

調 查 報 告

壹、案由：據悉，社團法人台灣新巨輪服務協會共有18位輪椅使用者共同居住在協會租用的房舍，今（107）年初遭人檢舉「鐵皮屋內違法居住」，將於107年5月17日遭拆除。但是新北市政府社會局沒有提供所有居住者合法、合適、可負擔及可以選擇的住所，甚至要求該協會自行支付房租水電。新北市政府社會局涉嫌違反經濟社會文化權利公約第11條居住權，迫遷住民，而無妥善協助另尋住居，讓原屬租屋不易的身心障礙者面臨流離失所，亦違反身心障礙者權利公約第19條障礙者有權在社區自立生活的規定。因為損害身心障礙者人權，有全面調查的必要案。

貳、調查意見：

本院為瞭解新北市政府針對社團法人台灣新巨輪服務協會（下稱新巨輪協會）租用之房舍，以違章建築查報及安排該協會成員居住之經過，是否違反國際人權公約，爰於民國（下同）107年5月16日會同該府社會局、消防局、違章建築拆除大隊（下稱拆除大隊）前往該協會居住現址及該府規劃安排入住地點實地履勘，並函請該府將處理經過查復到院¹，嗣就居住權及身心障礙者權益保障相關議題，於107年9月21日辦理諮詢會議；復為瞭解該協會入住林口世大運選手村社會住宅（下稱林口社宅）之可行性、衛生福利部（下稱衛福部）對於身心障礙者所辦理之社區居住與生活服務方案之執行情形等事項，爰於107年10月16日詢問該府、衛福部及內政部等業

¹ 新北市政府107年6月20日新北府社障字第1071171254號函。

務相關人員，業已調查竣事，茲將調查意見臚述如下：

一、新北市政府鑒於新巨輪協會居所為鐵皮搭建，內部又為易燃木質隔間，且居住成員多為行動不便者，潛藏火災高風險性，爰將該居所納入該市「107年度影響公共安全既存違章建築拆除計畫」。惟該府於拆除前，協助規劃臨時居所，於該協會尚未達成協調前，該府亦決定暫緩拆除。然考量該居所潛藏火災高風險性，該府仍應持續加強溝通協助尋覓其他安全住居，俾利兼顧人權保障與公共安全。

(一)按身心障礙者權利公約²第19條規定：「本公約締約國體認所有身心障礙者享有於社區中生活之平等權利以及與其他人同等之選擇，並應採取有效及適當之措施，以促進身心障礙者充分享有該等權利以及充分融合及參與社區……」政府為實施身心障礙者權利公約，維護身心障礙者權益，保障其平等參與社會、政治、經濟、文化等之機會，促進其自立及發展，已於103年12月3日公布施行身心障礙者權利公約施行法，依該施行法第2條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」

(二)復按經濟社會文化權利國際公約³第11條規定：「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。……」政府為實施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

² 衛生福利部社會及家庭署「身心障礙者權利公約專區」，<https://crpd.sfaa.gov.tw/>，瀏覽日期：107年11月13日。

³ 參照法務部全球資訊網「人權大步走專區」，<http://www.humanrights.moj.gov.tw/mp-200.html>，瀏覽日期：107年11月13日。

國人權保障體系，於98年4月22日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，依該施行法第2條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」

- (三)再按經濟社會文化權利國際公約第4號一般性意見指出：「7. ……不應狹隘或限制性地解釋住房權利，譬如，把它視為僅是頭上有一遮瓦的住處或把住所完全視為一商品而已，而應該把它視為安全、和平和尊嚴地居住某處的權利……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……不僅是指住房而且是指適當的住房……」、「8. ……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、應急住房和非正規住區，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序的使用保障，以保證得到法律保護，免遭強制驅逐、騷擾和其他威脅。……」、「11. 各締約國必須對處境不利的社會團體給予應有的優先考慮，對他們予以特別照顧。……」第7號一般性意見亦表示：「13. ……在執行任何驅逐行動之前，特別是當這種驅逐行動牽涉到大批人的時候，首先必須同受影響的人商量，探討所有可行的替代方案，以便避免、或儘可能地減少使用強迫手段的必要。……」、「15. ……對強制驅逐所適用的法律程序保護包括：(a) 讓那些受影響的人有一個真正磋商的機會；(b) 在預定的遷移日期之前給予所有受影響的人充分、合理的通知；(c) 讓所有受影響的人有合理的時間預先得到關於擬議的遷移行動以及適當時關於所騰出的房、地以後的新用途的資訊；(d) 特別是如果牽涉到一大批人，在遷移的時候必需有政府官員或其代

表在場；(e) 是誰負責執行遷移行動必需明確地認明；(f) 除非得到受影響的人的同意，否則遷移不得在惡劣氣候或在夜間進行；(g) 提供法律的救濟行動；(h) 儘可能地向那些有必要上法庭爭取救濟的人士提供法律扶助。」、「16. 驅逐不應使人變得無家可歸，或易受其他人權的侵犯。如果受影響的人無法自給，締約國必需採取一切適當的措施，用盡他所有的資源酌情提供新的住房、新的住區或新的有生產能力的土地。」

- (四) 新巨輪協會租用坐落於新北市板橋區大觀路29巷內之建物，該地點除作為該協會辦公用途，亦供其成員居住使用。該居所經新北市政府納入「107年度影響公共安全既存違章建築拆除計畫」，該府拆除大隊嗣以107年2月2日新北拆認二字第1073145264號通知認定該協會居所為D類5組違建，並配合列為頂樓投資客專案辦理，於107年2月5日完成通知送達，107年2月13日張貼拆除時間通知單。後續該府拆除大隊與該協會多次溝通協調規劃拆除時間，原訂於107年5月18日進場拆除室內木隔間。嗣於107年5月14日，該府獲悉該協會尚未覓妥成員安全居住環境致未完成搬遷，該府爰決定暫緩拆除迄今。
- (五) 查新巨輪協會現住居所為98年6月25日以前已存在之違建。依「新北市違章建築拆除優先次序表」規定，屬一般性案件之D類法定空地及一般空地違章建築。新北市政府將其提報納入優先拆除，係因內政部營建署鑒於106年11月22日新北市中和區興南路2段公寓頂樓違建出租套房火災，造成嚴重傷亡，該署於106年11月30日召開「加強既存違章建築處理指導綱領」研商會議，並決議針對既存違建有重大影響公安情形者，請地方政府提報「影響公

共安全既存違章建築拆除計畫」。因該府消防局所屬第一大隊執行消防安全檢查時，查知該協會居所係以鐵皮搭建，內部隔間又係以易燃木材質施作，與中和區興南路違建火災同為多間木質隔間，潛藏火災高風險性，且現場供多名行動不便人士居住使用，倘發生火災，易發生逃生不及之情形，更應預防所處環境災害發生，故提報該府拆除大隊納入該市「107年度影響公共安全既存違章建築拆除計畫」。嗣因該協會成員多為身心障礙者、老人、婦女、兒少等社會弱勢，該府提經107年1月17日公共安全聯合稽查小組列管輔導改善，由該府社會局安置具社福身分人員及提供租屋媒介，俟居住成員搬遷後，才執行室內木隔間拆除（由該協會自拆或拆除大隊執行）。經該府社會局盤點所轄資源後，認為「板橋長安居」3、4樓均為合法建物，非住宿式機構，無機構管理問題，內部空間亦符合無障礙設施規範，並可規劃11床以上，可符合該協會之需求，爰調配「板橋長安居」3樓供該協會參考。該協會經徵詢成員入注意願後，原已傳真入住名單，並已簽訂租賃契約書，惟該協會嗣以成員不願被安置、安置地點過遠、需負擔租金，並希政府協助其取得合法、合適之土地，供其建造房舍組成共生家園，以保有自立生活模式等情，迄107年10月止仍未入住。

- (六)據新北市政府表示：本案因該協會表達後續居住場所需求，爰提供租屋資訊暫時性替代居住環境，供該協會成員評估選擇。該府確依身心障礙者權利公約第19條規定，於不違反「安全生活模式」原則下，尊重該協會成員個人意願及生活自主決定權，以及瞭解協會居住需求包括維持既有「共居」模式、未

來住所應近捷運站交通便利及居住場所符合無障礙設施及環境。又，現行中央社會福利法規中未有對於身心障礙者、老人、街友、婦女、兒童少年及一般健康民眾共居之生活安排規範，而是依身心障礙者權益保障法、老人福利法、社會救助法及兒童及少年福利與權益保障法等各自訂有相關規定，似無保障安排多元族群共居之規範，期盼中央釋示並協助後續處理等語。

(七)揆諸經濟社會文化權利國際公約第11條與其第4號、第7號一般性意見，其規範意旨在闡釋所有人都應享有適當的住房權利，且不論何種使用形式，包括自租、自住，或是非正規居住、占用等，都應享有一定的居住保障，若有強制拆遷之必要，在拆遷前，政府應與居民充分溝通、協商，探討所有可行的替代方案，不讓居民因拆遷而無家可歸，對於處境不利的社會團體更應特別照顧，以保障所有人的基本居住權利。新北市政府雖將新巨輪協會現住居所納入該市「107年度影響公共安全既存違章建築拆除計畫」，並排期拆除，惟於拆除前，該府仍持續與該協會溝通協調，復規劃安排替代居住環境作為其臨時居所，對於該協會成員支付租金如有困難時，該府亦承諾將結合社會資源予以協助，嗣因該協會尚未覓妥成員安全居住環境無法如期搬遷，該府亦決定暫緩拆除。

(八)另查新巨輪協會現住居所因潛藏火災高風險性，仍有消防及公共安全等疑慮，新北市政府消防局已列管持續消防安全檢查。新北市政府亦表示：該府消防局於107年6月7日派員檢查，現場未發現使用明火之情形，檢查人員亦使用紅外線熱顯像儀檢測現場電線使用安全。惟該協會之電線、電器使用延長

線，且電線外露或附近放置易燃物品，該府消防局業於現場填具「工廠防火安全診斷評分表」，行政指導該協會加強排除各項起火因子。為維護公共安全，該府消防局除持續列管檢查消防安全設備外，另針對該協會用火用電安全執行加強輔導，協助以使用紅外線熱顯像儀檢測現場電線使用安全，並持續宣導不得使用明火及減少木造隔間數，告知該協會其延長線應使用過載自動跳脫保護裝置，以及注意現場人員抽菸情形。另目前該處有16間木造隔間居房，後續將與該協會協調降低內部木板隔間數，避免協會成員居住於類似中和區興南路出租套房火警之木造隔間且密集居住型態之住所，以降低發生火警之機率及人命傷亡風險等語。

(九)綜上所述，新北市政府鑒於新巨輪協會居所為鐵皮搭建，內部又為易燃木質隔間，且居住成員多為行動不便者，潛藏火災高風險性，爰將該居所納入該市「107年度影響公共安全既存違章建築拆除計畫」。惟該府於拆除前，協助規劃臨時居所，於該協會尚未達成協調前，該府亦決定暫緩拆除。然考量該居所潛藏火災高風險性，該府仍應持續加強溝通協助尋覓其他安全住居，俾利兼顧人權保障與公共安全。

二、國家住宅及都市更新中心預計於108年2月辦理林口社宅案之非營利私法人入住公開徵選作業，由需求單位依徵選辦法提出申請企劃及營運計畫書，並由徵選委員會進行書面審查等事項。為落實身心障礙者權益之保障及妥適處理新巨輪協會之居住生活安排，新北市政府允宜儘速洽詢該協會入住林口社宅之意願，及協助該協會於有意願入住時所應提出之徵選企劃及營運計畫書等撰寫事宜。

- (一)我國已於103年8月20日公布施行身心障礙者權利公約施行法，更應落實對身心障礙者相關權益之保障，而身心障礙者權利公約第28條明確揭示，政府應採取適當步驟，防護及促進身心障礙者享有社會保障之實現，其中採取措施之一即是確保身心障礙者參加公共住宅方案。另按住宅法第35條第2項規定：「非營利私法人得租用公有社會住宅經營管理，其轉租對象應以第4條所定經濟或社會弱勢者為限。」
- (二)新北市政府社會局前於107年5月依據該府城鄉發展局提供現由國家住宅及都市更新中心管理之林口社宅專案保留戶相關資訊，轉知新巨輪協會，惟當時該協會陳理事長以未來住所需近捷運站交通便利，且住所需有無障礙設施之環境，並維持既有「共居」模式等需求，故表示林口社宅不符合該協會之期望。嗣該府於107年10月16日之詢問書面資料表示：有關該協會成員之未來居住生活安排，該府多次與該協會討論，該協會仍未確認未來生活安排方式，惟陳理事長表示已重新評估入住林口社宅之可行性等語。
- (三)內政部於107年10月16日之詢問書面資料表示：林口社宅非營利私法人招租方案，係由國家住宅及都市更新中心負責辦理，目前預計先引進勵馨基金會與伊甸基金會作為未來非營利組織進住示範單位，業於107年8月31日洽勵馨基金會及伊甸基金會溝通空間需求及想法，且於107年9月14日安排勵馨基金會、107年10月11日安排伊甸基金會至林口社宅現勘，並於年底前完成有關進住事宜及擬定相關徵選辦法後，預計於108年2月辦理公開徵選作業。該協會將來即可依徵選辦法提出申請企劃及營運計畫書，透過徵選委員會書面審查合格後，公告及通知

簽約入住林口社宅等語。至於該協會如評估欲入住林口社宅，該府於本院107年10月16日詢問時表示：該協會依徵選辦法申請所應提出之企劃及營運計畫書等，該府將提供協助撰寫事宜等語。

(四)綜上，國家住宅及都市更新中心預計於108年2月辦理林口社宅案之非營利私法人入住公開徵選作業，由需求單位依徵選辦法提出申請企劃及營運計畫書，並由徵選委員會進行書面審查等事項。為落實身心障礙者權益之保障及妥適處理新巨輪協會之居住生活安排，新北市政府允宜儘速洽詢該協會入住林口社宅之意願，及協助該協會於有意願入住時所應提出之徵選企劃及營運計畫書等撰寫事宜。

三、衛福部現階段對於身心障礙者所推動辦理之社區居住與生活服務方案，僅限於「成年心智障礙者」及「重度以上肢體障礙者」，並非針對「有需求之身心障礙者」進行全面性規劃。為促進身心障礙者自立生活與有效融合社區，該部洵應積極檢討改善，以協助其居住於一般社區並積極參與社區，落實國際人權公約。

(一)聯合國於西元2006年通過身心障礙者權利公約，許多內容強調身心障礙者個人的自主及自立之重要性，在任何制度設計上，皆應重視其獨立性，皆應促進身心障礙者的社會參與權益。該權利公約第19條針對身心障礙者之「自立生活與融合社區」，更進一步指出：「……所有身心障礙者享有於社區中生活之平等權利以及與其他人同等之選擇，並應採取有效及適當之措施，以促進身心障礙者充分享有該等權利以及充分融合及參與社區，包括確保：(a)身心障礙者有機會在與其他人平等基礎上選擇居所，選擇於何處、與何人一起生活，不被強迫於特定之居住安排中生活；(b)身心障礙者享有近用各種居

家、住所及其他社區支持服務，包括必要之個人協助，以支持於社區生活及融合社區，避免孤立或隔離於社區之外；(c)為大眾提供之社區服務及設施，亦可由身心障礙者平等使用，並回應其需求。」

(二)按身心障礙者權益保障法第50條第1項第4款規定，直轄市、縣（市）主管機關應依需求評估結果，提供身心障礙者獲得所需之「社區居住」服務，以促進其生活品質、社會參與及自立生活。次按身心障礙者個人照顧服務辦法第2條第10款規定，「社區居住」係指由身心障礙福利機構、團體組成專業服務團隊，以一般社區住宅房舍提供身心障礙者非機構式之居住服務。同辦法第36條至第41條，針對「社區居住」所定之服務對象、內容、方式、專業人力配置、空間配置等彙整如下表：

項目	內容
服務對象	18歲以上，經需求評估有居住社區需求，且須由專業服務人員提供相關支持服務之身心障礙者。
服務內容	日常生活活動支持、居住環境規劃、健康管理協助、社會支持、休閒生活及社區參與、日間服務資源連結、權益維護及其他與社區居住相關之服務。
服務方式	組成專業服務團隊以一般社區住宅房舍提供非機構式之居住服務。
專業人力配置	專業服務團隊成員至少應包括督導、社會工作人員及教保員，督導或社會工作人員，每位服務人數不得超過25人；每位教保員服務之居住單位不得超過2個。前揭專業人員之聘用需符合身心障礙者服務人員資格訓練及管理辦法之規定。
空間配置	服務地點應為供住宅使用之合法建築物，每

項目	內容
	一居住單位服務最多不超過6人，平均每位身心障礙者使用樓地板面積不得少於16.5平方公尺，每一居住單位服務應有獨立出入口及使用空間，並應設寢室及衛浴設備。建築物應投保公共意外責任險，保險範圍及保險金額依身心障礙福利機構投保公共意外責任保險規定辦理。
行政事項	服務提供單位應建立服務對象居住服務評估、服務內容及服務紀錄等居住服務資料。

(三)查身心障礙者權益保障法於96年7月11日大幅修正，其中修法理由係為因應國際對於身心障礙多採行聯合國世界衛生組織之分類方式，將過去以疾病名稱，改為「國際健康功能與身心障礙分類系統」(ICF)，同時納入福利服務之需求評估事項，並自101年7月11日全面施行鑑定與需求評估新制，俾針對身心障礙者確切之需求，提供適切之協助，以促進其生活品質、社會參與及自立生活。簡而言之，身心障礙者鑑定與需求評估新制之實施目的，係為使服務提供貼近身心障礙者之需求。惟從衛福部社會及家庭署所訂定107年度之「推展社會福利補助經費申請補助項目及基準」觀之，目前衛福部補助民間團體⁴辦理之「社區居住與生活服務」，其服務對象係限於「成年心智障礙者」及「重度以上肢體障礙者」，顯未符合前述身心障礙者個人照顧服務辦法第36條所定之服務對象為「經需求評估有居住社區需求，且須由專業服務人員提供相關支持服務之身心障礙者」，足見衛福部補助民間團體推動辦理「社區居住與生活服務」之服務對象，限縮於部分身心障礙者，

⁴ 包括：財團法人身心障礙福利機構、財團法人基金會其捐助章程明定辦理身心障礙福利事項者及社團法人身心障礙福利團體。

而非依身心障礙者切身需求提供其所需之服務。

(四) 衛福部於本院107年10月16日詢問時亦坦言：目前規劃的社區居住服務方案，係著重在需要高密度照顧的心智障礙者及重度的肢體障礙者，如以新巨輪協會的成員情形而言，都有能力街賣及管理自己的財物，與該部目前規劃的社區居住服務方案設定補助條件，有所扞格；惟此外情況亦如小兒麻痺症候群患者，至今約60歲左右，很多未婚，期待年老後能互相扶持，因此，該部確實可以思考於政策上如何協助目前仍有工作能力、但老年後無親人扶持而又不想接受機構式服務之身心障礙者，於社區居住服務外創設另一種型態的方案，也就是導入服務密度較低的專業人力，並衡平到身心障礙者所能負擔費用的能力等，這是由本案所激發後續該部可進行檢討規劃的服務方案等語。

(五) 此外，去(106)年11月間由5位國際專家組成的國際審查委員會(IRC)針對我國施行身心障礙者權利公約(CRPD)首次提出的《國家報告》，進行審查並提出相關結論性意見，其中針對第19條提出疑慮：1、身心障礙者無法在與他人平等的基礎上生活、融入社會及積極參與社區事務，許多身心障礙者被安置在特殊機構，高度依賴家人，無法選擇居住地點，並被迫接受居住安置；2、由於國家未提供適當支持(包括日常活動協助)，身心障礙者無法居住於一般社區，並積極參與社區事務，因此經常處於隔離與孤立狀態，無法充分發展潛能。依此，國際審查委員會對我國提出建議：1、國家擬定期限計畫，逐步淘汰特殊機構及其他特定居住安置，以確保身心障礙者可選擇居住地點、方式及同住者，並推廣獨立生活，包括適當增加各類社區服務經費。2、國家

擬定期計畫，為身心障礙者提供適當支持，協助其居住於一般社區，並積極參與社區事務，避免隔離與孤立。

- (六) 綜上，衛福部現階段對於身心障礙者所推動辦理之社區居住與生活服務方案，僅限於「成年心智障礙者」及「重度以上肢體障礙者」，並非針對「有需求之身心障礙者」進行全面性規劃。為促進身心障礙者自立生活與有效融合社區，該部洵應積極檢討改善，以協助其居住於一般社區並積極參與社區，落實國際人權公約。

四、林口社宅提供經濟或社會弱勢者之優先戶計有750戶，而提供非營利私法人租用者約有400戶，面對如此大量之人口遷移所伴隨而來的相關福利與服務需求，衛福部允應督促並協助新北市政府妥為因應及提出配套措施，以建構完善且具可近性的服務輸送及支持體系，俾提供即時且必要之服務與協助，另因應多元居住需求，內政部應未雨綢繆，規劃不同的住宅模式，使居住者皆能共享適宜之居住環境。

- (一) 按住宅法第3條規定，社會住宅係指由政府興辦或獎勵民間興辦，專供出租之住宅及其必要附屬設施。而為保障經濟及社會弱勢者之居住權益，該法第4條明定，主管機關及民間興辦之社會住宅，應提供至少30%以上比率出租予經濟或社會弱勢者⁵，另提供一定比率予未設籍於當地且在該地區就學、就業有居住需求者。

- (二) 查林口社宅計有2,500戶，其中依住宅法第4條規定

⁵ 住宅法第4條所稱經濟或社會弱勢者身分，指下列規定之一者：一、低收入戶或中低收入戶。二、特殊境遇家庭。三、育有未成年子女3人以上。四、於安置教養機構或寄養家庭結束安置無法返家，未滿25歲。五、65歲以上之老人。六、受家庭暴力或性侵害之受害者及其子女。七、身心障礙者。八、感染人類免疫缺乏病毒者或罹患後天免疫缺乏症候群者。九、原住民。十、災民。十一、遊民。十二、其他經主管機關認定者。

提供經濟或社會弱勢者之優先戶計有750戶，業於107年11月開始入住；另依住宅法第35條第2項規定提供非營利私法人租用者約有400戶，亦將於108年2月辦理公開徵選作業後，陸續進住。前述750戶之經濟、社會弱勢者全數入住後，人口遷移不僅頗具規模，各住宅戶亦有不同福利需求，其伴隨而來的是各項經濟補助之銜接、福利服務之輸送及支持體系之建構，均亟待衛福部及新北市政府妥為研議並予因應，俾提供立即性、連續性及完整性之服務。

(三)綜上，林口社宅提供經濟或社會弱勢者之優先戶計有750戶，而提供非營利私法人租用者約有400戶，面對如此大量之人口遷移所伴隨而來的相關福利與服務需求，衛福部允應督促並協助新北市政府妥為因應及提出配套措施，以建構完善且具可近性的服務輸送及支持體系，俾提供即時且必要之服務與協助，另因應多元居住需求，內政部應未雨綢繆，規劃不同的住宅模式，使居住者皆能共享適宜之居住環境。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，函請新北市政府確實檢討改進見復。
- 二、調查意見三、四，函請衛生福利部確實檢討改進見復。
- 三、調查意見四，函請內政部確實檢討改進見復。

調查委員：王幼玲、高涌誠

中華民國 107 年 1 1 月 日