

【法實證研究專題】

社福進駐公宅受阻事件與關愛之家案：法律能否及如何實現平等？

吳睿恩¹

前言：從「社福團體進駐公宅受阻事件」談起

2019年7月，媒體報導台北市社會局欲承租一處捷運聯合開發公共住宅，委託喜憨兒兒童福利基金會設立工坊，以照顧心智障礙青年，未料卻引發住戶的強力反彈，不僅管委會張貼公告表明反對，更阻止裝修工程的施作²。消息一出，引發輿論關注，社會局表示管委會此舉已經違反《身心障礙者權益保障法》第16條規定³；台北市長柯文哲亦稱「這種行為不是文明城市該有的」⁴；多個社福團體並發表聲明，強調身心障礙者的人權不應被歧視⁵。

社福團體欲進駐社區遭住戶反對，這並不是個案——光是在台北市，近二年間，已累計7起進駐社區受阻的案例：其中的3起最終雖順利進駐，但也有1起決定更換地點，而包含本例在內的3起，則仍在抗爭中⁶。對此，即便主管機關得依照《身權法》相關規定裁處罰鍰，但往往在考量到社福團體進駐後，反而易因此遭抵制、排擠，而對於「要否施以強制力」投鼠忌器，不敢貿然行動⁷。在此一事件中，可以看見國會透過立法行動，試圖賦予弱勢者的權益保障，似

¹ 作者為國立台灣大學法律研究所公法組一年級學生

² 黃子杰、謝政霖，喜憨兒工坊進駐捷運聯開宅 遭管委會阻擋，公視新聞網，2019年7月24日，
<https://news.pts.org.tw/article/439307>（最後瀏覽日：2019年8月12日）

³ 魏萇伊，奧斯町拒喜憨兒 社會局：管委會觸法，聯合新聞網，2019年7月24日，
<https://udn.com/news/story/7266/3947296>（最後瀏覽日：2019年8月12日）

⁴ 楊正海，聯開宅拒喜憨兒基金會進駐 柯文哲：不是文明城市該有的，聯合新聞網，2019年7月25日，
<https://udn.com/news/story/7323/3950065>（最後瀏覽日：2019年8月12日）

⁵ 張茗暄，喜憨兒進駐社區遭拒 社福團體聯合聲明反歧視，中央社，2019年7月25日，
<https://www.cna.com.tw/news/ahel/201907250221.aspx>（最後瀏覽日：2019年8月12日）

⁶ 陳韋帆，社福進駐7起遭抗議 章定煊：你也會老，蘋果新聞網，2019年8月7日，
<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20190807/1608391/>（最後瀏覽日：2019年8月12日）

⁷ 魏萇伊，社會局不開罰太消極？專家：這是對的，聯合新聞網，2019年7月24日，
<https://udn.com/news/story/7323/3947841>（最後瀏覽日：2019年8月12日）

乎無法透過行政部門的執行來加以落實。

如果行政部門難以期待，向法院尋求救濟的結果又是如何？2005年所發生的「關愛之家再興社區案」，就是雙方走入法院、循訴訟途徑處理爭端的例子之一。單就判決結果而言，本案一審判決被告關愛之家敗訴，須遷離再興社區；二審則因《人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例》（下稱《保障條例》）修法，改判決原告再興社區管理委員會敗訴——國會的立法行動，似乎成功為法院判決所肯認，並在個案中改善受歧視者的處境。

然而，《保障條例》的修訂不會平白發生。我們可以進一步追問：在一二審兩件判決之間，究竟發生了什麼事——是什麼原因、哪些行動，促成了《保障條例》的修正？對於此一轉變，原告如何因應？而看似置身於爭議之外的行政部門，對此事的立場又是如何？

單單檢視法院判決，似乎不足以提供上述問題的答案；而臺灣法實證研究資料庫（下稱「資料庫」）中，所收錄本案的相關文件、訴訟書狀及新聞剪報，則有助於豐富我們對此一事件的理解。以下，我將在回顧此一事件的發展、並說明一二審判決的內容後，透過上述資料，嘗試梳理此一事件中，不同行動者——關愛之家、再興社區、法院、立法者、中央與地方政府——之間的互動，並思考：法律能否及如何實現平等？

「關愛之家再興社區案」爭議回顧

社團法人關愛之家協會（下稱「關愛之家」）是一提供愛滋感染者暫時收容與照護服務的組織。在2005年，房東汪先生與關愛之家簽訂租賃契約⁸，將其位於台北市再興社區的房屋，供關愛之家作為收容中心。雙方約定租賃期間為五年（2005年6月17日至2010年6月16日），並象徵性的收取每年新台幣一元的租金。

「就像核電廠一樣，蓋在那裡都可以，就不能蓋在我家隔壁」⁹——2005年6月，關愛之家遷入後，隨即引發了社區原住戶的反彈，即便關愛之家曾舉辦「友好遊行」並釋出善意，但

⁸ 〈房屋租賃契約書〉，[A_0005_0001_0002_005]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

⁹ 楊正敏，愛滋天使 再興社區遊行 盼獲接納 有鄰居仍主張「不能蓋我家隔壁」，聯合報，2005年7月1日，https://udndata.com/ndapp/Story?no=62&page=4&udnbid=udndata&SearchString=w%2Fa3UqSnrmErpOm0wT49MjAwNTAxMDErpOm0wTw9MjAwNzEyMzErs%2FinTz3BcKZYs%2Fg%3D&sharepage=20&select=1&kind=2&article_date=2005-07-10&news_id=3012471（最後瀏覽日：2019年9月27日）

仍未獲社區居民的支持。不僅如此，再興社區自治管理委員會（下稱「管委會」）更分別在同年 7 月 20 日¹⁰及 8 月 31 日¹¹，召開了兩次區分所有權人會議，除作成促請關愛之家遷離之決議外，也通過修正社區規約第 17 第 2 項第 4 款「住戶不得將社區建物提供『收容』或『安置』法定傳染病患」及第 18 條第 5 款「區分所有權人資格有異動時，取得資格者應以書面提出登記資料。凡本社區住戶，遷出或遷入前應依政府之規定申報戶籍或臨時戶口，並知會管理委員會」，欲迫使關愛之家遷離。

2006 年 1 月 26 日，管委會依上開新修正規約，發函通知關愛之家，暫時不發給關愛之家汽車通行證，同時也禁止其之訪客汽車進入再興社區¹²；同日也向台北地方法院起訴，請求關愛之家遷離再興社區¹³。

在一審判決中，雙方所爭執的事項主要有二：第一，前述的兩次區分所有權人會議是否確實召開、並作成要求關愛之家遷出之決議？第二，決議的效力為何？台北地方法院於 2006 年 10 月 11 日判決被告（關愛之家）一審敗訴，必須遷出再興社區¹⁴。就爭點一部分，法院認定兩次區分所有權人會議確有召開，決議也確實存在；即便關愛之家抗辯未受通知，但依據民法第 56 條之規定，對於召集程序或決議方法的瑕疵，也應在三個月期間內訴請法院撤銷，因此，被告的抗辯並無理由。而就爭點二部分，關愛之家主張決議通過修正之規約，有違憲法第 10 條保障人民居住遷徙自由、以及民法第 72 條「公序良俗」條款之規定，同樣未獲法院採納。法院認為，憲法是規定政府與人民間之法律關係，並非用以規範私人間之法律關係，即使能透過民法的公序良俗條款發生第三人效力，但系爭規約並不是在限制愛滋病患之居住自由，而毋寧是在規範住戶不得從事「收容或安置」傳染病之業務；又，再興社區的住戶密集，傳染病患與住戶間之接觸機會容易增加，而且大量傳染病患所集中之治療廢棄物處理，亦會對居民之衛生健康及心理造成嚴重威脅。因此，規約並無違反公序良俗之情事。

在一審判決敗訴後，關愛之家決定提出上訴。而立法委員黃淑英、王榮璋也於 2007 年 5 月

¹⁰ 〈再興社區自治管理委員會區分所有權人及住戶臨時大會會議紀錄〉，[A_0005_0001_0003_003]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

¹¹ 〈再興社區自治管理委員會區分所有權人及住戶臨時大會會議紀錄〉，[A_0005_0001_0003_004]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

¹² 〈再興社區自治管理委員會函〉，[A_0005_0001_0005_004]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

¹³ 〈民事起訴狀〉，[A_0005_0001_0005_001]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

¹⁴ 〈臺北地方法院民事判決〉，[A_0005_0001_0005_014]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

4日提出《保障條例》的修正草案¹⁵，將《保障條例》第17條之反歧視條款，納入「安養、居住」之權益，在一個月後的6月14日，立法院順利三讀通過《保障條例》全文修正。

《保障條例》修正，直接導致了判決結果的逆轉——在二審判決中，法院同樣認為區分所有權人會議所作成之決議確實存在；但就決議效力部分，法院則認為於《保障條例》第4條第1項施行後，就法定傳染病愛滋病患之安養、居住已有不得歧視之特別規定，此時系爭決議對於規約之修正，已違反公寓大廈管理條例第23條第1項「除法令另有規定外，得以規約定之」之限制，自不能據以要求關愛之家遷出房屋。最終，高等法院於2007年8月7日作成判決，廢棄原判決命關愛之家應遷離部分之裁判，並改判原告敗訴¹⁶，全案至此確定。

促成《保障條例》修正的因素

透過比較本案的一、二審判決可以發現，關愛之家能在二審逆轉勝訴的關鍵，應是《保障條例》的修正通過。其實法院本來就可以透過民法的公序良俗條款，承認憲法的第三人效力，據以決定區分所有權人會議所做成的決議是否無效；亦有論者指出，依據修法前《保障條例》第6條第1項「感染人類免疫缺乏病毒者之人格與合法權益應受尊重及保障，不得予以歧視，拒絕其就學、就醫、就業或予其他不公平之待遇」規定，法院大可從「其他不公平待遇」加以論理，不需待修法增加「安養、居住」後，始認定法律須保障感染者之安養權、居住權¹⁷。

那麼又是什麼因素，促成了《保障條例》的修正呢？其實，主管機關疾管局早在2006年6月時，就提出了《保障條例》的修正提案，與本案並沒有直接的關聯性；但關愛之家的一審敗訴判決，仍然加速了疾管局修法的腳步¹⁸。而關愛之家對於修法進程的影響，我認為可分別從「社會輿論的支持」及「與友好立委的合作」兩方面來加以檢視。

在「社會輿論支持」部分，自2005年關愛之家與再興社區發生糾紛開始，此一事件一直

¹⁵ 立法院第6屆第5會期第9次會議議案關係文書，院總第1433號，委員提案第7423號
<https://lis.ly.gov.tw/lg/cgi/lgmeetimage?cfc9cfcacfc6c8cdc5ceccaced2cec9c7>（2007年）。

¹⁶ 臺灣高等法院95年度上易字第1012號民事判決。

¹⁷ 羅士翔，反AIDS歧視與法律動員——以台灣AIDS防治法制為中心(1981-2009)，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，頁177（2010年）。

¹⁸ 羅士翔（註17），頁173。

都受到媒體的關注，檢視報導內容可知，大多數的報導都表現出「同情關愛之家」的立場¹⁹，也「嘗試打破感染者作為散播病毒的形象，一篇又一篇感染者受排擠的故事讓感染者的弱勢處境更為鮮明」²⁰。

不只如此，除了被動地成為媒體報導的對象外，關愛之家也與其他民間團體合作，積極行動以尋求社會的共鳴。例如在一審宣告判決隔日（2006年10月12日），包含愛滋感染者權益促進會、台灣同志諮詢熱線協會、婦女新知基金會、台灣人權促進會在內的三十幾個民間團體，便召開記者會並發表聲明²¹，抨擊判決結果「等同宣告20年來的愛滋教育徹底失敗」，也呼籲政府應將中途之家制度化，或積極修正一般收容機構拒收愛滋者之陋規。

同月，關愛之家更發起「支持信活動」，懇請社會大眾參與支持關愛之家，及台灣的愛滋感染者²²——包含新加坡愛之病行動小組（Action for AIDS Singapore）²³、愛滋病研究基金會（American Foundation for AIDS Research, amfAR）²⁴、ICW（International Community of Women living with HIV）與GNP+（the Global Network of People Living with HIV）²⁵，以及聯合國愛滋病聯合規劃署（UNAIDS）²⁶等團體紛紛來信響應。關愛之家也在2007年的2月，將所收集到的來信與連署整理為請願書²⁷，向高等法院遞交，希望法院能在二審判決中，做出保障愛滋感染者居住權益的決定。

若認為輿論的關注與支持，間接的創造出促成《保障條例》修法的有利條件，那麼與友好立委的合作，則無疑帶來更直接的影響。如前所述，在一審判決前的2006年6月，疾管局已經提出了《保障條例》的修正草案，民間團體也提出了修法建議，但經過幾次的溝通，並

¹⁹ 羅士翔（註17），頁181-183。

²⁰ 羅士翔（註17），頁182。

²¹ 〈合法排斥?這就是歧視!針對台北地院95年度重訴字第542號判決民間團體共同聲明〉，[A_0005_0002_0005_0001_0049]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

²² 〈支持信活動〉，[A_0005_0001_0006_007]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

²³ 〈Re: Endorsing the Rights of PLWHAs in Taiwan〉，[A_0005_0001_0006_008]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

²⁴ 〈amfAR 支持信（中文版）〉，[A_0005_0001_0006_009]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

²⁵ 〈ICW and GNP+ Harmony Association in Taiwan〉，[A_0005_0001_0006_012]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

²⁶ 〈UNAIDS 對台灣收容愛滋感染者的中途之家，可能面臨關閉，表達關切之意（中文版）〉，[A_0005_0001_0006_013]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

²⁷ 〈台灣關愛之家致高等法院的請願書〉，[A_0005_0001_0006_015]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

未得到正面的回應。關愛之家因而轉向與立委合作，直接透過委員提出民間的修法版本。

2006年10月18日，立法委員高思博、黃偉哲召開「弱勢族群何去何從？」公聽會²⁸，邀集司法院、行政院衛生署等單位及相關民間團體，討論一審判決的內容，及政府的因應措施；一週後的10月24日，立法委員王榮璋、黃淑英則召開「被遺忘的需求 愛滋感染者安置服務」公聽會²⁹，同樣邀請行政機關與民間團體代表，共同討論愛滋感染者的需求問題，並彙整為修改《傳染病防治法》與《保障條例》的具體修法意見。黃淑英、王榮璋委員的提案，吸收了民間團體對於感染者權益保障制度化的主張，也納入了委員對於性別意識的重視，同時也參酌了疾管局的修法提案³⁰，最終，此一版本順利三讀通過。

再興社區的反修法動員與訴訟主張

值得注意的是，當《保障條例》的草案通過委員會審議後，再興社區也意識到修法通過將影響高等法院的判決，並隨即展開進行反修法動員：透過選區立委賴士葆、及其所屬的國民黨團，社區先後陸續提出了「暫緩修法程序」、「提出不同修法版本」的主張，惟在經過多次協商與角力之後，最終以「立法院附帶決議」的方式，要求衛生署提出中途之家的管理辦法為結果，讓法案仍然順利通過³¹。

儘管未能成功擋下修法，再興社區在訴訟中，也未就此坐以待斃，而是因應修法，在答辯狀³²中提出了不同的主張：首先，管委會並未直接反對修法，而是對於此次修法的意涵，提出了新的詮釋：「增加居住權益的保障，係以『回歸家庭』為主」，因此，像關愛之家這樣的收容機構，並不適用於《保障條例》的修正；再者，管委會反過頭來重申在一審判決後，上述民間團體所提出「政府應立即將中途之家制度化」的訴求，據以支持其「政府不該仰賴民間收容機構」的主張。

²⁸ 〈立委高思博 博研字第 951019-1 號函〉，[A_0005_0002_0005_0002_0008]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

²⁹ 〈愛滋感染者議題公聽會系列一：被遺忘的需求 愛滋感染者安置服務〉，[A_0005_0002_0005_0002_0009]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

³⁰ 羅士翔（註 17），頁 174。

³¹ 羅士翔（註 17），頁 169-178。

³² 〈民事答辯狀〉，[A_0005_0001_0006_019]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

透過轉化其主張，管委會提起訴訟的目的，似乎不再是「趕走關愛之家」，而是如其所言的「保障本社區全體住戶權益，並促上訴人應為傳染病患之利益考量，選擇適宜之療養環境」。暫且不論管委會的主張是否言之成理、或有無為法院所接受，但由此仍可發現，面對規範的變更，至少其仍非全然無計可施——藉由重新詮釋規範的意旨，並援引對造的訴求為己所用，著實創造出使法院得為不同決定的空間。

中央與地方行政部門的態度

最後，則是行政部門在此一事件中的角色。研究指出，在關愛之家一審敗訴後，官員們不願意再擔任迫害弱勢者的角色，因而一一作出了友善於感染者的主張與行動³³，但我則認為，行政部門的立場並不清楚：首先，就中央政府部分，行政院衛生署疾病管制局在一審宣判後，先是宣稱「若判決不是針對愛滋的議題，公權力恐沒有介入空間」³⁴，儘管其後仍表示「將提供關愛之家法律協助」³⁵，但在其所提出的事件處理報告中，仍可見政策係以「讓愛滋感染者回歸家庭」為主³⁶；而就台北市政府的部分，時任市長的馬英九雖然也在一審判決後親自探訪關愛之家，並重申「愛滋病患不應被歧視」的立場，但對於居民的不滿，也以「中央與台北市政府已開始尋找適當的收容場所」回應³⁷。

由此可知，在「感染者 / 非感染者」的權利衝突上，不論是疾管局或台北市政府的態度，毋寧都有些模稜兩可，而不願意明確選邊站——儘管他們都支持愛滋感染者的人權，也願對關愛之家提供協助；但對於案件爭議本身，即「關愛之家是否應留在再興社區」的回應，不論是「以回歸家庭為主」或「另覓收容場所」，似乎都顯現出較為否定的態度。

³³ 羅士翔（註 17），頁 168-169。

³⁴ 〈民生報：(1)一審敗訴 關愛之家 無家。(2)疾管局：公權力無介入空間 愛滋權益促進會：政府擺爛。〉，[A_0005_0002_0005_0001_0014]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

³⁵ 〈立報：(1)違反社區規約遭驅離 關愛之家擬上訴(2)疾管局將提供關愛之家法律協助〉，[A_0005_0002_0005_0001_0044]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

³⁶ 〈疾管局「台灣關愛之家」與再興社區事件處理報告〉，[A_0005_0002_0005_0002_0021]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

³⁷ 〈聯合報：收容愛滋患者「有預定地」〉，[A_0005_0002_0005_0001_0054]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

結語：法律能否及如何實現平等？

單從「關愛之家再興社區」案的判決內容觀之，似乎可以認為國會透過立法，直接影響了判決的結果，而使關愛之家免於被拆遷的命運。而當我們進一步檢視判決以外的資料，則可發現《保障條例》的修正並非無故發生，而是透過許多行動者的努力與爭取，歷經許多挑戰之後，終能實現；另一方面，爭取修法也不保證訴訟上必然勝訴，儘管未為法院所青睞，但藉由提供不同的詮釋、並援引他造訴求，原告也轉化其原本的主張，創造出法院得維持原判決的空間。

至於行政部門的態度，與前述「社福進駐公宅受阻」事件相似，在「關愛之家再興社區案」中，亦可見其動輒得咎的困境。但我也認為，這並不代表在保障人權的實踐上，法院必然是更有效的管道：首先，相比於行政機關具有更多元的執法手段與政策工具，法院往往只能在兩造的主張間，做出非勝即敗的決定，並只能處理眼前的問題，無法提供全面的、更彈性的解決方案；其次，前述社會局不願直接裁罰的顧慮，其實也不無道理，畢竟社福團體在進駐社區之後，仍須與住戶建立、維持一定的關係——事實上，在關愛之家取得勝訴後，仍不代表能順利融入社區，如：里長候選人不時以關愛之家的去留做為政見，或是居民不時以嘈雜或衛生為由，而頻繁向主管機關檢舉³⁸。顯然得到法院的勝訴判決，並不等於爭議的全面終結。

到底該如何改變人們的歧視信念與行為，讓平等真正落實於生活中？在本文中，我未能、也無意提出具體的解決方案，但透過回顧近日「社福團體進駐公宅受阻事件」及 2005 年的「關愛之家再興社區案」的發展，並檢視行政、立法、司法三個部門彼此之間的相互影響，及其與不同行動者間的互動關係，可以確定的是，此一問題顯然不會只是「國會立法」、「到法院訴訟」或「行政部門介入」的單選題。

³⁸ 黃怡碧，真要保障人權的話，北市府可否不要對關愛之家太多「關愛」？，關鍵評論網，2014 年 8 月 1 日，<https://www.thenewslens.com/article/5842>（最後瀏覽日：2019 年 8 月 12 日）