

「2003-2004 年國家人權報告」(試行報告)

第一章 總論

一、緣起

在聯合國 1948 年通過「世界人權宣言」的帶動下，今天，人權已成爲一種普世的價值。而臺灣在歷史的發展脈絡中，經歷了戒嚴時期的痛苦，對人權受到侵害有著需多的反思，並深切地體認到人權的可貴，陳水扁總統並在 2000 年的就職演說中確立「人權立國」的理念。近幾年來，政府在人權發展方面，推動了幾項重要的工作，並在被排除於國際人權體系的情勢下，於 2003 年提出我國第一份「國家人權報告」（試行報告）來檢視我國人權發展概況及各項人權政策推動情形。

兩年後的今天，政府再度編纂公布「2003-2004 年國家人權報告」（試行報告），除了廣續讓大家瞭解人權政策推動情形，也希望在這個檢視的過程中，自我檢討並促進公共討論，昭示人權立國的信念。

本報告編纂方式沿襲「2002 年國家人權報告」（試行報告）人權子議題分類與撰寫格式爲架構，除總論及總結外，報告主體分爲「公民與政治權利」、「經濟、社會與文化權」、「少數群體與特殊權利主體的保護」等三部分（章），每一章下，再依各不同的人權類別分爲單元，總計有 25 個單元。

針對每一類別的人權，本年度國家人權報告先就我國目前的一般狀態，作綜合性的說明，再依序針對 2003-2004 年期間，我國就該項人權的努力與工作重點爲較詳細的敘述：（一）2003-2004 年政府有關機關所主管法規（包含法律與命令）的動態，凡法規的改變與人權有關者，皆簡要地說明變動後對人權保障的影響；（二）2003-2004 年之中，政府有關機關主管業務上的改變或興革，凡與人權的保障有關或目的在加強對人權的保障者，均扼要說明變動後對人權保障的影響；以

及（三）2003-2004 年中所發生與人權有關的重大事件或個案，擇要說明重大事件或個案的事實、發生始末與處理經過，以及對日後處理類似或相關案件的影響與啓示。

本報告之編纂，除函請各相關機關研提資料並加以編修外，同時，為周延處理，亦分別委請各領域學有專精人士分別加以彙整撰稿，並據以召開審查會議再予確認。但在性質上雖仍僅具有試驗及先行準備的性質，故稱之為「試行報告」，在我國尚無法加入國際人權體系以及尚未設立國家人權委員會之前，本報告希望能達成彌補的作用，藉由本報告的編寫與發表，能獲得政策檢討、資訊累積、人權教育及公眾評論等多項正面功能。本報告目的並不在於對我國人權發展下任何結論，而是一個謙虛的提問，期待能獲得各種公眾討論或批評的聲音，因為只有更多人從不同角度討論及爭辯人權問題，人權理念才能真正在我們社會生根，也只有更多人對現階段的人權狀況還不滿意，我們才會獲得進一步推動改革及進步的力量。

二、推動機制

為了確實實踐人權需要建立保護及促進人權之國家基礎設施，設立獨立運作的國家人權委員會（National Human Rights Commission）是聯合國長期所推動的主張，其倡議與研議始於 1946 年，與〈世界人權宣言〉的研議與起草約略同時。國家人權委員會並非僅是在政府內另增設一個負責人權事務的國家機關，係有設立準則，是國際人權體系的一部分。

聯合國之所以如此積極促進各國國家人權委員會的設立，乃是因為聯合國自始就被界定為一個目的與功能有限的國際組織，並非世界政府。因此國際人權標準的落實必須有多層次的設計，亦即全球、區域、個別國家與非政府組織等各層次。在這些層次中，個別國家無疑是最具關鍵性的層次，因此自 1946 年起，聯合國即一再開會研議國家人權委員會的設立準則與推廣計畫。1978 年聯合國大會通過了一組設立準則，促成了 1980 年代第一波國家人權委員會的設立。基於此一經驗，1993 年聯合國大會又通過一組新的設立準則：「關於國家促進及保護人權機構

的地位及職權之原則」，通稱為「巴黎原則」。其內容主要分為 4 個部分，即（1）有關國家人權委員會如何「促進」及「保護」人權之權限與職責之具體規定；（2）有關國家人權委員會組成程序及其獨立性與多元化須有所保障之規定；（3）有關國家人權委員會得以採行各種業務方法之規定；（4）有關國家人權委員會得具有準司法權功能之規定。

雖然在民主憲政秩序下，行政、立法、司法機關均應負有保障人權之憲法義務，國家人權委員會在此意義下僅具有輔助性質，但是由於當代人權的普世化，不僅民主憲政後進國家有設立國家人權委員會以促進人權保障之迫切需要，即使民主憲政先進國家也深覺有設立國家人權委員會，以調整國內實踐與國際標準間落差之必要，因此已設立或正籌設國家人權委員會的國家越來越多。例如在亞太地區有澳洲、紐西蘭、韓國、菲律賓、泰國、馬來西亞等；在美洲地區有加拿大、美國、墨西哥、巴西等；在歐洲地區有義大利、荷蘭、匈牙利等；在非洲地區已有阿爾及利亞、突尼西亞、摩納哥、烏干達等，全球近 60 個國家均已設立國家人權委員會。

我國歷經 10 餘年的民主化後，人權狀況與威權時代相比，確實有長足的進步。但是我國人權進一步的推展卻面臨不少障礙：有關知識與資訊的不足，以及制度與機構的闕如等。我國現階段人權發展，必須兼顧國內與國際面向，依據「巴黎原則」所設計的國家人權委員會兼具有諮詢、教育與調查的功能，兼顧國際標準與國內實踐，並可與各國同一系統的國家人權委員會互相合作與參照交流，正是我國目前人權發展所需的人權基礎建設之一。

我國有關國家人權委員會之籌設，由民間首先倡導。1999 年 12 月，20 餘個人權、律師、司法改革、婦女、勞工及其他公民團體成立「國家人權委員會推動聯盟」推動。經過 2000 年總統大選、第一次完成政權和平移轉之後，我國已然邁入努力鞏固民主、深化民主與提升人權保障的新階段。

人權一詞已成爲政府關注與努力的課題，隨之政府各個部門在各自的領域內

積極推動人權相關工作。首先，總統府 2000 年 10 月成立「人權諮詢小組」，由副總統擔任召集人，作為總統的智囊，接著行政院 2001 年 8 月成立「人權保障推動小組」，整合各部會的政策，並於 2002 年 2 月首度公布「二〇〇二年國家人權政策白皮書」，以後將定期公布年度國家人權報告，並統籌有關人權事務，以及制定重點分工表定期管控等。該兩者相關任務將於「國家人權委員會」成立後，移轉交由其接續執行。

有關積極籌設「國家人權委員會」部分，經參酌聯合國已設立之準則、其他國家之法制及經驗，及我國之憲政情形，鑑於我國中央政府之行政、立法、司法、考試、監察各院之職權運作皆與人權保障息息相關，「國家人權委員會」規劃設於總統府，以確保其職權之獨立、超然及公正。至運作機制則規劃採委員制，以收集思廣益之效，並延聘民間對人權議題及工作著有研究及實踐人士為委員，探討我國人權發展，弘揚人權保障之價值，推進各項人權保障政策。行政院前於 2002 年 8 月及 2003 年 3 月函送「國家人權委員會組織法」草案及「國家人權紀念館組織法」草案等人權重要法案送請立法院審議，惟第 5 屆立法委員任期屆滿，基於屆期不續審，前開法案必須重行送請立法院審議。

三、人權教育

聯合國於 1948 年 12 月 10 日公布之「世界人權宣言」，內容涵蓋公民、政治、經濟、社會和文化權等個人基本權利的保障，並呼籲學校教育應提倡對權利與自由的尊重，並將當天訂為世界人權日，藉以提醒世人人權之重要性。1994 年聯合國大會又通過決議，將 1995 年至 2004 年訂為「人權教育十年」，以積極推動人權教育，傳播人權宣言的理念，讓每個人都能理解人權的意義，塑造普遍性的人權文化，人權教育因而受到國際社會的普遍重視。進入 21 世紀，人權已成為世界各國民主化的指標，提升人權也成為民主國家努力的目標。

人權理念之發揚，首重人權教育之普及，唯有從教育著手，讓每個人從小就

能瞭解人權真正意涵，從日常生活中潛移默化學習保護自己、照顧他人、照顧弱勢，以普及人權觀念。推動人權教育的工作牽涉廣泛，必須政府部門、學術界、社會團體與學校共同努力，才能有成。同時，教育的工作是最基礎性的工作，影響最為深遠，不是短時間就能獲得成果。教育部為了推動人權教育，於 2001 年 4 月設立人權教育委員會，由部長擔任主任委員，聘請學術界及民間團體人士擔任委員。委員會下設「研究與發展」、「師資人力暨課程教學」、「宣導與推廣」以及「校園人權環境」等 4 個工作小組，2001 年 6 月函頒「教育部人權教育實施方案」，目的在於推動人權教育，保障學生基本權益、培養人民人權素養，促進不同族群間相互尊重、包容與關懷，進而為台灣人權文化的發展紮根；第 2 期中程計畫「教育部人權教育實施方案」（預計實施期程自 2005 年 1 月 1 日至 2008 年 12 月 31 日止），持續結合各界資源在校園中推展人權教育，以厚植人權教育資源，培養人民尊重人權，促進不同族群間相互尊重、包容與關懷，進而為臺灣人權文化之發展紮根。

回顧教育部這些年來在人權教育方面的努力，在「研究發展組」方面，鼓勵人權教育學術理論的探索與研究，例如委託國立政治大學馮朝霖教授撰寫「各級學校人權評估項目之建立與研究」報告（2003 年）、謝邦昌教授主持的「高中職以下學校教師人權意識調查」研究報告（2003 年），及委託國立師範大學林佳範教授撰寫「學生權利義務之內涵與校園規範：台灣與美國的法律案例見解與『校規』的比較研究」（2004 年），對概念的釐清與教學的推動很有幫助。在活動方面，辦理「中小學輔導管教、大專校院操行成績評定方式暨學校人權指標座談會」（2001 年）、補助東吳大學經費開設「人權學程」及辦理「人權教育國際研究會」，以培養不同專業領域優秀人權人才（2004 年）。教育部將持續維護充實人權教育資訊網站、委託國立編譯館「研擬人權出版品獎勵要點」以獎勵人權教育優良作品，積極促進台灣的人權研究與人權教育。

在「師資人力暨課程教學組」方面，教育部「國民中小學九年一貫課程」綱要重大議題中已包含人權教育議題，課程的目標即是透過人權教育環境的營造與「經驗式」、「互動式」、「參與式」的教學方法與過程，協助學生澄清價值與

觀念，尊重人性尊嚴的價值體系，並於生活中實踐維護與保障人權，協助學生了解「人之所以為人」所應享有的基本生活條件，探索人性尊嚴的價值與行為法則，培養尊重人性尊嚴的價值體系，並在生活中實踐，以維護與保障人權，未來將持續推動各級學校教師職前師資培育、研議高中職人權教育課程綱要、規劃中小學教師人權教育工作坊課程核心內涵及相關人力資源、研發 1-12 年級整體一貫之人權教育教學活動設計，鼓勵多元、創意的人權教育教學活動設計，以具體落實人權教育在校園的推動。

「宣導推廣組」於每年 12 月人權月持續辦理人權影展暨座談系列宣導活動，透過具有人權理念內涵影片播放及徵文活動，引發大家對人權議題關懷，以宣導人權理念，深耕人權理念於校園。並規劃於 2006 年前拍攝完成一系列「台灣人權腳步」系列紀錄片：2003 年已拍攝完成「老人人權」影片，2004 年委託正一公司製播完成「台灣人權腳步」系列紀錄片，共攝製五片紀錄片，主題內容包含：(一)「世界人權法典」：包含「世界人權宣言」、「公民與政治權利」、「經濟、社會與文化權利」三個主題。(二)「新科技帶來的挑戰」。(三)「環境權」。(四)「司法與人權」。(五)「勞動人權」。2005 及 2006 年預定拍攝婦女人權、兒童人權、原住民人權、受教權、身心障礙者人權、醫療與健康權、和平權及宗教信仰人權等 8 部「台灣人權腳步」系列紀錄片，試圖使我國人權意識能與國際人權標準接軌，並對這幾十年來台灣人權狀況作一回顧與展望。總統府、勞委會、原民會均曾舉行「人權婚禮」，將人權的觀念帶入家庭；教育部自 2001 年 12 月 2 日開始辦理「教育人員人權婚禮」，以培植更多人權家庭，進而在學校及社區散播人權的種子，另配合辦理「人權家族」繼續教育活動，期望從建立人權家庭開始，將人權落實於生活中，以達互相尊重與包容的人權社會。

因應社會環境的變遷與教育現代化的改革需求，近年來校園環境面對極大的衝擊與問題，尤其師生衝突、親師關係與校園暴力等事件發生，引起社會嚴重關切與討論，「校園環境組」從檢視校園中不利人權教育實施之事項做起，以學校本位，從焦點議題開始，由點而面、由少數種子老師與學校系統發展，重建校園倫理與價值、營建人權校園文化，期使所有學生能在充分接納與平等、自由的師生

對話、文化交流中促成世代的相互理解與共同進步，建構一個有利於推動人權教育的校園整體文化環境，形塑「零體罰」及「無歧視」的校園環境。從禁止校園體罰事件、落實解除髮禁政策到取消能力分班…等各項教育改革與倡議，人權教育正逐步展開。

人權是我們與生俱來的權利，不論國家強盛與否、族群大小如何、或人民貧富差距，對於個人應有的基本權利都應予以尊重與保障，才能建立和諧良善的文化。從人類存在的價值及人性尊嚴的角度來看，一個沒有人權保障的社會，即使擁有強大的國防武力及優勢的經濟發展，都可能扭曲人類存在的本質，使個人淪為國家發展、社會繁榮的工具，如此的狀態，繁榮富貴也往往只似外表光鮮亮麗的草莓、一種泡沫的景象。由於歷史、政治、社會及文化等諸多因素的錯綜影響，「人權」這個名詞，在我們的社會中一直未受到應有的重視與討論，它象徵著我國即將朝向以民為主及邁向國際接軌的政治發展。但如何在傳統文化、當前政經發展、多元意識型態，甚至國家認同危機等衝擊下，有效的傳播人權理念，藉由政府與民間共同推動各項人權措施，讓我國成為 21 世紀人權的新指標。這是一項重大的考驗，也是現代政府責無旁貸的建設工程。

人權理念的釐清、建立、宣導、傳播與生根，必須透過教育的引導，才能由無到有、由點到線、由線到面、由面到整體，逐漸普及、日漸深入，進而促進人權文化的形塑與厚植。因此，推動「人權教育」，乃是認識人權意涵、尊重人權旨意、落實人權精神的重要關鍵所在。教育部為落實總統維護人權之宣示及回應民間對人權教育之期許，於 2001 年 6 月函頒「教育部人權教育實施方案」，期能全面性、系統性、多元性及週延性的推展學校人權教育，將人權理念落實於學校教育，以保障師生基本權益，培養人民尊重人權，進而改善我國人權狀況。

第二章 公民與政治權利

§1 享有人性尊嚴、人道對待的權利及生命權

1.1 人性尊嚴是基於人的存在所形成，具備不會喪失的絕對價值，係人格價值所在，人權意義之核心。此項人權之保障內涵為禁止國家挾其權力地位，侵犯人性尊嚴，各種法律及政府之措施均不能與之相違，人權才能受到充分保障。尤其在刑罰領域，人性尊嚴禁止國家以殘酷、不人道或貶低人性尊嚴的刑罰制裁、恐嚇人民；在矯治階段，也不得因其為犯錯之人，就予以不人道的對待；更基於對個人自主的尊重，對於犯錯之人應給予其自新的機會。由人性尊嚴所延伸的基本權，首要者為生命權。生命權是人權體系中最基本且最重要之人權，一旦被剝奪，即無享受任何權利之可能，死刑即屬剝奪此權利之嚴厲手段。衡諸我國現況，對人性尊嚴的侵害最直接相關，也是最迫切的問題，正是死刑制度之存續。

1.2 死刑起源於應報主義，是為使罪犯與社會永久隔離，而完全剝奪其生命權之刑罰。然而此種刑罰的存在一方面宣告了社會對犯罪人矯治可能性的放棄，一方面則陷入以暴制暴的矛盾邏輯之中，因此死刑的廢除已成為國際趨勢。在我國，逐步廢除死刑是政府推動的政策。總統及法務部部長均曾於公開場合中宣示逐步廢除死刑。行政院人權保障推動小組於 2003 年 9 月邀集學者、專家及有關機關之代表成立「人權保障基本法研擬諮詢小組」，該小組 2003 年 9 月下旬起依照「公民及政治權利國際公約」、「經濟、社會及文化權利國際公約」之條文內容為架構，並參採總統府人權諮詢委員會版之「人權基本法草案」及法務部版之「人權保障基本法草案」內容，復參考 2003 年 11 月特別受邀來訪之「國際法學家協會」（International Commission of Jurists）多位代表對本草案內容之意見，歷經 22 次諮詢小組會議及 3 次研討會，完成人權法草案。其中第 8 條明文規定：「任何人之生命權應受法律保護，不得任意剝奪。」、「死刑應予逐步廢除；未廢除前，應依下列

原則處理：一、判處死刑，以對最嚴重犯罪行為之處罰為限；其判決應由法院依行為時有效且符合憲法意旨之法律為之；未經法院依法判決確定之死刑，不得執行。二、被判處死刑者，有權請求依法赦免，對於判處死刑之任何案件，得依法予以赦免。三、未滿十八歲人犯罪者，不得判處死刑或無期徒刑；對懷胎中之婦女不得執行死刑。」、「國家不得以前項各款為理由，推遲或阻止死刑之廢除。」本草案目前交由法務部研議中。

1.3 然而死刑之存廢，攸關國家整個刑事制度之相關配套及人民感受，仍須社會大眾更進一步建立共識。目前國人對於國家代行應報主義之觀念仍強，透過修法立即全面廢除死刑有其事實上之困難。然而改變國人觀念雖需時間，短期內仍可以減少死刑執行之方式進行：我國死刑之執行，已由 2000 年之 17 人，2001 年之 10 人，2002 年之 9 人，2003 年之 7 人，再降至 2004 年之 3 人，明顯有下降的趨勢。

1.4 另一項短期內可行的措施是唯一死刑規定的修正。唯一死刑將應報主義發揮到極致，不分情節輕重，一律判處死刑，不但完全剝奪犯罪人改過自新的機會，也完全剝奪法官於個案中衡量案情作不同處置的權限。我國原有為數不少的唯一死刑規定，但經過刑法數次修正以及懲治盜匪條例的廢止，目前唯一死刑的規定僅剩刑法第 333 條第 3 項前段海盜致人於死罪以及第 334 條海盜罪結合犯。法務部於 2003 年 3 月 5 日、2004 年 3 月 3 日召開 2 次海盜罪之公聽會，擬將該 2 條唯一死刑之規定改採相對死刑。

1.5 另外，就死刑之判決，也應以最慎重的態度面對。涉嫌於 1989 年間強盜殺害前台南市政府教育局社教課長陳震鑾的黃志成，歷經八度被判死刑之後，於 2003 年 6 月台灣高等法院以罪證不足改判無罪。眾所矚目的蘇建和案，臺灣高等法院於 2003 年 1 月 13 日判決無罪，但高檢署不服提起上訴，最高法院於 2003 年 8 月 8 日撤銷原判決，發回更審，現由臺灣高等法院審理中。另一件受到矚目的死刑判決是徐自強案，雖然之前檢察總長提出 4 次非常上訴都遭駁回，司法院大法官於 2004 年 7 月 23 日做出釋字第 582 號解釋，宣告徐自強案所援用的兩則判例違

憲。檢察總長依此再聲請非常上訴，終於為最高法院所接受，撤銷原判決，發回臺灣高等法院重新審理，本案目前仍在臺灣高等法院審理中。

1.6 為符合時代需求，行政院於 2002 年 10 月 9 日通過法務部研擬之刑法暨刑法施行法修正草案，送立法院審議。於立法院司法委員會審議期間，由於提案版本多達三十餘案，審查困難，為凝聚修法共識，法務部主動邀集學者專家整合意見，並促請立法院司法委員會決議主持召開會外協調會，邀請立法委員、行政機關及刑法學者多人共同協力討論。2004 年 5、6 月間歷經 3 次協調會之充分討論，始整合各修正版本，建立修法共識，並於 2004 年 12 月 23 日經立法院司法委員會完成審查。本次修法的主軸是落實「寬嚴並濟的刑事政策」。「寬」的部分，是對短期自由刑的受刑人，不再以傳統的刑罰處罰，而應適當對這類行為人予以轉向，例如以易科罰金、緩刑或其他社區處遇等方式矯正其偏差行為。另外，對於褫奪公權剝奪行為人行使公權資格部分，刪除行使選舉、罷免、創制、複決四權資格之限制，更有利行為人之再社會化及保障人民之參政權。「嚴」的部分，則有提高數罪併罰之期限為 30 年，並對於屢次犯重罪者，限制其假釋，及自首由必減刑改為得減刑等修正。除了寬嚴並濟的刑事政策，本次修法並針對學術與實務界長久以來有爭議之問題，如公務員定義的範圍、心神喪失及精神耗弱之定義、連續犯與牽連犯的廢止、共犯從屬關係等加以修改，以明確其適用範圍。

1.7 國家應以符合人性尊嚴要求之方式對待人民，這對犯罪矯治機構而言尤其重要，國家固得對犯錯之人實施刑罰權，剝奪其一定程度的自由，但該失去自由之人，仍有一定限度之基本人權。基於這樣的要求，政府近年在監所推動以下改革措施：

- 一、為增進便民服務，方便遠途收容人家屬辦理接見，法務部特規劃運用視訊網路傳輸影音方式，辦理收容人遠距接見，並自 2004 年月 2 日起開放全國 47 所矯正機關全面辦理收容人遠距接見服務。
- 二、為積極有效運用法務部監所作業基金歷年提存基金數額，並濟公務預算之不足，法務部 2004 年統籌規劃運用各監所自有作業基金數額，以改善收容人各項生活福利措施、衛生醫療設備及技訓機具設備，以達到照護收容人及訓練

其謀生技能之目的。前項計畫運用於改善醫療及生活設施計 6,852 萬 4,436 元；運用於改善技訓機具設備計 693 萬 4,803 元，以上共計 7,545 萬 9,239 元。

三、為健全矯正機關收容人看護訓練機制，使收容人獲得更好照護，法務部利用培德醫院之醫療資源及場所，聘請中國醫藥大學附設醫院之醫事人力授課，並於培德醫院進行實習，透過標準化之訓練方式培訓收容人取得照顧服務人員執照，除有一技之長外，於訓練結束後移回各矯正機關擔任收容人看護，減輕醫事人員之工作負荷，2004 年共培訓 2 期，共計 60 名收容人，未來亦將持續辦理。

1.8 犯下數起性侵害案件，經法院判決有罪，而在監服刑的楊姓受刑人，於 2001 年參加聯考，錄取台大社工系，由於其服刑已達假釋標準，遂申請假釋，以期能進入台大社工系就讀。然而此事引起各方熱烈關注，正反意見兩極，此次申請最後為法務部駁回。由於保留學籍的期限將要屆滿，楊姓受刑人於 2003 年 3 月第四度申請假釋，又再次引起社會兩極意見，經過數個月的風波，法務部仍然駁回其假釋之申請。

1.9 為避免性侵害案件受刑人於緩刑或假釋期間再度犯案，法務部參酌外國經驗，並參考國內專家學者相關論著及實務看法，於研擬中的觀護法草案，引進電子手鐐、腳扣等科技監控設備，以期確實掌握性侵害案件受刑人緩刑或假釋後的行蹤。這樣的措施有對性侵害受刑人貼上標籤之嫌，且將使其在回歸社會後，仍無法享有隱私權之保障，因而受到人權團體反彈，不過法務部認為此種裝置於手腕或腳踝之訊號發射器，均屬隱密，並不易被察覺，已能兼顧受監控人之名譽，不會有標籤化或妨礙其復歸社會之疑慮。

1.10 受刑人之處遇應符合人性尊嚴之要求，又此項人性尊嚴的要求不應因受刑人屬普通審判或軍事審判而有所不同。為配合軍事審判法的修正，國防部修訂了若干與軍事監所處遇相關之法規，包括「國軍各軍事監所收容人實施軍事訓練之要點」、「各級軍事法院檢察署暨軍事看守所附設勒戒處所辦理觀察勒戒業務改進措施要點」、「軍事看守所管理作業規定」、「軍事監獄假釋審查委員會設置要

點」、「國防部軍事監獄辦理假釋應行注意事項」以及「軍事收容人假釋中付保護管束應行注意事項」，使軍事監所收容人的軍事訓練、勒戒、管理、假釋與保護管束等處遇均有明確的法令遵循，以維護收容人之權益。

§2 人身自由

2.1 人身自由應予保障為舉世服膺之理念，蓋倘個人連身體自由移動的權利都無法擁有，則遑論享有其他權利。人身自由的主要內涵，即是身體不受政府非法侵害，故國家雖有責任發動刑罰權，亦應遵守法律上明文規定的要件限制，以及正當法律程序的要求。我國憲法第 8 條即為對人身自由的保障所做出的程序規定，而依照憲法第 8 條之意旨，刑事訴訟法近年來進行了數次的翻修，就侵害人身自由的強制處分規定，均補充須以令狀為之的程序要件。

2.2 2003 年至 2004 年與人身自由相關的議題除了刑事訴訟法的修正，還有 SARS 所引起的人身自由問題，以及與警察臨檢相關的爭議，以下分別敘述之。

2.3 我國刑事訴訟實務上常有為鑑定被告之心神或身體狀態，將其送入醫院之需要，這對被告的人身自由無疑是項侵害，但原有的規定對於鑑定留置的要件與程序，以及期間之限制均付之闕如。2003 年 2 月 6 日修正刑事訴訟法，補充此一立法上的不足。依新增之規定，鑑定留置應以法官所簽發的鑑定留置票為之；鑑定留置之執行方式大抵比照羈押，由司法警察將被告送入留置處所，該處所管理人員查驗人別無誤後，應於鑑定留置票附記送入之年、月、日、時並簽名，鑑定留置票亦須送交檢察官、鑑定人、辯護人、被告及其指定之親友，執行時若有必要，得命司法警察看守被告；就鑑定留置之期間，預定期間為 7 日以下，但可延長至 2 個月，而鑑定留置期間之日數即視為羈押之日數。

2.4 刑事訴訟實務上另一項重要的強制處分是為鑑定之目的所為之身體檢查。實務上常有為檢驗有無吸食毒品、酒精濃度、比對 DNA 而對被告或犯罪嫌疑人進行抽血，或是其他採集毛髮、唾液、尿液等措施，此均屬對被告或犯罪嫌疑人人身權利之侵害，過去刑事訴訟法對此卻無明確規定。2003 年修正刑事訴訟法即針對此部分增設規定，以補原有法律之不足。依新增之規定，鑑定人因鑑定之必要，得經審判長、受命法官或檢察官出具許可書，檢查身體，甚至可進一步採

集分泌物、排泄物、血液、毛髮或其他出自或附著身體之物，或者是採取指紋、腳印、聲調、筆跡、照相或其他相類之行爲；新增之規定也考慮到實務上司法警察人員即時強制取證之需要，使檢察事務官、司法警察官或司法警察因調查犯罪情形及蒐集證據之必要，對於經拘提或逮捕到案之犯罪嫌疑人或被告，得違反其意思，採取其指紋、掌紋、腳印、予以照相、測量身高或類似之行爲；有相當理由認爲採取毛髮、唾液、尿液、聲調或吐氣得作爲犯罪之證據時，並得採取之。新增訂之規定較諸原有規定已然較爲周延，外國立法例上也有類似規定，惟從人權保障而言，身體檢查對人民權利之侵害實不下於搜索、扣押，應在具備相當理由之必要情況下，由法院以合理方式爲之，始合乎憲法保障人身自由以及比例原則之要求。然而，就事前審查而言，新增訂之規定賦予檢察官核發許可書之權限，亦未要求許可書記載實施方式；就事後救濟而言，對緊急情況之強制取證也未規範法院事後審查之程序，是本次新增規定仍有不足，而有應於日後修法補充之處。

2.5 2003 年春天臺灣爆發 SARS 疫情，中央與地方防疫主管機關採取數項措施以防止疫情擴散，包括強制機場入出境旅客量體溫、對遭感染者強制隔離治療、台北市和平醫院及仁濟醫院之封院、台北萬華大理街萬昌國宅封街等等。惟不論是封院、封街，或是居家隔離，這些措施都是以公權力將人民的行動限制在一定範圍內，從而對人身自由構成強度不等的侵害。然而在行政程序的踐行上，實施這些剝奪人民人身自由的防疫措施，應注意要在事前對相對人有清楚的告知，且在制度上也要有讓法院及時介入審查的設計，人民權利才有保障，這是本次事件在法制面上值得檢討之處。

2.6 2003 年 8 月舉辦花蓮縣長之補選，由於下一場選舉就是 2004 年的總統大選，因此本次縣長補選被視爲總統大選前哨戰，選情空前激烈，各種賄選的謠言也同時流傳開來。內政部爲宣示其查賄之決心，宣布將以優勢警力進駐花蓮縣查緝賄選，以定點防制爲主，配合小區域的巡邏、佈哨，在偏遠地區出入口將採 24 小時的路檢，更在投票日前一夜在重要路口站崗。當時警察職權行使法雖已通過，但尚未施行，前述查賄措施是否合乎司法院大法官釋字第 535 號解釋之要求：實施臨檢之路口、村落、車輛是否屬「已發生危害或依客觀、合理判斷易生危害」；

受臨檢之人是否屬「有相當理由足認其行為已構成或即將發生危害者」；本次事件的路檢、盤查之實施是否符合比例原則，有無逾越達成目的之必要限度，均引起相當的爭議與熱烈的討論。

2.7 因應司法院大法官釋字第 535 號解釋有關警察人員不得任意對人民實施臨檢之解釋意旨，2003 年 6 月 25 日制定公布「警察職權行使法」，並自同年 12 月 1 日正式施行。該法所規範之警察職權甚廣，包括以錄音、錄影、目視、甚至遴選線民等方式蒐集資料以防止犯罪，以及約談、定期查訪，還有對緊急情況的即時強制措施。不過其中對人民人身自由權利最直接相關者，仍屬有關臨檢之規定。依該法之規定，警察行使職權，尤其是實施臨檢盤查時，必須遵守一定要件及程序，不得恣意為之。例如第 3 條第 1 項規定，警察行使職權不得逾越所欲達成執行目的之必要限度，且應以對人民權益侵害最少之適當方法為之；第 4 條規定，警察行使職權時，應著制服或出示證件表明身分，並應告知事由；如有未依此項規定行使職權者，人民有拒絕之權利；第 6 條規定，警察臨檢盤查人民身分，必須合理懷疑人民有犯罪之嫌疑或有犯罪之虞等情況；對公共場所、路段及設置管制站實施臨檢盤查，必須經分局長或其相當職務以上長官之指定，且應以防止犯罪、處理重大公共安全或社會秩序事件而有必要者為限；警察進入公眾得出入之場所，應於營業時間為之，並不得任意妨礙其營業；第 7 條規定對無法查證身分者，警察得將其帶往勤務處所查證之時間，自攔停起不得逾 3 小時，並應立即向該管警察勤務指揮中心報告及通知其指定之親友或律師；第 8 條規定對已發生危害或依客觀合理判斷易生危害之交通工具，得予以攔停，並要求駕駛人或乘客出示證件、檢查車輛資料、以及要求駕駛人接受酒精濃度檢測；以及第 29 條規定，民眾認為警察行使職權有侵害其利益，可當場表示異議，並依法提起訴願等行政救濟。該法之制訂對人民權利之保障顯有進步，惟其是否真能有效防止警察不當行使職權，其提供人民救濟程序之規定在實務上是否可行、成效如何，仍有待進一步觀察。

2.8 有關檢肅流氓條例之執行概況，經統計 2004 年警察機關蒐證提報初審之流氓計有 1,721 人，其中經複審認定為「情節重大流氓」者計有 728 人，認定為「一

般流氓」應予書面告誡者有 727 人，認定率為 86.9%；經複審認定為「情節重大流氓」或輔導期間再有流氓行爲，移送法院治安法庭審理者計有 797 人，同年經法院審理裁定交付感訓處分確定者計有 557 人，裁定不付感訓處分者計有 268 人（含駁回移送 8 人），裁定感訓率為 67.5%。經法院發交由警察機關解送感訓處所執行感訓處分者計有 283 人。另依該條例認定之流氓，均由警察機關依該條例第 4 條規定予以列冊輔導與監管，並由警勤區佐警及刑責區偵察佐隨時掌握其住居、工作情形及相關不法活動狀況；現有列管流氓 4,253 人，其中「情節重大流氓」2,449 人、「告誡輔導流氓」1,360 人、「結訓輔導流氓」444 人。惟檢肅流氓條例存廢及修正與否之檢討，若分別從人權保障觀點及維護社會秩序觀點出發，或會有不同結論，尚待未來進一步思辯。

2.9 在大陸偷渡犯的查緝方面，內政部賡續督策警察機關加強各該轄內都會區之娛樂場所、工廠、工地清查、查緝，並加強國境證照查驗工作。2003 年初至 2004 年底年計查獲大陸偷渡犯 3,955 人、雇主 772 人、仲介 243 人，較 10 年前每年 5,000 人而言，已有顯著之減少。惟大陸偷渡犯雖非我國國民，其身爲人的尊嚴仍不得任意侵犯，對大陸偷渡犯之清查、查緝屬於對其人身自由的限制，而仍應踐行正當法律程序，以符合保障人權之要求。

§3 居住與遷徙自由

3.1 人身自由不僅是消極地不受拘束，還包括積極地依自己所欲而移動，即為居住遷徙之自由。隨著國與國之間交流頻繁，此項權利關注的焦點已不限於本國國民，而擴及於身處我國領土內，卻不具我國國籍的外國人、無國籍人。這些不具我國國籍的人或為自願、或為被迫，或僅為暫時停留、或是長期居住，甚至有成為我國國民之打算，不論何種情況，其權利均有保障的必要。因此，關於此類制度設計，應考量如何對其有適當的照顧，保障其人性尊嚴。

3.2 我國於威權時期設有「黑名單」，使許多異議份子滯留海外無法回國，侵害其居住遷徙自由甚鉅。這項措施於解嚴之後，仍遺留在國家安全法第 3 條出入境須經許可的規定中，雖然國家安全法歷經數次修正，但是出入境許可的規定依舊存在。

3.3 1996 年「黑名單人士」即現為國策顧問的黃文雄先生未經許可便闖關入境，被依違反國家安全法提起公訴，經台北地方法院判決有罪，上訴第二審時法官就國家安全法第 3 條的規定向司法院大法官聲請釋憲，大法官於 2003 年 4 月 18 日作出釋字第 558 號解釋。

3.4 大法官首先指出，憲法第 10 條規定人民有居住、遷徙之自由，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括入出國境之權利。人民為構成國家要素之一，從而國家不得將國民排斥於國家疆域之外。於臺灣地區設有住所而有戶籍之國民得隨時返回本國，無待許可，惟為維護國家安全及社會秩序，人民入出境之權利，並非不得限制，但須符合憲法第 23 條之比例原則，並以法律定之。

3.5 就本案的國家安全法規定，大法官認為在動員戡亂時期這樣的規定是符合當時情勢的，但是終止動員戡亂時期及解除戒嚴後，國家法制自應逐步回歸正常狀態。立法機關盱衡解嚴及終止動員戡亂時期後之情勢，已有制定入出國及移

民法，並於 1999 年 5 月 21 日公布施行。然而國家安全法第 3 條第 1 項仍泛指人民入出境均應經主管機關之許可，未區分國民是否於臺灣地區設有住所而有戶籍，一律非經許可不得入境，並對未經許可入境者，依同法第 6 條予以刑罰制裁，違反憲法第 23 條規定之比例原則，侵害國民得隨時返回本國之自由。國家安全法上揭規定，與首開解釋意旨不符部分，應自立法機關基於裁量權限，專就入出境所制定之法律相關規定施行時起，不予適用。在司法院釋字第 558 號解釋之後，過去的黑名單制度已就此煙消雲散，不過黃文雄仍因入境時沒有戶籍，亦無住所，不符該號解釋之意旨，仍遭台灣高等法院判決有罪確定。

3.6 2003 年 2 月 6 日修正入出國及移民法第 6 條之規定。原有之規定列舉出 9 款應不予許可或禁止出國之事由，包括：一、經判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢者。二、因案通緝中，或經司法或軍法機關限制出國者；三、有事實足認有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑者；四、涉及內亂罪、外患罪重大嫌疑，經權責機關通知限制出國者；五、涉有重大經濟犯罪或重大刑事案件嫌疑，經權責機關通知限制出國者；六、役男或尚未完成兵役義務者。但依法令得准其出國者，不在此限；七、護照、航員證、船員服務手冊或入出國許可證件係不法取得、偽造、變造或冒用者；八、護照、航員證、船員服務手冊或入出國許可證件未依第四條規定查驗者；九、依其他法律限制或禁止出國者。該條另有主管機關不予許可或禁止出國的決定應以書面通知相對人，以及因前述第 3 款或第 4 款之事由無法出國者，經社會公正人士組成的審查委員會同意後，可以出國之規定。

3.7 新修正的入出國及移民法第 6 條則增設以下規定，使對於人民權利的保障以及出入境管理之法制更形完整。修法重點有三：第一是對少年的保護：受保護管束之人經少年法院法官或檢察署檢察官同意後，不適用前述九款規定，且為保護少年，對少年的通知不得以公告之方式為之；第二是通知的方法：對於通緝被告之通知，得以公告為之；第三是程序與組織方面的補充：包括授權主管機關訂定審查委員會之組織及會議事項之規定。另外，重大經濟犯罪及重大刑事案件的認定標準，應由主管機關會同法務部訂定公告，以求範圍具體明確，此標準

現由內政部警政署入出境管理局研議中。

3.8 依入出國及移民法第 36 條規定，外國人受驅逐出國處分而尚未辦妥出國手續、非法入國或逾期停留、居留、受外國政府通緝或其他在事實上認有暫予保護之必要者，得強制收容。為確實維護及保障受收容人之人權，內政部特別督促各縣市警察局積極辦理遣送事宜。依三峽外國人收容所統計，被收容人在收容所收容期間，2001 年平均收容日數約為 88 日，2002 年平均收容日數降為 53 日，2003 年平均收容日數已降為 42.69 日，2004 年平均收容日數再降為 41.26 日，已有顯著改善。

3.9 為落實大陸配偶「生活從寬」政策，於 2003 年底修正台灣地區與大陸地區人民關係條例第 17 條之 1 規定，大陸配偶結婚後得以「團聚」之方式申請來台，以符合家庭倫常及人道精神；大陸配偶結婚滿 2 年或已生產子女後，得申請在台「依親居留」，即可在台長期居住；依親居留滿 4 年，且每年在台灣居住逾 183 日者，得申請在台「長期居留」，即無居留期間之限制。

3.10 為配合以上政策，內政部正檢討修正「大陸地區人民進入台灣地區許可辦法」，放寬大陸地區配偶在台停留措施。探親部分，大陸地區配偶經許可在台灣地區長期居留，其在大陸之父母可申請來台灣地區探親，停留期限為 1 個月，可再延期 1 個月，每年總停留期限不得逾 2 個月；團聚部分，大陸地區人民與台灣地區人民結婚，即可以團聚事由申請來台，經面談通過後，可在台停留 6 個月，必要時可申請延期，每次延期不得逾 6 個月，每次來台總停留期間不得逾 2 年；探病部分，大陸地區配偶經許可在台灣地區依親居留或長期居留，其在大陸地區之父母得申請進入台灣地區探病，停留期間為 1 個月。

3.11 另於 2004 年 4 月 8 日修正公布「大陸地區人民在台灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法」，將原本「停留（探親、團聚）→居留→定居」三階段，配合新法調整為「團聚→依親居留→長期居留→定居」四階段，同時調整以下措施：第一，原排配中等待配額之大陸配偶，凡符合結婚滿兩年或已生產子女之要件，

得申請轉換為依親居留，取得依親居留證；持有依親居留證即可享有健保、銀行開戶、申請駕照等生活機能；第二，依親居留證效期為 2 年，並得同時發給 6 個月效期之逐次加簽出入境證件，長期居留證效期為 3 年，並得同時發給多次出入境證件，持證者在有效期內可自由出入境，出境時加簽或查驗即可，不必申請換發出入證，可有效簡化往來手續。

3.12 難民因政治、種族或宗教等理由，恐懼受迫害，而主動離開，或不願返回其國籍國或原居住國。基於人道關懷，先進國家往往提供難民庇護措施，以使難民受有妥善照顧。行政院研究發展考核委員會依據行政院人權保障推動小組決議，決定推動制定難民法，建立難民庇護制度，並以內政部與外交部為共同主辦機關。嗣經內政部邀集各機關代表及學者專家取得共識，建議制定專法，並將聯合國「1951 年難民公約」(Convention relating to the Status of Refugees) 及「1967 年難民地位議定書」(Protocol relating to the Status of Refugees) 主要條文納入我國難民地位法草案，作為我國建立難民制度依據，以符合國際公約標準。該草案經討論定案後，將由外交部與內政部共同會銜呈報行政院核定，再送請立法院審議。

3.13 為加強對人口販運被害人之保護，內政部警政署現將人口販運之被害人與一般大陸偷渡犯區隔收容，並為改善人口販運被害人之收容環境，於該署大陸地區人民宜蘭處理中心第二收容所內，闢設人口販運被害人收容專區，提供合乎人道的環境。除為安全之必要所設之外圍阻絕設施外，中心內部採開放式空間設計，俾使人口販運被害人得以在此收容環境下，靜候遣返。

§4 秘密通訊自由

4.1 1997年7月14日通過並公布施行的通訊保障及監察法(以下簡稱本法),將政府對人民的監聽行為加以法制化,納入一般的司法體系中,藉以落實對人民秘密通訊自由的保障。而年度通訊監察報告的公布,則可以幫助人民清楚認識自身所處的資訊通訊環境和政府執行通訊監察工作的運作實況,以及自身所享有的秘密通訊自由程度。

4.2 根據現行之通訊保障監察法,係規定在偵查期間由檢察官審核及核發通訊監察書,不須經由法院審核。惟檢察官之基本任務乃是職司犯罪偵查工作,前揭由檢察官審核及核發通訊監察書,且不需法院審核之制度,其運作不免令人出現球員兼裁判之聯想。而且,在檢察官逕依職權核發通訊監察書時,並無任何擔任客觀審核工作以確保其核發通訊監察書品質之第三者可言,亦不免遭致外界提出檢察官是否濫權之質疑。法務部斟酌上述理論缺陷和實際運作需求,並且考量避免因偵查中通訊監察書由檢察官核發而造成外界不必要之誤解,使檢察官執行查賄、肅貪及掃黑等工作時,其偵查起訴成效反而遭到不必要的扭曲或抹滅,乃自92年間起,積極推動通訊監察書核發之修法工作,擬將偵查中通訊監察書之核發權力,交由法官行使,這將是我國刑事訴訟制度繼羈押權、搜索權回歸法院之後,在強制處分權領域中所出現的重大變革。通訊監察書交由法官核發的制度變革之議,在學理上將使人權保障之基本理念得以落實,再者,倘能進而建立各級法院應設立「偵查法官」或「預審法官」負責核發通訊監察書的制度,亦將使通訊監察制度之運作在法律執行和人權保障兩者之權衡,更趨於完善周延。至於在通訊監察書核發權力至法院之後,是否仍須賦予檢察官在必要時得採行「緊急監聽」措施之職權,亦在上述理念下一併進行權衡和考慮。同時,對負責案件審理的法官來說,多數也認為此一政策改革方向正確,將使人權保障更見落實,因而司法院亦樂觀其成,並且建議應增加法官人力,以便負擔隨著通訊監察書核發權力之移轉而增加的司法業務。再者,司法院並建議修法明定在未取得通訊監察書即逕行通訊監察所得的證據,不具證據能力,不能作為指證被告犯罪的證據,此

一修正意見較先前新修正的「刑事訴訟法」和實務運作所採之「權衡理論」，更為嚴格，對於秘密通訊自由此一基本人權保障來說，將產生重大之程序保障意義。惟因目前各個相關部會彼此之間對法務部所提出之通訊保障及監察法修正條文草案，尚有不同意見有待整合，所以此項修法工作仍持續推動及協調中。

4.3 自通訊保障及監察法通過實施以來，歷年檢察官核准進行通訊監察之比率雖均高達 99%以上，此一高核准比率結果之由來，主要乃導因於通訊監察僅得對涉及犯通訊保障及監察法第 5 條第 1 項各款所規定之罪名實施之。上述規定之內容，則多屬罪質、罪刑較重之案件，而屬於此種類型之案件，多數於實施通訊監察前，即由檢察官分案指揮司法警察機關進行相關之偵查作為，因此，若有執行通訊監察之必要時，往往由檢察官自行核發通訊監察書，或者指揮司法警察機關按承辦檢察官之要求事項，蒐集相關事證後，再聲請承辦之檢察官核發通訊監察書。所以，在此種案件類型下，通常在核發通訊監察書之前，檢察官和其所指揮之司法警察（官）間，絕大多數已有應該執行通訊監察之共識，因而司法警察（官）聲請核發通訊監察書時，核准之比例當然較高。再者，若與歐美等相關法制健全之其他國家互相比較，我國之核准比例，並非偏高。倘若能夠配合移轉核發通訊監察書的職權於法院此一制度，相信此一有關核准進行通訊監察之比率是否偏高的疑慮，應能適當化解。

4.4 通訊保障及監察法暨其施行細則公布施行後，對於警察機關之執法，亦有落實人權保障之正面影響。警察機關執行通訊監察之案件，均需依該法暨其施行細則規定辦理，該法既然係為保障人民秘密通訊自由不受非法侵害，並確保國家安全，維持社會秩序而制定，在該法基本精神之約束下，警察機關依法執行其維持公共秩序、保護社會國家安全以促進人民福利的任務時，對於有事實足認被告或犯罪嫌疑人有違反該法第 5 條第 1 項各款所列罪嫌之一，並危害國家安全或社會秩序情節重大，而有相當理由可信其通訊內容與本案有關者，必須是在不能或難以其他方法蒐集或調查證據之案件時，始得向檢察官聲請核發或由檢察官或法官依職權核發通訊監察書，依法執行通訊監察。對於直接面對人民秘密通訊自由保障的第一線警察機關而言，通訊保障及監察法之通過實施，正是落實法治國家

警察執行任務必須以人權保障為前提的重大象徵。

4.5 為偵查犯罪，發現真實，並合理考量被害法益與保障人民秘密通訊自由權利兩者之平衡，內政部警政署於 2004 年 8 月 26 日修訂「警察機關執行通訊監察管制作業要點」，明確規範並嚴格要求各警察機關對所屬簽報執行通訊監察之案件，均須遵循相關法令嚴格審核、管制，並且於通訊監察結束後，嚴格落實執行通訊保障監察法中有關通知受監察人之規定，並填報通訊監察案件績效統計月報表。其次，內政部警政署於 2004 年 4 月 8 日修訂「內政部警政署執行民營行動及固網電信通訊監察作業規定」，據以落實依法執行民營行動及固網（台灣固網及新世紀資通）電信通訊監察作業流程，並統一各警察機關受理民營行動及固網通訊監察作業之處理模式，俾防止弊端產生。再者，有鑑於通訊監察所得之資料如何保管和運用，乃屬保障人民秘密通訊自由此一領域中不可或缺之一環，因此內政部警政署於 2004 年 4 月 26 日訂頒「警察機關執行通訊監察所得資料保管處理規定」，作為各警察機關執行保管、處理通訊監察所得資料之依據，俾落實通訊監察之管制，確保人民秘密通訊自由與隱私權益。為貫徹通訊保障及監察法維護受通訊監察對象權益之規定，內政部警政署並於 2004 年 5 月 13 日訂頒「警察機關執行通訊監察完畢通知受監察人應行注意事項」，以落實貫徹透明化原則，降低外界對警察機關執行通訊監察之疑慮，確實執行通訊監察完畢後，通知受監察人之義務；另外，各級檢察機關得隨時督導警察機關通訊監察執行情形，最高法院檢察署亦得直接透過網路傳輸專線，隨時查核執行中之通訊監察案件有無依法核發通訊監察書或逾期監察之情形，以杜絕各種違法之通訊監察，以上所舉從通訊保障及監察法執行層次規範警察機關作為之行政機關內部控管措施，大體而言，均以維護憲法明文保障之人民秘密通訊自由權利為最終考量。

4.6 為防範不法人士基於犯罪或不軌意圖破壞或蓄意干擾電信設施，交通部電信總局於 2004 年 8 月分別抽查四家固網公司之電信機房、路邊交接箱及住戶電信配線箱（室）張貼宣導貼紙之辦理情形。2004 年 12 月並由電信總局北、中、南三區電信監理站同時查核中華電信公司路邊交接箱監控及上鎖事宜。交通部將持續由電信總局督導及查核電信業者電信設備，防止電信設備被破壞與蓄意利用，

透過維護電信設備正常運作之方式，維護人民不受外力干擾之秘密通訊自由。

4.7 在網際網路科技普及為人民日常生活通訊和交易之重要管道之後，如何才能確保人民秘密通訊自由此一基本憲法價值不受侵蝕，便成為當代不可迴避的人權保障議題。為強化資訊安全，落實人民秘密通訊自由之保障措施，交通部電信總局積極推動強化電信通訊業者和行政管制機關資訊安全理念和警覺之工作。交通部電信總局分別於2004年10月間與中華民國資訊安全學會，2004年6月間與中華民國資訊安全學會及財團法人電信技術中心，2003年8月與中華民國資訊安全學會，2003年11月間與中華民國資訊安全學會、財團法人電信技術中心等，共同舉辦多場電信事業資通安全研討會，以強化電信事業業者及電信總局局內員工資通安全觀念，藉由觀念之深植和轉化，攜手合作共同營造資通訊安全體系完整且運作良善之網際網路環境，以便在現代網際網路科技迅速發展的脈絡下，依然能夠保障人民受憲法保障之秘密通訊自由此一基本權利。

§5 隱私權

5.1 在遵守法治國基本原則的福利社會中，政府爲了儘可能提供人民最多的服務，以實現福利國的理想，遂成爲規模最龐大的資料蒐集者，也是規模最龐大的資料保管者。然而，由於司法院大法官已經透過釋字第 585 號、第 586 號及第 587 號等各項解釋文的內容，將「隱私權」、「資訊自主權」及「人格權」等列爲屬於憲法第 22 條所定應受保障的人民基本權利，所以，當政府部門蒐集、處理或利用個人資料時，不可不注意應對人民所擁有之上述與資訊有關的基本權利加以保護。簡言之，個人資料保護法制首重人格權的保護，而隱私權則是人格權極爲重要的一環，無論是通訊隱私、消費資訊隱私、財務資訊隱私、保險資訊隱私、健康或醫療資訊隱私等，均屬之，因此，透過資訊保護相關法制所規定的各項措施及其落實，避免公部門和私部門於從事個人資料蒐集、利用和處理行爲時，侵害人民或當事人的人格權或隱私權，可以說是現代法治國家不可迴避之基本任務。

5.2 有鑑於近來發生諸多個人資料外洩事件，甚至被詐欺集團利用作爲犯罪工具，嚴重侵害民眾隱私權益，釀成嚴重之個人基本權利侵害狀況，而衡諸現行電腦處理個人資料保護法之規定，適用該法之非公務機關，僅限於徵信業、醫院、學校、電信業、金融業、證券業、保險業及大眾傳播業等八類行業，以及經法務部會同中央目的事業主管機關指定之事業、團體或個人（例如期貨業、中華民國人壽保險同業公會、中華民國產物保險同業公會及台灣更生保護會、百貨量販業、不動產與人力仲介業等），以致形成許多非屬上開行業或團體之民間公司或個人，任意蒐集或盜賣個人資料，卻不受該法規範之法律漏洞。因此，法務部擬具「電腦處理個人資料保護法修正草案」報請行政院核轉立法院審議，惟因第 5 屆立法院屆期不予續審，法務部部業已經由行政院重行送請審議中，期能敦促立法院因應現代科技趨勢，早日通過合乎隱私權保護理念之法律修正案。

5.3 交通部電信總局於 2003 年 3 月針對電信市場主要之十大業者（包含固網、行動電話及 PHS 業者），根據 2002 年 9 月所擬訂之「電信事業配合電腦處理

個人資料保護法辦理情形自評表」辦理複評措施，以實地查核加強督導電信事業個人資料之保護作業。接著，交通部電信總局於 2004 年 5 月針對行動電話業者個人資料之保護及控管機制進行實地複評，並公佈結果，2004 年 12 月則開始針對電信事業之門市及客服部門進行不定期查核，以強化資料保護相關工作之業者管理制度。

5.4 爲了避免個人通訊消費資訊之揭露，造成資訊隱私受侵害之後果，電信總局於 2004 年 9 月完成推動電信帳單部分隱碼措施，以保障國人之通訊隱私和資訊隱私權。其次，電信總局亦加強督促業者於營業規章內明定個人資料保護規定及建立更完善之消費者申訴制度，並持續督促業者建立消費者申訴專線及稽核制度。

5.5 有鑒於電信客戶個人資料外洩案陸續發生，電信總局乃邀集電信業者研商建立補償措施，並對因管理疏失導致客戶個人資料外洩事件之電信業者，依法從重處分，同時，電信總局也督責電信業者追究不法員工之民事賠償責任及直接主管之連帶責任。

5.6 在金融機構跨業整合之趨勢下，有關個人金融資訊或財務資訊保護，已經成爲晚近之重要議題。爲尊重個人之資料自主和控制權利，「金融控股公司法」參酌「銀行法」第 48 條規定及「電腦處理個人資料保護法」之立法精神，於「金融控股公司法」第 42 條規定金融控股公司及其子公司對於客戶個人資料、往來交易資料及其他相關資料，應保守秘密。同時，該條並規定主管機關得令金融控股公司及其子公司就其應保守秘密資料訂定相關書面保密措施，並以公告、網際網路或主管機關指定之方式，揭露保密措施之重要事項。同法第 43 條又規定金融控股公司與其子公司及各子公司間業務或交易行爲、共同業務推廣行爲、資訊交互運用或共用營業設備或營業場所之方式不得有損害其客戶權益之行爲。根據上舉規定，93 年 11 月 19 日行政院金融監督管理委員會修正發布「金融控股公司之子公司進行共同行銷時之相關規範」時，更進一步強化個人資訊隱私權保護之理念，於該規範中規定消費者與金融機構首次往來契約中，有關個人資料是否提供金融

機構為共同行銷使用，消費者之意思表示由原「默示」改為「明示」之方式處理，最重要的是其並須經消費者在該條款上簽名表示後始生效力，而且，消費者有權選擇提供「基本資料」或「帳務、信用等資料」，亦可依金融機構告知或約定之方式隨時要求停止資料使用；另為降低客戶資料外流之可能性，上開規範亦增訂限制金融控股公司集團內進行共同行銷，於揭露、轉介或交互運用客戶基本資料時，其身分證統一編號及出生日除供作為電腦程式交叉比對之工具外，不得顯示於使用者端任何產出資訊；客戶亦可透過金融機構之公告或網際網路了解交互運用客戶資料之保密措施及得知個人資料運用之子公司名稱。

5.7 為保障消費者之個人資料及財務資訊不受侵害，行政院金融監督管理委員會檢查局於執行金融檢查業務時，將受檢之金融控股公司與其子公司是否切實遵照依金融控股公司法第 43 條規定訂定之共同業務推廣之資訊交互運用自律規範，以及是否遵守行政院金融監督管理委員會發布之「防杜人頭帳戶金融機構應切實辦理事項」，列為查核重點，以確保金融機構切實做到全行客戶資料保密，落實內部控管機制，及執行確認客戶身分原則，以確保客戶資料安全。行政院金融監督管理委員會另外亦函請掌握絕大多數消費者金融資訊和財務資訊的財團法人金融聯合徵信中心，加強資料查詢之安控及保密，如發覺違規事實，即採取處分措施，並列為金融檢查之查核重點，以求全面提升保護資訊隱私權之功能。

5.8 為充分保障投資人之財務隱私權，行政院金融監督管理委員會除已依行政程序法第 46 條及電腦處理個人資料保護法相關規定辦理外，於其主管法規中亦訂有應予保密之規定，如證券商管理規則第 34 條或期貨商管理規則第 31 條規定，證券商受託買賣有價證券或期貨商從事期貨交易，對於所取得客戶之相關資料如姓名、住所及通訊處所、職業及年齡、資產之狀況、投資經驗、開戶原因等，應予保密，而且於其他證券暨期貨相關法令中亦有要求注意保密。至於在保護保險消費大眾的健康資訊或醫療資訊隱私權方面，行政院金融監督管理委員會規定：

- (1) 保險公司查閱被保險人相關醫療紀錄及病歷資料。
- (2) 中華民國產物保險及人壽保險商業同業公會將投保資料建立電腦連線，以作為其會員公司受理被保險人投保時之核保參考。
- (3) 保險公司因業務需要，對要保人或被保險人之個人資

料，有為蒐集、電腦處理或國際傳遞及利用者，得依電腦處理個人資料保護法相關規定辦理等項，均需經要保人（被保險人）書面同意。

5.9 對於納稅義務人之課稅資料應予保密，稅捐稽徵法早已有明文規定，此為保障個人財務隱私權之具體落實。依現行稅捐稽徵法第 33 條規定：「稅捐稽徵人員對於納稅義務人提供之財產、所得、營業及納稅等資料，除對下列人員及機關外，應絕對保守秘密，違者應予處分；觸犯刑法者，並應移送法院論罪：(1) 納稅義務人本人或其繼承人；(2) 納稅義務人授權代理人或辯護人；(3) 稅捐稽徵機關；(4) 監察機關；(5) 受理有關稅務訴願、訴訟機關；(6) 依法從事調查稅務案件之機關；(7) 經財政部核定之機關與人員；(8) 債權人已取得民事確定判決或其他執行名義者。稅捐稽徵機關對其他政府機關為統計目的而供應資料，並不洩漏納稅義務人之姓名或名稱者，不受前項之限制。第 1 項第 4 款至第 7 款之機關人員及第 8 款之人，對稽徵機關所提供第 1 項之資料，如有洩漏情事，準用同項對稽徵人員洩漏秘密之規定。」另同法施行細則第 9 條並規定：「稅捐稽徵機關依本法第 33 條第 1 項規定，向有關機關及人員提供資料時，應以密件處理，並提示其應予保密之責任」。因此，對於納稅義務人之財產、所得、營業及納稅等資料之保護，已有周詳而具體之規定，而為落實上開規定，財政部亦積極督導各稅捐稽徵機關及財稅資料中心確實依規定辦理，以保障納稅義務人之權益。

5.10 近年來電腦資訊建設蓬勃發展，各項稽徵作業亦朝電子化作業方向規劃，以有效提升便民服務效率，例如網路報稅、配合個人綜合所得稅結算申報提供查詢課稅年度之所得資料及個人欠稅、退稅資料之線上提供等，均屬之。基於前述稅捐稽徵法及「電腦處理個人資料保護法」之規定，除確實透過自然人憑證或經財政部核准使用之電子憑證之檢核機制外，併訂定相關書面保密措施，以確保不致發生資料外洩之情事。

5.11 因應稽徵機關人力不足現況，以及配合行政院人事行政局推動業務委託民間辦理方案之實施，政府就部分資料之建檔、核對、整理作業採取委外處理方式，針對資料保密部分，均要求應於委外契約內容中明訂保密條款，以確實要求

承包廠商遵守資料保密義務。

5.12 有鑑於國內社會大眾對於保障醫療資訊安全與病歷隱私的意識日漸抬頭，和健康資訊或醫療資訊隱私相關的主張，已成為現代醫療體系中最受重視的課題之一。行政院衛生署為提昇醫療服務品質、保障資料所有者權益及個人健康資訊安全，除持續要求醫事機構及醫事人員應遵守醫事相關法律之規定，不得無故洩漏病人病情外，並於 2004 年完成之「醫療資訊安全與隱私保護綱領」，以便醫事機構處理醫療資訊業務時能有所依循。

5.13 電腦處理個人資料保護法第 8 條規定「公務機關對個人資料之利用，應於法令職掌必要範圍內為之，並與蒐集之特定目的相符。但有以下情形之一者，得為特定目的外之利用，包括：法令明文規定者；正當理由而僅供內部使用者；維護國家安全者、增進公共利益者；當事人之生命、身體、自由、或財產上之急迫危險者；防止他人權益之重大危害而有必要者；學術研究而有必要，且無害於當事人之重大利益者；有利於當事人權益者；當事人書面同意者」，中央健康保險局根據上開規定，要求特約醫療院所為向中央健康保險局申報醫療費用，檢送相關保險對象就醫資料，至於若有其他單位（例如警政署、勞保局、行政執行處、國稅局、法院等單位）因應其各該業務之需要，請求中央健康保險局提供前開資料時，在作業慣例上均請該等單位以機密方式作業，以維護保險對象之資訊隱私，另外，中央健保局並提醒該等單位，其所提供之資料係特約院所之申報醫療費用資料，相關診斷及詳細就醫或罹病情形，仍應洽詢相關醫事服務機構。中央健康保險局每月約提供上開單位約 360 餘件左右之資料。全民健保保險對象之就醫資料，原係以全民健保之相關事項做為特定目的，而從保障人民資訊隱私權之觀點來看，電腦處理個人資料保護法第 8 條所規定之例外情形，是否適宜做為上舉提供健保相關資料予其他機關或單位之依據，仍不無檢討改進之空間。因此，針對電腦處理個人資料保護法第 8 條之但書規定，法務部於此次修訂電腦處理個人資料保護法時，已於草案中予以修正，未來將透過立法嚴格限制個人資料作特定目的外利用之情形，且「醫療資料」更列為特種資料作更嚴格之保護。

5.14 在傳播管道發達的現代社會中，媒體經常是侵害個人隱私的主要問題來源之一。我國媒體相關法制在個人隱私權益之保護方面，亦有規範，例如廣播電視法第 23 條規定「對於電臺之報導，利害關係人認為錯誤，於播送之日起，15 日內要求更正時，電臺應於接到要求後 7 日內，在原節目或原節目同一時間之節目中，加以更正；或將其認為報導並無錯誤之理由，以書面答覆請求人。前項錯誤報導，致利害關係人之權益受有實際損害時，電臺及其負責人與有關人員應依法負民事或刑事責任。」，此一規定之立法意旨在糾正廣電媒體錯誤之節目或廣告，明定利害關係人有要求廣電媒體更正之權利，並課以廣電媒體限時更正或答覆之義務，同法第 24 條規定「廣播、電視評論涉及他人或機關、團體，致損害其權益時，被評論者，如要求給予相等之答辯機會，不得拒絕。」，其立法目的在於保障被評論者之權益，課以媒體給予相同答辯機會之義務，有線廣播電視法及衛星廣播電視法亦有類似規定。廣電媒體產業主管機關行政院新聞局，均力求儘量忠實執行上述法令，以達成保障人民隱私權之基本要求。

5.15 在個人資料保護方面，現行法令規定廣播電視媒體為個人資料之電腦處理、蒐集、利用或國際傳遞，應依「電腦處理個人資料保護法」及「大眾傳播事業處理個人資料管理要點」之相關規定申請登記並取得執照。同時，廣播電視事業應指定專人依個人資料檔案安全維護計畫辦理安全維護事項，以確保個人資料檔案之安全。廣電媒體產業處理個人資料之中央目的事業主管機關行政院新聞局，在日常執法過程中，亦力求上述規範之落實。

§6 宗教自由

6.1 我國憲法第 13 條規定：「人民有信仰宗教之自由」，憲法第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」此 2 條文宣示憲法對人民信仰宗教自由的尊重與保障。換言之，信仰自由乃人民的基本權利，人民有信仰與不信仰任何宗教的自由，及參與或不參與宗教活動的自由；國家不得對特定的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。傳統上我國對宗教信仰與宗教活動一向未有高密度的規範限制，主要的爭議案例發生在新興宗教設立、因信仰因素拒絕服兵役、寺廟管理程序、宗教團體的法人地位等情形。

6.2 近年來我國對宗教團體的設立登記採取開放政策，新興宗教依人民團體法或民法相關規定，申請籌組為社團法人或財團法人者，如該宗教之設立目的、宗旨、教義、儀軌、經典等無違反相關法令規定者，及並無不予許可之事由者，基於宗教自由的原則，由內政部予以核准設立。內政部同時委請學者研究，建立許可宗教團體設立登記的準則機制，符合這個準則標準，即准予設立。在開放宗教團體設立登記的政策下，登記立案的宗教團體快速增加，目前我國立案的宗教共計 26 個宗教，其中包含：佛教、藏傳佛教、道教、基督教、天主教、回教、理教、天理教、軒轅教、巴哈伊教、天帝教、一貫道、天德教、耶穌基督後期聖徒教會（俗稱摩門教）、真光教團、世界基督教統一神靈協會（俗稱統一教）、亥子道宗教、中國儒教會、太易教、宇宙彌勒皇教、彌勒大道、中華聖教、先天救教、黃中、山達基、玄門真宗，其中山達基、玄門真宗分別為 2004 年新設立。

6.3 過往曾有「耶和華見證人」此一教派信徒，因宗教信仰而拒服戰鬥訓練，從而被判處徒刑者。此等不合乎世界潮流案例，經「耶和華見證人」信眾多人自 1997 年起先後聲請釋憲的結果，雖 1999 年 10 月 1 日的司法院釋字第 490 解釋認為「兵役法」第 1 條、「兵役法施行法」第 59 條第 1 項及第 2 項並未牴觸憲法，但當時有兩位大法官提出不同意見書，認為應提供替代役給因宗教理由拒服兵役的信

徒作選擇。嗣後 2000 年替代役制度實施，即開放給因宗教因素不適服兵役者申請，且根據替代役實施條例，經內政部審核確為因宗教因素拒受軍訓的替代役男，可以直接分發服役單位，不必參加為期 5 周的入伍訓練，從此宗教信徒將不致再因謹守教義戒律而遭科刑，漸與先進國家法制同步。

6.4 南投縣三育國中學生所屬教派規定周五日落後、周六日落前不得從事宗教以外的活動，而 2002 年首次舉辦的國中生基本學力測驗定於 5 月 11、12 日兩日，其中 5 月 11 日適逢周六，該校為學生提出陳情，要求尊重人民遵行宗教教義之權，教育部為尊重人民信仰自由權，同意該校參加學測的教友應考學生以試辦方式「入闈」，待當天宗教敬拜活動結束後，開始應考。

6.5 台灣目前有數十家神學院和佛學院存在，其規模大小不一，有些具備高等教育機構的規模，有些僅只是宗教團體或者個別道場內部附設之教義研修機構。過去被稱為「宗教教義研修機構」，目前則被稱為「宗教研修學院」。基督教如台灣神學院、台南神學院、玉山神學院、中華福音神學院、中華信義神學院、台灣浸信會神學院，天主教如輔仁大學附設神學院，佛教如中華佛學研究所、佛光山叢林學院、弘誓學院、法光佛學研究所、圓光佛學院、福巖佛學院等，都是歷史悠久而且頗具規模的宗教教義研修機構。過去因為私立學校法第九條的規定，這類宗教教義研修機構無法獲得教育主管機關認可為正式的高等教育機構。2000 年 11 月 15 日教育部召開會議，決定將神學院、佛學院等宗教教義研修機構納入高等教育體系，並可頒授學位。2004 年 4 月 7 日修正公布私立學校法第 9 條，該條第一項規定「私立大學校院或宗教法人為培養神職人員及宗教人才，並授予宗教學位者，應依相關法規向教育部申請，經核准後，設立宗教研修學院。」宗教研修學院納入正式高等教育體系有了法源依據，逐步解決長久以來神學院、佛學院等宗教研修學院不被政府承認，影響宗教團體發展的情況。教育部同時並積極修改「各級各類私立學校設立標準」中的相關規定，使已經存在多年的這類宗教研修學院得以順利申請立案。

6.6 1929 年所制定的「監督寺廟條例」，僅以佛、道等宗教為適用對象，且制

定時代背景與當今社會現況顯有不同，已無法因應社會需要，內政部乃自 1998 年著手草擬「宗教團體法」草案，並於 2002 年 3 月 22 日由行政院核轉立法院審議，2002 年 12 月 20 日已經立法院內政委員會初審通過。「宗教團體法」一旦制定通過，「監督寺廟條例」同時廢止。此一法規的變動，主要是對宗教法人的設立採許可制，在民法所規定的財團法人與社團法人之外，另外創設「宗教法人」之法人格，賦予宗教團體明確之法人地位。另外並兼及保護宗教團體的財務健全狀態，並對目前宗教界存在諸多困難，如都市道場、附設納骨塔、賦稅減免等問題，訂有專屬條文加以解決。申言之，該法對人民宗教自由應有正面的作用，確保人民的宗教信仰自由、保障各宗教平等；並藉由立法規範，使宗教團體得取得宗教法人權利主體，有助於宗教團體組織發展與永續經營，並透過法律設立標準，健全宗教團體的財務組織、免除其稅賦，使各宗教能自由健全發展。

6.7 2004 年 2 月 27 日司法院大法官會議做成「釋字第 573 號解釋」，裁定監督寺廟條例第 8 條規定：「寺廟之不動產及法物，非經所屬教會之決議，並呈請該管官署許可，不得處分或變更。」雖然旨在保護寺廟財產，避免寺廟之不動產及法物遭受不當之處分或變更，致有害及寺廟信仰之傳布存續，固有其正當性，但其規定須經所屬教會同意部分，未顧寺廟之組織自主性、內部管理機制之差異性，以及為宗教傳布目的所為財產經營之需要，對寺廟之宗教組織自主權及財產處分權加以限制，妨礙宗教活動自由已逾越必要之程度；且該條文規定應呈請該管官署許可部分，就申請之程序及許可之要件，均付諸闕如，不僅受規範者難以預見及理解，亦非可經由司法審查加以確認，已違法律明確性原則，並且採取官署事前許可之管制手段是否確有其必要性，其所採行之方式，亦未符合最小侵害原則，抵觸憲法第 23 條規定。因此釋字第 573 號解釋裁定監督寺廟條例第 8 條及第 2 條第 1 項規定應自本解釋公布日起，至遲於屆滿 2 年時，失其效力。內政部在獲知此一釋憲案後，隨即著手訂定有關寺廟財產處分呈請主管機關許可之程序及許可之要件，以符合釋憲案之要求。並加速推動宗教團體法草案之立法，以取代監督寺廟條例。

6.8 民國 70 年代（1981）政府鼓勵宗教團體興建納骨塔，以配合當時推動火

葬的政策。2002 年 7 月 17 日公布「殯葬管理條例」，許多佛教團體當年興建的納骨塔或者因為不符合建築法規定，或者因為土地使用分區不合規定，因而成了違建。殯葬管理條例第 72 條規定「本條例公布施行前，寺廟或非營利法人設立五年以上之公私立公墓、骨灰（骸）存放設施得繼續使用。但應於 2 年內符合本條例之規定。」2004 年 7 月 17 日該項條文所規定之兩年緩衝期屆滿，截至 2004 年 7 月當時為止，全國有 400 多座由宗教團體興建的納骨塔仍無法符合規定，面臨被拆除的命運。2004 年 6 月內政部召開宗教事務諮詢委員會議，建議暫緩拆除這類由宗教團體興建之納骨塔，並建請立法院修改殯葬管理條例第 72 條，同時透過政黨協商加速宗教團體法審議。俟宗教團體法通過，宗教團體興建之納骨塔即可視為宗教建築之一部份，免除被拆除之命運。

§7 表現自由

7.1 我國憲法第 11 條明文規定人民有言論、講學、著作及出版自由，同時，依司法院釋字第 364 號解釋和第 509 號解釋的意旨，廣電自由和新聞自由亦同屬我國憲法所保障的基本人權，釋字第 445 號解釋更將憲法第 14 條所保障的集會自由納入，總稱為「表現自由」。司法院大法官就憲法第 11 條所規定人民言論自由權利之內涵，歷年來多號解釋中有諸多明確之闡釋，第 364 號解釋之廣電自由、第 407 號解釋之言論出版自由、第 445 號解釋之集會遊行自由、第 509 號解釋之媒體傳述自由等，均是我國最高司法權對於憲法所保障的表現自由所做的闡釋，其闡釋內容對於人民表現自由基本權利之保障及其發展方向，發揮相當深遠之影響，而司法院大法官對於表現自由之內涵，近年來也繼續深入闡述其內容。

7.2 2003 年 10 月 24 日公布之釋字第 567 號解釋，宣告思想自由保障人民內在之精神活動，是人類文明之根源與言論自由之基礎，亦為憲法所欲保障最基本之人性尊嚴，對自由民主憲政秩序之存續，具特殊重要意義，不容國家機關以包括緊急事態之因應在內之任何理由侵犯之，亦不容國家機關以任何方式予以侵害。大法官釋字第 567 號解釋進一步指出：在非常時期，國家固得為因應非常事態之需要，而對人民權利作較嚴格之限制，惟限制內容仍不得侵犯最低限度之人權保障。因此，戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法以人民思想行狀未改善為理由，令予管訓之規定，無異於允許國家機關得以強制方式改造人民之思想，違背憲法保障人民言論自由之本旨，亦不符合最低限度之人權保障。釋字第 567 號解釋對於國家透過任何政府管制措施，限制或侵犯個人思想自由時，對於表現自由將形成憲法難以容許的斷傷作用，並且劃定國家不可違背的底線，可以說是直指表現自由憲法保障的核心價值所在。

7.3 在 2004 年 5 月 7 日公布之釋字第 577 號解釋中，大法官闡釋憲法第 11 條所保障言論自由，包含人民有積極表意之自由，以及消極不表意之自由，其所保障之內容，則是包括主觀意見之表達及客觀事實之陳述。解釋意旨宣告，商品標

示為提供商品客觀資訊之方式，應受言論自由之保障，惟為重大公益目的所必要，仍得立法採取合理而適當之限制。解釋中進一步說明，菸害防制法規定就特定商品資訊不為表述之自由有所限制，係為提供消費者必要資訊與維護國民健康等重大公共利益，並未逾越必要之程度，與憲法第 11 條保障人民言論自由及第 23 條比例原則之規定均無違背；又於菸品容器上應為一定標示，縱屬對菸品業者財產權有所限制，但該項標示因攸關國民健康，乃菸品財產權所具有之社會義務，且所受限制尚屬輕微，未逾越社會義務所應忍受之範圍，與憲法保障人民財產權之規定，並無違背。在釋字第 577 號解釋中，大法官對於表現自由的積極面和消極面意義，均加以闡釋，肯認不表意之自由，亦屬表現自由之一環，但若是基於重大社會公益所追求之目的，在合乎比例原則的基本前提下，對於消極不表意的表現自由，應得限制之，特別是涉及和其所應負擔的社會義務相權衡的問題時，限制消極不表意自由的可能性，似將更為顯著。

7.4 我國過去之電影檢查制度，往往被批評為與尊重並保護表現自由的憲法基本價值相違背。為維護青少年及兒童的身心健康，兼顧成年人之觀影權益，並導引業者開拓更寬廣的創作空間，新聞局歷來已經逐漸以電影片分級制度取代禁演修剪的行政管制措施，並制定「電影片分級處理辦法」及「電影片檢查規範」，做為電影片檢查之準則。其次，為使電影分級尺度更契合社會脈動，在影片初檢之過程中，新聞局則洽邀 1 位社會人士參與審查，納入非出自行政管制部門的觀點，以求周延。另為使我國電影檢查尺度與國際接軌，新聞局並開始利用網路下載送檢影片在國外核列之級別，以作為電影檢查過程之參考。因此，近年來電影片遭新聞局禁演或修剪的情形已逐年降低，以 2002 年至 2004 年為例，新聞局並未禁演任何影片，目前電影片修剪原因則多為配合片商為求降低影片級別以達擴大觀影人口而修剪，可見我國之電影片創作空間，已經在新聞局適當修改調整其規範的情形下，逐漸能依其創作者之創作理想，發揮創意並拓展創作空間。唯電影片分級和電影片檢查等措施，未來是否逐漸轉型為由業者和創作者組織，整合關切電影分級制度良窳之團體，形成自律機制，透過此一自律機制進行自我分級，排除由政府直接介入內容分級之作法，以展現政府不介入進行任何內容審查措施，以彰顯尊重和保護表現自由此一憲法基本人權保障之價值，則不失為可以考

慮和凝聚規範共識的改進方向。

7.5 新聞局透過辦理「國片劇本年」的活動，對於表現自由的促進，亦有助益。由於電影劇本的創作，是電影製作的靈魂，在電影產業中扮演相當重要的角色，新聞局為鼓勵我國電影產業之創意，將舉辦「台灣電影劇本年」，規劃「百萬元·徵劇本」、「劇本研發培育計畫」、「邀名家·寫電影」、「廣徵電影創意故事」等一系列與劇本創作有關的活動及輔導措施，希望藉此深植電影產業的基礎，並給予作家及文字工作者更多之創意表現空間。

7.6 截至 2004 年為止，台灣已有 172 家廣播電台、5 家無線電視台、135 個頻道衛星廣播電視節目供應者、8 家衛星廣播電視服務經營者、63 家有線電視系統、1 家固網業者跨業經營有線電視業務及 5 家有線電視播送系統，由於廣播電視頻道數目眾多，節目型態和內容亦已日趨多元，此一多元意見市場和資訊市場的出現和維持，正與憲法保障表現自由的根本理念相符。行政院新聞局對於廣播、電視頻道播出之節目，原則上已經廢除事前審查制度，以彰顯廣電自由和新聞自由所強調的禁止事前檢查原則，並且落實政府對任何意見或資訊的內容保持中立的保障表現自由精神。

7.7 台灣過去曾經長期處於威權統治的狀態下，因而不免經常出現政治力限制媒體之設立，以及不當主導干預言論和新聞內容的現象。著眼於此一歷史殷鑑不遠，為了避免政治力不當干預媒體的運作和媒體內容的呈現，扭曲民主程序之運作，落實建構中立健全之媒體環境的理念，2003 年 12 月 24 日總統公布之「廣播電視法」第 5 條規定「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資民營廣播、電視事業。除法律另有規定外，政府、政黨不得捐助成立民營廣播、電視事業。本法修正施行前，政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人有不符前 2 項所定情形之一者，應自本法修正施行之日起 2 年內改正」，同法第 5 條之 1 復規定「政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員不得投資廣播、電視事業；其配偶、2 親等血親、直系姻親投資同一廣播、電視事業者，其持有之股份，合計不得逾該事業已發行股份總數百分之一。政府、政黨、政黨黨務

工作人員及選任公職人員不得擔任廣播、電視事業之發起人、董事、監察人及經理人。」，再者，「有線廣播電視法」及「衛星廣播電視法」亦有相同規定，希冀透過此一法律規定，將政黨和政府形式上可見之控制力，摒除於媒體之外，以達成上述媒體之內容和新聞自由不受政治力干涉的基本目標。其次，為落實前述黨政軍退出廣電媒體之政策，行政院亦已草擬「無線電視事業公股處理條例」草案，將積極規劃處理政府持有台視及華視之股份，並期儘速落實優質健全的公共化電視願景，符合人民長久以來希望在我國社會中能夠建立起獨立不受干涉之廣電媒體體制的期待。

7.8 行政院新聞局於 2004 年 8 月 26 日依據「兒童及少年福利法」規定，訂定並發布「出版品及錄影節目帶分級辦法」，希望藉由法律規範與民間自律力量兩者相輔相成的作法，全面落實出版品及錄影節目分級制度，希望在保障兒童及少年身心健康前提下，兼顧成年人閱聽權益以及媒體文化多元創作空間，彰顯表現自由之基本價值。唯在準備實施之過程中，不少民間組織和學者對於上述所謂民間力量的成立方式、代表性和實際運作方式，均仍存有疑慮，在當今關心我國出版品和影視產品未來發展方向者眾的多元意見社會裡，仍引來外界不小的爭議。上述法律直接指定新聞局為內容分級之主管機關，新聞局依法進一步訂定『出版品分級錄影節目帶分級辦法』，至於內容分級係由業者自行分級，並由各地方政府負責查察及核處，新聞局並協助出版業者成立『中華出版倫理自律協會』協助認定有分級疑義之出版品，雖然主管機關新聞局已經嘗試以民間形式的組織做為安全閥，但此項規定之內容和執行方式，在表現自由保護之基本原則，乃是以排除政府介入內容審查為主旨的認知下，不免仍令外界產生違反憲法表現自由保護之疑慮。

§8 學術自由

8.1 憲法第 11 條明定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由」，其中講學自由依司法院釋字第 380 號之解釋：「憲法第 11 條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障；就大學教育而言，應包含研究自由、教學自由及學習自由等事項。大學法第 1 條第 2 項規定：『大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權』，其自治權之範圍，應包含直接涉及研究與教學之學術重要事項。」此外第 450 號解釋亦認為：「大學自治屬於憲法第 11 條講學自由之保障範圍，舉凡教學、學習自由有關之重要事項，均屬大學自治之項目，又國家對大學之監督除應以法律明定外，其訂定亦應符合大學自治之原則，業經本院釋字第 380 號解釋釋示在案。大學於上開教學研究相關之範圍內，就其內部組織亦應享有相當程度之自主組織權。」故講學自由之保障內容包括學術自由（研究自由、教師的教學自由與學生的學習自由）以及大學自治在內。

8.2 司法院大法官又於 2003 年作成釋字第 563 號解釋，強調：「大學自治既受憲法制度性保障，則大學為確保學位之授予具備一定之水準，自得於合理及必要之範圍內，訂定有關取得學位之資格條件。……大學學生退學之有關事項，1994 年 1 月 5 日修正公布之大學法未設明文。為維持學術品質，健全學生人格發展，大學有考核學生學業與品行之權責，其依規定程序訂定有關章則，使成績未符一定標準或品行有重大偏差之學生予以退學處分，亦屬大學自治之範疇；立法機關對有關全國性之大學教育事項，固得制定法律予以適度之規範，惟大學於合理範圍內仍享有自主權。……大學對學生所為退學之處分行為，關係學生權益甚鉅，有關章則之訂定及執行自應遵守正當程序，其內容並應合理妥適，乃屬當然。」更闡明大學關於教育之自主權。準此，高等教育之相關法規、制度及業務亦配合推展，以尊重學術自主，發展大學特色，培育國家多元人才。

8.3 學術自由之相關法規：1994 年大學法修訂，強調學術自由和大學自治的精神，關鍵性地改變了國內大學教育的運作型態。政府對大學發展的管制逐步鬆

綁的結果，舉凡大學組織、人事、課程、招生、師資聘任等事項，均漸回歸由各大學自主運作。大學法曾經在 2002 年作部分條文之修正，於 2003 年又就第 12、18、23、25 條條文加以修正並增訂第 12-1、22-1、25-1、26-1、27-1 條等條文。主要係配合行政程序法之施行將原規定於大學法施行細則中有關人民權利義務之規定，移列於大學法中規定。其中有關學術自由之規定包括：

- 一、大學法第 1 條第 2 項規定：「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權。」其自治權之範圍，應包含直接涉及研究與教學之學術重要事項，大學法未定有明文，然因直接與教學、學習自由相關，亦屬學術之重要事項，為大學自治之範圍。
- 二、大學法第 5 條第 3 項規定，大學得規劃學院、學系及研究所之設立、變更或停辦。
- 三、大學法第 20 條、第 21 條及教師法第 30 條，大學應設教師評審委員會，評審有關教師決聘聘任、聘期、升等、停命、解聘等事宜，並應設置教師申訴評議委員會，評議有關教師解聘、停聘及其他決定不服之申訴，以確實保障教師之講學自由。
- 四、大學法第 22 條及施行細則第 18 條規定，各大學招生應組織招生委員會辦理招生作業，並得視其需要辦理聯合招生；其招生辦法及名額由學校擬定，報請教育部核定。
- 五、大學法施行細則第 23 條授權大學得依其發展特色規劃課程，由學校組成相關委員會研議，經教務會議提請校務會議通過後實施，俾使大學對於課程之設計享有學術自主空間。
- 六、2003 年行政院送立法院審議之大學法修正草案中已增訂關於國立大學行政法人化專章，則希望使國立大學朝行政法人化發展，讓大學更具有競爭力以追求卓越。

8.4 學位授予法：學位授予法自 1935 年 4 月 22 日制定公布以來，學位之授予依據本法之規定，當時各校學生學籍需經教育部覆核後，由學校授予學位；惟至 1994 年 4 月 14 日修正公布後，授權由各校依法逕授予學位。現該法主要內容包括：學位分級(副學士、學士、碩士、博士 4 級)、各級學位授予之規定、修讀學士學位

學生經核准得修讀輔系及雙主修、修讀碩士學位學生經核准得逕修讀博士學位、各校得訂定碩士及博士學位考核規定、學位撤銷、名譽博士學位之授予等規定。該法經 2002 年部分條文修正後，又於 2004 年 6 月 23 日修正公布第 2、3、13、17 條條文；並增訂第 2-1、5-1 條條文，主要是配合增列副學士學位之規定。其中有關授予副學士學位之規定，溯及自 2004 年 1 月 16 日施行。

8.5 關於學術自由與大學自治之落實，教育部採取依下幾方面之措施：

- 一、大學課程自主：大學課程依大學法施行細則第 23 條規定，大學得依其發展特色規劃課程，由學校組成相關委員會，經教務會議通過後實施，並報教育部備查。故大學課程係各校自主事項；另依大法官會議 380 號解釋，大學法第 1 條第 2 項規定：「大學應受學術自由保障，並在法律規定範圍內，享有自治權。」故大學課程如何訂定，因直接與教學、學習自由相關，屬學術之重要事項，為大學自治之範圍。教育部尊重各大學本其專業自主之課程設計及規劃。
- 二、教師資格授權學校自行審查：為因應大學自主發展的趨勢，強化大學學術自主責任，教育部自 80 學年度起逐年選定符合條件的大學院校，授權自行審查教師資格。迄 94 學年度，授權學校已達 34 所，佔所有大學院校約 21.38%。
- 三、系所發展、校務運作及教師聘任之自主性：大學法修正公布，對於保障學術自由、建立校內民主機制及落實大學自治等，具有重大意義。在學術自主方面，大學得自行規劃學校之特色發展及系所之設立變更或停辦；大學之教務、課務事項及課程由校內教務會議及課程委員會審議決定；大學教師之聘任、升等、停聘、解聘、不續聘、資遣原因之認定，由校內教師評審委員會審議，學生學籍之相關規範亦由各大學訂定於學則。
- 四、大學教師研究與講學之自由，近年已少受政治或社會力之不當干預。教師參與校、院、系決策之權利，亦受到大學法及學校組織規程的保障。有關教師聘任、考核、待遇、退休等事項及相關利益受損之申訴，依大學法第 20 條、第 20 條及教師法第 30 條，大學應設教師評審委員會及教師申訴評議委員會受理其評議與申訴。

五、目前各大學得依其發展特色及需求辦理單獨或聯合招生，透過自行辦理考試或使用財團法人大學入學考試中心基金會舉辦之考試成績進行選才。教育部除核定各大學招生辦法及名額外，原則上不直接涉入大學各項考試招生工作。惟基於主管教育行政機關監督權責，仍秉教育發展之整體考量，督導大學辦理招生事宜。

8.6 為進一步落實大學自主理念、促進大學未來發展整體規劃、維持大學基本教學品質，自 91 學年度起大學增設、調整系所班組及招生名額實施「總量發展方式」，由各校依下列原則規劃招生總量後報教育部核定，不再由教育部針對個別系所逐案審核，相關原則包括：國家整體建設及社會發展需要；學校中長程校務發展計畫重點及特色；現有基礎及規模、學校整體資源之合理分配及使用效益；師資及教學與研究所需之圖書、儀器、設備及空間；符合各該領域之發展趨勢及科技整合之需要；原有系所及招生名額應針對社會變遷及人力需求、學術發展需要、學校發展特色主動調整。

8.7 關於學術自由與妨害風化之爭議，政府為保障人民學術自由之權利，於 1999 年廢止不合時宜之出版法，目前平面媒體報導內容若有違反「性侵害犯罪防治法」、「兒童及少年福利法」相關規定，則由地方政府負責核處；如媒體採訪方式或報導內容涉及色情、猥褻、誹謗或侵害他人隱私權時，則回歸刑法妨害風化罪、誹謗罪、妨害秘密罪之規定，民法亦有人格權之保護規定，當事人均可循司法途徑尋求救濟。2003 年曾發生中央大學性別研究室教授何春蕤因將人獸交圖片放上網路平台，供人瀏覽下載，被檢察官依妨害風化起訴，被告何教授則以學術自由做為抗辯理由，結果於 2004 年 6 月 25 日經台北地方法院一審判決無罪，主要理由是：「該網站相關性學領域之資訊、素材層層相疊、環環相扣；徵諸卷附之前開動物戀網頁各項目所連結之文章及報導內容，益證上開動物戀圖片僅為該性學研究網站內有關「動物戀」項目整體內容之一部分。又被告何春蕤係性學研究之學術工作者，為公眾所週知之事實，而依被告何春蕤所提出之歷年專題研究計畫、歷年國科會研究獎勵、期刊與專書學術論文、研討會學術論文與演講及專書出版等資料，足見被告何春蕤確係長年從事性學研究之相關工作；況依

前述網站之整體規劃、編排方式及系爭動物戀圖片之存取路徑觀之，前開「動物戀」之項目除了相關圖片外，尚編列有關之文章、書籍及新聞報導，而該等文章、書籍及新聞報導並非僅係被告何春蕤個人著作，顯見該動物戀圖片僅係出於說明該研究題材之目的所為，揆諸前揭之大法官會議解釋意旨，自難片段擷取逕認該等圖片即屬猥褻物品。是被告何春蕤所架設之網站內縱有前揭動物戀之圖片，然該圖片結合該網站之設計、佈局、目的及網站之內容、文章、書籍、圖畫等整體以觀既難認屬猥褻物品已如前述，自不得以上開妨害風化罪名相繩。」惟學術自由與妨害風化間之判斷問題在社會上仍存有爭議。

8.8 行政院新聞局於 2003 年 4 月 8 日修正「大陸地區出版品電影片錄影節目廣播電視節目進入臺灣地區或在臺灣地區發行銷售製作播映展覽觀摩許可辦法」，並研訂相關配套措施，於同年 7 月 8 日正式開放大陸地區大專專業學術簡體字版圖書來臺銷售。目前大陸圖書主要進口業者約有 40 家，經銷大陸簡體字圖書的書店約 200 家，年營業額約新臺幣 7~8 億元，約佔臺灣圖書出版產值(600 億)之 1.3%左右。自 2003 年 7 月開放至 2005 年 7 月底止，申請進口銷售之大陸圖書共 31 萬餘種、143 萬餘冊。

8.9 有關學術自由之保障，在 2003 年至 2004 年間，最重要的便是大法官釋字第 563 號解釋對大學校規訂定之自主權所為的闡釋。至於攸關大學追求卓越的國立大學行政法人化之大學法修正草案則尚未完成立法程序。至於中央大學何教授所引發之學術自由與妨害風化之界線與認定所引發的學術自由保障及其界限之爭議，則使台灣社會經歷了一次有關學術自由的論戰，最後法院判決無罪之結果雖仍有爭議，但也受到尊重，未再進一步爭訟，此就學術自由之保障而言，應有正面的意義。

§9 集會與結社自由

9.1 憲法第 14 條明文規定：「人民有集會及結社之自由。」

9.2 在集會自由部分，依據內政部警政署統計，2004 年我國集會遊行件數為 5,856 件，其中政治性集會遊行為 5,084 件占最多，此係該年度內曾辦理第 11 任總統、副總統大選所致；社會性者有 653 件；經濟性及其他性質者件數最少，只有 119 件。其中室外集會有 4,175 件；室外遊行 1,520 件；室內集會 161 件，與 2002 年同期相比，增加集會遊行活動 281 件。估計參加人數計 1197 萬人次，動用警力 37 萬 8 千人次，另根據統計，2004 年依法申請集會遊行案件有 5,223 件，其中申請核准者 5,194 件，未核准案件僅 29 件，未申請案件 633 件。由此觀之，經申請而未核准案件僅占少數，充分保障憲法賦予人民集會遊行權利。

9.3 在結社自由部分則有關各種團體之設立，可分為社會團體、職業團體、勞工結社 3 大主題。

9.4 依人民團體法第 39 條規定，社會團體係指以推展文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務或其他公益為目的，由個人或團體組成之團體。申請籌組全國性社會團體，依人民團體法第 8 條規定，應有 30 人以上發起，經許可籌組後，依「社會團體許可立案作業規定」程序，召開 2 次籌備會議及舉行成立大會後，依人民團體法第 10 條規定檢具相關文件即可申請設立。其後均依人民團體法相關行政規則予以輔導。由於民眾日益關心社會事務，籌組社會團體以達實現社會參與目標現象益加普遍，截至 2004 年底止，全國性社會團體已達 5,998 單位，且每年以 13% 速度成長（平均每月准予籌組團體約 55 單位，准予立案約 45 單位），地方性社會團體已逾 1 萬個單位。

9.5 我國人民團體法將職業團體定義為係以協調同業關係，增進共同利益，促進社會經濟建設為目的，由同一行業單位、團體或同一職業之從業人員組成之

團體。有關工商自由職業團體，依其組成分子性質與適用法規可區分為 3 類：(1) 工、礦業團體：其組成分子為工廠、礦場，規範法令為工業團體法；(2) 商業團體：其組成分子為公司、行號，規範法令為商業團體法；(3) 自由職業團體：其組成分子原則為經國家專門職業考試及格之各類科執業人員，規範法令為各專門職業相關規定，如律師法、建築師法、會計師法等。工商自由職業團體之設立，係採強制籌組，即組織區域內之工廠、公司、行號或專門執業從業人員達一定家（人）數，即應組設相關公會，否則不得執業或得由主管機關處以罰鍰、停業等強制處分。

9.6 爰團體之數量均呈穩定成長，與解嚴後社會團體數量急遽增加，尚有不同。截至 2004 年底止，各級工商自由職業團體組設情形如下：工業團體：全國性 142 個、省（市）5 個、縣（市）22 個，合計 169 個；商業團體：全國性 78 個、省（市）411 個、縣（市）1,820 個，合計 2,309 個；自由職業團體：全國性 33 個、省（市）499 個、縣（市）1,815 個，合計 2,347 個。2003 年及 2004 年依法備案之政黨分別有 102 個及 108 個；經許可立案之全國性政治團體分別有 36 個及 39 個。雖然工商自由職業團體係以協調同業關係，增進共同利益，促進社會經濟建設為目的所組成之團體，基於公共利益之考量，爰採業必歸會，強制入會政策，以為因應配合，惟目前尚有部分公司、行號、廠商、從業人員游離於組織之外，不願加入公會，使公會基礎未能往下深耕；並有若干團體會員缺乏團隊精神，不履行會員應盡義務，或拖欠會費情事，爰現階段工作內容，應以健全團體組織，強化工作項目，提升公會功能為目標，以吸引會員向心力，落實業必歸會政策，其具體方法為：建立團體個案資料、分析團體組織現況、充實團體業務內容、建立團體財務會計制度、改進團體人事制度、強化團體職員領導功能、激發團體會務工作人員服務精神及加強人民團體輔導監督等。

9.7 有關勞工結社自由的重要法律為「工會法」，該法第 4 條對於組織工會有若干限制，各級政府行政及教育事業、軍火工業員工，不得組織工會。為落實憲法保障人民結社自由及強化對勞動基本權保障，政府於 2002 年研擬完成「工會法」修正草案，除現役軍人及國防部所屬軍火工業員工因攸關國家安全，不得組

織工會外，各業勞工均得依該法組織工會。但教師及各級政府行政機關及公立學校公務人員，其待遇及福利體系與其他勞工不同，該等人員之結社權不在「工會法」中加以規定，而另外以「教師法」、「公務人員協會法」等其他法律加以規範。

9.8 「工會法」修正草案採取工會組織自由化原則，刪除現行條文第 7 條、第 47 條至第 51 條有關工會以行政區域為其組織區域限制及工會聯合組織條件，以利工會結盟。修正條文第 8 條前段並開放工會組織，同一行政區域內產業工會、職業工會不受組織一個限制，但名稱不得相同。另外，修正條文第 12 條，為落實結社自由精神，符合國際勞動人權基準，同時考量我國工會發展現實，對於勞工加入工會問題，採取漸進式做法，以實現自由入會理想。

9.9 結社自由為我國憲法保障人民權利之一，不因被選任為公務人員而喪失，以往因「工會法」第 4 條明文規定「各級政府行政及教育事業、軍火工業之員工，不得組織工會」，且認為公務員與國家間係「特別權力關係」，因而對公務人員結社權未予重視。然公務員與國家之關係，經司法院釋字第 433 號解釋，係屬「公法上之職務關係」，非屬私法上之勞僱關係。基於公務人員與國家間關係之轉變，及保障憲法所賦予公務人員結社權，考試院、行政院會同研擬的「公務人員協會法」草案，已於 2002 年 7 月 10 日完成立法程序經總統公布，並自 2003 年 1 月 1 日施行，依據該法第 1 條第 1 項規定「公務人員為加強為民服務、提昇工作效率、維護其權益、改善工作條件並促進聯誼合作，得組織公務人員協會。」該法就公務人員結社相關事項、協會組織、會員權利義務等予以明確規範，並賦予公務人員協會就公務人員權益有關事項，得向主管機關提出建議、參與協商、舉辦會員福利事業與聯誼活動等權利，以期透過團體交涉力量改善工作條件，但考量公務人員依法執行職務，為免影響國家安全及社會公共利益，仍禁止公務人員罷工。是以，我國公務人員目前具有結社權、協商建議權，罷工權則受限制。

9.10 為協助各機關推動成立公務人員協會，考試院銓敘部陸續研（修）訂 3 種配套作業規定，建立調解委員及爭議裁決委員名冊，辦理宣導講習、座談會及

國內外公務人員團體交流互訪，編印宣導資料、法規彙編及說帖，建置公務人員協會網路專區等，俾期維護公務人員結社權利。公務人員協會法施行至 2004 年止，計有 4 個機關公務人員協會成立，另有 11 個機關公務人員協會陸續發起籌組中。為健全公務人員協會法制，以更契合實務運作情形，考試院於 2004 年 12 月 16 日審議通過公務人員協會法部分條文修正草案，大幅放寬機關公務人員協會及全國公務人員協會成立門檻，並賦予全國公務人員協會參與涉及全體公務人員權益有關之法定機關（構）、團體之機制。

9.11 目前工會法第 4 條現行條文係規範「軍火工業之員工」不得組織工會，惟為配合民主潮流時勢所需，「工會法」修正草案已有限度同意開放「非軍火工業之員工」組織工會。（非軍火工業，如軍醫院、福利總處所屬之營站、青年日報等）至於所謂『軍火工業』（包括從事科技、研發、修製、情報、武器、彈藥及重要軍事裝備，例如，槍炮彈藥兵工廠等），考量其對作戰、任務遂行有直接關係，又涉及軍事機密、時效性，且專業性高、無法短期內有替代人力，如有緊急突發危機，恐影響重要任務遂行，故對所屬「軍火工業」之員工仍認為應有所限制，不得組織工會。因此「工會法」及「勞資爭議處理法」修正草案，未將軍火工業從業員工之罷工及組織工會權納入，而此包括國軍人員。

9.12 為因應當前社會潮流變遷發展，並體現人民結社自由之憲政精神，應該全面檢討修正人民團體法及相關行政規則。內政部已展開研修「人民團體法」工作，擬將現行團體設立之事前「許可制」修正為事後「備案制」；此外，現行相關法規，如許可立案規定、督導辦法、工作人員管理、選舉罷免及財務處理等，也正同步展開全面檢討，宜回歸團體自治範疇或有不合時宜者，當秉持積極開放、落實自治方向，鬆綁規範，期以政府低度規範原則，活絡民間組織多元發展。

9.13 自從解嚴之後，我國有相當活躍之集會遊行活動，2004 年亦不例外，而在為數眾多之集會遊行中僅有少數不予允許。在結社自由部分，社會團體及職業團體蓬勃發展，數量快速增加中。而「公務人員協會法」之通過則賦予我國公務人員結社權及協商建議權，但是罷工權則受限制。

9.14 政府於 2002 年研擬完成「工會法」修正草案，除現役軍人及國防部所屬軍火工業員工因攸關國家安全，不得組織工會外，各業勞工均得依該法組織工會，未來將始祖之工會更加自由化。而未來亦將修改「人民團體法」，將現行團體設立之事前「許可制」修正為事後「備案制」，並全面檢討現行相關法規，以改進許可立案規定、督導辦法、工作人員管理、選舉罷免及財務處理等問題。希冀進一步保障結社權。

§10 知的權利

10.1 知的權利雖然不是憲法所明定之人民權利，但是大法官會議釋字第509號提到：「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。」因此大法官已間接肯認人民知的權利。而人民知的權利雖然包括不同之面向，但是最重要的是從政府部門取得資訊，我國憲法第 2 條規定主權屬於國民全體，此乃民主原則之根基，因而人民是公共事務之最終決定者，爲了使人民作其所認爲最完善之決定及判斷，政府必需提供充分之資訊。

10.2 近幾年政府在保障人民知的權利方面，至少有 3 方面之成果，包括都市計畫程序更公開、緩和國家機密認定及廣泛公開檔案。

10.3 爲了配合「挑戰 2008：國家發展重點計畫」分組研討會有關加強「民眾參與」之會議結論，內政部並已研擬完成都市計畫法部分條文修正草案，報經行政院於 2003 年 6 月 30 日核轉立法院審議，修正重點如下：

- 一、加強都市計畫擬定變更規劃過程之民眾參與機制，期在計畫草案規劃階段，即能充分採納民眾、學者專家及相關機關、團體之意見，減少日後計畫實施之抗爭與阻力。
- 二、加強公開展覽期間計畫草案資訊及都市計畫審議相關資訊之公開，以達到相關資訊公開加強民眾參與途徑。
- 三、加強都市設計及土地使用管制事項審議過程中之民眾參與機制，視實際需要，邀集學者、專家、熱心公益人士及相關機關代表辦理。

10.4 在緩和國家機密認定部分，則有 3 項成果，第一是廢止「妨害軍機治罪條例」，考量「妨害軍機治罪條例」規定的刑責過重，不符現今時代環境對人權的保障，爲使「維護國家安全」與「保障人民知的權利」兩者得以兼顧，於 2004 年

1月9日廢止「妨害軍機治罪條例」。第二是建立機密之劃分準則，為使國軍保密機制與國家保密法制順利接軌，秉持「國家機密保護法」揭槩「機密應於必要之最小範圍內為之」之立法宗旨，依據「陸海空軍刑法」第78條授權，於2004年2月18日制定完成並施行「軍事機密與國防秘密種類範圍等級劃分準則」，以做為界定國防各類機密資訊之重要準據，對未來國防機密審認、鑑定具客觀與公正性，使人民知的權利與新聞自由的範圍更為明確。第三是建立國防機密鑑定機制，為了避免外界對國防部辦理國防機密資訊鑑定的疑慮，依「國防部組織法」第20條規定，採任務編組方式，成立專責審議軍、司法機關偵辦涉及國防機密外洩資訊機密鑑定與爭議案件之諮詢，並於2001年5月1日成立「國防部外洩機密資訊委員會」，聘請立法委員、律師公會、新聞評議委員會遴派專業人士，使國防機密資訊認定可以獲得更具公信力與客觀性的結論，成立迄今，經審議完成的各案鑑定結論，均獲送鑑機關採用，並作為後續偵辦、起訴、審理的參考。

10.5 在檔案公開部分，檔案法的施行，對於促進檔案開放應用、落實保障民眾知的權利而言，可謂一大進展。其中規定檔案之保存年限，應依其性質及價值，區分為永久保存或定期保存。永久保存之機關檔案，應移轉檔案中央主管機關管理。而國家檔案原則上至遲應於30年內開放應用。人民可以申請閱覽、抄錄或複製檔案，各機關非有法律依據不得拒絕。但是如果檔案有關國家機密、犯罪資料、工商秘密、學識技能檢定及資格審查之資料、人事及薪資資料，或是依法令或契約有保密之義務，或是為維護公共利益或第3人之正當權益，各機關可以拒絕人民之申請。檔案管理局自成立以來，依檔案法規定優先徵集移轉具重大價值的國家檔案，包括228事件檔案、美麗島事件檔案、國民大會檔案等，並建置「國家檔案資訊網」提供相關檔案資訊，以便各界申請應用。截至2004年底止，檔案管理局所徵集的國家檔案數量，計有78,085件紙質檔案及7,266捲視聽類檔案，受理民眾申請應用國家檔案共25,681件，機關來文檢調共2,506件。其中如228事件及美麗島事件檔案的徵集，使228受難者家屬及研究人員，能充分掌握檔案資訊，對於還原史實、瞭解事實真相，具有相當重要的意義。

10.6 為便利民眾快速查詢全國各機關所管有的檔案目錄，提供查詢全國檔案

目錄的單一窗口，檔案管理局亦建置「全國檔案目錄查詢網」，定期彙整公布各機關送交的檔案目錄。截至 2004 年底止，「全國檔案目錄查詢網」計有 1 億 2 千萬餘件檔案目錄供民眾查詢應用。

10.7 除了上述 3 項成效之外，亦需要全面性政府資訊公開之法律規範，因而政府為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，並增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，法務部研議完成「政府資訊公開法」草案，以求建立政府公開資訊的制度，使政府所掌握的資訊能夠適時、適當地公開，便利人民共享政府資訊，保障人民知的權利。此草案於 2002 年 5 月 7 日陳報行政院核定後，函送立法院審議；於 2003 年 4 月 23 日經立法院法制、科技及資訊兩委員會聯席會議審查通過後，交由黨團進行朝野協商。

10.8 「政府資訊公開法」草案將規定政府資訊及政府機關之定義、政府資訊以主動公開為原則並應適時為之、政府資訊主動公開之範圍與方式、政府機關應就主動公開之政府資訊製作目錄、目錄之內容及作成期限、得申請政府提供資訊之主體、政府資訊應限制公開或不予提供之事由等重要內容，以明確規定有關政府資訊公開之內涵。

10.9 在「政府資訊公開法」完成立法之前，為了落實「行政程序法」之規範，法務部依行政程序法第 44 條第 3 項規定訂定「行政資訊公開辦法」，由行政機關主動公開法規命令、行政指導有關文書、許（認）可條件之有關規定、施政計畫、業務統計及研究報告、預算及決算書、公共工程及採購契約及對外關係文書、接受及支付補助金、合議制機關之會議紀錄等。但是有危害國家安全、整體經濟利益或其他重大利益者、有礙犯罪之偵查、追訴、執行或足以妨害刑事被告受公正之裁判或有危害他人生命、身體、自由、財產者、有侵犯營業或職業上秘密、個人隱私或著作人之公開發表權者等，則是限制公開。法務部也將適用現行「行政資訊公開辦法」疑義之函釋，重新編印「行政資訊公開法令解釋彙編」，免費提供各界索取，以利行政資訊公開法制紮根。

10.10 近幾年政府在保障人民知的權利方面，至少有 3 方面之成果，包括都市計畫程序更公開、緩和國家機密認定及廣泛公開檔案。在都市計畫程序更公開部分，加強民眾參與機制。在緩和國家機密認定部分，則已廢止「妨害軍機治罪條例」、建立機密之劃分準則及建立國防機密鑑定機制，使政府資訊只有在必要之國防機密情況下才不公開，亦使人民得以進一步瞭解國防資訊。在廣泛公開檔案部分，因為「檔案法」通過及檔案管理局成立，已廣泛徵集移轉具重大價值的國家檔案，並建立「全國檔案目錄查詢網」，以利民眾查詢，促進資訊之公開與流通。現行「行政資訊公開辦法」，由行政機關主動公開諸多官方文件，而在必要之公共利益考量之下，則作限制公開。未來如果「政府資訊公開法」能順利完成立法，則將使政府資訊公開進一步法制化，建立應予公開及限制公開政府資訊之制度，作為人民知的權利之基礎。

§11 參政權

11.1 我國憲法第 17 條明定人民有選舉、罷免、創制及複決之權。

11.2 有關選舉權及罷免權部分，近幾年來已修改相關法律及憲法規定，以進一步落實選舉權及罷免權之保障。

11.3 首先在修法部分，主要為：

一、修改「總統副總統選舉罷免法」：隨著我國政黨政治發展，政黨間的合作日益頻繁密切，為反映政黨政治發展實際需要，並配合憲法增修條文、行政程序法等相關法律之修正、制定，建立合理罷免制度，以及配合選務作業實際需要，內政部擬具「總統副總統選舉罷免法」修正草案報經行政院核轉立法院審議通過，奉總統 2003 年 10 月 29 日令修正公布，並據以辦理第 11 任總統、副總統選舉。

二、刪除「公職人員選舉罷免法」限制在學肄業學生參選之規定：原「公職人員選舉罷免法」第 35 條第 1 項第 2 款規定在學肄業學生不得申請登記為候選人，但隨著民主政治發展，上開規定之時空背景已不復存在，基於年滿 23 歲之學生，心智發展已臻成熟，以及「終身學習」已成為社會趨勢等考量下，為使學生得以有候選資格，行政院於 1997 年 11 月 15 日、2000 年 12 月 8 日及 2003 年 10 月 3 日，3 度函送立法院審議之「公職人員選舉罷免法」修正草案均納入修正。

註解 [m1]: 自 11.5 移列 3，並酌作文字修正(如陰影標示處。)

11.4 而在修改憲法部分，主要為：

一、立法委員選舉制度之改變：現行立法委員選舉係採「複數選區單記非讓渡投票制」，對於政黨政治發展及選舉風氣均有不利影響，以「單一選區兩票制」作為選制改革目標，社會各界已具有高度共識。2004 年 8 月 23 日立法院 3 讀通過憲法修正案，其中「國會改革」的主要內容為：立法委員自第 7 屆起，席次減為 113 席，任期改為 4 年，選舉方式改採「並立式」單一選區兩票制。

期透過選舉制度之改變，一方面強化政黨的角色，使政黨得以維繫較嚴密的黨紀，約束黨籍立委的行為，另一方面透過平衡化選民服務與專業問政，來改善立法委員的立法品質。

二、對於婦女參政權之進一步保障：現行我國各級民意代表選舉，均設有婦女保障名額制度。立法委員選舉部分，依憲法增修條文第 4 條第 2 項規定，每直轄市、縣市選出之立法委員名額及僑居國外國民、全國不分區當選之立法委員名額，在 5 人以上 10 人以下者，應有婦女當選名額 1 人，超過 10 人者，每滿 10 人應增婦女當選名額 1 人。近來幾次立法委員選舉，婦女當選比例有逐漸提高之趨勢，且經由婦女保障名額當選者為數不多，第六屆立法委員選舉中，女性當選人 47 人，占立法委員總額 21%。地方民意代表部分，台北市議會和高雄市議會中女性議員的比率均約占 33%，顯見我國婦女政治地位已大幅提昇，在整個決策體系中亦扮演極為關鍵之角色。另 2004 年 8 月 23 日立法院 3 讀通過之憲法修正案，配合立法委員選舉制度改採單一選區兩票制，有關婦女保障名額部分，修正為依政黨名單投票選出者，各政黨當選名單中，婦女不得低於 1/2。

11.5 為了更妥善保障選舉權及罷免權，亦將進一步修改法律及制訂新法。在修改法律部分，主要為修改「公職人員選舉罷免法」，提高賄選刑罰，選舉投票乃人民參與政治，表達民意最重要之途徑，惟倘若金錢介入選舉，不僅扭曲選舉結果，損害選舉制度之公平、公正性，甚至腐蝕民主政治根基，莫此為甚。鑑於現行刑罰所科處之刑度，尚不足使行（受）賄者知所警惕，為昭顯賄選行為之惡性，有效遏止賄選犯行，以淨化選風，提高賄選處罰之刑度顯有迫切必要，行政院於 2003 年 10 月 3 日函送立法院審議之「公職人員選舉罷免法」修正草案，除提高賄選處罰之刑度及罰金外，並增列各級民意機關正、副首長選舉之賄選處罰規定，務期禁絕賄選，澈底淨化選風。

11.6 而在規劃制訂新法部分，主要為「政黨法」草案之研擬。政黨對於現代政治具有相當影響力，我國近年來歷經數次大規模選舉的洗禮，已浮現政黨政治的雛形，政黨組織與運作的法律規範，日趨重要。由於現行「人民團體法」將政

黨定位為一般人民團體，採行消極、低度規範，已無法滿足當前社會的期待及政黨政治發展的需要。為建立政黨公平合理的競爭機制，確保政黨組織及運作符合民主原則，以落實民主憲政發展，內政部已擬具「政黨法」草案，報經行政院於2002年9月13日核轉立法院審議，草案的重點在於政黨營利行為之禁止、限制政黨不得經營或投資媒體、規定政黨財務透明化，以及建立政黨內部民主機制。

11.7 創制及複決即公民投票制度，是直接民主的重要方式，有關創制權及複決權部分，近幾年來亦有以創設法律及修改憲法之方式確認人民之直接民權。

11.8 在創設法律部分，最主要為「公民投票法」之通過，在政府積極的努力及民主先進長期耕耘下，終獲人民廣泛的認同，2003年11月27日立法院三讀通過「公民投票法」，制定「公民投票法」的目的，在於保障公民參政的基本人權，落實國民主權原理，使人民真正成為國家的主人。雖然該法在朝野政黨對立的氣氛下表決通過，條文內容仍有諸多檢討改進空間，但公投法律基礎的確立，已為我國直接民主向前跨出一大步，該法奉總統於同年12月31日公布施行。其中規定法律之複決、立法原則之創制、重大政策之創制或複決、憲法修正案之複決等，為全國性公民投票適用事項。而地方自治法規之複決、地方自治法規立法原則之創制、地方自治事項重大政策之創制或複決等，為地方性公民投票適用事項。同時預算、租稅、投資、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。

11.9 2004年3月20日第11任總統、副總統選舉，並同時就「強化國防」及「對等談判」等兩項議題，辦理第1次全國性公民投票。

11.10 另鑒於現行公民投票法仍有諸多缺失，為確保人民公投權利之行使，有必要修法予以補救，內政部已擬具該法修正草案，於2004年4月23日函請行政院核轉立法院審議中。修法重點包括：將公投事項明確化，並配合公投入憲，增列領土變更案、憲法修正案由人民複決相關程序規定；公投事務統一由選舉委員會主管，全國性公投由中央選舉委員會主管；地方性公投由直轄市及縣市選委會主

管；刪除現行有關公投審議委員會組織及職權的規定。另外修正草案刪除投票人數須達有投票權人 1/2 以上之「投票率門檻」規定，並將通過門檻修正為僅須同意票數多於不同意票數，且同意票數達投票權人總數 25% 以上者，即為通過。但領土變更案與憲法修正案，同意票須達投票權人總數 50% 以上。希冀進一步落實人民創制權及複決權之保障。

11.11 在修改憲法部分，2004 年 8 月 23 日立法院 3 讀通過憲法修正案，廢除任務型國大，並將憲法修正案、領土變更案改由人民公投複決取代，在憲法修正案部分之規定為「憲法之修改，須經立法院立法委員 1/4 之提議，3/4 之出席，及出席委員 3/4 之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之。」而領土變更案之規定為「中華民國自由地區選舉人立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，應於 3 個月內投票複決」。性質上雖僅係「修憲程序」加入公民投票，但為「公投入憲」理想，跨出一大步，不但可以強化修憲正當性，更宣示了尊重人民意志展現的憲法認同。

11.12 在保障選舉權及罷免權部分，因為「總統副總統選舉罷免法」之修改而確實舉辦第 11 任總統、副總統選舉。因為修改憲法而促使立法委員選舉制度之改變，並對於婦女參政權有之進一步保障。未來將修改「公職人員選舉罷免法」，以提高賄選刑罰遏止賄選。並將規劃制訂「政黨法」，以建立政黨公平合理的競爭機制，確保政黨組織及運作符合民主原則，落實民主憲政發展。

11.13 而在確保創制權及複決權部分，「公民投票法」通過後建構全國性公民投票及地方性公民投票制度，並於 2004 年 3 月 20 日第 11 任總統、副總統選舉，同時就「強化國防」及「對等談判」等兩項議題，舉行第 1 次全國性公民投票，為台灣之直接民權開啓先河。而憲法增修條文修正案則是將憲法修正案及領土變更案改由人民公投複決，其雖僅係「修憲程序」加入公民投票，但為「公投入憲」理想，跨出一大步，不但可以強化修憲正當性，更宣示了尊重人民意志展現的憲法認同。而鑒於現行「公民投票法」仍有諸多缺失，為確保人民公投權利之行使，

有必要修法予以補救，特別是各程序門檻、主管機關及投票事項等議題，以進一步落實人民創制權及複決權之保障。

§12 司法人權

12.1 憲法上保障訴訟權之意涵，乃人民司法上之受益權，其具體之落實為何？應如司法院釋字第 234 號解釋所言「有權利即有救濟」！易言之，訴訟制度之設計「形式上應保障個人得向法院主張其權利，且實質上亦須使個人之權利獲得確實有效之保護」（釋字第 418 號解釋理由書參照）。1999 年全國司法改革會議即本諸訴訟權保障之意旨，以「推動公平正義的訴訟制度」、「改造跨世紀的現代司法制度」、「建立權責相符的正確觀念」、「提供合理的審判環境」為目標，期法官能講求程序正義，發揮敬業態度及專業品質，以提高司法效率，進而提升國家在國際上之競爭力。故對司法院之定位，民、刑事訴訟制度之改革，法官、檢察官等司法人員之養成教育暨人事制度之改革，及建立辯護權為刑事被告基本人權之具體制度作成多項決議。而此浩大之司法改革工程於民間團體、學界及司法院暨其相關單位之大力推動下，截至 2004 年止，已有多項成效：例如，為達成落實建構民、刑事訴訟制度為金字塔型之訴訟制度，建立以第 1 審為堅強之事實審審判中心，第 2 審採行事後審，貫徹第 3 審為嚴格法律審之地位，先後修訂民、刑事訴訟法及其相關配套措施外，乃推動遴選優良律師轉任法官，積極鼓勵 2 審富有經驗法官轉任第 1 審法院擔任庭長、法官外，並積極與考試院協調放寬學者專家充任法官之任用資格，以多元化管道晉用法官人才。又如通過「民事訴訟合意選定法官審判暫行條例」，容許民事事件兩造當事人合意選擇法官審理其涉訟事件。凡此種種，均強調「實現司法為民的理念」，將司法改革之取向，

以人民為主體之方向，以期建立國人對司法獨立及司法現代化之信心，其成果雖非一蹴可幾，但影響卻逐步深入民心！

12.2 惟民主政治三權分立原則下，並非有堅強之行政與司法即得運作成就具完善人權保障之現代法治國，倘立院之議事功能，行政效率，無法劍及履及跟上時代之需要，終也只是為改革之路憑添遺憾。蓋如有關以司法院審判機關化為方向之司法院定位議題法案(例如司法院組織法修正草案、司法院組織法施行法草案、司法院大法官審理案件法修正草案、法院組織法修正草案、司法人員人事條例修正草案等)，又如區分政、事務官懲戒之審判權歸屬之公務員懲戒法修正草案，雖均於 2002 年 10 月前送請立法院第 5 屆會期審議，惟未完成 3 讀程序。時程至此，又只能等待立法院第 6 屆會期審議。惟何時國人所殷殷期盼務使我國司法制度更現代化、司法機關組織更符合世界潮流之日方得到來？當有賴全國各相關機關配合，共同努力達成！

12.3 修訂強制辯護案件得由審判長指定公設辯護人或律師為被告辯護之雙軌制度，並增訂低收入被告亦得向法院聲請指定公設辯護人或律師為被告辯護之規定，發揮訴訟法服務、協助之特性，確保人民實體權利之實現。配合刑事訴訟制度之調整為「改良式當事人進行主義」，2003 年 1 月 14 日立法院 3 讀通過修正刑事訴訟法相關條文，並經總統於同年 2 月 6 日公布，同年 9 月 1 日施行。由於被告無論在法律知識或接受調查、被訴追之心理層面，相較於具有法律專業知識，熟悉訴訟程序之檢察官均處弱勢，故於訴訟程序上須強有力之辯護人協助被告，以確保其法律上之利益，監督並形成刑事訴訟正當程序之實現，乃修正刑事訴訟法第 31 條條文部分內容，改採強制辯護案件之辯護得由審判長指定公設辯護人或律師為被告辯護之雙軌制度。又，增訂無資力之低收入戶被告亦得

對其他審判案件聲請法院指定公設辯護人或律師為其義務辯護之規定，俾無資力而無法自行選任辯護人之被告，請求義務辯護，避免因貧富的差距而導致司法差別待遇。

12.4 司法院釋字第 556 號解釋關於參加犯罪組織是否繼續及對舉證責任分擔依法應由代表國家追訴犯罪之檢察官負舉證責任。司法院釋字第 556 號解釋變更釋字第 68 號解釋中有關 1996 年 12 月 11 日公布組織犯罪防制條例第 3 條第 1 項及第 3 項所稱關於參與犯罪組織之「繼續參與」之解釋，蓋參與犯罪組織，指加入犯罪組織成為組織之成員，而不問參加組織活動與否，犯罪即屬成立，至其行為是否仍在繼續中，則以其有無持續參加組織活動或保持聯絡為斷，而此項犯罪行為依法應由代表國家追訴犯罪之檢察官負舉證責任。若組織成員在參與行為未發覺前自首，或長期未與組織保持聯絡亦未參加活動等事實，足以證明其確已脫離犯罪組織者，即不能認其尚在繼續參與。原釋字第 68 號解釋前段(併同與該號解釋相同之院字第 667 號及釋字第 129 號解釋)謂「凡曾參加叛亂組織者，在未經自首或有其他事實證明其確已脫離組織以前，自應認為係繼續參加。」係針對懲治叛亂條例所為之釋示，茲該條例已經廢止，上開解釋併同與該號解釋相同之本院其他解釋，關於參加犯罪組織是否繼續及對舉證責任分擔之釋示，與本件解釋意旨不符部分，應予變更。按「犯罪事實應依證據認定之，無證據不得推定其犯罪事實。」刑事訴訟法第 154 條定有明文，此即刑事訴訟制度最根本之「無罪推定原則」與「證據裁判主義」之規定。依此規定，法院僅得依證據以認定被告之犯罪事實，絕不能以推測擬制之方法，作為有罪裁判之基礎，且在無證據得證明被告確有犯罪行為之前，自應推定被告為無罪。除非檢察官已就被告之犯罪事實盡舉證之，否則被告即無自證無罪之必要，至為明灼。透過運作方能臻於公平合理之理想，亦為憲法上「正當法律程序原則」之要求。

12.5 通過法律扶助法，設立全國性法律扶助基金會，與國際接軌，落實人民憲法上訴訟權及平等權之保障，建立辯護權為基本人權之具體制度。

12.6 2003年12月12日司法院釋字第569號解釋，變更院字第364號及院字第1844號兩則對人民自訴權非必要限制之解釋，並最高法院1940年上字第2333號、1940年非字第15號2號判例，對人民之自訴權增加法律所無之限制，不再援用。按婚姻家庭制度在我國憲法中並未有明文保障，本解釋之多數意見書承司法院歷來多號解釋(釋字第242號、第362號、第552及第554號解釋)承認人民婚姻自由與婚姻生活秩序受憲法22條保障，故此人民憲法上之權利或法律上之利益遭受不法之侵害，自有權基於憲法第16條保障之訴訟權(包括自訴權)依法請求救濟。此外，本號解釋之協同意見書釐清：自訴權並不當然為憲法第16條保障人民訴訟權之核心範圍；自訴制度設計之目的，係在國家獨攬刑罰權之情況下，為免檢察官消極的不行使國家追訴權力，對於公益色彩不強，但有直接被害人案件，例外賦予人民得自行開啓刑事訴訟程序之可能。惟自訴權行使的終局結果，仍在確定國家刑罰權得否及於被告，因此自訴之行使絕非單純人民權利的救濟或回復(實則被害人所受之法益侵害無法藉由處罰被告而獲得補償或回復)，而帶有權力分立及國家權力行使之色彩。自訴權並不屬於刑事訴訟制度保障之核心，自訴權並不當然為憲法第16條訴訟權所保障，訴訟制度中是否必須要有自訴制度，立法者應有自由形成的空間。

12.7 2004年3月12日司法院釋字第582號解釋：刑事被告享有詰問證人之權利，乃普世價值之基本人權，在我國不僅為憲法第16條保障人民之訴訟權，亦屬第8條第1項規定「非由法院依法定程序不得審問處罰」、對人民身體自由所保障之正當法律程序。申言之就刑事被告而言，包含其在對審制度下，依當事人對等原則，享有充分之防禦權，刑事被告詰問證人之權利即屬該等權利之一，而共同被告對其他共同被告之案件而言，為被告以外之第3人，本質上屬於證人，為確保被告對證人之詰問權，證人於審判中應依法定程序，到場具結陳述，並接受被告之詰問，其陳述始得作為認定被告犯罪事實之判斷依據。最高法院1942年上字第2423號及1957年台上字第419號判例2則判例，將共同被告不利於己之自白，作為互為補強證據，甚或直接採為被告之犯罪證據，乃否定共同被告對其他共同被告之案件之證人適格，排除證人的法定調查證據，不當剝奪被告之詰問權，與首開憲法解釋意旨不符部分，應不再援用。

12.8 2004年4月7日公布修訂刑事訴訟法新增第7編之一協商程序，建構良好之審判環境。緣我國刑事訴訟制度已朝改良式當事人進行主義方向修正，為建構良好之審判環境，本於「明案速判，疑案慎斷」之原則，對於進入審判程序之被告不爭執之非重罪案件，亦即除所犯為死刑、無期徒刑、最輕本刑3年以上有期徒刑之罪或最高法院管轄第一審案件者外，允宜運用協商制度，使其快速終結，俾使法官有較充分之時間及精神致力於重大繁雜案件之審理。

12.9 2004年12月15日司法院釋字第585號解釋，參照外國制度肯認司法院大法官具有暫時處分權。蓋暫時處分權乃附隨於憲法解釋權之暫時權利保護，司法院大法官依憲法規定獨立行使憲法解釋及憲法審判權，為確保其解釋或裁判結果實效性之保全制度，乃司法權核心機能之一，不因憲法解釋、審判或民事、刑事、行政訴訟之審判而有異，惟暫時處分之作成必須在確定本案非當然無理由，及權衡作成處分及不作成處分之利弊後，仍有作成暫時處分之必要，始得為之。按暫時處分(暫時權利保護)具有3項功能：一、確保本案解釋(判決)暫時權利保護。避免聲請人就本案解釋(判決)即使獲得有利之解釋，但因時間流逝，人民權益或憲法法益及公共利益不能回復原狀或其他難於弭補之損害。二、分配與降低錯誤解釋風險司法之特徵，保障司法正確性之要求，蓋裁判儘可能正確，為法治國司法權之基本要求。三、暫時滿足之功能；亦即在本案解釋尚未公佈前，人民之基本權利或憲法機關之權限，可能已受嚴重影響，憲法秩序可能已遭破壞，必須要有一個過渡規範以確保本案解釋進行過程之法和平狀態。基於保全人民權益或憲法法益及公共利益遭受不可逆轉之重大損害，肯認司法院大法官具有暫時處分權實為確保人民實體權利實現之基石。

第三章 經濟、社會與文化權

§13 生存權

13.1 自 2003 年 6 月 18 日迄 2005 年 9 月 17 日止經濟部依據「公共服務擴大就業暫行條例」第 3 條第 2 項規定推動中小企業人力協助執行計畫，截至 2004 年 12 月 31 日核准獎助備案 58,859 人，到職回報 51,488 人，對於國內失業下降之貢獻約 0.3%。

13.2 2004 年 1 月至 12 月平均失業率已降至 4.4%，比去（2003）年平均失業率 4.99%，降低 0.59%，可見勞委會針對就業市場狀況研修制訂相關法令規章，運用科技簡化行政，整合民間就業資源，結合地方政府解決區域性失業問題的努力成果。

13.3 2003 年 1 月至 2004 年 12 月底實施「多元就業開發方案」，由政府與民間團體協力創造在地就業機會，培養失業者再就業能力，計核定 907 項計畫，提供 5,934 個就業機會。

13.4 2003 年 6 月 18 日修正公布「敬老福利生活津貼暫行條例」擴大照顧處於經濟弱勢的 65 歲以上國民，針對符合發放資格者，發給每月每人新台幣 3,000 元津貼，以保障弱勢長者的基本生活。

13.5 2003 年至 2004 年行政院實施「照顧服務產業發展方案」，將以往服務對象限於中低收入失能者的措施，擴及一般失能國民。內政部並辦理非中低收入失能老人及身心障礙者補助使用居家服務試辦計畫，結合「第三部門」的力量，創新工作機會，促進社會福利服務產業化，將失業人口與福利服務所需人力互相結合，因應人口老化與社會變遷的趨勢，全方位保障失能者的生存權。

13.6 隨著經濟持續成長，台灣地區每人 GNP 不斷提高，2004 年可達 15,659 美元的歷史新高，發展成爲一個較爲富裕的新興已開發國家。貧富差距的變化，以可支配所得按 5 分位組觀察，所得差距倍數，自 1964 年初期的 5.33 倍，降至 1980 年最低的 4.17 倍，2004 年雖提高爲 6.03 倍，但仍較世界上大多數國家爲低，顯示政府長期以來實施「均富」的政策著有成效。

13.7 至 2004 年 12 月底爲止，依據「環境基本法」，就空氣品質改善、噪音管制、河川污染整治、家戶垃圾減量、事業廢棄物處理、建置環保科技園區、推動學校環境教育、落實環境影響評估機制等工作訂定各項環境政策與計畫，期能營造高品質安全寧適的生存環境，成果包括：(1) 自 1995 年 7 月起開徵「空氣污染防治費」，每年平均徵收約 30 餘億元，並依「專款專用」原則，加速推動各項空氣污染防治工作，空氣品質不良的空氣污染指標 (PSI) 大於 100 的日數，已由 1994 年的 7.0%，降爲 2004 年 12 月的 4.5% (扣除大陸沙塵暴影響)。(2) 加強稽查噪音取締及污染防治工作，並積極研修噪音管制法及相關子法，擴大噪音管制範圍，建立更周全的噪音管制制度。(3) 2002 年至 2004 年推動「臺灣地區河川流域及海洋經營管理方案」，經費共 30.15 億元，以執行淡水河系、高屏溪、朴子溪、北港溪、中港溪、客雅溪、典寶溪、南崁溪、二仁溪、將軍溪、鳳山溪、烏溪及鹽水溪等 13 條重點河川之污染削減及整治工作，嚴重污染河段比例 (RPI > 10) 自 2002 年之 15.9% 降至 2004 年之 7.7%。(4) 推動「垃圾零廢棄」政策，採行「源頭減量、資源回收」爲優先之垃圾清理方向，逐步達成垃圾全回收、零廢棄之目標；預訂於 2007 年，總減量目標達 25%，2011 年及 2020 年減量目標分別訂爲 40% 及 75%，且除偏遠地區外，垃圾將不進掩埋場。(5) 2000 年成立「事業廢棄物管制中心」，2004 年度總申報量約 1,437 萬公噸，其再利用申報量約 1,035 萬公噸 (72%)。(6) 依據資源回收再用法規，編列 62 億元經費，於高雄縣、花蓮縣、桃園縣及臺南縣設置 4 處環保科技園區，總面積達 123 頃。(7) 與教育部會銜函頒「加強學校環境教育 3 年實施計畫」，供各級學校於 2004 年至 2006 年據以推動校園環境工作，辦理「環境與永續發展教育教學計畫徵選彙編」，並推動「環保先鋒隊—大專生推動環保行動計畫」。

13.8 2004年11月3日及後續會議總統府人權諮詢委員會司法正義與人權聽證會上，消保會提出「銀行委外催收債權移轉之檢討」、「金融電信業債權讓與所衍生討債公司問題，保護性措施及定型化契約如何落實」以及「制定委外處理應收帳款管理法案評估」等3份人權報告，希冀能藉由探討催討逾期債務之實務現況，進而分別就制定專法之必要性、充足性、完整性及有效性之法案影響評估方式，具體分析政府機關具有立即制定專法之義務，保障人民權益。

13.9 2004年7月1日，行政院消保會發起「消費新生活運動」，彙整消費者新生活「三不、七要」十大守則：(1)危險公共場所，不去；(2)標示不全商品，不買；(3)問題食品藥品，不吃；(4)消費資訊，要充實；(5)消費行為，要合理；(6)消費受害，要申訴；(7)1950專線，要記牢；(8)消保活動，要參與；(9)爭取權益，要團結；(10)綠色消費，要力行。配合「消費新生活運動」的推動，同時出版「消費新生活手冊」(中英文版)，提供消費者使用外，並規劃「2005年消費新生活系列活動」，提醒消費者重視自身的消費權益，提升全民的消費者主權意識，同時，也促使企業經營者不斷提升產品與服務的品質，以建立國內安全與公平的消費環境。

13.10 行政院消保會基於指揮全國消費者保護官之權責，每年均指揮全國消費者保護官辦理定期及不定期查核，俾主動發現重大消費問題，經查核後，除請主管機關確實派員複查外，對未能改善者，即依相關法令加以處罰。此項業務查核每每針對社會公安的死角及潛在的危險發掘問題，並針對缺失提出改進建議，以及對不法業者施予即時的懲罰，以保障消費者權益，預防消費者受害事件發生。2003年及2004年計辦理完成二十餘件，例如：「畜禽屠宰場屠體及環境衛生安全」、「市售電器商品檢驗標示」、「桶裝瓦斯重量、價格及逾期鋼瓶」、「兒童安全座椅」、「各大銀行公共安全、牌告利率、各項收費標準及定型化契約」、「各行業附設兒童遊樂設施公共安全」、「補習班公共安全及定型化契約」、「國民中小校園公共安全、飲水及食品衛生」、「市售暖暖包、電暖袋及電暖器」、「農曆春節前大型客運」……等，皆足以彰顯對消費者生命、健康權益之重視與締造安全環境之努力

與用心。

13.11 行政院公平交易委員會訂有「處理涉及公平交易法之民生必需品異常漲價案件作業程序」，密切注意各產業市況，掌握相關市場資料，對於涉有人為囤積哄抬價格等違法情事，均依該作業程序及公平交易法相關規定進行查處，2003 及 2004 年採行措施包括：

- 一、因應嚴重急性呼吸道症候群（SARS）疫情，積極調查口罩、體溫計、耳溫槍等防疫物資市場供需情況，並迅即依據調查結果處分 60 家進口業者與零售業者不當調漲口罩價格行爲、處分 6 家醫療器材行不當調漲耳溫槍價格行爲，對不法業者產生嚇阻作用，使口罩等防疫物資供應與價格機能迅速恢復正常。
- 二、因應敏督利、艾利颱風對國內造成重大災害，啓動「天然災害緊急應變處理小組」，積極查察颱風過後國內蔬果農產品價格波動情況、汽車拖吊業與汽機車維修業有無不當哄抬價格情事、停水地區之包裝水及水車供水情形等市況，並發布新聞稿，呼籲不得有人為操縱壟斷情事，否則將依法嚴處。
- 三、農曆春節前赴各項年貨銷售處訪查，進行重要民生必需品市況調查，並聯繫農產、漁產、畜產等運銷公司，瞭解各項魚肉蔬果供應情形，同時主動通告美容美髮、汽車保養、洗衣等相關事業團體，不得聯合抬價，防堵發生不法哄抬物價情事，維護市場交易秩序。

13.12 我國憲法第 15 條規定，人民之生存權應予保障，於 2003 與 2004 年間，政府保障生存權之措施，主要在降低失業率、提供生活支持、維繫生命尊嚴、改進環境、規範市場、確保物價公平合理等方向。其中最具成效的是開創就業機會，創造均富的社會，也開始針對老年與社會失能的人口群，提供生活與經濟上的支持，並搭配行政院長期照顧制度的規劃與推動，全方位保障失能者的生存權。「安寧緩和醫療條例」的通過，意味著將生存權擴大到對生命尊嚴的保障。依據「環境基本法」所推動空氣品質改善、噪音管制、河川污染整治、家戶垃圾減量、事業廢棄物處理、建置環保科技園區、推動學校環境教育、落實環境影響評估機制等是改進生存環境的重要措施。制定攸關消費之專法，發起「消費新生活運動」，則有助於提升全民的消費者主權意識，建立國內安全與公平消費環境。在天然災

害、疫病流行或是年節時分，致力維護公平交易、避免哄抬物價製造恐慌，是以積極的作為落實國民生存權的保障。政府保障生存權的措施，大致符合晚近各國政府政策發展趨勢與我國憲法攸關生存權解釋的精神，不過在整體的生態環保政策、廣義生命倫理學發展、兒童青少年與外籍等弱勢人口群生存保障的相關作為，仍有待加強。

§14 勞工權利

14.1 我國憲法第 15 條明定，人民生存權與工作權應予保障。憲法 153 條第 1 項另明文揭示，國家為改良勞工生活，增進生產技能，應制定保護勞工的法律，實施保護勞工的政策。前述條文雖屬原則性規定，但明白指出政府保障勞工權利的基本政策方向，而類似規定亦見諸經濟、社會與文化權利國際公約第 6 條與第 7 條。綜觀 2003 至 2004 年我國勞動人權的發展，由於經濟成長的遲緩，而影響勞動市場供給大於需求的情況下，勞工的就業保障與邊緣勞工的就業協助等問題，成為一個令人注目的焦點。再者，在個別勞動關係上，我國把重點放在傳統上不易進入勞動市場的女性勞工、中小企業的勞工、經濟全球化下企業激烈競爭而大量解僱的勞工、因職業災害而喪失職業技能或肢體受殘的勞工，以及數量達 30 萬人的外勞之協助上，特別是勞動條件的保障。而在集體勞動關係上，我國傳統上對工會以及罷工等議題，一直抱持著較負面的立場，因而現行法律對勞工的團結權、協商權、爭議權、每每有不合理的限制與禁止規定，如限制年滿 20 歲勞工 30 人以上才得組織工會、非工會無從行使罷工權等，如何從法治的層面上著手矯正，將考驗我國勞工權利的指標。2003 至 2004 年我國除了繼續鬆綁工會的管制外，更進一步尋求透過立法手段積極保障勞工行使集體勞動權，包括工會組織的成立與工會活動權的行使，以建立適當規範。

14.2 我國的失業率於 2002 年創下歷史新高的 5.17%，引起各界重視。為協助失業勞工，政府於 2003 年 1 月 1 日實施就業保險法，適用於有一定雇主的 500 多萬勞工，並於 2003 和 2004 年提供約 91 億元的失業給付。其次，政府於 2003 年 1 月 2 日修正勞工保險條例 (第 67 條第 1 項第 4 款)，增列對被保險人之貸款 允許尚未能領取勞保勞保老年給付的被保險人申請貸款，以應急需；未來未償還的貸款本息可以勞保老年給付抵銷之；該措施於 2003 和 2004 年分別貸出 124 億元和 87 億餘元，兩次共貸出 211 億餘元。再者，政府於 2003 和 2004 年賡續實施始自 2002 年的多元就業開發方案，提供 9,000 人次在非政府組織的臨時性工作機會；另於 2003 年 1 月至 2004 年 1 月間，實施公共服務擴大就業計畫，提供 89,000 個在公部門的

臨時性工作機會；公共服務擴大就業計畫結束後，再實施 6 個月的公共就業方案，提供 45,520 個在公部門的臨時性工作機會。這些作為主要優先照顧弱勢族群(包括負擔家計婦女、中高齡、身心障礙者、原住民、生活扶助戶中有工作能力者等)和非自願離職失業者，一方面廣泛增加各種社會服務，一方面有效減少失業人數，並襄助讓失業率由 2002 年的 5.17% 降至 2004 年的 4.44% ，而女性的勞動參與率也由 2002 年的 46.59% 提高到 2004 年的 47.71% 。又，緣於新移民(外來配偶)日益增多，而其就業可能遭遇困難，行政院勞工委員會在 2004 年底，提供新移民(外籍與大陸地區配偶)就業服務措施，包括臨時工作津貼、僱用獎助津貼、創業貸款利息補貼等，預計每年提供 5,000 人就業服務。此外，有鑑於青少年的失業率始終遠高於社會全體的失業率(例如，2003 年時，青少年的失業率為 11.44% ，社會全體的失業率為 4.99%)，政府在 2003 和 2004 年開始試辦多項促進青少年就業的措施，包括職場體驗、人才培訓、補助大專院校開設實務學程、辦理青少年的職涯探索和工作技能研習等，並規劃中長期的促進青少年就業計畫，俾有效協助青少年就業。

14.3 有鑑於中小企業的勞工多無法領取勞基法中的退休金，在 2001 年經濟發展諮詢委員會中獲得共識，推動以個人帳戶及年金保險制之雙軌並行的勞工退休金條例，終於在 2004 年 6 月 11 日立法院三讀通過，訂定 1 年的緩衝宣導期，預訂自 2005 年 7 月 1 日起實施。勞工退休金條例規定，雇主每月至少提繳工資的 6% 入勞工個人帳戶，當勞工年滿 60 歲，即得請領退休金；工作年資滿 15 年以上者，得請領月退休金；工作年資未滿 15 年者，請領 1 次退休金。勞工選擇繼續適用勞動基準法之退休金規定者，5 年內仍可選擇適用勞工退休金條例，惟一旦選擇適用勞工退休金條例，即不可再回頭選擇適用勞動基準法之退休金規定。2005 年 7 月 1 日以後才受僱者，一律適用勞工退休金條例。此項立法可保障勞工一定可以領到退休金，尊重現行受僱勞工自願選擇繼續適用勞動基準法之退休金規定或改選適用勞工退休金條例，係照顧勞工老年生活的一項重大成就。

14.4 由於經濟全球化的快速發展，企業合併或重整的現象非常頻繁，相對地也帶來因企業合併而大量解僱勞工所造成的勞工個人、家計與社會的問題。政府為減緩企業關廠外移、合併或改組對國內勞動市場的衝擊，制定大量解僱勞工保

護法，於 2003 年 2 月 7 日經總統公布，同年 5 月 7 日施行以來，為加強各級勞工行政主管機關落實大量解僱勞工保護法制，行政院勞工委員會已建置大量解僱勞工保護法預警通報制度資訊整合系統，供各級勞工行政主管機關填報，並督促其確實就預警通報之事業單位進行查訪，以掌握先機，消弭爭議。2004 年通報資料共計有 260 家；同時，為降低事業單位大量解僱所造成之損害及衝擊，並建立勞雇自行協商機制，行政院勞工委員會積極輔導事業單位於大量解僱時，應本誠信協商及勞雇自治精神，就勞工相關權益進行協商；2004 年共計 231 家事業單位進行勞資協商（占 88.8%），且均有協商結果，整體而言，大量解僱勞工保護法已發揮功能。

14.5 派遣勞動工作型態興起，派遣事業單位與派遣使用單位對派遣勞工勞動條件責任的負擔以及派遣勞動三方當事人的權利義務關係並不明確；行政院勞工委員會在 2004 年就人力派遣議題，辦理相關會議，瞭解勞資雙方就派遣勞動應如何規範的意見；惟各界意見並不一致，尚待進一步溝通及尋求共識。

14.6 長期以來，我國職業災害發生的比率一直偏高，以 2001 年為例，申請勞工保險職業災害保險給付人次高達 38,386 人次。¹因此，行政院勞工委員會將安全的工作環境列為施政之 3 大主軸之一，於 2001 年開始訂定 4 年內（2001 年至 2004 年）降低重大職災死亡率 40% 之目標，4 年來實施「檢查、宣導、輔導」之三合一策略，重大職災死亡數呈連續下降趨勢，2004 年適用勞工安全衛生法之事業單位職業災害死亡 308 人（0.0669），較前 4 年（1997-2000 年）平均死亡人數 479 人（0.1133），死亡率降幅 41.6%，4 年累計減少 580 人死亡，拯救 580 個家庭免於破碎，節省直接損失 23 億元，順利達成 2004 年降災 40% 之目標，2004 年勞工保險全產業職災死亡千人率亦因之降為 0.044，職業安全衛生水準在亞洲僅次於日本（日本 0.026）。再者，申請勞工保險職業災害保險給付人次占全體被保險人的比例，也由 2001 年的 0.00493，降至 2002 年的 0.00462，再降至 2004 年的 0.00457。此外，為有效降低職業災害，建構安全的工作環境，2002 年 4 月 28 日「職業災害

¹ 我國的勞工保險職業災害涵蓋上下班通勤途中發生的事故，但此處的數據已排除該類事故，以反映職場的職業災害數。

勞工保護法」開始施行，並訂定每年的 4 月 28 日為工殤日，以紀念罹災勞工。該法的內容主要有 6 項特色：保障遭受職業災害勞工的生活、涵蓋未參加勞工保險的勞工、保障承攬關係的勞工、提供受害勞工的職業訓練、強化職業病防治體系以及強化勞工安全衛生的意識。該法彌補過去職業災害勞工救濟不足的缺憾，對我國勞工保護制度係一大突破。

14.7 我國在外勞人權的保護政策上，近來常受到批評者，主要有兩項，一是外勞必須支付高額仲介費，另一是外勞人身安全及職業災害保護。前者經行政院勞工委員會於 2002 和 2003 年陸續修正發布「私立就業服務機構收費項目及金額標準」，並建立各項收費之查察管控機制，合理調降仲介費用。同時積極協調各外勞輸出國，推動直接聘僱制度，開放相關團體成立非營利私立就業服務機構，以增加外勞引進管道，降低外勞來台工作經濟負擔。此外，我國已建立仲介公司評鑑機制，評鑑結果亦上網供民眾選任參考，同時納入仲介公司獎優汰劣機制，以提升仲介服務品質。就後者而言，勞委會於 2004 年 1 月 13 日發布之「雇主聘僱外國人許可及管理辦法」增列規定：雇主申請聘僱藍領外國人時，雇主、被看護者或其他共同生活之親屬，對於受聘僱之藍領外國人有刑法規定之妨害性自主情事，經司法機關判決確定者，即不得據以申請聘僱藍領外國人。另為加強外勞的職業災害保護，勞委會已於 2003 年 12 月 23 日作成解釋令，對於外勞因工作期間受傷或患病，在職業災害醫療期間如有終止勞動契約並退保之情形者，可以依職業災害勞工保護法第 30 條規定，繼續參加勞工保險普通事故保險，至經醫師證明並經本會核准醫療期間屆滿之日止。為保障合法外勞權益，除勞委會設有 0800 外勞免費申訴專線(英語、泰語、越南語及印尼語)外，並已陸續補助各縣市政府設立 24 所外勞諮詢服務中心，配置外語申訴專線及僱用通曉外勞母語之雙語諮詢人員提供服務，此外，對於外勞權益加強相關宣導，印製「外籍勞工在台工作須知」宣導手冊，提供外勞必要之收容服務。另為彰顯我國維護外勞權益之決心，刻正規劃於航空站設置外勞服務中心，提供外勞入出境法令宣導及申訴服務等相關措施，以確保外勞在我國受到合理的對待。

14.8 為具體實現勞工的團結權、協商權與爭議權，根據 2001 年經濟發展諮詢

委員會的共同決議，政府應儘速完成工會法、團體協約法以及勞資爭議處理法的修法工作。是以，政府於 2001 年重新檢視該三法後，已於同年 9 月將該三法的修正草案送行政院審議通過，並送交立法院進行審議。修法的主要內容如下：（1）解除勞工組織工會的管制與限制，促進工會組織的自由化、會務自主化，與工會發展的多元化；（2）建立協商式的勞資關係，提供一個更能促使勞資對話、誠信協商的 legal 環境；（3）保障工會活動正當行使的權利，建立不當勞動行為規範制度；（4）保障集體爭議行為的行使，並建立迅速、多元的勞資爭議處理機制。藉由勞動三法的修正，使我國勞動法體系由保守的威權體制邁向現代的勞資平等與誠信制度，亦逐漸接近國際勞工組織相關決議與建議書的精神。

§15 受教育權利

15.1 憲法第 21 條規定：「人民有受國民教育之權利與義務。」除此之外，教育基本法第 8 條第 2 項則規定：「學生之學習權及受教育權，國家應予保障。」進一步承認學生有學習權及受教育權。司法院大法官曾在釋字第 382 號解釋強調：「各級學校依有關學籍規則或懲處規定，對學生所為退學或類此之處分行爲，足以改變其學生身分並損及其受教育之機會，自屬對人民憲法上受教育之權利有重大影響，此種處分行爲應爲訴願法及行政訴訟法上之行政處分。受處分之學生於用盡校內申訴途徑，未獲救濟者，自得依法提起訴願及行政訴訟。」其後司法院大法官又於 2003 年作成釋字第 563 號解釋，解釋理由書中亦闡明：「學生之學習權及受教育權，國家應予保障（教育基本法第 8 條第 2 項）。大學對學生所為退學或類此之處分，足以改變其學生身分及受教育之權利，關係學生權益甚鉅（本院釋字第 382 號解釋參照）。大學依其章則對學生施以退學處分者，有關退學事由及相關內容之規定自應合理妥適，其訂定及執行並應踐履正當程序。」

15.2 在學校教育方面：國民教育法於 2003 年 2 月 6 日及 2004 年 9 月 1 日兩度修正；強迫入學條例於 2003 年 1 月 15 日修正公布第 6、9、13 條條文；刪除第 10 條條文；高級中學法於 2003 年 1 月 15 日及 2004 年 6 月 23 日兩度修正；職業學校法也於 2003 年 1 月 15 日及 2004 年 6 月 23 日兩度修正。上述修正多係配合行政程序法之實施，將有關人民權利義務事項訂於法律中。此外，性別平等教育法亦於 2004 年 6 月 23 日公布施行，其立法目的是要「促進性別地位之實質平等，消除性別歧視，維護人格尊嚴，厚植並建立性別平等之教育資源與環境」。

15.3 近來教育部推動在降低班級規模、提高師生比提高教育品質，自 87 學年度（1998 年）起執行「降低國中小班級學生人數計畫」，國小逐年降至 35 人編班，至 92 學年度（2003 年）達成全面以 35 人編班之目標。國中自 91 學年度（2002 年）起至 93 學年度（2004 年）逐年降至 38 人，自 94 學年度（2005 年）至 96 學年度（2007 年）逐年降至 35 人。預定至 96 學年度（2007 年）國中小全面降至 35 人編

班。另調查統計 93 學年度（2004 年）國小 1 至 6 年度逐年降至 35 人以下編班之達成率已達 94.93%，較 86 學年度（1997 年）43%提升 51.93%。國中 1 至 3 年級自 91 學年度（2002 年）起至 93 學年度（2004 年）逐年降至 38 人以下編班之達成率為 83.58%，其每班 40 人以下之編班比率，已由 86 學年度（1997 年）的 68.48%，提昇至 93 學年度（2004 年）的 96%。在師生比方面國小、國中分別由 83 學年度（1994 年）的 24.15、20.13 降為 93 學年度（2004 年）的 18.13、16.28。而國中、國小平均班級學生人數變化：國小、國中分別由 83 學年度的 37.57 人及 42.59 人降為 93 學年度（2004 年）的 29.69 人及 36.06 人，顯現已有相當成果。

15.4 在學前教育方面：幼稚教育法於 2003 年 6 月 25 日修正公布第 8 條條文。近來教育部推動「將 5 歲幼兒納入正規教育」及「國民教育向下延伸 1 年至 5 歲」政策，依程序於 2004 年 4 月 22 日函報「國民教育幼兒班實施計畫」（草案），後基於教育正義原則，教育部重新調整將前揭計畫修正為「扶持 5 歲弱勢幼兒及早教育計畫」，作為國民教育向下延伸之近程計畫。本計畫分 4 階段實施，第 1 階段（自 93 學年度（2004 年）起）以離島三縣三鄉為實施對象，第 2 階段（自 94 學年度（2005 年）起）加入原住民地區 54 個鄉鎮市，第 3 階段（自 95 學年度（2006 年）起）復納入全國滿 5 足歲之經濟弱勢幼兒為辦理對象，第 4 階段則俟幼托整合後，國家整體財政充裕及配套措施研訂周全，再研議全面辦理國民教育向下延伸 1 年。

15.5 在社會教育方面：社會教育法於 2003 年 1 月 15 日修正公布第 8、14 條條文。由於學習社會中，任何人皆有受教育之權利，個人除了可在學校接受正規教育外，更可因社會教育提供非正式或非正規之課程而獲得知識，教育部在社會教育方面之作法，係提供民眾補習進修教育、空中大學教育、家庭教育及外籍配偶教育活動，其相關執行情形如下：

一、補習及進修教育：補習及進修教育從國小補校、國中補校、高中進修學校、高職進修學校、專科進修學校至進修學院，其 93 學年度（2004 年）之班級數與學生數，合計如下：國小補校 326 所，798 班，學生 17,071 人；國中補校 273 所，712 班，學生 12,858 人；高中、職進修學校 230 所，2,811 班，學生 99,032 人；專科進修學校 41 所，學生 46,649 人；進修學院 32 所，學生 14,451 人。

二、空中教育：空中教育分為空中大學、空中進修學院及空中專科進修學校 3 類，學生分別前往在臺灣地區之各學習指導中心或教學輔導處上課。其 93 學年度（2004 年）之學生人數，合計如下：國立空中大學及高雄市立空中大學 2 所，學生 24,531 人；國立空中進修學院(設專科部)2 所，學生 9,685 人；國立空中進修學院專科部與國立空中大學附設空中專科進修學校之學生 10,955 人。

三、成人基本（識字）教育：

（一）降低不識字率之成效：教育部輔導各縣市政府辦理成人基本教育及國中小補習教育，業將我國 15 歲以上國民不識字率自 1989 年之 7.11%（130 萬人）降至 2004 年之 2.84%（52 萬人）。

（二）開辦成人基本教育研習班：教育部賡續於 2005 年補助各縣市政府成人基本教育計畫經費，合計辦理成人基本教育研習班 2,136 班，42,720 人（普通班 1,350 班，27,000 人；外籍配偶專班 786 班，15,720 人）。

四、落實推動家庭教育工作

（一）2003 年補助各縣市推動學習型家庭專案計畫 1,062 案、結合民間團體辦理家庭教育專案 108 案、補校家庭教育活動 92 案、國立社教機構辦理家庭教育 211 案。2004 年補助各縣市家庭教育中心推動辦理各類家庭教育活動計 266 案。

（二）2003 年各縣（市）辦理家庭教育活動計 3,374 場，189,113 人次參加，2004 年計辦理家庭教育預防推廣活動約 5,710 場次，265,286 人次參加。2004 年各家庭教育中心辦理志工招募培訓及在職訓練共計 360 場次，6,866 人次參與。

15.6 在新移民教育方面：教育部推動「發展新移民文化計畫」其工作包括：

一、為推動新移民學習活動，2003 年補助各縣市辦理新移民家庭教育活動，共計辦理 225 場次 7,569 人次參與，2004 年補助各縣市辦理新移民家庭教育活動計 32 案，合計 1234 場次 37,504 人次。2004 年補助 55 所社區大學課程計畫，其中包含族群平等、尊重課程，各校亦辦理超過 54 場次之認識不同族群及其文化之活動。93 年度（2004 年）補助社教館所辦理新移民教育計 56 件。

二、2004 年補助桃園縣、南投縣及台南市成立新移民學習中心。辦理新移民之成人基本教育研習班，並分初、中、高級班開設：2003 年補助各縣市政府分級辦理新移民成人基本教育研習班合計 391 班，7,820 人；2004 年合計 588 班，約 11,760 人參與學習。

15.7 在終身學習方面：終身學習法規定各級主管機關應建立各級各類回流教育制度，提供學習機會，以滿足國民終身學習需求；同時規定中央主管機關為激勵國民參與終身學習意願，對非正規教育的學習活動，應建立學習成就認證制度，並作為入學採認或升遷考核的參據。行政院為提昇公務人力素質，培養公務人員終身學習風氣，於 2001 年 7 月 1 日起發行公務人員終身學習護照，並於 2004 年 7 月 1 日起全面實施電子化學習護照，妥善保存公務人員之各項學習紀錄，作為人力資源管理與發展決策參考。公務人員終身學習時數為每人每年最低學習時數 20 小時，參加學習總時數超過 20 小時者，得由各機關視其績效，酌予獎勵，其參加學習時數之多寡，並作為公務人員年終考績及升遷之評分參據。

15.8 在身心障礙教育方面：特殊教育法於 2004 年 6 月 23 日公布增訂第 31-1 條條文。依據特殊教育法之規定，應提供身心障礙國民適性教育，國民教育階段之特殊教育由地方政府辦理。為增加身心障礙學生升學機會，教育部依「完成國民教育身心障礙學生升學輔導辦法」規定，自 90 學年度（2001 年）起實施身心障礙學生 12 年就學安置。此外，身心障礙學生依一般升學管道升學者，皆依需求提供適當之試務相關服務。在教育部積極推動特殊教育各項措施後，身心障礙學生升學人數有顯著之成長，如 90 學年度（2001 年）高中職身心障礙學生 7,755 人至 93 學年度（2004 年）成長至 1 萬 4,804 人，90 學年度（2001 年）大專校院身心障礙學生 3,200 人至 93 學年度（2004 年）成長至 6,632 人。又為協助身心障礙學生在學校順利學習，各級主管教育行政機關均訂定提供身心障礙學生教育輔助器材及相關支持服務實施辦法，依規定學校應依據身心障礙學生學習及生活需要，提供必要之教育輔助器材及相關支持服務。另依「特殊教育學生獎助辦法」發給身心障礙學生獎助學金。93 學年度（2004 年）公私立大專校院合計 2,205 人領取獎助學金；私立大專校院身心障礙學生獎助學金由教育部補助，計補助學生 1,778 人，

新台幣約 3,100 萬元。

15.9 在原住民族教育方面：2004 年 9 月 1 日修正公布「原住民族教育法」全文 35 條。主要在規定政府應依原住民意願，保障原住民之民族教育權，以發展原住民之民族教育文化，建構原住民族之教育體系。為落實原住民族教育法，保障原住民幼童受教權益，行政院原住民族委員會於 2003 年訂定「原住民地區原住民幼童托教補助作業要點」乙種，補助原住民地區 3~6 歲就讀(托)公私立幼稚園(托兒所)幼童每人每學期 6,000 元；另依據「都市原住民生活發展計畫第三期計畫」補助幼童就讀(托)幼稚園(托兒所)每人每學期學雜費最高 2/3 為限。93 年度(2004 年)計核發 15,451 人，核發金額為 9,120 萬元。同時為協助國民中小學及大專原住民學生順利完成學業，減輕家長負擔，行政院原住民族委員會分別訂定「國民中小學原住民學生獎學金實施要點」及「就讀大專校院獎助學金實施要點」，每學期提供原住民國中小學生及大專校院學生獎助學金。國小為 2,000 元，國中為 3,000 元；大專獎學金為 20,000 元，助學金為 15,000 元，低收入戶助學金為 25,000 元。於 2004 年計核發 30,709 人，共 1 億 3,814 萬元。

15.10 在有關失業勞工子女之受教育方面：為協助非自願離職失業勞工子女順利就學，政府訂有「失業勞工子女就學補助施實計畫」，補助對象為非自願離職失業期間超過 6 個月以上勞工，其子女就讀國內高中職暨大專院校，具有正式學籍學生，2003 年計補助失業子女 4,776 人，補助金額 3,196 萬 1000 元，2004 年計補助失業子女 8,672 人，補助金額 5,985 萬元。

15.10 綜觀這兩年來受教育權相關法令政策之發展，對於人民受教育權利之保障程度已有提升。然而，由於經濟環境的變化所導致的失業勞工子女就學問題，外籍配偶子女接受教育所涉及之多元文化問題，以及經濟弱勢兒童之學前教育與國民教育向下延伸一年之問題，仍是未來落實人民受教育權保障之重要課題。

§16 文化權

16.1 文化有兩類，一類是不假借傳播媒體中介的「親身文化」，一類是通過傳媒再現的「媒介文化」。無論是前者或後者，都構成了人們共有的文化權之內涵，這樣的文化權起於尊重與肯定各種文化，進而通過國家、市場或社會手段，提供國民平等機會與權利，參與各類人們親身接觸及通過媒介而接觸的文化、藝術活動，共享人類文化資產的權利，以及古物、古蹟的維護等。我國憲法第 11 條、第 162 條至 166 條、169 條及憲法增修條文第 10 條第 10 項至第 12 項，以及司法院釋字第 364 號和第 509 號解釋，對於教育文化與媒介事業、科學、教育、文化工作者的生活保障、國民文化水準的提升、古蹟古物的保存與維護、多元文化的促進及原住民族語言文化的維護等都有規定，已涵蓋文化權之各面向；原住民族教育法第 1 條與第 2 條另強化原住民族的文化權相關保障規定。2004 年教育科學文化支出編列新台幣 3,065 億元，較 2003 年度增加 81 億元（相當於 2.7%），2003 年 2,984 億元則較 2002 年度增加 210 億元（相當於 7.6%）；在財政困難下，仍維持預算正成長，以推動優質教科文政策。

16.2 政府積極推動基層文化公民權計畫，強調公民有權享受藝術生活的同時，也指出了公民應盡的義務，支持並參與各項文化藝術活動，因此文建會分別於 2003 年 10 月 25 日及 2004 年 9 月 26 日各舉辦全國績優文化義工表揚大會，選出績優代表人數共計 150 人，績優團隊計 10 人。政府未來將針對文化公民權的新訴求，結合「公民參與」的觀念，不分地域、性別、年齡、階級或族群，積極擴大招募義工加入文化在地服務的行列，培養義工文化公民意識，讓所有義工體認從事文化服務就是文化公民最具體的實踐；並將文化義工表揚活動意涵擴大為文化公民的表揚，結合傳播媒介說明文化公民權運動理念，讓民眾瞭解「文化義工就是文化新公民」，使文化志願服務工作成為全民文化生活的一部分。

16.3 在國民親身接觸的文化權利方面，政府除擴大綠島人權紀念園區範圍至 32 公頃，另在 2004 年針對自 1968 年至解嚴期間作為軍事、政治、治安案件之審

訊羈押場所 — 景美看守所，規劃成立「動員戡亂時期軍法審判紀念園區」，將以台灣人權史上之特殊意義、歷史保存及再利用之價值為主軸，重塑歷史場域，展示前人對於人權爭取過程的場景、文物、史料等，以展現前人之犧牲奉獻精神及其非凡之歷史意義。行政院另補助直轄市和縣市政府推動「地方文化館計畫」，以歷史建築、閒置空間再利用等概念為主軸，藉由軟體的改善、專業團體與地方上文史團體或表演團體的投入，凝聚共識、整合地方資源，共同提出創意，為各地方鄉鎮、社區營造可以永續經營的空間，至 2004 年底共計通過 197 件地方文化館籌設計畫。在古蹟古物保存方面，雖有文化資產保存法於 1982 年公布施行，並在 1997 年修法，鼓勵民間出資維護或修復古蹟、歷史建築及保存區內建築物；惟因財政問題，或因缺乏專業人才，或因不夠重視文化資產，或因土地、建物、保管等權責劃分不清，地方政府的從事仍有不足。因此，內政部乃依「臺閩地區古蹟維護計畫」補助縣市政府辦理古蹟調查研究、規劃、修復及軟體設施等。

16.4 2004 年教育部補助其所屬 12 所社教機構 6.72 億元，辦理終身學習，地域分北、中、南、東及離島 5 區，並分圖書館、博物館及社會教育館 3 大類全面推展。教育部 2004 年並補助 4 個國立社會教育館所屬 276 個社會教育工作站策辦多元社教活動、獎勵 54 所辦學績效良好之社區大學，預估 2005 年將提高為 59 所。教育部每年補助各族群文化展演團體辦理各類展演活動達 250 件以上，並補助各縣市辦理鄉土語文教師研習、編輯教材、建置網頁，並辦理鄉土語言教學評鑑。

16.5 台灣原住民族文化是台灣文化，也是全人類文化的寶貴資產。教育部從 2002 年下半年起推動原住民部落社區大學，2004 年 3 月發布部落社區大學補助及評鑑之要點，10 月共走訪 12 個縣市 16 所部落社區大學。行政院原住民族委員會另辦理原住民青少年學生文化成長班計 36 班。同時，為保存與發揚原住民固有傳統文化，推動原住民民俗文化活動及扶植原住民藝術展演團隊扶植團隊計 7 隊，並輔導參加國際性展演活動，增進各國對我國原住民族之認識與情誼。

16.6 依據行政院客家委員會「行政院客家委員會推動客語生活學校補助作業要點」，以及「行政院客家委員會客語生活鄉鎮市實施補助作業要點」，2003 及 2004

年分別核定補助 63 所與 124 所學校辦理，約有 9 萬名師生共同參與。2004 年核定 5 個鄉鎮實施，宣導客家鄉親由家庭到學校、社區，大家一起說客語；另為促進客語重返公共領域，2003 年 6 月 18 日訂頒「行政院客家委員會推行客語無障礙環境補助作業要點」，該年與 2004 年分別核定補助 16 個與 32 個單位實施。「2004 年度臺灣客家民眾客語使用狀況調查研究」顯示，該年能聽懂客語整體的比例為 82.2%、說客語比例為 67.9%，較 2003 年分別上升 4.5% 與 2.7%。行政院客委會於 2003 年舉辦「客家桐花祭」，為桃竹苗地區帶來新台幣 5 億元的產值，2004 年舉辦期間，為北台灣客家庄帶來 270 萬人次的遊賞人潮，更創造超過 30 億元的經濟文化產值，成功地將原始產業與現代化的創意產業相互結合，除了帶動產業經濟的活絡，也將歷史與文化的元素注入產業之中，豐富人們精神生活的內涵。高等教育方面，國立中央大學、交通大學與聯合大學的客家學院，及國立高雄師範大學客家文化研究所分別在 2003 年 6 月、2004 年 3 月、暑假及 10 月揭牌或開始招生，4 校將形成「客家網絡大學」。

16.7 僑委會建置「全球華文網路教育中心」網站，2003 年與 2004 年分別新增 138 個及 149 個網路題材，其中「僑教雙周刊」每年平均點閱人次達 56,000 人次。亦發行「宏觀周報」及「宏觀影音電子報」，寄贈海外僑胞。另利用衛星直播「台灣宏觀電視」，及提供網路直播及隨選視訊服務，2004 年使用人數達 4,563,166 人次，此外，並籌組台灣綜藝訪問團 6 團及 5 團赴海外演出，觀眾人數約 54,000 人及 42,848 人；輔導僑界辦理 383 項及 398 項藝文體育活動，參加人數 756,242 人及 557,635 人。2003 年與 2004 年分別辦理多期台灣觀摩團、語文研習班、暑期福爾摩沙營及華裔青年暑假返鄉英語教學服務，參與人數達 1,588 人與 2,759 人。

16.8 就通過大眾傳播媒介向國民給付的文化權來說，客委會與原民會分別自 2003 年與 2004 年 7 月起設立客家與原住民衛星電視頻道，前者是全球第一個以客家文化為元素，以客語為主軸的客家傳播平臺。總計 2004 年政府以近 30 億經費，經由這兩家新增頻道，以及公視、宏觀衛視、中央廣播電台、警察廣播電台、教育電台、漢聲電台、復興電台、台北電台與高雄電台與漁業廣播電台，提升國民的廣電文化權利，也對國際社會略盡服務。除以上公費投入，新聞局基於各族群

接近使用媒介權利相等，已指定頻率供客語、原住民語電臺申設，已核准寶島客家廣播、全球通廣播、大漢之音廣播、高屏溪廣播、指南廣播、青春廣播、花蓮客家廣播、蓮友廣播及東民廣播等私人電台所製播的原住民及客語專屬廣播頻道。新聞局在 2004 年另以 3.4 億協助電影文化發展，除用以支持國片的拍攝與映演外，包括補助「金門縣紀錄片文化協會」50 萬元、「台灣國際動畫影展」480 萬元、「台灣國際民族誌影展」50 萬元、「女性影展」100 萬元，也用以增設國片及藝術電影通路（補助於國內主要城市成立專門放映實驗性電影、短片、紀錄片及臺灣主體性藝術電影之「藝術電影院線」），供獨立製作之藝術電影有專門映演管道。

16.9 政府有責任營造環境，滿足國人的「親身文化權」與「媒介文化權」的需要。除繼續提升國民的親身文化權，政府也將評估是否應該分階段，協調或整合目前分別由內政部、教育部、國防部、僑委會、農委會、新聞局、客委會、原民會等 8 部會與北、高兩市政府編列而零散支出的經費，轉而以更有效的方式、累積製播資源與經驗，運用目前每年 30 億元左右的廣播電視預算，提升國人廣播電視的文化公民權。

§17 健康權

17.1 2004 年 4 月 28 日修正公布醫療法，對病人在醫療過程中所能得到之告知同意之權利做更明確之規範，以保障病人之健康權，重要內容如下：醫療機構應向病人或其家屬，除告知其病情、治療方針、預後情形外，亦應告知其處置、用藥與可能之不良反應（第 81 條）。明定醫療機構除於手術時有向病人或其配偶、親屬或關係人說明告知並獲取同意之義務外，並增列對於侵入性檢查或治療，亦有告知、同意之義務（第 64 條）。明定醫療機構對於組織檢體或手術切取之器官，除應送請病理檢查外，並應將其結果告知病人；明定病歷之保存年限，病歷至少應保存 7 年，未成年者之病歷，至少應保存至其成年後 7 年；人體試驗之病歷，應永久保存（第 66 條）。明定司法院應設醫事專業法庭，由具有醫事相關專業知識或審判經驗之法官，辦理醫事糾紛訴訟案件（第 83 條）。

17.2 2003 年 8 月 9 日行政院衛生署公布訂定「腦死判定準則」，提昇腦死判定法規位階，針對腦死判定醫師的資格條件及參與腦死判定的人員，賦予明確的規範。

17.3 2004 年 6 月 6 日修正公告「器官分配原則」以有效分配器官，避免浪費及器官買賣。此外，為提升器官捐贈風氣，於 2003 年 3 月依人體器官移植條例第 10 條之一訂定捐贈屍體器官移植喪葬費補助標準；截至 2004 年底止，已補助 198 人，對醫療人權的提升有所助益。

17.4 全民健康保險法修正案自 2003 年 6 月至 2004 年 6 月一年間，對經濟困難民眾採欠費緩繳或免除過去欠費的納保優惠方案，協助這些經濟弱勢民眾早日納入健保體系，邁入全民納保的新紀元。

17.5 2003-2004 年勞工保險被保險人因執行職務而致傷病，至全民健康保險特約醫事服務機構申請診療時，除得免除醫療費用部分負擔、免受轉診限制及享有普通膳食費、一般治療飲食費，給付 30 日內之半數外，為維護被保險人之健康，並實施預防職業病健康檢查，總計有 61 萬 9,454 位被保險人實際接受檢查，經檢查後有 119 位異常繼續接受進一步檢查或治療。

17.6 至 2003 年 6 月止，台灣地區 48 個山地離島地區已全面實施「全民健康保險山地離島地區醫療給付效益提升計畫」，含括山地離島鄉人口數達 36.5 萬人以上，山地離島居民約占全國人口的 0.89%，遍布全國土地面積 44%，目前提供的醫療服務包括定點門診、急診、夜間門診診療、轉診後送服務及居家照護、預防保健、疾病篩選、衛生教育、人員訓練等項目，解決偏遠地區醫療資源缺乏，當地居民就醫不便的問題。

17.7 2003 年健保局啟動家庭醫師整合性照護制度試辦計畫，由同一生活圈 5 至 10 家西醫診所組成一社區醫療群，並與社區醫院建置轉診合作機制，建立以病人為中心、以家庭為單位、以社區為範疇的連續性團隊照護模式，讓民眾就近選擇登記一位家庭醫師，提供 24 小時緊急醫療諮詢電話、初級醫療、預防保健及轉診服務。建立完善的轉診模式，推動以社區醫療為導向、以社區病人為中心，進行健康管理，並提倡依各社區醫療之特色，利用基層醫師與合作醫院間雙向轉診資訊，強化整合社區中病患管理資源，充實病人自我健康管理的能力。

17.8 2003 年內政部計編列 237 億 8,613 萬 9 千元，2004 年編列 226 億 3,130 萬 7 千元保障農民、低收入戶、中低收入 70 歲以上老人、身心障礙者等弱勢群之健康權益，由政府提供各類社會保險之保險費補助，包括(一) 依據全民健康保險法第 27 條規定，提供農民及其眷屬參加全民健保保險費 70%補助；(二) 依據社會救助法及全民健康保險法第 27、37 條規定，補助低收入戶參加全民健保保險費全額補助及門、住診部分負擔費用補助；(三)依據「身心障礙者參加社會保險保險費補助辦法」，輕度以上身心障礙者參加全民健康保險自付部分保險費由本部補助 1/4，中度以上身心障礙者補助 1/2，重度以上身心障礙者全額補助；(四)依據「老

人參加全民健康保險無力負擔費用補助辦法」，提供 70 歲以上中低收入戶國民參加全民健保保險費全額補助。

17.9 由各國體育課實施概況可知，我國中小學體育課授課時數明顯不如美國、日本、法國及大陸等國家，運動時間不足將影響學生的身體健康，2003 年研提「增加學生運動時間方案」改善學生運動環境，活絡校園體育活動，培養運動習慣，以促進健康與體適能並達成「一人一運動，一校一團隊」的目標。

17.10 健康權為世界人權宣言中重要的人權指標，2003 至 2004 年間，我國以修訂醫療法來強化醫界的倫理守則，要求醫界要積極保障病人自主的權利。此外，針對山地離島地區加強提供醫療服務、致力全民納保、保障身心障礙者與勞工等弱勢族群、帶動以病人為中心建立社區為基礎的醫療體系轉型、修訂各級學校體育實施辦法等活動，都可視為落實健康權的具體措施。呼應世界衛生組織發表的渥太華憲章，我國於 2004 年更以健康生活社區化為政策主題，明訂衛生醫療的基層建設必須促進社區自主的能力，強化公民意識與社區認同，社區資源整合能力，協助建立具有地方特色的社區健康營造模式，搭配社區公共領域與協議機制的建構，使健康社區的範疇能夠依一定程序經由居民共識所決定，促進以社區為主體的醫療衛生論述發展。

§18 環境權

18.1 環境權之概念：

依學者之見解，環境權（environmental rights）係基於環境共有之法理，指國民得享受良好之生活環境，且支配此生活環境之權利。其權利客體不限於日照、空氣、水等自然環境，尚包括道路、公園橋樑等社會環境或古蹟、歷史建築等文化環境。

18.2 環境權之源起：

由於工業與科技之進步及發展，導致自然環境破壞、公害產生及物種滅絕等危機。故自 1970 年代以後，環境保護問題逐漸成為關注焦點，各國政府無不將之列為施政重點，除設置環境保護專責機關、採取具體之環境保護措施外，更大量增修環境法規以資因應。國際社會更進一步強調環境權之重要性，例如 1970 年國際社會科學評議會所發表的「東京宣言」，主張享有環境及自然資源的權利乃基本人權；聯合國「世界環境宣言」亦宣示，享受良好地球的權利與人權地位相同；1992 年聯合國地球高峰會議所發表的「里約宣言」，則要求各國不損害地球環境。由此可見，環境保護及環境權等觀念已為國際社會所關注，成為人權保障之重要議題。

18.3 環境權之憲法上依據：

- 一、我國憲法對於環境權雖無明文規定，但學者多以憲法第 15 條：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障」有關生存權保障之規定，作為環境權在實定法上之根據。而由憲法第 22 條：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障」有關人民權利保障之概括規定，亦可推論出環境權應屬憲法上所保障之人民基本權利。我國憲法增修條文第 10 條第 2 項：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」之規定，更明確肯認環境及生態保護之重要性。
- 二、對於憲法增修條文第 10 條第 2 項規定，學者認為並非僅具宣示性質，而係具有拘束力之憲法規範，對於國家之各機關（含行政機關、立法機關及司法機關）均具有直接法之拘束力。申言之，行政機關為行政計畫、行政決策或裁

量時，不得為有損環境法益之作為或決定；立法機關於制定或修改法律時，應考量環保法益，不得制定或修改有損害環境保護法益之法律；司法機關則應隨時留意環境法益，於個案裁判及法律解釋上為合憲性之判斷及決定。

三、更有學者認為，若認憲法上應有環境權之基礎，則此一環境權應係以民眾參與為本位之程序權，容許民眾參與立法與行政等程序之環境決策，以確定資源分配與利益調和之方向與原則。

18.4 具有代表性之環境權統計指標說明

一、2003 年底我國各級環保行政機關（不含金門縣及連江縣）環保人力實際員額 3 萬 6,400 人，每萬人口環保人力為 16.18 人，每平方公里環保人力為 1.01 人，均較 2002 年底 15.16 人及 0.95 人略增。自 1988 年以來至 2000 年間上述各項數據均呈持續成長趨勢，於 2001 年及 2002 年已逐漸下滑，但 2003 年底因臨時工及代賑工較 2002 年底增加 2,038 人，整體增幅為 6.91%。2003 年度各級環保行政機關環保經費決算計列新台幣（下同）511.31 億元，較 2002 年度增加 17.44 億元，增幅為 3.53%，主因係行政院環境保護署推動「公共服務擴大就業—環境清潔計畫」所致。2003 年度經費平均每人享有 2,273 元，每平方公里土地分配 142.01 萬元，分別較 2002 年度增加 68 元及 4.84 萬元。

二、為建立港區連續性與整體性環境資料庫，及維護港區環境品質，台中港務局於 2003-2004 年，就港區環境之污染防治合計辦理下述工作：1、辦理港區環境調查監測分析案(項目包含空氣品質、海域水質、底泥、陸域水質、海域生態、土壤及地下水監測等)計 6,337,500 元，並將檢測數據資訊充分公布於該局網站；2、為強化商港區域海洋油污染處置能力，購置輕便型固體填充式攔油索 500 公尺計 537,275 元、添購除油劑 1,577 公升計 249,750 元，吸油綿 20 卷計 46,000 元。

三、為維護港區環境衛生，台中港務局於 2003-2004 年服務航商（船舶）所辦理環境相關工作如下：（一）辦理「臺中港區水域一般廢棄物及一般油污染清除作業」，全年度使用經費共計 2,709,000 元；（二）辦理港區環境衛生消毒作業，由該局環境保護組清潔隊員在港區各公共場所實施環境用藥噴灑，使用經費

計約 530,000 元；(三) 將港區內各公、民營機構及在港船舶之一般廢棄物，由該局垃圾車收集送至焚化爐處理，處理費用全年度計 1,946,399 元；(四) 辦理港區綠地清潔維護費用計為 868,770 元。

18.5 環境權法規動態

- 一、為因應 2002 年 5 月 22 日「水污染防治法」針對家戶徵收水污染防治費規定(水污染防治法第 11 條參照)之修正，及立法院於 2003 年、2004 年作成「延緩 1 年徵收水污染防治費與初期以事業為徵收對象，3 年後再考量家戶徵收」之決議，行政院環境保護署已積極規劃分階段徵收水污染防治費，以經濟誘因減少污染量，期能在行政管制外提供另一減少污染量的有利途徑。
- 二、中央山脈保育軸之自然保留(護)區及部分國家公園區內散居許多具文化特色之原住民族，為尊重及維護原住民族生活、基本權利及傳統文化，及促使原住民參與共同經營管理國家公園，以促進原住民族族群發展及與生態保育共存共榮關係，行政院已研擬完成「原住民族發展法」草案及「國家公園法」部分條文修正草案，正送請立法院審議中。
- 三、為使低放射性廢棄物最終處置的選址作業有更完備的法制基礎，行政院原子能委員會已完成「低放射性廢棄物最終處置設施場址選定條例」草案，目前正由立法院審議中，俟立法完成後，對於場址地區地質、水文、生態等環境權，將有更充分的保障。
- 四、隨科技的進步，目前各產業領域應用游離輻射技術之層面日益廣泛，為保障直接或間接利用游離輻射相關人員的健康與安全，「游離輻射防護法」已於 2002 年 1 月 30 日經總統頒布，並於 2003 年 2 月 1 日開始施行。
- 五、「森林法」已於 2004 年 1 月 20 日修正公布，其中第 15 條第 4 項規定，係為尊重原住民之生活慣俗，而提供原住民採取森林產物之法規基礎。第 38 條之 1 第 2 項則係輔導原住民進行有關造林、護林等業務執行之法律授權依據。
- 六、「野生動物保育法」已於 2004 年 2 月 4 日修正公布，其中增訂之第 21 條之 1 及第 51 條之 1，係為尊重原住民之傳統文化及祭儀，而准予原住民獵捕、宰殺或利用野生動物之法規依據。
- 七、行政院經濟建設委員會已於 2004 年研擬完成「國土復育條例」草案，規定原

住民部落傳統領域之保育，由部落依生態智慧及傳統知識辦理，並得訂定部落保育公約及部落保育事業計畫。

18.6 環境權業務動態

- 一、行政院環境保護署執行「台灣地區河川流域及海洋經營管理方案」(2002-2004年)，於下水道建設尚未完成之區域，以生態工法及加強淨化法等方式，去除河川水中污染物質，有效改善河川水質。目前已設置 30 處水質改善設施，除達到改善河川水質的目的，亦成為民眾休閒的最佳場所。
- 二、行政院原子能委員會於 2004 年 8 月 30 日至同年 9 月 24 日進行核安演習，希望藉由每年定期之核安演習，增進各相關單位的應變能力，並強化民眾的應變意識，確保人民生命財產之安全。
- 二、自美國 911 恐怖攻擊事件發生之後，各國政府已加強反恐措施，而由於「輻射彈」常被恐怖份子利用從事破壞行為，故我國政府亦將輻射彈列為反恐重點之一，除於行政院成立反恐辦公室統籌因應事宜外，2004 年原子能委員會亦特別實施「輻射彈」爆裂後的輻射偵測與污染清除作業演練，並將之列為常態性的工作重點，未來一旦發生疑似輻射彈攻擊事件時，政府將可立即啟動應變機制，以確保民眾生命安全。
- 三、環境科技對民眾生活品質及國家競爭力影響重大，行政院原子能委員會所屬核能研究所已開發利用電漿技術(如電漿岩化及電漿表面改質等)，針對我國有害事業廢棄物的處理、移動與固定污染源所排放廢氣的防治、工業製程有機廢液的清理回收、以及材料表面處理與光電半導體應用等清潔製程之研究，提供有效的應用技術，不但提昇環保及綠色產業的技術能力，也改善我國環境條件，並確實保障民眾生活環境的品質。
- 四、隨著全球核能應用之普及，為確保國人生命健康，對環境實施輻射偵測或監測等工作益形重要。行政院原子能委員會所屬輻射偵測中心長期以來，除在台灣地區設置 21 個即時自動監測站隨時掌控環境輻射動態外，更對全國民生消費食品之放射性含量進行調查與檢測，並定期採取各縣市自來水管理區 23 個給水廠及台北市自來水事業處 11 個給水站之飲用水，進行放射性含量檢測，所有檢測結果並向社會大眾公布。以 2003、2004 年分別採取 3,606、3,501

件樣本進行檢測結果，證實並無輻射安全顧慮。

- 五、為加強核能電廠之監管維護工作，行政院原子能委員會於 2004 年 2 月成立「核安監管中心」。該中心全年 24 小時均有專業人員輪值，透過網路監控系統，即時掌握國內各核能機組最新運轉動態及環境輻射偵測資訊，同時作為危機及防恐應變的單一服務窗口。成立以來，已多次安排向各核能電廠所在地居民、相關團體及國外人士說明介紹，對強化社會各界瞭解政府確保核安的決心，具有相當正面效果。至 2004 年底已累計 410 參觀人次。
- 六、教育部環境保護小組為推動環境教育推廣工作，已將相關環境教育概念（例如：生物多樣性教育、永續發展教育、綠色採購（消費）教育、節約能源教育等）融入各級學校、地方政府及民間社團等補助案，目的在於營造並建立學子環境之永續經營理念。
- 七、為倡導校園環境衛生安全之理念，教育部環境保護小組特於 2004 年度實行「安全衛生專業師資培育計畫」，通過「教育部安全衛生專業師資培育計畫補助作業要點」，並於 2004 年 11 月 1 日在中興大學召開「大專院校環安衛主管會議」，希望藉由師資培訓以及校方宣導，做好校園環境安全衛生之工作。
- 八、為促進農業廢棄物之再利用及減少化學肥料之使用，以維護農業環境，持續獎勵農民施用以禽畜糞及其他農業廢棄物再利用製成之有機堆肥，2003 至 2004 年共推廣 33,264 公頃，施用量達 114,154 公噸，並訂定優良國產堆肥品質驗證及品牌推薦作業規範，加強品質成分控管及驗證，避免夾雜重金屬污染農田。
- 九、為推動農業事業廢棄物資源化與回收再利用，委託國立中興大學進行利用碳化農場廢棄物吸附無機污染之技術，另委託嘉南藥理科技大學開發農業廢棄物製成氧化活性碳觸媒應用於農藥污染之處理，已開發實用技術並應用於農業環境污染改善。另亦進行香蕉廢棄物、稻草廢棄物資源化技術開發，研究農地重金屬及有機化合物污染對作物影響，工業廢棄物作為肥料對作物毒害及影響，俾開發新科技減少農業環境污染。
- 十、交通部自 2003 年起，與南投林區管理處辦理防風林林相更新改良作業，至 2004 年止共計更新 11.7 公頃林相。另外，為辦理船舶修造工廠廣場綠化植栽作業，在南投林區管理處之主政下，共種植山欖、山柑、榕樹等 110 株及胡頹子、綠

島榕等灌木約 3,900 株；上述林相更新與改良，一方面改善港區防風林之功能，使該港區減輕季風侵擾，另一方面也展現港區綠化工程及致力環境維護之努力。

18.7 與環境權有關之重大事件或個案說明

由行政院環境保護署主導的「阿瑪斯號油污染求償案」，船東及保險公司已就清理油污費賠償我國 6,133 萬 6,129 元。而針對該油污染事件所造成的生態及經濟損失，行政院環境保護署亦分別於我國屏東法院及挪威法院提起訴訟，其中屏東法院目前尚在審理中。

18.8 如同前述，環境權乃近代逐漸發展且為世人所重視之基本人權，不但受到國際社會之關注，更具有憲法上之規範基礎，為國家機關所應予保障之人民基本權利。惟經濟及科學技術發展與環境保護常處於緊張衝突關係，如何為適當價值判斷取捨，在兩者之間取得適當之平衡點，係屬重要之課題，此即為憲法增修條文第 10 條第 2 項所明揭兩者應予「兼籌並顧」之規範意旨。以下謹就 2003-2004 年環境權相關法規或制度之內容與執行狀況，分項加以分析檢討，以作為我國將來環境權政策擬定及相關業務推動之參考依據：

- 一、就環境權統計指標而言：相較於 2002 年之統計數據，2003 年各級環保行政機關之環保人力及環保經費均有微幅成長，對於國家環境權相關政策及業務之推動當有助益。而 2003-2004 年台中港務局就港區環境清潔及調查監測分析所為之相關經費支出，對於港區環境衛生及環保訊息之掌握，亦應有顯著之改善與提升效果。
- 二、就環境權法規動態而言：從 2003-2004 年相關環境權法規之訂定（例如：新頒布「游離輻射防護法」）、修正（例如：修正「森林法」、「野生動物保育法」）或法案草擬（例如：草擬「國家公園法」、「國土復育條例」）類別可知，我國現行立法政策係採「防治公害」與「保育環境」兩者並進之作法。再者，於「國家公園法」、「國土復育條例」等法規草案及「森林法」之修正規定中，均有原住民參與環境經營與保育之相關規定，此即為人民參與環境決策與執行之程序權保障之具體展現。

三、就環境權業務動態而言：2003-2004 年各級環保行政機關所從事之環境權相關業務，包含環境污染之防治（例如：以生態工法等方式，改善河川水質）、環境資訊之監控（例如：成立「核安監管中心」，監控環境輻射資訊）、環境安全演習（例如：舉行「核安演習」）、環境保育（例如：於港區種植防風林）及環境教育推廣（例如：例如：召開「環安衛主管會議」）等工作，所涉及層面甚廣，當有助於整體環境指標之提升。

四、就與環境權有關之重大事件而言：2001 年所發生之希臘籍阿瑪斯號貨輪於屏東鵝鑾鼻外海擱淺所導致之漏油污染，係對我國海洋生態環境產生重大影響之事件。我國政府除於事件發生後儘速清理油污、防止污染持續擴大，以期回復海洋生態舊觀外，更主動於我國及挪威法院分別提起訴訟，向船東及保險公司求償。此為我國針對海洋污染事件跨海求償之指標性案例，充分展現政府維護海洋生態之決心。

18.9 環境權係屬近代新興之基本人權之一，其觀念與時俱進。就目前之發展現況而言，已不如傳統之論述侷限於公害之防治，更擴及於自然環境、社會環境及文化環境之維持與建立。就我國 2003-2004 年環境權相關法規、制度內容與執行狀況而論，我國政府不論於環保人力增加、環境經費支出、法規修正及法案草擬、環境業務推動，乃至於環境重大事件之處理上，均兼具多元之面向並有顯著之成果，此等執行成效，值得作為我國將來於環境權政策制訂及業務推動上之參考指標。

第四章 少數群體與特殊權利主體的保護

§19 軍中人權

19.1 國防部於 2003 年重新令頒「國軍官兵權益保障委員會設置暨審議作業實施要點」，就現役軍士官兵、軍校學生、眷屬及遺眷、聘雇人員，處理該等人員所涉及之權益損害、不當處分冤屈不平、重大傷亡、兩性關係糾紛、因公涉訟輔助，及其他個人權益或國防部政策法規影響權益及需跨部會協商案件。該委員會採二級二審制，由總政戰局、陸、海、空三軍總部、聯合後勤司令部、後備司令部及憲兵司令部設第一級委員會負責初審案件審議，國防部則為第二級委員會，負責不服第一級委員會初審案件結果之再審議。而其中較國防單位過去軍人申訴程序較有不同者為該等委員會成員除由軍事單位人員兼任外，同時規定部外委員人數不得少於全體委員人數 1/2，女性委員不得少於部外委員人數 1/3，而可藉由外界人士之參與，增加權益保障之公正性與透明度，而有審級救濟亦較嚴謹。該單位係依國防部組織法第 20 條規定所設置，故可知軍事單位較以往在制度面較過去重軍人權益，或適可彌補軍人不受公務人員保障法適用之處。但其中有關聘任部外人員之程序是否均由具軍人權益保障專業代表性或與人權爭議問題研究深入之人員出任，宜須注意。另該實施要點是否具有法律保留之授權命令性質，而得對保障對象所受處分予以撤銷恐有疑問。因國防部組織法第 20 條僅規定「國防部因業務需要，得設各種委員會…」並未授權該委員會之組織運作得由國防部自行訂定行政命令行之，而國防部亦認為此實施要點係屬職權訂定認定行政規則，非直接對外發生法規效力，該委員會亦只是內部單位。惟事實上委員會依該要點所做之審議結果將已相當程度影響軍人基本權利，故已賦予申訴人得對不服第一級委員會之審議結果提出再審議等權利，如認其無對外發生法規效力，在法制上尚為少見。再該委員會果如國防部所稱只是內部單位，故依法自不能逕行撤銷不利申訴人原處分，尚無法定獨立決定之權力，而須由國防部長及總司令等名義對外

行文，則該實施要點第 20 條規定「第一級委員會審議結果，認申請有理由，或申請雖無理由，而原處分不當或違法者，應命原單位撤銷原處分。」恐將被認定無獨立法律拘束效力，又其既以原處分不當或違法者為規範，則又恐與國防部訴願委員會依訴願法所審理範圍可能有所重疊。另就案件審議及調查或申請人之陳述意見等決議及公開程序及委員會決定結果對各級單位或主官實質之拘束力等問題，亦應注意。因此，如國防部認該委員會既無對外發生法規範之效力，則其保障軍人權利之效用將可能未臻完備，就此部分或應比照公務人員保障法之立法，從法律上將該委員會法制化，賦予其獨立對外保障軍人權利之權限及規定其程序及行政作用法之效力，俾軍人權益保障更為完整。

19.2 軍事審判制度涉及軍人訴訟權利及人身自由重大，依司法院大法官會議釋字第 436 號解釋，軍事審判機關所行使之國家刑罰權，必須符合正當法律程序，並不得違背憲法第 77 條、第 80 條等有關司法權建制之憲政原則。過去軍事審判涉及審判獨立、審檢分立（隸）等重大影響軍人訴訟權利之情況，經 1999 年修正新軍事審判法後，程序有所改進。現國防部已將原隸屬於部隊中之軍事法院獨立於地區制，軍事審判程序在法律上亦多有準用刑事訴訟法之規定。2003 年所修正之新刑事訴訟法第 1 編第 12 章證據及第 2 編第 3 節審判部分，包括證據傳聞法則及排除規定，交互詰問運作方式之重大變革，以避免審判機關自由心證及證據法則之濫盜用，而達保障被告之訴訟權利，另同時加強檢察官蒞庭公訴達以發現真實之刑事訴訟目的。但雖軍事審判法第 125 條及 179 條亦均規定，「刑事訴訟法關於證據（審判）之規定與本章不相抵觸者，準用之。」惟現行軍事審判機關以軍事審判法未及配合刑事訴訟法之修正，因刑事訴訟法改良式當事人進行主義下之交互詰問制度與軍事審判法訴訟程序運作屬職權進行主義有所扞格，而排除交互詰問制度之適用。另因軍事審判法第 155 條僅規定：「審判期日應由軍事審判官、軍事檢察官及書記官出庭。」以致於軍事檢察官於調查（或稱準備）期日原則上多未到庭，或至多僅到庭行禮如儀，而未生實際功效。此情況亦或係限於人力配置及制度改革未有一致性等問題所生，但將影響審判品質，亦未能同時保障或強化被害人或國家追訴犯罪之權利（力），並可能令人民對軍事審判公信力再生質疑，惟對此情況國防部稱已積極檢討修法，並在修法前將依司法院釋字第 384 號及第

582 號解釋意旨，保障被告訴訟防禦權利。但從根本而言，目前軍事法院及檢察署仍統一集中隸屬國防部之下與普通法院及檢察署分隸司法院及法務部不同，故軍事檢察及審判機關嚴格而言並未完全分立（隸），是軍事審判機關之建置，仍有違審判獨立原則之可能。況實際上，軍事審判官之調任、升遷雖依軍事審判法第 12 條、第 13 條、第 14 條、第 152 條對獨立職權行使有所保障，但實際作業及制度面亦仍可能受國防部所影響，因國防部仍有軍法行政監督之權力，亦有預算分配之權力，故軍事審判機關無如憲法增修條文第 5 條第 6 項司法預算獨立之保障。不過，不同於普通法院刑事訴訟之軍事審判程序，現亦有較佳之運作實況，如被告所選任為辯護人律師在軍事審判程序中常受到較大之尊重，而軍事法院開庭時間因案件較少，通常一個半天庭期只有一、二案件，故被告陳述及證據調查時間可能也較普通法院更為充裕。而新一代之軍事審判官雖多出自國防管理學院法律系，但因其師資與一般大學法律系相較，並非遜色，故裁判內容亦可能有較之前軍事法院判決為進步之跡象。不過因軍事審判官不與一般法官併為舉行考（選）取，未來司法人員之改革，包括考訓合一或法官選任等制度變革等問題，亦常忽略軍事審判官等之部分，則如何提升引進優秀法律人員進入軍事審判單位，以免人員素質可能產生良莠不齊或過於封閉之情況，制度上容有更積極思考空間。且依憲法第 77 條規定「司法院為國家最高司法機關」，而憲法第 9 條規定「人民除現役軍人外，不受軍事審判。」依司法院大法官會議釋字第 436 號解釋意旨，憲法非謂軍事審判機關對於軍人之犯罪有專屬之審判權，另軍事審判官既非經司法院所產生，則其是否憲法第 80 條定位之獨立法官，亦恐有疑義。故長遠而言，完全獨立於行政部門外之平時司法審判權，仍應是值得追求之軍事審判制度改革目標，俾軍人之憲法第 16 條訴訟權益能在法制上獲得更充分之保障。

19.3 軍事審判法第 102 條及第 103 條羈押要件，並無以協助部隊管理為審查要件，且軍事管理之須求未必能與同法第 102 條第 1 項第 4 款所謂之有妨害軍事安全之虞要件等同，故單純軍事行政管理問題尚不適做為軍法案件羈押准否之因素。有關限制軍人人身自由之強制處分羈押權行使情況，軍事地方法院檢察署向軍事法院聲押之比率，2003 年約為 22.6%，2004 年約為 26.7%，較普通法院地檢署向普通法院聲請比率分別為 10%及 10.9%高約一倍餘。另依國防部軍法司統計 2003

年各軍事法院（包括高等及地方軍事法院）所收聲押案件數共 631 件，而核准羈押件數共 598 件，核准比率約 94.8%，另 2004 年所收聲押案件共 675 件，而核准羈押件數共 662 件，核准比率約 98%，與普通法院許可羈押比率於 2003、2004 年分別為 87.4%及 85.5%均為偏高。而其中如高等軍事法院高雄分院 2004 年，中部地方軍事法院 2003 年、北部地方軍事法院馬祖分院 2003 年，南部地方軍事法院 2004 年、金門分院及澎湖分院 2003 年核准率均為 100%，或因高等法院高雄分院、北部軍事法院馬祖分院及南部軍事法院金門及澎湖分院因聲押案件均在 6 件以下，或意義並不明顯。但其中 2004 年南部軍事法院在所收聲押 228 件及中部地方軍事法院在 2003 年所收 77 件案件，均為核准羈押，則相當突出，令人對軍事法院是否確依法定要件及其必要性實善盡羈押裁定審核權限，及羈押裁定程序是否足以保障軍人之人身自由，有所存疑。應注意是否係因有軍事行政政策指示之情事方造成此種現象，致過度重視部隊管理，而忽略人權之保障及羈押之目的。惟國防部稱軍事審判程序被告得隨時選任律師，聲押核准率偏高，因軍事審判管轄最多為逃亡案件或貪污重罪，裁定羈押屬依法行事，並得兼顧部隊之管理。

19.4 另有關生命權保障部分，2003 至 2004 年軍事審判執行死刑數為 0 件。而 2001 年 9 月 28 日修正之陸、海、空軍刑法，將舊法 43 條項唯一死刑之罪刪除至 2 條項，而相對死刑部分，則有九罪，已有相當進步，但如同其他刑事法之規定，離廢除死刑之目標仍尚有相當距離。

19.5 軍人於服役期間所生之管教問題仍有所聞。而 2003 年至 2004 年間軍事審判案件有關職權傷害案件（註：此種案件多涉不當管教或老兵欺負新兵情事）判決確定者，亦有 7 件，因此軍中特殊環境之管理制度仍應特別謹慎注意。軍事單位之管理制度須為具公平性及可預測性之管理方式係極為重要，而對管理不當或行為不當者之管理尤其是懲罰，均應有一套明確及合憲的標準以資遵守，國防部已陸續頒行「國軍軍紀維護實施規定」等規定，並設立 24 小時之「0800 申訴專線聯合服務中心」。但現行有關軍人行政懲罰規定之陸海空軍懲罰法未必在部隊管理中完全落實，部隊之領導者仍可能常有未依法律而以便直行事或以其他法令所未授權之方式對軍人為管理或處罰，此種情況將容易造成因人治事，致有管教失衡

或過度之虞。現行之海陸空軍懲罰法係制定於 1930 年，最後乙次修正為 1967 年，迄今近 40 年未修正，而其中包括由非司法機關之軍事長官自行決定規定禁閉（期間 1 日以上 30 日以下）、悔過（期間 1 日以上 30 日以下）、管訓（期間 6 個月為限）等重大限制人身自由懲罰部分，恐有違反憲法第八條之規定，不符人權保障之正當法律程序原則。故全盤翻修該不合時宜且侵害人權之法律，並落實為軍隊管理處罰之最重要依據十分迫切。現國防部亦稱已著手研修將在地方軍事法院設置懲罰法庭，並將原在施行細則規定如懲罰程序及救濟程序等重要事項納為法律位階，以保障軍人人權，並兼顧國軍實際需求，惟實際修法及未來如何落實在執行層面，仍應十分注意。

19.5 2004 年國防部發佈之「軍人婚姻業務規定」中，對軍人申請結婚對象所檢附的體檢表為審查，如有重大疾病或有身體殘廢與畸形等情形者，應由呈報單位事先疏導勸阻，此種情況明顯造成對身心殘障者之歧視，並有違憲法第 7 條平等權之保障，且同時違反憲法第 23 條不當限制軍人婚姻選擇之自由。惟國防部在社會輿論批評反對後隨即將此規定修正。另國防部於 2004 年間研擬提廢止軍人婚姻條制，不再以公權力加以介入，而希能回歸民法規範與一般人民相同，對保障軍人婚姻選擇基本權利，將有重要的正面提昇。

§20 老人人權

20.1 為因應人口老化的趨勢，以及家庭結構變遷所產生的老人居住選擇及照顧需求等問題，老人福利的規劃已成為先進國家刻不容緩應加解決的急要課題。從憲法觀點，在憲法增修條文第 10 條第 6 項，也明文課予政府推動社會救助、福利服務的義務。其中在老人人權方面，近年來政府對於推展老人人權的努力不遺餘力，包括辦理敬老福利生活津貼、推動國民年金制度、修正勞工保險等措施，均在保障老年人經濟上的需求免於匱乏，生活上的安排免於孤苦無力。此外，政府並藉由評鑑及訓練、辦理照顧服務員的認證制度，確保老人安養機構的品質，維護老人接受照顧的安全性；在生活照顧上，除日間照顧、餐飲服務均有成長外，亦擴大居家服務的對象，以滿足更多實際上無法自行照護或就醫老人的需求，對老人福利的重視與用心，成果顯著。

20.2 在保障老人經濟安全方面，政府近年來正積極規劃國民年金保險制度。鑑於國民年金涉及的層面廣泛，現實及法律層面有許多問題尚待解決，爰在國民年金未開辦前，以發放敬老福利生活津貼的方式作為過渡性措施，並著手制定相關法規草案積極推動立法程序。在敬老津貼方面，立法院已於 2002 年 5 月 10 日三讀通過「敬老福利生活津貼暫行條例」，5 月 22 日公布施行，符合發放資格者，每人每月得請領新台幣 4,000 元津貼。

20.3 在推動國民年金制度方面，2002 年 11 月「國民年金法」草案送請立法院審議，惟於立法院第 5 屆會期未能完成審議，因屆期不續審，正重新審慎檢討重新規劃中。由於朝野未建立共識，且自 2002 年提出「國民年金法」（草案）以來，3 年間的經社環境已有多項變化。再加上民間社福團體提出國民年金新版本，「國民年金法」（草案）將採開放性態度，不拘制度形式，就其財務面、社會接受度及保障之適足性等面向重新審慎評估，以建構符合國人需要之老年基本經濟保障制度。該案目前正由傅政務委員積極協調行政部門與民間團體，建立共識研提修正案再呈報 行政院送請立法院審議。

20.4 政府為因應高齡社會化的來臨，避免勞工保險老年一次給付易因通貨膨脹而貶值或投資不當而耗盡，在兼顧勞工權益及制度穩定原則下，規劃勞工保險老年年金制度，由於勞保老年年金制度涉及 800 多萬勞工退休權益，各界對該制度之規劃及推動有殷切期待，因此除持續推動勞保老年年金制度外，併同勞工保險殘廢給付及死亡給付改採年金制度通盤檢討，以建構完整的勞工保險年金保障體系。

20.5 在健康照顧方面，鑑於未來我國高齡人口將快速成長，行政院衛生署配合政府加強照顧老人之政策，積極維護老人健康，減少流感對老人可能帶來之危害，2001 年起開放 65 歲以上老人免費接種流感疫苗，並主動至社區設站提供老人接種服務；對獨居老人、行動不便老人提供到宅接種服務，以降低其接種障礙。目前 65 歲以上老人接種率，已從 2001 年的 50.7%，大幅提升至 2003 年的 68.4%，期藉此措施大幅降低老人因傳染病引起之住院及死亡，積極維護老人健康及生活品質。

20.6 為期提供社政單位主管之老人安養中心及日間托老等機構較週全之醫療服務，目前已開放全民健康保險特約醫事服務機構經向地方衛生主管機關及所在地中央健康保險局分局報備，得以支援方式，赴經目的事業主管機關許可設立之公、私立老人扶養、療養機構及身心障礙福利機構，為保險對象提供醫療服務；其中辦理復健業務之特約醫院及復健科診所，可報備支援社政體系照護機構之復健醫療服務。

20.7 在生活照顧方面，政府積極推動居家式、社區式及機構式照顧服務。如提供居家服務、餐飲服務、緊急救援通報系統、住宅無障礙設施設備改善、居家護理、居家安寧照護、日間照顧等。為因應老人居家安養需求，減輕家庭照顧負擔，近年來首推失能老人及身心障礙者補助使用居家服務計畫，各直轄市、縣（市）政府在 2004 年度計提供 14,594 位中低收入失能老人居家服務，針對一般戶部分，2004 年度合計服務 13,544 位失能長者。

20.8 機構式照顧部分，若以臺閩地區老人 9.7%的失能比推估，需要機構照顧的老人約為 63,000 餘人；鑑於部分縣市(鄉、鎮)供給尚有不足，為貫徹「在地老化」之理念，內政部將優先補助資源不足之縣市以達均衡設置目標。

20.9 長期照顧制度整合與規劃分面，將以「消費者導向」及「就地老化」為規劃理念，以「居家社區式照護為主，機構式照護為輔」為規劃原則，在服務整合的前提下，提供到府服務之居家式及社區式照護，以專業服務來協助家庭照顧長者，減輕家屬照顧負擔。

- 一、建立長期照護服務網絡：建立照顧資源管理制度，提供民眾「單一窗口」整合性服務，以失能個案的需求及期望為最優先考量，給予轉介最適當的服務，目前 25 縣市均已完成據點之設置。
- 二、普及機構式照護設施：輔導公、私立醫院利用空床設立護理之家，輔導獨立型態護理之家之設置，截至 2004 年 9 月底，已有 250 家護理之家，計 13,799 床。
- 三、充實社區化照護設施：推展山地、離島及鄉村地區衛生所辦理居家護理服務，截至 2004 年底，共有 165 個衛生所提供該項服務；輔導公私立醫院及護理之家提供居家式及社區式長期照護服務，截至 2004 年底，已有居家護理機構 443 家，日間照護 24 家。
- 四、配合「挑戰 2008 國家發展重點計畫」建置社區化長期照護網絡工作，將建構符合民眾需求之照顧服務體系，提供居家式及社區化長期照護服務，以滿足失能民眾與家庭社區服務需求。

20.10 為因應國內人口老化及各項福利需求日益增加，並藉由照顧服務產業之發展，擴大相關勞力需求，有效促進就業，自 2002 年起，行政院經濟建設委員會及內政部規劃推動「照顧服務產業發展方案」，期結合民間力量，共同發展照顧服務支持體系，為加強「福利」及「產業」平衡發展之精神，2003 年再將方案名稱修正為「照顧服務福利及產業發展方案」。方案期程自 2002 年起至 2004 年止，嗣為配合納入「挑戰 2008：國家發展重點計畫」，而延增第二期計畫至 2007 年止。

第二期計畫以促進照顧服務「福利」和「產業」平衡發展，建構完善的照顧服務體系，開發國內照顧服務人力，降低對外籍看護工的依賴，充實居家式及社區式照顧資源，落實在地老化之目標等為發展願景。

20.11 加強老年榮民的照顧服務，行政院退輔會在改善榮家安養環境，提升照顧品質部分有很大的著力，如配合「榮家家區環境總體營造中程計畫」(2004 至 2007 年)改善榮家生活設施整(修)建為人性化、家庭化之環境；此外，為有效提升各安養機構服務品質，強化內部行政效率與管理水平，逐年分階段完成各榮家「ISO 國際品質認證」工作，楠梓自費安養中心及佳里榮家，於 2004 年 11 月獲得「ISO 9001 國際品質認證」。

20.12 為提供榮民更為完善、便捷之醫療照顧，整合醫療安養資源，建構「榮民醫療體系三級醫療照護網」，以提供老年榮民基本醫療需求，即由 3 所榮民總醫院、12 所榮民醫院，支援 18 所榮家及自費安養中心設立「保健組」，完成台東榮院遷建馬蘭榮家，分 3 階段規劃「營造馬蘭健康社區」，建立醫、養整合制度，並據以整合「醫療」、「安養」及「社區服務」等工作，期建構完整之「長期照護體系」。

20.13 為有效提升榮民安養、養護品質，促進機構業務健全發展，延續 2002 年度所屬安養機構評鑑工作，參考內政部 2004 年度台閩地區老人福利機構評鑑作法、項目及所聘學者專家等，結合行政院退輔會相關規定及安養機構現況，訂定 2005 年度安養機構評鑑實施計畫，自 2005 年 1 月起實施，8 月完成學者專家複評，10 月提出評鑑報告，以提升榮民安養與養護品質。

20.14 根據中國人權協會 2004 年台灣老人人權指標調查報告所顯示，2004 年度菁英組的老年人權總平均分數 2.71 分，比前一年退步 0.07 分；而社區老人組總平均分 3.25 分，亦比前一年退步 0.04 分。此外，菁英組的老年人權 5 大類評估指標得分高低依序為：參與、尊嚴、基本人權、照護、以及自我實現；而社區老人組則為：照護、尊嚴、基本人權、自我實現、以及參與。因此從菁英組和社區老人組

的老年人權總平均分數差異以及評估指標得分高低次序的不同可看出：老人自主性的意見表達與學者專家、政府官員以及民意代表們的看法是有差距的；因此在未來資源的分配與福利服務的提供上，政府及民間部門都應儘可能平衡兼顧此 2 者的不同著重點，特別是面對全球性的老人權力（Old Age Power）運動的浪潮，台灣社會如何能更進一步地改善老年人權的各個面向，這是需要政府、民間單位、學者專家、以及民意代表等一同努力來加以達成的。

§21 女性人權與性別平等

21.1 男女在法律上一律平等，乃我國憲法第 7 條明文宣示的原則。為能確保女性與男性的形式與實質平等，憲法增修條文第 10 條第 6 項更明文揭示：「國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等」。相類似的規定亦可見諸國際人權典章，顯示我國憲法對於貫徹性別平等的旨意，實與國際人權典章相一致。然而，台灣社會長期以來，由於受到傳統「父權至上、男尊女卑」思想之灌輸與薰染，無論是法律規範之制定，抑或社會、家庭及學校等等團體之日常生活，均不免有意或無心造成男女不平等之情形。此從中華民國台閩地區人口統計新生兒性別比例男嬰高於女嬰（111:100）、教育統計資料碩博士畢業生男性遠高於女性（碩士 7:3、博士 8:2）、國際勞動統計中華民國女性勞動參與率不及百分之 50、台灣地區家庭收支調查報告女性大都從事低所得組工作，台灣地區社會發展趨勢調查顯示家務分工情形仍大部分由女性擔任主要負責人即可窺見。

21.2 近幾年來，在立法院女性立法委員及婦女團體的努力耕耘下，保障婦女（或婦幼）權益之「性侵害犯罪防治法」（1997）「家庭暴力防治法」（1998）、「兩性工作平等法」（2002）、「性別平等教育法」（2004）及「性騷擾防治法」（2005）等紛紛立法完成。修法部分，其中攸關人民基本權益之根本大法—民法，更在司法院大法官議決作成釋字第 365 號解釋，揭櫫民法第 1089 條「父母共同行使親權但以父權優先」，違反男女平等原則係屬違憲後，作為該法主管機關之法務部，乃緊鑼密鼓的訂定「三階段修法」時程，並陸續於 1996 年至 2002 年間完成包括「父母對於子女親權行使」、「夫妻住所」、「夫妻財產」等攸關男女平等相關規定之修正。

21.3 我國在 1997 年制定「性侵害犯罪防治法」、1998 年制定「家庭暴力防治法」，內政部並依上開法律成立「性侵害防治委員會」及「家庭暴力防治委員會」（2002 年合併為內政部家庭暴力及性侵害防治委員會），各縣市政府亦立法設立

「家庭暴力及性侵害防治中心」，結合司法、法務、社政、警政、衛生等相關機關共同推動家庭暴力及性侵害防治工作，建立家庭暴力及性侵害防治制度，提升各項保護及防治工作的服務品質，從點、到線、到面，全面預防及處理家庭暴力及性侵害議題，相對於傳統個案救濟方式，在制度規劃上可謂向前跨了一大步，使國人正視家庭暴力及性侵害問題的重要性。尤其在 2002 年開始各縣市政府已陸續與地方法院合作，在地方法院設立「家庭暴力事件服務處」，就近對受害者提供資源及協助，可謂創舉。惟在法律規定的落實上，因涉及私人家庭之內，家暴事件的發生較不容易偵測及防止，以致實際上婦女成為家暴受害者的事例，仍時有所聞，性侵害部分，因舉證之困難，定罪率仍未提昇，而受害者因憚於二度傷害而不敢提出告訴者仍所在多有。從法制面而言，我國防暴規定應已完善，惟法不足以自行，目前家庭暴力及性侵害防治中心人力嚴重不足，某些縣市只有 1、2 名社工人員負責防治業務，顯示某些縣市政府首長對防暴業務毫不重視，故有 70.8% 民眾認為政府在防治家庭暴力或性暴力的措施是不足的（不太足夠 42.0%，非常不足 28.8%），另有高達 87% 的民眾認為政府應投入更多預算、人力來整合各單位以防治暴力。建議防暴業務之推動應有正式組織、專門人力以及獨立預算，並應建立暴力受害者就業以及庇護系統。尤其面對異國通婚、新移民女性的增多，其家庭暴力救援工作更應貼近她們的需求，開發多之服務方案，提供適切及時扶助。

21.4 「兩性工作平等法」的主要規範有三：一、保障工作平等權，禁止雇主於招募、僱用、敘薪、配置、考績、陞遷、訓練以及福利措施上的任何性別歧視；同時也要求雇主不得以結婚、懷孕、分娩或育兒為由解僱女性員工；二、積極促進平等就業措施，明定產假、陪產假、家庭照顧假、哺乳時間、彈性調整工時及育嬰留職停薪制度，並規定僱用 250 人以上的雇主或事業單位應設置適當的托兒設施；三、專章規範工作場所性騷擾防治事項，課予雇主防治職場性騷擾之責。以上規定，旨在透過各項具體措施，彌平婦女在職場平權上的落差，提供女性公平競爭的機會，建構兩性平等、友善的工作環境。該法施行後，對軍、公、教人員工作職場上之就業平等固有提昇，但對在一般私人企業機構工作之女性而言，懷孕歧視或懷孕解僱仍占所有就業歧視案例中之大宗。各縣市政府因應兩性工作平等法而設立之「兩性工作平等委員會」運作狀況不一，有的縣市（如台北市）積

極主動處理案件，發揮兩性工作平等法之精神，而許多縣市甚至連受理一件案件也無，城鄉差距頗大。另外，外籍家庭幫傭或看護工在職場上受到性侵害或性騷擾的案件仍時有所聞，但因離鄉背井、語言隔閡、經濟壓力，其權益更難被真正照顧。

21.5 2004年訂定的「性別平等教育法」，使我國推動性別平等教育，正式取得法源依據，並象徵著我國追求社會平等的新里程碑。該法通過後，教育部並以推動兩性平等教育7年之基礎，融入更為多元、宏觀之性別觀點，透過督責各級性別平等教育委員會之成立與落實運作、強化教學環境之資源與安全之學習空間，規範學校不得因學生之性別或性傾向給予差別待遇暨維護懷孕學生之受教權、充實學校性別平等教育之課程與教學及培訓師資及專業人才，並透過建立及強化校園性侵害或性騷擾事件處理機制，有效處理校園性侵害或性騷擾事件，保障人身安全，期以積極落實性別平等教育法之精神，建立不具性別歧視之學校教育及社會文化環境，達成性別平等之終極目標，具有成效。

21.6 民法親屬編之修正對家庭中兩性地位之平等，有顯著之影響，尤其有關兩性平權條文，如禁婚親範圍、相姦者禁止結婚、女子待婚期間、夫妻冠姓、夫妻住所、定監護人順序及夫妻財產制等部分皆已完成修法，對家庭中婦女地位之改善與提昇，有明顯成效，惟2003年、2004年以來，民法親屬編之修法工作即陷入後繼無力狀態，承前所述，民法親屬編夫妻財產制之修正通過，落實男女平等原則，保障夫妻地位之實質平等，誠屬令人振奮之成果。然而，在目前民法親屬編之相關規定中，仍有尚多不符男女平等原則之規定，有待加緊修法之步伐，俾符憲法保障男女平等之要求。例如「子女稱姓」規定之修正，依現行法第1059條第1項規定：「子女從父姓。但母無兄弟，約定其子女從母姓者。從其約定。」即明顯違反兩性平等，為順應我國國情並符合世界潮流，兼顧男女平等、子女最佳利益原則、身分安定及交易安全之要求，法務部所擬修正條文第1059條規定，已將上開規定修正為：「父母於子女出生登記前，應以書面約定子女從父姓或母姓。約定不成者，得請求法院依子女之最佳利益酌定之。」但民間團體更進一步建議修正為：「子女姓氏由父母雙方協議，協議不成時以抽籤定之。」此外，有關「認

領」制度之規定，依現行法第 1068 條規定，生母於受胎期間內，曾與他人通姦或為放蕩之生活者，該非婚生子女、其生母或其他法定代理人，均不得請求生父認領，徒以生母之不貞，剝奪非婚生子女請求生父認領之權利，且只強調女性之倫理道德，不但與保護非婚生子女利益之意旨不符，亦違反男女平等原則，因此，為保護非婚生子女之權益及符合男女平等原則，法務部所擬之修正草案爰將第 1068 條規定予以刪除，但上開議題均仍未完成修法程序。

21.7 婦女在政治領域之參與度逐漸加深，2004 年女性副總統（呂秀蓮）當選連任，出現第一位女性行政院副院長（葉菊蘭），36 位內閣閣員中有 8 位為女性，20 位考試委員中有 3 位為女性，29 位監察委員提名名單中有 8 位為女性，還有一些婦女位居黨政要職，顯示在婦女參政部分已有相當程度進步。

21.8 行政院於 2003 年起推動「性別主流化」議題，要求各種公共事務之決策及施行必須納入性別觀點，並透過人事行政局要求所有公務員接受性別敏感度之培訓，提昇公務人員執行性別政策能力，向下紮根，對落實性別主流化及執行婦權會決議應有實際成效。

21.9 大陸女子被迫來台從事性交易，仍有所聞，部分透過人蛇集團仲介以假結婚或偷渡方式非法來台，有些事前都已知將來台從事性交易，但她們常被誘騙相信待遇會比實際所發生的好，結果是證件被沒收、與外界連繫被切斷，又不敢曝露身分求救。就人蛇集團介入操縱犯罪部分，行政院已於 2003 年修正兩岸人民關係條例，加重人蛇集團刑責，但就人口販賣受害者之保護措施仍然有限，而有努力之空間。性交易問題，依我國社會秩序維護法規定「罰娼不罰嫖」，處賣淫者 3 日以下拘留或新台幣 3 萬元以下罰鍰，各地方政府執法寬嚴不一，已有民間團體提議應廢除社會秩序維護法前開不平等之規定，並立法規範性交易或不另設規定，但中央及地方政府對此議題均未予回應，亦未表態。

§ 22 兒童及少年人權

22.1 傳統社會中，兒童及少年大多被視為父母的所有物，父母得以全權操控孩子的行動及對他們的管教方式，兒童及少年對自己切身相關的事務甚少擁有自主權。惟近年來，「天賦人權」已成為一種普世價值，享有人權不應有年齡、性別、種族之區別，亦已成為一種集體的社會價值認知，保障兒童及少年人權免受侵害更已蔚為國內、外的潮流，其所著重的方向，不僅欲達到「幼有所養」的基本目標，更期能協助保障身心發展尚未臻成熟的兒童及少年們之個人尊嚴與價值得以在生活中受到尊重與保護，其具體的行動展現在兒童及少年的生存權、成長權、教育權(家庭/學校/社會)、健康權、福利權與保護及自由權……等等多項人與生俱來所應享有的基本權益。經由國內外各界的努力，我國的兒童及少年人權於近年來逐漸受到大眾矚目，對其保障措施及權益的維護亦有相當進展與成果。

22.2 從法制面而言，我國對兒童及少年的保護，過去係分別以「兒童福利法」及「少年福利法」予以規範。自 1987 年解嚴以來，各種人權運動蓬勃發展，對於兒童及少年之各種不當對待的問題(如虐待、剝削等)已逐漸為社會大眾所關注，政府相繼制定保護兒童及少年權益之法律，成立專責主管機關，編列預算，培訓專業人才，廣設兒童及少年權益措施，惟社會上仍普遍存有將兒童及少年視為父母之財產的謬誤觀念，為此，2003 年 5 月 28 日制定公布之「兒童及少年福利法」除將「兒童福利法」及「少年福利法」兩法的法制規範、福利措施、人力與資源予以整合歸併，提供 18 歲以下兒童及少年權益的一體性保障外，更特別將兒童及少年人權保障之各項內涵予以納入規定，如抗告權、對兒童少年意願之尊重，隱私保密權之規範，彰顯出兒童及少年在法制上的角色，由以往僅作為一個受保護個體發展至今已成為一個權利主體，此乃我國重視兒童及少年人權之具體體現與突破。另方面也希望能將兒童及少年人權觀念透過法律制度的導引，落實到生活層面上，同時與國際兒童權利公約相互接軌，提昇我國尊重兒童及少年人權之國際地位，2004 年我國已陸續依據兒童及少年福利法之授權訂定了 13 項相關子法，藉以強化政府及民間機構、團體對兒童及少年之保護工作，並落實對兒童及少年福

社照顧。

22.3 兒童及少年健康的維護，是家庭重心，也是社會的重要課題，我國除了已施行全民健康保險以外，在 2002 年 3 月 1 日開始實施的「3 歲以下兒童醫療補助計畫」，規定 3 歲以下兒童持中央健康保險局核發的兒童健康手冊至中央健康保險局特約醫院就診，只需要繳納掛號費，其餘醫藥部分負擔的費用由政府補助，此即積極落實政府減輕幼兒家長財務負擔，保護幼兒健康的措施。2004 年 12 月 1 日又依據「兒童及少年福利法」第 20 條規定，將原補助計劃予以法制化，發布實施「3 歲以下兒童醫療補助辦法」。

22.4 另對於發展遲緩兒童早期療育工作，政府向以積極態度結合衛生、教育及社政三大體系，透過公共衛教、新生兒出生篩檢及預防注射、公私立幼稚園、托兒所、兒童福利機構等醫護、幼教服務人員及家長、監護人等之通報，使疑似發展遲緩兒童能早日經由通報轉介、聯合評估、個案管理及療育工作之服務流程，確保發展遲緩兒童能早期獲得療育處置的機會。內政部除確實輔導各地方政府設置發展遲緩兒童早期療育通報轉介中心及個案管理中心，並與醫療體系之聯合評估中心密切配合加強篩檢及評估工作，同時加強宣導使民眾認識發展遲緩兒童，增進通報率，達到早期發現並輔導家長進行必要療育工作的目標。此外，政府為掌握發展遲緩兒童最佳療效時期，增進其發展機能，2004 年度更規劃開辦療育費用補助及補助增設療育點等措施，2004 年 12 月 8 日又依據「發展遲緩兒童早期療育服務實施方案」訂定「發展遲緩兒童到宅服務實施計畫」，針對個案及家庭之需求，推動到宅提供早期療育服務，透過個案服務模式，連結相關資源，提供主要照顧者居家輔具之建議與簡易復健訓練，培養發展遲緩兒童生活自理能力，以滿足個案長期療育的需求，並以專業整合模式到宅評估之模式，提供家長適合個案居家療育策略，提供各項服務資訊，指導家長運用資源方法，促進家長對早期育的認識與接受，促進兒童健全發展。同時頒布「托育機構兼收發展遲緩兒童實施計畫」，積極協助托育機構建立融合式教保服務之適當設施環境，提升托育機構兼收學齡前發展遲緩兒童(含領有身心障礙手冊者)之意願及能力，讓兒童均能獲得妥適的安置照顧服務。

22.5 政府為提升幼兒、兒童及少年福利相關業務專業人員的專業知能並加強訓練，於2004年12月23日發布「兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦理」，並積極研擬「兒童及少年福利專業人員核心課程」。在幼兒托育方面，繼續加強推動專業訓練方案，建立托兒教保專業制度。例如，實施保母人員技術士技能檢定，建立家庭保母督導制度，以加強嬰幼兒照顧服務。就此，政府推動「五五五」安親照顧方案，針對嬰幼兒的照顧，訂定「社區保母支持系統實施計畫」，將保母人員培訓、保母與家長間的媒合轉介、保母的在職訓練與輔導建立制度，藉以提升社區保母服務品質。除原有之低收入家庭托育補助外，2004年起並推動中低收入家庭兒童托教補助，使經濟弱勢家庭的兒童能順利接受學前托育及教育。此外，針對外籍及中國大陸配偶、單親、原住民、中低收入戶等弱勢家庭兒童，推動啓蒙服務實驗計畫，提供有關語文及學習發展能力所需之有利環境，充實學前準備以強化社會適應，減緩其日後學習之障礙。

22.6 我國在1998年6月24日經總統公布「家庭暴力防治法」，內政部依法於1999年4月23日成立「內政部家庭暴力防治委員會」，結合司法、法務、社政、警政、衛生教育體系社區、民間社團及媒體等相關機關共同推動家庭暴力防治工作，建立家庭暴力防治制度，提升各項保護及防治工作的服務品質，以促進家庭和諧、社會祥和為目標。同時，在新制定之「兒童及少年福利法」更訂有兒童及少年保護專章，強化對遭受不幸兒童及少年之安置與保護，及延長強制性親職教育的時數等，以建立健全的保護體系，期能為兒童及少年提供更周延的保護措施。然而，實際上兒童及少年受虐事件多發生於家庭內或其他公權力不易介入的場所，若無暢通的通報管道，社政及警察等公權力實難知曉並及時介入提供保護，以致於兒童及少年受虐的事件仍時有所聞，對兒童及少年人權影響甚鉅，因此，為了有效建立兒童及少年的保護網絡，除了政府公權力積極介入兒童及少年保護的服務工作外，內政部兒童局更積極倡議社會大眾破除傳統「兒童是父母的財產」、「管教孩子是私人的事」恣意施虐之謬誤觀念，加強各項兒童少年保護觀念的宣導，激發村里社區民眾對兒童及少年保護意願與共識，於發現兒童遭受虐待危害情形，即時發揮幼吾幼以及人之幼的精神提供協助與照顧並儘速撥打「113」

婦幼保護專線或報警處理，使兒童及少年虐待案件能及獲得適當處遇，降低其危險性，落實保障兒童及少年免於遭受虐待、疏忽等不法之侵害。此外，為整合社政、勞政、教育、衛生及村里幹事等系統的資源，深入鄰里社區，全面建構縝密的通報、救援與保護服務網絡，並不定時透過平面、電子及網站等媒體廣為宣導，更於 2004 年 11 月 19 日訂頒「落實兒童及少年保護家庭暴力與性侵害事作通報及防治工作實施方案」，透過建構高風險家庭篩選及轉介處遇機制、強化宣導、激發民眾通報、落實責任通報及充實專業人力落實通報案件處遇等工作，期能有效預防兒童及少年虐待事件的發生於未然。

22.7 此外，針對少年保護方面，有鑑於家庭功能之健全為保護兒童及少年最重要之基石，故政府仍持續辦理親職教育、提供偏差行為者安置及輔導措施之支持系統、規劃辦理家庭維繫服務方案、家庭重整服務方案、強制性親職教育、自立服務方案、目睹暴力兒童及少年輔導服務、追蹤輔導服務，以強化家庭應有之角色功能外；又為維護兒童及少年之身心健全發展，除於「兒童及少年福利法」明文規定兒童及少年之非行行為之禁止，諸如兒童及少年不得吸菸、飲酒、嚼檳榔；禁止施用毒品、管制藥品；不得觀看或閱覽有關暴力、色情或猥褻之出版品等物品；不得涉入不良場所及於該場所工作等事項；在各項兒少非行的具體預防措施方面，除推動行政院院頒「預防少年兒童犯罪方案」、「有效取締不良場所對策」、「中輟生教育問題對策」等預防兒童少年偏差行為及犯罪問題之處理方案，並規劃性教育愛滋防治及網路安全服務、兩性關係諮詢及未婚懷孕處遇服務、中途輟學、原住民、危機單親家庭、外籍及中國大陸配偶家庭、失蹤、遺棄或虞犯家庭外展服務，協助偏差兒童少年成長發展，期能將其可能產生的負面影響降至最低，防範問題於未然。

22.8 另為防止兒童及少年遭受性剝削行為，已訂有「兒童及少年性交易防制條例」，透過中央及地方各單位工作整合方式，強化預防、救援及偵查工作、保護、對於從事性交易兒少之安置輔導及中輟學生追蹤輔導，並定期召開督導會報，隨時檢視應即時改善之缺失。且法務部為加強對婦幼之司法保護，防治性犯罪、違反兒童及少年性交易條例、家庭暴力等嚴重危害婦幼安全之犯罪，除於各地方法

院檢察署成立「婦幼保護專組」，指定專責檢察官，辦理婦幼案件外，又為督導全國各檢察署有關性侵害、違反兒童及少年性交易防制條例、家庭暴力等嚴重危害婦幼安全案件之辦理，提昇辦案效能，並加強各相關機關間之聯繫，落實對婦幼司法之保護，於臺灣高等法院檢察署成立婦幼保護案件督導小組。每 6 個月召開督導會報 1 次，檢討業務之執行情形。且自 2000 年起著手編婦幼辦案手冊，於 2003 年間編纂完成並發送於檢察官，以便為使檢察官瞭解被害人之特質，使於公訴程序中妥適保護被害人之權益，並能掌握婦幼案件之偵辦要領，提升辦案品質與效能。法務部並於每年辦理婦幼安全案件實務研習會，以提高檢察官辦理婦幼案件之專業知識。又為改善被害人於檢察機關之應訊環境並加強服務：1. 規劃特殊訊問場所之設置，減少被害人面對司法程序之壓力感，及保護被害人於偵查程序中之人身安全。2. 減少性侵害被害人之應訊次數。3. 加強資訊之提供及心理諮商與專業輔導等轉介服務。

22.9 目前內政部兒童局已將每年 10 至 12 月訂為「兒童及少年人權季」，由政府結合民間團體，積極辦理各項兒童及少年福利、保護措施、兒童及少年人權宣導活動，灌輸國人對兒童及少年人權的尊重與保護觀念，強化兒童及少年人權教育，要讓每一位兒童少年都能瞭解自己所享有的權利。未來更將加強及提供妥善的兒童少年保護及落實服務的推廣工作，亦將持續規劃增設各項兒童及少年福利措施，使兒童及少年的人權在具體又進步中發展，為我國的兒童少年營造享有生命受尊重與生存價值受肯定的優質成長環境。

22.10 本次報告的重點係以表現台灣社會在和平政權轉移後，在兒少權益所作的提昇與努力，由 22.1 傳統社會的概念抽繪出對兒童看法的價值觀須改變的思考與考慮因素開始，然後以法制面指出政府的決心與願景，如何提升兒少福利（22.2）健康維護（22.3）兒少福利相關專業人員與知識之訓練（22.4），最後 2 項「家庭暴力防治法」（22.5）與「兒童及少年性交易防制條例」（22.6）。

22.11 目前與兒童及少年人權相關措施多以防止防範的思考模式，重保護與

Input（輸入）這些努力的投入，但是人權提升的正常化，應有 Output（成果）作為評定。但現階段剛跳出霸權時代的社會要能有此類思維已不簡單，但不能不把這種務實的評估－以成果為思潮，縱向的建檔，作為年復一年的對照加入考量。金錢、計劃專案等之投入，應有成果，如「兒少受性交易防制」之成效。另外像學校體罰雖已正式立法不得使用，但是體罰（以暴虐方式）對待學生之個案時有所聞，校園暴力等違害學生權益的有形侵犯外，更有無形的不良影響之作用，未來將可規劃作為兒少人權提升成果之指標。

22.12 一個文明化的國家必須以建人民安和樂業為主的社會，但不忘以社會公義與平等原則為準則，因為對兒少應有鼓勵、激發兒少之計劃，以正面引導的方式來提升兒少人權的設計，則國家所培育的下一代才可跳出防止、應對、依法行事與負面思維的公民。

§23 身心障礙者的人權

23.1 我國憲法增修條文第 10 第 7 項規定，國家對身心障礙者的保險與就醫、無障礙環境的建構、教育訓練與就業輔導及生活維護與救助，應予保障，並扶助其自立與發展。為落實憲法保障身心障礙者人權的要求，現行「身心障礙者保護法」中對身心障礙者的醫療復健、教育、就業、福利等，做全面的保障。迄 2004 年年底為止，全國領有身心障礙者手冊人數已達到 908,719 人，較 2003 年增加 5.54%；身心障礙者人數占全國總人口數的比率為 4.0%，較 2003 年增加 0.19%。身心障礙者總數與占總人口比率的增加，顯示對身心障礙者人權保護相關事項的落實需求也在增加。

23.2 在無障礙環境建構上，內政部刻就既有公共建築物無障礙生活環境改善之推動期程朝下列面向積極辦理：

- 一、督促地方政府依轄區實際需求訂定分類、分期、分區執行計畫及改善期限，並已分別於 2002 年 9 月 25 日及 94 年 8 月 2 日邀集地方政府及內政部指定之特設主管建築機關召會研商，確實檢討改善計畫，依現況作滾動式調整修正，務於其所訂期程內完成改善。
- 二、透過每年度督導，以積極鼓勵、輔導改善及增進執行建築物清查列管等事項，並嚴格要求推動過程所需人力、預算須全力配合。
- 三、內政部自 2002 年起逐步辦理全面性業務督導，3 年多來已呈現初步成效，且較過去 20 餘年間有明顯進步。爾後將持續推展前述工作，累積經驗，投入更多人力與經費資源，落實建立無障礙生活環境。

23.3 為促進身心障礙者就業，依現行「身心障礙者保護法」第 31 條第 1 項及第 2 項規定，各級政府機關、公立學校及公營事業機構員工總人數在 50 人以上者，進用具有工作能力之身心障礙者人數，不得低於員工總人數 2%；而在 100 人以上的私立學校、團體及民營事業機構則不得低 1%。該法自 1997 年頒佈以來，各義務機關(構)進用人數於 2003 年及 2004 年分別為 45,860 人及 47,048 人，足額進用家數

佔義務機關數分別為 86.1%及 87.6%，顯見多數機構業已依規定進用。依 2003 年及 2004 年底應進用身心障礙者之各義務機關(構)進用情形，仍有約 13-14%之義務機關(構)未足額進用身心障礙者，政府將賡續督導縣市政府催繳差額補助費外，並推動各項促進身心障礙者就業措施，以協助公民營機關(構)順利進用身心障礙者。

23.4 在生活維護與救助上，對身心障礙者照顧與福利的財政需求成長速度極快，雖然近十年來政府投注於身心障礙者的相關預算已經超過新台幣 1,000 億元，卻仍然未能完全滿足需求。在身心障礙者經濟安全保障方面，有鑑於自 1991 年起依「殘障福利法」第 14 條訂定「殘障者醫療復健重建養護及教育費用補助辦法」，身心障礙者生活補助標準實施迄今已逾 12 年並未調整，為落實政府照顧弱勢族群之政策，爰自 2004 年 1 月 1 日起調高中低收入身心障礙者生活補助給付標準每人每月增加 1,000 元，調整後每人每月核予 3,000 元至 7,000 元不等之補助，協助障礙者改善經濟生活現況並促其自立更生。

23.5 對於部分身心障礙者無法獨立生活，須依賴身心障礙福利機構等社會機構專業設施及服務人力協助照顧。其中除由公部門設立的身心障礙福利機構外，另由民間出資經營的機構為數甚多。內政部訂頒的「身心障礙福利機構設立獎助及查核辦法」中，已對此類機構訂有獎勵規定。另就機構就養安全等方面，內政部已專案協助各地方政府處理未立案機構之輔導事宜，前於 2002 年 6 月 18 日經各地方政府積極輔導，落實公權力的執行，督促合法立案或依限停辦解散，並完成院民轉介安置作業，以保障身心障礙者就養安全與權益。

23.6 精神衛生法於 1990 年 12 月 7 日總統(79)華總(一)義字第 7007 號令制定公布施行，全文共分 6 章計 52 條。其中第 4 章病人之權利，明定精神病人應有之權利與福利。詳細內容如下：為尊重、保障病人及康復病人之人格及合法權益，精神衛生法在相關之權益及福利部分均予以規範(第 36 條)；另規定住院病人應享有個人隱私、自由通訊及會客權利及不得任意對病人錄音、錄影或攝影(第 38 條、第 37 條)；為充分保障病人權益，精神衛生法明定病人權益受侵害時之申

訴程序，病人之保護人及家屬得以書面檢具事實向各級衛生主管機關申訴，並加列病人權益受損害時之處罰，而處罰主體除精神醫療機構及其工作人員外，也擴及精神復健機構、心理衛生輔導機構及工作人員（第 39 條）；而為加強病人福利，病人家屬可依法獲適當減免稅捐之福利（第 41 條）。自 1995 年全民健康保險實施後，精神病人就醫費用均由健保給付，且自 1995 年身心障礙者保護法（原為殘障福利法）修正並將慢性精神病患者納入身心障礙範圍後，其醫療復健所需費用則由政府視障礙等級補助之。精神病患之申訴由各級衛生主管機關直接受理，最近 3 年（2003 年至 2005 年 6 月）地方衛生主管機關處理之申訴案件分別為 625、1159 及 557 件。納稅義務人、配偶和受扶養親屬，如為身心障礙者保護法第 3 條規定之身心障礙者，或精神衛生法第 5 條第 2 項規定的病人，得檢附證明文件（如身心障礙手冊影本，或經精神科專科醫生開立之嚴重病人診斷證明書影本），申報殘障特別扣除額 7 萬 4 千元/年。

23.7 罕見疾病防治及藥物法自 2000 年 2 月 9 日總統令公布，同年 8 月 9 日施行，2005 年 1 月總統令公布第一次部分條文修正。本法共有 35 條，其立法意旨為「防治罕見疾病之發生，及早診斷罕見疾病，加強照顧罕見疾病病人，協助病人取得罕見疾病適用藥物及維持生命所需之特殊營養食品，獎勵與保障該藥物及食品之供應、製造與研究發展」；是一個同時具有防治罕病發生、及早診斷，協助病人取得罕見疾病藥物及賴以維生的特殊營養食品之良善法案，也是全世界繼美國、日本、澳洲、與歐盟之後第 5 個制訂相關法案之地區。該法實施迄今 5 年來，行政院衛生署已依法成立罕見疾病及藥物審議委員會，完成 128 大項 148 種罕見疾病、75 項罕見疾病藥物及 40 項維持生命所需之特殊營養食品之審議及公告；建置罕見疾病個案通報資料庫，至目前共有 2,182 通報個案；成立罕見疾病特殊營養食品暨罕見疾病藥物物流中心，全數提供 30 種特殊營養食品及儲備 10 種罕見疾病藥物；補助罕見疾病個案進行國際醫療合作代行檢驗服務；將罕見疾病納入全民健康保險重大傷病範圍，其因而致身心障礙者並納入「身心障礙者保護法」範圍；並針對一般社會大眾編製罕見疾病系列單張、「小於萬分之一（罕見疾病者的尊顏）」宣導專刊及與罕見疾病基金會合製「絕地花園電視單元劇--罕見疾病病友的生活故事」電視影劇，加強民眾對於遺傳性疾病和罕見疾病防治的正確觀念、另

針對醫事院校學生辦理巡迴講座、並出版台灣代謝性疾病專書提供醫事人員參考運用。

23.8 依據「公益彩券發行條例」第 8 條規定，公益彩券經銷商的遴選，應以身心障礙者、原住民及低收入單親家庭為優先；經銷商雇用 5 人以上者，應至少雇用具有工作能力之身心障礙者或原住民 1 人。依據台北銀行統計，2002 年甲類經銷商（銷售傳統型彩券及立即型彩券）中，身心障礙者占 95.76%，有 23,751 人，乙類經銷商（銷售電腦型彩券）中，身心障礙者占 93.78%，有 4,538 人。對於提供身心障礙者的就業，有相當助益。另 2002 年公益彩券發行盈餘為新台幣 297 億元，其分配予地方政府作為社會福利及慈善等公益活動使用的金額為新台幣 148 億元，其中用於身心障礙者的福利上為新台幣 34 億元。整體而言，公益彩券發行迄今，對於照顧弱勢族群的就業及社會福利財源的挹注等，均有相當助益。

23.9 自 1997 年通過「身心障礙者保護法」以後，許多輔具中心相繼增設為要提供身心障礙者的輔具服務，因此鑒於輔具對改善身心障礙者生活品質相當重要，政府各相關部門對於支持輔具的研究發展不遺餘力，例如衛生署先後成立 16 個「身心障礙醫療復健輔具中心」，提供身心障礙者輔具臨床評估及諮詢；而教育部與勞委會針對身心障礙者給予就學輔導及就業輔導。此外，內政部依輔具類別成立了『顏面損傷輔具資源推廣中心』、『聽語障輔具資源推廣中心』、『足部輔具資源推廣中心』、『資訊科技輔具資源推廣中心』、『多功能輔具資源整合推廣中心』共 5 個單位。

23.10 為了整合輔具資源與服務，內政部於 2001 年起委託國立陽明大學復健科技輔具研究所成立『多功能輔具資源整合推廣中心』，同時結合學術單位（國立陽明大學）、臨床單位（台北榮總復健醫療中心）以及技術單位（台北榮總身障重建中心），以整合國內輔具服務資源和推廣輔具服務，並以單一窗口的型式，提供身心障礙者需要的輔具服務。

23.11 根據中國人權協會所公布 2004 年台灣身心障礙人權指標調查報告所顯

示，2004 年台灣身心障礙者各項人權的整體平均分數為 2.58 分，與前一年整體的調查統計結果（2.57 分）十分接近，但達 3 分之比率為 17%，較前一年（55.2%）下降甚多。不同人權項目的排序與前一年相同：司法權獲得最高評價。接下來排名依次是教育、健康照顧權、社會參與權及工作權。生存權則是各項目中排序最低的項目。2004 年與 2001 年之間有顯著提升，3 年間以司法權、教育權與工作權改善最大，改善最少的仍是生存權。

§24 原住民族的平等權利與特別保障

24.1 1992 年憲法增修條文納入原住民族條款，開啓原住民族權利法制化的契機，首先是 1996 年通過「行政院原住民委員會組織條例」，而後陸續通過原住民族教育法（1998）、原住民身分法（2001）、原住民族工作權保障法（2001）、原住民敬老福利生活津貼暫行條例（2002）、行政院原住民族委員會文化園區管理局組織條例（2002）及原住民族基本法（2005），而相關法規在憲法增修條文納入原住民族條款後，也陸續增列保障原住民族的特別規定，截至 2004 年，納入原住民族特別保障條款的法規達 118 種之多。

24.2 行政院於 2004 年 1 月 14 日核定太魯閣族為台灣原住民族之一族。政府並承諾將提供資源，協助太魯閣重建文化、活絡經濟、提升教育並建立自治制度。太魯閣族目前人口估計約有 1 萬 6 千餘人，目前多居住在花蓮縣秀林鄉、萬榮鄉、南投縣仁愛鄉等。

24.3 為保障原住民族之媒體權，1998 年公布施行的「原住民族教育法」規定政府設置原住民電視專屬時段及頻道，2004 年 9 月修正「原住民族教育法」，第 29 條規定應成立「財團法人原住民族文化事業基金會」，辦理原住民族專屬頻道及經營文化傳播媒體事業。上開基金會之設置條例草案已於 2004 年底完成，目前由行政院審議中。為保障原住民電視台的主體性與自主性，基金董事會將由台灣各原住民族群推派代表共同組成，負責原住民電視台的營運，此設置條例建構原住民電視台永續經營法制化的基礎。今後，原住民電視台將朝向組織專責化、財務專款化、運作獨立化、人才專業化、節目特色化、收視普及化、經營永續化發展。

24.4 原住民族傳統領域土地調查在 2004 年 53 個鄉鎮中有 32 個鄉鎮完成鄉內 83 個聚落單元的調查，共調查出 3,976 個地名及 120 個故事，另有 24 個鄉鎮執行界線領域之調查，其中 9 個鄉完成整體傳統領域界線之標示、11 個鄉鎮完成領域內部落的界線、4 個鄉呈現出狩獵獵場、漁場、耕墾區之界線。

本項調查工作在蒐集有關原住民族祖先遷移的過程、傳統習俗、舊地名、傳統故事等，激發原住民族自我的主體性，透過傳統領域土地調查研究凝聚各部落之族群認同、土地倫理與傳統智慧。

24.5 2004 年，內政部研擬完成「原住民族土地管理條例」草案，提升原住民族土地事務之法源的位階，為原住民族取得使用保留地以及有關原住民族傳統領域土地經營管理取得正式的法律依據，尊重原住民族就傳統領域的土地權利。

24.6 以上關於原住民傳統土地之使用與歸還，為目前原住民權利維護事項中最重要者。陳總統雖多次政策宣示貫徹「新夥伴關係」，然若無法律明確依據，此政策之美意亦終將無法落實。目前原住民誤以總統承諾為已經立法，或法律已施行之確信，在傳統領域土地中進行漁獵採集等行為，而仍被檢警司法單位起訴甚或判刑者仍夥。其他與平地漢人間，甚至與地方政府間之土地及地上物所有權或使用權爭議，層出不窮。2003 年定讞之阿里山野蜂蜜盜採事件，於 2004 年雖經被告之鄒族頭目汪傳發接受法律扶助基金會扶助，委任律師提起非常上訴，仍遭到檢察總長吳英昭駁回。對於原住民而言打擊至深至鉅。此外南投縣政府擬強制收回日月潭邵族傳統土地事件，雖有原民會以原住民發展法主張邵族之權利，迄今仍與南投縣政府協調溝通該族之土地權與生存權。可見無論警調單位，檢察系統，法院系統乃至地方政府，均未能真正理解中央保護原住民之努力與決心。

24.7 為照顧原住民及離島地區接受充分醫療之權利，自 1969 年起開始辦理地方醫護人員養成計畫，以公費專案培訓醫護人員，並於培訓完成後分發至山地離島衛生所服務。截至目前 2004 年共培育醫學系 251 人，牙醫學系 42 人。2003 年度招生 14 人，培育經費新台幣 4,300 萬元 76 人次，2004 年招生 18 人，培育經費新台幣 2,600 萬元 70 人次。唯此一政策雖行之已久，迄今尚未做完整檢討評估。昔日政府亦曾特別訓練原住民青年接受醫師訓練，但真正回部落服務者究竟有幾何，亟待追蹤。畢竟政府之作為，目的絕不在培養原住民漢化精英。

24.8 推動健康營造中心促進健康，2003、2004 年度原住民族地區有 46 個健康

營造中心，每 1 個中心均雇用有「專案助理」，於辦理活動時更雇用有「臨時工」對於原住民的就業有直接的幫助。但此政策終究乃屬於補貼性質之救濟，非長遠之計。

24.9 2003 年及 2004 年度賡續補助地方政府辦理山地離島地區衛生所(室)重、擴建，以改善各衛生所(室)辦公廳舍建築與空間品質，並補助所需醫療、資訊設備，及佐以部落健康營造、日間照護等規劃，以期使各衛生所室興建成為一適合當地的醫療衛教及活動之中心。強化在地醫療都市原住民醫療保健部分：為強化各山地鄉醫療保健服務，行政院衛生署每年(含 2003、2004 年)皆編有補助經費，補助 15 縣(山地、離島)衛生局辦理醫療保健服務工作，工作內容包含健康檢查、團體衛生教育、癌症篩檢、慢性病防治宣導講習、性侵害家庭暴力防制宣導、婦女權益保障等等，以加強原住民之醫療照護。對於醫療資源較為缺乏之山地、離島地區，由中央健康保險局補助經費，辦理醫療給付效益提升計畫(IDS)，支援專科醫師人力，2003 年及 2004 年均提供該地區民眾更完善之醫療服務。然綜合上述，仍賴原住民自我保障權利意識之提升，與部落自主意識之落實。宣導云云，洵非積極有效之策略。

24.10 根據大學聯合招生委員會所提供的資料顯示(如附表一)，原住民學生加分後錄取率，由 1998 學年度之 37.30%提高至 2004 學年度之 76.50%，其成長率有 39.20%，可見升學優惠可以有效提升原住民錄取率，讓原住民藉由接受較高等教育，進而達到自我實現之目標。多元入學方案實施後，原住民學生入學優惠配套措施更為完備，依原民會與教育部於 2004 年 10 月 29 日所發布「原住民學生升學優待及原住民公費留學辦法」，其入學方式如下：

一、高中職及五專部分。

(一) 參加登記分發入學者，依各校錄取成績降低錄取標準 25%。

(二) 以其他各類方式入學者，其參採國民中學學生基本學力測驗分數標準及第二階段非學科測驗分數標準者，均降低 25%。

二、技專校院部分：統一入學測驗降低錄取標準 25%予以優待。

三、大學校院部分：大學考試分發指定考科降低錄取標準 25%；基本學科能力測

驗因屬基本門檻，不宜優待。

唯母語認證制度規定未來未通過檢定者不得加分，引起正反兩方之激烈辯論，亟待溝通。蓋因長年漠視母語，以及原住民大量流入都市，主流語言強勢主導媒體等不利因素，已導致為數甚夥的原住民中新生代與母語疏離故也。

附表一 87 至 93 學年度（1998-2004 年）原住民學生參加大學聯招人數及經升學優待錄取人數：

學年度	報名人數	錄取人數	錄取率	大學聯招總錄取率
87	684	255	37.30%	60.4%
88	695	288	41.40%	59.8%
89	851	316	37.13%	57.7%
90	961	378	39.33%	61.3%
91	517	392	75.82%	80.4%
92	821	551	83.11%	83.22%
93	1142	661	76.50%	87.05%

24.11 語言權，是 90 年代（2001 年）一直被討論的議題。西方各國雖然對它的內涵各有不同的界說，但總的來說，語言權是一種自由權，人民得自由使用，不容國家恣意的干預，甚至於在多民族多語言的國家裏頭，國家對於原住民族或少數族裔的語言，縱然沒有給予官方語言的地位，至少也應該在人民參與行政、司法等程序時，提供應有的語言服務。似乎是大家對於「語言權」這個權利的基本認知。台灣語言的發展：台灣社會的語言政策，自 1987 年解嚴後，已逐漸的從「獨尊國語、排斥方言」這個不平等的語言政策，走向趨近於語言平等的多元語言政策；甚至於在原住民族語言方面，也做了不少有關語言的「保存」與「傳承」方面的努力。雖然仍無法趨同於西方國家的發展趨勢，至少，我們已可以看出國家在

原住民族語言方面，已漸漸透過計畫與措施的執行，將語言權由「自由權」往「社會權」乃至於將來往「集體權」的方向實踐。茲略述原住民族語言權現況如下：

- 一、族語的保存與傳承：如辦理 a.「補助族語著作出版及族語研習」、b.「訂定各族語音書寫系統（12 族 40 種方言別）」、c.「辦理族語認證及認證合格人員研習（基礎語言結構及進階之教材編輯與字詞典編纂）」、d.「編輯九年一貫九階族語教材（12 語 40 方言）」e.「瀕臨滅絕族語（邵語與南鄒語）加強復振」等。
- 二、族語的發展：如 a.「研擬法規--原住民語言發展法草案、原住民族語言認證辦法修正草案」、b.「例行語言業務研討—擴大民眾參與」c.「教材與教學觀摩--擇定 13 校觀摩」d.「規劃族語分級認證」．．等。

以上政策之推展，仍需與專業及實務相結合，方能有效提供原住民學習母語之誘因。例如台灣各級法院均普遍缺乏通曉原住民語之法庭通譯；而能通曉傳統規範者更數鳳毛麟角。如能於族語的保存與傳承發展中訓練上述人才，對原住民之權利保障必能相得益彰。

24.12 落實執行原住民族工作權保障法，行政院原住民族委員會協調行政院人事行政局督促各級政府機關、公立學校及公營事業機構依法定比例進用原住民，以提高原住民參與公共行政之比率，依該局統計資料，2003 年 11 月止各級政府機關、公立學校及公營事業機構依法應進用之原住民人數為 2,916 人，已進用原住民人數為 10,352 人。

24.13 2003 年 12 月修正公布「原住民敬老福利生活津貼暫行條例」，以落實照顧年滿 55 歲以上原住民老人之經濟生活，另修正公布「社會救助法」，將未產生經濟效益之原住民族保留地排除在家庭不動產之計算範圍，符合原住民族社會經濟現況。另為建構符合原住民生活區位之不利處境與文化特性之福利服務體系，2001 年起擴大結合民間力量在「原住民族地區推動居家老人服務與送餐計畫」僱用 414 位社區婦女擔任居家服務及送餐服務員，居家服務受益老人 4,964 人次；送餐服務受益老人 5,859 人次。2002 年起原住民族地區設置「原住民家庭暨婦女服務中心」，截至 2004 年已設置 34 個，每中心並進用一名原住民擔任專職社工員，共組訓運用原住民志工 778 人，提供部落可近性、可及性的福利服務，藉以保障

原住民家庭與婦女權益」。

24.14 輔導全國原住民族參加全民健康保險，並補助加保全民健保第 6 類第 2 目 20 歲以下年滿 55 歲以上及設籍蘭嶼鄉投保第 2、3、6 類第 2 目自付健保費，2004 年原住民總在保人數達 447,904 人，每月平均受益人數達 53,016 人。

24.15 2004 年學年期間，全國共有 264 所小學開設原住民族語言課程。教育部鼓勵原住民接受大學教育，並在各大學廣設原住民研究中心，保存原住民文化、歷史與語言。

24.16 我國對於原住民權利之保護，近年來著墨甚深，然仍有結構性問題存在，使政府之努力受到重重限制，無法畢其功於一役。其中最為缺乏的首推憲法與法律的明確保障。

24.17 由於原住民法律人才極端不足，而國家執法與司法單位亦對部落傳統習慣規範一無所知，因此於司法實務中往往無法真正體認原住民族基本法之立法精神與目的。雖然民間及學界對於相關知識已有相當累積，但法曹若未得司法院指示，一般而言均不敢率爾引為法源。因此如何商請司法院協助，亦將為原民會未來重大事項之一。雖然如此，真正釜底抽薪之計，仍在於修改憲法，將原住民權利清單列入專章；其次增訂充實而完整之自治法，甚且，再以憲法之授權，創設現今民法典所無之集體所有權，以徹底解決困擾原住民最嚴重的土地所有與使用的問題。最後則依各族意願，創設部落法庭等司法與自治實體。此為今後我國政府落實原住民權利保障的根本之計。

§25 性別認同的權利

25.1 台灣社會長期以來，由於傳統價值觀的主導、對於性別差異的排斥以及缺乏認識等因素，致使不同性別傾向或性別認同者常被社會大眾誤解及歧視，導致於家庭、學校、工作、社會等各方面的生活，往往受到不當的限制、排斥與剝奪。依據憲法第 7 條揭示的平等原則，各種不同性傾向或性別認同者亦應在法律上一律平等，享有免於被歧視，並被法律保障的權利，因此不論是國家公共部門或私人企業、機構乃至學校等機關，都不得因為性傾向或性別認同的不同，而給予任何差別待遇或歧視。惟現行法令並未真正面對不同性傾向或性別認同者受歧視的處境，未能使得不同性傾向或性別認同者在生活各層面，享有免於被歧視以及平等的地位。

25.2 不同性傾向，包含異性戀、同性戀、雙性戀等不同認同。在台灣，同性戀一直是隱諱的存在，法律條文沒有直接的描述，社會福利沒有任何照顧。過往，對同性戀的歧視多存在於人和人之間因為無知而產生的偏見、惡意和暴力；然而，在同性戀透過電視、電影、小說、社會新聞等媒體報導，逐漸為社會大眾認識之際，同性戀卻開始面對公眾的言論歧視以及法律制度的明文限制。多位公眾人物於公開發言時，對於同性戀充滿偏見，有位立委誤以為台灣同性結婚已獲立法承認，在為人口政策質詢衛生署長時口出「同志不下蛋」、「同性結婚亡國論」；另有台北市議員，質詢市府編列同志經費，並謾罵同志遊行是「極盡噁心之能事」、「教壞囡仔大小」、「傷風敗俗到極點」。衛生署將於 2005 年預告新版「捐血者健康標準」草案，仍有男同性戀者不得捐血的禁令，「男性與男性發生性行為者永不得捐血」，這條論身分的捐血禁令，將男性間性行為視為絕對的危險行為，明顯歧視男同性戀者，而不是讓所有的捐血人在不受到歧視的情形下，有權選擇完成他們的責任與義務。

25.3 不同性別認同，包含各種跨性別身分：男變女變性人、女變男變性人、原生理性別為男但認同女的跨性別者、原生理性別為女但認同男的跨性別者等

等。對於這些「跨性別」主體而言，他們異於一般人的性別表現和自我定位往往是無可掩藏的，因此對他們的歧視和成見，經常具體表現在求學、就業、租屋、用餐、如廁、投宿、註冊、臨檢、就醫、申請、體檢等等經驗上飽受刁難排擠，使得許多跨性別主體在日常生活中時時遭遇困難，很難和別人一樣自在實現其人生。在台灣要改變生理性別身分，有嚴格的年齡及身分規定，且需經過漫長的醫療程序，變性手術亦須獲得家人的手術同意書。按照現行的性別轉換登記程序要更改身分證上的性別，必須完成變性手術後，持公立醫院整形外科和精神科二科醫師共同開具的證明，才能受理，如果當事人是在國外完成手術，也必須再經過國內醫療機構的複驗，才能更改戶籍資料上的國民身分證號碼及出生性別，同時換發國民身分證。然而在如此繁複的身分確認之後，女變男變性人卻仍不能免除在役男體檢中當眾脫光，檢驗生殖器是否「正常」。近年來在台灣發生了一些侵害跨性別人士及變性者的事件：2000年跨性別學生葉永誌，因性別認同偏向女性化，在學校就學期間常受到同學的嘲笑與譏諷，上廁所會受到男同學騷擾，造成無法與多數男同學一同如廁，而選擇在上課時間向老師告假上廁所，某日下課後同學發現葉永誌在廁所昏倒且血流不止，送醫不治。2002年蔡東成遭警方臨檢，發現蔡為男性扮女裝跨性別人士，持偽造女性身分證，隨即通知媒體拍攝，且協助媒體獵取鏡頭，不顧當事人不願讓身份曝光的意願。同年，蔡雅婷，為尚未完成變性手術之男變女跨性別人士，申辦身分證時提供女裝照片，遭戶籍機關拒絕，蔡多次行文至相關單位屢遭駁回，未能依規定領有與實際容貌相符之身分證件，造成蔡於勞雇關係中在身份確認上一直產生誤解及偏見，多次被公司解雇，於2003年底因失業自殺。而林國華，男變女跨性別人士，亦在同年因失業及遭醫療單位歧視羞辱，也選擇自殺結束生命。2004年初鄧惠芳，一位女變男跨性別人士被捕，警方立即發佈消息，指出鄧因逃避追緝而變性，警方去脈絡化的說詞將跨性、變性與犯罪劃上等號，對於承受多重社會壓力的跨性、變性人士加重了歧視。

25.4 關於「同性結婚」的議題，台灣首位公開現身的男同志祁家威，與其同性伴侶在1986年到台北地院公證處請求公證結婚，遭到公證人拒絕，理由是違反善良風俗。1998年祁家威第2次到台北地院公證處請求公證結婚，再度遭到拒絕；祁家威提起訴願，但行政院認為應依公證法提起民事訴訟。台北地院與高院以我

國現行法不承認同性結婚判決祁家威敗訴，2000 年 9 月，祁家威以判決違反憲法保障人權之旨具狀聲請大法官解釋；大法官審查後，2001 年 5 月以祁家威未具體指明法院判決所適用的法令有何牴觸憲法之處，駁回聲請。法界出現比較接近同志立場的意見，建議同性戀者援用民法第 1123 條成爲「家屬」，但仍未及觸及同性婚姻適法。法院實務或引用「民法」第 72 條，法律行爲「有背於公序良俗者無效」的規定，否定同性婚姻的法律效力，或引用「民法」第 972 條規定「婚約，應由男女當事人自行訂定」，認爲同性結婚不符我國民法婚約及結婚的要件，戶政機關也不受理其結婚登記。

25.5 關於同志伴侶的子女收養權，法律雖無明文加以禁止，但司法實務上，法院多以同性婚姻不被法律承認，或被收養人父母不願將其子女交給同志家庭收養等考量，對同志伴侶的收養聲請拒絕認可。除非同志伴侶迴避同志身分以單身收養的方式進行。

25.6 關於不當臨檢部分，依 2001 年 12 月 14 日公布之司法院釋字第 535 號解釋，與 2003 年 6 月 25 日制定公佈，12 月 1 日施行之「警察職權行使法」規定，臨檢之要件及程序已相當明確，似乎可有效避免不當臨檢情事發生。但由於執法人員缺乏性別敏感在職訓練以及缺乏尊重性少數的標準作業流程，因此在執行同志消費場所與同志公民臨檢時，常因執法人員將性別認同偏見擴大爲認定其有違法之虞，導致騷擾、侵權事件發生仍頻。

25.7 國防部於 2001 年 12 月 31 日所公布的憲兵兵員甄選實施計畫中，將性別認同障礙（同性戀）者，與刑事罪犯、大陸來台役男、參與犯罪組織者、吸毒者，同列爲有安全顧慮者，排除同性戀者可擔任憲兵勤務。針對此項規定，2002 年 5 月 2 日同志團體連同人權團體、社運團體等，前往國防部遞交抗議連署書。憲令部表示未來將考量刪除這項限制規定。

25.8 關於國軍權益方面，國軍常備兵甄選係依據國防部頒「國軍常備兵甄選及分發作業規定」辦理，該規定第 4 條第 3 項，所規範甄選作業係以相符專長、

合格證照採志願方式辦理，其間並無排除同性戀傾向役男作法之規範。但是軍隊普遍缺乏性別敏感教育，許多性別認同、性別表現、性別氣質不夠陽剛役男，常遭同儕或長官嘲弄、辱罵、排擠、虐待、懲罰等等歧視對待。

25.9 2003 年，彰化市保四總隊 1 名替代役男被同袍攻擊到住進加護病房，攻擊者毫不避諱地說是因為受害者「娘娘腔」摸人大腿、懷疑他是「同性戀」才打他。這個事件顯示警察單位也缺乏健全的申訴管道、輔導制度以及「認識性別差異」的教育計劃和禁止歧視規章，警察單位必須對性別議題有更深的認識，才可能避免許多因為性別認同與性傾向歧視，所引起的種種適應不良、仇視惡待和管理失當問題，營造一個友善的環境。

25.10 「性別平等教育法」於 2004 年 6 月 23 日公布施行，是我國第一個針對性別認同議題有所規範的條文，其中第 12 條第 2 項特別明文：「學校應尊重學生與教職員工之性別特質及傾向。」、第 13 條規定：「學校之招生及就學許可不得有性別或性傾向之差別待遇。但基於歷史傳統、特定教育目標或其他非因性別因素之正當理由，經該管主管機關核准而設置之學校、班級、課程者，不在此限。」、第 14 條第 1、2 項規定：「學校不得因學生之性別或性傾向而給予教學、活動、評量、獎懲、福利及服務上之差別待遇。但性質僅適合特定性別者，不在此限。」，學校對因性別或性傾向而處於不利處境之學生應積極提供協助，以改善其處境。該等規定要求於多元社會中，學校應破除兩性二元對立之刻板印象，平等對待學生及教職員工之性別氣質表現，並關懷性別弱勢學生之受教權益，同時，學校亦應正視性傾向之多元性，給予異性戀、同性戀等不同性傾向平等對待，並尊重學生及教職員工之選擇，甚或積極提供協助，以改善其處境，就性別認同議題之推動，具有重大意義。

第五章 總結

本報告的編寫與公布，象徵著我國決心告別蔑視與壓制人權的過去，亦即賡續實踐陳水扁總統所宣示「人權立國」的理念，此一理念不但揭示了政府施政的歸臬與目標，也顯示我國邁入 21 世紀所追求的政治價值。同時本報告的編寫與公布，亦向國際社會昭示，我國人民及政府皆愛好人權、重視人權，並且願意自我檢討，推動改革，努力追求人權的實現，在人權領域作出積極貢獻。人權無國界，亦無地域之分，國際強權政治亦不能作為否定或壓制台灣人民追求人權的藉口。我國目前雖仍不合理地被排除於國際人權體系之外，但是並不影響我國人民及政府實踐人權立國的決心。我們深信，唯有尊重人權、保障人權，才是實現國際和平與正義的基石。

本章的目的僅為對本報告所述各領域人權的發展作一總整理及回顧，並非對我國 2003-2004 年的人權發展下任何定於一尊的結論。概括來說，雖然面對過去長期威權體制的負面遺產，2000 年政黨輪替後，正式揭示人權立國的理念，經過 4 年的努力，尚不能完全掃除過去蔑視人權的陰霾，但仍使我國的人權狀況有了嶄新的發展契機。美國國務院「2003 年各國人權報告」中對我國致力保障人權予以正面評價，瑞典 2004 年「世界各國人權報告」也指出我國民主發展已然成形。綜觀 2003-2004 年我國人權的狀況已經遠離了人權黑暗期，歷經十餘年來的民主轉型，及政黨輪替以來 4 年的努力，在所有人權類別上，較諸過去長達 40 餘年威權時期的經驗，皆有明顯的進步與提昇。

我國 2003-2004 年的人權狀態，誠然仍有諸多待努力改善之處，但整體而言，可說是已躋身民主法治國家之林，過去威權統治時期常見的侵犯人權作法或情形，多已不復見。舉例言之，在確保人民人性尊嚴及生命權方面，我國目前雖然仍存有死刑，惟政府在適當配套措施以及民意支持的條件下，已逐步檢討廢止死刑政策，以相對死刑取代絕對死刑，現階段死刑的立法與執行都逐步減少；另因

刑事政策走向，使我國目前矯正機關數量與人口比率不低，但為落實收容人人權，已積極效法歐美先進國家人道處遇模式，讓我國獄政更為透明，當然管理亦有長足進步。在人身自由方面，自「警察職權行使法」施行以後，警察機關已無未經正當法律程序，隨意逮捕、審問犯罪嫌疑人、虐待人犯或刑求逼供的情形。另外檢肅流氓條例條文經多次修正，已逐步建立流氓案件審查、裁定感訓處分等流程，因此歷年平均裁定感訓率較一般刑事案件之起訴率與定罪率為高。同時，在 2003-2004 年，我國人民實質上可以自由入國，黑名單不復存在，擁有高度的居住及遷徙自由。

在祕密通訊自由方面，自「通訊保障及監察法」施行以後，監聽已回歸法治，人民祕密通訊自由的保障受到相當保障，並逐月製作、陸續公布「檢察機關通訊監察統計表」，惟社會對於監聽案件數量是否過多仍有爭議，未來在監聽核可權移轉法官之後，人民的祕密通訊自由應可真正到達民主先進國家的水準。此外，隨著新科技的大量應用，隱私權受到侵害的危險大幅增加，詐騙案件亦日漸猖獗，政府已配合研擬「電腦處理個人資料保護法修正草案」、「金融控股公司之子公司進行共同行銷時之相關規範」等，但是請領身分證強制須捺印指紋的法律規定，是嚴重的隱私權與治安保障的爭議，在行政及立法部門也引起相當程度的辯論。

在宗教自由方面，我國人民的信仰或不信仰宗教，較少受到來自政府的干預，反而是政府仍有由文化習俗的觀點對宗教活動加以獎勵的情形，「宗教團體法」草案已送立法院審議，雖然其重點在於在杜絕宗教組織、團體的財務弊端，不在規範宗教信仰自由或宗教活動，但仍然引起社會對於宗教自由的關心。就表現自由而言，大眾傳播媒體及一般人民擁有高度的言論自由保障，特別是政治性言論，不必擔心因為其批評政府的言論而遭受政府報復，反而是因為媒體相關法制未臻健全，政黨與媒體的關係尚未完全釐清，以及新聞自律尚未真正落實，言論自由與言論責任的觀念未能同等重視，以致大眾傳播媒體時有報導失實或不正當處理新聞事件的問題，引起社會爭議，或侵害了他人的名譽或隱私。學術自由方面，最重要的是大法官釋字第 563 號解釋對大學校規訂定之自主權的闡釋。在

集會自由方面，雖然我國仍採事前申請許可制，但在實際運作上，申請室外集會、遊行而未予許可的案件僅有少數不被允許，與威權體制時期大不相同。另外在結社自由方面，工會法及人民團體法的內容都已進行廣泛檢討，除現役軍人及國防部所屬軍火工業員工因攸關國家安全，不得組織工會外，各業勞工均得依工會法組織工會，未來將修改「人民團體法」，將現行團體設立之事前「許可制」修正為事後「備案制」，希冀進一步保障結社權。知的權利在我國屬於較晚近發展的觀念，「檔案法」的施行固有助於人民取得國家保存的檔案，然而真正落實人民接近使用政府資訊權利的「政府資訊公開法」尙未完成立法程序，影響人民知的權利甚大。

就參政權而言，非常時期法制結束後，我國人民的參政權開始有了長足的進展，且因修改憲法促使立法委員選舉制度改變，對婦女參政權有更進一步的保障；在選舉權方面，時至今日，除了賄選情形時有所聞外，人民的選舉權已獲得高度保護；人民創制權及複決權之保障部分，公民投票法已完成立法，並於 2004 年 3 月 20 日第 11 任總統、副總統選舉，同時就「強化國防」、「對等談判」等兩項議題，舉行第一次全國性公民投票，為我國之直接民權開啓先河。惟鑒於現行「公民投票法」仍有諸多缺失，為確保人民公投權利之行使，有必要修法予以補救，特別是各程序門檻、主管機關及投票事項等議題。另外，未來將規劃制訂「政黨法」，以建立政黨公平合理的競爭機制，確保政黨組織及運作符合民主原則，落實民主憲政發展。就司法人權而言，在民主化、政權移轉後，人民皆享有接受公正、公開審判的權利，司法人權已有相當進步，惟司法改革涉及範圍甚廣，各項配套法案的立法、增訂及修正、廢止，仍是我國提升司法人權的重要工作。

在 2003-2004 年，政府保障生存權所面對的最大挑戰在於經濟不景氣、失業率攀高，連帶影響到學童的就學，而政府面對上述問題，推出就業工程及多元就業開發方案，冀望降低失業率；另外敬老津貼的發放，則有助於保障老年人口的生活。然而，由於經濟環境的變化所導致的失業勞工子女就學問題，外籍配偶子女接受教育所涉及之多元文化問題，以及經濟弱勢兒童之學前教育與國民教育向下延伸一年之問題，政府雖然持續推動「發展新移民文化計畫」，但上述問題仍

是未來落實人民受教育權保障之重要課題。在文化權方面，政府已著手訂定「語言平等法」草案。健康權為世界人權宣言中重要的人權指標，2003-2004 年間，我國除賡續監督醫療機構、提升醫療品質、健全全民健康保險等方面加強，並以修訂醫療法來強化醫界的倫理守則，要求醫界要積極保障病人自主的權利。並陸續訂定「腦死判定準則」；修正「人體器官移植條例」與「器官分配原則」；實施「全民健康保險家庭醫師整合性照護制度試辦計畫」、推動經濟困難民眾納保優惠、勞工職災就醫補助方案等。環境權在我國越來越受到重視，而相關法規體系亦越來越趨縝密，如完成「環境基本法」訂定及增訂「森林法」與「野生動物保育法」等，但在個別環保領域上人民有更高要求，政府相關部門尚有努力空間。

就少數群體與特殊權利主體的保護而言，社會上各弱勢族群原則上並無受到制度性歧視待遇的情形，惟如何積極矯正社會、經濟、文化領域的不平等，尚有努力空間。我國傳統上女性在經濟社會的地位，一向遜於男性，女性或是就業受到歧視，或是在家庭生活必須忍受地位上及經濟上的不利處境，在 2003-2004 年類此法律上的不平等現象，都漸漸有所改進，尤其是「性別平等教育法」與「性騷擾防治法」的施行後，開創我國婦女人權工作的新里程。惟法律上的平等不同於經濟社會地位的平等，目前女性受到家庭暴力以及職場上性騷擾者，時有所聞，顯示我國女性人權保障仍有提昇空間。當前我國兒童人權保障的主要缺失之處，在於父母將子女視為所有物的傳統觀念不易根除，不當管教子女的事件仍時有所聞，或是不健全的家庭父母將子女作為虐待、報復的對象，兒童甚至有被凌虐至死者，雖然「家庭暴力防治法」已公布實施，但因為兒童受虐多發生在公權力較不易到達的私人家庭內，執法上有所困難，各種執法的機制仍有待加強。對於身心障礙者而言，現行法律雖對身心障礙者設有諸多保障規定，然而此等法規的落實仍有待加強，且由於身心障礙者的政治及社會影響力不足，當社會整體福利資源有限，身心障礙者所能分配到的社會福利資源往往容易受到擠壓。台灣原住民族的權利在近年來有了相當可觀的進展，許多保障的法律紛紛制定並執行，當前原住民族在法律上的平等地位，殆無疑義，惟原住民族的實質經濟社會地位，根據各種統計數字顯示，顯然仍無法與漢民族相比，如何增進原住民族的經濟社會地位，乃成為政府與人民的一大挑戰。此外，不同性別傾向或認同者在社

會上仍經常受到異樣眼光，但台灣社會逐漸開放多元，不同性別傾向或認同者的人權亦逐漸受到社會肯定；在法律制度上，不論是同志結婚、收養，或是變性人的身分轉換等，皆須面對諸多法律上的禁止規定，各種法律仍有相當大的改革空間，惟修法引起的社會爭議性亦大。但這些部分，政府也已著手訂定「人權法」草案，未來各部會將配合檢討與修法。

在推動人權保障的組織上，行政院分別在 2002 年及 2003 年將「國家人權委員會組織法」草案、「國家人權委員會調查權行使法」草案及「國家人權紀念館組織法」草案送交立法院審查，前開法案在 2003-2004 年雖尚未完成立法，但考量前開機關設立的目的，在於建立一個符合聯合國 1992 年「巴黎原則」的人權保障機制，以便具體落實現階段我國眾多人權保障的立法、執法與教育宣導工作，因此相關行政機關持續努力推動立法，惟立法工作尚有待於立法院的支持。

行政院人權保障推動小組自 2001 年成立以來，積極推動、落實基本人權保障的工作。該小組於 2003-2004 年間共召開 2 次會議，完成諸多成果，包括：「國家人權紀念館組織法」草案送交立法院審查；「2002 年國家人權報告」（試行報告）的編纂與公布；與國際法學家協會（ICJ）交流，行政院與台北律師公會聯合邀請 ICJ 專家先後於 2003 年 8 月與 11 月來台研商，並舉辦人權法研討會，供作研擬「人權法」草案參考，期間成立人權保障基本法研擬諮詢小組，共召開 22 次會初步研擬完成「人權法」草案。

如前所述，在 2003-2004 年，我國各領域的人權發展都有所進步，然而，長達 40 餘年非常體制及其所造成的人權壓抑狀態，以及 10 餘年來民主轉型的種種波折，絕非短短 4 年的努力所能完全改變，我國 2003-2004 年的人權發展狀況，雖然有了相當的進步，但仍未能完全脫離過去非常時期體制的陰影。另外，就特定領域的人權狀況而言，雖然各領域的人權均有所提升，但亦有若干問題，並非短期努力即能得到全面改善或顯著進步者，而需要比較長期的規劃來加以改善，諸如：

一、為實現司法保護人權功能，必須進行全盤的司法改革，然而此一改革涉及許

多訴訟程序、法院組織與人事事項的變革，眾多相關法律須作大幅度修正，組織人事也必須逐步調整，無法在短時間內全面完成；

- 二、雖然我國在政黨輪替後，已邁入追求民主鞏固及民主深化的階段，但在憲政體制與民主制度上，仍然留存有不少過去威權體制的負面遺產，主要有權責不明易生爭議的中央政府體制、威權政黨在黨國不分時期所遺留下來的黨產問題，以及國家體制尚未真正落實國民制憲權、國民主權、人民自決權等原理，凡此等問題皆有賴憲法及有關法律的制定與修正，非短時間所能完成；
- 三、如何在法律以及經濟、社會各層面，落實性別平權，不但涉及許多法令規定，同時和政府的戶籍制度、親屬制度、勞工制度、社會福利等政策，息息相關，待改革的層面既深且廣，須有較長時間分階段規劃與推行，才可能澈底消除基於性別或性別認同的不平等現象；
- 四、為落實經濟與社會人權，建構完善的社會安全體系，使國民能享有國民年金，同時提供弱勢族群適當的經濟安全制度，必須要對我國社會福利與安全制度進行通盤檢討，並且必須考量到經濟發展與政府財政狀況進行整體規劃，這也需要長時間的推動才可以看到具體的進展；
- 五、我國勞工應有的權益過去一直受到政府的壓抑，雖然在 2003-2004 年中，對勞工的結社權有些鬆綁，但對於團體協約權及罷工權仍受到政府法令嚴格限制，未得到應有的重視與保障，而在台灣經濟急速轉型，面對全球化的劇烈震盪及競爭下，新的勞工問題（不論是本籍勞工或外籍勞工）也層出不窮，因此，為求勞動人權的全面提升，有待澈底檢討勞工相關法令，循序漸進；
- 六、單純的法律上形式平等，尚不足以確保原住民族在政治、經濟、社會及文化地位上的實質平等，今後必須以尊重原住民族集體人權的觀點，逐步建構有關原住民族的法律保障體系，將保障原住民族作為持續努力的目標。

前述 6 項特定人權領域及問題，短期努力尚無法全面改善或有顯著進步，需要比較長期的規劃來加以改善，也正是政府未來推動人權保障工作的重點方向。人權保障的工作，往往難以立竿見影，但是我們深信，「人權立國」是台灣生存及發展的基石，也是台灣迎向世界的標竿。本報告仍僅是一個初步不成熟的嘗試，但本報告象徵著政府推動人權基礎建設的誠心、善意及努力。政府希望藉由

本報告編寫過程所累積的經驗和資訊，以及本報告公布後所帶動的批評及討論，能推動我國建立一個真正成熟完善的國家人權報告制度，並有助於我國的人權發展，真正實現「人權立國」的宏大目標。