

# 二〇〇二年國家人權報告

試行報告

行政院人權保障推動小組

2003年12月

# 目錄

<b>第一章 總論</b> .....	<b>3</b>
我國人權發展的背景.....	3
國家人權報告的類型.....	5
我國目前人權報告的概況與省思.....	7
本報告的性質與範圍.....	9
本報告的體例.....	11
<b>第二章 公民與政治權利</b> .....	<b>13</b>
§ 1 享有人性尊嚴、人道對待的權利及生命權.....	13
§ 2 人身自由.....	16
§ 3 居住與遷徙自由.....	19
§ 4 秘密通訊自由.....	21
§ 5 隱私權.....	23
§ 6 宗教自由.....	26
§ 7 表現自由.....	28
§ 8 學術自由.....	31
§ 9 集會與結社自由.....	33
§ 10 知的權利.....	37

§ 11	參政權 .....	40
§ 12	司法人權 .....	44
<b>第三章</b>	<b>經濟、社會與文化權 .....</b>	<b>48</b>
§ 13	生存權 .....	48
§ 14	勞工權利 .....	50
§ 15	受教育權 .....	54
§ 16	文化權 .....	58
§ 17	健康權 .....	61
§ 18	環境權 .....	66
<b>第四章</b>	<b>少數群體與特殊權利主體的保護 .....</b>	<b>72</b>
§ 19	軍中人權 .....	72
§ 20	老人人權 .....	74
§ 21	女性人權與性別平等 .....	77
§ 22	兒童人權 .....	79
§ 23	身心障礙者的人權 .....	81
§ 24	原住民族的平等權利與特別保障 .....	84
§ 25	性別認同的權利 .....	87
<b>第五章</b>	<b>總結 .....</b>	<b>90</b>

# 第一章 總論

編纂與公布國家人權報告，是新政府的一貫主張。政府希望能藉由國家人權報告的編纂、公布，檢視我國人權發展概況及各項人權政策的推動情形，以自我檢討與惕勵，促進公共討論與批評，並向世人昭示我國堅守人權立國理念的決心，其意義十分深遠。

## 我國人權發展的背景

我國迭遭內憂外患，長期間處於威權體制下，民主政治無法上軌道，並導致人權侵害的問題層出不窮。在二〇〇〇年總統大選、第一次完成政權和平轉移之後，我國在政治上已邁入民主鞏固的發展階段，同時在人權的保障方面，新政府揭示人權立國的大原則，力求匡正過去種種侵害人權的法令、政策與措施。詳言之，現行憲法本文係在中國國共內戰正殷的政治情勢下公布實施（一九四七年一月一日公布，十二月二十五日實施），卻於一九四八年四月十八日即制定動員戡亂時期臨時條款，進入非常體制。國民黨戰敗，移至臺灣，雖然形式上宣稱將現行憲法適用於台灣，但為加強其對臺灣的政治控制，不僅實施戒嚴，且延續及擴充動員戡亂時期臨時條款，以「戒嚴」與「動員戡亂」之名，行剝奪人民自由權利之實。在長達約四十年的非常體制時期下（一九八七年七月十五日解除戒嚴，一九九一年四月二十二日廢止動員戡亂時期臨時條款，一九九一年五月一日終止動員戡亂時期），國內人權狀況極差，報禁、黨禁、限制言論結社集會遊行自由、限制政治參與、國會不

改選、黑名單（禁止國民返國）、秘密槍決、違法拘留監禁人民、違法搜索與扣押、以軍事審判制度審判平民、以情治單位監控人民、打壓勞工運動、不尊重婦女與少數族群的基本權利等等，眾多嚴重違反人權的作法與事例不勝枚舉。在民主及人權的道路上，血跡斑斑。當時的威權政府，除了在國內嚴重侵害人民的自由權利外，在國際上則經常成為國際人權組織批評、指責的對象，即便參與若干國際人權公約，也僅是徒具形式，著眼於外交宣傳及所謂「中國代表權之爭」，而自一九七一年我國退出聯合國，更幾乎完全與國際人權體系隔絕，真可稱為我國的人權黑暗期。

自從八〇年代中期至九〇年代初期，在人民覺醒與抗爭的壓力下，我國也終於搭上世界第三波民主化的列車，開始進行自由化與民主化的改革，先後突破黨禁、廢除報禁、解除戒嚴、終止動員戡亂、完成中央民代的全面改選，並歷經六次修憲，逐步調整憲法的規定。許多非常時期嚴重侵害人權的法律，如動員戡亂時期懲治叛亂條例、動員戡亂時期肅清匪諜條例、動員戡亂時期妨害軍機治罪條例、違警罰法，乃至刑法第一〇〇條言論內亂罪的規定等等，也都先後逐步廢止或修正，我國的人權狀況開始有了顯著進展。在此自由化與民主化改革的過程中，雖出現若干失序的事件與現象，但並未因而導致大規模的流血鬥爭、暴動，在和平的情形下，我國推動自由化與民主化的變革，進行世人所矚目的「和平革命」。

經過二〇〇〇年總統大選、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、深化民主與提昇人權保障的新階段。雖然新政府揭示人權立國的理念，然而，過去長期非常體制下侵害人權所累積的扭曲歷史經驗，以及過去威權政府所灌輸給人民的錯誤觀念，使得新政府在推動人權立國的各項工作上，備感艱辛。由於長達約四十年的戒嚴與動員戡亂體制，許多人

的人生主要經驗皆在此非常體制下形成，而政府許多部門的人員對人權理念亦感陌生，以致在人民與政府部門均累積了相當多的人權負面遺產。首先，我國長期脫離國際人權的體系，加上非常時期體制架空了民主憲政制度，不但需要檢討修改的法規眾多，同時在執法上亦衍生出許多不合人權理念的實踐作法及慣例，以至於短時間內千頭萬緒，政府部門對人權的輕忽或漠視的現象，不易澈底根除。其次，由於過去爲了將戒嚴與動員戡亂體制合理化，長時期進行反人權的意識型態教育，因此在不少人民心目中，仍然存有強化國家權力、抑制人權的保守觀念，加上部分政治人物刻意誤導人民，將戒嚴與戡亂時期犧牲人權的血淚歷史，顛倒成爲往日美好的安定社會，積非成是，一時之間很不容易將錯誤觀念加以匡正，亦構成推動人權的重大阻力。

面對過去長期威權體制的負面遺產，二〇〇〇年政黨輪替後，新政府正式揭示人權立國的理念，經過二年的努力，雖然並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。這份我國政府首次年度國家人權報告試行報告（以下簡稱爲「本報告」），即以二〇〇二年爲時間範圍，期能客觀呈現我國各領域人權發展的概況，用以檢討過去，惕勵未來。

## **國家人權報告的類型**

以一國爲範圍的國家人權報告，可分爲五種主要類型：

第一種類型是六項主要國際人權公約的締約國，依其條約義務，向聯合國相關機構所提出的國家人權報告。此六項主要國際人權公約爲「經濟、社會與文化權利國際公約」、「公民與政治權利國際公約」、「消除所有形式種族

歧視國際公約」、「反對酷刑及其他殘忍或有辱人格之待遇或處罰國際公約」、「兒童權利公約」、以及「消除所有形式對婦女歧視公約」。

第二種類型是設有國家人權委員會的國家，依其法定職權所提出的年度或專題人權報告。

第三種類型是所謂「影子報告 (shadow report)」，亦即國際人權組織或締約國的國內人權組織，針對前述第一種類型的國家人權報告，向聯合國各該條約的下所設專家監督委員會提出的「影子報告」，或稱為「相對報告」(counter report)。「影子報告」所使用的「影子」一詞，與「影子內閣」中的「影子」涵義相同。

第四種類型為國內人權組織所提出(但非以聯合國相關機構為呈遞對象)的全國性報告，例如我國台灣人權促進會的年度報告。

第五種為外國政府或國際人權組織(如國際特赦組織或人權觀察)，以某一國家為範圍的報告，例如美國國務院的個別國家人權報告(country reports)。

前述第一種與第二種類型的國家人權報告，在此進一步分辨與說明。第一種根據條約義務所提出的國家人權報告，多為各國行政部門所編纂。若該國設有國家人權委員會，在編纂過程中國家人權委員會雖然經常會提供行政部門協助，但為保持本身的獨立性，並不直接從事編纂此種報告或為其背書。前述第二種由國家人權委員會自身所編纂、發表的國家人權報告，則具有較高的獨立性。基於國家人權委員會的獨立性與多元性，此種報告的內容與行

政部門的政策方向或看法未必一致，其性質與第一種報告不同，反而與第三種、第四種由民間人權組織所編纂的獨立報告較為接近。

## 我國目前人權報告的概況與省思

目前以我國整體人權概況為對象的人權報告，只有前述第四種與第五種類型的報告。由於我國參與國際社會受到中華人民共和國阻撓，目前尚非聯合國會員國，也未能完成前述六項主要國際人權公約的批准或加入程序，故無法向聯合國相關機構提出第一種類型的國家人權報告。此外，我國的國家人權委員會尚未完成立法與設置，因此現階段亦無第二種類型的國家人權報告。過去國內民間人權團體以我國為範圍的人權報告，如台灣人權促進會的年度報告，屬於前述第四種類型的報告，並非前述第三種向聯合國體系所提出的「影子報告」。而國際特赦組織及美國國務院針對我國的個別國家報告，屬於前述第五種類型的報告（人權觀察則尚未將我國列為報告對象）。

從人權保障的觀點省視，我國缺少前述第一種及第二種的國家人權報告，實為我國人權發展的重大損失，進一步說明如下：

- 一、向聯合國相關條約下專家監督委員會所提交的國家人權報告，必須遵照聯合國所建立的格式，描述現狀與進展（包括統計資料），辨認問題，並且必須提出改善的計畫與時間表。締約國對於編寫報告的重視程度雖然各有不同，然而透過報告的編寫與遞交過程，以及國際及國內民間人權組織所提出的「影子報告」，常能帶給遞交報告的國家適當而健康的壓力，特別是對於那些民主制度已上軌道的國家，更具有非常顯著的聚焦、



督促、激勵等功能。我國迄今未能向聯合國遞交任何國家人權報告，自無法受惠於此類人權報告所具有的聚焦、督促、激勵等功能，以帶動人權發展。

二、我國過去長期經歷威權統治，憲法僅作為象徵法統的功能，其保障人權與限制國家權力的根本意旨卻備受忽略。這長期的威權統治歷史經驗，使得憲法保障人民自由與權利的精神與價值，未能真正滲透貫徹於國家統治機構的思考與作為之內。此外，我國早年雖曾參與戰後國際人權體系的建構，但當時威權政府對於國際人權公約的簽署與批准，主要著眼於冷戰期間的國際宣傳，不但不能在國內產生推展人權的作用，反而視談論人權為禁忌，視追求人權為罪行，這種對於國際人權體系疏離冷漠的態度，仍然延續至今。在此一歷史背景下，我國因為缺少由政府定期提出國家人權報告此一制度媒介，無法依據國際人權標準，對於各種威權時期遺留的法令與措施，給予全面的反省與檢討，對於人權發展造成相當不利的影響。

三、國家人權報告的前置準備作業、編纂、發表、討論與批評，有助於提升國家機構與整個公民社會的人權意識與相關知識。特別是我國過去對於公務人員的養成教育與在職訓練，一向缺少人權教育的內容，若能藉由準備及撰擬國家人權報告的過程，提供公務人員自我反省與教育的機會，尤其可貴。從此觀點視之，缺少完善的國家人權報告制度，對於我國人權發展所造成的負面影響，更加深遠。

四、人權政策的形成與執行，以及一般施政的人權品質，都必須以對人權問題及狀況的確實掌握為基礎。透過國家人權報告，可以逐漸累積研擬與

執行人權政策所需要的相關資訊。我國因缺乏完善的國家人權報告制度，對於相關政策的擬定與執行，往往無法根據詳細的事實狀況與統計資料等資訊，精確判斷對於人權保障所產生的影響。

五、在前述第五種類型的報告，亦即國際人權組織或外國政府對我國的個別國家報告中，我國僅為被報告的客體，我國無法經由編纂國家人權報告過程，獲得政策檢討、人權教育與資訊累積的正面效果。此外，國際特赦組織及美國國務院人權報告所關懷的焦點，往往以公民與政治權利為主，我國人權狀況的進展與問題無法完整展現全貌。例如，我國推展全民健康保險為社會權進展的重要指標之一，但美國國務院針對我國人權狀況的歷年報告，却未曾給予適當的重視。

## **本報告的性質與範圍**

依據行政院會議通過的國家人權委員會組織法草案，製作年度國家人權報告，本來是屬於擬議中國家人權委員會的法定職掌之一。由具有獨立性的國家人權委員會來編纂與公布國家人權報告，可使報告內容更完整、更具有多元觀點及公信力。但因國家人權委員會組織法草案尚待立法院審議通過，即令立法完成後亦需要一段籌備時間，國家人權委員會才能正式設立，鑒於編寫與公布國家人權報告具有政策檢討、資訊累積、人權教育及公眾評論等多項正面功能，行政院仍決定先予推動我國首次國家人權報告的編寫工作，由行政院人權保障推動小組進行規劃，以二〇〇二年我國有關人權的政策及措施為本報告的範圍，並定於二〇〇三年以一年時間完成檢討、編寫與對外

發表的工作。

本報告在性質上雖與前述第一種類型及第二種類型的國家人權報告有所差異，具有試驗及先行準備的性質，故稱之為「試行報告」，但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，本報告希望能具有部分彌補的功能，減少我國因欠缺前述第一種及第二種類型的國家人權報告，對人權發展所造成的負面效果，進一步更希望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。在國家人權委員會尚未設立前，本報告的內容主要係由各機關公務人員自行蒐集，著重於各機關有關人權的法令、政策、措施等資訊的彙整，在資料的多元性與觀點的獨立性方面，必定有值得繼續努力的空間；然而，透過各機關整理人權法令、政策、措施等資訊的過程，可達到累積資訊與進行初步政策檢討等目的，對於未來我國編寫前述第一種或第二種類型的國家人權報告，此一寶貴經驗必然有所助益。

本報告在編寫過程中，為提昇本報告的專業性與客觀性，亦由行政院研究發展考核委員會委託陳銘祥教授所領導的研究團隊，以各機關彙整編寫的資料為基礎，協助改寫為本報告的初稿，並請相關學者專家提供評論意見，對本報告提供了卓越的協助。惟本報告性質上為政府編寫的國家人權報告，對於學者專家所提供的建議勢必有所取捨，難以全部納入，本報告若有任何不足之處，亦與所有在過程中提供協助的專家學者無關。

本報告除了針對二〇〇二年整年度政府在人權方面的法令、政策、措施等資訊進行彙整，使人民與國內外各種組織了解我國過去一年來在人權相關領域的努力及成就之外，對於相關缺失與值得改善之處，亦力求讓資料客觀

呈現，並進行初步的檢視與分析。本報告的性質並不是一份政績宣導或政策說帖，而是透過資料的彙整與分析，自我檢討，以作為推動人權立國相關政策及未來編寫國家人權報告的奠基工作。進一步來說，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。

## 本報告的體例

二〇〇二年國家人權報告在體例上以簡潔清晰為原則，在內容上則是將人權依性質區分為各項不同的類別，再分別一一說明在二〇〇二年該項人權領域的發展狀況。

本報告在編撰體例及人權分類上，除參照國際人權公約的分類外，也考慮到我國現行憲法與法規的編排方式，以及行政機關的管轄事項，全部報告的主題分為三部分，以人權類別為分類方式，將所有的人權歸類為三種，而本報告的內容亦對應式地分為三章，分別是公民與政治權利，經濟、社會與文化權，少數群體與特殊權利主體的保護。每一章下，再依各不同的人權類別分為單元，其中：(一) 公民與政治權利涵蓋享有人性尊嚴、人道對待的權利及生命權、人身自由、居住與遷徙自由、祕密通訊自由、隱私權、宗教自由、表現自由、學術自由、集會與結社自由、知的權利、參政權、司法人權；(二) 經濟、社會與文化權利涵蓋生存權、勞工權利、受教育權、文化權、健康權、環境權；(三) 少數群體與特殊權利主體的保護則涵蓋軍中人權、老人人權、

女性人權與性別平等、兒童人權、身心障礙者的人權、原住民族的平等權利與特殊保障、性別認同的權利。

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，再依序針對二〇〇二年期間，我國就該項人權的努力與工作重點為較詳細的敘述：(一)二〇〇二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)二〇〇二年之中，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)二〇〇二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。

## 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 人之所以為人的價值，在於其享有人性尊嚴，不應受到不人道的對待，人當然擁有最根本的受到國家或他人「以人待之」的權利。人本身即是終極目的及價值，不是其他集體目標的工具。此一基本原理及基本權利雖未為我國憲法明文規定，惟並非因其不重要，而是因其本即屬於最根本者，毋待乎明文規定。人所享有人性尊嚴的基本權利，其內涵甚廣，一般而言，凡給予人民非人道的待遇者，皆可認為侵犯該人民所享有的人性尊嚴，其具體內容，包括對生命權的保護、酷刑或殘忍的、不人道的或侮辱性的待遇或刑罰的禁止、奴隸行為的禁止以及種族滅絕的禁止等。我國現行刑事法律制度係仿自近代西方法制，殘忍不人道的刑罰已不復存在，而奴隸、種族滅絕的事例，更早已杜絕。然而，死刑的存在卻使我國在保護固有生命權利，保障人性尊嚴的努力上，仍存有重大缺口。按死刑源於應報主義，係以國家公權力剝奪罪犯生命權，使其永久與社會隔離，由於手段殘酷，不符刑罰亦具教化目的之主張，且實證上亦不具威嚇預防效果，廢除死刑已逐漸成為世界潮流，許多民主先進國家已完全廢除死刑或有條件的廢除死刑。我國首部國家人權政策白皮書揭示「逐步減少死刑立法，減少死刑制度適用，以階段化方式達到全面廢止的目標」，法務部並已將逐步廢除死刑列為重要政策。陳總統於二〇〇二年十月十六日「國際人權研討會」開幕致詞時，更明確宣示「以人權立國，逐步廢除死刑」，顯示新政府對人民生命權的重視。不過廢除死

刑所須考量的因素眾多，對社會民心的衝擊也不小，國內民意調查仍有七成以上民眾反對廢除死刑，故其落實尚須進一步取得社會各界共識，以及周延配套措施的配合。

1.2 「中華民國刑法」（以下簡稱「刑法」）於一九三五年制定公布施行後未曾大幅修訂，許多條文未能符合時代需求。二〇〇二年十月九日行政院會議通過法務部研擬的「刑法」、「刑法施行法」修正草案，並送立法院審議。此次草案的提出，可說是施行已達六十七年的「刑法」公布以來的最重大翻修。內容係以「寬嚴並進」為主軸，在嚴的部分，包括有期徒刑上限由現行二十年提高為三十年；無期徒刑假釋門檻由現行十五年、累犯二十年，提高為三十年、累犯四十年，換言之，由於現行死刑直接剝奪人的生命，與無期徒刑經十五年或二十年即得假釋之間落差過大，不符憲法「比例原則」的精神，因此才將有期徒刑上限及無期徒刑假釋門檻向上調高，並作為逐步減少死刑的配套措施；另增訂「特別累犯」及三犯加重本刑一倍規定，亦即酌採美國「三振法案」的精神，對曾犯最輕本刑五年以上有期徒刑（如殺人、強盜、海盜、擄人勒贖等罪）的累犯特別加重其刑，並明定這類累犯「加重本刑二分之一」，三犯者，「加重本刑一倍」，當然，刑度的加重亦有人權顧慮，仍須隨時檢討其必要性。此外，死刑亦可併科罰金；並且由於實務上對連續犯的採證趨於寬鬆，法界認為不無鼓勵犯罪之嫌，予外界連續犯案其罪刑可以「打折」的觀感，英美刑法亦多不承認連續犯概念，修正草案已刪除現行條文中「連續數行為而犯同一罪名者，以一罪論。但得加重其刑至二分之一」的條文。另現行自首減刑條文，也修訂為「得減刑」，給予法官較大裁量空間，遏阻自首減刑規定反而助長犯罪。至於在寬的部分，基於「公

民與政治權利國際公約」與「世界兒童權利公約」明示未滿十八歲者不得判死刑、無期徒刑，刪除未滿十八歲人犯殺害直系血親尊親屬得處以死刑規定，並將法定刑為唯一死刑者，均改為相對死刑，以逐步減少死刑立法。對於「褫奪公權」的規定是否有必要維持或改善，行政院則指示法務部進一步加以研討。「刑法」修正草案的研擬與提出，體現了政府在調和人權保障與社會治安維護兩者間的努力，並作為逐步廢止死刑的配套措施，未來尚待立法院審議通過。

1.3 二〇〇二年一月八日立法院三讀通過行政院送請審議的「懲治盜匪條例」廢止案，一月三十日總統令公布廢止。本條例係於一九四四年四月八日由國民政府制定公布，可說是國家動盪不安特殊情勢下的產物，其構成要件充斥治安刑法色彩，而與現實環境不符，且有與「刑法」之相關要件重複存在或紛歧紊亂的現象；並有將不同不法內涵與罪責的行為，均規定為唯一死刑，十分苛重，不符保障生命權的基本精神。尤其，該條例制定時本屬「限時法」，期限屆滿後本應失效，卻於一九五七年六月五日再經由立法院三讀總統公布刪除該條限時法的規定，而成為常態法，其立法過程與背景充滿爭議及不合理之處。本於以上種種原因，為求符合現代刑法思潮及適應國家社會需要，並兼顧人權的保障，法務部乃對「懲治盜匪條例」加以通盤檢討，並徵詢司法院、內政部及國防部等相關機關的意見及召開會議研商，咸認「懲治盜匪條例」的規定，除其中少數條文外，於「刑法」中或其他法律均有相關或類似的規定，只要能稍事修正或增設刑法相關規定，即足以兼顧保障人權及維護社會秩序的需求，因認「懲治盜匪條例」並無繼續存在的必要，爰於提出刑法修正草案的同時，一併廢止「懲治盜匪條例」。本條例廢止後，



原依本條例偵查起訴，仍在審理中或經判決有罪確定的案件，仍應即依刑法第二條「從新從輕主義」的法理，為法律之適用，解決實務界對適用「懲治盜匪條例」的爭議。

1.4 二〇〇二年十二月十一日「安寧緩和醫療條例」修正公布，容許醫師可以為在某些因素條件下被給予維生系統，以不自然的人工方式加以延長生命的末期病患，依病患於意識清楚時的意願，或病患意識不清楚時由其最近親屬出具同意書，在兩位醫師（其中一人為專科醫師）診斷認可下，拔除維生系統，解除其痛苦，自然的結束生命。與舊法規定醫師在病患或家屬的同意下，對於經兩位醫師診斷確定為末期的病患，可不實施心肺復甦術之制相較，二者在拔除維生系統的主動性與不實施心肺復甦術的被動性雖然有別，但新制仍符合廣義自然死的精神。此一修法設法調和醫學倫理、生命保障與個體意願，尊重個人尊嚴死亡的價值，縮短病人身心痛苦折磨的時間。

## § 2 人身自由

2.1 我國憲法第八條明文規定，人民身體的自由應予保障，並規範關於限制人身自由的正當法律程序。關於人身自由的保障，近年來政府一向致力於驅除威權時期的負面遺產，積極保障人身自由，不但在立法層面上推動刑事司法改革及相關法案的立法，在實務上並要求包括檢察

機關在內的執法機關審慎發動強制處分權、加強維護收容人人權等；而於司法判決及解釋方面，亦有相當實質意義的興革。

2.2 二〇〇一年十二月十四日司法院釋字第五三五號解釋指出，依據「警察勤務條例」規定進行臨檢的相關規範，應參酌社會實際狀況，賦予警察人員執行勤務時應付突發事故的權限，並對人民自由與警察自身安全的維護兼籌並顧，通盤檢討。解釋文指出，臨檢屬於對人或物的查驗、干預，影響人民行動自由、財產權及隱私權等甚鉅，其實施的要件、程序及對違法臨檢行為的救濟，均應有法律的明確規範且應遵守比例原則，實施的場所限於已發生危害或依客觀、合理判斷易生危害的處所、交通工具或公共場所，其中處所為私人居住的空間者，並應受住宅相同的保障，對人實施的臨檢則須以有相當理由足認其行為已構成或即將發生危害者為限。臨檢進行前應對在場者告以事由，並出示證件表明身分；非經受臨檢人同意或無從確定其身分，或現場為之對該受臨檢人將有不利影響或妨礙交通、安寧者，不得要求其同行至警察局、所進行盤查。除因發現違法事實，應依法定程序處理者外，身分一經查明，即應任其離去，不得稽延。該號解釋是對於向來處於法律灰色地帶的臨檢行為所為最為明確的一次解釋，並且要求應於二年內完成相關規範的立法，對於人民人身自由權利影響重大。（依本號解釋意旨所制定之「警察職權行使法」，於二〇〇三年六月二十五日公布，二〇〇三年十二月一日施行。）

2.3 二〇〇二年二月八日修正公布「刑事訴訟法」第二五三條之一、第二五三條之二、第二五三條之三，採緩起訴制度，對於初犯輕微犯罪行為者，

暫緩刑之追訴，以非機構性處遇的方式，緩和長期以來因濫用短期自由刑所引起的弊病，並減少不必要的訟源，其規定被告所犯為死刑、無期徒刑或最輕本刑三年以上有期徒刑以外之罪，檢察官參酌刑法第五十七條所列事項及公共利益的維護，認以緩起訴為適當者，得定一年以上、三年以下的緩起訴期間為緩起訴處分，其期間自緩起訴處分確定之日起算。檢察官為緩起訴處分者，得命被告於一定期間內遵守或履行一定事項；被告於緩起訴期間內，有一定情形之一者，檢察官得依職權或依告訴人之聲請撤銷原處分，繼續偵查或起訴。

2.4 二〇〇二年四月四日修正公布「檢肅流氓條例」，增訂第十一條之一、第十一條之二及修正第十一條，規範被認定為「流氓」而為直轄市警察分局、縣（市）警察局移送者，經法官訊問後簽發留置票予以留置以及再留置的要件與程序。新法的留置規定比照「刑事訴訟法」的羈押相關規範，明定較嚴格的審查要件，對於人民人身自由權的保護較舊法周全甚多。惟「檢肅流氓條例」是否仍有維持的必要，由人權保障觀點出發，毋寧存有相當疑義，未來尚待進一步檢討研議。

2.5 二〇〇二年六月十二日修正公布「監獄行刑法」第五十八條，規範受刑人罹患疾病，在監內不能為適當的醫治者，得斟酌情形，報請監督機關許可保外醫治或移送病監或醫院，但保外醫治期間，不算入刑期之內，移送病監或醫院者，視為在監執行；倘保外醫治受刑人違反保外醫治應遵守事項

者，監督機關得廢止保外醫治之許可。上述修法意圖乃在兼顧司法實質公平與人權保障。

2.6 二〇〇二年五月十七日司法院釋字第五四四號解釋認為，國家對個人的刑罰，須符合憲法第二十三條所要求之目的正當性、手段必要性、限制妥當性。自由刑涉及對人民身體自由的嚴重限制，除非必須對其採強制隔離施以矯治，方能維護社會秩序時，其科處始屬正當合理，而刑度的制定尤應顧及行為的侵害性與法益保護的重要性。本號解釋認為，施用毒品，足以戕害身心滋生其他犯罪，嚴重損及公益，因此「肅清煙毒條例」、「麻醉藥品管理條例」的相關規範，運用刑罰一般預防功能以嚇阻毒品之施用，尚不違反憲法意旨；且修正後對經勒戒而無繼續施用毒品傾向者，改採除刑不除罪，對初犯者以保安處分替代刑罰，已更能符合憲法意旨，但「毒品危害防制條例」第三十五條第四款，將判決確定尚未執行或執行中的案件排除不適用上開規定，本解釋認為為深化新制所揭示的刑事政策，允宜檢討。

### § 3 居住與遷徙自由

3.1 憲法第十條規定人民有居住及遷徙自由。於國民黨威權統治時期，許多流亡海外的異議份子，常因其政治主張或批評政府的言論被列為黑名單而無法入境；近年來，已無黑名單的現象。然而，隨著我國國際化程度日益升高，內外國人交流漸趨頻繁，尤其兩岸交流、通商、通婚的普遍化，更使

得居住遷徙自由與國家安全不免潛藏若干緊張的關係。綜觀二〇〇二年，居住及遷徙自由的議題焦點亦在於此。

3.2 在外國人居留部分，二〇〇二年五月二十九日修正公布「入出國及移民法」第二十三條，放寬外國人申請永久居留的要件為「合法連續居留期間，每年居住超過一百八十三日」即可。除符合一般申請要件者外，「外國人對我國有特殊貢獻或為我國所需之高科技人才，亦得申請永久居留」。根據此一修正，將使多年來，為我國偏遠地區醫療提供服務，或獻身社會福利工作的許多外籍友人，得以在台永久居留，不僅表達我國政府及人民感念其偉大情操，更彰顯出對外籍人士人權的重視。例如，內政部部長親自頒發外僑永久居留證給新竹市仁愛啟智中心裴嘉妮修女。裴修女於一九六五年遠從義大利來台，在這塊土地上，無怨無悔的奉獻畢生心力整整 37 年。

3.3 依「入出國及移民法」第三十六條，外國人受驅逐出國處分而尚未辦理出國手續、非法入國或逾期停留、居留等，得強制收容。為確實維護及保障受收容人的人權，內政部特別督促各縣市警察局積極辦理遣送事宜，加速遣送流程。依三峽外國人收容所統計，被收容人在收容所收容期間，二〇〇一年平均收容日數約為 88 日，二〇〇二年平均收容日數降為 53 日，已有顯著改善。

3.4 基於人道及社會考量，內政部二〇〇二年九月十一日修正發布「大陸地區人民在臺灣地區定居或居留許可辦法」及「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」，放寬多項大陸配偶在台定居、居留、停留措施。例如大陸配偶在台居留期間，二年內可出境日數由 60 日放寬為 120 日；在台探親停留期間內，經證明懷孕者，可申請變更停留事由為團聚；有子女在台設籍者，放寬

在台團聚期間；以及為方便有經常入出境需要的大陸地區人民，增訂經主管機關認有必要者，得發給 1 年至 3 年逐次加簽旅行證。在相當程度上，正面促進了大陸人民在台居留的權益。此外，為因應兩岸婚姻的成長，實施大陸配偶居留雙軌制，二〇〇二年一月二十日行政院公告修正「大陸地區人民在臺灣地區居留數額表」，同意以每年 3,600 人配額為常態控制機制，另輔以 4 年的「等待配額時間」的類別，即自二〇〇二年起以「雙軌制」方式調整大陸配偶居留數額，大陸配偶等待配額逾四年，且婚後累計在台合法停留二年，即得取得台灣地區居留權，對於維繫家庭生活美滿、節省往返兩岸費用支出，都有極大助益。

3.5 司法院釋字第五四二號解釋認為：「自來水法」第十一條授權行政機關得為「劃定公布水質水量保護區域，禁止在該區域內一切貽害水質與水量之行爲」，主管機關依此授權訂定公告「翡翠水庫集水區石碇鄉碧山、永安、格頭三村遷村作業實施計畫」，雖對人民居住遷徙自由有所限制，惟計畫遷村之手段與水資源之保護目的間尚符合比例原則，並無違反憲法第十條規定之情形。

## § 4 秘密通訊自由

4.1 在資訊科技迅速進步的二十一世紀，任何政府、企業或個人可能用以侵犯人民秘密通訊自由的手段，也變得更加隱晦不明，而難為一般民眾所察覺。因此，如何真正秉持人權理念與公開、透明政府的原則，而非反其道

而行，藉技術革新，機巧地暗中干擾人民秘密通訊自由，端繫乎執政者對於人權保障理念能否有深切認知與切實實踐。我國自一九九九年七月十四日後，隨著「通訊保障及監察法」的公布施行，將政府對人民的監聽事項法制化，納入正常的司法體系內，而年度通訊監察報告的首度公布與監聽權移轉法官的政策，更在實質上促進了人民清楚認識自身所處的資訊通訊環境，以及所享有秘密通訊自由的程度。

4.2 法務部部長於二〇〇二年就職二週年記者會上宣布，將於一年內推動修訂「通訊保障及監察法」，將偵查中案件通訊監察書的核發權移轉給法官，這是繼羈押權、搜索權回歸法院後，強制處分權再一次的大變革。此一政策的提出，與行政院人權保障推動小組去函法務部，要求法務部研析檢察官交出監聽權的可行性，互相呼應。對於監聽票交法官核發，學者多表贊同，並建議各級法院應設立「偵查法官」或「預審法官」負責核發監聽票，而法官則多認為此一政策方向正確，將使人權更有保障，司法院亦樂觀其成，惟亦盼增加人力以負擔隨之而增加的業務。司法院更建議修法明定沒有監聽票監聽所得的證據，不具證據能力，不能作為指證被告犯罪的證據。司法院這項意見，較新修正的「刑事訴訟法」及實務所採「權衡理論」更為嚴格。台北律師公會、律師公會全國聯合會、民間司法改革基金會均認為此一政策趨勢對台灣邁向人權國家具有指標性意義，可改善過去檢調單位「球員兼裁判」的嫌疑。檢察機關亦肯定此舉將有助保障人民通訊自由，減少浮濫監聽，但檢改會指出，儘管此為世界潮流，仍須有緊急監聽權等相關配套措施。

4.3 二〇〇二年五月法務部首度提出「年度通訊監察報告」，根據該報告，二〇〇一年司法警察機關共向檢察官聲請通訊監察書 7,200 餘件，核准率高達 99.55%。法務部檢察司指出，此主要因為多數監聽案件是針對毒品與

槍枝案件，此類案件多為長期監聽，一次監聽只能進行 30 日，而於有必要持續監聽時，即算另一案，因此統計上有許多重複計算部分。此說明發揮一定的澄清作用，也同時與其他政策考量共同促成「監聽權一年內移轉法官」的具體政策決定，象徵法務部迅速回應社會各界意見的積極態度。

4.4 二〇〇二年七月十日「電信法」修正公布第七條，規定電信事業或其服務人員對於電信的有無及其內容，應嚴守秘密，退職人員，亦同。電信事業處理有關機關（構）查詢通信紀錄及使用者資料的作業程序，由電信總局訂定之。另外，配合郵政公司化改革，二〇〇二年七月十日修正公布之「郵政法」第十條亦規定，中華郵政公司或其服務人員，不得開拆他人郵件。同法第十一條又規定中華郵政公司或其服務人員因職務知悉他人秘密者，有保守秘密義務；其服務人員離職者，亦同。透過以上兩個相關法律的修正，更清楚顯現出新政府落實保障人民秘密通訊自由的理念，不侷限於政府部門，而兼及通信相關產業界。

## § 5 隱私權

5.1 隱私權雖非我國憲法明文所保障的基本權利，但是，從人類社會生活發展歷程來看，其觀念發展甚早，而在我國憲法的基本權利章中，至少可以從第十條所保障的居住遷徙自由和第十二條所保障的秘密通訊自由規定中取得此權利保障的基礎，同時，基於人性尊嚴原理或憲法第二十二條有關自由權利的概括保障規定，亦可以作為隱私權的憲法基礎之一。從理論上來看，



隱私權具有他人不可干涉個人自主決定、選擇獨自生活和保持個人生活秘密性質的內涵，因此，舉凡個人身體完整及行動的自由、家宅居所不受非法侵入的自由、生育與否之決定自由、婚姻生活內容的自由、決定生活方式的自由、對個人相關資訊的控制等等，在學理或比較法制上均可包括在內。然而，不可諱言的，隱私權有無的概念與其範圍的認定，經常隨著時間與地域的不同而呈現出不同的面貌。同時，積極福利行政國家和資訊化社會的興起，也使得公部門和私部門兩者從資訊掌握的角度切入，皆有針對個人進行監視和形塑，進而便於國家統治和進行商業活動的現象，此已成為現今最受重視的隱私權保護課題。

5.2 在金融機構跨業整合的趨勢下，個人金融或財務資訊的保護，已經成為晚近的重要議題。為尊重個人的資料自主決定和控制權利，「金融控股公司法」參酌「銀行法」第四十八條規定和「電腦處理個人資料保護法」立法精神，於「金融控股公司法」第四十二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的方式，揭露保密措施的重要事項。同法第四十三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為、共同業務推廣行為、資訊交互運用或共用營業設備或營業場所的方式，不得有損害其客戶權益的行為。根據上述規定，財政部函令及「金融控股公司及其子公司自律規範」，均對金融控股公司的子公司間應該如何揭露、轉介或交互運用客戶資料，作了更進一步的規範，未來上述法令的執行是否依循個人資料保護的方向戮力而為，以周詳保障個人金融和財務資訊，不僅對電子商務市場資訊隱私保護的健全發展，具有關鍵性的影響力，對於我國法制保護資訊隱私權的未來發展，亦舉足輕重。

5.3 攸關全民健康保險制度和人民健康醫療資訊隱私保護兩者的健保 IC 卡制度，在規劃多時之後，於二〇〇二年十月起分階段陸續開始發放卡片，但是由於諸多因素影響，無論是此一制度所追求的公共目的、法令基礎、相關軟硬體設備的建置、資訊安全、個人隱私等問題，都仍處於備受各界爭議的狀態。健保 IC 卡系統的出現，固然是我國 e 化的指標之一，然由於健保 IC 卡整合現有健保卡、病歷、健保手冊和重大傷病紀錄等攸關民眾隱私的個人資料，也是隱私權保障的重大議題。雖然健保 IC 卡系統設有密碼機制，期能以此保障個人資訊隱私，惟健保 IC 卡所涉及的資料庫安全問題，實屬重大，而且在目前個人健康或醫療資訊遭非法洩漏，通聯紀錄遭盜用盜賣，金融卡資訊遭外洩事件頻傳的情況下，社會大眾關切健保 IC 卡引發的資訊隱私問題，實屬必然。因此，未來健保 IC 卡與資訊隱私問題如何處理，尚待進一步評估。

5.4 針對「戶籍法」第八條「人民請領國民身分證，應捺指紋並錄存」的強制按捺指紋方可取得身分證之規定，自數年前起即不斷引發爭議，一直受到社會質疑及人權團體強烈反對。在二〇〇二年行政院及內政部雖基於憲法保障人權的理念，並未執行上述規定，但由於立法院並未刪除該條規定，監察院亦關切該法的執行，未來勢必仍有爭議。

5.5 二〇〇二年元月間發生龜山分局警員涉嫌利用職務取得失竊車輛資料，勾串外人向失主勒索贖詐財案件，隨即又發生警員利用職務之便盜賣內政部警政署電腦資料，提供給徵信社或媒體使用的不法事件。接著又再爆發檢調單位偵破財金資訊公司職員盜賣銀行客戶信用卡及金融卡資料獲利，並且

遭到起訴的事件，總共有一百多萬筆資料外流，其中有上萬筆已經遭到盜刷，金額達新台幣 35 億元之多的事件。上述事件均屬涉及人民提供給政府部門或者非公務機關，僅得做特定目的使用的個人資料，結果卻未能依照電腦處理個人資料保護法之規定獲得確保的具體案例，政府對此進行深入檢討，研議改進之道。

5.6 有鑒於青少年吸食違禁藥品的情形日趨嚴重，教育部宣布九十一學年度開學後將針對 600 多所中小學的高危險群學生進行尿液篩驗，引發是否濫用校園特別權力關係以及侵犯學生隱私權之爭議，政府將該措施列入追蹤檢討，以平息爭議。

## § 6 宗教自由

6.1 我國憲法第十三條規定：「人民有信仰宗教之自由」，憲法第七條規定：「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。」此二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因信仰因素拒絕服兵役的情形。綜觀二〇〇二年我國在宗教自由上的表現，目前正在立法院審議的「宗教團體法」草案，尚能尊重保障人民的宗教自由外，一些政府作為亦多考慮到特定宗教信仰者的宗教自由。

6.2 目前我國立案的宗教共計 24 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，其中的先天救教與黃中為二〇〇二年新設立的宗教。

6.3 一九二九年所制定的「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，內政部乃自一九九八年著手草擬「宗教團體法」草案，並於二〇〇二年三月二十二日由行政院核轉立法院審議，二〇〇二年十二月二十日已經該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，另外並兼及保護宗教團體的財務健全狀態。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。

6.4 過往曾有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」信眾多人自一九九七年起先後聲請釋憲的結果，雖一九九九年十月一日的司法院釋字第四九〇解釋認為「兵役法」第一條、「兵役法施行法」第五十九條第一項及第二項並未牴觸憲法，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。嗣後二〇〇〇年替代役制度實施，即開放給因宗教因素不適服兵役者申請，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。

6.5 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，而二〇〇二年首次舉辦的國中生基本學力測驗定於五月十一、十二日兩日，其中五月十一日適逢周六，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。

## § 7 表現自由

7.1 我國憲法第十一條明文規定人民有言論、講學、著作及出版自由，同時，依司法院釋字第三六四號解釋和司法院釋字第五〇九號解釋的意旨，廣電自由和新聞自由亦同屬我國憲法所保障的基本人權，釋字第四四五號解釋更將憲法第十四條所保障的集會自由納入，總稱為「表現自由」（集會與結社自由詳見第九節說明）。對於言論等表現自由，釋字第五〇九號解釋並稱「國家應給予最大限度之維護，俾其實現自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮。」然而，言論自由的行使應伴隨著責任意識，當前言論、出版、廣電自由引起爭議的課題，在於媒體的報導以及政治人物的言論常有濫用自由、行使言論自由權利不夠嚴謹的現象，值得政府與人民關心與共同努力解決。

7.2 為了避免政治力不當干預媒體的運作和內容的呈現，扭曲民主程序，落實建構中立健全之媒體環境的理念，新聞局擬訂的「廣播電視法」修正草案第八條規定「選任公職人員、政黨及政黨黨務工作人員不得擔任平臺

服務業、頻道經營業之發起人、股東、董事、監察人或經理人。該法修正施行前，平臺服務業、頻道經營業有不符前項情形者，應於該法修正施行後六個月內，以處分股份、解除職務或其他方式改正。第一項所稱選任公職人員，指依總統副總統選舉罷免法及公職人員選舉罷免法產生之總統、副總統及公職人員」。再者，同草案第九條亦規定「除法律另有規定外，政黨或政黨投資之事業不得投資、捐助或經營平臺服務業、頻道經營業。該法修正施行前，平臺服務業、頻道經營業有不符前項情形者，應於該法修正施行後二年內，以處分股份或其他方式改正」。此一強制性規定如經立法院審議通過後，將可望跨出降低政治力干預的重要一步，使得言論、廣電和新聞自由等基本權利得以在更為良善的環境中實現。同樣地，在行政院會議通過的「政黨法」草案中，亦基於類似精神明定除了基於宣揚政治理念發行報紙雜誌圖書等出版品之外，政黨不得經營或投資營利的電子媒體事業。另外，新聞局目前亦積極規劃推動台視和華視公共化政策，以期為廣電和新聞自由的實現，營造良性的環境。

7.3 教育部有鑒於媒體不僅是我國社會中重要的資訊工具，甚至儼然已經成為另一教育與學習管道，於是在其中終身學習列車計畫裡，規劃發表「媒體素養教育政策白皮書」，向生活在資訊社會裡的閱聽大眾分析如何關心自己和媒體之間的關係，養成解讀媒體報導和選擇正確資訊的能力，建立實現言論廣電和新聞等自由的有效基礎。

7.4 新聞局除了依據「全民防衛動員準備法」授權訂定「動員實施階段大眾傳播事業及從業人員管制辦法」，落實依法行政之原則，以便在非常時期要顧及國家安全和軍事機密的考量時，依然能夠保障新聞媒體和新聞從業人員的廣電和新聞自由外，在廣電三法（即廣播電視法、有線廣播電視法及衛

星廣播電視法)修正草案中,將修正有關廣告內容審查的規定,原則上全面開放無線電視台廣告免事前送審,以彰顯廣電和新聞自由中所強調的禁止事前檢查原則,落實內容中立的言論保障精神。

7.5 在二〇〇一年至二〇〇二年裡發生了為數不少引人注目的爭議事件,值得深入省思。例如二〇〇一年間發生獨家報導雜誌登載以偷拍方式,取得疑似前新竹市文化局長璩美鳳私生活新聞,並且以附贈光碟方式加以宣揚報導事件,經當事人提出告訴後,該雜誌及提供偷拍資料的當事人均受妨礙秘密罪的有罪判決。其次,呂副總統請求新新聞週刊回復名譽事件,於二〇〇二年十一月間獲得勝訴判決確定。前總統夫人曾文惠控告前立委馮滬祥和謝啓大等人誹謗,亦於二〇〇二年年底有罪定讞。有關言論自由或新聞自由侵犯隱私或名譽的重大爭議,不論當事人的身分,均採取司法救濟的手段,由法院作具體的判斷,顯示法治的理念,已逐漸落實。希望因為法院相關判決的累積,可以逐漸形成言論自由或新聞自由的具體標準。

7.6 司法院釋字第五〇九號解釋表明,在涉及他人名譽的陳述或新聞報導時,一般大眾或新聞媒體應善盡查證的義務,否則不能避免誹謗罪責。在和新聞查證義務相關的議題上,二〇〇二年亦發生不少具有爭議性的事件。立法委員李慶安聽信陳情民眾一面之詞,連日不斷指控衛生署署長性騷擾的舔耳事件,之後發現誤認加害人而認錯道歉的案例,不但顯示指控者的嚴重查證疏失,也再次凸顯媒體做類似報導時如何查證和拿捏尺度的問題,頗有改進空間。其次,中國時報報導陳總統競選台北市長時曾收受 450 萬政治獻金後,嗣後又針對新聞查證不夠周全的作為道歉的事件,也暴露媒體如何善盡查證義務的問題,仍值得討論及重視。

7.7 二〇〇二年三月二十日，台灣高檢署檢察官率領法務部調查局、刑事警察局及大安分局人員，前往壹週刊辦公室、承印壹週刊的秋雨印刷廠以及壹週刊記者謝忠良住宅進行搜索，因檢方認為將於隔日出刊的壹週刊雜誌內容報導涉及國家安全局的「奉天專案」和「當陽專案」情節，有妨礙國家安全的機密內容。搜索後執法人員帶走撰稿記者的草稿、筆記本，另外還扣押了 16 萬份壹週刊的半成品。此舉一出，立即引起各界關於政府戕害新聞自由的爭議。針對此一事件，總統並發表談話表達保障言論自由的立場，指出國家安全與新聞自由沒有必然的矛盾與對立，兩者皆不可偏廢；任何人都不能以國家安全為理由而斷喪斷送民主的生機，甚至以國家安全的大纛做為損害新聞自由的藉口。

## § 8 學術自由

8.1 憲法第十一條規定：「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三八〇號解釋及司法院釋字第四五〇號解釋，其內容包括學術自由（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。而大學自治也應包括在與大學教學研究相關的範圍內，就其內部組織應享有相當程度的自主組織權。現行制度對大學高等教育限制太多，授權不足，影響所及，學術無法真正地享有絕對的自由。綜觀二〇〇二年我國在學術自由的表現，主要集中在「大學法」、「學位授予法」的修訂，以便形成一個高等教育自治、學術自由的制度架構；增加對大學權限（如教師升等審查、退學處分等）的擴大授予，以提升大學自主權利。



8.2 二〇〇二年六月十二日增訂公布「學位授予法」第七條之一及第七條之二，規定學生獲得碩士、博士學位所應通過的各項考核規定，由大學訂定，並報教育部備查，在學位授予事項上落實大學自治，並課予大學就授予學位如發現抄襲舞弊時的處理義務。

8.3 為因應大學自主發展的趨勢，強化大學學術自主責任，教育部自八十學年度起逐年選定符合條件的大學校院，授權自行審查教師資格。迄九十一學年度，授權自審學校已達 32 所，佔所有大專校院的 20.8%。

8.4 最高行政法院於二〇〇二年三月一日作成九十一年度判字第三四四號判決，認為大學依其所訂學則規定對學生所為的退學處分，並不違反法律保留原則、授權明確原則或再授權禁止原則，惟社會輿論對此決定猶有不少正反意見，爭議仍多。（司法院大法官於二〇〇三年七月二十五日對此爭議作成釋字第五六三號解釋，認為「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。」）

8.5 二〇〇二年中曾發生若干書籍進口商在國際書展前夕所進口的大陸地區圖書遭海關查扣的事件，引發爭議。依據「臺灣地區與大陸地區人民關

係條例」第三十七條的授權，行政院新聞局得禁止大陸地區書籍在台灣販售，此一規定引起輿論對政府干預學術自由的批評。由於對學術刊物及著作的限制進口，可能會妨礙學術研究的進行，對於學術自由將構成限制，因此對於大陸地區學術性著作與期刊是否及如何建立合理的開放進口制度，政府業已儘速研議。

## § 9 集會與結社自由

9.1 憲法第十四條規定：「人民有集會及結社之自由。」其中集會自由是指多數人民（三人以上）享有基於一定的共同目的而在特定地點聚集，進行交換意見或表達意見的自由；所謂結社自由係指人民有基於共同目的而建立組織或團體的自由，以及加入、退出或拒絕加入任何組織或團體的自由。我國關於集會自由的法律主要是「集會遊行法」，至於結社自由主要係依據「人民團體法」的規定。解嚴以及政權移轉後，有關人民集會結社的限制已大幅度減少，逐漸與民主國家相似，惟尚有待改進之處。整體而言，二〇〇二年我國人民的集會結社自由已獲致實質的進展，舉凡重要現行法規（如「集會遊行法」、「警察機關辦理人民申請集會遊行作業規定」、「工會法」）的修正，新法（如「宗教團體法」、「政黨法」）的研擬，皆對人民的集會結社自由，有實質促進的作用。除了法制面的興革外，在實際執行的層面上，二〇〇二年對集會結社自由而言，亦屬相對平和的一年。雖有頗具規模的示威遊行事件發生，但皆以和平落幕，未釀成衝突事件；各類人民團體自由組成與自由活動，並未有重大抗議事件發生。

9.2 「集會遊行法」第六條、第九條、第十一條、第十五條、第十六條以及第二十五條的修正案，於二〇〇二年六月二十六日公布施行。本次修法的重點包括：第六條關於集會遊行禁制區的範圍增加了總統、副總統官邸週邊範圍，以及各國駐華使領館、代表機構、國際組織駐華機構及其館長官邸五十公尺內的區域，對於人民舉辦集會遊行的區域有更大限制，可認為對於集會自由的限制增加。第九條關於室外集會、遊行於六日前向主管機關申請許可的例外情形修正為：「但因不可預見之重大緊急事故，且非即刻舉行，無法達到目的者，不受六日前申請之限制」。第十一條有關申請室外集會、遊行例外不予許可的要件規定，刪除違反該法第四條（集會遊行不得主張共產主義或主張分裂國土），並於第二款及第三款的要件增加「明顯」二字，成為「有明顯事實足認為有危害國家安全、社會秩序或公共利益者。」以及「有明顯事實足認為有危害生命、身體、自由或對財物造成重大損壞者」。第九條及第十一條的修正，使得因不可預見的重大緊急事故必須舉辦的緊急集會遊行的申請許可，不需受到舊法必須在二日以前申請的限制，已使偶發性的集會遊行之申請許可更加合理，並且對於例外不予許可的要件更進一步嚴格規定必須是「有明顯事實」，對集會自由的保障具有正面的意義，此均係因應司法院釋字第四四五號解釋的要求所為的修正。至於第十五條、第十六條以及第二十五條的修正係配合行政程序法而為的文字修正，影響人民自由權利較少。然而，由於第四條「集會遊行不得主張共產主義或分裂國土」的規定並未廢止或修正，人民集會遊行自由仍然有政治的禁忌，同時禁制區的規定是否合理，也仍有討論的空間。

9.3 根據內政部統計處的統計資料，二〇〇二年一至十一月我國集會遊行之件數達 5,575 件，較上年同期增加 8.53% ，以政治性集會遊行共 4,674 件占 83.84% 最多，此係由於該年內曾辦理三次地方選舉所致；社會性者，則有 780 件，占 13.99% ；經濟性及其他性質者件數最少，只有 121 件，占 2.17% 。本期所有集會遊行中，室外集會有 4,047 件，占 72.59% ；室外遊行 1,308 件，占 23.46% ；室內集會 220 件，占 3.95% ，與上年同期相比，室外遊行增加 28.49% ；室外集會增加 4.30% ；室內集會則減少 7.95% 。估計參加集會遊行人數共 183 萬人次，較上年同期則減少 42.1% ，動用警力約 22 萬人次，較上年同期減少 24.8% 。根據此一資料，集會遊行件數雖增加，參加人數則減少，可見每次集會遊行的規模也變小，平均每件有 330 人，較上年同期的平均 617 人，減少甚多。另外，根據上述的統計，所有集會遊行中經依法申請的案件有 4,960 件，占 88.97% ，其中經核准者 4,951 件，占 99.82% ，未核准案件僅 9 件，占 0.18% ；未申請的案件 615 件，占 11.03% 。由此可見，經申請而未核准的案件僅占極少數。

9.4 在二〇〇二年集會遊行的事件中，以九月二十八日教師團體發動的大遊行及十一月二十三日農漁民的大遊行規模最為龐大，均達到數萬至十數萬人以上，但這兩次集會遊行均十分和平而有秩序，未見衝突場面，可見人民對於集會遊行權利的行使以及警察機關維護集會遊行秩序的勤務執行都有長足進步。

9.5 我國有關結社自由的法律，最重要者乃是「人民團體法」。依「人民團體法」的規定，人民團體分為職業團體、社會團體、政治團體三種。人民團

體的成立，除政黨採備案制外，其餘均應由發起人向各級人民團體主管機關申請許可，但應依法受各該目的事業主管機關的指導監督，對非政黨社團仍有諸多不合理的管制，政府正積極進行檢討。至二〇〇一年底受中央政府所管轄的人民團體，其中政治團體共 34 個，政黨 97 個；職業團體共 354 個（其中工會 138 個）；社會團體 4,357 個（其中宗教團體 355 個）。受地方政府所管轄的人民團體中職業團體共 8,402 個（其中工會 3,854 個）；社會團體 14,288 個（其中宗教團體 370 個）。合計政治團體共 131 個（其中政黨 97 個）；社會團體 18,645 個（其中宗教團體 725 個）；職業團體共 8,756 個（其中工會 3,972 個）。至二〇〇二年第二季我國受中央政府所管轄的人民團體中，全國性政治團體共 35 個，政黨 99 個；職業團體共 239 個（不包括工會）；社會團體 4,633 個（其中宗教團體 371 個）。

9.6 有關結社自由的另一個重要法律為「工會法」，過去我國「工會法」第四條對於組織工會有若干的限制，各級政府行政及教育事業、軍火工業的員工，不得組織工會。為落實憲法保障人民的結社自由及強化對勞動基本權的保障，行政院勞工委員會已研擬完成「工會法」修正草案，除現役軍人及國防部所屬軍火工業的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，該等人員的結社權不在「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。此外，本次修正草案採取工會組織自由化的原則，刪除現行條文第七條、第四十七條至第五十一條有關工會以行政區域為其組織區域的限制及工會聯合組織的條件，以利工會結盟。修正條文第八條前段並開放工會，同一行政區域內的產業工會、職業工會不受組織一個的限制，但名稱不得相同。另外，修正條

文第十二條，為落實結社自由的精神，符合國際勞動人權的基準，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，以實現自由入會的理想。

9.7 「結社」為我國憲法保障的人民權利之一，不因被選任為公務人員而喪失，以往因「工會法」第四條明文規定「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。然公務員與國家間的關係，經司法院釋字第四三三號解釋，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的轉變，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，已於二〇〇二年七月十日完成立法程序經總統公布，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。

## § 10 知的權利

10.1 目前我國憲法並未明文保障人民知的權利，但鑑於憲法第二條揭示的國民主權原理，以及考慮到人民必先知曉與其權利相關的所有資訊，才能有效主張其權利，故知的權利應為憲法隱含保障的權利。要保障人民知的權利，不僅是政府部門的任務，也應及於民間部門。在政府部門，基於國民主

權原理，要求政府資訊應向人民公開。「檔案法」第十七規定，除依同法第十八條規定涉及國家安全、公共利益與第三人正當權益的檔案不得開放外，政府機關不得拒絕人民申請閱覽、抄錄或複製檔案。但現今並無專門法律要求政府主動公開資訊，「政府資訊公開法」尙未完成立法，僅依「行政程序法」第四十四條第三項規定，有關行政機關資訊公開及其限制的法律，應於「行政程序法」公布二年內完成立法，在完成立法前，行政院應會同有關機關訂定辦法，開始施行。在民間部門，人民知的權利之保障則與醫療人權、新聞自由密切相關，如病人就其病歷、病情有知曉的權利，以及新聞媒體爲報導之需，蒐集或獲取他人的相關資料，凡此亦會產生與其他權利相衝突的情形，如何調和，亦值重視。整體而言，現今我國人民知的權利尙未受到充分保障，而對知的權利行使的界限，亦是爭議的主要課題。然而，二〇〇二年中政府有若干作爲足以顯示知的權利逐漸受到公私部門重視，除了「檔案法」的施行外，如國家檔案的解密，國家機密的明文界定，病人取得自身醫療資訊的制度建立等。

10.2 「檔案法」自二〇〇二年一月一日起施行，開創我國有關政府資訊公布使用的新紀元。該法要求各政府機關妥善保管各種檔案資料，並將其供給人民閱覽、抄錄或複製，此後，諸如雷震獄中回憶遭焚燬的情況應可不再發生。而政府檔案的整理與開放，對諸如二二八事件、白色恐怖及美麗島事件等歷史真相的釐清，大有助益，是落實保障人民知的權利的一大進展。

10.3 爲建立國防機密鑑定機制，國防部依「國防部組織法」第二十條，於二〇〇一年五月正式成立國防機密外洩資料審議委員會，聘請立法院國防

委員會的委員及具法律、新聞專業的公正人士參與國防機密審議，使今後涉及司法或檢調機關偵辦洩密的案件時，有關國防機密認定可以得到更具公信力與客觀性的結論。其具體政策及作法更包括「縮小軍事機密範圍、明確軍事機密與國防秘密劃分」，亦即在「陸海空軍刑法」修正公布後，國防部為正面回應外界對「國防機密」、「軍事機密」的界定疑義，已依該法第七十八條授權，邀請學者、專家成立審查小組，本著「合理必要」及「最小範圍內為之」等原則，於二〇〇二年七月十七日訂定「軍事機密與國防秘密種類範圍等級劃分準則」，以完備保密法制。此舉直接促成國防機密鑑定機制客觀化、明確化，使得新聞自由、人民知的權利的範圍更形明確。

10.4 「都市計畫法」修正案於二〇〇二年十一月十九日經立法院修正三讀通過，同年十二月十一日公布施行，其中第十九條規定都市計劃於主要計劃擬定後送該管政府都市計畫委員會審議前，應公開展覽 30 天，並將公開展覽的日期及地點登報周知，另外增加應舉辦說明會與應將說明會的日期及地點登報周知的規定。此項法規的變動，旨在擴展人民獲取都市計劃相關資訊的管道，並改善過去人民對都市計劃形成過程參與不足的弊端。

10.5 內政部警政署辦理有關二二八事件相關機密檔案解密工作，完成本案機密檔案解密 57 件。此項工作，使二二八受難者家屬及史學研究者得以查閱相關檔案資料，有助於人民瞭解事件真相。



10.6 二〇〇二年四月十八日，司法院發函各法院，要求各法院原則禁止攝影、錄音器材進入。司法院此項措施，源於少數特定人士經常於法院內以各種方式作秀，來以吸引媒體關注，而此類事件經媒體報導後，有損及司法威嚴與公信力之虞。然而，法院禁止媒體入內攝影、錄音的措施，排拒媒體採訪，為司法罩上神秘面紗，對司法公信力的維護恐有負面效果，且引發侵犯新聞自由與人民知的權利之爭議。

## § 11 參政權

11.1 我國憲法第十七條明文規定人民有選舉、罷免、創制及複決之權，無非是希望透過上述四種參政權的行使，來具體實踐國民主權，而這些皆有賴相關法律與制度的進一步落實。我國現行有關人民參政權的法規，並未完全落實國民主權的理想，除公民投票（創制、複決）尚未完成立法外，選舉制度採用「複數選區單記不可讓渡投票制」以及賄選頻傳，皆影響我國人民參政權的落實。整體而言，二〇〇二年我國的參政權在選舉權方面，定期依序如期進行，除了賄選情形仍時有所聞外，選舉的公平、公開性已受確保。

11.2 我國人民目前在選舉、被選舉權的行使方面已有相當程度的具體實踐，但是在創制及複決等直接民主的行使上，卻因相關立法的緩慢而無法真正落實，核四興建的爭議，充分反映出直接民主與間接民主在實踐上可能出現的緊張與衝突，由國民主權的角度而言，創制及複決有其必要性與重要性，內政部已擬具法律草案，經行政院會議通過，並積極推動立法工作。惟未來公投立法的工作，仍須注意其內容不應對人民的參政權作過分限制，扭曲或

抹煞直接民主的精神。

11.3 我國過去賄選情況嚴重，不僅影響政治的風氣和施政的品質，同時也使人民對參與投票和民主政治的信心不足，選舉權的真義因而遭到嚴重扭曲。二〇〇二年，針對公職人員和農會、漁會、水利會賄選案，法務部調查局移送地檢署的案件高達 435 件，涉及犯案的人數更達到 2,258 人，最引人注目的賄選案件是發生在當年十二月的高雄市議會正副議長選舉，甫當選議長的朱安雄，因涉嫌賄選被檢察官聲請羈押，另外，涉及受賄的議員更是不分黨派，人數高達 20 多人。

11.4 為端正政風，打擊黑金，以建造廉能政府，法務部自二〇〇〇年七月開始執行「掃除黑金行動方案」，迄二〇〇二年十二月止，各地方法院檢察署起訴的貪瀆案件統計，總共起訴 3,973 人，已判決確定有罪者有 197 人，黑金案件的起訴人數 8,774 人，經判決確定有罪者 746 人，而前述起訴案件中，民選公職人員(包括中央與地方各級首長與民意代表)占起訴被告人數的 4.40%，顯示民選公職人員的政治倫理與操守問題仍值得重視。

11.5 「刑法」第一四六條第一項規定：「以詐術或其他非法之方法，使投票發生不正確之結果或變造投票之結果者，處五年以下有期徒刑。」此規定主要在於確保選民的選舉權不受其他不當外力的干預，二〇〇一年底舉行的立委選舉和縣市長選舉，馬祖地區計有 502 位選民涉嫌為選舉時的幽靈人口，被檢察官以違反「刑法」第一四六條妨害投票結果罪起訴，此案例亦引起是否侵犯人民遷徙自由及參政權的爭議。由於在選舉期間，有組織性的幽靈人口的出現足以改變或左右選舉的結果，對於平等而自由的選舉將構成實質的危害，法院如能對此類案件儘速審結並形成判例，將有助於建立更優質

的人民參政環境。

11.6 現行憲法對於女性的參政權設有婦女保障名額的制度，然而仔細推究該制度在最近幾次中央民意代表選舉和直轄市議員選舉的適用情況，可以得知真正因婦女保障名額而當選者並不多，大多數的女性當選人仍是以自己的實力當選，第五屆立法委員中女性的比率約占 22%，台北市議會和高雄市議會中女性議員的比率各約占 33%和 23%，與北歐國家的婦女參政情況相較仍有很大的距離，因此未來進一步提升女性的參政權，仍有相當空間。

11.7 現行「公職人員選舉罷免法」第三十五條第一項第二款規定現在學校肄業學生不得申請登記為候選人，此項規定實有剝奪學生參政權之嫌，再者由於目前社會大力倡導終身學習，如果符合被選舉資格的學生仍不能登記為候選人，自然會嚴重影響其參政權，針對相關的問題，司法院釋字第五四六號解釋雖未直接指明限制學生的參選為違憲，但是卻指出行政法院應對該案進行實質審查，不能以當事人提起的訴訟，已無法補救被侵害的權利或法律上的利益等理由，而不予受理，若原行政處分對參選資格認定有違法或不當情事，法院就應撤銷原處分，以便當事人往後再申請同類選舉時，不致再遭選務單位拒絕。另外，行政院會議曾於一九九七年、二〇〇二年先後二度通過修法草案，擬放寬學生得登記為候選人，以合理解決學生能否參選的爭議。

11.8 現行立法委員選舉係採行「複數選區單記不可讓渡投票制」，此種制度據學者研究，亦產生種種弊病，諸如會迫使政黨進行配票，或產生黨內相爭，候選人會為求當選而走偏鋒，以及當選者過於重視做秀與選民服務，而忽略立法的工作。目前政府有意推動「單一選區兩票制」，希望能透過選舉制

度的改變，一方面強化政黨的角色，使政黨得以維繫較嚴密的黨紀，約束黨籍立委的行爲，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。

11.9 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。由於現行法制對於政黨的規範，係以「人民團體法」爲主要依據，然而「人民團體法」亦將政黨定位爲一般人民團體，屬於人民團體法中的政治團體，採行消極性、低度規範的設計，已經無法滿足當前社會的期待及政黨政治發展的需要。爲了進一步促進國民政治參與，提升政黨法律地位，保障政黨權益以及建立政黨間公平競爭，促進政黨的良性互動與發展，內政部已擬具「政黨法」草案，報經行政院於二〇〇二年九月十三日核轉立法院審議中，草案的重點在於限制政黨的營利行爲、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。

11.10 爲了建立政黨公平競爭的機制，對於政黨過去不當取得的黨產，有依據實質正義原則加以處理的必要。行政院會議於二〇〇二年九月十一日通過「政黨不當取得財產處理條例」草案，並於二〇〇二年九月十三日送立法院審議，惟因在野黨的杯葛，一直無法付委。

## § 12 司法人權

12.1 邁入二十一世紀，如何建構現代化及進步性的司法制度，以保障人民權利、人性尊嚴，實為當前司法重要課題。我國有關司法制度、訴訟程序已建立多年，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，惟仍有不少值得注意、改進之處。在主要的興革作法上，除須實現司法為民的理念、推動公平正義的訴訟制度、提供合理的審判環境、裁判書類通俗化等工作外，各項配套法案的立法、增訂及修正、廢止，更是二〇〇二年我國提升司法人權的重要工作。

12.2 二〇〇二年二月六日修正公布「刑事訴訟法」第一六一條及一六三條，使我國刑事訴訟程序進一步朝改良式當事人進行主義邁進，確立檢察官有實質舉證責任，規定檢察官不但就被告犯罪事實應負舉證責任，並應指出其證明的方法，倘法院於第一次審判期日前，認為檢察官指出的證明方法顯不足認定被告有成立犯罪之可能時，應以裁定定期通知檢察官補正；逾期未補正者，得以裁定駁回起訴，俾使檢察官能確實負起實行公訴的責任。同時為貫徹公平法院理念，使法院能位於客觀中立的立場而為裁判，規定調查證據的範圍、順序及方式原則上由當事人主導，當事人、代理人、辯護人或輔佐人得聲請調查證據，並得於調查證據時，詢問證人、鑑定人或被告。審判長除認為有不當者外，不得禁止之。法院僅在為發見真實的情況下，得補充性地依職權調查證據，不過若對於公平正義的維護或對被告的利益有重大關係事項，法院仍應依職權調查之，以免實體的正義有所偏廢。

12.3 二〇〇二年五月三十一日司法院釋字第五四六號解釋闡釋，人民申請為公職人員選舉候選人時，因主管機關認其資格與規定不合而予以核駁，

申請人不服提起行政爭訟，雖選舉已辦理完畢，但人民的被選舉權，既為憲法所保障，且性質上得反覆行使，若該項選舉制度繼續存在，則審議或審判結果對其參與另次選舉成為候選人資格的權利仍具實益者，仍可提起救濟。本解釋釐清行政爭訟「權利保護必要性」為何的問題，以確保人民的訴訟權。

12.4 「冤獄賠償法」自一九五九年六月十一日制定公布，同年九月一日施行後，其間雖經 4 次小幅度修正，惟近年來，社會情勢急遽變遷，因應社會需求的各種特別刑事法律及保安處分持續增加，世界法律思潮亦不斷進步，致該法原有規定已不敷實際需要，例如依「軍事審判法」被羈押、執行之人，縱有受冤，但依現行法律規定無法獲得賠償，於情、於理皆有不合。再為配合全國司法改革會議結論有關司法院審判機關化的基本方向，及對冤獄賠償請求人予以充分的法律程序保障，司法院冤獄賠償覆議委員會實應將其組織法庭化，以貫徹憲法第十六條保障人民訴訟權的本旨。司法院即研擬全面修正該法，「冤獄賠償法」修正草案，已於二〇〇二年三月二十七日會銜行政院函送立法院審議。

12.5 司法院於一九九七年十一月成立裁判書類通俗化研究小組，邀請各審級法官、學者、律師、社會人士參與，目的在研議如何讓裁判書類通俗易懂，方便訴訟當事人及一般民眾閱讀，分階段進行改革。第一階段就裁判書類通俗化相關議題提出建言與方案，並完成「建議改進裁判書類常用語句整理」資料，提供各法院法官參考，並副知法務部及律師公會；自二〇〇〇年十月進入第二階段研討，從一、二審裁判選輯中，挑選各類裁判，改用通俗易懂的語句製作裁判範例，集成「裁判書類通俗化研究彙編」一書，分送各級法

院法官及相關機構參考；自二〇〇二年一月起，進入第三階段研討工作，將裁判書類簡化與通俗化予以結合，以民、刑事廳完成的裁判書類簡化格式作為底稿，再予以通俗化，完成「裁判書類通俗化範例彙編（一）」乙書，於二〇〇二年十二月函送各級法院法官及檢、辯、學等相關單位、機構參考。司法院希望藉由前述改革，使法官、檢察官、律師、學者，皆能以通俗化的文字，撰寫裁判書類及各種法律文書，以增進訴訟當事人及一般民眾對裁判的閱讀及瞭解，使一般民眾也能公平利用司法資源，保障其權利，使法律與生活相結合。

12.6 二〇〇二年十一月二十二日的司法院釋字第五五一號解釋認為，國家為實現刑罰權，將特定事項以特別刑法規定特別的罪刑，其內容須符合目的的正當性、手段必要性、限制妥當性。「毒品危害防制條例」第十六條規定：「栽贓誣陷或捏造證據誣告他人犯本條例之罪者，處以其所誣告之罪之刑」，過於強調原始報應刑思想，以所誣告罪名反坐，所採措置與欲達成目的及所需程度有失均衡，其責任與刑罰不相對應，罪刑未臻相當，不符憲法第二十三條所定比例原則。為因應本解釋以及加強保障人權，法務部業已研擬「毒品危害防制條例」部分條文修正草案，將該條例第十六條規定予以刪除，並增定第三十三條之一，明定檢驗尿液的檢驗機構及醫療機構，應經行政院衛生署認可或指定，行政院衛生署並應訂定尿液檢驗標準，俾保障人權。（該條例已於二〇〇三年七月九日修正公布）

12.7 為避免犯罪嫌疑人於法院判決前，因媒體不當拍攝導致身分曝光而

有損其權益，內政部警政署刑事警察局統一訂製犯罪嫌疑人頭套發交各警察機關使用，並研修其使用時機的規範。行政院海岸巡防署亦頒定相關注意事項，並製發男女犯罪嫌疑人使用的頭套，供所屬單位使用，以維護犯罪嫌疑人的人權。



# 第三章 經濟、社會與文化權

## § 13 生存權

13.1 人民的生存權應予確保，此乃現代國際人權典章與憲法的基本原則之一，亦為我國憲法第十五條所揭示的精義，並為憲法第十三章基本國策及增修條文第十條所明文規定者。二〇〇二年關於生存權的進展，主要側重在建立均富的社會以及提昇人民的就業率，安寧緩和醫療的改進，同時衡酌世代負擔公平性、潛在債務、社會保險為主軸的制度等因素之後，確立了國民年金制度的設計精神，以落實人民生存權的實質保障，凡此亦符合經濟、社會與文化權利國際公約第九條保障社會安全的規定。

13.2 隨著經濟持續成長，台灣地區每人 GNP 不斷提高，自西元一九五三年平均每人 GNP 不到 100 美元，於二〇〇〇年達 14,188 美元，二〇〇一年 12,876 美元，至二〇〇二年 12,900 美元。由 GNP 的增加，突顯出台灣經濟已逐步由開發中國家，成為一個較為富裕的新興已開發國家。但貧富差距的變化，以可支配所得按五分位組觀察，所得差距倍數，自一九五一年初期的 15 倍，降至一九八〇年最低 4.17 倍，一九九一年代後微幅上升，但在近年經濟全球化影響之下，於二〇〇一年躍昇為 6.39 倍，雖仍較世界上大多數國家為低，顯現政府長期以來實施「均富」政策著有成效，但往後如何加以減少差距的擴大，乃至逐步減少差距，仍有待進一步的努力。

13.3 即便工業社會或未來數位化時代，一般民眾仍以從屬性勞動為維持生計的主要型式，故就業穩定、待遇公平與失業預防、救助，仍是公共議題關切的核心。國內失業問題日漸嚴重，二〇〇二年失業率迭創新高，下半年各月份失業率除十二月降為 5.04% 以外，其餘各月都達 5.20% 以上，「隱藏性失業人數」更一再創新歷年紀錄，全年平均失業週期更超過 30.3 週，較上年增長 4.3 週。根據統計，二〇〇二年請領失業給付累計件數達 61 萬件，給付金額達新台幣 102 億元，三年內激增六倍以上。倘若就業不穩定、機會待遇不公平、失業無法有效預防、公平合理的救助制度未能建立，不但將衝擊個人家庭生計，而且對國家社會經濟也造成不利影響，政府正研擬各種措施因應。

13.4 二〇〇二年以來，失業率頻創新高，一些家庭因而夫妻離異、父母攜帶子女自殺、失業者繳不起子女學費、營養午餐費、健保費等。政府繼二〇〇一年推出永續就業工程計畫，分別從經濟型與社會型兩個方向積極促進就業後，又於二〇〇二年六月起推出「多元就業開發方案」，期望藉此增加就業機會，積極促進就業，減低失業人數，以及減緩因失業所導致的個人心理與家計生活維持的衝擊。

13.5 二〇〇二年一月三十一日行政院核定「照顧服務產業發展方案」，改善以往服務對象限於中低收入失能者的缺失，擴及一般失能國民的照顧。為執行此方案，內政部特別訂定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，並於二〇〇二年六月一日開始辦理。此方案主要在吸取

歐洲結合「第三部門」力量的經驗，依不同次部門的需要與特性，創新工作機會，促進國人就業機會，把社會福利服務產業化，並把失業人口與福利服務所需的人力互相結合，達到雙贏局面。計畫期間為三年，按年分別編列預算支應推動。

13.6 二〇〇二年五月二十二日制定公布「敬老福利生活津貼暫行條例」，其施行期間，溯及自二〇〇二年一月一日起，至國民年金開辦前一日止，此乃因「國民年金法」草案現仍在立法院審議中，而國民年金制度需一段時日始能籌備周全，政府為加強照顧目前未領有政府編列預算所發放的各類津貼、補助、就養給與或未接受政府補助收容安置的老人，於國民年金開辦前，先就處於經濟弱勢的 65 歲以上國民加以照顧，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。二〇〇二年計有 522,084 人申請，經審查合格人數合計 438,397 人，核發金額共計新台幣 15.1 億元。該條例的實施提前落實照顧老人生活，防止老年貧窮，平衡我國民眾之間，有老年或退休保障者與無老年或退休保障者之間的社會不平衡現象，維護人民的生存權。

## § 14 勞工權利

14.1 我國憲法第十五條明定，人民生存權與工作權應予保障。憲法第一百五十三條第一項另亦明文揭示，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福利與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六條與第七條。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結社權、團體協約權、罷工權、每每有不合理的限制與禁止規定，如限制勞工 30 人以上才得組織工會、非工會無從行使爭議權等，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。綜觀二〇〇二年我國勞動人權的發展，由於經濟成長遲緩的影響，在勞動市場的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，成爲一個令人注目的焦點。另外，在個別勞動關係上，特別是勞動條件的保障，則進一步把重點放在傳統上不易進入勞動市場的女性勞工、經濟全球化下企業激烈競爭而大量解僱的勞工以及因職業災害而喪失職業技能或肢體受殘的勞工。而在集體勞動關係上，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 長期以來我國職業災害發生的比率一直偏高，以二〇〇一年爲例，勞工罹災人數即高達 38,386 人次。因此，行政院勞工委員會於二〇〇一年開始致力於降低重大職災死亡人數，結果二〇〇一年與二〇〇二年適用「勞工安全衛生法」的工作場所勞工重大職災死亡累計人數分別爲 369 及 333 人，較前四年（一九九七年至二〇〇〇年）平均死亡 479 人，分別減少 110 及 146 人，二年合計減少勞工死亡 256 人及勞保新台幣 5 億元支出。同時爲有效降低職業災害，建構安全的工作環境，二〇〇二年四月二十八日「職業災害勞工保護法」開始施行，並訂定每年的四月二十八日爲工殤日，以紀念罹災勞工。該法的內容主要有六項特色：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。

14.3 長期以來，我國外勞人權的保護政策上最常受到批評者，主要有兩項，一是外勞必須支付新台幣 6 到 12 萬元不等的昂貴仲介費，另一是外籍女性勞工的驗孕檢查。前者在行政院勞工委員會積極介入外勞仲介業務的情況下，為避免仲介業者不當的中間剝削而逐步與外勞輸出國家訂定「直接聘僱協定」（例如二〇〇二年十二月二日與泰國簽訂「中泰直接聘僱協定」），並明確規範外勞支付仲介業者第一年的服務費上限為每月新台幣 1,800 元，第二年為每月新台幣 1,700 元，第三年為每月新台幣 1,500 元。後者則透過「外國人聘僱許可及管理辦法」的修正而取消對外籍女性勞工入國後每半年的妊娠檢查，保障其隱私權。另外，針對外勞檢舉雇主非法使用或遭受性侵害、雇主違反契約任意遣返等情事所衍生的收容問題，行政院勞工委員會於二〇〇二年九月二十日修正「外籍勞工臨時收容作業要點」，以利處理合法外籍勞工因爭議所衍生的相關收容問題。上述協定或法令修正、訂定，使外籍勞工獲致較為人道的待遇。

14.4 由於經濟全球化的快速發展，企業間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。為此，行政院勞工委員會為減緩企業關廠外移、合併或改組而衝擊國內勞動市場，乃研擬規範企業大量解僱勞工的法規（「大量解僱勞工保護法」於二〇〇三年二月七日公布，自公布日後三個月施行）。只要企業同一事業

單位的同一廠場，解僱比例符合大量解僱的規定，都必須在 60 天前將解僱計畫書通知主管機關、工會及全體勞工，否則將處以罰鍰，該法對建立勞雇協商及減少大量解僱勞工對社會的衝擊，預期將收到相當的成效。此外，由於我國近幾年來失業率的不斷提高，政府乃於二〇〇二年五月十五日制定公布「就業保險法」（二〇〇三年一月一日施行），藉以提升勞工技能，促進就業，保障職業訓練及勞工失業期間的基本生活。

14.5 根據二〇〇一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，以進一步具體實現勞工的結社權、協商權與爭議權。是以，行政院勞工委員會於二〇〇一年重新檢視該三法後，已於同年九月將該三法的修正草案送行政院審議通過，並再送交立法院進行審議中。修法的主要內容如下：（一）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；（二）建立協商式的勞資關係，提供一個更能促使勞資對話、誠信協商的法律環境；（三）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；（四）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

15.1 憲法第二十一條規定：「人民有受國民教育之權利與義務。」除此之外，憲法在基本國策一章中，對於教育文化事項，特設專節加以規定，亦可見我國憲法對教育文化的重視。另外，「教育基本法」第八條第二項規定：「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，類似規定亦見諸經濟、社會與文化權利國際公約第十三條與第十四條。二〇〇二年我國受教育權的主要成就在於終身學習的推展，國民教育向下延伸，班級人數的降低，教師勞工權的強化，以及因為景氣不好而增加學生獎助學金，雖然仍有諸多問題未解決，但整體而言，人民受教育權比之往年已有相當程度的提升。

15.2 二〇〇二年六月二十六日制定公布「終身學習法」，全文二十三條。主要在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。另外，為方便終身教育的實施，明定學校、機關、機構及團體為鼓勵國民參與終身學習活動，經主管機關核准，得發行終身學習卡，累積學習時數，作為採認學習成就的依據。該法實施後，對人民受教育權與受教育機會，將有正面的促進作用。

15.3 二〇〇二年一月九日行政院會議通過「二〇〇一年教育改革之檢討與改進會議」重要結論及辦理期程表：二〇〇三年起不再增設高職；二〇〇四年十二月以前將五歲幼兒納入正規教育，二〇〇五年國民教育向下延伸一年至五歲；二〇〇八年六月達到國民中小學每班 35 人。增加正規教育的年限同時減少班級學生人數，以期兒童能得到更完善的教育，增進其受教育的權利。

15.4 二〇〇二年國民教育向下延伸一年的政策，考量非義務化、非強迫性的民主機制，重視家長教育選擇權，預計九十三學年度自金馬地區試辦，九十四學年度再依規畫全面實施。二〇〇五年完成國民教育向下延伸一年至五歲，落實教育基本法的精神。

15.5 教育部自一九九八年起推動「降低國民中小學班級學生人數計畫」，截至目前，投入各項軟硬體經費已超過新台幣 276 億元，二〇〇二年並已順利達成國小一至五年級以 35 人編班的目標。依九十學年度國中小學概況統計，國民小學在二十四班以下比率占 65.73%，基本上小校已占相當比率，惟因人口集中都會地區土地問題難以解決，都會區小校的推動有實質的困難。國小目標年級別以 35 人編班的比率，至九十年度已達 97.17%，已見具體成效。國小部分預計於九十二學年度可達成一至六年級以三十五人編班的目標，國中部分則分階段於九十三學年度達成以 38 人編班的目標，九十六學年度達成以 35 人編班的目標，具體實踐教育基本法第十一條國民基本教育小班小校原則的規定。

15.6 九年一貫課程自九十學年度正式從一年級開始，九十一學年度有一、二、四、七年級加入；九十二學年度有一、二、三、四、五、七、八年級實施；九十三學年度一至九年級全面實施，在此逐年加速推動模式下，會產生三、四及六、七年級新舊課程銜接的落差問題，政府必須積極採取應對措施，目前教育部及地方政府已積極處理新舊課程銜接的策略，包括：儘早確定辦理九十一學年度國小四年級及國中一年級新舊課程銜接補救教學方式，並請學校將此二個年級學生的補救教學列入學校課程計畫中；儘早確定此二個年級的任課教師，並請縣市將其納入研習優先辦理對象；同區域學校可共組「策略小組」針對不同版本的國中小新舊課程教科書進行分析，並共商銜接式補救教學；縣市如已研擬課程銜接的教學素材，可置於網站上，供其他縣市學校參考；採取融入式補救教學模式；加強教育行政體系的行政督學，調查並落實銜接教學的目標；研編九年一貫課程銜接手冊。教育部業於



二〇〇二年六月六日函文各縣市國民小學，要求於本學期結束前或暑假期間進行補救教學，以使小學三年級升四年級以及小學六年級升國中一年級學生課程可以銜接，以保障學生的受教育權；並於同月十日訂出「縣市處理新舊課程銜接之參考原則」，供各縣市參考。

15.7 二〇〇二年中關於受教育權利的一個事件是有關教師於九月二十八日發動的教師大遊行，此次由全國教師會所發動的大遊行參與人數達到數萬人之多，其主要訴求為「要繳稅、要尊嚴、要組織工會」，其中關於教師組織工會部分，因涉及教師工會的爭議權行使，引起家長的疑慮，家長團體擔心教師行使爭議權罷教之後，會影響學生受教育的權利，教育部對此也採取保留的立場，認為在社會上無共識前，不宜賦予教師組織罷教權，至於教師的勞動三權中關於結社權、集體協議權部分，教育部採取支持的立場。關於此一爭議，在保障教師應有的勞動三權及兼顧學生受教育權利保障的前提下，朝向限制教師組織罷教權的行使條件，有條件地承認教師組織的罷工權，或許是可考慮的方向。

15.8 近二年來，由於經濟不景氣，失業率提高，許多學生家庭陷入經濟困境，因而繳不起營養午餐費及學雜費等，甚至有學生因此而休學，行政院主計處對此除撥款補助家境清寒無力繳交營養午餐費的學生外，教育部並協調降低學生就學貸款的利率（學生就學貸款利率：6.375%，九十二學年度將降為3.175%，大專院校政府補助利息支出新台幣2,315百萬元）、利用學產基金的孳息提供獎助學金等措施，並嚴防地方政府挪用教育經費，以保障學生受教育的權利不致因經濟的衰退而受到影響。二〇〇一年十一月一日發布「九十年度失業勞工子女助學金補助申請要點」，針對就學高中職以上學校的失業勞工子女給予新台幣2,000至5,000元不等的助學金補助，計補助3,741人，補助金額新台幣1,311.55萬元。二〇〇二年十月二十八日教育部特邀集行政院主計處、行政院勞工委員會、內政部及縣市教育局、各級學校代表召開「研商失業勞工子女就學補助相關問題會議」，二〇〇二年十二月十二日再次邀集各單位開會研商訂定「九十一學年度失業勞工子女助學金補助作業要

點」(草案)，預計九十一學年度第二學期開學後二週由各高中職以上學校接受該類學生申請，補助金額提高至新台幣 3,000 至 8,000 元不等，以落實政府照顧弱勢族群學生就學政策。為保障特殊身分考生的升學權益，目前高中及高職多元入學方案業針對原住民、身心障礙生等提供相關升學優待。另針對低收入戶及支領失業給付者等弱勢族群學生，亦提供各項報名費減半優待。

15.9 為協助大專校院身心障礙學生順利完成學業，教育部訂有「特殊教育學生獎助辦法」，私立大專校院身心障礙學生獎助學金由教育部補助，九十學年度公私立學校合計 1,632 人領取獎助學金，教育部補助新台幣 2,218 餘萬元。此外，教育部並補助大專校院輔導身心障礙學生經費，九十二學年度計輔導 4,000 人，經費新台幣 18,000 餘萬元。對於身心障礙學生學習輔具的提供、大專校院無障礙校園設施的改善等事項，教育部皆通案補助學校辦理，此亦為落實教育基本法第四條給予身心障礙者教育特別保障的規定。

15.10 教育部已於二〇〇二年十月公布九十四學年國中學生基本學力測驗的考科(國文、英語、數學、自然、社會)及取材原則，特別強調各版本教科書不是命題依據，讓全國國中教師、學生及家長能安心，並調節適應未來學習及因應考試的方法，不會因此影響到學生的受教育權。

15.11 二〇〇二年幼兒教育券發放人數 176,844 人，發放金額為新台幣 884 百萬元；國小一至五年級每班降為 35 人；政府教育經費中央新台幣 148,700 百萬元，各縣市新台幣 275,613 百萬元，合計新台幣 424,313 百萬元。

15.12 九十學年度國民中小學中輟學生復學率為 66.08%，實際未復學人數為 3,210 人；九十一學年度上學期截至二〇〇三年一月三十一日止，國民中小學中輟學生復學率為 67.15%，實際未復學人數為 1,646 人，復學率雖維持 6、7 成，但有一千多位學生中輟，顯示在學生受教育的權利方面，政府與民間仍有努力空間。

## § 16 文化權

16.1 我國現行關於文化權保障的基本依據，主要散見於憲法「人民之權利義務」一章中，舉凡人民的言論自由權、生存權、受教育權等均可納入廣義的文化權範疇，而憲法第一六二條至一六六條及憲法增修條文第十條第十項至第十二項，對於教育文化事業、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正面規定，已涵蓋文化權的各面向。文化權的基礎在於對各種文化抱持尊重與肯定的態度，進而保障個人參與各類文化、藝術活動的權利，共享人類文化資產的權利，以及古物、古蹟的維護，類似規定亦見諸經濟、社會與文化權利國際公約第十五條規定。二〇〇二年政府在文化的保存、文化活動的提倡、文化設施的興建上，多所努力；且在維護多元文化價值方面，更從多管齊下，推展各項方案提升原住民各族語言文化與客家語言文化。

16.2 二〇〇二年教育科學文化支出編列新台幣 2,774 億元為最多，較二〇〇一年度增加 4.2%，主要係依教育經費編列與管理法規定增編高等教育及補助台灣省各縣市教育經費等新台幣 114 億元，其占歲出總額比率亦由 16.3% 增至 17.4%。政府為推動優質教科文政策，為發展知識經濟奠基，一方面持續推動「亞太營運中心計畫」、「國家資訊通信基本建設推動計畫」、「科技化國家推動方案」、「產業自動化及電子化推動方案」與「加強資訊軟體人才培訓方案」等重要計畫，另一方面，亦以加強改進其基礎建設面、法制面、人才供應面及政府行政面等措施，以建構知識經濟優良發展環境。而在

政府財政困難情況下，為達成活化不同文化特色的目標，特別強調閒置空間的再利用，期能支出較少的硬體建築經費，輔以較多的文化活動與傳輸管道，於知識經濟時代下提供我國另一發展優勢，其中新增「國家文化藝術網路發展計畫」及「地方文化館計畫」共計投入新台幣 14 億元。「地方文化館計畫」是以歷史建築、閒置空間再利用等概念，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、社區擬具可以永續經營的籌設計畫。行政院文化建設委員會補助直轄市和地方縣市政府動「地方文化館計畫」，二〇〇二年底共計通過 57 件地方文化館籌設計畫，將協助輔導各項籌設工作，此計畫為期六年，經費共新台幣 37 億元。

16.3 為順應保障原住民權利的國際潮流與國內社會的需要，我國各級政府較諸以前更尊重不同族群的語言、文化與生活領域的保存與維護，如內政部所研擬的「原住民族土地開發管理條例」草案，正面回應原住民團體多年來「還我土地」的訴求。在保存、振興語言方面，各級政府亦有實際行動，如台北市政府原住民族委員會成立「原住民語推動委員會」，增設「原住民語言學習巢」至 23 處，推廣原住民語。宜蘭縣則推動轄區二山地鄉的泰雅族母語振興計畫，期使泰雅族母語生根永續流傳。在文化傳承方面，行政院客家委員會於二〇〇二年十二月十三日至十七日舉辦首屆「全球客家文化會議」，會中學者專家提出七大主張，重點在於希望政府落實迅速恢復客語文化，打造台灣成為全球客家文化中心。台北市政府於二〇〇二年六月十七日成立「台北市客家事務委員會」。新竹縣政府與國立交通大學共同推動並成立「國立交通大學義民文化學院」，發揚客家文化。為讓原住民透過多元學習，充實傳統技藝及文化傳承，花蓮縣、宜蘭縣、苗栗縣於二〇〇二年相繼成立原住民部落大學。在尊重原住民文化方面，行政院於二〇〇二年九月二十五日通過「紀

念日及節日實施條例」草案，明定原住民歲時祭儀為民俗節日，日期由各族自行決定。行政院已通過「原住民族傳統智慧創作保護條例」草案，對於原住民智慧創作專用權，採取永久保護。行政院原住民族委員會通過增列噶瑪蘭族為原住民第十一族，成為國內第一個平埔族群爭取復名獲承認者。

16.4 我國憲法第一百六十六條雖規定國家應保護有關歷史文化藝術的古蹟古物，然地方政府在執行古蹟古物保存時，或因財政問題，或因缺乏專業人才，或因不夠重視文化資產，或因土地、建物、保管等權責分屬不清，而疏於保存古蹟古物，致發生北投穀倉、蔡瑞月舞蹈研究社火災意外事件及撫台街洋樓、芳蘭大厝、台銀舊宿舍等古蹟未能積極搶救的不幸事件。政府有鑑於此，為加強古蹟的保存維護事宜，乃由內政部依「臺閩地區古蹟維護計畫」，補助各直轄市、縣市政府辦理古蹟調查研究、規劃、修復及軟體設施等；並於二〇〇一年制定發布「古蹟委託管理維護辦法」、「重大災害古蹟應變處理辦法」，落實古蹟保存及緊急應變機制。

16.5 二〇〇二年發生多起值得欣慰的古蹟保存行動，舉其要者，如台北市歷史建築物中山橋的移地保存，以及配合新站施工，高雄市政府殫精竭力地將舊火車站暫移至離站 82 公尺處予以保留，並使其化身為高雄願景博物館。古蹟整修成功的一部分，則有台中市南屯區三級古蹟媽祖廟萬和宮。另外，行政院文化建設委員會附屬機構國立傳統藝術中心近年來陸續辦理多項崑曲保存、推廣與傳習工作。凡此皆為政府重視文化權的具體表現。

16.6 第二官方語言究應選鄉土語言或英語所引發的爭議，教育部將研擬閩南語、客家語及原住民語等各種國家語言提出文字統一建議版本，可作為未來官方語言政策擬定的參考依據。另外，教育部有意將目前國語文推動委

員會，轉型改爲「國家語文發展委員會」，未來將推動語言平等法、語文基本法等立法工作；首先進行國家語言「文字化」，針對閩南語、客家語與原住民語提出教育部版統一文字與拼音系統，作爲各語言文字化的建議版本，以有助推動鄉土語言教學，並作爲官方語言政策的選擇參考依據。

16.7 爲充分運用地方文化資產，對地方閒置文化空間予以活化再利用，行政院已核定「地方文化館計畫」，將自二〇〇二年三年內，不另建新館，以總經費新台幣 35 億 5 千萬元，對地方閒置文化空間或既有的文化館所進行輔導，重現地方文化的活力生機，鼓勵鄉鎮市區等地方行政單位及民間團體提案申請，但需自籌三成到五成的經費。

## § 17 健康權

17.1 「健康權」雖非我國憲法所明定的權利，然而，從國際上逐漸普遍承認社會權之基本權利地位的趨勢，以及生存權的廣義內涵來看，健康權屬於國家應積極保護的人民基本權利一環，應無疑義，從而國家有義務使人民得以獲得適當水準的健康醫療照護與設施。我國憲法本文第一百五十五條規定的「國家爲謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟」和第一百五十七條規定的「國家爲增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度」，其意旨與上述生存權及健康權的保障相近。同時，憲法增修條文第十條第五項和第八項分別規定「國家應推行全民健康保險，並促進現代和傳統醫藥之研究發展」、「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等

社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列」，亦在於實現相同的目標。經濟、社會與文化權利國際公約第十二條有類似規定。我國自從福利行政國家的理念日趨成熟和落實以來，無論在增進國民健康權益實質內涵、普及健康保險制度、平均醫療資源分布、提高健康醫療資源的近用性，提升醫學科技水準、健全醫療程序等方面，均有堪稱顯著的成效，顯見健康權做為一種基本權利的理念和具體作法，已經逐漸為國人和政府所接受，至於實現健康權所需的相關法規制度，亦在陸續增訂實施之中。

17.2 行政院衛生署推動「醫療法」修法事宜，並於立法院三讀通過修正草案，針對醫療機構修正第十四條，以及增訂第十一條之一和第十五條之一。第十一條之一就聯合診所賦予法律明文規範，第十四條修正後規定醫療機構名稱的使用或變更，應以其所在地地方衛生主管機關核准者為限，以及非醫療機構不得使用醫療機構或類似醫療機構名稱，第十五條之一則規定負責醫師因故不能執行職務時，應指定合於負責醫師資格之醫師代理，透過對醫療機構進行健全規範，增進國民健康權益。同時，修正後的第五十四條第一項規定「醫院、診所如無法令規定之理由，對其診治之病人，不得拒絕掣給診斷書、死亡證明書或死產證明書」。修正後的第五十六條和第五十七條主要是規定人體試驗事宜，第五十六條第二項規定「非教學醫院不得施行人體試驗，但醫療機構有特殊專長經中央衛生主管機關同意者，得施行人體試驗。」第五十七條第一項則規定教學醫院施行人體試驗時，應善盡醫療上必要的注意，並應先取得接受試驗者的同意，其目的均在於求取醫療技術發展需求、病患權益以及醫療機構責任三者之間的平衡，對於人民健康權給予更明確的保護和促進。

17.3 二〇〇二年七月十日修正公布「人體器官移植條例」，變更其中第八條、第九條、第十四條等的規定內容。在上述主要修正內容中，第八條放寬器官受贈活體親等限制至五親等以內，並針對五親等以內姻親與未滿十八歲者捐贈肝臟的行為，規定嚴謹的審查機制，要求捐贈人必須經過社會、心理、醫療等評估，確定當事人自願且適合捐贈；第九條進一步規定醫師應向捐贈者說明活體摘除器官的範圍、手術過程、可能併發症及危險，第十四條規定「為妥善保存摘取之器官，以供移植之用，得設置人體器官保存庫；其設置，應經中央衛生主管機關之許可」。此為平衡人身保障、倫理與社會需要的立法。

17.4 「藥害救濟法」係為維護藥物消費者權益，使正當使用合法藥物，因藥物不良反應致死亡、殘障或嚴重疾病者，獲得及時救濟。二〇〇二年五月二十二日修正依「藥害救濟法」第十五條第一項訂定的「行政院衛生署藥害救濟審議委員會設置要點」第二點和第三點的規定，明定該會任務範圍，並嚴格規定其組成委員的專長與比例，以明確化該會功能和提升該會社會公信力的方式，達成藥害救濟所追求的人權保障宗旨。

17.5 二〇〇二年一月十八日行政院衛生署公告修正「腦死判定程序」，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，以達周全、專業、安全、無誤的要求，確認腦死的事實的程序更加嚴謹，以保障人民的生命權和健康權。

17.6 二〇〇二年六月六日正式成立「財團法人器官捐贈移植登錄中心」，以有效掌握全國器官捐贈與受贈等待者的資料，提升國內器官捐贈率，縮短器官需要者等待期間，有效分配器官，避免浪費且避免器官買賣，對醫療人權的提升有所助益。



17.7 全民健保制度的興革攸關人民健康權利，行政院衛生署中央健康保險局於二〇〇二年七月一日實施醫院總額支付制度，落實「全民健康保險法」第四十七條、第四十八條、第四十九條有關推動總額支付制度的規範，做為健保醫院部門費用調控的重要機制，改善以往論量計酬制的缺失，並將原先由保險人聘請兼任醫師所為的健保給付費用審查措施，回歸醫療專業，透過民主參與，制定公正客觀專業的同儕審查方式。台灣醫療改革基金會針對二〇〇二年七月一日實施醫院總額支付制度，來同步實施醫療品質確保措施，於二〇〇二年六月二十九日，結合 40 個民間非營利組織組成「民間監督總額支付制度聯盟」，透過聯盟成員遍佈全國的組織網絡及申訴管道，蒐集醫院犧牲醫療品質以擴大總額利潤的事證，做為新制配套措施不足情況下的民間自救管道。另為遏止醫療弊端，維護民眾健康權，行政院衛生署自二〇〇二年成立「醫療弊端督導小組」，期以從制度面與人文面，探討醫療弊端的根源，從事醫學教育與制度改革，建立良好醫療文化，整飭醫療秩序，保障民眾就醫權益。

17.8 二〇〇二年八月行政院衛生署中央健康保險局調高民眾輕病逕往醫院看病的部分負擔費用，並將保險費率由 4.25% 提高為 4.55%，通稱「健保雙漲」。此等作法，前者為遵守現行「全民健康保險法」第三十三條的規範；後者則是為符合「全民健康保險法」第十九條、第二十條的規定，以挽救日益困窘的全民健保財務結構，使其財務健全、永續發展。

17.9 近年失業率逐漸升高，出現民眾繳不起健保費，行政院衛生署為保障民眾的就醫權益，除規定弱勢族群（如低收入戶、中低收入戶老人、原住民、身心障礙者、921 災民、弱勢兒童）及有醫療上的急迫需要者，雖欠繳

健保費仍然可看病外，並設立全民健康保險紓困基金，每年編列預算，提供因短期經濟發生困難無力繳納保險費的民眾無息貸款，受惠者大約有 34,000 人，此為兼顧人民健康權與社會安定的具體作法。此外，行政院衛生署中央健康保險局尚採取提供分期攤繳保險費、保障失業勞工就醫權利、協助轉介公益團體捐助保險費用等多元化的措施，以解決民眾的困難。

17.10 二〇〇二年八月十六日台灣醫療改革基金會針對上述健保雙漲決策，召集民間團體組成「民間推動健保改革聯盟」，向監察院檢舉全民健保制度與管理有八大失職，認為在積弊未除，行政院衛生署中央健康保險局管理效率未見改善提升下，反對健保雙漲。二〇〇二年八月二十七日勞工團體以「勞工團體反對健保雙漲」訴求，走上街頭抗議，在經濟景氣不佳、失業率頻創新高下，反對健保雙漲。行政院衛生署則於二〇〇二年八月二十三日提出對各界健保及醫療改革訴求的五大回應，承諾推動：(一)醫療資訊透明化；(二)醫療作業合理化；(三)病患權益周延化；(四)醫療浪費極小化；(五)申訴管道暢通化，加速改革。可知政府固尊重健保漲價的專業意見，但亦迅速回應經濟弱勢的勞工團體的訴求。

17.11 二〇〇二年十一月二十九日台北縣北城婦幼醫院醫護人員誤將肌肉鬆弛劑當成 B 型肝炎疫苗施打，導致 7 名初生兒命危，經分送各大醫院急救後，仍造成 1 名嬰兒不治，其餘 6 名嬰兒則脫離險境。二〇〇二年十二月九日屏東崇愛診所亦發生用錯藥事件，影響超過 150 位民眾的身體健康，甚至一名嬰兒因而生命垂危；十天內連續發生兩件重大用藥疏失，暴露國內用藥安全與醫院管理制度亟待加強監督改善，提升醫療制度品質與安全。

## § 18 環境權

18.1 我國憲法條文雖無明文規定環境權，但就憲法第十五條有關生存權的規定以及憲法第二十二條有關自由權利的概括規定觀之，人民享受自然環境及追求健康、安全、舒適、潔淨生存環境的權利，亦應受憲法的保障。另外，憲法增修條文第十條第二項規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，更明白宣示了環境保護的基本國策。國際社會早見及環境權的重要性，一九七〇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」主張：享受良好地球的權利與人權地位相同。一九九二年聯合國地球高峰會議所發表的「里約宣言」要求各國不損害地球環境。凡此理念亦均為我國環境政策的基本精神與理想目標。

18.2 二〇〇二年十二月十一日「環境基本法」制定公布，未來我國各項法律及行政命令皆不應違背環境基本法的精神。「環境基本法」明確揭示環保優先原則，明文規定基於國家長期利益，經濟、科技及社會發展均應兼顧環境保護，而經濟、科技及社會發展對環境有嚴重不良影響或有危害之虞者，應以環境保護優先。同時，為確保台灣的永續發展，該法要求中央政府應建立永續發展指標，並每年定期公布，而其他各項環境資訊亦應定期公開，以提供國民、政府施政與檢測的依據；明定中央政府應建立環境污染及破壞者付費制度，對污染及破壞者徵收污染防治及環境教育費用。為加強國民、事業者及各級政府對環境保護的重視，以及強化環境保育相關活動的意願，比照國際慣例將六月五日訂為環境日。此外，為維護環境、節約能源，該法明定政府應推廣太陽能、風能、海洋能、地熱能、生質能等再生能源，並獎勵省能設備的使用，加強省能技術的研發，並逐步建立台灣為非核家園，而這

也是第一次將「非核家園」納入法律條文中。

18.3 二〇〇二年底我國各級環保行政機關環保人力實際員額 33,730 人，每萬人口環境保護人力為 15.02 人，每平方公里環保人力為 0.94 人。比二〇〇一年的 34,088 人及 15.26 人均略減。自一九八八年以來至二〇〇〇年上述各項數據均呈持續成長趨勢，惟自二〇〇一年以來，已經緩慢下滑。我國二〇〇二年度環保行政機關環保經費法定預算計列新台幣 508.66 億元，較二〇〇二年總預算減少新台幣 36.17 億元，減幅為 6.64%，惟其主因乃在於大型垃圾焚化廠陸續完工運轉，興建工程費減列所致。二〇〇二年度每人享有環保經費為新台幣 2,277 元，每平方公里土地分配到的環保經費為新台幣 141.27 元，分別較二〇〇一年度減少新台幣 175 元及 10.04 萬元，但較一九八九年度則分別增加新台幣 1,514 元及 99.10 萬元。

18.4 由行政院環境保護署主導的「阿瑪斯號油污求償案」，將獲賠新台幣 61.33 萬元作為油污清除費用，第二階段的生態復育求償因雙方對求償項目無法達成協議，已於我國及挪威分別提出求償訴訟。這是我國針對海洋污染事件由政府主導求償並獲得成功的首例，充分展現政府重視海洋污染的決心。

18.5 行政院環境保護署規劃從二〇〇二年起三年內投入新台幣 30 億元改善污染最嚴重的 12 條河川，分別是二仁溪、將軍溪、高屏溪、典寶溪、朴子溪、北港溪、中港溪、南崁溪、客雅溪、烏溪、鹽水溪和鳳山溪。此一河川整治計畫不同於過往者，在於以橫向聯繫建立「責任區制」，由轄區負責單位負起所有污染整治責任，政府期望投注相當資源整治後，河川污染的情況可以得到改善。

18.6 馬告國家公園內珍貴的原始林，是全球僅存的世界級遺產，政府基於保護人類稀有自然資產的立場，已於二〇〇二年七月二十五日公告範圍，是台灣廿一世紀的保育指標。另外，行政院為尊重「馬告國家公園」範圍附近原住民的生活及其傳統維生文化，已將「國家公園法」部分條文修正草案送請立法院審議中。惟該案涉及環境保護與原住民文化等多重面向，社會各界仍有爭議。未來此一自然資源保存、維護工作的推動，必有賴政府持續地挹注資源，在人力與財力上大力支持，才有可能竟其全功。

18.7 民生輻射屋國家賠償案，發生於一九八五年間，台北市民生別墅住戶發現室內有異常輻射現象，經查輻射來自建築物的牆壁。行政院原子能委員會確知輻射污染後，並未採取追查、管制及防護措施。七年後住戶出現輻射傷害病變，遂於一九九四年五月提出國家賠償請求，行政院原子能委員會拒絕，住戶乃提起國家賠償訴訟。一、二審相繼判決原能會敗訴，高等法院於二〇〇二年一月三十日宣判，認為民生別墅的建商依法應負損害賠償責任，而行政院原子能委員會是全國輻射安全的主管機關，其怠於執行職務，亦構成國家賠償責任。行政院原子能委員會於三月八日接獲判決，本可上訴最高法院，但行政院原子能委員會決定公開道歉並不上訴，使本案於二審即告定讞。民生別墅輻射屋案是第一個輻射屋提起國家賠償訴訟個案，法院判決新台幣 5,530 萬元及至清償日止之利息，經估算利息約新台幣 1,700 萬元，因此這筆國賠金額累積達新台幣 7,200 萬元，創下單一個案國賠最高紀錄。本案判決援引司法院釋字第四六九號解釋的保護規範理論，認為只須法律規定目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，應認被害人民具有法律上利

益。且被害人只須證明公務員有違背其職務義務的行為而使其受害，不須證明行為人有故意或過失，如國家機關欲免責，必須舉證證明公務員有不可歸責的事由。此種舉證責任的分配，使人民主張「公務員違法不作為」的國家賠償更容易成立，本案政府放棄上訴機會，勇於承認錯誤，可認為是政府勇於任事，負起維護人權責任的具體事證。

18.8 一九七八年蘭嶼核廢貯存場動工，一九八二年正式接收核廢料，共計可存放 98,223 桶放射性廢料。台電無法落實一九九六年的核廢貯存場遷場承諾，失信於民。蘭嶼的達悟族原住民稱台電設場時既欺騙於前，遷場之事又失信於後，乃於五月初集結向台電抗議，當台灣享用核能發電於工商發展與生活之便的同時，核廢惡靈陰影卻長期籠罩蘭嶼，致使達悟族必須生活在核能輻射污染環境下。行政院為此已成立「蘭嶼貯存場遷場推動委員會」，並編有「核能發電後端營運基金」，逐漸落實蘭嶼貯存場遷場政策。

18.9 二〇〇二年四月二十二日地球日當天，行政院環境保護署依據「廢棄物清理法」第二十一條，公告「購物用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具第一批限制使用對象、實施方式及實施日期」。第一階段自七月一日開始，針對公家機關、學校及醫院等實施限用政策。限制對象不得提供聚乙烯（PE）、聚丙烯（PP）、聚苯乙烯（PS）、聚氯乙烯（PVC）及發泡聚苯乙烯（保麗龍），違者處新台幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰。第二階段將於二〇〇三年元旦開始擴及至百貨公司、購物中心、便利商店及速食業者等。行政院環境保護署此一政策宣示台灣開始推動全民環保生活革命，要從污染的國家，邁向清淨的國度。但這項政策也招致環保團體的批評，認為鼓勵自備購物袋與餐具的原意不錯，但是結果等於變相將紙袋的使用來取代塑膠袋以及

增加餐飲業者的用水量，此種變換污染來源的作法，對於環境的負荷是否有所減輕，仍有待進一步實證評估。

18.10 立法院於二〇〇二年五月二十一日院會完成「空氣污染防治法」修正案三讀程序，以落實「經濟發展諮詢委員會議」共識及配合行政程序法的施行。此次一併修正的重點，還包括為掌握所有固定污染源實際排放狀況，納入經指定公告的固定污染源，應每年申報其污染排放量義務的規定；配合國際公約的管制規定，增列相對應的國內法規定，未來對於違法走私販賣國際公約管制易致空氣污染物質，可處重罰。

18.11 二〇〇二年七月三日「資源回收再利用法」公布，資源的回收再利用將脫離廢棄物管理的範疇，有別於末端管制的模式。「資源回收再利用法」所規範的再生資源，係指失去原效用的物質，具回收再利用技術及經濟可行性者。該法的管理措施包括源頭管理及再利用兩部分。依據該法公告的再生資源，將脫離「廢棄物清理法」的規範。現行廢棄物管理體系下，每年 2 千萬公噸的一般及事業廢棄物，未來若進入「資源回收再利用法」的管理體系，將更能活絡回收再利用市場。該法也定有環保科技園區設立的法源依據，有利於推動環保科技及資源回收與垃圾減量，達成資源永續利用的目的。

18.12 二〇〇二年五月二十二日「水污染防治法」全文修正公布，修正條文賦予科學園區、加工出口區等特定地區核發排放許可的權責，以縮短審查程序，並因應「行政程序法」的施行，對涉及人民權利義務者，修正條文以明定方式為之，如明定向事業、污水下水道系統及家戶徵收水污染防治費，及增列家戶拒繳水污染防治費的罰則。為因應本次修正條文，行政院環境保護署計畫以一年時間規劃水污費分階段徵收事宜。徵收方式以排放污染量多

寡為計費依據，以此經濟誘因做為水污染減量的手段，期能在水污染行政管制外，提供另一減少污染排放量的有利途徑，並挹注河川污染整治經費。而對於水污染事件未採取緊急應變措施者或不遵行環保主管機關所為的命令，因而致人於死、致重傷者或致危害人體健康導致疾病者，所得科處的徒刑及得併科罰金的額度皆大幅提高。



# 第四章 少數群體與特殊權利主體的保護

## § 19 軍中人權

19.1 軍人爲著制服的公民，除受法律的限制外，其人身自由、生存權、工作權、訴願權、訴訟權等基本人權均應與一般人民同受憲法的保障，不應以所謂「特別權力關係」剝奪其權利。現役軍人負有保衛國家特別義務，基於國家安全與軍事需要等特殊因素，對於現役軍人的人權保障，雖得依法律制定特別規範，但各項規定仍須符合憲法所揭示的憲政原理；倘各該法律涉及軍人權利的限制者，亦應遵守憲法第二十三條的比例原則。二〇〇二年軍中人權保障的主要成就，在於軍事審判程序仿照一般司法審判的審理原則，取消嚴苛的軍律規定，以及確立軍中申訴制度等。

19.2 二〇〇二年一月三十日「軍事審判法」修正公布，係配合二〇〇一年一月十二日修正公布的「刑事訴訟法」將搜索權回歸法院的規範，本此精神，諸如搜索票的應記載事項、搜索的實施等規範，「軍事審判法」亦作相關的配合修正。該法修正後，使軍事審判制度與司法機關的運作相同，使軍人所受的司法保障程度與一般人民相同，減少軍事審判制度與一般司法審判制度的差異性。

19.3 二〇〇二年三月一日新修正「國防部組織法」施行後，依據該法第

二十條及「國防部辦事細則」第十七條規定，國防部「國軍官兵權益保障委員會」成爲常設專責機構，並建構完整的申訴制度，處理官兵及眷屬的權益問題。保障對象則包括：現役軍官、士官、士兵、「軍事教育條例」第十七條所指的軍校學生、領有眷補證的官兵眷屬及遺眷、國軍聘雇人員。其中，更特別涵蓋處理軍中兩性關係糾紛案件，此一申訴制度的建立，實爲保障我國軍官兵人權的重要里程碑。該委員會掌理的事項除包括現役軍人、軍眷及國軍聘雇人員權益受損案件的處理外，更涵蓋國軍人員因公涉訟輔助業務及軍人人權保障業務的綜辦事項。

19.4 「戰時軍律」係於一九五〇年十一月二日制定公布的特別軍事刑法，迄今已逾 50 年，多數條文規範的犯罪構成要件有欠嚴謹，且刑罰極重，其中唯一死刑的規範有 8 條之多。鑑於二〇〇一年九月二十八日修正公布，同年十月二日施行的「陸海空軍刑法」業已將「戰時軍律」規範內容納入，且多數條文規範相重疊，終於在二〇〇二年十二月二十五日廢止本軍律，使有關軍人違反刑事犯罪的認事用法更趨法治化，不至於動輒以死刑論處，對軍中人權的保障，意義重大。

19.5 對於軍中發生的不當管教問題，國防部已訂頒有「國軍基層管教作法」，明確規範國軍部隊的管教工作。雖設有輔導信箱受理申訴，但一般仍認爲該申訴管道的功能不彰，關於此種情形，仍有待日後加強改進。未來我國軍的心理輔導人員和醫護人員應由專業人士擔任，目前內政部役政署業已制定「替代役役男心理輔導實施辦法」，以協助替代役役男的心理調適。

## § 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，在憲法增修條文第十條第六項，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，包括積極推動老人國民年金制度、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，政府並積極推動未立案的安養機構加速合法立案、研議專業照顧服務員的認證制度，以確保老人安養機構的品質，維護老人照護的安全性；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。惟在財政不足的現狀下，如何克服困難，推動業務，並進而充分開發運用老人人力資源，仍有不少成長空間，政府將列為今後應努力的方向。整體而言，二〇〇二年中，老人人權在許多方面都有持續性的發展，其中以照顧服務方面的進度較為明顯。此外，健康老人數量的急速增加使得老人休閒育樂及文化教育的需求大幅上升，各級教育文化及體育單位宜儘速開發相關課程或方案，並加強訓練有關老人服務及教育的人力，以服務老年消費群眾。

20.2 在保障老人經濟安全方面，政府近年來已積極推動實施國民年金保險制度。然而，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。一方面著手制定相關法規草案積極推動立法程序，另一方面，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。前者，如推動國民年金制度方面，二〇〇二年四、五月間政府積極開會研擬草案，而在同年六月十二日經行政院會議通過，完成「國民年金法」草案的研議，

確立以社會保險制度開辦國民年金。在敬老津貼方面，立法院已於二〇〇二年五月十日三讀通過「敬老福利生活津貼暫行條例」，五月二十二日公布施行，符合發放資格者，每人每月得請領新台幣 3,000 元津貼，在經濟保障上雖未臻理想，但政府已盡最大能力在照顧老人的生活。

20.3 勞工保險部分，行政院勞工委員會為因應日趨高齡化的社會結構，避免勞保老年一次給付易因通貨膨脹或投資不當而耗盡，以致社會保險功能未能有效發揮等缺失，乃著手修正「勞工保險條例」，研擬「勞工保險條例」部分條文修正草案，規劃將現行老年給付制度改為按月領取的年金給付。該草案於二〇〇二年十月二十三日送交行政院審議，預計將來完成立法程序施行後，將可有效保障勞工老年退休後的長期生活安全，增益勞工老年人權的生存保障。

20.4 鑑於公部門的資源有限，需要結合民間的力量，共同建構照顧網絡，故規劃以「公辦民營」方式委託民間經營老人福利設施。透過公辦民營制度，政府不需重新建設硬體，僅需提供既有設備，並結合民間資源，即得有效減少老人福利方面的支出。具體方案包括：將學校剩餘教室，改為老人大學或活動中心；將國宅餘屋改為老人公寓，並委託民間具社會服務理念的團體，投資經營老人福利事業等。對於此類措施，政府雖然不需另行投資，但必須訂立明確規範，以防利益輸送、評選不公、委辦失當等情事發生。目前，雖「公辦民營」為內政部既定政策，但在政策執行上的相關規範仍欠完整，有關法規仍須適時的增訂，以符合現實情況的需要。

20.5 多數家庭無法自行照顧家中老人，須依賴安養院等社會機構協助照顧。但其中除國營的安養機構外，另由民間出資經營的安養中心為數甚多。

行政院二〇〇二年七月一日起實施的「加強老人安養服務方案」中，對此類機構規劃有獎勵措施。就安養照護機構就養安全等方面，內政部訂定「內政部協助地方政府處理未立案老人安養照護機構院民緊急安置原則」，以督促地方政府加速處理未立案機構的輔導事宜，催促未立案機構加速合法立案，進而落實公權力的執行，保障老人就養安全與權益。此外，為解決失業家庭或受子女遺棄老人無力繳交老人安養照護費用等的困境，並訂定「因應不景氣辦理機構老人保護緊急安置計畫」，使無經濟能力的老人，亦得以獲致照護機構持續的照顧。

20.6 由行政院經濟建設委員會及內政部規劃，於二〇〇二年六月一日起，推動「照顧服務產業發展方案」，並決定將「推動照顧產業」列入六年國家重點發展計畫中。該方案以提供老人、身心障礙者更完整的照顧體系，並協助中高齡者投入照顧服務產業，增加就業機會為目標。其具體內容包含建立照顧服務管理機制、引進民間參與機制、提升照顧服務品質、健全照顧服務人力培訓與確立認證制度、適度調整外籍監護工的引進政策、修正相關法規以排除民間參與障礙等。

20.7 居家照護雖已納入全民健保給付項目，但服務對象僅限於技術性護理需求的重度慢性病者，無法滿足生活上照顧需求屬中度者的照顧需求。另外，社政單位所提供的特別照顧津貼仍僅限於中低收入老人。為解決此一問題，行政院經濟建設委員會乃推動「照顧服務產業發展方案」，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」，將居家服務補助對象由中低收入者擴及所有失能老人及身心障礙者，以落實居家服務的意義。

## § 21 女性人權與性別平等

21.1 男女在法律上一律平等，乃我國憲法第七條明文宣示的原則。為能確保女性與男性的形式與實質平等，憲法增修條文第十條第六項更明文揭示：「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。為落實憲法對於女性人權保障的意旨，並期能與國際女性人權保障標準接軌，近年來我國保護女性的重要法規與政策業已陸續制定完成，例如「性侵害犯罪防治法」、「家庭暴力防治法」以及婦女人身安全政策及實施方案等，而二〇〇二年三月八日「兩性工作平等法」的正式施行，對消弭兩性於職場上的不平等以及排除女性的就業障礙等，具有重大意義。

21.2 「兩性工作平等法」的內容主要有以下幾點：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、職業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，包括給予產假、陪產假，同時為了解決男女勞工育兒及家庭照顧問題，另設有育嬰假、育嬰期間彈性調配工時、家庭照顧假，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，以解決受雇者的托育問題；三、專章規範工作場所性騷擾，明文禁止雇主或具有職務監督管理權者，利用職權對受雇者或求職者性騷擾，同時亦課予雇主防治職場性騷擾的行政責任。政府在正式推動「兩性工作平等法」方面，主要乃冀望藉由對女性工作機會保障、母親角色的支持，以及其他就

業措施的輔助，例如托兒服務、就業輔導、職業訓練等，以提升婦女在職場上的地位，強化女性在公共領域中的公平競爭機會，並期望藉由法律強制規定，建構兩性均能獲得平等尊重的職場工作環境。

21.3 「兩性工作平等法」施行之初，各項統計調查均反映出該法施行前後，對職場上性別問題並無顯著成效，甚至有謂民眾根深蒂固的男尊女卑以及性別歧視觀念，並非透過法規強制得以全盤扭轉，有關此類問題的真正解決，其實應藉由長期教育改革的深耕，方能使得兩性平等不會淪於口號。政府體認到兩性平等教育乃是建立兩性平等的基礎工作，因而責成教育部推動兩性平等與人權教育課程，教育部為落實此一計畫，亦已規劃如下措施：針對九年一貫課程綱要融入兩性議題、辦理兩性平等教育學術研討會、製播「兩性新世界」系列節目、研擬「性別平等教育法案」、設置「教育部人權教育委員會」、頒布教育部人權教育實施方案以及結合民間資源，辦理人權教育活動等，以期重塑人民文化意識型態，落實兩性平等觀念於日常生活之中。

21.4 我國在一九九八年六月二十四日經總統公布「家庭暴力防治法」，內政部依法於一九九九年四月二十三日成立「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。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，政府仍應積極研議澈底解決的對策。

21.5 我國法制有關財產權的規定中，過去最爲社會大眾所非議、有違性別平等者，厥爲「民法」親屬編的夫妻財產制。爲貫徹男女平等原則、維護婚姻生活和諧、肯定家事勞動價值以及保障財產交易安全等理念，二〇〇二年六月二十六日「民法」親屬編部分條文修正公布，新法下的法定財產制，使夫或妻的財產得區分爲「婚前財產」與「婚後財產」，所有權亦由夫妻分別所有，各自管理、使用、收益及處分。此外，在落實夫妻財產權保障方面，新法復規定家庭生活費用由夫妻依其能力負擔，且家務勞動亦可作爲負擔方式之一，以肯定「家務有價」的理念；「自由處分金」制度的增訂，使得夫妻可於家庭生活費用外，另得約定以一定數額的金錢，供夫或妻自由處分。

## § 22 兒童人權

22.1 傳統社會中，兒童多被視定爲父母的所有物，父母得全權操控兒童的行動及對兒童的管教方式，兒童對自己切身相關的事務毫無自主權。惟近年來，重視兒童人權蔚爲國內外的潮流，而其所著重的方向，不僅欲達到「幼有所養」的基本目標，尙包含兒童生存權、自由權的保障。所謂兒童人權，小至家中對待兒童的態度和照顧，大至社會對於兒童身分的規定、兒童權益的保障，其範圍涵蓋兒童的身體自主權、與兒童身心發展息息相關的兒童教育權等。經由國內外各界的努力，我國的兒童人權於近年來逐漸受到大眾矚目，對其保障措施及利益的維護亦有相當進展。

22.2 我國法制對兒童及少年的保護過去分別以「兒童福利法」及「少年



福利法」予以規範。兩法適用之對象，以十二歲予以分界，前者以未滿十二歲的兒童，後者則以十二歲以上至十八歲未滿的少年為其對象。然而，兒童及少年的需求與問題，實難以十二歲為基準截然劃分，此等兒童、少年分別立法的方式，實有歸併的必要，以整合兩法的法制規範與福利措施、人力與資源，提供十八歲以下兒童及少年權益的一體保障，俾實現維護其最佳利益的目標。政府與民間團體就此方向業已達成共識，將上開兩法合併修正為「兒童及少年福利法」，並研擬草案送交立法院審理。行政院版草案修正方向包括：增列身分權專章、三歲以下兒童醫療補助的法制化、強化早期療育工作、增強兒童及少年保護措施、強調以家庭為中心的處遇計畫，提供兒童及少年最適的生長環境、強調兒童及少年人權的保障等。未來如該法案順利通過，將有助於兒童及少年福利政策的落實，嘉惠兒童及少年。（「兒童及少年福利法」於二〇〇三年五月二十八日公布施行）

22.3 兒童健康的維護，不只是家庭問題，也是社會的重要問題。二〇〇二年三月一日開始實施的「三歲以下兒童醫療補助計畫」，規定三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，保障幼兒健康的措施。

22.4 政府在幼兒、兒童相關專業人員的訓練上，亦制定諸多方案，積極推行。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，確實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。此外，針對少年保護方面，於二〇〇二年三月二十八日公布「少年安置輔導之福利及教養機構設置管理辦法」，目的亦在強化機構輔導教育功能，加強兒童及少年福利工作人員的專業知識訓練。

22.5 我國在一九九八年六月二十四日經總統公布「家庭暴力防治法」，內政部依法於一九九九年四月二十三日成立「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。然而，實際上兒童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，警察等各式公權力的機關實難知曉，以致於兒童受虐的事件，仍不時發生，對兒童人權造成重大傷害。目前相對於公權力積極介入兒童保護的服務，一般社會大眾的協助配合及觀念導引似乎略嫌不足，故未來政府及相關民間組織將更大力對社區民眾倡議「兒童保護，人人有責」的觀念與作為，使公權力對兒童的保障得以落實。

## § 23 身心障礙者的人權

23.1 我國憲法增修條文第十條第七項規定，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。迄二〇〇二年年底為止，全國領有身心障礙者手冊人數已達到831,266人，較二〇〇一年增加10.24%；身心障礙者人數占全國總人口數的比率為3.69%，較二〇〇一年增加0.33%。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。但在實際的落實上，卻仍有許多尚待努力之處。

23.2 在無障礙環境建構上，雖然多數的建築物已按照「建築法」相關規定設立無障礙設施，但四處可見的陸橋與地下道卻多無設立無障礙設施者，尤其老舊建築缺乏無障礙設施，情況更為嚴重，造成肢體障礙者行動上嚴重的不便。此外，馬路路口未設立引導視覺障礙者通過特別設施，更使獨自行動的視覺障礙者在過馬路時容易受到危害，需要檢討改進。在政府財源窘迫的情形下，如何增加公共空間內各種無障礙設施，建構更理想的無障礙環境，實屬艱鉅的課題。

23.3 在就業上，現行「身心障礙者保護法」第三十一條第一項及第二項規定，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%。但由於經濟不景氣，身心障礙者的就業困難度也因而提高。而由未足額進用身心障礙者的機關單位所繳納的身心障礙者就業基金，其使用金額長年偏低。二 0 0 二年使用金額為新台幣 14 億元，雖較往年有所改善，但仍顯示該基金尚未能充分發揮功能，以訓練身心障礙者職業技能與增加就業機會。

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。而受到經濟不景氣的影響，各級政

府在財政困窘下，因身心障礙者相對於其他弱勢族群來說人數較少，其福利資源往往容易受到排擠。依據內政部「身心障礙者生活托育養護費用補助辦法」第九條規定，托育與養護補助費的請領補助門檻應以家庭總收入為計算依據，但多數地方政府卻另訂定規定，提高請領補助門檻，而自二〇〇一年行政院主計處預算制度調整後，各縣市政府皆另訂定擁有不動產與動產的門檻，使身心障礙者家庭請領補助更為不易。如何在保障地方自治權的同時，兼顧到身心障礙者的權益，已經成為各級政府亟需克服的難題。

23.5 內政部辦理「非中低收入失能老人及身心障礙者補助使用居家服務試用計畫」，將居家服務補助對象，由中低收入戶的身心障礙者，擴大至一般戶的身心障礙者。此項興革，可落實照顧服務社區化的原則，增進一般戶的身心障礙者的權益。

23.6 我國於二〇〇〇年制定和實施「罕見疾病防治及藥物法」，並陸續發布法定罕見疾病名稱，二〇〇一年又修正「身心障礙者保護法」部分條文，將罕見疾病納入該法規範。行政院衛生署亦於二〇〇二年八月二十三日正式公告，將罕見疾病全數納入重大傷病範圍，免除此類病患就醫的部分負擔，且其重大傷病卡永久不必再換發，減輕病患及家屬的財務壓力，以充分保障罕見疾病患者的健康權。

23.8 依據「公益彩券發行條例」第八條規定，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，二〇〇二年甲類經銷商（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。另二〇〇二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 二〇〇二年三月十八日，高雄市發生一件曾有躁鬱症病史的張姓民眾因為鄰居勸止他聽音樂而發生口角，竟對鄰居潑強酸造成傷害，進而和警方對峙的不幸事件。從精神疾病的流行病學資料可以看出，全台灣人口中有 15% 的人罹患各式各樣精神疾病，精神疾病患者中 12% 是屬於精神病，但由於社會長期以來對於精神疾病的誤解，加上隱私權保護未盡周全，致使許多病人不敢就醫。針對此種情形，政府正規劃加強宣傳，讓社會有正確的觀念，並加強對於患者隱私權的保護。對於願意就醫的精神病患者，也因為中央健康保險局基於財政上的考量，而受到一些用藥上的限制，值得加以檢討。

## § 24 原住民族的平等權利與特別保障

24.1 不同於過去強調所謂民族大熔爐的同化觀念，今天維護並尊重原住民族獨特的生活方式、語言風俗等文化自主性，已然成為各國共認的普世原則，國際上對原住民族保障的制度與作法，已形成一股潮流，我國原住民族的相關人權問題也日益受到重視。依據憲法增修條文第十條第十二項規定，國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其

辦法另以法律定之。然而，由於整體社會的結構變遷、營造業及製造業衰微、外勞的衝擊、教育程度一般較低、缺乏就業需求能力、加上特殊的文化因素，如群體工作習性及社會偏見等，原住民族的失業率至二〇〇二年為 8.37%，約為一般人失業率 5.02% 的 1.67 倍。全國原住民族健保納保率至二〇〇二年的統計雖已達到 92%，受益人數達 51,921 人，但與全國 96% 的納保率比較，仍屬偏低。另外，根據行政院原住民族委員會二〇〇二年台灣原住民生活狀況調查統計資料顯示，原住民每人平均所得與一般民眾所得差距，相差將近 1.4 倍之多，顯見原住民社會經濟地位及生活品質改善等仍有待政府積極加強。綜觀二〇〇二年我國在原住民族權利的保障方面，主要的進展集中在有關原住民族土地、身分、傳統智慧創作、民族自治等的立法研議，以及規劃推動原住民新部落運動等工作。

24.2 二〇〇二年一月，內政部研擬完成「原住民族土地開發管理條例」草案，提升原「原住民保留地開發管理辦法」的法律位階，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。

24.3 二〇〇二年三月二十八日行政院原住民族委員會成立「原住民族教育審議委員會」，負責規劃、審議及監督原住民族教育政策，以推展原住民族教育，建立民族教育體系。為讓原住民透過多元學習，充實傳統技藝及文化傳承，花蓮縣、宜蘭縣、苗栗縣於二〇〇二年間相繼成立原住民部落大學。

24.4 二〇〇一年一月十七日公布的「原住民身分法」第十一條第一項的規定：「原住民身分取得、喪失、變更或回復之申請，由當事人戶籍所在地之

戶政事務所受理，審查符合規定後於戶籍資料及戶口名簿內註記或塗銷其山地或平地原住民身分及族別，並通報當事人戶籍所在地之鄉（鎮、市、區）公所。」行政院並於二〇〇二年六月十二日依「原住民身分法」第十一條第二項規定，訂定發布「原住民族別認定辦法」，使人民得遂行法律上的權利。

24.5 行政院會議於二〇〇二年十一月十三日通過「原住民族傳統智慧創作保護條例」草案，對於原住民族智慧創作專用權，採取認定和登記保護制度，對原住民的傳統智慧創作採取永久保護，有助於原住民族文化的保存和台灣多元文化的發展，避免原住民族傳統智慧財遭盜用、誤用。草案明文規定原住民族傳統智慧創作的認定、創作專用權保護、證書核發與侵權損害賠償等相關事項，包括如口傳文學、音樂、舞蹈、圖案、雕塑、服飾與宗教儀式等原住民族傳統智慧創作，都在該草案的保護範圍之內。

24.6 為尊重及保障各原住民族依其意願、自我治理的權利，在現行憲法的基本架構之內，給予原住民族最大的自治空間，政府草擬「原住民族自治法」草案，容許各原住民族依其民族意願，成立民族自治區，設立不違反民主制度的自治區政府組織，除採中央、自治區二級制外，並給與優惠的財政、人事、教育、文化等自治權限。未來順利完成立法程序後，符合設立條件的原住民族即得依該法擬定自治區條例，成立該族的原住民族自治區。

24.7 行政院於二〇〇二年十二月二十五日，通過增列噶瑪蘭族為台灣原住民族之一族，成為國內第一個平埔族群爭取復名獲承認者。政府並承諾將

提供資源，協助噶瑪蘭族重建文化、活絡經濟、提升教育並建立自治制度。噶瑪蘭族目前人口估計約有 2、3 千人，原居住於宜蘭一帶，在清朝時即開始往南遷移，目前多居住在花東海岸沿線聚落。

24.8 為促進原住民族就業，保障原住民族工作權及改善其經濟生活，「原住民族工作權保障法」於二〇〇一年十月三十一日公布實施，但諸多施行規定仍付諸闕如，行政院原住民族委員會乃於二〇〇二年七月二十三日訂定發布「原住民族工作權保障法施行細則」，以便具體落實保障原住民工作權及提高其生活品質。此外，行政院原住民族委員會所推動的永續就業工程計畫，二〇〇一年一月至二〇〇二年五月計提供原住民 2,765 個工作機會；多元就業開發方案自二〇〇二年六月起開始實施，原住民族亦可提出申請。

## § 25 性別認同的權利

25.1 台灣社會長期以來，由於傳統價值觀的影響，不同性別傾向或認同者常被大眾誤解及歧視，導致於家庭、學校、工作等各方面的生活，往往受到不當的限制與剝奪。依據憲法第七條揭示的平等原則，各種不同性別傾向或認同者亦應在法律上一律平等，享有免於被歧視的權利，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，都不得因為性別傾向或認同與別人不同，而有任何差別待遇或歧視。惟現行法令的諸多規定，並未真正面對不同性別傾向或認同者受歧視的處境，未能使得持不同性別傾向或認同者在生活各層面，享有免於被歧視的地位。

25.2 過去由於執法人員個人歧見，執行臨檢等工作時，或因性別認同歧



視的因素，對於同志消費場所與同志國民進行不當臨檢的事例所在多有。因為臨檢的法律規範不明確，公權力執行缺乏標準作業流程，往往成爲人權的死角。惟依二〇〇一年十二月十四日公布的司法院釋字第五三五號解釋，與同年十二月十八日內政部警政署發布的「警察實施臨檢作業規定」後，使臨檢要件趨於嚴格，對於減少對同志消費場所與同志國民不當臨檢的情形，已有所助益。

25.3 關於「同性結婚」的問題，我國法院實務或引用「民法」第七十二條，法律行爲「有背於公序良俗者無效」的規定，否定同性戀婚姻的法律效力，或引用「民法」第九百七十二條規定「婚約，應由男女當事人自行訂定」及第九百八十條規定「男未滿十八歲，女未滿十六歲，不得結婚」，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。

25.4 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。

25.5 關於變性人轉換性別手術是否容許及相關程序問題，我國目前無法可循。除性別轉換手術是否合法的問題外，手術後當事人身分的認定、婚姻、親子等關係的認定等，亦爲不可忽視的問題。蓋按照現行法令，要更改身分證上的性別，必須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統一編號及出生別，同時換發國民身分證。如果當事人已婚甚至生子，問題更爲複雜，依據現行法律，變性後與配偶、子女間親屬稱謂與權利義務關係，並無容許改變的規定。

25.6 原為考量憲兵執行警衛勤務的生活管理與照顧，根據「憲兵兵員甄選實施計畫」，選兵時排除同性戀傾向役男的作法，因考量可能構成對同性戀傾向役男的歧視，國防部憲兵司令部已進行修正。

25.7 二〇〇二年發生了若干與性別認同者相關的人權事件，值得政府與一般大眾深思，例如，二〇〇二年七月，跨性人蔡某申辦身分證時提供女裝照片，遭相關機關拒絕，警方復以蔡姓役男持有偽造女性身分證進行偵訊，並經媒體大幅報導；黃姓台大法律系畢業生因有男扮女裝癖好，在他人恥笑與責罵的壓力下跳樓自殺。此外，國防部公布的憲兵兵源甄選實施計畫中排除同性戀者（後已進行修正）、教育部「教育服務役役男輔導教育調查表」仍將同性戀當成疾病與犯罪（後已進行修正），以及十二月初戶政機關不受理女同志辦理婚姻登記的作法，在觀念上或處理手段上有無違反人權，都有待仔細檢討。

## 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，迎向未來，追求以人權立國作為國家發展的目標。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。

本報告在性質上雖僅具有試驗及先行準備的性質，故稱之為「試行報告」，但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。如第一章所述，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。

因此，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，並非對我國二〇〇二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，二〇〇〇年政黨輪替後，新政府正

式揭示人權立國的理念，經過二年的努力，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。二〇〇二年我國人權的狀況已經遠離了人權黑暗期，歷經近十年來的民主轉型，及政黨輪替以來新政府二年的努力，在所有人權類別上，較諸過去長達約四十年威權時期的經驗，皆有明顯的進步與提昇。

我國二〇〇二年的人權狀態，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，惟新政府已決定在適當配套措施以及民意支持的條件下，逐步廢止死刑，現階段死刑的立法與執行都逐步減少。在人身自由方面，警察機關未經正當法律程序，隨意逮捕或審問犯罪嫌疑人的事件，多已不復存在，而虐待人犯或刑求逼供的情形，可能尚存在若干例外個案，但顯然已不再是例行性及常態性的作法。個人或團體因政治立場不同而遭受執政當局迫害的事例絕跡，政治犯已成爲歷史名詞。同時，在二〇〇二年，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，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，例如研議中的健保 IC 卡，以及請領身分證強制須捺印指紋的法律規定等，都有嚴重的隱私權爭議，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（除了威權體制時期部分反對當政者的宗教），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，近年來則有「宗教團體法」草案的研議，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。就言論、出版與新聞自由而言，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。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比例，不到百分之一，與威權體制時期大不相同。另外「集會遊行法」內容依司法院釋字第四四五號解釋加以修正，對人民的集會自由亦有重大意義。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。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」尚未完成立法程序，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，時至今日，除了賄選情形時有所聞以及選舉制度仍有待改革外，人民的選舉權已獲得高度保護；惟在二〇〇二年，落實國民主權的公民投票法制仍遲遲無法完成立法程序，妨礙直接民主的實踐。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

在二〇〇二年，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「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。政府對人民健康權的維護，主要從監督醫療機構、提升醫療品質、健全全民健康保險著手，二〇〇二年我國人民的全民健保投保率為 96%，同時對特殊身分者設有優待規定。二〇〇二年間全國醫療院所發生數起給錯藥、打錯針的重大醫療疏失事件，顯示人民健康權的保障仍有待提昇。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，特別是「環境基本法」的公布施行，可作為我國環境法制的根本大法，各法規的執行亦有成效，雖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；而阿瑪斯號油汙求償案的勝訴以及民生別墅輻射屋案件的法院判決，則將影響與帶動環保法規的落實，意義十分重大。

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，在二〇〇二年類此法律上的不平等現象，都漸漸有所改進，尤其是「民法」夫妻財產制的修正、「兩性工作平等法」的施行後，我國女性在法律上地位原則上已與男性平等。惟法律上的平等不等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。

此外，在推動人權保障的組織上，二〇〇二年的工作頗有可觀。行政院於二〇〇二年八月二十一日通過「國家人權委員會組織法」草案與「國家人權委員會調查權行使法」草案，並已送交立法院審查。依據草案內容，將在總統府下設國家人權委員會，採委員制，由委員十一人組成。除每年三月底前應向總統及立法院提出上年度國家人權報告書外，國家人權委員會的職權尚包括：得要求有關機關就人權事項所執掌法令、政策或行政措施有無侵害人權及改進方案，提出說明；擬定人權教育計畫，推動校內外的人權教育；依據憲法與國際人權標準，調查及研究國內既有法規與立法草案，提出修憲、修法及立法草案的建議；調查可能侵害人權的重大或普遍性案件，並提出改進建議。設立國家人權委員會的目的，在於建立一個符合聯合國一九九二年

「巴黎原則」的人權專責機關，以便具體落實現階段我國眾多人權保障的立法與執法工作，對促進我國的人權發展，具有重大意義。

為籌設國家人權紀念館，政府於二〇〇二年研擬提出「國家人權紀念館組織法」草案，為未來的國家人權紀念館催生，正式成立後，該館將負責推動人權、憲政方面的宣導與推廣工作。目前籌備工作正按規劃進度進行中，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二〇〇一年成立以來，積極推動、落實基本人權保障的工作。該小組於二〇〇二年間共召開四次會議，達成諸多成果，包括：「國家人權政策白皮書」的編纂與公布；設立「立法小組」和「國家人權報告編纂小組」二專案小組，前者負責推動「中華民國總統府組織法」第十七條修正草案、「國家人權委員會組織法」草案、「公民與政治權利國際公約」及「經濟、社會與文化權利國際公約」與國內法牴觸部分之法律效力案、「國家人權委員會調查權行使法」草案、「人權保障基本法」草案等六個法案的立法推動工作，後者在國家人權委員會正式成立前，負責「國家人權報告」的編纂工作；該小組並於二〇〇二年十月中舉辦國際性的「國際人權研討會」，發揮了宣導人權理念、傳播人權知識、檢討人權政策及擴大國際交流等多項積極功能。

如前所述，在二〇〇二年，我國各領域的人權發展都有所進步，在推動人權保障的組織上亦有所進展，然而，長達四十年非常體制及其所造成的人權壓抑狀態，以及近十年來民主轉型的種種波折，絕非短短二年的努力所能完全改變，我國二〇〇二年的人權發展狀況，雖然有了大幅度的進步，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昇，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：

(1) 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；

(2) 我國仍有死刑制度及執行死刑的個案，與世界廢止死刑的潮流仍有相當落差，但受限於國內固有的民情與傳統認知，勢必無法一次完全廢除死刑，而只能採取漸進改革的方式，在適當的配套措施配合下，逐漸減少死刑制度的適用；

(3) 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、不合理的選舉制度（單計不可讓渡複數席次選區）、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；

(4) 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，才可能徹底消除基於性別或性別認同的不平等現象；

(5) 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；

(6) 在過去威權體制下，我國勞工應有的權益一直受到政府的壓抑，勞工的勞動三權（結社權、團體協約權、罷工權）往往受到政府法令嚴格限制，

七折八扣，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，新的勞工問題也層出不窮，因此，為求勞動人權的全面提升，有待徹底檢討勞工相關法令，循序漸進；

(7) 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。

前述七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，需要比較長期的規畫來加以改善，也正是新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。本報告僅是一個初步不成熟的嘗試，但本報告象徵著新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。