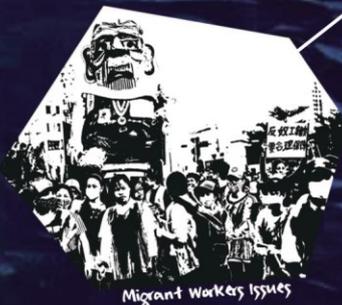




「經濟社會文化權利國際公約第二次國家報告」 2016影子報告



人權公約
施行監督聯盟
Covenants Watch

2016年8月
August, 2016

「經濟、社會、文化權利
國際公約第二次國家報告」
2016 影子報告

人權公約施行監督聯盟
2016 年 8 月

關於本報告

這份影子報告是針對台灣政府在 2013 年 3 月 1 日發佈的《經濟、社會、文化權利國際公約第二次國家報告》而作。出版影子報告有兩方面的理由，首先，是為了補充第二次國家報告，以利於 2017 年 1 月由獨立國際專家進行之審查；其次，也對公民團體與政府在 2013 年至 2016 年間，在人權議題上意見分歧處做出總結。

這份報告由人權公約施行監督聯盟與作為合作平台，在多位責任編輯的努力下，由 79 個民間團體（參見後方「本報告協作團體」名單）數十位作者共同撰寫而成。這份報告的產出及其英文譯本若沒有 318 反服貿公民運動（由經濟民主連合協助）、台灣民主基金會、台北律師公會提供翻譯經費，台灣廢除死刑推動聯盟提供印刷經費，以及來自眾多個人捐款者對人權公約施行監督聯盟的支持，將無法付梓成冊。

召集人

黃嵩立 人權公約施行監督聯盟

Convener

Song-Lih Huang, Covenants Watch

執行編輯

施逸翔 台灣人權促進會

黃怡碧 人權公約施行監督聯盟

韓宜臻 人權公約施行監督聯盟

Editors

Yi-Hsiang Shih, Taiwan Association for Human Rights

Yibee Huang, Covenants Watch

Yichen Hang, Covenants Watch

責任編輯群

張烽益 台灣勞工陣線

陳惠敏 監所關注小組

周宇修 民間司法改革基金會

韓宜臻 人權公約施行監督聯盟

何明誼 台灣人權促進會

徐亦甫 反迫遷連線

許仁碩 台灣人權促進會

黃怡碧 台灣國際醫學聯盟

洪敬舒 公平稅改聯盟

高綦誼 反迫遷連線

梁組盈 南洋台灣姊妹會

林欣怡 台灣廢除死刑推動聯盟

林彥彤 反迫遷連線

蘇慶軒 台灣真相與和解促進會

洪簡廷卉 LIMA 台灣原住民青年團

吳政哲 台灣少年權益與福利促進聯盟

顏詩怡 婦女權益促進發展基金會

Associated Editors (in alphabetical order)

Chang, Feng-Yi, Taiwan Labor Front

Chen, Huimin, Prison Watch

Chou, Clarence, Judicial Reform Foundation

Hang, Yichen, Covenants Watch

He, Ming-Hsuan, Taiwan Association for Human Rights

Hsu, I-Fu, Taiwan Alliance of Anti-Forced Eviction

Hsu, Jen-Shuo, Taiwan Association for Human Rights

Huang, Yibee, Taiwan International Medical Alliance

Hung, Sue, Fairtax Taiwan

Kao, Chen-Yi, Taiwan Alliance of Anti-Forced Eviction

Liang, Tsu-Ying, TransAsia Sisters Association, Taiwan

Lin, Hsinyi, Taiwan Alliance to End the Death Penalty

Lin, Yen-Yung, Taiwan Alliance of Anti-Forced Eviction

Su, Ching-Hsuan, Taiwan Association for Truth and Reconciliation

Tuhi Martukaw, LIMA Taiwan Indigenous Youth Working Group

Wu, Cheng-Che, Taiwan Alliance for Advancement of Youth Rights and Welfare

Yen, Shi-Yi, Foundation of Women's Rights

葉虹靈 台灣真相與和解促進會

Promotion and Development
Yeh, Hung-Ling, Taiwan Association for Truth
and Reconciliation

本報告協作團體

台灣原住民族政策協會
婦女新知基金會
民間公民與法治教育基金會
人權公約施行監督聯盟
中華民國儲蓄互助協會
中國合作學社
社團法人臺灣兒童權益聯盟
公民參與媒體改造聯盟平台
公民同志平權推動聯合會
經濟民主連合
環境法律人協會
萬國法律事務所
反大湖重劃自救會
校園同志甦醒日
好蟾蜍工作室
龜山反大湖重劃自救會

華光社區訪調小組
世新大學社會發展研究所遊民
工作坊
台灣性別不明關懷協會

民間司法改革基金會
靖娟基金會
LIMA 台灣原住民青年團
樂生保留自救會暨樂生青年聯盟

原住民族青年陣線
中華心理衛生協會
南澳青年聯盟
沒有名字的人
台灣婦女團體全國聯合會
台北大學翻牆社
臺大學生會性別工作坊
紹興學程
中華民國愛滋感染者權益促進會

Contributing Authors' Affiliations

Association for Taiwan Indigenous Peoples' Policies
Awakening Foundation
Civic and Law-Related Education Foundation
Covenants Watch
Credit Union League of the Republic of China
China Cooperation Cooperative Societies
Children's Rights Alliance Taiwan
Citizen Media Watch
Civic LGBT Equal Rights Association
Economic Democracy Union
Environmental Jurists Association
Formosa Transnational
Guishan Dahu Self-help Association
Gay & Lesbian Awakening Days
Good Toad Studio
Guishan Self-help Association against Dahu Land
Consolidation
Huaguang Community Concerned Group
Homeless Workshop of Graduate Institute for Social
Transformation Studies
Intersex, Transgender and Transsexual People Care
Association
Judicial Reform Foundation
Jing Chuan Child Safety Foundation
LIMA Taiwan Indigenous Youth Working Group
Losheng Self-Help Association and Youth Alliance
for Losheng
Indigenous Youth Front
Mental Health Association in Taiwan
Mklesan Tayal Youth Union
Nameless Indigenous
National Alliance of Taiwan Women's Associations
NTPU CROSS
NTU Gender Studio
NTU Student Activist Group Shaoxing Program
Persons with HIV/AIDS Rights Advocacy
Association of Taiwan

監所關注小組	Prison Watch
RCA 自救會	RCA Self-Help Association
撒烏瓦知部落	Saowac Community
社會住宅推動聯盟	Social Housing Advocacy Consortium
南鐵居住正義青年小組	Southern Railway Youth
反迫遷連線	Taiwan Alliance of Anti-Forced Eviction
廢除死刑推動聯盟	Taiwan Alliance to End the Death Penalty
台灣伴侶權益推動聯盟	Taiwan Alliance to Promote Civil Partnership Rights
都市更新受害者聯盟	Taiwan Alliance for Victims of Urban Renewal
台灣少年權益與福利促進聯盟	Taiwan Alliance for Advancement of Youth Rights and Welfare
集遊惡法修法聯盟	Taiwan Alliance for Rights of Assembly and Parade
台灣人權促進會	Taiwan Association for Human Rights
台灣真相與和解促進會	Taiwan Association for Truth and Reconciliation
冤獄平反協會	Taiwan Association for Innocence
台灣防暴聯盟	Taiwan Coalition Against Violence
台灣性別平等教育協會	Taiwan Gender Equity Education Association
台灣國際醫學聯盟	Taiwan International Medical Alliance
台灣國際勞工協會	Taiwan International Workers' Association
台灣勞工陣線	Taiwan Labor Front
台灣勞動與社會政策研究協會	Taiwan Labor and Social Policy Research Association
台灣農村陣線	Taiwan Rural Front
社團法人台灣同志諮詢熱線協會	Taiwan Tongzhi (LGBT) Hotline Association
台灣女人連線	Taiwan Women's Link
台灣警察工作權益推動協會	Taiwan Police Union
台北市婦女救援基金會	Taipei Women's Rescue Foundation
台南市性別平等促進會	Tainan Association for the Promotion of Gender Equality
台灣職業安全健康連線	Taiwan Occupational Safety and Health Link
罕見疾病基金會	Taiwan Foundation for Rare Disorder
台灣障礙者權益促進會	Taiwan Association for Disability Rights
台灣健康行動人權協會	Taiwan Health Right Initiative
台灣酷兒權益推動聯盟	Taiwan Gender Queer Rights Advocacy Alliance
工作傷害受害人協會	Taiwan Association for Victims of Occupational Injuries
中華民國律師公會全國聯合會	Taiwan Bar Association
台北律師公會人權委員會	Taipei Bar Association

永社	Taiwan Forever Association
桃園航空城反迫遷聯盟	Taoyuan Aeropolis Anti-Eviction Alliance
勵馨社會福利事業基金會	The Garden of Hope Foundation
中華民國身心障礙聯盟	The League for Persons with Disabilities, R.O.C.
全國教師工會聯合會	The National Federation of Teachers Unions
南洋台灣姊妹會	TransAsia Sisters Association, Taiwan
淡海二期反徵收自救聯盟	Tamhai Phase II Alliance of Self-Help Groups for Anti-Expropriation
天主教會新竹教區越南外勞配偶辦公室	Vietnamese Migrant Workers and Brides Office
台灣蠻野心足生態協會	Wild at Heart Legal Defense Association, Taiwan
當代漂泊協會	Working Poor Unite
工作貧窮與租稅政策研究室	Working poor & Tax Policy Research Center
塭仔圳反迫遷連線	Wen Zi Zhen Anti-Eviction Alliance
苑里反瘋車自救會	Yuanli Self-Help Group

目錄

原住民族專章.....	1
第一條 自決權.....	1
第二條.....	1
國際合作與發展援助.....	1
第三條、第二十六條.....	1
平等原則與反歧視.....	1
都市原住民面臨之就業歧視.....	1
第九條.....	2
原住民族長期照顧之社會權與文化權受侵害.....	2
第十條.....	4
都市原住民之幼兒托育及兒童照顧.....	4
第十一條.....	5
都市原住民之居住權.....	5
第十二條.....	6
原住民族就醫權.....	6
原住民族健康權.....	8
人為環境對於原住民族兒童身心健康的影響.....	9
第十三條.....	10
原住民族教育法.....	10
就學權.....	10
原住民族的族語教育.....	11
都市原住民之文化平權.....	13
第十五條.....	14
文化權：原住民族的歲時祭儀假.....	14
第二條、第三條 平等原則與反歧視.....	15
國家報告未忠實呈現性騷擾申訴案件數，現行防治規定未能落實.....	15
不友善的友善金融保障措施.....	16
第六條 工作權.....	16
協助青年就業.....	16
協助身心障礙者就業.....	16
工作權保障與限制.....	17
第七條 勞動條件.....	17

男女薪資差距、性別職業隔離以及非典型就業間接剝奪女性享有平等工作報酬	17
女性無證勞工易成性騷擾及性侵害受害者	18
派遣勞動	18
政府機關大量使用派遣勞工	19
工作時數	20
特殊工時規範	20
勞動檢查	21
性別工作平等法及職場性騷擾防治	21
工作安全與職業災害預防	22
公務人員無「勞動基準法」適用，亦無對於休假、合理工時之完整保障	23
應實施輪班、輪休制度公務人員亟須勞動條件專案檢查	24
政府漠視，實施輪班、輪休制度公務人員職業病發現率趨近於零	25
青少年的就業薪資與水準	25
網路即時新聞挑戰媒體工作者的勞動權	26
第八條 組織工會	26
工會組織參與權利	26
教師的團結權仍受到限制	28
團體協約法制	29
教師工會與團體協約	30
罷工權與仲裁	31
第九條	31
社會保障社會保障制度	31
社會福利預算	33
社會救助與津貼	34
國民年金保險	35
農民健康保險	36
勞工保險與退休	36
就業保險	37
職業災害勞工保護	38
公務人員保險與撫恤	38
在台無國籍者無法獲得基本社會保障	39

第十條 家庭與兒少保護.....	39
未成年母親未獲適足的產前與產後保護.....	39
托育制度.....	40
托育服務不足且價格高昂，無助分擔多數家庭照顧責任.....	40
單親隔代教養家庭與兒童的反歧視措施.....	41
兒少性剝削條例.....	41
未滿 15 歲的童工（星）.....	41
童工與童工之保護.....	42
結婚面談制度缺失與簽證註記侵害家庭團聚權.....	42
中國尋求庇護者.....	44
第十一條 適當生活水準（居住權、糧食、水權）.....	44
一、居住的積極實現：住宅政策.....	44
居住歧視〔回應國家報告第 13 段〕.....	44
居住水準〔回應國家報告第 213 段〕.....	45
住宅資訊透明化〔回應國家報告第 214 段〕.....	45
房地產稅制〔回應國家報告第 215、214 段〕.....	46
社會住宅〔回應國家報告第 217 段〕.....	46
住屋現況〔回應國家報告第 216 段〕.....	47
住宅補貼〔回應國家報告第 219 段〕.....	48
租屋政策.....	48
二、居住權的消極保障：禁止迫遷.....	51
公約在禁止迫遷上的落實問題.....	51
三、開發造成的迫遷.....	53
一般徵收與區段徵收.....	53
市地重劃.....	57
都市更新.....	58
四、無產權者與易受侵害族群.....	59
非正規聚落.....	59
遊民.....	61
其它易受侵害族群.....	62
五、其他.....	63
租稅正義.....	63
對弱勢之租稅減免.....	63
貨物稅.....	64
第十二條 健康權.....	64
影響健康之社會 基本因素 Health Inequality.....	64

貿易協定與人權 Trade agreement and human rights	65
原住民族健康問題	65
普遍醫療體系	66
健康不平等 Health inequality〔回應國家報告第 242 段〕	67
罕見疾病防治及相關醫療照護〔回應國家報告第 244 段〕	67
心理健康〔回應國家報告第 246-7 段〕	68
身心障礙者〔回應國家報告第 243、250-3 段〕	69
婦女健康政策〔回應國家報告第 261 段〕	71
傳染病防治	71
物質濫用〔回應國家報告第 271-3 段〕	73
職場健康〔回應國家報告第 275-6 段〕	73
風力機噪音控制〔回應國家報告第 278-9 段〕	74
第十三條 受教權	75
多元性別學生的處境	75
建教生	76
公平受教權：學貸債務議題、高等教育資源分配不平等議題	77
高級中等學校中途離校學生	78
第十五條 文化權	79
外籍配偶照顧輔導基金之問題	79
兒童的文化近用權	80
身心障礙人士參與文化生活	80

圖表目次

圖一 ICESCR 9.1：受過職訓比例.....	32
圖二 ICESCR 9.2：不願接受職訓原因.....	32
圖三 ICESCR 9.3：各級政府債務（單位：億元）.....	33
圖四 ICESCR 9.4：2015年勞動參與率.....	34
圖五 ICESCR 12.1：原住民與非原住民自殺標準死亡率.....	69
圖六 ICESCR 12.2：原住民男性與女性自殺標準死亡率.....	69
表1 ICESCR 11.1：住屋現況分析.....	47

原住民族專章

第一條 自決權

1. 參照《公政公約》影子報告原住民專章第 1 至 7 段，有關原住民族自決權議題。

第二條 國際合作與發展援助

2. 外交部於從事國際合作與發展援助工作時，是否對他國的原住民族產生任何衝擊甚至是負面影響？而在進行外交工作時，是否有本欲藉由原住民族文化呈現，突顯臺灣特色，卻錯誤詮釋原住民族文化，反而造成原住民族刻板印象，甚至是歧視的強化？如外交部所推動之青年大使，歷年來皆有團隊於與他國交流期間，於國際場合將原住民族歌舞作為表演，或是在外館的國定假日慶祝活動上，也請人表演原住民族舞蹈，卻在服裝、舞蹈和歌曲上錯誤百出，營造錯誤形象、傳遞錯誤訊息，造成對原住民族的傷害。外交部應提出具體措施，強化外交人員和相關國際計畫人員對原住民族文化之認識與尊重。

第三條、第二十六條

平等原則與反歧視

3. 參照《公政公約》影子報告中之原住民專章第 8 至 23 段，有關狩獵文化權、漁獵與採集文化權、使用進步科技權利、及司法自決權的國家歧視和歧視事件。

都市原住民面臨之就業歧視

4. 根據原住民族委員會官方網站之統計資料，目前臺灣原住民人口約有 45.7% 居住於都會區，近半數的原住民人口旅居、遷徙至非原鄉地區，大多是因為原鄉地區就業機會不足，在部落又未有足夠的產業輔導措施，讓原住民無法在各項法令及天然資源取用限制下獲得良好的發展，故遷居都市謀生。
5. 然，移居至都會區的族人，除了少數能進入軍、公、教及醫護等公部門體系就職，多半仍存在因族群刻板印象、就業條件居於弱勢等就業歧視，而無法取得穩定及具有發展可能性的職務。在兩公約第二次國家報告共同核心文件第 21 段就指出：原住民族經濟狀況仍相對弱勢，2014 年平均年收入 65.81 萬元，約為全國家庭之 61.4%，可見得就算族人選擇移居至都會區，原住民族的經濟地位及就業條件仍處於弱勢。

6. 根據《ICCPR》第 2、3、26 條所規定之不歧視及平等原則，《ICESCR》第 2 條反歧視措施、第 6、7 條工作權保障及平等之規定，國家應採取積極措施消弭弱勢族群所面臨的就業歧視，並保障發展機會的平等。
7. 第二次國家報告中關於就業的反歧視措施，僅以失業補助金、原住民專班職業訓練等措施回應，甚至在職業訓練的統計數字中，僅提供參訓人數作為績效說明，完全無法回應到該措施對於原住民所面臨的高失業、低收入等就業困境有何實質效益¹。
8. 原住民就業保障應將部落缺乏就業機會、部落產業推動困難及都會區就業歧視等因素作整體性考量提出因應措施，因此我們建議：
 - (1) 勞動部在國家報告中應說明目前原住民勞工職業別統計數據暨實際成功輔導就業人數及職業類別，並依此檢討目前國家提出之就業保障措施實質成效。
 - (2) 現有《原住民族工作權保障法》中有公營事業、公共工程及政府採購雇用人員之比例進用以及促進就業等若干規定，但在本次國家報告中卻未見相關成效說明，故請原住民族委員會與勞動部協力盤點目前相關事業單位人力進用狀況，若有執行率過低情形則應提出改善建議。
 - (3) 除了降低失業率外，勞動部與原住民族委員會應協力針對原住民勞工低薪、高風險及專業發展機會不足等問題，研擬具體的就業輔導及人才精進計畫，以翻轉原住民在勞動市場結構性困境。

第九條

原住民族長期照顧之社會權與文化權受侵害

9. 《憲法增修條文》第十條明列「尊重原住民族意願」原則，《原住民族基本法》第 24、26 與 28 條也有「符合原住民族特殊性」規定，然而，這些強調多元文化精神與保障原住民族基本權利的法規在實行上並沒有實現，也無從表達。因為國家缺少原住民族對等參與的機制，也沒有對原住民族確實的長期照顧普查資料（目前僅用全國人口推估原住民族地區的狀況），使得原住民族族群間的特殊性和差異性無法被看見；現有福利政策規劃過程無納入原住民族觀點，以致服務體系無法有效達到原住民族的需求。
10. 《長期照顧服務法》於 2015 年通過，其中第 14 條²、第 18 條³以及第 24 條⁴對原住民族長照體系發展將會造成深遠影響，但這三條條文的內容卻缺乏原住民族代表直接參

1. 請參閱《ICESCR》第二次國家報告第 49 段。

2. 第十四條：「中央主管機關應定期辦理長照有關資源及需要之調查，並考慮多元文化特色，與離島偏鄉地區特殊處境，據以訂定長照服務發展計畫及採取必要之獎助措施。中央主管機關為均衡長照資源之發展，得

與的機制，且明確地限制參與諮商的對象僅限於中央政府機關層級（衛生福利部、原住民族委員會）。此缺陷導致原住民族的社會文化權在照顧現場受到侵害。例如，臺灣的長期照顧服務由照顧管理專員（照專）負責評估與核發時數，由於長照體制缺少臺灣的原住民族的對等參與，導致因為選照專過程多半不重視講族語能力、也不需熟悉原住民族文化，在開案壓力下，原鄉的長期照顧發展處於邊陲並低度發展。

11. 查原鄉老人人口比例遠高於國家平均——104年原住民族地區55歲老年人口比例最高為39%（台東縣長濱鄉），最低為14%（高雄市那瑪夏區），二者皆比臺灣老年人口比例12.51%高。原鄉對此社會保障的需求可見非常迫切，但依照衛生福利部長照服務使用資料分析，2013年臺灣55個原住民族鄉鎮地區中，42個原鄉的失能老人所獲的長照資源低於全國平均分配，其中有近三成原鄉更不到全國失能老人平均經費的一半，反映出原鄉地區的長期照顧服務長久處於國家資源分配的邊陲。
12. 這樣邊陲的狀況，反應出臺灣原住民族的歷史與文化特殊性未被看見，其從個人照顧的社會權，以至於原住民族集體的 cultural 權均無法被肯認。國家應在肯認個人照顧的社會權以及集體的 cultural 權前提下，執行確實的長照資料普查，以及建置族別與長照服務內容分列的數據資料，以建構原住民族的長照制度。
13. 綜上所述，我們建議：
 - (1) 國家應該要針對原住民族特別需要的服務內容進行調查；建議針對原鄉建立確實的資料普查制度（而不只是推估），並尊重原住民族意願規劃長期照顧發展計畫。
 - (2) 應針對以下《長期照顧服務法》的條文進行與原住民族的全面諮商與修訂：第5條第1款、第6條第5款、第7條第2款、第9條第2項第2款、第14條第5款、第18條、第19條、第22條、第24條。

劃分長照服務網區，規劃區域資源、建置服務網絡與輸送體系及人力發展計畫，並得於資源過剩區，限制長照機構之設立或擴充；於資源不足之地區，應獎助辦理健全長照服務體系有關事項。原住民族地區長照服務計畫、長照服務網區與人力發展之規劃及推動，中央主管機關應會商原住民族委員會定之。中央主管機關應獎助辦理長期照顧創新服務之相關研究。第一項及第二項獎助之項目、方式與長照機構設立或擴充之限制，及第二項長照服務網區之劃分、人力發展等有關事項之辦法，由中央主管機關定之。」

3. 第十八條：「長照服務之提供，經中央主管機關公告之長照服務特定項目，應由長照人員為之。長照人員之訓練、繼續教育、在職訓練課程內容，應考量不同地區、族群、性別、特定疾病及照顧經驗之差異性。長照人員應接受一定積分之繼續教育、在職訓練。長照人員之訓練、認證、繼續教育課程內容與積分之認定、證明效期及其更新等有關事項之辦法，由中央主管機關定之。」

4. 第二十四條：「長照機構之申請要件、設立標準、負責人資格，與其設立、擴充、遷移之申請程序、審查基準及設立許可證明應記載內容等有關事項之辦法，由中央主管機關定之。原住民族地區長照機構之設立及人員配置，中央主管機關應會商原住民族委員會定之。」

- (3) 應該將原鄉獨立推動原住民族長期照顧制度，提供充分財源，透過共同管理的機制，使原住民族得以參與協調、審議與諮詢長照服務及其相關事項。⁵

第十條

都市原住民之幼兒托育及兒童照顧

14. 遷徙至都會區之原住民家庭，多半是為謀得家庭所需之生計來源，這些家庭需要面對都會區的生活消費、房租，以及部落中原生家庭的照顧支出。因此家中的成年人多半都需要投入勞動市場分擔生計壓力，加上遷居都市後原有的社會支持系統薄弱，在缺乏親友的相互支持下，家中幼童照顧成為了都會區原住民普遍面臨的問題。
15. 根據《ICESCR》第10條規定，國家對家庭中的兒童照顧和保護負有協力義務，而國家報告中，雖然說明了目前國家對於托育制度的整體性計畫，但並未考量都會區原住民在生活情境中與一般家庭的差異⁶。
16. 舉例而言，廣設托育措施及居家保母，雖然能紓緩一般家庭的照顧壓力，但是原住民家庭在社會資源不足的影響下，在都會區能夠利用的資源實則相當有限，都會區人口稠密，公托體系的名額供不應求，即便有許多私營的托育單位，許多原住民家庭還是會考量到龐大的經濟負擔而選擇將幼童送至原鄉部落託付親友照顧。
17. 針對都會區原住民家庭照顧資源不足及原鄉面臨的托顧或隔代教養等問題，我們建議：
- (1) 原住民族委員會應與教育部協力，結合原住民地區的教育系統及政策資源，扶助部落中隔代教養或托顧親友的家庭，使其受有更豐沛的教養工具或良好的家庭互動，以提供原住民幼童及家庭最根本的支持。
- (2) 原住民族人已近半數居住於都會區，都會區原住民父母面臨經濟資源及社會支持稀少的雙重壓迫處境，政府應在兒童照顧系統中開拓更符合文化多元想像的照顧模式⁷，以解決家庭經濟資源不足的困境，而不使都會區的原住民孩子因弱勢的家庭處境及學習環境的不適應，而產生自信心不足或自我認同低落的問題。
18. 對原住民幼童而言，不管是在都會區還是在部落成長，都應該擁有同等機會享受到良好、健全的照顧。國家不應將幼童照顧政策侷限於各地區的幼教單位，而是要精細的

5. 共同管理是原住民族自治光譜上的一種型態，它不是一個固定的機制，因為各個部落因為歷史文化特殊性，會有不同的長成。因為如此，更需要部落的對等參與、討論、決策、以至於共管和自治。

6. 請參閱《ICESCR》第二次國家報告第170到173段。

7. 在過去，曾有托育機構為了解決原住民父母在都市維持工作與孩童教養之兩難，以及後續衍生的兒童安全及學習成就低落等問題，在都會區中開設以「換工」及「以物易物」來替代學費的模式，延續原住民傳統社會中分享與交換的照顧特性，以減輕家長負擔，但最後卻因法令對於托育機構僵硬規定而被取締。

思考不同地區或族群，因為社會結構而產生不同照顧模式時，相關部會（衛生福利部、教育部、原住民族委員會等）的政策資源該如何整合，讓政府扮演家庭親職照顧中輔導、扶助的角色，才能真正讓每個幼童都能在愉快、健康中的環境中成長。

第十一條

都市原住民之居住權

19. 原鄉地區長期以來面臨國家發展資源分配不均而導致發展資源的匱乏，因此有近半數的原住民人口移居至都會區，為謀求就業機會或是滿足教育、醫療等生活機能。而都市原住民之居住概況，可粗分為都市原住民部落及散居於都會區之原住民家戶兩大類別，但是不管是都市住民部落還是散居的原住民家戶，都有因為經濟條件弱勢、缺乏社會支持系統以及族群主體性被忽視等共同的困境。
20. 依據在《ICESCR》第 11 條中居住權的規定，政府應對處境不利的弱勢個人和家庭，提供基本居住保障。針對此點我們首先須強烈譴責，政府在第二次國家報告共同核心文件第 21 段中已明白指出臺灣原住民因為大量人口持續遷居都會區，導致目前擁有自用住宅的原住民家庭比例僅為 73.2%，低於全國家庭的 85.32%。但在《ICESCR》第二次國家報告第 220 段中，對於少數族群居住權的回應，居然僅以保留地的地權移轉作業績效做為回應，完全未針對散居在各都會區中的原住民，提出居住權改善的措施和說明，也未就都會區中之原住民族聚落（三鶯部落、溪洲部落等）做出任何檢討與回應。故我們強烈要求政府應於國家報告中補充說明都會區原住民的租屋、購屋及社會型集中住宅等各項政策規劃及目前居住概況的統計數據，並對目前 6 個縣市 20 處都市部落目前的情況和對應處遇作出說明。
21. 都市原住民部落的組成有其特殊的歷史成因、組成份子、共同的文化情境和群體規範，但在多數的案例中，政府多以「安置補助」、「聚落輔導」或「違建拆遷」等政策工具，作為都市部落問題的解決，再再顯示政府對於都市部落的特殊性，也是最重要的本質——部落主權——毫無概念，使得都市部落面臨的社區照顧、文化傳承和住民自治等問題僅被簡化成居住權議題⁸。
22. 舉例而言，政府在回應兩公約初次國家報告結論性意見與建議之中，對於第 47 至 49 段之回應，將都市原住民部落視為違章建築，進而自行限縮政府義務僅在「輔導、貸款」等殘補措施，此與《ICESCR》第 11 條所稱「適當措施實現權利」顯然不符。而

8. 詳細說明請參閱「民間影子報告：回應兩公約 81 點總結意見」P.62-63，第 3 點次(3,3-1,3-2)都市原住民部落。

溪洲部落社會住宅規劃與施作進度仍然停滯未明⁹，況且目前新北市政府仍傾向由溪洲部落族人貸款出資興建，並未以居住權保障之立場出發，反而將部落居民再次推向私部門融資市場的不利情形¹⁰。

23. 就目前狀況而言，幾個都市原住民部落在居住權上仍然面臨嚴峻的問題。溪洲部落在嚴重風災之後，面臨重建的窘迫卻大多僅能依靠第三部門的挹注與支援¹¹，政府部門對於處在苦等社會住宅興建期間的部落居民，並沒有相應的協助措施。甚至在溪洲部落，竟在 2015 年底發生地方政府機關剷除聚落中菜園的事件¹²，更顯露政府部門對於非正規聚落處於等待遷居住宅時整體規劃安排的輕視。
24. 除此之外，都市原住民聚落在用水權利的部分也遠遠不及一般人民生活水準¹³，無論是溪洲部落、崁津部落、撒烏瓦知部落都顯現源自於過去政府措施、法律政策所致生的不平等待遇甚至歧視。甚至成為都市經濟發展、工業需求下污染問題的接收者。這些問題並未透過中央、地方政府間協同解決，許多問題「受制於現行法律規定」¹⁴，也亟待納入正當法律程序，居民能實質參與的過程，實際影響政府決策或修法建議。

第十二條

原住民族就醫權

25. 臺灣原住民族的生活場域處於臺灣公共資源分配的邊陲地帶，嚴重影響族人各項基本生存權利。原鄉地區青壯人口多因工作遷至都會區，主要居住人口為老人小孩和殘障失能者，慢性疾病、共病與失能多，居住環境交通相對不便，也缺乏各種必要協助，因此就醫困難。語言文化與主要族群的差異，導致健康認知及自我照護上與醫療專業人員有落差，不利出院後健康恢復及慢性疾病控制。居住地因政策或災害多次遷徙，加上不當開發計畫和公共工程，目前仍多有災害風險，居住環境中各種危險環境因子亦威脅居民生命安全。

9. 參照溪洲部落後援會聲明稿：<http://www.coolcloud.org.tw/node/78436>

10. 關於原住民族在金融借貸、住宅市場中的不利情形，請參照：適足居住權第 21 則事實概要，第 27 頁至第 29 頁，The Right to Adequate Housing Fact Sheet No. 21/Rev.1 p.27-p.29。

11. 溪洲部落淹毀新聞，請參照：<http://pnn.pts.org.tw/main/2015/08/10/>溪洲部落 40 戶淹毀-史上最大颱風災害/(最後瀏覽: 2016/06/26)

12. 溪洲部落後援會聲明稿，請參照：<http://www.coolcloud.org.tw/node/84156>(最後瀏覽: 2016/06/26)

13. 各都市原住民部落的事實背景，請參照：<https://www.twreporter.org/a/amis-war-of-water> (最後瀏覽: 2016/06/26)

14. 這些問題與非正規聚落生成的時空背景息息相關。在由原鄉遷移到都市的過程中，都市原住民部落的佔有權源事實上與現代國家的管制法令格格不入，例如因建築法第 73 條規定因無使用執照而無法接自來水管；水利法規範行水區、河川治理線等排除土地為居住使用；都市計畫法「土地權利關係人」無法包含非正規聚落居民等等。

26. 回應國家報告第 240 段，醫療機構分布嚴重不均，除各縣（市）間存在嚴重城鄉差距外¹⁵，各縣（市）內的分布不均現象亦十分顯著，原住民族居住地區往往是區域內最缺乏醫療機構之處¹⁶。各鄉鎮雖至少有一公立的衛生所，但除服務的區域廣大外¹⁷，在空間分布上卻多集中在區域內的主要幹道上，甚至有些偏遠鄉鎮的衛生所，距離鄰近醫療資源豐沛的鄉鎮反而較鄉鎮內村落近的情形，因此並未真正改善居民就醫的可近性。
27. 此外，原住民族居住地區的交通條件往往較差，道路路況及照明不佳，且缺乏便捷的公共運輸，導致有疾病或失能的居民難以自行就醫，每次至醫院就診往往需耗費大量時間與金錢，若罹患須住院治療之疾病，不斷的路程往返更造成病患及家人極大的負擔。天災來臨時，原住民族地區更容易因道路毀壞形成孤島，使得有緊急健康狀況的居民得不到即時的幫助。
28. 上述現象反映出衛生主管機關在進行醫療網規劃時，並未考量原住民族居住地區的地理特殊性安排醫療機構的分布，僅追求帳面上每鄉鎮皆有醫療機構的假性平等。
29. 醫療人力分布由於醫療院所多集中於人口密集區，因此亦有分布不均的情形¹⁸¹⁹，尤其急重症相關科別醫療從業人員更與都會地區有極大差異。相對於臺灣都會地區，原住民族居住及前往就診地區的醫療從業人員多為公費養成，收入相對同儕較低、服務地點調動頻繁、工時普遍過長且負責業務繁重、在地生活機能與都會落差大、設備及後援醫療缺乏，加上在地病患族群就診時往往有較嚴重的疾病表現，因此導致工作成就感低，醫療從業人員流動性高²⁰，連帶造成原住民族居住地區的醫療機構長期人力缺

15. 根據中華民國醫師公會全國聯合會 2014 年統計資料，六個直轄市(台北、新北、桃園、台中、台南、高雄)之醫療機構佔全臺灣 71.9%(第七頁圖 10)，年度新增的醫療機構亦多集中於這些區域(第九頁圖 14)，原住民族人口較多之花蓮台東兩縣，則僅佔全國之 2.2%，醫療機構變化亦為負成長；另根據同份資料，全台地區級以上醫院(地區醫院、區域醫院、醫學中心)更有 90%集中在六個直轄市地區，花蓮台東兩縣則僅佔 3.4%(第三十六頁)。

16. 根據註 48 之相同統計資料，花蓮縣內有 65%的醫療機構集中在花蓮市與吉安鄉兩個行政區，台東縣境內則是有 53%集中在台東市。

17. 如花蓮縣秀林鄉，面積為 1,641.8 平方公里，為全台最為遼闊的行政區，境內僅有 12 間診所；南投縣信義鄉，面積為 1,422.4 平方公里，境內僅有 9 間診所。

18. 根據註 1 之相同統計資料，2014 年花蓮縣與台東縣的醫師共有 1,096 人，總人口為 557,862 人，總面積為 7783.82 平方公里；每位醫師服務人數為 509.00 人，每平方公里醫師人數為 0.14 人/平方公里；首都台北市醫師共有 9213 人，總人口為 2,702,315 人，總面積為 271.80 平方公里；每位醫師服務人數為 293.32 人，每平方公里醫師人數為 33.90 人/平方公里

19. 花蓮縣內，花蓮市有 552 位醫師，佔全縣 787 位醫師的 70.1%，扣除花蓮市醫師、人口數及面積計算，花蓮縣其餘的醫師每人要服務 966.05 人，每平方公里僅有 0.05 位醫師。

20. 衛福部台東醫院在 2012~2016 年間，醫師從原有三十餘名變成十餘名，員工離職有 500~600 人之譜。請參見：<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201601200345-1.aspx>(最後瀏覽: 2016/06/26)

乏，形成惡性循環。區內較大型醫療院所前往支援看診的醫師，也因需當天往返的時間壓力，以及仍有本院業務的安排，能夠支援的時段有限。

30. 因應原住民族居住地區醫療資源不足的現況，衛生福利部以兩項計畫因應，其一為整合性健康照護系統（Integrated health care delivery system, IDS），委託縣內的大型醫療院所提供山地離島鄉鎮²¹的各聚落每周一至兩次的一般科及/或專科診次；另一為西醫醫療資源不足地區改善方案，鼓勵平地鄉鎮²²內的醫院或診所至醫療資源缺乏的聚落開業或提供巡迴診次，兩項計畫皆以健保給付點值保障以及定額給付獎勵作為誘因。
31. 但在執行面上，兩項計畫皆僅移植都市的醫療模式至部落，時間短暫加上缺乏誘因，導致醫師偏好駐守固定地點看診多於至居民住家出診；若懷疑病患有較急性的病症，也因為鄰近地區缺乏檢驗檢查設備，或有設備但在地與承作院所間資訊不互通，導致病患須等待下次看診才能得知結果，或再跑一趟市區的醫院做檢查；承作院所與當地衛生所之間也未能統合在地居民需求，許多專科診次因缺少轉介機制以及相關設備，與一般診次處理的問題大同小異，形同虛設。
32. 此外，醫師與當地居民在語言、生活方式以及健康認知上差異極大，無論在病情溝通上以及後續追蹤上皆有極大困難，也導致醫師往往選擇以開立藥物而非衛教之方式來處理居民的健康問題。承作院所考量成本接案，也導致某些地區經常更換看診醫師或承作院所，頻繁的人事更迭對病情控制及醫病信任感皆有負面影響。區域間、機構間未能整合居民健康資訊，以及居民對於健康政策如何制定並無有效參與權，雖有資源挹注但並未真正使族人受益。

原住民族健康權

33. 臺灣原住民族在各年齡層之平均餘命皆低於非原住民族，顯示原住民族健康權仍待提升，衛生福利部雖已於 2011 年完成《原住民族健康法草案》之規劃，但至今仍未於行政部門進行本法案之討論。臺灣原住民族所面臨健康不均等的現象體現了國家在原住民族政治、經濟與制度等面向上對原住民族的偏見及主流社會民族中心主義

21. 新北市烏來區；桃園市復興區；新竹縣五峰鄉、尖石鄉；宜蘭縣大同鄉、南澳鄉；苗栗縣泰安鄉；臺中市和平區；南投縣仁愛鄉、信義鄉；嘉義縣阿里山鄉；高雄市那瑪夏區、茂林區、桃源區；屏東縣三地門鄉、牡丹鄉、來義鄉、春日鄉、泰武鄉、獅子鄉、瑪家鄉、霧台鄉；花蓮縣秀林鄉、卓溪鄉、萬榮鄉；臺東縣延平鄉、金峰鄉、海端鄉、達仁鄉、蘭嶼鄉。

22. 新竹縣關西鎮；苗栗縣南庄鄉、獅潭鄉；南投縣魚池鄉；屏東縣滿州鄉；台東縣池上鄉、關山鎮、鹿野鄉、卑南鄉、長濱鄉、成功鎮、東河鄉、台東市、太麻里鄉、大武鄉；花蓮縣新城鄉、花蓮市、吉安鄉、壽豐鄉、鳳林鎮、光復鄉、豐濱鄉、瑞穗鄉、玉里鎮、富里鄉。

(ethnocentrism) 的霸權。以目前臺灣官方所公布的統計資料可知，原住民族在各個年齡層的平均餘命皆少於非原住住民族，而原住民族平均餘命的損失又與國家未落實原住民族權利所造成的結構性暴力 (structural violence) 有密切的關係，原住民族女性健康、高新生兒死亡率、高事故傷害死亡率、酒精濫用、自殺、肺結核、慢性肝炎與肝硬化及代謝性症候群等皆為當今原住民族所面臨之嚴重健康問題。

34. 然而，政府部門在策訂原住民族健康政策時，刻意將其「醫療化」(medicalized)、
「一般化」(generalized) 與「個人化」(individualized)，造成衛生福利部於
2011 年依《原住民族基本法》第 24 條所研擬的《原住民族健康法草案》遲遲無法進
入立法部門進行討論；而新制定的《2025 衛生福利政策白皮書》亦取消原載於《2020
健康國民白皮書》中之原住民族專章，導致原住民族正面臨健康權被侵害的情形。為
解決原住民族所面臨健康不均等的現象，政府部門應依世界衛生組織所定義健康權的
概念，規劃並建置符合原住民族需求且具文化安全性 (cultural safety) 的醫療系統與
生活條件改善措施，同時儘速通過《原住民族健康法》的立法工作，藉此保障原住民
族之健康與福祉。

人為環境對於原住民族兒童身心健康的影響

35. 在臺灣，人為環境和舉措對於原住民族兒童身心健康往往造成嚴峻挑戰。舉例來說，
政府為因應財政和少子化現象，紛紛裁併原住民族地區的學校（或者是原住民族地區
根本就沒有國中、高中的學校²³），造成更多兒童被迫離開原生家庭或部落，移居、
寄宿於平地就讀，或是每天長時間的通勤學校和住所，此況除了使原住民族兒童在人
身安全和生理健康上多有疑慮外，在缺乏相應的支持系統和文化照護下，更時常造成
其精神和心理不適應，而產生認同混淆、文化排斥和心理創傷現象。
36. 臺灣政府對於遷村部落採取遷移的政策，在面積和土地地目等不符合比例原則，遷村
空間的規劃和設施也不全有族人參與，不僅壓縮原住民族的生活與生存，剝奪族人耕
種、漁獵、採集的權利，更剝奪了兒童在文化學習和健康人文環境生長的權利。
37. 政府將核廢料放置於蘭嶼超過 30 年，即便如政府所聲稱的安全無虞，面對核廢料污
染的擔心和壓力，亦嚴重影響當地原住民族人，包括兒童的身心靈健康。此外，蘭嶼

23. 以屏東縣北部的三地門鄉、瑪家鄉、霧台鄉來說，三個鄉只有一個國中、完全沒有高中職，該三鄉的兒童多半是國小在部落就讀（也有很多孩子在小學就通勤或移居在平地國小就讀），國中以後就一定到市區就讀，留在原鄉國中的都是相對家庭因素和資源缺乏的兒童。然而，就讀平地國、高中職的原住民兒童，也不見得會如預期受到更多教育資源的投注，而有更好的、適性的發展，但確實的數據資料和相關報告為何，目前並未能索取之。

島上之火力發電廠，排放廢氣煙囪之下，就是當地原住民族兒童所就讀之幼兒園，多年來更是直接傷害兒童健康。

38. 上述三起案例中，可見得人為的措施和行為，亦是改變和鬆動原住民族兒童的生理、心理與文化健康的原因。

第十三條

原住民族教育法

39. 根據《ICESER》第 13 條第 2 項第 3 款，儘管政府於 1998 年公布實施《原住民族教育法》，卻遲至 2005 年才完成《原住民族教育法施行細則》。原住民族委員會在 2011 年規劃「第三學期制民族實驗學校」，預計於 2016 年完成各族一所部落學校的設置；其進度已然落後，且在實踐上進一步造成階層化²⁴。另外，政府因應少子化的「裁併基礎學校」的主張，也有使原住民基礎教育情況更惡化之虞²⁵。師資部分，已於 2013 年修改《原住民族教育法》第 25 條，規定原住民籍學生與教師的比例，於 2018 年最後改善期限內仍應持續觀察。在同一條文第 2 項第 5 款高等教育部分，原住民籍學生在高等教育的升學，過度集中於技職教育²⁶，而無法發展全面性的思考與培養各領域的菁英，不利於族群發展。

就學權

40. 原民會及教育部皆提出協助原住民學生就學之措施，並在學率參加考試分發入學之錄取率等有所提升，且有多項紓緩就學經濟負擔之措施。然而，依據教育部 103 學年原住民族教育統計資料顯示，近 5 年高中職原住民學生休學率約 3.1%~4.8%、退學率約 1.3%~1.6%，皆高於全體學生。原住民大專校院學生休學率 7.23%、退學率 10.27%，皆高於一般學生的休學率 5.78%及退學率 6.43%。其中休學原因中「經濟困難」占 11.1%；退學原因則以「逾期未註冊、休學逾期未復學」占 54.0%最多。卻未提及 11.1%以外原住民籍學生休學原因。原住民籍學生相較於一般學生高的休退學率，是否與在校同儕之間種族歧視及偏見帶來的壓迫有關？另外，高中職及大專院校編制內，

24. 請參考林文蘭，2014，〈找「部落」、做文化：原住民部落學校的教育實踐和文化復振〉。

25. 請參考〈臺灣原住民基層教師協會對偏鄉小校裁併校的主張〉。

http://indiginousteachers.blogspot.tw/2013/01/blog-post_15.html

26. 請參考包正豪，〈臺灣需要一所小而美的原住民綜合大學〉。

<http://viewpointtaiwan.com/2015/10/19/%E5%8F%B0%E7%81%A3%E9%9C%80%E8%A6%81%E4%B8%80%E6%89%80%E5%B0%8F%E8%80%8C%E7%BE%8E%E7%9A%84%E5%8E%9F%E4%BD%8F%E6%B0%91%E7%B6%9C%E5%90%88%E5%A4%A7%E5%AD%B8/>(最後瀏覽: 2016/06/26)

是否有專責單位提供多元文化諮商，或是專責單位/教師輔導原住民族學生面對文化差異在校適應問題？

41. 承上，在原住民族教育權的反歧視措施中，不僅限於就學率的提升，同時也必須審視目前教育環境中，是否有以原住民族為主體培養，以維護民族尊嚴、延續民族命脈、增進民族福祉等人才培育方式的長期規劃？依據教育部 103 學年度原住民族教育統計，大專校院原住民族學生就讀人數排序第一為護理學系（3,285 人），占整體原住民族大專生約 12.9%。其中前 20 名學系，以基層技職教育為主，缺乏人文學系等邏輯思辨訓練的人才。
42. 除此之外，各師培大學在師資生培養過程中，是否將多元文化教育、原住民族群文史、原住民族學生心理學等相關學分，提供師培生修習，以提升其文化敏感度，培養對於不同文化之了解及尊重，避免未來進入教育現場時，傳遞歧視性言論、主觀偏見等問題，這也都是反歧視措施的重要項目。
43. 原民會提出，現行課程綱要已列有關於族群和諧、多元尊重之能力指標，協助學生尊重及認識多元族群文化，進而推展族群和諧及防制歧視。然而教育現場中，除了教科書對於原住民族撰述篇幅零碎、淺薄之外，針對原住民族歷史文化，編寫上也出現許多錯誤和刻板印象等與歷史不符的內容。例如從清治時期中葉到荷蘭統治臺灣，平埔族群受到外來政權不平等待遇或政策迫害等歷史，也鮮少在現行教科書呈現。
44. 綜觀整體教育體制，雖有法源基礎，然而在實際執行層面上，原住民族教育仍淪為整體教育之附加。首先以族語課為例，小學 1 週僅有 1 堂族語課，國高中則將族語列為選修，族語課在學校之重要性仍遠遠低於英語課、國語課。族語師資更是以教育支援人員身分進入學校，未受到與英語教師同等就業保障。第二，雖有部分小學申請原住民族委員會補助經費，推展以民族教育為本位課程，然而小學教師辛苦培養之民族教育內涵，於國高中至大學階段，學校以升學學科優先，不重視與族群文化相關之課程，使民族教育之傳承呈現大斷層。這些都顯示政府建立一連貫以原住民族為主體之教育體系仍尚未萌芽，原住民族教育在整體教育環境中，仍為附屬品。

原住民族的族語教育

45. 原住民族語歷經被打壓的過程後，在 1987 年解嚴，開始興起復振族語的聲浪。自 1990 年代，個人、民間、教會、學校等產出許多原住民族相關書籍教材。在各界的努

力下，2001 年實施九年一貫，原住民語正式成為學校授課課程，教學著重於聽說為主，讀寫為輔，一週僅只開設一節課。

46. 九年一貫課程綱要課程實施中「選修課程」說明：「3. 國小一至六年級學生，必須就閩南語、客家語、原住民語等三種鄉土語言任選一種修習，國中則依學生意願自由選習。學校亦得依地區特性及學校資源開設閩南語、客家語、原住民語以外之鄉土語言供學生選習。」不論就學習內容或教學時數的多寡來看，族語課程的份量及被重視的程度，仍遠遠比不上國語文。
47. 即將在 2018 年實施的 12 年國民基本教育課程綱要，族語學習轉為讀寫為主，聽說為輔。討論課綱的過程中，在出席之族人代表強烈建議教育部將族語列為必修未果，旋即要求族語課程至少在原住民重點學校列為必選修課程，才稍稍保障原住民學生在中等教育的受教權。然而在一般國高中，族語課程仍然以自由選修為主，視學校態度開課，通常為省事而犧牲原住民學生學習族語的權益。
48. 12 年國教課綱執行後，同時也將面臨師資短缺的問題。目前族語師資的平均年齡在 50 歲上下，從九年一貫實施至今 15 年期間，未見相關單位積極培養年輕的族語師資，也未幫助現職族語教師成為正式教師，若不加緊規劃與培力，族語將會隨著師資斷層而加速消失。
49. 族語為正式課程有 15 年的時間，相較於國語文，其地位並沒有明顯的進步，受到臺灣考試領導教學的影響，族語一直被視為沒有競爭力的語言，甚至族群最多的台東縣縣長也公開提出族語課壓縮英語課的謬論，無視於原住民族語傳承的權利，族語學習仍停留在形式階段，更遑論復振的成效。
50. 目前臺灣本土語言課程如同「才藝課程」，可有可無的出現在國小教育階段，且實際上並非所有學校都能因應學生的語言需求，提供相對應的教師和課程資源，許多非原鄉地區就學的孩童無法在學校順利選擇自己的族群語言修習，只能被迫選擇其他的本土語言，嚴重影響族群語言的發展。待面臨考試壓力的國中階段，本土語言課程即為選修課程，不積極鼓勵選擇且不一定有開設，高中之後甚至完全沒有相關課程規劃，大學則視各校是否有相關資源（相關科系及師資）及校方是否有心開設。由此可知，政府在教材編纂、書寫系統建立方面尚稱努力，但在實際的教育現場執行卻是乏善可陳。

51. 對臺灣社會來說，語言地位平等的回復極其重要，過去六十年的時間，許多本土語言的使用者已逐漸離開，而年輕人在制度和教育環境形塑下無法充分使用本族語言生活，因此國家應責無旁貸，積極推動本土語言振興。
52. 因此，我們建議：
- (1) 訂定國家語言發展法，確認本國所有本土語言之地位，並以此為基礎積極推動語言的平權。
 - (2) 針對原住民族語等本土語言，應加倍推動語言回復及傳承，必要時應透過必修等方式在主流課程與制度中推行。例如除本身族群之語言外，修習第二本土語言等方式，增加語言被使用的環境，讓各本土語言真正的被使用及流通。
 - (3) 建議政府應該全面盤點原住民族語言的師資與教育資源，並發展線上教學方案，透過線上教學的方式，弭平非原鄉地區或單一學校當中極少數的語言學習需求。

都市原住民之文化平權

53. 因中央政策性支持，在多數原住民地區和少數資源較豐沛的都會縣市，確實擁有較高的能量進行文化振興和維護工作，但仍有許多都會區的原住民，因為縣市資源相較匱乏，或是地域內原住民人口數較少，而完全沒有接觸、學習母體文化的管道。其次，即使都會區內設有相關的資源單位，通常也是作零星或單一的據點，都市原住民散居情況多的因素下，文化推廣工作觸擊率有限，效益也無法完全發揮。
54. 根據《ICESCR》第 13 條教育權、第 15 條文化平權之規定，國家應積極維護弱勢族群的受教權，以及保存、參與和發展文化生活的權利。在《ICESCR》第二次國家報告中，雖然已列出原住民文化平權及維護的政策措施²⁷，但其中提到族語的使用環境不友善、強勢語言影響、場域不足等問題，仍是都會區原住民目前所面臨的實際處境，但在國家報告中卻未見政府及相關單位對於此況有何特定方針和解決之道。
55. 針對都會區原住民所面臨到的處境和特殊性問題，我們建議：
- (1) 族語、傳統文化知識甚至族群祭儀的實踐，除了在固定空間（如原住民族委員會館、部落大學等）場域辦理外，也應發展走動式的文化推廣課程或主題性的活動辦理，讓都會區原住民可以不受限於區域內人數的限制，而享有同樣的文化學習機會。

27. 請參閱《ICESCR》第二次國家報告第 296、318、333 及 334 段。

(2) 除了在都會區辦理文化平權活動外，也應著力於強化建立原鄉部落與都會區族人的連結，讓都會區原住民不需要因為交通距離、經濟成本等障礙，而被迫與自己的母體文化疏離。舉例而言，歲時祭儀假雖然可依各族傳統及意願擇日放假一天，但城鄉交通距離、成本以及可能受到雇主或同儕的抱怨、刁難，便使族人望之卻步，放棄回部落參與祭儀的權利而仍謹守工作崗位。對此，政府應研擬具備現實考量與族群文化差異性的配套，才能落實文化平權，而非形式上的表現。

第十五條

文化權：原住民族的歲時祭儀假

56. 從族群文化平等的角度，原住民族的歲時祭儀應該要受到跟漢人民俗節日同樣的重視與尊重。2011年開始施行的「原住民族歲時祭儀應放假1日」，此一舉措立意良善，但在制度設計上難以實際執行，淪為象徵性意義而不如國家報告宣稱之「有助社會尊重多元文化」，並且也無助於落實《ICESCR》第15條第一項所要求之人人有權參與文化生活，以下列點說明。
57. 無助社會尊重多元文化：此一假日僅屬於原住民族特有，雖然是國家規定，卻因一般雇主未能了解的情況下，當原住民勞工要請假時時常遭受刁難，或被認為是特權，以致即使有請假的權利，多數原住民身分之勞工並不敢實際主張。與其說是無助社會尊重多元文化，很多時候，反而加深族群之間的隔閡。
58. 無助於落實《ICESCR》第15條第一項所要求之人人有權參與文化生活：以阿美族為例，每年七到八月間，各個阿美族部落開始輪流舉行該族群一年之中最大的祭儀活動，稱為 ilisin 或 kilumaan（不同部落稱呼方式不盡相同及進行方式略有差異），祭典期間約是五到七天，而祭典準備期更是長達一個月。此一文化祭儀相當於漢人文化中的「過年」，但在臺灣，漢人過年是五天的國定假日，加上周末可能是七到九天的連續假期，相對而言，一天的「原住民族歲時祭儀放假一日」像是可笑的施捨，加上多數原住民的青年是在都市工作，這一天的假期光是交通來回就用掉了，何以參與文化生活？更遑論是充分的參與。
59. 因此，我們提出以下建議：國家應全盤的重新檢討國定假日政策，廢除不合時宜及威權象徵的節日、增加具多元文化尊重的假日例如國際移民節、國際原住民族日等，此外，應在政策中規劃讓各族群都能充分參與其所屬文化祭儀之設計，甚至是「文化學

習」假，讓各族群間能夠互相參與並學習彼此的文化，才能真正促進臺灣社會的多元尊重。

第二條、第三條 平等原則與反歧視

國家報告未忠實呈現性騷擾申訴案件數，現行防治規定未能落實

60. 回應國家報告第4頁第19段有關性騷擾案件統計，我國性騷擾案件須依據兩造關係及發生地點選擇適用《性騷擾防治法》、《性別工作平等法》或《性別平等教育法》（以下簡稱「三法」），國家報告中性騷擾統計僅列出違反《性騷擾防治法》之案件數並不正確。以2014年為例，《性騷擾防治法》之申訴案件549件²⁸，《性別工作平等法》之申訴案件127件²⁹，《性別平等教育法》之申訴案件3,013件³⁰，全年度之性騷擾案件共有3,689件，遠高於國家報告所提2012年至2015年9月之1,389件。
61. 《性騷擾防治法》第7條規定，凡機關、部隊、學校、機構、僱用人之受雇人或受服務人數達10人以上者，應設立申訴管道協調處理性騷擾行為；人數達30人以上者，應訂定性騷擾防治措施，並公開揭示之。然不少服務業之服務人數達此項規定，卻無確實遵守，主管機關亦未積極檢查及糾正。建議主管機關應積極稽查公眾場所及服務業之性騷擾防治措施，並對於沒有確實訂定防治措施的業者提出改善的要求。
62. 校園性騷擾案件逐年上升，由2006年的145件攀升至2014年的3,013件，且發生於國中者占案件總數的四成以上，凸顯性別教育仍然未能完全落實，主管機關亦應展開研究調查並分析其成因，尋求解決之道。
63. 有關職場性騷擾及《性別工作平等法》相關落實建議，詳見第7條第36-38段（「性別工作平等法之性騷擾防治」節）。
64. 現行《性別平等教育法》第17條規定，每學期性別平等相關課程或活動至少四小時，然目前多數學校的執行方式是安排全年級或甚至是全校的講座，實質成效有限。建議可鼓勵學校以班級為單位，針對班級的特性及問題給予適當的性別平等活動。

28. 衛生福利部「性騷擾防治業務」統計
(<http://www.mohw.gov.tw/CHI/DOS/DisplayStatisticFile.aspx?d=31899>)。

29. 勞動部「性別工作平等申訴案件」統計(<http://statdb.mol.gov.tw/html/sex/year103/8110.pdf>)。

30. 教育部學生事務及特殊教育司「疑似校園性侵害、性騷擾及性霸凌通報件數」統計
(<https://stats.moe.gov.tw/files/gender/404-13.xls>)。

65. 實務上發現，多數民眾並不了解性騷擾在不同場域中發生時適用的法律及申訴管道，現行三法造成需要的民眾及執法者的困擾，建議應透過檢視近年的實際案例，對實務執行上的問題提出解決方式。

不友善的友善金融保障措施

66. 有關要求銀行應於營業場所提供無障礙 ATM 及無障礙網路服務，並說明目前共計有 224 臺視障語音 ATM。惟實際上便於輪椅使用者操作之 ATM 約六成、便於視覺障礙者操作之 ATM 不到一成，且並無法得知是否有平均分布於各地；至於 42 家提供無障礙網路服務之銀行多著重於資訊公告，如匯率、利率查詢，實際提供無障礙網路銀行功能者僅 15 家銀行，更遑論視覺障礙者曾反映無障礙網路銀行之功能仍不使其操作使用。
67. 《保險法》第 107 條第 3 項明定「訂立人壽保險契約時，以精神障礙或其他心智缺陷，致不能辨識其行為或欠缺依其辨識而行為之能力者為被保險人，除喪葬費用之給付外，其餘死亡給付部分無效。」國家法律允許人壽保險業者，以「保護」為由剝奪身心障礙者投保的權益。
68. 建議各金融機構於交通場站、醫院、賣場、便利商店、公共場所應優先汰換為無障礙 ATM，並逐年達到設置 ATM 之處至少須有一臺無障礙 ATM 之目標。
69. 無障礙網路銀行應列為金融機構必要提供之交易服務功能。
70. 國家應重新檢討《保險法》107 條不合理限制，保險法規和各項政策規定兼顧身心障礙者投保權，也應規劃教育訓練課程要求保險公司及保險業務員對身心障礙族群的瞭解。

第六條 工作權

71. 參照原住民專章第 17 至 21 段，有關都市原住民所面臨的就業歧視。

協助青年就業

72. 回應國家報告第 36 段，建議針對 16-24 歲的初入職場的青年提供相關就業服務措施。

協助身心障礙者就業

73. 回應國家報告第 32 段，政府僅說明增加就業的「數量」，2012 年至 2014 年分別協助 21,796 人、22,211 人及 21,253 人就業，2015 年 1 月至 10 月協助 18,174 人就業，但並未對「工作的質」做統計和分析。事實上，許多身心障礙者的工作只是擔任臨時員工

或者約聘人員，曾有學校約聘的身心障礙者服務未滿，卻因學校的正式職員因事故造成身心障礙，持有障礙手冊，學校聘用身心障礙者的名額到達，此位約聘的身心障礙人員便遭解約。

74. 人人有工作之權利，但是對於身心障礙女性，在勞動部的「婦女勞動政策白皮書」、「婦女勞動權益新思維」裡頭，並沒有看到勞動部提出促進女性身心障礙者就業措施，相較原住民的女性跟新住民女性勞動權益在白皮書裡是可以看到，希望勞動部能重視身心障礙女性的工作權。

工作權保障與限制

75. 1984年開始實施的勞基法，主要適用於製造業受雇勞工，服務業受雇勞工一直要到1997年立法院修法後，才開始逐步指定將服務業等各行業納入，但到目前為止，依然有某些行業與特定職業工作者被排除，尚未納入勞基法適用，成為勞動保障的孤兒。

31

第七條 勞動條件

男女薪資差距、性別職業隔離以及非典型就業間接剝奪女性享有平等工作報酬

76. 女性非典型工作者比例逐年增加，據行政院主計總處調查³²，至2015年5月，女性非典型勞動者已經占女性就業者7.64%，高於男性的6.46%，主要因女性受生育、照顧影響中斷工作，且二度就業不易，必須接受非典型工作，其薪資、勞動保障以及老年經濟安全都與正職工作人員有相當大的差異。
77. 回應國家報告第10-14頁第50、53、55段，有關就業與薪資水準，據勞動部依行政院主計總處「受雇員工薪資調查」計算³³，2015年我國女性平均時薪253.4元，男性平均時薪為296.5元，兩性薪資差距為14.5%，換言之，女性較男性需多工作54天，才能達到整年總薪資相同。同工同酬仍有漫長的路要走。
78. 除了同工同酬的問題，職場上仍存在極大的性別隔離及不平等。勞動市場上被視為女性化工作的職業，其薪資較被視為男性化工作者為低，如婦產科醫生與助產士有相近工作內容，薪資卻有相當明顯差異，此種隔離不打破，職場的性別歧視問題無法真正解除。

31. 被排除適用者，參見：<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=m%2FmRcr6RwJo%3D>

32. 行政院主計總處「104年人力運用調查統計結果摘要分析」
(<http://www.stat.gov.tw/public/Attachment/5112511747SQKUP4S8.pdf>)。

33. http://cb.mol.gov.tw/Home/NewsContent/3695?tree_id=9

79. 政府應落實《性別工作平等法》第 10 條「同工同酬」、「同值同酬」的立法精神，訂定積極的策略目標及具體作法，以解決女性面臨之職場歧視，促進性別工作平等權。
80. 「同工同酬」部分，建議推動薪資透明制度，防止不透明所隱藏的薪資落差，將同工同酬納入勞動檢查項目，以杜絕資方視法為無物的投機心態。
81. 政府應著手訂定以職業內容、工作性質為基準的「工作價值計算量表」，逐步消弭存在女性化工作中的就業歧視、薪資差距，還原職業真正的價值。企業評鑑可納入「同值同酬」項目，鼓勵企業成為推動性別平等的夥伴。
82. 政府應依據《勞動基準法》、《就業服務法》、《工會法》等，保障勞工權益、避免中間剝削，完備非典型工作相關性別統計以及性別影響評估，檢視派遣、部分工時、臨時工作等非典工作對女性的雙重剝削，避免讓女性落入低薪資、低保障、低成就的「三低」就業環境惡性循環。
83. 年金改革工程必須去除性別盲，不以職業、年資作為主要計算基準，確保在各式社會保險間移動的不固定工作勞工、無職業年金在家中擔任照顧工作者，尤其是女性，皆能有無虞的老年經濟安全。

女性無證勞工易成性騷擾及性侵害受害者

84. 回應國家報告第 23 頁第 98 段，有關人口販運被害人安置，國家報告提到對無證勞工人口販運被害人的庇護、醫療和人身安全等，但是對於無證勞工的性侵、性騷被害人，卻未提出相應措施及協助。實務上，無證勞工因害怕身分揭露後遭遣返，更容易成為暴力受害者，其中又以遭受性侵害、性騷擾事件為多。
85. 因此，我們建議：建立遭性侵害、性騷擾之無證移工被害人的求救及免責機制，協助其免於暴力，並會同母國在台辦事處，提供後續協助服務。

派遣勞動

86. 回應國家報告第 7 條第 43、44 段有關派遣勞工的議題。根據官方統計，2008 年臨時性與派遣人員為 49.8 萬人、2010 年為 53.9 萬人、2012 年為 57.4 萬人、2015 年達 61.2 萬人，而依照學者的推估勞動派遣工最少有 35 萬人以上。由此可見，派遣工有持續上升的趨勢。
87. 根據勞動部公布的「2009 年勞動派遣專案檢查」結果，違反勞動法令的派遣單位家數高達 86.4%，顯示現行在無法可管的情形下，勞動派遣業者違法相當嚴重。而勞動部提出的《派遣勞工保護法草案》是「彈性」與「安全」二種政策思維原則的混合產物，

一方面「促進派遣勞工的就業安定」，另一方面卻促進人力派遣產業的發展，兩者互相矛盾，衍生「立法衝突」的問題。而目前所依據的《勞動派遣權益指導原則》僅有六項條文，偏重於派遣單位雇主應負的勞基法責任，對於要派單位雇主的規範明顯不足。

88. 由於政府對勞動派遣的氾濫亂象束手無策，因此民間團體對於勞動派遣有不同的管制主張：有直接依勞基法第六條，勞動派遣是介入他人契約抽取不法利益的違法行為、也有主張應該在勞基法增訂勞動派遣專章，或制訂勞動派遣禁止法、勞動派遣保護法等等不同管制途徑。
89. 因此，我們認為應該立即訂立《派遣勞工保護法》，立法原則包括：
- (1) 明定派遣單位應與派遣勞工簽訂不定期契約，不得簽訂定期契約。
 - (2) 派遣勞工在要派單位工作滿一年，得以書面向要派單位提出要求轉為正職勞工，取消要派單位同意權的規定。
 - (3) 落實「平等待遇原則」，使派遣勞工與正職勞工一樣享有「基本就業條件」的勞動權益。
 - (4) 明訂要派單位的雇主應負擔《勞基法》、《性別工作平等法》等法定責任。
 - (5) 使用派遣勞工的產職業範圍應採取「正面表列」原則，並應有使用派遣工之比率上限。
 - (6) 建立派遣業的管理規範，派遣單位的設立與管理，採取嚴謹的「許可管理制」。

政府機關大量使用派遣勞工

90. 根據《政府採購法》第二條，政府採購的範圍僅限於「工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等。」另外，第七條規定，勞務是，「指專業服務、技術服務、資訊服務、研究發展、營運管理、維修、訓練、勞力及其他經主管機關認定之勞務。」因此勞務採購本身，應僅侷限在「委任」與「僱傭」，並不涵蓋「派遣」的型態。而且勞務派遣的範圍，應該是專業協助等輔助公務執行之勞務採購，而非替代公務執行本身。
91. 因此，政府為大量使用勞務派遣，不惜違反政府採購法精神，自我擴充解釋，讓政府可公然進行勞務派遣的採購。世界各國僅有台灣政府運用派遣人力執行公務，使用派遣不僅未能創造合理就業機會，反而造成人民的稅金大量流向派遣業者，導致派遣工

的低薪與過勞，「肥業者瘦勞工」，面對政府大量使用派遣造成諸多不合理的亂象，我們認為：

- (1) 政府應在三年內以全面直接聘僱來代替派遣，減少中間派遣公司的剝削，並增加公部門的工作機會，還給勞工一個穩定就業的勞動環境。
- (2) 政府勞動派遣不得轉為勞務承攬，現行政府機關將派遣工名義上改為勞務承攬，但實際上依然是有指揮監督的派遣型態。
- (3) 公共工程委員會應設置派遣申訴專線，派遣公司違法違約，應立即中止採購契約，違法公司納入政府採購黑名單。

工作時數

92. 回應國家報告第 7 條第 58 段有關工作時數的議題。台灣勞工年總工時居高不下，達 2,124 小時。雖然我國從 2016 年 1 月 1 日起，將單週正常工時上限縮減為 40 小時，但勞動部有意將每月加班上限 46 小時提高至 54 小時，無視台灣勞工過勞血汗的事實。而台灣的年總工時依然居高不下，其最大原因在於，違法超時加班、特別休假與例假沒有落實。
93. 因此我們主張：
 - (1) 除縮減正常工時上限之外，必須進一步將目前勞基法規定每七天有一天為例假的規定，修正為每七天應有二日為例假，落實真正週休二日。
 - (2) 提高加班費計算，目前正常工時加班前兩小時加發 1/3，後兩小時加發 2/3，假日加班雖然是加倍發給，但依勞動部解釋因為月薪制勞工已經包含假日工資，所以僅是加發當日薪資，皆遠低於國際標準。
 - (3) 台灣以變形工時制度挪移工時，製造出每班 12 小時的輪班制，造成勞工生理時鐘大亂，已經嚴重影響勞工家庭生活與身體健康，因此必須立刻禁止 12 小時的兩班輪班制度，此外於勞基法內強制要求輪班後，必須間隔 12 小時休息，才能正常執勤工作，以保障勞工休息權。
 - (4) 落實特休年假，應在勞基法中明訂將未休完之特休假應給付工資的規定，從現行施行細則提升到母法當中，並納入罰則規範，以強制落實勞工特別休假。

特殊工時規範

94. 回應國家報告第 7 條第 59 段有關特殊工時規範的議題。勞動部為因應白領勞工納入勞基法，制定了勞基法第 84-1 條，目前共指定 39 類特殊工作者，排除工時休假的規

定，但卻淪為雇主逃避給付加班費的藉口，任意指定工作職位濫用責任制，許多勞工不明就理喪失法定權益，即使真正適用 84-1 條的勞工，企業也不依法簽訂書面約定並送地方政府核定，導致 84-1 條成為勞工過勞的元兇，

95. 因此我們主張必須立即廢除勞基法第 84-1 條。

勞動檢查

96. 回應國家報告第 7 條第 60 段有關勞動檢查的議題。根據 2014 年勞動檢查年報，實施勞動條件檢查總廠次為 12,277 廠次，違反法令總項數為 6,956 項，其中以違反勞動基準法 6,778 項為最大宗；然而因為目前勞動檢查多為被動發起，許多勞工尚且不知自身權益與雇主違法之下，目前統計資料上違法數量恐怕是冰山一角。

97. 因此我們主張：

(1) 增加勞檢人力，勞檢權回歸中央一元化。我國的平均檢查人力，約為每一萬勞工有 0.42 名，遠低於歐盟的建議標準，應提高為每一萬勞工有 1 名勞檢員，並逐年提高至 1.5 名。此外，目前台灣勞動檢查機關紛亂，除直轄市授權由地方政府管轄，甚至在經濟加工出口區、科學園區的勞檢權，則完全脫離勞政機關，分別受經濟部、及科技部管轄；然而後者定位為園區內企業提供服務之角色，與勞政機關扮演勞工安全衛生與勞動條件之監督角色迥異。因此勞動檢查權應該回歸中央一元化，確保其專業性與獨立性。

(2) 勞檢權與行政處分權應一體化。過去即使是由勞動部所屬勞檢單位，查出有違反勞動法令的企業，但其是否裁罰，還是要交由各縣市地方政府決定，使得勞檢成效大打折扣。2003 年勞動部將有關《職業安全衛生法》的行政罰權限收歸到擁有勞檢權的中央與六都的勞檢單位，但對於違反勞基法的行政處分權依然是在各縣市政府，這使得 2013 年，違反勞基法的處分率僅有 6%，而違反《職安法》的處分率就有 27%。因此為了落實勞檢權，其後端的行政處分權應該一體化，如此勞動檢查才能發生嚇阻效力。

性別工作平等法及職場性騷擾防治

98. 回應國家報告第 5 頁第 25、26 段，有關工作權保障之法規及措施，國家報告應說明以下違反《性別工作平等法》之處理結果：(1) 違反第 11 條第 2 項申訴案件，評議／不評議或撤案的案件、理由及對應的措施；(2) 2014 年修法提高雇主性別／性傾向歧視之罰則後，違反第 7-11 條之罰則執行狀況。

99. 回應國家報告第 7 條第 43、62 段有關《性別工作平等法》之性騷擾防治規定。現行《性別平等工作法》仍存有漏洞與限制，實務上，發生於工作場域之性騷擾未必皆能適用該法獲得適當處置，舉例而言，當受僱者在外執行勤務時遭到非同公司的員工騷擾，依現行法律，雇主雖有義務採取補救措施，但除了對事實進行調查，被害人無法獲得其他實質幫助。另外，職場性騷擾發生後，亦有不少被害人因擔心會影響自己的工作及升遷而選擇隱忍。
100. 目前各縣市政府下所成立之性別工作平等會，為第一線處理違反《性平法》之爭議案件，但實務上，其與《就業服務法》之就業歧視評議委員會常合併業務辦理，由於就業歧視項目雖有 16 項之多，但從中央到地方皆屬於人力短缺之情形，在地方，部分縣市最多僅有 1 名專責人力，部分縣市則是兼辦人力。許多縣市性平會的申訴審議案件甚至掛零或僅有個位數，且縣市政府因人力與專業不足對於包辦教育宣導、歧視案件的調查等，確有困難。
101. 相較於美國的平等就業機會委員會 EEOC，賦予調查員充分調查權力，並強調調查員對於歧視案件的詳細面談，目前臺灣各縣市成立的性平會，多僅係於被動收到申訴案件後進行書面審理作業，無法進行主動調查。
102. 我國現行的性別工作平等之申訴與處理機制必須全盤翻新，以中央派出機關於各區域設立申訴窗口的方式維持其專業性，才能徹底保障勞工於職場遭受性別歧視，維護工作場所的性別工作平等。

工作安全與職業災害預防

103. 回應國家報告第 66 段，台灣有關職災預防主要仰賴《職業安全衛生法》與勞動檢查機制。《職業安全衛生法》雖於 2013 年大幅修正，但自 2014 年 7 月施行以來，因其條文僅概略性規範，相關子法多達 87 部，宣導與輔導措施不足，空有法而無有效落實。
104. 台灣企業違反勞動法令的狀況相當普遍，各級主管機關人力不足，難以積極輔導改善，處罰態度又消極，使得職場安全缺乏保障。目前全國商業及工廠登記將近 145 萬家，但依目前勞動檢查次數，多數企業 30 年都不會檢查到一次。以 2014 年為例，針對勞動條件的檢查，總受檢廠次為 1 萬 2277 次（包括重複檢查之廠數），查出違法件數為 4135 件，違法案件的處分率 33.68%；針對勞動安全衛生的檢查，總受檢廠次為 9

萬 942 次，違法件數為 5520，處分率僅 6.07%。企業即便違法，也不易受罰，多抱持僥倖心態，使得職場違法狀況成為普遍現象。

105. 建議：將勞檢人力提高至每 1 萬勞工，至少有 1 名勞檢人員，並規劃逐年提升至 1.5 人。勞動檢查機制應由單一中央主管機關監督管轄，以確保勞動檢查的專業性與獨立性，同時，勞動權與行政處分也應一體化、獨立化，以避免勞檢權受到行政干涉，而無法有效作為。

公務人員無「勞動基準法」適用，亦無對於休假、合理工時之完整保障

106. 公務人員應為《ICESCR》第 7 條保障對象；其中具有顯著上下階級性、服從性之「應實施輪班、輪休制度公務人員」（如警消人員）更應受本條保障，因其所遭受工作條件剝削之可能性較一般工時公務員更甚，且體制內尚無有效之救濟管道。惟當前國內針對是類公務人員工作條件的保障，容有不足之處，造成本應為民間企業表率的政府雇主，反倒帶頭壓迫政府僱員之荒謬現實。
107. 回應國家報告第 58 段，《勞動基準法》經屢次修法，已經訂有相當對於雇主罰則、合理工時、合理休息時間，形式上對於勞工具具有相當保障；惟依大法官會議第 396、433、618 及 637 號解釋意旨，公務人員係與國家具有「公法上職務關係」，而不受勞動基準法保障，故對於勞動基準法所定工時上限皆不予適用，而僅適用無罰則、規定粗略之《公務人員週休二日實施辦法》³⁴。
108. 依《公務人員週休二日實施辦法》，公務人員每日上班時數為八小時，每週工作總時數為四十小時。然據統計應實施輪班、輪休制度公務人員工作時數現況，試以警察人員為例員警每月勤務時數大致介於 244-264 小時之間，即每月員警超時工作約 68-88 小時，每日上班時數超過 8 小時、每週正常工時上限超過 40 小時，及正常工作時間連同延長工作時間 1 日超過 12 小時，已為普遍現象，與法規顯有極大差距。
109. 尤其應實施輪班、輪休制度公務人員因人力不足，常須面對拆班上班（輪番）、與連續超時服勤之情事，造成身、心健康之嚴重戕害，亦不符《經濟社會文化權利國際公約》第七條第四項所揭示「休息、閒暇、工作時間之合理限制……」之確保；政府卻無相關因應作為，無法令保障、不補足人力、無降低對警消工時之需求，造成基層警消須超時服勤、一日上多段班的慘況。

34. 參考公務人員週休二日實施辦法，孟繁宗－我國政府部門加班制度之探討－兼論公、工加班制度之比較（<http://epaper.hrd.gov.tw/161/EDM161-0505.htm>），「全國警察及消防人力配置及勤休制度之檢討與改善」說明資料 <http://goo.gl/Pr8iB6>，監察院糾正案文 099 內正 0014 <https://www.cy.gov.tw/CYBSBoxSSL/edoc/download/17368>

110. 因此，我們建議：公務人員之勞動條件，應受規範密度等同或優於勞動基準法之保障。國家受雇者為行政體系之血肉，支撐國家運行；但支撐國家的公務員受僱於國家，其勞動條件與保障相較民間反倒還不如，豈不荒天下之大謬。公務機關因其特性，勞動條件與出勤相關規定另有法律訂定尚可理解，但不應劣於一般民眾之勞動保障；若有不足之處，公務人員應有權主張比照《勞動基準法》適用之。回顧本條約之精神，旨在保障全體國民皆享有安全衛生之工作環境，國家自身同時為企業主身份，也是國內僱用人數最多者，無道理將公務人員之勞動保障棄之不顧，視之一般人民以外之二等公民。
111. 我們認為，除《勞動基準法》外，公務人員適用之相關法規亦應一併修正，以使基層公務人員之工作權受到實質保障，或公務人員適用法規保障劣於《勞基法》時，得適用《勞基法》辦理。建議未來修法方向應包含下列各項原則：
- (1) 行政規則與執行人員息息相關之規定，應召集執行人員代表進行制定、編修、廢止、檢視，並賦予執行人員代表主動提出制定、編修、廢止、檢視之權力
 - (2) 懲處規定影響公務人員甚鉅，應強化公務人員遭受懲處之救濟方式，例如召集執行人員代表組成會議進行審議
 - (3) 對於需實施輪班、輪休制公務人員，應於每日、每週實際工時上限訂出明確標準，並對於違反標準之主管（官）制定裁罰規定
 - (4) 由民間公正第三方組織，對公務機關進行勞動檢查，違者依《勞基法》開罰，以實質保障公務人員之勞動權益。

應實施輪班、輪休制度公務人員亟須勞動條件專案檢查

112. 回應國家報告第 60 段，在缺少相關保障，甚至在《公務人員週休二日實施辦法》規範「交通運輸、警察、消防、海岸巡防、醫療、關務等機關（構），為全年無休服務民眾，應實施輪班、輪休制度」之情況下，為輪班、輪休而日夜顛倒、無合理休息時間之警消人員，尤須對於勞動條件進行實質專案檢查，並依期程提出改善辦法，不可漠視。
113. 為避免產生由政府部門實施勞檢而產生「球員兼裁判」情況發生，應由民間智庫、企業工會或勞動學界等公正第三方籌組組織，專門定期對政府各部門單位進行勞動檢查，檢查結果列入主官、主管年度績效考核，並作為升遷調動參考。違失情節重大者，比照《勞基法》議處。

114. 建議應強化公務人員懲處之救濟方式：公務人員遭受懲處之因應，無論申訴、再申訴，抑或行政訴訟，均係由機關主管（官）、或上級機關主管（官）決定。為維機關形象，機關主管往往無法客觀、公正評議，甚至導致該名提出救濟人員於所屬單位、機關須面臨由上而下之龐大壓力。為建立安全衛生之工作環境，應改善公務人員遭受懲處之救濟方法。對於所遭受懲處提出疑義者，應由非利害相關、具有公信力之他機關主管，或由執行該項業務人員或近年內曾任該項業務人員組成之代表進行審議，做成審議決定前，凍結是項懲處造成效果。
115. 改良行政規則之制定、編修程序：機關內部行政規則之制定、編修，需由業務單位召集與規定相關之執行人員代表，並由代表團審查通過，方可實施，並賦予執行人員對於不合時宜、窒礙難行之規定主動提出編修、廢止要求之權力。

政府漠視，實施輪班、輪休制度公務人員職業病發現率趨近於零

116. 回應國家報告第 66 段，依《經濟社會文化權利國際公約》第七條明示，締約國須確保人人有權享受安全衛生之工作環境。惟實施輪班、輪休制公務人員，常須面臨輪班 12 小時、夜間輪班、拆班等情況，據警政署 102 年 6 月所提交行政院的「全國警察及消防人力配置及勤休制度之檢討與改善」說明資料指出，員警每月勤務時數大致介於 244-264 小時之間，即每月員警超時工作約 68-88 小時，工作時數偏高；另據「監察院糾正案文 099 內正 0014」指出：員警因處理聚眾活動、突發事件、專案及臨時勤務，經常無法按時退勤或必須於休息時間返所支援，致超時工作已成常態。此上班情形已造成相當比例職業病——憂鬱症、焦慮、失眠、高血壓、胃潰瘍、肥胖、支氣管炎、扁桃腺炎、鼻竇炎……卻無人重視此一問題，亦無相關就醫費用補助，更甚者，請病假須列入考績評核依據，造成是類公務人員非不得已不敢請假就醫，係政府殺人之最佳註解。

青少年的就業薪資與水準

117. 回應國家報告第 47 段，根據 NGO 台少盟在 2014 年針對全國 15 歲至 18 歲有工作經驗之「青少年打工族」進行調查，回收的 2,925 位問卷中，其中有高達 52% 未能符合 2014 年度 115 元/時的最低薪資，甚至仍有 25% 未達每小時 100 元的低薪。
118. 2,925 位青少年打工族在過去一年工作經驗中，除了高比例未達基本工資外，仍有將近四分之一曾有被扣款或罰款的經驗、23.5% 曾連續工作超過七天；在工作保險部份，僅有 40% 青少年表示雇主有為其投保勞保，有 35.8% 的青少年並不知道雇主是否有保

險，更有 18% 的青少年表示雇主並無投保任何工作保險。依據勞動及職業安全衛生研究所統計的學生工傷意外與學生職場重大意外事件，5 年來（2008～2012）青少年學生工讀發生的重大意外事故高達 64 件，另外校園內實驗、實習場所發生 328 件傷害事件，實習及課餘工讀發生意外傷害件數多達 392 件。

119. 我國《勞工保險條例》規定，雇用未滿五人之公司，非強制納保對象。但因未成年勞工多為此類型工作場所，導致絕大多數的未成年勞工並無職災保險的保障。建議相關單位在職業災害保險相關法律修正之前，應先強制雇主為未成年勞工納保。

網路即時新聞挑戰媒體工作者的勞動權

120. 網路即時新聞讓媒體工作者必須長時間採訪和搶快發布新聞，導致媒體工作者過勞，惡化了媒體勞動者的條件。台北市勞動局於 2014 年首度進行媒體勞動檢查，檢查結果全台 34 家通通違規，違規項目前 3 名為禁止申報加班(79.4%)，沒有設置出勤紀錄(76.5%)，超過 12 小時工作(70.6%)，突顯出台灣媒體行業也是血汗勞動的一環，記者在高壓且長時間加班的情況下恐已過勞。
121. 另於 2014 年由媒體記者組成的「媒體勞動權益小組」成立，其針對記者的問卷調查中指出：媒體平均每周工時 53.73 小時，比各行業平均每周工作 45.2 小時要多 8 小時，甚至有記者連續上班超過 36 小時或連續 1 個月未休假。此外超過 5 成的記者感覺強烈身心俱疲，三大原因是「愈晚接到主管電話」、「長官頻繁地對報導下指導棋」、「被要求發即時新聞」。調查也發現，記者「有病」症狀以「脊椎、肩頸及肌肉症狀」最多，佔近 1 成 5，「心理衛生問題」有 1 成 3 居次，第三為「睡眠不正常」有近 1 成，記者的勞動權益非常需要關注。
122. 因此，我們建議：媒體的工會應成為第一道防線，除了政府部門加強媒體勞檢，應當要積極鼓勵媒體記者成立工會，同時強化談判能力。

第八條 組織工會

工會組織參與權利

123. 回應國家報告第 8 條有關組織工會的議題。2009 年 6 月《勞資爭議處理法》，及 2010 年 6 月《工會法》的修正，增加許多利於工會發展的制度，惟從政府勞動單位的統計資料顯示，雖然「工會數」自 2011 年至今逐年增加，然而「全國勞工組織率」卻自 2012 年起逐年下降（2012 年 34.9%、2013 年 34.3%、2014 年 33.7%、2015 年

33.4%)；另外「會員數」方面，排除掉工會聯合組織，企業、產業及職業工會中，除「產業工會」2015年會員人數較上年度增加6,436人外，「企業工會」及「職業工會」2015年會員人數，均較上年度分別減少了4,084人及18,930人。顯示台灣基層工會呈現低度發展，歸納原因，《工會法》及《勞資爭議處理法》所建構之工會體制具決定性因素，面臨高失業率、非典型勞工急速上升的艱困環境，勞工如無以組織團結，無疑為經濟發展下的犧牲者。

124. 因此我們建議：

- (1) 依法，勞工僅能籌組產、職及企業工會，限制工會多元發展，應調整讓勞工自由籌組，使工會型態多元化，如日本可籌組企業內之職業工會。
- (2) 目前工會罷工之要件，須是「調整事項」、雇主不當勞動行為，與非善意集體協商等項目，且須由全體會員，以直接無記名投票過半數，始得為之，罷工合法與否，由地方勞動主管機關認定，比起美日由獨立機關認定，更受政治干預，應解除對工會爭議行為的不當限制，調整為勞資自治，由工會自行承擔判斷爭議行為後果。
- (3) 依法，教師及國防部及其所屬機關（構）、學校之勞工絕對禁止罷工；自來水、電力及燃氣供應業、醫院及證券、金融等事業，與電信業，可在維持最低工作運轉的前提下有限制性地罷工。目前地方政府對於爭議行為影響重大公眾利益時，可強制交付仲裁，中止爭議行為，等同預先在法律上直接剝奪工會的爭議權。應放寬特定職業勞工的協商權與爭議權限制。
- (4) 目前認定集體協商之勞資雙方範圍與協商主體等事項均由地方勞動主管機關，應將不當勞動行為裁決委員會擴充為「全國勞動關係委員會」一獨立機關。
- (5) 目前不當勞動行為爭議分為「私權」與「非涉及私權」，不服裁決時，前者須行民事訴訟；後者則為行政訴訟，降低裁決制度保障工會團結與集體協商之功能，應使不當勞動行為爭議應單一化，讓救濟程序一元化。
- (6) 依法，企業內勞工有半數加入某產、職業工會，該工會即具集體協商代表權，目前常發生認定之爭議，應仿美國運作制度，企業內勞工加入產、職業工會採「無記名投票過半及全數加入」，並由「全國勞動關係委員會」主持無記名投票，以維持公正性，避免各縣市勞動局標準不一。
- (7) 設置勞動法院由專業勞工法庭審判，並制定勞資爭議訴訟程序法。

教師的團結權仍受到限制

125. 回應國家報告第 8 條有關教師團結權受到限制的議題。教師仍被禁止組織企業工會（學校工會），只能組織縣市級「職業」或「產業」工會。私校老師害怕雇主找麻煩，絕大部分不敢加入工會。目前台灣出現嚴重少子化問題，使私校招生困難時，校方便任意削減教師薪資、研究費，私校教師任資方宰割，幾乎沒有工會可代表與雇主協商解決之道。
126. 正式公務人員仍被禁止組織工會，導致消防人員爭取組織工會已 2 年，仍無法組織工會，只能組成「消防員工作權益促進會」。發起促進會的高雄市消防員徐國堯，2014 在短短幾個月內，被高雄市消防局以各種理由記超過 40 次申誡，最後遭到免職³⁵。
127. 教師工會幹部的會務公假仍無法律保障或有不合理的限制。《工會法》只保障「企業工會」幹部的會務公假，非企業工會的幹部，會務公假必須與雇主協商。此一規定至今 4 年，「全國級」和「縣市級」「職業」或「產業」教師工會的會務公假，幾無進展，只能延用以前「教師會」時期協商的會務公假，但因沒有法律保障，時有縣市首長或校長威脅要取消會務公假。再者，監察院 2015 年 7 月「103 教正 00115 號糾正案」公佈，認為「教師會的會務公假於法無據」，因此，南投縣長已取消教師會的會務公假，另一方面卻拖延與教師工會的會務公假協商。
128. 《工會法》規定雇主對工會之理監事可核予公假處理會務，並未規定不能核定會務公假給未擔任理監事之工會幹部，勞動部亦表達此一看法。但「監察院」「『103 教調 0050 號調查報告』³⁶有關「教師工會會務假」的調查報告，逕自解釋工會幹部必須是理監事才可有會務公假，導致各縣市政府及學校校長，以該監察院報告為由，不同意工會幹部的會務公假，顯然已不當干預工會的人事自主權。上述監察院糾正案，甚至認為教育部與「全國教師工會總聯合會」協商的「會務公假處理原則」違法。
129. 2014 年 11 月南投縣教育產業工會因檢舉某國中違法能力編班，縣政府不糾正該校，於是工會將該案函請監察院調查，卻遭該縣議員在議會中批評「領縣政府薪水，怎可以告縣長？」、「用會務公假擾亂教育」，要求取消工會的會務公假，縣長竟當場同意議員要求。
130. 因此，我們建議：若不能組織企業工會，應該在《工會法》中，對「職業工會」及「產業工會」的會務公假先有「基本保障」，再依工會會員數量，給予更多保障及協

35. 相關報導請參閱：<http://ppt.cc/XRw8J>

36. 這份調查報告請見以下連結：<http://ppt.cc/zlYIU>

商空間。並且應請監察院廢止明顯違反兩公約的「103 教調 0050 號調查報告」，不應限制工會幹部只能由理監事擔任者才能有會務假。

團體協約法制

131. 回應國家報告第 8 條第 105-107 段，有關團體協約法制的議題。《團體協約法》在 2008 及 2014 年先後修法中，增加雇主的善意協商義務，更規範協商時間和有效爭議處理的配套措施，如雇主無意願達成協議，致協商期間逾 6 個月，經《勞資爭議處理法》裁決，認定有無正當理由拒絕協商情形，主管機關得衡量當事人間利益，職權交付仲裁。根據勞動部團體協約數量統計，從 2014 年的 300 件，到 2015 年提升至 664 件，裁決制度的建立，對工會團體協商的進行，有正面提升的效果。然而，全國有 5,424 個工會，僅 664 件有效的團體協約，由此可見，雖然本法保障團體協商順利進行，但在工會此協商主體式微的情況下，該法的通過，僅有助於具協商談判實力的少數工會，事實上，具實力協商的工會，亦不缺政府法令支持，憑自身力量亦可爭取到團體協商的「形式」。
132. 現行團體協商制度有以下幾個缺點：
- (1) 團體協商當事人適格性認定，影響工會會員秘密性。資方在為團體協商時，常對於勞方代表（工會）是否具有協商代表權利爭執，尤發生在產、職業工會代表勞工與雇主為團體協商時，資方會要求工會提出會員名冊，以證明該企業僱用之勞工有逾二分之一加入該工會，因而影響勞工的加入工會秘密性。
 - (2) 團體協商代表僅限工會會員，使非會員之專業人士難以協助工會參與協商。《團體協約法》第 8 條規定協商代表，以工會或雇主團體之會員為限，非會員者需經他方書面同意始可參與協商，協商內容可能涉及某專業領域知識，然而非會員代表需經他方同意，顯然僅針對勞方所為之規範，造成資方與勞方協商實力不對等的情形。
 - (3) 特定勞工為團體協約簽訂前，須經主管機關核可。《團體協約法》第 10 條規定，公營事業機構、國防部所屬機關（構）及學校、一方當事人為政府機關（構）、公立學校，前定團體協約前，須經主管機關核可，此一規定，造成團體協約簽訂過程曠日廢時，以宜蘭教師工會簽訂團體協約的情形為例，宜蘭教師工會與受學校委託之宜蘭縣政府（資方代表）歷經 14 次協商，團協內容從 52 條刪到 30 條，

2 條條約保留，最後 20 條有共識，但縣府（主管機關）遲至許久始核可，由此可發現宜蘭縣政府不僅為資方代表，同時為主管機關的荒謬情形。

133. 針對以上問題，我們認為：

- (1) 協商主體適格之認定，交由公正第三人「全國勞動關係委員會」判斷。當協商代表權利出爭議時，避免資方以此為藉故拖延協商時程之手段，工會是否具有協商代表權利，交由全國勞動關係委員會判斷，透過公正第三人判斷，不僅可以有效解決爭議，亦可保障該企業之工會會員的秘密性，避免日後成為資方刁難的對象。
- (2) 修正協商代表參與的限制，使取得工會授權之專業人士，無須經過雇主同意即可協助工會協商。平衡資方與勞方協商實力不對等的情形，讓工會得以授權之方式，使專業人士參與協助工會協商，以保障勞方在協商過程中受到專業資源的協助。
- (3) 廢除特定勞工為團體協約簽訂前，須經主管機關核可之規範。主管機關可透過參與協商之方式，在團體協商過程中表示意見，以解決團體協約中有違反法律強制或禁止規定之條款，此方式亦可避免團體協約簽訂時程耗費時日，亦防止如同前例，資方代表同時為核可團體協約的主管機關的荒謬情形。

教師工會與團體協約

134. 「團體協約」（以下簡稱「團約」）進展緩慢，教育部及勞動部放任教師工會「團約」被污名化。勞動部所稱，2006 年至 2014 年，「團約」從 75 件增至 300 件，但其中近 200 件，都是「高雄市教師職業工會」與高雄市各學校所簽訂，內容只有一條「由學校代扣會員會費」，其實只能算是同一件，象徵意義大於實質意義。扣除這 200 件公校「團約」，其他公民營企業所簽之「團約」寥寥可數。

135. 2015 年中，「宜蘭縣教師職業工會」與宜蘭縣政府的「團約」，明文確立教師「每日八小時工作制」，遭某大報、全國校長協會、某大家長團體及縣議員，惡意攻擊為「妨礙學生受教權」，教育部長還公開說「學生在，老師就要在」，教師形同沒有下班時間。勞動部竟對此一扭曲的言論沈默以對，未出面對社會說明「團約」對勞工的重要性，及捍衛「八小時工作制」的普世價值。2015 年 11 月 26 日宜蘭縣長在議會中回答議員質詢，說「無法認同教師有勞工身份。」《工會法》自 2011 年公告教師可組成工會至今已四年，私校僅有 3 所在「全國教師工會總聯合會」之協助下簽訂團體協約。

罷工權與仲裁

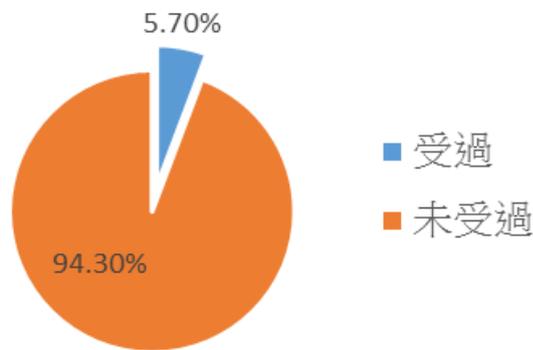
136. 教師工會仍無罷工權，跟兩年前一樣，沒有任何進展。「仲裁機制」遭行政機關不當介入。勞動部在回答「第一次國際審查的專家意見」文中，說為了彌補教師工會沒有罷工權，在《勞資爭議處理法》中新增「仲裁」機制，但「仲裁委員會」設於地方政府勞工局（處），仲裁委員是縣市所聘，很容易受到地方政府首長左右。「全國教師工會總聯合會」會員工會共提出 2 件仲裁案，1 件是由高雄市教師職業工會對市教育局提出，標的為國中小學導師午餐指導費爭議，然仲裁結果僅課與教育局必須依據《團約法》和工會協商，並無實質效益；第 2 件則是由台中市教師職業工會對台中市政府提出，標的為國中小學導護爭議，然在過程中，傳出因為台中市政府已知結果對其不利，而強力介入要裁決委員「重開調查庭」，導致仲裁判斷已經逾越法定期限仍未出爐，已有的仲裁判斷不但會延後，而且極有可能生變。「全國教師工會總聯合會」因此於 2016.03.22 召開記者會表示抗議。此一現象顯示本應具有公正、公信的勞資爭議仲裁制度已受到行政機關的不當介入。
137. 《勞資爭議處理法》中另有「裁決」機制，設於「勞動部」。「裁決委員會」初期之裁決似較持平，但近期有關教師工會會務公假的受到上述的監察院糾正文的影響而保守許多，沒有會務公假的工會，無法發揮工會的功能。教師工會認為，罷工權的權力仍應由工會掌握，不宜全依賴「裁決」或「仲裁」這類「他方協助」之機制。

第九條

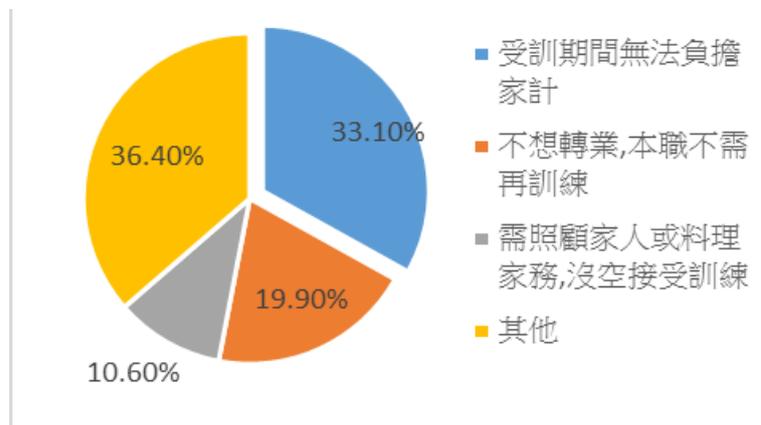
社會保障社會保障制度

138. 回應經社文初次國家報告第 121 和 137 段，《社會救助法》第 15 條明訂「直轄市、縣（市）主管機關應依需求提供或轉介低收入戶及中低收入戶中有工作能力者相關就業服務、職業訓練或以工代賑。」但是中央及地方政府基於財政及員額限制，在就業服務部分大量導入派遣人員用以協助弱勢者就業。根據 2013 年監察院調查報告，當時勞委會（勞動部前身）職員預算員額為 1672 人，派遣勞工為 1829 人，派遣勞工與職員預算員高達 1.09：1 占各部會之冠，且派遣人力多分布在各處就業服務站，形成「非典弱勢協助經濟弱勢求職」，無助就業服務品質提升。
139. 根據 2013 年低收及中低收入戶生活調查，低收入戶及中低收入戶家計負責人具工作能力且受過職業訓練者僅占 5.7%，未受過訓練者達 94.3%（圖一）。其中，經濟弱勢者不願意接受職訓的原因，以「受訓期間無法負擔家庭生計」33.1%最高、「不想轉

業，本職不需再訓練」19.9%次之，至於「需照顧家人或料理家務，沒空接受訓練」則為10.6%（圖一）。顯示現行法令雖要求對經濟弱勢者提供就業支持，給付訓練津貼卻偏低難以因應受訓期間生活需求，以致受訓比例明顯偏低。此外，法令要求各直轄市、縣市辦理職業訓練，但除財源能力較佳者外，絕大多數縣市無力開設職訓課程，只能轉為委外訓練，但各私立訓練機構課程高度重疊，也僅協助受訓者取得證照，造成我國證照氾濫卻不易就業的怪現象，以2014年勞動部統計為例，當年技能檢定合格發證數高達43萬3212張，其中僅中餐葷食烹飪便高達40,168張，占9.27%；至於網頁設計也發出12,508張。在低收及中低收入調查中也出現同樣結果，願接受職訓的經濟弱勢戶，選擇課程以「餐飲服務」高達29%、「電腦、資訊」也達25%，顯示當經濟弱勢的受訓者大量擠進相同課程後，反而造成技能相近的競爭關係，無力針對弱勢者提供個別化服務的職訓政策根本難以協助脫貧。



圖二 ICESCR 9.1：受過職訓比例

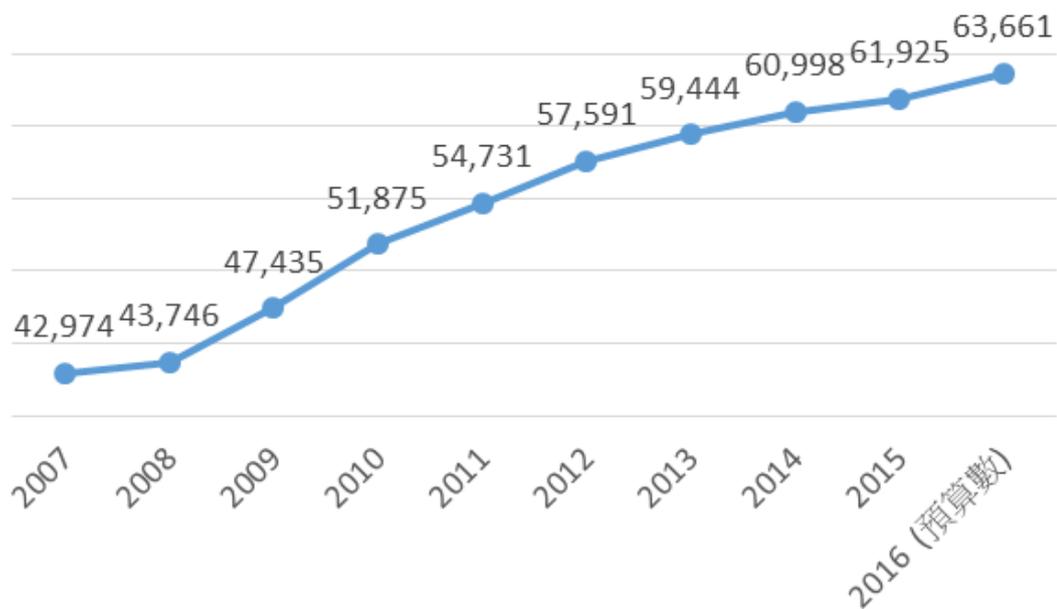


圖三 ICESCR 9.2：不願接受職訓原因

140. 因此，我們建議：全面翻修現行《職業訓練法》，納入未來產業發展人力需求規劃，並以此規劃職業使其朝向多樣化，對企業提供訓練且僱用應提供獎勵；而貧困者參與職訓期間也應適度提高訓練津貼，提高參與訓練誘因。

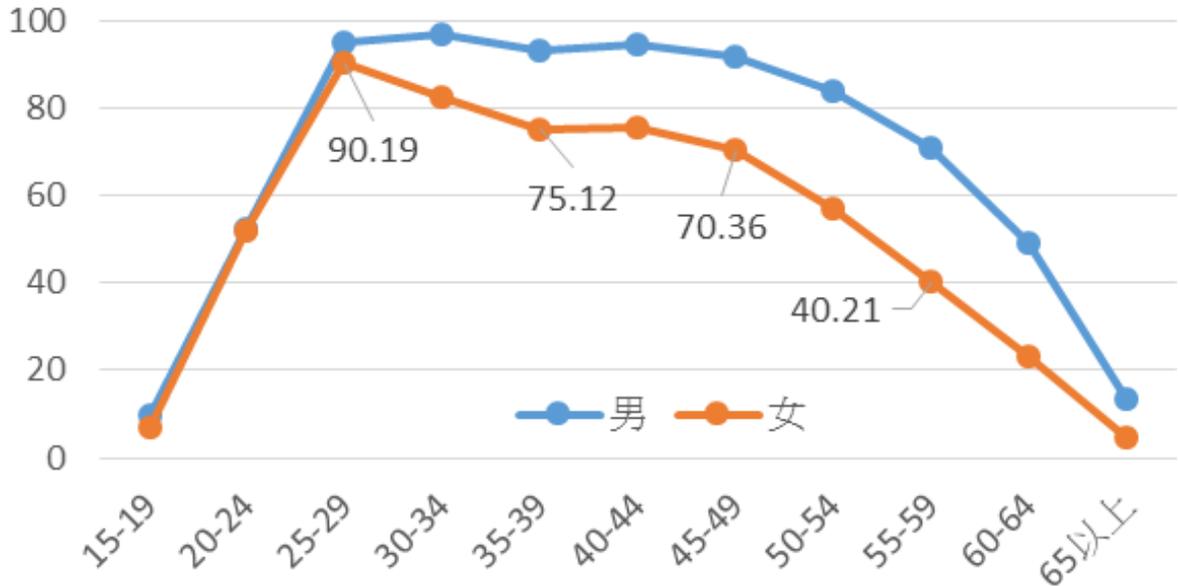
社會福利預算

141. 回應國家報告第 111 段，總體社會福利預算增加，主要是提高現金付給所導致。台灣長期各黨為爭取選票支持大舉提出各種現金給付政策，造成社會福利幾乎只有發錢一途。根據 2012 年媒體報導，前內政部官員坦承當年社福預算中現金給付就占約 94%³⁷，與此同時中央及地方政府的財政赤字也出現飆升。2007 年中央及地方政府總債務為 4.29 兆元，但 2016 年已增加至 6.36 兆元，10 年間增幅達 148%（圖三），且社會福利預算，顯示社會福利支出增加實是政治人物為求勝選，不惜以挪用後代子孫財源的舉債，擴張社會福利。諸多研究警告，現金給付可能會無意間排除最需要的人如家戶中的兒童及婦女，過度依賴現金給付將造成社會福利政策難以提供更多服務模式，資源排擠之下服務品質亦不穩定，並造成家庭領取現金後可能迫使婦女脫離職場獨撐家務，導致台灣中高齡女性勞參率偏低（圖四）。



圖五 ICESCR 9.3：各級政府債務（單位：億元）

³⁷ 相關報導連結：<http://www.epochtimes.com/b5/12/10/9/n3701883.htm>



圖六 ICESCR 9.4：2015 年勞動參與率

142. 因此，我們建議：社會福利事項應回歸中央辦理，並檢視社福預算支用合理性，削減不必要的買單福利政策，例如 65 歲老人免費假牙、70 歲以上健保免費，避免地方選舉浮濫開立福利支票卻債留子孫，並確保福利資格與提供的一致性。現金給付比例可分十年逐年降低至 OECD28 國家平均 65% 左右的水平，並將現金給付財源轉為服務提供，協助開辦長期照護及托嬰托育等公共服務，除降低財政壓力外，亦可創造更多元的服務就業機會。

社會救助與津貼

143. 回應國家報告第 113 段，《社會救助法》第 5-1 條第二項「明訂有工作能力未就業者，依基本工資核算。但經公立就業服務機構認定失業者或五十五歲以上經公立就業服務機構媒介工作三次以上未媒合成功、參加政府主辦或委辦全日制職業訓練，其失業或參加職業訓練期間得不計算工作收入，所領取之失業給付或職業訓練生活津貼，仍應併入其他收入計算。」

144. 該立法目的在防止福利依賴，卻造成長期失業無收入者被設算基本工資所得（2015 年為 20008 元），已超出各縣市最低生活費標準，而被排除在救助體系之外；雖同法納入「認定失業者可不計算工作收入」，但我國失業給付領取期限為 6 個月，特殊情況如中高齡或特境家庭可延至 9 個月，所以領完失業給付後就算仍未就業，也無法獲得救助支持。當前我國長期失業人數（即失業期超過一年者）日愈增加，2015 年已增加

至 7.2 萬人，失業期在 6 個月至一年間人數也有 6 萬人，兩者合計占總失業人口達 31.4%，未能符合社會救助資格的眾多失業者，形同救助體系的孤兒。

145. 當前《失業保險法》明訂可領取失業給付必須是非志願性失業，即遭公司資遣者，實務上許多遭雇主逼迫而離職的勞工多歸類為志願離職，導致失去失業給付資格同時，又因為被社會救助設算所得，而喪失救助資格。
146. 當前社會救助基準以可支配所得中位數計算，而可支配所得資料是以二階抽樣約 2 萬份問卷調查，本身容易失真；先進國家均以財稅所得資料為計算基礎，但我國諸多資本所得並無課徵法源，如證券交易所得、期貨交易所得，或是課徵稅額偏低，如土地增值稅或房地交易所得，以至個人財稅資料亦與實際所得落差極大，或者因從事地下經濟，如攤販，以致社會救助之基準與家戶所得均無法依實質所得衡量，一旦申請者有意利用人頭隱匿所得，相關單位無力查核，反形成社會救助的逆分配。
147. 因此，我們建議：取消設算所得制度，回歸以家戶或個人資產狀況調查評估救助資格。政府應透過稅制改革，將各項資本利得納入強制申報範圍，並視國家財政狀況課徵合理稅收。同時也應落實攤販月營業額 20 萬以下應開立發票的法規，使家戶及個人所得掌握更為完整，避免救助體系出現逆分配。

國民年金保險

148. 回應國家報告第 129 段、130 段，2008 年才立法實施的國民年金保險（以下簡稱「國保」），是在台灣以職業別社會保險分類架構下，將無任何職業者強制加入組成「無職業者保險」，形成「弱弱互保」的現象，而無職業者繳費能力低弱，造成「國保」收繳率逐年下滑到了 47%，這註定了「國保」未來財務將有很大危機。而國民年金保險被保險人主要是無職業的家庭主婦。因此，如果因沒有能力繳費，而喪失國民基本老年生活保障，將有違經社文公約第九條規定。
149. 另由於，勞工保險的內容比國民年金優厚，年金年所得替代率，「國保」為 1.3%，勞保為 1.55%，且勞保投保薪資可以變動，「國保」則是固定薪資，目前低於勞保最低投保薪資，而過去許多家庭主婦透過職業工會的加入勞保，由於職業工會審核資格寬鬆，因此 2008 年 9 月開始強制實施國民年金之後，許多家庭主婦轉而投入職業工會加保，從 2008 年底的 237 萬人，到了 2011 年底增加到了 255 萬人。這種「國保」與勞保職業工會之間的競爭關係，也造成「國保」繳費率低於五成，進而加劇財務危機。

農民健康保險

150. 1989 年開始實施的《農民健康保險條例》（以下簡稱「農保」），在 1995 年全民健保開辦後時，醫療部分被整併，僅留有生育、殘廢、死亡等一次給付，因此其實與健康保險毫無關係。
151. 「農保」開辦起，由於費率偏低，目前為 2.55%，投保薪資固定為 11100 元，每人僅負擔 78 元，財務惡化持續累積虧損，政府以預算撥補總計達到約 1500 億元。「農保」根本是「名為社會保險，實為福利津貼」的制度。
152. 目前加入「農保」者，主要誘因是因為「農保」資格可以成為《老年農民福利津貼暫行條例》當中老農津貼的發放資格依據，依據該條例 2015 年的最新修法必須參加「農保」十五年以上，方能於 65 歲之後，每月領取 7000 元，未達十五年只能領取 3500 元，過去只要加保六個月就能領取 7000 元，造成許多弊端，因此修法後更加嚴格。
153. 本來「農保」必須為擁有 0.25 公頃農地自耕農方能加保，但在 2015 年的修法中降低為自耕農 0.1 公頃、承租農地者 0.2 公頃方能加保，但鄉間農地主多以口頭不以書面契約承租，因此，「農保」已經成為保障農地主，實際從事農耕者反而無法得到保障，這形成目前許多青年到農村耕作卻無法享有勞保的矛盾現象。

勞工保險與退休

154. 回應國家報告第 134 段，職業災害保險為勞工保險的一部分，受限於勞工保險未強制人人納保，因此不是每個勞工都能獲得職業災害的保障，以致仍有 100 多萬勞工未受保障，無法取得任何職災保險給付。
155. 回應國家報告第 134 段，目前受僱於四人以下事業單位的勞工，並沒有強制雇主加入勞保，造成這些勞工必須自行以三倍保費以職業工會身分加入勞保，形成同樣都是受僱勞工，卻不公平的對待。
156. 勞工保險的老年保障，過去長期僅以一次給付，一直到 2009 年開始才實施老年年金給付，退休保障不足的現象才有所改善。不過根據政府財務精算推估，由於台灣高齡化、少子女化的人口因素，形成年金給付的龐大壓力，勞保將於 2027 年破產，雖然，勞保已經逐年將年金給付資格提高到 65 歲，費率逐漸提高 12%，但是財務負擔還是非常沉重，因此如何讓勞保永續發展，將是未來的一大挑戰。

157. 原來《勞基法》專屬單一企業的確定給付之勞退舊制，自 2005 年開始改為確定提撥個人帳戶之勞退新制，企業每月將薪資 6% 提撥進入勞工個人帳戶。該基金已經累積金額高達 1.5 兆元，原來為有任期制的勞退監理會負責管理，2014 年改由勞動部下屬之勞動基金運用局負責，導致這龐大基金常淪為非專業性政治護盤工具。
158. 參照原住民族專章第 9 段至 13 段，有關原住民族長期照顧之社會權與文化權受侵害。

就業保險

159. 回應國家報告第 9 條第 148-150 段，有關就業保險的議題。國家報告應說明為什麼依《就業服務法》規定請領育嬰留職停薪者，任職於服務單位規模 30 人以上（佔 51%）多過服務單位規模 30 人（佔 41%）以下。
160. 從 2009 年開始發放的育嬰留職停薪津貼，其給付金額卻超乎勞動部預期地急遽上升。修法當時，勞動部樂觀地認為，女性勞工申請育嬰留職停薪津貼的最大值，一年給付絕對不會超過 40.5 億元，即使同時其配偶男性在妻子領完六個月之後，也都也全數來申請另一個六個月的津貼，那極限將是 81 億元，基金也應足夠。不過，官方當時估計絕對不會出現的最大值，即將在今年出現，因為到 2015 年 7 月為止，育嬰留職停薪津貼已經發放了 48.9 億元，推估全年將超過 90 億元。
161. 不過，從 2009 年起至今 2015 年，這 5 年多來，育嬰留職停薪津貼的給付金額成長約 3.7 倍，從 2009 的 17.2 億元，暴增到 2014 年的 63.8 億元，首度超越了當年度失業給付的 63.5 億元，育嬰留職停薪津貼的給付金額佔「就保基金」給付總額的比例為 42.7%，也是首度超越失業給付的 42.5%。而到了 2015 年 7 月，育嬰留職停薪津貼更已經累計發放達 48.9 億，佔了「就業保險」給付總額的 49.4%，對照當月失業給付 37.7 億佔 37.7%，可看出，兩者的比率差距持續擴大。
162. 也就是說，就業保險當中的失業給付、提早就業獎助津貼、職業訓練生活津貼、育嬰留職停薪津貼等四大給付項目，育嬰留職停薪津貼已經佔了接近一半的給付金額，此趨勢若放任其發展，這對於就業保險的設立立法宗旨，作為「因應未來失業並紓緩失業者經濟中斷與提供就業服務」的功能，恐將大打折扣，也喪失就業保險制度設計之原意。
163. 育嬰留職停薪津貼給付金額日益攀升，且固定超過就業保險給付的半數的現象，將可能降低就業保險對失業者保障的能動性，必須嚴格加以重視。而且育嬰留職停薪津貼

與就業服務機構幾乎毫無關係，單純勞保局直接發放的現金給付，相較就業保險中「失業給付」、「職訓津貼」與就業服務體系等密切相連的關係大大不同。

164. 正本清源之道，實應當將育嬰留職停薪津貼移到勞工保險當中，並重新計算調整就業保險費率，取消 1% 的法定下限，將一部分費率隨著該津貼的轉移一併轉移撥入「勞保」。讓「勞保歸勞保」，「就保歸就保」，各就其位，發揮所長，方是國家政策制度穩定發展的長久之道。

職業災害勞工保護

165. 回應國家報告第 138 段，受限於「勞保」框架的職災保險，設有投保金額上限，且部分永久失能者，僅提供現金一次性給付，未考慮其勞動力減損影響其未來薪資，或復職、轉職困難的問題。而失能年金或職災死亡的遺屬年金，以保險年資計算，以致年資較短者的給付嚴重不足。同時因現行職災補償分散於不同法令規範，計算方式不一，雇主也擔心負擔過多的差額，處處阻撓勞工申請職災認定。
166. 我國職業災害保險之保險費率過低，世界平均 1%，但台灣僅 0.21%，導致給付保守、補償率低、職災保費又降低，形成惡性循環。
167. 回應國家報告第 139 段，職災相關的津貼發放與重建費用沒有固定來源，每年從職災保險基金每年結餘提撥 40-60%，財源不穩定，無法進行制度性的補償與重建工作。
168. 建議：
- (1) 現行補償制度的缺失，應立即透過職災保險單獨立法，整合各個相關法令，讓所有受雇者都應強制納入保障，且提高給付水準，讓遭遇職業傷病的勞工都能獲得合理的補償。
 - (2) 強化職業重建復工制度，將「職業傷病防治中心」及「工作能力評估及強化中心」之設置法制化，並提供職災勞工進行重建時之必要支出補助，及強化職災勞工個案管理的統籌與服務，讓職災勞工得以重回職場。
 - (3) 國家應建置職業傷病補償統計資料庫，以瞭解申請職業傷者勞工之工作屬性、人口學特質、疾病狀況等資料；以分析國內職業災病之發生情況，並制定職災預防相關政策。

公務人員保險與撫恤

169. 回應國家報告第 141 至 145 段，公教人員退休保障分為「公保」與「退撫基金」兩個層次，都面臨龐大財務危機，高度依賴國家預算撥補才能支撐下去。過去公保每年需

撥補 180 億元，預估未來還要再撥補 2500 億元。而公教退撫基金則每年必須以預算撥補 1500 億元。由此可見，公教退撫與公保，不是一個「自己自足」的保險體系，而是「高度依賴納稅人的稅收，以國家預算撥補支撐」的體系。

170. 根據退撫基金管委會統計，2011 年公務員月退平均請領年齡是 55.2 歲，教育人員是 53.9 歲，公教人員請領月退金的年齡過早，是主要壓垮其財務的主因。根據官方的精算報告，公務人員退撫基金將在 2020 年開始入不敷出的虧損，2031 年基金用盡。教育人員退撫則在 2017 年開始入不敷出的虧損，2027 年基金用盡。這迫切的財務危機，有賴政治上大刀闊斧的改革，否則除了拖垮國家財政，也將使公教人員退休制度無法永續發展。

在台無國籍者無法獲得基本社會保障

171. 國家報告在第 154 段雖有提及至 2015 年 9 月共計有 89 人符合《入出國及移民法》第 16 條規定且經認定為藏族，獲准在臺居留並取得工作許可。但由於《入出國及移民法》第 16 條設有「落日條款」，導致 2008 年底後入境之滯台無國籍流亡藏人，無法獲得任何社會保障，我國《入出國及移民法》對於「無國籍人」之社會保障皆設有特定入台期限者才能適用，對於一般的「無國籍人」並無明文提供基本社會保障。

第十條 家庭與兒少保護

172. 參照原住民族專章第 14 至 18 段，有關都市原住民之幼兒托育及兒童照顧。

未成年母親未獲適足的產前與產後保護

173. 回應國家報告第 41-42 頁第 161-165 段，有關孕婦保護制度，我國嬰兒死亡上升的原因中最重要的前三項為早產、低體重，及週產期相關病變³⁸，而 15 歲以下未成年人所生下早產兒比率是 14.7%、15-19 歲未成年人生下早產兒比率高達 10%，皆高於婦女平均 9%³⁹，但《優生保健法》僅針對 34 歲以上孕婦提供特別補助，而未包含也是高危險族群的未成年人孕產期間保障。

174. 建議研議《優生保健法》納入低齡孕婦相關醫療協助。

38. 林瑞瑩〈捍衛國本的重要政策—提供完善早產兒醫療〉，早產兒基金會會訊 86 期 (<http://www.pbf.org.tw/html/content.asp?NSID=4&MGVOL=86&ID=1325>)。

39. 衛生福利部國民健康署統計

托育制度

175. 回應國家報告第 172 段，根據教育部 105 年統計，我國目前僅 141,698 名幼童進入公共幼兒園（佔 30.7%），高達 69.3% 的幼童是進入收費較高的私立幼兒園，且年齡越小進入公幼的比例越低（3 歲僅 27% 有進入公共幼兒園就讀的機會）。而根據行政院主計處「102 年婦女婚育與就業調查」，私立幼兒園平均月收費為 8,930 元，收費為公立幼兒園的兩倍，幼兒托育已成為家長不小的負擔。不僅《經社文公約》第 10 條提到國家應提供家庭在教養方面必要的協助，我國《幼兒教育及照顧法》也規定，政府應提供幼兒優質、普及、平價及近便性之教保服務；但目前不僅政府離普及設置公共教保服務的目標尚有一段差距，各地區教保資源也有相當大的落差，這些現象急待政府積極解決。建議政府除應持續辦理 5 歲幼兒免費入學計畫外，尚應設立更多平價的公共幼兒園，提供育有 3~4 歲幼兒的家長負擔得起的托育服務；除此之外，也應均衡各地區的學習資源，讓各地區的幼兒有均等的就進入學機會。

托育服務不足且價格高昂，無助分擔多數家庭照顧責任

176. 雖然《性別工作平等法》第 23 條規定，僱用 250 位以上受僱者的雇主，應提供哺（集）乳室以及托兒設施或適當之托兒措施⁴⁰；然而在台灣，中小企業⁴¹約佔所有企業數量的約 97.6%，且中小企業就業人口佔了所有企業就業人口的 78.12%⁴²。因此，該項規定無法讓大部分民眾受惠⁴³。
177. 根據勞動部調查⁴⁴，250 人以上的事業單位僅有 4.1% 設有托兒服務機構，另 77.3% 提供托兒措施的機構中，與私立托兒服務機構簽約者便佔了 73.8%，私人機構以營利為主，是否能提供足夠平價的服務以真正減輕父母的托育負擔，令人存疑。即便作為政府機關的立法院，亦是與私人業者簽約，其費用僅有 8 折至 9 折的優惠，對於減輕父母托育壓力的效果有限⁴⁵。

40. 2016 年 5 月 3 日立法院第 9 屆第 1 會期第 11 次會議通過本法修正案，將「僱用受僱者 250 人以上雇主」之規定，下修至受僱人數 100 人以上之企業，皆適用本規定。

41. 根據「中小企業認定標準」，中小企業系指依法辦理公司登記或商業登記，並合於下列基準之事業：一、製造業、營造業、礦業及土石採取業實收資本額在新臺幣八千萬元以下，或經常僱用員工數未滿二百人者；二、除前款規定外之其他行業前一年營業額在新臺幣一億元以下，或經常僱用員工數未滿一百人者。

42. 經濟部中小企業處《2015 中小企業白皮書》

（http://book.moeasmea.gov.tw/book/doc_detail.jsp?pub_SerialNo=2015A01237&click=2015A01237#）。

43. 2016 年 3 月 21 日，立法委員王育敏於質詢時指出，勞動部所補助設立托兒設施的企業，只佔台灣所有公司的 1.1%。詳參：<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20160321/820771>。

44. 勞動部〈103 年僱用管理性別平等概況調查：員工規模 250 人以上事業單位提供「托兒措施」情形〉（<http://statdb.mol.gov.tw/html/svy03/0324menu.htm>）。

45. 社會民主黨 2016 年 3 月 21 日新聞稿（<https://www.sdparty.tw/articles/244>）。

178. 關於國家報告所提「5歲幼兒免學費教育計畫」，台灣幼兒園有超過三分之二為私立⁴⁶，「免學費」所能提供的補助有限，私人業者可能巧立學費外其他名目繼續哄抬價錢，也無法解決幼兒園過度營利化的結構性問題。
179. 「國小課後照顧方案」的全國開辦率為66.79%，數量仍然不足。此外，課後照顧時間缺乏彈性是最大的問題，台灣大部分勞工下班時間較晚，但國小課後照顧班多只提供照顧到下午五、六點，對父母而言有接送的問題。課後照顧班未提供夜間或假日服務，私人安親班又價格昂貴，導致收入較低且需在夜間、假日上班的父母面臨到孩子無處托育的窘境；或是反過來說，夜間、假日托育服務的缺乏，直接影響「育有年幼子女，又缺乏非正式支持系統的婦女」的就業機會，婦女常因子女無處托育而無法順利就業。

單親隔代教養家庭與兒童的反歧視措施

180. 回應國家報告174段，我國為了將弱勢家庭能與一般家庭有相同生活水準，嘗試做了許多補助措施，回應《公政公約》第23條談到家庭應受社會與國家的保護、《經社文公約》第9條談到養護教育兒童應給予協助，以及不因其他條件受歧視。然而，一般法規條文上卻仍以核心家庭為主要思考脈絡。我國所得稅法中第17條談到特別扣除額時，明列「教育學費特別扣除」資格為納稅義務人就讀大專以上之子女、「幼兒學期特別扣除」資格為納稅義務人五歲以下之子女，立意良善的規定卻將隔代教養家庭排除在外，建議部會研擬將隔代教養家庭納入範圍。另外，所得稅法第4-5條免納所得稅之相關規定，亦僅包含個人、配偶及其子女三方，建議將隔代教養家庭內入含括範圍。

兒少性剝削條例

181. 參考《公政公約》影子報告第19條第368-371段，有關警察執法濫權侵害言論自由。

未滿15歲的童工（星）

182. 「勞動基準法第四十五條無礙身心健康認定基準及審查辦法」，在很多方面都比《勞基法》的規定還嚴格，以保障童工，過去由於中央沒有統一規定，造成許多地方政府以比照勞基法的標準，讓童星的勞動契約通過。這次，該辦法，例如在童工的工作時間上，規定：「年齡未滿六歲者，每日不得超過二小時、年齡六歲以上未滿十二歲者，每日不得超過三小時、年齡十二歲以上未滿十五歲者，每日不得超過四小時。」另外，

46. 2013-2014學年度，全台共有6,560家幼兒園，其中公立僅有1,919家，占29.25%。詳參教育部《2014教育統計》（https://stats.moe.gov.tw/files/ebook/Education_Statistics/103/103edu.pdf）。

「各學期間假期之工作日數，不得超過該假期總日數之三分之二，且開學前七日內不得工作。」這對於許多在國民義務教育期間，有學生身分而從事演藝行業的童星，有實質幫助。

183. 不過，由於童星的契約必須送到各地方政府審查，而查緝違法責任也在地方縣市政府，落實前項法令的能力令人質疑；另外，有許多演藝經紀人以承攬非受僱的關係作為偽裝，讓童星躲避法令規範，更是必須加強查緝。

童工與童工之保護

184. 我國童工定義為 15 至未滿 16 歲，16 歲以上之工作時間、勞動條件與一般成人無異。應特別針對 16 歲至未滿 18 歲之未成年勞工的工作時間有較童工寬鬆，但異於成人勞工的規定。建議十六歲以上未滿十八歲之人，每日工作時間不得超過十小時，不得與午後十一時至翌日六時工作。
185. 我國《勞工保險條例》規定，雇用未滿五人之公司，非強制納保對象。但因未成年勞工多為此類型工作場所，導致絕大多數的未成年勞工並無職災保險的保障，但是未成年勞工又是職業災害千人率中最高的族群。建議相關單位在職業災害保險相關法律修正之前，應先強制雇主為未成年勞工納保。

結婚面談制度缺失與簽證註記侵害家庭團聚權

186. 外交部以防範「假結婚」之名，針對東南亞等特定 21 國人民與台灣人結婚實施「境外結婚面談」制度，構成制度性差別待遇。然而，外交部的面談人員僅受訓三天就上線，再加上面談人力不足等問題，監察院 2012 年的調查研究報告⁴⁷即指出面談機制的諸多缺失，然而，外交部並無修正上述問題，並且在 2014 年由南洋台灣姊妹會 (TransAsia Sisters Association, Taiwan) 舉辦的論壇中⁴⁸，外交部逕自宣稱越南境外面談的配偶大多是在越南已有婚姻的境管移工，意圖合理化境外面談制度中面談官主觀裁量權過高之問題，然而，經查外交部會議所發表之數據，與其呈交給立法院國防外

47. 2012 年 12 月監察院《跨國婚姻事務之管理與檢討專案調查研究報告》第 147 頁：「實務上若僅賴面談機制以達成完全阻絕不法於境外之目的，確有困難，仍有賴後續透過相關機制以掌握外籍與大陸配偶之實際生活狀況。然絕大多數外籍和大陸配偶與我國人結婚，並通過面談來臺展開人生另一個階段之生活，如再對渠等進行相關查察措施，反而深化跨國婚姻之負面形象或刻板印象。」<http://ppt.cc/PgkRx>

48. 社團法人中華民國南洋台灣姊妹會 2014 年 11 月 5 日舉辦之「結婚、歸化，遙不可及的夢想？」跨國婚姻境外面談與家庭團聚權政策對話論壇會議紀錄，外交部代表發言摘要請見第 8 頁 <http://ppt.cc/IP7gl>

交委員會⁴⁹委員的資料不符⁵⁰，再加上駐越南代表處前一等秘書疑似因核發簽證索賄被起訴之醜聞⁵¹，外交部應盡速改善面談制度的缺失。

187. 《入出國及移民法》第 23 條⁵²給予外交部針對獲得依親簽證但曾在台逾期停／居留的外配在簽證上註記的權利，這些註記令他們「停留不得轉居留」，即使他們在台有撫養子女、照顧家庭，但被註記的外配每兩到六個月就必須出境一次，嚴重影響家庭團聚權利與工作權。於此，監察院亦在 2009 年對外交部的糾正案⁵³中指出，外籍配偶和一般外國人來台觀光或工作的不同。外配沒有「依親簽證」可以居留台灣，影響的是我國人民的家庭團聚權。而根據 2012 年監察院的調查研究報告⁵⁴所示，《外國護照簽證條例》第 12 條⁵⁵對於拒發簽證的認定條件用語抽象，導致駐外館處「依親居留審查」存有因個案認定判斷標準不一之情形，外交部不應漠視此問題的嚴重性。
188. 外交部在簽證上註記，已實質上產生法規命令之效果，如同對被加註的外配做行政處分，這不僅違反行政程序法，更違反《經濟社會文化權利國際公約》⁵⁶第 10 條和第 16 條、《公民與政治權利國際公約》⁵⁷第 17 條和第 23 條、第 24 條對於家庭團聚和成員的積極保護，外交部不應有此種註記等與處分的權限，同時又在「被註記外配」求助時，與移民署互相推卸責任，消極處理家庭團聚團被侵害的問題。2012 年的民間影子報告已指出這項問題，外交部應盡速改善。
189. 我們有五項建議：

49. 立法院第 8 屆第 6 會期第 14 次會議議案關係文書(收文編號：1030008315)外交部針對境外面談會商相關機關研處報告第 6 頁：<http://ppt.cc/UrX8O>

50. 獨立天下投書刊載越南河內代表處依親面談統計表 <http://ppt.cc/ABZzg>

51. 自由時報，2014 年 4 月 30 日，政治版，「濫發簽證圖利前駐越外交官起訴」駐越南代表處前一等秘書 <http://ppt.cc/Q3N5a>

52. 《入出國及移民法》第 23 條：<http://ppt.cc/owFq>

53. 監察院 2009 年 7 月 31 日糾正案文摘要：外交部對外籍配偶來臺簽證申請准駁，概認係屬政治問題，不受司法管轄，侵害當事人訴訟基本權，同時濫用外國護照簽證條例所賦予之裁量權，對外籍配偶簽證申請之拒絕處分，不採書面方式及未附理由暨未載明不服時如何救濟之教示條款，侵害當事人訴訟基本權，並有違武器平等原則，與正當法律程序有悖。另於辦理外籍配偶簽證申請（居〈停〉留簽證）准駁，未基於事物本質與一般外國人為不同對待，違反憲法第八條平等原則並有侵害人民家庭團聚及共同生活權之嫌。

<http://ppt.cc/6vxvq>

54. 2012 年 12 月監察院《跨國婚姻事務之管理與檢討專案調查研究報告》第 141 頁：「外國護照簽證條例第 12 條規範拒發簽證之各款情形。惟上開各款情形，包括：『在我國境內無力維持生活，或有非法工作之虞者』、『有事實足認意圖規避法令，以達來我國目的者』、『其他有危害我國利益、公共安全、公共秩序或善良風俗之虞者』等項，係屬不確定法律概念，復由於就事實之認定，未訂定明確之判斷基準，致使駐外館處依親居留審查存有依個案認定判斷標準不一之情形」

55. 《外國護照簽證條例》第 12 條：<http://ppt.cc/ndDA4>

56. 《經濟社會文化國際公約》<http://ppt.cc/VXwR0>

57. 《公民與政治權利國際公約》<http://ppt.cc/atBk8>

- (1) 刪除《入出國及移民法》第 23 條有關外交部擅自註記的部份，而在修法通過前，也請移民署與外交部共同研議此一問題，移民署不須將外交部的簽證註記視為絕對的行政處分。
- (2) 當外國依親配偶已符合內政部移民署《禁止外國人入國作業規定》第 8 點⁵⁸之例外規範，應允許其入國，外交部不得任意註記該外配簽證，侵害其工作與居留權益。
- (3) 外交部亦應按照監察院建議，修正《外國護照簽證條例》第 12 條中對於拒發簽證條件的模糊用語。
- (4) 請外交部即刻修正現行面談之程序，如官方網站錯誤的公告訊息⁵⁹、全面公告面談若不能使用文書驗證的人士不用再境外面談；倘若婚姻面談不通過，面談結果應用白話語言說明救濟管道並加強宣導救濟流程。
- (5) 境外面談人力不足應編列更多預算的因應，加派人手與強化專業與敏感度訓練。

中國尋求庇護者

190. 根據《經濟社會文化權利公約》國家報告撰寫準則，要求締約國應提供資料說明尋求庇護者及其家人的經濟社會權利，以及現有的幫助移徙人員家庭團聚的立法和機制。但國家報告並未提供，我國政府曾於 2014 年讓 9 名來自中華人民共和國的尋求庇護者獲得「專案合法居留」，但其中一名尋求庇護者燕鵬之妻子，目前仍在中華人民共和國，無法來台與之團聚。

第十一條 適當生活水準（居住權、糧食、水權）

一、居住的積極實現：住宅政策

居住歧視〔回應國家報告第 13 段〕

191. 金錢補貼並無法解決台灣住宅市場長久以來的居住歧視問題，因為特定族群、身分者在居住方面的差別待遇情形相當嚴重。台灣租屋市場的歧視問題在於法制與市場不健全，導致房東及房客的權益嚴重缺乏基本保障。房東因擔心權益受損，相關糾紛調解機制不足，加上受到刻板印象影響，往往會拒絕弱勢族群或身分者承租。從民間的購

58. 《禁止外國人入國作業規定》第 8 點：<http://ppt.cc/1nLx5>

59. 社團法人中華民國南洋台灣姊妹會 2014 年 11 月 5 日舉辦之「結婚、歸化，遙不可及的夢想？」跨國婚姻境外面談與家庭團聚權政策對話論壇會議紀錄，外交部代表發言摘要請見第 3 頁 <http://ppt.cc/IP7gl>

屋、租屋到政府興辦的社會住宅，特殊族群時常遭遇在地社區反對入住的聲浪。政府常以「契約自由原則」、「市場自律」為由，不願積極處理。

居住水準〔回應國家報告第 213 段〕

192. 《住宅法》第 34 條⁶⁰雖規範訂定基本居住水準，不過存在以下三個問題：

- (1) 指標之一「平均每人最小居住樓地板面積」存在灌水問題，統計時不是計算實坪，而是虛坪⁶¹。
- (2) 指標之二「住宅重要設施設備項目及數量」僅計算「大便器」、「小便器」、「洗面盆」和「浴缸或淋浴」數量(每一居住單位一個)，導致居住水準的標準過低，幾無實質意義。
- (3) 對於現存 17 萬戶低標準之住宅，並無積極性改善配套計畫。根據住宅法第 34 條，基本居住水準僅作為「住宅政策規劃及住宅補貼之依據」⁶²。

193. 建議：全面清查不符基本居住水準家戶的住宅狀況，訂定輔導改善執行計畫，及住宅補貼機制等配套，方能落實基本居住水準之政策目的。

住宅資訊透明化〔回應國家報告第 214 段〕

194. 住宅資訊透明化，僅以「購屋交易資訊」為主，其他如租屋、其他居住資訊等，皆未被重視。

- (1) 「購屋交易」——我國購屋市場屬於低度管制市場，雖 2011 年修法實施不動產實價申報登錄，但仍存在眾多漏洞⁶³，導致消費者至今仍無法輕易取得房屋真實交易價格資訊。
- (2) 「租屋交易」——實價申報登錄主要是針對購屋市場，租屋市場除經仲介業受託案件外不在規範之列，然而我國租屋市場 90% 屬於個體戶、小房東經營，仲介業經營不及 10%，導致實價登錄中的租屋交易資訊無法概括整體租屋市場。

60. 住宅法第 34 條：為提升居住品質，中央主管機關應衡酌社會經濟發展狀況、公共安全及衛生、居住需求等，訂定基本居住水準，作為住宅政策規劃及住宅補貼之依據。前項基本居住水準，中央主管機關應每四年進行檢視修正。

61. 例如納入雨棚、陽台、車道、公共空間(比例高達 29.41%~66.01%不等)等為居住面積。

62. 例如申請租金補貼者，如租於低於基本居住水準，可提高成功申請機率，但一旦領取補貼則必須承租符合居住水準之住宅，而兩者住宅之間的市場租金差距，普遍高於補貼金額，雖能協助提升弱勢家戶居住水準，但欠缺考慮其居住負擔能力。

63. 包括登錄時間(建商與代銷只需於完銷或結案後登錄)、虛坪登錄(而非實坪)、無商品去化資訊、預售屋資訊無須登錄等等問題。

- (3) 「其他居住資訊」——除了購屋或租屋的交易資訊，政府應調查、公開之其他居住相關資訊也始終存在不完整、不精確的問題⁶⁴。

房地產稅制〔回應國家報告第 215、214 段〕

195. 台灣的房地產持有稅及交易稅過輕且稅制不合理，為房地產市場存在嚴重的投機炒作、囤積壟斷等問題的主因。2015 年 6 月，台灣完成《所得稅法》修法（房地合一按時價課徵所得稅），卻仍留下「2016 年起算的日出條款」與「400 萬的免稅額度過高」兩大漏洞。
196. 另回應國家報告 214 段，國家報告宣稱逐年調整公告土地現值占市價之比率，但公告土地現值是房地交易稅徵的依據，因此該值理應等於實價。占比雖在近年有所提高，各縣市數據卻存在程度不一的灌水問題，例如提高免稅地的公告土地現值。

社會住宅〔回應國家報告第 217 段〕

197. 2011 年內政部公布「社會住宅需求調查報告」之社會住宅需求戶數，五都合計 185,262 戶，其中台北市 31,114 戶、新北市 52,439 戶。其需求調查對象僅為六類經濟或社會弱勢家庭，透過抽樣推估方式得其結果。政府未能掌握真實的弱勢居住需求面貌，導致規劃弱勢保障嚴重不足⁶⁵，且青年並未在研究對象之內，卻成為現階段社會住宅的主要照顧對象⁶⁶。申請對象的年齡限制，不僅忽略 45 歲以上者之居住需求，也影響民間房東仿效。
198. 《住宅法》賦予社會住宅之法源基礎，但興辦執行之細節仍由地方政府訂定，如《台北市社會住宅出租辦法》，並未如國家報告所述，將弱勢保障戶數比例與租金訂定原則訂於相關辦法內。也未考量負擔能力及地方特殊需要採分級方式收取租金，而是參考市場租金行情，約七至八折。不僅無助於減輕弱勢居住負擔，也易導致弱勢家戶因租金過高，放棄申請社會住宅，或是發生欠租問題，實非社會住宅興辦之目的。
199. 內政部先後於 2011 年訂定「社會住宅短期實施方案」，及 2014 年「社會住宅中長期推動方案」，確立政府興辦社會住宅目標戶數及補貼預算，但規劃細節未重視保障弱

64. 例如各類居住需求(購屋、租屋及弱勢居住)、環境風險、空屋數、增建改建...等住宅統計資訊。

65. 我國目前社會住宅現有存量絕大多數集中於台北市(91%)。即使是台北市，弱勢居住保障也極其薄弱，2011-2015 年間台北市興辦社會住宅一共 1,116 戶，保障特殊情形或身分者之戶數為 155 戶(14%)，僅略高於住宅法規範 10%之保障戶數，顯示政府照顧弱勢居住之政策態度消極，亦低估弱勢居住需求量。(台北市「聯合開發公共住宅案(570 戶)」提供 10%(57 戶)保障特殊情形或身分者承租，「興隆公共住宅一期一區(272 戶)」提供 30%(90 戶)保障安康平宅低收入戶申請)

66. 例如已正逐步興辦社會住宅之台北市與新北市政府，設定的社會住宅申請對象，以 20-45 歲青年為主，家庭年收入為百分之五十分位點以下，其所得限制寬鬆，未充分照顧相對弱勢者。

勢居住權益，且對於地方政府的財務支援不足，遠不及實際執行之財務需求，使地方政府為追求財務自償或管理簡便，採取過分對民間讓利的興辦方式⁶⁷。

住屋現況〔回應國家報告第 216 段〕

200. 台灣房地產市場的特色是「購屋市場極大(占住宅供給超過 90%)」、「檯面上的租屋市場極小(不到住宅供給的 10%)」、「社會住宅及其他住宅形式極小(不及 1%)」，加上政府未對購屋市場加以管制(價格)，導致近年房價炒作嚴重；租屋市場則是價格、交易與資訊管制均無，租屋市場情形基本無法掌握。在此情形下，國家報告第 216 段中所列數據未能反應人民真實的居住現況。首先，租金所得比數據來源為「仲介業受託案件」，僅是租屋市場的一小部分，未包括大部分個人房東出租情形；而購屋貸款負擔比率，卻以「全國縣市中位數」掩蓋城鄉巨大的房價差距⁶⁸。再者，人民不管在租屋或是購屋上，其負擔日益嚴重，已是不爭之事實，但在這沉重居住負擔下的住宅品質為何，能否享有相對等的住宅品質，國家報告卻未進一步了解。

201. 住屋現況分析：

表 1 ICESCR 11.1：住屋現況分析

	購屋市場	租屋市場	其他(社會住宅等)
住宅供給占比	90%以上	10%以下	1%以下
買賣權益保障程度	中	低	
價格管制程度	低	低	
價格負擔能力	低	中	
資訊透明化程度	中	低	
空置率	高	不明	
	(2014 年全國空置率為 10.3%)		

67. 以新北市政府為例，2013 年以 BOT 模式委託予建商興辦社會住宅，而業者為達營運獲利目標，最初將整體住宅樓地板面積之 30% 做為地上權住宅出售，49% 做為市場租金之出租住宅，僅剩 21% 為市場租金 8 折之出租住宅，失去社會住宅的政策價值。而後經民間團體持續抗議下，修正租金條件。

68. 在內政部營建署發布「房價負擔能力指標統計」中，同樣是 2015 年 4 月-6 月的貸款負擔比率，台北市高達 67.34%，新北市亦高達 54.16%，均屬購屋負擔極為沉重(民眾房價負擔能力過低)的情況。

住宅補貼〔回應國家報告第 219 段〕

202. 台灣住宅政策基於對所有權的住宅權屬偏好，政策上亦側重在協助民眾購屋的置產需求（例如興建出售式國民住宅、合宜住宅，或是購屋貸款利息補貼），且補貼對象多為中產階層。但近年台灣購屋市場在人為的不當炒作下，使房價在十年內飆漲一至二倍，反觀青年薪資自 90 年代後長年停滯，多數受薪族群難以負擔購屋，即使勉強負擔，讓青年背負長達三十年的房貸，造成「房價越貴、政府補貼越多、民眾負擔越重、房價更高」的荒謬現象。
203. 且因房價持續飆漲，購屋補貼成效日漸薄弱，加之民間團體倡議，租屋補貼在 2015 年擴大租屋補貼的戶數至 5 萬戶。但租屋補貼有其問題：
- (1) 供不應求，租屋補貼的需求遠大於實際補貼戶數
 - (2) 租屋市場不健全，特別是低收入戶多居住於非法房屋，無法接受補貼，以致經濟能力最弱勢者被排除於補貼對象之外
 - (3) 領取租屋補貼無法等同保障一定居住品質，補貼條件僅要求合法住宅，無法了解其屋況品質等條件。

租屋政策

204. 台灣住宅發展一向重視出售市場，儘管受「有土斯有財」的價值觀影響，加上房產的投資炒作，多數民眾傾向以購屋解決居住需求。
205. 台灣租屋市場的供給面有以下 6 點特徵：
- (1) 經營者幾為小房東，靠著屋主無償的勞動管理租房，過於分散導致經營規模不足。
 - (2) 房東逃稅、出租未登錄為常態，市場嚴重地下化，住宅品質參差不齊，產品資訊往往未充分揭露且不一定正確。
 - (3) 頂加及違法隔間充斥，政府未介入管理，造成品質低落及公共消防安全疑慮。
 - (4) 市場規模小，全國僅占 10.9%。
 - (5) 租金投資報酬率低，台北市僅為 1.57%（屋主藉自行管維、未報稅、搭違建以降低成本，間接彌補投資報酬率不足）。
 - (6) 權益保障不足，相關法規散落在《民法》與《土地法》，契約權利義務不明，同時糾紛處理程序煩雜亦極其冗長，令雙方卻步。
206. 需求面方面：由於極度缺乏統計調查，台灣租屋市場的規模、需求和現況始終不明確。一般推測，由於台灣租屋極度不受保障，租屋需求多以經濟社會弱勢家庭、學生、年

輕上班族為主。年輕人以購屋為目標，視租屋為過渡，勉強容忍低品質及保障不足的條件。經濟社會弱勢房客則是沒有其他選擇，只能租屋；即使如此，他們時常受房東歧視而被拒租，或是被房東漲租而租不起，不僅被迫租在窳陋、安全有疑慮的屋宅，還不時面臨四處找房、搬遷的困境。

207. 由於我國「房價所得比」多年高居世界前茅⁶⁹，房價明顯非一般人能夠負荷。租屋需求增加，政府卻始終不願積極建立租屋政策。直至 2015 年發生「惡房東張淑晶事件」，受害房客超過百人，政府在輿論壓力下，進行相關改革措施，包括內政部地政司修正「房屋租賃定型化契約」，制定「房屋租賃定型化契約應記載及不得記載事項」等。
208. 租屋市場的擴大與培力是未來改革的重要方向。首先，針對大量空置房屋、既有租屋市場小房東為主且多數逃漏稅，必須以租稅改革引導出租與交易檯面化，與鼓勵民間租賃產業發展以提升服務水準，進而掌握完善租屋市場資訊等。其次，明確規範租賃雙方權利義務，並搭配有效率之租屋糾紛協調仲裁機制，以健全租住品質與權益。但台灣的租屋市場，是無制度下長期積累的陋習，如何在既有的文化裡發生改變，需要整體檢討現行法令，落實修法，或是討論訂定《租屋專法》的可能性，做為發展租屋市場的一個開始。
209. 總體居住立法及政策建議：
- 我們基於《經社文公約》第四號一般性意見——適當住房權利——提出以下五大改革面向及政策、立法建議：

改革面向	未來四年優先性政策、法令
------	--------------

69. 各大主要城市 2015 年第三季的房價所得比 (=住宅總價中位數/家戶可支配年所得中位數) 如下：香港 (19 倍)、雪梨 (12.2 倍)、溫哥華 (10.8 倍)、舊金山 (9.4 倍)、倫敦 (8.5 倍)、洛杉磯 (8.1 倍)、紐約 (5.9 倍)、東京 (4.3 倍)。而我國全國的房價所得比即高達 (8.69 倍)，前三分別是台北市 (16.1 倍)、新北市 (12.95 倍)、台中市 (8.83 倍)。資料來源：12th Annual D hi Demographia International Housing Affordability Affordability Survey: 2016、內政部營建署 104 年度第 3 季住宅資訊統計彙報

改革面向	未來四年優先性政策、法令
保障居住人權與福祉	<ol style="list-style-type: none"> 1. 訂定「居住人權指標」：納入居住安全、住宅負擔、不適人居住宅及地點、租屋歧視、特殊情形及身分者之居住……等情形作為指標，定期調查、公佈及提出改善計畫。 2. 住宅法全面修法： <ol style="list-style-type: none"> (1) 健全社會住宅興辦機制（土地、稅賦、財務、組織、法規辦法），確立社會住宅主要照顧對象為弱勢身分者之原則（合理入住篩選機制、租金及租期） (2) 落實住宅補貼的弱勢優先與可負擔之原則。 3. 全面檢討涉及民眾迫遷法令，建立公共性與必要性評估機制，以及合乎公約要求的民眾參與、仲裁救濟程序。
持有房地產稅制改革	<ol style="list-style-type: none"> 1. 逐步提高和修正政府估價基準，令房地產估價與實價接軌。 2. 房地產稅制修法（土地稅法、平均地權條例、房屋稅條例……）：公告現值與實價合一；公告地價、申報地價及使用價值合一；房屋評定現值與土地評定現值合一；檢討免稅地、稅率、評定頻率及評定委員會組成等規定。 3. 配套措施：強化各級政府財政紀律、稅率或稅基分級（例如弱勢民眾租用公有非公用土地之地租、地上權不動產之稅賦等）。
完善資訊與市場管理	<ol style="list-style-type: none"> 1. 居住風險資訊公開（e.g.淹水、耐震、危險地質、消防救災等），並建立危屋健檢、稽查及改善制度。 2. 實價登錄三法及不動產成交案件實際資訊申報登錄及查詢收費辦法修法（e.g.租屋、預售屋與農舍交易納入），大幅強化資訊之時效性和實用性。 3. 買賣契約納入室內淨面積登記與計價。

改革面向	未來四年優先性政策、法令
發展租屋供給與法令	<ol style="list-style-type: none"> 1. 鼓勵民間房屋出租予弱勢者（e.g 稅賦優惠、空間住宅包租包管）。 2. 新訂「租賃專法」，強化租賃雙方權益保障，明確糾紛處理機制，扶植租賃服務產業。
健全行政組織與財源	<ol style="list-style-type: none"> 1. 營建署改制為「國土與住宅部」，擴編住宅組織業務人力與預算。 2. 於行政院建立居住政策跨部會整合機制，特別是整合國土計畫、都市計畫與住宅計畫。 3. 指定並擴充住宅基金財源，各級政府得成立住宅法人推動住宅業務。

二、居住權的消極保障：禁止迫遷

公約在禁止迫遷上的落實問題

210. 內國法化與司法實務上的問題

- (1) 我國將居住權內國法化的方式為片段式的法規檢討，僅停留在原則性的效力，人民在實際受到居住權侵害時，無從救濟。司法上以華光社區歷審民刑事判決為例，法院不具居住權意識，尤其以公約居住權為主張的行政判決⁷⁰，非正規聚落中受到迫遷的居民被認為沒有訴訟之請求權基礎，法院對 103 年度 8 月份第 1 次庭長法官

70. 華光社區行政訴訟終審判決：最高行政法院 104 年度判字第 543 號判決。援引最高行政法院 103 年度 8 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議，該決議認為：「公民與政治權利國際公約（下稱公政公約）及經濟社會文化權利國際公約（下稱經社文公約）所揭示保障人權之規定，固具有國內法律之效力，然其得否直接發生人民對國家機關請求作成一定行為之請求權，仍應視此兩公約之各別規定，對如何之請求權內容及要件有無明確之規定而定。」而本判決中法官認為居住權在公約上並不明確，無法成為請求權基礎。惟判決似肯定公約居住權作為「防禦權」之使用，但後續論理否定個案中給付請求權，防禦權得否運用並不明確。

聯席會議決議之解釋也直接限縮了公約第 7 號一般性意見第 13、15 點強調之救濟可能，且法院思維仍未脫離以財產權為唯一核心之居住保障⁷¹。

- (2) 我們認為關於居住權的公約內國法化及司法判決實務，違背了《經社文公約》第 3 號一般性意見第 3 點、第 10 點精神（參見第 3 號一般性意見第 5 點），以及第 4 號一般性意見及第 7 號一般性意見第 13 點、第 15 點精神，使得我國禁止迫遷法制仍未完備⁷²，人民受迫遷時仍救濟無門。
- (3) 我們建議專家做出以下結論性意見：國家必須立即採取行動以達成「核心義務」部分的公約內涵，亦即國家必須對居住權的核心義務採取適當的「立法措施」與「司法救濟」，禁止迫遷，並明確賦予受迫遷者在司法上的防禦權與請求權基礎。

211. 結論性意見的落實問題

- (1) 2013 年 6 月「審查各機關對結論性意見與建議的初步回應會議」中，針對結論性意見第 47 點到 51 點，會議決議明確要求內政部，針對涉及迫遷的相關法規及若干迫遷案件（如：華光社區、紹興社區、苗栗大埔案、苗栗崎頂產業園區開發案、淡海二期開發案、機場捷運 A7 站區徵收案、台南鐵路地下化東移徵收案等），依行政程序法舉辦正式聽證（formal hearing）。並在舉辦聽證前，暫緩具體個案的地上物拆遷或不當得利請求。然至 2016 年 6 月為止，內政部仍未舉辦相關會議。且在會議後不久後，2013 年 7 月政府強制拆除苗栗大埔案的四棟民宅，造成其中一位住戶日後為此自殺身亡；2013 年 8 月政府全面拆除華光社區，居民的不當得利亦未被暫緩，至今仍被持續追討中。
- (2) 我們認為居住權相關結論性意見未獲落實，不僅違反了該次結論性意見第 7 點、第 13 點之精神，也就是要求政府依照結論性意見，在明確期程內檢討以履行其公約義務。也根本上違反我國《兩公約施行法》第 3 條、第 4 條及第 6 條之規定，傷及人權報告制度的基本功能。
- (3) 我們建議專家做出以下結論性意見：國家應重新檢討上次人權報告審查之結論性意見落實情形，並對已造成傷害的措施予以補救。並應在明確時程內具體落實歷次結論性意見。

71. 這樣的見解也顯示在司法院大法官釋字第 732 號解釋，認為憲法第 10 條之居住自由是以有合法產權者為保障主體。

72. 可見回應兩公約初次報告結論性意見影子報告 178-191 點。

212. 一般性意見翻譯問題

- (1) 在居住權涉及的一般性意見中，法務部採用了有問題的中文翻譯。儘管經過國內校對，法務部沿用了聯合國簡體中文版的錯誤翻譯。這些關鍵的翻譯錯誤，可能影響讀者對於公約精神的理解，甚至淡化了國家在落實居住權上的責任。
- (2) 法務部翻譯中的關鍵錯誤，造成公約適用上的混淆。比較一般性意見原文與依據中文版回譯之英文，例如第 4 號一般性意見第 8(A)點 (General Comment No. 4-8(A)) 中，「所有人應享有法律保障之保有權至其能避免遭到強制驅逐、騷擾和其他威脅的程度。(all persons should possess a degree of security of tenure which guarantees legal protection against forced eviction, harassment and other threats)」底線處被誤譯為「一定程序的使用保障 (procedural security of easement)」，限縮於程序保障，行政院長甚至據此公開宣稱「非正式住區居民沒有居住權」。或如第 7 號一般性意見書第 16 點 (General Comment No. 7-16) 的「用盡最大可用的資源去採取一切適當的措施，依據個案情況確保：適當的替代住宅、安置至新住所、或使用有生產能力之土地得以提供。(must take all appropriate measures, to the maximum of its available resources, to ensure that adequate alternative housing, resettlement or access to productive land, as the case may be, is available.)」底線處同樣遭誤譯為「酌情提供 (take into consideration the circumstances (or use its discretion to decide whether))」，成為政府推託安置每一家戶之責任的說詞。譬如在某些非正規聚落的案件中，政府據此只在公共住宅有空屋時「酌情提供」，短暫安置少數的低收入戶；而未「依據個案情況確保」每一家戶獲得最大可用資源下的適當措施。在第 4 號與第 7 號一般性意見書中，總共有四點相似的翻譯錯誤。
- (3) 我們建議專家應做出以下結論性意見：國家應依據民間的翻譯對照表，⁷³更正其頒布的中文版一般性意見。

三、開發造成的迫遷

一般徵收與區段徵收

213. 土地徵收爭議無數，根本原因在於比例原則之違背，以及程序參與的匱乏：《土地徵收條例》（以下簡稱土徵條例）對徵收公益性與必要性的規範模糊，缺乏具體評估判

73. [民間翻譯對照表](#)。來源：溫麗園／美國新罕布夏大學法學院 J.D.、紐約州律師

準；程序由需地機關片面推動，被徵收戶常遲至土地徵收階段才知情。至此階段，政府舉辦的公聽會已經徒具形式，民眾僅能發表異議，卻無法對政策產生實質影響；在一些案例中，甚至發生中央主管機關刻意操弄、曲解民意的事件，如淡海新市鎮的開發。針對國家人權報告，具體缺失如下：

214. 「市價」補償非真實市價〔回應國家報告第 221 段〕

土徵條例規定「市價」補償，⁷⁴實務上往往是由需地機關請估價師計算後由地價評議委員會審定；但委員會的審查專業與時間不足，且相關報告與過程亦不公開。

215. 區段徵收的問題〔回應國家報告第 222 段〕

區段徵收通常是政府開發大面積都市計畫的土地取得手段，其制度設計可讓政府取得可出售之公有土地以及降低取得公共設施用地的成本，致使政府有財政誘因頻繁發動區段徵收而引發大規模迫遷。二〇一〇年六月底止，全台已辦理完成區段徵收地區計八十七區，總面積約七二八八公頃。區段徵收主要問題如下：

(1) 權利價值計算機制迫使原地主離開原居地：

不同於國家報告第 222-1 及 222-3 段所述，區段徵收制度由於是以不透明的權利價值計算為原土地所有權人配地之基準，加上區段徵收後之土地增值，往往使得眾多土地持有面積較小的所有權人無法配回土地，只能被迫領取金錢補償。

(2) 區段徵收中，低收入戶及非正規聚落無法得到保障：

不同於國家報告第 222-3 段所述，現行區段徵收的安置住宅計畫價格，被安置戶所需支付之價差往往非區內中低收入戶能負擔，同時並未課予實施者安置非正規聚落的義務。實務上，中低收入及非正規住戶通常僅能取得金錢補償。

(3) 區段徵收已過於浮濫：

台灣都市計畫用地已過於浮濫，2011 年台灣監察院糾正都市計畫主管機關內政部，指出台灣都市計畫預測人口與實際人口落差超過 600 萬，顯示都市計畫嚴重供過於求。但各級政府仍不斷以開發新都市計畫為名預備進行大規模迫遷，如淡海新市鎮計畫以及桃園航空城計畫。

216. 以產業園區為目的的徵收〔回應國家報告第 230、232 段〕

(1) 就程序參與部分，《產業創新條例》第 33 條所規定之「勘選程序」，僅有由主管機關、公民營事業及興辦產業人得共同勘選，被勘選用地之土地所有權人完全無

74. 土地徵收條例第 11 條：「前項所稱市價，指市場正常交易價格。」

法參與。勘選土地後擬定之可行性規劃報告，亦未規定需納入利害關係人之意見作為參採資料。至於所謂公聽會，由於缺乏規範，實務上常淪為需地機關的說明會，利害關係人之陳情不具任何拘束力，造成利害關係人之程序參與權嚴重受損。

- (2) 就比例原則部分，儘管經濟部已函示地方政府確認「產業需求」，但地方政府往往敷衍以對，在未實際查核廠商是否確有建、擴廠計畫的情況下，憑一紙廠商的「意願調查表」就宣稱存在產業需求。而且，這種錯把個別「廠商需求」當成「產業需求」的做法，亦使各地不斷出現開發率低迷的「蚊子園區」。例如：「中部科學工業園區第四期」開發案即曾徵收 631 公頃土地，造成當地原有社區瓦解，居民流離失所；但在迫遷過後，事前允諾進駐的廠商卻不願進駐，至今仍有訴訟進行中。⁷⁵

217. 個案違背公約的概況

- (1) 淡海新市鎮開發〔回應國家報告第 229 段〕

曾有一場由內政部主辦的說明會，竟在會前由官員召集贊成開發的民眾做沙盤推演，將反對開發民眾設想為敵。另外，也曾發生內政部委託在當地進行徵收意願調查的公司，直接要居民在問卷上填寫贊成的情事。

- (2) 桃園航空城區段徵收案〔回應國家報告第 233、234、235 段〕

桃園航空城計畫徵收 3155 公頃，影響三萬餘人，然而，權利受影響者一直到計畫內容於 2014 年 7 月核定之前，都沒有充分參與決策的機會。雖然政府於 2016 年 5 月舉辦聽證，但該聽證會議的形式完全無法達到「真誠磋商」(genuine consultation) 的要求，因會議不做結論，辯論內容對土地徵收審議小組的效力也不具拘束力。內政部應立即修改《土地徵收條例施行細則》第 11 條之 1 第 3 項規定來解決此一問題。另外，並非徵收範圍內的合法建物均能先建後拆，例如作為安置區預定地的「宏竹村」；計畫範圍內經濟弱勢家戶與租戶之適足住房，亦未由國家允諾保障。⁷⁶

- (3) 台南鐵路地下化徵收案〔回應國家報告第 236、237 段〕

75. 當時，政府僅憑意願調查認為「友達光電股份有限公司」有進駐意願，在其反悔後，「中部科學工業園區第四期」迄今仍有大片用地閒置。荒謬的是，即便「中部科學工業園區第四期」已面臨閒置處境，彰化縣政府仍計畫在緊鄰處再度開闢「二林精密機械產業園區」，面積廣達 352 公頃。經濟部所謂「先行確認鄰近確無可供利用之既有產業用地」要求，在地方政府的執行面上顯未落實。

76. 政府僅針對經濟弱勢戶「每戶家發 1 份救助金、並適時提供適宜福利協助、就業諮詢及轉介所需之服務資源」。見 2014，《擬定桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫書》，頁 8-126。

本案於 2009 年由行政院核定，預定將現有鐵路地下化至民宅下方，徵收約 5.14 公頃、323 戶民宅。然而，政府並未在計畫制訂過程中徵詢受影響者意見，後續家戶溝通時則刻意避開部分抗爭戶，公聽會時以大量警察與工作人員控制居民發言，並始終拒絕依《行政程序法》第 107 條舉辦聽證會議。另外，政府未審慎考慮替代方案，例如：以徵用代替徵收；其雖提供替代住宅供被徵收戶購買，購屋價格卻弔詭地比徵收價格還高，且搬遷地點生活機能遠遜於現居地。

218. 建議 (Suggestion)

- (1) 廢除區段徵收制度區段徵收往往為大面積的土地重整計畫。如今台灣都市計畫用地及工業用地皆嚴重供過於求的情況下，實為無必要之制度，若不廢除，因政府不必要之土地開發計畫引起的大規模迫遷仍將層出不窮。
- (2) 特定農業區不可徵收：特定農業區為經主管機關認定而加以保護的優良農地，在糧食危機已成為國安問題的當下，徵收地段應避免特定農業區。
- (3) 落實協議價購：為使協議價回歸平等議價原則，以及確保土地徵收之最後手段性，明訂需用土地人應與所有權人進行真誠磋商；未達成此一條件者，不得核准徵收。
- (4) 強化公益性必要性評估：土地徵收乃是國家以公權力強行徵收人民土地，因此必須要求政府訂定細項的標準來判斷「公益性」、「必要性」，以此來檢驗需用土地機關剝奪人民憲法上所保障財產權的合法性與正當性。
- (5) 強化審議機制：土徵條例原審議機制規定過於簡略，應明訂徵收之准駁需附詳細理由，中央主管機關應設置土地徵收審議會，民間成員須超過三分之二，且由公私立院校、非政府組織推薦，成員組成應涵括農業與原民專業；審議會有准駁權，亦有刪減徵收範圍及酌增補償金額權。
- (6) 聽證制度入法：以往土地徵收以公聽會形式進行。公聽會效力不彰，法律程序不嚴謹，並時有所聞需用土地機關小動作頻頻。因此我們要求依據行政程序法，剝奪人民財產權的土地徵收，需經過嚴謹的聽證程序，以彰顯法治國的精神。
- (7) 落實完全補償：過去徵收補償僅針對地上物及土地部分，但考量居民失去土地及房屋後，情感及生存條件將受到嚴重損害。因此應增訂完全補償辦法，使被徵收戶之權益受到完整保障。

市地重劃

219. 市地重劃是我國都市計畫中重要的整體開發方式，常作為既有都市計畫地區的新市區建設與舊市區更新之手段。近年市地重劃的面積廣大、產生不少居住權爭議，卻未被國家報告提及。市地重劃實際上剝奪人民居住權、工作權與財產權，然而在受影響者的程序保障（正當法律程序）及實質保障（安置措施）上卻極為匱乏。市地重劃可進一步分為公辦市地重劃與自辦市地重劃，分別而言有以下損害居住權的情況：
220. 公辦市地重劃不須所有權人、居民同意，僅需主管機關核定通過，實質上已形同區段徵收，差別只在居民領回配餘地的比例稍高。然而公辦市地重劃的程序保障卻極為不足，在都市計畫程序的民眾參與制度外，重劃過程中並無民眾參與制度，民眾亦無從透過正當法律程序檢驗重劃的公益性與必要性。民眾對計畫提出異議的門檻極高、卻無否決權。此外，公辦市地重劃也缺乏安置計畫，並因最小基地開發面積之限制，使得計畫區內的小地主無從分配土地，更遑論無產權居民的居住權保障。
221. 自辦市地重劃案之通過採雙二分之一門檻⁷⁷，等同得經多數決同意剝奪反對戶的財產權與居住權。自辦重劃並無強制規定計畫須有安置計畫或地上物重建計畫，與公辦相同。在有限的法令規範下，重劃會（及其會員大會、理事會）得以大會章程、大會決議方式決定重劃的進行方式，同樣是以多數決決議，而未有對於受影響者的程序與實質保障。主管機關儘管有准否重劃計畫書之權責，但過程中的爭議往往被視為重劃會與原告間的私權爭議，有異議、往往處於弱勢社經地位的民眾並須負擔訴訟上的舉證責任。
222. 整體而言，我們認為我國市地重劃制度，違反《經社文公約》第4號一般性意見書所要求之「任何人免受任意或非法干涉」、「每個經濟地位、群體或其他地位皆享有適足居住權保障」、「使用權之法律保障」，及第7號一般性意見書要求之「與受影響的個人和群體進行真誠的磋商」、「盡一切可用資源，依據個案情況確保被安置或補償」、「提供法律上訴途徑」、「盡可能給予法律補救行動」、「盡可能給予有必要上法庭爭取補助之人給予法律協助」等精神。
223. 建議（Suggestion）
- (1) 政府應統計目前因市地重劃案而遭迫遷或接下來會面臨迫遷的住民的個別資料，並研擬如何安置這些遭迫遷地住民以及如何避免其他住民遭到迫遷。

77. 平均地權條例第58條第三項：「...辦理市地重劃時，應由重劃區內私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃區私有土地總面積半數以上者之同意...」

- (2) 政府應檢討並修改自辦市地重劃中，以多數決剝奪人民權利之規定，及缺乏平等而有效之救濟管道之缺失。
- (3) 政府應檢討並修改公辦市地重劃中，計畫公益性與必要性之認定缺乏正當法律程序之缺失。
- (4) 政府應檢討市地重劃並落實修法，強化資訊公開、民眾參與以及真誠磋商之機制，並強化對於小地主或無產權者的居住權保障，禁止市地重劃中的迫遷措施。

都市更新

224. 關於國家報告第 223 段，首先，其所提及的公益性，是對制度的期望，而非制度的現實。現行都市更新制度，使建築容積不斷提高，且缺乏整體規劃視野，往往造成城市空間過度發展，破壞生態韌性，難以預防重大災變，鮮有公益性可言。⁷⁸其次，這種容積獎勵導向的更新，提供都更實施者促成迫遷的誘因。具體而言包括以下狀況：

(1) 都市更新計畫中民眾參與機制不足

當前民眾可參與的部分，僅在各項計畫擬定「後」的公聽會與聽證會，但後者卻因法令不周而與單向政令宣導的公聽會無異；自認權益受損的居民，無法有效地提出異議，遑論影響計畫內容。⁷⁹這違反了《經社文公約》第四號一般性意見第 12 點。⁸⁰

(2) 權利變換機制迫使現住戶離開原居地

《都市更新條例》31 條規定以權利變換估價，做為更新前後交換基準；然而由於估價作業由實施者主導，資訊不透明；另一方面，由於更新後的房地價值，必然高於舊的房地價值，故實務上經常造成原住戶背負數百萬房貸，或因無法負擔而以「領取補償金」方式流離失所。這違反了《公政公約》第二條第三款、《經社文公約》第七號一般性意見第 13 點。

(3) 都市更新區域中的非正規聚落無法得到保障

不同於國家報告所述，現行都市更新制度並未課予實施者安置非正規聚落的義務。現行制度雖要求實施者提出安置方案，但實務上，這些住戶通常僅能取得金錢補償；甚至在部分案例中，實施者會在提出計畫前，透過民事訴訟強制驅逐這些住

78. 可參考監察院 101 年度專案調查研究報告「『現行容積移轉、買賣及總量管制規定』專案調查研究」；099 內正 0040 號糾正案。<http://goo.gl/mNWZeO>。

79. 見〈內政部辦理都市更新聽證程序作業要點〉，毫無程序、機制整理爭點與不同意見者辯論的空間；永春都更案聽證即為一例，可見 <https://www.youtube.com/watch?v=IXrhYdkr1BI>。

80. 可見 2013 年初次人權報告國際審查結論性意見與建議第 20 點。

戶，並追索不當得利，嚴重違反了《經社文公約》第四號一般性意見第八點、第七號一般性意見第 8、9 點的要求。

225. 建議 (Suggestion)

- (1) 停止所有都市更新中不具立即性公共危險的強制拆除。
- (2) 政府應撤回所有都市更新個案中，對非正規聚落提出的拆屋還地與不當得利民事訴訟。
- (3) 廢除現行《都市更新條例》，充分與人民及團體討論都市再生政策後，在不違背兩公約規範的前提下制定相關法律，包括能保障租戶、非正規聚落家戶及其它受影響者適足住房權的法律。

四、無產權者與易受侵害族群

非正規聚落

226. 根據低估的官方統計，全台至少仍有 37,794 間，於 1963 年前因歷史因素形成的非正規聚落⁸¹。國家報告對非正規聚落的問題未置一詞，然而，在當前許多重大開發案（如前述都市更新、土地徵收、市地重劃）中，非正規聚落在法律上並不被認為是利害關係人，因而毫無制度參與的管道，極易遭受迫遷，嚴重違反《經社文公約》第四號與第七號一般性意見。行政機關以《各機關經管國有公用被占用不動產處理原則》、《國有非公用不動產被占用處理要點》以及地方政府的財產管理自治條例，未經任何磋商程序，逕自對公有土地上的無產權居民提起民事訴訟，要求拆屋還地與鉅額的不當得利賠償，且居民無法援引任何法律保障。具體案例不勝枚舉，其中甚至不乏政府過去曾口頭承諾安置的案例，例如蟾蜍山、臥龍街、華光、紹興聚落，以及三峽劉家。在另一些案例中，居民曾被迫與政府機關簽訂租約以繼續居住，但這些租約內容強制規定出租機關得隨時因開發利用而終止租約，而無須給予租戶任何補償或安置協助，例如龜山大湖重劃區的居民。

227. 個案違背公約的概況

(1) 三峽龍埔里劉家

劉家人自清領時期定居新北市三峽河畔，以務農為生，目前一家共三十幾口人，值中壯年男丁為農忙，均不識字。1977 年，劉家錯失土地登記以取得產權的機會，而於 2013 年底收到拆除公告，要求返還土地並償付不當得利。

81. 資料來源：內政部營建署營建統計月報表—違章建築拆除案件統計（截至 2015 年 8 月）。

(2) 華光社區

詳見《回應兩公約初次報告結論性意見影子報告》。⁸²

(3) 紹興社區

詳見《回應兩公約初次報告結論性意見影子報告》。

(4) 龜山大湖自辦市地重劃案

大湖市地重劃案位於桃園市龜山區，範圍計約 7 公頃。重劃會於 2014 年底向居民寄出限期拆遷通知，目前已有部分非正規聚落遭到強制拆除，但仍有非正規聚落住戶 10 餘戶、公有地承租戶 10 餘戶。這些住戶完全無法參與重劃案的決策（見前述市地重劃部分），一旦要求合理補償便遭指控為「獅子大開口」；數次向市政府陳情要求劃出重劃範圍，皆未獲得正面回應。目前沒有任何法律能保障這些居民的適足住房權，極可能在未來遭到迫遷。

(5) 蟾蜍山社區

此社區土地權屬複雜，共約 60 餘戶。1999 年間，台科大與部分居民簽署「安置居民協議書」；1999 年 12 月 24 日，台北市都市計畫委員會專案會議也通過「本案須待安置妥當後才能進行開發」之決議。然而 2000 年政府政策轉向，停止興建國宅，原安置用地遭收回。如今，雖然聚落全區已於 2014 年由文化局指定為文化景觀，台科大卻反而向部分居民提起拆屋還地與不當得利訴訟。一審判決台科大敗訴，但 2016 年 4 月二審改判居民敗訴，目前由居民上訴中。

228. 建議 (Suggestion)

中華民國政府並未依《經社文公約》第二條第一款，以適當方法實現公約所保障權利的原則，甚至以草率的行政規則提供政府機關基於其需要 (based on the government's need) 便可迫遷人民之依據，完全背離公約精神。為改善此一情況，我們要求：

- (1) 全面停止現有的訴訟排除程序；對已遭迫遷的家戶提供 affordable housing。
- (2) 國家應該立即全面清點非正規聚落的分佈位置與家戶數量，並依《國土計畫法》架構研擬相應的居住環境改善與居住權保障辦法。

82. 相關英文新聞連結：

[“MOJ under attack for brutal treatment of its own people”](#). The China Post. 2007.Dec.

[“Government sues Huaguang Community residents - Mayor Hau reneges on resettlement promise”](#). Peopo Citizen Journalism. 2013.Jan.

[“Huaguang residents want a plan”](#). Taipei Times, 2013.Feb.

[“My Days at Huaguang: From ‘Good Citizen’ to ‘Disobedient Activist’”](#). Thinking Taiwan. 2014.

- (3) 檢討《國有財產法》、《各機關經管國有公用被占用不動產處理原則》、《國有非公用不動產被占用處理要點》等排除佔用相關法規與地方財產管理自治條例，依前點另立適當規範以保障居住權。
- (4) 於民法中設立「保有權」(security of tenure)，賦予全體國民擁有合適居住地的基本權利。

遊民

229. 此次國家報告亦未提及關於遊民的政策；但至少有三個問題必需重視：

- (1) 我國遊民安置機構嚴重不足且缺乏多元輔導的機制

政府於 2016 年回應結論性意見國家報告第 162 段指出，2015 年 1 月至 9 月，各縣市遊民列冊人數為 2644 人；但根據內政部委託台灣大學社工系鄭麗珍、林萬億教授的研究報告指出，台灣遊民人數較集中之八縣市設置的十處收容機構的經常性收容床數共計 340 床，最大收容床數共計 415 床，嚴重不足。同時，目前台灣遊民收容機構之收容安置服務，主要提供生活安置，嚴重缺乏分級服務之收容機構規劃。

- (2) 以戶籍為基礎限制福利服務資源輸送

許多縣市政府對於非設籍於該縣市的遊民，僅提供危及人身安全時的緊急資源服務，或是緊急短期安置服務，其他福利資源所需，各縣市政府要求遊民回歸原戶籍所在地，由原戶籍地方政府協助遊民個案。部分縣市甚至將轄區內的遊民送往外縣市，避免增加遊民服務資源需求的壓力，並無增加輔導遊民的意願及行動。

- (3) 驅趕街頭遊民

街頭遊民隨身物品無處可放，對其工作、生活造成影響，但政府目前在全台僅提供二處置物空間服務，數量嚴重不足。近年來，政府甚至以維護環境之由，將遊民家當視同廢棄物處理，2015 年即曾發生遊民家當履遭政府與民間業者驅趕，而走上絕路的事件。

- (4) 遊民於租屋市場面臨租屋困境

政府於 2016 年回應結論性意見國家報告第 163 之 3 段提及的生活重建服務，限制遊民必須將租屋處與戶籍結合，才能申請租屋補助。遊民租屋時，也常面臨租金過高、遭房東拒絕、與工作距離過遠等問題而無法獲得住房。

230. 建議 (Suggestion)

- (1) 中央政府負起整合全國遊民計畫之建置，打破以戶籍為基礎的福利地方主義。
- (2) 政府採取弱勢居住優先的政策思維，建置符合遊民需求之中長期安置服務措施，並設定時間表、籌措財源與執行成效評估，並於《住宅法》社會住宅對象中，應排除阻礙遊民接受居住資源的壁壘，並且將《住宅法》銜接遊民輔導與服務的相關規定，而且就遊民輔導業務的短中長期不同的居住服務需求建置配套設施。
- (3) 政府應釋出就業機會，提供遊民就業支持、醫療照顧、心理衛生照護等生活重建措施。
- (4) 政府應禁止驅趕或取締遊民，積極提供街頭遊民符合實際生活需求的住房與相關公共服務。

其它易受侵害族群

231. 租戶

當今制度下租戶可能面臨各式各樣的迫遷。首先，就前述開發直接造成的迫遷而言，租戶 (tenant) 往往沒有任何替代住宅或拆遷補償，台灣政府也未對這些保有權受影響者 (affected persons and groups) 的狀況進行調查與統計。例如，《都市更新條例》雖在第 37 條規定原居住於都市更新單元中的租屋者，有權要求領取相當於更新前兩個月租金的補償，卻仍必須遷離，租金補償不足以讓租戶住回原地，亦沒有優先續住權等安置方式，而無法在符合其生活所需的地區租賃房屋。其次，在間接迫遷的狀況，例如都市更新、土地徵收與市地重劃造成的縉紳化 (gentrification)，重建後上漲的房價往往迫使鄰近區域的租戶非自願地離去。這些狀況均已違反《經社文公約》第四號與第七號一般性意見。

232. 樂生療養院個案

樂生療養院位於新北市新莊區，設立於 1930 年，為政府過去隔離漢生病患所建，是我國唯一一間漢生病療養所，長期下來，已成為院民期盼度過餘生的家園。⁸³然而 1994 年，此院遭台北市政府捷運工程局選定為機廠用地，並於 2002 年動工。院民已抗爭 11 年至今，目前僅存的 140 名院民，天天仍面對著有安全疑慮的工程。不論是當初選址實質錯誤、⁸⁴選址程序未進行溝通，亦或是之後強迫搬遷居民至醫療大樓，均已造成適足住房與健康權上的傷害。樂生運動根據居住權提出三點訴求：1. 公正安

83. 如樂生保留自救會榮譽會長李添培先生所言：「那時〔被迫搬入〕的自己多麼希望能像煙霧一般的離開這裡；而現在的我卻對這塊土地，有著比任何人都不捨的情感。」

84. 2012 年，監察院調查指出，新莊捷運機廠工程延宕 88 個月、預算增加 85 億元、造成樂生療養院建物龜裂，「選址不當」是最關鍵錯誤；糾正對象為新北市政府、衛生署與台北市捷運工程局。

檢、2.立即修繕房舍並復水復電、3.原地重建。但無奈政府處理樂生一案，仍未達公約所提之標準。最後，即使是在 2012 年的公政公約國家報告中⁸⁵，政府主動承認樂生爭議一案中所犯的錯誤，但實際上對樂生問題仍不願主動作為。我們要求政府以及主管機關應即刻面對樂生院的住居訴求，並處理健康權方面看護人力不足⁸⁶、醫療設施不符合病患需求⁸⁷等問題。

五、其他

租稅正義

233. 回應國家報告第 195 段，所得差距倍數看似縮減，但政府透過移轉收入（社福補助）所產生的縮減差距效果遠大於移轉支出（直接稅規費）。以 2014 年為例移轉收入的效益即占總重分配的 89%，但移轉收入僅 11%，顯示政府僅利用移轉收入進行所得重分配，卻把具直接效果的租稅政策棄而不用，我國 2014 年不含社會安全捐之稅租負擔率僅 12.3%，為全球倒數之列。然而社福補助又多採現金給付，效果易受物價上漲所抵消，以致總體支出雖高但改善生活條件之成效頗為有限。
234. 再者，政府以增加支出減少收入進行所得重分配的做法更導致財政持續吃緊，自 2007 年後中央政府平均年舉債金額達 3225 億元，佔總預算規模為 12% 至 16%，故政府所宣稱的所得分配效果只是利用舉債將後代子孫的資源挪移到當代進行分配。
235. 具體政策建議如下：完善所得分配必須提高租稅政策效益，包括股票交易、房地產買賣、租金所得應核實課徵資本利得稅、企業所得稅可抵個人所得稅的「兩稅合一部分扣抵制」應全面廢除。

對弱勢之租稅減免

236. 回應國家報告第 196 段，提高扣除額無助於縮小貧富差距，反而造成擴大。由於台灣本是超輕稅賦國家，經濟弱勢及一般勞動者之賦稅壓力原本就不大，但在累進稅率制度下提高扣除額卻更有利於富人賦稅減免，以致貧富差距更形擴大。再者我國所得稅法中對各類所得均提供扣抵或免稅額，但不同所得來源的扣減額度卻有著極大之差別

85. 2012 年《公民與政治權利國際公約》國家報告第 183 點。

86. 漢生病患人權保障及補償條例第三條第三點「醫療權益」指出，漢生病患本該有充足人力的照護，以及終身治療與照護、復健及養護等措施。但現今卻因看護人力不足的原因，而無法符合條例所承諾之第三點之事項，更甚者，亦影響到院民於補償條例第四點「安養權益」之不足。

87. 漢生病患人權保障及補償條例第三條第三點「醫療權益」指出，「包括設置符合漢生病患特殊身心狀況需求之醫療設施、設備」，但目前院方作法僅是將需要特殊照顧、或是之後有病痛的院民直接要求入住新醫療大樓，而不是就原本的居所來改善，並設置所需要的設施。

待遇，例如對於儲蓄所得與股利所得兩者之減免待遇遠高於其他類型所得者，現行所得稅法明訂對於儲蓄投資提供高達 27 萬元上限的特別扣除額，較薪資所得可扣減 12.8 萬元超出甚多。此外，兩稅合一雖從完全設算扣抵改為半數設算扣抵，但股票持份越高者仍可獲得龐大減稅利益，形成資本利得優勢，並造成租稅待遇不公。

237. 具體政策建議如下：限縮各類所得稅之減免措施以擴充稅基及稅源，並將賦稅財源投注於各類弱勢者所需之公共服務與照顧政策，健全社會安全網絡。

貨物稅

238. 回應國家報告第 197 段，政府一向將貨物稅視為「減稅救經濟」的工具手段，期待調降或優免稅率可提高經濟消費，但減免進口物之貨物稅並不等於貿易商就會反應在成本，以致降低貨物稅後終端消費價格仍舊不變，以致減稅利益只流向進口貿易商口袋。再者貨物稅條例雖於 2015 年修正後，納入載運輸椅使用者車輛可於 5 年內免徵貨物稅，即便整車售價下降，但此舉也只有助於少部分經濟能力較佳之身心障礙者，對於經濟弱勢無力購入福祉車之身心障礙者並無任何助益。
239. 具體政策建議如下：減免貨物稅無助於經濟與身心障礙之雙重弱勢者，政府應維持合理稅收，以稅賦財源擴大都會區與城鄉地區之無障礙公共運輸網，提高其便捷性與可近性。
240. 參照原住民族專章第 19 段至 24 段，回應經社文公約國家報告第 220 段，有關都市原住民之居住權議題。

第十二條 健康權

《經社文公約》第 12 條 享有最高水準之身體與心理健康 ICESCR Article 12: The Right to the enjoyment of everyone to the highest attainable standard of physical and mental health

影響健康之社會 | 基本因素 Health Inequality

241. 健康人權之侵害非單純肇因於醫療照護資源不足或分配不均，而是來自於更上游之社會政策規劃失當、經濟安排不公等多重因素所形成之結構性問題，包括物質資源（包括財務、醫療照護設備）、權力（power）、機會（opportunity）等社會決定因素。根據國家報告草稿第二稿提供的資訊，台灣社經條件最弱勢地區與最優勢地區民眾零歲平均餘命差距超過 20 歲。但從國家報告看來，政府對健康權的實踐仍停留在醫療/

物質模式，公共衛生政策仍以醫療補助、醫療設施之建立、醫療服務之提供為主，而忽略健康之社會決定因素（social determinants of health）。

242. 雖然一般國民之醫療照護在全民健康保險之架構下已獲得適當保障，且國家對於城鄉之間醫療資源利用或收費並未設定法律上之差別待遇；但台灣仍存在顯著之健康不平等（health inequality）。尤其是以身心障礙者、原住民族、所得級距、都市化程度、老年人、國籍等身份別加以分組（disaggregate）分析，不同族群仍面臨社會資源與近用醫療照護之差異。國家報告未依人權指標所建議之方式將健康資料分組呈現，以致無法顯示健康不平等的嚴重程度。

貿易協定與人權 Trade agreement and human rights

243. 另一方面，台灣的經濟高度倚賴國際貿易；但台灣政府在評估自由貿易協定（Free Trade Agreement）對社會帶來的利弊時，並未強調貿易協定對群體健康的衝擊。例如，跨太平洋夥伴關係協定（Trans-Pacific Partnership Agreement, 簡稱 TPP）對健康人權之衝擊已廣受批評：像是 TPP 對於智慧財產權採取較 WTO 「與貿易有關之智慧財產權協定」（Agreement on Trade-related Intellectual Property Rights, TRIPS 協定）更為嚴格之保護制度；例如要求各國採取專利連結（patent linkage）制度及延長生物藥品之資料專屬（data exclusivity）期間，可能導致學名藥延遲上市，實質限縮了民眾近用可負擔藥品之能力。
244. 另一個例子，行政院依外國人投資條例第 7 條之授權訂定之「對國民健康有不利影響而禁止外國人投資之事業別」，遲遲未將菸草製造業列入，導致外國菸商得以輕易依據投資貿易協定至台灣設廠，如監察院第 1040800152 號報告。
245. 我們敦促政府參酌聯合國食物權特別報告員 2011 年發布之貿易與投資協定對人權的影響評估指導原則 (Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Trade and Investment Agreements, A/HRC/19/59/Add.5)，在重大貿易協定與投資協定應進行包含健康權在內之人權影響評估。甚至，在重大行政計畫、政策、法案等等，都應該擇定重要的人權指標，進行以人權為基礎之衝擊評估。

原住民族健康問題

246. 台灣原住民族所面臨健康不均等的現象體現了國家在原住民族政治、經濟制度等面向上對原住民族的偏見及主流社會民族中心主義 (ethnocentrism) 的霸權。以目前台灣官方統計資料可知，原住民族在各年齡層的平均餘命皆少於非原住民族，而原住民

族平均餘命的損失又與國家未落實原住民族權利所造成的結構性暴力 (structural violence) 有密切的關係，原住民族女性健康、高新生兒死亡率、高事故傷害死亡率、酒精濫用、自殺、肺結核、慢性肝炎與肝硬化及代謝性症候群等皆為當今原住民族所面臨之嚴重健康問題。然而，政府部門在策訂原住民族健康政策時，刻意將其「醫療化」(medicalized)、「一般化」(generalized) 與「個人化」(individualized)，造成衛生福利部於 2011 年依「原住民族基本法」第 24 條所研擬的「原住民族健康法草案」遲遲無法進入立法部門進行討論；而新制定的《2025 衛生福利政策白皮書》亦取消原載於《2020 健康國民白皮書》中之原住民族專章，導致原住民族健康權受到侵害。

247. 政府部門應依世界衛生組織所定義健康權的概念，規劃並建置符合原住民族需求且具文化安全性 (cultural safety) 的醫療系統與生活條件改善措施，同時儘速通過「原住民族健康法」的立法工作，藉此保障原住民族之健康與福祉。

普遍醫療體系

248. 醫護人員工作負擔過重〔回應國家報告第 238 段〕

政府的統計資料顯示，近年來每萬人口執業人數，無論是醫師、牙醫師、護理師（士）、職能治療師等醫事人員，人數都呈現上升的趨勢。惟近年來醫、護人員紛紛組織團體爭取合理勞動條件，顯示醫療人力資源配置仍待改善，包括台灣護理產業工會等團體一再詬病的「護病比」(nurse-patient ratio) 問題。我們認為：

- (1) 衛生福利部應公佈各縣市近五年之醫療資源趨勢，以呈現醫療資源分配之情形；
- (2) 衛生福利部及健保署應落實合理「護病比」，確保勞動條件及病人權益。根據美國的研究，理想護病比是 1:4，歐洲的研究則為 1:6。日本目前是 1:7。台灣 2013 年的資料約為 1:13，護理人員負擔遠高於前述國家。

249. 健保卡鎖卡〔回應國家報告第 239 段〕

根據健保署的資料，每月大約有 80 萬人欠繳健保費，其中約 77 萬人被認定為無能力繳費者。然健保法第 37 條仍有「拒不繳納之保險對象暫行停止保險給付」之規定，即所謂的「鎖卡」規定。雖然該條已限縮適用範圍，且健保署提供欠費者包括紓困基金貸款、分期繳納等協助。但這些措施往往因資訊不夠暢通，或申請程序繁瑣而無法發揮功能，例如街友、失業勞工，往往以為自己已被鎖卡而不敢就醫。衛福部雖於蔡總統上任一週後宣布，取消欠繳健保費 3 個月就鎖卡的規定，全台有 4.2 萬人受惠，但我們認為：

- (1) 尊重 1999 年 1 月 29 日大法官會議釋字第 472 號解釋，健保鎖卡違憲，對於無力繳納保費者，國家應給予適當之救助，不得逕行拒絕給付。
- (2) 修法刪除健保法第 37 條之鎖卡規定，對於所謂「有能力繳納，拒不繳納」之保險對象，以其他工具進行催繳。

健康不平等 Health inequality [回應國家報告第 242 段]

250. 國家報告所指出健康不平等的部分仍停留在醫療及照護層次，忽略了收入、財富、勞動條件、社會服務與政治參與機會的分配不均對健康之影響。台灣雖已有健保解決了大多數就醫平等權的問題，但從台灣疾病分佈地圖來看，不平等的問題依舊嚴重。而且《國民健康署年報》缺乏身心障礙者的健康統計或調查數據，在論及身心障礙者健康時僅於疾病治療，未討論如何改善社會環境或社經地位，導致健康不平等的情況持續發生。

251. 我們認為國家應該：

- (1) 加強統計及指標。目前健康權指標（核心文件第 32-39 點）僅呈現產婦死亡率、嬰兒死亡率、家庭生育率、及國人主要死及疾病死亡率等。這些統計雖可看出大致的公共衛生狀況，卻未明確指出健康不平等的情況。未來應增加標示城鄉之間、不同社經地位之間、以及各種禁止歧視族群之間的健康差距。除此之外，健康權指標不應該只是疾病的統計，應建立台灣完整 3A1Q 指標。同時，物質成癮及肥胖等問題背後的社會因素也應進一步解釋，避免產生汙名。
- (2) 提高政府層級。國民健康署雖已公布台灣健康不平等報告書，但卻交由國外團隊撰寫，過程也未開放國內民眾參與，一個企圖消弭不平等的計畫卻未顧及公民參與之原則，反應出政府仍未理解人權的基本原則。此外，消弭健康不平等是跨部會之業務，例如就業及勞動條件、住宅、環境汙染等分別由不同部會主責，因此健康不平等報告書及政策建議應由行政院主導並落實。

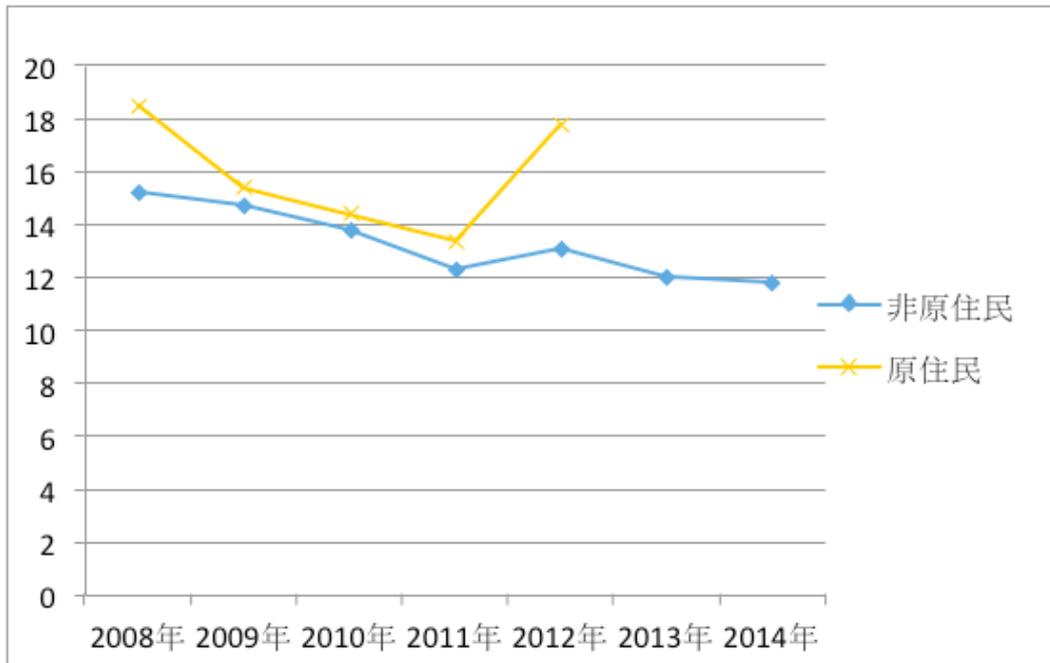
罕見疾病防治及相關醫療照護 [回應國家報告第 244 段]

252. 2000 年制定「罕見疾病防治及藥物法」時，政府並未依法主動提供罕見疾病患者及家庭疾病相關影響之資訊，即使 2015 年該法第八條修正為：「中央主管機關接獲前條報告或發現具有罕見遺傳疾病缺陷者，經病人或其法定代理人同意，應派遣專業人員訪視，告知相關疾病之影響，並提供病人及家屬心理支持、生育關懷、照護諮詢等服務。」至今已過 1 年，尚未訂定落實此條文之相關規定。

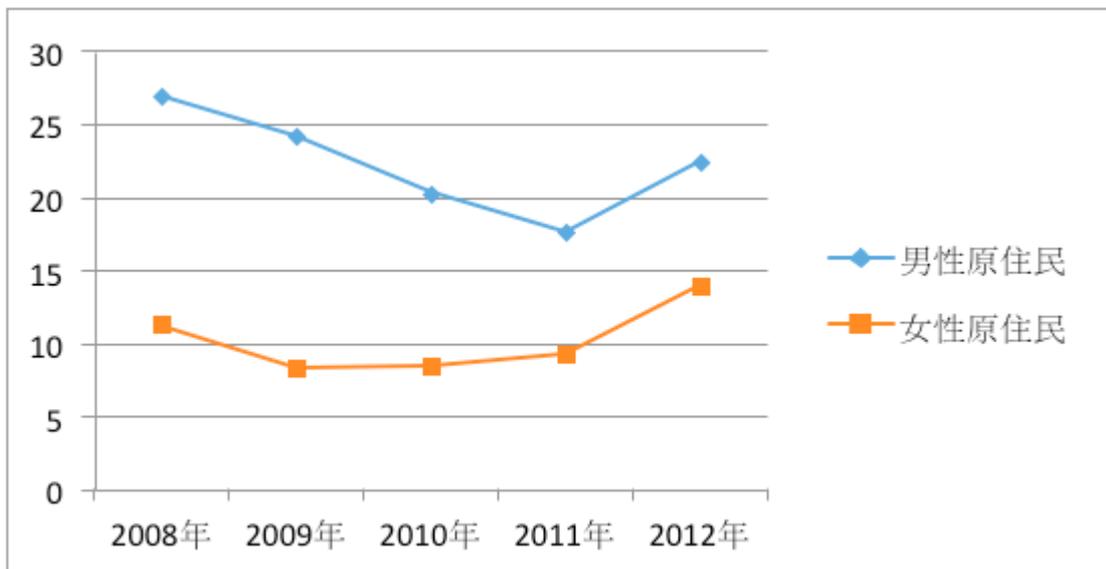
253. 罕見疾病患者所使用的藥物，在未取得許可證時，可藉由專案申請，獲得全民健保藥品給付，但通過之案件，必須在三年內取得國內藥品許可證，全民健保才得以繼續給付。由於國內臨床試驗資料不足，許可證取得困難。雖《罕見疾病防治及藥物法》已有規定，但中央主管機關（食品藥物管理署、國民健康署）未編列預算鼓勵國內藥品廠商進行臨床試驗與研究，間接影響罕見疾病所需藥品之負擔能力，以及患者之生存權。

心理健康〔回應國家報告第 246-7 段〕

254. 街友：心理健康促進之工作，應考量台灣社會的多元性，設計不同的方案。例如，目前雖已有心理健康網計畫，但服務街友的社工指出，許多具有疑似精神障礙的街友並未就醫鑑定，不會有「身心障礙手冊」，也就無法納入社工的追蹤系統。
255. 移工：目前在台移工人數已近六十萬，包括產業及社福外勞，他們離鄉背井、孤立無援，雖有健保身份，但就醫仍多所限制，近來移工自殺事件日增，但移工卻無法近用心理健康之協助。勞動部應主動透過其管理系統，及時協助移工尋求心理健康服務。
256. 原住民族自殺問題：原住民族標準化死亡率顯著高於非原住民族（圖五）；而原住民族中，男性自殺率顯著高於女性（圖六）。非原住民族自殺標準死亡率近幾年似呈逐步下降趨勢，但原住民族健康統計資料目前僅更新到 2012 年，無法確認是否有類似之下降趨勢。特別是在 2012 年，因有多位原住民族女性自殺致死，以至於自殺標準率突然驟升。世界各國原住民族因傳統文化與社會結構崩解、社會經濟情況惡劣等等因素，自殺率節節升高，台灣原住民族是否也有類似困境，政府有責任提供資料加以釐清。



圖七 ICESCR 12.1：原住民與非原住民自殺標準死亡率



圖八 ICESCR 12.2：原住民男性與女性自殺標準死亡率

身心障礙者〔回應國家報告第 243、250-3 段〕

257. 國家報告書第 243 段僅提及老人健康促進計畫及高齡友善健康環境與服務計畫，並沒有提出身心障礙者的健康計畫。由於身心障礙者比一般人較少機會運動和活動，比一般人更易罹患高血壓、高血糖、高血脂三高疾病，不但應建立完整的統計資料，做為健康政策的依據，亦應比照老人友善健康環境與服務計畫。

258. 我國 65 歲以上，需長期照顧者女性較男性多 19.6%，80 歲以上，需長期照顧者之女性人數較男性人數多 62.1%，其中重度失能以上則多 74.7%。女性成為障礙者或失能者的機率比男性高，應該給予更多的照顧支持。
259. 醫療服務使用率：身心障礙者利用成人預防保健服務人數僅佔全台身心障礙者總人數 15%~16%，比一般成人預防保健服務利用率 32%，少了一半。政府未制定身心障礙健康政策與目標，也未有效提升身心障礙者預防保健服務利用率。
260. 醫療機構無障礙設施：依據 100 年身心障礙者生活狀況及各項需求評估調查顯示，高達 99.71% 之身心障礙者參加全民健康保險，但無法獨力就醫者占 57.27%。總數達 20,245 家之社區診所並未納入醫院評鑑制度，其設施與服務是否達成無障礙標準難以評估。身心障礙者面臨的障礙包括：
- (1) 物理環境的障礙：社區診所很多有門檻或階梯，使用輪椅者無法就近就診，甚至帶孩子去看病，使用電輪的媽媽進不去，只能在外面觀看。
 - (2) 交通不便：當發生突發狀況，例如急性腸胃炎等急性病症，很難臨時預約復康巴士到大醫院就診，社區診所又無法進入。
 - (3) 醫療設備或設施未符合障礙者需求：例如社區「健檢及抹片檢查車」有階梯，身障婦女無法上車檢查。醫院照 X 光，醫生護士要求站立，對於重度身障者或脊髓損傷者有困難。
 - (4) 資訊障礙：此外，醫療機構沒有視覺障礙引導設計或人力引導協助，網站沒有無障礙網頁設計供視覺障礙者閱讀，衛教資訊、醫療文件(如：治療說明書、手術同意書...)沒有易讀版及點字版，視覺障礙者、心智障礙者、學習障礙者無法閱讀。
261. 障礙女性懷孕分娩過程比一般女性懷孕分娩更為不便，獲得產前的衛教和產後的育嬰資訊常因身體的限制而獲取不易，建議新增助產士到府進行相關衛教及育嬰教育。例如，教準媽媽適當的運動、體重控制、認識懷孕危險徵象、產後護理，以及母乳哺餵方式，其孕婦健康手冊應該設計比一般孕婦更細緻、更多項服務及更友善。對於視障的孕婦應提供語音手冊或檔案適合他們讀取。
262. 特殊需求者口腔整合性照護計畫：身心障礙者總人口數 1,148,936 人，而特殊需求者口腔整合性照護計畫，主要對象是牙齒治療難度高的特定、重度與極重度身心障礙者（約 333,746 人）及失能老人。全民健康保險特約牙科醫療院所共 6856 間，有提供身心障礙服務醫院診所只佔總數 14%，多數輕、中度肢體障礙、視覺障礙，因為牙科醫

療院所沒有無障礙空間、診療設施及支持服務，仍無法就近使使用口腔照護及治療服務。

婦女健康政策〔回應國家報告第 261 段〕

263. 衛福部為促進婦女健康，雖提供多項女性生育健康相關之保健服務，但卻多以「胎兒健康」為主，而非以「婦女健康」為中心。如國健署之孕產婦手冊內容以照顧胎兒為主，未提供產婦生產所可能面臨之現象及風險之相關資訊，也未建立產婦與醫師共同決定之機制，可能造成產婦有過度醫療或暴露於不必要健康風險。而政府除了生育照護及婦癌篩檢外，並沒有意識到醫學上的性別差異對於女性健康的威脅，如心臟病已有大量研究證實男女在臨床表現、治療的差異性。
264. 令人擔心的是，目前台灣有超過半數之鄉鎮無婦產科醫師，且台灣婦產科醫師平均年齡高於醫師平均年齡 5 歲，至 2022 年有 49% 婦產科專科醫師年齡超過 60 歲。2015 年雖通過「生產事故救濟條例」，由政府編列預算分攤生產之風險，然政府面對長期給付過低之現象卻消極以對，恐對婦女之健康權益造成損害。
265. 近五年來台灣未成年女性生育率維持在千分之 4，根據 2014 年的資料顯示，東部地區（花蓮、台東）未成年女性的生育率超過千分之 10，其次南投與苗栗縣生育率也達千分之 7，明顯呈現城鄉差距。
266. 因此，我們主張政府應提供「以女性為主體」生育照護政策，並強化醫療人員在疾病診斷、處置之性別意識，方能避免女性處於不必要之健康風險中，並呼應國際專家之建議，政府應盡速評估未成年人之性教育政策成效，尤其是在特定地區之未成年女性高生育率應盡速提出對策。

傳染病防治

267. 遊民之人身自由〔回應國家報告第 262 段〕：依結核病強制住院隔離治療指引之規定，符合一定條件之結核病患者，除非屬不合作之案例，可解除隔離轉出（出院）；但對於遊民，不論其服藥型態，卻一律要求應繼續住院治療至完治，可能過度限制其人身自由。
268. 憲法法院於釋字第 690 號中對於傳染病防治法所定「必要之處置」（包含強制隔離）之法院救濟等程序，認為應儘速通盤檢討；提審法通過後，衛生主管機關執行各類隔離或檢疫措施時，亦可能因涉及限制傳染病病人、接觸者或疑似被傳染者之人身自由，

而落入提審法範疇。但傳染病防治法並未為相對應之修正，導致實務操作上對特定措施（如居家隔離、檢疫）是否適用提審相關規定出現爭議。

269. 愛滋病污名化與歧視層出不窮：

- (1) 愛滋污名導致篩檢率低：血液檢驗是確認個人是否感染愛滋病毒的唯一方式，國家應該提供友善、隱密、有效、便利的篩檢服務，排除並減低愛滋污名，達到鼓勵民眾主動篩檢的效果。然而，我國愛滋篩檢率約 75%，低於美國的 87% 與聯合國提出的 90% 篩檢率目標。我國愛滋篩檢率偏低的原因，除了民眾缺乏自主篩檢意識，最主要是污名壓力的影響。另外，我國長期以來側重特定族群的篩檢策略，造成民眾的認知偏差，認為不是同志、沒有肛交或沒有多重伴侶就不會感染，甚至民間至今仍然流傳愛滋是「骯髒病」、「垃圾病」的說法。
- (2) 不當通報，導致感染者被退學：台灣的國家政策認定愛滋是法定傳染病，感染者需要被追蹤管理；但通報系統未能保障愛滋感染者的隱私，導致一名國防大學學生遭受退學處分。退學前在學校遭受歧視待遇，包括被禁止參加游泳課，不得與他人共用餐具，衣物被要求分開洗滌，也暴露出該校師長、教官衛生教育知識嚴重不足
- (3) 愛滋感染者隱私保護與醫療人權：法令規定感染者就醫時應主動揭露感染身份，卻無法禁止醫護人員的轉診安排或拒診。此外，愛滋一般化已經成為共識，但其實際操作卻不夠細膩，例如：近年健保署積極推動雲端藥歷等醫療資訊電子化，反而使得感染者諱忌就醫；或是矯正機關在釋放收容人之前，對家屬與在地警政機關的通知，明載收容人為愛滋感染者，造成出監人受家屬遺棄，都是因為對於「愛滋一般化」之認知有所差異。使愛滋一般化確實是去污名的長期目標，但需要以人權標準全盤檢討後，規劃、重建項目，與各團體對話，才能避免犧牲感染者之權益。

RCA 案後續醫療[回應國家報告第 270 段]

270. RCA (Radio Corporation of America 美國無線電公司) 公司因使用有機溶劑，造成上千名員工罹患癌症，公害職災集體訴訟前後經過數十年，2015 年 4 月 17 日台北地方法院一審宣判 RCA 前員工勝訴，被告 RCA、Thompson 等公司共應賠償前員工新台幣 5 億 6645 萬元。

271. 勞動部雖於一審判決後新訂定公布「勞動部辦理原臺灣美國無線電股份有限公司罹病死亡勞工之慰問金發放要點」，惟發放條件非常嚴苛，除只侷限於桃園廠的勞工外，

還侷限於台北地方法院一審判決所載內容，發放範圍僅限特定癌症死亡家屬。2015 年 10 月 23 日 RCA 員工關懷協會及工傷協會提出訴求：

- (1) 勞動部應依全台灣 RCA 工人實際受害狀況，從寬認定、全面給付，徹底檢討台灣職業病認定與給付制度。
- (2) 「慰問金」應依職災勞工保護法立法精神，不應設立門檻，政府代位求償。
- (3) 勞動部應公布本案實際給付總額，並受職災勞工與社會大眾監督。

物質濫用〔回應國家報告第 271-3 段〕

272. 有關藥物或酒精成癮，關注的不只是後端刑法懲罰及強制就醫，更應該關注前端成癮者社經地位與家庭弱勢處境。目前國內提供藥物或酒精成癮者的服務仍有待加強，例如：全民健康保險給付項目包括酒癮、藥癮所引起之併發症狀，但戒酒癮、戒藥癮是不給付之項目，因此藥癮者及酒癮者（未出現精神病症狀者）需全額自付約 2-3 萬斷戒療程費用，對於經濟弱勢的個人或家庭，恐無法負擔，中央編列預算僅提供各縣市執行「酒癮戒治處遇服務方案」，建議將酒癮、藥癮斷戒與治療納入全民健康保險給付。
273. 個人戒治若無法獲得家庭及社會支持，復發率很高。應該要投注更多資源強化社區照護服務，建立成癮者個案處遇管理服務模式（心理、家庭、社會適應、就業轉介...等）。
274. 成癮者的精神疾病與其他的精神障礙者，情況並不相同，媒體報導及相關單位對社會說明時，應該有明確的區別，避免造成民眾混淆，而影響領有身心障礙證明的精神障礙者，在社區生活、社區復健服務遭受排擠與拒絕。為避免汙名化，提高成癮者求助或治療意願，促使成癮者回歸正常生活，建議加強相關單位合作（警政、衛政、社政、教育、勞政）建構社會安全網，加強社區民眾正向心理衛生教育與資源管道宣傳。

職場健康〔回應國家報告第 275-6 段〕

275. 我國職業傷病的舉證責任在勞工及醫師，除了立即產生健康效應之職災，如機械切割、跌傷、車禍等較易確認，若是慢性健康危害、潛伏期長的職業病，雇主經常否認其工作相關性，且台灣的職業病認定指引相對嚴格，採保守認定，以致台灣職業病的補償率遠低於國際標準，約為歐盟國家的 1/10-1/50。
276. 以石綿為例，有高達 98% 的男性間皮瘤（mesothelioma）可歸因於石綿暴露。根據全國癌症登記資料庫，台灣在 2010 年一年中，就有 73 個惡性間皮瘤個案。但根據勞保

局的職業病給付資料，石綿肺症及其併發症案例數每年大都不超過 5 例；職業性癌症並未區分類型，總件數每年平均不到 10 例。而德國在 2012 年職災保險即補償了 3626 件石綿疾病、日本在 2013 年由勞災保險補償了 1084 件石綿相關職業病。過去台灣在石綿使用上非常普遍，相較他國統計，顯示台灣在石綿相關職業病被嚴重低估。

277. 對於日益嚴重的職場疲勞問題，在職業病認定上，不僅認定嚴格，且一直以心血管疾病為主，容易排除這類疾病風險較低的族群（如停經前的女性、年輕族群），而且忽略了慢性疾病，如高血壓、代謝症候群、肌肉骨骼疾病、免疫系統疾病、生殖系統疾病等，以及焦慮、憂鬱等身心症。勞動檢查也以工時為負荷過重的依據，忽略職業疲勞問題來源還有「職場社會心理危害」，包括不當的勞動政策、威權式的管理模式，以及不對等的勞雇關係。政府所推動的職場健康促進計畫，也只聚焦於個人行為，如運動、減重、飲食等，而忽視了社會致病因素。國家應檢討不當勞動政策，如彈性化的人力聘僱，以及調查組織層面的工作壓力源，如不穩定的僱用型態、薪資型態（如浮動薪資）、職場正義等。同時，國家應檢討工時規範並具體落實、強化職場社會心理危害管理與強化組織層面的職場健康調查等。
278. 在職業健康管理上，依法勞工有接受定期健康檢查之義務，雇主有負擔費用的義務。根據 2013 年勞動部調查，半數以上受僱者未曾接受勞工健康檢查，礦業及土石採取業、營造業沒有定期健康檢查的勞工超過 7 成。對於從事「勞工健康保護規則」所列 27 類特別危害健康作業之勞保被保險人，可以進行預防職業病健康檢查。但此機制僅限於在保員工，對於退休者並無追蹤管理，無法有效預防潛伏期較長之疾病。

風力機噪音控制〔回應國家報告第 278-9 段〕

279. 現行的法規不足以保障風機周圍居民的健康權。根據 WHO 的研究，風機渦輪產生的噪音，超過 32 分貝就會影響居民的睡眠。民間團體在 2014 年就已經參考 WHO 的研究與各國規範，提出「再生能源發電設備設置管理辦法」的修正草案，建議對住宅、醫院、學校、其他公共建築物等，訂定合理之舒適距離，然而政府迄今仍未開始修法保障民眾的健康權。
280. 能源局所召開的實驗性聽證會，完全不具《行政程序法》所訂定之行政聽證的法律效力。且自 2013 年至今，政府從未就風力機設置適當距離的規範進行任何具法律效力的正式聽證程序，忽視公民參與政府決策的權利。當前台灣西部沿海仍有許多風力機

離居民住宅非常近（甚至不到 100 公尺），政府的不作為，即是持續對沿海居民健康權的侵害。

第十三條 受教權

多元性別學生的處境

281. 在《經濟社會文化權利國際公約》第二次國家報告第 300-302 段「平等受教權」中，多元性別學生的受教權和校園處境完全沒有被提到。「同性戀或性別傾向與生理性別不同之學生的就學機會，也應受到平等尊重」這段敘述，從本次國家報告草稿被刪除。
282. 我國政府自 2013 年初次國家報告審查之後，教育部對於尊重多元性別、消除歧視與偏見之教育措施著墨甚少，迴避了校園環境中仍存在著同性戀恐懼的氛圍，以及許多多元性別（LGBTI）學生承受著偏見與歧視所致之壓力等現實情況。對於保守宗教團體和家長團體頻以各種手段打壓同志教育、性教育、多元家庭教育之施行，政府機關對此不僅無積極作為以維護多元性別學生之權益，反而在各種阻力之下，節節後退。甚至出現教育部遴聘公開反對同志教育和性別平等精神的人擔任教育部的性別平等教育委員會委員，干預性別平等教育的政策和推動。
283. 現今校園環境仍普遍存在恐同偏見與歧視性文化，致使多元性別學生經常因此承受莫大壓力。過去五年，發生數起多元性別學生因性別特質、性傾向長期遭受歧視眼光或因情感關係遭質疑而自殺的案件，也發生多起性霸凌事件，從言語侮辱、排擠、語言攻擊的騷擾，到輕微或嚴重的暴力等，影響著多元性別學生的受教權和校園生活。不少民間團體皆曾接到多起學生申訴性別霸凌事件，這些案件多與校園僵化的校規政策、教師人員的性別歧視有關。教育主管機關對於「教師於課堂上的仇恨同志言論」、「強制裙裝」、以及對性少數學生、跨性別學生的傷害與壓迫視而不理，是對全國學生最嚴重的霸凌行為。
284. 我國教育部曾於 2014 年發佈〈響應 5 月 17 日『國際反恐同日』，教育部呼籲落實校園性霸凌防治〉新聞稿，指出：「各級學校應運用各種形式的活動或教學措施，積極宣導禁止對不同性別、性別特質、性別認同或性傾向者有任何歧視之言詞或行為，並應對因性別、性別特質、性別認同或性傾向而處於不利處境的學生積極提供協助，以改善其處境。」如何讓這樣的呼籲能具體落實校園，除了宣導之外，學校政權裡的同性戀恐懼症要被檢視與教育、非傳統性別特質學生的受教權和校園安全要被認真看待、

性別平等教育要加入多元性別的議題、學校成員要一起參與性別友善的校園文化和氛圍的建立。

285. 保障人行使權利不因其身分而受歧視，使其享有平等的受教權，是國家的義務。國家應採取周全且具體的措施，消除性傾向和性別認同的歧視，保障多元性別學生的受教權。台灣性別平等教育協會（TGEEA）提出下列訴求：
- (1) 研發適合國小、國中、高中各級學校的同志教育教材。
 - (2) 國民教育課程綱要應擬訂尊重人權、支持差異、消除歧視的原則，並明訂性別平等教育課程綱要的內容與實施方式。
 - (3) 教育部「推動友善校園計畫」應納入多元性別的議題，關注多元性別學生的校園處境和受教權。
 - (4) 教師在職進修、師資培育、諮商員培訓、社區和家長教育應包括多元性別教育（gender diversity）的知識、技巧、策略，以提升尊重差異和消除歧視的能力。

建教生

286. 回應國家報告第 13 條第 285-286 段，有關建教生的議題。建教合作制度一開始是以技術導向的製造業為主，但目前服務業已經成為建教合作的主流。依據教育部提供的統計資料，隨著台灣服務業的發展，建教生投入服務業的人數與所佔比例也大增，其中餐飲業最大宗。從 2008 年的 28.5% 成長到 2012 年的 33.4%，美容美髮業則從 2008 年的 16.2% 微幅降到 14.5%，流通業在 2012 則佔了 6.9%，影視業 0.4%，因此服務業總計就佔了 54.8%。而電子電機業在 2008 年為最大宗為 30.6%，但隨著電子業的不景氣，到了 2012 年已經下降為 26%，製造業 2008 年為 18%，到了 2012 年依然穩定維持在 18.5%。
287. 不管輪調式或階梯式建教生，在經過長時間在企業內的學習技能之後，當然應該能在該企業繼續留廠，正式跨入職場，發揮所學專長，這才是建教合作的本質與功能。但是，2009-2011 這三年來，該年度三年級建教生畢業留廠的比率從 15.89% 下降到 13.4%。原本 15% 的留廠率已經偏低，但是卻又逐年下降，實在令人憂心後續的發展。
288. 由於臺灣產業的去工業化與服務業的興起，使得建教合作在產業去技術化的浪潮之下，已經喪失「做中學」的技術學習本質，再加上私立高職學費高漲與家長薪資停滯，且在台灣城鄉差距日益擴大之下，中南部建教生大量北移，都將使建教生淪為企業的補

充勞動力，而非技術學習，留廠率下降到約 13%。這都造成學校的對建教合作的主導性逐漸喪失，被企業的補充人力需求所支配掌控。

289. 觀察建教合作制度發展趨勢，從早期為台電中油等國營事業培育人才，到配合台灣工業化孕育基層技術人力，到現在提供服務業廉價人力，教育部對於建教生發展逐步從引導國家產業發展的主動角色，變成配合業者需求的被動角色，國家的政策高度喪失，導致建教生的學習有日趨「去技術化」、「打工化」的危機。而《建教生權益保障法》的立法通過，其實就是對這股建教生「打工化」潮流的逆轉。
290. 為了扭轉目前教育部被私校經營者與廠商業者的利益牽著鼻子走的建教合作亂象，教育部應當正本清源，從最源頭去檢視目前申請建教合作產業的技術成分，是否有必要再延續下去，並主動開發新類型的產業與訓練職位，而不是被動接收學校申請。如何讓挖掘隱藏在角落的有潛力具技術性產業，說服該企業雇主給建教生的訓練機會，恐怕是教育部必須承擔的責任，而不是任由業者宰割，滿足業者缺工需求，這才是建教合作制度，得以重新出發的開始。

公平受教權：學貸債務議題、高等教育資源分配不平等議題

291. 儘管已推動高中職免學費政策，103 學年度（2014 年 8 月-2015 年 7 月）全國仍有 17,590 名高中職生申請助學貸款。教育部雖訂有公私立高中職學校學雜費收費標準，然而，私校代收代付費用收費標準不一、巧立名目、浮濫收費，例如服裝費、宿舍費、水電、交通費、課後輔導費等等，這些額外學習成本的壓力導致弱勢學生必須申請學貸，背負債務。
292. 2015 年全國大專院校在學學生中，有 301,664 人申請助學貸款，其中包括公立大專院校學生 59,768 人（19.8%），私立大專院校學生 241,866 人（80.2%）。私校學生總人數約為公立學校學生總人數的 2 倍，然而，私校學生背負學貸人數卻高達公校學生學貸人數的 4 倍，可見整體教育成本負擔不成比例地落在私校學生身上。若再加上已畢業的學生，全國約有 94 萬名青年尚未清償學貸債務，更有約 33,000 人無力償還而申請緩繳貸款。顯然，在高等教育商品化的趨勢下，助學貸款債務已成為現今青年世代的沉重負擔。
293. 在台灣，一般而言公立大學比私立大學享有更多的政府補助，故學費較低，而且在勞動市場上公立大學文憑的評價也比私立大學文憑評價較高。然而，在 22 萬名弱勢學生中，有 17 萬人（約 77%）讀私立大專院校。公立大學學生來源主要是社經地位中

上階層的家庭，私立大學學生來源則主要是中下與貧窮階層的家庭。整體而言，台灣的高等教育體系對弱勢與中下階層收取更高的教育費用，導致窮人整體承擔了不合理、不公平的高昂教育成本，卻提供窮人較低的文化資本，亦即再製不平等的社會階層。教育部雖然預計以「延長學貸寬限期」至五年減低學貸族壓力，但延後還款期限的做法並無助於解決青年負債與窮人遭受剝削的問題。

294. 建議教育部應通盤檢討私立高中職學校學雜費收費標準，並訂定高中職私立學校學雜費審議機制，以避免私校浮濫收費影響弱勢生受教權益。
295. 針對剛入職場申請緩繳學貸青年，教育部應主動了解其無力償還學貸的原因，並整合勞政、社政相關資源，協助其穩定就業、提升收入及還款能力；
296. 為了提升高教教育品質與減輕不合理學貸，教育部應加速推動高等教育公共化政策，包括：私校退場機制、各校進修推廣部公共性之檢討，以及社區大學、非營利組織如何成為推動高教公共化的一環。

高級中等學校中途離校學生

297. 因十二年國民教育的推動及少子化的影響，中輟生的人數逐年減少。然而，有另一群高級中等學校中途離校學生（中離生）應當是我們同樣需要去關切的族群。原因是根據教育部 101 至 103 學年的統計，三年來合計有 74,036 名中離生，每學年平均人數皆超過兩萬名。其中離校狀況以離校在家人數 45,422 人（61%）為最多，其次為已有工作比例有 17,035 人（23%），離校離家者也有 4,587 人（6%）。從數據來看，有約 7 成 7 的中離生在離開學校後是無業的狀態，當中一個重要原因是這群中離生往往也是屬於困難就業者。因此，這群中離學生若未受到妥善的輔導與轉銜機制的服務，將會成為未升學、未就業的「雙失青少年」主要族群。
298. 綜上所述，我們認為中離生的議題除了政府與教育單位應該建構更完整的人數追蹤與背景分析的研究之外；面對中離生的族群，至少還應該做到建置多元輔導機制。說明原因如下：
299. 教育部針對中離生所規劃的《高級中等學校學生穩定就學及中途離校學生輔導機制實施計畫》，多為仍輔導學生穩定就學，並無具體措施轉介相關就業服務資源以及其他更多元發展機會。
300. 承上點，教育部應針對「中離生」規劃多元輔導與轉銜機制與流程，輔導目標除了穩定就學之外，若學生無就學意願應參照《兒童及少年福利與權益保障法》第 34 條及

36 條，教育及勞政主管機關應整合社政主管機關及連結相關民間團體資源，轉介相關就業服務措施與資源。

301. 教育部國民及學前教育署僅建置高級中等學校中途離校學生通報系統，輔導措施也提到應該提供中離生必要的職訓、與職業訓練推薦資源，但目前僅提供線上資源⁸⁸，並未引進勞動部、衛福部、各縣市政府等公私立就業輔導體系資源。故教育部國教署、勞動部勞動力發展署及衛生福利部社會及家庭署應依據《兒童及少年福利與權益保障法》第 34 條及 36 條，透過定期聯繫會報盤點整合教育、社政、勞政系統及連結相關民間團體資源，轉介相關就業服務措施與資源來協助中離生，才能看到他們真正的需要，非只鼓勵回流教育或被動的等待年滿 18 歲後結案。

第十五條 文化權

302. 參照《公政公約》影子報告原住民族專章第 11 至 27 段，有關狩獵文化權、漁獵與採集文化權、使用進步科技權利、及司法自決權的國家歧視和歧視事件。
303. 參照原住民族專章第 53 段至 55 段，有關都市原住民之文化平權。

外籍配偶照顧輔導基金之問題

304. 外配基金雖在提升各層次移民權益有許多影響力，然而，運作 10 年的外配基金始終都無法解決以下三大問題⁸⁹：
- (1) 政府單位申請案件之金額占每年基金八至九成以上，使政策與補助混為一談，導致政府單位難以設計符合該地區移民需求的長期政策。
 - (2) 變相鼓勵有能力掌握申請與評鑑方法的單位（直轄市政府單位、大型基金會或營利大企業）依賴外配基金，享有更多補助，而使規模較小或不熟悉申請與核銷流程的單位受到排擠（偏鄉政府單位、以移民為主的草根團體），成為養餵某些單位長期依賴外配基金、便宜行事的漏洞。
 - (3) 對民間團體而言，外配基金過於繁瑣或嚴苛的申請與核銷過程也影響其辦理意願，甚至規定授課鐘點費之補助標準有學歷高低不同之差異，此種補助方式，有違培力更多新移民主動參與之精神。

⁸⁸ [少年 On Light 計畫](#)

⁸⁹ 102 年度外籍配偶照顧輔導基金補助計畫案研究報告書：外籍配偶照顧輔導體系成效之研究
<http://ppt.cc/CF4p0>

305. 為了確實達成《經濟社會文化國際公約》第1條與第15條之精神，保障所有民族均能充分享有經濟、社會與文化之發展，經查外配基金補助的單位10年來近九成都是中央與地方政府，補助種類多為醫療及社會救助、法律或家庭等服務⁹⁰，我們建議外配基金應取消此種「短期專案式」補助型態，改由地方政府或相關單位的正常編制，以徹底解決資源錯置、浪費或地區比例失調之問題。

兒童的文化近用權

306. 回應國家報告第318段，我國文化部僅針對未滿12歲之兒童制定「文化部主管文化機構及文化設施兒童優惠措施」，依年齡給予免費或優惠票價。但針對12至未滿18歲之少年，卻沒有提出任何措施以促進文化近用權。建議應針對12歲至未滿18歲的少年，提出具體的文化近用政策，並將非都會地區的交通費用納入考量。

身心障礙人士參與文化生活

307. 國家應對身心障礙者提供電視近用之措施，過於著重公共電視之製播義務，雖將促進視聽障人士媒體近用列為電視事業營運評鑑與換照審查項目，但僅為審查項目「其他經主管機關指定之事項」的其中一小項，國家通訊傳播委員會對於推動電視近用之經費、技術、各電視台製播時數之目標值均未有相關政策規劃。
308. 國家通訊傳播委員會應儘速制定電視近用之短中長期政策計畫。

90. 94-104 年度外籍配偶照顧輔導基金核定補助案彙整表 <http://ppt.cc/RTbix>