

內政部合作及人民團體司

112 年度人權兩公約教材



內政部合作及人民團體司

112 年 10 月

目錄

壹、前言	1
貳、案例解析 - 成立社會團體需要等多久？	2
參、案例解析 - 開會一定要採實體方式進行？	6
參、案例解析 - 新住民可以組織社團嗎？	9
肆、案例解析 - 同鄉會理事長一定是男性？	14
伍、案例解析 - 學生可以參與合作社事務嗎？	21

壹、前言

「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」(以下合稱兩公約)乃重要之國際人權法典，我國亦於 98 年公布施行兩公約施行法。依據 106 年兩公約第 2 次國家報告國際審查會議結論性意見，第 14 點有關人權教育訓練之推行應重視其妥適性及有效性；以及第 15 點政府當局應優先關注提供相關且適合每個預期目標群的人權教育訓練，並為公務人員安排在一般執行公務，以及特別在擬定、規劃、執行與評估所有政府專案與活動上，採取關於以人權為本作法的密集訓練課程等建議，法務部爰研擬「兩公約人權教育訓練及成效評核實施計畫」分行各機關辦理。

合作及人民團體司(以下簡稱合團司)主要負責社會團體、職業團體、合作事業政策與制度之規劃、輔導、監督及資源培力，涉及我國人民受憲法保障之結社自由權 (right to freedom of association)，亦於兩公約明文宣示。目前我國公民社會處於蓬勃成長階段，每年社會團體數快速成長，尤其結社自由權之保障，與參與公共事務權、健康權、文化權、適當住房權、工作權等基本人權皆有相對連動關係，凸顯人民團體及合作事業輔導業務之重要性。

合團司為配合民主化潮流、民間團體倡議及人權保障的政策目標，秉持著政府低度管理、團體高度自治之施政理念，積極推動法規修正，鬆綁人民團體相關法制與申辦作業簡化等，以強化公民參與之精神。本次以「公民與政治權利國際公約」第 22 條自由結社為主軸，分別以性別、種族、年齡等人權議題來做為案例，撰擬 5 篇人權教材，來闡述政府於人民結社權領域的工作成效，並期許同仁汲取相關知能，於推動執行各項行政工作時，落實以人權為本的思維，並朝公私協力模式促進公民社會蓬勃發展。

貳、案例解析 - 成立社會團體需要等多久？

一、案例故事

亮亮是就讀社會福利學系的大學生，平時特別關注兒童與青少年權益議題，亮亮想申請成立「兒童與青少年福利促進聯盟」，找尋志同道合的夥伴一起幫助臺灣的弱勢兒童與青少年，他找了學校的教授與同學擔任發起人，共同草擬了聯盟章程，以「幫助弱勢兒童及少年，促進兒少身心健康與福祉」為宗旨，其任務為「一、參與兒童及少年法案修正與政策規劃，促進兒少福祉；二、推廣兒少基本人權，提升社會大眾對兒少人權之認識，保障兒少權益；三、結合多方資源，提供弱勢兒少獎勵學金及生活協助；四、培力兒童及青少年發展第二專長、理財觀念、法學素養，提升競爭力；五、倡議兒少相關議題，如公共事務參與、環境永續推廣等；六、與國外兒少人權國際組織辦理交流活動；七、其他與兒童與青少年權益與福祉相關工作。」

在草擬的過程中，教授分享了以前成立團體的經驗：以前要成立一個社會團體哪這麼容易，送出申請案之後，通常需要等待 3 個月左右，有時候更久。受理申請的主管機關須依據章程的宗旨、任務，會發公文請相關部會表示意見，期間還有可能需要補充說明或依照部會的意見修改章程內容，通過主管機關及目的事業主管機關審查後才能「許可」籌組，後續還要召開發起人及 2 次的籌備會，完成社會團體許可立案作業規定之籌備流程，再行召開成立大會、理監事會議，始完成立案之程序。總之，需要歷經千辛萬苦，才拿到政府核發的社團立案證書。

亮亮聽到教授的分享後，想起了小時候歷史課本提到的戒嚴時期，從來沒有想過現行的人民團體制度與憲法保障的結社自由有這麼大的落差，但為了幫助臺灣的兒童及青少年，亮亮還是決定要送出申請資料，也展開了漫長的等待……。

二、爭點

成立一個社會團體，需要多久時間？流程不可以簡化嗎？

三、公約指標

《公民與政治權利國際公約》第 22 條

1. 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。
2. 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。
3. 關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織 1948 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。

四、一般性意見

人權事務委員會第 25 號一般性意見（1996 年）第 5 段意旨：涉及到行使政治權力，特別是行使立法、行政和行政權力。它包括公共行政的各個方面和國際、國家、區域和地方各級政策的擬定和執行。權力的分配和公民個人行使受第 25 條保護的參與政事的權利的途徑應由憲法和其他法律規定；第 8 段意旨：公民還透過與其代表公開辯論和對話或透過他們自我組織的能力來施加影響而參與政事。保障言論、集

會和結社自由可支持這種參與；第 26 段意旨：結社自由的權利，包括成立或加入涉及政治和公共事務的組織和協會的權利是對第 25 條保護的權利的重要補充。

五、解析與改善建議

(一) 《世界人權宣言》第 20 條載明人人有權享有和平集會和結社自由，並不得逼使任何人隸屬於某一團體。而《公政公約》第 22 條表示，結社自由，含有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) 《憲法》第 14 條規定，人民有集會結社自由。係指人民利用結社之形式，實現共同目標，且為人民應享之基本權利之一，亦為民主的基本要素。

(三) 社會團體之成立須契合時代需要及環境變遷，予以適度調整，惟現行規定仍具有高度管制思維色彩，對社會團體自治事項之限制過多，業已不合時宜。基於考量憲法保障人民結社自由之權利，政府機關以尊重團體自治之精神，放寬管制密度，以期提供人民更寬廣之自由結社環境。爰於 109 年 5 月 22 日修正「社會團體許可立案作業規定」，除放寬會員年齡限制外，另外簡化會商目的事業主管機關之程序，修改為視個案情況，必要時會商目的事業主管機關，並簡化籌備程序之規定。

(四) 本案案例中亮亮欲申請成立的團體，在法規尚未修正前，依其章程宗旨任務內容，需要會商衛生福利部、教育部、勞動部、經濟部、外交部、環境部、法務部等單位進行審查，惟在法規修正後，上述相關單位皆無會商之必要，大幅減少申請案的審查時間；

另外在收受許可籌組公文後，相關籌備會召開次數也不再強制要求召開 2 次，簡化籌備工作流程，保障團體自主自治精神。

(五)我國對於人民組織社會團體現行所採之「許可」制度，似未能回應國際人權之趨勢，而為持續推動保障人民結社之權益，內政部已草擬「社會團體法」，為擴大民眾多元參與，未來社會團體法上路後，結社制度將從現行之許可制改為「登記」制，以保障人民結社自由之權益。

參、案例解析 - 開會一定要採實體方式進行？

一、案例故事

榮哥是家庭主夫，每天忙著接送小孩、照顧家裡大小事，但他也對學習日本文化很有興趣，在一個因緣際會下，透過朋友參加了一個學習日語的協會，榮哥也很努力，很有韌性每年持之以恆不間斷地參加會員大會，而且協會辦的日語研習活動也都不落人後積極參與，就是想要之後可以用日文自己帶全家老小去日本玩，可以更深入跟當地人互動，也讓日本鄉親感受一下台灣人的熱情。

沒想到，他持續參加了 5 年以後，竟然碰上 COVID-19 疫情爆發！為了配合防疫措施，以前每年都要定期參加的會員大會都要取消了！大家都不敢出門聚會怎麼辦！榮哥個性很積極，他想說，是不是有其他的替代方法呢？不能現場集會，可不可以用視訊方式大家一起參與？不然以前每年都固定會看到的老朋友就少了一次聚會交流的機會，家庭主夫的他可是很難得可以跟志同道合的朋友碰面，可是覺得非常可惜呢！於是，榮哥趕快打電話問協會，可不可以用視訊的方式辦理集會啊，現在科技這麼發達，現代人應該可以用其他的方式一起討論事情吧？

二、爭點

如發生天災、事變或其他不可抗力情事（如 COVID-19 等傳染性疾病）導致社會大眾不能以實體集會的方式參與社會事務，有無其它替代方法可以使人民的集會權利不因使受到影響呢？

三、公約指標

（一）《公民與政治權利國際公約》第 2 條第 1 項

本公約各締約國承諾尊重並確保其境內和受其管轄的所有個人享有本公約所承認的權利，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他觀點、民族或社會出身、財產、出生或其他身分。

(二)《公民與政治權利國際公約》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。

(三)《公民與政治權利國際公約》第 22 條

- 1.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。
- 2.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。
- 3.關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織 1948 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。

四、一般性意見

人權事務委員會第 37 號一般性意見 (2020 年) 第 10 段意旨：集會行使的方式及其環境隨時代而變化。這反過來可能會影響當局的處理方式。.....；第 28 段意旨：運作良好且透明的法律和決策系統是尊重並確保和平集會的義務的核心所在。國內法必須確認和平集會權，明確規定所有相關公務人員的職責和責任，與相關國際標準保持一致，並且

可以為公眾所知曉。國家必須確保公眾瞭解法律和相關規章，包括希望行使這一權利的人應遵循的任何程序、誰是主責機關、適用於這些官員的規則以及對所稱侵犯權利行為的救濟。

五、解析與改善建議

- (一)《憲法》第 14 條規定，人民有集會結社自由。係指人民利用結社之形式，實現共同目標，且為人民應享之基本權利之一，亦為民主的基本要素。
- (二)本案有關人民團體集會如遇天災、疫情等不可抗力之因素，集會方式是否因此受到影響？在疫情期間，為持續讓人民團體得以持續運作，在法規尚未明訂前，為免大眾受到疫情影響損及集會權利，故主管機關於網路公告，放寬會議召集形式，得以視訊方式辦理。
- (三)又鑒於未來疫情常態性發展，且科技與網際網路日益發達，以視訊會議或其他經中央主管機關公告之方式開會，亦可達到會員（會員代表）大會相互討論之會議效果，與親自出席無異，爰修正人民團體法第 25 條、第 29 條之條文，另考量倘發生天災事變或其他不可抗力情事，人民團體因章程未及修訂致會員大會或理、監事會無法以視訊會議等方式為之，亦於法規增訂中央主管機關得公告人民團體於一定期間內，得不經章程訂明，以視訊會議或其公告之方式開會，俾利人民團體彈性運作，維護人民之結社集會權得不受干擾地舉行。

參、案例解析 - 新住民可以組織社團嗎？

一、案例故事

阿嬌是從越南嫁來臺灣多年的新住民，而她在臺灣認識了一群來自其他國家的姊妹，姊妹們聚會的時候時常分享起在臺灣的生活，偶有因為文化差異或者語言的隔閡，產生些許的困擾，阿嬌很熱情的幫助他們，時間一久，阿嬌與附近的新住民夥伴越來越熟悉，原本的不定期聚會，也變成每個月 1 次的例行聚會，聚會的時候阿嬌會分享著以前在臺灣生活的時候遇到的問題及解決方式，又或者分享一些簡單的 APP 程式來協助解決問題，也舉辦一些家鄉美食烹飪課，邀請附近的新住民一起解鄉愁，製作好的佳餚也帶回家與家人分享，每個月的聚會就像是在辦美食文化交流活動。

阿嬌突發奇想，想要募集經費來舉辦大型交流活動，幫助更多來自世界各地的新住民夥伴，但阿嬌並不熟悉規定，也沒有相關的經驗，在辦理的過程中四處碰壁，例如在租借活動場地時，個人名義申請常常受到場地管理單位的拒絕，或者需支付較高的場地費用，而以個人名義發起募資活動，所募經費有限，所以阿嬌也想要在公共場合為她辦理的活動進行勸募，卻不知該如何申請。

在多方詢問之下，有人提議阿嬌可以組織一個社會團體，以團體的辦理活動、勸募等工作會比較方便，但是阿嬌心中有個很大的疑問「我們這些外國人可以在臺灣申請成立社會團體嗎？會不會很麻煩呀？」

二、爭點

尚未取得國籍之新住民或外籍人士可以在臺灣組織社會團體嗎？要如何申請？是否可以擔任團體發起人、團體成員、團體理事、監事，甚至是團體負責人？

三、公約指標

(一)《公民與政治權利國際公約》第 1 條第 1 項

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)《公民與政治權利國際公約》第 2 條第 1 項

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。

(三)《公民與政治權利國際公約》第 22 條

1. 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。
2. 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。
3. 關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織 1948 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。

(四)《公民與政治權利國際公約》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。

(五)《消除一切形式種族歧視國際公約》第 1 條第 1 項

本公約稱：「種族歧視」者，謂基於種族、膚色、世系或原屬國或民族本源之任何區別，排斥、限制或優惠，其目的或效果為取消或損害政治、經濟、社會、文化或公共生活任何其他方面人權及基本自由在平等地位上之承認、享受或行使。

四、一般性意見

(一) 人權事務委員會第 15 號一般性意見 (1986 年) 第 7 段意旨：

外國人享有充分的自由權利和人身安全。外國人有權進行和平集會和結社。.....如果外國人屬於第 27 條所規定之少數團體者，他們應有權與其團體中的其他成員共同享有他們自己的文化、信奉和實行自己的宗教及使用自己的語文。外國人有權享有平等的法律保障。在適用這些權利方面，不應該區分外國人和公民。只有按照《公約》合法實施的限制規定才能夠限制外國人的這些權利。

(二) 人權事務委員會第 18 號一般性意見 (1989 年) 第 1 段及第 2

段意旨：不歧視、法律面前平等以及法律的無歧視的平等保障，是保障人權的基本而普遍的原則。因此，《公民與政治權利國際公約》第 2 條第 1 項規定，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。第 26 條不僅使所有人在法律面前平等，並有權受法律的平等保障，而且也禁止法律的任何歧視並保證所有的人得到平等的和有效的保障，以免受基於種族、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、出生或其他身分等任何理由的歧視。不歧視原則確實非常基本，.....。儘管第 4 條第 1 項允許締約國在公共緊急狀態下採取措施減免其在《公約》下所承諾的義務，但是，該條特別規定這些措施不得包含純粹基於種族、膚色、性別、語言、宗教或社會階級為根據之歧視。.....。

- (三) 人權事務委員會第 25 號一般性意見 (1996 年) 第 5 段意旨：涉及到行使政治權力，特別是行使立法、行政和行政權力。它包括公共行政的各個方面和國際、國家、區域和地方各級政策的擬定和執行。權力的分配和公民個人行使受第 25 條保護的參與政事的權利的途徑應由憲法和其他法律規定；第 8 段意旨：公民還透過與其代表公開辯論和對話或透過他們自我組織的能力來施加影響而參與政事。保障言論、集會和結社自由可支持這種參與；第 26 段意旨：結社自由的權利，包括成立或加入涉及政治和公共事務的組織和協會的權利是對第 25 條保護的權利的重要補充。

五、解析與改善建議

- (一) 我國憲法第 7 條：「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。」同法第 14 條：「人民有集會及

結社之自由。」以及《公民與政治權利國際公約》、《消除一切形式種族歧視國際公約》等，皆明訂人民不論其種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、社會階級、財產、出生或其他身分等，都應受到國家平等對待及集會結社自由的權利。

- (二) 本案有關新住民或外籍人士是否可以臺灣組織社會團體，並擔任團體發起人、團體成員、團體理事、監事，甚至是團體負責人部分，依現行社會團體許可立案作業規定第 2 點規定，新移民及外籍人士如欲組織社會團體，須持有國民身分證或有效之外僑居留證，方得擔任團體之發起人；而後續如欲成為社會團體會員，應由該社會團體依章程規定，提於理事會審核會員資格，但團體之會員如有外籍人士，並擔任協會之理監事、常務理監事、理事長或重要之工作人員（如秘書長），應請注意在台居留期間的有效日期，需達任期屆滿期間，以免影響協會會務及業務推動。
- (三) 本案案例中新住民在臺灣享有與本國國民同等之結社自由，不因其國籍、種族等有不平等待遇。而團體成立之後，則依團體章程推動其宗旨、任務，協助新住民在臺生活，並為新住民政策及法規提出建議，進而提升新住民之福利與權利。

肆、案例解析 - 同鄉會理事長一定是男性？

一、案例故事

小敏是一位土生土長的臺灣人，而她的配偶小裕是祖籍在大陸某省市的外省第二代，在長輩的牽線下，夫婦兩人在多年前就一起加入了國內的該省市同鄉會成為會員，也因為較為年輕又具有熱心的個性，兩人積極地參與會務為同鄉長輩服務，深得許多會員的喜愛和支持。

今年同鄉會的理、監事們任期就要屆滿改選了，有一些會員就支持小裕出來競選理事以及理事長職務，但是小裕認為自己的個性不適合而婉拒，大家就改為推薦公認最樂觀開朗的小敏出馬，小敏自己想想，反正這幾年也一直投入在同鄉會的活動當中，一路走來既開心而且又熟悉團體的業務，所以也就表示願意承擔這個責任。

就在大家覺得一樁美事就要成就的時候，沒想到有位同鄉大老跳出來說話了，他說，自家同鄉會傳統以來都是由男生擔任理事長，而且小敏不僅年輕沒什麼資歷，出生地或祖籍也都還不是該省市，只不過因為先生是家鄉在臺灣第二代的關係而加入同鄉會，她甚至連家鄉話都不會說，這樣怎麼可以來選我們同鄉會的理事長呢？

二、爭點

符合同鄉會章程規範的入會資格並且已依其規定加入同鄉會的會員，在實務上有可能因為同鄉會選舉理、監事的傳統，以及基於本身的性別、年齡、籍貫、資歷，或是會不會講方言的原因，而導致影響其平等參與團體活動的機會。

三、公約指標

(一)《公民與政治權利國際公約》第 2 條第 1 項

本公約各締約國承諾尊重並確保其境內和受其管轄的所有個人享有本公約所承認的權利，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他觀點、民族或社會出身、財產、出生或其他身分。

(二)《公民與政治權利國際公約》第 3 條

本公約締約國承諾確保男女平等享有本公約所規定的一切公民權利和政治權利。

(三)《公民與政治權利國際公約》第 22 條

1. 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。
2. 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。
3. 關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織 1948 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。

(四)《公民與政治權利國際公約》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。

(五)《消除對婦女一切形式歧視公約》第7條

締約各國應採取一切適當措施，消除在本國政治和公共生活中對婦女的歧視，特別應保證婦女在與男子平等的條件下，在一切選舉和公民投票中有選舉權並在一切民選機構有被選舉權，亦可參與政府政策的制訂及其執行，並擔任各級政府公職，執行一切公務，以及參加有關本國公共和政治生活的非政府組織和協會。

四、一般性意見

(一) 人權事務委員會第16號一般性意見(2005年)第1段及第2

段意旨：男女在享受一切經濟、社會及文化權利方面的平等權利是國際法承認的一項基本原則，規定於主要國際人權文件中。《經濟社會文化權利國際公約》保護對於每個人的尊嚴具有根本意義的各項人權。尤其《公約》第3條規定，男女在享受該項公約所載的各項權利方面具有平等權利。.....本公約準備工作文件載明，將第3條同時列入本《公約》以及《公民與政治權利國際公約》是為了指出，除了禁止歧視以外，「應當明確承認男女在平等的基礎上享受相同的權利，而且應當採取適當措施確保婦女有機會行使其權利，.....」。此外，即使第3條與第2條第2項的內容重疊，仍然有必要重申男女的權利平等。鄭重載明《聯合國憲章》的這項基本原則必須被不斷強調，尤其是因為仍然存在許多偏見，妨礙了這項原則的充分實施。」

(二) 人權事務委員會第18號一般性意見(1989年)第1段及第2

段意旨：不歧視、法律面前平等以及法律的無歧視的平等保障，

是保障人權的基本而普遍的原則。因此，《公民與政治權利國際公約》第 2 條第 1 項規定，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。第 26 條不僅使所有人在法律面前平等，並有權受法律的平等保障，而且也禁止法律的任何歧視並保證所有的人得到平等的和有效的保障，以免受基於種族、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、出生或其他身分等任何理由的歧視。不歧視原則確實非常基本，所以第 3 條規定，本公約締約國承允確保本公約所載一切公民與政治權利之享受，男女權利，一律平等。儘管第 4 條第 1 項允許締約國在公共緊急狀態下採取措施減免其在《公約》下所承諾的義務，但是，該條特別規定這些措施不得包含純粹基於種族、膚色、性別、語言、宗教或社會階級為根據之歧視。.....。

- (三) 人權事務委員會第 25 號一般性意見 (1996 年) 第 5 段意旨：涉及到行使政治權力，特別是行使立法、行政和行政權力。它包括公共行政的各個方面和國際、國家、區域和地方各級政策的擬定和執行。權力的分配和公民個人行使受第 25 條保護的參與政事的權利的途徑應由憲法和其他法律規定；第 8 段意旨：公民還透過與其代表公開辯論和對話或透過他們自我組織的能力來施加影響而參與政事。保障言論、集會和結社自由可支持這種參與；第 26 段意旨：結社自由的權利，包括成立或加入涉及政治和公共事務的組織和協會的權利是對第 25 條保護的權利的重要補充。

(二) 人權事務委員會第 28 號一般性意見 (2000 年) 第 3 段意旨：
第 3 條意味著所有人應平等和完整享有《公約》規定的權利。只要任何人不能全部和平等享有任何權利，這項規定就無法充分發揮其效力。因此，各國應保證男女平等享有《公約》規定的所有權利；第 4 段意旨：締約國有責任確保公平享有權利，不受任何歧視。.....；第 5 段意旨：全世界婦女在享有權利方面的不平等現象深植於傳統、歷史和文化之中，包括宗教態度。產前性別選擇和墮女胎的高發生率說明了婦女在有些國家的從屬地位。締約國應確保傳統、歷史、宗教或文化態度不被用來作為藉口，侵犯婦女在法律之前的平等權和平等享有所有《公約》保障的權利。.....；第 9 段意旨：成為《公約》的締約方，締約國就是根據第 3 條承諾保證男女平等享有《公約》所載一切公民與政治權利。根據第 5 條，《公約》條文不得解釋為國家、團體或個人有權從事任何活動或實行任何行為，以破壞本公約第 3 條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。此外，對於婦女平等享有依據法律、公約、規則或習慣而被承認或存在的所有基本人權，不得藉口《公約》未予承認或只在較小範圍上予以承認而加以限制或減免。

(三) 《消除對婦女一切形式歧視公約》第 23 號一般性意見 (1997 年)
第 18 段意旨：公約促使締約國於憲法或立法中採取適當步驟，確保婦女在一切選舉和公民投票中均享有與男性平等的選舉權和被選舉權.....；第 29 段意旨：若干締約國為確保婦女平等參與擔任高階內閣和行政職位並成為政府諮詢機構的成員，所採取

的措施包括：作出規定，在可能被任命者合乎同樣條件的情況下，優先考慮女性提名人；通過規定，在公共團體中男女成員均不應少於 40%；在內閣和公職任命方面制訂婦女保障名額；和婦女組織協商，確保具資格的婦女被提名為公共團體的成員和擔任公職，且編制和保持該等婦女的名冊，以便於公職提名；任命民間組織所提名的婦女時，締約國應鼓勵該等組織提出具備資格並適合的婦女作為這些機構的成員。

五、解析與改善建議

- (一) 我國憲法第 7 條：「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。」同法第 14 條：「人民有集會及結社之自由。」以及《公民與政治權利國際公約》、《消除對婦女一切形式歧視公約》等，皆明訂人民不論其種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、社會階級、財產、出生或其他身分等，都應受到國家平等對待及集會結社自由的權利。
- (二) 在前揭基礎之下，《人民團體法》第 16 條既已明文「人民團體會員（會員代表）有表決權、選舉權、被選舉權與罷免權。每一會員（會員代表）為一權。」且《社會團體許可立案作業規定》第 4 點第 8 款第 1 目規定「.....會員之權利及義務應基於均等原則，會員依法應享之權利，不得於章程任意予以限制或剝奪。」顯見已依章程規定加入社會團體為會員者，其參與會務之權利即受法律之保障。基此，案例中同鄉會不可因為小敏本身的性別、年齡、資歷、籍貫，或是會不會講方言種種原因，而影響其選舉或被選舉為理事、監事或理事長等各種選任會職人員的權利。

(三)另外，在《消除對婦女一切形式歧視公約》的一般性建議中認為，締約國應鼓勵民間組織提名婦女平等參與及擔任高階行政職位，是以《人民團體選舉罷免辦法》於 108 年 5 月 28 日修正時，即於該辦法第 7 條（現行條文第 6 條）納入「.....前項第 3 款參考名單所列之候選人，得依章程規定或經會員（會員代表）大會決議，由理事會提出，並應考量性別平等」之規定，以鼓勵人民團體重視婦女權利及性別平等。

伍、案例解析 - 學生可以參與合作社事務嗎？

一、案例故事

小玲，是快樂高中的高三生，這學期被選為學校員生消費合作社的理事。每 3 個月召開 1 次理事會，通常在第八節下課後和其他理事們一同參與會議，討論合作社各項事務。

這天又到了召開理事會時間，第八節下課後小玲背起書包準備前往開會，但卻被數學老師叫住了。

數學老師：「小玲，你要去哪裡？你這次段考的成績非常不理想，請留下來和不及格的同學們一起寫完這份考卷再離開吧！」

小玲：「可是老師，我現在必須要和合作社的理事們開會，一起討論這季的...。」

數學老師打斷了小玲：「合作社？合作社的事和你一個學生有什麼關係？會比你的課業更重要？別忘了你的身分是學生，把書念好是你最基本的事，參加理事會對你一點幫助都沒有，不要再去了。」

小玲：「怎麼會和我沒有關係？我不只是理事，我也是合作社的社員，合作社大小事和我們全校師生都有相關，課業固然重要，但我也有參與公共事務的權利。加入合作社不只是被動的購買商品而已，背後還有很多有意義的事情呢。」

與數學老師爭論不休的小玲非常懊惱，身為合作社一份子，有幸可以擔任理事，從參與理事會、社務會及社員大會中，學習到很多會議運作、採購銷售、帳目處理、業務規劃等事宜，特別是在「民主參與及治理」，小玲深刻感受到合作社這個組織體現的民主價值及影響力，不是

靠一兩個少數人的努力就能實現的。因此這次要參與理事會的機會被剝奪，不知道小玲能想出什麼解決之道？

二、爭點

身為學生的小玲是否能成為合作社的社員及理事？是否有權利參與公共事務？

三、公約指標

(一)《公民與政治權利國際公約》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。

(二)《公民與政治權利國際公約》第 22 條

1. 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。
2. 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。
3. 關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織 1948 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。

(三)《兒童權利公約》第 15 條

- 1、締約國確認兒童享有結社自由及和平集會自由之權利。

2、前項權利之行使不得加以限制，惟符合法律規定並在民主社會中為保障國家安全或公共安全、公共秩序、公共衛生或道德或他人之權利與自由所必要者，不在此限。

四、一般性意見

- (一) 人權事務委員會第 25 號一般性意見 (1996 年) 第 5 段意旨：涉及到行使政治權力，特別是行使立法、行政和行政權力。它包括公共行政的各個方面和國際、國家、區域和地方各級政策的擬定和執行。權力的分配和公民個人行使受第 25 條保護的參與政事的權利的途徑應由憲法和其他法律規定；第 8 段意旨：公民還透過與其代表公開辯論和對話或透過他們自我組織的能力來施加影響而參與政事。保障言論、集會和結社自由可支持這種參與；第 26 段意旨：結社自由的權利，包括成立或加入涉及政治和公共事務的組織和協會的權利是對第 25 條保護的權利的重要補充。
- (二) 兒童權利委員會第 12 號一般性意見 (2009 年) 第 11 點：締約國應鼓勵兒童自由發表意見，並創造一種使兒童能夠行使其發表意見權的環境。

六、解析與改善建議

- (一) 《憲法》第 14 條規定，人民有集會結社自由。係指人民利用結社之形式，實現共同目標，且為人民應享之基本權利之一，亦為民主的基本要素。
- (二) 合作社是指依平等原則，在互助組織之基礎上，以共同經營方法，謀社員經濟之利益與生活之改善，而社員人數及股金總額均可變

動之團體；也是基於共同所有及民主掌控的企業體，為滿足共同經濟、社會、文化需求與願望，而自願結合的自治團體。

(三)校員生消費合作社是由學校師生依合作社法所共同組設的社團法人，成立宗旨在於便利師生消費，維護其身心健康外，並透過各種合作教育達到生活健康、衛生習慣、環境保護...等生活教育目的，並可運用共同購買的結餘資源，協助弱勢學生、關懷社區、配合學校生活、品格教育等，增進員生之福利，是一兼具社會、經濟、教育、文化等多元功能的組織。

(四)此外，兒童及少年福利與權益保障法第 38 條明文：「政府應結合民間機構、團體鼓勵兒童及少年參與學校、社區等公共事務，並提供機會，保障其參與之權利。」學校員生消費合作社尚負有推展合作教育任務，將合作社的運作融入生活中，以體驗實踐民主制度，並讓學生了解合作社制度之價值及功能；校園中合作社成為一個可以實際操作與體驗的生活平台，透過合作社教育活動，融入教學與生活教育，與學校的教學相輔相成，達成「教育基本法」所揭櫫的培養健全人格、民主素養、人文涵養、鄉土關懷...等之教育目的，合作社可稱是學生學習社會參與最好的組織。

(五)全國教師工會總聯合會文宣部主任羅德水(2011)指出，合作社是合作經濟在校園的體現，學校成立合作社更是推展合作教育最為貼切的實境教學，其社員互助互利、集體協助弱勢之理念，與教師工會之精神完全一致。

(六)在公民與政治權利國際公約、兒童權利公約、憲法及兒童及少年福利與權益保障法中，均有保障人民包含兒童及少年有集會、結

社自由，且政府應結合民間機構、團體鼓勵兒童及少年參與學校、社區等公共事務。因此，學校老師應鼓勵學生參與合作社相關事務，以提升青年學子的公民意識，增進其社會參與。

(七) 本案案例中的小玲為合作社社員及理事，本就有其權利義務參與合作社，不因其年齡或身分而有不同。而合作社也是小玲最好學習社會參與、民主治理的場域，透過合作社的合作教育與學校的鼓勵，學生能從中培養思考與解決問題的能力，並提升公民意識與民主素養。