

2023

下水道建設人權教材



contents



| | | | | | |
|------------|----------------------------|-----------|------------|-----------------------------|------------|
| 第一章 | 緣起 | 01 | 第五章 | 「下水道建設推動」之人權保障課題與案例 | 91 |
| 第二章 | 人權公約與憲法基本權保障 | 03 | 第一節 | 下水道建設與氣候變遷和生存權 | 91 |
| 第一節 | 兩公約之基本介紹與我國之落實情形 | 03 | 第二節 | 下水道建設推動與家庭成員的照顧 | 98 |
| 第二節 | 兩公約人權保障之相關規定 | 10 | 第三節 | 下水道建設推動與居住自由、適足居住權 | 107 |
| 第三章 | 氣候變遷與下水道人權議題的國際發展趨勢 | 21 | 第四節 | 下水道建設推動與健康權 | 120 |
| 第一節 | 氣候變遷與人權 | 21 | 第五節 | 下水道建設推動與知的權利 | 129 |
| 第二節 | 面對水與衛生設施、水資源運用之人權議題 | 33 | 第六節 | 下水道建設推動與救濟的權利 | 136 |
| 第三節 | 水資源相關建設改善居住環境品質及達成永續理念之對策 | 37 | 第六章 | 結論 | 141 |
| 第四節 | 有關改良環境及工業衛生與人權議題 | 57 | 附錄一 | 公民與政治權利國際公約 | 143 |
| 第四章 | 我國下水道政策法令與人權議題之分析 | 64 | 附錄二 | 經濟社會文化權利國際公約 | 159 |
| 第一節 | 下水道法之法制框架與內容 | 64 | 附錄三 | 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 | 168 |
| 第二節 | 下水道建設涉及之兩公約人權保障議題 | 67 | | | |



第一章 · 緣起

自 1948 年世界人權宣言 (UDHR) 後，聯合國於 1966 年通過之《公民與政治權利國際公約》 (International Covenant on Civil and Political Rights, 「 ICCPR 」) 與《經濟社會文化權利國際公約》 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 「 ICESCR 」) 兩大國際人權公約 (合稱兩公約)¹，係要求所有締約國採取各項適當措施，以實現兩公約及世界人權宣言揭示的自由權利。兩公約與世界人權宣言共同被稱為「國際人權法典」 (International Bill of Human Rights)，或「國際人權憲章」 (International Bill of Human Rights) 為國際社會最重要、最基礎之人權保障基準²，不僅是國際人權保障體系之根本法源，也是《消除對婦女一切形式歧視國際公約》、《兒童權利公約》、《身心障礙者權利國際公約》等核心人權條約與國際性及區域性人權規範之基礎。我國為實施兩公約，於 98 年制定並公布施行「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 1 條即說明為健全我國人權保障之體系，特制定本法將兩公約所揭示之保障人權規定，並賦予國內法律效力，是以政府機關依法行使職權應符合兩公約有關人權保障之規定。

下水道建設是城市進步的指標性設施，負有保護水域水質及都市防洪的重要任務，具重大公共利益性，惟行政機關於依法行使職權作為常涉及對人民基本權之限制，進而衍生人權保障之適法及程序疑義，而近年來氣候變遷、環境永續及再生水資源的課題，各國多提出環境權之倡議，兩公約中「經濟社會文化權利國際公約」第 12 條即確認人人有權享受有可能達到之最高標準之身體及精神健康，據此有改良環境及工業衛生之人權議題，與污水下水道建設之行政目

¹ 中華民國兩公約第三次國家報告國際審查會議·兩公約簡介。
<https://iccpricescr3rdreviewmeeting.tw/site/page.aspx?pid=263&sid=1446&lang=cht>

² 邱麟媛·認識兩公約·<http://www.cmps.hc.edu.tw/academ/academ2/2-contracts.htm>

的相合，內政部為下水道中央主管機關，為確保下水道發展政策、方案及法令訂定符合人權保障規定，故強化所屬員工對於人權保障之知能，乃推動下水道建設之重要環節。內政部國土管理署（原營建署）依「兩公約教育及宣導計畫（110-113年）」已完成「都市更新人權教材」，為持續精進國土管理署（原營建署）員工人權知能，將「下水道建設」做為本次人權主題製作，俾透過人權教材之研析，確保相關發展政策、方案及法令符合人權保障之目標。

第二章 · 人權公約與憲法基本權保障

第一節 ▶ 兩公約之基本介紹與我國之落實情形

壹、人權之基本概述

一、人權之意義

「人權 (Human Rights) 」是指人所享有的權利。不論其性別、種族、年齡、國籍、階級、語言、信仰、受教育程度的差異，只要生而為人應當享有其權利與自由。在任何情形下，將適用於任何人。亦即一個人理應享有之基本的、不可或缺的權利，³亦即文明社會的個人，基於人類價值與尊嚴而享有的合法權利，故又稱之為基本人權。⁴基本人權原即不應予以限制或剝奪，否則就不會稱之為「基本」人權。從人性所具有的普遍性意涵來看，現代的人權觀念不僅彰顯其普世的價值與超越族群與文化界限的人文精神，更可以揭示一個符合人性發展的規範體系。⁵從自然權利的觀點，人權是一種權利，⁶即作為主體之「人」應具有的主體性的屬性，⁷是一種先於國家存在的權利。⁸法律出現後，人權透過一定的「制度安排」具體化為法律權利，而得到實定法的保障。就法的觀點，人權是個人針對國家的權利訴求，只有得到國家的承認和保障，人權才有意義。

是以，人權可以包括兩個核心，第一，是權利主體所得享有的「人權清單」，亦即人得享有哪些權利。人權清單往往受人權思想、世界潮流與國家承認的影響而異其內涵，思想家不斷推出新的人權議題，國際社會則一直更新強化人權的內涵。

³ 柴松林 (2003) 。人權、人權基礎與人權譜系擴增，T&D 飛訊，第 15 期，頁 9-10。

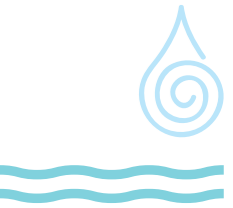
⁴ 吳學燕 (1983) 。國父思想與人權論說，文笙書局，台北，頁 1。

⁵ 張國聖 (2003) 。現代人權的發展源流與意涵，通識研究集刊，第 4 期，頁 16。

⁶ 劉文彬 (2005) 。西洋人權史：從英國大憲章到聯合國科索沃決議案，五南圖書，頁 2。

⁷ 李惠宗 (2022) 。憲法要義，第 9 版，元照，台北，頁 75。

⁸ 法治斌、董保城 (2021) 。憲法新論，第 8 版，元照，台北，頁 123。



第二，是國家在法規範與制度上的保障。當人權清單在國家、社會形成共識，國家即透過憲法、法律，甚至是司法裁判，將人權清單的內容法制化，並以司法的手段來保障人權⁹。

二、基本權利之發展

人權隨著時空演進而日益豐富。人權演進分類有眾多說法，其中將三個主軸的人權稱為「三代人權」，其僅是凸顯不同時代下所強調的人權重點。

(一) 第一代人權

以個人之自由為主要訴求的消極人權，於約 17、18 世紀英、法、美等國，其是受到洛克自然權利思想、盧梭社會契約論，孟德斯鳩三權分立的限制政府機制之影響，人權的內容皆以保障人類之「自由權」為核心，人權意涵主要是一種「免除政府的不當干涉、壓迫及侵害」之權利觀，人民所重視的是個人自由的保障以及個人對財富自由的支配權，此時期肯定的是屬於個人的權利，是屬於「消極人權」，尚未涉及群體、民族、國家等集體性人權（如身體、言論、信仰、參政等公民自由及權利）。

(二) 第二代人權

第二代人權是在經濟、社會、文化資源平等原則的積極人權，約於 19 世紀的歐洲，在工業革命的衝擊下，社會普遍存在資本集中、勞資對立、貧富懸殊等資本主義所造成結構性的弊端。法國盛西蒙 (Saint-Simonians) 派，馬克思等人注意到資本主義經濟體制下對社會發展所造成的傷害，主張從事社會改革，倡導社會主義，他們力求經濟、社會的平等原則的實現，故在人權的內涵上，著重於在實質上為個人自由之實現提供基本的社會與經濟條件之權利（如生存、工作、財產、社會福利、健康、教育等權利）。我國憲法第 15 條：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」人民除可以向國家要求其生存、工作及財產消極不受侵害外，亦可要求國家積極作為，使其生存及工作、財產獲得保障。

⁹ 呂炳寬、楊智傑 (2005)，全球化脈絡下的人權保障。發表於「整合全球化與在地化：21 世紀政治學研究的新趨勢學術研討會」，臺中東海大學政治系主辦，2005 年 12 月 24 日。

(三) 第三代人權

反映第二次世界大戰後第三世界國家對於全球資源重新分配的要求，旨在國際化傾向的團結（集體）人權，約 20 世紀左右，它包括自決權、發展權、和平權，以及對資源共享、健康、生態平衡、災害救濟等的權利。

表 1 ▶ 三代人權整理

| 人權 | 基本權利 | 性質 | 時間 | 說明 |
|-------|-----------------------|-----|-----------|---|
| 第一代人權 | 個人人權 消極人權 公民政治權 | 防禦權 | 17-18 世紀 | 追求個人自由免於國家侵害：參政權、表現自由、集體結社自由、言論自由、人身自由等 |
| 第二代人權 | 社會人權 積極人權 社會經濟權 | 受益權 | 19-20 世紀初 | 社會經濟文化福利的提供：工作權、健康權、兒童權、婦女老年權等 |
| 第三代人權 | 世界人權 集體人權 集體發展權 | 集體權 | 二次世界大戰後 | 對抗國際強權以及人類共同合作：發展權、自決權、環境權、平等權等 |

資料來源：彭堅汶、吳漢、林幼雀、葉定國、陳玉美、李蒲 (2021)¹⁰

貳、兩公約之基本說明與兩公約施行法

我國於 1967 年即已簽署兩公約，其後因失去聯合國代表權而未能完成兩公約之批准及存放程序。「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」乃最重要之國際人權法典，亦是國際上人權保障體系不可或缺之一環，其內容在闡明人類之基本人權，並敦促各國積極落實，期使人人於經濟社會文化與公民政治權利上，享有自由及保障¹¹。為與國際人權體系接軌、提升我國人權保障標準，我國於 2009 年 4 月 22 日公布「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」，並於同年 5 月 14 日批准兩公約。兩公約施行法於同年 12 月 10

¹⁰ 彭堅汶、吳漢、林幼雀、葉定國、陳玉美、李蒲 (2021)，憲政民主與公民社會，五南。

¹¹ 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草案總說明。

日施行，依施行法第 2 條規定，兩公約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；不符兩公約規定之法令及行政措施，亦應完成相關法令之制（訂）定、修正、廢止及行政措施之改進。¹²

前述規定中，第 1 條開宗明義揭示：「為實施聯合國 1966 年公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約，健全我國人權保障體系，特制定本法。」此外，第 2 條並明定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」，第 3 條「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」，另第 8 條要求：「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 2 年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。」

參、提交國家人權報告並邀國際學者專家審查

由於我國並非聯合國會員國，無法參與人權事務委員會及經濟社會文化權利委員會進行國家報告審查，惟為求接軌國際並落實國內人權保障，爰依聯合國撰寫準則及格式，即公政公約每 4 年、經社文公約每 5 年就其促進遵守公約所確認各種權利而採取之措施及所獲之進展，提具報告書及進行審查。我國亦於 91 年至 97 年提出 4 次國家人權報告試行報告，透過國家人權報告的編纂、公布，檢視我國人權發展概況及各項人權政策的推動情形，以自我檢討與惕勵，促進公共討論與批評，並向世人昭示我國堅守人權立國理念的決心。¹³另外，我國於 101 年 4 月提出兩公約初次國家報告後，102 年邀請國外專家學者召開初次國家人權報告國際審查會議，並經其提出發表 81 點結論性意見與建議供改進參考。105 年 4 月我國提出兩公約第二次國家報告後，亦延續前述機制，106 年邀請國際人權專家並舉辦第二次國家報告國際審查會議，並經審查後發表 78 點結論性意見與建議供改進參考。¹⁴109 年 4 月，我國公布第三次國家報告之中英文版內容，並於 111 年 5 月 9 日 -13 日舉辦第三次兩公約國家報告之國際審查會議。本次結論性意見

¹² 可參法務部網站：<https://icpricescr3rdreviewmeeting.tw/site/page.aspx?pid=263&sid=1446&lang=cht>

¹³ 國家人權報告試行報告（2002），頁 4。

¹⁴ 行政院人事行政總處人權教育訓練教材（111），兩公約之介紹與案例分析，頁 9。

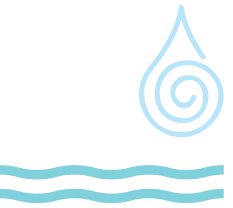
與建議共 92 點，分為緒論、共通議題、經社文公約權利落實情形、公政公約權利落實情形等 4 大議題。

社經文公約第三次國家報告特別於用水權部分，論及下水道工程。第三次報告之說明如下：「為預防及整治土壤及地下水污染，確保土地及地下水資源永續利用，定有土壤及地下水污染整治法。另修正放流水標準，擴大重金屬加嚴管制對象。對於排放量較大之半導體業、光電業、化工業、印刷電路板製造業、電鍍業、金屬表面處理業、金屬基本工業，與科學工業園區、石油化學專業區、工業區專用污水下水道系統等，加嚴銅、鉛、鎘、總鉻、六價鉻、鋅、鎳、硒、砷等 9 項放流水標準限值；另針對金屬表面電鍍業等 6 項事業別及工業區，強化公共污水下水道之氨氮管制，促使事業強化處理程序，降低污染風險。」

查環保署於 106 年 2 月 10 日修正及廢止總計 7 項放流水標準，特定業別管制標準整併於放流水標準中，並基於提升水體品質、降低農地污染風險，修正氨氮、重金屬、致癌性物質及真色色度等管制項目、限值。為進一步優化水體氨氮排放總量，針對金屬表面處理業或電鍍業之螺絲螺帽製程、製革業之生皮製成成品皮者、廢棄物掩埋場和發電廠等 5 種事業及石油化學專業區以外之工業區污水下水道系統訂定氨氮管制項目；公共污水下水道系統部分，增訂氨氮和總氮管制規定。

考量放流水經處理後雖已符合管制標準，但排入之承受水體若屬基流量較小之灌排渠道或其他水路，因重金屬具累積性，恐導致灌溉作物和農地受到重金屬污染。故針對製程運作重金屬且排放量達一定規模之晶圓製造及半導體製造業、光電材料及元件製造業、化工業、金屬基本工業、金屬表面處理業、電鍍業、印刷電路板製造業等 7 種事業、科學工業園區、石油化學專業區和其他工業區專用污水下水道系統，加嚴鎘、鉛、總鉻、六價鉻、銅、鋅、鎳、硒和砷等 9 項重金屬之管制定值，並新增錫管制項目，依排放量規模區分管制定值；另基於部分石油化學專業區以外之工業區仍有光電材料及元件製造業廠商進駐，新增銻、鎳和鉍管制；此外，參酌美國聯邦環保署針對燃煤蒸汽發電廠加嚴管制規定及水保病公約管理計畫，對於燃煤發電廠發電機組且產生排煙脫硫廢水進入廢水處理設施者，加嚴汞、砷和硒管制定值。¹⁵

¹⁵ 可參環保署資料，環保署預告修正「放流水標準」強化水質管制，<https://enews.moen.gov.tw/page/3b3c62c78849f32f/fc3a6811-a7db-4847-972c-6e210c67bdd5>



肆、落實人權保障推動機制並廣續推動其他人權公約之內國法

我國現有之人權保障推動機制包括「總統府人權諮詢委員會」、「行政院人權保障推動小組」及「監察院人權保障委員會」，各相關部會均設置人權工作小組，以共同推動人權保障政策。¹⁶為配合國際推動世界和平與人權發展趨勢，提升國際人權地位，繼 108 年以通過施行法的方式，內國法化《公民與政治權利國際公約》（簡稱 ICCPR）、《經濟社會文化權利國際公約》（簡稱 ICESCR）後，再於 2011 年通過《消除對婦女一切形式歧視公約施行法》（簡稱 CEDAW 施行法）、2014 年通過《兒童權利公約施行法》（簡稱 CRC 施行法）、《身心障礙者權利公約施行法》（簡稱 CRPD 施行法）等三項施行法。九項聯合國核心人權公約中，已有五項具內國法效力。在所有施行法中，除 CRC 未規定報告應依據之格式與程序外，其餘均明文規定必須依據公約之規定，建立報告制度。隨著國家人權報告準備與審查過程經驗之積累，對於報告審查制度、審查委員之資格和經歷、以及審閱意見之作用，在 CRPD 施行法有相對明確與完備之規定。¹⁷

伍、國家人權行動計畫

一、背景說明

為順利推動制定國家人權行動計畫相關事務，行政院於 108 年 1 月 9 日召開「研商制定國家人權行動計畫會議」，聽取相關專家學者之建議；於 108 年 3 月 25 日將「推動成立撰寫國家人權行動計畫機制規劃」提報於行政院人權保障推動小組第 35 次委員會議報告，並通過該規劃案。撰寫過程耗時近 4 年，持續協調及整合各界意見，終於在 111 年提出我國首部「國家人權行動計畫」。本次納入優先推動之八大議題分別為「強化人權保障體制」、「人權教育」、「平等與不歧視」、「強化生命權保障」、「居住正義」、「氣候變遷與人權」、「數位人權」、「難民權利保障」，並於各議題下再擇定應特別關注之分項子議題，以聚焦應改進之

¹⁶ 行政院人事行政總處人權教育訓練教材（111），兩公約之介紹與案例分析，頁 9。

¹⁷ 黃怡碧（2015），對國家人權報告審查機制之建議，CEDAW 第 2 次國家報告審查「一周年回顧（三）：人權公約審查及落實機制的反思」，婦女議題溝通平台電子報，104 年第八期，<https://www.iwomenweb.org.tw/cp.aspx?n=8DBE26E79AC2814A>

人權事項，研擬具體對應之解決行動及完成期程¹⁸。

二、氣候變遷與人權之內容

自聯合國政府間氣候變化專門委員會 (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) 第 5 次評估報告及 1.5°C 特別報告廣被國際社會採納，並作為擬定國際氣候變遷政策之科學基礎以來，巴黎協定 (Paris Agreement) 的迅速生效，正代表全球尋求團結合作來對抗與因應氣候變遷挑戰之決心；在巴黎協定通過之際，聯合國人權高專辦亦具體就人權與氣候變遷的關聯性，於 2015 年向聯合國氣候變化綱要公約第 21 次締約方大會 (COP21) 提出報告，以 10 項關鍵訊息 (key messages) 揭示國家與責任承擔者應盡之責任與義務，並成為「巴黎協定」及各締約方將人權納入氣候行動的重要依據。10 項關鍵訊息包括：(1) 減緩氣候變遷並防阻其對於人權造成之負面衝擊、(2) 確保所有人具備因應氣候變遷之調適能力、(3) 針對氣候變遷所致生人權損害，提供可稽而有效的救濟、(4) 應盡可能的驅動可能的資源投入永續及人權為本的發展、(5) 國際合作的必要性、(6) 確保氣候行動的衡平、(7) 保證所有人均能享有科技及其應用的利益、(8) 保護人權免於受到商業之傷害、(9) 確保公平與非歧視性待遇、(10) 確保有意義而知情的參與。聯合國氣候變化綱要公約項下，巴黎協定係首個承認氣候變遷與人權密切相關之國際環境協定，並明文將氣候對應人權與各方的衡平性納入前言中：

「承認氣候變遷是人類的共同關切，締約方在採取行動處理氣候變遷問題時，應當尊重、促進、考慮到它們各自在人權、健康權、原住民族權利、當地社區權利、移民權利、兒童權利、身心障礙者權利、處境脆弱人們的權利、發展權以及性別平等、婦女賦權及世代公平方面的義務。」

在巴黎協定簽署滿 5 週年後，聯合國人權高專辦於 2021 年發布第 38 號文件 (Fact Sheet No.38)，重申 10 項關鍵訊息作為國家氣候行動核心義務之重要性，以及氣候政策與發展融合以人權為基礎方法 (human rights-based approach) 之必要性。我國亦於 2021 年地球日向國際宣示邁向 2050 年淨零轉型規劃，氣候政策領域應納入人權思維，遵循人權普世價值及國際規範。

¹⁸ 可參行政院網站：<https://www.ey.gov.tw/Page/448DE008087A1971/4ccbb233-7986-49af-bfdc-4cc9da508d3b>

第二節 兩公約人權保障之相關規定

兩公約架構皆分為一般性規定、實質權利規定及監督程序規定等部分，在 ICCPR 方面，其實質權利規定於第 6 條至第 27 條，包含生命權、人身自由、遷徙及選擇住所之自由、接受公平審判之權利、言論自由、集會結社自由、參政權等；而 ICESCR 則是規定於第 6 條至第 15 條，包含工作權、社會保障、家庭保障、適足生活水準、健康權、教育權、文化權等。

壹、公民與政治權利國際公約 (ICCPR)

一、概述

「公民與政治權利國際公約」於 1966 年 12 月 16 日聯合國大會通過，1976 年 3 月 23 日生效。我國於民國 98 年 3 月 31 日經立法院第 7 屆第 3 會期第 6 次會議審議通過，同年 12 月 10 日總統華總一義字第 09800285401 號令公布。

締約國承擔需尊重個人之公民和政治權利，包含生存權、宗教自由、集會自由、選舉權、正當法律程序及公平審訊等。該公約不僅要求締約國定期遞交人權報告，同時明定關於侵犯人權相關之兩個附加議定書，賦予個人有申訴權利的「公民與政治權利國際公約任擇議定書」，即人權事務委員會可以接受並審議指稱其人權受到侵犯的個人提出的申訴¹⁹；以及廢除死刑之「公民與政治權利國際公約第二任擇議定書」，亦即要求在締約國轄範圍內，任何人不得被處死刑，而且，每一締約國應採取一切必要措施除死刑²⁰。

「公民與政治權利國際公約」包含前文，亦有人民自決權(第 1 條)、一般規定(第 2 條締約國義務、第 3 條男女平等、第 4 條權利限制、第 5 條超越權利限制範圍之限制)、實體規定(第 6-27 條)等六部份，共 53 條。公約明確指出，這些權利源自於個人的固有尊嚴，並遵循「世界人權宣言」之精神，強調再創造人人可享有其公民及政治權利，如同享有經濟、社會和文化權利一樣之條件下，才能實

¹⁹ 陳俊宏、黃秀端、黃默、施逸翔、陳博文、王瑩芬、魏培軒(2011)·落實兩公約施行法之政策研究·行政院研究發展考核委員會委託研究報告

²⁰ 法規會·【宣導資料】公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約簡介·2016 年 9 月 6 日·<https://www.vac.gov.tw/cp-2485-5828-1.html>

現人類自由享有之公民及政治以及免於恐懼和匱乏之自由理想。

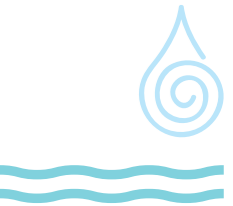
二、實體權利之條文說明

實體權利有 22 項，著重於個人有權對抗來自國家不當干預²¹：

- (一) 生命權，判處死刑只能是作為對最嚴重的罪行的懲罰，並不得對未滿 18 歲的人判處死刑，禁止對孕婦執行死刑(第 6 條)；
- (二) 禁止酷刑或予以殘忍的、不人道的或侮辱性的處遇或刑罰(第 7 條)；
- (三) 禁止奴隸制度或販賣或強制勞動(第 8 條)；
- (四) 人身自由與安全，及符合逮捕程序(第 9 條)；
- (五) 被剝奪自由者受人道及尊重其固有的人格尊嚴的處遇(第 10 條)；
- (六) 不得僅因無力履行契約義務而監禁(第 11 條)；
- (七) 遷徙和選擇住居所自由(第 12 條)；
- (八) 不得非法驅逐外僑(第 13 條)；
- (九) 法律之前一律平等、保障公正審判及無罪推定(第 14 條)；
- (十) 禁止溯及既往之刑罰(第 15 條)；
- (十一) 法律前人格之承認(第 16 條)；
- (十二) 保護私生活、家庭、住宅、通信、榮譽和名譽(第 17 條)；
- (十三) 思想、良心和宗教、信仰自由(第 18 條)；
- (十四) 發表意見之自由(第 19 條)；
- (十五) 禁止宣傳戰爭或鼓吹歧視(第 20 條)；
- (十六) 和平集會權利(第 21 條)；
- (十七) 結社自由(第 22 條)；
- (十八) 保護家庭、婚姻自由(第 23 條)；
- (十九) 兒童權利(第 24 條)；
- (二十) 公民參政權利與機會(第 25 條)；
- (二一) 法律之前人人平等，受法律平等保護(第 26 條)；
- (二二) 少數團體之權利(第 27 條)。

以上權利。

²¹ 邱冕泉(2002)·邱冕泉(2010)·《公民與政治權利國際公約》與《經濟、社會與文化權利國際公約》及其批准與施行的背景·TAHR 報春季號·6-11。



貳、經濟社會文化權利國際公約 (ICESCR)

一、概述

1966 年 12 月 16 日聯合國通過「經濟社會文化權利國際公約」，並於 1976 年 1 月 3 日生效。截至 2014 年 2 月全世界有 161 個國家批准，該公約使締約國承擔尊重個人經濟、社會及文化權利之責任，包含工作權、合理與有利工作環境的權利、組織與加入公會的權利、社會保障與社會保險權利、適當的生活水準，其包括足夠的食物、衣服與住家權利、健康權、受教育權及享有文化生活與科學發展利益權等。²²上述之權利，其多具積極性，即個人有權向國家爭取福利，因此必須國家權力的介入。

二、實體權利之條文說明

「經濟社會文化權利國際公約」除前文外，分為「人民自決權」(第 1 條)、一般規定(第 2-4 條)、實體規定(第 6-15 條)等五部分，共 31 條。前文以及人民自決權與「公民與政治權利國際公約」相同。而實體規定部分，各締約國應保障個人下列之權利：²³

- (一) 工作權(第 6 條)
- (二) 享受公平與良好之工作條件的權利(第 7 條)
- (三) 組織和參加工會及罷工權利(第 8 條)
- (四) 享受社會保障之權利(包含社會保險)(第 9 條)
- (五) 對家庭之保障及援助(第 10 條)
- (六) 獲得適當之生活水準之權利，包含衣食住及不斷改善之生活環境以及免受飢餓之基本權利(第 11 條)
- (七) 享有身體和精神健康達到最高可能標準的權利(第 12 條)
- (八) 教育之權利(第 13 條)
- (九) 免費的義務性初等教育(第 14 條)

²² 法規會，【宣導資料】公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約簡介，2016 年 9 月 6 日，<https://www.vac.gov.tw/cp-2485-5828-1.html>

²³ 邱冕泉(2002)·邱冕泉(2010)。《公民與政治權利國際公約》與《經濟、社會與文化權利國際公約》及其批准與施行的背景。TAHR 報春季號·6-11。

- (十) 參加文化生活，享受科學進步及其應用利益，以及個人的科學、文學或藝術作品利益受有保護等權利(第 15 條)

參、公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約同異處

在國際人權發展歷程中，對於兩公約之權利內容及其實踐的優先性有不少爭議與疑慮。然而，兩公約的權利，於性質上及國家義務履行上，顯有差異，因此並不衝突²⁴，其相異之點有二：

一、規範權利範疇

公民與政治權利國際公約規範之權利著重於個人有權利對抗來自國家方面自由干預與壓制；經濟社會文化權利國際公約則著重於個人有向國家爭取平等權利之權利，需國家全力的介入。

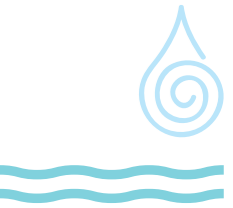
二、公約義務履行區別

公民與政治權利國際公約，多有立即實現的可能；而經濟、社會與文化權利國際公約，則須賴一定條件與基礎，可漸進落實之義務。

另外，當前國際社會上已有共識認為，兩個公約的權利內容，彼此之間存在著「普遍性」、「不可分割性」與「互相依賴性」的關係，都是任何正義社會所不可缺少的²⁵。在 1993 年「世界人權會議」通過之《維也納宣言及行動綱領》就如此闡述：「一切人權均為普遍、不可分割、相互依存、相互聯繫。國際社會必須站在同樣地位上、用同樣重視的眼光、以公平、平等的態度全面看待人權。固然，民族特性和地域特徵的意義、以及不同的歷史、文化和宗教背景都必須要考慮，但是各個國家，不論其政治、經濟和文化體系如何，都有義務促進和保護一切人權和基本自由。」

²⁴ 法規會，【宣導資料】公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約簡介，2016 年 9 月 6 日，<https://www.vac.gov.tw/cp-2485-5828-1.html>

²⁵ 邱冕泉(2002)·邱冕泉(2010)。《公民與政治權利國際公約》與《經濟、社會與文化權利國際公約》及其批准與施行的背景。TAHR 報春季號·6-11。



肆、兩公約對憲法人權保障²⁶

以兩公約對憲法人權保障之角度，兩公約即使在國際法上仍存有效力爭議，但其透過施行法方式仍具有國內法之效力，且以法律位階而言，其界於憲法與法律之間，故可以補充憲法關於人權保障之範疇與內涵。

一、公民與政治權利

(一) 生命權

憲法並未出現「生命權」之文字，但於司法院大法官解釋處理死刑的議題時（釋字第 476 和 551 號），卻以憲法第 15 條之「生存權」為依，換言之，則所謂「生存權」即指「生命權」。然而，在其他解釋時（釋字第 422 與 464 號），「生存權」似乎亦可意旨為「社會基本生活的維持」。在公政公約第 6 條之內容更可補充相關內涵：

1. 人人皆有天賦之生存權。此種權利應受法律保障。任何人之生命不得無理剝奪。
2. 凡未廢除死刑之國家，非犯情節最重大之罪，且依照犯罪時有效並與本公約規定及防止及懲治殘害人群罪公約不抵觸之法律，不得科處死刑。死刑非依管轄法院終局判決，不得執行。
3. 生命之剝奪構成殘害人群罪時，本公約締約國公認本條不得認為授權任何締約國以任何方式減免其依防止及懲治殘害人群罪公約規定所負之任何義務。
4. 受死刑宣告者，有請求特赦或減刑之權。一切判處死刑之案件均得邀大赦、特赦或減刑。
5. 未滿 18 歲犯罪，不得判處死刑；懷胎婦女被判死刑，不得執行其刑。

(二) 禁止酷刑或不人道之懲罰

我國憲法第 8 條規定：「人民身體之自由應予保障」，後段文字則提及「逮捕」與「拘禁」，在司法院大法官解釋或多數的文獻中，將所謂的「身體之自由」侷限於「人身自由」或「行動自由」上，並未有關於身體的完整性或相關「酷刑」之問題。在公政公約第 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。」明白地禁止酷刑與不人道懲罰，此可補足憲法這方面不足之處。同時，公政公約第 7 條亦提及「醫學或科學試驗」亦是我國憲法尚未關注之面向。

(三) 禁止奴隸與強制勞動

我國憲法並未提及奴隸 (slavery) 制度的禁止，也沒有任何有關強制勞動 (forced labor) 的規定，雖然我國的刑法第 296 條明文禁止使人為奴隸，且在人口販運防治法第 32 和 33 條，也明文禁止強制勞動，惟大法官釋字第 567 號解釋曾認為：「不論其名義係強制工作或管訓處分，均嚴重侵害人身自由之處罰」，可以推論禁止奴隸或強制勞動，應可依憲法第 8 條為依來主張，但在公政公約第 8 條的規定則明確許多。

(四) 人身自由與安全

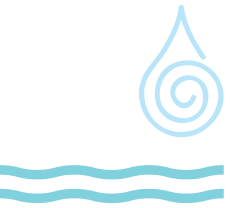
誠如前述，我國憲法第 8 條主要規範人身自由與逮捕拘禁之程序，但其並未提及「人身安全」，雖在釋字第 372 號曾表達：「維護人格尊嚴與確保人身安全，為我國憲法保障人民自由權利之基本理念」。相對地在公政公約第 9 條，人身安全則明確地列出，作為保障的對象。

(五) 監禁之限制

憲法第 8 條，除法院提審之規定外，並未提及有關在監所之被告或受刑人等喪失自由者之對待。雖大法官釋字第 653 和 654 號有針對羈押法的規定，分別就監所之被告，剝奪其律師接見時之隱私與訴訟救濟權利，宣告違憲。相對地，在公政公約第 10 條：「一、自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。二、(一) 除特殊情形外，被告應與判決有罪之人分別羈押，且應另予與其未經判決有罪之身分相稱之處遇；(二) 少年被告應與成年被告分別羈押，並應儘速即予判決。三、監獄制度所定監犯之處遇，應以使其悔悟自新，重新適應社會生活為基本目的。少年犯人應與成年犯人分別拘禁，且其處遇應與其年齡及法律身分相稱。」以及第 11 條：「任何人不得僅因無力履行契約義務，即予監禁。」皆針對在刑事或民事程序中對被剝奪自由者之對待和監禁，提出較明確的限制。此外，針對民事的拘提管收，在釋字第 588 號也有所限制。

(六) 遷徙及居住之自由與防止任意驅逐的保障

²⁶ 林佳範 (2010)，論兩公約對憲法人權保障的補充 - 一個初步架構的探討，全國律師，14:3 期，頁 23-41。



憲法第 10 條明文規定：「人民有居住與遷徙之自由」，而於釋字第 443 號針對役男出國問題，而在釋字第 454 號有關無戶籍之本國居民之入出境問題，有相關之解釋。在公政公約第 12 條，有關居住與遷徙之自由，則區別一些不同的狀況，如合法居留者在國境內之遷徙與居住自由、離開國境之自由、本國人之回國自由等。在公政公約第 13 條，則處理對於合法居留之外國人之驅逐出境之規定。

(七) 法律人格、隱私、居家、通訊、名譽之保障

我國憲法或司法院大法官解釋上並未特別提及「法律人格」之承認與保障，即使第 7 條「法律之前人人平等」，亦僅侷限於「中華民國人民」，僅有在民法第 6 條，有類似之「權利能力」的規定，即規定享受權利與負擔義務之資格，始於出生終於死亡。惟在公政公約第 16 條：「人人在任何所在有被承認為法律人格之權利」特別加以規定。我國憲法針對「秘密通訊」(第 12 條)與「居住自由」(第 10 條)有明文規定，而在釋字第 585 和 603 號，則直接肯定「隱私」受憲法保障，在釋字第 509 和 656 號，則於討論與意見表達自由衝突之調和上，間接地肯定「名譽」之受憲法所保障。公政公約第 17 條則直接明文規定隱私、居家、通訊、名譽等，不得任意的侵犯，應受法律所保障。

(八) 精神自由

精神自由方面可分為內部思想、良心、信仰之自由與外部之意見表達，如言論、講學、著作、出版、集會、遊行、結社、宗教等自由。我國憲法第 11 條規定：「人民有言論、講學、著作、出版之自由」；第 13 條規定：「人民有信仰宗教之自由」；第 14 條規定：「人民有集會結社之自由」。釋字第 567 號理由書中承認：「思想自由保障人民內在精神活動，是人類文明之根源與言論自由之基礎，亦為憲法所欲保障最基本之人性尊嚴」，但未提到「良心自由」，釋字第 445 號則提出「表現自由」之概念：「憲法第十四條規定人民有集會之自由，此與憲法第十一條規定之言論、講學、著作及出版之自由，同屬表現自由之範疇，為實施民主政治最重要的基本人權」。然而，在公政公約第 18 條則明白列舉出「思想」、「良心」、「宗教」之自由，並特別提及確保其子女接受符合其本人信仰之宗教與道德教育，此並未出現於我國憲法或司法院大法官解釋。公政公約第 19 條更完整地呈現表現自由之保障面向，即包括「尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由」，且提到「藝術」的表達自由部分，這些皆未曾出現於我國的憲法和司法院大法官解釋。

公政公約第 20 條所提出對戰爭和仇恨式言論之法律禁止，是我國所未曾出現過之面向。公政公約第 21 條，提到組織工會為結社權之一環，類似的承認亦出現在釋字第 373 號。

(九) 平等保障

公政公約第 26 條：「人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視。」其廣泛地舉出「種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源、社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視」之防止。而我國憲法第 7 條明定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」，雖憲法上僅提到「法律上一律平等」，惟在司法院大法官解釋則有提到：「所謂平等，係指實質上之平等而言，立法機關基於憲法之價值體系，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待」。

(十) 其他權利

公政公約列舉與家庭婚姻有關之權利(第 23 條)，更列舉弱勢之族群之保護，如兒童(24 條)、種族宗教語言之少數族群(第 27 條)。我國憲法並未特別列舉婚姻與家庭之保護，但在釋字第 554 號則有所補充：「婚姻與家庭為社會形成與發展之基礎，受憲法制度性保障(參照司法院釋字第 362 號、第 552 號解釋)」。有關婚姻中夫妻雙方之權利與責任均等，釋字第 365 號在有關親權行使，或在釋字第 452 號針對夫妻住所之規定，皆重申性別的平等保障。有關婚約之自由，民法第 972 條更明白規定，由男女當事人自行約定。

二、經濟、社會與文化權利

(一) 工作權和工作條件之保障

憲法第 15 條保障工作權，釋字第 404 號闡明工作權保障之內涵：「憲法第十五條規定人民之工作權應予保障，故人民得自由選擇工作及職業，以維持生計」。經社文公約第 6 條關於工作權，除職業自由之規定以外，更提到職業訓練與輔導，但強調保障政治經濟自由下之充分經濟、社會和文化之發展下生產就業的計畫、政策和技術。而除工作權之保障外，經社文公約在第 7 條中更明定工作條件之保障。



(二) 家庭的保護

家庭權係一既傳統又現代的權利。家庭權係一非完全個人性質，卻需充分顧及家庭成員個人之權利。家庭權係一內國之基本權利，同時又跨國界具普世價值的人權。不可諱言，家庭權正受社會變遷下的多元價值、科技發展及無國界理論的衝擊。例如「同性婚姻」、「同性生活伴侶」、「生殖科技」、「外籍勞工」之家庭權等²⁷。

公政公約第 23 條針對家庭的保障有所規範，惟除有關婚姻自由部分有所重疊以外，經社文公約第 10 條較針對家庭本身之成立與育兒部分予以協助與保護，且特別在母親之身份上，如在分娩前後之特別保護，並給予其薪資與休假之福利；此外，亦將少年納入保障，使兒童與少年皆能避免被歧視或經濟與社會上的剝削。而我國憲法在基本國策中第 153 條第 2 項，也提到兒童與婦女的勞動保護：「婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，予以特別之保護。」在憲法增修條文第 10 條，特別明文規定追求婦女的實質平等的地位：「國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。」

(三) 基本生活水準的社會保障

憲法第 15 條的生存權保障含有提升生活水準的照顧義務，如釋字第 422 號：「憲法第十五條規定，人民之生存權應予保障；第一百五十三條復明定，國家為改良農民之生活，增進其生產技能，應制定保護農民之法律，實施保護農民之政策，明確揭示國家負有保障農民生存及提昇其生活水準之義務。社會福利之保障，係國家之照顧義務，如釋字第 550 號中提到：「社會福利之事項，乃國家實現人民享有人性尊嚴之生活所應盡之照顧義務」。在憲法基本國策第 155 條中明定：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟」。在經社文公約第 9 條，提到社會保障之權利，且在經社文公約第 11 條：「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。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。二、本公約締約各國既確認人人享有免於飢餓的基

²⁷ 李震山 (2004) · 憲法意義下之「家庭權」 · 國立中正大學法學集刊，第 16 期，頁 61-104。

本權利，應為下列目的，個別採取必要的措施或經由國際合作採取必要的措施，包括具體的計畫在內：(一) 用充分利用科技知識、傳播營養原則的知識、和發展或改革土地制度以使天然資源得到最有效的開發和利用等方法，改進糧食的生產、保存及分配方法；(二) 在顧到糧食入口國家和糧食出口國家的問題的情況下，保證世界糧食供應，會按照需要，公平分配。」，該條提到社會確保基本之生活水準，且特別提到免受「飢餓」的基本權利。

(四) 健康權

憲法或司法院大法官未曾直接提及健康權保障，除了基本國策中第 157 條提及：「國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度」之外，學者認為，經由釋字第 785 號解釋，透過憲法第 22 條納入憲法第二章的「人權清單」²⁸，因此，憲法第 22 條可以作為憲法健康權的法源依據，以「概括條款」作為健康權的法源，並定義為：「健康權係指個人保有身體機能正常和維持心理健全狀態的權利²⁹」。要落實憲法基本權利保護體系或人權清單上，消極部分是「人民健康不受侵害」，積極部分為「促進人民健康」。後者涉及生存權、國家保護義務，由於國家能力有限，除了積極健康照護之外，只能以「反射利益」，或依據環境、衛生或醫療等個別形成特權，或以基本國策課予國家努力之方向與目標。前者則有「身體不受傷害權」與主觀面有「健康資訊請求權」，人民得以主張健康權的消極作用的防禦權功能，對抗來自國家對於人民健康不法的侵害，而人民在必要時，可透過訴訟方式，請求法院保護³⁰。

針對健康權，在經社文公約第 12 條，已有明確地規定人人能享有最高的身體和心理健康，並定下一些明確的目標，而訂定計畫與步驟。

(五) 文化權

我國憲法與司法院大法官解釋並未提及文化權之觀念，甚至在基本國策中提到文化，亦非與經社文公約第 15 條所列舉之文化權觀念相關。但第 15 條所謂的「文

²⁸ 李震山 (2021) · 憲法未列舉之「健康權」入憲論理——以司法院釋字第 785 號解釋為中心 · 月旦實務選評 · 1:1 期 · 頁 119-135。

²⁹ 廖欽福 (2020) · 憲法「健康權」法概念之構築 · 治未指錄：健康政策與法律論叢 · 第 8 期 · 頁 19-57。

³⁰ 同前註 29。



化權」亦不同於公政公約第 27 條針對少數弱勢族群之文化認同權。然而，這兩種文化權規定皆是我國憲法所闕如，亦是亟待補充之重要人權，因文化權在國際法上也是仍待發展之權利，甚至被稱為：「被忽略與遺忘的人權類型」³¹。

³¹ Janusz Symonides · 楊雅婷譯 (2009) · 人權的概念與標準 · 台北：韋伯文化。

第三章 · 氣候變遷與下水道人權議題的國際發展趨勢

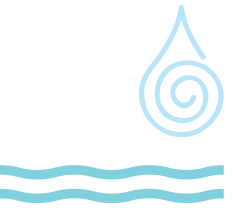
第一節 ▶ 氣候變遷與人權

壹、聯合國 17 項永續發展目標 (SDGs)

1987 年聯合國世界環境與發展委員會 (World Commission on Environment and Development, WCED) 提出「永續發展」的意義在於：「滿足當代需求的同時，不損及後代子孫滿足其自身需求」之發展途徑，1992 年「21 世紀議程」，2000 年的「千禧年發展目標 (Millennium Development Goals, MDGs)」等進一步提出永續發展的論述與目標。2015 年聯合國發表《翻轉世界：2030 年永續發展議程 (Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development)》文件，作為行動指引，著眼於人 (People)、地球 (Planet)、繁榮 (Prosperity)、和平 (Peace)、夥伴關係 (Partnership) 等重要聯繫，促使全球團結努力，期盼至 2030 年時能夠消除貧窮與饑餓，實現尊嚴、公正、包容的和平社會、守護地球環境與人類共榮發展，以確保當代與後世都享有安居樂業的生活。為聚焦各項努力，提出「永續發展目標 (Sustainable Development Goals, SDGs)」——包括 17 項核心目標 (Goals) 及 169 項具體目標 (Targets)，於 2017 年再建立 232 項指標用來衡量實踐情形³²。17 項永續發展目標如下：

- 一、消除各地一切形式的貧窮
- 二、消除飢餓，達成糧食安全，改善營養及促進永續農業
- 三、確保健康及促進各年齡層的福祉
- 四、確保有教無類、公平以及高品質的教育，及提倡學習
- 五、實現男女平等，並賦予婦女權力
- 六、確保所有人都能享有水及衛生及其永續管理

³² 可參行政院國家永續發展委員會網站之說明：<https://ncsd.ndc.gov.tw/Fore/AboutSDG>



- 七、確保所有的人都可取得負擔得起、可靠的、永續的、及現代的能源
- 八、促進包容且永續的經濟成長，達到全面且有生產力的就業，讓每一個人都有一份好工作
- 九、建立具有韌性的基礎建設，促進包容且永續的產業發展，並加速創新
- 十、減少國內及國家間不平等
- 十一、促使城市與人類居住具包容、安全、韌性及永續性
- 十二、確保永續消費及生產模式
- 十三、採取緊急措施以因應氣候變遷及其影響
- 十四、保育及永續利用海洋與海洋資源，以確保永續發展
- 十五、保護、維護及促進陸域生態系統的永續使用，永續的管理森林，對抗沙漠化，終止及逆轉土地劣化，並遏止生物多樣性的喪失
- 十六、促進和平且包容的社會，以落實永續發展；提供司法管道給所有人；在所有階層建立有效的、負責的且包容的制度
- 十七、強化永續發展執行方法及活化永續發展全球夥伴關係



圖 1 ▶ 聯合國 17 項永續發展目標 (SDGs) (中文) 資料來源：綠色國際大學³³

³³ <https://green.nttu.edu.tw/p/412-1048-10039.php?Lang=zh-tw>

貳、氣候變遷使人權保障面臨威脅

氣候變遷將對人類生存構成重大威脅乃是不爭的事實，多項人權因而面臨嚴峻挑戰，包括生命權 (ICCPR§6)、水與衛生設施權 (ICESCR§11)、食物權 (ICESCR§11)、健康權 (ICESCR§12)、住房權 (ICESCR§11)、自決權 (ICCPR & ICESCR§1)、文化權 (ICESCR§15) 及發展權 (ICESCR§1) 等。依據兩公約保障人權之精神，各國有義務緩減氣候變遷造成的潛在危害，並擬定補救措施與因應對策，使受影響之人仍能保有尊嚴生活，尤其是弱勢族群。

聯合國人權事務高級專員辦事處 (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR) 於 2021 年出版第 38 號情況說明書《人權與氣候變遷常見問答集》，透過 17 道問答闡述多項主題，包括受氣候變遷影響最大之人權種類與群體；氣候變遷相關之權利持有人與義務承擔人；國家及企業所承擔之義務與責任；以人權為基礎之氣候變遷對策；氣候訴訟；聯合國人權機制所扮演之角色等。在受影響最大之人權方面，例如³⁴：

一、生命權

國際人權法體系的基本框架主要是由《世界人權宣言》(Universal Declaration of Human Rights, UDHR) 和 9 個核心的人權公約構成的。國際人權法對生命權的保護主要體現在《世界人權宣言》(UDHR)、《公民權利和政治權利國際公約》(ICCPR) 和《經濟、社會和文化權利國際公約》(ICESCR) 中。根據《世界人權宣言》的第 3 條，「人人有權享有生命、自由和人身安全」。《公民權利和政治權利國際公約》的第 6 條第 1 款對生命權是這樣表述的，「人人有固有的生命權。這項權利應受法律保護。不得任意剝奪任何人的生命。」氣候變化對人類的生命權造成了嚴重的威脅，正如副人權事務高級專員所概括的，氣候變化對人的生命既有直接也有間接的影響，直接的負面影響包括極端氣候對人類生命造成的直接的侵害，間接和長期的影響體現在氣候變化所導致的飲用水減少和疾病頻發等環境惡化的情形，進而逐漸影響人類的身體健康³⁵。

³⁴ Fact Sheet No. 38: Frequently Asked Questions on Human Rights and Climate Change, at 2-19, <https://www.ohchr.org/en/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-38-frequently-asked-questions-human-rights-and-climate>

³⁵ Von Doussa, J., Corkery, A., & Charters, R. (2008). Human Rights and Climate Change; Background Paper. Human Rights and Equal Opportunity Commission, Sydney.

人人皆有生命權，且有自由、安全生活的權利。但是氣候變遷威脅了地球數十億人的安全。受氣候變遷威脅最劇的莫過於生命權。因熱浪、洪水、暴風雨、火災與乾旱致死、患病及受傷的人數將增加，並提高心肺疾病發病率與死亡率。此外，氣候變遷導致糧食減產，也會使飢餓與營養不良現象繼續惡化，尤其是影響兒童成長與發展，以及提高撒哈拉以南非洲地區與南亞的死亡率。

另外，明顯的例子就是極端氣候造成的災害，如暴雨、洪水、野火等。2013年，海燕颱風襲擊菲律賓，奪走了將近 6,300 條人命。而氣溫過高是最致命的影響之一。2003 年，夏季熱浪在歐洲造成 35,000 人死亡。然而，氣候變遷也透過各種無形的方式威脅人們的生命。世界衛生組織 (WHO) 預測在 2030 至 2050 年間，氣候變遷造成的影響諸如瘧疾、營養不良、腹瀉、熱應力等，每一年將奪走 250,000 條人命。

二、健康權

健康權和生命權緊密相連，健康權在多個人權公約中都有體現。比如，《經濟、社會和文化權利國際公約》的第 12 條第 1 款闡述道，「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。」氣候變化對人類正常享有健康權造成很大威脅。2003 年，世界衛生組織與倫敦衛生學和熱帶醫學學院所做的聯合研究表明，全球氣候變暖已經造成每年 16 萬人死於瘧疾和營養不良，到 2020 年這個數字還可能會翻倍³⁶。

氣候變遷主要以三大方式影響健康：一是直接透過天氣變量，包括高溫及暴風雨；二是間接透過自然系統，如病媒；三是透過人類系統介導之途徑，包括營養不良。以目前而言，氣候變遷已經影響多項未來健康決定因素（例如清潔空氣、安全飲用水、充足食物及安全住所等），同時也潛藏著眾多風險，包括更嚴峻的熱浪與火災；由食物、水與病媒傳播的疾病大流行；營養不良情況增多；弱勢族群工作能力喪失；糧食系統崩潰；因資源匱乏與人口流動導致暴力衝突；貧困處境惡化；人口間及其內部的健康不平等加劇。

人人皆有權享有能達到的最高身心健康標準的權利。根據政府間氣候變化專門委

³⁶ Fact Sheet No. 38: Frequently Asked Questions on Human Rights and Climate Change, at 2-19, <https://www.ohchr.org/en/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-38-frequently-asked-questions-human-rights-and-climate>

員會 (IPCC)，氣候變遷對健康造成的主要影響包含：劇烈高溫和火災將增加人們受傷、生病、死亡的風險；貧窮地區糧食產量減少將加劇營養不良的風險；食媒性和水媒性疾病以及蟲媒傳染病的感染風險增加。自然災害等創傷事件因氣候變遷而加劇，而經歷過的孩童將可能患有創傷後壓力症候群。隨著氣候暖化程度未減，衛生系統和全球核心衛生目標受到威脅，因此我們須緊急應對以處理氣候變遷對健康造成的影響。

三、用水及衛生設施權

儘管在國際人權法體系中，關於水權的直接論述不多，但是水權與其他人權的實現息息相關。《消除對婦女歧視公約》的第 14 條第 2 (h) 款對保障水權作了這樣的表述，「.....享受適當的生活條件，特別是在住房、衛生、水電供應、交通和通訊方面。」在 2002 年，聯合國經濟、社會和文化權利委員會 (UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights) 認可了水權作為一種獨立人權的地位，指出「水權屬於保證人類正常生活的必需的根本上的人權，尤其考慮到水是人類生存的必要前提」。隨著全球升溫帶來的降雨量減少、冰川融化和河流枯竭，人類所能享用的清潔水資源將會越來越少，人類的水權受到極大衝擊。隨著水資源的枯竭，旨在爭奪乾淨水源的戰爭和衝突也會增多、加劇。

人人皆有權享有供給個人和家庭的安全用水，以及確保健康的衛生設施。但是基於各項綜合因素如冰雪消融、降雨減少、氣溫升高、海平面上升等，我們深知氣候變遷正影響、也將持續影響全球水資源的質與量。目前已有超過十億的人口無法取得乾淨用水，而氣候變遷會讓情況更加惡化。極端的天氣事件如氣旋和洪水造成水資源汙染，因而導致水媒性疾病傳播機率遽增，影響我們的水資源和衛生設施。污水系統也將受到波及，尤其是城市地區³⁷。

四、食物權

食物權在一系列國際條約中都有體現，對食物權的認可和保護比較集中的反映在《經濟、社會和文化權利國際公約》中。《經濟、社會和文化權利國際公約》的第 11 條明確指出，「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。」第 12 條進一

³⁷ 國際特赦組織台灣分會：<https://www.amnesty.tw/our-work/issue/climate-change-and-human-rights>.



步指出，「本公約締約各國既確認人人享有免於飢餓的基本權利」。氣候變化會直接影響農業生產，會嚴重侵害食物權。由於氣候變化導致的乾旱和土壤貧瘠會直接影響農作物的生長和畜牧業的生產，海平面上升會導致魚類的遷徙，極端天氣的頻發會損害農業產量，氣候變化直接導致人類的食物安全受到極大威脅。

氣候變遷主要影響糧食取得、利用及其價格穩定，進而破壞糧食安全，尤其將導致最容易因此受害（但對全球暖化貢獻最少）的群體處境惡化；至 2080 年，預計將增加 6 億人面臨營養不良問題。根據近年觀察，氣候變遷不但妨礙農耕、畜牧、漁業及水產養殖的生產力，也大幅增加極端天氣與自然災害的頻率——近年來有 80% 的災害是來自氣候變遷造成的極端天氣，對南亞、撒哈拉以南非洲地區、中東及中美洲等糧食不安全國家衝擊甚大。

五、住房權

居住權是另外一項人類生存所必需的人權。《經濟、社會和文化權利國際公約》的第 11 條對此予以明確確認。氣候變化造成的乾旱、極端天氣頻發和海平面上升等問題，會使許多原本宜居的地區和國家變得不再適宜居住，造成大量由於氣候變化引起的移民（climate-change-induced migration）。比如，氣候變暖造成的海平面上升使一些島國居民的居住權受到了極大的挑戰，在不遠的將來許多小島國可能會因此消失，引發大量的島國居民被迫逃離。

品質不佳、位置不當的住房最容易受到極端天氣影響，即使全球平均氣溫穩定，此種威脅可能仍將延續數個世紀之久；以沿海城市與低窪地區而言，除了面臨海平面上升的威脅，若是排水基礎設施不足，往往難以擺脫淹水的命運。再者，無家可歸者或無法擁有抗災能力或安全保障的脆弱社區，也是受害最劇的群體，不僅是因為其多半居住於易受氣候不利影響的地區，國家通常也未能充分顧及其住房權。倘若無法為受影響的居民提供安全、可負擔且服務完善的替代住房，最壞的結果便是必須面臨流離失所與強制搬遷。

人人皆有權維持個人和家庭的適當生活水準，包含適足的住房權。然而，氣候變遷正以不同的方式威脅我們的住房權。極端的天氣事件如洪水和野火已摧毀無數人的家園，造成人們流離失所。隨著海平面上升，乾旱、土壤侵蝕、洪水等災害持續影響環境，全球處於低窪地帶的百萬人民即將無家可歸。

鑑於是被迫移民，在移民過程中這些氣候難民很可能會遭受人權侵害的痛苦。在當前的國際法框架下，還沒有保護氣候難民的相關法律。比如，1951 年的《難民公約》只是保護那些因為害怕迫害而逃離的難民，氣候難民卻無法享有相關的難民地位和待遇。相關法律的缺失，使得氣候難民的人權很難得到維護。而對於那些缺乏資源和移民能力的弱勢群體，他們很可能被迫待在已經環境惡化的地區，他們的人權會因為惡化的環境而受到進一步的嚴重損害。隨著全球溫度的上升，氣候難民問題將不可避免地對現行國際人權法體系和國際法框架產生衝擊和考驗，在氣候移民問題上的國際法空白亟需填補。

六、文化權

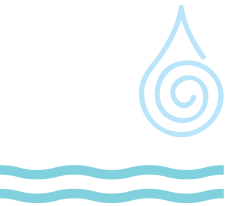
氣候變遷可能對文化習俗、具特殊意義空間的文化互動以及生活方式造成衝擊，若想繼續享有此類文化權利，必須相對應地改變生產、消費與移動模式。此外，許多世界遺產地點正面臨海平面上升的威脅——就此點而言，氣候變遷不僅是亟需解決的人權問題，也是「威脅加乘因素」（threat multiplier）。

七、原住民族人權

2007 年的《聯合國原住民族權利宣言》（United Nations Declaration on the Rights of Indigenous People）以國際法的形式認可了原住民族的權利，宣言稱原住民族，無論是集體還是個人，都有權充分享受《聯合國憲章》、《世界人權宣言》和國際人權法所確認的所有人權和基本自由，原住民族有權奉行和振興其文化傳統與習俗。對於原住民族來說，原住民族文化和居住地是緊密聯繫在一起的。土地是原住民族生命中不可分割的部分，對於他們意義重大，所以氣候變化引起的生態系統改變會引起原住民族心理上的極度恐慌，他們覺得他們正在失去他們應該好好照顧的家園。³⁸氣候變化直接威脅原住民族的原始生存環境，損害了他們生存所依靠的生態系統，原住民族居民奉行和振興文化傳統的權利也因此受到了直接侵害。³⁹前文所提到的因紐特人對美國的申訴，就是針對原住民族人權侵害的國際人權法救濟的重要嘗試。

³⁸ Friends of the Earth International · Climate Change: voices from communities affected by climate change · November 2007. Available at <http://www.foei.org/resources/publications/publications-by-subject/climate-justice-energy-publications/voices-communities-affected-climate-change>

³⁹ Green, D. (2006). How might climate change affect island culture in the Torres Strait. Australia Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation.



參、人權與氣候變遷共同聲明

聯合國氣候行動高峰會召開前夕，CEDAW、ICESCR、ICMW、CRC、CRPD 等五個人權公約條約機構於 2019 年 9 月 16 日共同發表了「人權與氣候變遷」(Human Rights and Climate Change) 共同聲明，肯定峰會對鼓勵減碳行動所發揮的作用，也呼籲各國在檢視氣候承諾時，必須將人權義務納入考量。聲明重申 CEDAW 委員會第 37 號一般性建議所指出，氣候變遷與災害對女性和男性有不同的影響，許多婦女和女童在健康、安全與生計上面臨不成比例的風險與影響。然而，女性不該僅被當作氣候變遷的受害者，女性、孩童及身心障礙等群體應被視為國際、國家、地方等各層級的重要夥伴與造成改變的行動者，所有氣候政策的制定與落實過程必須有女性利害關係人的參與。此外，國家更有義務保障女性環境運動者的人權⁴⁰。

該共同聲明提及，回顧在《聯合國氣候變化綱要公約》下通過的《巴黎協定》承認，氣候變化是人類共同關心的問題，締約國在採取行動應對氣候變化時，應當尊重、促進和考慮它們各自對人權、健康權、原住民族權利、當地社區權利、移民權利、兒童權利、殘疾人權利、弱勢人群權利、發展權以及性別平等、婦女賦權和代際公平的義務。

另外，該聲明重申承諾充分、有效和持續執行《聯合國氣候變化綱要公約》和在《公約》下通過的《巴黎協定》，包括在可持續發展和消除貧困的行動中加以執行，以期實現《公約》的最終目標，並強調氣候變化的不利效應可對切實享有各項人權，包括生命權、適足食物權、享有能達到的最高標準身心健康權、適當住房權、自決權、安全飲用水和衛生設施權、工作權和發展權等，產生一系列直接或間接的影響，這種影響可能隨著全球變暖加劇而愈發嚴重；回顧在任何情況下都不得剝奪人民自身的生存手段。氣候變化對一些國家構成生存威脅，並確認氣候變化已經對充分和切實享有《世界人權宣言》和其他國際人權文書所載的各項人權產生了不利影響。

⁴⁰ 可參 CEDAW 資訊網：<http://www.cedaw.org.tw/tw/en-global/news/detail/260>

肆、聯合國氣候變化背景下促進和保護人權特別報告

一、任務目的

地球氣候的變化及隨之而來的不利影響已導致經濟、社會、文化和環境後果，並對有效促進和保護人權及實現《2030 年可持續發展議程》提出的目標具有直接和間接的負面影響，因此，必須為各級正在開展的應對氣候變化對享有人權的不利影響的努力作出貢獻，一是根據科學資料和評估，二是採取充分一體化的方針，既要推動在《2030 年可持續發展議程》、《巴黎協定》和《聯合國氣候變化綱要公約》執行工作中取得進展，又要推動在促進、保護和實現世界各地人人享有人權方面取得進展。2021 年 10 月，聯合國人權理事會第 48 屆會議確定了在氣候變化背景下促進和保護人權問題特別報告員的任務 (RES/48/14) 。

二、2022 年 6 月 26 日最新專題報告內容 (A/77/226)

(一) 導言

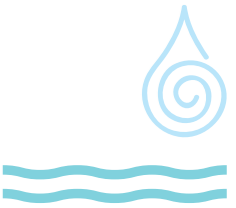
我們面臨著一場名為氣候變化的全球危機。在全世界，人權正因氣候變化而受到負面影響或侵犯。氣候變化對數以百萬計的人口今世後代享受生命權的能力構成嚴重威脅。⁴¹人類引起的氣候變化是有史以來對自然環境和人類社會最大、最普遍的威脅。《世界人權宣言》第 28 條保證人人有權要求一種社會的和國際的秩序，在這種秩序中，他們的權利和自由能得到充分實現。氣候變化已經破壞了這一秩序以及所有人的權利和自由。我們正面臨著一場災難性的巨大氣候變化危機。這一危機正在發生。

發達經濟體對最貧窮和最無力應付的國家的行為顯示出極大的不公正。發達經濟體和大公司不願承擔大幅度減少溫室氣體排放的責任，導致人們要求對所造成的損失進行「氣候賠償」。一些人建議用「大氣殖民化」一詞來解釋氣候變化的影響與溫室氣體排放者之間的全球失衡。⁴²按收入排名經濟上最優越的 50% 的國家造成全球二氧化碳累計排放量的 86%，而經濟上脆弱的一半國家只造成 14%。

在氣候變化背景下促進和保護人權特別報告員強調了《巴黎協定》序言中對人權

⁴¹ 可參 CEDAW 資訊網：<http://www.cedaw.org.tw/tw/en-global/news/detail/260>

⁴² Erin Fitz-Henry, "Climate change is white colonization of the atmosphere. It's time to tackle this entrenched racism" : <https://phys.org/news/2022-07-climate-whitecolonization-atmosphere-tackle.html>.



的提及，其中締約方除其他外應「考慮各自的人權義務」。

本報告探討了《聯合國氣候變化綱要公約》和《巴黎協定》的職能安排。本報告將主要側重於三個關鍵主題：緩解（減少排放）、損失和損害（氣候變化的影響）、參與氣候變化制度的決策進程。所有這些主題的基礎是需要充足和可預測的資金和支助。將在這三個主題中分別考慮對人權的影響。本報告補充和更新了與享有安全、清潔、健康和可持續環境有關的人權義務問題特別報告員的報告。⁴³

為編寫本報告，在整個 2022 年 6 月和 7 月，氣候變化背景下促進和保護人權特別報告員在德國波恩以及日內瓦和里斯本舉行了廣泛的面對面磋商，並進行了多次線上磋商。特別是，他與民間社會組織、《關於氣候行動中的人權問題的日內瓦承諾》簽署國、氣候弱勢論壇成員、小島嶼發展中國家和其他利益攸關方舉行了多次會議。在進行這些磋商前，特別報告員曾請求相關方提供意見並收到了約 90 份意見。⁴⁴

（二）結論和建議

我們面臨著一場名為氣候變化的全球危機。在全世界，人們的權利正因氣候變化而被剝奪。這包括剝奪生命權、健康權、食物權、發展權、自決權、水和衛生設施權、工作權、適足住房權以及免遭暴力、性剝削、販運和奴役的權利。人類引起的氣候變化是有史以來對自然環境和人類社會最大、最普遍的威脅。人權理事會在其第 48/13 號決議中認可了享有清潔、健康和可持續環境的人權。需要採取緊急行動應對氣候變化危機。

伍、氣候安全保障

氣候變遷的威脅在國際關係中，往往被歸納於非傳統安全之範疇，惟近年來，氣候變遷已經逐漸移到國際政治的中心，並牽涉到五大核心議題，分別為：一、挑戰國際法對主權的核心概念；二、對國家安全的影響；三、能源地緣政治版圖的

⁴³ A report of the special rapporteur on human rights and the environment (4 A/74/161).Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2019. Available from: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/Report.pdf> .

⁴⁴ www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-input-promotion-and-protection-human-rights-contextmitigation-adaptation

變動，隨能源依賴度降低而改變；四、國家在國際地位的聲譽；五、國際規範與聯盟，國家、國安單位、外交單位應提出應對方式⁴⁵。

氣候變遷所引發的「水資源爭奪」、「糧食生產與供給短缺」以及「氣候難民」等課題，對於許多國家的安全保障造成影響⁴⁶，這些課題可能會惡化原本就存在於該國的社會、經濟，甚至是政治問題，導致國家內部以及國家之間之衝突，進而對國家安全造成威脅。⁴⁷

聯合國安全理事會（UNSC）在 2021 年 12 月 13 日時首次針對氣候變遷與安全保障進行決議案，該決議是將氣候變遷對安全影響納入安理會衝突管理戰略以及維和行動和政治任務之中⁴⁸，該決議並要求聯合國秘書長將與氣候相關的安全風險作為預防衝突的「核心組成部分」，並報告如何應對特定熱點地區的風險。⁴⁹雖然該決議因為俄羅斯動用否決權未能通過，但是這項決議其實獲得聯合國多數成員國的支持⁵⁰。

基於氣候變遷對於國家安全之衝擊，部分國家已經從安全的角度看待氣候變遷議題，並將氣候變遷的風險和各項因應對策納入，如美國的「國家安全戰略」、「四年期國防總檢討」、「四年期外交和發展總檢討」、「全球發展總統政策指令」，以及英國的「國家安全戰略」、法國的「防衛和國家安全白皮書」、德國的「國家安全戰略」與「防衛政策綱領」等⁵¹。

另外，為了確保、防止經濟相關活動危害國家安全，日本在 2022 年 9 月通過的「經濟安全保障推進法」，自公布後 2 年內（至 2024 年 5 月 17 日）分階段施行。經濟安全保障推進法主要有四個面向：一、確保重要物資安定供給（該法第 2 章）。

⁴⁵ 梁曉昀（2021），氣候變遷下的國家安全治理，台灣新社會智庫，<http://www.taiwansig.tw/index.php/%E6%94%BF%E7%AD%96%E5%A0%B1%E5%91%8A/%E7%92%B0%E4%BF%9D%E7%94%9F%E6%85%8B/8795-%E6%B0%A3%E5%80%99%E8%AE%8A%E9%81%B7%E4%B8%8B%E7%9A%84%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E5%AE%89%E5%85%A8%E6%B2%BB%E7%90%86>。

⁴⁶ 何明錦、詹士樑（2008），氣候變遷下之臺灣都市災害型態與衝擊評估先期研究計畫，內政部建築研究所，ISBN：978-986-01-7382-6。

⁴⁷ 楊惟任（2014），氣候變遷對國家和全球安全的影響，展望與探索，第 12 卷第 2 期，頁 63-80。

⁴⁸ 鄭明政（2023），後疫情時代下的日本氣候安全保障，歐亞研究，第 22 期，頁 51-58。

⁴⁹ Russia vetoes U.N. resolution linking climate change and security <https://www.nbcnews.com/news/world/russia-vetoes-un-resolution-linking-climate-change-security-rcna8699>

⁵⁰ 中央社（2021），俄正式否決聯合國有關氣候變遷和全球安全決議，紐約聯合國總部 13 日綜合外電報導，2021/12/14 05:29，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202112140007.aspx>



二、提供安全基礎設備的審查 (該法第 3 章) 。三、重要技術的開發支援 (該法第 4 章) 。四、專利申請的非公開制度 (該法第 5 章) 。⁵²，無論是與半導體生產相關的海底電纜的鋪設、運送物資之航路、交通電網等基礎設施與自衛隊武器裝備等，皆有可能因氣候變遷所引起的異常颱風、洪水及熱浪等狀況下而受到損害與威脅。⁵³

陸、我國因應氣候變遷之修法 - 氣候變遷因應法

112年2月15日我國公布將「溫室氣體減量及管理法」修正為「氣候變遷因應法」，並修正全文計7章，63條，完備我國氣候法制基礎，藉以因應全球氣候變遷，制定氣候變遷調適策略，降低與管理溫室氣體排放，落實世代正義、環境正義及公正轉型，善盡共同保護地球環境之責任，並確保國家永續發展。

本次修法幅度相當大，其中與人權有關者，是「公正轉型」的部份。公正轉型依第3條第11款規定是指在尊重人權及尊嚴勞動之原則下，向所有因應淨零排放轉型受影響之社群進行諮詢，並協助產業、地區、勞工、消費者及原住民族穩定轉型。淨零轉型必會對既有經濟結構與社會分配帶來衝擊，為確保淨零排放目標的達成，就必須做到「公正轉型」(Just Transition)，即以「盡力不遺落任何人」為目標，打造具公正性與包容性的轉型機制，在淨零轉型過程中戮力追求政策目標平衡性、社會分配公平性與利害關係包容性。⁵⁴至於因應氣候變遷相關計畫或方案，依第6條第3款規定，積極採取預防措施，進行預測、避免或減少引起氣候變遷之肇因，以緩解其不利影響，並協助公正轉型。

關於公正轉型之推動事項依第8條第2項第18款規定，由國家發展委員會主辦；各中央目的事業主管機關協辦。各中央目的事業主管機關應就其權責事項，依第46條規定，在尊重人權及尊嚴勞動之原則下，諮詢因應淨零排放轉型受影響之社群，邀集中央及地方有關機關、學者、專家、民間團體採行適當公民參與機制廣

⁵¹ 楊惟任 (2014)，氣候變遷對國家和全球安全的影響，展望與探索，第12卷第2期，頁63-80。

⁵² Cumming, O., Elliott, M., Overbo, A., & Bartram, J. (2014). Does global progress on sanitation really lag behind water? An analysis of global progress on community- and household-level access to safe water and sanitation. *PLoS one*, 9(12), e114699.

⁵³ Bartram, J. (2008). Improving on haves and have-nots. *Nature*, 452(7185), 283-284.

詢意見，訂修該主管業務之公正轉型行動方案，送第8條第2項所定公正轉型之主辦機關。前項主辦機關應基於公私協力原則，整合各中央目的事業主管機關提交之公正轉型行動方案，採行適當公民參與機制廣詢意見，定期擬訂國家公正轉型行動計畫及編寫成果報告，報請行政院核定後對外公開。

第二節 面對水與衛生設施、水資源運用之人權議題

壹、背景說明

2010年聯合國關於享有水和衛生設施的人權宣言 (The Human Rights to Water and Sanitation, HRtWS) 標誌著在國際法律上承認最基本的兩項人權⁵⁵。始於1977年的馬拉德普拉塔水資源會議，會上首次承認水資源是一項權利⁵⁶。後來，在1979年的消除對婦女一切形式歧視公約 (CEDAW) 中，衛生設施首次被含蓄或間接地承認為一項權利⁵⁷。在隨後的幾年中，發生了幾次推動這種合法化的嘗試，包括2002年的第15號一般性意見，其中監督委員會將1966年的《經濟、社會和文化權利國際公約》(ICESCR) 解釋為包括以下權利：水 (雖然不是衛生設施) ⁵⁸。隨後，水和衛生設施的權利被納入更多的憲章⁵⁹，這與聯合國特別報告員的任命一樣，是幫助推動將這兩項權利正式納入聯合國的權利列表中⁶⁰。

自從國際承認享有水和衛生設施的人權，時間的流逝引發了兩個問題。首先，自獲得水和衛生設施認權利後的十年間，獲得水和衛生設施的機會是否有所改善？

⁵⁴ Armah, F. A., Ekumah, B., Yawson, D. O., Odoi, J. O., Afitiri, A. R., & Nyieku, F. E. (2018). Access to improved water and sanitation in sub-Saharan Africa in a quarter century. *Heliyon*, 4(11), e00931.

⁵⁵ Schiel, R., Wilson, B. M., & Langford, M. (2021). The determinants of access to sanitation: The role of human rights and the challenges of measurement. *Water*, 13(12), 1676.

⁵⁶ 聯合國，生命之水十年：用水和使用衛生設備的人權，https://www.un.org/zh/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml.

⁵⁷ United Nations. Division for the Advancement of Women. In *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*; United Nations: New York, NY, USA, 1981. [Google Scholar]

⁵⁸ United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 15, The Human Right to Water and Sanitation, U.N. Doc. E/C.12/2002/11. Available online: <https://www.undocs.org/e/c.12/2002/11> (accessed on 19 March 2021).

⁵⁹ Langford, M., & Russell, A. F. (Eds.). (2017). *The human right to water: theory, practice and prospects*. Cambridge University Press. pp. 345-395

⁶⁰ Winkler, I. T. (2015). The human right to sanitation. *U. Pa. J. Int'l L.*, 37, 1331.



第二，人權在改善水和衛生設施獲取方面發揮什麼作用（如果有的話）？雖然多項研究評估了這些問題，主要集中在水的獲取和質量方面，但文獻未能有意義地評估改善獲得安全管理的衛生設施方面的作用。即使與獲得水相比，獲得衛生設施對健康結果也具有一些深遠的影響⁶¹。事實上，一些估計表明，多達 6.6% 的全球疾病負擔直接歸因於惡劣的衛生條件和水質⁶²。經濟影響也相當可觀：1991 年秘魯霍亂爆發導致 3000 人死亡，造成的經濟成本遠遠高於前十年在水和衛生項目上的總投資⁶³。此外，發展中國家在 1990 年至 2015 年期間取得的衛生設施方面的成果正在被快速的人口增長和城市化所侵蝕，儘管普及衛生設施的永續發展目標 6 (SDGs)⁶⁴ 希望各國可以落實。迫切需要了解當前的衛生環境並強調導致安全衛生設施的確切工作機制是重要的。然而，這兩項研究議程的進展仍然受到阻礙，主要是因為有關獲得安全管理的衛生設施的數據質量和可用性不佳⁶⁵。

貳、水資源相關建設與人權的關聯

一、概說

2002 年 11 月，經濟、社會和文化權利委員會採納了關於用水權利之第 15 號一般性意見，其第一條第一款指出，「用水之人權對於有尊嚴的生活而言係不可或缺，這是實現其他人權之先決條件」，同時更將用水權利定義為，「所有人均有權享受用於個人及家庭用途、充足、安全、可接受、實際可得且價格合理之水資源」。2010 年 7 月 28 日，聯合國大會通過第 64/292 號決議，明確認可「用水及使用衛生設備」之人權，並且指出，為實現各項人權，乾淨飲用水與衛生設施乃是不可或缺。該決議同時呼籲各國及國際組織提供財力與相關技術支援，尤其是協助發展中國家，向其人民提供安全、清潔、實際可得且價格合理的飲用水與

⁶¹ Patunru, A. A. (2015). Access to Safe Drinking Water and Sanitation in Indonesia. *Asia & the Pacific Policy Studies*, 2 (2), 234-244.

⁶² Cumming, O., Elliott, M., Overbo, A., & Bartram, J. (2014). Does global progress on sanitation really lag behind water? An analysis of global progress on community- and household-level access to safe water and sanitation. *PLoS one*, 9 (12), e114699.

⁶³ Bartram, J. (2008). Improving on haves and have-nots. *Nature*, 452(7185), 283-284.

⁶⁴ Armah, F. A., Ekumah, B., Yawson, D. O., Odoi, J. O., Afitiri, A. R., & Nyieku, F. E. (2018). Access to improved water and sanitation in sub-Saharan Africa in a quarter century. *Heliyon*, 4 (11), e00931.

⁶⁵ Schiel, R., Wilson, B. M., & Langford, M. (2021). The determinants of access to sanitation: The role of human rights and the challenges of measurement. *Water*, 13 (12), 1676.

衛生設施。

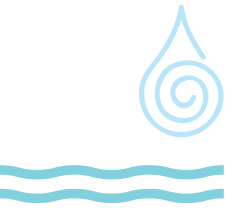
鑑於水資源已被視為一項人權，並展現出落實此項權利內容之意願，在在鼓勵著國際社會與各國政府致力於滿足基本人類需求，進而實現千禧年發展目標。⁶⁶而在永續發展目標 (SDGs) 其中目標 6 即定為「確保所有人都能享有水、衛生及其永續管理」⁶⁷，期望於 2030 年達成下列目標：

- (一) 所有人均能平等地享有安全且可負擔的飲用水。
- (二) 所有人均能平等地享有適足的環境衛生與個人衛生，杜絕隨地便溺，尤其注重婦女與女童以及弱勢群體的需求。
- (三) 減少污染，禁止傾倒且盡可能減少危險化學品及材料之排放，使未經處理之污水比例減半，以及大幅提高全球回收與安全再利用之比例，藉此改善水質。
- (四) 大幅提高各產業部門的用水效率，確保淡水的永續取用及供應，以解決缺水問題，並且大幅減少缺水人口總數。
- (五) 在各層級落實綜合性水資源管理，並視情況展開跨境合作。
- (六) 保護並復原與水有關的生態系統，包括山地、森林、濕地、河流、含水層及湖泊。
- (七) 擴大支持發展中國家在水資源及衛生相關活動與計畫方面的國際合作與能力建設 (capacity-building)，包括集水、海水淡化、用水效率、污水處理、回收及再利用技術。
- (八) 支持並強化當地社區參與水及衛生管理的改善工作。

誠如前述，安全管理的衛生設施與 SDGs 目標 2 及 3 直接相關，若再論及其他下水道建設（含污水及雨水）、滯洪池或調節池以及再生水利用設施，則至少又與目標 3、7 及 8 直接相關。

⁶⁶ Water and Sanitation. United Nations Sustainable Development. Available online: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/water-and-sanitation/>.

⁶⁷ 公民與政治權利國際公約：第 12 號一般性意見，https://covenantwatch.org.tw/wp-content/uploads/2015/12/ICCPR_GC_12_ZH_TW_MOJ.pdf.



總言之，顯見「水資源之運用及相關建設」本身不僅為國際公約所認定的一項人權，也是實現其他人權的重要前提——所涉及的其他人權，其實即與氣候變遷和兩公約所承認之基本人權的關聯相仿，同樣涵蓋生命權 (ICCPR§6)、水與衛生設施權 (ICESCR§11)、食物權 (ICESCR§11)、健康權 (ICESCR§12)、住房權 (ICESCR§11)、自決權 (ICCPR & ICESCR§1)、文化權 (ICESCR§15) 及發展權 (ICESCR§1) 等。

二、下水道系統、滯蓄洪工程及再生水設施之基本人權

(一) 生命權、健康權與食物權

水乃是人類生存所不可或缺，直接與生命權及健康權相關，然而，其品質與數量必須恰到好處：若是過多發生水患，嚴重時直接奪取生命，其次則會造成衛生設施淹沒、下水道損壞、污水溢流、水質惡化等後果，因而容易發生水傳染疾病，影響人類健康甚至生命；再者，水患必然會損及初級產業營運，進而影響糧食供應。如何設計足以因應氣候變遷的污水處理廠、雨水下水道、滯洪池或調節池等基礎設施，便成為保障生命權、健康權與食物權的關鍵作為。

相對地，若是太少發生旱災，不利於稀釋水中污染物，導致水質惡化，也難以維持周遭清潔與衛生習慣，同樣會提高疾病發生率，對人類健康與生命造成威脅；與前述相同的是，糧食供應也會受到影響。此時如何利用水資源相關建設來調節供水與省水，便成為首要任務。

另再生水係有助於淡水資源之分配利用，提供工業或農業等用水需求，將自來水優先供應民生使用，係多元水資源補充之性質，對減少污水排放及溢流並非直接影響。值得注意的是，再生水不僅有利於節省淡水資源，在減少污水排放及溢流方面，也有不少助益。

(二) 住房權及文化權

氣候變遷損害的不僅是人類本身，也包括其財產，尤其是房屋。反覆發生、甚至強度劇增的水患除造成日常生活不便外，最終可能導致房屋不堪居住，居民必須面臨搬遷的命運。因此，如何因應長時間降雨或瞬間暴雨，將是未來水資源建設必須考量的重點；例如後述之紐西蘭基督城「土地排水復原計畫」與「洪水干預政策」，便對住房權益多有關注。

鑑於人類與土地之緊密關聯，氣候變遷帶來的生活擾亂與搬遷威脅，將進一步影響居民對社區的向心力與本地認同感，因而在身心健康受損之外，文化價值與發展也會遭受侵蝕——此情形尤以原住民族最為嚴重：因為原住民族傳統文化、價值觀與居住地乃是密不可分，當其生存所仰賴之生態系統與環境受到破壞，往往會引起其心理上極大恐慌，最終可能導致其無法繼續奉行文化傳統。是以，不難理解在後述之紐西蘭地方政府決策之七項指導原則中，為何幾乎各點均提及原住民族相關權益保障，包括參與政策行動、尊重及運用其傳統知識、提供弱勢扶助等。

(三) 自決權與發展權

根據 1984 年第 12 號一般性意見⁶⁸，自決權係不可剝奪之權利，所有人民得憑此自由「決定其政治地位並自由從事其經濟、社會與文化之發展」；因而，自決權具有經濟含義之特別面向，承認所有人民得為自己「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。」

然而，在氣候變遷衝擊之下，人類生存所仰賴的生態系統變為脆弱且易生損害，自然影響到天然財富及資源之取用，這也是為什麼水資源建設通常會納入生態維護、自然環境復原等目標。如前述之水資源供需圖所示，有健全、穩定的水資源供應，最終使用者方能加以運用，並享有該天然資源帶來的經濟利益。

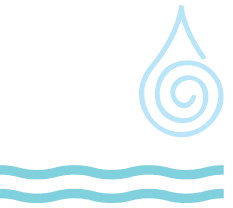
第三節▶水資源相關建設增進居住環境品質及達成永續理念之對策

壹、氣候變遷對 WASH 部門造成之危害

又以水、衛生設施暨個人衛生 (Water, Sanitation & Hygiene, “WASH”) 部門為例⁶⁹，氣候變遷的影響範圍包括供水及污水處理基礎設施受損、集水區萎縮與

⁶⁸ Climate change threatens access to water and sanitation, warn UNECE & WHO/Europe, urging reinforced measures under Protocol to boost resilience, <https://unece.org/media/press/367685>

⁶⁹ UNECE, Background Note on Increasing Resilience to Climate Change through the Protocol on Water and Health (informal document), 2022/05, at 3.



水源品質惡化、人類廢棄物溢漏至環境之中、可用水量減少、因供水污染而改變維持水合作用所需的消耗條件。具體情形如下表所示⁷⁰：

表 2 ▶ 氣候變遷對於 WASH 部門的影響

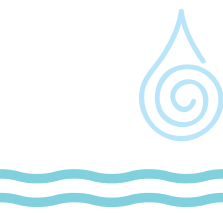
| 氣候影響 | 對 WASH 部門的影響 |
|-----------------------|--|
| 降雨減少：乾旱 | 作為飲用水的原水供應量減少；河流流量減少；水中污染物稀釋減少 / 濃度增加；衛生習慣遭受挑戰。 |
| 降雨增加與惡劣天氣：洪水 | 水井污染；水井淹沒；水源無法取用；公共廁所遭淹；基礎設施受損；水源周圍發生塌方；沉積與渾濁；衛生設施與個人衛生行為的永續性面臨挑戰；水傳染疾病。 |
| 氣溫上升：熱浪 | 基礎設施受損；水中病原體增加以致疾病風險提高。 |
| 氣溫上升：冰川、雪、海冰及凍土的融化與解凍 | 河流流量的季節性受到影響，導致夏季可用水量減少。 |
| 海平面上升：洪水以及鹽份侵入淡水含水層 | 飲用水供應量減少，且水質受到極大影響。 |

據估算，因全球暖化而每升溫 1°C，將導致可再生水資源減少 20%，且受影響人口增加 7%。單就歐盟觀察，至 2070 年，將有 35% 的地區面臨嚴重缺水問題，受影響人數較 2007 年增加 1600 至 4400 萬之多。儘管如此，不少地區早已面臨氣候變遷之苦，例如匈牙利，因泵送能源需求增加以及處理廠服務中斷，導致污水處理營運成本大幅提升；又如荷蘭與西班牙，在確保最低限度供水方面遭遇不少困難。而對於原本便無法獲得基本飲用水與衛生設施的群體而言，氣候變遷更是使其處境雪上加霜。

為解決上述困境，且在協助各國建立充分治理機制與因應對策之需求下，聯合國歐洲經濟委員會 (UNECE) 與世界衛生組織 / 歐洲秘書處 (WHO/Europe) 共同制定《水資源暨健康議定書》(Protocol on Water and Health)⁷¹：該議定書旨

⁷⁰ About the Protocol on Water and Health, <https://unece.org/environment-policy/water/protocol-on-water-and-health/about-the-protocol/introduction>

⁷¹ Climate change threatens access to water and sanitation, warn UNECE & WHO/Europe, urging reinforced Protocol to boost resilience, <https://unece.org/media/press/367685>



在透過有效的水資源管理 (包括保護水生系統) 以及預防、控制並減少水傳染疾病，藉以促進人類健康與福祉。因此，締約國必須擬定國家及地方層級的飲用水品質與排放水質目標，以及供水與污水處理效能目標，並且致力於降低水傳染疾病的發病率。此外，該議定書亦指出，水資源管理必須結合社會經濟發展與自然生態系統保護兩者，而增進供水與衛生設施乃是打破貧困惡性循環的基礎工作。就目前成果觀察⁷²，《水資源暨健康議定書》已能有效協助國家強化氣候韌性 (climate resilience)，例如以色列，已有 53% 的污水經過三級處理 (過濾與消毒) 並且大多使用於農業，同時透過污水處理設施的升級與維護，減少污水排放對環境造成的污染負荷量；又如盧森堡，興建雨水調節池 (rainwater retention basin)、暴雨調節池 (storm water basin) 與抽水站，協管理雨季的突發狀況。為了解在氣候變遷下，水資源相關建設所面臨的挑戰、其發展情形以及因應措施，可從下列六大類水資源基礎設施加以觀察，包括⁷³：飲用水、污水 (下水道)、雨水、與生產力相關的水 (灌溉、水力發電)、防洪工程、農村排水 (rural drainage)。其中與本研究案較為相關者為污水、雨水及防洪工程，同時納入資源循環利用議題中之再生水 (recycled water) 設施。

貳、紐西蘭經驗

一、污水下水道面臨之風險

根據 2021 年研究調查⁷⁴，鑑於現有污水處理系統乃是根據過去的氣候與海平面標準設計，在極端天氣的威脅之下，紐西蘭大部分污水處理基礎設施都將受到一定程度的損害，並且危及其保護社區與自然環境健全的基本功能：具體來說，海平面上升與降雨量變化將造成最嚴重程度的影響，而風與氣溫上升則是造成中度及

⁷² About the Protocol on Water and Health, <https://unece.org/environment-policy/water/protocol-on-water-and-health/about-the-protocol/introduction>

⁷³ Climate change threatens access to water and sanitation, warn UNECE & WHO/Europe, urging reinforced measures under Protocol to boost resilience, <https://unece.org/media/press/367685> David Hall (Mott MacDonald), Special Report - Waters Reform in New Zealand (Sep. 2020), prepared for Te Waihangā – the New Zealand Infrastructure Commission, 17 (Table 3), <https://www.tewaihangā.govt.nz/assets/Uploads/Water-Reform-Special-Report-.pdf>

⁷⁴ David Hall (Mott MacDonald), Special Report - Waters Reform in New Zealand (Sep. 2020), prepared for Te Waihangā – the New Zealand Infrastructure Commission, 17 (Table 3), <https://www.tewaihangā.govt.nz/assets/Uploads/Water-Reform-Special-Report-.pdf>

低度的影響。其影響範圍包括提供服務的能力與水準，乃至於受納環境的處理效能與水質。儘管影響區域集中在易受沿海與內陸水患侵襲的低窪地區，但隨著氣溫升高、地下水變化以及使用者行為改變而導致全面性影響，其不利結果將會擴散至整體系統。

該研究便總結指出⁷⁵，紐西蘭污水處理系統正面臨氣候變遷帶來的三大挑戰，包括「滋擾性污水氾濫、溢流與臭味」、「不受控污水排放日增以致水質惡化」與「污水處理基礎設施損壞」。該三大挑戰都將引發一連串社會、文化、經濟及環境的相互影響與骨牌效應，在後述三個領結圖 (bow-tie) 中，這四個面向分別以黃色、藍色、紫色及綠色方框表示；又以箭頭表示各影響之間的前提 (precursor) 關係，以圓形箭頭表示回饋圈 (feedback loop) / 循環關係，其彼此關聯說明如下：

(一) 滋擾性污水氾濫、溢流與臭味

本項問題主要是因為降雨增加所致，而此處所稱之「滋擾性氾濫」 (nuisance flooding) 係指非因水道引起的污水氾濫，例如因污水處理廠積滯引發的氾濫情形。根據下圖，污水氾濫、溢流與臭味造成的影響包括：

1. 居民及企業主的收入損失與成本增加 (經濟面)
2. 居民心理健康受損 (社會面)
3. 惡果波及整體社區並使居民喪失文化認同感 (文化面)
4. 水道韌性下降 (環境面)

在上述經濟面的回饋圈中，污水氾濫或溢流不僅直接影響居民資產或企業營運，且需視情況疏散居民，在事後清理時，也可能會封閉道路，導致企業主必須暫時歇業。整體而言，居民及企業主都承受著莫大的經濟損失。

而在健康方面，從中短期來看，未經處理的污水將導致水質惡化並使居民受細菌或病毒感染，所產生的臭味則可能導致呼吸道疾病，進而影響心理健康；就中長期觀察，將為社區整體健康帶來不利影響。

⁷⁵ James Hughes et al., Impacts and implications of climate change on wastewater systems: A New Zealand perspective, *Climate Risk Management* 31 (2021) 100262, 9-11, <https://doi.org/10.1016/j.crm.2020.100262>

(二) 不受控污水排放日增以致水質惡化

本項問題可歸因於降雨量增加或減少、海平面上升、極端高溫等現象。根據下圖，水質惡化所造成的影響包括：

1. 水道韌性下降 (環境面)
2. 居民心理健康受損且影響及於整體社區 (社會面)
3. 喪失文化認同感 (文化面)
4. 服務供應商、居民及企業主的收入損失與成本增加 (經濟面)

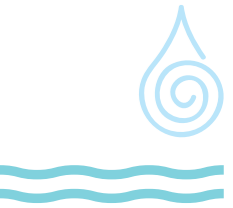
水道韌性下降可說是水質惡化帶來的重大影響：這主要是因為豪雨期間污水污染物質排放增加所致。此外，因溢流進入水道的營養物，也會促進藻類生長並提高毒性，進而破壞水生生態系統。再加上高溫導致浮游植物大量繁殖，將逐漸改變營養平衡 (trophic balance)。倘若受納水體 (receiving water) 的基本流量減少，便可能損及其容納處理後污水的能力，如此一來不僅影響水質，連帶也導致受納環境的涵容能力 (assimilative capacity) 下降——在氣候變遷之影響下，能否充分掌握敏感性受納環境的涵容能力，正是優化污水處理設施設計的關鍵環節。簡單來說，長此以往，上述問題都將損害水道韌性。

至於居民健康方面，除第 1. 項提及因溢流造成的社會健康問題外，接觸污水中的污染物質勢必增加各種感染風險，包括糞口傳染疾病、媒介傳染疾病、氣喘、皮疹、中毒等。除此以外，水道便利設施減少將會擾亂社區中的地方型活動，在中短期內，可能導致居民喪失地方感 (sense of place) 或產生生存憂傷 (solastalgia)，若是長期無法改善該情況，將會進一步損害社區心理健康。

在上述經濟面的回饋圈中，服務供應商為避免水質惡化，在中短期內勢必增加預防性維護與水質管理成本，繼而可能透過使用費及稅項將這些成本轉嫁給社區，整體而言，種種情況都恐損及服務供應商的聲譽。再者，水質惡化也可能損害紐西蘭「清淨、環保」 (clean, green) 的國家形象，進而衝擊旅遊業，並造成中長期的經濟影響。

(三) 污水處理基礎設施損壞

本項問題同樣是因降雨量增加或減少、海平面上升、極端高溫等現象所致，且因系統組件損壞，當地或社區內污水處理設施維護、維修及服務中斷的頻率將會增加。污水處理基礎設施損壞造成的影響包括：1. 居民及企業主的收入損失與成本



增加（經濟面）；2. 居民心理健康受損且影響及於整體社區（社會面）；3. 居民喪失文化認同感（文化面）；4. 環境破壞以及水道韌性下降（環境面）。

污水處理設施損壞最直接影響的便是居民與企業主：基礎設施一旦停擺，將對居民生活帶來壓力，例如如廁後無法沖水、無法淋浴等，甚至可能需要暫時疏散。進行維修工程時，學校與商家可能需要配合關閉。而為因應高強度污水腐蝕等所造成的長期性損壞，維護、維修及營運成本也將增加。在中短期內，前述維修費用、收入損失等成本可能由服務供應商負擔，但往後多半會透過使用費及稅項轉嫁給社區，與第 2. 項提及相同的是，最終都將導致服務供應商聲譽受損。

除此以外，房屋所有權人、居民及企業主為因應持續發生的損壞情況，也必須不斷提高保險費，最糟的結果便是再也無法續保，以彌補未來事件造成的損失。

基礎設施損壞勢必也會造成疾病發生率增加，以及過多營養物進入水道。在重力傳送（gravity conveyance）之情況下，前述問題將更為嚴峻，因為相較於污水處理廠，此類系統的性能較不受監控，不容易偵測到破損或外漏情形，或是得知現場污水處理設備受不利影響。

再者，面對氣候變遷帶來的事故挑戰（例如海平面上升淹沒污水設施與管線、風暴雨一再破壞、污水管線系統中發生氾濫等），現有污水設施的設計可能不足以因應，導致無法提供充分服務。而基礎設施損壞不只發生在現有城市，鄰近海岸的預定開發城區也會因為風險概況改變，而變得不宜發展。

整體而言，在環境、文化、社會及經濟各面向交相影響之下，最終可能需要面對喪失土地或污水基礎設施持續損壞帶來的後果——亦即考慮「中止設施服務」以及「計畫性撤離」（managed retreat）——這也是在經濟面回饋圈中惡性循環下不得不為的最後選擇。儘管撤離是減少暴露於危險的永久性作為，可緩解氣候變遷的長期影響，但此舉牽涉甚廣，必須詳加參酌多方利弊考量，例如⁷⁶：

1. 以目前而言，支持留在原地的社會及經濟主要因素包括：財產權、現狀保護（protection of the status quo）、前期成本金額可觀、後勤困難及政治複雜性等。

⁷⁶ James Hughes et al., Impacts and implications of climate change on wastewater systems: A New Zealand perspective, *Climate Risk Management* 31 (2021) 100262, 12, <https://doi.org/10.1016/j.crm.2020.100262>

2. 檢視撤離的規模及其影響，包括能否先遷移沿岸的污水處理設施，或者是否需要重新安置整個社區等。
3. 在社會及文化面向上，可能對受影響社區造成極大的傷害，尤其是要求毛利族自祖傳土地撤離——根據其他太平洋原住民社區的搬遷經驗，地方依附（place attachment）、土地權利、社區共識與治理等都是難以處理的文化敏感問題。
4. 即使是一般撤離民眾，也必須經歷失去社區連結、身分認同與就業機會、無力購買等值房屋等困境，這些問題以及因不確定性與改變帶來的額外心理壓力，都可能進一步損及心理健康狀況。
5. 搬遷污水設施的經濟影響極為龐大，然而，若是選擇留在原地並持續維修與維護、改造系統設計或制定海平面上升因應措施等方式，仍會產生相關成本且留下殘餘風險。

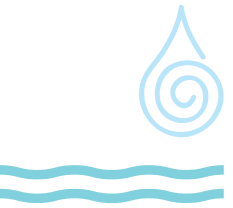
二、雨水下水道、滯蓄洪工程建設

（一）發展概述

在紐西蘭，區域當局（territorial authorities）乃是主要的水資源服務供應者，不論飲用水、污水或雨水設施，幾乎都隸屬於相同的土木工程團隊，彼此間之管理與改革息息相關。其中，雨水設施的發展日益受到重視，尤其是在排放品質（因雨水通常與地表接觸而受嚴重污染）與氣候變遷方面。然而，面臨著越來越多的政策挑戰，議會（Council）的人力、物資與財政也越見吃緊，地方政府已開始擔憂區域當局繼續相關服務之能力（特別是規模較小的議會）。

懷卡托次區域三項水研究（Waikato sub-regional three waters study）中便指出，由議會委託新的擬議水務實體（water utility entity）提供水資源服務，將是未來可行的選項之一。況且，與大多數議會相比，大型水資源服務供應商有能力採取更具策略性的長期方法，例如英國私人公司 Thames Water，即在中央及區域政府之支持下，為耗資數十億英鎊的泰晤士河「潮路」（Tideway）計畫提供部分資金；該計畫旨在重新引導倫敦的雨水及污水合流網管線路至處理廠，避免直接排入泰晤士河⁷⁷。

⁷⁷ David Hall (Mott MacDonald), Special Report - Waters Reform in New Zealand (Sep. 2020), prepared for Te Waihangā – the New Zealand Infrastructure Commission, 7,17,37 (Table 3), <https://www.tewaihangā.govt.nz/assets/Uploads/Water-Reform-Special-Report-.pdf>



根據紐西蘭基礎設施委員會 (Te Waihanga – the New Zealand Infrastructure Commission) 之水資源改革報告，監管不足也是紐西蘭在水資源治理上的另一個挑戰⁷⁸。舉例來說，既有的機構職責分配未能納入一系列監管問題，包括：1. 當發生乾旱等自然災害，飲用水供應仍保有彈性；2. 污水系統有能力因應氣候變遷的影響；3. 水源獲得全面性保護；4. 在網絡發生故障時，確保社區弱勢群體的水供應無虞；5. 雨水系統有能力收集並充分處理城市逕流。

在 2016 年爆發 Havelock North 飲用水污染事件後⁷⁹，對於水資源品質的監管改革更是呼聲日高。而面對諸多要求的回應之一，便是 2020 年立法通過的《水服務法》 (Water Services Act 2020)，該法指定 Taumata Arowai (2021 年下半年新成立的水服務監管機關) 為新的皇家代理人 (Crown Agent)，其職責宗旨為：1. 維護並促進飲用水安全以及相關公共衛生成果；2. 有效管理飲用水監管系統；3. 在飲用水供應商及相關產業之中奠定專業能力並加以保持；4. 在 Taumata Arowai 的職權及責任範圍內落實 Te Mana o te Wai (淡水的根本重要性)；5. 監督污水及雨水網路的監管、管理與環境績效，並提供相關建議；6. 促使公眾深入了解污水及雨水網路的環境績效。

(二) 奧克蘭之實踐⁸⁰

在奧克蘭，目前共計約有 6000 公里的管線、45000 個檢修孔、6700 個集水坑以及超過 900 個處理設施，用以管理城市雨水逕流，旨在透過充足且完善的基礎設施，將洪水危害減至最低，維持水生棲息地的環境價值，以及避免海洋遭受污染。除此以外，雨水系統也涵蓋各種水道——意指水聚集及流動的天然或人造明渠——包括河川、溪流、溝壑、自然窪地、溝渠、排水道、代替天然明渠的涵洞或管線等。其中，人造水道可能係由地方政府，或由私人建造但現為公部門所有。

⁷⁸ David Hall (Mott MacDonald), Special Report - Waters Reform in New Zealand (Sep. 2020), prepared for Te Waihanga – the New Zealand Infrastructure Commission, 53-54 (Table 3), <https://www.tewaihanga.govt.nz/assets/Uploads/Water-Reform-Special-Report-.pdf>

⁷⁹ 紐西蘭「100% 純淨水源」不再！1/5 飲用水不能喝，2017 年 12 月 10 日，<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=323888>。

⁸⁰ Auckland Council, Stormwater infrastructure, <https://www.aucklandcouncil.govt.nz/environment/looking-after-aucklands-water/stormwater/Pages/default.aspx>

簡單來說，雨水管線及排水道管理的權責主體須視此類資產的所有權而定，而非按所在位置判斷 (因為私人土地上可能存在公有雨水資產)。根據規定，奧克蘭議會擁有並負責維護公有雨水資產，同時保存其相關記錄；此等資產類型包括：

匯水窪地 (catchpit)、涵洞、格柵 (grate)、檢修孔、管線、池塘、濕地、雨水花園、沼澤地 (swale)、滯留池與蓄水池 (detention tank and basin)、過濾器與隔板 (filter and screen)、溪流、地表逕流 (overland flow path)、堤岸工程 (bund)、滲水井及孔洞 (soakage pit and bore) 等。

私有雨水資產之類型與此有部分重疊，包括：

匯水窪地、排水道、雨水落管 (spouting)、格柵、管線、雨水箱、屋頂排水溝 (roof gutter)、雨水花園、透水鋪面 (permeable paving)、住宅綠色屋頂 (living (green) roof)、池塘、濕地、滯留池、溪流、地表逕流、滲水井及孔洞等。

儘管如此，在某些情況下，公部門仍會介入私人資產的管理，例如，為解決合流下水道的溢流問題，地方政府也負責維護 Meola Stream、Oakley Stream、Remuera Stream、Motions Stream、Newmarket Stream 等溪流的狀態；又如，基於公共安全之緊急需要 (舉例來說，涵洞因河岸侵蝕而堵塞)，地方政府可能需至私人水道展開補救工程。

(三) 基督城震災後之因應舉措

基督城地勢低窪，本即容易因長時間降雨或瞬間暴雨致災，而經歷 2010 年坎特伯雷地震之後，地面沉降、水道及排水基礎設施毀損更是讓水患情形雪上加霜。為緩解洪水風險，基督城市議會遂於 2012 年制定《土地排水復原計畫》 (Land Drainage Recovery Programme, “LDRP”)⁸¹以資因應。LDRP 主要分為下列幾項專案，內容皆涵蓋「下水道」、「蓄水池」、「抽水站」及「雨水管線升級」：

- 降低洪水風險至地震前水準，以緩解受災最嚴重區域因地震所受之水患影響
- 修復水道及土地排水基礎設施
- 降低洪水風險，以協助社區回復韌性並增進其福祉

⁸¹ Christchurch City Council, Land Drainage Recovery Programme, <https://ccc.govt.nz/services/water-and-drainage/stormwater-and-drainage/stormwater-projects/about-the-land-drainage-recovery-programme/>

• 利用整治工程 (remediation work) 之敏感性設計，提高水道的非排水價值
LDRP 小組在判斷專案之回應措施是否合適或必要時，將視其是否符合以下指導原則而定：

- 足以展示地震效應
- 具備顯著之社會效益
- 依循市議會之六大價值方法 (six-values approach)，實現水道、濕地及排水系統管理的長期、永續效益

當特定專案被納入 LDRP 後，通常會歷經「早期調查」至「選項設計」 (options design，詳細審酌可能的選項，包括初步設計)、「公眾意見徵詢」以及獲准後的詳細設計與施工等流程。但這些流程並非必經之路，就某些專案而言，儘管調查時可能顯示有修復或整治之需要，但實際上，採取適應性措施與審慎管理可能會是更好的選擇。

三、再生水建設

(一) 發展概述

再生水利用與水市場發展息息相關，在市場競爭之下，有助於推動循環經濟，俾於污水回收。奧克蘭的 Stonefields 曾有由第三方處理並再利用灰水 (grey water) 之提案，儘管最終並未實現，但從中可得到兩點啟發⁸²：

1. 在水資源極其受限的城市中，可交由私部門處理並出售水資源至網狀網路 (reticulated network)，或者處理並出售「下水道礦井」 (sewer mine) 灰水以供回收再利用。
2. 必須制定經濟監管相關措施，避免現有供應商濫用其市場支配地位來遏止競爭。

(二) 大型污水管道工程之實踐

2018 年，奧克蘭展開一項史無前例的浩大工程，亦即建造全紐西蘭最大污水管道，名為「CI 計畫」 (Central Interceptor Project)⁸³，其管道位於地下 10 至 150

公尺處，全長 14.7 公里，直徑 4.5 公尺，可將污水從 Gray Lynn 輸送至 Watercare 的 Mángere 污水處理廠，總容納量達 226,000m³ (工程路線圖示如後)。該計畫耗資 1.2 億紐元，目前預計 2026 年完工。

在奧克蘭舊市區，由於污水與雨水係使用合流管線網路，一旦發生暴雨，雨水淹沒管線，污水將隨著雨水溢流至河川。待 CI 計畫完工後，便可減少 80% 的溢流現象，同時將複製更新 Manukau 港地下老舊污水網路的關鍵部分，提高容納量並改善污水網路效率。

CI 計畫的一大特點，便是回收污水作為工程用水，範圍包括沖洗卡車、抑塵、冷卻隧道鑽掘機 (TBM) 及調節隧道鑽掘機表面的土壤等。除致力於減少工程用水量外，CI 計畫亦與 Watercare 合作尋找替代水源，以因應氣候變遷帶來的乾旱問題，例如即在 Mángere 建築工地建造污水再生試驗廠 (鄰近污水處理廠)，研究污水再生作為飲用水之可行性。而為使再生水達永續利用之目的，必須遵守三大原則，包括：

1. 保護公眾及環境健康乃是首要之務，絕無妥協餘地。
2. 保護公眾及環境健康係取決於所實施之預防性風險管理方法。
3. 所適用之預防性措施及水質要求，應與再生水之來源與預期用途相當。

整體而言，由於紐西蘭過去一直是水資源豐沛的國家，並未積極針對污水再利用制定法規，相關實務經驗也較少；然而，在氣候變遷與人口增長帶來的壓力之下，污水回收儼然已是紐西蘭未來水源的重要考量之一。

參、加拿大經驗

一、所面臨風險

極端氣候帶來的災害日益頻繁，對經濟造成的損害也急遽增加。根據加拿大保險公司 2014 年統計⁸⁴，理賠金達 10 億的年份間隔明顯縮短，而未來理賠金額恐怕只增不減。這些年份包括：

⁸² David Hall (2020), at 48.

⁸³ O Philpott, S Cunis (Watercare Services Limited), From Concept to Reality: The Central Interceptor Sustainability Journey, at 1, 13, https://www.waternz.org.nz/Article?Action=View&Article_id=807 Watercare, Central Interceptor, <https://www.watercare.co.nz/Central-interceptor/Why-we-re-building-the-Central-Interceptor>.

⁸⁴ Guy Felio, Vulnerability and Adaptation of Water Infrastructure to Climate Change, published at Canadian Network of Asset Managers Conference (Vancouver, May 11-14, 2015), 4-5, <https://files.cvc.ca/cvc/uploads/2016/09/Appendix-J-Vulnerability-and-adaption-of-water-infrastructure-to-climate-change-Version-2.pdf>

- 1998 年加拿大東部冰風暴
- 2005 年大多倫多地區 (GTA) 8 月暴雨 (主因)
- 2009 年亞伯達省 (Alberta) 接二連三的暴風雨 (主因)
- 2010 年亞伯達省大型雹暴 (主因)
- 2011 年大奴湖 (Slave Lake) 野火 (主因)
- 2012 年亞伯達省兩場雹暴 (主因)
- 2013 年亞伯達省南部與 GTA 洪水；理賠金額首次達 20 億元

減少災難性損失研究所 (Institute for Catastrophic Loss Reduction, “ICLR”) 亦曾指出，極端天氣造成的巨額保險損失恐怕成為加拿大保險業的「新常態」，且預料未來發生巨額損失的年份將不再罕見。

除蒙受經濟損失外，加拿大也與世界上諸多國家相同，其污水相關設施正面臨氣候變遷的嚴峻挑戰。為盤點並深入了解現有基礎設施的規劃概況與強韌度，加拿大於 2012 年首度發布基礎設施報告卡 (Canadian Infrastructure Report Card, “CIRC”)，以各市政機關提供的資料為基礎，客觀評估供水、污水、雨水、道路等基礎設施，同時檢視資產管理情況⁸⁵。

二、基礎設施概況

(一) CIRC 最新報告

2019 年 CIRC 報告係由加拿大市政聯盟 (Federation of Canadian Municipalities, “FCM”) 與其他七個合作組織共同編製，包括加拿大顧問工程公司協會 (Association of Consulting Engineering Companies Canada)、加拿大建築協會 (Canadian Construction Association)、加拿大公園暨休憩協會 (Canadian Parks and Recreation Association)、加拿大公共工程協會 (Canadian Public Works Association)、加拿大土木工程學會 (Canadian Society for Civil Engineering)、加拿大城市運輸協會 (Canadian Urban Transit Association) 以及加拿大資產管理人網絡 (Canadian Network of Asset Managers)。

⁸⁵ Canadian infrastructure report Card - Asset Management Primer, Sep. 2014, 1, https://cnam.ca/wp-content/uploads/2021/10/CIRC-Asset-Management_EN_LR.pdf

本次報告所評估之基礎設施涵蓋「飲用水」、「污水」、「雨水」、「道路橋樑」、「固體廢棄物」、「文化、休憩暨運動設施」以及「公共運輸」。在調查範圍內，與水資源相關之基礎設施定義如下⁸⁶：

- 飲用水——線性基礎設施包括當地供水及輸送管線，非線性基礎設施則包括水處理設施、抽水站及水庫；在線性之供水基礎設施方面，又分為當地供水管線 (或稱輸配水管 (distribution pipe)) 以及輸送管線。
- 污水——包括線性之污水收集系統 (亦即下水道與污水總管 (sanitary force main))，以及非線性基礎設施，涵蓋處理廠、滲湖系統、抽水站、揚升站 (lift station) 與儲存槽。
- 雨水——包括線性雨水收集系統 (亦即雨水收集管線、明渠 (open ditch) 與直徑小於三公分的涵洞)，以及非線性基礎設施，涵蓋雨水排水抽水站、雨水管理設施 (含雨水管理池塘、雨水濕地以及其他經許可的管道末端設施) 等。

整體而言，加拿大的公共基礎設施大多老舊且狀況不佳，亟需長期投資並加以更新，倘若不能立即採取因應措施，這些基礎設施在未來十年必然會發生危機⁸⁷。以飲用水、污水與雨水之基礎設施為例⁸⁸，其中約有 30% 的線性基礎設施 (例如水管與下水道) 現況屬於一般、不佳甚至極差 (詳細數據如下圖所示)，而氣候變遷勢必為此帶來額外壓力。

(二) 與以往分析結果比較

從整體觀察，2019 年 CIRC 評估結論⁸⁹與 2016 年相去不遠，然而，可以發現部分基礎設施狀況比 2016 年更差，其中包括道路橋樑、污水、雨水 (線性基礎設施) 等；至於狀況更佳者，則有飲用水、雨水 (非線性基礎設施)、文化休憩設施、公共運輸等。而固體廢棄物則是 2019 年首次納入評估的項目。

儘管如此，本次報告亦指出，基礎設施本質上屬於進程緩慢的產業部門，不僅其

⁸⁶ Canadian Infrastructure Report Card 2019, 30, 35, 40, <http://canadianinfrastructure.ca/downloads/canadian-infrastructure-report-card-2019.pdf>

⁸⁷ CIRC: Canada's public infrastructure “at risk,” new report finds, <http://canadianinfrastructure.ca/en/press-release.html>

⁸⁸ Canadian Infrastructure Report Card 2019, 11, <http://canadianinfrastructure.ca/downloads/canadian-infrastructure-report-card-2019.pdf>

⁸⁹ Canadian Infrastructure Report Card 2019, 15.



規劃、設計及建造可能需要數年之久，往往也需要數個月更新其資料，方能反映出基礎設施最新狀況。在確定足以識別變化趨勢並連結至現有基礎設施政策之資料點之前，尚無法斷言特定政策或資金提供對基礎設施帶來的影響為何。

值得注意的是，儘管可能因蒐集所得之資料量差異所致，但在與 2012 年評估比較上，2019 年污水以及雨水之基礎設施中，「現況不佳 / 極差」的比例大致都有增加（除了雨水非線性基礎設施略降）⁹⁰。

三、資產管理計畫

資產管理計畫 (Asset Management Plans, “AMP”) ⁹¹旨在一定期間內管理資產群組，前述 CIRC 分析結果即屬於資產管理系統之一環並納入 AMP。

各市政機關身為資產管理者，由於管理的是實體資產而非服務，往往難以描述並定義與該資產相關的服務層級 (level of service)；但隨著市政機關逐漸掌握其資產現況，不可避免地也將開始了解資產現況如何影響所提供服務之水準，在此思維轉變之下，資產管理的重點自然移轉至基礎設施所能提供的服務層級，以及哪些投資決策才能給予基礎設施服務最佳支持，因而形成「透過管理資產來管理服務」。

此外，了解並管理與資產故障相關的風險，亦為許多 AMP 的重要工作之一。基礎設施的風險程度不僅受資產的物理狀態影響，也包含無法提供服務時所致生的社會、經濟及環境後果（此點可參照前述紐西蘭 2021 年研究報告）。

參酌安大略省建議之範本，AMP 大致涵蓋下列幾項重點⁹²：

(一) 概述

1. 列出 AMP 所適用之資產範圍。
2. 說明市政機關如何倚賴基礎設施以實現其目標。
3. 釐清 AMP 與其他企業規劃文件間之關係。

⁹⁰ Guy Felio (2015), 6-7.

⁹¹ Canadian infrastructure report Card (2014), 6.

⁹² Canadian infrastructure report Card (2014), 9.

(二) 基礎設施現況

1. 記錄市政機關之資產庫存及其重置價值 (replacement value)。
2. 摘述各類資產之物理現況。
3. 並於彙整完備後，說明透過基礎設施提供之各項服務狀態。

(三) 服務層級

1. 記錄目前所提供服務之現有水準。
2. 說明市政機關以何種監測標準，決定現有服務水準在多大程度上符合相關人員、議會或公眾所定之目標。
3. 從客戶及技術觀點來檢視服務層級。

(四) 管理監控及改善

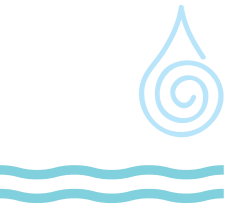
1. 摘述前期執行之重要資產更新專案，並指明所生之具體效益。
2. 概述將影響下一輪 AMP 宗旨及倡議之任何變化。

(五) 資產策略

1. 根據預定達成之服務層級，擬定 10 年期或更長期間 (50 至 100 年) 之更新計畫。
2. 將基礎設施需求納入考量，以解決未來需要、實踐新法規要求，同時為基礎設施系統的持續營運及維護提供資金。
3. 提出資產策略清單，說明市政機關認為有助於降低基礎設施更新成本、資產營運及維護成本或風險暴露之策略作法。
4. 討論採購方式。

(六) 融資策略

1. 將資產之短期 / 長期更新需求與可用收入 (available revenues) 進行比較。
2. 提出促使可用收入與資產更新需求達平衡點之策略，例如長期財務計畫。



肆、澳洲經驗——再生水建設

一、發展概述

再生水可說是因應水資源不足的良方之一，前述提及之「下水道礦井」便是其中一種處理方式，而採用此類技術最知名者莫過於澳洲⁹³。在澳洲，來自下水道礦井的再生水可供商業建築與工業場所用於廁所沖洗與冷卻塔，或是用以灌溉運動場、公園及高爾夫球場。再者，根據工業貿易污水排放同意書 (Consent to Discharge Industrial Trade Wastewater)，容許將下水道開採 (sewer mining) 所產生之副產品送回污水系統。

新南威爾斯州運用下水道開採之再生水的重要案例包括：

- (一) 雪梨奧林匹克公園——雪梨奧林匹克公園管理局在 Homebush Bay 的水資源回收暨管理計畫 (Water Reclamation and Management Scheme)，可說是全澳洲首個大規模城市回收計畫，其再生水主要用於灌溉及住宅之非飲用目的，目前已替代奧林匹克公園與紐因頓莊園 (Newington Estate) 原先使用的飲用水量一半。
- (二) Pennant Hills 高爾夫球俱樂部——該俱樂部的水回收廠每年可產出高達 1 億公升的再生水，以此來灌溉高爾夫球場 (而不再使用飲用水)。本項計畫為澳洲私營高爾夫球俱樂部的首個實踐案例。
- (三) Workplace 6——位於達令島 (Darling Island) 的 Workplace 6，係新南威爾斯州首個以六星級綠星 (Green Star) 能源評等為目標的商業開發專案。在此建有符合永續發展的六層辦公大樓，並附設現場下水道開採設施，每年可產出高達 1400 萬公升的再生水，用於沖洗廁所以及灌溉相鄰兩座公園。

而利用下水道開採設施所產出之再生水，至少有下列幾項益處：

1. 以再生水源取代飲用水並減少對其需求。

⁹³ Sydney Water, Guideline for Sewer Mining – How to Set up a Sewer Mining Scheme (Jul. 2013), at 1, 3, <https://www.sydneywater.com.au/content/dam/sydneywater/documents/guideline-sewer-mining-how-to-set-up-a-sewer-mining-scheme.pdf>

2. 截取原先自污水處理廠排放的養分 (且可轉作他用，例如作為高爾夫球場的肥料)，藉此減少對水道的壓力。
3. 即使欠缺網狀再生水網路，使用者亦能取得替代水源。
4. 鼓勵水產業的競爭，並為私部門提供參與機會。
5. 透過再生水灌溉之機制，可大幅提升商業開發專案中「綠色空間」(green space) 區域的潛力。

二、下水道開採

(一) 用語定義

根據新南威爾斯州《下水道開採指導原則》，相關專用詞彙定義如下⁹⁴：

1. 「下水道開採」——係指從污水系統提取污水並加以處理之流程，藉此產出適於特定最終用途的再生水。
2. 「污水」——係指使用過的水，包括家庭污水 (黑水 (black water) 與灰水) 以及工業與商業場所的污水。在進入雪梨水務局處理廠 (Sydney Water Treatment) 的污水中，約有 99.8% 為水。
3. 「再生水」——係指淨化污水、雨水或灰水並去除雜質而產出的水。通常透過清潔與淨化回收水的一系列處理步驟，使其達到適於預定用途且安全無虞之標準。在大規模回收計畫中，所處理的污水可能來自污水處理廠，或直接來自污水系統——後者情形即稱為「下水道開採」。

(二) 下水道開採計畫⁹⁵

1. 計畫內容及相關規範

下水道開採計畫規模可大可小，以新南威爾斯州為例，通常涵蓋下列項目：

- 連接至雪梨水務局污水系統以提取污水的管線
- 將污水從提取點輸送至處理設施的管道網路
- 產出適於經許可用途且安全之再生水的污水處理廠

⁹⁴ Guideline for Sewer Mining (2013), 19.

⁹⁵ Guideline for Sewer Mining (2013), 4-5, 7-8.

- 分配再生水的管線網路
- 管理下水道開採設施所產生之副產品的系統。
- (可能包括) 將經核准之殘留物送回雪梨水務局污水系統的排放管線。

從污水產出再生水，必須遵循公共衛生與環境標準以及水質要求，在新南威爾斯州，相關準則包括《澳洲水循環準則》(Australian Guidelines for Water Recycling 2006)、《新南威爾斯州私營再生水計畫臨時管理指導原則》(Interim NSW Guidelines for Management of Private Recycled Water Schemes)等。此外，雪梨水務局也針對下水道開採者制定「下水道開採協議」，載明來自雪梨水務局污水網路之污水的相關要件、使用與管理。倘若下水道開採者想向第三方供應自下水道開採所得之再生水，或使用非位於自己房地產上之污水管線，可能需依據《水產業競爭法》(Water Industry Competition Act 2006)取得相關許可。該法旨在鼓勵水產業相互競爭，促進創新的回收專案以及提供水及污水服務的效率。

2. 污水處理後之排放及其標準

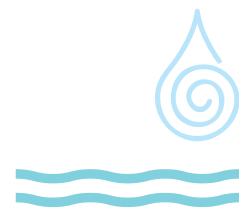
目前有多種技術可用於處理下水道開採中的污水，一般而言，多採用利用生物過程(biological process)之膜生物反應器系統(membrane bioreactor system)加以處理⁹⁶。經處理後，將分析為以下產物：

- 適合特定用途的再生水
- 砂礫與篩屑
- 其他殘留物，包括可能內含處理添加劑的高濃度提取污水

因此，在擬定下水道開採計畫之前，就必須決定如何分配再生水以及管理剩餘廢物。而在排放與送回污水系統方面，雪梨水務局設有若干規範，例示如下：

- (1) 由於下水道開採計畫大多直接從雪梨水務局污水網路管線中提取污水，下水道開採者必須測量該污水之品質與數量，以及送回系統時各種廢物及副產品之品質與數量。雪梨水務局只針對排放回污水系統的額外物質負荷(load of substances)收費，包括鐵、鋁及硫酸鹽等處理添加劑。

⁹⁶ City of Vincent - Sewer Mining, <https://www.vincent.wa.gov.au/residents/environment/environmental-sustainability/green-initiatives/past-green-initiatives/sewer-mining.aspx>



- (2) 下水道開採作業所排放的污水必須符合雪梨水務局驗收標準，縱使所排放污水的物質負荷總量未增加，亦同。
- (3) 回流懸浮物(suspended solids returned)之驗收標準係由連接點下游的接收污水系統容納量所決定，這表示懸浮物在與接收污水系統中的水流混合後，必須達到600mg/L的驗收標準濃度——這是在通常24小時之內分析複合樣本(composite sample)來加以測量。
- (4) 污水系統原則上不接受總固體物或砂礫送回，但若是未超過接收污水系統中的驗收標準濃度600mg/L，則允許接受浸漬過的篩屑(macerated screenings)。因此，在設計提取點時，應盡可能減少收集到污水系統中的砂礫。

3. 下水道開採之限制

儘管任何人都可向雪梨水務局申請下水道開採，但污水系統中仍有部分區域禁止執行此類計畫下水道開採：有時是因為已展開其他下水道開採或回收計畫，因而沒有多餘的污水可供調配使用。

4. 計畫制定步驟

在啟動下水道開採計畫之前，必須歷經相當詳細且審慎的申請流程：除了必須獲得雪梨水務局以及地方議會的核准，在某些情況下，也必須獲得新南威爾斯州環境暨遺產辦公室(OEH)的核准。此外，另可能需要諮詢獨立定價暨監管審裁處(IPART)，並依據2006年水產業競爭法(WICA)申請許可證。整體而言，申請流程大致分為六大步驟，包括：

- (1) 進行初步調查並徵詢建議
- (2) 擬定並審視概念計畫及設計
- (3) 決定是否繼續進行
- (4) 獲得雪梨水務局、地方議會及其他政府機關的核准；必要時向IPART申請WICA許可證；與雪梨水務局簽訂「下水道開採協議」
- (5) 建造現場下水道開採設施，並連接至雪梨水務局污水系統
- (6) 開始營運下水道開採計畫

5. 下水道開採協議⁹⁷

下水道開採協議載述了下水道開採者與雪梨水務局污水系統連接的條款及條件，並規範下水道開採計畫與雪梨水務局的個別權利及責任，通常包括：

- 下水道開採者應執行的監控及採樣工作
- 下水道開採者有義務管理可能影響與雪梨水務局污水系統連接的任何現場活動
- 雪梨水務局可接受的送回污水品質或數量之限制條件
- 下水道開採者連接所需的專用設備，例如計量設備、防回流裝置、污水處理設備等
- 允許雪梨水務局工作人員訪視下水道開採計畫的工作現場
- 現場負責人以及主管下水道開採計畫之雪梨水務局代表的聯絡方式，以利詢問並通報有關水或污水品質的危害事件

下水道開採協議的最終版本，將作為下水道開採者與雪梨水務局間之附加服務協議附件，該附加服務協議係補充雪梨水務局客戶契約未能涵蓋的各項服務以及權利與義務。

6. 下水道開採費用⁹⁸

雪梨水價由 IPART 負責監控並定期審查。目前，IPART 係將下水道開採的價格定為「零」，這表示下水道開採設施一旦投入使用，雪梨水務局便不會就所提取的污水收費。然而，若下水道開採計畫需取得工業貿易污水排放同意書，即應支付固定費用。

雪梨水務局並未冀望從下水道開採中獲取經濟利益，但必須回收允許下水道開採計畫連接至其污水管線網路（及相關營運）所產生之成本。惟因各下水道開採計畫不盡相同，故必須根據具體情況來計算建設費用。

除此以外，在申請流程中，下水道開採申請（Sewer Mining Application）以及下水道主要調整申請（Sewer Main Adjustment Application）也必須支付相關費用。

⁹⁷ Guideline for Sewer Mining (2013), 15

⁹⁸ Guideline for Sewer Mining (2013), 18.

第四節 ▶ 有關改良環境及工業衛生與人權議題

壹、人權公約對於改良環境及工業衛生之討論

一、享有健康的自然和工作場所環境的權利

「改良環境及工業衛生之所有方面」（第 12 條第 2 項第 2 款），主要包括在職業事故和疾病方面採取預防措施；必須保證充分供應安全飲水和基本衛生條件；防止和減少人民接觸有害物質的危險，如放射性物質和有害化學物質，或其他直接或間接影響人類健康的有害環境條件。委員會在這個問題上注意到 1972 年《斯德哥爾摩宣言》的第一項原則，該原則規定：「人人有權在具品質的環境中享有自由、平等和適當生活條件的基本權利，該環境應保證尊嚴的生活和安康」，並且符合國際法的最新發展，包括關於必須保證個人安康的健康環境的大會第 45/94 號決議；《里約宣言》的第一項原則；和一些區域人權文件，如《美洲人權公約薩爾瓦多議定書》的第 10 條。

此外，工業衛生指在合理可行的範圍內，儘量減少在工作環境中危害健康的原因。（可參國際勞工組織第 155 號公約，第 4 條第 2 項。）第 12 條第 2 項第 2 款還包括適當的住房和安全、衛生的工作條件，充分供應食物和適當的營養，勸阻酗酒和吸煙、吸毒和使用其他有害物質。

二、享受健康設施、物資和服務的權利

「創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理」（第 12 條第 2 項第 4 款），包括身體和精神兩個方面，要求平等和及時地提供基本預防、治療、康復的健康服務，以及健康教育；定期檢查計畫；對流行病、一般疾病、外傷和身心障礙給予適當治療，最好是在社群層級；提供必要藥品；和適當的精神保健治療和護理。另一個重要的方面，是改善和進一步加強民眾參與，提供預防和治療健康服務，如衛生部門的組織、保險系統等，特別是參與社群和國家層級的有關健康權的政治決定。

三、具體法律義務

具體而言，各國有義務尊重健康權，特別是不能剝奪或限制所有人得到預防、治

療和安寧緩和醫療的健康服務的平等機會，包括受刑人和受拘禁者、少數族群、尋求庇護者和非法移民；不得將歧視性做法作為一項國家政策；也不得對婦女的健康地位和需求推行歧視性做法。此外，尊重義務還包括國家有義務不得禁止或阻撓傳統的預防照護、治療作法和藥物，不得銷售不安全的藥品；也不得採用強制性的治療辦法，除非是在特殊例外情況下為治療精神病，或預防和控制傳染病。這種特殊例外情況必須符合具體而限制性的條件，考慮到他國的最佳做法和適用的國際標準，包括「保護精神病患者和改進精神保健的整套原則」⁹⁹。

此外，各國不應限制得到避孕和其他保持性健康和生育健康的途徑，不應審查、隱匿或故意提供錯誤的健康資訊，包括性教育及有關資訊，也不得阻止人民參與健康方面的事務。各國也不得違法污染空氣、水和土壤等，如透過國有設施排放工業廢料；不得在可造成釋放有害人類健康物質的情況下使用或試驗核武器、生物武器或化學武器；不得以限制得到健康服務作為懲罰性措施，如在武裝衝突期間違反國際人道主義法。

(一) 保護義務

主要包括各國有責任透過法律或採取其他措施，保障有平等的機會，得到第三方提供的健康照護和健康相關的服務；保證衛生部門的民營化不會威脅健康設施、物資和服務的可近用性、可取得性、可接受性和品質。

管控第三方行銷的醫療設備和藥品；和保證醫療從業人員和其他衛生專業人員達到適當的教育水準、技能標準和職業道德準則。各國還必須保證，有害的社會或傳統習俗不能阻礙產前和產後護理和家庭計畫的獲得；阻止第三方強迫婦女接受傳統作法，如女性割禮；以及在基於性別表現的暴力上，採取措施，保護社會中的各種弱勢或邊緣群體，特別是婦女、兒童、青少年和老年人。各國還應保證，第三方不得限制人民得到健康相關的資訊和服務。

(二) 履行義務

要求締約國，尤其是在國家的政治和法律制度中充分承認健康權，最好是透過法律的實施，並透過國家的衛生政策，制定實現健康權的詳細計畫。各國必須保證

⁹⁹ 大會第 46/119 號決議 (1991)。

提供健康照護，包括對主要傳染病的免疫計畫，保證所有人都能平等地獲得健康的基本要素，如富於營養的安全食物飲水、基本的衛生條件和適當的住房和生活條件。公共衛生基礎設施應提供性和生育健康服務，包括母親的安全知識，特別是在農村地區。各國必須保證醫生和其他醫療從業人員經過適當培訓，提供足夠數量的醫院、診所和其他健康相關的設施，促進和支持建立提供諮詢和精神健康服務的機構，並充分注意到在全國的均衡分布。其他義務包括提供所有人都能負擔得起的公共、民營或混合健康保險制度，促進醫學研究和衛生教育，以及展開宣傳運動，特別是在愛滋病毒 (HIV) / 愛滋病 (AIDS)、性和生育健康、傳統習俗、家庭暴力、酗酒和吸煙、使用毒品和其他有害物質等方面。各國還需採取措施，防止環境和職業健康危險，和流行病資料顯示的任何其他威脅。為此，他們應制定和執行減少或消除空氣、水和土壤污染的國家政策，包括重金屬的污染，如汽油中的鉛。此外，締約國還應制定、執行和定期審查一貫的國家政策，儘量減少職業事故和疾病的危險，並在職業安全和健康服務方面制定一貫的國家政策。

該項政策的主要內容包括發現、確定、批准和控制危險材料、設備、物質、媒介和工作程序；向工作者提供健康資訊和在需要的情況下提供充分的保護服裝和設備；透過適當檢查執行法律和規定；要求通報職業事故和疾病；對嚴重事故和疾病進行調查並提出年度統計數字；保護工作者和他們的代表不因他們依此項政策而採取的正當行動而受到紀律處分；和提供職業衛生服務，包括各種基本的預防職能。見國際勞工組織的第 115 號公約《職業安全和衛生公約》(1981)，和第 161 號公約《職業衛生服務公約》(1985)。

(三) 履行 (促進) 義務

要求各國，尤其是，採取積極措施，幫助個人和群體並使他們能夠享有健康權。締約國還必須在個人或團體由於他們無法控制的原因而不能依靠自身的力量實現這項權利的情況下，依靠國家掌握的手段，履行 (提供) 經社文公約所載的具體權利。履行 (推動) 健康權的義務，要求各國採取行動，創造、保持和恢復人民的健康。這方面的義務包括：

1. 促進了解有利健康的因素，如研究和提供資訊；
2. 確保健康服務在文化上是適當的，培訓健康照護工作人員，使他們了解和能夠對弱勢或邊緣化族群的具體需要作出反應；

3. 確保國家滿足它在傳播適當資訊方面的義務，包括有益健康的生活方式和營養、有害的傳統習俗和服務的提供方面的資訊；
4. 支持人民在他們的健康上作出被告知資訊的選擇。

貳、人權公約對於水權之討論

第 29 屆會議 (2002 年) 第 15 號一般性意見是針對「水權」進行討論，此涉及公約第 11 條及第 12 條之內容。茲說明之：

一、前言

水是一種有限的自然資源，是一種對維持生命和健康至關重要的公共財。水權是一項不可缺少的人權，是具有人性尊嚴生活的必要條件。水權也是實現其他人權的一個前提條件。委員會不斷地發現，無論是在開發中國家還是在已開發國家都存在著普遍剝奪水權的問題。目前，有 10 億多人得不到基本供水，幾十億人沒有適足的衛生設施，這是造成水污染和與水有關的疾病的主要原因。

水的不斷污染、枯竭和不平等分配正在加劇目前的貧困狀況。各締約國必須按本一般性意見所說採取有效措施，不帶歧視地落實水權。

二、水權的法律依據

水權保證人人能為個人和家庭生活得到充足、安全、可接受、實際可取得、可負擔的供水。足夠量的安全用水是防止缺水死亡，減少與水有關的疾病，及提供作為消費、烹調和滿足個人與家庭衛生需要所必需。

經社文公約第 11 條第一項列出了由適當生活程度的權利衍生、而又對其實現不可或缺的一些權利，「包括適當之衣食住」。使用「包括」一詞表明所提到的權利並非全部。水權明顯屬於實現適當生活程度的必需保障之一，特別因為它是生存的最根本條件之一。除此之外，委員會曾經指出，水權是包含在第 11 條第 1 項的一項人權 (見第 6 號一般性意見 (1995)) 。

水權還與可能達到之最高標準健康權 (第 12 條第 1 項) 和適足住房權及適足糧食權 (第 11 條第 1 項) 密不可分。此外，還應結合《國際人權憲章》所載的其他權利來看待水權，其中首要的是生命權和人性尊嚴。

各項國際文件，包括條約、宣言和其他標準都承認水權。例如，《消除對婦女一切形式歧視公約》第 14 條第 2 項規定，締約國應保證婦女「享受適當的生活條件，特別是在.....水電供應方面」。《兒童權利公約》第 24 條第 2 項要求「透過提供適當營養食物及清潔之飲用水」，消除疾病和營養不良。

委員會經常在締約國依照關於《經濟社會文化權利國際公約》第 16 條及第 17 條提交報告的形式和內容的修訂一般準則提出報告審議時，以及作成一般性意見時討論水權的問題。除了個人和家庭用途外，實現多項經社文公約權利的各種不同目的都離不開水。例如，水乃生產糧食 (適足糧食權) 和確保環境衛生 (健康權) 所需要。維持生計 (透過勞動維持生活的權利) 和享受某些文化活動 (參與文化生活權) 也需要水。然而，在水的分配上，必須優先考慮供個人和家庭使用的水權，還必須優先考慮防止饑餓和疾病所需要的水資源，以及履行落實每項經社文公約權利的核心義務所需要的水資源。

三、水與經社文公約權利

委員會指出了為實現適足糧食權必須為農業提供永續水資源的重要性 (見第 12 號一般性意見 (1999)) 。在這方面，應該優先確保貧困和邊緣化農民包括婦女公平得到水和利用水管理系統，包括永續的雨水匯集和灌溉技術。經社文公約第 1 條第 2 項規定一個民族之「生計不容剝奪」。根據這項義務，締約國應確保農民耕作和原住民維持生存所需要的足夠的水。

環境衛生是經社文公約第 12 條第 2 項第 2 款健康權的一個方面，要求締約國在不歧視的基礎上採取步驟，防止不安全和有毒水沉對健康的威脅。例如，締約國應保護自然水資源不受有害物質或病原微生物的污染。締約國還應監督和消除水生生態系統作為疾病傳染媒介溫床對人類生存環境造成危險的各種情況。

為協助締約國執行經社文公約和履行他們的報告義務，本一般性意見集中闡述第 11 條第 1 項及第 12 條所述水權的規範內容 (第二部分) 、締約國義務 (第三部分) 、違反 (第四部分) 和國家層級的執行 (第五部分) 以及締約國以外的其他行為者的義務 (第六部分) 。

四、水權的規範內容

水權包含自由和權利兩項內容。自由是指獲取享受水權所必需的現有供水的權利，



也指不受干預的權利，如供水免於被任意切斷或污染的權利。對照而言，權利是指利用供水和管理系統的權利，它為人們享有水權提供了平等機會。根據第 11 條第 1 項及第 12 條，水權的內容必須足以維護人的尊嚴、生命和健康。水的適足性不應被解釋為僅僅指數量和技術。水還應被看作是一種社會和文化財，而不單單是經濟財。實現水權的方式必須具永續性，保證現代和後代都能享受這一權利。

享有水權所必需之水的適足性因不同條件而異，但下列因素適於所有情況：

(一) 可使用性

對每個人的供水必須足夠和連續，滿足個人和家庭使用。這些用途通常包括飲用、個人衛生設施、洗衣、烹調食物、個人和家庭衛生。每個人可獲得的水量應符合世界衛生組織的準則。有些個人和團體因健康、氣候或工作條件等原因可能需要更多的水。

(二) 品質

個人和家庭用水必須安全，沒有微生物、化學物質和威脅個人健康的放射性危險物質。個人和家庭用水還應具有可接受的顏色、氣味和味道。

(三) 可取得性

水、供水設施與服務必須不加歧視地對締約國管轄範圍內的所有人開放。可取得性具有以下四個相互重疊的層面：

1. 實際可取得性

水、適足的供水設施與服務必須在所有階層人口可及的安全距離之內。每一家庭、教育機構和工作場所都必須能夠在其所在或就近獲取到足夠、安全和可接受的水。所有的供水設施與服務必須具有良好的品質，在文化上適宜，注意性別、生命週期和隱私要求。在利用供水設施與服務時，人身安全不應受到威脅。

2. 經濟上的可取得性

水、供水設施與服務在費用上必須為所有人承受得起。用水的直接和間接成本及收費必須適當，必須不損害或威脅其他經社文公約權利的實現。

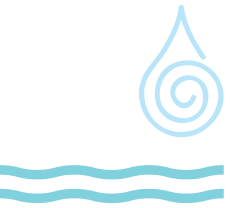
3. 不歧視

水、供水設施與服務必須在法律和實際上能夠為所有人包括人口中的最弱勢或最

邊緣團體所利用，不因任何禁止理由而有所歧視。

4. 資訊的可取得性

可取得性包括尋求、接受和發送關於水的資訊的權利。



第四章 · 我國下水道政策法令與人權議題之分析

第一節 下水道法之法制框架與內容

下水道法於民國 73 年 12 月 21 日總統 (73) 華總 (一) 義字第 6769 號令制定公布，89 年 12 月 20 日總統 (89) 修正公布第 3 ~ 5、9 ~ 11、14、16、22、25、26、30 等條文。後於 96 年 1 月 3 日修正第 21 條條文。最近的修正是 107 年 5 月 23 日修正第 8、32 條。下水道法共有七章，包含：第一章總則、第二章工程及建設、第三章使用、管理、第四章使用費、第五章監督與輔導、第六章罰則，以及第七章附則，共 35 條。下水道法之附屬法規，可以分為三類如下：

壹、第一類 - 法規命令

第一類是法規命令，包含：

- 一、第 8 條授權訂定之專用下水道建設費徵收辦法
- 二、第 10 條授權訂定之下水道工程設施標準
- 三、第 21 條授權訂定之下水道用戶排水設備承裝商管理規則
- 四、第 22 條授權訂定之下水道用戶排水設備標準
- 五、第 25 條授權訂定「下水道可容納排入之下水水質標準」，例如農業生物科技園區下水容納排入之下水水質標準。」。
- 六、第 34 條授權訂定之下水道法施行細則

另外，「下水道用戶排水設備承裝技術訓練證書費收費標準」是依規費法訂定，雖然並非下水道法之授權，但是仍為下水道相關法規。其屬於對外收費，具有直接對外發生法律效力之性質，且有法律之授權，其性質應可歸納為法規命令。

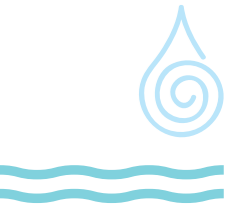
貳、第二類 - 地方自治規章

第二類是直轄市、縣市政府依據下水道法第 26 條規定，訂定相關下水道使用費地方自治規章。例如基隆市污水下水道使用費徵收自治條例、臺北市污水下水道使用費徵收自治條例、新北市污水下水道使用費徵收自治條例、桃園市污水下水道使用費徵收自治條例、新竹市污水下水道使用費徵收自治條例、新竹縣污水下水道使用費徵收自治條例、苗栗縣污水下水道使用費徵收自治條例、臺中市污水下水道使用費徵收自治條例、彰化縣污水下水道使用費徵收自治條例、南投縣污水下水道使用費徵收自治條例、雲林縣污水下水道使用費徵收自治條例、嘉義市污水下水道使用費徵收自治條例、嘉義縣污水下水道使用費徵收自治條例、臺南市污水下水道使用費徵收自治條例、高雄市污水下水道使用費徵收自治條例、屏東縣污水下水道使用費徵收自治條例、宜蘭縣污水下水道使用費徵收自治條例、花蓮縣污水下水道使用費徵收自治條例、臺東縣污水下水道使用費徵收自治條例、澎湖縣污水下水道使用費徵收自治條例、金門縣污水下水道使用費徵收自治條例、連江縣污水下水道使用費徵收自治條例等。

參、第三類 - 行政規則

第三類是行政規則，與下水道建設之行政規則相當多，例如為延續污水下水道管渠使用年限，妥善維護管理管渠，確保管渠輸送功能順暢，提升營運效率，訂定公共污水下水道管渠維護管理要點等。

茲將前述下水道法以及法規命令、行政規則等之法制架構，以下圖表示之：



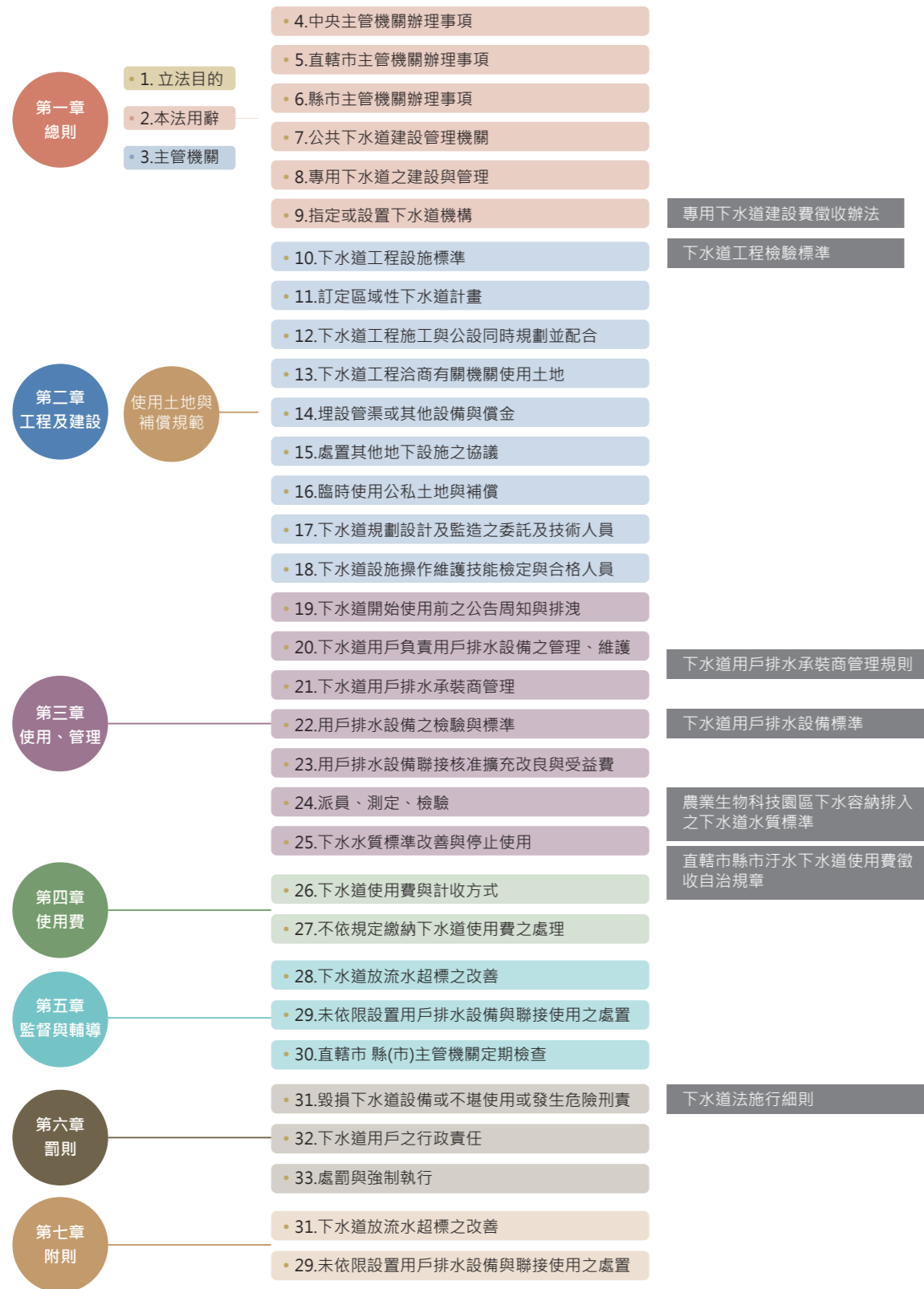


圖 2 ▶ 下水道法之框架

第二節 ▶ 下水道建設涉及之兩公約人權保障議題

壹、公民與政治權利國際公約與下水道建設人權議題探討

一、第 2 條 國家層級的執行

(一) 條文內容

1. 本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。
2. 本公約締約國承允遇現行立法或其他措施尚無規定時，各依本國憲法程序，並遵照本公約規定，採取必要步驟，制定必要之立法或其他措施，以實現本公約所確認之權利。
3. 本公約締約國承允：
 - (1) 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，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外；
 - (2) 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；
 - (3) 確保上項救濟一經核准，主管當局概予執行。

(二) 條文分析

引用自兩公約一般性意見解釋第 3 號一般性意見¹⁰⁰，本公約讓締約國能夠在領土內選擇他們在該條規定的範圍內之執行方法。執行工作的內容並不完全依賴憲法或法律，因為上述兩項本身有些不足。公政公約規定的義務不限於尊重人權，而且各締約國也已承擔保證在其管轄下人人享有這些權利。這方面要求締約國採取具體行動，以使個人能享有其權利¹⁰¹。

¹⁰⁰ 第 3 號一般性意見已被第 31 號一般性意見取代。

¹⁰¹ 公政公約第 3 號一般性意見。



第 7 號一般性意見，委員會認為「被害人本身應當有辦法從事有效的救濟，包括得到補償的權利，或許可以達成有效管制的保措施¹⁰²」。第 8 號一般性意見依照第 2 條第 3 項的規定，締約國也必須保證，在個人聲稱被剝奪了自由，因而違反公政公約規定的其他情況下，向他提供有效的救濟¹⁰³。第 20 號一般性意見提出法律制度應如何有效保障第 7 條所禁止的一切行為立即停止以及進行適當救濟的情況，為使救濟有效，有權機關必須就申訴迅速進行公正調查¹⁰⁴。

(三) 與下水道建設之關聯

為確保下水道用戶之任何人皆所享本公約確認之權利或自由，如果權利有遭受侵害之虞，均應給予有效之救濟程序。例如各階段行政處分之救濟程序，或是其他異議或爭議處理之機會。

下水道法共有二個異議的規定，例如第 14 條第一項規定：「下水道機構因工程上之必要，得在公、私有土地下埋設管渠或其他設備，其土地所有人、占有人或使用人不得拒絕。但應擇其損害最少之處所及方法為之，並應支付償金。如對處所及方法之選擇或支付償金有異議時，應報請中央主管機關核定後為之。」另外，第 16 條規定，「下水道機構因勘查、測量、施工或維護下水道，臨時使用公、私土地時，土地所有人、占有人或使用人不得拒絕。但提供使用之土地因而遭受損害時，應予補償。如對補償有異議時，應報請中央主管機關核定後為之。」

對此，下水道法已經對於相關權益人有異議之相關規定，值得肯定。惟前述二個異議，都是規定「應報請中央主管機關核定後為之」。依施行細則第 9 條規定，「土地所有人、占有人或使用人依本法第十四條第一項但書或第十六條但書提出異議者，應於前二條之通知到達後三十日內，以書面向下水道機構為之，逾期不予受理。」惟相關權益人提出異議後之程序為何？下水道機構應如何受理與處理，建議宜有更為具體的操作機制。

按行政程序法第 96 條第 1 項第 6 款規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：...六、表明其為行政處分之旨意及不服行政處分之救濟方法、期間及其

¹⁰² 公政公約第 7 號一般性意見。

¹⁰³ 公政公約第 8 號一般性意見。

¹⁰⁴ 公政公約第 20 號一般性意見。

受理機關。」旨在使處分相對人可明瞭如不服該行政處分時之救濟途徑，此乃行政機關應踐行之正當行政程序（司法院釋字第 491 號、第 709 號解釋意旨參照）。

二、第 6 條 生存權

(一) 條文內容

1. 人人皆有天賦之生存權。此種權利應受法律保障。任何人之生命不得無理剝奪。
2. 凡未廢除死刑之國家，非犯情節最重大之罪，且依照犯罪時有效並與本公約規定及防止及懲治殘害人群罪公約不牴觸之法律，不得科處死刑。死刑非依管轄法院終局判決，不得執行。
3. 生命之剝奪構成殘害人群罪時，本公約締約國公認本條不得認為授權任何締約國以任何方式減免其依防止及懲治殘害人群罪公約規定所負之任何義務。
4. 受死刑宣告者，有請求特赦或減刑之權。一切判處死刑之案件均得邀大赦、特赦或減刑。
5. 未滿十八歲之人犯罪，不得判處死刑；懷胎婦女被判死刑，不得執行其刑。
6. 本公約締約國不得援引本條，而延緩或阻止死刑之廢除。

(二) 條文分析

本研究著重於本條第一項規定，即「人人皆有天賦之生存權。此種權利應受法律保障。任何人之生命不得無理剝奪。」依第 6 號一般性意見，所有國家的報告都論及公政公約第六條所闡明的生命權。這是甚至當威脅到國家存亡的社會緊急狀態存在時（第 4 條），也絕不允許減免的最重要權利。然而，委員會注意到，就第 6 條提供的資訊經常僅限於這項權利的某一個方面。對這項權利的解釋範圍不應當太狹隘。委員會注意到，對生命權的解釋，常常十分狹隘。對「固有生命權」這個詞的範圍加以侷限，就無法恰當地瞭解它的意義，而保障這項權利則需要締約國採取積極措施。在這方面，委員會認為，締約國須採取一切可能措施，減少嬰兒死亡率和提高平均壽命，特別是採取措施，消滅營養不良和流行病。

(三) 與下水道建設之關聯

下水道法第 1 條即明定，本法之目的在於促進都市計畫地區及指定地區下水道之





建設與管理，以保護水域水質。而細則第 3 條則規定：「本法所稱下水道分為左列三種：一、雨水下水道：專供處理雨水之下水道。二、污水下水道：專供處理家庭污水及事業廢水之下水道。三、合流下水道：供處理雨水、家庭污水及事業廢水之下水道。」因此，下水道法不僅對於雨水下水道有所規範，亦包含污水下水道。雨水下水道直接面對氣候變化對人類生命權的影響，包括極端氣候與極端降雨對人類生命造成的直接的侵害，而污水下水道則與衛生、疾病頻發等環境惡化直接相關，進而影響人類的身體健康。

另外，需要注意的是，若是工業區專用污水下水道系統等，應就特定之物質加嚴規定，以避免人們受到污染的危害，以確保身體健康與生存權利。例如銅、鉛、鎘、總鎘、六價鉻、鋅、鎳、硒、砷等。此外，針對金屬表面電鍍業等事業別及工業區，強化公共污水下水道之氮氮管制，促使事業強化處理程序，降低污染風險。

此外，國衛院國家蚊媒傳染病防治研究中心利用無人地面車輛系統 (UGV)，調查下水道中的斑蚊生態，確實發現「預防性干預」後病媒蚊的密度指標從 0.62 降至 0.19，顯示有效降低病媒蚊的滋生。¹⁰⁵惟需注意的是，關於往下水道投擲消毒劑進行消毒，要針對不同的消毒物件，依規定的濃度、作用時間和消毒方法進行消毒，以確保消毒效果。由於消毒劑具有一定的毒性、刺激性。對於人體仍可能造成一定危害，故應有一定之處理機制。

三、第 12 條 居住與遷徙自由

(一) 條文內容

1. 在一國領土內合法居留之人，在該國領土內有遷徙往來之自由及擇居之自由。
2. 人人應有自由離去任何國家，連其本國在內。
3. 上列權利不得限制，但法律所規定、保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要，且與本公約所確認之其他權利不牴觸之限制，不在此限。
4. 人人進入其本國之權，不得無理褫奪。

¹⁰⁵ 可參 Heho 健康網站：<https://heho.com.tw/archives/280984>。

(二) 條文分析

居住遷徙自由 (Freizügigkeit) 是人身自由的延長，指人民有自由決定及變更其居住地。一般而言，廣義的遷徙自由是指公民在規定的範圍內自由離開其原居住地到外地 (包括國內和國外) 旅行或者定居的權利；狹義的遷徙自由是指公民在國內自由旅行和定居的權利。此外也有學者提出遷徙自由還應包括「不遷徙的自由」，亦即在法律允許範圍內，公民可以根據自身意願有不遷徙的自由。任何個人、組織、機關都不得以強制手段威脅或強迫其遷出該地。

另一方面，《公民與政治權利國際公約》第 12 條第 1 款保障在一國領土內遷徙及選擇住所的權利，受到第 12 條第 3 款但書的限制。第 12 條第 3 款先強調前兩款所保障的遷徙自由、選擇居住地的自由及離開任一個國家的自由不得限制，但接著規定在不牴觸本公約所確認之其他權利的情況下，為了「保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要之限制」，可以用「法律規定」給予限制。

引用至第 27 號一般性意見「遷徙自由是個人自由發展不可或缺的條件，此權利又與公約中的其他權利相互連結」，第 12 條所保護權利允許施加的限制不得損害自由遷徙的原則，呼應第 2 條所提到的有效救濟行為，第 27 號解釋也提出該權利遭受侵犯時，應提出相關救濟辦法。遷徙自由涉及國家整個領土，包括聯邦國家的各個部分。根據第 12 第 1 項「人人有權自由遷徙，並在自己選擇的地址定居。享受這一權利不取決於意欲遷徙或居住某地的人的目的或理由，且必須符合第三項的規定。」締約國必須確保第 12 條保證的權利必須不能受到國家或個人的干涉。保護的義務特別適用於婦女。例如，無論是法律規定還是慣例，使婦女遷徙和選擇住所的自由權服從另外一個人 (包括親屬) 的決定是不符合第 12 條第 3 項的規定的。第 9 條規定「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。」第 12 條第 3 項允許的限制必須與公政公約保證的其他權利一致，必須符合平等和不歧視的基本原則。

(三) 與下水道建設之關聯

下水道法第 7 條規定，公共下水道，由地方政府或鄉 (鎮、市) 公所建設及管理。但必要時，主管機關得指定有關之公營事業機構建設、管理之。又下水道法施行細則第 3 條第 2 項規定，污水下水道為專供處理家庭污水及事業廢水之下水道，

復依下水道法施行細則第 19 條：下水道主要設備包括下水道系統管渠、下水道抽水站及下水道處理廠等，故污水處理廠自包括於污水下水道系統內。又污水下水道屬都市計畫法第 42 條所稱都市計畫範圍內應設置之公共設施之一。

例如曾有綠地與上下水道同為都市計畫法第 42 條所定之公共設施，該案在都市建設規劃時期地理環境上確屬必要，且不妨及兩者應具之功能，得於以綠地名義徵收土地後，在地下興建雨水下水道並應同時於徵收期限內完成綠地之開闢¹⁰⁶。

若是直轄市、縣市主管機關辦理「污水下水道系統水資源回收中心」工程用地取得時，可能涉及到土地徵收相關議題。若是因為「污水下水道系統水資源回收中心」工程用地取得導致占有人或使用人不得不遷移，此即有居住遷徙自由的議題。除了污水下水道系統水資源回收中心之外，其他如抽水站或其他下水道設施，亦有可能有透過土地徵收進行用地取得的可能。

例如直轄市、縣市政府為興辦「水資源中心（或再生水廠）新建工程」需要，擬徵收土地並擬一併徵收其土地改良物。依該市社會局清查本工程範圍門牌內有設籍弱勢族群計有 3 人，其中 A 君居住於鐵皮屋（違章建築），係家人承租使用該府管有市有土地，後續將依租約規定辦理，至 B 君與 C 君現分別居住在 O 號 O 樓及 X 號 X 樓，屬本工程計畫徵收合法建築物範圍內，符合土地徵收條例第 34 條之 1 規定情形，相關安置作業將依據該市舉辦公共工程拆遷補償自治條例等相關規定，建築改良物依據興建合法性或年期，依各規定加發相關安置遷移費用。因本工程土地取得方式為一般徵收，非區段徵收，故不會興建安置住宅。若有承租社會住宅之意願，得依社會住宅承租規定填寫相關資料交由該府，將轉請社會住宅主辦單位協助辦理，給予弱勢族群妥善安置。

四、第 19 條 意見自由

（一）條文內容

1. 人人有權持有主張，不受干涉。
2. 人人有自由發表意見的權利；此項權利包括尋求、接受和傳遞各種訊息和思想的自由，而不論國界，也不論口頭的、書寫的、印刷的、採取藝術形式的、或

¹⁰⁶ 內政部 67.6.23 台內營字第 788665 號函。

通過他所選擇的任何其他媒介。

3. 本條第 2 款所規定的權利的行使帶有特殊的義務和責任，因此得受某些限制，但這些限制只應由法律規定並為下列條件所必需：

- （1）尊重他人的權利或名譽；
- （2）保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或道德。

（二）條文分析

1. 意見自由

第 19 條第 1 款要求對持有意見不受干預之權利，給予保障。《公民與政治權利國際公約》對此權利不允許任何例外或限制。意見自由擴及不論何人、何時、及不論任何理由都有自由改變意見的權利。沒有人應該因其實質發表的、被理解的、假設推定的言論，而使其受《公民與政治權利國際公約》所保障的權利遭到損害。

2. 尋求訊息及思想

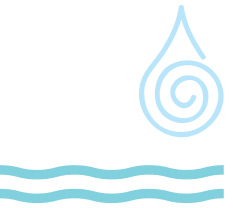
第 19 條第 2 款的特徵在於，它不僅保障「傳遞」訊息和思想的自由，亦保障「尋求、接受」訊息和思想的自由。保障表現活動的意義在於使訊息和思想得以自由流通，其必須排除可能妨礙其自由流通的各種干涉力量。因此不但要保障訊息和思想的傳遞，更要保障接受訊息和思想的自由，以及能接近並獲得訊息和思想的自由。而接受與尋求訊息和思想的權利，通常又可稱之為「知的權利」。其包含了對公部門所據有之資訊，有獲取之權利。這些資訊包括公部門所據有之紀錄、不論資訊是以何種形式儲存、該紀錄的來源與紀錄日期。要讓獲取資訊的權利確實產生效力，締約國必須積極地將與公共利益有關的政府資訊提供給公共領域。締約國應該要盡一切努力確保簡單、快速、有效且實際的管道來取得資訊。締約國應該啟動必須的程序，讓所有人有取得資訊的管道，例如資訊自由之立法¹⁰⁷。

（三）與下水道建設之關聯

1. 民眾參與以及意見表達的機會

公共下水道，依下水道法第 7 條規定，由地方政府或鄉（鎮、市）公所建設及管理。再者，政府機關或公營事業機構新開發社區、工業區或經直轄市、縣（市）主管

¹⁰⁷ 廖福特（2010），兩公約學習地圖講義：公民與政治權利國際公約第十九條及第二十條——意見自由與表意自由之保障與限制，法務部。



機關指定之地區或場所，依下水道法第 8 條規定，應設置專用下水道，由各該開發之機關或機構建設、管理之。另外，直轄市、縣(市)主管機關，依下水道法第 11 條規定，應視實際需要，配合區域排水系統，訂定區域性下水道計畫，報請中央主管機關核定。

另參下水道法施行細則第 7 條規定：「依本法第十四條規定使用公、私有土地時，下水道機構應於工程計畫訂定後，以書面通知土地所有人、占有人或使用人。前項通知書應記載左列事項：一、預定開工日期。二、施工範圍。三、埋設物之尺寸及構造。四、施工方法。五、施工期間。六、償金。七、償金支付日期及領取償金時所應提示之證件。」、第 8 條規定：「依本法第十六條規定臨時使用公、私有土地時，下水道機構應以書面通知土地所有人、占有人或使用人，如情況急迫，得先行施工，補行通知。」以及第 9 條規定：「土地所有人、占有人或使用人依本法第十四條第一項但書或第十六條但書提出異議者，應於前二條之通知到達後三十日內，以書面向下水道機構為之，逾期不予受理。」

關於意見自由部分，目前在許多公辦的公共設施興建或是土地開發，已經有許多規定提供當事人意見交流之機會，尤其是在公開展覽、公聽會、聽證會、專案小組會議、審議會(大會)、爭議處理會議等，以給予當事人表達意見之機會。另外，政府機關(構)為本一般性意見第 7 段中所述的機關(構)。此類機關(構)的指稱還可包括其履行公共職權時的其他實體。如前所述，考量到公政公約第 25 條，獲取資訊的權利包括媒體獲取公共事務相關資訊的權利，以及大眾獲取媒體產出的權利。關於接受資訊部分，亦應保障當事人接收到正確下水道相關資訊的機會。

就前述的公共下水道建設、專用下水道設置與區域性下水道計畫之訂定，雖然都是相關機關的權責，惟似乎欠缺了民眾參與以及意見表達的機會。關於意見自由部分，目前在許多公辦的公共設施興建或是土地開發，多規定有當事人意見交流之機會，尤其是在公開展覽、公聽會、聽證會、專案小組會議、審議會(大會)、爭議處理會議等，以給予當事人表達意見之機會。

另外，政府機關(構)為本一般性意見第 7 段中所述的機關(構)。此類機關(構)的指稱還可包括其履行公共職權時的其他實體。如前所述，考量到公政公約第 25 條，獲取資訊的權利包括媒體獲取公共事務相關資訊的權利，以及大眾獲取媒體

產出的權利。關於接受資訊部分，亦應保障當事人接收到正確下水道相關資訊的機會。

2. 知情權與資訊的請求

為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，而制定政府資訊公開法(第 1 條參照)。

具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民及其所設立之本國法人、團體，得依政府資訊公開法第 9 條規定申請政府機關提供政府資訊。並依第 10 條規定填具申請書向政府機關申請提供政府資訊。

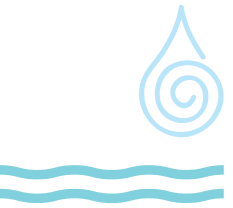
需要注意的是，雖然有政府資訊公開相關法制，許多資料仍然經常發生發生人民在尋求政府資訊公開時，被以「隱私」或「準備作業」、「機密」等理由駁回申請，以台權會曾經進行的政府資訊公開相關資料的申請被機關駁回，嗣後是透過勝訴或部分勝訴的判決結果，使教育部公開資訊，卻仍然只是透過個案式的申請，目前台灣仍然缺乏政府整體的資訊公開運作方式¹⁰⁸。

以下水道為例，多數的民眾並不熟悉法令以及下水道建設實務之操作，對於相關資料的文件名稱、種類、內容或是記錄多不甚清楚，因此於資料申請中，無法具體說明申請資料的內容，導致申請被駁回等。例如申請人欲申請污水下水道系統管線工程相關文書資訊，施工通知書、人孔井協商改變位置往來文書紀錄、辦理管線施工協調現地會勘，經決議減作及調整工作井會議紀錄、請求用戶如何申請接管、直轄市、縣市政府辦用戶接管情形等¹⁰⁹。

故建議依政府資訊公開法第 6 條規定，與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為。或許部分資料可以思考於相關工程進行時，就有即時的資料公開，或是明確的資料取得方式說明，或許更能落實政府資訊公開之目的，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督。

¹⁰⁸ 可參台灣人權促進會之網站說明：<https://www.tahr.org.tw/issues/FOIA>

¹⁰⁹ 可參內政部訴願決定書 1070110054 號。



五、第 23 條 家庭權利

(一) 條文內容

1. 家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。
2. 男女已達結婚年齡者，其結婚及成立家庭之權利應予確認。
3. 婚姻非經婚嫁雙方自由完全同意，不得締結。
4. 本公約締約國應採取適當步驟，確保夫妻在婚姻方面，在婚姻關係存續期間，以及在婚姻關係消滅時，雙方權利責任平等。婚姻關係消滅時，應訂定辦法，對子女予以必要之保護。

(二) 條文分析

公民與政治權利國際公約第 23 條規定，其整體內容包括防禦性之基本權（即傳統意義下之自由權，如締結婚姻自由）、制度性保障（家庭應受社會及國家之保護）、國家保護義務（國家對於家庭養育之子女應給予必要之保護與協助），保護模式不一而足，其中就制度性保障而言，該條第 1 款規定，係公民與政治權利國際公約中唯一規定制度性保障的條款，其不但可作為主觀的公權利（subjektives Recht），尚可作為客觀的價值決定（Wertentscheidung）及制度性保障。綜而成為法律秩序及憲法保護的標的。

第 19 號一般性意見確認家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。對家庭及其成員的保護還得到公政公約其他條款直接或間接的保證。譬如，第 17 條禁止對家庭任意或非法干涉。此外，公政公約第 24 條特別規定，保障兒童作為個人或作為家庭成員的權利。締約國的報告往往不提供足夠的資料，說明國家和社會如何履行保障家庭及其成員的義務。委員會提出，在國與國之間，甚至在一國的不同區域之間，家庭的概念在某些方面不盡相同，因此不可能給這個概念下一個標準定義。但是，委員會強調，如果一群人根據一國的立法和慣例被視為一個家庭，就必須給予這個家庭第 23 條所述的保護。所以，締約國應就其社會和法律體系中對家庭的概念和範圍的解釋和定義提出報告。一國中如存在關於「核心家庭」和「大家庭」的不同的家庭概念，應指出這一點並說明對每一種家庭的保護程度。

鑒於存在著種種不同的家庭形式，如未婚夫婦及其子女或單身父母及其子女，締

約國還應指出這類家庭及其成員是否並在何種程度上得到國內法和慣例的承認和保障。為落實公政公約第 23 條規定的保障，締約國需要採取立法、行政或其他措施。締約國應提供有關這類措施的性質以及有效實行這類措施的手段的詳盡資料。實際上，由於公政公約還承認家庭獲得社會保障的權利，締約國的報告應指明國家和其他社會機構如何給予家庭必要的保障，國家是否和在何種程度上向這類機構的活動提供財政或其他支持，並且國家如何保證這些活動與公政公約相符。

(三) 與下水道建設之關聯

在都市計畫範圍興建下水道工程，或是涉及用戶接管的業務，往往與建物所有權人息息相關，且用戶往往是一個家庭單位。若是一個家庭單位，興辦下水道工程或是辦理用戶接管時，即應該思考如何與家庭單位溝通與討論之問題。其中包含涉及的用戶單位、參與的家屬意見表達、家庭的需求等，與弱勢家庭的照顧等相關議題。

目前在污水管網到達地區且有足夠施作空間，只要經一般住戶填具用戶接管同意書，再由政府依實際狀況施作，將住戶雜排水及糞水納接入污水下水道系統。此種中央所設之獎勵政策，對於家戶之用戶接管的推廣，具有正面與實質之人權意義。依現行機制，若是不願接管之住戶如表示放棄獎勵接管之權利，由住戶填寫制式切結書。工程完工後依下水道法公告開始使用日期六個月內，未接用住戶依法應自費僱請合格承裝商申請完成接管，如逾期未接管，將依下水道法處罰未接管之住戶。此時，應注意用戶是否為經濟上或是社會上之弱勢家庭，並給予一定之照顧或是優惠。

六、第 24 條 兒童權利

(一) 條文內容

1. 所有兒童有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予之必需保護措施，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、民族本源或社會階級、財產、或出生而受歧視。
2. 所有兒童出生後應立予登記，並取得名字。
3. 所有兒童有取得國籍之權。



(二) 條文分析

第 17 號一般性意見：兒童權利（公政公約第 24 條）說明，每個國家應根據他在自己領域和管轄範圍內在保障兒童方面的需要而加以確定。關於這一點，委員會要指出，這些措施雖然主要是為了確保兒童充分享受公政公約所闡述的其他權利，他們也可能是經濟、社會及文化措施。例如，必須採取各種可能採取的經濟和社會措施，以便降低嬰兒死亡率、消除兒童營養不良。

(三) 與下水道建設之關聯

依 2022 年 08 月 11 日之報導¹¹⁰，由於倫敦北區和東區下水道的污水樣本都監測出小兒麻痺症第 2 型疫苗衍生病毒，當地 1 到 9 歲兒童大約 100 萬名將接種預防這種疾病的追加疫苗。目前尚未出現小兒麻痺症確診病例，但倫敦各地污水處理廠發現的病毒與日俱增。這種病毒最初是今年稍早在倫敦東區的一座污水處理廠監測出。因此，污水處理廠應對於可能危害兒童之病毒有一定之檢測機制，並且設計相對應的疾病預防方式。

另外應確保有形成其自己意見能力之兒童有權就影響其本身之所有事物自由表示其意見，其所表示之意見應依其年齡及成熟度予以權衡。

貳、經濟社會文化權利國際公約與下水道建設人權議題探討

一、第 10 條 家庭權

(一) 條文內容

本公約締約國確認：

1. 家庭為社會之自然基本團體單位，應儘力給予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。婚姻必須婚嫁雙方自由同意方得締結。
2. 母親於分娩前後相當期間內應受特別保護。工作之母親在此期間應享受照給薪資或有適當社會保障福利之休假。

¹¹⁰ 可參自由時報之新聞：<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/4021615>。

3. 所有兒童及少年應有特種措施予以保護與協助，不得因出生或其他關係而受任何歧視。兒童及青年應有保障、免受經濟及社會剝削。凡僱用兒童及少年從事對其道德或健康有害、或有生命危險、或可能妨礙正常發育之工作者均應依法懲罰。國家亦應訂定年齡限制，凡出資僱用未及齡之童工，均應禁止並應依法懲罰。

(二) 條文分析

本部分與公民與政治權利國際公約第 23 條之家庭權利相同之討論，故不贅述。

(三) 與下水道建設之關聯

本部分與公政公約第 23 條家庭權利相同之討論，故不贅述。

二、第 11 條 適當生活水準之權利

(一) 條文內容

1. 本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。
2. 本公約締約國既確認人人有免受饑餓之基本權利，應個別及經由國際合作，採取為下列目的所需之措施，包括特定方案在內：
 - (1) 充分利用技術與科學知識、傳佈營養原則之知識、及發展或改革土地制度而使天然資源獲得最有效之開發與利用，以改進糧食生產、保貯及分配之方法；
 - (2) 計及糧食輸入及輸出國家雙方問題，確保世界糧食供應按照需要，公平分配。

(二) 條文分析

1. 住房權的要求與保障

針對第 11 條第 1 項之討論，第 4 號一般性意見提出適當住房權的概念：締約各國「確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。」適當的住房之人權由來於相當的生活水準之權

利，對享有所有經濟、社會及文化權利是至關重要的。¹¹¹儘管眾多的國際文書從不同方面論述適當住房的權利但經社文公約第 11 條第 1 項是有關條款中最为全面，或是最重要的條款。儘管國際社會一再重申充分尊重適當住房權的重要性，但是在經社文公約第 11 條第 1 項中規定的水準和世界各地的普遍狀況之間仍存在著令人不安的巨大差距。在一些面臨嚴重資源問題和受到其他限制的開發中國家內問題往往尤為嚴重。與此同時，委員會認為在一些經濟最為發達的社會內也存在著無家可歸和住房不足之重大問題。家庭的概念不應該受到一些個人、女性戶主或其他類似群體的權利的影響和限制，因此「家庭」這一概念必須從廣泛的意義上去理解。此外，個人同家庭一樣，不論其年齡、經濟地位、群體或其他屬性或地位和其他此類因素如何，都有權享受適當的住房。尤其是按照經社文公約第 2 條第 2 項，這一權利之享受不應受到任何歧視。其中委員也提到，不應狹隘或限制的解釋住房權，例如：將他視為頭上有遮瓦的住處或將其視為一項商品，而應該把安全、和平和尊嚴的居住在某處的權利。「人身的固有尊嚴」為本法立法之目標，以此原理解釋住房時，應重視多種考慮。最重要的是，應確保所有人不論其收入或經濟來源如何都享有住房權利。其次，第 11 條第 1 項的應理解為，不僅是指住房而且是指適當的住房。

適足之概念在住房權利方面尤為重要，因為它有助於強調在確定特定形式的安置是否可視為構成經社文公約目的所指的「適足住房」時必須加以考慮的一些因素。是否適足，部分取決於社會、經濟、文化、氣候、生態及其他因素，同時，委員會認為，在任何特定情況，為此目的具體指出必須加以考慮的住房權利之特定面向，是可能的。這些面向包括：

- (1) 使用權的法律保障。使用權的形式包羅萬象，包括租用（公共和私人）住宿設施、合作住房、租賃、房主自住住房、應急住房和非正規聚居地，包括占有土地和財產。不論使用的形式屬何種，所有人都應有一定程度的使用保障，以保證得到法律保護，免遭強制驅離、騷擾和其他威脅。締約國則應該立即採取措施，與受影響的個人和團體進行真誠的磋商，以便給予目前缺少此類保護的個人與家庭使用權的法律保護。

¹¹¹ 經社文公約第 4 號一般性意見第 1.3.4.7.9.11.12。

- (2) 服務、材料、設備和基礎設施的可使用性。一項適足的住房必須擁有對衛生、安全、舒適和營養所必需之設備。所有享有適足住房權的人都應能可持續地取得自然和共同資源、安全飲用水、烹調、取暖和照明所需的能源、衛生設備、洗滌設備、食物儲藏設施、垃圾處理、排水設施和緊急服務。
- (3) 可負擔性。與住房有關的個人或家庭費用應保持在一定水準，以不至使其其他基本需要的獲得與滿足受到威脅或損害。各締約國應採取步驟以確保與住房有關的費用之百分比大致與收入水準相稱。各締約國應為那些無力獲得便宜住房的人設立住宅補貼，並提供適足地反映住房需要的住房融資的形式和額度。依照可負擔性的原則，應採取適當的措施保護承租人免受不合理的租金水準或租金之上漲。在以天然材料為建房主要材料來源的社會內，各締約國應該採取步驟，確保此類材料供應無虞。
- (4) 適居性。適足的住房必須是適合於居住的，即向居住者提供足夠的空間和保護他們免受嚴寒、潮濕、炎熱、颶風下雨或其他對健康的威脅、建築危險和傳病媒介。居住者的身體安全也應得到保障。委員會鼓勵各締約國全面實施世界衛生組織（WHO）制定的《住房保健原則》，這些原則認為，就流行病學分析而言，住房是最常導致疾病發生的環境因素，也就是說，高死亡率和高發病率，總是與住房和生活條件不適及不足相關。
- (5) 可取得性。適足的住房，對有權取得者而言，必須具有可取得性。處境不利的群體取得適足住房資源的可能性，必須充分且可持續。基此，應確保處境不利的群體例如老年人、兒童、身心障礙者、疾病末期患者、愛滋病毒感染者、身患痼疾者、精神病患者、自然災害受害者、易受災地區人民及其他類似群體，在住房方面能夠獲得一定的優先考慮。住房法律和政策應充分考慮這些群體的特殊住房需要。在許多締約國內，提高社會中未擁有土地者或貧窮階層得到土地的機會應是其中心政策目標。政府必須發展並承擔明確的職責，以實現人人有權確保得到用以和平尊嚴地生活的處所，包括有權擁有土地。
- (6) 地點。適足的住房應處於便利就業選擇、醫療服務、就學、托兒中心和其他社會設施之地點。此一面向不但適用於大城市，也同樣適用於鄉村地區，在那裡上下班的時間和經濟費用對貧窮家庭的預算可能構成極大的負擔。

同樣，住房不應建築在已受污染的地區，也不應建築在緊鄰污染源之場址，以致居民的健康權利受到威脅。

(7) 文化的適足性。住房的建造方式、所用的建築材料和支持住房的政策必須能適當地體現住房的文化特徵和多樣性。促進住房領域的開發和現代化的活動應確保不致犧牲住房的文化面向，尤其是應在可行的情況下，確保採用現代的技術設施。

2. 人性尊嚴與弱勢族群

承如上述，不應把住房權與兩公約及其他國際公約分開討論，住房權攸關到人性尊嚴的概念和不歧視原則，並考量相關自由權，如發表自由、結社自由、居住自由、參與公共決策權等。隱私生活與家庭也是相當重要的一部分。其中亦提到對於處境不利的社會團體應給予優先考慮，並予以特別的照顧，政策與立法的制定不應在損害其他社會團體的情況下優惠早已處於優勢的社會團體。《全球住房策略》提到「確定發展住房條件之目標，確定實現這些目標可利用之資源及利用這些資源最有成本效益之方法和建立實施必要措施的責任制和時間架構」，更具體的對人權尊重，包括居住簡陋和他們代表在內的所有受影響者的協商與參與。並確保各部會、地區與地方機關間的協調。「提供關於社會中在住房方面最易受害和處境不利族群的詳細情況」，他們特別包括：無家可歸的個人和家庭、居住簡陋和無法得到基本居住環境者、生活於非法居所者、屬於被強制驅逐出屋的和低收入群體。適當住房權利的許多組成因素至少是和國內法律的救濟措施條款相一致的。依法律體系，這樣的領域可能包括：(1) 法律上訴，以求通過禁止令防止有計畫的驅逐或拆房；(2) 遭非法驅逐後要求賠償的法律程序；(3) 對房東(公共或私人)就租金水準、住所維修、種族或其他形式的歧視方面所實施或所支持的非法行為提出上訴；(4) 在分配和提供住房方面存在的任何形式的歧視提出指控；和(5) 就不健康或不合適住房條件對房東提出申訴。在一些法律體系內，在無家可歸者大量增加的形勢下也應開拓促進團體訴訟的可能性。強制驅逐方面，強制驅逐與經社文公約是違背的，在某些特定情況下才是允許的¹¹²。

¹¹² 經社文公約第 4 號一般性意見第 13.17.18。

3. 強制驅逐

依第 7 號一般性意見有關本條第 1 項：強制驅逐之解釋：委員會認為使用「強制驅逐」這個詞本身是有爭議的，因為強制驅逐本意上係屬專橫和不合法性，但許多觀察者則認為，所謂「強制驅逐」的說法是一種同義的重複。其他還有人對「非法遷離」這說法表示不滿，因為它好像假設有關於法律規定已遵從經社文公約，對住房權利有了充分的保護，但實際上之保護程度並不完整，更有人指出「不公平的遷離」更是主觀的說法，因為沒有提到任何法律架構。委員將強制驅逐定義為：「個人、家庭乃至社區在違背他們意願的情況下被長期或臨時驅逐出他們所居住的房屋或土地，而沒有得到、或不能援引適當的法律或其他形式的保護。但是，禁止強制驅逐並不適用於按照法律、並符合國際人權公約規定所執行的強迫遷離。」由於強制驅逐不但侵犯到了人的權利，因為所有人權都是相互關聯、相互依存的，除了違反本公約的相關權利，亦違反了公民與政治權利，如：生命權、人身安全權、私生活、家庭和住宅不受干擾權等等。強制驅逐大多發生於人口稠密的都市地區，但為不違背公約第 4 條之規定，對該權利僅能「加以與這些權利的性質不相違背、而且只是為了促進民主社會中的整體福利的目的的法律所確定的限制。」有些驅逐手段與暴力有關，某些地區為了都市的發展產生了爭奪土地權的衝突、重新修建城市而徵用土地、重新修建房屋、城市美化方案、農業方面的土地清理、不受控制的土地投機買賣等等，導致居民強迫遷離。婦女、兒童、青年、老人、原住民、種族和其他少數人、以及其他易受衝擊的個人和團體都不成比例地經常成為強制驅逐的對象。這種群體裡的婦女特別首當其衝，因為法律和其他方面對她們有各式各樣的歧視，而這種歧視在財產權利(包括住房所有權)、或取得財產或住房的權利的問題上體現的更加露骨。一旦她們失去了住所，她們也就更加容易受到暴力和性侵害的侵犯。拆屋懲罰也是不符合公約的約定，相關條文皆針對此項目規定「國家有義務禁止用強制驅逐的手法去遷移平民、拆毀私人財產。」當要進行驅逐手段時，應與受影響人先行商量，探討可行之替代方案，以避免、減少強迫驅逐的必要，而受到通知需要驅逐的人應有可能運用法律救濟方法與程序，視實際狀況之損失，給予本人實際的賠償¹¹³。若驅逐屬合理者，在執行階段也應嚴格遵從國際人權法的有關規定，符合合理適當的一般原則，

¹¹³ 經社文公約第 7 號一般性意見第 3.4.5.7.10.12.13.14。



以第 16 號一般性意見做為說明：「只有在「法律設想的情況之下才允許當局干預一個人的住屋」。委員會指出，這種法律「應符合經社文公約的規定、宗旨和目標，而且在具體情況下絕對有必要合理¹¹⁴。」

(三) 與下水道建設之關聯

1. 在確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度中，包括適當之衣食住及不斷增進之生活環境。一項適足的住房必須擁有對衛生、安全、舒適和營養所必需之設備。其中就人民生活的居住需求，即有衛生設施的需求，此與污水下水道息息相關，亦即污水下水道之建設，就是確保人民生活衛生的基本人權之一，適當的住房之人權中，污水下水道所扮演的衛生設施之提供，即是維持相當的生活水準之權利。
2. 為提昇全國污水下水道普及率，中央主管機關將用戶接管費列為工程建設經費，依相關規定予以補助，用戶同意配合辦理用戶接管工程者，皆由政府施作並負擔接管費用，等於免費替民眾完成用戶接管，以維持住房用戶的個人或家庭生活之一定水準，不至使其他基本需要的獲得與滿足受到威脅或損害，此即可負擔性的體現。
3. 適足的住房必須是適合於居住的，即向居住者提供足夠的空間和保護他們免受嚴寒、潮濕、炎熱、颶風下雨或其他對健康的威脅、建築危險和傳病媒介。以雨水下水道為例，就是減緩颶風下雨、洪災等的重要公共工程，故雨水下水道的施設以及普及，即為重要的人權議題。
4. 關於第 11 條適當生活水準權利之內容，以下水道工程為例，可能需要思考的是污水下水道系統水資源回收中心用地取得相關議題。由於目前直轄市、縣市污水下水道系統水資源回收中心多以土地徵收方式取得該公共設施用地，此時就需要注意是否會因為實施土地徵收，導致土地所有權人、占有人、使用人之權利受損，或是導致非自願遷居（例如土地之使用人或占用人）的情形，此與人性尊嚴與弱勢族群照護，即有可能發生衝突。另外，若是污水下水道系統水資源回收中心用地取得不同意徵收者或是違章建築戶，因為透過土地徵收、區段徵收或是市地重劃方式取得公共設施用地者，亦可能有強制驅逐或拆遷安置

¹¹⁴ 經社文公約第 16 號一般性意見。

的情形，皆屬於重要的人權課題。

三、第 12 條 健康權

(一) 條文內容

1. 本公約締約國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。
2. 本公約締約國為求充分實現此種權利所採取之步驟，應包括為達成下列目的所必要之措施：
 - (1) 設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育；
 - (2) 改良環境及工業衛生之所有方面；
 - (3) 預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病；
 - (4) 創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理。

(二) 條文分析

第 22 屆會議（2000 年）第 14 號一般性意見針對「享受可能達到之最高健康標準的權利」部分，有以下的說明：

1. 健康是行使其他人權不可或缺的一項基本人權。每個人都有權享有能夠達到的、有益於尊嚴生活的最高標準的健康。實現健康權可透過很多辦法，彼此互相補充，如制定健康政策、執行世界衛生組織制定的衛生計劃，或採用具體的法律手段。而且，健康權還包括某些可以透過法律執行的內容。
2. 健康權與實現國際人權憲章中所載的其他人權密切相關，又相互依賴，包括獲得食物、住房、工作、教育和人性尊嚴的權利，以及生命權、不受歧視的權利、平等、禁止使用酷刑、隱私權、取得資訊的權利，結社、集會和行動自由。所有這些權利和其他權利和自由都與健康權密不可分。
3. 在起草經社文公約的第 12 條時，聯合國大會第三委員會沒有採用世界衛生組織憲章前言中對健康的定義，其定義的健康概念是：「完全的身體、精神和社會安康的狀態，而不僅僅是沒有疾病或體弱」。然而，經社文公約第 12 條第 1 項所述「享受可能達到之最高標準之身體與精神健康」，並不限於得到健康照護的權利。相反，起草的過程和第 12 條第 2 項明確的措詞認為，健康權包括多方面的社會經濟因素，促進使人民能享有健康生活的條件，也包括各種健



康的基本要素，如食物和營養、住房、取得安全飲水和得到適當的衛生條件、安全而有益健康的工作條件和有益健康的環境。

4. 第 12 條第 1 項的「可能達到之最高標準之身體與精神健康」概念，既考慮個人的生理和社會經濟先決條件，也考慮國家可掌握的資源。有一些方面不可能完全在國家與個人之間的關係範圍內解決，具體而言，國家不能保證健康，也不能對所有可能造成人類疾病的原因提供保護。因此，遺傳因素、個人是否屬易患病體質，和採取不健康或危險的生活方式，都可能對個人的健康產生重要影響。因此，健康權必須被理解為一項為享受可能達到之最高標準之身體與精神健康所必須享有各種設施、商品、服務和條件的權利。
5. 委員會對健康權的解釋，根據第 12 條第一項規定，是一項涵蓋性的權利，不僅包括及時和適當的健康照護，而且也包括決定健康的基本要素，如使用安全和潔淨的飲水和享有適當的衛生條件、充足的安全食物、營養和住房供應、符合健康的職業和環境條件，和獲得健康相關的教育和資訊，包括性和生育健康的教育和資訊。另一個重要方面，是人民能夠在社群、國家和國際層次上參與所有健康相關的決策。
6. 健康權的各種形式和層次，包括以下互相關聯的基本要素，其具體實施將取決於各締約國的現實條件：
 - (1) 可使用性。締約國境內必須有足夠數量的、行之有效的公共衛生和健康照護設施、物資和服務以及計畫。這些設施、物資和服務的具體性質，會因各種因素而有所不同，包括締約國的發展水準。但它們應包括一些健康的基本要素，如安全飲水、適當的衛生設施、醫院、診所和其他健康相關的建築、經過培訓且薪資收入在國內具有競爭力的醫務和專業人員，和世界衛生組織 (WHO) 必要藥品行動綱領規定的必要藥品。
 - (2) 可取得性。締約國管轄範圍內的健康設施、物資和服務，必須提供給所有人，不得有所歧視。可取得性有四個彼此之間相互重疊的面向：
 - A. 不歧視：健康設施、物資和服務必須在法律和實際上提供給所有人，特別是人口中最弱勢或最邊緣化的族群，不得以任何禁止的理由加以歧視。
 - B. 實際可取得性：健康設施、物資和服務，必須是各部分人口能夠安全、實

際獲得的，特別是弱勢或邊緣化的族群，如少數族群及原住民族、婦女、兒童、青少年、老年人、身心障礙者和愛滋病毒感染者 (HIV) / 愛滋病患 (AIDS)。獲得的條件還包括能夠安全、確實得到醫療服務和健康的基本要素，如安全飲水、適當的衛生設施等，包括農村地區。可取得性還包括建築物具有適當之無障礙近用設計。

- C. 經濟上可取得性 (可負擔性)：健康設施、物資和服務必須是所有人能夠負擔的。健康照護服務以及與健康的基本要素有關的服務，收費必須建立在平等原則的基礎上，保證這些服務不論是私人還是國家提供的，應是所有人都能負擔得起的，包括社會處境不利的群體。與較富裕的家庭相比，較貧困的家庭不應在健康開支上有超過比例的負擔始符合公平原則。
- D. 資訊上可取得性：資訊上可取得包括搜尋、接收和傳播有關衛生問題的資訊和意見的權利。然而，資訊的可取得不應損害個人健康資料保密的權利。

- (3) 可接受性。所有衛生設施、物資和服務，必須遵守醫療職業道德，且在文化上是適當的，即尊重個人、少數族群、人民和群體的文化，對性別和生命週期的需要保持敏感，遵守保密的規定，和增進有關個人和團體的健康狀況。
- (4) 品質。衛生設施、物資和服務不僅應在文化上是可以接受的，而且必須在科學和醫學上是適當和高品質的。這要求，尤其是，應有技術熟練的醫護從業人員、在科學上經證實、沒有過期的藥品以及醫院設備，安全飲水，和適當的衛生條件。

(三) 與下水道建設之關聯

1. 健康的環境，才有健康的人。根據世界衛生組織指出，單單因為缺乏適當飲用水和地下水道所造成的公共衛生問題，每年就導致近 250 萬兒童死於痢疾。因環境不良所造成的疾病，比例高達 23%。研究也發現，如果改善了惡劣的生存環境，每年就可拯救 110 萬個 5 歲以下的兒童，讓他們免於疾病或死亡之苦。要提升城市的健康品質，並減少疾病，有許多行動可以採取，但增進衛生下水道和提供乾淨的飲用水，是最重要的兩件事。只要增進地下水道和公共衛生環



境，許多威脅生命的傳染病立刻大幅改善。以痢疾和寄生蟲病為例，每年分別威脅 990 萬人和 1800 萬人，一旦增進了地下水道，立刻可使傳染病大幅減輕 40%。台灣大多數地區，都已經能有相對安全的飲用水，但是各地的地下水道普及率的提升，顯然是台灣要促進公共衛生和環境健康最重要的事¹¹⁵。

2. 下水道是都市基本公共建設，是提升生活環境品質、保護生命財產安全、保障衛生與健康、維護水資源及水再利用不可或缺的公共設施，同時具降低都市熱島化、孕育都市景觀、生活文化及水環境美質之功能，也為國家進步重要指標之一。下水道建設完成後，可獲致下列主要效益，此與人民健康之維繫，存有直接的關聯：第一，排除污水：改善生活環境市民生活及事業生產活動所排出的污水，必須儘速排除，以防滯積於住宅周邊，否則會滋生蚊蠅及惡臭，更增加發生傳染病的威脅。化糞池處理效果低，皆必須藉下水道予以收集處理以改善居住環境。第二，保護公共水域水質：台灣地區河川、水庫污染嚴重，影響自來水水源水質及各種用水甚鉅，其污染源中市、鎮生活污水佔一大部分，污水經下水道收集處理後，公共水域水質可獲改善¹¹⁶。

四、第 15 條 文化權

(一) 條文內容

1. 本公約締約國確認人人有權：
 - (1) 參加文化生活；
 - (2) 享受科學進步及其應用之惠；
 - (3) 對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠。
2. 本公約締約國為求充分實現此種權利而採取之步驟，應包括保存、發揚及傳播科學與文化所必要之辦法。
3. 本公約締約國承允尊重科學研究及創作活動所不可缺少之自由。
4. 本公約締約國確認鼓勵及發展科學文化方面國際接觸與合作之利。

¹¹⁵ 鄭一青 (2003) · 改善下水道、城市人更健康 · 天下雜誌 · 276 期 · <https://www.cw.com.tw/article/5126050>

¹¹⁶ 林明遠 (2006) · 民眾參與污水下水道建設之研究 · 國立交通大學工學院碩士在職專班營建技術與管理組碩士論文 · 頁 27。

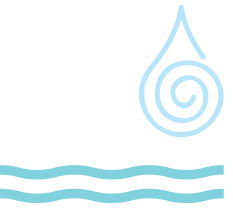
(二) 條文分析

經社文權利委員會認為，締約國對本公約權利負有確保滿足最低必要水平的核心義務。締約國對本權利所負的核心義務為，創造及促進一個使個人及群體能參與其所選擇文化的環境，以下為適用此立即效力核心義務的內涵：採取立法及其他必要措施，確保參與文化生活權利在無歧視及性別平等下被享有；尊重每個人認同或不認同特定社群及改變其選擇的權利；尊重及保障人人從事自身文化實踐的權利，同時此權利應尊重其他人權，如思想、良心及信仰自由、表意自由、語言權、和平集會及結社自由及教育自由；無歧視地消除任何障礙或限制個人接近其自身文化或其他文化的障礙；允許及鼓勵少數族群及原住民族之個人，參與會影響他們的法律及政策之制定與實施，國家在維護原住民族或少數民族文化資源時，應事先告知並獲得其事先同意，特別是與其生活、文化表現有關的文化資源處於危險狀況時¹¹⁷。

第 17 號一般性意見：人人有權對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠。人人有權對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠，這項權利是一項人權，產生於每個人所固有的尊嚴和價值¹¹⁸。第 21 號一般性意見提出，文化權利是人權的一個組成部分，與其他權利一樣，是普遍的、不可分割的和相互依存的。全面增進和尊重文化權利，對於維護人的尊嚴和在一個多樣化的多種文化的世界裡個人和群體之間的積極的社會互動，至關重要。文化生活參與的內容包括「文化生活的權利可被定性為是一項自由，為確保這一權利，應迴避且要積極行動」，個人決定是否獨自、或與他人聯合行使參加文化生活的權利，是一種文化選擇，並應在平等的基礎上予以確認、尊重和保護。這對於所有原住民族尤其重要，他們無論作為集體還是個人都有權充分享有《聯合國憲章》、《世界人權宣言》和國際人權法和《聯合國原住民族權利宣言》所確認的所有人權和基本自由。本公約第 2 條第 2 項及第 3 條指出「禁止以種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源和社會階級、財產、出生或其他身分為理由，對行使人人有參加文化生活的權利實行任何歧視，特別是，任何人不得因其選擇屬於（或不屬於）某個特定文化社群

¹¹⁷ 徐揮彥 (2010) · 兩公約學習地圖講義：經濟社會文化權利國際公約第十五條——文化權 · 法務部。

¹¹⁸ 經社文公約第 17 號一般性意見第 1 點。

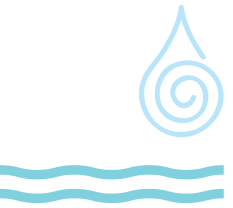


或團體，或從事（或不從事）某種特定文化活動而受歧視。同樣，不得將任何人排除在文化實踐之外，使其不能使用文化產品和服務。消除一切形式歧視，以確保人人可行使參加文化生活的權利，在許多情況下，只用少量資源即可實現，例如可制定、修正或廢除法律，或透過宣傳和資訊活動。尤其是，消除歧視的第一個重要步驟 - 無論是直接方式還是間接方式 - 是國家承認在其領土上存在個人和社群文化特性的多樣性。」並對於婦女、兒童、老年人、身心障礙者、少數團體、移民、原住民以及生活貧困人士更多的保護¹¹⁹。

（三）與下水道建設之關聯

下水道排水區域若存有文化資源者，例如古蹟、歷史建築、紀念建築或考古遺址，就文化資產與下水道工程之兼容，應有具體的應對方式。另外，文化資產若有設置下水道設施之需求，應如何在具有文化敏感條件之下，設置用戶排水設備，其管理、維護如何兼顧該文化資產的脆弱性？例如，1980 年代末期因為政府在十三行考古遺址上興建八里污水處理廠，引發學者與民間抗議，爭取保存十三行考古遺址。此事引起政府及社會大眾對考古遺址的重視，最終促成十三行考古遺址的搶救發掘，並變更工程設計，保存部分考古遺址，內政部並因此啟動重要考古遺址調查及全國考古遺址普查計畫，在文化資產學術研究史上具有重大意義。

¹¹⁹ 經社文公約第 21 號一般性意見第 1.6.7.17.21.22.23 點。



第五章 · 「下水道建設推動」之人權保障 課題與案例

第一節 ▶ 下水道建設與氣候變遷和生存權

壹、案例說明

一、暴雨將至

大華與小明是大學時代的好友，二人都居住在人口密集的都會區。大華的住所就在人口相當多的舊市區裡的住宅區，居住環境緊鄰商業區，學校、成熟的商圈與菜市場都在附近，生活機能相當方便，且附近就有知名的餐廳與美食。而小明則是住在該都會區另一處的新興市地重劃地區。因此，小明時常於假日拜訪大華，並且大啖美食。

某周日下午，二人正在餐廳用餐，沒想到餐廳外面狂風暴雨，新聞亦發布豪雨特報，大華居住的社區剛好位在淹水警報的一級警戒區。等風雨稍歇，小明欲返家時才發現，餐廳周遭的道路都已經淹水，重要幹道更成「泥羅河」，許多一樓店家都因為淹水，家具與生財器具都受到損壞，導致民怨不斷。小明回到住所，雖然仍然下著雨，卻發現該市地重劃地區絲毫沒有淹水的跡象。

小明晚間觀看新聞，才看到其他國家也受到暴雨的影響，某國因為降下暴雨造成各地淹水，並造成 13 人死亡，數百人被迫撤離。為了減少災害影響，該國政府要求貧困家庭搬出半地下型式房子，以防止後續因淹水而造成的意外，卻引發該國公眾恐慌。

隔了幾天，大華居住的市議員小美議員於議會提出質疑，認為該地區是發展較早的區域，且多是商業區、住宅區，都市現況與早年所規劃的情形大不相同，過去所建設的排水設施容量已不足以應付氣候變遷下的暴雨。市區雨水下水道保護標準是時雨量 70 至 75 毫米，但極端氣候短時間的強降雨往往超過 100 毫米，導致大華所居住的地區，原本舊有的設計無法容納強降雨的雨量，並要求市政府必須提出解決的方案。

二、缺水危機

據報載，全球最高端的晶片約有 90% 在台灣生產。這些晶片對各種產品至關重要，近年來因為疫情影響，國際貿易關係緊張，使得晶片需求高漲。黃先生是半導體相關產業的創辦人，為因應國際趨勢，因此開始擴大投資，在甲縣市範圍內增資興建廠房。沒想到剛好遭逢「百年大旱」，面臨嚴峻乾旱，各地水庫水情也拉起警報。位於黃先生投資廠房的區域水庫，其水位呈有史以來最低水平，僅有 7% 的蓄水量。民生用水與農業用水的供給都不足，因此，部分地區開始了史上最長的限水危機。民眾與農民抗議不斷。相關單位也針對產業用水之總量打折、節水供應，工業用水，為原供應水量的 5 至 7 成。另外，包括半導體製造商在內的工業用戶，則被要求減少 13% 的用水量。然而晶片行業需要大量的水來清洗晶圓，導致產業發展受到水情影響甚鉅。導致許多廠商需要派水車載水、搶水。

黃先生的好友陳先生的廠房在南部工業區，陳先生聽說當地的部份廠商會抽取地下水使用，以相對穩定的水源來因應。但是這會造成嚴重地層下陷的永久性問題。

因此，許多廠商向相關主管機關陳情，主管機關為解決缺水與穩定供水，透過相關重要公共建設，增加全台供水量。其中，由於公共污水處理廠放流水具有質穩量定，具不受水文天候限制的優勢，可降低供水風險。因此，政府將放流水處理再生後賦予價值，拓展污水下水道建設整體效益，將污水下水道建設提升轉換為「環保永續」的重要發展方向。持續開辦 90 處系統，完成 70 座水資源回收中心，處理水量每天 330 萬噸，其中二級處理的廠有 68 座，處理水量達到每天 130 萬噸。

除了公共污水處理廠再生水之外，污水下水道水資源回收中心也因應聯合國永續發展目標，將處理後之放流水回收並消毒，提供不與人體接觸的生活次級用水，比如道路清洗防塵、花樹澆灌等使用，並持續建立放流水取用機制，除提供大眾取用放流水外，亦宣導其正確的用水方式，如此可降低整體自來水用量，達到共同抗旱的效果。

貳、人權議題分析

一、條文內容

(一) 公民與政治權利國際公約第 6 條生存權

1. 人人皆有天賦之生存權。此種權利應受法律保障。任何人之生命不得無理剝奪。
2. 凡未廢除死刑之國家，非犯情節最重大之罪，且依照犯罪時有效並與本公約規定及防止及懲治殘害人群罪公約不牴觸之法律，不得科處死刑。死刑非依管轄法院終局判決，不得執行。
3. 生命之剝奪構成殘害人群罪時，本公約締約國公認本條不得認為授權任何締約國以任何方式減免其依防止及懲治殘害人群罪公約規定所負之任何義務。
4. 受死刑宣告者，有請求特赦或減刑之權。一切判處死刑之案件均得邀大赦、特赦或減刑。
5. 未滿十八歲之人犯罪，不得判處死刑；懷胎婦女被判死刑，不得執行其刑。
6. 本公約締約國不得援引本條，而延緩或阻止死刑之廢除。

(二) 2021 年聯合國人權事務高級專員辦事處第 38 號情況說明書 - 生命權

國際人權法體系的基本框架主要是由《世界人權宣言》(Universal Declaration of Human Rights, UDHR) 和 9 個核心的人權公約構成的。國際人權法對生命權的保護主要體現在《世界人權宣言》(UDHR)、《公民權利和政治權利國際公約》(ICCPR) 和《經濟、社會和文化權利國際公約》(經社文公約) 中。根據《世界人權宣言》的第 3 條，「人人有權享有生命、自由和人身安全」。《公民權利和政治權利國際公約》的第 6 條第一款對生命權是這樣表述的，「人人有固有的生命權。這項權利應受法律保護。不得任意剝奪任何人的生命。」氣候變化對人類的生命造成了嚴重的威脅，正如副人權事務高級專員所概括的，氣候變化對人的生命既有直接也有間接的影響，直接的負面影響包括極端氣候對人類生命造成的直接的侵害，間接和長期的影響體現在氣候變化所導致的飲用水減少和疾病頻發等環境惡化的情形，進而逐漸影響人類的身體健康¹²⁰。

人人皆有生命權，且有自由、安全生活的權利。但是氣候變遷威脅了地球數十億人的安全。受氣候變遷威脅最劇的莫過於生命權。因熱浪、洪水、暴風雨、火災與乾旱致死、患病及受傷的人數將增加，並提高心肺疾病發病率與死亡率。此外，

¹²⁰ Von Doussa, J., Corkery, A., & Charters, R. (2008). Human Rights and Climate Change; Background Paper. Human Rights and Equal Opportunity Commission, Sydney.

氣候變遷導致糧食減產，也會使飢餓與營養不良現象繼續惡化，尤其是影響兒童成長與發展，以及提高撒哈拉以南非洲地區與南亞的死亡率。

另外，明顯的例子就是極端氣候造成的災害，如暴雨、洪水、野火等。2013年，海燕颱風襲擊菲律賓，奪走了將近 6,300 條人命。而氣溫過高是最致命的影響之一。2003年，夏季熱浪在歐洲造成 35,000 人死亡。然而，氣候變遷也透過各種無形的方式威脅人們的生命。世界衛生組織 (WHO) 預測在 2030 至 2050 年間，氣候變遷造成的影響諸如瘧疾、營養不良、腹瀉、熱應力等，每一年將奪走 250,000 條人命。

(三) 聯合國 17 項永續發展目標 (SDGs)

目標 13：採取緊急措施以因應氣候變遷及其影響

- 13.1. 強化所有國家對天災與氣候有關風險的災後復原能力與調適適應能力。
- 13.2. 將氣候變遷措施納入國家政策、策略與規劃之中。
- 13.3. 在氣候變遷的減險、適應、影響減少與早期預警上，改善教育，提升意識，增進人與機構的能力。
- 13.A. 在西元 2020 年以前，落實 UNFCCC 已開發國家簽約國的承諾，目標是每年從各個來源募得美元 1 千億，以有意義的減災與透明方式解決開發中國家的需求，並盡快讓綠色氣候基金透過資本化而全盤進入運作。
- 13.B. 提昇開發度最低國家中的有關機制，以提高能力而進行有效的氣候變遷規劃與管理，包括將焦點放在婦女、年輕人、地方社區與邊緣化社區。

除了目標 13 之外，其實本議題也涉及了以下的目標：

1. 目標 6、確保所有人都能享有水及衛生及其永續管理
2. 目標 9、建立具有韌性的基礎建設，促進包容且永續的工業，並加速創新
3. 目標 11、促使城市與人類居住具包容、安全、韌性及永續性
4. 目標 17、強化永續發展執行方法及活化永續發展全球夥伴關係

(四) 國家人權行動計畫

國家人權行動計畫擇定「氣候變遷與人權」議題之過程及理由如下：環境與人權

息息相關。氣候變遷所產生對環境的影響，已威脅全人類，特別是處境不利群體，如兒童、老人、身心障礙者、原住民族、遊民等，難以充分享有人權。例如因沒有安全、清潔、健康的環境，從而連帶無法充分享有生命權、健康權、食物權、水權、居住權及其他權利，加劇其人權被侵害的嚴重程度。是以聯合國於 1992 年通過「聯合國氣候變化綱要公約」(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)，宣示為當代和後代利益保護氣候系統，使氣候系統適應氣候變化，於採取相關行動時，能實現公約保障人權的目標，同時兼顧經濟發展需求；復於 2018 年通過 16 項人權與環境架構原則 (Framework principles on human rights and the environment)，明列各國應根據人權法，承擔使人民能享有清潔、健康和永續環境有關的基本義務，彰顯出氣候變遷對人權保障產生衝擊影響是一跨越國界的議題，須各國共同承擔，攜手合作，共同致力於因應氣候變遷所採取之防制策略及措施。因此，將該議題列入本行動計畫，除對國際社會承諾我國自主承擔責任外，亦符合國際有關新興人權議題之趨勢潮流。

氣候變遷與人權之發展，亦與聯合國大會通過之 2030 年永續發展議程 (2030 Agenda for Sustainable Development) 密不可分。永續發展議程中之「永續發展目標」以「人」為核心，期待各國在追求經濟發展時必須同時尊重人權，包含世界人權宣言、國際人權規範與國際法。永續發展目標其中一項目標為「採取緊急措施以因應氣候變遷及其影響」(第 13 項)，並期待聯合國氣候變化綱要公約發揮必要之作用。

二、條文說明

本研究著重於本條第一項規定，即「人人皆有天賦之生存權。此種權利應受法律保障。任何人之生命不得無理剝奪。」依第 6 號一般性意見，所有國家的報告都論及經社文公約第六條所闡明的生命權。這是甚至當威脅到國家存亡的社會緊急狀態存在時 (第 4 條)，也絕不允許減免的最重要權利。然而，公民與政治權利國際公約委員會注意到，就第 6 條提供的資訊經常僅限於這項權利的某一個方面。對這項權利的解釋範圍不應當太狹隘。委員會注意到，對生命權的解釋，常常十分狹隘。對「固有生命權」這個詞的範圍加以侷限，就無法恰當地瞭解它的意義，而保障這項權利則需要締約國採取積極措施。在這方面，委員會認為，締約國須





採取一切可能措施，減少嬰兒死亡率和提高平均壽命，特別是採取措施，消滅營養不良和流行病。

參、與下水道建設推動之關聯

一、氣候變遷之影響

全球目前均面臨氣候變遷及極端降雨事件的發生，導致世界各國水患問題日漸嚴重。台灣屬於海島型國家，夏季雨量相當充沛，其降雨時空分布亦不均勻，主要降雨集中在每年 5 月到 10 月，其主要降雨型態為梅雨及颱風雨，因其降雨強度較高故常造成都市地區發生淹水。近年來由於氣候變遷因素使降雨型態更為集中，加上都市計畫區受到都市化影響，使得地表入滲量減少及增加不透水面積，使得地表逕流量增加，這些因素使得排水系統面臨更大的洪水威脅。

二、氣候變遷與人權的檢視

政府持續推動「國家氣候變遷調適行動方案」，就災害風險管理、維生基礎設施建設之氣候調適能力、水資源供需平衡、國土規劃之土地與資源合理利用、海洋及海岸調適、能源供給及產業穩定、農業生產及生態系統穩定及健康等八大領域，建構整體經濟社會環境韌性，確保人民具備因應氣候變遷足夠之調適能力。藉由各項行動，全面向回應聯合國永續發展目標之促進永續農業、確保水資源永續、確保永續現代能源、建立韌性基礎設施以及採取措施因應氣候變遷等目標，以此鏈結並強化我國氣候行動之人權基礎。

氣候變遷所導致海平面上升、極端氣候事件及乾旱等，已然影響諸多人員之人權，這些人都應享有司法及其他有意義之救濟，特別是針對因極端氣候事件受影響之脆弱個人或族群（如：聯合國人權高專辦所指出之原住民族、高齡者及身心障礙者，以及我國經常受氣候災害衝擊影響生計之農民等）所受之不對稱風險，應採取必要之管制及因應措施。

三、雨水下水道的建設

雨水下水道系統是以自然河川為主要排水幹線，收集降雨造成地面逕流的排水設施，包含地面逕流收集系統、雨水幹支線、出口水門及抽水站等設施，收集各住戶落水管、雨水井、排水側溝及集水槽等管路，經由幹管排入河川或海洋，低窪

地區則必須輔以大型抽水機及水道閘門等設施，以排除下大雨時的積水或防止海水倒灌等狀況發生。其中地面逕流收集系統，若當初規劃設計不當或平時疏予清理維護，則無法使地表逕流適時排除，容易造成積、淹水情形。臺灣在氣候變化與環境變遷背景下，破紀錄的暴雨事件頻傳，因此短延時強降雨之衝擊，已是防減災工作之重要任務。

另外，雨水下水道之容量設計是根據過去之降雨紀錄，在降雨強度 - 重現期樣本具有統計定常性假設下所推算的結果。過去數十年前所設計之都市雨水下水道系統，可能會因為極端降雨變強、總量變大，導致淹水發生的機會提高，尤其是在已經建成之密集都會區，應有規劃與設計之策略。

四、雨水下水道之規劃與都市計畫

目前雨水下水道之規劃，多與都市計畫相互配合，惟因經濟快速成長，都市高度開發，導致增加都市排水負擔，都市之現況與早年規劃的都市計畫已大不相同，過去建設的排水設施容量已不足以應付氣候變遷下的暴雨。是以，建議都市計畫擬訂或檢討時，宜就都市計畫規劃當時與目前的逕流流量變化、地下水補注減少的情況及暴雨造成災害等因素，加以考量，了解現況與計畫差異，就現有雨水下水道不足部分，增加都市滯洪及入滲空間，協助暴雨貯存或截流，增加自然排水以減少洪泛，並兼顧水資源的需求。

五、因應氣候變遷與用水需求 - 再生水使用及推動

臺灣面臨缺水情形，水資源回收再利用已成當務之急，而提升污泥節能減廢相關技術，亦為時勢所趨，皆需產、官、學，以及中央、地方政府與民眾共同攜手合作，以提升生活品質，並達到環境永續發展之目標。公共污水處理廠放流水再利用已被列為因應氣候變遷衝擊的有效調適策略，世界各國已逐漸將水再生利用規劃供作景觀或沖廁用水、工業用水或作為乾旱時期的救急水源，「一滴水至少使用兩次」成為全球水資源永續發展之重要目標。

確保民眾用水權益及推動水資源永續發展的施政理念，主管機關已開始著手推動全國公共污水處理廠放流水回收再利用，強化水資源循環再利用，補助執行再生水案，將放流水經薄膜高級處理後，每日提供再生水給工業區作為工業用水，不僅可落實永續發展之目標，亦可作為因應氣候變遷的重要工具，增加政府水資源調度的彈性。原本工業區的自來水用水釋出來以後，能讓民生有更充足的水源供

使用，使人民的用水權利與生存權受到保障，使生活環境品質更加美好。

肆、問題討論

- 一、對於大華所居住的舊市區住宅區，因為發展較早，其雨水下水道的規劃設計可能無法因應氣候變遷的強降雨與暴雨，而對於民眾的生存權造成影響。對此，是否有調整或是增進之可能？
- 二、因為受到暴雨的影響，某國造成 13 人死亡，數百人被迫撤離。為了減少災害影響，該國政府要求人民搬出房子，以防止後續因淹水而造成的意外。若是發生在台灣，因為淹水災害發生，導致人民生命安全之影響，應如何安置？
- 三、大華居住的市議員小美議員要求市政府必須提出解決的方案，以解決現今發生暴雨災害的衝擊。然而，既有建成地區較難大幅度進行雨水下水道建設之增進，市政府應如何提出解決的方案？
- 四、公共污水處理廠再生水制度的建立，對於工業用水以及提供不與人體接觸的生活次級用水，有極大之幫助。再生水的供給，可能要思考管線的興建與用地取得的成本。另外，將處理後之放流水回收並消毒，其消毒後的水質要求，可能都是黃先生與陳先生等廠商以及民眾關切的議題。未來應如何逐步落實，以兼顧人民用水權益？

第二節 ▶ 下水道建設推動與家庭成員的照顧

壹、案例說明

阿土伯是好佳里的里長，收到縣府通知，包含該里的一定區域內，要進行污水下水道接管。由於該區域的接管普及率相當低，只要一般用戶同意配合辦理用戶接管工程者，會由政府來施作，並且負擔接管費用。為了推動用戶接管，政府也相會舉辦說明會，讓民眾可以來現場交流。因此阿土伯就開始協助通知這個消息。

有一戶鄰居是離婚的單親家庭，年輕人需要到外地工作，家裡只有阿祖和未滿二歲的幼兒在家，阿祖說不知道用戶接管是什麼，也不敢填寫用戶接管同意書，要阿土伯等到年輕人回來再來通知，但是年輕人假日才會回來，怎麼通知成了一個

難題。而且年輕人時間上也很難在週間來參與說明會。

另一戶鄰居是低收入戶，先生需要外出工作，沒有收入的妻子都在忙家庭的照護，只是因為家戶空間狹小，所以在廚房後面搭蓋了一個足堪遮蔽的空間來使用。妻子一聽到接管可能要拆掉後面的空間，說什麼都不願意。阿土伯好心提醒，如果逾期未接管，可能依法處罰未接管之住戶。妻子聽到之後也表示很無奈，即便被處罰，也沒有能力繳錢。

阿土伯的兒子曾經在英國讀書，一天在閒聊接管議題時，兒子說前幾年英國倫敦下水道的污水樣本監測出小兒麻痺症第 2 型疫苗衍生病毒，倫敦各地污水處理廠發現的病毒與日俱增。因此，當地 1 到 9 歲兒童大約 100 萬名將接種預防這種疾病的追加疫苗。阿土伯很擔心污水處理與病毒的影響，所以在說明會上特別要求主辦機關說明下水道病毒發生可能性、病媒蚊滋生問題以及如何降低污染風險的問題。

貳、人權議題分析

一、條文內容

(一) 公民與政治權利國際公約第 23 條家庭權利

1. 家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。
2. 男女已達結婚年齡者，其結婚及成立家庭之權利應予確認。
3. 婚姻非經婚嫁雙方自由完全同意，不得締結。
4. 本公約締約國應採取適當步驟，確保夫妻在婚姻方面，在婚姻關係存續期間，以及在婚姻關係消滅時，雙方權利責任平等。婚姻關係消滅時，應訂定辦法，對子女予以必要之保護。

(二) 經濟社會文化權利國際公約第 10 條家庭權

本公約締約國確認：

1. 家庭為社會之自然基本團體單位，應儘力給予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。婚姻必須婚嫁雙方自由同意方得締結。



2. 母親於分娩前後相當期間內應受特別保護。工作之母親在此期間應享受照給薪資或有適當社會保障福利之休假。
3. 所有兒童及少年應有特種措施予以保護與協助，不得因出生或其他關係而受任何歧視。兒童及青年應有保障、免受經濟及社會剝削。凡僱用兒童及少年從事對其道德或健康有害、或有生命危險、或可能妨礙正常發育之工作者均應依法懲罰。國家亦應訂定年齡限制，凡出資僱用未及齡之童工，均應禁止並應依法懲罰。

(三) 公民與政治權利國際公約第 24 條兒童權利

1. 所有兒童有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予之必需保護措施，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、民族本源或社會階級、財產、或出生而受歧視。
2. 所有兒童出生後應立予登記，並取得名字。
3. 所有兒童有取得國籍之權。

二、條文說明

(一) 公民與政治權利國際公約第 23 條與經濟社會文化權利國際公約第 10 條

公民與政治權利國際公約第 23 條規定，其整體內容包括防禦性之基本權（即傳統意義下之自由權，如締結婚姻自由）、制度性保障（家庭應受社會及國家之保護）、國家保護義務（國家對於家庭養育之子女應給予必要之保護與協助），保護模式不一而足，其中就制度性保障而言，該條第 1 款規定，係公民與政治權利國際公約中唯一規定制度性保障的條款，其不但可作為主觀的公權利（subjektives Recht），尚可作為客觀的價值決定（Wertentscheidung）及制度性保障。綜而成為法律秩序及憲法保護的標的。

第 19 號一般性意見確認家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。對家庭及其成員的保護還得到公政公約其他條款直接或間接的保證。譬如，第 17 條禁止對家庭任意或非法干涉。此外，公政公約第 24 條特別規定，保障兒童作為個人或作為家庭成員的權利。締約國的報告往往不提供足夠的資料，說明國家和社會如何履行保障家庭及其成員的義務。委員會提出，在國與國之間，甚

至在一國的不同區域之間，家庭的概念在某些方面不盡相同，因此不可能給這個概念下一個標準定義。但是，委員會強調，如果一群人根據一國的立法和慣例被視為一個家庭，就必須給予這個家庭第 23 條所述的保護。所以，締約國應就其社會和法律體系中對家庭的概念和範圍的解釋和定義提出報告。一國中如存在關於「核心家庭」和「大家庭」的不同的家庭概念，應指出這一點並說明對每一種家庭的保護程度。

鑒於存在著種種不同的家庭形式，如未婚夫婦及其子女或單身父母及其子女，締約國還應指出這類家庭及其成員是否並在何種程度上得到國內法和慣例的承認和保障。為落實公政公約第 23 條規定的保障，締約國需要採取立法、行政或其他措施。締約國應提供有關這類措施的性質以及有效實行這類措施的手段的詳盡資料。實際上，由於公政公約還承認家庭獲得社會保障的權利，締約國的報告應指明國家和其他社會機構如何給予家庭必要的保障，國家是否和在何種程度上向這類機構的活動提供財政或其他支持，並且國家如何保證這些活動與公政公約相符。

(二) 公民與政治權利國際公約第 24 條兒童權利

第 17 號一般性意見：兒童權利（公政公約第 24 條）說明，每個國家應根據他在自己領域和管轄範圍內在保障兒童方面的需要而加以確定。關於這一點，委員會要指出，這些措施雖然主要是為了確保兒童充分享受公政公約所闡述的其他權利，他們也可能是經濟、社會及文化措施。例如，必須採取各種可能採取的經濟和社會措施，以便降低嬰兒死亡率、消除兒童營養不良。

(三) 聯合國 17 項永續發展目標（SDGs）

目標 3 確保健康及促進各年齡層的福祉

- 3.1. 在西元 2030 年前，減少全球的死產率，讓每 100,000 個活產的死胎數少於 70 個。
- 3.2. 在西元 2030 年前，消除可預防的新生兒以及五歲以下兒童的死亡率。
- 3.3. 在西元 2030 年前，消除愛滋病、肺結核、瘧疾以及受到忽略的熱帶性疾病，並對抗肝炎，水傳染性疾病以及其他傳染疾病。



- 3.4. 在西元 2030 年前，透過預防與治療，將非傳染性疾病的未成年死亡數減少三分之一，並促進心理健康。
 - 3.5. 強化物質濫用的預防與治療，包括麻醉藥品濫用以及酗酒。
 - 3.6. 在西元 2020 年前，讓全球因為交通事故而傷亡的人數減少一半。
 - 3.7. 在西元 2030 年前，確保全球都有管道可取得性與生殖醫療保健服務，包括家庭規劃、資訊與教育，並將生殖醫療保健納入國家策略與計畫之中。
 - 3.8. 實現醫療保健涵蓋全球（以下簡稱 UHC）的目標，包括財務風險保護，取得高品質基本醫療保健服務的管道，以及所有的人都可取得安全、有效、高品質、負擔得起的基本藥物與疫苗。
 - 3.9. 在西元 2030 年以前，大幅減少死於危險化學物質、空氣污染、水污染、土壤污染以及其他污染的死亡及疾病人數。
 - 3.A. 強化菸草管制架構公約在所有國家的實施與落實。
 - 3.B. 對主要影響開發中國家的傳染以及非傳染性疾病，支援疫苗以及醫藥的研發，依據杜哈宣言提供負擔得起的基本藥物與疫苗；杜哈宣言確認開發中國家有權利使用國際專利規範 - 與貿易有關之智慧財產權協定（以下簡稱 TRIPS）中的所有供應品，以保護民眾健康，尤其是必須提供醫藥管道給所有的人。
 - 3.C. 大幅增加開發中國家的醫療保健的融資與借款，以及醫療保健從業人員的招募、培訓以及留任，尤其是 LDCs 與 SIDS。
 - 3.D. 強化所有國家的早期預警、風險減少，以及國家與全球健康風險的管理能力，特別是開發中國家。
- 目標 5 實現兩性平等，並賦予所有婦女權力
- 5.1. 消除所有地方對婦女的各種形式的歧視。
 - 5.2. 消除公開及私人場合中對婦女的各種形式的暴力，包括人口走私、性侵犯，以及其他各種形式的剝削。
 - 5.3. 消除各種有害的做法，例如童婚、未成年結婚、強迫結婚，以及女性生殖器切割。

- 5.4. 透過提供公共服務、基礎建設與社會保護政策承認及重視婦女無給職的家庭照護與家事操勞，依據國情，提倡家事由家人共同分擔。
- 5.5. 確保婦女全面參與政經與公共決策，確保婦女有公平的機會參與各個階層的決策領導。
- 5.6. 依據國際人口與發展會議（以下簡稱 ICPD）行動計畫、北京行動平台，以及它們的檢討成果書，確保每個地方的人都有管道取得性與生殖醫療照護服務。
- 5.A. 進行改革，以提供婦女公平的經濟資源權利，以及土地與其他形式的財產、財務服務、繼承與天然資源的所有權與掌控權。
- 5.B. 改善科技的使用能力，特別是 ICT，以提高婦女的能力。
- 5.C. 採用及強化完善的政策以及可實行的立法，以促進兩性平等，並提高各個階層婦女的能力。

除了目標 3 和目標 5 之外，其實本議題也涉及了以下的目標：

- 1. 目標 6. 確保所有人都能享有水及衛生及其永續管理
- 2. 目標 11. 促使城市與人類居住具包容、安全、韌性及永續性

參、與下水道建設推動之關聯

一、用戶接管

在都市計畫範圍興建下水道工程，或是涉及用戶接管的業務，往往與建物所有權人息息相關，且用戶往往是一個家庭單位。若是一個家庭單位，興辦下水道工程或是辦理用戶接管時，即應該思考如何與家庭單位溝通與討論之問題。其中包含涉及的用戶單位、參與的家屬意見表達、家庭的需求等，與弱勢家庭的照顧等相關議題。

在實務上，民眾配合接管意願不高，考量全國污水下水道普及率極需提升，行政院於 2000 年核定各直轄市、縣（市）普及率未達 30% 時，得將用戶接管費列為工程建設經費，再根據前述「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」、「內政部國土管理署（原營建署）補助直轄市及縣（市）政府辦理污水下水道建設計畫作業要點」予以補助；鑑於執行效益可觀，全國公共污水下水道用戶接管普及率



確有提升，行政院再在 2003 年 5 月 29 日以院臺內字第 092002826 號函指示調高補助門檻為普及率 50%，而該補助標準即沿用至今¹²¹。故配合上開中央現階段獎勵政策，目前在各直轄市、縣（市）接管普及率未達 50% 之前，一般用戶同意配合辦理用戶接管工程者，皆由政府施作並負擔接管費用，等於免費替民眾完成用戶接管。另第 6 期污水下水道建設計畫（110-115 年）改以增加接管戶數為績效指標，預計每年增加 13 萬戶。依污水下水道第 6 期建設計畫行政院核定函，已同意持續補助普及率超過 50% 之直轄市及縣市辦理用戶接管工程¹²²。

目前在污水管網到達地區且有足夠施作空間，只要經一般住戶填具用戶接管同意書，再由政府依實際狀況施作，將住戶雜排水及糞水納接入污水下水道系統。此種中央所設之獎勵政策，對於家戶之用戶接管的推廣，具有正面與實質之人權意義。依現行機制，若是不願接管之住戶如表示放棄獎勵接管之權利，由住戶填寫制式切結書。工程完工後依下水道法公告開始使用日期六個月內，未接用住戶依法應自費僱請合格承裝商申請完成接管，如逾期未接管，將依下水道法處罰未接管之住戶。此時，應注意用戶是否為經濟上或是社會上之弱勢家庭，並給予一定之照顧或是優惠。

二、下水道對於污染、蚊媒傳染病之防治

下水道法第 1 條即明定，下水道法之目的在於促進都市計畫地區及指定地區下水道之建設與管理，以保護水域水質。而細則第 3 條則規定：「本法所稱下水道分為左列三種：一、雨水下水道：專供處理雨水之下水道。二、污水下水道：專供處理家庭污水及事業廢水之下水道。三、合流下水道：供處理雨水、家庭污水及事業廢水之下水道。」因此，下水道法不僅對於雨水下水道有所規範，亦包含污水下水道。雨水下水道直接面對氣候變化對人類生命權的影響，包括極端氣候與極端降雨對人類生命造成的直接的侵害，而污水下水道則與衛生、疾病頻發等環境惡化直接相關，進而影響人類的身體健康。

下水道排放之放流水，超過水污染防治主管機關規定之放流水標準者，依下水道法第 28 條規定，下水道機構應即改善。至於直轄市、縣（市）主管機關，依下水

¹²¹ 參內政部國土管理署（原營建署），第 6 期污水下水道建設計畫（110-115 年）。

¹²² 參內政部國土管理署（原營建署），內政部國土管理署（原營建署）補助用戶接管 施工期間不向住戶收費，http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=8410&Itemid=54。

道法第 30 條規定，應定期檢查下水道機構各項設施、放流水水質、器材、財務與有關資料及紀錄。

於特定之專用污水下水道系統，應就特定之物質加嚴規定，以避免人們受到污染的危害，以確保身體健康與生存權利。例如銅、鉛、鎘、總鉻、六價鉻、鋅、鎳、硒、砷等。此外，針對金屬表面電鍍業等事業別及工業區，強化公共污水下水道之氨氮管制，促使事業強化處理程序，降低污染風險。

此外，國衛院國家蚊媒傳染病防治研究中心利用無人地面車輛系統（UGV），調查下水道中的斑蚊生態，確實發現「預防性干預」後病媒蚊的密度指標從 0.62 降至 0.19，顯示有效降低病媒蚊的滋生。惟需注意的是，關於往下水道投擲消毒劑進行消毒，要針對不同的消毒物件，依規定的濃度、作用時間和消毒方法進行消毒，以確保消毒效果。由於消毒劑具有一定的毒性、刺激性。對於人體仍可能造成一定危害，故應有一定之處理機制。

三、污水處理對於可能危害兒童之病毒檢測機制

2022 年 08 月 11 日，由於倫敦北區和東區下水道的污水樣本都監測出小兒麻痺症第 2 型疫苗衍生病毒，當地 1 到 9 歲兒童大約 100 萬名將接種預防這種疾病的追加疫苗。目前尚未出現小兒麻痺症確診病例，但倫敦各地污水處理廠發現的病毒與日俱增。這種病毒最初是今年稍早在倫敦東區的一座污水處理廠監測出。因此，污水處理廠應對於可能危害兒童之病毒有一定之檢測機制，並且設計相對應的疾病預防方式。

另外應確保有形成其自己意見能力之兒童有權就影響其本身之所有事物自由表示其意見，其所表示之意見應依其年齡及成熟度予以權衡。

四、對於相關負擔的減輕

有論者認為¹²³，下水道使用費係基於「使用者付費」之原則，對利用國家投入建設管理之下水道設施之人，所課徵之金錢負擔，其填補下水道建設及管理之財政目的性強烈。該等費用係屬對政府所提供之下水道公有設施恆常性地加以使用之「對價」，故為使用規費而與稅捐及特別公課有別。下水道使用費之繳納義務人，

¹²³ 辜仲明（2017），國家財政工具決策理性之研究－以水資源公課法制為中心，輔仁大學法律學系博士論文，頁 138-152。



由於係屬對特定行政給付之消費或享受，亦即對政府所提供之下水道或等公有設施之使用，所給付之使用規費。因此，繳納義務人之給付義務與負擔理由間，即有相當具體明確之「使用者付費」之特定關聯。另下水道使用費之徵收，雖寓有維護水資源環境免遭廢水排放破壞之目的，惟因二者在課徵規範目的上，更具有強烈的填補政府提供排放廢水之下水道設施所支出成本之財政目的，再加上其繳納義務人為下水道設施之使用者，故其使用者付費之正當性基礎，讓此項公課之財政工具屬性明顯的屬於受益負擔，並且依照規費法第 8 條第 1 款規定可知，其概念上應屬使用規費之範疇。最後，下水道使用費收入之支用項目為何？乃必須從本項公課係屬人民對政府所提供下水道設施之特定行政給付所為之對待給付來加以思考。由於，本項公課具有特定給付與對待給付之對價關係的特性，因此性質上與受益負擔相當，又因其涉及下水道設施之使用，故應屬使用規費之範疇。此時，關於本項公課之支用即應回歸規費法之相關規定，惟規費法對使用規費應否專款專用亦並未加以規定，故本項公課在通常之情形下將被編入預算統籌統支。若是對應於使用規費之概念，依規費法第 12 條之規定，有下列各款情事之一者，業務主管機關得免徵、減徵或停徵應徵收之規費：「一、各機關學校辦理業務或教育宣導。二、各機關學校間協助事項。三、重大災害地區災民因災害所增加之規費。四、因處理緊急急難救助所負擔之規費。五、老人、身心障礙者、低收入戶、學生之身分證明文件。六、基於國際間條約、協定或互惠原則。七、其他法律規定得免徵、減徵或停徵者。」另外，規費法第 13 條亦規定，有下列各款情事之一者，規費主管機關得免徵、減徵或停徵應徵收之規費：「一、為維護財政、經濟、金融穩定、社會秩序或工作安全所辦理之事項。二、不合時宜或不具徵收效益之規費。三、基於公共利益或特殊需要考量。」是以，針對老人、身心障礙者、低收入戶、學生之身分或許可以思考降低相關費用之負擔。

肆、問題討論

- 一、阿土伯是為了協助通知用戶接管，結果鄰居說年輕人只有在假日才會回來，應該怎麼通知才可以兼顧每個家庭的作息時間？說明會舉辦的時間應如何讓更多人參與？如何兼顧每個家庭與成員的參與權利？
- 二、對於低收入戶而言，用戶接管可以有什麼兼顧其權益的作法？如果逾期未接

管，是否即依法處罰未接管之低收入戶？就該低收入戶之情形，如何給予協助？

- 三、當人民擔心污水處理與病毒的影響，如何說明下水道病毒發生可能性、病媒蚊滋生問題以及如何降低污染風險的問題？現行的作法是否可以兼顧家庭權利？

第三節 ▶ 下水道建設推動與居住自由、適足居住權

壹、案例說明

由於某縣境內的公共污水下水道普及率僅 4.2%，公共污水管線系統建置及接管率均明顯不足，近年為有效解決污水惡臭、家庭廢水、環境衛生等生活環境品質問題。該縣內的二大都市 - 糕談市，近年因為土地開發及交通建設工程陸續完成，使得該市整體發展迅速，為全面改善都市居住環境品質及健全都市發展，開始辦理糕談市的污水下水道系統實施計畫，並選定基地位於糕談市的偉恩商業大樓東南側，規劃作為污水下水道系統水資源回收中心，以防止水域汙染、確保良好水源水質，增進都市居住環境衛生，進而提升生活環境品質，達到適足居住的目標。

本案勘選用地範圍屬非都市土地範圍，已就損失最少地方為之，並已儘量避免耕地、建築密集地、文化保存區位土地、環境敏感區位及特定目的區位土地，亦非屬現供公共事業使用之土地或其他單位已提出申請徵收之土地。用地範圍內公私有土地筆數及面積，公有土地共 6 筆、私有土地有 16 筆，共約 4.6 公頃之土地，面積近 95% 為私人土地。因此對於人民之財產權產生影響。且被徵收土地多為農地使用，部分土地上面有搭建一些違建的房屋，但是多數是有屋無地的弱勢族群，且經濟條件非常不好。

本案水資源回收中心將設置污水處理設備、行政管理中心等相關設施，邊界設計緩衝隔離綠帶以降低對基地外周遭土地之不相容性。在規劃上，本案藉由污水下水道收集一般家庭及工業區作業員工之生活污水至水資源回收中心，透過各污水單元設施處理符合環保機關公告修正之放流水標準後，經污水專管予以放流，以減輕對鄰近排水之負荷，提升水循環再生回收資源利用，增進糕談市地區衛生及



市民生活品質。

許多地主於公聽會的會場上，詢問本案用地取得程序會議為何？其中地主寶姐質疑價格來源與徵收依據。另外，該區域內之農民超哥則擔心污水處理後排放的水質是否會影響周遭尚在耕作的農田內。另外，農民黛媽也詢問該如何保有原本灌溉使用的權利？未來水資源回收中心的進水、排水設施如何規劃設計等問題。當地的熱心人士俠哥，則詢問當地搭建違建的弱勢族群應如何安置的問題。在公聽會快要結束的時候，沒想到出現一群黑衣人，叫囂著水資源回收中心會產生惡臭，因此不歡迎水資源回收中心的設置。

貳、人權議題分析

一、條文內容

(一) 公民與政治權利國際公約第 12 條居住遷徙自由

1. 在一國領土內合法居留之人，在該國領土內有遷徙往來之自由及擇居之自由。
2. 人人應有自由離去任何國家，連其本國在內。
3. 上列權利不得限制，但法律所規定、保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要，且與本公約所確認之其他權利不抵觸之限制，不在此限。
4. 人人進入其本國之權，不得無理褫奪。

(二) 2021 年聯合國人權事務高級專員辦事處第 38 號情況說明書 - 用水及衛生設施權

儘管在國際人權法體系中，關於水權的直接論述不多，但是水權與其他人權的實現息息相關。《消除對婦女歧視公約》的第 14 條第 2 (h) 款對保障水權作了這樣的表述，「.....享受適當的生活條件，特別是在住房、衛生、水電供應、交通和通訊方面。」在 2002 年，聯合國經濟、社會和文化權利委員會 (UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights) 認可了水權作為一種獨立人權的地位，指出「水權屬於保證人類正常生活的必需的根本性的人權，尤其考慮到水是人類生存的必要前提」。隨著全球升溫帶來的降雨量減少、冰川融化和河流枯竭，

人類所能享用的清潔水資源將會越來越少，人類的水權受到極大衝擊。隨著水資源的枯竭，旨在爭奪乾淨水源的戰爭和衝突也會增多、加劇。

人人皆有權享有供給個人和家庭的安全用水，以及確保健康的衛生設施。但是基於各項綜合因素如冰雪消融、降雨減少、氣溫升高、海平面上升等，我們深知氣候變遷正影響、也將持續影響全球水資源的質與量。目前已有超過十億的人口無法取得乾淨用水，而氣候變遷會讓情況更加惡化。極端的天氣事件如氣旋和洪水造成水資源汙染，因而導致水媒性疾病傳播機率遽增，影響我們的水資源和衛生設施。污水系統也將受到波及，尤其是城市地區。

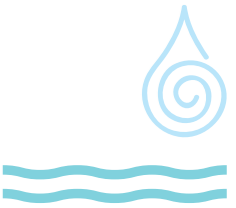
(三) 經濟社會文化權利國際公約第 11 條適當生活水準之權利

1. 本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。
2. 本公約締約國既確認人人有免受饑餓之基本權利，應個別及經由國際合作，採取為下列目的所需之措施，包括特定方案在內：
 - (1) 充分利用技術與科學知識、傳佈營養原則之知識、及發展或改革土地制度而使天然資源獲得最有效之開發與利用，以改進糧食生產、保貯及分配之方法；
 - (2) 計及糧食輸入及輸出國家雙方問題，確保世界糧食供應按照需要，公平分配。

(四) 2021 年聯合國人權事務高級專員辦事處第 38 號情況說明書 - 住房權

居住權是另外一項人類生存所必需的人權。《經濟、社會和文化權利國際公約》的第 11 條對此予以明確確認。氣候變化造成的乾旱、極端天氣頻發和海平面上升等問題，會使許多原本宜居的地區和國家變得不再適宜居住，造成大量由於氣候變化引起的移民 (climate-change-induced migration)。比如，氣候變暖造成的海平面上升使一些島國居民的居住權受到了極大的挑戰，在不遠的將來許多小島國可能會因此消失，引發大量的島國居民被迫逃離。

品質不佳、位置不當的住房最容易受到極端天氣影響，即使全球平均氣溫穩定，



此種威脅可能仍將延續數個世紀之久；以沿海城市與低窪地區而言，除了面臨海平面上升的威脅，若是排水基礎設施不足，往往難以擺脫淹水的命運。再者，無家可歸者或無法擁有抗災能力或安全保障的脆弱社區，也是受害最劇的群體，不僅是因為其多半居住於易受氣候不利影響的地區，國家通常也未能充分顧及其住房權。倘若無法為受影響的居民提供安全、可負擔且服務完善的替代住房，最壞的結果便是必須面臨流離失所與強制搬遷。

人人皆有權維持個人和家庭的適當生活水準，包含適足的住房權。然而，氣候變遷正以不同的方式威脅我們的住房權。極端的天氣事件如洪水和野火已摧毀無數人的家園，造成人們流離失所。隨著海平面上升，乾旱、土壤侵蝕、洪水等災害持續影響環境，全球處於低窪地帶的百萬人民即將無家可歸。

鑑於是被迫移民，在移民過程中這些氣候難民很可能會遭受人權侵害的痛苦。在當前的國際法框架下，還沒有保護氣候難民的相關法律。比如，1951年的《難民公約》只是保護那些因為害怕迫害而逃離的難民，氣候難民卻無法享有相關的難民地位和待遇。相關法律的缺失，使得氣候難民的人權很難得到維護。而對於那些缺乏資源和移民能力的弱勢群體，他們很可能被迫待在已經環境惡化的地區，他們的人權會因為惡化的環境而受到進一步的嚴重損害。隨著全球溫度的上升，氣候難民問題將不可避免地對現行國際人權法體系和國際法框架產生衝擊和考驗，在氣候移民問題上的國際法空白亟需填補。

二、條文說明

(一) 居住自由的保障

居住遷徙自由是人身自由的延長，指人民有自由決定及變更其居住地。一般而言，廣義的遷徙自由是指公民在規定的範圍內自由離開其原居住地到外地（包括國內和國外）旅行或者定居的權利；狹義的遷徙自由是指公民在國內自由旅行和定居的權利。此外也有學者提出遷徙自由還應包括「不遷徙的自由」，亦即在法律允許範圍內，公民可以根據自身意願有不遷徙的自由。任何個人、組織、機關都不得以強制手段威脅或強迫其遷出該地。

另一方面，公政公約第12條第1款保障在一國領土內遷徙及選擇住所的權利，受到第12條第3款但書的限制。第12條第3款先強調前兩款所保障的遷徙自由、

選擇居住地的自由及離開任一個國家的自由不得限制，但接著規定在不抵觸本公約所確認之其他權利的情況下，為了「保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要之限制」，可以用「法律規定」給予限制。

引用至第27號一般性意見「遷徙自由是個人自由發展不可或缺的條件，此權利又與公約中的其他權利相互連結」，第12條所保護權利允許施加的限制不得損害自由遷徙的原則，呼應第2條所提到的有效救濟行為，第27號解釋也提出該權利遭受侵犯時，應提出相關救濟辦法。遷徙自由涉及國家整個領土，包括聯邦國家的各個部分。根據第12第1項「人人有權自由遷徙，並在自己選擇的地址定居。享受這一權利不取決於意欲遷徙或居住某地的人的目的或理由，且必須符合第三項的規定。」締約國必須確保第12條保證的權利必須不能受到國家或個人的干涉。保護的義務特別適用於婦女。例如，無論是法律規定還是慣例，使婦女遷徙和選擇住所的自由權服從另外一個人（包括親屬）的決定是不符合第12條第3項的規定的。第9條規定「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。」第12條第3項允許的限制必須與公政公約保證的其他權利一致，必須符合平等和不歧視的基本原則。

(二) 住房權的要求與保障

針對第11條第1項之討論，第4號一般性意見提出適當住房權的概念：締約各國「確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。」適當的住房之人權由來於相當的生活水準之權利，對享有所有經濟、社會及文化權利是至關重要的。¹²⁴儘管眾多的國際文書從不同方面論述適當住房的權利但經社文公約第11條第1項是有關條款中最为全面，或是最重要的條款。儘管國際社會一再重申充分尊重適當住房權的重要性，但是在經社文公約第11第1項中規定的水準和世界各地的普遍狀況之間仍存在著令人不安的巨大差距。在一些面臨嚴重資源問題和受到其他限制的開發中國家內問題往往尤為嚴重。與此同時，委員會認為在一些經濟最為發達的社會內也存在著無家可歸和住房不足之重大問題。家庭的概念不應該受到一些個人、女性戶主或其他類似群體的權利的影響和限制，因此「家庭」這一概念必須從廣泛的意義上去理解。

¹²⁴ 經社文公約第4號一般性意見第1.3.4.7.9.11.12。

此外，個人同家庭一樣，不論其年齡、經濟地位、群體或其他屬性或地位和其他此類因素如何，都有權享受適當的住房。尤其是按照經社文公約第 2 條第 2 項，這一權利之享受不應受到任何歧視。其中委員也提到，不應狹隘或限制的解釋住房權，例如：將他視為頭上有遮瓦的住處或將其視為一項商品，而應該把安全、和平和尊嚴的居住在某處的權利。「人身的固有尊嚴」為本法立法之目標，以此原理解釋住房時，應重視多種考慮。最重要的是，應確保所有人不論其收入或經濟來源如何都享有住房權利。其次，第 11 條第 1 項的應理解為，不僅是指住房而且是指適當的住房。

適足之概念在住房權利方面尤為重要，因為它有助於強調在確定特定形式的安置是否可視為構成經社文公約目的所指的「適足住房」時必須加以考慮的一些因素。是否適足，部分取決於社會、經濟、文化、氣候、生態及其他因素，同時，委員會認為，在任何特定情況，為此目的具體指出必須加以考慮的住房權利之特定面向，是可能的。這些面向包括：

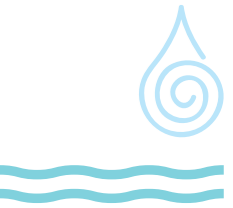
1. 使用權的法律保障。使用權的形式包羅萬象，包括租用（公共和私人）住宿設施、合作住房、租賃、房主自住住房、應急住房和非正規聚居地，包括占有土地和財產。不論使用的形式屬何種，所有人都應有一定程度的使用保障，以保證得到法律保護，免遭強制驅離、騷擾和其他威脅。締約國則應該立即採取措施，與受影響的個人和團體進行真誠的磋商，以便給予目前缺少此類保護的個人與家庭使用權的法律保護。
2. 服務、材料、設備和基礎設施的可使用性。一項適足的住房必須擁有對衛生、安全、舒適和營養所必需之設備。所有享有適足住房權的人都應能可持續地取得自然和共同資源、安全飲用水、烹調、取暖和照明所需的能源、衛生設備、洗滌設備、食物儲藏設施、垃圾處理、排水設施和緊急服務。
3. 可負擔性。與住房有關的個人或家庭費用應保持在一定水準，以不至使其他基本需要的獲得與滿足受到威脅或損害。各締約國應採取步驟以確保與住房有關的費用之百分比大致與收入水準相稱。各締約國應為那些無力獲得便宜住房的人設立住宅補貼，並提供適足地反映住房需要的住房融資的形式和額度。依照可負擔性的原則，應採取適當的措施保護承租人免受不合理的租金水準或租金之上漲。在以天然材料為建房主要材料來源的社會內，各締約國應該採取步驟，

確保此類材料供應無虞。

4. 適居性。適足的住房必須是適合於居住的，即向居住者提供足夠的空間和保護他們免受嚴寒、潮濕、炎熱、颶風下雨或其他對健康的威脅、建築危險和傳染媒介。居住者的身體安全也應得到保障。委員會鼓勵各締約國全面實施世界衛生組織（WHO）制定的《住房保健原則》，這些原則認為，就流行病學分析而言，住房是最常導致疾病發生的環境因素，也就是說，高死亡率和高發病率，總是與住房和生活條件不適及不足相關。
5. 可取得性。適足的住房，對有權取得者而言，必須具有可取得性。處境不利的群體取得適足住房資源的可能性，必須充分且可持續。基此，應確保處境不利的群體例如老年人、兒童、身心障礙者、疾病末期患者、愛滋病毒感染者、身患痼疾者、精神病患者、自然災害受害者、易受災地區人民及其他類似群體，在住房方面能夠獲得一定的優先考慮。住房法律和政策應充分考慮這些群體的特殊住房需要。在許多締約國內，提高社會中未擁有土地者或貧窮階層得到土地的機會應是其中心政策目標。政府必須發展並承擔明確的職責，以實現人人有權確保得到用以和平尊嚴地生活的處所，包括有權擁有土地。
6. 地點。適足的住房應處於便利就業選擇、醫療服務、就學、托兒中心和其他社會設施之地點。此一面向不但適用於大城市，也同樣適用於鄉村地區，在那裡上下班的時間和經濟費用對貧窮家庭的預算可能構成極大的負擔。同樣，住房不應建築在已受污染的地區，也不應建築在緊鄰污染源之場址，以致居民的健康權利受到威脅。

（三）人性尊嚴與弱勢族群

承如上述，不應把住房權與兩公約及其他國際公約分開討論，住房權攸關到人性尊嚴的概念和不歧視原則，並考量相關自由權，如發表自由、結社自由、居住自由、參與公共決策權等。隱私生活與家庭也是相當重要的一部分。其中亦提到對於處境不利的社會團體應給予優先考慮，並予以特別的照顧，政策與立法的制定不應在損害其他社會團體的情況下優惠早已處於優勢的社會團體。《全球住房策略》提到「確定發展住房條件之目標，確定實現這些目標可利用之資源及利用這些資源最有成本效益之方法和建立實施必要措施的責任制和時間架構」，更具體的對人權尊重，包括居住簡陋和他們代表在內的所有受影響者的協商與參與。並



確保各部會、地區與地方機關間的協調。「提供關於社會中在住房方面最易受害和處境不利族群的詳細情況」，他們特別包括：無家可歸的個人和家庭、居住簡陋和無法得到基本居住環境者、生活於非法居所者、屬於被強制驅逐出屋的和低收入群體。適當住房權利的許多組成因素至少是和國內法律的救濟措施條款相一致的。依法律體系，這樣的領域可能包括：(1) 法律上訴，以求通過禁止令防止有計畫的驅逐或拆房；(2) 遭非法驅逐後要求賠償的法律程序；(3) 對房東(公共或私人)就租金水準、住所維修、種族或其他形式的歧視方面所實施或所支持的非法行為提出上訴；(4) 在分配和提供住房方面存在的任何形式的歧視提出指控；和(5) 就不健康或不合適住房條件對房東提出申訴。在一些法律體系內，在無家可歸者大量增加的形勢下也應開拓促進團體訴訟的可能性。強制驅逐方面，強制驅逐與經社文公約是違背的，在某些特定情況下才是允許的。

(四) 強制驅逐

依第 7 號一般性意見有關本條第 1 項：強制驅逐之解釋，委員會認為使用「強制驅逐」這個詞本身是有爭議的，因為強制驅逐本意上係屬專橫和不合法性，但許多觀察者則認為，所謂「強制驅逐」的說法是一種同義的重複。其他還有人對「非法遷離」這說法表示不滿，因為它好像假設有法律規定已遵從經社文公約，對住房權利有了充分的保護，但實際上之保護程度並不完整，更有人指出「不公平的遷離」更是主觀的說法，因為沒有提到任何法律架構。委員將強制驅逐定義為：「個人、家庭乃至社區在違背他們意願的情況下被長期或臨時驅逐出他們所居住的房屋或土地，而沒有得到、或不能援引適當的法律或其他形式的保護。但是，禁止強制驅逐並不適用於按照法律、並符合國際人權公約規定所執行的強迫遷離。」由於強制驅逐不但侵犯到了人的權利，因為所有人權都是相互關聯、相互依存的，除了違反本公約的相關權利，亦違反了公民與政治權利，如：生命權、人身安全權、私生活、家庭和住宅不受干擾權等等。強制驅逐大多發生於人口稠密的都市地區，但為不違背公約第 4 條之規定，對該權利僅能「加以與這些權利的性質不相違背、而且只是為了促進民主社會中的整體福利的目的的法律所確定的限制。」有些驅逐手段與暴力有關，某些地區為了都市的發展產生了爭奪土地權的衝突、重新修建城市而徵用土地、重新修建房屋、城市美化方案、農業方面的土地清理、不受控制的土地投機買賣等等，導致居民強迫遷離。婦女、兒童、

青年、老人、原住民、種族和其他少數人、以及其他易受衝擊的個人和團體都不成比例地經常成為強制驅逐的對象。這種群體裡的婦女特別首當其衝，因為法律和其他方面對她們有各式各樣的歧視，而這種歧視在財產權利(包括住房所有權)、或取得財產或住房的權利的問題上體現的更加露骨。一旦她們失去了住所，她們也就更加容易受到暴力和性侵害的侵犯。拆屋懲罰也是不符合公約的約定，相關條文皆針對此項目規定「國家有義務禁止用強制驅逐的手法去遷移平民、拆毀私人財產。」當要進行驅逐手段時，應與受影響人先行商量，探討可行之替代方案，以避免、減少強迫驅逐的必要，而受到通知需要驅逐的人應有可能運用法律救濟方法與程序，視實際狀況之損失，給予本人實際的賠償。若驅逐屬合理者，在執行階段也應嚴格遵從國際人權法的有關規定，符合合理適當的一般原則，以第 16 號一般性意見做為說明：「只有在法律設想的情況之下才允許當局干預一個人的住屋」。委員會指出，這種法律「應符合經社文公約的規定、宗旨和目標，而且在具體情況下絕對有必要合理。」

(五) 聯合國 17 項永續發展目標 (SDGs)

目標 11 促使城市與人類居住具包容、安全、韌性及永續性

- 11.1. 在西元 2030 年前，確保所有的人都可取得適當的、安全的，以及負擔的起的住宅與基本服務，並改善貧民窟。
- 11.2. 在西元 2030 年以前，為所有的人提供安全的、負擔的起、可使用的，以及可永續發展的交通運輸系統，改善道路安全，尤其是擴大公共運輸，特別注意弱勢族群、婦女、兒童、身心障礙者以及老年人的需求。
- 11.3. 在西元 2030 年以前，提高融合的、包容的以及可永續發展的都市化與容積，以讓所有的國家落實參與性、一體性以及可永續發展的人類定居規劃與管理。
- 11.4. 在全球的文化與自然遺產的保護上，進一步努力。
- 11.5. 在西元 2030 年以前，大幅減少災害的死亡數以及受影響的人數，並將災害所造成的 GDP 經濟損失減少，包括跟水有關的傷害，並將焦點放在保護弱勢族群與貧窮者。
- 11.6. 在西元 2030 年以前，減少都市對環境的有害影響，其中包括特別注意空氣



品質、都市管理與廢棄物管理。

- 11.7. 在西元 2030 年以前，為所有的人提供安全的、包容的、可使用的綠色公共空間，尤其是婦女、孩童、老年人以及身心障礙者。
- 11.A. 強化國家與區域的發展規劃，促進都市、郊區與城鄉之間的社經與環境的正面連結。
- 11.B. 在西元 2020 年以前，致使在包容、融合、資源效率、移民、氣候變遷適應、災後復原能力上落實一體政策與計畫的都市與地點數目增加 x%，依照日本兵庫縣架構管理所有階層的災害風險。
- 11.C. 支援開發度最低的國家，以妥善使用當地的建材，營建具有災後復原能力且可永續的建築，作法包括財務與技術上的協助。

除了目標 11 之外，本議題亦涉及以下之目標：

1. 目標 6、確保所有人都能享有水及衛生及其永續管理
2. 目標 9、建立具有韌性的基礎建設，促進包容且永續的工業，並加速創新

(六) 正當行政程序

司法院對於憲法上正當法律程序之見解與適用，除自釋字第 384 號解釋關於憲法第八條人身自由保障條款之法定程序，引進正當法律程序原則外，更進一步適用於訴訟權（司法院釋字第 663 號解釋參照）、財產權（司法院釋字第 409 號、488 號解釋參照）、工作權（司法院釋字第 462 號、491 號解釋參照）、講學自由（司法院釋字第 563 號解釋參照）、秘密通訊自由（司法院釋字第 631 號解釋參照）等領域。姑不論司法院逐步擴大正當法律程序之適用範圍，而未明示其憲法依據，其或隱含類推適用憲法第 8 條、或各該基本權利內含正當程序保障，或可適用憲法第 22 條，惟司法院解釋已將正當法律程序定位為憲法原則，作為拘束國家公權力行使之依據。而源自於英美法系慣用之正當法律程序概念，主要是指，若未經由正當程序，不得對任何人剝奪其生命、自由或財產。學者認為其乃為確保國家權力，包括立法、司法與行政之行為之公平、合理行使。其內涵包括程序上正當程序與實質上正當程序。

1. 行政程序法對正當法律程序效力之定位

雖然行政程序法對正當法律程序效力之定位，看似僅屬輔助行政作成實體決定之工具，但事實上不然。行政程序法第 174 條本文規定：「當事人或利害關係人不服行政機關於行政程序中所為之決定或處置，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。」本條乃參考德國行政程序法第 97 條第 2 款與行政法院法第 44a 條之規定而訂定，其立法目的乃為謀行政效率，避免因當事人或利害關係人動輒對行政機關之行政程序為聲明不服，而影響行政程序之進行，並減輕行政機關與法院之負擔。

行政程序法第 108 條第一項規定：「行政機關作成經聽證之行政處分時，除依第四十三條之規定外，並應斟酌全部聽證之結果。但法規明定應依聽證紀錄作成處分者，從其規定。」本條前段規定乃參考德國行政程序法第 69 條第 1 項，其立法理由在於行政機關對於應經聽證之行政處分，於作成處分時，應斟酌全部聽證程序之結果，不得恣意為之，否則將使聽證程序虛設。但從該條後段但書之規定為反面解釋，則除非「法規明定應依聽證紀錄作成處分」，否則行政機關未必均須作成與聽證結果相一致之處分，因此本條之「斟酌」規定，對處分之「結果」未必有拘束力。似乎行政程序法對行政程序之定性仍僅止於從屬於實體的決定，其本身並非目的，惟行政機關若作成與聽證結果不一致之處分，所附記之理由必須有說服力，否則仍可能因違法而被撤銷。

2. 違反行政程序可能違法亦違憲

司法院釋字第 663 號解釋乃關於行政程序上之送達，其理由書第三段指出：「惟基於法治國家正當行政程序之要求，稅捐稽徵機關應依職權調查證據，以探求個案事實及查明處分相對人，並據以作成行政處分（行政程序法第 36 條參照），且應以送達或其他適當方法，使已查得之行政處分相對人知悉或可得知悉該項行政處分，俾得據以提起行政爭訟。」另釋字第 491 號解釋乃關於依考績法記兩大過面免職，其解釋理由書指出：「對於公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行正當法律程序，諸如作成處分應經機關內部組成立場公正之委員會決議，委員會之組成由機關首長指定者及由票選產生之人數比例應求相當，處分前應給予受處分人陳述及申辯之機會，處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等，設立相關制度為妥善之保障。」本號解釋就關於受憲法保障之基本權利之正當程序要求，相關程序之規範，若全未予規定或規範不





足，顯然未達設立相關「制度」予以保障之要求而違憲。

參、與下水道建設推動之關聯

一、污水下水道與適足住房權

污水下水道建設為國家基礎建設，且被視為是現代化程度之重要指標，瑞士洛桑管理學院全球國家競爭力評估報告（IMD）中，將公共污水下水道普及率列入生活品質評比項目之一。

在確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度中，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。一項適足的住房必須擁有對衛生、安全、舒適和營養所必需之設備。其中就人民生活的居住需求，即有衛生設施的需求，此與污水下水道息息相關，亦即污水下水道之建設，就是確保人民生活衛生的基本人權之一，適當的住房之人權中，污水下水道所扮演的衛生設施之提供，即是維持相當的生活水準之權利。

尤其適足的住房必須擁有對衛生、安全、舒適和營養所必需之設備。所有享有適足住房權的人都應能可持續地取得衛生設備、洗滌設備、垃圾處理、排水設施等。並且，與住房有關的個人或家庭費用應保持在一定水準，以不至使其他基本需要的獲得與滿足受到威脅或損害。

為提昇全國污水下水道普及率，中央主管機關將用戶接管費列為工程建設經費，依相關規定予以補助，用戶同意配合辦理用戶接管工程者，皆由政府施作並負擔接管費用，等於免費替民眾完成用戶接管，以維持住房用戶的個人或家庭生活之一定水準，不至使其他基本需要的獲得與滿足受到威脅或損害，此即可負擔性的體現。

二、雨水下水道之推動

辦理雨水下水道幹支線之設計，為使設計成果符合環境條件現況需求，應辦理整體檢討規劃。考量辦理設計工作，以改善易淹水地區排水問題之急迫性，因此建議檢討設計幹線所屬之「排水分區」有系統，並提出增進方案及其配合措施後，再據以辦理設計工作。其中，關於改善易淹水地區排水問題，即是對於適足居住的重要展現，並且快速排除都市雨水及減低都市水災損失，改善人民之生活品質

及居住安全。

適足的住房必須是適合於居住的，即向居住者提供足夠的空間和保護他們免受嚴寒、潮濕、炎熱、颶風下雨或其他對健康的威脅、建築危險和傳染媒介。以雨水下水道為例，就是減緩颶風下雨、洪災等的重要公共工程，故雨水下水道的施設以及普及，即為重要的人權議題。

三、下水道建設之用地取得與居住自由、迫遷

若是因為下水道工程之緣故，需要新設公共污水處理廠或是水資源回收中心等，透過土地徵收、市地重劃等方式取得用地，導致占有人或使用人不得不遷移，此即有居住遷徙自由的議題。若是因為興建下水道工程而涉及土地徵收者，更應注意土地徵收對於相關權益人的影響。

另外，曾有綠地與上下水道同為都市計畫法第 42 條所定之公共設施，該案在都市建設規劃時期地理環境上確屬必要，且不妨及兩者應具之功能，得於以綠地名義徵收土地後，在地下興建雨水下水道並應同時於徵收期限內完成綠地之開闢。

又下水道法施行細則第 3 條第 2 項指污水下水道為：專供處理家庭污水及事業廢水之下水道，復依下水道法施行細則第 19 條：下水道主要設備包括下水道系統管渠、下水道抽水站及下水道處理廠等，故污水處理廠自包括於污水下水道系統內。又污水下水道屬都市計畫法第 42 條所稱都市計畫範圍內應設置之公共設施之一，鑑於區段徵收土地將可增值，區域內土地所有權人有形無形利益遽增，基於公平原則，污水下水道自應由共同參與區段徵收者負擔。故內政部函釋認為，辦理區段徵收時污水下水道之建設費用應納入其開發成本內。

若是透過土地徵收方式取得下水道建設用地，則可能會發生土地徵收不同意戶根據自身意願提出有不遷徙的自由之議題，是宜注意。

肆、問題討論

一、在興辦事業階段，除了參與公聽會之外，應如何讓民眾可以更了解污水下水道建設以及水資源回收中心的設置與相關資訊？是否還可能提供民眾其他的參與管道？

二、在辦理污水下水道建設以及水資源回收中心的徵收時，民眾參與公聽會的發言或是爭執，應怎麼處理？民眾所發表的意見是否在參與過程中獲得重視，後續工程計畫如何因應。

三、污水下水道建設以及水資源回收中心的興建與徵收，應如何保障受影響的拆遷戶？如何兼顧周遭農地的農業權益？

第四節 ▶ 下水道建設推動與健康權

壹、案例說明

阿梅從小就對於改變世界具有即為積極的行動力，大學畢業即加入倡議團體，協助推動一些社會議題，並且獲得重視，因此以無黨籍參選市議員。其提出的政見之一，就是在城市內廣設具有免治馬桶的公共廁所，呼應聯合國正式的國際紀念日之一 -11 月 19 日世界馬桶日 (World Toilet Day, WTO)。希望藉此喚起人民對於衛生設施重要性的認識。

阿梅當選議員後，即在議會主張，享有衛生設施權意謂人人有權享有衛生設施服務，既能維護隱私與尊嚴，而且實際可及、可負擔、安全、衛生、有保障並在社會、文化上可接受。而且女性、男性和兒童在不同場合—包括學校、工作場所或戶外，都應該享有滿足此一權利的設施。此一主張獲得大多數議員的支持。於是責成市政府開始擬訂相關配套機制。

市府相關機關代表則認為，廣設具有免治馬桶的公共廁所，其需要有公共污水處理系統的支持。於是開始籌劃公共污水處理系統的規劃。惟因為財政籌措不易，於是推動速度緩慢。

某日，民眾發現該市內的河流有大量魚類死亡，臭味難聞，使周遭國小學生集體出現嘔吐頭暈等不適的現象。經查證才發現，因為近日該市的污水排放量太大而超過河流涵容能力時，水中溶氧將被消耗殆盡而轉變成厭氧狀態，厭氧微生物分解水中有機物產生惡臭並使水顏色轉為黑色，並且使得魚群大量暴斃。於是網路上網紅柯男先生在直播節目中大聲疾呼污水處理設施可降低家庭與工業的放流水

對河川之污染程度。現在只有趕快蓋污水處理廠才有辦法解救河流。因此大量民眾陳情，要求政府儘速興建污水處理系統。

於是，在人民的支持下，市政府很快的就將污水處理系統的經費籌措完成，並且開始規劃、興建。但是阿梅議員特別要求污水下水道建設要確保進行中各工程所需之作業空間及人員機具安全，避免因為擋土設施架設或是通風狀況不佳，導致勞工人員及作業主管的生命健康受到危害。

貳、人權議題分析

一、條文內容

(一) 經濟社會文化權利國際公約第 12 條健康權

1. 本公約締約國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。
2. 本公約締約國為求充分實現此種權利所採取之步驟，應包括為達成下列目的所必要之措施：
 - (1) 設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育；
 - (2) 改良環境及工業衛生之所有方面；
 - (3) 預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病；
 - (4) 創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理。

(二) 2021 年聯合國人權事務高級專員辦事處第 38 號情況說明書 - 健康權

健康權和生命權緊密相連，健康權在多個人權公約中都有體現。比如，《經濟、社會和文化權利國際公約》的第 12 條第一款闡述道，「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。」氣候變化對人類正常享有健康權造成很大威脅。2003 年，世界衛生組織與倫敦衛生學和熱帶醫學學院所做的聯合研究表明，全球氣候變暖已經造成每年 16 萬人死於瘧疾和營養不良，到 2020 年這個數字還可能會翻倍¹²⁵。

¹²⁵ Bhattacharya, S. (2003). Global warming kills 160,000 a year. *New Scientist*, 1.



氣候變遷主要以三大方式影響健康：一是直接透過天氣變量，包括高溫及暴風雨；二是間接透過自然系統，如病媒；三是透過人類系統介導之途徑，包括營養不良。以目前而言，氣候變遷已經影響多項未來健康決定因素（例如清潔空氣、安全飲用水、充足食物及安全住所等），同時也潛藏著眾多風險，包括更嚴峻的熱浪與火災；由食物、水與病媒傳播的疾病大流行；營養不良情況增多；弱勢族群工作能力喪失；糧食系統崩潰；因資源匱乏與人口流動導致暴力衝突；貧困處境惡化；人口間及其內部的健康不平等加劇。

人人皆有權享有能達到的最高身心健康標準的權利。根據政府間氣候變化專門委員會（IPCC），氣候變遷對健康造成的主要影響包含：劇烈高溫和火災將增加人們受傷、生病、死亡的風險；貧窮地區糧食產量減少將加劇營養不良的風險；食媒性和水媒性疾病以及蟲媒傳染病的感染風險增加。自然災害等創傷事件因氣候變遷而加劇，而經歷過的孩童將可能患有創傷後壓力症候群。隨著氣候暖化程度未減，衛生系統和全球核心衛生目標受到威脅，因此我們須緊急應對以處理氣候變遷對健康造成的影響。

（三）2017年 - 衛生設施是全球人權¹²⁶

人權觀察報告 2017 年 4 月 19 日發佈，關於衛生設施的高階層國際會議應消除阻礙，實現享有隱私與尊嚴的衛生設施的人權。聯合國與「人人享有環境衛生和飲用水（Sanitation and Water for All）」—致力讓所有人享有水與衛生設施，結合公共與私人公民社會組織的全球夥伴網路—在 2017 年 4 月 19 至 20 日在華盛頓特區召開會議，邀集各國主管財政、水和衛生的部委首長，討論全球衛生設施與飲用水問題。

《隨時隨地上廁所：衛生條件是人權》的 46 頁報告，說明人們為了爭取有尊嚴且安全地進行排泄這麼簡單的動作，所遭遇的虐待、歧視和其他阻礙。2015 年，全世界仍有約 24 億人繼續使用未改良的衛生設施，也就是無法避免人類排泄物與人體接觸的衛生設施。近十億人仍舊露天排便—可能導致營養不良、發育遲緩和腹瀉疾病增加等有害健康的後果。

¹²⁶ 引自於 Human Rights Watch 網站：<https://www.hrw.org/zh-hans/news/2017/04/19/sanitation-global-right>。

人權觀察發現，成年和未成年女性經常遭受歧視，難以享有安全、私密的衛生設施，以及處理經期衛生的物質資源。這種資源缺乏可能損及其他權利，包括受教育、健康、就業和性別平等。

無法享有安全、可用且私密的衛生設施，還可能損害身心障礙者、高齡者和跨性別與性別表現不一致者的權利。衛生間、露天排泄場和洗浴設施都可能發生性暴力和性騷擾。政府若不能徵詢社群意見，尤其是弱勢群體，協助他們參與決策，恐將加深使用衛生設施的歧視與排斥。

二、條文說明

（一）經濟社會文化權利國際公約第 12 條條文分析

第 22 屆會議（2000 年）第 14 號一般性意見針對「享受可能達到之最高健康標準的權利」部分，有以下的說明：

1. 健康是行使其他人權不可或缺的一項基本人權。每個人都有權享有能夠達到的、有益於尊嚴生活的最高標準的健康。實現健康權可透過很多辦法，彼此互相補充，如制定健康政策、執行世界衛生組織制定的衛生計劃，或採用具體的法律手段。而且，健康權還包括某些可以透過法律執行的內容。
2. 健康權與實現國際人權憲章中所載的其他人權密切相關，又相互依賴，包括獲得食物、住房、工作、教育和人性尊嚴的權利，以及生命權、不受歧視的權利、平等、禁止使用酷刑、隱私權、取得資訊的權利，結社、集會和行動自由。所有這些權利和其他權利和自由都與健康權密不可分。
3. 在起草經社文公約的第 12 條時，聯合國大會第三委員會沒有採用世界衛生組織憲章前言中對健康的定義，其定義的健康概念是：「完全的身體、精神和社會安康的狀態，而不僅僅是沒有疾病或體弱」。然而，經社文公約第 12 條第 1 項所述「享受可能達到之最高標準之身體與精神健康」，並不限於得到健康照護的權利。相反，起草的過程和第 12 條第 2 項明確的措詞認為，健康權包括多方面的社會經濟因素，促進使人民能享有健康生活的條件，也包括各種健康的基本要素，如食物和營養、住房、取得安全飲水和得到適當的衛生條件、安全而有益健康的工作條件和有益健康的環境。
4. 第 12 條第 1 項的「可能達到之最高標準之身體與精神健康」概念，既考慮個

人的生理和社會經濟先決條件，也考慮國家可掌握的資源。有一些方面不可能完全在國家與個人之間的關係範圍內解決，具體而言，國家不能保證健康，也不能對所有可能造成人類疾病的原因提供保護。因此，遺傳因素、個人是否屬易患病體質，和採取不健康或危險的生活方式，都可能對個人的健康產生重要影響。因此，健康權必須被理解為一項為享受可能達到之最高標準之身體與精神健康所必須享有各種設施、商品、服務和條件的權利。

5. 委員會對健康權的解釋，根據第 12 條第 1 項的規定，是一項涵蓋性的權利，不僅包括及時和適當的健康照護，而且也包括決定健康的基本要素，如使用安全和潔淨的飲水和享有適當的衛生條件、充足的安全食物、營養和住房供應、符合健康的職業和環境條件，和獲得健康相關的教育和資訊，包括性和生育健康的教育和資訊。另一個重要方面，是人民能夠在社群、國家和國際層次上參與所有健康相關的決策。

6. 健康權的各種形式和層次，包括以下互相關聯的基本要素，其具體實施將取決於各締約國的現實條件：

(1) 可使用性。締約國境內必須有足夠數量的、行之有效的公共衛生和健康照護設施、物資和服務以及計畫。這些設施、物資和服務的具體性質，會因各種因素而有所不同，包括締約國的發展水準。但它們應包括一些健康的基本要素，如安全飲水、適當的衛生設施、醫院、診所和其他健康相關的建築、經過培訓且薪資收入在國內具有競爭力的醫務和專業人員，和世界衛生組織 (WHO) 必要藥品行動綱領規定的必要藥品。

(2) 可取得性。締約國管轄範圍內的健康設施、物資和服務，必須提供給所有人，不得有所歧視。可取得性有四個彼此之間相互重疊的面向：

A. 不歧視：健康設施、物資和服務必須在法律和實際上提供給所有人，特別是人中最弱勢或最邊緣化的族群，不得以任何禁止的理由加以歧視。

B. 實際可取得性：健康設施、物資和服務，必須是各部分人口能夠安全、實際獲得的，特別是弱勢或邊緣化的族群，如少數族群及原住民族、婦女、兒童、青少年、老年人、身心障礙者和愛滋病毒感染者 (HIV) / 愛滋病患 (AIDS)。獲得的條件還包括能夠安全、確實得到醫療服務和健康的基本要素，如安全飲水、

適當的衛生設施等，包括農村地區。可取得性還包括建築物具有適當之無障礙近用設計。

C. 經濟上可取得性 (可負擔性)：健康設施、物資和服務必須是所有人能夠負擔的。健康照護服務以及與健康的基本要素有關的服務，收費必須建立在平等原則的基礎上，保證這些服務不論是私人還是國家提供的，應是所有人都能負擔得起的，包括社會處境不利的群體。與較富裕的家庭相比，較貧困的家庭不應在健康開支上有超過比例的負擔始符合公平原則。

D. 資訊上可取得性：資訊上可取得包括搜尋、接收和傳播有關衛生問題的資訊和意見的權利。然而，資訊的可取得不應損害個人健康資料保密的權利。

(3) 可接受性。所有衛生設施、物資和服務，必須遵守醫療職業道德，且在文化上是適當的，即尊重個人、少數族群、人民和群體的文化，對性別和生命週期的需要保持敏感，遵守保密的規定，和改善有關個人和團體的健康狀況。

(4) 品質。衛生設施、物資和服務不僅應在文化上是可以接受的，而且必須在科學和醫學上是適當和高品質的。這要求，尤其是，應有技術熟練的醫護從業人員、在科學上經證實、沒有過期的藥品以及醫院設備，安全飲水，和適當的衛生條件。

(二) 人權公約對於改良環境及工業衛生之條文分析

「改良環境及工業衛生之所有方面」(第 12 條第 2 項第 2 款)，主要包括在職業事故和疾病方面採取預防措施；必須保證充分供應安全飲水和基本衛生條件；防止和減少人民接觸有害物質的危險，如放射性物質和有害化學物質，或其他直接或間接影響人類健康的有害環境條件。委員會在這個問題上注意到 1972 年《斯德哥爾摩宣言》的第一項。此外，工業衛生指在合理可行的範圍內，儘量減少在工作環境中危害健康的原因。(可參國際勞工組織第 155 號公約，第 4 條第 2 項。)第 12 條第 2 項第 2 款還包括適當的住房和安全、衛生的工作條件，充分供應食物和適當的營養，勸阻酗酒和吸煙、吸毒和使用其他有害物質。

「創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理」(第 12 條第 2 項第 4 款)，包括身體和精神兩個方面，要求平等和及時地提供基本預防、治療、康



復的健康服務，以及健康教育；定期檢查計畫；對流行病、一般疾病、外傷和身心障礙給予適當治療，最好是在社群層級；提供必要藥品；和適當的精神保健治療和護理。另一個重要的方面，是改善和進一步加強民眾參與，提供預防和治療健康服務，如衛生部門的組織、保險系統等，特別是參與社群和國家層級的有關健康權的政治決定。

1. 保護義務

主要包括各國有責任透過法律或採取其他措施，保障有平等的機會，得到第三方提供的健康照護和健康相關的服務；保證衛生部門的民營化不會威脅健康設施、物資和服務的可近用性、可取得性、可接受性和品質。

2. 履行義務

要求締約國，尤其是在國家的政治和法律制度中充分承認健康權，最好是透過法律的實施，並透過國家的衛生政策，制定實現健康權的詳細計畫。各國必須保證提供健康照護，包括對主要傳染病的免疫計畫，保證所有人都能平等地獲得健康的基本要素，如富於營養的安全食物飲水、基本的衛生條件和適當的住房和生活條件。公共衛生基礎設施應提供性和生育健康服務，包括母親的安全知識，特別是在農村地區。各國必須保證醫生和其他醫療從業人員經過適當培訓，提供足夠數量的醫院、診所和其他健康相關的設施，促進和支持建立提供諮詢和精神健康服務的機構，並充分注意到在全國的均衡分布。

3. 履行（促進）義務

要求各國，尤其是，採取積極措施，幫助個人和群體並使他們能夠享有健康權。締約國還必須在個人或團體由於他們無法控制的原因而不能依靠自身的力量實現這項權利的情況下，依靠國家掌握的手段，履行（提供）經社文公約所載的具體權利。履行（推動）健康權的義務，要求各國採取行動，創造、保持和恢復人民的健康。這方面的義務包括：

- （1）促進了解有利健康的因素，如研究和提供資訊；
- （2）確保健康服務在文化上是適當的，培訓健康照護工作人員，使他們了解和能夠對弱勢或邊緣化族群的具體需要作出反應；

（3）確保國家滿足它在傳播適當資訊方面的義務，包括有益健康的生活方式和營養、有害的傳統習俗和服務的提供方面的資訊；

（4）支持人民在他們的健康上作出被告知資訊的選擇。

（三）聯合國 17 項永續發展目標（SDGs）

目標 6. 確保所有人都能享有水及衛生及其永續管理

6.1. 在西元 2030 年以前，讓全球的每一個人都有公平的管道，可以取得安全且負擔的起的飲用水。

6.2. 在西元 2030 年以前，讓每一個人都享有公平及妥善的衛生，終結露天大小便，特別注意弱勢族群中婦女的需求。

6.3. 在西元 2030 年以前，改善水質，減少污染，消除垃圾傾倒，減少有毒物化學物質與危險材料的釋出，將未經處理的廢水比例減少一半，將全球的回收與安全再使用率提高 x%。

6.4. 在西元 2030 年以前，大幅增加各個產業的水使用效率，確保永續的淡水供應與回收，以解決水饑荒問題，並大幅減少因為水計畫而受苦的人數。

6.5. 在西元 2030 年以前，全面實施一體化的水資源管理，包括跨界合作。

6.6. 在西元 2020 年以前，保護及恢復跟水有關的生態系統，包括山脈、森林、沼澤、河流、含水層，以及湖泊。

6.A. 在西元 2030 年以前，針對開發中國家的水與衛生有關活動與計畫，擴大國際合作與能力培養支援，包括採水、去鹽、水效率、廢水處理、回收，以及再使用科技。

6.B. 支援及強化地方社區的參與，以改善水與衛生的管理。

除了目標 6 之外，本議題亦涉及以下之目標：

- 1. 目標 9. 建立具有韌性的基礎建設，促進包容且永續的工業，並加速創新
- 2. 目標 11. 促使城市與人類居住具包容、安全、韌性及永續性
- 3. 目標 13. 採取緊急措施以因應氣候變遷及其影響





參、與下水道建設推動之關聯

一、下水道建設與健康權之維持

健康的環境，才有健康的人。世界衛生組織指出，因為缺乏適當飲用水和地下水道所造成的公共衛生問題，每年導致近 250 萬兒童死於痢疾。因環境不良所造成的疾病，比例高達 23%。研究也發現，如果改善了惡劣的生存環境，每年就可拯救 110 萬個 5 歲以下的兒童，讓他們免於疾病或死亡之苦。要提升城市的健康品質，並減少疾病，有許多行動可以採取，但改善衛生下水道和提供乾淨的飲用水，顯然是最重要的兩件事。根據研究，只要改善地下水道和公共衛生環境，許多威脅生命的傳染病都可以馬上大幅改善。以痢疾和許多腸內寄生蟲病為例，每年分別威脅 990 萬人和 1800 萬人，一旦改善了地下水道，馬上可以使得傳染病大幅減輕 40%。台灣大多數地區，都已經能有相對安全的飲用水，但是各地的地下水道普及率的提升，顯然是台灣要促進公共衛生和環境健康最重要的事。

下水道是都市基本公共建設，是提升活環境品質、保護生命財產安全、保障衛生與健康、維護水資源及水再利用不可或缺的公共設施，同時具降低都市熱島化、孕育都市景觀、生活文化及水環境美質之功能，也為國家進步重要指標之一。下水道建設完成後，可獲致下列主要效益，此與人民健康之維繫，存有直接的關聯：第一，排除污水：改善生活環境市民生活及事業生產活動所排出的污水，必須儘速排除，以防滯積於住宅周邊，否則會滋生蚊蠅及惡臭，更增加發生傳染病的威脅。化糞池處理效果低，皆必須藉下水道予以收集處理以改善居住環境。第二，保護公共水域水質：台灣地區河川、水庫污染嚴重，影響自來水水源水質及各種用水甚鉅，其污染源中市、鎮生活污水佔一大部分，污水經下水道收集處理後，公共水域水質可獲增進。

二、污水下水道工程災害與健康權之維持

污水下水道建設涵蓋之工項與內容，污水下水道建設從最下游端的放流管建設至最上游的用戶排水接管之間包含了水資源回收中心（污水處理廠）、主次幹管及分支管網工程、揚水站、用戶接管工程等。從事污水下水道建設近年發生職業災害之項目為：局限空間作業、感電作業、墜落、倒塌崩塌/擋土支撐等。故於污水下水道建設時，應確保進行中各工程所需之作業空間及人員機具安全，以各種

可能之擋土設施架設於開挖面使成穩定狀態之臨時構造物。隨著污水下水道建設於營造業之興盛，都需經過完整的作業環境規劃。亦因此勞工人員及作業主管的教育訓練、現場作業環境的增進以及職安法令管理機關、工程主辦機關和雇主等相關人員皆與降低現場職業災害息息相關。

肆、問題討論

- 一、衛生設施為何對於人權相當重要？其與健康權的關係為何？
- 二、污水處理廠對於污水排放的標準為何？其對於健康權的影響為何？
- 三、關於下水道建設，應會有哪些情形會導致勞工人員及作業主管的生命健康受到危害？應如何防範？

第五節▶下水道建設推動與知的權利

壹、案例說明

大雄在大學畢業後，因為嚮往田園生活，決定返鄉與阿公一起從事務農工作，成為一名青農。回到家鄉後，所居住的村落因為沒有施作污水下水道，因此生活污水多排入雨水溝，導致雨水溝發出臭味，且蚊蟲叢生，排入生活廢水的小溪也是環境惡化，生態也受到一定的破壞。為了可以改善家鄉的環境品質，大雄開始向縣政府請求、陳情，希望縣府可以到當地施作污水下水道，經過多年的奔走、爭取，縣政府終於編列相關預算，開始辦理用戶接管相關工程。

等到期盼已久的工程，大雄非常開心，直到縣府的承包商開始在村落的會議室，辦理施工前說明會時，才發現很多的居民因為會議時間正值上班上課，不便參與外，也可能會因為不了解其重要性而無意願參加，導致出席率過低，說明會成效不佳的問題。另外，會議中報告人說的太快，有很多的資訊有點不清楚。因為大多的村民都是年紀較大的長輩，長輩到說明會現場的時候，可能是天氣太熱，或是麥克風聲音太小，因此長輩對於污水下水道的用戶接管的流程不甚清楚，也對於哪種情形可以補償、哪些情形可以補助，哪些情形要自行新闢等，無法分辨，現場只聽到要村民簽同意書或是切結書，若是不簽切結書的話就會被處罰等等，

因此村民們有點不歡而散。

而大雄也沒有辦法協助解釋，因為連大雄也聽得不太懂，導致用戶接管相關工程推動不太順利。因此，大雄向主辦單位要求是否可以有一些公告或是書面通知等說明，可以讓村民可以更為理解，例如：補助之期限、系統性接管原則等補助裁量基準、自行興關留設施作空間之注意事項、無償供予辦理接管之應配合事項、系統性接管將影響無意願接管住民之使用權利等等，還有就是申請書或不同意接管之切結書等等資料的範本等。然而，該受託廠商說，其實該縣並沒有相關的公告或是書面資料。請大雄自行上網查詢。

貳、人權議題分析

一、條文內容

●公民權利和政治權利國際公約第 19 條意見自由

1. 人人有權持有主張，不受干涉。
2. 人人有自由發表意見的權利；此項權利包括尋求、接受和傳遞各種訊息和思想的自由，而不論國界，也不論口頭的、書寫的、印刷的、採取藝術形式的、或通過他所選擇的任何其他媒介。
3. 本條第 2 款所規定的權利的行使帶有特殊的義務和責任，因此得受某些限制，但這些限制只應由法律規定並為下列條件所必需：

- (1) 尊重他人的權利或名譽；
- (2) 保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或道德。

二、條文說明

(一) 公民權利和政治權利國際公約第 19 條條文分析

1. 意見自由

第 19 條第 1 款要求對持有意見不受干預之權利，給予保障。《公民與政治權利國際公約》對此權利不允許任何例外或限制。意見自由擴及不論何人、何時、及不論任何理由都有自由改變意見的權利。沒有人應該因其實質發表的、被理解的、

假設推定的言論，而使其受《公民與政治權利國際公約》所保障的權利遭到損害。

2. 尋求訊息及思想

第 19 條第 2 款的特徵在於，它不僅保障「傳遞」訊息和思想的自由，亦保障「尋求、接受」訊息和思想的自由。保障表現活動的意義在於使訊息和思想得以自由流通，其必須排除可能妨礙其自由流通的各種干涉力量。因此不但要保障訊息和思想的傳遞，更要保障接受訊息和思想的自由，以及能接近並獲得訊息和思想的自由。而接受與尋求訊息和思想的權利，通常又可稱之為「知的權利」。其包含了對公部門所據有之資訊，有獲取之權利。這些資訊包括公部門所據有之紀錄、不論資訊是以何種形式儲存、該紀錄的來源與紀錄日期。要讓獲取資訊的權利確實產生效力，締約國必須積極地將與公共利益有關的政府資訊提供給公共領域。締約國應該要盡一切努力確保簡單、快速、有效且實際的管道來取得資訊。締約國應該啟動必須的程序，讓所有人有取得資訊的管道，例如資訊自由之立法。

(二) 聯合國 17 項永續發展目標 (SDGs)

目標 16 促進和平且包容的社會，以落實永續發展；提供司法管道給所有人；在所有的階層建立有效的、負責的且包容的制度

- 16.1. 大幅減少各地各種形式的暴力以及有關的死亡率。
- 16.2. 終結各種形式的兒童虐待、剝削、走私、暴力以及施虐。
- 16.3. 促進國家與國際的法則，確保每個人都有公平的司法管道。
- 16.4. 在西元 2030 年以前，大幅減少非法的金錢與軍火流，提高失物的追回，並對抗各種形式的組織犯罪。
- 16.5. 大幅減少各種形式的貪污賄賂。
- 16.6. 在所有的階層發展有效的、負責的且透明的制度。
- 16.7. 確保各個階層的決策回應民意，是包容的、參與的且具有代表性。
- 16.8. 擴大及強化開發中國家參與全球管理制度。
- 16.9. 在西元 2030 年以前，為所有的人提供合法的身分，包括出生登記。
- 16.10. 依據國家立法與國際協定，確保民眾可取得資訊，並保護基本自由。



16.A. 強化有關國家制度，作法包括透過國際合作，以建立在各個階層的能力，尤其是開發中國家，以預防暴力並對抗恐怖主義與犯罪。

16.B. 促進及落實沒有歧視的法律與政策，以實現永續發展。

除了目標 16 之外，本議題亦涉及以下之目標：

1. 目標 6. 確保所有人都能享有水及衛生及其永續管理
2. 目標 9. 建立具有韌性的基礎建設，促進包容且永續的工業，並加速創新
3. 目標 11. 促使城市與人類居住具包容、安全、韌性及永續性
4. 目標 13. 採取緊急措施以因應氣候變遷及其影響

參、與下水道建設推動之關聯

一、增加民眾參與

正當法律程序之內涵具有相當之抽象性，應視各種基本權而有不同之具體內容，原則上立法者有形成自由，惟自基本權保障之觀點出發，仍得歸納出其於行政程序中應具備之最低要求¹²⁷。

正當法律程序的法理基礎，有謂出於程序正義之民主內在要件，透過法治追求平等以修正自由民主制度的運作如前述。亦得自人性尊嚴維護之觀點出發，意指個人的存在有其一定目的，而非單單是統治之客體，此亦為「統治者與被治者同一性」之民主基本理念，公權力固然得於一定條件下限制個人之權利，惟為使人民在法秩序下享有包括財產等自由，確保其人格能獲得充分之發展，行使公權力而有影響人民權利之虞時，須踐行合理之程序並使人民參與其中。蓋僅於人民有參與程序之機會時，其個人主觀價值才易被納入考慮，始能保障所有相關利益皆能獲得合理思量¹²⁸。

在永續發展潮流和呼聲之中，屬於社會系統層面之「民眾參與」已漸漸成為發展不可或缺之課題。民眾逐漸具有要求移除污染及進行污染預防觀念意識，以維持生活品質外，並要求多管道參與政策規劃，以提昇公共決策品質¹²⁹。

¹²⁷ 李建良（2000），「行政程序法與正當法律程序—初論行政程序法的立法目的與規範內涵」，憲政時代，第 25 卷 3 期，頁 6。

¹²⁸ 蕭文生（2000），「自程序與組織觀點論基本權利之保障」，憲政時代，第 25 卷 3 期，頁 27-28/38。

¹²⁹ 林明遠（2006），「民眾參與污水下水道建設之研究」，國立交通大學工學院碩士在職專班營建技術與管理組碩士論文。

（一）民眾參與以及意見表達的機會

公共下水道，依下水道法第 7 條規定，由地方政府或鄉（鎮、市）公所建設及管理。再者，政府機關或公營事業機構新開發社區、工業區或經直轄市、縣（市）主管機關指定之地區或場所，依下水道法第 8 條規定，應設置專用下水道，由各該開發之機關或機構建設、管理之。另外，直轄市、縣（市）主管機關，依下水道法第 11 條規定，應視實際需要，配合區域排水系統，訂定區域性下水道計畫，報請中央主管機關核定。

另參下水道法施行細則第 7 條規定：「依本法第十四條規定使用公、私有土地時，下水道機構應於工程計畫訂定後，以書面通知土地所有人、占有人或使用人。前項通知書應記載左列事項：一、預定開工日期。二、施工範圍。三、埋設物之尺寸及構造。四、施工方法。五、施工期間。六、償金。七、償金支付日期及領取償金時所應提示之證件。」、第 8 條規定：「依本法第十六條規定臨時使用公、私有土地時，下水道機構應以書面通知土地所有人、占有人或使用人，如情況急迫，得先行施工，補行通知。」以及第 9 條規定：「土地所有人、占有人或使用人依本法第十四條第一項但書或第十六條但書提出異議者，應於前二條之通知到達後三十日內，以書面向下水道機構為之，逾期不予受理。」

關於意見自由部分，目前在許多公辦的公共設施興建或是土地開發，已經有許多規定提供當事人意見交流之機會，尤其是在公開展覽、公聽會、聽證會、專案小組會議、審議會（大會）、爭議處理會議等，以給予當事人表達意見之機會。另外，政府機關（構）為本一般性意見第 7 段中所述的機關（構）。此類機關（構）的指稱還可包括其履行公共職權時的其他實體。如前所述，考量到公政公約第 25 條，獲取資訊的權利包括媒體獲取公共事務相關資訊的權利，以及大眾獲取媒體產出的權利。關於接受資訊部分，亦應保障當事人接收到正確下水道相關資訊的機會。

（二）知情權與資訊的請求

為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，而制定政府資訊公開法（第 1 條參照）。



具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民及其所設立之本國法人、團體，得依政府資訊公開法第 9 條規定申請政府機關提供政府資訊。並依第 10 條規定填具申請書向政府機關申請提供政府資訊。

需要注意的是，雖然有政府資訊公開相關法制，許多資料仍然經常發生發生人民在尋求政府資訊公開時，被以「隱私」或「準備作業」、「機密」等理由駁回申請，以台權會曾經進行的政府資訊公開相關資料的申請被機關駁回，嗣後是透過勝訴或部分勝訴的判決結果，使教育部公開資訊，卻仍然只是透過個案式的申請，目前台灣仍然缺乏政府整體的資訊公開運作方式¹³⁰。

以下水道為例，多數的民眾並不熟悉法令以及下水道建設實務之操作，對於相關資料的文件名稱、種類、內容或是記錄多不甚清楚，因此於資料申請中，無法具體說明申請資料的內容，導致申請被駁回等。例如申請人欲申請污水下水道系統管線工程相關文書資訊，施工通知書、人孔井協商改變位置往來文書紀錄、辦理管線施工協調現地會勘，經決議減作及調整工作井會議紀錄、請求用戶如何申請接管、直轄市、縣市政府辦用戶接管情形等。¹³¹依政府資訊公開法第 6 條規定，與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為。或許部分資料可以思考於相關工程進行時，就有即時的資料公開，或是明確的資料取得方式說明，或許更能落實政府資訊公開之目的，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督。

二、受告知的權利

湯德宗大法官於司法院大法官釋字第 731 號解釋部分協同意見書認為，731 號解釋之貢獻乃在其明白釋示：「受告知權」(right to be informed) 亦屬憲法所要求之「正當法律程序」(due process of law) (包含「正當行政程序」(due process of administrative procedure)) 之內涵。行政程序中之「受告知權」，乃「行政程序之當事人或利害關係人及時獲悉與其利害攸關之事實及決定的權利」。所謂「利害攸關」為使程序上之當事人或利害關係人得有效行使權利，應賦予其人「受告知權」；凡攸關其權利行使之資訊(含事實或公權力行使之決定)，

¹³⁰ 可參台灣人權促進會之網站說明：<https://www.tahr.org.tw/issues/FOIA>

¹³¹ 可參內政部訴願決定書 1070110054 號。

皆屬「受告知權」保障之範圍。

為促使更多居民之參與，宜思考可使居民在說明會前即有一定程度的了解政策內容的方式，並知悉該行政行為與自己的利害關係，提升居民參與下水道接管之意願。

三、可參考行政院 110 年院會通過「行政程序法部分條文修正草案」

對此，可參考行政院 110 年院會通過「行政程序法部分條文修正草案」。該修正重點包括新增公告方式的統一性規定，增訂視訊聽證、公聽會程序規範，修正送達相關規定，並明定行政函釋應於機關網站公開，以求行政更加便民。該修正包含三大重點：擴大人民參與、貼近人民生活、便利人民查閱。在擴大人民參與的部分，增訂公聽會程序，草案第 66-2 條明定行政機關得視實際需求邀請學者專家、相關機關、團體代表及其他適當人員出席，並可自行決定是否讓一般民眾參與，公聽會應作成紀錄並公開且適用政府資訊公開法。草案第 61 條第 2 項另增訂視訊聽證，因應科技進步便利聽證程序進行，公聽會也可準用。在貼近人民生活上，本次修正了送達相關規定，草案第 72 條第 1 項但書增訂應優先以應受送達人陳明的特定地址或郵政信箱為送達處所。

此外，實務上常有行政機關欲對特定人作成行政處分，但經依職權調查後仍無法知悉該特定人身分的情形，由於該處分無從送達，草案第 100 條第 2 項及第 4 項增訂得於機關網站以公告代替，若於現場揭示較適當，則以現場揭示方式為之。行政院進一步說明，為便利人民查閱，本次修正統一公告的類型與方式，區分涉及機關權限移轉、實體事項、規範事件及對象屬抽象一般者，應依草案第 2 條之 1 規定公告於政府公報，而涉及程序事項、規範事件及對象屬具體特定者，則依草案第 2-2 條規定公告於機關網站。

肆、問題討論

一、污水下水道施工說明會可以怎麼增進，才能讓大多數的民眾可以積極參與，並且可以從說明會的舉行，更為清楚的了解污水下水道的用戶接管相關資訊？

二、大雄向主辦單位要求是否可以有一些公告或是書面通知等說明，可以讓村民

可以更為理解，例如：補助之期限、系統性接管原則等補助裁量基準、自行興關留設施作空間之注意事項、無償供予辦理接管之應配合事項、系統性接管將影響無意願接管住民之使用權利等等，還有就是申請書或不同意接管之切結書等等資料的範本等。請問是否可行？

三、從正當法律程序的受告知權來看，污水下水道接管相關行政程序之「受告知權」可以解釋為「於污水下水道用戶接管程序中，當事人或利害關係人及時獲悉與其利害攸關之事實及決定的權利」。請問，在接管的實務運作中，可以怎麼增進受告知權的相關程序？

第六節 ▶ 下水道建設推動與救濟的權利

壹、案例說明

在某縣的新市區特定街道範圍內，因為尚無施設雨水下水道，而既有的側溝又無法消化大量逕流，故颱風來襲或是發生午後雷陣雨的時候，該街道附近約 300 戶的民宅都會發生積淹水的情形，導致民眾財物損失。

因此縣政府決定興建下水道工程設施，沿著街道施設雨水下水道之管渠，銜接至附近的既有雨水下水道箱涵，長度約 1000 公尺。該工程預期將於未來汛期能發揮排水通洪效果，提高區域排水能力，降低地區淹水潛勢。

因為施工區域有部分土地是私人所有，於是縣政府就開始準備相關工程之規劃，並依規定辦理說明會後，準備開始施作，並依相關規定辦理通知並辦理償金之撥付。此時，並非居住於當地的地主小帥認為該次工程管渠的施設處所不甚理想，非損害最少的地點，並且認為該償金的金額過低，影響其權益。然而，小帥地主不知道該怎麼陳情，於是找地方議員代為伸張其權利。小帥更說明，他並沒有收到任何通知，也不知道怎麼提出異議，因此對於縣府未先告知的行為非常不諒解。

此外，在進行下水道工程的施工時，因為區位與土地位置的緣故，不得不臨時使用小美地主的土地，縣政府於是與小美地主商量，就其提供臨時使用土地之損害給予補償。然而，小美地主認為補償的金額太低，於是不願意借用土地，導致發

生爭議。小美即以書面向縣府提出異議，但是縣府並沒有依據下水道法之規定報請內政部核定，該工程亦已經竣工。

貳、人權議題分析

一、條文內容

●公民與政治權利國際公約第 2 條國家層級的執行

1. 本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。
2. 本公約締約國承允遇現行立法或其他措施尚無規定時，各依本國憲法程序，並遵照本公約規定，採取必要步驟，制定必要之立法或其他措施，以實現本公約所確認之權利。
3. 本公約締約國承允：
 - (1) 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，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外；
 - (2) 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；
 - (3) 確保上項救濟一經核准，主管當局概予執行。

二、條文說明

●公民與政治權利國際公約第 2 條條文分析

引用自兩公約一般性意見解釋第 3 號一般性意見¹³²，本公約讓締約國能夠在領土內選擇他們在該條規定的範圍內之執行方法。執行工作的內容並不完全依賴憲法或法律，因為上述兩項本身有些不足。公政公約規定的義務不限於尊重人權，而且各締約國也已承擔保證在其管轄下人人享有這些權利。這方面要求締約國採取具體行動，以使個人能享有其權利。

¹³² 第 3 號一般性意見已被第 31 號一般性意見取代。





第 7 號一般性意見，委員會認為「被害人本身應當有辦法從事有效的救濟，包括得到補償的權利，或許可以達成有效管制的保障措施¹³³」。第 8 號一般性意見依照第 2 條第 3 項的規定，締約國也必須保證，在個人聲稱被剝奪了自由，因而違反公政公約規定的其他情況下，向他提供有效的救濟。第 20 號一般性意見提出法律制度應如何有效保障第 7 條所禁止的一切行為立即停止以及進行適當救濟的情況，為使救濟有效，有權機關必須就申訴迅速進行公正調查。

參、與下水道建設推動之關聯

為確保下水道用戶之任何人皆所享本公約確認之權利或自由，如果權利有遭受侵害之虞，均應給予有效之救濟程序。例如各階段行政處分之救濟程序，或是其他異議或爭議處理之機會。

下水道法共有二個異議的規定，例如第 14 條第一項規定：「下水道機構因工程上之必要，得在公、私有土地下埋設管渠或其他設備，其土地所有人、占有人或使用人不得拒絕。但應擇其損害最少之處所及方法為之，並應支付償金。如對處所及方法之選擇或支付償金有異議時，應報請中央主管機關核定後為之。」另外，第 16 條規定，「下水道機構因勘查、測量、施工或維護下水道，臨時使用公、私土地時，土地所有人、占有人或使用人不得拒絕。但提供使用之土地因而遭受損害時，應予補償。如對補償有異議時，應報請中央主管機關核定後為之。」

關於前述的異議程序是否是訴願之先行程序？最高行政法院 108 年度上字第 714 號判決有做出釐清。判決認為：按下水道法第 14 條第 1 項規定：「下水道機構因工程上之必要，得在公、私有土地下埋設管渠或其他設備，其土地所有人、占有人或使用人不得拒絕。但應擇其損害最少之處所及方法為之，並應支付償金。如對處所及方法之選擇或支付償金有異議時，應報請中央主管機關核定後為之。」而其立法理由明揭：「(73 年 12 月 21 日立法理由) 下水道工程常須通過公、私土地以安設管渠或其他設備，爰於第 1 項明定其土地所有人、占有人或使用人不得拒絕。惟為顧及土地所有人等權益，參照民法第 786 條第 1 項但書，增列應擇其損害最少之處所及方法為之，並應支付償金。如對處所及方法之選擇或支付

償金有異議時，應報請上級主管機關核定後為之。」(89 年 12 月 20 日立法理由) 修正第 1 項，將上級主管機關(省主管機關)核定下水道機構所報處所及方法之選擇或支付償金異議之規定，修正改由中央主管機關核定。」又觀乎立法院於 73 年 12 月 7 日進行二讀(逐條討論)會議時，林鈺祥前立法委員表示：「.....本條第 1 項規定土地所有人、占有人或使用人不得拒絕，並規定要支付償金。上次本席就曾問過召集委員由誰來仲裁，召集委員說是由上級機構仲裁，然而我們在本條文字上卻看不出來。這樣很可能造成很多糾紛，例如一個下水道工程如由私有土地下經過可較由馬路下經過花費較少的經費，政府當然擇其花費少者為之，依照本條的規定，土地所有人、占有人或使用人不得拒絕因而吃虧，在此情況下，應有仲裁機構來仲裁才是，同時給付償金亦應有仲裁機構來決定給付多少，同時應讓人民有申訴的地方，故在本條條文中，應明文規定仲裁機構。」及蔡友土前召集委員繼之表示：「林委員認為由上級主管機關仲裁應在文字中表示出來，這一點我們同意。」等語後，主席宣布第 14 條暫行保留，經協調後，無異議通過第 14 條協調條文(即 73 年 12 月 21 日總統令制定公布之下水道法第 14 條；嗣於 89 年 12 月 20 日修正第 1 項，將上級主管機關(省主管機關)修正改由中央主管機關核定)。準此可知，土地所有人、占有人或使用人不得拒絕下水道機構因工程上之必要而在公、私有土地下埋設管渠或其他設備，但下水道機構應擇其損害最少之處所及方法為之，並應支付償金；土地所有人、占有人或使用人如對處所及方法之選擇或支付償金有異議時，下水道機構應報請中央主管機關就其異議為核定。是上開異議程序乃土地所有人、占有人或使用人就下水道機構所為支付償金等處分不服時，於提起訴願前之先行救濟程序。倘若土地所有人、占有人或使用人於訴願前提起異議，或是以訴願方式表達異議，下水道機構應報請中央主管機關內政部(下水道法第 3 條參照)就其異議為核定，再以下水道機構之名義，將內政部核定後之結果通知土地所有人、占有人或使用人，如土地所有人、占有人或使用人對之仍有不服，應就下水道機構於報請核定後所為之新處分，於法定期間內向訴願機關提起訴願，始為適法。因此，在內政部就其異議為核定前，土地所有人、占有人或使用人尚無從就下水道機構原先所為支付償金等處分提起訴願，其所提起之訴願，因未完整踐行提起訴願前之法定異議程序，訴願機關自應對之為不受理之決定。

下水道法已經對於相關權益人有異議之相關規定，值得肯定。惟前述二個異議，

¹³³ 公政公約第 7 號一般性意見。

都是規定「應報請中央主管機關核定後為之」。依施行細則第 9 條規定，「土地所有人、占有人或使用人依下水道法第十四條第一項但書或第十六條但書提出異議者，應於前二條之通知到達後三十日內，以書面向下水道機構為之，逾期不予受理。」惟相關權益人提出異議後之程序為何？下水道機構應如何受理與處理，建議宜有更為具體的操作機制。

另按行政程序法第 96 條第 1 項第 6 款規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：...六、表明其為行政處分之意旨及不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關。」旨在使處分相對人可明瞭如不服該行政處分時之救濟途徑，此乃行政機關應踐行之正當行政程序（司法院釋字第 491 號、第 709 號解釋意旨參照）。

肆、問題討論

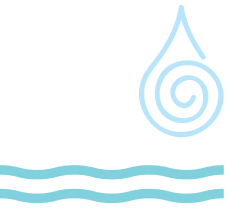
- 一、當人民、地主、利害關係人對於下水道工程建設有任何的陳情或抗議，是否有相對應的糾紛解決機制？
- 二、縣政府因為下水道機構因工程上之必要，需要在地主小帥私有土地下埋設管渠或其他設備，小帥對處所及方法之選擇或支付償金有異議時，應如何提起異議？該異議之提出，與權利救濟的關聯是什麼？
- 三、若小美沒有依據下水道法施行細則第 9 條規定，於通知到達後三十日內以書面向下水道機構為之，則下水道機構將以「逾期不予受理」。此是否會影響小美提起救濟的機會？

第六章 結論

氣候變遷將對人類生存構成重大威脅乃是不爭的事實，多項人權因而面臨嚴峻挑戰，包括生命權 (ICCPR§6)、水與衛生設施權 (ICESCR§11)、食物權 (ICESCR§11)、健康權 (ICESCR§12)、住房權 (ICESCR§11)、自決權 (ICCPR & ICESCR§1)、文化權 (ICESCR§15) 及發展權 (ICESCR§1) 等。依據兩公約保障人權之精神，各國有義務緩減氣候變遷造成的潛在危害，並擬定補救措施與因應對策，使受影響之人仍能保有尊嚴生活，尤其是弱勢族群。

雨水下水道系統是以自然河川為主要排水幹線，收集降雨造成地面逕流的排水設施，近年來，臺灣地區在氣候變化與環境變遷背景下，破紀錄的暴雨事件頻傳，因此短延時強降雨之衝擊，已是防減災工作之重要任務。另外，污水下水道是生態環境保護的必要設施，攸關一個國家的公共衛生品質甚鉅，污水處理率列為我國永續發展指標之一。污水下水道建設也被世界各國視為國家基礎建設，在瑞士洛桑管理學院評估國家競爭力時，以「污水下水道普及率」為「健康與環境」之指標，因此提升整體污水處理率，有助於提升國家形象及競爭力。污水下水道建設為國家基礎建設，且被視為是現代化程度之重要指標。而污水下水道建設之成效卻又展現在順利完成用戶接管，故為達成加速提升「用戶接管普及率」之污水下水道建設計畫目標。

下水道建設是城市進步的指標性設施，負有保護水域水質及都市防洪的重要任務，具重大公共利益性，惟行政機關於依法行使職權作為常涉及對人民基本權之限制，進而衍生人權保障之適法及程序疑義。與下水道建設有關聯之兩公約規定有六大議題，分別為議題一、雨水下水道建設與氣候變遷、生存權；議題二、下水道建設推動與家庭權；議題三、下水道建設推動與居住自由、適足居住權；議題四、下水道建設推動與健康權；議題五：下水道建設推動與知的權利；議題六：下水道建設推動與救濟的權利。為確保下水道發展政策、方案及法令訂定符合人權保障規定，有賴下水道建設相關夥伴提昇人權保障之知能，並除了透過下水道建設工程確保所有人都能享有水及衛生及其永續管理，並促使城市與人類居住具包容、



安全、韌性及永續性之外，更能進一步促進和平且包容的社會，以落實永續發展；提供司法管道給所有人；在所有階層建立有效的、負責的且包容的制度。

附錄一 公民與政治權利國際公約

一九七六年三月二十三日生效

前文

本公約締約國，鑒於依據聯合國憲章揭示之原則，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，確認依據世界人權宣言之昭示，唯有創造環境，使人人除享有經濟社會文化權利而外，並得享受公民及政治權利，始克實現自由人類享受公民及政治自由無所恐懼不虞匱乏之理想。鑒於聯合國憲章之規定，各國負有義務，必須促進人權及自由之普遍尊重及遵守，明認個人對他人及對其隸屬之社會，負有義務，故職責所在，必須力求本公約所確認各種權利之促進及遵守，爰議定條款如下：

第壹編

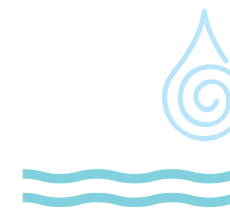
第1條

- 一. 所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位並自由從事其經濟、社會與文化之發展。
- 二. 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。
- 三. 本公約締約國，包括負責管理非自治及託管領土之國家在內，均應遵照聯合國憲章規定，促進自決權之實現，並尊重此種權利。

第貳編

第2條

- 一. 本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。



二. 本公約締約國承允遇現行立法或其他措詞尚無規定時，各依本國憲法程序，並遵照本公約規定，採取必要步驟，制定必要之立法或其他措施，以實現本公約所確認之權利。

三. 本公約締約國承允：

- (一) 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，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外；
- (二) 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；
- (三) 確保上項救濟一經核准，主管當局概予執行。

第 3 條

本公約締約國承允確保本公約所載一切公民及政治權利之享受，男女權利，一律平等。

第 4 條

- 一. 如經當局正式宣布緊急狀態，危及國本，本公約締約國得在此種危急情勢絕對必要之限度內，採取措施，減免履行其依本公約所負之義務，但此種措施不得牴觸其依國際法所負之其他義務，亦不得引起純粹以種族、膚色、性別、語言、宗教或社會階段為根據之歧視。
- 二. 第六條、第七條、第八條（第一項及第二項）、第十一條、第十五條、第十六條及第十八條之規定，不得依本條規定減免履行。
- 三. 本公約締約國行使其減免履行義務之權利者，應立即將其減免履行之條款，及減免履行之理由，經由聯合國秘書長轉知本公約其他締約國。其終止減免履行之日期，亦應另行移文秘書長轉知。

第 5 條

- 一. 本公約條文不得解釋為國家、團體或個人有權從事活動或實行行為，破壞本公約確認之任何一種權利與自由，或限制此種權利與自由逾越本公約規定之程度。
- 二. 本公約締約國內依法律、公約、條例或習俗而承認或存在之任何基本人權，

不得藉口本公約未予確認或確認之範圍較狹，而加以限制或減免義務。

第 參 編

第 6 條

- 一. 人人皆有天賦之生存權。此種權利應受法律保障。任何人之生命不得無理剝奪。
- 二. 凡未廢除死刑之國家，非犯情節最重大之罪，且依照犯罪時有效並與本公約規定及防止及懲治殘害人群罪公約不牴觸之法律，不得科處死刑。死刑非依管轄法院終局判決，不得執行。
- 三. 生命之剝奪構成殘害人群罪時，本公約締約國公認本條不得認為授權任何締約國以任何方式減免其依防止及懲治殘害人群罪公約規定所負之任何義務。
- 四. 受死刑宣告者，有請求特赦或減刑之權。一切判處死刑之案件均得邀大赦、特赦或減刑。
- 五. 未滿十八歲之人犯罪，不得判處死刑；懷胎婦女被判死刑，不得執行其刑。
- 六. 本公約締約國不得援引本條，而延緩或阻止死刑之廢除。

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。

第 8 條

- 一. 任何人不得使充奴隸；奴隸制度及奴隸販賣，不論出於何種方式，悉應禁止。
- 二. 任何人不得使充奴工。
- 三. (一) 任何人不得使服強迫或強制之勞役；
 - (二) 凡犯罪刑罰得科苦役徒刑之國家，如經管轄法院判處此刑，不得根據第三項（一）款規定，而不服苦役；
 - (三) 本項所稱“強迫或強制勞役”不包括下列各項：
 - (1) 經法院依法命令拘禁之人，或在此種拘禁假釋期間之人，通常必



須擔任而不屬於(二)款範圍之工作或服役；

- (2) 任何軍事性質之服役，及在承認人民可以本其信念反對服兵役之國家，依法對此種人徵服之國民服役；
- (3) 遇有緊急危難或災害禍患危及社會生命安寧時徵召之服役；
- (4) 為正常公民義務一部分之工作或服役。

第 9 條

- 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。

第 10 條

- 一. 自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。
- 二. (一) 除特殊情形外，被告應與判決有罪之人分別羈押，且應另予與其未經判決有罪之身分相稱之處遇；
- (二) 少年被告應與成年被告分別羈押，並應儘速即予判決。三 監獄制度所定監犯之處遇，應以使其悛悔自新，重適社會生活為基本目的。少年犯人應與成年犯人分別拘禁，且其處遇應與其年齡及法律身分相稱。

第 11 條

任何人不得僅因無力履行契約義務，即予監禁。

第 12 條

- 一. 在一國領土內合法居留之人，在該國領土內有遷徙往來之自由及擇居之自由。
- 二. 人人應有自由離去任何國家，連其本國在內。
- 三. 上列權利不得限制，但法律所規定、保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要，且與本公約所確認之其他權利不牴觸之限制，不在此限。
- 四. 人人進入其本國之權，不得無理褫奪。

第 13 條

本公約締約國境內合法居留之外國人，非經依法判定，不得驅逐出境，且除事關國家安全必須急速處分者外，應准其提出不服驅逐出境之理由，及聲請主管當局或主管當局特別指定之人員予以覆判，並為此目的委託代理人到場申訴。

第 14 條

- 一. 人人在法院或法庭之前，悉屬平等。任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問。法院得因民主社會之風化、公共秩序或國家安全關係，或於保護當事人私生活有此必要時，或因情形特殊公開審判勢必影響司法而在其認為絕對必要之限度內，禁止新聞界及公眾旁聽審判程序之全部或一部；但除保護少年有此必要，或事關婚姻爭執或子女監護問題外，刑事民事之判決應一律公開宣示。
- 二. 受刑事控告之人，未經依法確定有罪以前，應假定其無罪。
- 三. 審判被控刑事罪時，被告一律有權平等享受下列最低限度之保障：
 - (一) 迅即以其通曉之語言，詳細告知被控罪名及案由；
 - (二) 給予充分之時間及便利，準備答辯並與其選任之辯護人聯絡；
 - (三) 立即受審，不得無故稽延；
 - (四) 到庭受審，及親自答辯或由其選任辯護人答辯；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；



(五) 得親自或間接詰問他造證人，並得聲請法院傳喚其證人在與他造證人同等條件下出庭作證；

(六) 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；

(七) 不得強迫被告自供或認罪。

四. 少年之審判，應顧念被告年齡及宜使其重適社會生活，而酌定程序。

五. 經判定犯罪者，有權聲請上級法院依法覆判其有罪判決及所科刑罰。

六. 經終局判決判定犯罪，如後因提出新證據或因發見新證據，確實證明原判錯誤而經撤銷原判或免刑者，除經證明有關證據之未能及時披露，應由其本人全部或局部負責者外，因此判決而服刑之人應依法受損害賠償。

七. 任何人依一國法律及刑事程序經終局判決判定有罪或無罪開釋者，不得就同一罪名再予審判或科刑。

第 15 條

一. 任何人之行為或不行為，於發生當時依內國法及國際法均不成罪者，不為罪。刑罰不得重於犯罪時法律所規定。犯罪後之法律規定減科刑罰者，從有利於行為人之法律。

二. 任何人之行為或不行為，於發生當時依各國公認之一般法律原則為有罪者，其審判與刑罰不受本條規定之影響。

第 16 條

人人在任何所在有被承認為法律人格之權利。

第 17 條

一. 任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。

二. 對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。

第 18 條

一. 人人有思想、信念及宗教之自由。此種權利包括保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，及單獨或集體、公開或私自以禮拜、戒律、躬行及講授表示其宗

教或信仰之自由。

二. 任何人所享保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，不得以脅迫侵害之。

三. 人人表示其宗教或信仰之自由，非依法律，不受限制，此項限制以保障公共安全、秩序、衛生或風化或他人之基本權利自由所必要者為限。

四. 本公約締約國承允尊重父母或法定監護人確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。

第 19 條

一. 人人有保持意見不受干預之權利。

二. 人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。

三. 本條第二項所載權利之行使，附有特別責任及義務，故得予以某種限制，但此種限制以經法律規定，且為下列各項所必要者為限：

(一) 尊重他人權利或名譽；

(二) 保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或風化。

第 20 條

一. 任何鼓吹戰爭之宣傳，應以法律禁止之。

二. 任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張，構成煽動歧視、敵視或強暴者，應以法律禁止之。

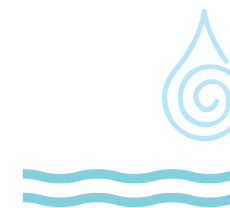
第 21 條

和平集會之權利，應予確認。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。

第 22 條

一. 人人有自由結社之權利，包括為保障其本身利益而組織及加入工會之權利。

二. 除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公



共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。

本條並不禁止對軍警人員行使此種權利，加以合法限制。

- 三. 關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織一九四八年公約締約國，不得根據本條採取立法措施或應用法律，妨礙該公約所規定之保證。

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。
- 二. 男女已達結婚年齡者，其結婚及成立家庭之權利應予確認。
- 三. 婚姻非經婚嫁雙方自由完全同意，不得締結。
- 四. 本公約締約國應採取適當步驟，確保夫妻在婚姻方面，在婚姻關係存續期間，以及在婚姻關係消滅時，雙方權利責任平等。婚姻關係消滅時，應訂定辦法，對子女予以必要之保護。

第 24 條

- 一. 所有兒童有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予之必需保護措施，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、民族本源或社會階級、財產、或出生而受歧視。
- 二. 所有兒童出生後應立予登記，並取得名字。
- 三. 所有兒童有取得國籍之權。

第 25 條

- 一. 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) 直接或經由自由選擇之代表參與政事；
 - (二) 在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現；
 - (三) 以一般平等之條件，服本國公職。

第 26 條

人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁

止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視。

第 27 條

凡有種族、宗教或語言少數團體之國家，屬於此類少數團體之人，與團體中其他分子共同享受其固有文化、信奉躬行其固有宗教或使用其固有語言之權利，不得剝奪之。

第 肆 編

第 28 條

- 一. 茲設置人權事宜委員會（本公約下文簡稱委員會）委員十八人，執行以下規定之職務。
- 二. 委員會委員應為本公約締約國國民，品格高尚且在人權問題方面聲譽素著之人士；同時並應計及宜選若干具有法律經驗之人士擔任委員。
- 三. 委員會委員以個人資格當選任職。

第 29 條

- 一. 委員會之委員應自具備第二十八條所規定資格並經本公約締約國為此提名之人士名單中以無記名投票選舉之。
- 二. 本公約各締約國提出人選不得多於二人，所提人選應為提名國國民。
- 三. 候選人選，得續予提名。

第 30 條

- 一. 初次選舉至遲應於本公約開始生效後六個月內舉行。
- 二. 除依據第三十四條規定宣告出缺而舉行之補缺選舉外，聯合國秘書長至遲應於委員會各次選舉日期四個月前以書面邀請本公約締約國於三個月內提出委員會委員候選人。
- 三. 聯合國秘書長應就所提出之候選人，按照字母次序編製名單，標明推薦其候選之締約國，至遲於每次選舉日期一個月前，送達本公約締約國。



四. 委員會委員之選舉應由聯合國秘書長在聯合國會所召集之締約國會議舉行之，該會議以締約國之三分之二出席為法定人數，候選人獲票最多且得出席及投票締約國代表絕對過半數票者當選為委員會委員。

第 31 條

- 一. 委員會不得有委員一人以上為同一國家之國民。
- 二. 選舉委員會委員時應計及地域公勻分配及確能代表世界不同文化及各主要法系之原則。

第 32 條

- 一. 委員會委員任期四年。續經提名者連選得連任。但第一次選出之委員中九人任期應為二年；任期二年之委員九人，應於第一次選舉完畢後，立由第三十條第四項所稱會議之主席，以抽籤方法決定之。
- 二. 委員會委員任滿時之改選，應依照本公約本編以上各條舉行之。

第 33 條

- 一. 委員會某一委員倘經其他委員一致認為由於暫時缺席以外之其他原因，業已停止執行職務時，委員會主席應通知聯合國秘書長，由其宣告該委員出缺。
- 二. 委員會委員死亡或辭職時，委員會主席應即通知聯合國秘書長，由其宣告該委員自死亡或辭職生效之日起出缺。

第 34 條

- 一. 遇有第三十三條所稱情形宣告出缺，且須行補選之委員任期不在宣告出缺後六個月內屆滿者，聯合國秘書長應通知本公約各締約國，各締約國得於兩個月內依照第二十九條提出候選人，以備補缺。
- 二. 聯合國秘書長應就所提出之候選人，按照字母次序編製名單，送達本公約締約國。補缺選舉應於編送名單後依照本公約本編有關規定舉行之。
- 三. 委員會委員之當選遞補依第三十三條規定宣告之懸缺者，應任職至依該條規定出缺之委員會委員任期屆滿時為止。

第 35 條

委員會委員經聯合國大會核准，自聯合國資金項下支取報酬，其待遇及條件由大會參酌委員會所負重大責任定之。

第 36 條

聯合國秘書長應供給委員會必要之辦事人員及便利，俾得有效執行本公約所規定之職務。

第 37 條

- 一. 委員會首次會議由聯合國秘書長在聯合國會所召集之。
- 二. 委員會舉行首次會議後，遇委員會議事規則規定之情形召開會議。
- 三. 委員會會議通常應在聯合國會所或日內瓦聯合國辦事處舉行之。

第 38 條

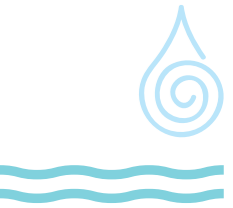
委員會每一委員就職時，應在委員會公開集會中鄭重宣言，必當秉公竭誠，執行職務。

第 39 條

- 一. 委員會應自行選舉其職員，任期二年，連選得連任。
- 二. 委員會應自行制定議事規則，其中應有下列規定：
 - (一) 委員十二人構成法定人數；
 - (二) 委員會之決議以出席委員過半數之同意為之。

第 40 條

- 一. 本公約締約國承允依照下列規定，各就其實施本公約所確認權利而採取之措施，及在享受各種權利方面所獲之進展，提具報告書：
 - (一) 本公約對關係締約國生效後一年內；
 - (二) 其後遇委員會提出請求時。
- 二. 所有報告書應交由聯合國秘書長轉送委員會審議。如有任何因素及困難影響本公約之實施，報告書應予說明。



三. 聯合國秘書長與委員會商洽後得將報告書中屬於關係專門機關職權範圍之部分副本轉送各該專門機關。

四. 委員會應研究本公約締約國提出之報告書。委員會應向締約國提送其報告書及其認為適當之一般評議。委員會亦得將此等評議連同其自本公約締約國收到之報告書副本轉送經濟暨社會理事會。

五. 本公約締約國得就可能依據本條第四項規定提出之任何評議向委員會提出意見。

第 41 條

一. 本公約締約國得依據本條規定，隨時聲明承認委員會有權接受並審議一締約國指稱另一締約國不履行本公約義務之來文。依本條規定而遞送之來文，必須為曾聲明其本身承認委員會有權之締約國所提出方得予以接受並審查。如來文關涉未作此種聲明之締約國，委員會不得接受之。依照本條規定接受之來文應照下開程序處理：

(一) 如本公約某一締約國認為另一締約國未實施本公約條款，得書面提請該締約國注意。受請國應於收到此項來文三個月內，向遞送來文之國家書面提出解釋或任何其他聲明，以闡明此事，其中應在可能及適當範圍內，載明有關此事之本國處理辦法，及業經採取或正在決定或可資援用之救濟辦法。

(二) 如在受請國收到第一件來文後六個月內，問題仍未獲關係締約國雙方滿意之調整，當事國任何一方均有權通知委員會及其他一方，將事件提交委員會。

(三) 委員會對於提請處理之事件，應於查明對此事件可以運用之國內救濟辦法悉已援用無遺後，依照公認之國際法原則處理之。但如救濟辦法之實施有不合理之拖延，則不在此限。

(四) 委員會審查本條所稱之來文時應舉行不公開會議。

(五) 以不抵觸(三)款之規定為限，委員會應斡旋關係締約國俾以尊重本公約所確認之人權及基本自由為基礎，友善解決事件。

(六) 委員會對於提請處理之任何事件，得請(二)款所稱之關係締約國提供任何有關情報。

(七) (二)款所稱關係締約國有權於委員會審議此事件時出席並提出口頭及/或書面陳述。

(八) 委員會應於接獲依(二)款所規定通知之日起十二個月內提出報告書：

(1) 如已達成(五)款規定之解決辦法，委員會報告書應以扼要敘述事實及所達成之解決辦法為限。

(2) 如未達成(五)款規定之解決辦法，委員會報告書應以扼要敘述事實為限；關係締約國提出之書面陳述及口頭陳述紀錄應附載於報告書內。關於每一事件，委員會應將報告書送達各關係締約國。

二. 本條之規定應於本公約十締約國發表本條第一項所稱之聲明後生效。此種聲明應由締約國交存聯合國秘書長，由秘書長將聲明副本轉送其他締約國。締約國得隨時通知秘書長撤回聲明。此種撤回不得影響對業經依照本條規定遞送之來文中所提事件之審議；秘書長接得撤回通知後，除非關係締約國另作新聲明，該國再有來文時不予接受。

第 42 條

一. (一) 如依第四十一條之規定提請委員會處理之事件未能獲得關係締約國滿意之解決，委員會得經關係締約國事先同意，指派一專設和解委員會(下文簡稱和委會)。和委會應為關係締約國斡旋，俾以尊重本公約為基礎，和睦解決問題；(二) 和委會由關係締約國接受之委員五人組成之。如關係締約國於三個月內對和委會組成之全部或一部未能達成協議，未得協議之和委會委員應由委員會用無記名投票法以三分之二之多數自其本身委員中選出之。

二. 和委會委員以個人資格任職。委員不得為關係締約國之國民，或為非本公約締約國之國民，或未依第四十一條規定發表聲明之締約國國民。

三. 和委會應自行選舉主席及制定議事規則。

四. 和委會會議通常應在聯合國會所或日內瓦聯合國辦事處舉行，但亦得於和委會諮商聯合國秘書長及關係締約國決定之其他方便地點舉行。



- 五. 依第三十六條設置之秘書處應亦為依本條指派之和委會服務。
- 六. 委員會所蒐集整理之情報，應提送和委會，和委會亦得請關係締約國提供任何其他有關情報。
- 七. 和委會於詳盡審議案件後，無論如何應於受理該案件十二個月內，向委員會主席提出報告書，轉送關係締約國：
- (一) 和委會如未能於十二個月內完成案件之審議，其報告書應以扼要說明審議案件之情形為限；
 - (二) 和委會如能達成以尊重本公約所確認之人權為基礎之和睦解決問題辦法，其報告書應以扼要說明事實及所達成之解決辦法為限；
 - (三) 如未能達成(二)款規定之解決辦法，和委會報告書應載有其對於關係締約國爭執事件之一切有關事實問題之結論，以及對於事件和睦解決各種可能性之意見。此項報告書應亦載有關係締約國提出之書面陳述及所作口頭陳述之紀錄；
 - (四) 和委會報告書如係依(三)款之規定提出，關係締約國應於收到報告書後三個月內通知委員會主席願否接受和委會報告書內容。
- 八. 本條規定不影響委員會依第四十一條所負之責任。
- 九. 關係締約國應依照聯合國秘書長所提概算，平均負擔和委會委員之一切費用。
- 十. 聯合國秘書長有權於必要時在關係締約國依本條第九項償還用款之前，支付和委會委員之費用。

第 43 條

委員會委員，以及依第四十二條可能指派之專設和解委員會委員，應有權享受聯合國特權豁免公約內有關各款為因聯合國公務出差之專家所規定之便利、特權與豁免。

第 44 條

本公約實施條款之適用不得妨礙聯合國及各專門機關之組織約章及公約在人權方面所訂之程序，或根據此等約章及公約所訂之程序，亦不得阻止本公約各締約國依照彼此間現行之一般或特別國際協定，採用其他程序解決爭端。

第 45 條

委員會應經由經濟暨社會理事會向聯合國大會提送常年工作報告書。

第五編

第 46 條

本公約之解釋，不得影響聯合國憲章及各專門機關組織法內規定聯合國各機關及各專門機關分別對本公約所處理各種事項所負責任之規定。

第六編

第 47 條

本公約之解釋，不得損害所有民族充分與自由享受及利用其天然財富與資源之天賦權利。

第 48 條

- 一. 本公約聽由聯合國會員國或其專門機關會員國、國際法院規約當事國及經聯合國大會邀請為本公約締約國之任何其他國家簽署。
- 二. 本公約須經批准。批准書應送交聯合國秘書長存放。
- 三. 本公約聽由本條第一項所稱之任何國家加入。
- 四. 加入應以加入書交存聯合國秘書長為之。
- 五. 聯合國秘書長應將每一批准書或加入書之交存，通知已經簽署或加入本公約之所有國家。

第 49 條

- 一. 本公約應自第三十五件批准書或加入書送交聯合國秘書長存放之日起三個月後發生效力。
- 二. 對於在第三十五件批准書或加入書交存後批准或加入本公約之國家，本公約應自該國交存批准書或加入書之日起三個月後發生效力。



第 50 條

本公約各項規定應一律適用於聯邦國家之全部領土，並無限制或例外。

第 51 條

- 一. 本公約締約國得提議修改本公約，將修正案提交聯合國秘書長。秘書長應將提議之修正案分送本公約各締約國，並請其通知是否贊成召開締約國會議，以審議並表決所提議案。如締約國三分之一以上贊成召開會議，秘書長應以聯合國名義召集之。經出席會議並投票之締約國過半數通過之修正案，應提請聯合國大會核可。
- 二. 修正案經聯合國大會核可，並經本公約締約國三分之二各依本國憲法程序接受後，即發生效力。
- 三. 修正案生效後，對接受此種修正之締約國具有拘束力；其他締約國仍受本公約原訂條款及其前此所接受修正案之拘束。

第 52 條

除第四十八條第五項規定之通知外，聯合國秘書長應將下列事項通知同條第一項所稱之所有國家：

- (一) 依第四十八條所為之簽署、批准及加入；
- (二) 依第四十九條本公約發生效力之日期，及依第五十一條任何修正案發生效力之日期。

第 53 條

- 一. 本公約應交存聯合國檔庫，其中、英、法、俄及西文各本同一作準。
- 二. 聯合國秘書長應將本公約正式副本分送第四十八條所稱之所有國家。

為此，下列各代表秉其本國政府正式授予之權，謹簽字於自一九六六年十二月十九日起得由各國在紐約簽署之本公約，以昭信守。

附錄二 經濟社會文化權利國際公約

一九七六年一月三日生效

前文

本公約締約國，鑒於依據聯合國憲章揭示之原則，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，確認依據世界人權宣言之昭示，唯有創造環境，使人人除享有公民與政治權利而外，並得享受經濟社會文化權利，始克實現自由人類享受無所恐懼不虞匱乏之理想。鑒於聯合國憲章之規定，各國負有義務，必須促進人權及自由之普遍尊重及遵守，明認個人對他人及其對隸屬之社會，負有義務，故職責所在，必須力求本公約所確認各種權利之促進及遵守，

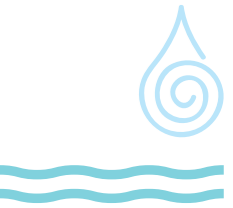
爰議定條款如下：

第 壹 編**第 1 條**

- 一. 所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位及自由從事其經濟、社會與文化之發展。
- 二. 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。
- 三. 本公約締約國包括負責管理非自治及託管領土之國家在內，均應遵照聯合國憲章規定，促進自決權之實現並尊重此種權利。

第 貳 編**第 2 條**

- 一. 本公約締約國承允盡其資源能力所及，各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作採取種種步驟，務期以所有適當方法，尤其包括通過



立法措施，逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現。

二. 本公約締約國承允保證人行使本公約所載之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、家教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等而受歧視。

三. 發展中國家在適當顧及人權及國民經濟之情形下，得決定保證非本國國民享受本公約所確認經濟權利之程度。

第 3 條

本公約締約國承允確保本公約所載一切經濟社會文化權利之享受，男女權利一律平等。

第 4 條

本公約締約國確認人民享受國家遵照本公約規定所賦予之權利時，國家對此類權利僅得加以法律明定之限制，又其所定限制以與此類權利之性質不相牴觸為準，且加以限制之唯一目的應在增進民主社會之公共福利。

第 5 條

- 一. 本公約條文不得解釋為國家、團體或個人有權從事活動或實行行為，破壞本公約確認之任何權利或自由，或限制此種權利或自由逾越本公約規定之程度。
- 二. 任何國家內依法律、公約、條例或習俗而承認或存在之任何基本人權，不得藉口本公約未予確認或確認之範圍較狹，而加以限制或減免義務。

第參編

第 6 條

- 一. 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。
- 二. 本公約締約國為求完全實現此種權利而須採取之步驟，應包括技術與職業指導及訓練方案、政策與方法，以便在保障個人基本政治與經濟自由之條件下，造成經濟、社會及文化之穩步發展以及充分之生產性就業。

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：

- (一) 所有工作者之報酬使其最低限度均能：
 - (1) 獲得公允之工資，工作價值相等者享受同等報酬，不得有任何區別，尤須保證婦女之工作條件不得次於男子，且應同工同酬；
 - (2) 維持本人及家屬符合本公約規定之合理生活水平；
- (二) 安全衛生之工作環境；
- (三) 人人有平等機會於所就職業升至適當之較高等級，不受年資 才能以外其他考慮之限制；
- (四) 休息、閒暇、工作時間之合理限制與照給薪資之定期休假，公共假日亦須給酬。

第 8 條

一. 本公約締約國承允確保：

- (一) 人人有權為促進及保障其經濟及社會利益而組織工會及加入其自身選擇之工會，僅受關係組織規章之限制。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此項權利之行使；
- (二) 工會有權成立全國聯合會或同盟，後者有權組織或參加國際工會組織；
- (三) 工會有權自由行使職權，除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使；
- (四) 罷工權利，但以其行使符合國家法律為限。

二. 本條並不禁止對軍警或國家行政機關人員行使此種權利，加以合法限制。

三. 關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織一九四八年公約締約國，不得依據本條採取立法措施或應用法律，妨礙該公約所規定之保證。



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。

第 10 條

本公約締約國確認：

- 一. 家庭為社會之自然基本團體單位，應儘力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。婚姻必須婚嫁雙方自由同意方得締結。
- 二. 母親於分娩前後相當期間內應受特別保護。工作之母親在此期間應享受照給薪資或有適當社會保障福利之休假。
- 三. 所有兒童及少年應有特種措施予以保護與協助，不得因出生或其他關係而受任何歧視。兒童及青年應有保障、免受經濟及社會剝削。凡僱用兒童及少年從事對其道德或健康有害、或有生命危險、或可能妨礙正常發育之工作者均應依法懲罰。國家亦應訂定年齡限制，凡出資僱用未及齡之童工，均應禁止並應依法懲罰。

第 11 條

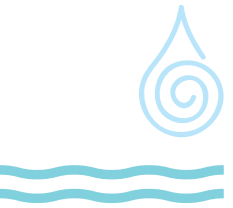
- 一. 本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。
- 二. 本公約締約國既確認人人有免受饑餓之基本權利，應個別及經由國際合作，採取為下列目的所需之措施，包括特定方案在內：
 - (一) 充分利用技術與科學知識、傳佈營養原則之知識、及發展或改革土地制度而使天然資源獲得最有效之開發與利用，以改進糧食生產、保貯及分配之方法；
 - (二) 計及糧食輸入及輸出國家雙方問題，確保世界糧食供應按照需要，公平分配。

第 12 條

- 一. 本公約締約國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。
- 二. 本公約締約國為求充分實現此種權利所採取之步驟，應包括為達成下列目的所必要之措施：
 - (一) 設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育；
 - (二) 改良環境及工業衛生之所有方面；
 - (三) 預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病；
 - (四) 創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理。

第 13 條

- 一. 本公約締約國確認人人有受教育之權。締約國公認教育應謀人格及人格尊嚴意識之充分發展，增強對人權與基本自由之尊重。締約國又公認教育應使人人均能參加自由社會積極貢獻，應促進各民族間及各種族、人種或宗教團體間之了解、容恕及友好關係，並應推進聯合國維持和平之工作。
- 二. 本公約締約國為求充分實現此種權利起見，確認：
 - (一) 初等教育應屬強迫性質，免費普及全民；
 - (二) 各種中等教育，包括技術及職業中等教育在內，應以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，廣行舉辦，庶使人人均有接受機會；
 - (三) 高等教育應根據能力，以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，使人人有平等接受機會；
 - (四) 基本教育應儘量予以鼓勵或加緊辦理，以利未受初等教育或未能完成初等教育之人；
 - (五) 各級學校完備之制度應予積極發展，適當之獎學金制度應予設置，教育人員之物質條件亦應不斷改善。
- 三. 本公約締約國承允尊重父母或法定監護人為子女選擇符合國家所規定或認可最低教育標準之非公立學校，及確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。



四. 本條任何部分不得解釋為干涉個人或團體設立及管理教育機構之自由，但以遵守本條第一項所載原則及此等機構所施教育符合國家所定最低標準為限。

第 14 條

本公約締約國倘成為締約國時尚未能在其本土或其所管轄之其他領土內推行免費強迫初等教育，承允在兩年內訂定周詳行動計劃，庶期在計劃所訂之合理年限內，逐漸實施普遍免費強迫教育之原則。

第 15 條

一. 本公約締約國確認人人有權：

- (一) 參加文化生活；
- (二) 享受科學進步及應用之惠；
- (三) 對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠。

二. 本公約締約國為求充分實現此種權利而採取之步驟，應包括保存、發揚及傳播科學與文化所必要之辦法。

三. 本公約締約國承允尊重科學研究及創作活動所不可缺少之自由。

四. 本公約締約國確認鼓勵及發展科學文化方面國際接觸與合作之利

第 肆 編

第 16 條

一. 本公約締約國承允依照本公約本編規定，各就其促進遵守本公約所確認各種權利而採取之措施及所獲之進展，提具報告書。

二. (一) 所有報告書應提交聯合國秘書長，秘書長應將副本送由經濟暨社會理事會依據本公約規定審議；

- (二) 如本公約締約國亦為專門機關會員國，其所遞報告書或其中任何部分涉及之事項，依據各該專門機關之組織法係屬其責任範圍者，聯合國秘書長亦應將報告書副本或其中任何有關部份，轉送各該專門機關。

第 17 條

一. 本公約締約國應按經濟暨社會理事會於本公約生效後一年內與締約國及各有關專門機關商洽訂定之辦法，分期提出報告書。

二. 報告書中得說明由於何種因素或困難以致影響本公約所規定各種義務履行之程度。

三. 倘有關之情報前經本公約締約國提送聯合國或任何專門機關在案，該國得僅明確註明該項情報已見何處，不必重行提送。

第 18 條

經濟暨社會理事會得依其根據聯合國憲章所負人權及基本自由方面之責任與各專門機關商訂辦法，由各該機關就促進遵守本公約規定屬其工作範圍者所獲之進展，向理事會具報。此項報告書並得詳載各該機關之主管機構為實施本公約規定所通過決議及建議之內容。

第 19 條

經濟暨社會理事會得將各國依第十六條及第十七條之規定，以及各專門機關依第十八條之規定，就人權問題提出之報告書，交由人權委員會研討並提具一般建議，或斟酌情形供其參考。

第 20 條

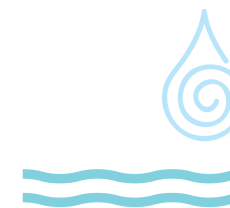
本公約各關係締約國及各關係專門機關得就第十九條所稱之任何一般建議、或就人權委員會任何報告書或此項報告書所述及任何文件中關於此等一般建議之引證，向經濟暨社會理事會提出評議。

第 21 條

經濟暨社會理事會得隨時向大會提出報告書，連同一般性質之建議，以及從本公約締約國與各專門機關收到關於促進普遍遵守本公約確認之各種權利所採措施及所獲進展之情報撮要。

第 22 條

經濟暨社會理事會得將本公約本編各項報告書中之任何事項，對於提供技術協助之聯合國其他機關，各該機關之輔助機關及各專門機關，可以助其各就職權範圍，



決定可能促進切實逐步實施本公約之各項國際措施是否得當者，提請各該機關注意。

第 23 條

本公約締約國一致認為實現本公約所確認權利之國際行動，可有訂立公約、通過建議、提供技術協助及舉行與關係國政府會同辦理之區域會議及技術會議從事諮商研究等方法。

第 24 條

本公約之解釋，不得影響聯合國憲章及各專門機關組織法內規定聯合國各機關及各專門機關分別對本公約所處理各種事項所負責任之規定。

第 25 條

本公約之解釋，不得損害所有民族充分與自由享受及利用其天然財富與資源之天賦權利。

第 伍 編

第 26 條

- 一. 本公約聽由聯合國會員國或其專門機關會員國、國際法院規約當事國及經聯合國大會邀請為本公約締約國之任何其他國家簽署。
- 二. 本公約須經批准。批准書應送交聯合國秘書長存放。
- 三. 本公約聽由本條第一項所稱之任何國家加入。
- 四. 加入應以加入書交存聯合國秘書長為之。
- 五. 聯合國秘書長應將每一批准書或加入書之交存，通知已經簽署或加入本公約之所有國家。

第 27 條

- 一. 本公約應自第三十五件批准書或加入書送交聯合國秘書長存放之日起三個月後發生效力。
- 二. 對於在第三十五件批准書或加入書交存後批准或加入本公約之國家，本公約應

自該國交存批准書或加入書之日起三個月後發生效力。

第 28 條

本公約各項規定應一律適用於聯邦國家之全部領土，並無限制或例外。

第 29 條

- 一. 本公約締約國得提議修改本公約，將修正案提交聯合國秘書長。秘書長應將提議之修正案分送本公約各締約國，並請其通知是否贊成召開締約國會議，以審議並表決所提議案。如締約國三分之一以上贊成召開會議，秘書長應以聯合國名義召集之。經出席會議並投票之締約國過半數通過之修正案，應提請聯合國大會核可。
- 二. 修正案經聯合國大會核可，並經本公約締約國三分之二各依本國憲法程序接受後，即發生效力。
- 三. 修正案生效後，對接受此種修正之締約國具有拘束力；其他締約國仍受本公約原訂條款及其前此所接受修正案之拘束。

第 30 條

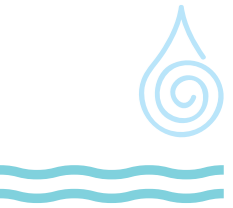
除第二十六條第五項規定之通知外，聯合國秘書長應將下列事項通知同條第一項所稱之所有國家：

- 一. 依第二十六條所為之簽署、批准及加入；
- 二. 依第二十七條本公約發生效力之日期，及依第二十九條任何修正案發生效力之日期。

第 31 條

- 一. 本公約應交存聯合國檔庫，其中、英、法、俄及西文各本同一作準。
- 二. 聯合國秘書長應將本公約正式副本分送第二十六條所稱之所有國家。

為此，下列各代表秉其本國政府正式授予之權，謹簽字於自一九六六年十二月十九日起得由各國在紐約簽署之本公約，以昭信守。



附錄三 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 1 條** 為實施聯合國一九六六年公民與政治權利國際公約 (International Covenant on Civil and Political Rights) 及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) ，健全我國人權保障體系，特制定本法。
- 第 2 條** 兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。
- 第 3 條** 適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。
- 第 4 條** 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。
- 第 5 條** 各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行兩公約規定事項；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調連繫辦理。政府應與各國政府、國際間非政府組織及人權機構共同合作，以保護及促進兩公約所保障各項人權之實現。
- 第 6 條** 政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。
- 第 7 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。
- 第 8 條** 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。
- 第 9 條** 本法施行日期，由行政院定之。



