個條款。最後專家認為，死刑判決不能以刑求取得的自白為基礎，例如蘇建和等三人或是邱和順的案件，邱和順在牢裡度過23年之後，於2011年7月由法院判處死刑定讞。專家強烈建議在所有這類死刑案件都應予以減刑。

禁止酷刑（第7條）

58. 使酷刑的行為人不能免責，就是根絕酷刑與其他形式的不當處遇的最有效的方法之一。因此專家建議中華民國(臺灣)政府應該在刑法當中，加入聯合國反酷刑公約第一條所定義的酷刑罪，作為獨立的犯罪類型及適當的刑罰。此外，所有酷刑的指控或嫌疑，應由具完整刑事偵查權力的獨立客觀機構進行徹底而迅速的調查，目的是使行為人被繩之以法獲得適當處罰。
59. 公政公約第7條絕對禁止酷刑，也表示絕對禁止將任何人引渡、驅逐或遣返至任何會使他或她嚴重面臨遭受酷刑風險的國家或管轄地（不強迫遣返原則）。所有人均適用不強迫遣返的絕對禁止，包括所犯為情節最重大之罪、恐怖份子以及或許會對國家安全與公共安全構成威脅的所有人。既然中華民國(臺灣)法律沒有明定不強迫遣返原則與各個的程序，

因此專家建議可以在包括移民法在內的相關國內法律當中，加入各個條款。此外專家建議中華民國(臺灣)儘速通過難民法，也應包括與日內瓦難民公約第33條、公政公約第7條以及反酷刑公約第3條相符的不強迫遣返原則。

司法 (第9、10與14條)

60. 中華民國(臺灣)政府將監獄過於擁擠視為緊急問題(初次報告第146段)。監獄人數過多會導致許多人權問題，例如衛生與健康標準欠佳、缺乏隱私、暴力充斥，以及常常導致監獄環境被認定為不人道或有辱人格。除了中華民國(臺灣)政府已採取的例如興建新的監獄等措施之外，專家強烈建議採取有效減少囚犯人數的措施，透過放寬嚴苛的施用毒品政策，以及在審前交保與假釋方面採用限制較寬鬆的規定。專家也建議改善監獄醫療服務，並移由衛生署負責。專家也要從人道角度來呼籲中華民國(臺灣)政府，應對前總統陳水扁先生嚴重的健康問題採取適當行動。
61. 公政公約第9條第4項規定，任何人因逮捕或拘禁而被剝奪自由，有權向法院聲請提審，以迅速決定其拘禁是否合法，如屬非法應即令釋放(人身保護權)。中華民國(臺灣)政府在回應問題清單時，承認人身保護權並不適用於入出國及移民署收容所的外國人或中國大陸人士(105段)。司法院於2013年2月作成的第708號解釋也認知有此問題，並且宣告入出國及移民法第38條違憲。立法院有兩年時間修正該條以符合人身自由權與人身保護令。既然公政公約第9條第4項已屬可直接適用的中華民國(臺灣)國內法律，專家建議任何依據入出國及移民法所為收容命令都應立即受到司法審查，以全面遵守公政公約第9條第4項之規定。
62. 入出國及移民法第38條於2011年修訂，增定外

國人收容期限為120天。然而中華人民共和國國民不受此法保障，因此可能會被無限期的收容。專家建議修法，讓120天的上限規定平等適用於中華人民共和國國民。

63. 公政公約第9條第3項規定「候訊人通常不得加以羈押」。依刑事訴訟法第101與第101-1條規定，「犯罪嫌疑重大者」得以在審判前羈押。2012年有3373人(佔審判前被羈押人數的42.07%)只因被控犯罪嫌疑重大就被羈押(中華民國(臺灣)政府對問題清單回應的第111段)。2010年刑事妥速審判法第5條進一步規定，審判前羈押期限不得超過8年，專家認為這個規定有違公政公約第9條第3項「合理期間」的限制。有鑒於審前羈押本質上屬於例外，專家建議犯罪嫌疑重大者，只有在法院判定同時具有其他理由時，例如逃亡之虞、湮滅證據之虞或反覆實施犯罪之虞者，才應於審判前羈押。此外，審判前的最長羈押期限應大幅減少以符合公政公約第9條第3項「合理期間」的限制。
64. 2010年刑事妥速審判法將刑事審判最高年限減少至8年，但是經常一再撤銷高等法院判決並發回高等法院重覆更審的最高法院就沒有相對應的時間限制。專家認為最長可達8年的刑事審判，已經違反公政公約第14條第3項第3款被告立即受審「不得無故稽延」的規定，並且建議進一步修法減少刑事訴訟的時間長度。
65. 根據公政公約第14條第5項，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。在實務上，刑事訴訟法第376條規定某些案件類型不得上訴至第三審法院。在這類案件，被告第一審法院被判無罪而在第二審法院被判有罪，就沒有上訴救濟的機會，這違反公政公約第14條第5項的規定。專家因

此建議修訂刑事訴訟法第376條，讓每位第一審法院被判無罪但第二審法院被判有罪之被告，都有權利上訴至第三審法院。另外，應修訂刑事訴訟法第388條，要求指定辯護人給希望就刑事有罪判決上訴至第三審法院卻沒有辯護人的被告。

66. 公政公約第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。無罪推定原則的目的也在於保護被告不受「媒體審判」。為了對抗某些中華民國(臺灣)媒體的新聞報導手法，專家建議司法院、行政院、法務部以及相關政府部門，採取有效的行政與刑事措施，嚴懲洩刑案件資訊給媒體的官員，這些官員違反了保障無罪推定原則的法律與規定。

67. 公政公約第14條第7項規定，任何人經終局判定有罪或無罪開釋者，不得就同一罪名再予審判或科刑。有鑒於此，專家建議立法院應制定司法院對刑事訴訟法第422條的修正草案，限制檢察官在被告判決確定後聲請再審的權利。

遷徙自由（第12條）

68. 初次報告的表22顯示，2011年有超過50,000個中華民國(臺灣)人因各種理由被限制出境。有超過18,000人因財務與稅賦理由而被限制出境。這些稅務機關所做的行政處分已廣泛的干預人民依公政公約第12條第2項所享有的離開本國的人權，卻只有少數被法院判決所推翻。專家認為這些對中華民國(臺灣)人民遷徙自由的大規模限制顯難符合公政公約第12條第3項的限制條款。專家因此建議中華民國(臺灣)應該適當地修改法令與政策，讓稅務與其他行政機關的實務做法都能遵守遷徙自由的要求。

隱私權（第17條）

69. 政府初步報告第164段提到一項對愛滋病毒感染者之外國人非常嚴格的政策，包括強制愛滋病毒篩檢，及要求所有愛滋病毒感染者的外國人，包括中華民國(臺灣)人的配偶應離境。該報告結論認為「未來配合愛滋病毒感染者之國際人權潮流，將研議刪除現制非本國籍愛滋病毒感染者入境之規定」。專家確認，這些限制性政策明顯抵觸世界衛生組織和聯合國愛滋病規劃署認可的方法，並構成對多種人權的侵犯，特別是《公民與政治權利國際公約》第2、12、17和26條所規定的隱私權、遷徙自由、平等及零歧視。因此，專家建議廢除強制愛滋病毒篩檢的要求，解除感染愛滋病毒外國人士入境、停留和居住的各種限制。

70. 《公民與政治權利國際公約》第17條款禁止對個人私生活的無理侵擾。由於以刑事手段管制性行為會構成對私生活的無理侵擾，除非是受影響的人需要保護或是以強迫手段為之而有絕對的必要，專家認為通姦罪不符合《公民與政治權利國際公約》第17條。專家建議政府應採取措施從刑法中廢除這項規定。

71. 通訊監察的統計數據高到令人擔心濫用的可能性而侵擾隱私權。警政署通訊監察中心在2012年共收到17,548個案件。雖然有些通訊監察的聲請被駁回，但在可能有正當理由的情況下，大部份的聲請還是被核准。專家對於政府描述的程序沒有發現特別的問題。雖然專家沒有收到任何濫用的報告，但專家指出這樣的制度在其他國家往往會遭到濫用，因此，專家建議政府維持一個有力的司法監督程序且提供更廣泛的管道來受理濫用的申訴。

言論自由（第19和20條）

72. 《公民與政治權利國際公約》第19條使各國有義務確保人人有尋求、接受及傳播各種資訊及思想的權利，包括以他/她自己選擇的方式

為之。專家收到了一些指控認為媒體正面臨被少數媒體機構壟斷的迫切風險，而出現不成比例集中於有影響力的媒體公司的現象。這危及接受各種資訊和思想的權利。政府告知專家，雖然還沒有具體的反壟斷法來治理媒體，不過有規範股東不得在新聞，廣播或電視業中持有超過特定比例股份的限制。政府也承認現行法律正遭受挑戰，因它們仍無法有效地規範企業集團對新聞頻道或報紙的合併及收購。政府也認識到，大眾已表達了對媒體所有權的過度「集中」可能威脅言論自由的關注。而專家也收到一些可能會嚴重損害媒體自由的案例，專家進而呼籲政府應立即採取預防措施，阻止任何新聞頻道或報紙的合併或收購，以免導致大眾資訊在過度集中的少數機構下傳播。專家更建議制定一種全面的法律，確保對於媒體多元化的支持以保護言論自由和尋找、接受及傳播各種資訊及思想的權利。

73. 刑法的某些規定是對言論自由的干預。專家留意到雖然其中許多規定極少被適用，但仍應予以廢除。特別是刑法第246條將公然侮辱宗教建築和具意識形態的場所予以入罪是違反《公民與政治權利國際公約》第19條。同理，公職人員選舉罷免法第104條對散布謠言或傳播不實言論的處罰是模糊且非常嚴苛的。
74. 《公民與政治權利國際公約》第20條規定，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。因此，專家建議應制定法律使鼓吹民族、種族或宗教仇恨之罪行被納入刑法規範。

集會自由（第21條）

75. 政府承認集會遊行法第29條違反《公民與政治權利國際公約》第21條。政府已表示會致力將核可制改為登記制，以限制警察強制解

散的權力，並遵守比例原則、於該法中刪除刑事處罰，放寬登記截止日期，並在刪除行政罰鍰下限時能減低其上限。然而，在立法院2011年12月會期結束前，這些修正案未能通過。政府也透露，即便在當前的法律環境之下，政府已大幅放寬有關舉行示威遊行等的規定，且就此方面正遵守一項促進人權的政策。不過，專家堅信，壓制性的法條應被刪除，即使實際作法可能已改變。因此，專家建議，立法院應對集會遊行法毫不拖延地採取必要的修正，以使其符合《公民與政治權利國際公約》的第21條。同時，專家鼓勵民間社會藉由司法院管轄權來挑戰該法攻擊性條款的合法性。

享有婚姻和家庭生活的權利（第23和24條）

76. 專家指出，根據法律規定男性最低結婚年齡是18歲，女性則是16歲。專家認為這項年齡的差異是歧視性的，違反了《公民與政治權利國際公約》，《消除對婦女一切形式歧視公約》和《兒童權利公約》的各項規定，因此建議修法將女性最低結婚年齡提高到18歲。
77. 專家對國內許多用以解決對婦女暴力，尤其是家庭暴力的措施表示讚賞，如申訴制度、家庭暴力防治辦公室及熱線電話。這顯示出這些措施大部分是警方的責任。然而，專家也關心家庭暴力的盛行、原因和影響面的數據並不足夠，以及有必要確保這些相關的措施能全面普及，並監測和評估這些措施的影響。專家建議對這些措施的影響進行評估，在此評估基礎上採用跨學科和跨部門的方法，發展一套全面的計劃以解決家庭暴力。專家也建議應收集全國的數據以評估家庭暴力的盛行原因和影響。專家進一步建議政府應根據《消除對婦女一切形式歧視公約》委員會第19號結論性意見及其它相關國際人權標準，發揮最

大努力來解決對婦女的暴力行為。

78. 專家擔心我國缺乏法律上對婚姻家庭多元性的認可，且只有異性婚姻受認可而不包括同性婚姻或同居關係。這是帶歧視性的，且否定了同性伴侶或同居伴侶的許多福利。專家對於政府在修法認可家庭多元性之前先進行民意調查的計畫表示擔心。政府對全體人民的人權有履行義務且不應以公眾之意見做為履行的條件。
79. 專家建議應修訂民法以便在法律上認可我國家庭的多元性。專家還建議應一般性的對社會大眾及特別在學校中毫不拖延地進行性別平等和性別多元性的認知和教育。
80. 在墮胎議題上，中華民國(臺灣)國內法律要求孕婦需取得丈夫的同意，以及視情形需取得

其他家庭成員的同意方得以墮胎。專家建議應修法使孕婦能依自己的自由意願來做成墮胎的決定。

伍、後續行動

81. 專家對中華民國(臺灣)政府審查其對於堅守普世人權標準之承諾的舉動表示高度讚賞。所採用的程序有其獨特性和創造性。大部份是由於政府代表、專家和民間社會的積極參與，使它已取得了正面的成果。專家強烈鼓勵延續此程序並建議採取後續追蹤的審查。

(編按:參見法務部網址

<http://www.humanrights.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=298634&ctNode=33698&mp=200>)

共築泰緬邊境部落小學 · 許給孩子一個彩色童年

只要300元 可以~幫他上學；可以~許他一個不一樣的未來...

在泰緬邊境的偏遠山區部落裡，
一個個幼小孩子，
肩上背著的，是鋤頭而不是書包；
腳下踏著的，是泥濘而不是鞋子；

這群孩子，沒有機會可以大聲唸出故事書的內容，
因為沒有一個地方讓他們學習讀書認字。
相較於台灣小學的學童，
唾手可得的豐富教學資源、師資設備，
對這群弱勢族群孩童而言，卻是如此遙不可及！

教育是需要基礎而完善的長期計畫；
有了您每月300元的幫助，
可以讓甲良孩童們擁有一個快樂學習的環境與機會。



- 信用卡捐款 / 請至TOPS網頁<http://www.cahr.org.tw/tops.asp>下載信用卡捐款表格，傳真至 (02)2395-7399 或 E-mail至 tops@cahr.org.tw
- 郵政劃撥捐款 / 戶名：台北海外和平服務團 劃撥帳號：18501135
- 洽詢專線 / (02)3393-6900 分機：28 會計：詹歡臻



附錄一 公政公約初次報告審查委員會名單

102.02.01 更新

編號	姓名/國籍	性別	現職/簡歷	備註
1	Nisuke Ando (日本)	男	現職：京都大學人權研究所所長及榮譽教授 簡歷： * 人權事務委員會委員(1987-2006) * 人權事務委員會主席(1993-1994) * 國際貨幣基金行政法庭法官(1994迄今) * 常設仲裁法院成員(2001迄今) * 國際法學會成員(1999迄今) * 日本國際法學會會員(1959迄今)、總編輯(1991-1993)、會長(1998-2000) * 美國國際法學會終身會員(1962迄今)	
2	Jerome A. Cohen (美國)	男	現職：紐約大學法學院教授及亞美法研究所共同主任 簡歷： * 哈佛大學法學院副院長 * 創立紐約大學亞美法研究中心(1990) * 耶魯法學雜誌總編 * 第一批訪問北韓的美國學者之一(1972)	
3	Shanthi Dairiam (馬來西亞)	女	現職：聯合國發展計劃性別平等任務編組委員 簡歷： * 聯合國消除對婦女一切形式歧視委員會委員(2004-2008)及報告員(2007-2008) * 美國身心障礙權利基金會諮詢委員會委員(2008迄今) * 國際亞太婦女權利觀察行動組織(IWRAW) 馬來西亞分會理事會理事(1996迄今);執行長(1993-2004) * 馬來西亞婦女諮詢委員會委員(2005年3月迄今)	
4	Asma Jahangir (巴基斯坦)	女	現職：巴基斯坦最高法院律師公會會長、巴基斯坦人權委員會主席 簡歷： * 聯合國非司法、簡易或恣意處決特別報告員(1998-2004) * 聯合國宗教或信仰自由特別報告員(2004-2010) * 獲提名為2005年諾貝爾和平獎候選人 * 1981年共同創立巴基斯坦第一所女性律師事務所 * 1986年參與創設巴基斯坦人權委員會 * 2010年當選巴基斯坦最高法院律師公會首位女性會長	
5	Manfred Nowak (奧地利)	男	現職：奧地利維也納大學法學院國際法與人權教授；路威波茲曼人權研究中心主任 簡歷： * 聯合國酷刑與其他殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰特別報告員(2004-2010) * 波黑人權法庭法官(1996-2003)及副庭長(1998) * 聯合國強迫或非自願失蹤問題工作小組成員(1993-2001) * 聯合國前南斯拉夫失蹤人員問題專家(1994-1997)	

附錄二 經社文公約初次報告審查委員會名單

102.02.01 更新

編號	姓名/國籍	性別	現職/簡歷	備註
1	Philip G. Alston (澳洲)	男	現職：紐約大學法學院教授及人權與全球正義中心共同主任 簡歷： * 歐洲國際法期刊總編(1996-2007) * 澳洲國際法年鑑共同編輯(1991-1996) * 聯合國經濟社會文化權利委員會報告員(1987-1990)、主席(1991-1998) * 聯合國人權高級專員關於千禧年發展目標之特別顧問(2002-2010) * 聯合國非司法、簡易或恣意處決特別報告員(2004-2010)	
2	Theodoor Cornelis van Boven (荷蘭)	男	現職：荷蘭馬斯垂克大學法學院國際法榮譽教授 簡歷： * 荷蘭外交部官員(1960 -1977) * 荷蘭駐聯合國人權委員會代表 (1970 -1975) * 聯合國人權司司長(1977-1982) * 聯合國預防歧視及保護少數群體次委員會委員(1986-1991)，以及聯合國受害者補償權利特別報告次委員會特別報告員(1989-1993) * 聯合國消除種族歧視委員會委員(1991-1999) * 前南斯拉夫國際戰爭法庭司法常務官 (1994) * 聯合國酷刑特別報告員 (2001-2004)	
3	Virginia Bonoan-Dandan (菲律賓)	F	現職：聯合國人權與國際團結獨立專家 簡歷： * 經濟社會文化權利委員會主席(1998-2006); 委員(1990-2010); * 菲律賓大學美術學院教授、院長 * 菲律賓三處原住民族社群的人權社群發展計畫之全國計畫主持人 * 菲律賓及紐西蘭人權委員會雙邊計畫主持人	
4	Eibe Riedel (德國)	男	聯合國經濟社會文化權利委員會前任委員及前任副主席，德國曼海姆大學比較公法、國際與歐洲法(名譽)教授及澳洲阿迪來德大學兼任教授。目前在日內瓦國際人道法及人權學院擔任訪問學者。他是設於柏林的德國人權機構董事會主席及德國的聯合國教科文組織委員會委員、海德堡及曼海姆大學的德國、歐洲與國際醫療法與生物倫理研究中心主任、以及曼海姆大學運輸法及內陸航運法研究中心主任、海牙常設仲裁法庭法官。	
5	Heisoo Shin (韓國)	女	現職：經濟社會文化權利委員會委員 簡歷： * 消除對婦女一切形式歧視公約委員會委員(2003-2004擔任副主席、2001-2004任期，以及2005-2008任期) * 韓國國家人權委員會委員(2005-2008) * 聯合國秘書長的國際諮詢委員會委員，深入研究關於一切侵害婦女之暴力形式 (2005-2006) * 聯合國前往阿富汗高級代表團成員(2006年8月) * 亞太婦女論壇，法律與發展成員，有關對婦女施暴的特別工作組(1992-1999)、指導委員會(1995-1999)、婦女人權工作組(2000-2007)和組織委員會(2009迄今) * 韓國司法部性別政策委員會主席(2006迄今)	

民間社團呼籲立法院盡速通過難民法 及對於難民法草案之意見

王詩菱

台灣面對難民問題，已於2005年由行政院內政部提出《難民法草案》，並送至立法院審查，然而時至今日，仍因諸多因素無法順利通過此法案。為推動台灣《難民法》之立法，本會蘇友辰理事長與專案秘書王詩菱，與台灣人權促進會邱伊翎主任、法務陳瑞榆、南洋台灣姐妹會吳佳臻主任等先後拜會立委蕭美琴（3月6日）、陳學聖（3月20日）、尤美女（3月21日），表達加速立法以及難民法草案修改之民間意見，以期法案能在近期順利進入實質審查並早日通過。以下為聯署團體名單以及對難民法草案的民間社團修改意見。

《難民地位公約》(Convention relating to the Status of Refugees) 于1951年7月28日在聯合國難民和無國籍人地位全權代表會議上通過。1954年4月22日生效。現有締約國為148個。中華民國於1951年也曾簽署過《難民地位公約》、1967年簽署過《難民地位議定書》，至今尚未批准並於國內生效。難民保護原本就是國際性的，需要國際合作以確保每個國家都能夠願意且持續負擔這份責任。

台灣雖然於2005年行政院內政部即已提出《難民法草案》並送至立法院審查，到至2013年的今天，我國卻仍無法通過此一法案，不僅對於目前我國以專案模式所收留的政治難民(中國異議人士)、無國籍人士(流亡藏人、泰緬孤軍後裔)造成部分權利仍不受保障之事實，也使得未來可能入境台灣的難民及尋求庇護者無法獲得上述族群因專案所獲得之保護。民間社團在此呼籲朝野立委切莫再因任何政治因素，而造成此法案遲遲無法通過之事實。

目前在台的中國異議人士皆無工作權，必須仰賴內政部的補助金維生，居住地也受限且須通報。

未取得身分證之在台藏人則至今仍無法自由出入境，工作權利也因身分證明標示不清，導致難以取得正式工作機會。此外，在台藏人的婚姻及家庭團聚權也處處受限。

因此，我們認為政府一再以個案處理的方式，並無法有效回應所有個案所遇到的問題，協助難民及無國籍者的機制建立及賦予他們實質的權利保障，才是真正的解決之道。

當然，民間社團並非對於目前行政院所提出的《難民法草案》都完全同意，我們肯定行政院提出草案並列為優先法案的作法，對於我們下列簽屬的民間團體而言，我們也願意盡我們所能與台灣政府合作以確保對於難民及無國籍人士所提供的保護是公正、在實際上有效，且是在適當及周全的法令架構下。因此我們下列所屬團體對於目前行政院的難民法草案提出以下建議，以供各位立法委員參酌。我們衷心期盼《難民法草案》可以早日通過，並適用於台灣目前境內的實際個案身上。

發起團體：台灣人權促進會

連署團體：

亞太難民權利網絡 Asia Pacific Refugee Rights Network

亞洲人權與發展論壇 Asia Forum for Human Rights and Development

白刷刷黑戶人權行動聯盟

台灣國際家庭互助協會

天主教嘉祿國際移民組織台灣分會

泰緬地區華裔難民權益促進會

中華人權協會

國際特赦組織台灣分會

國際特赦組織澳洲分會

台藏家庭人權聯盟

藏人福利協會

南洋台灣姐妹會

婦女新知基金會

Asylum Access (global)

Asylum Access Thailand

Boat People SOS

Citizens' Alliance for North Korean Human Rights

Coalition to Abolish Modern-day Slavery in Asia (CAMSA)

Community and Family Services International (CFSI)

Door to Asylum Nagoya

ESCR-Asia Pakistan

Fahamu Refugee Programme

Gonggam Human Rights Law Foundation

Health Equity Initiatives

Human Rights Alliance HRA Pakistan

International Detention Coalition

Japan Association for Refugees

Japan Lawyers Network for Refugees

Lembaga Bantuan Hukum Jakarta

Naiker Associates

Pakistan International Human Rights Organization

Population Watch

Refugee Council of Australia

Refugee pNan

Scalabrini International Migration Network,

Taipei Overseas Peace Service,

Taiwan International Family Association,

Thai Committee for Refugees Foundation (TCR)

The Arakan Project

The House of Welcome (Australia)

The New Zealand National Refugee Network

Tibetan Welfare Association

Trans-Asia Sisters Association in Taiwan

Unions of Excluded Immigrants and Unwanted Citizens,

AnoopSukumaran, Asia Pacific Refugee Rights Network

Brian Barbour, Asia Pacific Refugee Rights Network

E-Ling Chiu, Taiwan Association for Human Rights

Emma Daae Kim, Dongcheon Foundation

Grant Mitchell, International Detention Coalition

Hiroaki Ishii, Japan Association for Refugees

Jong Chul Kim, Advocates for Public Interest Law (APIL)

Martin Jones, University of York

Pill Kyu Hwang, Korean Public Interest Lawyers Group GONGGAM

RajendraGhimire, Forum for Protection of People's Rights, Nepal

RezaurRahman Lenin, on behalf of Law Life Culture

難民法草案修改民間意見書

本意見書茲針對政府提案第13032號「難民法草案」條文，提出民間團體意見書，列舉主張如下：

一、有關難民定義

這份聲明的連署團體注意到台灣政府已經意識到現代及實際環境的發展而將無國籍人士、因自然災害而流離失所者、因人道災害而流離失所者都納入保護範圍，而不僅局限於原本的定義。這不僅符合國際保護法的現代發展而且也是相較進步的立法。這些是1951年國際難民公約的定義中所忽略的部分，也已經透過一些好的案例被包含在補充法中，或在一些糟糕的案例中被忽略。

此外，在國際難民公約及行政院的難民法草案中所定義的難民並沒有特別標示出性別難民，雖然性別或許可被包含在“特定社會群體身分”的範疇中，但聯合國難民署已明白表示將性別難民涵蓋其保護範疇中，而加拿大、美國、澳洲等國也都有接納遭受性別迫害的難民，因此我們建議可以直接把性別加入難民定義的範疇中，以保障那些因性別、性傾向、性認同而遭受迫害的人們。

二、在國外、邊境上或國境內申請

連署團體讚許此草案將難民申請的相關情況都包含在內，也注意到公民社會已經準備好協助這些人從國外到台灣的適當安置及在台灣境內的評估過程。二個重要的考量仍須加入，以提供協助給不識字者及在提出申請時提供口譯翻譯協助。建議條文可以加上以下文字：對於不識字者，在他們提出書面申請過程中，將予以個別獨立的協助。對於需要口譯或翻譯的申請者，也將會提供可以勝任的口譯者予以協助。

三、取消六十日內提出難民申請之限制

在難民法草案第四條規定，任何要提出難民申請的外國人或無國籍人士必須在入境六十天內提出申請。根據其他國家的民間團體經驗，這樣的限制已經長期被民間團體、學者及律師所批評¹。這只導

致大家將法庭時間及倡議努力都浪費在程序技術問題上而非難民保護的實質問題上。如果我們希望台灣有比較進步的法令，我們必須取消這樣的限制以確保沒有申請者只是因為這樣的六十天限制而被駁回。

從難民保護的法制或實務層面來看，申請時限都是不適當的。從法律上來看，一個人只要是基於難民公約所述理由而充分依據顯示他對於遭受迫害的恐懼，即是難民。這個事實不論這些人是否已經提出申請或取得難民身分都無法改變。難民身分的認定只是一個申報、肯認一個已經是難民的人的過程。難民本身是被賦予權利的，特別是“不得驅回”（保護難民不被遣返或驅回母國）的權利。因此，如果有難民抵達台灣，他們的申請沒有接受只因為他是在六十天之後才提出申請，那麼遣返他們將會違背他們的“不被驅回”的權利。除了法律上的原因之外，更因為尋求庇護者往往無法使用接收國當地語言進行溝通，或不識字，或因為重大創傷的影響，或缺乏協助或建議，或因為文化、性別、年齡因素，甚至當申請者是未成年人，連基本生活需求都缺乏時，也缺乏資訊的取得，或因為過去的創傷經驗而害怕政府等等，因此六十天的申請截止日對於難民保護是完全不恰當的²。

四、廢除主管機關的初步審查

難民法草案第五條係規定主管機關於接獲申請後，應進行初部審查程序，顯非屬第三條第一項至第三項所定情形者，得逕依相關規定處理或強制驅逐出國，草案逕將審查程序切割為二部分，授權行政機關進行初部審查，並具有直接駁回、以及將申請人強制出境之處分權限。但是初部審查的程序及審查標的並不清楚，更沒有上訴救濟管道，初步審查不具資格者得逕強制作成驅逐出國之人身處分，乃直接剝奪申請者提起救濟程序之權利，業以構成違反憲法保障人民得提起救濟之權利，實屬不

當。因此本民間意見書主張草案應廢除初部審查程序，將審查權限完全回歸公正性及專業性皆較高之專家審查會議，方符合國際立法潮流且方得確實保障國際難民人權。

聯合國難民署的程序標準特別強調初步評估及註冊必須只用於標示弱勢申請者及那些需要特殊保護者。聯合國難民署指出，那些明顯沒有依據的宣稱(如明顯的欺騙或明顯不符合難民定義的範疇)也仍必須透過正常的難民審定程序及參考難民速審程序。事實上，難民速審程序其實是被用在相反的情況下，特別是針對那些弱勢、急須特殊保護的族群。聯合國難民署指導原則也指出，絕對不可以單純僅憑文件審查就決定任何一位難民的宣稱是沒有依據的³。的確也有國家會進行初步審查，如美國，但他們設立了非常低的門檻給申請者，以確認他們是在對於申請者有利的情況下所做出的合理推論，也是在對於申請者有利情況下，使用合法的解釋。這樣的初步審查只產生於當申請者是位於邊境時，而那些被拒絕者可以向移民法官申請再審。在實務上，美國超過九成的申請者都能通過初步審查而進入庇護系統。

五、 建議難民法草案第五條第三項關於審查會組成、審查要件及程序之辦法授權以子法訂定之規範應刪除，而直接增訂具體規範於母法中：

審查會組成、審查要件及程序之辦法，應屬法律保留之事項，宜直接訂定於難民法中，而不宜授權行政機關逕以行政命令訂定之。且斟酌各國之立法，庇護程序係屬難民庇護制度核心，各國皆在難民法母法中詳細規範申請事件進行之正當法律程序，我國法不應逕將具有高度法律保留需求之程序規範授權行政機關，方法上毋寧具有立法怠惰之疑慮。

六、 確保提供申請者法律諮詢、醫療照顧及其他基本權利需求

連署團體讚許此法案將法律諮詢及醫療照顧等視為正當程序的基礎之一。

七、 不驅回(Non-refoulement)原則必須明確地納入並且必須比照國際法可接受之標準

按難民法草案第八條「禁止強制驅逐規定之旨」，此一條款是目前草案條文中最接近「不驅回原則」的條文，但是草案第八條中，行政機關將審查期間之庇護申請人，以行為有危害公共秩序而可逕作成驅逐出境之處分，卻過於空泛，也已經違反難民公約的不驅逐原則。不被驅逐的權利可見於國際難民公約第三十三條，條文如下：

第三十三條 - 禁止驅逐或送回(refoulement)

(一) 任何締約國不得以任何方式將難民驅逐或送回(推回)至其生命或自由因為他的種族、宗教、國籍、參加其一社會團體或具有某種政治見解而受威脅的領土邊界。

(二) 但如有正當理由認為難民足以危害所在國的安全，或者難民已被確定判決認為犯過特別嚴重罪行從而構成對該國社會的危險，則該難民不得要求本條規定的利益。

不驅回原則不只局限於1951年的難民公約。在過去這六十年中，它已經明確地成為國際法的一部分，不論國家是否有簽署或批准難民公約或國內是否有難民法，都必須遵守。因為這個重要的基礎原則，這份聲明的連署團體相信不驅逐原則必須被涵蓋在草案中，也必須精確對照國際公約中所使用的語言，就如同它已經存在於國際法之中。國際法及實際案例將可以透過比較法分析獲得更多的一致與協調。這裡所陳列的例外狀態必須明確地對照國際公約語言，必須以符合國際標準的方式來實施，以確保沒有人被遣返回會遭到迫害的地方。

八、 遇大量難民申請事件，必須訂有正當程序及規範：

難民法草案第九條僅規範遇大量難民申請事件時，主管機關應邀集外交部等機關及民間團體組成專案小組，以及向聯合國難民事務高專聯繫之抽象作為規範，惟本意見書主張，大量難民申請事件之審查原則以及程序，似至少應另行訂定子法規範處理之標準程序方為妥適，而不是等到大量難民湧現才開始決定要如何回應。當然我們也贊同有時仍須視當時情況而做出適切回應，也應讓各方代表一起來討論並找出適當的方式來進行身分識別。

九、釐清難民法草案第十條的排除條款

國際難民公約的確排除了某些人，即使他們是難民。排除其實是例外狀態，而非慣例。它主要排除的是那些不需要保護的人，或不值得被保護的人。排除條款可見於國際難民公約第一條的第四至六項，條文如下：

第四項：本公約不適用於目前從聯合國難民事務高級專員以外的聯合國機關或機構獲得保護或援助的人。

當上述保護或援助由於任何原因停止而這些人的地位還沒有根據聯合國大會所通過的有關決議明確解決時，他們應在事實上享受本公約的利益。

第五項：本公約不適用於被其居住國家主管當局認為具有附著於該國國籍的權利和義務的人。

第六項：本公約規定不適用於存在著重大理由足以認為有下列情事的任何人：

（甲）該人犯國際國際檔中已作出規定的破壞和平罪，戰爭罪或危害人類罪；

（乙）該人在以難民身份進入避難國以前，曾在避難國以外犯過嚴重的非政治罪行；

（丙）該人曾有違反聯合國宗旨和原則的行為並經認為有罪。

難民法草案第十條第三項規定，得不許可曾途經或來自可受理難民申請之第三國者之難民認定。

此一條款過於寬範，並可能讓申請者即使離開始他們處於危險的國家卻仍無法獲得充分及公正的庇護程序。

按該款立法理由係指陳乃斟酌德國、加拿大、日本等國之立法例而訂定。然上開各國立法例中所謂的「第二次庇護否定原則」，以曾途經得申請難民庇護之第三國作為得直接否准申請的形式要件，不論是以判例形成高度的要件保留、亦或是引用聯合國難民署之解釋文件、各國之現狀皆已迴避適用此原則：

安全第三國原則，於德國之法律適用上易產生極大之爭議，該國在八零年代業已由法院作成判決，宣示行政機關不得逕以曾途經獲來自可受理難民申請之第三國作為唯一理由，而不許可庇護申請人之申請⁴。德國法院的判決影響德國難民法在1993年的修法時，即明確規範曾途經安全第三國的申請者，惟有構成「顯無理由」的嚴格要件時，難民審查方得否准其申請。然而，德國即便已放寬安全第三國拒絕許可難民申請的限制，卻還是遭到UNHCR的警告，主張德國法律仍保留機械性的、形式上的「曾途經安全第三國即得拒絕申請」之規範，便是違反聯合國難民公約。因此，雖然德國仍並未修法遵守難民公約，卻在實務上極其克制安全第三國原則條款的適用，遭該理由拒絕申請的案例僅佔總申請案的1.5%⁵。

其他國家的例子，諸如法國國務院明確主張「單純以難民申請人曾經居留於第三國之事實而否認此人於法國之難民地位，並非合法」⁶；美國聯邦最高裁判所判決亦主張，若申請人到達美國之時間點與其在本國受迫害之事實產生之時間點尚未遠離，申請人途經第三國係因緊急逃避迫害，而仍然具有合理之理由證明其仍處於尋求避難地之狀態時，不得拒絕其難民申請⁷；國際人權法權威學者Goodwin-Gill更在其權威之國際難民法著作中明確指出，所謂之安全第三國原則，應當限於申請者已

曾於第三國長期間居留、且已獲得該國再次入境許可或工作權許可、且其人身安全確已受到該國之保障而確實不會遭到遣返回迫害國之虞等要件時，國家方得以安全第三國原則作為拒絕難民庇護申請之理由⁸。

美國也有類似的安全第三國排除原則，但仍必須符合下列條件：駁回申請必須根據雙邊或多邊協定；協定不可以來自申請者母國，或如果是無國籍人士，協定則不可以來自申請者的上一個居住地；所謂安全第三國必須讓一個人的生命免於因種族、宗教、國籍、性別、特定身分、政治意見等原因而遭受威脅，同時必須讓個人取得公正及充分庇護申請、審定過程，即使這些條件都符合了，檢察總長仍可因為公共利益讓該申請者在美國獲得庇護。

當上述國際上作為接受難民申請數量最龐大的國家，每年動輒受理數十萬件之難民庇護申請，在國家法律或判決或實務上皆已經極其迴避並克制安全第三國原則時，我國至目前為止每年所受理之個案相較上開歐美國家而言，庇護申請者不過僅有零星之個案，若再徒然規範此機械性、形式性、且明顯違背聯合國難民公約及國際人權法潮流之法律規範，意圖排拒具備一切實質要件之難民的庇護申請，毋寧將使我國之人權保障大為倒退、有違人權立國之名，故本意見書強烈建議應刪除難民法草案第十條第三款，以免立法後徒留行政恣意之空間而侵害難民申請人之人權。

第十條第四項也過於寬範，「危害公共秩序或善良風俗」都是沒有明確法律定義的模糊字眼，而可以有無限擴大的解釋。此一條款將賦予行政決策者有無限大的裁量權駁回申請者而不需要任何具體理由。因此，我們也建議必須廢除第十條第四項，同時如要增列任何排除條款必須明確定義並且應符合國際法標準。

草案第十條第五項也同樣過於寬泛，此一條款近似於國際難民公約的第一條第六項第二款（該人

在以難民身份進入避難國以前，曾在避難國以外犯過嚴重的非政治罪行）。然而，草案第十條第五項卻仍會包括那些被禁止入境或命令出境或曾被強制出境者。但這些違反出入境的行為不見得是真的所謂的嚴重罪刑，以這樣的理由將難民送回可能受到迫害的國家也沒有任何合法基礎。因此，我們強烈建議草案的第十條第五項必須被修正，以符合難民公約及國際可接受的做法，僅僅是違反出入境的作為決不能做為排除的基礎。

十、草案第十二條的難民總量管制不能作為排除保護的依據

如果已經有過多難民湧入台灣，這些超過總量管制的難民將會如何呢？雖然許多國家也都設有接收海外難民的總量管制，但這些國家通常都會避免將之適用於那些已經入境且在審定程序中的申請者身上，不驅回原則是國家義務也是難民本身的權利，因此他不能被過度推延或變成法律的三不管地帶，或是一直積壓案件直到它超過管制量，或是再申請者已提出申請之後才設立管制總量。

十一、草案第十四條的撤銷及廢止難民身分基礎需再釐清

參見上述第九條意見中有關草案第十條的意見。難民草案第十四條第二至六項近似國際難民公約第一條第三項，但這一條仍必須參照公約的解釋。然而第五項，自願定居於第三國或再定居於原因恐懼受迫害而離開之國家並不足以構成取消或撤回難民身分的條件。在第三國定居，必須確認包含第三國的保護，重回母國也必須確認包含母國的保護。此外，取消身分的過程中，是否會舉辦聽證會在此一條文中也未說明，被撤銷者是否會有機會上訴或回應這項決定也不清楚，政府做出撤銷決定之後是否還能再審也不清楚。

十二、建議難民法草案第十三條關於取得難民資格者之權利義務，應依照聯合國難民公約規範明文訂定：

難民法草案第十三條規定，取得難民身分者，主管機關應發給難民證明文件；同條第三項經許可認定為難民者在我國停留期限、法律地位、相關權利義務、核發證件種類、效期及其他應遵行事項，草案乃授權主管機關會同相關機關定之。惟本意見書主張上開等事項應全係屬於法律保留之重大事項，該文件具備何種效力，是否需定期更新等，皆未見明文規定；此外，相關權利義務是否尚存在部分限制，該等部分限制之法律規範依據是否存在等，皆應自始於母法中具體明定，否則即有構成違反重大事項法律保留原則之疑慮。按聯合國難民地位公約中，明文保障難民之基本權利者，包括人身、婚姻、宗教、職業選擇自由之保障，以及財產權（包含實體財產及智慧財產）、工作權（公約第十七條明文規範不得以保障本國勞動市場為由而限制難民之工作權）、結社權、訴訟權、以及受社會安全制度保障醫療、教育、住宅、社會保險之權利，應比照公約規範具體列舉於難民法條文中。而具體權利義務之內容，本意見書亦進一步主張應比照聯合國難民公約之標準訂定，或至少應將難民之權利義務概括適用一般平等對待原則，而給予等同於我國法上僑胞之法律地位，而不得有任何差別待遇。

十三、 建議難民法草案應明定救濟程序：

現行難民法草案對於若國家作成任何處分而申請人有不服之場合，並未訂定任何救濟程序之規定，雖原則上仍得依照一般行政救濟程序提許訴願與行政訴訟進行救濟，然而斟酌難民申請人之處境與難民申請事件之特殊性，本意見書主張實有必要於難民法中訂定特殊之救濟程序，包括若申請人對處分不服而提起行政救濟之場合，難民法應規範直接停止執行並無條件許可暫時居留之規定，使申請人得無條件繼續於國內居留等待救濟進行，而非申請人尚須依一般行政事件請求做成暫時狀態假處分，否則即存在遭到驅逐出境或如我國現行實務移

送外國人收容所拘束人身自由之可能。

聯合國難民署手冊及指導原則指出，每一個難民身分認定被駁回的申請人都有上訴的權利。上訴必須由另外一個獨立的機構做成決定。上訴必須基於程序不當或有實質的優勢來提出，當上訴程序尚未終結，申請者在過程中仍應享有所有相關權利⁹。一般來說，最基本的正當程序必須被包含在難民法中。詳如下述。

十四、 正當程序的核心標準應明確陳述於法案條文中。

在這部難民法草案中，只有非常少的地方提及程序，而正當程序的核心最低標準則又更少被提及。公正的高標準在難民脈絡中是非常重要的因為：難民法是複雜的；通常有許多的語言及文化差異；尋求庇護者通常是受創傷者或易受害的脆弱族群；錯誤的駁回決定將導致將一個人送回去接受迫害或死亡。聯合國難民署手冊及程序標準¹⁰中已定義出幾個最低標準以確保難民身分認定過程中的正當程序。包括：

1. 可勝任的官方人員(如移民署官員或海關警察)，申請者可在疆界上或締約國領土內對這些人描述自己的狀況，必須有清楚的架構來處理這些可能是在難民保護的範疇內的個案
2. 上述官員必須依據不驅回原則來處理，也必須將個案往上呈至更高層級；
3. 尋求庇護者必須有適當管道可接觸到難民認定程序，必須被告知充分的資訊及提供協助，包括可勝任的口譯已協助他/她提出申請；申請者必須要能享有個別的難民審定程序；
4. 審定程序必須標示出易受害族群並提供協助，也必須保持審理程序中性別及年齡敏感度；
5. 負責難民身分審定的職員必須有適當的資格、須接受過難民相關培訓並受到監督；
6. 難民身分認定申請案件必須盡量以最有效及即時的方式處理；

7. 如果申請者被駁回，申請者必須被賦予合理充分的上訴時間，並由另一個獨立的機構（行政或司法）來重新做出決定

8. 難民身分認定程序必須是透明且具有一致性；

9. 難民身分認定程序必須確保對於申請者的保密原則，包括她他們的身分等等，特別是針對申請者的母國。

十五、《難民法草案》應與《台灣地區與大陸地區人民關係條例》同時審查，讓在中國異議人士亦可適用難民法的相關審查程序，並享有相等權利：

目前在台灣的中國異議人士所適用的法令為《台灣地區與大陸地區人民關係條例》第十七條，但該法案第十七條既無訂定提出政治庇護的申請程序，亦無審查標準及流程，更無保障來台尋求庇護之中國異議人士可獲得與《國際難民公約》及行政院版《難民法草案》之相同權利。因此，我們認為除通過《難民法草案》之外，也應同時修改《台灣地區與大陸地區人民關係條例》第十七，使來台尋求政治庇護之中國異議人士可同時適用難民法。

《註釋》

1 的確有些國家在立法中設定申請時限。然而，許多國家已經取消申請時限，那些仍然保有時限的國家也會在實際施行過程中保持彈性，尤其是當申請者有合理的延遲原因時。人權倡議者也持續挑戰這些申請時限。日本實際案例：“改善日本難民審定程序意見書”，日本律師公會，12 November 2002,全文可見www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2002_30.pdf; Mackey, Alan R., “Statement 1 by Alan Robert Mackey - 60-Day Rule,” May 2001.(Prepared for the Z case.); Arakaki, Osamu. Refugee Law and Practice in Japan. Ashgate, England and the United States, 2008; Furuya, Shuichi. “Implementing International Refugee Law through a National Legal System: Practice

in Japan,” Japanese Annual of International Law, no. 47. International Law Association of Japan, 2004.

2 難民本身被問題這類的問題時便曾說過：“宣稱自己是一個難民不只導致嚴重的後果，例如將與自己的母國脫離關係，同時也伴隨著很大的風險。”；“如果一個人可以和平地待在避難國，就意味著他已經遠離立即而危險的迫害。一個人會隱藏他自己的難民身分是非常可以理解的，只要還處在可以繼續忍受的情況下，申請難民身分，對他們來說絕對是最後的手段”；“對於非正規移民來說，當她/他們申請難民身分時，通常都是因為她/他們有預感自己即將被遣返回母國了，很多超過六十天時限者，都是因為還在猶豫是否要申請難民身分。”

3 UN High Commissioner for Refugees, Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR's Mandate, 20 November 2003, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42d66dd84.html> [accessed 17 January 2013] (hereinafter, “UNHCR Procedural Standards”)

4 際難民法の理論とその適用，本間浩，2005，80頁。

5 際難民法の理論とその適用，本間浩，2005，81頁。

6 際難民法の理論とその適用，本間浩，2005，82頁。

7 Rosenberg v. Yee Chien Woo, 402 US 49(1971); American Journal of International Law, Vol.65(1971), 828頁。

8 Goodwin-Gill, The Refugee in International Law, 1996, 89頁。

9 UNHCR Procedural Standards, at Unit 7.1.1

10 UN High Commissioner for Refugees, Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, December 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, Part Two, A, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html> [accessed 18 January 2013]; UNHCR Procedural Standards, supra note 3, Unit 1-2.

環境權與人類永續發展： 以2008-2012年台灣環境人權發展為例(下)

李永然

中華人權協會名譽理事長

(二)台灣環境人權指標調查研究(德慧)調查結果

環境人權指標部分，共分為三大項：(一)環境權的認知，(二)政策與績效，(三)政府、民眾與傳媒的教育角色，共20個題目。每個题目的評分，採李克特式五等分量表計分(Likert 5-point scale)，按該項指標受保障程度分為5個等級，保障程度最差給1分，保障程度最佳給5分。在5個等級中，以3分為普通。

表二：2008-2012年環境人權指標分項平均數⁸

項 目	2008年 平均數	2009年 平均數	2010年 平均數	2011年 平均數	2012年 平均數
1. 環境 權的認 知	2.92	2.83	2.97	3.11	3.21
2. 政策 與績 效	2.89	2.91	2.91	3.04	3.03
3. 政府 、民 眾 與傳 媒的 教 育 角 色	3.12	3.14	3.23	3.23	3.27
總平 均 數	2.98	2.96	3.03	3.12	3.17

由上述表二可看出，2012年「德慧組(學者、專家)」評估人，在三個議題構面指標下的二十項指標總平均得分為3.17分，若就「敘述統計(descriptive statistics)」數值而言，該數值近五年(2008至2012)調查結果顯示有逐年遞增趨勢，顯示2012年度「德慧(Delphi)組」評估人，認為2012年度及近年來台灣環境人權狀況，似已有改善(偏好)潛勢；從表二調查結果顯示，今年度在20項指標中，約有七成以上指標(14項)是超過「普通(3分)」且傾向佳之評價，為歷年調查中比例最高的年度。但綜合而論，本年度(2012年)「德慧(Delphi)組」評估人，對環境人權的保障度或滿意度之平均評價，雖高於3分，為逐年調查最高者，且較去年增加0.05分，但與過去數年之調查結論，仍可視為接近，多抱持接近於「普通(3分)」之評價水準。

表三：2008-2012年「菁英組」環境(人)權保障程度評估結果

題號	調查指標內容 5□ 4□ 3□ 2□ 1□ 甚佳 佳 普通 差 甚差	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
		調查 結果	調查 結果	調查 結果	調查 結果	調查 結果
1	目前國內普遍對保留跨世代環境人權之認知程度為何？	2.90	2.57	2.95	2.68	2.79
2	目前國內普遍對應維護與尊重弱勢或少數族群(如原住民擁有的生存保障)生存環境人權之認知程度為何？	2.97	2.94	3	2.89	3.03
3	目前您居住所在地民眾重視日常飲用水水質之認知程度為何？	3.20	3.31	3.41	3.55	3.64
4	目前您居住所在地民眾重視垃圾或廢棄物應妥善處理之認知程度為何？	3.30	3.4	3.39	3.68	3.82
5	目前您居住所在地民眾重視室外空氣品質之認知程度為何？	3.07	3.09	3.11	3.11	3.26
6	目前國內已普遍重視與保護森林資源權之認知程度為何？	3.03	2.51	2.78	3.11	3.21
7	目前國內已普遍重視與保護珍貴稀有野生動植物之認知程度為何？	3.03	2.85	3.24	3.18	3.28
8	目前國內已普遍重視各項公共或私人工程，應確實做到兼顧水土保持和環保之認知程度為何？	2.40	2.31	2.41	2.89	3.13
9	目前國內已普遍重視與保護海洋與海岸資源權之認知程度為何？	2.47	2.29	2.43	2.74	2.71
10	目前國內已普遍重視文化古蹟保存之認知程度為何？	2.83	3.03	3.03	3.16	3.18
11	目前各級地方政府能妥善進行土地規劃，以杜絕弊端之貫徹成效為何？	2.23	2.26	2.19	2.39	2.18
12	目前各級政府環保機關對於任何對環境有影響之虞的行為或決定，例如監督下「環境影響評估」，作業程序之公開、公正程度為何？	2.63	2.54	2.59	2.74	2.74
13	目前各級地方政府能擔保對焚化廠、污水廠等環保工程施工與後續之營運管理合乎法律與環評結論規定之貫徹成效為何？	2.87	2.83	2.68	2.89	2.84
14	目前各級地方政府對依自然條件強化地方綠化、美化、公園、綠廊等生態社區相關政策之重視與推動成效為何？	2.97	3.31	3.08	3.24	3.10
15	目前您居住所在地衛生或環保機關在預防如登革熱等病媒疾病工作之成效為何？	3.33	3.43	3.44	3.68	3.69
16	目前國內致力推廣如搭乘大眾捷運，開發低耗能、低污染運具等相關措施，對於交通空氣與噪音等污染較以往改善之成效為何？	3.00	3.09	3.11	3.05	3.23
17	目前各級地方政府所推動之下水道興建工程，對於水污染較以往改善之成效為何？	3.17	3.23	3.24	3.26	3.44
18	目前各級學校對環境教育之重視程度為何？	3.60	3.43	3.54	3.68	3.68
19	目前各級政府環保機關，對於民眾環保知識推廣之重視程度為何？	3.23	3.2	3.38	3.34	3.37
20	目前大多數傳媒在報導環保相關新聞時，對新聞呈現完整性與真實性之重視程度為何？	2.53	2.71	2.76	2.66	2.77

從表三中可看出，本年度(2012年)「德慧(Delphi)組」評估人，對「政府在土地規劃時，能否杜絕弊端之貫徹能力(即政府杜絕國土資源規劃弊端之政策績效)」，乃給予2.18分「偏向最差」之評價，評估人針對此指標題項之評價意見，可歸納為：

未能有整體性土地規劃政策、圖利財團、地方政治勢力及政治利益影響、執行效率不彰等。而本年度(2012年)「德慧(Delphi)組」評估人對「廢棄物妥善處理(置)應被重視之認知程度」、「預防如登革熱等病媒疾病的工作績效(維護環境衛生舒適權之

政策績效)」、「各級學校對環境教育角色重要性之重視程度」等三項指標，係給予3.68分以上「偏向最佳」之評價，此三項指標係與自2006年起逐年之調查結論相容。本年度(2012年)「德慧(Delphi)組」「偏向負面」評價之前三項指標，分別依序為「政府在土地規劃時，能否杜絕弊端之貫徹能力(政府杜絕國土資源規劃弊端之政策績效)」(2.18)、「重視與保護海洋(岸)資源權之認知程度」(2.71)、「維護環境影響評估作業程序公開、公正之政策績效」(2.74)等三項指標，而上列第三項指標係於自2006年起迄今調查作為中首次出現，顯示本年度(2012年)「德慧(Delphi)組」評估人普遍認為維護環境影響評估作業程序公開、公正之政策績效並未受到普遍重視且有待提升，其針對該指標題項之評價意見，可歸納為：難以擺脫利益勾結、橡皮圖章、先射箭再畫靶、環評標準不明確等。⁹

本年度(2012年)「德慧(Delphi)組」調查結果，除「政策與績效」平均得分與前一年(2011年)評價結果相同外，「環境人權的認知」及「政府、民眾與傳媒的教育角色」等兩項議題指標之平均得分，皆高於上一年度(2011年)之評價結果。但本研究經有母數及無母數one-way ANOVA (analysis of variance) (95%信心水準)統計分析結果皆指出，近六年間(2006-2012年)「德慧(Delphi)組」之評價結果，係呈現統計不顯著的(statistically insignificant)，即表示近期內臺灣地區「德慧(Delphi)組」環境人權保障與認知的評價，應是呈現「普通」的，即推論統計內涵反應「德慧(Delphi)組」認為環境人權現況的短期實質改善有限，仍有再逐年賡續改善空間。¹⁰

五、結語：省思與展望

過去半世紀以來，提到台灣最先讓人聯想到的是飛快的經濟成長，然而在享受傲人發展成果的背後，卻因為資源的過度濫用與對環境保護的疏忽造成了許多負面效應，空氣被汽機車與工廠排放的

有毒物質污染危害台灣人民的健康，山坡地遭到濫墾，在暴雨過後形成土石流淹沒家園，河川被違法排放廢水變得髒臭不堪，甚至流入海洋破壞生態，這些所付出的代價或許將變成往後數代子孫都難以處理的棘手難題，著重經濟發展輕忽環保的結果，雖然改善人們的經濟生活，但環境的反撲反而對生存權與財產權形成威脅。

隨著全球暖化對人類生活、氣候變遷、地球生態等帶來的劇烈影響，環保意識、永續發展的概念逐漸受到重視。在台灣，「八八水災」讓民眾親身感受到大自然的力量，也引發更多台灣人民對於如何在「文明發展」及「生態永續發展」之間求得平衡的反思；未來，除了持續透過民間力量由下而上督促政府採取更積極的行動之外，或許可透過環境人權的確立及落實，賦予政府及民眾重視生態保護及發展的權利與義務，提升相關工作之成效。

在國際新興人權入憲化的潮流下，為與國際人權發展接軌、健全台灣的人權制度，台灣亦需逐步推動之。環境人權的保障上，最終仍需落實到法規¹¹、政策面，攸關國家資源與能源管理，新成立的「環境資源部」無疑將面對極為嚴峻的挑戰，因為其中不僅牽涉跨部會的垂直與水平整合，同時也要因應地球暖化、環境變遷研擬環境保護措施。全球氣候暖化與能源的問題，是「環境資源部」即將面對的重大挑戰；不論是節能減碳，或是產業發展走向「綠能化」，都對台灣的整體發展及地球環境，都具有極為深遠的影響。期盼在「環境資源部」成立後，不僅能提高全民的環保意識以及政府的運作效能，更能讓台灣在國際間倡導環保、探討全球暖化的議題上，善盡世界公民職責，推動台灣永續發展。

在人類多次苦嚙多次天然災難下，環境人權的推動顯得更具必要性，台灣實應更積極推動之，展現台灣對於環境人權之重視，建立台灣在此議題領域上之影響力，讓國際看見台灣的軟實力。

《註釋》

- 1 參考：「人類環境宣言」(1972年)，陳隆志主編，國際人權法：文獻選集與解說(臺北：前衛出版社，2006年)，頁348。
- 2 徐昌錦(2005)環境權入憲初探，日新期刊第五期第25頁。
- 3 徐昌錦：環境權入憲初探，前揭書頁26。
- 4 葉俊榮：環境政策與法律，頁6-7，1998 10月一版四刷，月旦出版社出版。
- 5 劉阿榮、謝登旺(2009)。台灣永續發展之環境與社會經濟的辯證。國家與社會期刊第六期4-5頁。
- 6 同上註。頁9。
- 7 參見2012中華人權協會環境人權指標調查報告，頁20。
- 8 參見2008台灣中華人權協會環境人權指標調查報告，頁7。2009台灣中華人權協會環境人權報告，頁7。2010台灣中華人權協會環境人權報告，頁7。2011台灣中華人權協會環境人權報告，頁7。2012台灣中華人權協會環境人權報告，頁7。
- 9 參見於幼華、張益誠，2012，〈2012年中華人權協會環境人權指標調查報告〉評論分析。
- 10 同註8。
- 11 台灣環境立法的歷史發展可分為「空白時期」、「啟蒙時期」及「成熟時期」，自民國建立至民國六十年代可謂「空白時期」；民國六十年代初期至八十年代初期為「啟蒙時期」；至民國八十年代，基本環境法規已制定完成，可謂為「成熟時期」，參見陳慈陽，環境法總論，頁44-47，2006年6月初版，自刊本。

中台灣沿海地區居住人權之探討

~以地層下陷造成的居住品質及財產保障問題為核心~

吳威志

中華人權協會中台灣人權論壇主委/雲林科技大學科技法律研究所所長

壹、前言

立法院於民國98年3月31日已正式通過「公民與政治權利公約」(International Covenant on Civil and Political Rights)及「經濟、社會與文化權利公約」(International Covenant on Economic, Social and Culture Rights)兩項國際人權公約施行法,並於民國98年5月14日正式簽署批准。

如何從憲法保障人權的角度,由中央延伸至地方加以貫徹,或是相輔相成推動各項人權的法案與議題,修訂行政法規或地方的政策,都是未來兩項國際公約施行法,所欲規範的重點。本文針對「中台灣沿海地區人權保障」加以探討,原因乃是多年來台灣西部雖然工商發展密集,但是西部的沿海地區,尤其是中部沿海地區,不論是經濟層面或是環境層面,居住的品質並未相對獲得提升。到底近年來有那些重要事件,造成了中台灣沿海的問題?沿海地區居住的品質及其相關人權保障如何維護?我們在面臨這些問題或事件,應有如何的省思,將是我們必須面對的課題。

本文主題可以區分六大區塊,首先探討「居住

人權」的基本涵義,接著介紹國際兩項人權公約對於「居住人權」的規範,進而臚列中台灣人民面對的居住問題;同時,探討居住問題中最為嚴重的中台灣地層下陷的程度及其地方訴求,最後,針對中台灣沿海環境及財產問題,以及中台灣沿海地區其他各項人權議題加以檢討。

總而言之,探討中台灣地層下陷所涉及居住人權的問題,亦即人民在憲法上受到財產權或其他人權的保障問題,藉以重視並提升中台灣人民應有的生活水平。

貳、「居住人權」的基本涵義

此處所指「居住人權」是由三項憲法基本人權所構成,即「居住自由」、「遷徙自由」及「財產權」所構成,茲分析如下:

一、居住自由

居住自由係指在居所或住所之自由,任何人在其居所內有權享有空間得以自由地發展其人格,國家公權力不得非法侵入其住居並搜索、扣押其物品,同時衍生出人民隱私權(privacy)。

「居住」概念相當廣泛,不僅包括日常生活家居之住居與庭園,並及於露營用旅行車、車庫、旅館之

房間、地下室等空間領域。德國聯邦憲法法院和多數學者之通說甚至認定營業處所亦為「居住」概念所涵蓋(註1)。

憲法保障人民享有居住自由權，明文揭示無故不得侵入或搜索，當然除了徵得本人同意之外，符合憲法第23條所規定之要件及法律程序，仍得進入人民之住居所或營業場所。進入人民處所時，有為了實現刑罰權目的之「刑事搜索」，以及為了預防公共危害，增進健康安全目的所為之「行政檢查」。行政機關為了瞭解人民是否確實遵守有關健康、衛生、環保、營業安全等法令所規定之居住或營業場所之條件與設備安全等標準，必須實地進入營業場所、工廠或工地進行抽驗、抽查、定期封存、流量測定、封存保管與攝影等(註2)。此種「行政檢查」亦屬侵犯居住自由與個人隱私權之範疇，必須法律嚴格規範。

中台灣地層下陷所為的封井措施，係屬行政機關本於職權依法進入私人營業場所、工廠等實地檢查之權力，被檢查之業者與個人依法必須配合檢查義務，不得規避、妨礙或拒絕，否則，將遭行政機關處以罰鍰，並得按次或按日連續處罰，甚至強制執行檢查等。因此，對行政檢查實施之要件與程序，進入檢查之方式、範圍及對象等，應由法律具體明確規定，且檢查時須於一般營業時間為之。

二、遷徙自由

遷徙自由，是指人民為了生活、工作或獲得資訊與教育之機會，透過不斷遷徙，增加交往與經驗的傳遞。遷徙自由意謂人民於國家領域之內自由地行動及居住之權；亦具有消極防衛性，可為抵抗國家對遷徙自由侵害時的權利。限制人民遷徙自由僅能依據法律或根據法律之規定而為之。亦即法律規定須為增進公共利益所必要，且與憲法尚無牴觸(註3)，惟限制人民遷徙自由不僅須符法律保留，且該法律之規範必須符合比例原則(註4)。

中台灣地層下陷所為的封井措施，造成所屬賴

以為生的農民無法生存，卻因地層下陷亦造成農地無法出售，國家行政機關若僅封井而已，作法尚屬消極，實質上等於限制人民遷徙自由。

三、財產權保障

憲法將財產權與工作權、生存權並列，具有積極受益性(註5)。二十世紀憲法已將財產權的觀念有所轉變，視為附隨所有權而發生的一種社會義務。換言之，基於增進公共利益之必要，對人民依法取得之財產權，國家並非不得以法律為合理之限制，此項限制究至何種程度始逾人民財產權所應忍受之範圍，應就行為之目的與限制手段及其所造成之結果予以衡量，如手段對於目的而言尚屬適當，且限制對財產之利用為輕微，則屬人民享受財產權同時所應負擔之社會義務，國家以法律所為之合理限制即與憲法保障人民財產權之本旨不相牴觸(註6)。

財產權之保障係針對已擁有的財產權使其繼續存續，財產權範圍，包括「動產」與「不動產」，以及無形財產，如著作權、專利權以及商標權，均屬財產權保護範圍。另外，經營商業活動亦屬之。

行政機關根據法律執行財產之徵收，雖然徵收不以剝奪全部財產為限，部分財產之剝奪，亦即部分徵收亦有之，但徵收僅能基於公共利益之目的為之，且應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。

立法者必須具體明定公共利益或公共事業之範圍，如土地法第208條，而不得由行政機關自行訂定。若僅係為達節省政府財源支出，增進國家財源之目的所為之徵收，則屬不合法。徵收除係以追求公共利益之目的外，徵收之對象、範圍尚應符合必需性。徵收的對象、範圍必須與徵收所欲達成追求公益之目的符合比例原則。且土地經徵收後，徵收計畫於一定期間內倘未實施或因其他事由而取消，原土地所有權人得聲請依徵收價額收回其土地，此種收回權(土地法第219條)係為財產權之保障而生

(註7)。

參、國際兩項公約的「居住人權」規範

此處係指西元1966年12月19日各國在紐約簽署「公民與政治權利公約」及「經濟、社會與文化權利公約」兩項國際人權公約，茲將公約涉及「居住人權」的條及其內容分析如下：

一、公民與政治權利國際公約

(一) 第2條第1項

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

(二) 第12條

第1項：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。

第3項：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。

(三) 第26條

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

此一公約上述的主要條款，正是包含無分財產及其貴賤一律享有權利，同時亦皆是遷徙自由及擇居自由的重要性，但法律得以規定保護國家安全、公共秩序、公共衛生而限制權利與自由。惟應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護。此正是中台灣沿海居民相當重要的公民與政治上的基本權利。

二、經濟社會文化權利國際公約

(一) 第11條

第1項：確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。

第2項：確認人人有免受饑餓之基本權利，應個別及經由國際合作，採取所需之措施及特定方案，如充分利用技術與科學知識、傳佈營養原則之知識、及發展或改革土地制度而使天然資源獲得最有效之開發與利用，以改進糧食生產、保貯及分配之方法。

(一) 第12條

第1項：確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。

第2項：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：

1. 設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育；
2. 改良環境及工業衛生之所有方面；
3. 預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病；
4. 創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理。

此一公約上述的主要條款，包含人人有權享受及改善適當之衣食住生活程度。且有免受饑餓之基本權利，國家應充分利用技術與科學知識，發展或改革土地制度而使天然資源獲得最有效之開發與利用。同時要改進糧食生產、保貯及分配之方法。讓人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。所以，中台灣沿海地區人民生活普遍較為困苦，中央與地方政府都有職責依照此項國際公約，促進經濟社會文化的相關人權。

肆、中台灣人民面對的居住問題

一、地層下陷封井拯救高鐵危機(註8)

民國100年7月25日，行政院「封井救高鐵」行動方案正式啟動，領軍的是前政務委員兼公共工程會主委、現任內政部部長的李鴻源，當時宣布將

在十年內，封閉雲彰地區的一千多口深水井（井深在一百公尺以上）。這次封井主要關係到兩大「井主」—公有的農田水利會和自來水公司，不須封停農民私有的淺水井，農民不須抗議，所以，從倡議到定案，兩個月過程中，各部會口徑一致合作無間，藍綠民意代表放行無阻，幾乎創下台灣公共政策實踐的難得高效率。

事實上，從民國95年到97年，在經濟部水利署主導下，雲林水利會已在高鐵沿線三公里（左右各一·五公里）範圍內，陸續封填、停用了54口深水井，自來水公司也封了16口，讓高鐵沿線的最大下陷量，從原先的每年超過10公分，逐步減少為民國98年的6.5公分。其後更加大封井範圍，從原先狹窄的雲林縣高鐵沿線三公里，拉大到「雲彰兩縣全境」；且除原訂的「公有合法水井」之外，連工業用深水井（含合法與違法）也將列入範圍，因工業用井不但深度深、口徑大，而且二十四小時不停的抽，危害驚人。只是這部分地方政府從未全面清查，「黑數」極高，迄今沒有單位敢推估數量。

在宣布將被封停的一千口深水井中，僅僅雲、彰兩縣的水利會灌溉用深井，就高達590口（雲林539口，彰化51口），占了將近六成。一般農用淺井（取水深度在三十公尺內，對地層擾動較輕微）則短期內不會列入。未來雲彰地區農業用水的抽水量預估每年可減少五千多萬噸；地層下陷量期待縮小到每年四公分左右。

二、農田水利會灌溉制度名存實亡(註9)

雲彰地區地層下陷三十年來，累積下陷量幾乎一層樓高（約二·五公尺），行政院農委會農田水利業務主管表示，「水利會灌溉制度，早就名存實亡了！大部分農民早已不用水利會供給的灌溉用水，這些水其實都白白流掉了。」。以每年供水總量高達十三億噸（其中地下水約五千萬噸，僅占四%）的雲林水利會為例，二十年來鑿井越來越便宜（一口約二到六萬元），且濁水溪沖積扇的地下水量十分豐

富，大部分農民乾脆自己打井，搶種跨越冬春旱季！

水利會供水和農民需求早已脫鉤，估計僅雲林縣，就有十萬七千口私設水井，每年抽走的地下水量高達四億多噸，是水利會抽水量的十倍。然而，明知農民不需要水利會供水，為什麼水利會還是持續存在並大量的供水？是因直至今日，水利會還擁有全國近七成的水權（全國用水量一年約一百八十五億噸，其中一百二十億噸為水利會所擁有）。擁有龐大水權又靠政府預算運作的水利會，如果不供水，它的水權和組織可能會被大幅削減，再加上多年選舉「樁腳文化」運作下，水利會早已是「政治團體」而非單純的農民團體，各大政黨籠絡都來不及，又何必去自惹麻煩？另外，由於長年疏於維護水道，「農業用灌溉渠道滲漏率高達四至五成(註10)」。水利會本來是由農民出錢出力、自發的合作組織，然而，自民國八十三年「水租」由政府全面代繳後，農民與水利會就沒有任何權利義務關係，形成各行其是的局面(註11)。

為了讓農民珍惜水資源，李鴻源提議，讓每位農民的農作種類和面積訂出用水配額，沒用完的，政府可以「買」回來。甚至水利會在完全停抽地下水，並滿足農民灌溉供水的兩大前提下，若有剩餘，不反對水利會將多餘的水權「賣」水給自來水公司和工廠。在農業用水幾乎不用錢的情況下，還要「付錢向農民買水」，雖是為了整治地層下陷，但這場聲勢浩大的封井行動，背後反映的是政府明知問題，卻因各部會缺乏協調統整，而長期少有積極作為的沉痾。

三、沿海漁業長期不振漁港建設不足(註12)

沿海漲潮，雲林縣四湖鄉三條崙漁港就陷在海平面以下，加上沿海漁業長期不振，景觀不發達，相較於嘉義縣布袋港、東石港的發展，雲林沿海居民、漁民的感受，實在點滴在心頭。多年未解決，地層下陷是主因，但沿海長期缺乏有計畫的建設，漁業不振，又無法獲得協助發展觀光，亦是相當大的原因。

過去幾年，除了不靠海的南投外，台灣中部各縣市都積極發展沿海休閒旅遊與觀光，開拓漁業以外的產業與資源，尤其發展無煙囪的觀光事業，如嘉義縣再造東石漁港及彰化縣重振王功沿海休閒漁業與觀光。然而，雲林沿海亟需關愛眼神，給予更多硬體的建設與軟體的開發。除特定的養殖漁業、烏魚子產業，現有各漁港整頓、航道清淤、近海與沿海養殖捕撈，甚至開發與建設沿海與漁業的觀光事業，透過東西向快速道路與支線開啟物流與商機，都亟須政府全盤規劃開發，沿海及漁業才能重振生機、多元發展。

四、沿海地區空氣汙染物影響環境及健康 (註13)

國立台灣大學教授詹長權自98年起連續3年執行「沿海地區空氣汙染物及環境健康世代研究計畫」，追蹤六輕沿海居民健康及空氣汙染變化，至今年6月，其調查報告顯示，六輕平常營運就對附近鄉鎮的空氣品質、居民尿液的多環芳香烴、尿中重金屬、居民健康、肺功能「有顯著影響」。調查發現，麥寮、台西兩鄉居民的肺功能，顯著低於10公里外其他鄉鎮居民，且兩鄉居民尿中1-OHP的濃度及尿中鈮、錳兩種重金屬濃度，顯著高於10公里外各鄉居民濃度。

此外，受六輕影響風向時，環保署台西和崙背測站的二氧化硫濃度顯著升高；六輕發生工安事故時，引發大量空氣汙染物排放，風向從六輕吹向內陸時，麥寮、台西鄉居民會暴露於過高濃度的致癌物（如氯乙炔、苯與1,3-丁二烯）和六輕重要的氣體產品（乙烯和丙烯）達1天。調查中也發現從沿海10鄉、共11所學校採樣的空氣，共偵測到38種揮發性有機物、16種多環芳香烴、18種金屬。詹長權說，民眾長期暴露在氯乙炔、苯與1,3-丁二烯等人類確定致癌物的汙染物質中，會增加癌症風險。

伍、中台灣地層下陷的程度及其地方訴求

一、彰化縣

(一) 彰化縣地層下陷的程度(註14)

99年最大下陷速率發生於溪州鄉(6.4cm/yr)，年下陷速率超過3cm/yr之面積約138.85 km²；100年最大下陷速率則發生於溪湖鎮(5.3cm/yr)，年下陷速率超過3cm/yr之面積約51.4 km²。與99年相比，100年之年最大下陷速率減少，地點則由濁水溪北岸之溪州鄉轉至較中部之溪湖鎮，且已遠離高鐵沿線，且持續下陷範圍有縮小現象。90-100年之累計下陷量最高者為溪湖鎮及二林鎮(70cm)。

(A) 98-99年平均下陷速率圖



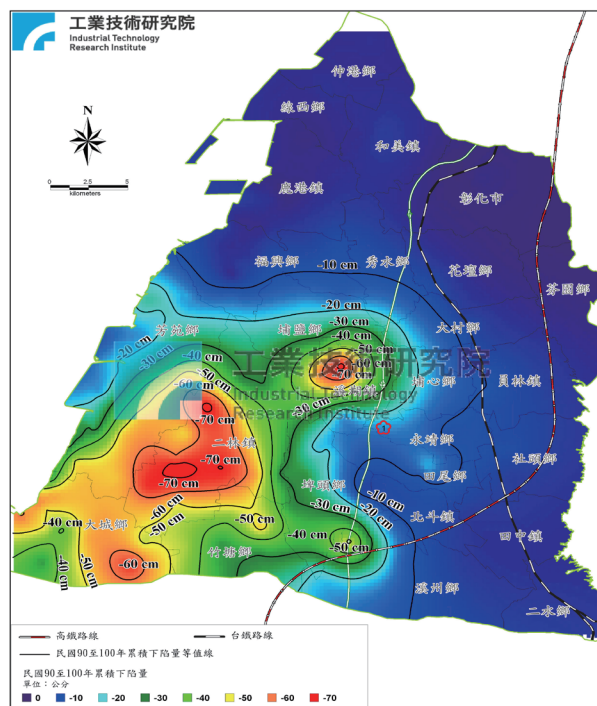
彰化地區民國98至99年下陷速率等值線圖

(B) 99-100年平均下陷速率圖



彰化地區民國99至100年下陷速率等值線圖

(C) 90-100年累計下陷量圖



彰化地區民國90至100年累積下陷量漸層圖

(二) 彰化縣地層下陷的地方訴求

1. 彰化縣溪州鄉

為解決地層下陷問題，水利署第四河川民國101年4月23日在彰化縣溪州鄉開天宮召開協調會，「濁水溪地下水補注工程」將優先處理濁水溪北岸溪州、二水的「A、B區」，還有南岸雲林縣的「C區」。彰化縣的部分今年規劃，明年動工，興建總面積達65公頃、蓄水量159萬立方公尺的兩座蓄水池，透過加壓灌注水源到地下水層，達到減緩地層下陷的目的。因工程必須剷除行水區內占耕的農作物，四河局公告限期農民4月底前自行移除，否則將強制剷除並將違法者移送法辦。79歲農民董玉柱氣憤說，在河川高灘地耕作近60年，辛苦栽種的芭樂、水稻絕不准任何人破壞，「耕者有其田」，他願意承租但河川局卻不准許申請。溪州鄉長黃盛祿說，重要工程應跟居民充分溝通，剷除農作物嚴重影響農民權益，不能蠻橫執行。(註15)

2. 彰化縣二林園區

行政院國科會民國101年3月12日指出中部科學園區第四期二林園區的產業結構可能改變(位於彰化的中科四期二林園區約631公頃，當時計劃引進的產業包括光電、半導體、精密機械、生物科技、綠色能源等，自97年8月經國科會選定後，二林園區即因徵地、地層下陷、廢水排放、搶水及環評過程等爭議不斷，但仍在政府強力推動下於98年10月通過環評，並於三個月後動工，但因多項環評設定的條件未完成，整個開發進度嚴重落後)，並已呈報行政院重新檢討評估二林園區。實際上這就是二林園區暫停開發之意，等於面板大廠友達新世代建廠約4,000億元的投資計畫喊卡、科學園區發展政策面臨調整的事實，對中部地區的產業及地方經濟帶來深遠影響。(註16)

二、雲林縣

(一) 雲林縣地層下陷的程度(註17)

99年最大下陷速率發生於土庫鎮(6.4cm/yr)，年下陷速率超過3cm/yr之面積約267.06 km²；100年最大下陷速率則發生於虎尾鎮(6.8cm/yr)，年下陷速率超過3cm/yr之面積約397.6 km²。與99年相比，100年之年最大下陷速率增加，且年下陷速率3cm/yr以上之範圍有往東及往北擴增之趨勢。88-100年之累計下陷量最高者為元長鄉及土庫鎮(90cm)。

(A) 98-99年平均下陷速率圖

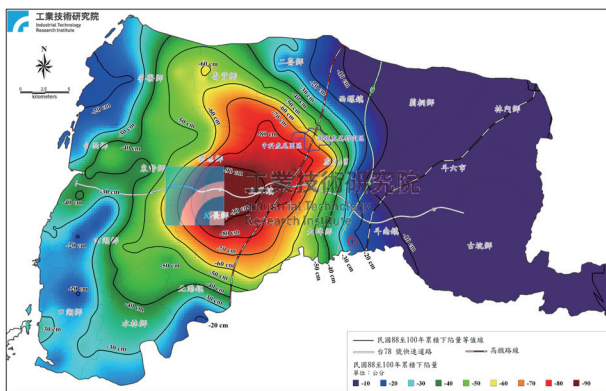


雲林地區民國98至99年平均下陷速率等值線圖

(B) 99-100年平均下陷速率圖



(C) 88-100年累計下陷量圖



雲林地區民國88至100年累積下陷量漸層圖

(二) 雲林縣地層下陷的地方訴求

1. 經建會主委尹啟銘民國101年5月15日到雲林會勘高鐵與78號快速道路土庫鎮交會處地層持續下陷，其中相關單位資料如下(註18)：

(1) 水利署：高鐵沿線監測點彰化縣溪洲、雲林縣虎尾、158線縣道等處，地層下陷已趨緩，唯獨高鐵跨越78線快速道路土庫段，從99年平均下陷6.8公分，增加到去年7.3公分。就其原因，水利署水文組長張廣智表示，近兩年雲林畜牧水井，從3000多口增加到8500多口，其中土庫鎮水井，從7000多口增加到9000多口，值得關切。

(2) 農委會：將在高鐵沿線推動植物工廠，徹底調整傳統農業結構。亦即在高鐵沿線推動低灌的溫網室設施農業「綠色黃金廊道」構想，惟遭地方首長質疑「錢從那裡來？」，縱然雲林縣拿到的溫網室設施補助經費是全台之冠。但打造高鐵森林或高科技植物工廠有其困難。

2. 台塑匯給縣政府10億元捐款，縣府表示指定用於

捐建布袋戲館、國際演藝廳和贊助2013年雲林農業博覽會。沿海台西、麥寮、崙背、東勢、褒忠、四湖、元長7鄉不滿10億捐款「默默」匯入縣政府，地方受害卻完全未受照顧和建設，民眾群集縣政府抗議。台西鄉長李培元與各鄉長、代表會主席、代表等發表2大項共8點聯合聲明，對台塑捐款10億元及99至102年每年7.5億元農業發展安定基金運作流向及用途，提出嚴重抗議，並譴責縣府犧牲沿海居民生命財產安全，藉此勒索企業，遂行個人私利。鄉民要求台塑提供的農業安定基金30億元、應全數用於沿海各鄉鎮。(註19)

陸、中台灣沿海環境及財產問題之檢討

一、沿海環境之檢討(註20)

內政部營業署統計，全台灣海岸人工化的比率2006年已超過一半，布滿消波塊、堤防和各種人工建設的海岸線，已有八百六十五公里長。2010年再次統計，自然海岸繼續減少，僅剩四四·五五%。中研院研究員鄭明修指出「台灣人工海岸的比率，可能已超過日本，成為世界第一。台灣西部漁港平均每七公里就有一個，密度也是世界最高！西部海岸幾乎全面失守，人工比率高達九成五，消波塊與人工建設，形同扼殺天然資源。」

根據聯合國指出，全球三分之一沿海居民，將在2100年因為海平面上升而受威脅。根據台灣大學大氣系副教授曾于恆研究，台灣海岸侵蝕速率最快2.86米/年；海平面平均上升速率為全球的1.4倍。台灣促進民間參與公共建設法和土地變更法規，以公共利益為名，為風景區內興建遊憩設施，吸引資金進入多屬生態脆弱的區域。統計過去十年風景區內的BOT案，遍布各地，光是遊憩設施，就有51個案子，而且平均每坪年租金，僅需約五百元，可以說是廉價化讓私人經營。

觀光局未來三年的觀光開發計畫中，明訂了要排除地目變更的障礙，以經營權標售，直接給予開

發許可的模式，加快引進民間投資，在四年後讓觀光客人數從五百萬突破到一千萬。台灣海岸的開發，在利益誘惑之下，海岸地質的脆弱性，還有天災的威脅，卻沒人提起。

聯合國於2005年發表的「千禧年生態評估系統」指出，二十世紀下半，是人類歷史上改變環境生態最劇烈的五十年，其中，海岸線與近海地區是全世界生產力最高、受威脅程度也最嚴重的生態系統。聯合國報告呼籲，近半世紀，沿海地帶乘載了人口成長與經濟開發的壓力，天然資源正不斷受損，如今政府部門各自為政的海域管理體系，已經過時，當前最需要的是，一套統合性的海洋管理保護網(marine protected area networks)，強化治理與區域劃分的概念。

二、沿海地區居住與遷徙自由人權之檢討

居住自由是指人民享有「住居不受干擾」之自由。遷徙自由則不僅保障人民擁有遷居之自由，也及於「人身行動」之自由。

(一) 居住自由之維護

無故私闖他人住宅者，尤其是在夜間而屋主可以主張「正當防衛」，往往不必擔負刑責。然而，國家機關行使公權力伴隨而來，往往破壞或限制人民居住自由。因此，憲法第23條必須特別規範相關之限制，亦即國家對人民居住自由之限制必須遵循法定之程序，並且亦須基於公益理由方可，在這種准許侵入人民住宅之情況，其一為「行政檢查權」。

行政機關為執行法定任務時，能否侵入人民之住宅？是為「行政檢查權」的權限問題。例如環保機關為檢查人民住宅或工廠有無違反環保規定，可否進入住宅或工廠檢查？憲法對人民住居自由之保障不若人身自由保障之嚴密，且不將侵犯許可權限由法院獨攬，而只要依法定程序即可對住居自由加以限制。於是法律可授權任何機關在法定條件下對住居自由加以限制。因此，行政機關為了法定任務即可進入人民之居住及其他建築物，例如依空氣污

染防治法(民國94年5月)第43條，各級主管空氣污染之機關人員即可攜帶證明文件，進入公私場所進行檢查；依麻醉藥品管理條例(民國80年11月)第11條，衛生署隨時可派員行使「稽核權」；飲用水管理條例(民國92年1月)第15條；水污染防治法(民國91年5月)第26條及建築法(民國93年1月)第77條都有類似檢查權力(註21)。

所以，為了保障人民的住居自由，行政檢查權應予較嚴格的限制，必須在有明確證據下，認為人民有違反行政義務，或是依照法定程序(如定期受檢)人民有忍受檢查義務時，方得許可行政機關對人民住居自由的侵犯，同時也應嚴格規定非與檢查目的有關之場所，人民得拒絕行政機關人員進入，否則憲法保障人民有不受干擾的住居自由，即可能受到行政檢查權力之濫用而受到侵害。故為了防止行政機關假檢查之名，我國應該制定「行政檢查法」，統一規範目前雜散在各法的行政檢查權。

依我國行政執行法(民國94年6月)第39條准許行政機關在遇有天災、事變，及其他交通、衛生或公安上有危害之情形時，便可使用人民的住宅。發生車禍或火災、地震時，救援單位即可使用鄰近住宅來安置等待救治傷患，因此人民的住居自由便需為急迫公益之需求而受限制。這是行政法上所稱的「即時強制」或是「警察強制」的制度。行政執行法第40條且明白規定，人民之生命、身體、財產發生危害迫切，非侵入不能救護時，行政機關(特別是警察機關)，得予侵入人民住宅這種情形多半是為了救援當事人而侵入，與第39條「公益徵收」情形不同(註22)。

(二) 遷居自由之維護

人民的遷徙自由可以分成選擇居住地之行動自由為「遷居自由」，或以觀光、旅行為目的為「旅行自由」。

國家承認人民擁有遷徙自由，同時意味了國家對人民「支配力」的減弱。人民遷徙之自由可以依據

憲法第23條之規定予以必要限制，但必須基於公共利益之理由，並依法律方得為之。例如行政執行法賦予行政機關限制人民出入天災、事變、衛生及公安發生變故之場所與地區，依據公園法規可限制人民出入劃歸公園地區之自由權利。依據消防法，消防人員亦可禁止人員出入火警場所及周圍，都是基於公共利益而限制人民自由行動之例。依據傳染病防治法令可宣布一地區劃為疫區，禁止人民出入等等。

三、沿海居民財產權之檢討

憲法保障人民財產權的旨意，偏重在防止來自國家公權力對人民財產權的侵害。易言之，人民財產權侵害的主體是為國家。憲法保障財產權，乃是要「人民」擁有生活所需的物資來滿足食、衣、住、行、育、樂之需要，進而發展其人格與抱負。

大法官釋字第400號提到「憲法第15條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴」。因而，財產權利和人性尊嚴結合，便是藉由財產而過有尊嚴的生活。財產權利和生存權結合，便是藉由財產而賴以為生存。

憲法人權即在強調立法者在規範人民的財產權制度時，應該注意保障人民的私有財產制度，此即憲法財產權的「制度性保障」。同時，因為人民可以在個案擁有防範之權利，創設出「個別性保障」，例如政府之沒收、公益徵收及公有化。現就公權力侵犯中台灣沿海人民財產權的五種情形，加以探討。

（一）稅捐

憲法第19條國民有依法律納稅之義務。繳稅是政府合法剝奪國民財產之制度。雖然人民繳稅必須有其法律，但國會可否制定極苛的稅捐法律，掏空人民的財產權？基於憲法財產權「制度性保障」原理，「掏空」人民財產權的稅捐，已形成「沒收的效

果」。因此，便是違反憲法保障人民財產權意旨之違憲法律。所以，中台灣沿海居民居於生活環境相對惡劣，政府宜在稅捐上有更多優惠之措施，避免田產因為地層下陷、海水倒灌、環境汙染所造成的損害更加劇烈。

（二）沒收

財產沒收，是指對人民已擁有的財產予以強制剝奪。民主國家對人民財產的沒收，必須證明人民財產是不合法所得，例如以犯罪方式取得。因為財產權的保障只保障人民合法取得之財產。我國行政罰「沒入」亦屬沒收概念。但是若是財產遭到管制使用或禁止使用，相形之下，似與「沒收」的拮据效果雷同，這是不符民主法治國家針對財產權個別性保障之原則。這是侵犯財產權，人民可經由訴訟請求救濟。

（三）公益徵收

公益徵收是國家為公共利益之需，強制剝奪人民的財產權利（狹義的公益徵收）；以及暫時性的徵用人民財產，使用完畢可歸還（公益徵用）。由於國家為了達到存立目的，常常需要由人民手中獲得土地及其他動產、不動產。其中最明顯者，如國家為築馬路、設軍營、學校、建港灣，都需要獲得土地；而在戰爭時期也需要徵收人民的車輛與糧食等物資，以供軍用，皆須在法律許可的情形下方得為止（註23）。

大法官釋字第440號解釋認為「人民之財產權應予保障憲法第15條既有明文。國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失，若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予合理補償」。為求平衡人民財產權、平等權與公共利益之需求，現代民主國家對公益徵收制度，便是嚴格地界定因徵收所滿足「公共利益」之範圍；以及給予正當的補償。

我國土地法（民國94年6月）及平均地權條例（民國83年2月）均許可行政機關為開發新設都市及

新市區，以及更新舊市區，農村社區時，進行區段徵收。因此，目前我國法律許可行政機關以相當的「公益考量」來徵收私人土地。但依據公平之法理。財產權保障等同「財產價值之保障」，理論上國庫不虞匱乏之時，對於人民的徵收補償，必須以全額方式甚至高於市價補償之，當然，目前我國的財政赤字，超過市價補償反而不易公共建設。另外，中台灣沿海地區部分已經不適合居住，政府宜加另行規劃其他如沼澤生態區域的公共建設，對其不適合居住地區徵收補償，並於適合居住之處發展國民住宅或社會住宅，以利改善生活環境。

（四）國有化

國家可否將私人產業收歸國有？由於現代國家之任務往往擴及於民生福祉與經濟秩序的穩定，為了避免產生受私人操縱之弊病，給予所有權人公正補償並非不可。憲法第144條規定節制私人資本，發達國家資本。私人企業如有害國計民生，得以法律限制之，但是必須針對抽象，而非特定的對象。所以，中台灣沿海地區若有汙染嚴重的產業，或是嚴重破壞沿海生態的產業，並非不得立法將其私人產業收歸國有。

（五）財產權的社會義務

人權不可濫用而危害公益，人民如果濫用財產權，進行不正競爭之行為，或者工廠不顧環境生態的生產行為。因此，德國威瑪憲法在第153條3項規定，首先明定「財產權負有義務，行使財產權必須兼顧公共利益之要求」之理念(註24)；憲法規定財產權負有社會義務之積極面，人民財產應該依法律而忍受因公共利益，而對財產所施加之限制。例如，因開闢公路所產生之噪音，沿途居民應忍受之；工廠因環保公益之需，必須接受法定環保標準之要求。所以，憲法財產權保障已採「相對保障」理論，此從大法官釋字第564號解釋特別援引財產權同時應負擔之社會義務，作為合理限制之依據。為了防止中台灣沿海地區地層下陷繼續惡化，或是避免環境汙

染嚴重，人民也有相對的社會義務，配合政府應有的作為。

柒、中台灣沿海地區其他各項人權議題之檢討

觀察中台灣的幾項人權指標，包含兒童人權、老人人權、數位環境權等各項，加以分析如下：

一、兒童人權的普遍問題

中台灣現存的兒童人權問題初步臚列如下：

(一) 偏遠地區學童營養午餐照料不足，兒童應有權得到足夠的營養。同時，偏遠地區學童資訊受教不足，兒童應享受社會安全的各種利益，應有能夠健康成長和發展的權利。

(二) 偏遠地區小校分校遷校，導致學童就學困難，所處社會地位不正常的兒童，應根據其特殊情況的需要給予特別的教育和照料。

(三) 流動夜市尚有許多部分時間的街頭兒童

屬於「部分時間的街頭兒童」，雖然有家可住，卻在街頭打工或成為兒童性工作(註25)。聯合國UNICEF在2001年度報告中指稱，假如兒童不是在學校而是在街頭，事實上就是等於兒童權利的侵犯。街頭兒童的問題，主要是社會、經濟與健康的問題，其中包括貧窮、缺乏教育及受虐等。

（四）隔代教養問題嚴重

中台灣許多家庭的父母遠赴北部工作或因離婚，導致兒童生活在隔代教養之下，其實，兒童需要得到慈愛和了解，盡可能地在其父母的照料和負責下成長。尚在幼年的兒童除非情況特殊，不應與其母親分離。

從人權協會在婦幼節的會刊，學者彭淑華對「兒童權利」的定義，即知「兒童基本權」包含生存權、平等權及隱私權等；「兒童特殊權利」包函撫養權、父母保護權、優先受助權及遊戲權等(註26)；也都是政府對中台灣未來努力之處。

二、老人人權的普遍問題

由於中台灣面臨老人化的社會問題仍屬嚴重，老人失智或老人失蹤案件與日俱增。所以協尋老人的制度、教育與技術系統，就必須有嚴謹的準備因應。

不僅中台灣老人化的問題日益嚴重，加上中台灣老人不願離開住家，所以安養院之設置有其困難，長期照護措施變成了中台灣老人的倚賴，但是如何享受足夠的食物、享受社會救助、享受交通服務、免受歧視、享受最高品質的醫療保健、不受忽視或任何肢體和精神的虐待、參與社會上活動等，都是未來中台灣老人人權必須強化的課題。

三、 偏遠地區、弱勢族群數位人權的普遍問題

中台灣城市與鄉村、富有與貧窮有有相當落差，其中存在的數位落差的問題，若未有妥善的解決，由其引發的數位機會，即會促使人民的各種權益無法受到必要的保障。

隨著資訊科技的發展，識字率的人權問題已經轉變成普遍、公平的「資訊使用」之人權危機。因為弱勢族群由於經濟、教育、政治等種種因素的影響，根本無法有轉化數位落差的能力與條件，致使其在資訊社會更成為弱體中的弱勢，無法在各方面取得生存與發展的機會。「數位權利」(Digital Rights)，已是當今全球必須正視的新人權問題。這種資訊上所形成的偏遠地區，並不只是地理位置上遠離都市化的等級；中台灣沿海許多城鎮便是資訊上所形成的偏遠地區之典型代表。

其時，這些傳統的偏遠地區，過去因城鄉差距造成教育資源不均；現在學生反而可以透過電腦、網路來閱讀，唯一的問題，如何將電腦、網路能像電視、電話一樣成為家庭設備，如果可以，就能更加接近期待的公平社會。

捌、 結語

沿海環境的改善上有許多成功的案例，以及專家學者發現的方案，值得未來政府施政的參考，如

彰化縣芳苑鄉雖因國光石化掀起環保爭議，因禍得福而聲名大噪，但近來整合社區古井、農漁產業、素人陶藝家等資源，設計體驗式觀光遊程，蚵農組成「海牛隊」目前有26隻黃牛出海工作，轉型成搭載遊客乘坐牛車體驗濕地生態，認識水耕蔬菜、地層下陷地貌變化、鷺鷥林與濕地生態，打造獨特濕地產業觀光行程，為偏鄉注入經濟活水與社區活力(註27)。

又經濟部地質調查所針對雲嘉地區地層下陷問題探勘找到「名竹盆地」的地下水庫，一旦開發利用，估計每年可以供水2億立方公尺，將可舒緩雲彰地區供水壓力，進而有助地層下陷問題的改善(註28)。除此，中華生質能源學會2012年1月建議行政院敦促高鐵彰化、雲林、嘉義地區地層下陷範圍內，種植生質能源原物料甜高粱、麻瘋樹等作物，具有防風、滯洪、水土保持等功能，且成本低，投資報酬高，又可出售碳權，並能解決高鐵下陷問題(註29)。

甚至，新任內政部長李鴻源2012年1月31日接受專訪表示，上任後國土規劃是他一大重點，針對全台所有高潛勢地區，進行土地利用重新規劃。透過地政手段、都市計劃，讓下陷區部份成為人工濕地及滯洪區，並進一步打造為觀光休閒漁業區，以同時解決淹水、下陷及漁民生計問題，創造三贏(註30)。

我國中台灣沿海地區遍及大台中縣市、彰化縣與雲林縣等地，近年來因為地層下陷、空氣品質、漁港開發不足普遍產生人權問題；攸關整體中台灣的國家政策，同時，更是中台灣人權得否進展的幾個關鍵議題。

依據聯合國針對全球人權水準的調查報告顯示，仍有嚴重的生活剝削，從1996年至2000年各種數據查閱，就應給予高度的關切(註31)：「

1. 健康方面

- (1) 每年有9億6千萬人無法飲用已改善的水源。
- (2) 每年有24億人無法獲得基本的公共衛生條件。

(3) 每年有220萬人死於屋內的空氣污染。

2. 貧窮方面

(1) 每年有12億人生活在一天少於1美元。

(2) 每年有28億人生活在一天少於2美元。

3. 兒童方面

(1) 每年有1億6千萬5歲以下的兒童體重不足。

(2) 每年有1仟1佰萬名5歲以下的兒童死於可預防的喪命因素。」

此外，2000年聯合國發表了「聯合國千年宣言」(United Nations Millennium Declaration)，提出在2015年必須完成的八項目標：一是消極極度貧窮與饑餓；二是普及全球小學教育；三是促進兩性平等並給予婦女授權；四是降低兒童死亡率；五是改善產婦之保健；六是進行與愛滋病毒、瘧疾及其他疾病之戰鬥；七是確保環境的永續能力；八是開發全球的發展夥伴關係。

中台灣的沿海地區居民，並無選擇出生地的權利與機會，因此，出生地不應該成為個人被歧視或被忽視的原因。國家是因人民的需要而存在，中台灣沿海人民的基本生存與發展權益，國家自當以政策補救，積極強化偏遠地區人民使用科技改善生活的機會與能力，解決人權問題。

《註釋》

1 法治斌、董保城，憲法新論，元照出版有限公司，2006年3月3版，頁212-213。

2 法治斌、董保城，同註1，頁213。作者參考水污染防治法、勞動檢查法、藥事法、化粧品衛生管理條例等

3 司法院大法官釋字第345號解釋。

4 司法院大法官釋字第558號解釋。

5 司法院大法官釋字第312號、釋字第320號、釋字第434號、釋字第526號等均認定財產權保障在於人民對國家有積極的「公法上請求權」。

6 司法院大法官釋字第564號解釋。

7 法治斌、董保城，同註1，頁258。

8 李光真，封井救高鐵-封不住白白流掉的水，原來水利會灌溉制度早就名存實亡，2011年8月8日，商業周刊1237期，頁66。

9 李光真，同註8，頁66。

10 李光真，同註8。此係曾兼任嘉南水利會委員的台大生物環境系統工程學系教授蘇明道於文內指出。

11 李光真，同註8。此係行政院農委會農田水利處副處長胡忠一於文內指出，並以日本的農民水利組合為例，迄今日本政府只為農民負擔五一%的會費，目的就是讓農民保有「這是我們的水，要共同珍惜」的意識。

12 段鴻裕，沿海地區空氣汙染物影響環境及健康，2011年10月3日，聯合報B1版，記者專稿。

13 段鴻裕、姜宜菁、蔡維斌，六輕有害健康？研究：影響顯著台大連3年調查發現 麥寮、台西居民 肺功能較低 尿中重金屬濃度較高，2011年9月23日，聯合報B1版，記者報導。

14 工業技術研究院，彰化地區民國98年至民國100年地層下陷數據，2012年5月15日，雲林科技大學水土資源保持研究中心提供。

15 社論，2012年3月13日，經濟日報A2版社論。

16 陳文星，2012年4月24日，聯合報B1版，記者報導。

17 工業技術研究院，雲林地區民國98年至民國100年地層下陷數據，2012年5月15日，雲林科技大學水土資源保持研究中心提供。

18 陳信利、姜宜菁，2012年5月16日，聯合報B1版，記者報導。

19 2011年8月17日，聯合晚報A7版，焦點報導。

20 劉致昕撰文，劉于甄研究，台灣海岸浩劫，2012年1月9日，商業周刊1259期，頁90

21 陳新民，行政法學總論，三民書局經銷，2003年5月，

- 頁421。
- 22 陳新民，憲法學釋論，三民書局經銷，2005年8月修訂5版，頁234。
- 23 陳新民，同註22，頁308。
- 24 陳新民，同註22，頁315。
- 25 Who is a Street Child, 2002; Living in the Streets, 2002。轉引自彭堅汶著，民主社會的人權理念與經驗，五南圖書出版公司，2010年3月3版，頁113。
- 26 彭淑華撰，2010年台灣兒童人權指標調查報告摘要，人權會訊第100期，2011年4月，頁15。
- 27 陳文星，2012年5月2日，聯合報B2版，記者報導。
- 28 沈明川，2012年2月2日，聯合晚報A9版，記者報導。
- 29 楊明俊，2012年1月17日，經濟日報B6版，記者報導。
- 30 游智文，2012年1月31日，聯合晚報A5版，記者專訪新任內政部長李鴻源。
- 31 參閱M.ul Haq, 2002, 1996年至2000年各種數據 (<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>) ; 以及2000年「聯合國千年宣言」(United Nations Millennium Declaration), (<http://www.un.org/millenniumgoals/index.html>)

2013年中台灣人權議題研討會徵稿

一、主旨

中華人權協會於2013年5月29日舉辦第二屆2013年中台灣人權議題研討會，本系列研討會分為兩大議題—「科技人權」、「司法人權」，各議題均以專家學者的觀點探討科技時代各項法律與制度的問題，並將觸角擴大至國內大學及各大機構之專家或學者，邀請專題發表論文，並藉由多場座談，針對我國未來法制的走向及人權發展，提供看法。期盼能藉由此次學術研討會，綜合各領域專家學者之法律見解、宣導人權理念及整合中台灣人權議題，並藉以提昇產、官、學及研究機構界之科技與法律整合能力，並期透過研討會之舉辦，提升國人對人權議題之關注及瞭解。

二、徵稿主題

- (一) 科技人權
- (二) 司法人權

三、投稿規定

- (一) 2013年4月30日前繳交中文論文摘要表。採線上報名者，請下載論文發表報名表及論文摘要表以Word檔格式繳交；字體12，兩頁A4以內【繳交方式】以e-mail方式寄至：ghw@yuntech.edu.tw，信件主旨標示為：姓名_中台灣人權議題研討會摘要投稿。採紙本報名者，請下載論文發表報名表及論文摘要表，於截止日前掛號寄至64002雲林縣斗六市大學路三段123號 雲林科技大學 科技法律研究所收（以郵戳為憑）。
- (二) 本單位將於5月3日前e-mail通知審查結果。審查通過之論文發表者，請於5月15日前繳交論文全文。
※主辦單位得視需要洽請作者提供相關補充資訊。
- (三) 聯絡資訊：雲林科技大學 科技法律研究所歐助教，電話05-5342601分機3601，e-mail：ghw@yuntech.edu.tw。

四、主辦單位：中華人權協會

五、承辦單位：中台灣人權論壇

六、合辦單位：雲林科技大學科技法律研究所、雲林縣榮譽觀護人協進會

先母查張祖葆女士事略

查重傳

中華人權協會副理事長

先母查張祖葆女士，為本會前理事長查良鑑先生之夫人，祖籍安徽省盱眙縣，1921年出生於安徽省天常縣。女士系出名門，尊翁張銘公早年加入同盟會並參與武昌起義；在國父孫中山先生擔任臨時大總統時期曾任外交總長，後歷任中華民國駐爪哇總領事、尼泊爾公使，安徽大學校長，之後從商，定居南京梅溪山莊，即女士幼年成長之處。母陳氏，賢德慈惠，共育二子六女，女士排行第六，眾人皆稱六姐、六姨或六姑。

抗日戰起，女士隨家人遠赴四川，並完成會計學業；勝利後，在美國紅十字會上海總部擔任司庫。1949年風雲變色，在尊翁的鼓勵下兼程南下廣州，轉赴香港後抵台，與二姐舜華女士在台南團聚。以優異工作能力，很快被中國民航公司（中華航空前身）錄取擔任司庫。

1953年司法行政部次長查良鑑先生在美國辦理毛案成功載譽歸國，經成功大學校長秦大鈞先生媒妁，女士與先生於1954年在台北市仁愛堂結為連理。婚後女士辭去工作，相夫教子，餘暇投入蔣夫人主持的婦聯會為國軍將士縫製軍服；查先生後出任最高法院院長、司法行政部部長、東海大學董事長、中美文經協會理事長、中國人權協會理事長等職，經常與先生出訪各國，以優異之外語能力從事國民外交活動，結交不少外國友人。

女士率真直爽、品味出眾、嫻淑慈惠、勤儉持家、事親至孝，家用有餘均匯到大陸奉養尊翁。女士



是終生學習的實踐者，一生從未停止學習，每日必定讀書且學習英語至少一小時，並曾習法文、西班牙文、日文等；女士對繪畫興趣濃厚，年輕時曾師從吳炫山等大師學習油畫，後師從黃磊生大師、歐豪年大師學習國畫二十餘年，尤以花鳥、動物見長，栩栩如生，多次參加壬戌畫會和師生聯展，2002年參與台灣女書畫百家祝賀蔣夫人宋美齡105歲嵩壽聯展，年事稍長從師學習書法修身養性。女士擅長烹飪，大宴小酌均色香味俱全，同時嫻熟女紅，多年來先生、孩子及孫子的毛衣、圍巾大多親自編織。女士喜愛旅遊，遍遊五大洲，每年赴大陸與兒孫及侄甥



輩飽覽名川大山。

女士與先生育有二子，長子競傳畢業於臺灣大學法律系及密西根大學法學院，曾執律師業，目前在大陸從事公益扶貧工作；媳張虹，擔任牙科診所總經理；育有孫兒家英及家豪、孫女家荷、曾孫女孝宜。次子重傳為中國文化大學法學博士，在玄奘大學任教並兼學務長；媳江麗蓮，任職於教育部；育有孫女家莉、孫兒家寧。



女士身體一向健朗，2013年春節後開始虛弱，不欲飲食、言語及行動，3月21日凌晨3時在睡眠中蒙主寵召，安詳辭世，享壽93歲。女士一生幸福美滿，個性開朗喜歡交朋友，有兒孫陪伴生活無憂無慮，

活力四射常把歡樂帶給周圍的親友，留給親友無限懷念，也帶給兒孫正向之導引。



自從與二姐在台南重逢之後，女士信服了主，在台南浸信會受洗，成為虔誠的基督徒；女士更深刻地影響先生接受了主，共同為基督教教育做出了畢生的奉獻。女士早期學習油畫時曾作耶穌畫像，每日對其禱告，極為虔誠。

凡事相信、凡事忍耐、受主的恩典、聽主的訓言、得主的賞賜，女士接受了神的靈住在心裡，做主的器皿，把主的大愛傳給周邊所有的人，回到主的懷抱，必然復活得到永生。我們相信，女士已安息在神的懷中，息了地上的勞苦，已在天家永享安穩。願耶穌基督的恩惠與平安，賜福女士全家得安康。

