針對中華民國第二次《消除對婦女一切形式歧視公約》國家報告之影子報告：性別平等與環境正義

台灣農村陣線
台灣蠻野心足生態協會[1]

前言

台灣農村陣線長期關心土地正義、生態永續、農業政策與農民處境；台灣蠻野心足生態協會是一環境法律團體，倡議與環境共生的永續經濟，長期關注環境、土地、社會的永續，我們共同提出此份報告，因為**我們堅信，當代台灣環境的困境，其實與歧視互為表裡。台灣環境面臨的困境，肇因於不當的發展政策，這些政策本質上就充滿了階級、種族、意識形態、城鄉差距與性別歧視，同時，不當的發展政策，也加深了包括女性與兒童等弱勢群體的不利處境。**

台灣屬於氣候敏感的島國，長年面對各種天災，2013 年的糧食自給率僅有 32.7%。反省並積極改善不當經濟政策所造成的歧視，實在刻不容緩。然而中華民國 2014 年的第二次國家報告中，針對糧食自給率、重大政策性別影響評估，以及大規模徵收農地等議題，卻隻字未提。身為長期關注永續經濟的團體，我們聯合提出這份影子報告，以具體的案例說明國家報告中未呈現的事實。

台灣糧食安全與主權面臨重大危機

根據 2007 年「糧食主權論壇」所發布的 Nyéléni 宣言(Declaration of Nyéléni)，「糧食主權意謂人民透過生態永續的生產方式，取得健康與且適合其文化的食物，也意謂著人民自主定義他們的糧食與農業系統的權利」

我國國家報告中，對於我國糧食自給率低落，以及食品類的漲價幅度為消費者物價指數之最的問題隻字未提。近二十年來，無論是以價格或以熱量計算的糧食自給率，台灣都是呈現直線下降的趨勢。我國政府在 2011 年雖然在全國糧食安全會議與《經濟、社會、文化權利國際公約》的國家報告中指出，將在 2020 年將糧食自給率提升至 40%，然而去年 2013 年，以熱量為基礎的綜合糧食自給率仍比 2012 年下降了 1 個百分點，僅有 32.7%，以價格為基礎的糧食自給率，也只有 68%，而且 2012 年消費者物價指數中，以食物類漲幅 4.16%最多，顯示民生物資嚴重波動。台灣是一海島型國家，時常必須面對各種天災，糧食主權面臨危機，將會使台灣人民，尤其是各種弱勢族群，陷入嚴重的風險，因此保障台灣的糧食生產環境是迫在眉睫的議題，然而台灣政府近年來許多作為，都與此背道而馳。

政策不當，導致農地流失與汙染嚴重

[1] 此份影子報告由台灣蠻野心足生態協會陸詩薇律師(Lu, Shih-Wei)主筆，由博仲法律事務所翻譯部柯保羅(Paul Cox)主任翻譯，另有部分感謝金耘柳(Sophie Jin)協助。感謝台灣農村陣線蔡培慧(Tsai, Pei-Hu)教授、徐世榮(Hsu, Shih-Jung)教授、詹順貴(Thomas Chan)律師、林子凌(Lin, Tzu-Ling)主任；婦女新知基金會林秀怡秘書長、賈玉蓉政策主任；立法委員尤美女國會辦公室曾昭媛副主任等協助提供意見。

台灣的糧食安全已經岌岌可危，但台灣政府不當的發展政策卻使農地流失更加嚴重，不但傷害農業生產環境，更造成強迫遷移，這些事實在我國的國家報告中也隻字未提，更遑論探究女性或其他弱勢族群在其中所面臨的處境。

依照行政院主計總處 2013-2014 年所作的《我國農地運用與變遷之研究》（No official English Title）研究報告所示，2010 年底臺灣地區農牧戶之可耕作地面積中，供作「生產農作物」、「開放參觀、採摘（含市民農園）」及「田、旱地造林」等用途之農用面積計 50 萬 7,280 公頃，較 1990 年底減少了 19.5%，流失的農地有些長期休耕，有些則被合法或非法地移作非農業使用（包括以強制徵收的方式，將農地轉為工業或其他發展用途）。2000 年政府修正農業發展條例，開放農地自由買賣、可興建免稅農舍，又將可變賣農地的最小面積從 5 公頃變更為 0.25 公頃，這一系列不當的修法導致豪宅別墅林立田間，導致農地零碎化。

台灣農業生產環境面對的另一嚴重的問題是長期「灌（溉）排（水）不分」，工業廢水進入灌溉溝渠，汙染農地。目前台灣約有 6 萬 7 千間未登記工廠，大多位於農地，但只有 4 百多間申請搭排執照，甚至無法精確統計受污染的農地面積。目前，我國政府雖然宣示 2017 年將全面禁止工業廢水排入灌溉溝渠，但政府至今仍未公佈汙染區、廢水排放口與違規工廠分佈的基礎資料，對於如何全面禁止廢水排放，也沒有具體的立法內容與時程。

土地徵收浮濫，破壞農業生產環境，更造成強迫遷徙

對於農業生產環境最嚴重的威脅，是來自於各種開發行為。我國政府非常習慣以強制徵收作為各項開發案取得土地的手段，浮濫的土地徵收，造成許多強迫遷徙，也嚴重侵害弱勢人權。我國的土地徵收制度有以下三大問題[2]：

1. 對於特定農業區的保障不足：

現行土地徵收條例第 3-1 條第 4 項規定：「特定農業區農牧用地，除零星夾雜難以避免者外，不得徵收。<u>但國防、交通、水利事業、公用事業供輸電線路使用者所必須或經行政院核定之重大建設所需者，不在此限</u>。」此一但書的例外規定，使得本條對於特定農業區的保障幾乎形同具文，因為過去幾年引發爭議最烈的大規模農地徵收案，如怪手毀田的苗栗大埔、竹北璞玉、竹東二重埔、中科四期二林相思寮，全部都是「行政院核定的重大建設」。

2. 欠缺完全補償機制：

雖然在 2012 年 1 月土地徵收條例修法之後，已改採「市價補償」，然而，台灣農村陣線等民間團體過去一再強調，強制徵收人民土地，對人民的影響絕對不僅是土地、房屋的損失，例如對於務農為生的農民而言，失去農地也同時意味失去生計，因此土地徵收的補償必須採取「完全補償制」，政府辦理土地徵收時所給予的補償，必須盡力使被徵收者能完全回復並重建其徵收前的生活，這種完全補

2 此部分更詳細的內容與分析，請參元貞法律事務所詹順貴律師、李明芝律師著，〈台灣土地徵收浮濫的原因探討〉，全文可見 http://www.justuslaw.com.tw/news_detail.php?class=138

償制度，對於經濟與社會地位弱勢的被徵收人而言，尤其重要。

3. 土地徵收審議小組組成立場堪慮，且欠缺公民參與機制：

目前中央主管機關土地徵收審議委員會組織成員的相關規定係規範於《內政部土地徵收審議小組設置要點》，此一小組的設置與運作，有以下三點嚴重的瑕疵。

(1). 依上開要點第 3 點，該小組置委員 17 人，政府機關代表為 8 人，學者與團體代表 9 人，但學者與團體代表亦由內政部遴選，並未有外部推薦機制，因此內政部就土地徵收審議小組的組成，具有絕對的掌控權。而土地徵收案件中，時常名義上的需用土地人是政府機關，負責審議、核准機關也是政府機關，如何客觀中立地審查判斷徵收案件的公共利益與必要性，即大有疑問。

(2). 該小組的設置，自始即排除民眾參與，依上開要點第 9 點規定：「本小組開會時，得邀請需用土地人或與徵收業務有關機關、人員列席說明，並於說明後退席。」換言之，該小組得全權判斷人民是否有權參與審議程序並表達意見，使人民的程序參與權有無，完全繫諸於行政機關的裁量。

(3). 在設置要點中，目前也沒有任何規範徵收的審核原則，在現行的實務上，徵收核准與否也從未附記理由，人民無從得知核准徵收的理由，更無法檢視土地徵收的公益性、必要性等實質要件是否已於審查過程中衡量。

不當土地徵收所造成的悲劇一：苗栗大埔案

2010 年的苗栗大埔案，造成一位 83 歲的女性農民自殺，受到嚴重抨擊，經農民與公民團體與政府協商，2010 年 8 月，行政院針對本案做出「大埔自救會成員之建物基地應原位置保留」政策指示，做成經行政院做出院臺建字第 0990102255 號函示在案。同年 12 月 28 日，內政部都委會第 746 次會議原則上已決議自救會成員「原屋保留」，然而，都委會在沒有任何情事變更的情況下，逕行推翻第 746 次會議結論，決議未來將拆除自救會成員的房屋、不再原地保留其土地，違反兩年前行政院「大埔自救會成員之建物基地應原位置保留」既定政策。

大埔當地有一位彭秀春女士所有的房屋，已因道路拓寬被徵收兩次，僅剩下 6 坪大小作為住家與藥局，原本已經獲得行政院承諾保留，然而，其後內政部與苗栗縣政府竟推翻 2010 年 8 月承諾原地保留的結論，堅持拆除當時承諾保留的房屋，並以「影響交通安全」為由，要求拆除彭女士的房屋。但近年來周圍有許多大型工程連結車出入，附近科學園區廠商也陸續進駐，在此車流量大增的情況下，彭女士的房屋並未引起任何交通事故，苗栗縣政府調派大型車輛至當地路口進行測試，也未顯示任何交通問題。

2013 年 7 月 18 日，彭女士與其丈夫張森文離家赴台北陳情時，苗栗縣長劉政鴻表示這是「天賜良機」，強制拆除彭女士的房屋，她家中所有的財物，包括家庭相簿與當時承諾保留房屋的文件，都埋在瓦礫堆中，但張森文因為住家與藥局遭拆除承受嚴重的情緒壓力，甚至必須入院治療。2013 年 9 月，彭女士的丈夫張

森文被發現陳屍於住家附近的水溝，落水的原因究竟是否為自殺或意外無法判定，但無論如何，都與政府毀棄承諾、強制拆屋，摧毀彭女士一家的生活，有直接關係。

不當土地徵收所造成的悲劇二：桃園航空城

我國政府目前所推動的桃園航空城計畫，也是為追求經濟發展、土地炒作而大規模徵收的實例。桃園航空城計畫位於桃園國際機場所在的桃園縣，計畫總面積高達 6,150 公頃，預計徵收土地面積超過 3,000 公頃，範圍包括七個村落，其中包括許多農地，另外有八所中小學面臨廢校或搬遷，預計徵收戶達 15000 戶，影響 4 萬 6 千人。政府官員表示，徵收如此大面積土地的原因在於徵收計畫的財務平衡，因為必須徵收足夠面積土地，才能補足自償性的開發資金，然而此種徵收人民土地來補足開發資金的方式，形同變賣人民土地為政府籌措財源，引起極大的爭議。

桃園航空城徵收案對於被徵收的人民產生極大的衝擊。舉例而言，當地有一呂氏家族共 200 多人的土地全數被徵收，其中一位 83 歲的男性農民，就如上述大埔徵收案中的女性老農一樣，也因房屋與土地都遭到徵收，而飲農藥自盡；另有一位住在海口村的徐女士，如同前述的彭女士，土地已被徵收兩次，桃園航空城的計畫將使她失去所有的土地，桃園航空城徵收案中，有許多人都遇到類似的情形。

我們認為，桃園航空城徵收案欠缺公益性與必要性，而且也沒有適當的公民參與機制。政府在 100 年時不願選擇對人民影響最小的徵收案，反而選擇徵收範圍大上兩倍的現行方案，明顯違反行政程序法精神。另本案在進行區域計畫審查時，違反《非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點》，根據營建署資料，桃園大園、蘆竹兩鄉的既有都市計畫區發展率僅 67%，在今年四月申請審查區域計畫時，卻灌水 8 萬多幽靈人口，讓發展率由 67%增加為 94%，以通過區域計畫審查。又當都市計畫委員會審議本案時，明明是攸關人民生命、財產與適足住房權的案件，政府竟嚴格限制人民的程序參與，要求一次僅能有三人進入會議室發言，每人發言嚴格限制為三分鐘，且不允許旁聽。

政府未具體落實性別影響評估

國家報告第 3.5.5 點提到，我國已經建立重要政策性別影響評估指標。另外，依照《行政院所屬各機關性別影響評估編審作業注意事項》，自 2009 年起，我國國家重要中長程個案計畫與法律案原則上均須進行性別影響評估。然而，目前在實務上，這些性別影響評估並未完全落實，其品質時常繫於主事者的態度，若負責的部會不重視此事，即會以非常草率的方式辦理，可能的原因在於，《行政院所屬各機關性別影響評估編審作業注意事項》僅為行政規則，並非法律位階的規定，不足以對政府機關產生足夠強大的拘束力。

另外，目前我國仍然沒有任何法律或相關規定，要求國家在與他國簽署各種條約或協定時，應進行性別影響評估。舉例而言，2013 年 6 月，我國與中國簽署《海峽兩岸服務貿易協議》（Cross-Strait Service Trade Agreement，簡稱 CSSTA，又稱服貿），此一貿易協議的磋商、協議過程有諸多違法瑕疵，因此引發了 2014

年 3 月佔領立法院的大規模社會運動。其中有許多性別團體與環境團體的參與，因為服貿協議的內容可能對台灣的弱勢性別與環境產生衝擊，磋商、簽署的過程中，政府卻未事前進行相關影響評估，也未落實公民討論。[3]

例如，行政院性別平等會與性別平等處在磋商、簽署的過程中，都未曾表示任何意見，也未受諮詢。然而，服貿所涉及的許多產業，如美容美髮業、社會福利事業（例如老人與身心障礙者養護機構）等，女性從業人員佔大多數，協議的簽訂究竟會對女性造成什麼影響，完全沒有任何性別影響評估；又如服貿的開放項目中，包括污水處理、廢棄物處理、環境檢測、道路與橋樑、水庫、礦業與地質附帶服務業等，均將對台灣環境保護、糧食生產，甚至國家安全問題產生重大影響，然而事前亦未就簽訂服貿的政策進行政策環評。

我們認為，政府有義務訂定法律位階的專法，規範所有的法律案、計畫案、政府政策、國際條約與協議均必須於事前進行綜合面向的人權與環境影響評估，包括對於性別、身心障礙者、氣候變遷政策（例如糧食生產與碳排放）等等，並應於專法中，明定其程序、進行方式、公民參與機制與法律效果。

政府於存放核廢料原住民地區未進行健康普查

蘭嶼是一位於台灣本島東南方，面積約 48 平方公里的小島，島上總人口數約 4,700 人，大部份是以漁業和農耕維生的達悟族原住民。1982 年起，政府未經當地原住民同意，開始將台灣三座核電廠所產生的低階核廢料運送至蘭嶼存放，據當地居民回憶，甚至有部分官員欺騙居民那只是「罐頭工廠」。雖然我國於 2005 年通過原住民族基本法，其中第 21 條第 1 項明文規定：「政府或私人於原住民族土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮詢並取得原住民族同意或參與，原住民得分享相關利益。」第 31 條也規定：「政府不得違反原住民族意願，在原住民族地區內存放有害物質。」經蘭嶼當地原住民多年抗議，至今政府仍然未將這些核廢料遷出蘭嶼，也從未提供蘭嶼全島居民全面性健康檢查，以釐清核廢料的存放，究竟對蘭嶼居民（尤其是婦女與兒童）產生何種影響。

建議委員詢問問題

1. 政府曾經宣示，要在 2020 年將糧食自給率提升至 40%，具體的措施與預期效果為何？政府將採取何種措施，確保農業生產面積，並防止農地流失為非農業使用？

2. 政府近五年徵收取得的土地總面積為何？農地比例是多少？若提升糧食自給率為政府重大目標，為何仍持續強制徵收農地供工業或其他產業使用？

3. 政府預計何時公告位於農地的違章工廠與其排放口？「灌排分離」的立法時程為何？

4. 現行土地徵收制度中，公民參與機制顯有不足，無法有效監督土地徵收是

[3] 此部分更詳細的論述內容，參婦女新知基金會陳昭如前董事長發言稿〈雙盲的服貿協議：性別盲、民主盲！〉http://www.awakening.org.tw/chhtml/epaper_view.asp?id=143 (last visited: 2014/05/15)

否符合公益性與必要性，政府預計如何強化土地徵收制度中的公民參與機制？在與土地徵收密切相關的都市計畫與區域計畫審議時，目前是否有任何保障公民參與機制的規範？

5. 目前政府的法律案、計畫案與政策規劃，若未於事前進行性別影響評估，法律效果為何？政府簽署國際協定或條約時，是否有任何性別、人權、環境影響評估的機制？具體內容為何？

6. 政府是否預計對蘭嶼全島居民進行健康普查？若有，編列預算的單位為何？進行單位為何？普查的具體內容為何？關於健康普查的範圍與方式，公民參與的機制為何？