

# 人權會訊

黃初鼎

Human Rights Quarterly

冬季號 第131期  
issue 131 2019年1月

## ◎活動集錦

2018十大人權新聞/編輯部

人權先鋒 貢獻卓著 中華人權協會頒發人權貢獻獎/編輯部

中華人權協會邁向40週年慶祝大會暨世界人權宣言70週年紀念/編輯部

2018南台灣人權論壇『宗教權的法制保障與界限』研討會活動紀實/吳任偉

## ◎人權專文

我國如何落實居住權的保障？/李永然

宗教自由的限制問題/鄧衍森

與談宗教自由的限制問題/吳威志

宗教立法之未來展望/張永明

從病人自主權利法談醫療決定變更權/王國治

## ◎法政隨筆

兩岸從『習五條』尋求最大公約數 /許文彬

媒體、政治與法律平衡點之探討/黃炎東

## ◎司法論壇

透明的司法—從公開裁判不同意見書開始/蘇友辰

透明治理，司法可問責/梁耀鑛

## ◎會務訊息

活動花絮

捐款芳名錄





## 社團法人中華人權協會

### 中華人權協會邁向40週年 紀念世界人權宣言70週年



## 社會服務人權貢獻獎

社團法人台灣愛希望兒童關懷發展協會

以非營利為目的之全國性社會公益團體，以「提供弱勢家庭兒童少年適切服務與扶助，守護兒童少年可以安心上學。」為宗旨。

愛希望團隊的服務工作以台灣弱勢兒童為核心，致力於兒童教育及偏鄉貧弱家庭之關懷服務，如今他們的愛心足跡已走訪全台北、中、南部地區及花東地區的偏鄉社區、原住民部落、災後重建區等。累積已服務全台灣60個偏鄉課後照顧班單位，以及個案扶助家庭，逾一千多名偏鄉貧弱的孩子受到我們的關懷服務與學業扶助。



台灣愛希望兒童關懷發展協會  
Taiwan Hope in Love Children Care Association




## 醫療人權貢獻獎

張裕泰 醫師  
臺北市立萬芳醫院

1996年起張醫師加入台灣路竹醫療和平會，開始了第一次海外義診，這二十年來從未停止奉獻腳步，至今他的足跡已遍及全世界多達三十個國家。

2003年臺灣 SARS 風暴，時任台北市立聯合醫院和平院區急診主任，堅守崗位，保護同仁，帶領急診安然度過風暴。

2012年起，張醫師於聖多美普林西比擔任醫療團團長，五年的時間內帶領他的團員們，從單純的醫療技術支援，到建立醫療教育、公衛服務及社區營造的機制，規劃發展出後送醫療以及滾動式主題醫療模式，並導入了系統化器管，建置聖國首創視訊遠距離醫療，讓當地的病人能與萬芳醫院專業的團隊進行視訊會診。





# 人權會訊

Human Rights Quarterly

第131期 issue 131

2019年1月發行

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：黃素蕙  
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：王國治、吳育昇、李宜光、李孟奎、周志杰、連惠泰、陳鄭權、陳珮雯、蔡靜玫、張必祥、鄧衍森、鄭雅方、蘇詔勤、徐新生  
候補理事：李禮仲、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、徐鵬翔、趙永清、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、楊孝滌、劉樹錚  
秘書長：簡春敏  
會計長：李迎新  
辦公室主任：黃素蕙  
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  
志工團：趙曼白團長  
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：蔡靜玫主委、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、柯志堂副主委  
人權政策與推動委員會：李宜光主委、李鐸激副主委  
公共關係委員會：劉美男主委  
會務發展委員會：陳瑞珠主委  
憲政與國家發展委員會：黃炎東主委  
中台灣人權論壇：林維新主委  
南台灣人權論壇：吳任偉主委  
東台灣人權論壇：邱一偉主委  
會務企劃：李維  
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

## 目錄

### 活動集錦

- 02 2018十大人權新聞 編輯部  
04 人權先鋒 貢獻卓著 中華人權協會頒發人權貢獻獎 編輯部  
05 中華人權協會邁向40週年慶祝大會暨  
世界人權宣言70週年紀念 編輯部  
06 2018南台灣人權論壇  
『宗教權的法制保障與界限』研討會活動紀實 吳任偉

### 人權專文

- 08 我國如何落實居住權的保障? 李永然  
12 宗教自由的限制問題 鄧衍森  
19 與談宗教自由的限制問題 吳威志  
22 宗教立法之未來展望 張永明  
32 從病人自主權利法談醫療決定變更權 王國治

### 法政隨筆

- 39 兩岸從習五條尋求最大公約數 許文彬  
41 媒體、政治與法律平衡點之探討 黃炎東

### 司法論壇

- 58 透明的司法－從公開裁判不同意見書開始 蘇友辰  
59 透明治理，司法可問責 梁耀鑽

### 會務訊息

- 61 活動花絮  
64 捐款芳名錄

# 2018十大人權新聞

## 編輯部

### 超徵稅收 侵害人權

#### 人民的不滿政府聽到了嗎？

2018十大人權新聞	
中華人權協會 立法委員林為洲 共同主辦	
1. 超徵5000億全還國債 稅改團體：財政部說謊 (68.42%)	6. 沒請律師 閱卷只能看影本...違憲 (44.2%)
2. 限制出境嚴重侵害人權 修法不能走回頭路 (67.51%)	7. 政府要跟國際賦稅人權潮流台灣經濟才能起飛 (38.35%)
3. 《賦稅人權》國稅局「釣魚式稅單」報稅恐成冤大頭 (67.22%)	8. 人生最後自己決定! 「病人自主權利法」明年1月上路 (27.62%)
4. 加速司法官擇優汰劣 回應人民期待 (53.18%)	9. 納稅者權利保護法通過 每人16.6萬基本生活費免課稅 (26.74%)
5. 沒工作還遭催繳國民年金 網怒：根本是「失業懲罰金」 (42.22%)	10. 愛滋有隱私權、醫護卻無受保護權利 外科醫：我們活該? (20.57%)

### 捍衛權益 近萬人參與票選

中華人權協會舉辦2018年十大人權新聞票選系列活動，並於11月30日早上10點假立法院中興大樓101會議室公布2018十大人權新聞，作為年度人權重大事件之總結。透過線上及實體問卷邀請民眾從三十則國內外新聞中票選當年度十大人權事件，包括稅法改革、勞工權益、司法改革、人身自由權、財產權等年度重大人權事件。

此次票選方式由中華人權協會理監事們於10月19日前挑選出30則人權新聞，再公布於網路上，開放各位民眾投票，從10月22日至11月12日共22天，共累計9848人次參與票選，選出「2018十大人權新聞」。

票選結果以稅改團體走上街頭，要求監察委員秉公處理的「超徵5000億全還國債 稅改團體：財政部說謊」新聞奪冠，第二、三名則是攸關人身自由的「限制出境」及國內財稅體系法治觀念不足所造成的「釣魚式稅單」。



### 世界人權宣言70周年

中華人權協會林天財理事長指出，去年的重點十大新聞，例如同志人權、勞工人權雖然都有參與網路票選，但今年都沒有顯示在投票反映上，可見政府的行政措施已有改變，研討擬訂相關法律條文，是為政府接受到民意後採取的措施，乃人權之路上的邁進，另外林理事長也提到，這次票選結果展示出，人民更為重視自身的權利，當切身相關的權益被侵害時，願意站出來表達訴求，向政府發聲。未來政府、民間都應持續努力，共創更加平等美好的社會，這也是呼應聯合國世界人權宣言：「讓我們共同維護平等、正義和人的尊嚴」，林理事長強調尊嚴、平等的生活應該是普世人權，不因族裔、性別、階級、宗教信仰等各種外在因素而有差別或剝奪。

今年12月10日是聯合國世界人權宣言70周年，讓我們代替民意，向政府發聲，捍衛屬於人民的權利！

### 2018 稅改覺醒 捍衛人權

超徵5000億全還國債 稅改團體：財政部說謊 報稅季節，稅改團體走上街頭，指出財政部5年超徵

5000多億稅收，不但沒有還稅於民，日前還發布新聞稿，說這些錢都拿去還國債，稅改聯盟表示，如果超徵真拿去還國債，為何近年來的國債數字不減反增，反倒是財政部一年能發出上億獎金，恐怕有圖利自己的嫌疑。



### 限制出境嚴重侵害人權 修法不能走回頭路

「限制出境」無法源依據又嚴重侵害人權，引起各界重視，司法院也已經提出《刑事訴訟法》修正草案，打算編列專章將「限制出境」法制化。雖然修法是好事，但修正草案中卻又出現新的漏洞。因此許多專家學者，也已經出面呼籲，希望修法不能再走人權倒退的回頭路。

### 《賦稅人權》國稅局「釣魚式稅單」報稅恐成冤大頭

國內財稅體系法治觀念不足，導致賦稅問題層出不窮，真理大學法律系教授吳景欽表示，他收到4年前國稅局開出的稅單，前往國稅局調資料，臨櫃人員卻以基於隱私權保障，無法提供資料，「看自己的稅務資料也有隱私權的問題？」

### 加速司法官擇優汰劣 回應人民期待

行政院政務委員羅秉成昨在司改國是會議後舉行第2次半年進度報告記者會中表示，司法官擇優汰劣是重要工作。

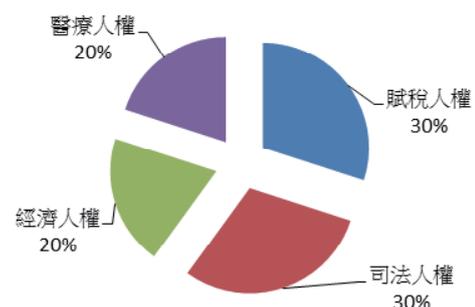
### 沒工作還遭催繳國民年金 網怒：根本是「失業懲罰金」

常聽聞國外失業的民眾，政府都會提供「失業救濟金」的補助，不過，近日卻有一名民眾在網路上PO文訴苦，表示自己已經失業，還收到政府寄來的國民年金催繳單，也因為無力一次付清只好選擇分期付款，而面對每個月不斷寄來的繳款單，更讓他感嘆說「壓力如山大」，不禁無奈地想問：「國民年金的美意是什麼」？

## 2018十大人權新聞排行

1. 超徵5000億全還國債 稅改團體：財政部說謊 (68.42%)
2. 限制出境嚴重侵害人權 修法不能走回頭路 (67.51%)
3. 《賦稅人權》國稅局「釣魚式稅單」 報稅恐成冤大頭 (67.22%)
4. 加速司法官擇優汰劣 回應人民期待 (53.18%)
5. 沒工作還遭催繳國民年金 網怒：根本是「失業懲罰金」 (42.22%)
6. 沒請律師 閱卷只能看影本...違憲 (44.2%)
7. 政府要跟上國際賦稅人權潮流台灣經濟才能起飛 (38.35%)
8. 人生最後自己決定！「病人自主權利法」明年1月上路 (27.62%)
9. 納稅者權利保護法通過 人民每人16.6萬基本生活費免課稅等權利 (26.74%)
10. 愛滋有隱私權、醫護卻無受保護權利 外科醫：我們活該？ (20.57%)

### 2018十大新聞分類統計



# 人權先鋒 貢獻卓著

## 中華人權協會頒發人權貢獻獎

### 編輯部

#### 人權貢獻 不分領域

中華人權協會2018年擴大辦理人權貢獻獎徵選活動，於11月30日星期五早上11點假立法院中興大樓101會議室舉辦記者會公布人權貢獻獎得獎名單，並在12月10日世界人權日表揚頒發人權貢獻獎。

為提倡人權，肯定表揚實際從事人權活動者，及深化社會人權觀念，實現社會公義，設立醫療人權貢獻獎、社會服務人權貢獻獎、新聞報導人權貢獻獎，三大領域開放各大機構及民間團體報名參加。

#### 人權貢獻獎

#### 海外人道醫療 不分族群救助落後國家

人權貢獻獎評審委員會一致認為張裕泰醫師，在SARS期間勇敢帶領聯合醫院和平院區急診室同仁，奮戰至最後一刻，及2010年~2016年擔任邦交國醫療團團長，期間推展各邦交國人道醫療，教導防治伊波拉病毒等，協助該國醫療水準之提升，此等事蹟獲頒醫療人權貢獻獎實至名歸。

#### 關懷偏鄉貧弱家庭與弱勢兒童

社會服務人權貢獻獎部分，社團法人台灣愛希望兒童關懷發展協會以台灣弱勢兒童為核心，致力於兒童教育及偏鄉貧弱家庭之關懷服務，如今他們

的愛心足跡已走訪全台北、中、南部地區及花東地區的偏鄉社區、原住民部落、災後重建園區等。累積已服務全台逾60個偏鄉課後照顧班單位，以及個案扶助家庭，超過一千名偏鄉貧弱的孩子受到他們的關懷服務與就學扶助，自發性且非營利的服務宗旨，也獲得評審們一致的讚許。

#### 得獎名單

醫療人權服務獎：高雄榮民總醫院 劉俊鵬院長

醫療人權服務獎：高雄醫學大學附設中和紀念醫院  
黃純德醫師

醫療人權服務獎：中華民國中醫師公會陳潮宗醫師

社會服務人權服務獎：衛生福利部豐原醫院

牙醫團隊

社會服務人權服務獎：台東馬偕紀念醫院

社會服務人權服務獎：財團法人淨化社會文教基金會  
釋淨耀法師

新聞報導人權服務獎：財團法人報導者文化基金會  
張子午記者

新聞報導人權服務獎：關鍵評論網股份有限公司

醫療人權貢獻獎：台北市立萬芳醫院張裕泰醫師

社會服務人權貢獻獎：社團法人台灣愛希望兒童關懷發展協會

# 中華人權協會邁向40週年慶祝大會 暨 世界人權宣言70週年紀念 2018人權之夜，見證臺灣人權貢獻事蹟

## 編輯部

### 「2018人權之夜」響應世界人權宣言 70週年紀念

聯合國於第二次世界大戰後明訂12月10日為世界人權日(HUMAN RIGHTS DAY)，中華人權協會於12月10日率先響應，舉辦「2018人權之夜」，中華人權協會身為臺灣最老字號的難民援助組織與人權團體，38年來於泰緬邊境扶助無數難民孩童，同時於海內外推行人道關懷與人權服務，為慶祝中華人權協會邁向40週年紀念暨世界人權宣言70週年紀念，邀請前副總統呂秀蓮、監察院張博雅院長、國民黨副主席郝龍斌、立法委員陳曼麗、立法委員王育敏、前總統府國策顧問許文彬、前總統府人權諮詢委員蘇友辰、前總統府人權諮詢委員李永然、前監察委員葛永光、前監察委員李復甸、前國大代表陳鄭權、前立法委員吳育昇、前市議員魏憶龍、政治學權威教授呂亞力、中華民國地政士公會理事長李孟奎、全國律師公會刑事程序法主委李宜光、中華人權協會副理事查重傳、中華人權協會副理事長吳威志、新黨副秘書長郝永瑞、徐鵬翔董事長、連惠泰董事長、安麗皇冠大使施素珍、Total swiss董事長王文欽、克緹集團執行秘書陳珮雯、華僑協會總會黃海龍理事長等貴賓與各方社會賢達蒞臨，共同回顧我國近年來的重大人權進展且見證台灣人權貢獻事蹟，中華人權協會林天財理事長也邀請嘉賓們一起朗讀世界人權宣言，期許人權協會四大目標：人權政策、人權議題、人道關懷、尊嚴樂活，能成為國內

外的普世精神與價值，共創人權的康莊大道。

### 臺灣近十年來的重大人權進展

「2018人權之夜」將由林天財理事長為與會外賓及各界賢達，重申臺灣長久以來在人權上的種種積極作為。我國自2009年12月10日起，正式施行「兩公約」，至今年12月10日世界人權日即生效滿9週年。2011年，我國進一步通過了《消除對婦女一切形式歧視公約施行法》(CEDAW)，2014年通過《兒童權利公約》(CRC)、《身心障礙者權利公約》(CRPD)，以及2015年的《反貪腐公約》(UNCAC)，以上皆為全球至關重要的國際公約，長久以來，臺灣雖然無法入列聯合國會員正式簽署，還是努力將其落實在國內法中，中華人權協會每年票選十大人權新聞，協助政府傾聽民意，同時堅守監督政府之責，2018十大人權新聞票選結果更可反映人民心聲，國人熱切關注之賦權人權、勞工人權等議題皆紛紛上榜。

### 人權之夜共襄盛舉

「2018人權之夜」除了邀請前副總統呂秀蓮女士、監察院張博雅院長、國民黨副主席郝龍斌、立法委員陳曼麗、立法委員王育敏等社會重要人士，會中也集結了「何歡劇團」、「粘立人老師魔術表演」與「台灣錦春太極拳武術表演」進行盛大表演，同時將於晚會中進行「2018年度人權貢獻獎」頒獎表揚儀式，肯定並表揚實際從事人權活動者。期待各界共襄盛舉，集結每一個地球村公民之力，為更美好的世界而努力。

# 2018南台灣人權論壇

## 「宗教權的法制保障與界限」研討會活動紀實

### 吳任偉

中華人權協會南台灣人權論壇主任委員、永然聯合法律事務所高雄所主任律師

依據《世界人權宣言》第18條、《公民權利和政治權利國際公約》第18條、《公民權利和政治權利國際公約》第22號《一般性意見》說明，以及我國《憲法》第13條「人民有信仰宗教之自由」等規定可知，【宗教權】乃人民的基本權，立法者本有義務對其法制保障定有規範。但或因部分個案爭議事件的疑慮與誤解，且應以何種方式立法保護與規範也尚未定論，再加上法制上必須兼顧宗教組織自主、自律等原則，是否應制訂《宗教基本法》予以保障？如有必要，其內容又應如何規範等？目前仍存有不同的聲音與意見，立法定位尚未形成共識。

為此，本協會南台灣人權論壇為促進人權保障，期待能經由各方的充分交流、意見溝通與理性對話，在平衡兼顧國家社會公益與個人核心思想及現有宗教團體的實踐機制下，重新架構與調整我國對【宗教權】的法制保障及其界限，特別在民國107年12月15日，與社團法人高雄律師公會、財團法人永然法律基金會在高雄國際會議中心共同舉辦本次座談會。

活動當天，首先由本協會林天財理事長拉開序幕，再分別由高雄律師公會黃奉彬常務理事、永然法律基金會李永然董事長以及高雄大學法學院廖

義銘院長依序致詞。李永然董事長更特別提出一篇“我國之《宗教法》的合適走向”（收錄在本次研討會的論文集），認為《宗教基本法》仍有其制定之必要，惟應刪除爭議條文，先簡化成15個基本綱領條文，後續再儘速完成《宗教團體法》的制定，則《財團法人法》、《政黨法》、《職業團體法》、《社會團體法》，連同《宗教團體法》，我國關於社團法人、財團法人的法律規範即可完備等立法建議，實在擲地有聲而充滿建設性，足供未來立法時之參考。

本次研討會有二場議題。第一場次的議題為：【宗教自治-宗教自由的限制問題】。由李永然董事長主持，東吳大學法律系鄧衍森教授主講，僧伽林文教基金會負責人法藏法師以及本協會吳威志副理事長擔任與談人。鄧教授先從宗教自由的概念出發，分別介紹其內在與外在自由的意義與效力差異，並介紹權利減免(derogation)與限制(limitation)的區別，前者只是暫時的處分，嚴格限於緊急狀態所必要，不得牴觸國際法義務，不得有種族、膚色、性別、語言等歧視，宗教信仰自由即屬於此種不得減免的權利。後者則具有長久的規範意義，限於公政公約第18條第3項的例外情形，非依法

律不受限制，屬於法律保留之範疇；而限制之法定事由則有：公共安全、秩序或公共秩序、衛生或公共衛生、道德，以及保護他人之基本權利與自由等情形，並分別舉例並介紹各國法院認定之情形。最後，則以聯合國實踐保障宗教自由義務的方法，包含「尊重」、「保障」與「履行」等三個面向說明作為總結，相當精彩且擲地有聲！

與談人法藏法師相當認同主講人鄧衍森教授的論述說明，並從人民的角度、以最簡潔有力的方式來表述，認為《憲法》本有義務、且須尊重、更應積極對於宗教自由的法律地位予以主動保障，其以幽默、生動、活潑且鏗鏘有力的與談，獲得現場滿堂喝采與熱烈掌聲。另一與談人吳威志副理事長更是撰文、增加與談深度，並分別從各種對於宗教自由的表現限制予以探討，尤其提到：國家以「道德因素」為由，妨害限制宗教行為之自主，除不得基於歧視之目的外，應確保未背離民主社會之多元價值。然而，這個多元價值卻常常因為時空與法律而改變，是否一直可以稱為「公共道德」？必須與時俱進！更發人省思。

第二場次的議題為：【宗教人權的法制建立-《宗教基本法》草案的現在與未來】。由黃奉彬常務理事主持，高雄大學財經法律系張永明教授主講，林岱樞立法委員以及本協會周志杰理事(也是本論壇的首屆執行長)擔任與談人。張教授對於宗教立法的未來展望，先從制定原則思考，分別從平等原則、中立原則等概念出發；並舉例幾項較受爭議的宗教事務討論，例如傳統宗教行為、宗教場所、從事商業活動、租稅義務等問題，分別提出討論。至於《宗教基本法》的用語、應規定之事項等，也分別提出其意見，並認為《宗教基本法》如有制定，應該涵蓋所有宗教的聖俗銜接，內容須具備言簡意賅、原則性與綱領性等特色，以作為授權立法之依據等。與談人林岱樞立法委員則先向現場與會來賓致歉，認為當時立法過程中，她因求好心切、希望能制定

出一部合適且完美的宗教法，卻忘記這需要多元且多向的溝通，並按部就班、依時程逐步推動的法律；無論如何，未來她會更加努力、持續傾聽各方不同的聲音，全力在宗教人權的法制保障推動工作上！另一主講人周志杰教授，則從《公民權利和政治權利國際公約》第18條及其第22號《一般性意見》出發，並強調《兩公約施行法》乃具有國內法的效力，政府應有義務、且須優先遵守憲法去積極制定法律，以保障宗教人權。兩位與談人深入淺出且精彩的與談，除令人印象深刻外，更是充滿感動！

依據司法院大法官釋字第573解釋，國家規範宗教團體自治權，應符合比例原則與法律明確性原則。宗教自由的內涵，自始即有少數保障的特質，如果不是出於重大公益目的而加以限制，即欠缺憲法上的正當性。

本次南台灣人權論壇特別感謝高雄律師公會、永然法律基金會共同主辦，中國佛教會、台灣佛教總會、中華佛教比丘尼協進會、高雄市廣昇慈善會共同協辦，以及當日與會的先進、專家撥冗參加。相信當天所有的與會來賓，都有著豐碩且感動的滿滿收穫！由衷期待，本次研討會的論文及意見交流，能提供給各界及立法者更多的思維與立論基礎，得以盡速落實《憲法》及聯合國兩公約保障宗教人權之精神，體現國家對宗教之中立及寬容原則，尊重宗教及宗教團體之特殊性與自主性，維護宗教團體應有權益，並加強國民宗教通識修養，翻轉宗教文化認識失衡現象，充實多元文化社會，以厚植國家之精神文明！



# 我國如何落實「居住權」的保障？

## —從台灣實施《租賃住宅市場發展及管理條例》談起

李永然

中華人權協會名譽理事長、永然法律基金會董事長、律師

### 一、《住宅法》是為保障「居住權」

台灣從民國101年12月30日起施行《住宅法》；共計54條條文，並於民國106年1月11日修正公布修正的《住宅法》，由原來的54條條文，修正成65條條文。該法最主要目的是保障國民「居住權益」，健全住宅市場，提升居住品質，使全體國民居住於適宜之住宅，且享有尊嚴的居住環境。台灣日漸重視人民的生活水準，其中也包括「居住問題」；不過現實社會並非人人有經濟能力購房，而經濟弱勢者透過「租賃」解決居住問題，如何使住宅之承租人獲得合理公平的對待，在「居住權」保障的落實甚為重要。

### 二、確保生活水準為一基本人權

對於住宅之承租人須使其獲得公平合理的對待，與「確保生活水準」有關，因而也探討此一基本人權。由於聯合國《世界人權宣言》第25條第1項規定：人人有權享受其本人及其家屬康樂所需之生活程度，舉凡衣、食、住、醫藥及必要之社會服務均包括在內；且於失業、患疾、殘廢、寡居、衰老、或因不可抗力之事故致有他種喪失生活能力之情形時，有權享受保障。前述規定屬於一項「確保生活水準」的人權；為此聯合國更於1966年12月16日通過《經濟、社會與文化權利公約》，其第11條第1款也為確保人

人之相當生活水準，規定：「…人人有權為他自己和家庭獲得相當的生活水準，包括足夠得食物、衣著和住房，並能不斷改進生活條件。各締約國將採取適當的步驟保證實現這一權利，並承認為此而實行基於自願同意的國際合作的重要性…」。

由前述規定可知，「適足住房權」在確保生活水準之人權中的重要性。而聯合國《經濟社會文化權利公約》於第4號一般意見，針對「適足住房權」，強調：1、「適足的住房之人權」由來於相當之生活水準的權利，對享有所有經濟、社會和文化權利是至關重要性的。

2、「適足的住房權利」適用於每個人；個人同家庭一樣，不論其年齡、經濟地位、群體或其他屬性或地位，都有權享受適足的住房，這一權利的享受不應受到任何歧視。

3、住房權利是一安全、和平與尊嚴地居住某處的權利，應確保所有人不論其收入或經濟來源如何都享有住房權利。

4、住房權利的適足，必須在以下七方面加以考慮：

- (1)使用權的法律保障；
- (2)服務、材料、設備和基礎設施的可提供性；
- (3)可承受性：各締約國應為那些無力獲得便宜住房的人設立「住房補助」，並確定適當反映住房需要的

提供住房資金的形式和水準。按照力所能及的原則，應採取適當的措施保護租戶免受不合理的租金水準或提高租金之影響；

(4)適居性；

(5)可獲取性：提高社會中無地或貧窮階層得到土地的機會應是其中心政策目標；必須制定明確的政府職責，實現人人有權得到和平尊嚴地生活的安全之地，包括有資格得到土地；

(6)地點；

(7)文化的適足性。

5、各締約國必須對處境不利的社會族群給予應有的優先考慮，對他們予以特別照顧。

6、「適足住房權利」的許多組成因素至少是與國內法律的補救措施條款相一致的。依據法律體系，這樣的領域可能包括，但不限於此：(a)法律上訴，以求通過法院命令防止有計劃的驅逐或拆房；(b)遭非法驅逐後要求賠償的法律程序；(c)對房車就租金水準，住所維修、種族和其他形式的歧視方面實施或所支持的非法行為提出上訴；(d)在分配和提供住房方面存在的任何形式的歧視提出指控；和(e)就不健康或不合適住房條件對房東提出訴訟<sup>1</sup>。

### 三、我國為適足住房權先訂立《住宅法》，另又實施《租賃住宅市場發展及管理條例》

由上述說明可知「適足住房權利」包括對於經濟弱勢者之居住權利的照顧，尤其是需要靠「租賃住宅」者，也必須考慮其「可承受性」。

#### (一)、我國近年來貧富懸殊加劇，貧困者與日俱增

台灣在1980年代中期之後，隨著整個產業的轉型與全球化程度的深化，所得不平等的問題愈形嚴重<sup>2</sup>；又自2008年全球在金融海嘯衝擊下，中下階級首當其衝地掉落到貧窮線以下，台灣也不例外，面臨著貧富懸殊加劇，貧困者與日俱增，尤其長年面對就業困難，民間更有發起「反貧困聯盟」<sup>3</sup>。

#### (二)、為維護居住權，開始有反迫遷運動

由於我國已於民國101年12月30日起實施《住宅法》，更於民國106年1月11日修正公布的條文第53條規定：「居住為基本人權，其內涵應參照經濟社會文化權利公約，公民與政治權利公約，及經濟社會文化權利委員會與人權事務委員會所作之相關意見與解釋」；而聯合國《經濟社會文化權利公約》第7號一般性意見，認為「適足住房權的保障，包括免遭強迫驅逐、騷擾和其他威脅。「強迫驅離」必須滿足三個要件，即(1)要求人們搬離的前提，必須為了保障住居者或他人的基本權利或是更大公共利益所必須；(2)整個過程必須公開透明，並與受驅離者盡可能地確商；(3)完全補償<sup>4</sup>，否則，就構成不法的「強迫驅逐」。由於「強迫驅逐」不但明顯地侵犯了《經濟社會文化權利公約》所體現的權利，同時也違反了不少公民和政治權利，例如：生命權、人身安全權、私人生活、家庭和住宅不受干涉權，以及和平享用財產權等<sup>5</sup>。台灣自2000年以來，不少無產權的受迫遷社區，開始使用「居住權」作為主、次要的論述策略，例如：樂生、三鶯部落、紹興社區…等，而「居住權」論述話語興起的現象，受益於聯合國《經濟社會文化權利公約》中所提及，居住權不可化約於財產權；亦即「居住權」是有受保障，並非取決於居民是否握有財產權，而在於居住狀態是否因長期的占有、生活模式的建立、是否有尊嚴的生存與生活所必須等因素，而已形成「保有權」<sup>6</sup>。

另我國自民國98年行政院「國有土地清理活化督導小組」推動國有土地，加速對其管有土地上的居民要求強迫拆遷，也被以「國有土地是全民資產，土地原本就是居住使用，不應將之視為商品」為由，而認為利用訴訟手段，驅趕長年因基本生存所需而居於此的原居民，使其流離失所，是違反聯合國《經濟社會文化權利公約》之「適足居住權」的保障<sup>7</sup>。

#### (三)、透過《住宅法》保障居住權

我國《憲法》第15條保障人民之「生存權」，生存權的內涵與「居住權」有非常密切的關係，居住作為生存的重要面向，故可將之置入當前生存權的討論，從大法官會議釋字第709之解釋可看出蘇永欽、葉百

修、湯德宗等大法官的意見書中，咸認為「居住權」可以放在「生存權」的脈絡下建構<sup>8</sup>。為保障國民「居住權益」，於2012年12月30日起施行《住宅法》，該法中透過1、興建「社會住宅」（《住宅法》第4條）；2、辦理補貼住宅的貸款利息、租金或修繕費用（《住宅法》第9條）；3、利用租金收入免納所得稅方式，鼓勵住宅所有權人將住宅出租予依《住宅法》規定接受主管機關租金補貼或其他機關的各項租金補貼者（《住宅法》第15條）等方法，協助弱勢者滿足適足住房權。

#### (四)、透過《租賃住宅市場發展及管理條例》限制住宅租賃契約

除了前述《住宅法》外，為了讓房屋承租人免受不合理的租賃條件侵犯，使其具有「可承受性」，且為活化及利用現有空屋，採「包租代管方式」，另「社會住宅」也包租代管<sup>9</sup>，故自民國107年6月27日起開始施行《租賃住宅市場發展及管理條例》，對於該條例限制「住宅租賃契約」，保障承租人，此可分以下六點說明：

##### 1、住宅房屋之承租人的「居住權」，政府訂特別法加以保障

「房屋租賃」屬於民事契約，適用《民法》債編的規定，而我國已實施《住宅法》，保障人民的「居住權」；立法院為更落實沒有自有房屋，而要仰賴「承租」方式，取得住宅之使用權的承租人，三讀通過《租賃住宅市場發展及管理條例》，該條例已成為《民法》的特別法，該條例中的規定自然優先於《民法》中債編「租賃」相關的規定而適用。

住宅房屋的承租人可運用《租賃住宅市場發展及管理條例》的規定，保障自身的租賃權益；此可由該條例第1條規定：為維護人民「居住權」，健全租賃住宅市場，保障租賃當事人權益，即可瞭解。

##### 2、「承租人」及「次承租人」均受保障

《租賃住宅市場發展及管理條例》所保障的承租人包括「原承租人」或因「轉租」而成為「次承租人」。過去有些「原承租人」未獲「出租人」同意，即擅自轉租，為了保障「次承租人」的權益，該條例規

定「轉租人」應經出租人以「書面」同意，方得轉租其租用之住宅的全部或一部；而且「轉租人」於簽訂「轉租契約」時，應向次承租人提供「出租人同意轉租的書面文件」，並於「轉租契約」載明其與出租人的租賃標的範圍、期間及得終止租賃契約的事由（參見《租賃住宅市場發展及管理條例》第9條）。

##### 3、承租人訂立「租賃契約」，應注意「應約定」及「不得約定」事項

往昔承租人承租「住宅」房屋使用，有些出租人利用其優勢地位，使承租人訂立不公平的租賃契約，承租人可以因以下兩點事項較受保障：

甲、中央主管機關要訂出租租賃契約的「應約定事項」及「不得約定事項」，俾保障承租人：

中央主管機關未來所定的「應約定事項」，其內容包括：（1）契約的重要權利義務事項；（2）契約違反的法律效果；（3）契約的終止權及其法律效果；（4）其他與契約履行有關的重要事項。

乙、至於「不得約定事項」，則包括：（1）限制或免除租賃當事人之一方義務或責任；（2）限制或剝奪租賃當事人之一方行使權利，及加重其義務或責任；（3）其他顯失公平事項（參見《租賃住宅市場發展及管理條例》第5條）。

##### 4、規範租賃住宅廣告，保護承租人免因而陷於錯誤

再者承租人承租住宅房屋，出租人有些透過誇大不實廣告，使承租人誤判陷於錯誤而承租。不論「出租人」或出租人委託刊登「租賃住宅廣告」的「媒體經營者」均受規範。其所提供的「租賃住宅廣告內容」必須與「事實」相符；如租賃住宅「面積」、「屋齡」、「樓層」及「法定用途」與「事實」不符，致承租人因信賴該廣告而受損害時，則「出租人」或「出租人應與媒體經營者」負連帶賠償責任（參見《租賃住宅市場發展及管理條例》第13條）。

##### 5、限制「押金」及強制出租人的修繕義務

又往昔有些出租人要求承租人繳交不合理的押金及讓承租人無法使用到合於居住使用的房屋；現依《租賃住宅市場發展及管理條例》均有進一步的

合理保障，茲分述之如下：

#### 甲、押金：

限制出租人收取押金，其數額不得超過兩個月的租金總額。

#### 乙、出租人的修繕義務：

出租人負有以合於所約定居住使用的租賃住宅交付承租人的義務；且應於「租賃期間」保持其合於居住使用的狀態。又如應由出租人負責修繕，且有修繕的必要時，出租人即應修繕，倘出租人未於承租人所定的「適當期限」內修繕時，則承租人可自行修繕並請求出租人償還其費用或於約定的「租金」中扣除（參見《租賃住宅市場發展及管理條例》第7條、第8條）。

### 6、賦予承租人特定情形下，可以提前終止租賃契約

《租賃住宅市場發展及管理條例》第11條規定：「承租人」如於「租賃期間」發生下列情形之一，導致難以繼續居住，可以提前終止租賃契約，而且出租人不得向承租人要求任何賠償：

- (1) 因疾病、意外產生有長期療養的需要；
- (2) 租賃住宅未合於「居住」使用，並有修繕的必要，經承租人定「相當期限」催告，而出租人不於「期限」內修繕；
- (3) 因不可歸責於承租人的事由，致租賃住宅的一部滅失，且其存餘部分難以繼續居住；
- (4) 因「第三人」就租賃住宅主張其權利，致承租人不能為約定之居住使用。

承租人依前述規定行使「終止權」，必須注意以下三點：

- (1) 應於終止前「30日」通知出租人；
- (2) 應以「書面」通知出租人；
- (3) 通知時應檢附「相關事證」，如果是因「疾病、意外」有長期療養的需要，須檢附「設立在案醫療機構出具療養時程需『六個月』以上的診斷證明」（《租賃住宅市場發展及管理條例施行細則》第3條）。

上述《租賃住宅市場發展及管理條例》的規定，是為使住宅租賃的承受人具有「可承受性」。

## 四、結語

如上述所述，我國因自民國98年12月10日正式使聯合國《經濟社會文化權利公約》具有國內法的效力，對於該公約第11條所保障的「居住權」自應加以落實。目前已有《住宅法》的實施，從民國107年6月又施行《租賃住宅市場發展及管理條例》，盼這些法律及相關法令都能推廣並加以落實，使弱勢者的「居住權」獲得保障，俾符我國一向以「人權立國」之理念！

### 《註釋》

- 1、《經濟社會文化權利公約》一般性意見，頁26-31，社團法人台灣人權促進會出版。
- 2、呂建德、葉崇揚撰：「台灣所得分配惡化的政治經濟基礎：一個政治的解釋」乙文，載許宗力主編：追尋社會國，頁627，2017年12月出版，國立台灣大學出版中心出版。
- 3、簡錫 撰：「反貧困運動-扭轉崩世代的危機」乙文，載台灣人權學刊第一卷第3期，頁171-173，2012年12月10日出刊。
- 4、台灣人權促進會，台灣反迫遷連線主編：反迫遷手冊，頁10-11，2016年4月初版。
- 5、《經濟社會文化權利公約》一般性意見，頁45-49。
- 6、陳虹穎、徐亦甫撰：「東亞迫遷法庭及台灣居住權運動現況與挑戰」乙文，載台灣人權學刊第4卷第2期，頁177，2017年12月出刊。
- 7、何燕堂撰：「被形成的『違占戶』——基隆貴美雜貨店：國土活化政策如何侵犯底層人員的居住權？」乙文，載台灣人權學刊第3卷第4期，頁164，2016年12月出刊。
- 8、陳冠璋著：憲法上居住權之建構與實現-以司法審查為核心，頁153-155，2017年12月初版第1刷，元照出版有限公司出版。
- 9、朱慶倫等撰「社會住宅業務推動情形」乙文，載主計月刊第749期，頁64，2018年5月出刊。

# 宗教自由的限制問題

鄧衍森

東吳大學法律系教授

## 一、宗教自由的概念

通說認為宗教自由包含兩個面向：內在自由與外在自由，前者意指宗教信仰者內心活動所能使用的範疇，不受任何限制的狀態，屬於絕對自由的範疇；後者則指宗教自由的行使與表現，包括宗教儀式、建築物、展示宗教象徵符號、穿戴服飾、飲食習慣，與踐行宗教信仰所需之內外事務，內部事務屬於宗教自主之行為，包括推選宗教的領導人、教義製作與教育訓練、外部事務包含組織結社、推展宗教教義與信仰活動等屬之。

宗教自由的行使與表現，特別是外部事務，有與社會生活中其他人發生關係的效果，因而屬於相對自由的範疇，於有法律規定事由發生時，基於其必要性理由，即可加以限制，所稱事由，例如公共安全、秩序、衛生、道德，或為保護他人之權利與自由等。

司法院釋字第490號解釋，對於宗教自由亦有類似之說明：「所謂宗教信仰之自由……其保障範圍包含內在信仰之自由、宗教行為之自由與宗教結社之自由。內在信仰之自由，涉及思想、言論、信念及精神之層次，應受絕對之保障；其由之而派生之

宗教行為之自由與宗教結社之自由，則可能涉及他人之自由與權利，甚至可能影響公共秩序、善良風俗、社會道德與社會責任，因此，僅能受相對之保障。宗教信仰之自由與其他之基本權利，雖同受憲法之保障，亦同受憲法之規範，除內在信仰之自由應受絕對保障，不得加以侵犯或剝奪外，宗教行為之自由與宗教結社之自由，在必要之最小限度內，仍應受國家相關法律之約束，非可以宗教信仰為由而否定國家及法律之存在。」<sup>1</sup>。

基於此，宗教自由合於憲法保留者，為有關宗教信仰之內在自由部分。屬於絕對保障範疇，所謂「相對保障」，即關於表現或行使宗教自由之外部行為，如有侵犯到他人之權利或妨害他人之自由，違反公共秩序及善良風俗等，在必要之最小限度內，仍應受國家相關法律之約束。基於此，宗教自由之外部行為，概念上屬於法律保留之範疇，與宗教內在自由係屬憲法保留之意義與效力有所不同。

在國際人權法上，宗教自由更是具有普世性效力的權利與自由，所有宗教信仰在任何國家法律體系上，都應獲得平等的對待與保障。國家應對於人民信奉的各種宗教承擔保障義務，以確保其信仰自由的權利，以及尊重宗教的多樣性，並且消除一切

基於宗教和信仰原因的歧視。

基於宗教或信仰原因的不容忍和歧視，依1981年聯合國大會通過之《消除基於宗教或信仰一切形式的不容忍和歧視宣言》(Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief)第2條的二項說明，係指以宗教或信仰為理由的任何區別、排斥、限制或偏袒，其目的或結果為取消或損害在於相等地位上對人權和基本自由的承認、享有和行使<sup>2</sup>。對於宗教自由的享有與表現，本宣言第6條宣示，應包括下列各種自由：

- (一)有宗教禮拜和信仰集會之自由以及為此目的設立和保有一些場所之自由；
- (二)有設立和保持適當的慈善機構或人道主義性質機構的自由；
- (三)有適當製造、取得和使用有關宗教或信仰的儀式或習慣所需用品的自由；
- (四)有編寫、發行和散發有關宗教或信仰的刊物的自由；
- (五)有在適當的場所傳播宗教或信仰的自由；
- (六)有徵求和接受個人和機構的自願捐款和其他捐獻的自由；
- (七)有按照宗教或信仰之要求和標準，培養、委任和選舉適當領導人或指定領導接班人的自由；
- (八)有按照自己的宗教和信仰的戒律奉行安息日、過宗教節日以及舉行宗教儀式的自由；
- (九)有在國內和國際範圍內與個人和團體建立和保持宗教或信仰方面的聯繫的自由。

這些自由，概念上為宗教自由之存續與發展所必須享有之權利與自由，性質上屬於宗教自由外在行為的積極自由，特別是透過宗教團體以表現宗教自由，國家有義務通過法律予以確認並保護。除非有法定事由，如侵害他人權利或妨害他人自由，違反公共安全、破壞秩序、損害衛生或抵觸道德等，始得加以限制。如公民與政治權利國際公約（以下

簡稱公政公約）第18條第3項：人人表現其宗教或信仰之自由，非依法，受限制，此項限制以保障公共安全、秩序、衛生或道德或他人之基本權利與自由所必要者為限。

## 二、權利減免（derogation）與限制（limitation）的區別

國家因緊急狀態基於公政公約第4條所為之權利減免措施，與第18條第3項所規定之行使上限制，應加區別。減免與限制在性質與範圍上均有所不同。前者應只是暫時的處分，後者則具有長久的規範意義。

減免之相關措施必須滿足以下條件：（一）嚴格限於緊急狀態所必要者；（二）不得牴觸締約國其他國際法義務；（三）不得有種族、膚色、性別、語言、宗教或社會積極之歧視。由於宗教信仰自由屬於第4條不得減免之權利<sup>3</sup>，因此，宗教自由之限制問題亦僅限於公政公約第18條第3項之例外情形。其中非依法律不受限制，屬於形式條件<sup>4</sup>，亦即法保留原則之概念範疇。故所稱之法，必須是立法機關制定之法，其內容必須明確與可行，不得授權行政機關有裁量權限之情形<sup>5</sup>。由於宗教自由屬於高規範密度之權利，對於此等重要之基本權與人權或自由之限制，於有法定事由或我國《憲法》第23條規定之事由外，仍必須符合比例原則，不論是個別事件上或是整體規範上，都無違反必要性與侵害最小之原則。關於個別事件合乎比例原則，意指針對宗教自由特定行為之限制，基於法定事由，屬於絕對必要且無其他替代措施之情形；至於整體規範是否合乎比例原則之判斷，以宗教自由之本質是否受到侵害或干預為斷，亦即對於宗教自由行使與表現所加之限制，如造成限縮宗教自由的權利內涵，或改變宗教自由的權利概念，限縮宗教事務之自主範疇，以至於達到減免或降低國家保障宗教自由的義務，使宗教內在自由處於相對保障之狀態，有關限制或改變措施即有整體規範上違反比例原則之效果。

### 三、表現宗教自由的限制

宗教自由表現的限制理由中，公政公約第18條第3項中並未包含其他自由，如表意自由、結社自由與遷徙自由有關國家安全理由，係屬故意之排除。因此，國家不得以國家安全之理由作為限制宗教自由之正當理由<sup>6</sup>。然而公政公約第18條第3項與歐洲人權公約第9條第2項、美洲人權公約(American Convention on Human Rights)第16條第3項關於宗教自由之表現卻都有公共安全(public safety)的規定。由於各該條文中都有公共秩序之規定，因此，公共安全與公共秩序應為不同之概念。

針對有關限制宗教自由表現之法定事由，分析說明如下。

#### (一) 公共安全

文義上，公共安全意指保護一般大眾之生命、身體與健康或財產免於遭受侵害或損害之意，就宗教自由之表現與行使行為而言，整體上觀之，如其對不特定之人生有上述之結果時，即有可依法為限制之理由<sup>7</sup>。所稱不特定之人是否包含其信徒在內，解釋上應以肯定為宜，其理由在於宗教自由之表現與行使，應不容許可侵害任何人之生命、身體與健康或財產之情事發生。

關於公共安全的保護，歐洲人權法院在S. A. S. v. France案<sup>8</sup>的判決可作說明。法國2010年10月11日的2010-1192的立法，規定任何人於公共場所隱藏面孔者為違法而應受制裁。申請人為伊斯蘭教之法國人質疑全面禁止伊斯蘭教信徒穿戴面罩，構成歐洲人權公約關於宗教自由之表現。她表示她並未受到強制也沒有一致性的戴面罩，但她認為宗教自由的保障包含提供她可以自由選擇是否戴面罩，如有安全理由她也可以揭露面貌。

關於立法全面禁止伊斯蘭教信徒穿戴面罩是否必要的問題，法院指出，國家能確認人的身分，防止他人與財產遭受侵害的危險確實很重要，因此，在過去判決中確認，在有安全檢查的必要下，除去宗

教衣物或面罩的義務，並未違反宗教自由。全面禁止的必要性必須是穿戴面罩對於公共安全有普遍的威脅才符合比例原則。法國立法的目的並無為公共安全之理由，必須全面禁止信仰伊斯蘭教婦女應放棄表現其宗教自由選擇之正當性。

基於本案判決關於公共安全之說明，基於公共安全事由限制宗教自由之表現，必須證明有關宗教自由之表現與行使，對於公共安全具有普遍之威脅，始足當之。

#### (二) 秩序 (order) 或公共秩序 (public order)

公政公約、美洲人權公約關於宗教自由表現之限制事由均使用「秩序」一詞，而歐洲人權公約之用語則為公共秩序，此等不同用語是否意指不同意義與概念，實有說明之必要。在公政公約保障之權利受有限制之規定，如第12條遷徙自由權、第19條言論自由權、第14條公平審判權、第21條集會權、第22條結社權等，其限制事由均使用公共秩序一詞，唯獨宗教自由使用秩序<sup>9</sup>。秩序的概念內涵，文義上似乎較諸公共秩序為狹，其反面意義為失序或失序狀態；然而觀之一般國內法對於公共秩序之維護與保障之立法例，公共秩序與秩序在規範目的上並無若何差別。例如，愛爾蘭1994年的刑事正義(公共秩序)法(Criminal Justice (Public Order) Act, 1994)<sup>10</sup>、英國1986年的公共秩序法(Public Order Act 1986)<sup>11</sup>與芬蘭2003年的公共秩序法(Public Order Act)<sup>12</sup>，其立法目的與規範內容大同小異都是針對危害公共秩序與安全之行為，加以禁止並處罰之。以芬蘭之公共秩序法為例，第2章規定危害公共秩序與安全與擾亂治安(Endangering public order and security and causing disturbance)下，第3節列舉規定一些擾亂公共秩序與危害公共安全(Disturbing public order and endangering public security)之行為，如製造噪音或類似擾亂治安之行為、反覆做出

恐嚇舉動、言語恐嚇或是類似可造成恐懼之恐嚇行為、酗酒等屬於危害公共秩序與安全之行為。基於此，人權法上，限制宗教自由之法定事由，不論是秩序或公共秩序的規範目的與內容，應都是為保護社會生活中所有人能享有並處於和平與安全下生活所必要的秩序。

因此，宗教自由之表現或行使受到限制之情形，僅限於在社會生活中會造成失序之狀態，致生有擾亂公共秩序與危害公共安全之結果時，始有正當理由加以限制。

歐洲人權法院例在Ahmet Arslan and Others v. Turkey案<sup>13</sup>之判決可做說明。申訴人等共二十七人屬於稱為Aczimendi tarikati宗教團體的成員，1996年10月參加宗教儀式後，穿戴屬於其團體之特殊頭巾、外袍等服飾，在發生一連串的衝突事件後，申訴人等被逮捕並遭到拘留，後依反恐怖主義之立法被起訴。在訴訟程序進行中，申訴人等仍穿著其特殊服飾，法院以申訴人等違反非宗教儀式中不得於公共場所穿著特殊宗教服飾之禁止命令，做成有罪之判決。

歐洲人權法院強調，土耳其在本案處罰的僅是針對在公共場所穿著特定宗教服飾問題，與其他案件中，在政教分離(secularism)原則下，基於公共安全、防止失序(prevention of disorder)，以及為保護他人之權利與自由之正當理由，禁止在公立機構(public establishment)穿著具宗教象徵意義的服飾之理由下，宗教中立(religious neutrality)應優於個人宗教自由表現權之情形不同。

然而，於本案並無證據顯示申訴人穿著其特殊宗教服飾會對公共秩序造成威脅，亦無證據顯示彼等涉及對於路人施以不恰當的壓力企圖改變他人宗教信仰(proselytism)之禁止規定。

因此，法院認為土耳其政府限制申訴人等穿著其特殊宗教服飾的必要理由並未具有說服力，無

充分理由得以干涉申訴人等表現其信仰自由的權利，因而違反表現宗教自由之保障義務。

歐洲人權法院似乎認為，國家不得基於抽象之公共利益理由，亦即群體生活之共通目的與價值，對於宗教自由之表現行為加以限制。例如對於無神論或是有特定國家宗教之國家，公共利益往往可作為對於干預或限制宗教自由或不同宗教之事由。

然而在Coeriel and Aurik v. the Netherlands一案中<sup>14</sup>，三人權事務委員會的意見似乎認為公共秩序的概念與公共利益的概念有關，而非只是事實狀態之失序情形。本案申訴人因信仰印度教而希望在印度學習以成為僧侶，所以要求政府允許改變他們的姓氏以符合成為印度教僧侶的要求，然而荷蘭政府以不符合法律改變姓氏的要件而駁回其請求。人權事務委員會的意見認為，荷蘭政府拒絕申訴者改變姓氏的請求，應屬對本公約第17條私生活保障的侵害，但對於姓氏改變的限制，屬於第18條第3項所列的「公共秩序」之限制事由，考其以公共利益理由之說明，可認為其限制為合理，因而具有正當性。

### (三)衛生或公共衛生

衛生作為限制宗教自由之正當事由，規範目的上係因宗教之表現行為對於社會生活中不特定之他人有侵害健康之情事，因而有必要加以限制。因此，概念上與公共衛生之維護有所關聯。若僅對於特定人生有健康侵害之情事，而其侵害之原因非可歸責於有系統之宗教行為，應即無本條適用之餘地。即為單純之民事侵權關係，殆無國家公權力可以干涉之理由。

公共衛生的概念依美國公共衛生協會(American Public Health Association)的定義為：公共衛生促進並保護一般人與其生活，學習，工作與娛樂之環境的健康<sup>15</sup>(Public health promotes and protects the health of people and the communities where they live, learn,

work and play.)。例如，公共衛生設定安全的標準以保護工作者，開發學校的營養方案以確保兒童能獲得營養的食物、追蹤疾病發生的原因、避免傷害的發生，並闡明容易生病的原因等。基於此定義，公共衛生與人權的實現與享有實具有密切關係，性質上也是人權，特別是健康權的重要條件。例如《經濟社會文化權利國際公約》第12條關於健康權之規範內容，概念上即是國家在公共衛生義務的說明。第12條規定：「一、本公約締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。二、本公約締約國為求充分實現此種權利所採取之步驟，應包括為達成下列目的所必要之措施：(一)設法減低死產及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育；(二)改良環境及工業衛生之所有方面；(三)預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病；(四)創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理。」

基於公共衛生，國家有延續與保護人民的生命，提供安全生活與生存必要的環境與健康要素的積極義務。然而在人權法上，公共衛生也是限制人權的正當事由之一。宗教自由之表現亦受有公共衛生之限制。依上述關於公共衛生與健康權之關係，宗教自由之表現如有危及公共衛生之情事，如有相關法律規定，其限制即具有正當性。例如，污染環境造成健康不良影響，或使用有害健康之食物有造成死亡之危險，對於有傳染危險之疾病拒絕治療，對於兒童有妨礙其發展與發育之行為等宗教行為，均屬有違公共衛生而有限制之正當事由。

#### (四)道德

人權事務委員會對於思想信仰與宗教自由於一般性意見第22號中，對於道德有如下說明：「道德的概念源自眾多社會、哲學與宗教之傳統，因此，基於保護公共道德之理由對於宗教或信仰表示自由之限制，不得僅因單一之傳統為其理由。」<sup>16</sup>公共道德之概念具有多元性之特質；因而非單一宗教文化之

概念。因此，對於宗教自由之表現，以公共道德之事由加以限制，除應有法律規定外，必須於個案中對於公共道德之內涵做成具體與明確之說明，非可以抽象之單一或傳統之概念，據為限制宗教自由之正當理由。因此，公共道德雖屬於抽象之概念，適用上卻須隨時間、空間與文化背景做成具體化之規範模型，始能具有正當性。

M.A.B, W.A.T, J-A.Y.T v. Canada一案<sup>17</sup>，似可作為說明之例。申訴人所屬宇宙教會大會(Assembly of the Church of the Universe)之重要的宗教活動為對被該宗教視為「上帝之樹」的大麻樹進行照顧、栽培及敬拜。加拿大政府認為此宗教信仰已違反加拿大法律，並沒收大麻樹，並起訴其信徒。信徒於是向人權事務委員會主張其宗教自由受到加拿大政府的迫害。然而人權事務委員會的意見(views)則認為，一個宗教對於毒品的崇拜是難以想像的，已非屬於本公約第18條所保護的宗教範圍<sup>18</sup>。

道德屬於不確定之概念，內涵要素常受環境、社會變遷與文化演變而有所更易，因此，以道德事由作為限制宗教自由之表現與行使，並非易事。國家對於宗教自由之干預必須謹守中立之立場，不得介入宗教之內部事務，干擾宗教自主，或以特定價值、信念判斷宗教信仰之合理性。以道德為理由妨害、限制宗教行為之自主，極有可能已構成宗教自由之侵害。因此，以道德事由作為限制宗教自由之表現，除不得基於歧視之目的外，應確保未背離民主社會之多元主義。

#### (五)保護他人之基本權利與自由

前述S.A.S. v. France一案，歐洲人權法院對於法國以公共安全理由立法全面禁止伊斯蘭教信徒於公共場所穿戴面罩，對於公共安全並無普遍的威脅，不認為有正當性。然而最後歐洲人權法院以十五票對二票多數，認定法國立法未違反第9條之義務。原因是法院認可法國政府聲稱，有關立法

之目的係尊重社會生活最低必要條件，或生活在一起，因而認為可以連結保護他人之權利與自由之正當目的。法院並表示可接受法國政府強調個人間互動關係之重要性，認為如有人於公共場所蒙面將不利此關係之理由。法院因此認為，系爭禁止規定，原則上就其純為確保生活在一起之條件而言，具有正當性。基於此，維持生活在一起之條件，可視為是保護他人之權利與自由的要素<sup>19</sup>。

Dahlab v. Switzerland案<sup>20</sup>，申訴人為小學教師，因拒絕除去面紗遭到解任，主張其宗教自由受到侵害。歐洲人權法院認為，對於易受影響的稚幼年齡學童而言，即便申訴人未於課堂中灌輸宗教信念，但其穿著已帶有勸誘改變宗教信仰的效果，並且會灌輸學童性別不平等的負面訊息，因而認為瑞士政府以保護他人權利與自由為理由所採取之措施，並未違反公約義務<sup>21</sup>。

另有Siebenhaar v. Germany案<sup>22</sup>，法院以保護他人權利與自由為理由，認為雇主限制受雇人之宗教自由並無公約義務之違反。本案申訴人受雇於新教教會之契約中，明文規定必須忠於其教會，且不得成為其他宗教之成員或其教義與行為與新教教會有所抵觸之情形，後因申訴人積極參與統一教之事務致被解任。歐洲人權法院基於宗教團體之自主，國家不得干預之理由，與申請人違反契約規定已損及其雇主新教教會之理念，與父母對於其子女在教會學習的可信賴性，基於保護他人權利與自由之理由，認為德國並未違反第9條之義務。

#### 四、結語

宗教自由是民主社會的重要基石之一，因為保障宗教信仰與思想的自由，就是保障民主社會的多元與容忍，宗教自由是個人精神生活與人格發展最重要之條件，也是彰顯人的尊嚴最圓滿的方法與路徑。國家保障宗教自由義務之方法，依聯合國之實踐，包含尊重(respect)、保障(protect)與履行(fulfil)三面向。尊重宗教自由，如人權事務委員

會在一般性意見之說明：本條保障有神論信仰、非有神論信仰和無神論信仰的自由，以及不信奉任何宗教和信仰的權利<sup>23</sup>。人權事務委員會對於宗教與信仰自由採最廣義之解釋，意指國家對於個人內心之自由，不論其內容為何，必須絕對尊重，不得以任何理由加以限制。尊重之概念並非只是消極不干預，即稱義務已履行，國家應採取必要措施，確認宗教自由之法律地位並受法律保障，以免自由遭受任何可能之干預或受到歧視。保障宗教自由義務，意指制止並處罰宗教信徒或宗教團體於受到任何人在身體上、言語上或符號上的攻擊等情事發生時，國家應依法加以排除，否則即違反保障之義務。履行義務，意指國家應依有關宗教自由人權指標之規範指標與過程指標內容，全面與完整建構行使宗教自由之環境，確保宗教自由的表現不致受到任何限制，除非有人權規範上明文規定之事由，在必要情況下，符合比例原則，且無歧視之情形，始得加以限制。這是宗教自由之表現行為，得加以限制的情形，而其限制方式與方法，仍不得有侵害內在面向之宗教自由，亦即內心自由之絕對保障，如有侵害或干預內心自由之結果，即屬履行義務之違反。

#### 《註釋》

- 1 本釋字理由書所稱：內在信仰之自由，涉及思想、言論、信念及精神之層次中，含括言論之說明，似有不當之處。言論自由包含持有與散布，概念上已非內心之活動而為外在之表現，因而多以表意自由稱之，即此之意。言論或表意自由在規範概念上不受限制，係就權利本質之規範目的而言，因而對於言論之行使方式所加之限制，除限於法有明文規定之情形外，仍不得違反其本質之規範目的，否則即屬於言論自由之否定與剝奪，而有違反人權規範性之效果。
- 2 Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief, General Assembly resolution 36/55 of 25

- November 1981, article 2, para. 2.
- 3 其他區域人權規範有相同之規定，如歐洲人權公約第9條。
- 4 「而憲法第七條、第九條至第十八條、第二十一條及第二十二條之各種自由及權利，則於符合憲法第二十三條之條件下，得以法律限制之。」參見司法院釋字第443號解釋。
- 5 特別應注意Lon Fuller於*The Morality of Law*一書中所述，法律內在道德所應具備的八個要素。例如除明確性、可行性外，他如不溯既往、安定性、可預知性、一致性等形式要件。見Lon Fuller, *The Morality of Law* (New Haven, 1964), esp. ch. 2.
- 6 歐洲人權公約第9條第2項、美洲人權公約第12條第3項也都無國家安全之限制規定。然而對於與表意自由同列之思想自由，美洲人權公約第13條第2項第2款卻有國家安全之限制規定。
- 7 如僅係個人行為致侵害他人之生命、身體與健康或財產之情形，且非可歸責於該宗教團體或組織，即無本項之適用。
- 8 *Case of S.A.S. v. France*, (43835/11) Judgement, 1 July 2014, [2014] ECHR 695.
- 9 美洲人權公約亦有相同之情形：第13條思想與表意自由、第15條集會自由、第16條結社自由與第22條遷徙與居住自由之限制事由，都使用公共秩序一詞。
- 10 Available at <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1994/act/2/enacted/en/print#secl>
- 11 Available at <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/64/contents>
- 12 Available at <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2003/en20030612>
- 13 *Ahmet Arslan and Others v. Turkey* (41135/98) Chamber judgment 23.02.2010
- 14 *Coeriel and Aurik v. the Netherlands*, Communication No. 453/1991, U.N. Doc. CCPR/C/52/D/453/1991 (1994)
- 15 Available at <https://www.apha.org/what-is-public-health>
- 16 Human Rights Committee, General Comment No. 22, para. 8, HRI/GEN/Rev.9 (Vol. 1), p. 206.
- 17 *M.A.B., W.A.T. and J.-A.Y.T. v. Canada*, Communication No. 570/1993, U.N. Doc. CCPR/C/50/D/570/1993 (1994).
- 18 此判決結果受到不少批評，都認為對於第18條所指的宗教信仰應採取廣義解釋。
- 19 *Case of S.A.S. v. France*, supra note 6, para. 157.
- 20 *Dahlab v. Switzerland* (42393/98), ECHR 2001-V
- 21 本案之判決理由中，法院同時認為瑞士政府之措施符合保護他人權利與自由、公共秩序、公共安全等正當理由。
- 22 *Siebenhaar v. Germany* (18136/02), Judgment, 02.03.2011, available at <http://hudoc.echr.coe.int/?i=001-139444>
- 23 General Comment No. 22: The Right to Freedom of Thought, Conscience and Religion 1993/07/30. CPR/C/21/Rev.1/Add.4

# 與談宗教自由的限制問題

吳威志

中華人權協會副理事長、台中市勞工局局長

## 一、宗教自由的各種分類

憲法規範的自由權包含「內在自由」與「外在自由」；「宗教自由」也不例外。「內在的宗教自由」專指信仰不受限制，屬於絕對自由的範疇。

而「外在的宗教自由」可以明確區分，係指宗教自由的「外在形象標識」與「外在信仰行為」。「外在形象標識」包括宗教儀式、建築物、象徵符號、穿戴服飾；反而「飲食習慣」是屬於踐行宗教自由的外在信仰行為。

宗教自主之外在信仰行為，又可分「信仰宗教的內部行為」與「信仰宗教的外部行為」；前者包括推選宗教領導人、教義製作與教育訓練；後者包含組織招募成員、推展宗教教義與舉辦信仰活動。

## 二、宗教自由的法律保留

宗教自由的表現，特別是指「信仰宗教的外部行為」，因為與社會生活中其他人發生關係的效果，屬於「相對自由」的範疇，嚴格來說，就是「法律」最有必要介入的規定事由。

因此涉有《憲法》第23條適用，即宗教自由權利為了防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者，得以法律限制之。

即是鄧教授文中所言「基於其必要性理由，即可加以限制，所稱事由，例如公共安全、秩序、衛生、道德，或為保護他人之權利與自由等」。

當然，這種「信仰宗教的外部行為」也是符合《中央法規標準法》第5條「關於人民之權利、義務者，應以法律定之」的範疇。同時鄧教授亦提及大法官釋字第490號解釋「所謂宗教信仰之自由……其保障範圍包含內在信仰之自由、宗教行為之自由與宗教結社之自由」。

亦即「宗教信仰之自由與其他之基本權利，雖同受憲法之保障，亦同受憲法之規範，除內在信仰之自由應受絕對保障，不得加以侵犯或剝奪外，宗教行為之自由與宗教結社之自由，在必要之最小限度內，仍應受國家相關法律之約束，非可以宗教信仰為由而否定國家及法律之存在」。

## 三、宗教自由的國際規範

鄧教授也提出，1981年聯合國大會通過之《消除基於宗教或信仰一切形式的不容忍和歧視宣言》第2條定義，以宗教或信仰為理由的任何區別、排斥、限制或偏袒，其目的或結果為取消或損害在於相等地位上對人權和基本自由的承認、享有和行

使。

宣言第6條包括各種自由重要摘錄如下：

- (一)宗教禮拜、信仰集會及保有場所的自由。
- (二)設立慈善機構或人道救援機構的自由。
- (三)製取和使用信仰儀式或習慣所需用品的自由。
- (四)編寫、發行和散發宗教或信仰刊物的自由。
- (五)適當場所傳播宗教或信仰的自由。
- (六)徵求和接受個人或機構自願捐獻的自由。
- (七)培養、委任和選舉領導人或指定接班人的自由。
- (八)按照戒律奉行安息日、節日以及舉行儀式的自由。
- (九)建立國內和國際之個人和團體聯繫的自由。

當然，《公民與政治權利國際公約》第18條第3項「人人表現其宗教或信仰之自由，非依法，受限制，此項限制以保障公共安全、秩序、衛生或道德或他人之基本權利與自由所必要者為限。」足以證明仍有限制之必要範圍。

值得一提的是，我國民國98年公布《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》第2條對於法律效力特別條列「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力」；毫無疑問的，「宗教自由」當屬人權，所以宗教自由的國際規範也具有我國法律的效力，只不過該法主要在約束「政府」保障義務。

#### 四、宗教自由的保障判斷

鄧教授文章第二大段，特別以「權利減免(derogation)與限制(limitation)的區別」為題，論及《公民與政治權利國際公約》第4條短暫的權利減免措施，與第18條第3項長期性質的行使上限制，在國家緊急狀態下應如何區別。

「短暫的權利減免措施」是一種例行條件，必須符合緊急狀態所必要、不得抵觸國際法義務；以及不得有種族、膚色、性別、語言、宗教或社會積極之歧視。因此，此類宗教自由之限制即是「非依法律

不受限制」的保留原則。

所以，政府要限制「宗教自由」也必須依據《行政程序法》規範不可，包含第5條「行政行為之內容應明確。」、第6條「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」、第7條「行政行為，應選擇對人民權益損害最少者。」、第8條「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」

惟獨《行政程序法》第10條「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」鄧教授傾向「不得授權行政機關有裁量權限」，顯然，採取高密度之權利保障。但仍主張個別事件必須合乎「比例原則」之判斷，以宗教自由之本質是否受到侵害或干預為斷，來達到減免或降低國家保障宗教自由的義務。

#### 五、宗教自由的表現限制

鄧教授認為《公民與政治權利國際公約》第18條第3項中將有關國家安全理由故意排除。因此，國家不得以國家安全之理由作為限制宗教自由之正當理由。同時，列舉《歐洲人權公約》第9條第2項、《美洲人權公約》第16條第3項關於宗教自由之表現卻都有公共安全(public safety)的規定。因此分析「公共安全」與「公共秩序」概念之不同甚為精確。

##### (一)公共安全

公共安全意指保護一般大眾，包含信徒在內，之生命、身體與健康或財產免於遭受侵害或損害之意。歐洲人權法院2010年法國判例「關於立法全面禁止伊斯蘭教信徒穿戴面罩是否必要？」

法院指出，在有「安全檢查的必要」下，除去宗教衣物或面罩的義務，並未違反宗教自由。但全面禁止的必要性必須是穿戴面罩對於公共安全有普遍的威脅才符合比例原則。問題是行政行為的「安全檢查的必要」，可能產生過多的行政裁量，缺乏「司法審查」的必須性聲請。

##### (二)公共秩序

鄧教授認為《公民與政治權利國際公約》與《美洲人權公約》關於宗教自由表現之限制事由均使用「秩序」一詞，其他自由權則與《歐洲人權公約》之用語同為「公共秩序」，是否不同意義與概念？

宗教自由使用「秩序」較諸公共秩序狹義，但公共秩序與秩序在規範目的上並無差別；尤其鄧教授舉出愛爾蘭、英國及芬蘭都是採用「公共秩序法」為例。其實依據我國《民法》第 17 條「自由之限制，以不背於公共秩序或善良風俗者為限。」、第 36 條「法人之目的或其行為，有違反法律、公共秩序或善良風俗者，法院得因主管機關、檢察官或利害關係人之請求，宣告解散。」；及第 72 條「法律行為，有背於公共秩序或善良風俗者，無效。」，也均以「公共秩序」為標準。

因此，似可推論若要限制宗教自由之表現或行使，必須是在「擾亂公共秩序」與「危害公共安全」兩種嚴格考量下，始有正當理由加以限制。因此，參加宗教儀式，穿戴屬於其團體之特殊頭巾、外袍等服飾，必須有不得於公共場所穿著特殊宗教服飾之禁止命令，與發生一連串的衝突事件連結一起，才能形成有罪之判決。換言之，國家不得基於抽象之公共秩序理由，就對宗教自由之表現行為加以限制。

## 六、宗教自由之道德因素

聯合國人權事務委員會對於「宗教自由」於一般性意見第 22 號中闡明，對於宗教或信仰表示自由之限制，不得僅因單一之傳統為其理由。公共道德是否「非單一性」？除有法律規定外，必須於個案中判斷。

例如宇宙教會「上帝之樹」就是大麻，加拿大政府就此認為該宗教已違反法律，並沒收大麻起訴信徒；加拿大政府是否迫害宗教自由？依據人權事務委員會的意見，宗教對於毒品的崇拜，已非屬於《公民與政治權利國際公約》第 18 條所保護的宗教

範圍。

因此，國家以「道德因素」為理由，妨害、限制宗教行為之自主，除不得基於歧視之目的外，應確保未背離民主社會之多元價值。然而，這個多元價值常常因為時空及法律而改變，是否一直都可以稱為「公共道德」必須與時俱進；例如宗教禁止「同性結婚」，政府該被認為是「宗教歧視性別」？還是該認為是「宗教維護道德」？

## 七、宗教自由的政府義務

保護人民之基本權利與自由乃是政府普遍的義務。歐洲人權法院認定，接受了法國政府強調「個人間互動關係之重要性，認為如有人於公共場所蒙面將不利此關係」為理由。據此，維持生活在一起之條件，可視為是保護他人之權利與自由的要素。

相反地，宗教信仰性解放而於公共場所裸體，也是不利生活關係，政府為了保護他人權利與自由，即可限制宗教自由。鄧教授更舉出瑞士政府解任拒絕除去面紗的小學教師案例；說明歐洲人權法院認為，即便教師未於課堂中灌輸宗教信念，但其穿著已帶有勸誘效果，並會灌輸學童負面訊息，因而政府以保護他人權利與自由為理由所採取之措施，並未違反公約義務。

國家保障宗教自由義務之方法，包含不信仰與信仰任何宗教的權利。對於個人內心之信仰自由，必須絕對尊重，不得以任何理由加以限制；更應採取必要措施，確認宗教自由免受任何可能之干預或受到歧視。甚至，政府的保障義務，也要及於制止並處罰攻擊宗教信徒或宗教團體的任何情事，否則即違反保障之義務。

# 宗教立法之未來展望

張永明

高雄大學法學院財經法律學系教授

## 壹、前言

宗教信仰在人類文明發展歷史中向來即居重要之地位，不同之信仰圈亦均發展出可觀之文化傳統，對於信徒與非信徒均有諸多正面之影響，基本上無人能否認宗教信仰之可貴。但同樣地，歷史上亦發生多起對於異教徒之殘暴迫害，即使時至今日，中外各地仍不時傳出有心人士濫用人類對宗教信仰之虔誠，為遂行個人慾望，而造成信徒權利受損之案例。面對這種兩極化之現象，國家作為全體國民之故鄉，負有保護全體國民之義務，而無論其是否有宗教信仰，以及信仰何種宗教，自然必須正視人民信仰宗教之權利與潛在之風險，進而做出正確之立法，以為主管機關執行與司法機關解決紛爭之依據。

回顧我國有關人民宗教信仰之立法，僅有被大法官宣告部分條文違憲之監督寺廟條例，而解除戒嚴令力圖法治以來之重新立法行動，迄今則一事無成。在邁向全面法治化之方向不變下，我國未來勢必至少要有一部能夠符合時代潮流與實際需求之宗教法。因此，除主管機關與立法委員不斷提出相關草案外，宗教人士基於宗教法律攸關切身權益，亦

紛紛投入時間與精力研究討論主管機關之立法草案，並提出自身觀點之宗教基本法草案初稿後<sup>1</sup>，又努力提出修正版<sup>2</sup>，共同為未來之宗教法律催生盡力，值得肯定。

雖然日前立法院已擱置宗教基本法草案之初步審查<sup>3</sup>，但因我國之宗教法制確實未臻完備，相關問題仍有待立法機關制定一部良善之法律，能為各方行為之準據，因此，直到立法通過前，宗教法制仍有討論之必要。

## 貳、制定宗教事務法律之原則思考

宗教事務之立法涉及人民信仰自由、宗教在法治國家之地位，以及國家對於宗教事務應抱持之立場等問題，在講究人權保障，而宗教多元並存之國家，制定宗教事務相關之法律，首先必須釐清有關之原則性問題，方能在個別事務之立法上，符合憲法之要求。

### 一、宗教平等之意義

憲法第7條平等原則、平等權之規定，歷來之大法官解釋已建立實質意義平等之概念<sup>4</sup>，且成為各界之共識<sup>5</sup>。所謂實質意義之平等，即非形式意義之平等，而係依個案之實際情形，給予符合其本質之

不利或優惠待遇。因此，任何之個人或團體無法在任何情況下，均享有與其他個人或團體相同之法律地位，而僅得主張與其本質相符之適當對待，且無論是權利之享有，或責任之承擔，均同。

以宗教平等而言，所有之個人均得主張信仰與不信仰宗教之自由，國家不得以宗教之理由給予特定人不利或優惠之待遇<sup>6</sup>，但不禁止有信仰或無信仰之個人，當符合其他對所有人均有適用之要件時，得享有法律上之特殊優越地位或因此遭受較不利之對待。由於此時並不是以宗教信仰為決定之準據，縱使事實上呈現出，有宗教信仰與無宗教信仰之個人因此有不同之法律地位，亦不能就此指責牴觸宗教平等之憲法規定。實質意義之平等，對於宗教團體亦同等適用，同樣是由有宗教信仰之個人所組成、均從事宗教活動之團體間，當部分有違反所有人民團體均適用之處罰法律規定，或符合對所有人民團體均適用之獎勵規定，而部分無此情形時，雖然均具有宗教團體之實質特性，但實際上所獲得之法律待遇，即因此而有所差異。凡此均是講求實質意義平等下之當然現象，受不利影響之個人或團體，即不得以形式上受有不平等之待遇，主張相關之規定或國家之具體作為牴觸平等原則。

此外，在自由權有積極行使與消極不行使兩種面向下<sup>7</sup>，如釋字第490號解釋所揭示，人民有信仰宗教之自由亦有不信仰宗教之自由，國家不得因人民信仰或不信仰之因素，而給予優惠或不利益。因此，有信仰之人民或從事宗教活動之人士，不得單純以宗教之原因，主張享有非宗教人士之特權。這種宗教人士與非宗教人士實質平等之要求，不僅表現在遵守一般限制人民權利之法律規定，在享受如租稅減免之優惠法律規定時，亦是如此，而且不論是宗教人士個人或宗教團體，均是如此。

總之，宗教平等此項憲法明定之原則，並非禁止立法者制定對於宗教人士或宗教團體形成差別待遇之法律規定，而是要求立法者制定差別待遇之

規定時，必須要有正當化之理由。至於宗教人士或宗教團體不得單純以宗教信仰之理由，主張享有比一般國民或團體優越之法律地位，當然亦不應該只因有信仰之因素，而遭受較不利之對待。

## 二、宗教中立原則對宗教立法之拘束

現代民主法治國家無論是否有政教合一之過往歷史，其宗教均不再與政治結合，而形成政教分離或者政教分立之現象，因此，只要是民主法治國家，即被要求應遵守宗教中立之原則 (Neutrality principle)，不偏倚任何一個宗教<sup>8</sup>，以免出現政教不分，侵害宗教自主或獨厚特定宗教之情事。

由於人民之宗教信仰與宗教活動，為有信仰人民生活之一部分，在多元文化社會中，無法與無神論者，或者其他信仰者區隔開來，或大或小之磨擦與衝突勢難避免，此時國家公權力如何處理諸如此類之「宗教衝突」，而不違背宗教中立原則，即值得探討。

在信仰自由領域，人民有不信仰之自由，因此，宗教可以只渡有緣人，而放棄非信徒與異教徒，但俗世領域之國家，對於基於社會契約理論而成為其國民者，無論其性別、階級、信仰等各種可能之區分標準，均負有保護其免受侵害之義務，因此，國家不得拋棄任何一個國民，則當人民因其他信仰者之行為而有受國家保護之必要時，宗教中立原則並不能完全禁止公權力對特定宗教人士或特定宗教團體積極行使限制其權利之職權。

宗教中立原則要求國家不介入宗教內部之事務，因此，宗教信仰之內涵，國家無置喙之餘地，應尊重各個宗教之自主決定權，連帶地宗教團體之內部組織亦享有自治權，但當宗教事務具有外部影響力時，若其不致產生對於當事人或其他人權利干擾或限制效果時，國家應尊重宗教之自我理解與自治決定，惟倘已出現干預或侵害他人權利之效果或具有可能性時，國家基於保護義務，對於現存或有發生危害可能性之宗教外部效果，即應經利益衡量

後，採取必要之措施。

因此，宗教中立原則僅能限制國家不干預人民之內在信仰，對於人民表現在外之宗教行為，以及行使宗教結社自由，而成立之宗教團體，國家在有任何出現權利衝突之可能性下，均有義務積極去立法調和，只是在作利益衡量時，不得單純以宗教因素，給予利益或不利益。

### 參、幾項備受爭議宗教事務之立法

宗教信仰普及之國家，宗教為人民生活之一部分，宗教事務多半未能完全超脫俗世，甚至與諸多日常物質生活緊密相連結，但因宗教事務本質又含有思想、信仰等形而上之內容，本不容俗世國家立法干涉，因此極有可能出現衝突。迄今不少宗教事務適用各該領域之法律規定時，每有產生爭議之可能，而備受各界關注。

#### 一、傳統宗教行為之維持問題

今日自然環境與人文社會景觀之變化快速，各項傳統價值不斷面臨考驗，各行各業之傳統技能與行為也經常面臨存廢之爭辯，如此本為時空背景更替，社會發展之正常現象，但當這種改變來自國家之作為時，無論是國家有目的針對性地或間接之公權力行使，均容易引起是否破壞傳統、限制人民自由之爭議。

以宗教行為為例，每個宗教基於各自之發展歷史，均有獨特之宗教儀式與行為，成為其有別於其他宗教之處。當宗教不是離群索居，而深入庶民生活時，在人口快速成長、彼此生活距離日益拉近之今日，如何兼顧個人維持傳統、創新發展之權利，以及尊重相鄰關係人不受干擾之自由，即成為減少衝突之重要關鍵。一般而言，和平之解決之道，無非是雙方互相讓步，不堅持遂行一方之意願。

具體地以佛教點燈、燃燒金紙之宗教傳統行為而言，在過去環境污染源較少、環境承載污染能力尚強之時代，尚不致出現宗教行為與環境維護衝突之問題，但在今日人口密集、都市道場普遍，而環境

受污染情形日益嚴重，人民環保意識提升下，任何加重環境負擔之行為，均成為眾人嫌惡之對象。諸如此類有可能與其他人民產生衝突之宗教行為，國家作為有各種信仰與沒有任何信仰人民之保護者，自然不得偏袒任何一方，對於已對他人造成危害之宗教行為，如放生毒蛇等，甚至必須直接以公權力排除其危害。

因此，有造成他人權益影響之傳統宗教行為，應該無法不顧一切地要求繼續維持，而必須與時俱進作調整，以德國傳統教會之鐘響因附近居民安寧之需求，而必須在特定時段禁止敲鐘<sup>9</sup>，以及在從事禮拜活動時鐘聲音亮應受節制來看<sup>10</sup>，未曾有過政教合一歷史之我國，任何一個宗教要一層不變地維持過去以來具有對外影響力之宗教行為，應該更為不可能。退而求其次之作法，乃在兼顧其他可能產生衝突之利益下，保存傳統宗教行為之最重要成分，僅在不影響其他受保障利益情況下行使，並尋求轉化成能與周遭環境相容之方式，畢竟宗教自由之核心，在於內在之信仰，外在之宗教行為僅是促進內在信仰之方法，改變傳統採用之方法，雖然需要適應期間，但終究比造成利益衝突，進而釀成糾紛之守舊方式，更能在多元文化社會中取得立足之地。

倘若宗教團體能依其所處環境之承載能力，劃分出可以遂行傳統宗教行為之不同程度區域，並僅守只在特定場所或時段，始進行有造成環境污染之虞之宗教行為，則在最低限度範圍內，要求立法維持傳統宗教行為，尚屬可行。

#### 二、宗教場所之選擇問題

宗教團體欲從事宗教行為、凝聚信徒，必然需要固定之場所，但當特定宗教依其認知選定一處符合其宗教觀點之土地作為宗教場所，卻與世俗法律衝突，或無法取得土地所有權，或無法依照法定之土地用途使用時，此時即產生宗教聖地得否保存，甚至在極端情況，非該處所不行時，涉及特定宗教

存廢之問題。

人口密集帶來都市規劃之必要，大自然反撲引發保護環境理念，當過去對於環境規劃與環境保護法律缺乏之時代，自然不生牴觸法律之衝突，或者在法律齊備時代，宗教場所之選定均能符合相關法令之規定時，即均能相安無事。倘若宗教團體選定之場所與現行法令之規定起衝突時，宗教團體得否享有特權，即產生爭議。

從宗教團體之觀點而言，順應時代之改變，傳統上重視地點等各項條件之宗教團體，為滿足信徒就近參拜與宗教團體傳教之需求，亦紛紛開啟所謂的都市道場，當其依循往例，從事傳統之宗教儀式時，即因為都市化之後，比鄰而居之現象極為普遍，都市道場及可能對於所在居住環境造成衝擊，而成為鄰居抗議或檢舉違反空氣污染防治法與噪音防治法等，以及主管機關取締之對象。

從國家保護義務之觀點而言，當行政管制之目的，為保護居住環境時，各項防止增加環境負擔之規定與措施，無論是對於那一種污染源，除非有例外存在之必要性，通常均具有正當性。因此，所有欲在該區域範圍內生存與發展者，均應受相關保護環境規定之規範。

當一個地區已經採行管制措施後，擬新成立之宗教團體，其所從事之宗教行為與活動，即必須完全符合各該管制規定之要求；至於採行管制措施前即已存在之宗教團體，其法律地位有別於管制規定後才興建者，但為求和平共處，亦應盡最大之可能進行調整。因此，在各地都市化程度居高之今日，宗教團體得否在立法主張享有場所選擇之特權，恐怕不樂觀。

### 三、宗教團體從事商業活動之問題

一般認為宗教涉及形而上之事物，探究的是人類心靈層次之問題，宗教人士致力的是如何超脫塵世之紛擾，進而提升個人之修為，豐富精神之生活。相較之下，商業活動以追求經濟利益之最大化為前

提，為達獲利目的往往可以不擇手段，爾虞我詐更是商場上之常態，但商業活動可滿足與富裕物質之需求。基本上而言，宗教與商業有顯然不同之本質，但兩者是否即如水火般不能相容？宗教人士或宗教團體得否從事商業活動？因各宗教之教義與實踐存有差異，而人類生活型態又不斷變遷，各項價值觀念處於變動中，諸此問題在不同之時空背景下，即有不同之答案。

宗教之入世與出世問題，涉及宗教教義之核心，應屬宗教自治之範疇，各個宗教可以自行決定，採取何種單一模式，或者不同比重之混和模式，俗世國家之法律，基於宗教中立原則，不應強制介入此類宗教價值判斷之決定。但當宗教為求其所屬團體之運作，以從事商業活動所獲得之物質利益，供作精神修行所需之經費來源，而不仰賴或不完全倚賴信徒之捐贈時，無論其是入世宗教或出世宗教，以及此種決定是否改變其過去之傳統，基於所有團體之運作都需物質資源，先天條件不同之團體，籌措經費之方式，本來即有不同，多元之管道，只要不違反法律禁止之規定，即均應受到尊重。

宗教團體從事商業行為，可能影響大眾進行宗教捐獻之意願，以及對於宗教整體之觀感，同時對於從事同種類商業行為之非宗教團體亦形成實質競爭之關係，但在自由開放之社會中，任何種類團體之經營，均必須要有適應時代變遷與環境改變之能力與可能性，而公平交易市場被認為是良性商業競爭之必要條件，因此，宗教團體應有從事商業行為之權利，同時亦應該遵守從事商業行為之相關義務，如此方能順應時代之潮流趨勢。<sup>11</sup>

理所當然地，當宗教團體成立門檻越低時，彼此之間因數量多，生存與發展之競爭越形激烈，則宗教團體從事商業行為之需求即可能越高，同時因宗教團體不再稀少，其與非宗教團體之法律地位即應越為相近，各項商業行為規範均需遵守。未來之宗教立法對此應有原則性之規定，以符合實際情

況，並為後續分別適用法律，提供明確之判斷依據。

#### 四、宗教團體之租稅義務

雖然大部分之宗教均勸人為善，多數具有促進社會祥和、提升信徒心靈之作用，而宗教文物具有文化價值，宗教場所也大部分能開放給社會大眾參觀，增加人民休閒生活之活動空間，具有某種程度之公益性，國家可以考慮給予某種程度之租稅優惠。然而，如眾所周知，宗教信仰隨著社會變遷而改變，宗教團體之種類與運作方式越趨多元化，沒有爭議可以直接被認定為宗教團體者，固然有之，但亦不乏認定有困難者，而宗教團體從事商業行為後，如何兼顧非宗教團體經營同種類商業之公平競爭秩序，均使宗教之租稅問題複雜化。<sup>12</sup>

宗教租稅問題，依權利主體之概念與宗教運作之實際，應該區分為三方面：宗教人士之租稅、宗教在租稅上之地位，以及宗教團體之租稅等，其中只有宗教人士與宗教團體可能成為納稅義務人，但宗教有可能成為減免兩者租稅之理由。

宗教人士與其他自然人之稅捐法律地位相同：宗教人士依宗教信仰之習慣，收受信徒之供養捐贈時，信徒適用遺產及贈與稅法之規定，每年有捐贈免稅之額度<sup>13</sup>，收受捐贈之宗教人士，對於受贈之所得無須繳納個人綜合所得稅<sup>14</sup>；宗教人士有所消費，視購買之商品，負擔包含在售價內之加值型營業稅；其他稅捐亦一樣。這是確認宗教人士具有獨立之權利主體屬性，以及有信仰人民與無信仰人民，在法律上一律平等之當然結果。宗教人士為納稅義務人，不因宗教信仰關係，改變其作為國民之法律地位。

宗教為抽象存在之概念，並非法律上之權利主體，但宗教可以成為影響所屬宗教團體與關係人稅捐義務之因素。個別宗教要在稅法上成為租稅優惠之因素，首先必須被稅捐稽徵機關承認，而稅捐稽徵機關之承認取決於主管機關之認定，在宗教自由之今日，人民創立宗教之門檻大為降低，但並非

所有宗教均得成為所屬宗教團體或關係人據以減免納稅義務之依據。因此，有些宗教團體享有免稅地位，有些宗教團體則無，不僅本身應負擔營利事業所得稅或營業稅，對於向之為宗教捐贈之個人或營利事業，亦不得開立可以扣減所得總額之捐贈證明。

宗教團體如同一般人民團體，符合法律規定之要件時，與成立及參與團體運作之自然人脫離，而成為法律上獨立之權利主體，以及稅法上之納稅義務人。由於人民受宗教結社自由之保障，有權利依所認同宗教之屬性，或者依個人之喜好，成立各種類型之宗教團體，並自主決定從事各種活動，在宗教團體得以多元存在，不受限制從事商業行為時，各個宗教團體在稅法上之地位即不相同。此與宗教人士雖然信奉不同之宗教，但基於自然人之本質，得主張與信奉不同宗教之宗教人士，以及與無信仰之人民享有平等之稅法地位有別，稅捐稽徵機關僅承認符合法定要件之宗教團體，具有稅法上之特殊地位<sup>15</sup>，其餘則與一般人民團體無異。

在有信仰與無信仰之人民與團體間平等之要求下，單純之宗教因素並非國家給予差別待遇時應考量之因素，原則上只有公益慈善團體，因提供信徒或社會大眾公益性或慈善性服務，具有減輕政府福利行政給付之功能，國家減免其納稅義務，雖然表面上給予租稅優惠，但實際上亦課予從事公益慈善之義務。因此，宗教團體之所以得享有減免納稅義務之優惠待遇，必須是具備了其他人民團體在相同情況下亦得享有優惠之法定條件，始具有正當性。當然，宗教團體亦得不從事公益慈善事業，而專心於宗教事務，如此即與一般人民團體之納稅義務相同，不因宗教信仰之因素，而獲得稅法上之利益。

總之，宗教之租稅問題應分宗教人士、宗教與宗教團體三個面向，依其屬性分別認定，在人民負有納稅之義務，而有信仰之人民亦為國家之人民下，在政教分離與分立之國家，單純宗教因素並不

能影響納稅義務之有無，而符合租稅優惠條件程度不同之納稅義務人，其租稅之繳納義務當然亦不相同。

由於在現行之稅法規定下，稅捐稽徵機關對於宗教團體之稅捐減免，已有一套行之有年之認定標準，未來能否藉由立法再予擴大，因納稅者權利保護法已明定租稅優惠必須符合法定之程序與實質之要求<sup>16</sup>，可能性恐怕不高。

## 肆、關於「宗教基本法」草案

日前被提出之宗教基本法草案，是繼宗教法草案、宗教團體法草案後，接續被推出之創舉，雖然經立法院內政委員會取消審查<sup>17</sup>，但因此草案宗教團體不僅關注，亦有所參與，下文亦略作論述。

### 一、宗教基本法之用語

依基本兩字之一般理解，應該是要朝制定關於全體宗教事務之一般性規定，但因「基本法」之用語特殊，是否恰當，實有進一步探討之必要：查我國法律規定之用語採基本法者，迄今僅有原住民族基本法、科學技術基本法、教育基本法、通訊傳播基本法、環境基本法、客家基本法等幾部法律，數量上屬於少數，且是近20年來才開始使用之法律規定類型。究竟針對什麼領域適合制定基本法？什麼領域不需要？有沒有事物本質使然之情形？這應該是決定制定某法域基本法前應先予釐清者。

依法律規定產生之作用而言，基本法一般可以分為兩大類，第一類是屬於國家之根本大法，其實際作用與憲法相同，為具有最高位階效力之法規範，其他下位階之規範均不得與之牴觸，否則無效，此類型之基本法最為典型者，如德國基本法、香港基本法等；第二類則是針對特定領域事項制定基本原則、準繩與方針等。<sup>18</sup>由於我國已有成文之憲法，現有之幾部基本法，均可歸類至第二類。本文因非探討制憲議題，以下僅就第二類型基本法進行分析。

以我國這幾部基本法之性質來看，基本上係就

有必要訂定多部法律規範之特定領域，為避免各部法律間出現歧異，適用時產生衝突，因此以一部基本法來作為準據規範，其他相關之法律規定均在基本法之涵蓋範圍內，作相關之調整，或依據基本法再訂定詳盡之辦法<sup>19</sup>。如此觀之，若基本法之用語理解未有改變，則意謂著，宗教事務領域之所以必須制定基本法，在目前現行之宗教法律僅有監督寺廟條例下，無疑是體認宗教事務將來有多部待訂之法律，亦即認為在政教分離、國家對宗教事務應中立之今天，應該採高密度而非低密度之立法！但如此推論似乎與人民對於宗教信仰領域之立法認知不無扞格，除非是另以新的詮釋方式去理解宗教基本法。因此，未來之宗教事務立法是否採用基本法之用語，似乎有再商榷之必要。

### 二、「宗教基本法」應規定之事項

觀現行部分條文被大法官宣告違憲之監督寺廟條例，因只適用於部分之宗教；而過去之宗教法草案涉及干涉人民內在信仰之核心問題，均受到質疑；至於有意涵蓋所有類型宗教之宗教團體法草案，則因對於不同類型之宗教團體課予相同之團體經營義務，亦遭受反彈而遲遲未能完成立法，則在這些立法行動之後推出之宗教立法草案，應該對這些問題有所回應，因此，所謂之「宗教基本法」首要之功能，應該是能適用於所有類型之宗教，倘若堅持要使用基本法之用語，則應該僅對宗教相關事務為原則性與基本性之規定，所有之條文均限於本質上必須規定之事項與內容，否則即與一般類型之法律沒有區別。

#### （一）涵蓋所有宗教之聖俗銜接

作為所有宗教事務源頭依據之規範，「宗教基本法」自然不應規定某一個宗教之特有現象，且不得出現以特定宗教為本位思考之情節，而應將所有宗教在俗世規範中之定位，作一致性與原則性之規定，方符合其本質。因此，如民國106年宗教基本法草案第15條，規定不得禁止燒香、燒金銀紙錢以及

燃放炮竹、蠟燭等宗教行為，因並非所有之宗教均有此行為，即非妥適之規定，而必須改為比如不得禁止或應尊重傳統宗教儀式或行為等概括性抽象表達，代替草案具體彰顯特定宗教行為之用語。

由於有信仰之人民與無信仰之人民，均為國家之人民，均受國家制定法律之拘束，但俗世法律僅能規範俗世之行為，不應觸及宗教信仰之神聖領域，因此「宗教基本法」應該成為同時受世俗與宗教神聖規範拘束之有宗教信仰人民，銜接聖俗兩項規範之準據。由於每個宗教均有其獨特之處，對於聖俗區分之見解未必相同，「宗教基本法」之內容即不應以特定宗教之本位思想為主導，以免出現不同宗教間不平等之現象。

## （二）作為授權立法之依據

倘若宗教基本法之功能，係如其字義所顯示，則如同我國現有之幾部基本法般，為凸顯「基本法」作為萬法之根源，具有最高性之法律位階，其內容應具備言簡意賅、僅作原則性與綱領性規定等特色，在條列重要之基本原則後，明示由立法院另訂專法，或授權給主管機關訂定詳細之辦法，因此，宗教基本法之條文數量與內容，均越少越好。如此觀之，無論106年版或107年版之草案，均過於繁瑣，而不夠「基本」。

當「宗教基本法」要成為一切有關宗教事務俗世規定之根源時，其內容必須是有宗教信仰與無宗教信仰之人民，以及信仰任何種類宗教之人民，均能一體適用之原則性法律，而且不僅對於信仰主體之人民，也應對於信仰對象之宗教，以及對於能讓宗教永續發展之宗教行為與團體運作等四者，在國家法律體系中作最根本之定位。

在宗教平等之憲法規定下，信徒與一般人民之法律地位應無不同，其保有改變信仰與拋棄信仰之自主決定權，無論信仰世界之要求為何，應明白揭示信徒在俗世法律體系具有主體之地位，得自主決定改變或放棄信仰等「離經叛道」行為；在政教分

離與分立之今日，國家對於宗教之內涵應該完全無置喙之餘地，「宗教基本法」應明定國家不對宗教進行任何價值評價，甚至採取獎掖或貶抑措施。至於宗教行為與宗教團體之運作，因其多有與其他俗世之權利主體或公共利益產生衝突之可能，如何調和有宗教信仰人民從事宗教行為、組織運作所屬宗教團體之權利，以及與之陷入衝突之私人利益或公共利益，為俗世國家之任務，「宗教基本法」應該就此為原則性之規定，而由立法院以其他一般性之法律為詳細之規範。

## 伍、亟待未來立法解決之宗教事務問題

由於我國法制化大致成形，涉及宗教事務議題之領域，大致已有相關之法律加以規定，有爭議的，只是宗教人士或宗教團體如何適用該等法律，能否享有例外之優惠問題，基本上是屬於法律之適用與解釋，而非立法問題。原則上宗教人士與宗教團體亦無法藉由立法方式，明定個案情況下之法律地位，本文不建議繼續投入時間與精力去爭取，以免得到反效果。反而是針對現行法制欠缺規定者，去主張立法，較具實益。

### 一、各類宗教團體均應能依法取得合適之法律地位

在憲法人民權利之保障規定，以自然人為主要對象，由自然人組成之團體，在不抵觸各該權利之性質下，亦得主張如同自然人般，受憲法人權規定之保障。就法律地位之平等而言，宗教團體作為人民團體之一種，亦得主張法律平等，但如前所述，得主張者，乃實質意義之法律平等。

當宗教人士要在個人身分之外，組成以宗教信仰為連結之人民團體時，基於法律地位平等之憲法要求，國家應積極創設符合各該宗教信仰團體實質之法律規定，讓各種類型之宗教團體，得享有人民團體之法律地位，能以個人以外之名義，成為法律上之權利義務主體，這是最基本之要求，但亦僅止

於此，而不能更進一步要求所有宗教團體在法律上之權利與義務完全相同，蓋齊頭式之平等反而是違反平等原則。

以德國為例，各式宗教團體之法律地位，以傳統天主教與基督教所享有之公法人機構最為優越，只有此類之宗教團體得藉由國家課稅系統之協助，向其信徒課徵教堂稅，其他類型之宗教團體則必須先取得宗教公法人機構之法律地位，始得享有此項特權。至於宗教團體要成立非營利性、營利性、人合或資合之團體，國家在宗教中立原則下，政府面對人民之信仰不預設立場，不予干涉，各宗教團體依其所據以成立之法律規定，享有各該類型人民團體之權利與負擔相關之法律義務。<sup>20</sup>

因此，當國家承認或創設一種法律制度供宗教團體據以成立特殊之人民團體時，並不得影響宗教團體依據其他法律規定成立人民團體之權利，以及所有宗教團體在符合規定要件下成為該特殊類型之人民團體，但該特殊類型之宗教團體必須經由公開立法之程序，辯證其能滿足宗教團體獲得法律地位之需求，而有存在之正當性。當其他之宗教團體或非宗教之人民團體，符合成立要件時，亦得據以申請成立，並取得該類型人民團體之法律地位，但除非另符合其他人民團體亦得同時適用之法定要件，否則不得給予特殊之優越或不利之法律待遇。

綜合言之，在尊重多元文化之社會中，國家應積極創設能滿足各類型宗教信仰人民成立具有法律地位團體之需求，讓有宗教信仰之人民得依據各自之情況，找到最適合自己之方式，過其有宗教信仰、能讓其信仰之宗教永續發展之生活，但並不因此能從國家獲得比沒有宗教信仰之人民更多之法律上權利，而不同種類之宗教團體間，得因各自符合國家獎勵所有人民團體要件之程度，享有不同內容之法律上權利與負擔不同之法律上義務，如此方符合實質意義宗教平等之要求。

歷來被廣泛討論之立法草案均只適合大規模，

而不適合小型，以及諸如神壇等特殊類型之宗教團體，不僅有所疏漏，亦無法真正達成對宗教團體進行行政管制之目的。

## 二、明確區分宗教人士與宗教團體之權利與義務

雖然憲法第13條明文保障的是人民信仰宗教之自由，對於有信仰之宗教人士，國家應保障其內在之信仰自由，但就其信仰之對象，國家若得任意對宗教為限制，則人民之宗教信仰自由即會受到限制，甚至成為空談。因此，宗教亦為法治國家應保護之對象，由於宗教信仰是由信徒之集體行為所構成，並在信徒之參與下，以動態之方式不斷發展，雖然信徒與所屬宗教間具有緊密連結之關係，尤其是虔誠之信徒以其所隸屬宗教之代言人自居時，宗教人士與宗教團體更是以一體兩面之方式呈現。

俗世法律以自然人為主體，自然人所組成之團體在符合要件下，亦被賦予權利主體之法律地位，雖然在宗教信仰之實務上，信徒個人是微小不足道的，唯有在代表所屬宗教時，方顯現出存在之價值，宗教人士似乎成為所屬宗教之附屬，形成無論是權利之享有或義務之承擔，宗教人士均以所屬宗教團體為依歸之假象。

宗教事務之法律為俗世法律，不能規範宗教神聖事務，但得作為聖俗銜接之準據。作為俗世法律體系之一員，應明確規定，回歸以自然人為權利主體核心之基礎，宗教人士為有宗教信仰之人民，在法律上如同沒有宗教信仰之人民般，享有絕對的信仰與不信仰之自由，宗教團體則在未符合優惠待遇之條件時，與其他人民團體同享權利與負擔義務。宗教人士與宗教團體兩者在俗世法律上享有各自獨立之地位，與信仰之神聖領域，個人服膺所選擇之宗教信仰，而成為附庸絕然不同。因此，未來之宗教立法應有兩者明確區分、獨立存在之宣示性規定，並於權利義務之規定上分別處理。

法制上明確區分宗教人士與宗教團體之權利

與義務，有助於釐清適用法律時可能產生之誤解，當法律規定之對象為宗教團體時，未必對於宗教人士亦發生效力，反之亦然，而在地位因法定因素而被提升時，其效力範圍亦僅止於法律明定之對象。舉例言之，信徒捐贈給宗教人士與捐贈給宗教團體之法律效果有別，只有捐贈給宗教團體時，始有開立捐款證明與後續節稅之可能，以及接受監督之必要，而宗教團體應履行之義務與承擔之責任，並不及於宗教人士個人。

## 陸、結論

台灣自然地理條件地狹人稠、人民多神信仰者偏多，宗教團體不僅種類多元，數量亦龐大，除實際影響人民靈性之生活外，每當選舉時，宗教團體亦成為候選人競相拉攏之對象，但歷來之宗教立法行動則無一是成功的。在這種環境下，大家舉目所見的，只有宗教之強大影響力，以及宗教團體豐沛之政治與經濟資源，各種節制、防弊之思維，成為主流，反而輕忽了如何透過宗教立法，讓人民信仰自由進一步之實現。

在我國法制已大致完備，宗教事務相關之事項，已有部分適用對象不設限之一般性法律作為規範下，未來之宗教立法，應優先針對目前尚欠缺之部分，而暫時割捨想要在現行法制上爭取特殊對待之部分，如此或可有成。依本文見解，宗教之內涵、宗教之重要性，毋庸再透過立法強調，而宗教人士之社會地位，亦無需立法特別保障，唯一需要做的，乃讓各類型之宗教團體均有適當可依循之團體法制可供適用，並確保宗教人士與宗教團體各享獨立之法律地位，兩者雖互有關聯，但只承擔各自之法律義務與責任。

### 《註釋》

1 宗華教信聯盟、中國佛教會、台灣佛教總會、中華佛教比丘尼協進會於民國106年11月19日聯合提出之宗教基本法草案初稿，全文登載於釋如本等合著，台

灣宗教自由的覺醒，從宗教團體法到宗教基本法的訂定，永然出版公司，2018年，附錄三，頁203以下。

- 2 台灣宗教聯合會民國107年提出之宗教基本法草案，全文登載於釋法藏等合著，宗教自由的保障與宗教團體的法制化，從訂定宗教基本法談起，永然出版公司，2018年，附錄四，頁278以下。
- 3 立法院內政委員會原擬於2018年10月24日審查王金平等多位委員共同提案之「宗教基本法草案」，後因故取消審查，詳參，自由時報電子報，段宜康提8理由批「宗教基本法」，網友驚：真的太離譜，2018年10月23日。
- 4 參司法院釋字第211、485、596號解釋：「憲法第七條規定，中華民國人民在法律上一律平等，其內涵並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等；立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之差別對待。」
- 5 李惠宗，憲法要義，2015年，第7版，頁148；吳信華，憲法釋論，2015年，第2版，頁274。
- 6 司法院釋字第490號解釋：「人民有信仰與不信仰任何宗教之自由，以及參與或不參與宗教活動之自由；國家不得對特定之宗教加以獎勵或禁制，或對人民特定信仰界予優待或不利益。」
- 7 除信仰自由外，如司法院釋字第577號解釋關於言論自由：「憲法第十一條保障人民有積極表意之自由，及消極不表意之自由。」
- 8 Gerhard Czermak / Eric Hilgendorf, Religions- und Weltanschauungsrecht, 2008, § 10 Rn. 159 f.
- 9 BVerwG, BVBl. 1994, 762 - Zeitschlagen.
- 10 BVerwGE 68, 62 - liturgische L<sup>1</sup>uten; A. Hense, Glocken<sup>1</sup>uten und Uhrenschlag, 1999, s. 298 ff.
- 11 另參，張永明，宗教團體營利行為之法律分析，收錄

- 於氏著，宗教商品化之法律爭議，第三章，漢蘆出版，2010年，頁61-96。
- 12 另參，張永明，宗教捐獻的比較法研究，收錄於氏著，宗教商品化之法律爭議，第二章，漢蘆出版，2010年，頁33-59。
- 13 遺產及贈與稅法第22條規定：「贈與稅納稅義務人，每年得自贈與總額中減除免稅額二百二十萬元。」
- 14 所得稅法第4條：「下列各種所得，免納所得稅：十七、因繼承、遺贈或贈與而取得之財產。但取自營利事業贈與之財產，不在此限。」
- 15 所得稅法第11條第4項：「本法稱教育、文化、公益、慈善機關或團體，係以合於民法總則公益社團及財團之組織，或依其他關係法令，經向主管機關登記或立案成立者為限。」
- 16 納稅者權利保護法第6條：「稅法或其他法律為特定政策所規定之租稅優惠，應明定實施年限並以達成合理之政策目的為限，不得過度。前項租稅優惠之擬訂，應舉行公聽會並提出稅式支出評估。」
- 17 立法院內政委員會原擬於2018年10月24日審查王金平等多位委員共同提案之「宗教基本法草案」，後因故取消審查，另參，自由時報電子報，2018年10月23日，排審有爭議「宗教基本法」草案，黃昭順說話了。
- 18 劉新圓，我國是否該訂文化基本法？國政研究報告，2011年5月17日，<https://www.npf.org.tw/2/9174>
- 19 如通訊傳播基本法，係因廣播電視法、衛星廣播電法、有線電視法等廣電三法有必要整合在共同適用之原則之下；教育基本法因我國有各級學校法及各類教育法，同樣需要一致適用之原則性規定；原住民族基本法下，另有原住民族工作權保障法、原住民族教育法、原住民族傳統智慧創作保護條例等法律；客家基本法則較特殊，有客家委員會組織法、客家委員會客家文化發展中心組織法等兩部機關組織法，以及依據客家基本法訂定之客家知識體系發展獎勵補助辦法、客語能力認證辦法。
- 20 另參，張永明，從德國經驗論台灣宗教團體法之立法與人民信仰自由之保障，收錄於釋法藏等合著，宗教自由的保障與宗教團體的法制化，永然文化出版，2018年，頁176-213。

# 從病人自主權利法談醫療決定變更權

王國治

銘傳大學犯罪防治學系副教授

## 壹、前言

「早在17世紀，英國哲學家約翰·洛克即提出天賦人權，其中自由權更是基本人權中，最受重視的一環，自主權為自由權的一種，每個人都有權利在不被脅迫的情況下為自己的身體做出決定，這項權利與生俱來，那麼追求善終的權利算不算呢？1990年，美國首先通過了《病人自決法》(Patient Self-Determination Act)，確立了病人有拒絕醫療的權力，建立預立醫囑的法律地位，此為現代法律確立病人自主權之先驅。」<sup>1</sup>

我國為尊重末期病人之醫療意願及保障其權益，在2000年6月7日公布《安寧緩和醫療條例》，更進一步為尊重病人醫療自主、保障其善終權益，促進醫病關係和諧，「雖然國內於2016年公布了《病人自主權利法》，2019年1月6日才能正式實施，但是傅達仁已經等不及了，遠渡瑞士有尊嚴地結束了他的人生。其實，就算是該法上路，也只能允許透過『預立醫療照護諮商』事先立下書面的『預立醫療決定』；當未來處於病症末期、不可逆轉的昏迷狀態、永久植物人狀態、極重度失智或其他經中央主管機關公告之病人疾病狀況時，病人得以行使『拒絕醫

療權』；這算是消極性的『安樂死』，和積極性的協助脫離苦海有段距離。不過，對國人來說，也算跨出了一大步！『壞、壞、壞，連三壞』之後，接下來最關鍵的一擊是什麼？那就是，傅達仁以身作則，讓這個社會來正視這個現象，既是自我的解脫也是基於人本的思維，讓家屬與社會都能減輕痛苦與負擔！」<sup>2</sup>「傅達仁於2018年6月9日在瑞士『尊嚴』機構結束善終之旅，讓人不覺悲涼。生前曾上書蔡英文總統希望能通過『安樂死』法案，作家瓊瑤也支持立法，爭取善終權，無奈事與願違，想來何其無奈。」<sup>3</sup>

「荷蘭一名安養院醫生因為替失智症老婦實施安樂死而遭起訴，這是荷蘭2002年安樂死合法以來首例。荷蘭檢方在聲明中表示，這名醫生替患者執行安樂死時，『並未謹慎行事』且已『越線』。」<sup>4</sup>此案例會衍生出未來我國醫護人員依據《病人自主權利法》執行預立醫療決定時與病人的當下意願不一致時，到底要如何抉擇，會不會有法律責任的問題？依據現行《病人自主權利法施行細則》第8條規定：「意願人在書面撤回或變更前，醫療機構應依其書面意思表示為之。」是否過於僵化？本文嘗試拋磚引玉並提出改進的建議。

## 貳、世界各國病人自主權之發展

由於「病人自主權」在醫界日漸受到重視，世界各國開始檢討以法律保障「病人自主權」的可行性：<sup>5</sup>

### 一、美國

美國國會先後於1991年及1999年通過《病人自決法》(Patient Self-Determination Act)及「疼痛緩解促進法」(Pain Relief Promotion Act)，前者保障病人「拒絕醫療權」及「預立醫囑」法律地位，無自決能力病人可由醫療代理人決定，後者則授權醫師可開立止痛藥，但不得出於致死或幫助他人致死之故意而為之。在各州部分，加州(State of California)於1976年通過《自然死法》(Natural Death Act)，允許臨終病人拒絕心肺復甦術，可選擇不作急救措施<sup>6</sup>；奧瑞岡州(State of Oregon)、華盛頓州(State of Washington)及佛蒙特州(State of Vermont)分別於1994年、2008年及2012年訂定《尊嚴死亡法》(Death with Dignity Act)，讓臨終患者能在醫師協助下，自行致命藥物結束自己生命；德州(State of Texas)於1999年通過《事先指示法》(Advance Directives Act)，允許醫院可以在不違背病患或其監護人意願的情況下撤除病患的生命維持系統。

### 二、德國

德國受教會及二次大戰期間納粹經驗，對於生死議題十分謹慎與保守<sup>7</sup>，禁止以任何方式協助他人死亡，德國聯邦法院直到2003年確定「預立醫囑」(Patientenverfügung)的法律效力，並於2009年修正民法第1901條規定，確立病人得依其自主權拒絕任何形式的醫療，包含醫師認為仍有實施價值的維生醫療，直接肯認病人自主權於醫療行為中之地位<sup>8</sup>。

### 三、荷蘭

荷蘭於2000年11月28日通過《安樂死及醫師助死法》(doctor-assisted suicide)，並於2002年正式施行，成為世界上第一個正式承認積極安樂死為

合法行為的國家，同時，因應安樂死的合法化，荷蘭更進一步修正刑法相關規定，將醫師於遵守在要求下結束生命與協助自殺條例所為之積極幫助自殺行為除罪化<sup>9</sup>。

### 四、比利時

繼荷蘭之後，比利時於2002年亦通過《安樂死法》，成為世界上第二個依法可由病人決定而實施安樂死的國家，為嚴格管制該法案之執行，比利時更成立聯邦監督委員會等機構負責監督，以確保安樂死的執行均能嚴格遵守法律的規範<sup>10</sup>。

### 五、英國

英國早在1907年Goddard醫師就曾提出病人自決的看法，希望能喚起醫界及法界的重視，促成安樂死的合法化，1936年由相關領域的專家學者組成了「任意安樂死協會」，並擬具了「任意安樂死法案」，然未獲上議院支持。1997年儘管過半數以上英國人民希望透過修改法律促成安樂死合法化，然英國議會仍拒絕審查「安樂死法案」，更進一步要求禁止出版有關宣揚或協助自殺的書籍，時至今日，英國仍未對「按自主意識決定死亡」之行為予以合法化。2005年制定「心智能力法」，凡是年滿18歲具備行為能力者，在意識清楚時得選任醫療代理人，或預先做成醫療指示<sup>11</sup>。

### 六、澳洲

澳洲於1995年5月25日立法通過《疾病末期病人權利法案》，允許末期病人有權向醫療人員請求協助，以人道方式結束其生命，惟該項法案隔年即被廢止<sup>12</sup>。

### 七、新加坡

新加坡衛生部於1994年1月成立全國醫藥道德委員會，並於1995年5月提出一份題為「預先醫療指示」的報告，提供病人於末期或無決定能力時，可依其自主權決定所希望的治療方式，隨後於1996年5月制訂《預先醫療指示法》(The Advance Medical Directive Act)，賦予年滿二十一歲的公民法定權

利，訂立有法律效力的預先醫療指示；同時賦權予醫護人員，終止人工延長死亡過程的相關行為<sup>13</sup>。

## 參、「病人自主權利法」公布後施行前

《病人自主權利法》公布後施行前緩衝期因應：<sup>14</sup>

### 一、借鏡《安寧緩和醫療條例》經驗

《病人自主權利法》尚未施行前，可借鏡「安寧緩和醫療條例」經驗觀察臺灣病人自主之實際現況作為《病人自主權利法》施行前緩衝期之因應參考。《安寧緩和醫療條例》已實施10餘年，有研究指出臺灣病人自主尚未充分實踐，完成簽署意願書（letter of intent）者仍為少數。分析原因不外乎為：《安寧緩和醫療條例》社會宣導力道可再加強、醫事人員囿於有限的教育訓練時數無法有效推廣相關資訊予病人及家屬及病人自主呈現出不同文化差異（如：是否避諱談及死亡）等<sup>15</sup>。現今處於《病人自主權利法》施行前緩衝期，借鏡《安寧緩和醫療條例》經驗，須持續強化病人對病人自主意識之認知，瞭解病人自身方可決定其生命意義與價值<sup>16</sup>。另外，善終與善生同，免不了須進行利益與風險之精算，而及早重視與因應，考驗生命教育之落實與普及，亦考驗傳統上須等到病人身體機能變差或病況危急方可啟動詢問病人意願否則為不孝的觀念<sup>17</sup>。綜上所述，增加與提前簽署預立醫療決定作為一觀察指標，可於《病人自主權利法》施行後，作為與意願書加以比較之基礎，進一步觀察臺灣長期以來病人自主之脈動與趨勢。

### 二、凝聚社會上對於告知主體與時機之共識

觀察《安寧緩和醫療條例》與《病人自主權利法》，以告知主體而言，並未賦予醫療機構或醫事人員主動告知病人或家屬意願書或預立醫療決定之法定義務。易言之，意願書或預立醫療決定之簽署目前係以政策宣導、病人自覺之方式進行與規劃。是否須修法明確化醫療機構或醫事人員之告

知義務與時機，取決於社會共識。首先，是否須告知病人或家屬意願書或預立醫療決定？觀察《醫療法》、《醫師法》與《病人自主權利法》，賦予告知義務之情境包含手術、侵入性檢查或治療、診治等，告知原因不外乎因涉及病人之生命權、身體權、自主權與家屬之家屬權。而告知病人或家屬意願書或預立醫療決定何嘗不是因為考量生命的品質及價值、身體的尊嚴及自主與家屬的參與及共決。另外，針對告知主體，究竟應由醫療機構或醫事人員進行？本文比較《醫療法》第63條、第64條與第81條、《醫師法》第12條之1與《病人自主權利法》第5條、第6條關於醫療機構與醫師之告知義務內容。可見，須簽具同意書者，告知主體為醫療機構，即解釋上可不限於醫師。若定位意願書或預立醫療決定亦屬同意書之形式，即意願書為末期病人對於選擇安寧緩和醫療或作維生醫療抉擇之同意（《安寧緩和醫療條例》第4條），而預立醫療決定為病人指明處於特定臨床條件時，同意其事先立下之書面內容（《病人自主權利法》第3條），則告知主體亦為醫療機構似較為彈性。惟，告知意願書或預立醫療決定涉及醫學與法學等跨領域高度專業知識，仍由受過專業教育訓練之人士進行告知較為允妥，而此涉及醫療機構之成本支出。至於告知時機，由於醫事人員中以醫師對於病人身體狀況知之較稔，故本文認為告知時機與告知主體息息相關，仍由受過專業教育訓練之醫師擔任告知主體較為妥適。

## 肆、我國病人自主權利法之配套措施

本法是亞洲第一部病人自主權利之專法，象徵臺灣病人自主權利進步的里程碑，由國民黨第八屆不分區立委楊玉欣（罕見疾病「三好氏遠端肌肉無力症」）於2015年5月22日提出《病人自主權利法》草案，起草者為台大哲學系教授暨生命教育研發育成中心主任孫效智，多次邀集衛福部、醫界、法界、哲學界及病友等團體，極力宣導並廣徵各界意見，立法院並於同年10月7日上午召開公聽會。朝野黨團

經過數次協商後，在2015年12月18日三讀通過，並在2016年1月6日公布。

「《病人自主權利法》是以病人為主體的醫療法規，和《醫療法》、《醫師法》等以醫療機構、醫護人員為規範對象的法規有別。本法的基本理念是確保病人享有知情、選擇與決定的自主權利，而且在特定條件下，這樣的自主權甚至還可以拒絕維持生命治療與人工餵食餵水。為了落實病人自主權，本法引進若干配套機制，病人可以透過預立醫療照護諮商程序，獲得充分的醫療資訊，並與親友、醫療機構充分討論溝通，簽署預立醫療決定，選擇自己在特定醫療情境下是否獲如何接受醫療；同時也可以指定自己信任的人擔任醫療委任代理人，確保自己的意願在意識不清楚時仍能得到貫徹。」<sup>18</sup>

此法案引起輿論極大重視，醫界雖有少數質疑其如何執行之聲浪，大抵仍多持肯定及樂觀其成的見解。而鑑於本法對醫療現況可能衝擊甚大，需要時間對醫療機構、醫師及民眾進行宣導，並審慎規劃執行方式以利推動，乃明定自本法公布後3年才開始施行<sup>19</sup>。作者在2016年10月23日參加第四屆臺中醫法論壇對於《病人自主權利法》對衛福部提出建議，在2017年5月23日在中國醫學大學演講「病人自主權利法評論與建議」及2018年8月3日在衛生福利部基隆醫院演講「病人自主權利法」及參加「病人自主權利法-核心講師先鋒班」等此法在這三年宣導期內，歷經醫法各界的批評及建議與7間醫院的試行，已經有初步的配套機制產生：

### 一、推廣病人自主權利法計畫

衛福部「105-106年度推廣病人自主權利法計畫」由財團法人中華民國(台灣)安寧照顧基金會主辦，由台北市立聯合醫院協辦，具有推動預立安寧緩和意願書基礎經驗或熱心支持投入《病人自主權利法》上路規劃之醫院作為試辦醫院，並以北、中、南、東不同地區之重點發展醫院為標的醫院，進行試辦醫院推動計畫。共計有七家醫院，分別為：天主

教若瑟醫療財團法人若瑟醫院、奇美醫療財團法人奇美醫院、彰化基督教醫療財團法人彰化基督教醫院、國立臺灣大學醫學院附設醫院、臺灣基督長老教會馬偕醫療財團法人臺東馬偕紀念醫院、臺北市立聯合醫院、衛生福利部南投醫院。

2017年8月14日試辦醫院期中交流會議分享這5個月又14日的努力與心情。每一位參與試辦醫院的代表們，背後都是帶著幾十個夥伴的努力和付出，來到交流會議當中分享試辦經驗，為自己、病人與醫療自主發展做出更努力、更謙卑、更具體的醫療奉獻。

### 二、病人自主權利法相關配套機制

106年度衛福部委託辦理「建置病人自主權利法相關配套機制」由中華民國醫師公會全國聯合會主辦，並且提出「預立醫療決定辦法草案初稿」、「變更預立醫療決定辦法草案初稿」、「預立醫療照護諮商作業辦法草案初稿」、「病人自主權利法施行細則草案初稿」。

### 三、建構「預立醫療照顧計畫」實務運作模式研究

臺北市立聯合醫院以緩和醫療照顧的基礎，接受衛福部委託104年「建構『預立醫療照顧計畫』實務運作模式研究」於2016年1月1日至10月15日系統性整理國內外相關針對預立醫療照護諮商(ACP)的相關經驗，並於院內進行試辦以發展本土預立醫療照護諮商模式的建置。

### 四、病人自主權利法-核心講師先鋒班

臺北市聯合醫院人文創新書院於2018年11月2、3、16日主辦「病人自主權利法-核心講師先鋒十九班」，由社團法人台灣生命教育學會-病人自主研究中心、中華民國醫師公會全國聯合會、臺大生命教育研發育成中心合辦及財團法人中華民國(台灣)安寧照顧基金會、財團法人勇源教育發展基金會、震旦集團協辦。

### 五、衛生福利部公告

2018年4月11日衛部醫字第1071661884號預告訂定「提供預立醫療照護諮商醫療機構管理辦法」草案、「預立醫療決定書」草案。2018年6月1日預告訂定「病人自主權利法施行細則草案」。衛生福利部於2018年10月3日發布「預立醫療決定書」、「病人自主權利法施行細則」及「提供預立醫療照護諮商之醫療機構管理辦法」等配套法規，直至2018年12月一直遲遲沒有公布「變更預立醫療決定辦法」。

## 伍、結論

全台目前有77家醫院提供預立醫療照護諮商，但是《病人自主權利法》需釐清相關疑義與執行細節規定，作者提出《病人自主權利法》改進的建議：

### 一、書面變更改為當下意願為優先

「衛福部10月3日公告《病人自主權利法施行細則》，其中「臨床意願與預立醫療決定不一致時之書面變更作法」存在缺失，建議改進。依施行細則第8條，意願人臨床書面意思表示，與健保預立醫療決定註記或醫療決定掃描電子檔不一致時，意願人撤回或變更前，醫療機構應依其書面意思表示為之。但意願人書面內容，係選擇不接受維持生命治療或人工營養及流體餵養者，於撤回或變更程序完成前，醫師仍應依原預立醫療決定註記或醫療決定掃描電子檔內容為之。根據德國《病人自主法》規定，要依據病人當下所表達的意願決定作為最優先的考量，其次是寫在預立醫囑裡的想法，再次是根據病人過去口頭或書面表達過的思想、倫理或宗教的信念以及其他相關價值觀所推定的意願，再來則是他的家人或信賴的朋友所表達的意見。最後，若以上均不可得，則應按照醫生的專業判斷，做最有利於病人的醫療決定。換言之，當意願人當下表達願意接受維持生命治療或人工營養及流體餵養，而與先前預立醫療決定註記不一致時，醫療機構應基於保護病人生命的義務，回歸到《醫療法》第73條及《病人自主權利法》第7條的急救義務，不須等到預立醫療決定變更程序完成，應即刻給予維生醫

療及人工營養餵養，以免造成病人在這段時間內喪生。我們可以利用現代科技之錄音、錄影及見證人之舉證方式，來補強變更書面之冗長程序與兼顧意願人當下的決定。

### (一)《民法》授遺囑之錄音彈性規定

《民法》第1195條(口授遺囑之方法):「遺囑人因生命危急或其他特殊情形，不能依其他方式為遺囑者，得依左列方式之一為口授遺囑：一、由遺囑人指定二人以上之見證人，並口授遺囑意旨，由見證人中之一人，將該遺囑意旨，據實作成筆記，並記明年、月、日，與其他見證人同行簽名。二、由遺囑人指定二人以上之見證人，並口述遺囑意旨、遺囑人姓名及年、月、日，由見證人全體口述遺囑之為真正及見證人姓名，全部予以錄音，將錄音帶當場密封，並記明年、月、日，由見證人全體在封縫處同行簽名。」即有口授遺囑之錄音彈性規定，

### (二)法務部擬具的《民法繼承編》部分條文修正草案

此修正草案於105年3月31日經行政院會通過：

1. 民法第1145條第1項第7款規定：「有下列各款情事之一者，喪失其繼承權：七、對於被繼承人有重大之虐待、侮辱，或無正當理由未盡扶養義務之情事，經被繼承人以遺囑、書面、錄音、記錄影音或其他足以確認被繼承人真意之方式表示其不得繼承。」第3項規定：「第一項第四款至第七款之規定，如經被繼承人以遺囑、書面、錄音、記錄影音或其他足以確認被繼承人真意之方式有怨者，其繼承權不喪失。」其立法理由：「由被繼承人表示喪失繼承權之情形，因涉及繼承人身分權及財產權之變動，宜更加慎重，且為避免日後舉證困難，爰增訂被繼承人之表示，應以遺囑、書面、錄音、錄影或其他足以確認被繼承人真意之方式為之。」
2. 民法第1189條第4項：「遺囑人依前項規定為第一千一百九十四條(代筆遺囑)或第一千一百九十五條第二款(口授遺囑方法)之遺囑時，應全部錄音或

記錄影音，並將其儲存於媒介物。」其立法理由：「五、又遺囑人依第四項為代筆遺囑或口授遺囑時，因與公證遺囑及密封遺囑有公證人參與之情形不同，故為保障其真實，爰增訂第五項，明定為代筆遺囑或口授遺囑時，應全部錄音或記錄影音，並將其儲存於媒介物。又本項為第一千一百九十五條第二款之特別規定，故遺囑人依本項規定為口授遺囑時，應優先適用。」

為何施行細則還拘泥於書面變更之僵化規定，根本就是違反病人自主變更之權利。建議修正施行細則第8條第1項規定：「意願人臨床書面或口頭意思表示，選擇接受維持生命治療或人工營養及流體餵養，而與健保卡預立醫療決定註記或預立醫療決定掃描電子檔不一致時，意願人撤回或變更前，醫療機構應即予以維持生命治療或人工營養及流體餵養。」第2項規定：「意願人選擇不接受維持生命治療或人工營養及流體餵養，而與預立醫療決定註記或醫療決定掃描電子檔不一致時，於撤回或變更程序完成前，醫師仍應依原預立醫療決定註記或醫療決定掃描電子檔內容為之。醫療機構應於撤回或變更程序生效後，始得終止、撤除或不施行維持生命治療或人工營養及流體餵養。」第3項規定：「醫療機構或病人家屬應就口頭意思表示事實負舉證責任。」總之，施行細則必須審慎評估，以落實病人自主、家屬意見及醫療單位共融決策，才能促進醫病關係和諧。<sup>20</sup>

## 二、《病人自主權利法》第14條第5項屬於立法錯誤

「醫療機構或醫師依本條規定終止、撤除或不施行維持生命治療或人工營養及流體餵養之全部或一部，不負刑事與行政責任；因此所生之損害，除有故意或重大過失，且違反病人預立醫療決定者外，不負賠償責任。」其立法理由為：「第5項明定，醫療機構或醫師依本條規定終止、撤除或不施行維持生命治療或人工營養及流體餵養之全部或一部，

免除刑事、行政責任及部分民事責任。」屬於立法錯誤，依據孫效智教授在2018年11月3日「病人自主權利法-核心講師先鋒十九班」口述在當時立法時有四項草案方式：

(一)「未依本條規定終止、撤除或不施行維持生命治療或人工營養及流體餵養之全部或一部，除有故意或重大過失，不負賠償責任。(醫療團體應提出這樣的條文)。」

(二)「未依本條規定終止、撤除或不施行維持生命治療或人工營養及流體餵養之全部或一部，除有故意或重大過失，不負賠償責任。(民法第184條精神)。」

(三)「未依本條規定終止、撤除或不施行維持生命治療或人工營養及流體餵養之全部或一部，應(依民法第184條)負賠償責任(請問是否與上述第二點相同?此為民法學者版本)。」

(四)「依本條規定終止、撤除或不施行維持生命治療或人工營養及流體餵養之全部或一部，不負刑事與行政責任；因此所生之損害，除有故意或重大過失，且違反病人預立醫療決定者外，不負賠償責任。」

本文認為醫療機構或醫師依本條執行業務就應該符合「阻卻違法事由」而不須負擔任何法律責任，第5項應修正為「醫療機構或醫師依本條規定終止、撤除或不施行維持生命治療或人工營養及流體餵養之全部或一部而不負擔刑事、行政與民事責任。除有故意或重大過失且違反病人預立醫療決定者時，始負法律責任。」

## 三、《病人自主權利法》第14條第1項第5款重大疾病名單尚未公布

如小腦萎縮症、漸凍人和多發性硬化症等重大疾病審議名單，卻沒有一起納入本法的範圍，讓很多患者感到失望。雖然衛福部表示預計半年內逐一公告，但此法案已經公告至今三年了，顯見衛福部卻未一步到位<sup>21</sup>。

「醫生的天職是把病人救活，把疾病治好，將痛苦解除，促進人類的健康。但是當生命已走到盡頭，死亡已是不可避免時，醫師與醫院，應該以最大的愛心及人性的關懷，來提供給每一個病人沒有痛苦，能夠安詳有尊嚴的往生的機會。」<sup>22</sup>

### 《註釋》

- 1 方景霖，〈《專家傳真》台灣實施《病人自主權利法》開啟善終路〉，工商時報，2018年12月17日，A6版。
- 2 薛承泰，〈壞壞壞，連三壞後的關鍵一擊〉，聯合報，2018年6月10日，A13版。
- 3 吳宏信，〈傅達仁走完最後一程 病人自主權利法 只是善終第一步〉，聯合報，2018年6月10日，A13版。
- 4 徐榆涵，〈合法化以來首例替失智婦安樂死 荷蘭醫師被起訴〉，聯合晚報，2018年11月10日，A4版。
- 5 游思豪，〈我國病人自主法制之問題探討〉，國立高雄第一科技大學科技法律研究所碩士論文，2017年7月，頁7-9。
- 6 張婷，〈生命權與生命自主權之平衡-以「安寧緩和醫療條例」為例〉，嶺東財經法學，第7期，2014年12月，頁46-47。
- 7 孫效智，〈安寧緩和醫療條例中的末期病患與病人自主權〉，政治與社會哲學評論，第41期，2012年，頁72。
- 8 安寧照顧會訊，第90期，2015年，[http://www.hospice.org.tw/hospice/newsletter\\_data.php?pid=P160331000296b0&lv01\\_id=B1603310004523e&lv02\\_id=C160331001275bd](http://www.hospice.org.tw/hospice/newsletter_data.php?pid=P160331000296b0&lv01_id=B1603310004523e&lv02_id=C160331001275bd)，(最後瀏覽日：2018年12月21日)。
- 9 鄭雲鵬，〈由倫理及法律的角度探討安樂死的議題〉，國立臺北大學法律系碩士論文，2008年7月，頁39。
- 10 同前註，頁41。
- 11 蔡昌甫、郭蕙心，〈病人自主權利法之倫理觀點與實務挑戰〉，台灣醫學，21卷1期，2016年1月，頁64。
- 12 立法院公報，第89卷23期，2000年，頁411。
- 13 信報財經新聞，<https://forum.hkej.com/node/121611>，2015年3月26日，(最後瀏覽日：2017年2月11日)。
- 14 張婷，〈論臺灣病人自主權之現狀與挑戰〉，前引文，頁128-129。
- 15 謝伶瑜，〈醫護人員預立醫囑知識與相關因素之探討〉，長庚護理，22卷2期，2011年6月，頁153-163。
- 16 林明慧，〈安寧療護臨床決策的醫學倫理〉，榮總護理，18卷4期，2001年12月，頁341-350。
- 17 李英芬、鄭旭清、莊榮彬、杜瀛岳、陳虹汶、方俊凱，〈預立選擇安寧緩和醫療意願註記健保IC卡之成果報告：2006-2012〉，安寧療護雜誌，18卷3期，2013年11月，頁279-291。
- 18 孫效智，〈病人自主權利法評釋〉，澄清醫護管理雜誌，13卷1期，2017年1月，頁7。
- 19 吳振吉、蔡甫昌，〈簡評「病人自主權利法」及其影響〉，醫院，49卷1期，2016年2月，頁6。
- 20 王國治，「預立醫療決定反悔了...聽誰的？」，聯合報，2018年10月6日，A17版及 Wang Gwo-jyh, Translated by Eddy Chang, "Life or death is no simple choice", TAIPEI TIMES, Mon, Oct 15, 2018, Page 6.
- 21 王國治，「病人自主權利法 半套上路」，聯合報，2019年1月16日，A13版。
- 22 陳榮基，〈醫院應遵循安寧緩和醫療條例維護病人善終權益〉，醫院雙月刊，48卷1期，2015年2月，頁7。

# 兩岸從「習五條」尋求最大公約數

許文彬

中華人權協會名譽理事長、第一屆司法官特種考試榜首、律師

海峽彼岸最高領導人習近平總書記，於「告台灣同胞書」發表四十週年紀念會正式發表對台談話，以感性的語辭，開宗明義說出「歷史遺留給中華民族的創傷」；這個創傷，就是「兩岸迄今尚未完全統一」。全篇內容立足於「和平統一，一國兩制」的基礎上，析論此一目標的視野高度、精神內涵及實踐安排。今後的兩岸關係發展，希能走上這正確道路；同胞們攜手並肩共謀福祉，互利雙贏。

對於國家統一之實現，還是認為要採取和平的方式，心靈契合的認同；也未強調有何時間表。至於其過程，則希望由兩岸各個「政黨」及「界別」，來開展民主協商，探索「兩制台灣方案」。唯其就「一個中國原則」，則是堅定不移的。

其實，衡諸台灣方面的客觀環境與主流民意，「習五條」的主張，應可進一步尋求兩岸的「最大公約數」。

猶憶公元二〇〇〇年五月二十日，台灣政局首度政黨輪替，陳水扁總統的就職演說，提出「四不·一沒有」的主張，中共中央台辦、國台辦立即回應，發表聲明指出：「一個中國原則，見之于台灣當局多年來的有關規定和政策文件，不是我們單方面強加給台灣的。」且還提到：「一九四五年以來，我們始

終不渝地支持台灣同胞反對國民黨專制統治的鬥爭；一九四七年發生『二·二八事件』時，中國共產黨公開聲明反對國民黨反動派鎮壓台灣同胞。」

二〇〇一年年初，由中央研究院院長李遠哲擔任召集人的「總統府跨黨派兩岸小組」，向陳水扁提出「三個認知、四個結論」的建議，鄭重指出：「依據中華民國憲法，為增進兩岸關係，處理兩岸爭議，回應對岸『一個中國』的主張。」站在台灣百姓利益的立場，大陸當局所強調的「一個中國原則」，應是不相抵觸的；這也是兩岸人民追求共存共榮的認知框架。

二〇〇二年一月，北京紀念「江八點」發表七週年，副總理錢其琛發表談話，指出：「長期以來，台灣同胞為擺脫殖民統治、反抗專制壓迫、實現當家作主願望，付出了艱辛的努力。我們充分理解他們在特殊的歷史背景下形成的複雜心態，充分尊重他們的願望和要求。廣大台灣同胞要求當家作主，與極少數人搞『台獨』是有本質區別的。」這樣情真意切的說法，正顯示在民進黨首度執政期間，北京遞出了橄欖枝。而今民進黨二次執政，是否也可回顧體會，亟思有所正面回應？

二〇〇五年三月，當時的胡錦濤總書記於「反

分裂國家法」制訂之前，發表「新形式下發展兩岸關係的四點意見」，也曾指出：「只要承認一個中國原則，承認『九二共識』，不管是什麼人、什麼政黨，也不管他們過去說過什麼、做過什麼，我們都願意同他們談發展兩岸關係、促進和平統一的問題」、「既然台灣和大陸同屬一個中國，就不存在所謂大陸和台灣誰吞併誰的問題」。

實則台灣方面現行憲政法制，也正是在「一個中國」概念中運作。中華民國憲法第四條：「中華民國領土，依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之。」司法院大法官會議於一九九三年十一月所作「第三二八號解釋」，指出「憲法這規定有其政治上及歷史上之理由」。中華民國憲法增修條文「前言」則宣示：「為因應國家統一前之需要」而為

憲法之增修。

接著依據中華民國憲法增修條文第十一條，制定了「台灣地區與大陸地區人民關係條例」，在第二條第二款規定：「大陸地區」，指台灣地區以外之中華民國領土。其施行細則第三條明定：此乃指「中共控制之地區」。

綜上所述，關於「一個中國原則」、「和平統一」，其實也是台灣方面現行憲政法制所認同的概念。從而，海峽兩岸關係之和平發展，論理上雙方應該是有「最大公約數」可尋的。李白詩云：「兩岸青山相對出，孤帆一片日邊來」；期盼兩岸人民攜手合作，互利雙贏，在中華民族偉大復興的正確道路前進。

## 您的捐款，是我們行動的力量！

中華人權協會（原名中國人權協會）自民國68年成立至今，致力於人權理念之倡導、人權相關法案之推動、人權事件之關切協助、台灣人權現況之研究調查、國內外人權組織之聯繫、原住民服務及法律服務等。69年成立「中泰難民支援服務團」（83年更名台北海外和平服務團TOPS）派遣工作團隊與物資至泰緬邊境各難民營。

一路走來，無論風雨，有您的支持，正是我們走下去的最堅實力量，希望所有注重人權的朋友能繼續捐輸，讓我們在維護人權的路上可以做的更多！做的更好！

◎捐款帳戶及劃撥資訊

帳戶：社團法人中華人權協會      劃撥帳號：01556781

帳戶：社團法人中華人權協會（原住民工作團）      劃撥帳號：19398472

帳戶：社團法人中華人權協會台北海外和平服務團TOPS      劃撥帳號：18501135

掃描QR code 就可捐款



# 媒體、政治與法律平衡點之探討

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/

中華人權協會憲政與國家發展委員會主委

## 摘要：

美國聯邦最高法院大法官波特·史蒂瓦特(Potter Stewart) 提出了「第四權理論」(the fourth estate theory)。他認為憲法所以保障新聞自由的目的，就在保障一個有組織的新聞傳播媒體，使其能成為政府三權之外的一種第四權，以監督政府，防止政府濫權，發揮制度性的功能。因此，新聞自由的受到保障，應是藉由新聞媒體的傳播，達到監督政府，促進國家發展與保護民眾權益，而並非是以保障或促進新聞媒體自身的利益為中心。新聞採訪自由的根源是來自言論自由的延伸，新聞自由的價值也在於言論自由。現今，任何民主憲政國家，其言論自由均立憲予以保障，美國憲法增修條款第一條即規定：國會不得制定關於剝奪人民言論或出版之法律。我國憲法第十一條也規定人民有言論及出版的自由就言論自由的尺度規範而言，言論及出版的自由乃相對的，非絕對的。也就是說，新聞自由及言論自由如與國家安全、個人生命安全發生衝突時，或是有故意毀謗他人、損毀他人名譽或是故意製造假新聞時，新聞與言論自由皆應合法、合理、合情地加以處置。本論文之探討層面與核心課題乃為探究言論自由與新聞媒體採訪報導之關聯性。本論文

之探討旨在新聞自由與基本人權之間尋求一個合法合理之平衡點，新聞媒體採訪報導之間，期能提昇新聞媒體報導朝向更為公平公正平衡報導的資訊環境之品質，使我國的民主憲政能步入正常的民主大道，為中華民國的永續發展 同胞們之幸福生活，開創更為美好之新願景。

## 關鍵詞：

第四權理論(the Fourth Estate Theory)、雙階理論(The Two-level Theory)、接近使用傳播媒體之權利(The Right of Access to the Media)、世界人權宣言(Universal Declaration of Human Rights)、公民權利與政治權利國際公約(International Covenant on Civil and Political Rights)、經濟、社會及文化權利國際公約(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)、社會責任(Social Responsibility)。

## 綱目：

壹、前言

貳、自由的詮釋—約翰穆勒(John Stuart Mill, 1806-1873)自由論之解析

參、傳播媒體的核心價值與實務功能

## 肆、媒體與社會責任

### 一、強化媒體輿論導引功能

### 二、發揮媒體高尚倫理情操

### 三、從政黨政治的真諦論媒體人的良好風範

## 伍、結語

## 壹、前言

美國聯邦最高法院大法官波特·史蒂瓦特(Potter Stewart)於一九七四年十一月二日，在耶魯大學法學院所發表的一篇演說中，根據新聞傳播在現代社會的重要功能，提出了「第四權理論」(the fourth estate theory)。他認為憲法所以保障新聞自由的目的，就在保障一個有組織的新聞傳播媒體，使其能成為政府三權之外的一種第四權，以監督政府，防止政府濫權，發揮制度性的功能。因此，新聞自由的受到保障，應是藉由新聞媒體的傳播，達到監督政府，促進國家發展與保護民眾權益，而並非是以保障或促進新聞媒體自身的利益為中心。

再者，新聞採訪自由的根源是來自言論自由的延伸，新聞自由的價值也在於言論自由。英國自由主義大師約翰穆勒(John Stuart Mill)在其一八五九年所著的《自由論》(On Liberty)一書中提到：思想及言論的自由是一切自由的基礎，若是缺乏了它，則其它自由就會落空。現今，任何民主憲政國家，其言論自由均立憲予以保障，美國憲法增修條款第一條即規定：國會不得制定關於剝奪人民言論或出版之法律。我國憲法第十一條也規定人民有言論及出版的自由。

然而，就言論自由的尺度規範而言，言論及出版的自由乃相對的，非絕對的。約翰穆勒在他書中曾表示：言論自由的保障並非絕對的、毫無條件的，應是屬於一種不引起傷害別人的言論，若是某一種言論的結果帶有煽動性、破壞性，而造成危害社會利益，那就必須受到社會管轄。「一九六四年，在美國芝加哥大學校長賀金斯(Robert M. Hutchines

)所主持的新聞自由委員會發表的總報告書中，亦針對美國第三任總統傑弗遜的新聞自由思想(Jeffersonian doctrines)，提出「社會責任說」，強調新聞自由應兼顧社會責任的自律觀念，亦建議社會可以制衡第四權，基於必要時，政府亦可享有這種「賸餘的權力」。在法例上，美國聯邦最高法院大法官(Oliver Wendell Holmes, Jr.)作為是否受到保障的標準，而於一九六九年聯邦最高法院審判Brandenburg一案時確立。也就是說，新聞自由及言論自由如與國家安全、個人生命安全發生衝突時，新聞與言論自由應加以管制。一九四二年莫菲大法官(Frank Murphy)在Chaplinsky一案中，指出：「眾所周知，言論自由的權力並非在任何時刻或任何情景下，都是一種受到絕對保障的權利。對於某些經過謹慎界定及範圍相當有限的幾類言論，加以禁止或處罰，也從未產生憲法上的爭議。這些言論類型包括淫蕩(lewd)及褻褻性(obscene)言論、粗俗的(profane)言論、毀謗性(libelous)言論、及侮蔑性或攻擊性言論(fighting words)等(所謂攻擊性言論是指言論本身即會造成傷害或可能會引起破壞治安的行為之言論)。而長期以來觀之，這些類型的言論內容並未涉於任何思想或意見之表達。而且從追求真理的觀點而論，這些類型言論並無任何社會價值。同時，即使這些類型言論能給社會帶來任何利益，這些可能的利益也明顯小於限制這些言論所欲維持之社會秩序及道德規範之社會利益。」西方學者Geoffrey R. Stone將其見解稱之為「雙階理論」(The two-level theory)，即以言論對社會所具有的價值為標準，分成低價值的言論(Low-value speech)及高價值言論(High-value speech)，前者如涉及及危害國家安全、社會安定或他人權益時，會給予適當的限制，後者則受到憲法言論自由的保障。

## 貳、自由的詮釋—約翰穆勒(John Stuart Mill, 1806-1873)自由論之

## 解析

### 一、約翰穆勒(John S. Mill)的言論自由觀

西方自由主義大師約翰穆勒(John Stuart Mill, 1806-1873)在其一八五九年鉅著自由論(On Liberty)乙書中開宗明義的指出,思想與言論自由是一切自由的前提,若是缺乏了它,則其他的自由就會落空。因此,他將言論自由視為一種權利。此一權利乃是不應受到壓制的,否則便無法追求真理。因為用強制的方式限制人民的言論自由,它所造成的禍害是無窮的。<sup>1</sup>

約翰穆勒在該書第二章討論思想與言論自由時則舉出著名的「傷害原則」(harm principle)強調,社會可以對個人進行強迫的干預,「只有基於自衛的目的,人類才有理由,集體或個別地干預他人行動自由;只有基於防止一個人危害他人的目的,才能不顧其自我意願,正當地對文明社會中任何一個人行使權力」<sup>2</sup>。同理,限制個人言論自由的判別標準亦在於此;但依吾人研究穆勒所指稱的言論乃是指合法、合理的言論;亦就是不應傷害到國家、社會與個人法益之言論自由,才符合憲法所保障的言論。因此,若是有人認為穆勒所提到的自由是絕對而無條件的存在,那就錯了。因為穆勒固然極力主張言論自由,但若言論是屬於一種帶有煽動性、破壞性,而造成危害他人之法益,那就須受到國家法律的約束,向法律承擔應負之責任,亦就是承擔穆勒所指出的:「社會指定的義務」。台灣社會經過幾十年來推動民主改革的結果已實現了言論自由,尤其是媒體的自由已不遜於歐、美、日等民主先進國家,而我國憲法第十一條亦明文規定言論自由受到憲法直接保障。但無論從以上所述的約翰穆勒之自由觀,乃至於世界人權宣言,公民及政治權利國際公約,以及我國司法院大法官之解釋與民法、刑法之規定而言,在在皆可印證言論自由固然應受到憲法及有關法律之保障,但若言論逾越合法、合理之界限,亦應負起法律侵權行為之責任。這無異正符

合了一句「自由應保障,但不可將自由賦予破壞自由的 人」之法律諺語。

約翰穆勒的父親與邊沁是功利主義的大師,在哲學上主張「促進最大多數的最大幸福」,此乃是判斷一切事物的標準。在政治上認為民主政治是萬靈丹,最能解決人類政治問題。約翰穆勒早年的思想莫不受其影響,而以繼承功利主義為畢生職志。但自從他經歷「精神危機之階段」後,其思想起了一個很大的變化,認為這個原則過於狹窄,而必須補充些滿足個性的原則。他自從讀了托克威爾的「論美國民主」一書之後,在政治理念上受到了很大的啟迪。他完全贊同托克威爾的看法,認為民主政治(代議政治)固然是所有政體中較為理想的一個,但這種政體實施的結果,並非像邊沁及大穆勒們所稱讚的那樣完美,不論是托克威爾所提到的美國,或是從英國改革法案推行以來所得到的經驗,約翰穆勒感到它絕不全然地對自由有利<sup>3</sup>,從這裏我們可知穆勒對自由的看法是不同於其先師了。

故在自由論中所持的原則,自然含有另一層的意義。他說:「本文的目的,是在申述一個簡單的原則。這個原則是:祇有基于自衛的目的,人類才有理由,集體或個別地,干涉他人行動的自由。祇有基于防止他為害別人的目的,才能不顧他自己的意願,正當地對文明社會中任何一個人行使權力。僅是為他自己的利益,物質的或精神的,並不就是一個充份的理由。他不能被逼去做一件事或忍受一件事,祇因為那樣會對他更好,或會使他更快樂,或在別人心目中,會是聰明或正確的做法。那些都是向他抗爭、辯論、勸說或懇求的好理由,但卻不是強迫他,或者那樣做就要給予懲戒的好理由。為使強制定為正當,那些希望他避免的行為,必須被認定會對別人產生不利的影響。任何人在行為上須向社會負責的,祇限于與別人有關的那一部份。在祇關係他個人的行為上,他的獨立,就權利講,是絕對的。對他自己的身心他就是無上的權力。」<sup>4</sup>表面上

看來，沒有一種原則比這兒所敘述的更為清楚。它指出某種行為 僅涉及到自己，某種是傷害到或威脅到別人，關於前者個人是絕對自由的；而其餘的行為可以受到公共機構的限制。他以彌爾敦（John Milton）的熱忱去維護思想與意見表現的自由。<sup>5</sup>故主張權威對自由的限制有其一定的範圍，超越了那個範圍，一切的干涉便是一種違法的行為。關於這一個論點引起了兩個要解決的問題：其一是自由論所標的「這一個簡單的原則」是否基於功利的原則；其二 是有關本原則中所提出的「涉己的」（Self-regarding）與涉人的（Others-regarding）的行為之區分是否合理？對於第二個問題，容我們於論及其有關行為自由時再加以解決。對於自由論與功利原則的關係，現在我們分析如下：

瓦特金斯（J. W. N. Watkins）認為約翰穆勒並沒有正式放棄功利的原則，在論文開始時約翰穆勒是以功利的原則去衡量一切的道德問題，這是他自由論的第一個原則，後來又發現的第二個原則，即「社會對一個成年人，不能為了他個人本身的利益或是為了使他更快樂的原因，就去干涉純屬關係他自己的行為。」最後，瓦特金斯提出自由論的第三個原則，即追求真理的原則。依照這個原則，社會是無權干涉人們對真理的追求，更他們被發覺對社會是有危險的現象，也是不能加以阻止的。<sup>6</sup>

以上是瓦特金斯所提出有關自由論的三個原則，儘管如此，我們認為約翰穆勒自由論所根據的原則與功利的原則，確實有分不開的關係，只是他所言的功利原則與邊沁所言的功利原則有所不同，前者較後者更為廣義些。約翰穆勒自己曾說：「我對於我的論點，將不求助於可能由抽象權利觀念產生的，與功利主義無關的任何理由。在一切道德問題上，我認為功利主義是最後的歸趨；但也必須是最廣義的功利主義，建築在作為一個進取動物的人的永久利益上。基于那些利益，我主張個人要服從外來的管制，但也祇以那些關係別人利益的行動為

限。」<sup>7</sup>在這裏約翰穆勒所指出的廣義功利主義，與邊沁一向提倡較為狹窄觀念的舊功利主義有別；舊功利主義反對政府干涉人民，而穆勒的原則主張政府的干涉有時是不可少的；但必需是基於促進人類個性的自由發展，或是防止妨害他人的利益。儘管兩者有所不同，但功利的原則仍是他們秉持的中心思想，這由下面幾個研究約翰穆勒的專家之觀點，更可以證明：

依據麥克洛斯基教授（H. J. McCloskey）可證明約翰穆勒的自由論是與功利原則分不開的。他說：「穆勒提出不少理想的功利主義的論證，認為自由是『利益的條件和要素』，是它自有權利本質上的一種利益，也可說達到那些真實的，合理的，和強烈的信仰、個性，自我發展與進步的手段」<sup>8</sup>；又說：「每一個人是他自己裁判權的最好判斷者與保護者」<sup>9</sup>，由上面麥克洛斯基的論證，知道他已出了約翰穆勒功利主義的要旨，且道出了約翰穆勒一向的看法，自由的確是一種利益的重要因素，人們藉用它而達到幸福的目的。

克爾林（Maurice Cowling）亦主張「約翰穆勒的中心原則，不是自由而是功利」<sup>10</sup>「功利的原則主張幸福，是人們行動的唯一目的。」克爾林又認為：「約翰穆勒主張的自由是一種工具性的自由，是一種促進精神修養的工具，和達到真理不可缺少的條件。」<sup>11</sup>譚寧（W. A. Dunning）亦認為約翰穆勒的自由論是基於功利的原則；他說：「約翰穆勒乃是基於功利的原則，去發展這個學說。」又說：「他從洪保德（William Von Humboldt）所提的各種不同的前提，而加以引證出，個性是一種幸福（well-being）的要素，並且他指出德國人對思想和行動的創造力的壓制，不論是用法律或用公共輿論，都是專制主義的本質與造成民族進步的致命傷。」<sup>12</sup>這是譚寧對約翰穆勒自由論基本原則所做的精闢而深入的分析。

莫瑞（A. R. Murray）在「政治哲學引論」一書

中也指出：「約翰穆勒對個人主義哲學最重要，而且一貫的貢獻在於他的自由論。因為他在本書中說出一些功利原則之真正的含義。而這些含義均從下面意見而來，即：假如幸福之求得，各人所用的方式不同，那麼為求得最大幸福，我必須讓人人有自由，以充分實現其欲望，只要不干涉他人享受此種自由就可。」<sup>13</sup>這又證明穆勒的自由論與其功利原則有深厚的關係。他所強調的言論及思想或行為的自由，均是這種功利原則的發揮。總而言之，約翰穆勒的自由原則是他解決人類問題（無論是思想上或是行動上）的指針，而這個簡單原則乃是根基於功利的原則，來加以合理的運用，以達到維護人類自由、幸福美滿的生活。在個人與公共生活上，約翰穆勒為人類劃出了一條界限，雖然這種劃分之觀點，招致後來許多學者的批評，但卻不能磨滅他為維護個人自由的價值。正如安德魯·海克先生（Andrew Hacker）所說的：「若是沒將私人的和公共的生活劃出一條界限，那公共部門對個人的壓力將會 有更加增大的趨勢。」又說：「任何社會的多數都會有一種危險的想法，認為他們有一種集體的權力（Collective Rights），而此權力比個人所要求的行動的自由來得重要。」<sup>14</sup>因為社會往往會假借似是而非的理由，例如說「為了個人的利益，而去干涉個人的自由」。「若是一個人盲從的接受那種似是而非的理論，那無異是為別人找到一種干涉自己自由的好藉口。……當這些限制增多後，個人的自由將會縮小到更小的活動範圍。」<sup>15</sup>由此可知，穆勒在自由論首章中，所提出的「簡單原則」是何等的重要！他所強調的言論及思想的自由，行為的自由，莫不以此原則為圭臬，而去加以引證論述的。以下容我們再就其自由內容的重要主張加以分析，俾能獲得其自由觀念的梗概。

約翰穆勒認為思想及言論的自由是一切自由的前提，若是缺乏了它，則其他的自由就會落空。因此，他將其視為是一種自然權利，是不應該受壓制

的。壓制者無論是以集體的或個別的，政治的或是社會的，皆以「不會錯誤者」（infallibility）自居，去對付其所認為意見不正確者。像這種「教皇無謬論」之態度，是錯誤的，這是無法追求到真理的。

約翰穆勒說：「我們可以假定，現在不需要辯論的，是一個利害上不與人民一致的立法或行政機構，絕不能被容許指定人民作什麼言論，和決定人民將能夠聽取什麼理論或議論。」<sup>16</sup>因為用強制的方式，去限制人民言論自由，它所造成的禍害是無窮的。又說「禁止一種意見發表的特殊罪惡，是它形成了對人類的劫奪的行為，它所損害的不限于這一代，還及于後世！而它對於不同意那種意見的人的損害，還要多于它對持有那種意見的人的損害。如果那種意見是對的，那些不同意的人會因它的不能發表，失去了以錯誤交換真實的機會；而如果它是錯的，他們也損失一個差不多同樣大的利益，那就是追究其錯誤所在，會對真實有更清晰的觀念和更生動的印象。」<sup>17</sup>這也就是主張：意見無論是對或錯皆應該加以寬容，而讓其自由發表。能夠如此，才能使真理得到彰顯。思想才不致因而限于僵化狀態，以致成為一種死教條；那將不是生動真理的說服，而是人類心靈的殘害。

因此，約翰穆勒認定「如果全人類除去一個人祇有一種意見，而那一個人另有相反的意見，前者的不應禁止後者發表其意見，也和後者在權力能及時不禁止前者發表其意見一樣。」<sup>18</sup>基於道德的信念，約翰穆勒認為：任何理論是應該有充份討論的自由，他說：「任何理論，不管被認為如何不道德，都應該視為一個道德信念的問題，給予信仰和討論的充份自由。……我們不能確定我們所要壓制的那種言論是錯誤的；如果我們能夠確定，壓制它也仍舊是一種罪惡。」<sup>19</sup>「我們所以能夠有理由為行動的目的，假定自己意見是正確的，就是以容許別人有反駁和否定它的完全自由為必要前提。」<sup>20</sup>他又說：「一個人能夠對一個問題全部了解的唯一途徑，就

是聽取具有各種不同意見的人對它說些什麼，和以各種心情用每一不同的角度去觀察研究。利用與人對照的方法以糾正和補充自己言論的習慣，不但絕不致引起實行時的疑惑和躊躇，也是對它值得信賴的唯一堅固的基礎。」<sup>21</sup>的確很多真理的全部意義，除了應容許正反雙方面不同意見的激烈爭辯外，還應以個人的經驗去體會，不然那是很難達到理解的。為了真理的獲得，個性的自然發展，及整個民族的精神生命，即使是異端的指謫，極端的言論或激烈的反對意見，皆應獲得充份討論的自由。

約翰穆勒不但從理論上，去引述與辯護思想及言論的自由，還進而舉出具體的實例，來證明壓制言論及思想的錯誤，將會是遺患無窮的。如蘇格拉底的為真理犧牲，耶穌基督的殉道，及奧理略大帝 (Emperor Marcus Aurelius) 的迫害基督徒，像這些事件的發生，無不是時代造成的錯誤，是輿論專制的結果。後來史實證明：那些被口者，往往是道德理念的先知。但這並不是如一般所言的「真理終會戰勝迫害」，而是迫害的停止，方得使真理有出現的機會。故穆勒強調說：「這一真理終將戰勝迫害的格言，卻是人們津津樂道，直等它變為老生常談的美麗謊言之，然而已為一切經驗所推翻。歷史上充滿了真理遭受迫害鎮壓的事例，如果不是永遠被壓制，就可能被退後若干世紀。」<sup>22</sup>因為「迫害通常總是會成功的，…… 如果以為真理本身具有什麼打擊錯誤的內在力量，能夠勝戰地牢和火刑，那是一種一廂情願的想法。人們對真理通常並不比對錯誤更為熱心，而法律或甚至社會懲罰的充份運用，也常能成功制止真理或錯誤的傳播。」<sup>23</sup>約翰穆勒在此以宗教迫害為例，去解說壓迫言論及思想自由，所造成的後果足以危害全人類。若說在真理尚未被人們信奉之前，迫害乃是無可避免的，那便是一種毫無根據的謬論。故唯有寬容才是彰顯真理之道，而尊重言論及思想的自由，真理才可得到維護。約翰穆勒同時提出當時英國在司法制度與宗教

方面，仍有迫害之事件存在，為洗去這種社會的恥辱，使他的國家成為一個精神自由的地方，因而思想及言論自由奮鬥，實有繼續保持的必要。

總之，約翰穆勒在自由論第二章中，所以一再強調思想及言論自由的重要，主要的因素，就是他認為言論及思想不但是促進人類幸福的重要因素，亦是發現與維護真理的方法，其主要論證，穆勒將其總括有以下幾點：

1. 如果任何言論被迫不能發表，儘管我們能夠確知很多事情，那種言論仍可能是真實的。要否定這一點，就是以不會錯誤者自居。
2. 雖然被壓迫的言論是一種錯誤，它仍可能，時常包含著一部份的真理，也由於在任何主題上，一般或流行的言論極少或從不會是全部的真理，故祇有讓各種相反的言論互相衝突，才能使所有的真理有獲得任何補充的機會。
3. 縱然公認的言論是真理，而且全部是真理；除非它能忍受，並且在事實上受到有力和認真在辯駁，否則它就會被接受它的多數人作為一種成見去看待，對它的合理性有極少了解或感覺。
4. 一種如第三點所提到的理論，其本身的意義，會有被失去、減弱、或喪失其對品格與行為重大的影響的危險，那種教條祇變成一種形式上的表白，為善不足，卻妨礙到它的基礎，阻止了任何得自理性或個人的經驗的，真實和深刻信念的成長<sup>24</sup>。由以上的引證，我們知道思想及言論之自由，約翰穆勒是何等的看重，因為「任何社會，不管其政府形式如何，如果不在大體上尊重這些自由，就不是自由的社會；如果這些自由不是絕對和無條件的存在，它也就不是完全自由的社會。」<sup>25</sup>但從這裏引發了一個問題，值得我們加以探究。就是言論的自由是否像約翰穆勒以上所述的「絕對且無條件」的存在呢？根據我們的研究結果，約翰穆勒承認的言論自由，應是屬於一種不引起傷害到別人的言論，若是言論的結果帶有煽動性、破壞性，而造成危害社會

利益，那就必須受到社會管轄了。約翰穆勒說：「沒人主張行動應該像意見一樣地自由。如果發表意見的當時情形，使它對某種有害行為構成極大的煽動，即使是意見也要失去特有的權利，要稱糧商是餓死窮人的人，或稱私有財產是搶劫的這類意見，如果僅由報紙去傳播，還可能受不到干涉。但如向聚在糧商門外的一群衝動的暴民作這種演說，或以告示的方式在那些暴民中傳遞，就會受到應有的懲罰。」<sup>26</sup>這亦就是說明言論若是超出一定的範圍，受到干涉是合理的。對於這一種看法，丹特 (Dante Germino) 在其「現代西洋政治思想」(Modern Western Political Thought) 一書中亦提到，他說：「雖然約翰穆勒反對限制言論的自由，但他認為言論若是構成如霍爾大法官 (Justice Holme) 所稱的『明顯與立即的危險』(Clear and present danger) 之狀況時，那是應該負責任的。」<sup>27</sup>因為言論固然與思想是分不開的，但它已是屬於行為的一部份，而這一種行為，若是含有「明顯和立即的危險」存在，基於社會的公益，當然有防止其侵害別人的必要，向法律負其應得的責任，亦就是承擔穆勒所謂的社會指定的義務 (Assignable duty)。

## 二、從憲法與國際人權公約論言論自由之保障與限制

所謂言論乃是個人依自己之自由意志，在公共場所將自己的思想言論，公開的以語言文字等方式加以發表的自由，它是屬於人民的基本權利。但依法理有權利就有救濟，任何權利之行使當以不損害他人的自由權利為原則，言論自由亦是如此。

每個人固然有其憲法直接保障的言論自由，但言論自由若逾越一定的法律界限，那是必須受到法律的制約的。亦就是言論自由雖是人民既得以行使的自由權利，但這種權利之使用亦不是可以無限上綱以致侵害到別人之自由權利。因為任何言論自由若令其肆無顧忌的行使，以致侵害到國家、社會與人民之法益，這已違反了我國憲法23條比例原則，

所以個人自由之行使當然不能妨害他人之自由權利。此乃憲法保障言論自由之核心價值所在。

值此資訊發達一日千里的全球知識經濟來臨的時代，尤其是大眾傳播與科技高度發展，每日我們面臨新聞媒體，無論是平面或電子媒所傳播給我們的信息，在在皆與我們生活關係甚為密切，而在媒體經營者或媒體所揭櫫之新聞自由 (言論自由) 又往往與我們的名譽、隱私等權利有所衝突。因此，如何在言論自由與國家社會或個人法益之維護上求得一個合理的平衡點，乃是身為現代國家政府機關團體、社團法人企業經營者或個人應加以正視的重大課題，鑒於以上論述要旨，筆者謹就法理的層面來加以劃分言論自由之界定與限制如後：

## 三、就憲法與有關法律之層面而言

依我國憲法第11條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由」，有關司法院大法官會議針對憲法第11條言論、講學、著作及出版之自由，不憚繁鉅，再三多次解釋其意旨，充份表現在我國民主化的過程中，捍衛言論自由的勞心意旨，殊值肯定。如釋字第364、380、414、445、450、509、563、577、617、623 號。<sup>28</sup>

憲法第11條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由」，又稱之為意見自由，這種關係人類思想之啟發、科學之發展、及文化之進步甚鉅，故應給予保障。茲就言論自由加以剖析如次：

### 言論自由

係指個人有將其思想或意見以言論方式發表之自由。言論自由目前的學說有：1. 追求真理說。2. 健全民主程序說。3. 表現自我說。論者的爭點主要在上述三種價值上，主張其中一方為言論自由的真正價值，其餘之價值，如果有的話，也只是剩餘價值。而「維持社會安全」之價值，所以被忽視的原因，主要即在其乃衍生價值，而非主要價值，因為，只要為滿足自我實現、追求真理、或參與政治決定而保障言論自由，其亦能有維持社會長治久安

之結果<sup>29</sup>。在法例上，美國聯邦最高法院大法官於一九一九年的Schenck案中，首先提出「明顯而立即危險」作為是否受到保障的標準，而於一九六九年聯邦最高法院Brandenburg案時確立。也就是說，當言論自由如與個人生命利益或國家安全發生衝突時，言論自由應加以管制<sup>30</sup>。美國憲法的起草人傑佛遜曾言：「沒有新聞自由就沒有民主，而沒有民主就沒有美國」。因此大凡世界上真正的民主自由國家對新聞自由之維護乃是天經地義之事，惟新聞自由固然是民主國家所尊重，但它絕對不是絕對的，任何新聞之報導若是違反公平、公正、客觀的立場，甚而無限上綱的濫用新聞媒體自由，則其公信力是會遭到社會大眾懷疑。新聞自由是民主政治的礎石，而民主政治所追求的目標乃是在維護人的生存與尊嚴；因此，凡民主國家對新聞自由無不都大力維護。然而，如果媒體濫用新聞自由，以致傷及人的生存與尊嚴時，將根本傷害了民主政治的礎石。再者，新聞自由係對社會違反公平、正義之情事，創造一個可以匯集眾人的智慧，以求解決問題之管道，絕非是讓新聞自由反成為製造問題，甚至滋生違反公平、正義的負面工具，是以，媒體尤應強化本身的自律與對國家社會責任。考諸歐美先進國家，對於言論自由的保障亦反映在對於新聞自由的尊重，要維持一個公平完全競爭的健康政治體系，就非得靠大眾媒體以客觀公正的立場對朝野政黨客觀公正的加以監督批評，當新聞自由與國家利益或個人生命安 全之間有所衝突時，毫無疑問的，該國媒體都會站在個人生命安全或國家利益考量上，作最符合個人生命安全或國家利益的處理，亦就是在維持人民「知的權利」與社會責任上，求得一個平衡點<sup>31</sup>。此外，民主政治以言論自由為前提，無言論自由則其他一切自由則淪為空談，尤其民意代表代表民意監督政府，為避免行使時受到行政或司法之不當不法干預與壓迫，特賦予免責特權，其本意即在此，但另一方面又為了防止免責特權之濫用，各

國憲法的規定及學者的主張對免責特權有絕對保障與相對保障之不同，然而，不論是主張絕對保障或相對保障，都同樣認為民意代表的免責特權應以不侵害他人權利為原則，以及為提昇問政品質為目的<sup>32</sup>。

關於言論自由之限制，刑法第310條規定：「意圖散布於眾，而指摘或傳述足以毀損他人名譽之事者，為誹謗罪，處一年以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金。散布文字、圖畫犯前項之罪者，處二年以下有期徒刑、拘役或一千元以下罰金。對於所誹謗之事，能證明其為真實者，不罰。但涉於私德而與公共利益無關者，不在此限。」

司法院大法官會議釋字第509號解釋文指出行為人若能證明其係有相當理由而確信其所發表之言論為真實者，即不能以誹謗罪之刑責相繩；檢察官、自訴人、法院亦不免除舉證責任或發現真實之義務，其解釋文如下：「言論自由為人民之基本權利，憲法第11條有明文保障，國家應給予最大限度之維護，俾其實現自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮。惟為兼顧對個人名譽、隱私及公共利益之保護，法律尚非不得對言論自由依其傳播方式為合理之限制。刑法第310條第1項及第2項誹謗罪即係保護個人法益而設，為防止妨礙他人之自由權利所必要，符合憲法第23條規定之意旨。至刑法同條第3項前段以對誹謗之事，能證明其為真實者不罰，係針對言論內容與事實相符者之保障，並藉以限定刑罰權之範圍，非謂指摘或傳述誹謗事項之行為人，必須自行證明其言論內容確屬真實，始能免於刑責。惟行為人雖不能證明言論內容為真實，但依其所提證據資料，認為行為人有相當理由確信其為真實者，即不能以誹謗罪之刑責相繩，亦不得以此項規定而免除檢察官或自訴人於訴訟程序中，依法應負行為人故意毀損他人名譽之舉證責任，或法院發現其為真實之義務。就此而言，刑法第310條第3項與憲法保障言論自由之旨趣並無牴觸。」

解釋理由書進一步指出：「憲法第11條規定，人民之言論自由應予保障，鑑於言論自由有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障。惟為保護個人名譽、隱私等法益及維護公共利益，國家對言論自由尚非不得依其傳播方式為適當限制。至於限制之手段究應採用民事賠償抑或兼採刑事處罰，則應就國民守法精神、對他人權利尊重之態度、現行民事賠償制度之功能、媒體工作者對本身職業規範遵守之程度及其違背時所受同業紀律制裁之效果等各項因素，綜合考量。以我國現況而言，基於上述各項因素，尚不能認為不實施誹謗除罪化，即屬違憲。況且一旦妨害他人名譽均得以金錢賠償而了卻責任，豈非享有財富者即得任意誹謗他人名譽，自非憲法保障人民權利之本意。刑法第310條第1項：『意圖散布於眾，而指摘或傳述足以毀損他人名譽之事者，為誹謗罪，處一年以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金』，第2項：『散布文字、圖畫犯前項之罪者，處二年以下有期徒刑、拘役或一千元以下罰金』係分別對以言詞或文字、圖畫而誹謗他人者，科予不同之刑罰，為防止妨礙他人自由權益所必要，與憲法第23條所定之比例原則尚無違背。刑法第310條第3項前段規定：『對於所誹謗之事，能證明其為真實者，不罰』，係以指摘或傳述足以毀損他人名譽事項之行為人，其言論內容與事實相符者為不罰之條件，並非謂行為人必須自行證明其言論內容確屬真實，始能免於刑責。惟行為人雖不能證明言論內容為真實，但依其所提證據資料，認為行為人有相當理由確信其為真實者，即不能以誹謗罪之刑責相繩，亦不得以此項規定而免除檢察官或自訴人於訴訟程序中，依法應負行為人故意毀損他人名譽之舉證責任，或法院發現其為真實之義務。就此而言，刑法第310條第3項與憲法保障言論自由之旨趣並無抵觸。」

司法院大法官會議釋字第364號解釋文強調人民接近媒體使用權應與傳播媒體編輯自由同時兼顧（節錄）：「言論自由為民主憲政之基礎。廣播電視係人民表達思想與言論之重要媒體，可藉以反映公意強化民主，啟迪新知，促進文化、道德、經濟等各方面之發展，其以廣播及電視方式表達言論之自由，為憲法第11條所保障之範圍。惟廣播電視無遠弗屆，對於社會具有廣大而深遠之影響。故享有傳播之自由者，應基於自律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自由情事。其有藉傳播媒體妨害善良風俗、破壞社會安寧、危害國家利益或侵害他人權利等情形者，國家自得依法予以限制。」

司法院大法官會議釋字第401號解釋文指出憲法保障民意代表之言論免責權範圍不及於罷免權之行使，因此，我國國內選區之立委與國大，原選區選民得罷免之，不受言論免責權規定之限制：「憲法第32條及第73條規定國民大會代表及立法委員言論及表決之免責權，係指國民大會代表在會議時所為之言論及表決，立法委員在立法院內所為之言論及表決，不受刑事訴追，亦不負民事賠償責任，除因違反其內部所訂自律之規則而受懲戒外，並不負行政責任之意。又罷免權乃人民參政權之一種，憲法第133條規定被選舉人得由原選舉區依法罷免之，則國民大會代表及立法委員因行使職權所為言論及表決，自應對其原選舉區之選舉人負政治上責任。從而國民大會代表及立法委員經國內選舉區選出者，其原選舉區選舉人得以國民大會代表及立法委員所為言論及表決不當為理由，依法罷免之，不受憲法第32條及第73條規定之限制。」釋字435號則對言論免責權之範圍作出更明確的規範。

司法院大法官會議釋字第414號解釋理由書（節錄）也指出藥物廣告與國民健康有重大關係，基於公共利益之維護，自應受較嚴格之規範：「…言論自由，在於保障意見之自由流通，使人民有取得充分資訊及自我實現之機會，包括政治、學術、宗教

及商業言論等，並依其性質而有不同之保護範疇及限制之準則。其中非關公意形成、真理發現或信仰表達之商業言論，尚不能與其他言論自由之保障等量齊觀。藥物廣告係利用傳播方法，宣傳醫療效能，以達招徠藥物廣告之商業言論，因與國民健康有重大關係，基於公共利益之維護，自應受較嚴格之規範。」

司法院大法官會議釋字第364號解釋理由書對於廣電自由與使用接近媒體權的相互關係加以探討：「廣播電視之電波頻率為有限性之公共資源，為免被壟斷與獨占，國家應制定法律，使主管機關對於開放電波頻率之規劃與分配，能依公平合理之原則審慎決定，藉此謀求廣播電視之均衡發展，民眾亦得有更多利用媒體之機會。」

至學理上所謂『接近使用傳播媒體』之權利 (the right of access to the media)，乃指一般民眾得依一定條件，要求傳播媒體提供版面或時間，許其表達意見之權利而言，以促進媒體報導或評論之確實、公正。例如媒體之報導或評論有錯誤而侵害他人之權利者，受害人即可要求媒體允許其更正或答辯，以補救之。又如廣播電視舉辦公職候選人之政見辯論，於民主政治品質之提昇，有所裨益。

惟允許民眾『接近使用傳播媒體』，就媒體本身言，係對其取材及編輯之限制。如無條件強制傳播媒體接受民眾表達其反對意見之要求，無異剝奪媒體之編輯自由，而造成傳播媒體在報導上瞻前顧後，畏縮妥協之結果，反足影響其確實、公正報導與評論之功能。是故民眾「接近使用傳播媒體」應在兼顧媒體編輯自由之原則下，予以尊重。如何設定上述「接近使用傳播媒體」之條件，自亦應於法律內為明確之規定，期臻平等。」

綜上所述，以廣播及電視方式表達意見，屬於憲法第11條所保障言論自由之範圍。為保障此項自由，國家應對電波頻率之使用為公平合理之分配，

對於人民平等『接近使用傳播媒體』之權利，亦應在兼顧傳播媒體編輯自由原則下，予以尊重，並均應以法律定之。

#### 四、就聯合國大會決議通過的世界人權宣言及公民政治權利國際公約層面而言

一九四八年聯合國大會通過世界人權宣言後，人權委員會即開始依據世界人權宣言的內容起草相關的國際人權公約。一九五〇年第五屆聯合國大會審議人權委員會提交的公約草案內容，其中僅保護個人的公民權利與政治權利。大會認為這一公約草案並未包括世界人權宣言的全部內容。由於世界人權宣言內容包含有第一階段的公民和政治權利，以及第二階段經濟、社會和文化權利；此外，復由於資本主義國家關注公民與政治性權利的議題，而開發中國家則偏向於尋求經濟、社會和文化權利的保障。因此，第六屆聯合國大會於一九五二年決定由人權委員會分別起草這兩項各別的人權公約。一九五四年人權委員會將《公民權利與政治權利國際公約》(International Covenant on Civil and Political Rights)、《經濟、社會及文化權利國際公約》(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)等兩部草案提交由第九屆聯合國大會審議。一九六六年十二月十六日第二十一屆聯合國大會於第2200A號決議中通過，並開放給各國簽字批准和加入。此兩個公約與世界人權宣言共同成為當前最重要的國際人權憲章(International Bill of Human Rights)。

我國於一九六七年十月五日由常駐聯合國代表劉鐸在兩公約上簽字，但因聯合國大會在一九七一年十月二十五日通過的二七五八號決議中排除了中華民國聯合國的代表權，使得我國無法再參與聯合國的任何活動，同時四十多年來批准兩公約的進程因而延宕。近年政府為了提升我國的人權標準，順應世界人權發展潮流，提升我國國際人權地位，從而重新融入國際人權體系與拓展國際人權互助合作，

行政院乃將著手將兩項公約送請立法審議，並且依據司法院釋字第三二九號解釋意旨，「依據憲法第六十三條規定締結之條約，其位階等同於法律」。立法院於民國九十八年三月三十一日完成兩項公約的審議，並且通過《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》的立法程序；總統馬英九於同年五月十四日正式簽署該項公約，頒布全國正式施行。此舉對內的意義在於：使得公約轉為國內法的一部分，具有法律效力；而對外的意義在於：成為我國與國際社會人權保障接軌的重要里程碑<sup>33</sup>。

按世界人權宣言第19條規定：「人人有權享受主張和發表意見的自由；此項權利包括持有主張和發表意見的自由；此項權利包括持有主張而不受干涉的自由，和通過任何媒介和不論國界，尋求、接受和傳遞消息和思想的自由。(Article 19 "Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.")<sup>34</sup>

而1966年12月16日聯合國大會通過的「公民及政治權利國際盟約(International Covenant on Civil and Political Rights)」，第19條規定：「1、人人皆有保持意見不受干與之權利。2、人人皆有權自由表達意見；此種權利包括以語言、文字、印刷、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。3、本條第2項所載權利之行使，附有特別責任及義務，故得予以某種限制；但此種限制以經法律規定，且為下列各款所必要者為限：(1) 尊重他人權利或名譽；(2) 保障國家安全、公共秩序、公共衛生或風化<sup>35</sup>。

"1. Everyone shall have the right to hold opinions without interference. 2. Everyone

shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice. 3. The exercise of the rights provided for in paragraph 2 of this article carries with it special duties and responsibilities. It may therefore be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided by law and are necessary: (a) For respect of the rights or reputations of others; (b) For the protection of national security or of public order (order public), or of public health or morals."<sup>36</sup>

從以上我們就世界人權宣言或有關國際公約之論述，我們更可瞭解言論自由固然是憲法所保障之基本人權，但這種權利並非絕對，其行使尚須附有特別責任及義務，為了防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者，得以法律限制之，這與「公民及政治權利國際公約第 19 條第 3 項之規定及當前世界上各民主國家對言論自由固然加以保障，但亦對若逾越法律之界限亦皆予以某種限制<sup>37</sup>。

## 參、傳播媒體的核心價值與實務功能

### 一、媒體的政治功能

按政治是一種連續的溝過程<sup>38</sup>，一般市民的意見、利益在傳遞給決策者 做決定之後，其內容再傳達給市民。在現代的代議政治，政黨、利益團體及行政機關雖然扮演提供資訊的功能，但透過這種資訊機關為媒介，使一般市民與政治人物可互相接近，而交換情報。選民與政治人物之間，雖有直接接觸的可能性，但在大規模的民主政治環境下，因有物理性的限制，所以兩者的接觸只限於特殊的案件

而已。因此，大眾傳播媒體的位置，更扮演了這種溝通的橋樑。與利益團體、各種行政機關並存，那些報章雜誌、電視、廣播等傳播媒體，在政治體系中占有其分量極重的功能與位置。<sup>39</sup>

政治社會學者貝瑞森(Bernard Berelson)即指出：「有些媒體對某些事情 所做的報導，在某些情況下吸收某些人的注意，因而產生某些效果。」，而傳播媒體的政治功能可歸納為下列三類，即：

- (一)提供散發有關政治問題的資訊情報；
- (二)政治爭論的公開討論、裁判；
- (三)政治性事件的解釋、撤查。<sup>40</sup>

## 二、保障新聞的自由

因此，傳播媒體的報導自由，必須予以保障，美國前總統傑佛遜(Thomas Jefferson, 1743-1826)曾說：「沒有新聞自由就沒有民主，而沒有民主就沒有美國」，但我們不要忘了自由尤其是新聞自由，固然是任何民主國家所尊重，且憲法皆有規定加以保障的權利，但一切的自由亦不是絕對的，任何言論若違反公平、公正、客觀的立場，其公信力是容易導致社會大眾懷疑的。而我們亦認為世界上沒有一個政因此，傳播媒體的報導自由，必須予以保障，美國前總統傑佛遜(Thomas Jefferson, 1743-1826)曾說：「沒有新聞自由就沒有民主，而沒有民主就沒有美國」，但我們不要忘了自由尤其是新聞自由，固然是任何民主國家所尊重，且憲法皆有規定加以保障的權利，但一切的自由亦不是絕對的，任何言論若違反公平、公正、客觀府與政黨是能永遠十全十美的，因其政策有不符現今眾需求的時候，人才亦有枯竭的時候，多數變少數，少數變多數，本是民主政治體系很正常的現象，任何民主國家朝野政黨在良性制度下，亦應有一正確的政治理念，誠如德籍政治學者宋海莫曾指出：「西德政黨體系之穩定與其民主之品質，並非完全仰仗政黨有關違憲政黨黨禁之條文，而在基本上乃端賴各政黨能否對民主政治之原則和各界有堅定的共識，並將此基本共識深

植於西德民眾中。只有如此，法定的黨禁措施方具意義。具體而言，當某政黨真正嚴重危及為眾人所共識的民主秩序時，再循法律途徑止之。」<sup>41</sup>

## 三、媒體的鞭策與監督

所以，若要維持一個完全公平競爭的健康負責的政治體系，就非得靠大眾媒體能客觀、公正的立場對朝野政黨加以監督、批評、導引，以提高政治品質，使政黨能不忘實踐其競選時所提出施政承諾，亦即協助民眾評定政府施政 的成績、分數。而媒體對在野政黨亦需加以鞭策與監督，因為一個忠實負責之反對黨的責任就是以和平理性方式提出政治主張，批評執政黨當局的施政缺失，且研究比執政黨更好的政綱政策，加以向民眾宣傳，以博取下次選舉的勝利。亦就是說，大眾媒體對朝野政黨在彼此政治競爭中必扮演一個公平仲裁者的角色。對執政黨施政作為若有偏失的話，固然要批評導正，但對在野黨純為反對而反對之過度偏激的政治行為亦需有所批評導正，這種言論取向方不失其平衡、客觀的立場。而大眾傳播媒體對選舉造勢及端正選風等方面，實有重大影響，各種媒體如能本著良知與道德，客觀詳實報導選情，如此，相信一些不良的選風也會隨時代進步與選民水準的提昇而銷跡。

當然，要求大眾媒體在政黨之政治競爭中扮演一個公平仲裁者的角色，相對配合之條件，即是國家對於媒體工具之分配，亦必須公平、公開化。讓有心從事媒體工作之人民，皆能在合法途徑上取得媒體之經營權。這部份，我國自民國七十七年元月開放報紙自由登記後，已邁開一大步，惟其他媒體工具、無線電視、廣播電台等頻道，亦應加速整理，並透過立法程序，取得法源來做規範，開放人民言論之空間，如此，大眾媒體當更能善盡其督導、仲裁之責任。

## 肆、媒體與社會責任

### 一、第四權理論的提出

美國聯邦最高法院大法官波特· 史蒂瓦特

(Potter Stewart)於一九七四年十一月二日，在耶魯大學法學院所發表的一篇演說中，根據新聞傳播在現代社會的重要功能，提出了「第四權理論」(the fourth estate theory)。他認為憲法所以保障新聞自由的目的，就在保障一個有組織的新聞傳播媒體，使其能成為政府三權之外的一種第四權，以監督政府，防止政府濫權，發揮制度性的功能。因此，新聞自由的受到保障，應是藉由新聞媒體的傳播，達到監督政府，促進國家發展與保護民眾權益，而並非是以保障或促進新聞媒體自身的利益為中心。

再者，新聞採訪自由的根源是來自言論自由的延伸，新聞自由的價值也在於言論自由。英國自由主義大師約翰穆勒(John Stuart Mill)在其一八五九年所著的《自由論》(On Liberty)一書中提到：思想及言論的自由是一切自由的基礎，若是缺乏了它，則其它自由就會落空。現今，任何民主憲政國家，其言論自由均立憲予以保障，美國憲法增修條款地一條即規定：國會不得制訂關於剝奪人民言論或出版之法律。我國憲法第十一條也規定人民有言論及出版的自由。

## 二、探討新聞自由尺度

然而，就言論自由的尺度規範而言，言論及出版的自由乃相對的，非絕對的。約翰穆勒在他書中曾表示：言論自由的保障並非絕對的、毫無條件的，應是屬於一種不引起傷害別人的言論，若是某一種言論的結果帶有煽動性、破壞性四權，甚至必要時，政府亦可享有這種「賸餘的權力」。在法例上，美國聯邦最高法院大法官(Oliver Wendell Holmes, Jr.)作為是否受到保障的標準，而造成危害社會利益，那就必須受到社會管轄。「一九六四年，在美國芝加哥大學校長賀金斯(Robert M. Hutchins)所主持的新聞自由委員會發表的總報告書中，亦針對美國第三任總統傑弗遜的新聞自由思想(Jeffersonian doctrines)，提出「社會責任說」，

強調新聞自由應兼顧社會責任的自律觀念，亦建議社會可以制衡第四權，甚至必要時，政府亦可享有這種「賸餘的權力」。在法例上，美國聯邦最高法院大法官(Oliver Wendell Holmes, Jr.)作為是否受到保障的標準，而於一九六九年聯邦最高法院審判Brandenburg一案時確立。也就是說，新聞自由及言論自由如與國家安全、個人生命安全發生衝突時，新聞與言論自由應加以管制。一九四二，莫菲大法官(Frank Murphy)在Chaplinsky一案中，指出：「眾所周知，言論自由的權力並非在任何時刻或任何情景下，都是一種受到絕對保障的權利。對於某些經過謹慎界定及範圍相當有限的幾類言論，加以禁止或處罰，也從未產生憲法上的爭議。這些言論類型包括淫蕩(lewd)及猥褻性(obscene)言論、粗俗的(profane)言論、誹謗性(libelous)言論、及侮辱性或攻擊性言論(fighting words)等。(所為攻擊性言論是指言論本身即會造成傷害或可能會引起破壞治安的行為之言論)而長期以來觀之，這些類型的言論內容並未涉於任何思想或意見之表達。而且從追求真理的觀點而論，這些類型言論並無任何社會價值。同時，即使這些類型言論能給社會帶來任何利益，這些可能的利益也明顯小於限制這些言論所欲維持之社會秩序及道德規範之社會利益。」西方學者Geoffrey R. Stone將其見解稱之為「雙階理論」(The two-level theory)，即以言論對社會所具有的價值為標準，分成低價值的言論(Low-value speech)及高價值的言論(High-value speech)，前者如涉及違害國家安全、社會安定或他人權益時，會給予適當的限制，後者則受到憲法言論自由的保障。<sup>42</sup>

## 三、強化媒體自律責任

新聞自由是民主政治的基石，而民主政治所追求的目標乃是在維護人的生存與尊嚴；因此，凡民主國家對新聞自由無不都大力維護。然而，如果媒體濫用新聞自由，以致傷人的生存與尊嚴時，將根

本傷害的主政治的基礎。再者，新聞自由係對社會違反公平、正義之情事，創造一個可以匯集眾人的智慧，以求解決問題之管道，決非是讓新聞自由反成為製造問題，甚至滋生違反公平、正義的負面工具；是以，媒體尤應強化本身的自律與對國家社會責任。考諸歐美民主先進國家，大凡新聞自由與國家利益或個人生命安全之間有所衝突時，毫無問題的，該國的媒體皆會站在國家之利益或個人生命安全考量上，做最符合國家利益或個人生命安全的處理，亦就是在維護讀者「知」的權利與社會責任上，求得一個最佳的平衡點。以最近國內所發生的白曉燕被綁票 撕票一案來說，新聞自由固然重要，但人命關天，記者應與警方充份配合，在 警方對歹徒進行搜捕過程中，切勿再隨行採訪與報導，否則，不但嚴重影響辦 案效率，且對記者安全亦有不可預測的危險。

#### 四、領導輿論善盡言責

我國自民國七十六年七月十五日，解除戒嚴；民國七十七年元旦，相繼開放報禁，正式邁向民主憲政的新紀元。在我國推動民主革新的過程中，新聞媒體的貢獻厥功至偉；然而，在傳播媒體百家爭鳴的同時，似乎也帶來了新聞自由的被濫用。誇大、激情、譁眾取寵的報導充斥於媒體的字裡行間，部分媒體更以本身利益為導向，而忽略了應有的自律與職業道德規範。因此，相對地也帶來了社會風氣的敗壞，以及民眾生活上的不安全感之瀰漫。

新聞自由是社會大眾的自由與權利，因此，媒體的經營與報導，必須秉持「善盡社會責任，保障讀者知的權利」為信念，揚棄惡質競爭，堅守社會責任。是以，在當前社會價值觀與行為模式偏差之際，新聞媒體的全體工作者更應負起本身的社會責任，主動積極地配合推動與報導社會的光明面，以導正社會風氣於真、善、美之境。

民主政治是民意政治、又是政黨政治，民意的匯集管道與方式，在一個民主開放的政治體系中，

雖然很多諸如民意代表、壓力團體、媒體等，但其中政黨則是其中頗具代表性與功能性的，唯政黨的政綱政策，或是政治人物的各項活動所欲達成的政治傳播，則有賴媒體的配合運作，否則是很難達成其政治的預期效果。

#### 1、媒體在政黨競爭中的角色

誠如法國名政黨理論學者杜瓦傑 (Maurice Duverger) 在其名著政黨論 (Political Parties) 一書中指出的，政黨的起源與議會政治及人民選舉權的擴大，實有著密不可分的關係。而任何政黨無論是執政黨或在野黨，在平時或是選舉時的各種活動，在在都需要藉由媒體的宣傳推銷各該黨所推薦的政治菁英，以及其所主張的政綱政策，以博取選民的支持。因此，政黨與媒體之間的互動關係是密不可分的。

政黨的本質，正如美國哥倫比亞大學教授沙多里 (G. Sartori) 所指出的「是共體的一部份，是為了全體的目的而服務，不像派系僅是為自己的一部份利益著想」。而選舉則是政黨將其政治主張付諸實施，達成其為民服務目的的主要途徑。在一個真正實施開放民主自由的國家中，執政黨與在野黨雖然在政治理念上有所不同，但它們卻是體系的一體兩面，它們對民主政治之建立與運作及發展之貢獻是殊途同歸的。因為經由政黨的公平公正的競爭，國是訴諸全民的裁決，才是貫徹民主憲政的最佳保證。任何政黨皆應以良好的政綱政策博取選民的支持與認同，本著理性、容忍、妥協的民主風範，以貫徹為民服務之宗旨。而在朝野爭取為民服務的政治活動中，更需媒體以第四權的角色，以公平、公正、客觀、平衡的立場，發揮為民眾監督與制衡的功能，導引正確輿論 的功能，為人民公平正義的護衛者，除了善盡閱聽者知的權利，更應善盡其應 盡的社會責任。如此才能使民主政黨間的競爭與合作導入正軌，建立優質民主憲政文化。

#### 2、媒體在政府施政中的角色

媒體應在保護閱聽者「知的權利」之原則下，亦應善盡其應盡的社會責任，以公平、公正、客觀、平衡的立場，提升媒體報導之功能，有效監督行政、立法、司法部門及朝野政黨的活動，當前我們是處於一個資訊發達一日千里的時代，各種資訊之傳播隨著科技高度的發展，無論是平面或電子媒體、網際網路、新型智慧手機等等發展之快速，實在難以估計，但依筆者的看法，即使媒體與科技之發展是多麼的神速無比，但媒體應保持「在滿足閱聽者知的權利與善盡社會責任，以公平、公正、客觀、平衡的報導」之原則，應是永遠不容忽視的媒體人的恆久不變之通則。尤其值此全球化知識經濟來臨的大時代中，我們的國家社會急遽變遷轉型的歷史時刻，人民望治甚殷，期待政府部門進行政治、經濟、司法、教育改革及穩健的推動兩岸關係，諸如十二年的國民教育、人民參與審判、兩岸經貿問題之談判、經濟成長、高房價問題、以區域貿易經濟體有關的國家實體簽訂之自由貿易協定(Free trade Agreement, FTA)、區域全面經濟夥伴協定(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)、跨太平洋夥伴關係(The Trans-Pacific Partnership, TPP)、國內氣爆公安問題、國安與國土安全、大學生畢業就業問題、銀髮族問題等等之國政民生大計，在在需要執政當局能以前瞻務實的宏觀理念，擬訂具體可行方案而加以立法，並予以有效的貫徹實施。而這些公共政策的形成與實施，皆須符合民意的需求，而民意的形成與媒體的報導塑造是有很大關係的。因此，大凡民主的國家政府的一切施政是很注意媒體的配合，因為媒體具有能給予人民或其選出之民意代表形成正確的公共利益之共識功能。以美國這個民主先進國家歷任的總統中，若能維持與媒體關係良好者，則其施政皆能有良好之績效；若與媒體公關處理的不好，其績效往往大打折扣，甚而招致連任失敗或中途去職之惡運。

當前我國正在進行各種政經改革之際，實有賴

國內大眾媒體之配合與支持，很忠實地對閱聽大眾報導各項施政的內容與愿景，既為政府的諍友，更為良多利益的捍衛者，以伸張正義，發揮輿論督導政府施政的功能，方不失為時代媒體人的良好風範。惟依筆者之觀點，誠如古人所言：「一言興邦、一言喪邦」。在一個實施民主法治的國家中，新聞媒體的自由固然是憲政及有關法律中，皆有加以保護之規定，但新聞自由若侵犯了國家社會與個人之權益，仍是應受到國家法律與社會倫理規範所制約的，亦就是說，新聞自由固然全民要加以尊重與維護，但無論是媒體經營者，或是媒體工作者，亦應深體新聞媒體自由亦是不可無限上綱之原則，以公平、公正、客觀、平衡之立場忠實地處理每一件新聞報導事件，真正做到「超越黨派、不含意識形態、嚴守中立、公平公正」的報導每一則新聞事件，如此必能使每一位大眾傳播的閱聽者獲得正確的新聞，而因正確的資訊之傳遞，使大眾才能有正確的判斷能力，能有正確的判斷能力，則在選舉時，才會選出最好的候選人來為國家與人民做最好的服務，而因為媒體正確的政治、經濟、社會、教育訊息的報導，則閱聽大眾才能真正瞭解哪一種公共政策是福國利民，而哪一種政策是禍國殃民，哪一個政黨的公共政策是符合真正民意與國家利益，而哪一種官員是真正尸位素餐毫無作為，哪一家企業所生產的產品是信用可靠？

### 3、媒體要超越黨派嚴守中立

筆者認為媒體人應秉持「超越黨派、嚴守中立」的堅定立場，媒體是為全民的福祉服務，而不是為某黨派、或某派系、或利益集團服務，媒體的報導當以國家與民眾的利益為前提，亦就是要實事求是，與真理為友，追求真理為人民公平正義的堅定守護者，誠能如此，必須獲得社會大眾的最崇高之敬重與信賴也！

## 伍、結語

### 一、在群體生活中的規範

在一個國家社會群體生活中，任何人無論從事何種行業，最基本的信守原則就是：必須遵守倫理道德與法制規範。依倫理學說法，維持人類生活秩序的規範有兩種：一種為人律（即律法），另一種為神律，即（道德律），當人律無法壓制人類犯罪時，必須輔以神律，即倫理道德規範，以濟法律之窮。因為倫理學所稱的神律，就是發自內心深處，自發自動地對自己思維言行的制約，它是屬於一種道德規範；而人律則是屬於人類外部行為的法律規章。一個人的思維與言行，若能遵守法律與倫理道德規範，則必能守法守分而不逾矩，就不會恣意做奸犯科而侵害的由權利。誠如著名的德國哲學家康德（Immanuel Kant, 1724-1804）所指出的：「教育的主要目的就是要培養守法且有道德的人」。

道德乃是一切良好行為的基礎，有道德始有世界、有道德始有國家，法律固然是規範人類生活的律法，但徒法不足以自行，因為一個國家社會的國民，如果缺乏倫理道德素養，縱然制定多少完備的法律規範，亦是很難遏止違法亂紀的事件一再地發生。唯有發自內心的倫理規範，才能達到制約人類生活規範的預期效果。

## 二、當前的倫理道德規範

當前，台灣已是一個自由民主、法治的多元化社會，我們的法律制度也隨著社會的發展而加以制定或修改。但是，最近發生的餿水油事件，著實大大損害了我們國家被譽為美食王國的良好形象。

值此全球化知識經濟來臨的時代，國家社會急遽變遷，人民的物質生活大大地提升。但筆者總覺得，我們的國家雖然已歷經多次的憲政改革與公民選舉的洗禮，而我們的民主法治之實踐似乎少了一項最重要的要素，那就是一個真正民主政治體系的生活中最需要的倫理道德規範。筆者閱讀了幾本論述有關倫理道德規範的書籍，諸如法官的倫理規範、檢察官的倫理規範、媒體人的倫理與法制規範、警察人員的倫理、企業倫理等，在這些大作中，諸博雅先進的精闢論述，更使筆者深深的體悟到倫

理道德對我們的國家社會安全與民眾精神層面的提昇，是多麼的重要。因為人者心之器，社會之隆污繫於人心之振靡，亦深深地體會到：媒體、政治、法律與倫理道德之核心價值與實踐功能，對於社會人心之影響至深且鉅。因此，筆者謹藉此誠懇呼籲社會各界有識之士，尤其是從事媒體、政治、司法的各界人士，應以天下蒼生為念，負起匡正與導引的責任。無論是執政或在野者，一切皆應以國家安全與人民福祉為其從政的核心價值，一心一意為國家與人民做出最佳的奉獻，如此必然能獲得民眾衷心的信賴與肯定，因為政治乃是一種良心的神聖志業，千萬不可為了個人或是自己黨派的私念而忘記了自己當初從政時為國為民的正念！

## 三、倫理道德規範之實踐

由本論文之探討使筆者深切地體悟到媒體、政治、法律三者的互動關係至為密切，對國家之民主化與現代化以及人民基本權利之維護至為重大。但三者若要真正達到福國利民的預期指標，沒有輔以倫理道德規範之實踐，是難以掌握其核心價值與實踐功能的。因為，一個具有良好道德修養的政治人物，其一切施政必能以人民的福祉為前提。一個具有倫理道德的執法者，必能公正的執法，以維護人民的生命財產安全。而一個具有倫理道德的媒體人，在從事大眾傳播工作時，必能真正秉持公平公正客觀平衡地做報導，不但能善盡滿足讀者知的權利，更能善盡其社會責任，導引社會健康的輿論、淨化人心，形塑良好的社會風氣。甚至我們亦可說，萬事皆需要有正信與正念的倫理道德之發皇，如此我們的國家社會才能達到真善美聖之理想境界。

### 《參考書目》

- 1 See generally John Gray, *On Liberty and Other Essays* / John Stuart Mill, edited with an introduction by John Gray, N.Y.: Oxford University Press, 1991.
- 2 John Stuart Mill 著，鄭學稼譯，〈自由論〉，收錄於帕米爾書店編輯部編，〈自由主義〉，台北，民65頁9。
- 3 see J. C. Rees, *A Re-Reading of Mill, on Liberty*, p.358.

- 按：托克威爾的論美國的民主於1835年出版之前，美國的惟一神教(unitarian)教派的傳教士和作一坎寧(William Ellery Channing)也提出類似托克威爾所指稱的警言。坎寧作品聞名英倫，愛丁堡(Edinburgh Review)和西敏寺(Westminster Review)兩家雜誌，於1829至1830年之間，常有坎寧的文章出現，因而雷斯認為穆勒是受了坎寧的影響，所以對民主政治懷有恐懼感。
- 4 約翰穆勒著，郭志嵩譯，論自由，頁8。
  - 5 W. A. Dunning, A History of Political Theories, p238.
  - 6 J. W. N. Watkins, John Stuart Mill and The Liberty of Individual, in David Thomson(ed.), Political Ideals, C. A. Watts & Co., Ltd., New York, 1966, p.167.
  - 7 約翰穆勒著，郭志嵩譯，論自由，頁9。
  - 8 H. J. McCloskey, "J. S. Mill: A Critical Study", p.118.
  - 9 Ibid, p.123 原文為:(Each is the best judge and guardian of his own interest).
  - 10 John Rees, Was Mill For Liberty? In Political Studies, vol. XIV, Feb.,1966, No. 1, p.73.
  - 11 Ibid.
  - 12 W. A. Dunning, A History of Political Theories, p.238.
  - 13 參閱A.R.M. 莫瑞著、王兆荃譯，政治哲學引論，頁20。
  - 14 Hacker, Andrew, Political Theory: Philosophy, Ideology, Science, The Macmillan Company, New York, 1961, p.593-4.
  - 15 Ibid.
  - 16 郭志嵩譯，論自由，頁13。
  - 17 郭志嵩譯，論自由，頁13-14。
  - 18 郭志嵩譯，論自由，頁13。
  - 19 郭志嵩譯，論自由，頁14。
  - 20 郭志嵩譯，論自由，頁17。
  - 21 郭志嵩譯，論自由，頁17-18。
  - 22 郭志嵩譯，論自由，頁25。
  - 23 郭志嵩譯，論自由，頁25。
  - 24 郭志嵩譯，論自由，頁48。
  - 25 郭志嵩譯，論自由，頁11。
  - 26 郭志嵩譯，論自由，頁51。
  - 27 Dante Germino, Modern Western Political Thought: Machiavelli to Marx Rand McVally & Company, Chicago, 1972, p.246.
  - 28 參閱吳啟賓，保障名譽權與言論自由之衝突，刊載於司法周刊2009年12月17日出版。
  - 29 林子儀，言論自由與新聞自由，台北：月旦，1994年10月，頁15-16。
  - 30 林子儀，同前書，頁163-192。
  - 31 黃炎東，媒體應善盡責任，台灣真正站起來(下)，台灣日報，2000年10月17日，9版。
  - 32 黃炎東，我的理想與追尋，台北：黎明，1997年7月，頁73-75。
  - 33 民國九十八年五月十四日總統馬英九在臺北賓館正式簽署了《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》國際人權公約，並期許進一步充實台灣民主內涵。並且於十二月十日世界人權日，也就是施行法生效日當天發表談話認為：「我們希望台灣不但是在科學技術、經濟文化其他方面能夠跟上世界的腳步，也要在人權環境上能夠跟世界接軌。一成為跟世界各國平起平坐的一個國家。」資料來源大紀元新聞網 <http://www.epochtimes.com/tw/index/tv/aid/294452>
  - 34 參閱吳啟賓，保障名譽權與言論自由之衝突，司法周刊，民國98年12月17日出版。
  - 35 同前註8。
  - 36 參閱網路上2009年10月4日美國國務院國際信息局出版物「民主的原則(Principles of Democracy)」所載「言論自由」(<http://usinfo.org/zhtw/PUBS/PrinciplesDemocncy/Speech.htm>)轉引自吳啟賓，保障名譽權與言論自由之衝突，司法周刊，民國98年12月17日出版。
  - 37 參閱吳啟賓，保障名譽權與言論自由之衝突，司法周刊，民國98年12月17日出版。
  - 38 有關大眾傳播與政黨活動參閱 Peter Golding, Graham Murdock, and Philip Schlesinger, eds., Communicating Politics, Leicester University Press, 1986 Robert G. Meadow, Politics as Communication, Norwood: Ablex, 1980.
  - 39 參閱陳水逢：《現代政黨政治論》財團法人中日文教基金會1991年出版，頁207.208。
  - 40 胡祖慶譯，Austin Ranney 著：《政治學》，台北，五南書局，1992年5月，二版二刷，頁一四五。
  - 41 Kurt Sontheimer: Grundzuge des politischen Systems der Bunde srepublik Deutschland, Munchen 1976, p.105.
  - 42 參閱林子儀，言論自由與新聞自由，元照出版公司，2002年11月，頁171-179。

# 透明的司法—從公開裁判不同意見書開始

## 蘇友辰

中華人權協會名譽理事長、律師

目前各級法院合議庭由3或5名法官組成，評議過程法官各自陳述意見，再形成多數意見作為裁判結果。其目的是為了確保公正裁判，提高判決的正確性，可惜實務上早有評議「空洞化」現象，最後案件怎麼判，往往由資深法官主導，讓有心人士有機可乘，容易引發諸多弊端。猶記得在2010年爆發高等法院法官集體貪瀆案，嚴重破壞司法威信，可見現行評議制度若不改進，法官收賄、操控判決的風紀問題仍會繼續發生。

依《法院組織法》第103條的評議不公開、第106條第1項的裁判確定前守密義務等規定，認為法官於審理合議案件時，所持少數不同意見，應僅記載於評議簿，不應具名附載為判決書的一部分。然而，《憲法》第80條保障法官依法獨立審判，不受任何干涉，評議時若無法達成一致決，為什麼不讓少數法官撰寫的不同意見可隨同判決一併公開，有若猶抱琵琶半遮面，很難不啟人疑竇。

法官評議過程原則上不公開，但不代表少數不同意見也不許公開。我國現行司法院大法官開會作出決議後，於作出解釋時，依《司法院大法官審理案件法》第17條規定大法官決議之解釋文，應附具解釋理由書，連同各大法官對該解釋之協同意見書或不同意見書，一併由司法院公布之。國外像是德國

聯邦憲法法院、日本最高法院都公布裁判不同意見書，而美國和英國則擴大到最高法院和上訴法院均毫不諱地公布不同意見書，我國又何以故步自封，瞻前顧後？有法界人士指出，若等案件確定才能公開不同意見書，因案件已確定，茶涼菜冷，已無濟於事，如此又如何昭公信？

或謂公開不同意見書，易啟當事人上訴之端，徒滋困擾。惟事實上原審判決若有不同意見書所持包括事實認定、證據取捨及法律適用等不同看法，如能及早揭露，不必等當事人繞路尋覓，即可促使上級審聚焦爭議而達成有效救濟，亦可節省司法資源，避免案件輪迴，致法官案牘勞形，一舉數得，又何樂不為？

政府若欲回應社會對司法改革的殷切期待，第一步建議盡速修法建立包括事實審的各級法院，在宣判後公開裁判不同意見書的制度，讓陽光及早照進司法評議的陰暗角落。一來，強化實質評議的功能，提升裁判品質，避免冤錯判決及社會大眾對司法不公的疑慮；二來，透過不同意見的公開，讓每個案件接受社會各界公開檢驗，落實民主問責，也能作為整頓法官風紀的一劑良方，提升人民對司法的信賴。

# 透明治理，司法可問責

梁耀鑽

台灣高等法院法官

司法審判乃實現社會與人民的正義，極度專業；最近司法權與監察權又吵得沸沸揚揚，監察權在司法案件確定前不能調查，在案件確定後，能否碰觸審判核心，又莫衷一是，更有援引憲法第44條規定敦請總統做院際調解；中華民國法官協會日前更發表聲明「請移開干預的手—監察權之行使不應侵犯審判獨立」；惟法官協會亦肯認「司法獨立絕不代表完全不受監督」，但如何監督司法，法官協會並無提出具體說明。

臺灣司法經近30年努力，審判已相當獨立；但司法越獨立，人民對司法信任度越低。人民對司法不滿，不可能全部是盲目的，有可能體驗到法官對某些特定個案的偏頗認定，偏離正義。司法到底那裡出問題，如何解決？是人的問題，還是制度問題，還是兩者皆是的系統性、結構性問題。中央研究院士余英時日前受訪時表示成為一個「有反省能力的知識人」，要不斷反思，才能確定價值。人民長久以來對司法不滿，做為司法一員，亦應不斷反思，司法到底那裡出問題。

我國憲法第81條規定：法官為終身職，非受刑事或懲戒處分或禁治產之宣告，不得免職，非依法律，不得停職、轉任或減俸。蓋法官職司審判，攸關

人民生命、自由及財產權益，權責重大，藉身分保障，以維護法官審判獨立。同法第80條規定：法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。所以「依據法律」及「獨立審判」二者應相依併存，缺一不可；不能只講「獨立審判」不受任何干涉，而不講「依據法律」；日本憲法獨立審判除依據「法律」外還加上依據「良心」（日本憲法第76條第3款規定：所有法官依良心獨立行使職權，僅受憲法及法律之拘束）。我國大法官釋字第530號解釋文亦明白揭示：「法官唯本良知，依據法律獨立行使審判職權」。而法官在審判過程中有無「依據法律」、有無受干涉，這存在法官內心（即良心），表現於外的就是法官調查證據有無濫用自由裁量權，自由心證有無違背經驗及論理法則。

法律是社會通念的結晶，與社會關係密切，法律的適用，不能只在形式邏輯推理中存在，法律必須透過實踐來展現生命。如何透過實踐展現生命，一般常見的由法官釐清檢察官起訴事實爭議，再運用法條做出判決，而判決好壞取決於法官所認定的是否貼近社會事實，符合正義及人性，而非法官一己主觀的見識。透明治理，監督與制衡為民主制度不可或缺的基本要件；一般公司為求治理績效，講

求內控及外控；而法官審判為落實公平審判，雖講求「審判獨立」，然這不代表法官可專擅自為，縱令違法失職，任何人均不能過問，可不接受民主制度的問責，亦即法官亦應有制度上節制監督。苟無制度上監督，在「獨立審判」保護傘下，難保不受監督的權利，不會出軌。法官有道德自律精神，雖為司法自治最高境界；然衡之人性，不能期待每位法官都有高道德自律精神。目前司法內控制度只看法官承辦案件是否遲延未結及有無準時開庭，外控制度亦只訴諸審級制度。至於法官調查證據有無濫用自由裁量權，自由心證有無違背經驗及論理法則，審級制度雖可發揮部分功用，然不可諱言可能有漏網之魚。

一般外人未看過案件核心的相關卷證，很難驗證法官調查證據有無濫用自由裁量權，自由心證有無違背經驗及邏輯法則。但法院合議庭法官，基於職務關係，親自參與審理並看過相關卷證資料，對判決心證形成最清楚，合議庭法官如有撰寫不同意見書，基於真理愈辯愈明，並避免法官思慮不周之處隱藏在人民視角之外，在「宣判後」即應主動公開，一切攤在陽光下，因陽光是最佳防腐劑，透過不同意見書與判決書比對，使人民知悉法官形成心證之過程，讓人民看見每位法官真實想法，確保獨立行使職權的法官不會濫權，以達司法外部問責監督，王金壽及魏雲儒教授以實際案例訪談有書寫不同意見的法官所撰「法官的異議與民主可問責性」乙文，亦採相同見解。

目前依法院組織法第103條規定法院合議庭評議內容在裁判確定前不公開，應嚴守秘密；惟案件如等案件確定才能公開不同意見書，因案件已確定，茶涼菜冷，已無濟於事。「行有不得，反求諸己」，欲提升人民對司法信任度，不要諱疾忌醫，與其讓人指指點點，倒不如自己積極面對；獨立審判的法官行使職權有無不周延之處，是可討論議題。目前司法實務研討會大部分探討「法律爭議」問題，

較少著墨「事實爭議」案例。事實審法院的不同意見書，可將隱藏在法院合議庭內部不為人知的一面，全部攤在陽光下。這種案例，雖不能代表司法全部，但有血有肉，非抽象文字，亦非課堂上學者憑空想像的案例所可比擬；如案件定讞，供法官研討參考，不但不會危及司法獨立及司法權威，反而使法官有更多元思考，有助於法官日後處理類似案件。故合議庭法官如有撰寫不同意見書，「宣判後」應主動公開；「確定後」作為法官研討會材料；如能如此，法庭不用實況轉播，即可讓審判透明化；因案件宣判後，每位法官須在判決中公開說明判決理由，每位法官自己見解，須接受全體法官及社會各界公開檢驗，每位法官必審慎為之；每位法官對每個案件都審慎為之，司法自然進步。

筆者堅信判決本身是最好行銷，且對民眾有教育作用，判決不好，再高明發言人也枉然。在網路資訊發達的今日，談重塑人民對司法信心，不用怨天尤人，何不以恬適豁達心境面對，借用北宋文學家蘇軾謫居黃州時期所寫的詞《定風波》「莫聽穿林打葉聲，何妨吟嘯且徐行。竹杖芒鞋輕勝馬，誰怕？一簑煙雨任平生。」；司法如能接地氣，對外敞開面對社會各界問責，講清楚、說明白，等煙雲雨霧過去，不就「也無風雨也無晴」，司法信任度自然回升。

## 活動花絮

107/10/02 理事長與協會企劃召開人權之夜活動會議

107/10/10 理事長&夫人受邀外交部國慶酒會活動

107/10/12 申請個案評鑑法官(檢察官)許可書

許可日期:107年10月2日

有效期間:107年10月3日至110年10月2日止

107/10/15 TOPS KRCEE 完成107年7-9月財務及工作報告

107/10/19 理事長與台灣銀行簽訂會員會費超商繳款合約

107/10/19 第17屆第8次理監事會議

本會召開第17屆第8次理監事聯席會議，會議由理事長主持，許文彬、蘇友辰、李永然等3位名譽理事長暨理監事出席會議。會中通過本會理事提案及進行會務工作討論。



107/10/23 理事長帶領李董事長、劉美男主委偕同會務人員前往立法院拜會林為洲立委，委請林委員為2018十大人權新聞活動共同參與;於立法院發布2018十大人權新聞召開記者會，感謝林為洲立委大力贊同共同舉辦107年11月30日2018十大人權記者會！

107/10/26 辦公室主任出席無國界醫生電

影節開幕典禮暨記者會

為喚起世人對襲擊問題的重視，及爭取各界支持加強保護醫、病者的安全，今年特別以《阿富汗：戰火中的醫護人員》做為開幕片，辦公室主任代表出席參與。

107/10/27 蔡靜玫理事代表出席臺北市政府臺北原風都會原民野菜宴

107/10/27 理事長出席中華民國律師公會全國聯合會第11屆第1、2任理事長交接典禮

107/11/07 辦公室主任及會務人員拜訪三峽復興堂的銀髮族活動

107/11/13 黃炎東主委出席中央警察大學通識教育中心，在世界警察博物館國際會議廳舉行的2018通識教育與警察學學術研討會

警大校長刁建生先生、副校長莊德森先生、通識教育中心主任王俊元先生等長官出席研討會指導，受到所有與會師生們熱烈歡迎，本次研討會黃主委提出以[媒體、政治與法律平衡點]為之學術論文發表，黃主委曾任世界警察博物館長，今日的學術研討會在博物館的國際會議廳舉行，重遊舊地勾起昔日在此與警大同仁們一起工作的種種點滴，真是有無限的感恩懷念。

107/11/14 理事長召開2018人權之夜晚會籌備會議；與會陳珮雯理事、張必祥理事、協會會務人員

107/11/16 理事長召開TOPS會議討論案

協會捐款收入逐年遞減，討論2019年捐助海外

泰緬邊境的捐款;與會Tops查重傳團長、連惠泰執行長、簡春敏秘書長。

### 107/11/16 第17屆第6次常務理事會議

討論票選2018十大人權新聞前10則排名、選出2018年人權貢獻獎評審委員會名單與2018人權之夜討論案。

### 107/11/21 三峽復興堂共鍋活動

協會於三峽復興堂辦理「當我們老在一起」銀髮族共餐共鍋活動,在中午共餐之前,大家還特別跳了一首〈瀟灑走一回〉,透過簡單、適合長輩動動身體的舞蹈動作,讓長輩們吃的開心、也動的健康,樂在其中,感謝張必祥理事在百忙之中特地前來與長輩們一起同樂、一起跳銀髮健康操、共餐,用行動關心我們銀髮長輩們的健康。



### 107/11/23 2018人權之夜召開人權貢獻獎評審委員會

理事長、許文彬名譽理事長、查重傳副理事長、呂亞力名譽顧問、葛永光常務理事、李復甸常務理事、李本京常務監事,出任協會2018人權貢獻獎評選委員會,共同選出對人權各個領域有貢獻之名

單。

### 107/11/28 王月蘭女士贈與稅案第三次開庭

### 107/11/29 協辦 2018年德明財經科技大學 107學年度社團聯合議事暨評議研習營

理事長、吳威志副理事長、柯志堂副主委受邀致詞演講。理事長致詞為參與研習營的140位大專生嘉勉,提出社團運作與人權結合的四大知見,肯定德明科大在柯志堂學務長的提倡下,建構完整的學生評議會與學生會,落實學生人權精神不遺餘力,並與在場學生共勉,期許他們未來共同為人權努力

### 107/11/30 十大人權新聞發佈記者會

協會於107年11月30日上午10點立法院中興大樓101會議室公布2018十大人權新聞暨人權貢獻獎得獎人。感謝林為洲立委、王育敏立委共同參與發佈;感謝本會理事長、呂亞力名譽顧問、葛雨琴名譽顧問、許文彬名譽理事長、李本京常務監事、蔡靜玫理事、劉美男主委、馬小蘭會員、簡秘書長共同出席參與。



### 107/11/30 查副理事長受邀至馬偕醫學院醫學系-社區與國際志工服務課程分享海外志工經驗談,備受肯定。

### 107/12/10 2018人權之夜

中華人權協會邁向40週年慶祝大會暨世界人權宣言70週年紀念,邀請前副總統呂秀蓮、監察院張博雅院長、國民黨副主席郝龍斌、立法委員陳曼

麗、立法委員王育敏、全體理監事等貴賓與各方社會賢達蒞臨，共同回顧我國近年來的重大人權進展且見證台灣人權貢獻事蹟，中華人權協會林天財理事長也邀請嘉賓們一起朗讀世界人權宣言，期許人權協會四大目標：人權政策、人權議題、人道關懷、尊嚴樂活，能成為國內外的普世精神與價值，共創人權的康莊大道。晚會邀請「何歡劇團」、「粘立人老師魔術表演」與「台灣錦春太極拳武術表演」進行盛大表演，同時將於晚會中進行「2018年度人權貢獻獎」頒獎表揚儀式，肯定並表揚實際從事人權活動者。

### 107/12/15 2018南台灣人權論壇

感謝高雄律師公會、永然法律基金會共同主辦，中國佛教會、台灣佛教總會、中華佛教比丘尼協進會、高雄市廣昇慈善會共同協辦。希望盡速落實《憲法》及聯合國兩公約保障宗教人權之精神，體現國家對宗教之中立及寬容原則，尊重宗教及宗教團體之特殊性與自主性，維護宗教團體應有權益。



107/12/16 恭賀吳威志副理事長榮任台中市勞工局局長，協會之光。

107/12/18 王國治理事邀請加州西部法學院Ruth M. Hargrove 教授

加利福尼亞州聖地亞哥大學法學博士前來人權協會訪問，感謝楊泰順常務理事接待介紹人權協

會國際交流。

108/01/14-18 理事長率領查副理事長、陳珮雯理事、呂美玉小姐、林清華攝影大師探訪泰緬邊境難民營

理事長親臨泰緬美索難民營拜訪合作夥伴與RTP、KRCEE簽訂2019年MOU合約，參訪難民營、幼兒園、梅道診所..等公益團體，此行公益參訪旅程獲益良多，感謝公益訪問團每位參與者均自費熱心參與為人權協會TOPS盡心盡力。



108/01/22 理事長與台大法律系學生服務學習志工面談。

理事長蒞臨辦公室與台大法律系學生志工親談，談有關法律系學生服務學習方向；在未來工作上有實質的幫助。宣導中華人權協會理念，請學生發揮所長為協會設立泰緬助養助學捐款平台網站。

108/01/25 陳明主委與台大法律系學生志工談論司法評議案件

特邀本會司法官評鑑申訴委員會陳明主委前來與法律後輩年輕學子談論關於本會司法評議陳情案。

108/01/25 第17屆第9次理監事會議

# 社團法人中華人權協會捐款芳名錄

## 人權教育基金捐款

資料提供人:中華人權協會

月份	姓名	金額(新台幣)
10月份	黃炎東	3,000
	馮怡萍	1,000
	邱湘燕	100
11月份	大方律師事務所	200,000
	財團法人克緹文教基金會	90,000
	許文彬	20,000
	李復甸	20,000
	吳育昇	20,000
	黃楚琪	20,000
	安麗日用品股份有限公司	20,000
	永慶房屋仲介股份有限公司	20,000
	蘇友辰	20,000
	丞燕國際股份有限公司	20,000
	李宜光	20,000
	林合民	10,000
	魏憶龍	10,000
	李孟奎	5,000
	鼎益法律事務所	2,000
	林天財	2,000
	王國治	2,000
馮怡萍	1,000	
邱湘燕	100	

月份	姓名	金額(新台幣)
12月份	林天財理事長之友	920,000
	善美得國際股份有限公司	100,000
	查重傳	20,000
	中國青年救國團	20,000
	財團法人永然法律基金會	20,000
	大傑聯合法律事務所	20,000
	富達欣業股份有限公司	20,000
	高思博	10,000
	李雯馨	6,000
	龍星企業股份有限公司	5,000
	陳嘉翎	4,000
	柯志堂	4,000
	葉喬綺	3,000
	亞信國際專利商標事務所	2,000
	李福軒	2,000
	劉瀚宇	1,000
	林日春	1,000
	吳人寬	1,000
	杜淑觀	1,000
	郭欽銘	1,000
	徐振雄	1,000
	馮怡萍	1,000
	邱湘燕	100

## 「邊境天使」：泰緬邊境兒童難民助養助學捐助方案 您的5塊錢

可讓一個孩子飽食一餐!

1500元是他們每個人一年的午餐費,更是孩子們脫困、學習自力更生的開始,誠摯邀請你一起守護邊境天使!!



捐款帳號：004 (台灣銀行城中分行) 0450-0400-3286  
戶名：社團法人中華人權協會  
電話：(02) 3393 6900  
掃描QR code 即可捐款



## 新聞報導人權服務獎



財團法人報導者文化基金會曾第一手報導小燈泡案、林奕華、龐發堂等近年與精神疾病相關之重大社會事件，透過深度採訪、報導，在對立的社會氛圍中，建立理解的橋樑。



關鍵評論網股份有限公司  
關鍵評論網是一個志在陳述事實之外，還能夠提供多元觀點的新聞媒體機構。對於多面向的人權議題推廣不遺餘力，



## 2018 十大人權新聞

中華人權協會 立法委員林為洲 共同主辦

- |                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| 1. 超徵5000億全還國債 稅改團體：財政部說謊 (68.42%)    | 6. 沒請律師 閱卷只能看影本...違憲 (44.2%)            |
| 2. 限制出境嚴重侵害人權 修法不能走回頭路 (67.51%)       | 7. 政府要跟上國際賦稅人權潮流 台灣經濟才能起飛 (38.35%)      |
| 3. 《賦稅人權》國稅局「釣魚式稅單」報稅恐成冤大頭 (67.22%)   | 8. 人生最後自己決定! 「病人自主權利法」明年1月上路 (27.62%)   |
| 4. 加速司法官擇優汰劣 回應人民期待 (53.18%)          | 9. 納稅者權利保護法通過 每人16.6萬基本生活費免課稅 (26.74%)  |
| 5. 沒工作還遭催繳國民年金 網怒：根本是「失業懲罰金」 (42.22%) | 10. 愛滋有隱私權、醫護卻無受保護權利 外科醫：我們活該? (20.57%) |



## 醫療人權服務獎



高雄榮民總醫院  
高屏地區唯一公立醫學中心院長  
劉俊鵬醫師  
關懷員工、尊重生命  
樂於承擔、勇於突破



高雄醫學大學附設醫院  
設置高醫大特殊需求者牙科，提供「身心障礙者在無障礙空間的支持下，安心的、獨立的、平等的、安全保障的、無障礙、不受任何歧視的接受高品質牙科醫療」。



中華民國中醫師公會  
全國聯合會常務理事  
陳醫師行醫30餘年，視病猶親，在中醫治療疾病上，加入現代科學基礎，普及中醫醫療知識，強化民眾中醫觀念及如何正確利用中醫醫療。



## 社會服務人權服務獎



衛生福利部豐原醫院  
保障偏鄉及身心障礙、特殊需求等人民、團體及國際弱勢能享有牙齒保健、接受牙科醫療的人權。



台東馬偕紀念醫院  
保障收容人的醫療人權，服務至今已屆八年，每日派出醫療服務團隊，提供篩檢、診療、防疫等服務，讓收容人的疾病得到及時醫治，醫療人權得到應有的保障。



財團法人淨化社會文教基金會  
投入監獄教化超過30年，關懷行為偏差青少年，以宗教導正做人處事，巡迴全國各監獄、看守所、輔育院、感化院，教化輔導受刑人自立更生重返社會



# 中華人權協會

(原名中國人權協會)



捐款戶名：社團法人中華人權協會

捐款帳號：01556781

地址：臺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

網站：www.cahr.org.tw