

# 人權會訊

Human Rights Quarterly

第127期 issue 127

2018年01月1日發行

發行人：林天財  
發行所：中華人權協會(原名中國人權協會)  
會訊主委：陳建宏  
執行編輯：曹立欣  
地址：10053台北市中正區杭州南路一段23號4樓之3  
電話：(02)3393-6900  
傳真：(02)2395-7399  
網址：http://www.cahr.org.tw  
E-mail：humanright@cahr.org.tw  
創會理事長：杭立武  
名譽理事長：高育仁、柴松林、許文彬、蘇友辰、李永然  
理事長：林天財  
副理事長：吳威志、查重傳  
常務理事：李復甸、高思博、葛永光、楊泰順  
理事：王國志、吳育昇、李宜光、李孟奎、周志杰、連惠泰、陳鄭權、陳珮雯、傅馨儀、蔡靜玫、張必祥、鄧衍森、鄭雅方、蘇詔勤  
候補理事：李禮仲、徐新生、黃子哲、張登及、葉慶元、齊蓮生  
常務監事：李本京  
監事：李雯馨、林宜男、陳瑞珠、厲耿桂芳、徐鵬翔、趙永清  
候補監事：鄭貞銘、劉美男  
名譽顧問：馬漢寶、董翔飛、李念祖、曹興誠、王紹培、葉金鳳、李鍾桂、呂亞力、葛雨琴、楊孝濬、劉樹錚、鄭貞銘  
秘書長：簡春敏  
副秘書長兼秘書處主任：李佩金  
會計長：李迎新  
台北海外和平服務團：查重傳團長、連惠泰執行長  
台灣原住民工作團：蔡靜玫團長、汪秋一諮詢顧問、蔡志偉諮詢顧問  
銀髮族工作團：陳珮雯團長、張必祥副團長  
社會關懷工作團：李雯馨團長  
國際暨兩岸交流委員會：林宜男主委  
兩岸人權研究委員會：周志杰主委  
賦稅人權委員會：傅馨儀主委、施中川諮詢顧問  
司法法制委員會：林振煌主委  
法律服務委員會：鄭雅方主委  
司法官評鑑申訴委員會：陳明主委  
人權教育委員會：鄧衍森主委  
人權政策與推動委員會：李宜光主委  
公共關係委員會：劉美男主委  
會務發展委員會：陳瑞珠主委  
南台灣人權論壇：吳任偉主委  
中台灣人權論壇：王國治主委  
東台灣人權論壇：邱一偉主委  
會務秘書：曹立欣、黃素蕙  
會計出納：詹叡臻  
設計印刷：合益印刷製版有限公司  
捐款劃撥帳號：01556781社團法人中華人權協會  
電話：(02)3393-6900  
傳真：(02)2395-7399

## 目錄

### 活動集錦

- 02 南臺灣人權論壇 編輯部  
05 東臺灣人權論壇 編輯部  
07 2017人權之夜活動報導 編輯部

### 專題演講

- 10 修復式正義的實踐現況與未來 陳怡成  
19 槍彈鑑識在刑案偵審上的應用 孟憲輝

### 學術研討

- 21 違憲的「限制出境」處分 黃介南、陳贈吉  
27 「限制出境」處分之違憲觀點 吳威志  
29 淺談限制出境 張明偉

### 人權專文

- 34 「竊佔」國有土地？不再快樂的快樂山！  
——政府消極作為侵害都市原住民居住權 何燕堂、拔耐、茹妮老王  
42 憲政變遷與體制改革 黃炎東

### 邊緣人權

- 55 我國矯正執行制度的展望與建議 李永然、黃培修

### 會務訊息

- 64 活動花絮、捐款芳名錄

# 2017南臺灣人權論壇

## 編輯部

2017南臺灣人權論壇於11月11日假高雄國際會議中心舉辦，今年度的活動為了呼應司改國是會議的主軸，選擇以「修復式司法的現況與未來」為題，邀請到審檢辯及實務界的司法工作者及學生共同參與今年度論壇討論。司改國是會議第四分組強調參與透明親近的司法，並做出了針對修復式司法未來走向的若干決議，而回應人民與司法間的隔閡與誤解，政府及司法部門選擇以修復式司法作為解決方案之一。



(林天財理事長、郭清寶理事長致開幕詞)

林天財理事長期待所謂的司法改革不再只是法律人的內部活動，能納入全民參與，並讓全民體認司法改革重要性。在修復式司法議題上體現司法改革促進人權的目標，讓被告在一個可交流平台上被告知曉應負擔責任；讓被害人及其家屬可以獲得心靈平靜或物質補償，化干戈為祥和，雙方生活盡快回復秩序，型塑新的生命價值，是本會樂見的司法改革方向。本年度論壇很榮幸能邀請到專精於修復式正義領域的陳怡成大律師擔任演講人，並邀請到審檢辯三方共同參與，對於探討修復式正義的未來，具有重要意義。共同主辦單位的高雄律師公會郭清寶理事長則指出修復式司法是近期熱門議題，在法

律上的處理修復有別於一般法律人想像以調解技巧來進行，透過演講者以推動多年經驗分享修復式正義在司法扮演的角色，可以為社會帶來正面作用。

活動邀請到高雄市許銘春副市長與高雄大學法學院廖義銘院長共同擔任開幕貴賓，許銘春副市長致詞時則指出，她本人已經連續幾年來參與本會南台灣人權論壇，社會對於司法人權的關注，令她想起求學時代老師教誨：「建立溫暖有人性的司法」，她十分高興這個願景已經漸漸被實踐在公民日常。當前的修復式司法已經有若干方案在進行中，透過相關的推動經驗分享讓大眾理解修復式司法的內涵，以及藉由學習他國的執行模式，討論出適合我國社會及司法制度執行的可行性方案十分重要，也期待透過活動聚集法界先進及關心司法改革與人權議題者的集思廣益，由政府與民間共同思考修復式正義的下一步。



(活動貴賓許銘春副市長、廖義銘院長致開幕詞)

廖義銘院長則指出，學術論壇邀請到司法工作者提出實務面上的困難，其敏銳、精準的觀察，豐富了法學教育的視野與內容。廖院長也認為無論在公法或民法領域，可以看到人民對於現行司法有諸多

期待與失落，透過修復式正義的發展可以引領一個對話、互信的未來，修復式正義將會是未來法律學系的重點領域。



(陳怡成律師專題演講。內容詳見本期專文)

當天的演講者由前台中律師公會理事長陳怡成律師發表「修復式正義現況及未來」，陳律師在其擔任台中律師公會理事長任內開始修復式正義的業務及推展工作，同時擔任修復式正義促進者及教育推廣者工作。陳律師當日的演講分享國內外修復式正義發展的沿革，特別是著墨於法律人跟法界之外的推展工作，並提出在司改國是會議後的未來法制化、普及化的發展建言。陳律師也呼籲，期許律師未來可以更積極投入修復式的領域，無論是法治教育或爭訟，身處第一線的律師都有著力的空間，而透過修復式司法的對話與調解特質作為訴訟外紛爭解決機制，也能達到降低司法人力負載量、減少司法資源浪費之目標。



(與會來賓合照)

而活動邀請到司法院刑事廳吳元曜法官擔任與談人，吳法官表示先前在擔任法官工作也處理過許多調解工作，修復式正義除了愛心之外還需要具備專業技能與熱誠，對所有參與努力的夥伴致上敬意。吳法官表示當社會上充斥著加強處罰犯罪行為人的剛性訴求，會造成法院的兩難：如果法官接受嚴懲的剛性訴求，重刑化趨勢可能會侵害到司法理性化的根基；反之則傷害人民情感與期待，拉大官方與民間的隔閡，為了避免這樣的兩難困境，司

法體系選擇了修復式司法作為回應，修復式司法不是一個抽象曖昧概念，而是一個可推動的可行性方案，在演講中也介紹了多國的作法及成功模式。另外，陳律師在全國律師公會也有一篇討論修復式司法的大作《我國修復式司法的概況與展望》對修復式司法提出若干芻議，該文提到修復式司法還沒有正式法制化，導致缺乏法源依據及相關經費，無法大量推動常態化，因此必須予以法制化，這正是重點之所在，法制化不僅具有宣示意義外，也可以規劃投入較充足資源、經費及人力。而為了給予被害人充分的保護、照顧其需要，吳法官也表示司法院刑事廳目前已積極規劃被害人參與司法的各項修法，包括調解與轉介修復式司法，希望未來司法程序可以展現更多人性、柔性，也正式呼應陳律師所提倡的「人本司法」的層面。

另外，對於陳律師在演講中提到的一些疑問或迷思，吳法官也做出簡單回應：在現行司法院研議草案條文中——雖然尚未定案，但絕不以認罪為前提作為規範內容，且過去法院、法官推動調解程序也不一定是以此為前提作為進入調解程序之要件。而在修復程序中做出不利於己的陳述的證據能力問題，吳法官也特別澄清，因我國刑事程序中採取嚴格證據法則，如果有該當陳述，法官還是會在法庭中採取證據調查的程序。

高雄地方法院檢察署楊婉莉主任檢察官則實際提供兩則由地檢署所承辦的成功修復案件。楊主任檢察官指出，考量到法庭的空間氛圍，以及檢察官的權力地位可能對當事人的壓力，高雄地檢署與民間機構呂旭立基金會合作修復式司法業務提供了獨立的空間與專業人力來進行，藉由兩造雙方充分對話以釐清責任並承擔，歷經自己情緒的改變，最終協助加害人回到社群，被害人也能夠在過程中有更多發聲權利，有這樣的機會才有可能達到療傷止痛效果。不過楊主任檢察官也指出，失敗的案件還是多於成功，失敗原因很多，包括當事人提出門檻過高的條件，或是當事人有複數的案子在進行，擔心其中一件在修復程序中認錯會影響到其餘案件的判決...等等，都導致了無法進行對話，修復失敗。此外，在辦案期限的限制下，進入對話的案件其實也不盡然能達成充分對話，對於案件的品質或結果難免為外界所詬病，這些都是實務上亟待克服的困境。

前中華民國律師公會全聯會秘書長施秉慧律師是今年擔任司改國是會議的律師代表之一，其進入第一分組「被害人保護」，第一組的討論子題其中就包括了修復式司法的加強應用與推廣。施律師回顧年初的會議準備表示，分組會議的討論題目包括了：司法科學證據、專家證人科學鑑定、再審開

啟、犯罪被害人對刑事訴訟程序參與...等議題都對於人權保護至關重要。施律師表示人在司法程序都期待被溫暖對待，希望有被充分告知的權利，但在體制程序中一定會有某種程度的剝奪。所以後續施律師選擇修復式司法的議題後，陳怡成律師也提供了個人研究成果以在司改國是會議中討論，並提案。最後經討論後呈現出最終結果如大家所見，使用了「修復式正義」的詞彙，且納入了醫療糾紛、教育...等面向的適用推廣。

施律師強調司法體制下無法滿足人性中有安全、對話的需求，透過詢問、溝通、對話來探求事件及加害人的相關資訊。在調解中，又多是評價式調解。而修復式司法中促進者的角色，看到的是流動性，在事件中對話的過程，而不是結果，促進者不要有過多的評價、誘導，由雙方當事人找尋出最適合彼此的解決方案，滿足真正的需求。而無論是法律或醫療專業的人力更能理解支撐點跟需求，並提供討論的話題，這是專業者擔任促進者的優勢，也是很必要的部份。

高雄市立聯合醫院主治醫師蔡秀男也分享他在高雄市立聯合醫院推展關懷式醫療調解的經驗，蔡醫師表示這套臺灣本土的訴訟外紛爭調解模式(Alternative Dispute Resolution, ADR)參照了日本推動的調解模式，以醫療的術語是全方位危機管理，探求除了懲罰之外的可採取手段，並建立一個具有關懷文化的醫院，他並強調「圓滿、慈悲、傾聽、回應」，在面對醫療糾紛時，應該檢視家屬提告背後的深層需求，有時家屬提告，求的是事實，要一個態度的回應，反而不是金錢，而醫院的工作者都

有敏感度的需求，配合相關課程的訓練，人性本來就有解決的能力，便可能找出法律之外的出路。蔡醫師強調關懷式醫療調解跟修復式司法採取同樣的模式與概念，可謂修復式司法在醫療領域的ADR模式，透過「全人關懷、爭點整理、善意回應、共創多贏」的要訣，創造更溫暖、人性化的醫療環境。

高雄律師公會法律推廣委員會召集人蔡明樹律師本身長期擔任家事調解委員，重視職能在職進修，認為ADR的知能進修十分重要，以律師角色的觀察，日常生活中一定會發生衝突，要思考如何透過反覆對話呈現出各方需求，經由各方權衡折衷及他者的幫忙以滿足需求。修復式正義當然會期待修復成功，但常常結果是失敗的，但修復的過程可貴，因為當事人在程序中釋放了情緒，透過修復式正義學習到「善意溝通」。蔡律師強調，律師也有柔性的一面，不是只會在三級三審裡作為訴訟代理人進行官司，檢方案件也不只是辯護角色，身為身處衝突當中的法律人一直都在思考衝突如何解決，即使不見得可以等同社工師、心理師、醫師的職能，但律師也很努力學習作為一個調解者、促進者，未來也期待各界能夠與律師界合作，讓律師不斷學習更多的訴訟外紛爭解決機制。

司改國是會議落幕後，司法改革仍持續向前，改變需要社會各界的理解與合作才有可能，如何透過修復式司法達到支持、強化被害人發生、促進加害者的復歸、司法案件分流，我們也期待透過不斷的對話、討論，找尋最適合我國社會的可行性模式，以落實對於被害人保護及司法人權促進的目標。



# 東臺灣人權論壇

編輯部

本會2017東臺灣人權論壇與花蓮律師公會、法律扶助基金會花蓮分會共同主辦，於2017年11月27日假花蓮翰品酒店舉行。近年來因科學鑑識技術的發展及創新科技工具之應用，使得過往的冤錯案件或是懸案有機會釐清事件真實，還給冤案受害者清白，故本次特別規劃「鑑識技術在司法實務上之運用」學術研討論壇，邀請到國內的鑑識專家中央警察大學鑑識科學系孟憲輝教授主講，講授一般涉及司法程序中的科學鑑識技術及原理，以及鑑識作為科學證據如何應用在訴訟及辦案之中。



(論壇來賓及講師)

東臺灣人權論壇主委邱一偉律師表示，鑑定作為一門專業學科，在實務操作上有其重要性，東部較欠缺鑑定領域的專家師資，本次邀請國內鑑識專家孟憲輝教授前往花蓮，為法務工作者提供進修，是難得的機會。林天財理事長則表示鑑識技術可說是革命性的突破，引領當代法學從概念法學走向實證法學，當各學說有分歧時，由實證法學來佐證學說立論，強化了法學的科學根據。本次論壇的專題講演針對鑑識的基本原理及鑑識技術實例分析，對訴訟上發現新事實、態樣及犯罪真實，透過研討會來精進參與的實務工作者知能會有相當大幫助。花蓮律師公會鍾年展理事長也指出，東臺灣論壇主軸的必要性，在於第一審的第一線人員對鑑定在實質審判的重要性都十分清楚，辦案本身也涉及對鑑定結果的判斷與理解，甚至是辨別鑑識證據的可信度及有效性，都會影響到辯護工作的進行。法律扶助基金會花蓮分會林國泰會長則表示，今天的研討是十分專門的領域，對於與會的律師而言是非常實用又難得的機會，所以研討會格外有意義。



(主辦單位代表致詞)

由上至下為林天財理事長、鍾年展理事長、林國泰會長)

科學鑑識包含了物理鑑識、化學鑑識和生物鑑識，孟憲輝教授專長為槍彈鑑識、射擊殘跡及爆炸物鑑識、文書鑑識...等，為國內此領域之鑑識專家，本次論壇專題演講配合與會人員的提問，擇定講授DNA親子鑑定、毛髮及毒品鑑定、指紋鑑定、筆跡鑑定、潛伏文書內容之顯示、槍枝及子彈鑑定、

射擊模式及彈道重建...等鑑識技術，並輔以高雄大寮監獄案、319槍擊案、廣大興漁船案、田中襲警案等四例以說明各種鑑識技術在案件之應用。

鑑識是科學知識及方法的系統化科學，是公正且可被檢驗的科學工具，正確利用鑑識技術，有助於重建犯罪現場，釐清案件內容與還原犯罪事實，是維護司法公正性及辦案品質的有效工具，例如在高雄大寮監獄越獄案中，有名嘴質疑越獄嫌犯非為自殺而是遭典獄長擊斃，透過現場生物鑑識（屍體傷口血跡流向，血斑與握槍姿勢、犯案槍枝DNA檢測）與槍枝、子彈擊發微物跡證分析，還原開槍者為犯嫌本人。

孟教授也另舉319槍擊案為例，案發後有諸多輿論質疑槍傷真假，及是否有槍手犯案事實，因此鑑定團隊透過分析現場遺留證物進行槍枝與土造子彈檢測，並以與案發相同之條件進行彈道重建與試射，並成功完成最終彈道重建，證明前總統陳水扁、前副總統呂秀蓮確實遭遇槍手狙擊致傷。鑑識作為一門科學，雖有其侷限，且在判讀時可能受到判讀人員影響，但因鑑識技術持續性的發展、進步，近年也有不少冤錯案件因鑑識技術的發展而得以平反翻案。

當天出席活動的張熙懷主任檢察官也表示身為執法人員，應不斷充實自我，臺灣作為一民主法國家，而民主法制機制的穩定及有效運轉端賴執行者的專業素養，在偵查過程中，鑑識技術相關知識與業務息息相關，如果欠缺相關知識導致第一線司法人員誤信證據或因而延誤案情，那將是對案件相關者權益及司法系統公正性的傷害。

司改國是會議決議中第一分組：保護弱勢與被害人的司法的分組決議1-4第一點「整合法醫、測謊、科學鑑識等科學鑑定機制，提升科學辦案的技術與應用，強化司法發現真實的能力」、第二點「完善證據法則，評估專家證人制度的建立」，皆要求強化科學鑑定機制的技術及制度評估，並對證據及證據效力認定標準進行檢討。鑑識乃是現代司法系統中不可或缺的一環，本會期待透過本次論壇為實務法律工作者提供知能進修的機會，精進職能，以落

實公正獨立之司法及執法品質，方能達成維護人權之終極價值。



(孟憲輝教授講授鑑識概論)



(會場一景)



(鍾年展理事長致贈感謝狀)





# 2017人權之夜

## 編輯部

本會於2017年12月8日晚間於台北國軍英雄館舉辦《2017人權之夜》晚會，邀集了各界好朋友與我們再度歡聚，回顧過去一年本會的工作成果。林天財理事長非常高興現場聚集了三百位關心人權的各界賢達，這也體現出人權保障工作能夠凝聚不同領域、不同生活圈的人，為共同的目標攜手合作。而協會的關懷觸角也以四大主軸「人權政策」、「人權議題」、「人道關懷」、「尊嚴生活」出發，同時著重於人權教育普及工作，以讓人權理念能向下紮根，在生活各層面深化，建構具有人權意識的公民社會，以達到弱勢關懷、追求公益、人權保障、人性尊嚴的目標。除了一貫的學術論壇與相關研討會外，在2018年協會也新增以單獨計畫型式實際體現四大關懷主軸。此外，協會從近十年前關注賦稅人權問

題，包括推動人民的最低生活費應該免稅、薪資所得者成本支出應該列為扣除額，也倡議納稅者權利保護法及創設納保官制度。經過多年的倡議奔走，賦稅人權的概念已漸漸受到人民的重視，並意識到賦稅不公，是一種對人權的侵害，也有越來越多人願意了解、投入到賦稅人權的倡議工作上。明年度協會也會持續投入相關工作的推動，更希望各界朋友能夠共同支持、參與，協助人道志業的發展。

本次晚會邀請到前副總統呂秀蓮女士與國民黨副主席、前台北市長郝龍斌先生蒞臨晚會現場，並為活動致詞，兩位貴賓除了對晚會獻上祝福，也強調人權是普世價值，超越政黨、意識型態偏好與國界，是值得所有公民共同攜手推動的志業，也期勉本會作為國內人權組織之先驅，未來也應持續為



確保人民基本人權而奮鬥，擴展議題觸角。

本次晚會中進行了「賦稅人權宣言」簽署，並公佈本會調查的「2017十大人權新聞」票選結果，期待透過倡議行動，呼籲國人關心日常生活中的人權議題。本會從數年前開始即關注賦稅人權，由於政府與人民之間的權力、資訊不對等，公民面對國家侵害賦稅人權時幾乎沒有對抗的能力，對人民財產權侵害甚鉅，危及生活得以存續之根本；行政救濟及訴訟曠日費時，則讓百姓疲於奔命，違反了政府對於建構讓人民免於恐懼的生活保障的基本人權承諾。多年來民間團體大聲疾呼，也漸漸讓賦稅人權的重要受到眾人矚目，有鑑於合理賦稅對人民生存權影響，我們期待除了公民團體與民間的呼籲外，政府也應回頭檢視稅捐稽徵制度公平與合理性以及賦稅人權在實務執行面上的落實程度，真正做到以人民權益為依歸，實踐賦稅正義，讓人民能夠合理納稅、尊嚴生活。



今年持續辦理年度的十大人權票選，反應了人權議題無處不在，臺灣對於人權議題的關心則是十分廣泛，每年關於人權事件的新聞大大小小累計破百，本會從年度新聞列表中篩選出二十多則國內外新聞，包括勞權、司法改革、稅改、原住民權益、難民議題、性別平等當年度重大事件都入列。結果由本會理監事聯手揭曉，以近日引爆民間抗議的「一例一休」奪冠，第二、三名則是同婚釋憲案及才女作家自戕案件。

從上榜新聞可以看出參與投票民眾的偏好多元但有集中化的趨勢，堪稱今年眾所矚目焦點的一例一休修法以及同婚釋憲案名次盤據前三，過往歷年本會所作的臺灣人權指標調查中，勞動權的民眾滿意度調查向來是敬陪末座，勞權不彰已經是沉痾已久，尤其去年《勞基法》一例一休修法引起爭議，今年再度修法卻在未充分與社會各界溝通的狀況下欲快速通過，尤其涉及到對諸多勞動條件的法規變更，當然引發民間不滿與反彈，這次修法新聞「勇奪」第一可說是毫不意外。此外，本次共有四則性平相關新聞，這樣的趨勢顯示我國目前民眾對性別平權意識的抬頭。然而，也可看出當前社會對於達成性平友善的環境仍有諸多障礙與困難。

#### 2017十大人權新聞票選結果

1. 政院通過一例一休修法 勞團場外抗議 (57.4%)
2. 大法官：現行法律未允許同婚違憲 2年內修法 (49.1%)
3. 女作家輕生 176團體連署校園落實性平教育 (47.5%)
4. 敘利亞毒氣攻擊至少百死 10餘幼童遇害 (47.2%)
5. 女得多工作52天 才能追平男性年薪 (46%)
6. 反亞泥大遊行 齊排「看見台灣」 千人怒吼：修正黑箱礦業法 (44.2%)
7. 嚴重將免職！台鐵370員工「依法休假」被記曠職 (38.9%)
8. 全球最後一禁！沙烏地阿拉伯終於允許女性開車 (38.5%)
9. 首例！原住民打獵遭判刑 最高法院聲請釋憲 (36.2%)
10. 國產雞蛋驚傳驗出芬普尼 3蛋雞場 撲殺9萬隻雞 (35.8%)

此外，協會計畫於2018年啟動一系列講座與計畫，面向擴及長者、單親、賦稅教育等層面，在當天現場協會也邀請了共同協助這些計畫的朋友來到現場，接受林理事長的致謝。明年度的四大計畫包括：一、尊嚴生活—健康美學講座，由施素珍女士支持，以公益講座型態傳遞健康知能及生活美學的建構倡議。二、三、銀髮族生活翻轉計畫、單親家庭生活翻轉計畫：由本會陳珮雯理事支持，針對長者及單親家長提供特定技能培訓課程，以讓其在面對變



動的外在環境能自信面對壓力低谷，走出屬於自己的尊嚴生活。四、賦稅人權校園推廣計畫：由聯合國NGO世界公民總會支持，將稅捐稽徵基本知識及人權概念帶進校園，深化賦稅人權，從青年學子紮根做起。

這次活動也特別感謝以下單位、團體、個人的支持得以讓本次活動順利完成（以下按筆劃排序）：中華救助總會、臺北市美好人生協會、丞燕國際股份有限公司、安麗日用品股份有限公司、師大文理短期補習班、富康團隊、鴻琪股份有限公司、鑫昌機械工業股份有限公司、臺灣妮芙露股份有限公司、王政凱、李斐隆、呂榮海、洪紹清、葉秀益、賴老師、蔣瑞琴，以及本會李永然、李孟奎、李迎新、林天財、林合民、吳威志、吳育昇、查重傳、高育仁、高思博、徐鵬翔、許文彬、連惠泰、陳嘉翎、陳珮雯、陳鄭權、葛永光、趙永清、楊泰順、蔡靜玫、鄭雅方、魏憶龍、蘇友辰。

當天特別感謝眾多表演團體特為晚會帶來豐富多元的表演，氣氛熱烈歡聲不斷：Legend Twins、大溪地Hola草裙舞團、太極門氣功養生學會、台灣錦春太極拳武術整合發展協會、聖約翰大學錄製音樂社及熱舞社。再次感謝各界好朋友的支持，是我們一直走下去的動力，願明年再會！



# 修復式正義的實踐現況與未來

## —2017年11月11日南臺灣人權論壇專題演講

陳怡成

前台中律師公會理事長/陳怡成律師事務所所長



今天大會主持人林理事長、郭理事長，司法院代表吳法官、蔡律師、廖院長、大秘書長施律師、以及吳律師、各位法界先進、與會的嘉賓大家好，很高興南下高雄跟大家分享這幾年我學習修復式正義的一些心得，主辦單位提供給我的題目是修復式正義的實踐現況與未來，今天我是以個人經驗來分享這個主題，第一，會介紹官方法務部推動修法現況，第二個是分享台中律師公會這幾年推動的作法，再來借鏡於國際發展歷程，回到司改國是會議之後，我們對這議題可以如何展望未來？尤其偏重在跟法律人相關的部份。

### 法務部推動修復式司法現況

法務部早在2008年王清峰部長在任時就開始引進修復式正義，2009年倡導修復式正義從四大面向推動：理念倡導、架構深化、執行模式試行、融入學校課程。2010年6月開始，法務部提出試辦計畫，

2010年年底開始國內第一批修復促進者培訓，邀請香港復合綜合服務中心來臺灣訓練。期程進展很快，2012年在桃園、彰化少輔院進行修復式課程計畫，2013年銜接至學校教育，教育部委由台北大學成立橄欖枝中心，並辦理全國中小學校校長、學務主任的兩天修復式正義的工作坊。2014年法務部開展本土化課程及講師培訓，目前是各地檢署全面辦理。法務部的數據顯示從2010年到今年六月底，轉介至修復式司法總共1600多件，開案約1400件。當事人能夠坐下來談的有50%，能夠達成協議是30%，這是以開案數為母數所粗估的比例。

### 民間推動修復式司法現況：以台中律師公會為例

至於民間部份，因先前我擔任台中律師公會理事長，公會從2014年起辦理修復式正義相關計畫。台中律師公會開展這項業務的緣起，不是因為因應法務部的試辦計畫，而是源自於個人參與法律扶助基金會的一項扶助案件的覆審，兩個國中生在網路社群網站上互罵，來法扶申請四個案件，依據法扶法的規定，只要符合資力門檻，法律上非顯無理由，就必須給予扶助，所以法扶給予四件程度不一的協助，包括寫狀、訴訟代理。就寫狀扶助部份他們不服，覆議上來。那天讓我有一個很大的震憾與省思，我們到底教給下一代什麼？難道人與人之間只有是

非對錯，看不到同儕關係嗎？從那時候起我開始注意這案件的發展，公會裡愈來愈多律師都承辦過這案件，從同學告同學，變到告家長、老師、學校，告國賠。且如我們所預期，四年後，還在打官司。

台中律師公會有很多律師協助過這案子，大家都覺得是個沉重的遺憾，那時候我們就開始試著用另一種方式做法治校育，第一個法律主題是，談「法律解決問題了嗎？」，突顯法律本質及司法制度上的種種限制，司法過程中副作用很大，強調法律應該是解決糾紛的最後手段。第二個是「用愛來成全法律」，以當時數起檢到遺失物索取報酬的新聞事件說明法律應該是最低的行為標準，什麼時候變成最高標準？我們應該期待自己能做得比法律要求的更好，這社會才會愈來愈好。第三個講「法律的正向思考」，介紹溝通及訴訟外的衝突解決方式。

## 修復式正義教育培訓

台中律師公會從2010年起就有一群律師在這個議題努力，大家有共同理想、相關經驗，2014年公會正式做修復式正義計畫。計畫有三個面向，我們以律師培訓為主，因為律師是第一線處理衝突的人，用什麼態度面對衝突及當事人，都會影響衝突後來發展的路徑。我們為律師做過三梯次培訓，培訓後根據律師意願分流，有些到中彰投地檢擔任促進者，服務個案，部份律師也擔任地檢的督導；有些律師有興趣進入校園，從對老師的短講：修復式正義與善意溝通的介紹，到協助教育局做種子教師培訓，並因應校園內衝突型態發展教材，做個案服務等。

2014~2017中律辦理了三梯次的律師培訓，每次約有70位律師受訓。律師有服務校園或司法個案的需要，因此有一個律師的自主練習小組，每個月聚會一次。從2014年下半年進入校園進行教師的修復式正義與善意溝通的演講，到現在約維持一年80所的演講量，每年大約有30名律師進入校園。經費來源三分之二是犯保緩起訴處分金跟法扶部份捐

款，三分之一則來自台中律師公會。我們認為修復式正義的紮根要從教育做起，所以很積極推廣到校園，尤其是中小學。但又很擔心司法嚴謹的程序不適合校園，所以2015年先由24名律師、24名老師共同接受培訓，藉由這樣共同學習的機會，我們給律師一個任務是了解校園的衝突與需要，發展校園修復式正義的操作方式，並試著進校服務個案。2016~2017年開始由律師為老師進行培訓，今年開始辦理進階培訓課程，這些課程都屬於實務操作型，律師並擔任督導，協助老師把技巧跟方法應用在每日的校園工作中。

台中律師公會將2016年的教師培訓教材內容文字化出書，個人覺得這本書最特別的是有發行電子書，放在台中律師公會的網站供老師及民眾免費下載，而且提供有電腦PDF版及手機EPUB版，很多老師說他們會下載到手機裡，每天看一點點，這是我們考慮到環保的問題，做了一些努力。另外，考慮到公會服務的量能有限，無法對太多老師進行訓練，所以這套教材是可以互動式學習，瑪利亞基金會開發一款APP，可以從Android的Google play商店下載，我們在APP放上一些國內短講、國際影片；今年又增加一些中小學老師應用的心得分享影片，還計劃拍攝修復過程的教學影片，教材會不斷增加、豐富起來，每個概念的學習階段都會有些小故事、測驗讓你練習，因為修復式對話的傾聽、表達，跟一般我們習慣的溝通是不大一樣。從認同這個理念，到反覆練習，到能夠靈活使用，是需要一些時間。這個APP學習工具是我們滿驕傲的一件事。

## 國際修復式司法發展歷程

再來談到修復式正義的國際發展，修復式正義的特別之處在於不是先有理論、立法或制度，而是由民間實務的操作產生，經過個案，大家看到一些好處，慢慢成為一個社會運動，才想到它的理論基礎及如何法制化。第一個修復的個案發生在加拿大北邊的Elmira小鎮，這是國際公認上第一個修復式

正義的案件，前年被拍成電影。這裡可以看到電影海報的圖片，這是真實的主角，英文標題寫從一個惡棍，到成為一個學者，男主角後來也加入民間修復式正義的組織服務，是一個滿感人的故事。修復式正義的運動後來傳到北美，就做的比較有組織，有更大的效果，那時是教會在做，有個非常重要的人物Howard Zehr，大家尊稱他為美國修復式正義的祖父(Grandfather of restorative justice)，那時候修復式正義的程序叫VORP—受害者跟加害人和好會議。後來再傳到英格蘭，因為考量VORP帶有濃厚宗教意味，為了希望有更多人接受，改叫VOM—加害人跟被害人調解。再來到紐西蘭，是第一個將修復式正義入法的國家，當時用家庭會議(FGC)，專門為青少年做的，青少年犯事時，影響所及不只是對造(被害人)，還有自己和對方的家庭，所以當時他們推的是家庭會議，不只是當事人，還有雙方家庭一起參加。

修復式正開始進入美國司法的主流，依據Umbreit Mark大師書中的說法是因為1994美國律師協會(American Bar Association, ABA)的背書，這協會大體上會員是律師，但也會有一些學者、法官參加。1994年ABA出面倡導修復式正義，要求政府能對「被害人與加害人調解」正式訂定規範。之後2000年聯合國訂定修復式司法的操作手冊，顯示修復式正義已為國際所認同。修復式正義，多年來已發展出許多不同之操作模式，包括：被害與加害人調解模式(Victim-offender mediation)，家族團體修復會議模式(Family group conferencing)，修復會議模式(Restorative conferencing)，社區修復委員會模式(Community restorative boards)，修復圈模式(Restorative circles and restorative system)，責任圈模式(Circles of support and accountability)，量刑圈(或和平圈)(Sentencing circles or peacemaking circles)等。但各模式的差異也越來越模糊，重點是當中的修復動力。ABA

當時倡導修復式正義，在公會下設立ADR跟RJ的合併委員會，定期辦理培訓並發行雜誌。2006年完成全國調查，2008年贊助經費給會員進行一些修復方案，還出了一本專書教律師成為一個和平創建者(Lawyer as a peace maker)。去年ABA跟佛州大學合作，將修復式正義引入學校的管教措施，因為美國的零體罰教育政策，長久施行以來，人們都戲稱「零體罰是將學生直接送到監獄的管道」，零體罰是當學生犯錯，採取隔離措施，讓他回家短暫不接受教育、禁足，但當他再回來學校時，通常會再犯，不適應，非行越來越嚴重，美國教育界已經開始觀察到這個現象。美國有些律師也因為這樣放棄訴訟業務，專做調解。為了了解修復式正義在美國的推行的情形，我查詢了很多美國法學院的網站，幾乎一般我們聽得到的有名法學院，都有修復式正義課程，哈佛法學院更將修復式正義放在調解談判的進階課程，因為修復式正義基本上就是調解，但更人本，貼近人心，不強調對錯，會多照顧當事人的情緒及需要。歐洲各大法學院包括英國的法學院也都安排有修復式正義的課程，所以這裡也對台灣各大學的法學院發出邀請，法律人的確是修復式正義發展的一大主力。

### 國際應用



圖：修復式司法應用領域

國際上修復式正義的擴展應用是從刑事案件、少年案件、監獄矯治更生、醫療糾紛、校園衝突化解、管教到社區調解。在這裡要特別介紹由美國人巴特(Dominic Barter)與善意溝通創始者盧森堡博士(Marshall B. Rosenberg)在巴西所發展與推動的「修復圈」。修復圈(Restorative Circles)是結合善意溝通(NVC)與修復式正義，應用在青少年的犯罪修復與預防再犯的修復式正義方式。巴特為美國人，90年代即長期在巴西從事社會服務工作，有感於依聯合國教科文組織統計，巴西只佔全球人口之2.8%，但謀殺案卻佔全球13%，因此巴特努力促成修復式正義及善意溝通在巴西推廣。2004年巴特獲得聯合國經費支助，由巴西司法部主辦，並與聯合國教科文組織、美國司法部、教育部、人權秘書處等單位合作，在里約熱內盧市推動修復圈，應用在青少年犯罪之修復。參加對象除當事人及家屬外，擴及警察、矯正體系、司法體系、教育體系、社服體系及社區代表。2004-2009年間在巴西89所公私立學校推動。在巴西首都里約則結合VOM模式，用在成人犯罪之修復。目前修復圈已推廣至德國、美國、加拿大、英國、烏干達等國。由於修復圈的效益顯著，在2010年獲英國智庫NESTA建議給政府，評為具有「徹底效益」(Radical Efficiency)的10項社會革新方案之一。英國的國家青少年修復式處置中心(National Centre for Restorative Approaches in Youth)，結合修復式正義與善意溝通在青少年的工作上，頗有成效。善意溝通盧森堡博士更因從事修復式司法工作得到英國安妮公主主籌修復式司法大大獎。美國後來非常多學校為了要改善氣氛跟行為教導方式都引進修復式正義。

非常有意義的是，美國賓州的國際修復式正義學院(IIRP)後來也引進善意溝通課程。修復式正義本來是司法刑事程序中以被害人保護為中心建構出來的方法，但大家注意到它的本質其實在化解衝突，而且有很好的效果，這樣的方法後來進入到

社區變成調解中心，可以調解鄰居因為寵物、噪音、財產產生的小型衝突，也可以協助化解家庭間教養計劃、財產、關係和諧等爭執，校園發生的生生、師生、親師衝突，甚至是商業或醫療糾紛等特殊領域的衝突，這在英美的發展的很好。

修復式正義除了運用在刑前司法之外，許多從事監獄輔導教化之團體也引進修復式正義精神及原則運用在監獄服務之中，如：1. 為受害者支持團體募款等活動；2. 同理、意識受害人衝擊方案(Victim awareness/empathy/impact projects)，藉由受害者親自或其他媒體(影片、書信)的分享，或受刑人的角色扮演等，讓受刑人增強對其行為產生之傷害和影響的察覺意識，增加對受害者的同理。如頗負盛名的「桑樹計畫」(sycamore tree project)；3. 受害人與加害人團體(Victim-offender groups)，由被害人志工(非同案被害人)與受刑人參加之小型修復團體，其目的在提供受害者與受刑人療癒的機會；4. 受害人與加害人調解或會談(Victim-offender mediation/conferencing)，美國、英國、比利時等國家，針對青少年犯、性侵犯和暴力犯之當事人，安排在監獄中或假釋期間進行面對面的修復調解會議。

## 修復式正義本質

有美國修復式正義祖父之稱的Howard Zehr指出修復式正義是一種程序，盡可能讓相關關係人參與，坐下來談，處理傷害、責任與義務，特別是需要，他特別指出無論行為人或被害人都有需要，處理他們的需要，才能處理衝突。衝突修復案例可概分為兩類，一類是有很清楚的犯行，但不是有清楚具體的犯行，行為人當然就可以看到行為對他人傷害。因為生命是一個連續的過程，訴訟往往只截取一個面向來判斷，而行為人在司法過程中，沒有機會說出心中完整的故事時，過程中一直被標籤：是壞人、是罪無可追的，他就會封閉自己的內心，拒絕聽到、看到自己的可能對別人造成的傷害與影響；

另一類則是沒有很清楚的犯行，或沒有明顯的對錯，每個人都是站在自己的立場去詮釋所發生的事實，這時候因為內心防衛機轉，更容易覺得對方說的感受及影響是在演戲，演給法官看，不演戲怎麼跟我要錢等等，這在醫糾或民事契約、商業經營、家庭關係所引起的糾紛等，經常可見，這時我們更要把它當一個衝突來處理，不要以犯罪來看。這種情況下的修復，要能夠幫助雙方看到並肯定彼此的需要，平衡雙方利益及需要，做到同理及認知框架的轉換。修復過程中，怎樣讓行為人看到別人的傷害或影響？經由傾聽同理，給了足夠的支持及安全感，才有可能幫助當事人在情緒沈澱後看見或聽見自己及別人內在的感受和需要，重新選擇一個新的方式去表達、去合作，以同理祛除防衛機轉，擴大覺察，鬆動原有的認知框架，始終是修復過程中努力的重點。

### 羞恥與羞辱的議題，認錯與「無罪推論」之人權保障衝突？

在修復式正義有一個很重要的理論「整合明恥理論」，由澳洲犯罪學者布雷斯韋特（John Braithwaite）於1988年提出。「重新融合明恥論」係以「羞恥」（shame）為理論的核心。強調一個人際關係呈現互信、互賴的理想社會應該是：當有人犯錯後能夠知恥，知道錯在哪裡而願意承擔賠償責任，並且如果這社會願意接納該名犯錯之人，他必然會珍惜重生機會，不再犯罪或傷害他人，羞恥的社會控制力量轉而能穩固這社會的人際信任關係。他認為一個人犯錯之後，社會或是司法體制給予處罰、羞辱，則犯罪者因此感受到污名化（stigmatized），會讓他跟社會產生異化（不能融合），而逐漸離開主流社會，跟次文化走在一起。但如果社會是用一個比較開放接納的態度，協助他重新融合到主流社會，幫助他有機會修補其行為造成的傷害，那他就有回到主流社會不再犯罪。這種因為看到自己行為造成他人的傷害，且被接納而產生的羞恥感，

反而有助於他重新融合到主流社會之中。為了不要污名化，應該把「犯錯的行為」與「行為人」分開，我們認可「行為人」的基本價值，但不能接受「犯錯的行為」。

布雷斯韋特提出與其問「一個人為什麼犯罪？」的傳統犯罪問題，不如問「為什麼大多數人大部分時間做正確的事？」。因為大家都想得到與自己有關的人對自己有好的看法（評價）。布雷斯韋特指出，修復性程序所強化之適當的行為，是依靠一個關鍵的動力：我們都希望與那些與我們有關係的人維持或恢復一種良好的感覺。他舉例，法官的訓戒是無效的，因為罪犯跟法官這個人沒有關係，但是一個母親的眼淚對罪犯卻有強大的影響，因為他們有長期關係。

但很多人在操作修復式正義時對這個理論有些誤解，會強調行為人認罪，重建羞恥感，這是一個很大迷思，剛剛提到的美國修復式正義的開創者Howard Zehr，他本身也是門諾會牧師，他在著作中特別提到強加羞恥，反而會產生標籤，讓行為人心裡阻抗更強，或是透過虛偽道歉來獲取利益，事實上整合明恥理論不是這個意思，羞恥感的力量能得到轉化、釋放，才會真正有勇氣多承擔、多負責，這才是真正的修復。

國外修復式正義走了40年，操作經驗中也產生許多相關議題，以上說的強化羞恥感，是其中之一。此外，關於被告要認錯、認罪，國際受刑人夥伴協會對這點有很大疑問，他們認為除非被告是在已經判刑或認罪後才進入修復式司法程序，否則修復程序中要求被告認罪會跟無罪推定的人權保障衝突。美國ABA也指出當事人如果在修復式正義遇到認罪要求，可以選擇不要認罪或選擇中止修復程序，等經由一個正式程序確認有罪後再進入（修復式司法程序）。或是在審判中，當事人提出修復式的協議的認罪是在當事人不知道有司法抗辯權時，是可以要求撤銷協議。而且修復過程中應提供當事人相關法律

諮詢。

這裡特別提到的修復過程的認錯不等於認罪，而且過程中的陳述也不該成為訴訟的資料。我在十月底參加司法院民事廳辦的ADR國際研討會也有相同的議題討論：當事人在ADR提出的陳述及文件是否有證據的適格？如回到修復式正義的本質是調解來看，這其實是相同的爭議。所以以後我們可以透過一些法律或操作規範把相關爭議做一些清楚宣示，可避免這些爭議的發生。

## 聯合國RJ工作手冊(Handbook on Restorative justice programmes)與相關認錯之實證研究

再回到聯合國修復式司法手冊的規定，修復式司法程序的開啟條件，只要承認行為，不否認責任，就可以開案。承認行為不等於承認有法律責任，不否認責任也不等同認罪，聯合國手冊也清楚說明認錯不等於認罪，案件是有可能經過修復式司法程序走到認罪的結果，但認罪與否不應該是開啟修復式司法的條件。國外已經有注意到這問題，許多實證研究，也提到修復程序中行為人有沒有認錯、承諾不再犯、賠償、被害人指責、行為人的羞恥感，都跟再犯率沒有關係。行為人經過修復程序後對事件的看法，才直接跟降低再犯率相關。所以還是呼應到聯合國手冊要尊重、理解、接納。唯有感受到被接納、尊重、理解，重拾對人的尊嚴之後，行為人才會改變認知看到對他人傷害，對自己行為負起責任。

## 調解的類型

調解主要有兩種類型，一個是評價式調解，一個是促進式調解，評價式調解可以說是華人文化中所特有的，如家族祠堂中之宗親長老調解衝突，調解人享有認定對錯、決定責任的權利。促進式調解依Umbreit Mark大師書的意見，也有兩種模式，一個是問題解決調解，一個是人本調解。臺灣比較接近評價式調解，調解委員會直接判斷你車禍責任比

例，倡議你要賠多少是合適的，促進式調解不做這些認定。

促進式調解中的問題解決模式之調解比較接近理性談判，主要焦點放在問題的解決協議，調解人事前不對當事人做會前準備、蒐集資訊，包括雙方資料、了解各自在意的東西，會議中討論時，調解人主導性較強，會經常、主動說話、問問題、引導，對情緒衝突處理很少，也不太容忍當事人講故事或沉默。調解結果多半會是具體的物質結果，譬如說金錢。人本調解模式在意的是對話及關係，所以調解或修復式會議之前會有個別的面對面工作，做會前準備，聆聽、建立關係、說明過程、澄清期待等，調解程序以會前準備為重點，鼓勵、協助當事人對話，調解人不主導對話，有需要時才介入，會鼓勵當事人講故事，表達情緒，討論衝突的脈絡，相信在講故事的過程中會有療癒的力量，調解人重視對話過程中的沉默，認為片刻沈默所產生的增能與療癒效果，協議是次要目標，調解結果在具體物質以外，常有象徵性作為。所以人本調解不是只有語言溝通，還有觀察肢體表情等非語言溝通，去看到人的內心需要。會前會是重點，會前會做得好，修復才有可能，在修復會議中分成二個階段，第一個階段的重點是對話，鼓勵當事人講故事、表達情感及需要，允許沉默及思考；第二階段才做協議，經驗中第一階段花費的時間較久，順暢的話，第二階段則快又短，所以協議結果在具體物的給付之外，常常會出現象徵式的給付。有個情殺的案件，行為人提出在父親節前「我可不可以寫信給你」的請求，被害人則要求行為人要在獄中完成學業。這不是司法可以達到的成果，行為人是被同理接納之後，心理安全，恥感才會轉化成勇氣，才能承擔修復，降低再犯。

## 「認錯」是否為開案必要條件？

法務部試辦時所引進香港復合服務中心的修復培訓，源自美國賓州國際修復式正義學院(IIRP)，該方法則學習自澳洲維加維加(Wagga Wagga)警察

泰瑞歐康尼，當時澳洲警察對某些青少年案件有司法裁量權，青少年可以選擇認罪，進入修復程序，亦可選擇直接進入司法程序，所以泰瑞歐康尼所操作的修復程序會要求行為人先認罪，現今澳洲不再採用泰瑞歐康尼的修復方案，賓州國際修復式正義學院及香港復合服務中心亦主力放在校園衝突及青少年輕微案件。我們可以理解法務部在引進一個新制度並試辦時要考量的點很多，如全新的制度，文化的衝擊，新培訓促進者的能力、被害人的保護等，而認罪案件國人的接受度較高，修復程序中的情緒

張力較低，為新學的促進者操作上較容易，在開辦初期的確是很重要。但剛從國際上的借鏡及回顧，修復式正義普遍以承認行為、不否認責任為開啟條件，而且認錯也不等於認罪，臺灣已經經過七年試行，以我當律師的立場，會認為如果我們願意更開放一些，可以服務更多人，修復關係、創建和平對象的效能會更好。尤其，一些輕微的刑事案件，多是彼此認知的衝突，法律的對錯沒有那麼重要，如果一定要強調對錯，會喪失很多服務機會。

## 修復式正義在司改國是會議後的期待

表1：司改國是總結會議決議摘要

<p>十、實踐修復式正義</p>	<p>*修復式司法制化 *在各階段落實修復式司法</p>	<p>司法的傳統功能主要在判定是非，解決人民的爭端。然而，走過司法訴訟程序，卻不能保證補償被害人的損失，撫平傷痛。因此，如何引進修復式司法，療癒創傷、復原破裂的關係，實為司法改革的新課題。</p>	<p>1. 在刑事訴訟法、少年事件處理法、監獄行刑法中，增修促進加害人與被害人的調解及關係修復之法源依據。 2. 應充實修復式司法之專責人力與預算，法律扶助基金會也應積極推動修復式司法的服務。 3. 於醫療糾紛調處中，以修復式正義為精神替代糾紛解決模式，藉由對話的善意，重建醫病關係。</p>
<p>十一、貼近社會脈動的法學與法治教育</p>	<p>*專業且多元的法學教育 *普及的公民法治教育</p>	<p>1. 現今培育法律專業人員的法學教育，常被認為與社會距離太遠，難以貼近社會脈動。 2. 另一方面，公民法治教育的普及度仍有不足，無法因應民主社會的需求，加上即將引入人民參與審判制度，更凸顯公民法治教育的重要。</p>	<p>1. 大學法學教育，應加強與社會脈動貼近的實務與實作課程，加入跨科際、人文與多元文化課程，並以此引領法律專業人才考試的方向。未來司法院、法務部和教育部將組成專案小組，推動大學法學教育改革。 2. 相關政府部門應在「人民知法、政府守法」的原則下，以創新的方式推動公民法治教育。</p>
<p>十二、防杜濫訴與增進司法程序的效率</p>	<p>*多元的紛爭紓解模式 防杜濫訴</p>	<p>曠日廢時的司法程序，往往讓人身心俱疲，還是不能解決紛爭。因此，強化訴訟外的紛爭解決機制，儘早解決爭議，同時減少案件量，是合理化司法資源運用的有效途徑。</p>	<p>1. 強化調解、仲裁、緩起訴等制度，並評估建立相關調解法令，來疏解進入司法體系的案件量。讓部分的紛爭或案件在司法程序的前、中、後期，能透過以上的各種方式達到相當程度的解決，以紓解訟源，避免過多的案件進入司法體系，促進司法之效率。 2. 應一併檢討現行法官、檢察官的人力配置，讓司法資源發揮最大的功效，減輕法官與檢察官的過勞情形，確實提昇案件的裁判品質。 3. 應檢討濫訴的原因，如司法實務常見的「以刑逼民」現象，研擬適當對策，避免司法資源浪費。 4. 全面檢視短期自由刑之相關法律，檢討其合理性與必要性。</p>

資料來源：總統府



司改國是會議總結會議提出12大項重點改革，跟今日主題有關的有第10、11、12點，第10點是修復式司法的法制化及推廣應用，總結會議提到《刑事訴訟法》、《少年事件處理法》、《監獄行刑法》都應該要有修復的法源依據，法務部或司法院都要編列專責的人力及預算，法扶應積極推動過修復式司法的服務，也特別提到醫療糾紛中是否可以用修復式正義作為解決爭議的機制？剛剛有提到修復式司法會特別照顧當事人的情緒，我在台中有做醫糾的修復案件，該案進入修復前已經進行兩年的訴訟程序，中間有兩次轉鄉鎮公所調解，一次由醫方律師為雙方進行調解，都沒有成功。這個案件特別的是雙方都是醫療專業人員，雙方都提出一些醫學文獻，各自主張醫療處置怎樣做才會對，並試圖說服促進者。這個案件我們做了3個多月，完全沒有討論醫學或法律的對錯，只是幫助當事人去沈澱釐清自己在當時的感受和需要，並重新選擇及表達，這個案件後來修復了，雙方抱在一起。對錯的主張，經常是受限於社會不鼓勵我們表達內在脆弱的情感，不得不使用的方式。講對錯，要求處罰，其實是種心理防衛機轉，當社會愈不鼓勵我們表達受傷與軟弱，我們更會採用這樣的方式去攻擊和對抗，如果人有被同理接納，有足夠的安全感，就可以回到最原始內心的需要，表達我的期待是什麼？這樣就是一種比較好的溝通方式。

司改國是會議第一分組的決議還包括有校園應該引入修復式正義，修復式的法治教育對我們來講非常重要，不只國中小，還包括大學、法律人的養成。當我們只學會用訴訟、對錯來處理問題，就只能變成戰鬥的社會，為保障人民的訴訟權，就只好把法院訴訟門檻降低、律師強制代理，法律扶助，壓低律師酬金等，法官跟檢察官永遠過勞地在處理眾多細瑣的案件，每個案件分配到的時間壓縮的更少，我覺得與其讓法官檢察官花費大部份的精力處理這些小小衝突的事件，不如讓這些案件有其他的解

決機制，讓法官檢察官留更多時間處理大案，寫幾個經典判決，建立國家的法治。

強化糾紛外解決機制，要推廣調解及仲裁，仲裁與判決一樣都有「定紛」的功能，但不見得真有「止爭」的效果。很多濫訴的原因都是情緒沒有出口，而在司法或仲裁程序中，有限時間內的確沒辦法照顧到情緒，所以應該是調解，比較能處理情緒，比較有「止爭」的效果。調解機制，在司法程序前、中、後都可以轉向出去，才是有效率的。司改國是總結會議結論第12點，源自於4月14日的第四分組的第四次會議，根據行政院羅政委的回覆，司改國是會議每個分組決議都不會被遺漏，即使沒有被納入在總結會議的文字上，行政院及司法院都會做分項歸類、努力執行。在4月14日的第四分組的第四次會議有個決議，要訂立《調解法》，主管機關、調解效力、調解人資格、培訓、費用、調解倫理、強制調解範圍...如果開始訂定調解法，調解不再採取地方鄉紳調停，而是有基本理論及技巧、專業倫理，當調解技術越來越好，「止爭」的效果，才會出來，訴訟案件才能下降。否則現在很多案件當事人的心態都是調解過個水，等著回到訴訟，所以推廣調解不是只有設調解機構或調解庭，你要精進調解技術，這樣分流才是有意義的。

另外一個決議內容是我滿欣賞的：增加強制調解範圍。律師有實際協助市政府各機關調解的經驗，發現很多糾紛來自家庭及公寓大廈，再來就是消費爭議，所以在定型化契約裡面加入強制調解機制，是會達到實際上爭議解決的分流。如果再能提昇調解品質，降低法院負擔的目標，指日可待。這個決議提到除了現行司法調解、行政調解之外，還要成立民間調解機構，上月底在司法院民事廳主辦的ADR國際研討會有邀請日韓的民間調解機構來交流，日韓的民間調解機構主力是律師公會，所以並不是只有英美，日韓律師公會也做了很多事。律師本來就是衝突第一線處理者，如果臺灣律師

公會也可以成為民間的調解機構，對衝突的化解將有迅速明顯的助益。真的很期待調解法的訂定，不僅廣設調解機構，也能藉由調解人的培訓及資格認證，提升調解的技巧及品質，讓社會大眾知道發生了衝突後除了訴訟外，還可以有別的選擇，不一定非要打官司，這將對社會的和諧有很大的幫助。

第10及12點結論的落實，基礎在法治教育，台中律師公會這三年多來有在推廣修復式正義的校園法治教育，甚至到社區演講。去年八月天下雜誌報導丹麥是最快樂的國家，他們從六歲起學校每週都有一個小時同理心教育，一直到16歲，後來因緣際會我們在youtube上看到丹麥教育局補助拍攝的幼稚園善意溝通同理心教育課程，十分震撼。丹麥考試沒有是非、選擇題，他們的教育理念不強調對與錯，也沒有誰一定要被犧牲或被照顧，而是當我們發生衝突時，要教育小孩去理解別人的想法與感受，找出可以共識的解決的方式。這是一種合作的教育，不是處罰或競爭的教育。

修復式正義本質是同理心，為了社會的和諧，修復式教育應該下放到從小開始的基礎教育。近年來新聞上經常可見發生恐怖情殺，很多行為人是公認的好學校裡的好學生，某些程度這顯示我們的教育只照顧到大腦的知識，忽略對內心的自我探索與認知，不了解情緒，也無法處理情緒。我們從小就有公民法治教育，有個公民與法治教育基金會，從權威、隱私、責任、正義四個面向教導一個好公民應有的素養及思辨能力，推行得非常有成效，個人十分讚賞。但經驗裡，發生衝突時，理性往往是失能的。我常形容理性像艘小船，行駛在情緒的海洋裡，當海面風平浪靜時想開到哪裡都可以，當海面狂風巨浪，小船就哪裡都去不了，甚至可能翻船。所以理性的思辨在正常時或衝突不大時是很好用，但當衝突夾雜著大量情緒時，已非正常狀態，此時應該坐下來好好討論彼此的感受和需要，而非只有對錯錯與責任。同理心不僅是公民社會的基本素養，更能確

保人的基本人權一如尊嚴、理解、歸屬、安全等的實現。可不可以從國中小的班規討論做起？在我們理性思辨出來的價值後面代表是什麼樣的需要存在？因為在乎關係的和諧，我樂意去滿足它，而不僅止於辯論價值或道理的優劣對錯。小至班規大到社會政策議題的形成，我們都用好奇及尊重的態度去探詢理解彼此的需要並用合作的方式解決它，或許這可以避免我們公聽會、聽證會、說明會因為對立而情緒高漲，都在叫罵、打架，沒辦法討論問題的窘狀。國外修復式正義已經逐漸形成公民的修復對話，討論社會議題，公法老師是否可以研究這部份與行政正當程序之間的關係？我們怎樣帶動，建立一個和諧社會？教育的紮根可以從小做起，法律人的養成更應加入這樣的課程，因為法律人畢竟是衝突第一線的處理人，訴訟不應該是我們解決衝突的唯一方法。另外就是廣做宣導，讓人民知道他可以有另一個選擇。個人覺得要落實修復式正義，以上是我們目前可以做的，或是立即可執行的，這是我個人對修復式正義的一些心得報告，謝謝大家的聆聽，謝謝。

### 名人好書

《法窗視野風情多》人權律師許文彬生涯回憶錄

作者：許文彬口述、陳民峰採訪撰述

定價：320元

出版：永然文化出版公司

《蘇友辰律師口述史—蘇建和案21年生死簿》

作者：蘇友辰口述、黃怡整理撰述

定價：350元

出版：前衛出版社

《法律特有種—李永然律師不一樣的普法之路》

作者：李永然口述、林蔓禎採訪撰述

定價：350元

出版：永然文化出版公司

欲購買以上出版品請洽本會或出版公司

# 槍彈鑑識在刑案偵審上的應用

## 孟憲輝

中央警察大學鑑識科學學系教授

以火藥為發射能量的槍砲問世後，將拋射武器的殺傷力推到頂點。拋射武器在軍事、運動和狩獵等領域具有其合法功能，但也常淪為犯罪工具，故拋射武器物證鑑定也成為較早發展的鑑定領域。〈三國志·吳書〉記載全世界最早的拋射武器鑑定案例：「吳國太子孫登有次騎馬出行，險遭一顆射過的彈丸擊中。侍衛逮捕一個攜帶彈弓彈丸、但否認發射彈丸的人，欲刑求逼他承認。孫登認為不妥，命屬下在現場找出射過的彈丸，與該人所帶彈丸進行比對，發現特徵不同，乃將他釋放。」研判當時係以彈丸的鑄造痕跡作為比對依據，時至今日，射擊後彈頭和彈殼的工具痕跡仍是比對鑑定的重點。

為求發現真實，維護司法公正，法院就涉及槍彈的刑案常以物證鑑定結果作為審判依據。槍彈鑑定標的包括涉案槍枝、子彈、射擊後彈頭和彈殼、被射物、射擊殘跡等。主要鑑定項目有殺傷力鑑定，射擊後彈頭和彈殼鑑定，射擊殘跡鑑析，外彈道和終端彈道重建等。

我國涉案率較高的槍枝依序為手槍、衝鋒槍、步槍和散彈槍。由於非制式槍枝較易取得，遭查獲時其刑責也較低，故近年來非制式手槍成為非法武器之主流。根據槍砲彈藥刀械管制條例的規定，非

制式槍彈須具備殺傷力才屬管制武器，故此類槍彈須進行殺傷力鑑定。我國目前鑑定槍彈殺傷力的方法包括：以內彈道原理為基礎的性能檢驗法、評估外彈道表現的彈頭動能測定法和檢測終端彈道效應的監測板貫穿法等3種。



圖1 非制式的改造手槍成為非法槍枝主流，其槍管甚至具備來復線(右)。

一般子彈由彈丸、彈殼、火藥及底火所組成，散彈則除前述組件外，另含填塞物。未擊發的子彈可由其各部分的特徵辨識出其口徑、功能、廠牌、型式、年份及可能之涉案槍枝範圍。近年來，我國除常見的手槍彈、步槍彈和散彈之外，也查獲了40公釐口徑榴彈和榴彈發射器，其射出彈頭爆炸產生的破片可同時擊殺多數人員。甚至查獲圓錐形裝藥的破甲彈，爆炸產生的高速射流可以射穿5公分厚的鋼板裝甲，對社會治安和國家安全形成重大威脅。



圖2 國內查獲的40公釐高爆穿甲雙效榴彈之外觀(左)和X光攝影(右)。

射擊後彈頭會留下來復線刮擦痕，觀察來復線刮擦痕的數目、旋向、寬度、和纏角，可縮小涉案槍枝範圍。在比對顯微鏡底下，來復線刮擦痕呈條碼狀，相同槍管射出的彈頭其特徵相互吻合，故來復線刮擦痕的比對可以用來確認涉案槍枝。射擊後彈殼因與槍枝各部位相互作用，也留下各種工具痕跡特徵，例如：撞針撞擊底火留下撞針痕、彈殼後座撞擊槍後膛壁形成彈底紋、彈匣刮擦彈殼形成彈匣痕，另有爪子痕、退殼痕、撞針滑痕…等都是重要痕跡，可使用比對顯微鏡進行鑑定。目前國內槍彈鑑識單位建置包含資料庫的自動化比對系統，可快速篩檢出吻合可能性較高的少數樣品，再由鑑識人員進行人工確認。我國廣大興28號漁船遭菲律賓海巡人員槍擊案，即根據彈頭比對確認殺害我船員的槍枝和射擊者。

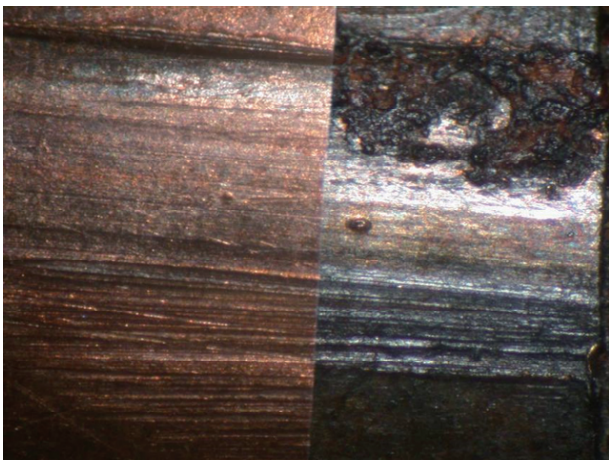


圖3 彈頭來復線痕跡比對確認了殺害廣大興28號船員的射擊槍枝

擊發槍枝時，來自彈頭、火藥和底火的固態及氣態殘留物從槍管、拋殼窗和槍枝縫隙排出到槍枝周圍，這些殘留物稱為射擊殘跡。射擊殘跡可用來研判射擊距離、確認彈孔、研判是否射擊或接觸槍枝、槍枝射擊時是否在現場、重建槍擊現場等，最有效的鑑定方法是掃描電子顯微/X射線能譜分析法。2004年的319槍擊案，即是根據陳前總統腹部傷口組織上測得的射擊殘跡，判定其為槍傷。

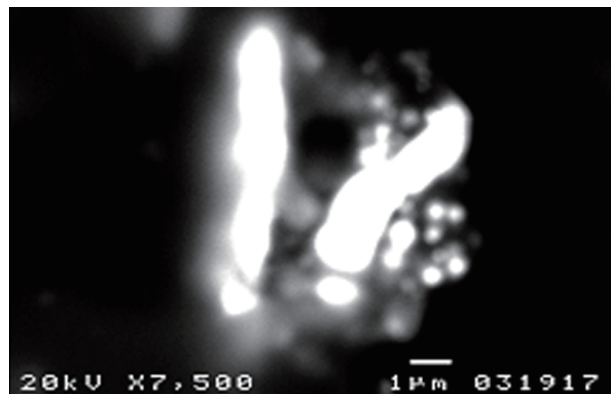
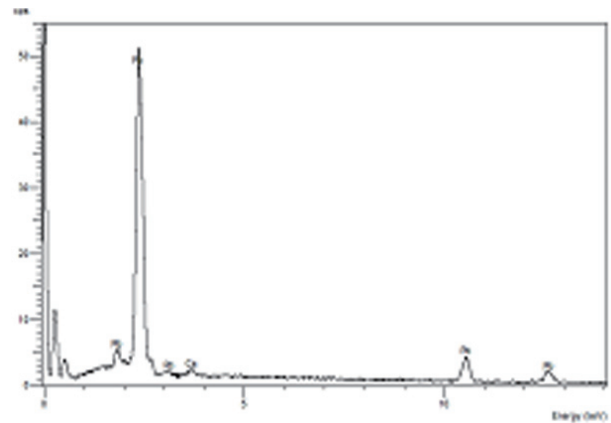


圖4 319槍擊案陳前總統傷口組織測得含鉛元素(上)的射擊殘跡微粒(下)

槍彈犯罪是世界各國共有的問題，相關證物的鑑定是確保涉槍案件偵查及審判品質的堅實後盾，我國刑事訴訟程序以證據為裁判依據，物證鑑定在法庭上扮演判斷犯罪事實的重要角色，槍彈鑑識也比以往更受倚重。我國在槍彈鑑識領域的教學、研究和實務工作均具高度水準，不僅設備精良、方法先進，且人才濟濟，相信未來槍彈鑑識仍將不負重望地在維護治安及司法公正上扮演關鍵性角色。

# 違憲的「限制出境」處分<sup>1</sup>

黃介南

永然聯合法律事務所資深律師暨兩岸法律事務  
中心召集人/兩岸經貿交流權益促進會理事

陳贈吉

律師

## 一、前言

司法院釋字第558號解釋劉鐵錚大法官不同意見書中論及：「憲法第十條規定人民有居住、遷徙之自由，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括入出國境之權利，尤其在現今國際交通發達，國際貿易鼎盛之全球化時代，遷徙自由之外延亦兼及保障人性尊嚴、一般人格發展自由、言論講學自由、婚姻家庭團聚權以及其他諸如工作權等基本權，因此，遷徙自由對人權保障之實踐實具有重要意義。」

在現行刑事司法實務上，檢察官為了保全被告得以順利追訴而施以「限制出境」處分之案例，屢見不鮮。惟現行實務所採取之限制出境處分，業已受到許多法學先進、學者專家質疑其處分之合憲性，但司法實務卻無視於違憲之疑慮，仍然廣泛對刑事被告限制出境，不僅侵害人民受《憲法》第10條所保障之「居住遷徙自由」，更有可能侵害人民之工作權、財產權、言論講學自由，乃至於人性尊嚴，實有必要針對「限制出境」處分之合憲性進行檢討。

本文先考察限制出境處分之法源依據，再以各種憲法原則，檢討限制出境處分之合憲性疑義，文末並就違憲疑義部分，提出立法時應注意與遵循之建議，俾使我國《刑事訴訟法》中，能儘速制定合憲之「限制出境」規定，以杜絕現行實務濫用限制出境

之弊病。

## 二、限制出境處分之法源依據

由於現行《刑事訴訟法》中並無「限制出境」之明文規定，司法實務係將「限制出境」解釋成「限制住居」的執行方法，援引限制住居的相關規定為處分依據<sup>2</sup>；「限制住居」在現行刑事訴訟程序中，則是定位為羈押之「替代處分」，惟此種「限制住居」之替代處分，係經由如何之立法歷程而來？又司法實務係如何將「限制住居」解釋為「限制住居」？為瞭解「限制出境」處分之背景，在檢討限制出境之合憲性前，實有加以考察的必要。

### （一）《刑事訴訟法》規定之沿革

我國《刑事訴訟法》係於民國17年7月28日制定公布全文513條，並於同年9月1日施行。在此次制定公布之《刑事訴訟法》中，第75條第3項規定「許可停止羈押之聲請者，並得限制被告之住居。」<sup>3</sup>，第80條規定「羈押之被告，得不命具保而限制其住居，停止羈押。」，將「限制住居」做為「停止羈押」之替代處分，是為我國「限制住居」之初始條文。

《刑事訴訟法》次於民國24年1月1日修正公布全文516條，是為現行法之雛型；該次修法中保留上揭2條規定，並分別移列於第111條第5項與第116條。《刑事訴訟法》於該次全文修正後，嗣於民國34年12月26日修正部分條文，並增訂諸多「限制住

居」之條文，包括：第108條第3項「羈押期間已滿。未經起訴或裁判者。視為撤銷羈押。但得命具保責付或限制住居。」<sup>4</sup>、第109條「案件經上訴者。被告羈押期間。如已逾原審判決之刑期除檢察官為被告之不利而上訴外。應即撤銷羈押。將被告釋放。但得命具保責付或限制住居。」、第120條「被告經訊問後，雖有第七十六條各款所定情形之一而無羈押之必要者，得逕命具保、責付或限制住居；其有第一百十四條各款所定情形之一者，非有不能具保、責付或限制住居之情形，不得羈押。」、第121條「……第一百零八條第三項、第一百零九條之命具保責付或限制住居……及前條之命具保責付或限制住居。以法院之裁定或檢察官命令行之……」等規定。本次修法係將「限制住居」增列為「撤銷羈押」之替代處分，並明定以法院裁定或檢察官命令之方式為之。

此外，於民國56年01月28日修正公布《刑事訴訟法》名稱及全文512條，該次修法在第93條規定中，將「限制住居」與具保、責付增列為被告「無羈押必要性」時，釋放被告以外之替代處分<sup>5</sup>；在民國86年12月22日修法時，也增訂類似之第101條之2規定<sup>6</sup>，將「限制住居」做為被告無羈押必要性之替代處分。

由上述的立法回顧可知，「限制住居」是在《刑事訴訟法》歷次修法中，從「停止羈押」、「撤銷羈押」之替代處分，最終正式成為「羈押」的替代處分之一。惟在《刑事訴訟法》歷次修法歷程中，並未見到「限制出境」之文字，更無將「限制出境」做為「限制住居」方法之立法理由<sup>7</sup>，則司法實務將「限制出境」解釋為「限制住居」方法，是否合於立法意旨，不無疑義。

## （二）最高法院關於「限制出境」之相關裁判

承前所述，《刑事訴訟法》於民國17年即有限制住居之規定，惟《刑事訴訟法》中始終並無「限制

出境」之明文規定，而係司法實務透過解釋方式創設出之處分類型。因此，司法實務如何創設此種處分類型，亦有考察之必要。

將《刑事訴訟法》之「限制住居」解釋為「限制出境」之實務見解，首見於民國73年8月25日之最高法院73年度第4次刑事庭庭長會議決定。該次決定（一）內容為：「限制被告出境，係執行限制住居方法之一種，案件在第三審上訴期間內或上訴中之被告，有無限制出境或繼續限制出境之必要，參照刑事訴訟法第一百二十一條第二項後段之規定，應由第二審法院決定之。」，此決定雖將「限制出境」直接解釋為「限制住居」方法之一種，卻無附具任何理由詳加說明，故無法由此決定內容知悉最高法院做成以上結論之理由。

而在最高法院裁判中，最早就限制出境有所闡釋之裁判為79年度台抗字第476號裁定。該號裁定要旨為：「限制出境，係執行限制住居方法之一種，屬刑事訴訟法第四百十六條第一項第一款具保處分之範圍，應由事實審法院決定。」，亦是參照前述之最高法院庭長會議決定內容，並未詳述任何具體之理由。

目前於司法院法學資料檢索系統中，可搜尋到最早就「限制出境」性質有所論述之最高法院裁判，係最高法院85年度台抗字第409號裁定。該號裁定要旨為：「限制被告出境，僅在限制被告應居住於我國領土範圍內，不得擅自出國，俾便於訴訟程序之進行，較之限制居住於某市某縣某鄉某村，其居住之範圍更為廣闊，是『限制出境』與『限制住居』名稱雖有不同，然『限制出境』仍屬『限制住居』之處分。」，係以「限制範圍」的觀點，認為「限制出境」之限制居住範圍係全國領土，而「限制住居」僅為縣市鄉村等地方，兩者僅為範圍大小差異，故認為「限制出境」仍屬於「限制住居」之處分類型。

至於較晚近之最高法院見解，如最高法院100年度台抗字第509號裁定，係認為：「限制出境，係執行限制住居方法之一種，其目的係在避免被告因

出境滯留他國，以保全國家追訴、審判或執行之順利進行，與具保、責付同屬羈押替代方式之強制處分。」，亦即認為「限制出境」目的，在於「避免被告因出境滯留他國」，且為執行限制住居的方法之一。

綜合上述最高法院決議與裁判見解，最高法院認為「限制出境」目的係避免被告出境而滯留國外，且限制居住係全國領土，範圍較為廣闊，故為執行「限制住居」之一種方法。

### 三、現行「限制出境」處分之合憲性問題

#### （一）所涉及之基本權利

不論是「限制住居」或是「限制出境」，所涉及的基本權利，皆為我國《憲法》第10條所保障之「居住遷徙自由」；惟「居住」與「遷徙」兩者所指涉之權利內涵有無不同，係界定「限制住居」之範圍是否包含「限制出境」之重要關鍵。

首先，就文義解釋而言，參照「教育部國語辭典簡編本」<sup>8</sup>之釋義，「居住」係指「長期住在一處」，而「遷徙」則指「離開原來的居住地，遷移到他處」。就此釋義內容觀之，居住係指長時間的生活所在地域，偏重於靜態；而遷徙則著重於短時間的移動狀態，偏重於動態。因此，兩者在文義上，其內涵已顯然不同。

其次，參酌司法院大法官歷年之解釋，亦可佐證「居住」與「遷徙」確實有所差異。釋字第710號解釋文提及「除因危害國家安全或社會秩序而須為急速處分之情形外，對於經許可合法入境之大陸地區人民，未予申辯之機會，即得逕行強制出境部分，有違憲法正當法律程序原則，不符憲法第十條保障遷徙自由之意旨。」，釋字第265號解釋理由書中，亦認為「就入境之限制而言，當國家遭遇重大變故，社會秩序之維持與人民遷徙之自由發生衝突時，採取此種入境限制，既為維持社會秩序所必要，與憲法並無抵觸。」；而釋字第558號與第454號解釋文皆論及「憲法第十條規定人民有居住、遷徙之自由，旨在保

障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括出入國境之權利。」，釋字第443號解釋文「憲法第十條規定人民有居住及遷徙之自由，旨在保障人民有任意移居或旅行各地之權利。」亦有類似之意旨。

從司法院釋字第710號與第265號解釋可知，大法官認為「強制出境」與「入境限制」等「出入境」相關之限制規定，係侵害人民之「遷徙自由」；而從司法院釋字第558號、第454號與第443號等3號解釋，則可歸納出「居住自由」係指「自由設定住居所」或「任意移居」之基本權利；而「遷徙自由」係指「遷徙、旅行，包括出入國境」或「旅行各地」之基本權利。

綜上，我國《憲法》第10條所保障之「居住遷徙自由」，實際上應區分為「居住自由」與「遷徙自由」，前者係保障設定住居所之靜態自由，而後者係保障旅行、移動之動態自由。而出入國境係動態之移動行為，應包含於「遷徙自由」之內涵中，而受到《憲法》第10條所保障。因此，「限制出境」國家係對於人民「遷徙自由」之限制，自應滿足法律保留原則、法律明確性原則、正當法律程序原則與比例原則等憲法基本原則之要求，始符《憲法》第23條之規範意旨。

#### （二）是否違反憲法之基本原則

##### 1、法律保留原則

我國《憲法》第23條明定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」是以，舉凡限制人民受憲法保障之基本權利，均必須以「法律」始能為之，是為「法律保留原則」。

據此，國家以「限制出境」處分限制人民之「遷徙自由」，自應有法律明文做為依據，始符合《憲法》第23條之「法律保留原則」。又參照司法院釋字第443號解釋，我國《兵役法》及《兵役法施行法》中並無任何限制役男出境之條款，且未具體明確授

權行政院得限制役男出境之明文，因此認定行政院委由內政部制定之「役男出境處理辦法」第8條限制役男出境之規定，雖基於防範役男藉故出境逃避兵役義務，但已構成對人民居住遷徙自由之重大限制，與《憲法》第23條所揭示「應以法律定之且不得逾越必要程度」之意旨不符。依照該號解釋意旨，限制人民出境係對於人民「居住遷徙自由」之重大限制，自應以法律定之，始符合「法律保留原則」之要求。

現行最高法院係將「限制出境」解釋為「限制住居」之執行方法規定，亦即以《刑事訴訟法》中「限制住居」之相關規定，做為「限制出境」的法律依據。惟如前述，「設定住居所」與「出入國境」係分別屬於「居住自由」與「遷徙自由」之範疇，職故，《刑事訴訟法》中「限制住居」之相關規定，僅授權國家得限制人民之「居住自由」，並未授權國家得限制人民之「遷徙自由」，國家自不得依據「限制住居」之規定，限制人民出境之「遷徙自由」。現行最高法院見解將限制「居住自由」之規定，做為限制人民「遷徙自由」之法律依據，無異於國家欠缺法律明文規定與授權，即限制人民受《憲法》所保障之「遷徙自由」。是以，現行最高法院將「限制出境」解釋為「限制住居」執行方法之見解，並據以做出限制出境之強制處分，顯然違反《憲法》第23條之「法律保留原則」，同時也混淆《憲法》第10條「居住自由」與「遷徙自由」兩種權利之內涵。

## 2、比例原則

依據司法院釋字第558號解釋：「為維護國家安全及社會秩序，人民入出境之權利，並非不得限制，但須符合憲法第二十三條之比例原則，並以法律定之。」明確揭示限制人民入出境之權利，必須符合《憲法》第23條之「比例原則」。

關於「比例原則」之大法官解釋案例，諸如釋字第710號解釋「同條例關於暫予收容未設期間限制，有導致受收容人身體自由遭受過度剝奪之虞，

有違憲法第二十三條比例原則，亦不符憲法第八條保障人身自由之意旨。」闡釋暫予收容未設期間限制係違反「比例原則」；又釋字第670號解釋「並未斟酌受害人致受羈押之行為，係涉嫌實現犯罪構成要件或係妨礙、誤導偵查審判，亦無論受害人致受羈押行為可歸責程度之輕重及因羈押所受損失之大小，皆一律排除全部之補償請求，並非避免補償失當或浮濫等情事所必要，不符冤獄賠償法對個別人民身體之自由，因實現國家刑罰權之公共利益，受有超越一般應容忍程度之特別犧牲時，給予所規範之補償，以符合憲法保障人民身體自由及平等權之立法意旨，而與憲法第二十三條之比例原則有違」，與釋字第641號解釋「採取劃一之處罰方式，於個案之處罰顯然過苛時，法律未設適當之調整機制，對人民受憲法第十五條保障之財產權所為限制，顯不符妥當性而與憲法第二十三條之比例原則尚有未符」，俱認為法律未設定標準審酌具體案例之情狀，僅以劃一方式規範法律效果，亦屬違反「比例原則」之情事。

現行「限制出境」處分所依據《刑事訴訟法》之「限制住居」相關規定中，並未制定如同羈押之「期間」與「次數」之限制規定，亦未設定各類審酌標準，使法院或檢察官得依被告之具體犯罪情狀，以決定不同之處分內容，造成不論被告犯罪情節輕重，一律施以「無期限」之限制出境處分。再參首揭劉鐵錚大法官不同意見書所言，「遷徙自由」之外延兼及「保障人性尊嚴、一般人格發展自由、言論講學自由、婚姻家庭團聚權以及其他諸如工作權等基本權」，如不論被告犯罪輕重等具體個案之情狀，一律均得施以相同之限制出境處分，除侵害人民「遷徙自由」外，更將侵害上述諸多基本權利，則就限制出境處分所保障之刑事追訴利益，與所侵害之諸多基本權利相較，自難認符合《憲法》第23條「比例原則」之要求。

## 3、正當法律程序原則



依據司法院釋字第663號解釋理由書所闡釋，人民之權利受到國家公權力之侵害時，依據《憲法》第16條規定，人民有權循國家依法所設之程序提起訴願或訴訟，俾使權利獲得適當之救濟。此項程序性基本權之具體內容，應由立法機關制定合乎「正當法律程序」之相關法律，始得實現。因此，國家以「限制出境」處分限制人民之遷徙自由時，必須透過符合「正當法律程序」之法律規定為之，始符合《憲法》第16條保障人民「訴訟權」之目的。

關於「正當法律程序」之內涵，依據司法院釋字第418號解釋：「此項程序，既已給予當事人申辯及提出證據之機會，符合正當法律程序，與憲法第十六條保障人民訴訟權之意旨尚無牴觸。」以及釋字第491號解釋：「對於公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行正當法律程序，諸如作成處分應經機關內部組成立場公正之委員會決議，處分前並應給予受處分人陳述及申辯之機會，處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等，設立相關制度予以保障。」準此，大法官認為正當法律程序，至少應包含：「給予申辯及提出證據的機會」、「立場公正委員會決議」、「處分前給予陳述申辯機會」、「處分書附記理由並表明救濟方法、期間、受理機關」等要素，始足當之。

現行實務係依據《刑事訴訟法》之限制住居相關規定，做為「限制出境」處分的法律依據。惟限制住居做為羈押的替代處分之一，賦予檢察官或法官在被告具備「羈押要件」但欠缺「羈押必要」時，得為限制住居處分的權限，因此相關規定都是依附於羈押條文中，且規範密度極低，不若羈押處分有如此完備之規定。而現行《刑事訴訟法》關於限制住居之規定，諸如該法第93條、第101條之2、第108條與第228條等，在程序上並無「處分前給予被告申辯或陳述意見」以及「書面附記理由並表明救濟方法、期間、受理機關」等符合前揭大法官所揭示「正當法律程序」所應具備之要素。易言之，國家依據限制住居規定做成「限制出境」處分時，事前無需給

予被告陳述意見之機會，事後亦未毋庸書面敘明理由通知被告，在此情況下，被告如何能即時且有效地對於限制出境處分提起救濟？自難認現行法符合「正當法律程序」原則要求，而違反《憲法》第16條保障人民「訴訟權」之意旨。

### 三、代結語—儘速制定合憲之「限制出境」規定

#### （一）要件明確

由於現行《刑事訴訟法》中並無任何「限制出境」之明文規定，為符合《憲法》第23條之「法律保留原則」，當務之急應先於《刑事訴訟法》中制定「限制出境」相關條文，俾使國家限制人民之「遷徙自由」係依據法律規定而為之。

此外，在制定限制出境相關規定時，尚須注意司法院釋字第432號解釋所明揭之「法律明確性原則」，亦即條文內容必須符合「意義非難以理解」、「受規範者所得預見」、「可由司法審查確認」三項要件，始符「法律明確性原則」之要求，而不會再次產生違憲疑義。

#### （二）符合比例原則

如前所述，現行《刑事訴訟法》中的限制住居規定，並無任何「期間」與「次數」之限制規定，且未就不同犯罪情狀之被告設定審查標準，而一律採取「無限期」之限制出境處分。因此，在制定限制出境規定時，首先應參考《刑事訴訟法》第108條規定，分別設定「期限」與「次數」之限制，以避免「無限期」限制出境之違憲結果；再者，亦可參照《刑事訴訟法》第114條停止羈押規定，設定被告在特定情況下或符合特定要件時，得聲請法院「暫時解除」限制出境，俾使人民因家庭、求學、婚姻或工作等有出國必要之情況，得以順利出境，藉此保障人性尊嚴與人民之基本權利。

其次，現行《刑事訴訟法》之「限制住居」規定，並未就被告之犯罪情節輕重設定審酌標準，一律採取相同之處分內容，亦不符「比例原則」之要

求。為使不同犯罪情節之被告，得適用不同程度之「限制出境」處分，以確保限制出境必須是被告涉犯一定刑度以上之犯罪，避免微罪之被告長期受到限制出境，導致權利所受限制顯然大於刑事追訴利益之結果。因此，制定限制出境規定時，可參酌《刑事訴訟法》第376條第1款規定，對於涉犯「最重本刑為三年以下有期徒刑、拘役或專科罰金之罪」之被告，不得為限制出境處分，俾使人民因限制出境所受到之基本權利侵害，不致超過國家刑事追訴之利益，確保限制出境處分係符合《憲法》第23條之「比例原則」。

### （三）符合正當法律程序

由於《刑事訴訟法》現行「限制住居」規定，欠缺「事前陳述意見」與「書面附記理由通知」等大法官所揭示之「正當法律程序」要件，被告往往在未受書面通知之情況下即受到限制出境處分，亦無法立即提起救濟。因此，未來在制定限制出境相關規定時，自應符合「正當法律程序」之要件；亦即，在做出處分前應給予被告陳述意見之機會，且限制出境處分應做成「書面文件」載明「理由」、「教示條款」乃至於「解除」或「暫時解除」限制出境之相關規定，並將處分書送達予被告知悉，俾使被告得於受限制出境處分時立即提起救濟，或嗣後遇有符合得解除或暫時解除限制出境時，得依法聲請解除限制，以確保人民之「人格權」、「言論講學自由」、「財產權」、「工作權」等其他受憲法保障之基本權利，不致因長期限制出境而受到侵害

### 《註釋》

- 1 本文原發表於2017年9月12日本會主辦「違憲的「限制出境」處分!?《刑事訴訟法》限制出境處分之合憲性檢討」研討會。
- 2 見下述(二)部分。
- 3 本條全文規定：  
許可停止羈押之聲請者，應指定相當之保證金額，命

聲請人繳納，但由第三人繳納者，亦得許之。

保證金得按其情形許以有價證券或保證書代之。但保證書以該管區域內殷實之人或商舖所具者為限，並應記載保證金額，及如有命令即行繳納等情。許可停止羈押之聲請者，並得限制被告之住居。

#### 4 本條全文規定：

羈押被告。偵查中不得逾二月。審判中不得逾三月。但有繼續羈押之必要者。得於期間未滿前。由法院裁定延長之。在偵查中延長羈押期間。應由檢察官聲請所屬法院裁定。

延長羈押期間。每次不得逾二月偵查中以一次為限。如所犯最重本刑為三年以下有期徒刑以下之刑者審判中以三次為限。

羈押期間已滿。未經起訴或裁判者。視為撤銷羈押。但得命具保責付或限制住居。

#### 5 本條全文規定：被告因拘提或逮捕到場者，應即時詢問，至遲不得逾二十四小時。除認其有應羈押之情形外，於訊問畢後應即釋放或命具保、責付或限制住居。

#### 6 本條全文規定：被告經法官訊問後，雖有第一百零一條第一項或第一百零一條之一第一項各款所定情形之一而無羈押之必要者，得逕命具保、責付或限制住居；其有第一百十四條各款所定情形之一者，非有不能具保、責付或限制住居之情形，不得羈押。

#### 7 「限制出境」文字僅見於民國90年1月3日《刑事訴訟法》第404條之立法理由「配合刑事訴訟法第四百十六條第一項第一款之修正，將法院所為之搜索、限制住居（限制出境）、對在押被告之禁止接見通信等裁定，亦納入本條得提起抗告之範圍，予受處分或受裁定人法律上救濟之機會。」

#### 8 網址：<http://dict.concised.moe.edu.tw/jbdic/index.html>（最後查詢日期：106年8月29日）。

# 「限制出境」處分之違憲觀點<sup>1</sup>

吳威志

中華人權協會副理事長/國立雲林科技大學科技法律研究所教授

一、現行刑事訴訟實務，常以「限制出境」處分，藉以順利追訴被告。該論文認為此舉不僅侵害人民受《憲法》第10條所保障之「居住遷徙自由」，更有可能侵害人民之工作權、財產權、言論講學自由，乃至於人性尊嚴。惟以主要人權核心理論，應針對「居住遷徙自由」部分，其他基本權則被吸收。所以，雖然司法院釋字第558號劉鐵錚大法官不同意見書：「憲法第10條規定包括入出國境之權利...遷徙自由之外延亦兼及保障人性尊嚴、一般人格發展自由、言論講學自由、婚姻家庭團聚權以及其他諸如工作權等基本權」。但畢竟是不同意見書，過於擴大「限制出境」處分的侵犯基本權種類。

二、現行《刑事訴訟法》中並無「限制出境」之明文規定，僅有實務上的「限制住居」，惟亦屬刑事訴訟程序中羈押之「替代處分」，可否替代進而比照，實有檢討合憲性的必要。觀之民國17年實施的《刑事訴訟法》早在第75條第3項已規定「許可停止羈押之聲請者，並得限制被告之住居。」，將「限制住居」做為「停止羈押」之替代處分。後經民國24年修正、34年修訂、56年修正、86年增訂，包含第93條、第108條第3項、第109條、第101條之2、第111條第5項、第116條、第120條、第121條。等於「限制住居」已有法源且增列為「停止羈押」、「撤銷羈押」之替代處分，並明定以法院裁定或檢察官命令之方式為之。「限制住居」能否「限制出境」兩者是否差異？還是屬於當然解釋或包含解釋，才是探討的核心，而非僅以歸究「合憲性」與否！

三、最高法院73年度第4次刑事庭庭長會議決定：「限制被告出境，係執行限制住居方法之一種，案件在第三審上訴期間內或上訴中之被告，有無限制出

境或繼續限制出境之必要，參照刑事訴訟法第121條第2項後段之規定，應由第二審法院決定之。」；以及最高法院79年度台抗字第476號裁定。裁定要旨為「限制出境，係執行限制住居方法之一種，屬刑事訴訟法第416條第1項第1款具保處分之範圍，應由事實審法院決定。」。兩者決定雖將「限制出境」直接解釋為「限制住居」方法之一種，尚無不可，惟該論文認為「卻無附具任何理由詳加說明。」，應非單指「限制出境」，而是「限制住居」都應如此，方不致侵害憲法保障的居住遷徙自由之權。

四、最高法院85年度台抗字第409號裁定：「限制被告出境，僅在限制被告應居住於我國領土範圍內，不得擅自出國，俾便於訴訟程序之進行，較之限制居住於某市某縣某鄉某村，其居住之範圍更為廣闊，是『限制出境』與『限制住居』名稱雖有不同，然『限制出境』仍屬『限制住居』之處分。」。以及最高法院100年度台抗字第509號裁定認為「限制出境，係執行限制住居方法之一種，其目的係在避免被告因出境滯留他國，以保全國家追訴、審判或執行之順利進行，與具保、責付同屬羈押替代方式之強制處分。」。係以「限制範圍」、「避免滯留」作為兩者之差異，而仍認為「限制出境」屬於「限制住居」之處分類型，尚難認為其理錯誤。惟此係法律未能明文規定而屬「修法」問題，是否直接援引違憲觀點有待商榷！

五、「限制出境」處分涉及之基本權利，主要是《憲法》第10條所保障之「居住遷徙自由」；就文義與內涵均屬不同。惟該論文所舉司法院釋字第710號解釋，係指「合法入境之大陸地區人民」；所舉司法院釋字第265號解釋，係指「入境之限制」。兩者解

釋的「保護主體」與「限制目的」均與「限制住居」有所不同；「限制住居」保護主體為「中華民國國民」，限制目的在「避免滯留的出境」；雖然「強制出境」與「入境限制」皆是「出入境」相關之限制規定，但主要係侵害外國人民之「遷徙自由」，而非專指本國人民之「居住自由」；因此，探討「限制住居」與「限制出境」之合憲時，援引憲法解釋應更嚴格。

六、司法院釋字第558號與第454號解釋文論及「憲法第10條規定人民有居住、遷徙之自由，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括入出國境之權利。」。又司法院釋字第443號解釋文更闡明「旨在保障人民有任意移居或旅行各地之權利。」。故而該論文歸納區分為「居住自由」與「遷徙自由」；「居住自由」係指「自由設定住居所」或「任意移居」之基本權利，在保障設定住居所之靜態自由；而「遷徙自由」係指「遷徙、旅行，包括出入國境」或「旅行各地」之基本權利，在保障旅行、移動之動態自由。該論文逕指，出入國境係動態之移動行為，應包含於「遷徙自由」之內涵中，而受到《憲法》第10條所保障，因此，「限制出境」係對於人民「遷徙自由」之限制，自應滿足法律保留原則、法律明確性原則、正當法律程序原則與比例原則等憲法基本原則之要求，始符《憲法》第23條之規範意旨。惟此處似將「限制出境」排除於「居住自由」之列，又似將「限制出境」排除於「限制住居」之列；雖以憲法諸多原則深入分析，但已稍嫌偏頗也未能完全解析「限制出境」是否為「限制住居」方法之一。

七、《憲法》第23條將「防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益」等作為限制人民受憲法保障權利之理由，惟須以「法律」始能為之。此「法律保留原則」於司法院釋字第443號解釋最為顯著，時因《兵役法》及《兵役法施行法》中並無任何限制役男出境之條款，且未具體明確授權行政院得限制役男出境之明文，因此認定行政院委由內政部制定之「役男出境處理辦法」第8條限制役男出境之規定，雖基於防範役男藉故出境逃

避兵役義務，但已構成對人民居住遷徙自由之重大限制，與《憲法》第23條所揭示「應以法律定之且不得逾越必要程度」之意旨不符。依照該號解釋意旨，限制人民出境係對於人民「居住遷徙自由」之重大限制，自應以法律定之，始符合「法律保留原則」之要求。是故，該論文認為現行最高法院將「限制出境」解釋為《刑事訴訟法》中「限制住居」之執行方法，顯然違反《憲法》第23條之「法律保留原則」。此處質疑與推論尚屬合宜，惟仍未就《刑事訴訟法》中「限制住居」之相關規定，是否包含「限制出境」提出更有力之看法；換言之，雖然不贊成「當然解釋」，但也不得不承認「限制住居」並非完全排除「限制出境」。當然，不夠完整的立法，為了保障人民權益，一定程度可以認為是欠缺法律明文規定與授權。

八、依據司法院釋字第558號解釋：「為維護國家安全及社會秩序，人民入出境之權利，並非不得限制，但須符合憲法第23條之比例原則，並以法律定之。」。又司法院釋字第641號解釋「採取劃一之處罰方式，於個案之處罰顯然過苛時，法律未設適當之調整機制，對人民受憲法第15條保障之財產權所為限制，顯不符妥當性而與憲法第23條之比例原則尚有未符」。顯然，最高法院決議「限制被告出境，係執行限制住居方法之一種，未設定標準審酌具體案情，確有違反「比例原則」之情事。亦即該論文所提，現行「限制出境」處分，所依據《刑事訴訟法》之「限制住居」相關規定中，並未制定如同羈押之「期間」與「次數」之限制規定，亦未設定各類審酌標準，使法院或檢察官得依被告之具體犯罪情狀，以決定不同之處分內容，造成不論被告犯罪情節輕重，一律施以「無期限」之限制出境處分。如此推論值得肯定與讚許！

### 《註釋》

- 1 本文原發表於2017年9月12日本會主辦「違憲的「限制出境」處分!?《刑事訴訟法》限制出境處分之合憲性檢討」研討會。

# 淺談限制出境<sup>1</sup>

張明偉

輔仁大學法律學院教授

## 一、現行法制疑義

按依釋字第737號解釋理由書之說明，偵查程序之審前羈押應符合最後手段原則之要求。又依刑事訴訟法第93條第3項但書與第101條之2等規定，限制住居係以有同法第101條第1項或第101條之1第1項各款所定情形之一，但無聲請羈押之必要者為前提，故除以被告犯罪嫌疑重大外，尚具經法官或檢察官訊問之要件<sup>2</sup>，始得依入出國及移民法第6條第4項前段之規定限制出境。而雖現行刑事訴訟法並未明文限制出境，惟依刑事妥速審判法第5條第5項：「犯最重本刑為有期徒刑十年以下之罪者，審判中之限制出境期間，累計不得逾八年。但因被告逃匿而通緝之期間，不予計入。」之規定，立法者實已明白肯認限制出境作為強制處分之一環。然而，其所指限制出境之內涵為何，與限制住居之關聯為何，卻仍有待補充，蓋如台灣高等法院102年金上重訴字第21號刑事裁定所稱，限制住居之功能僅在於確保偵查或審判程序的傳票通知、書狀等能送達，以利訴訟程序進行，並為確定被告是否逃亡之輔助判斷方法，則被告並未當然因之不得於刑事訴訟程序中，從事短期的出國洽商、旅遊等活動；此時，以其他條件或措施（如提出高額保釋金或是同意海外

資產扣押）主張限制住居並不當然涵蓋限制出境、出海在內，似非無據。

又縱依最高法院96年台抗字第297號刑事裁定：「限制出境，依其性質，應為限制住居處分之一，法院是否解除限制出境，其審酌之情形亦同。按限制出境，係執行限制住居方法之一種，與具保、責付同屬羈押替代方式之強制處分。是否有限制出境之必要，事實審法院本得就個案審酌人權保障及公共利益之均衡維護而為裁量。」之說明，肯認限制住居之文義包含限制出境在內，關於限制出境之法定程序，恐亦存在規範密度空洞化之流弊，蓋雖限制住居所涵蓋之限制出境為羈押的替代處分之一環，然現行刑事訴訟法對之卻欠缺輕罪排除適用範圍、陳述意見、書面通知、不同犯罪之個別期間限制等正當法律程序應有的保障規定<sup>3</sup>。鑑於釋字第710號解釋已肯認「暫予收容的期限未設有規定，導致受收容人身體自由遭受過度剝奪之虞，有違比例原則」，是否應在冗長的刑事偵審期間，繼續寬認幾近無期限限制的限制出境實務，並無視人民因無法預知限制出境的期間，導致其家庭、學業、企業經營或商業活動受到嚴重影響，甚至放任第一審與第二審法院均判決無罪後，仍無義務審查是否解除限制出

境<sup>4</sup>，類此疑義，法制上非無檢討之必要。又如相較涉及被告資訊取得權與辯護權保障之偵查中閱卷程序，在釋字第737號解釋作成後，立法院已增訂刑事訴訟法第31條之1與第33條之1等規定，以提升與完善偵查中閱卷之規範密度與正當法律程序，則現行限制出境實務在規範上欠缺具體的要件限制與程序規定，不免致生相關司法實務是否符合正當法律程序之疑義。

法院或檢察官除依前開刑事訴訟法之規定限制出境外，於司法實務上，入出國及移民法第6條第1項<sup>5</sup>之規定，亦常作為司法機關限制出境之法律依據。然而，將本質上為行政法之入出國及移民法，作為授權檢察官與法院實施限制出境之（刑事訴訟）司法強制處分依據，於體例上是否適宜，並非沒有進一步探討之空間。復就入出國及移民法第6條第1項第4款至第6款，似僅授權就通緝前之特定犯罪嫌疑實施所謂「不適用限制住居規定之限制出境」而論，法院或檢察官應不得逕依入出國及移民法第6條第1項之規定，針對法未明文之犯罪類型，於其通緝前實施限制出境。而如比較強制處分中「適用限制住居規定之限制出境」與「不適用限制住居規定之限制出境」二者，不難發現後者之發動，並不需具備刑事訴訟法第101條第1項或第101條之1第1項各款所定情形之一、無聲請羈押之必要、被告犯罪嫌疑重大<sup>6</sup>，經法官或檢察官訊問等四大要件。然而，此種允許未經訊問即予以實施之限制出境<sup>7</sup>，非僅於事前欠缺通知等程序保障，關於其期限與事後救濟，亦未見入出國及移民法有所明文，究竟立法者係基於何種標準將具強制處分性質之限制出境區分為二，以至於期間於適用範圍與發動程序上存在法制上的差異，著實令人好奇。鑑於入出國及移民法第6條第5項：「司法、軍法機關、法務部調查局或內政部警政署因偵辦第一項第四款至第六款案件，情況急迫，得通知入出國及移民署禁止出國，禁止出國之期間自通知時起算，不得逾二十四小時。」

之規定，容許法院與檢察官以外之偵查輔助機關<sup>8</sup>依其權責主動採取（不適用限制住居規定）限制出境之強制處分<sup>9</sup>，則其不受刑事訴訟法上限制住居程序限制之本質，在偵查不公開原則之掩飾下，是否將衍生程序濫用而侵害人權（包括出境權與出海權）的疑慮，確實是一個法制上值得深思的議題。

## 二、相關疑義檢討

而縱於羈押、搜索與監聽權限回歸法院後，檢察官仍有拘提之權限，則是否檢察官尚有權拘提之法制隱含檢察官仍得單獨決定限制出境而無令狀原則適用之法意識<sup>10</sup>，或是因限制出境屬緊急事項，非迅速反應無法防止逃亡，且法官從嚴認定易貽誤時機、從寬認定易淪為橡皮圖章，容有不同觀點<sup>11</sup>，惟不論如何，如肯認限制出境將對被告造成重大權利限制，僅由檢察官單獨決定而未讓被告有機會就限制出境予以爭辯並提起救濟之現行法制<sup>12</sup>，非無檢討之必要。蓋依釋字第737號解釋理由書：「然偵查中之羈押審查程序使犯罪嫌疑人及其辯護人獲知必要資訊，屬正當法律程序之內涵，係保護犯罪嫌疑人憲法權益所必要；…偵查不公開原則自不應妨礙正當法律程序之實現。」所述，偵查不公開原則並不得妨礙正當法律程序之實現，現行限制出境法制自無更以偵查不公開原則為名，阻止被告獲知限制出境必要資訊並行使辯護權。又如立法政策基於檢察官有權拘提而認限制出境無採令狀原則之必要，或可參照逕行搜索之規定，允許檢察官先逕為限制出境緊急處分後，立即向法官陳報，並於法官認不應准許時即予撤銷<sup>13</sup>，惟法官於審查是否有必要繼續限制出境時，應通知被告並給與抗辯之機會。

因在美國羈押法制下，由於辯護律師於羈押庭前已獲知相關審前報告內容，自然也已知悉其建議羈押之理由及事證，而得有機會於羈押庭中，針對審前羈押建議予以抗辯，並指出該報告中之違誤，提出有利於己之證據與主張。反之，雖然我國羈押

法制亦允許法官於駁回羈押聲請時，附加保釋金或限制出境等審前釋放條件，惟因檢察官已於有必要時先行作成限制出境之處分，以至於檢察官並不會在聲請羈押時備位請求法院准許限制出境之聲請。而因檢察官在偵查中自行做成限制出境處分前，並不須先行傳喚被告到場表示意見，以至於被告很可能根本不知其已遭檢察官限制出境，甚至直到「在機場被攔下，才知道遭檢察官限制出境<sup>14</sup>」。故參照釋字第491號解釋：「對於公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行正當法律程序，諸如作成處分應經機關內部組成立場公正之委員會決議，處分前並應給予受處分人陳述及申辯之機會，處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等，設立相關制度予以保障。」所述法理，本質上具限制人身自由性質之限制出境法制，本應符合正當法律程序之要求。

此外，或因美國刑事法制所規定之法定偵查與審判期間，並無如我國刑事訴訟實務般，動輒出現流浪法庭（含偵查庭）數十年之怪象，相關羈押保釋改革法案中，才會未曾就諸如旅行限制（限制出境）等審前釋放條件之期限予以爭議與律定。也就是說，從法制上須於審前羈押程序決定是否限制被告出境或是相關旅行權利來說，並不能獲得美國法制不重視如何限制住居問題之推論。事實上，如就法官裁定附條件審前釋放後，被告得隨時以非抗告之方式請求本案管轄法院修正審前釋放之條件，法院並應即刻作出裁定而言，相關不服原旅遊限制（審前釋放條件）之修正或救濟法制，本質上似同於我國刑事訴訟法第110條第1項：「被告及得為其輔佐人之人或辯護人，得隨時具保，向法院聲請停止羈押。」之規定，因此，如謂美國法制已給予被告隨時請求法院審查原羈押裁定與旅遊禁令是否仍然妥當之救濟機會，亦不為過。相較於美國在迅速審判法以及陪審團審判等制度拘束下，其刑事偵查審判實務，所得附加之限制出境等相關審前釋放條

件期間已受到合理限制，其司法實務並不會出現類似我國實務上漫長的偵查與審判等程序，而於整體刑事偵查及審判構造未改變以至於相關程序仍可能長期拖延之情況下，寬認長期限制出境之我國現行法制（特別是偵查程序）<sup>15</sup>，即有進一步在保障人民旅遊權利之基礎上，檢討是否違反憲法上比例原則與正當法律程序之必要。因此，雖偵查中限制出境並非起訴前拘束人民人身自由最為嚴重之強制處分，而無從主張獲得如羈押處分之最大程序保障，唯依比例原則，並參照釋字第737號解釋係就法所無明文之偵查中閱卷事項宣告違憲之意旨<sup>16</sup>，現行毫無程序保障之偵查中限制出境法制，並不符合正當法律程序之要求，自屬違憲而有檢討修正之必要。

### 三、結論

關於如何在法制上檢討我國強制處分限制出境規範，首應基於人民權利保障的觀點，考量其與刑事訴訟所欲達成之公共利益如何求得平衡。而在正當法律程序之要求下，限制人民之出境旅遊權利，必須踐行的程序保障，應該包含限制事由之通知（事前或事後）、辯護權、聽審權、救濟權等。觀諸美國法制中的限制出境（旅遊限制）係採法官保留程序，附屬於審前羈押程序之一部，其於程序保障之滿足，實較我國現行法制完整，而有值得我國限制出境法制修正時參考借鏡之處。惟或因釋字第737號解釋僅肯認羈押為對人身自由最嚴重的限制，而應獲得最嚴謹與慎重的程序保障，故於限制出境之程序保障，未必須如羈押法制般強化與深化。參照美國審前羈押程序係於第一次到庭程序中進行，而第一次到庭程序又必須在逮捕後合理期間內進行，因此，不論是否採行美國式的審前羈押程序以決定限制出境，在正當法律程序之要求下，原則上應認檢察官於訊問被告後，始得開啟限制出境之程序；如被告不同意限制出境，自應由法院裁定是否是否限制出境；而於被告同意接受限制出境以

請求檢察官不為羈押聲請之情形中，檢察官始得不經法院逕為限制出境之處分，以符訴訟經濟。又於例外允許檢察官逕為強制處分限制出境的情形中，或可參考刑事訴訟法第88條第1項<sup>17</sup>之規定，允許檢察官先行命限制出境，並比照第131條第3項<sup>18</sup>、第135條第2項<sup>19</sup>、第142條之1第1項<sup>20</sup>與稅捐稽徵法第24條第4項<sup>21</sup>等規定所揭櫫之程序法理，使受限制出境之被告有機會在緊急限制出境後，提出有利於己之抗辯，並提出足以釋明逃亡疑慮之條件，以解免不必要之遷徙自由或出境旅遊權利限制。

### 《註釋》

- 1 本文原發表於2017年9月12日本會主辦「違憲的「限制出境」處分!?《刑事訴訟法》限制出境處分之合憲性檢討」研討會。
- 2 吳巡龍，對未經傳訊之被告限制出境，月旦法學教室，第62期，頁21，2007年12月。
- 3 包龍星，「境管無期限，嚴重侵害人權」，雲論，2017年03月21日，[http://www.ettoday.net/news/20170321/889135.htm?feature=todaysforum&tab\\_id=960](http://www.ettoday.net/news/20170321/889135.htm?feature=todaysforum&tab_id=960)（最後造訪日：2017年8月31日）。
- 4 李永然，「違憲的限制出境」，雲論，2017年05月12日，[http://www.ettoday.net/news/20170512/923269.htm?feature=todaysforum&tab\\_id=960](http://www.ettoday.net/news/20170512/923269.htm?feature=todaysforum&tab_id=960)（最後造訪日：2017年8月31日）。
- 5 參照入出國及移民法第6條第1項：「國民有下列情形之一者，入出國及移民署應禁止其出國：一、經判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢。但經宣告六月以下有期徒刑或緩刑者，不在此限。二、通緝中。三、因案經司法或軍法機關限制出國。四、有事實足認有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑。五、涉及內亂罪、外患罪重大嫌疑。六、涉及重大經濟犯罪或重大刑事案件嫌疑。七、役男或尚未完成兵役義務者。但依法令得准其出國者，不在此限。八、護照、航員證、船員服務手冊或入國許可證件係不法取得、偽造、變造或冒用。九、護照、航員證、船員服務手冊或入國許可證件未依第四條規定查驗。十、依其他法律限制或禁止出國。」
- 6 按依入出國及移民法第6條第1項第4款至第6款之規定，僅第6款「涉及重大經濟犯罪或重大刑事案件嫌疑」不要求被告犯罪嫌疑重大；而其第4款「有事實足認有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑」與第5款「涉及內亂罪、外患罪重大嫌疑」均要求涉案犯罪嫌疑重大。
- 7 吳巡龍，對未經傳訊之被告限制出境，月旦法學教室，第62期，頁21，2007年12月。
- 8 參照台北高等行政法院92年訴字第2216號判決。
- 9 吳巡龍，論刑訴程序之限制出境，台灣本土法學雜誌，第100期，頁168、174-175，2007年11月。
- 10 有認為現行法制係因「羈押對於人身自由的限制較大，因此須再經過法院這一關，由法官訊問並檢視羈押事由是否足夠，才決定被告是否羈押。相對的，具保、責付、限制住居（包括限制出境）的處分，因為對人身自由的限制較小，所以檢察官可以自行處分。」賴瑩真，「司改要有感 從限制出境講起」，蘋果日報，2017年03月21日，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20170321/37589926/>（最後造訪日：2017年8月31日）。
- 11 吳巡龍，論刑訴程序之限制出境，台灣本土法學雜誌，第100期，頁180，2007年11月。
- 12 參照刑事訴訟法第117條之1第1項：「前二條之規定，於檢察官依第九十三條第三項但書或第二百二十八條第四項逕命具保、責付、限制住居，或法院依第一百零一條之二逕命具保、責付、限制住居之情形，準用之。」



- 13 吳巡龍，論刑訴程序之限制出境，台灣本土法學雜誌，第100期，頁181，2007年11月。
- 14 按於「檢察官認為沒有羈押的必要時，可以自行對被告作具保、責付、限制住居（包括限制出境）的處分，就不用再經過法院開庭與裁定的程序。」賴瑩真，「司改要有感 從限制出境講起」，蘋果日報，2017年03月21日，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20170321/37589926/>（最後造訪日：2017年8月31日）。
- 15 許文彬，法條上沒有限制出境，中時電子報，2017年05月18日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170518000582-260109>（最後造訪日：2017年8月31日）。
- 16 另參照臺灣高等法院102年度偵抗字第616號刑事裁定。
- 17 參照刑事訴訟法第88條第1項：「檢察官、司法警察官或司法警察偵查犯罪，有左列情形之一而情況急迫者，得逕行拘提之：一、因現行犯之供述，且有事實足認為共犯嫌疑重大者。二、在執行或在押中之脫逃者。三、有事實足認為犯罪嫌疑重大，經被盤查而逃逸者。但所犯顯係最重本刑為一年以下有期徒刑、拘役或專科罰金之罪者，不在此限。四、所犯為死刑、無期徒刑或最輕本刑為五年以上有期徒刑之罪，嫌疑重大，有事實足認為有逃亡之虞者。」
- 18 參照刑事訴訟法第131條第3項：「前二項搜索，由檢察官為之者，應於實施後三日內陳報該管法院；由檢察事務官、司法警察官或司法警察為之者，應於執行後三日內報告該管檢察署檢察官及法院。法院認為不應准許者，應於五日內撤銷之。」
- 19 參照刑事訴訟法第135條第2項：「為前項扣押者，應即通知郵件、電報之發送人或收受人。但於訴訟程序有妨害者，不在此限。」
- 20 參照刑事訴訟法第142條之1第1項：「得沒收或追徵之扣押物，法院或檢察官依所有人或權利人之聲請，認為適當者，得以裁定或命令定相當之擔保金，於繳納後，撤銷扣押。」
- 21 參照稅捐稽徵法第24條第4項：「財政部函請內政部入出國及移民署限制出境時，應同時以書面敘明理由並附記救濟程序通知當事人，依法送達。」

### 3B01在地與國際人權之實踐與挑戰

中華人權協會 總策劃/蘇友辰、李永然 策劃  
/周志杰等 合著

| ISBN・978-957-485-313-7 | 訂價330元

### 3B02鐵窗霸主也溫柔

李雯馨 著

| ISBN・978-957-485-295-6 | 訂價 | 200元

### 3B03抗衡當道

李復甸 著

| ISBN・978-957-485-315-1 | 訂價 | 280元

### 3B05台灣國際人權兩公約總體檢

蘇友辰、李永然 策劃・李永然 等合著

| ISBN・978-957-485-328-1 | 訂價300元

### 3B06聯合國人權兩公約與我國人權保障

黃俊杰、陳清秀 等著

| ISBN・978-957-485-332-8 | 訂價300元

### 3B07憲法基本人權之法制保障

吳威志 著

| ISBN・978-957-485-335-9 | 訂價420元

欲購買以上出版品者請逕洽本會

電話：(02) 3393-6900

信箱：humanright@cahr.org.tw

# 「竊佔」國有土地？不再快樂的快樂山！ — 政府消極作為侵害都市原住民居住權

何燕堂

拔耐·茹妮老王

中國人民大學社會與人口學院博士生  
基隆市雞籠草根文教協會理事長

新北市瑞芳原住民族快樂山部落協會顧問  
基隆市雞籠草根文教協會原住民小組召集人

## 一、前言：不再快樂的快樂山

105年06月27日，新北市長朱立倫於全國首創三鶯部落自立造屋新建工程動工出席儀式中，聲稱期盼要達成中央、地方、族人三贏模式，並解決全國各都會河濱部落居住問題。105年8月1日原住民日，蔡英文總統向原住民道歉，蔡總統於道歉文中說：「我們錯了，對於過去四百年來，各位承受的苦痛和不公平待遇，我代表政府，向各位道歉」。然而在此前後，居住在新北市瑞芳區海邊山坡地上長達20多年的53戶快樂山部落阿美族原住民，卻正在為保全家園一再向新北市政府及中央政府陳情抗議，希望能夠爭取原地承租保留，保障居住權。儘管新北市政府與國有財產署在快樂山居民出來陳情抗議後，皆表示願意協助合法承租事宜，卻因地方中央互踢皮球，至今仍未獲得解決。

103年12月，居住在新北市瑞芳區海濱路3巷山坡地上長達20多年的53戶快樂山部落阿美族原住民，遭不明人士檢舉違法佔用國有土地。基隆地檢署遂以竊佔國有土地罪名對族人一一進行偵訊。偵查後，快樂山居民陸續被基隆地檢署檢察官以違反水土保持法第32條規定，依刑事訴訟法第251條第1項提起公訴。從此，快樂山族人再也「不快樂」，時時面臨刑責、罰金與拆屋還地的龐大壓力。

「原住民百年來，一直遭受外來者的欺負與驅

趕，我們為了經濟發展，勞動移動到都會中流浪，我們不偷不搶，依循祖先的生活智慧，在都會邊緣建立起族人的生活聚落，我們只是使用國有土地，為什麼說我們竊佔國土？請問，這些土地我們有偷走嗎？」。這是快樂山部落協會理事長徐錦熙在105年7月13日，由基隆市雞籠草根文教協會偕同快樂山部落協會族人到新北市政府門口抗議時，義憤填膺的抗議發言。

「如今部落的長輩們怎麼也想不明白，我們在快樂山這裡生活20多年了，政府給了門牌，豐年祭活動政府也有給補助，怎麼還會說我們是「竊佔」國家土地？」當天的陳情新聞稿寫出部落長者的疑惑。

從被偵查至今的二年多日子裡，快樂山部落的原住民們，沒有人可以安心入睡，總是焦急、擔憂明天醒來會不會被起訴、判刑、罰金、拆屋還地！部落的長輩說：「我們的部落叫快樂山，那是以前的快樂生活，現在我們無法感到快樂了」。106年4月6日，快樂山首位原住民被一審判決有罪，以違反水土保持法第32條第4項之違法墾殖占用致水土流失案未遂罪，被處以有期徒刑3個月，得易科罰金，緩刑2年，目前二審上訴中。

快樂山部落居民因「違法占用」國家土地被起訴事件，再次反映了政府長期消極對待都市原住民

的居住權利的現況。這十幾年來，陸續發生溪州、三鶯、撒烏瓦知、崁津等原住民河岸部落的迫遷事件，皆是經過當地原住民們拼命奮力抗爭，才終於爭得政府同意安置重建，保住居住權。在這幾個案例中，事後都證明中央及地方政府明明手中都有足夠的法令及政策工具，落實保障這些部落居民的居住權，但卻都消極對待，往往以僵硬的官僚行事作風執行所謂的國土及水土保持政策，先粗暴迫遷這些部落，原居民被迫起來抗爭後，才被動地使用原本就可運用的法令及政策工具，進行安置計畫。

此次快樂山部落居民被告竊佔國土事件，雖然不像其他河岸部落那樣，是因地方政府主動拆遷導致對都市原住民居住權的侵害，而是由於他人檢舉、司法介入偵辦所致。但更離譜的是，快樂山部落原住民早在十多年前就已主動向地方政府尋求合法承租之協助，但歷經十多年都沒有獲得解決。直到居民們遭檢警進行偵辦，被迫走上街頭陳情抗議後，地方及中央政府才在此時被動提出可以合法承租的解套辦法（既然現在可以，為何過去十幾年不積極協助辦理），卻又在中央及地方政府相互推諉的狀況下，快樂山部族人的居住權問題至今仍未解決，反映了政府消極被動的對待方式，已嚴重侵害了都市原住民居住權。

以下先就快樂山部落的形成歷史脈絡，說明都市原住民在被迫離開原鄉北上謀生後，如何在都會邊緣憑借著傳統生活技能自力造屋，在生活條件不足的情況下生存下來，並延續族群文化。接著分析部落居民如何在行政機關可作為而不作為的消極怠惰施政心態下，淪為「竊佔國土」的罪犯？又如何在地及中央政府相互推諉的狀況下，居住權至今仍未獲得保障。

## 二、快樂山部落的勞動與移動歷史

1960年代之後，由於台灣工業化和市場化的發展，原住民族的原居地受到資本主義市場經濟的強烈衝擊。原本可以自給自足的原鄉部落，其傳統的

部落組織和營生方式遭到嚴重破壞，而無法按照原來生活方式運行。因此，越來越多原鄉青壯年原住民紛紛離鄉背井，到都會區討生活，成為台灣經濟發展的基礎勞動力，由此形成了都市原住民。快樂山部落正是在這樣的背景下所形成的阿美族都市原住民聚落。

快樂山部落早在民國83年以前就已形成，原本是一群從花東原鄉地區，離鄉背井到基隆、台北討生活的阿美族人，為了勞動所需所搭建的臨時工寮。這些阿美族族人早年主要從事礦工、漁工、木工等重體力的勞動，不但工資低、危險性高、且就業不穩定，許多人雖長期賣命勞動，但仍然深陷生活困境。為了在都會中可以生存下來，20多年前，一些阿美族族人依循著祖先們的生活習慣與智慧，發現了台北縣瑞芳鎮（現為新北市瑞芳區）海濱里的一塊地，因所在位置依山傍海，還有清澈的小溪流，很像自己的原鄉部落，便在此搭建臨時工寮，大家在工閒之餘，可以種菜、養雞、上山、下海、採集，生活很是快樂，所以族人們便將這個地方命名為「快樂山部落」，過著族人相互照顧的半工、半農牧生活。1990年代前後，快樂山部落多數從事木工的原住民，因為建商倒閉、老闆積欠工資，無力再繳納房貸或者租屋，同時又在不想成為子女們的負擔及壓力的考量下，原本在快樂山上的臨時工寮，就成了這些中高齡原住民後半生的棲身之所。這些族人長輩們在快樂山部落過著打零工、自給自足、彼此互助的養老生活，甚至還能幫忙子女們教養下一代。此外，還自行搭建了部落聚會所及活動廣場，每年定期且慎重舉辦豐年祭典。因此，快樂山部落對於這群都市原住民而言，不僅僅是勞動及生活的生存區域，更是傳承阿美族人傳統文化的重要空間。

在原住民族委員會所會設置的臺灣原住民族資訊資源網上亦記載了快樂山部落形成的脈絡。（[http://www.tipp.org.tw/tribe\\_detail3.asp?City\\_No=4&TA\\_No=7&T\\_ID=652](http://www.tipp.org.tw/tribe_detail3.asp?City_No=4&TA_No=7&T_ID=652)）：

1960年代以後，大量原住民開始由原鄉前往大都市謀生，來到都市工作的阿美族人，一方面因為市內地價高昂無法在市內購屋居住，另一方面因為所得低廉，許多人深陷生活困境，只能占地蓋屋，四處遷移找地居住。

在1990年左右，族人在新北市瑞芳區發現一塊與家鄉環境相似的所在，且依傳統習慣，採成本最低及簡便方式，開墾空地搭建簡易住所，並以集居及採集的方式延續族群文化，故於快樂山建構原住民族地區外綿密的阿美族群之文化語言網絡並形成原住民群聚聚落。

目前部落裡目前有五十多戶，一百多人居住，他們來自東部豐濱、興昌、東河等部落，目前快樂山部落內，大多是年老居民，像是個部落安養中心，族人相守，相互照顧，有著安養照顧的社福功能。

而在基隆地方法院對於快樂山居民的第一份裁判書，亦引用原住民族委員會的看法，作為判決緩刑的依據。在原住民族委員發給基隆地方法院的公函（105年12月15日原民建字第1050076044函）說到：「…四『快樂山部落』位於新北市瑞芳區，為阿美族人20多年前，從花東北上參與雙北建設落腳之地，早期快樂山部落族人對都市發展與繁榮功不可沒，惟當時政府住宅政策以興建國宅出售為主，並無相關輔導措施如租屋補貼、社會住宅等，族人因工作機會不穩定，無力負擔居住成本，故依傳統習慣，選擇與家鄉環境相似，採成本最低及簡便方式，開墾空地搭建簡易住所，並以集居及採集的方式延續族群文化，故於快樂山建構原住民族地區外綿密的阿美族群之文化語言網絡並形成原住民群聚聚落，實為文化使然」<sup>1</sup>。更進一步說明快樂山部落的阿美族人是對雙北的都市發展與繁榮有非常大的貢獻，但在政府過去不完善的住宅政策下，只能自求生自力造屋形成部落，除解決居住問題外，更發揮延續族群文化的作用。

### 三、誰讓快樂山原住民背負「竊佔國

### 土」的罪名？

從上述原民會對快樂山部落的描述，可以看出政府單位並非不了解這群都市原住民會在該地形成部落的歷史脈絡，而從94年就頒布實施的「原住民族基本法」，也宣示要保障原住民族基本權利，促進原住民族生存發展，建立共存共榮之族群關係。那為何快樂山部落的阿美族人現在還是得面對「竊佔國土」的司法訴訟？其根本原因就在於無論中央還是地方政府，仍習慣以被動消極的方式對待都市原住民的居住權。

104年4月15日，快樂山部落首位被起訴的林姓住戶一審宣判，自由時報隔天以「快樂山部落被告，獲輕判緩刑」為標題加以報導，指出基隆地方法院法官認為，快樂山部落住戶為原住民族，北上開墾對都市發展及繁榮功不可沒，因當時的時宜背景及傳統習慣，只能開墾空地搭建簡易住所。故判處林男有期徒刑三個月，得易科罰金9萬元，緩刑2年。但若細究一審的裁判書，值得注意的是，法官裁定緩刑除了顧及原住民的生存處境外的考量外，另一個主要理由是：被告仍有合法使用該筆土地之可能，應由行政機關依行政處理為宜，而非逕以刑事手段處罰行為人，因此其所宣告之刑，以暫不執行為適當。

裁判書中所謂的「仍有合法使用該筆土地之可能」指的是：「目前新北市政府已就該聚落進行專案管制，且已與財政部國有財產署、新北市政府地政局、農業局等單位積極協調中，該聚落目前尚無危險性，現在的進度是國有財產署提出要求新北市政府出具國有土地審查意見表，以便後續處理承租使用的程序，符合規定將准予承租。」<sup>2</sup>。也就是說，新北市政府及國有財產署都同意快樂山部落可以合法承租現有的國有土地，只要把該有的審查程序走完即可，因此法官認為此案應由行政機關依行政處理，不宜逕以刑事手段予以處罰。

在此值得探討的是，既然現在新北市政府與國

有財產署可以有讓快樂山原住民可以合法承租土地的法源依據及行政手段，那為何過去不做？如果國有財產署及新北市政府在之前就積極協助族人合法承租該處土地，快樂山居民不早就可以取得合法承租戶的身分？不也就不會發生後來遭人檢舉，淪為「竊佔國土」、違反水土保持法的刑事犯嗎？換言之，快樂山原住民被檢舉及起訴的所謂的竊佔國土的「罪行」，追根究底是由於行政機關十多年來消極的不作為所造成的。

### 1.無犯意，卻有犯行，犯行是被行政怠惰所造成

先來看目前新北市政府及國有財產署目前所提出來的可以讓快樂山部落居民合法承租的「解套」方案。首先是快樂山部落所在的土地為國有非公用的不動產，依法是屬可以讓售或逕予出租的土地，因此可由快樂山部落協會提出承租申請，經新北市政府認定該處國有非公用不動產有提供使用之必要，送交國有財產署核定，即可完成承租手續。

依據國有財產法之第42條第1項第3款及同法施行細則第43條之2規定，國有非公用不動產依法得讓售者，得逕予出租。

國有財產法第42條第1項的規定是：

非公用財產類不動產之出租，得以標租方式辦理。但合於左列各款規定之一者，得逕予出租：

- 一、原有租賃期限屆滿，未逾六個月者。
- 二、民國八十二年七月二十一日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者。
- 三、依法得讓售者。

其中第3款「依法得讓售者」是快樂山部落可以合法承租土地的主要法源。而依照同法施行細則第43條之2的規定，除了該條第一項所列出的9種情形不予出租外<sup>3</sup>，其他情況符合得逕行出租的不動產，就可「免經權責單位核定讓售，逕由財政部國有財產局辦理出租」，「但其讓售依法須經目的事業主管機關核轉者，應由該目的事業主管機關先行審核，再核

辦出租。」

再來看何謂「依法得讓售者」？依據國有財產法第52條之1第1項的規定：

非公用財產類之不動產，有左列各款情形之一者，得專案報經財政部核准讓售：

- 一、使用他人土地之國有房屋。
- 二、原屬國有房屋業已出售，其尚未併售之建築基地。
- 三、共有不動產之國有持分。
- 四、獲准整體開發範圍內之國有不動產。
- 五、非屬公墓而其地目為「墓」並有墳墓之土地。
- 六、其他不屬前五款情況，而其使用情形或位置情形確屬特殊者。

快樂山部落的情形不符合前五款規定，而是適用第6款「其使用情形或位置確實特殊者」的規定。那麼何謂「使用情形或位置確實特殊」呢？依照國有財產法施行細則第55條之14第1項第6款及第3項第4款及第5款的規定，是只要「經相關主管機關認定有提供使用必要者。」或者「經財政部就事實狀況認定情形特殊者。」。因此，只要新北市政府認定有使用必要者，或者財政部就事實狀況認定，快樂山部落所在土地就是可以讓售的，也因此可以逕予出租，快樂山居民就可合法承租該處土地。

因此，合法承租有兩個途徑。第一個途徑是由新北市政府提供使用必要之審核意見表，送交國產署，國產署審查通過後，予以簽約出租；第二個途徑是國產署作為土地管理機關，就事實狀況認定情形特殊，即可行使逕予辦理租用。無論循哪個途徑，新北市政府及國有財產署若依法積極行政作為，都有法源依據讓快樂山部落居民可以合法承租。但為什麼沒有發生？

### 2.一拖再拖、中央及地方政府可為而不為，陷族人於罪

事實上，快樂山部落居民很早就開始進行合法承租國有土地的努力。早在民國88年間，即有部落

居民林明光等人因部落所在的國有土地尚未編定使用類別，向當時的原住民族立委蔡中涵陳情，協調國有財產局儘速編定為農牧用地及林業用地，以利後續承租事宜<sup>5</sup>。到91年間，快樂山部落的阿美族人即向國有財產局提出要合法承租土地之請求。依104年4月27日新北市政府原住民族行政局製作的「本局協助瑞芳區快樂山部落大事紀」中第一列的記載：「91年5月，快樂山部落為合法取得土地使用權，由當時張子元頭目向國有財產局申請租用瑞芳鎮瑩仔寮段377地號國有土地，向國有財產局提出82年7月21日前已使用該土地證明」。

接著在93年9月國有財產局函復請當時的台北縣政府協助確認張子元是否確實於82年7月21日前即已實際造林使用該筆土地，台北縣政府遂請瑞芳鎮公所進行調查，鎮公所函復無該項資料可茲證明，要請申請人張子元自己提供<sup>6</sup>。可見當時國有財產局及台北縣政府處理張子元能否租用土地的依據是國有財產法第42條第1項第2款的規定：「民國八十二年七月二十一日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者。」，而當瑞芳鎮公所回覆沒有資料可以證明申請人張子元在82年7月1日之前就已實際使用該筆土地的證明時，承租土地乙事就被擱置下來，持續6年沒有處理。直到97年1月，才由台北縣原民局辦理快樂山莊（即快樂山部落）現場會勘，重新研議承租事宜。

此次會勘中，國有財產局又改稱94年1月18日起國有非公用之土坡地不再受理申租，倘本案94年前已使用該土地，應予專案處理。結果此次會勘後，僅由瑞芳地政事務所勘測當地21戶建物位置，統計出有5戶座落在瑞芳鎮瑞芳鎮瑩仔寮段377地號國有土地<sup>7</sup>就沒有下文，仍未能解決土地承租事宜。接著又隔了6年多以後，103年11月原民局才編釘快樂山部落54戶的門牌<sup>8</sup>，也沒有處理承租事宜。一個月後，快樂山部落族人就被人檢舉竊佔國土，陷入一連串司法訴訟及拆屋還地的恐懼當中。

從88年到103年底這15年來政府的處理過程看來，若對照目前新北市政府及國有財產署所提出來的解決方案，可以清楚地看到，快樂山部落要承租該處國有非公用土地，明明有國有財產法第42條第1項第3款的規定，即「依法得讓售者」，國有財產署得逕予出租的法源依據。但從族人們自88年即向國有財產局提出編定土地使用類別，91年正式提出合法租用申請，至103年被控竊佔國土為止，整整15年的時間，新北市政府及國有財產署竟然從沒有告知快樂山部落居民可以依據這一款提出承租申請，更遑論積極協助他們處理繁雜的租用申請程序。正是中央及地方政府如此可為而不為的行政怠惰，造成快樂山部落族人至今不得安居，背負「竊佔國土」汗名的原凶。

#### 四、中央及地方互踢皮球，部落族人至今仍不得安居！

快樂山部落阿美族族人在遭控竊佔國土，陸續被基隆地檢署進行偵查後，找到同為阿美族人的基隆市雞籠草根文教協會成員，也是原住民社會運動者拔耐·茹妮老王進行協助（現為快樂山部落協會顧問）。這群嚴重缺乏法律及社會資源的中高齡族人，才開始有條件面對複雜的司法程序及行政程序，走上街頭要求政府保障居住權，成立快樂山部落協會以便合法租用國有非公用土地，並尋求法律扶助基金會協助聘請律師進行司法訴訟，請原住民族立委廖國棟及高潞·以用·巴戀刺等人召開跨部會協調會。通過這些努力，才得以將快樂山部落的命運撐出改變的空間，也才爭到國有財產署同意依照國有財產法第42條第1項第3款規定，逕予出租的合法空間。但這空間至今卻仍在新北市政府及國有財產署互踢皮球下，遲遲未有結果。

仔細審視中央政府及地方政府如何互踢皮球？在105年7月13日快樂山部落協會近百族人到新北市政府前抗議後，新北市政府原住民族行政局隨即對外發出新聞稿。標題為：「市府允協助盼中央正視都市

原住民土地使用問題 祈國產署釋出國有土地供原住民族人申租」，內文第三段陳述：「市府原民局表示，市府對於轄內原住民族人的居住照顧皆秉持在地安居的立場，於103年度針對河濱聚落族人的設籍問題，以專案方式增編臨時門牌，解決長期以來的教育、就業或通訊的問題。國產署不應拘泥於形式的文件，對原住民願意合法承租乙事置之不理。市府原民局在接下族人所遞送的陳情書時也表示，市府會積極協助處理部落族人承租國有土地及解決目前司法訴訟的問題，也盼中央原民會能基於身為最高原住民族行政機關的立場，主動邀集各部會研商並正視都市原住民族的生存與發展困境，通案性的解決都市原住民族人使用國有土地的問題」。

隔日，105年7月14日，國有財產署函文新北市政府原住民族行政局，說明中指出：「...二、按國有非公用不動產經相關主管機關認定有提供使用必要者，得依國有財產法第52條之1第1項第6款、同法施行細則第55條之1第6款及第3項第4款規定，讓售予實際需要人。次依國產法第42條第1項第3款及同法施行細則第43條之2規定，國有非公用不動產依法得讓售者，得逕予出租，但其讓售依法須經目的事業主管機關核轉者，應由該目的事業主管機關先行審核，再核辦出租。查貴局前依上開法令規定，認定本署經營貴市三峽區、新店區國有土地確有提供三鶯部落、溪州部落租用必要並核轉審查意見予本署，其中三鶯部落土地已辦理承租有案，先予敘明。三、查快樂山協會已於105年6月27日完成社團法人登記，貴局得循前開案例，就該協會有租用需要之國有非公用土地，依前開法令規定審核及查填〔主管機關認定國有非公用不動產有提供使用必要之審核意見表〕後，核轉本署審辦土地變更編定為非耕地及出租事宜...」

713行動結束後，快樂山部落協會顧問拔耐·茹妮老王指出，快樂山部落要承租土地是根據《國有財產法》第52-1條關於「非公用財產類之不動產」

的讓售規定，然而對於新北市政府及國產署為何互踢皮球，是對於《國有財產法施行細則》的認定不同。拔耐·茹妮老王指出，國有財產署在先前的會議中，提出應依細則第55-1條第3項第4款「經相關主管機關認定有提供使用必要者」，要求新北市政府就主管機關政策需要等考量，出具審查意見，國產署即可辦理出租；然而新北市政府的立場，則是傾向以細則第55-1條第3項第5款「經財政部就事實狀況認定情形特殊者」，認為國產署既是地主又歸中央財政部管轄，自行即可決定是否出租土地予快樂山部落，而正因為中央及地方政府機關都認為責任在對方，才會造成今日部落承租無門的困境<sup>9</sup>。

上述地方及中央的爭執，在新北市政府同意出具國有非公用不動產認定有提供使用之必要的審查意見表後，始進入合法承租的申請程序。但截至本文完成日止，國有財產署對於新北市政府的審查意見表，未載明是否有提供居住基地之必要性及整體使用範圍，要求補件才願意續辦承租事宜<sup>10</sup>。快樂山部落居民能否順利承租，仍是未知數。

## 五、結語：行政機構可為而不為，侵害都市原住民族居住權

儘管94年中央政府即頒布實施「原住民族基本法」，宣示要保障原住民族基本權利，促進原住民族生存發展，建立共存共榮之族群關係。其中第14條明訂：「政府應依原住民族意願及環境資源特性，策訂原住民族經濟政策，並輔導自然資源之保育及利用，發展其經濟產業。」；第23條也明訂「政府應尊重原住民族選擇生活方式、習俗、服飾、社會經濟組織型態、資源利用方式、土地擁有利用與管理模式之權利。」；第28條更明訂「政府對於居住原住民族地區外之原住民，應對其健康、安居、融資、就學、就養、就業、就醫及社會適應等事項給予保障及協助。」，但這十幾年來，對於原住民族的居住權之落實仍有諸多不足，特別是對離開原鄉至都會區討生活的都市原住民更是如此。無論中央還是地方

政府，仍習慣以被動消極的方式對待都市原住民的居住權。快樂山部落從88年到106年這18年來爭取合法承租國有土地，至今仍未能如願以償的艱困過程即為明證。

其中的關鍵在於原住民族基本法雖標舉出保障原住民族基本權利的精神，但卻未能完全落實在具體的行政法規的運作以及行政官員的實際行政作為當中。在這次快樂山部落居住權爭議事件中，就凸顯出這個問題。

當97年1月間在台北縣原民局辦理快樂山部落現場會勘時，國有財產局已與部落居民進行協調，但卻未能秉持原住民族基本法的精神，在尊重阿美族人傳統群居文化以及在都市生存艱困處境的考量下，會同原住民族委員會及新北市政府共同解決快樂山部落原住民的居住權問題。而在103年12月接獲不明人士檢舉時，又局限在以私權受侵害的片面國土管理思維引入國家刑罰權，直接提起刑事告訴，實已違背原住民族基本法保護原住民居住權的精神，致使處於社經弱勢地位的都市原住民陷於國家刑罰處分的困境以及流離失所的恐懼當中。面對完全不熟悉的訴訟環境，對以年長者居多的快樂山部落的原住民而言，每天都是煎熬。許多部落長輩不識字，也不懂法律，面對被以法律訴訟控告竊佔國土等刑事罪，不知所措、壓力極大到無法安眠，雖有法律扶助基金會律師協助訴訟進行，但對於訴狀內容、法律條文幾乎難以了解，需要透過協會顧問用阿美族母語簡而易懂地仔細再三說明，才能讓族人得以理解，更遑論進入到法庭的恐懼。

而新北市政府早在88年間即成立原住民族行政局，卻在91年即獲知快樂山部落原住民欲申請租用該處國有土地，卻未積極提供必要之協助。直到97年1月才辦理實地會勘，但仍未能積極秉持原住民族基本法之精神，積極與國有財產局協調，共同解決快樂山部落原住民合法承租國有土地的問題，致使部落居民日後遭人檢舉陷入刑事起訴的威脅。

儘管蔡英文總統105年原住民日代表政府向原住民道歉，但若不能在具體的施政作為落實原住民族基本法保障原住民族權利的精神，再怎麼漂亮動人的言語，終將成為背信的謊言。期待政府能以快樂山部落事件為鑒，全面檢討國有財產署對於原住民族居住權消極應對的行政作為，以真正落實對原住民族居住權及族群文化延續的保障。

### 《參考文獻》

1. 宋小海、李昭晏，2016，〈新北市、國產署互踢皮球。快樂山部落遭控竊佔國有地承租無門〉，苦勞網，2016.07.15，<http://www.cooloud.org.tw/node/85946>
2. 快樂山部落協會，2016，〈快樂山部落2016.7.13要居住權新聞稿—轉型正義是假的！讓原住民背上竊佔國土罪名是政府極大的不正義行為！〉。
3. 吳昇儒，2017，〈快樂山部落被告，獲輕判緩刑〉，自由日報2017年4月16日。
4. 財政部國有財產局，88年7月26日致立法委員蔡中涵函文。
5. 財政部國有財產署，105年7月14日台財產署管字第10500210920號函。
6. 財政部國有財產署北區分署，106年8月31日台財產北基二字第10605058500號函。
7. 新北市原住民族行政局，2015，〈本局協助瑞芳區快樂山部落大事紀〉。
8. 新北市原住民族行政局，2016，〈市府允協助盼中央正視都市原住民土地使用問題 祈國產署釋出國有土地供原住民族人承租〉新聞稿。
9. 蔡英文，2016，〈蔡英文總統代表政府向原住民族道歉全文〉，總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會。
10. 臺灣原住民族資訊資源網，〈認識原住民族—部落介紹—快樂山部落〉，[http://www.tipp.org.tw/tribe\\_](http://www.tipp.org.tw/tribe_)



detail3.asp?City\_No=4&TA\_No=7&T\_ID=652·行政院原住民族委員會。

### 《註釋》

- 1 引自臺灣基隆地方法院裁判字號104年度原訴字第8號裁判書。
  - 2 參見臺灣基隆地方法院裁判字號104年度原訴字第8號裁判書理由第六點。
  - 3 這9種情形分別是：
    - 一、經地方政府認定應與鄰接土地合併建築使用之土地。
    - 二、抵稅不動產。
    - 三、因土地徵收、重劃、照價收買、價購取得或變產置產，經列入營運開發之土地。
    - 四、興建國民住宅之用地。
    - 五、經經濟部依廢止前促進產業升級條例核定編定為工業區或依產業創新條例核定設置為產業園區之土地，且其核定編定或設置非屬興辦工業人或興辦產業人申請者。
    - 六、使用他人土地之國有房屋。
    - 七、獲准整體開發範圍內之國有不動產。
    - 八、非屬公墓而其地目為「墓」並有墳墓之土地。
    - 九、其他情形特殊不宜出租者。
  - 4 依國有財產法施行細則第55條之1內容如下：
 

本法第五十二條之一第一項辦理讓售，其讓售對象如下：

    - 一、他人土地上之國有房屋，為該土地所有權人。
    - 二、原屬國有房屋業已出售，其尚未併售之建築基地，為該房屋現所有人。
    - 三、共有不動產之國有持分，為他共有人。
    - 四、獲准整體開發範圍內之國有不動產，為開發人。
    - 五、非屬公墓而其地目為「墓」並有墳墓之土地，為該墳墓之墓主。
  - 六、其他使用情形或位置情形確屬特殊者，為實際需用人。
- 前項所稱之獲准整體開發，應經各目的事業主管機關或直轄市、縣(市)主管機關核准。
- 本法第五十二條之一第一項第六款所稱之使用情形或位置情形確屬特殊，係指下列情形之一：
- 一、已被私有合法建築物使用之土地，收回有困難者。
  - 二、與私有土地交雜，無法單獨利用者。
  - 三、經目的事業主管機關認定為興辦公用事業需要者。
  - 四、經相關主管機關認定有提供使用必要者。
  - 五、經財政部就事實狀況認定情形特殊者。
- 5 參見財政部國有財產局88年7月26日致立法委員蔡中涵函文內容。
  - 6 參見新北市政府原住民族行政局製作的「本局協助瑞芳區快樂山部落大事紀」第二列記載。
  - 7 見上註大事紀第三列記載。
  - 8 見上註大事紀第四列記載。
  - 9 參見苦勞網「新北市、國產署互踢皮球。快樂山部落遭控竊國有地承租無門」乙文。
  - 10 參見財政部國有財產署北區分署106年8月31日台財產北基二字第10605058500號函。

# 憲政變遷與體制改革

黃炎東

中央警察大學教授/崇右影藝科技大學副校長、講座教授/臺灣警察專科學校兼任教授  
臺灣大學國發所兼任教授/臺灣藝術大學廣電系兼任教授/中山大學行政主管班講座  
美國奧斯丁德州大學政府系/日本東京大學客座學者

## 壹、前言

英國名法學者戴雪 (A. V. Dicey) 在其所著《英憲精義》一書中即開宗明義地指出：「憲法不是造成的，而是成長的。」(The constitution has not been made but has grown.) 誠哉斯言。考諸歐美民主憲政國家其實民主憲政的經驗皆各有其獨有的特色與風格，亦就是各國皆有不同之歷史背景、社會文化、制度演變，因此，研究任何一個民主憲政的發展模式，絕不可忽視其各自具有不同之主客觀條件，而適合甲國的制度未必適合乙國，否則，強行移植是很難達成塑造優質的憲政文化與建立良好的憲政制度。

我國憲法自民國36年公布施行以來，至今已屆70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。

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條規定，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，亦就是〔完全執政完全負責〕。在2016年的總統與立委選舉中發生了第三次政黨輪替，由民進黨籍的蔡英文、陳建仁以高票當選為中華民國第14任正、副總統，民進黨在立法院又贏得了68個立委席次，形成了由民進黨掌握政府行政與立法〔完全執政完全負責〕的「一致政府」之新格局。因此，我們回顧自民國36年中華民國憲法公布施行迄今70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。

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總統，為人民解決國內外種種問題。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，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。

本論文即為釐清憲政體制之下，總統及行政院、立法院等機關所擔當的角色與權責問題，從歷史文化、國際因素、實務運作、比較政治等各角度切入，輔以各家學者理論與司法解釋、判決的見解，提出來供社會共同思考，我國的憲政體制究竟應走向何方。

英國的憲法之所以實施成功，乃是因為英國自上到下無論是君主或是人民百姓間，均謹守憲法所賦予的義務，尊重憲法的精神；美國總統制之所以成功，則是因為其國內政治上無分先來後到，無論是黑人或白人，或其他族群，均可在政府中任居國務卿或眾議院議長等要職。在臺灣，因為過去臺灣人民受日本殖民統治及第二次世界大戰後早期威權統治的陰霾仍未消除，因此至今仍未建立真正的民主憲政的核心價值，凝聚主權在民的正確民主觀念，建立符合國家發展需要與民意主流趨勢的憲政體制與良性的政黨政治體制。

依據筆者的觀點，當前我國的中央政府體制究竟應改為內閣制或總統制、或就現在所實施的雙首長制加以改良，如恢復憲法本文第55條之規定：總統任命行政院長須經立法院之同意，總統解散國會的權力由被動權改為主動權，以因應立法與行政部

門發生僵局時能予以有效的解套，總統選制是否改為絕對多數制？而徹底從制度上根本防止政黨間的惡鬥，國會的選舉制度採取日本單一選區二票制後，經第七、八屆立法委員選舉後的結果是否票票不等值、選區是否有待加以重新劃分調整，其他諸如18歲公民權、人權條款等問題，尤其修憲的門檻是否過高、如何重新建立權責相符的中央政府體制、建立民主多元化協商的制度，從根本上徹底解決臺灣人民的國家認同與族群和諧問題，是否制定政黨法使各黨能導入政黨政治運作之常軌，以建立良好的選舉制度與良性的政黨競爭體系，消除朝野對抗、化解行政與立法的僵局、避免權力惡性的互相牽制等等問題，均是我們全民應該加以面對及思考的方向，並有賴國人來加以關注，共同為我國的民主與現代化做出最大的貢獻。

## 貳、各界對我國憲政體制改革之看法與建議

### 一、對雙首長制的看法與建議

王業立教授認為，國內部分支持「總統制」的人士在思考如何擴充總統行政權的同時有無樂見到一個健全的國會也能在臺灣出現？他進一步闡釋說到，國內支持「總統制」的人士，如果只是意在總統如何擺脫國會的掣肘，而不願意賦予立法院完整的國會權力，諸如「人事同意權」、「調查權」、「彈劾權」、「聽證權」……，則我國的中央政府體制，將不可能走向真正的總統制。另外對於走向「內閣制」的困難部分，他也認為，如果臺灣要走向「內閣制」，則我們社會首先會遇到一個難題，我們還要不要直選總統呢？當前的政治文化是否容許我們選出來的國家元首是一個虛位的總統呢？如果這個問題沒有取得共識，則議會內閣制將只是不切實際的空談。

他更進一步提出對於現行雙首長制可行性的看法，他認為，2005年6月7日任務型國大所完成的第七次修憲，替未來修憲樹立了非常高的門檻，因此未來進行任何的憲改，雖非完全不可能，但也是十

分的困難。如此一來，欲進行憲政改革使我國成為「總統制」或走向「內閣制」，都將變成空談。較務實的作法，應在現行的「半總統制」憲政運作下，在不修憲的前提，透過憲政的慣例之建立而進一步落實憲改的理想。他同時相信，除非未來出現重大的關鍵轉折，我國的憲政改革，仍將可能只是「半總統制」的各種次類型之間進行微調而已<sup>1</sup>。

王教授的理論，國內亦有多位學者贊同，如周育仁教授即認為國內的政治環境及現有憲政體制，實施「內閣制」並不可行，而若實施「總統制」則又比現行體制缺乏化解僵局的機制。透過強制換軌的機制，讓行政、立法由同一政黨或聯盟掌握，一方面能徹底解決現有的政治僵局，另一方面應也能有效提升政府與國會之效能。

周育仁教授強調，透過強制換軌的機制，確保多數政府乃是當前憲政改革的最佳選擇。他提到，要化解現行行政立法衝突與對立的困境，根本之計是讓相同的政黨或聯盟同時掌握行政與立法。為落實貫徹此一目標，解決之道是透過建立換軌的機制，讓我國的政府體制在「總統制」與「雙首長制」之間換軌，確保行政立法由同一政黨或聯盟掌握，而其對策是建議未來憲法修改時，應在憲法中明定行政院長由總統任命國會之多數黨推薦者出任，其次憲法要賦予總統有一次主動解散立法院的權力，使其有機會化解府會不一致的情況。

再者，為避免換軌成內閣制時，民選總統淪為虛位總統，應於憲法中明確賦予總統國防、外交及兩岸事務的專屬權，最後總統的選舉制度可改為絕對多數當選制，俾使總統能有充分的民意基礎，強化其解散國會的正當性。如此一來，在政府換軌的過程中，無論是內閣制也好，總統制也好，皆能呈現多數政府的結構，而現在的行政立法分立、對立的困境，也絕對不會出現<sup>2</sup>。

黃秀端教授亦認為，從過去的幾次修憲歷程來看，我國的政治體制逐漸在遠離內閣制，1991年第一次修憲將原先於動員戡亂時期臨時條款賦予總

統的緊急命令權以及總統府所屬的國家安全會議、國家安全局正式合憲化。使得原本在憲法上並無真正權力的總統，至少可以於國家安全及兩岸關係中使力。接下來的第四次修憲的結果，法國的雙首長制是我國模仿學習的對象，然1997年的修憲，卻與法國第五共和所設計之削減國會權力有所不同，似乎有意往總統制的國會方向前進。2000年政黨輪替後，面對國會在野黨的勢力還是遠勝於執政黨的局面，鑑於總統無主動權解散國會，而國會又因選舉的代價太高，不願意倒閣，以致於衝突不斷。在檢視了我國中央政府改革的不同走向，以及不同走向所遇到的問題，黃教授認為未來中央政府體制要往純內閣制走，恐怕不太容易，而最簡單的就是將目前的雙首長制加以修正，然而雙首長制是否能夠建構有效的政府，黃教授認為應該在現行的憲政體制下修正下列事項：1. 總統主持部長會議，2. 總統擁有主動解散立法院的權限，3. 將公民投票法制化<sup>3</sup>。

在另一方面，李鴻禧教授及黃昭元教授等二人對目前我國的「雙首長制」有不同的見解，他們說：現在我國所謂的「雙首長制」，並不是總統「擴權」，而是總統「有權無責」，他們指出，總統已經直選的今日，我們不怕也不反對給總統權力，我們反對的是總統「有權力而沒有責任」、「有權力不受制衡」，基於這樣的堅持，他們認為現行我國的所謂「雙首長制」，絕對不可行。

此外，他們更進一步的提出，對於目前我國中央政府體制採行的「雙首長制」，不是一個良善制度的看法，他們認為「雙首長制」不但會造成行政權內在的分裂，形成政爭的溫床；又會造成「有權無責」的現象<sup>4</sup>。

## 二、對內閣制的看法與建議

學者陳慈陽認為，美國式的總統制有優良的憲政運作基礎，它內涵了英式優良的民主傳統，但這美國的總統制是幾乎近於「獨裁」，雖有憲法或是憲政慣例上之制衡，但如無優良民主傳統的背景，總統之統治權將無所節制，例如菲律賓在第二次世界

大戰後逐漸走向獨裁及中南美洲各國等等，就是最好的例子。

他認為西歐普遍適用的國會內閣制的優點，可避免上述總統制的缺失，雖然行政與立法之制衡作用喪失，但國內許多學者針對此缺點亦提出許多種類型權力制衡的模式，使得內閣制出現的缺點逐漸填平。故他認為未來政府體制，應朝將現有之憲政體制改成內閣制之方向<sup>5</sup>。

另外亦有《世代論壇》執行長周奕成等55名法政學者所發起的「五五內閣制民間推動聯盟」(Alliance for Parliamentarism: 5 YES and 5 NO)亦認為，我國中央政府體制未來應修正為內閣制，他們更提出口號說明內閣制的優點，例如「要權責分明！不要有權無責！我們主張議會內閣制」等等。這些學者主張：中央政府應採取議會內閣制，因為議會內閣制擁有許多解決政治僵局的機制，現制則不斷出現行政立法對立的困境；議會內閣制強調和解共治，現制則是勝者全拿，鼓勵相互對立；議會內閣制虛位元首為社會超然領袖，現制實權總統則帶頭進行政黨鬥爭；議會內閣制公職與人民權力距離較小，現制沿襲帝王獨裁概念，形成宮廷政治；議會內閣制講求團隊，形成集體共議領導，現制講究個人，形成強人政治；議會內閣制政黨必須重視其團體形象，政黨紀律性高，現制只需突顯個人，導致譁眾取寵、爭相作秀；議會內閣制採內閣團體領導，個別領導人配偶較難干政影響，現制獨尊總統，親信家人容易介入；議會內閣制行政首長失去執政正當性則立即下臺，現制總統獲得任期保障，即使貪污濫權也能作滿任期。以上種種的優缺之比較，內閣制顯然勝出，較有利於國家未來的生存與發展。

另外，此派連署的學者，同時進一步建議主張以聯立式兩票制及降低修憲門檻等等措施，革除我們憲法中不合法理的問題與現象，並有效的促進內閣制的運作，以革除我國政黨政治的亂象<sup>6</sup>。

此派學者認為，在國會改造部分，採用單一選區兩票聯立制，也就是當政黨獲得某比例的選票，也

將獲得同樣比例的國會席次。現時的制度抹殺所有弱小政黨或新興勢力生存的可能性，也就是保障現有兩大黨瓜分政治資源的畸形體制。新的世代、新的社會力量沒有辦法進入國會，鼓勵兩大黨繼續升高對抗，讓人民對政治疏離，也將嚴重危害臺灣的民主政治。聯立式兩票制將讓社會各種多元聲音在國會中獲得代表，創造多元合作政治，讓人民重拾對民主政治的信心與熱情。

對於憲法修改門檻過高問題，他們也提出看法，他們認為，第七次修憲訂下了舉世無雙的不合理超高修憲門檻，幾乎剝奪了人民行使修憲權的基本權力，憲法若無法與時俱進，變成為一灘死水，也將成為後代子孫的負擔。因此主張將憲法修訂的立法院門檻改為三分之二立法委員出席、三分之二同意，將公民投票門檻改為超過選舉人總數的二分之一有效票，其中過半數以上同意，使得未來的世代也有機會依照他們的意志來修改憲法，以確保憲法能夠適時的順應世界的潮流及人民的需求。

此外，學者孫善豪亦有見解認為，臺灣確實較適合內閣制<sup>7</sup>，他駁斥陳一新教授對於：「相信總統制一定能為臺灣帶來政治安定，固然不正確，但相信內閣制就必能為臺灣帶來長治久安，也不切實際」的說法。他指出，內閣制雖然不能說是百利而無一害，但是相較於總統制來說，內閣制的弊害較總統制為小，而利處較總統制為多，在弊害參酌之間，仍然有可以商量討論之空間的，至於選民似乎無法接受一個「虛位的總統」之揣測之詞，他亦同時認為太低估了臺灣真正的輿情，加上臺灣本身的政治環境及將來所推行的「單一選區兩票制」的選舉制度，係只能在「內閣制」的環境下來生存發展，因此，他認為臺灣確實較適合內閣制的中央政府體制。

值得一提的是，有執政民進黨背景的學者陳明通教授等人，對於提倡改為內閣制更是不餘遺力，他們更提出《中華民國第二共和憲法》為藍圖，試圖改革現在憲法的不足之處，他強調，制定第二共和的考量，在於現行憲法面臨種種的困境，無法有

效的處理臺灣民主化過程中所涉及的國家與國家機關兩個層次的解構與重建問題，制定第二共和是比較務實的考量。

在《中華民國第二共和憲法》中，陳教授亦強調內閣制的精神，同時規劃將行政院改為國務院，而國務院是最高行政機關，國務院總理由總統提名，經國會全體議員二分之一以上同意任命之。被提名人未獲同意時，總統不再提名，國會應於十四日內自行選舉，以獲得全體議員二分之一以上得票者為當選，提請總統任命為國務院總理。若未有當選者，總統應於七日內解散國會……。

而此部內閣制憲法草案的設計，國會席次增加為兩百席，同時國會享有調查權，可經由全體議員三分之一以上提議，設置由議員組成的特別調查委員會。這種以議會—總統為權力與制衡為架構，企圖改良現行府、會的不良關係，亦是用內閣制為基礎架構來企圖改革目前我國中央政府制度的窘態<sup>8</sup>。

### 三、對總統制的看法與建議

針對以上問題，有若干學者專家認為，朝總統制規劃，是一個值得我們思考的方向。因為自第九任總統由公民直選後，總統應負責任更形重大，例如財經、治安等等問題，皆有賴總統領導政府以結合全民共同解決。尤其是兩岸關係，一直以來存著高度不安的狀況，若能實施總統制以強化政治運作之能力，以適應當前國家面臨的各項改革與挑戰，此乃任何政黨人士當選總統後全國人民的最大期望，否則憲法若無法賦予總統適當的權力，就是請天上神仙來作總統，亦很難推展各項施政。

美國是實施總統制的代表，按美國憲法規定，總統就是國家元首亦是最高行政首長。若我國憲改未能將中央政府體制改為總統制，則有關行政院院長、各部會首長及不管部之政務委員等，均由總統任免之，總統依法公布法律，發布命令，不需行政院長及相關部會人員之副署，總統應隨時向立法院報告國家情勢，並將個人所認為適合國家施政的政策咨送於國會以備審議，以求得國會的配合與支持。

如此一來，總統在任命重要官員時，亦需像美國總統一樣，遵照所謂參議員禮貌，充分尊重立法院之意見。立法院對於總統意見不贊同時，得以決議移請總統變更之，但總統對於立法院亦應有覆議權以為制衡。行政院之政務會議改為國務會議，由總統親自主持，其成員包括副總統、行政院長等各部會首長，會議閣員仿造美國總統制，其只對總統負責，不必對國會負責，但總統施政必須依照立法院所定的法律施政。

如此一來，行政部門與立法部門則既分權又制衡，方符合總統制的精神。國內亦有許多的學者認為，實施總統制，才能符合臺灣目前的現況及未來的發展。亦有論者指出，總統直接民選後，實權有增無減，如採內閣制，總統變為虛位元首，非國人所能接受，他強調，依國情及人民期望，未來應朝總統制發展，制定完善新憲法，才能立下長治久安的國家政體。學者陳春生更強調，面對中共威脅，強有力的國家領導人才能保障國家安全，如實施內閣制，國家一旦遭受危機，讓人擔心國會與內閣仍將為政策爭辯不休，臺灣民主尚未成熟，如實施內閣制，部會首長由立委兼任，國會選舉競爭激烈，黑金政治將更嚴重，恐步入法國第三、第四共和之覆轍。同時立委黃適卓更進一步的表示，兩岸關係緊張逐年增加，為因應中共可能的威脅，政府政策制定須有效率，在內閣制與總統制相較之下，總統有做出緊急判斷的能力，因此應採總統制，尤其是在野對國家定位仍不清楚，內閣制恐怕會有危險。

另外，以總統制建構臺灣的中央政府體制，論者認為總統制比雙首長制更符合權力分立與制衡的原則。在總統制下，總統會更有能力團結國家去處理內外危機，加上我國向來地方政治實務已很接近總統制的運作等等因素，所以建議我國中央政府體制應採總統制。同時更進一步的說明，在實務上，總統制下的行政權較為優越，行政權優越，更可發揮行政效率，一個設計完善運作良好的總統制，不僅行政權強大，立法權也是十分的強大，也就是說，總

統制是靠一個強大的行政權與一個強大的立法權——甚至再加上一個強大的司法權——相互對抗、監督與制衡來維持權力平衡。論者以為，目前憲政體制造成政府無效率的原因主要來自代議政治未能真正代表民意、立法與行政權的衝突及總統和行政院長對政府指揮權的混亂。而要解決這個問題，最好的辦法就是三權分立的總統制，目前經常有人指出批判，總統不得干預行政的論點，造成行政院和總統府間運作的困難，從這個角度來看，我們似應該建立明確總統制的新憲法，不能再以各式他國經驗拼裝而成，卻隨著政局變化而屢屢有因人設事的修憲倡議。

而汪平雲、施正峰等法政專家學者在民主進步黨於2006年9月24日所舉辦的一場座談會中<sup>9</sup>，也是支持總統制的，同時亦對總統制也提出了他們的看法。他們認為由於現行憲政體制國會與總統皆由人民選舉產生，且選舉的時間不同，容易造成民選總統與民選國會的衝突。簡言之，如何由憲政制度上，妥當處理民選總統和民選國會合理關係，就是解決當前憲政困境的關鍵。他們更進一步的闡述，當國內仍有國家認同的分歧時，總統仍然有必要繼續由人民直選，才能確保具有臺灣主體意識的政府產生。

在兩岸關係詭譎和全球化競爭激烈的此刻，我們需要的是一個直接面對臺灣人民、向臺灣人民直接負責，並且擁有施政效能、權責相符的憲政體制，那就是總統制。他更進一步說明，從「臺灣主體意識」、「行政民主化」、「權力分立制衡」、「面對中國壓力」等等幾個面向來建立權責相符的總統制，都應該是比較能夠確保臺灣人民權益與主體性的正確方向。他們亦提出廢除五院制、總統與國會任期相同、增加國家行政效能、規定總統為最高行政首長、擴大國會職能、強化對總統的制衡權力、選舉制度的改革等等憲改措施來增加總統制的可行性。

陳春生教授亦指出：「主張我國應採行內閣制者，認為世界各國實施內閣制國家，其政治民主且

政局穩定；實施總統制國家，除美國外，多走向獨裁，且政局不穩定，吾人認為這是偏見，因為事實上政治民主與否，政局穩定與否，和經濟文化有關，如中南美洲的軍事政變頻仍，並非實施總統制之故，而是沒有民主文化和健全的政黨政治使然，如果有健全的政黨政治與民族文化傳統，不論總統制或內閣制，都能展現民主精神<sup>10</sup>。李西潭教授亦認為總統制乃是較適合臺灣的政府體制，因為我國政府自退守臺灣後，因實施動員戡亂時期臨時條款與戒嚴統治，以致原具議會色彩的憲政體制並未實行，形成超級總統制；目前我國民眾普遍認知總統既是國家元首，也是最高行政首長，如果總統無法擁有實際的權限，那在政治運作與政務推動上，將會面臨相當程度的困難。

目前總統的權力看似很大，但卻只集中在人事任命權上，缺乏行政指揮權，造成行政部門與立法機關之間的制衡失序，且當前我國仍面臨中共嚴重的武力威脅，亟需有一個強而有力的領導中心，以因應國家遭逢各種緊急危機，我國雖已歷經多次的憲改，但政府體制尚未發展成熟，由其行政與立法部門互動欠佳，造成政局不穩與嚴重內耗，因此必須加以解決<sup>11</sup>。

但在另一方面，學者盧瑞鍾教授也指出，美國總統制的成功條件有二：其一是關於重要的制度性因素，它包括了開放且向心的政黨制度、選舉制度、聯邦制度、資本主義等等，以上這四種制度對於總統制的維持顯然十分重要，其中頗隱含「權力平衡」、「比例性權力分配」以及「反對中央集權」的實質意義。避免受挫的全國性政黨在政治權力的分配上一無所有，而有「比例性平等」的分配正義。另外自由投票制、國會資深制及遊說制度等，皆是美國總統制在重要制度上的成功因素。而其二之因素，更有地理、歷史、文化、經濟、社會結構、幅員遼闊人口比例較少、深遠及普及的民主精神等等之因素<sup>12</sup>。在如此眾多因素之條件下，方成就了美國實施總統制的成功。反觀我國的人文、政治環境及歷史演變

的各項條件，是否已成熟至足以成就總統制實施，實有賴時間的考驗。

## 參、當前我國憲政體制改革之途徑

若僅以各自所屬政黨利益來看待中央政府體制的改良芻議，或在每次選舉結果產生之後再依照當時的政治現實來考量，決定應該採取什麼制度才符合執政者的最高利益，對國家的長遠發展都有不利的因素。制度並沒有優劣之分，往往在制度成為個人權位的絆腳石時，政黨才會以改革之名，行擴權之實。

憲法的解釋有許多見仁見智的方法，但若是因政治人物各自心中已存之定見，透過形式的解釋方式而展現出來，充其量僅是一種包裝和濫用。各憲法條文中皆有其「相互依存性」<sup>13</sup>，在解釋時不能僅藉由個別規範，須從憲法整體秩序原則加以思考，如遇有條文間的彼此矛盾之時，則須檢驗條文在現實政治運作上，是否可被有效操作，若因條文間的相互扞格，反而造成憲法的窒礙難行，則須透過修憲一途，或政治人物透過自我的權力節制，形成新的憲政慣例加以解決。

在實際憲政運作過程中，若透過比較憲法的觀察，可察知法國的左右共治已提供我們在憲政上一個可操作的絕佳參照途徑。亦即由國會中的多數黨決定總統與行政院院長的權力運作關係，當總統屬於多數黨，可以掌控國會中的多數議員意向時，總統自然可以透過其黨政影響力，而享有較多的權力空間；反之，若總統無法透過黨政影響力控制國會中的多數議員時，則應尊重國會多數黨對於政策的決定權力，此即俗稱「換軌」<sup>14</sup>機制。

惟當前世界上實施雙首長制的國家約有46國，但其憲政運作並不盡相同，如我國與法國即是如此。筆者亦認為世界上沒有一種憲政體制是十全十美的，因此我國憲政體制改革之主要途徑不外乎以下幾點：

### 一、建立權責相符的憲政體制



依照我國憲法第三十五條規定，總統為國家元首，對外代表中華民國。總統又是三軍統帥，依照憲法增修條文第三條規定，總統可以逕行任免行政院長，不須經立法院同意。依憲法第五十六條規定，行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員皆由行政院院長提請總統任命。司法院院長、副院長、大法官、考試院院長、副院長、考試委員、監察院院長、副院長、監察委員、審計長皆由總統提名，經立法院同意後任命之。同時，依據法院組織法第六十六條規定，最高法院檢察署檢察總長由總統提名，經立法院同意後任命之。惟民國86年第四次修憲後，憲法增修條文第三條規定，行政院院長由總統直接任命，不須要立法院同意，但依同條規定，行政院仍須向立法院負責。立法院雖然可以對總統、副總統提出罷免及彈劾案，但是罷免案由立法院提出、公民複決，其門檻很高。彈劾案也是由立法院提出，交由大法官審理，其門檻亦很高。因此，有人認為第四次修憲後，我國憲政體制變成總統有權無責而行政院院長則是有責無權。惟自民國85年我國總統改為公民直選以來，國內外情勢及兩岸關係發生急劇變化，一般民眾認為我國需要一位強而有力的實權總統來因應這種新局面。惟依據我國憲法第五十三條規定，行政院為最高行政機關，依據憲法增修條文第三條規定，行政院仍須向立法院負責。換言之，行政院院長必須負責政策的制定與執行以及負完全的政治責任。由以上論述充分顯示，總統與行政院院長的職權應作更為精緻的分工，如此才能充分地發揮權責相符的憲政體制功能。

## 二、恢復憲法對於行政院院長由總統提名經立法院同意後任命之規定

我國憲法中有關中央政府體制的設計，依制憲先賢張君勱所述，是屬於「修正式的內閣制」<sup>15</sup>，自民國36年這部憲法公布實施迄今70年，歷經憲政變遷，後制定動員戡亂時期臨時條款，宣布戒嚴，民國76年解嚴，民國80年廢除動員戡亂時期臨時條款，

民國80年至94年歷經七次修憲、三次政黨輪替，民國86年第四次憲政改革，將行政院院長改成由總統直接任免，不須要立法院同意，但行政院仍須向立法院負責，造成權責失衡的現象。因此，為了建立權責相符的憲政體制，筆者認為應該透過修憲來恢復憲法第五十五條規定：行政院院長雖由總統所提名，然仍須基於立法院之同意後始得任命。

## 三、總統選舉改為絕對多數制

憲政制度的設計與制定，應以民意需要與國家長治久安為考量，否則很難達到鞏固民主與保障民眾權益的預期目標。筆者認為採絕對多數決制較為符合未來我國政治發展的需要之理由如下：

- (一)當前我國政黨政治文化尚未成熟，且各黨派之間意識型態壁壘分明，若不採絕對多數決制，而以相對多數決制產生出的總統如果得票未超過半數，將使未能獲勝的政黨必然藉民意為由，對獲得少數票當選的總統或其政黨攻訐，使總統在推動政策時，處處受到掣肘，對政局的穩定性造成不利影響。
- (二)依據憲法增修條文第二條有關總統、副總統之罷免規定：總統、副總統之罷免案，須經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員三分之二之同意後提出，並經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即為通過。因此，如以相對多數決制產生總統、副總統，則有隨時被罷免的可能，此對政局亦會造成不安的情形。
- (三)依憲法增修條文第三條第二項第二款規定，立法院對行政院院長提出不信任案通過後，行政院院長並得同時呈請總統解散立法院，由此可知，總統此項解散立法院之權乃是屬於被動解散權，因此，此解散權依照法理必須有強大的民意基礎為後盾，如果採相對多數決制產生的總統，在民意基礎上恐有不足之嫌，而有可能造成政局之紛擾。

## 四、制定政黨法規範政黨運作

現代民主政治即是政黨政治，我國行憲以來，先有一黨優勢制度，後進入政黨競爭時期，政黨重組

階段。而今儼然形成兩大黨模式，然而關於政黨法的制定，各式對於政黨內部運作、選舉提名、政治獻金流向等至關重大事務，則尚付之闕如。此故，政黨法的制定，應是當務之急。

以法律明確規範政黨運作的空間與作為，將更能夠端正選風、使政黨之間由惡性競爭走向理性合作，例如有關政黨財務、補助及政治獻金等規範、以及明確規範政黨不得干預司法，司法人員應退出政黨活動等，使司法得以保持中立，而杜絕政治力干預司法的可能性，另外，立法院的協商機制應更加透明化、制度化，使民眾得以與聞得知，監督國會問政。

## 五、落實換軌制形成憲政慣例

若欲在採行雙首長制的現制存續之下，對憲政制度作漸進改革，最迫切需要的配套措施應為換軌制度的落實及確立。總統在任命行政院長時，須尊重國會多數黨，以國會多數黨所推舉的人選為閣揆，此制度若無法經修憲予以處理，則有賴政治人物對憲法的忠誠及自我權力節制，逐漸形成憲政慣例。

我國體制若要朝總統制改變，就須取消閣揆，或是把閣揆對國會負責的條文取消，其政策成敗應由總統負責；若要朝內閣制改進，便應取消總統直選，完全落實內閣制的特徵。不過，這兩種方式的制度誘因都不高，想要在現狀下進行憲政改革的可能性較難。為今之計，似乎只有在目前我國所採行的半總統制之下，加入國內許多學者所主張的，朝法國雙首長制的換軌制加以改革採納，以建立在未來若出現選舉結果是府會不一致的情況下，由國會多數黨組閣的憲政慣例。

然而，雙首長制的換軌制的最大困難在於多數人民往往感到困惑，為什麼透過全民一票一票直選出來的總統並非最高行政首長，也不負政策的最終責任。然而，由於現實上存在著修憲困難，要全面轉向改成總統制或內閣制均屬不易；若從道德文化層面出發，抱著僥倖的樂觀期待，希望總統主政能自

我節制的憲政文化也不可能。國人只能從選舉制度與選舉期程上，減少府會的不一致，讓半總統制的先天弱點不至顯露。

## 肆、結論與展望--為中華民國建構長治久安的憲政體制

### 一、建立公平公正的選舉制度與良性競爭的政黨政治以提昇優質的憲政文化

任何憲政體制之實現，必須以建立一個良性的政黨政治制度為前提，我們亦應體認現在是一個政黨政治來臨的時代，因為政黨成立之主要目的乃是要為全民之福祉而奉獻，並不只是為其自己的政黨之利益著想，而必須以更宏觀的格局為全民之幸福生活而打拼，因此「政黨政治」並不是「仇敵」的政治，而是建立在既合作又競爭的基礎，如此，我們的民主政治才能朝向更為健全的方向發展，有關這點，老牌的民主憲政國家，其高尚典雅的憲政文化殊值我們參考借鏡。筆者認為唯有建立一流的憲政體制與良性競爭的政黨政治，才能有效的形塑一個更為優質的選舉大環境。

### 二、法與時移則治

世上難有百代不衰之思想，亦不容易找到完美無缺的政治體制，而中華民國憲法之制定乃是經過各黨各派政治協商之結果，亦因中央權責劃分不清致而種下了爾後各界爭論不已之根源，但由於當時執政的國民黨，由於充分掌握黨政軍警媒體與財經等部門，且透過政黨政治之運作，因此在實際的運作上行政權方面卻仍能發揮相當的功能與效率，而同樣的憲政體制，到了2000年發生第一次政黨輪替，就變成所謂的「朝小野大」，即使2004那次總統大選，前總統陳水扁先生已獲50.11%超過半數得票率，但由於那時泛藍陣營在國會仍居多數，且立法與行政互動關係欠佳，甚而多次造成僵局，而在2008年發生第二次政黨輪替，國民黨重新贏得執政，前總統馬英九先生連續當選第十二任、第十三任總統，而且在國會，國民黨亦贏得多數席次，組成

所謂「一致政府」，所謂國民黨完全執政完全負責。2016年1月16日總統選舉，民進黨籍的蔡英文、陳建仁當選中華民國第十四任總統、副總統，且在立法委員的選舉中，民進黨獲得六十八個席次，也就是說，民進黨取得完全執政完全負責的地位。

惟自2016年5月20日蔡英文總統就職以來至今，藍綠政黨之間的相爭似乎仍未見有減緩的跡象，其中的之因素不只一端，然而依筆者之看法，尚未建立一個真正權力分立與制衡、權責相符的憲政體制及良性的政黨競爭體制，乃是其中最大的因素。因此為提昇我國的民主政治品質、以利國是推動順暢，當前憲法實有待加以改革之必要，尤其是未來的中央體制之走向，究竟應朝向總統制或內閣制或實施的雙首長制來加以改良，亦在在皆是我們必須加以正視並從根本上加以解決的重要課題。

誠如日本當代憲法大師小林直樹亦指出「憲法既然是屬於法律之類，就如其他法律會隨社會變遷而變遷」<sup>16</sup>。而憲法學者葉俊榮教授亦指出：「作為國家最高與最基本規範的憲法，在面臨內在或外在環境的變化時，也往往透過憲法變遷，來作自我適應與調整」<sup>17</sup>。因此我們必須深深的體悟到民主憲政的成長是「一眠大一吋」循序漸進，因時因地加以改革的道理，以順應世界民主思潮與民主主流民意趨向，尤其是憲法的變遷有其時代背景與主流民意的需求，而民主的道路是不能走回頭路的，所以凡是真正熱愛臺灣斯土斯民的人，當會毫無疑問的去珍惜這幾年來大家無分朝野、族群、黨派全民所共同努力打拚所締造的民主成果。

筆者在長年的研究歐美先進國家實施民主憲政的歷程與經驗，亦深深體會出當前我們的政局亂象，其主要因素，乃在於我國尚未建立完善的憲政制度與良性的政黨競爭體系及符合臺灣政治發展之選舉制度，尤其是中央政府體制權責未能真正釐清，權責不符所致，因此如何建立一個真正符合權力分立與制衡，權責相符的新世紀臺灣憲政體制，

並能為國家帶來長治久安的選舉制度與良性政黨競爭之政治體系與優質民主文化，在在皆是朝野、全民責無旁貸地去加以思考與努力的方向。筆者亦認為要有效的突破當前臺灣民主憲政之困境，我國的中央政府體制確實有加以改革之必要，而未來我國憲政體制的走向究竟朝向內閣制、總統制或是對當前實施的雙首長制加以改良，皆有待朝野全民來加以審慎思考，並以民主協商方式凝聚民主之共識而來加以共同解決。

### 三、順應自由、民主、人權、法治、普世價值之潮流趨勢，落實真正權責相符的憲政體制，以確保國家發展與人民幸福生活

當然，各種民主憲政制度實施成功的因素皆有其種種必備的條件，諸如國家的歷史文化背景、選舉制度、政黨體系、憲政文化等，皆是推行民主憲政成功不可或缺的要件，而世界上任何國家無論是實施何種中央政府體制各皆有其優缺點與獨有之特色，而當中最應考量者乃是哪一種制度較為適合哪一個國家的需要，否則難免會有橘逾淮則枳，產生水土不服，亦是很難達成政治改革之預期指標，因為沒有建立溫和及協商的良性政黨競爭體系，那是很難落實國家的民主憲政，因此朝野更應具有寬闊的胸襟，以協商代替對抗的理性溫和方式解決各項紛爭，朝野政治人物應以天下蒼生為念，認真、冷靜的思考這一關係國家長遠利益與後代子孫幸福生活的憲政體制之改良問題，因為唯有建立權責相符的憲政體制，才是我們臺灣家園走向長治久安與確保兩千三百萬同胞安和樂利生活的最佳保障。

#### 《參考書目》

##### 中文書籍

李鴻禧，〈戰後台灣憲法與憲政的若干病理底探討—以國民大會制度為中心〉，收錄於《台灣學術研究》，第6期，頁127-129，1993年5月。

李鴻禧等合著，《台灣憲法之縱剖橫切》，台北：元照出

- 版公司，2002年12月，初版第1刷。
- 吳玉山、吳重禮等人，《憲政改革—背景、運作與影響》，台北：五南，2006年11月。
- 汪子錫，《憲政體制與人權保障》，秀威資訊科技股份有限公司，2012年。
- 周育仁，〈憲政體制何去何從？—建構總統制與內閣制換軌機制〉，收於：明居正、高朗（主編），《憲政體制新走向》，臺北：新臺灣人文基金會，頁1-26，2001年。
- 林紀東，《中華民國憲法逐條釋義》第一至四冊，台北：三民書局，1993年。
- 高朗、隋杜卿，《憲政體制與總統權力》，台北：財團法人國家政策研究基金會，2002年7月。
- 姚嘉文，《制憲遙遠路—台灣的制憲與建國》，姚嘉文辦公室，沛來出版社，1999年。
- 胡佛、沈清松、周陽山、石之瑜合著，《中華民國憲法與立國精神》，台北：三民書局，1995年8月。
- 胡佛，《政治學的科學探究(五)—憲政結構與政府體制》，台北：三民書局，2003年9月。
- 許宗力，〈憲政改革芻議〉，收錄於《法與國家權力》，國立臺灣大學法學叢書(七十一)，頁433，1998年4月。
- 許宗力，《憲法與法治國行政》，台北：元照出版公司，1999年3月。
- 許慶雄，《憲法入門二——政府體制篇》，台北：月旦出版社，1998年。
- 張君勱，《中華民國民主憲法十講》，台北：台灣商務印書館，1971年。
- 陳春生，《台灣憲政與民主發展》，台北：月旦出版社，1996年9月。
- 陳隆志主編，〈新世紀新憲政〉，《憲政研討會論文集》，台灣新世紀文教基金會，台北：元照出版有限公司，2002年8月。
- 陳慈陽，《憲政體制與法治國家》，台北：翰蘆圖書出版有限公司，2007年3月。
- 黃炎東，〈論我國未來中央政府體制的走向〉，《憲法與你》，台北：青年日報出版社，頁128-132，1991年11月21日。
- 黃炎東，《新世紀台灣憲政體制與政黨政治發展趨勢》，台北：正中書局，2004年。
- 黃炎東，《新世紀臺灣憲政體制發展之研究》，新世紀智庫論壇，28期，財團法人臺灣新世紀文教基金會，2004年12月30日。
- 黃炎東，《憲政思辨：我國中央政府體制發展方向之研究》，台北：五南圖書出版股份有限公司，2008年。
- 黃炎東，《新世紀憲政思辨—兼論臺灣發展新未來》，台北：水牛圖書出版事業有限公司，2009年。
- 黃炎東，《憲政論：憲政變遷與體制改革》，頁1~10。台北：臺灣商務，2014年。
- 黃昭元，〈九七修憲後我國中央政府體制的評估〉，《臺大法學論叢》，27卷2期：1-32，頁183-216，1998。
- 黃錦堂，〈臺灣雙首長制的內涵—向總統制或內閣制傾斜？〉，收於：明居正、高朗（主編），《憲政體制新走向》，臺北：新臺灣人文教基金會，頁265-324，2001年。
- 葉俊榮，〈九七憲改與臺灣憲法變遷模式〉，《臺大法學論叢》，第27卷第2期，1997年11月22日。
- 葉俊榮，《珍惜憲法時刻》，台北：元照出版公司，2000年3月。
- 葉俊榮，《民主轉型與憲法變遷》，台北：元照出版公司，2003年2月。
- 葉俊榮等，《憲改方向盤》，行政院研究發展考核委員會，台北：五南圖書出版股份有限公司，2006年4月初版一刷。
- 董翔飛，《中國憲法與政府》，台北：三民書局總經銷，

2005年9月修訂第42版。

盧瑞鍾，《內閣制優越論》，台北：三民書局，1995年6月。

謝瑞智，《中華民國憲法精義與立國精神》，台北：文笙書局，1993年11月。

謝瑞智，《憲政體制與民主政治：憲政與民主政治基礎知識》，台北：文笙書局，2007年7月。

蘇永欽，《走入新世紀的憲政主義》，台北：元照出版有限公司，2002年。

顧忠華、金恆煒，《憲改大對決——一九七修憲的教訓》，新店：桂冠，2004年5月。

## 中文期刊論文

吳玉山，〈半總統制：全球發展與研究議程〉，《政治科學論叢》，47（三月）：1-32，2011。

許志雄，〈總統直選的民主效用——兼論中央政府體制的定位與問題〉，《月旦法學雜誌》，11期，1996年。

薛化元，〈中華民國憲政藍圖的歷史演變——行政權為中心的考察〉，《月旦法學雜誌》，26期，1997年。

朱雲漢，〈法國憲政體制對我國憲改的啟示〉，《國家政策雙週刊》，73期，1993年11月16日。

周育仁，〈九七修憲後我國中央政府體制之定位〉，憲政（研）字第089-014號，民國89年12月20日，《國政研究報告》。

葉俊榮，〈修憲程序：建立任務型國大後所帶動變革〉，《月旦法學雜誌》，第61期，2000年6月。

周育仁，〈建構多數政府的憲政基礎〉，國政研究報告，憲政（研）094-15號，2005年7月11日，《國政研究報告》。

## 英文期刊論文

Ackerman, Bruce, 1991. *We the People: Foundations*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Almond, G. A. and G. B. Powell, 1978. *Comparative*

*Politics: System, Process, and Policy*. Boston: Little, Brown and Company.

Arend Lijphart, 1984, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Conn., Yale University Press.

C. H. McIlwain, "Constitutionalism: Ancient and Modern." Ithaca: Cornell University Press, 1947.

Carl J. Friedrich: "Constitutional Government and Democracy," Blaisdell Publishing Company Tenth Rev. edit. 1965.

Duverger, Maurice, 1954. *Political Parties*, Trans. Barbara and Robert North. London: Methuen.

Fisher, Louis, 1997. *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, Lawrence, KS: University of Kansas Press (4th ed.).

Giovanni Sartori, 1976. *Parties and Party Systems*, Cambridge University Press.

Huntington, Samuel P., 1967. *Political Development and Political Decay*, in Claude E. Welch, ed., *Political Modernization: A Reader in Comparative Political Change*. CA: Wadsworth Publishing Company, Inc.

James L. Sunquist, 1986. *Constitutional Reform and Effective Government*. The Brookings Institution Washington D.C.

North, Douglass C., 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.

Sigmund Neumann, Toward a Comparative Study of Political Parties, in Neumann, ed., *Modern Political Parties*. Chicago: University of Chicago Press, 1956.

## 《註釋》

1 王業立，2002年8月，〈再造憲政運作的理想環境：選

- 舉制度、國會運作與政黨協商機制的改革芻議》，收錄於陳隆志主編，《新世紀新憲政研討會論文集》，新世紀智庫叢書(3)，臺北，元照出版公司，頁331-349。
- 2 周育仁，〈建構多數政府的憲政基礎〉，《國政研究報告》，憲政(研)094-15號，2005年7月11日。
- 3 黃秀端，〈我國未來中央政府體制何去何從〉，《新世紀臺灣憲政研討會論文集》，頁11以下。
- 4 參閱民間監督憲政聯盟，〈台灣人民的歷史選擇，我們不要[民選皇帝]〉第三部份，李鴻禧、黃昭元聯合執筆《所謂雙首長制為何不可行》，自由時報，1997年5月23日，第6頁。
- 5 陳慈陽，〈憲政工程另類思考：由準總統制向內閣制的制度安排〉，《國家政策季刊》，第四卷，第二期，2005年6月，頁104以下。
- 6 〈五五內閣制民間推動聯盟〉，<http://caps55.pbwiki.com/>。
- 7 孫善豪，〈時論廣場〉，中國時報，2004年8月14日，A15版。
- 8 參閱：陳明通等撰著，〈中華民國第二共和國憲法草案全文〉，發表於1997年3月18日，中華亞太菁英交流協會與臺灣智庫共同主辦之審議式民主：[中華民國第二共和憲法草案]研討會。
- 9 民進黨憲政改造系列研討會，〈臺灣憲政的困境與重生—總統制與內閣制的抉擇〉，臺北國際會議中心，2006年9月24日。
- 10 陳春生，《憲法》，臺北，翰蘆圖書出版有限公司，2003年10月初版，頁598-599。
- 11 李西潭，〈臺灣憲政工程較適當的選擇：總統制〉，發表於臺灣新憲法國際研討會，2004年2月27-28日，頁165。
- 12 盧瑞鍾，〈內閣制優越論〉，臺北，三民，1995年6月，頁103-109。
- 13 李惠宗，《憲法要義》，元照出版公司，2001年，頁31-32。
- 14 徐正戎、呂炳寬，〈論總統與行政院院長之權力關係〉，收錄於徐正戎所著《法國總統權限之研究》，元照出版，2002年11月初版1刷，頁321。
- 15 張君勱，《中華民國憲政十講》，上海：商務印書館，1947年5月初版，頁71。
- 16 參閱：李鴻禧，臺灣時報，2004年6月21日。
- 17 參閱：葉俊榮，《珍惜憲法時刻》，元照出版公司，2000年3月，頁12-43。

### 稿約

「人權會訊」長期徵稿，歡迎各界先進惠賜有關介紹人權理念，探討人權問題及評論人權之文章。

#### 徵稿須知

1. 文長以一千六百字至四千八百字為宜。特約邀稿不在此限。
2. 本刊對來稿有刪改權，不願刪改者請特別註明。
3. 稿件一經採用刊登出版，視同作者同意無償授權本會以紙本及可攜式文件格式提供網路點閱服務使用，進行數位典藏、重製、網路公開傳輸、授權用戶下載、列印等行為；作無期限、地域、方式、性質、次數等限制之利用；並得授權第三人以非專屬授權方式推廣本著作。
4. 刊登文章致贈作者當期人權會訊五份，不另付稿酬。

稿件請寄 [tipg@cahr.org.tw](mailto:tipg@cahr.org.tw) 或 100 台北市中正區杭州南路一段23號4樓之3

# 我國矯正執行制度的展望與建議

李永然 黃培修

中華人權協會名譽理事長

法學博士

## 一、前言

我國矯正執行如從各項法規規定，可看出我國對「自由刑」的執行政策，是採「再教育矯正」；讓在監獄裡的受刑人，除剝奪其人身自由的懲罰機制外，也希望受刑人能接受監獄的矯正教育，進而於出獄後能適應社會生活，再度回到社會群居；但民國94年2月2日《刑法》修正案，增修不適用假釋情形後<sup>1</sup>，似又兼採「隔離主義」。

我國矯正執行制度的法律依據，除《刑事訴訟法》第8篇的「執行」規定外，主要為《監獄行刑法》、《行刑累進處遇條例》與《外役監條例》。另執行機關組織類的主要法規則有《法務部矯正署組織法》、《少年輔育院條例》。

主要矯正執行法律依據的《監獄行刑法》、《行刑累進處遇條例》均分別於民國35年1月19日及同年3月6日制定公布；至於《外役監條例》則在民國51年6月5日制定公布。其中，《監獄行刑法》迄今共修正13次，除民國43年間全面修正，及民國63年及82年各有較大幅度的修正外，迄民國99年最後一次的修正案，均屬微幅修正。《行刑累進處遇條例》迄今也先後修正8次，除民國46年及64年有較大幅度的修正外，到民國95年最後一次的修正案，也只是微幅修正。《外役監條例》迄今前後共修正7次，除63年全面修正外，其他幾次的修正也同樣是微幅修正。

除上開3項主要法律外，其餘有關執行方式的主要行政規章命令共20項<sup>2</sup>，其餘相關矯正執行行政命令也多達數10項；足見我國矯正執行的法治化，已有相當成果。

由於矯正執刑的相關法規，長年未修正，縱使司法院大法官會議解釋，曾要求修正《羈押法》，但迄今《羈押法》仍聞風不動；大法官會議不得已也僅得自行越俎代庖地指定法院，以執行相關矯正執行訟端了<sup>3</sup>。由此可見，我國對矯正執行未予重視的情況；基此也導致監獄矯正執行的弊端層出不窮，筆者已於前幾篇「邊緣人權」論述中提及。故於本文，乃思由前述幾篇文章的研討，提出對我國矯正執行的展望及對矯正執行體制的革新建議。

## 二、矯正執行的調查與分類

### （一）矯正執行機關的分類

1. 我國矯正執行機關以「監獄」為主，少年刑事案件的執行，除「少年輔育院」外，另有「誠正」及「明陽」中學兩所執行機關。監獄主要以地區性分類，按各縣轄區各有地區監獄共26所，並輔以各地看守所為分監。但我國監獄除地區性分類，並無其他分類。因此無論初犯或累犯、輕刑犯或重刑犯、老病或青壯受刑人、煙毒、性侵、暴力或一般犯罪受刑人，均一律到地區監獄報到服刑，再由各監獄按情況移監。我國監獄除「地區性監獄」外，則僅有「男監」、「女監」及「外役監」之分類而已。因此，各類

受刑人混雜，而監獄則按照一般體制，配置管理戒護及教化人員。因此，非但難收教化之效，也極耗費管理戒護人力。

2. 筆者於「監獄受刑人處遇與管理」乙文中，曾提到監獄受刑人，需要高度管理的暴力重刑犯僅有11.8%左右，其餘大多數受刑人並不需要高度管理，而能自我管理。例如：非暴力型的初犯、公務員瀆職犯、《行政罰法》的受刑人或受高等教育的受刑人等，都是可以自我管理的受刑人，如果能區分一類，可以採用「低度管理」，即不須如此耗費戒護人力，而可將戒護人員，靈活運用，對於需要「高度管理」的暴力重刑犯區域，則配置較多戒護人員，並輔以相關必要設施與配備。至於可以「低度管理」的受刑人區域，則儘量由受刑人自我管理，僅配置較少的戒護人員。

3. 監獄除「地區性」分類外，應該再區分為「低度管理的初犯輕刑監獄」及「外役監獄」，高度管理的重刑監，煙毒、性侵及老病的專業監獄。其中：

3.1 低度管理監獄，除初期剝奪自由的懲罰機制外，應著重在人格的培養，除讓受刑人自我管理外，更要培養受刑人的自信，以期重回社會後，能分擔社會責任，持續奉獻社會，不要因為一時的錯誤，而懈怠喪志，變成無用之人。

3.2 而高度管理監獄，則重在隔離戒護，以秩序重整受刑人遵守法制的習慣，但各項處遇即管教，則須力求法制化，公平與透明。

3.3 專業監獄，重在於個別專業需求的領域，例如：老病監獄，則重點在照顧。另外煙毒或性侵等，則在各別專業矯正需求上。

## （二）受刑人的分類：

1. 受刑人調查分類：依《行刑累進處遇條例》第11條規定：「適用累進處遇之受刑人，應分別初犯、再犯、累犯，並依其年齡、罪質、刑期，及其他調查所得之結果為適當之分類，分別處遇。」，故法務部訂有《受刑人調查分類辦法》，其內容相當專業。依該項辦法規定，監獄對新收的受刑人接收組應即指定

人員就受刑人之個性、能力、身心狀況教育程度、入監前職業、家庭環境、社會背景、宗教信仰、娛樂志趣、犯罪經過及原因，分別進行初步調查，於接收受刑人後15日內提出詳細調查報告。調查期間為20-30天，須與其他受刑人隔離。於此期間，監獄會調查及分析新收受刑人生理、智力、道德觀。再對受刑人直接觀察調查其教育程度、職業技能、犯罪經過、健康狀況。而對於受刑人家庭狀況、社會背景、娛樂、志趣、宗教信仰等，應向其家庭、居住所在地警察機關或其他有關機關查詢，搜集資料以供參考。尚要對受刑人之個性、能力及心身狀況，應施以智力、性向、興趣、人格等實施測驗；並就受刑人之身體及精神狀況、受刑人之智力、性向、志趣與人格特質、受刑人之品格、受刑人之教育程度、入監前之職業技能等，擬訂受刑人之個別處遇計畫。

此外，更規定監獄對受刑人實施調查分類，除蒐集有關資料外，並應注意發現其本身之性格與能力，擬訂「個別處遇計畫」，以為分類管教之依據；且監獄接收組對於受刑人實施初步調查分類完畢後，應即將各項資料分立專卷，製作受刑人分類卡片，並將初步調查分類之結果及擬議之處遇計畫，向受刑人調查分類委員會提出報告。由上開各項規定，可知監獄對受刑人的分類調查，作為日後處遇計畫及管教依據，可謂相當專業精實。

2. 而上開各項分類調查程序與作業，目前在各監獄都有對新收受刑人實施。因此，對受刑人的分類管教，與處遇計畫，已經有相當依據基礎，本應可以善加分類，管理管教，以收教化效益。但問題在各監獄對新收受刑人的分類調查報告後，立即歸檔，而未曾利用於實際分類管教及處遇計畫上。也就是說，有依法作此項分類調查工作，卻於矯正執行上根本未使用。導致這項對受刑人專業精實的分類調查，無異於僅符合法規程序上的規定，而監獄往往礙於設備及人力不足，而不予執行，故實際上這項分類調查結果，是未「採用」的。

## 三、矯正執行法制



## （一）訂定矯正執行指導政策與自由刑刑罰權的法定範圍

### 1. 矯正執行指導政策：

《監獄行刑法》第1條規定：「徒刑、拘役之執行，以使受刑人改悔向上，適於社會生活為目的。」因此，我國矯正執行的指導政策，可以解讀成「再教育」的矯正策略。雖然民國94年間《刑法》修正案第77條第2項的規定，限制部分假釋制度的適用，似乎有兼採「隔離制度」的成分；但基本上我國矯正執行基本策略應是「再教育」，因此對自由刑之受刑人的執行，即不應偏離「再教育」的策略範圍。

### 2. 自由刑刑罰權的法定範圍：

(1) 《監獄行刑法》分有收監、監禁、戒護、作業、教化、給養、衛生及醫治、接見及通信、賞罰及賠償等章節，都可認為對自由刑罰的執行規範，但上開各項規範，僅及執行方式，除戒具的使用有所限制外，尚無對受刑人權利與對自由刑執刑的限制規範，而藉以劃出對自由刑執刑的法定範圍。

(2) 按「自由刑」是剝奪受刑人的行動自由，而將受刑人監禁於監獄中。但監獄對監禁在裡面的受刑人，在維持秩序的必要處置下，究竟能限制那些自由？目前《監獄行刑法》並無相關的統一概括規定，亦即對自由刑的刑罰權，並無法定範圍，而限制監獄不得對在監獄裡的受刑人，實施那些處置措施。因此，對自由刑的刑罰權實施範圍，仍應以「法律」規定加以限制，使監獄執行自由刑之刑罰權時，不致於濫用權限。但因我國《監獄行刑法》對自由刑執刑並無法定範圍，因此目前監獄只要不觸犯到《刑法》相關規定<sup>4</sup>，對監獄對受刑人的管理，往往恣意自訂「紀律」。筆者在「監獄受刑人處遇與管理」一文中，即列舉相關「奇特的規矩」，例如：規定受刑人碰到戒護科長，必須蹲下雙手抱頭看地面，不准直視戒護科長或高階戒護管理人員；跟管理員說話必須蹲下，不准站立；行走必須走一直線，轉彎時必須直角轉彎，兩手端碗，眼視前方等等；帶入書籍不准硬皮精裝本，如堅持帶入必須先撕毀書皮；

不准使用整支原子筆，僅能用筆心書寫。在在顯示受刑人的卑下，形成管理人員高高在上的威權；各監獄有其獨特規矩，不勝枚舉。

(3) 《行刑累進處遇條例》的威力：《行刑累進處遇條例》是依據《監獄行刑法》的第20條規定<sup>5</sup>而制定，將刑期超過6個月的受刑人分成4級，按刑期長短，賦與責任分數（附件）。分數有「教化」、「作業」及「操行」4項，滿分各為4分，除新收調查2個月外，餘均按月給分，而除「作業」外，通常都滿分外，「教化」及「操行」均按刑期而有給分及加分標準<sup>6</sup>。而這些分數的評分，都由管理員擬定，按月呈交教化科紀錄，再逐級呈到典獄長批核。

一般除有相當特殊情形外，典獄長是不會過問的。於是，評分大權落在監獄戒護科的管理員或科長身上，這樣對管理受刑人雖有相當助益，但相對的戒護人員，藉此鄙視及欺凌受刑人，受刑人為能早日假釋，對管理人員不合理乃至不人道的對待，只能忍氣吞聲，乖乖「受教」。卻因而造成受刑人對政府社會的仇恨，則更是難免，而使「教化」付諸流水，造成我國再犯率偏高難下。雖然，《監獄行刑法》對戒護勤務執行的第一項規定，就是：「管教受刑人，應具愛心與同情心，尊重其人格，並瞭解其本身關係事項，因勢利導。」<sup>7</sup>但目前我們僅能賴戒護管理人員的良心，遵守本項規定。

(4) 因此，「再教育」既是矯正執刑的主要政策，則監獄教化受刑人，更賴法制化的推動，而其中執刑受刑人自由刑的行刑權範圍，便須加以法制化的規範。

## （二）修正制定完善的矯正執行法規

### 1. 《監獄行刑法》、《行刑累進處遇條例》全盤的修正：

前已述及《監獄行刑法》、《行刑累進處遇條例》，是我國監獄矯正執行主要的法源依據，但行諸多年，並無全盤修正的情形。司改國是會議中對矯正執行的建議時，是朝向：「科學化之完整個案管理」，其中建議：「檢討刑罰制度、刑事政策，降低

收容人數」、「完善人道處遇，如改善舍房之通風、照明設備」、「監獄一切措施，不得有損於受刑人之人性尊嚴，如送餐口位置、如廁設施、水電供給等」等，較偏向「技術面」的建議。但《監獄行刑法》、《行刑累進處遇條例》法律，乃監獄矯正執行的主要法源，則需要基於矯正政策下，做出全盤性修正。

## 2. 矯正執行行政規章的立法授權：

《監獄行刑法》及《行刑累進處遇條例》固為監獄矯正執行主要的法源依據，但僅能做政策性、指導性、概括性的規範，至於具體的執行規定，即應於各法律中，立法授權給主管機關，制定執行方案的行政規章或命令。如筆者在「矯正執行法律規範與法務問題」乙文中，提到「監獄對受刑人的懲罰」的問題。依據《監獄行刑法》第76條有對受刑人懲罰的規定，但僅有「受刑人違背紀律時，得施以左列一款或數款之懲罰」，但並未規範「違背紀律」的具體項目，其施行細則第18條固有「應告知遵守事項」，似乎可以做為違背紀律的懲罰項目，但畢竟沒有任何相關的規定或解釋命令。因此，監獄對「違背紀律」的受刑人，則依據《監獄受刑人違規情節及懲罰參考標準表》來執行。然該項「標準表」，並無任何法源或行政規章命令的依據，卻於表中竟有高達7類64項的違背「紀律」應受處罰事項，且多數與《監獄行刑法》第76條及其施行細則第18條的規定無關。而受刑人當然是我國「國民」，原應受到我國《憲法》保障，而「懲罰」自然是侵害其權利的處分，故應依「法律」，始符「法律保留原則」。因此，欠缺法源依據的《監獄受刑人違規情節及懲罰參考標準表》，自難認有其合法性。而用一無「法律」依據的「標準表」，來懲罰及侵害受刑人的權利，是否違反《憲法》第23條「法律保留原則」，雖尚無人爭執，也難免受到相當的質疑，且適用至今，多年未改。對於一個民主法治國家，監獄等矯正機關，法制規章竟然如此欠缺，即頗值檢討。此外，尚有更多值得以立法授權主管機關，依據執行情況，訂定具體執行辦法等行正規懲或命令，則是大有需要的。

## 3. 矯正執行行政規章的修正：

行政規章的修正，因具相當靈活行，故修正程序較為簡便。因此，矯正執刑主管機關的法務部，即應訂定政策，指示執行機關-「法務部矯正署」，確實檢討相關的各項矯正行政規章，適時加以更正，以期與時俱進，與矯正執刑需求無縫接軌。

### （三）確立受刑人申訴與救濟制度

1. 受刑人申訴體制：筆者在「矯正執行法律規範與法務問題」乙文中，即詳細討論到「受刑人權利保護的申訴問題」，故於此不再贅述；但此項受刑人申訴體制，應確立申訴項目，且除概括規定外更應具體列舉得申訴項目及其方式，並應在受刑人新收階段，即應對受刑人詳加宣導。

2. 受刑人救濟制度：「申訴」與「行政救濟」，畢竟是兩個不同的法律概念的制度。而當受刑人的權利遭受不法侵害或剝奪時，即應賦予提起救濟的方式。其中，最被重視的，當然就是「假釋」問題（詳見筆者所撰「我國假釋實務與問題」乙文）。

3. 「申訴」與「行政救濟」制度的確立：申訴是矯正機關尋求改進的管道，行政救濟則是權利保障與公平正義的展現。對於依法遭受剝奪《憲法》人權的受刑人，此兩項制度，尤其重要。

### （四）法務作業與教育

#### 1. 強化培訓監獄法務作業能力：

監獄屬司法機關之一，乃無庸置疑，法務作業自是司法機關的專長，但我國監獄目前普遍存在「欠缺」甚至「無」法務作業的能力。監獄並無「法務」人員編制，監獄典獄長及各級幹部，不是畢業自警察大學矯正科系的專業人士，便是公務員三等考試及格的高級人才，理應有相當的法律課程教育與訓練；對一般監獄日常作業上及慣用矯正法規之執行，尚可依法行政；但對矯正的申訴、行政救濟、訴訟業務，乃至其他法務作業，能瞭解者，竟寥寥無幾；而對矯正法規的解釋，亦欠缺信心。而須仰賴法務部的指導及協助，及社會法律服務資源的支援。因此，強化培訓監獄戒護科工作人員的法務作業能力，實

在是刻不容緩。

## 2. 落實受刑人法律知識的宣導：

受刑人的違法，很多是不知法律所致，甚至不了解違法的嚴重性，「少年犯」尤為嚴重。故讓受刑人知悉法律規範，自有助於受刑人於回返社會後，不再因不知法律，而在身陷法網。但目前各監獄雖都有「法治教育」課程，但都聘請律師或法律專家擔任志工，到監獄講授法律。事實上十分形式化，致實質法律宣導效果，並不彰顯。允宜訂定章程，讓監獄能確實實施法律宣導教育，並重視宣導教化的實質效果。法律宣導教育的成績，可作為假釋審查要點之一，自可讓受刑人重視法律知識的學習。

## 四、我國監獄矯正執刑的展望

### (一) 監獄硬體設施

#### 1. 法務部監獄擴建計畫：

法務部向行政院爭取「改善監所十年計畫」，預計要擴、新與遷建9個矯正機關，增加10,127床位，總經費初估高達144億台幣，計畫內容包含(1)擴建台北、台中女子與宜蘭等3座監獄；(2)新建台北第二監獄；(3)遷建新竹與桃園監獄、台北(土城)、新竹與彰化看守所等5座監所。法務部已獲行政院同意並擴建台中女子監獄，已於民國103年完工，增加482床位。其次為台北監獄擴建工程，已於民國104年竣工，完工後增加1,155床位。而宜蘭監獄之擴建工程，也已進行中，監所核定容額將可提升到64,720位，與目前的實際收容人數差不多<sup>8</sup>。目前台中女子監獄與台北監獄擴建工程已完工，宜蘭監獄過建工程正在進行中。另外，「一人一床」方案，本於務實可行及兼顧戒護安全下，分階段執行，期能改善收容人居住品質。105年度業已完成增設9,465床位，現行合計有24,833床位供收容人使用，床位配置率為43.66%，且已有18所機關達成「一人一床」設置目標<sup>9</sup>。

#### 2. 充實監獄戒護工作人員：

民國106年8月24日報導桃園女子監獄一位從事夜間

勤務的女性監所管理員，在家中突然昏倒、送醫不治。這是近年來第一起監獄在職管理員猝逝意外，矯正署副署長黃建裕接受《上報》採訪時證實，這位女性監所管理員年僅30歲，到桃園女子監獄服務2年多，一直都是從事夜間勤務工作。這位同仁在8月22日、23日、24日連休3天，24日中午在台南家中昏倒、送醫後死亡，事發原因尚待與家屬確認。這項報導顯示出監獄戒護工作人員的辛勞，及人事不足的問題。法務部矯正署於民國104年2月高雄大寮監獄6名受刑人持槍監禁典獄長並自戕案後，公布「矯正機關戒護安全管理檢討改進措施」報告，文內即指出「全國矯正機關目前教化人力包括教誨師、調查員、輔導員、導師、訓導員、教導員等，負責收容人教誨教育、累進處遇、假釋陳報、教化活動等業務，然人數嚴重不足。如民國104年1月底在監收容人數63,185人，教化現有員額354名，兩者比例約為178比1。教化人員負擔沉重，矯正職系科員無意陞任，更為雪上加霜。戒護人力部分：現有戒護人力4,409名，與收容人比例高達1比14.3，與香港1比2.4、日本1比4.6、韓國1比3.5、美國1比4.8、新加坡1比8.3等相比，相差懸殊，戒護同仁所擔負之工作壓力遠超出其他國家。矯正機關戒護人力不足問題存在並困擾已久，近年超收狀況雖略有改善，然收容人之罪質複雜、刑期拉長，戒護管理工作難度提高，勤務點幾無減少之空間。」<sup>10</sup>。立法委員張宏陸表示：總統宣示司法改革列為施政重點，司改國是會中戒護人員的改善，也是改革重要一環。法務部與各部會，要有積極作為、協調，放寬戒護人員員額規定，逐年增加人數到足額，以改善矯正機管問題<sup>11</sup>，但法部至今尚無增強監獄工作人員計畫。

#### 3. 專業監獄與外役監獄作為矯正執刑主軸：

專業監獄係指為特定目的而設的監獄，例如提議中的初犯監獄、老病專監、煙毒專監、工業區外役監等。也是司改國是會議中所提的「科學化之完整個案管理」下的產物。其中又以我國獨步全球的外役監獄，因教化成效卓著，可作為我國矯正執行的主

軸。使監獄變成社會重要生產與服務單位之一，受刑人也能參與社會生產與服務，而不僅是被囚禁的「人形垃圾」。

#### 4. 符合社會生活的配備：

受刑人係被依法執行剝奪人身自由的刑罰，因此須被監禁於監獄之內，此固為國家刑罰權的實施，但所剝奪的是受刑人的人身自由；但受刑人的生活，仍然須依法照料，因此衣食住行與精神生活，應儘量與社會一般生活接近。因此，目前法務部已推行「一人一床政策」，而受刑人的餐飲餐廳、生活必須的衛浴、醫療服務、親友會客接見、通訊、運動娛樂與教育等設施，則應儘量接近類似一般社會的配備。

#### （二）管理層面

監獄管理，為矯正執刑軟體，故應有上述的健全的矯正執刑法規規範，監獄自有法務作業能力，通暢的「申訴」與「行政救濟」制度，透明客觀的假釋審查體制，人性化與尊重受刑人人格的戒護管理，與科學個案化的教化計畫。

#### （三）文化層面

受刑人依法接受剝奪人身自由的懲罰，是滿足國家刑罰權的實施。但受刑人依然是國家的一份子，仍有於出獄後，繼續為國基社會工作服務的責任。是國家刑罰權的實施，僅係依法於一時間剝奪受刑人的人身自由而已。絕非完全抹煞受刑人的意志，當然不能因受刑人一時的違法，而斷送其一生的前途。因此，再嚴厲懲罰受刑人的違法行為後，須重視受刑人的人格與培養信心，灌輸其出獄後對國家社會的義務，與國家社會對其之期待。法規絕不容以「替天行道」的報復方式，凌虐、侮辱受刑人，完全消磨其意志，使其出獄後不久又再犯罪，重返監獄，否則監獄即非「矯正機關」，而僅淪為「懲罰機關」與「再犯教育所」了。

#### （四）國家社會的重視與必要的投資

執政者如將違法的受刑人當成是應受懲罰或被消

滅的「人渣」，則應立法對所有違法這一率處以死刑，或一律終生監禁。但此項說法，古今中外，均無可能發生。因此，執行自由刑的監獄便無從廢止，而自由刑的執行如非對受刑人終生監禁，則不可能僅是監禁的作用，因為監禁嚇阻不了犯罪，而教化方能解決犯罪。但對受刑人的教化如同教育，須賴執行者的有效重視與國家預算的必要投資。否則，僅能培育出國基社會的公敵。因此，執政者必須了解國家刑罰權對自由刑執行意義。方能以有效的政策，制定法律以指導矯正執行。以降低實施國家刑罰時必然產生的損害，避免浪費。而反促成另股勢力，在懲罰受刑人後，再度成為能為國基社會工作服務的生力軍。

## 五、結語與建議

中華人權協會所出版之「人權會訊」的「邊緣人權」系列報導，是耗費相當精力心血的研究調查報告，本系列報導就監獄的矯正執行，先後提出六篇專文，最終並將研究結果，做為我國矯正執刑的未來展望及建議，本會希望藉此表示對受刑人之人權的關懷外，並期待以此系列性的專文報告，盼能引起執政當局的對我國矯正執刑的重視，而戮力於我國矯正執行的革新。筆者僅建議如下：

- 1、司改國是會議後請全面性檢討《監獄行刑法》、《行刑累進處與條例》等相關矯正執行法律與行政規章，為整體性之修改。相關修改建議，已略見本文上開所述及各篇報告所載，不再贅述。本會願再召開相關法律專家之研討會，提出具體修正法規之建議，以協助法務部矯正署對相關矯正執行法規之修正。
- 2、落實調查分類，徹底依分類執行矯正。實施專業監獄，及強化外役監獄的執行功能，使監獄成為社會「生產單位」。
- 3、重視矯正執行並為必要的監獄設置與設施配備等硬體的投資。
- 4、教育及培訓監獄法務人員，本會也願提供法律

專家志工協助教育及培訓。

5、檢討目前各監獄人事配置，訂定增足監獄員工計畫。

6、檢討各監獄戒護管理人員對受刑人的管理文化，明令應尊重受刑人之人格，不得鄙視受刑人；並考量取消「軍事化管理」，而改採「人性化管理」。

## 《附件》

其責任分數三分之一。

撤銷假釋受刑人之任分數，按第一項表列標準，逐級增加其責任分數二分之一。

類別	刑名及刑期	第一級	第二級	第三級	第四級
一	有期徒刑六月以上一年六月未滿	三六分	三〇分	二四分	一八分
二	有期徒刑一年以上三年未滿	六〇分	四八分	三六分	二四分
三	有期徒刑三年以上六年未滿	一四四分	一〇八分	七二分	三六分
四	有期徒刑六年以上九年未滿	一八〇分	一四四分	一〇八分	七二分
五	有期徒刑九年以上十二年未滿	二一六分	一八〇分	一四四分	一〇八分
六	有期徒刑十二年以上十五年未滿	二五二分	二一六分	一八〇分	一四四分
七	有期徒刑十五年以上十八年未滿	二八八分	二五二分	二一六分	一八〇分
八	有期徒刑十八年以上二十一年未滿	三二四分	二八八分	二五二分	二一六分
九	有期徒刑二十一年以上二十四年未滿	三六〇分	三二四分	二八八分	二五二分
十	有期徒刑二十四年以上二十七年未滿	三九六分	三六〇分	三二四分	二八八分
十一	有期徒刑二十七年以上三十年未滿	四三二分	三九六分	三六〇分	三二四分
十二	有期徒刑三十年以上三十三年未滿	四六八分	四三二分	三九六分	三六〇分
十三	有期徒刑三十三年以上三十六年未滿	五〇四分	四六八分	四三二分	三九六分
十四	有期徒刑三十六年以上三十九年未滿	五四〇分	五〇四分	四六八分	四三二分
十五	有期徒刑三十九年以上	五七六分	五四〇分	五〇四分	四六八分
十六	無期徒刑	六一二分	五七六分	五四〇分	五〇四分

## 《註釋》

行刑累進處分條例第19條 累進處遇依受刑人之刑期及級別，定其責任分數如下：

資料來源：司法院，司法院公報，2006年。

前項表列責任分數，於少年受刑人減少三分之一計算。累犯受刑人之責任分數，按第一項表列標準，逐級增加

1 民國94年2月2日《刑法》第77條第2項：前項關於有期徒刑假釋之規定，於下列情形，不適用之：

一、有期徒刑執行未滿六個月者。二、犯最輕本刑五年以上有期徒刑之罪之累犯，於假釋期間，受徒刑之執行完畢，或一部之執行而赦免後，五年以內故意再犯最輕本刑為五年以上有期徒刑之罪者。三、犯第九十一條之一所列之罪，於徒刑執行期間接受輔導或治療後，經鑑定、評估其再犯危險未顯著降低者。

無期徒刑裁判確定前逾一年部分之羈押日數算入第一項已執行之期間內。

2 矯正執行行政規章分析如下：

《監獄行刑法》

26-2條6項 受刑人外出實施辦法，由法務部定之。

（受刑人外出實施辦法）

27條第2項 監獄應按作業性質分設各種工場或農作場所，並得酌令受刑人在監外從事特定作業；其辦法由法務部定之。（受刑人監外作業實施辦法）

32條 作業者給予勞作金；其金額斟酌作業者之行狀及作業成績給付。前項給付辦法，由法務部定之。（監所作業勞作金給付辦法）

第33條第2項 作業收入扣除作業支出後，…百分之五充受刑人獎勵費用；…；其獎勵辦法，由法務部定之。（監所受刑人被告作業獎勵金發給辦法）

第34條 易服勞役者，在監外作業。前項易服勞役者

監外作業辦法，由法務部定之。

第35條 受刑人因作業致受傷、罹病、死亡者，應發給慰問金。…其發給辦法，由法務部定之。（監獄受刑人作業慰問金發給辦法）

第47條第3項 受刑人吸菸管理及戒菸獎勵辦法，由法務部定之。（受刑人吸菸管理及戒菸獎勵辦法）

第58條第1項 保外醫治受刑人違反保外醫治應遵守事項者，監督機關得廢止保外醫治之許可。前項保外醫治受刑人應遵守事項、得廢止許可之要件及程序，由監督機關另定之。（保外醫治受刑人管理規則）

第69條第1項 受刑人之金錢及物品保管辦法，由法務部定之。（受刑人金錢及物品保管辦法）

第75條第2項 前條獎賞方法如左：…前項特別獎賞者，得為返家探視或與配偶及直系血親在指定處所及期間內同住之獎勵；其辦法，由法務部定之。（受刑人特別獎賞辦法）

第81條第3項 犯刑法第二百二十一條…其強制身心治療或輔導教育辦法，由法務部定之。（妨害性自主罪及妨害風化罪受刑人輔導與治療實施辦法）

第90條 死刑…執行規則，由法務部定之。（執行死刑規則）

第93-1條 本法施行細則，由法務部定之。（監獄行刑法施行細則）

《行刑累進處遇條例》

第11條第2項 受刑人調查分類辦法，由法務部定之。

第28條第2項 …三、准與配偶及直系血親在指定處所及期間內同住。…實施辦法，由法務部定之。（監獄受刑人與眷屬同住辦法）

第76-1條：本條例施行細則，由法務部定之。

《外役監條例》

第4條第3項 遴選外役監受刑人之辦理方式、程序、遴選條件、審查基準及其他應遵行事項之辦法，由法務部定之。（外役監受刑人遴選實施辦法）

第9條第2項 典獄長視受刑人行狀，得許與眷屬在指定區域及期間內居住；其辦法由法務部定之。（監獄受刑人與眷屬同住辦法）

第21條第4項 受刑人返家探視之辦法，由法務部定之。（外役監受刑人返家探視辦法）

第22條第2項 作業者給予勞作金，其金額…給付辦法，由法務部定之。（監所作業勞作金給付辦法）

第23條 外役監之作業收入，…其獎勵辦法，由法務部定之。（監所受刑人被告作業獎勵金發給辦法）

3 民國97年12月26日司法院大法官會議以釋字第653號解釋任受羈押被告不服看守所處分時得提起救濟，並要求立法院在2年內修正羈押法第6條及其施行細則第14條規定，但迄無任何修正法案，致被羈押被告不服看守所處分時，仍無從救濟。大法官無奈僅得再於103年5月16日再以釋字第720號解釋，指定裁定羈押的法院受理羈押被告不服看守所處分的救濟裁判。致有大法官認為立法怠惰，使司法權代立法權的立法行為。

4 《刑法》對監獄執行罪責規範有第126條的凌虐人犯罪、第127條違法行刑罪、第134條假借權力犯罪加重處罰下犯第277條、第309條公然侮辱等罪責。此外，實務上尚有《性騷擾防治法》的規範等。

5 《監獄行刑法》第20條：對於刑期六月以上之受刑人，為促其改悔向上，適於社會生活，應分為數個階段，以累進方法處遇之。但因身心狀況或其他事由，認為不適宜者，經監務委員會決議，得不為累進處遇。累進處遇方法，另以法律定之。受刑人能遵守紀律保持善行時，得視其身心狀況，依命令所定和緩其處遇。和緩處遇原因消滅後，回復其累進處遇。

- 6 《行刑累進處遇條例》第20條：各級受刑人每月之成績分數，按左列標準分別記載：
- 一、一般受刑人：（一）教化結果最高分數四分。（二）作業最高分數四分。（三）操行最高分數四分。
- 二、少年受刑人：（一）教化結果最高分數五分。（二）操行最高分數四分。（三）作業最高分數三分
- 7 《監獄行刑法施行細則》第28條第2項：執行勤務，應注意左列各款之規定：一、管教受刑人，應具愛心與同情心，尊重其人格，並瞭解其本身關係事項，因勢利導。
- 8 詳見財團法人國家政策研究基金會網站：「法務部擴建監所設施計畫必要性及配套措施之檢討芻議」  
<http://www.npf.org.tw/3/11683>
- 9 完成「一人一床」設置之機關計有明德外役監獄、自強外役監獄、八德外役監獄、桃園少年輔育院、彰化少年 輔育院、誠正中學、明陽中學、臺北少年觀護所、臺南少年 觀護所、臺中女子監獄、高雄女子監獄、臺南第二監獄、綠 島監獄、金門監獄、臺中戒治所、高雄戒治所、臺東戒治所 及岩灣技能訓練所。參見法務部全球網站-「合理推動矯正機關一人一床方案 落實提升矯正機關收容人之居住品質」。
- 10 參見法務部矯正署網站：「矯正機關戒護安全管理檢討改進措施」一文file:///C:/Users/user/Downloads/%E6%B3%95%E5%8B%99%E9%83%A8%E7%9F%AF%E6%AD%A3%E7%BD%B2%E6%89%80%E5%B1%AC%E7%9F%AF%E6%AD%A3%E6%A9%9F%E9%97%9C%E6%88%92%E8%AD%B7%E5%AE%89%E5%85%A8%E7%AE%A1%E7%90%86%E6%AA%A2%E8%A8%8E%E6%94%B9%E9%80%B2%E6%8E%AA%E6%96%BDpdf%E6%A%A%94%E6%A1%88.pdf
- 11 蘋果及時報導-法務部網站<http://www.mjac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=443697&ctNode=39192&mp=8011>



因為您的幫助 孩子得以溫飽上學  
TOPS謝謝您

加入幫助難民的行列

台北海外和平服務團



# 活動花絮

## 《台北海外和平服務團》

TOPS查重傳團長演講「世界難民的現況與發展—國際人道關懷與援助工作」

2017年12月19日TOPS查重傳團長至台北市南德扶輪社演講「世界難民的現況與發展—國際人道關懷與援助工作」。

查重傳團長與連惠泰執行長出席TAIWAN Aid冬季分享會

TOPS出席12月29日TAIWAN AID冬季分享會，會中就10月份於越南舉辦之公民組織發展效能全球委員會大會進行分享。

## 《會務動態》

本會召開工作會議

本會於2017年9月29日、10月27日、11月24日召開常務理事會；11月3日召開第17屆第4次理監事會議；11月24日、12月7日下午召開秘書處工作會議。

本會蘇友辰名譽理事長、鄧衍森理事出席「我國推動禁止酷刑公約國內法化之實踐與展望」研討會

2017年10月19日上午9時假內政部警政署刑事警察局舉行。本會名譽理事長蘇友辰律師出席擔任與談人、鄧衍森理事擔任主持人。

# 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)
10月份	曾光文	560
	馮怡萍	1,000
	邱湘燕	100
	陳森毅闔府	300
11月份	黃楚琪	60,000
	林天財	40,000
	安麗日用品股份有限公司	20,000
	中國青年救國團	20,000
	台灣妮芙露股份有限公司	20,000
	許文彬	20,000
	高思博	20,000
	洪紹清	20,000
	蔡靜玫	20,000
	蔣瑞琴	20,000
	丞燕國際股份有限公司	20,000
	臺北市美好人生協會	20,000
	吳育昇	20,000
	陳珮雯	20,000
	李迎新	20,000
	蘇友辰	20,000
	台北市 私立師大文理短期補習班	20,000
	大傑聯合法律事務所	10,000
中厚企業股份有限公司	10,000	

## 資料提供人:中華人權協會

月份	姓名	金額(新台幣)
11月份	李斐隆	10,000
	王政凱	2,000
	馮怡萍	1,000
	邱湘燕	100
12月份	善心人士	60,120
	楊泰順	20,000
	胡栢墩	20,000
	高育仁	20,000
	中華救助總會	20,000
	富達欣業股份有限公司	20,000
	財團法人永然法律基金會	20,000
	查重傳	20,000
	吳威志	20,000
	鄭雅方	10,000
	呂榮海	10,000
	林合民	10,000
	魏憶龍	10,000
	陳嘉翎	6,000
	趙永清	5,000
	大方律師事務所	3,000
	李孟奎	2,000
	連惠泰	2,000
馮怡萍	1,000	
邱湘燕	100	