

一年又七個月來政府落實兩公約及其施行法之檢討

兩公約施行監督聯盟

2010 年 12 月 10 日

聯盟網址：<http://covenants-watch.blogspot.com/>

目錄（代摘要）

- 1. 報告的背景與報告目的與範圍 3
 - 1.1 報告的背景 3
 - 1.2 報告的目的與範圍 4
- 2. 政府落實兩公約及施行法的「人權大步走計畫」 4
 - 2.1 總統 2009 年 4 月 24 日的裁示 4
 - 2.2 統籌機關法務部的「人權大步走計畫」 5
- 3. 檢討與批評 5
 - 3.1 事先缺少整套的計畫 5
 - 3.1.1 NGO 倡導的計畫有三個部分 5
 - 3.1.2 總統只採納第一與第三部分 6
 - 3.1.3 從前置研究看計畫是否周全 6
 - 3.1.4 從預算編列看計畫是否周全 7
 - 3.2 《兩公約施行法》生效前七個月又 18 天的準備期過於短暫 7
 - 3.2.1 與英國 1998 年《人權法》整整兩年的準備期做比較 7
 - 3.2.2 我國與英國在知識與經驗無可比擬 7
 - 3.2.3 我國尚有施行法第八條所定的「兩年期限」 8
 - 3.2.4 此七個月又 18 天準備期必須完成的工作 8
 - 3.3 準備期過短的後果（一）：培訓、講習、宣導之品質 8
 - 3.3.1 再以英國之落實《人權法》為他山之石 8
 - 3.3.2 公務人員「種子講師」培訓的品質 9
 - 3.3.3 公務人員講習的品質 9
 - 3.3.4 宣導工作的品質 9

3.4	準備期過短的後果（二）：法令與行政措施之檢討的品質	9
3.4.1	政府檢討成果的「檢討清冊」	10
3.4.2	檢討政府的檢討	10
3.5	施行期第一年：步調混亂與進度落後	10
3.5.1	總統府設立人權諮詢委員會	10
3.5.2	中央 10 部會成立人權工作小組.....	11
3.5.3	落實《兩公約施行法》之委託研究	11
3.5.4	有關兩公約之中階培訓	12
3.5.5	法令之制（訂）、修正、廢止與行政措施之改進	12
3.5.6	試從預算編列一窺兩公約落實之前景	12
4.	怎麼辦？兩公約施行監督聯盟的建議	13
4.1	於明年最後一年，政府應更嚴格依法行政，對《兩公約施行法》有更大的尊重	13
4.2	政府應有短、中期的補救計畫	13
4.2.1	補救措施之一：設立落實兩公約的任務編組專責機制	13
4.2.2	補救措施之二：國家人權報告制度應有更周全的規劃	13
4.2.3	補救措施之三：總統府人權諮詢委員會應有更明確之定位.....	14
4.2.4	補救措施之四：批准並國內法化其他重要國際人權公約	14
4.2.5	補救措施之五：設立符合「巴黎原則」的國家人權委員會	15
4.2.6	補救措施之六：資助大學設立國際人權（法）研究中心.....	16

附錄

附錄 1：	兩公約施行一周年立／修／廢法作業 民間社團意見	17
附錄 2：	兩公約施行一年之司法判決觀察	52
附錄 3：	國際人權法與內國憲法的匯流：台灣施行兩大人權公約之後.....	63
附錄 4：	兩公約對於國內勞動法制的影響：勞工團體的觀點與期待	76

1. 報告的背景與報告的目的及範圍

1.1 報告的背景

馬英九總統在 2008 總統競選期間發表「2008 新世紀人權宣言」，承諾在當選上任後將批准《經濟、社會及文化權利國際公約》以及《公民與政治權利國際公約》（以下簡稱兩公約），以期國內人權保障制度能與國際接軌，並將「全面檢討國內相關法令，徹底落實我國對國際人權憲章的承諾，使台灣成為人權保障的楷模。」當選一年後馬總統兌現承諾，2009 年 3 月 31 日立法院審議通過兩公約的批准案，並同時通過《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施行法》（以下簡稱兩公約施行法）。2009 年 4 月 22 日馬總統公布《兩公約施行法》，行政院復於 2009 年 12 月 2 日宣布該法於八日後（亦即 12 月 10 日國際人權日）生效。因為《兩公約施行法》第二條明定，兩公約「具有國內法效力」，自此，眾多國際人權條約中最具綱領性的兩公約，正式成為我國國內法的一部分，也成為我國施行國際人權公約前所未有的首次嘗試。¹

早在 1967 年，我國尚為聯合國成員時，即已簽署兩公約（以及《公民與政治權利國際公約》第一任擇議定書），但在其後四年未進行批准程序。1971 年我國不幸失去聯合國代表權，同時也退出國際人權體系。此後 39 年，在缺乏國際參與及其所帶來之國際壓力與監督的情況下，兩公約（以及我國早年參與國際人權體系建構的歷史），早為政府與國人遺忘。1990 年代末期，國內人權組織將其挖掘出土、遊說施壓，才有民進黨政府向國會提出兩公約批准案（2002 年）以及加提其施行法（2007 年）兩度失敗的嘗試。去年在馬總統的領導下，已非聯合國會員的我國在朝野一致支持下，不但終於走完兩公約的批准程序，而且通過賦予兩公約國內法效力的施行法，既引起國際人權界注目，也是我國人權民主史上的一個重要里程碑。

我國民主化開始後，與威權時期相比，人權的促進與保障固然有可觀的進步，但進步零散有限，不利民主的持續深化，不少國人早已憂心我國正面臨民主被化約成選舉的危險，而選舉民主(electoral democracy)與自由民主(liberal democracy)的最大差別，正在於人權進展的程度。在此關頭，我國批准綱領性的兩公約並將之國內法化，可謂正得其時。如果確實施行，所標記的將是我國人權保障制度綱舉目張，有系統向前進步的開始，也將為遵行兩公約 1966 年在國際生效後數十年來所衍生的其他國際人權標準，開出一條道路，以如馬總統所期許，真正與國際人權保障制度接軌，值得所有國人重視與關切。

¹ 此處不計威權時期 1965 年將《防止及懲罰滅種罪刑公約》國內法化之《殘害人群治罪條例》。

1.2 報告的目的與範圍

《兩公約施行法》於去年 12 月 10 日國際人權日生效，至今屆滿一年。該法第八條規定「各級政府機關應依兩公約所規定之內容，檢討所主管之法令與行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法實施後兩年內，完成法令之制（訂）、修正或廢止及行政措施之改進。」該條所規定之「兩年」期限，也過了一半，即將進入最後一年。一年以來，政府施行的步調與進度有不少必須批評檢討之處，而究其原因，又可追索至去年 3 月 31 日兩公約之批准案與《兩公約施行法》之通過，甚至更前的準備工作。本報告將追蹤此一過程，以主導此一計畫的總統府與行政部門為焦點，檢討所發現的缺失，並提出改進的建議。

本報告附錄 1 並收錄了 44 條由司法、勞動、環保、移工移民、婦女、公民權利、醫療健康、原住民、教育等類別之民間社團所舉出之權利受侵害情形、與具體立／修／廢法意見，要求政府部門重視。本報告此次收錄之 40 條，僅為民間所留意現狀之局部。待國家報告正式公布，民間當再以正式的影子報告(shadow report)或反報告(counter report)，詳述各種事例。

本報告附錄 2 則收錄了台北律師公會司法改革委員會主任委員高涌誠所撰〈兩公約施行一年來司法判決之觀察〉，揭露兩公約施行一年來，各級法院對於國際人權法之適用，仍然相當陌生；對於公約內容不僅是理解甚少，甚至是錯誤理解。顯見司法院並不重視兩公約如合與國內法制接軌的大問題。附錄 3 為台大法律系副教授張文貞所撰〈國際人權法與內國憲法的匯流：台灣施行兩大人權公約之後〉一文，其中將我國大法官解釋中引用世界人權宣言及兩公約之意見書之處，整理列表，與附錄 2 相互對照之下，兩公約在我國現行司法體系中之適用，應為完整。

附錄 4 為台灣勞工陣線秘書長孫友聯單就勞動權一項，討論國內現行法律如何比照兩公約修改；就單一議題一探人權保障實務上應如何與兩公約接軌。

2. 政府落實兩公約及施行法的「人權大步走計畫」

政府落實兩公約及其施行法，係以法務部為統籌機關，根據總統的裁示，規劃而成所謂「人權大步走計畫」。

2.1 總統 2009 年 4 月 22 日的裁示

總統於 2009 年 4 月 24 日召開會議，聽取兩公約及其施行法推動進度報告簡報，並發出下列裁示（全文引用）：

- (一)「兩公約」之內容因涉及各機關，所以法務部宜按部就班推動，辦理種子講師培訓營之講義教材，編纂為總論部分，各論部分可由各機關自行依權責編纂。教材必須使各方參考後均滿意，盡善盡美，使人權的意識變成國人普遍的知識，可於半年時間內完成。
- (二)法務部辦理種子講師培訓營之講義編纂，應包括「兩公約」與我國現行法規之比較及各機關檢討因應之建議，因牽涉各部會之權責，宜將「兩公約」之內容，相對應各條分別函請各機關權責，由法務部作一對照表（清單），某一條文涉及國內哪一有關機關的法律，該相關機關，提供該機關符合「兩公約」相對應權責內容之內涵與其主管之相關法規及檢討因應之作法。
- (三)法務部於彙整上開各相關機關意見後，應擬具講義教材初稿及題綱，並組成教材委員會審查，再邀請下列成員，召開座談會研議教材的編寫，綜整各界意見。
- (四)法務部應考慮架設網站，做為推動人權基石，才能永續推動。將推動「兩公約」、「兩公約施行法」及相關人權之經過及訊息在網站上公布。
- (五)有關國際公約在我國法律體系上之定位、效力及國內法化之方式，法務部可委託學者、專家針對哪些國際公約可以國內法化（如：制定施行法方式或對已簽約之公約得否包裹立法方式）之方式，及哪些公約對我國司法實務有可能適用等進行研究。
- (六)另請法務部於法官及檢察官之職前訓練，加強對於國際公法之相關訓練，未來國家考試應加考國際法。

2.2 統籌機關法務部的「人權大步走計畫」

法務部隨後根據上引總統的六點裁示，擬定「人權大步走計畫」。根據該部網站，計畫共分四大項，請見法務部網站「人權大步走專區」。

3. 檢討與批評

3.1 事先缺乏整套的計劃

3.1.1 NGO 倡導的計畫有三個部分

在一個比較理想的計畫裡，綱領性的兩公約批准及其國內法化，應該只是其中一部分，其他還有兩部分。第二部分是設立一個符合聯合國「巴黎原則」(Paris Principle)，兼具促進與保護人權的國家人權委員會(national human rights

commission)，以做為將國際人權標準國內法化的機構配套（參見後文 4.2.3 建議）。第三部分是，以兩公約為綱領起點，有重點、有步驟的批准／加入並國內法化其他人權公約，甚至人道公約（例如我國已於 1949 年簽署但迄今未批准的四個日內瓦公約）及生態公約（例如生物多樣性公約，臭氧層公約）（參見後文 4.2.2 建議）。

3.1.2 馬總統只採納第一與第三部分

上節正是國內 NGO 十餘年來的倡導。民進黨政府採納了第一與第二部分，可惜沒有完成（參見 1.1），馬政府上台後雖經民間「國家人權委員會推動聯盟」遊說，卻沒有採納第二部分，改而推動選前已承諾之兩公約及其內國法化。此外從馬總統 2009 年 4 月 24 日之裁示第（五）點：「有關國際公約在我國國內法律體系上之立法，效力及國內法化之方式，法務部可委託學者、專家針對哪些國際公約可以國內法化（如：制度施行法方式或對已簽署之公約得否包裹立法）之方式及哪些公約對我國司法實務可能有用等進行研究」（2.1（二）），顯然有呼應第三部分之意，殊值喝采，然沒有採納設立國家人權委員會之建議，仍然令人遺憾。

3.1.3 從前置研究看計畫是否周全

妥善之計畫必須有前置研究，於脫離國際人權體系已 39 年之我國尤然。統籌機關法務部確實遵照總統裁示，委託學者研究「國際公約內國法化的實踐」，並於 9 月完成。然而，此 60 頁之初步研究係針對上述第三部分的將來計畫，所研究的是所有國際公約，並非專門針對人權公約，遑論針對已在進行中的兩公約批准及將其國法化的《兩公約施行法》。作為統籌機關，法務部似乎只知尊奉總統指示，並未籌畫更直接相關的前置研究。

反而是政府另一部會委託了專門針對《兩公約施行法》的研究，亦即行政院研考會所委託之「落實兩公約施行法之政策研究」，但委託時間是（施行法已經生效 10 個月的）2010 年 9 月，而且要到明年 7 月（施行法生效後一年 6 個月）才會完成。而從委託及完成的日期來看，委託目的應是為研考會對兩公約的施行成效進行考核之用。

此事不容小覷，第一，《兩公約施行法》亟需前置研究，例如兩公約在我國法律中的位階（該法第二條僅說「兩公約所揭示之規定，具國內法之效力」）、國家責任之闡明（第四條）、有關執行預算之優先編列（第七條），種種等等皆是兩公約能否落實的關鍵問題。第二，如果此一研究計畫包括他國將國際人權公約國內法化之經驗，如英國之《人權法》，而且能在 2009 年 3 月 31 日《兩公約施行法》通過之前，就能提供政府決策參考，將可避免過去一年 7 個月來所發生的許多問

題。

有前置研究並不必然保證計畫之周全，何況連前置研究也殘缺至此程度。脫離國際人權體制已 39 年的我國，有關國際人權的知識與經驗皆極端缺乏，自須嚴肅對待研究問題。而政府連委託研究都如此輕忽，自無可能有周全的計畫。

3.1.4 從預算看計畫是否周全

請看後文 3.5.6。

3.2 《兩公約施行法》生效前七個月又 18 天的準備期過於短暫

《兩公約施行法》於 2009 年 4 月 22 日公佈。該法第九條授權行政院決定施行日期，行政院遲遲於 12 月 2 日才宣布，施行日期為八天後的 12 月 10 日「國際人權日」。所以施行前的準備期事實上只有短短 7 個月又 18 天。本報告認為 7 個月又 18 天遠遠過於短暫，理由有四：

3.2.1 與英國之 1998 年《人權法》整整兩年的準備期做比較

英國於 1998 年通過《人權法》(Human Rights Act)，將批准、施行已施行數十年之《歐洲人權公約》國內法化，以求更確實施行該公約。《人權法》雖於 1998 年 11 月 9 日由國會通過，卻於 2000 年 10 月 2 日才令其生效，目的即在於使政府有兩年的時間進行真槍實彈施行之前的準備工作。英國是人權先進國家，在聯合國人權體系中已有數十年施行國際人權條約的經驗，在要求更加嚴格的歐洲人權體系中亦然。然而英國政府卻認為沒有至少兩年的時間，不能完成必要的準備工作，對準備工作之重視可想而知。

3.2.2 我國與英國在經驗與知識上無可比擬

我國於 1971 年前雖然是聯合國的會員國，甚至是安理會常任理事國，也曾簽署或批准過 20 多個國際人權與人道公約，但其時在國際上為冷戰時代，在國內為威權時期，簽署人權公約為少數外交官的外交及國際公關作業，批准時亦最多由立法院配合，民間無從參與甚至知曉。1971 年我國失去聯合國席次之同時，也退出聯合國人權體系，39 年來，原來多少熟悉國際人權事務之少數外交官早已逐一凋零，而因為缺乏國際參與及其所帶來之監督與壓力，早年參與之歷史經驗也逐漸為政府與社會所遺忘，有關國際人權之知識、經驗與人才，三者皆嚴重缺乏，總統府與行政院竟將準備期定為短短的 7 個月又 18 天，與英國之兩年相比，誠屬不可思議。

3.2.3 我國尚有《兩公約施行法》第八條所定的「兩年期限」

尤有甚者，我國尚有《兩公約施行法》第八條規定：「各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令與行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法實施後兩年，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。」

現有之法令與行政措施，數量何其龐大，而檢討與立／修／廢與改進又是何等巨大的工程。該條所規定之「兩年內」「完成」，對任何國家的政府都是艱難的挑戰，遑論各種條件（如上所述）如此惡劣的我國。

第八條的立法設計是否低估了工程之艱鉅和高估了政府現有能力和應有討論空間，但無論如何，《兩公約施行法》已是政府必須依法執行的法律。挑戰如此艱鉅，卻把準備期定為短短的 7 個月又 18 天，已近乎失職。

3.2.4 此 7 個月又 18 天準備期必須完成的工作

根據總統裁示（參見 2.1）以及「人權大步走計畫」（參見 2.2），政府必須於準備期完成：

- 有關兩公約教材「總論」與「各論」之編寫、審定
- 各級政府機關「種子講師」之培訓
- 其他公務人員之講習
- 對社會人民之宣導
- 檢討所有法令及行政措施，並將不符兩公約的規定者，製作「清冊」「以供行政院追蹤管考」

以上工作是否能在短短 7 個月又 18 天內完成？如能「完成」，其品質又是否足以有效進入 2009 年 12 月 10 日開始的施行期及施行法第八條所定其後「兩年內」必須完成的工作？這是以下各節所將檢視的重點。

3.3 準備期過短的後果（一）：培訓、講習與宣傳之品質

3.3.1 再以英國之落實《人權法》為他山之石

英國在聯合國及歐洲區域人權體系皆有數十年施行國際人權標準之豐富經驗（參見 3.2.1），非我國所能比擬（3.2.2）。經歷二十餘年的朝野辯論後，英國終於 1998 年通過《人權法》，將《歐洲人權公約》國內法化，並將準備期設計為兩年，2000 年才生效。這兩年的準備期內，英國把(1)訓練(training)與(2)法令檢討視為最重

要的工作。就訓練而言，對象極為廣泛，包括中央與地方政府機關、法人與公民社會團體，從法官到與人民有第一線接觸的公務員、法人機關成員，皆在其內。不但如此，在這第一波的兩年訓練之外，由於考慮到牽涉《人權法》的法庭案件在該法生效後如有上訴，必須將案例列入訓練內容，因此，這個全國性的訓練計劃事實上一直到 2003 年，才進入總結經驗的收尾階段。

英國政府如此重視訓練，其審計部門尚且有許多批評。我國匆匆上路的狀況自應加以評估。

3.3.2 公務人員「種子講師」培訓的品質

依總統裁示，「種子講師培訓營」首要的重點，在於召集各級政府機關人員共 1880 人，進行英文所謂 training of trainers 的培訓，目的在於使這批「種子講師」受訓完畢後，能訓練其他人員並協助法令與行政措施的檢討。「種子講師」培訓於 2009 年 9 月及 10 月分六梯次進行，講師由民間聘請，所用之「講義」為總統指示之「總論」，係一份 85 頁論文形式的概論，而非國際上進行人權訓練時所用之有「教案」的訓練教材。每批「種子講師」僅上 12 小四堂課。這種培訓方式是否適合全無背景知識之中央及地方政府公務人員，以及能否培養出稱職的「種子講師」，用常識即可判斷。

3.3.3 公務人員講習的品質

講習部分於 10 月開始進行，根據「人權大步走計畫」，教材為上述「總論講義」，加上各機關「依權責編纂之各論講義」。教師由「種子講師」、人權學者、專家中遴聘。事實上除統籌機關法務部以身作則編有「各論」之外，所用講義仍為上述「總論」，且號稱 4000 餘場之「講習會」，多為三小時左右的演講，品質堪憂。

3.3.4 宣導工作的品質

散播有關兩公約及其施行法的工作，不能限於公務人員的培訓與講習，人民也需要相關知識，以取得運用法律和監督政府的能力。正如總統的裁示，「使人權的意識變成國人普遍的知識。」（2.1）「人權大步走計畫」羅列了電子媒體、報紙文宣、宣導折頁、海報、燈箱廣告、數位學習等七項，事實上，絕大多數淪為紙上作業。

3.4 準備期過短的後果（二）：法令與行政之檢討的品質

「人權大步走計畫」規定，《兩公約施行法》「施行前」，各級政府機關應將不符

兩公約規定之法令與行政措施，製作清冊函送法務部彙陳行政院追蹤管考，總統府、國家安全會議及其他四院則自行追蹤管考不符合兩公約規定之法令與行政措施，另作清冊函送法務部參考。

3.4.1 政府檢討成果的「檢討清冊」

成果如何？統籌機關法務部於 2009 年 12 月 1 日將所有檢討，就兩公約分別彙整為兩本「檢討清冊」。

- 根據「檢討清冊」序言，清冊為「經各級政府機關投入相當之人力、物力積極檢討後」之成果。
- 檢討標準分為兩類：(1)不符兩公約規定者；(2)是否不符尚有疑義者。
- 合計上述兩類，《公民與政治權利國際公約》部分共列 177 項，《經濟社會文化權利國際公約》部分共列 42 項，總計 219 項。
- 「是否不符尚有疑義者」比「不符者」多出一倍有餘。
- 清冊序言所謂「各級機關」，除總統府、國安會、司法院、考試院外，行政院僅有 12 單位參與，地方政府僅台北縣一縣，總共 17 機關。
- 219 項中，在兩公約於法庭運用上將扮演關鍵角色的司法院，僅提出六項。

3.4.2 檢討政府的檢討

我國既有法令與行政措施，數目何其龐大，「經各級政府機關投入相當人力、物力積極檢視後」，包括不符兩公約規定或是否不符尚有疑義者，竟然只有 219 項。「各級政府機關」參與機關數目也僅 17 個。

至於檢討品質，不妨使用兩個指標來檢驗：(1) 依據《兩公約施行法》第三條，「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約事務委員會之解釋」，而兩公約事務委員會所累積之解釋，在此 219 項檢討中，竟無一項引用！(2) 是否避重就輕？集遊法雖有幸入列，但僅其第 9 條列為「是否不符尚有疑義」，其他民眾及社運團體關心之重大法律諸如「行政中立法」、「地方自治法」、「土地徵收條例」、「家事服務法」、「環境影響評估法」、「法官法」……，皆未獲青睞。

3.5 施行法第一年：步調混亂與進度落後

今年 12 月 10 日國際人權日，兩公約的實施即將進入《兩公約施行法》所訂兩年期限的第二年。一年以來，政府作為步調混亂，且施行進度嚴重落後。

3.5.1 總統府設立人權諮詢委員會

總統於今年 1 月 11 日司法節宣布將成立總統府「國家人權政策委員會」，今年 10 月 10 日國慶日重新宣布該委員會（改名人權諮詢委員會），將於今年 12 月 10 日國際人權日成立。根據政府 1 月提供的資訊，其任務將包括人權政策諮詢、整合協調各機關（構）及團體人權事務、研究國際人權制度與規劃、研提國家人權報告等。然於 10 月 10 日總統府發言人羅智強又宣稱此委員會之運作將不會花費納稅人一毛錢。究竟該委員會將如何完成上述各種重大人權事務，實是一大疑問。

根據 12 月 3 日總統第三度宣布，該委員會將「於未來一年結合民間團體，共同出版台灣人權報告，檢視人權狀況。」該委員會及所出版「官民合一」之人權報告究竟將如何定位，更令人惶惑。《兩公約施行法》第六條規定「政府應依兩公約規定，建立人權報告制度」，而其執行竟然如此離譜（另見後文 4.2.3）。

3.5.2 中央 10 部會成立人權工作小組

自今年 5 月起，內政部、外交部、國防部、教育部、法務部、衛生署、環保署、勞委會、原民會及海巡署等 10 部會陸續成立人權工作小組。今年為兩公約施行法第八條所定兩年期限之第一年，照理講，兩公約應為主要工作之一，但事實似乎並非如此。

以統籌機關法務部為例，其於 4 月 19 日發布的「法務部人權工作小組設置要點」第二條之五大任務中，並無一字提及兩公約及其施行法。依設置要點第四條規定，該小組應每兩月開會一次，然而五月以來該小組只於 10 月 14 日開過一次會議，會中討論唯一觸及兩公約者，為上文 3、4 節所述之 219 項檢討中，該部被列管之 28 項中何項可以解除列管。對於如何依據兩公約施行法第八條進一步落實兩公約，並無討論。

其他部會之人權工作小組進度如何，不詳。

3.5.3 落實兩公約施行法之委託研究

前文 2.2 已提及，行政院研考會於今年 9 月委託「落實兩公約施行法之政策研究」，預計明年 7 月完成，此為政府唯一針對兩公約施行法之委託研究，本應是「人權大步走計劃」之一部分，但從委託及完成日期觀之，卻僅為研考會考核兩公約施行績效之用，實屬不幸，亦顯示部會缺乏橫向協調以及政府步調之零亂。

3.5.4 有關兩公約之中階訓練

統籌機關法務部於 10 月 27-28 日舉辦「兩公約學習地圖—兩公約中階種子培訓營」，受訓人數由初階培訓之 1880 人減為 400 人，培訓內容為《公民及政治權利國際公約》第 1 至 6 條，以及《經濟社會文化權利國際公約》第 1 至 5 條。講義仍採初階訓練之論文形式，並非如國際上進行人權訓練時所用之有「教案」的訓練教材。準備期之初階培訓後，繼之以中階培訓，本值得肯定，然而根據法務部計畫，兩公約其他各條文之培訓將分三年舉辦，於 2013 年（亦即兩公約施行法所定之兩年期限後兩年）才會完成。

何時將辦理高階訓練，仍不可知。

3.5.5. 法令的制（訂）、修正、廢止或行政措施之改進

上文 3.5 所述，法務部所列之 219 項檢討，皆由統籌機關法務部彙整後送行政院研考會追蹤管考。「不符兩公約規定者」有多少已邁進「立／修／廢法」或改進階段、或數目更多之「是否不符尚有疑義」者後續處理情形如何，因為民間組織無法進用研考會「追蹤作業系統」，無法查證。《兩公約施行法》之兩年期限已過一年，政府應儘速公布第一年立／修／廢法以及行政措施之改進的進度報告，對納稅人有所交代。

3.5.6 試從預算編列一窺兩公約落實之前景

依據兩公約施行法第七條：「各級政府機關執行兩公約保障各項人權規定所需之經費，應依財政狀況，優先編列，逐步實施」。為落實兩公約所編列之預算，應能讓納稅人一窺政府重視認真的程度。

自 2009 年 4 月 22 日該法公布至同年 12 月 10 日之準備期，政府並未事先編列預算，僅由法務部年度預算支應，共計 8224,288 元。

今年為兩公約施行法第八條所定兩年期限之第一年，統籌機關法務部所列預算為 1,113,000 元。

根據法務部總預算草案，明年（亦即兩年期限之最後一年），所列預算明言將用於「人權業務及推動兩公約」者有 1,750,000 元，另有更大一筆的預算 2,000,000 元，卻將用於舉辦國際人權研討會！如將後一筆預算也列入計算，共計 3,750,000 元，這樣的數字顯然只是法務部預算的零頭。（對照：「辦理廉政法令及企業誠信等倡廉宣導及活動等，即編了 5,000,000 元」。）

法務部為唯一明列人權預算之部會；其他部會，不詳。

政府或許會說，如有需要，可以從其他預算支用。然而明年是《兩公約施行法》兩年期限最後一年，最後一年預算如此編列，仍然令人難以理解，且對兩公約落實前景，難以樂觀。

4. 怎麼辦？兩公約施行監督聯盟的建議

4.1 於明年最後一年，政府應更嚴格依法行政，對《兩公約施行法》有更大的尊重

上文 3.2.3 述及，既有法令與行政措施數量龐大，於兩、三年內檢討並完成法令之制（定）／修／廢與行政措施之改進，對任何政府都是艱鉅的挑戰，遑論各種條件皆嚴重不足的我國。《兩公約施行法》第八條所規定之兩年期限容或過於嚴苛，但該法既已於 2009 年 3 月 31 日依行政院提案完成立法，政府自當需盡力執行，不能如過去一年九個月之計畫無方（參見上文 3.1）、思慮不周（如 7 個月又 18 天的準備）、執行草率（如 219 項檢討）、步調混亂（如前文 3.5.1-3.5.6 所述），而應於兩年期限之最後一年盡最大之努力，以示對法律之尊重。

4.2 政府應有短、中期的補救計畫

如果本報告的檢討與批評大致正確，無論政府於最後一年如何盡最大努力，兩公約於兩年內之嚴格落實，已無可能。與其到時推諉蒙混，不如儘早規劃短、中期的補救措施。

4.2.1 補救措施之一：設立落實兩公約的任務編組專責機制

以我國有關國際人權知識、經驗與人才之嚴重不足，如不改絃更張，仍由統籌機關法務部「函請」其他各級政府機關配合，實際工作由不具專業背景之法務部法規會一科擔任幕僚。因此政府應集中現有各種專才，設立一有預算及人員編制之任務編組的專責機構（例如國外之 task force 或 special commission），以協助、協調與督導各級政府機關落實《兩公約施行法》。該專責機構並應於完成任務時提出成果報告。

4.2.2 補救措施之二：國家人權報告制度應有更周全的規劃

依據國際通行之實踐，國家人權報告有兩種，第一種為獨立於政府之國家人權機

構（如國家人權委員會）所出之國家人權報告，目的在於監測國家人權狀況。另一種為國家基於條約義務對聯合國呈交的報告，監測及審查者為各該公約的人權事務委員會，下文 4.2.4 所述及之九個委員會即是。各國 NGO 可針對這兩種報告提出影子報告(shadow reports)或反報告(counter reports)，進行複式監督。我國非聯合國會員國，沒有第二種國家人權報告的問題。我國尚未設立國家人權委員會，亦無第一種國家人權報告。但設立之前，如有國家人權報告，亦應為官方報告，絕對不能如總統 12 月 3 日所宣布，「結合民間團體共同出版」，官民不分，混淆了國家政府／公民社會以及與被監督者／監督者的分際，違反了最最基本的民主常識。

《兩公約施行法》第六條明訂：「政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。」所謂「依兩公約規定」應指(1)遵照兩公約人權事務委員會所規定的格式；(2)遵照各該事務委員會所規定之提出報告之時間與以後遞交之頻率（ICCPR 應於批准後第一或第二年提出，以後每四年一次，ICESCR 則須於批准後第 2 年內提出，以後每五年一次）。我國非聯合國會員國，兩公約批准後雖曾企圖將其送至聯合國存放(deposit)，皆遭拒絕，自然也無從向各該事務委員會呈遞國家人權報告。凡此皆在意料之中，也因此才會另有《兩公約施行法》的立法。

既然如此，國家人權報告之設計雖不妨遵照兩公約人權事務委員會規定之格式，以求嚴謹並有利國際比較；但提出時間及頻率卻應另行設計，以利公民社會團體提出影子報告或反報告，與政府展開有系統的持續對話。兩公約施行監督聯盟因此對國家人權報告有如下之建議：

- 國家人權報告格式應依兩公約人權事務委員會之規定
- 報告頻率應為《兩公約施行法》生效後，每兩年一次
- 設立取代兩公約人權事務委員會之審查機制：邀請國際人權界具公信力人士組成審查委員會，審查政府所提之國家人權報告，並於審查後提出審查評估報告，並於此報告提出改進之建議，同時在國內與國際公布。

4.2.3 補救措施之三：總統府人權諮詢委員會應有更明確之定位

前文 3.5.1 已指出，總統（府）今年 1 月、10 月、12 月有關總統府人權諮詢委員會之宣布充滿矛盾，既是「不花納稅人一毛錢」、「委員為無給職」的任務編組，又須承擔「人權政策諮詢、整合各機關（構）及人權團體事務，研究國際人權制度與規範，研提國家人權報告」等任務（1 月宣布之規劃），或「於未來一年結合民間團體，共同出版台灣人權報告」（12 月 3 日之新宣布），令人眼花撩亂，亦有違民主基本常識（參見 4.2.2）。兩公約監督聯盟建議：總統府人權諮詢委員會應定位為純屬諮詢性質之總統人權顧問委員會。

4.2.4 補救措施之四：批准並國內法化其他重要國際人權公約

即使只為兩公約之落實，此舉亦有必要。沒有其他國家只依賴兩公約。以《公民與政治權利國際公約》（以下簡稱 ICCPR）為例，其第 24 條有關兒童權利之抽象規定，後來衍生出《兒童人權公約》（以下簡稱 CRC）。一如 ICCPR 與《經濟社會文化權利國際公約》（以下簡稱 ICESCR），CRC 也設有獨立專家委員會（亦即《兩公約施行法》第三條所稱之「人權事務委員」），其對兒童權利之解釋，我國落實 ICCPR 第 24 條時自應參照，才算周全。又如 ICCPR 之第七條，後來亦衍生出《禁止酷刑與其他殘忍不人道或有辱人格待遇與處罰公約》（以下簡稱 CAT），情形也相同。

聯合國設有獨立人權事務委員會之公約共有九個。我國至今已批准兩公約（即 ICCPR 及 ICESCR）並制定《兩公約施行法》。其他並批准《消除一切形式對婦女歧視公約》（2007 年，以下簡稱 CEDAW），其施行法已送立法院。我國並早於 1970 年即已批准《消除一切形式種族歧視公約》（以下簡稱 CRD），九者已居其四。我國應加入／批准 CRC、CAT、再加上《保護所有移徙工人及家庭成員權利國際公約》（CMW）以及《身心障礙者權利公約》（CRPD），並將此四者與 CEDAW 和 CRD 國內法化，作為我國重新與國際接軌的第二步²。

4.2.5 補救措施之五：設立符合「巴黎原則」的國家人權委員會

規範之設立(norm-setting)必須輔以機構之建立(institution-building)，所以聯合國數十年來一直鼓勵各國設立符合其「巴黎原則(Paris Principle)」之國家人權機構，例如英國以 1998 之《人權法》將《歐洲人權公約》國內法化後，即於 2007 年設立「平等與人權委員會」(Commission on Equality and Human Rights)，在倫敦、曼徹斯特、卡地夫、愛丁堡皆有分支機構，並在其他地方設立十個區域辦公室。依據「巴黎原則」，一個獨立的國家人權委員會(national human rights commission)應兼具促進與保障功能。各國對促進或保障之側重各有不同，我國過去對其保障功能是否將引起管轄權問題亦曾有爭議（事實上，「巴黎原則」將國家人權委員會定位為既有政府機構之輔助機構，並不會一譬如說一凌駕法院之職能）。但即使未來我國成立之國家人權委員會側重促進功能（促進人權之研究、訓練與教育、檢視既有法令、行政措施與立法草案並提出建議、監測國家人權狀況、出版年度與專題國家人權報告等等），亦為脫離國際人權體系已 39 年的我國所亟需，而且我國比眾多已設立國家人權委員會之國家，更有設立的理由與需要。

² 另有一設有委員會之《保護所有人免遭強迫失蹤國際公約》，可以延後處理。

4.2.6 補救措施之六：資助大學設立國際人權（法）研究中心

聯合國人權體系自 1948 年《世界人權宣言》提出以來，其規範、機制與機構日趨複雜，各國政府都不能不在學術界鼓勵或資助國際人權（法）之研究教學，以因應政府在國際與國內之需要，並因此刺激學界的獨立研究。我國因脫離國際體系已 39 年，39 年來缺少因國際參所帶來之刺激與壓力，而不覺有此需要，以致造成今日國內在國際人權及國際人權法領域，知識、經驗及人才三者皆嚴重短缺的現狀。一年七個月來，落實兩公約的努力在規畫、訓練、檢討、立／修／廢法等方面所遭遇之困難，有極大一部分出於此一嚴重短缺。因此政府應鼓勵並資助大學設立國際人權（法）中心，以從「上游」解決這個長期累積的問題，否則措施如「各相關機關之訓練所（或中心）應將兩公約納入訓練課程」等等將無法真正落實。馬總統所期許之「國內人權保障制度能與國際接軌」並「徹底落實我國對國際人權憲章的承諾」，必須有更扎實的知識基礎。

【附錄 1】

兩公約施行一周年立／修／廢法作業 民間社團意見

報告內容					
項目	權利屬性	兩公約第幾條	權利受侵害具體情形	相關法令	法令行政措施修改建議
組織	台灣人權促進會				
1	集會自由	〈公民與政治權利國際公約〉第 21 條：集會之權利	現行集會遊行法為 1987 年之產物，即使後來民進黨政府上台後，也僅於 2002 年小幅修定，甚至還增列了總統及副總統官邸納入禁制區之規定。2008 年馬英九總統上台，喊出口號「將街頭還給人民」，並在 2008 年底提出修法，但因仍維持強制報備制與警察具強制解散權，無法或得公民社會的支持。2009 年 6 月立院會期結束後，修法即停擺至今。 2009 年中迄今，我們又看到好幾則集遊法只會懲罰到和平小型集會群眾的案例：包括 2009 年 6 月台灣人權促進會會長林佳範因 2008 年底立院活動因違反集遊法遭起訴、同月台大助理教授李明璁因 2008 年聲援野草莓學生遭起訴；及 2009 年底三鷹部落自救會幹部因 2009 年 2 月於行政院外抗議活動而遭判拘役十日、緩刑兩年。但是相當諷刺的，2010 年 4 月宣判的紅衫軍數十萬人天下圍攻一案，卻獲判無罪。 〈公民與政治權利國際公約〉第 21 條言明：「除去按照法律及	集會遊行法	1. 以 2009 年 6 月 4 日國民黨團提出最後協商版本為準，該版本對於現行集遊法有以下修改，應與參照：禁制區劃定範圍限縮、警方事前禁止權之取消、取消行政罰之連續處罰、警察命令解散權略予限縮、處罰行為之限縮等； 除參照最新協商版本修改之外，還應： 2. 修改「強制報備制」，可加上實質須報備之條件，但除此之外，應讓事前報備轉為高度自願制。 3. 警察之命令解散權，予以明確限縮。

			在民主社會中為維護國家安全或公共安全、公共秩序....或他人的權利和自由的需要而加的限制」，現行的集遊法「沒有申請即有違法之虞」，以及官僚單位以集遊法當藉口，動輒刁難或以施恩的心態來准予路權申請，顯然是威權國家心態，亦完全不符「為國家安全或公共安全」所加之限制。 2010 年 9 月李明璁案法官陳思帆因有感於集遊法現行規定與兩公約有所扞格，因此決定暫停審判，聲請大法官解釋。後續發展，還待大法官給個說法。		
2	歧視、外國差別待遇、人身自由	〈公民與政治權利國際公約〉第 26 條: 法律前之平等 〈公民與政治權利國際公約〉一般性評議第 15 號: 外國人地位	現行外國人收容，根據現行移民法與相關執行規定，「以六十日為限；必要時，入出國及移民署得延長至遣送出國為止」，且只要以行政處分即可延長收容。因此造成收容業務之拖沓，收容期限往往以兩個月起算，而不迅即遣返。 收容對人身自由之箝制，形同羈押。但卻因為被認為「行政手段」，而在相關判定執行上，相當隨便粗糙，導致嚴重如人身自由侵害的後果，卻只要一紙行政處分就可打發。並且濫用收容的結果，是遇到難以處理安置、卻又無法遣返的外國人，就濫用收容來處理。 檢調機關的緩慢辦案，因為移民署「收容」處分樂於配合，有恃無恐，有刑案在身的外國人，甚且往往一收容就達一年甚至兩年，形同在監。有些判刑之後的刑期，折抵後還有剩，卻無從索討國賠。 相較於刑法萬般慎重地看待羈押，收容卻似乎很容易在三不管的地帶、就地合法了。若是人身自由受限制者是本國人，恐怕	移民法第 38 條	行政措施: 移民署應堅持「收容」僅為驅逐出境前之過渡措施，拒絕檢察官不當「責付」 法令修改: 1. 明定收容前應經法院審問並予裁定，或 2. 明定收容前應經行政程序之聽證程序裁決，事後並可迅速於 24 小時內請求法院審查； 3. 收容應定最長期限，每次延長應再經司法審查

			相關機關會以小時為單位，斤斤計較，但僅因對象是外國人，而且大多是社經弱勢的東南亞移工移民，就隨隨便便，不予細究。 對於人身自由這種基本自由，不論是在國內憲法層次、或國際法層次，普遍皆有共識，不容許有本國人與外國人的差別待遇。外國人收容不應只是被當成行政問題處理，更關乎我國對待移民的文明程度與保障基本自由的徹底程度。		
組織 台灣勞工陣線					
項目	權利屬性	兩公約第幾條	權利受侵害具體情形	相關法令	法令行政措施修改建議
3	基本生存權	〈經濟社會文化權利國際公約〉第 7 條：「本公約締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條件，尤須確保： (2)維持本人及家屬符合本公約規定之合理生活水平；	9 月 13 日，基本工資爭議委員會作成基本工資微調 3.47%，從原本的 17,280 調整至 17,880 元，時薪也從原本的 95 元調整至 98 元。 1984 年勞動基準法施行，確立了「基本工資」的法源基礎。依據勞動基準法第 21 條規定：「工資由勞雇雙方議定之。但不得低於基本工資」。而基本工資的審議，由中央主管機關設基本工資審議委員會擬訂後，報請行政院核定之。雖然，相較於國際常用之「最低工資」(minimum wage)，所謂「基本」的意涵略顯模糊，而勞動基準法亦未對基本工資未曾有明確的定義，但實施 26 年來，一般來說其內涵已經等同於國際勞工組織所稱之最低工資，背負著維持最低生活必須的功能，無庸置疑。因此，勞工團體認為基本工資應該考量的有： 一、平均每人每月最低消費支出：根據政府的統計，台灣省平	勞動基準法 社會救助法 最低工資法（重新制訂）	1. 確立基本工資的政策意義，應以「最低工薪」的概念取而代之。 2. 訂出明確的調整公式，作為日後調整基本工資之依據，避免淪為各方喊價，政府獨斷的結果。 3. 應訂定「最低工資法」，明定勞工家庭最低生活水準

			均每人每月消費支出的六成即 9,829 元，如果低於此數字就是貧窮線以下。基本工資既然要維持勞動者的尊嚴，一定要高於此項標準。 二、扶養人口數：從主計處針對家庭狀況的調查，可以看到 97 年台灣每戶人口數約 3.35 人，每戶就業人數是 1.49 人，因此每位勞工的薪資需要扶養 2.25 人。 以此原則計算之基本工資水準即為 22,115 元。		
4	歧視、外國差別待遇、人身自由	〈公民與政治權利國際公約〉第 8 條、第 9 條 〈經濟社會文化權利國際公約〉第 2 條第 2 項；	外籍勞工同工不同酬問題嚴重。自引進外勞以來，政府宣稱的「補充性原則」一直受到勞工團體的質疑。所謂的補充性原則，即因部份本國勞工不願意從事的工作，例如辛苦、骯髒、危險的 3K 及特定製程的工作，縱使給 5 萬、6 萬，也找不到本國勞工想做，缺工問題嚴重，因此，需要引進外勞來加以補充。然而，雇主團體一再的反對調漲基本工資，認為調整基本工資將造成雇主外勞的成本增加，這樣的理由，缺工的說法無疑不攻自破，說穿了只是要掩飾雇主追求降低人事成本及不願意改善惡劣勞動條件的事實。外勞對於雇主而言，根本不在於「缺工補充」，而是「俗擱大碗」的廉價勞動力。 收容對人身自由之箝制，形同羈押。許多所謂的非非法外勞、逃逸外勞，在被抓後就被直接收容，而政府單位的作業和調查非常緩慢，以致許多外勞的權益受損。其中，曾經發生過已被收容九個月，結果法院只判兩個月有期徒刑的荒謬情形。	勞動基準法 就業服務法 移民法	1. 落實勞動基準法同工同酬之規定； 2. 落實就業服務法第五條之歧視禁止規定； 全面檢討外籍勞工政策之正當性；確實落實「補充性原則」之精神，落實同工同酬。

5	社會保障	〈經濟社會文化權利國際公約〉第 9 條：「本公約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險」。	所有勞工都應受到勞工保險的保障，但現行勞保條例僅規定五人以上之事業單位強制納保，使得許多勞工淪為勞保孤兒，在遭遇職場各項風險事故時權益嚴重受損。在勞陣處理的個案當中，就有勞工因受僱於四人以下事業單位且未投保勞保，不幸發生嚴重職災，甚至於死亡卻得不到任何的保障，造成勞工及其家屬生活陷入困頓。此外，更因為這個法律漏洞，提供許多僱用五人以上勞工的雇主逃避社會保險責任的機會，使得勞工往往在「保飯碗」的考量下，只好委曲求全的跑到職業工會投保，或選擇不投保。因此，勞委會應立即提出勞保條例第六條修正案，讓所有勞工都享受到社會保險的保障。 就業保險被保險人排除無一定雇主勞工，導致許多勞工遭逢失業事故卻無法獲得失業保險之給付。尤其，近一年多來，就業環境非常險峻，失業率高漲，未適用就業保險法的勞工縱使為非自願失業，也無法獲得社會保險給付，因此，勞委會應儘速修訂就業保險法，以保障勞工遭遇失業事故時，受到社會保險最起碼的保障。	勞工保險條例第六條	立即完成勞工保險條例第六條之修法程序，將所有受僱者納入「強制投保」的規定。 1. 立即完成勞工保險條例第六條之修法程序，將所有受僱者納入「強制投保」的規定。 2. 條改就業保險法，將所有受僱者納入就業保險法的適用範圍。 3. 落實就業保險法強制納保的精神。
6	罷工權	〈經濟社會文化權利國際公約〉第 8 條第 4 項「有罷工權」之規定	勞資爭議處理法第 54 條，增訂了「明定禁止及限制罷工權規範」，禁止教師及國防部及其所屬機關（構）、學校行使罷工權；限制自來水事業、電力及燃氣供應業、醫院、經營銀行間資金移轉帳務清算之金融資訊服務業與證券期貨交易、結算、保管事業及其他辦理支付系統業務事業之勞工罷工。	勞資爭議處理法第 54 條	修改勞資爭議處理法
7	勞動保障	〈公民與政治權利	家事服務業工作者、醫師等約 27 萬勞工仍未適用勞動基準法。	勞動基準法	持續評估檢討勞基法適用範圍，以無

		國際公約〉第 26 條	勞動基準法於 1984 年立法，1996 年修法將所有勞動者納入適用範圍，但迄今仍有為數不少的勞動者被排除在勞基法的保障範圍，包括最弱勢的外籍幫傭及看護。		窒礙難行者，公告納入。
8	自由結社	〈公民與政治權利國際公約〉第 22 條（結社之自由）及經濟社會文化權利國際公約第 8 條	甫修過的工會法規定，現役軍人與國防部所屬及依法監督之軍火工業員工，不得組織工會；軍火工業之範圍，由中央主管機關會同國防部定之。	工會法第 4 條	修改工會法
9	職場安全衛生	〈經濟社會文化權利國際公約〉第 7 條	勞工安全衛生法自 1974 立法以來，才取正面表列的方式逐漸擴大適用範圍，迄今尚有 400 萬勞工不在勞工安全衛生法之適用範圍。	勞工安全衛生法第 4 條	修改勞工安全衛生法第 4 條之適用範圍，擴大至所有行業及勞動者。
組織 台灣國際醫學聯盟					
項目	權利屬性	兩公約第幾條	權利受侵害具體情形	相關法令	法令行政措施修改建議
10	健康權	〈經濟、社會和文化權利國際公約〉第 12 條：享受最高的體質和心理健康之權利。 一、本公約締約各國承認人人有權享有能達到的最高的體質和心理健康	國內有六十萬人因積欠健保費而遭「鎖卡」，無法持健保卡看病，但其中卅七萬人是貧困無依的弱勢族群，中央健保局 11/07 公布《弱勢民眾安心就醫方案》，十八歲以下青少年及兒童、近貧戶及特殊境遇受扶助家庭，即日起解除鎖卡禁令。此方案主要針對三大族群，第一類，十八歲以下兒童、少年；第二類為近貧戶，即全家每人每月平均所得未逾低收入戶最低生活費一．五倍、全戶不動產未逾低收入戶標準及全年存款利息收入未逾一萬元的近貧戶；第三類為面臨喪偶、離婚、家庭暴力受	全民健康保險法第 30 條第三項保險人於投保單位或被保險人未繳清保險費及滯納金前，得暫行拒絕給付及核發保險憑證。	一、健全保費制度：台灣全民健康保險的保費，對於如何計算合理費率，二代健保雖然有所改進，但仍有許多爭議。衛生署長楊志良表示，這次差別費率的健保費調整方案，對部分高收入民眾，的確無法收到該繳的健保費，但比目前制度公平。未來應朝向以家戶總所得為

		的標準。 二、本公約締約各國為充分實現這一權利而採取的步驟應包括為達到下列目標所需的步驟： （丁）創造保證人人在患病時能得到醫療照顧的條件	害者、未婚懷孕婦女、非自願性失業等家庭，在全戶每人每月所得未超過低收入戶最低生活費二．五倍，且經縣市政府核定為特殊境遇受扶助者。		計算基礎的保費計算方式。 二、全面解除鎖卡：醫改會表示，即使放寬鎖卡，政府若未能徹底清查，必定仍有許多貧困、弱勢民眾未能獲得解卡，一旦陷入貧病交迫困境，不符合當初健保創立精神。對於欠費民眾，不應以鎖卡方式處理。 醫改會堅持應全面刪除健保鎖卡規定的五大理由： 一、不應冷血對待受病痛折磨的民眾：鎖卡期間民眾不但<u>不能用健保看病，還要被迫繳鎖卡期間保費、高額滯納金</u>。鎖卡期間被剝奪的就醫權利與健康損失，健保局卻無法彌補。 二、背離憲法保障醫療人權的基本精神：鎖卡破壞健保「讓醫療窮人不再有」的美意。 三、漠視大法官會議 88 年第 472
--	--	--	---	--	---

					號釋憲文、監察院 99 年糾正案：多年來違法行政，對於欠繳健保費的國民，不問原因、不事先提供救濟紓困，一律將本人及關係人連帶鎖卡。 四、未將有限的行政資源用在刀口上：與其耗費行政資源比對財稅資料，排富篩選民眾解卡，何不同一份工，只針對極少數故意不付費民眾「提高滯納金、移送強制執行」?! 健保局的績效指標，應不是藉鎖卡討債的效率，而應是<u>幫助多少弱勢民眾繼續享有健保的努力</u>。 五、再多的「安心就醫方案」、「修法要求先查證再鎖卡」等措施，都無法 100% 避免「財產清查 ≠ 付費能力」、「基層社工求證人力不足」、「救濟方案資格僵化，不符弱勢民眾實務困境」、「宣導永遠無法傳達給所有真正需要的弱勢」等執行
--	--	--	--	--	--

					漏洞，誤傷了無辜百姓健康權益。
11	健康權； 環境衛生	〈經濟、社會和文化權利國際公約〉第 12 條：享受最高的體質和心理健康之權利 一、本公約締約各國承認人人有權享有能達到的最高的體質和心理健康的標準。 二、本公約締約各國為充分實現這一權利而採取的步驟應包括為達到下列目標所需的步驟： （乙）改善環境衛生和工業衛生的各個方面； （丙）預防、治療和控制傳染病、風土病、職業病以及其他的疾病；	國光石化興建為一高污染與高健康風險的投資，其空污、全民健康風險與農漁產品污染將是全國性的影響。 空氣污染：國光石化設廠後帶來高污染。污染物南北擴散。嚴重影響居民健康。未來國光石化設廠會造成全台各地民眾因呼吸道、心血管疾病而住院與死亡人數的增加達 339-515 人/年，甚至全 國人民平均 23 天的壽命損失。增加了全台居民一生死亡率達 0.1-0.2%（百萬分之 1230-2050），遠超過國際認可百萬分之一。如以六輕實際對主要受影響之 16 鄉鎮作評估，甚至一生之生命損失增加達 13%。 （發稿人：學界連署反國光石化在彰化設廠工作小組） 一、 國光石化環評案共有 5 項議題召開專家會議，中華白海豚、水資源利用、溫室氣體、海岸地形等已於日前陸續完成結論，目前僅剩健康風險議題，進行預審階段的最後一個關卡，若通過有可能在 2010 年 12 月進入專案小組審查會議。 二、 學界共 1173 人聯署反對，8 月三日發起連署的學者召開記者會，中央研究院前院長李遠哲親自出席，與中研院院士陳建仁、周昌弘等人，共同表達反對國光石化設廠的態度。 現有環評制度公聽會、專家會議皆無法釐清國光石化各項重大	環境影響評估法第 1 條 為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的，特制定本法。本法未規定者，適用其他有關法令之規定。 第 2 條 本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。	一、環境影響評估程序正義：早在石化業者與前行政院長劉兆玄會面、經濟部長尹啓明表態要全速推動國光石化時，做為開發案與環境衝擊間的程序正義就蕩然無存。 2009 年 3 月，政委朱雲鵬召開國光石化投資案跨部會協調會，希望業者及行政部門全力配合。環保署會當時表示，「環評已建立專家審查機制及所謂『投降機制』」，可大幅縮短流程。所謂「投降機制」，是指投資案業主在審查會第一次，可視審查狀況逕予宣布直接進入二階環評，「免除動輒花費 6 個月耗在第一階段冗長審查時間」。專家審查機制指的是反對團體及業者可各指派一名客觀學者專家對話，釐清爭議。這兩個機制可謂首創，過去未有「投降機制」與「專家會議」的明訂條文，法律位階完全不明確。

			爭議。除二氧化碳排放、健康影響、水資源利用、地層下陷、農水產污染、以及其他的外部成本等直接考量之外，其他更基本的討論，例如其他可行的經濟發展方案、著重不同價值的發展方向爭議等，完全超過環境影響評估之位階，卻沒有合宜的討論機制，人民更缺乏表達意見的管道。		二、行政院立場凌駕環境影響評估：行政院強調國光石化環評仍要按照規定通過，只是壓縮時程以有效導引民間投資、活絡台灣整體經濟，但行政院如此聲言，有誤解環評精神、違反環評實質正義的疑慮。行政院要求相關部會應讓這兩案儘快推動，有違行政中立原則。 三、以環保署為主管機關，其實無法抵擋來自行政院、經濟部、以及工商界的強大壓力，並容易造成「發展與環保相互衝突，僅能二選一」的荒謬對立情境。
12	社會保障	〈經濟、社會和文化權利國際公約〉第九條（社會保障） 本公約締約各國承認人人有權享受社會保障，包括社會保險。 第十條（對家庭之保護及援助） 本公約締約各國承認： 一、對作為社會的自	二、針對國民黨 12 日確定黨版產業創新條例將營利事業所得稅全面降至 17%，並保留創新研發獎勵與聘僱員工補助，公平稅改聯盟、台灣農村陣線發表聯合聲明痛批民進黨提出營所稅率調降至 17.5%，國民黨加碼降至 17%，兩黨彼此較勁，攏絡企業對其政黨支持。 三、馬政府執政後包括降遺贈稅、降營利事業所得稅在內的一連串降稅措施，導致稅收降低。2010 年貧富差距加大，綜合所得申報戶 20 等分最高與最低所得組差距 66 倍為歷史新高；「每戶可支配所得」5 分位，最高所得組與最低所得組之差距亦高達 8.22 倍（不含政府移轉收支）	1. 產業創新條例 2. 稅制(遺產稅、營利事業所得稅、證券交易所得稅)	追求公平稅制： 人民減稅，富人加稅。將嚴重扭曲稅制的「資本利得不課稅」現象矯正回來，其中包括： 1. 修改產創條例。 2. 土地增值稅以「市價」取代「公告地價」課徵。 3. 復徵證所稅

		然和基本的單元的家庭，特別是對於它的建立和當它負責照顧和教育未獨立的兒童時，應給以盡可能廣泛的保護和協助。 第十一條（相當生活水準） 一、 本公約締約各國承認人人有權為他自己和家庭獲得相當的生活水準，包括足夠的食物、衣著和住房，並能不斷改進生活條件。	為歷史次高；落在貧窮線以下的家庭升至 10.8 萬戶，人數 26.3 萬人。因馬政府不當的減稅措施，包括修正社會救助法放寬救助標準、十二年國教、托育補助、育兒津貼、營養午餐免費等措施，政府都以財政困難為藉口，而不能實施或者只能等待財政改善逐步實施。 我國因為資本利得分離課稅（不課證券交易所得稅）、兩稅合一制度乃至促進產業升級條例，這些年來所減的都是富人稅，稅制向財團鉅富嚴重傾斜，稅基流失相當嚴重。減稅措施獨厚富人，但攸關弱勢小民生活改善的政策卻因而受害。政府施政明顯地向富人、財團傾斜，加劇貧富差距。		4. 提高遺產稅 目標是使資本利得而來的稅收佔總稅收約 50%。 一、 確保社會保障 有足夠稅收，才能提供足夠的保障，特別是弱勢家庭的照護，甚至教育機會的平等，都不可能建立在短絀的社福支出。 二、 保障財政安全，避免債留子孫
組織	廢除死刑推動聯盟				
項目	權利屬性	兩公約第幾條	權利受侵害具體情形	相關法令	法令行政措施修改建議
13	生命權、公平審判	〈公民與政治權利國際公約〉第 6 條第	我國刑事訴訟法第 289 條，並未強制法院必須就量刑進行辯論，僅規定在事實及法律的辯論完結後，審判長應予當事人就科刑	刑事訴訟法 289 條、389 條	應強制法院針對量刑進行不同程序及辯論，同時也要強制第三審針對科處

		1 項：人人有固有的生命權。這個權利應受法律保護。不得任意剝奪任何人的生命。及第 14 條：公平審判。	範圍表示意見之機會，而同法第 389 條又允許第三審法院判決得不經言詞辯論；使第三審法院無須針對科處極刑之案件、進行必要的辯論及調查程序、僅以書面審理死刑判決即告確定，侵害這些死刑犯受憲法第 8 條生命權及正當法律程序保障、以及公民與政治權利國際公約第 6 條禁止恣意剝奪生命權及第 14 條被告應全程享有辯護人協助的規定。		極刑之案件、進行必要的辯論及調查程序。
14	生命權	〈公民與政治權利國際公約〉第 6 條第 1 項：人人有固有的生命權。這個權利應受法律保護。不得恣意剝奪任何人的生命。 第 2 項：在未廢除死刑的國家，判處死刑只能是作為對最嚴重的罪行的懲罰，判處應按照犯罪時有效並且不違反本公約規定和防止及懲治滅絕種族罪公約的法律。這種刑罰，非經合格法庭最後判決，不得執行。	人權事務委員會特別強調本條第 1 項的恣意，必須與第 2 項規定所指「情節重大之罪」的解釋相互連結。在尚未廢除死刑的國家，死刑的科處必須是針對非常嚴重的罪刑(most serious crimes)，是一種非常例外的司法決定。貪污、強盜、搶劫、拒服兵役或媒介有毒或危險物質等，都不構成非常嚴重的罪刑，對這些罪刑科處死刑，即是牴觸公約。	目前在刑法、陸海空軍刑法、妨害國幣懲治條例、懲治走私條例、毒品危害防制條例、殘害人群治罪條例、兒童及少年性交易防制條例、槍砲彈藥刀械管制條例、妨害兵役治罪條例、水利法、民用航空法等 11 項法典中，總共有 52 條條文可以判死刑。	但其中有 30 條不牽涉侵害生命法益，應可立即修法取消死刑。

15	請求赦免權	〈公民與政治權利國際公約〉第6條第4項：任何被判處死刑的人應有權要求赦免或減刑。對一切判處死刑的案件均得給予大赦、特赦或減刑。	公民與政治權利國際公約第6條第4項規定：「任何受死刑宣告者，均有權要求赦免獲減刑。對一切判處死刑之案件均得給予大赦、特赦獲減刑。」但我國於1991年制定之赦免法，卻並未賦予受死刑宣告者請求赦免或減刑的權利。雖然赦免法制定當時我國尚未批准公約，但兩公約正式生效後，受死刑宣告者自有請求赦免之權利，立法機關未依據公約規定修法，自為公約之違反，而屬違憲。	赦免法	死刑案件確定後，要求赦免是一個必要的程序，不能當成國家元首的特權，要完備赦免法、確定程序（例如特設委員會來審查）就算不是全面性的給予所有個案特赦，也要列出特赦的要件和程度（例如具有精神障礙者可以進入特赦的審查程序中等）。 至於受處死刑者行使減刑及赦免請求權事件應如何進行審查，我國現行的法定赦免程序規定過於簡略，亦未對於受處死刑者保障其請求減刑或赦免權利。赦免法既未例示總統得發動赦免或減刑權的事由，亦未設立提供總統裁量是否發動赦免或減刑權之建議的諮詢機制，尤其是面對死刑議題，總統為了避免成為社會大眾批評的對象，而不願主動行使赦免權；至於行政院以降之機關，亦凜於無法可據，而難以主動提供諮詢及建議，殊非憲法規定赦免制度的本意，亦顯不符合〈公民與政治權利國際公約〉賦予受處死刑者請求減刑或赦免權
----	-------	--	---	-----	---

					利之要求。 在赦免及減刑法制尚未臻健全前，總統有必要本於元首之赦免權，責成權責機關研究如何修改現行法令以求落實公約所賦予之人權，亦應於完成修法落實公約相關人權保障規定之前，不輕易做成任何拒絕減刑或赦免之決定。總統依職權主動建立赦免程序之諮詢機制。例如美國各州及聯邦政府一般均有常設的赦免委員會（在聯邦為赦免檢察官，U.S.Pardon Attorney，設於聯邦司法部內，可指揮聯邦調查局或監所長官協助調查）負責調查過濾赦免聲請，並向總統或州長提出報告。法國在尚有死刑之年代，總統在決定是否赦免前，均聽取辯護人及相關人士之意見。
16	生命權	〈公民與政治權利國際公約〉第6條第6項：本公約的任何締約國不得援引本條的任何部分來推遲或阻止死刑的廢除。	雖然我國並未加入公民與政治權利國際盟約廢除死刑的第二議定書，公約第6條亦未明文規定廢除死刑，但該條第6項規定：「本公約的任何締約國不得援引本條的任何部分來推遲或阻止死刑的廢除。」因此，凡主張依據公約尚無廢除死刑之義務或無須儘速廢除死刑制度者，於其主張或宣稱之同時，即已造成廢除死刑制度之推遲或阻止，而與該項規定有所牴觸。同時，	停止死刑執行，訂立時間表儘快廢除死刑	

		除。	聯合國人權委員會曾對公約第 6 條作成解釋，強烈建議廢除死刑；聯合國大會決議亦曾宣示以廢除死刑為終極目標，並停止死刑之執行；截至 2008 年為止，全球已有 138 個國家廢除死刑。從公約相關規定、解釋及各國對人性尊嚴維護與生命權保障之精神，我國之死刑制度顯已違憲。		
17	禁止殘酷不人道刑罰	〈公民與政治權利國際公約〉第 7 條：任何人不得施以酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰。非經本人自願同意，尤不得對任何人作醫學或科學試驗。	死刑本身就是一種殘酷、不人道的刑罰。而死刑犯在定讞後等待死刑執行的過程中，會產生所謂的「待死現象」(death row phenomenon)，意指長時間單獨拘禁及對於執行時間不確定感所造成的精神壓力，會導致自殺傾向及精神崩潰，這也是殘忍不人道的刑罰。	監獄行刑法及相關監獄法規	改善死刑犯的監獄環境。目前死刑犯每天只有 30 分鐘可以離開牢房在特定場所運動，若監所戒護人力不足，也會被剝奪這運動的時間。死刑犯無法下工廠工作，只能呆坐在房間閱讀或其他有限的事情。應學習韓國，若死刑犯願意，應讓他們有工作的機會。
18	接受公平裁判之權利	〈公民與政治權利國際公約〉第 14 條：被告應全程享有辯護人協助。	刑事訴訟法第 388 條規定，使的死刑犯在第三審審理時未受到強制辯護的保障。這些涉犯最輕本刑三年以上的被告，在第一審及第二審均受強制辯護的保障，到了他們案件定讞前最關鍵的第三審，反而被排除他們受強制辯護的權利。這原本就是過時荒謬的規定，相較於民事訴訟法在 2000 年已經修法規定第三審上訴強制律師代理，更顯出其亟待修法的必要性。更何況這裡涉及的是被宣判死刑的被告，國家在確定剝奪其生命之前，竟然可以完全不賦予其受律師辯護協助的基本權利！	刑事訴訟法第 388 條	刪除刑事訴訟法第 388 條

19	生命權	〈公民與政治權利國際公約〉第 16 條： 人人在任何地方有權被承認在法律前的人格。	世界人權宣言「揭示人人均享有生存權之保障，且在任何地方均應被承認在法律前享有平等之人格，故國家自不得以任何方式限制或剝奪人民之人格，更不得受死刑之殘酷待遇或刑罰」，因此國家有廢除死刑的義務。此外，為我國已正式批准公民與政治權利國際公約，對公約即有遵循義務；而公約第 16 條明文保障人格權，生命為人格存續之基礎，無生命即無人格可言，故國家宣告死刑及執行死刑本身即係否定一個人民的法律人格，故已牴觸該公約」。	廢除死刑條文	
組織 台灣環境行動網					
項目	權利屬性	兩公約第幾條	權利受侵害具體情形	相關法令	法令行政措施修改建議
20	公民直接參與政事	〈公民與政治權利國際公約〉第 25 條： 保障公民直接參與政事之權利	〈公民與政治權利國際公約〉第 25 條言明：「凡屬公民，無分第二條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：(一)直接或經由自由選舉之代表參與政事」，保障人民有參與政府決策的權利，政府許可任何對環境有重大影響的開發行為，應給予人民有充分參與表達意見的機會。 依照現行的「行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點」不僅限制人數(正反方共 20 人)、時間(每人 3 分鐘，每開發案件表達意見之總時間，以三十分鐘為原則)、場地(旁聽人員應於環保署擇定之會場、旁聽室或其他地點旁聽)，每次皆動用大批保安警力，在環保署政風室人員主導下，強制隔絕公民參與討論之權利，限制旁聽民眾進入會場之自由。公民參與政事之權利與自由每況愈下，中科三期七星農場環評被最高行政法院撤銷	行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點(中華民國 98 年 2 月 17 日修訂)	行政措施： 建議環保署召開公聽會，應廣納各界意見，依循兩公約保障公民參與政事及資訊公開之精神，重新制定旁聽要點。 環保署應盡速成立人權工作小組，並邀請公民團體代表共同監督實施成效。

			後，環保署加開的七次續審會議中，先是將旁聽民眾從四樓會議室內隔離到同一樓層另設的旁聽室，爾後更將民眾隔離至一樓旁聽室，即使已登記獲得發言權的民眾，也須配合環保署要求，在警衛監督跟隨之下進入會場。 環保署自訂旁聽細則，更嚴格限制發言民眾進入會場的自由，已嚴重違反公約保障公民參與政事之權利。		
21	健康權、適足居住及生活權	〈經濟社會文化權利公約〉第 11 條保障人民享有適足居住及生活的權利	此一權利亦經許多權威司法機構解釋並認定為包括人民對於潔淨的空氣、水及環境資源的權利；凡對人民享有潔淨空氣、水及環境權利有重大影響的政府決策，亦均須保障人民充分參與的權利。 中科三及四期兩件重大開發案的環評程序，即使環評委員及當地居民一再對開發單位的資料提出質疑，環保署仍刻意規避第二階段環評，以附加十幾項條件的方式在第一階段就通過開發案。 其違法環境結論經最高行政法院撤銷、令開發單位停止執行(開發行為)後，相關機關又未能尊重司法判決，不但拒絕重新審查，反以補件續審的方式在半年內重新，更以「停工不停產」的行政命令，抗拒司法判決。 相關行政機關一再嚴重侵害人民對於影響環境之重大決策的參與權以及人民享有潔淨的空氣、水及環境資源的權利，已構成對兩公約保障人權的嚴重違反。	環境影響評估法	行政措施: 環保署應遵守法院裁定，尊重法律意見，立即採取適正措施、停止違法行為的繼續進行。

組織	中華民國全國教師會				
項目	權利屬性	兩公約第幾條	權利受侵害具體情形	相關法令	法令行政措施修改建議
22	學生受教權	〈公民與政治權利國際公約〉第 2 條第 1 項及〈經濟社會文化權利國際公約〉第 2 條第 2 項	國民義務教育之精神，係保障全國學生，於接受國民義務教育階段之教育時，能建構並涵養相同水平之基本能力。是以，該國民義務教育學習階段別之基本教育內涵、每生所應享有之教育經費額度、學習品質等，皆不應受到所處之地方政府財政資源豐厚與否之不同，致生教育機會與學習保障之差異；更不應容許因社會階級或其他外在因素之區別，讓國民義務教育發生地域性之差別化待遇。 臺北縣政府於 99 學年度，全面推動國小英語活化課程，其經費來源係因臺北縣規模為都會之城，且因升格為直轄市，故其所擁有之教育經費額度，較其他縣市更為充裕。臺北縣政府全面推動之英語活化課程，非但已違反教育部所訂定之九年一貫課程綱要規範，更造成「僅居住於臺北縣國民小學之學生，方得額外享有之英語教育課程與教育經費」之現象，相較於他縣市財政困難之地方政府而言，他縣市同為國民義務教育國小學習階段別之學生國民，卻未能同樣享有一致之教育經費與教育機會之保障！ 更有甚者，臺北縣政府並未提出前兩年試辦期間之評估報告，教學現場所面對之各項困境，及縣政府相對應所應提出之解決	臺北縣英語活化課程實施方案	1. 教育部於 99 年 5 月 13，以台國二字第 0990081616A 號函，已說明英語活化課程已違反教育基本法第 9 條第 1 項之規定。因此，教育部應撤銷臺北縣政府所提出全面實施英語活化課程之計畫； 2. 臺北縣政府應尊重學生及家長參與此課程計畫之意願，不願意參加該課程之學生與學生家長之意願必須尊重。臺北縣政府欲推動該政策，即應於學期開始前，即主動告之家長並取得家長同意書後，方得為之； 3. 英語活化課程不應「全面」實施。其應採取補救教學、課後活動及社團活動之形式進行為宜； 4. 應確保縣內國小英語教師之師資質與量皆已達完善，並研擬配套措施以保障學生受教權益。

			策略方案內容，且在師資、課程與各項教育實施配套尚未完善之情勢下，提早全面大幅推動，進一步造成他縣市英語教師紛向臺北都會區集中之教學區域差異化現象。直至 99 學年度開學授課之日時，臺北縣仍有許多國小學校，因其所在地係屬弱勢偏遠，致造成學校未能於開學前招聘足額之合格專業之英語教學教師，因應縣政府倉促推動之英語活化政策，此再度造成「臺北縣境內，國小學生接受國民義務教育機會之差別化待遇」。 臺北縣政府之行政作為，實已違反〈公民與政治權利國際公約〉第 2 條第 1 項、〈經濟社會文化權利國際公約〉第 2 條第 2 項明訂締約國境內之個人，應受到尊重並享有本公約所確認之所有權利，且不受任何差別對待之精神。		
23	學生受教權、 家長教育選擇權	〈經濟社會文化權利國際公約〉第 13 條第 1 項	臺北縣政府於 99 學年度全面推動國小英語活化實驗方案，未能廣納箴言、聆聽並尊重學生、學生家長之心聲與基層教師之教學實務建言，貿然躁進推動每週外加三節課，要求「不願意參加活化課程」之家長，簡述學生該時段之自學措施，「主動向學校提出申請，並經學校及教育局審核通過」後，方可不參加英語活化課程。 臺北縣政府預設全體學生都願意參加英語活化課程，因此供參加意願之家長，必須「主動提出申請」。許多學校受因於學校規模必須採「分散排課」，此與學生原應接受之國民義務教育課程穿插重疊，致使無意願參加此課程之家長，除必須主動填寫「不參加申請表」，也因接送學生自學事宜之安排不便，而無法依據相關人權公約與法律保障之規範，自主選擇不參加。	臺北縣英語活化課程實施方案	1. 臺北縣政府應尊重學生家長之教育選擇權，其推動實驗教育應「主動並善意」取得家長參與意願表，不應漠視家長教育選擇權利； 2. 若家長無意願讓子女參與英語活化課程，亦不便於親自安排學生學習，臺北縣政府應寬於擬定相關經費與完善配套措施，協助學校為學生該時段之學習為合宜之安排。

			在無法獲得善意回應之家長們，於成立「活化課程家長自救會」，先於 99 年 8 月 30 日呼籲家長「拒填申請表」活動，並於 99 年 11 月 22 日對臺北縣政府推動英語活化課程，向臺北高等行政法院提起行政訴訟。 臺北縣政府活化課程之教育政策推動，除展現其躁進推動之手段，更顯現其未尊重學生之受教權益，與家長之教育選擇權，實已違反〈經濟社會文化權利國際公約〉第 13 條之精神。		
24	勞動基本權	〈公民與政治權利國際公約〉第 5 條第 1 項、 〈經濟社會文化權利國際公約〉第 5 條第 1 項及〈經濟社會文化權利國際公約〉第 8 條第 1 項第 1 款	各級教師會係依據〈教師法〉第 26 條之法律規範所成立之法定組織。教師於受聘後，除應提昇教學專業，依據有關法令及學校章則，亦具有對教育提供興革意見之權利，以及依法令參與學術、行政與社會教育活動，此有同法第 16 條第 1 項第 4 款、第 17 條第 1 項第 7 款之參照。 臺北縣政府於 99 年 7 月 31 日，以北教國字第 0990721411 號函之公文，片面取消臺北縣教師依法於臺北縣教師會及全國教師會組織協助推動教育相關業務服務職工作之公假，非但違反馬政府於去年甫簽署並經立法院通過之兩公約所保障之「勞動基本權」，亦違反我國工會法等相關法令對於團結組織幹部得請公假辦理會務之法定基本權利。	臺北縣政府 99 年 7 月 31 日北教國字第 0990721411 號函	1. 臺北縣政府應另以公文書，撤銷前所函發之 99 年 7 月 31 日北教國字第 0990721411 號函，回復教師組織推動團結組織會務工作之公假； 2. 臺北縣政府應編列足額經費，為轄內所屬之全體國民，辦理「兩公約人權研習工作坊」，俾確保本縣縣民對於兩公約之人權保障內涵，有具體之理解與基本認知。
25	表現自由、集會之權利	〈公民與政治權利國際公約〉第 19 條、第 21 條	☆臺南縣政府部份☆ 臺南縣教師會於 97 年 9 月 27 日主辦「反無能，救教育」之遊行活動，其遊行之主要訴求為： 1.訂定小校永續發展自治條例；	臺南縣政府：要求重新考核有參加集會遊行教師之考績。	1. 臺南縣政府應撤銷所函發之公文，並應尊重教育法制中，教師成績考核委員會之職權，不宜以行政高權，干預委員會運作之獨立性；

		2.落實成績考核制度； 3.提高教育經費執行率； 4.教育法制應依法行政； 5.尊重教師專業自主。 此次遊行活動申請歷程，屢遭受限制。 臺南縣教師會原擬於 97 年 3 月 8 日申請至縣府附近進行集會遊行，然提出申請後，臺南縣政府卻以「民治路主要交通要道，集會遊行恐影響交通」為由，拒絕該項集會遊行之申請。此違反兩公約及我國憲法人民有集會結社之自由權利。 927 遊行活動結束後，臺南縣督學強力遊說各校校長交出 927 當天參與遊行活動教師之名單，並於 97 年 10 月 6 日府教學字第 0970229152 號函，行文至所轄各學校，要求重新考核這些部份教師早已通過之 96 年度之年終考績。考績重被要求考核之人員，多為參加 927 大遊行、或各校教師會理事長及幹部等人，足見臺南縣府以事後懲處之手段，限縮壓制教師自由表達意見與集會遊行之權利。 ☆臺北縣政府部份☆ 臺北縣政府於經費、師資、課程等配套措施皆未完備前，仍執意全面推動英語活化課程，因學生、學生家長與教師對此政策之疑慮，臺北縣教師會擬定於 99 年 5 月 16 日於中正紀念堂舉行和平集會遊行，「516 牽手護童年」活動，超過 6000 名以上之教師、家長及學生，以和平方式，表達對此政策之觀點，實為寶貴的公民教育課程之實踐。	臺北縣政府：片面全面取消擔任臺北縣與全國教師會會務工作教師之公假。	2. 臺北縣政府應撤銷所函發「取消公假」之函文，應肯認教師集會結社之自由權利，並應重發函文，對其前函文中錯誤之內容，提出更正與修正，正確傳達兩公約所保障之人權價值。
--	--	---	--	---

			臺北縣政府雖未如臺南縣政府於遊行活動結束後，即行公文至各校，要求參與遊行活動之人員，應受考績或懲處之責罰，但卻採取了另一措施。 臺北縣政府於 99 年 7 月 31 日，以北教國字第 0990721411 號函之公文，片面全面取消臺北縣教師依法於臺北縣教師會及全國教師會組織協助推動教育相關業務服務職工作之公假。		
26	結社自由	〈公民與政治權利國際公約〉第 22 條：自由結社	工會是團結組織，乃基於憲法第 15 條保障人民生存權、工作權衍生而來的制度性保障，此在聯合國〈公民與政治權利國際公約〉及〈經濟社會文化權利國際公約〉（兩公約）明定：人人有組織及加入工會的權利。 《工會法》於 99 年 6 月 1 日於立法院三讀修正通過，解除教師組織工會的禁令。「教師組工會」，這無疑是保障教師勞動人權的重要破冰。 形式上，《兩公約施行法》的立法與施行，似乎意味著政府保障台灣人權的決心，然而，工會三法之修法卻有諸多條文限制了受僱者勞動基本權之行使，諸如： 一、剝奪小型企業受僱者之團結權：此次《工會法》修法仍視工會如一般人民團體，草案第 11 條明訂，「組織工會應有勞工三十人以上之連署發起」，限制了小型企業與小校教師組織工會的基本權利。 二、禁止教師組織企業工會：此次《工會法》修法宣稱要解除工會組織之不必要管制，讓工會組織多元化發展，惟在毫無正當理由下，卻又禁止教師組織企業工會，明顯是惡意的歧視與	1. 《工會法》第 1 條第 1 項 2. 《勞資爭議處理法》第 54 條中明訂，教師與國防部所屬機關、學校之勞工禁止罷工，同時大幅限縮各公共服務業勞工之罷工權利，其程度已明顯逾越《兩公約》所稱合理與必要之限制。	一、主管機關應將《兩公約》內容，納入各級學校課程。 二、教育部應定期公布年度校園之各項人權報告。 三、檢討修正與教育相關且抵觸《兩公約》之法規與行政措施。 四、工會聯合組織理事長受會務假保障。 五、教師工會適用雇主代扣會費條款。

			壓制。 三、嚴格限制罷工權：不僅於《勞資爭議處理法》第 54 條中明訂，教師與國防部所屬機關、學校之勞工禁止罷工，同時大幅限縮各公共服務業勞工之罷工權利，其程度已明顯逾越《兩公約》所稱合理與必要之限制。		
27	對兒童及少年之保護與援助	〈經濟社會文化權利國際公約〉第 10 條第 3 項	兒童及少年應受保護與協助 教育部草擬「高級中等學校建教合作實施及建教生權益保障法」草案，擬將 3.5 萬建教生，排除於勞動基準法之適用，此致使建教生學子之受教權益，及其實習時受到之勞動保障不足。 相關案例如： 1.桃園尼尼義大利庭園餐廳案：建教生超時工作、薪資待遇未符勞動基本條件，且未簽訂訓練契約及勞保保障。 2.臺北縣志仁高中未申請辦理建教合作，卻將學生違法送到土城絮髮廊廠商處實習，違法情形嚴重。 3.教育部中辦第三科對於學生家長致電詢問建教生權益保護相關事宜，未能積極處理，進而表示建教生屬性特殊，相關權益乃屬教育單位之權責，未能有效督導學校依法行政，致建教生基本人權遭受侵害。		一、教育部應將辦理建教合作事業機構清單轉知勞委會，並由勞委會針對辦理建教合作事業機構進行全面之勞動檢查，以杜絕建教合作事業機構之不當剝削。 二、教育部與勞委會應合作設置建教生申訴機制及調查委員會，成為建教生的權益保障後盾，並應訂定以「建教生受教及勞動權益」為基本精神的保障法。 三、教育部應確實監督學校及企業簽定技術生訓練契約書，同時函報勞委會。並要求校方或業者不得扣留學生及家長應保留的契約書，且違反相關規定的學校及事業機構，例如未指派教師訪視、未指派專人進行教學指導者，應予以處分；同時立即清查各校是

					否有將非建教合作班學生，送至建教合作機構實習之情事。 四、有勞資爭議及違反高級職業學校建教合作實施辦法相關規定之建教合作事業機構及學校，教育部應令其停辦或不予受理其下次申請案。 五、辦理建教合作學校應落實勞動人權及勞動教育課程，使學生瞭解自身權益。 六、在無法確保建教生受教及勞動權益前，教育部不得透過修法任意放寬勞基法中技術生人數不得超過勞工人數四分之一的上限，成為勞委會的太上機構，並以教育之名干預勞動市場的勞力供需平衡。
28	受教育之權利	〈經濟社會文化權利國際公約〉第 13 條第 2 項	目前我國仍以不同名義收取學生學習之各項費用，包括：蒸飯費、腳踏車保管費、班級費...等，與本公約及我國憲法對於基本教育之定義未符。 我國國民中小學學生之就學費用，有：「學費」、「雜費」及「代收代辦費」，其中之代收代辦費用，許多係與教學有直接或間接之相關性，依據〈經濟社會文化權利國際公約〉第 13 條第 2 項之精神，本應逐步做到完全免費。現今之收費名目與收費標準		1. 政府應即針對國民中小學學生就學繳交費用之各項內容與其收費標準，進行檢視工作，並於期限內，訂定出檢討報告，或合理之收費標準； 2. 政府應編列足額之教育經費，讓兩公約對於教育權保障之各項措施，皆能如期如實的達致完全免費之理

			合理性，皆生諸多疑義，政府應於限期進行檢討，無法立即達成完全免費者，宜訂定合理之收費標準，讓學生及學生家長獲得公開透明之繳費資訊；應立即達成完全免費者，則應即取消目前不合理之收費現況，以符合兩公約之人權保障。		想。
組織 小米穗原住民文化基金會					
項目	權利屬性	兩公約第幾條	權利受侵害具體情形	相關法令	法令行政措施修改建議
29	禁止強迫遷移/ 文化權/自由遷徙權	〈經濟社會與文化權利國際公約〉第 11 條第 1 款:適足住房權/一般性意見第 7 號 同公約第 14 條文化權 〈公民與政治權利國際公約〉第 12 條第 1 款自由遷徙權	依照國內實務界檢視，《莫拉克颱風災後重建特別條例》第 20 條「劃定特定區域」之規定，有非常大的可能性會變成導致原鄉族人持續流離失所的原因。因為有受災害的族人在原來的住處被政府劃定為特定區域之後，被政府限制返回其原居地居住，但是又申請不到所謂的「永久屋」，而陷入一種兩頭空的狀況而繼續流離失所。	莫拉克災後重建特別條例	一、依照《經濟社會文化權利國際公約》，凡是違背居民自由意願之永久性或暫時性搬遷，且無適當之法律或其他保障而強行搬遷的行為皆應該受到禁止。公約中的反歧視條款並要求國家對於較容易因為強迫搬遷而受到傷害的弱勢族群（例如婦女、孩童、青年、年長者、原住民族或少數族群與身心障礙者等），採取適當的措施，確保所有法令規定與執行皆不具有歧視性。檢視國際間的實務案例，許多流離失所的案例皆是因為強迫搬遷所造成的。因此國際人權法視強迫搬遷為違法侵權的行為（非人為

					因素的迫遷不可控制，人爲因素的迫遷一定要禁止）。本重建條例對於危險地區的認定既不透明，又以各種手段（例如對興建中繼屋的消極）實質強制原住民族遷村，形同以天災爲名瓦解原住民族文化，實不可取。 二、 如果以「安全」或「國土復育」爲理由，強迫搬遷原住民族非自願離開其傳統領域土地或徵收其傳統領域土地，然後允許開放公部門（政府）或民間團體（含企業實體）進駐該傳統領域土地進行開發計畫（例如 BOT 觀光遊樂區等），即不符合上述得以限制人民「不受干擾地享有所擁有之財物的權利」的合理條件，構成侵權行爲。 三、 自願返回的權利不只是返回其原籍國或地區而已，而是返回其原來的原始住所、土地與財產（相關法源包括：聯合國難民署 UNHCR 出版之自願返回手冊、
--	--	--	--	--	--

					聯合國難民署 UNHCR 執委會第 18 號[1980]以及第 40 號[1985] 結論 四、所有的返鄉方案與決策，都必須充分諮詢受災民眾，並有受災民眾的充分參與，如此才能夠依照受災民眾的實際需求（也就是以人權本位，以受災民眾為主體），訂定適當與符合需求的規劃或決策。專責監督《經濟社會文化權利國際公約》施行狀況的聯合國經濟社會文化權利委員會 CESCR 以及《國內流離失所指導原則》皆指示保障受災民眾有獲得充分地諮詢以及參與的權利。
組織 民間司法改革基金會					
項目	權利屬性	兩公約第幾條	權利受侵害具體情形	相關法令	法令行政措施修改建議
30	接受公平裁判之權利	〈公民與政治權利國際公約〉第 14 條第 1 項： （略）任何人受刑事	我國係採職業法官制度，並給予完整之終身職身份保障，藉以保障審判獨立，維護司法公正。實際上，早期的台灣司法受政治干預極為常見，雖歷經數波改革始逐漸脫離政治掌控，但近年來人民仍對司法的品質、效率，甚至獨立性多所詬病。如任		鑒於司法公信力長期不彰，應立即參考英美陪審制，及日本、南韓的半陪審制，引入國民參與審判，呼應司法民主化的呼聲，提振司法公信。

		控告或因其權利義務涉訟須予判時，應有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問。(略)	令情形繼續惡化，司法公信崩盤為期不遠。		另應在法官法的立法中建立有效的法官評鑑制度（含個案評鑑及全面評鑑），汰除不良法官，且應通盤檢討由考試進用法官制度，改採遴選方式任用法官。
31	接受公平裁判之權利	〈公民與政治權利國際公約〉第 14 條第 2 項：受刑事控告之人，未經依法確定有罪以前，應假定其無罪。	刑事訴訟法雖將刑事訴訟最基礎的無罪推定原則納入法律當中，惟因制度設計使然，檢察官在起訴被告之後，即依法將不利於被告的全部證據資料移由法官審理，致使法官在審理之前即已預先接觸不利於被告之證據，形成對被告不利之預斷極為明顯。 此外，近年來雖已大幅修正刑事訴訟的證據法則，但法官有罪推定的傳統心態仍隨處可見。	刑事訴訟法	為防止法官預斷，應參酌日本刑事訴訟法，改採卷宗証物不隨案件移送之制度。 同時，證據法則之嚴格貫徹則有賴全體法官時時自我提醒，最高法院應充分發揮引領判決進步，與世界人權標準接軌之功能。
32	接受公平裁判之權利	〈公民與政治權利國際公約〉第 14 條第 3 項第 3 款：立即受審，不得無故稽延。	訴訟長時間拖延一直是台灣刑事訴訟常見的老問題，甚至有個案拖延幾達三十年的紀錄。根據司法院的統計資料，在台灣法院纏訟超過十年以上的刑案超過二百件。	刑事訴訟法、 刑事妥速審判法	雖已訂立刑事妥速審判法，但僅就羈押期限作出明確上限，至於明確的辦案期限卻不在規定之列，且亦不願就速審權利受侵害的個案給予較優惠，如法律上免訴的待遇，以致全本法律幾乎形同具文。建議大修刑事妥速審判法，真正保障適時受審之權利。
33	接受公平裁判之權利	〈公民與政治權利國際公約〉第 14 條第 3 項第 4 款：(略)	我國雖在 2003 年通過法律扶助法，並於隔年設立法律扶助基金會，但在各級法院的律師代理比例仍偏低，對於無資力的被告保護明顯不足。	法律扶助法	法律扶助法及其相關規定對被扶助者所設之資力規定門檻過高，應酌予調整，方能扶助更多的弱勢民眾。

		未經選任辯護人者，應告以有此權利；法院認為審判有此必要時，應為其指定公設辯護人，如被告無資力酬償，得免付之。			修法同時，亦應特別著重社會弱勢者之權益，如勞工、原住民、新移民、卡債族及應受強制辯護之刑事被告。
34	接受公平裁判之權利	〈公民與政治權利國際公約〉第 14 條第 3 項第 6 款：如不通曉或不能使用法院所用之語言，應免費為備通譯協助之。	近年來台灣的移入勞工及新移民人口擴增快速，涉訟比例亦顯著提高，另國內本有數十萬原住民及因經濟貿易發展所引起的訴訟事件，在在都需要稱職的通譯。惟法院組織法中本即在法院內設有通譯，但明顯無法符合以上案件的需求。涉訟當事人權益受損情形嚴重，其中尤以處於社會相對弱勢的移工及新移民受害最深。		司法院及法務部應儘速擬定改善之行政措施，以達公約要求。
組織 台灣婦女團體 CEDAW 報告撰寫團隊					
項目	權利屬性	兩公約第幾條	權利受侵害具體情形	相關法令	法令行政措施修改建議
35	女性權益	〈公民與政治權利國際公約〉第 23 條： (一)家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。 〈經濟社會文化權	具家計中心統計，台灣 15 至 19 歲未婚少女每年產下超過一萬名嬰兒，由於缺乏家庭與社會資源支持，懷孕後她們的人生也開始驟變，懷孕少女其實受到普遍的歧視，往往因此中輟、失學，懷孕女學生產後若欲重返校園，相關托育、照顧的支持系統也非常不足，校園並不會主動協助，使得媽媽學生根本很難回到學校接受教育。在腹中無辜的胎兒，可能尚未出生就遭結束生命，即使產下，也可能因為小媽媽無力扶養而成棄嬰，或	優生保健法、性別平等教育法	提供未成年懷孕少女相關申訴管道，以彌補學校被動所造成之人權侵害。

		利國際公約〉第 10 條：(二)母親於分娩前後相當期間內應受特別保護。	無法在健全的環境中成長，成為未來隱性的犯罪人口。		
36	健康醫療	〈經濟社會文化權利國際公約〉第 12 條：確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。	2009 年 12 月，愛滋感染者權益促進會陸續接獲三、四個因為傳染者身分曝光，被公司要求離職的真實案例，在「人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例」中的第四條明文規定對於感染者之人格與合法權益應受尊重及保障，不得予以歧視，拒絕其就學、就醫、安養、居住或予其他不公平之待遇，感染者權益問題被政府歸類為衛生署管轄，但實際上其他部會也會碰到，例如工作問題，感染者向勞委會反應，可是勞委會並不循愛滋條例方式處理，而是按照一般勞工調解程序，儘管愛滋感染者獲得法律保障，然而實際層面並沒有具體落實，當權益受侵害沒有申訴管道外，政府單位也缺乏處理機制。	人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例	一、除特定類別職業特別規定外，不宜將愛滋病毒抗體檢驗強制列為員工體檢項目之一。 二、在保障申訴人隱私之前提下，建立愛滋感染者受不公平待遇時之救濟機制。
37	健康醫療	〈經濟社會文化權利國際公約〉第 12 條：確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。	新移民女性被丈夫感染愛滋，但因為是婚前就受到感染，導致申覆不成功，仍被遣返，只獲允許三個月來台一次，每次 14 天。無論是不是在台灣受到自己丈夫的感染，都必須先被驅逐出境，之後再於境外申覆（在國外備齊申覆文件後申覆），證明自己是在台灣被丈夫感染的才有機會再進入台灣，可見台灣的愛滋防治政策對於新移民仍有相當歧視。	免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例	針對防制條例第 18 條、第 19 條及第 20 條進行修訂，對外籍愛滋病毒感染者之禁令予以區別或限縮。
38	反歧視、平等權	〈公民與政治權利國際公約〉第 23 條：	一般家暴案件在台灣傳統「勸合不勸離」的風氣下，女性常常只能隱忍吞聲。而新移民女性因為需要在台灣有三年以上的居	家庭暴力防治法、出入國及移民	一、加強外籍配偶家庭暴力防治工作。

		本公約締約各國應採取適當步驟以保證締婚雙方在婚、結婚期間和解除婚約時的權利和責任平等。在解除婚約情況下，應為兒童規定必要的保護辦法。	留，才可以申請身分證，如果受到家暴而訴請離婚，在取得國籍及監護權等問題上，長居於弱勢。甚至明明是受暴的一方，因沒有對等的經濟、社會資源，最後仍被遣送回國。	法	二、提供被害人多元化求助管道，落實被害人直接服務，提升保護扶助效能
組織 南洋台灣姐妹會					
項目	權利屬性	兩公約第幾條	權利受侵害具體情形	相關法令	法令行政措施修改建議
39	平等權、婚姻自由權、家庭團聚及共同生活權、未成年子女之保護、隱私權	〈公民與政治權利國際公約〉第 23 條第 1 項、第 24 條第 1 項、第 26 條； 〈經濟社會與文化權利國際公約〉第 10 條第 1 項	1. 外交部對於外籍配偶簽證申請之拒絕處分，未採書面方式亦未附理由，且未載明不服時的救濟管道，侵害當事人家庭團聚權利及訴訟基本權。 2. 外交部所屬駐外館處辦理外籍配偶簽證申請之面談人員，迄無裁量權行使基準之面談辦法等行政規則可資依循，且教育訓練尚屬闕如，確有疏失。	憲法、護照條例、訴願法、行政訴訟法、行政程序法	改善面談程序，使其符合平等與不歧視原則。

40	原籍歧視、隱私權	〈公民與政治權利國際公約〉第 26 條	大陸配偶長期居留設有配額，雖目前已經放寬配額數，但仍有歧視移民原國籍之疑。 大陸配偶進入台灣團聚、居留或定居者，應接受面談、按捺指紋並建檔，一般東南亞籍外籍配偶則進行面談、查察，此措施意圖杜絕「虛偽結婚」，但對於特定地區或國家之移民進行面談、按捺指紋等措施，已造成歧視、差別待遇，且違反無罪推定原則。	台灣地區與大陸地區人民關係條例及相關子法（例如大陸地區人民進入台灣地區許可辦法、大陸地區人民按捺指紋及建檔管理辦法）	應廢除大陸配偶居留、定居配額；面談與查察制度應符合比例原則，使其不致為杜絕虛偽婚姻而造成差別待遇與國籍歧視。對於已取得居留身份之大陸配偶（即已在台灣居留四年以上者），除有特殊狀況，應取消強制按捺指紋之措施。
41	自由結社之權利	〈公民與政治權利國際公約〉第 22 條	大陸配偶不得組織社團或擔任社團職務。 台灣地區與大陸地區人民關係條例第 72 條：大陸地區人民、法人、團體或其他機構，非經主管機關許可，不得為臺灣地區法人、團體或其他機構之成員或擔任其任何職務。	台灣地區與大陸地區人民關係條例	對符合一定居留時間之大陸配偶，應取消完全不得組織社團之限制，避免侵害其基本自由或生因國籍之歧視。
42	人人享有國籍	〈公民與政治權利國際公約〉第 12 條、第 23 條、第 24 條	外籍配偶歸化時需放棄原國籍，如於歸化過程婚姻關係生變，或者遭內政部駁回歸化申請，又無法恢復原來國籍，將造成無國籍人士產生，無國籍者的遷徙自由、工作權、居留權皆受到嚴重影響。	國籍法、就業服務法、移民法	修改國籍法，加強對歸化國籍者的信賴保護原則，避免剝奪其享有國籍之權利。
43	平等權、司法權	〈公民與政治權利國際公約〉第 14 條	外籍人士於司法體系缺乏適當的通譯服務。遭受家暴、勞資爭議、家事案件的新移民如果沒有適當的通譯服務，可能於警局、地檢署或法院開庭時，無法將案情說明清楚，甚至對於與自身相關的權益無從理解與捍衛。		於警局、地檢署、各級法院建置通譯服務制度。
組織	台灣農村陣線				
項目	權利屬性	兩公約第幾條	權利受侵害具體情形	相關法令	法令行政措施修改建議

44	《經濟社會文化國際公約》第 1 條第 2 項： 「所有民族得為本身之目的，自由處置其天然財富及資源，但不得妨害因基於互惠原則之國際經濟合作及因國際法而生之任何義務。無論在何種情形下，民族之生計，不容剝奪。」 《經濟社會文化國際公約》第 11 條第 1 項： 「本公約締約各國承認人人有權為他自己和家庭獲得相	2010 年 6 月 9 日凌晨及 6 月 24 日，兩百多名的警力及推土機、挖土機進入大埔，不僅鏟除了正待熟成的稻穀，也鏟醒了台灣農民對於反浮濫徵收的權利意識。台灣歷經幾十年威權統治，行政權長期獨大，攸關人民生存與財產的憲法基本權，一直被漠視；既使解除戒嚴二十多年後的今天，仍因工商業高度發展與全球化競爭日益激烈，為維繫政權與講求行政效率，浮濫圈地徵收的情形，從來未曾稍歇³。在人民生存權、工作權及財產權被嚴重侵害的情形下，全台各地忍無可忍的農民，於 2010 年 7 月 17、18 日集結夜宿總統府前的凱達格蘭大道抗議，提出「停止圈地惡行、修改土地徵收條例、召開全國農業與土地會議」三大訴求。但幾個月以來，全台各地的圈地與徵收案件，仍然層出不窮，例如彰化高鐵站特定區於 2010 年 11 月 8 日公告徵收、中科台中基地附近特定區將陸續進行 3100 公頃區段徵收的都市計畫，仍緊鑼密鼓地進行中等...⁴。 在全台閒置工業區生產基地 2263 公頃，科學園區閒置用地尚有 253 公頃之情形下，政府卻仍以空泛的重大開發、經濟掛帥為理由大肆地徵收台灣土地，綜觀全台各地反徵收區，包含苗栗竹南大埔、苗栗後龍灣寶、新竹竹北、芎林、新竹竹東二重埔、台中后里、彰化二林、彰化田中、台北土城及台中大雅等地，範圍之廣，擴及全台。	生存權、工作權、財產權	土地徵收條例 土地徵收條例作為政府發動土地徵收之依據，條文卻未落實司法院大法官 409 號解釋理由書：「徵收土地對人民財產權發生嚴重影響，舉凡徵收土地之各項要件及應踐行之程序，法律規定應不厭其詳。有關徵收目的及用途之明確具體、衡量公益之標準以及徵收急迫性因素等，均應由法律予以明定，俾行政主管機關處理徵收事件及司法機關為適法性審查有所依據。尤其於徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，且有促進決策之透明化作用。」之意旨，不僅大開方便之門讓政府有機可乘，忽略公共利益及比例原則之衡量而輕易發動徵收；「正當法律程
----	---	---	-------------	---

³ 詹順貴，〈民間版土地徵收條例修正草案完成後記〉，2010 年 11 月 12 日。

⁴ 同上。

		當的生活水準，包括足夠的食物、衣著和住房，並能不斷改進生活條件。各締約國將採取適當的步驟保證實現這一權利，並承認為此而實行基於自願同意的國際合作的重要性。」		序」之規定付之闕如，僅以有名無實的公聽會草率帶過；補償機制及補償額度更與市價差異甚遠，嚴重影響人民之財產權。 《經濟社會文化國際公約》第 1 條第 2 項：「所有民族得為本身之目的，自由處置其天然財富及資源，...無論在何種情形下，民族之生計，不容剝奪。」 《經濟社會文化國際公約》第 11 條第 1 項：「本公約締約各國承認人人有權為他自己和家庭獲得相當的生活水準，包括足夠的食物、衣著和住房，並能不斷改進生活條件。」《經濟社會文化國際公約》此兩條規範涉及人民財產權、生存權之保障， 除了承認人民有相當的生活水準外，並須不斷改進其生活條件。但是以苗栗竹南大埔為例，苗栗縣政府僅因群創光電股份有限公司陳情，就調整園區事業專用區配置，增加需用面積至 27.98 公頃，並辦理區段徵收，事後群創公司併入奇美電子股份有限公司、表示對竹南基地的需求不再迫切，但
--	--	---	--	--

					政府仍持續進行土地徵收程序，並以低於市價的補償費用給予補償。政府剝奪人民賴以維生的土地及拆除賴以遮風避雨之地上物，使人民無法自由處置期天然財富及資源、剝奪人民之生計；在剝奪一切之後，又僅給予與損失不相當之補償，人民無法生活，何來獲得相當生活水準？再再顯示政府業已違反《經濟社會文化國際公約》第 1 條第 2 項：「所有民族得為本身之目的，自由處置其天然財富及資源，...無論在何種情形下，民族之生計，不容剝奪。」《經濟社會文化國際公約》第 11 條第 1 項：「本公約締約各國承認人人有權為他自己和家庭獲得相當的生活水準，包括足夠的食物、衣著和住房，並能不斷改進生活條件。」之規定。
--	--	--	--	--	--

兩公約施行一年之司法判決觀察

高涌誠律師（台北律師公會司法改革委員會主任委員）

立法院於民國 98 年 3 月 31 日審議通過《公民與政治權利國際公約》、《經濟社會文化權利國際公約》（以下合稱「兩公約」）與《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》（以下稱「兩公約施行法」），馬英九總統於同年 4 月 22 日公布「兩公約施行法」，5 月 14 日批准「兩公約」，並於同年 12 月 10 日施行，至此「兩公約」已完全具有國內法之效力。

關於「兩公約施行法」第 4 條規定：「各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。」之所謂「各級政府機關行使其職權」是否包括各級法院所作之裁判？國際人權法學者張文貞採肯定見解⁵，認為法院可以直接援引兩公約為裁判之依據，甚至可以拒絕適用違反兩公約之相關法律。另值得注意的是，該「兩公約施行法」第 4 條並無如第 8 條有「...應於本法施行後二年內...改進」之緩衝期間規定，故我國各級法院自民國 98 年 12 月 10 日起即應於裁判時直接引用「兩公約」之規定保障人權。

經透過司法院之裁判書查詢系統以「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」作關鍵字搜尋自民國 98 年 12 月 11 日至 99 年 11 月 30 日期間內之各級法院判決，共搜得地方法院刑事裁判 4 則、高等法院刑事裁判 6 則、最高法院刑事裁判 9 則（參照下表 1-），地方法院民事裁判 3 則、高等法院民事裁判 3 則（參照下表 2），至於最高法院民事裁判與各級行政法院之行政訴訟裁判，則均無搜尋結果。

而進一步就附件一與附件二各判決內容觀察，可歸納分析如下幾點：

1. 台灣各級法院一年所為之裁判達數十萬件，而兩公約與施行法自去年 12 月 10 日施行後，負有人權保障重責大任之法院，理論上應是大量的引用兩公約作為判決依據。然而搜尋資料顯示，一年間竟然僅有約 25 件裁判引用到二公約之相關文字，足見台灣法官對於兩公約之內容並不熟悉，這與諸多人權學者對於台灣數十年間與國際人權思潮完全脫節的觀察相符，而司法院對此又無任何作為，實令人憂心忡忡。

⁵ 參照張文貞著〈台灣實施兩大人權公約之後人權保障的司法審查〉一文，台灣人權促進會季刊「TAHR Pas 10 Spring 報」第 46-49 頁，台灣人權促進會發行。

2. 上述約 25 件裁判中，由律師引用兩公約規定作為論述理由，但法院卻視而不見完全無任何回應的情形約有 5 件，其中民事裁判之情形尤其嚴重。此顯示律師界對於兩公約與施行法施行之重要性較有認知，法官尤其是民事庭法官對於兩公約相對陌生，而這與一年來關於兩公約之議題，民間熱而官方冷之現象亦相去不遠。
3. 關於兩公約之法律定性與效力，不同法官有不同見解，呈現兩極化之現象。部分裁判認為「兩公約施行法」第 8 條既然有緩衝期之規定，「顯見上開公約規定，如與國內法不符，非當然可直接適用」；亦有認為兩公約內容「與憲法規定之內容相類同，均屬宣示性之條款」。此類裁判與上述學者見解相違。反之，亦有部分裁判引用兩公約之條款直接作為適用之法律，甚至認為應優先於國內法律而適用，或是直接取代刑事訴訟法相關規定，這與前述拒絕適用之判決見解完全相反。就此一重大爭議，法院應有儘速統一釐清之必要。
4. 不過，縱為上述直接適用兩公約之裁判中，大部分法官也是將公約文字重述一遍，而並未論證其實質精神與內涵。依據「兩公約施行法」第 3 條之規定，適用兩公約不能僅依據條文規定，還必須參照「兩公約人權事務委員會之解釋」，然而相關判決顯然欠缺此一論述，足見其適用兩公約流於表面形式，對於人權保障之功能不僅毫無發揮，甚至有判決反而引用兩公約之規定限制人權（如台灣高雄地方法院 99 年度訴緝字第 75 號判決），實令人啼笑皆非。
5. 綜論之，上述 25 件裁判中，以台灣高雄地方法院 98 年度簡上字第 201 號判決最令人激賞，然而一年數十萬件裁判中僅這一件判決對於人權具有確實保障之意義，實不能不令人感到遺憾。職司人權保障之法院，於兩公約及施行法施行一年來的成績，只能用慘不忍睹形容。然而，司法行政當局，對於這一問題仍然不予重視，令人對於台灣未來的人權保障感到悲觀。

表 1：地方法院刑事裁判

	裁判字號	內容
1.	臺灣板橋地方法院刑事裁定 94 年度金重訴字第 6 號	壬○○並無前科，且係大專以上之白領階級，並非習於犯罪四海為家之人，又有家庭、小孩，生根於此，合理而言係以訴訟洗刷清白為選擇，況依前開應行注意事項第 41 條規定，可知羈押對被告防禦權有重大影響， <u>故依比例原則及公民與政治權利國際公約第 9 條第 3 項，候審之人受監禁不是一般原則</u> ，本件並無羈押必要等語。 (此乃被告之主張，法院判決理由並未對此加以回應)
2.	臺灣嘉義地方法院刑事判決 99 年度訴字第 86 號	憲法本文及增修條文中均規定，國家為謀社會福利，應實施社會保險制度，普遍推行衛生保健事業及公醫制度，及應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作， <u>對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列，且聯合國經濟社會文化權利公約、公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利公約施行法</u> ，亦均揭示人人有權享受社會保險，達到最高標準之身體與精神健康，確保人人患病時均能享受醫藥服務、護理。
3.	臺灣高雄地方法院刑事裁定 99 年度訴字第 587 號	又「一、人人有權享有身體自由及人身安全。任何人不得無理予以逮捕或拘禁。非依法定理由及程序，不得剝奪任何人之自由。二、執行逮捕時，應當場向被捕人宣告逮捕原因，並應隨即告知被控案由。三、因刑事罪名而被逮捕或拘禁之人，應迅即解送法官或依法執行司法權力之其他官員，並應於合理期間內審訊或釋放。候訊人通常不得加以羈押，但釋放得令具報，於審訊時，於司法程序之任何其他階段、並於一旦執行判決時，候傳到場。四、任何人因逮捕或拘禁而被奪自由時，有權聲請法院提審，以迅速決定其拘禁是否合法，如屬非法，應即令釋放。五、任何人受非法逮捕或拘禁者，有權要求執行損害賠償。」， <u>公民與政治權利國際公約第 9 條定有明文</u> 。另前揭公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力， <u>亦據公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法第 2 條規定在案</u> 。惟本案被告丁○○部分，係檢察官依法偵查後，認其涉犯毒品危害防制條例第 4 條第 3 項運輸第三級毒品罪，嫌疑重大，經合法拘提未到而發布通緝，嗣緝獲到案後依刑事訴訟法第 101 條第 1 項第 1 款、第 2 款、第 3 款規定聲請羈押，並禁止接見通信，並經本院審核後認確有該等羈押原因及必要性後裁定予以羈押，並禁止接見通信，有相關卷證資料可參，足認被告丁○○之逮捕、羈押均依法定理由及程序為之，與前述公民與政治權利國際公約第 2 條規定之意旨並無扞格之處。
4.	臺灣高雄地方法院刑事判決	本件被告甲○○行為涉及之懲治走私條例第 2 條第 1 項規定，固據辯護人於本院審理時以其條文業經司法院大法官會議於 99 年 7 月 30 日

99 年度訴緝字第 75 號	以釋字第 680 號解釋依授權之目的、內容及範圍尚欠明確，有違授權明確性及刑罰明確性原則，宣告應自該解釋公布日起，至遲於屆滿二年時，失其效力等情為據，請求本院停止審判。惟按受審時間不被無故拖延，乃人民受任何刑事指控時所享有之最低限度保證，<u>「聯合國公民與政治權利國際公約」第 14 條第 3 項第 3 款定有明文，依「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」第 2 條規定，上開公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力，是本件有無應停止審判事由，自應以個案中如繼續審判是否會造成被告權利之侵害為斷，否則無異侵害被告之速審權。茲前開大法官會議解釋雖以現行懲治走私條例第 2 條第 1 項規定與授權明確性及刑罰明確性等憲法上原則有違，然其解釋理由書除表明上開規定與憲法保障人民權利之意旨不符，在於無從由該條例整體觀察而預見私運何種物品達何等數額將因公告而有受處罰之可能外，既明揭懲治走私條例之修正，涉及國家安全、社會秩序及經貿政策等諸多因素，尚須經歷一定時程，乃定以自解釋公布日起，至遲於屆滿二年時失其效力等旨，其本旨顯係避免人民受行為時未能預見之法律效果處罰，尚非否定走私行為之社會侵害性而為全面除罪之宣示，否則，自無仍定最長可達二年之效期以配合修法銜接之理。從而，為避免無謂延滯訴訟，法院自應就個案被告於行為時對其造成法益侵害及該當之刑罰效果無預見，依現行有效之法律為適當之判決。</u>
----------------	---

表 2：高等法院刑事裁判

裁判字號	內容
1. 臺灣高等法院高雄分院 92 年度抗字第 36 號刑事裁定	又憲法第八條第一項規定人民身體之自由應予保障，非依法定程序，不得逮捕拘禁。所稱「依法定程序」係指凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身分，國家機關所依據之程序，須以法律規定，其內容更須實質正當，方符憲法第八條保障人身自由之意旨，也經司法院大法官會議釋字第三八四號、第四七一號、第五二三號解釋等釋示在案，上揭釋示已對憲法第八條「法定程序」作廣義之解釋，不侷限在刑事被告之身分上，因此無論是強制工作之保安處分，或流氓之感訓處分，乃至本件拘提管收之行政執行處分，均屬限制人民身體自由之強制處分，其身體自由被拘束於一定處所，其人身自由既受嚴重限制，自應同受憲法基本權之保障；且從人權保障之精神，再參考西元一九七六年三月二十三日聯合國大會決議通過生效之<u>「公民與政治權利國際公約」</u>第九條第三項「任何因刑事指控被逮捕或拘禁人，應之被迅速帶見審判官」；第四項「任何因逮捕或拘禁被剝奪自由之人，有資格向法庭提起訴訟，以便法庭能不拖延地決定拘禁他是否合法」之規定（詳參 2002 年國

		家人權政策白皮書)，當更能實踐人身自由之憲法保障。因此，聲請提審之對象，不應限制於因「犯罪嫌疑」被逮捕拘禁之人方屬之，綜觀原裁定上開之解釋及依據固有未洽，然其依提審法第四條第一項駁回抗告人提審之聲請，則尚無不合，本件抗告為無理由，應予駁回。
2.	臺灣高等法院高雄分院刑事判決 99 年度上訴字第 682 號	此等司法警察官或司法警察應行遵守實踐之法定義務，於其製作犯罪嫌疑人詢問筆錄時固不論矣；即犯罪嫌疑人經司法警察官或司法警察拘提或逮捕之後，舉凡只要是在功能上相當於對犯罪嫌疑人為案情之詢問，不論係出於閒聊或教誨之任何方式，亦不問是否在偵訊室內，即應有上開規定之準用，而不能侷限於製作筆錄時之詢問，以嚴守犯罪調查之程序正義，落實上開訴訟基本權之履踐， <u>俾與「公民與政治權利國際公約」第 9 條第 2 款規定於拘捕時應受告知權利之精神相契合</u> ，並滿足擔保此階段陳述任意性之要求。如有違反，並有刑事訴訟法第 158 條之 2 第 2 項規定之適用（最高法院 99 年度台上字第 1893 號判決參照）。
3.	臺灣高等法院高雄分院刑事判決 99 年度上訴字第 539 號； 臺灣高等法院高雄分院刑事判決 99 年度上訴字第 682 號	即犯罪嫌疑人經司法警察官或司法警察拘提或逮捕之後，舉凡只要是在功能上相當於對犯罪嫌疑人為案情之詢問，不論係出於閒聊或教誨之任何方式，亦不問是否在偵訊室內，即應有上開規定之準用，而不能侷限於製作筆錄時之詢問，以嚴守犯罪調查之程序正義， <u>落實上開訴訟基本權之履踐，俾與「公民與政治權利國際公約」第 9 條第 2 款規定於拘捕時應受告知權利之精神相契合</u> ，並滿足擔保此階段陳述任意性之要求。如有違反，並有刑事訴訟法第 158 條之 2 第 2 項規定之適用（最高法院 99 年度台上字第 1893 號判決參照）。
4.	臺灣高等法院臺中分院刑事判決 98 年度上重更(七)字第 18 號	又我國刑法尚未廢除死刑制度，被告選任辯護人向本院聲請停止審判，並於「 <u>公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法</u> 」生效後，聲請大法官解釋我國刑法關於法定死刑之規定，是否違反上開公約第六條第一項及第二項之規定，因而無效等情，本院本案認無必要，併此敘明。
5.	臺灣高等法院刑事裁定 99 年度聲再字第 114 號	二、經查： <u>(一)依公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法第 8 條規定：</u> 各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。 <u>顯見上開公約規定，如與國內法不符，非當然可直接適用。</u> 而有關死刑存廢，或減輕等事項，於國內尚有爭議，並未立法，無從遽引適用，至於個別官員之文章或談話，固屬言論自由，然並非法律，亦難攀比援用，因此，聲請人依上開公約或官員說法請求減刑，不無誤會。
6.	臺灣高等法院刑事裁定 99 年度聲再字第 104 號	經查： <u>(一) 依公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法第八條規定：</u> 各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令

號	及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。顯見上開公約規定，如與國內法不符，非當然可直接適用。而有關死刑存廢，或減輕等事項，於國內尚有爭議，並未立法，無從遽引適用，至於個別官員之文章或談話，固屬言論自由，然並非法律，亦難攀比援用，因此，聲請人依上開公約或官員說法請求減刑，不無誤會。再者，國家設官分職，各有所司，有關立法職責，尚非法院所得擅代，從而，聲請意旨請本院促進上開公約實現而減刑，尚有誤會。
---	--

表 3：最高法院刑事裁判

	裁判字號	內容
1.	最高法院刑事判決 99 年度台上字第 5079 號	二、惟查：、被告在刑事訴訟法上應享有充分之防禦權，為憲法第十六條保障人民訴訟權之核心領域（司法院釋字第五八二號解釋參照）。此防禦權包含消極性的緘默權（刑事訴訟法第一百五十六條第四項後段）、無罪推定（同法第一百五十四條第一項），及積極性的受辯護人協助之權利（一般稱為辯護倚賴權），同法第九十五條所定訊問被告前之告知義務，其中第一、二款即屬於前者，第三、四款則屬於後者。是辯護倚賴權，為被告防禦權之重要內容， <u>公民與政治權利國際公約第十四條第三項第四款即規定</u> ，被告到庭受審，得由其選任辯護人答辯；未選任辯護人者，應告以有此權利；法院認為審判有此必要時，應為其指定公設辯護人，如被告無資力酬償，得免付之。
2.	最高法院刑事判決 99 年度台上字第 5080 號	二、惟查：被告在刑事訴訟法上應享有充分之防禦權，為憲法第十六條保障人民訴訟權之核心領域（司法院釋字第五八二號解釋參照）。此防禦權包含消極性的緘默權（刑事訴訟法第一百五十六條第四項後段）、無罪推定（同法第一百五十四條第一項），及積極性的受辯護人協助之權利（一般稱為辯護倚賴權），同法第九十五條所定訊問被告前之告知義務，其中第一、二款即屬於前者，第三、四款則屬於後者。是辯護倚賴權，為被告防禦權之重要內容， <u>公民與政治權利國際公約第十四條第三項第四款即規定</u> ，被告到庭受審，得由其選任辯護人答辯；未選任辯護人者，應告以有此權利；法院認為審判有此必要時，應為其指定公設辯護人，如被告無資力酬償，得免付之。
3.	最高法院刑事判決 99 年度台上字第 5087 號	查第二審上訴書狀應述具體理由，刑事訴訟法第三百六十一條第二項定有明文，而上訴理由之述如何得謂該當具體之要件，則攸關是否契合法定之第二審上訴門檻，從而被告於上訴期間內提起第二審之上訴， <u>參酌被告有受其辯護人協助訴訟之權利，及公民與政治權利國際公約（下稱公約）第十四條第五項揭櫫有罪之刑事被告至少應受一次實質有效的上訴救濟機會等旨</u> ，其出於被告或其他有選任權人之行為

		所選任之第一審辯護人，應本於委任契約之訂定，而由國家機關編列經費支給報酬，經第一審審判長指定律師為辯護人，及依「法律扶助法」而選任或指定之第一審辯護人，因具有公益性，則依其委任事務之性質「至上訴發生移審效力」時止，均不待被告之請求，即應依受任意旨，基於辯護人實質有效協助被告之職責，主動積極盡其代作上訴理由書狀之義務，期使被告得受合法之第二審上訴之協助，以滿足公約所要求之目的。
4.	最高法院刑事裁定 99 年度台抗字第 533 號	經查：（一） <u>依公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法第八條規定</u> ：各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。顯見上開公約規定，如與國內法不符，非當然可直接適用。而有關死刑存廢或減輕等事項，於國內尚有爭議，並未立法，無從遽引適用，至於個別官員之文章或談話，固屬言論自由，然並非法律，亦難攀比援用，因此，聲請人依上開公約或官員說法請求減刑，不無誤會。再者，國家設官分職，各有所司，有關立法職責，尚非法院所得擅代，從而，聲請意旨請本院（指原審法院）促使上開公約實現而減刑，尚有誤會。
5.	最高法院刑事判決 99 年度台上字第 1893 號	惟查：... 、犯罪嫌疑人在刑事調查程序中享有緘默權（拒絕陳述權）、辯護人選任權與調查有利證據之請求權，為行使其防禦權之基本前提，屬於人民依憲法第十六條所享訴訟保障權之內容之一。國家調查機關對於此等訴訟基本權，應於何時行使告知之義務，攸關犯罪嫌疑人利益之保護甚鉅。刑事訴訟法第一百條之二規定，於司法警察官或司法警察「詢問」犯罪嫌疑人時，準用同法第九十五條有關告知事項及第一百條之一錄音、錄影之規定，俾犯罪嫌疑人能充分行使防禦權，以維程序之公平，並擔保其陳述之任意性。此等司法警察官或司法警察應行遵守實踐之法定義務，於其製作犯罪嫌疑人詢問筆錄時固不論矣；即犯罪嫌疑人經司法警察官或司法警察拘提或逮捕之後，舉凡只要是在功能上相當於對犯罪嫌疑人為案情之詢問，不論係出於閒聊或教誨之任何方式，亦不問是否在偵訊室內，即應有上開規定之準用，而不能侷限於製作筆錄時之詢問，以嚴守犯罪調查之程序正義，落實上開訴訟基本權之履踐，俾與「 <u>公民與政治權利國際公約</u> 」 <u>第九條第二款規定於拘捕時應受告知權利之精神相契合</u> ，並滿足擔保此階段陳述任意性之要求。如有違反，並有刑事訴訟法第一百五十八條之二第二項規定之適用。
6.	最高法院刑事裁定 99 年度台抗字第 209 號	然查被告犯罪嫌疑是否重大，有無羈押及繼續羈押之必要，俱屬事實問題，審理事實之法院本有審酌訴訟進行程度及其他一切情事自由裁量之職權。原審經訊問抗告人後，審酌訴訟進行程度及其他一切情狀，認抗告人涉犯加重強盜罪嫌重大，並有相當理由認其有逃亡之

		虞，裁定自九十九年一月十六日起，<u>延長羈押二月</u>，<u>核與司法院釋字第六六五號解釋意旨及公民與政治權利國際公約等無違</u>，不得任意指為違法。
7.	最高法院刑事裁定 99 年度台抗字第 1 號	抗告意旨略以：… 、原裁定認為抗告人並無刑事訴訟法第一百十四條各款所列情形，有適用法則不當或不適用法則及理由不備之違法。 、立法院已通過「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」。本件係違法逮捕、違法羈押，原裁定駁回抗告人具保停止羈押之聲請，違反比例原則及無罪推定原則云云。<u>惟查</u>：羈押之目的，在於保全刑事追訴、審判及刑之執行（或預防其反覆實行）。而羈押之被告，除有刑事訴訟法第一百十四條各款所列情形之一（指：一、所犯最重本刑為三年以下有期徒刑、拘役或專科罰金之罪者。二、懷胎五月以上或生產後二月未滿者。三、現罹疾病，非保外治療顯難痊癒者。）經具保聲請停止羈押不得駁回外，准許與否，屬事實審法院得依職權裁量之事項。本件抗告人被訴強盜等罪案件，其中加重強盜二罪，業經第一審分別判處有期徒刑十五年、十五年，應執行有期徒刑二十八年，並經原審法院於九十八年十二月三日駁回上訴在案（抗告人及檢察官均得上訴），並無刑事訴訟法第一百十四條各款所列情形。原裁定以抗告人之羈押原因仍然存在，並未消滅，且有相當理由認其於受重刑裁判後，有逃亡之虞，非予羈押，不足以確保審判或將來之執行，仍有繼續羈押之必要，而駁回其具保停止羈押之聲請，已敘明其理由，於法尚無違誤。至於對實體之爭執、<u>立法院通過之公約等</u>，均與本件聲請具保停止羈押無涉。抗告意旨任意指摘原裁定不當，為無理由，應予駁回。
8.	最高法院刑事裁定 98 年度台抗字第 813 號	<u>惟查</u>刑事訴訟法設有羈押制度，其目的旨在確保刑事訴訟程序之進行，使國家刑罰權得以實現，然羈押強制處分，其侵犯憲法第八條第一項前段所保障之人身自由，羈押之結果，致使與家庭、社會及職業生活隔離，影響所及，至為重大，不難想像，允宜慎重從事。刑事訴訟法第一百零一條第一項第一、三款雖分別定有逃亡或有事實足認有逃亡之虞者及重罪（所犯為死刑、無期徒刑或最輕本刑為五年以上有期徒刑之罪者）得羈押之事由，然依前者羈押後，遇有情勢變遷時，原逃亡或逃亡之虞原因是否仍然繼續存在，即須另行斟酌；而依後者羈押，如端憑重罪罪名即予羈押，何異於預先執行未定讞之刑罰，有悖無罪推定原則，<u>亦與公民與政治權利國際公約第九條第三項所定「候審人原則上不予羈押」不符</u>。
9.	最高法院刑事判決 98 年度台上字第 5283 號	羈押被告，限制其人身自由，使其與家庭、社會及職業生活隔離，嚴重打擊其心理，重大影響其名譽、信用等人格權，故應審慎羈押，如以違法羈押為手段，強迫被告自白者，依刑事訴訟法第一百五十六條第一項規定，該自白不得作為證據，九十八年四月二十二日經總統公

		布其施行法之「<u>公民與政治權利國際公約</u>」第十四條第三項第七款亦規定：「不得強迫被告自供或認罪」。然此並非謂，一有違法羈押，其自白即應加以排除，而必須該項自白係「出於」違法羈押之原因，即自白係因違法羈押所致，<u>其間具有因果關係者</u>，始有上開法條之適用。如其自白與違法羈押並無何關連，即其雖受違法羈押，但自白並非因違法羈押所致者，仍不得謂其無證據能力。因之，事實審法院遇有此抗辯時，應優先其他事證而調查被告是否確曾受違法羈押及其自白與違法羈押間有無因果關係後，始得為證據能力有無之判斷。
--	--	---

表 4：地方法院民事裁判

	裁判字號	內容
1.	臺灣板橋地方法院民事判決 94 年度訴字第 618 號	原告主張....按名譽、人格與尊嚴乃為憲法及國際人權法所保障之基本人權，<u>而原告依世界人權宣言第 1 條及第 12 條、公民與政治權利國際公約第 17 條及第 19 條、民法第 184 條、第 185 條及第 195 條第 1 項之規定，自得向被告等請求侵權行為損害賠償。</u> ※法院未回應適用公約與否的部份。
2.	臺灣臺南地方法院民事裁定 99 年度執事聲字第 53 號	本件聲明異議意旨略以： 況鑒於<u>聯合國憲章揭示之原則</u>，人類一家，對於人人天賦尊嚴及其平等而且不可割讓權利之確認，實係世界自由、正義與和平之基礎，確認此種權利源於天賦人格尊嚴，各國負有義務，必須促進人權及自由之普遍尊重及遵守，<u>及依公民與政治權利國際公約第 2 條第 3 項第 1 款、第 2 款規定，確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟；確保上項救濟聲請人之救濟權利，由主管司法、行政或立法當局裁定，或由該國法律制度規定之其他主管當局裁定，並推廣司法救濟之機會之意旨，應認凡有權利之人，均應獲得有效之救濟，且基於人類一家之原則，任何人均不應因其社經地位、政治身分之不同，而異其人權保障之程度。</u> ※法院未回應適用公約與否的部份。
3.	臺灣高雄地方法院民事判決 98 年度簡上字第 201 號	四、本院就兩造必要之爭點所為之判斷： (前略)... <u>按「本公約締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之。」，經濟社會文化權利國際公約第 6 條第 1 項定有明文，而依 98 年 4 月 22 日總統公布之「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」第 2、4 條規定，兩公約所揭示保障人權之規定具有國內法律之效力，各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現，是以法院行使審判職權時，自應遵循、審酌此二公約之規定、精神，甚應優先於國內</u>

	法律而為適用（施行法第 8 條規定施行後 2 年內各級政府機關應檢討所主管之法令及行政措施而就不符部分為制(訂)定、修正或廢止，其意旨即應具優先性），則有關勞務給付之各契約，其適用、解釋法律自不得違於上開工作權、勞動權之自由選擇和接受工作、有尊嚴之勞動條件等人權內容，並應依此為原有法規範在客觀上應有目的與功能之再出發，且工作權亦為本國憲法保障之基本權利，其內容不僅使勞工有工作之機會，更由於勞動契約之社會化，勞工經由勞務之提供，並得以維持、發展其職業能力，建立群體生活、社會評價，實踐工作價值及保持其人格尊嚴，易言之，勞務不應只保留於經濟層面之評價，其更應擴及於勞工人格權益之保護，故勞務提供亦屬工作權之重要內容，基此意義，勞工在其業務性質上對勞務之提供有特別合理之利益，且雇主無優越而值得保護之利益（如停業、雙方信賴基礎喪失等）時，即應課予並要求雇主踐行其受領勞工勞務之從給付義務，如此始符誠信原則及上開公約有關工作權之保障意旨。
--	--

表 5：地方法院民事裁判

	裁判字號	內容
1.	臺灣高等法院民事裁定 99 年度抗字第 1160 號	本抗告意旨略以：法律扶助法為民事訴訟法之特別法，經財團法人法律扶助基金會准予扶助之案件，應優先適用法律扶助法第 62 條，准予訴訟救助，並不區分本國人或外國人，亦不論我國人民得否於該外國人之國家受訴訟救助，法院就此事件無裁量權。亦有實務及學說多數見解肯認法律扶助法第 62 條為民事訴訟法之特別規定。又為確保任何人可得到法律適當之保護為普世人權，不應因我國人民未能在越南國享受訴訟救助之互惠規定，而排除抗告人之訴訟權，<u>原裁定顯有違背公民與政治權利國際公約之規定等語</u>。 ※法院未回應適用公約與否的部份，僅言：「抗告意旨指摘原裁定不當，求予廢棄，為無理由，應予駁回。」
2.	臺灣高等法院民事裁定 99 年度抗字第 929 號	抗告意旨略以：法律扶助法為民事訴訟法之特別法，經財團法人法律扶助基金會准予扶助之案件，應優先適用法律扶助法第 62 條，准予訴訟救助，並不區分本國人或外國人，亦不論我國人民得否於該外國人之國家受訴訟救助，法院就此事件無裁量權。實務及學說多數見解肯認法律扶助法第 62 條為民事訴訟法之特別規定。又為確保任何人可得到法律適當之保護為普世人權，不應因我國人民未能在越南國享受訴訟救助之互惠規定，而排除抗告人之訴訟權，<u>原裁定顯有違背公民與政治權利國際公約之規定等語</u>。 ※法院未回應適用公約與否的部份，僅言：「經查，我國未與越南簽訂有包含訴訟救助之司法合作協定，亦未建立相關互惠原則，我國籍人士在越南涉訟時，無法獲得訴訟救助，有我國駐越南代表處電報在卷可稽。原裁定駁回抗告人訴訟救助之聲請，於法並無不合。」

3.	臺灣高等法院高雄分院民事裁定 99 年度抗字第 192 號	經查，上述 <u>公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約，與憲法規定之內容相類同，均屬宣示性之條款</u> ，並非得據為聲請假處分之依據，聲請人之請求是否准許，仍應落實於是否符合國家賠償法第 11 條第 2 項及民事訴訟法第 538 條第 1 項、第 3 項之要件，而聲請人之聲請既與各該條文規定之要件不符，其聲請即無從准許，本院裁定亦無脫漏情事，故聲請人之聲請，並無理由，應予駁回。爰裁定如主文。
----	-------------------------------------	--

表 6：最高法院民事裁判 (從缺)

國際人權法與內國憲法的匯流：台灣施行兩大人權公約之後

張文貞*

本文首次發表於《台灣法學會2009年學術研討會》，台灣法學會主辦，12月19日，台北。

壹、前言

公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約（以下簡稱兩公約）在今（2009）年3月底經立法院批准，立法院也同時通過兩公約施行法，此一施行法在12月10日正式實施。台灣在人權保障的歷程上，也正式進入一個新的里程碑。值得進一步思考的是，在兩公約經過批准、施行法正式生效之後，兩公約所保障的權利在台灣的法律體系下究竟具有如何的規範效力與位階？

兩公約施行法第2條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」明白揭示兩公約在正式施行後的國內法律位階。不過，作為國際人權法上唯二可以冠上「盟約」(covenant)名稱⁶、針對最根本而重要的人權予以規範的兩公約，在我國國內法上是否果真僅具有國內法律位階的效力而已？兩公約的法律位階，是否須受「後法優於前法」、「特別法優於普通法」原則之適用？倘若立法者將來制定與兩公約所保障人權相抵觸之法律，其效力為何？更重要的是，兩公約所保障的部分人權規定與我國憲法所保障的人權清單幾乎二致，但在清單內容上卻更加完整與詳細，兩公約的人權規定是否可能具備憲法或至少高於法律的效力？司法院大法官或各級法院在解釋我國憲法所定人民權利時，是否可以、又否應該適用兩公約關於人權保障之規定？這些問題，均涉及兩公約在國際人權法及憲法的規範脈絡下的地位，必須先予以釐清。

貳、兩公約與強行國際法

依維也納條約法公約第53條規定，即使是各國合意所締結之條約或公約，亦不得牴觸強行法(jus cogens)，或稱「絕對法」。⁷ 強行國際法或絕對法係指國際法社群必須接受、沒有任何例外的共通規範。這些規範雖可隨著時間演進，但僅能

* 國立台灣大學法律學院副教授。作者感謝研究助理台大法研所公法組研究生李韶曼及駱怡辰二位同學對在研究資料蒐集上的幫忙。本文為行政院國家科學委員會補助研究計畫(96-2414-H-002-030-MY3)及國立台灣大學優勢重點領域拔尖計畫(97R0064-12)的部分研究成果，併此申明。

⁶ 全世界所有公約當中，僅有兩大公約冠上「盟約」(covenant)名稱，足見其規範上的重要地位。參見Steiner et al., *International Human Rights in Context: Law, Politics & Morals* 137-38 (3rd ed. 2008).

⁷ Steiner, *id.* at 132-145 (1996); 中文討論參見姜皇池，《國際公法導論》，頁91-106（2006）。

以同樣具有強行國際法或絕對法性質之規範來予以取代。同時，各國對於強行國際法或絕對法當然有義務(*obligations erga omnes*)必須予以遵行。⁸

強行國際法在國際法上既然享有如此絕對的規範地位，這些規範在內國法律秩序下，當然不能僅與各國合意締結的條約或公約作等同的看待。作為主權者的所有國家(*sovereigns*)均有義務於國際法上遵行強行法，此一絕對性的義務同時應指向其於主權秩序下所建立的內國法秩序。這不論是從規範的客觀存在或從主權者(*sovereigns*)意志一致性的觀點來看，都是當然且自明之理。因此，國家的法律，亦不應抵觸強行國際法或絕對法。⁹ 這也使強行國際法或絕對法在內國法律體系的規範位階，在成文憲法國家，應等同於憲法，而其內容亦應構成憲法制定及修改的界限；在不成文憲法國家，則應具有高於一般法律的效力。¹⁰

強行國際法或絕對法在內國規範秩序下既有等同於憲法或至少高於法律的規範位階，其具體內容的確定、形成及發展，對內國規範秩序就有極高的重要性。不過，國際法社群對強行國際法或絕對法的內容及範圍，並非完全沒有歧見，也會隨著時間演進及國際法規範變遷而改變。不過，各方共識的核心內容包括禁止奴隸販賣(*slave trade*)、海上強盜(*piracy*)、種族滅絕犯行(*genocide*)。多數亦認為應包括禁止發動侵略性的戰爭(*aggressive wars*)、以及國際法上所禁止的刑事犯行如違反人道罪行(*crimes against humanity*)及戰爭罪行(*war crimes*)。而有愈來愈多的學者認為國家對人權的尊重(*observance of human rights*)、國家平等原則(*equality of states*)、以及人民自決原則(*principle of self-determination*)等，均為當代絕對法的內容。¹¹ 甚至有不少國際人權法學者主張當代國際人權法的內容均應構成國家的普遍性義務、而成為強行國際法或絕對法的內容。¹² 而正是在此一意義的理解下，國際人權法不但在國際法上構成國家主權意志決定的界限，也成為內國最高規範秩序—憲法的內容，構成國家機關行使權力的界限，而有國際人權法與憲法的匯流。¹³

⁸ “Rules of *jus cogens* are norms accepted and recognized by the international community of states as a whole as a norm from which no derogation is permitted and which can be modified only by a subsequent norm of general international law having the same character.” OPPENHEIM’S INTERNATIONAL LAW 4 (Robert Jennings & Arthur Watts, eds., Vol. 1, 9th ed, 1992).

⁹ See e.g. IAN D. SEIDERMAN, HIERARCHY IN INTERNATIONAL LAW: THE HUMAN RIGHTS DIMENSION 123-45, 284-89 (2001); Curtis A. Bradley, *The Juvenile Death Penalty and International Law*, 52 Duke L. J. 485, 536 (2002).

¹⁰ Seiderman, *id.* at 123-45. 當然，在法理上，還可以繼續深入探究強行國際法或絕對法是否享有「高於」憲法的效力。不過，本文不擬作這部分的深入探討，一方面因為當代自由民主國家的憲政秩序鮮有抵觸強行國際法或絕對法之可能；另方面本文從主權國家之實證法觀點，論證強行國際法或絕對法在內國法律秩序下等同於憲法或至少高於法律的地位，即已容許各國主權法律秩序下的規範不應抵觸強行國際法及絕對法。

¹¹ Jennings & Watts, *supra* note 3; Seidman, *supra* note 4; Bradley, *supra* note 4.

¹² “The entire *corpus* of human rights law as *jus cogens* binds all states and gives rights to “*obligation erga omnes*” that demand state protection. Seidman, *id.*

¹³ Seidman, *id.* See also Jiunn-Rong Yeh & Wen-Chen Chang, The Emergence of Transnational Constitutionalism: Its Features, Challenges and Solutions, 27 PENN STATE INT’L L. REV. 89, 94-5 (2008).

以前述強行國際法的核心及多數共識的內容來看，兩大公約均規定之第 1 條民族自決、公民與政治權利國際公約第 2 條要求國家平等尊重人權、第 8 條禁止奴隸販賣、經濟社會文化權利國際公約第 2 條第 2 項要求國家平等尊重人權等規定，均屬強行國際法之內容，在內國法律體系下應享有等同於憲法或至少高於法律的地位。此外，必須注意的是，公民與政治權利國際公約第 7 條禁止酷刑、殘忍或不人道的處罰、第 6 條第 5 項禁止對未成年人判處死刑、第 8 條第 2 項強迫勞動之禁止等規定，以及經濟社會文化權利國際公約第 10 條所禁止之童工，均有愈來愈多的法院判決認定及學者主張為屬強行國際法內容之一部。¹⁴

另外，值得注意的是公民與政治權利公約第 4 條第 2 項規定，即便在國家面臨緊急狀態亦不得扣減（減免）的權利(non-derogable rights)，包括第 6 條生命權、第 7 條禁止酷刑、殘忍或不人道之處罰、第 8 條第 1 項禁止奴隸及第 2 項禁止強迫勞動、第 11 條禁止因契約不履行而受監禁、第 15 條罪刑法定原則、第 16 條法律人格的承認、以及第 18 條思想自由、信仰及宗教自由的保障。¹⁵ 這些不管在平時或緊急狀態均不得予以限制的人權，是否亦應為強行國際法或絕對法的內容？負責此一公約執行及解釋之人權事務委員會，在 2001 年曾公布第 29 號一般評議(General Comment)，針對第 4 條規定作成長達八頁的解釋。¹⁶ 委員會認為這些不得扣減的權利，雖然不能直接認為等同於強行國際法的內容，但確實與其有關；而且第 4 條將這些權利定位為是不得扣減的權利，也有助於這些權利被認定為是強行國際法或絕對法的內容，尤其是第 6 條關於生命權及死刑、第 7 條關於酷刑禁止的規定。¹⁷ 雖然委員會的用語有些曖昧，但仍可看出委員會傾向將這些不得扣減的權利定位為絕對法之一部，尤其是關於生命權及酷刑禁止的規定。¹⁸

¹⁴ 關於禁止酷刑，參見Jordan J. Paust, *Torture Justifiable? The Absolute Prohibition of Torture and Necessary and Appropriate Sanctions*, 43 VAL. U. L. REV. 1535 (2009); 廖福特，〈不受酷刑作為基本權——以國際標準建構我國憲法規範及內涵〉，論文發表於第七屆憲法解釋之理論與實務學術研討會，2009年12月12日。關於禁止對未成年人判處死刑，參見Bradley, *supra* note 4; *Roper v. Simmons*, 543 U.S. 551 (2005)。關於強迫勞動之禁止，參見JAMES ATLESON ET AL., *INTERNATIONAL LABOR LAW: CASES AND MATERIALS ON WORKERS' RIGHTS IN THE GLOBAL ECONOMY* 30 (2008); *Iwanowa*, 67 F. Supp. 2d at 442-43 (citing *Jama v. INS*, 22 F. Supp. 2d 353, 363 (D.N.J. 1998))。關於童工之禁止，參見Philip Alston, *Core Labour Standards' and the Transformation of the International Labour Rights Regime*, 15 Eur. J. Int'l L. 457, n20 (2004)。

¹⁵ 公民與政治權利國際公約第4條規定參照。

¹⁶ 關於本件評議的內容，參見

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/71eba4be3974b4f7c1256ae200517361?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/71eba4be3974b4f7c1256ae200517361?Opendocument)

¹⁷ “The enumeration of non-derogable provisions in article 4 is related to, but not identical with, the question whether certain human rights obligations bear the nature of peremptory norms of international law. The proclamation of certain provisions of the Covenant as being of a non-derogable nature, in article 4, paragraph 2, is to be seen partly as recognition of the peremptory nature of some fundamental rights ensured in treaty form in the Covenant (e.g., articles 6 and 7).” Para 11, General Comment 29, 31 August 2001.

¹⁸ 參見Sarah Joseph et al., *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary* 829-33 (2004)。

更重要的是，委員會甚至進一步闡述，認為公約第 4 條第 2 項所規定不得扣減的權利，不應對於強行國際法或絕對法的內容有所限制。亦即，即使是公約並未列舉之不得扣減的權利，如構成強行國際法或絕對法之內涵，公約締約國亦不得因其並未於第 4 條中列舉而於緊急狀態中予以限制，包括：違反國際人道法之劫持人質罪行、禁止集體懲罰(collective punishments)、禁止人權之恣意侵害(arbitrary deprivations of liberty)、禁止違反受公平審判權利保障之核心內容（如無罪推定原則）(deviating from fundamental principles of fair trial)。¹⁹

綜合目前國際法社群對於強行國際法內涵的共識、以及人權事務委員會的觀點，強行國際法的內容至少應包括禁止發動侵略性的戰爭，禁止奴隸、海盜、種族滅絕犯行、及其他國際法上禁止之刑事犯行，國家尊重人權的義務，國家平等原則，人民自決原則，生命權保障，禁止酷刑、殘忍或不人道之處罰，禁止強迫勞動，禁止童工、禁止集體懲罰，禁止人權之恣意侵害或違反受公平審判權利保障之核心內容（如罪刑法定原則及無罪推定原則）。對這些規範內容來說，因為絕對法的定位及性質，縱使兩公約施行法僅賦予國內法律之效力，都應在我國法律體系下被賦予等同於憲法之效力，任何法律均不得予以牴觸。²⁰

參、兩公約與習慣國際法

兩大公約所保障權利的部分內容，可能構成強行國際法或絕對法，而在我國法律體系下應具有等同於憲法的規範位階，已如前述。除了強行國際法之外，兩大公約關於人權保障的規定，是否也可能構成習慣國際法(customary international law)？而習慣國際法在內國法律體系下又應具有如何之地位？是否仍等同於法律？高於法律？抑或等同憲法？

習慣國際法是各國所共通接受具有規範效力的國際慣行(general practice of states accepted as law)。不管是成文或不成文的規範或慣行，一旦經認定為是習慣國際法，不論國家是否同意，均應受其拘束。²¹ 今天我們所認知的習慣國際法，在十七、十八世紀時又稱為萬國法(the law of nations)。²² 不論是習慣國際法、或國

¹⁹ “Furthermore, the category of peremptory norms extends beyond the list of non-derogable provisions as given in article 4, paragraph 2. States parties may in no circumstances invoke article 4 of the Covenant as justification for acting in violation of humanitarian law or peremptory norms of international law, for instance by taking hostages, by imposing collective punishments, through arbitrary deprivations of liberty or by deviating from fundamental principles of fair trial, including the presumption of innocence.” Para 11, General Comment 29, 31 August 2001.

²⁰ 當然，倘若支持前述Seidman的見解，認為當今國際人權法的內容，尤其是兩公約的內容，均應構成強行國際法或絕對法之一部者，則兩公約關於人權保障之規定，在我國法律體系下，應認為其位階等同於憲法，自不待言。

²¹ Steiner, *supra* note 1, at 132-145 (1996); 中文討論參見姜皇池，《國際公法導論》，頁91-106（2006）。

²² 例如美國聯邦政府在制憲初期制定的「外國人侵權行為損害賠償請求法」(Alien Torts Claim Act)，就規定聯邦法院對外國人所提起因違反萬國法或美國政府所締結條約之侵權行為損害賠

國際法上一般原理原則，均與經各國合意締結的條約或公約相同，都是國際法上的法源。²³

習慣國際法對內國法律體系的適用及其效力，在普通法國家與成文法國家並不相同。普通法國家傾向將習慣國際法視為普通法傳統之一部(part of common law tradition)，而於內國直接適用，作為法律的補充規範。美國聯邦最高法院在 1900 年的 *The Paquete Habana* 一案就曾經明白表示，經由各文明國家所承認的國際慣行是美國聯邦普通法的一部分，在欠缺條約的明文規定、也沒有立法、行政或司法判例時，法院可以直接適用習慣國際法作為普通法的內容。²⁴ 這使得習慣國際法可於美國直接適用，而不必像條約或公約反而須經由國內法律予以轉化。²⁵ 不過，法院基本上仍將習慣國際法定位為普通法規範的補充，在規範位階上將其定位為低於或等同於法律；在規範位階等同於法律之情形，仍有後法優於前法、特別法優於普通法等一般法律適用之原則。英國也是如此，在 *Chung Chi Cheung v. The King* 一案，法院同樣承認習慣國際法可於普通法院直接適用，作為規範補充，與議會主權至上的原則完全沒有衝突。²⁶ 習慣國際法在成文法國家的內國適用及效力，視各國具體規定而有所不同，但其位階通常低於或等同於法律，絕少高於法律。²⁷

不過，前述對習慣國際法的內國適用及效力是一般性地針對所有習慣國際法，並非特別針對人權。有關人權保障的條約或公約（如兩公約）、甚至是不具條約地位的宣言（如兩公約之重要前身—世界人權宣言²⁸），是否可能被認為具習慣國際法之規範地位，而拘束所有國家？一旦這些人權保障之公約或宣言具有習慣國際

償請求訴訟享有管轄權(“The District Courts shall have original jurisdiction of any civil action by an alien for a tort only, committed in violation of the law of nations or a treaty of the United States.”)。28 U.S.C. § 1350. 美國聯邦最高法院曾在 *The Paquete Habana*, 175 U.S. 677 (1900) 及 *Sosa v. Alvarez-Machain*, 542 U.S. 692 (2004) 將萬國法定位為今日之習慣國際法，並承認習慣國際法可作基於普通法所為請求(common law claims)的基礎。

²³ 國際法院規約第38條規定參照。

²⁴ “The period of a hundred years... is amply sufficient to have enabled what originally may have rested in custom or comity, ... to grow, by the general assent of civilized nations, into a settled rule of international law... International law is part of our law, and must be ascertained and administered by the courts of justice of appropriate jurisdictions... For this purpose, where there is no treaty and no controlling executive or legislative act or judicial decisions, resort must be had to the customs and usages of civilized nations.” 175 U.S. 677 (1900).

²⁵ 關於條約或公約如何於內國法律體系生效的問題，涉及一元論與二元論的分析、以及條約或公約是否為自動履行，相關討論參見張文貞，〈憲法與國際人權法的匯流—兼論我國大法官解釋之實踐〉，收於廖福特主編：《憲法解釋之理論與實務》第6輯，台北：中研院/元照出版，頁223-272（2009）。

²⁶ [1939] AC 160. See also Murray Hunt, *Using Human Rights Law in English Courts* 11-13 (1997).

²⁷ 張文貞，前揭（註20）文。

²⁸ 世界人權宣言(Universal Declaration of Human Rights, UDHR)由聯合國大會於1948年12月10日決議通過。根據聯合國憲章第25條規定，聯合國安全理事會的決議對所有會員國均有拘束力，但關於聯合國大會所作決議的效力，憲章卻沒有任何的規定。因此，一般認為聯合國大會所作決議並不具法律上的拘束力。雖然如此，在1976年兩公約正式生效之前，世界人權宣言仍是全球所有國家最重要的國際人權規範。相關討論參見，Steiner, *supra* note 1, at 136-148 (1996).

法之地位，其在內國的適用及其規範位階又是如何？是否仍低於或等同於法律？

在今天，多數國際人權法學者都會同意，包括世界人權宣言及兩公約在內的國際人權法應具有習慣國際法的地位。²⁹ 兩公約的前身—世界人權宣言，在 1948 年由聯合國大會決議通過，雖然一開始並不具法律拘束力，許多國家的政治部門也多將其定位為是道德宣示。³⁰ 不過，時至今日，世界人權宣言中的人權保障規定幾乎完全戰後所有國家的憲法規定所接受；不管是聯合國大會或各個理事會在作成相關決議時經常引用世界人權宣言；國際法院(International Court of Justice, ICJ)、區域法院如歐洲人權法院或美洲人權法院、或各國法院也經常直接適用或間接引用世界人權宣言相關人權保障的規定。³¹ 這些全球、區域及各國的國家或司法實踐，在在使得世界人權宣言已經符合習慣國際法的要件—各國所共通接受具有規範效力的國際慣行。即便是美國，儘管聯邦政府部門迄今尚未正式承認世界人權宣言的習慣國際法地位，但包括聯邦最高法院在內的聯邦法院體系透過司法判決予以承認的具體實踐，早從 1950、60 年代開始即時有所聞，並非只是零星案例。³²

兩公約的人權清單，除了財產權外³³，與世界人權宣言的規定幾無二致，許多是各個權利內涵的進一步具體化。公民與政治權利國際公約目前有 165 個締約國，³⁴ 經濟社會與文化權利國際公約目前有 160 個締約國。³⁵ 倘若世界人權宣言已具備習慣國際法之地位，兩公約所保障的人權內容，又何嘗不應該作相同定位？國際法院、區域法院或各國法院在提及世界人權宣言的相關權利時，往往與兩公約所保障的權利一併提及，即為最佳例證。³⁶ 即便連美國政府在國際法院前都曾主張：「在今天，所有國家均必須遵守與保障的人權可由聯合國憲章、世界人權宣言、以及公民與政治權利國際公約的相關條文來予以佐證。」³⁷

²⁹ Steiner, *supra* note 1, at 136-148 (1996). See also LOUIS HENKIN, *THE AGE OF RIGHTS* 19 (1990); and Hurst Hannum, *The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law*, 25 GA. J. INT'L & COMP. L. 287, 319 (1996); and Edward D. Re, *The Universal Declaration of Human Rights: Effective Remedies and the Domestic Courts*, 33 CAL. W. INT'L L.J. 137, 160-62 (2003).

³⁰ Steiner, *id* at 139-43.

³¹ Steiner, *id* at 136-27.

³² Henkin, *supra* note 23; Hannum, *supra* note 23; Re, *supra* note 23.

³³ 財產權保障是世界人權宣言保障權利中唯一沒有納入兩公約的權利。相關討論參見 Steiner, *id* at 153.

³⁴ 其中有 7 個國家尚未批准，分別是：中華人民共和國、葛摩聯盟、古巴、幾內亞比索、諾魯、巴基斯坦、聖多美普林西比。締約國相關資訊，參見

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en

³⁵ 締約國相關資訊，參見

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en

³⁶ Steiner, *supra* note 1, at 139.

³⁷ “The existence of such fundamental rights for all human beings, nationals and aliens alike, and the existence of a corresponding duty on the part of every State to respect and observe them, are now reflected, inter alia, in the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights and corresponding portions of the International Covenant on Civil and Political Rights” *U.S. v. Iran*, 1980 I.C.J. 3, at 71.

更重要的是，公民與政治權利國際公約的人權事務委員會在 1997 年曾作成第 26 號一般評議(General Comment)，論及兩公約的規範地位。³⁸ 該件評議涉及前南斯拉夫共和國裂解之後，公約是否仍繼續適用於分裂各國的問題。也是因為這件評議才使各國真正注意到，不同於一般的條約或公約，兩公約僅有簽署、批准、加入及交存的規定，而並未設有任何撤回或退出的規定。³⁹

人權事務委員會認為：兩公約從世界人權宣言而來，是該宣言的規範化，也經常被引述為是國際人權章典(International Bill of Rights)。從人權保障長期的規範實踐來看，一旦人民享有人權保障，即不再允許人權保障的中斷；也正是基於此一人權保障的特殊性，兩公約因此並未設有撤回或退出的規定。因此，不管政府輪替或國家繼承，均不影響兩公約對該土地上之人民的繼續適用，俾確保人權。⁴⁰ 委員會這件評議使得前南斯拉夫分裂後的各國，不論是否願意加入公民與政治權利國際公約，均須受其拘束。雖然委員會並未明白將兩公約定位為習慣國際法，但其相關論理顯然基於兩公約及世界人權宣言作為習慣國際法之立場，此一立場亦逐漸為各方所接受。⁴¹

縱使仍有部分國家或學者無法接受兩公約所保障之權利均具有習慣國際法之地位，兩公約所保障的部分權利內容，也已毫無疑問地取得習慣國際法之地位。以對此一立場可能持最保守的美國來說，其所承認的習慣國際法包括：禁止謀殺或導致任何人的失蹤(murder or causing the disappearance of individuals)、禁止恣意長期拘禁(prolonged arbitrary detentions)、禁止制度性種族歧視(systematic racial discrimination)、離國及返國權(right to leave and return to one's country)、不強迫難民返回原國(principle of non-refoulement for refugees)、以及對國際人權的嚴重違反(gross violations of internationally recognized human rights)。⁴² 其中許多是公民與政治權利公約所保障權利的具體類型，而最後一款對國際人權的嚴重違反，當然亦應包括對經濟、社會與文化權利公約所保障權利在內。

³⁸ 關於本件評議的內容，參見

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/06b6d70077b4df2c8025655400387939?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/06b6d70077b4df2c8025655400387939?Opendocument)

³⁹ 公民與政治權利國際公約第48條、經濟、社會與文化權利國際公約第26條規定參照。

⁴⁰ "...Together with the simultaneously prepared and adopted International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Covenant codifies in treaty form the universal human rights enshrined in the Universal Declaration of Human Rights, the three instruments together often being referred to as the "International Bill of Human Rights."... The Human Rights Committee has consistently taken the view, as evidenced by its long-standing practice, that once the people are accorded the protection of the rights under the Covenant, such protection devolves with territory and continues to belong to them, notwithstanding change in government of the State party, including dismemberment in more than one State or State succession or any subsequent action of the State party designed to divest them of the rights guaranteed by the Covenant." Para 3 & 4, General Comment No. 26, 12 August 1997.

⁴¹ Steiner, *supra* note 1, at 888-89.

⁴² §702, Restatement (Third) The Foreign Relations Law of the United States. See also Steiner, *id.* at 145-47.

具有習慣國際法地位的國際人權法，對內國法律體系的適用及效力位階又如何？如前所述，在具有普通法傳統的國家，習慣國際法可以在內國直接適用，但其位階通常低於法律。不過，對具有習慣國際法地位的國際人權法，不論是英國或美國，近年有愈來愈多的法院判例或學說主張其位階至少應等同於法律，甚至高於法律。在等同於法律的情形下，所謂「後法優於前法」或「特別法優於普通法」必須是在立法者已明確表示要排除特定人權保障之習慣國際法時，才能有所適用。⁴³ 在成文法國家，如下文所述，有愈來愈多的國家在憲法條文中明文承認具備習慣國際法地位的國際人權法可直接於內國適用，其位階至少等同於法律，有些國家甚至高於法律。⁴⁴

縱合以上討論，本文認為兩公約所保障的人權規定，已具備習慣國際法之地位。雖然我國憲法並未明文規定習慣國際法的國內適用及其效力，但從憲法第 141 條之意旨⁴⁵，應可認為習慣國際法在我國內法律體系應可直接適用，無待我國正式批准兩公約或制定兩公約施行法。我國對兩公約的批准或兩公約施行法的正式實施，是對此一立場的再次確認。值得注意的是，兩公約既然具有習慣國際法之地位，其在我國內國法律體系之效力，至少應等同於法律。後法優於前法或特別法優於普通法等法律適用的原則，只有在立法者明確表達反對兩公約之特定權利保障內容而制定法律時，才有所適用。兩公約施行法中所謂「具有國內法律之效力」必須在此一理解下作適當之解釋。

肆、兩公約與跨國憲政主義的發展

從國際人權法的角度討論兩公約的內國適用及其規範位階，已如前述。不過，兩公約的在內國適用的相關問題，其實還可以從憲法—尤其是跨國憲政主義(transnational constitutionalism)的角度—來作理解及探討。⁴⁶

跨國憲政主義中一個很重要的面向就是國際人權法的憲法化，其中最典型的例子就是歐洲人權公約。⁴⁷ 歐洲人權公約的締約國對該公約的內國適用及其規範位階，基本上有三種類型：1)等同於憲法；2)高於一般法律但低於憲法；3)等同於法律。⁴⁸

⁴³ See e.g. Michelle M. Kundmueller, *The Application of Customary International Law in U.S. Courts: Custom, Convention, or Pseudo-Legislation?*, 28 J. LEGIS 359, 371-72 (2002); Hunt, *supra* note 21, at 28-41.

⁴⁴ 例如南非、匈牙利以及部分東歐新興民主國家。參見張文貞，前揭（註20）文，頁234-35。

⁴⁵ 憲法第141條規定：「中華民國之外交，應本獨立自主之精神，平等互惠之原則，敦睦邦交，尊重條約及聯合國憲章，以保護僑民權益，促進國際合作，提倡國際正義，確保世界和平。」

⁴⁶ 參見張文貞，〈跨國憲政主義的合縱與連橫：歐洲人權法院與內國憲法法院關係初探〉，《月旦法學》，150期，頁57-70（2007）；Yeh & Chang, *supra* note 8.

⁴⁷ 歐洲人權公約是歐洲理事會(Council of Europe)下之人權規範體系，其完整名稱應為「人權及基本自由保障公約」(Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)。

⁴⁸ 參見張文貞，前揭（註41）文。See also Holly Dawn Jarmul, *The Effect of Decisions of Regional Human Rights Tribunals on National Courts*, 28 N. Y. U. J. INT'L L. & POL. 311, 328-62 (1995-96);

賦予歐洲人權公約具有憲法位階的國家，最著名的例子就是奧地利。對奧地利來說，歐洲人權公約所保障之權利，具有憲法位階，法律或命令如與之牴觸，等於違憲。第二種類型—賦予歐洲人權公約高於法律、但低於憲法的規範位階—的例子是義大利及法國。在這些國家，公約所保障的權利雖未被賦予憲法位階，但由於其高於法律，因此不能以後來的立法來修改公約所保障之權利，有爭執時，則必須透過釋憲予以確定。第三種類型—僅賦予公約所保障權利一般性的法律位階，是最多國家所採行，典型的代表國家為德國。⁴⁹ 不過，倘若公約僅具有一般性法律位階的效力，且有後法優於前法之適用，可以想見公約對其內國人權保障的影響有限。因此，在這些國家，對公約所保障的人權規定，通常排除後法優於前法之適用，甚至透過解釋例外賦予特定權利高於法律的規範地位。⁵⁰ 事實上，絕大多數歐洲人權公約締約國的法院，往往藉由強調該國對於條約遵行的義務，而在實際上透過司法解釋賦予人權公約高於一般法律之地位。⁵¹

值得注意的是，兩公約中的公民與政治權利國際公約的權利保障內容，與歐洲人權公約的保障內容幾無二致。歐洲人權公約對其會員國的規範效力，是否也會影響公民與政治權利國際公約在其內國之效力？這不但應該是肯定的答案，⁵² 也使得人權事務委員會注意到人權公約相互間所可以發揮相輔相成之規範影響力。

除了前述人權公約的憲法化之外，各國近年積極透過修憲或制憲直接將國際人權公約—尤其是兩公約—所保障之權利予以憲法化的趨勢，同樣可以提升兩公約所保障權利的內國規範位階。⁵³ 具體表現方式還可以進一步區分為三種：一是將國際人權清單及內涵的直接憲法化；其次是將國際人權法及其主要原理原則予以包裹憲法化；最後則是透過立法方式，將國際人權法之內容予以準憲法化。其中特別值得一提的是包裹憲法化的幾種作法。一種可能性是直接於憲法上明文賦予國際法一個整體的優先地位，匈牙利憲法第 7 條的規定即為適例。⁵⁴ 另外一種方式，也是東歐新興民主國家憲法最常採用的方式，就是在憲法中規定國際人權公約可直接於內國適用，且給予至少是高於法律但低於憲法的規範地位。捷克、斯

George Slyz, *International Law in National Courts*, 28 N. Y. U. J. INT'L L. & POL. 65, at 86-87 (1995-96).

⁴⁹ 參見張文貞，前揭（註41）文。

⁵⁰ Slyz, *supra* note 44, at 86-87.

⁵¹ 參見張文貞，前揭（註41）文。

⁵² 例如英國的人權法將歐洲人權公約予以內國法化，授權法院審查國會立法是否與歐洲人權公約的內容相符；不過，公民與政治權利國際公約所保障的權利與歐洲人權公約幾乎相同，因此也引發學者重新審究公民與政治權利國際公約對英國的規範位階與影響。此一問題甚至在人權法尚未通過之前，即有學者予以注意。See e.g. *THE INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS AND UNITED KINGDOM LAW* (David Harris & Sarah Joseph eds., 1995)

⁵³ 參見張文貞，前揭（註20）文。

⁵⁴ Art. 9(1): "The legal system of the Republic of Hungary accepts the generally recognized principles of international law, and shall harmonize the country's domestic law with the obligations assumed under international law." 詳細討論，參見張文貞，前揭（註20）文。

洛伐克、羅馬尼亞、保加利亞、立陶宛、喬治亞、哈薩克等東歐國家都有相同或類似的規定。⁵⁵ 對採用前面這兩種方式的國家而言，兩公約所保障的權利在其內國法律體系內，即具備高於法律的優先地位。還有一種方式是在憲法上規定法院解釋人權時必須考量國際人權法的相關規定，南非憲法第 39 條就是一個典型的規定。⁵⁶ 俄羅斯憲法第 15 條也有類似之規定。⁵⁷ 在此種規定之下，兩公約所保障的權利，雖然並未被賦予等同於法律的位階，但仍要求法院在作相關解釋時必須將之納入，倘若有任何規範衝突，則交由法院裁量。⁵⁸

從跨國憲政主義的發展我們可以看到，兩公約在跨國或各國的憲法脈絡下，不但愈趨重要，其在內國法律體系下的規範位階亦有明顯提高的現象，許多國家一尤其是新興民主國家一均在憲法上明文賦予高於法律的優先地位。我國歷次修憲均未針對人權相關規定作修改，修憲門檻的提高更是使其難上加難；不過，目前跨國憲政主義的發展趨勢，應可對我國釋憲者及立法者有所啟發。雖然兩公約施行法僅賦予兩公約法律位階的規範效力，但只要立法者對兩公約所保障的人權嚴格遵行，不另作任何立法牴觸公約，解釋憲法及法律的各法院也能嚴格貫徹兩公約的權利保障，我國還是可以使兩公約透過實踐而取得高於法律的規範地位。

伍、兩公約的適用及解釋—人權的司法審查

兩公約施行法雖然從 2009 年 12 月 10 日才正式實施，但兩公約所保障的權利早已透過司法院大法官的解釋而納入我國憲法的人權保障之中。⁵⁹ 大法官首次在解釋理由書中引用世界人權宣言是在釋字第 372 號解釋；在論述人格尊嚴時，多數意見簡短提及世界人權宣言，但並未進一步援引任何條文或詳作闡述。

大法官首次引用公民與政治權利國際公約是在釋字第 392 號解釋，而這次大法官對於公約條文才有比較詳盡的討論。⁶⁰ 該號理由書引用公民及政治權利公約第 9 條第 3 項的文字規定，參考歐洲人權公約的相似規定以及歐洲人權法院所作解

⁵⁵ V.S. Vereshchetin, *Some Reflections on the Relationship Between International Law and National Law in the Light of New Constitutions*, in CONSTITUTIONAL REFORM AND INTERNATIONAL LAW IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE 5-13 (Rein Müllerson, Malgosia Fitzmaurice & Mads Andenas eds., 1998). 詳細討論，參見張文貞，前揭（註20）文。

⁵⁶ Sec. 39 (1): “When interpreting the Bill of Rights, a court, tribunal or forum (a) must promote the values that underlie an open and democratic society based on human dignity, equality and freedom; (b) must consider international law; and (c) may consider foreign law. 詳細討論，參見張文貞，前揭（註20）文。

⁵⁷ Art. 17: “in the Russian Federation rights and freedoms of the individual and the citizens are recognized and guaranteed pursuant to the generally recognized principles and norms of international law and in accordance with the Constitution”. 詳細討論，參見張文貞，前揭（註20）文。相關討論，參見Vereshchetin, *supra* note 24, at 9.

⁵⁸ 詳細討論，參見張文貞，前揭（註20）文。

⁵⁹ 參見張文貞，前揭（註20）文。

⁶⁰ 司法院釋字第392號解釋（1995年12月22日）。

釋，以此來支持其論證我國憲法所允許有權羈押犯罪嫌疑人者為法官，而不包括檢察官。大法官第二次在解釋理由書中引用公民及政治權利國際公約是在釋字第582號解釋。⁶¹ 在本件解釋理由書中，大法官援引公民及政治權利國際盟約第14條第3項第5款規定⁶²，給予刑事被告有詰問對其不利之證人的人權保障。

雖然大法官在解釋理由書中引用世界人權宣言或兩大公約的次數不多，不過個別意見書中卻也不乏大法官積極援引公約權利者，包括婚姻家庭的權利、精神自由、平等權及返國權等，均為習慣國際法上重要而根本的權利。（參見表1）如前所述，許多國家提高兩公約所保障權利的規範位階，除了有賴憲法明文規定之外，最主要的還是透過司法—尤其是憲法法院—的解釋。兩公約所保障的權利，如已構成強行國際法或絕對法，其位階應等同於憲法，當然必須有賴司法院大法官積極透過釋憲予以維護。至於兩公約其他尚未構成強行國際法的權利，雖然兩公約施行法僅賦予等同於法律的規範位階，但如前所述，考慮到習慣國際法的性質以及跨國憲法脈絡的發展，這些公約權利在我國法律體系下應該被賦予高於法律的位階，如果法律與之牴觸、或者這些公約權利與憲法所保障權利間發生衝突，當然更必須仰賴大法官的解釋才能予以解決。

除了大法官的釋憲角色將更為吃重之外，各級法院亦將在人權的司法審查上扮演前所未有的重要功能。兩公約施行法第4條規定：「各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定...」。從而，各級政府機關行使權限是否符合兩公約有關人權保障規定的具體審查，即應成為各級法院審查政府行為是否合法的核心。如前所述，除已構成強行國際法的人權之外，兩公約關於人權保障的規定在我國法律體系下應有高於法律、或至少等同於法律的位階。從而，政府機關的行為（如行政命令、行政處分、行政契約）是否符合兩公約所保障之人權規定，亦應作為其是否合法的判準之一，各級法院應具有具體審查權限。⁶³ 除非法院認為兩公約所保障之權利已構成憲法位階、或與憲法所保障之相關權利有衝突，才能依釋字第371號解釋停止審判程序而聲請大法官解釋，否則法院均應於具體案件中自為判斷。當然，如各級法院對兩公約所保障人權的解釋有不一致的情形時，可由各終審法院自行統一解釋或聲請大法官作統一解釋。

表1：我國大法官解釋中引用世界人權宣言及兩公約之意見書

釋字 字號	引用處	所引用之 國際人權文件	引用目的
372	解釋理由書	世界人權宣言	引用世界人權宣言對於人格尊嚴的保護，補充說明人格尊嚴同受我國憲法基本權利之保障。

⁶¹ 司法院釋字第582號解釋（2004年7月23日）。

⁶² Section 3, Article 14 prescribes that in the determination of any criminal charge against him, everyone shall be entitled to the following minimum guarantees, in full equality: (e) to examine, or have examined, the witnesses against him and to obtain the attendance and examination of witnesses on his behalf under the same conditions as witnesses against him.

⁶³ 釋字第216號解釋參照。

	蘇俊雄協同及部分不同意見書	同上	補充我國憲法上人性尊嚴論述的基礎，同時強調從該國際人權文件中衍生而來之國家對於人性尊嚴之保護義務。
392	解釋理由書	公民及政治權利國際盟約	引述公約及歐洲人權法院判決，加強對我國憲法第八條「法院」一詞的說明，排除檢察官之羈押權限。
	王和雄部分不同意見書	同上	同樣引述該公約相關規定，但認為依相關條文規定及國際實踐，偵查程序中之羈押，仍可由法院以外但具同樣功能之機關為之。
	孫森焱部分不同意見書	同上	認為由檢察官執行偵查中之羈押，仍符合國際人權潮流。
552	曾華松不同意見書	世界人權宣言	引述該宣言加強婚姻家庭權於憲法二十二條上之地位。同時強調應保障未成年子女於家庭中之憲法上權利。
	劉鐵錚不同意見書	世界人權宣言	引用說明後婚姻之善意第三人，倘其婚姻被認定為無效，無異於是對其為一種殘酷而不尋常之處罰。引用作為補充說明婚姻自由應受我國憲法第二十二條保障之意旨。
558	劉鐵錚不同意見書	世界人權宣言 公民及政治權利國際盟約	引述國際人權文件強調返國權乃居住遷徙自由之核心，應絕對不容侵犯。
571	楊仁壽不同意見書	世界人權宣言 公民及政治權利國際盟約	引述國際人權文件證立平等權乃係可獨立主張之權利內涵。
573	王和雄協同意見書	世界人權宣言	引述該文件且認為乃普世價值而強調內在精神自由絕對不容侵犯。
582	解釋理由書	公民及政治權利國際盟約	引述公約補充證立被告之反對詰問權，應為我國憲法上所保障之基本權利。

來源：作者製表

陸、結語—寄期待於人權的公益訴訟

兩公約所保障的人權在國際人權法上素有國際人權清單(International Bill of Rights)的美稱，我國立法院終於在今（2009）年完成兩公約的批准，同時通過兩公約施行法，使其具有國內法律的效力。事實上，兩公約經立法院完成批准後，不論有無通過施行法，國內行政及立法部門即已完成同意此一公約的內國法程序，即便對外加入的存放書被拒，也不影響行政及立法部門原先對加入此一公約在內國法上所完成的法律行為。在這個意義下，公約經批准之後，行政及立法的各種行為，就應該受到公約的拘束。⁶⁴ 當然，這次立法院在批准兩公約的同時，也通過施行法，使兩公約在我國法律體系的直接適用更加確定，亦非無不可。值得深入探究的是，兩公約所保障的權利，在我國的法律體系下，是否僅具有如兩公約施行法所規定之法律位階的效力？兩公約的法律位階，是否須受「後法優於前法」、「特別法優於普通法」原則之適用？倘若立法者將來制定與兩公約所保障人權相牴觸之法律，其效力為何？本文從兩公約在國際人權法及憲法的規範脈絡

⁶⁴ 這也是許多國際人權法學者所採取的立場。參見Hunt, *supra* note 21.國內學者亦有採類似看法。參見廖福特，〈引進國際人權準則—比較分析與台灣借鏡〉，收於氏著《國際人權法—議題分析與國內實踐》，台北：元照出版，頁3-85（2005）。

下的地位，嘗試釐清此一問題。

本文認為，綜合目前國際法社群對於強行國際法內涵的共識、以及人權事務委員會的觀點，兩公約的部分權利內容，已構成強行國際法或絕對法，而於國內法律體系的位階應等同於憲法。縱使兩公約施行法對兩公約所保障之權利僅賦予國內法律之效力，但在我國法律體系下的任何規範，均不得牴觸這些具有絕對法性質的人權規範。

其次，本文根據國際人權法上目前多數的實踐、判例及學說，認為兩公約所保障的人權規定，已具備習慣國際法之地位，在我國內法律體系內應可直接適用，無待我國正式批准兩公約或制定兩公約施行法。我國對兩公約的批准或兩公約施行法的正式實施，是對此一立場的再次確認。值得注意的是，兩公約既然具有習慣國際法之地位，其在我國內國法律體系之效力，至少應等同於法律。後法優於前法或特別法優於普通法等法律適用的原則，只有在立法者明確表達反對兩公約之特定權利保障內容而制定法律時，才有所適用。兩公約施行法中所謂「具有國內法律之效力」必須在此一理解下作適當之解釋。

不過，從跨國憲政主義的發展脈絡，我們可以看到兩公約在各國的內國法律體系下的規範位階有明顯提高的現象，許多國家—尤其是新興民主國家—均在憲法上明文賦予高於法律的優先地位，我們應予重視。雖然兩公約施行法僅賦予兩公約法律位階的規範效力，但只要立法者對兩公約所保障的人權嚴格遵行，不另作任何立法牴觸公約，解釋憲法及法律的各法院也能嚴格貫徹兩公約的權利保障，我國還是可以使兩公約透過實踐而取得高於法律的規範地位。

在兩公約所保障權利的司法實踐上，兩公約所保障的權利，如已構成強行國際法或絕對法，其位階應等同於憲法，必須有賴司法院大法官積極透過釋憲予以維護。至於兩公約其他尚未構成強行國際法的權利，這些公約權利在我國法律體系下應該在實踐上被賦予高於法律的位階，如果法律與之牴觸、或者這些公約權利與憲法所保障權利間發生衝突，亦須仰賴憲法解釋。

除了大法官的釋憲角色將更為吃重之外，各級法院亦將在人權的司法審查上扮演前所未有的重要功能。兩公約關於人權保障的規定在我國法律體系下應有高於法律、或至少等同於法律的位階。從而，政府機關的行為（如行政命令、行政處分、行政契約）是否符合兩公約所保障之人權規定，亦應作為其是否合法的判準之一，各級法院應具有具體審查權限。不過，不論是各級法院或大法官，司法僅能被動行使權力，兩公約所保障人權的內容以及這些權利在我國法律體系下的具體實踐，還是必須仰賴在野法曹—律師—積極提起人權的公益訴訟，才能克竟其功，也才能真正使台灣的人權發展邁向一個全新的里程碑。

兩公約對於國內勞動法制的影響： 勞工團體的觀點與期待

孫友聯／台灣勞工陣線秘書長

前言

經過民間團體多年的努力，立法院終於在 2009 年 3 月 31 日審查通過《公民與政治權利國際公約》（International Covenant on Civil and Political Rights）、《經濟社會文化權利國際公約》（international Covenant on Economic, Social and Cultural Rights）（以下合稱《兩公約》）批准案，並三讀通過《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》（以下簡稱《兩公約施行法》），而馬英九總統亦於 5 月 14 日假台北賓館盛大舉行簽署儀式，完成了我國擱淺了 42 年的兩公約批准程序。然而，雖然聯合國一如往常的無理拒絕存放台灣的批准書，但根據司法院釋字三二九號解釋意旨，依憲法第六十三條規定締結之條約，其位階等同於法律；同時，政府批准兩公約乃是對國際及國內的一項承諾，且兩公約施行法亦一併於 2009 年 12 月 10 日開始實施，因此，兩公約及其施行法將是未來檢視國內各項人權發展的重要依據。

許多人認為，無論是世界人權宣言或是兩公約都年代久遠，其條文亦多屬「過度簡要」的原則性規範，是否足以或適合作為國內各項人權推動之參考？就勞動保護而言，且國內已陸陸續續的訂定各項勞動法規，因此，批准兩公約對於國內勞動法制的影響有限。本文無意，更無能力去針對兩公約及國內法制發展的作法學理論的討論，而是在兩公約及其施行法實施一週年之際，嘗試提出若干與兩公約精神抵觸的國內勞動法規，以作為日後各項勞動法制修立法之參考。

兩公約中的勞動議題與國內勞動法制環境

根據銘傳大學劉士豪教授：「兩公約與國內勞動法制的對話－當前個別勞動關係之觀察」一文⁶⁵，兩公約指涉幾項重要的勞動議題，以及國內現有相關勞動法規的對照，清晰如下表一：

表一：兩公約所提勞動議題及國內勞動法規關連表

議題	兩公約	所涉及之國內勞動法令
一、禁止強制勞動	公民與政治權利國際公約第 8 條	1. 勞動基準法第 5 條 2. 就業服務法第 5 條第 2 項、第 40 條

⁶⁵ 發表於 2009 年 12 月 11 日發表台灣勞工陣線假高雄大學舉辦之「兩公約與國內勞動法制」研討會論文。

二、勞動三權之保障	公民與政治權利國際公約第 22 條 經濟社會文化權利國際公約第 8 條	1.工會法全部條文及相關子法。 2.團體協約法全部條文及相關子法 3.勞資爭議處理法全部條文及相關子法（特別是新法的勞資爭議行為章）
三、平等權	公民與政治權利國際公約第 26 條	1.就業服務法第 4 條及第 5 條第 1 項 2.性別工作平等法全部條文及子法
四、工作權與就業服務	經濟社會文化權利國際公約第 6 條	1.就業服務法全部條文及子法 2.就業保險法全部條文及子法
五、勞動條件與勞工安全衛生保障	經濟社會文化權利國際公約第 7 條	1.勞動基準法全部條文及子法 2.勞工安全衛生法全部條文及子法 3.職業災害勞工保護法全部條文及子法
六、社會安全保障	經濟社會文化權利國際公約第 9 條	1.勞工保險條例全部條文及子法 2.全民健康保險法全部條文及子法
七、女工之保護	經濟社會文化權利國際公約第 10 條	1.勞動基準法第 49 條至第 52 條 2.性別工作平等法全部條文及子法
八、兒童及少年勞工之保護	經濟社會文化權利國際公約第 10 條	1. 勞動基準法第 44 條至第 48 條 2. 性別工作平等法全部條文及子法

從以上表一：兩公約所提勞動議題及國內勞動法規關連表，我們已經可以相當清晰的勾勒出兩公約與國內現行各項勞動法規的關係，同時，亦顯現國內勞動法制內容，無論是在深度或廣度，應已超越兩公約對勞工保護的訴求。

然而，把這組關係擺放在國內勞工運動關注的議題來加以觀察，兩公約對於未來勞動法制的修立法仍有著相關多的挑戰與啟發，其中包括官方對於兩公約精神的詮釋，以及勞工團體希望藉兩公約強化推動勞動法修訂的理由，都導引出諸多更豐富的想像與可能。例如，去年在工會法修法之際，勞委會以工會法「強制入會」違反兩公約精神為由，恣意的推動工會法自由入會的修法，某種程度上顯現出各方力量的「選擇性理性」，試圖在兩公約的脈絡上，尋找對自己有利的基礎，而這也將為未來幾年國內兩公約的爭論，埋下更寬廣的無限可能。以下，本文將針對勞委會對兩公約回應，以及勞工團體所提出的訴求，突顯雙方在兩公約議題中的不同論述與策略。

勞委會對於兩公約的檢討與因應

為配合兩公約及其實施行法的正式實施，兩公約之權責機關法務部通令各部會檢討各自掌管是法規，是否有違反兩公約之精神，並於 12 月 10 日國際人權日，同時也是兩公約及其施行法正式實施日之前，作成初步檢討。

然而，根據勞委會的檢討與回應，大致如下：

1. 家事服務業工作者等約 27 萬勞工仍未適用勞動基準法，不符合公民與政治權利國際公約第二十六條。因應方式包括持續評估檢討勞基法適用範圍，以無窒礙難行者，公告納入；以及研討以專法規範保障家事服務業工作者之勞動條件。
2. 工會法第四條「各項政府行政及教育事業、軍火工業之員工，不得組織工會，不符公民與政治權利國際公約第二十二條（結社之自由）及經濟社會文化權利國際公約第八條之精神。因應方式包括積極與教育部協商，並以提出工會法修正草案開放教師得組織工會，軍火工業員工則放寬至除軍人及國防部依法監督之軍火工業員工外，均得組織工會。至於公務人員部份，則與詮敘部協商於未來公務人員協會法中放寬公務人員之協商及建議權。
3. 工會法第 16 條規定，工會會員具中華民國國籍而年滿 20 歲者，得被選為工會之理監事，排除外籍勞工擔任工會幹部之權利，不符公民與政治權利國際公約第二十六條之規定。因應方式為工會法修正草案第 19 條已修正為工會會員修正為「工會會員年滿 20 歲者，得被選為工會之理監事。」
4. 尚有 400 萬勞工不在勞工安全衛生法之適用範圍，不符合經濟社會文化權利國際公約第七條。因應方式為 99 年 9 月底前完成「職業安全衛生法」報院。
5. 勞工安全衛生法第 21 條：「雇主不得使女工從事下列危險性或有害性工作……」，不合經濟社會文化權利國際公約第七條之精神。因應方式亦為 99 年 9 月底前完成「職業安全衛生法」報院。
6. 我國職業災害發生率、尚未建立化學品源頭管制制度、勞工作業場所製造或處置之化學物質、危害勞工健康狀況，及勞工暴露情況等資訊未充分掌握；職業病通報率有低估情形；職業疾病勞工權益保障尚不足；過勞、輪班及壓力等非典型職業健康危害問題嚴重，以及勞工基本職業健康服務（BOHS）體系尚未建立等，不符經濟社會文化權利國際公約第十二條（享受最高的體質和心理健康之權利。因應方式是訂定期程逐步落實。
7. 身心障礙權益保障法第 46 條第 1 項：「非視覺功能障礙者，不得從事按摩業。但醫護人員以按摩為病人治療者，不在此限」，不符經濟社會文化權利國際公約第六條（工作權）之精神。因應大法官釋字 649 號對視障者就業之衝擊，已訂定「新視界就業計劃」，並陸續推動和項輔導措施。

針對勞委會對於其主管之法規不符兩公約之檢討，勞工團體普遍認為仍有甚多疏漏，包括新勞資爭議處理法當中禁止或限制罷工規定等，都沒有被提及。然有趣的是，在勞委會回應全國產業總工會（全產總）的新聞稿當中提及：勞委會須檢討之十大施政措施，卻選擇性的以兩公約為由，為其工會法修法改「自由入會」辯護，顯然是選擇性的「符合」兩公約，有待日後一一的加以檢視。勞委會回應全產總的新聞稿，全文如下：

全產總意見 1：

工會法修法：假自由之名行瓦解工會之實；既為自由，卻對成立工會人數門檻、教師工會型態、會員認定上多加限制，所謂自由成為由官方選擇性決定的自由。

勞委會回應：

自由入會之重點即在保障勞工得以自主意願選擇是否加入工會成為會員，不論「公民政治文化權利國際公約」、「經濟社會文化權利國際公約」或國際勞工公約均有類此保障，本次工會法修法即是本此精神，且對於工會運作等事項均明定由工會於章程中載明，並循內部民主機制自主決定，而非官方選擇性決定的自由。

勞委會這樣的回應，擺放在台灣工會組織的發展脈絡當中，顯得格外的諷刺，尤其是工會組織率極低的情況下。而這樣的回應亦回避了台灣工會組織發展的特殊性，包括台灣的工會至今多屬廠場層次之工會，不像歐洲各國以「產業別」為主的工會組織型態，有極大的差異，且對照國外廠場層級之勞工組織，例如員工代表會，亦多屬強制。因此，倘若勞委會仍然以這種「選擇性的理性」來因應兩公約，那麼官方的檢討也就不太能被期待了。

2010 年 6 月 1 日，工會法終於三讀修法通過，並將於明年的 5 月 1 日與勞資爭議處理法及團體協約法一併上路，對於未來集體勞動關係發展的影響有待觀察，但其中若干規定，已引發違憲及違法兩公約精神的批評。

相關違反兩公約之勞動法規及措施

兩公約對於勞工團體而言，可謂為推動各項勞動法修立法的重要契約，雖然如前所述，國內之勞動法制環境，無論是在深度或廣度上，都已超越兩公約之範疇，但除上開勞委會檢討不符兩公約之若干勞動法規定外，勞工團體仍嘗試提出其他明顯不符兩公約的法規條文，以茲和官方對話，並要求官方回應改善。（詳細資料請見本報告「附錄 1」表格中台灣勞工陣線所提部分）

其一，基本工資調整案經濟社會文化權利國際公約第7條：「本公約締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條件，尤須確保：(2)維持本人及家屬符合本公約規定之合理生活水平。

第二，外籍勞工同工不同酬問題嚴重，違反公民與政治權利國際公約第8條、第9條及經濟社會文化權利國際公約第2條第2項。

第三，勞工保險條例第六條，排除受僱於四人以下事單位勞工強制納保，不符經

濟社會文化權利國際公約第九條：「本公約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險。

第四，就業保險被保險人排除無一定雇主勞工，導致許多勞工遭逢失業事故卻無法獲得失業保險之給付，不符經濟社會文化權利國際公約第九條之精神。

第五，勞資爭議處理法第 54 條，增訂了「明定禁止及限制罷工權規範」，禁止教師及國防部及其所屬機關（構）、學校行使罷工權；限制自來水事業、電力及燃氣供應業、醫院、經營銀行間資金移轉帳務清算之金融資訊服務業與證券期貨交易、結算、保管事業及其他辦理支付系統業務事業之勞工罷工。不符經濟社會文化權利國際公約第八條第四項「有罷工權」之規定。

第六，家事服務業工作者、醫師等約 27 萬勞工仍未適用勞動基準法，違反公民與政治權利國際公約第 26 條。

第七，甫修過的工會法規定，現役軍人與國防部所屬及依法監督之軍火工業員工，不得組織工會，違反公民與政治權利國際公約第 22 條（結社之自由）及經濟社會文化權利國際公約第 8 條。

以及，迄今尚有 400 萬勞工不在勞工安全衛生法之適用範圍，違反經濟社會文化權利國際公約第 7 條。

結論

縱觀兩公約的內涵，與勞工基本權益相關之條款甚多，包括歧視禁止、職業自由、合理生活水平、自由結社、社會保險保障、母性保護，以及改良環境及工業衛生等面向，雖與其他國際勞工公約之規定一致，而國內亦有相關勞動法規規範相關保障（護），但有鑑於人權（勞動人權）的發展是不斷建構的動態過程，且目前國內仍然有許多勞動保護的法制有待修正或建制，其中包括迄今仍有許多勞工被排除在社會保險之外（勞保及就業保險），以及不當的限制勞工行使罷工權等，都應是日後勞工及工會團體要加緊監督的工作，以落實兩公約保障基本權的精神。

因此，勞工團體將持續的參與「兩公約施行監督聯盟」的活動，並將成立小組，因應兩公約施行法第八條的執行，提出各項勞動法規的修立法工作，以確認每一個勞動法，都受到法律應有的保障。除了兩公約之外，國際勞工公約與建議書，對於各國勞動法制的發展有更積極的影響，未來監督政府落實兩公約的同時，亦會將其他國際公約一併擺放，以建構一個更完備、更全面的勞動保護體系。