

人

權

會

訊

董初鼎

Human Rights Quarterly

第133期

issue 133 · 2019年

◎活動集錦

620世界難民日感恩茶會活動紀實/編輯部

南臺灣人權論壇【居住安全研討會】活動紀實「危老條例之工程法律解析」/吳任偉

中臺灣人權論壇「108年勞動人權論壇—集體勞動權利之爭議權及合宜工時保障」
活動紀實/姜俊豪

◎司改專欄

針對國民參與審判制度之司法改革事宜/社團法人中華人權協會聲明稿

◎宗教自由

保障宗教信仰自由，政府必須有積極的作為/李永然

◎生活法律

凶宅買賣之法律問題研究/王國治

◎人權專文

誰該被上手銬——對刑事被告使用戒具的法規範檢討/吳景欽

限制住居法制分析比較與救濟途徑/吳威志 /陳韋伸

多元文化教育與憲法基本權之連結思考/陳姿縈

爭取新住民平等教育權：大學法接納新住民為特種考生應列為優先法案~楊聰榮

◎醫療人權

醫師緊急調劑權：有關「醫療急迫情形」之認定/管灶祥

◎法政隨筆

公共關係與警民聯防之研究——以日本警民聯防制度為例(上)/黃炎東

◎會務訊息

活動花絮

捐款芳名錄



邀請

中華人權協會40週年慶祝大會
協會40年奮鬥史新書發表會 暨
聯合國《身心障礙者權利公約》推動大會

謹訂於108年12月10日(二)晚上6時假
臺北國軍英雄館舉辦 2019人權之夜慶祝大會
中華人權協會40週年新書發表會 暨 聯合國身心
障礙者權利公約推動大會 頒發人權貢獻獎
邀您一起共襄盛舉
恭請蒞臨指導

理事長 林天財
暨全體理監事 敬邀



【人權之夜/報名】

愛心認購,敬請支持中華人權協會!
餐券每張2,000 元;每桌 20,000 元

凡認購一桌以上之捐款人,每桌即贈送協會週年特刊-
“守護的力量--中華人權協會40年奮鬥史”五本,歡迎
踴躍認捐,在愛心支持人權之餘,也一同見證中華人權
協會40年來為人權努力的事蹟!

劃撥帳號: 01556781 戶名: 社團法人中華人權協會
匯款帳號: 台北杭南郵局 戶名: 社團法人中華人權協會
帳號: 00018470469299 (ATM轉帳者請來電告知帳號末五碼)
大會地點: 台北國軍英雄館一樓宴會廳; 台北市中正區長沙街一段20號
協會服務電話: (02)3393-6900分機22 傳真: (02)2395-7399

人權會訊

Human Rights Quarterly
第133期 issue 133

2019年10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)
總編輯：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、李永然、蘇友辰
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、蘇詔勤、徐新生、李禮仲
候補理事：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、王紹堉、葉金鳳、李鍾桂、呂亞力、葛雨琴、劉樹鈺
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
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、李鍾激副主委
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
會務秘書：黃君凝
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

- 02 620世界難民日感恩茶會活動紀實 編輯部
- 07 南臺灣人權論壇【居住安全研討會】活動紀實
「危老條例之工程法律解析」 吳任偉
- 09 中臺灣人權論壇「108年勞動人權論壇
—集體勞動權利之爭議權及合宜工時保障」活動紀實 姜俊豪

司改專欄

- 12 針對國民參與審判制度之司法改革事宜/
社團法人中華人權協會聲明稿

宗教自由

- 13 保障宗教信仰自由，政府必須有積極的作為 李永然

生活法律

- 18 凶宅買賣之法律問題研究 王國治

人權專文

- 33 誰該被上手銬--對刑事被告使用戒具的法規範檢討 吳景欽
- 39 限制住居法制分析比較與救濟途徑 吳威志/陳韋仲
- 43 多元文化教育與憲法基本權之連結思考 陳姿縈
- 45 爭取新住民平等教育權：
大學法接納新住民為特種考生應列為優先法案 楊聰榮

醫療人權

- 50 醫師緊急調劑權：有關「醫療急迫情形」之認定 管灶祥

法政隨筆

- 52 公共關係與警民聯防之研究
—以日本警民聯防制度為例(上) 黃炎東

會務訊息

- 59 活動花絮
- 64 捐款芳名錄

620世界難民日感恩茶會活動紀實

邀請2019年1月14日親赴泰緬難民營訪問；

**林天財理事長、查重傳副理事長、陳珮雯理事、呂美玉(寰宇電台主持人)等
四位於620世界難民日感恩茶會分享**

【林天財理事長】

大家好！我謹代表中華人權協會感謝所有在場的好朋友，還有今天有事情不能到現場的好朋友。中華人權協會在今天世界難民日辦理感恩茶會，主要是要感謝海內外各界的好朋友對本會的支持。三十九年來，中華人權協會在國際人道救援這個項目上能夠堅持走下去，獲得很多國際肯定也成為本會很重要的一個招牌；首先，要感謝的是這三十九年來不斷捐助給本會的善心人士；其次，要感謝歷屆理監事們的無私付出、還有本會所有同仁，三十九年來一直把這個工作做到最好。

從1980年，中華人權協會開始從事人道救援的工作，我們整個歷史的第一章，就是中華人權協會在國際服務上的一個介紹；我們的足跡遍布了整個東南亞跟非洲，還有世界上的很多角落。直到1996年開始，我們漸漸的關注在泰緬邊界的難民，大概有30幾萬的人數；最重要的是專注在其中三個幼兒營的兒童，人數最多的時候有4000多個兒童、200多個老師。我們贊助學齡前兒童的教育，包括：幫他們編教材、培育師資，還有一些房舍的修繕以及小朋友的營養午餐。

從1996年開始持續到今年總共23年，因為中華人權協會的付出，這些難民以及泰國政府正式的認識到，世界上有一個地方叫台灣，台灣的人非常友善願意幫助他們；所以2018年泰國政府特別頒發感謝狀給中華人權協會。去年頒獎的時候我們沒有去領獎，是其他的NGO團體幫我們領了，這個獎流浪了快一年才送到我們手上，這代表了泰國政府對本會

的重視。最重要的是有很多難民兒童寫了感謝卡，特別寄過來；這是小朋友們對於所有願意幫助他們的善心人士，最真誠的一個感謝。

藉這個機會向大家說明，這些小朋友也感受到世界上還有很多善心人士願意幫助他們。我們從1996年以後就開始關注這些孩童的學齡教育，近三年來贊助的小朋友總共大約有1600多個；因為這些難民慢慢地也被一些國際組織給認養，我們提供的人道救援工作就是，教材的編撰還有知識培育，以及營養午餐的贊助。但是這幾年來台灣的經濟持續低迷，很多軍公教的人員的收入也減少，本會在整個募款活動上也受到了一些阻力，所以在三年前把這個援助的金額減少了，尤其是學齡前小朋友的營養午餐的項目，因為募款不足也把它刪減了。

今年1月14日和查副理事長、還有業界的名主持人、電台主播，組團到泰緬邊界，實際去探訪這些難民營跟這些幼兒園；我們心裡有很多的衝擊，對於他們的居住環境、生活環境，我們都希望能進一步的給予幫助。譬如說，他們還是住在竹泥巴的房子，竹泥巴的房子就是沒有隱私、也不能遮風避雨。我們也知道因為我們的援助減少，需要讓很多的NGO團體去填補這些缺口，但他們也沒有辦法完全填補。所以我們在回來之後，透過呂美玉名主持人的協助，人權協會做了一個「邊境天使」的計劃。

難民區的小朋友一天的營養午餐只需要五塊錢新台幣，那已經是他們一天中最好的一餐；五塊錢新台幣！我們都覺得很不可思議，但是對這些小朋友來說已經是一天中最好的一餐；所以我們就推

動「邊境天使」的計畫：假如一年當中有人可以捐助1500元新台幣給這些小朋友，就可以幫助他們一年營養午餐的費用了。大家在今天620感恩茶會會場可以看到相關的介紹。我們是這麼想的：這裡小朋友如果不能給他們一個基本的生活，那他們就很難去對抗一個惡劣的環境，尤其泰緬邊境的這些難民，這幾年來自殺的比例其實是逐年增高的，因為在難民區幾十年來是沒有希望的、也拿不到國際認養的配額。

我們一直在關注如何能夠幫他們改善生活環境、幫他們生活過得更好，也期待所有的難民能夠找到他們的回鄉之路，他們的生活都能今天比昨天更好、明天比今天更好，能夠快樂的堅強的活下去。當然這都需要大家伸出援手！感謝大家一路來的陪伴，堅定的對這些難民提供援助。再次謝謝大家，祝大家身體健康、全家平安。

【查重傳副理事長】

理事長、各位貴賓、各位好朋友，很榮幸今年有機會第三度去拜訪難民營。在過去我們可能是一、兩人到難民營，但這次同行有，林天財理事長、陳珮雯理事的好朋友、名主持專業的製作人呂美玉、還有得獎的攝影大師林清華等六位到難民營。我們拜訪了2號幼兒園跟3號幼兒園，也拜訪了梅道診所的辛西亞醫生，他是一個非常知名、在國際上得到很多人權獎的醫生。三十多年前在緬甸軍政府的追殺四個醫學院學生的醫生——辛西亞醫生正是其中之一——逃難逃到泰國境內，他們看到了很多的難民，就開始去勸募一些紅藥水、碘酒、OK絆這些東西，開始了梅道診所的前身。

此行，我們去到他們新蓋的一個醫院，包括聯合國也給了他們很多的贊助；這一次由林天財理事長親自帶領，他們特別安排了帶我們去參觀。他們有一個學校，是從幼兒園、小學、國中、到高職；因為在難民區基本上不需要去念高等教育，他們比較希望有一技之長，畢業可以做水電或是木工等等，所以他們成立一個高職的學校。

另外也去參觀了包括緬甸邊界的border line，有一些社會企業在協助border line，這個主持人就是我們協會之前的職員林樑樹小姐，她已經在那二十六年了，她在TOPS當領隊當了十二年，離開之後就在當地與周遭一些有身分的難民資助其他難民。難民基本上是沒有身分、從緬甸逃過來的人，而在泰國邊境的是有身分的人；社會企業幫他們生產銷售手工藝品之類的。我們都去參觀了，此行的收穫非常的豐盛。

我們也拜訪了合作的夥伴，包括RTP加拿大一個議會的組織，接續拜會TPCAF——TOPS扶助當地的一個副領隊也成立了一個LOCAL 組織；以前在柬埔寨的時候，希望他能夠被培育起來自力更生。在LOCAL的組織可以自己接手工作之後，我們就可以放手做下一個工作。

台灣目前在海外從事社會服務、社會工作的，像是家扶基金會，他們在吉爾吉斯、在越南、在萬隆等等，有六個國家、十四個據點，其實當時是跟我們TOPS取經的。至善協會在大里、在麗江、在越南，從事海外服務，他們也是來跟TOPS取經。台灣在TOPS三十九年來的服務之下已經開枝散葉，我們建立起來的一些服務的理念跟一些技巧，一些如何去培育當地的團體、如何成為社會企業能自立自強的一些觀念，我們其實是非常低調沒有到處去宣揚；是家扶基金會的執行長說「我們都是跟TOPS取經」，不說的話我還不知道呢？現在他們已經非常的成功了。

這次訪問難民營回來之後，陳珮雯理事就開始推動「邊境天使」計劃，就是看到孩子的營養午餐需求。林理事長剛剛也特別提到，去年還有3000多位、之前還也有4200多位，到今年3月份最新數字竟然只有1653位！怎麼會一下子少了1500位？我們不斷查問，是不是都移民回去了？印象中沒有那麼多的難民遷回緬甸，因為三十多來他們的土地村莊老早被緬甸政府軍給清光了，所以他們回去沒有土地、沒有房子；兩年前去的時候，他們還說不敢回

去。最早期難民約有15萬，兩年半前去的時候是11萬，今年我們去他們說剩9萬；我就想：奇怪，他們都去哪兒了？

經秘書處確認後，才知道結果是因為我們的營養午餐供應不足，孩子會送到學校來受教育，是因為他能夠來吃一頓中餐，那頓中餐可能是他一天中最好的一餐，回家後基本上是沒有什麼東西可以吃的，就一點小魚乾等等。就像早期台灣有很多的天主教會是用「你來上教堂，我就送給你奶粉、我就送給你毛巾肥皂牙膏這些物資」來誘引我們來上教堂；我們當時也是用「營養午餐」這個方法來吸引他們。

因為我們現在募款不足，所以開始很多父母不把孩子送到幼兒園了，因為沒有東西吃也沒有東西拿。小孩很小就要去幫助父母的農事，他們在那邊只能種一些很簡單的農作物，並沒有大量的種植，就是用一些很簡單的方式。孩子也失去了營養午餐、也失去了受教育的機會，這是我們發現最新的一個訊息。

這裡面有從1980年開始到柬埔寨、到泰國好多次的TCRS，當時就是中南半島在赤化之下逃難的華僑的服務，後來到了非洲、加拿大、法國等機構合作，然後在肯亞盧安達大屠殺之後還到坦桑尼亞、蘇丹去服務，後來又回到了柬埔寨。因為做得很好，他們協助了80萬人次回到了柬埔寨，他們那些剩下的LOCAL組織就接手了這個工作，剩下這些難民留置當地的，就由LOCAL組織在當地合作的TVCAF組織接手，也接手了很多TOPS以前的工作計畫。

另外介紹的ECD MCD TCD這些計畫，另外這兩個計畫就請TVCAF組織來合作。我們在台灣有還另一個領隊同仁，離職之後成立了一個global action，他們就去協助做MCD DCD計畫，我們也持續做我們的計畫，這就是我們整個的計畫。但是我們整個計畫的內容因為經費和募款的不足，難民營的人數、兒童的人數等一直在下降中。今天掛圖內的感謝狀都是曾經合作過的，包括加拿大駐泰國的大

使、瑞士駐泰國的大使，台灣的外交部代表處也每年都到TOPS的難民營去合作，我們合作過的還包括青輔會的主委、Janet、陳妍希、林義傑等。很多人都很支持TOPS，我們更希望的是支持是能夠持續的，即使是只有100元、200元，有時候比5萬元、10萬元更能夠長長久久，最好的方式就是能夠細水長流。今天620難民日特別作了一個看板，因為這兩年聯合國所要做的就是「與難民同在」，大家可以拿了這個拍照，上傳到facebook等很多的社群網站上，然後跟大家說「與難民同在-- with refugees，我們心繫難民。」

這兩年在聯合國的推動下每一年都會有一個主題，現在聯合國的重心放在非洲，因為非洲難民問題非常嚴重，包含跑到非洲去的主要是中東敘利亞的難民，而這幾年2011到2016之間敘利亞中東的比較多，但這兩年這個情勢有下降的趨勢。大部分的問題出在非洲，因為他們發現在這些安置國留置這些難民，不如讓他們在原生國，不要變成難民、不需要逃到別的國家，所以聯合國把大部分經費送往非洲去了。所以說東南亞我們合作的這些夥伴，有很多團體都對東南亞跟對泰緬地區的資助很多的錢。因為歐洲的這些組織，很多都協助非洲的難民不要跑到歐洲、就在當地救助他們，的確這是更好的方式。

包括美國、英國、澳洲等等的國旗，這裡面也有中華民國的國旗，上面寫著Republic of China Taiwan，這個裡面內政部跟聯合國所合作的組織，TOPS的報告都會在聯合國跟歐盟的報告被展示出來；對於台灣在世界上推動人道關注是一個非常好的行銷。謝謝大家！

【陳珮雯理事】

林理事長、人權協會TOPS的查副理事長、現場的朋友，大家好！

今年跟林理事長一起到泰國邊境，這也是我第一次了解難民是怎麼一回事，了解他們的食衣住行

種種方面。當我們到泰緬邊境的路上，第一個看到的是一家超市，超市上面寫著TOPS；我還想說：TOPS在這裡開超市啊，好大一間啊！結果他們說TOPS沒有在這邊蓋超市。通常我們會看到很多TOPS的招牌，如像TOPS超市，就可以讓你感覺到TOPS在那裡生根，到哪裡都會聽到他們說很感謝很懷念TOPS，感謝TOPS長期的貢獻。

林理事長提到，最近這幾年我們資源比較少，在那裡親眼看到他們的房子真的是竹子去編的，可以看出來他們的居住環境真的很不好，他們為什麼不能好好蓋房子？其實他們也希望自己不要待在那裡太久，如果太舒適的話，可能就會不想走了。我是真的無法理解這件事。

查重傳副理事長已經對TOPS解釋得很清楚，但我覺得很感動所以還是要說，這一路上查副理事長上吐下瀉非常嚴重，我們不停的跟查副說：要不要在飯店休息就好？他說不要；他跟我們一路又吐又拉的、沒有一站不去，真的是讓我很感動。查副理事長見到當地的負責人，就跟她緊緊的擁抱，好像是很多年不見的老友，從這些地方就可以看到我們查副理事長對TOPS非常的用心。

以前我會覺得我們為什麼要救助這些難民？自己台灣要先照顧好啊，幹嘛去救助那些難民？我後來才發現說台灣的這些弱勢團體都有政府有民間在協助；可是難民營裡的這些孩子，他們就是靠教學單位，一旦資源變少了，就像前面講的我的孩子送到學校去如果沒有東西吃，為什麼要送她到學校去，就是為了那頓飯。後來我們才知道說那頓飯只要五塊錢，五塊錢可以讓孩子吃飽，不見得吃好但是可以吃飽，這真的是功德無量的事！

只是一個小小的五塊錢的食物，竟然能夠讓一個孩子吃飽一餐，一年算下來總共是1500塊，我想我們隨便出去買個東西、稍微浪費一下，1500塊就沒了；但是如果可以，我們把這些錢拿去幫助這些孩子吧，這應該是我在人權協會得到的人生中最大的啟發。難民是沒有資源的，而且到那邊才知道那些

孩子可能從108年3月份開始就沒有午餐資源沒有飯吃了；孩子沒有飯吃怎麼得了？回來之後就加緊地去募款。大家都知道現在募款很困難，可是只要說明1500塊就可以讓孩子有一年的溫飽，每一個人都攤開錢包。1萬、5千、1500、3000，甚至10幾萬的捐，真的非常感動。

我們很幸福能在這裡生活，只要我們一點小小的貢獻就可以讓那裡的孩子有一年的溫飽，這個事情一定要做，所以我就很盡力的在做。也是查副理事長的精神感動了我，一路上那麼辛苦，如果是我可能就直接待在飯店裡面了。你知道有多不方便嗎？每到一個單位參訪出來，或者是查副理事長一下車，就馬上找垃圾桶嘔吐，因為拉肚子又不能吃東西，查副理事長就一路走著到最後，真的是非常佩服！

【呂美玉】(寰宇電台主持人)

我是陳珮雯理事的節目製作人，我不是糊裡糊塗的跟、是去保護陳珮雯理事。很佩服珮雯理事因為在生活中她是一個很宅的人，即使是她們的集團要出國去開會，她就是開會，除了飯店哪裡都沒有去。有一天她跟我說，她要去泰緬邊界、要去難民營；我就問她說，你知道泰緬邊境在哪裡嗎？不知道……林理事長跟查副他們要去，我們就跟著去……。她的整個家族，對於她要去泰緬邊境難民營這件事，也是覺得很訝異！為什麼她會去一個腦海裡從來沒有出現過的地方？這次我們還帶了一個攝影師，包含林理事長的兒子也親自到現場去。剛剛珮雯理事的分享，真的讓人很感動。

到美拉(Mae La)？這個地方，只有廉航可以到，她沒坐過廉航、連經濟艙都沒坐過，即使到了美拉都必須再轉機、再搭廉航，到了那個地方我們才看到真正的難民營。這過程必須經過層層的關哨，再換成他們自己的車，然後經過非常非常多鐵絲網，我們才有機會進去難民營裡面，而他們的世界就只有那裡。我跟珮雯理事都是媽媽了，進去看到

後都有很大的觸動，因為我們常常會說要讓我們的
孩子去看世界，對孩子的未來我們有很多的期望；
可是當下在那個地方看到的是難民營，在美拉看到
一座山那座山就是那些孩子的世界。

比方說，也許我們今天住在新北市，我的孩子
的世界就只有新北市，如果他沒有受教育的話他永
遠都只能在新北市，他沒所謂「看世界」這件事情。
看到之後會覺得很心疼，因為同樣是孩子，很多孩
子跟我們台灣的孩子一樣，都有燦爛笑容、天真無
邪，可是他們生命的價值是居然是這麼的低；他没
有來幼兒園上課、沒有TOPS捐助的營養午餐的話，
可能這個孩子就餓死了！不是吃得好不好的問題，
是有可能就餓死了！那對我們來是說很大很大的觸
動，原來一餐對一個孩子是非常的重要。

還有滿大的震撼是我們進入難民營之後，你說
來自台灣不會有人認識你。我身為媒體人我們常常
參訪，就會說我們是台灣的團隊或是什麼的，但在
那裡講台灣不會有人認識你；你說TOPS他們就會
說：喔！我知道這是來自台灣的。如果從國民外交的
角度看，對於那個地方的難民或是一些有身分的
人，都是因為TOPS才認識台灣的；可見TOPS二十多
年來扮演的角色，就是這些難民的希望。但是去了
之後我們才知道，原本TOPS所資助的三所難民營、
有40幾所的幼兒園，因為前幾年募款不足的原因，
現在幼兒園也沒有辦法再經營了。即使已經撤掉
了，我們看到很多老師，他們也覺得TOPS被撤掉對
他們來說是有一點點世界崩塌的感覺。

當下我就發覺，原來中華人權協會臺北海外服
務團TOPS，這麼多年來在泰緬難民營救了那麼多孩
子的生命，是救喔，不是說只是資源、他讓他吃飯，
是救喔！給他們一個新的希望。原來中華人權協會
的TOPS在國際上，已經默默地為台灣做了這麼多的
事情。我們都知道教育很重要，可是在那裡為什麼
孩子的教育很重要？因為他們唯一可以期待的是
回到緬甸，雖然可能是遙遙無期的路。為什麼會逃
到這裡？因為他們在原来的地方會被屠殺、甚至女

性會被強暴，然後你根本沒有辦法在你的居住地生
活，所以才會逃到那個地方。我逃到這個地方可能
是一個可以活下去的環境，但是你的未來在哪裡，
到底哪裡是你的家？

比方說，今天很累可以回家，我們至少還有一
個家，我們還有身分證、有名字，但他們沒有戶籍
和落款的地方，所以到底哪裡是他的家？對孩子來
講，就是他受了教育，未來有國際救援的時候，他
們有語言的能力，他們可以被帶到別的國家，那裡
才是他們的家！所以這次參訪真的感受到很多的震
撼。

讓我很感動的另一事是林理事長，他其實視
力沒有那麼的好，可是他從頭到尾都很準時、說走
就走，還要走山路真的很辛苦；還有查副理事長，
身體不舒服是真的吐到讓人心疼！為什麼大家要這
麼辛苦，因為中華人權協會TOPS在國際上所做的事
情，如果可以多為一些孩子努力，可以少一批孩子
受苦；他們可能有機會去建構自己未來。這樣的震
撼如果不是親眼所見，很難感受得到！很謝謝珮雯
理事帶我去，她也很用心透過自己的節目做了訪問，
有很多她的來賓，就像一個在宜蘭開民宿的來賓，
當下一看我們PO文他就馬上去匯款給難民孩子！難
民的處境讓人覺得很揪心、很不捨；希望大家能跟
你們的親朋好友分享，一個人去找個10個朋友、每
個人認養一個孩子，只要現場的朋友一起去找就有
4000個認養人，那些孩子就能有吃飯、又能受教育，
就有活下去的希望！請大家多多的幫忙。謝謝！

感恩茶會溫馨動人，現場貴賓也都紛紛響應，
盡一己之力表達對世界難民的關心及對TOPS的支
持肯定。最要感謝所有與會理監事及嘉賓，撥冗蒞
臨活動會場，以實際行動表達對於世界難民的關
懷，相信有大家的共同努力，世界將會因此而有所
不同！以及其他許許多多默默提供支持而不克出席
的朋友們，TOPS在此也特別提出致謝！

2019年世界難民日感恩茶會，圓滿落幕！

南臺灣人權論壇【居住安全研討會】

活動紀實

「危老條例之工程法律解析」

吳任偉

中華人權協會南臺灣人權論壇主任委員/律師

為因應潛在災害風險，加速都市計畫範圍內危險及老舊瀕危建築物之重建，改善居住環境，提升建築安全與國民生活品質，立法者為此制定《都市危險及老舊建築物加速重建條例》（下稱：《危老條例》），並於民國106年5月10日公布施行。然而，或因《危老條例》立法時程稍嫌匆促，導致出現許多正反不同觀點之討論聲浪，究竟《危老條例》制定是否有效解決潛在災害風險，加速都市計畫範圍內危險及老舊瀕危建築物之重建，改善居住環境，提升建築安全與國民生活品質？抑或是將有造成破壞都市計劃之虞？目前仍存有不同的聲音與意見。

為此，中華人權協會為促進人權保障，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危險及老舊建築重建的實踐機制下，重新架構與調整我國對【居住人權】的法制保障，與社團法人高雄律師公會、財團法人永然法律基金會、中華民國工程法律學會、國立高雄科技大學土木工程系於民國108年8月10日，在南臺灣首屈一指的國立高雄科技大學（建工校區）共同舉辦本次研討會。

活動當天，首先由高雄律師公會蘇俊誠理事長拉開序幕，再分別由高雄科技大學土木工程系主任黃忠發教授以及中華人權協會林天財理事長、高雄市政府法制局吳秋麗局長依序致詞。黃忠發教授認為，工程與法律之關係密不可分，如土木工程專門從業人員對工程法律規範能有更深之了解，將可避免日後許多紛爭發生。本協會林天財理事長則從居住人權角度、切入說明《危老條例》的立法必要及其重要性；吳秋麗局長則簡要說明，《危老條例》的申請要件，例如容積獎勵部分，其中時程獎勵將於民國109年5月9日屆至，請民眾務必把握時間。本次居住安全研討會廣邀工程界與法界人士與會，為雙方搭建交流平台，針對《危老條例》制定之立法意旨、實務操作情形等進行討論，更從居住安全、居住正義等不同觀點及面向切入探討，足供未來實務操作抑或是修法時之參考。

本次研討會有二場議題。

第一場次的議題為：【《危老條例》之工程法律解析（一）】，由築宇建築師事務所孫培鈞建築師主講，孫建築師為老屋重建之先驅，擁有豐富的老屋



重建經驗。孫建築師首先分別介紹《危老條例》與《都市更新條例》之區別，二者在適用客體、程序、同意比例、獎勵容積規定等均有所不同，其中都市更新須經事業計畫、權利變換計畫之申請、審議，其中還包括要舉辦公聽會、聽證會，程序較為冗長；而危老重建係規定擬具重建計畫，經全體同意後，向直轄市、縣（市）主管機關申請核准後，即依建築法令規定申請建築執照，因此，危老重建程序相對都市更新程序較為簡易。次而，孫建築師分享其在老屋重建過程中經常面臨之困境與難處，包括取得老屋所有權人之同意、老屋面積與容積獎勵運用及規畫、法令限制、本益分析、合建契約之商議等，包含實務面向與法律面向說明作為總結，相當精彩且擲地有聲！

在第一場次結束後之中場休息期間，會議室因學校進行施工之緣故突然斷電，然而因研討會內容著實精彩，在場與會人員均選擇留下繼續參與會議，而主講人孫建築師亦臨危不亂，在無電力供應之情況下依舊進行精采之研討內容！

第二場次的議題為：【《危老條例》之工程法律解析(二)】。孫建築師在第二場次分別就危險及老舊建築所面臨安全疑慮以及社區景觀亂象等加以解說，並提出危險及老舊建築重建之必要性與迫切性，整場會議以和與會者對話交流之方式進行，開放現場聽眾針對《危老條例》適用所面臨之難題與疑問進行提問，孫建築師以及現場與會貴賓也分別提出其實貴之意見。

與談部分，則由中華人權協會南臺灣人權論壇主任委員吳任偉主委擔任，其從《經濟、社會與文化權利公約》第11條及其第4號《一般性意見》出發，並強調《兩公約施行法》應具有國內法的效力，政府更有責任、且須優先遵守的義務，縱橫居住人權、居住安全、居住正義等多元面向提出對《危老條例》之獨到觀點，輔以適足住房權、危險老舊建築判斷之標準、有無破壞景觀市容、阻礙都市計畫

與更新、現實上是否造成推升房價等觀點進行檢視，內容深入淺出，在場與會者無不獲益良多！期間，亦有資深律師提問表示贊同吳任偉律師以居住人權之觀點討論《危老條例》，然針對《兩公約》所規範之內容是否能作為本國法官審判直接適用之法律依據？目前社會對於《兩公約》是否具備國內法效力？其位階如何？《憲法》或法律牴觸《兩公約》時之效力為何？均仍有疑義。因此如何讓法官正當而合理的於個案中適用《兩公約》以落實居住人權之保障，亦為重要之課題，而期待未來協會可以多多舉辦這類的議題，期能達成共識。主講人及與談人分別由工程實務與法律實務之面向深入淺出且精彩的交流，除令人印象深刻外，更是充滿收穫！

本次南臺灣人權論壇特別感謝社團法人高雄律師公會、財團法人永然法律基金會、中華民國工程法律學會、國立高雄科技大學土木工程系的共同主辦；另外，也感謝台灣營造工程協會、高雄市土木技師公會、國立高雄科技大學土木工系友會、中華民國營建管理協會的共同協辦，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，得以盡速落實我國《憲法》及聯合國兩公約保障居住人權之精神，體現國家對居住安全、居住正義之落實，提供國民適足住房權、維護都市市容，並加強國民對危險老舊建築重建之法治常識與申請重建之程序，以因應潛在災害風險，加速都市計畫範圍內危險及老舊瀕危建築物之重建，改善居住環境，提升建築安全與國民生活品質，以厚植國家之人權精神！

「108年勞動人權論壇—— 集體勞動權利之爭議權及合宜工時保障」活動紀實

姜俊豪

臺中市政府勞工局勞動基準科科員

一、前言

盧秀燕市長自上任以來，積極向勞工朋友請益，傾聽勞工聲音，特別重視勞工朋友之需求，深知勞工朋友是臺中經濟發展的重要推手，市府勞工局為落實盧秀燕市長「臺中富市3」的經濟藍圖策略，配合貫徹「前店、後廠、自由港」政策，以「安居樂業、適性發展」作為本局施政願景，努力打造「安全、合諧、有保障」的勞動環境，吸引海內外企業投資臺中，帶動臺中就業市場活絡，勞資政三方攜手帶動產業蓬勃發展，使本市成為「美好臺中、富強城市」。

近年集體及個別勞動法上，勞工爭議權之行使、正常工作時間之彈性化、法定工時縮減等對於勞資政三方而言都有不同的期待，亦是近年來勞動基準法修法重點之一。特別是自「一例一休」制度施行以後，逐漸引起資方反映缺乏人力運用彈性、勞動成本大幅提升及剝奪勞工願意加班以獲取更高收入的權利，造成勞資雙方反彈聲浪迭起不休。因此，立法院於107年1月10日再次三讀通過勞動基準法部分條文修正案，但此次調整，卻引起勞工團體批評係勞工人權倒退的里程碑，亦會提升勞工過勞

的風險。是以，「勞動保護」、「產業彈性」之間如何取得平衡，一直是勞動法學上的難題之一，各界均有不同的聲音與意見存疑，有充分討論之必要性。

臺中市政府勞工局吳威志局長表示，為促進人權保障，探討國內重要個別及集體勞動法議題，本局特與社團法人中華人權協會、社團法人臺中律師公會、社團法人彰化律師公會及東海大學法律學系合作，於108年9月26日假東海大學人文大樓茂榜廳舉辦108年度勞動人權論壇，並以「集體勞動權利之爭議權及合宜工時保障」為主題，期待經由各方的充分交流、意見溝通與勞資政學的社會對話，探究我國對集體勞動法、個別勞動法制保障及實務上實施的拘束性及限制。

二、開幕式

活動當天，首先由社團法人中華人權協會林天財理事長拉開序幕，再分別由勞動部劉士豪政務次長及本局吳威志局長依序致詞。林天財理事長特別感謝本局舉辦本次活動，並表示協會亦長年關注人權議題，為促進國人對人權之瞭解與重視，持續出版人權會訊及舉辦各式人權論壇活動，並將持續與



本局合作，使勞動人權逐步成為勞動政策施政上的核心價值之一。

三、專題演講

現代多數國家為確保集體勞資關係之發展，往往透過立法規範，保障勞工之團結權、團體協商權、爭議權，臺灣為保障勞動三權得以實踐，惟臺灣長年以來，勞工普遍未有強烈之勞工意識，且臺灣以中小企業為主，勞工多未有成立工會並為自己權益爭取的觀念，故難以透過展現集體力量與資方抗衡。又近年來幾起著名罷工事件引起國人注意，例如105年6月，由桃園市空服員職業工會發起空服員罷工，時隔不到3年，108年2月相繼發生史上首次由桃園市機師職業工會發起的機師罷工，又108年6月發生長榮航空空服員罷工事件，由此可見，在航空業的勞工集體勞動權的意識已經開始提升，惟此次機師選在2月8日至14日罷工7天，適逢春節期間，中華航空只好取消約160班次航班，影響上萬名旅客權益，又臺灣無提早罷工預告之制度，即造成民眾質疑是一場突襲式的罷工，民眾無法提早因應，造成民眾民怨四起，引起民間討論是否涉及公眾權益之事業是否可以罷工？發動罷工是否應有所限制或規範罷工預告制度？惟為保障勞工之集體勞動權，增加罷工之限制似又會限制工會力量，究勞工及民眾之間之權益如何權衡，有檢視與討論之必要性。

為此，本局邀請勞動部劉士豪政務次長擔任主講人，專題演講題目為【團體協商之法律保障】，劉士豪政務次長首先由團體協約的定義、功能、效力出發，探討勞資雙方簽訂團體協約對其勞動條件之保障，劉士豪政務次長特別提到，由於團體協約與勞動爭議有密不可分之關係，合法罷工通常以提升勞動條件為主要訴求，甚至以締結團體協約為首重目標，團體協約之成立將產生拘束締結契約雙方當事人及其成員之效力，且在團體協約存續期內，就協約所規定事項，當事人不得違反相對或絕對和平義務，自亦不得對協約已規定之事項進行罷工，

故簽訂團體協約有助於促進勞資和諧，創造勞資雙贏。

四、議題討論

下午第一場次的議題為：【由勞動基準法第84條之1淺談責任制工時】。由國立中正大學法律學系鄭津津教授主持，國立中正大學法律學系周兆昱副教授主講，國立中正大學勞工關係學系馬財專教授擔任與談人。主講人周兆昱副教授從勞動基準法第84條之1之定義、用語妥當性作為開場，並引用數個法院判決及大法官釋字第726號來深入探討有關法律爭議，周兆昱副教授認為釋字第726號雖然解決了若干法理爭議，但未教示具體判斷原則而只能由法院個案調整，使權利救濟充滿不確定性，並表示勞動基準法第84條之1增訂之目的為給予雇主合於事業特性之工時彈性，並非在節省加班費成本。與談人馬財專教授亦認為大法官釋字第726號解決許多重要的法律爭議，且強調84條之1規定係使工時更具彈性化，而非節省勞動成本，並表示近年來勞動部新增84條之1適用者如「事業單位僱用每月工資達新台幣15萬元以上之監督管理人員」（高薪白領）及「漁船船員」等人，影響人數超過7.8萬人，就何種人員能夠適用84條之1之關係？政府單位應有更審慎之思考。

第二場次的議題為：【罷工權的行使與界線】。由東海大學法學院院長林更盛教授主持，國立中正大學法律系鄭津津教授主講，諮丙勞務管理公司陳瑞珠總經理及社團法人彰化律師公會前理事長蔡宜宏律師擔任與談人，鄭津津教授係從勞動三權的概念談起，再指出勞資爭議中權利事項與調整事項的區別，進而說明在實施罷工時須考量之合法要件包括主題正當性（須由工會發起）、目的正當性（權利事項爭議不得罷工）、程序正當性（須先經調解程序）及手段正當性（權利不得濫用），與談人陳瑞珠總經理係以華航機師職業工會罷工案為例，指出勞工行使罷工權仍應優先考量公眾利益，並訂定罷工預

告期，以避免損及消費者權益。蔡宜宏律師則係指出，組織職業工會屬勞工結社自由權，基於勞工爭議權之保障，職業工會亦應享有罷工權，並贊同透過法律強制規定，非工會會員之勞工應繳交相當於工會會費之費用給代表工會，作為享受團體協商結果之對價，惟非工會會員之勞工所應繳相當於會費之費用，究應如何計算？其標準為何？似應加以考量，俾符合公平原則。

第三場次的議題為：【工作時間彈性化之現況與檢討】。由社團法人臺中律師公會黃幼蘭理事長主持，東海大學法律學系林更盛教授主講，國立中興大學法律學系林炫秋副教授及臺中市政府勞工局勞動基準科曾傳銘科長擔任與談人，林更盛教授係從勞動法體系下的工作時間制度與基本目的為出發點談起，其中針對現況工作時間的界定與彈性化進行概略的說明，再進而指出產生的具體問題及相關歐盟、德國的解決方案，另輔以我國實務上的法院判決來說明工作時間不同的態樣及法院的見解，最後討論勞動基準法上工作時間的調整與實施規定，以探討工時制度對於勞工的健康保障以及工作與家庭生活平衡的目的與規範，與談人林炫秋副教授則以工作時間的排定態樣與新興彈性工時種類講起，指出我國工時制度規範中的不足，如變形工時的彈性不足、勞資雙方形成的空間有限及勞工的工作時間自主權不足，最後提出因資訊科技與通訊技術設備的快速發展，產生不同型態的彈性化勞動模式，使得勞工工作場域與生活的界線越趨模糊，立法上應更積極的針對新型態的彈性化勞動模式進行管理與規範，以保障勞工的勞動權益。與談人曾傳銘科長則係指出勞動基準法中近期重要沿革，其中於105年1月1日針對正常工作時間以每2週工作總時數84小時縮減為每週40小時、105年12月23日定明每7日應有2日之休息，其中1日為例假，另1日為休息日，而107年3月1日增加加班彈性、排班彈性、輪班間隔彈性及特休假運用彈性，最後針對近3年事業

單位違反勞動基準法及勞工退休金條例之現況，探討違法比率及家次，以進而剖析事業單位對於適用勞動基準法上的困難與因應改進之道，衡平企業營運發展與保障勞工健康，俾利促進勞資雙方和諧共進。

五、結語

本次勞動人權論壇特別感謝社團法人中華人權協會、社團法人臺中律師公會、社團法人彰化律師公會及東海大學大力支持，以及感謝當日與會先進及專家撥冗參加，相信所有與會貴賓都有豐富的收穫，期待藉由在場學者、專家的意見交流，能提供政府及立法者更多的思維與立論基礎，期冀社團法人臺中律師公會及社團法人彰化律師公會持續協助本局促進勞資和諧，保障勞工權益，並持續與社團法人中華人權協會及東海大學合作，逐步推動勞動人權核心觀念，並使勞動人權作為勞動政策施政上的核心價值之一。





中華人權協會

CHINESE ASSOCIATION FOR HUMAN RIGHTS

Tel : 02-3393-6900

Fax : 02-2395-7399

Address: 台北市 100 中正區杭州南路一段 23 號 4 樓之 3

Website : www.cahr.org.tw E-mail : humanright@cahr.org.tw

針對國民參與審判制度之司法改革事宜

本會聲明如下：

- 一、基於國民主權之理念，對於司改國是會議後，政府所推行之國民參與刑事審判制度，使國民與職業法官得共同參與重大刑事案件之審判，提升司法之透明度，反映國民正當法律感情，並增進國民對於司法之瞭解及信賴，殊值贊同。
- 二、司法院本諸上揭精神所推行之國民參與刑事審判法草案，各界多有期待，惟如能將聲明人提出之下述幾點原則納入前揭草案，相信定能開創司法改革之新里程碑。
 - (一) 三階段證據開示，應改以一次性全部開示取代之。
 - (二) 中間討論宜僅於國民法官主動向審判長要求召開時，方予進行，且職業法官僅被動回應國民法官之提問，不宜主動提示相關卷證，以免影響國民法官心證。
 - (三) 於進行終局評議時，應採行分別評議，即國民法官與職業法官各自評議，待各自評議結果出爐，再合併計算是否達全數三分之二同意之有罪門檻。
 - (四) 就有罪無罪之認定，採全數三分之二同意之門檻，而就量刑之認定，為求慎重並保障被告之權利，若欲判處被告死刑時，則必須取得九位法官全數一致之同意。

社團法人中華人權協會

理事長

暨全體理監事



林天財

中華民國一零八年九月十八日

保障宗教信仰自由， 政府必須有積極的作為

李永然

中華人權協會名譽理事長/永然聯合法律事務所所長

近年來國內對於宗教信仰自由的討論甚於往昔，按我國《憲法》第13條規定，人民享有宗教信仰自由，然如何具體落實，常有些爭議存在。民國106年6月間，內政部提出《宗教團體法》草案，即受到台灣宗教界的質疑，並於同年7月23日發生宮廟發起「眾神上凱道」的陳情活動。

對於宗教信仰自由的保障，聯合國《公民與政治權利國際公約》第18條已有具體規定，值得我國政府予以參酌，謹舉下述例子，做為我國政府在制定宗教法制時的參酌。

一、《歐洲人權公約》

按聯合國《世界人權宣言》對於國際上「區域人權」的發展有重大影響，其包括《歐洲人權公約》、《美洲人權公約》及《非洲人權與民族權利憲章》（ACHPR, 1981）。不僅《美洲人權公約》（American Convention on Human Rights）第12條規定「良心和宗教自由」，《非洲人權與民族權利憲章》中也規定「良心、信仰及宗教自由權」²。謹先以《歐洲人權公約》對「思想、良知和宗教自由」的保障進行其規定的說明。

《歐洲人權公約》（European Convention on

Human Rights）第9條規定，每個人都享有思想、良知和宗教自由的權利，此一權利包括改變其宗教或信仰的自由，及在禮拜、傳教、執業和儀式中一不管是「單獨」表達或「與他人成群結夥」，也不不管是「公開」還是「私下」表明其宗教或信仰的自由（第1項）。表明個人的宗教或信仰的自由應當僅僅受制於「法律」所規定，在民主社會中所必需、合乎公共安全利益、出於對公共秩序及健康或道德的保護或出於他人權利與自由的保護之一些限制條件（第2項）。除此之外，《歐洲人權公約》第一議定書第2條還針對「宗教教育」加以規定，即：「人人都有受教育的權利。在行使任何與教育和教學有關的職責中，國家將尊重家長按照其宗教和哲學信仰來保證獲得此種教育和教學的權利。」。

《歐洲人權公約》重視思想、良知和宗教自由的保障，乃認為這是民主社會的根基之一，因與民主社會不可分離的「多元化」，仍須仰賴「思想、良知和宗教自由」；再者，此一自由的保障也包括「宗教團體」，因信徒的宗教自由權利包含下列預期，即本團體將被允許和平地運作、不受專斷的國家干預，且「宗教團體的自主存在」對於民主社會中的「多元化」是不可或缺的，當然也包含在《歐洲人權

公約》第9條的保障中(註3)。

由前述《歐洲人權公約》對宗教信仰自由的保障，可看出台灣目前僅賴《憲法》第13條(宗教信仰自由)、第7條(宗教平等)的規定，尚嫌不夠完備。既然台灣已經實施《公民與政治權利國際公約》，大法官會議解釋也有數號解釋文(例如：釋字第490號、第573號解釋)，允宜將之抽象歸納其基本原則，做為制定宗教法制的參考。

二、日本

其次，日本是位於東亞的國家，其《憲法》也保障宗教信仰自由，該《憲法》對宗教信仰的規定，主要有第14條第1項的「……在政治、經濟以及社會的關係中，都不得以……信仰……的不同而有差別。」，第20條規定：「Ⅰ、對任何人的信教自由都給予保障。Ⅱ、任何宗教團體都不得從國家接受特權或行使政治上的權利。Ⅲ、對任何人都不得強制其參加宗教上的行為、慶祝典禮、儀式或活動。Ⅳ、國家及其機關都不得進行宗教教育以及其他任何宗教活動。」。第89條規定：「公款及其他國家財產，不得為宗教組織或團體使用，提供方便及維持活動之用，也不得供不屬於公家的慈善、教育或博愛事業支出或利用。」⁴。

「宗教團體」在日本的法律規範有其演變的過程，最早是1940年4月的《宗教團體法》，該法對宗教團體採「許可主義」；隨後於1945年12月制定《宗教法人令》，採直接登記主義和形式審查規則；更於1951年4月制定《宗教法人法》，實行「認證制」，即設立「宗教法人」須先經「認證」方可登記⁵。

日本的《宗教法人法》採用「認證制度」、「責任人制度」和「公告制度」三大基本制度，所以宗教法人從設立、變更、合併到解散都要進行「認證」，於獲得「認證」後，方可申請相應的登記。

日本《宗教法人法》的基本精神，是為了確保宗教團體的「宗教自由」與「政教分離」，賦與《宗教團體法》人格，國家對於宗教僅止於最小限度的介入，

並尊重於宗教團體的自律性⁶。就以其《宗教法人法》第84條後段規定，對於宗教法人從事調查及基於其他有關宗教法人之法令規定的正當權限為調查、檢查及其他行為，應尊重宗教法人於宗教上之特性及習慣，並須特別留意不得妨害其信仰自由。

現在回頭看台灣自大法官會議釋字第573號解釋認為《監督寺廟條例》有些條文違憲後，內政部開始起草規範「宗教團體」的法律，最早提出《宗教管理法》草案，遭各界批評後，再調整名稱為《宗教團體法》，數度進出立法院，後再退回內政部，內政部最近一次的提出是民國106年6月間的《宗教團體法》草案，仍然因行政管制密度過高，未尊重宗教團體的「自主性」及傳統，監督管理色彩濃厚，引起宗教團體於同年7月走上街頭陳情，而有「眾神上凱道」的陳情抗議活動！足見台灣於制定宗教相關法制，允宜參酌日本。

三、美國

再者，美國是一保障宗教信仰自由的民主國家，如從美國對宗教信仰自由的保障，來看台灣為保衛宗教自由，實有儘速完成《宗教基本法》立法的必要！

談到美國之宗教信仰自由的保障，就先以其於1787年的「美國制憲會議」所起草，並於1788年為各州所批准的美國《憲法》談起。該《憲法》中有兩項規定反映了與宗教活動自由條款相類似的精神和目的。

其於美國《憲法》第6條第3款規定：「宗教檢驗不得成為充任合眾國任何職位或公職之資格要件。」，此即禁止對出任職位或公職者進行「宗教測試」，並在第1條、第2條及第6條中允許以「誓願書」代替「宣誓」⁷。

又美國《憲法》增修條文第1條，該修正案是於1791年12月15日通過，是美國權利法案中的一部分，使美國成為一在《憲法》中明文不設「國教」，並保障宗教自由的國家。該條文規定：「國會不得

制定關於設立宗教，或禁止自由信教之法律」。此一「宗教自由條款」包括兩部分，即「立教條款」(Establishment Clause)及「信教條款」(Free Exercise Clause)。前者乃指禁止政府特惠所有宗教、特定宗教或某些「宗教團體」，後者則指限制政府干涉人民的宗教信仰或相關宗教慣例⁸。

再者，美國對於宗教信仰自由保障，認為《憲法》不僅允許對「宗教組織」實施立法上的照顧，而且要求「宗教組織」應當有其自己的空間，俾實現它們特有的使用；更何況，「組織」是個人施展其活動自由權利的場所⁹。

基於此，「宗教團體」需有適當的法律身分，俾便締結有約束力的契約，提起訴訟或被訴、擁有不動產及限定其責任範圍。美國最高法院普遍也有保護「宗教組織」自治的傾向¹⁰；因而在無證據顯示不實或詐欺的場合，法院也不得涉入關於教會或宗教內部實際運作，且應以教會內規或宗教規則予以解決的衝突事件¹¹；當然法院對於單純涉及法律上的有關爭執，則仍可介入。

美國此一民主國家，相當重視「宗教信仰自由」(Freedom of religion)的保障，不論其《憲法》、《憲法》修正案及聯邦最高法院都確立保障的重要原則！

由美國的情形看來，其相較台灣目前僅有《憲法》第13條關於宗教信仰自由，及《憲法》第7條「宗教平等」的規定，為了使我國宗教團體的宗教信仰自由獲得明確保障，也可以參酌美國的立法。

四、澳洲

又，澳洲聯邦政府是由六個州、澳洲首都特區及一些領地所組成，這六個州分別為昆士蘭州、南澳州、塔斯曼尼亞州、維多利亞州、西澳州、新南威爾斯州。其在1931年成為獨立國家之前，於1901年1月1日是英聯邦的自治領。在澳洲權利法案的發展過程中，聯合國《公民權利和政治權利國際公約》(ICCPR)已經提供了涉及權利的雛形，致使在澳洲

的很多州及聯邦的領地內，該公約及1981年聯合國《消除基於宗教或信仰原因的一切形式的不寬容與歧視宣言》，對有關宗教平等的法律改革提案與立法進程都產生重要影響¹²。

談到澳洲的宗教自由保障，必須分「聯邦」及「各州及聯邦領地」的規定，進行說明，現分述如下：

(一)澳洲聯邦的宗教條款

在澳洲聯邦《憲法》中涉及宗教的條款，主要是「第116條」，該條條文規定，聯邦不得透過立法建立任何宗教（禁止立教條款），或施加任何宗教義務（免除宗教義務條款），或禁止任何宗教的自由實踐（自由實踐條款），不得進行宗教測試，並且為聯邦官方或公眾信任的條件。

上述條款有「宗教條款」之稱，該條款參考了美國《憲法》第一修正案及「宗教測試條款」；至於澳洲聯邦《憲法》第116條條文中的「免除宗教義務條款」是澳洲自己加入制定的。

(二)各州與聯邦領地

關於這部分僅以澳洲「首都特區」及「一州」為例進行介紹：

1. 澳洲首都特區：

澳洲首都特區自2002年由特區首席部長任命「顧問委員會」研究「權利法案」，嗣後於2004年由立法機關通過《人權法案》，該法案於第14條規定：

人人享有思想、良心及信仰自由。

這項權利包括：

(1)、篤信自己選擇的宗教或信仰的自由；

(2)、以個人或群體，公開或者私下的方式；透過膜拜，戒律、踐行和傳教的方式表達自己的宗教或信仰。

任何人不得受到限制他們膜拜、戒律、踐行和傳教自由的強迫。

又《人權法案》第14條中的權利可以受到《人權法案》的「一般性條款」約束，該條款規定

人權「只接受由領地法律所設定的，能夠在自由民主的社會中不證自明的合理的（demonstrably justified）限制」¹³。

2. 塔斯馬尼亞州：

該州於1934年訂有《塔斯馬尼亞州《憲法》法案》，該州是唯一擁有「自由實踐條款」與「宗教測試條款」的州，其於《憲法》法案第46條規定：

公民的良心自由，宗教的活動和表達自由，事關公共秩序與道德，應受到保護。

任何人不得被迫就其宗教或宗教性信仰面起誓，或因宗教原因被取消資格，不得因任命或承擔任何公職而進行宗教測試。

由上述說明可知澳洲雖然於其聯邦《憲法》中有「宗教條款」，但目前仍無「聯邦宗教自由法案」這樣的全國性法律。澳洲聯邦政府執行「人權法案」的主要依據是1986年的《人權及平等機會委員會法》（Human Rights and Equal Opportunity Commission Act of 1986），其「人權及平等機會委員會」於1998年提出《第18條宗教或信仰自由》的報告，強烈建議聯邦議會通過「宗教自由法案」，其理由為澳洲法律沒有完全保護宗教自由，與相應國家對宗教自由的現有保護相比，澳洲的法律是單薄的，所以澳洲並沒有完全履行聯合國《公民權利和政治權利國際公約》和1981年聯合國《消除基於宗教或信仰原因的一切形式的不寬容和歧視宣言》所規定的責任。

宗教自由的保障極為複雜¹⁴，在澳洲也有其特殊性，相關保障之法律的完善也不斷地被提出討論，足見這方面的問題不容忽視。

台灣在這方面的欠缺似乎類似「澳洲」，我國《憲法》雖有第7條的「宗教平等」及第13條「信仰宗教自由」的規定，但涉及《宗教團體法》規定時，欠缺對宗教自由保障之基本原則的理解，導致因「管制」宗教團體的想法過於強烈，遭到宗教團體的強烈反彈，企盼台灣能趕緊按聯合國《公民與政治權

利公約》及《消除基於宗教或信仰原因的一切形式的不寬容和歧視宣言》的精神，完善我國之宗教法制。

五、紐西蘭

最後再談到紐西蘭，該國是一個從來沒有「國教」的國家，其在早期是英國的殖民地時，正值英國內正在追捧不確立國家教會的信條。在1840年5月12日大英帝國對紐西蘭殖民地的總司令兼總督William Hobson就宣布大英帝國指示「不得有任何法令阻止人們行使宗教自由的權利」。

英國與紐西蘭原住民族毛利人間於1840年2月6日的「懷唐伊條約」（Treaty of Waitangi），因該條約的簽訂，使得毛利人在宗教自由與平等的口頭承諾上得到了法律保障¹⁵。

紐西蘭於1907年成為英國「自治領」，其於1947年從英國獨立，而擁有自主權。目前該國對於宗教自由的立法保障，主要是1990年的《紐西蘭權利法案法》（New Zealand Bill of Right Act, NABORA），該法案保護了人民的「公民權」和「政治權」，當然也包括「宗教自由的保障」。前開法案直接涉及「宗教自由」的有四條條文，即：

（1）、第13條：每個人都擁有思想、良心、宗教和信仰的權利，包括不受任何干涉地接受和堅持觀點的權利。

（2）、第15條：每個人都有權獨自或參與團體或公開或私底下做禮拜、做禱告，信奉宗教或傳教的方式，來表達自己的宗教信仰和道德信仰（ethical belief）¹⁶而不受歧視。

（3）、第19條：每個人都有權使自己的宗教信仰和道德信仰不受歧視。

（4）、第20條：紐西蘭少數派，宗教少數派或語言少數派都不應被剝奪享受自己的文化，表明自己宗教信仰和信奉宗教或使用自己語言的權利¹⁷。

另外，紐西蘭已簽署聯合國《公民與政治權利公約》，而聯合國之《消除基於宗教或信仰原因

的一切形式的不寬容和歧視宣言《United Nation Declaration on the Elimination of All Forms of the Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief》，該宣言第2條中禁止宗教歧視或信仰歧視的規定，紐西蘭於1993年的《人權法案》第21條¹⁷規定了在十三個方面禁止歧視，其中也包括「宗教信仰和……道德信仰……」，這也體現了紐西蘭遵守聯合國前開宣言中之「禁止宗教或信仰歧視」的規定。

足見紐西蘭目前是一「非宗教國家」，在「宗教多元化」的問題上，也顯示出極大的寬容，該國並於2006年8月間召開了「國家身分的多樣性論壇」(Diversity Forum on National Identity)，與會討論的六百五十多人還制定了一份《宗教多元化國家聲明》¹⁸，正顯示該國的宗教自由目前處於健康的狀態。

六、完善宗教法制極為重要

由以上五個例子，可知完善宗教法制，落實宗教信仰自由的保障極為重要。

我國自2009年12月10日已施行聯合國《公民與政治權利國際公約》，該公約第18條及聯合國《世界人權宣言》第18條均揭櫫「宗教信仰自由」的保障，且聯合國還於1981年頒布《消除基於宗教或信仰原因的一切形式的不寬容和歧視宣言》，更有「公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約第22號一般性意見、思想、信念及宗教自由」，我國自應參考聯合國及區域人權組織對宗教自由保護的規定，歸納出原則，並在遵守這些原則下，完善宗教法制，使台灣真正落實「人權大國」的理念。

《註釋》

- 1 法治斌、董保城著：《憲法》新論，頁247～248，2012年9月五版第1刷，元照出版公司總經銷。
- 2 Jack Donnelly著、江素慧譯：普世人權：理論與實踐(Universal Human Rights In Theory and Practice)，頁174～181，2007年9月初版第1刷，國

立編譯館與巨統圖書公司合作翻譯發行。

- 3 克萊爾·奧維等著、何志鵬等譯：歐洲人權法，頁362～377，2006年4月第1版第1刷，北京大學出版社出版發行。
- 4 大石真著：《憲法》？宗教制度，頁242～244，1997年5月20日初版第2刷發行，有斐閣發行。
- 5 仲崇玉撰：〈日本宗教法人認證制度及其啟示〉乙文，載馮玉軍主編：中國宗教法治研究報告，頁88，2018年6月第1次印刷，中國人民大學出版社出版發行。
- 6 李建忠撰：〈《憲法》與《宗教團體法》制——以宗教團體特殊性與自主性為中心〉乙文，載釋法藏等著：宗教自由的保障與宗教團體的法制化，頁88～89，民國107年5月初版，永然文化出版股份有限公司出版。
- 7 Michael W. McConnell著，程朝陽譯：美國的宗教與法律——立國時期考察，頁156，2015年6月第1版第1刷，法律出版出版。
- 8 史慶璞著：美國憲法理論與實務，頁225～226，2007年6月初版1刷，三民書局發行。
- 9 約翰·維特·朱爾·A·尼克爾斯著、袁靜瑜譯：宗教與美國的憲法實驗，頁375，2012年6月第1版第1次印刷，中國法制出版社出版。
- 10 約翰·維特·朱爾·A·尼克爾斯著，袁靜瑜譯：前揭書，頁243～260。
- 11 史慶璞著：前揭書，頁236。
- 12 Reid Mortensen撰：〈未完成的實驗：澳大利亞宗教自由報告〉乙文，載John Witte, Jr. 等著、隋嘉濱、黃宗英等譯校：七國宗教法制的基礎與前沿，頁147，2018年1月第1版第1刷，中國民主法制出版社出版發行。
- 13 Reid Mortensen撰：前揭文，載前揭書，頁157～158。
- 14 鄧衍森著：國際人權法，頁147～148，2016年10月初版第1刷，元照出版有限公司出版。
- 15 Rex J. Ahdar撰：〈某溫暖地帶的宗教自由：來自新西蘭的報告〉乙文，載John Witte, Jr.等著、隋嘉濱、黃宗英譯校：七國宗教法制的基礎與前沿，頁182～183，2018年1月第1版第1刷，中國民主法制出版社出版發行。
- 16 道德信仰(ethical belief)指缺少宗教信仰，不論是特定的一種或一些或所有的宗教。
- 17 John Witte, Jr.等著、隋嘉濱、黃宗英譯校：前揭書，頁188～189。
- 18 紐西蘭於2007年2月在Hamilton召開的「全國宗教論壇」(National Interfaith Forum)有發表一份「宗教多元化聲明」，提供八項內容，構成一框架，其包括：1.國家和宗教、2.宗教權利、3.感受安全的權利、4.有權表達意志的自由、5.承認和包容、6.教育、7.宗教差異、8.合作與瞭解等。

凶宅買賣之法律問題研究

王國治

銘傳大學犯罪防治學系副教授/中華人權協會理事

摘要

「華人社會注重風水、運勢，對於凶宅特別忌諱，也因此，凶宅價格往往明顯低於市價，有時屋主甚至會隱匿凶宅資訊，避免影響價格，此時就容易產生糾紛」¹。「凶宅衍生的訴訟官司層出不窮，一般社會觀念定義的凶宅，包含房屋座落不吉利方位；頻傳靈異事件；發生過自殺、凶殺或意外死亡事件；甚至之後以該土地建造房屋等。因太過廣泛，難以應用在法律爭議上。其實凶宅並非法律名詞，也沒有法律上的定義。」²

雖然內政部有兩次函令凶宅的定義，從「本建築改良物(專有部分)於賣方產權是否曾發生兇殺或自殺致死之情事」改為「本建物(專有部分)於產權持有期間是否曾發生兇殺、自殺、一氧化碳中毒或其他非自然死亡之情形」但是「法官對於凶宅的見解，與內政部南轅北轍是司空見慣的事。然而，法官卻完全推翻內政部函釋，而認為『自願跳樓不算凶宅』。法官更在判決中強調，『凶宅並非法律名詞，定義莫衷一是』，直接打臉內政部。為什麼法官會這麼說呢？法界人士分析，「凶宅」確實沒有入法，只是民間普遍稱呼；至於內政部函釋位階太低，法官反而握有較大的裁量空間，毋需照著函釋作出判

決。依照我國法規位階層級高低，最高是憲法，其次是法律，接著是法規命令，最低的是行政規則，而函釋則屬於行政規則的其中一種。假如將凶宅定在法律裡面，則法官必須按法律判決；如果只是函釋，那就看法官個人態度，當成判決依據或僅供參考都可能發生，因而衍生出判決的亂象，讓人民無所適從。如果入法是否更好？答案也是否定的，因為內政部函釋內容就像『學術或官僚象牙塔裡生出來的外星生物』，既不嚴謹、規範的層面太狹窄，對凶宅認定又跟人民認知差距過大，稱不上是健全的規範。若是匆促立法，那反而是災難。定義凶宅是個大工程，有林林總總的奇怪事項要顧及到，因為非自然死亡造成凶宅的案件千奇百怪，最好討論周全再立法，不要為了立法而立法。」³

壹、凶宅行政函釋規定

一、內政部函釋-賣方產權持有期間

民國97年7月24日內政部內授中辦地字第0970048190號函釋內容：查本部訂頒之不動產說明書應記載事項，尚無應記載「凶宅」事宜，且「凶宅」非為法律名詞。惟按本部92年6月間公告修正之

「不動產委託銷售契約書範本」附件一「不動產標的現況說明書」項次11內容，「本建築改良物(專有部分)於賣方產權是否曾發生兇殺或自殺致死之情事」，係指賣方產權持有期間，於其建築改良物之專有部分(包括主建物及附屬建物)，曾發生凶殺或自殺而死亡(不包括自然死亡)之事實(即陳屍於專有部分)，及在專有部分有求死行為致死(如從該專有部分跳樓)；但不包括在專有部分遭砍殺而陳屍他處之行為(即未陳屍於專有部分)。另「不動產標的現況說明書」未納入「不動產委託銷售定型化契約應記載及不得記載事項」，尚無強制性，一併明。

「雖然內政部為凶宅作出定義，但函釋本身就存在重大紕漏，作出定義反而衍生出更多問題。內政部函釋認定，『賣方產權持有期間』若曾發生非自然死亡事實，才構成凶宅的要件。但問題來了，假如某一間房子在甲持有期間發生凶殺案，而甲後來將房子賣給乙，乙持有五年內未發生凶殺案，並將房子賣給丙；依函釋認定，乙持有期間未發生非自然死亡事件，所以不算凶宅，不必向丙負擔保責任。台北市郭姓女子將一間持有九年的房子賣給李姓女子，爾後李女發現十五年前曾有人在屋內上吊身亡，憤而提告向郭女求償，一審判決郭女需賠李女二百多萬元。但郭女提起上訴，並聲稱自己買房時並不知情。經高等法院調查，證明郭女也是受騙者，且『持有產權期間未發生非自然死亡事件』，並不算凶宅，改判郭女免賠。這種認定方式，顯然與『正常人』對凶宅的認知不同；一般來說，民間普遍認為房子若曾發生非自然死亡事件，就足以稱作凶宅，判斷依據是『一日凶宅，終生凶宅』，沒有時間限制，但內政部判斷凶宅依據，卻是『賣方持有房屋期間』有無非自然死亡事件為準。意即只有某一任屋主持有期間未發生非自然死亡事件，房子就不算凶宅。由於內政部函釋上的漏洞，更有坊間不肖人士因此發明出『洗凶宅』的投機行為，將凶宅洗白後出售給不知情民眾來謀利。台北市法務局主任消保官何修

蘭指出，依照民間普遍觀點，凶宅不會因為轉手而改變凶宅的本質。法官之所以用『賣方持有房屋期間』有無發生非自然死亡，作為凶宅與否之依據，可能本身是無神論者，或是因個別訴訟案件另有考量。何修蘭解釋，甲將凶宅賣給乙，乙又賣給丙，丙訴訟求償失敗，有很大一部份原因是法官會審視乙是否為『善意第三人』，若乙的房子是『善意取得』，且其轉售所做出的損害行為並非出於故意，符合善意第三人的規範，就不必賠償丙的損失。至於善意第三人的判斷根據是什麼？通常法官會檢閱乙向甲購買房屋時的價格，是否符合市場行情。假如市價五百萬，而乙向甲買房付了五百萬，且乙證稱不知凶宅事由，那就應該是善意第三人，不用負擔丙的損害。但若乙向甲買房只付二百萬，明顯低於市價太多，顯示乙可能早就知道房子有問題；丙若向乙求償，則乙敗訴機率較高。」⁴

「這道函釋，在法律爭訟時是主要參酌依據，司法認定的凶宅，指的是『曾發生非自然身故情事的房屋』，如凶殺、自殺等事件。買到發生非自然死亡的房屋，若賣方事前未告知，會成立民法上『物之瑕疵』，買方可主張房屋經濟性價值減損，影響市場價格，請求賠償、減少買賣價金或退還購屋款等。不過，因病猝死、瓦斯中毒或服藥過量致死，這種原因的非自然身故，就未必會被法院認定。高雄曾有買賣訴訟是指對方『仰藥自盡』，法官後認為是服藥過量意外死亡，不能以凶宅請求退款。此外，賣房不告知凶宅除民事賠償，也可能有刑事責任。如謝男低價買進發生命案的延吉街房子，偽造假交易契約，隱匿凶宅訊息，向農會、金主詐貸和詐騙遭判刑正是具體案例。」⁵

二、內政部函釋-本建物（專有部分）於產權持有期間

民國104年4月13日內政部內授中辦地字第1041302558號修正「不動產說明書應記載及不得記載事項」，自中華民國104年10月1日生效。「壹、應記

載事項二、成屋（四）其他重要事項：5. 本建物（專有部分）於產權持有期間是否曾發生兇殺、自殺、一氧化碳中毒或其他非自然死亡之情形，若有，應敘明。」

「內政部修正不動產說明書應記載及不得記載事項，自2015年10月1日起，房仲業者用來向買方介紹房屋的「不動產說明書」，應揭露是否為工業住宅、社區有無開放空間、是否為凶宅等情事。成屋買賣契約書現在須揭露本建物（專有部分）產權持有期間內，是否曾發生非自然死亡的事件，也須在交易前期的不動產說明書內，增列是否發生兇殺、自殺、一氧化碳中毒等情形，讓凶宅定義更明確。由於揭露資訊更全面，消費者權益更受保障。」⁶

「房仲全聯會認為，此舉雖可健全房市制度，但主管機關應先作到資訊公開，而非把責任加諸於業者。中華民國不動產仲介經紀商業同業公會理事長林正雄表示，保障消費者權益是好事，但以凶宅來說，房仲很難向警政單位調閱資料；是否為工業住宅以及開放空間是否供公眾使用，主管機關應主動稽查並揭露資訊，房仲畢竟是業者，來作判定並不適當，希望政府先作到資訊公開透明，而不是讓業者承擔責任。」⁷

貳、凶宅種類、範圍與處理程序

「法官指出，法律上並未明確定義凶宅，依內政部解釋及房屋交易實務經驗，目前最普遍的見解是曾經發生兇殺或自殺等非自然死亡的房屋；若賣方隱瞞凶宅事實，買方可控告賣方詐欺，並提起民事訴訟要求減少價金或解除契約。北部一名資深法官指出，凶宅大致分成三類，一是屋內發生兇殺死亡案；二是有人上吊、服藥或燒炭等自殺身亡案；三是發生一氧化碳中毒或吃藥中毒等非自然死亡意外。一般民間習俗，許多民眾生病臨終前，都會希望『落葉歸根』離開醫院，回到家裡走完最後一程，這類在家裡病死之類的死亡事件，就不算凶宅。若屋裡發生凶殺案，被害人送醫急救不治，未陳屍屋內，也不

算凶宅。他說，凶宅範圍主要在建物專有部分，如樓上跳樓墜落一樓住戶的庭院裡，當場死亡未送醫，若一樓庭院屬一樓住戶專有，一樓就是凶宅；若墜落到公共區域，如社區中庭、防火巷等，一樓就非凶宅。這名法官表示，國人大多忌諱購屋遇有死亡相關的事，在許多購屋糾紛官司中，當事人常會自行擴大凶宅定義，認為這是影響購屋意願的重大訊息，賣方應誠實告知房子內外是否發生自然或非自然死亡案，但除非買賣契約細定賣方應告知房子周邊發生自然或非自然死亡案件，否則法官大多會依目前的凶宅定義，查明房屋是否為凶宅來論斷官司；他認為買方不宜擴大認定凶宅，才不會引起更多的交易糾紛。」⁸

參、凶宅是否構成物之瑕疵與損害賠償

一、凶宅是否構成民法物之瑕疵

買賣的房屋如果是因為自殺或他殺而成為凶宅時，是否構成物之瑕疵，買受人可否對出賣人主張物之瑕疵擔保責任？實務及學說上，迄今歸納整理可得肯否兩種不同之見解：⁹

（一）實務見解

1. 肯定說

可以臺灣高等法院96年度上字40號判決為代表，此亦為較多數之實務判決見解：

（1）物之出賣人對於買受人應擔保其物移轉於買受人時，無滅失或減少其價值之瑕疵；買賣因物有瑕疵，而出賣人應負擔保之責者，買受人得解除契約，民法第354條第1項前段、第359條前段分別定有明文。又所謂「物之瑕疵」係指存在於物之缺點而言，凡依通常交易觀念，或依當事人之決定，認為物應具備之「價值」、效用，或品質而不具備者，即為物有瑕疵，且不以「物質上」應具備者為限，業經最高法院著有73年台上字第1173號判例¹⁰，可資參照。且出賣人應負之上開瑕疵擔保責任係法定無過失責任，無論出賣人是否有過失，均應對買受人負責。

(2)就房屋交易市場之通常交易觀念而言，屋內是否曾發生有人「非自然身故」之情事，乃屬房屋交易之重要資訊，若購買者知有上情，多因心生畏怖因而無購買意願，並影響系爭房地之交易價值甚鉅，應認係屬交易上之重大瑕疵。

2. 否定說

可以臺灣高等法院99年度上易字第229號判決代表：

(1)按物之出賣人對於買受人，應擔保其物依民法第373條之規定危險移轉於買受人時無滅失或減少其價之瑕疵，亦無滅失或減少其通常效用或契約預定效用之瑕疵，民法第354條第1項固定有明文。所謂物之瑕疵係指存在於物之缺點而言。凡依通常交易觀念，或依當事人之決定，認為物應具備之價值、效用或品質而不具備者，即為物有瑕疵，且不以物質上應具備者為限。（最高法院73台上1173判例意旨參照）

(2)建築物是否因為曾有人於此自殺而成為「凶宅」，僅屬於個人主觀面及心理面之範疇，因人、因時、因宗教信仰等不同而有異，亦可藉由時間經過、記憶淡忘或宗教儀式去除該不安之心理，在一般交易觀念上，顯難認將導致物之價值、效用或品質不具備，自非謂物之瑕疵。是以，系爭房屋所在同棟不同樓層曾發生自殺事件，在一般交易觀念上，尚難指稱系爭房屋為「凶宅」，而導致系爭房屋價值、效用、品質之減損；況前揭自殺事件並非發生在系爭房屋中，更無所謂影響居住品質或減少價值可言。從而，系爭房屋既無效用或品質等物之瑕疵，則上訴人以有人自其他樓層跳樓自殺即屬系爭房地有物之瑕疵，而主張解除系爭買賣契約，並請求被上訴人加倍返還價款，亦屬無據¹¹。

(二)學說見解

1. 否定說

認為瑕疵之判斷標準應在於「瑕疵之定著點是否在於物之本體，而不應以瑕疵所發生之影響為判

斷標準」¹²。因此，「除非出賣人明示或默示承諾就系爭房屋為凶宅者負瑕疵擔保責任，否則買受人無從依物之瑕疵擔保規定主張權利」¹³。買賣之房屋為凶宅之爭議，毋寧是適用民法第245條之1締約上過失規定時，「如何界定出賣人之告知義務範圍」，亦即「出賣人就此有無告知說明義務？出賣人於締約時因過失未告知者，是否構成締約上過失」¹⁴之問題¹⁵。

2. 肯定說

物之價值瑕疵與效用瑕疵之認定，應不限於存在於或出於物之本身而言，「物有否瑕疵，首先當依當事人主觀之瑕疵概念，至於瑕疵是否存於或出於物之本身則非首關首要」，「凡可影響物之價值或效用之一切關係者，都足構成物有瑕疵」¹⁶。「凶宅之瑕疵在評價上應是契約預定價值之瑕疵」，至於宗教信仰因素、時間經過等因素，則僅屬價值減損程度之考量¹⁷。

二、房屋所有人得否對該自殺者之繼承人主張侵權行為損害賠償？

(一)肯定說

「故意自殺使他人房屋成為凶宅，殊難想像，但過失（一般的自殺情形），造成他人房屋成為凶宅時，自殺者應否負侵權行為損害賠償？關於此點，台灣高等法院97年度上字第486號判決謂『雖未造成系爭房屋外觀形體之毀損或功能損壞，然依一般社會常情，系爭房屋發生非自然死亡事故，將使系爭房屋再行交易之價格減低或出租之收益降低，造成系爭房屋交易性或經濟上之貶值，兩者間有相當因果關係……』因而肯認自殺者之繼承人應依民法第184條第1項前段（按：當事人主張同條前段及後段，法院判決肯認前段之請求權）及繼承之法律關係負侵權行為損害賠償。」¹⁸

「黃姓婦人2009年起，以每月7700元向江姓房東租屋，續約至2008年底，但2008年4月18日她的22歲女兒在房內上吊自殺，她隨即舉家搬離。江姓房

東2008年5月底沒收到房租，查看發現人去樓空，向鄰人打聽，才知房子變凶宅，嚇得2008年6月中旬以122萬元低價賣給專門收購凶宅的業者，並一狀告上法院，指房子市值260萬元以上，要求黃姓婦人至少要賠80萬元。黃姓婦人辯稱，女兒自殺沒有徵兆，也未留下遺書，責任不在她，且事後她先委託教會進行祈福禮拜，又花1萬4000元找佛經團誦經，房子已經變『乾淨』了。黃婦並稱，桃園房價飆漲，看過新聞報導連凶宅也會漲價，辯稱凶宅不至於影響房價，指責江姓房東談判能力太差，才以低價賣出，她只願意賠5萬9000餘元。桃園地院委託不動產估價師鑑價，評估江姓男子租給黃婦的房子，房價扣除車位為177萬2500元，變凶宅後房價119萬3400元，江姓房東實際損失57萬9100元。法官指出，黃姓婦人的女兒自殺時為成年人，不可能不知在屋內自殺會致使房子變凶宅，確實造成房價減損，依民法負侵權行為責任，黃姓婦人依民法負損害賠償責任，判賠57萬9100元。」¹⁹

(二)否定說

「學者邱琦所言：系爭房屋本身並未遭受任何物理性變化，所有人就所有權之積極權能與消極權能均不受侵害，因此並非有形體的所有權侵害，所有人不得主張因系爭房屋或為凶宅造成交易性貶值，而依民法第184條第1項前段規定，請求繼承人賠償純粹經濟上損失。」²⁰

「李姓母女向馬姓男子租屋，李的20歲女兒在屋內燒炭自殺身亡，馬姓房東認為屋子成為凶宅，跌價損失100多萬元，提告求償。台北地院認定，房子還沒賣出，未產生跌價損失，李的女兒自殺時並無故意要侵害房屋的財產利益，判決房東敗訴。馬姓屋主的律師曾海光大嘆『判決太扯』，有違社會通念，凶宅從李的女兒自殺那一天起，就造成跌價損失，根本賣不出去，且自殺的人連自己身體都不在乎了，怎會在乎別人的房子，法官邏輯有問題，『這樣的判決對房東而言，是不定時炸彈，難道以後房東

都要房客提出不會自殺的證明？』發生自殺燒炭案的房子，位於新北市新店區北宜路上。李婦和年20歲的女兒一起居住，與房東簽訂2年租賃契約，但才住半年，女兒就在屋內燒炭自殺。李婦沒通知房東，直到女兒過世後8個多月搬離傷心地，與房東提前解約，房東詢問原因，才知道房子成為凶宅。馬姓房東不滿，認為屋子變成凶宅後，最少跌價150萬元，而李婦未拋棄繼承，應繼承女兒債務，且李婦為承租人，應負善良管理人注意義務保管房子，卻疏於注意致女兒自殺身亡，應負損害賠償責任。法官審理後認為，李的女兒雖在屋內燒炭自殺，但無法證明她自殺時在主觀上有侵害房屋財產利益的意圖，且自殺也不致造成房子毀損、滅失或功能損壞；另外，影響房價的原因很多，屋主還沒有賣掉房子，不致產生因交易價格低落所生的財產損失，判決屋主敗訴。」²¹

三、調查與告知之義務

「不動產仲介人主要從事買賣、租賃、互易不動產的協商，以交易成功而獲取傭金（報酬）的人；在我國不動產仲介實務上，仲介契約授權仲介人得代委託的賣方收受定金，或代替委託的買方給付定金，甚至代收買賣價金各期款項、代收不動產移轉登記證件、權狀，和委任代書辦理所有權移轉登記手續等。現行不動產仲介契約大都約定報酬須於履約完畢才能為全部請求，因此可知典型的不動產仲介契約即使未超過居間範圍，亦非居間契約，而應為非典型契約（無名契約），應類推適用居間的規定，但如果超越居間範圍的不動產仲介契約，則包含居間契約與委任契約，應依混合契約的法理分別類推適用居間契約與委任契約。不動產仲介人對於契約標的也可能比契約一方或他方熟悉，委託人通常會依賴仲介人所提供的訊息決定是否簽約，利益受到仲介人影響重大，因此仲介人應負忠實義務，而有忠誠義務和善良管理人義務。過去實務見解認為不動產仲介人僅就當事人的行為能力、履行能力、權利瑕

疵（如權利存在、權利欠缺及法令限制）及物之瑕疵（如凶宅、海砂屋、嫌惡設施等），確認為調查義務的調查事項範圍內，並未認為有調查管理規約的義務，在該件事實，管理規約藉由委託人向仲介人詢問，而此又攸關委託人契約目的之達成，使本則裁定成為最高法院首件維持高等法院判決認為不動產仲介人有調查管理規約義務的裁判。配合事件事實，最高法院103年度台上字第2122號民事裁定所呈現的見解為：不動產仲介人對於委託人攸關契約目的之特定詢問事項，如未依善良管理人注意義務加以調查，將違反民法第567條第2項調查義務；而此攸關契約目的之特定詢問事項，包括公寓大廈的管理規約。認為此一見解將會成為學界和實務的主流見解。公寓大廈的管理規約內容複雜多元，而且在不動產仲介人媒介完成簽約後、甚至履約後都可能變更，因此，為了減少調查義務的成本，並明確不動產仲介人調查義務的範圍，如並非仲介人調查可得而知或在當事人履約後才變更的管理規約，應不在仲介人調查事項的範圍內，仲介人如以合理成本盡力調查，即應認為已盡調查義務。」²²

「不動產交易中若能針對不動產契約中的承諾內容，要求做出承諾之一方強制履行時，此時交易雙方均會對契約中的承諾慎行其事，且若交易當事人之一方法若發生違約情事時，賦予交易相對人有求償的權利，在此等狀況下，不動產交易的當事人會慎重思考契約中的承諾事務，並且使違約之一方所擔負的賠償大於其因為違約而產生的利益，如此在不動產交易中的當事人，則會對其承諾做到慎重其事，因其需擔負履行承諾之責，在瑕疵不動產中的『凶宅』相關事務有一爭議，即是其定義目前未有統整且並不明確，故導致契約發生爭議時，交易雙方於司法訴訟中，交易雙方多會為其定義加以爭論，因為如此可以免除是否須達到契約中承諾須履行之爭端，亦即是，此不動產標的物若非瑕疵，則買方應有履約之義務（依據契約價格購買），若為瑕

疵，則賣方既需擔負瑕疵擔保或賠償等事宜，此等爭議之端點與此類不動產的定義未明確亦有頗密切之關係，故相關單位（行政部門及司法部門）是否可對其有統整之規範管理亦有所討論空間。不動產標的物若發生非自然死事時，目前對於其死亡原因部分，乃為相關單位頗有歧見之處（如表一），如當事人死亡原因為自殺、他殺此兩原因時，行政、司法部門對其較有共識，均認為其為凶宅之成因，但若當事人死亡方式為意外、病故等時，既有所差異，在行政部門未對其加以解釋，而司法部門則明確言之其非凶宅之成因，故導致此類爭端在實務上屢見不顯，若能有效統合解釋相關事務，對社會整體經濟效益亦會有所助益。不動產相關資訊在不動產交易中至關重要，此等資訊會有三問題，即是當事人是否知悉、是否須告知、傳遞假資訊，若資訊的優勢者未告知資訊的弱勢者，導致弱勢者做出錯誤的決定，如此會產生不公平現象，而在凶宅此事務方面，法院明確將此等告知義務擔負於出售者身上，其在判決中明確言之，不論售屋者是否知悉交易標的物是否為凶宅，其均需擔負瑕疵擔保之責任²³，亦即是法院為避免糾紛，將資訊告知之義務加附於售屋者，由其擔負標的物是否為凶宅此等資訊的搜尋與告知義務，若交易中之一方以虛假之資訊傳遞與相對人，會導致不公平之交易行為，此時會破壞社會經濟秩序，故政府對於虛假、欺詐之行為應加以嚴懲之，綜合言之，於瑕疵不動產的交易行為中，若政府能以良善的規範促進交易相關人所傳達之不動產資訊為正確真實，如此可促進交易雙方合作，並間接增進社會整體福利，即政府應獎勵資訊發覺與傳遞之行為，規範相關人並應盡告知義務，與嚴懲詐欺虛假訊息之傳遞，如此應較符合整體經濟效益。」²⁴

表一：凶宅成因簡表

	自殺	他殺	意外	病故
行政單位	凶宅	凶宅	未定義	未定義
司法單位	凶宅	凶宅	非凶宅	非凶宅

資料來源：陳耀峰，「瑕疵不動產契約的經濟效益之初探－以司法判決中的凶宅為例」，土地問題研究季刊，第14卷第4期，頁131。

四、凶宅賠償案例

(一)凶宅屋主與房仲賠償案例

「中和市林姓婦人去年把住了四年的房子賣掉，不料購屋者事後發現是十年前發生『老夫殺少妻』命案的凶宅，要求解約退款。林婦氣得向前屋主與房仲求償，法官判決前屋主主要賠償林婦一百廿九萬元，房仲也要退還四萬元服務費。板橋地院法官認為『凶宅』屬於房屋交易的重要資訊，就算原屋主不知買到的是凶宅，但再轉手賣給他人，仍須負責物件瑕疵的擔保責任；至於房仲業者，未能在簽約前調查該屋是否為凶宅，也得賠償。法院調查，林姓婦人於九十三年四月透過房仲公司，以四百卅萬元向游姓屋主購買永和市永貞路的一棟房子，住了四年後，去年見房價飆漲，便以五百廿萬元賣給柳姓女子，賺了九十萬元。但一個多月後，林婦接到柳姓女子要求解約、退款的存證信函，還附上該屋是『老夫殺少妻』凶宅的新聞報導與判決書；林婦这才知道自己在凶宅住了四年，因而控告賣屋給她的游姓前屋主及房仲業者，要求賠償一百八十萬元。當時（88年11月）的新聞報導指出，六十歲男子王久良與四十歲陳姓妻子爭吵，一氣之下在屋內將妻子勒斃。游姓前屋主覺得冤枉，他說房子是92年2月以三百五十一萬元向法院標到的法拍屋，命案發生在八十八年，他無從得知房屋是凶宅，才會在契約中勾選「非凶宅」；房仲業者也表示不知該屋是凶宅。法官認為依市場行情，凶宅會減少三成的價值，當時游姓前屋主以四百卅萬元賣給林婦，三成即一百廿九萬元，游應賠償一百廿九萬元給林婦；而房仲未善盡調查屋況責任，不應收取當時的四萬元服務費。」²⁵

(二)仲介已盡查證義務不必賠

「目前司法實務大都認為，凶宅會減損房屋價

值，賣方要負瑕疵擔保責任；至於仲介是否也須賠償，要看仲介有無盡到查證的義務而定。林姓男子於93年經由仲介購買新店一戶公寓，住4年後，以707萬元轉賣陳姓男子。房子過戶，陳父與人聊天，意外得知10年前屋主的母親在屋內上吊自殺，陳不滿買到凶宅，要求林將售價降為455萬元。林不滿當時仲介未盡告知義務，控告仲介公司求償所受損失。仲介辯稱，接受委託賣房子時，曾上網查詢並且向鄰居查訪，都沒有人說這房子是凶宅，警察也表明個人資料不能透露，他們無法得知此屋為凶宅。法院調查發現，陳的父親是義警，他透過私人情誼找到當時的管區警員、里長及死者的好友，才證實房子是凶宅，一般人根本沒有這些特殊管道去查證，仲介當時已盡到查證義務，沒有疏失，不必賠償。」²⁶

五、凶宅拍出，法院概不負責？

（一）法院依強制執行法進行不動產拍賣程序，如有利害關係人向法院陳報拍賣之不動產為「凶宅」（如房屋內曾發生兇殺或自殺事故等）時，執行法院應如何處理？

根據臺灣高等法院暨所屬法院民國95年12月13日法律座談會民執類提案第9號：

1. 甲說：實質審查說。

強制執行法第81條第2項第1款規定拍賣不動產，應由執行法院將拍賣不動產之所在地、種類、實際狀況、占有使用情形及其應記明之事項詳為記載於拍賣公告，俾應買人事先知悉參與應買，以提高拍賣實效，並確保應買者之權益及機會均等。是就足以影響應買人買受意願或其應買價格高低之事項均為上開條文所示拍賣公告應記明之事項（臺灣高等法院 89 年度抗字第 1362 號裁定要旨參照）。曾發生兇殺或自殺事故之不動產通常較難脫手，其交易價格亦常低於市價，即因社會大眾對於此類標的多有忌諱所致。故拍賣標的物為「凶宅」時，應屬足以影響應買人買受意願或其應買價格高低之事項，有記載於拍賣公告之必要。再者，強制執

行法上之拍賣應解為買賣之一種，即拍定人為買受人，而以拍賣機關代替債務人立於出賣人之地位，為貫徹強制執行法第81條第2項確保應買人權益之意旨，執行法院對於足以影響買受意願及應買價格高低之事項，即有主動查明之必要。故法院於訂不動產拍賣期日前，應查明該不動產是否曾發生自殺或兇殺事件，並登載於拍賣公告，作為應買人參與應買之參考依據。

2. 乙說：形式審查說。

依強制執行法第77條、第81條及辦理強制執行事件應行注意事項第41點及第43點規定，執行法院於查封及拍賣時應查明之事項僅限於土地坐落地號、地目、面積、地上物或其他使用情形，房屋坐落地號、門牌、房屋構造及型式、層別或層數、面積、稅籍號碼等及現實使用狀況。如要求執行法院另應主動調查標的物是否為「凶宅」，甚至其他可能影響標的物拍賣價格之因素，一則於法無據，二則恐將造成執行法院執行作業上之困難，造成程序的延宕，故於一般情形下應無此必要。惟執行法院如於執行程序中知悉拍賣標的物曾發生自殺或兇殺事件，仍應形式審查後在拍賣公告內加以記載。蓋依社會一般通念，標的物是否為「凶宅」對於應買意願及價格高低仍有相當之影響。執行法院就買賣標的物之重大相關資訊，應誠實揭露，且為兼顧执行程序迅速進行之要求，執行法院對於拍賣標的物是否曾發生自殺或自殺案件之查證，原則上以向警察機關查詢為已足。惟若有當事人或第三人陳稱標的物為凶宅，但警察機關無相關記錄之情形時，執行法院應請當事人釋明消息來源，並依個案情形判斷於拍賣公告內是否不予記載或為適當之記載（如某甲陳稱某建號內曾發生兇（自）殺案件，惟向警察機關查詢並無相關記錄，請應買人自行注意）。

3. 丙說：毋庸審查說。

一般而言，拍賣之不動產是否為凶宅仍會影響應買意願，可視為該標的物之重大相關資訊，故此

一事項雖未經強制執行法及辦理強制執行事件應行注意事項所規範，仍有記載於拍賣公告之必要。惟拍賣標的物是否為凶宅，有時因年代久遠，或是因當事人已不知去向而不易查明其事實為何。如均須執行法院就此事項加以調查後再記載於拍賣公告，恐有曠日廢時而有違执行程序迅速進行的要求，且亦未必能探知事實為何？再者，如執行法院負有審查義務，對於審查結果正確與否所產生之影響，恐又涉及國家賠償。故於不動產拍賣程序中，如有利害關係人陳報該不動產為凶宅時，執行法院只需在拍賣公告中記載「據稱某建號內曾發生兇（自）殺案件，請應買人自行注意」即可，毋庸再進行調查。

4. 丁說：毋庸記載說。

依辦理強制執行事件應行注意事項第43點第2項，拍賣不動產公告記載本法第81條第2項第1款所列事項，如為土地，應載明其坐落地號、地目、面積、地上物或其他使用情形。如為房屋，應載明坐落地號、門牌、房屋構造及型式、層別或層數、面積、稅籍號碼。拍賣之不動產於查封前一部或全部為第三人占有者，應載明債務人及第三人占有之實際狀況、第三人姓名、住所、占有原因，占有如有正當權源者，其權利存續期間。由上述規定可知，執行法院應於拍賣公告載明者，僅限於不動產之客觀條件及現實使用情形，該不動產是否曾經發生自殺或兇殺事件，並不包含在內，依上開規定並無記載於拍賣公告之必要。再者，如認為執行法院對於拍賣標的物除查明客觀條件及現實使用情形外，亦應一併查明該不動產是否為「凶宅」，恐將增加執行法院作業上之負擔及困擾。且所謂「凶宅」或因每個人認識之程度不同而異其定義，拍賣實務上如無法統一規範及查證，自不宜冒然登載於拍賣公告上。

初步研討結果：採乙說。

審查意見：以向轄區警察機關查詢為宜。如警察機關查有記錄，則應於拍賣公告予以記載；惟如警察

機關查無記錄，且當事人或其他第三人亦無法證明消息來源，應可認利害關係人之陳報有誤或為故意虛偽之陳報，此際，毋庸於拍賣公告為任何之記載。如採乙說最後所謂「為適當之記載（如某甲陳稱某建號內曾發生兇（自）殺案件，惟向警察機關查詢並無相關記錄，請應買人自行注意）」等語，恐有影響應買人買受意願或應買價格之虞，對債權人及債務人均屬不利。

研討結果：照審查意見通過。

（二）過去法院對法拍屋不用負瑕疵擔保責任

「民間買屋如果買到凶宅，構成『重大瑕疵』的買賣，買方事後可提出訴訟要求退錢，倘若售屋者是故意隱瞞凶宅資訊還會觸犯詐欺罪；但是民眾信賴法院的公告購買法拍屋，買到凶宅，法院卻不用負責！莊明玉省吃儉用存了四十多萬買法拍屋，不幸買到凶宅，銀行不願貸款，她被迫棄標，多年積蓄也沒了。此新聞經聯合報獨家報導後，引起社會廣大回響，大眾銀行聲請法拍時未說明這是凶宅，當然要負責任，但法院呢？法院是具有公信力的政府機關，法院提供的法拍屋資訊不足以保障民眾權益，難道不怕影響到司法的威信。過去《強制執行法》第69條規定，『拍賣物買受人就物之瑕疵無擔保請求權』，所以法院對法拍屋不用負『瑕疵擔保』責任。房屋瑕疵小至房屋漏水，大至買到凶宅，標到法拍屋的人都不能要求法院負責。法拍屋有瑕疵擔保免責權，當初的立法理由是避免造成法院執行作業困難、導致法拍程序的延宕。但民眾信賴法院的公信力買法拍屋，即使買到嚴重瑕疵房屋，法院事前未充分揭露資訊，事後又不負責，這並不合理。近幾年來凶宅以驚人速度增加，據房仲業估計，全台一年新增凶宅高達近二千戶，由於凶宅問題不像輻射鋼筋、海砂屋、漏水屋等可以改善，加上鄰房擔心影響房價，警方基於個資考量不願透露下，在交易上引發不少糾紛。要民眾自行調查法拍屋是否為凶宅並不容易，相較起來，法院既收了強制執行費用

就該負起揭示風險的責任，過去《強制執行法》的『法拍屋不負瑕疵擔保責任』的規定應作適度的修正，符合時宜，也才能保障民眾的權益。」²⁷

「法拍凶宅惹出爭議，法院收取執行費用、提供具公信力的平台處理債權，有責任照顧買賣雙方權益；如果一味把未註記凶宅的責任推給債權人（銀行），似有檢討空間。莊明玉買到法拍凶宅，法院稱債權銀行、鑑價公司未陳報，所以也不知道。不管債權銀行是未查出或刻意隱瞞，法院拍賣的是瑕疵屋為不爭事實；莊不夠謹慎，得自負風險，學次教訓。但法院身為仲介人，責任推得一乾二淨，也惹來負面觀感。法院收取執行費拍賣房產，角色好比網路購物或電視購物的平台，因公開、公正，讓買賣雙方都有高度的信任感，但若連拍賣物的狀況都搞不清楚，衍生交易糾紛，只會雙手一攤，這樣的結果，還有何公信力可言。法院指現勘法拍屋時，顧及違反個資法與民俗忌諱，不便向左鄰右舍提問凶宅；如果法院都有此顧慮，遑論必須了解屋況的債權人和投標者，也因此綁手綁腳，如何取得正確資訊？法令規定、判決見解，都有修正與討論空間，若有違情理，將淪為毫無人性的冰冷制度，法拍真的就是只有內行人能玩的遊戲；修改不合時宜的『坑人』制度，莊明玉的遭遇才有代價。」²⁸

（三）銀行卸責

「買法拍屋卻落得積蓄全無的莊明玉說，她至少曾向五家銀行洽詢貸款，甚至包括當初向法院聲請拍賣這間房屋的銀行也都拒絕。她和這家銀行分行人員理論，『自己法拍都不貸』，還打電話到台北總行，還是不貸。莊婦說，一開始銀行都未告訴她原因，只說『資格不符』，她一直以為是自己財力不夠，銀行擔心她後續還款能力，直到最後她詢問台南三信，對方才告訴她，『那間房子是凶宅，不會有銀行要貸給妳』。她不死心又找專門代辦貸款的業者幫忙，業者後來告訴她『銀行間都有連線』，一家不貸其他家也不可能貸給她，她才死心，但她沒想

到，她誠實告知法院真相，卻落得這種結果。」²⁹

「大眾銀行表示，法拍過程合法，但在金管會強力介入，大眾表示，基於關懷弱勢，大眾願負擔莊須向法院補足的卅九萬元差額；莊未來若要申辦房貸，會給予利率及額度優惠。單親媽媽莊明玉誤買法拍凶宅，向銀行貸款遭拒。金管會前主委曾銘宗指示銀行局了解。銀行局表示，已要求大眾銀對當事人提供必要協助。大眾銀行的態度因金管會介入，一天多變，一早的態度原本是『銀行要回債權，絕無瑕疵』，否認最初隱匿拍賣房屋是凶宅的資訊。在立委陳亭妃開記者會後，大眾態度軟化，同意給予『協助』，但仍堅持『莊的錢是繳給法院，應該向法院追償』。之後因銀行局施壓，到傍晚時決定，『基於道義，願負擔莊須向法院補足的卅九萬元差額』，但強調不是『還錢』，而是把莊的債權轉到銀行，由銀行負擔起卅九萬元債權。」³⁰「單親媽誤標凶宅，房財兩失，痛不欲生，求助無門，幸經媒體披露，引起注意。最後大眾銀行迫於輿論，願負『道義』給錢，然施捨式的給付經婉拒，窮人的骨氣與銀行的傲慢，令人敬佩又感嘆。」³¹

（三）司法院修改《辦理強制執行應行注意事項》

「台南單親媽媽誤標法拍凶宅一案，引起社會關注法拍買到凶宅怎麼辦。司法院民事廳表示，已修改《辦理強制執行應行注意事項》等行政規則，明定各地院在辦理法拍屋案件時，應調查且公告有無非自然死亡等結果，避免有民眾誤買。在已知的判決當中，若在執行卷宗內已有相當證據證明法拍屋內有凶殺死亡、自殺死亡等情形，而拍賣公告卻未載明，拍定人可在取得拍定物所有權前，得依強制執行法第12條規定，聲請撤銷拍賣程序。不過，如果卷內並無上開證據時，依強制執行法第113條準用第69條有關『拍賣物買受人就物之瑕疵無擔保請求權』規定，不得聲請拍賣程序。司法院民事廳法官王漢章指出，可見『執行卷宗有無載明』是關鍵。王漢章表示，『凶宅』非法律名詞，目前政府各機關均無

法明確定義何謂凶宅。但因實際上可能影響到不動產價值，因此要求各法院在查封不動產時，必須就『足以影響交易之特殊情事』向在場人士調查，並於查封筆錄載明。相關規定已於本2013年12月10日修正公告施行。所謂『足以影響交易之特殊情事』的調查範圍並不限定一般民眾印象的凶宅，包含海砂屋、輻射屋、地震受創、火災受損，以及『建物內有非自然死亡』等都屬於這類情形，且必要時得命債務人如原屋主查報，或向相關機關如警局進行查詢。王漢章表示，債務人如果虛偽陳報或拒絕陳述，可能會面臨管收。」³²

（四）立法院修改《強制執行法》

「立法院司法及法制委員會2014年4月24日初審通過強制執行法修正草案，法院拍賣不動產應公告載明建物內有非自然死亡等事項。在一般自由買賣中，出賣成功時所獲得的價金都歸物的所有人，從而出賣人會希望能成功高價出售。基於這樣的動機，出賣人會故意隱瞞凶宅事實以提高賣價，這應是這次修法的基本假設。但是法院之所以會進行拍賣程序，通常是因為債務人已經無能力清償債權。所以強制執行中所賣得的金額，通常在清償債權後，都不會有剩餘的金額還給債務人。而如果不動產無法拍定，法院必須撤拍，原來查封的不動產通常都必須撤封再返還給債務人繼續保管，債務人反而可以繼續居住。因此，債務人可能有強烈動機虛報凶宅事實，以阻止拍賣的進行。目前法院在調查是否凶宅時，原則是詢問房屋所有人，也就是債務人。假若債務人不希望房子被拍賣，可能會虛報房子是凶宅。強制執行法目前對於債務人虛報財產狀況，並無有效處罰規定。一旦債務人表示房子是凶宅，法院也沒有管道進行確認，只能依照債務人的陳報記載在拍賣公告中。如此一來，原本可以成功的強制執行程序反而因此受阻。未來修法要求法院拍賣時應記載建物內有非自然死亡之事項時，應同時課予債務人有據實陳報名下財產之責任，並規



定陳報不實時，比照刑法廿四條使公務員登載不實罪論罪，始能避免債務人故意虛報凶宅。如此始能保障拍定人權益的同時，也能維護債權人權益。」³³

立法院於2014年5月20日立法院第8屆第5會期第10次會議通過，2014年6月4日總統公布強制執行法第1、77、77-1、81條：

1. 強制執行法第1條第2項：

「強制執行應依公平合理之原則，兼顧債權人、債務人及其他利害關係人權益，以適當之方法為之，不得逾達成執行目的之必要限度。」修正理由：「參酌憲法第23條、行政程序法第7條、行政執行法第3條及臺灣臺北地方法院查封拍賣須知第9點規定之精神，為有效防止執行標的價值與債權額嚴重落差，產生難以挽救的家庭或社會問題，爰增列本法第1條第2項規定。」

2. 強制執行法第77條：

「查封時，書記官應作成查封筆錄，載明下列事項：一、為查封原因之權利。二、不動產之所在地、種類、實際狀況、使用情形、現場調查所得之海砂屋、輻射屋、地震受創、嚴重漏水、火災受損、建物內有非自然死亡或其他足以影響交易之特殊情事及其應記明之事項。三、債權人及債務人。四、查封方法及其實施之年、月、日、時。五、查封之不動產有保管人者，其保管人。查封人員及保管人應於前項筆錄簽名，如有依第四十八條第二項規定之人員到場者，亦應簽名。」修正理由：「強制執行法主要係保障債權人之權益，但往往忽略拍賣人應有權益之保護。依據強制執行法第113條準用第69條，法拍屋之買受人就不動產之瑕疵無擔保請求權，但拍賣人有時並非專業人士，使得一般拍賣人極度仰賴執行法院所公告之事項是否詳盡，以免拍賣事後權益受到損害，爰修正本條第1項第2款規定。」

3. 強制執行法第77條之1：

「執行法官或書記官，為調查前條第一項第二款情事或其他權利關係，得依下列方式行之：一、開

啟門鎖進入不動產或訊問債務人或占有之第三人，並得命其提出有關文書。二、向警察及其他有關機關、團體調查，受調查者不得拒絕。前項情形，債務人無正當理由拒絕陳述或提出文書，或為虛偽陳述或提出虛偽之文書者，執行法院得依債權人聲請或依職權管收債務人。但未經訊問債務人，並認非予管收，顯難查明不動產狀況者，不得為之。第三人前有前項情形或拒絕到場者，執行法院得以裁定處新臺幣一萬五千元以下之罰鍰。」修正理由：「配合本法第77條內容修正，爰一併修正本條第1項規定。」

4. 強制執行法第81條：

「拍賣不動產，應由執行法院先期公告。前項公告，應載明下列事項：一、不動產之所在地、種類、實際狀況、占有使用情形、調查所得之海砂屋、輻射屋、地震受創、嚴重漏水、火災受損、建物內有非自然死亡或其他足以影響交易之特殊情事及其應記明之事項。二、拍賣之原因、日期及場所。如以投標方法拍賣者，其開標之日時及場所，定有保證金額者，其金額。三、拍賣最低價額。四、交付價金之期限。五、閱覽查封筆錄之處所及日、時。六、定有應買資格或條件者，其資格或條件。七、拍賣後不點交者，其原因。八、定有應買人察看拍賣物之日、時者，其日、時。」修正理由：「配合本法第77條內容修正，爰一併修正本條第2項第1款規定。」

六、樓下是凶宅不算是物之瑕疵

「前蒙藏委員會委員長高思博向台北地院起訴指出，他是於97年6月，向侯姓男子購買位於北市軍功路的大樓9樓和地下室的車位，總價款為2450萬元，簽約當時高思博先給付簽約金50萬元。但高思博事後以房子已經設定第1順位的抵押權2300萬元，第2順位抵押權4百萬元，認為設定抵押的金額已遠高於買賣總價款，顯已違交易常理，同時也涉有詐欺之嫌，因此以契約有重大瑕疵為由要求解約，並請求加倍返還簽約金為一百萬元。在本件購屋糾紛中，高思博另指購入的房子為『凶宅』，表示

樓下8樓曾經發生跳樓自殺事件，有被詐欺而約定買賣契約的嫌疑，但侯姓原屋主則表示，他在96年購屋時，也不知道有這件意外，事後他才知道跳樓自殺是發生在91年間。法官審理認為，建物是否曾因有人自殺而成為『凶宅』，僅屬於個人主觀面及心理面的範疇，也可藉由時間經過、記憶淡忘或宗教儀式而去除該不安的心理，認為在一般市場交易的觀念上，顯難認會導致物的價值、效用或品質不具備，並不算是物的瑕疵。」³⁴

肆、凶宅是否構成刑法詐欺罪

一、檢察官起訴賣方

(一)台北市案例

「九十六年三月，楊姓男子查看售屋廣告，台北市立聯合醫院陽明院區附近有一戶二樓公寓要出售，與屋主呂榮欽（五十五歲）聯絡，雙方洽談時，他再三問『公寓有無自殺或凶殺事件？』呂都回稱『房子很乾淨』，最後以一千三百萬元成交。楊提告指出，同年十二月，他找房屋仲介公司欲轉售公寓，仲介公司卻以該公寓是凶宅不好賣為由，拒絕接案，這才知道九十一年十二月曾有東吳大學吳姓女學生在該屋燒炭自殺。他要求呂榮欽原價買回公寓，被拒絕，於是提出告訴。呂在檢方第一次偵查時辯稱，他住在台北縣土城市，平時委託路口一名水果攤販代收房租和處理雜事，不知道女學生自殺之事，檢方處分不起訴。楊聲請再議，高檢署將全案發回續查，呂仍堅稱不知情，卻提不出代為收租者的姓名資料。檢察官調閱當年相驗案件卷證，傳訊分租這間公寓的三名女學生，都證稱呂榮欽每個月親自來收租；吳姓女學生因感情困擾燒炭自殺，房東知情，也到場善後。

東吳大學的李姓教官作證，女學生自殺後，他協助家長與房東終止租賃契約，呂榮欽抱怨『夠衰了，要請師公，還要付水電費』。檢方認定呂榮欽刻意隱瞞凶宅實情，犯後態度惡劣，起訴求刑，並請法官不要讓他緩刑。」³⁵

(二)新北市案例

「檢方調查，王瑞青（女、33歲）95年9月到12月曾在某房仲公司擔任業務員，95年12月她向梁姓屋主購買土城立德路一間8坪小套房。梁姓屋主原本將套房出租給施姓女子，但施女於95年在套房內燒炭自殺後，套房一直租不出去，因此將套房折價以161萬元賣給王瑞青，為免爭議，梁姓屋主還告知該屋是凶宅，並在契約中註明。王瑞青將房屋登記在母親王歐美名下，96年5月王又另外委託房仲業者將套房轉賣給吳姓婦人，售價為215萬，半年獲利54萬元，不過王並未在契約中註明該屋是凶宅。接手的吳姓婦人搬入沒多久，才發現竟然買到凶宅，因此控告王瑞青母女詐欺。王瑞青坦承買屋時聽屋主說該屋有人自殺，但不知賣屋時必須在契約中註明；而王歐美則說該屋是她要自住而委託女兒購買，不知道屋況為何。檢方調閱王瑞青勞保資料，發現她在買凶宅時還是房仲業務員，不可能不知必須清楚標明房屋是否為凶宅，另外王歐美既然要購屋自住，豈會不查明屋況就買，因此起訴母女兩人。」³⁶

二、檢察官不起訴賣方

「很多人買房子怕買到凶宅，苗栗縣頭份鎮涂姓男子2013年4月買房子，屋主保證並非凶宅，涂先付訂金45萬元，後來發現屋主胞弟2008年在屋內病死，狀告屋主等人涉嫌詐欺，不過，檢察官認定病死屬自然死亡，並非凶死，2012年8月3日偵結全案不起訴。涂姓買主指控屋主明知胞弟2008年5月在頭份鎮的住家非自然死亡，委由黃姓、徐姓友人賣房子，涂姓男子透過李姓友人牽線，且涂、黃及徐都一再保證並非凶宅，他才於4月22日簽約買房子，當場先付20萬元訂金，再匯25萬元給屋主。涂控告屋主、涂、黃涉嫌詐欺，檢察官調查，「凶宅」依一般不動產買賣交易的定義，指的是「曾發生兇殺或自殺致死之情事」，屋主的胞弟因心肺衰竭、糖尿病及併發症自然死亡，因此並非凶宅，全案罪嫌不足，不起訴處分。」³⁷

三、法院判詐欺取財罪

「藝人夏于喬父親就因購入凶宅後，隱瞞凶宅資訊出售，遭控詐欺取財罪，日前判決出爐，夏于喬父親被判一年二月徒刑，且須沒收不法所得160萬元。雖然內政部曾做出解釋，凶宅是在產權期間內發生自殺或他殺等事故，但若賣方明知產權以外期間曾發生自殺或他殺，卻知情不報，仍可能如藝人夏于喬的父親情況相同，吃上詐欺官司。凶宅可以分成兩個角度檢視，一是行政機關的看法，一是司法層面的解讀；先以行政機關看法來說，凶宅雖然不是法律上的專有名詞，但內政部已做出解釋。內政部於『不動產委託銷售契約書範本』中的不動產說明書應記載事項列有『本建物（專有部分）於產權持有期間是否曾發生兇殺、自殺、一氧化碳中毒或其他非自然死亡之情形』。內政部的解釋中有個重要關鍵，就是對於發生兇殺、自殺等非自然死亡情形的時間點是落在『產權持有期間』內，意即賣方（屋主）的持有期間內；換句話說，如果是在上一任屋主、甚至上上一任屋主的產權持有期間內發生非自然死亡，就不符合此事項所述，屋主可以不必勾選。也因為這個『落差』，吳光華坦言，有些投機客會先以低價購入凶宅，過一次水後，就不須在不動產現況說明書中註明屬於凶宅，然後抬高價格，賣給下一手買方。從行政機關的解釋看來，這種舉動看似可規避責任，但若以司法層面檢視，如果屋主明知而未告知，就是隱匿資訊，可能吃上詐欺官司；近期夏于喬父親被判徒刑且須沒收不法所得，也是基於此原因。」³⁸

伍、結論

作者本身有協助處理凶宅的經驗，對於凶宅的忌諱感到十分敬畏。以下是作者提出個人的淺見：

一、民眾要多打聽

「民眾買屋如何避免買到凶宅？大聲行銷顧問執行總監田大權表示，買家必須先做『功課』，例如上網查尋，向街坊、里長或派出所打聽打聽，再透過

當地有口碑的房仲業者『複式探查』，這些都是避免買到凶宅的撇步。熟悉房仲業的田大權，以跑房地產新聞起家，他說所謂的『凶宅』，是指屋子裡有人發生非自然死亡，依據消保法規定，凶宅屬於重大瑕疵，屋主和仲介業者都有義務明確告知買家，如果刻意隱瞞，買家有權要求解約。田大權說，買房子得先做一番功課，網路上有專門的『凶宅網』³⁹等網站可供查詢，如有中意的建物，也可向左右街坊打聽。不過他也提醒，有些住戶不想惹事，或擔心影響自家房價，未必肯說實話，多試多問總不會錯。另外，可以探詢的管道，還有當地的鄰里長或派出所管區警員，是比較有『公信力』的。收集到相關資訊，找『在地』的房仲業者再確認也非常重要；這是因為好的房仲業者對於區域內建物狀況，應該掌握最清楚。尤其目前房仲業有所謂的『高專店』可以跨區賣房子，跨區的業者，當然比不上在地業者清楚你要買的房子是不是凶宅。」⁴⁰

二、看屋到簽約建議都錄音錄影

「法界人士指出，建商、房仲或賣方在售屋時，刻意隱瞞房屋瑕疵，房價因瑕疵減損，不知情的住戶可提告求償。建議買賣雙方在看屋及簽約時錄音、錄影，日後有糾紛可舉證。北部一名資深法官說，交易房屋時，賣方應充分告知買方屋況，包括漏水、違建、甚至是凶宅等瑕疵；若未充分說明或刻意隱瞞房屋瑕疵，買方可向法院民事庭提出損害賠償、減少買賣價金或解除買賣契約等訴訟。如凶宅屋主隱瞞凶宅事實而賣屋，買方事後才得知，可打官司要賣方賠償或返還部分購屋錢，賣方也可能吃上詐欺官司。若買方明知房子有瑕疵而購買，日後再以房屋瑕疵為由提告求償，就會被打回票。他說，類似案件雙方常各說各話，若沒有充分舉證對方知情或隱瞞，法官只能憑不動產標的現況說明書判斷誰。建議交易房屋時，保全完整證據。」⁴¹

三、凶宅專案保險

「信義房屋和富邦產險跨界合作『凶宅專案』。

信義房屋向富邦產投保『租事平安住宅險』，若房屋出租發生不幸或特定事故，會賠給房東100萬元作房屋跌價補償，另外還有5萬元以下的清理費用，以減少事故發生後房東出租或出售的損失，至於保費則由信義房仲支付。據信義房屋2017年租賃服務潛在需求調查統計，在出租過程中，有超過4成的房東對入住後房客管理感到憂心。信義房屋表示，除了原有的居家修繕服務之外，自從即日起與富邦產險獨家信義房屋藉投保『租事平安住宅險』希望可以建構租賃安全防護網，並且對租賃服務做出差異化服務。富邦產險表示，和信義房屋合作的『特定事故房屋跌價補償保險』，明確定義承保住宅事故範圍，一旦發生『特定』事故，即依保單約定定額給付房屋跌價補償保險金，並限額給付清理費用保險金，包含清潔、清除、修復及民間宗教信仰之行為（含超渡法事等）費用支出，提供符合保戶需求的服務。其實富邦產險的『凶宅險』早在2016年7月時已上市銷售，名叫『闔家平安』專案，是『居家綜合險』，富邦產險表示，凶宅險累計投保件數已破萬，尚未有出險案件。不過，民眾投保『新闔家平安』專案，基本保障之一是針對特定事故房屋跌價損失分擔30萬元，年繳保費低於2,000元。」⁴²

四、未來擬增訂《民法》第1條第2項

可將凶宅定位為「習慣」，所謂習慣法之要件：「(一)在社會上有反覆實施之事實。(二)一般人確信其有法律效果。(三)須為現行法律未規定之事項（沒有或未有明文條例）。(四)須與現行法律規定不牴觸。(五)須不背於公共秩序及善良風俗。」凶宅會因為各種不同的原因，導致法官認定是會否構成物之瑕疵或侵權行為？舉凡可影響物之價值、經濟效用、交易、風俗、習慣等因素及人類主客觀心理、教育、家庭、社會、文化、宗教、信仰之有形或無形等範疇，因人、因事、因時、因地、因物等因素，綜合一切事由綜合判斷之。將原本《民法》第1條規定：「民事，法律所未規定者，依習慣；無習慣者，依法理。」

增訂《民法》第1條第2項規定：「凶宅為前項習慣之規定，得綜合一切事由個案判斷之。」因此，就將「凶宅」明文化後，賦予法官綜合一切事由並且自由心證來個案判斷之。

《註釋》

- 1 吳光華，「售屋隱匿凶宅資訊 面臨刑責」，經濟日報，2017年10月9日，B3版。
- 2 王己由，「《新聞透視》凶宅「死」法 非自然才算」，中國時報，2018年10月6日，A11版。
- 3 「凶宅，和您想的不一樣！」，住展雜誌，431期，2018年2月5日，頁36-43。
- 4 同註3。
- 5 同註2。
- 6 潘姿羽，「不動產說明書 須揭露凶宅」，經濟日報，2015年6月18日，A4版。
- 7 潘姿羽，「房仲業：主管機關先稽查」，經濟日報，2015年6月18日，A4版。
- 8 饒磐安，「凶殺、上吊、中毒…就算凶宅」，聯合報，2015年3月13日，A10版。
- 9 吳從周，「凶宅、物之瑕疵與侵權行為—以兩種法院判決案型之探討為中心」，月旦裁判時報，第12期，2011年12月，頁108-110。
- 10 此一判例已經被法院普遍延伸引為承認凶宅作為物之瑕疵的依據。不過，73年台上字第1173號判例中所謂「不以『物質上』應具備者為限」，如果考據其文獻來源，應該是來自於鄭玉波老師，民法債編各論，上冊，43頁中之敘述，該處謂：「瑕疵不以物質上之瑕疵為限，即法律上之瑕疵亦包括之，例如建築用地之買賣，則禁建法令之限制，亦屬瑕疵是。」其實原本並不是指「非物質」的凶宅瑕疵而言。
- 11 臺灣高等法院99年度抗字第834號民事裁定針對法院拍賣之房屋為凶宅之情形，曾採類似見解謂：「拍賣物買受人就物之瑕疵無擔保請求權。強制執行法第69條定有明文。且此規定依強制執行法第113條規定，於不動產之強制執行程序準用之。是以，拍定人取得拍定物之所有權後，對於拍定物上之任何瑕疵，皆應承受，並無民法物之瑕疵擔保請求權之適



- 用。從而，系爭不動產縱曾有系爭事實之情形，要僅屬買賣物之瑕疵，依上開規定，相對人不得執此聲請撤銷系爭不動產之強制執执行程序。況且，所謂凶宅之定義如何，是否有礙應買意願，本有主觀不同之認知，並受預定用途之影響，且有宗教、信仰或民俗上之差異，要不能因個人主觀認定之事由，影響拍定之效力，而許由抗告人任意憑此主張執行法院拍賣程序違法，許其撤銷拍定之聲請。否則，將有害於債權人、債務人或其他應買人之權益，難謂符合公平誠信原則。」
- 12 邱琦，「凶宅與純粹經濟上損失」，月旦裁判時報7期，2011年2月，頁24。
 - 13 邱琦，前引文，頁26。
 - 14 邱琦，前引文，頁26-27。
 - 15 林誠二，民法債編各論（上），修訂二版，2003年7月，頁117提及此問題謂：「出賣人交付買受人不知情之凶殺或自殺處所之房屋，可否構成物之瑕疵，依交易觀念，值得探討」，但未明白表示肯否之結論。
 - 16 向明恩，物之瑕疵擔保責任之再探—以凶宅案為例，月旦裁判時報，12期，2011年12月，頁15-16。
 - 17 向明恩，前引文，頁17。
 - 18 吳從周，前引文，頁112。
 - 19 楊德宜，「女兒自殺偷搬家 房東怒告她」，聯合報，2014年6月2日，B1版。
 - 20 吳從周，前引文，頁113。
 - 21 蘇位榮，「凶宅屋未毀損 房東求償敗訴」，2011年9月27日，聯合報，B1版。
 - 22 謝哲勝，「不動產仲介人對於委託人詢問事項的調查義務—最高法院103 年度台上字第2122 號民事裁定評析」，法令月刊，第69卷第8期，民國107 年8 月，頁48。
 - 23 最高法院103 年度台上字第960 號判決。
 - 24 陳耀峰，「瑕疵不動產契約的經濟效益之初探—以司法判決中的凶宅為例」，土地問題研究季刊，第14卷第4期，頁130-131。
 - 25 何祥裕，「法拍買到凶宅 轉兩手才發現」，聯合報，2009年7月15日，A8版。
 - 26 蘇位榮，「已盡查證義務 買到凶宅…仲介不必賠」，聯合報，2010年5月6日，B1版。
 - 27 蘇位榮，「凶宅既拍，概不負責？」，2013年11月26日，聯合報，A15版。
 - 28 熊迺群，「法拍坑人 制度必須改了」，聯合報，2013年11月26日，A7版。
 - 29 鄭惠仁、修瑞瑩，「買到凶宅 單親媽控訴：銀行自己法拍卻拒貸」，聯合報，2013年11月22日，A3版。
 - 30 孫中英、修瑞瑩、周宗禎，「一日數變 金管會介入 大眾態度軟化」，2013年11月23日，聯合A3版。
 - 31 吳國基，「銀行忙添花 何時才送炭」，聯合報，2013年11月25日，A15版。
 - 32 葉小慧，「法拍凶宅 應公告載明」，經濟日報，2013年12月25日，A20版。
 - 33 胡天賜，「調查凶宅 課債務人虛報刑責」，聯合報，2014年4月25日，A27版。
 - 34 董介白，「買到凶宅？ 高思博敗訴」，聯合晚報，2010年1月15日，A13版。
 - 35 劉峻谷，「說謊賣凶宅 挨告再勘 求刑10月」，聯合報，2009年6月14日，A8版。
 - 36 何祥裕，「仲介賣凶宅 詐欺起訴」，聯合報，2009年8月10日，B1版。
 - 37 范榮達，「病死不算凶宅 告詐欺不起訴」，聯合報，2012年8月4日，B2版。
 - 38 同註1。
 - 39 台灣凶宅網<https://www.unluckyhouse.com/>（最後瀏覽日期：2019年4月8日）
 - 40 張榮仁，「買家做功課 複式探查有必要」，聯合報，2009年6月14日，A8版。
 - 41 饒磐安，「看屋到簽約建議都錄音錄影」，聯合報，2014年6月27日，A14版。
 - 42 黃惠聆，「房東免憂心 產險房仲合推凶宅險 出租發生不幸事故，賠給房東100萬元以減少損失，保費則由房仲支付」，工商時報，2018年4月4日，C3版。

誰該被上手銬

— 對刑事被告使用戒具的法規範檢討

吳景欽

真理大學法律系所副教授兼刑事法研究中心主任、台灣陪審團協會理事長

壹、前言

目前對於戒具的使用相當廣泛，除了受刑人、刑事被告外，也包括違反秩序法¹，甚至是精神疾病也會涉及²。只是對於戒具使用的法律規範，似乎備受忽略，致造成權利保障的不足，甚至是欠缺。而隨著時代的變遷，以及對人權保障的深化，對於戒具的使用，尤其是對被告，已逐漸脫離處罰的性質。只是對於被告施用戒具，一向有法規範不足與不明確的問題存在，也成為本文必須檢討的對象。

貳、對被告人身自由拘束的憲法依據

一、戒具的使用對刑事被告的影響

關於戒具的使用於刑事被告的影響，包括：

- (一) 人身與行動自由受到拘束。
- (二) 心理受強制。
- (三) 標籤作用。

也因此，對被告的戒具使用，已非僅是單純的人身自由的問題，事實上，也包括到名譽與人格權的侵害。而就執法者而言，戒具的使用，雖不一定在侮辱被告，卻有使其便於看管及維護自身安全之目的在。但如此的目的所反應出的法規範，是否能通過合憲性檢驗，卻有問題存在。

二、憲法規範

(一) 拘束人身自由應由法官決定

依據憲法第23條，欲對人民的基本權為限制，必須符合公益原則、法律保留原則及比例原則，惟針對人身自由的限制，依據憲法第8條第1項，除非屬現行犯之逮捕，否則就應由司法或警察機關依法定程序為之，亦只有法院依法定程序，才得對人民為審問、處罰。此規範正象徵，對於人身自由的限制，不僅必須依法定程序，更須符合法官保留原則。

不過，從憲法第8條第1項的法條文義，即審問、處罰的字眼觀察，限制人身自由致須適用法官保留原則者，似僅限於刑事處分。惟就現行法制，得對人民的人身自由限制者，恐非僅限於刑事處分，而可能包括民事與行政處分，則就後者而言，是否亦須適用法官保留原則，卻無法從憲法條文的文義中看出，只能留待司法為解釋。而關於此爭議，實可再細分為以下幾個爭點：

1. 得拘束人身自由的處分是否有限定：即得拘束人身自由的處分，是否僅限於刑事處分。
2. 拘束人身自由的處分是否必然得遵守法官保留原則：即在拘束人身自由的場合，是否一律得適用憲法第8條第1項的法官保留原則，而必須由

法官為決定，抑或是遵守憲法第23條的限制規範即可。

3. 拘束人身自由的處分決定該遵守如何的程序：即拘束人身自由的處分該遵守何等的法定程序。

不過，憲法畢竟屬於抽象的規範，所強調的限制人身自由保障，似乎僅止於決定權的層次，至於具體執行，如戒具使用，到底可否依附於此為解釋，就成為重要課題。

(二) 戒具使用與不自證己罪權的保障

對於刑事被告施用戒具，馬上會面臨是否違反不自證己罪權的違反問題。雖然，對於不自證己罪權的保障，最主要是規定於刑事訴訟法第156條第1項的非任意性自白的排除及第4項的緘默權保障，但此等規範，實具有憲法位階的地位³。

而對被告的戒具使用，是否有違反不自證己罪權的保障，必須有以下層次的思考：

1. 使用戒具是否為不正方法。
2. 若為不正方法，被告是否因此心理受強制而為自白。

關於戒具的使用是否為不正方法，完全繫於合法性依據，至於戒具的使用與心理強制間的因果關係，則較難為證明。也因此，對於戒具使用，應是不正方式取得自白，必須考量的因素。

(三) 戒具使用的憲法要求

關於戒具使用，雖然拘束人身自由，但是否要符合法官保留，卻可能產生疑問。因戒具的使用，往往依附於一個前置行為，若這個前置行為並不要求法官保留，則關於施用戒具的後端行為，就面臨是否也要法官保留的疑義。

其次，若前置行為必須受到法官的同意，則關於戒具的使用，就可能屬於執行層面，但關於此部分，是否只要法律保留，並在執行時符合比例原則，也會是問題。而目前對於刑事被告，觸及最多的大法官解釋，即是羈押。

三、對羈押被告的大法官解釋

(一) 大法官解釋

大法官解釋中，關於刑事司法的解釋比例不高，而這其中，又以涉及人身自由拘束，如羈押為中心。而由於羈押期間可折抵刑期，再加以有罪推定之故，就常使羈押成為先行刑罰的手段。故大法官解釋，就在確認羈押的目的，在防止被告逃亡與證據保全，並非在懲罰被告，以及無罪推定原則的強調。

雖然檢察官的羈押決定權，已在1997年刑事訴訟修正時刪除，但仍有羈押聲請權，且若認無羈押必要者，也可自行決定保釋、責付或限制住居。如此的權力，就可能以聲押與否來逼使被告認罪，尤有甚者，即便檢察官手邊的證據仍不充分，在被告不認罪下而聲押，若法官未加詳查，就可能使無辜被告因此受災。如此的結果，就使羈押的保全作用喪失，成為押人取供與先行刑罰的手段，使羈押被告與受刑人無異。

而早在2008年，大法官做出的釋字第653、654號解釋⁴，就開始打破羈押等同刑罰的思維。到了釋字第665號解釋，既言明羈押的最後手段性，更強調在受無罪推定原則下，羈押不能成為先行刑罰的手段。為了防止羈押決定，法官只能接受檢察官的片面資訊，在2016年的釋字第737號解釋，也肯認羈押程序的律師閱卷權，並於之後的刑事訴訟修正裡，也採取強制辯護制度。凡此種種，實已顯示，對於羈押被告的保障，在法制上的改變。

只是法制的變革，未必代表執行沒有落差。以羈押決定來說，檢察官動輒要被告認罪以來換取保釋，仍所在多有，且即便羈押審查採取強制辯護，但法官不看證據，只看罪名輕重與輿論反應來決定，似乎也不會消失。更值得檢討的是，對羈押者的處遇，原本受到無罪推定原則的保障，除了人身自由受拘束外，其他自由權的行使，理應不能受到太多限制。惟觀羈押法，對於羈押被告的處遇幾乎與受刑人一模一樣，且在大法官相繼於釋字第755、756

號解釋，強調受刑人仍應受到基本的人權保障下，於現今，反而出現羈押被告的保障不如受刑人的詭異現象。

再就現實面來說，雖然大法官釋字第654號解釋，已重申羈押被告與辯護人間的溝通與接見權不能被干擾，更不可全程監聽、錄影，只能由戒護人員監看不與聞。只是如何只看不聞，實難以想像，且在這樣的監視下，如何能有效為溝通與辯護，實也無法理解。更令人質疑的是，根據羈押法第23條之1第2項，對於被告與律師的來往文書，基於維持看守所秩序之必要，仍可對之進行檢查，如此廣泛無邊的目的，既把律師看成是潛在的犯罪者，更完全挖空了被告與辯護人間的秘密溝通權。

(二) 對羈押解釋的深化

故從大法官解釋的脈絡來看，對於羈押解釋的歷程，可以整理如下：

1. 羈押決定權：即大法官釋字第392號解釋，對於檢察官擁有羈押決定權，違反憲法第8條的法官保留原則。
2. 羈押目的確立：即大法官釋字第665號解釋，確立羈押非屬先行刑罰手段，必須遵守無罪推定與最後手段性。
3. 對羈押不服的訴訟救濟：即大法官釋字第653號解釋，對於不服申訴決定的訴訟救濟權的肯定。
4. 羈押決定的訴訟權保障：大法官釋字第654號解釋，對於羈押被告的監控之否定，以及釋字第737號解釋於羈押決定程序，被告律師的閱卷權。

所以，經由大法官解釋，對於羈押被告的程序保障，已有相當程度的深化，甚至也已延伸至執行層面。若要更為深化，恐就得進入更具體的執行，如戒具使用的層次。

四、人權公約

(一) 公民與政治國際權利公約

對於刑事被告的戒具使用，必須考量的人權公

約，是已成為我國國內法的公民與政治國際權利公約：

1. 第7條前段：任何人不得施以酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰。
2. 第9條第1款：人有權享有身體自由及人身安全。任何人不得無理予以逮捕或拘禁。非依法定理由及程序，不得剝奪任何人之自由。
3. 第10條第1款：自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。
4. 第14條第2款：受刑事控告之人，未經依法確定有罪以前，應假定其無罪。

所以，對刑事被告施用戒具，尚不能直接認定是施以酷刑或殘虐刑罰，還是得看其是否有法律上的正當理由。

(二) 禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約

在2018年12月，行政院會議通過禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約施行法草案，雖尚未由立法院通過，卻不妨害此公約所揭示的精神，可以直接運用於我國法的解釋。

不過，就如同其他人權公約，其中所揭示者，往往是抽象性的原則，也與上述公民與政治國際權利公約大同小異。

五、對刑事被告施用戒具該有的原則

總結上述憲法與人權公約，對刑事被告施用戒具，必須注意以下原則：

- (一) 無罪推定原則。
- (二) 法律保留原則。
- (三) 戒具不是懲罰被告的手段。
- (四) 戒具的使用必須基於最後手段性。
- (五) 施用戒具必須符合比例原則。
- (六) 對於不當施用戒具，被告有尋求法院救濟的可能性。

至於施用戒具是否也該有法官保留原則，以下即以不同階段來為檢視。

參、偵查中戒具使用的合法性依據及其問題

一、自行到場或傳喚

（一）司法警察

根據刑事訴訟法第229條第3項，對於自行到場或經通知到警察局者，因非屬逮捕、拘提者，故警察詢問完畢後，不能將之移送檢察官，自然也無施用戒具的問題。

（二）檢察官

依據刑事訴訟法第228條第5項但書，被告經傳喚、自首或自行到場者，於經訊問後認有羈押必要，得予逮捕，並將逮捕所依據之事實告知被告後，聲請法院羈押之。這被稱為逮捕前置主義，但關於如何行使逮捕的手段，並未於此條文中規定該以何種方式來進行逮捕。

二、拘提、逮捕與通緝

根據刑事訴訟法第89條，針對逮捕與拘提的執行，只提到應注意被告身體及名譽，並於第90條明文，被告抗拒拘提、逮捕或脫逃者，得用強制力，但不得逾越必要程度。故在執行拘提、逮捕與通緝時，是可以使用強制力，而這強制力，自然也包括戒具的使用。

三、偵訊

對於被告偵訊時，為了避免被告心理受強制，當然不能對其施以戒具，但若是涉及到自傷或對偵訊者有傷害之虞者，當然可對之施以人身自由的拘束。只是戒具的使用，到底是否為不正方法，是否有法律依據，似乎成為關鍵。但這個部分，目前法定性不足，是否為不正方法，就易生爭議。

而關於施用戒具，是否會帶來心理強制，這可能要從以下為觀察：

1. 偵訊者與受偵訊者的關係。
2. 受偵訊者的個人經歷。
3. 場所的封閉性。
4. 戒具使用的種類。

也因此，於偵訊過程，為了避免因此造成壓力，就不應以戒具使用為原則。

四、法庭

刑事被告於法庭上，依據刑事訴訟法第282條，已明文不得拘束其身體，自然無戒具使用的問題。

五、羈押

（一）法律規範

關於羈押被告的管束，根據刑事訴訟法第105條第1項，應以維持羈押之目的及押所之秩序所必要者為限，而如何管束，則規定於羈押法。依據羈押法第5條第1項，看守所對於被告，為達羈押之目的及維持秩序之必要時，得限制其行動，及施以生活輔導。而根據同條第2項，非有事實足認有暴行、逃亡或自殺之虞者，不得施用戒具束縛其身體，或收容於鎮靜室。至於施用戒具的種類，根據第3項，則包括腳鐐、手梏、聯鎖、捕繩，並必須符合比例原則。

也因此，對於羈押被告，限制其人身自由乃為不得已，故對於管束的手段，自必須基於比例原則，即必須是被告有施暴行、逃亡或自殺之虞，才能使用戒具或者是拘禁於鎮靜室。而在法條所列舉的使用戒具的種類，也必須是以侵害手段最小者為優先。

至於對被告使用戒具，依據羈押法第5條之1第1項，除非情況急迫，否則，就必須由看守所所長下令。而根據同條第2項，對被告使用戒具後，應即時陳報該管法院或檢察官核准。故關於戒具使用的合法與妥當與否，似乎是採事後審查，但法條明文的報請對象，只要法院、檢察官擇一核准，如此的規定，實相當奇怪。

（二）施行細則

必須注意的是，由於羈押不是刑罰，故戒具絕不能用以懲罰被告，但此重要原則，卻未出現於羈押法，而是規定於羈押法施行細則第19條，凸顯出有關羈押執行規範的法定性，實在相當缺乏。不過

在此條文中，卻列舉了6款施用戒具的限制：

1. 施用戒具應隨時檢查被告之表現，無施用必要者，應即解除。
2. 施用戒具屆滿一星期，如認為仍有繼續施用之必要者，應列舉事實報請看守所長官核准繼續使用。繼續施用滿一星期者，亦同。
3. 施用戒具由課（股）員以上人員監督執行。醫師認為不宜施用者，應停止執行。
4. 對同一被告非經看守所所長之特准，不得同時施用二以上之戒具
5. 施用戒具，應注意被告身體之健康，不得反桎或手腳連桎。
6. 腳鐐及聯鎖之重量以二公斤為限，如有必要，得加至三公斤，但少年各以一公斤為限，如有必要，得加至二公斤；手桎不得超過半公斤。

這些列舉的限制，算是相當具體與詳細，似乎可以有效防止戒具被濫用，但有一個相當大的問題是，對於這些限制規範，除了法定性不足外，都是由執行機關來決定，則若被告有所不服，除了申訴外，是否可為訴訟救濟？

（三）救濟

被告對於看守所的處遇有不當者，依據羈押法第6條第1項，可申訴法官、檢察官或視察人員。故對於戒具施用不當，自可依此途徑申訴。只是對於申訴決定，是否可提起行政救濟，向來採取否定見解，不過根據大法官釋字第653號解釋，否定羈押被告向法院提起救濟之權利，與憲法第16條的訴訟權保障相違背，故限期兩年內，必須修正羈押法。惜此號解釋於2008年公布後，立法院遲遲未修法，故在2014年的釋字第720號解釋，除再重申羈押被告可向法院提起救濟及再限期兩年內修法外，也明示在相關機關未完成修法前，對於申訴決定不服，準用刑事訴訟法第416條準抗告的規定，向裁定法院尋求救濟。

（四）修正草案

2019年四月，行政院終於通過羈押法修正草案，其中對於戒具的使用，有以下之變革：

1. 戒具不是懲罰被告的方法：根據修正草案第18條第3項，明文施用戒具不是懲罰被告的手段。
2. 施用戒具的目的：根據草案第18條第2項，列舉有防止脫逃、自殘、暴行、預防危害等。
3. 法官保留：根據草案第18條第2項，施用戒具必須得裁定羈押法院的核准。但若情況急迫，可先行施用，再報請法院核准。
4. 手段：腳鐐、手銬、聯鎖、束繩及其他經法務部核准的戒具。
5. 戒護外出：有脫逃、暴行之虞，可施以戒具。
6. 向法院救濟權：這是根據大法官解釋的遲來立法。

所以，從修正草案的內容來看，對於戒具使用的法律規範，已有相當長足的進步。

六、目前的問題及解決

（一）法律規範明顯不足

就目前戒具使用，雖然羈押法的修正草案若能通過，就能使此方面的法定性不足問題獲得解決。但就偵查階段的其他部分，目前幾乎欠缺法律規範，如法務部自行頒佈的臺灣高等法院檢察署暨所屬各級法院檢察署法警使用戒具要點，既缺乏法律授權，也似乎是以施用戒具為原則、不施用為例外，如此的規範內容，實已不符人權保障。

（二）怎麼解決

就逮捕與拘提的執行，必須考量：

1. 行為的合法性審查：關於拘提，在偵查中，是由檢察官核發、司法警察執行，故就警察聲請拘提票的。
2. 執行的比例原則思考：逮捕與拘提的強制力使用，應是以保護執行者或者相對人的人身安全為考量。若果如此，對於被告應以不使用戒具為原則。

至於到底何種情況該用戒具等，實應有統一

的法律規範，而不應僅存在於羈押法或者監獄行刑法。但在法律尚未完畢前，至少必須注意：

1. 於公眾面前避免施用戒具：於現況，警察於移送過程或者檢察官進行逮捕，就對犯罪嫌疑人或被告施用戒具，並暴露在公眾場合，這明顯是對相對人的人格權造成侵害，並屬一種有罪推定。
2. 施用戒具的標準必須一致：對於施用戒具，不能是一致性的適用，而必須有明確的目的，並符合比例原則。而關於比例原則，不能是根據相對人的地位，而應是以侵害法益為衡量。
3. 以不施用為原則：應是以不施用戒具為原則、施用為例外為處理。
4. 最後手段性：只有在被告有自傷、傷人或有害執法者安全時，才例外可為施用。
5. 救濟管道：對於施用戒具不服，有向法院聲請救濟的途徑。

故對於被告施用戒具，既然是基於不得已，則對於執法者於此情況，就該加強以人力而不藉助任何器物的看管能力。

肆、結論

由於被告受有無罪推定原則的保障，故對其人身自由的拘束，必須受最高密度的審查。所以，對於人身自由拘束的考量，除了是決定層次，也應包括至執行層面。而這其中的考量點，就不能再以懲罰或者是方便看護為核心，而該有更多的人權保障之顧慮。

《註釋》

- 1 如社會秩序維護法第42條、警察職權行使法的即時強制。
- 2 根據精神衛生法第37條第2、3項，都有對於精神疾病者的強制力使用的規定，但根據此條文第4項，嚴禁使用戒具或其他不正方式，不過這裡的戒具種類與範圍，卻未有更具體的明文。
- 3 如日本，即是將不自證己罪權列於憲法第38條。

- 4 針對釋字第653號解釋，針對羈押被告不服申訴決定，雖必須於兩年內修正，但立法院卻遲遲未修法，故於大法官釋字第720號解釋，明確強調在未修法前，可以直接向法院提起訴訟。
- 5 行政院會議同時通過者，也包括監獄行刑法修正草案，其中的修正內容，與羈押法相當。



限制住居法制分析比較與救濟途徑

吳威志 陳韋伸

中華人權協會副理事長
台中市勞工局長

雲林科技大學科技法律研究所
碩士在職專班研究生

壹、法定事由與必要性探討

限制住居係為替代羈押處分手段之一，當被告符合停止羈押或免予羈押之處份規定時，由檢察官、法官限制被告現在之住居所或指定相當處所，在未經同意時，不得任意遷移及離開該處所。限制住居通常適用於具一定身分地位之人，或是身體衰弱無法任意移動之被告，且需顯無逃亡、隱匿之虞者。限制被告住居的目的係為防止被告前往我國法權未及之境，因而將其限制於我國領土範圍內，用以保全刑事之追訴、審判及刑之執行，性質上屬拘束人身自由之強制處分。

憲法對人身自由之保障，係禁止恣意剝奪，而非絕對不得剝奪；故對人身自由之干預，如已具備法定要件並踐行法定程序，且亦符合比例原則而具實質正當性，即非法所禁止；而其判斷，需本於「個案審查基礎」，干預手段所欲保障之利益與人身自由之維護間，均衡定之；故法院對具體個案中之不同強制處分，因所干預之基本權內容不同，而異其審查之寬嚴，乃理所當然。於審判中是否為限制出境或住居之強制處分，及有無解除限制出境及住居之必要，均屬事實審法院得依個案情節，審酌人權保障及公共利益之均衡維護，本於職權而為裁量之事項。

貳、刑事訴訟限制住居與其他限制住居措施之比較

一、與稅捐稽徵程序中限制出境之比較

稅捐稽徵機關為確保稅收能順利執行，亦可限制欠稅人為出境限制，在此性質上應僅具保全性質，而非執行方法，因稅捐稽徵機關並無強制執行之公權力，但實務上，欠稅人因有入出境之迫切需要，往往亦迫於無奈，儘速履行稅捐債務，以求解除限制。但因稅捐稽徵法上並無明文規定欠稅人出境之依據，實務上做法均以行政命令性質之「限制欠稅人或欠稅營利事業負責人出境實施辦法」為之，此部分作法實有違反法律保留原則等違憲爭議，雖司法院大法官釋字第345號解釋認為，該辦法係依稅捐稽徵法等法律授權訂定，並未逾越法律授權之目的及範圍，且相關規定內容已兼顧納稅義務人之權益，固屬確保稅收，增進公共利益所必要，而認定並無違憲情形。為符合法治國家之精神及避免違憲爭議，現行稅捐稽徵法第24條已明文規定限制欠稅人出境之相關規範。其與刑事訴訟法上之限制住居相較之異同，析述如下：

(一) 實施之機關不同

稅捐稽徵法之限制住居依其第24條第3項規

定，係由財政部函請入出境管制機關實施；而刑事訴訟法之限制住居得由檢察官以命令行之；或得由法院裁定之。

(二) 限制之對象

稅捐稽徵法所限制之出境對象為在中華民國境內居住之個人或營利事業，即自然人、法人或非法人團體營利事業之負責人；而刑事訴訟法之限制住居對象為刑事訴訟案件之犯罪嫌疑人，即有羈押事實，但無羈押必要之被告。兩者身分大不相同。

(三) 關於限制之事由

稅捐稽徵法之限制出境，首須欠稅人已確定應納稅捐逾法定繳納期限尚未繳納完畢；其次對於所欠繳之數額尚有一定門檻，即(1)所欠繳稅款及已確定之罰鍰單計或合計，個人在新台幣100萬元以上，營利事業單位在新台幣200萬元以上者；(2)其在行政救濟程序終結前個人在新台幣150萬元以上，營利事業單位在新台幣300萬元以上者；此外，尚須稅捐機關對於義務人已為「對物保全」，即必須先依稅捐稽徵法第24條第1項及第2項規定先對欠稅人之財產為「禁止處分」或「聲請法院裁定假扣押」等程序，始可實施「對人保全」性質之限制出境。有學者提出批評，指出若僅由金錢數額作為限制出境之要件，來過於強調稅捐保全之公共利益，因而未考量個案有否保全租稅必要時，似乎有輕人權而重公益之嫌。¹至於在刑事訴訟法上，依第93條第3項、第101條之2前段規定，其與具保、責付及其他方式之限制住居，均為被告有得予羈押之法定理由，但無羈押必要時，用以替代羈押之手段。羈押之被告，得不命具保而限制住居，停止羈押，刑事訴訟法第116條定有明文。限制出境亦屬限制住居之處分，係執行限制住居方法之一種，至有否限制出境之必要，事實審法院本有裁量之權。又限制住居及限制出境、出海僅在保全刑事偵查、審判、執行之順利進行，屬於刑事訴訟保全程序非為確定被告有無罪責之問題。故有關限制住居、出境、出海之事由是否具備，與必要性之審酌，毋須有罪判決採嚴格證明

法則，將所有犯罪事實證明至無合理懷疑之確信程度，僅需依自由證明法則對要件事時致使法院相信很有可能如此之程度即可。²

(四) 關於限制之期間

依稅捐稽徵法第24條第6項規定，限制出境之期間，自內政部入出國及移民署限制出境之日起，不得逾5年。故5年之期間屆滿時，無論欠稅與否，依規定均應解除之。而刑事訴訟法之限制住居期間，因係屬確保程序順利進行的一種手段，並無法定之實施期間的問題。

(五) 關於裁量處分或羈束處分之探討

行政處分的類型，若以法律拘束的程度來區分，則包括裁量處分與羈束處分。在裁量處分部分，係指法規規定之特定構成要件事實雖然存在，但行政機關有權選擇作為或不作為，或選擇作成不同法律效果之行政處分而言，而法律規定之裁量釋項又可分為決定裁量與選擇裁量，在此行政機關享有行政處分的裁量權，例如警方對於違法集會遊行，依集會遊行法第25條規定之警告、制止或命令解散三種法律效果中，選擇期中一種的警告執行之；在羈束處分部分，係指法規規定之特定構成要件事實存在，行政機關即應為特定法律效果之行政處分，此時的行政處分為唯一的法律效果。例如國籍認定、稅率核定與徵兵決定等即屬之。行政機關在作成此類處分時，須嚴格遵守法規規定，否則即屬違法。

稅捐稽徵法的限制出境，應屬行政機關在衡酌相關事證後，決定是否實施之裁量處分。目前實務上對於限制出境對象之作法，似乎均採「金額模式」的構成要件為是否達應執行之依據，這般做法猶如把「羈束處分」當作操作之手段，學者也直言，除金額門檻、負責人法定要件外，尚明定「得由財政部函請函送內政部入出國及移民署限制其出境」、「得限制其負責人出境」，依文意解釋觀之，「得」顯有授予裁量之權限與義務之意涵。當欠稅者該當於限制出境之構成要件時，稽徵機關仍應檢視個案情

節，是否需予實施限制出境處分。³

(六) 關於救濟程序

稅捐稽徵程序該等強制措施實具行政處分性質，即依行政執行法第9條規定之聲明異議程序救濟，不服異議決定時，再循訴訟、行政訴訟程序救濟，因為限制出境屬侵益處分，就權利有效救濟之觀點而言，其訴訟、行政訴訟類型，應擇定具形成性質之撤銷訴願及撤銷訴訟。而刑事訴訟程序之限制住居強制處分，一般均以法院裁定為之，而此類裁定，依刑事訴訟法第404條第1項規定，屬法院於判決前關於訴訟程序之裁定，原不得抗告。但人民入出境自由之權利因被法院限制住居，此等影響重大，故刑事訴訟法第404條第1項第2款規定，例外准許提起抗告，即使已執行終結，亦得提起抗告，且法院不得以無實益為由，而駁回其抗告。

二、與民事執行程序中限制住居之比較

依據行政執行法第22條規定之規範，其目的在於以限制債務人居住及遷徙自由手段，間接強制以達令債務人履行債務之目的。⁴民事執行機關所處理者之強制執行案件，通常為私人間或本於民事法律關係所生之債務，發動係採當事人進行主義，即債權人檢附執行名義及相關事證提出聲請時，法院才能發動介入，其與刑事訴訟為保全程序順利進行，以代替羈押處分之性質不同。關於兩者限制住居之執行方法，比較如下：

(一) 實施之機關

民事執行程序之限制住居，由執行法院依聲請或職權為之；而刑事訴訟程序之限制住居，得由檢察官以命令行之，或由法官裁定之。

(二) 限制之對象

民事執行與刑事訴訟執行之對象不同，前者為負有金錢債務之債務人或準債務人，後者為刑事訴訟案件之被告或犯罪嫌疑人。

(三) 關於限制之事由

民事執行之限制住居，依強制執行法第22條第

1、2項之規定，須債務人有「有事實足認顯有履行義務之可能故不履行」或「就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事」等二種情形，並遵循比例原則，需先對債務人採取命其提供擔保或限期履行之措施未果後，再予以實施限制住居之手段。另尚需債務人「有事實足認顯有逃匿之虞或其他必要事由者」始能對其施以限制住居。

(四) 關於限制之期間

觀之行政執行法之規定，並無相關對限制住居實施期間之限制規定，而強制執行法第22條第2項但書規定：「但債務人已提供相當擔保、限制住居原因消滅或執行完結者，應解除其限制。」由此可見，當債務人已提供相當擔保、限制住居原因消滅或案件執行完結時，因已欠缺限制住居之必要性，雖然無實施期間之限制，仍應予以解除限制住居。雖行政執行法無此類時間之規定，但本合於目的性解釋，應予準用之。

(五) 關於救濟程序

民事強制執行中之限制住居處分，應屬執行法院第12條第1項規定，循聲明異議程序救濟，待執行法院做成裁定後，如再不服，則循民事抗告程序救濟。反觀刑事訴訟法之救濟程序，一般屬於法院之裁定原不得抗告，此類裁定，核屬法院判決前關於訴訟之裁定。但因限制住居影人民入出境自由等權利重大，所以刑事訴訟法第404條第1項第2款規定，例外准許對限制住居之裁定提起抗告。

三、與行政執行限制住居之比較

限制住居實務上為行政執行程序常用之手段，依行政執行法第17條第1項之規定，總計有六種情形符合時，行政執行機關即得命當事人提供相當擔保，限期履行，並加以使用限制住居。其兼具「保全」與「執行」之效能，在實務上，往往執行成效明顯，因為對有入出境需求之當事人，限制住其居住、遷徙之自由，致其日常活動產生了諸多不便。實因限制住居處分係侵犯憲法上居住遷徙之自由，在實

務操作上，自應謹慎為之。關於行政執行之限制住居與刑事訴訟之限制住居，兩者分析比較如下：

(一) 實施之機關

行政執行之限制住居，依照符合行政執行法規定之法律要件下，由法務部行政執行署所屬各執行分屬執行。

(二) 限制之對象

依行政執行法上所定之執行對象，為義務人及行政執行法第24條所定之人，與刑事訴訟所限制對象為被告，兩者身分上有所差異。

(三) 關於限制之事由

行政執行之限制住居事由，係規定在同法第17條第1項所列各款之情形，在符合積極與消極要件後，始可以對義務人限制住居。而與刑事訴訟程序之限制住居所限制事由不同，其係屬用以代替羈押之保全性質手段。

(四) 關於限制之期間

在行政執行法上並無相關於明確期間之規定，這與刑事訴訟法是相同的。而在行政執行法部分，須視個案期限原因消滅，或其目的已完成時，方予解除限制住居。

(五) 關於救濟程序

行政執行之限制住居為行政處份性質，而刑事訴訟之限制住居為法院之裁定處分，兩者分屬不同性質，救濟程序兩者亦有所不同。行政執行程序在行政執行法上有特別之程序救濟機制，受處分者如有不服時，可循行政執行法第9條規定之聲明異議程序救濟，如再對聲明異議不服時，後續可循訴訟、行政訴訟程序救濟，而其訴訟類型則為撤銷訴訟或撤銷訴願。

參、結語

由上述比較可知，限制住居於我國法制上，存在於不同之法領域，且各有其實施之目的與機能，而各類限制住居，每隨其實施機關任務屬性不同，相應有其各自之構成要件與規範限制。然在公權力

追求任務達成之餘，因限制住居嚴重侵害了人民受憲法保障之遷徙自由。實務上更發生部分被告往往於尚未經檢察官傳訊，即遭限制出境。此時根本不知其係因何案件遭限制出境，事後礙於偵查不公開而難以查詢限制住居之原因細節，致難以提出具體理由向法院聲請撤銷或變更該限制出境處分，程序保障實有不足。⁵反之亦有認為在重大經濟犯罪或重大刑事案件，通常案情十分複雜，偵查人員往往需費心蒐證，在蒐證完備前傳訊嫌犯，不僅沒有實益並恐導致串供或湮滅證據，且該等案件之犯罪嫌疑人，常有隱匿而傳拘無著，乃致潛逃出境，如不許逕為限制出境，一旦嫌犯潛逃後，以國目前外交困境，將甚難引渡其歸國，若待檢察官訊問後始得對之限制出境，式將緩不濟急。⁶上述兩方見解，各有所本，也顯示了實務上檢方與辯方間之困境與利害衝突，尚難評斷其見解，但刑事程序限制出境之實施，應視個案情節，隨時檢視其是否合乎比例原則、正當法律程序等公法原理原則。

《參考文獻》

- 1 蔡鎮榮，公法上金錢給付義務與限制出境，月旦法學教室第101期，2011年3月，頁26。
- 2 參閱最高法院101年度台抗字第473號刑事裁定要旨。
- 3 韓鐘達，行政執行法上限制住居之研究，政治大學碩士在職專班論文，2017年1月，頁106-107。
- 4 陳計男，強制執刑法釋論，元照出版有限公司，初版第1刷，2012年2月，頁253
- 5 林茂宏，談檢察官之違法限制出境處分，台灣法學雜誌第180期，2011年7月15日，頁4-6。
- 6 吳巡龍，論刑訴程序之限制出境，台灣本土法學雜誌第100期，2007年11月，頁180。

多元文化教育與憲法基本權之連結思考

陳姿縈

盛之創意整合有限公司智權顧問/德明財經科技大學企管系兼任講師
國立政治大學法學院法律學碩士/東亞研究所博士生

我國憲法對於特定文化教育之發展保障，原於民國（下同）81年憲法增修條文增訂第18條時，明確僅指定為原住民之文化教育發展（當時的用語仍為帶有歧視意味的「山胞」），然於81年之修法時，即將該條文之內容，自「國家對於自由地區山胞之地位及政治參與，應予保障；對其教育文化、社會福利及經濟事業，應予扶助並促其發展。對於金門、馬祖地區人民亦同。」，大幅修改為「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」，並修改條文位置至第10條，由此可見，我國憲法對於文化教育之保障範圍，不僅僅納入原住民族之人民，亦包括原住民族以外之文化，即肯認我國為包容多元文化色彩之社會。

而依據內政部的統計資料顯示，截至在2018年已取得我國國籍與身分證之新住民人數超過65萬人，佔臺灣人口的3%以上，並已超過臺灣原住民約56萬人的總人數，而未有我國國籍與身分證之外籍勞工與外籍專業人員，不包括中國籍的人數合計亦已將近71萬人，在在顯示我國之現狀，事實上已為含括來自多元種族文化之社會¹。然而在佔有如此高人數的移民、移工群體，在我國卻缺乏對於其之

文化教育，甚至其他憲法所保障權利之明文保護，使得其在臺灣之遭受到不平等之對待，諸如在文化承襲上之剝奪、工作基本權之缺乏保障等等有悖於人權保護之情況發生

又參照我國對於原住民之保障，共曾有75個專為原住民族所創設之法規，總使扣除已廢止的11個法規，亦仍有多達64個法規屬於原住民族所專有，然反觀在國內人數高於原住民族之另一族群—移民與移工，卻僅有「新住民發展基金收支保管及運用辦法」一個法律規範，且該規範甚至還不是直接規定新住民所得以享有的權利和義務，而是給予推動新住民與其子女之相關服務、研究等團體，作為申請經費之規範。

更令人遺憾的是，我國迄今仍對於新住民的身份帶有歧視，自新聞媒體對於有關新住民社會事件報導，在用字遣詞上特別強調新住民的身份，暗示新住民在知識教育上較為不足，才會招致社會事件發生等帶有歧視意味之報導內容可見一斑，此種主觀的負面社會氛圍，更加使得新住民以及其子女在我國社會中難以與其他國民具有同等之公平對待，而成為永久的社會弱勢，更可能會因此發生種族對

立之問題，造成社會之衝突與不安。

由於聯合國世界人權宣言中，第22條以及第26條已明確揭示人人都有權利享有其所需之文化權利及接受教育之權利²，且為避免我國發生之種族對立之社會問題，爰建議參考原住民教育法，對於新住民之文化教育權亦訂立專法予以保障，藉由實施平等之多元文化教育，使國人對於新住民其母國之文化有更多之認識瞭解，以更多的同理心看待不同種族文化，進而消弭因文化差異所可能導致之歧視問題，讓臺灣成為真正友善和包容的多元社會。

《註釋》

- 1 參見行政院勞動部勞力發展署2018年3月28日公告之外籍移工統計資訊。
- 2 第22條「人既為社會之一員，自有權享受社會保障，並有權享受個人尊嚴及人格自由發展所必需之經濟、社會及文化各種權利之實現；此種實現之促成，端賴國家措施與國際合作並當依各國之機構與資源量力為之。」第26條「一、人人皆有受教育之權。教育應屬免費，至少初級及基本教育應然。初級教育應屬強迫性質。技術與職業教育應廣為設立。高等教育應予人人平等機會，以成績為準。二、教育之目標在於充分發展人格，加強對人權及基本自由之尊重。教育應謀促進各國、各種族或各宗教團體間之諒解、容恕及友好關係，並應促進聯合國維繫和平之各種工作。三、父母對其子女所應受之教育，有優先決擇之權。」



爭取新住民平等教育權— 大學法接納新住民為特種考生應列為優先法案

楊聰榮

國立臺灣師範大學華文系副教授/新住民人權協會理事長

教育權被認為是一種人類的權利，在人類全球文明進展的現代國家社會體系中，教育權已經變成是一種基本權利。這篇論文將以台灣具體發生的實例，說明台灣現行的大學法規如何創造了一個不合理的門檻，阻止了有心向學的成年新住民，要求沒有接受台灣本地教育體系訓練的新住民，要用同樣一套考試方式，與本地學生競爭才能夠進入大學。這樣的法規存在已久，形成損害新住民教育權。更有甚者，這樣的結構長期存在，彰顯了更大的問題，即一個社會如果不能夠從移民的角度思考問題，長期侵害新住民基本權利而不自知。

教育權被列為基本人權

教育權被認為是人類基本權利，這也是一個自由的權利。教育權明確地界定了社會成員必須接受教育，而現代國家賦有提供教育的義務。教育權在現代國家中可以分為兩個部分，一個是基礎教育，現代國家有義務對未接受過完整初級教育的個體進行基本基礎教育的義務，另一個是高等教育，現代國家有義務保障人民平等接受高等教育的權利。教育權的內容還包括消除各級教育體系裡的歧視。

現行法規阻卻新住民進入大學

不幸的是，我國目前現行大學法的規定，正好以不周全的方式，創造出損害教育權的結果。因為我國現行的大學法規定，國民在台灣接受教育，除特種考生以外，必須以一致性的入學考核方式，這是為了求取大學入學的公平性。表面上來看，這是合理的規定，實際上的情況，因為規範不週全，現在僑生、外籍生及大陸學生都被列為特種考生，另有管道進入大學。而已經入籍的新住民，被沒有被列在特種考生之列，這是一個立法的漏洞，形成一個新住民來到台灣，一但申請入籍，就要享有國民待遇。表面上來看，享有國民待遇是公平的，實際上是陷入極大的不公平，即國民待遇包括用同一套入大學的方式來考核，就形成了沒有在台灣受教育的新住民，要接受和其他考生一樣的方法考核才有資格進入大學。實際上這樣的結果，變成將很多新住民阻卻在大學的門外。

現行的大學法在修定的時候，陸續將外籍生、陸生及僑生都列了特種考生的範圍。但在歷次修法的過程中，卻忘了將新住民列入。因此就形成了今日的情況，即從來沒有在台灣的教育體系由小學到國中，由國中到高中的新住民，必須接受一致性的考試方式才能進入大學。新住民必須經過統一的考



試才能進入大學，形成不平等的限制，剝奪新住民的教育機會，以致於新住民進入大學的機會比起其他的特種考生少很多。

國民待遇的不公平性

有許多台灣本地民眾初次聽到這個議題，都感到不可思議。多數的人以為用一個一致性的方式來考試是公平的，所以認為新住民接受國民待遇的話，當然也應該接受同樣的一致性考試而入學才是公平的。大部分的人忘掉一個基本的事實，假設這位新住民沒有申請入籍，他實際上可能的身分，不是僑生就是外籍生，都是大學法上的特種考生，可以用特定申請的方式就進入大學。荒謬的法規加上不合理的解釋，讓同樣一個人，如果沒有入籍可以很容易地進到大學裡面接受教育，一旦入籍了就要和本地學生一起競爭。在實務上，這些原來在其他國家受教育的人，如果要和本地生競爭，等於剝奪了他們進入大學進修的平等機會。

筆者有長達十五年左右輔導來自非華語地區來的新住民申請進入大學的經驗，到後來都很清楚知道，這是新住民是否有機會進入大學接受教育的關鍵因素。我們都先詢問想要唸大學的新住民，是否已經入籍了，如果尚未入籍，就可以用外籍生或僑生的方式入學。在一般的情況下，由於外籍生及僑生的名額是外加，大部分都很容易如願以償，進入自己有興趣的科目裡面就學。如果已經入籍的，他們要進入大學的門檻就非常高，大部分的情況下，很難進入公立大學。

立法過程與困境

筆者曾經長時期輔導新住民準備申請或考試大學，對於各種情況累積各方面的知識經驗。經過一段時間的努力，已經很清楚的知道問題的關鍵是在修法。過去教育部進行了很多的相關努力，都是在立法困難的情況下，用其他方式的補救方法。這些方法極不合理，利用成人教育或是利用特殊專才的方式，協助新住民入大學。這些方式對新住民說是

都要扭曲原來的入學基本權利，都不是正規合理的做法。

筆者後來開始投入立法遊說的工作，從上一屆開始就有多位立法委員同意我們的看法，在上一屆立法委員所提出的方案裡面，共有四個版本的修法內容。都是修正大學法第25條的規定，就是把已經入籍的新住民加入特種考生的行列。這樣的修法技巧都是來自於筆者的建議版本。可惜的是，雖然有多位立法委員支持這一方案，但在上一屆並沒有被列為優先法案。後來就不了了之。

本屆的立法委員有提供了兩個版本的大學法第25條修正草案，修正的精神都是一樣的，都是把大學法第25條有關特種考試的規定，補上已經入籍的新住民。這兩個版本都是同樣的來源，做出不同的文字的修飾。眼看著立法院一個會期一個會期結束，如果沒有被列為優先法案，這樣簡單的修正過去錯誤的法規，有可能又會再拖到下一屆。

在這10幾年的過程裡面，有許多新住民曾經認真準備入大學的可能性。後來在等待法案的時間實在是太久了，最後就放棄了進修的念頭。這些第一代的移民，許多人是各國語言的母語者，是不可多得的人才。

如果行政與立法部門願意用積極的態度，其實世界各國都是利用高等教育來協助新住民培養能力，培養成為國家的特殊人才資源。因此在這邊呼籲，朝野立委應該共同將大學法25條修正案列為優先法案，讓新住民可以用教育平等權的概念，順利進入大學進修。

【外配深造多限制 比照外籍生須修法】

By 網路整理報導, Taiwan News 2014/03/07 00:00

目前在台的外籍配偶如想念書，可謂限制重重。長期輔導外配的師大教授楊聰榮表示，這個問題相當嚴重，期盼政府修法解決。台灣學歷認證不完善，一個高中或大學畢業的外籍人士到台灣，理

應可直接銜接到教育系統，但目前入籍後，外配卻並無權利。輔導新住民最好的方法是引導他們進入學校，只要讓外籍配偶列入特種考生資格即可，並不影響本國學生的就學公平性。

楊聰榮指出，目前不懂中文的外籍配偶，會安排先到識字班上課，如想再進修，就進入補校系統，不過補校大多是為少年時失學者所設計，以外籍配偶的教育而言，母語教學和外語教學各有其專業，政府必須正視這塊教育缺口。

立委潘孟安選區在屏東，當地新住民女性頗多，他表示外籍配偶歸化後，如果取得中華民國國籍後，有意願進入大學修讀學位，對教養子女及融入台灣社會，有正面意義，政府應積極鼓勵與協助。他已提出大學法第25條條文修正草案，若修法成功，教育主管機關可使歸化後的新住民，比照原有的大學入學管道，或是另外針對其屬性安排合適的入學管道，不會因為入籍，而被排除進入大學的管道，目前已經排入委員會等待審查。

【齊頭式的假平等 新住民入籍反增高教入學門檻】

【專題記者林宸佑、劉芳妤、謝羽蓁、謝佩如綜合報導】新聞來源：政大-大學報2018/03/12

根據內政部統計，民國106年新住民人數近18萬人，約有三成新住民選擇不取得中華民國國籍。雖然入籍能和我國國民享有相同福利，但齊頭式的平等卻忽略不同國籍造成的文化、語言落差，不利新住民進修高等教育。即使新住民不入籍，能較有利取得高等教育的門票，但中文能力仍是他們必須先克服的難題。

「你入籍了沒有？」一個問題道背後辛酸

曾輔導數十位新住民，幫助其進修大學的國立臺灣師範大學應用華語文學系副教授楊聰榮表示，在輔導新住民時，他的第一個問題是：「你入籍了沒

有？」

不入籍的原因有很多，除了《國籍法》不允許雙重國籍，規定若外國人士欲入籍，就必須放棄母國國籍。若新住民欲於高等教育繼續進修，入籍者必須依循臺灣學生的升學方式，參加大學學科能力測驗（簡稱學測）或大學入學指定科目考試（簡稱指考）。新住民常因考試內容包含高中中文程度的文言文，而無法順利通過考試。這對許多中文能力有限，卻想要持續受高等教育的新住民造成困難。

不過《大學法》第二十五條規定，特種身分學生能不受一般大學入學方式限制，但這之中並不包含新住民。

《大學法》第二十五條：重大災害地區學生、政府派赴國外工作人員子女、參加國際性學科或術科競賽成績優良學生、運動成績優良學生、退伍軍人、蒙藏學生、僑生、大陸地區學生及外國學生進入大學修讀學位，不受前條公開名額、方式之限制。

該法之立法目的是考量學生長期不在台灣就學，不熟悉台灣教育體制，且為吸引國際學生來台就讀，而給予特殊升學管道。但擁有同樣處境的新住民卻未獲得升學優惠保障，因此，在現今《大學法》體制下，不入籍的新住民似乎更具有升學優勢。

楊聰榮認為，用相同考試形式，考核長期不在台灣受教育的新住民，有失公平。他建議《大學法》應將入籍新住民也納入第二十五條的特種對象，既不影響原本台灣公民學子的受教權，也能滿足新住民受高等教育的需求。

【心繫大學文憑 張婉貞盼進修制度鬆綁】

新住民張婉貞年少時放棄到台灣念大學，如今因制度關係，讓她更難考上大學，因而希望政府鬆綁制度。

「當我放棄來台灣念大學的時候，我整個人像是死了一半」，張婉貞慨嘆地說。在越南出生成長的

她，雖順利錄取國立台灣師範大學教育學系，幾經思量捨棄赴台求學機會。今日她雖入籍台灣，卻因制度關係再也考不上台灣的大學。

因越戰緣故，使張婉貞失去在越南擁有的所有學歷及文憑。張婉貞幾經波折來到台灣，在這片陌生的土地重新開始。她先是進到東吳大學修習貿易相關課程（非大學正式學分課程），而後踏入職場工作、結婚生子，但求學的欲望不曾止息。

不過，就現實面而言，張婉貞因入籍台灣，考大學得比照台灣一般生辦理。「入籍好像在懲罰我們，我入籍是我倒楣。」她也補充，自己身邊的姐妹，也會為了求學不敢入籍。因此，張婉貞盼望政府能修法，讓新住民入籍後，不需經任何考試，能透過高中畢業文憑申請進入大學。而非讓新住民在相異的教育體系中成長，最終卻需相互競爭，剝奪平等受教的權益。

即使張婉貞目前在台灣教授越南語，但缺少大學學歷也讓她在求職上時常碰壁。不過她不願向現實低頭，先是旁聽研究所課程，目前更在國立台北商業大學的新住民專班進修，四年內修業完畢便能取得大學文憑。「我不去努力我會遺憾」，張婉貞眼神堅定地說著。

【未入籍新住民欲進修 語言不通成阻礙】

「很多姐妹們在台灣學了九年的中文，可能都比我好。」同樣來自越南的裴氏越河，因選擇不入籍，而有較順遂的求學經驗。然而，語言障礙也經常成為新住民求學過程中的絆腳石。

裴氏越河大學畢業時便因工作緣故，輾轉來到台灣。因緣際會下，她認識楊聰榮教授，教授得知她在越南有大學學歷，便鼓勵她嘗試考取研究所。但當時裴氏越河並沒有身分證，遂以外國人身份申請研究所。因此，她不用遵循一般生的考試管道，只需準備中文讀書計畫和華語文能力測驗即可申請。

不過裴氏越河認為，新住民不管有無入籍，中

文程度仍不及母語人士，對歷史、文化的了解亦無法與台灣本地人比擬，因而成為現行制度下的犧牲者。裴氏越河建議，華語文能力測驗取代學測、指考，除了能檢視新住民中文程度，促使新住民持續學習中文，也更容易申請大學。

來台二十多年的泰國華裔李晶晶（化名）也直指，新住民來台最大的困難是語言障礙。在泰國，多數人能用泰文或英文溝通，一旦來到台灣，擁有中文能力才是要領。因此，她建議，政府應提供新住民更為直接的「學習中文」管道，例如：建立網路平台，供新住民上網登記免費學習中文，甚至主動告知中文速成班開課資訊。李晶晶認為，如此能打破語言藩籬，讓新住民運用自身母語及中文能力，為社會帶來貢獻，扭轉台灣人民認為「新住民即為弱勢」的觀感。

【應建立完善輔導機制 培育新住民專才】

現任國立政治大學越南文專任講師陳鳳鳳觀察到，有些人在越南讀過大學，來到台灣卻因不會中文而被視為文盲，許多新住民更因語言問題無法和家人溝通。為協助他們突破溝通障礙，她便開設中文及越南文班，讓新住民及其家屬都有機會上課學習，了解彼此的語言及文化，弭平之間的隔閡。

政大越南文講師陳鳳鳳在課堂上與學生互動熱絡，並教導新住民學習中文，協助他們融入台灣社會。

而部份的國中、小及高中也設立補校，協助新住民增強語言能力。此外，政府也設立新住民專班，楊聰榮認為，透過學校讓同儕間長期接觸，能讓新住民更為快速熟悉陌生環境。

然而，教育部設立新住民專班，楊聰榮質疑，授課內容卻包含較多美容、美髮等技職教育，「代表政府認為新住民沒有能力學習更多元、更深的學術領域，是對新住民標籤化。」他進一步指出，近年來，政府積極推動「新南向政策」，將許多資源投注

在新住民二代身上，「但他們語言能力不強，真正強的是第一代。」因此，楊聰榮認為應該也要放更多心力在新住民一代身上。

楊聰榮說明，新住民是台灣珍貴人才資源。尤其在語言部分，說著道地母語的新住民，若協助他們學習經貿知識，反倒能讓新住民成為與東南亞國家貿易間的橋樑，增添臺灣人力資本。李晶晶也談到，具備中文能力後，因應政策推行，她也受到邀約教導泰文及翻譯工作，更有機會推廣泰國當地文化。

李晶晶表示，當前東南亞經濟逐漸起飛，台泰雙方經貿往來與日俱增，來台的新住民不乏受過高等教育的人才。政府若能改善新住民教育環境，不僅能讓新住民發揮專長，更是台灣社會增加人才的机会。楊聰榮也希望政府能讓入籍的新住民，至少享有和僑生及外籍生一樣的福利，鼓勵他們善用大學資源。教育部更應設置獨立部門，特別處理新住民教育事宜。

政府若能解決制度上的缺漏，給予新住民更友善的高等教育環境，陳鳳凰認為，不僅能提升新住民在台灣的教育程度，更能增強就業能力。此外，對於新住民教育子女方面，也會因更了解台灣當地文化，培育更多優秀的台灣人才。

【入籍台灣 新住民卻嘆上不了大學】

資料來源：聯合晚報/A6版/話題 報導日期：2018-02-28

「那時候就是好想好想來台灣念書，」今年邁入耳順之年的張婉貞說。張婉貞自稱是越南華僑，父親是廣東潮州人，早年從緬甸轉至越南做生意，她在越南出生，從小因為就讀華校，老師多半來自台灣，無形中為她勾畫了一個台灣夢，讓她對到台灣讀書充滿想像。

「老師跟我們說台灣讀書有多好，給我們一個景象說，台灣是一個非常好讀書的地方。給了我們一個夢，所以（我）一心一意想來台灣。」張婉貞當年甚至為此投考台灣師範大學教育系，沒想到最後

榜上有名卻因為母親捨不得而作罷。「當年沒有來是我一生最大的痛」，她說。

張婉貞回憶，1975年赤化後的越南生活滿是恐懼，也看不到未來，她與家人想盡辦法，終於在6年後輾轉來台。張婉貞說，自己雖是大學畢業生，並在越南擁有教書資格，但初抵台，遺失所有學歷文件證明，結婚後又一心歸化中華民國籍，導致有心讀大學，也必須同國內學生競爭、通過學力測驗才有機會升學進修。

師大應用華語系副教授楊聰榮指出，「大學法」開放僑生、外國學生等，不受大學公開名額招生方式的限制，無須經過學測考試就能申請就讀我國大學，但同樣來自東南亞的新住民入籍中華民國，領取身份證後，卻必須同國內學生接受一致性的入學方式，並不合理。

「我去幫這些人個別補習，但他們怎麼樣考不過那個學測。」楊聰榮說。甚至有新住民學生在他的研究所班上旁聽長達3年，在專業科目上表現良好，但學測要考文言文，學生怎麼樣都考不過，至今還是上不了大學。

楊聰榮強調，很多新住民最後根本選擇不入籍，但享有國民待遇不該被剝奪受教育機會，政府明明強調要培養新南向人才，卻忽略第一代新住民進入我國高等教育的阻礙。他認為，培養新南向人才應該排出先後順序，第一代新住民的語言能力好，若領有台灣身份證，就應該以他們為優先。

張婉貞至今仍嘗試要找到上大學的方法，正就讀台北商業大學新住民專科學分班，希望能藉此取得上大學的資格。她說，現在她都建議想要上大學的新住民千萬不要入籍，否則等於走進升學的死胡同裡。

醫師緊急調劑權： 有關「醫療急迫情形」之認定

管灶祥

群享診所院長、大台中診所協會理事、大台中醫師公會理事、診所協會全聯會理事

醫師依法具有調劑權，但因醫藥分業政策之實施，藥事法第102條限縮醫師調劑權，僅限於在無藥事人員執業之偏遠地區或醫療急迫情形為限。本人曾於105年撰文指出過度限縮醫師調劑權已影響病人健康權，應重新檢討缺乏藥事人員之地區及檢討醫療急迫情形之認定。

藥事法施行細則第50條：

本法第102條第2項所稱醫療急迫情形，係指醫師於醫療機構為急迫醫療處置，須立即使用藥品之情況。

行政院衛生署食品藥物管理局100年4月12日FDA藥字第1000017608號函闡釋「立即使用藥品」，係指「醫師於急迫醫療處置時，當場施與針劑或口服藥劑」。

幸大法官於108年6月14日司法院釋字第778號解釋公布，藥事法施行細則第50條及行政院衛生署食品藥物管理局中華民國100年4月12日FDA藥字第1000017608號函說明三對於藥事法第102條第2項醫療急迫情形之解釋部分，均為增加法律所無之限制，逾越母法之規定，與憲法第23條法律保留原則之意旨不符。上開施行細則規定應自本解釋公布之日起，失其效力；上開函應自本解釋公布之日起，不

再援用。

大法官在解釋理由中認為，食品藥物管理局函釋一律將醫療急迫情形限於醫師為急迫醫療處置，須立即使用藥品、當場施與針劑或口服藥劑之情況，過度限縮「醫療急迫情形」之意義，均為增加法律所無之限制，**牴觸母法為因應緊急醫療需要及保障病人整體權益之意旨，逾越母法之規定。**

因此藥事法施行細則第50條已失其效力，需重新定義「醫療急迫情形」。在此我們應以保障病人整體醫療權益為目的，並應考量緊急醫療需要，包括病人個人因素及客觀環境因素等，重新定義「醫療急迫情形」。

首先，廣義而言，醫療急迫情形係屬醫療專業判斷範疇，屬於醫師醫療裁量權，得由醫師逕行認定。但為避免醫師過於擴權，建議採用「緊急傷病」範圍，為「醫療急迫情形」。緊急傷病之定義，可依「緊急醫療救護法施行細則」第2條規定，為「指具有急性及嚴重性症狀，如未即時給予醫療救護處理，將導致個人健康、身體功能嚴重傷害或身體器官機能嚴重異常之傷病。」該細則並明確列舉12項緊急傷病如下：

1、急性腹瀉、嘔吐或脫水現象者。

- 2、急性腹痛、胸痛、頭痛、背痛（下背、腰痛）、關節痛或牙痛，需要緊急處理以辨明病因者。
- 3、吐血、便血、鼻出血、咳血、溶血、血尿、陰道出血或急性外傷出血者。
- 4、急性中毒或急性過敏反應者。
- 5、突發性體溫不穩定者。
- 6、呼吸困難、喘鳴、口唇或指端發紺者。
- 7、意識不清、昏迷、痙攣或肢體運動功能失調者。
- 8、眼、耳、呼吸道、胃腸道、泌尿生殖道異物存留或因體內病變導致阻塞者。
- 9、精神病人有危及他人或自己之安全，或呈現精神疾病症狀須緊急處置者。
- 10、重大意外導致之急性傷害。
- 11、生命徵象不穩定或其他可能造成生命危急症狀者。
- 12、應立即處理之法定傳染病或報告傳染病。

上述12項緊急傷病項目，與「全民健康保險自墊醫療費用核退辦法？」第3條之列舉範圍相同。也與全民健康保險支付標準（衛部保字第1081260315號）第二章第一節01015C急診診察費，附表2.1.1 急診定義及適用範圍相同。急診定義為「凡需立即給予患者緊急適當之處理，以拯救其生命、縮短其病程、保留其肢體或維持其功能者。」故建議採用這12項緊急傷病項目，列入「醫療急迫情形」。只要醫師認定屬於這12項，得具緊急調劑的權利，以保障病人整體醫療權益。

第二，除緊急傷病外，建議亦需考量病人個人因素及客觀環境之因素，為醫療急迫情形之二。例如雖非緊急傷病，但病人確有領藥困難；或因為客觀環境因素而產生領藥困難，短期間無法順利領取藥物。則為保障病人整體醫療權益，亦得認定為醫療急迫情形。在此種狀況下建議讓病人得向醫師請求緊急調劑（短天期），以保障病人整體醫療權益。

- 1、病人個人因素：病人若為身障者，或長照失能等級四級以上病患，則因其就醫、領藥確有困難，應

認定為醫療急迫情形。

- 2、客觀環境因素：若病人就醫附近之藥局並未營業（休假；或已過正常營業時間）；或藥局未具所需藥品也無替代用藥等等。則病人確實領藥困難，應認定為醫療急迫情形。

舉實際案例，一般感冒不屬於緊急傷病，但在例假日就醫，藥師可能未上班，附近藥局可能也未營業。可是以病人整體醫療權益而言，最好是儘快服藥，而非隔日處理。故若遇上述狀況，建議讓病人得以向醫師請求緊急調劑。保障病人整體醫療權益。

綜上，在醫藥分業的大方向不變的前提下，建議回歸以病人為中心，重新定義「醫療急迫情形」的認定。

第一、採用緊急傷病12項列舉之範圍為醫療急迫情形，醫師得緊急調劑。

第二、若因病人個人因素或客觀環境領藥困難，病人得請求醫師緊急調劑。

以上建議，是以保障病人整體醫療權益為目的，並藉由醫師緊急調劑權來解決醫療急迫情形。但亦遵守醫藥分業政策，且維護藥師正當工作權利。希望醫師藥師大家一起共同合作守護病人健康，方為社會之福。

公共關係與警民聯防之研究—— 以日本警民聯防制度為例(上)

黃炎東

中央警察大學教授/國立台灣大學國家發展研究所兼任教授

崇右影藝科技大學副校長暨財經法律學系系主任及講座教授

國立中山大學行政主管班講座/國立屏東大學教育行政研究所博士班講座

國立臺北商業大學榮譽講座教授/美國德州大學奧斯汀校區政府系/東京大學客座學者

耀華電子股份有限公司暨台灣商業聯合總會顧問/

中華人權協會憲政與國家發展委員會主委

【摘要】

公共關係之良窳，是關係一個機關團體或個人事業成敗與否的主要關鍵因素，尤其是警政部門，日本的治安所以能被稱為世界第一，當中除了具有健全的警政制度外，他們能因應社會變遷，改變警察服務的態度，使警察不但是公正的法律執行者外，更是他們生活中不可或缺的指導者與協助者，警察熱忱為民服務的態度與精神，獲得民眾衷心的信賴與支持，建立良好的警民聯防關係，更是他們國家維持高品質與高效率的治安工作之不二法門。本文係針對公共關係學之原理，及運用於各企業之功能加以研究，並以日本的警民聯防制度為例，加以剖析其成功之主要因素，從中借鏡日本警民聯防工作成功之經驗，進而提出今後我國加速警政革新與提昇治安品質之看法，以激勵國人發揮維護治安人人有責之道德情操，共同為全民拚治安之工作做出更佳貢獻。

壹、前言

公共關係之良窳，是關係一個機關團體或個人事業成敗與否的主要關鍵因素，在社會正處於急遽

變遷，而國家競爭力亟待提昇，以確保民眾高品質的現代化生活之際，任何國家之機關團體或是個人之企業無不重視公共關係工作之研發與促進，否則是很難達成其工作績效之預期效果，甚而危及其本身事業之生存與發展。有關公共關係之起源是甚為久遠的，因為自有人類以來即彼此共同營運群居之團體生活，為了獲得他人或其它族群、機關團體等國家之認同與支持，自然產生公共關係之互動。依李瞻教授之研究，公共關係正式成為學科乃起源於美國，美國公共關係之演進分為萌芽、成長、成熟等三個時期。當中無論是傑克遜總統、林肯總統、老羅斯福總統及小羅斯福總統或是其他所屬之國務院等政府部門皆很重視媒體及國會之公共關係，而達成政通人和之施政目標¹。林肯總統就鄭重的指出「輿論 (Public Opinion) 是一種無比的力量，有輿論的支持，不會有一件事情失敗，否則，亦不會有任何事情的成功」，而「沒有任何事比直接傾聽人民的意見更為重要」²。1974年美國波士頓大學正式設立公共關係學系，同年美國亦成立公共關係協會 (Public Relations Society of America)。而隨著政治的民主化、經濟的自由化、社會文化的多元化，不但多所大學開設公共關係課程，而公共關係

公司或政府機關有關單位亦大量增設公共關係之組織部門，在專業化人員的推動下，充份發揮媒體傳播與決策功能³，並進而有效處理機關團體或公司行號所發生的各種危機問題之解決。尤其是執行國家公權力的警政人員更需要有現代的公關理念，發揮公關的智慧與技能，如此才能與各界建立良好的關係，諸如與國會媒體或各有關機關團體及全民建立良好的公共關係，則我們全民拚治安的工作當能收到事半功倍的高度效能與品質，以確保國家的安全與民眾安定、安心、安寧的自由、民主、人權之幸福生活。

貳、公共關係之意義與功能

英國公共關係研究所(Institute of Public Relations)指出：「企業與顧客的雙方溝通，它的好壞決定企業的成敗。」公共關係乃是為企業開創最有利運作的環境，以良好的政策與有效溝通以贏得大眾的瞭解與支持⁴，亦就是說公共關係之主要功能乃是在促進企業與一切相關團體的雙方溝通，不但將其政策積極面告知社會大眾，使這些團體因而對公司產生良好之印象，以確保企業經營之成功⁵。私人企業如此，而政府機關更需要公共關係業務之有效推動，以確保各種政策能獲得人民的了解與有效的支持。因為惟有尊重輿論的政府才能獲得民眾衷心之支持，進而有效的貫徹其政策。以美國歷任總統的施政為例，凡是注重公共關係工作的總統，尤其是媒體與國會的公關工作做得好的總統，其施政皆能獲得民眾的支持；反之，若是對公共關係工作不加以重視，甚而與媒體或國會產生嚴重的對立，則其施政是很難獲得支持的。如美國小羅斯福總統在其任內一共舉行了988次記者招待會，並且不斷地以「爐邊談話(Fireside Chat)之方式向社會大眾說明其所推動之各項政策。因而獲得美國人不分朝野的全力支持⁶。而威爾遜、尼克森、卡特等幾位美國總統固然有其卓越的施政能力，但由於對國會及媒體之公共關係做得不好，甚至有彼此對立之情況發生，遭受到媒體或國會之反制、杯葛之後，

No.133 2019.10

美國政府當局有鑑於此，各有關政府在公共關係的工作無不建立起更為健全的制度，與培育更有專業化的公共關係人才，以從事國內與國際之宣傳，並與國會之有關單位做好溝通聯繫工作，讓國內外人士了解美國政府所推動之政策，增進人民對政府各項施政之了解，並強化其支持政府之信心。環顧當前邁向全球化，世界村來臨的時代，各國無論是其政府機關或是公司行號，若沒有公共關係之觀念，有規劃的做好公共關係工作，那是無法順利的推展其業務的。

參、全球化的公共關係工作之新思維與新策略

一、以誠實與信賴建立自我的良好形象

唯有誠實才能獲得他人永久的信賴與支持，它亦是為人處事的最佳政策。任何的企業若沒有良好的形象是無法生存發展，而公共關係就是要協助各有關團體或個人塑造其為人樂於接受進而加以認同支持的良好形象⁷。

二、做好人際溝通關係

一般所謂溝通乃是指「說」與「聽」之互動過程，而過程如果順暢，彼此能了解其傳遞之訊息，且能引起共鳴，我們就認定其溝通是良好，否則必然發生溝通障礙。因此，要做好一個公共關係者，其最重要的要訣必須精於溝通之良好技巧，亦就是具備能將訊息運用於彼此互動的溝通能力(communication competence)⁸。溝通的有效方法，依據陳皎眉所指出的不但要積極的傾聽，使講話的人能充份地表現出其意見、想法和感情，並應讓講話的人感到備受重視與關心。而有效的溝通之方法必須注意以下幾點：即(一)描述而非評價；(二)具體而非模糊；(三)試探而非確定；(四)真誠而不操弄；(五)同理而非同情或無情；(六)平等而非優越；(七)正向而非負向。亦就是在與溝通時若能本著真誠、同理、平等、尊重別人的態度與人交往，就能做好溝通工作，維持良好的人際關係⁹

三、以互助互信的心情迎合別人的需求

美國威斯康新管理研究所的比爾·史帝威爾(Bill Stilwell)曾指出：「你怎麼待人，別人就怎麼待你，你若迎合別人的需要，別人便會同樣回報你」¹⁰。

四、平時做好媒體的公關與熟練媒體之運作技巧

處在這個資訊科技發達一日千里的知識經濟之e化時代，任何機關團體或個人之事業若不能了解媒體之功能與運用，那是無法順利去實踐其工作的良好預期效果的。誠如國際知名的大眾傳播學者施蘭博士(Dr. Wilbur Schramm)所指出的「電視與傳播，是20世紀人類偉大的科學發明，但究竟我們能否享受到它的好處，主要決定在我們運用它的智慧，是否與發明它的智慧並駕齊驅」¹¹。的確，在这一切講求主權在民的時代，媒體無論是平面媒體或是電子媒體之運用，對機關團體或公司行號是非常重要的。因此公關人員必須學會如何與記者溝通聯繫，撰寫得體而有利於自己機關團體之正面報導的新聞稿，處處要考慮到記者的需求，熟練運用媒體之技巧，滿足讀者或觀眾的需要，必須有規劃地蒐集最新的新聞媒體（含平面、電子媒體）記者、編輯、總編輯、採訪主任或製作人之名單，遇有事件立即親自與他們聯繫，至少必須將新聞稿提供給他，同時必須注意媒體的時效性。要慎重選擇經過訓練而熟諳發言技巧的發言人，而所提供的新聞必須能充份把握住觀眾的當前利益，如此的新聞才能夠真正獲得媒體的青睞，而加以作有效的報導。根據研究資料顯示，一般人民所獲得的新聞訊息有90%來自電子媒體，一個中等時段的電視節目，所能發揮的影響力往往超過全國平面媒體的總和¹²。美國CNN電視台所發揮的影響力，不但超過美國諸如美國廣播公司(ABC)、全國廣播公司(NBC)、哥倫比亞廣播公司(CBC)等各大媒體¹³，甚而影響到世界各地，可見媒體，尤其是電子媒體之影響力是如此巨

大無比，真可用一句「無遠弗屆」來形述之亦不為過！

五、做好國會與政府部門及各有關政黨之公共關係

民主政治就是民意政治又是政黨政治，因此任何機關團體要能發揮一流的高效率與高品質之公共關係功能，就必須獲得民意有力的支持，而代表民意最具體，最有效的機關，就是國會、各政府機構、政黨及有關壓力團體等。因此身為現代的專業公關人員必須充分的了解國會與各政黨的組織、功能與運作方式，並與他們皆能保持密切之關係，才能在各項政策、法案、經費預算等審查獲得他們有力的支持，而對民意代表及政府機關之接觸，除能與其機關首長本人接觸外，千萬別忘了與其助理人員建立良好的關係，因為助理人員，尤其是機要人員，其對主管在決定與執行各項政策往往能發揮甚大關鍵性作用。如美國白宮的新聞秘書，不但負責總統的媒體公關事務，且能參與總統決策之核心工作。

六、做好危機處理工作

俗云：「花無百日紅，人無千日好」而「月有圓缺，人有旦夕禍福，自古難全」。再健全堅固完美的機關團體或是個人難免會有各種大小狀況發生，同此任何個人或機關團體皆應具有防範危機發生與處理危機事件之觀念與能力，尤其是機關團體之主管及公關人員更需有處理危機事件之公關知能以因應各種危機事件之發生，以確保機關團體之生存與安全。

（一）危機處理的主要概念

危機管理(Crisis management)已是現代組織運作與發展必須加以重視之課題，其主要內涵包括危機辨識、危機管理計畫、危機管理策略及危機善後處理等¹⁴。而任何的危機情境皆有其處理的架構、概念及工具，而面對各種真實會潛在危機情境，最主要的考量之問題是以一種邏輯性，有條理的面

對危機的發生¹⁵。摩根(Careth Morgan)在其所著的「組織印象」(Images of Organization)乙書中提到一個組織管理人在面對衝突時，常會以五種模式予以回應即(1)迴避；(2)妥協；(3)競爭；(4)迎合；(5)合作，以探求衝突之化解¹⁶。首先我們就以下四個原則來區別危機的主要概念(1)危機是什麼(What)？(2)危機何時發生(When)？(3)危機發生之原因(Why)；(4)誰受到危機的影響(Who)？而一範良好的危機管理計劃或程序必須具備以下幾個特性：(1)先前的危機導致現在的危機，同樣地如果既有的危機沒有妥善地處理，也可能導致其它危機的產生。(2)早期存在的危機警訊是可以預防的。(3)可以導致危機的因素，包括技術、人為及組織內部的因素。(4)可能影響危機或被危機影響的當事人。任何的危機計劃或程序必須將上述特性列入考量，以提昇因應危機之效率，並防止導致更多的傷害。而危機管理策略則必須包括以下之幾個步驟：(1)對各種範圍的危機做好準備；(2)注意危機管理的五個階段——即訊號偵測期、準備及預防期、損害抑制期、復原期及經驗學習期；(3)注意到文化、人為、企業及技術之因素（納入各種關係人）¹⁷。亦就是評估及處理所有的相關變數，考量到所有之要素並相互加以整合才能妥善的做好危機管理。

（二）危機的主要原因及變數

1. 類型(Types)：潛在的危機變數在數量上相當多，即便是經費充裕的企業，也不可能對所有的危機做好完全無缺的準備；即使想要準備，企業也必須知道為何種危機而做好準備。
2. 階段(Phases)：所有的危機是不是都透過特定的階段來進行？如果是，包括那些階段？每個階段應該如何處理？
3. 系統(System)：我們在研究危機事件時，發生一些次要變數，在危機的起因或起源上扮演了重要之角色，如技術、組織、文化等，而這些變數的內容為何？相互間如何互動？是否能正確的處理危機。
4. 利益關係人(Shareholders)：那些團體（個人、組

織、機構）可能影響危機管理或受到危機管理的影響？是否能系統地分析這些關係人在危機過程參與的程度¹⁸

（三）處理危機應把握的原則

當一個機關團體發生危機事件時，其領導人必須立即走出辦公室與各有關團體或個人聯繫，採取各項應變措施以提高領導人的能見度，因為領導人的能見度乃是其自己機關團體員工及各有關單位最關切之重心所在，同時必須召集員工大會，做最好因應事件的溝通，安撫員工們的情緒，有效的重新提振員工士氣，使公司朝向維持正常的方向運作，此時機關團體領導人就必須俱備諸如前美國紐約市長朱利安尼(Rudolph Giuliani)在處理911恐怖攻擊事件所展現處理危機事件之良好示範，按朱利安尼在處理整個危機事件皆能以高度的人道主義關懷處理危機事件，使市民對整個事件能獲得真正確實的資訊，因而贏得了民眾衷心的肯定與支持¹⁹。

（四）建立完整的災害應變機制

美國等先進國家在台灣所設立的跨國公司企業行號，平時皆訂定有一套能隨時因應各種天災人禍、突發事故的危機預防機制「BCP」(Business Contingency Plan)以備各種危機處理之需。而美國之各級政府機關或學校亦能針對各項危機問題，預先訂定緊急事件備援計劃(Emergency Preparedness Plan, EPP)，一旦有緊急危難，只要能根據 BCP 或 EPP之計劃按典操課，大都能肆應有方的處理各項災害。因此，任何機關團體若能建立良善的救災機制，當必能做好各項災害之危機處理。

管理學大師彼得杜拉克(Peter F. Drucker)曾指出：任何企業皆必須建立起真正得團隊，並且能結合個人的努力，成為共同的努力，企業的每一位份子都有不同的貢獻，但所有的貢獻都必須為了共同目標²⁰。菲利普·萊斯禮(Philip Lesly)亦指出：專業公關活動能達到許多目標，如建立良好形象、促銷產品及服務、偵測和處理議題及機會決定

組織立場、培養員工和其他成員對企業的好感、避免和解決勞工問題、培養社區對組織的好感、培養政府的好感、解決誤解和偏見、吸收人才、阻擋攻擊、灌輸大眾某種觀感、調查各種團體對公司的態度、制定政策、改善社會的生存環境、引導改變的方向。而公共關係對一般社會大眾的好處：1.向各機關團體說明社會大眾的看法。2.促進機構和群體關係的和諧。3.提供妥協的管道。4.做有效的溝通，激發組織的責任感動起來²¹。

綜合上述，彼得杜拉克及菲利普·萊斯禮等所強調之新世紀公關理念之重要性，必當更能使我們體認到全球化的公共關係，乃是任何個人或團體事業成敗的最大關鍵所在，因此今後我們政府部門，尤其是警政理論與實務單位，更應加強培訓高級的公關人員，以因應日益複雜的社會，就全方位的方式加強警民聯防工作，配合政府全民拚治安政策，以真正達到警政現代化之境域，而提昇警察公共關係之品質與做好警民聯防工作，乃是落實當前我政府所推動的全民拚治安之最佳策略。按日本的治安與救災體系之品質效率堪稱世界第一，當中除了具有健全的警政制度外，他們亦能因應社會變遷，強化警察志工的警民聯防工作，改善警察服務態度，使警察不但是公正的法律執行者，更是民眾生活中不可或缺的指導者與協助者，因此民眾自然能自動自發的組合各類的犯防組織，提供充分的社會資源協助警方推動社區警政，因此各種重大刑案之偵破，主要的情報資訊大都是得之於當地居民的主動提供線索。因此強化警察志工的組織與功能，當能使今後的警民聯防工作更加落實，強化社區意識，將民眾的社區意識與警方的辦案融為一體，以充分發揮打擊諸如詐騙、竊盜等犯罪之統合功能。

而從警察的本質上來論，二次世界大戰後我國台灣警察之組織體系是師法早期日本殖民時代由日本人所建立的，其中最重要的是基層派出所，而派出所之中心點是警勤區，用警察佈崗的方法，網住所有犯罪嫌疑犯，以保護善良民眾，所以警勤

區的健全與否乃是預防犯罪的最重要手段。因此，警勤區的功能若被忽略，諸如嬰兒之所以會有非法販賣、社區竊盜案件、電話詐欺等案件之猖獗，其主因乃是警勤區的查察沒有落實所致。以歐洲國家為例，例如社區居民中若有一個婦女懷孕，其房屋之管理人員就有義務向警察人員報告，而醫生也有義務向市政府報告，如此那個胎兒之一切即在有關單位充分控制中，且警察就必須將這個懷孕婦女列入登記。而假如那位婦女有流產，醫生就要通知市政府，市政府則必須分別通知警察，所以在這個市區之每一個家庭，若沒有懷孕又怎麼會有嬰兒之出現呢？如此便可防止非法地販賣嬰兒。又如警政部門所推動的肅竊專案，如果警勤區查察能夠強化管區裡的諸如古董店、修車廠、跳蚤市場等之查察工作，則此項方案當可更加落實，有效地達成防犯宵小犯罪之預期指標。因為根據世界各國刑事案件所統計可靠資料顯現，各國竊盜案約佔所有刑案 60% 左右，如果能在這方面有效地落實查察，則刑案犯罪自然能降低。同時，加強機動警力之運作亦是當前提昇基層治安刻不容緩之要務，保持每一個分局有一定數目之機動警力，若有任何刑案發生，在人民報案時，立即由機動警力出動迅速查辦之。因為若能備有充裕之機動警力，則可補足與監督基層員警受理刑案之執行是否落實，並有效地消除被害人在事件發生後責怪警方辦案不力之怨言。在歐、美、日等先進國家，但凡遇到刑事案件發生時，除了社區警察等人應即於3至5分鐘到達現場查辦外，而中央之機動辦案人員亦會立即到場了解狀況並列入管制。我們常可從電視影集中不難看出歐、美、日等先進國家治安人員處理刑案之過程甚為細密之步驟與高品質之效率。在國外警察之勤務中心皆可根據警員巡邏時陳報的地點予以隨時抽查，執行勤務之員警可到監視器以讓該指揮中心查看，以有效地管制值勤員警，使他們不能擅自離開警勤區。並對各種犯罪充份發揮致命之打擊任務，且迅速地追回為盜賊所搶奪之不法所有。因為這些犯罪者皆會留

下轉帳等犯罪之痕跡。

而當前政府要增加警力並強化警勤區的機動辦案功能與效率，惟筆者認為所謂「警力有限，民力無窮」，我們今後全民拚治安的工作除了提昇警察精湛的專業能力、加強教育訓練外，更應落實警政社區化，社區治安化，加強警民聯防工作之推動，如此方能從根本上來提昇當前的治安品質與效率，以符合社會大眾對治安熱切的期盼。日本的警察之所以能受到民眾心悅誠服的敬重與支持，此乃得力於它們建立了良好的警民關係，以下謹就日本的警民聯防制度加以探討，以收他山之石可以攻錯之效也。

肆、警民聯防的意義及其在警政現代化過程中所扮演的角色與功能

一、警民聯防的意義

警察學權威學者梅可望博士指出，在工業化與都市化的情形下，人與人之間的關係逐漸產生疏離感，因而引起社會學家與警政學者的關懷，乃有「社區意識」的倡導與「社區運動」的推動，警察勤務社區化的概念因而興起。其主要的意涵有四：（一）強調警察勤務的需要應確實結合社區民眾要求。（二）強調警察勤務人員和社區民眾打成一片、密切往來。（三）強調警察勤務區的劃分應以社區為單位，將傳統的人口、面積、業務等因素變為次要單位。（四）警察機關對犯罪發生的地區，實施警民合作，減少犯罪之發生。亦就是說「如果警察人員增加與社區民眾的接觸，包括質與量的提昇，則警察工作的效率可以提高，同時社區民眾對犯罪管制可以做較多的貢獻²²。以上所述，使我們更深切的體認到警民聯防的意義與目的，及對我國目前推動警政革新，提昇治安品質，以保障民眾自由安全的幸福生活之重要性。尤其處在社會急遽變遷與朝向多元發展的趨勢中，犯罪的手法亦隨之改變，我們對社會上犯罪的原因、型態與預防之方法必須加以研究。而根據學者專家多方面的評估與研究結果，亦大皆

指出單單增加警力與經費預算亦很難達到降低犯罪率。因此提昇治安品質之根本之道，必須有效的結合社會資源，動員社會力量，當前真正要達到治安改善的目標，我們必須強化社區工作、守望相助理念的普及，建立堅強的治安維護網、預防網，強化治安社區化社區治安化，有效的結合全民力量，貫徹清源專案，如此我們全民拚治安的工作才能達到預期的效果。

二、警民聯防在警政現代化過程中所扮演的角色與功能

著名法學權威學者謝瑞智博士曾指出：「有一流的治安，才能有一流的政府，必須提升治安品質，才能確保民主繁榮，我國警政已從執法警察轉型為服務警察，美日亦在此轉型階段，如日本警察為全面性防止犯罪之發生，並淨化社會環境，在全國以警察局為單位，先由社會熱心公益與公正人士籌組成立防犯連絡所，再結合各地防犯連絡所組成防犯協會，每一警局有一防犯協會，而防犯協會負責該地區有關犯罪事件，事故通報或防犯座談會之舉行，轉達警察對犯罪防制有關措施與資料，並扮演警察與人民溝通之橋樑。日本警方以民間之外圍組織之力量，共同維護社會安定和秩序」²³。民主政治是民意政治，又是責任政治，政府存在的主要目的乃是維護民眾的生命財產安全。當前民意最期盼的就是能夠給民眾一個滿意的治安品質與生活環境。古今中外無論是什麼形式的政府，其施政若無法獲得民眾衷心的支持與配合，政府將很難獲得良好的施政品質。尤其，一個國家的治安工作需要民眾的協助，才能獲得有效的解決。

根據研究犯罪學者與從事治安工作的實務單位研究與統計的資料顯示，任何重大刑案之所以能迅速破案其主要的理由是由民眾幫助，直接提供刑案線索或有關情報資料有很大的相關性。以日本法務省在1994年出版的「犯罪白皮書」為例，就殺人、強盜等重要犯罪來比較美國和日本的犯罪檢舉率，



美國的檢舉率為21.4%(1992年)而日本殺人的檢舉率則大約96%。日本的治安之所以有這樣輝煌的成果,除了有高素質的警察不分晝夜地全心全力的投入為民服務的工作外,其中還有很多具有公德心且與鄰人來往密切的風俗習慣,而發自內心主動地支持警察共同防範犯罪有其不可抹煞的貢獻²⁴。換言之,在這個知識爆炸,社會急劇轉型,民主意識高漲的時代,政府的施政不但必須滿足民眾的需求,而治安工作更需順應世界民主潮流趨勢,了解民意趨向。政府不僅要提出組織再造與革新的政策,更需研究民意的主流趨勢與需要,落實主權在民的理念,使警察工作更能因應時代需求,力求更高的服務品質與效率,有效的獲得人民的信賴與配合,重塑警察在民眾的良好形象,建立良好的警民關係,建立「維護治安,人人有責」的共識,則我們的警政革新工作當能收到事半功倍的效果,而有助於重建一個自由安全安和樂利的社會。

我國須研究一套具體可行的警民聯防制度,諸如對世界上治安績效居冠的日本的警民聯防制度,加以探討研究,藉以取精用宏,以建立一個合乎我國當前國情與民眾需要的現代化社會治安維護網,並從根本上有效地解決治安問題,重拾民眾對治安的信心,則對我國社會治安品質的提昇當能指日可待。

《註釋》

- 1 李瞻:《政府公共關係》,理論與政策雜誌社,1992年1月,pp3-6。
- 2 Edward L. Bernays, Public Relations (Norman, OK: University of Oklahoma press, 1975) pp48-49。
- 3 李瞻:前引書 p6。
- 4 Roger Haywood 原著,胡祖慶譯,《全面公關時代》,美商麥格羅,希爾國際股份有限公司,台灣分公司,1996年,p27。
- 5 Roger Haywood 原著,胡祖慶譯,前引書,p23。
- 6 Charles S. Steinberg: The Information Establishment: our Government and the Media (N.Y: Hastings House, 1980) pp79-88。
- 7 Roger Haywood 原著,胡祖慶譯,前引書,p20-21。
- 8 Brian H. Spitzberg and William R. Cupach, Interpersonal Communication Competence (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1984), p.63。
- 9 陳蛟眉:《人際關係》,國立空中大學出版,1997年6月初版,pp182-189。
- 10 Robert Conklin 原著,張惠卿譯,《人際關係新法則》(How to get people to do things),中國生產力,1996年,p1。
- 11 李瞻著,前引書 p192。
- 12 Roger Haywood 原著,胡祖慶譯,前引書,pp310-326。
- 13 Tony Tang, CNN: 全球大的新聞頻道,維德文化事業公司,2005年,p18。
- 14 林鎮坤著,《學校公共關係》,載於吳清基主編,學校行政新論,師大書苑,2003年,pp492-493。
- 15 Ian I Mitroff, Christine M. Pearson 著,吳宜蓁、徐詠絮譯,《危機管理診斷手冊》(Crisis management),五南圖書出版公司,1996年,pp3-5。
- 16 汪明生、朱斌好著,《衝突管理》,五南圖書出版公司,1999年,pp9-10。
- 17 Ian I Mitroff, Christine M. Pearson 著,吳宜蓁、徐詠絮譯,前引書,pp5-31。
- 18 Ian I Mitroff, Christine M. Pearson 著,吳宜蓁、徐詠絮譯,前引書,pp17-18。
- 19 Rich Jernstedt 等著;蔡麗蓉、李先鳳譯,《公關行銷聖經》(The Art of Public Relations)經濟新潮社,2005年,pp59-64。
- 20 Peter F. Drucker 著,齊若蘭譯,《彼得·杜拉克的管理聖經》(The Practice of management)遠流出版社,2004年,p178。
- 21 菲利普·萊斯禮(Philip Lesly)編著,石芳瑜、蔡承志、溫蒂雅、陳曉開等譯,《公關聖經—公關理論與實務全書》(Lesly's Handlook of public relations and communications; fifth edition, Philip lesly, editor),商業周刊出版有限公司,2000年,pp15-39。
- 22 梅可望,《警察學原理》,中央警察大學,1999年2月,pp456-460。
- 23 謝瑞智,《我國警政革新的前瞻》,中央警察大學,《警大月刊》22期,1998年2月1日,pp11-12。
- 24 神一行著,陳鵬仁譯著,《日本的警察》,水牛圖書出版事業有限公司,1998年,p5。

活動花絮

108/05/28 本會與永然基金會聯合舉辦108合理使用戒具研討會；邀請真理大學吳景欽教授分享。主題：誰，該被上手銬？一戒具使用時機與使用手段必要性之相關爭議與探討。林理事長及李永然名譽理事長均擔任研討會主持人引言人



108/06/10 呈送陳情人余劉美美法官個案評鑑陳請給陳明主委評鑑

108/06/12 新住民人權協會理事長楊聰榮教授拜訪本會

108/06/12 理事長召開秘書處工作會議



108/06/20 2019年620世界難民日感恩茶會活動於協會辦公室舉辦,理監事們與善心捐款人均熱烈到場參與活動；會中邀請108年元月赴難民營訪問：林天財理事長、查重傳副理事長、陳珮雯理事、呂美玉小姐分享親赴難民營經歷十分感人,現場理監事及捐款人均共襄盛舉參與茶會活動圓滿成功。



108/06/21 新住民人權協會理事長楊聰榮教授到本會,討論新住民人權研討會事宜

108/06/26 理事長召開不老天使銀髮族共鍋活動籌備會議, 感謝陳珮雯理事與呂美玉小姐與智樂活樂齡活動社群共同參與。

108/07/04 本會與台灣新住民人權協會共同合辦新住民人權研討會；舉行研討會行前會議議題包括：

- (1)新住民人權:教育權與多元文化教育
- (2)新住民永久居留及參政權

108/07/11 陳情人余劉美美申訴法官個案評鑑；經本會司法官評鑑申訴委員會陳明主委核查，申訴不符法定要件。

108/07/11 周志杰理事代表中華人權協會參加法務部檢察司逐步廢除死刑研推小組第20次會議。

108/07/12 人權40專刊邀請王翠華總編輯到協會討論出版規劃事宜

108/07/23 查副理事長親自帶領秘書處同仁參與Taiwan AID 台灣海外援助發展聯盟於YWCA台北基督教女青年會舉辦季分享會

108/07/24 理事長召開人權40專刊編輯會議討論出版主軸與方向

108/07/25 王月蘭女士贈與稅案高等行政法院第三法庭上午開庭，理事長帶領事務所羅律師與蔡靜玫理事共同為協會義務出庭辯護。

108/07/26 理事長召開司法改革臨時會議

108/07/24 本會於「華霏銀享學堂」與智樂活樂齡活動社群舉辦 "網紅料理我來當"兩場的活動，包含：無火鍋具操作使用、健康飲食概念、智慧型手機拍照app使用、建立屬於銀髮長者個人Youtube頻道、相機拍攝技巧等課程。理事長致詞時鼓勵銀髮族們多

接觸社會，吸收新知，中華人權協會將繼續以為各階層群眾服務為目的，未來持續辦理相關公益活動。邀請大家多多參與一起共襄盛舉。



108/07/27 原住民委員會蔡靜玫主委代表人權協會參加原住民"台北原民風味館" 歌唱活動。

108/07/28 名譽顧問楊孝教授慟於108年6月28日辭世，於108年7月28日下午二時三十分假台北市立第二殯儀館景仰樓一樓至真一廳舉行公祭告別式。林理事長、查副理事長、簡秘書長出席公祭致意，本會深表同感哀戚。



108/07/29 理事長召開人權40特刊編輯印刷電子書估價會議。

108/07/30 本會與新住民人權協會共同舉辦，新住民人權研討會，於人權協會辦公室舉行。討論主題：新住民教育權與多元文化教育。新住民從小在國外就學，與台灣師生存在文化差異，是否依台灣國人之入學管道？或應另設入學管道？教育：是否應該推動多元文化教育，新住民文化是否能納為台灣風土民情之一部分？權利/身份/地位/種族：如何倡導新住民文化之平等？林奕華立委親臨參與及各界菁英共襄盛舉研討會圓滿成功。



108/08/06 查重傳副理事長受邀衛生福利部北區兒童之家分享兩公約與兒童權利保障。

108/08/08 王月蘭女士贈與稅案高等行政法

院第三法庭上午宣判，協會勝訴。

108/08/10 「108南台灣人權論壇」於上午9：00～12：00假國立高雄科技大學土木系會議室舉行。主辦單位：社團法人高雄律師公會、中華民國工程法律學會、國立高雄科技大學土木工程系、社團法人中華人權協會、財團法人永然法律基金會。協辦單位：台灣營造工程協會、高雄市土木技師公會、國立高雄科技大學土木系友會、中華民國營建管理協會。

議題：危老條例之工程法律解析



108/08/16 本會召開第17屆第12次理監事聯席會議，會議由林天財理事長主持，許文



彬名譽理事長、蘇友辰名譽理事長等出席會議。會中通過本會理事提案及進行會務工作討論。

108/08/21 本會與台灣新住民人權協會共同合辦新住民永久居留及參政權研討會，下午2:00 - 4:00 於立法院紅樓舉辦。

議題：永久居留及參政權



108/08/23 本會舉辦健康生活我做主銀髮族共餐銀享生活營



108/09/04 理事長召開人權40專刊會議暨秘書處會議

108/09/12 陳建宏主委代表協會受邀國防部空軍司令部召開本年度第3季軍士官志願申請退伍人是評審會。

108/09/18 王國治理事邀請 California Western School of Law(加州西部法學院) James Cooper教授到協會參訪，Cooper教授足跡遍及拉丁美洲以及東南亞各國，

除了分享在國際間人權正義理念的推廣經驗，更進一步推薦協會未來可結合AI (人工智慧)與人權創新的想法與發展，希望來日可以與協會合作。



108/09/26 「108年中臺灣論壇」於東海大學人文大樓茂榜廳舉行指導單位：勞動部、臺中市政府。主辦單位:臺中市政府勞工局協辦單位:社團法人中華人權協會、東海大學法律學院、社團法人臺中律師公會、社團法人彰化律師公會。

主題：集體勞動權利之爭議權及合宜工時保障



108/10/04 王月蘭女士國稅局行政訴訟上訴答辯諮詢會議。與會林理事長、許文彬名譽理事長、李永然名譽理事長、蘇友辰名

譽理事長、羅舜鴻律師(理事長律師事務所律師)等共同商討為上訴答辯努力,上訴委任律師由許文彬律師、李永然律師、羅舜鴻律師三位律師具名;感謝大家為協會無私付出。



108/10/10 理事長與夫人受邀外交部參與國慶酒會,於台北賓館舉行。

108/10/28 陳建宏主委代表協會受邀國防部主計局所屬軍官志願申請退伍人事評審會議。

108/10/29 理事長召開秘書處會議及人權40專刊會議

108/10/30 本會於「華霏銀享學堂」與智樂活樂齡活動社群舉辦"健康好食力樂活DIY料理"的活動,包含:無火鍋具操作使用、健康飲食概念、料理成果拍照、分享自己的FB,享用午餐、健康生活分享等課程。





社團法人中華人權協會捐款芳名錄

人權教育基金捐款

月份	姓名	金額(新台幣)
5月份	財團法人永然法律基金會	20800
	馮怡萍	1000
	蔡明珊	600
	邱湘燕	100
6月份	馮怡萍	1000
	邱湘燕	100
7月份	馮怡萍	1000
	邱湘燕	100
8月份	馮怡萍	1000
	邱湘燕	100
9月份	馮怡萍	1000
	邱湘燕	100

資料提供人:中華人權協會

您的捐款，是我們行動的力量！

中華人權協會（原名中國權協會）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



五元銅板讓他活下去 邊境天使笑看生命危飢

泰緬邊境的難民營收容約**3000**位的學齡前兒童，
住處與教室均由竹木簡陋搭就，
根本**無法擋風遮雨**。
雖然**無家可歸**，但他們努力活著，
沒有怨恨，展現堅強的生命力！！
五元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！！

泰緬邊境兒童難民助養助學方案 衛部救字第1081360937號

劃撥帳號：18501135

戶名：社團法人中華人權協會台北海外和平服務團

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QRcode 立即捐款



社團法人中華人權協會
台北海外和平服務團

中人財字第A0001號



君 捐助中華人權協會

台北海外和平服務團 TOPS 助養泰緬邊境
難民幼兒園學童年度之營養午餐及教育
愛心可嘉 為本會邊境天使 特頒此證

戶名：社團法人中華人權協會
臺灣銀行（銀行代號004）城中分行
帳號：045004003286 電話：02-3393-6900





CAHR 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