

## 人權專題-人民繳稅心甘情願、政府課稅心安理得

- |    |                  |     |
|----|------------------|-----|
| 02 | 大法官釋憲審查原則與正當法律程序 | 蘇友辰 |
| 03 | 租稅規範審查與正當法律程序原則  | 許玉秀 |
| 10 | 租稅法律解釋與違憲審查      | 葛克昌 |
| 19 | 賦稅人權之我思          | 傅馨儀 |
| 22 | 稅收中的人權保障         | 常健  |
| 25 | 從賦稅看土地的不正義       | 詹順貴 |
| 28 | 居住正義之探討          | 謝明瑞 |

## 人權時論

- |    |                    |     |
|----|--------------------|-----|
| 31 | 臺灣檢察制度的問題及其改革方向    | 林孟皇 |
| 35 | 司法人權的另類觀察          | 張升星 |
| 38 | 食品安全與人權保障          | 黃帝穎 |
| 40 | 我國食品安全法制初探與應有思考之芻議 | 宮文祥 |

## 人權專文

- |    |             |     |
|----|-------------|-----|
| 44 | 民主十字路口的憲政抉擇 | 黃炎東 |
|----|-------------|-----|

## 人權指標

- |    |                    |     |
|----|--------------------|-----|
| 47 | 2013年台灣人權指標調查發表會紀錄 | 陳佳詮 |
|----|--------------------|-----|

## 活動訊息

- |    |        |
|----|--------|
| 59 | 新入會員介紹 |
| 60 | 會務動態   |

封面人物介紹：

左起：中正大學財經法學研究中心黃俊杰主任、中華人權協會蘇友辰理事長、司法院第七屆大法官許玉秀教授、財政部賦稅署蔡碧珍副署長、台灣大學財稅法學研究中心葛克昌主任、台北商業技術學院財稅系黃士洲副教授。

# 大法官釋憲審查原則與正當法律程序

蘇友辰

中華人權協會理事長

個人有幸認識司法院第八屆前大法官許玉秀博士，那是在民國85年民間司改會於民國85年6月1日發表第一次刑事案件蘇建和等三名死刑犯判決評鑑報告，該項攸關生死裁判評鑑意見由許博士與許志雄、李茂生、蔡墩銘四位公法、憲法及刑法名教授與莊柏林資深律師共同審查合議作成。這件本著學術良心強而有力的評鑑意見成為我們平冤過程主要論述基礎。經過四、五年的衝刺，終經台灣高等法院於民國89年5月19日裁定准予再審，檢察官提出抗告，最高法院曾有田庭長領導的刑事第九庭駁回抗告，而開啟本案重審再生之契機，旋經十二年不懈奮鬥，最後於民國101年8月31日獲得無罪判決定讞，我們對他們兩位長者的仁慈與英明銘感在心，但始終緣慳一面。

直到洪仲丘被虐死案發生，軍事審判制度一夕翻盤回歸司法，本協會於今年9月13日舉辦軍中人權及軍事審判法制的座談會，許大法官慨然應允主持一場議題的討論，她那種深入淺出侃侃而談的風采令人印象深刻。當日他並送給我一本她在八年大法官任內的研究創見於2011年10月出版的《論正當法律程序原則》大作，個人拜讀之後，讓我這井底之蛙大開眼界，其中第五章「課徵租稅的正當法律程序」如獲至寶，特別是許大法官在序文提到，不祇是對人身自由的限制要正當法律程序，任何基本權利的限制都應該遵守，既使課人民以納稅義務的租稅規範也不例外，因為一個國家的文明程度，完全取決於國家權力的運作，是不是能夠遵守正當法律程序原則，誠哉斯言！

憲法第八條規定，為國家剝奪人身自由所應遵守的正當法律程序，如有違反即不符程序正義，無論行政或刑事處分即形成的違法的狀態，影響所

及，實質正義即無從獲得有效保障及實踐；而司法院釋字第585號、第636號、第663號第689號、第709號、第710號、第711號等均闡述國家對人民權利之限制或侵害，必須符合正當法律程序原則，否則應使其有獲得救濟之機會及保護。因此，違法濫權監聽搜証或未取得搜索票即逕自為搜索扣押証物，其取得的証據具有重大瑕疵，而不能賦與証據能力。同樣的，一件租稅的課徵亦係行政處分一種，如不按正當法律程序審查開單，亦可能被宣告無效。然而租稅規範本身如不符平等原則、比例原則，或違反租稅法定、公平、明確性原則，是否即為正當法律程序的違反，過去大法官就租稅規範的行政命令或釋示被宣告違憲者，可以說是最為大宗，究竟其審查原則建構何種基準之上，前開審查原則，是否可以統括為正當法律程序原則，有待許大法官進一步闡述深論。

許玉秀博士在《論正當法律程序原則》大作闡述指出，程序正義是人的正義，實體正義則是神的正義，因為實體正義是否真的可以實現，祇有天知道，但神的正義，如能夠透過公平的遊戲規則實踐，當是人所能掌控的正義。因此，遊戲規則是公平的，而結論也被承認是公平的，那就是事實的真相，否則違反程序正義的結論，事件的真實性可能被否定，而陷於是非不明的狀態。

究竟國家課徵租稅的正當法律程序如何遵守，大法官過去審查租稅規範宣告違憲，究竟那些原則為正當法律程序重要內涵；大法官相關各號解釋如何運用正當法律程序進行審查，為台灣租稅規範程序建構何種基準，以達成稅制及稅務改革之目標，從本期刊載許大法官一場題為：「論租稅規範審查與正當法律程序原則」的專題演講內容，讓我們多所啟發及思辨。

# 租稅規範審查與正當法律程序原則

## ——第二個正當法律程序的故事

許玉秀

司法院第七屆大法官

### 壹、楔子:第二個正當法律程序的故事

今天所要講的故事，是關於釋字第六一五號解釋的故事。為什麼是第二個正當法律程序的故事？第二有兩層意義：首先，前不久曾寫了第一個正當法律程序的故事，這一篇是最近以來，關於正當法律程序原則的第二篇文章。第二個意義比較重要，在八年大法官的任期裡面，對於正當法律程序原則，第一次有突破性的思考，是在釋字第610號解釋。

那是一個涉及公務員懲戒再審議的案件。聲請人因為刑事確定判決無罪，而針對懲戒的決定聲請再審議，但聲請期限已過。因為聲請期限自無罪判決確定時起算，而聲請人不知道無罪判決已公布確定，知悉後提起再審議時，已錯過法定的30日除斥期間，再審議聲請自然遭到駁回。30日期間原本能讓聲請人有足夠的時間進行特別救濟程序，但是必須知道有權利，才有機會行使權利，如果知悉的權利沒有受到保障，期間的保障顯然可能落空。當時嘗試以聲請人再審議聲請權欠缺主觀行使可能為由，主張系爭規定公務員懲戒法第34條第2款<sup>1</sup>，違反正當法律程序原則而違憲，因為保障權利行使的正當法律程序，必須保障權利主體有主觀及客觀行使權利的可能。<sup>2</sup>

之後在作成釋字第615號解釋的時候，發現以正當法律程序原則審查，更能清晰說明系爭規範是否違憲，於是開啟從正當法律程序審查租稅規範的信念。那是八年釋憲經驗中，第二度操作自己開發的正當法律程序審查方法，今天所要講的就是這第二個關於正當法律程序原則的故事。由於當初只是提出審查結論，並沒有揭示具體操作方法，感謝蘇友辰理事長提供這個機會，讓我補做功課，把釋字第615號解釋的故事真正講完。

### 貳、釋字第615號解釋的故事

#### 一、解釋客體與多數意見的審查操作

##### (一)所得稅納稅義務人扣除額計算方式選擇權的行使期限

在2006年7月28日作成的釋字第615號解釋，所審查的對象，主要是所得稅法施行細則第25條第2項規定：「納稅義務人選定適用標準扣除額者，於其結算申報案件經稽徵機關核定應納稅額之後，不得要求變更適用列舉扣除額。」(下稱系爭規定)<sup>3</sup>該規定以稽徵機關核定應納稅額的時點，決定能否變更所得稅扣除額的計算方式。

一般週知的所得稅扣除額有兩種計算方式：標準扣除和列舉扣除，規定在所得稅法第17條第1項

第2款：「納稅義務人就左列標準扣除額或列舉扣除額擇一減除外，並減除特別扣除額：（一）標準扣除額：（從略）（二）列舉扣除額：（從略）（三）特別扣除額：（從略）。」該規定給予納稅義務人扣除額計算方式選擇權。扣除額計算方式既經選定，能否變更？所得稅法本身沒有規定，但從上述施行細則第25條第2項規定來看，主管機關的立場是准許變更的。換言之，依所得稅法相關規定，納稅義務人有扣除額計算方式選擇權，而且也有變更選擇的權利，一旦有變更選擇的權利，表示國家給予納稅義務人相當優惠的扣除額計算方式選擇自由。

這個自由倒不是毫無限制，在施行細則第25條第2項所規定的限制，就是應納稅額如果已經稽徵機關核定，即不能改變已經行使的選擇。

## （二）聲請人的違憲主張：系爭規定逾越母法授權

聲請人認為所得稅法第17條第1項第2款規定只規定納稅義務人有選擇列舉或標準扣除額的權利，而且沒有規定行使的期限，只有從主管機關所訂定的系爭規定，才看得到變更選擇有限制，這種限制是母法的所得稅法所沒有的，系爭規定顯然逾越母法授權，因違反法律保留原則而違憲。

## （三）大法官多數意見的合憲結論與理由

大法官多數意見認為，所得稅法第17條第1項第2款雖然賦予扣除額選擇權，並不表示同時必須准許任意變更選擇，而為了避免租稅法律關係不確定，選擇的時間不能毫無限制。系爭規定以稽徵機關是否完成應納稅額的核定，作為納稅義務人選擇扣除額計算方式的期限，是有效維護租稅安定的合理手段，已調和租稅正確、稽徵程序經濟效能及租稅安定原則，並未逾越所得稅法第17條第1項第2款的規範目的，所以沒有違反憲法第19條租稅法律原則（解釋理由書第3段參照）。

## 二、大法官說理不足之處

### （一）、所得稅法第17條第1項第2款規定的規範目的？

所謂沒有逾越母法的規範目的，可以理解為母法沒有規定不能限制選擇權的行使期限，而且基於租稅安定原則及稽徵程序經濟原則，母法也不可能准許無限期地行使扣除額計算方式選擇權，因為總要確定稅額，以便課稅。但是反面來說，從母法也看不出來選擇權必須有行使期限。

大法官多數意見其實並沒有說出母法規定的規範目的，所謂租稅安定原則及稽徵程序經濟原則，是租稅法的一般原則，而且應該是系爭規定的規範目的，而不是母法的規範目的。

母法—所得稅法第17條第1項第2款規定的規範目的，就是要讓人民有參與稽徵程序的權利，可以自己選擇對自己有利的扣除額計算方式。比起規定一個劃一的方式，或由稽徵機關選擇一個比較有利的方式，讓人民自己選擇，不會是簡化稽徵程序的方法，換言之，不能從稽徵程序經濟解釋母法的規範目的。而從迅速確定應課稅額的角度來看，如果只允許一種標準扣除額的計算方式，也應該比較能達到目的。如果給予納稅義務人選擇權，要和租稅安定原則連結，必須理解為納稅義務人心甘情願採用的計算方式，有助於鼓勵納稅人納稅，自然會產生租稅安定的效果，而不是解釋理由書所說「避免租稅關係不確定」的租稅安定原則。

### （二）、限縮所得稅法第17條第1項第2款規定的規範目的

如果不限制所得稅扣除額計算方式選擇權的行使期限，最糟的情形是甚麼？大約是已經核定稅額之後，或者甚至所得稅都已經繳納之後，再度要求變更稅額的計算方式，那麼自然會增加稽徵機關的程序耗費；而國庫原本預計可以動用稅款的額度和時間點，可能因此不確定，這就是所謂的租稅不安定；最後如果扣除額計算方式改來改去，可能增加稅額核定錯誤的機率。

如果最後反正就是會有一種核定結果，其實沒有所謂安定或正確與否的疑慮，真正造成的負面效

果，應該是發生在稽徵機關的程序耗費上面，所謂稽徵程序的不經濟，就是所課稅額還不足以支應稽徵成本，這才是租稅規範所不能容忍的後果。

那麼讓人民選擇對自己有利的計稅方式，目的應該是在於鼓勵誠實納稅，以及讓人民在納稅之後，保有足夠生活的資產，以便實質上符合量能課稅的原則。所以大法官其實是用租稅安定原則及稽徵程序經濟原則，支持系爭規定所得稅法施行細則的25條第2款的規範目的，而用來平衡、也可以說是限縮所得稅法第17條第1項第2款規定的規範目的。

### (三)、審查漏洞

所以多數意見解釋理由其實可以說得更清楚一些：系爭規定的稽徵程序經濟目的，與實質量能課稅和鼓勵納稅的目的不相衝突，所以沒有逾越母法授權目的。

雖然低位階規範的規範目的和高位階規範的規範目的沒有衝突，但是低位階規範用來實現規範目的的方法是否沒有瑕疵，在解釋理由當中並沒有處理。換言之，多數意見只回答了，選擇權的行使需要有所限制，但並沒有檢驗限制到甚麼程度，是高位階規範的規範目的所不能容許。於是看起來結論像這樣：不管怎麼限制，都不違反高位階規範的規範目的。

## 三、系爭規定的限制方法有無憲法上的瑕疵？

### (一)限制時點無從確認的期限

系爭規定以稽徵機關核定應納稅額的時點，作為納稅義務人行使選擇權的期限限制。這種限制方式，完全取決於稽徵機關的作為，明顯是為稽徵程序的便利著想。

問題在於：應納稅額的核定時點無從確定，因為甚至沒有任何內部作業規定，可以查核個別應納稅額何時核定。所以選擇何時不能變更，不僅客觀上無從確定，稽徵機關主觀上還有操縱可能，從稽徵機關所獲悉的核定時點，是否為實際上的核定時

點，納稅義務人完全無從檢驗確認。

### (二)從正當程序的要求看出憲法意義的瑕疵

#### 1、所得稅扣除額計算方式的選擇不是租稅協力義務

如果認為給予納稅義務人扣除額計算方式的選擇權是一種恩惠，或者認為這種選擇，其實是賦予人民幫助稽徵機關確定稅額的協力義務，不容易察覺由稽徵機關決定變更選擇期限的憲法瑕疵。

所得稅扣除額計算方式選擇權，不會是一種租稅協力義務，因為義務不履行，會產生不利的法律效果，例如各種申報、扣繳義務<sup>4</sup>。如果不履行扣除額計算方式選擇權(基本上不可能，因為申報時，就必須選擇一種)，稽徵機關沒有可列舉的扣除資料，自然會依據標準扣除額核定稅額。因為納稅義務人自己不選擇所產生課稅額度高低的後果，由當事人自行負責，並不會發生任何懲罰的效果。

#### 2、納稅義務人是賦稅稽徵程序主體

在核定納稅義務人應納稅額的稽徵程序當中，讓納稅義務人可以選擇對自己較為有利的計算方法，是讓納稅義務人有參與稽徵程序的權利，因為權利才會帶來利益。

而讓納稅義務人有參與決定納稅額的權利，是將納稅義務人當作稽徵程序中的程序主體，才有可能。有這種納稅義務人是稽徵程序主體的意識，自然能看到權利行使的規定是否足夠尊重權利主體。

#### 3、程序主體地位的保障不足

所得稅法讓納稅義務人能夠藉由扣除額計算方式選擇權，參與賦稅稽徵程序，彰顯了納稅義務人在稽徵程序中的主體地位，但是系爭規定完全讓稽徵機關決定選擇權行使期限，使得納稅義務人又成為被決定的客體，暴露對程序主體地位的保障不足。

在釋字第610號協同意見書中，藉由闡論正當法律程序原則，所開發出來的程序主體的主觀參與可能和客觀參與可能，有助於察覺系爭規定在憲法

上的瑕疵。納稅義務人因為無從獲得稽徵機關何時核定稅額的程序資訊，使得主觀行使權利的可能性未受保障，因而也使得選擇權的變更欠缺客觀保障。

#### 四、正當法律程序原則的審查操作

##### (一)、審查密度

###### 1、依基本權類型而定

釋憲實體審查程序的第一步，是確認可能遭受侵害的憲法上權利，因為基本權類型確立之後，才能決定審查的寬嚴標準，俗稱審查密度。審查密度原本是為審查比例原則所開發出來的審查標準，而操作審查密度，長久以來以基本權類型作為區分標準。

###### 2、中度審查標準

適用正當法律程序原則進行違憲審查時，不必另行開發審查標準<sup>5</sup>。在審查人身自由時，當然使用嚴格審查標準(高密度)<sup>6</sup>。人民納稅義務所牽涉的權利限制是財產權，財產權的審查密度，大法官原則上採中度(中密度)審查標準，但也經常可見寬鬆審查標準(低密度)。依據正當法律程序原則審查租稅規範時，究竟適用中度或寬鬆審查標準，可以取決於對財產權限制的直接、間接或嚴重程度。另外關於租稅義務的違反，究竟科處行政罰鍰或刑罰，也能決定審查密度。刑罰適用限制人身自由的嚴格審查標準，行政罰則適用中度審查標準。

稅率和所得稅扣除額計算方式，都直接關係應納稅額的多寡，應該是直接涉及財產權的限制，所以應該適用中度審查標準。

##### (二)審查結論:尚不違憲，但應檢討改進

###### 1、具體審查操作

因應比例原則的審查而確立的有三種密度。進行嚴格審查時，基本權的限制，必須為保護特別重大公益所必要，且使用侵害最小的手段，方不違憲；進行中度審查時，如所保護為重大公益，而比較保護目的和限制手段之間的損益，或比較不同限制手

段之間的損益，如手段對基本權限制並非相對較小的方法，則屬違憲；進行寬鬆審查時，所保護為合理、正當的公共利益，即屬合憲。<sup>7</sup>

###### 2、比較不同限制方法

依據中度審查標準，課稅當然是重大公共利益。至於扣除額計算方式選擇權的時限，除了系爭規定的核定應納稅額之外，沒有更簡單、對於租稅關係的確定更有效的方法嗎？

假設設定一個相當期限，供納稅義務人變更選擇，例如申報所得稅之後七天內、十天內、二十天內或三十天內，必然更有利於納稅義務人選擇權的行使。合理的期限，藉由每一年核定稅額的平均日，應該不難計算出來，甚至以最短的核定時間為準，皆無不可。對於稽徵機關而言，訂出一個明確的期限，應該毫不困難；對於納稅義務人而言，如果可以預期權利失效的時間，主觀行使及客觀行使可能，皆可獲得保障。反之，以已核定應納稅額作為標準，稅捐稽徵機關在納稅義務人詢問時，如果為了避免麻煩，不誠實以對，已核定稅額必定成為無效的標準。

不過採取期間標準，對於選擇權的行使而言，未必比較有利，因為如果稽徵機關誠實，而核定稅額的時間比較久，變更選擇的容許期間也會比較久，反而對納稅人有利。因此系爭規定對納稅義務人變更選擇的限制，還不能認定為違憲。但是如果採期間標準，納稅義務人對選擇權喪失與否，能夠預見，才符合正當法律程序原則的要求，對租稅關係的確定，也一定比較有利，也會有助於減輕稽徵機關的業務負荷，使期限明確。

所以對這個個案的審查結論是：系爭規定應該檢討修正。

#### 參、釐清若干審查原則

##### 一、納稅義務與財產權是否受侵害無關？

本文修正了在釋字第615號解釋協同意見書中的一個觀點，在那一號解釋中，我同意多數意見扣除額計算方式選擇權與財產權無涉。在意見書中特

別討論的一個問題，就是審查租稅規範，是否必須同時援引憲法第15條保障財產權的規定，而且進一步涉及是否必須援引憲法第23條法律保留原則的爭論。<sup>8</sup> 這個問題，則起源於納稅義務是否同時限制了人民財產權的爭論。

審查租稅規範不必審查限制財產權的主張，認為憲法第19條規定人民有納稅的義務，只要稅法相關規定，不違背憲法第19條的規定，即可通過違憲審查，不需要另外審查財產權是否過度受到侵害。

這種主張可能導致對民主憲政體制最危險的結論，就是納完稅的剩餘資產，才是人民的財產<sup>9</sup>。於是所有被限制的自由，都會變成不屬於基本權的一部分，而後就再也沒有所謂基本權受限制的情況存在。這種對財產權、乃至基本權的理解，縱使不全然等於、也是比較接近無產階級專政體制的主張，至少不是屬於民主共和體制下對財產權、乃至於一切基本權的理解。

## 二、量能課稅原則、比例原則與平等原則

### (一) 量能課稅說明比例或平等?

在釋字第607號解釋，大法官決定將租稅法律主義限縮適用在法律保留的形式審查，以租稅公平原則作為實質審查準據，可稱為雙軌審查模式。在此之前，租稅法律主義有時候包含形式和實質審查原則，可稱為單軌審查模式；採雙軌審查模式時，多數以租稅公平原則作為實質審查原則<sup>10</sup>。

稅法上適用於所得稅法的量能課稅，首見於釋字第597號解釋，但與公平原則一起適用，所扮演的角色，是比例原則的角色，換言之，應屬比例原則的子原則。在這種理解之下，釋字第607號解釋，直接以租稅公平原則作為實質審查原則，而不再援引量能課稅原則。到了釋字第693號解釋，量能課稅用語再度出現，而被適用成平等原則的下位原則。

量能課稅究竟是操作比例，還是操作平等？這個問題引起另一個爭論，租稅公平究竟是審查比例或審查平等？主張是審查平等，就一定要反對比例

<sup>11</sup>嗎？

### (二) 比例原則的內涵是甚麼？

雖然比例原則的操作，在釋憲實務上，經常以有效性、必要性、妥當性(最小侵害原則)進行操作<sup>12</sup>，但是不表示比例原則全等於這三項的加總，這三項加總的操作，只是比例原則的一種操作模式，縱使是最重要的一種操作模式(實際上並不好操作)。

比例原則其實就是用來檢驗目的與手段關聯性的原則，如果以技術性的操作，取代對比例原則的理解，是窄化比例原則的內涵與功能，只要是操作目的與手段的關聯是否相當，就是在操作比例原則。

### (三) 量能課稅成為憲法原則？

量能課稅原則是稅法上的原則，尤其是所得稅法上的原則，已經是稅法上的ABC。如果要直接提升為憲法原則，像罪刑法定原則、罪責(責罰)相當原則一樣，可以嗎？

當然可以！如果它的內涵同時包含比例和平等。依照納稅人所得的高低，多者多負擔，少者少負擔，量能課稅可以這樣理解，那麼就是等者等之、不等者不等之的實質平等審查。但是如果只有進行平等審查，縱使橫徵苛斂，只要所有的人都受相同對待，也不會違背平等原則。要審查橫徵苛斂的不公平，就必須審查比例原則。如果量能課稅的審查，也包含目的與手段關聯性的比例原則審查，自然能完全取代租稅公平原則，而提升成為一個具有憲法位階的審查原則。

但是如果租稅公平原則，就是包含比例原則和平等原則的審查，其實也不需要特別強調量能課稅原則。

最後，不管適用比例原則、量能課稅原則、平等原則、實質課稅原則、租稅法定原則，都可以從正當法律程序原則的概念上去理解，這些原則也都可以理解為正當法律程序原則的子原則。<sup>13</sup>

## 肆、賦稅正義在正當法律程序之中

### 一、賦稅人權的覺醒

#### (一)稅賦的桎梏甚於刑罰

釋字第660號解釋意見書是這樣起頭的：「刑罰與稅賦是國家給予人民的兩大痛苦，為人權把關的大法官，既不該支持深文周納入人於罪，也不該支持深文周納橫徵苛斂。」這一段話也可以這樣說：「國家實施刑罰權與徵收稅賦，都必須遵循正當法律程序。」

刑罰很痛，會受刑的，究竟還是少數人；稅賦也可以和刑罰一樣痛，卻是人人都不能從稅賦裡脫身。稅賦就是各種各樣的過路費，稅賦的樣貌，比起刑罰種類，更是複雜千百倍。刑罰是消極維護國家秩序的手段，稅賦則是積極建構國境的工具，沒有稅賦，沒有共生。就個人價值的呈現而言，人身自由是為其他基本人權之首<sup>14</sup>，就種基本權的維護和實踐而言，賦稅人權是一切人權的基礎，有賦稅正義，才可能創造其他基本人權的孕育環境。<sup>15</sup>

#### (二)管理國家財政從反省納稅義務開始

在這個時代，最經常從國家的管理階層聽到的話，就是國家財政困難。傳遞國家財政困難的訊息，經常就是為了提出增加稅賦的要求。國家為什麼會財政困難？當然是因為政府管理財產的能力太差<sup>16</sup>，而管理人民財產的能力愈差，就愈會伸手向人民要經費（稅賦）。國家財政的管理，其實就是稅賦的管理，稅賦的管理，則是從稅賦的稽徵開始。作為稅賦稽徵程序的主體，人民因此必須了解，在稅賦稽徵程序中爭取有利的地位，才能獲得有效監督國家財政管理的戰略地位。

2012年12月間，世界公民總會主席發表世界賦稅人權宣言<sup>17</sup>，終於宣告新世紀的人權思潮，由賦稅人權開路。在這一份人權宣言的第四段，提到賦稅徵收及處罰應遵守正當法律程序，並符合比例原則。雖然我對正當法律程序原則的使用方式略有不同<sup>18</sup>，但是對於賦稅徵收應遵守正當法律程序這個

宣示，則完全認同並欣慰吾道不孤。

### 二、從正當法律程序檢視所有的租稅規範

#### (一)、具有操作可能性

2006年7月底，藉由對釋字第615號解釋的操作演練，發現從正當法律程序切入，可以在租稅規範違憲審查上面，看到不一樣的風景。2011年，嘗試針對歷來關於租稅規範的解釋，選出釋字第218號、248號、361號、480號、606號、660號、673號、685號8個解釋，利用保障程序主體地位、保障程序主體主觀參與、保障程序主體客觀參與三角操作系統，進行正當法律程序原則的審查，而且初步證明具有操作可行性。<sup>19</sup>

上述的操作，是從程序主體參與稽徵程序的角度，進行檢視。所謂的程序參與，基本上是一種權利，換言之，從正當法律程序原則切入的審查，是對權利的審查。但是租稅協力義務因而並沒有受到真正的檢視。

#### (二)、重新審視租稅協力義務

涉及租稅協力義務的大法官解釋例，通常審查違反義務的處罰是否符合比例原則，例如釋字第642號解釋的保存憑證義務、第673號解釋的所得扣繳義務、第713號解釋的申報扣繳憑單義務及扣繳稅款義務等。

在稅賦稽徵過程當中，要求人民協助稽徵機關，使稽徵程序能順利進行，在至今為止的稅務學理上，似乎理所當然。所以國家要課稅，人民有自動乖乖交代所得的申報義務；所以事業負責人有為受僱人預扣稅款申報義務；所以營業稅納稅義務人，有義務申報銷售額。總之，國家要人民拿點錢出來造橋鋪路，還要求人民要協助查清楚自己哪裡有錢可以拿出來，如有隱瞞，刑罰、行政罰伺候。

但是最好公共福利多一點，稅繳少一點，這不是人性嗎？能用最少的花費，給主人置辦最好的生活享受，不就是一個能幹管家最需要的本事嗎？人民期待一個能幹的政府，不必要繳很多稅，而能夠



給人民很好的公共福利，這有甚麼可恥？老闆總是不讓管家知道自己有多少錢、錢藏在哪裡，免得管家亂花錢，怎麼人民還必須錢財露白，讓幫忙管理錢財的政府，不要花費力氣，就能輕鬆拿到要花的錢？甚至憲法還可以這樣要求人民，除了納稅義務之外，還要有租稅協力義務，並且是附帶行政處罰甚至刑罰的義務？

以所得稅申報義務為例，大約10年以前，所得稅納稅人每年都要自己保存扣繳憑單，填表、核算，再跑一趟稽徵機關，經過稽徵機關初步核算、申報之後，過一段時間終於核定，又總是漏報，十分勞民傷財。以受薪階級而言，所有所得資料，稽徵機關可能比納稅人清楚，反正最後還是要稽徵機關核定，如果索性由稽徵機關核定應繳稅額、通知納稅，納稅人如有異議，再申訴要求重新核定，不是可以省下人民和稽徵機關許多賦稅成本？終於，過去這幾年，藉助於電腦科技，所得稅的課徵程序已經朝著這個方向改進。如果真的能夠完全成功，申報的協力義務將從此消失不見，也就不再有違反義務而受罰這回事。

電腦科技可能讓所得稅申報義務消失，表示租稅協力義務來自於國家管理財產的方法落後，而不是租稅倫理上的理所當然。如果改變成國家提供納稅資訊，人民審核後可以行使更正請求權，人民成為稽徵程序主體的地位就會清楚呈現。

所有的租稅協力義務，看起來都是人民被當作程序客體對待的證據<sup>20</sup>，用正當法律程序原則檢視所有的租稅協力義務，重新建立一套有租稅稽徵程序主體意識的租稅規範，才是賦稅改革應該遵循的方向。

## 伍、結論:連結過去與未來

本文前半部就釋字第615號解釋所操作的審查密度，屬於傳統釋憲實務和學理的做法，仍然將正當法律程序原則的審查，依附在基本權、尤其是傳統基本權分類上面。但是如果正視賦稅人權對整體

人權環境的關鍵意義，賦稅人權甚至應該獲得與人身自由相同的對待，則正當法律程序原則適用在租稅規範違憲審查上面，應該以中度審查為最基本的要求，也就是說，甚至也可能採用嚴格審查標準（不只是針對科處刑罰的規定）。

### 《註釋》

- 1 相較之下，民事訴訟法第500條第2項、行政訴訟法第276條第2項，規定期間起算點，除了判決確定時之外，還有確定判決送達時、知悉確定判決時兩種。系爭規定顯然忘記另外兩種。
- 2 許玉秀、林子儀、許宗力，釋字第610號解釋協同意見書壹、二。
- 3 其他財政部函釋內容完全以系爭規定為依據，本文不予討論。
- 4 例如加值型及非加值型營業稅法第51條第3款短漏報銷售額的處罰(釋字第660號解釋)、所得稅法第114條違反扣繳義務的處罰(釋字第673號及713號解釋)。
- 5 從釋字第690號解釋，可以看出不同審查密度的審查，有事前法官保留、事後立即法官保留以及一般的事後救濟等不同審查結論。
- 6 納稅義務人可能會遭受的限制出境處分，也是對行動自由的限制，可以歸類為遷徙自由的限制，從法官保留的幾種類型來看，應該適用中密度審查標準。
- 7 許玉秀，刑罰規範的違憲審查標準，收錄於民主、人權、正義(蘇俊雄教授七秩華誕祝壽論文集2005，頁365、372以下)。
- 8 詳見許玉秀，釋字第615號解釋部分協同意見書。
- 9 其餘批評參見前揭註；許玉秀，論正當法律程序原則，春風煦日論壇-人權叢書系列10-1，頁177-179。
- 10 前揭註9，論正當法律程序原則，頁159-170。
- 11 蘇永欽，夏蟲語冰錄(51)，頁124、126-127。
- 12 前揭註僅如此主張。
- 13 前揭註9，論正當法律程序原則，頁136-157。
- 14 見釋字第384號、588號、636號解釋。
- 15 所以類似太極門的稅賦爭議事件，如果以嚴重的人權事件看待，不應該歷經17年還在流浪。司法案件的流浪經年，根本原因都是第一時間輕忽對於正當調查程序的要求。
- 16 例如這樣的報導「採購黑洞 國庫一年浪費百億」:共同供應契約制度，由八十八年實施至今，政府總採購金額達四千三百廿億元，粗估至今已浪費千億公帑。<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/dec/29/today-t1.htm> (瀏覽日期2013.12.30)
- 17 [http://www.taxpayerhumanrights.org/endorse/p1\\_zh.html](http://www.taxpayerhumanrights.org/endorse/p1_zh.html) (瀏覽日期2013.12.30)
- 18 在前揭註9，論正當法律程序原則，頁154-157所闡述的正當法律程序原則，在於取代法治國原則，其中比例原則屬於正當法律程序原則的下位原則。
- 19 前揭註9，論正當法律程序原則，頁187-195。
- 20 租稅協力義務在稅務實例上，比較明顯的程序效果，可能在舉證責任的分配上面。稽徵機關可能以人民未盡協力義務為由，規避應盡的舉證責任。指控人民逃漏稅，其實可以等同指控對共生團體的背叛，租稅規範降低稽徵機關的舉證責任，加重納稅義務人的舉證責任，看起來不像將人民當作稽徵主體對待。司法實務顯然也還沒有從正當法律程序的角度，察覺這種程序上的瑕疵。參照台中高等行政法院96年再字第9號判決、最高行政法院97年判字第935號判決。

# 租稅法律解釋與違憲審查

葛克昌

台灣大學法律學院教授/台灣大學財稅法學中心主任

- 壹、問題概說
- 貳、闡釋法律之命令
  - 一、抵觸憲法疑義之命令
  - 二、闡明法律之司法保障
    - (一) 法律之理解觀點
    - (二) 稅法與稅法適用者協同合作
- 參、闡釋法律命令之違憲審查
  - 一、秉持憲法原則
  - 二、秉持立法意旨
  - 三、遵守一般解釋方法
- 肆、結論

## 壹、問題概說

由於稅法上金錢給付(稅捐)義務及其協力義務，本質上均為無對待給付，依民主原理與法安定性原則，稅捐債務之產生均要求國會保留，是以司法院憲法解釋，從憲法第19條衍生出一系列租稅法律主義<sup>1</sup>。

在強調稅捐要件法定主義，與不能增加法律所無義務，更進一步將其具體化之餘，司法院解釋更進一步，將其審查基準具體化：「主管機關本於法定職權就相關法律所為之闡釋，自應秉持憲法原

則即相關法律之立法意旨，遵守一般法律解釋方法為之，如逾越法律解釋之範圍，而增加法律所無之租稅義務，即非憲法第19條規定之租稅法律主義所許。」(司法院釋字第607、620、622、625、635、640、660、674、685、692、693、703、706號解釋)

另行政法院裁判中，多引用另一組司法院憲法解釋：「惟法律規定不能鉅細靡遺，有關課稅之技術性及細節性事項，尚非不得以行政命令為必要之釋示。故主管機關本於法定職權就相關規定為闡釋，如其解釋符合各該法律之立法目的、租稅之經濟意義及實質課稅之公平原則，即與租稅法律主義尚無抵觸。」(司法院釋字第420、460、469、519、597、625、635、700號解釋)

關於此種司法院對稅法解釋違憲審查基準，李震山大法官在釋字705號協同意見書伍中對於「違憲審查者(須具)明晰的憲法意識，以及維護憲法的熱忱」對其所謂本院解釋租稅法律主義向來慣用說詞，曾作深入分析，並分三點予以說明：「一、有關『如係秉持憲法原則??，即與租稅法律主義無違』部分；租稅法律主義本身就包含法律保留、權力分立相互制衡，且久已成為審查租稅爭議案件之憲法原則，兩相結合，應已構成同義反覆(Tautologie)。二、有關『如秉持相關之立法意旨??，即與租稅法

律主義無違』部分；行政規則是否秉持立法意旨，是命令是否牴觸法律的問題，並不直接等同於違憲審查。三、有關『如遵守一般法律解釋方法？』，即與租稅法律主義無違』部分；若未嚴守一般法律解釋方法，行政規則未必就當然違反租稅法律主義而違憲。」李大法官並提出下列憂心「以上三點共構，似已形成循環論證（*circulus vitiosus*, *Zirkelschluss*）體系，據此，只要成功的將憲法問題虛化或抽離，以上的套句即可輕易的成為行政規則合憲的主要理由與利器，使行政規則的功能與法律無異，已錯置法位階秩序，相關違憲審查若視而不見，就審查結果言，徒留軀殼而不見其魂魄。」本文認為該審查基準，尚有進一步討論之必要，並對李大法官之憂心作適度之回應。

按司法院憲法解釋，有關稅法之違憲審查，對以立法院三讀通過之稅捐法律，是否合憲為最重要<sup>2</sup>。惟納稅義務人基本權所受侵害，則以各種主管機關本於法定職權就相關法律所為闡釋最為常見。司法院憲法解釋亦以該類型最多。其違憲審查基準之具體化，在賦稅人權保障有其重大意義。惟上述二種基準，如何落實並賦予具體理由，值得吾人進一步分析。首先，吾人探討何謂「闡釋法律之命令」；其次就「秉持憲法原則」「合乎立法意旨解釋」「遵守一般法律解釋方法」「增加法律所無之租稅義務」以及「實質課稅原則」予以探討。最後，吾人就此種解釋法律命令與「租稅法律主義」關係作一簡單結論。

## 貳、闡釋法律之命令<sup>3</sup>

所謂「主管機關本於法定職權，就相關法律所為之闡釋」或「有關課稅之技術性及細節性事項，尚非不得以行政命令為必要之釋示。」其用語未見精確，按此違憲審查基準，既曰「本於法定職權」又曰「技術性細節性事項」似有排斥「法規命令」，但稅法之「法規命令」與一般法律保留領域法規命令有所不同，以闡明法律為主要，自亦有該違憲審查基

準之適用。<sup>4</sup>本文吾人下文分析人民聲請釋憲之有牴觸憲法疑義之「命令」

### 一、牴觸憲法疑義之「命令」

按司法院大法官審理案件法第5條第1項、第2款，得聲請解釋憲法：「人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者。」此即所謂「規範審查」，為司法院憲法解釋審查客體之原型<sup>5</sup>。按因人民聲請解釋憲法，具有保障人民基本權利與維護憲法價值秩序兩種意義。其中所謂「命令」，原指「行政機關基於法律具體明確授權，對多數不特定人民就一般法律事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。」（行政程序法第150條）由於稅捐債務法之課免稅要件係屬國會保留事項，但不排斥課免稅要件已明確時，授權行政機關制定對要件解釋性法規命令以為課免稅要件之補充規定。法規命令既得立法者具體明確授權，具有對外效力人民及法官有拘束力<sup>6</sup>。但我國憲法解釋既僅為抽象規範審查，未如德國憲法訴訟制度<sup>7</sup>對人民基本權保障未免不周，故司法院憲法解釋，從法規命令逐漸放寬受理解釋標的，包括行政規則（特別是解釋函令<sup>8</sup>），並擴及判例<sup>9</sup>、最高法院民刑庭總會決議、最高行政法院庭長法官聯席會議決議<sup>10</sup>等。

### 二、闡明法律之司法保障

主管機關就相關法律所為闡釋，包括行政機關之解釋性行政規則（解釋函釋），及司法機關所製作供法官辦案參考，就不特定案件所表示對法律之闡釋見解，刑制度有判例、決議兩種，如經法官於裁判上援用時，司法院憲法解釋認得聲請憲法解釋。惟法官依法律獨立審判，法官在個案審判時，對法律之闡明為其重要功能。在討論主管機關就相關法律所為闡明之抽象規定之前，先就司法闡明法律之任務<sup>11</sup>予以說明。

#### （一）法律之理解觀點

權利救濟者，係在個案中確保法律生效與適用。法律審查並非僅使法律預定計畫予以付諸實現，裁判亦遠超過對法律之複述而已<sup>12</sup>。為了讓法律之效力，能獨立於適用者，使法律免於恣意，賦予超出黨派、無偏袒之虞之裁判積極內涵，始能確保法律之平等與安定性<sup>13</sup>。按法律條文與裁判間之交錯關係，並非命令與實施，而是原則與具體化。法官對個案判斷的對象與所適用之法律之認知，是處在立法者面對案件事實所為相同之判斷。吾人適用之法律，依其性質即須加以解釋，吾人須就歷史上之立法行為之言詞與經驗情況，予以表述；且就抽象之規範與具體案件相結合。法律經常從其公布時起即為陳舊之物，而在適用之際須切合時代加以解釋。所得稅法上執行業務者，須因應許多新的職業產生，諸如系統分析師、同步翻譯員，須就傳統之自由業加以比較而予類型化<sup>14</sup>。尤其新型金融衍生商品，非法律得以預見，吾人須考量稅法之立法原意復予以時代意義之解釋<sup>15</sup>。

除此之外，稅法與其他法律有特殊不同之處，納稅人當稅法公布，總想借助稅務專家，替自己的法律事實，規劃出能達到租稅利益之法律效果。稅法解釋者，因應此種特殊情況，不能僅探求規範常規意旨，更須探究因租稅規劃之例外案情<sup>16</sup>。稅法之適用者，不僅是科學，更是藝術，一種須去認知與調查，內含於法條之負擔事由，並要查知法條背後環境與歷史之變遷，以及可藉租稅規劃表象外形。由民法發展出基於法安定性保障之法學觀察法，在稅法不得不轉換為經濟觀察法(實質課稅原則<sup>17</sup>)，此種觀察法要求，須就立法者意旨為體系考量(以量能原則作核心理念之體系考量)，且對立法者之負擔事由予以充分理解，為稅法適用者應有之技藝。此種技藝須在稅捐權利救濟中予以貫徹。法治國家之目標，在立法者制定簡化、負擔事由藉由類型化達成明確性，對稅法適用者能將此種負擔事由明確化，以達成權利救濟之時代使命。

## (二) 稅法與稅法適用者協同合作

一般抽象之法律與個別具體之法律適用，係基於法律之前平等之基本認知下，共同發揮作用。平等原則要求稅法藉由適用者讓納稅人能在適法且事實上平等下負擔公共支出(BVerfGE 89, 210.)。平等原則在18世紀末，即成為歐陸之憲法要求，德國威瑪憲法第134條更特別明定稅法之平等原則，須由立法者與執法者共同作用。德國1919年之帝國租稅通則，以至1997年租稅通則均作相應規範。只具備課稅要件仍有未足，而須在所有人均無例外一體適用時，始負金錢給付義務。此種負擔結果之平等，要求在稽徵程序中，稅捐應確保為適法平等之核定與徵收(德國租稅通則第85條)。由於稅捐之債關係須受適法與平等原則拘束，稅捐債權人有義務適法徵收，稅捐債務人則有義務為適法之繳納。

在稅捐權利救濟程序，因此納稅義務人取得消極防禦權，得以對抗不平等或過度之稅負。換個角度即得以對抗違法或違憲之稅捐負擔。由於稅捐法律之調查原則，係基於職權調查原則，不受當事人主張拘束，對當事人有利及不利事項一律注意(行政程序法第36條)。在訴訟程序，法官應依職權調查證據(行政訴訟法第125條第1項)，審判長應行使闡明權(同法第125條第3項)，由於行政訴訟採行職權調查主義，審判長所負之闡明義務，其範圍應大於適用辯論主義之一般民事訴訟程序，後者不得逾越當事人所主張之範圍為闡明，行政訴訟審判長應全面負起闡明義務，不僅應促使當事人提出所有為裁判基礎所必要之訴訟資料，以為真實發現之基礎，且應輔助當事人有益且必要之聲明，選擇適當之訴訟種類<sup>18</sup>，排除錯誤訴訟行為方式，以利訴訟有效果而順暢。稅務訴訟在實務上雖原則上採行爭點主義；但爭點主義在職權調查原則上，應以充分行使闡明權為前提；另核課處分須強制記載理由(行政程序法第96條第1項第2款)，理由係指做成決定之重要事實及法律觀點。強制理由記載，使相對人得

知悉，稽徵機關依何見解得以判斷處分之適法性及救濟可能性。雖理由記載得以補正，一般認為復查決定書即為理由之補正，如此爭點主義即應由補正時為準，即訴願提出時。又縱採爭點主義，如已提出不服，未提出爭點，已逾訴願期間，仍應保障其訴願訴訟權，許其追加爭點。

複查、訴願程序雖以書面審理為原則，受理訴願機關仍依職權調查原則進行(訴願法第67條第1項)。法官在訴訟程序中雖採職權調查原則，但在程序法之法定原則下，當事人仍應負協力義務，應參與事實及訴訟資料之蒐集，以利程序之順利進行。稅捐債務之核定，有出於稽徵機關單方之行政處分，亦有基於納稅人自行申報，後者稱之為納稅申報原則(Deklarationsprinzip)。申報制度建立在國家對人民之信任基礎上，公民透過納稅申報，意識到自己是納稅人，因而有利於提高公民之民主權在民意識和監督政府機關履行公共職責意識。在申報制度下，基於國家對人民之信任，達成量能平等負擔，原則上以「無須稅務調查」為理想<sup>19</sup>。亦即原則上不干預納稅人自我認定稅捐債務過程，只有在其中申報有誤或未申報時，對課稅原因事實之認定，稽徵機關才為稅務調查，作成更正或核課處分，是以申報原則，須以「核實原則」(Verifikationsprinzip)作為補充<sup>20</sup>。在此前提下，與稅捐有重大關聯之資訊，國家得以介入，而取得正當性基礎，但不得侵犯資訊保護基本權之核心領域。是以，司法院釋字第640號解釋明示：「有關稅捐稽徵之程序，除法律有明確授權外，不得以命令為不同規定，或逾越法律，增加人民之租稅程序上負擔，否則即違反租稅法律主義。」除調查對象，須有法律依據，另以租稅秘密之嚴守原則(稅捐稽徵法第33條、所得稅法第119條)<sup>21</sup>，作為納稅人申報揭露義務(稅捐稽徵法第30條、第31條)之稽徵機關相對義務。此種守密義務，非在限制稽徵機關之調查權與稅捐重要事項之探知，毋寧在保障私人資訊自決權，以防禦國家財務

行政之「異化」<sup>22</sup>。

總之，法官是法律專家，在個案中闡釋法律係法官重要工作，而稅法規範人民與國家間最主要之法律關係(公法債權債務關係)，稅務訴訟法官最主要功能，即在保障納稅人基本權。<sup>23</sup>對行政機關闡明法律之解釋函釋，故不受拘束，但如為主要爭點之法律見解，仍須表達其見解<sup>24</sup>；就法規命令雖受拘束，仍應審查，認其違憲，應類推適用就司法機關之判例及決議，如認有違憲疑義，須自為審查，在個案中拒絕適用。如判例中引用此等命令，經確定終局判決所引用，如認為有違憲疑義，得聲請司法院憲法解釋。

### 參、闡釋法律命令之違憲審查

司法院憲法解釋對闡釋法律命令之違憲審查，常用之基準已如前述，茲分別分析之：

#### 一、秉持憲法原則

李震山大法官在釋字705號解釋協同意見書曾對此點加以批判：有關「如係秉持憲法原則，…即與租稅法律主義無違」部分：租稅法律主義本身就包含法律保留、權力分立相互制衡，且久已成為審查租稅爭議案件之憲法原則，兩相結合，應已構成同義反覆。就此方面言，所謂秉持憲法原則之解釋，與租稅法律主義無違之間，仍有「未逾越法律解釋之範圍，而增加法律所無之限制」之論述，即法律解釋如已違反憲法原則，而為「違憲解釋」如依此解釋之命令，即為「於法律解釋之範圍，而增加法律所無之限制」，而與租稅法律主義有違。問題是違反憲法原則之解釋命令，應依所違反憲法原則而違憲，本無須要間接透過租稅法律主義迂迴審查，此源於長久以來，租稅法律主義已成為審查租稅爭議案件之憲法原則。此對納稅人基本權保障，成為最大障礙。租稅法律主義或國會保留，僅為納稅人無償之租稅債務之前提，稅法之違憲審查，主要仍在是否侵害納稅人基本權，特別為是否違反量能平等負擔原則，與對資本利得課稅是否侵害財產權，薪資所得

課稅是否違反職業自由（例如不扣除成本費用，使職業無法永續經營。）<sup>25</sup>

按，司法院釋字第405號解釋明示：「立法院行使立法權時，雖有相當廣泛自由形成空間，但不得逾越憲法規定即司法院所為之憲法解釋。」此項解釋宣示我國憲法要求並非單純之形式意義法治國，而同時須為實質意義法治國。在此要求之下，憲法上基本權保障，得用以抗拒國會之多數決並得以限制國會主權。<sup>26</sup>稅法雖源於立法者命令，但不包括違憲之立法者命令。基本權不但正當化、合法化現行稅法，同時亦成為稅法之憲法界線。<sup>27</sup>

1984年4月22日，司法院做成第224號解釋，對已繳納部分稅款為申請復查之條件，認定係對人民訴願及訴訟權所為不必要之限制，開啟了已基本權保障作為稅法之憲法界線。<sup>28</sup>惟此種權利保障尚非課稅權或稅捐債務本身，人民應如何負擔稅捐，直到2003年8月15日司法院做出釋字565號解釋理由書始明示：「依租稅平等原則，納稅義務人應按其實質稅負能力，負擔應納稅捐。」2005年5月20日釋字第597號解釋更明示：「各該法律之內容且應符合量能課稅公平原則」更賦予嶄新的司法審查思維風格：司法應以租稅正義或量能課稅原則，審查稅法，<sup>29</sup>其肯認了量能平等課稅原則；司法不僅對稅法之內涵為解釋，並將稅法置於憲法倫理基準，針對議會多數主權有所限制。亦即立法權不得逾越司法院所為之憲法解釋。惟在司法院釋字第五六五號解釋中並未實際運用該原則，亦未就該原則發展出具體衡量基準。而在強調量能平等負擔原則後，又轉向於例外之許可：「惟為增進公共利益，依立法授權之範圍，設例外或免除租稅之優惠措施，而為有正當理由之差別待遇，尚非憲法第7條規定所不許。」所謂「差別待遇」之「正當理由」，在該號解釋中指停徵證券交易所得稅（差別待遇），係基於為「為增進公共利益，權衡經濟發展階段性需要與資本市場實際狀況，本於專業之判斷所為合理之差別規定，與憲

法第7條平等原則亦無違背。」承認量能平等負擔得用以審查稅法，其思維風格為憲法之思維風格，而為「稅法之革命」<sup>30</sup>。惟以經濟發展之必要即符「合理差別待遇」<sup>31</sup>，而與平等原則無違，其乃未脫離傳統之稅法的思維風格，<sup>32</sup>毋寧說，司法院對稅法之憲法解釋，由形式法治國家原則趨向實質法治國保障，由稅法思維方法過渡於憲法思維風格途中。對闡釋法律之命令，要求秉持憲法原則，即為憲法對法律解釋之誠命：為合憲解釋、合憲法律補充之誠命<sup>33</sup>

## 二、秉持立法意旨

有關解釋命令須秉持立法意旨者，即與租稅法律無違部分：李震山大法官在釋字705號協同意見書指出：「行政規則是否秉持立法意旨，是命令是否抵觸法律的問題，並不直接等同於違憲審查。」稅法解釋是否秉持立法意旨，涉及租稅債務法為國會保留領域，如秉持立法意旨者即貫徹立法者意旨，並未侵害國會保留，否則即為增加法律所無之納稅義務，此源於憲政國家要求，稅捐債務專屬國會事項，得對稅法作符合立法意旨之解釋以為補充，而不得逾越解釋範圍。惟此立法意旨係客觀之立法意旨，亦即立法者面對案例事實之時，所為相同之判斷，而非立法時之判斷已如前述。司法院釋字620號解釋理由：「探求立法意旨，主要仍應取決於表現於法條文字之客觀化之立法者意思，而非立法者參與立法程序當時之主觀見解。」即為此意。<sup>34</sup>

## 三、遵守一般解釋方法

李震山大法官對解釋命令之違憲審查基準須遵守一般解釋方法提出質疑，認解釋性行政規則即使未遵守一般解釋方法，亦未必違憲。按稅法解釋尤其稅法漏洞之補充，須受嚴格法學方法之限制<sup>35</sup>，此由於稅捐債務法係國會保留事項，未遵守一般解釋方法所為之解釋命令，即逾越解釋界線，而侵害國會保留與租稅法律主義。

## 肆、結論

稅法係人民與國家最主要之法律關係，又稅捐債務係無償之公法上金錢給付，先天上無所逃於對人民基本權（量能平等負擔、財產自由、職業自由、資訊自主與婚姻家庭保障）干預之命運，故憲政國家要求以國會保留為前提，基本權為公益必要得以部分限制，但不得侵害核心領域。此種基本權侵害又以透過解釋性命令或類似命令最為常見，對此等命令之違憲審查基準，係基本權具體化甚為重要之部分，但此基準仍須進一步在釋憲中予以具體化，而賦以基本權靈魂，特別係實質課稅原則不得偏離量能原則，應從自囿於形式主義之租稅法律主義中解放，由納稅人基本權中展開違憲審查之新境界。

### 《註釋》

1 司法院憲法解釋有關租稅法律主義者甚夥，有關釋字較重要者如類推禁止原則（釋字151號）；租稅法律主義兼指納稅及免稅之範圍（釋字210號）；課稅原因事實認定及證據認定，非屬租稅法律主義（釋字217號）；推計課稅不違反租稅法律主義（釋字218號）；進口汽車冷暖氣壓縮機課徵貨物稅不違反租稅法律主義（釋字257號）；以施行細則規定，由拍定人繳納營業稅，變更納稅主體，違反租稅法律主義（釋字367號）；判例就稅捐優惠條件，增列法律所無之限制，違反租稅法律主義（釋字413號）；涉及租稅事項之法律，其解釋應本於租稅法律之精神，依各該法律之立法目的，衡酌經濟上意義及實質課稅之公平原則為之（釋字420號）；法官庭長聯席會議決議，對死亡前贈與，繼承開始時尚未發單者，以繼承人為納稅義務人，增加繼承人法律上所未規定之租稅義務。（釋字622號）；依租稅平等原則稅務人固應按其實質稅負能力，負擔應負之稅捐，惟為增進公共利益，以法律或其明確授權之命令，設例外或特別規定，給予特定範圍納稅義務人減輕或免除租稅之優惠措施，而為有正當理由之差別待遇

者，尚非憲法第七條規定所不許。（釋字635號理由書、565號）；公司資金無償貸與股東，查核準則逕予設算利益，增加法律所無之租稅義務。（釋字650號）；施行細則規定將帳載應付未付逾二年費用，逕行轉列為其他收入，顯非執行法律之細節性或技術性事項，且逾越法律之授權（釋字657號）；客運業者行駛服務性路線所領收之補貼收入，應報繳營業稅之函釋，課以法律所未規定之義務（釋字661號）；財政部函，就都市土地依法不能建築，仍作農業用地使用之畸零地適用課徵田賦之規定，增加法律之要件（釋字674號）；子女滿20歲於大陸地區未經教育部認可學校就學，不得列報扶養親屬免稅額函釋，限縮所得稅法之適用，增加法律所無之租稅義務（釋字692）；公益團體醫院為符免稅條件，選擇全額列資本支出者，否准嗣後提列折舊函釋，無異以命令變更法律所規定之稅基，違反租稅法律主義（釋字703）；捐地申報列舉扣除額之計算依財政部核定標準核定與租稅法律主義不符（釋字705）。

2 例如稅捐稽徵法關於申請復查，以繳納一定比例之稅款或提供相當擔保為條件之規定，係對人民訴願及訴訟權所為不必要之限制（釋字224號）；稅捐稽徵法第十九條第三項對對共同共有人中之一人為送達，效力及於全體，侵害未受送達之共同共有人之訴願、訴訟權（釋字663號）；所得稅法規定夫妻非薪資所得合併計算累進課稅，較單獨計算增加稅負部分，違反憲法第七條平等原則（釋字696號）。

3 參見黃俊杰，憲法解釋與租稅法律主義，司法院大法官98年度學術研討會（上冊），2009.12.9，頁19以下。

4 租稅法律主義在司法院常見用語，多出於解釋理由書第1句，例如釋字705號解釋理由書：「憲法第十九條規定人民有依法律納稅之義務，係指國家課人民以繳納稅捐之義務或給予人民減免稅捐之優惠時，應

就租稅主體、租稅客體、租稅客體對租稅主體之歸屬、稅基、稅率、納稅方法及納稅期間等租稅構成要件，以法律或法律具體明確授權之法規命令定之。」問題是租稅構成要件，究竟係國會保留事項(地方稅為議會保留事項)，或為一般法律保留事項，似乎始終未能釐清。按稅捐債務，雖非剝奪人民生命或限制人民身體自由。須遵守罪刑法定主義；但稅捐債務係無對待給付之金錢給付義務，此種無對待給付之公法上金錢給付(與規費等有對待給付不同)，所以有負擔之前提，在於得到人民代表國會之同意(民主原理)(BVerfGE 63, 343, 367)並符合量能平等負擔原理(非特別犧牲)。是以課免稅要件，縱經法律明確授權，亦不得委由法規命令定之。現代憲政國家，基於國民民主權理念，歷史上重要人權宣言，無不明示「無代表不納稅」「非經國會同意不得逕行課稅」。惟租稅法律主義，不同於罪刑法定主義，僅課免稅要件須嚴守國會保留，但不排斥制定法規命令為課免稅要件之「補充規定」，以闡明法定稅捐要件。僅在課免稅要件在國會法律已規範明確時，憶及納稅人對課免稅要件依據法律已有預見可能者，始有適用法規命令補充之餘地。(K. Tipke, StRO 12, 2000, S. 128f.)

- 5 林子傑，認識大法官解釋的第一本書，五南，2011.10，頁225。
- 6 憲法第80條明定：「法官依據法律獨立審判。」此所謂「法律」，並不以立法院三讀通過之總統公布之法律(形式意義法律)，而應包括憲法(釋字371號)、法規命令、自治條例、習慣法(但稅捐債務法受國會保留拘束，不適用習慣法)，即實質意義之法律。按司法院大法官審理案件法第5條第2項原明文規定：「最高法院或行政法院就其受理之案件，對所適用之法律或命令，確信有牴觸憲法之疑義時，得以裁

定停止訴訟程序，聲請大法官解釋。」惟在釋字371號將聲請之法官擴大為「各級法院得以之為先決問題，裁定停止訴訟程序，聲請大法官解釋。」此種釋憲聲請權，擴大且提前由下級法院聲請，旨在不欲浪費司法資源，讓人民基本權得到即時有效之保障。但同時將規定「所適用之法律或命令」縮減為「法律」不及於「命令」。在釋字687號理由書曾對命令中判例加以說明「因判例改該院為統一法令之見解，所表示之法律見解，與法律尚有不同，非屬法官得以聲請解釋之客體。」旨在認為法規命令、行政規則、判例、決議違憲，法官仍得依合理確信，依照憲法與法律，表示適當不同之見解。亦即在個案中仍可審查，拒絕適用違憲之命令。(釋字687號蘇永欽大法官、徐璧湖大法官部分協同、部分不同意見書)。大法官所獨佔的是宣告法律無效的權力，探不獨佔審查法規範合憲與否之權力。但反對者，認為法官在個案中審查法規範合憲與否，僅行政機關制定之法規命令及行政規則；而現行判例制度，判例以具有相當法律拘束力，應受理法官對判例違憲之釋憲聲請。(釋字687號許宗力大法官、林子儀大法官部分不同意見書、李振山大法官部分不同意見書)

- 7 德國憲法法院受理類型，除以法律為對象之「具體法規審查」外，另有「憲法訴願」類型，得以審理其他法院之判決及其所表示之見解，其審查範圍已不限於法律。
- 8 在釋字173號解釋理由書，即針對財政部函釋可否聲請憲法解釋曾有如下說明，該函釋，「經該部(財政部)分知所屬財稅機關，為行政法院七十年度判字第二二五號確定終局判決所適用，具有命令性質，聲請人聲請解釋，核與司法院大法官會議法第四條第一項第二款規定相符，應予受理，合先說明。」釋字216號解釋理由書亦明示：「司法行政機關所發司



- 法行政命令，如涉及審判上法律見解，僅供法官參考，法官於審判案件時，亦不受拘束。惟如經法官於裁判上引用者，當事人即得依司法院大法官會議法第4條第1項第2款之規定，聲請解釋。」
- 9 釋字154號解釋理由書對判例違憲得聲請憲法解釋：「按司法院大法官會議法第4條第1項第2款關於確定判決所適用之『法律或命令』，乃指確定之終局判決裁判作為裁判依據之法律或命令或相當於法律或命令者而言，依法院組織法第25條規定……足見最高法院及行政法院判例，在未變更前，有拘束力，可為各級法院裁判之依據，如有違憲情形，自有司法院大法官會議法第4條第1項第2款之適用，始足以維護人民之權利，合先敘明。」
- 10 關於最高法院決議作為司法院憲法解釋標的，釋字374號解釋曾有說明：「……至於司法機關在具體個案之外，表示其適用法律之見解者，依現行制度有判例及決議二種。判例經人民指摘違憲者，視同命令予以審查，已行之有年（參照釋字第一五四號、第一七七號、第一八五號、第二四三號、第二七一號、第三六八號及第三七二號等解釋），最高法院之決議原僅供院內法官辦案之參考，並無必然之拘束力，與判例雖不能等量齊觀，惟決議之製作既有法令依據（法院組織法第七十八條及最高法院處務規程第三十二條），又為代表最高法院之法律見解，如經法官於裁判上援用時，自亦應認與命令相當，許人民依首開法律之規定，聲請本院解釋。」不同意見書另有陳計男、林永謀、孫森炎三份，均認為決議僅供法官參考，並無拘束力。又釋字622號解釋理由書：「又最高行政法院（92.9.18）九十二年度判字第一五四四號判決，形式上雖未載明援用上開決議，然其判決理由關於……之文字，俱與該決議之內容相同，是該判決實質上係以該決議為判斷之基礎。……自得為解釋之客體。」
- 11 以下基於：稅捐權利救濟之法治國要求，收入：行政程序予納稅人基本權，2012，三版，頁226以下，改寫而成。
- 12 P. Kirchhof, Richterliche Rechtsfindung, gebunden an "Gesetz und Recht" NJW 1986, 2275ff.
- 13 P. Kirchhof, a.a.O. Rechtsstaatliche Anforderungen an den Rechtsschutz in Steuersachen, DStJG 18 (1995) 21.
- 14 F. März, Die Besteuerung der Bergführer, DStR 1994, 1177(1178).
- 15 例如躉繳型保險，即非遺產稅法立法者所得預見，故遺產及贈與稅法第16條第9款明定，人壽保險金額不計入遺產總額，此固有未周詳之處，致有學者認其並非法律漏洞。但稅法解釋須賦與時代意義，「探求立法意旨，主要仍應取決於表現法條文字之客觀化立法意旨，而非立法者參與立法程序當時之主觀見解。」釋字第620號解釋理由書，即有闡明。縱令立法者當時主觀意旨固無漏洞，仍不能免於日後適用法律，因情事變更而生漏洞。
- 16 P. Kirchhof, a.a.O.(同註13) 23.
- 17 稅捐稽徵法第12條之1之實質課稅原則(經濟觀察法)，並非經濟學觀察法，而是稅法學觀察法，特別是立基於憲法學之量能平等負擔表現，有別於私法以契約自由原則為結構性原則。
- 18 例如納稅義務人因適用法令錯誤或計算錯誤溢繳之稅款，請求返還，應提起課予義務之訴？一般給付訴訟或撤銷訴訟？若審判過程，原告選擇有誤時，審判長應行使闡明權。參見郭介恆，最高行政法院98年度判字第522號判決評析，台灣本土法學雜誌，第138期，2009年10月，頁243以下。
- 19 R. Seer, Reform des Veranlagungsverfahrens StUW 2003, S.40ff.

- 20 BVerfGE 84, 239(273).
- 21 進一步討論，參見陳敏，租稅秘密之保護，政大法學評論，第35期，1987年6月，頁77以下。
- 22 P. Kirchhof, Steueranspruch und Informationseingriff, in FS für Tipke, 1995, S.27ff.
- 23 P.Kirchhof, a.a.O. (同註13). 22.
- 24 黃俊杰，解釋函令對納稅者之影響，收入納稅者權利保護，2008.1，二版，元照，頁20以下。
- 25 參官好婕，薪資所得成本費用扣除問題，102年台大法律學院財稅法組碩士論文。
- 26 參照德國聯邦憲法判決BVerfGE3, 225, 232; 7, 377, 404; 10, 59, 81.
- 27 K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung III, 1993, S. 1484.
- 28 吾人衡量法治國之基準，在於是否能確保個人基本權。稅法是否符合法治國原理，則繫於是否能確保納稅義務人基本權。人權史上，免於不正當課稅之自由為重要之內涵，早在1216年8月11日德國威瑪憲法第134條即明示：「所有國民，依法定標準，無差別得按其經濟能力，分擔一切公共負擔。」揭示稅捐負擔應基於平等之基本權。Vgl. A. Hensel, Verfassungsrechtliche Bindungen des Steuergesetzgebers. VJSchStFR1930, 441.
- 29 進一步討論，參見葛克昌，租稅優惠、平等原則與違憲審查——大法官釋字第565號解釋評析，收入稅法基本問題——財政憲法篇，2005年增訂版，元照出版，頁268以下。
- 30 G . Wacke , StbJb , 1966/67 , 95
- 31 司法院院釋字第593號解釋(2005.4.8)對此有進一步說明：「該法律或命令規定之課徵對象，如係斟酌事物性質不同所為之合目的性解釋，其所規定之課徵方式及額度如與目的之達成具有合理之關聯性，即未抵觸憲法所規定之平等原則與比例原則。」
- 32 A . Spitaler , BB1957 , 288.
- 33 K-D Drüen, Verfassungskonforme Aulegung und Rechtsfortbildund durch die Finanzgerichte, StuW, 3/2012, 269.
- 34 參閱葛克昌，婚姻與家庭之憲法保障——釋字620號解釋評釋，收入行政程序與納稅人基本權(同註11書)，頁581以下。
- 35 P. Kirchhof, Steuerumgehung und Auslegungsmethoden StuW 2/1983.

## 稿約

「人權會訊」歡迎有關介紹人權理念，探討人權問題及評論人權之文章，文長以二千字至四千五百字為宜。本刊對來稿有刪改權，不願刪改者請特別註明。

稿件一經採用刊登出版，即致贈當期人權會訊五份，不另付稿酬。

稿件請寄 [tipg@cahr.org.tw](mailto:tipg@cahr.org.tw)

或

台北市中正區杭州南路一段23號4樓之3

# 賦稅人權之我思

## 傅馨儀

中華人權協會賦稅人權委員會副主委、律師

南非總統Nelson Rolihlahla Mandela於2013年12月5日辭世，其生前對人權著名事蹟為反種族隔離，是個革命家、政治家、慈善家，也被視為南非的國父。致力於廢除不平等制度，消除貧困和不公，以求人權得以正確彰顯。曼德拉在當選總統前，曾因領導反種族隔離運動而入獄，南非法院以「密謀推翻政府」等罪名，判處曼德拉27年徒刑。服刑期間，當時的白人統治者將曼德拉關在大西洋羅本島上予以隔離，並進行殘酷虐待，島上佈滿岩石，四周都是海豹、蛇等動物，島上囚犯（包含曼德拉）被關在總集中營，囚犯要從事粗重的工作，將採石場上石塊打碎成石料，每天清晨還要費力的用尖鎬與鐵鍬挖掘灰石、採集石灰，並且在冬天時，從寒冷的海水中撈取海帶。儘管當時曼德拉已經年屆高齡，但白人統治者仍像對待一般年輕的囚犯一樣施以虐待。1990年2月11日出獄後，曼德拉逐漸領導調解與協商，並在推動多元族群民主的過渡時期挺身領導南非。在他出獄後，他曾道出出獄當天的心情：「當我走出牢房，邁出迎向自由的監獄大門時，我非常清楚的瞭解，若我不能將悲痛與怨恨留在身後，那我終身都仍在獄中，受枷鎖桎梏。」

或許你我都慶幸，台灣目前沒有種族隔離，當

然目前有諸如多元家庭等涉及人權及社會價值的議題正在如火如荼的討論中，當今已沒有需要以暴力抗爭獲得權利及正義。我們為此而感到欣慰之際，其實在暗地裡已經遭受更多不平等的對待。人權的價值，來自於基本行動的平等與自由，亦應彰顯在無戰爭、無高權統治的社會下，人民在財產、思想上的平等表現。或許多數人以為，只要行動沒有遭受不平等拘束，應該就是獲得人權，實則不然，行動、財產、思想言論上，我們均應受到人權的保護，這才是人權極致的價值。因此，當今賦稅人權正義，亟需你我的關注。

台灣賦稅人權有太多不平等的地方，賦稅機關就像高權統治者一樣，對納稅人民個人身家資訊瞭若指掌，稅務人員透過密碼進入系統得以知悉你的戶籍資訊、家族親等關係及財產所得。稅務行政機關並連同立法機關，大張『賦稅法律原則』名義，以不公平的稅法制度，對人民強加非平等稅賦，若不繳納其所稱之『依法核定』之稅款，除了加以滯納金、罰鍰、管束等行政處分外，嚴重者尚有刑事前科紀錄及牢獄之災。縱令欠稅未必遭受身體的桎梏，但財產、精神上也遭到不平等的強取豪奪與欺壓，侵害程度未亞於行動自由的限制。

我們有太多個案，不幸遭受賦稅侵害的人民破產、親離子散、自殺的個案均有，讓人對於台灣賦稅正義喪失信心，中華人權協會網站上亦有許多專論及時事報導可窺見一般。每年12月10日國際人權日，我們都反省今年的賦稅人權是否有大為改進。但縱令賦稅人權的改革持續不斷，但改革的速度卻是相當緩慢，可能是因為不是行動自由的不平等讓我們無感，亦可能是目前賦稅的不公平只是他人個案的財產權受害，尚未波及到你我身邊周遭親友身上，抑或是你我曾經或現在賦稅人權正遭受欺凌而不自知，就算是有所感覺，也僅能安慰自己，這就是法律，惡法亦法？！

若是如此，這將是一個退步的社會，時代的進步沒有帶領我們向前，反而我們逆著水流，退回到沒有司法正義，沒有人權彰顯的世界。曼德拉走出牢房，告訴自己身體與心靈要一起掙脫牢獄的枷鎖，以獲得重生，更進而爭取眾人的重生；我們在面對不平等的賦稅制度亦應如此，惡法就應廢除，財產自由亦應受到保障，政府應該依照良善法律依法行政，而非披著法規的外衣，假借依法行政之名，行高權行政之實。美國紐約曼哈頓附近島上的自由女神屹立在海的彼端，也常駐你我心中。自由女神一手持火炬，一手擁抱法典，我先前誤以為法國人送給美國的自由女神像，她手持的火炬是要照耀新移民創立美國這個自由國家的人民，其實這把火炬是要照耀另一手的法典。因為，自由女神象徵人權，而人權建構在律法及理性中才能真正落實，因此照耀律法是如此的重要，台灣有太多賦稅惡法應該修正或廢除，怎能就此姑息讓惡法持續下去？賦稅人權是如此的難以保有，難以掌握，難以體現，需要你我的努力，才能達成持續改進的目標。

在我國司法制度，高等行政法院為稅務訴訟案件事實審之重心，雖然稅捐救濟制度雖包含復查、訴願及行政訴訟第一審、第二審，但復查與訴願均為稽徵程序之延伸，分別於稽徵機關與財政部訴願

審議委員會本於行政職權，自行予以審查（行政機關內部自省），現行訴願審理並未落實言詞辯論程序，至於行政訴訟之最高行政法院上訴審階段，僅審理原判決有無違背法令而已，認定事實有無違誤已非最高行政法院職權之範圍，故稅務爭訟核心是在高等行政法院。但目前行政法院有被譏稱為『國家行政機關護航法院』，人民在行政法院擔任原告的勝訴率相較於一般民事、刑事案件其低無比，被告國家機關勝訴率之高卻令人驚嘆，這有可能是法律制度的不完備或是錯誤所導致的不平等結果。又我國稅務行政訴訟平均一個審級需耗費一至二年時間，且稅務訴訟代理人與審判法官間，對於難以查證之事項、舉證責任之歸屬及法律解釋之適用顯然有異。其中律師與法官之間之差異在於，因立場之不同，對所應審究重點，或對當事人應之負舉證責任，採取不同之意見；而會計師與法官間認知之差異，則在於兩者養成教育訓練不同，因法律人缺法會計、稅務之知識背景，而會計師缺乏訴訟經驗及訴訟規範之專業訓練，導致雙方觀點有差別，影響訴訟順利進行，甚或是影響個案事實層面之解讀，而對個案應如何處理有不同之認知。

除了稅務司法案件外，稅務行政制度也有很多需要改進的地方，例如：開放人民參與解釋令的制定，依照我國行政程序法第154條至157條賦予人民得以參與法規命令制定，同樣財政部發布諸多的稅法解釋函令也應開放民眾參與，將有助於提升解釋令品質及提升溝通效率。人民對稅法疑義的申請解釋，稅捐機關應為核釋，不能擅自以類似案件繫屬行政救濟程序而拒絕。稅務爭訟有復查前置程序，復查為稅務行政機關內部決定程序，因此復查委員會之復查委員應設立迴避機制，並邀請社會公正人士及學者專家共同參與，以徹底檢視原處分機關之行政處分是否合法妥適，以達到降低訟源的目標。

法律制度應為人民長遠的幸福才有存在價值，法律應該要保障人權、維護人權，張揚人權，哲人羅

素名言：「支持我一生信念有三，知識、情愛及對人生苦難無可扼抑的憐憫」。若法律置身事外，沒有憐憫，不重視人權價值，那應遭受鞭撻。一年前有一部『吸血鬼獵人—林肯總統傳』，雖然多數影評評價不高，但其所展現的物種平等、人性尊嚴、人類追求自然權利原始的本質，亙古不變。目前正受熱烈討論的院線片『飢餓遊戲』也是極具人權意義。都城以外的12區域的次等人民，應對都城上繳該地辛苦種植的糧食與採集的能源，並且要每年派出年輕男女在都城一等人民面前互相廝殺，如同彩衣娛親般但卻是真正犧牲生命供都城人民觀賞，作為都城人民茶餘飯後的娛樂。然而，七十五年來，均沒有人對此殘暴制度反抗，甚至某些區人民還認真服膺於這個殘酷制度，每年訓練體能良好的少男、少女來參加比賽，每當互相殘殺的比賽時刻到來，大家還要互祝" Happy hunger games, may the odds be ever in your favor"看起來愚蠢至極，但在裡面的12區次等人民長年以來也不自覺。這不只是電影存在的場面，現實生活中，我們就是處於不平等的制度，身陷其中而不自知，在不平等的賦稅體制下，你我與電影中的12區的次等人民又有何異？

新的一年即將到來，又是個嶄新的時刻。期許來年台灣在賦稅人權上，行政、立法、司法機關對於賦稅人權議題有改革性、跳躍性的進步！

### 本會的工作之一：賦稅人權改革之推動

鑑於我國現行租稅法律環境對納稅人權保障嚴重不足，侵害人權情事層出不窮，為協助政府推動及執行《兩公約》保障人權的規範，本會設立「賦稅人權論壇」，辦理相關系列活動，包括不定期舉辦記者會、研討會，透過研討會、學界、實務界、政府機關及一般民眾意見，協助研擬相關制度之修正方向，逐步落實兩公約對賦稅人權之保障，促進人權宣言」所揭示之人權理念。



本會於2013年11月23日舉辦賦稅人權研討會，本會邀請許玉秀大法官演講。



本會蘇友辰理事長於2013年12月23日參加財政部檢討限制欠稅人出境制度公聽會。

# 稅收中的人權保障

## 常健

南開大學人權研究中心副主任/南開大學周恩來政府管理學院教授、博士生導師、副院長

稅賦不是一項人權，納稅人也不是一個享有特殊人權的特殊群體。但稅收的立法及其實施的過程中的確涉及諸項人權保障問題。以尊重和保障人權作為稅收立法和執法的一項基本指導原則，將會對稅收的立法內容和實施方式的考量產生重要的影響。



### 一、稅收與人權之間關係的辨析

賦稅是一項法定義務，不是一項權利，更不是一項人權。因此，我不贊成採用“賦稅人權”這一概念，它會產生概念上的歧義和誤解。

納稅人是一個特殊的群體，其特殊性在於其構成人員符合法律規定的納稅條件，因而負有繳納

稅金的義務。納稅人並不包括所有的人或所有的社會成員，也不是國際人權公約所規定的那種其基本人權特別容易遭受侵犯因而需要予以特殊保護的弱勢群體。因此，納稅人作為一個特殊群體的權利保護，儘管屬於法律權利保護的範疇，但並不屬於人權特殊群體保護的範疇。換言之，納稅人並不享有比其他人或群體更特殊的“人權”。因此，我不贊成在嚴格的人權保護意義上將“納稅人的人權”（taxpayer's human rights）作為一類特殊人權加以討論，它會導致人權保障概念的過度泛化，分散對人權保障核心內容的關注。

但稅收本身會涉及到公民的生存權、財產權、平等權和發展權，徵稅過程中會涉及公民對徵稅的知情權、表達權、參與權和監督權，在出現稅收爭議或涉嫌違法時會涉及公正審判權。由於這些權利都屬於人權的範疇，因此在稅收過程中對這些權利的平等和有效保護，可以被視為人權保障在特定情境中的一種具體體現。因此我建議使用“稅收中的人權保障”這一表述，用以強調保障人權應當成為稅收立法及其實施過程中必須遵循的基本原則。稅收中的人權保障所涉及的被保護主體，不僅包括符合納稅資格的納稅人，還包括應當根據生存權和發展權要求而享受免繳稅款的非納稅人和未納稅人，甚

至還涉及通過稅收而獲得轉移支付的受益人。

## 二、稅收中的人權保障所涉及的主要事項

以人權保障作為稅收立法及其實施過程中必須遵循的原則，涉及到一系列相關事項。

在稅收立法方面涉及的人權保障事項主要包括：(1) 遵循“稅收法定原則”，以保障社會成員合法擁有的私人財產不受任意剝奪；(2) 稅收立法過程公開，使公民有機會以直接和間接的方式參與稅收立法，保障公民的參與權；(3) 在制定課稅起征標準和免稅標準時，遵循“最低生活費不得課稅原則”，考慮社會成員的最低生活成本，保障社會成員的生存權和基本生活保障權；(4) 在制定徵稅科目和比例時，遵循“量能課稅原則”，保障社會成員的發展權。(5) 在確定徵稅對象時，要堅持“課稅平等原則”，防止對社會成員形成歧視和不平等對待。

在稅收執法方面涉及的人權保障事項主要包括：(1) 稅收事項、標準、過程、方式公開，保證社會成員對納稅的知情權；(2) 徵稅過程依法進行，防止對社會成員人身權利和財產權利的任意侵害；(3) 稅收情況和稅款使用情況公開，允許和接受社會成員對稅收及其使用情況的質詢、批評和建議，保障社會成員的表達權和監督權；(4) 遵循稅收平等原則，防止在徵稅過程中出現的不公平對公民平等權利的侵犯。

在稅收出現爭議或涉嫌違法時所涉及的人權保障事項主要包括：(1) 在社會成員認為自己在稅收過程中受到了不公正對待時，應當享有申訴和獲得救濟的權利；(2) 在有關稅務的爭議訴訟中，保障當事人的辯護權和得到法律援助的權利；(3) 在有關稅務的司法訴訟中遵循無罪推定、罪刑法定、法不溯及既往等公正審判的基本原則，保證當事人獲得公正審判的權利；(4) 在確認由於政府過失而對稅收當事人造成身體和財產上的損害時，保障當事人享有獲得賠償的權利。

## 三、中國大陸近年來在稅收中保障人權的一些重要進展

隨著人權保障地位的不斷提升，特別是2004年“國家尊重和保障人權”被寫入憲法，人權保障成為國家立法和政策制定必須遵循的重要原則。在稅收中的立法和實施方面，保障人權也同樣成為重要原則，並產生了許多積極的後果。

在稅收中保障生存權和發展權方面：(1) 國家根據實際的生活成本多次提高了個人所得稅的起征點，2006年由800元提高到1600元，2008年提高到2000元，2011年提高到3500元。2006年免除了農業稅。(2) 國家多次提升扶貧標準，從2007年的1067元，提升到2009年的1196元，再提升到2011年的2300元；2007年全部免除農村中小學的學雜費。(3) 在延緩交款方面，《稅收徵收管理法》第31條規定：“納稅人因有特殊困難，不能按期繳納稅款的，經省、自治區、直轄市國家稅務局、地方稅務局批准，可以延期繳納稅款，但是最長不得超過三個月。”《稅收徵收管理法實施細則》第41條規定，這裡所說的“特殊困難”，包括“當期貨幣資金在扣除應付職工工資、社會保險費後，不足以繳納稅款的”的情況。(4) 在稅收保全和強制執行方面，《稅收徵收管理法》第38條規定：“個人及其所扶養家屬維持生活必需的住房和用品，不在稅收保全措施的範圍之內。”第40條規定，稅務機關在採取強制措施時，“對個人及其扶養家屬維持生活必需的住房和用品，不在強制執行措施的範圍之內”；第42條規定：“稅務機關採取稅收保全措施和強制執行措施必須依照法定許可權和法定程式，不得查封、扣押納稅人個人及其所扶養家屬維持生活必需的住房和用品。”

在稅收中保障財產權方面：(1) 法律明確規定了稅收法定原則。《憲法》第56條規定：“中華人民共和國公民有依照法律納稅的義務。”這一條文規定體現了稅收法定主義原則的要求。《稅收徵收管

理法》第28條規定：“稅務機關依照法律、行政法規的規定徵收稅款，不得違反法律、行政法規的規定開徵、停征、多征、少征、提前徵收、延緩徵收或者攤派稅款。”（2）在違法賠償方面，《稅收徵收管理法》第43條規定：“稅務機關濫用職權違法採取稅收保全措施、強制執行措施，或者採取稅收保全措施、強制執行措施不當，使納稅人、扣繳義務人或者納稅擔保人的合法權益遭受損失的，應當依法承擔賠償責任。”

在稅收中保障公平權方面，《稅收徵收管理法實施細則》第8條規定，在核定應納稅額、調整稅收定額、進行稅務檢查、實施稅務行政處罰、辦理稅務行政覆議時，與納稅人、扣繳義務人或者其法定代表人、直接責任人有夫妻關係、直系血親關係、三代以內旁系血親關係、近姻親關係和可能影響公正執法的其他利害關係的，應當回避。

在稅收中保障知情權、表達權和參與權方面，2011年在修訂《個人所得稅法》時，全國人大常委會除了書面徵求各地方、中央有關部門和部分企業、高等院校、研究機構的意見，專門召開座談會、論證會，直拉聽取公眾代表和專家學者的意見之外，還將草案全文向全社會公佈，公開徵求意見，一個多月共收到意見23萬條。政府從2010年開始積極推動預算公開，特別是“三公經費”公開。

在稅收中保障監督權方面，《稅收徵收管理法》第82條規定：“稅務人員對控告、檢舉稅收違法違紀行為的納稅人、扣繳義務人以及其他檢舉人進行打擊報復的，依法給予行政處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任。”

在稅中保障救濟權方面，《稅收徵收管理法》第88條規定，納稅人、扣繳義務人、納稅擔保人同稅務機關在納稅上發生爭議時，可以依法申請行政覆議；對行政覆議決定不服的，可以依法向人民法院起訴。當事人對稅務機關的處罰決定、強制執行措施或者稅收保全措施不服的，可以依法申請行政覆

議，也可以依法向人民法院起訴。

#### 四、中國大陸在稅收中保障人權方面面臨的一些主要問題

儘管在稅收中的人權保障在不斷推進和改善，但仍然面臨著一些挑戰和需要進一步解決的問題。

首先，在稅收法定方面，目前只有若干具體的稅法和《稅收徵收管理法》及其實施細則的程式法，但還缺乏有關稅收的基本法和納稅人權立法，對納稅人的稅收立法權、用稅監督權、獲得救濟權等權利缺乏充分的規定。<sup>1</sup>

其次，在生存權和發展權保障方面，目前的個人所得稅計算仍然是以單個人的收入和生存狀況為基礎，沒有考慮家庭整體的生活狀況。這意味著最低生活費不得課稅原則、量能課稅原則和課稅平等原則沒有得到更充分的體現，它會影響到那些取得收入的家庭成員少而需要供養的家庭成員多的家庭的生存權和發展權保障。

再次，在公平稅賦方面，稅務機關的在罰款數額方面自由裁量權過大。《稅收徵收管理法》第63和64條規定的裁量幅度為“不繳或者少繳稅款的百分之五十以上五倍以下的罰款”。同時，很多相關概念缺乏更具體的規定。這容易為行政人員濫用自由裁量權留下過大空間，導致稅賦不公平。

第四，在稅款用途的知情權與監督權方面，政府開支的公開範圍和具體程度還相當有限，公眾對政府的監督還缺乏嚴格、具體和有強制力的制度保障和程式規範。

最後，在確定稅賦時，如何兼顧和平衡生存權、發展權和財產權保障，可能是所有政府都會面臨的長期課題。

#### 《註釋》

1 參見高軍：《試論法治視野中稅收徵收管理法的缺陷》，《雲南行政學院學報》，2009年第3期。



# 從賦稅看土地的不正義

詹順貴

環境法律人協會理事長/律師

最近紀錄片『看見台灣』非常火紅，跟著帶起一波環保熱，雖然不知新聞熱度能持續多久？政府、人民又會關注多久？但看到分別在彰化縣與高雄市長期偷埋暗管排放高毒性、高污染廢水的不肖業者，經過該二地的熱血檢察官深掘，赤裸裸掀開這些業者的醜陋惡行並移送法辦，加上媒體的熱烈報導，仍然大快人心。但輔導監督無能的財經部會竟然厚顏跳出來為業者（或根本為自己的失職）說項緩頰，則令人傻眼！

在上述新聞中，我們赫然看到這家位於高雄、年營業額高達2200億元、獲利預計近百億元，卻不願真正投資污染防治設備，長期偷埋暗管排放高污染廢水的日月光公司，竟然可以獲得財政已然非常拮据的政府給予高達34億元的租稅補貼的不公不義，悲憤莫名。果然消息一出，更加引發全民共忿同與媒體躡伐。

換過另一截然不同的場景，這幾年來，不斷有農民因農地被徵收（等同剝奪了他們賴以為生的根基、家園與社會人際關係，正如鴻海、富士康等工廠被徵收，郭台銘除了仍是富翁外，還會是極具政商影響力的郭台銘嗎？）而自殺。此外，農民因穀賤求助無門而自殺，以及為求溫飽必須於酷暑之下農

耕，卻不幸因熱衰竭死亡的新聞亦屢見不鮮。再看生活在台北都會的藍領階層人民，好不容易辛辛苦苦買到一間相對較便宜的老舊公寓，讓全家可以安身立命，萬萬想不到歷經8次向建商傾斜的《都市更新條例》修法，竟賦予建商（都更實施者）可以依其喜好自行圈住一塊市地進行都更，透過建商量身訂作設定的多數決，以大吃小，強拆不同意納入都更者的家園，將僅能依賴老舊公寓為家的弱勢藍領階層掃地出門！

為何身份的不同，待遇竟也如此天壤之別？2005年政府修改《土地稅法》，大幅調降土地增值稅，埋下炒地引信，助長財團、土地炒客享受以低廉成本炒作與囤積土地、房屋，但財團巨賈卻猶閒台北市房價每坪250萬元不高；2009年政府再修正《遺產及贈與稅法》，資本家又享受大幅調降遺產稅與贈與稅的利益，可以累積更多財富一代傳一代；經營企業的財團則一直享受從最早期的《獎勵投資條例》、緊接的《促進產業升級條例》、到2010年立法通過《產業創新條例》的各種租稅優惠、獎勵補助以及長期水、電優惠，而且營利事業所得稅率隨著歷次修法，也越降越低。此外，政府表面上祭出奢侈稅企圖遏止投機客炒作大台北地區地價，

但於今觀之，顯然徒勞無功，而且據報載，副作用卻是讓投機歪風同時吹向不適用奢侈稅的農地上。因此，去年一場在營建署舉辦的修正《農業用地興建農舍辦法》公開說明會，與會的絕大多數竟是建商與地方仲介業者，並一致反對從嚴限制的修正，再印證清境農場或苗栗南庄，山坡地的農牧用地蓋滿以『農舍』之名所興建的豪華民宿或別墅，問題與原因，皆可一目瞭如指掌。

過去政府長期『以農養工』政策，扶植到工業已然有一定水準之後，這些工業家或資本家並未因此對農業、農民心懷感恩，反而持續不斷鯨吞蠶食農業、農民不可或缺的生存資源。例如透過工業生產的肥料、農藥一直漲價，農產品產地價格卻起伏不定；而休耕補助，通常更是為了移撥搶奪農業用水供工業使用。農民什麼好處都沒有，卻要肩負供應平價糧食，餵養都會人口的重責大任，公平正義何在？

近幾年，一再有數千名農民與聲援民眾齊聚凱道抗議政府浮濫徵收農地。行政院吳敦義前院長回應農民訴求，未來特定農業區將優先保護，即使國家核定的重大建設，除非沒有適合用地，否則絕不輕易徵收特定農業區。持平而論，中央政府少數部門如農委會與內政部營建署綜合計畫組等在農地徵收議題上確有回應民間訴求，但落差主要出自地方縣市首長將區段徵收視為改善政府財政與土地開發工具，利之所趨，仍然積極徵收農地。此種情況，以現任內政部政務次長蕭家淇2010年12月5日於台中市副市長任內接受聯合報專訪時，沾沾自喜說台中市是五都財政最佳，開源方式主要透過市地重劃與區段徵收等手段，將原本不用課稅的農地變成建地，除可以取得部分土地供標售外，還可大幅增加地價稅、土地增值稅與房屋稅等稅收的話，最為經典。

既然將土地商品化，甚至更進一步將農地變更並開發視為改善地方財政以及籠絡地方派系的工

具，於是，通常具有地勢平坦，農、水路等公共設施完善，用來變更為各種開發建築用地，成本最省、暴利最高等優勢的特定農業區，因懷璧其罪而始終優先雀屏中選。所以即使全台各地，工業區閒置眾多，都市計畫浮濫，但除苗栗後龍科技園區正式被駁回開發申請外，依學者統計，全台各地仍有高達上萬公頃的農地（絕大部分在特定農業區）正被規劃（如變更東北角海岸風景特定區、吉洋特定區、中科二林園區周邊特定區等）、持續推動（包括新北市擴大土城都市計畫、台北港周邊特定區；新竹縣變更新竹科學工業園區特定區、台灣知識經濟旗艦園區、擴大芎林都市計畫；台中市烏日溪南產業特定區、高鐵台中門戶專區與中科台中基地周邊特定區）與正進行徵收（如全台各地高鐵特定區、中科二林園區、苗栗竹南大埔），以變更為各種開發用地（各地徵收面積，請參閱台灣農村陣線網頁）。而目前最熱的是徵收面積將近4000公頃、拆遷17000戶房屋將近60000人受影響的桃園航空城特定區計畫。

電影出名，政治人物紛紛想沾光，其實行政院長不待看電影，立委諸公也不必假藉名義花公帑搭直昇機遊台灣，除了工業區發展與污染一併連帶失序外，從以下既有官方統計數據與分析資料，即可看出台灣國土另一個根本的病灶所在：

- 1、今年6月6日監察院對內政部與各地方政府的糾正文以及10月17日公告的全國區域計畫，均指出截至2011年底，全台都市計畫區現況人口約為1,872.8萬人（另約437.2萬人散居鄉村、山林），而計畫人口卻已達2,511.5萬人，兩者差距高達638.7萬人。此外，全國區域計畫更揭露現有都市計畫區內一般被認為乃都市發展備用地的農業區尚約9.9萬公頃，可供變更為住宅區使用後尚可容納1,427萬人。兩者合計，目前全台都市計畫區已可容納將近4,000萬人口。
- 2、經建會2012年至2060年人口推計報告，國內人口

成長率已逐年下降，依「中推計」結果，全國總人口將於2024年達到高峰2365.6萬人後開始減少，顯示根本不可能達到上述都市計畫的預計人口！惟地方政府提報的新訂或擴大都市計畫案非但並未減少，反趁此波房地產上漲而變本加厲；但行政院繼續縱容，內政部則不斷於都市計畫審議與徵收審議時放水配合，均對監察院糾正視若無睹。

3、再依營建署統計，全台空屋高達156萬戶，其中新北32.9萬戶、台中19.9萬戶、高雄17.9萬戶、桃園15.4萬戶、台南12.6萬戶及台北12.3萬戶，六都合計即有111萬戶。惟在高空屋率下，房價卻暴漲至失控地步，基層民怨沸騰，土地被徵收的農民屢屢自殺，但財團巨賈卻猶嫌每坪250萬元的房價不高。整個行政院不知是完全無感或根本束手無策？仍持續放任財團與地方政府圈地炒房。

從以上令人觸目驚心的數據加上工業污染可知，無論是新訂或擴大都市計畫的鯨吞，工業區、科學園區與集村住宅開發的蠶食與污染，吞噬的絕不僅僅是台灣的優良農地，還包括氣候變異糧食安全堪虞下，台灣未來的前途。日前央行總裁彭淮南指出台灣實坪房價甚至比日本東京貴，國泰蔡宏圖也直指部分地區房地產炒過頭，可見行政院要回應民意、挽救低迷的聲望與滿意度，最應優先處理的，絕對是如何扼止藉經濟發展之名行炒作地皮之實的浮濫都市計畫。至於企業的在地化生根，政府當然有責積極輔導，但在提供各項租稅優惠與補助的同時，是否也應該輔導並要求企業應善盡社會責任（CSR，台灣早已訂有《上市上櫃公司企業社會責任實務守則》，可以提升為法的位階，並擴大適用範圍至一般公司，但要求程度可以略微不同。），並將此一社會責任的履行，納入上述各項租稅補貼的前提要件，並逐年定期盤查，以作為隔年是否繼續享有租稅優惠補貼的資格條件。

中華人權協會2011-2013年「德慧組」環境人權指標調查最高與最低評價題項之調查內涵

平均滿意度	2011-2013年德慧組		
	排序	調查指標內涵	議題構面指標
最低前三名	1 (評價最差)	於土地規劃時，能否杜絕弊端之貫徹能力(杜絕國土資源規劃弊端之政策績效) [於土地規劃時，能否杜絕弊端之貫徹能力(杜絕國土資源規劃弊端之政策績效)/於土地規劃時，能否杜絕弊端之貫徹能力(杜絕國土資源規劃弊端之政策績效)] **	政策與績效 [政策與績效/政策與績效]
	2	維護環境影響評估作業程序公開、公正之政策績效 [重視與保護海洋(岸)資源權之認知程度/傳媒在報導環保相關新聞時，對新聞呈現完整性與真實性]	政策與績效 [環境人權的認知/政府、民眾與傳媒的教育角色]
	3	重視與保護海洋(岸)資源權之認知程度 [維護環境影響評估作業程序公開、公正之政策績效/跨世代環境正義權應被重視之認知程度]	環境人權的認知 [政策與績效/環境人權的認知]
最高前三名	1 (評價最高)	廢棄物妥善處理(置)應被重視之認知程度 [廢棄物妥善處理(置)應被重視之認知程度/學校在推動民眾環境及人權教育上之角色重要性 & 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&廢棄物妥善處理(置)應被重視之認知程度]	環境人權的認知 [環境人權的認知/民眾與傳媒的教育角色 & 政策與績效 & 環境人權的認知]
	2	環保知識權(環境教育)之角色重要性 [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/清潔水權應被重視之認知程度)]	民眾與傳媒的教育角色 政府 [政策與績效/環境人權的認知]
	3	(世代內)不同族群間環境正義權應被重視之認知程度 [環保知識權(環境教育)之角色重要性/環保知識權(環境教育)之角色重要性]	環境人權的認知 [民眾與傳媒的教育角色 政府/民眾與傳媒的教育角色政府]

\*\*[ / ]表示2012/2011年之調查結果

(資料來源：中華人權協會2013年環境人權指標調查報告/宜蘭大學環境工程學系暨研究所/張益誠教授)

# 居住正義之探討

謝明瑞

國立空中大學商學系副教授

## 1.前言

台灣為海島型經濟，任何國際與國內的政經情勢之重大變化，均會直接或間接對國內的經濟產生影響，從而造成房市價量的變動。

另外，由於國內都會地區房價偏高是十大民怨之首，為抑制都會地區房價之不當高漲，經建會、內政部等政府各相關部門均提出房市政策以資因應，但對抑低房價之影響不大；因此，政府為改進房地產市場價量增漲的不合理現象，乃積極推動「居住正義」政策以資因應。

## 2.公平正義與居住正義

有關「居住正義」可從居住權的公平正義與居住正義兩方面來說明：

大體而言，公義或公平正義是指社會內的物質與人民的適當安排之概念，公平正義可大略分為兩類，一是分配正義(Distributive justice)，著重在人群間適當分配好的事項如財富、權力、報酬、尊敬等，又如對財富的適當分配方式是平等分配。二是應報正義(Retributive justice)，主要著重對惡行的適當回應。然而，由於公平正義的涵蓋範圍甚廣，且有關公平正義的認定，因人、事、地、時等的

不同而異，是一種相對觀念的認知，並無絕對正確的說法。

公平正義的觀念既有不同的觀點，居住正義的定義亦很難加以確立，但居住正義至少應該合乎「居住公平」與「居住正義」二個原則，前者是指在現代社會中，每個人不論其所得、身心機能、性別、年齡、家戶特性、族群文化為何，都應該獲得平等對待，而且能住得有尊嚴；也就是說，社會上不應有人無處棲身，或住在不合乎最低居住標準的住宅內。後者則是指由於所得分配不均，當所得較低的族裔獲得居住環境的改善之後，社會上才容許有所得較高的族群之「富人住豪宅」的存在。亦即若窮人的居住環境未獲改善之前，則社會若存在著「富人住豪宅，窮人住陋室，甚或無家可歸」等現象，則不符合居住正義的社會，也不是一個合乎公理正義的社會。

一般而言，要達到居住正義的目標，必須有適當而可行的政策以之因應，如黃金十年的目標之一是達成居住正義的理想，而黃金十年的八大願景包括活力經濟、公義社會、廉能政府、優質文教、永續環境、全面建設、和平兩岸，以及友善國際等，其中，有關人民的居住正義，其相關內容及施行辦法，

則包括在第二願景的公義社會中。

### 3. 居住權與適足住房權

一般而言，居住權具有多種的義涵，主要是把居住權視為是一種人權，是一項社會保障和福利制度。另外，居住權有狹義與廣義之分，前者是指居住權為私權，即居住權人對他人房屋以及其他附著物享有佔有或使用的權利；後者是指居住權為綜合權，被定位為私權、公權、福利權的綜合，或單純地定位為人權，甚或被定為其他的權利。因此，若從公權、人權、居留權等的觀點，則有關居住權的認定，必須再從適足住房權來加以考量。

根據我國憲法第10條規定，人民有居住及遷徙之自由，因此，居住權可視為人民的基本權利。一般而言，居住權被包括在人役權中，而人役權是指為特定人因使用他人所有之物的權利或利益，且人役權包括用益權、使用權和居住權等；而適足住房權則是在居住正義的考量下，居住權並非僅是以具有房地產所有權為主。

根據聯合國的解釋，所謂「適足住房權」(the right to adequate housing)是指任何人都有和平、安全而有尊嚴地居住在某處的權利。亦即國家的義務，不僅要讓每個人都有房子可以居住，還必須讓每個人都住得安心而自在；因此，「適足住房權」是一種凌駕所有權的基本權利。

### 4. 地政三法與地政五法

不論是居住正義或公義社會，其施行都必須以法令規範為依歸，其中，地政三法與地政五法的推動與執行，可視為是居住正義的基本法令基礎。

民國100年8月，國內朝野均同意將房地產的相關修法列為「優先法案」後，同年12月13日，立法院先三讀通過不動產經紀業管理條例、平均地權條例、地政士法等「地政三法」的修正案，明訂不動產仲介業者、地政士及土地買方在不動產交易後，需以交易實價在30天內登錄，但不能作為實價課稅依據。另外，住宅法也明訂中央及縣市有定期蒐集、分

析住宅供給、需求、用地、金融、市場、交易價格等相關資訊，以作為研擬住宅政策調節供需之用，並應定期公佈住宅與動產統計數據及指數等資訊。

另外，「住宅五法」是指包括地政三法的不動產經紀管理條例、平均地權條例，以及地政士法等外，再加上土地徵收條例與住宅法等二法，便構成所謂的住宅五法；前三者明定不動產交易須做實價登錄，且需在一個月內完成；後二者之主要內容包括不動產交易價格應該按照實價登錄、課稅等；又因地政五法的通過與實施，是以人民最所重視的住宅為主，因此，「地政五法」亦稱為「住宅五法」，又地地政五法為實現居住正義的重要關鍵因素，故亦被稱為「居住正義五法」。

唯「住宅五法」通過以後，若能確實實施，將可使國內不動產的交易制度更為透明化，其課稅方法及結果也更為客觀而完備，對居住正義的社會主張有很大的作用，亦即「住宅五法」對台灣「居住正義」的實現有很大的作用。

### 5. 公義社會與居住正義

在黃金十年的公義社會願景之基礎工作中，政府已完成或正進行中的策略性工作，包括實施國民年金保險、完成二代健保修法、修正勞動三法、實施勞保年金制度、基本工資調整、施行「客家基本法」、修正社會救助法、放寬貧窮線及審核標準、取消軍教免稅、修正「性別工作平等法」、施行「特種貨物及勞務稅條例」、降低自殺率，以及實施育嬰留職停薪津貼等十三項。在居住正義政策與公義社會的願景下，為了達到居住正義之目標，政府必須有相對的政策及因應辦法加以配合。

公義社會的願景目標是「公平正義、均富安康」；意即維護社會公平正義是國家施政的基本原則，政府除致力於改善所得分配，縮減貧富差距之外，也要確保民眾生活起居的安全，提供優質的健康醫療環境，並針對社會經濟弱勢者，給予特別的扶助與關懷。

為使公義社會的政策理念可以充分實現，其施政的主軸包括均富共享、平安健康、扶幼護老、族群和諧、居住正義，以及性別平等六大項，其中，有關居住正義的施政主軸為「提供居住協助，調節住宅供需，健全住宅市場」。

## 6. 居住正義問題

國人在追求「居住正義」的同時，基於居住正義之考量，宜從廣義的居住權做為政策執行的依據，政府更須於正義五法為依據，確實執行相關政策，以達居住正義的目標。

有關因居住正義解釋或認定不同所衍生出來的相關問題很多，僅列舉幾個較重要的案例，如土地徵收與居住正義(包括國有土地迫遷、土地徵收與補償、容積獎勵、二次施工等)，均不符合居住正義。

另外，若根據2013年人權報告之國際審查報告，並以經濟社會文化權利國際公約(The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR)第11條所保障的居住權為例，則政府在紹興社區、華光社區、林口機場捷運 A7 站、都市更新與無家可歸者的照顧方面，似都未能達到國際人權的標準。

事實上，政府在推動居住正義政策中，不宜僅從人民的居住權來做考量，而須進一步考量「適足住房權」的問題；「適足住房權」是一種凌駕所有權的基本權利，如在國內喧嚷一時的紹興、華光社區等，這種具有歷史成因的「非正規住區」(informal settlements)中，國家應該立法設立「替代住房」，用以落實對居民住房權的保障，而不能逕以「非法」為由，以驅逐創造更多流離失所的境內難民；又如民間團體推動只租不賣、開放給社會各階層混居的社會住宅，也是強調住房權，而非所有權的政策，政府須以具體政策以資因應。

總之，政府政策的推動若基於居住正義與合理

房價之考量，則制度可做適度調整，特別是因制度不佳所衍生出的居住正義問題，更宜修正相關政策及其施行方式，藉以達成政府所積極推動黃金十年的居住正義之目標。

### 參考文獻

謝明瑞(2012)，黃金十年與居住正義，國家政策研究基金會。

謝明瑞(2013)，居住權與適足住房權——兼論我國居住正義，國家政策研究基金會

謝明瑞(2013)，居住正義與房市政策，以居住正義提升城市競爭力研討會，為公智庫，2013年5月4日。



### 《司法與租稅人權》

中華人權協會編印 免費索取

手冊內容簡介：

租稅爭訟的雙方就是政府及被課稅的人民，可惜至今，人民與政府爭訟仍處於弱勢；稅賦改革的呼籲聲不斷，租稅的公平與正義也一直是各界爭相討論的，可見稅制有多少問題！繳稅是全世界通知的義務，但稅進國庫畢竟心疼，如果還要補稅、罰鍰，原因並非逃稅，而是認定不同，更是心有不甘！若再因此遭限制出境，種種不受尊重甚至被剝削的感覺，即是人權受侵害。

有興趣的讀者可寄10元中型回郵信封(大於16\*22公分)，註明手冊名稱，至中華人權協會(台北市中正區杭州南路一段23號4樓之3)索取即可

# 臺灣檢察制度的問題及其改革方向

林孟皇

臺北地方法院法官

最高檢察署特別偵查組於102年9月6日發布新聞稿，指出：檢察官發現立法委員柯建銘涉嫌介入關說假釋案，且有不明現款流入他的帳戶，疑涉有貪污罪嫌，乃向法院聲請對柯建銘的手機通訊監察而獲准，在監聽過程中，意外發現法務部部長曾勇夫、臺灣高等法院檢察署檢察長陳守煌涉嫌接受立法院院長王金平、柯建銘的關說，為立法委員柯建銘被訴背信罪嫌一案，違法向臺灣高等法院檢察署承辦檢察官林秀濤指示而未予上訴，致該案無罪判決而定讞。這則新聞披露後，馬英九總統召開記者會，要求王金平為關說案辭職下台，並以國民黨主席身分主導、開除了王金平的黨籍，社會各界才知悉檢察總長黃世銘曾就此事向馬總統報告，遂引爆了「王金平黨籍假處分」、「總長洩密」等訴訟事件，黃總長並因此遭到起訴。

作為一位關心臺灣社會法治發展、文明演變的人，在相關司法案件尚未釐清事實真相而判決前，實不宜妄下評論。然而，近幾年來由於檢察官濫權追訴問題不斷，屢有「檢察官治國」之譏，不僅辦案時常無辜傷人，而且老是被批評有成為執政者統治工具的問題。以本案為例，黃總長被起訴後，有人提出種種的陰謀論，說總長是總統的打手、起訴總長是斷尾求生等等。我們不能排除有這種可能性，但

與其老是有這種陰謀論，我們何不妨藉此檢視檢察制度、檢察官辦案文化出了什麼問題，該如何謀求解決？

依良心與法律確信辦案又何必杜悠悠之口

我們先看看林秀濤在特偵組作證時是怎麼說的？她說：「是檢察長建議我不要上訴」、「（問：檢察長如果沒有這樣的指示，你是否可能會上訴？）是，我會上訴，即使我知道他上訴審可能會判無罪，我還是會上訴，以杜悠悠之口」。正因為她的證詞，黃世銘認為陳守煌於接受當事人關說後，竟於承辦檢察官尚未收受判決書時，即以指揮監督長官身分「建議」林秀濤勿提起上訴，這一指示明顯違反《法官法》及《檢察官倫理規範》，所以將陳守煌送付個案評鑑。

問題來了，依照司法院大法官相關解釋、法律規定及學界通說，一致認為臺灣的檢察官具有司法官屬性，這也是檢察官們一再堅持的。而依《法官法》授權訂定的《檢察官倫理規範》第2條、第9條的規定，檢察官必須依照良知與法律確信獨立辦案，不以使被告定罪為唯一目的，則如果林秀濤認為高院就柯建銘案判決無罪是妥當的，為何還要上訴？為何要「杜悠悠之口」？

另外，陳守煌身為高檢署檢察長，依《法院組

織法》第63條、第64條及《法官法》第92條規定，本有指揮、監督所屬一、二審檢察官的職責。陳守煌就柯建銘案是否上訴，本有指揮監督的權限，而這幾年來臺灣社會屢有檢察官濫權起訴、上訴的質疑，則陳守煌「建議」林秀濤勿提起上訴，不也是其法定職權的行使？某程度來說，這種節制檢察權的作法不正是避免人民一再纏訟所必要的？

當然，如果陳守煌是在接受立法委員的關說後，才指示林秀濤不用上訴，陳守煌的行為自屬違法犯紀。然而，依照《法官法》第93條第1項規定，黃世銘身為檢察總長，為全國檢察事務的龍頭，如果認為柯建銘案的二審無罪判決確有不當，也就是有事實足認陳守煌、林秀濤執行職務違背法令或顯有不當時，本得依《法院組織法》第64條規定，親自處理或將該事務移轉於他所指揮監督的其他檢察官處理，怎可放任林秀濤「濫權」不上訴，而去啟動監聽機制？

檢察事務的指令權該由誰行使？

由於有這類問題，就有「黃世銘3年前不准北檢上訴拉法葉案，是兩套標準」的質疑。立委提出特偵組在99年11月7日發布的新聞稿，指：轟動一時的拉法葉弊案，一審判決後，黃世銘密集約詢相關檢察官後，雖然臺北地檢署檢察官極力主張要上訴，黃世銘卻以檢察大家長之姿強勢主導，力主不上訴，臺北地檢署基於檢察一體，最終不得不退讓，使該案被告雷學明等人逃過二、三審法院的檢驗。然而，如果仔細推敲當時特偵組新聞稿的說明：「縱使本案行政處置上有諸多違失，但積極證據不足，為免耗費司法資源，造成被告訟累及折磨，因此不上訴」，則黃世銘裁示拉法葉弊案不上訴是有道理的。

因此，問題的關鍵，不在於檢察一體，而在於檢察首長的指揮監督權限如何行使？其份際為何？以及指令權的頂端應由誰掌控？對此，102年9月6日特偵組的新聞稿特別指出：《法官法》第94條第1項第

1款規定，法務部部長監督各級法院及其分院檢察署，惟同條第2項但書規定，法務部部長不得就「個別」檢察案件對檢察總長、檢察長、檢察官為具體的指揮、命令。又該法第93條明定檢察總長、檢察長的個案指揮、監督權限，足認法務部部長僅得就檢察一般行政事務為行政監督，不得就檢察個案事務進行指揮監督，亦即不得就個案為起訴、處分、上訴與否的決定，此為法務部部長與檢察體系的檢察總長、檢察長的職務分際，亦為目前我國、歐陸法系檢察實務運作的現狀。

為何要有檢察一體？

也就是說，黃世銘作為檢察總長，身為臺灣檢察體系的龍頭，以他為代表的檢察體系普遍認為：「法務部部長僅得就檢察一般行政事務為行政監督，不得就檢察個案事務進行指揮監督」，並認為這是目前我國、歐陸法系檢察實務運作的現狀。只是，筆者必須嚴正的指出，黃世銘的說法雖然符合當前臺灣法律的規定，但法務部長就檢察事務不得進行指揮監督，也就是就犯罪偵查案件沒有指令權的作法，卻是臺灣社會「獨獲的創見、發明」，不僅與我國一向師夷的法、德、奧、日本等歐陸法系不符，更不是英美法系所採取的，純乃近來的錯誤立法所致。

歐陸法系、英美法系不採，難道臺灣社會就不能發明新制？當然可以！但要經得起相關憲政主義、法理的檢驗，諸如權力分立制衡、權責相符等等。而要確認我國現行法制是否經得起檢驗，首先要釐清的是：何謂檢察一體？為何要有檢察一體？

基於分權制衡的需要，我國繼受西方法制引進了檢察官之制。大法官早就在釋字第392號解釋：「司法權即審判權，具正義性、被動性、公正第三者性及獨立性之特徵，與檢察權之公益性、主動性、當事人性及檢察一體、上命下從特徵，截然不同。」而無論是英美法系發源國的英國，或近代大陸法系主要起源的法國，他們的檢察官都是起源於「維護



國王利益的代理人」，因此檢察官自始就與政治擺脫不了關係，被批評為「統治者的御用工具」。其後，英、法成為憲政主義國家後，檢察官已轉型為「公益的代表人」，追訴犯罪、保障民權。由於檢察官可以主動偵辦犯罪，又享有起訴裁量的權限，如何控制檢察體系，使其不致成為脫韁野馬，也就成為各國共同面臨的難題。

美、法檢察權行使最終必須受民意的監督、制衡

以美國為例，由於採取對抗型的訴訟制度，檢察官是國家的訴訟代理人，帶著濃厚的律師色彩，被定位為單純的行政官。美國檢察制度可謂是「三級雙軌、相互獨立」，並未形成上下層次分明、結構嚴密的單一獨立檢察體系。聯邦司法部長即是聯邦檢察總長，九十四個聯邦司法管轄區的檢察官（在我國相當於檢察長之職）是國會通過後任命，多數州或郡檢察長則是轄區內公民選出，絕大多數案件都是由代理或助理檢察官處理，並以檢察長名義為之，其決定是否起訴、求刑都會考慮人民的觀感，否則任期屆滿即無法連任或再次當選。可見美國檢察官根本不強調所謂的司法官屬性，其任用、連任與否，甚至就個案是否決定起訴、上訴，自始即需考量民意，也就是最終受民意的監控。

我國所繼受的法國法制，檢察官則被定位為居於行政權、司法權間的司法官署。法國自1958年開始迄今的第五共和時期，始終將其定位在自相對立的「身分與功能上的司法權角色確認」及「對於司法部長隸屬性的堅持」這兩原則上。也就是說，法國一方面讓法官、檢察官一起考試、受訓與分發，兩者職務並可時常相互轉任；他方面《法國司法官身分組織法》第5條第1項則明定：「檢察官受其上級及司法部長節制與指揮之」，該國刑事訴訟法第30條更規定：「檢察署置於司法部長的權力之下」、「司法部長領導由政府決定的公眾追訴政策。他監督政策在法國領土內的統一適用」。司法部長既為政治官，他代表檢察權所為的各項追訴政策及作為，自然受

到代表民意的國會的監督制衡。

在這種規定下，法國憲法委員會認為司法部長得基於國家政策的需要，對於檢察官下達公眾追訴的指令。檢察總長的任務只在於維護刑事案件適用的法的一致性，對於該國高檢署與地檢署的檢察官，並無指令權。司法部長享有指令權，意味法國並無檢察官獨立的思維，如果有的話，也只是檢察長獨立而已。因為法國各檢察署是以檢察長名義對外進行追訴，各檢察署內的所有檢察官都是檢察長的代理人，以檢察長的名義在運作。而依法國刑事訴訟法的規定，直接賦予檢察長獨占全部專有個人的名義進行追訴，上一級的檢察長並無權限取代檢察長的權限而運作。這意味法國只有檢察長可以不理會上級命令而追訴，同時也可以違反上級的命令而不追訴。

法國司法部長享有指令權，實際運作結果造成他有權無責的情況。該國遂於2004年3月間修訂了刑事訴訟法，明文限制司法部長的指令權：一、只能命追訴，不得命不追訴；二、僅能以書面及程序下達。另外，法國基於對檢察官中立性、獨立性的種種疑慮，該國偵查程序採行調查法官主導模式，檢察官反而淪為配角。而雖然檢察官與政治之間始終糾纏不清，但法國左派或右派寧願看到的，最多僅僅是「檢察自治」而非「檢察獨立」。因為僅有檢察長獨立而沒有檢察官獨立，加上各檢察署是以檢察長的名義在運作，所以並沒有類似我國的檢察一體、職務收取權及職務移轉權等規定。

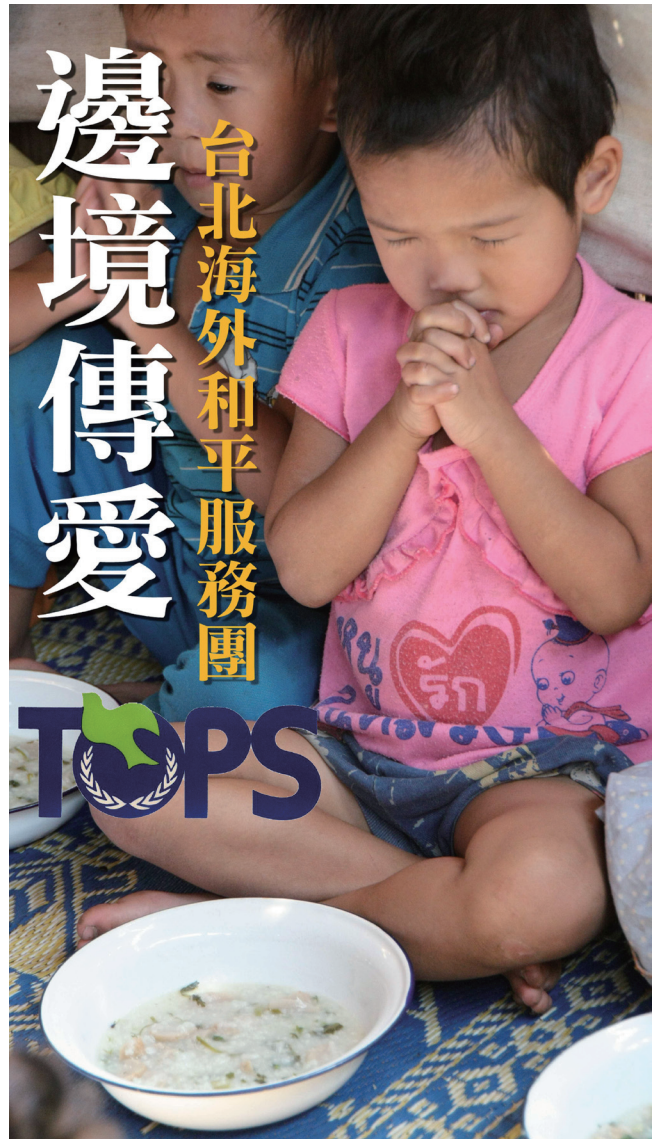
法國司法部長享有指令權，如果檢察人事又完全控制在他的手上，所謂的檢察自治或檢察長獨立也將成為奢談。依其舊制，檢察人事由司法部長提請任命，檢察官的職級晉升受政治力影響，加上部長就具體個案可以發布指令，易啟政治力介入案件偵辦的機會。有鑑於此，法國成立了最高司法會議，有關檢察官的任命，應遵循該會轄下檢察事務委員會的意見，該委員會由總統、司法部長、檢察官、

法官、行政法院院長及六位不屬於國會、行政或司法機關的人員所組成。而為了強化司法運作的獨立性，2008年最新修憲規定更將總統、部長排除在外。建立多元參與、向人民負責的檢察人事制度

分別代表兩大法系的美、法的法制，兩國對於檢察官的定位、人事任用完全不同，但都有相對應的問責機制。因為案件偵辦就是以檢察長名義為之，沒有所謂的檢察一體，也沒有所謂的職務收取權及職務移轉權，檢察長應就案件負終局的責任，自然可以達到權責相符、節制檢察官權力的作用。

反觀我國，檢察獨立、檢察一體喊得震天價響，實則兩者乃自相矛盾的說法。實際運作的情況更是：一方面檢察長、主任檢察官常基於檢察一體，濫行要求承辦檢察官起訴、上訴，結果讓人民纏訟多年後，卻沒人該負責！因為這不是出具名義的檢察官的意思，加上強調所謂的司法官屬性，也不用負責；至於檢察長本非起訴名義人，更不用負責。另一方面，有些檢察長、主任檢察官或力有未逮，或顧慮情誼、期別倫理，明明法院已經詳細交代無罪理由，而實行公訴的檢察官也認為判決合理，但承辦檢察官為了自己的「辦案成績」，堅持提起上訴，最後無罪定讞了，還是無法究責！

近來臺灣社會無分藍綠、不論平民權貴，有多少人被羈押、起訴，最後判決無罪的！可曾聽過檢察體系的反省？可曾有檢察官受到問責？少之又少！原因何在？除了前述檢察一體、檢察獨立的虛像與實像問題外，另一原因就是負責檢察人事升遷的檢察官人事審議委員會，其成員完全是檢察官，在辦案就是要辦大案、就是要起訴的主流思維下，檢察官們怎會認為這有什麼大不了的！是以，對照美國、法國法制，我們還要建立多元參與、向人民負責的檢察人事制度。



## 您的捐款讓孩子即使在難民營中，仍能享用營養午餐。

捐款戶名：台北海外和平服務團  
 捐款帳號：18501135  
 地址：台北市中正區杭州南路一段23號4樓之3  
 電話：02-3393-6900分機22王小姐  
 傳真：02-2395-7399  
 網站：www.cahr.org.tw/tops/  
 信箱：tops@cahr.org.tw

(公開勸募許可字號：衛部救字第1020173271號)

# 司法人權的另類觀察

張升星

台中地方法院法官

前交通部長郭瑤琪因貪瀆涉案而遭判刑八年確定，導致民進黨的前朝政務官們集結連署，召開記者會聲援郭瑤琪，指控政治迫害，司法冤獄。類似的場景不僅在朝野政客涉案時反覆出現，許多社會矚目的個案，諸如死刑存廢、土地徵收、監聽浮濫等爭議，當事人更是習以為常的指控恐龍法官，戕害人權。

但從審判實務的角度觀察，卻和輿論指摘的刻板印象存有差異！歸根結底，台灣司法的根本問題，無論在「法制面」、「組織面」、「執行面」和「政策面」，始終深陷政出多門，治絲益棼的畸形病態。本文爰就司法實務工作者的立場，提出台灣司法人權的另類觀察。

## 一、法制紊亂的司法環境

司法人權的良窳，最具體的呈現就是刑事審判程序，然而台灣的刑事審判實務最嚴重的問題，與其說是法官缺乏人權意識，不如說是「特別刑法肥大化」，導致《刑法》「罪刑相當」的規範遭到架空，價值扭曲。再加上各種即興立法充斥，更使刑罰體系混亂惡化，罪刑失衡。

就法制面而言，以貪污犯罪為例，《刑法》原有關於貪污罪的規定非常簡明：不違背職務的賄賂罪及違背職務的賄賂罪。換句話說，公務員拿紅包，只要具有對價關係，要不然就是違背職務，否則就是不違背職務。一翻兩瞪眼，簡單而且明瞭。

可是無論國民黨或民進黨，長期陷入特別刑法

的迷思，硬是捨棄《刑法》原有規範，另行制定《貪污治罪條例》，增加各種口號教條的法律要件，彰顯執政黨整飭吏治，強力肅貪的決心。例如：「竊取侵占公有財物」、「藉勢藉端勒索」、「意圖得利截留公款」、「違背職務賄賂罪」、「意圖得利扣留應發財物」、「利用職務上機會詐取財物」、「職務上行為賄賂罪」、「對於主管事務明知違法直接間接圖利」、「對於非主管事務明知違法直接間接圖利」等，這些聳動視聽的法律條文，看似森羅嚴密，但是因其概念瑣碎，以致形成各種文字魔障，而使法官對於貪污犯行構成要件的解讀不一，失輕失重或者掛一漏萬，自然在所難免。

反之，若干明顯悖離國民法律感情的不法行為，法官卻又集體陷入「見樹不見林」的作文比賽，無視行為本質，錙銖必較地逐一比對各項文字意涵，稍有出入即行宣判無罪，卻仍兀自堅信此乃「罪刑法定主義」之原則云云。社會輿論亦昧於認識「特別刑法肥大化」的病灶，以為無罪判決就是保障人權，同屬荒謬。

貪瀆法制如此，毒品、槍炮等特別刑法的制定，同樣如出一轍。已故刑法學者林山田教授嚴厲批判「特別刑法肥大化」的法制亂象，始終未見導正。

相同的法條文義，卻獲致全然不同的法律解釋。從水平角度加以俯瞰，諸多個案間的裁判理由相互矛盾，明顯違反平等權的憲法保障，對於司法人權之戕害，即屬必然。

其實台灣的司法改革，需要的是減法，而不是加法！減少對於特別刑法的病態依賴，讓法制環境回歸罪刑相當的正軌。

## 二、疊床架屋的審判體系

台灣社會總是迷信，只要法律賦予更多的司法救濟程序，就更能保障人權。這種想法，全然錯誤。

試以社會矚目的林益世案為例，林益世案的判決結果，引爆輿論撻伐，果然跳脫藍綠，同聲幹譙。本案判決後眾議沸騰，法官自請評鑑，特偵組提出上訴，輿論咸認本案將於上訴審中撤銷改判。

問題在於：如果社會認為一審法官悖離經驗法則，必需仰賴二、三審的法官予以糾正，那麼為何不讓上級審的法官在第一審就做出「正確」的判決，不是更好嗎？因此資深法官留任一審，建立堅實的第一審，就是對症下藥的政策方向！這個簡單的道理，就好像病患送到醫院，第一時間應由經驗豐富的醫師正確診斷，早日治癒；難道會任憑醫師胡亂抓藥，延宕治療，搞到命在旦夕，再用葉克膜進行搶救，藉此展現高超的醫術嗎？醫療如此，司法亦復如此！

就組織面而言，台灣司法最嚴重的問題就是：員額膨脹的最高法院，一庭一把號，各吹各的調，造成法律見解莫衷一是。最高法院無法統一見解，下級審法官只好各取所需，摭拾隻字片語，逕自解讀。例如公務員貪瀆之構成要件，不管是採取「實質影響力說」，還是「法定職權說」，反正怎麼判都對，也都不對；大學教授研究費用核銷之爭議，究竟是否屬於「授權公務員」，最高法院竟然「同時」存在兩種矛盾的法律見解，而且大言不慚的表示審判獨立，各庭見解互不拘束？完全無視於終審法院肩負統一見解的使命。這種荒謬的裁判結果，無關法理，但憑運氣！如此不僅減損最高法院的終審權威，法律見解的問責機制也無法建立。

然而司法院為求統治便利，繼續利用法官群體追逐陞遷的欲望，掏空一審，紊亂二審，膨脹三審，形成倒金字塔的畸形怪狀。而司法院不但未就人事

政策改絃更張，縮減員額，反而倡議增設「最高法院大法庭」，欲求統一法律見解，根本椽木求魚。這種錯誤的司法政策，猶如盲人瞎馬，繼續一意孤行！

其實台灣的司法改革，需要的是減法，而不是加法！最高法院應該大幅縮編，減少員額，資深法官留任一審，提高裁判品質，導正審判系統成為金字塔的結構，才是正本清源之道。

## 三、毫無擔當的裁判延宕

眾所週知，正義遲來，就是對人權的嚴重戕害！

就執行面而言，台灣的刑事審判實務，專好偏重無關宏旨的枝微末節，恣意撤銷發回的司法實務，早為識者所詬病。例如哪幾把槍射擊哪些子彈？手機SIM卡是否沒收？安非他命包裝材質為何？都是最高法院撤銷發回的理由。案件久懸不決的結果，所謂：「一審重判，二審減半，三審豬腳麵線」的司法潛規則，就是造成裁判延宕，正義遲來的元凶。

尤其是諸多案件延宕的個案，涉案者多屬司法同僚、富商巨室、政客名流等，濃厚的階級意識，更讓公平執法的司法正義成為謊言。案件反覆發回拖延，他日輿論關注降溫，各種光怪陸離的判決就肆無忌憚的侵蝕司法公信力。

這些毫無擔當的裁判延宕，罪魁禍首當然還是最高法院！例如味丹企業少東所涉販毒案件，最高法院「同一庭」的成員，連續八度撤銷發回，將近八年不讓案件確定；但在媒體報導引發輿論譁然之後，最高法院卻又能在短短十五天內，包括上訴、整卷、送院、分案、閱卷、評議、判決一氣呵成，立即駁回上訴而確定。

其他諸如流浪法庭三十年的一銀押匯案、鄭太吉案、蘇建和案、羅紀雄案、張炳龍案、許聰元案等，族繁不及備載，都是最高法院毫無擔當的傑作。

面對這些反覆撤銷發回的審判亂象，司法院始終不願正視最高法院的結構問題，反而沆瀣一氣，急就章式的提出悖離法理的《妥速審判法》。依照《妥速審判法》的規定，一旦案件繫屬法院審理，只

要拖延八年未結，正義遲來，就能依照獨步全球的《妥速審判法》提供減刑優惠，慷社會公義之慨而竟無人問責，令人髮指！司法院更以「與國際人權接軌」的遁詞包裝遮羞，自我作賤，莫此為甚。

其實台灣的司法改革，需要的是減法，而不是加法！必須徹底改變司法實務執著於「作文比賽」的審判文化。捨此不為，卻以增訂《妥速審判法》作為搪塞輿論的障眼法、擋箭牌，只是徒然造成程序扭曲與正義失衡，何所裨益於國計民生。

#### 四、即興修法的粗糙品質

台灣歷經民主化的洗禮，政黨常態輪替，法治觀念普及。「法律」的重要性愈形凸顯，因此各種社會力量積極參與立法過程，本屬當然。

就政策面而言，各種社運團體的訴求目標，往往忽略司法實務的操作可行性，使得立意良好的修法理想，淪為即興修法的粗糙成品，為德不卒。

性侵法制在八十八年間的修正過程，就是最好的例證。

婦女團體認為《刑法》原有關於強姦罪的構成要件，採取「至使不能抗拒」的法律標準過於苛刻，因此主張修正為「至使難以抗拒」，並獲朝野立委謝啟大、范巽綠、蔡明憲等支持，而經一讀通過。但是後來二讀朝野協商時，婦女團體卻又未經任何討論，突然天外飛來一筆，把「至使難以抗拒」的要件刪除，直接改為「違反其意願」。

此外婦女團體又將「對未滿十四歲男女」強制性交者，列為加重條件，於是乎關於性侵犯罪的處罰規範，法律上就有三種情形：違反其意願而為性交（二二一條）；違反其意願，而對未滿十四歲的男女強制性交（二二二條）；「不」違反其意願，而對於未滿十四歲的男女為性交（二二七條）。由於要件與刑度不同，必須明確區隔，不能含糊籠統。因此法官在法律操作上，無不著重於被害人是否「違反其意願」，馴致於日後最高法院要求下級審查明：三歲女童遭受性侵是否「違反其意願」時，引發白玫瑰

運動抨擊恐龍法官的軒然大波。

婦女團體自己訂出來的法律，把原本客觀判斷的「難以抗拒」，突然改為主觀臆測的「違反其意願」，這才是造成法官必須斤斤計較是否「違反其意願」的根本原因！這種修法主張，林山田教授迭有嚴厲批評，指其根本喪失「強制行為」的本質，卻仍恣意擴張「強制」的概念，立論基礎錯誤！

由於這種概念法學的推衍，所以性侵三歲女童是否「違反其意願」？司法與社會的距離漸行漸遠，固係僵化拘泥所致，但是低劣的立法品質，更屬難辭其咎。

其餘諸如每遇酒駕造成重大傷亡之事件（新北市消防隊員賴文莉、高雄葉少爺和台大醫師曾御慈等），社會輿論及立法委員往往迅速反應輿情，毫無異議的大幅加重刑罰。邇來倍受關注的食品安全、環保法規等亦復如此。但是社會一方面要求司法審判嚴刑峻罰，他方面卻又基於政治考慮提出減刑條例（近日立委廖正井提出103年減刑條例草案），主張寬宥在監執行的受刑人！這種思維矛盾，價值錯亂的政策主張，反覆上演，對於台灣司法審判的干擾，人權保障失輕失重，同樣與有過失。

其實台灣的司法改革，需要的是減法，而不是加法！拒絕即興修法的民粹思考，回歸法案研修應有的細緻思辯，避免頻繁更動既有法律秩序，形成集體盲動的另類司法不公。

#### 五、結論

揆諸往例，每有司法裁判不符社會期待，輿論總是習慣性的歸諸於「政治因素」，並且嘲諷法院無法排除執政黨的操控云云。這種墮落而且偷懶的政治口水，只是讓司法當局遁入藍綠對抗的政治煙幕，輕易的擺脫應有的責任。笨蛋，不是政治問題，而是政策問題！

正因為不是政治問題，所以換黨執政也無濟於事。因為不管從李登輝、陳水扁到馬英九，司法院始終在錯誤的司法政策上勇往直前，實不知其將伊於胡底？

# 食品安全與人權保障

黃帝穎

台北律師公會人權委員會委員/律師

## 一、前言

我國歷經毒奶粉事件、塑化劑事件，近日連食用油也出問題。媒體報導大統花生油、橄欖油、葡萄籽油、胡麻油等被查出造假，辣椒油沒辣椒成分，是用沙拉油添加香精和色素調製而成。統計該公司生產的多項油品除都有問題，等於逾9成是黑心油。

人民繳稅給政府，就是要求政府至少要對最基本的「飲食安全」作把關，但一連串的食品安全事件，讓我們深思，究竟國家是否落實保障人民「健康權」的憲法「保護義務」？主管機關採取的行政行為，能否有效保護人民？

## 二、健康權是憲法保障的基本人權

我國憲法雖未直接明文規定「健康權」為基本人權保障，但「經濟社會與文化權利國際公約」對健康權的宣示，已為國際公認的人權保障標準，我國自當保護人民之健康權。

基此，司法院釋字第701號解釋羅大法官昌發之協同意見書揭示：「我國已透過「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」，施行該公約。雖該施行法在我國國內屬於法律位階，然在我國法律體系內納入並執行國際人權公約，亦可證明我國對於該等人權公約所承認之人權價值（包括對健康權之保護），有明確且直接之肯定。我國雖非前揭公約之締約國，然此並不影響該等國際文件所承認之各項人權及價值之普世性質，以及其得以做為解釋我國憲法基本權利內涵之重要

考量依據。我國憲法第二十二條亦規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序、公共利益者，均受憲法之保障。」此應可作為健康權保障的基礎」。

## 三、行政罰作為把關食品安全的手段

行政罰作為把關食品安全的手段，必須使業者不敢「黑心」，行政罰才有價值。以大統公司為例，彰化縣衛生局表示，過去已針對大統公司違法添加銅葉綠素34件，每件罰10萬元，共罰了340萬元。但黑心油還是繼續賣，無法有效遏止，很清楚的，業者敢賣「黑心食品」的理由，正是政府把關不嚴，未能依法追罰「不法利得」，才讓黑心業者有僥倖心態。

簡單的說，以大統為例，過去大統公司違法添加銅葉綠素34件，共罰340萬元，但根據媒體統計，大統過去7年海賺7億元的黑心錢，政府只罰個340萬元，與不法所得7億元不成比例，黑心業者自然把政府的罰款當成「成本」吸收，完全可以不顧消費者健康，繼續海賺黑心錢。

就算依據食品衛生管理法第15條第3款禁止添加「有毒或含有害人體健康之物質或異物」及同法第44條「處新臺幣6萬元以上1500萬元以下罰鍰」，對大統裁罰最重的1500萬元罰鍰，但對比大統平均1年賺1億元的「不法利得」，年賺1億元才罰1500萬元，業者還是認為「划算」！

因此，食品衛生主管機關，過去未以行政罰法追罰黑心業者「不法利得」，等於變相鼓勵黑心食品業者大賺黑心錢。

依據食品衛生管理法第44條第2項及行政罰法第18條第1、2項規定，「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。前項所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制。」。

換言之，如果政府對於大統的處罰，除了依據食品衛生管理法罰款1500萬元外，再依行政罰法追罰業者的「不法利得」6億8500萬元，相信「賠錢的生意沒人做」，這樣的處罰才能根除業者的僥倖心理，有效避免「黑心食品」傷害國人健康。

#### 四、行政機關應兼顧消費者權益

承前述，人民的「健康權」是憲法保障的基本人權，國家對此有「保護義務」，要保護每個人「吃的安全」，當然政府就有義務「追罰」黑心業者販賣有毒食品的「不法利得」。

因此，主管機關衛福部決定嚴懲黑心油業者，故對大統長基開出18.5億元、富味鄉4.6億元的高額罰單，追罰兩家黑心廠商販賣假油的不法利得，但這也讓消費者擔心後續的求償問題，如果業者把錢都拿去繳罰單，還有錢賠給消費者嗎？

簡言之，政府向黑心業者追罰「不法利得」，尤其是涉及食品安全問題，行政機關必須有效防免業者的「僥倖」心態，不可以讓業者把小額罰款當成「成本」，而有大賺黑心錢的誘因，致黑心食品流竄，傷害國人健康，所以食品衛生管理法第44條第2項及行政罰法第18條才會規定，政府對於業者「不法利得」的裁罰，沒有上限。也就是說，政府對黑心食品業者，沒有輕罰的餘地！

然而，國家也應保障「受害者」有獲得賠償的權利，消費者吃了有毒食品，政府就有義務保障「受害者」透過訴訟機制，向黑心業者取得賠償。如果業者繳了高額罰款後，無力賠償消費者，政府應以對黑心業者罰款所得，讓消費者優先受償。換句話

說，政府不可以把對黑心業者的高額罰款，當成一筆「災難財」，本有義務優先賠給受害者。

國家應設置「食品安全保護基金」，以此次毒油事件為例，看得出食安基金確有必要，例如：衛福部開罰業者23.1億元，未來如果消費者打贏官司，但業者無力賠償，衛福部就很可能告訴消費者，這23.1億元只是一般罰款，並非食安基金，拿來賠給消費者「於法無據」，社會的不公不義，隨即發生。

#### 五、政府有效把關、人民依法求償——代結論

人民的「健康權」是憲法保障的基本人權，國家對此有「保護義務」，要保護每個人「吃的安全」，當然政府事前有義務嚴格檢驗食品內容物，事後也有義務對不法業者開罰，且要以「追罰」黑心業者販賣有毒食品的「不法利得」，有效避免再犯。

另有關消費者擬以新法食品衛生管理法第56條「如消費者不易或不能證明其實際損害額時，得請法院依侵害情節，以每人每一事件新臺幣五百元以上二萬元以下計算」，向業者求償。但行政院消保處以「法不溯及既往」為由，認為今年6月新法修正前買到黑心食品的消費者無法適用，疑袒護業者。

法律上，新舊法變更時，依循「程序從新、實體從舊」原則，食品衛生管理法第56條只是「舉證責任」的減輕，屬於程序規範，為「程序法」民事訴訟法第222條第2項「當事人已證明受有損害而不能證明其數額或證明顯有重大困難者，法院應審酌一切情況，依所得心證定其數額。」的特別法。

準此，基於「程序從新原則」，消費者不論在今年6月新法修正前或後，吃了黑心食品，在訴訟程序上都可以主張新法食品衛生管理法第56條，作為向黑心業者求償的依據。唯有透過政府把關、有效制裁與人民保護健康權的公民意識轉化成實際訴訟，才能有效避免黑心食品氾濫，確立健康權作為我國保障基本人權的憲法價值。

# 我國食品安全法制初探與應有思考之芻議

## 宮文祥

真理大學法律系專任助理教授/東吳大學法律系兼任助理教授

食品安全，這在過去，至少在法律領域上，似乎很難想像會有多少人有興趣投入鑽研，從學說到實務，不是認為它頂多是行政法管制枝微末節的技術性事項；再者不然，就是因為事涉科學，而以專業裁量之謂，毫無質疑地肯認主管機關所應享有的莫大權力空間。然而，正當我們自詡著台灣是美食王國，甚至鄙夷地看著大陸一再爆發食品造假的事件，卻發生過去引以為傲的食品安全、甚至包括 CAS、GMP 標章制度（中國大陸甚至想要學習而與我方進行交流），都在日前的食品安全事件上遭致破功。

所謂的「民以食為天」、「吃飯皇帝大」，可見「吃」，對於國人是多麼重要的一件事。而它確實也是關係著人民要能安身立命的關鍵大事。或許，一連串的食安風暴，固然搞的人民人心惶惶，但，這也許正好是一個契機，讓人民、業者以及政府，能正視食品安全問題的嚴正性，讓每一環節、每一個部門，都能慎思以對，且不論對於人民「生存權」，實有憲法所課予的「國家保護義務」，更遑論面對現在制度之運作，人們甚至認為這樣的問題實與國家安全等同重要。因此，吾人至少應就法制面，藉由務實討論究應如何解決問題之態度，來了解對於我國食品安全法制之何去何從，以期建構完善的制度來確保國民食的安全，要否不然，當以食為天的這片「天」

已在傾圮中，受苦受難的還是人民百姓。

每一種管制手段都有其預設達到的目的，也有其先驗的前提假設。以傳統管控的方式為例，政府制定標準要求業者必須符合，相關產品才可以於市場上販售，這看似最基本的遊戲規則，實際上耗費政府最大的資源。因為從標準的設定，到後續執法所需的監督、查核與檢測，都必須投入大量的人力與物力，這也是何以現行實務運作上，食衛法的主管機關每每強調人力不足的窘境。此外，這樣的方式，其實更重要的是前階段對於標準的設定，必須要有嚴謹的風險評估，以界定國人針對相關有毒物質所可容忍之限值，進而方才能得出適當的規範標準。可是這個部分，我國似乎仍有相當改善的空間。然而，這樣的現況，所呈現的，不僅是後端執法有缺陷，就連前端規範制定都有恣意與任意違法之嫌，因為沒有自己的標準，多數直接引用國外的標準，對於環境風險不同、飲食習慣不同、個人體質不同，都會實質地影響標準的設定。因此，即便我國以 Codex 的標準來作為我瘦肉精的檢測標準，且不論這樣的標準在背後實有國際政治的角力，以法的角度而言，都可能顯得恣意。

再者，現在對於食品安全、環境保護，政府部門另外會採取的規範方式，就是透過資訊公開的要



求，讓業者將產品資訊做充分地揭露，期使消費者可以在充分告知的情況下，自我決定其消費行為。另外對於業者而言，透過資訊揭露的制度設計，可以達到監督業者的功能（所應揭露的資訊甚至包括業者營業上的資訊），甚至得以建立同業良性競爭下的客觀標準，最後可以促進業者間的持續進步（你做得好，我要做得更好）。如此，可以減輕執法機關的沈重壓力。然而，這樣的規範設想，是立基於業者對於商譽的重視、對於應揭露的資訊能夠據實申報（當然，對於虛偽申報會另訂罰則）。但在我國，運作面上卻呈現的是結構性的問題，業者甚至形成有如共犯的情形，更不用說食品安全標章的淪陷，更突顯我國業者對於商譽的輕視。

簡言之，對於當下我國食品安全法制，或可稱：執法不落實、修法不到位；協調統整有落差、政策口號胡亂下。結果就是導致人民人心惶惶、食不安全。申言之，執法不落實，不管是哪種規範管制手段，重要的還是執法必須確實，主管機關固然資源有限，但人民卻看到，只要有壓力，主管機關就可展現超人效率，自然會讓人懷疑政府執法的心態。再者，連結到協調統整的問題，中央主管機關應如何水平的與其他部會進行統整，甚至垂直的要如何與地方衛生單位進行分工，協調的機制應當建立起來，而不應看到相關單位要嘛事不關己、要嘛見獵心喜。像是一連串的問題，農委會有無應負責的部分、環保署是否也可提供協助；最近看到金管會跳出來要對業者進行查核。其實，這就可以看到，整個法律制度的運作，實在有賴政府整個動起來，而非各部會置身事外。當然，這也包括地方政府，尤其在「跨域治理」上，環境保護與食品安全都可能存在搭便車的問題，更不用說中央主管機關應當善用地方資源，進而可以減緩前述其所主張執法資源有限的壓力。再者，對於檢測所需的設備，如同國外做法，應當更緊密地與既有的研究、教學單位進行合作。

再者，對於政策口號、乃至於一再地強調修法，似乎更顯得主管機關亂了套，形成的是頭痛醫頭、腳痛醫腳的窘況。且不論這幾年因為食安問題導致多次的修法，卻也無法止息其一連串的爆發，主管機關更喊出了三管五卡，結果還是破了功；要求廠商簽具切結書，除了切結書的法律定位學者多有質疑外，到頭來，簽具的業者反倒給了主管機關一記悶棍。最近看到地方政府提高檢舉獎金，甚至強調今後若有類似案件檢舉成功，獎金可有上億的機會。但，日前才有反思當下所存在的檢舉達人的問題，日後難保不會重蹈覆轍。即使對於第三方檢驗的修法，法制上的配套措施也應當慎思，以確保其真能落實客觀、公正與中立的根本要求，像是利益的回避、接觸的禁止，甚至包括要求應當揭露相關研究費用的來源，要否不然，反倒可能擴大了前述結構性的問題。

職此，本文試著檢視現行些許條文及實務運作現況，以凸顯目前法制容有再為思考、斟酌之處。

對於環境保護與食品安全法制很重要的總論性規範——風險管理，現行「食品衛生管理法」似乎跟得上潮流，將風險規範的相關原則納入條文中（第四條參照），其中包括「科學證據原則」、「事先預防原則」等。誠然，「風險規範」本身所追求的，就是藉由科學評估，提供規範理性，使相關標準的設定，除了要能保障人民健康與安全外，決策者的決定更應當是要能有理有據的（規範的正當與適法，除了來自民主正當性外，決策理性也是重要的基礎）。因此，參看本法第4條之規定，洋洋灑灑的規定，其實反而看出立法者對於風險規範更為重要的「風險評估」、「風險管理」與「風險溝通」恐有認識未清之處。簡言之，風險規範講的就是藉由科學評估，提供管理者決策的依據；也因為民主法治的要求，人民知的權利，尤其對於科學資訊，避免決策者壟斷科學發言權，甚至產生「科學研究政治化」的結果，資訊自然要求應予以透明公開，進而在決

策上，綜合各該利益的考量，並本於評估結果所提供的正當化理由，最後實現對於「風險預防」的根本要求。因此，條文的規定，容有再為調整的必要，以期能清楚明瞭，並藉此強化國人對風險規範的應有認識（而非口號式的文字）。

再者，條文中所規定的「食品安全風險評估諮議會」，其定性為何、功能為何，恐非授權主管機關進一步訂定授權命令所可以解決的。這樣專業機關的設置，在目前政府中似乎呈現另外一種潮流，但是，它在民主政治的認識上，容有一定的爭議，即使是實務運作上，像是環保署的「環境影響評估委員會」，從委員的選任與組成、評估程序的進行、決議的方式，以及最後決議的效果（形成與行政首長間有權無責與有責無權之關係），都有許多的爭議，今天，食衛法欲設置另外一個專業評估單位，容應審慎以對，以避免重蹈覆轍。更遑論要如何確保這一關專業機關應有的客觀、中立以及專業，要否不然，將更折喪了國人對於政府確保食安的信心。

此外，條文的規定似乎著重在「業者自主管理」，這固然也是國外法制發展的趨勢，因為這樣一來可以減輕行政機關的負擔，但是，相關法制設計，亦需有相關的配套措施、甚至是法律文化的配合。從比較法制發展的經驗來看，從傳統「命令與控制」的規範手段，到「市場誘因」的法制設計，以及近來所強調的「資訊揭露法制」的落實，確實也是將受規範業者視為一定的夥伴關係，不再像以前一樣，總以敵對的態度敵視業者，甚至期待它的違法，再將之繩之以法、課予重刑。這樣傳統的方式，不僅不能達到安全保護的目的（因為業者沒有進一步積極改善的動力，甚至提供了規避法律的誘因），行政機關必須耗費相當的資源來監督、查核，結果只是事倍功半。因此，如何提供積極守法的誘因，商譽、業者自主管理、要求食品安全資訊充分揭露等，便是規範手段上的另向思考。但是，在我國，食衛法的規定，反而只看到主管機關似乎想要藉之卸責，

因為我國業界法律文化似乎猶待努力，商譽的重視亦仍有所不足，執法上必要監督與查核的現況，更突顯這樣的法制在我國可能會有的漏洞。

食衛法本身其實也有申請登錄（第8條參照）、追蹤溯源（產品履歷 - 第9條參照）、許可文件須經覆核以為期限延展等要求（第21條參照），然而，這樣的規定，有無落實食品安全法制上所應要求的，亦即，業者必須積極證明自身產品的安全，提供必要資訊以供主管機關審核，若無法符合主管機關所訂定的容忍標準，無法證明具備安全性，相關產品是無法上市的。簡言之，從申請到之後的延展，證明安全的義務人是業者，主管機關更需要有實質的審核，而非虛應故事。於此同時，主管機關仍有資訊蒐集、彙整甚至是傳播的責任，要否不然，業者本於資訊優勢的地位，將會更容易產生脫法、甚至是違法行為。

承前所述，主管機關仍有制定相關容忍標準的職責，但是看到現行規範上，母法似乎過多的授權，何謂標準的訂定需達到「預期效果之最小量」？有無針對敏感性群體制定不同的容忍標準？甚至在訂定這些標準前，主管機關究竟有無建立國人有毒物質容忍限值？要否不然，又將回到本文一開始的質疑，現行相關規範都有恣意與任意違法之嫌！

誠然，一再的批評，也無法提供必要的助力，吾人也不應否認，行政部門實有奉公守法、認真負責的公務員，再者，一連串食安風暴，倒也讓國人正視到食品安全法制的嚴正性，而非如同過往以為只是細節性、技術性枝微末節的行政管制而已。因此，固然礙於篇幅，本文以下仍試著提供進一步簡要的建議，希望即使是人微言輕，但也能產生些許的效果，以期讓我國食品安全法制能有改善與進步的空間。

第一，國會應當積極介入、慎思以對（而非一味的授權），於現行相關法令上，強化資訊性規範的要求（明確應揭露的資訊、利用登記制度，以及要求定期更新申請許可相關資訊以證明產品安全性，並

確保實質審核)。

第二，行政機關亦應當強化相關資訊蒐集、彙整與傳播的責任(建立自己的資料庫)，以落實國家對於環境保護與食品安全維護的義務。

第三，強化科學評估、確保科學專業、避免其被操控，並應正確認識現代風險社會下風險規範應有的法制架構(風險評估、風險管理與風險溝通，以及彼此間的關聯性)。

第四，落實風險溝通，以確保人民知的權利，協助人民了解自身所處的風險，以致於使之在充分告知的情況下，自行決定應如何面對風險。

第五，相關的決策均應當強化透明、課責與充分的參與(落實行政法制對於決策正當程序的根本要求)。

第六，強化主管機關稽查驗以及建立與其他機關能夠充分協調統整的機制(不論是何種管制手段，根本的執法絕對是不可或缺的；因此，為減輕稽察的重擔，機關間的協調統整、彼此分工，其實是行政一體本就應該落實的)。

對於食品安全問題一再發生，要如何應對，固然有許多面向可供討論，本文以上試著透過行政管制法的概念，提出檢視以及可供參考的建議。危機往往就是轉機，過去即使在法制上確實也都忽略食品安全應有的基礎法制建設，或許正可藉由這次的機會，讓國人正視這樣的問題在法律上究竟應該如何處理。因此，本文誠然只是拋磚引玉，期冀有更多法律先進能投入這個領域的探討與研究。

## 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)
5月份	鄧衍森	1,000元
6月份	鄧衍森	1,000元
7月份	新竹關東獅子會	20,000元
	周村來	2,000元
	鄧衍森	1,000元
	劉岱雲	1,000元
	馮怡萍	1,000元
	李廷鈞	100元
	邱湘燕	100元
8月份	財團法人永然法律基金會	40,000元
	曾守一	10,500元
	劉岱雲	1,000元
	馮怡萍	1,000元
	鄧衍森	1,000元
	邱湘燕	100元
9月份	蕭曉玲	6,000元
	陳靜慧	5,000元
	鄧衍森	1,000元
	劉岱雲	1,000元
	馮怡萍	1,000元
	賴友堂	900元
	羅爾維	350元
	李廷鈞	100元
	邱湘燕	100元
	10月份	鄧衍森
劉岱雲		1,000元
馮怡萍		1,000元
周村來		350元

11月份	邱湘燕	100元
	王紹培	100,000元
	財團法人永然法律基金會	65,000元
	辰宇法律事務所	50,000元
	賴浩敏	20,000元
	蘇友辰	3,000元
	鄧衍森	1,000元
	劉岱雲	1,000元
	馮怡萍	1,000元
	孟繁宏	300元
	曾心瑜	300元
	辛沛穎	300元
	王曉琪	150元
	邱湘燕	100元
李廷鈞	100元	
12月份	財團法人王永慶先生教育基金會	60,000元
	吳景芳	10,000元
	馮定國	5,000元
	王雪應	1,000元
	鄧衍森	1,000元
	劉岱雲	1,000元
	馮怡萍	1,000元
	吳威志	500元
	王曉琪	150元
	邱湘燕	100元

### 原住民教育基金捐款

月份	姓名	金額(新台幣)
8月份	查重傳	2,000元
12月份	王均誠	500元

資料提供人：中華人權協會

更正啟事：本刊上期第110期第39頁人權教育基金捐款芳名錄為7、8月份誤植7、8、9月份。謹此更正，並致上十二萬分歉意。

# 民主十字路口的憲政抉擇

## 黃炎東

崇右技術學院副校長、中央警察大學、國立台灣大學國發所兼任教授



憲法制定的主要目的在於維護國家主權的完整，與保障人民的基本權利，並因應時代潮流趨勢與國家發展之需要而做適當之修改，以彰顯國家根本大法與人民權利保障書的核心價值。

不論一個國家的國體或政體屬於何種型態，都需要制定一部屬於自己的憲法，以利國家政府之運作。而憲政體制、政府的組織、職權的運作方式與彼此相互之關係，乃是憲法的主要內涵，因為這些基本架構是檢驗一個國家的憲法是否符合貫徹憲政主義之精神與實施民主政治的主要標準，因為有憲法未必能實現民主憲政，有政黨亦未必能實施真正良性的政黨政治。

我國憲法自民國36年公布施行以來，至今已屆65載，歷經動員戡亂時期臨時條款及戒嚴法的實施，直至民國76年解除戒嚴、黨禁、報禁、開放大陸探親，民國80年廢除動員戡亂時期臨時條款，並歷經七次憲法修改(民國80年至94年)，以及二次政黨輪替、實施國會全面改選、總統直選等一連串國內政治環境的急遽變遷，在這段過程中，為因應這些大環境的重大發展，憲法的因時損益所彰顯之風貌已別具一番特色，尤其關係我國憲政運作至為重大的中央政府體制與總統在憲政上所扮演的角色，早已成為海內外關注我國憲政發展的主要核心課題。

尤其自民國85年總統改為公民直選，民國86年行政院長改由總統提名，不須經立法院同意即可逕行任命。司法院正、副院長、大法官、考試院正、副院長、考試委員、監察院正、副院長、監察委員、以及審計長皆由總統提名，經立法院同意任命。而依憲法第36條規定，總統為三軍統帥；法院組織法第66條第7項，最高法院檢察署檢察總長由總統提名，經立法院同意任命之，任期四年，不得連任；依憲法第56條規定，行政院副院長及各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。

從以上的諸多變革中，我們可以從憲法之本

文、增修條文及有關法律之規定中，充分了解總統的確是擁有很大的權力，正如林紀東大法官在其《中華民國憲法逐條釋義》一書中就很明確的指出：「中華民國的總統絕不是虛位的總統」。而依筆者多年來研究我國憲政制度變遷的過程中，無論是在實施動員戡亂時期臨時條款或戒嚴時期甚至是經過七次修憲後，總統的確一向掌握行政實權。無論是任何政黨人士擔任總統之職務，除了掌有憲法及增修條文及有關法律的法定職權外，尚可透過直接或間接任命政府文武官員的權力，或透過政黨政治的運作，發揮實質的影響權力。

從蔣中正總統、蔣經國總統時期起，總統在憲政運作上，因動員戡亂時期臨時條款之制定及戒嚴之實施，而擁有很大的權力；到了李登輝總統執政期間，即使在80年間廢除了動員戡亂時期臨時條款，且實施六次的憲政改革，同樣享有很大的權力。而在2000年我國發生第一次政黨輪替，直至2008年的8年間，由民進黨籍的陳水扁總統執政時期，雖然在野的泛藍陣營掌握了國會多數席次，形成所謂「朝小野大」的政局，但組成少數政府的陳水扁總統在行政上仍享有很大的權力；不過，由於藍綠政黨間彼此之惡鬥，讓國力嚴重內耗。

2008年政黨再度輪替，由國民黨重新取得政權，馬英九總統不但在憲法上是國家的元首，亦享有國家最高行政首長之權力。在2012年所舉行的總統、立法委員選舉，國民黨不但贏得了總統的選舉，而且在立法院113位立委的席次中，中國國民黨就擁有64席的絕對多數席次，形成政治學上所謂「一致政府」的局面。因此，我們回顧自民國36年中華民國憲法公布施行迄今65年期間，我國總統的職權，無論是採法定職務說或是實質影響說，無論是任何政黨的人士擔任總統這個職位，總統皆能享有相當大的行政實權，這是不可否認之事實。

我國現行的憲政體制歷經修憲後，已成為所謂的雙首長制或半總統制，總統所享有的行政實權的

確很大。誠如蘇永欽教授在由高朗、隋杜卿編著的《憲政體制與總統權力》乙書中所發表〈總統的選擇〉乙文中所言：「我國憲法上的政府體制如何歸屬，從行憲開始就爭議不斷，民主化的過程一共修了六次憲法，最大的體制變革發生在民國86年那一次，多數學者和朝野領袖一致的看法是，在那之後我們已經改為雙首長制」。

吳玉山教授在由沈有忠、吳玉山主編，林繼文、張峻豪、沈有忠、蔡榮祥、石鵬翔、郝培芝、陳宏銘、蘇子喬、李鳳玉、藍夢荷等學者所著《權力在哪裡？從多個角度看半總統制》乙書中，亦特別指出：「中華民國的憲政體制在1997年第四次修憲後，已經成為標準的半總統制，有直選的實權總統，也有行政院長率內閣對立法院負責的規定」。

從以上法政學界前輩所共同認定的我國政府體制，自民國86年第四次修憲後，已經從原來所謂的「修正內閣制」轉變為「雙首長制或半總統制」。但依筆者看法，我們目前所實施之雙首長制，與世界上其他諸如法國等40多個國家所實施的雙首長制，無論在憲政制度之設計、運作及其影響所呈現之格局風貌均有所不同，且具有其獨特之屬性，我們可以很肯定的說：「我國總統之權力至今仍是很大的。」因為依憲法第53條規定，行政院雖然為國家最高行政機關，但依憲法增修條文第三條規定，行政院長由總統直接任命，不需經過立法院同意，且依同法規定，行政院仍須向立法院負責。加上本來已擁有很大行政實權的總統，又受到憲法第52條之特別保障：除了犯內亂或外患罪外，非經罷免或解職不受刑事之追訴。如此一來，總統在憲政體制上，不論從法制面或實際運作上，皆享有很大的權力。

在歷經數次修憲後，的確我國政府體制雖已轉變為雙首長制或半總統制，總統在憲政上所扮演之角色，大多數民意也都傾向期望一個權能兼備的中央政府體制。因此，當前我國的總統在憲政體制與實際政治運作中，除了要遵守雙首長制的憲法

規定，更需發揮溝通協調與領導能力，去說服其所帶領之執政團隊有效貫徹總統的治國理念與政綱政策，並體察民主政治就是民意政治，亦是政黨政治之真諦，做好與國會議員與在野黨的政策說明工作。尤其是值此新世紀全球化的大環境中，為因應其所帶來政經教育文化負面衝擊所提出的政策，更須向朝野全民做更清楚、更明白的說明，以博得廣大民眾之信賴與支持。

換言之，處於當前我國雙首長制之總統所扮演的角色，除嚴守憲政體制之制約、府院分工合作外，更需運用靈活的政治智慧，去解決各項政經問題，這對總統來說，實在是一項嚴厲之考驗。因此，身為國家的最高主政者，處在國家最艱困的局勢中，更應該發揮說服、領導執政團隊、國會與在野黨的能力，否則，即使擁有憲法與增修條文的正式法制權力及國會絕對優勢的席次，亦難保證總統之權力能有效發揮。以美國這個民主先進國家為例，無論政府之組成是「一致政府」或「分立政府」，總統總是盡量做好政黨間及國會之溝通說服工作。如美國小羅斯福總統在任內一共舉行了988次記者會，並且不斷以爐邊談話(Fireside Chat)之方式，向社會大眾說明其所推動之各項政策，因而獲得美國不分朝野全民之全力支持。

按權力分立與制衡，權責相符乃是憲法之基本原理原則，因為誠如英國艾克頓公爵(Lord Acton)所言：「權力使人腐化，絕對的權力絕對的腐化」(Power tends to corrupt; absolute power corrupts absolutely.)而美國制憲先賢麥迪遜(Madison)等在其所著之《聯邦論》中亦指出：「人類若是天使，就不需要任何政府統治，如果是由天使來統治人類，也不需要對政府有任何外在的或內在的控制了。」(If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be

necessary.)這更加彰顯憲政制度乃是以權力分立與制衡為其基本之原理原則與核心價值。我國的憲政體制採取五權分立制度，其憲政原理與核心價值當不會離開分立與制衡，然而，在分立當中亦應講求分工合作之精神，以防止有任何越權或濫權之現象發生。

值此新世紀全球化國家社會急遽變遷而兩岸互動關係頻繁的大時代，我們站在台灣民主發展的歷史轉捩點上，為求國家的長治久安與民主人權的有效保障，筆者多年來，基於熱愛台灣斯土斯民的情懷，以及知識份子文章報國的強烈使命感，一路走來始終如一，全心全力投入憲法及有關法律學術之教學研究工作，尤其對我國憲政體制與總統職權之運作等問題，更是筆者最為關切與鑽研之核心課題。諸如府院權責是否釐清、總統是否有責無權或有權無責、總統是否對行政院所屬的部會逾越憲政規範而直接指揮？總統對行政院所提請任命之各部會首長以及政務委員之任命所發揮之影響力如何？有關總統職權究竟採法定職權說或實質影響說、總統所負的政治責任與法律責任之界限如何？總統在政黨政治的運作中所扮演之角色與功能如何？國會是否有制定「總統職權行使法」之必要？是否有需要恢復總統任命行政院長須經立法院同意之規定等問題。因為憲政體制之良窳與總統職權在憲政運作是否得宜，關係國政之運作順暢與人民之福祉至為重大。

在民主憲政體制中，評量國家元首的主要標準，乃是基於他對憲法的認知與實踐，誠如美國總統傑佛遜所言：「執法比立法重要」，身為國家元首，不但要樹立守護憲法之典範，更要負起提昇憲政品質之神聖天職。

# 「中華人權協會2013年台灣人權指標調查發表會」 會議紀錄

## 陳佳詮

中華人權協會人權會訊執行編輯

中華人權協會為瞭解我國人權保障與發展狀況，自1991年起，每年均進行台灣年度人權指標調查，內容包括「政治」、「經濟」、「環境」、「司法」、「文教」、「婦女」、「兒童」、「老人」、「身心障礙者」、「勞動」及「原住民」等11個人權項目，一直受到政府與國內外人權研究單位的重視。

各項人權指標調查成果，已刊登在中華人權協會網站上(<http://www.cahr.org.tw>)，歡迎各界上網閱讀下載並指正，共同為促進台灣人權發展盡一份心力。

日期：2013.12.2(星期一)

地點：台大校友會館3B會議室

記錄：台大法律系學生 張益昌、蕭宇良、江宇鈞

記錄發表會過程(依發言序)：

### 中華人權協會理事長 蘇友辰：

中華人權協會每年在12月份都舉辦台灣人權指標調查報告發表會，讓國人瞭解一年來人權發展狀況，是進步或退步或原地踏步，也用來檢視政府人權施政成績表現，並請專家學者作出評估及探求起落原因與癥結所在，讓主管機關有所警惕及改進。

針對本會今年人權指標調查所採取德慧(專家)調查及民意(普羅)調查所呈現的今年整體人權

狀況，將由計畫主持人高永光教授及劉佩怡執行長先作報告，再請長期關心國內人權保障的立委陳學聖、尤美女立委及總統人權諮詢委員會副召集人柴松林教授、委員李永然大律師講評及解讀，接著由11項人權評估學者專家做細部分析，進而進行綜合討論及和政府機關代表作交流對話，接受各界批評指教。

自2012年馬總統繼續連任以來，今年可說是最不被看好的一年。不但是百病叢生，而且風暴連連，從核四續建及油電雙漲的爭議風暴，歷經軍中洪仲丘案風暴、關說監聽風暴，以及最近毒油食安風暴，均涉及生命、自由、財產、隱私、言論保障及健康權侵害問題，讓國人深陷各項風暴侵擾，惶惶不可終日，所謂完全免於恐懼之自由更不可得。當然可以想見的是，在風暴中顫慄的人權表現，民意調查結果是令人沮喪的。

名導演李安先生最近公開表示指出台灣的現狀是「亂中有序」，因為上層政治的紛爭與媒體人的推波助瀾，造成國人對整體人權保障退步的印象。不過，也因為「台灣人好、地方好」，民間向上的活力不減，加上兩岸關係穩定發展，國人尚不致於興起「危邦不入，亂邦不居」的念頭。

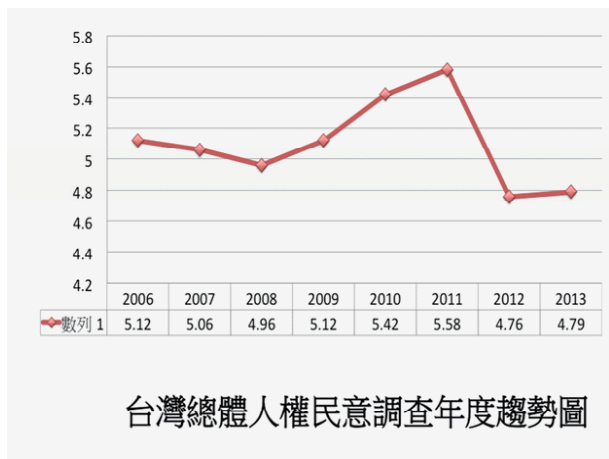
我們的觀察是，台灣自由、民主的社會現狀，就

如同英國狄更生名著《雙城記》所描述，有醜陋而黑暗的一面，相對的也有美好而光明的一面，祇要我們不選擇放棄或繼續墮落，那「失望的冬天」將會過去，「希望的春天」也將及早到來，讓我們共同祈禱天佑台灣否極泰來。

最後我們要感謝司法院、法務部、原委會、衛福部的贊助，以及王永慶先生教育基金會、永然法律基金會的大力支持，還有高永光教授領導的調查研究團隊的努力與付出。也感謝本會的理監事與政府各個單位長官先進的出席指導及鞭策。

**金門大學民意調查中心執行長 劉佩怡：**

今年的人權指標調查一樣依照往年的作法。進行兩部分調查，一個是民意調查，也是電腦輔助電話調查系統(CATI)；另一個部分是專家調查。首先民意調查部分，今年調查我們是使用一個禮拜的時間，把調查進行完畢，調查對象是到達1077個有效樣本，我們以95%的信賴區間來估計，我們的最大可能落差到正負2.99個百分點，以上是研究方法與民意調查結果。



今年民意調查的分數，從0~10分，我們是落在4.79分，誠如剛才蘇理事長非常語重心長地跟各位報告分數並不是很理想。如果把時間往前推，我們中華人權協會總共進行了八次同樣方法的民意調查，從2006年到2013年，我們把趨勢來跟各位作報告。原則上各位可以看到其實可以分成三個階段來

看，比如說第一個是2006到2007年，這兩年是陳水扁總統的第二任最後兩年，讓我們知道說它的分數是5.12，然後到5.06，它有一點下滑的趨勢。

到了2008年的時候，也就是馬總統上任的第一年，它是到了4.96，馬總統第一任期間，我們看到是上升的。到了2009年5.12、2010年5.14、2011年5.58，到達評估分數的最高峰。但是到了第二任期間，去年2012年跟今年2013年，我們發現是一個非常嚴重的下滑的趨勢，所以待會我們可以這麼說明。如果從馬總統就任至今來看的話，從第一任期到第二任期，是從肯定到否定的情勢，我想這是一個非常值得警惕的地方。

就民意調查部分，我向各位報告兩個部分。第一個部分是我們這一個生活環境的問題，包括了我們的薪資、我們的生活環境、居住環境、房價、物價、安全等等...。是這兩年人權指標大滑落的重要原因，這是民意調查裡面我們發現到在勞動權、經濟權，這兩個權利是最被人民重視的權利。另外一個部分是司法權，今年出現非常多司法個案，包括洪仲丘的事件。因此大家對於軍中人權、警檢的部分多所批評，我想這是在2012年跟2013會得到這樣分數的原因。

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
正面 (偏好)	50.6%	43.7%	46.7%	45.5%	51.4%	57.9%	38.31%	39.5%
負面 (偏差)	36%	40.8%	37%	39.5%	35.6%	32.3%	43.38%	44.6%

「正面評價」包括對整體人權的保障評估為「好」與「非常好」；「負面評價」則是包括評估為「不好」與「非常不好」

如果我們再去看正面評價跟負面評價的話(正面評價就是填答人是認為好或是非常好，那負面部分就是認為差或是非常差)，2006年到2011年，正面評價都還是高於負面評價，但是到了2012年到2013年，負面評價都高於正面評價。

德慧(專家)調查是比較特殊的調查方法，它必



需經過多次的問卷調查。那這次的這個調查，我們進行了兩次、兩個階段，所採取的是李克特式五等分量表計分，也就是說我們得分最高的是5分，然後得分最低的是1分，3分是普通，所以我們對於如果得分三分以下的部分，我們就是值得進行進一步了解，因為它是普通以下。在這次的調查，我們總共邀請了一百七十位的學者專家，那進入這個調查對象，是一百六十二位。

指標	政治	司法	勞動	經濟	環境	文教	婦女	老人	兒童	身障	原民
分數	3.20	3.45	2.59	2.68	3.04	3.40	3.34	3.03	3.23	2.96	2.36
評價	普通 傾向佳	普通 傾向佳	普通 傾向差	普通 傾向差	普通 傾向佳	普通 傾向佳	普通 傾向佳	普通 傾向佳	普通 傾向佳	普通 傾向差	普通 傾向差

三分以下的部分是值得去瞭解的。那我們先看看三分以上的，包括政治人權，3.20分，我們說這個評價叫作普通傾向佳。專家的看法和民眾的不一定一致，那專家的看法，基本上我們認為比較深入，他對於人權的看法基本上是經過長時期的觀察所得出來的結果，但民眾對於人權的觀感，是一種比較立即性的或是態度性的，所以他們兩個之間不同的樣本可能會得出不同的結果。在司法人權的部分，我們發現有這樣一個差異，司法人權我們在民意調查的部分，我們所得到的結果是比較差的，但是在專家的部分，我們發現說它得到3.45分，其實情況沒有不好。

相對的，在勞動和經濟他跟民意調查基本上是相當吻合的，它得的分數是分數是2.59和2.68，文教、婦女、老人、兒童這個部分是弱勢團體的部分，在以前我們所得的分數，基本上都是普通以上、三分以上，但在今年比較特殊的是在身心障礙的人權的部分被凸顯，它的分數降到三分以下，是2.96分。

原住民人權的分數是2.36分，是所有的指標裡面分數最差的。不過我也跟各位報告，這個指標尤其值得注意的是，民意調查所得出來的結果跟專家調查出來的結果是截然不同的。在民意調查的部分，原住民人權的分數相當的高，但是在專家調查的時候，分數卻非常低，而且歷年來幾乎都是如此，而最重要的原因是樣本不同。也就是說，民意調查時，台灣社會有非常高比例的漢民族、也就是說非原住民的這個朋友，他們在評價的時候，他們都認為我們給原住民的保障都非常的高，可是當我們去做專家調查的時候，尤其是接觸到有關於原住民族人權的學者，或是社會團體，他們都發現，我們對於原住民人權的關懷其實是偏低的，所以出現這樣一個很大的矛盾或是落差。

### 中華人權協會名譽理事長柴松林：

本會進行人權指標調查，今年已經是第二十二年，每年不斷地去修正調查方法，希望能夠得到相對客觀的結果。人權沒有充分的伸張最主要的原因是什麼，有史以來人類為了伸張人權，所爭執的對象是統治者，在古代可能是酋長、可能是帝王，然而現在是政府，所以我們一定要明白，人權的侵犯者是政府。如果我今天要打劉佩怡教授一拳，那麼他馬上就可以告，有刑法可以伺候我，所以我們人民不會去侵犯他人的人權。如果有的時候政府法律不好，法律的疏漏、落後，或是惡法，不然就是執行不力。中華人權協會努力的目標，是希望豐富人權的內容，提升人權的水準，擴張人權保障的領域，然而在這方面不斷的努力。但是希望自由、希望平等、希望勞工權益得到保障，希望原住民的人權得到保障，這都是目的。怎樣達成目的？各位很少想，現在我們所爭取的全部都是目的人權，我們希望實現的一個結果，那麼怎麼樣讓它實現？讓這個人權的理想能夠實現？這需要有一個工具。公元2000年時，歐盟通過了歐盟基本人權憲章，第四十一條規定，人民最重要的要享有良好的行政權。在西方人權伸張的過程之中，有碰到很多障礙，那麼最主要的障礙來自不良的行政

權。

那麼剛剛在報告看到，為什麼我們調查專家、學者，和一般民眾的調查結果是不一樣的，這是因為觀察的角度是不一樣的。那人類有個毛病，我們黃種人看到白種人，就覺得他們比我們高尚、比我們清潔、比我們聰明。但看到膚色比我們深的人，我們就認為他們愚笨、骯髒、貪婪、落後。我們有這樣的毛病，非白種人進入台灣，我們有種種的限制，這就是一種歧視。我要介紹另外一個研究，在第二次世界大戰剛剛爆發的時候，當時的美國國防部，曾經委託一個小組，去作對於美國參戰是否是正義的行為，作了一個調查。那個調查分成很多組，一個組是白人調查白人，一個是黑人調查白人，一個是黑人調查黑人，白人調查黑人，分成這樣很多。然而結果是什麼樣？結果是：白人調查白人時，百分之六十認為美國應該參戰；黑人調查白人時，百分之百認為應該參戰；白人調查黑人時，有百分之八十支持美國參戰；黑人調查黑人時，幾乎很少人提出正面的答案，他們大部分都相互說：「唉，還不是讓我們送死，打仗也沒什麼好。」這告訴我們，我們每一個人，都覺得我們對待他人是平等的，可是我們潛意識之中就存在他非我族類，因為非我族類、其心必誅。所以我們調查原住民、調查身心障礙者，都犯了同樣的毛病，因為我們表面看到他們入學有優待啊、就業也有特考啊，可是事實我們忽略了最重要的，我們漢人的體系、漢人的制度，原住民享受不到，而且幾乎都不瞭解，譬如說財產制、土地專有權的制度，所以我們不了解的事情，都認為我們給他太好，我們瞭解的人就知道我們給它太壞。最基本的壞，幾乎用多少補救都沒法改善，因為它是不同的制度。

那麼，我過幾天可能要發表今年的貪腐印象指數，雖然還沒有發表，但我透露一點點的內容，那就是臺灣貪腐地情況，是越來越嚴重。哪一個部門貪汙最嚴重？議會。那麼這些部門認為我們委屈了他

們，是我們不了解它們，那它們應該作公開地說明、要透明化，要我們知道你們怎麼運作。有的時候我會希望，如果沒有法律也許會好一點，因為沒有法律的時代，國家沒權力的時候，社會也是維持一個秩序，只是那個秩序是遵守自然法則，那麼這個自然法則，內容也是很複雜，但是我們一般人也不用念書，也不用受什麼教育，也不要甚麼人權協會，我們就是我自己，不願意旁人這樣對待我，我絕不這樣對待他人，如果我們能夠做到，我們這社會也會看起來亂中有序，謝謝各位。

### 立法委員陳學聖：

柴老師說貪汙一向最差的是議會那確實這需要大規模的民意調查、專家調查。專家調查以後就會覺得還是有些立法委員表現不錯的。那我只是站在立法院的立場，跟大家報告我這兩年成為立法委員，我的感觸非常的深，那有幾點和大家分享。

第一個，我們這個傳統的人權調查，趕不上這個民眾的需求，我現在在立法院最深刻的印象是，一整年下來回頭去看的時候，每天都好像速度過得非常快，一個議題接一個議題，那我覺得那個議題好像還沒有結束，就有新的議題過來，不管是大埔事件、洪仲丘事件、食安事件，這一路過來，包括監聽，好像全部、所有的議題，都是人權相關的，那麼在立法院就很深刻的感受到我們的壓力，尤其在網路普及之後，人民他對於他自己的權益受到侵害，他在表達的過程當中，他比較有更多的管道可以呈現，不像過去受制於傳統媒體，然後他選擇這議題報與不報，所以就變成有些議題是不會呈現的，但現在是人民有主動爆料的權力，透過網路這樣一個時代以後，你就會發現，社會行政部門，身為立法部門，我們真的疲於奔命，發現真的是一波未平一波又起，所以為甚麼行政首長講說輪流作爐主，那各部會輪流失火，為什麼？因為議題就是沒有停過，所以現在真的不管是行政或立法部門包括媒體部門都很辛苦，因為人民對於這個社會的改變，其速

度超乎我們想像的快。

第二個，民眾不僅要求他快，而且要求立即見效，像我們在審這個軍審法，而後把這個軍法部門移到一般部門，照理來說這是需要一個充分討論，可是當這個白衫軍走上凱道之後，就緊盯立法院，然後傳這個問卷調查要立法委員表態，這是我們過去不會碰到的事情，他要你表態然後在網路上公布哪些委員哪些反對或中立，就用網路形成壓力，天天看到你電子郵件裡面就是灌滿了很多不爽你的這些言論，那壓力是過去不會有的，他要立即見效。這種情況我覺得會對立法的品質產生很大的傷害，因為不管行政部門、立法部門，都沒辦法有充分時間去思考，也許我們認為正在改善一個人權，但相對我們可能在侵害另外一個人權。可是這個社會力量，它讓我們沒辦法去靜下來去思索。

第三個，當我們在面對議題時，已經不是跨黨派的問題，而是非黨派。現在已經看不出來哪個黨派對某些議題有專有權力，表示這些公民社團不一定跟著在野黨走，他自己選擇自己的議題，甚至它可以創造一個屬於自己的價值，那現在變成政黨是跟著社會運動在走，政黨也落後於社會運動。連政黨自己本身都不見得能跟上速度，所以已經不是跨黨派問題，而是非黨派的議題。

最後一點，我自己有很深的感觸是最近有關多元成家的方案，是我從政以來，感覺到最深刻的民眾的壓力來給這個政治人物，就是關於對於同志婚姻的看法。那兩邊雖然都看起來動員人數不是很多，可是它穿透到各個這個民意代表的問政空間上面，它是形成很大的壓力，它會全國、各縣市、各鄉鎮一路動員下去，要我們民意代表作表態。但在這個過程當中，我覺得比較可惜的一點是，因為我們選舉制度的改變，變成單一選區之後、小選舉區之後，那麼我們過去看到我們很多的國會議員地方化，但是我個人深刻感覺到，國會議員從單一選區選出來的民意代表，對於人權議題，以後不太敢做

太多的表態，為什麼？因為他在單一選區裡面，我只要相對多數贏了就好，所以我寧可我不去觸碰一些未來的議題，因為觸碰這些未來的議題，我不見得我會得到選票，但我可能會傷害到原本支持我的人，可能讓我選票流失，所以變成，民意代表從區域選出來的，對於很多公共議題，基本上是冷漠、不願意觸碰，他寧可把頭縮起來，等風頭過了以後，再來處理，這樣子對於整個社會面對類似這樣人權議題的時候，尤其像多元成家方案的議題的時候，你會發現，區域立委、不分藍綠，都沒有表態，那麼就不分區域立委的部分來講表態的人也是非常少。所以我個人是期待，如果一個政黨要塑造自己的風格。以現在的選舉制度，單一選區選出來的區域立委，對於公共議題，像我們人權的部分，你寄望他作一個引航者是不可能的。但是一個政黨，身為一個有責任有理想的政黨，應該在不分區立委上面，要呈現出一個政黨的價值，所以我個人是希望未來像這樣的議題，政黨都能夠勇於表達，我想這是從我們自己立法院裡面，我感受到的就是民眾的壓力越來越大，然後要求改革的速度越來越強，並且不能夠等待，但立法院相對的在問政品質上面，在選舉制度底下，立法院對於公共議題，他表現得並不是那麼的理想。那麼如果是執政黨作不好的地方，不應該是我概括承受，但是我覺得相對看來，執政黨還是有些進步的空間，但也請大家多給執政黨一些鼓勵。

### 中華人權協會名譽理事長李永然：

人權指標的發表一直是中華人權協會的重頭戲，在台灣首先作人權指標調查報告就是中華人權協會，雖然台灣最近這兩三年，也陸陸續續有相關的單位也在做人權指標，但是我們相信，中華人權協會在這個人權指標調查報告的經驗，還有長期的關注，那所累積的效果，也最值得信任。同時我們也非常感謝各個領域的教授，長期以來對我們中華人權協會的支持，也謝謝我們政府機關部門，對中華

人權協會來進行這一項這種調查報告，那所作的一些經費的贊助跟支持。

調查報告的結果，那現在我們今年也看到了，看到剛剛劉佩怡執行長，也作了一些初步的說明，那感受到在整體退步的感覺，在這兩年來，我們可以感受到媒體充斥的都是屬於一種負面性的報導，我們知道媒體是扮演著一個監督政府的角色，那媒體在報導當中，應該要把這個負面的報導去表現出來以外，在社會正面的部分也應該要按照比例原則來加以呈現。我想民眾的感覺可能就會有所不同。

剛剛陳委員這個表達一些意見，我自己也一直感覺到立法的工作是非常重要的，一個法制的社會，是幾個環結構成的，一個是立法，一個是執法。立法一定要進步，也就是要合情合理的立法，這個法律才會讓社會去帶動他的進步和發展。那法律制定，貴在可行，合理合情合法的法律，它才能夠有辦法去落實去執行，如果法律訂得可以說誠意甚高，但是跟社會的具體情形是一種脫節，這種法律能夠做甚麼？我想我們常常有時候看到，我們有一些立法，讓我們看到社會其實很多奇怪的現象，就像我們說二代健保2%的問題，造成在社會上很奇怪的現象，以前一般房東跟房客他的租金，是一個月一付的，後來居然改為日租，因為金額只要不超過五千塊的話，是沒有那2%的負擔，這種法律就是在教導民眾說，你要去做一些奇奇怪怪的事，然後影響我們社會的品質。我們陳委員自己也承認，現在社會的現象速度太快，造成立法品質產生嚴重問題，因為你必須要迅速回應社會的期待，但是結果也沒有分青紅皂白，大家對問題議題，也沒有看清楚，這就是我們現在社會的危機。

比如說現在大家在討論的土地正義、居住正義，但甚麼叫作土地正義？甚麼叫作居住正義？這個土地正義、居住正義其實就是大家創造出來的名詞，他並沒有一個法律的定義，在經濟人權報告也有針對土地的徵收、補償的這些問題，那我們有沒

有抓住問題的本質？比如居住權的問題，居住權的問題是，經濟社會文化權利公約所講的應該要讓這個人人有屋住，這是一個居住權的問題，那我們居住權的問題，制定了住宅法，現在大家討論到的，並沒有回到整個住宅法去說，我們要如何落實住宅法，我曾經跟很多個建築界的朋友、還有周遭的朋友問到說，住宅法實施了你知道嗎？他說不知道，他說住宅法是甚麼東西？我到台北科技大學上課，我跟同學，那些都是建築相關科系的同學，我問他們說，你們知道住宅法嗎？他說不知道。我說住宅法實施了，住宅法裡面很重要的一個東西叫作社會住宅，可是我們媒體報導的，大部分都是哪些國有土地設定地上權，龍江路的、中友公司的土地、地上權標租出去了，台北學院地上權標租出去了、脫標了，哪個地方又如何如何，各位，你有看到社會住宅的議題嗎？你有看到，政府在社會住宅的部分，正準備做些甚麼是嗎？你有沒有看到政府正在制定一個政策，讓民間的力量能夠導入到社會住宅區，去推動社會住宅快速實現，而讓居住權能夠真正的落實嗎？沒有阿。而這個社會上在搞的就是一個什麼，就是一個貧富的對立的一個階級意識的衝突，其實這個也迫害我們社會的和諧。

我覺得人權指標調查報告很重要，更重要的是應當要跟政府的相關的執法部門要連結跟對應。這一次我看到我們現場準備的資料調查報告中，有環保署的回應、也有國有財產署的回應，那我們是希望說我們協會，能夠做到讓各個機關都能夠有所回應，回應的目的在哪裡？回應的目是說，我們調查的報告有哪一些有偏差，哪一些是有些誤解，那如果沒有誤解，那我們這個調查報告，是正確的話，那我們政府部門對這些情況，希望能夠有什麼改善，我想長期以來會關心勞工的我們葛雨琴前立委，那今天也在場，她一直關心勞工的薪水如何？那勞工的薪水如何，如果說我們的就業機會一直在減少的時候，我們的產業一直在外移的話，勞工的薪水，怎麼

樣能夠有辦法有可能去提升？那我們在這種時候，我們的作為應該是什麼？我們的作為應該是如何把人民的工作機會找回來，我們如何真正的有效的降低我們的失業率，我們這些出去海外投資的這些台商，如何能夠回到台灣這塊土地，愛護台灣這塊土地，回饋台灣這塊土地，台灣有哪些產業是值得它可以投資的，它可以很清楚地跟我們政府、跟我們的民意代表互相溝通說，我們回來了，我們可以創造多少個工作機會。那這個是我們應該是要有這些作為，我覺得這樣一個指標調查報告，它就格外更有意義，中華人權協會的人權指標調查報告不是只有在人權日的時候，我們把指標調查報告的結果公佈出來。我們更希望是說，依照這個報告的結果，我們去擴大它的效應，現在我們社會普遍大家都知道，關心我們台灣未來的前途，知道我們必須怎麼樣去做，所以我們看見台灣不是只有在環境上看見台灣，我們在人權方面、我們在台灣的未來發展上面，我們要看見台灣，我們要讓我們的青年人、未來的主人翁我們看到台灣，看到台灣的甚麼？看到台灣未來的希望，看到台灣未來的前途，我想這是我的報告，謝謝。

### 立法委員尤美女：

司法委員會今天正如火如荼地正在審查這個通訊保障監察法，也跟我們所謂的人權調查滿意度有關，我們也看到中華人權協會非常多年來不斷的在這個人權的議題上面作一個滿意度的調查，那就是即將到一個人權日作這樣一個問卷的調查，那我們看到其實這一兩年的人權這個是大幅的倒退。

那我想是不是跟和中國交往之後，我們就越來越向中國看齊，我們的人權就往後倒退，所以尤其在我們的司法人權上面，我們看到說，整個司法人權的倒退，它這個所謂的正當法律程序其實是在整個一個司法的人權上面，非常重要的，但是我們看到這一次檢察總長對司法、對整個正當法律程序的沒有遵守，但他不認為錯誤。在這情形之下，我們會

看到這整個一個司法，因為正當法律程序是非常重要的，我們知道說實質正義是很難去追求的，但是這個程序的正義是絕對百分之百要嚴守，但是當程序正義不被嚴守的時候，我們又如何去保障所有人的、在司法上的人權。

在這整個經濟勞動人權上面，我們工資多少年沒有進步，然後在整個就業的低薪化等等，但是我們又看到說整個油電雙漲。一個國家最重要的就是讓人民沒有面於恐懼的自由，但是現在幾乎人心惶惶，那甚至最基本的生活都不知道怎麼過，可是整個社會又呈現一個兩極化，所謂的貧富懸殊越來越高的這樣一個問題。同時我們也看到，政府瞞天蓋地假借都更或是都市計畫剝奪很多人的居住權。那雖然我們簽了三個公約，然後也作了報告、也請國外的專家學者來給我們做了個結構性的意見，在裡面也都提到居住權的這個部分，要求政府能夠注意，但是我們也看到這個部分繼續在發生。

同時對於性別人權在這裡因為列的是婦女人權，可是我想時代的一個不一樣，我們現在很多個部分應該是把婦女的人權擴張為性別人權，前兩天的大遊行，我們看到對於這些同志所謂的跨性別的、或是性傾向的，那性別認同的人對於他們的歧視，當然這裡大家說這是婚姻家庭的一個權力，可是在這討論的過程中，如果不能夠理性的、在這裡面充滿了歧視的字眼，那這也是對整個性別人權的一個倒退。所以人權我們其實可以看到的，它真的不是只是嘴巴講的，也不是用來當化妝品的，那人權的東西是真的是活生生的、一個人基本的人權，所以我們說這性別的議題、同志的婚姻權等等。今天有一個人真實的存在，那你是認為他是個次等的公民嗎？星期天其實還有個身障者的人權，他們上街頭，但是我們看到媒體的報導，他們顯然不太被重視，所以事實上在我們社會上還存在著各種人權被侵害的現狀，但是這個現狀我想我們人權教育的這塊，真的是需要再加強。

南非憲法法院大法官奧比·薩克斯(Albert Sachs)，在南非人權運動的過程中，他是被當政治犯抓起來，然後被放逐到英國去，在英國被炸彈客炸毀了一個眼睛和一隻手臂，但是後來曼德拉建國之後，把他迎回去，讓他去建構、重寫南非的憲法以及南非大法官的一個制度。他有個非常值得深思的小故事，當他突然被抓去在小房間裡面，不知生死如何，但是他一直思索，出去之後要去審判迫害者時，他的態度是甚麼？以牙還牙？不是的！當有一天站在法官的角度，要去審判迫害者時，也要遵守正當法律程序，要經過一個嚴謹的審判程序。那同時南非沒有死刑的，所以不能夠把迫害者判處死刑。可是這就是我們所追求的價值、我們所追求的人權，如果這一點我們不能夠做到，我今天就沒有繼續奮鬥下去的一個理由存在。比南非的這點，我想台灣人權的路途，還很遙遠，這條路須要非常努力。

#### 司法院代表楊皓清法官：

今天針對司法人權的調查，雖然整體來說，似乎在民眾的心中這一部分不是很滿意，那因為司法院是代表審判機關，所以我們僅就法官審判的部分，來表達司法院的看法。那有關於法官審判的階段，基本上整體來說，我們看到今年度的指標調查，整體來說法院審判的這一部分是算不錯的。那其中只有一項大概是被列為有待改進的，這個部分是法官受理的案件迅速調查審理不會有拖延不判的程度。這部分大概是在法官審判階段裡面，表現是比較不好的部分。這部分確實在過去會有這樣的現象，會讓民眾覺得說，一個案子進到法院，彷彿就進入一個很長的旅程，那一個審級結束之後又到下一個審級，常常甚至還會因為法官的調動，然後這案子老是結不掉，會有這樣的情形。那這一兩年司法院已經有針對這一部分做了很大幅的改進，這改進的部分除了針對法官的不當積延會成為一個法官自律的事由之外，那對於案件的不當積延也會影響到法官的遷調，也會影響到法官申請進修考察，那也

就是說過去把比較複雜難解的案件留給後手的這種情形，在未來是幾乎不太可能發生。因為如果手上有重大難解案件的法官，他在目前的現制下面他會被限制調動的。那所以在各種制度的推動下，那司法院是希望，將來不再會有讓民眾覺得說，遇到案件會有這個遲遲不辦的問題。那此外針對有一些少數的法官，然後案件並沒有實質進行，就是都只是作一些形式上面的查詢戶籍，或者是交給法官助理整理卷證，這一類非實質進行的部分，那司法院這幾年也都非常加強的在做這分面的業務檢查，提醒這些法官一定要快點實質的進行。

最後還是要跟各位先進報告，就是因為整體來說，司法的工作不管是院方或者是法務部，其實法官的工作的負擔還是非常非常的繁重，那現在很多案子的社會矚目度也很高，法官也承受很大的工作壓力，所以不太可能每一個案子都能如訴訟當事人所期待，永遠放在最高的順位。那法官在重大的工作負擔中，他在取捨中難免會有時候一些案子會稍微未符合當事人的期待，那這部分我們也希望民眾可以多多體諒。那基本上，司法院的立場還是希望所有的法官都能夠至少在一個法定的一個期限之內，盡快的把民眾的案件妥當又迅速的把他辦理完成。

#### 台北大學法律系教授陳榮傳：

我想針對其中一個問題能夠有這樣的發現，民眾的這個反應是結果。那所有的原因應該都是在司法部門應該知道怎麼樣做，能夠讓這個司法能夠起死回生。那也就只是針對法官審判的部分，但我特別提到的法律的意見沒有能夠統一，判決的結果難以預測，我想可能也不是我們現在在這個地方就可以全部解決的，所以還是感謝司法院。

#### 法務部檢察司代表樊家妍檢察官：

我在這邊是代表法務部檢察司，我們是針對這個司法人權的報告跟這個檢察官的偵查階段有關的部分，來提出一些說明。總體來講，針對檢察官偵

查階段的各項評估的項目是傾向佳。但是其中有一點，就是關於檢察官落實偵查不公開這個程度，他是傾向比較差的。那這個部分其實法務部必須在這邊跟各位說明，其實關於偵查不公開這個原則，是我們刑事訴訟法裡面，在245條就有明定的一個事項。那我們法務部也瞭解到這個偵查不公開原則他的落實，除了要確保這個偵查的執行之外，他還有一個很重要的原因，就是要落實被告跟犯罪嫌疑人的隱私跟名譽的一個保護。基於這樣子的理由，所以其實長期以來，針對這個議題，外界對於少部分的檢警調人員違反偵查不公開的案例一直有批評。那法務部也針對這個很重要的原則也訂立了一個新聞處理的要點，那這個要點適用於檢警調及廉政人員，在偵查階段的時候，都應該注意的一個事項。其實在總統府的人權諮詢委員會，也針對這個議題有提出了一些的建議跟意見，外國的國際獨立專家在今年的三月一號，來我們國家審查國家報告的時候，也在結論性的建議跟意見66點有提出了一個建議，希望我們能夠要妥善地去瞭解說，在偵查階段裡面是不是有這個媒體審判的情形，還有要行政部門去了解，在違反偵查不公開原則情況下的刑事責任，還有行政責任究責的部分的落實情形。法務部也在最近有收到人權諮詢委員會的一個來函，請我們要求各機關來提報關於這個部分結論性的意見跟建議的執行情況。我們也非常重視這個議題，但是我們知道因為現在的媒體非常發達，人民也有知的權利，所以如何在偵查的結果，還有偵查過程當中適度的向媒體去說明一些跟社會公益有關的一些事項，法務部將來也一定會在本諸這樣子的一個考量之下，去做個必要的這個利益的權衡，也希望我們所有的，除了檢察官之外，還有警調及廉政人員，我們也都會持續來督促他們來落實這樣子的原則。

#### 中華人權協會名譽理事長李永然：

我想請檢察官再說明一下，實際上我滿多朋友問我說，我們不是偵查不公開嗎？那偵查不公開為

甚麼媒體在一個案子偵查的時候，結果這個案子偵查，被告也沒有對外說話，選任辯護人也沒有對外說話，被害人也沒有對外說話，可是晚報的時候，或網路馬上將這個案子開庭的情況，甚至連被告在法庭的應答還有表情，寫的都是好像繪聲繪影。司法機關會不會針對一個案子既然在偵查之中，然後媒體記者這樣的報導的時，要不要再瞭解為什麼會有這個情況。不知道法務部有沒有注意到這個問題。

#### 法務部檢察司代表樊家妍檢察官：

針對李名譽理事長提的這個問題，法務部要說明一下，就其實我們在剛剛跟各位提到的那個新聞處理要點裡面，我們就有去規範，各檢察機關關於偵查的案件的這個發言，都必須要設置發言人士，來統一對外發言。我們也有督促檢察機關一定要依據這個規定來辦理。所以在現行的規範之下，是不能私下去把消息透露給媒體的，應該由這個發言人士來統一對外發言，那另外就是關於事後檢討的部分，其實我們在處理要點裡面也有規定就是，各機關要設一個新聞檢討助理小組。這個新聞檢討助理小組他就是針對在機關偵辦中的案件、見諸於媒體的一些事件的事後檢討。那如果再發現有一些疑似違反偵查不公開原則的情形，必須要提報到這個小組來作事後檢討。如果發現有行政責任或是刑事責任，都必須依法來處理。另外我們在台灣高等法院檢察署也有設了一個偵查中的案件新聞督導小組。那這個小組的運作方式是如果經由媒體的報導發現有違反偵查不公開的規定的時候，也必須即刻地來調查處理，那目前我們大概機關是這樣的處理。

#### 法務部矯正署代表林憲銘專委：

中華人權協會就司法院的部內調查，在我們建立執行看守所這個階段的話，評分是比較低的。這裡僅就個人意見說明。法務部矯正署是在民國一百年正式成立，之前是法務部矯正司中一個幕僚單位，那我們成立矯正署之後的話，我們就期待，能夠

在矯正這個區塊，來讓他更有一個成效的展現。本署成立以來，一直以提升矯正專業的一個效能，展現人權公益的形象為我們所期待的目標。那我們也全力的推動以人為本，及多元文化的矯正處理，並期能夠解決我們超額收容的問題，跟我們提升我們收容的醫療服務的品質，那如果就評估內容五點來看的話，有兩點評分是比較差的，僅就這兩點加以說明。

第一點，就我們的羈押的一個被告跟執行、受執行的時間的差別的情形，我想一般民眾觀感裡面，會認為說被告跟受刑人一樣都被關在監守機關裡面，那所以說他處境上，是不是認為是一樣的，我想的話在我們專業的、我們實際自己執行上來講，我們對它是不一樣的待遇，或許外界觀感認為是一樣的被關起來、被羈押起來、被拘禁起來，其實我們對他的待遇是不一樣的，所以在這邊也做一個說明，比如說，被告的接見和通信，他是沒有限制的，他接見的次數、對象、我們都沒有給它限制，保障它基本人權，那受刑人不一樣，受刑人他只能跟最近的親屬，而且一個禮拜只能接見一次，還有比如說他的作業、工作上，受刑人他是要被強制規定是一定要工作的，不工作的話我們就辦理違規，扣分數；但是被告的話我們是沒有跟他強制性的，他是依他意願要不要來工作與否，那其他還有它違規的處理情形，還有他的服儀、理髮、清潔等等，這一些我們都相當注重被告的一個無罪推論，這樣的一個身分的情形，所以說在我們內部處理上，針對被告和受刑人是不同的處遇的。

另外就是針對最差的一項，也就是說我們建立信心制度，針對受刑人的再社會化一個程度，其實這是一個相當大的問題，受刑人他犯罪的原因是錯綜複雜，也可以通稱來講是一個嚴重的反社會的行為，他的行為逐步演化到一個嚴正的反社會行為，勢必有相當程度的一個偏差，那他今天進到我們矯正機關裡面，我們的責任是要把它矯正過來，不

過這個責任是相當的一個沉重的，我們一直把這個當我們的榮譽的目標，不過在我們矯正機關裡面的話，我們要提到一個各項的處遇，不管是教化輔導的、不管是技能訓練的、還是社會更生的一個銜接，甚至最近推動輔導他們去媒合就業，讓他出去外面都有正當的工作可以來銜接，我們一直不斷朝這個方向來努力，不過這個工程它是一個很浩大的、是一個連續性的，矯正機關他是一個階段而已，將來這個受刑人出監之後，他要再社會化的話，他勢必要再經過家庭的接納，社會的包容跟支持等等。這個連續性的工作，希望說大家能夠能有這樣的共識，這樣的話對我們這個矯正的制度，我們期待一個目標的一個再社會化的話，能夠更有成效、達成。另外再補充說明，是針對羈押法部分，跟監獄行政法的部分，我們希望說，把法與時俱進者之，我們也不斷在從事這修法的過程。那羈押法現在已經送請在立法院審議當中，那監獄行政法，也在部內也不斷的在積極的研修這個草案，希望說我們這樣努力的情形能夠、未來能夠獲得各位更多的一個肯定跟嘉許。

#### 衛福部代表莊金珠科長：

人權指標針對我們的福利人權面向，其實給我們一個很多的建議跟全面性的檢視，讓我們可以針對我們的一個執行政策的一個過程，再去做一個反省，看還有沒有可以進度的空間。那因為我們一個福利人權這邊，涵蓋了兒少婦老殘各個福利族群的層面，那所以我們知就委員專家提醒說要在特別注意的部分，那予以簡單的回應。

首先，在老人人權的部分，那主要是在於說，因為今年的老人人權，其實算是有比較長足的一個進步，但是在常照資源的一個建制上面，可能還是需要一個努力的空間。其實目前我們常照的一個規劃，除了從九十六年核定、九十七年開始推動的常照十年規劃以外，那其實不管在資源的一個充足，或是在準備方面，我們也是持續地透過滾定式的修



正，還有一些配套計畫的提出，希望可以在資源的建制跟人力的一個配置上，都可以趕快追上我們的一個老化的需求，所以在上個禮拜十月二十六號，那行政院也核定了一個常照服務的計畫，那這常照服務網的計畫就是為了去盤點我們現在資源不足的一個地區，還有我們人力配置的一個規劃，有推計到一百零五年所需要每年健制的一個資源的分配，跟一個人力充實的計畫，那也希望借此我們推動了我們常照計畫的基礎，那可能在未來不管是銜接到我們常照計畫的一些法制上，不管是服務法、保險法，或是未來也許常照服務保險的推動，那可以有更穩定的一個服務推動的基礎。

在身心障礙者的權益部分，其實會去強化我們身障朋友的權益，所以我們的相關的法規從九十六年就有所謂的福利法，那已經提升到另外一個層次是所謂權益保障法，那目前我們也按照非常多這個樣子的法規，包含各個面向，在持續的強化身障朋友生活上的各種社會支持、照顧和養護的一個服務等等，未來我們也會再去做一個落實和宣導的部分。

那在婦女，希望說有一個足夠的一個社會照顧系統，還有可以讓我們的一個婦女兼顧家庭跟工作的一個相關的措施部分，那目前我們是雙管齊下，除了透過一個經濟上的托育補助之外，還有資源上的一個強化的托育服務的建制，那希望藉此，可以讓我們的家長，可以有一個多元選擇的一個方式，來滿足家庭照顧的需求跟工作就業的一個平衡，那在托育保姆的一個托育輔助部分，其實目前我們有按照我們一個家庭經濟的一個狀況，針對低收入戶的兒童，那有補助四千元到五千元不等、每個月的托育補助費用，那如果是所得稅率未達百分之二十的話，也有提供、補助每個月兩千到三千元的費用，那到今年九月為止，已經有近五萬人受益，那我們這個金費龐大、已經有到達七億多，那除了一個金額上的補助之外，我們也會積極的再去強化

我們的區域社區裡面的這個托育服務的資源，那不管是在公司協議的比價托育中心，或是托育資源中心，那這也就是我們未來會再去推動的部分，那希望可以藉此來提供一個平價優質的托育服務。

#### 勞委會代表黃維琛專委：

勞委會僅就這個各位這次計畫的部分來做回應。其實這次計畫有幾點比較重要來關心，第一點是有關勞工工資工時勞動條件的部分，那這一塊的落實，計畫主持人也探討到了很多的問題在於說，落實的這一塊，尤其他直接的指出地方主管機關的落實的部分可能需要加強，勞委會這個部分已經在擬訂一個計畫，怎麼樣去結合地方主管機關怎樣去把這塊落實得更清楚。我們現在看到的是，大概五都的部分，它的勞動條件的檢查，能夠有比較充足正式的人力，那至於其他的縣市政府，短期內無法達到的部分，我們大概會採取幾個方法。第一個是補助他人力來進行，第二個部分的話，申訴檢查專案、檢查專案的部分，中央這幾年也在做，那這個部分的話是有關勞動條件的落實。

第二個部分的話，關切到派遣勞工的問題，那派遣勞工這一塊的話，勞委會已經在擬訂了一個派遣勞工的保障法，那大概在很快的時間，不會很久，應該在幾個月內，會把整個案子定案，然後提到行政院，然後送給立法院來做審議，那這個案子的話，它主要是在幾個方面來做處理，第一個是我們希望能加重調派單位的責任，第二個部分是均等原則的落實，那我們希望說這個法令通過以後，能夠是很實際的去改變現在可能有濫用派遣或是造成派遣勞工權益受損的情況，結構上來做一個改變，那結構上的改變的話，這個派遣會慢慢的減少，這個是我們想要達到、透過這個法來改變整個勞動的環境。另外的話，包括裡面有提到，包括懷孕歧視的部分以及弱勢勞工還有其他社會保障的部分，其實這些也提出了很多具體的建議，會根據整個調查研究計畫得到的結果我們來作一些政策上面的調整。

### 教育部代表楊志忠科長：

我簡要的說明，因為我們在參加研討會最後面都會有一個問卷回饋，就問你說你就今天的講師，你滿意不滿意課程內容，還有這個辦研討會的單位他服務的內容、設備，或是場地，這些書籍資料你滿意不滿意。那其實，大家都知道，我們大家勾的大該都會給，等於說正向肯定的會比較多，直到其實以前我們也過辦活動啊，大概有新的單位還會去看說有一些負面的意見回來，到底它指的是甚麼，那我覺得今天的研討會，我是覺得教育部這邊的文教指標，在十一項指標裡面是第十個，等於說，給你好的大概百分之四十一，那不好的也百分之四十一，那意思是說大概維持平盤，那這個我想這個當然是屬性不太一樣，行政和辦研討會不太一樣，但我覺得是說，既然大家是為了要讓台灣更好，其實應該用更細心的態度去接受它。那當然秦教授有提到說，教育部來說，大概進步了百分之二十一，但是給它退步的的打分數大概也百分之二十九，那其實以我們教育部來說，是一個應該要檢討的地方，那也提到很具體，大概三十一個問題裡面，有六個問題覺得說是在三分以下，評論是給它差的，那這個我們真的也是覺得真的做的有改善的空間，我知道行政單位一般都會講說，我已經有配套措施、有方案有辦法，但是受限經費，那我想這是一個形式上的回應理由，其實應該更深入去了解說，還有這個人他願意去提出說給你否定的意見，那你也指出他問題的內容到底是哪一些項目，那我想我們行政單位就要去改進，以它最關心的第一個問題，就是說各級學校沒有配合學生的個別差異來提供適當的課程和教材，如果依特殊教育的精神，簡單說就是要因材施教，要人盡其，那也關心到說，公私立資源不平衡，還有大學的品質，甚至於關心到十二年國教啊，我想其實除了文教指標之外，它另外也有包括經濟人權提到人才培育要關心，婦女人權這邊也提到說，性騷擾甚至於懷孕學生要給她去特別的照

顧，那另外的兒童人權也提到說，霸凌這邊要加強，其實教育部是真的有積極在做，當然積極在做不代表說讓每個人滿意，所以我們願意接受，也感謝我們中華人權協會給我們的建議。

《2013台灣人權指標調查手冊》出爐了，關心台灣人權發展現況的朋友們，即日起歡迎免費索取。

2013步入歲暮年終，又到了一年一度檢視、發表台灣人權現況的時候。歷數今年發生的人權事件，近者，莫過於一連串食品安全事件擾動消費者的心，至今餘波盪漾；再往前稍稍回溯，政壇爆發關說、非法監聽疑雲，也引發社會不滿聲浪，連帶影響民眾對政治、司法人權的負面觀感。十二年國教明年上路，但存在上位者與基層教育界、家長、學子之間的看法，似乎猶有極大的落差。近月來，《看見台灣》空拍紀錄片讓數十萬觀影人共賞台灣的美麗與壯闊，卻也不得不起逼視家園遭受嚴重破壞的慘狀；回頭檢視今年的台灣環境人權，社會大眾與學者專家心中的圖像又是什麼呢？

十一項台灣人權指標調查報告，由中華人權協會策劃，十二位學者專家分別執行、撰述完成；內容包含一般社會大眾與專家學者對於2013年台灣政治、司法、勞動、經濟、文教、環境、婦女、老人、兒童、身心障礙者、原住民等人權的最新評價。此外，今年3月1日國際獨立專家團於台北公布「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」，發表「結論性意見與建議」八十一點，提出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，本次調查評論人亦在今年的分析報告中參考上述「結論性意見與建議」，檢視《兩公約》在我國落實的情形。關心我國人權發展者切勿錯過！

欲索取者，請來函附10元中型回郵信封（16cm×22cm以上），註明手冊名稱，寄中華人權協會（10053台北市中正區杭州南路一段23號4樓之3）收即可。

## 新入會員：特別推薦 (按姓名筆劃排序)

中華民國一百零二年十月二十五日第十五屆第十一次理監事聯席會議申請加入本會會員陳建宏、李禮仲、戴麗華、孔憲臺、吳人寬五位，並依本會組織章程第六條規定提案審核通過。



陳建宏

學歷：國立政治大學法學碩士肄業

現職：軍法專刊社主編

專長：刑事法、文創法、智財法

經歷：司法院法官學院特聘講座



李禮仲

學歷：威斯康辛州立大學法學博士

現職：世新大學法律學院兼任副教授

專長：國際法、英美法、法律倫理

經歷：公平交易委員會委員



戴麗華

學歷：中國文化大學三民主義研究所畢業

現職：國立台北大學教授

專長：婦女與生活、基本人權與社會運動

經歷：台灣省議會第五屆省議員



孔憲臺

學歷：臺灣師範大學政治學研究所博士

現職：法務部廉政署肅貪組執行調查科科長

專長：犯罪偵查、刑事特別法

經歷：中華大學兼任助理教授



吳人寬

學歷：中國文化大學大陸研究所畢業

現職：立法院內政委員會科長

專長：國會議事

經歷：監察院專員

### 更正啟事

本刊上期第110期第59頁新入會員王自雄現職為國立清華大學科技法律研究所博士後研究員誤植為東吳大學法律系助理教授。謹此更正，致上十二萬分歉意。

## 會務動態

### 2013年10、11、12月份會務動態一覽

- 2013年10月14日 本會李永然名譽理事長前往北京出席大中華兩岸四地仲裁論壇
- 2013年10月22日 本會李永然名譽理事長呼籲「媒體應善用新聞自由，切勿濫用而踐踏人格權」
- 2013年10月24日 本會法律服務委員會李宜光副主委應邀參加「如何改善受刑人處遇條件」座談會
- 2013年10月24日 本會鄧衍森理事應台北監獄之邀，對戒護官講解兩人權公約
- 2013年10月25日 本會召開第15屆第11次理監事聯席會議
- 2013年11月02日 本會蘇友辰理事長應邀參加律師全聯會第9屆第2、3任理事長交接典禮
- 2013年11月05日 本會蘇友辰理事長應邀前往板橋南區扶輪社演講「蘇案生死悲歌的落幕與反思」
- 2013年11月05日 本會李永然名譽理事長應邀為台北經營管理研究院學員演講「現代人的法律常識」
- 2013年11月10日 本會李永然名譽理事長出席由臺灣民主基金會與上海東亞研究所合辦「兩岸關係和平與發展」研討會及歡迎晚宴
- 2013年11月14日 本會李永然名譽理事長出席「大陸台商權益保障」研討會
- 2013年11月14日 本會鄧衍森理事應外交學院之邀，對將出使國外官員講解兩人權公約
- 2013年11月15日 本會召開2013人權指標委員會會議
- 2013年11月18日 本會鄧衍森理事應海巡署之邀演講兩人權公約國內法化之意義與效力。
- 2013年11月20日 本會蘇友辰理事長應邀至東吳大學法律系演講「法律人的腳步與身影」
- 2013年11月22日 銘傳大學公共事務系學生至本會採訪
- 2013年11月23日 本會李永然名譽理事長出席第五屆贛台法學論壇
- 2013年11月23日 本會舉辦賦稅人權系列研討會「正當法律程序與賦稅審查課徵及救濟」
- 2013年11月26日 本會蘇友辰理事長出席行政院人權保障推動小組第23次委員會議會前會
- 2013年12月02日 本會舉辦2013人權指標發表會
- 2013年12月04日 本會吳威志秘書長應邀至國父紀念館演講「孫文先生的民權與人權」
- 2013年12月09日 本會舉辦「童·理心—兒童人權海報展」開幕記者會
- 2013年12月10日 本會於國立臺灣博物館舉辦「童·理心—兒童人權海報展」
- 2013年12月10日 本會蘇友辰理事長和李永然名譽理事長應邀參加臺灣民主基金會「亞洲民主人權獎」頒獎典禮
- 2013年12月10日 本會賦稅人權委員會林天財主委宣告進行「賦稅人權指標大調查」
- 2013年12月10日 本會賦稅人權委員會林天財主委應台灣世界公民總會之邀演講「賦稅人權推動對台灣的影響」
- 2013年12月13日 本會蘇友辰理事長前往法務部拜訪法務部長羅瑩雪
- 2013年12月16日 本會鄧衍森理事於東吳大學法律與宗教研討會發表「宗教自由的理論基礎初探」論文。
- 2013年12月17日 本會賦稅人權委員會林天財主委參加「萬年烏龍稅單，稅災民怨如何解」公聽會
- 2013年12月20日 本會蘇友辰理事長拜會法務部司法官學院院長林輝煌
- 2013年12月23日 本會蘇友辰理事長應邀參加財政

部賦稅公聽會

2013年12月25日 本會蘇友辰理事長應邀參加司法院「法庭錄音及其利用保存辦法」適用事宜會議

2013年12月26日 本會蘇友辰理事長出席行政院人權保障推動小組第23次會議

2013年12月27日 本會蘇友辰理事長與吳威志秘書長召開秘書處工作會議

2013年12月27日 本會吳威志秘書長應邀參加行政院勞委會勞工國際公約說明會

2013年12月30日 本會鄭貞銘理事宣佈成立新聞傳播大師講座

### 本會召開第15屆第11次理監事聯席會議



本會於2013年10月25日上午11時30分，在台北律師公會第一會議室召開第15屆第11次理監事聯席會議。會議由本會蘇理事長友辰主持，針對第10次理監事會議決議案報告執行情形，並就修訂本會法官個案評鑑辦法案、本會申請公開2014勸募案、本會第16屆第1次會員大會日期訂定、會員出入會等議案進行討論並做成決議。

### 本會舉辦2013人權指標發表會

本會於2013年12月2日上午，假台大校友會館3B。在世界人權日(12月10日)前，本會公布了2013年台灣人權指標調查結果，針對政治、司法、經濟、勞動、文教、環境、婦女、兒童、老人、身心障礙及原住民



等11個面向進行調查，檢視政府在「公民與政治權利」、「經濟社會與文化權利」及「少數群體與特殊群體權利」的人權保障程度。

這項調查時間為2013年9月到10月，對象包括一般民眾、專家學者兩類，其中在一般民眾部分，採電訪方式進行，有效樣本數為1,077份，以95%信賴度估計，誤差值在正負2.99%內。在專家學者方面，採問卷調查方式進行，訪問162名專家學者。

蘇友辰理事長表示，因為上層政治的紛爭與媒體人的推波助瀾，造成國人對整體人權保障退步的印象。不過，也因為「台灣人好、地方好」，民間向上的活力不減，加上兩岸關係穩定發展，國人尚不致於興起「危邦不入，亂邦不居」的念頭。

### 本會吳威志秘書長應邀演講「孫文先生的民權與人權」



本會吳威志秘書長於2013年12月4日下午二時半，假

國父紀念館中山講堂的菜根心系列講座中應邀演講「孫文先生的民權與人權」。

對國父孫文先生的民權思想有興趣的民眾十分熱絡討論五權憲法的精神與在台的落實，本會吳威志秘書長精彩演說將孫文先生的思想深入淺出地傳播給與會聽眾。

### 本會舉辦「童·理心—兒童人權海報展」開幕記者會



本會與文化部所屬國立臺灣博物館於2013年12月9日下午，假臺博館舉行「童·理心—兒童人權海報展」開幕記者會。除本會蘇友辰理事長、柴松林名譽理事長、李孟奎理事、李本京監事、王雪瞧理事、吳威志秘書長出席外，本會特別邀請吳副總統敦義、文化部洪次長孟啟、總統府人權諮詢委員會吳委員景芳出席參加開幕記者會。

由本會與文化部所屬國立臺灣博物館主辦、台北市廣告業經營人協會協辦的「童·理心—兒童人權海報展」，自2013年12月10日世界人權日起於臺博館二樓迴廊展出至2014年1月14日（12月16至30日因空調工程修繕閉館），展出2013年4A創意獎學生組「最佳學生平面廣告獎」得獎暨入圍作品共計29件，以呼籲社會大眾培養對兒童的同理心，尊重兒童的人格發展，及重視兒童權利的保護。

記者會中，本會蘇友辰理事長表示，兒童人權有各種面向與內涵，包括有生存權、平等權、健康權、教育權、遊戲權、隱私權等，這些權利實踐的唯一目的，就是要保障兒童的生命尊嚴、以及人格發展不會遭受侵害，讓所有兒童都能快樂學習、健康成

長。

文化部次長洪孟啟希望大家都能以同理心來看待我們的下一代，讓孩子能在受尊重與受關愛的環境中成長，更能一代一代傳承。

吳敦義副總統致詞時表示，在觀賞過得獎作品後，獲得相當大的震撼，程度甚至不亞於許多國際知名的藝術家或是著名獎項的得者。吳副總統認為今天兒童與少年所遭遇到的處境，國家與政府所做的「遠為不足」，都還有很大的改進與加強的空間。年輕朋友以創意表達對於社會的關懷，可以給成人更大的震撼與啟發，他期望每個家庭都能和樂，人人對於兒童與少年的照顧都能有同理心，減輕壓力與傷害。

總統府人權諮詢委員會吳景芳委員，在記者會後有感本會推動人權工作的努力，特別贊助本會人權教育經費新台幣一萬元整，由本會蘇友辰理事長代表受領，本會敬表謝忱。

### 本會蘇友辰理事長和李永然名譽理事長應邀參加「亞洲民主人權獎」頒獎典禮

本會蘇友辰理事長和李永然名譽理事長於2013年12月10日上午，應邀參加台灣民主基金會主辦的第八屆「亞洲民主人權獎」頒獎典禮。今年得主為「克倫人權組織」。

克倫人權組織於1992年成立，總部在泰國，是長期關注泰緬邊境少數受迫害族群的人權組織。





98-04-43-04

郵政劃撥儲金存款單

帳號

01556781

金額  
新台幣  
(小寫)

仟 佰 拾 萬 仟 拾 元

通訊欄 (係與本次存款有關事項)

社團法人中華人權協會

戶名

寄款人

姓名

□□□□-□□

通訊處

電話

經辦局收戳

◎寄款人請注意背面說明。  
◎本收據由電腦印錄，寄款人請勿填寫。

郵政劃撥儲金存款收據

收款帳號戶名

存款金額

電腦紀錄

經辦局收戳

虛線內備機器印證用請勿填寫

## 郵政劃撥存款收據

### 注意事項

- 一、本收據請詳加核對並妥為保管，以便日後查考。
- 二、如欲查詢存款入帳詳情時，請檢附本收據及已填妥之查詢函向各連線郵局辦理。
- 三、本收據各項金額、數字係機器印製，如非機器列印或經塗改或無收款郵局收訖章者無效。

### 請寄款人注意

- 一、帳號、戶名及寄款人姓名通訊處各欄請詳細填明，以免誤寄；抵付票據之存款，務請於交換前一天存入。
- 二、每筆存款至少須在新臺幣十五元以上，且限填至元位為止。
- 三、倘金額塗改時請更換存款單重新填寫。
- 四、本存款單不得黏貼或附寄任何文件。
- 五、本存款金額業經電腦登帳後，不得申請撤回。
- 六、本存款單備供電腦影像處理，請以正楷工整書寫並請勿摺疊。帳戶如需自印存款單，各欄文字及規格必須與本單完全相符；如有不符，各局應婉請寄款人更換郵局印製之存款單填寫，以利處理。
- 七、本存款單帳號與金額欄請以阿拉伯數字書寫。
- 八、帳戶本人在「付款局」所在直轄市或縣（市）以外之行政區域存款，需由帳戶內扣收手續費。

交易代號：0501、0502 現金存款 0503 票據存款 2212 劃撥票據託收

本聯由儲匯處存查 210 × 110 (80g/m<sup>2</sup>紙) 保管五年