

RDEC-RES-099-034（委託研究報告）

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編印

中華民國 100 年 12 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

RDEC-RES-099-034（委託研究報告）

落實兩公約施行法之政策研究

受委託單位：東吳大學政治系

研究主持人：陳副教授俊宏

協同主持人：黃教授秀端

協同主持人：黃教授默

研究助理：施逸翔 陳博文 王瑩芬 魏培軒

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 100 年 12 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

提 要

關鍵字：公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約、兩公約施行法、人權大步走計畫、

一、研究緣起

2009 年 3 月 31 日我國立法院審議通過《公民與政治權利國際公約》與《經濟社會文化權利國際公約》，以及《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》（以下簡稱兩公約施行法）。馬英九總統隨即於 2009 年 4 月 22 日公佈《兩公約施行法》，5 月 14 日正式簽署「兩公約」中英文版批准書，並於 2009 年 12 月 10 日正式施行。兩公約施行法第二條明定，兩公約「具有國內法律之效力」。自此，兩公約的內容正式成為我國國內法的一部分。這不僅對我國提升人權意識，深化民主具有指標意義，也為我國重返國際人權體系，履行國際人權義務，跨出重要的一步。有鑑於兩公約以及兩公約施行法的通過與施行，對於提升我國國民人權意識，建立人權保障制度有其重要性，因此如何有效落實兩公約以及兩公約施行法，實有必要針對當前政府各部會的施政計畫與執行成效，進行全面性的檢視。本研究計畫目的，即在於透過各部會在施行法通過後，所規劃進行的因應措施與作為，從法規、政策、制度等多面向進行跨領域的檢視與評估；並透過對英、美、加、德、日等五個國家的推展歷程進行比較研究，擷取重要的經驗，進而提供具體的建議，以作為我國未來落實兩公約以及兩公約施行法的參考。本研究的範圍包括：（一）檢視我國落實兩公約施行法之規劃與作為。（二）比較分析主要國家如：英國、美國、加拿大、德國、日本等國家實踐兩公約之方式與經驗，以作為我國的借鏡。（三）透過訪談相關執行單位及研究實際案例等方式，評估我國落實兩公約施行法程序、成效及待加強事項。（四）研提我國進一步落實兩公約基本內容之策略與方法，並針對未於期限內改善事項，提出補救措施的具體建議。

二、研究方法

本案進行所採用的研究方法包括：

- (一) 文獻分析法：文獻做為一種分析的工具，在質性研究上為具有重要價值之方法。透過有系統的查閱、組織和解釋各種文獻資料，可以在各自分立事件或活動中，尋找因果關係，以便瞭解現在和預測未來。本案主要針對聯合國以及兩公約所屬「人權事務委員會」及「經濟社會和文化權利委員會」相關文件、人權高等專員辦公室相關文件及出版品，以及國內有關兩公約施行法的相關文獻進行分析。
- (二) 焦點團體法：「焦點團體法」是一種團體訪問的質性研究方法，又稱為焦點訪談法(**focused interview**)。這種訪談法與一對一式的深度訪談法最大的差異在於焦點團體法為團體成員的互動和討論。焦點團體法用於本研究計畫的優勢：可以根據受訪成員的經驗洞察來瞭解目前需要改善與補強之處。另外，也可以激發出成員的各種不同反應，和進一步的討論，為未來台灣人權的發展與策略提出具體建議。本案針對國內民間非政府組織共完成兩次的焦點團體訪談；以及一次人權專家學者的焦點團體訪談。
- (三) 深入訪談：深度訪談之訪問較為深入，常常可以發掘很多新的問題，得到意想不到之結果與啟示。問題可以隨著受訪者之答案或反應而有所改變。對於受訪者不願意回答的問題，可以用不同的方式或從不同的角度來獲得答案，對於訪問者感到興趣的答案，可以鍥而不捨地做更深入的追蹤。同時，深度訪談所強調的訪問者與受訪者之間的互動關係，對於一些問題的誤解，可以當場加以澄清，以增加訪問結果之準確性。本計畫邀請相關國內外學者專家、各部會「人權工作小組」成員進行深度訪談，瞭解其對相關議題之看法與建議。此部分訪問的重點與焦點訪談不同，將會著重於各部會推動的情況、面臨的困難、各級政府公務人員進行基本訓練的問題。對於團體代表，將更

進一步包括他們與行政部門溝通所面臨之問題。在部會訪談部分，除了進行法務部等十一個部會人權工作小組的訪談之外，本案基於研究之需要，同時訪問立法院法制局與主計處。

三、主要發現或結論

本案認為，（一）在法律層面上，出現兩個主要缺失：1、檢視法令的工作缺乏應有的人權深度：由於各部會參與培訓的人員，未必對於兩公約的條文及基本精神有所掌握，導致檢視法令的工作缺乏應有的深度；2、兩年為限的修法期限太短：忽視修法過程呈現的複雜性。（二）在機構配套層面，本案發現：1、任務編組的專業性與獨立性不足：由於缺乏一個獨立的專責人權機構，導致各部會人權業務仍缺乏垂直管理，以及橫向協調的機制；2、機構定位不清：儘管法務部乃為「人權大步走計畫」的宣導統籌機關以及落實執行階段之彙整機關，同時承擔許多業務，然而各部會工作小組與法務部之間的定位問題仍有待釐清；3、缺乏專責人員與預算：不論是總統府人權諮詢委員會或行政院人權保障推動小組負責工作的幕僚大多非人權專業人才，而是由現有法規會人員兼任，在面對許多涉及專業的人權議題的研議時，仍面臨專業性不足的問題。（三）在人權預算方面，本案發現，大部分政府官員 1、不知道如何編列相關預算，2、也不知道政府是否有何人權政策和如何因應兩公約的批准而需做的改善與調整。（四）在教育培訓及宣導方面，本案認為，各部會有關公務人員的訓練仍存在幾個亟需面對的問題：1、教材不易理解；2、缺少公約正式上路之前的準備期，導致培訓品質大打折扣；3、從種子培訓而言，培訓內容仍採取專家演講的方式進行，缺乏對具體案例與實務的探討，同時缺乏活用的、針對不同實務需求、不同對象的培訓教材，導致所學內容無法應用於實務操作；4、民間宣導成效有限；5、缺少與非政府組織的互動。（五）在國家人權報告的撰寫上，本案則發現在初稿階段出現以下幾個缺失：1、缺乏撰寫的中心單位；2、撰寫人員對於國家人權報告的性質、內容與格式仍缺乏理解；3、聯合國所建議的統計指標仍嫌不足；4、缺乏動態性的人權指標。

四、建議事項及其主協辦機關

(一) 立即擬定「國家促進及保障人權行動計畫」

- 1、如何強化國家促進及保障人權之能力、設立或強化人權專責機構的可行性、對於其他國際人權公約批准的問題、建構可以確保改善弱勢群體處境之有效救濟程序、加強及促進政府各部門、地方政府與非政府組織及其他民間代表間之合作計畫；推動各部會進行撰寫報告所需的基礎培力訓練計畫、提出落實人權教育的具體方案等，訂定明確的優先順序與重點，同時列出執行步驟與時程，以及必須完成的短、中、長期「目標」、「戰略方案」和確定「經費」來源，以達至有效落實《兩公約》及《兩公約施行法》的相關要求。(主辦機關：總統府人權諮詢委員會)
- 2、另一方面，為解決當前施行法的位階問題，並協調各部會人權機構的運作，以及促進人權政策或行動計畫的執行，或可透過人權行動計畫的啟動，進一步研擬是否制訂一部《人權基本法》的必要性，將國際人權法典化，展現與國際人權接軌之決心。(主辦機關：總統府人權諮詢委員會)
- 3、研議批准並內國法化其他重要國際人權公約的必要性，以使我國能順利與國際接軌。(主辦機關：總統府人權諮詢委員會)

(二) 針對人權機制的短期建議

- 1、應盡速「落實」總統府人權諮詢委員會的政策諮詢功能。(主辦機關：總統府人權諮詢委員會)
- 2、應盡速「強化」行政院人權保障推動小組的政策執行功能。(主辦機關：行政院；協辦機關：研考會)
- 3、監察院設立「人權保障專案小組」。(主辦機關：監察院)

(三) 針對人權機制的中期建議

- 1、將人權保障推動小組的任務編組性質，提升為一個常設性的人權委員會。(主辦機關：行政院)

- 2、在《人權委員會》之外，並加以在院本部成立《人權處》作為幕僚單位。(主辦機關：行政院)
- 3、立法院設立「人權委員會」。(主辦機關：立法院)
- 4、考試院設立「人權委員會」。(主辦機關：考試院)
- 5、司法院設立「人權研究委員會」。(主辦機關：司法院)

(四) 針對人權機制的長期建議

儘管以當前的政治環境，企求透過修憲的方式建立一個獨立的國家人權委員會有實質的困難，但在台灣建立符合聯合國巴黎原則的人權保障機制，仍值得深思與倡議。一方面藉由國家人權委員會的設立，處理過去未竟的轉型正義議題，針對過去威權體制下迫害人權的情況作一詳盡與客觀的調查，發掘真相，以追求社會的集體療癒及和解。另一方面，本團隊建議藉由「國家人權委員會」的設立，同時規劃未來人權事務，以作為各級政府施政的參考。(主辦機關：總統府人權諮詢委員會；協辦機關：行政院)

(五) 針對法規檢視的建議

1、條文修正

建議第八條條文改為：「各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之政策，法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應完成政策，法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進，並定期到立法院報告」。(主辦機關：行政院；協辦機關：法務部)

2、司法機關

- (1) 針對兩公約的法律位階及效力，司法院應盡速進行統一釐清，以避免實務上見解兩級化的解釋與判決再次出現。(主辦機關：司法院)
- (2) 儘速加強新進與在職法官對於兩公約所保障之人權的教育培訓，以防止法官由於對國際人權法不甚了解，下意識的避免引用兩公約之規定作為裁判之依據。(主辦機關：司法院)

3、行政及立法機關

- (1) 未來行政機關所擬之任何草案，或進行任何法律的修正或制定，都必須同時附上「人權檢視表」，就該法案是否符合兩公約之規定進行檢視，同時提請注意法案可能涉及兩公約的主要議題，並將檢驗認定合乎兩公約之意見，與法案一併送交立法院，以防範任何違反兩個公約條文的修正或制定。(主辦機關：行政院)
- (2) 強化立法院「法制局」的編制與功能，使其擔任法案的「事前人權審查」的工作；亦即未來由立法委員所提之草案，或進行任何法律的修正或制定，在國會二讀前，必須先經由「法制局」進行是否符合兩公約之檢視與建議程序，並將檢視認定合乎兩公約之檢視與建議表，與法案一併送交院會審理，以防範任何違反兩個公約條文的修正或制定。儘管當前法制局的功能，主要乃針對行政機關送交之草案，進行評估並提出對案建議，同時法制局所提出的建議，也未具有任何的法律拘束力；然而本案仍建議，為力求未來立法過程中能夠切實符合兩公約的精神，可以增加法制局的編制與功能，並考慮本案所提在立法院設立人權委員會的建議，由人權委員會負責協調法制局的審議工作，使其擔任事前人權審查的工作，以切實發揮立法品質把關的功能。(主辦機關：立法院)

(六) 針對人權預算編列的建議

- 1、各部會《人權工作小組》可於每年 2 月間，依總統政見、總統府人權諮詢委員會、行政院人權保障推動小組所提出之重要施政項目，提出下年度人權業務及經費需求，交由本案建議擴編的《行政院人權保障小組》的〈人權政策與預算〉小組彙整後召開審查會議。(主辦機關：行政院；協辦機關：主計處、研考會)
- 2、各部會並依會議決議及行政院人權保障推動小組意見修正後，納入下年度概算。(主辦機關：行政院；協辦機關：主計處、研考會)
- 3、研考會(國家發展委員會)並依各部會概算核定結果，彙整下年度人權業務預算編列情形，向行政院人權保障推動小組的大會提出報

告。(主辦機關：行政院；協辦機關：主計處，研考會)

(七) 針對人權報告的短期建議

- 1、國家人權報告格式與內容應依兩個公約的條約機構委員會的規定，以符合國際標準的方式完成國家初次報告(Initial Report)的撰寫。
(主辦機關：總統府人權諮詢委員會)

- 2、針對國家人權報告的寫作內容的短期建議

- (1) 確立各部會報告的撰寫機制。(主辦機關：行政院所屬各級機關)
- (2) 「總統府人權諮詢委員會」必須盡速擬定各部會進行撰寫報告所需的基礎培力訓練計畫。(主辦機關：總統府人權諮詢委員會)
- (3) 為因應日後人權報告撰寫內容的完整性，同時可以具體的呈現我國人權保障的實際狀況與趨勢，各部會應及早建立聯合國所建議的統計指標，並著手進行各項數據的收集。(主辦機關：行政院所屬各級機關)
- (4) 思考符合國情的人權指標。(主辦機關：研考會；協辦機關：主計處)
- (5) 國家人權諮詢委員會出版一份國家人權報告撰寫的檢討報告。(主辦機關：國家人權諮詢委員會)

(八) 針對教育培訓的短期建議

- 1、政府部門應重視當前「人權大步走計畫」中有關教案的編撰以及培訓方式的問題，盡速提出解決方案，使其發揮教育培訓的成效。(主辦機關：法務部；協辦機關：教育部)
- 2、邀請國際組織來台進行培訓計畫。(主辦機關：行政院所屬各機關；協辦機關：外交部、教育部)
- 3、增進與非政府組織在人權教育活動與培訓的合作。(主辦機關：行政院所屬各機關；協辦機關：教育部)
- 4、加強司法人員的人權教育。(主辦機關：司法院；協辦機關：法務

落實兩公約施行法之政策研究

部)

- 5、補助法扶或律師公會進行律師的人權培訓。(主辦機關：法務部)
- 6、鼓勵人權教案的編寫或人權刊物的出版。(主辦機關：教育部)
- 7、補助國際人權的研究與教學。(主辦機關：教育部；協辦機關：外交部)

(九) 針對教育培訓的中期建議

- 1、設立國家人權資源和培訓中心：可以考慮在國家教育研究院之下設立一個人權資源中心，或是仿效國家衛生研究院的模式以財團法人的形式成立。(主辦機關：教育部)
- 2、設立人權獎助計畫。(主辦機關：外交部非政府組織國際事務委員會)

目次

提 要	I
表 次	IX
圖 次	XV
第一章 緒論	1
第一節 研究緣起與背景	1
第二節 解讀兩公約施行法	11
第三節 研究方法與工作重點說明	16
第四節 研究步驟	26
第二章 《兩公約施行法》執行步驟與對策：法規面 ...	27
第一節 兩公約效力問題	27
第二節 如何與國際人權體系接軌	30
第三節 法令與行政檢討	31
第三章 《兩公約施行法》執行步驟與對策：教育與培訓	37
第一節 人權保障的基礎建設：人權教育	37
第二節 人權大步走計畫：初步檢視	38
第三節 各部會落實情形	44
第四章 《兩公約施行法》執行步驟與對策：機構配套 .	49
第一節 國家人權機構與巴黎原則	49
第二節 我國當前的人權保障機制	50

第三節 台灣推動國家人權委員會的過程	52
第四節 本案訪談資料分析	55
第五節 各部會人權工作小組	58
第五章 《兩公約施行法》執行步驟與對策：預算面 ...	65
第一節 人權預算編列與國家義務	65
第二節 兩公約施行法的執行與預算編列	67
第三節 各部會預算編列情況	68
第六章 《兩公約施行法》執行步驟與對策：國家人權報告 制度	81
第一節 聯合國「人權報告」之介紹	81
第二節 我國歷次「試行報告」分析	91
第七章 他山之石：跨國經驗的初步檢視	99
第一節 加拿大人權保障經驗	99
第二節 英國人權保障經驗	120
第三節 美國人權保障經驗	133
第四節 日本人權保障經驗	146
第五節 德國人權保障經驗	175
第六節 五國人權保障經驗之歸納比較	186
第八章 初步研究發現	203
第一節 法律層面	204
第二節 機構配套	208
第三節 預算層面	210

第四節 教育培訓層面	211
第五節 國家人權報告	217
第九章 建議事項	223
參考書目	249
附錄	259
附錄一：深入訪談訪談稿－加拿大人權學者（受訪者 A） ...	259
附錄二：深入訪談訪談稿－日本人權學者（受訪者 B）	269
附錄三：第一次 NGOS 焦點團體會議整理稿	275
附錄四：第二次 NGOS 焦點團體會議整理稿	293
附錄五：第三次專家學者焦點團體會議整理稿	339
附錄六：深度訪談三－法律與人權學者（受訪者 C）	363
附錄七：深度訪談四－人權與教育學者（受訪者 D）	369
附錄八：深度訪談訪五－人權學者（受訪者 E）	375
附錄九：政府部會談問（一）－法務部	379
附錄十：政府部會訪問（二）－內政部	387
附錄十一：政府部會談問（三）－教育部	393
附錄十二：政府部會訪問（四）－行政院環境保護署	399
附錄十三：政府部會訪問（五）－行政院海岸巡防署	405
附錄十四：政府部會訪問（六）－國防部	409
附錄十五：政府部會訪問（七）－外交部	413

落實兩公約施行法之政策研究

附錄十六：政府部會訪問（八）－衛生署	417
附錄十七：政府部會訪問（九）－行政院主計處	421
附錄十八：政府部會訪問（十）－財政部	427
附錄十九：政府部會訪問（十一）－立法院法制局	431
附錄二十：政府部會訪問（十二）－行政院原住民族委員會 .	441
附錄二十一：政府部會訪談（十三）－行政院勞工委員會 ...	447
附錄二十二：法務部彙整之兩公約檢討清冊以各機關為軸線，其 主管法令及行政措施是否符合兩公約規定之檢討清 冊彙整表	451
附錄二十三：法務部彙整之兩公約檢討清冊以各機關為軸線，其 主管法令及行政措施是否符合兩公約規定之複審結 果彙整表	471
附錄二十四：2011 年法規是否符合兩公約複審會議紀錄一覽表	489
附錄二十五：期中報告審查意見回覆表	555
附錄二十六：期末報告審查會議紀錄	565
附錄二十七：期末報告審查意見回覆表	577

表 次

表 2-1	主管法令及行政措施是否符合兩公約規定之複審結果	33
表 2-2	民間團體對現行法規之建議	34
表 3-1	宣傳品的製作與宣導	41
表 3-2	兩公約之公務員培訓及宣導講習會人數與場次統計表	41
表 3-3	法務部辦理「人權大步走計畫」宣導階段經費表	42
表 3-4	受訪部會所進行的培訓、宣導及編撰教案情形	45
表 4-1	各部會工作小組之設置、運作方式及成效	59
表 5-1	2010 年中央各部會執行兩公約保障人權規定相關經費編列情形表(原始版)	70
表 5-2	2010 年中央各部會執行兩公約保障各項人權規定相關經費編列情形表	72
表 5-3	2011 年中央各部會執行兩公約保障各項人權規定相關經費編列情形表	77
表 7-1	與國家司法協會合作的組織	106
表 7-2	加拿大各級政府的人權機構	110
表 7-3	英國自 2002 年以來為實現兩公約所推動的國內立法	125
表 7-4	人權委員會的組織體制	160
表 7-5	救濟程序	160
表 7-6	成為特別救濟程序對象的人權侵害行為樣態	163
表 7-7	人權委員會其他職權	164
表 7-8	日本簽訂國際人權相關公約而對於國內法之修正影響	171
表 7-9	與國際人權公約、廢除人種歧視公約相關的日本國內平等問題	172

落實兩公約施行法之政策研究

表 7-10	五國之國際人權公約國內法經驗之比較	186
表 7-11	五國之法規檢視經驗之比較	188
表 7-12	五國人權保障機制機構之比較	195

圖次

圖 1-1	Amnesty International: Demand Dignity, 2009	8
圖 1-2	研究進度及預期完成之甘特圖	26
圖 6-1	國際人權公約規定的報告週期	89
圖 7-1	加拿大準備定期審查報告的流程	118
圖 8-1	聯合國的人權指標架構，2008.....	221
圖 8-2	聯合國的人權指標架構，以生命權為例	222

落實兩公約施行法之政策研究

第一章 緒論

第一節 研究緣起與背景

一 研究主旨

2009 年 3 月 31 日我國立法院審議通過《公民與政治權利國際公約》與《經濟社會文化權利國際公約》，以及《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》（以下簡稱兩公約施行法）。馬英九總統隨即於 2009 年 4 月 22 日公佈《兩公約施行法》，5 月 14 日正式簽署「兩公約」中英文版批准書，並於 2009 年 12 月 10 日正式施行。兩公約施行法第二條明定，兩公約「具有國內法律之效力」。自此，兩公約的內容成為我國國內法的一部分。這不僅對我國提升人權意識，深化民主具有指標意義，也為我國重返國際人權體系，履行國際人權義務，跨出重要的一步¹（馬英九，2009）。

事實上，中華民國早已於 1967 年由常駐聯合國代表劉錯簽署兩公約，並同時簽署《公民與政治權利國際公約》第一任擇議定書。但在 1971 年 10 月 25 日聯合國大會通過第 2758 號決議，使得中華民國失去代表權之後，我國就一直未就此三份文件進行批准的程序，因此關於國際人權的重要性以及締約程序所涉及相關國際法的議題，在台灣社會也一直未能受到應有的重視（邱晃泉，2010）。

另一方面，自 1987 年解嚴以來，人權議題已不再是禁忌，台灣的人權狀況已有相當的進展。和威權體制下的過去相比，這些誠然是可觀的進步。但是從比較寬廣、踏實的角度去看，台灣人權保障的缺陷仍然是十分明顯的。台灣過去二十多年的經驗證明，民主化並不必然帶來人權價值與規範的深化與拓展。主要原因即在於經歷了長期威權

¹ 請參見馬英九總統於法務部人權大步走種子培訓營開幕式致詞全文。

的統治及國際孤立之下，我們缺乏人權進展的基本條件。而這些基礎建設的缺乏，造成人權價值的促進與落實，出現了相當的阻力，也造就當前選舉式民主(Electoral Democracy)的弊端(Chen, 2001)。在許多第三波民主化的新興民主國家，都極為注意人權保護的制度設計，但是在台灣，歷經幾次的修憲，只有零星點綴式的強調，但大都未以人權保障為重點，同時朝野菁英對人權觀念缺乏應有的重視，而一般公民人權意識仍普遍低落。因此批准兩公約之後，所帶來的對於法規、制度、政策的全面性檢視與改進，不僅有助於基本人權的保障，落實「人權治國」的理念，更透過對於公約的承諾與落實，試圖與國際人權建制接軌，將中華民國重新納入國際人權體系。

我們可以從國內層次以及國際層次兩個面向來說明批准兩公約的重要意義：

（一）從國內而言：兩公約的批准以及施行法的通過，可以加速我國國內人權保障的落實與提升。一般而言，人權的改善與進步有賴兩個主要因素的互動：人權意識的生根和保障機制的建立。然而，台灣有關人權知識和資訊仍有待提升；政府機關目前尚未有專責人權的官員，也尚未存在符合聯合國標準專司人權事務的機構。在目前這種狀況下，台灣的人權狀況如果要有更上層樓的進展，顯然在這些基礎建設上進行大規模的改革與創建，實為刻不容緩的課題。因此，透過兩公約的批准，一方面藉由批准程序以及適當的配套立法，讓兩公約的國際規範在我國國內具有法律效力，另一方面藉由兩公約的內容，進一步對於當前我國法令中與兩公約內容不一致、或未能加以規定者，進行必要的修訂與規定。此外，藉由兩公約的落實，有計畫地推廣、進而普及人權理念，讓執法公務員的作為能符合人權的基本要求，並提升公民的人權意識，將使人權理念與價值得以在日常生活中具體實踐。

（二）從國際方面而言：馬英九總統在競選期間發表「2008 年新世紀人權宣言」，主張上任後將批准兩公約，以期國內人權保障制度

與國際接軌，並將「全面檢討國內相關法令，徹底落實我國對國際人權憲章的承諾，使台灣成為人權保障的國際楷模。」如今批准具有國際人權規範綱領性的兩公約，以及通過兩公約施行法，正是具體展現我國對於國際人權規範的認同與承諾。儘管我國因為當前險峻孤立的外交處境無法完成存放的程序，然而批准兩公約並完成施行法的具體作為，仍有重要的國際宣示意義(馬英九: 2009)。

有鑑於兩公約以及兩公約施行法的通過與施行，對於提升我國國民人權意識，建立人權保障制度有其重要性，因此如何有效落實兩公約以及兩公約施行法，實有必要針對當前政府各部會的施政計畫與執行成效，進行全面性的檢視。本研究計畫目的，即在於透過各部會在施行法通過後，所規劃進行的因應措施與作為，從法規、政策、制度等多面向進行跨領域的檢視與評估；並透過對英、美、加、德、日等五個國家的推展歷程進行比較研究，擷取重要的經驗，進而提供具體的建議，以作為我國未來落實兩公約以及兩公約施行法的參考。

二、研究背景

基於兩公約在國際人權體制中所具有的重要地位，以及對於未來我國在落實兩公約以及兩公約施行法時，所必須面對的基本課題，以下將針對本案所涉及的相關議題做一背景介紹。以下的背景說明將區分兩大部分：一是針對兩公約的綱領性地位、兩公約的內容及其關聯性、以及國家的義務性質等，進行背景說明。二、在兩公約背景說明的基本框架之下，對於兩公約施行法以及本案的研究方向進行解讀與分析。

(一) 兩公約的綱領性地位

《世界人權宣言》、《公民與政治權利國際公約》以及《經濟社會文化權利國際公約》合稱《國際人權法典》，是最具綱領性的國際人權規範，在國際人權法規中具有母法的地位，當今許多國際人權公約都是由此法典所衍生而來，而成為國際人權保障體系最重要的法源。《世界人權宣言》的諸多原則，經過六十多年來的進展，早已成

為國際習慣法的一環，而兩公約的內容則對於締約國具有實質的法律拘束力。具體而言，《公民與政治權利國際公約》不僅要求締約國定期遞交人權報告，而且明訂有關侵犯人權相關的申訴機制；而與該公約同時通過的《公民與政治權利國際公約第一任擇議定書》²，更賦予締約國的公民控訴其政府侵犯人權的權利³。

在《公民與政治權利國際公約》第四十條和《經濟社會文化權利國際公約》第十六條中，規定了締約國需向聯合國提交報告。

在一般的程序中，一國可以選擇以下兩種主要方式之一，而成為某項條約的締約國：

1、它可以簽署 (signature) 條約：根據國際法規則，一國在簽署條約之後，就不得違背該條約的目的和宗旨。簽署之後接著就是批准 (ratification)：一國交存條約的批准書，就是正式表明願意受該條約的約束。通常的進行方式是經由該國行政部門依照國內憲法規定將條約送至國會進行審議。倘若該公約可以允許簽署國進行保留的程序，則國會可以決定是否針對某一條文提出保留或解釋以達成協議。⁴第三步是依該公約規定將簽署書或批准書進行「存放」 (deposit)：依照該公約的規定，將批准書送到公約規定的存放處所（例如聯合國秘書處）進行存放，一旦完成這些程

² 《公民與政治權利國際公約》締約國也可成為其兩項任擇議定書任意一項或同時兩項的締約國。第一項《任擇議定書》確定一項制度，根據這項制度，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；而第二項《任擇議定書》要求在締約國管轄範圍內，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廢除死刑。第一項《任擇議定書》於 1976 年 3 月 23 日開始生效，而第二項《任擇議定書》於 1991 年 7 月 11 日開始生效。

³ 經濟社會文化權利委員會 (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) 於 2008 年 12 月 10 日聯合國大會決議 (GA resolution A/RES/63/117) 通過「經濟社會文化權利國際公約任擇議定書」 (Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) 以使經濟社會文化權利委員會具有受理個人申訴的權限，並且自 2009 年 9 月 24 日開放簽署；目前已有 31 個國家簽署，但尚未經任何一國的內國批准，而這個任擇議定書必須有 10 個國家批准後才能生效。

⁴ 立法院批准兩公約時，並未提出任何保留意見。

序，該公約便具有國內法的效力，該國必須履行該公約所規定的相關義務，並接受其他公約締約國的監督。「簽署」表示該國對此一國際公約的認同，完成「批准」與「存放」的程序，則是進一步表示該國承諾受該公約的約束。

2、一國也可以加入一項條約。加入就是由未簽署條約的國家表示同意受該條約的束縛，加入相當於批准。

兩公約皆在 1966 開放連署與批准，在收到公約生效所需的 35 份批准案之後，於 1976 年開始生效。根據人權高等專員辦公室官網的統計，目前全世界已有 167 個國家批准《公民及政治權利國際公約》；160 個國家批准《經濟社會及文化權利國際公約》⁵，就全世界總數 195 個國家而言，已超過 80% 以上。

由於兩公約均規定必須是聯合國會員國或是符合公約所定要件的國家才能批准或加入，但是基於我國特殊的外交處境，至今未能符合兩公約締約國的要件。另一方面，由於中華人民共和國的阻撓，導致我國在進行兩公約存放程序時，已被聯合國退回。

（二）兩公約內容的不可分割與相互依存：

《公民與政治權利國際公約》包括前文以及人民自決權(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 至 27 條)等六部分，共 53 條。在實體權利規定方面，第 6 條至第 11 條可視為是保護個人生命、自由和人身安全的核心條款⁶。第 12 條和第 13 條涉及進入、離開和在一國領土內遷徙的權利，並確定了關於驅逐外僑問題的具體規

⁵ <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>

⁶（第 6 條）生命權：判處死刑只能是作為對最嚴重的罪行的懲罰，並不得對未滿十八歲的人判處死刑，禁止對孕婦執行死刑；（第 7 條）禁止酷刑或施以殘忍的、不人道的或侮辱性的處遇或刑罰；（第 8 條）禁止奴隸或強制勞動；（第 9 條）人身自由與安全及逮捕程序；（第 10 條）被剝奪自由者受人道及尊重其固有的人格尊嚴的處遇；（第 11 條）不得僅因無力履行契約義務而監禁人民。

則⁷。第 14 條至第 16 條涉及有關司法人權的保障，明確規定司法程序必須如何對待某一個人⁸。第 17 條至第 22 條提出享有不得無端受到外界干涉的基本自由⁹。第 23 條和第 24 條承認家庭這個社會單元的特定作用，並提出婚姻和兒童權利問題¹⁰。第 25 條則是關於公民參政權利與機會的規定，在《公約》中自成一體，提出政治參與的重大權利，規定在真正的定期選舉中以普選制和無記名投票方式行使的選舉權和被選舉權，以及參與公共事務和在平等條件下參加公務的權利。第 26 條強調法律之前人人平等；第 27 條則是有關少數人之權利，目的在保證種族的、宗教的或語言的少數人，有權與他們的集團中的其他成員共同享有自己的文化、信奉和實行自己的宗教或使用自己的語言。

《經濟社會文化權利國際公約》則包括前文及「人民自決權」（第 1 條）、一般規定（第 2 條至 4 條）、實體規定（第 6 條至 15 條）等五部分，共 31 條。其前文、「人民自決權」，與《公民與政治權利國際公約》完全相同。在實體規定部分，各締約國應保障個人下列權利：（第 6 條）工作權；（第 7 條）享受公平的和良好的工作條件的權利；（第 8 條）組織和參加工會及罷工權利；（第 9 條）享受包括社會保險的社會保障之權利；（第 10 條）對家庭之保障及援助；（第 11 條）獲得相當的生活水準、免於饑餓的權利；（第 12 條）享有身體和心理健康達到最高可能標準的權利；（第 13 條）教育之權利；（第 14 條）免費的義務性初等教育；（第 15 條）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。

儘管國際社會對於兩公約的權利內容與實踐的優先性，曾經有過不少的爭議與疑慮，然而近年來不論是從人權理論或是實際的經驗研

⁷（第 12 條）遷徙和選擇住居所自由；（第 13 條）不得非法驅逐外僑。

⁸（第 14 條）法律之前一律平等、保障公正審判及無罪推定；（第 15 條）禁止溯及既往之刑罰；（第 16 條）法律前人格之承認。

⁹（第 17 條）保護私生活、家庭、住宅、通訊、榮譽和名譽；（第 18 條）思想、良心和宗教、信仰自由；（第 19 條）表現自由；（第 20 條）禁止宣傳戰爭或鼓吹歧視；（第 21 條）和平集會權利；（第 22 條）結社自由。

¹⁰（第 23 條）保護家庭、婚姻自由；（第 24 條）兒童權利。

究可以發現，兩公約的權利內容之間的不可分割性與互依性，已經逐漸成為國際共識。我們可以從近年來聯合國以及國際非政府組織對貧窮現象的分析，來理解兩公約保障的權利之間的互依性與不可分割性。

無疑的，貧窮的人們不僅遭遇物質的匱乏，也遭遇許多公民及政治權利的侵害，使其無法明確地反應他們的聲音，導致他們無法享有與一般公民的同等對待。例如貧窮的人們清楚地指出，他們日常生活中受到四個主要因素的影響，而無法讓當權者傾聽他們的意見。這四個因素分別是：

- 1、剝奪(deprivation)：窮人的居住環境無法取得最基本的設施，如安全的用水、衛生設施、醫療和教育等。
- 2、缺乏安全保障(insecurity)：窮人除了面臨資源和資產的匱乏之外，他們也極度缺乏安全保障，住所、財物以及生計，很可能都不在法律的保障範圍內。
- 3、社會排除(exclusion)：由於社會對貧窮的歧視和污名化，他們常常得不到司法協助。窮人很少有機會獲得穩定、正式的工作，也很難在勞資關係中擁有權力。即使是在較富裕國家，貧窮的族群也因為受到排擠而被刻意集中。例如，在美國的非裔族群所居住的內城區，生活水準都遠遠低於其他多數人口。富裕和貧窮族群的難產死亡比例相差懸殊，顯示出這些歧視現象的可怕後果，以及與社會排除的關聯。
- 4、無法發聲(no voice)：處於貧窮的人們覺得他們的看法不受重視。無論是刻意被消音，或是由於淡漠而被視為沉默，造成的影響是相同的：徹底地失去聲音。因此，最貧窮的國家通常也是壓迫最嚴重的國家，這並不只是巧合而已。但即便是正式承諾實行民主的國家，處於貧窮的人們同樣持續面臨聲音被忽視的困境。

因此，這四個因素各自在窮人身上產生巨大的影響，同時這四個因素又彼此相互作用，產生結構性的壓迫力量，使得窮人自始無法翻

身。

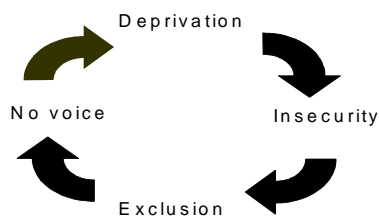


圖 1-1 Amnesty International: Demand Dignity, 2009

資料來源：國際特赦組織

因此，藉由貧窮現象的剖析我們即可發現，貧窮同時造成許多基本人權受到嚴重的侵犯，除了經濟及社會權利之外，也包含許多公民及政治權利：

- 1、與剝奪相關的權利：食物、住所、健康照顧以及教育。
- 2、與缺乏安全保障相關的權利：來自於國家或其他形式的暴力對待。
- 3、與社會排除相關的權利：不受歧視以及平等對待。
- 4、與聲音被忽視相關的權利：政治參與權、資訊透明以及政治自由。

因此，在理解兩公約的權利內容時，我們必須體認兩公約權利之間的不可分割性與互依性。這也是為什麼大多數簽署《公民與政治權利國際公約》的國家，也同時簽署《經濟社會文化權利國際公約》(法務部, 2009)。正如 1993 年世界人權會議通過的《維也納宣言及行動綱領》明確地指出：

「一切人權均為普遍的、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，用同樣的重視的眼光，以公平、平等的態度全面看待人權。固然民族特性與地域特徵的

意義，以及不同的歷史、文化和宗教背景都必須要考量，但是各個國家不論其政治、經濟和文化體系為何，都有義務促進和保護一切人權和基本自由。」

從兩公約的內容而言，台灣社會對於公民及政治權利的內容比較熟悉，但對於經濟社會文化權利的內容，以及兩公約內容之間關聯性的理解，相對而言，則仍屬陌生。

（三）兩公約的義務性質：全面性義務

在一般對人權保障所應當履行的義務性質的討論中，經常將公民與政治權利視為一種消極權利，目的在限制國家的義務，以防止來自國家的不當干預，因此只要解除國家的不當干預，公民及政治權利是普遍的、免費和即時的權利，而經濟社會及文化權利則是一種個人有權向國家爭取福利的積極權利，並賦予國家積極行動的義務（積極義務）來加以保障，因此成本相當高，而只能是逐步實現的政策或目標，因此締約國沒有立即、必要履行的義務。例如《經濟社會文化權利國際公約》（第2條第1項），似乎容易產生這樣的疑義：

「...每一締約國家承擔盡最大能力個別採取步驟或經由國際援助和合作，特別是經濟和技術方面的援助和合作，採取步驟，以使用一切適當方法，尤其包括用立法方法，逐漸達到本公約中所承認的權利的充分實現。」

然而這種對義務性質的主張並不充分。基於各國的社經條件不同，完全實現公約所規定的權利雖然無法一蹴而就，但《經濟社會文化權利國際公約》同時也規定即刻生效的各種義務。所有的締約國都有義務即刻著手採取步驟，設定目標以及時間表，並採取必要之立法、行政與司法救濟等措施逐步實現權利的保障；而這些必要的措施即屬國家之「立即義務」。例如依聯合國「經濟社會文化權利委員會」第3號一般性意見第5段：「除了立法以外，可被認為是適當的措施還包括，為根據國家法律制度屬於司法範圍的權利，提供司法救濟辦

法」。而且，委員會並在第 9 號一般性意見第 9 段指出：「一項《公約》規定的權利，如果不經過司法機關發揮一定的作用，就不能充分落實的話，就必須制定司法救濟措施。」因此，與公民及政治權利一樣，經濟社會及文化權利的保障，即使因為資源有限，短時間無法充分實現，但仍可確立盡可能迅速和有效實現目標的各種「立即義務」。

此外，「經濟社會文化權利委員會」第 3 號一般性意見，闡釋了締約國就經濟社會文化權利，負有實現其最低核心義務(**minimum core obligation**)：「10.委員會以本身及其前身十多年來審議締約國報告所累積的大量經驗為基礎，認為每個締約國均有責任承擔最低限度的核心義務，確保至少使每種權利的實現達到一個最基本的水準。因此，如果在一締約國內有任一較大數目的個人被剝奪了糧食、基本初級保健、基本住房或最基本的教育形式，該締約國就等於沒有履行《公約》下的義務。如果不把《公約》看作是確定了此種最起碼的核心義務，就等於使其基礎上失去了存在的理由。」

具體而言，所謂最低限度的核心義務包括：

- 1、締約國確保至少使每種權利的實現，達到一個最基本的水準。
- 2、締約國無論經濟發展水準如何，都有義務確保所有人最起碼的生存權得到尊重。
- 3、締約國確立一些具體的水準基礎點，據以實施最低限度的核心義務，確保每一項經濟、社會文化權的實現達到最低限度的基本水準。
- 4、每項權利必定產生一種最低限度絕對應得權利，否則締約國就是違反了其義務。

另一方面，依 1997 年在荷蘭馬斯垂克舉行的國際法專家會議所編寫的《關於侵犯經濟、社會、文化權利行為的馬斯垂克準則》(**The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights**)第 6 段中明確指出：「和公民與政治權利一樣，經濟社會文化

權利使國家承擔著三種不同類型的義務：即尊重(respect)的義務、保護(protect)的義務和實現(fulfill)的義務。未能履行這三類義務中的任何一類義務，即構成對此種權利的侵犯。」第一項義務是「尊重」權利，要求各國政府不得侵犯人權。這項義務通常被稱為「消極」義務，也就是保證不從事某種行為或做法的義務。典型的例子是，國家不得從事酷刑或任意剝奪生命的行為。

第二項義務是「保護」享有這些權利：締約國不僅不得侵犯個人的權利，而且必須保護個人的權利免遭第三方的侵犯，不論第三方是個人、公司還是其他非國家行為者。這很可能需要締約國採取積極行動，例如制定適當的立法和政策制度，並投入足夠的資源，以有效實現這些權利。

第三，締約國必須增進或「落實」個人的權利，即採取必要的步驟創造一個必要的和有助於相關權利得到充分實現的環境。它要求締約國採取重大步驟，包括提撥適當的資源，以履行它在條約下的義務。

從此角度而言，和保障公民與政治權利一樣，若國家未能履行「經濟社會文化權利委員會」就《公約》各項權利作出之一般性意見中，所解釋之（1）、尊重、保護、實現義務，或（2）、最低核心義務者，就是違反《公約》，構成侵害經濟社會文化權利。

在對於兩公約的性質、內容以及相關義務的說明之後，我們可以有一個比較清楚的輪廓，對於兩公約施行法的相關規定進行解讀，以探究未來我國在落實兩公約的過程中，在推動程序、制度設計、政策以及法規上所必須進行的必要改善措施。

第二節 解讀兩公約施行法

一、解讀兩公約施行法

「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」，共計九條，分述如下：

第一條、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。

第二條、兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。

第三條、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。

第四條、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。

第五條、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。

第六條、政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。

第七條、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。

第八條、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。

第九條、本法施行日期，由行政院定之。

從兩公約施行法規定的內容而言，涉及的層面相當廣，為求全面性地檢視政府落實兩公約施行法的具體情形，以及未來政府在落實兩

公約施行法所必須面對的課題，本案主要以下列五個面向來進行檢視：

（一）法律層面：依「兩公約施行法」第八條，檢視各級機關檢討修正與兩公約不合之法規及行政措施的情形；

（二）預算層面：依據「兩公約施行法」第七條，檢視各級政府機關對於執行兩公約保障各項人權規定所需之經費，在預算編列的項目與執行狀況；

（三）教育與培訓：為因應兩公約施行法的具體落實，檢視各機關人權教育培訓計劃的推動與落實，並參酌各國具體作為，探索可供台灣擷取的經驗；

（四）機構配套：依據「兩公約施行法」第四條，因應國家義務的全面性履行，檢視設置獨立專責機關的可行性，以及目前各部會人權業務幕僚單位的執行成效；

（五）人權報告機制：依據「兩公約施行法」第六條，檢視目前政府推動國家人權報告撰寫的機制與方式，並探究如何面對當前台灣的國際困境之下，使國家人權報告格式、方向與內容能符合國際標準並具有實質的影響力。

二、「人權大步走計畫」與本案研究重點的異同

根據兩公約施行法的要點，我們可以理解如何具體落實兩公約以及兩公約施行法所保障的基本人權，確實是一個相當艱鉅，同時涉及層面非常廣的課題。因此，馬總統於 2009 年 4 月 24 日召開會議聽取兩公約及其施行法推動進度簡報之後，作出六點裁示：

（一）「兩公約」之內容因涉及各機關，所以法務部宜按部就班推動，辦理種子講師培訓營之講義教材，編纂為總論部分，各論部分可由各機關自行依權責編纂。教材必須使各方參考後均滿意，盡善盡美，使人權的意識變成國人普遍的知識，可於半年時間內完成。

（二）法務部辦理種子講師培訓營之講義編纂，應包括「兩公約」與

我國現行法規之比較及各機關檢討因應之建議，因牽涉各部會之權責，宜將「兩公約」之內容，相對應各條分別函請各機關權責，由法務部作一對照表（清單），某一條文涉及國內哪一有關機關的法律，該相關機關，提供該機關符合「兩公約」相對應權責內容之內涵與其主管之相關法規及檢討因應之作法。

（三）法務部於彙整上開各相關機關意見後，應擬具講義教材初稿及提綱，並組成教材委員會審查，再邀請專家，召開座談會研議教材的編寫，綜整各界意見。

（四）法務部應考慮架設網站，做為推動人權基石，才能永續推動。將推動「兩公約」、「兩公約施行法」及相關人權之經過及訊息在網站上公布。

（五）有關國際公約在我國法律體系上之定位、效力及國內法化之方式，法務部可委託學者、專家針對哪些國際公約可以國內法化（如：制定施行法方式或對已簽約之公約得否包裹立法方式）之方式，及哪些公約對我國司法實務有可能適用等進行研究。

（六）另請法務部於法官及檢察官之職前訓練，加強對於國際公法之相關訓練，未來國家考試應加考國際法。

為落實執行「兩公約」，法務部隨即於 2009 年研擬完成「人權大步走計畫—落實執行《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》」（簡稱人權大步走計畫）。檢視此計畫的工作項目，基本上可區分為四大項(彭坤業 2010:129)¹¹：

（一）宣導：

1、總論講義之編撰、審查與印製：法務部負責編撰兩公約培訓「總論」講義以及「各論」講義，並協助國家文官培訓所撰寫人權課程大綱及講義。

¹¹ 請參見法務部人權專區網站。

- 2、培訓種子人員。
- 3、製作宣導品及託播。
- 4、洽請各機關、學校、部隊辦理宣導、講習會。

（二）敦促各級機關檢討修正與兩公約不合之法規及行政措施；同時函請各級政府機關依「兩公約施行法」第八條預為因應，檢討所主管之法令及行政措施，有無符合「兩公約」規定。此外，要求各級政府機關依「兩公約施行法」第八條檢討所主管之法令及行政措施，有無不符「兩公約」規定，應邀請學者、專家及相關人權團體召開會議審議，並綜合整理各界意見。

（三）在法務部全球資訊網設置「人權大步走」專區：架設「人權大步走資訊網」專區。

（四）委託學者研究「國際公約國內法化的實踐」：研究內容包括公約取得內國法效力之方式、重要民主先進國家內國法化情形及作法、我國當前參加國際公約之困境及效力面臨之疑義暨解決方式、我國當前公約內國法化可採取之作法及其優缺點研析等。

由上述的說明可知，法務部乃為「人權大步走計畫」的「宣導統籌」機關以及落實執行階段之「彙整」機關。而「人權大步走計畫」的內容與執行也將為本案研究的重點項目。然而本案所提之五大面向，與當前法務部所推動的「人權大步走計畫」內容看似有所重疊，然而本案研究規劃不論是研究目標與範圍，與法務部的「人權大步走」計畫有很大的不同。首先，法務部「人權大步走」計畫主要著重於三個面向：1、檢討本國法規是否違反兩個國際公約；2、對公務人員進行人權的教育訓練；3、研究國際公約取得內國法效力之方式，以及我國當前參加國際公約之困境及效力。而本計畫雖然也提及此三面向，但是著重在於檢視各部會是否具體落實此三大目標，因此研究重點明顯不同。其次，除了在檢視政府各部會是否落實上述三個面向之外，本案也將針對預算、機構配套、以及人權報告制度等方面進行多面向

的檢視，以補強「人權大步走」計畫所未能涵蓋，但卻是兩公約以及兩公約施行法落實必須加以關注及檢視的課題。

第三節 研究方法與工作重點說明

本案自 99 年 9 月開始執行，工作重點包括：

一、五國經驗的跨國比較分析：透過分析聯合國的相關文件、各國所提交的報告，以及 NGO 所製作的民間報告，去理解各國在人權發展上曾經遭遇過的問題，而各國如何解決，並且設立了什麼樣的機制加以解決。除了檢視當下各國的人權實踐狀況之外，本案也著眼於這些國家人權保障的歷史進程的探究，特別是從本案所著重之五大面向，對於各個國家在國際公約內國法的初步階段，推行了哪些不同的方案、制度，並逐步建構相關的人權保障機制。然而，由於五國的制度、經濟及文化背景與歷史進程差異頗大，涉及議題相當廣泛，文獻的內容非常繁瑣，在現有的研究期限與條件下進行全面性的比較研究有其困難，因此本案僅能作初步的檢視，詳細的比較研究，仍有待學術先進進行後續的研究與分析；

二、聯合國相關人權文件以及國內有關兩公約及施行法的相關文獻分析：針對聯合國以及兩公約所屬「人權事務委員會」及「經濟社會和文化權利委員會」相關文件、人權高等專員辦公室相關文件及出版品，以及國內有關兩公約施行法的相關文獻進行分析；

三、焦點團體：除了針對聯合國相關人權文件以及國內有關兩公約及施行法的相關文獻進行分析之外，同時並進行與民間非政府組織及人權專家學者進行焦點團體訪談。本案針對國內民間非政府組織共完成兩次的焦點團體訪談；以及一次人權專家學者的焦點團體訪談；

四、深入訪談：針對學者專家及各部會負責人權業務之單位進行深入訪談。在部會訪談部分，除了進行法務部等十一個部會人權工作

小組的訪談之外，本案基於研究之需要，同時訪問立法院法制局與主計處。以下即針對本計畫所採用之「研究方法」作一說明。

一、文獻與相關文件分析

一般而言，一個國家一旦成為公約的締約國，即必須受到公約的約束並履行義務。這種以條約為基礎，明確規定締約國的人權義務及其實施機制，除了從各種不同的角度規定人權的具體內容以外，還會建立負責監督其實施的條約機構（**Treaty Bodies**）和各種具體的監督程序。例如在《公民與政治權利國際公約》之下設立了人權事務委員會（**Human Rights Committee**）。在人權事務委員會的運作下，進行以下幾個監督程序：

（一）針對審查締約國提交的定期報告¹²提出「觀察結論」（**Concluding Observations/Comments**）。

（二）針對各公約的規定和實施過程中出現的問題提出「一般性意見或建議」（**General Comments or General Recommendations**）。

（三）若所涉文書有此規定，接受並審議彼此作出同意的締約國之間的「國家間來文」（**Inter-State Communications**）。

（四）若所涉文書有此規定，接受並審議作出同意的締約國管轄之下的個人，就所涉公約所規定之權利受到侵犯的「個人來文」（**Individual Communications**）並對來文作出「最後意見」（**Final Views**）。

（五）若所涉文書有此規定，對有關締約國進行調查或訪問。

另一方面，在《經濟社會文化權利國際公約》之下所設立的「經濟社會和文化權利委員會」（**Committee on Economic, Social and Cultural Rights**），則進行以下幾個監督程序：

¹² 締約國的第一次報告必須在《公約》對該國家生效 1 年內提交。以後的報告即為“定期報告”。1997 年，委員會修改了先前關於以後的定期報告的規則，按照締約國一般每 5 年提交 1 次報告。

(一) 檢視國家定期報告，提出觀察結論(Concluding Observation)。每個締約國必須在《經濟社會文化權利國際公約》生效後兩年內提出第一次報告，之後每五年要提定期報告。

(二) 闡釋公約權利內容，提出一般性意見(General Comments)。

(三) 一旦任擇議定書生效後，將接受個人申訴(individual communication)以及國家間申訴(Inter-state communication)的項目。

在這些機制所產生的各種意見中，「一般性意見或建議」、對締約國報告的「觀察結論」以及對個人來文的「最後意見」，對於解釋和發展各公約中的人權規範具有極為重要的作用，屬於各公約規範體系中的重要組成部分，因此也是研究各公約及其具體規定，不可缺少的參考資料。

本案在檢視過程中，特別關注「一般性意見」在法規檢視上的應用，一方面是因為台灣政府尚未批准兩公約的「任擇議定書」(Optional Protocol)，且施行法內也沒有相關的規定，再加上個人申訴機制的判決涉及非常具體的各國脈絡，因此，現階段討論這一類型的解釋，對於在台灣落實兩公約的政策，相關性並不大。另一方面，由於台灣尚未進行過兩公約國家人權報告的審查，因此，本案也不討論「結論性觀察」(Concluding Observations)。人權事務委員會截至目前為止，已通過了 34 個一般性意見，而經濟社會和文化權利委員會則通過了 21 個一般性意見。就《公民與政治權利國際公約》而言，人權事務委員會是根據公約第 40 條第 4 款¹³作出一般性意見，至於《經濟社會文化權利國際公約》，雖然公約中並沒有明確的規範，但委員會在 1988 年的第二屆會議上，決定¹⁴根據聯合國大會¹⁵和經濟及社會理事會¹⁶對

¹³ 該款規定：「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性意見。委員會亦得將此等意見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。」

¹⁴ E/1988/14, 第 366 和 367 段

¹⁵ 第 42/102 決議

¹⁶ 第 1987/5 號決議

它的一項請求，從第三屆會議開始根據公約編寫一般性意見¹⁷。

至於委員會做成一般性意見的目的，根據 1989 年一份文件的導言¹⁸，是要讓所有締約國能從這些經驗中得益，以促進它們進一步執行《公約》，讓它們注意許多報告所顯露的不足之處，建議改進提出報告的程序並激勵這些國家和國際組織在促進和保護人權方面的活動。這些一般性意見也應使其他國家有興趣，特別是那些準備成為《公約》締約國的國家，因而，加強了一切國家在普遍促進和保護人權方面的合作。一般性意見是在委員會全體委員中，並因此也是在不同的文化、意識形態、宗教、傳統和法律制度中以協商一致通過的，這增強了這些解釋的權威性和普遍性。

可見委員會所做的一般性意見，除了進一步詮釋公約條文所保障

[illegible]

18 CCPR/C/21/Rev.1

的各項權利之外，更重要的是委員會根據他們審查締約國報告所累積的經驗，將許多國家都可能會犯的錯誤，以及可行的具體作法，明確寫在這些一般性意見當中。如果締約國在落實公約時沒有參照這些委員會進一步的解釋，而只是按照公約條文獨自做字面意義上的瞭解，不但很容易偏離委員會所解釋的公約的精神，甚至可能會發生違反兩公約的錯誤解讀。因此藉由一般性意見做為解釋兩公約條文的基本內涵，並依此關注一般性意見如何在各部會進行法規檢視過程中的應用，將是本研究檢視各部會法規檢視品質的重要參考依據。

在五國經驗比較上，本計畫將先做相關文獻的檢閱，並搜集各國落實兩公約的具體作法。目前聯合國已累積相當多的文件可供參考。其主要網址如下：

<http://www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/HumanRightsintheWorld.aspx>

我們可以從聯合國各國（特別是本計畫的五個國家）所提交之報告以及聯合國內部對各國提出的執行報告的意見，來瞭解這些國家執行兩個公約的方式，以及他們所面臨之困難。這些報告包括：

（一）《公民與政治權利國際公約》締約國根據該公約第四十條所提出之報告。報告內容包括這些締約國提出它們已經採取依公約所承認的各項權利得以實施的措施，和關於在享有這些權利方面所作出的進展報告，同時也包括影響實現該公約的因素和困難。

（二）《公民與政治權利國際公約》的審查評註以及各國的回應報告。

（三）各國依照《經濟、社會和文化權利國際公約》第十六條與十七條規定所提出之報告。締約國有報告之提出義務，報告內容為關於在遵行該公約所承認的權利方面所採取的措施，和所取得的進展報告，同時，報告內容得指出影響履行該公約義務程度的因素和困難。

（四）《經濟、社會和文化權利國際公約》的審查評註以及各國的回應報告。

(五)「人權事務委員會」(Human Rights Committee)之一般性意見(General comment)。其目的在於讓締約國能從這些經驗中學習，以促進其公約之執行；他們對於報告中所顯露出各國執行不足之處會提出建議，並藉以刺激各國保護人權方面之活動。

(六)經濟社會文化權利委員會的一般性意見。

(七)各國非政府組織所提交的影子報告或平行報告。

(八)「會員國全面定期審查」(Universal Periodic Review)：聯合國 2006 年 3 月通過「會員國全面定期審查」機制，目的是讓聯合國 194 個會員國每四年一次接受人權普查，每一個國家的文件包括：國家報告、各條約機構的報告彙整、各影子報告的彙整、以及人權委員會審議工作小組的報告。

然正如上述所言，跨國比較研究涉及議題相當廣泛，文獻的內容非常繁瑣，本案僅能就研究主題所涉及的部分進行初步的檢視，詳細的比較研究，仍有待後續的研究與分析。

二、對於相關法規內容之檢驗

如上所言，馬英九總統在兩公約施行法通過前，曾經指示法務部落實推動兩公約規定相關配套措施，且中央及地方各級機關並應自兩公約施行法施行之日起兩年內，積極將不符兩公約規定的法規及行政措施，完成制定、修正、廢止或改進。法務部因此爰請各部會就其法令與行政措施進行檢討，針對不符合兩公約施行法的部分，於期限內進行改進。爾後通過的兩公約施行法第八條也規定：「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，有不符規定者，應於本法施行後兩年內，完成法令之制（訂）、修正或廢止及行政措施之改進。」這是個相當艱鉅之任務，也需要各界的持續關注。在過去幾年來確實有民間團體針對各項法律有違反兩個公約之虞而提出質疑，這些包括集會遊行法、人民團體法、工會法、勞資爭議處理法、入出國及移民法、兩岸人民關係條例、修正都市更新條例、教師

法等。

在經由各部會自行檢視主管之法令及行政措施之後，法務部共彙整 219 條條文，另外民間團體亦提出 44 條違反兩公約的法規或在解釋上有疑義之條文。因此，在具體檢視法規內容的過程中，本案除了檢視政府部門在法規修訂上，所採取的法律解釋以及處理方式之外，也將分析政府因應民間團體所提出之條文，所採取的法律解釋以及處理方式。

三、實證調查訪問

如何有效落實我國兩公約施行法，除了法律的修正外，實有必要至各部會實際瞭解其檢討情形與規劃狀況，因此本計畫研究人員到中央各部會，檢視各部會在兩公約施行法通過後目前在落實兩公約進行的狀況。調查清單詢問的主要問題如下：

- (一) 該部會是否曾經討論如何落實兩公約之相關策略？
- (二) 是否開始著手修正與該部會有關的法律？如果有，是那些法律？進行到什麼樣的程度？
- (三) 是否開始著手修正與該部會有關的命令？如果有，是那些命令？進行到什麼樣的程度？
- (四) 該部會是否有編列相關預算？如果有，是那些項目？金額多少？
- (五) 是否有相關政策？
- (六) 是否有做人員的培訓？
- (七) 是否有做相關之人權教育與推廣？
- (八) 是否設立「人權信箱」？
- (九) 是否有任何的宣導計畫或行動？
- (十) 遭遇之困難或可能遇到的困難？

其次，本案將檢視各機關對於不符兩公約規定的法規及行政措

施，相關法條與命令修正的情況。此部分乃屬於法律層面之檢驗。在檢視的層級上，本案將依照議題性質，而對不同層級的部會進行兩公約及施行法相關研究。就機構配套的部分，為考量整體研究期程與執行量能，本案所規劃之實證調查訪問，除了關於國家人權委員會的議題必須對總統府人權諮詢委員進行調查訪問之外，訪問對象將限縮在部會層級單位，並以政府優先設立「人權工作小組」的 11 個部會作為訪調對象。此 11 個單位分別為內政部、外交部、國防部、教育部、法務部、衛生署、環保署、勞委會、原民會、海巡署、財政部。

四、焦點團體 (focus group)

本計畫共進行三場焦點團體訪談，每一場約 8 人，共 24 人。第一次焦點訪談於 2010 年 10 月 16 日在東吳大學外雙溪校區第二教研大樓 10 樓人文社會學院會議廳舉辦，參與訪談者有北部 8 個民間團體代表，包括：兩公約施行監督聯盟、台灣人權促進會、台灣廢除死刑推動聯盟、台灣勞工陣線、民間司法改革基金會、婦女新知基金會、南洋台灣姊妹會北部辦公室、小米穗原住民文化基金會。第二次於 2011 年 01 月 21 日下午在高雄市苓雅區群眾市調行銷公司的訪談室，參與團體代表有高雄市彩色頁女性願景協會、台灣基督長老教會勞工關懷中心、台灣原住民基層教師協會、高雄市產業總工會、台灣社會民主工作室、高雄市第一社大、高雄市教師會、南方部落重建聯盟、高雄市婦女新知協會。第三場專家會議於 2011 年 3 月 24 日舉辦，參與的學者專家包括總統府人權諮詢委員李念祖教授、台大法律系黃昭元教授、中研院法律所廖福特教授以及東吳法律系魏千峰教授。透過焦點團體訪談，將有助於本案評估我國落實兩公約施行法程序、成效及有待加強之處。同時，透過團體之互動與集思廣益，也有助於研究與探討我國進一步落實兩公約基本內容之策略與方法，並針對未於期限內改善之事項，提出補救措施的具體建議。

「焦點團體法」是一種團體訪問的質性研究方法，又稱為焦點訪談法(focused interview)。這種訪談法與一對一式的深度訪談法最大的

差異在於焦點團體法為團體成員的互動和討論。研究者在此法中往往扮演中介者的角色，其所蒐集的資料，便是以團體間互動討論的言詞內容為核心。透過團體的互動與討論，我們在短時間內針對某些研究議題，可以從中觀察到大量的言語互動和對話。研究者可以從此對話和互動取得資料和洞識。焦點團體法用於本研究計畫的優勢：可以根據受訪成員的經驗洞察來瞭解目前需要改善與補強之處。另外，也可以激發出成員的各種不同反應，和進一步的討論，為未來台灣人權的發展與策略提出具體建議。

五、深度訪談 (intensive interview)

本計畫將邀請相關國內外學者專家、各部會「人權工作小組」成員進行深度訪談，瞭解其對相關議題之看法與建議。此部分訪問的重點將與焦點訪談不同，將會著重於各部會推動的情況、面臨的困難、各級政府公務人員進行基本訓練的問題。對於團體代表，將更進一步包括他們與行政部門溝通面臨之問題。對於國外學者專家希望瞭解它國在批准國際公約之後，至正式施行之前的準備工作如何？花費多久時間進行對於不合兩公約規定的國內法律進行修改？如何進行國家人權報告的撰寫？如何進行教育培訓的相關工作？該國在執行過程中所採取的策略以及面臨的困難？

深度訪談之訪問較為深入，常常可以發掘很多新的問題，得到意想不到之結果與啟示。問題可以隨著受訪者之答案或反應而有所改變。對於受訪者不願意回答的問題，可以用不同的方式或從不同的角度來獲得答案，對於訪問者感到興趣的答案，可以鏗而不捨地做更深入的追蹤。同時，深度訪談所強調的訪問者與受訪者之間的互動關係，對於一些問題的誤解，可以當場加以澄清，以增加訪問結果之準確性 (Williamson et al., 1982:163-182)。

深度訪談的缺點在於耗時較久，不像調查研究一樣做大規模訪問測試，因此樣本較小。深度訪問比一般調查研究需要仰賴訪問者本身之技巧，因此也較容易因訪問者本身之偏見而造成偏差。三位主持人

與協同主持人過去皆曾經做過多次深度訪談，因此在經驗及技術上應無問題。

六、藉由網路徵集意見

本計畫將運用網路廣徵各界意見並納入本研究參考。除了利用政府的〈我的 E 政府全球資訊網/「公共政策大家談/政策投手板」(網址：<http://thinktank.www.gov.tw>)〉，本計畫將同時運用守護民主平台、苦勞網、「兩公約施行監督聯盟」等網站爭求各方意見，並將其意見融入報告中。

第四節 研究步驟

下列甘特圖為本計畫的研究進程以及預計完成之進度。

期 程	2010 10 月	2010 11 月	2010 12 月	2011 1 月	2011 2 月	2011 3 月	2011 4 月	2011 5 月	2011 6 月	2011 7 月
搜集整理國內外 文獻資料	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
確認具體研究規 劃	■	■								
整理兩公約相關 法律修改情況	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
進行各部會實證 調查訪問		■	■	■	■	■	■	■		
規畫焦點訪談對 象與時程	■	■								
進行焦點訪談		■	■	■	■	■	■			
深度訪談前置作 業	■	■	■							
進行深度訪談				■	■	■	■	■	■	
期中報告撰寫				■	■	■				
期末報告撰寫									■	■
結案相關事宜										■

圖 1-2 研究進度及預期完成之甘特圖

資料來源：自製表格

第二章 《兩公約施行法》執行步驟與對策：法規面

第一節 兩公約效力問題

《兩公約施行法》第二條明定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力」。此一條文涉及幾個問題：一、法律位階的問題。作為國際人權法典中具有綱領性的兩公約，在我國國內是否僅具有國內法律位階的效力而已？二、兩公約是否受到「後法優於前法」、「特別法優於普通法」原則之適用？¹⁹。

對於第一個問題，法務部曾對此議題委託「台灣國際法學會」廖福特教授完成《國際公約內國法化的實踐》研究報告。在該報告中，援引司法院釋字第 329 號解釋理由書有關「總統依憲法之規定，行使締結條約之權，憲法第三十八條、第五十八條第二項、第六十三條分別有明文。依上述規定所締結之條約，其位階等同於法律」。法務部隨即於 2009 年 11 月提出《國際公約內國法化的實踐委託研究報告》之對案建議。法務部研析各方意見後認為，儘管條約是否直接有內國法效力，國內學界的見解仍有分歧，然而主張國際條約一經立法院議決，總統批准，其位階等同於法律，不待立法轉換，係以往司法實務之一貫立場，進而肯定該報告的基本主張（法務部，2009）。至於是否需要透過修憲或於相關法律中明訂，國內法令與條約牴觸時公約具有優先適用性，法務部研析後建議，在學界與實務界尚未有共識之前，可以考量由有權機關聲請司法院解釋，並建議外交部於條約締結法中分類不同條約，並明定其效力，同時規定其與國內法令牴觸時，何者

¹⁹ 詳細的分析可參見張文貞，〈國際人權法與內國憲法的匯流：台灣施行兩大人權公約之後〉，TAHR 報，2010 年春季號，p.12

優先適用。

此一見解也獲得司法機關的認可。司法院長賴浩敏於 2011 年 5 月 3 日於中研院的演講中指出，「施行法使兩公約具國內法效力，使各機關於執行與人權有關之事項時，在未啟動大法官釋憲機制前，有另一道明確可循之準據。在司法審判的實務上，審判機關也當然應該予以遵守。」賴院長更具體指出，「兩公約施行法施行後，各級法院直接引用公約的裁判更不勝枚舉，例如最高法院 98 年台抗 813 號，99 年台上 1893 號，99 年台上 5079 號等等，顯示人權國際公約的規範已經逐漸與國內法匯流走向水乳交融」，但根據民間兩公約施行監督聯盟召集人高涌誠律師透過司法院裁判書查詢系統，以「公民及政治權利國際公約」以及「經濟社會文化權利國際公約」，進行關鍵字檢索，發現兩公約施行法通過以來，自 98 年 12 月 11 日至 99 年 11 月 30 日期間，各級法院判決中，地方法院刑事裁判有 4 則，高等法院刑事裁判 6 則，最高法院刑事裁判 9 則，地方法院民事裁判 3 則，高等法院民事裁判 3 則，總計共 25 件裁判引用兩公約，至於最高法院民事裁判與各級行政法院之行政訴訟裁判則無任何結果，以上述的裁判數量來說，法院在審判期間對於兩公約的適用，仍舊相當有限²⁰，距離水乳交融的境界，仍有一段落差。

另一方面，國際人權法學者張文貞教授也為文主張，兩公約所保障的許多人權規定，已具備習慣國際法之地位。雖然我國憲法並未明文規定習慣國際法的國內適用及其效力，但從憲法第 141 條之意旨²¹，應可認為習慣國際法在我國內法律體系應可直接適用，無待我國正式批准兩公約或制定兩公約施行法。而我國對兩公約的批准或兩公約施行法的正式實施，是對此一立場的再次確認（張文貞，2010：17）。

²⁰ 〈兩公約施行一年之司法判決觀察〉，高涌誠，《一年又七個月來政府落實兩公約及其施行法之檢討》，兩公約施行監督聯盟，2010/12/10。

²¹ 憲法第 141 條規定：「中華民國之外交，應本獨立自主之精神，平等互惠之原則，敦睦邦交，尊重條約及聯合國憲章，以保護僑民權益，促進國際合作，提倡國際正義，確保世界和平。」

因此，兩公約既然具有習慣國際法之地位，其在我國內國法律體系之效力，至少應等同於法律。除非法院認為兩公約所保障的權利已構成憲法位階或與憲法所保障之相關權利有衝突，才能依據釋字 371 號解釋停止審判程序，而聲請大法官解釋，否則法院均應於具體案件中自為判斷（張文貞，2010，16-17）。然而黃昭元教授則進一步認為「兩公約之位階，應與立法院通過的中央法律相同，但低於憲法，而高於命令。如與其他中央法律相衝突，究竟何者優先？兩公約規定是否必然居於特別法的地位，而應優先適用？」，仍然值得深入檢討。（黃昭元 2010）。

對於第二個所謂「後法優於前法」的問題，張文貞教授主張，既然兩公約在我國內國法律體系之效力，至少應等同於法律，則後法優於前法或特別法優於普通法等法律適用的原則，只有在立法者明確表達反對兩公約之特定權利保障內容而制定法律時，才有所適用。因此，兩公約施行法中所謂「具有國內法律之效力」，必須在此一理解下作適當之解釋。法務部研析意見則認為，兩公約所揭示保障人權之規定，與國內法令相牴觸時，兩公約規定，應優先適用。由於兩公約乃普世遵循之人權規範，故其揭櫫之內容，即便非屬我國憲法列舉部分，但解釋上亦屬憲法第 22 條「凡人民之其他自由及權利不妨害社會秩序公共利益者均受憲法之保障」之範圍，以具有我國憲法之人權保障規範層次（法務部，2009：7）。因此，法務部研析後認為：一、當國內法令與兩公約規定牴觸時，兩公約規定應定位為優先適用；二、倘若未來具體實務適用上仍有疑義，亦可透過權責機關解釋，或聲請司法院解釋加以解決（法務部，2009：8）。由以上的說明可知，由於兩公約關於人權保障的規定，在我國法律體系下應有高於法律或至少等同於法律的位階，因此政府機關的作為是否符合兩公約所保障的人權規定，應當作為其是否合法的判準之一，不僅各級法院應有具體審查權限，監察院並可對行政部門提出必要的查察或糾正。

第二節 如何與國際人權體系接軌

從國際人權體系而言，儘管兩公約具有綱領性的母法地位，但隨後所衍生出的許多其他公約，已經形成一個綿密的規範網絡，因此兩公約並非國際人權規範的全部，若要與國際人權體系接軌，我國實有必要考慮加入其他重要的國際公約，並同時思考在加入更多國際人權條約時，如何解決其國內法地位以及如何適用的問題。由於我國目前險峻的外交處境，無法依正常的締約程序來進行，但若以兩公約的模式來看，即使因為我國特殊的國際處境無法順利進行存放的程序，然而我國採取自行以國內法律程序加入國際人權條約的方式，可以作為進一步思考的模式，並可針對過去我國已經完成批准、或是僅完成簽署但尚未批准、以及其他既未完成簽署或批准的國際公約進行審議，理解藉由此方式進行的可行性（廖福特，2010）。或可考慮將目前的兩公約施行法模式，轉換為一個總括式之施行法，以因應日後簽署各項公約後，進行統整性的規定。而法務部於 2009 年 6 月委託「臺灣國際法學會」廖福特秘書長針對「國際公約內國法化的實踐」進行專題研究，該研究報告除就「相關國家對條約之內國法效力及方式」、「條約在我國之法律地位」、「我國之困境」有詳細與精闢介紹外，並就我國當前因應內國法化之國際條約及條約應採之內國法化方式，均提出具體建議。在此份研究報告中指出兩種可能的解決模式：（一）、以增加憲法修正條文的「修憲模式」；（二）、以修改（a）「一般法」（例如條約締結法）或（b）「特別條例」（例如多邊條約國內法地位特別條例），或（c）採用一元論國家的方式，透過修改「個別法律」的形式，來實踐國際條約的模式。法務部亦就該報告提出對案建議。在 2009 年 3 月 29 日法務部針對委託計畫案「國際公約國內法化的實踐」所提出的建議事項，召開「研商各機關提報之國際公約應如何推動事宜」的會議，其中特別針對批准及加入公約的問題主張：「為解決我國簽署批准及加入之公約未能完成存放，致國內法效力受質疑之

問題，亟需於條約締結法中明定通案性解決方式，故請外交部積極推動條約締結法（草案）完成立法。²²」本建議主要是希望藉由法律規定，排除存放的障礙，並明確規範以利經國內程序之人權條約，依舊具有內國法效力。然而條約締結法自 2006 年在立法院的二讀過程中，決議「交付黨團協商處理」後，遲無下文，終於在今年（100 年）4 月 7 日，行政院院會修正通過外交部所提條約締結法草案，將送請立法院審議。其中在行政院通過的條約締結法草案中，第十一條第一項規定：「定有批准條款之條約案，經立法院審議通過，咨請總統批准時，主辦機關應即送外交部報請行政院轉呈總統頒發批准書，完成批准手續後，由總統公布。定有接受或加入條款之條約案，亦同」。但對於無法存放造成的國內法效力的問題，仍未見到相關修正條文，使得此議題終仍未透過條約締結法的修正而獲得解決。

第三節 法令與行政檢討

「兩公約施行法」第八條明定：「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。」這是一個相當龐大與艱鉅的工程，但卻是檢視兩公約內國法化最重要的步驟。

為落實兩公約，法務部依 98 年 2 月 11 日及 4 月 24 日總統裁示，研擬「人權大步走計畫－落實『兩公約』」，並經行政院於 98 年 8 月 17 日以院臺外字第 0980052433 號函核定在案。「根據『人權大步走計畫』的規定，在《兩公約施行法》『施行前』（98 年 12 月 10 日），主責機關法務部函請所有中央及地方各級政府機關檢討主管法令及行政措施有無符合兩公約，各級政府機關應將不符兩公約規定之法令與

²² 在此研究案的分析認為，條約締結法草案第 11 條第 1 項及第 4 項已有規定，一旦完成立法即可解決此一問題。

行政措施，製作清冊函送法務部，法務部彙整各機關檢討清冊之後，製作「各機關主管法令及行政措施是否符合兩公約檢討清冊」，並會陳行政院追蹤管考，總統府、國家安全會議及其他四院則自行追蹤管考，不符合兩公約規定之法令與行政措施，另作清冊函送法務部參考。法務部在彙整「各級機關」主管之法令及行政措施之檢討之後，製作清冊（計 17 個機關，共 219 則），於 2009 年 12 月 7 日陳報總統府秘書長及行政院追蹤管考。在此次的清冊中所彙整的「各級機關」，除總統府、國安會、司法院、考試院外，行政院共 12 單位，地方政府則有台北縣一縣，總共 17 機關。其中《公民與政治權利國際公約》部分，共計 177 項法令與行政措施，與 21 條公約規定內容不符，或是否不符尚有疑義。《經濟、社會與文化權利國際公約》部分，則共有 42 項法令與行政措施，兩部分共計 219 項。本案乃以各機關為軸線，針對其主管法令及行政措施是否符合兩公約規定之檢討清冊，重新繪製彙整表（見附錄八）。民間兩公約施行監督聯盟於 2010 年 12 月 10 日公佈年度檢討報告書，除了對於目前法令與行政檢討的品質提出批評之外，並提出其他 44 項不符兩公約規定之法案。

為有效落實檢討主管法規以符兩公約事宜，「行政院人權保障推動小組」於 99 年 12 月 24 日會議決議，除將民間團體提出的 44 條納入檢討範圍之外，自民國 100 年 1 月 4 日起，依序將列為是否符合兩公約尚有疑義之法律、命令、行政規則及措施案，邀請人權學者專家進行複審。「行政院人權保障推動小組」於 1 月進行密集的複審工作。自 100 年 1 月 4 日起至 5 月 18 日止，共召開 21 次複審會議，針對 219 則案例中存有疑義之法規命令、行政規則案及 44 則民間團體意見中之法規命令、行政規則案進行複審，已全數審查完畢。複審結果符合兩公約或與兩公約無涉者，法律案 41 案，行政措施 2 案，不符合兩公約已完成修法者，法律案 14 案，命令 8 案，行政措施 30 案，不符合兩公約未完成修法者，法律案 80 案，命令 38 案，行政措施 2 案，是否符合兩公約尚有疑義待複審者，法律案 0 案，命令 3 案，行政措施 1 案（曾勇夫，2011：6）。列為不符合兩公約，確定要修法但尚未完成

修法之 80 個「法律案」當中，截至 2011 年 4 月 27 日為止，於立法院審議中者計 67 案，行政院審議中者計 1 案，部會審議中者計 8 案，司法院院會通過、會銜行政院中者計 3 案，行政院院會通過、會銜司法院中者計 1 案。

另外「行政院人權保障推動小組」就新增之民間社團意見，邀請人權學者專家進行複審，截至 2011 年 4 月 6 日為止，處理情形如下：涉及刑事罰法律案 11 案，經複審結果，認為不違反兩公約者計有 5 種法律，認為違反兩公約、建議修法者計有 6 種法律。法律案及政策案，共 32 案，經複審結果，不違反兩公約者 18 案，違反兩公約者 10 案，與兩公約無涉者 3 案，具體個案訴訟中者 1 案。行政措施 11 案預計於 2011 年 5 月 2 日起至 5 月 24 日止召開之第 19 次至第 22 次複審會議進行審查。本案乃以各機關為軸線，針對其主管法令及行政措施是否符合兩公約規定之複審結果，重新繪製彙整表（見附錄九）。

表 2-1 主管法令及行政措施是否符合兩公約規定之複審結果

分類	案件類型	案件數
符合兩公約 或與兩公約無涉者	法律案	41 案
	命令	0 案
	行政措施	2 案
不符合兩公約 已完成修法者	法律案	14 案
	命令	8 案
	行政措施	30 案
不符合兩公約 未完成修法者	法律案	80 案
	命令	38 案

落實兩公約施行法之政策研究

分類	案件類型	案件數
	行政措施	2 案
是否符合兩公約 尚有疑義待複審者	法律案	0 案
	命令	3 案
	行政措施	1 案
共計	219 則	

資料來源：《推動落實兩公約－保障人權》曾勇夫（法務部長）

表 2-2 民間團體對現行法規之建議

案件類型	案件數	處理情形
涉及刑事罰法律案	11 案	經複審結果，認為不違反兩公約者計有 5 種法律，認為違反兩公約、建議修法者計有 6 種法律。
法律案及政策案	32 案	經複審結果，不違反兩公約者 18 案，違反兩約者 10 案，與兩約無涉者 3 案，具體個案訴訟中者 1 案。
行政措施	11 案	預計於 2011 年 5 月 2 日起至 5 月 18 日止召開之第 19 次至第 21 次複審會議進行審查。

資料來源：《推動落實兩公約－保障人權》曾勇夫（法務部長）

針對上述法律檢視之後的修改進程，行政院人權保障推動小組 2010 年 12 月 24 日邀集中央機關研商推動落實檢討主管法規以符兩公約事宜會議決議，不符合兩公約之法律、命令及行政措施，應於 2011 年 12 月 10 日前完成修正、制（訂）定、廢止、停止適用之程序。而

第二章 《兩公約施行法》執行步驟與對策：法規面

在 2011 年 1 月 13 日行政院第 3230 次會議以及 4 月 6 日行政院人權保障推動小組第 18 次委員會議，行政院長吳敦義再次責成各機關，務必於 2011 年 12 月 10 日前全數完成法制作業程序。目前各相關機關正在積極推動修法當中。

落實兩公約施行法之政策研究

第三章 《兩公約施行法》執行步驟與對策：教育與培訓

第一節 人權保障的基礎建設：人權教育

人權的改善與進步有賴兩個主要因素的互動：人權意識的生根和保障機制的建立。因此聯合國人權理事會於 2011 年 3 月 23 日第 16/1 號決議，通過《聯合國人權教育和培訓宣言》，明確指出人權教育和培訓，是促進人人享有的所有人權和基本自由，得到普遍尊重和遵守的關鍵。事實上，早在 1994 年 12 月 23 日，聯合國於第 49 屆大會第 94 次全體會議中通過的第 49/184 號決議，即宣佈自 1995 年 1 月 1 日至 2004 年 12 月 31 日為「聯合國人權教育十年」(United Nations Decade for Human Rights Education) (以下簡稱「人權教育十年」)，即充分展現聯合國推動人權教育的決心。兩年以後，聯合國第 51 屆大會通過《1995-2004 年“聯合國人權教育十年”國際行動計畫》。而為了有效落實人權教育十年所擬定的預期目標，聯合國大會於 2004 年 12 月 10 日第 59/113 A 號決議宣佈分階段進行的《世界人權教育方案》，是試圖在各部門推動實施人權教育方案的一項全球舉動。世界人權教育方案第一階段期間為 2005-2009 年，主要重點目標是將人權教育納入小學和中學教育制度。聯合國大會並於 2005 年 7 月 14 日第 59/113 B 號決議，通過了世界方案第一階段的行動計劃 (A/59/525/Rev.1)，以作為締約國執行人權教育時可供參考的具體戰略。而《世界人權教育方案》第二階段 (2010-2014) 行動計畫草案業已經通過並開始啟動，而重點將針對高等教育中的人權教育和對教師、教育工作者、公務員、執法人員和軍人，進行一系列的人權培訓行動計畫。

反觀台灣人權教育的現況，不論在質與量的要求上，仍有很大的進步空間。儘管台灣有相對豐富的法律、人文與社會科學的人才，然

而知識界對人權研究的忽略，卻是一個明顯的事實。過去數十年的威權體制統治之下，人權保障既不充分，人權教育尤為禁忌。解嚴之後，社會運動如雨後春筍般地興起，許多以不同範疇為主題的人權組織紛紛成立，為爭取特定權利而抗爭，成績斐然，但台灣有關人權知識和資訊，儘管近十年在教育界與非政府組織的努力下，累積了不少成果，然而整體而言仍有待提升。此一「知識赤字」的問題，已經成為人權進一步發展的瓶頸，極為不利於人權意識的提升，與人權文化的建立。因此，在目前這種狀況下，台灣的人權狀況如果要有更上層樓的進展，顯然在這些基礎建設上進行大規模的改革與創建，實為刻不容緩的課題。尤其長期以來由於法治及人權教育的不足，常造成在第一線執法的人員成為人權的主要侵犯者。司法官、警察、監獄人員以及其他公務人員的培訓過程中，也都缺乏人權教育。我們說公務人員在執法或執勤時，都有一定的心證裁量空間，則人權的價值和規範，不論是否法規化，都應在其中有一席之地，可惜的是，在台灣則仍屬少見。另一方面，馬總統所強調「人權治國」的理想，在於彰顯國家存在之目的，即在於保障與促進人權。就此一理想意義而言，每一個公務人員都應該且必須是人權工作者，其行為的目的與價值亦在於保障與促進人權。因此，藉由兩公約的落實，有計畫地推廣進而普及人權理念，讓執法公務員的作為能符合人權的基本要求，並提升公民的人權意識，將使人權的保障不再只是空中樓閣。由於兩公約共有 84 條文，內容涵蓋許多重要的人權原則，必須進行全面性的人權教育，提升公務人員的人權意識。同時必須進行種子講師的培訓以及人權教材的編纂。因此各機關人權教育計劃的推動與落實，將是本研究必須關注的重要面向。

第二節 人權大步走計畫：初步檢視

2009 年 4 月 24 日在馬英九總統聽取「『兩公約』暨『兩公約施行法草案』推動進度報告簡報」後作出以下六點裁示：

（一）、「兩公約」之內容因涉及各機關，所以法務部宜按部就班推動，辦理種子講師培訓營之講義教材，編纂為總論部分，各論部分可由各機關自行依權責編纂。教材必須使各方參考後均滿意，盡善盡美，使人權的意識變成國人普遍的知識，可於半年時間內完成。

（二）、法務部辦理種子講師培訓營之講義編纂，應包括「兩公約」與我國現行法規之比較及各機關檢討因應之建議，因牽涉各部會之權責，宜將「兩公約」之內容，相對應各條分別函請各機關權責，由法務部作一對照表（清單），某一條文涉及國內哪一有關機關的法律，該相關機關，提供該機關符合「兩公約」相對應權責內容之內涵與其主管之相關法規及檢討因應之作法。（三）、法務部於彙整上開各相關機關意見後，應擬具講義教材初稿及題綱，並組成教材委員會審查，再邀請專家，召開座談會研議教材的編寫，綜整各界意見。（四）、法務部應考慮架設網站，做為推動人權基石，才能永續推動。將推動「兩公約」、「兩公約施行法」及相關人權之經過及訊息在網站上公布。（五）、有關國際公約在我國法律體系上之定位、效力及國內法化之方式，法務部可委託學者、專家針對哪些國際公約可以國內法化（如：制定施行法方式或對已簽約之公約得否包裹立法方式）之方式，及哪些公約對我國司法實務有可能適用等進行研究。（六）、另請法務部於法官及檢察官之職前訓練，加強對於國際公法之相關訓練，未來國家考試應加考國際法。

法務部隨即研擬完成「人權大步走計畫—落實執行《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》」（簡稱人權大步走計畫），並由行政院於 2009 年 8 月 17 日核定。

由於法務部「人權大步走計畫」負責兩公約的主要培訓工作，因此本案對於教育培訓的研究方向之一，即著重在法務部「人權大步走計畫」的推動與執行成效，以及各部會進行人權教育宣導與培訓的情形。以下即針對「人權大步走計畫」內容以及目前各部會執行成效作一簡述及分析：

一、**種子講師培訓**：種子講師培訓營的目的在於訓練種子講師，藉以受訓完畢之後可以訓練其他人員，並協助法令與行政措施的檢討。種子講師培訓自 2009 年 9 月及 10 月共分 6 個梯次進行，主要對象為各級政府機關人員，受訓的人員共有 1,880 人，出席率為 80.9%。講師主要是以法務部所建構之「人權專家名單」為主，主要教材為法務部所編撰之「總論」，課程規劃共四堂課 12 小時。

二、**中階種子培訓**：法務部研擬之「《兩公約》學習地圖」計畫，規劃自民國 99 年至 102 年舉辦「《兩公約》中階種子培訓營」。自 2010 年 10 月 27 日起，已舉辦七場中階培訓營，培訓內容依場次性質分別為《公民及政治權利國際公約》第 1 條至第 5 條、《公民與政治權利國際公約》第 6 條至第 15 條，與《經濟社會文化權利國際公約》第 1 條至第 5 條以及《經濟社會文化權利國際公約》第 6 條至第 8 條；講義內容主要是由專家、學者針對《兩公約》各條所表彰的人權理念所撰寫，並由專家擔任講座進行逐條宣導。兩公約其他各條文之培訓將分三年舉辦，預計至民國 102 年完成所有條文的講授與宣導。目前已舉辦之七場培訓營共有 2,565 位公務員參與。

三、**講習**：自 2009 年 10 月開始，法務部即開始進行公務人員的講習，教材仍為「總論」講義，並輔以各機關依權責編撰的各論講義。然就本案完成的訪談資料顯示，僅有法務部及國防部²³編有各論講義。法務部已於 2009 年 11 月舉辦各論講習會共 297 人參與。講習會以演講的方式進行。自 2009 年 10 月至 2010 年 12 月，總共有 66 個機關已辦理過 4,256 場講習會。

四、**宣導**：法務部藉由製作兩公約數位學習課程、宣傳海報、插播卡以及報紙廣告等方式，向社會大眾進行宣導的工作，並將這些資料與

²³ 根據訪談結果得知，除了法務部「人權萬花筒－兩公約人權故事集」之外，其他部會中只有國防部以「教案」的形式編撰人權各論講義，而教育部曾發函要求請各級學校編撰講義，其中苗栗縣教育局是唯一「人權兩公約」各論講義的單位，其內容包含，以教育相關之案例來介紹兩個國際公約、苗栗縣建中國小檢討校內法規的案例、多個有關隱私權的教案、聲援蘇丹達佛的活動與教案等。

「《兩公約》學習地圖」計畫中「《兩公約》中階種子培訓營」講義資料，放置於法務部全球資訊網「人權大步走專區」，供各界作為辦理《兩公約》宣導之教材。

表 3-1 宣傳品的製作與宣導

2009 年 4 月	於兩公約施行法公布時，在聯合晚報頭版刊登「人權大步走、生活更快活」廣告文案。
2009 年 5 月	於批准兩公約時製作電視插播卡送新聞局於臺灣電視公司等主要 5 家電視臺做公益託播。
2009 年 11 月	製作海報「夢想總是缺一角」，分送各機關。
2009 年 12 月	與交通部及中華郵政股份有限公司合作，舉辦「全力反貪腐 用心保人權」—反貪倡廉郵票發行暨兩公約施行法施行聯合典禮。
2011 年 1 月	製作數位學習課程，放置於公務人力發展中心「e 等公務園」網站。
2011 年 3 月	出版「人權萬花筒－兩公約人權故事集」。

資料來源：《推動落實兩公約－保障人權》曾勇夫（法務部長）

表 3-2 兩公約之公務員培訓及宣導講習會人數與場次統計表

項目	兩公約種子培訓營	各論講習會	兩公約宣導與講習會	兩公約中階種子培訓營
時間	2009/9	2009/11	2009/10-2009/12	2010/10,2011/4, 2011/5
人數 / 場次	1,880 人	297 人	4,256 場	2,165 人

資料來源：自製表格

表 3-3 法務部辦理「人權大步走計畫」宣導階段經費表

經費項目	經費內容
講義之編纂、審查及印製	1.撰稿費 100000 元
	2.審查費 總論講義 2000 元/人×15 人×3 次=90000 元 各論講義 2000 元/人×15 人×3 次=90000 元
	3.審查會午餐便當費及飲料 總論講義 80 元/個×50 人 x3 次=12000 元 各論講義 80 元/個×50 人 x3 次=12000 元
	4.印製費 培訓營使用 30 元×3000 本=90000 元 所屬機關辦理講習會使用 15 元×20000 本=300000 元
培訓種子人員	1.場地費用 0 元
	2.餐點費用 午餐便當費及飲料 80 元/個×500 人 x2 天×6 梯次=480000 元 上、下午茶點 10000 元/場×4 場×6 梯次=240000 元
	3.飲用 18 箱(24 瓶裝)×180 元/箱 x2 天×6 梯次=38880 元
	4.講座鐘點費 1600 元/小時×6 小時/天×2 天×6 梯次=115200 元
	5.其他(含培訓營海報、會場佈置等雜費) 50000 元
製作宣	1.電子媒體： 製作短片，並製成光碟片。 100000 元×3 次=300000 元

第三章 《兩公約施行法》執行步驟與對策：教育與培訓

經費項目	經費內容
導品及宣導	製作網路及電子看板宣導短語。 5000 元×3 款式 = 15000 元
	製作廣播帶。 100000 元×3 次 = 300000 元
	2.製作報紙文宣及刊登報紙
	設計費 10000 元×3 次 = 30000 元
	刊登費 200000 元(晚報頭版半版)×3 次 = 600000 元
	300000 元(日報頭版半版)×3 次 = 900000 元
	3.製作宣導摺頁
	設計費 60000 元
導品及宣導	印製費 每份(5 摺 12 頁) 2 元 x85 萬份 (全國軍、公、教人員總數約 85 萬人) = 1700000 元
	4.製作宣導海報
	設計費 10000 元×3 款式 = 30000 元
	印製費 每張(A1 規格) 500 元 x830 份 (分配各機關張貼) = 415000 元
	5.製作看板廣告
	設計費 6000 元
	製作費 30000 元×50 個 = 1500000 元
	6.製作燈箱 100000 元
	7.製作數位學習 100000 元/小時×5 小時 = 500000 元(99 年度預算)

落實兩公約施行法之政策研究

經費項目	經費內容
委託研究	1.委託研究費 100000 元(已簽准並撥付第 1 期款)
	2.審查費 2000 元/人×8 人×3 次=48000 元
	3.審查會午餐便當費及飲料 80 元/個×30 人 x3 次=7200 元
合計 8229280 元	

資料來源：法務部

第三節 各部會落實情形

依據馬英九總統在「『兩公約』暨『兩公約施行法草案』推動進度報告簡報」後作出的六點裁示中，特別要求各機關自行進行種子講師培訓過程中，必須依各機關權責編撰各論講義。然而各機關在此部分的成效非常有限，除了法務部與國防部之外，並未依職權編撰各論講義，若干部會僅有邀請的專家學者進行講授時的講綱或投影片，但仍未做有系統的編撰。以下將各部會落實情形以表格方式加以呈現：

表 3-4 受訪部會所進行的培訓、宣導及編撰教案情形

<div>項目</div> <div>單位</div>	教育、培訓、宣導、教案
法務部法規會	<p>* 98 年 8 月提出舉辦 6 梯次之「《兩公約》種子培訓營」，已初步培訓中央及地方公務員共計 1,880 人，督導各機關、學校、部隊陸續辦理 4,256 場之宣導、講習會。</p> <p>* 99 年 10 月以及 100 年 4 月 19、20 及 22 日於台北及 100 年 5 月 4 日至 6 日於高雄舉辦七場次《兩公約》學習地圖—《兩公約》中階種子培訓營」。共 2,565 位公教人員參加。</p> <p>* 出版「人權萬花筒-兩公約人權故事集」</p> <p>* 各機關辦理「兩公約」宣導、講習會一覽表。（見附件二）</p>
內政部秘書室	<p>1. 移民署於 98 年 6 月 30 日至 7 月 1 日舉辦反歧視宣導講習，有社政、警政、教育及相關社會團體工作人員參加。</p> <p>2. 內政部 99 年薦送人員參加公務人力發展中心人權及兩公約訓練：人權基礎研習班 120 人、人權進階研習班 6 人、兩公約及施行法研習會 125 人。</p>
教育部訓委會	<p>1.兩公約施行法之前的既定政策，國民中小學九年貫課程已將「人權教育」納入「重大議題」內，融入「社會學習領域」課程教導。高中納入必修科目「公民與社會」科，大專院校基本上自治，但每學年度會調查「人權法治主題課程」開設數據。</p> <p>2.範例：苗栗縣「人權兩公約」各論講義，其內容包含，以教育相關之案例來介紹兩個國際公約、苗栗縣建中國</p>

<div>項目</div> <div>單位</div>	教育、培訓、宣導、教案
	小檢討校內法規的案例、多個有關隱私權的教案、聲援蘇丹達佛的活動與教案。
環保署綜計處、法規會	1.98 年 11 月 26 日、27 日，環保署法規會在台北舉辦 2 場由鄧衍森教授主講的兩公約講習會，12 月 2 日在台中舉辦 1 場李惠宗教授主講的講座。3 場完成調訓 150 人次。
海巡署情報處	1.海巡署培訓採用的都是依照法務部的總論講義。 2.已聘請專業師資或由種子講師辦理講習 62 場、3304 人，另 100 年 6 月前將請海巡署暨所屬機關至少各辦理講習 1 場次。
國防部軍法司	1. 98 年的軍法教育總共 1,551 場，共 20 萬 7,636 人受教。 2. 99 年的軍法教育總共 3,708 場，共 67 萬 9,431 人受教。
外交部條法司	1.外交部都有派員參加人權大步走三個梯次的種子講師培訓，並將宣傳海報發給各單位的張貼。 2. 99 年 3 月 24 日鄧衍森教授演講「政府機關如何落實執行兩公約」。 3. 100 年 3 月廖福特教授在新進外領人員兩公約訓練課程增加講授兩公約課程。 4. 另已計畫排入於 5、6 月間以及 7、8 月間舉辦兩公約課程講習。
衛生署法規會	1.衛生署於 4 月 19 日起參加 3 場「兩公約中階種子培訓營」共 22 人。 2.衛生署 99 年度衛生人員訓練計畫中開設「人權宣導課

第三章 《兩公約施行法》執行步驟與對策：教育與培訓

項目 單位	教育、培訓、宣導、教案
	程」共 8 個班次，每次 1.5 小時，前 6 個班次講師為羅傳賢教授，後 2 個班次為謝榮堂副教授。羅傳賢教授的主題為「人權大步走：落實兩國際公約的認知」，謝榮堂副教授的內容則是人權概論
財政部	無資料
原民會	1. 舉辦過一場講習，由廖福特教授主講「兩公約與原住民族」，之後由原民會曾興中簡介原住民族自治法草案。講義為兩公約和施行法。
勞委會	<p>1. 勞委會於 99 年度各級勞工行政人員培訓計畫辦理 3 場次相關訓練，共計訓練 280 人。這場訓練請中研院歐美所焦興鎧教授談「國際情勢對台灣勞動市場之影響及因應」（有附簡報講義），綜觀各類國際勞動基準之最新發展。</p> <p>2. 法務部 100 年 4 月間辦理兩公約中階種子培訓，勞委會各業務單位均有派員參加。課程為 ICESCR 第 6 條至第 8 條，講師為林佳和教授。</p> <p>3. 在宣導方面，100 年上半年勞委會辦理有關安全衛生工作環境講習約 60 場次，有關勞基法工作條件、性平法與勞工保險等講習約 35 場次，另有關勞動三權相關宣導擬於下半年度舉行。</p> <p>4. 勞委會於 99 年 5 月 10-15 日舉辦「國際勞動基準適用培力營與進階專題班研習」，約 100 人。</p> <p>5. 100 年下半年規劃持續辦理「培力營與專題研習班」，課程將涵蓋國際勞工組織之沿革、憲章、治理機制以及</p>

落實兩公約施行法之政策研究

<div>項目</div> <div>單位</div>	教育、培訓、宣導、教案
	<p>8 項核心公約。並表示「為使課程增加運用能力，特別規劃個案研習與國勞大會之模擬演練。期能透過多元且具有臨場演練等方式，讓學習者能真正瞭解國際勞動基準之適用。」</p> <p>6.參考勞委會的「兩公約」宣導成果彙整表（但內容多為較為廣泛的勞工安全、性別平等之議題）。</p>

資料來源：自製表格

第四章 《兩公約施行法》執行步驟與對策：機構配套

「兩公約施行法」第四條明定：「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。」此一條文明確展現了聯合國所闡釋的國家三種義務的性質：尊重、保障、與實現的義務。從此角度而言，為因應此三大國家義務的全面性履行，所有的政府機關，包括總統府與五院，應該共同關注兩公約的施行與落實，並應探究如何確實實踐國家義務的全面性履行。而是否成立一個獨立專責的人權機構，進而提出一套完整健全的人權保障制度與配套措施，即是一項重要的議題。以下即針對本案研究中，有關聯合國「國家人權機構」、我國有關設立人權機構的論辯與發展，以及各部會人權工作小組業務的推動情形作一說明。

第一節 國家人權機構與巴黎原則

自 1964 年起，聯合國即開始注意國際人權標準條約化後，將其機制化的落實問題。1978 年起聯合國更加緊推動各國以入憲或立法的方式，掀起第一波國家人權機構的設立。1993 年聯合國大會通過了一組確保國家人權委員會之獨立與有效的設立準則（通稱「巴黎原則」）²⁴（Paris Principle）²⁴）後，展開全球與區域的推動組織與活動，更促動了各國設立的浪潮。具體而言，符合巴黎原則下的國家人權機構負責下列事項：審查政府的法規及行政措施是否符合人權及建議立法、修法；編寫國家人權報告；處理侵犯人權情況；促請政府採取行動制止人權遭

²⁴ 「巴黎原則」的內容主要分為四個部分，即(1)權限與職責；(2)組成和獨立性與多元化的保障；(3)業務方法(4)具有準司法權的人權機構的地位(廖福特，2011)。

受侵害情形，並對政府採取之行動提出意見；促進政府之立法與人權公約相符；促請政府與聯合國各機構及國際人權機構進行合作；協助人權教育和研究方案，並參與執行；宣導人權和反對各種形式歧視等等。因此，為確保國家人權委員會獨立超然的地位，一般而言，聯合國強調將國家人權委員會獨立於政府組織架構之外，但基於各國特殊的歷史及政治條件，國家人權委員會的組織、位階及運作模式，各國皆有所不同²⁵，有些國家人權委員會皆具「促進」與「保護」人權的功能，有些則只具「促進」或「保護」的單一功能。以本案進行研究的五個國家而言，加拿大國會於 1997 年通過《加拿大人權法》（Canadian Human Rights Act），並依法設立獨立的「人權委員會」與「人權審判庭」，其委員均由總督任命之。而英國的人權機構主要為「平等與人權委員會」（Equality and Human Rights Commission），乃依《2006 年平等法》規定必須設立「平等與人權委員會」。德國國家人權研究中心（Deutsches Institut Menschenrechte）則是德國唯一的國家人權機構，但其本質偏向為學術研究機構，主要負責蒐集人權資訊、研究、人權教育、國際合作與促進人權的對話等促進與教育人權的功能。美國的人權保障機制則反映出該國對於國際人權條約的普遍消極態度，它並沒有設立專責的國家人權機構，是在既有的行政、立法及司法部分來進行人權實踐，此外聯邦與各州間管轄權劃複雜，目前仍缺乏統整協調的機構。

第二節 我國當前的人權保障機制

無疑的，不論從組織、位階及運作模式來檢視，台灣至今尚未具

²⁵ 例如 1999 年 10 月泰國眾議院通過人權法案，在參議院內設立國家人權委員會，委員由參議員選任，再經由眾議院同意任命。廖福特教授將各國的國家人權委員會的性質，歸類為以下五種類型：一、諮詢委員會：法國模式；二、人權中心：北歐 / 德國模式；三、單一職權委員會：不易歸類；四、人權監察使：伊比利半島及東歐模式；五、獨立人權委員會：與監察使分離，例如鄰近的南韓（廖福特，2011）。

有符合巴黎原則之下的國家人權機構。然我國目前在總統府與行政機關之下，仍存在負責人權業務的機制。而從人權機制的廣義定義而言，我國主要負責人權的業務機制包括：總統府人權諮詢委員會、行政院人權保障推動小組、與監察院人權保障委員會。以下簡述幾個機構的功能：

一、**總統府人權諮詢委員會**：在總統府設立人權諮詢委員會，主要是為履行陳水扁前總統的競選承諾。2000 年陳水扁先生就在職演說中，宣示以「人權立國」做為國家施政總目標，並提出國際人權法典國內法化、設立獨立運作的國家人權委員會等重要人權主張。在國家人權委員會成立之前，授權副總統於 2000 年 10 月籌組總統府人權諮詢小組。總統府人權諮詢小組於 2000 年 10 月 24 成立，由呂秀蓮副總統擔任召集人，聘請 21 位學者專家為總統之人權顧問群，擔任諮詢工作。根據〈總統府人權諮詢小組設置要點〉第一條規定，總統府人權諮詢小組之主要功能為「為保障及提昇國內人權，推動參與國際人權活動，宣導人權思想...適時提供總統相關之諮詢與建議」。為達成上述任務，並設有國際人權法典法制化分組、國家人權委員會催生分組、人權政策研議分組、國際人權活動分組、人權思想教育分組、人權現況檢討分組等六個分組。其中重要的成果包括人權基本法草案、完成國家人權委員會組織法草案、以及國家人權委員會職權行使法草案的研擬。然而立法院 2006 年 1 月 12 日審查總統府 96 年預算案時，作成「政府非法制化任務小組應停止運作」之決議，導致總統府人權諮詢委員會被迫停止運作。2008 年國民黨再度執政，決議成立總統府人權諮詢委員會，並於 2010 年 12 月 10 日再度成立，其主要任務為人權政策之諮詢、國家人權報告之提出、國際人權制度與立法之研究、國際人權交流事務之研議、提供總統其他人權議題相關諮詢事項。然不論民進黨執政時期，或是馬總統執政時期的國家人權諮詢委員會，基於任務編組型態運作，法律位階低，職權相當有限，且都面臨無獨立之預算、人事及運作之保障的限制。

二、**行政院人權保障推動小組**：行政院人權保障推動小組於 2001 年 7

月成立，成立時由行政院副院長賴英照擔任召集人，政務委員許志雄及研究考核委員會主任委員林嘉誠任副召集人。依據行政院人權保障推動小組設置要點規定，小組重要職權為：各國人權保障制度與國際人權規範之研究及國際人權組織合作交流之推動事項、國家人權保障機關組織設置之研議及推動事項、人權保障政策及法規之研議事項、人權保障措施之協商及推動事項、人權教育政策之研議及人權保障觀念之宣導事項。為了發揮協調各部會人權政策及措施的功能，該小組開會時並得邀請有關機關代表列席。該小組另外設有諮詢委員會，由召集人聘請國內外學者專家擔任，以擴大諮詢對象。此一跨部會小組負責協調與監督行政院各部會與人權相關的施政、政策與措施。國民黨重新執政後，延續人權保障小組的運作，但在組織運作上略作修正，改由行政院長擔任召集人，原則上六個月開會一次。此外，該會原本由行政院研考會副主委兼任執行祕書的工作，並由研考會編列經費因應，但至 2009 年之後，將業務轉移至法務部承接，自 2001 年 9 月設立以來，該小組已經召開 18 次會議。

三、**監察院人權保障委員會**：監察院在 2000 年錢復院長任內，即充分表達人權事務也應該是監察院的職權的主張，認為並不需要另設「國家人權委員會」，尤其為了顧及政府組織精簡的理念，又不涉及違憲等問題，「人權保障委員會」是最簡單而有效的機制。因此自 2000 年起設置「人權保障委員會」，其職掌為妨害人權案件之發掘及提案調查、人權保障調查報告之研討及建議處理意見事項、人權法案之建議、與國內外人權團體之聯繫並蒐集資料、研議人權教育之推廣工作、其他有關人權保障事項。

第三節 台灣推動國家人權委員會的過程

儘管目前政府部門尚無符合巴黎原則的獨立及專責的人權機構，然而主張在台灣設立一個符合聯合國「巴黎原則」，兼具促進與保護

人權的國家人權委員會的呼聲，以做為將國際人權標準內國法化的機構配套，自 1999 年起一直在政府部門及民間團體間醞釀。1999 年 12 月，由 22 個民間團體所組成的「國家人權委員會推動聯盟」，於 2000 年初提出民間版「國家人權委員會組織法」草案，並遊說當時的國民黨與民進黨總統候選人支持此一主張。當時兩黨候選人連戰先生與陳水扁先生皆先後表示支持。如前所述，陳水扁先生當選後在其就職演說中，並將之列為新政府人權政策之一。然而自民進黨政府上任之後，國家人權委員會的推動即遭遇許多的阻礙。2002 年由總統府人權諮詢小組主導完成「總統府組織法第 17 條之一修正案」、「國家人權委員會組織法草案」以及「國家人權委員會職權行使法草案」等三項草案。根據行政院 2002 年提出的草案版本，國家人權委員會位於總統府之內，設委員七人，任期四年，主委則由委員間互推產生後，提請總統任命之。委員會採合議制，各委員獨立行使職權，任職期間不得參與政黨活動。然三項草案送交立法院審查期間，除了監察院對於國家人權委員會之調查權行使可能與監察委員職權產生競合²⁶，同時認為憲法賦予監察院獨立行使之調查權不宜旁落而有所質疑之外，也在當時府會關係不甚和諧的氛圍下，遭立法委員們的杯葛與擱置。最終因為立法院屆期不續審未完成之立法，官方催生國家人權委員會的行動終告一段落。

2008 年馬總統上任之後，民間團體重啟催生「國家人權委員會」的倡議行動，馬總統亦指示法務部，就「我國設立人權委員會義務

在達要及，權權育委此，早表需涉月人人教權於導。分不「府權人關倡場充並又是統人家的。的立，，2001分總、國理」的權念2001部「定「掌會對會職理。一及擬由院員反員的制：院的歸察委取委院簡機分政策權監權保障察精的部行政職歸人終保監織效兩、權些，家始權是組有為院人這督國，人該府而隔法括，監「想」應政軍區立包務與灣構了也及簡障送「事查台。的立務顧最保分政等調〈〉」成事了是的並行流括，點會內權了「權，權交包2003員院人其會人「人際則的的委察，尤員把督「國」，織權監為，委張監。及督默組人在認「障主權持佈監黃府家長院會保，人支公權見政國院察員權帖「取的人參非「復監委人說是爭標「可個置錢。權「出分極指；，一設，法人，提部積權理程：對月看家題之一「人掌過察院5的國問隨，組、來議展察年院「等院「小動「爭與2000監察憲察政詢推會段論監另違監行諮的員一爭

進行研議並提出報告。法務部隨即針對設置國家人權委員會可能引發的爭議，於 2009 年 9 月 11 日函報總統府秘書長的研析意見中，提出以下的分析（彭坤業，2010：130）：

一、總統府之下設立獨立的國家人權委員會：首先由於總統府僅為總統之幕僚機關，憲法上並無總統府設立人權專責機關的法源依據。此外基於巴黎原則之下的國家人權委員會所具有的調查權，將會與行政院以及監察院之執掌有重疊的疑慮。

二、監察院之下設立獨立的國家人權委員會：由於監察院職司之彈劾、糾舉、糾正及審計權，性質上屬於事後權力，缺乏主動之機能，有別於人權業務所需之聯繫、協調與推動等主動之權能。此外，監察院職司之彈劾、糾舉、糾正及審計權，主要是針對公務員之違法失職，對於私部門之侵犯人權事項，非監察院職權之範疇所能掌管。

三、行政院之下設立獨立的國家人權委員會：基於行政機關在施政過程，經常是侵犯人權的主體，倘若將國家人權委員會設置於行政院之下，會遭致不客觀的批評。此外，做為行政院之下的二級機關，對於行政院之外其他四院之人權保障事務，無法進行有效監督與考核。

基於上述的理由，對於是否設置一個符合巴黎原則的國家人權委員會，始終處於「研議」的階段。然而對於是否在總統府設立人權委員會的可行性，馬總統在 2009 年 11 月及 2010 年 1 月，曾召開兩次設立人權相關機制的簡報會議，指示在總統府設置諮詢性質之任務編組「總統府人權諮詢委員會」，其功能不具調查權及執行權，並維持「行政院人權保障推動小組」及「監察院人權保障委員會」等現有人權保障推動機制。此一決定的主要理由在於，以任務編組方式運作，不至於侵犯監察院職權。總統府隨即將「總統府組織法」修正案中增訂設置諮詢性質委員會之條款送交立法院審查，然未獲通過。總統府乃依「中央行政機關組織基準法」第二十八條「機關得視業務需要設任務編組，所需人員，應由相關機關人員派充或兼任」之規定，作為設立「總統府人權諮詢委員會」的法源。因此，在馬總統的指示之下，於

2010 年 12 月 10 日於總統府之下成立「人權諮詢委員會」。根據總統府人權諮詢委員會設置要點，人權諮詢小組具有以下幾個功能：

一、人權政策之提倡與諮詢：對於人權政策之提案或相關建議經委員會決定或決議送呈總統後，交由相關主管辦理或研議。二、國家人權報告之提出。三、國際人權制度與立法之研究：經委員會決定或決議送呈總統之後，交由相關主管機關自行或委託辦理國際人權制度或立法之研究由行政院研考會列管。四、國際人權交流事務之研議：經委員會決定或決議送呈總統後交由相關主管機關辦理下列事項：（一）、派員參訪國外與人權有關之政府學術或民間機構。（二）、邀請國外人權專家學者來台演講參訪或座談。（三）、舉辦國際人權學術或其他研討會。五、提供總統其他人權議題相關諮詢事項：對於其他人權議題之提案或相關建議經委員會決定或決議送呈總統後，交由相關主管機關辦理或研議。

目前諮詢委員會運作中最主要的業務，為協助行政機關提出國家人權報告，以履行兩公約及兩公約施行法第六條「政府應依兩公約規定，建立人權報告制度」規定之義務。目前該會分別於 2010 年 12 月 10 日、2011 年 1 月 14 日、4 月 12 日與 7 月 15 日召開四次會議，委員們曾經針對人權諮詢委員會的定位、功能與重點工作項目與目標，進行初步討論。召集人蕭萬長副總統明確指出，目前的人權諮詢委員會並未符合巴黎原則之下的人權專責機構，然而也期待諮詢委員會可以進一步研議循序設置我國國家人權專責機構的可能性。此外，在 2011 年 1 月 8 日總統府治國週記，副總統再次表示，關於國家人權專責機構，總統府人權諮詢委員會未來將研議，循序設計符合「巴黎原則」的國家人權專責機構。

第四節 本案訪談資料分析

在本案所進行之非政府組織以及專家會議的焦點團體座談，在機

構配套的討論中，針對我國是否應設立專責人權事務的國家人權委員會，為眾多討論的核心議題。儘管與會者在國家人權委員會的組織定位存有不同意見，多數與會者仍肯定並支持國家人權委員會的設立，並提出諸多可茲參考的具體建議。此外，對於國家人權委員會功能與職權亦有諸多討論，以下即針對與會專家、學者的意見分述如下。

首先，對於國家人權委員會的設立，多數與會者認同並支持巴黎原則，認為設立獨立的國家人權委員會應有助於我國人權事務的推動；與會者也認為，參考國際上所存在的各種人權委員會型態，我國應以「具有牙齒」的國家人權委員會作為設計藍圖，亦即應賦予國家人權委員會一定的實權，以期發揮人權倡議與保障的功能；然而，若期待國家人權委員會具有調查人權案件的職權與功能，即會涉及到憲法上「調查權」的行使，須考量到組織的安排與定位，與會者的提議中包含設置於「監察院」與「總統府」兩種主張。

李念祖律師與黃昭元教授認為，考量到我國現實環境中修憲的不易，在不變動既有憲政架構的方式下，將國家人權委員會設置於監察院應該為可行的選擇。李念祖律師進一步指出，監察院的設計目的即為抵抗行政權，肅貪與人權保障皆為其重要的功能，僅是過去未對其「人權保障功能」加以標示，建議我國應可修改「監察法」，對當前29位監察委員進行分類，一者維持既有監察委員的職權與功能，一者則在維持既有監察委員的職權下，另外組織國家人權委員會，主要工作亦集中在人權案件的調查，以實踐人權保障的目的。

魏千峰律師與廖福特教授等則持相反看法，認為應將國家人權委員會設置於總統府之下。魏千峰律師認為，當前監察委員的提名制度與立法院的政治生態，將使適於擔任國家人權委員會委員的人才遭受立法院封殺，必然引致許多無謂的妥協與協商，弱化國家人權委員會的角色，故主張應以符合巴黎原則獨立性的機構為目標，將國家人權委員會設置於總統府下。

除了前述兩種看法，張文貞教授則表示，創設獨立且有實權的國

家人權委員會應是未來憲政改革的核心目標，但若在不修憲的情況下貿然設立國家人權委員會，則可能招致行政上的危機，因為各機關可能相繼將人權相關業務推予國家人權委員會，而在國家人權委員會不具實權的情況下，人權事務將面臨空轉的困境。故張文貞教授認為，在修憲之前，推動國家人權委員會的設立並非此時最急迫完成的選項，而應持續地往憲政改革的方向走，以期能有更完善的配套措施與安排。

再者，除了關於組織定位的討論，與會者對於國家人權委員會的功能也提出諸多看法。與會者多同意國家人權委員的功能，應包含人權教育的推動、協助政府擬定人權相關政策與法令、調查人權侵害的案件等。廖福特教授將國家人權委員會區分為三個角色，一者為橋樑的角色：即扮演對公民社會、政府、國際社會溝通的角色；一者則是扮演防護者的角色：即需具備一定的實權，並得對相關的人權侵害事件進行調查；最後則是監督者的角色：國家人權委員會應觀察國內的人權狀況，並定期做出報告，此與兩公約所要求撰寫的報告不同，前者乃對內國人權整體狀況的觀察，後者則為政府就如何實踐兩公約所提出的報告。

此外，高雄市第一社區大學陳巨擘老師則提議，國家人權委員會應扮演政府法案把關者的角色，類似當前學術機構的倫理委員會或是性別主流化的推動，任何計畫或法案都需送交相關的委員會進行審查。國家人權委員會也應負責把關所有的法案，於所有的法案於通過之前，皆需有人權委員會的檢視與背書，始得進入最終的表決程序。

綜合以上意見，在多場的座談與訪談中，我們瞭解與會者對於設立國家人權委員會的支持，也瞭解推動國家人權委員會所可能具有的途徑與方案，無論在其組織定位、功能職權等，皆能有一較為清晰的方案可茲參考；然而，儘管與會者認為國家人權委員會的設立有其必要且符合當前我國所需求，但多數與會者對於在當前主客觀的條件下設立國家人權委員會的可能性，仍抱持悲觀的態度。台灣人權促進會

蔡季勳秘書長即表示，國家人權委員會的功能應包含簽署人權公約後的申訴或者國家報告的機制，但政府部門目前釋放出來的訊息仍朝向於一個不具有實權的諮詢機構，此亦為民間機構感到憂心。綜合上述，無論是受訪者具體的提議或是受訪者的悲觀焦慮，皆應作為我國政府規劃人權機構配套時所參考。

第五節 各部會人權工作小組

如上所述，政府部門主管人權相關業務的機構，除了監察院「人權保障委員會」自 2000 年 3 月 1 日開始運作之外，另有行政院「人權保障推動小組」，自 2001 年 7 月開始運作。除了行政院與監察院層級之下的兩個人權業務相關單位之外，在行政院「人權保障推動小組」2010 年 7 月 6 日第 17 次委員會決議之下，由內政部、外交部、國防部、教育部、法務部、衛生署、環保署、勞委會、原民會（基於部會首長為保障小組委員）以及海巡署 10 個部會，先行設立人權工作小組。2011 年 1 月奉行政院的指示下，財政部也成立人權工作小組，成為第 11 個成立小組的部會。小組成員由各部會邀集社會公正人士及專家學者參與。其他未設立人權工作小組之部會需設置科長級以上之人權業務聯絡人，辦理一年後再行檢討各部會組成人權工作小組事宜。工作小組的任務依各部會職權或有不同，幕僚單位也有所差異，有的部會是由綜合企劃處承攬，有的由秘書處，但多數是由法規會所負責。儘管各部會的任務編制有所差異，但從組織章程而言，大都依循法務部工作小組設置要點作為範本而制定。依法務部於 2010 年 4 月 19 日所公佈的「法務部人權工作小組設置要點」，該小組的任務包括 一、作為「行政院人權保障推動小組」之聯繫窗口；二、負責該部會人權保障議題之收集及擬議；三、人權保障業務之協調與督導；四、人權保障宣導之整合及分工；五、其他人權保障相關事項。至於人權工作小組的幕僚單位究竟應為法規單位、研考單位或是其他業務單位，由各部會自行決定，但幕僚單位須有法律專長之人才參與。以目前本案

所進行的訪談單位而言，法務部、財政部、環保署及衛生署人權工作小組隸屬於法規會，內政部隸屬於秘書處，原民會與勞委會隸屬於綜合規劃處、海巡署隸屬於情報處、外交部隸屬於條法司、教育部隸屬於訓委會，國防部則隸屬於官兵權益保障委員會。

由於各部會工作小組的設置、運作方式以及成效各有不同，以下將藉由表格加以呈現：

表 4-1 各部會工作小組之設置、運作方式及成效

項目 單位	人權工作小組
法務部法規會	「原則」上每二個月召開會議一次，必要時得召開臨時會，如無提案亦得延至次會期合併召開。主要任務為行政院人權保障推動小組之聯繫窗口。並擔任法務部人權保障議題之蒐集及擬議、人權保障業務之協調及督導、人權保障宣導之整合及分工等事項。召集人由部長兼任；幕僚業務由法規委員會辦理，已分別於 2010 年 10 月 14 日及 2011 年 6 月 30 日召開 2 次會議
內政部秘書室	99 年 4 月 15 日成立人權工作小組，原訂每 3 個月召開會議，99 年 5 月間召開第 1 次會議，後因總統府人權諮詢委員會、行政院人權保障推動小組均有委員會會議，故工作小組會議改為每 6 個月召開一次為原則。涉及議題包括：兩公約法規檢討、無國籍兒童人權與兒少福立法、新移民議題、「業必歸會」之議題、新移民指紋紀錄保存 20 年的問題、社會秩序維護法第 80 條與性工作相關議題、人口販運成效、人民團體法修法議題、遊民之議題、宗

<div>項目</div> <div>單位</div>	人權工作小組
	教因素服替代役、家暴與性侵之受害扶助議題。
教育部訓委會	<p>90 年 4 月設立「人權教育委員會」至 94 年更名為「教育部人權教育諮詢小組」，為因應兩公約施行法，99 年 5 月 5 日修正了「教育部人權教育諮詢小組設置要點」，一年有兩次會議，每年 6 月和 11 月定期召開，召集人由部長兼任，主要業務為辦理人權保障議題之蒐集與擬議、業務之協調及督導，及宣導之整合與分工、建立友善校園規範，改善校園人權環境、促進人權教育之研究發展，整合人權教育資源、培訓人權教育師資，充實人權教育課程教材、加強宣導人權教育理念，促進人權教育之國際交流、提升師生民主參與能力，推展公民行動，善盡公民責任、發展品德本位校園環境，形塑優質校園文化等事項。</p>
環 保 署 綜 計 處、法規會	<p>1.99 年 4 月 9 日成立環保署人權工作小組。原則上每六個月開會一次，主要任務為行政院人權保障推動小組之聯繫窗口。並擔任法務部人權保障議題之蒐集及擬議、人權保障業務之協調及督導、人權保障宣導之整合及分工等事項。召集人由本署署長兼任；幕僚業務由法規委員會辦理，（外部專家學者委員，但都沒有環境議題專業及相關背景）</p> <p>2.99 年 10 月 19 日下午召開該署第一次人權工作小組會議。會議內容：各外部委員表達意見，多數建議更完善的人民陳情制度、通報制度。</p> <p>3. 經查，到目前為止只開過一次會。</p>

項目 單位	人權工作小組
海巡署情報處	1.99 年 4 月 16 日成立海巡署人權工作小組，由署長擔任召集人。主要任務是行政院人權保障推動小組的聯繫窗口、人權保障之議題蒐集擬議、業務協調與督導、宣傳，配合相關人權單位之業務、講習訓練與完成主管之法令，視情況不定期開會。
國防部國軍官兵權益保障委員會	人權工作小組由國防部國軍官兵權益保障委員會擔任聯絡窗口，責承軍法司協助宣導的部分，但人權小組功能不彰，難以協調法規單位檢討主管法規是否符合兩公約。
外交部條法司	99 年 4 月 15 日成立外交部人權工作小組，負責人權保障之協調分工、國際人權合作交流及對外文宣事項之協調分工等事項，預計試行一年後再檢討。開會原則：每三個月召開會議乙次，如無提案得延至次會期召開。小組性質上屬於部內跨司處任務編組。
衛生署法規會	<p>1. 99 年 4 月成立衛生署人權工作小組，召集人由本部部長兼任，原則上六個月召開一次會議，目前已召開過 2 次會議。主要由法規會和企劃處作為幕僚行政單位。法規會擔任窗口和修法的部分，企劃處負責培訓和宣導工作。</p> <p>2. 99 年 6 月 11 日舉行第一次工作小組的會議，會中提出法令限制人民權利時的四個原則、各業務單位報告法規與兩公約之應檢討修正的地方、國民健康政策的性別平等、生殖新技術的法令規範議題、健保卡鎖卡之爭議。曾敏傑委員建議成立研究小組</p>

<div>項目</div> <div>單位</div>	人權工作小組
	<p>掌握衛生人權之概念，並建置衛生人權統計指標。</p> <p>3. 99 年 12 月 10 日舉行第二次工作小組的會議，會中追蹤各業務單位的進度、愛滋感染者權益保障條例修正草案、性別篩檢與墮胎議題。</p>
財政部	<p>原則上每 3 個月會開一次會議，主要任務為行政院人權保障推動小組之聯繫窗口。並擔任財政部人權保障議題之蒐集及擬議、人權保障業務之協調及督導、人權保障宣導之整合及分工等事項。召集人由部長兼任；幕僚業務由法規委員會辦理，召集人由本部部長兼任，5 月 13 日開了第一次的會議，有 6 個討論案，1 個報告案，1 個臨時提案。幕僚業務由本部法規委員會辦理，</p>
原民會	<p>1. 99 年 5 月 17 日成立原民會人權工作小組。6 月完成委員之聘任。目前主要工作為檢討會內法規是否符合兩公約要求；</p> <p>2. 小組的外聘委員共有 6 名，與法規會的外聘委員重複。</p>
勞委會	<p>1. 99 年 4 月 13 日成立勞委會人權工作小組，100 年 5 月 10 日主委召集會議並主持第一次會議，共有 11 位外聘委員。</p> <p>2. 第一次會議討論事項共五案，臨時提案一案，其中專家學者代表劉黃麗娟委員及人權團體代表蘇友辰委員提出有關國際公約與兩公約之提案、民間團體代表曾敏傑委員提出有關建制勞動人權指標</p>

<div>項目</div> <div>單位</div>	人權工作小組
	<p>及人權報告。</p> <p>3.另民間團體代表顧玉玲委員提出有關移工人權提案三案，勞委會就技術面法令制度方面的處理，以及政策面移工政策的規劃，均於人權工作小組獲得妥善處理。</p> <p>4. 有關勞動人權的保障，人權工作小組的委員提出逐年檢視我國於會員國期間所批准之國際勞工核心公約，如 98 號、100 號、105 號和 111 號。</p> <p>5. 有委員提案有關本會建制勞動人權指標及提出實際執行報告，勞委會綜合規劃處規劃提出勞動人權報告。</p> <p>6.有關外籍移工相關議題，委員就「家事勞工保障法」草案提出討論，會議決議請本會相關業務單位勞動條件處就該案邀請相關團體再召開座談會。</p> <p>7.有關過勞死議題，委員就勞基法第 84 條之一規定（責任制）是否違反 ICCPR 和 ICESCR 提出討論，並請相關業務單位勞動條件處於半年內逐一檢視目前依規定核定公告之工作者，蒐集國際上相關規範檢討此一制度。</p>

資料來源：自製表格

落實兩公約施行法之政策研究

第五章 《兩公約施行法》執行步驟與對策：預算面

第一節 人權預算編列與國家義務

「兩公約施行法」第七條明定：「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。」因此，未來各機關在預算的編列上，必須考量保障各項人權所需要的經費，並確實編列與執行，而這正是兩公約的人權理念是否能具體落實的重要關鍵，也是本案在檢視各機關的人權政策是否具體執行的另一重要評斷指標。

但是何謂「保障人權規定所需經費」，《兩公約施行法》之立法意旨並不清楚，研究團隊檢視了《兩公約施行法》之立法過程，發現該法未經委員會實質內容討論就逕付二讀，並交付黨團協商，立法院公報對協商過程議亦沒有任何交代，因此無從得知。我們因此必須回頭檢視聯合國相關文獻的論述。

在第一章時曾提到當政府批准任何人權公約時，政府事實上有三種不同的義務，即尊重的義務、保護的義務和實現的義務。特別是在實現義務方面，締約國必須採取必要的步驟創造一個必要的和有助於相關權利得到充分實現的環境。這當然包括提撥適當的資源，以履行它在條約下的義務。

因此，一個政府實踐人權義務的決心，應該可以從其國家的預算反映出來。編列人權預算是指國家的預算應融入實現人權理念的觀點與費用，包括：策略發展、計畫與預算分配、花費與稽核。同時，人權也必須包含在國家整體政策的發展。大部分的國家預算包括健康醫療、和教育等皆被視為政府完成人權義務的一部分，因此我們在觀察

國家人權預算時，首先要先從宏觀的角度來看政府在進行預算編列時是否有這樣的決心。而人權倡議者也必須發展出一些工具向政府施壓，以保證國家切實履行人權義務。

根據 APRODEV Rights & Development Group(2008:9)所提供的〈Budgeting Human Rights〉手冊，要檢驗國家人權預算首先必須要確定簽訂條約之核心義務，該義務是期望簽約國政府能立即行動者，此部分是無法妥協的部分。接著締約國需依該國財政狀況充分運用現有資源來逐步實施達成人權的實現。在確定這些原則後，接下來，便要考量預算的問題。我們可以觀察政府整體預算在健康、教育、國防等不同領域的分配與使用，並且問政府是否極大化現有資源來實施以達成人權的逐步實現。

對於人權預算過程的檢驗，假如可能的話，可以使用現有的相關人權指標來檢驗，也就是其指標是否符合人權公約核心義務。指標必須具備具體性、可測量性、可達成性、務實性、和適時性的標準。當然，這些指標也允許各別國家有些彈性來適應不同國家的情況。近年來，聯合國人權事務高級專員辦公室為四種特殊權利，發展出說明性指標(illustrative indicators)，此包括 ICCPR 第六條之生命權、第九條之人身自由及逮捕程序、ICESCR 第十一條之足夠食物權、第十二條之享受最高的體質和心理健康之權利。每一條文指涉的權利包含幾個內涵，如：足夠食物權包括營養、糧食安全和消費保護、糧食充足性、糧食公平性。每一項內涵又都可以從其結構指標(structural indicators)、過程指標(process indicators)和結果指標(outcome indicators)來觀察(APRODEV Rights & Development Group, 2008:11)。結構指標是指為協助達成人權實現的基本制度機制、過程指標是指國家建立直接與人權實現有關的政策工具，並經由透明性、負責任及參與性來發展逐步實現的主張。結果指標反映人權實踐的成就。另外，經濟社會文化權利委員會及人權委員的「一般性意見或建議」(General Comments or General Recommendations)也是很重要的參考指標。例如：ICESCR 第十一條之足夠食物權，經濟社會文化權

利委員會的一般性意見第 12 號的說明，使得內涵更為清楚。

無疑地，要將抽象的概念轉換成為具體的預算並不容易，特別是這些權利可能是無形的與相互關連的，因此發展出指標相當困難。要達成某一特殊項目的權利的財政分配，並不見得都能顯示出是否能滿足條文的要求。任何形式的預算都須要搜集資料，此目標也是非常困難，主要與資料之可接觸性、可得性、品質和資料解構的層次有關。就資料的解構性而言，是否知道地區、少數族群、年齡、性別的預算，以便了解哪些群體是最弱勢的，應如何加強與因應，也是項艱鉅的工作。總之，政府的預算並不易理解，其呈現的方式也不容易看出何者是優先，資源如何被分配。

無論如何困難，公共預算仍應被視為是強化和監督政府是否有決心達成權利義務的工具。民間團體可以比較現有的預算分配與過去的預算，檢視是否逐步往改善人權的方向實現，並檢視有哪些是做到的，那些是尚未做到的。

第二節 兩公約施行法的執行與預算編列

正如上所言，國家有「落實」個人權利的義務，即採取必要的步驟，包括提撥適當的資源，創造一個必要的和有助於相關權利得到充分實現的環境。然而總統府前發言人羅智強先生於 2010 年 10 月 10 日之記者會重申總統府將於 12 月 10 日成立「總統府人權諮詢委員會」時，為突顯與前朝政府作法上的差異，表示「民進黨執政時，在總統府先設置人權諮詢小組，後又改組為委員會，並設有專任研究員，領國家薪餉，專職處理事務。但馬總統宣布成立的『人權諮詢委員會』，邀請的諮詢委員均為無給職，兩者有所不同。²⁷」儘管目前對於委員會的定位仍有許多的爭論，然而以「人權諮詢委員會」不設置專責人

²⁷ 2010 年 10 月 11 日 中國時報。

員以及「委員均為無給職」，作為「人權諮詢委員會」的特色，不免令人對於委員會未來實質運作的成效表示憂心。依照 2010 年 12 月 14 日總統府人權諮詢委員會設置要點第二點，該委員會的任務有五：人權政策之提倡與諮詢、國家人權報告之提出、國際人權制度與立法之研究、國際人權交流事務之研議、提供總統其他人權議題相關諮詢事項。這些工作若要完成，務必需要投入相當的經費。但若檢視設置要點第八點，該委會之幕僚業務，主要由總統府及行政院相關部會派兼人員辦理之，第十點則規定該委員會所需經費，由總統府及行政院相關部會編列預算支應。而從去年預算編列情形來看，總統府的人權諮詢委員會、行政院人權保障推動小組、法務部的人權工作小組的幕僚都是由法務部支援，相關開會也由法務部法規會經費支付。但是從法務部法規會的預算經費來觀察，若要完成前述所列之工作，亦不應僅止於幕僚費用而已，然而政府花在此一被視為總統重要人權政策的經費，竟然如此少，頗令人意外。

第三節 各部會預算編列情況

一般政府的法定預算需於前一年度由行政院提出，並於立法院通過。2009 年 3 月 31 日我國立法院審議通過兩公約施行法時，對政府各部門而言都有點突然，來不及編列預算是正常的，因此該年度的經費是動用第一預備金。2009 年法務部的「人權大步走計畫」總共動用了 3,278,131 元用來支付各項種子講師培訓營以及講習費用、研習費等。但是此 3,278,131 元中還包括用在反貪倡廉的 398,000 元以及「全力反貪用心保人權聯合典禮」202,000 元，因此真正用在人權相關業務不到 300 萬元。各部會除了法務部之外，並未特別編列與兩個公約或人權相關業務的經費。

2010 年負責統籌的法務部僅僅編列了 1,113,000 元的經費。而 2011 年「根據《法務部 100 年度之總預算書草案》，相較於 2010 年

的預算，法務部法規會在 100 年度的預算書草案有關人權經費略有增編，但相較於其他經費不能算多。根據法規會編列預算其中明確用在人權業務及推動兩公約的預算共 1,750,000 元，另外還有編列 2,000,000 元經費用於國際人權研討會，總共經費為 3,750,000 元。

根據 2010 年法務部的彙整（參看表 5-1），有回報執行兩個公約相關預算的單位有八個，其中人力中心、以及地方研習中心是負責研習與訓練的機構。屬於行政院中央部會只有六個單位有編列預算，若加上法務部也只有七個單位。至於其他部會並沒有編列任何預算，有些部會雖然也會舉辦人權訓練，但是目前皆支用一般行政業務費用，沒有專門推動兩公約的預算項目。

教育部是所有部會中最早編列與人權教育有關之預算，早在 2000 年因為陳總統提倡「人權立國」，要求從人權教育開始推動，所以在 2001 年教育部就成立人權教育委員會，負責教育部所有人權教育，從國教司到高教司全部包括在內。現在已經沒有人權教育委員會，而以人權教育諮詢小組取代之。

教育部 2008～2010 年的相關人權業務預算如下：

2008 年： 946,780,000 元

2009 年：1,071,724,000 元

2010 年： 781,675,000 元

2011 年： 998,579,000 元

由於法務部與教育部對於何者應列入兩公約預算有些不一致之看法，此乃為何表中 2010 年中央各部會執行兩公約保障各項人權規定相關經費編列情形，教育部的經費為 748,857,000 元，而不是 781,675,000 元。這些包括：

一、99 年度辦理學校人權教育（含法治教育、品德教育及公民教育實踐）預算計編列 63,470,000 元。

落實兩公約施行法之政策研究

二、依據「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」第 3 條揭示之男女權利平等規範，本部配合推動性別平等教育並落實性別平等教育法之意旨，99 年度預算計編列 37,387,000 元。

三、依據「經濟社會文化權利國際公約」第 9 條確認人人有權享受社會保障包括社會保險之規範，本部配合辦理補助私立大專校院學生團體保險費用（公立大專校院部分納入各校年度預算編列），99 年度預算計編列 90,000,000 元 / 高中職 123,000,000 元（中辦）國中小及幼稚園 435,000,000 元（國教司）。

但是到了 2011 年，這些經費不增反減，以下為 2011 年之經費：

一、100 年度辦理學校人權教育（含法治教育、品德教育及公民教育實踐）預算計編列 49,414,000 元。

二、依據「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」第 3 條揭示之男女權利平等規範，本部配合推動性別平等教育並落實性別平等教育法之意旨，100 年度預算計編列 30,319,000 元。

三、依據「經濟社會文化權利國際公約」第 9 條確認人人有權享受社會保障包括社會保險之規範，本部配合辦理補助私立大專校院學生團體保險費用（公立大專校院部分納入各校年度預算編列），100 年度預算計編列 90,000,000 元。

**表 5-1 2010 年中央各部會執行兩公約保障人權規定
相關經費編列情形表(原始版)**

機關名稱	99 年度預算數	說明（編列項目）
合計	888,104,000	

第五章 《兩公約施行法》執行步驟與對策：預算面

機關名稱	99 年度預算數	說明（編列項目）
1.人事行政局	5,000	辦理「兩公約主要內涵與人權保障之檢證」專題演講所需講座鐘點費。
2.人力中心	2,406,000	辦理人權基礎研習班、人權進階研習班、公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約暨兩公約施行法研習會所需講座鐘點費、教材印製費及學員膳宿費等。
3.地方研習中心	610,000	辦理人權與法治班等教材、鐘點費及製作「兩公約之認識及應用」數位課程等。
4.文建會	5,126,000	辦理景美人權文化園區人權教育推廣、調查研究、展示等相關業務經費。
5.研考會	1,560,000	辦理「落實兩公約施行法之政策研究」委託研究計畫及行政院人權保障推動小組運作經費。
6.內政部主管	1,920,000	尋求政治庇護之大陸地區人民在臺停留期間之生活照應費。
7.國防部主管	127,620,000	主要係辦理消除婦女職場就業障礙，營造友善、尊重兩性平權就業環境，與對各訓場、營區及基地等督導查察工作環境及工作任務等，以保障同仁工作安全等項目。
8.教育部主管	748,857,000	主要係辦理學校人權教育（含法治教育、品德教育及公民教育實踐）、配合推動性別平等教育並落實性別平等教

機關名稱	99 年度預算數	說明（編列項目）
		育法之意旨、補助學校學生團體保險等經費。

資料來源：主計處

然而表 5-1 以部會為單位之人權預算彙整表在 2011 年 4 月 6 日之行政院人權保障推動小組第 18 次委員會議中被要求更正，改採用不同人權項目來區分，因此有了表 5-2 之 2010 年中央各部會執行兩公約保障各項人權規定相關經費編列情形表，至少從第一階段以部會為中心的預算，到第二階段以人權項目為核心是一種進步。

**表 5-2 2010 年中央各部會執行兩公約保障各項人權規定
相關經費編列情形表**

人權項目	兩公約 參考條文	預算數	說明（編列項目）
人權機制(建置及運作)		6,118,000	研考會： 1,560 千元 文建會： 4,528 千元 內政部： 30 千元
人權教育(含宣導、培訓等)		80,686,000	人事局： 3,674 千元 教育部： 11,100 千元 經濟部： 10 千元 文建會： 62,884 千元 內政部： 123 千元 法務部： 2,891 千元

第五章 《兩公約施行法》執行步驟與對策：預算面

人權項目	兩公約 參考條文	預算數	說明（編列項目）
			通傳會：4 千元
締約國義務	公政公約及經 社文公約第 2 條	43,843,000	法務部：43,843 千元
生命權	公政公約第 6 條	7,827,915,000	教育部：8,700 千元 衛生署：32,039 千元 內政部：7,787,176 千元
禁止酷刑或不 人道刑罰	公政公約第 7 條	5,550,000	教育部：5,550 千元
人身自由、逮捕 程序及被告待 遇	公政公約第 9 條、第 10 條	23,187,000	司法院：2,187 千元 內政部：21,000 千元
居住與遷徙自 由	公政公約第 12 條	247,000	陸委會：247 千元
秘密通訊自由 及隱私權之保 護	公政公約第 17 條	547,000	法務部：547 千元
思想、宗教自由	公政公約第 18 條	695,000	內政部：695 元
集會與結社自 由	公政公約第 21 條、第 22 條	3,483,000	勞委會：3,483 千元
知的權利		225,000	法務部：225 千元

落實兩公約施行法之政策研究

人權項目	兩公約 參考條文	預算數	說明（編列項目）
兒 童 及 少 年 人 權		3,650,000	內政部：2,850 千元 法務部：800 千元
參政權	公政公約第 25 條	9,199,000	中選會：8,949 千元 內政部：250 千元
司法人權		493,851,000	法務部：488,851 千元 國防部：5,000 千元
受教育權利	經社文公約第 13 條及第 14 條	220,000,000	教育部：220,000 千元
文化權		498,313,000	客委會： 498,313 千元
健康權		497,646,974,000	衛生署：497,646,974 千 元
軍中人權		1,140,000	國防部： 1,140 千元
老人人權		31,393,996,000	衛生署：283,421 千元 內政部： 31,110,575 千 元
性別平等及性 別認同	公政公約第 3 條 及經社文公約 第 3 條	106,514,000	外交部： 10,507 千元 教育部： 37,387 千元 內政部： 58,120 千元 法務部： 500 千元
身心障礙者人 權		1,211,724,000	衛生署： 43,170 千元 內政部： 1,168,554 千元

第五章 《兩公約施行法》執行步驟與對策：預算面

人權項目	兩公約 參考條文	預算數	說明（編列項目）
原住民族人權 及少數人之權利	公政公約第 27 條	176,155,000	客委會：176,155 千元
移民工人權		875,289,000	勞委會：564,987 千元 內政部：310,302 千元
工作權、工作條件、 勞動基本權	經社文公約第 6 條、第 7 條、第 8 條	398,340,000	勞委會：398,340 千元
社會保障	經社文公約第 9 條	652,836,000	教育部：648,000 千元 內政部：4,636 千元 勞委會：200 千元
對家庭之保護	公政公約第 23 條、經社文公約 第 10 條	65,599,000	勞委會：4,200 千元 內政部：61,399 千元
確認及採取措施 人人相當的 生活水準	經社文公約第 11 條	2,019,076,000	法務部：2,019,076 千元
身體和心理健 康之權利	經社文公約第 12 條	325,234,000	教育部：203,637 千元。 勞委會：121,597 千元。
合計		544,090,386,000	

資料來源：主計處

表 5-2 與表 5-3 是為了因應國家人權報告之撰寫，行政院人權保障推動小組請主計處逐年調查各部會執行兩公約保障各項人權規定所需之經費的結果。根據其調查彙整，99 年度與 100 年度中央各機關執行兩公約保障各項人權規定經費編列竟然都分別高達五千多億元。經費會如此暴增與本案訪談所得到的資訊完全不同。大部分部會的會計室和業管單位都說，不知道什麼是人權預算，因為沒有一個專門的名目叫人權預算，也不知道要如何編列與兩公約相關之預算。最後只要是認為某些項目跟人民權利有關係的話，就通通放進來。衛生署認為該單位很多都預算和人權有關目，在健康權部分與全民健康保險給付等經費有關的就列了 5100 多億元。內政部與發放老年基本保證年金和老人照顧等經費列了 320 幾億元(參看表 5-3)。

前面提到，國家人權預算應與國家政策的發展相互關聯。但是目前雖然有馬總統宣示要履行國際人權公約的義務，卻看不到國家有很明確的人權核心政策，也缺乏各部會如何配合以及如何落實這些政策的策略與規劃。另外，對於哪些是我們批准條約後必須要改善的人權項目以及應配合的預算，也付之闕如。以致於各單位忙得無所適從，最後導致只要與人權扯上邊的預算就被列入，但是我們卻不知道那些項目是應優先編列預算來改善的。另外，一般性意見的內容或是聯合國的說明性指標等相關資訊對一般公務人員而言更是遙不可及，更遑論用其作為預算編列的基礎。

**表 5-3 2011 年中央各部會執行兩公約保障各項人權規定
相關經費編列情形表**

人權項目	兩公約參考條文	預算數	說明（編列項目）
人權機制(建置及運作)		27,621,000	考試院： 17 千元。 文建會： 27,564 千元。 內政部： 40 千元。
人權教育(含宣導、培訓等)		52,943,000	考試院： 168 千元 人事局： 272 千元 蒙藏會： 5 千元 教育部： 9,260 千元 經濟部： 5 千元 退輔會： 5 千元 陸委會： 15 千元 文建會： 35,501 千元 內政部： 480 千元 法務部： 7,222 千元 通傳會： 10 千元
締約國義務	公政公約及經社文公約第 2 條	61,390,000	法務部： 61,390 千元
生命權	公政公約第 6 條	13,140,817,000	教育部： 16,800 千元 衛生署： 24,920 千元 內政部： 13,099,097 千

落實兩公約施行法之政策研究

人權項目	兩公約參考條文	預算數	說明（編列項目）
			元
禁止酷刑或不人道刑罰	公政公約第 7 條	3,281,000	教育部： 3,281 千元
人身自由、逮捕程序及被告待遇	公政公約第 9 條、第 10 條	2,187,000	司法院： 2,187 千元
秘密通訊自由及隱私權之保護	公政公約第 17 條	508,000	法務部： 508 千元。
集會與結社自由	公政公約第 21 條、第 22 條	1,740,000	勞委會： 1,740 千元。
知的權利		200,000	法務部：200 千元。
兒童及少年人權		2,200,000	內政部： 1,400 千元。 法務部： 800 千元。
參政權	公政公約第 25 條	828,838,000	中選會： 828,579 千元。 內政部： 259 千元。
司法人權		12,890,000	法務部： 8,890 千元 國防部： 4,000 千元
受教育權利	經社文公約第 13 條及第 14 條	202,771,000	教育部： 202,771 千元
文化權		502,833,000	客委會： 502,833 千元

第五章 《兩公約施行法》執行步驟與對策：預算面

人權項目	兩公約參考條文	預算數	說明（編列項目）
健康權		511,974,459,000	衛生署：511,974,459 千元
軍中人權		1,150,000	國防部：1,150 千元
老人人權		32,457,944,000	衛生署：319,664 千元 內政部：32,138,280 千元
性別平等及性別認同	公政公約第3條及 經社文公約第3條	84,857,000	外交部：10,057 千元 教育部：26,989 千元 內政部：47,311 千元 法務部：500 千元
身心障礙者人權		2,037,210,000	衛生署：47,600 千元 內政部：1,989,610 千元
原住民族人權及少數人之權利	公政公約第27條	194,826,000	客委會：194,826 千元
移民工人權		829,472,000	勞委會：520,700 千元 陸委會：200 千元 內政部：308,572 千元
人權報告提出義務	公政公約第40條	1,000,000	考試院：900 千元 法務部：100 千元
工作權、工作條件、勞動基	經社文公約第6條、第7條、第8	392,017,000	勞委會：392,017 千元

落實兩公約施行法之政策研究

人權項目	兩公約參考條文	預算數	說明（編列項目）
本權	條		
社會保障	經社文公約第 9 條	657,760,000	教育部： 654,898 千元 勞委會： 200 千元 內政部： 2,662 千元
對家庭之保護	公政公約第 23 條、經社文公約第 10 條	56,093,000	內政部： 52,893 千元 勞委會： 3,200 千元
確認及採取措施人人相當的生活水準	經社文公約第 11 條	2,113,587,000	法務部： 2,113,587 千元
身體和心理 健康之權利	經社文公約第 12 條	295,527,000	教育部： 125,259 千元。 勞委會： 170,268 千元。
合計		565,936,121,000	

資料來源：主計處

第六章 《兩公約施行法》執行步驟與對策：國家人權報告制度

第一節 聯合國「人權報告」之介紹

撰寫國家人權報告的主要目的，乃是促進國家能確實遵守其人權公約下之義務，因此報告的編撰過程，可以被當作是檢測該國對個別權利是否獲得保障之外，也藉由報告的撰寫，培養該國的人權文化（Alston, 1999:19）。因此，報告除了提供國家評估該國人權保障不足的部分，並採取有效改善的措施之外，另一方面，也向國際社會展現其對人權保障的承諾，因此國家人權報告具有內在自我檢視與接受外界監督的雙重意義²⁸。

一般而言，以一國為對象及範圍，並由政府主導編寫公布之國家人權報告有兩種：第一種是作為各項國際人權條約之締約國，依其條約義務，應向有關條約機構（Treaty Body）提交初次報告和定期報告，以說明其實現該條約中所確認之權利而採取的措施，包括立法、司法、行政等措施的情況。此種根據條約義務所提出的國家人權報告，主要為行政部門負責撰寫，透過報告的撰寫，說明該國推動尊重、保護與實現權利的狀況，以落實國家義務，並具體說明該條約中所確認的權利所採取的保障措施，而以當前九個主要國際人權公約的締約國依其條約義務向聯合國相關機構所提出的國家人權報告，包括：依「公民與政治權利國際公約」第 40 條，向人權事務委員會報告；根據「經濟、社會與文化國際人權公約」第 16 條和第 17 條，向經濟社會文化權利委員會報告；根據「消除所有形式種族歧視國際公約」第 9 條，向消除種族歧視委員會報告；根據「消除對婦女一切形式歧視公約」

²⁸ 見廖福特等我國人權政策及機制之研究 p.90

第 18 條，向消除對婦女歧視委員會報告；根據「禁止酷刑和其他殘忍、不人道和有辱人格的待遇或處罰公約」第 19 條，向禁止酷刑委員會報告；根據「兒童權利公約」，第 44 條，向兒童權利委員會報告；根據「保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約」第 73 條，向移徙工人委員會報告；根據「身心障礙者權利國際公約」第 35 條，向身心障礙者權利委員會報告；最後，根據「保護所有人免遭強迫失蹤國際公約」第 29 條，向強迫失蹤問題委員會報告。

第二種是設有國家人權委員會的國家，依其法定職權所提出的年度或專題人權報告，基於確保國家人權委員會的獨立性與多元性，此種報告的內容與行政部門的政策方向與主張未必相同。

因此，本案將針對聯合國繳交國家人權報告的程序作一分析，以做為檢視目前正在進行中的國家人權報告，可能面臨的問題。

一般而言，目前聯合國之下九個人權條約機構²⁹最主要的任務，就是透過人權報告制度，來監督各締約國落實所批准的核心國際人權條約³⁰。儘管審查國家人權報告並非「司法或准司法的程序」³¹，但透過獨立專家委員所組成的審查委員會，定期地審閱締約國的報告並向政府代表提供具體的建議，這種「建設性的對話機制」，近年來在國際人權體系上越來越發揮重要的影響力。研究《消除對婦女一切形式

²⁹ 包括人權事務委員（CCPR）、經濟、社會和文化權利委員會（CESCR）、消除種族歧視委員會（CERD）、消除對婦女歧視委員會（CEDAW）、禁止酷刑委員會（CAT）（英文）及防範酷刑小組委員會（SPT）、兒童權利委員會（CRC）、移徙工人委員會（CMW）、殘疾人權利委員會（CRPD）、強迫失蹤問題委員會（CED）。

³⁰ 核心人權公約共有九部，包括《消除一切形式種族歧視國際公約》、《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會、文化權利國際公約》、《消除對婦女一切形式歧視公約》、《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》、《兒童權利公約》、《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》、《保護所有人免遭強迫失蹤國際公約》、《殘疾人權利公約》。

³¹ Nowak 的 ICCPR 評注 p.760：「研究締約國報告的程序主要是以與各締約國的建設性對話原則為導向的。委員會一再強調它不是個需要在報告程序中裁決對《公約》的違反，而有關國家則必須在其面前為自己辯護的法庭。相反，委員會已聲明，其職能是支持各締約國促進和保護《公約》權利，並以此促進國家間的相互理解，以及和平與友好關係。」

歧視公約》的學者 Susanne Zwingel 女士就認為，國際人權公約所發展出來的這種建設性對話，體現了一組多層次的功能，並藉由對話過程徹底檢視國家的法規與行政措施；可確保締約國瞭解條約規定，以及確保他們知道所要保障的不同權利的享受範圍；可讓政府有機會提出保障權利的政策，以及促進公開監督這些政策。另一方面，藉由對話機制也讓締約國在努力實現條約規定時，可發展出對問題和缺點有比較好的瞭解方式。而聯合國酷刑問題特別報告員 Manfred Nowak 教授則在他的《公民與政治權利國際公約》評注中認為：「一系列國際人權公約規定的報告義務，已經發展成國際人權監督的至為重要的支柱。在人權事務委員會，締約國的報告程序已經獲得了核心重要性，因為它是實施《公約》的唯一的義務性程序。」

除了國際人權學者所詮釋的建設性對話與義務性程序之外，聯合國內部則將人權報告制度定位為是締約國落實人權保障的重要機會。如前述，聯合國人權高級專員辦公室(Office of the United Nations High Commissioner of Human Rights, OHCHR) 於 2009 年 6 月 3 日，提出一份〈編寫擴充核心文件、提交具體條約報告的準則以及根據國際人權條約提交報告的協調準則 (Harmonized Guidelines on Reporting Under the International Human Rights Treaties, Including Guidelines on A Core Document and Treaty-Specific Documents)〉（下稱〈協調準則〉），做為締約國了解如何滿足報告義務的重要依據。〈協調準則〉首先強調：「締約國應把編寫報告、提交條約機構的過程看成不僅僅是履行其國際義務的一個方面，而且也是一個為規劃落實政策而估量其管轄範圍內人權保護情況的機會。」因此，報告編寫過程的目的，是讓每個締約國都有機會：（一）全面檢查為使國內法律和政策與有關的國際人權條約的規定協調一致而採取的措施；（二）監測在全面增進人權的情況下促進條約所規定各項權利的享有方面取得的進展情況；（三）確定在其履行條約的方法方面存在的問題和缺點；（四）籌畫和擬訂爭取實現這些目標的有關政策。〈協調準則〉進一步認為報告程序是「一國持續不斷承諾致力於尊重、保護和落實其加入的條約所

規定的各項權利過程中的一項關鍵內容」。

就兩公約而言，《公民與政治權利國際公約》（以下簡稱 ICCPR）以及《經濟社會文化權利國際公約》（以下簡稱 ICESCR）分別於第 40 條與第 17 條規定締約國提出報告之義務與程序。兩項公約所規定的程序，略有不同。根據人權事務委員會及經濟及社會理事會所做的決議，兩項公約的報告頻率與方法如下：公民政治權利國際公約，締約國批准生效後一年內遞交首次報告，其後每四年遞交一次，是向人權事務委員會（Human Rights Committee）報告。至於經濟社會文化權利國際公約，締約國批准生效後兩年內向經濟社會文化權利委員會（Committee on Economic, Social and Cultural Rights）遞交首次報告，其後每五年遞交一次³²。

因此，倘若我國政府將於 2011 年 12 月 10 日如期依兩公約分別撰寫報告，各出版 1 冊，那麼這兩份報告就是台灣政府針對兩公約所提的初次國家報告。按聯合國條約機構正常的程序，當締約國政府完成報告並提交給秘書處之後，秘書處處理完締約國報告的語言問題，就會排入委員會的某次例會審查報告。在正式審議報告的會議開始之前 6 到 8 週，條約機構委員會將指定一組評審國家報告的任務小組（Country Report Task Force, CRTF），通常會有 4 到 6 個委員。委員會會擬定一份議題和問題清單給締約國。通常，委員會會任命 CRTF 的其中一位成員擔任國別報告員（country rapporteur），帶頭起草特定國家的議題清單。這份議題清單具有很重要的四點功用：（一）有助於委員會要求締約國提供報告中可能遺漏的和需要補充的資料。（二）就報告中的具體問題開始比較詳細的詢問過程。（三）締約國可以整理正式審議時可能面臨的提問的思路。（四）締約國代表團可以做好準備，讓正式審議時的對話更有建設性。

³² 這是指一般「正常」國家的情形，但我國的特殊處境，此繳交報告的程序，仍須進行研議。

透過經濟社會文化權利委員會第 42 屆和第 43 屆的會議報告³³，我們更可以微觀這些負責審查締約國報告的會前工作小組究竟是如何運作。會前工作小組在委員會每屆會議開會之前，將舉行為期五天的會議，由委員會五名成員組成，其成員是由主席在兼顧均衡地域分配和其他相關因素後提名確定的。委員會的主要目的是預先確定與報告國代表對話重點討論的主要問題，以便討論的準備工作更有針對性，提高這一制度的效率，方便各國代表完成任務。一般而言，為了籌備會前工作組的工作，委員會會要求秘書處為其成員準備一份國情分析，以及所有有關的文件，包括每份待審報告的有關資料。為此，委員會請所有有關個人、機構和非政府組織向秘書處提交相關和適當的檔案。委員會還請秘書處確保定期將某些類別的資料存入國別檔案。工作組擬訂出的議題清單，將連同一份委員會最新的報告，直接送交有關締約國的代表，並附一份載有如下聲明的說明：「這個議題單並不是詳盡無遺的，不應認為它限制或以任何方式影響委員會成員可能希望提出的問題的類型和範圍。然而，工作組認為，在委員會開會之前提供這個議題清單，有助於委員會希望同締約國代表進行的建設性對話。為了改進委員會尋求的對話，它強烈促請每個締約國以書面形式對問題清單作出答覆，並在審議其報告的會議之前儘早提交這些答覆，以便能將答覆翻譯出來，分發給委員會所有委員。」除編寫議題單的任務之外，會前工作小組還承擔其他許多工作，為整個委員會的工作提供便利。這些任務包括：討論審議每一份締約國報告最適當的時間安排；考慮如何對載有新資料的補充報告作出最佳反應；研究起草一般性意見；審議一般性討論日的最佳安排；其他有關事項。

當締約國政府收到議題清單之後，可以用書面的方式回覆議題清單，這份書面稿可以當作正式報告的補充說明。當條約機構委員會的秘書處收到締約國國家人權報告與針對議題清單的回覆之後，就會將

³³ E/2010/22 E/C.12/2009/3

全文刊登在聯合國人權高級專員辦公室的網站上³⁴，尤其國際上與各國國內的非政府組織，對這些報告內容會特別關注。為了因應締約國政府的國家人權報告往往過度樂觀或擦脂抹粉扭曲事實，非政府組織會以影子報告的方式提供給條約機構委員會，做為補充性、批判性的訊息。此外，委員會可利用的其他信息來源，除了（國際的和國家的）非政府組織之外，還包括聯合國機構、其他政府間機構、學術機構、以及新聞報導。大多數委員會都會特別撥出時間聽取聯合國機構的介紹，並且也會聽取非政府組織的介紹³⁵，這些組織提出的問題可以納入問題清單，或者充實委員會成員所提出的問題，委員會會根據所收到的所有資料來審查報告。根據經濟社會文化權利委員會第四十二屆和第四十三屆的會議報告，為了確保委員會盡可能瞭解實際情況，委員會給予非政府組織機會以便能夠提供有關的資料。這些資料可在審議具體締約國報告之前的任何時候以書面形式提交資料。委員會會前工作小組也歡迎非政府組織當面或以書面提供情況，條件是與工作小組的議程事項有關。此外，委員會在每屆會議的第一個下午會留出部分時間，供非政府組織的代表提供口頭資料。這種資料應當具體針對《經濟、社會、文化權利國際公約》的條款規定；與委員會正在審議的事項直接有關；可靠；不是辱罵性的。此外，會議是以公開的方式進行，並配備口譯和新聞服務，但不作簡要記錄。委員會請秘書處確保將個人或非政府組織正式提交與審議具體締約國報告有關的任何書面資料，儘快提供給有關國家代表。這種資料通常在會前會公布在聯合國人權高級專員辦公室的網站上，或在對話中直接轉交給相關的締

³⁴ <http://www.ohchr.org/CH/Pages/WelcomePage.aspx>

³⁵ 非政府組織有兩種可能方式可以對委員會發揮影響力：（a）正式的 NGO 簡報：可在正式的 NGO 簡報會議上，針對國家報告主題進行 NGO 觀點的報告，這個會議通常會在審議會議的第一天舉行，精確地說，會在週一上午 11 點到下午 1 點之間。這是閉門會議，由委員會主席主持會議進行。（b）非正式的午餐簡報：NGO 可以主動跟委員會聯繫。自行舉辦非正式的聚會，通常會跨過午餐時間，長達 90 分鐘。地點不會在委員會的會議室，也不會提供翻譯人員。雖然不是所有委員會成員都會參加，但這對 NGO 是難得的機會。最好在審議會議一個月前就向委員會秘書處安排這種非正式的簡報會議。

約國代表。為了確保盡可能更多的非政府組織最有效地參加委員會的活動，委員會於 2000 年第 24 屆會議通過了一份決議，說明非政府組織參加委員會工作的方式，並為非政府組織提供了詳細的指南，以求促進它們與委員會的合作。³⁶

在正式的審議會議中，根據聯合國每個人權條約機構的既定做法，報告國代表應當在委員會審查該國報告時出席會議，以確保與委員會進行建設性的對話。委員會一般採用如下程序：請締約國代表介紹報告，作簡要的初步評論，並介紹對會前工作小組提出的一系列問題的書面答覆。然後，委員會將條款分批，並進行報告的逐批審議，其中特別考慮到對問題清單所列問題作出的答復。主席通常將請委員會委員就每一問題提問或發表意見，然後請締約國代表立即回答不需要進一步考慮或研究的問題。任何餘下問題留待下次會議處理，或必要時可在補充提供給委員會的書面資料中述及。委員會委員可自由地就所做答覆提出具體問題³⁷，且一次發言不要超過 5 分鐘³⁸。在此一過程中，非政府組織也可以參加審議會議，但不能在會議上發言。

在正式會議結束後，專家委員將召開另一個閉門的會議，國別報告員會（*country rapporteur*）在秘書處的協助下，編寫結論性意見草稿，供委員會審議。會後委員會將就審查締約國報告的結果提出一份「結論性意見」（或稱「結論性評論」），結論性意見一旦正式通過，通常在會議最後一天予以公佈，然後儘快轉交有關締約國，並收入委員會的報告。締約國可在向委員會提供補充資料時，論及委員會的任何結論性意見。通常只有出現在對話過程中的議題，才會被放到結論性意見中。而且這些意見大多指出關鍵性的困難。結論性意見會有三個部分：序論、正面的發展（*positive development*）、以及各項關注

³⁶ E/2010/22 E/C.12/2009/3，第 59 到 61 段。

³⁷ 不過委員會也敦促他們不要提出《公約》範圍以外的問題，也不要重複已提過或答覆過的問題，或不要在已經很長的清單上不適當地增加某個具體問題。

³⁸ E/2010/22 E/C.12/2009/3，第 36 段。

的主題與建議。通常，最後一段會指定締約國下次應該提交報告的日期，並指出一定數量的後續工作建議，並要求締約國要在一年內提交檢視報告，說明採取了哪些措施落實結論性意見。「結論性意見」會有以下幾項重點：（一）強調如何具體落實公約權利的積極步驟。（二）指出全面落實的方向。（三）委員會要求締約國將結論性意見在其國內公布，以便進行公眾辯論。

從「結論性意見」的重點就可以看出，雖然它是審議工作的結束，但卻是邁向下次定期報告的開始。因為並沒有所謂的「完全落實公約」的狀態，所以提出初次報告之後，往後一定時間內還得提出定期報告（periodic reports）。定期報告不需要像初次報告那樣篇幅這麼多，但必須包含所有重要的信息使委員會能繼續監督條約在該國正在落實的情況，定期報告的重點是：向委員會匯報，為落實條約機構在前一份報告的結論性意見中所提出的建議採取了哪些措施。整個過程就像初次國家報告的審查方式，進入下一個輪迴。

綜合以上的程序，這個 CRTF 小組至少要召開三次至四次的會議，第一次：確認識題清單；第二次：正式審議台灣的國家人權報告；第三次：確認結論性建議。（或者在正式審議會議中就完成這件事）；第四次：檢視後續工作的會議。而整套流程的實質意義在於，可持續性地敦促和約束各締約國政府承擔促進人權、保障人權的義務與責任；透過建設性的對話，幫助政府找到具體的措施以便落實兩公約；透過後續工作的追蹤，監督並檢討政府有無真正善盡責任；給予 NGO 特別重要的角色定位，讓相關的人權資訊能夠在建設性對話中發揮一定的影響力。

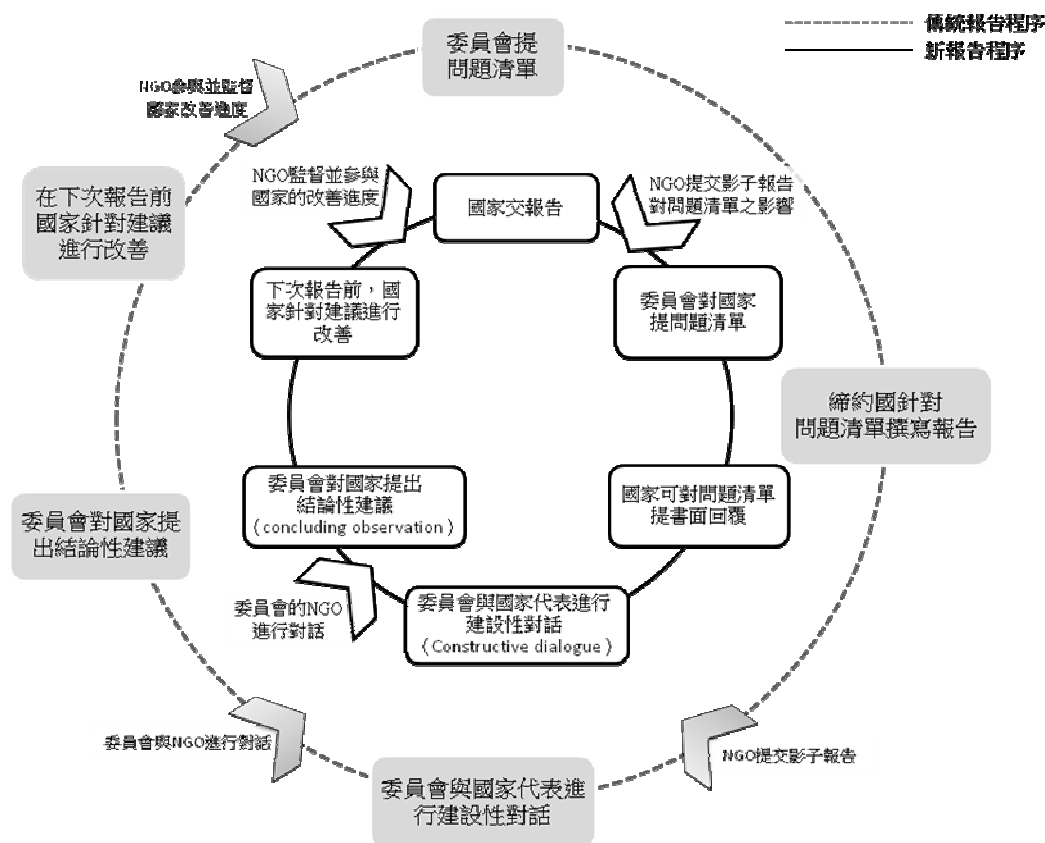


圖 6-1 國際人權公約規定的報告週期

資源來源：兩公約施行監督聯盟，葉亭君製作

從圖表顯示，不論是締約國政府還是民間的非政府組織，都需積極展開相關的後續工作。締約國政府在收到聯合國專家委員的結論性意見之後，可以舉辦工作坊，為後續的工作展開對話，參與的成員可以包括參與審議會議的代表、國家人權機構、司法界、非政府組織代表。締約國政府也可邀請條約機構的成員訪問該國，以便就落實結論性意見展開後續工作。而條約機構委員會目前展開一個新的程序，叫做「特別報告員針對結論性觀察的後續工作」（Special Rapporteur on

Follow-up to Concluding Observations），也就是在結論性意見中，定下具體落實意見的時間框架、指出「優先關切問題」，然後要求締約國將回應措施向國別報告員或後續工作報告員進行匯報，然後再由他們向委員會報告。而非政府組織更應該擴大公民社會的參與，以監督該國政府落實結論性意見，包括應該主動喚醒國內大眾的注意，開啟民眾的公共討論，包括舉辦記者會或發新聞稿、舉辦圓桌論壇，或特定的活動。如果政府不把結論性意見翻譯成本國語言，往往是透過非政府組織來完成，並儘可能讓大眾和相關的單位知道條約機構委員會的結論性意見，並展開遊說工作，監督政府採取具體的措施來落實結論性意見。如果該國有國家層級的人權機構，非政府組織也可以提交國內後續工作的進展報告給條約機構委員會，客觀提出政府作了那些具體措施、哪些沒有做、成效如何、以及評論政府的回應。

另一方面，關於報告的內容部分，根據聯合國大會第 52/118 及 53/138 號決議，由人權事務高級專員辦公室（Office of the High Commissioner for Human Rights，簡稱「OHCHR」）所提出的最近一次「根據國際人權條約提交報告的協調準則彙編」中，有關國家人權報告的內容，必須包括：（一）共同核心文件：其中應包括一般國情資訊、國家憲法、政治法律結構、預算資源的運用、以及民間的參與程度等；（二）條約個別資料：條約個別資料，則涉及一切有關締約國履行每項特定條約情況的資料，重點集中在履行各相關公約所涉的具體問題，資料內容應足以使各有關條約機構全面瞭解締約國執行有關條約的情況。以英國為例，在聯合國主要人權公約當中，英國已陸續簽署七大公約，其公約所設置的監督委員會要求締約國必須定期遞交報告，而委員會則召開會議檢視這些報告，對締約國進行觀察與提出建議（Recommendations），並要求該國對建議提出回應報告。英國最近一次於 2007 年向人權事務委員會（Human Rights Committee）遞交第六次審查報告；2008 年向經濟社會文化權利委員會（Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR）遞交第五次審查報告。報告編寫方式根據聯合國人權事務高級專員辦公室（Office of the High

Commissioner for Human Rights) 所提出的《根據六項主要國際人權文書提出人權報告手冊》(Manual on human rights reporting under six major international human rights instruments)³⁹和《各項國際人權條約締約國提交報告的形式與內容問題準則彙編》(Compilation of guidelines on the form and content of reports submitted by States Parties to the international human rights treaties)⁴⁰的規範原則所撰寫。

第二節 我國歷次「試行報告」分析

若以上述兩種國家人權報告的性質，檢視我國過去所出版的人權（試行）報告，可以清楚發現與上述兩種方式都不相同。在行政院人權保障小組的決議下，2002 年首度發表國家人權政策白皮書：「人權立國與人權保障的基礎建設」，2002 年之後決定每兩年提出國家人權報告。而之所以稱之為「試行」報告的原因，一方面是儘管我國加入簽署或批准 26 項人權公約，然而自我國退出聯合國之後，也被迫退出國際人權體系，使得透過提交人權報告的方式，以呈現我國人權保障現狀的方式受到阻礙⁴¹。另一方面，由於我國尚未設立國家人權委員會，因此該報告在非經具合法性及正當性之有權機關所提出的情況下，只能以試行報告稱之。而在撰寫的體例上有幾個特點：（一）主要參考國際人權公約、我國憲法以及行政機關的管轄事項，將人權依性質區分為各項不同的類別，再分別說明當年度該人權領域的發展狀

³⁹ Office of the High Commissioner for Human Rights, Manual on human rights reporting under six major international human rights instruments, Geneva, 1997

⁴⁰ Office of the High Commissioner for Human Rights, Compilation of guidelines on the form and content of reports submitted by States Parties to the international human rights treaties, HRI/GEN/2/Rev.3, 8 May 2006

⁴¹ 2002 年行政院將兩公約送呈立法院審議，以便於由總統府簽署批准書以完成批准程序，但立法院雖然於同年 12 月審查通過，但針對兩公約第一條附加了宣示，並保留了三個其他條文，導致與行政院原文通過之立場相左，使得該批准案在立法院中多年間陷入停擺

況；（二）撰寫方式採取先針對每一類別人權中我國目前的狀況作一綜合性說明，再依序對報告涵蓋期間我國就該項人權之努力與重點作一敘述與分析，內容包括：1.政府有關機構所主管之法規（包括法規與命令）之動態。凡法規之改變與人權有關者，皆簡要說明變動後對人權保障之影響；2.同一期間，政府有關機關主管業務上的改變或興革，凡與人權保障有關或目的在於加強對人權之保障者，均扼要說明變動後對人權保障之影響；3.就同一期間所發生與人權有關之重大事件或案件，擇要說明其事實、發生始末與處理經過，以及對日後處理類似或相關之案件之可能影響與啟示。

以《2007-2008 年國家人權試行報告》為例，本次報告首次由各子議題主辦機關先行撰擬，並請行政院人權保障推動小組民間委員依其領域專長審查修正。除緒論、總論與結論之外，報告主題分為「公民與政治權利」、「經濟、社會與文化權」、「少數族群與特殊權利主體之保護」等三章。每章之下，就人權子議題分類，共有 26 單元（相較於過去的報告，本次報告另加移民移工人權一節）。而對於 2007 年至 2008 年間我國人權之努力與重點，則針對以下幾點方向撰寫：（一）提出具有代表性的人權統計指標說明，以可量化的數字統計說明對人權保障的影響。（二）主管人權法規或業務的動態，凡於 2007 年至 2008 年間新制（修）定法規或業務的改變與人權有關者，說明變動後對人權保障的影響。（三）與人權有關的重大事件或個案說明，擇要說明重大事件或個案的事實、發生始末與處理經過，以及對日後處理類似或相關案件之影響與啟示。（四）國際人權保障之推動與參與之具體貢獻，如醫療人權、消除貧窮等國際性或區域性人權活動之推動參與。（五）依據馬總統 2008 年「新世紀台灣人權宣言」宣示內容，參考國際人權發展趨勢、社會輿論關切人權議題等資料，擬訂各機關未來兩年內之人權政策目標，及規劃推動與人權保障相關之法案、計畫或方案。結論則就前次人權報告改善狀況及前述內容進行綜合性檢討，並具體說明該項人權領域待改善之具體建議，及未來該項

人權領域與憲法相關的發展狀況、人權政策方向與各國比較等⁴²。

從以上所述可知，由於我國不必向聯合國遞交報告，政府沒有定期必須提出報告的壓力。另一方面，歷次的國家人權試行報告書，因為報告的內容主要是由各機關公務人員自行蒐集，著重於各機關有關人權的法令、政策、措施等資訊的彙整，因此不論在形式或是內容上，都與聯合國所要求之人權報告書差距甚遠。此外，由於缺乏動態性的人權指標，以作為持續性的管考追蹤，無法對於不同人權落實是否有倒退與進展的趨勢，進行持續性及動態性的掌握。自「2007-2008 年國家人權試行報告」出版後即間斷，至今未再出版。

2010 年 12 月 10 日兩公約暨其施行法生效一周年之際，馬總統在宣佈總統府人權諮詢委員會正式運作後，隨即表示該委員會之任務包括協助國家人權報告之提出、國際人權制度與立法之研究。

而總統府人權諮詢委員會正式運作之後，便將審查及協助「國家人權報告」的提出，作為年度重點工作之一。2011 年 1 月 8 日總統府治國週記，副總統蕭萬長表示，目前總統府人權諮詢委員會第一步要做的，就是依照兩項國際人權公約的規定，建立一個國家人權的報告制度。此外，總統府秘書長於 2010 年 8 月 24 日函檢附之會議紀錄要求各院指派代表，擔任議事組成員協助收集五院各部門有關人權現況等資料。總統府人權諮詢委員會將做為此一議事組的指導與協助機構。而此一議事組撰擬之國家人權報告的流程如下：

一、蒐集資料：議事組廣泛蒐集五院各部門人權相關資料，請總統府人權諮詢委員分組參與指導⁴³。

二、確認架構：議事組彙整前述資料，研擬國家人權報告之架構、目錄與大綱，由委員分組審查後提交委員會確認。

⁴² 2007-2008 年試行報告,p5.

⁴³ 2011 年 4 月 12 日委員會議決議改用聯合國撰寫報告格式後，已無採行委員分組審查及參與指導之方式。

三、撰擬初稿：議事組運用前述資料，撰擬國家人權報告初稿，請總統府人權諮詢委員分組參與指導。

四、徵詢意見：議事組將人權報告初稿透過適當之公民參與方式，徵詢社會各界、民間人權團體及專家學者之相對意見，對國家人權報告初稿修正或改善，請總統府人權諮詢委員分組參與指導。

五、確認出版：議事組修正之國家人權報告初稿，由總統府人權諮詢委員分組審查後，提交委員會確認再行製作出版。

然而此一議事組及其成員係總統府人權諮詢委員會成立初期規劃之方向，嗣後該小組並未實際運作，而係由委員會議事組（法務部）所召開撰擬之國家人權報告相關會議所取代。目前已完成的國家人權報告，在撰寫過程中仍須依賴諮詢委員、專家學者及 NGO 代表於審查會議時直接向各機關提出要求，才能在一定程度上取得所需之資料。

關於國家人權報告的寫作方式，儘管兩公約批准之後，仍存在不易存放的問題，同時也將面臨人權報告提交的程序受到阻礙，但我國仍可自行遵守公約義務，編寫國家人權報告，送交監測兩公約之專家委員會參考，此種單邊遵守（*unilateral compliance*）之實踐將有助於我國人權實踐之自我監督，然總統府人權諮詢委員會決議仍以試行報告的方式來進行，在 99 年 12 月底之決議原係採取 2008 年之前的試行報告格式，依總統府人權諮詢委員會副召集人柴松林召集之 99 年 12 月 20 日第二次委員會議會前會研商結論，由委員會蒐集政府各部門 2009 年至 2011 年計 3 年間之人權資料，分別提出 2 份國家人權報告：（1）2009-2010 年國家人權報告：預定於 100 年 12 月 10 日出版。（2）2011 年國家人權報告：預定於 101 年 2 月出版。完成報告的時程預計於 100 年 11 月份完成初稿並舉辦公聽會，101 年 2 月份正式出版。然而在此決議通過之後，引發民間團體的質疑，主張應採行符合聯合國報告形式的呼聲不絕於耳，而本案也認為，以過去的試行報告所呈現的問題，實不宜再以試行報告的方式來進行，並曾經在二月份提出的期中報告中予以建議，國家人權報告格式應依兩個公約的條約機構，

即人權事務委員會和經濟社會文化權利委員會的規定（包括遞交時程、事先遞交程序、會期中審查委員與國家代表面談、審查委員提出觀察報告及建議等），以符合國際標準的方式完成國家初次報告（Initial Report）的撰寫⁴⁴。

而在幾位人權諮詢委員的建議之下，2011年4月12日的總統府人權諮詢委員會第三次委員會議中決議：「兩公約締約國應參照聯合國所印發之《國際人權條約締約國提交報告的形式和內容準則彙編》向聯合國提出初次及定期報告，依兩公約之條文、一般性意見所規定事項及建立之人權標準，逐條說明我國相應之人權保障制度，以檢視我國人權現況。就《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》分別撰寫報告，各出版1冊。」同時，各權責機關必須於100年5月31日前將完成之初稿內容送交議事組彙整⁴⁵。

在此一決議之下，意味著我國即將依據聯合國繳交報告的標準程序來進行本次的國家人權報告，自2011年6月9日起至7月25日止，總統府人權諮詢委員會隨即在法務部舉行26場《公民與政治權利國際公約》、《經濟社會文化權利國際公約》的國家報告初稿會議，並自本年7月26日起至8月18日舉辦15場第2稿會議。規劃之初審會議進行方式，是由諮詢委員以及所推薦之學者、專家、民間團體人士共同審查各機關所撰寫的國家報告初稿，並由各機關實際撰寫報告者在場接受詢問，藉此方式調查我國人權現狀，並自本年7月27日起至8月中旬起舉辦複審會議，採取同樣的審查模式。在9月5日至9月19

44 本案於期中報告所提出的建議包括：（一）、國家人權報告格式應依兩公約人權事務委員會的規定（包括遞交時程、事先遞交程序、會期中審查委員與國家代表面談、審查委員提出觀察報告及建議等），以符合國際標準；（二）、報告頻率可定為《兩公約施行法》生效後，每兩年一次；（三）、國家人權報告撰寫專案小組「必須擬定各部會進行撰寫報告所需的基礎培力訓練計畫；（四）、報告需同時出版中、英文版；（五）、邀請曾經參與聯合國人權事務之專家或在國際人權界頗具公信力人士組成審查委員會，就審查結果提出觀察報告，並於國內與國際同時發布。

45 內容包括：公政公約、經社文公約之條約專要文件(treaty-specific document)各1本，以及做為介紹各國基礎資訊的共同核心文件(common core document)1本

日也將召開 10 場次的國家人權報告三稿審議會議，並邀請各機關實際撰寫報告者出席。十月 13 日的諮詢委員會第六次會議確認國家報告的初稿。11 間將舉辦北中南東的公聽會，進行在國內廣徵各界意見的程序，並視各界反應再進行初稿的修改。101 年 1 月時請委員會確認修正後的國家報告版本，全部定稿之後，預計於 101 年 2 月出版中英文版本的國家報告。

關於報告流程是否完全依照上述聯合國條約機構審查報告所進行的方式，也就是締約國報告遞交給條約機構委員會之後，必須歷經問題清單(list of questions)、建設性對話(constructive dialogue)、結論性建議(concluding observation)等程序，並且在下次遞交報告前，締約國應據建議改善，或者，透過舉辦研討會模式，邀請幾位國際人權專家來台針對國家人權報告給予評論意見，同時政府如何根據評論意的要求，進行後續的改善措施？以及如何進行後續追蹤(follow-up)的落實工作？由於目前總統府人權諮詢委員會仍未決定，仍有待後續觀察。

由於各部會原本已採取試行報告的方式準備撰寫內容，但在總統府人權諮詢委員會 100 年 4 月 12 日決議改採與聯合國相符之報告模式之後，仍預計於 101 年 2 月出版中英文版本的國家報告，並未決定延後出版時程，使得各部會對於如何撰寫符合國際人權標準之報告面臨許多困難。因此在由法務部法規會擔任幕僚機關，負責協助國家人權報告作業的議事組同仁不眠不休的努力之下，立即依據聯合國之撰寫準則，編製教材與提供資料⁴⁶，並對各機關進行撰寫說明與權責分配，

⁴⁶ 附件資料包括：聯合國人權理事會頒布的公政公約提交報告準則 2010 年版、經社文公約提交報告準則、以及 NGO 參與公政公約報告程序之準則 2010 年版、以及由陳惠馨委員所編的國家人權報告撰寫的建議資料、國家報告之撰寫附件國家報告之撰寫(續)、『國際人權條約締約國提交報告的形式和內容準則彙編』第 1 章節錄之『共同核心文件之架構與內容』、第 2 章經濟、社會和文化權利委員會締約國根據《經濟、社會、文化權利國際公約》第 16 和 17 條提交條約專要文件的準則、及第 3 章人權事務委員會『國際人權條約締約國提交報告的形式和內容準則彙編』2009 英文版 HRI-GE-2-Rev6、聯合國 2008 年人權指標報告(英文版)、經濟社會文化權利國際公約一般意見書(英文版)、經濟社會文化權利國際公約一般意見書(中文版)、公民與政治權利公約一般意見書(英文版)、公民與政治權利公約一般意見書(中文版)、紐西蘭於 2010 年提出之共同核心文件

除 100 年 5 月 10 日由柴副召集人主持的說明會以外，並於 100 年 5 月間在法務部與各機關進行多次當面諮詢，或至司法院等機關進行撰寫說明⁴⁷。議事組為了讓諮詢委員及各界先進能直接了解各機關的人權現狀與可能缺失，因此，在第一、二階段的初審會議中，不指定主辦機關統整協辦機關再繳交整理完善的報告方式，而是由各機關直接就其權責範圍內的人權現狀提交報告，以讓審查委員可以直接看到各機關處理這次國家報告的態度與內容，免得有些機關內部在人權方面的缺陷無法被呈現，而失去提交報告程序之意義。然而，在第三階段的初審會議中則要求統整機關負責彙整資料，以適度減少編輯之困難。由於各部會參與寫作的人員不熟悉報告的性質，所呈現的內容大多屬於各部會的業務報告，恐將造成議事組彙整上的困難，本案將在第八章再作詳細的分析。此外，由於在本案訪談過程中，各部會正準備的人權報告撰寫方式，仍維持試行報告的方式，與目前正在進行中的方式有所不同，因此部分訪談內容與目前的進行方式不符合。為捕捉目前報告寫作所面臨的實際問題，並掌握目前的動態發展，本案主持人並親自參與初審與複審會議，理解當前的報告撰寫過程，本案將就各部會撰寫的內容，以及審查過程所出現的問題提出診斷，也將在第八章中進行詳細的分析。

（英文版）、土耳其於 2008 年依經濟社會文化權利國際公約提交之初次報告（英文版）、泰國於 2004 年依公民與政治權利國際公約提交之初次報告（英文版）、兩公約及兩公約施行法、經社文公約（英文版）、公政公約（英文版）。

⁴⁷ 根據議事組的統計，共計至少約 170 人參與。

落實兩公約施行法之政策研究

第七章 他山之石：跨國經驗的初步檢視

在對五國經驗比較的研究方向上，本案主要將重心放在法規檢視、教育培訓以及機構配套的部分。然由於各國的文化背景、制度設計以及發展經驗皆有很大差異，本案僅能進行初步的檢視，仍有待學者專家進行進一步的研究。此外，本案特別邀請輔仁大學法律系吳志光教授協助本案進行德國部分的研究，特此致謝。以下第一至五節為本案對於加拿大、英國、美國、日本以及德國的檢視內容，第六節則為本案針對五國經驗所進行的比較分析。

第一節 加拿大人權保障經驗

一、法規檢視

在法律層面上，加拿大如何透過其法律體系落實國際人權法的義務，為本節所觀察的焦點。本節先就加拿大內國法與國際法的關係作介紹，以瞭解加拿大的法律體系與國際人權法的接軌。再者則針對加拿大的法規檢視機制作介紹，以認識加拿大如何進行相關檢視的工作。最後則對加拿大的立法機制進行介紹，而加拿大國會對於法案的預先審查機制，也可作為我國立法的參考。

(一) 國際人權法與加拿大國內法

加拿大聯邦政府所批准的條約並不自動成為加拿大國內法一部分，條約仍需經由各級政府所制定的法律、政策和方案予以轉換，才會成為國內法的一部分，故屬於學理上之二元論的國家，即該國所批准的條約仍需透過國內立法予以轉換，始會成為國內法的一部分；與其相對者為一元論國家，即國家於簽署或訂立條約後該條約即自動成為國內法者稱之。此外，在聯邦的架構下，聯邦政府有權代表加拿大對外締結條約，但在各省的管轄範圍內，其立法權仍專屬於各省，因

此人權條約義務的履行即有賴聯邦與地方的通力合作。⁴⁸

在 80 年代以前，加拿大憲法並未設有人權條款，唯一較為完整的人權文件為聯邦政府於 1960 年所通過的《加拿大權利法案》(Canadian Bill of Rights)，該法雖為聯邦法律，但被賦予「準憲法」的地位；然而，實際操作上，該法案畢竟只是國會所通過的一般法律，在面臨與其精神相違背的法規與政策時，其效力仍然相當侷限。

為了進一步落實人權的理念，加拿大於 1982 年通過《加拿大權利與自由憲章》(The Canadian Charter of Rights and Freedoms，下稱憲章)，正式將人權條款置於憲法當中。也因憲章所訂立的時間較晚，其內容深受《歐洲人權公約》與《公民及政治權利國際公約》所影響，故憲章的內容涵蓋了上述兩個國際公約所保障的權利。新的憲章於 1982 年 4 月 17 日生效，為確保各級政府就相關法律都能符合第十五條關於平等權的保障，第十五條則推遲至 1985 年 4 月 17 日才生效。⁴⁹

雖然加拿大對國際法採取二元論的立場，但憲章的制定使國際人權法的内容嵌入加拿大的內國法中，也使國際人權法扮演相當重要的角色。以法院對於法律的解釋為例，加拿大各界曾經認為，藉由憲章對基本權利廣泛且全面的保障，將可減少加拿大法院解釋法律時對國際人權法的依賴；然而，在憲章制定後，加拿大法院對於國際人權法的參考與引用不但沒有減少，反而有大幅度的增加。以 90 年代的統計為例，於 1990 年加拿大引用國際人權法的判決數目約為 150 個，到 1996 年則增加至 400 多個⁵⁰。聯邦最高法院在最近一次的判決中也重申，「加拿大國際人權義務對於解釋國內成文法及憲章均具有重要意義。」⁵¹ 聯邦最高法院對於國際人權法採取開放的態度，有助於加拿大國際人權保障的落實。

⁴⁸ 加拿大 UPR 報告，A/HRC/WG.6/4/CAN/1, Paragraph 19

⁴⁹ CCPR/C/1/Add. 62, p1

⁵⁰ Schabas, W. (1996). International human rights law and the Canadian Charter. Scarborough, Ont., Carswell.

⁵¹ 加拿大 UPR 報告，A/HRC/WG.6/4/CAN/1 Paragraph 14

(二) 法規的事後檢視

同前所述，加拿大在聯邦體制下，聯邦政府的條約義務需仰賴聯邦與各省的立法共同合作才能實踐，同樣的，法規的檢視亦有賴聯邦與各省的通力合作。加拿大「定期普遍審查報告」(Universal Periodical Review)即指出，在聯邦的憲政架構下，為使加拿大符合條約的義務，聯邦、省與地方政府在條約簽訂前會先就其法規進行檢視⁵²，此即為聯邦制下的運作型態。

法規檢視的發動方式各有所不同，其有立法之初即設計有檢查機制者，或有行政機關依實際的需求始發動者，分述如下：

1、法規制定時即設有檢視機制

以加拿大於 1996 年頒布《DNA 鑑別法》(DNA Identification Act)為例，該法設立國家 DNA 資料庫，並允許保存特定型態犯罪者的生物特徵。因該資料庫的建立恐對人民的隱私權侵害甚巨，國會在該法通過時同時成立一個獨立的委員會，進行為期五年的監督計畫，以瞭解該法的實施狀況，委員會在其任務期間內需每年向國會提交審查報告。⁵³

2、視實際所需始發動的法規檢視

國會或行政機關會依其實際面臨的問題發動審查，以瞭解可行的修法方向。例如，加拿大政府意識到看守所已過度擁擠，嚴重影響了人民獲得公平且效率審判的權利，故於 2004 年 4 月，結合聯邦、地方與各省政府，共同發起一個綜合型的法規檢視行動，針對各級政府的保釋法規進行檢討，並於 2005 年發布檢視報告⁵⁴；或例如 1999 年 4 月 8 日，司法部宣佈成立一個獨立的審議小組，以對《加拿大人權法》(Canadian Human Rights Act)進行審查，該委員會主任由前聯邦最

⁵² 加拿大 UPR 報告。A/HRC/WG.6/4/CAN/1 Paragraph 20

⁵³ 加拿大 ICCPR 第五次報告，CCPR/C/CAN/2004/5，Paragraph 105。

⁵⁴ 加拿大 ICCPR 第五次報告，CCPR/C/CAN/2004/5，Paragraph 71。

高法院法官 La Forest 擔任。審議小組於 2000 年 6 月 21 日頒布審查報告，該報告包含有 165 條建議，涉及廣泛的議題，並呼籲當局應重視新型態的歧視。加拿大政府也隨即著手進行研議，發展出相當多的修法模型，並諮詢加拿大人權委員會與審判庭的意見，以瞭解修法的必要性與修法所可能帶來的潛在衝擊。⁵⁵

前述兩者皆透過任務性的委員會進行法規檢視，其審查委員的組成並無固定的模式，包含有聯邦法院法官、聯邦或各省的人權委員會委員、政府相關機構代表、專家學者與民間組織代表等。

為了進一步的確保聯邦、地方與各省的法規皆能符合憲章，並符合人權條約的義務，加拿大參議院於 2001 年 4 月成立「人權常設委員會」，負責廣泛地檢視任何可能涉及人權的議題，特別是針對加拿大政府是否履行人權條約的義務，即進行持續性的檢視與審查。人權常設委員會於 2001 年提出第一次的報告，該報告即針對加拿大聯邦政府在如何落實國際人權條約提出許多修法與機制的建議⁵⁶，並陸續積極地發布相關的檢視報告，與國際法相關的主題包含「強化加拿大於美洲人權公約的角色」（2002）、「加拿大兒童權利國際公約的落實」（2003）、「十字路口：加拿大與聯合國人權理事會」（2006）等，每一份報告皆廣泛地檢視相關的政策與法律，並提出政策或法案的修正建議。

此外，2002 年 10 月，聯邦政府也成立了「聯邦副部長委員會」（Federal Deputy Ministers Committee），該委員會由聯邦各部會的副部長所組成，以作為聯邦政府中人權事務的領導機關，負責協調並檢視各部會落實加拿大的國際人權義務的狀況。相類似的跨部會機關也

⁵⁵ 加拿大 ICCPR 第五次報告，CCPR/C/CAN/2004/5 Paragraph 11。

⁵⁶ 請參考人權常設委員會網站：
http://www.parl.gc.ca/ParlBusiness/Senate/Committees/committee_senHome.asp?comm_id=77&Language=E&Parl=40&Ses=2

在各省政府出現，以強化行政機關內部落實國際人權義務的機制。⁵⁷

(三) 立法程序中的法規檢視

法規的檢視不僅針對已經通過的法案，對於尚未通過的法案，加拿大也設計有一套議決前審查機制。根據《加拿大權利法案》第 3 節以及《司法部法案》第 4.1 節的規定，司法部負責檢視每個由內閣送往眾議院的法案。在運作上，當眾議院收到來自於行政部門的法案後，眾議院會印製兩份文本送交給司法部，一份交由司法部中負責檢視該法案是否違背法體系的部門進行審查，另一份則交由司法部長作為簽名確認之用。

在審查的過程中，司法部的官員需考量該法案是否與其他法律相牴觸，包含加拿大憲法、準憲法法案、既有法律、習慣國際法等法源皆為參酌的對象。經審查確認無誤後，則由司法部長簽名確認。若在審查過程中發現該法案與憲法等有所牴觸，司法部長應立即撰寫報告繳交予國會，說明該法案牴觸之處。相關的程序可參考《聯邦法案制定指南》（*Guide to Making Federal Acts and Regulations*）⁵⁸。

透過各種常設與非常設的機制，加拿大各級政府持續且頻繁地進行法規檢視，透過審議過程中所舉辦聽證或各種諮詢，政府官員、學者、民間組織皆有充分表達意見的機會，在各方的協力下，法規的檢視機制得以發揮最大的效用。

二、教育培訓

(一) 教育義務

依加拿大憲法之規定，教育為各省專責之事務，是以對加拿大義務教育的瞭解也就需要由各省作觀察。以加拿大的安大略省為例，安

⁵⁷ 加拿大 ICCPR 第五次報告，CCPR/C/CAN/2004/5 Paragraph 15。

⁵⁸ 取得位置：

<http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=information&sub=publications&doc=legislation/table-eng.htm>

大略省的教育事務由「安大略省教育部」負責，其針對中學課程（九年級到十二年級），即設計有「安大略人權教學」（**Teaching Human Rights in Ontario**）的教材，該教材由安大略省人權委員會負責編撰，經由安大略省教育部審核後頒布。

對該教材作觀察，該教材包含三個部分⁵⁹：1、教導老師們如何於課堂上使用該套教材。2、相關人權資料的索引，以供老師們更深入的瞭解相關的背景與內容。3、課堂上提供給學生們的講義。該教材的內容主要以真實且淺顯易懂的案例為主，提供老師與學生們教學與討論之用。

此外，小學與中學的各種課程也會融入與人權相關的教育，例如安大略省教育法規定各小學必須開設宗教課，宗教課的內容中即介紹當代人權價值與宗教的關係⁶⁰；或在商業課程上，其不僅帶學生認識國際貿易的運作，也會引領學生認識國際貿易所可能帶來的問題，其中勞工與人權的議題即為該課程設計的一部分。值得一提的是，自2009年起，安大略省為了提倡環境教育，而制定了一系列的環境教育課程索引手冊⁶¹，該手冊制定之目的在引領各科老師們將環境教育相關的議題呈現於各自的課程上；以數學課為例，該索引手冊即建議老師們可以將氣候變遷、人口成長的例子放到數學的實例題；或在電腦課上，該手冊即除了建議老師可以介紹電腦與環境、能源的關係外，也建議11年級的電腦老師可以帶領學生設計電腦的省電程式。該手冊針對每一個年級的每一門課都給出相關的建議，能給予授課老師相當清楚的指引。相類似的作法也可應用於我國人權教育的規劃上，以期能更快速的與現有教材接軌。

⁵⁹ 該教材可以於加拿大安略省教育與訓練部取得，網址如下：
<http://www.ohrc.on.ca/en/education/about/thrio-r2001.pdf>

⁶⁰ <http://www.edu.gov.on.ca/eng/document/curricul/religion/religioe.html>

⁶¹ 正式名稱為「**Environmental Education – Scope and Sequence of Expectations**」分別有「幼稚園到八年級」、「八年級到十二年級」兩個版本，取得位置：
<http://www.edu.gov.on.ca/eng/teachers/enviroed/publications.html>。

(二) 司法教育

在司法訓練上，國家司法協會(The National Judicial Institute, NJI)⁶²為加拿大最重要的專責機構。該協會是一個政府支持成立的半官方組織，負責協調並規劃加拿大各級法院法官的司法教育，並提供初級的司法教育。該協會出版有「司法教育課程行事曆與教育資源」(Judicial Education Course Calendar and Education Resources⁶³)，該文件規劃了全國各級法院的訓練活動，並包含「新法官教育計畫」、「司法學習計畫」、「法庭教育計畫」等計畫。

依「司法教育課程行事曆與教育資源」所示，該協會所規劃的課程包含有：實體法課程，包含原住民法、環境法、稅法與移民法等；證據法則與程序法課程，例如集體訴訟的程序與相關的證據法則；各種普通法與市民法的英文、法文教材；以及社會意識的教育、電腦培訓、對司法訓練者提供相對應的教材等。其中，社會意識教育計畫(Social Context Education Project)為該協會最具特色的課程之一，該協會也規劃有許多與國際法相關的課程，並針對國際人權法相關專門的課程。⁶⁴

國家司法協會不僅為司法教育的提供者，也是司法教育的協調者。其協調各級法院的法庭，以舉辦法院或地區規模的研討會，國家司法協會也與其他政府部門共同開發課程，例如針對種族關係(race relations)，聯邦政府的文化資產部即與該協會共同開發相關的教材。⁶⁵國家司法協會也與其他組織進行合作，協調其他組織負責相關的司法訓練，例如，在國家司法協會的協調下，加拿大司法行政協會(Canadian Institute for the Administration of Justice)即負責對新任的

⁶² 國家司法協會網址：

<http://www.nji-inm.ca/nji/inm/accueil-home.cfm?lang=en&>

⁶³ 可於下列網址取得 2009 年版本：

www.nji.ca/nji/Public/documents/NJI%20Calendar_ENG.pdf。

⁶⁴ 加拿大 ICCPR 第五次報告。CCPR/C/CAN/2004/5, Paragraph 82。

⁶⁵ 加拿大 ICCPR 第四次報告。CCPR/C/103/Add.5, Paragraph 308。

聯邦法院法官提供兩階段的研討課程。與國家司法協會合作的組織請見下表。

表 7-1 與國家司法協會合作的組織

■ 與國家司法協會合作的組織
Canadian Chapter of the International Association of Women Judges
Canadian Institute for the Administration of Justice
Canadian Institute for Advanced Legal Studies.
Federation of Law Societies of Canada
Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs
Canadian Association of Provincial Court Judges

資料來源：Judicial Education Course Calendar and Education Resources，4th ED 2009.

(三) 執法人員

執法人員為國家執行法律的最前線人員，也最容易侵害人民權利者，特別是警察、矯正人員、治療人員等，皆可能因執法過當而侵害人民權利。加拿大各省即對於前述之人員進行相關的人權訓練。

就警察的人權訓練而言，新布倫瑞克省即對於實習的警察提供人權的課程；在魁北克省，制定「警察行為規範手冊」(Guide de pratiques policières)，該手冊即對於警方的行為有嚴格的規定，前述兩省也對在職的警察進行相關的人權教育。

在矯正人員方面，紐芬蘭與拉布拉多省的矯正部門即針對其法規是否符合「武力使用議定書」(Use of Force Protocol) 進行全面的檢視，並頒布新改版的「武力使用政策」，以符合 ICCPR 第 10 條之規

定，所有矯正部門的人員也需參與新政策的訓練。

魁北克省也於 1995 年開始，對於所有新進的矯正部門人員進行人權的訓練，依魁北克省的法律規定，矯正部門的員工於正式上任前皆需接受人權訓練，以具備相關的人權知識，特別是對於被監禁者人權的認識，更是其訓練的重心。安大略省則特別重視兒童權利的保障，在訓練課程中特別強調《兒童權利國際公約》。

對於法規面的訓練，實踐面上人權應如何落實也同等重要。以卑詩省為例，該省於 1999 年查獲 400 多名來自中國的非法移民，為了確保非法移民獲得足夠的人權保障，並符合 ICCPR 第十條之規定，卑詩省對其矯正官員提供了認識中國文化的課程，並對其矯正官員進行中文的訓練。

除此之外，對於檢察官與治療人員等第一線執法人員，加拿大各省也進行了相關的人權訓練。以安大略省為例，為了更進一步保障青少年犯罪者的人權，該省於 2003 年對《青少年犯罪法》進行修正，於該法正式實施的前兩天，安大略省司法部即針對該省的檢察官進行兩天的密集訓練，以確保其瞭解相關的修正內容；或就治療人員而言，安大略省於 2001 年制定《護理中心個人保護法》（*Protection for Persons in Care Act*），該法主要在保障護理中心病患的權利，避免其受到凌虐等行為的侵害，該法於實施前也針對全省 1500 多名相關醫護人員進行訓練。

（四）對公眾的人權培訓

在對公眾的人權教育上，各級政府的人權委員會扮演重要的角色。以安大略省的人權委員會為例，其提供相關的學習資源，並舉辦研討會、工作坊等方式，積極扮演宣導與倡議的角色；安大略省人權委員會也提供各類團體、企業預約課程的服務，亦即可透過預約的方式，由該省人權委員會派任專員至企業、團體等處，進行認識人權的

課程講習⁶⁶，新布倫瑞克省人權委員會也設有三名專員負責相同的講習。

加拿大蓬勃的人權非政府組織也扮演重要的角色。加拿大的人權組織不僅在國內具有相當的影響力，在全球也扮演相當重要的角色。加拿大人權組織除了自行發動相關的活動與倡議，人權組織也與加拿大政府合作。例如，卑詩省為了提昇公眾對於人權審判庭（Human Rights Tribunal）的認識，即與「卑詩省人權聯盟」（British Columbia Human Rights Coalition）進行合作，提供公眾相關的教育與訓練，此外，卑詩省也與「社區法律協助學會」（Community Legal Assistance Society）合作，提供進入審判庭的雙方當事人相關的法律建議。

各級政府也對相關的人權活動進行補助，例如加拿大文化資產部即設有「人權獎助計畫」（Human Rights Grants and Contributions Program）⁶⁷，提供一定的補助款給相關的團體與計畫；聯邦政府司法部也對人權團體進行補助，以提供其所需的研究發展經費。透過政府相關部門與民間非政府組織的合作，人權教育於市民社會獲得普遍的推廣，也使人權的理念得以落實至每一位加拿大公民。

三、機構配套

在落實國際人權的機構配套上，加拿大的行政機關與立法機關皆扮演重要且積極的角色。就行政機關而言，加拿大聯邦政府設有人權委員會與人權審判庭，各省也設立了相類似的組織。人權委員會與人權審判庭皆為行政體系中的獨立機構，負責調查並審理相關的申訴案件，並可作出具有準司法效力的判決。加拿大文化資產部也就國際人權法的實踐提出相關的配套，例如「人權專案」的設立，目的在推廣人權的價值，並舉辦各級政府間的論壇，以促使各機關皆能共同實踐

⁶⁶ 可參考安大略省人權委員會網站：
http://www.ohrc.on.ca/en/education/education_request

⁶⁷ 請參考文化資產部網站：
<http://www.pch.gc.ca/eng/1267317260906/1268745715780>

國際人權法的義務。相關資訊介紹如下。

(一) 行政機構

在行政體系中，加拿大人權委員會與人權審判庭是最具代表性的人權保障機構；此外，文化資產部對於加拿大人權意識的型塑，並擔任各級政府人權事務溝通協調的中介者角色，皆可作為我們進一步研究的目標。

1、人權委員會與人權審判庭

在人權的保障上，加拿大的聯邦、領地與各省政府皆設有人權委員會（見表一），或另設有人權審判庭（如聯邦政府）。此類機構主要處理涉及歧視的申訴案件，促使雙方進行和解，或針對個案進行調查，並可作出具有準司法效力（quasi-judicial）的裁決⁶⁸。人權委員會也具有教育的功能，對公眾與各機關進行人權教育和促進活動防止歧視的發生。加拿大聯邦、領地與各省政府的創立人權委員會的法源不同，組織型態也不盡相同，例如：聯邦政府的人權委員會以《加拿大人權法》作為創立的法源，魁北克省則由該省的人權憲章（the Charter of Human Rights and Freedoms）創設人權委員會。聯邦政府除了設有人權委員會，並將審理申訴的「人權審判庭」（Human Rights Tribunal）予以獨立，形成兩個獨立的組織；魁北克的人權委員會則兼具有受理申訴的功能，而為單一的機構。

此外，各人權委員會所關注的權利範圍也有所不同，聯邦層級的加拿大人權委員會僅處理涉及《加拿大人權法》與《就業平等法》的案件，前者在保障一般性的社會平等與歧視的避免，後者則特別針對就業機會的平等予以保障⁶⁹；魁北克省人權委員會除了處理魁北克憲章中所涉及的歧視條款，另也特別重視兒童與青少年權利，故《青少

⁶⁸ 請參考加拿大人權審判庭介紹

<http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2010-2011/inst/ptp/ptp01-eng.asp>

⁶⁹ 請參考加拿大人權委員會介紹：

<http://www.chrc-ccdp.ca/about/default-eng.aspx>。

年保護法》（ Youth Protection Act）亦在該省委員會的業務範圍。⁷⁰各人權委員會的型態雖有不同，但功能與職權卻頗為類似，以下僅以加拿大聯邦政府的人權委員會與人權審判庭作為參考的對象。

表 7-2 加拿大各級政府的人權機構

聯邦政府	Canadian Human Rights Commission
各省政府	Alberta Human Rights and Citizenship Commission
	British Columbia Human Rights Tribunal
	Manitoba Human Rights Commission
	New Brunswick Human Rights Commission
	Newfoundland Human Rights Commission
	Nova Scotia Human Rights Commission
	Québec - Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse
	Ontario Human Rights Commission
	Prince Edward Island Human Rights Commission
	Saskatchewan Human Rights Commission
領地政府	Nunavut Human Rights Tribunal
	Northwest Territories Human Rights Commission
	Yukon Human Rights Commission

⁷⁰ 請參考魁北克省人權委員會介紹：
<http://www2.cdpcj.qc.ca/en/Commission/Pages/default.aspx>。

聯邦政府	Canadian Human Rights Commission
各省政府	Alberta Human Rights and Citizenship Commission
	British Columbia Human Rights Tribunal
	Manitoba Human Rights Commission
	New Brunswick Human Rights Commission
	Newfoundland Human Rights Commission
	Nova Scotia Human Rights Commission
	Québec - Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse
	Ontario Human Rights Commission
	Prince Edward Island Human Rights Commission
	Saskatchewan Human Rights Commission
領地政府	Nunavut Human Rights Tribunal
	Northwest Territories Human Rights Commission
	Yukon Human Rights Commission

資料來源：自製表格

（1）加拿大人權委員會（Canadian Human Rights Commission）

甲、防免歧視

國家人權委員會必須預防歧視的發生，應確保其管轄的範圍內的雇主（聯邦政府機構或其管轄範圍內的民間企業）都能符合《平等就業法》（**Employment Equity Act**）的要求。該部門與雇主、社區團體、媒體等進行合作，以讓更多人瞭解其相關的權利與義務。透過防免歧

視的努力，不但可以減少歧視案件的發生，也可減少相關申訴案件的負荷量。國家人權委員會採取了諸多措施，分述如下：

- **人權成熟模型（Human Rights Maturity Model）**

人權成熟模型的設計在協助雇主創造一個具有人權文化的工作環境。該模型的設計理念認為，一個具備人權文化的工作環境可以為雇主帶來更多的利益，包含：增加員工的積極性與生產力等；該模型發展出五個階段，透過各階段逐步的落實，以逐漸將人權的文化融入到組織。五個階段分別是：

階段一：初始的（Initiated）

本階段是準備階段，組織的領導階級需開始接受相關的訓練，並對組織成員釋放組織即將實施相關方案的訊息，各部門並需檢視其業務內容，以確保其業務不違反《加拿大人權法》或《就業平等法》的要求。

階段二：確立的（Defined）

在這階段，組織需設置專責的人員或部門，以確保《加拿大人權法》或《就業平等法》的實踐，並對負責相關業務的員工進行訓練。組織也需針對提出實踐《加拿大人權法》或《就業平等法》的政策方案。

階段三：管理與例行工作（Managed and Routine）

所有負責相關業務的人員與部門需符合法規的要求，所有部門也需完全落實階段二所提出的政策方案。自本階段起，所有的員工也需接受相關的訓練。

階段四：可預期與持續性（Predictable and Sustainable）

人權的理念與原則應成為日常工作的一部分，組織並可創建或加入外部的網絡，以連結相關社群或教育資源。

階段五：持續性最佳化（Continuously Optimizing）

組織應認同人權的維繫遠重於當下的商業利益，並應廣泛的提倡人權，且應編列相關的預算以作為訓練與倡議所使用。⁷¹

- 就業平等稽核（Employment Equality）

《平等就業法》的制定在於確保所有聯邦管轄的組織在僱用員工時都能提供相同的機會給特定群體，包含婦女、原住民、殘疾人士與少數群體。為確保《平等就業法》能確實被落實，國家人權委員會也針對所有受聯邦管轄的組織進行稽核。⁷²

- 備忘錄（Memoranda of Understanding）

為促進與各組織在人權精神上的合作，國家人權委員會提倡雇主簽署「備忘錄」。該備忘錄的內容是承諾雇主應確保工作環境以及所提供的服務能具備「尊重」、「包容」、「消除歧視與障礙」等精神，人權委員會也將有簽署備忘錄的組織公佈於網頁上，以肯定並鼓勵相關的合作。⁷³

- 雇主諮詢委員會（Employer Advisory Council）

國家人權委員會也設立一個「雇主諮詢委員會」，目的在提供一個討論平等就業措施的論壇，以針對既有與新興的歧進行討論。該委員會由國家人權委員會防免歧視局的局長擔任主席，成員包含國家人權委員會其他部門的首長，以及有簽署備忘錄的組織代表。每年分別

⁷¹ 人權成熟模型，請參考：

http://www.chrc-ccdp.ca/hrmm_mmdp/page1-eng.aspx#2

⁷² 就業平等稽核，其具體流程與標準請參考

http://www.chrc-ccdp.ca/employment_equity/default-eng.aspx。

⁷³ 備忘錄，請參考：

http://www.chrc-ccdp.ca/preventing_discrimination/moulist_listepe-eng.aspx。

於一月、四月、六月與九月召開會議。⁷⁴

乙、調查與紛爭解決

一旦在聯邦管轄範圍內發生歧視的事件，國家人權委員會可提供解決紛爭的服務。其首先會針對該主張（*allegations*）進行檢視，以判斷該案件是否屬於聯邦所管轄；若該案件的管轄歸屬於國家委員會，國家人權委員會將先協助雙方尋求和解或其他解決之道，若雙方仍無法達成協議，且當事人有意提起申訴（*complaint*），該案件即會正式被國家人權委員會所受理，並再次進行調解，若無法達成協議，將視該案件的狀況是否明朗，以決定是否予以駁回，或轉送至委員會內部調查單位開啟調查程序；若該案件經調查與評估後發現確實涉及不法，該案件仍將進行最後一次的調解，雙方若仍無法達成共識，則案件將被移交至人權審判庭進行審理。在整個流程中，國家人權委員會都鼓勵雙方能達成和解，以快速的有效的解決紛爭。⁷⁵

丙、研究與推動

國家人權委員會也主持一系列的研究案，並提出行動策略，以提供法規修正、政策研擬與各種行動的參考。在研究案部分，涉及的領域包含：原住民議題、環境敏感度、國家安全、職場重返、性向以及社會狀況等。行動策略例如針對聾啞人士如何公平地獲得聯邦政府的資訊的行動策略；或針對網路上的仇恨言論應如何處理提出行動策略。此外，人權委員會在人權教育上也扮演相當重要的角色，請參考加拿大教育培訓的部分。

加拿大人權委員會雖然歸屬於行政體系，但作為一個獨立機構，其在人權的議題扮演著保護與促進的角色，也與加拿大當局有著一定

⁷⁴ 雇主諮詢委員會，請參考

http://www.chrc-ccdp.ca/preventing_discrimination/precis_april_precis-eng.aspx。

⁷⁵ 請參考加拿大國家人權委員會紛爭解決流程：

http://www.chrc-ccdp.ca/disputeresolution_reglementdifferends/drpr-eng.aspx

程度的緊張。例如加拿大政府對於《原住民權利宣言》持反對的態度，並公開表示該宣言於加拿大並不具有任何法律效力⁷⁶，對於加拿大政府的聲明，人權委員會也隨即表示遺憾⁷⁷。

（2）加拿大人權審判庭（Canadian Human Rights Tribunal）

加拿大人權審判庭與人權委員會皆基於 1977 年《加拿大人權法》所設立，人權審判庭也是該法所唯一授權可以裁決個人或組織是否構成歧視的機關。若個案當事人不滿意人權審判庭所作出的裁決，可再向聯邦法院提起救濟。作為一個類似於法院的公正機構，人權審判庭並不代表任何一方當事人，而是作為公正的第三者以進行裁決；此外，人權審判庭只接受經由人權委員會調查後移交的案件，個案並不能直接向人權審判庭提起申訴。除了處理《加拿大人權法》的案件，自 1996 年起，該審判庭也負責《平等就業法》的審理。⁷⁸

人權審判庭由一名全職的主席與一名全職的副主席，並有 13 位全職或兼職的委員共 15 人所組成，主席由國會所任命，任期最長不得超過 7 年，主席除了行政上的職務外，也需參與審判庭的開庭；委員們的任期則不得超過 5 年，其多為具有法律背景與律師資格的人士所擔任。⁷⁹

2、文化資產部

文化資產部（Department of Canadian Heritage）為加拿大聯邦部會中專責文化、運動事務的部門，其三大工作領域分別為「於國內外推廣加拿大的文化與藝術」、「提昇加拿大公民對國家的認同」以及「鼓勵並提倡運動」三個面向，其中，人權價值的認識為加拿大國家

⁷⁶ The Assembly of First Nations (AFN) 的 UPR 平行報告, p.2

⁷⁷ CHRC 的 UPR 平行報告, p.3

⁷⁸ 請參考加拿大人權審判庭介紹：

<http://chrt-tcdp.gc.ca/NS/about-apropos/jurisdiction-competence-eng.asp>

⁷⁹ 請參考加拿大人權審判庭成員介紹：

<http://chrt-tcdp.gc.ca/NS/about-apropos/members-membres-eng.asp>。

認同中很重要的一部分，也是加拿大文化中的一環，故文化資產部設立有「人權專案」(Human Rights Program)，以提倡對人權的認識。

80

人權專案主要的內容是人權的教育與提倡，其對象包含有公眾、教育者、非政府組織、政府部門等，該計畫也補助相關的人權活動。人權專案也協助加拿大政府履行國際人權條約報告的彙整，例如該專案包含召開「人權官員持續性委員會」，提供各級政府討論國際人權條約的平台；該專案也協助人權報告的準備，例如聯合國人權理事會「普遍定期報告」的準備，於加拿大各地舉辦了多次的諮商會議。該專案的進行對於各級政府行政機關在人權事務的推動上扮演重要的角色，相關的介紹也請參考本節關於加拿大人權報告機制的部分。

(二)國會機構

對於人權事務的重視，也使國會設立許多與處理人權事務的委員會，例如眾議院的「司法與人權常設委員會」(Standing Committee on Justice and Human Rights)、外交事務與國際發展委員會下的「國際人權次委員會」(Subcommittee on International Human Rights of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development)，以及參議院的「人權常設委員會」(Senate Standing Committee on Human Rights)。

委員會的主要功能在監督政府對於人權事務的落實，例如，在2010年的第三會期，為瞭解加拿大政府是否有確實履行憲法與國際人權法保護婦女權利的義務，參議院的人權常設委員會發表了「女人、和平與安全：加拿大對女性承諾的向前邁進」(Women, Peace and Security: Canada Moves Forward to Increase Women's Engagement)，該報告檢視了加拿大聯邦政府對於女權的保障機制，並給予相關的建

⁸⁰ 請參考加拿大文化資產部人權專案介紹：
<http://www.pch.gc.ca/eng/1266364666208/1266202785200>。

議；在同一個會期，眾議院的國際人權次委員會則針對聯合國人權理事會所作出的建議進行檢討，並也對加拿大人權委員會的運作進行檢視。此外，國會也對一般性的人權議題作研究，並以舉辦公聽會等方式，以作為其國會立法的參考。各委員會平均每年提出五到六份的審查報告，為政府的人權機制進行持續性的監控。

四、國家報告

加拿大人權報告的準備上，主要是由外交事務與貿易部（Department of Foreign Affairs and International Trade）、司法部（Department of Justice）、文化資產部（Department of Canadian Heritage）共同撰寫。其中，文化資產部的「人權計畫」（Human Rights Program）⁸¹ 在報告準備的過程中負責訊息的交流與進度管控，此外，「人權官員持續性委員會」（Continuing Committee of Officials on Human Rights, CCOHR），作為各級政府討論的平台，也是報告準備過程中相當重要的角色。

文化資產部的「人權計畫」設置的目的在促進加拿大公民對於人權意識的瞭解、尊重與享有，其中，協調並彙整加拿大各級政府的人權實施狀況，包含遞交人權報告的準備，即為其工作的重點之一。以加拿大準備聯合國人權理事會「普遍定期報告」（UPR）的過程為例，於 2009 年到 2010 年之間，文化資產部舉辦多次的準備會議，包含七個聯邦政府內的諮詢會議，四個結合聯邦、地方與各省政府的諮詢會議，並與市民社會組織與原住民組織有兩個會期的討論⁸²，本節也附上加拿大普遍定期報告（UPR）的準備流程，可作為進一步認識的索引（請見下圖）。

⁸¹ <http://www.pch.gc.ca/eng/1266364666208/1268165707256>

⁸² Canadian Heritage 2009-2010 Departmental Performance Report, p.52

落實兩公約施行法之政策研究

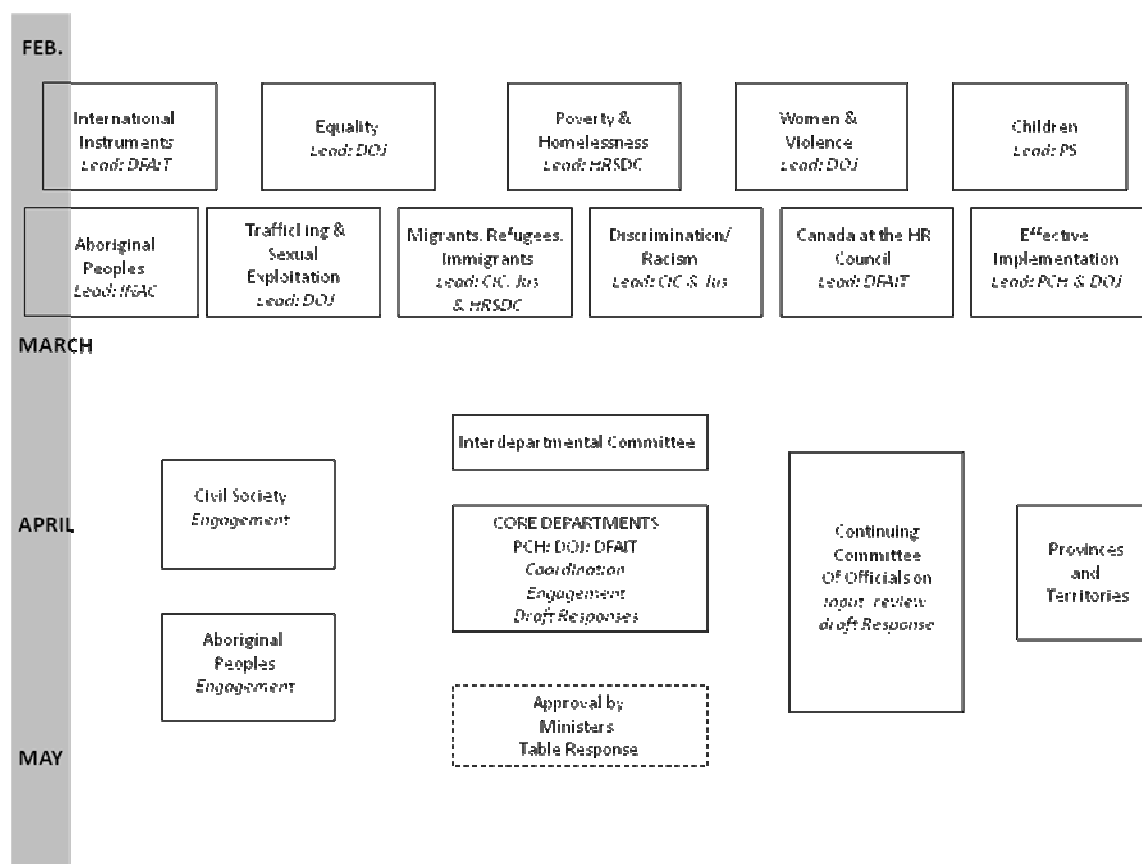


圖 7-1 加拿大準備定期審查報告的流程

資料來源：取自「國際人權次委員會」2010 審查報告⁸³

此外，透過召開「人權官員持續性委員會」(Continuing Committee of Officials on Human Rights, CCOHR)，定期地就國際人權事務進行討論。該委員會由 1975 年第一次聯邦、地方與省部長的人權會議決議

⁸³最左邊為時間軸，右邊所對應的各部會機關。於三月之前，加拿大先將不同議題分配予不同機關負責，至三月中再召開跨部會的委員會進行彙整。相關的彙整資料則於四月時交予負責撰寫的三個部會，分別是外交部、司法部與文化資產部，此時也與各級政府的代表、原住民與市民社會代表展開對話。五月份再經由部長會議通過正式定稿

成立，1976 年第一次開會，成員包含有外交部與司法部的官員，各省與地方則由司法部長出席，若有涉及特定議題的討論時，則會邀請其他部門的官員一同列席討論。

人權官員持續性委員會成立的目的是提供各級政府討論國際人權條約事務，具體內容包含：（1）檢討已簽訂條約的落實情況。（2）評估是否簽訂新的條約。（3）傳遞並討論聯合國或條約機構的審查意見。（4）回應《公民與政治權利國際公約第一任擇議定書》人民對條約機構的申訴。（5）各級政府落實情形的訊息交流。（6）促進加拿大遞交給聯合國或條約機構人權報告的準備。委員會每年聚會兩次，並每月舉行電話會議。

然而，在普遍定期報告的準備過程中，加拿大政府並未與民間組織進行任何直接的對話，僅開放以電子郵件的方式開放民間遞送意見。直到該份報告遞交給聯合國人權理事會後，加拿大文化資產部才於 2009 年 1 月 8 日至 16 日才分別在 Winnipeg、Vancouver、Ottawa、Toronto、Halifax 五個城市舉辦諮詢會議，邀請人權團體與原住民團體進行討論。各界對於報告的準備過程未納入民間的聲音深感不滿，民間組織並加以撻伐；此外，加拿大非政府組織認為，提交報告後，應如何落實審查的建議（recommendations）是整個報告制度最重要的目的。加拿大缺少一套有效的機制回顧並落實各種審查意見，既有的“Continuing Committee of Officials on Human Rights”每年兩次的聚會，也因缺乏公開機制及決策的權力，而使對於加拿大回應各種審查意見的成效相當不彰。⁸⁴

對此，眾議院「國際人權次委員會」也舉行了多次的聽證，於 2010 年 11 月發表一份審查報告，對既有的人權報告機制進行檢討，審查報告指出現有人權報告機制缺乏與市民社會有效對話的機制，準備的過程也缺乏透明性，該報告提出了幾項相關的建議，也可作為我國設計

⁸⁴ FAFIA 所提交的 UPR 平行報告，P5。

人權機制時所參考：

(1) 加拿大政府應優先改善現有的報告制度，改革的方案應開放給市民社會、原住民團體、聯邦、地方政府與各省政府共同參與討論。

(2) 「人權官員持續性委員會」應開放市民社會、原住民團體皆能參與諮詢程序，並應對公眾公開其會議議程、審查基準等。

(3) 「人權官員持續性委員會」應定期向眾議院「國際人權次委員會」提交工作報告。

(4) 加拿大政府應開發一套以「權利」為基礎的途徑（a rights-based approach），以監督並報告加拿大的人權狀況。

(5) 加拿大政府應確保其回應予聯合國或條約機構的報告，其內容必須確實是政府的施政行為，且相關的訊息皆能公開地取得。⁸⁵

第二節 英國人權保障經驗

一、法規檢視

英國《人權法》（Human Rights Act）其功能與規範與台灣通過《兩公約施行法》以國內法化國際公約內涵相近，同以國際公約內國法化為推動落實國內人權保障機制，因此筆者將把研究重點放在英國人權法推動的準備期與落實過程，作為台灣施行兩公約的學習借鏡。

英國於 1950 年通過歐洲人權公約（European Convention on Human Rights, ECHR）隨著歐洲共同體（European Community, EC）人權保

⁸⁵ Subcommittee on International Human Rights, 2010, CANADA'S UNIVERSAL PERIODIC REVIEW AND BEYOND—UPHOLDING CANADA'S INTERNATIONAL REPUTATION AS A GLOBAL LEADER IN THE FIELD OF HUMAN RIGHTS。可以於下列網址取得：
<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=4732016&Language=E&Mode=1&Parl=40&Ses=3>。

障機制的推進，作為歐洲人權公約的締約國，於 1998 年通過《人權法》（Human Rights Act），將歐洲人權公約國內法化，但該法到 2000 年 10 月才生效，其目的在於以兩年時間檢視法規是否符合公約規定，並對中央、地方政府機關與民間組織進行全面性的人權訓練。透過英國官方出版之期刊、論文和國家報告中作為主要研究英國在《人權法》上的落實情形，本節將從法律面向、預算編列、教育培訓、配套機構、人權報告制度、國際接軌六個層面來檢視，英國在人權法推動上的各項經驗，與台灣的現況與國際情勢輔以分析，提出台灣兩公約國內法化後政府在整體性改革舊有制度與因應兩公約施行的準備措施之建議。

（一）英國為施行人權法所作之準備工作

在英國還未將歐洲人權公約內國法之前，歐洲人權公約毫無疑問的不具有任何國內法的法律效力，即使英國在法庭判決上依據案例法（case law），可以援引歐洲人權法院之判例作為判決依據，但英國法院並不得使用國際人權條約作為創設過去從未存在的新的普通法（common law）權利之根據，所以在國際公約未國內法化之前，國際公約能發揮的人權保障仍有其限制性。

英國是第一批簽署《歐洲人權公約》（European Convention on Human Rights, ECHR）的國家之一。自 1966 以來，它保障英國境內人民擁有以下的權利：如果他們認為其依據該公約的權利受到侵犯，他們有權向斯特拉斯堡歐洲人權法院提出申訴。儘管政府國內法化《人權法》部分原因是為使英國人民免去斯特拉斯堡（Strasbourg）起訴的麻煩，但如果願意的話，人們仍然能夠將控告英國的案件提交歐洲法院（European Court of Human Rights）審理，儘管歐洲人權法院一般希望他們用盡所有可使用的國內補救措施，包括使用《人權法》，然後才同意審理案件。2007 年，歐洲人權法院審理了 50 起控告英國的

案件，認定其中 19 起至少侵犯了一項公約權利。⁸⁶

英國所締結的國際條約之國內效力，必須經由議會法的制定後才具有國內法效力，而在歐洲人權公約國內法化後，第一，她幫助了英國與歐洲法間的發展，因為在過去，申請權利救濟之訴願者，必須先向歐洲人權委員會（European Commission of Human Rights）申訴，直到歐洲人權法院（European Court of Human Rights）乃至於歐洲部長委員會作出最終的結論為止，平均所需時間約為七年以上⁸⁷，人權法通過後，英國國民不需要再耗費時間與金錢，求助遠位於法國斯特拉斯堡（Strasbourg）的歐洲人權法院申訴，在英國國內包含治安判事法院（Magistrates' Court）與審判庭在內的所有等級法院都可以受理違反人權公約的訴訟，凡依據《人權法》提出獨立訴訟者，其訴訟法庭與法院取決於事由和預期補救措施，如果案件涉及一項沒有具體上訴途徑的判決，相關訴訟將由高等法院（High Court）或蘇格蘭最高民事法庭（the Court of Session in Scotland）進行司法審查。

第二，這些案件必須在一定的時限內依照特定程序處理，《人權法》規定無論如何，最長時限都必須為自起訴開始日期算起一年之內，如果法院認為延長期限是合理的，才可以延長期限。《人權法》將裁定侵犯公約權利的賠償權力賦予給任何有權在民事案件中下令支付賠償金或進行補償的法院。是否依據《人權法》裁定賠償金或什麼程度上依據《人權法》裁定賠償金時，法院將會考慮到歐洲人權法院適用的原則。⁸⁸

第三，持續注意歐洲人權法院累積的判例，藉由立法獲判例來整合英國現行國內法與歐洲人權公約。根據《人權法》第四條的規定，英國的國內立法若不符合公約權利（Convention Rights）時，英國法

⁸⁶ UN, A/HRC/WG.6/1/GBR/1 /6, March 2008,p11-12

⁸⁷ Human Rights Implementation and Training: the United Kingdom and Republic of Ireland by Eric Metcalfe, Nov. 2003

⁸⁸ UN, A/HRC/WG.6/1/GBR/1, 6 March 2008,p6-7

院可以宣告 (Declare) 該法律與公約權利不相容 (Incompatible) 的聲明，不過一項正式聲明不能影響有關立法的效力、繼續適用或執行與否。英國根據其在《歐洲人權公約》下所做的承諾，盡快全面執行歐洲人權法院的判決。如果判決需要一級立法 (Primary Legislation)⁸⁹，則需要更長的準備時間，先進行協商然後再提交議會處理；如果需要更加直接的修改，歐洲人權法院的判決可能引起修正命令 (Remedial Order) 程序。修正命令 (Remedial Order) 是一種特殊程序，允許修正不合規定的條款或通過新的修正立法。⁹⁰

第四，《人權法》要求政府官員在推出新立法時必須承擔一項義務。依據該法令，負責和提案一級立法 (Primary Legislation) 的官員必須向議會提交一份聲明，說明該法案的規定與公約權利相容。這將確保政府優先考慮立法對人權的影響，大多數法案由議會聯合人權委員會 (Joint Committee on Human Rights) 審議，該委員會不僅檢討新立法的機能，也針對有問題的立法審慎的審查，處理遭受歐洲人權法院判決與人權公約不一致、不相容的立法，就一項法案如何才能與《人權法》或其他人權公約達成一致與相容提出建議，最後議會在對該法案進行辯論，並幫助會議完成其監督任務。

(二) 國際接軌：英國對於其他國際條約的簽署

英國於 1996 年簽署《公民與政治權利國際公約》(ICCPR)、《經濟、社會與文化權利國際公約》(ICESCR)、《消除所有形式種族歧視公約》(ICERD)；1980 年簽署《消除對婦女一切形式歧視公約》(CEDAW)；1985 年簽署《禁止酷刑公約》(CAT)；1989 年簽署《兒童權利公約》(CRC)；2007 年簽署《身心障礙者權利公約》(CRPD)，聯合國主要人權公約英國已陸續簽署七大公約，其公約所設置的監督委員會 (Committee) 要求締約國必須定期遞交報告，而

⁸⁹ 由英國立法機構所通過的法律稱為主要立法 (Primary Legislation)，包含英國議會法、蘇格蘭議會法、北愛爾蘭議會法等綱領性法律。

⁹⁰ UN, E/C.12/GBR/5, 31 January 2008, p27

委員會則召開會議檢視這些報告，對締約國進行觀察與提出建議 (Recommendations) 並要求該國對建議提出回應報告，英國最近一次於 2007 年向人權事務委員會 (Human Rights Committee) 遞交第六次審查報告；2008 年向經濟社會文化權利委員會 (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR) 遞交第五次審查報告。

英國鼓勵批准聯合國的人權條約，鼓勵通過發展和其他援助方案致力於確保這些條約可以成功的執行，例如英國在全球進行遊說，鼓勵批准《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》 (Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) 及其任擇議定書 (Optional Protocol)。但是議會主權和自治是英國的一項基本憲法原則，也就是說，根據英國的法律，英國批准的國際條約，除非根據某項《議會法》以明確納入了國內法，例如《人權法》，否則不可以由國內法院直接實施。不過英國政府的政策是，除非深信國內法律和實踐與國際條約一致，否則不會批准條約。此外還有一項原則，法院會把某條約生效日期之後通過的國內法規解釋為在履行該國際公約的各項義務，不能與之抵觸，如果需要發展成普通法 (common law)，法院也會依照公約規定的義務來判決。

《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》 (以下簡稱兩公約) 不可以直接在英國的法院中實施，但政府也推動通過國內立法與行政措施，逐步實現兩公約所保障的權利內涵，下表為英國 2002 年以來，所推動的國內立法。⁹¹

⁹¹ UN, E/C.12/GBR/5, 31 January 2008, p22

表 7-3 英國自 2002 年以來為實現兩公約所推動的國內立法

Legislative or other measures (with year of adoption)	Main subject area
Sex Discrimination (election candidates) Act 2002	Fighting discrimination based on gender in the electoral process.
Employment Equality Regulations 2003 (sexual orientation, religion or belief)	Fighting discrimination based on sexual orientation or religion and belief at work.
Civil Partnership Act 2004	Civil recognition of same-gender partnerships.
Employment Relations Act 2004	Protection of employees from dismissals and procedures for industrial action.
Gender Recognition Act 2004	Civil recognition of transsexual people in their acquired gender.
Children Act 2004	Protection of children from abuse.
Domestic Violence, Crime and Victims Act 2004 Housing Act 2004	Increased penalties in domestic violence cases and support for the victims.
Freedom of Information Act 2000 (came into force on 1 January 2005)	Improving housing standard.
Constitutional Reform Act 2005	Public access to Government held information.
Disability Discrimination Act 2005	Judicial independence and establishment of a Supreme Court.
Electoral Administration Act 2006	Strengthening provisions to fight discrimination of persons with a disability.
Equality Act 2006	Improving engagement to voting and confidence in the electoral process.
Work and Families Act 2006	Establishment of the CEHR and promotion of human rights.
	Fairer balance of rights and responsibilities for employers and

Legislative or other measures (with year of adoption)	Main subject area
Government of Wales Act 2006 Northern Ireland Act 2006 Employment Equality Regulations 2006 (age) Scottish Commission for Human Rights Act 2006 Welfare Reform Act 2007	employees, particularly in the case of pregnant workers. Devolution. Devolution. Fighting discrimination based on age at work. Establishment of Human Rights Commission in Scotland. Reforming welfare

資料來源：UN, E/C.12/GBR/5, 31 January 2008, p22.

二、教育培訓：英國針對《人權法》所作的教育培訓工作

(一) 學校教育

1、大學：人權教育已列為所有英國大學的必修法學科目，在高階律師（Barrister）和初級律師（Solicitors）的職業培訓課程中也很常見。

2、中小學：英國政府與英國人權機構（British Institute of Human Rights）合作編寫教學補助教材，針對 11 歲到 14 歲學生的公民課使用。也編寫了針對培訓教師的題材資訊，和提供給全校使用的手冊指導，以便讓人權真正落實於校園。2007 年 7 月開始使用。

92

(二) 司法培訓

1、法官培訓：2000 年 1 月至 10 月，司法研究委員會（Judicial Studies Board, JSB）協調了所有面向法官的《人權法》培訓。培

⁹² http://www.teachernet.gov.uk/_doc/12717/RHRN_V2_web.pdf

訓工作是通過舉辦研討會進行的，其中包括介紹性講座、個案研究和全體法官開庭，讓資深的法官來訓練新進的法官。1999年9月以來，為治安法官的法律顧問（Magistrates' legal advisers）——法官書記官和法院書記官⁹³——提供了類似培訓，在2000年秋季開始時，就在執行該法令的前夕，舉辦了一次進修日活動。之後由訓練完成的法律顧問（Legal advisers）針對治安法官（Magistrates）舉辦培訓。訓練的規模浩大，在1998年英格蘭和威爾斯有超過三萬名非專業法官（Lay Magistrates），每一位都需要受訓，除此之外，所有和法庭運作相關的公務人員也都必須接受訓練。

2、律師培訓：大不列顛律師理事會(Bar Council of Great Britain)對約 6,000 名律師進行了正規人權培訓。

3、檢察官培訓：皇家檢察局（The Crown Prosecution Service）為所有檢察官舉辦了為期三天的培訓，並向其所有工作人員分發了一份指導手冊，列舉所有相關的歐洲案例，每兩周提供一次關於新判例法的最新法律情報。以2003年通過的性侵害法案（Sexual Offences Act）為例，網站提供完整法案資訊，包含法條介紹、專門術語、先前批准的正式文件、判決案例分析等，針對不同適用對象也有分類說明和判例參考，例如不同年齡的受害者、被告和不同形式的性侵害都有詳細的判例分析解釋。⁹⁴

(三)行政部門培訓

在1998年與2000年之間，政府內部建立人權訓練計畫，也延伸到公民社會，除了司法部（Lord Chancellor Department）所指導的法

⁹³ 治安判事法庭（Magistrates' Court）由三名非專業法官（Lay Magistrates）和一名法律顧問（Legal Advisor）組成，非專業法官是受過法庭訓練無給薪資之工作，審理較不嚴重的案件，如竊盜、危害公共安全、刑事毀壞、道路安全。

⁹⁴

http://www.cps.gov.uk/legal/s_to_u/sexual_offences_act/#Sexual_key_points

律訓練外，每一個政府部門都開始了該部門的人權訓練計畫，依各部門以及下屬部門機關不同的功能會有不同的性質以及程度，提供訓練者有相當多從不同領域、背景的律師、學者和非政府組織共同參與。⁹⁵

英國法務部於 2006 年 10 月設計了一份 Human Rights, Human Lives 的手冊，專門提供給公務人員參考⁹⁶。

三、機構配套：英國為《人權法》所設立的配套機制

(一) 立法部門

1、聯合人權委員會（Joint Committee on Human Rights）

作為監督英國國內促進和保護人權的一種輔助手段，議會設立了一個專家委員會——聯合人權委員會（Joint Committee on Human Rights），對人權問題進行調查並向議會報告其結論和建議，該委員會不僅檢討新立法的機能，也針對有問題的立法審慎的審查，處理遭受歐洲人權法院判決與人權公約不一致、不相容的立法，就一項法案如何才能與《人權法》或其他人權公約達成一致與相容提出建議，最後議會在對該法案進行辯論，並幫助會議完成其監督任務。委員會由下議院（House of Commons）和上議院（House of Lords）任命的 12 名成員組成，委員會審查了所有政府法案並挑選出具有重要人權意義的法案進一步審查（Legislative Scrutiny），並對法案提出報告。對於有爭議法案進行調查（Inquiries）或直接召開聽證會以確定是否需要改善人權相關的政策或立法、修法。儘管委員會不能處理具體案件，但可以研究被認定人權受到侵犯的法案，政府將要如何處理英國法院和歐洲人權法院不一致立法時該採取的行動。一旦出現法院宣告不相容聲明（Declaration of Incompatible），英國政府雖無義務，但卻承受

⁹⁵ Human Rights Implementation and Training: the United Kingdom and Republic of Ireland by Eric Metcalfe, Nov. 2003

⁹⁶

<http://www.justice.gov.uk/guidance/docs/human-rights-handbook-for-public-authorities.pdf>

必須修正該國內立法的壓力，作為此項工作的一部分，委員會可以提出修正命令（**Remedial Order**）來補救立法。⁹⁷

2、行政事務議會委員會（**The Parliamentary Commissioner for Administration, PCA**）

行政事務議會委員會也稱為議會監察使（**Parliamentary Ombudsman**），其職責在於調查一般大眾對於政府部門的投訴，監察使調查申訴案件時有權力可以從政府部門調閱資訊、證據和針對民眾的投訴案件對政府部門提出改善建議。申訴者必須先向一名議員申請投訴，該議員再決定是否將起訴提交行政事務議會委員會處理，該委員會獨立於政府，向下議院（**House of Commons**）提出報告，報告最後會向大眾公佈。地方政府、全國保健服務機構（**National Health Service**）和法律事務監察機構（**Legal Service Ombudsman**）也設立了監察使（**Ombudsman**）來處理民眾對政府部門的申訴。

蘇格蘭、威爾斯和北愛爾蘭設立了單獨的獨立監察。依據 2002 年《蘇格蘭公共事務監察員法》，蘇格蘭政府必需按照法律要求同監察員合作調查，並提交報告供審查。

2005 年《公共事務監察員（威爾斯）法》規定威爾斯的公共事務監察員對威爾斯公共事務管理中的不當行為指控進行獨立而公正的調查。

1969 年《議會委員（北愛爾蘭）法》規定由監察員監督北愛爾蘭政府各部的工作。1969 年《申訴專員（北愛爾蘭）法》規定對北愛爾蘭擴大的公共部門進行類似的監督。⁹⁸

（二）司法部門：司法研究委員會（**Judicial studies Board, JSB**）

⁹⁷ Review of the Implementation of the Human Rights Act by Ministry of Justice, July 2006,p21

⁹⁸ UN, A/HRC/WG.6/1/GBR/1 /6, March 2008,p11-12

司法研究委員會隸屬於英國法務部（Ministry of Justice），主要負責針對司法人員提供法庭訓練及相關司法培訓，一方面對於新進司法人員提供初階基礎訓練，另一方面也持續對在職的司法人員提供專業性的訓練，課程包含介紹性講座、個案研究和全體法官開庭，因應快速變遷社會下的法律問題，司法研究委員會也根據立法新趨勢與司法行政的需求擬定訓練計畫。2000 年開始，該委員會主掌了《人權法》所有面向的法官培訓。2004 年司法研究委員會出版針對法庭訓練的手冊⁹⁹。

（三）獨立機關

1、警察申訴委員會（Independent Police Complaints Commission, IPCC）

在英格蘭和威爾斯，對警察的投訴由獨立的警察申訴委員會處理，該委員會在 2004 年 4 月 1 日開始運作，代替了以前的警察申訴局（Police Complaints Authority）。警察申訴委員會有責任確保處理對任何警官或警察的不當行為的起訴或指控。它還有權對更嚴重事件的起訴進行獨立調查。成立警察申訴委員會就是為了確保人們對起訴制度更加有信心，通過確保起訴得到獨立調查來促進對個人人權的尊重。

在蘇格蘭，對警察的投訴在初審時由有關的警察部處理。如果原告對處理投訴的方式不滿意，可以將案件提交蘇格蘭警察投訴專員（Police Complaints Commissioner for Scotland, PCCS）處理，該職位是依據 2006 年《警察、公共秩序和刑事司法（蘇格蘭）法》設立的。

1998 年《警察（北愛爾蘭）法》設立了北愛爾蘭警察監察使一職，這是一個獨立機構，負責調查對警察的投訴。監察使對警察申訴制度進行獨立控制，對警察的所有投訴都必須提交其辦公室。如果監察使認為已經犯下刑事罪，他將其調查結果和建議轉交公訴總長審議。如果認為違反了紀律，案件及其處理建議將轉交警察局長或警務委員

⁹⁹

http://www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/Documents/handbook_070105.pdf

會，這由警官的資歷來決定。¹⁰⁰

2、平等與人權委員會 (Equality and Human Rights Commission, EHRC)

《2006 年平等法》規定必須設立平等與人權委員會。平等與人權委員會於 2007 年 10 月 1 日建立，其任務是確保每個人的平等和人權，致力於消除歧視和減少不平等，保護人權以及建立良好的社群關係，確保每個人都有公正公平的機會參與社會。其職權範圍包含英格蘭、威爾斯和蘇格蘭。

平等與人權委員會將英國以前的三個平等委員會（種族平等委員會、兩性平等委員會和身心障礙人權委員會）的工作結合在一起；承擔了人權和歧視法律的新層面（年齡、性別和宗教信仰）的種種問題；該委員會有權力執行平等立法，有責任鼓勵大眾遵守《人權法》。

3、北愛爾蘭人權委員會 (Ireland Human Rights Commission, NIHRC)

北愛爾蘭人權委員會根據 1998 年《北愛爾蘭法》設立，目的是在北愛爾蘭境內促進和保護人權。其職能和權力包括：向政府和北愛爾蘭議會出保護人權應當採取的措施；審查《人權法》在北愛爾蘭的效力、進行違反《人權法》之法律審查；協助個人根據《歐洲人權法》提出法律訴訟；向政府提出就北愛爾蘭人權相關法案及措施的建議。

4、蘇格蘭人權委員會 (Scottish Commission for Human Rights, SCHR)

蘇格蘭人權委員會的主要設立目標是，促進和推動各項與人權相關的最佳的實踐行動，但該委員會的職權範圍不會拓展到平等立法（因為這在蘇格蘭議會的職權範圍之外），委員會也能審查蘇格蘭法律與蘇格蘭政府當局的政策及做法，並提出修改意見；委員會有獲得訊息和進入拘押場所的法定權力，還可以干預人權案件的訴訟程序。

¹⁰⁰ UN, A/HRC/WG.6/1/GBR/1 /6, March 2008,p12

四 國家報告：人權報告制度

(一) 會員全面定期審查(Universal Periodic Review)

英國全面定期審查所提交的國家報告是依據人權理事會(Human Rights Council)2007年6月18日第5/1號決議¹⁰¹和A/HRC/6/L.24號文件¹⁰²所規範的原則所編寫的。國家報告涵蓋英格蘭、威爾斯、蘇格蘭、北愛爾蘭及英國的王室領地和海外屬地。國家報告由所有的政府部門，包含英國王室領地與海外屬地都一同參與了報告的起草工作，編寫報告的過程中，英國政府也正式諮詢了兩家常設性的國家權機構、從事推動人權的非政府組織和關注人權的民間專家學者。在草擬報告的最初階段進行協商研討，在報告定稿前也再次進行討論。

(二) 根據公約設立的審查機制(Treaty-based Bodies)

聯合國主要人權公約英國已陸續簽署七大公約，其公約所設置的監督委員會(Committee)要求締約國必須定期遞交報告，而委員會則召開會議檢視這些報告，對締約國進行觀察與提出建議(Recommendations)，並要求該國對建議提出回應報告。

英國最近一次於2007年向人權事務委員會(Human Rights Committee)遞交第六次審查報告；2008年向經濟社會文化權利委員會(Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR)遞交第五次審查報告。

報告編寫方式根據聯合國人權事務高級專員辦公室(Office of the High Commissioner for Human Rights)所提出的《根據六項主要國際人權文書提出人權報告手冊》(Manual on human rights reporting under six major international human rights instruments)¹⁰³和《各項國際人權條約

¹⁰¹ UN,A/HRC/RES/5/1, 18 June 2008

¹⁰² UN,A/HRC/6/L.24, 24 September 2007

¹⁰³ Office of the High Commissioner for Human Rights, Manual on human rights reporting under six major international human rights instruments, Geneva, 1997

第約國提交報告的形式與內容問題準則彙編》(Compilation of guidelines on the form and content of reports submitted by States Parties to the international human rights treaties)¹⁰⁴所規範原則撰寫。

第三節 美國人權保障經驗

一、法規檢視

上世紀 90 年代以前，美國對於國際人權條約始終抱持著遲疑的態度，直到 1989 年美國批准《聯合國防止及懲治滅絕種族罪公約》時起，美國才逐步地加入國際人權條約，並於 1992 年批准《公民與政治權利國際公約》，但至今仍未簽署《經濟、社會與文化權利國際公約》。此外，即使已簽訂《公民與政治權利國際公約》，美國在條約實體權利的部分，多以保留意見、商定的諒解意見與宣言的方式(reservations, understandings and declaration, RUDs)，以豁免於某些條約義務之外。這樣的行為引來了許多的批評，包含聯合國人權事務委員會與諸多人權團體，都呼籲美國應儘速予以撤銷¹⁰⁵。

美國對於國際人權法的遲疑，同樣反應在其對批准條約後的措施上，就法規的檢視工作而言，美國並未針對《公民與政治權利國際公約》的批准而進行全面的法規的檢討；相對的，美國對於其憲法的重視與信心仍遠高於國際人權法，故其法規審查的制度主要也仰賴於司法違憲審查制度。此由美國遞交給人權事務委員會的第一次報告中即可看出，在該報告的一般介紹之處，美國僅強調憲法在人權保障上的全面性，在各條的檢視上，美國也多以憲法的保障為依歸。對此，國

¹⁰⁴ Office of the High Commissioner for Human Rights, Compilation of guidelines on the form and content of reports submitted by States Parties to the international human rights treaties, HRI/GEN/2/Rev.3, 8 May 2006

¹⁰⁵ 相關的批評例如：美國人民網（USHRN）所遞交的 UPR 平行報告，paragraph 3；國際特赦組織（AI）所遞交的 UPR 平行報告，頁 8；人權事務委員會所列的 issues，CCPR/C/USA/Q/3，頁 1。

國際特赦組織即指出，「在國內方面，美國有許多保護人權並為違反美國《憲法》行為提供補救的許多法律、機制和機構。但是，正如條約機構指出的那樣，法律和實踐都沒有達到國際人權水準」。¹⁰⁶

此外，美國憲法第六條第二款雖規定「本憲法和依本憲法所制定的美國法律，以及根據美國的權力已締結或將締結的一切條約，都是全國的最高法律；每個州的法官都應受其約束，即使州的憲法和法律中有與之相抵觸的內容。」即明確地確立條約於內國法具有與憲法同等位階的效力，然而，實務的運作乃相當程度的修正上述原則。對於條約是否具國內法與其位階的處理上，行政機關將條約的條款依得否於法庭直接引用作區分，而分為「自動生效」與「非自動生效」條款，總統或參議院在其職權內可以宣告某條約或條款為「非自動生效」(non-self-executing)，在此宣告下，法院在行政機關或國會制定相關法令之前不會予以適用。¹⁰⁷ 美國於簽訂《公民與政治權利國際公約》時即宣告 (declare) 「第一條到第二十七條非自動生效」，美國並於第一次國家報告時指出，在國內法層次，公約的這些權利無法成為個人所救濟引用的對象。¹⁰⁸ 對此，人權委員會於第二、三次的審查報告中即批評，美國不應從嚴解釋 ICCPR 的適用。這也代表 ICCPR 並沒有直接落實到個人，法院也並沒有直接加以引用。¹⁰⁹ 人權團體「美國人權網」(U.S. Human Rights Net, 簡稱 USHRN) 指出，儘管《憲法》納入了已批准的國際條約，但是這些條約並非可以無條件立即執行，且聯邦政府只有在其對條約的條款“行使司法裁決權”時才會執行條約，從而提高了條約執行的障礙。¹¹⁰

是以在觀察美國檢視法規的經驗上，主要仍依賴違憲審查制度運

¹⁰⁶ 國際特赦組織 (AI) 所遞交的 UPR 平行報告，頁 2。

¹⁰⁷ Louis Henkin, *Enforcing International Human Rights in Domestic Court*, p189

¹⁰⁸ CCPR/C/81/Add.4, paragraph 8

¹⁰⁹ CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1

¹¹⁰ 美國人民網 (USHRN) 所遞交的 UPR 平行報告，paragraph 3。

作，或由國會舉辦為數眾多的聽證會進行（請見本節機構配套的部分）。然而，縱然美國政府對於國際人權法始終抱持著疏離的態度，但在過去幾年來情況似乎有所轉變。例如美國最高法院在 *Hamdan v. Rumsfeld* 案引用 1949 年日內瓦公約共同第三條之判決，聯合國於 2006 年的觀察結論中即予以讚揚；或例如美國政府於 2009 年提出「自願保證與承諾」（*Voluntary Pledges and Commitments*），承諾在聯合國的體系下推展人權保障並支持普遍定期審查報告（*Universal Periodic Reports*）的制度，在準備普遍定期審查制度報告的過程中，亦普遍地徵詢民間團體意見的作法，並於全國各地舉辦多場座談的作為，贏得了美國人權團體的肯定¹¹¹；美國政府逐漸接納國際人權法之態度，值得我國繼續觀察其往後的策略與措施。

二、教育培訓

在教育與培訓上，美國並未特別針對國際人權條約制定一套完整的計畫或課程，相關權利的教育與倡議仍倚賴既有的人權教育系統，或由各部會針對其所保障的權利作宣導與倡議。故對於美國如何推行《公民與政治權利國際公約》的教育培訓面向上，或許並未特別設立相關的行動，但透過對既有體制的瞭解，我們仍可瞭解美國如何推行相關的權利。以下就義務教育、司法人員的培訓、對公眾的培訓等進行介紹。

（一）義務教育

依據美國憲法第十修正案之規定，凡憲法中未授權予聯邦之權力，全數保留由各州行使，故傳統上公立學校教育皆為各州之權力，也使美國並沒有發展出一套統一的人權教材。在教材與課程設計上，各州有其不同的作法，多元且為數眾多的人權組織多為學校所合作的對象，例如加州的「公民教育中心」（*Centre for Civil Education*）即

¹¹¹ 請參考 Human Rights Watch 所發表的評論：
<http://www.hrw.org/en/news/2011/01/25/us-accept-upr-recommendations-presing-human-rights-challenges>

與各學校合作編纂教材；阿拉巴馬州的「南方貧窮法律中心」(Southern Poverty Law Center)則針對種族仇恨與歧視設計了許多的教材，並也提供教師對於設計人權課程的諮詢。在全美 50 州中，共計達 40 州將人權項目列為校園評量的標準，其中更有五個州(Connecticut, Indiana, Massachusetts, New Jersey, New York)強制學校應開設人權課程¹¹²。

(二) 大學教育

全美各大學也設立有「人權研究中心」，提供進行學術研究的場域外，也支援大學相關課程的開設。美國較著名的大學人權研究中心包含有「耶魯大學 Orville H. Schell Jr. 國際人權中心」、「哈佛大學人權研究中心」、「哥倫比亞大學人權學習中心」與「明尼蘇達大學人權研究中心」等。

(三) 司法與執法人員

司法人員與執法人員方面，則由專責的培訓中心進行訓練。以聯邦法官的培訓為例，其主要由「聯邦司法中心」(The Federal Judicial Center)進行培訓，各州法院則由「州法院國家中心」(The National Center for State Courts)提供相關的資源。聯邦司法中心與州法院國家中心皆為國會所立法成立的民間團體，其提供新進法官與在職法官相關的培訓課程。又因為美國對於人權條約採取消極的態度，並對《公民與政治權利國際公約》中的實體權利條款予以保留，是以法院對於國際人權條約的適用也趨於消極，這也反應在課程的提供上。從聯邦司法中心與州法院國家中心所提出的成果報告即可發現，其所開設的課程多為訓練法官熟悉審判程序、提供法官審判時所需的制度工具與審理技巧、便利並促進審判的進行，並未開設與國際人權法相關的課程。¹¹³

¹¹² 紀舜傑，2003，從比較觀點看台灣與美國之人權教育，《教育研究月刊》，台北。

¹¹³ 請參考 2010 Annual Report of the Federal Judicial Center，取得位置：[http://www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/AnnRep10.pdf/\\$file/AnnRep10.pdf](http://www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/AnnRep10.pdf/$file/AnnRep10.pdf)

(四) 對公眾的教育

在對公眾的教育上，非政府組織扮演重要的角色，無論是全國性組織或草根性組織，為數眾多的人權組織針對不同的議題進行倡議與培訓，例如，為響應「聯合國人權教育十年」（United Nations Decade for Human Rights Education, 1995~2004），人權團體「國家人權教育中心」（the National Center for Human Rights Education）即對於草根的人權工作者提供相關的課程講習，並聯合 21 個國家一同推行人權教育¹¹⁴；此外，宗教團體在人權教育上也扮演重要的角色，特別是廣大的教會與基督教團體。例如俄亥俄州天主教協會（The Catholic Conference of Ohio）即提供許多的課程給成人或中學生，討論關於死刑的議題。透過蓬勃發展的非政府組織，美國公眾得以獲取各種不同的人權訊息，也是公眾所獲得最佳的人權教育。

三、機構配套

相較於加拿大的人權機制，美國對於人權條約的漠視表現在其機構的安排。在人權條約的落實上，美國並沒有設立專責的國家人權機構，而是透過憲政架構下既有的行政、立法與司法部門予以實踐。此外，聯邦與地方仍欠缺一個統合或協調人權條約事務的機構，故美國人權團體「美國人權網」（Human Rights Net）即指出，「阻礙美國人權方面發展者，是美國缺乏獨立的人權委員會來檢測人權標準的遵守情況，也沒有旨在確保聯邦、州與地方層面上對落實人權採取協調方式的確實機制」¹¹⁵；人權團體「四項自由論壇」也指出，「美國必須根據《巴黎原則》設立一個國家人權機構，而公民權利問題委員會可以在普遍定期審議之後推動全國的對話。」¹¹⁶；國際特赦組織對此也提出建議，建議美國政府應該發表一項「行政命令」，以便確保機

¹¹⁴ the National Center for Human Rights Education ,
<http://www.pdhre.org/chre/>

¹¹⁵ A /HRC/WG.6/9/USA/3/Rev.1, Paragraph 18。

¹¹⁶ A /HRC/WG.6/9/USA/3/Rev.1, Paragraph 13。

構間的人權相關組織具備下列職權：人權議題的評估和研究，以便確保政府的政策；確保美國所頒布的法律與條例符合美國的人權義務；要求檢察總長將人權義務和風險納入對政府機構、政策和方案的審查和調查之中，並確保聯邦、各州、地方政府開展合作。¹¹⁷ 然而，即使美國政府並未設有專責且獨立的人權機構，美國的行政與立法部門亦設有不同的機構進行人權的具體保障，分述如下。

(一) 行政機構

承前所述，美國並未設有一個專責人權事務的人權機構，人權的保障有賴於各部會相關的機構予以落實，其保障機制分散於聯邦的各個機構中，形成一套多元的保障體系。此外，因為美國為聯邦制國家，故涉及聯邦與地方管轄權的問題，也使相關的管轄與救濟更形複雜。以下針對重要的人權機構進行介紹。

1、司法部民權司與相關的民權機構

司法部民權司為 1957 年頒布的《民權法》所創立，目的在維繫《民權法》與《美國憲法》所保障的權利，特別是針對社會中最容易受侵犯者的人權保護。民權司負責監督聯邦各機構，禁止基於種族、膚色、性別、殘疾、區域、家庭狀態與國別所生的歧視。自民權司設立以來，其組織與規模即快速的成長，並在國家關鍵的民權戰役中扮演重要的角色。例如民權司起訴於 1964 年於密西西比的謀殺三名人權工作者的兇手，也參與過馬丁路德遭暗殺的案件調查等。

民權司的功能與職權包含：(1)代表政府參與涉及民權法的訴訟。(2)起訴並調查涉及民權的犯罪，例如人口販運、仇恨言論等。(3)協調並整合聯邦民權機構。(4)提供相關部門實踐民權法所需的訓練與課程。其關注的議題包含殘疾人士、移民、住屋、教育、投票與就業機會等議題，並受理民眾的申訴。

¹¹⁷ A /HRC/WG.6/9/USA/3/Rev.1, Paragraph 14。

民權的保障除了以司法部民權司為中心外，在各個部門也設有相對應的機構以進行保護。以教育機會的保障為例，民權司下即設有專責部門予以保障。但為了更具體且深入地保障相關權利，1964 年的《民權法》(Civil Rights Act 1964)另外於教育部下設立民權辦公室(Office for Civil Rights, OCR)^{118 119}，以保障人民都有平等就學的機會，對於受教育部所補助機構的業務，該委員會有權受理遭受歧視的申訴並進行調查與調解。

或以就業機會的保障為例，公平就業機會委員會(Equal Employment Opportunity Commission, 以下簡稱 EEOC)¹²⁰ 為聯邦政府內的獨立機關，創立於 1964 年，其由總統任命五位委員所組成，其中一人為主席、一人為副主席。該委員會除了位於華盛頓的總部外，並在全國各地合計有 53 個辦公室。委員會執行以下聯邦法律：1964 年《民權法》第七章(Title VII)，《反僱用年齡歧視法》(ADEA)，《平等工資法》(EPA)和《美國殘障人法》(ADA)等。這些法律禁止任何基於種族、膚色、性別、宗教、族裔背景、年齡、殘障而生的歧視，並禁止因為個人提出受到歧視的申訴或訴訟而遭報復。¹²¹ 公平就業機會委員會得以在管轄範圍內，受理申訴並裁決。該委員會的職權包含三個層面：

- 個案的處理：任何人認為自己的就業權利因為上述原因而受到侵害，都可以向公平就業機會委員會提出被歧視的控告，如果委員會決定受理，則會在 10 天內會通知雇主，並繼續進一步的調查。而委員會若確定有理由認定構成歧視，調查員會發出一份確定文件和一份請雙方開展調解的邀請，委員會通過調解為控告方尋找補償，補償的方式包含僱用、復職、合理的照顧、晉升、追補薪水、財務補償或其他可以追補個人損失的措施。補償還可以

¹¹⁸ <http://www2.ed.gov/about/offices/list/ocr/index.html>

¹¹⁹ CCPR/C/USA/3, paragraph 49

¹²⁰ <http://www.eeoc.gov/>

¹²¹ 請參考公平就業機會委員會介紹：<http://www.eeoc.gov/eeoc/index.cfm>

包含律師費、專家證明費與法庭證明費。如果和解的努力失敗，公平就業機會委員會將確定是否起訴單獨的雇主，或是向司法部建議起訴州或地方政府的雇主，如果委員會決定不起訴，提出指控的一方仍有權向聯邦法院提起訴訟。

- 評估並協調聯邦各部會落實相關法令：該委員會向聯邦各部會提供保障公平就業機會所需的資訊，例如向聯邦機構提供有關的 EEOC 判決，並評估聯邦各部會保障平等工作機會的情形。此外，並開發且分送相關的資料，以提供給所有相關的部會使用。

- 教育與培訓：該委員會透過 EEOC Training Institution¹²² 向公眾與聯邦機構提供教育與訓練，例如提供付費的課程、舉辦相關議題的研討會與工作坊等。¹²³為應付其龐大的業務，聯邦政府也編列相對應的人員與經費。在人員配置上，資料顯示該委員會的員額達 2,174 人（2008 年），而就年度預算而言，共編列達 3 億 8 千 5 百萬美元（2011 年）¹²⁴。

綜上，就組織結構而言，美國在公民權利的保障有其完整卻複雜的體制，民眾對於應向哪一機構進行申訴可能感到困擾。為應付如此多元而複雜的保障機制，美國公民權利委員會（United State Commission on Civil Rights）即編有「讓山姆大叔實現你的公民權利」（Getting Uncle Sam To Enforce Your Civil Rights¹²⁵）手冊，以引領人民瞭解應向那一單位尋求協助或救濟。而就功能面向而言，因為相關的組織具有受理申訴的權力，並擁有調查、裁決、罰鍰、起訴、拒絕付款（補助或採購）等各項實權，故在人權的保障上可以更加發揮更強大的角色。

¹²²

<http://www.eetraining.eeoc.gov/viewpage.aspx?ID=030b9cb8-8e56-433c-a410-cc94ccb64b3a>

¹²³ <http://www.eeoc.gov/languages/chinese/smallbus.pdf>

¹²⁴ <http://www.eeoc.gov/eeoc/plan/2011budget.cfm#IA>

¹²⁵ 可於下列網址取得：<http://www.usccr.gov/pubs/uncsam/main.htm>。

2、暴力侵犯婦女辦公室 (The Office on Violence Against Women ,OVW)¹²⁶

依據《暴力侵犯婦女法案》(Violence Against Women Act, 1994)，美國聯邦司法部下設有「暴力侵犯婦女辦公室」，凡涉及對婦女的暴力侵害之案件，皆由該辦公室所管轄。此外，暴力侵犯婦女辦公室也為《暴力侵犯婦女法案》中十九個補助專案 (grant program) 的專責機關，該類補助專案目的在發展國家對於降低國內暴力、約會暴力與性騷擾的能力，並促使加害人對自己的行為負責、對受害者的追蹤輔導等¹²⁷，其補助的對象則視專案內容的不同而有所差異，一般包含有美國各州政府、各領地的政府、私人機構、非營利組織與社區組織。

除了專案的補助，面對各種與婦女暴力保障的需求，暴力侵犯婦女辦公室也發展並採取特殊的措施以為因應；例如，為了瞭解司法系統能否改善受害人的安全，並使加害人對自己行為的負責，暴力侵犯婦女辦公室結合了美國國家司法研究所 (National Institute of Justice)，採取了「司法監督示範計畫」，於 1999 年選取了美國三個城市作為五年示範計畫的地點，透過加強政府與非政府組織的合作關係，以促成前述的目標，該示範計畫也成為規劃相關部門如何合作協調的重要材料。¹²⁸

3、婦女局 (Women's Bureau)

婦女在工作上若受到歧視，則由勞工部下的婦女局所負責。婦女處由創立於 1920 年，其功能在協助勞工部制定各項涉及婦女權益的標準與法令，並藉由諸多的措施或方案，為婦女爭取更良好的工作環境與機會。例如，於 2010 年該局採取了「女性綠色工作」專案 (Green Job for Women)，藉由舉辦各種論壇，與綠色企業、婦女團體、相關部

¹²⁶ CCPR/C/USA/3, paragraph 86

¹²⁷ 請參考暴力侵犯婦女辦公室網站：
http://www.ovw.usdoj.gov/stop_grant_desc.htm

¹²⁸ 請參考暴力侵犯婦女辦公室網站 <http://www.ovw.usdoj.gov/jodi.htm>

會等人員共同討論婦女於綠色產業中的工作機會與各式權益的保障，並透過「綠色工作訓練」專案（Green Job Training Projects），提供各種與綠色企業相關的講座與課程，以促使女性能具備進入綠色產業所需的技能。¹²⁹

4、民主、人權與勞工局（The Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor . DRL）¹³⁰

美國國務院下所設立「民主、人權與勞工局」為相當具有特色的機構，該局除了負責美國所遞交給聯合國與條約機構的人權報告，也需對於他國的人權狀況進行觀察，其工作包含如下：（1）每年針對全球一百九十幾個國家的狀況進行調查，遞交《人權落實國家報告》。

（2）提供各個國家的人權狀態資料給國務院，作為國務院制定外交政策的參考。（3）與各式官方或非官方國際組織保持聯繫，並提供所需的經費、資訊與人員參與各式國際條約組織的會議與報告。申言之，該機構的業務中有相當的比例在觀察他國的人權落實情況，這與一般國家僅集中在對內落實的情形有所差異。

5、公民權利與公民自由官員（Officer for Civil Rights and Civil Liberties）¹³¹

美國於 2003 年設立國土安全部（Department of Homeland Security），整合了與美國國土安全有關的業務，同時，國會並於該部之下設立「公民權利與公民自由官員」，負責監督國土安全部的行政行為是否侵害人民的基本權利¹³²。其主要職權有：對部內相關行政行為是否涉及人權的檢視；對受到侵害者提供相關救濟的資訊；受理申訴的功能；確保部內就業平等機會的保障。

6、州政府的人權機構

¹²⁹ <http://www.dol.gov/wb/welcome.html>

¹³⁰ 民主、人權與勞工局網站：<http://www.state.gov/g/drl/>

¹³¹ 美國 ICCPR 第三次國家報告，CCPR/C/USA/3, paragraph 45

¹³² http://www.dhs.gov/xabout/structure/editorial_0371.shtm

各州州政府的人權保障機制都有所不同，也多設有專責《民權法》與其特別法的機構，例如華盛頓州人權委員會、堪薩斯州人權委員會、維吉尼亞州人權委員會與加州民權分部等。¹³³ 這些委員會也多具有調查、裁決、罰鍰、起訴、拒絕付款（補助或採購）等各項實權。

由上述的介紹可以知道，美國的行政部門對於人權議題的推動與保護，是分散於不同的行政機關所管轄，其可能設於業務內容容易侵害人權的組織，如國土安全部下的「公民權利與公民自由官員」，也可能針對特定權利集中於某一個特定部會所管轄，例如聯邦司法部下所設的「暴力侵犯婦女辦公室」。將不同權利分散由不同組織所管轄，其好處在於各個機關都有機會參與人權的業務，但卻也使人民在資訊的獲取或權利的救濟上感到複雜，其利弊皆可作為我國所參考。

（二）立法機構

在美國憲政體制三權分立的架構下，立法權與行政權相互制衡。因此美國的參眾兩院設有專責人權事務的委員會，會負責草擬並審議人權相關的法案、監督政府的行政措施，並針對個別的人權議題舉辦公聽會，以作為國會立法的參考。委員會包含有眾議院下的「蘭托斯人權委員會」（Tom Lantos Human Rights Commission）、「國際組織、人權與監督次委員會」（Subcommittee on International Organizations, Human Rights and Oversight）¹³⁴，以及參議院下的「國際運作與組織、人權、民主與全球婦女議題次委員會」（Subcommittee on International Operations and Organizations, Human Rights, Democracy, and Global Women's Issues）¹³⁵。

以蘭托斯委員會為例，該委員會設立於眾議院下的外交事務委員

¹³³ 相關列表請參考：<http://www1.umn.edu/humanrts/links/usstatelinks.html>

¹³⁴ 國際組織、人權與監督次委員會網站：
<http://www.internationalrelations.house.gov/subcommittees.asp?committee=6>

¹³⁵ 國際運作與組織、人權、民主與全球婦女議題次委員會網站：
<http://foreign.senate.gov/>

會，負責推動國會制定與《世界人權宣言》及相關人權協議的立法或措施。其職權包含：發展國會在推動、防衛以及提倡國際公認人權標準的策略，以反映美國國會的責任與角色；提高國會成員、員工和社會公眾等對人權問題認識；提供專家供國會議員與職員作為人權諮詢之用；代表權利受侵害或可能受到危害的個人或群體進行權利的倡議；與國會中人權專業人員密切的合作；與美國總統、行政機構、國內與國際人權組織進行密切合作，促進美國國會的人權措施；鼓勵國會成員積極從事人權問題等¹³⁶。蘭托斯委員會並舉辦為數眾多的聽證會，邀請公民社會代表、專家等的參與，以瞭解特定的人權議題，並作為國會立法的背景資訊。

四、國家報告

美國的人權報告主要是由國務院下的「民主、人權與勞工局」（Bureau of Democracy, Human Rights and Labor）所負責，該局由一名助理國務卿（Assistant Secretary，相當於我國的司、處、局長）所領導。除了負責撰寫遞交給聯合國或條約機構的報告外，該局也負責撰寫每一年美國對各國人權狀況的觀察報告；此外，其職責並包含有促進各國的民主化、型塑美國的人權政策，以及整合勞工權利等議題，並為「美國人權與民主基金」（U.S. Human Rights and Democracy Fund）的管理機關。

在條約報告的準備上，需要政府各機構的協助與合作，且美國為聯邦制國家，政府的垂直體制更包含聯邦與各州政府，故相關資料的彙整即更為龐大且困難。為尋求各級政府的協助，民主、人權與勞工局制定有「關於美國人權條約的備忘錄」（Memoranda Regarding U.S. Human Rights Treaty Reports）¹³⁷，發送至聯邦各行政機構、各州政府、首都政府以及領地政府的司法部長辦公室，或是負責人權相關業務的

¹³⁶ 請參考 Tom Lantos Human Rights Commission 網站：
<http://tlhrc.house.gov/about.asp>

¹³⁷ 請參考美國國務院民主、人權與勞工局網站。
<http://www.state.gov/g/drl/hr/treaties/index.htm>

單位。該備忘錄的內容包含（1）介紹當前美國所參與的人權條約的介紹，包含有《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》（Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CAT）、《公民與政治權利國際公約》（International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR）、《消除一切形式種族歧視公約》（International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, CERD）、《兒童權利公約》（Convention on the Rights of the Child, CRC）議定書；（2）各條約所要求的報告義務內容；（3）撰寫報告所需的背景檔。其皆在提供各級政府相關的背景知識與參考資源。除了請各政府負責人能瞭解並支持報告撰寫的業務外，並也請各級政府將該檔轉送至相關人員的手中，以協助人權報告的準備。

除了尋求各級政府的協助，人權報告的準備也包含公民社會的參與，以最近一次遞交的普遍定期審查報告（UPR）為例，在準備報告的一年多以來，民主、人權與勞工局一共邀請了數十個聯邦機構的高級代表，在全國各地出席與各類民間社會組織的審議協商活動，舉辦諮詢會議的地區包含有路易斯安那州新奧爾良、紐約州紐約、德克薩斯州埃爾帕索、新墨西哥州阿爾伯克爾基、亞利桑那州溫多羅克、三藩市灣區、密歇根州底特律、伊利諾依州芝加哥、阿拉巴馬州伯明罕以及華盛頓哥倫比亞特區，參與的人數將近 1,000 人出席。在這些集會上，市民社會的代表與人權組織提出自身的關切和建議，介紹他們與政府代表打交道的經驗或情況，這些談話也成為報告的一部分。

138

美國政府在提交普遍定期審查報告的數個月前，即持續與市民社會進行對話，即使到報告遞交後，該類的對話依然持續進行，美國對於市民社會參與普遍定期審查報告的用心，也贏得公民社會的掌聲。

¹³⁸ A /HRC/WG.6/9/USA/1

非政府組織「人權觀察」(Human Rights Watch)即對此表示肯定¹³⁹。

透過政府各部門的協力準備報告，除了可以獲取適當的資訊外，更也有助於相關部會在準備的過程中瞭解相關國際條約的內容；而透過與市民社會的對話，也有助於政府部門進一步瞭解其人權措施之缺陷，形成一套結合學習與審查的準備過程，也使一向嚴苛的美國人權組織願意給予政府肯定，相關的經驗也可作為我國報告準備的參考。

第四節 日本人權保障經驗

一、法規檢視

(一) 國際人權條約於日本的法階層定位

依據日本憲法第 98 條第 2 項規定：「日本對於所簽訂的條約以及被確立的國際法規，必須忠實地予以遵守。」

雖然日本憲法並未有明確對於國際條約之規範位階的細部規定，然而學界大多依據日本憲法第 98 條第 2 項的立法目的，認為國際條約雖在位階上低於既有憲法，但仍高於一般法律，適用上必須優先考量國際條約的規範意旨，以合乎制憲者原意及實踐日本應有的國際義務。

另一方面，在傳統一元論與二元論的爭議當中，由於日本憲法第 98 條第 2 項之規定，多數見解認為日本政府所簽訂的國際人權公約是無須再由國會制定相關法律後才得以施行，因此不像英國必須經由特別國內法轉化之程序，而只要經過國會批准並公布後，就直接發生效力。

然而，日本司法實務上仍然將「直接適用可能性」與「自動執行力 (self-execution)」之概念相混淆。「直接適用可能性」與「自動

¹³⁹ 請參考 Human Rights Watch 於聯合國人權理事會第 16 屆會期的發言。
<http://www.hrw.org/en/news/2011/03/18/us-human-rights-council-adopts-universal-periodic-review>

執行力」的區別，在於主權干預程度及規範主體的不同。所謂「直接適用可能性」必須考量簽約當事國的主客觀要件（簽約國主觀上認知道該條約將直接適用於本國，條約內容在客觀上清楚明確而得以適用於法律實務上），並且得以直接對該國人民創設權利義務關係，從而「直接適用可能性」對於國家主權的干預程度較深，並且無論該簽訂國家對於一般條約是否必須採取若干轉化成國內法之程序，「直接適用可能性」之條約得無視於各國規定而直接適用於該國。「直接適用可能性」之條約種類目前極為有限，大多僅存在於歐盟相關條約上有「直接適用可能性」。但「自動執行力（self-execution）」是國內法領域的適用概念，例如在日本之情形，日本政府所簽訂的國際條約經國會批准並公布後，即有國內法之效力，因此一般條約在公布後即推定具有「自動執行力」，無須理會日本政府於簽約程序中的主觀態度，法院得以直接適用該條約進行判斷。倘若主張該條約不具有「自動執行力」，則主張者必須提出明確的立論說明，以推翻具有「自動執行力」的原則推定。但多數日本司法人員並不清楚兩者的區分，並且以混淆後的概念駁斥國際人權條約於個案上的適用。¹⁴⁰

（二）目前的落實狀況

日本社會與國際人權法接觸時間點為 1970 年代後期至 80 年代，以 1979 年簽署兩公約為起點陸續簽訂相關人權公約（兩公約均於 1978 年 5 月 30 日簽署，於 1979 年 6 月 21 日批准生效）。而長期名存實亡的違憲審查制度難以有所突破，因此，以國際人權法為依據所提出的訴訟，即成為爭取人權的全新戰場，並被眾人所寄予厚望。

然而在實際運作上是相當使人失望的，一般而言，日本司法實務的處理上是相當消極的。學者對於法院判決基本上區分為三種結論類型：

¹⁴⁰ 參見阿部浩己，國際人權の地平，現代人文社，2003 年初版。阿部浩己、今井直、藤本俊明共著，テキストブック国際人權法，日本評論社，2002 年二版。岩沢雄司，条約国内適用可能性，有斐閣，2005 年初版。

- 1、完全無視基於國際人權法之主張。
- 2、關於憲法部分會予以詳盡的檢視，但基於國際人權法之主張則簡要的駁斥。
- 3、對是否認定有違反國際人權法情形猶豫不決：
 - 雖指出違反國際人權法情形，但最終仍駁回原告請求，並主張委由立法者解決此種違反狀況。
 - 片面的認為並沒有違反國際人權法的情況，從而駁回原告請求。¹⁴¹

此外，進入 1990 年代開始大量出現戰後補償訴訟，如慰安婦或強制拉伕入伍等請求賠償案件，成為另一種援引國際人權法的訴訟主流類型。然而這些國賠訴訟最終都被法院所駁回，法院所運用的判決理由即在於，日本國家賠償法施行細則明訂，「由於本法施行日 1947 年 10 月 27 日以前之國家行為而受有損害者，不適用本法。」從而縱使證明行使公權力之公務人員因違反國際義務而侵害當事人權利，亦無法在日本提出國家賠償訴訟。就此，亦可見日本司法實務對於轉型正義與國際人權法的漠視與消極程度。¹⁴²

(三) 司法實務消極適用的初步原因分析

- 1、對於國際人權法不甚了解的司法系統，當然會下意識的避免碰觸未知的領域（國際人權），而僅想要依照已相當熟稔的法規範（例如憲法與國內法）而進行判斷。
- 2、法院極度消極的不去認定違法狀況，也不只是限於國際人權法部分。

¹⁴¹ 整理自齊藤正彰，衆議院憲法調査会・最高法規としての憲法のあり方に関する調査小委員会報告書，2004 年 4 月 22 日。
[www.shugiin.go.jp/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/shukenshi050.pdf/\\$File/shukenshi050.pdf](http://www.shugiin.go.jp/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/shukenshi050.pdf/$File/shukenshi050.pdf)。

¹⁴² 參見阿部浩己，國際人權の地平，現代人文社，2003 年初版。

3、從部分提到委由立法者解決違法情形的判例見解來看，法院本身明知違法情事的存在，但因為無法找到自行排除違法的權限依據，從而採取消極逃避的態度。¹⁴³

4、司法實務人員的人權教育狀況極有問題：2007 年 12 月日本弁護士連合會「對於日本第五次公民與政治權利公約國家報告之不同意見書」即提到：對於國家報告書中所敘述的人權教育，日弁連認為其實際上的實施方式與落實成效極有問題。

- 警務人員：大多仍依循過去的舊有做法，甚至地方警察局所製作的訊問須知手冊中，明白註記「把被告關在訊問室直到取得自白為止」、「將被告從早到晚的鎖在訊問室中以突破其心防」，也無須在意被拘留者的飲食與睡眠時間。¹⁴⁴
- 司法官：所謂對於司法官的人權教育，過去僅有針對即將成為判事（初級法官）的刑事庭法官作為對象而實施。因此，全部司法官均毫無遺漏的接受人權教育之說法，是有所問題的。甚至講師還向司法官講到，「在國內如果國際人權條約被認為是不適合我國憲法的，那就沒有必要去理會，但是在國外的話最好還是尊重一下會比較好。」多數判決仍然抱持「因為沒有憲法疑義，所以也不會有國際人權問題」之見解，能夠充分理解國際人權法意義的判決屈指可數。¹⁴⁵

5、最高法院的有效控制：日本最高法院不承認以違反國際人權法為理由所提出的上訴或特別救濟。（此見解明顯違反日本憲法的要求）此外，最高法院亦容許或無視於下級審對於國際人權條約的誤用：例如下級審片面忽視原告的國際人權法主張，或認為一

¹⁴³ 同註 10。

¹⁴⁴ 可參見日本弁護士連合會對於日本第五次公民與政治權利公約報告書之不同意見書，2007 年 12 月。

http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/Alt_Rep_JPrep5_ICCPR_ja.pdf。

¹⁴⁵ 同註 13。

切均端視憲法規範即可，或以直接適用可能性、自動執行力的概念進行錯誤操作，以致本案無以適用之作法，而最高法院仍允許相同判決一再出現。¹⁴⁶

即使進入 90 年代，援引國際人權法之訴訟也極少獲得法院承認。縱使有下級審願意作出極為進步的判斷，也都受到最高法院的駁斥，這樣的情況可說與違憲審查案件如出一轍。追根究柢，此種司法消極主義可說是有意識的操作，行政權與司法權保持極為緊密的互助關係。對於下級審擁有壓倒性控制力的最高法院，明確表達「與政治部門的多數派同進退」之立場，則日本司法實務界對於國際條約的真正落實，縱使不是毫不在意，最後也落得力不從心的困境。¹⁴⁷

(四)立法程序與人權保障

為求立法品質與提供國會議員必須之法律意見，並不致侵害國民基本權利，依國會法第 131 條規定，於參議院及眾議院設置法制局。法制局成員由特別考試獨立起用，並依其法律專長劃歸法制局下各部門。以眾議院法制局之組織狀況為例，包含法制局長在內，成員共有八十二名之多，局長以下設有副局長及六個部門，分別對應國會中所設立的各個常設委員會以及特別委員會。此外關於特別重要的法律問題，則更設置特別研議部門以有效提供國會議員充分之資訊。而眾議院法制局的主要任務，則可大約粗分為下列五項：

- 1、起草國會議員所提出之法案
- 2、起草對現行法律之修正案
- 3、受委員會指示對相關法制進行事前研究
- 4、研議並回答國會議員所提出的法律問題

¹⁴⁶ 同註 10。

¹⁴⁷ 同註 11。

5、對法制相關資訊的蒐集、整理與調整

換言之，國會法制局的功能在立法之初即為對立法草案內容的確認、對於草案目的的建議，以及將國會議員之立法構想予以具體化；其後再針對法制度化進行審議與檢討，該法案有無憲法上之爭議、與現行法體制是否得以整合、或者政策目的與手段之間是否存在合理的關連性等等，逐一檢視該法案的合法性與妥當性；而最後則為具體將法構想條文化，製作法案說帖、擬定草案、製作新舊法對照表，並進行通盤之審查。除因應各委員會指示與要求外，同時也輔助國會內各黨團進行草案的研擬與法律意見之諮詢，以求法律案的立法品質以及現行法制度的統整。¹⁴⁸

相對於國會部分設有專職法制局以提供國會議員於立法時的必要資訊，作為行政部門的內閣，也同樣設有專屬內閣諮議的內閣法制局。現行內閣法制局是依據法制局組織法所設立。內閣法制局長為內閣所任命的特別職，下設法制局副局長、總務處及分設四個部門。內閣法制局主要任務大致可區分如下：

- 1、對內閣會議所研議的法律案、政策案與條約案進行審查
- 2、向內閣、首相與各部會首長提出法律問題之相關意見
- 3、草擬法律案與政策案
- 4、對國內外法制狀況進行研究調查¹⁴⁹

除此之外，各部會所制定而交由內閣提出的法律草案，全數都必須經過內閣法制局的審查，而內閣法制局長也是內閣會議中唯一必須列席的非政務官，閣議程序中隨時得提供法律問題的回答與諮詢。而

¹⁴⁸ 眾議院法制局部分，可參見
[http://www.shugiin.go.jp/itdb_annai.nsf/html/statics/osirase/housei-syokumu.pdf/\\$File/housei-syokumu.pdf](http://www.shugiin.go.jp/itdb_annai.nsf/html/statics/osirase/housei-syokumu.pdf/$File/housei-syokumu.pdf)。
[http://www.shugiin.go.jp/itdb_annai.nsf/html/statics/osirase/housei-kikozu.pdf/\\$File/housei-kikozu.pdf](http://www.shugiin.go.jp/itdb_annai.nsf/html/statics/osirase/housei-kikozu.pdf/$File/housei-kikozu.pdf)。

¹⁴⁹ 參見內閣法制局，<http://www.clb.go.jp/>。

內閣法制局所提出的法律見解，當然也連帶影響政府各部會，對於某法案的合憲與否，通常政府各部門會全然尊重內閣法制局之判斷，甚至連最高法院也實質上跟隨法制局所認可之見解作為判決基礎。¹⁵⁰從而內閣法制局於行政部門的法律研議程序中，其重要性自不待言。

於立法部門與行政部門都同等設置的法制局組織，充分提供政府在進行政策與法案研擬時所必須的法律資訊及意見，並致力於立法品質之提升，確保人民基本權利的不受侵害，以及順利整合於現行法律體制中。從組織編制與任務分配亦可見法制局的重要功能性，其存在確實提供了多層把關，也減少許多新舊法條文與解釋歧異的衝突狀況，更能有效防止過度侵害人權的法案出現，實足我國參考。

二、教育培訓

(一) 人權教育十年的處理作為

於 1994 年第 49 屆聯合國大會決議，將 1995 年開始的十年時間名為「聯合國人權教育十年」，在各會員國推動相關人權教育工作。

從而，日本政府即於 1995 年 12 月依內閣決議成立「聯合國人權教育十年推動小組」，思考具體相關政策施行，統籌各部會聯繫與合作情形，以求該計畫能有整體性的落實成果，並檢討各相關部會的實際工作成效。1996 年 3 月 18 日該推動小組舉辦第一次會談，並確認各部會正積極推動「聯合國人權教育十年」之相關工作。日本政府亦針對聯合國人權教育十年之目標，於各年度提出因應的國內行動計畫，並依循計畫與建議推動推動「聯合國人權教育十年」之相關工作業務。¹⁵¹

¹⁵⁰ 對於內閣法制局的憲法判斷，可參見間柴泰治，內閣法制局による憲法解釋小論，2008 年 2 月，www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200802_685/068503.pdf。

¹⁵¹ 同註 1。並參見日本第三次經濟、社會及文化權利公約之國家報告書，對前次報告最終意見之回應部分，2009 年 12 月。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/pdfs/2b1_003.pdf

(二) 一般人權教育實施狀況與預算編列情形

人權擁護推進審議會自 1997 年 5 月 27 日第一次召開會議以來，即針對法務大臣、文部大臣及總務廳長官所提出的諮詢事項，關於「為了使國人彼此更加深入理解尊重人權的理念，而進行人權教育、倡導等總體性的政策推動事項」開始一系列的審議，並於 1999 年 7 月 29 日提出該會的答覆意見。

該會答覆意見中提出相關明確的實行建議，而共同推展人權教育與宣導任務的各部會機關，更應該相互協調合作，以求聯合國人權教育理念之目標得以落實於日本社會。更為重要的是，答覆意見要求政府盡快編列相關必要的財政預算，使人權教育與宣導工作能夠盡速且順利的推動。

而日本當時法務大臣也同樣接受該會意見並發表談話，表示「政府對於該意見給予最大尊重，並將逐步依循該意見落實相關細節，為謀求關於人權宣導政策有更進一步的發展，會儘快編列所需要的行政預算」。政府為履行承諾並逐步落實該會意見所提議的相關措施，於 2000 年度政府預算中，對於人權宣導相關政策的預算，即編列合計約 35 億 1000 萬元，相較於 1999 年度同樣政策預算的 11 億 5000 萬元，在額度上增加了 23 億 6000 萬元，更是以往年度的三倍之多。尚且，於 2004 年該項政策預算，更成長為約 40 億元。¹⁵²

為使人權教育集人權宣導政策能夠有更為廣泛及深入的推展，日本政府依照人權擁護推進審議會對於人權教育與倡導的相關建議，制定「人權教育暨人權宣導推動法」（2000 年 12 月 6 日公布並施行、平成 12 年法律第 147 號）。該法明文規定關於人權教育及人權宣導的基本理念，與國家、地方自治團體及國民的相關責任、義務，並同時訂定有關人權教育及人權宣導的基本計畫制定與年度報告等相關必要之措施。

¹⁵² 同註 1。

除此之外，基於本法規定，於 2002 年 3 月內閣會議規劃了關於人權教育及宣導的基本計畫，並於 2003 年 3 月基於本法向國會進行第一次年度報告。2004 年 3 月則向國會提出第二次年度報告，其後每年持續向國會進行報告。

(三) 對於法官、檢察官及公務人員的人權教育¹⁵³

1、一般公務人員

關於公務人員，在人事院（人事行政局）以國家公務員為對象所實施的各項研習活動中，設置關於人權的教育課程，同時指導各部會在其自行所實施的研習活動，強化人權教育領域與面向。

關於地方公務人員，總務省除了在自治大學與消防大學所實施的各項研習活動中加強人權教育的內容外，也在地方自治團體實施相關的人權教育課程。

法務省依照「聯合國人權教育十年的國內行動計畫」及「人權教育暨宣導的基本計畫」之旨趣，為了加深關於國家公務人員對於人權問題的理解與認識，以中央部會等的職員為對象，每年舉辦兩次關於人權議題的國家公務人員研討會。此外，法務省也以在各縣市與鄉鎮中職掌人權宣導行政業務之職員為對象，為使這些作為指導者的行政人員學習相關必要的知識，每年亦舉辦兩次人權宣導之指導者培訓研討會。

2、警察人員

警察人員由於必須在第一線進行犯罪搜查等與人權密切相關的職務活動，因此於「警察人員職務倫理暨服務規則」（2000 年國家公安

¹⁵³ 日本公務人員之人權教育實施情形，整理自日本第五次公民與政治權利公約報告書，2006 年 12 月，http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/pdfs/40_1b_5.pdf。以及日本第三次經濟、社會及文化權利公約報告書，2009 年 12 月，http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/pdfs/2b1_003.pdf。日本法務省對於特定公務人員落實人權教育之準則，參見 <http://www.moj.go.jp/JINKEN/jinken102-3.html>。

委員會規則第 1 號) 中，即明定職務倫理的根本即在於尊重人權，同時揭示職務倫理教育乃是對於警察教育的最重要項目，而積極實施人權教育。

對於新任與升職之警察人員，警察學校即在憲法、刑事訴訟法等法學與職務倫理的課程中，進行關於尊重人權的相關教育。對於實際執行犯罪搜查、拘留業務、被害人處置等工作的警察人員，各及警察學校即必須利用專業教育或警察本部、分局等職場所舉辦的研討會議等各種機會，進行相關人權教育，使其學習必要的知識及技能，以希冀渠等得以充分考量嫌疑犯、被拘留者、被害人等人權而適切行使其職權。

3、法官

負責公民與政治權利國際公約的人權事務委員會對於日本第四次國家報告書所提出的最終意見中提到，日本法院並未將公約委員會的相關最終意見與一般性意見翻譯並提供給各法官，這可能使得多數法官忽視公約委員會對於相關人權議題的態度與國際共識，造成對於本公約的誤解或錯用。而目前日本法院也接受公約委員會所提出之指正，提供轄下法官各種公約的相關文件。

此外，在法官依其職務經驗年資而有義務出席的研討會中，也進行國人權報告、國際人權與外國人人權等主題的授課及演講，也談及關於最終意見與一般性意見。在針對候補法官所進行的研習中，也廣設如同上述以國際人權等為主題的授課及演講等，並進一步充實其內容。

更且，無論是選擇成為法官、檢察官或律師者，都必須於司法研習所接受司法研習後才能取得法曹資格，而在這段研習期間，在授課上也安排有關國際人權公約與條約機構委員會之教育課程。

4、檢察官

對於檢察官，為確保其行使檢察職權時能夠尊重基本人權，於任

官後數次的各種研習活動中，實行包含各人權公約所規定的人權保障內涵等各種人權議題為主軸的授課及演講；除此之外，於日常業務活動也藉由上級之指導，致力增進尊重人權的理解。

5、獄所人員

對於獄所人員，於獄政研習所及其分所所舉辦的各種研習企劃中，為使相關人員增進對被收容者人權之尊重，進行相關以憲法與各人權公約為基礎的被收容者人權研習活動，並且為使其意義與內容能夠廣為宣導、加深人權議題與實務工作關聯性的理解而實施一系列的授課與演講。

另外，由於 2002 年所發生關於名古屋監獄八名監獄官使用皮手銬等暴力行為，造成一名受刑人重傷、兩名受刑人死亡之事件，已於 2002 年 11 月至 2003 年 3 月間相繼以特別公務員暴行凌虐致死傷罪名對該些監獄官提起公訴（其中一名被告已於一審判決有罪，其餘七名被告則尚在法院審理當中）。有鑑於該次事件的重大程度，日本政府試圖進行全新的人權教育，依循並實踐包含公民與政治權利公約在內的相關人權國際條約，除了進行於實務上如何充分考量人權而執行自身職務的研習活動之外，還必須導入從社會心理學面向來思考矯治機關所面臨之人權問題的有關課程，力圖人權教育內容面的充實與接受研習機會的廣增，並且在矯治人員對於被收容者能夠予以適切處置之上，致力強化相關必要的人權教育。

6、入出境業務人員

對於入出境業務人員，於各種職員研習中舉辦有關外國人人權之研習會議，其中進行關於包含本公約在內的各種人權議題國際公約為主題之授課及演講，謀求人權意識的向上提升。

三、機構配套

（一）人權救濟程序與組織設計

日本於現行制度設計下，廣義的人權擁護機關是由法務省所設不

同層級的行政單位所組織而成，其中包括法務省人權擁護局、法務省法務局之人權擁護部以及地方法務局之人權擁護課，此外尚有遍布全國各地，人數高達約一萬四千名的人權擁護委員。這些不同層級的行政單位共同組成日本人權保障機制，並實際落實人權相關政策，受理人權侵害案件以及提供相應諮詢。

而根據日本政府之官方統計，日本法務省所設人權擁護機關所處理的人權侵害案件數，2000 年有 17,391 件，2001 年有 17,780 件，2002 年有 18,323 件，2003 年則有 18,786 件。法務省人權擁護機關對於各式各樣的人權議題，藉由人權諮詢以及人權侵害案件的調查與處理，謀求人權侵害案件的事後救濟以及事前預防。¹⁵⁴

人權諮詢與對談，除了於常設性諮詢所（於中央法務局、地方政府法務局內經常性設置）或特別諮詢所（在百貨公司等地臨時性設置）內進行外，也可以在人權擁護委員的自宅中進行。接受諮詢與對談的法務局職員或人權擁護委員，必須因應諮詢或對談內容給予必須之援助，例如為解決問題而建議適當之程序、開啟人權侵犯案件的調查程序、或是介紹有助於問題解決的相關部門等等。

有關人權侵害案件的調查與處理程序，首先，人權擁護機關接受案件關係人之申請，或是經由媒體及其他政府機關之通報而得知有人權侵害嫌疑之事實開始，即就侵害情形之有無著手進行調查，其調查結果倘若認為案件中有違反法令之行為，甚或不僅於此，有違反作為憲法等基本原則的人權尊重精神之行為時，將因應案情而採取以下適切的處置：¹⁵⁵

- 1、對於被認為是侵害人權者，以及對其具有監督、指導地位者：可依刑事訴訟法規定告發、以公文指摘其人權侵害之事實並給予必要之勸告、或為求當事人反省與後續處置而以口頭或文書形式

¹⁵⁴ 日本第五次公民與政治權利公約之國家報告書，一般性意見部分，2006 年 12 月。http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/pdfs/40_1b_5.pdf

¹⁵⁵ 同註 1。

說明。

2、對於被害者：協助被害者與各相關部會聯繫、向法律扶助機關申請扶助、或給予法律上意見等幫助。

3、對於關係者：以勸告、獎勵、交涉等為排除人權侵害情形而採取適當措施。

在人權侵害案件的調查與處理程序中，人權擁護機關並向關係人宣導並提升其人權尊重意識，以求當事人自主性的排除人權侵害狀態；而針對在人權侵害行為已發生之情形，則防範將來再次出現相同情形，以謀求被害者之救濟。

然而人權侵害案件調查與處理的進程序發動與否，最終仍端視當事人的個人意思；而該處置措施之目的也不是以公權力來確定案件中是否存在某些具體權利，或是以強制力來排除侵害，而是透過啟發當事者之人權意識，使人權侵害情形能有自主性的排除，以及防止將來再次發生作為目的。人權擁護機關對當事者進行更為強化的宣導，致力於侵害情形的排除以及未來再次發生的防範，更且也啟發一般社會的人權意識，發揮相互呼應的效果。這樣的作法雖然免除國家藉由公權力強制介入的過當後果，也避免雙方當事人出現更為激烈之衝突，但也造成人權擁護機關僅有如此消極與弱化的角色定位，難以有效處理重大人權侵害案件，或者是國家公權力所造成的人權侵害情形，更遑論符合巴黎原則之條件要求。

此外，2003 年法務省人權擁護機關所處理的人權侵害案件明細如下：

1、暴力、虐待（夫對妻之家庭暴力、兒童虐待等）5,093 件（27%）

2、強迫、強制（脅迫離婚、職場的騷擾等）4,632 件（25%）

3、住居、生活的安全（噪音、喧鬧所引發的社區糾紛）3,330 件（18%）

4、隱私權議題 1,267 件（7%）¹⁵⁶

（二）日本「人權擁護法」草案的推動

基於 1996 年 12 月國會所通過的「人權擁護施策推進法」規定，法務省於 1997 年依法設置人權擁護推進審議會。該審議會於 1999 年 7 月提出關於人權教育、人權議題政策推動，於 2001 年 5 月提出日本人權救濟制度應有架構，以及於 2001 年 12 月也提出對於人權擁護委員會制度改革之答覆意見。¹⁵⁷ 日本政府接受該審議會所提出之答覆意見，於 2002 年 3 月根本性的改革既有的人權保障制度，並且向國會提出具體的人權保障法案，希冀成立獨立的人權委員會給予人權受侵害者更為有效的救濟，並總體負責推動人權相關政策，然而該「人權擁護法」草案於 2003 年 10 月隨著眾議院解散而未通過。以下即針對人權擁護法草案進行初步分析：

1、日本「人權擁護法」草案概要：

2002 年所提出的人權擁護法草案，為日本第一部針對人權保障事項，包含組織、行為與救濟的總則性法律草案。立法之目的正如本法草案第一條所言，為使人權受到侵害、或人權有遭受侵害之虞者，能夠得到適切且即時之救濟，或者有效之預防，促使尊重人權之理念得以普及，以及藉由相關作為加深整體社會對於人權理念的認知，總體性推動人權保障之相關政策，以求實現尊重人權的社會。此外，草案第四條亦提到，國家依循日本憲法保障基本人權與法律上平等之理念，自有義務必須整體性推動人權保障的相關政策。作為國家責任的具體落實，本法草案試圖訂定一個基礎性的總則規定，將人權保障的責成與推動組織、人權侵害的類型與樣態、後續救濟程序以及其他應行作為，明確訂立於本法之中。

¹⁵⁶ 同註 1。

¹⁵⁷ 同註 1。

表 7-4 人權委員會的組織體制

① 委員會定位	依國家行政組織法第三條所設置之委員會層級（有較高的對外性及獨立性）。委員會直屬法務大臣管轄。委員長及委員獨立行使其職權。
②委員會之組成	由委員長、專任委員與兼任委員所組成。總員額 5 員，其中 3 人為兼任委員。任期三年，並可連任。
③委員資格條件	從對於人權議題有顯著名譽與相當見解之學者或實務工作者中選任。男女雙方均不得未達兩名委員名額。
④委員之任命程序	經眾議院及參議院同意，由總理大臣任命之。
⑤委員之身分保障	委員長及委員除（1）判處有期徒刑以上之刑罰、（2）身心障礙、違反應有義務或有不當行為、（3）事後未得參眾兩院議員之承認情形外，不得免除其職。於（2）情形之認定，必須由人權委員會的全體委員（除本人外）一致同意。
⑥秘書處	委員會設置秘書處，秘書處工作人員必須擁有律師資格。於地方層級亦設置地方秘書處，地方秘書處之業務工作得以委任予地方法務局長。

資料來源：自製表格

表 7-5 救濟程序

①一般救濟程序	(1) 建議、(2) 轉介相關機關團體、(3) 法律援助、(4) 其他援助、(5) 向加害者講授、啟發與指導、(6) 當事人間關係之調整、(7) 通告相關行政機關、(8) 向檢警機關告發	對象：一切人權侵害事件
②一般調查程序	得進行必要之調查以求人權侵害之救濟與預防。對於相關行政機關，得以請求(1)提供必要資訊、(2)提供意見、(3)提供適當說明。	
③特別救濟程序	(1) 調解、仲裁：依當事人一方或雙方申請為之。亦可依職權調解。調解委員會、仲裁委員會由委員長自人權委員會委員以及人權調整委員中指定三人組成。其中至少必須有一名具有律師資格。	對象：①公務員所為之歧視、②於物品、服務提供上對於消費者之歧視、③雇主對於員工之歧視、④對於特定人的嚴重歧視言論、⑤對於特定人的嚴重性騷擾、⑥公務員所為之虐待、⑦社
	(2) 勸告、公布：得提出中止侵害行為、救濟及預防被害狀態等勸告。於不理會勸告之情形，得公布勸告內容等。	
	(3) 訴訟援助：經行勸告之案件發展為訴訟之情形中，藉由交付	

	或公開予被害人相關資料來援助訴訟進行。人權委員會亦得以參加訴訟。	<p>福機構、醫療機構所為之虐待、⑧學校教職員所為之虐待、⑨兒童虐待、⑩家庭暴力、⑪對於老年人之虐待、⑫大眾傳媒對於隱私之侵害、名譽權侵害或過度採訪(※)、⑬其他被害人自行無法排除的重大人權侵害情形(※)</p>
	<p>(4) 助長歧視行為之停止勸告、助長歧視行為之禁止訴訟：得勸告中止侵害行為或將來不得再次發生。於不理會勸告之情形，人權委員會得自行提出訴訟來禁止其侵害行為之繼續與預防將來再度發生。</p>	<p>對象：對於不特定多數人的助長歧視行為(※)</p>
④特別調查程序	<p>得以(1)傳喚、訊問、(2)命其提供文件、資料、(3)進入特</p>	<p>對象：為特別救濟程序對象</p>

	定處所調查。不從者得科以 30 萬元以下罰鍰。	之人權侵害行為。（※之情形除外）
⑤救濟程序的特別例外情形	（1）有關勞動關係的人權侵害案件，由厚生勞動大臣行使相同於人權委員會的調查及救濟職權（調解、仲裁則由勞動紛爭調處委員會行之）。（2）關於船員勞動關係的人權侵害案件，由國土交通大臣行使相同於人權委員會的調查及救濟職權（調解、仲裁則由傳原地方勞動委員會行之）。	

資料來源：自製表格

表 7-6 成為特別救濟程序對象的人權侵害行為樣態

① 歧視	因人種、民族、信念、性別、社會身分、出身、身心障礙、疾病或性傾向所為不當差別待遇。
② 虐待	（1）以暴力傷害他人身體或有致傷之虞。（2）違反他人意願之猥褻、或違反他人意願使其為猥褻行為。（3）對他人生命或身體有保護義務，但顯著怠於履行保護義務，致使他人生命或身體安全受到損傷。（4）言行對他人造成顯著心理之創傷。
③ 助長歧視行為	（1）對於具有人種等共通屬性之不特定多數人，助長以該些屬性作為理由的差別待遇，或

	<p>是以煽惑為目的，公開、散布易於識別該些不特定多數人具有該些屬性的資訊文件或以其他方式公開指涉之行為，若將該行為置之不理，將明顯助長、煽動該當歧視行徑。（2）對於具有人種等共通屬性之不特定多數人，公開、散布基於該些屬性而為不當差別待遇之意思，或以其他方式公開表示之行為，若將該意思表示置之不理，明顯的表達歧視意思者將有進一步實際為歧視行為之虞。</p>
④ 大眾傳播媒體所造成之人權侵害	<p>（1）大眾傳播媒體所報導之情形中，因不當報導犯罪被害人、犯罪青少年或關於犯罪被害人及加害人其家庭之私生活，以致名譽與生活安定顯著遭受損害。（2）對於犯罪被害人、犯罪青少年、犯罪被害人及加害人之家庭進行採訪之情形，雖當事人已拒絕採訪，但仍持續騷擾、跟監、打電話或傳真等行為，使當事人日常生活安定性受到嚴重損害。</p>

資料來源：自製表格

表 7-7 人權委員會其他職權

① 舉辦公聽會	必要情形下得以召開公聽會，廣泛聽取一般意見。
② 公布	為使法律有正確適用情形，得以向一般大眾公布必要事項。

③ 向國會提出報告	每年必須經由內閣總理大臣向國會報告業務狀況，並公布營運概要。
④ 意見提出	關於必要事項得對內閣總理大臣、相關行政機關首長、或經總理大臣轉呈國會提出建議。
⑤ 國際合作	對所掌業務進行國際交流與合作。

資料來源：自製表格

(三) 日本現行人權保障機制與「人權擁護法」草案的批評

從既有的人權保障處置來看，日本政府對於人權概念之想像是相當特別的，也就是人權侵害大多僅僅限縮於私人之間所發生的權利侵害情形，在傳統定義上最為常見的國家公權力侵害人民基本權利之情況，反倒不是日本政府所要著力的人權侵害情形。例如以 2003 年法務省人權擁護機關所處理的人權爭議案件比例，事實上絕大比例都限縮在私人之間的權利侵害爭議中。因此對於私人利用既有人權保障機制以抵抗國家公權力的侵害情況，可說是極為有限。而為了使人權保障更為徹底的「人權擁護法」草案，在內容上還是相當不足，甚至跟過去沒有多大的差別性。對此，日本國內 NGO 對該部草案提出相當多的批評見解，主要的批評如下：¹⁵⁸

1、人權定義的模糊不清

¹⁵⁸ 人權フォーラム 21 對於人權擁護法案之批評，參見 <http://www.jca.apc.org/jhrf21/Campaign/20020408.html>。自由人權協會之批評，參見 http://www.jclu.org/katsudou/seimei_ikensho/20021108.html。日本弁護士連合會之批評 <http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/publication/booklet/data/kokunaijinke nkikan10FAQ.pdf>。國際特赦組織日本分會之批評，參見 www.amnesty.or.jp/modules/mydownloads/visit.php?cid=5&lid=138。

人權擁護法案第二條雖然對定義了「人權侵害」，但並未對「人權」概念做出任何定義。為了使新成立的人權委員會有明確的判斷基準，以及防止人權範圍遭政府恣意的矮化，必須對「人權」概念明確定義。

為此，日本 NGO 團體建議可參酌韓國「國家人權委員會法」第二條等規定，新增本法案第二條第一項「本法所稱人權，為日本憲法與日本批准加入之相關人權條約中所規定之權利」，定義人權概念的詳細內容。

2、欠缺考量當事人立場

人權擁護法案明顯欠缺從人權受到侵害之當事人或易受歧視者之觀點解決人權問題的態度。例如，於任命、委託人權委員會委員或人權擁護委員之際，並無設計得以反應當事人意見之機制，也缺乏人權委員會與人權 NGO／NPO 團體得以交流、研討的經常性機制。

人權擁護法案與其說是針對受到歧視與虐待者而予以救濟，還不如說是一種「由上而下的全體性救濟」法案。如此立法，使得人權委員會也無法成為當事人真正得以信賴的機關。

為使人權委員會能夠得到當事人之信賴，進而願意利用之機關，日本 NGO 團體建議應該將得以反應當事人觀點與思考的機制架構，納入組織構成與權限行使等相關規定中。

3、獨立性的欠缺

人權擁護法案第七條雖然規定「人權委員會...獨立行使職權」，然而卻沒有相關得以確保人權委員會組織與職權獨立性的任何機制。

具體而言，人權委員會屬於法務大臣所管轄，其秘書處也是由法務省人權擁護局所改制組成的，這樣的組織體制，難以期待能不受法務省介入而獨立行使職權。其次，在既有的行政位階體系中，人權委員會被置於法務省之下，人權委員會在與其他行政部門之關係上也同樣欠缺獨立性，要這樣的人權委員會積極處理其他行政部門所屬之業

務，在事實上是絕對不可能的。

更且，委員五人中有三人是兼任職，這從獨立性的觀點來看也是即有問題的。這樣的委員組成，最終只能將委員會的營運交予秘書處，也意味著將依循法務省的意思來管理委員會運作。

為確保人權委員會的獨立性，日本 NGO 團體建議人權委員會不能從屬於法務部，而應該置於高於其他部會並能夠發揮總體統合調整功能的內閣府之下。此外，也應該賦予像是獨立選用秘書處人員等，得以補強其獨立性質之相關權能。

4、中央集權式

依人權擁護法案所成立的人權委員會，僅設置於中央，該委員會一手包辦全國人權問題，並統攬所有的相關決定。地方自治團體幾乎沒有任何機會參與人權委員會的救濟程序，此外，法案中也規定將地方秘書處之業務委任於地方法務局長管理（第十六條第三項）等，可以想見未來在這樣的架構下是一種集權式的業務運作。

此種中央集權式的架構，在所謂分權化的時代趨勢下，實在是無法因應人權問題的實際狀況。人權問題發生於人們的日常生活之中，由於當地地區性、習慣、歷史等等背景因素而萌生的情形極多。為求有效的解決這樣的人權問題，應該在各縣市等地方層級設置人權委員會，並賦予獨立的救濟權限。

5、反映上下階層行政體系的弊端

人權擁護法案將人權委員會的權限及其範圍置於法務省職掌業務之框架中，從而對其他部會主管業務則無以置喙。其明顯例證，如對於勞動關係的人權侵害案件，其救濟權限則委由厚生勞動大臣行使；關於船員勞動關係的救濟程序，則委由國土交通大臣行使。此外，人權委員會所職掌業務中並不包含「人權教育」，這也是考量到文部科學省的主管範疇。

基於此種各部會割裂權限的架構，無法求得當事人能夠真正接受

的人權救濟，就如同過去一樣，受害者僅能在上下關係僵化的行政體制中暗自哭泣。人權委員會作為專責人權問題的獨立行政委員會而運作的前提上，就不應該限制人權委員會的管轄範圍，所有人權問題都應該在第一階段委由人權委員會處理。除此之外，作為獨立行政委員會的人權委員會層級應等同於國務大臣，絕不可賦予厚生勞動大臣等與人權委員會相同的調查與救濟權限。人權委員會在人權議題上應該是最高層級之執行部門，同樣的在人權議題的作為上也應該要有相較於其他行政機關廣泛之權限，以求人權議題的統籌性處置。也正因為如此，所以才要強調人權委員會的獨立性，以求人權委員會能夠正確、適切的進行對當事人之救濟。因此在現行法制下，委由不同行政部門來專責處理某些領域的人權侵害案件，事實上即有違具有獨立性質之人權委員會來統籌處置的理想設計。是故未來在人權救濟程序上，均須由人權委員會統籌處置，而厚生勞動大臣等其他部會首長，應修正為補充性之角色地位。

6、本法相對忽視公權力所造成的人權侵害

人權擁護法案將私人間的人權侵害情形與公權力所造成的人權侵害情形等同並列，在調查與救濟層面也不對兩者加以區分，試圖以同樣程序解決。然而，由高壓性、封閉性質較高的公權力所引起之人權侵害情形，與私人間所發生的人權侵害案件等同視之，無疑是相對的忽視公權力所引起的人權侵害問題。

為了能夠有效救濟人權受到公權力侵害之受害者，以及於事前防範這樣的人權侵害樣態，在針對私人間人權侵害案件所適用的調查與救濟程序之外，應該另行設計針對行政機關與公務員的特別調查與救濟程序，並且在法律規定上嚴格區分兩者所適用之程序。

7、恐有違害新聞自由之虞

人權擁護法案中規定，個人隱私或名譽遭媒體報導而損害者，或遭到過度採訪者得提出人權救濟之申訴，人權委員會若接到這類申訴，則可進行勸說、公布等特別救濟程序。然而，法案中對於隱私權

侵害、過度採訪的法律要件以及其判斷基準均未有明確定義，僅能依照人權委員會的恣意判斷，如此將不免有向大眾媒體施壓之嫌。

言論自由與新聞自由，乃是支撐民主社會重要的支柱，不容許有不當侵害的餘地。人權委員會仍不脫行政機關的本質，倘若人權委員會得片面判斷傳播媒體的報導內容或取財方式是否侵害人權，甚至得以勸告媒體中指該當行為等，事實上可說是國家權力對人民言論的嚴重壓制。

為了防止國家介入媒體控制，關於大眾傳媒的人權侵害情形，仍應委由媒體方面自律性的補償、救濟，而排除做為人權委員會開啟特別救濟程序之對象。

四、國家報告

(一) 報告繳交情況

1、公民與政治權利國際公約部分

依照公民與政治權利國際公約第四十條之規定，各締約國必須定期提出國家報告說明本公約之落實情況。基於此規定，日本政府自簽訂本公約以來，共向公約委員會提交 5 次報告，最近期報告為 2006 年所提交的第五次報告。此外在正式國家報告外，公約委員會亦會針對所提交的國家報告進行審查，並提出質疑或給予意見，對此日本政府亦相對提出回應以充分進行本報告之討論，說明本國對於該公約條項之解釋看法，目前施行狀況之著重目標與困難點，並且提供最新修正或改善資訊，以及未來政府施政上之追求目標。此外，對於公約委員會針對本國家報告而於最後所作出的最終意見，日本政府也同樣會提出基於其立場之意見，務求充分之溝通對話。以 2006 年日本政府所提交的國家報告為例，於審查過程中公約委員會即於事前向日本政府提出相關的疑問，而日本政府亦完整提供公約委員會所欲得知之資訊，並盡可能完整且充分地說明。而於審查後公約委員會提出對於此份國家報告的最終意見，對此日本政府亦提出締約國立場之回應，形

成多次且充分回應的溝通模式。然而，關於原先應定期繳交報告的締約國義務，日本政府大致上雖均完成提交報告之責任，但近年來對於報告提交時間的要求上，逐漸出現有遲延的情況，日本學界認為此點為日本政府於報告繳交上較為美中不足之處。¹⁵⁹

2、經濟、社會與文化權利國際公約部分

依照經濟、社會與文化權利國際公約第十六條及第十七條之規定，各締約國亦負有定期提交該國國家報告之義務，而日本政府於簽訂本公約以來，共向本公約委員會提交 3 次報告，最近期報告為 2009 年所提交的第三次報告。如同公民與政治權利國際公約之情形一般，公約委員會於審查過程中會對該份國家報告提出相關疑問與意見，以及在審查後給予正示的最終意見，提醒該國政府值得讚許或仍欠妥善之部分。對此針對公約委員會的事前提問以及審查後的最終意見，日本政府於經濟、社會與文化權利國際公約部分，也同樣明快地給予回應，力求善盡說明及充分檢討。因此，在經濟、社會與文化權利國際公約部分，日本政府亦與對於公民與政治權利國際公約的處理一般，與各公約委員會形成多次且充分的溝通。此外，於 2009 年所提交的第三次報告中，尚提到本國家報告盡可能參酌 2009 年 3 月所提出的報告寫作指引，說明日本政府於報告提交義務的重視，以及致力於報告內容得以符合國際要求。

3、民間 NGOs 之意見

對於日本政府針對各公約定期所提交的國家報告書，日本民間 NGOs 也針對政府報告書中的內容提出相應意見或批評。例如日本弁護士連合會（日本律師公會）（<http://www.nichibenren.or.jp/>）、自由人權協會（<http://www.jclu.org/index.html>）、國際特赦組織日本分會（<http://www.amnesty.or.jp/>）、部落解放與人權研究所

¹⁵⁹ 江島晶子，日本における「国際人權」の可能性，收錄於長谷部恭男等編，岩波講座憲法〈5〉グローバル化と憲法，岩波書店，2007 年 9 月初版。

(<http://blhrri.org/>) 等 NGOs，對於日本政府歷次所提出的國家報告，針對各 NGOs 所關心之重點，提出更為符合實情之批評，或說明政府於落實上的真正態度。甚至以出版 NGOs 之書面報告方式，細部針對該次國家報告提出不足與可議之處。¹⁶⁰

(二) 國際人權公約與日本情形之檢討

日本自 1970 年代後期至 80 年代，開始逐步簽署各項國際人權公約，其中包括公民與政治權利國際公約，經濟、社會及文化權利國際公約、消除對婦女一切形式歧視公約、兒童權利公約、消除一切形式種族歧視國際公約、禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約、保護所有人免遭強迫失蹤國際公約、身心障害者權利公約、難民條約等等。為求國內法與所簽署之公約不生違背情形，日本政府在簽署後也針對影響所及的國內法條文進行全面的檢討與修正，以使公約條文及精神能有效落實，並且制定新法以因應所簽署公約之要求。

此外，針對現階段日本國內與公約相關之平等問題，均為日本政府與各公約委員會所注意，也是歷次報告書中必須特別說明與回應的重大人權議題，以下依各公約所對應的人權問題整理至下圖表列：

表 7-8 日本簽訂國際人權相關公約而對於國內法之修正影響

國際人權公約	國內法的修正影響
難民條約（1981 年簽訂）	1、於 1982 年制定出入國管理及難民認定法。 2、伴隨該法的制定，限縮強制驅離出境的

¹⁶⁰ 例如日本弁護士連合會即針對日本第 4 次公民與政治權利國際公約報告書，出版專書以論述該會之不同意見與國家具體落實情形。參見日本弁護士連合會編，日本の人權 21 世紀への課題：ジュネーブ 1998 国際人權(自由権)規約第 4 回日本政府報告書審査の記録，現代人文社，1999 年初版。

	<p>事由認定。</p> <p>3、於社會保障相關制度上廢止國籍之限定。</p>
消除對婦女一切形式歧視公約（1985 年簽訂）	<p>1、於 1985 年制定男女就業平等法</p> <p>2、1984 年修正國籍法，與外籍配偶所產下之子女，其國籍認定由父系的血統主義，改由父母雙方的血統主義</p> <p>3、修改學習指導綱領，男女學生均須研修家庭科教育</p>

資料來源：自製表格

**表 7-9 與國際人權公約、廢除人種歧視公約
相關的日本國內平等問題**

日本國內平等問題	具體案例
部落民歧視問題	同和地區的未予指定，於結婚、就業與教育等領域仍存留的歧視情形
在日朝鮮人問題	於外國人登錄法中罰則規定等問題，在公務員任用資格上的差別性對待，孩童的就學問題
阿依努原住民族問題	北海道就土人保護法之廢止問題（於 1997 年廢止）
外籍勞工問題	伴隨非法就業問題，外籍勞工在生活保護、醫療、職業災害、薪資、結婚與子女就學上的人權侵害問題
女性歧視問題	民法修正問題（婚姻年齡、再婚期間的限制、夫妻同姓氏的強制、對非婚生子女的歧視問題）

身心障礙者歧視問題	照護體制的充實、身心障礙兒童的教育政策、交通便利性的保障、於公營住宅法中對於重度殘障者與精神障礙者的排除、精神病院中對於精神病患處遇措施的改善等
-----------	--

資料來源：自製表格

對於這些與國際人權公約重大相關的人權議題，日本政府於歷次國家報告書中均提及日本現有狀況以及政府的施政措施，並依循公約委員會對於前次國家報告書所論及的不足與需改善部分，進行政策面的檢討並盡力予以落實，且於下次國家報告書中明確說明已修正之作法，以及對於前次報告書中可議之處為詳盡之說明。¹⁶¹

(三) UPR 制度（會員國全面定期審查）

日本已於 2008 年 5 月接受聯合國人權理事會之定期審查，本報告書中除對現有國家體制與人權情形為詳細說明外，更提出未來必須著重關切的人權議題。如 2008 年日本政府所提交之報告書中即提到，日本應早日締結身心障礙者權利公約與強制失蹤條約。此外，亦再次重申設置國內人權保障機構的絕對必要性，對於 2003 年 10 月因國會解散而決議未果的人權擁護法案，今後仍會努力修訂並使該法案通過，從而得以設置獨立的人權委員會以謀求人權的有效保障。

而對於 UPR 或其他國家報告書的內容擬定，日本政府會於過程中召開聽取一般國民與 NGOs 意見的討論會議。NGOs 與日本外交部所共同主辦的「聯合國改革之公共論壇」，於 2005 年 8 月至今已進行六

¹⁶¹ 以在日朝鮮人的歧視議題為例，從日本第三次公民與政治權利公約報告書提到在日朝鮮人處境後，其後公民與政治權利公約第四次、第五次報告書，以及經濟、社會及文化權利公約報告書中，也都向各委員會提出此一日本特有的人權議題，同時各委員會也在屢次於事前提問、委員會最終意見書中，表明現階段日本政府對該議題之不足之處，也要求日本政府能有更明確的說明與落實。當然，關注此議題之民間 NGOs 也會加入溝通，向日本政府或各委員會提出對此人權議題之看法與建議。

次討論，使得 NGO 工作者、一般市民、國際組織工作者以及外交部人員，能夠在人權議題上相互交換意見，以求國家報告書的完整呈現。此外，日本外交部於本次 UPR 報告書內容擬訂之過程中，也於外交部網站上公告說明有關 UPR 之制度設計、審查程序等等相關資料，並收集一般國民對於本次報告書之相關意見，最終有 11 個 NGOs 組織以及 214 名一般民眾提出意見，並作為外交部擬定報告書時所參酌之資訊。¹⁶²

同樣的伴隨日本政府對於本次 UPR 報告書的提交，日本民間的 NGOs 亦同樣提出平行報告，並且與審查機關進行實質性對話。例如日本弁護士連合會等組織，相繼提出對本次報告書之批評或意見。例如日本弁護士連合會即批評，本 UPR 報告書的製作過程根本沒有好好參照 NGOs 當初給予政府的意見，並且極不尊重 NGOs 於 UPR 審查程序中的重要性。此外，也認為日本政府依舊無視各公約委員會的各項具體建議。¹⁶³

(四) 公民與政治權利國際公約之任擇議定書部分

對於公民與政治權利國際公約的第一及第二任擇議定書，日本政府均無意簽署與落實。就第一議定書關於個人通報制度，日本政府以影響司法獨立作為理由拒絕簽署。然而 NGOs 批評，此說辭已使用了二十年，這二十年來日本政府未有任何積極的作為以消除影響司法獨立之疑慮，況且本議定書根本沒有侵害司法獨立性之疑慮。¹⁶⁴ 此外，

¹⁶² 參見 UPR 日本政府報告書，2008 年 3 月，
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken_r/pdfs/upr_sh0803.pdf。

¹⁶³ 參見日本弁護士連合會針對 UPR 日本政府報告書所提出的 NGO 報告書，2008 年 2 月，
http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/upr/data/ohchr_upr_houkoku_ja.pdf。

¹⁶⁴ 日本弁護士連合會針對日本第五次公民與政治權利公約報告書所提出之批評見解，其中提到日本政府早已在第三次、第四次報告書中使用完全相同的措辭與理由，來搪塞公約委員會之質疑，而公約委員會各次報告的最終意見書中，也屢次提到日本拒絕簽訂第一議定書之不足，但日本政府始終以同樣說法不予理會。參見日本弁護士連合會該次批評意見，2007 年 12 月，

日本作為聯合國人權理事國，卻連自國國民得以有效利用國際人權救濟制度都不允許，值得再三深思。而對於廢除死刑的第二議定書，日本政府更是以輿論無法支持作為藉口拒絕，並且對於死刑確定者的惡劣處遇狀況，也並無積極改善的措施。NGOs 所提出的平行報告中更提到，日本死刑狀況有更趨惡化的跡象，換言之，死刑案件量有向上成長的趨勢，而死刑案件成功進行再審的數目也僅有四件。¹⁶⁵ 此外，死刑確定者請求特赦成功的案件，僅有在 1975 年出現一件而已，已超過 30 年時間沒有死刑確定者獲得特赦，這使得赦免制度實際上完全萎縮，不符合公民與政治權利國際公約對於死刑執行的要求。然而，日本政府依舊保持保守立場，並以民意作為維持死刑制度的最重要理由，無積極作為使得死刑制度在適用上得以有效限縮，從現實面觀察，毋寧死刑制度的適用反倒較過去還要擴大。而這些部分也是在歷次國家報告書中，各公約委員會較為具體指正之處。¹⁶⁶

第五節 德國人權保障經驗

作為一個在人權保障方面曾經有不堪回首紀錄的國家，德國的第二次世界大戰之後的「痛改前非」是格外引人注目的。以下便依序介紹具有德國特色的人權保障機制，以及何以歐洲人權公約較公民與政治權利國際公約對德國（乃至於其他歐洲國家）更具有人權保障的影響力，最後則以東歐民主轉型國家繼受德國違憲審查制度為例，介紹德國人權保障機制的輸出經驗。

http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/Alt_Rep_JPrep5_ICCPR_ja.pdf。以及參見日本弁護士連合會針對 UPR 日本政府報告書所提出的 NGO 報告書，2008 年 2 月，
http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/upr/data/ohchr_upr_houkoku_ja.pdf。

¹⁶⁵ 同註 21。

¹⁶⁶ 參見公約委員會對日本第五次公民與政治權利公約報告書之最終意見書，2008 年 10 月，
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/pdfs/jiyu_kenkai.pdf。

一、法規檢面

(一) 公民與政治權利國際公約在德國法上的地位

公民與政治權利國際公約在德國是一般國內法的地位，並依據基本法第 59 條第 2 項規定轉換成國內法。但其影響力卻難以與歐洲人權公約相提並論，畢竟歐洲人權公約跟公民與政治權利國際公約兩相比較，後者比較像拔牙的老虎，原因是歐洲人權法院判國家敗訴之後，依歐洲人權公約第 41 條規定國家可能有賠償義務，實際上對國家形成一定的壓力。故在歐洲人權基本標準的形成過程中，無疑地歐洲人權法院的裁判已具有權威及指導性的地位。尤其是歐洲人權公約及歐洲人權法院裁判對於東歐民主轉型國家的憲法裁判的影響極為明顯，因為加入歐洲理事會及簽署歐洲人權公約後，在東歐民主轉型國家對於人權保障解釋的基準在本身缺乏法治傳統的情形下，歐洲人權法院裁判對歐洲人權公約的詮釋便成為一個重要的釋憲依據或審查基準¹⁶⁷，其亦可突顯國際法規範作為釋憲基準之必要性及正當性。這種以繼受歐洲法學主流思潮（即以西歐國家為典範）的現象，在一般評論東歐民主轉型國家憲法法院裁判權的文獻中，往往亦表露無疑，例如強調對憲法法院裁判的評釋，亦以西歐國家法治觀念為標準¹⁶⁸。當然東歐民主轉型國家加入了歐洲的人權保障體系後，對其國內的人權保障而言，亦形成一個持續性的挑戰¹⁶⁹。而就文獻資料所及，諸如立陶宛¹⁷⁰、愛沙尼亞¹⁷¹、亞塞拜然¹⁷²、保加利亞¹⁷³、波蘭¹⁷⁴、羅馬尼亞¹⁷⁵、

¹⁶⁷ Mahulena Hošková, Das Völkerrecht als Maßstab Verfassungsgerichtsbarkeit Entscheidungen in einigen ost- und mitteleuropäischen Staaten, in: Frowein/Marauhn (Hrsg.), Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel und Osteuropa, S.443-494.

¹⁶⁸ 參見 Nenad Pešut, Verfassungsgerichtsbarkeit in Kroatien, Osteuropa Recht 1996, S.18-47(20).

¹⁶⁹ 參見 Emil Konstantinov, Die osteuropäischen Länder und der Rechtsschutz durch die Europäische Menschenrechtskonvention, Recht für Ost und West, 1998, S.21-26 (26).

¹⁷⁰ 參見 Egidijus Kūris, The Constitutional Court and Interpretation of the Constitution, in: Constitutional Justice in Lithuania, 2003, S.205-321 (269ff.).

斯洛伐克¹⁷⁶、斯洛維尼亞¹⁷⁷、捷克¹⁷⁸及匈牙利¹⁷⁹等東歐民主轉型國家，均有憲法法院裁判明顯援引歐洲人權法院裁判作為釋憲基準的例子。

至於在西歐傳統民主國家部分，一個值得注意的現象是歐洲人權公約及歐洲人權法院裁判對老牌民主國家的影響：例如在不成文憲法及沒有違憲審查傳統的英國，隨著 1998 年人權法（Human Rights Act 1998）將歐洲人權公約之內容國內法化，其中規定英國司法機關對公約權利的解釋，須參酌歐洲人權法院相關裁判。而已生效之國內法違反 1998 年人權法時，高等法院（High Court）得宣告該法律與公約權利「不相容」（declaration of incompatibility）。此一宣告，不影響該法律之效力，法院亦不得拒絕適用，但可形成修法之政治壓力，且可能溯及既往生效。更重要的是，任何新法案在國會二讀前，主管該法案的部會首長應發表聲明表示新法案與公約權利相容，或儘管無法發表相容性聲明，但政府依舊希望國會審議。就沒有違憲審查傳統的英國而言，1998 年人權法的完成立法，已算是革命性的衝擊，而透過 1998 年人權法，歐洲人權法院相關裁判對英國法自然是影響深遠。另一個代表性的例子是挪威，挪威憲法制定於 1814 年，為了讓老舊的基本人權保障條款能夠「與時俱進」，採取分散式違憲審查制度的挪威法官們，特別樂於借助歐洲人權公約的精神來充實其基本人權保障內涵

¹⁷¹ Drechsler/Annus, Die Verfassungsentwicklung in Estland von 1992 bis 2001, JöR 2002, S.473-492 (481f.).

¹⁷² Rolf Knieper, Der Schutz der Menschenrechte als Beitrag zur Konsolidierung des Rechtsstaats – Fünf Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit in Aserbaidschan, Osteuropa Recht, 2004, S.24-30 (28).

¹⁷³ Hošková, 前揭文（見註 2），S.467f.

¹⁷⁴ Hošková, 前揭文（見註 2），S.472f.

¹⁷⁵ Hošková, 前揭文（見註 2），S.474f.

¹⁷⁶ Hošková, 前揭文（見註 2），S.478-480.

¹⁷⁷ Hošková, 前揭文（見註 2），S.481-482.

¹⁷⁸ Hošková, 前揭文（見註 2），S.485-488.

¹⁷⁹ Hošková, 前揭文（見註 2），S.491-493.

至於在德語系國家的情形，奧地利憲法法院於 1964 年判決即已承認歐洲人權公約具有憲法的位階¹⁸¹，而歐洲人權法院裁判對奧地利的基本權利理論亦有重大的影響¹⁸²；瑞士的情況與奧地利類似，瑞士聯邦法院（**Bundesgericht**）¹⁸³亦承認歐洲人權公約的人權保障亦具有憲法地位¹⁸⁴；而德國聯邦憲法法院則已認為德國法院未審酌歐洲人權法院之見解，得作為提起憲法訴願（**Verfassungsbeschwerde**）之理由。其亦不乏裁判將歐洲人權公約及歐洲人權法院的裁判作為基本法若干基本權利保障的解釋基準，例如援引歐洲人權公約第 6 條第 2 項的「無罪推定原則」（**Unschuldsvermutung**），補充解釋基本法第 20 條「法治國家原則」的內涵¹⁸⁵；或是在關於性別平等的詮釋中直接援引歐洲人權法院的裁判等¹⁸⁶。

而其中特別值得注意的是，一是透過歐洲人權法院裁判的發展，刑事訴訟的若干基本原則已逐漸對各國的刑事訴訟制度產生深遠的影

¹⁸⁰ Constance Grewe, Vergleich zwischen den Interpretationsmethoden europäischer Verfassungsgerichte und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 2001, S.459-471 (468f.)

¹⁸¹ VfSlg 4924/1965.

¹⁸² Walter Berka, Die Grundrechte. Grundfreiheiten und Menschenrechte in Österreich, 1999, Rn.66f.

¹⁸³ 瑞士沒有獨立建制的憲法法院，聯邦法院所行使的違憲審查範圍亦較為有限。而瑞士的憲法訴願名稱為「國家法上的訴願」（**staatsrechtliche Beschwerde, recours de droit public**），但違憲審查客體僅限於依邦法（**Kantonrecht**）所為之高權行為，不及於聯邦法。參見 Madeleine Camprubi, Kassation und positive Anordnungen bei der staatsrechtlichen Beschwerde, 1999, S.9f.

¹⁸⁴ René Rhinow, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, 2003, Rn.977f.

¹⁸⁵ BVerfGE 74, 358 (370). 而關於歐洲人權法院針對德國違反歐洲人權公約第 6 條「公平審判權」案件所為裁判對德國刑事訴訟實務見解的影響及衝擊，參見 Olaf Kieschke, Die Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und ihre Auswirkungen auf das deutsche Strafverfahrensrecht, 2003.

¹⁸⁶ BVerfGE 92, 91 (91ff.).

響¹⁸⁷；二是不分東、西歐國家，普遍在歐洲人權法院處理的案件便是「遲來的正義」問題，歐洲人權公約第6條第1項第1句規定保障任何訴訟當事人有權在適當期間受到法院的審判（*Der Anspruch auf gerichtliche Entscheidung in angemessener Frist*）。尤其是歐洲人權法院透過一連串的裁判，將此種「適當期間接受審判權」的訴訟程序擴張至不分公法或私法的救濟途徑，包括民、刑事、行政爭訟、憲法訴訟（包括法官聲請釋憲）等程序在內，此種看法亦逐漸獲得各國的認同¹⁸⁸。例如一向對此採取抗拒態度的法國平政院（*Conseil d'Etat*），近年來亦傾向接受歐洲人權法院裁判的看法¹⁸⁹。

（二）德國人權保障機制輸出經驗－以東歐民主轉型國家繼受德國違憲審查制度

東歐國家在民主轉型的過程中，如何重建法制，不外乎有以下三種途徑：捨棄舊制度，全盤繼受外國法制；恢復共產主義時代以前的法制；修改現行法制。其中各國的狀況不一，多半視個別法律制度的需求，而選擇不同的方式。當然若是恢復共產主義時代以前的法制，往往也是過渡時期的權宜措施¹⁹⁰。但就憲法而言，則幾乎均選擇制定新憲法，尤其是在人權保障方面多半直接受到重要的國際人權公約影響，尤其是「歐洲人權公約」、「公民及政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」，且先後加入歐洲人權公約，而呈現至少在憲法規範方面採取共同人權價值觀的趨勢。但是在政府體制則呈現複雜且多元的一面，與西歐國家所普遍採取的內閣制（法國可以算是例外），形成富有意義強烈的對比。其主要原因在於東歐民主轉型國

¹⁸⁷ 參見 Robert Esser, *Auf dem Weg zu einem europäischen Strafverfahrensrecht*, 2002.

¹⁸⁸ Volker Schlette, *Der Anspruch auf gerichtliche Entscheidung in angemessener Frist*, 1999, S.21f., 34f. m.w.N.

¹⁸⁹ Schlette, 前揭書, S.22 Fn.21.

¹⁹⁰ 參見 Herbert Küpper, *Rechtskultur und Modernisierung in Ostmitteleuropa, Osteuropa*, 1999, S.337-353 (347f.).

家在行政權方面，普遍採取「雙元體制」——即有一個直接民選的總統¹⁹¹，尚有一個須對國會負責的政府（內閣）。所以研究東歐民主轉型國家繼受外國憲法釋義學的議題時，很快就可以發現東歐民主轉型國家往往基於憲法本身已採取國際人權的一般規範，故自然需要繼受外國對於基本人權的憲法釋義學；而在權力分立的詮釋方面，除非明確採取內閣制的國家（例如捷克、匈牙利），否則關於權力分立的憲法釋義學，通常得走「自己的路」，或是參考法國的經驗¹⁹²。再者，從有限的評論資料中，多少可以推知東歐民主轉型國家憲法法院的裁判品質往往與該國的法治建設水準有密切關聯，兩者可謂互為因果。最常見的批評就是裁判理由過於簡略，缺乏起碼的釋義（Dogmatik）¹⁹³，或是欠缺學理上之依據¹⁹⁴。與法治先進國家的交流經驗，亦成為許多東歐民主轉型國家憲法法院重要的繼受管道¹⁹⁵。

¹⁹¹ 東歐民主轉型國家為何普遍採取總統直接選舉的制度，其總統之權限及地位，均有其政治文化變遷的背景，亦成為近年來比較政治研究的熱門議題。另參見 Wolfgang Ismayr, Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Osteuropas, 2002, S.9-67(19ff.).

¹⁹² 例如烏克蘭憲法法院的兩位法官 Martynenko 及 Kosjuba 即不諱言，為了協助「改革派」的總統對抗反改革勢力（主要係前共黨）所支配的國會，他們是不吝在憲法解釋上，參考法國第五共和憲法的精神，賦予總統更多無須國會同意的自主性命令權限。參見 Matthias Hartwig, Die Legitimation des Staates durch Verfassungsrezeption in Mittel- und Osteuropa, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1999, S.919-937 (935 und Fn.74).

¹⁹³ 例如針對羅馬尼亞憲法法院的若干裁判，參見 Herbert Küpper, Die Eigentumsdogmatik des rumäischen Verfassungsgerichts, Osteuropa Recht, 1999, S.170-176 (171).

¹⁹⁴ 例如針對拉脫維亞憲法法院裁判的批評，參見 Egil Levits, Verfassungsgerichtsbarkeit in Lettland, Osteuropa Recht, 1997, S.305-328 (327).

¹⁹⁵ 例如阿爾巴尼亞憲法法院即抱著如此的期待，參見 Wolfgang Stoppel, Zehn Jahre albanisches Verfassungsgericht, Monatsheft für osteuropäisches Recht, 2001, S.409-432 (414). 而以德國聯邦憲法法院為首組織的歐洲憲法法院會議（Die Konferenz der Europäischen Verfassungsgerichte），更是定期邀集包括東歐民主轉型國家在內的各國憲法法院法官代表聚會，交換彼此的釋憲經驗，其直接之影響力自然不言可喻。其甚至被譽為除了歐洲理事會的司法機關——歐洲人權法院（設於法國史特拉斯堡）及歐洲共同體的司法機關——歐洲法院（設於盧森堡）外，歐洲基本人權維護的第三個重心所在。Helmut Simon, Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Benda/Maihofer/ Vogel (Hrsg.),

德國聯邦憲法法院前院長也是德國前聯邦總統 Roman Herzog 曾以西班牙及葡萄牙的憲法法院是德國聯邦憲法法院的「女兒」，波蘭、匈牙利等國憲法法院則是「孫女」，來形容德國聯邦憲法法院裁判對這些國家違憲審查制度的影響¹⁹⁶。這並非戲謔之言，而是忠實地反應了歐洲其他國家繼受德國違憲審查制度的軌跡—由七十年代的南歐民主轉型國家到九十年代的東歐民主轉型國家。至於東歐民主轉型國家為何會選擇德國違憲審查制度作為主要的繼受對象，其主要的原因如下：

1、德國違憲審查制度已成為違憲審查制度的典範

東歐民主轉型國家為何普遍會選擇德國違憲審查制度作為主要的繼受對象，顯然是受到憲法法院制度在德國成功的經驗而來¹⁹⁷，這自非出於偶然，而是在繼受背景上一個理性的抉擇。儘管美國的司法審查制度（Judicial Review）可謂係違憲審查制度的鼻祖，其採行分散式以及在具體個案中進行違憲審查為其基本特色。但第二次世界大戰之後以德國為首的若干歐陸國家（例如義大利）¹⁹⁸，則以特別設置的憲法法院進行違憲審查之集中式違憲審查制度，由於德國聯邦憲法法院對戰後建構德國成為法治國家的成功經驗，德國聯邦憲法法院遂成為日後歐陸民主轉型國家（從早先的西班牙、葡萄牙到晚近的東歐各

Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1984, S.1253-1289 (1261). 而關於歐洲憲法法院會議的源起、目的、功能及組織簡介可參見 Karl-Georg Zierlein, Entwicklung und Möglichkeiten einer Union: Die Konferenz der Europäischen Verfassungsgerichte, in: FS Zeidler, 1987, S.315-349.

¹⁹⁶ László Sólyom, Die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in politischen Transformationsprozessen—der Fall Ungarn, in: Zoll/Sólyom, Die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in politischen Transformationsprozessen, 2002, S.17-40(17).

¹⁹⁷ Franz Merli, Der Rechtsschutz, in: Hofmann/Marko/Merli/Wiederin (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit in Europa, 1996, S.31ff.(36).

¹⁹⁸ 但奧地利、捷克及西班牙在第一次世界大戰結束後的 1920 年代已特別單獨設置憲法法院，可謂係憲法法院制度的開山始祖。Rainer Grote, Rechtskreise im öffentlichen Recht, Archiv des öffentlichen Rechts, 2001, S.10-59 (50).

國¹⁹⁹)的最佳典範²⁰⁰。其共同之繼受背景在於將憲法法院作為「憲法維護者」(Hüter der Verfassung)之功能,視為因應過去極權統治經驗²⁰¹而建構法治國家之最佳保證。而由另一個角度觀之,採集中式而捨分散式違憲審查模式,亦毋寧是一個務實的抉擇,因為與其賦予在舊體制下培養的各級法院法官違憲審查權,自然不如精選之少數具有「憲法意識」者來獨攬此一功能²⁰²。

2、德國對於東歐民主轉型國家在轉型過程中所扮演的角色

除了許多東歐民主轉型國家在文化上與日耳曼文化有密切淵源外,德國作為歐洲最大的經濟體,同時幾乎是大多數東歐民主轉型國家最重要的貿易夥伴,自然對於東歐民主轉型國家在政治、經濟、法制方面的轉型有舉足輕重的影響。尤其容易令人所忽略的是,德國本身也是這一波民主轉型浪潮的當事人—因為其直接促成了德國的統一。故德國處理東德體制轉變的經驗,往往也成為東歐民主轉型國家

¹⁹⁹ 在東歐各國繼受憲法法院制度的過程中,脫離南斯拉夫聯邦而獨立的波士尼亞—赫塞哥維納有頗為獨特之經歷。該國在歷經三年血腥內戰後,交戰各方於1995年在美國岱頓(Dayton)空軍基地簽訂和約,並草擬新憲法時,德國學者及歐盟代表曾費了不少唇舌說服英美等國代表同意,在憲法草案中規定設置憲法法院。Helmut Steinberger, Podiumsdiskussion “Die Bedeutung der westeuropäischen Verfassungsrechtsprechung in Mittel- und Osteuropa”, in: Frowein/Marauhn, 前揭書(見註2), S.561。

²⁰⁰ 歐洲人權法院的俄羅斯籍法官 Wladimir A. Tumanov 甚至形容若無德國聯邦憲法法院的成功經驗,即無東歐國家的憲法法院制度, Wladimir Tumanov, Podiumsdiskussion “Die Bedeutung der westeuropäischen Verfassungsrechtsprechung in Mittel- und Osteuropa”, in: Frowein/Marauhn, 前揭書(見註2), S.557f.

²⁰¹ 故若謂集中式違憲審查制度係歐陸國家的普遍制度,則不免是以偏蓋全的說法,因為除德、奧兩國及南歐國家(如義大利、西班牙及葡萄牙)外,其餘西歐(例如荷蘭、英國)、北歐國家皆無特設之憲法法院專責行使違憲審查權(法國的憲法委員會則另成一獨特制度),而設置憲法法院之國家則皆有相似之歷史背景(除奧地利無法全然相提並論外)—即極權統治的過去,故成為制度繼受上的重要動機,參見 Rainer Grote, Das Rechtsstaatsprinzip in der mittel-und osteuropäischen Verfassungsgerichtspraxis, in: Frowein/Marauhn, 前揭書(見註2), S.3-64 (7f.).

²⁰² Franz Merli, Podiumsdiskussion “Die Bedeutung der westeuropäischen Verfassungsrechtsprechung in Mittel- und Osteuropa”, in: Frowein/Marauhn, 前揭書(見註2), S.575.

處理類似問題的參考²⁰³。而語言的背景亦為一重要因素：對於許多東歐民主轉型國家的知識份子，尤其是法律人，長久以來，德文可以算是最主要學習的外文²⁰⁴。因為許多東歐民主轉型國家除了在文化上與日耳曼文化有密切淵源，以及德國後裔在許多東歐民主轉型國家仍為重要的少數民族外，在共產主義時期，東德與現在的東歐民主轉型國家同為「兄弟之邦」。而在東德的各方面建設相對其他東歐共產國家還算是較為「先進」的情況下，德文成為許多知識份子優先學習的外文。甚至以匈牙利為例，憲法法院的多數法官對於德國法的熟悉則直接來自留學德國的背景²⁰⁵，繼受德國的憲法釋義學在民主轉型過程中幾乎成了「自明之理」²⁰⁶。2、德國對於東歐民主轉型國家在轉型過程中所扮演的角色

除了許多東歐民主轉型國家在文化上與日耳曼文化有密切淵源外，德國作為歐洲最大的經濟體，同時幾乎是大多數東歐民主轉型國家最重要的貿易夥伴，自然對於東歐民主轉型國家在政治、經濟、法制方面的轉型有舉足輕重的影響。尤其容易令人所忽略的是，德國本身也是這一波民主轉型浪潮的當事人—因為其直接促成了德國的統一。故德國處理東德體制轉變的經驗，往往也成為東歐民主轉型國家處理類似問題的參考²⁰⁷。而語言的背景亦為一重要因素：對於許多東

²⁰³ 其中德國與波蘭、捷克、匈牙利、保加利亞、斯洛伐克及俄羅斯等國間的經驗分享及比較，可參見 Georg Brunner, *Juristische Bewältigung des kommunistischen Unrechts in Osteuropa und Deutschland*, 1995.

²⁰⁴ 在共產主義時代，俄文則是多數東歐國家最主要的外文。

²⁰⁵ 憲法法院成立時超過半數法官曾經是德國「亞歷山大鴻博」獎學金（Humboldt-Stipendiat）得主，這是德國政府為了鼓勵外國年輕學者（40歲以下）所設置的獎學金。參見 László Sólyom, *Aufbau und dogmatische Fundierung der ungarischen Verfassungsgerichtsbarkeit*, *Osteuropa Recht*, 2000, S.230-241(230).

²⁰⁶ Catherine Dupré, *Importing German law: The interpretation of the right to human dignity by the Hungarian constitutional court*, *Osteuropa Recht*, 2000, S.144-157(151).

²⁰⁷ 其中德國與波蘭、捷克、匈牙利、保加利亞、斯洛伐克及俄羅斯等國間的經驗分享及比較，可參見 Georg Brunner, *Juristische Bewältigung des kommunistischen Unrechts in Osteuropa und Deutschland*, 1995.

歐民主轉型國家的知識份子，尤其是法律人，長久以來，德文可以算是最主要學習的外文²⁰⁸。因為許多東歐民主轉型國家除了在文化上與日耳曼文化有密切淵源，以及德國後裔在許多東歐民主轉型國家仍為重要的少數民族外，在共產主義時期，東德與現在的東歐民主轉型國家同為「兄弟之邦」。而在東德的各方面建設相對其他東歐共產國家還算是較為「先進」的情況下，德文成為許多知識份子優先學習的外文。甚至以匈牙利為例，憲法法院的多數法官對於德國法的熟悉則直接來自留學德國的背景²⁰⁹，繼受德國的憲法釋義學在民主轉型過程中幾乎成了「自明之理」²¹⁰。

二、機構配套

（一）德國有無符合巴黎原則的人權保障機制？

首先，所謂「巴黎原則」（The Paris Principles）為聯合國人權委員會（即人權理事會之前身）於 1991 年 10 月 7 日至 9 日在巴黎舉行之關於促進與保護人權的國家機構的第一次國際研討會所作出的結論：確立關於促進與保護人權國家機構地位的原則。經 1992 年 3 月 3 日聯合國人權委員會第 1992/54 號、1993 年 12 月 20 日聯合國大會第 48/134 號決議核可，目的在鼓勵各國設立獨立超然的國家人權委員會（National Human Rights Commission），確保在地法令與國際人權規範接軌、協調規範落實、公布人權報告、推廣人權教育，以在國內落實國際人權保護的目標。儘管根據國際法，「巴黎原則」並沒有拘束力，但仍不減其重要性，因為它規定了國家人權機構的職權範圍、組

²⁰⁸ 在共產主義時代，俄文則是多數東歐國家最主要的外文。

²⁰⁹ 憲法法院成立時超過半數法官曾經是德國「亞歷山大鴻博」獎學金（Humboldt-Stipendiat）得主，這是德國政府為了鼓勵外國年輕學者（40 歲以下）所設置的獎學金。參見 László Sólyom, *Aufbau und dogmatische Fundierung der ungarischen Verfassungsgerichtsbarkeit*, *Osteuropa Recht*, 2000, S.230-241(230).

²¹⁰ Catherine Dupré, *Importing German law: The interpretation of the right to human dignity by the Hungarian constitutional court*, *Osteuropa Recht*, 2000, S.144-157(151).

成原則、獨立性與多元性的保障和運作方法，另外並有附加原則說明具有準司法管轄權的國家人權委員會的地位；不僅指出了成立國家人權機構的大方向，也建立了一套標準。國家人權機構的國際協調委員會（International Co-ordinating Committee）也在 1993 年成立，並且從 2000 年開始對各國的國家人權機構進行認證。而「巴黎原則」基本上可歸納以下六項重點：

- 1、地位法律保障（Independence guaranteed by statute or constitution）；
- 2、成員多元化（Pluralism, including in membership）；
- 3、獨立性原則（Autonomy from government）；
- 4、資源充足性（Sufficient resources）；
- 5、充分調查權（Adequate powers of investigation）；
- 6、寬廣任務（A broad mandate based on universal human rights standards）²¹¹。

德國其實並無符合巴黎原則的人權保障機制，其唯一的國家人權機構係於 2001 年設立之 Deutsches Institut für Menschenrechte（德國國家人權研究中心）。其係由德國聯邦政府所設立，位於柏林市中心，柏林圍牆舊址旁，代表德國希望防止人權侵犯及提醒人權議題的決心。其任務包括蒐集人權資訊、研究、人權教育、國際合作及促進人權對話等，其中包括與歐洲聯盟、歐洲理事會及歐洲安全與合作組織（OSCE）等歐洲人權保障機制保持合作關係，並進行相關之研究計畫，定期出版各種人權研究報告及叢書。而其附設之圖書館，擁有豐富的國際暨歐洲人權研究資訊，為研究歐洲人權保障機制之理想處所。綜上所述，德國國家人權研究中心本質上係學術研究機構，與希

²¹¹ 以上資料參考自監察院之網頁介紹，
<http://humanrights.cy.gov.tw/ct.asp?xItem=5845&CtNode=1677&mp=71>
（2011 年 7 月 10 日拜訪）。

望具有準司法管轄權的國家人權機構的巴黎原則相去甚遠。

(二)德國「分散式」的人權保障機制

德國雖無符合巴黎原則的人權保障機制，但其「分散式」的人權保障機制仍十分值得關注。德國是聯邦制的國家，故在人權保障的事務上，德國一向是採聯邦與各邦分權，且是「因事立法設計人權保障機制」的分散式模式。1978年德國制訂的個人資訊保護法之後，開始在聯邦層次設置第一個個人資訊保護官之後，便形成立法上的趨勢，德國這樣的名堂很多，如果有性別工作平等法就會有性別工作平等保護官，如果有所謂的菸害防制法就會有菸害防制保護官。此種保護官係歸屬於行政權，但係獨立行使職權，亦有一定程度的調查權。此種保護官當設於聯邦及各邦政府中，所以德國基本上是一種分散式（因事而設）的人權保障的機制，但並無巴黎原則所期待一般性的人權保障機制。

第六節 五國人權保障經驗之歸納比較

在對於五國的經驗進行分析之後，可以清楚發現各國基於歷史文化與政經條件的差異，在推動促進與保障人權的過程，不論在機構配套、國際人權法典內國法化的過程、教育培訓、以及人權政策的制定上，都出現明顯的差異，但仍可找出一些可供我國推動人權保障事業的參考。本節將針對五國的經驗進行比較與歸納，但由於各國的制度設計以及歷史經驗皆有很大差異，本案僅能進行初步的檢視，仍待後續進行更深入的探究。

一、法規檢視

(一) 如何使國際人權公約具國內法效力？

表 7-10 五國之國際人權公約國內法經驗之比較

國家	條約國內法化之模式	國際條約的法律位階	備註
美國	「自動生效」之條約條款直接適用於國內法；「非自動生效」之條約條款需經由行政機關或國會制定相關法令才得予以適用。	理論上條約具有與憲法之同等位階效力。	對於條約是否具國內法地位與其位階的處理，有賴行政機構將條約條款依得否於法庭上直接引用區分成「自動生效」與「非自動生效」條款。例如，美國簽訂《ICCPR》即時宣告第一條到第二十七條非自動生效，使得這些權利無法成為個人所救濟引用的對象。
加拿大	條約需經由各級政府所制定之法律、政策和方案予以轉換，才能成為國內法的一部分。		1982《加拿大權利與自由憲章》正式將人權條款至於憲法中，其內容深受《歐洲人權公約》與《ICCPR》之影響。透過憲章的制定將國際人權法的內容嵌入加拿大的內國法中，使國際人權法在國內取得重要之地位。
德國	條約依基本法第 59 條第 2 項規定轉換成國內法		
英國	條約無法直接適用，需送交國會同意、制定或通過授權法。		1988 年《人權法》其功能與規範類似台灣之《兩公約施行法》，《人權法》是將歐洲人權公約於英國國內法化。

國家	條約國內法化之模式	國際條約的法律位階	備註
日本	條約依憲法第98條第2項規定，只要國會批准該條約並公布後，不需再經國會通過的立法程序，直接具有國內法上的效力。	學界多主張國際條約位階低於既有憲法，但仍高於一般法律，適用上優先考慮國際條約的規範意旨，以合乎制憲者的原意及實踐日本應有的國際義務。	雖說依據日本憲法條約的法律位階高於一般法，且國際條約批准公布後直接具有效力，然日本司法實務對於國際人權法的適用卻是相當消極。學者將以國際人權法為依據所提出之訴訟的法院判決結果分成三類：(1) 完全無視基於國際人權法的主張、(2) 關於憲法部分會予以詳盡檢視，但對於基於國際人權法之主張則簡要駁斥、(3) 對是否認定有違反國際人權法之情形猶豫不決。簡而言之，日本司法實務對於轉型正義與國際人權法之態度是消極且漠視的。

資料來源：自製表格

(二)如何檢視不符合國際人權公約之法規？

表 7-11 五國之法規檢視經驗之比較

國家	既存法規的檢視。	新立法之檢視
美國	違憲審查制度。	
加拿大	(1) 參議院設「人權常設委員會」任務之一即在於對加拿大政府	司法部負責檢視由內閣送往眾議院之法案，審查依

國家	既存法規的檢視。	新立法之檢視
	是否覆行人權條約義務進行持續性的檢視與審查；(2) 聯邦政府設「聯邦副部長委員會」代表聯邦政府中人權事務的領導機關，負責協調並檢視各部分落實國際人權義務之狀況；(3) 任務性委員會之法規檢視模式：國會或行政機關依實際需求對特定人權議題相關之法規進行審查，並研擬可行的修法方向。	據包含是否與憲法、準憲法法案、既有法律與習慣國際法相違背。
德國	違憲審查制度。	
英國	法院得作出法律與公約權利不相容聲明，形成修法之政治壓力，另有由議會設立的專家委員會－聯合人權委員會－的問題立法審查程序。	新立法之提案或負責人，需提交該法案與公約權利相容之聲明；此外，聯合人權委員會會對大多數法案進行審查。
日本	日本政府在簽署各項國際條約後，針對影響所及的國內法條文進行全面的檢討與修正，並制定新法以因應所簽署公約之要求。	立法部門與行政部門內皆設有法制局組織，功能包括針對條提出之法律案及政策案等進行合憲與否與合法性等之審查。法制局的存在提供了多重把關，減少許多新舊法條文與解釋歧異的衝突狀況，能有效防止過度侵害人權的法案出現。

資料來源：自製表格

相較於美國與德國，加拿大與英國對於法規是否符合國際人公約的檢視工作較具積極性，唯英國對於法規的審查是以歐洲人權公約為依據，而加拿大對於法規的檢視工作，則擴及具有其國內法效力的人權規約，且為使加拿大符合相關條約的義務，聯邦、省與地方政府在條約簽訂前就會先就其法規進行檢視。德國與美國的法規檢視模式，雖然前者屬於較被動性的違憲審查模式，但國際人權法在其中所扮演的角色仍有所差別，其中德國聯邦憲法法院已認為德國法院未審酌歐洲人權法院之見解，是得以作為提起憲法訴願之理由；相比之下，由於美國對於其憲法的重視與信心一向高於國際人權法，故作為法規的審查主要機制的違憲審查制度仍以憲法保障為依歸，這種對於國際人權條約的遲疑態度同時也表現在美國即使在批准《ICCPR》後，亦仍未對此進行全面性的法規檢討工作。

二、教育培訓：如何進行教育培訓

（一）教育體系

在聯邦制的國家中，教育事務是各州或省的管轄範圍，是故美國與加拿大各州或省如何在校園內進行人權教育，各有不同的方式。簡單來說，全美 50 州中，共有 40 州將人權項目列為校園評量的標準，其中更有 5 州²¹² 強制學校開設人權課程。此外，全美各大學也設有「人權研究中心」，在作為學術研究場域外，亦提供教師對於設計人權課程的諮詢。以加拿大的安大略省為例，安大略省教育部針對中學課程（九年級到十二年級）設計出「安大略人權教育」(Teaching Human Rights in Ontario)之教材²¹³；此外，其在小學與中學各種課程中亦融入

²¹² Connecticut, Indiana, Massachusetts, New Jersey, New York.

²¹³ 該教材是由安大略省人權委員會負責編撰，經安大略省教育部審核後頒布，其內容包含三個部分：(1) 教導老師如何於課堂上使用該套教材、(2) 提供相關人權資料索引，提供老師深入了解相關背景與內容之管道、(3) 學生使用的課堂講義。該教材主要以真實且淺顯易懂的案例為主，提供老師與學生教學與討論之用。

與人權相關的教育（例如：宗教課的內容中帶入當代人權價值與宗教的關係、商業課程上融入勞工與人權議題等）。

對於校園內的人權教育，英國政府與英國人權機構(British Institute of Human Rights)針對 11 歲至 14 歲學生編寫教學補助教材，供其公民課堂使用。同時也針對教師培訓及校園手冊進行相關資訊的提供與手冊編寫。另外，大學教育中，人權教育是所有大學的必修法學科目；此外人權教育在高階律師(Barrister)和初級律師(Solicitors)的職業培訓課程中亦常見於其中。

(二) 大眾教育

美國人權之大眾教育，主要是以非政府組織為主要角色，無論是全國性或草根性非政府組織，其針對不同的議題來進行倡議與培訓。另外，宗教團體在美國的人權教育上亦扮演重要角色，特別是教會及基督教團體。

加拿大的大眾人權教育，除了有人權非政府組織的蓬勃發展與參與外，各級政府的人權委員會亦扮演重要角色。以安大略省的人權委員會為例，它提供相關的學習資源、舉辦研討會與工作坊等方式，積極進行宣導與倡議。另外，各級政府也對相關的人權活動進行補助，鼓勵民間與非政府組織對於人權之推廣與研究。

日本政府為因應 1994 年之聯合國大會決議所提出之「聯合國人權教育十年」，其依照人權擁護推進審議會對於人權教育與倡導之相關建議，制定「人權教育暨人權宣導推動法」²¹⁴。該法明文規定關於人權教育及宣導之基本理念，與國家、地方自治團體及國民的相關責任、義務，並同時訂定有關人權教育及人權宣導的基本計畫制定與年度報告等相關必要之措施。

(三) 公部門教育與培訓

²¹⁴ 2000 年 12 月 6 日公布並施行、平成 12 年法律第 147 號。

1、司法部門

美國對於司法人員的培訓，有專責的培訓中心進行訓練。以聯邦法官為例，主要有「聯邦司法中心」(The Federal Judicial Center)，而州法院之法官則由「洲法院國家中心」(The National Center for State Courts)提供相關培訓資源，這兩個機關都是由國會立法成立的民間團體，負責新進與在職法官的培訓課程，但受到美國對於國際人權法的普遍消極態度及法院對於國際人權條約適用趨於保守之影響，上述兩中心並未開設與國際人權法相關的課程。

國家司法協會(The National Judicial Institute, NJI)是加拿大最重要的司法訓練專責機構，它是一個政府支持成立的半官方組織，負責協調並規劃加國各級法官與司法教育。該協會規劃許多與國際法相關的課程，並針對國際人權法設計專門課程。除了提供司法教育外，該協會會與其它政府部分進行合作，一起舉辦研討會與共同開發課程等，並協調其它組織負責的相關司法訓練。

英國對於法官所進行的《人權法》培訓，是由司法研究委員會(Judicial Studies Board, JSB)進行協調工作，以研討會的方式進行培訓，其中包含介紹性講座、個案研究及全體法官開庭，讓資深法官來訓練新進法官。另外，治安法官的法律顧問(Magistrates' legal advisers)與和法庭運作相關的公務人員亦都要接受訓練。

日本法官依其職務經驗年資而有義務出席的研討會中，進行國家人權報告、國際人權與外國人人權等主題的授課及演講，並談及主責公民與政治權利國際公約的人權事務委員會關於最終意見與一般性意見²¹⁵。在針對候補法官所進行的研習中，也廣設如同上述以國際人權

²¹⁵ 主責公民與政治權利國際公約的人權事務委員會對於日本第四次國家報告書所提出的最終意見中提到，日本法院並未將公約委員會的相關最終意見與一般性意見翻譯並提供給各法官，這可能使得多數法官忽視公約委員會對於相關人權議題的態度與國際共識，造成對於本公約的誤解或錯用。而目前日本法院也接受公約委員會所提出之指正，提供轄下法官各種公約的相關文件。

等為主題的授課及演講等，並進一步充實其內容。

更且，無論是選擇成為法官、檢察官或律師者，都必須於司法研習所接受司法研習後才能取得法曹資格，而在這段研習期間，在授課上也安排有關國際人權公約與公約人權委員會之教育課程。

2、檢查官與執法人員

加拿大針對執行法律的最前線人員，特別是警察、矯正人員與治療人員等進行相關的人權訓練。具體的訓練方式與程序，依各省的規定而有所差異。(1)警察人權訓練方面，現有的作法包括透過給予實習與在職警察相關的人權教育，或是配合「警察行為規範手冊」(Guide de pratiques policières)來規定警方行為。(2)矯正人員訓練方面，相關的作法有：針對符合《ICCPR》第十條規定所改版的新政策進行全員訓練²¹⁶、相關人員在正式上任前接受人權訓練²¹⁷等。(3)檢查官的訓練，以安大略省為例，為進一步保障青少年犯罪者的人權，該省於2003年對《青少年犯罪法》進行修正，於該法實施的前兩天，安大略省司法部即針對該省的檢察官進行兩天的密集訓練。

英國的皇家檢察局(The Crown Prosecution Service)針對《人權法》，為所有檢查官舉辦了為期三天的培訓，並向所有工作人員分發一份指導手冊，列舉所有相關的歐洲案例，並每兩周提供一次關於新判例法的最新法律情報。

日本的(1)警察學校在課程中內含了關於尊重人權的相關教育，另外對於實際執行搜查、拘留及被害人處置事務之警察人員，各級警察學校則須利用專業教育或警察本部、分局等職場所舉辦的研討會議等各種機會進行相關的人權教育。(2)檢察官於任官後數次的各種研習活動中，實行包含各人權公約所規定的人權保障內涵等各種人權議

²¹⁶ 紐芬蘭及拉布拉多省的矯正部門針對其法規是否符合「武力使用議定書」(Use of Force Protocol)進行全面的檢視，並頒布新改版的「武力使用政策」，以符合《ICCPR》第十條之規定。

²¹⁷ 魁北克省的作法。

題為主軸的授課及演講；除此之外，於日常業務活動也藉由上級之指導，致力增進尊重人權的理解。(3) 對於獄所人員，於獄政研習所及其分所所舉辦的各種研習企劃中，進行相關以憲法與各人權公約為基礎的被收容者人權研習活動，並且為使其意義與內容能夠廣為宣導、加深人權議題與實務工作關聯性的理解而實施一系列的授課與演講。另外，有鑑於 2002 年名古屋監獄事件²¹⁸，日本政府試圖進行全新的人權教育，依循並實踐包含公民與政治權利國際公約在內的相關人權國際條約，除了進行於實務上如何充分考量人權而執行自身職務的研習活動之外，還必須導入從社會心理學面向來思考矯治機關所面臨之人權問題的有關課程，力圖人權教育內容面的充實與接受研習機會的廣增，並且在矯治人員對於被收容者能夠予以適切處置之上，致力強化相關必要的人權教育。

3、其它

在 1998 年到 2000 年間，英國政府內部建立起人權訓練計畫，每個政府部門都開始了該部門的人權訓練計畫，依各部門及下屬部門機關的不同功能，有不同程度與性質的人權訓練，提供訓練者有許多是來自不同領域與背景的律師、學者與非政府組織。英國法務部並於 2006 年設計出《Human Rights, Human Lives》的手冊，專供公務人員參考。

日本對於(1) 一般公務員的人權教育，可分成國家與地方公務員來說明，在人事院（人事行政局）以國家公務員為對象所實施的各項研習活動中，設置關於人權的教育課程，同時指導各部會在其自行所實施的研習活動，強化人權教育領域與面向。至於地方公務人員，總務省除了在自治大學與消防大學所實施的各項研習活動中加強人權教育的內容外，也在地方自治團體實施相關的人權教育課程。另外，法

²¹⁸ 2002 年所發生關於名古屋監獄八名監獄官使用皮手銬等暴力行為，造成一名受刑人重傷、兩名受刑人死亡之事件，已於 2002 年 11 月至 2003 年 3 月間相繼以特別公務員暴行凌虐致死傷罪名對該些監獄官提起公訴（其中一名被告已於一審判決有罪，其餘七名被告則尚在法院審理當中）。

務省依照「聯合國人權教育十年的國內行動計畫」及「人權教育暨宣導的基本計畫」之旨趣，為了加深關於國家公務人員對於人權問題的理解與認識，以中央部會等的職員為對象，每年舉辦兩次關於人權議題的國家公務人員研討會。此外，法務省也以在各縣市與鄉鎮中職掌人權宣導行政業務之職員為對象，為使這些作為指導者的行政人員學習相關必要的知識，每年亦舉辦兩次人權宣導之指導者培訓研討會。

(2) 對於入出境業務人員的教育訓練，主要透過於各種職員研習中舉辦有關外國人人權之研習會議，其中進行關於包含本公約在內的各種人權議題國際公約為主題之授課及演講。

三、機構配套：相關的人權保障機構為何？如何運作？

表 7-12 五國人權保障機制機構之比較

國家	結構形式	人權保障模式
美國	聯邦制	聯邦與各州分權，且行政、立法與司法依職權所屬各設有人權保障相關機構或發揮不同的人權保障功能
加拿大	聯邦制	聯邦與各省的行政與立法機構依職權所屬各設有人權保障相關機構，扮演積極角色。
德國	聯邦制	聯邦與各邦分權，且因事立法設計人權保障機制的分散式模式
英國	單一制	立法與行政機構，各自擔負不同的人權保障功能；中央與地方的分權，依據不同的區域有所差異
日本	單一制	由法務省所設的不同層級的行政單位所組織而成，採中央集權式的模式

資料來源：自製表格

美國、加拿大及德國，雖然皆屬於聯邦制國家，然而三國的人權保障模式確不盡相同，整體而言，相較於美國與德國的多元與分散式模較，加拿大的人權保障模式較具系統性。加國的人權保障主要落於行政與立法體系，在行政體系中，聯邦的層級中²¹⁹ 加拿大人權委員會（Canadian Human Rights Commission）與人權審判庭（Canadian Human Rights Tribunal）是最具代表性的人權保障機構，兩者主要負責處理涉及歧視的申訴案件。人權委員會是由國際協調委員會（International Co-ordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, ICC）所評選出的 A 級國家人權機構，組成是基於《加拿大人權法案》所建立，由八名專家委員組成，委員會的主要功能在於防止歧視、調查與紛爭解決、研究與推動。人權審判庭同樣是基於《加拿大人權法案》所設立，負責審判由人權委員會調查後所移交之案件（除《加拿大人權法》之案件外，亦審查《平等就業法》之相關案件）。行政體系中，另有文化資產部負責人權意識之推廣及亦擔任各級政府人權事務溝通協調的中介角色。加拿大的立法體系，藉由國會內所設立的相關人權事務委員會，負責監督行政體系對於人權事務之落實，主要的措施包括提出聯邦政府之人權審查報告；研究一般性的人權議題與舉辦公聽會等方式，作為立法之參考等。

德國的人權保障機制，與加國相比較為分散。德國國家人權研究中心（Deutsches Institut Menschenrechte）是德國唯一的國家人權機構，但其本質偏向學術研究機構，主要負責蒐集人權資訊、研究、人權教育、國際合作與促進人權的對話等。德國的人權保障機制散見於各種因事而設立的保護官（聯邦與各邦政府層級皆有），職權雖屬行政權，但卻獨立行使其職權，並具有一定程度的調查權，例如個人資訊保護官、性別工作平等保護官等。

²¹⁹ 加國的聯邦、領及各省政府皆設有人權委員會，唯聯邦層級的加拿大人權委員會僅處理涉及《加拿大人權法》與《就業平等法》相關的案件。

美國的人權保障機制反映出該國對於國際人權條約的普遍消極態度，它並沒有設立專責的國家人權機構，是在既有的行政、立法及司法部分來進行人權實踐，此外聯邦與各州間管轄權劃複雜，目前仍缺乏統整協調的機構。聯邦層級行政體系對於人權的保障，主要是依議題做區分，重要的機構包括(1) 基於《民權法》所創立的司法部民權司（職權包括：代表政府參與涉及民權法之訴訟、起訴與調查民權相關犯罪、協調整合聯邦層級的民權機構、提供民權法之訓練、受理民眾申請等。處理議題：殘疾人士、移民、住屋、教育、投票與就業機會）與相關的民權機構；(2) 司法部旗下的暴力侵犯婦女辦公室（The Office on Violence Against Women, OVW）；(3) 勞工部下的婦女局（Women's Bureau）處理婦女公平就業的議題；(4) 國務院下的民主、人權與勞工局（The Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, DRL）負責美國提交給聯合國及條約機構之人權報告，並對其它國家的人權情況進行調查並發表報告；(5) 公民權利與公民自由官員（Office for Civil Rights and Civil Liberties），是美國國會於美國國土安全部下所設立的機制，主要負責監督國土安全部的行政行為是否侵害人民的基本權利。至於各州層級的人權保障機制則有所不同，多是設有專責的《民權法》與特別法之機構，該類委員會多具有調查、裁決、罰鍰、起訴與拒絕付款（補助或採購）等實權。美國的立法機構同加拿大的立法機構，其國會內設有專責的人權事務委員會，負責草擬並審議人權相關的法案、監督行政部門之施政、並針對各別人權議題舉辦公聽會，以作立法之參考。

英國受到內閣制的影響，立法體系在人權保障上扮演重要的角色，主要機構包括議會設立的專家委員會－聯合人權委員會（Joint Committee on Human Rights）及行政事務議會委員會（The Parliamentary Commissioner for Administration, PCA）：聯合人權委員會負責對人權問題進行調查並向議會報告，並依據英國之國際人權條約義務對新舊立法進行審查，此外對於法院宣告不相容（Declaration of Incompatible）的立法，委員會可提出修正命令（Remedial Order）來

補救該法。行政事務委員會，又稱議會監察使（Parliamentary Ombudsman），職責在於調查一般大眾對於政府部分的投訴，並對政府部分提出改善建議。²²⁰ 英國政府尚依據議題或區域之分，設立若干人權相關之獨立機關：(1) 英格蘭和威爾斯、蘇格蘭及北愛爾蘭，皆設有處理民眾對於警察投訴之獨立機構或機制；(2) 平等與人權委員會（Equality and Human Rights Commission, EHRC）根據《2006年平等法》所設立掌管英格蘭、威爾斯和蘇格蘭之平等與人權保障。(3) 北愛爾蘭人權委員會（Northern Ireland Human Rights Commission, NIHRC），根據《北愛爾蘭法》所設立，負責保障與促進北愛境內之人權。(4) 蘇格蘭人權委員會（Scottish Commission for Human Rights, SCH），設立目標在於促進和推動各人權相關的最佳實踐活動。

日本現行的人權保障制度，是包括法務省人權擁護局、法務省法務局之人權擁護部、地方法務局之人權擁護課及遍布全國各地人數高報一萬四千名之人權擁護委員在內的廣義之人權擁護機關，其主要藉由人權諮詢以及人權侵害案件的調查與處理²²¹，謀求人權侵害案件的事後救濟與事前預防。日本政府曾於2003年3月推出對於既有人權保障制度之根本性改革方案——「人權擁護法草案」，然此改革卻隨著2003年10月眾議院的解散而未獲通過。但是，無論是現行的人權保障制度或是「人權擁護法草案」都飽受日本國內NGOs的批評，其理由如下：(1) 人權定義模糊不清、(2) 欠缺考量當事人立場、(3) 獨立性的欠缺、(4) 中央集權的運作模式、(5) 上下階層行政體系之弊端、(6) 人權擁護法案相對忽視公權力所造成的人權侵害、(7) 恐有違害新

²²⁰ 英國的地方政府、全國保健服務機構(National Health Service)及法律事務監察機構(Legal Service Ombudsman)亦設有監察使來處理民眾對政府部分之申訴。

²²¹ 對於人權侵害案件調查與處理與進行的程序發動與否，最終仍視當事人的個人意思，且該處置之目的並非以公權力來確定案件中是否存在某些具體權利或是以強制力來排除侵害，而是透過啟發當事人之人權意識，使人權侵害情形能有自主性的排除，以及防止未來再次發生作為目的。此途徑凸顯出人權擁護機關之消極與弱化的角色定位，難以有效處理重大人權侵害案件，或者是公權力所造成的人權侵害。

聞自由之虞。

四、國家報告：採取何種步驟或程序來撰寫國家人權報告？

英國與美國的國家人權報告之撰寫工作，皆是由單一機構來進行主導。美國的人權報告是由國務院下的「民主，人權與勞工局」所負責，而該局則是由一名助理國務卿（Assistant Secretary，相當於我國的司、處、局長）所領導。為了讓各級政府能有效的提供國家人權報告所需的相關資訊，民主、人權與勞工局制定了「關於美國人權條約的備忘錄」（Memoranda Regarding U.S. Human Rights Treaty Reports）²²² 以提供各級政府相關的背景知識與參考資源。另外，美國的人權報告充分納入公民社會的意見。以「普遍定期審查報告」為例，民主、人權與勞工局一共邀請了數十個聯邦機構的高級代表，在全國各地與民間社會組織進行審議協商活動，活動中公民社會代表與人權組織所提出的關切與建議亦成為國家報告的一部分。這類的政府與公民社會的對話，即使在國家報告遞交後，亦持續進行。

英國的普遍定期審查之國家報告是由司法部之人權部門（Human Rights Department in the Ministry of Justice）負責引領撰寫，並由其它相關的政府部門予以協助與參與。為了確保其它利益攸關方的廣泛參與，在報告編寫過程中，英國政府正式諮詢了兩個常設的國家人權機構（平等和人權事務委員會、北愛爾蘭人權委員會）、促進人權之非政府組織及人權領域的民間社會專家。在報告起草初期及報告定稿後，都分別與上述利益攸關方進行協商。

加拿大的人權報告相對而言較為複雜，其主要由外交事務與貿易部（Department of Foreign Affairs and International Trade）、司法部（Department of Justice）及文化資產部（Department of Canadian Heritage）共同撰寫而成。其中文化資產部的「人權計劃」（Human Rights

²²² 備忘錄的內容包括：介紹美國目前所參與的人權條約、各條約所要求的報告義務之內容、撰寫報告所需的背景檔。

Program) 負責報告準備過程中的訊息交流與進度管控，另外「人權官員持續性委員會」²²³ (Continuing Committee of Officials on Human Rights, CCOHR) 則是作為各級政府討論的平台。以普遍定期審查報告為例，加拿大會先依議題來分配各機構所負責的部分，而後再召開跨部會的委員會進行資料彙整。而這些彙整資料會再交由上述所提到負責報告撰寫的三個部會，在此階段這三個部分亦會與各級政府代表、原住民與公民社會代表²²⁴進行諮商對話。最後報告再經由部長會議通過定稿。²²⁵

日本在擬定普遍定期審議報告書的過程中，曾召開聽取一般國民與 NGOs 意見的討論會議²²⁶，並於外交部網站上公告說明關於普遍定期審議的相關背景資訊，且藉此收集一般國民對於國家報告書之相關意見。日本民間 NGOs 亦同樣提出平行報告，並與審查機構進行實質

²²³ 人權官員持續性委員會的成員包含聯邦政府的外交部與司法部官員及各省的司法部長（若涉及特定議題時，會邀請其它部分官員參與），委員會目的在於提供各級政府討論國際人權條約事宜，具體內容包含(1) 檢討已簽訂條約之落實情況、(2) 評估是否簽訂新的條約、(3) 傳遞並討論聯合國或條約機構的審查意見、(4) 回應《公民與政治權利國際公約第一任擇議定書》人民對條約機構的申訴、(5) 各級政府落實情形的訊息交流、(6) 促進加拿大提交國家人權報告的準備。委員會每年聚會兩次，並每月舉行電話會議。

²²⁴ 此時加拿大政府與民間組織的對話僅是透過開放民間藉由電子郵件來提交意見的方式進行之。真正直接的對話討論是等到普遍定期審查之國家報告遞交後，文化資源部才分別在五個城市舉辦諮詢會議，與人權團體及原住民團體進行討論。加拿大人權報告撰寫的程序被批評缺乏透明性亦未能與公民社會進行有效的對話。

²²⁵ 然而，加拿大現有的報告制度面臨不少批評，對此眾議院「國際人權次委員會」對既有機制提出若干建議：(1) 政府應優先改善現有的報告制度，改革的方案應開放給市民社會、原住民團體、聯邦、地方政府與各省府共同參與討論。(2) 「人權官員持續性委員會」應開放市民社會、原住民團體皆能參與諮詢程序，並應對公眾公開其會議議程、審查基準等。(3) 「人權官員持續性委員會」應定期向眾議院「國際人權次委員會」提交工作報告。(4) 加拿大政府應開發一套以「權利」為基礎的途徑 (a rights-based approach)，以監督並報告加拿大的人權狀況。(5) 加拿大政府應確保其回應予聯合國或條約機構的報告，其內容必須確實是政府的施政行為，且相關的訊息皆能公開地取得。

²²⁶ NGOs 與日本外交部所共同主辦的「聯合國改革之公共論壇」，於 2005 年 8 月至今已進行六次討論，使得 NGOs 工作者、一般市民、國際組織工作者以及外交部人員，能夠在人權議題上相互交換意見，以求國家報告書的完整呈現。

性對話。例如日本弁護士連合會提出相關批評與意見，包括批判日本政府在此次國家報告準備過程中，並未好好參照當初他們給予政府的意見，且極不尊重 NGOs 與審查程序中的重要性等。

落實兩公約施行法之政策研究

第八章 初步研究發現

透過上述從文獻分析、各國比較經驗研究，或是深入訪談所顯示的資料，可以大致呈現自兩公約施行法通過以來，各部會推動的情況，以及面臨的困難。本章將從法律層面、教育培訓、機構配套、預算編列以及國家人權報告的撰寫等幾個面向，針對當前各部會推動的情況，以及面臨的困難，提出本案的研究發現。本案認為，（一）在法律層面上，出現兩個主要缺失：（1）檢視法令的工作缺乏應有的人權深度：由於各部會參與培訓的人員，未必對於兩公約的條文及基本精神有所掌握，導致檢視法令的工作缺乏應有的深度；（2）兩年為限的修法期限太短：忽視修法過程呈現的複雜性。（二）在機構配套層面，本案發現：（1）任務編組的專業性與獨立性不足：由於缺乏一個獨立的專責人權機構，導致各部會人權業務仍缺乏垂直管理，以及橫向協調的機制；（2）機構定位不清：儘管法務部乃為「人權大步走計畫」的宣導統籌機關以及落實執行階段之彙整機關，同時承擔許多業務，然而各部會工作小組與法務部之間的定位問題仍有待釐清；（3）缺乏專責人員與預算：不論是總統府人權諮詢委員會或行政院人權保障推動小組負責工作的幕僚大多非人權專業人才，而是由現有法規會人員兼任，在面對許多涉及專業的人權議題的研議時，仍面臨專業性不足的問題。（三）在人權預算方面，本案發現，大部分政府官員（1）不知道如何編列相關預算，（2）也不知道政府是否有何人權政策和如何因應兩公約的批准而需做的改善與調整。（四）在教育培訓及宣導方面，本案認為，各部會有關公務人員的訓練仍存在幾個亟需面對的問題：（1）教材不易理解；（2）缺少公約正式上路之前的準備期，導致培訓品質大打折扣；（3）從種子培訓而言，培訓內容仍採取專家演講的方式進行，缺乏對具體案例與實務的探討，同時缺乏活用的、針對不同實務需求、不同對象的培訓教材，導致所學內容無法應用於實務操作；（4）民間宣導成效有限；（5）缺少與非政府組織的互動。（五）在

國家人權報告的撰寫上，本案則發現以下幾個缺失：(1) 缺乏撰寫的中心單位；(2) 撰寫人員對於國家人權報告的性質、內容與格式仍缺乏理解；(3) 缺乏聯合國所建議的統計指標；(4) 缺乏動態性的人權指標。以下即針對各點研究發現逐項說明之。

第一節 法律層面

從第二章的分析可知，檢視及修正不符兩公約之法令與行政措施，本是一個相當龐大與艱鉅的工程，但卻是檢視兩公約內國法化最重要的步驟。從目前檢視的進度而言，在有限的時間內已見初步的成果，實屬難得，然而以當前的檢視法令及行政措施的作為以及成效而言，本案認為有幾項重要的缺失：

一、檢視法令的工作缺乏應有的人權深度：

根據《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》（以下簡稱《施行法》）第三條規定：「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。」所謂「兩公約人權事務委員會之解釋」在法條文字上存在爭議，因為聯合國條約機構中並沒有「兩公約人權事務委員會」這樣的機構，「人權事務委員會」（Human Rights Committee）只負責一個公約，即《公民與政治權利國際公約》（以下簡稱 ICCPR），而負責《經濟社會文化權利國際公約》（以下簡稱 ICESCR）的條約機構則是「經濟社會和文化權利委員會」（Committee on Economic, Social and Cultural Rights）。因此，《施行法》第三條所指的「委員會之解釋」，理應為上述兩個公約各自負責的條約機構所做的解釋，而這些解釋大致上有三種類型：首先，條約機構委員會審查國家報告後所做的「結論性觀察」（Concluding Observations）；再者，委員會對個人申訴機制最後做出的判決；最後，也是最重要的，是委員會累積許多審查國家報告的經驗後，進一步做成的「一般性意見」（General Comments）。如第一章所述，一方面

因為台灣政府尚未批准兩公約的「任擇議定書」(Optional Protocol)，且施行法內也沒有相關的規定，再加上個人申訴機制的判決涉及非常具體的各國脈絡，因此，現階段討論這一類型的解釋，對於在台灣落實兩公約的政策，相關性並不大。另一方面，由於台灣尚未進行過兩公約國家人權報告的審查，本案也不討論「結論性觀察」(Concluding Observations)。因此，藉由一般性意見做為解釋兩公約條文的基本內涵，並依此關注一般性意見如何在各部會進行法規檢視過程中的應用，是本研究檢視各部會法規檢視品質的重要參考依據。

換言之，檢視法令不能單從字面意義去解讀，聯合國透過做出一般性評述的方式解釋《公約》某些條款的範圍和含義，目的在於協助各締約國實施《公約》條款。例如人權事務委員會即指出，就《公民權利和政治權利國際公約》作出解釋，從而使人們能毫無疑問地理解《公約》條款的範圍和含義，已成為人權事務委員會的一項重要職能。這些意見可指導各締約國實施《公約》條款和編寫它們的報告。因此，「一般評論意見或建議」，或是國際間普遍適用的軟法(soft laws)²²⁷，對於解釋和發展各公約中的人權規範具有極為重要的作用，屬於各公約規範體系中的重要組成部分，因此也是研究各公約及其具體規定，不可缺少的參考資料。

本研究計畫仔細核對由行政院人權保障推動小組召開的 21 次「法規是否符合兩公約複審會議紀錄」(參見會議紀錄一覽表)，發現所有檢討案完全沒有引用委員會所做的一般性意見，而僅就條文本身為是否符合兩公約的標準，造成許多檢討案的決議是否有進行充分的檢討，頗令人懷疑。不僅如此，本案所訪問的 11 個設置人權工作小組的部會，受訪者也多表示並沒有引用一般性意見來推動相關的人權工

²²⁷ 所謂軟法，是國家間對於特定事務與問題的處理，以形成具有相當程度共識的規範設定與認識。在形式上既不是條約文件，也尚未發展成習慣國際法，但是在國際社會卻能產生一定的規範作用，國家之間也經常仰賴這些不具拘束力的標準作為解釋條約意義的重要文件。參見鄧衍森〈國際人權規範另一個來源：軟法〉，TAHR 報，2010 春季號：p44

作，甚至並不知道有一般性意見（參閱附件各政府部會訪談稿）。最後，就研究團隊可得的部分國家人權報告初稿資料，各部會所提交的報告中，也幾乎沒有引用一般性意見來檢討本國的人權情況，直到複審資料才開始看見有一般性意見的相關討論。

本案發現，由於「人權大步走計畫」針對公務人員進行教育培訓，與人權法規的檢討與修正的工作同時進行，因此各部會參與培訓的人員，在進行法規檢視時，未必對於兩公約的條文及基本精神有所掌握，更遑論如何應用兩公約之一般性意見對於法條解釋的適用性²²⁸。因此各該公約的條約機構委員會所累積之解釋，不論在 219 項法規命令的檢討過程中，抑或是複審的過程中，竟無一項「參照」或「引用」。在各部會對於兩公約的相關規定，抑或國際人權法的相關知識仍舊不足的情形下，各部會在無法確定究竟如何判定哪些法規「明顯」違反？哪些屬於「疑似」違反的情形下，對法律的解釋基本原則只好「朝著比較沒有那麼多限制的方向」來進行修定，但該解釋文及修訂方向是否符合兩公約的精神，受訪的部會也無法確定²²⁹。從英國推動落實人權法的經驗來看，英國《人權法》在正式生效前，英國政府設定一個兩年準備期（1998 年 11 月至 2000 年 10 月）。在這兩年的準備期，藉由對公務人員進行教育訓練，並透過行政、立法、司法三權的積極把關，檢視新法案（Bill）與舊有法律（Act）是否有任何違反人權法之公約權利。相較於英國的經驗，我國儘管經過各部會的努力而有初步成果，但在立法檢視的成效明顯呈現缺失與不足，同時由於準備期過短，因此多數受訪者仍認為，尚待檢視疑似違反兩公約的法規將遠超出目前的項目。

二、兩年為限的修法期限太短：

一方面由於我國民主化的歷程尚短，許多的法律仍沿襲過去威權體制而來；另一方面由於我國長期脫離國際人權體系，未能跟隨國際

²²⁸ 從府會訪談中得知，有些受訪者甚至對於一般性評論意見毫無所悉。

²²⁹ 從政府部會訪談二中得知。

人權體制的發展，進而修正許多違反人權的法令與行政措施，以過去七次的修憲內容觀之，人權議題受到關注的程度非常有限。因此，如上述所言，除了目前各部會彙整的 219 條以及民間監督聯盟的 44 條之外，事實上還有更多政府的行政命令或未經立法院立法的各項規範，目前仍尚未完成檢討，然而這些往往與人民有更密切的關係。另一方面，以現有之法令與行政措施的數量及其檢討的規模而言，必須在兩年期限完成法令檢討與修法此一巨大與艱難的工程，似乎有其難度。以英國為例，如前述，在英國《人權法》正式生效前，英國政府設定一個兩年準備期（1998 年 11 月至 2000 年 10 月）。這段準備期間的工作目標，一方面主要是讓政府對於不符合人權法精神的法案進行檢視與修法，另一方面則進行公部門的教育訓練。以法案檢視而言，英國在準備期間同時進行法律檢視與修訂新法案的工作。例如跟精神健康相關的心理健康法（mental health legislation），被英國衛生部（Department of Health）認定不符歐洲人權公約的同時，衛生部也於同時擬定新的草案，因此，在 2001 年英國法院做出該法與公約不符宣告時，新法可同時立即上路。此外，以加拿大為例，《加拿大權利與自由憲章》於 1982 年 4 月 17 日生效，在 1982 年《加拿大權利與自由憲章》通過之後，即開始著手進行法令檢討與修訂的工作，但該憲章第十五條關於平等權的保障，則推遲到 1985 年 4 月 17 日才生效，其目的在要求政府確保相關法律的規定都能確實符合該條的標準。根據本案訪談的加拿大法學者 A 教授的說法，加拿大政府遲至 1986 年仍持續對相關法令進行檢視，前後四年的法令檢視期限，比台灣規定的完成期限還長²³⁰。為符合於期限內完成修法的任務，日前行政院人權保障推動小組第 18 次會議中決議，請法務部督促各主辦機關加速辦理法規及行政措施之檢討作業，務期在本（100）年 12 月 10 日前全數完成法制作業程序²³¹。但以目前的檢討品質而言，在各部會受制於兩年限期規定的壓力，抑或國際人權法的相關知識仍舊不足的情形下，

²³⁰ 參見附錄一訪問稿。

²³¹ 參見 100 年 4 月 6 日「行政院人權保障小組」第 18 次會議記錄

是否能妥適修法，值得擔慮。

第二節 機構配套

根據第四章所言，以及訪談資料和各部會運作狀況，本案認為有幾項重要的發現及缺失：

一、任務編組的專業性與獨立性不足：

本案發現，當前各部會推動兩公約工作事項遭遇的主要困難之一，在於缺乏一個獨立的專責人權機構，導致各部會人權業務仍缺乏垂直管理，以及橫向協調的機制。儘管總統府設立人權諮詢委員會的目的，在於提升監督的高度以及縮短政策形成的時間，以求有效落實人權的保障工作，然而以目前的組織定位而言，不論是「總統府人權諮詢委員會」抑或「行政院人權保障推動小組」，皆非常設的專責機構，開會次數不多，不利於議題的有效掌握、追蹤與監督，更缺乏發揮即時解決問題的機制。另一方面，由於任務編組的形式缺乏獨立之預算與人事保障，恐面臨業務執行上的困難。以總統府人權諮詢委員會為例，依照「人權諮詢委員會」的設置辦法，「人權諮詢委員會」的工作內容包括：（一）人權政策之提倡與諮詢。（二）國家人權報告之提出。（三）國際人權制度與立法之研究。（四）國際人權交流事務之研議。（五）提供總統其他人權議題相關諮詢事項。由於總統府法源依據為「總統府人權諮詢委員會設置要點」，法律位階過低，亦無獨立之預算、人事及運作之保障，目前所需經費，乃由總統府及行政院相關部會編列預算支應。因此以現有的人力與經費而言，若要發揮上述幾項任務，恐有實際上的困難。

二、機構定位不清：

儘管法務部乃為「人權大步走計畫」的宣導統籌機關以及落實執行階段之彙整機關，同時承擔許多業務，然而，究竟法務部是政府部門之

人權專責業務機構，還是與其他 10 個部會一樣，同為各部會的人權專責業務機構？受訪的幾個部會對於法務部的屬性與定位仍不清楚。此外，法務部雖然作為負責宣導統籌與彙整的單位，但是對於其他部會的人權工作小組而言，所有其他部會都是法務部的平行單位²³²，但在目前定位不清、缺乏垂直管理，以及橫向協調的機制之下，導致人權業務的推動上出現運作上的困難。儘管在訪談中，各部會對於是否設立一個獨立人權的專責機構的主張看法未必一致²³³，但大多數的受訪單位都認為，有必要釐清目前各部會工作小組與法務部之間的定位問題。

三、缺乏專責人員與預算：

不論是總統府人權諮詢委員會，抑或行政院人權保障推動小組的幕僚事務，皆由法務部法規會所負責，然而，正如第六章所言，儘管大部分同仁非常盡責，事前的準備工作相當盡心盡力，然而負責工作的幕僚大多非人權專業人才，而是由現有法規會人員兼任，在面對許多涉及專業的人權議題的研議時，仍面臨專業性不足的問題（彭坤業，2010：135）²³⁴。此外，因法務部法規會同時擔任總統府人權諮詢委員會、行政院人權保障推動小組、法務部人權工作小組的幕僚單位，其性質上屬於任務編組，並無法定編制經費與人員，不僅無法在符合專業性與獨立性的原則下，進行人權業務的推動，同時在現有的人員編制與預算受限之下，更加重該單位及其幕僚人員沉重的工作負擔。

²³² 法務部法規會日前已將負責統籌與職掌之人權業務，統整於「人權科」之下。

²³³ 有些受訪部會同仁建議整合各部會現行人權保障機制，促進實質功能及提升效率，避免疊床架屋，有的則主張建立分散式的人權保障機構，在各單位的法規會加入人權業務。

²³⁴ 就本案研究人員實際的參與觀察而言，必須對議事組的郭銘禮檢察官及其團隊的用心給予高度的肯定。

第三節 預算層面

一國之預算是該國政策優先順序的最重要的政治文件。從國家的預算可以檢視政府對該政策的重視與否。然而從目前對各單位預算的檢視仍看不出政府真正的決心。這個問題清楚反映在我們對各部會的訪問中，大部分政府官員不知道如何編列相關預算，也不知道政府是否有什麼人權政策和如何因應兩公約的批准而需做的改善與調整。

在 2010 年所有部會中編列預算最多的為教育部，教育部從事與人權有關的教育已經有多年，我們必須要給予教育部對人權業務的重視給予肯定，但是若從經費來看，這些經費主要還是過去的延伸，並未特別為兩個公約的培訓與推廣而增列經費。其次為國防部，共編列了 1 億 2762 萬元。然而國防部主要係辦理消除婦女職場就業障礙，營造友善、尊重兩性平權就業環境，與對各訓場、營區及基地等督導查察工作環境及工作任務等，強調的是保障其同仁工作安全等項目。該部分經費主要是因應「行政院婦女權益促進委員會」要求營造兩性共治共決之政策參與的環境，而開始編列經費改善空間與環境，因此嚴格說來，該經費並非針對兩個公約而編列的。如果扣掉此兩部會的預算，所有經費就只剩下 11,527,000 元。經費編列第三多的為文建會，然而文建會的經費主要是用在辦理景美人權文化園區人權教育推廣、調查研究、展示等相關業務經費，也並未針對兩個公約而編列任何預算。外交部、教育部、衛生署、環保署、勞委會、原民會及海巡署等被要求成立「人權工作小組」的部會，也並沒有特別為執行兩個公約而編列任何預算。但是 2011 年主計處所彙整之預算大為膨脹為 5000 多億元，之所以如此是所有部會將只要與人權有直接或間接關係之預算皆列入兩公約預算，特別是內政部與衛生署因該二單位為社會福利與健保等之負責單位，因而提出龐大的預算數字，但是這些數字並無法幫助我們瞭解政府在兩個公約所做的努力與工作。此一現象仍充分顯示出目前各部會對於人權預算認定上出現嚴重的問題。預算必須搭配良好的政策，方能顯示出其效益。因此政府當務之急為擬定促進及保障

人權行動計畫，如此各單位才得以配合編列相關預算。

第四節 教育培訓層面

聯合國人權理事會於 2011 年 3 月 23 日第 16/1 號決議通過《聯合國人權教育和培訓宣言》，明確指出人權教育和培訓，是促進人人享有的所有人權和基本自由得到普遍尊重和遵守的關鍵。然而人權培訓應該有明確的目標與方法，才能達致具體成效。聯合國大會於 2004 年 12 月 10 日第 59/113 A 號決議宣佈分階段進行的《世界人權教育方案》，是試圖在各部門推動實施人權教育方案的一項全球舉動。世界人權教育方案第一階段期間為 2005 年至 2009 年，主要重點目標是將人權教育納入小學和中學教育制度。聯合國大會並於 2005 年 7 月 14 日第 59/113 B 號決議通過了世界方案第一階段的行動計劃（A/59/525/Rev.1），作為締約國執行人權教育時可供參考的具體戰略。而《世界人權教育方案》第二階段（2010 年至 2014 年）行動計畫草案業已經通過並開始啟動，而重點將針對高等教育中的人權教育和對教師、教育工作者、公務員、執法人員和軍人的人權培訓行動計畫。

然而在教育培訓及宣導方面，不論從目前訪談資料以及焦點團體的資料分析，或是五國的跨國比較研究資料而言，各部會有關公務人員的訓練仍有很大改善的空間。

一、**教材不易理解**：從教材而言，根據「人權大步走計畫」，教材為「總論講義」，加上各機關「依權責編纂之各論講義」，缺乏國際上進行人權訓練時所用之有「教案」的訓練教材，導致許多受訪部會認為，教材內容過於形式與抽象，不易理解。另一方面，2009 年馬總統在聽取兩公約及其施行法推動進度報告簡報後裁示，各機關必須在半年期間完成各論講義的編撰，然而就本案訪談可知，除法務部與國防部已編有各論之外，其它的部會並未依其機關權責編撰各論講

義，導致在提升各部會人權意識的努力大打折扣。

二、缺少公約正式上路之前的準備期，導致培訓品質大打折扣。

如上節所述，以英國之落實《人權法》經驗為例，《人權法》將準備期訂為兩年，因此，英國把培訓與法令檢討視為最重要的工作。其中就教育訓練而言，對象極為廣泛，包括中央及地方政府機關、法人與公民社會團體，從法官到公務員、法人機關成員，皆在其內。在 1998 年英國和威爾斯有超過 3 萬名業餘的治安法院裁判官²³⁵（lay magistrates），每一位都需要訓練，可見其訓練的規模。除此之外，所有支持法院運作的公務人員也都必須接受訓練，所以即使是提供給政府各別部會的訓練，規模都相當浩大²³⁶。而每一個政府部門皆依照機關職權的性質，設計自己的人權訓練計畫。然而 2000 年訓練期限屆滿之前，英國政府認為，由於法院尚未在審判實務上正式運用人權法案，無法預測法庭如何妥適地在個別案例中使用人權法，有必要將實際案例列入訓練內容，因此立即啟動第二階段的訓練計畫，直至 2003 年才進入總結經驗的收尾階段²³⁷。反觀台灣在兩公約施行法正式生效前，並未進行充分的培訓準備，倉促成事的後果是政府在培訓、講習與宣傳的品質不佳，培訓的規模也僅止於少部分的公務人員，而種子講師培訓共 1,880 人，六梯次進行，每梯次種子講師僅上 12 小時四堂課，即完成講師訓練，在質與量的要求上，明顯不足，因此種子教師在受訓完畢後，能否切實訓練其他同仁，並協助法令予行政措施的檢討，不無疑義。

三、從種子培訓而言，培訓內容仍採取專家演講的方式進行，缺乏對具體案例與實務的探討，同時缺乏活用的、針對不同實務需求、

²³⁵ 在英國的刑事程序中有一個特色，即在刑事法院最底層者，即審理輕罪案件之治安法院(magistrates courts)，所屬法官是由非法律人之業餘裁判官(lay magistrates)所組成，約有 3 萬人左右。

²³⁶ Eric Metcafe, 〈英國之人權法及位其施行所作的人權訓練〉，TAHR 報，2010 春季號：p64。

²³⁷ Eric Metcafe, 〈英國之人權法及位其施行所作的人權訓練〉，TAHR 報，2010 春季號：p65

不同對象的培訓教材，導致所學內容無法應用於實務操作²³⁸。

關於教育培訓的努力，英國的經驗值得參考。為了設計一套讓公務人員更加瞭解《人權法》與其實務工作，英國法務部於 2006 年 7 月提出的 *Review of the Implementation of the Human Rights Act* 報告中指出，即使在 1998 年施行人權法之前與之後，英國都進行了相當程度的培訓，但英國政府檢討培訓的成果發現，公務人員對人權法的熟習還是明顯不足。因此法務部於 2006 年 10 月設計了一份 *Human Rights, Human Lives* 的手冊（以下稱為 2006 英國法務部手冊），專門提供給公務人員參考²³⁹。並且也與獨立的人權教育組織 *British Institute for Human Rights*（以下簡稱為 *BIHR*）合作，繼續提供公務人員關於人權法的訓練。該手冊開宗明義即強調，手冊盡可能就一般狀況來陳述與分析，以便讓最大多數的公務人員作為找到遵循的入門基礎。相較於我國人權大步走培訓計畫，這些資料與訓練的特點，有幾點值得參考：

（一）顧慮到第一線實務人員，使其能加以應用

這些資料與訓練，是要讓第一線的實務人員可以應用，改善他們日常服務的品質，使其更符合人權公約的規範。2006 英國法務部手冊

²³⁸ 聯合國高級專員辦公室所出版的《成人專業人員人權培訓指南》第 19 點，在人權教學方法上提出幾點建議：（一）互動：培訓本身要求使用參與性的互動式培訓方法。如果摒棄填鴨式教學，學員可能較容易吸收人權課程的內容。簡言之，要取得好的效果，學員必須充分參與整個過程。學員都是實際工作者，他們把豐富的經驗帶到培訓班，任何有意義、有成效的培訓活動都必須積極汲取這些經驗。（二）靈活：最好不採取強迫學員一定參加軍隊式教學方法。這種方法的結果往往引起學員的反感，繼而關閉教員與學員之間交流的管道。雖然教員需要實行某種程度的管理，但首要的是靈活。應該歡迎學員提出問題，甚至加以質疑，教員的回答應該積極、直截了當；同樣，過分嚴格的時間安排可能使學員煩躁和反感，需要加以避免。（三）相關：學員在培訓過程中都會想：這與我的日常工作有什麼聯繫？教員如何不斷地解答這個問題，是衡量教學成功與否的重要尺度。所應以的，應該盡一切努力，確保講述的所有材料都與聽眾的工作有關。在不顯而易見的地方，應該說明如何有關。（四）多樣：為了激發並保持學員積極參與的熱情，在整個培訓過程中最好經常變換所使用的方法。大多數成人不習慣於長時間上課，千篇一律、單調的講授會使他們更多地注意教室，而忽略主題。應該使用不同的方法，按主題要求，時而討論，時而扮演角色和進行案例研究，時而讓學員自己設想問題。

²³⁹ <http://www.justice.gov.uk/guidance/docs/human-rights-handbook-for-public-authorities.pdf>

強調，手冊盡可能就一般狀況而言，以便讓最大多數的公務人員作為找到遵循的入門基礎。而 BIHR 所提供的訓練，也非常明確是為各式實務公務人員所打造，包括對警察、對移民業務承辦人員、對地方政府的社福業務人員等。

（二）對人權法及人權概念作提綱挈領的說明，而非講課式的解釋條文

2006 英國法務部手冊的前言，開宗明義說：「你不會在這本手冊裡看到一堆法律專業術語（jargons）。」但是並不表示這本手冊只提供寥寥數語的人權 ABC。該手冊簡要但完整說明了《人權法》裡、《歐洲人權公約》裡所涵蓋的 15 種權利類型，也有人權案例與申請救濟的流程圖；且說明「絕對的權利」、「可被限制的權利」、「可被保留的權利」等類型；也談到權利的「比例原則」，以建立對人權與個人權利的正確認知，避免「人權就是把一切權利擴大解釋」的迷思與公眾對於用人權法來救濟個案的誤解。而這些內容，都是以庶民可以理解、簡單扼要、切入實務需求的方式來呈現。

（三）提供案例、討論實務需求

在 2006 英國法務部手冊中，對於《歐洲人權公約》每一條文及其規範權利的說明之後，都有附上「案例探討（case study）」，提供 1 則至 2 則實際在法庭上、或在行政申訴機制裡發生的案例，並分析該案例是否適用《人權法》。除了「案例探討」，手冊還有提供「執行範例（best practice example）」，明示怎樣的處理方式最妥當。

而 BIHR 所提供給公務人員的培訓，典型的課程設計是為期一天²⁴⁰，照著「觀念（the ideas）→ 法律現狀（the law）→ 實務處理（the practices）」的層次來進行。在介紹完人權與人權法的概念與憲法上的意義以後，就會安排案例探討、並進行團體討論，確認如何在個別

240

<http://www.bihhr.org.uk/training-and-consultancy/public-service-providers-training>

工作中落實人權規範。

然而法務部所研擬之「《兩公約》學習地圖」計畫，與上述的教學建議有很大的差距。在目前所規劃並已完成的七場「《兩公約》中階種子培訓營」，培訓內容依場次性質分別為《公民及政治權利國際公約》第 1 條至第 5 條、《公民與政治權利國際公約》第 6 條至第 15 條，與《經濟社會文化權利國際公約》第 1 條至第 5 條以及《經濟社會文化權利國際公約》第 6 條至第 8 條；講義內容主要是由專家、學者針對《兩公約》各條所表彰的人權理念所撰寫，仍採取初階訓練時的論文形式，而非「教案」式的訓練教材，並由專家擔任講座進行逐條宣導，預計 2013 年才會完成所有條文的講解，具體成效如何，仍待後續的評估，但以當前初階種子培訓的成效來看，若不及早調適因應，前景恐不樂觀。

除了上述英國的具體經驗之外，聯合國人權事務高級專員辦公室(OHCHR)，也針對特定對象包括社工人員、法官、警察、獄政人員的人權訓練，出版許多教案，除了一般性的成人培訓的《人權培訓——人權培訓方法手冊》之外，尚包括：社工人員的部分有《人權與社會工作：社會工作專科學校和社會工作專業手冊》，警察的部分有《人權與執法：員警人權培訓手冊》；《人權與執法：員警人權培訓教員指南》；和《員警人權標準與實踐：員警使用的人權袖珍手冊增訂本》。監獄官員培訓教材則包括：《人權和監獄：監獄官員人權培訓手冊》；《人權和監獄：有關司法的國際人權文書彙編》；《人權和監獄：監獄官員人權培訓員指南》；和《人權和監獄：監獄官員國際人權標準手冊》。然在目前的培訓過程中，仍未見採用，實屬可惜。

例如，加拿大針對執行法律的最前線人員，特別是警察、矯正人員與治療人員等進行相關的人權訓練。具體的訓練方式與程序，依各省的規定而有所差異。(1) 警察人權訓練方面，現有的作法包括透過給予實習與在職警察相關的人權教育，或是配合「警察行為規範手冊」(Guide de pratiques policières)來規定警方行為。(2) 矯正人員訓練

方面，相關的作法有：針對符合《ICCPR》第十條規定所改版的新政策進行全員訓練²⁴¹、相關人員在正式上任前接受人權訓練²⁴²等。(3) 檢查官的訓練，以安大略省為例，為進一步保障青少年犯罪者的人權，該省於 2003 年對《青少年犯罪法》進行修正，於該法實施的前兩天，安大略省司法部即針對該省的檢察官進行兩天的密集訓練。英國的皇家檢察局（The Crown Prosecution Service）針對《人權法》，為所有檢查官舉辦為期三天的培訓，並向所有工作人員分發一份指導手冊，列舉所有相關的歐洲案例，並每兩周提供一次關於新判例法的最新法律情報。

另一方面，在加強司法人員的人權教育部分，加拿大的模式值得借鏡。加拿大國家司法協會不僅為司法教育的提供者，也是司法教育的協調者。其主要任務之一即協調各級法院的法庭，以舉辦法院或地區規模的研討會。國家司法協會也與其他政府部門共同開發課程，例如針對種族關係（race relations），聯邦政府的文化資產部即與該協會共同開發相關的教材。國家司法協會也與其他組織進行合作，協調其他組織負責相關的司法訓練，例如，在國家司法協會的協調下，加拿大司法行政協會（Canadian Institute for the Administration of Justice）即負責對新任的聯邦法院法官提供兩階段的研討課程。

(四)民間宣導成效有限

從宣導而言，就兩次焦點團體的訪談可以得知，政府部門的宣傳與推廣的成效非常有限，在行政作為上，看不出有清楚的變化，同時南部與北部的差距頗大²⁴³。儘管本案並未針對一般社會大眾進行調查，但從許多在南部從事第一線人權工作的受訪者都鮮少得知有關政府實行兩公約的種種作為而言，政府部門對一般民眾的宣傳成效，恐

²⁴¹ 紐芬蘭及拉布拉多省的矯正部門針對其法規是否符合「武力使用議定書」(Use of Force Protocol)進行全面的檢視，並頒布新改版的「武力使用政策」，以符合《ICCPR》第十條之規定。

²⁴² 魁北克省的作法。

²⁴³ 參見第二次焦點團體訪問稿，P 130。

不甚樂觀。

(五) 缺少與非政府組織的互動

兩公約施行法第五條第二項特別強調，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。然而在人權大步走計畫的推動過程，與國內外非政府組織的互動仍非常有限。反觀加拿大卑詩省政府為了提昇公眾對於人權審判庭（Human Rights Tribunal）的認識，即與「卑詩省人權聯盟」（British Columbia Human Rights Coalition）進行合作，提供公眾相關的教育與訓練，此外，卑詩省也與「社區法律協助學會」（Community Legal Assistance Society）合作，提供進入審判庭的雙方當事人相關的法律建議。另一方面，加拿大各級政府也對相關的人權活動進行補助，例如加拿大文化資產部即設有「人權獎助計畫」（Human Rights Grants and Contributions Program）²⁴⁴，提供一定的補助款給相關的團體與計畫。透過政府相關部門與民間非政府組織的合作，人權教育於市民社會獲得普遍的推廣，也使人權的理念得以落實至每一位加拿大公民。加拿大政府的作法值得我國借鏡。

第五節 國家人權報告

根據《國際人權條約締約國提交報告的形式與內容準則彙編》第九點明確指出，人權報告的編寫不僅是履行一項國際義務，同時也是一個可以全面性的審查國內人權狀況的機會。透過報告撰寫的過程，讓每一個締約國有機會：（a）全面檢查為使國內法律和政策與有關的國際人權條約的規定協調一致而採取的措施；（b）監測在全面增進人權的情況下，促進條約所規定的各項權利的享有方面取得進展的狀況

²⁴⁴ 請參考文化資產部網站：
<http://www.pch.gc.ca/eng/1267317260906/1268745715780>

況；（c）確定在其履行條約的方法方面，存在的問題和缺點；（d）籌畫和擬定爭取實現這些目標的有關政策。因此，國家報告既非國家宣傳文書，更非各部會業務報告。由於此次報告的撰寫方式不同於以往的試行報告方式，因此藉由此次的報告撰寫，可以做為各部會的一次學習經驗，從中理解人權報告寫作的意義及其所需的基本知識與工具。由於我國非聯合國會員國，無法向各條約機構委員會呈遞國家人權報告，但副總統蕭萬長表示，目前總統府人權諮詢委員會第一步要做的，就是依照兩項國際人權公約的規定，建立一個國家人權的報告制度。而在此次國家人權報告寫作過程，由於決定由試行報告的形式轉變為以聯合國規格寫作方式的決定太晚，導致各部會準備的時間過於匆促，使得報告寫作過程中除了呈現公務人員對於國家人權報告寫作的意義、內容與格式仍顯陌生之外，也充分展現我國公務人員的人權意識不足，值得進一步重視與檢視。以下提出幾點觀察：

一、缺乏撰寫的中心單位

根據《國際人權條約締約國提交報告的形式與內容準則彙編》²⁴⁵中明確建議，國家報告的撰寫應當建立一個起草委員會，同時各部門內應設立一個報告中心點(focal point)，形成一個有系統的報告編寫的機構框架。目前我國國家報告的撰寫，為了讓諮詢委員在審查過程中能直接了解各機關的人權現狀與可能缺失，因此，根據議事組的原初構想，並不指定主辦機關統整協辦機關再繳交整理完善的報告方式，而是由各機關直接就其權責範圍內的人權現狀提交報告，因此，一方面導致報告所呈現的內容像是業務報告的彙整，缺乏系統性與完整性之外，另一方面由於各部會涉及人權業務的單位甚多，在缺乏事前統整的情形下，導致每次參與審查工作的人員不一，屢屢出現與會專家學者一再提出的錯誤與批評，導致議事組必須不斷重複叮嚀。

²⁴⁵http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/9th/HRI-GE-2-Rev6_ch.pdf
218

二、撰寫人員對於國家人權報告的性質內容與格式仍缺乏理解

本次的報告寫作過程，為促進各機關對撰寫國家人權報告之溝通與瞭解，議事組乃採取開放各機關預約時段的方式，到法務部諮詢報告撰寫格式與內容，然從目前所呈現的內容來看，各部會對於國家報告的性質內容與格式的理解，仍有很大的改進空間。以共同核心文件的部分而言，共同核心文件是一國之人權國情報告，係將我國目前對於保障人權及促進人權之狀況作綜合及整合性說明，故共同核心文件並非細部業務性質之說明。然而就初審會議中所呈現的內容來看，像是各部會的業務報告的堆砌，數百頁的內容卻大部分無法呈現共同核心文件的性質，勢必造成往後議事組在編撰時的困難。所幸在第三階段的初審會議中，議事組已要求統整機關負責彙整資料，以適度減少編輯之困難，此一情形已獲得具體的改善。另一方面，根據〈編寫擴充核心文件、提交具體條約報告的準則以及根據國際人權條約提交報告的協調準則〉，向公約委員會提交的條約專要文件，應該參照委員會的一般性意見（*general comments*），載入具體資料介紹公約各條在法律和事實上的執行情況，並列入資料說明近期有哪些法律和政策的發展，影響公約權利的充分實現，同時應列出資料說明為達到該目標，採取的具體措施以及取得的進展。然在此次的初審報告內容中，仍未呈現這一方面內容。

三、聯合國所建議的統計指標仍嫌不足

在共同核心文件的內容上，聯合國也要求盡量以指標或統計數字來呈現，而在《經濟、社會與文化權利國際公約》報告準則建議報告中必須參照兩項資料：（1）〈編寫擴充核心文件、提交具體條約報告的準則以及根據國際人權條約提交報告的協調準則〉附錄中的統計指標，包括城鄉人口比例、失業率、消費物價指數、婦女參政比例等指標，以及（2）聯合國人權事務高級專員辦公室（OHCHR）列出的說明性指標框架和清單（見下文分析）。然在本次的報告中，許多數據或指標，在各部會所呈現的資料中仍付之闕如。

四、缺乏動態性的人權指標

人權指標是衡量人權政策與機制執行成效的重要工具，藉由人權指標可以將抽象的人權價值，透過運作化的尺規加以表達，以用來客觀評價人權受尊重、保護與實現程度的一種工具。聯合國人權事務高級專員辦公室指出，有效的人權指標至少應該包括幾個面向：（1）指標應反映出具規範性的人權內涵；（2）指標應反映出各交互連結的人權規範或人權原則，例如反歧視及平等價值，人權的不可克減，參與程度與賦權；（3）人權評估的重點應著重在承擔義務的國家是否履行其促進或保障人權之義務，其內容應包括國家接納人權標準的意願，以及其保障人權的整體成效；（4）人權指標的最終評價必須足以總體呈現國家尊重，保護與實現人權義務的程度²⁴⁶。例如，人權事務高級專員辦公室（Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights）於 2008 年提出具體的人權指標架構。其中將指標分為結構(structural indicators)、過程(process indicators)以及結果(outcome indicators)三個面向，以分別反映國家在「尊重」（respect）、「保護」（protect）與「實現」（fulfill）人權三個層次的動態及靜態的關係。

²⁴⁶ OHCHR, Report on indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments: A Conceptual and Methodological Framework, p5-6

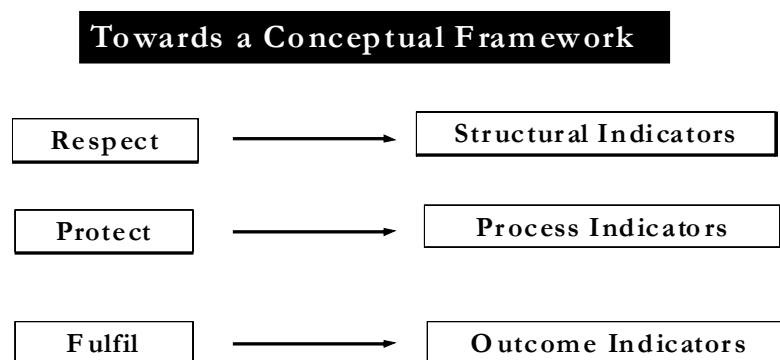


圖 8-1 聯合國的人權指標架構，2008

資料來源：人權事務高級專員辦公室（Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights）

所謂結構指標（structural indicators）的面向，包括國內與國際法律文件所規定的人權內容及人權條約國內法化的程度、在國際上簽署及批准主要區域及國際人權文件的情形、國家成為人權締約國的程度高低；所謂過程指標（process indicators），主要從國家對人權的承諾到人權的具體實現的結果當中，檢視政府用了哪些政策工具或作為；至於結果指標（outcome indicators），則是檢視不論個人或團體的人權具體實現的內容是什麼，例如識字率、出生率等。藉由這些指標，我們可以清楚的檢視國家履行義務的情況，同時每一個權利也可以從積極以及消極面來測量其具體落實的情形。舉例而言，檢視一個國家是否具體落實保障生命權，我們不僅從結構指標中，檢視國家所批准有關生命權的國際人權條約、憲法或其他形式的高位階法律對生命權的涵蓋範圍及其生效之日期等，依此理解國家「尊重」此一人權的具體作為，也可以藉由過程指標中發現，接獲有關生命權的申訴而由國家人權機構、人權調查員或其他機制進行調查和判決的比例、以及與政府對之給予有效回應的比例，根據國家人權機構國際協調委員會（International Coordinating Committee of National Institutions）的程序規則所組成的國家人權機構的類型等等，依此檢視國家「保護」此一權利的努力。最後我們也可以藉由結果指標了解國家「實現」此一人

權的結果：例如每十萬名人口中發生殺人或威脅生命的犯罪件數、每一千名受居留或監禁者因各種死因（例如患病、自殺、他殺）在監死亡之人數、因任意剝奪生命權而被通報的案例數（例如被聯合國特別報告員通報為未經正常法律程序、草率以及任意的處刑）等等。由於目前的國家人權報告中，缺乏動態性的人權指標，以作為持續性的管考追蹤，日後將無法對於不同人權落實是否有倒退與進展的趨勢，進行持續性及動態性的掌握。儘管基於台灣的特殊的國際處境，無法透過正式加入或批准國際人權規範，在結構指標的建立上有其實質的困難，然而政府仍有必要思考建構符合我國國情的人權指標。

Illustration: right to life

	Arbitrary deprivation of life	Disappearance of individuals	Health and nutrition	Death penalty
Structural indicators	-International human rights instruments, relevant to the right to life, ratified by the State -Date of entry into force of domestic bill of rights (or other forms of superior law) including the right to life -Type of accreditation of NHRIs by the rules of procedures of the International Coordinating Committee of National Institutions (...)			
Process indicators	Number of communications transmitted by SR on arbitrary execution and prop. of communications responded substantively by government (...)	Number of communications transmitted by WG on disappearances and proportion clarified by the government (...)	-Prop. of population below minimum level of dietary energy consumption -Prop. of population with sustainable access to an improved water source (...)	Number of convicts and average time spent on death row (...)
Outcome indicators	-Reported cases of arbitrary deprivation of life -Incidence of homicides per 100,000 population (...)	Reported cases of disappearances (...)	Under five mortality rate (...)	Executions under death penalty in the reporting period (...)

圖 8-2 聯合國的人權指標架構，以生命權為例

資料來源：OHCHR, Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights (HRI/MC/2008/3).

第九章 建議事項

基於上述針對目前各部會推動的情況、面臨的困難、各級政府公務人員進行基本訓練所發現的問題，本案提出以下幾點初步建議。除了「國家促進及保障人權行動計畫」的建議之外，以下將依本案所研究之五個面向，包括機構配套、法規檢視、預算編列、國家人權報告的流程與撰寫，以及教育培訓幾個面向的研究，分別提出具體建議事項。

一、立即擬定「國家促進及保障人權行動計畫」

有鑑於目前兩公約施行法落實的狀況，亟需一個整體性的規劃，才能全面性地解決包括機制、政策與教育培訓等問題，本案建議應由總統府人權諮詢委員會立即研擬一個「國家促進及保障人權行動計畫」。所謂「國家促進及保障人權行動計畫」(National Plan of Action for the Protection and Promotion of Human Rights，以下簡稱「國家人權行動計畫」)乃是一九九三年維也納世界人權會議的產物。根據《維也納宣言和行動綱領》(Vienna Declaration and Program of Action, VDPA)第二部分第71條規定：「世界人權會議建議每個會員國考慮是否可以擬定國家行動計畫，認明該國促進和保護人權所應採取的步驟。」

因此，國家人權行動計畫是國際上促進與保障人權的重要機制，其目的在於透過國家的策動與社會的參與，為一國的人權落實，制定短、中、長期的全面計畫，以及持續評估、修正之機制。而在聯合國2002年出版之《國家人權行動計畫手冊》更闡明，若要成功促成對於人權的尊重，並以人權考量作為公共政策的一項要素，必須考慮許多的因素，包括在社會規劃方面要進行全面性的需求分析、提出廣泛的和漸進式的方案建議、資源配置以及有效的評估。另外，還需要態度上的改變、教育和培訓、健全和獨立的法律和司法體系、以及尊重法

治等²⁴⁷。同時也需要資源和政治意願來讓這套政策和計畫可以落實。因此透過國家人權行動計畫的啟動，將有助於對於未來人權落實狀況，進行全面性檢視，持續的評估、修正現有機制並找出具體的行動策略。經過〈維也納宣言及行動綱領〉之呼籲，至今已有 29 個國家推動 37 個「國家人權行動計畫」，以落實對人權的保護與促進的任務²⁴⁸。

因此，本案建議，總統府人權諮詢委員會可以根據《維也納宣言和行動綱領》與《國家人權行動計畫手冊》擬定「國家人權行動計畫」，針對當前我國必須處理的人權保障與促進事項，包括：如何強化國家促進及保障人權之能力、設立或強化人權專責機構的可行性、對於其他國際人權公約批准的問題、建構可以確保改善弱勢群體處境之有效救濟程序、加強及促進政府各部門、地方政府與非政府組織及其他民間代表間之合作計畫；推動各部會進行撰寫報告所需的基礎培力訓練計畫、提出落實人權教育的具體方案等，訂定明確的優先順序與重點，同時列出執行步驟與時程，以及必須完成的短、中、長期「目標」、「戰略方案」和確定「經費」來源，以達至有效落實《兩公約》及《兩公約施行法》的相關要求。另一方面，為解決當前施行法的位階問題，並協調各部會人權機構的運作，以及促進人權政策或行動計畫的執行，或可透過行動計畫的啟動，進一步研擬是否制訂一部《人權基本法》的必要性，將國際人權法典化，展現與國際人權接軌之決心。特別值得一提的是，國際人權規範經過六十多年的發展，已經形成綿密的規範網絡，因此，兩公約的內容無法涵蓋當前國際人權的規範，而聯合國設有獨立人權事務委員會的公約共有九個²⁴⁹，我國至今已批准

²⁴⁷ 參見聯合國《國家人權行動計畫手冊》

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training10en.pdf>

²⁴⁸ http://www2.ohchr.org/english/issues/plan_actions/。中國政府於 2009 年四月制定了《國家人權行動計畫 2009-2110 年》，中國官方宣稱，該人權行動計畫的內容係參照聯合國大會 1993 年通過的維也納宣言和行動綱領，以及聯合國人權事務高級專員辦公室 2002 年頒布的人權行動計畫綱領指南。

²⁴⁹ 九個國際公約包括，消除一切形式種族歧視國際公約(ICERD)，公民及政治權利國際公約(ICCPR)，經濟，社會和文化權利國際公約(ICESCR)，消除對婦女一切形式歧視公約(CEDAW)，禁止酷刑和其他殘忍，不人道或有辱

《兩公約》與《消除一切形式對婦女歧視公約》，以及 1970 年批准的《消除一切形式種族歧視公約》等公約，因此，也可以透過國家人權行動計畫的啟動，研議批准並內國法化其他重要國際人權公約的必要性，以使我國能順利與國際接軌。由於此一建議有其急迫性與重要性，本案建議總統府人權諮詢委員會應立即研擬行動計畫的可行性。(主辦機關:總統府人權諮詢委員會)

二、有關人權機制的短、中、長期建議

(一) 短期建議

有鑑於當前各部會推動兩公約工作事項遭遇的主要困難之一，在於缺乏一個獨立的專責人權機構，導致各部會人權業務仍缺乏垂直管理，以及橫向協調的機制。同時，由於總統府「人權諮詢委員會」的定位以及功能屬於任務編組性質，無法全面性地進行各項繁複的人權業務。因此本研究團隊建議，短期內應完成以下幾個事項：

1、應盡速「落實」總統府人權諮詢委員會的政策諮詢功能

依照「人權諮詢委員會」的設置要點，「人權諮詢委員會」的工作內容包括：(1)人權政策之提倡與諮詢。(2)國家人權報告之提出。(3)國際人權制度與立法之研究。(4)國際人權交流事務之研議。(5)提供總統其他人權議題相關諮詢事項。由於總統府「人權諮詢委員會」正式運作的時程較晚，目前主要投入國家人權報告的審議工作，實際運作的成效尚難評估，然而，人權諮詢委員會的法源依據為「總統府人權諮詢委員會設置要點」，法律位階過低，亦無獨立之預算、人事及運作之保障，目前所需經費，乃由總統府及行政院相關部會編列預算支應。因此，以現有的人力與經費而言，若要發揮上述幾項任務，恐有實際上的困難。因此本案建議，為使人權諮詢委員會發揮政策諮詢的功能，同時因應本案所建議《國家人權行動計畫》的啟動，應盡速

人格的待遇或處罰公約(CAT)，兒童權利公約(CRC)，保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約(ICRMW)，保護所有人免遭強迫失蹤國際公約，身心障礙者權利國際公約(ICRPD)

落實總統府人權諮詢委員會的諮詢功能。(主辦機關:總統府人權諮詢委員會)

2、「強化」行政院人權保障推動小組的政策執行功能

本案建議，必須盡速「強化」行政院人權保障推動小組的政策執行功能，以符合其作為「彙整機關」的角色。本團隊建議可以仿效《行政院婦女權益促進委員會》的作法，將人權保障小組的性質與功能擴增如下：

- (1) 由一位具有人權專業背景的政務委員擔任副召集人：建議委員由二十一人至二十七人組成，任期一年。其中一人為召集人，由院長兼任；一人為副召集人，則由具有人權專業背景或熟悉人權業務的政務委員擔任。委員的組成除了各部會副部長之外²⁵⁰，應包含不同人權專業領域的專家學者以及 NGO 專業工作者。除了應有專責的人員編制外，也應有獨立的預算，以因應相關的人權業務。(主辦機關：行政院；協辦機關：研考會)
- (2) 調整現有人權保障推動小組的編制與運作方式：將目前人權保障推動小組的編制與運作分為三個層級：甲、由行政院長召開的大會；乙、大會開會之前的會前會；丙、經過業務分工的小組會議，並將人權業務區分為：甲、教育組：並以教育部為幕僚單位；乙、國際參與組：並以外交部為幕僚單位；丙、人權政策與預算組：並以組織改造後之國家發展委員會為幕僚單位；丁、「法規檢視組」：並由法務部為幕僚單位；負責系統性檢視法令及行政措施，並於法案提出時，針對各部會人權檢視表進行複審工作。戊、轉型正義組：並以組織改造後之文化部為幕僚單位。幕僚單位的任務之一，即負責召集所有與議題相關的部會來召開分工小組會議，其中民間團體可以提案在分工會議中討論，倘若在分工會議

²⁵⁰ 建議參與的部會應包括組織改造之後的：內政部、外交部、國防部、教育部、法務部、勞動部、農業部、衛生福利部、環境資源部、文化部、科技部、國家發展委員會以及原住民委員會等。

中無法解決的議題，再交由會前會中討論，而會前會的召集人，建議由具有人權專業背景的政務委員召集。倘若重大爭議仍無法於會前會中解決，則由行政院長所召集的大會中議決，並要求對於已經進行中的議案列為繼續追蹤案，請各主管機關設定辦理期程與進度，並請組織改造後的「國家發展委員會」進行管考。藉由強化行政院人權保障推動小組的功能，可以解決目前因各部會人權業務缺乏垂直管理，使得政府的人權政策無法落實，更進一步導致各部會因無法清楚勾勒出政策藍圖，而無力提出完整人權預算的問題。(主辦機關：行政院所屬各機關)

- (3) 各部會人權工作小組增設一名人權聯絡人：除了目前已經設立人權工作小組的 11 個部會之外，本案建議在其他部會都應盡速設立人權工作小組，並設有一位人權聯絡人，而人權聯絡人建議由各部會法規委員會或法制單位之主管擔任，同時與行政院人權保障推動小組的分工小組會議同為幕僚單位，並具有垂直聯繫的關係，擔任行政院人權保障推動小組之聯繫窗口，以求人權政策制訂與執行的穩定性。人權聯絡人除了積極主動提供人權工作小組相關資訊，以利於即時檢視該部會所遭遇的問題或人權侵害個案外，同時負責該部會的人權業務，包括人權工作小組會議的相關業務，預算之編列規劃與彙整，該部會人權報告的彙整與編撰，人權法規的檢視，人權教材的編撰與培訓等等。(主辦機關：行政院所屬各機關)

3、監察院設立「人權保障專案小組」

在監察院的「人權保障委員會」之下設立一個「人權保障專案小組」，專案小組的任務主要在於查察與監督我國兩公約執行情形，並對行政部門提出必要的建議或糾正。(主辦機關：監察院)

(二) 中期建議

儘管目前政府組織改造工程已屆完成階段，主張在行政機關成立一個專責的人權機構有其極大的難度，然而以目前政府推動兩公約落

實過程中，缺少一個專責機構實為構成兩公約政策無法落實的一大主因來看，未來仍有必要思考在行政院內設立人權專責機構的必要性。因此中期而言，本案建議：

1、將人權保障推動小組的層級提升為一個常設性的人權委員會

將人權保障推動小組的任務編組性質，提升為一個常設性的人權委員會，並由具有人權專業背景的政務委員擔任主任委員負責政策規劃與審核，成員由各部會副部長與民間學者及 NGO 代表所組成，作為各部會溝通的平台，以利於政策指揮之水平。此一人權委員會之性質主要仍以聯繫協調、諮詢建議、爭議調解與執行督導四種事項為主。在聯繫協調上，針對各部會主管關於人權事項涉及中央與地方合作、跨領域管理等部分，進行部際間的水平橫向聯繫，達致政策整合的功能；在諮詢建議上，負責行政院各部會在規劃與地方上有關的人權政策計畫時，將地方行政機關的意見與建議，提供各部會決策規劃時參考，以使中央的人權政策能夠周延完整；在爭議調解上，負責處理政府與人民之間涉及人權之爭議，以及政府機構間關於人權保障事務權限區分爭議的協調工作；在執行督導上，負責國家人權計畫的執行與督導事務²⁵¹，進行人權知識的推廣及相關訓練等。（主辦機關：行政院）²⁵²

2、在行政院本部增設《人權處》

為使上述各項業務能有效推動，本案建議在《人權委員會》之外，並加以在院本部成立《人權處》作為幕僚單位(或是由組織改造後的國家發展委員會之下的社會發展處，負責人權委員會的幕僚業務)，以協助《人權委員會》從事聯繫協調、諮詢建議、爭議調解與執行督導四種事項的幕僚作業，而各部會人權工作小組與人權處同為幕僚單位，

²⁵¹ 此一部分可以總統府人權諮詢委員會進行任務分工，總統府人權諮詢委員會負責行動計畫的研擬，人權委員會則負責執行與督導的工作。

²⁵² 參見廖福特主持研究『我國人權政策與執行機制之研究委託研究報告書』。

並具有垂直聯繫的關係，以求人權政策制訂與執行的穩定性。(主辦機關：行政院)

3、立法院設立「人權委員會」

立法院設立「人權委員會」：為了有效落實《兩公約》的精神，本案認為立法院有設立「人權委員會」的必要性。以英國為例，為落實《人權法》，2001年英國上下議院各推派六位議員為成員，組成了國會的聯合人權委員會（Joint Committee on Human Rights），²⁵³ 該委員會的主要功能包括：（1）檢視英國政府對國內法院及歐洲人權法院認為英國法律有違人權的判決；（2）對人權相關法案進行檢視（legislative scrutiny）；（3）進行調查（甚至召開聽證會）以確定是否需要改善人權相關的政策或立/修法；（4）針對上述事項、及國會落實《人權法》之狀況提出報告。因此，為使立法部門積極發揮人權保障的角色，本案建議在立法院設立常設性的「人權委員會」，主要功能除了要求立法者對兩公約所保障的人權嚴格遵行，不另做任何立法牴觸公約之外，更重要地在於針對政府是否履行人權條約的義務，進行持續性的檢視與審查。(主辦機關：立法院)

4、考試院設立「人權委員會」

日前考試院已經在院內根據「考試院及所屬部會人權保障工作小組設置要點」，成立人權保障工作小組，接續人權保障業務，值得高度肯定。然為了更有效培養並檢視公務人員的人權意識，本案建議考試院可以將人權工作小組提升為人權委員會層級，負責研擬公務人員的人權培訓計畫，包括以人權意識與態度，作為公務員徵補考試或晉升的標準之一；職前和在職培訓的綜合人權培訓政策，並研擬將此類培訓作為職業資格和晉升之強制性標準的可行性。(主辦機關：考試院)

5、司法院設立「人權研究委員會」

²⁵³

<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/human-rights-committee/>

為盡速解決司法部門對於人權知識的不足，建議司法院設立一個人權研究委員會，有系統地進行國際人權法與台灣人權法制建立的相關研究與資料彙整。(主辦機關：司法院)

(三) 長期建議：思考設立一個符合「巴黎原則」的國家人權委員會之可行性

如第四章所述，以「巴黎原則」作為設置國家人權機構的最基本原則而言，人權機構應同時扮演保護者、促進者及橋樑等三重角色²⁵⁴。長期而言，儘管以當前的政治環境，企求透過修憲的方式建立一個獨立的國家人權委員會有實質的困難，但在台灣建立符合聯合國巴黎原則的人權保障機制，仍值得深思與倡議。由於人權涉及價值、知識、意識、法律化與非法律化的規範與救濟機制等多面向工作。所以，聯合國建議國家人權委會應具備五種功能：1、調查可能侵犯人權的重大案件，必要時協助受害人或是社群進行訴訟；2、根據憲法與國際人權標準，提出修法、立法、甚至修憲的建議；3、推廣人權教育；4、規劃國家人權政策；5、提出年度國家人權報告。這些功能殆非目前任何機構所能統攝。因此本案建議總統府人權諮詢委員會仍應持續研議設立一個獨立且與監察權分離之國家人權委員會的可能性，以解決當前因為缺乏專責人權機構所產生的種種弊端。一方面藉由國家人權委員會的設立，處理過去未竟的轉型正義議題，針對過去威權體制下迫害人權的情況作一詳盡與客觀的調查，發掘真相，以追求社會的集體療癒及和解。另一方面，本案建議藉由「國家人權委員會」的設立，同時規劃未來人權事務；例如對台灣社會中的弱勢族群處境作一完整、客觀的調查，以作為今後各級政府施政的標準。倘若能就他們的處境作一完整而客觀的調查，使社會對這些弱勢族群有進一步的瞭解，轉而構成對政府施政的壓力，必能為台灣帶來一個較為公平正義的社會。這項任務的執行，「國家人權委員會」將是最恰當的一個機

²⁵⁴ 參見廖福特教授 2011，《國家人權委員會》。臺北：五南。

構²⁵⁵。(主辦機關：總統府人權諮詢委員會；協辦機關：行政院)

三、法規檢視的建議

根據兩公約施行法第八條的規定：「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。」然以當前的檢視法令及行政措施的作為以及成效而言，本案提出以下幾項建議：

（一）針對「施行法」第八條進行修正

以當前檢討法令與修法的方式而言，不論是事前準備工作或是事後實質的修法工作，都呈現許多問題，整體品質仍有很大改進空間。然而為確保立法品質，未來在立法院審議期間，相關法令的修正當應更加謹慎周延，對於修法內容仍須進行嚴格的審視，行政部門切勿為了符合兩年修法期限的規定，而要求立院黨團成員對送交立法院的法案，進行包裹立法，仍應切實針對有違兩公約，或解釋上有疑義的法令與行政措施，進行更周延的檢視。事實上，從加拿大審視法律的經驗可以得知²⁵⁶，逐一檢視內國法規的每一個條文內容是否與公約牴觸，是一項非常艱鉅的任務。另一方面，各級機關在使用法律的過程，在原則上就必須時時地針對法令與行政措施是否違反兩公約所保障之權利，進行更周延的檢視，而不應受到兩年修法期限的限制，各機關更不應誤解檢視法令的工作將隨著兩年修法期限結束後而終止。然行政機關如今正面臨兩年期限的壓力，因此，本案建議，因為修法進度拖延，導致無法於期限內完成，或可考慮針對兩公約施行法第八條進行修法，將「檢討修定、廢止及制定的完成期限」，改為「定期到立法院報告」。此外，除了法令與行政措施之外，未來檢討內容也應包括相關政策的制訂與執行，因此第八條條文建議可以改為：「各級政

²⁵⁵ 黃默，台灣「國家人權委員會」的倡導、爭論與展望：一個非政府組織的觀點，2003年。

²⁵⁶ 參見附錄一訪問稿。

府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之政策，法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應完成政策，法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進，並定期到立法院報告」。而為力求法規檢視的嚴謹度，行政院可以建立一個由專家組成的法規檢視小組，研擬將人權檢視列表具體法制化的可行性，並系統性地檢討法規、命令、和行政措施，與兩公約以及其他包括 CEDAW 在內的其他國際公約，以作為政府部門修法、立法和廢法之依據。（主辦機關：行政院；協辦機關：法務部）

（二）司法機關應積極有所作為

根據兩公約施行法第四條的規定：「各級政府機關行使職權，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。」本案採用國際人權法學者張文貞教授的見解，主張為達成國家義務的全面性履行，「各級機關」除了總統府及五院之外，也應包括各級法院所作的裁判。法院可以直接援引兩公約作為裁判依據，甚至可以拒絕適用違反兩公約之相關法律。因此，「各級法院亦將在人權的司法審查上扮演前所未有的重要功能。²⁵⁷」但從民間兩公約監督聯盟出版的檢討報告書中，高涌誠律師《兩公約施行一年之司法判決觀察》一文的統計數字可以看出，兩公約施行法通過以來，法院在審判期間對於兩公約的適用，仍舊相當有限²⁵⁸。同時，兩公約所保障的權利，必須有賴司法院大法官積極透過釋憲予以維護，但大法官會議在過去一年來，也甚少在大法官解釋中引用兩公約²⁵⁹。如上所述，1982 年的《加拿大自由及權利憲章》授權法院對於違反人權憲章的立法可以宣告無效並直接拒絕適用，此一

²⁵⁷ 〈國際人權法與內國憲法的匯流：台灣施行兩大人權公約之後〉，張文貞，發表於台灣法學會 2009 年學術研討會，台灣法學會主辦，2009/12/19。

²⁵⁸ 〈兩公約施行一年之司法判決觀察〉，高涌誠，《一年又七個月來政府落實兩公約及其施行法之檢討》，兩公約施行監督聯盟，2010/12/10。

²⁵⁹ 大法官首次引用公民與政治權利國際公約是在釋字第 392 號解釋（1995 年 12 月 22 日），大法官第二次在解釋理由書中引用公民及政治權利國際公約是在釋字第 582 號解釋（2004 年 7 月 23 日）。

授權使得法院在人權的司法審查上扮演重要功能。另一方面，英國法院雖未如加拿大法院具有直接拒絕適用法律的權力，但在將歐洲人權公約內國法化時，英國政府並非只是象徵性的宣示《人權法》具有國內法的效力。《人權法》第 4 條賦予高等法院、上訴法院、上議院（即英國的最高法院）以及其他相當級別的法院，得宣告某法律與公約權利「不相容」(declaration of incompatibility)。雖然此一宣告，不影響該法律之效力，法院亦不得拒絕適用，但可以形成修法之政治壓力，督促立法或行政部門有所作為。換言之，英國《人權法》雖未賦予法院直接宣告無效或直接拒絕適用的權限，但是英國法院所進行「不相容」的宣示，讓法院成為落實《人權法》的公權力部門之一，因此，所謂對於法規是否適用於歐洲人權公約，所進行的「檢討」，將是一種由下到上的過程，透過實際個案的檢視中發生的，而非行政官僚自行想像、閉門造車的狀況。同樣的，從加拿大過去在檢視法律的經驗中，可以得知，透過一種由上而下，由行政部門發動的檢視作業，檢視的內容不僅流於形式瑣碎，成效也相當有限²⁶⁰。這時法院的角色可以彌補這一檢視作業所產生的缺失。因此，為求各級法院在人權的司法審查上扮演重要功能，本案建議：

- 1、針對兩公約的法律位階及效力，司法院應盡速進行統一釐清：以避免實務上見解兩級化的解釋與判決再次出現。儘管司法院院長賴浩敏在今年 5 月 2 日中央研究院宣導兩公約的專題演講中強調：「施行兩公約具國內法效力，使各機關於執行與人權有關之事項時，在未啟動大法官釋憲機制前，有另一道明確可循之準據。在司法審判的實務上，審判機關也當然應該予以遵守。」換言之，解釋憲法及法律的各級法院，若能嚴格貫徹兩公約的權利保障，將使兩公約透過實踐而取得高於或等同於法律的規範地位，然司法院仍應盡速進行統一解釋，以利於各級法官盡速擔負人權司法審查的任務。（主辦機關：司法院）

²⁶⁰ 見附錄一訪問稿。

2、儘速加強新進與在職法官對於兩公約所保障之人權的教育培訓，以防止法官由於對國際人權法不甚了解，下意識的避免引用兩公約之規定作為裁判之依據。司法院同時應就兩公約之位階適用及不同類型訴訟等問題進行內部研究及培訓，並就個案運用所發現之問題於各級法院法律座談會中，提出討論與決議。從加拿大的經驗可以得知，從法院審判來落實國際公約的精神，是一個比較務實保障人權的途徑，因此未來不但應該對於新進司法人員提供初階基礎訓練，也須持續對在職的司法人員提供專業性的訓練²⁶¹。（主辦機關：司法院）

（三）行政與立法機關藉由增設之行政程序，進行法規檢視

除了司法系統之外，行政機關與立法機關也須積極有所作為。有鑑於法規檢視的工作，不僅針對已經存在的法令，還應確保未來的法令制訂符合兩公約精神，因此本案認為英國的經驗值得台灣借鏡。英國《人權法》第 19 條明定，任何新法案在國會二讀前，主管該法案的部會首長應發表聲明，表示新法案與公約權利相容，或提出主張認為，儘管無法提出相容性聲明，但政府依舊希望國會審議的主張。此一象徵性舉動有其重要意義，可以形成一定程度的警惕效果。因為要背書的是部會首長，行政部門會感受到某種強度的約束力，使其於提出法案時，就要通過一套內部檢驗流程，確保法案至少不至明顯有違《人權法》。因此本案建議：

1、未來行政機關所擬之任何草案，或進行任何法律的修正或制定，都必須同時附上「人權檢視表」，就該法案是否符合兩公約之規定進行檢視，同時提請注意法案可能涉及兩公約的主要議題，並將檢驗認定合乎兩公約之意見，與法案一併送交立法院，以防範任何違反兩個公約條文的修正或制定。為因應此一設計對於所擬之任何草案，或進行任何法律的修正或制定是否符合兩公約之要求，行政機

²⁶¹ 見附錄一訪問稿。

關必須加強各部會法規單位的編制與功能，以及國際人權法的相關訓練。(主辦機關：行政院)

- 2、強化立法院「法制局」的編制與功能，使其擔任法案的「事前人權審查」的工作；亦即未來由立法委員所提之草案，或進行任何法律的修正或制定，在國會二讀前，必須先經由「法制局」進行是否符合兩公約之檢視與建議程序，並將檢視認定合乎兩公約之檢視與建議表，與法案一併送交院會審理，以防範任何違反兩個公約條文的修正或制定。這樣的設計，將促使「與兩公約相符之法規檢視作業」提前在法案出門之前就發生，而非法案已經生效上路，事後進行亡羊補牢的「檢討」與「修訂」。儘管當前法制局的功能，主要乃針對行政機關送交之草案，進行評估並提出對案建議，但歷來為尊重立法委員之立法權，除了個別委員的委託之外，並未針對個別委員所送之草案進行評估²⁶²，同時法制局所提出的建議，也未具有任何的法律拘束力；然而本案仍建議，為力求未來立法過程中能夠切實符合兩公約的精神，可以增加法制局的編制與功能，並考慮本案所提在立法院設立人權委員會的建議，由人權委員會負責協調法制局的審議工作，使其擔任事前人權審查的工作，以切實發揮立法品質把關的功能。未來在國家人權委員會成立之後，則國家人權委員會可以根據憲法與國際人權標準，提出修法、立法、甚至修憲的建議，以確保立法品質。(主辦機關：立法院)

四、人權預算編列的短、中期建議

根據兩公約施行法第七條：「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。」一國之預算是該國政策優先順序之最重要的政治文件。從國家的預算可以檢視政府對該政策的重視程度。然而從對各單位目前預算的檢視，仍看不出政府真正的決心。這個問題不僅是反映在我們對各部會的訪

²⁶² 參見政府部會訪問稿

問，大部分政府官員不知道如何編列相關預算之外，也不知道政府是否有什麼人權政策和如何因應兩公約的批准而需做的改善與調整。

由於人權預算的編列是人權政策能否落實的必要條件，建議未來各部會可採取以下步驟進行預算編列：

（一）短期建議：

- 1、初步預算提出：各部會《人權工作小組》可於每年 2 月間，依總統政見、總統府人權諮詢委員會、行政院人權保障推動小組所提出之重要施政項目，提出下年度人權業務及經費需求，交由本案建議擴編的《行政院人權保障小組》的〈人權政策與預算〉小組彙整後召開審查會議。(主辦機關：行政院；協辦機關：主計處、研考會)
- 2、概算編列：各部會並依會議決議及行政院人權保障推動小組意見修正後，納入下年度概算。(主辦機關：行政院；協辦機關：主計處、研考會)
- 3、預算彙整：政府組織改造後之國家發展委員會並依各部會概算核定結果，彙整下年度人權業務預算編列情形，向行政院人權保障推動小組的大會提出報告。(主辦機關：行政院；協辦機關：主計處、研考會)

（二）中期建議：

- 1、初步預算提出：各部會《人權工作小組》可於每年 2 月間，依總統政見、總統府人權諮詢委員會、行政院人權保障推動小組所提出之重要施政項目，提出下年度人權業務及經費需求，交由本案建議設立的〈人權處〉彙整後召開審查會議。(主辦機關：行政院；協辦機關：主計處、研考會)
- 2、概算編列：各部會並依會議決議及行政院《人權委員會》的意見修正後，納入下年度概算。(主辦機關：行政院；協辦機關：主計處、研考會)

- 3、預算彙整：國家發展委員會並依各部會概算核定結果，彙整下年度人權業務預算編列情形，向行政院《人權委員會》提出報告。(主辦機關：行政院；協辦機關：主計處、研考會)

五、人權報告的短期建議

(一) 關於國家人權報告撰寫流程的短期建議

根據《國際人權條約締約國提交報告的形式與內容準則彙編》第九點明確指出，人權報告的編寫不僅是履行一項國際義務，同時也是一個可以全面性的審查國內人權狀況的機會。透過報告撰寫的過程，讓每一個締約國有機會理解該國人權保障的實際狀況，並提出具體的補救措施。例如《公民及政治權利國際公約》關於「《公約》締約國的一般法律義務的性質」的第 31 號一般性意見中指出：「為了明白締約國具體措施的有效性，委員會要求締約國在其定期報告中必須提供有關影響目前補救措施有效性因素的資訊」。而《公民及政治權利國際公約》關於第十四條（公平審判）的第 13 號一般性意見中更明確指出，「締約各國的報告最好提供詳細的資料說明如何採取步驟，保證人人在法庭前一律平等，包括：人人有平等訴訟權利；公正的和公開的審訊；合格的、獨立的和無偏倚的法庭是依法設立的並在執行職務上受到保障的。締約各國尤應具體指出關於設立法庭，保證法庭的獨立、公正和合格，特別是如委任法官、委任的條件、任職期限、晉升、調職、停職的條件以及司法、行政、立法部門互相獨立的有關憲法和立法條文。」

因此國家報告的性質，既非國家宣傳文書，更非各部會業務報告。由於此次報告的撰寫方式，不同於以往的試行報告方式，藉由此次的報告撰寫，應可作為各部會的一次學習經驗，從中理解人權報告寫作的意義及其所需的基本知識與工具。由於總統府人權諮詢委員會對於國家報告的遞交與審查程序尚未有明確的決議，究竟將採取何種方式，目前仍無法得知，在目前的運作基礎下，本案建議國家人權報告格式與內容應依兩個公約的條約機構委員會的規定，以符合國際標準

的方式完成國家初次報告（Initial Report）的撰寫，並建議以下列幾個步驟進行審查：

- 1、報告內容與格式應符合聯合國標準：國家人權報告格式與內容，應依兩個公約的條約機構委員會的規定（包括遞交時程、事先遞交程序、會期中審查委員與國家代表面談、審查委員提出觀察報告及建議等），以符合國際標準；(主辦機關：總統府人權諮詢委員會)
- 2、定期提出報告的時間應符合兩公約相關規定：兩項公約的首度國家報告，應於今年 12 月 10 日前提出，且應為《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》各一份報告。未來的報告頻率也宜照兩公約規定，分別以四年及五年為周期。政府亦可考慮在周期第二年與第三年時，發表兩公約的「期中落實報告」；(主辦機關：總統府人權諮詢委員會)
- 3、報告寫作過程應廣納社會意見：報告初稿完成後，應於全國北中南東四地，進行公開座談會，以供社會了解兩公約報告目的、報告內容，並提出意見；(主辦機關：總統府人權諮詢委員會)
- 4、報告應同時出版中、英文版：報告出版時，應同時出版中、英文版；(主辦機關：總統府人權諮詢委員會)
- 5、邀請國際專家協助審查：本案建議，邀請曾經參與聯合國人權事務之專家，或在國際人權界頗具公信人士 4 人至 6 人組成審查委員會，以替代條約機構委員會，進行報告審查，審查程序應照本案第六章有關「周期迴圈」之設計。但由於邀請之專家委員，進行方式將不同於聯合國正常審查過程，只審查我國的人權報告，所以在制度設計上或可超越聯合國的限制，例如可考慮將 NGO 的審查角色提高到與國家平行的地位，專家委員可以進行兩次正式的審查會議，一次聽取 NGO 的影子報告，另一次則根據影子報告審查國家的報告，同時就審查結果提出觀察報告，並於國內與國際同時發布。(主辦機關：總統府人權諮詢委員會)

- 6、「結論性建議」應公開發表：國際審查委員會完成報告審查後，並對我國提出「結論性建議」時，應在台灣本地以正式、公開的方式發表。(主辦機關：總統府人權諮詢委員會)
- 7、政府對於「結論性建議」的回覆，應公開發表並接受檢驗：我國獲得結論性建議後，應向社會說明結論性建議之內容，並提出政府未來具體改善之時程與計畫。(主辦機關：總統府人權諮詢委員會)
- 8、建立公開性的網頁：在進行報告完成審查程序後，應在相關部會的官方網站中設置專門中英網頁，揭示報告審查之各相關文件與紀錄，以向國際社會具體說明我國人權之現狀與進展。(主辦機關：總統府人權諮詢委員會)

(二) 針對國家人權報告的寫作內容的短期建議

在寫作的內容方面，誠如本案第六章所述，在此次報告寫作與審查過程中，儘管議事組的同仁非常盡責，在事前的資料準備上堪稱完備，同時副總統蕭萬長在 100 年 7 月 15 日的總統府人權諮詢委員會第 4 次會議中明確表示，希望各機關主管能認真看過所提交的國家人權報告資料，若有重視度不夠的機關，請議事組提供名單，副總統會親自提醒各機關主管²⁶³，以展現政府重視此一報告的決心。然從部會所提交之報告內容來看，仍有很大的改進空間，本案即針對此次報告寫作過程中所呈現的困境，提出以下幾點建議：

- 1、確立各部會報告的撰寫機制：根據《國際人權條約締約國提交報告的形式與內容準則彙編》²⁶⁴中明確建議，國家報告的撰寫應當建立一個起草委員會，同時各部門內應設立一個報告中心點，形

²⁶³ 參見議事組有關國家報告第二稿審查會議注意事項。

²⁶⁴

http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/9th/HRI-GE-2-Rev6_ch.pdf

成一個有系統的報告編寫的機構框架²⁶⁵。目前我國國家報告的撰寫，為了讓諮詢委員在審查過程中能直接了解各機關的人權現狀與可能缺失，因此，根據議事組的原初構想，並不指定主辦機關統整協辦機關再繳交整理完善的報告方式，而是由各機關直接就其權責範圍內的人權現狀提交報告，導致報告所呈現的內容像是業務報告的彙整，缺乏系統性與完整性之外，同時由於各部會涉及人權業務的單位甚多，在缺乏事前統整的情形下，導致每次參與審查工作的人員不一，屢屢出現與會專家學者一再提出的錯誤與批評，導致議事組必須不斷重複叮嚀。因此本案建議，為避免類似的情形再次發生，未來人權報告的撰寫，需以各部會人權工作小組作為報告撰寫的中心點，並由人權工作小組的人權聯絡人，統籌報告內容的彙整與編撰，送交起草審議委員會進行審查。（主辦機關：行政院所屬各級機關）

- 2、「總統府人權諮詢委員會」必須盡速擬定各部會進行撰寫報告所需的基礎培力訓練計畫：本次的報告寫作過程，為促進各機關對撰寫國家人權報告之溝通與瞭解，議事組乃採取開放各機關預約時段的方式，到法務部諮詢報告撰寫格式與內容，然從目前所呈現的內容來看，各部會對於國家報告的性質內容與格式的理解，仍有很大的改進空間。為因應日後各種不同人權報告寫作的要求，建議總統府人權諮詢委員會盡速組成「國家人權報告撰擬專案小組」，擬定各部會進行撰寫報告所需的基礎培力訓練計畫。（主辦機關：總統府人權諮詢委員會）
- 3、收集相關統計數據：為因應日後人權報告撰寫內容的完整性，同時可以具體的呈現我國人權保障的實際狀況與趨勢，各部會應及早建立聯合國所建議的統計指標並著手進行數據的收集²⁶⁶。《公

²⁶⁵ 同上

²⁶⁶ 聯合國建議許多非常詳細的人權指標。請參見 http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/9th/HRI-GE-2-Rev6_ch.pdf.

民及政治權利國際公約》有關第七條（禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰）的第 20 號一般性意見指出，「締約國報告應提供關於補償受虐待者和申訴者須遵循的程序，以及關於申訴者數目的統計數字和如何處理這些統計數字的情況。」換言之，在報告的寫作上，不單是呈現人權落實的主觀感受，而是必須透過客觀的數字來說明；而在共同核心文件的內容上，聯合國也要求盡量以指標或統計數字來呈現，然在本次的報告中，許多數據或指標，仍付之闕如。（主辦機關：研考會；協辦機關：主計處）

- 4、思考符合國情的人權指標：人權指標是衡量人權政策與機制執行成效的重要工具，藉由人權指標可以將抽象的人權價值，透過運作化的尺規加以表達，以用來客觀評價人權受「尊重，保護與實現」程度的一種工具。例如聯合國發展計畫署（UNDP）在 2000 年所發表的人類發展報告書（*Human Development Report*）便明確的指出，如何透過指標促使人權觀念、人權政策與人權實踐，朝向更好的方向改變，以及如何使用指標建立有效的人權監督機制²⁶⁷。而聯合國人權事務高級專員辦公室指出，有效的人權指標至少應該包括幾個面向：（1）指標應反映出具規範性的人權內涵；（2）指標應反映出各交互連結的人權規範或人權原則，例如反歧視及平等價值，人權的不可克減，參與程度與賦權；（3）人權評估的重點應著重在承擔義務的國家是否履行其促進或保障人權之義務，其內容應包括國家接納人權標準的意願，以及其保障人權的整體成效；（4）人權指標的最終評價，必須足以總體呈現國家尊重、保護與實現人權義務的程度²⁶⁸。由於目前的國家人權報告中，仍缺乏動態性的人權指標，以作為持續性的管考追蹤，日後

²⁶⁷ UNDP, *Using Indicators for Human Rights Accountability*, in *human Development Report 2000* Ch.5

²⁶⁸ OHCHR, *Report on indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments: A Conceptual and Methodological Framework*, p5-6

將無法對於不同人權落實是否有倒退與進展的趨勢，進行持續性及動態性的掌握。(主辦機關：研考會；協辦機關：主計處)

- 5、國家人權諮詢委員會出版一份國家人權報告撰寫的檢討報告：由於國家人權報告的撰寫將成為未來政府機關的常態性任務，同時為因應日後各種不同人權報告寫作的要求，建議總統府人權諮詢委員會針對本次國家人權報告撰寫過程所出現的缺失，進行檢視與診斷，並提出未來實際可行的改進方案。(主辦機關：國家人權諮詢委員會)

六、教育培訓的短、中期建議

(一) 短期建議

1、重新檢視目前的培訓方式

政府部門應重視當前「人權大步走計畫」中有關教案的編撰以及培訓方式的問題，盡速提出解決方案，使其發揮教育培訓的成效。

聯合國人權理事會於 2011 年 3 月 23 日第 16/1 號決議通過《聯合國人權教育和培訓宣言》，明確指出人權教育和培訓，是促進人人享有的所有人權和基本自由得到普遍尊重和遵守的關鍵。然而人權培訓應該有明確的目標與方法，才能達致具體成效。如本案第八章所述，聯合國大會於 2004 年 12 月 10 日第 59/113 A 號決議宣佈分階段進行的《世界人權教育方案》，是試圖在各部門推動實施人權教育方案的一項全球舉動。世界人權教育方案第一階段期間為 2005 年至 2009 年，主要重點目標是將人權教育納入小學和中學教育制度。聯合國大會並於 2005 年 7 月 14 日第 59/113 B 號決議通過了世界方案第一階段的行動計劃(A/59/525/Rev.1)，作為締約國執行人權教育時可供參考的具體戰略。而《世界人權教育方案》第二階段(2010-2014)行動計畫草案業已經通過並開始啟動，而重點將針對高等教育中的人權教育和對教師、教育工作者、公務員、執法人員和軍人的人權培訓行動計畫。其中第 44 點中明確指出，為確保人權培訓對公務員、執法人員和軍人等

成人聽眾的有效性，可以採取下列戰略：

- (1) 聽眾針對性：必須直接針對具體聽眾的情況，按照他們的需求安排培訓，無論他們是員警、衛生工作者、外交人員、軍人還是研究發展問題的專家。訂立具體的學習目標（培訓後學員在知識、態度、行為和技能方面的預期變化）；設計評估戰略，特別是衡量學習目標的實現程度；並且對其他應該執行的活動進行評估；(主辦機關：法務部；協辦機關：教育部)
- (2) 相關並實用的內容：培訓材料應圍繞與學員日常生活直接相關的人權標準和實踐。職業群體不僅需要瞭解人權是什麼，而且需要知道如何在現實生活中加以運用。因此，應該圍繞職業群體的職能及如何在工作中運用人權來設計培訓內容，重點放在具體職業更可能遇到的人權問題；(主辦機關：法務部；協辦機關：教育部)
- (3) 參與式和敏感察覺的培養訓練技巧：為保證學員的積極參與，培訓方案應突出各種創造性的參與式成人培訓技巧，包括自由討論會、角色扮演、小組學習、案例研究、專題小組討論和實地訪問，有可能利用視聽手段。設計良好的練習可以使學員認識到，自己有可能導致侵犯人權的行為（例如，加強學員對自身態度或行為中的性別或種族偏見的認識），也能有效促進並捍衛人權。而聯合國人權事務高級專員辦公室所出版的《成人專業人員人權培訓指南》更明確指出：「僅僅講述空洞的一般性原則對特定學員的實際行為不會產生多大影響。要使培訓和教學富有成效，讓人確實感到不枉費時間，必須直接針對具體學員的情況，按照他們的需求安排培訓，無論他們是員警、保健工作者、律師、學生、還是研究發展問題的專家。²⁶⁹」因此，教學過程中必須避免照本宣科地講述人權文書，而是應該讓學

²⁶⁹ <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training6ch.pdf>

員們更深刻地瞭解人權對他們的工作能帶來哪些好處，並實際傳授對學員從事實際工作切實有用的技巧。然而從各部會訪談的資料可以得知，不論是「人權大步走」的初階培訓，或是目前正在進行的中高階培訓課程，都呈現上述的問題。本案建議應盡速調整作法，參考聯合國相關準則與教案，盡速解決成效不佳的問題。同時各相關機關之訓練中心，應採納上述作法進行各論的編撰，並將兩公約納入訓練課程，以盡速達成馬總統指示，各機關自行依權責編撰各論的要求。(主辦機關：法務部；協辦機關：教育部)

2、邀請國際組織來台進行培訓計畫

建議邀請國際組織，如 International Commission of Jurists、JUSTICE、Amnesty International 等團體來台協助進行公務人員的培訓，尤其是針對警察、移民署、獄政人權、教師、國安人員等。(主辦機關：行政院所屬各機關；協辦機關：外交部)

3、增進與非政府組織在人權教育活動與培訓的合作

根據兩公約施行法第五條第二項規定：「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。」為增進民間社會對於政府推動兩公約具體作為的理解，本案建議，可考慮民間婦女團體推動 CEDAW 的模式，藉由專案補助人權團體或與各地社區大學合作，到台灣各地以工作坊的模式，培訓種子教師或是透過舉辦各項活動來進行宣導工作。(主辦機關：行政院所屬各機關；協辦機關：外交部)

4、加強司法人員的人權教育

在加強司法人員的人權教育部份，本案建議可以參考英國政府的做法。英國司法研究委員會隸屬於法務部（Ministry of Justice），主要負責針對司法人員提供法庭訓練及相關司法培訓，一方面對於新進司法人員提供初階基礎訓練，另一方面也持續對在職的司法人員提供

專業性的訓練，課程包含介紹性講座、個案研究和全體法官開庭，因應快速變遷社會下的法律問題等等。司法研究委員會也根據立法新趨勢與司法行政的需求擬定訓練計畫。2000 年開始，該委員會主掌了《人權法》所有面向的法官培訓。2004 年司法研究委員會更出版針對法庭訓練的手冊，加強法官對人權法的認識。因此本案建議，除了馬總統所要求對法官及檢察官之職前訓練，加強對於國際公法之相關訓練之外，不論是司法官訓練所亦或司法人員研習所，在培訓課程的規劃上，應持續進行人權教育的培訓，特別是有關國際人權法的訓練，同時針對不同對象應有不同層級的培訓課程。(主辦機關：司法院；協辦機關：法務部)

5、補助法扶或律師公會進行律師的人權培訓

司法審判實務促成的法治發展，有時才是實質引領國際人權公約內國法化的主要動力，然而如何落實此一發展，不單是法官的責任，更是檢辯雙方等當事人在法庭中必須扮演重要的角色。由於法院只能被動受理訴訟後作成裁判，因此律師不僅是單純辯護或諮詢角色，而是必須嘗試引用兩公約提起人權訴訟，或是在既有個案中發揮兩公約的保護力量（翁國彥，2010）。因此除了各級法院在人權的司法審查上扮演前所未有的重要功能之外，律師界對於兩公約的認識與引用，也將是未來兩公約是否落實的重要關鍵，藉由補助法律扶助基金會與律師公會舉辦律師的人權教育和在職的訓練，將有助於兩公約的具體落實。(主辦機關：法務部)

6、鼓勵人權教案的編寫或人權刊物的出版

建議政府鼓勵並資助教育單位或民間團體開發人權教案，以真實且淺顯易懂的案例為主，提供老師與學生們教學與討論之用。例如英國政府與英國人權機構（**British Institute of Human Rights**）針對 11 歲至 14 歲學生編寫教學補助教材，供其公民課堂使用。同時也針對教師培訓及校園手冊進行相關資訊的提供與手冊編寫。而加拿大對於大眾人權教育的努力，除了有人權非政府組織的蓬勃發展與參與外，各級

政府的人權委員會亦扮演重要角色。以安大略省的人權委員會為例，它藉由提供相關的學習資源、舉辦研討會與工作坊等方式，積極進行宣導與倡議。另外，各級政府也對相關的人權活動進行補助，鼓勵民間與非政府組織對於人權之推廣與研究。此一作法值得，我國重視與參考。(主辦機關：教育部)

7、補助國際人權的研究與教學

儘管台灣有相對豐富的法律、人文與社會科學的人才，然而知識界對人權研究的忽略，卻是一個明顯的事實。建議可以藉由資助目前已經運作的大學人權研究中心的方式，進行以下幾個任務：1、推動國內人權研究。2、促進人權教育的推廣。3、提供國內人權非政府組織的工作者，進行人權研究及教育的機會。4、增進國際人權研究交流，作為進行國際交流的窗口，以補強目前我國在國際人權領域中，因為知識、經驗與人才三者嚴重短缺所造成的問題。(主辦機關：教育部；協辦機關：外交部)

(二) 中期建議

- 1、設立國家人權資源和培訓中心：可以考慮在國家教育研究院之下設立一個人權資源中心，或是仿效國家衛生研究院的模式以財團法人的形式成立。這些中心負責以下幾項任務：(1) 人權研究；(2) 人權教材的編撰、翻譯與收集；(3) 國際人權文件的收集與彙編；(4) 人權培訓；(5) 協助執行國際上舉辦的人權教育合作項目；(6) 人權教育的推廣服務等。(主辦機關：教育部)
- 2、設立人權獎助計畫：人權國際化的過程中，非政府組織(NGOs)扮演相當重要的角色。因此兩公約施行法第五條第二項特別強調，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。從人權建制(regime)的演進來看，人權的保障及改善，是以非政府組織為中心，協同國際組織和各國的人權外交，對於違反人權國進行協商、提供專業知識和施加壓力。另一方面，非政府組織也長期監督人權保障

政策的執行與落實。換言之，透過非政府組織的努力，人權的理念成為連結世界上不同國家、不同人民，並建立及強化跨國性的臍帶。然而由於國內威權統治的歷史以及國際孤立的因素，使得台灣人權團體及非政府組織長期在國際人權運動中缺席。這種缺席造成的結果，不僅是與國際人權運動的發展脫節，國內非政府組織的工作者對於人權理論及意識的培養，也受到相當的限制，使得在人權的促進與保障上，許多非政府組織的運作難脫現有「援助個案」的格局，無法從事人權基礎建設的紮根工作。因此本案建議，參考加拿大文化資產部「人權獎助計畫」（**Human Rights Grants and Contributions Program**）²⁷⁰，每年提供一定的補助款給相關的非政府組織與計畫，進行人權基礎培力計畫，並提供其所需的研究發展經費，以促進兩公約所保障各項人權之實現。（主辦機關：外交部非政府組織國際事務委員會）

²⁷⁰ 請參考文化資產部網站：
<http://www.pch.gc.ca/eng/1267317260906/1268745715780>

落實兩公約施行法之政策研究

參考書目

一、專書

1. 姜皇池，2006，《國際公法導論》，新學林
2. 台權會，《人權小撇步》，台灣人權促進會，2010年8月。
3. 《人權之跨國性司法實踐——歐洲人權裁判研究》（二），元照出版公司，2008年10月
4. 廖福特，《國際人權法——議題分析與國內實踐》，元照出版，2005年4月。
5. Louis Henkin, *Enforcing International Human Rights in Domestic Court*
6. Schabas, W. (1996). *International human rights law and the Canadian Charter*. Scarborough, Ont., Carswell.
7. *Human Rights Implementation and Training: the United Kingdom and Republic of Ireland* by Eric Metcalfe, Nov. 2003
8. *Review of the Implementation of the Human Rights Act by Ministry of Justice*, July 2006
9. *Human Rights Implementation and Training: the United Kingdom and Republic of Ireland* by Eric Metcalfe, Nov. 2003
10. Office of the High Commissioner for Human Rights, *Manual on human rights reporting under six major international human rights instruments*, Geneva, 1997
11. Office of the High Commissioner for Human Rights, *Compilation of guidelines on the form and content of reports submitted by States Parties to the international human rights treaties*, HRI/GEN/2/Rev.3,

8 May 2006

APRODEV Rights & Development Group, 2008. 〈Budgeting Human Rights〉 in http://www.crin.org/docs/Budgeting_hr.pdf.

Williamson, John B. et. al. 1982. The Research Craft : an Introduction to Social Research Methods. Boston : Little, Brown.

二、專書論文

1. 張文貞，2009，憲法與國際人權法的匯流－兼論我國大法官解釋之實踐，《憲法解釋之理論與實務》第六輯，中央研究院法律學研究所籌備處專書

三、會議或研討會論文

1. 張文貞，2009，〈國際人權法與內國憲法的匯流：台灣施行兩大人權公約之後〉，發表於台灣法學會 2009 年學術研討會，台灣法學會主辦，2009/12/19。
2. 廖福特，〈聯合國對國家人權委員會之推動與實踐〉，發表於《人權的理論與歷史》學術研討會，2003 年。

四、期刊論文

1. 廖福特，〈馬來西亞國家人權委員會之研究〉，臺北大學法學論叢／第 66 期／77-137 頁，2008.06
2. 廖福特，〈泰國國家人權委員會之設立及發展——在軍事政變與民主立憲之間〉，中研院法學期刊／第 4 期／1-79 頁，2009.03
3. 廖福特，〈南韓國家人權委員會——國際人權在國內體制實踐〉，

《台灣國際法季刊》第六卷第一期，2009 年 3 月

4. 廖福特，〈英國「平等及人權委員會」之探究〉，台灣國際法季刊，第四卷第二期。
5. 廖福特，〈歐洲人權法院 — 歷史、組織、職權及程序〉，《思與言》，第 38 卷第 4 期，2000 年 12 月，67 至 116 頁。
6. 廖福特，〈人權宣言？人權法典？——「歐洲聯盟基本權利憲章」之分析〉，《歐美研究》，第 31 卷第 4 期，2001 年 12 月，689 至 751 頁。
7. 廖福特，〈批准聯合國兩個人權公約及制訂施行法之評論〉，台灣／月旦法學雜誌／第 174 期／223-229 頁，2009.10.15。
8. 廖福特，〈國際人權法第四講——台灣與國際人權公約一開始接觸尚未完備〉，《月旦法學教室》，第 61 期，頁 63-73，2007。
9. 廖福特，〈引進國際人權準則——比較分析與台灣借鏡〉，《東海法學研究》，第 17 期，2002 年 12 月，153 至 224 頁。

五、聯合國文件

1. 聯合國大會決議（ GA resolution A/RES/63/117 ）
2. UN,A/HRC/RES/5/1, 18 June 2008
3. UN,A/HRC/6/L.24, 24 September 2007
4. UN, A/HRC/WG.6/1/GBR/1 /6, March 2008,p11-12
5. UN, A/HRC/WG.6/1/GBR/1, 6 March 2008,p6-7
6. UN, E/C.12/GBR/5 ,31 January 2008,p27
7. UN, E/C.12/GBR/5, 31 January 2008,p22
8. CCPR/C/1/Add. 62, p1

9. CCPR/C/CAN/2004/5, paragraph 302
10. CCPR/C/CAN/2004/5 , Paragraph 272
11. NATIONAL REPORT SUBMITTED IN ACCORDANCE WITH PARAGRAPH 15(A) OF THE ANNEX TO HUMAN RIGHTS COUNCIL RESOLUTION 5/1 : [UNIVERSAL PERIODIC REVIEW] : CANADA (A/HRC/WG.6/4/CAN/1)
12. CONSIDERATION OF REPORTS SUBMITTED BY STATES PARTIES UNDER ARTICLE 40 OF THE COVENANT : INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS : INITIAL REPORTS OF STATES PARTIES DUE IN 1977 : CANADA (CCPR/C/1/Add.62)
13. CONSIDERATION OF REPORTS SUBMITTED BY STATES PARTIES UNDER ARTICLE 40 OF THE COVENANT : INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS : 5TH PERIODIC REPORT : CANADA (CCPR/C/CAN/2004/5)
14. IMPLEMENTATION OF THE INTERNATIONAL COVENANT ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS : 4TH PERIODIC REPORTS SUBMITTED BY STATES PARTIES UNDER ARTICLES 16 AND 17 OF THE COVENANT : ADDENDUM : CANADA (E/C.12/4/Add.15)
15. UNITED STATES OF AMERICA / PREPARED BY THE OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS IN ACCORDANCE WITH PARAGRAPH 15 (C) OF THE ANNEX TO HUMAN RIGHTS COUNCIL RESOLUTION 5/1 (A /HRC/WG.6/9/USA/3/Rev.1)
16. CONSIDERATION OF REPORTS SUBMITTED BY STATES

PARTIES UNDER ARTICLE 40 OF THE COVENANT Third
periodic reports of States parties due in 2003 (CCPR/C/USA/3)

17. CONSIDERATION OF REPORTS SUBMITTED BY STATES
PARTIES UNDER ARTICLE 40 OF THE COVENANT :
INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL
RIGHTS : INITIAL REPORTS OF STATES PARTIES DUE IN
1993 : UNITED STATES OF AMERICA (CCPR/C/81/Add.4)

六、報紙

1. 2010 年 10 月 11 日 中國時報

七、網路等電子化資料

1. Human Rights, Human Lives

<http://www.justice.gov.uk/guidance/docs/human-rights-handbook-for-public-authorities.pdf>

2. Tribunals Training Handbook

http://www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/Documents/handbook_070105.pdf

3. Right Here, Right Now

http://www.teachernet.gov.uk/doc/12717/RHRN_V2_web.pdf

4. 法務部人權大步走專區

<http://www.humanrights.moj.gov.tw/mp200.html>

5. <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>

6. <http://www.helpwithlawexams.co.uk/laymagistrates.html>

落實兩公約施行法之政策研究

7. http://www.cps.gov.uk/legal/s_to_u/sexual_offences_act/#Sexual_key_points
8. http://www.cps.gov.uk/legal/s_to_u/sexual_offences_act/#Sexual_key_points
9. <http://www.bihhr.org.uk/training-and-consultancy/public-service-providers-training>
10. <http://www.chrc-ccdp.ca/about/commissioners-eng.aspx>
11. <http://www.chrc-ccdp.ca/about/default-eng.aspx>
12. Canadian Human Rights Commission Website
<http://www.chrc-ccdp.ca/about/default-eng.aspx>
13. Canadian Heritage Website
http://www.pch.gc.ca/pgm/pdp-hrp/canada/spk_nts-eng.cfm
14. Human Rights Act- An introduction
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dca.gov.uk/peoples-rights/human-rights/pdf/hrintro.pdf>
15. Interdepartmental Review of International Human Rights Instruments
<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200405/jtselect/jtrights/99/99.pdf>
16. Review of the Implementation of the Human Rights Act
http://www.justice.gov.uk/guidance/docs/full_review.pdf
17. A Guide to the Human Rights Act 1998
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dca.gov.uk/peoples-rights/human-rights/pdf/act-studyguide.pdf>
18. Annual Human Rights Report

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmfaaff/269/269.pdf>

19. ICCPR Sixth periodic reports(CCPR/C/GBR/6 ,18 May 2007)

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/411/99/PDF/G0741199.pdf?OpenElement>

20. ICESCR Fifth periodic reports (E/C.12/GBR/5 ,31 January 2008)

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/403/68/PDF/G0840368.pdf?OpenElement>

21. UPR National Report(A/HRC/WG.6/1/GBR/1 ,6 March 2008)

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/112/65/PDF/G0811265.pdf?OpenElement>

22. Tribunal Training Handbook

http://www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/Documents/handbook_070105.pdf

23. Tribunal Judicial Training and Education Prospectus
2009/10-2010/11

http://www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/Documents/tribunals_prospectus_web_180509.pdf

24. KEY STAGE 3

http://www.teachernet.gov.uk/_doc/12717/RHRN_V2_web.pdf

25. ICCPR Sixth periodic reports(CCPR/C/GBR/6 ,18 May 2007)

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/411/99/PDF/G0741199.pdf?OpenElement>

26. ICESCR Fifth periodic reports (E/C.12/GBR/5 ,31 January 2008)

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/403/68/PDF/G0840368.pdf?OpenElement>

368.pdf?OpenElement

27. UPR National Report (A/HRC/WG.6/1/GBR/1 ,6 March 2008)

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/112/65/PDF/G0811265.pdf?OpenElement>

28. Manual on Human Rights Reporting

http://www.google.com.tw/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FDocuments%2FPublications%2Fmanualhrren.pdf&ei=RFfSTLigOo6YvAPlvMz3Dg&usg=AFQjCNFsT2I_G546h5l-Odmqb8z3xqVX1w&sig2=abutfHE5jSmg1R5go3SFPA

29. 2002 年至 2008 年的國家人權報告（試行報告）

http://covenants-watch.blogspot.com/p/blog-page_4396.html

30. OHCHR, Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights (HRI/MC/2008/3)

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/423/62/PDF/G0842362.pdf?OpenElement>

31. Eric Metcalfe，〈英國之人權法及為其施行所作的人權訓練〉

<http://www.google.com.tw/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.tahr.org.tw%2Ffiles%2Fnewsletter%2F201003%2F012.pdf&ei=MmPSTK26FIyCvgPd4tniDw&usg=AFQjCNHykD8Vd5z8HxUWnJKSdmMAyVP9vA&sig2=w8fNhT5052I2PVKJiXAo8Q>

八、其他

1. 高涌誠，〈兩公約施行一年之司法判決觀察〉，《一年又七個月來

政府落實兩公約及其施行法之檢討》，兩公約施行監督聯盟，
2010/12/10。

2. Raynell Andreychuk, 2005, Speaking Notes for Eileen Sarkar Assistant
Deputy Minister Citizenship and Heritage,
http://www.pch.gc.ca/pgm/pdp-hrp/canada/spk_nts-eng.cfm
3. Tredtex Trading Corporation v. Central Bank of Nigeria, [1977]
- 4 All E.R. 811 (H.L.)
5. Federal Judicial Center 2009 Annual Report
6. Getting Uncle Sam to Enforce Your Civil Rights
7. 2011 Judicial Branch Budget

附錄一：深入訪談訪談稿－加拿大人權學者（受訪者 A）

時間：2010 年 12 月 9 日

專家簡介：

受訪者 A 畢業於史丹福大學與哈佛大學法學院。自從 1970 年以來，任教於加拿大英屬哥倫比亞大學，是加拿大負有盛名的人權學者。他專攻人權法與憲法，尤其在人權法的立法與平等權領域成果斐然。

訪問者：

陳俊宏（「落實兩公約施行法之政策研究」研究主持人）

黃秀端（「落實兩公約施行法之政策研究」協同主持人）

訪談稿：

受訪者 A：我認為這是一件非常成功的計畫，也是一個很棒的混合計畫，因為我們可以涵蓋許多不同的內容，讓不同背景的人都了解這個議題。會有更多的討論，而不只是演講而已。也可以讓我們學習各個國家是如何處理這些問題的。

黃秀端：針對 **Summer Collage** 有沒有更詳細的內容？

受訪者 A：或許妳可以寫信給梅根（**Magda Seydegart**），她應該有更詳細的資料。我是沒有辦法給你更詳細的課程資料，但是我知道裡面有一些像是怎麼計畫、運作、組織等等，特別是關於實務上如何去操作的技巧，我想這是這個課程最成功的地方。

黃秀端：因為她提到訓練很重要，所以我們在思考？張佛泉人權研究中心可以做什麼？

受訪者 A：這個暑期課程最重要的是可以讓各個組織的人都可以說話，讓各個組織的人都可以相互溝通。各個不同的問題都可以討論。

陳俊宏：《加拿大權利及自由憲章》（**Canadian Charter of Rights and Freedoms**）通過之後，其他國際人權公約是否進行同樣的國內法化的程序？

受訪者 A：不只是憲法，像是權利、政府都要考慮進去。像 CEDAW，也是走過一樣的路。我們有各個部門在準備這些工作，雖然都是不同的部門，但實際上都差不多，都是在做這些工作。

陳俊宏：人權這個詞，在加拿大社會的使用上是不是比較狹義的呢？或者是不是有不一樣的定義呢？會不會是因為這樣，而使 ICESCR 在加拿大並沒有很成功？

受訪者 A：或許是有一點，但我認為其實更大的問題是，ICESCR 各個討論的議題會拉得太遠、太廣，而失去了焦點。例如 ICESCR 會涉及社會安全、健康、教育等議題，但對法院而言，法院很難裁定說應該要設立幾間學校、幾間醫院，才算符合 ICESCR。對加拿大法院而言，他們會認為預算的分配應該是屬於立法部門的事。

黃秀端：那聯合國對此有什麼意見？

受訪者 A：「經濟、社會與文化權利委員會」對這問題是有相當批評的。這問題不只是要在憲法裡要合理，還要放在別的地方。我想加拿大的非政府組織在日內瓦相當有影響力，例如他們會前往日內瓦，然後就在飯店的駐守，當遇見委員會的官員時即上前遞交報告。所以非政府組織所提的意見也會

成為委員會報告關心的重點。我想加拿大的非政府組織在日內瓦進行了一系列相當有影響力的工作。

陳俊宏：在您的課程中有提到，在《加拿大權利與自由憲章》通過之後，各個相關部門進行了相關的法規檢視，這個過程花了多久？

受訪者 A：政府最關心的還是平等權的問題，且歧視的問題應該是加拿大最嚴重的問題。所以當憲章在 1982 年通過的時候，政府對於平等權的保障條款則推遲到 1985 年才生效，甚至在 1986 年時仍持續對相關法令進行檢視，所以前後約四年左右，比台灣兩年的期間還要長些。

但這些檢視顯然還是有許多問題的，政府時常會把焦點關注在不重要且不易發生的議題上。例如一個女生結婚可以冠夫姓，男生也可以冠妻姓，但這問題相對於以下的例子，就顯得不重要許多。例如加拿大有法令規定，外國律師若要在加拿大職業，需要先居住滿五年才可以職業，這樣的規定對人權的侵害相對於夫妻冠姓的問題顯然重要許多，但卻沒有被關注，這是相當奇怪的。

又或者是我們常會在思慮上不夠周慮，例如我們有醫療服務計畫，且法律應該保障讓我們可以跟醫生溝通，但是聾子怎麼辦？是不是該有手譯員呢？這些問題有時候就會被忽略。

黃秀端：在香港，有些人沒辦法聽懂廣東話，所以香港政府在法律上就有相關的規定，相關部門應該提供翻譯的人員。

陳俊宏：我想問一個關於準備上的問題，我們知道英國在 1998 年通過人權法後，推遲到 2000 年才正式實施，目的是要有更多的準備時間。我想請問加拿大是否也有一個相關的人權實踐時程？

受訪者 A：並沒有，制定這些法律的過程是各個部門都要參與，其中涉及聯邦與各省、地方的管轄權，或許這不是一個很好的藉口，但很明顯我們在這一點上還有進步的空間。雖然是有各種不同的阻礙讓我們沒辦法好好訂出一個時間來制定這項法律，但我們其實還可以做更多。

陳俊宏：所以您認為台灣應該有相關的計畫嗎？

受訪者 A：如果有那當然是最好了！

黃秀端：對於國家施行人權法的時程計畫您有什麼建議嗎？

受訪者 A：我想梅根會有更好的建議，她對於幫助國家制定人權落實的計畫有相當豐富的經驗。我想她會說，如果我們計畫要在十年內完成的話，我們應該要現在就要動起來，要排定計畫，而不是默默地等九年，然後把事情都留在最後一年做。現在就要集合各個不同的部門，一步一步動起來。

黃秀端：您曉得明天總統將宣佈「國家人權諮詢委員會」將要開始運作，但對於多數非政府組織而言，他們所期望的其實是一個功能完整的「國家人權委員會」。

受訪者 A：我所好奇的是，非政府組織對國家人權委員會的期待是什麼？

黃秀端：包含很多面向。例如調查權，特別是台灣在轉型正義方面至今仍沒能完全解決，所以對於一個獨立的國家人權委員會有所期待。

受訪者 A：我們上禮拜有機會拜訪監察院，我們可以發現監察院對於國家人權委員會的成立是相當反對的，他們認為藉由監察院的職權，即可進行相關的人權工作，但同時，在某些部分他們卻不願意擁有相對應的權力。本質上我認為監察院的工作仍是以貪污等的調查為主，另外我也觀察到監察院與總統的關係相當密切，我想這也是設立國家人權委員會

的困難之一。

黃秀端：沒有錯。理論上監察院應該具有獨立性，但現實中監察院卻是具有相當黨派色彩的。

受訪者 A：另外，我不是很確定他們真的瞭解人權，對於他們是否真的有心從事相關工作也有所遲疑。例如，如果監察院真的有信心能扮演國家人權委員會的角色，那監察院應該發表短中長期的人權工作計畫，並對外聲明其所發展的各項能力工作，而不是把頭埋在沙堆裡。

黃秀端：加拿大是否有人權委員會？

受訪者 A：有，但他們只處理反歧視的案件。且他們對於法律並沒有宣告無效的權力，例如在 G20 開會期間，政府通過了一個可以對可疑人士進行逮捕的法案，加拿大人權委員會在進行瞭解之後，只能向政府建議該法案可能違反人權，而不能直接宣告該法案無效。

陳俊宏：您提到司法援助的重要性，您也提到了法院挑戰專案（Court Challenge Program），請問您是否能有更詳盡的說明？

受訪者 A：這個專案並不是對所有案子皆進行補助，相對的，它只對符合條件的案件或是語言使用上有問題的案件進行補助，因為在憲法上有相關的條文給予保障。在這過程中，針對當事人的案件，將可能會有五個審查委員進行審查。而通過的案子可能獲得三萬五千美元不等的補助。這個法案在 1980 年代通過，但隨著不同政府上台而可能被廢除。補助的類型中，我們對於需要上法庭的訴訟案件進行補助，或對於有研究性的案件進行補助。另外，因為該筆費用是由聯邦政府所支出，所以只對聯邦政府提起訴訟的案件進行補助，對於各省政府提起訴訟則不在這個專案補助的範圍。我想這對一個政府而言是相當不容易的，因為我們很

難想像政府願意提供錢，讓人民來控告自己。

黃秀端：不同國家的財政能力都不相同，對於 ICESCR 內容的落實，是否有發產出什麼樣的指標？

受訪者 A：「最小化」是一個標準，然後必須要能持續的進步。而關於這個進步的速度，例如加拿大有相當多的公司沒有符合法律上所要求的男女平等的比例，而這時「合理的進步速度」就是必要的。

陳俊宏：在您的文章中可以清楚知道透過法院解釋的途徑是一個非常有效的方式，可否說明加拿大如何進行法官的訓練？

受訪者 A：目前最主要的訓練是由國家司法機構（National Judicial Institution）所提供，它是一個由法官所組成的機構，因為法官對於由政府來告訴他們該怎麼做是相當遲疑的，所以他們想要有自己的獨立性。法官們可能會暫時離開審判工作的崗位，然後在這個機構進行六個月到一年不等的時間，進行相關課程的設計與開發。在訓練上，該機構不但對新的司法人員進行訓練，也持續對現有的司法人員進行訓練。另外，也會在各地針對特定議題舉辦學術座談會，或是邀請學術人士講解新議題等方式進行交流與訓練。

黃秀端：在台灣，法學院的學生多數都以成為司法官作為人生的目標之一，我想請問在加拿大對於法學院學生在國際人權法的培養的情形為何？

受訪者 A：對於法學院學生的訓練，二十五年前他們被教導要更關心國際上人權判決，或是其他國家的相關判決，這數十年來，藉由聯邦最高法院對於國際上相關判決的引用，法學院的學生也更樂於去學習國際人權法。

陳俊宏：您曉得台灣在國際上的地位相當的特殊，無法像其他國家可以加入人權公約，也因此無法得到國際上的監督。我想我

們都同意受到國際監督是相當重要的，對於台灣這樣的處境，您對台灣是否有任何的建議？

受訪者 A：即使台灣不是聯合國的一員，但仍可透過其他方式得到國際的監督。我認為透過邀請有相關經驗的人士出任審查委員，創建一個類似於聯合國審查機制的平台，一樣可以達到同樣的效果。

黃秀端：在這邊我對加拿大有一些疑問，我想請問人權委員會（Human Rights Commission）與人權審判庭（Human Rights Tribunal）的關係為何？

受訪者 A：委員會主要是接受申訴、並對申訴內容進行調查，但委員會並無法對於該案件給出任何的決定，這部分的工作是由人權審判庭來進行。

雖然人民也可以直接向人權審判庭提起申訴，而無須經過人權委員會，但一般案件通常仍會向人權委員會提起，然後由人權委員會進行相關的調查，並對相關的當事人進行訪談，在這過程中，委員會也會擔任居中協調的角色，並致力於雙方的和解，若雙方仍無法達成協議，調查員（investigator）將會向人權委員會提交一份報告，建議人權委員會是否將該案件送交到人權審判庭，或是直接駁回該案件。

如果案件進入到人權審判庭，審判庭可舉辦相關的聽證（hearing），並對相關補償提出裁定，但，雙方當事人對於這個裁定結果若有不服，仍可向一般法院提起訴訟。當然，以上指的是聯邦的情況，這在聯邦與各省的情況都可能有些出入，得視各政府的法令而定。

陳俊宏：加拿大人權法所稱的人權就單指反歧視嗎？

受訪者 A：是的，在四十年前創立國家人權委員會時，當時僅僅處理

反歧視的議題，而與一般我們所認識的人權概念有所不同。

黃秀端：您曾經提到，在通過兩公約之初，加拿大政府進行了一系列的檢視，但這些檢視卻是相當不嚴謹的，可以解釋一下原因嗎？

受訪者 A：我想這有兩個原因，第一是，當初認為藉由憲章的生效，許多的問題應該可以逐漸獲得解決，所以當時可能認為沒有必要再花那麼多的錢進行相關的檢視。第二是檢視的工作是一個相當艱鉅的工作，即使你花相當多的時間與心力，做出來的結果仍可能有相當的遺漏。

我有幾次受邀擔任各種反歧視法律的起草，最常遇到的問題是，總會有某些人質疑，某些條文的用字在特定情況是否可能侵害人權？而我總是誠實的回答，「我們在起草時並沒有特別去考量該特定的情況。」所以要去設想所有可能的情況，這是相當困難的。我想這也是檢視法規本身的困難。

陳俊宏：我想人權的理念是相當重要的，但對某些人來說，談這些理念就如同空中樓閣。

受訪者 A：沒錯，而且許多人可能根本不知道自身所擁有的權利。以「性騷擾」為例，我想二十五年前加拿大的警察或是男人聽到有人這樣主張，肯定會覺得太過瘋狂。但時至今日，以我的大學為例，已經存在有性騷擾防治委員會，各個大的公司也都設有相關的組織，公眾對於性騷擾的看法也有了重大的轉變。

黃秀端：你們是否有類似於美國的平權法案(affirmative action)？

受訪者 A：我們稱為「平等法案」(equality)，我們不稱為平權法案的原因是，這樣子稱呼感覺上很像是給特定人優惠(favor)。我舉一個加拿大的例子來說，如果一間公司在人才的晉用

上，有百分之三十的女性可以勝任該份工作，而該公司目前只有百分之五的女性，那法院就會要求該公司繼續任用女性職員，直到百分之三十為止。

在美國的想法中，會認為這是給予女性的優惠，而在加拿大的想法中，則會認為該公司一天不達成百分之三十的目標，就是侵害女性有獲得平等工作機會權利的一天，也將對女性造成更進一步的歧視。所以該公司在人才的晉用上，就必須先僱用女性的職員，直到女性員工的比例達到百分之三十時，才可以晉用男性的員工，以避免對女性應得的權利造成持續性的侵害。

黃秀端、陳俊宏：好的，那相當感謝您接受我們的訪問，我想這對我們的幫助相當的大。很謝謝您！

受訪者 A：也相當謝謝你們，這對我而言也是一個有趣的經驗。

落實兩公約施行法之政策研究

附錄二：深入訪談訪談稿－日本人權學者（受訪者 B）

時間：2011 年 1 月 6 日

專家簡介：

受訪者 B 任職於日本「大阪亞太人權訊息中心」（Asia-Pacific Human Rights Information Center / HURIGHTS OSAKA, Japan）。

一、日本政府自從 1979 年 6 月 21 日加入「公民與政治權利國際公約」（ICCPR）與「經濟社會文化權利國際公約」（ICESCR）之後，直到現在都還沒有加入這兩項國際公約的任擇議定書（Optional Protocol）。請問，是什麼樣的因素讓日本政府遲遲不願意加入任擇議定書？

受訪者 B：關於 ICCPR 第一任擇議定書沒有被批准的情形及理由，依照日本政府之說明，是因為假使簽署第一任擇議定書而引入個人通報制度，要是公約人權委員會關於國內法院所定讞的案件提出相反之變更意見，則有侵害到日本憲法第 76 條所保障的「司法權獨立性」之虞，因此認為無法批准該認擇議定書。

然而對於日本政府這樣的說法是極為可議的，因為公約人權委員會之意見並沒有法律上的拘束力與強制力，未必會侵害到司法權的獨立性格。

關於 ICCPR 第二任擇議定書沒有被批准的情形及理由，依照日本政府之說明，是基於輿論調查等資料顯示大多數的日本國民仍反對廢除死刑，考量到目前的國民感情，因

此無法批准第二任擇議定書（廢除死刑條約）。

但對於這樣的政府說辭也被提出諸多批評，例如關乎人命這樣重大的人權問題以國民感情作為理由而決定是否妥適？或者考量到冤獄的危險性是否應該不論國民感情而廢除死刑等批評。

二、日本政府於 1996 年在法務省下設置了一個過渡性的「人權擁護推進審議會」，請問該審議會的設置背景為何？其具有什麼樣的成效？

受訪者 B：日本於 1969 年開始致力於「部落歧視」問題的消彌，所有平等政策與措施均由國家與地方自治團體來進行與實施，然而到了 90 年代，對於這種任務的必要性應該再行檢討的意見聲浪甚囂塵上。從而於平等施政任務結束後，為了研議今後的努力方向，因此於 1996 年設置人權擁護推進審議會。

過去如同之前的平等施政任務編組，僅能限定於特定的人權問題著力，但該審議會已經進展到在人權問題一般性改善政策發展是極為必要，立基於這樣的問題意識來進行審議研討，並且提出相關對於人權教育、宣導議題以及人權救濟的回覆意見。而且基於前者，於 2000 年制定了「人權教育暨宣導推進法」。另一方面，基於後者的回覆意見，於 2002 年為了成立人權委員會而向國會提出「人權擁護法案」，然而該法案在隔年未於國會通過而被擱置。

三、日本政府於 2000 年頒佈了「人權教育及人權啟發推進法」，請問政府推動該法案的目的是什麼？民間 NGOs 對於推動人權教育有無不同的作為？您如何評價政府與民間所推動的人權教育？

受訪者 B：「人權教育暨宣導推進法」如同下述規定了該法目的、定義、基本理念、以及國家、地方自治團體、國民之相關責任義務。

「人権教育暨宣導推進法」第一～六條

人権教育及び人権啓発の推進に関する法律

(平成十二年十二月六日法律第四百十七号)

(目的)

第一条 この法律は、人権の尊重の緊要性に関する認識の高まり、社会的身分、門地、人種、信条又は性別による不当な差別の発生等の人権侵害の現状その他人権の擁護に関する内外の情勢にかんがみ、人権教育及び人権啓発に関する施策の推進について、国、地方公共団体及び国民の責務を明らかにするとともに、必要な措置を定め、もって人権の擁護に資することを目的とする。

(定義)

第二条 この法律において、人権教育とは、人権尊重の精神の涵養を目的とする教育活動をいい、人権啓発とは、国民の間に人権尊重の理念を普及させ、及びそれに対する国民の理解を深めることを目的とする広報その他の啓発活動(人権教育を除く。)をいう。

(基本理念)

第三条 国及び地方公共団体が行う人権教育及び人権啓発は、学校、地域、家庭、職域その他の様々な場を通じて、国民が、その発達段階に応じ、人権尊重の理念に対する理解を深め、これを体得することができるよう、多様な機会の提供、効果的な手法の採用、国民の自主性の尊重及び実施機関の中立性の確保を旨として行われなければならない。

(国の責務)

第四條 国は、前条に定める人権教育及び人権啓発の基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、人権教育及び人権啓発に関する施策を策定し、及び実施する責務を有する。

（地方公共団体の責務）

第五條 地方公共団体は、基本理念にのっとり、国との連携を図りつつ、その地域の実情を踏まえ、人権教育及び人権啓発に関する施策を策定し、及び実施する責務を有する。

（国民の責務）

第六條 国民は、人権尊重の精神の涵養に努めるとともに、人権が尊重される社会の実現に寄与するよう努めなければならない。

在國家政策面上對於人權概念的理解，與其說是因國家、地方自治團體行使公權力所引起的，毋寧還是限定於私人之間（個人與個人之間、個人與人民團體之間）的權利衝突情況，並且依此詮釋人權意涵。政府一直將個人意識著重宣導於「要相互的尊重他人！」、「不要有歧視喔！」，但是卻完全不論「公權力侵害人權時，國家、地方自治團體有保障個人人權的義務」。致力於人權教育的 NGO 團體即對此點提出批判，並要求依循聯合國之「人權教育十年」以及「人權教育世界計畫」的意旨來開展人權教育。

四、日本政府於 2002 年向國會提出一個「人權擁護法」草案，目前尚未通過，就我們所知，該法案遭到民間人士的批評，請問為何遭到批評？

受訪者 B：對於人權擁護法案的批評，主要可以整理成以下兩點。

首先，人權擁護法案中規定，隱私與名譽因為大眾傳播媒體的取材與報導而受到侵害者，得以向人權委員會提起救

濟，然而這會嚴重限制大眾傳播媒體的新聞自由權。

此外，由於人權擁護法案對於人權以及人權侵害的定義並不明確，無法清楚明白何種問題才是人權侵害案件而必須加以處理，而這正也是一種對於人民自由權的不當侵害情形。

五、在日本的司法審判中，請問有沒有司法判例是有援引兩公約作為判決？

受訪者 B：關於法院判例，從下級審開始逐漸引用兩公約與其他國際人權條約之情形，可說有持續增加的趨勢。但是，目前還沒有出現僅以人權條約作為審理基礎的判決。對於欠缺日本相關國內法而依據日本所批准的國際人權條約來進行判斷之情形，憲法第 98 條第 2 項規定也尚未釐清，從而至今尚未發生這樣的情況。

六、請問日本有哪些關係到人權的專責機構？這些機構的功能和職權為何？這些組織在人權保障上成效如何？

受訪者 B：法務省人權擁護局是作為人權保障的專責機關，該單位接受人權侵害案件的申訴，並且對被害者給予適當援助及控管、限制加害者。

然而也有批評指出根本沒有實際功能。

除此之外，政府也設置各種針對個別問題進行處理的專責機關。例如針對勞動人權責成立勞動條件監督署及勞動委員會，而針對婦女人權也成立婦女諮詢所及家庭暴力諮詢服務中心等等。並且在自治團體中，同樣也設置人權問題的陳情、投訴機構。

落實兩公約施行法之政策研究

附錄三：第一次 NGOs 焦點團體會議整理稿

時間：2010/10/16 (六) 上午 9：30～12：30

地點：東吳大學外雙溪校區第二教研大樓 10 樓人社會會議廳

出席者：

黃秀端（東吳大學張佛泉人權研究中心主任）

黃 默（東吳大學端木愷講座教授）

陳俊宏（「落實兩公約施行法之政策研究」計畫主持人）

王瑩芬（兩公約施行監督聯盟執行秘書）

蔡季勳（台灣人權促進會秘書長）

林欣怡（台灣廢除死刑推動聯盟執行長）

孫友聯（台灣勞工陣線秘書長）

楊宗澧（民間司法改革基金會執行秘書）

曾昭媛（婦女新知基金會資深研究員）

吳佳臻（南洋台灣姊妹會北部辦公室主任）

吳豪人（小米穗原住民文化基金會董事）

列席者：

黃傳宙（研考會專員）

王興中（東吳大學政治學系兼任助理教授）

陳博文（東吳大學人權碩士學位學程學生）

薛維萩（東吳大學人權碩士學位學程學生）

落實兩公約施行法之政策研究

施逸翔（東吳大學政治系研究助理）

記錄整理者：

蔣一心（東吳大學人權碩士學位學程學生）

焦點團體會議議題：

一、2009 年的 12 月 10 日，台灣政府正式施行《兩公約施行法》，各團體當初的期待為何？

二、施行法已經通過一年多，各團體觀察到、或認知到政府落實《兩公約施行法》的程度為何？有無具體事項？

三、根據《兩公約施行法》第 8 條，政府必須於兩年內（2011 年的 12 月 10 日之前）完成法令之制訂、修正或廢止及行政措施之改進，以符合兩公約之規定。各團體有哪些具體行動？針對相關法令，有無具體的檢視內容？

四、今後幾年，貴團體認為政府應該採取那些具體的作法與措施，以充分落實《兩公約施行法》。

會議紀錄整理：

黃秀端：今天焦點團體會議是有關於落實兩公約施行法的政策研究。我想大家都知道我國在 1967 年簽署兩公約，可是後來因為退出聯合國，所以許多聯合國的人權工作，我們完全地缺席。台灣在 1987 年解嚴以後，對人權做出了很大的改善，可是對於批准兩公約一直沒有施行，雖然在陳總統上任之後，2001 年也曾經提到說要批准兩公約，可是在他任期的八年內都沒有運作，一直到馬總統上台之後，才批准兩公約，以及在 2009 年立法院也通過兩公約施行法。當然這對我們國家來講，算是蠻重大的一個宣示的意義，不過，在兩公約施行法裡面有

提到我們要檢視所有相關法律，那現在已經過了一年，今天我們就要來討論過了一年多來，政府在這方面努力的狀況到底怎麼樣。我們這邊第一個需要討論的問題，到底我們政府通過兩公約施行法當時，團體對政府的期待是如何？

林欣怡：因為當時台灣停止執行死刑四年之久，廢死團體對於台灣簽署兩公約以及通過施行法，持正面態度，包括可能牽涉到一些法律的修改。但對於馬上廢除死刑，並不樂觀。

曾昭媛：回顧之前台灣通過 CEDAW 的經驗，因為沒有施行法，所以政府很會推託，幾乎是民間逼著政府寫 CEDAW 的國家報告，且要經過很長時間的溝通。相較於兩公約，因為有施行法，覺得政府一開始好像有動起來，不管是宣傳、培訓、預算，都比 CEDAW 要好，所以民間婦團也透過行政院婦權基金會要求制訂 CEDAW 施行法。在檢討法規的部分，兩年的期限讓公部門很急，且沒有方向和頭緒，因此至少在性別的部分檢討的情況很差，因此使得婦團認為 CEDAW 施行法的期程要拉長到五年。另一方面，對於公務人員的訓練、培訓很重要，這樣檢討的品質才會提升。政府要有能力主動落實檢討法規制度的機制，因為民間只會就看得到的部分去要求政府改善，但很多部分是民間看不到的，這要靠政府自己去檢討。

孫友聯：對於勞團，兩公約的意義相對而言並不大，因為其他國際勞工公約比兩公約的參考價值更高，且經過這幾年勞動法治的建立，兩公約所揭示的精神已經更細緻地規定在國內法當中。不過，還是可以把兩公約跟各國際勞工公約放在動態的關係裡面去檢視。還有一個策略是，在運動時就是要不時地把「兩公約」拿出來作為訴求。關於台灣基本工資的調漲，因為兩公約已經國內法化，應該依循於國際上的規範，也就是其涵蓋的範圍不只是勞工個人的生活，還要包括其家庭、

扶養比等等依據。另外，兩公約也可以防止外籍勞工工資與最低工資脫鉤，基本上不能把兩公約只是當作一種期待，還應該把它變成一個戰場。

吳豪人：從個人的角度，完全不期待，且看到社運團體一下就上鉤，深感憂心。當國內法不完備時，援引國際法是好事，但以台灣的法學環境，國際法的訓練很少，大家都不懂。看兩公約要有歷史感，我的觀察是很悲觀的，政府可以做很多表面功夫，但就是可以完全不落實。在原住民的情況，現在面臨以天災作為理由被政府同化，儘管有原住民基本法，但對於公務人員，那是抽象的憲法層次的東西，衍生的法律沒有出來，所以不能直接適用，兩公約也會有同樣的情況，在政府的操作下，會因為變得很可笑，而引起一般人民的反感。儘管如何，社運團體還是應該要在這樣的情況，把它當一回事，去跟政府的不當一回事，進行拉鋸戰。

楊宗澧：對兩公約很難期待，從法的部分來看，看不到政府有在動，就人的部分，社運工作者可能比較知道兩公約是什麼，但對於一般人而言，感覺不強烈，即使台灣政府有「人權大步走」網站，也發揮不了什麼影響力，相較於日本的「國民裁判員」制度，日本就花了很大的資源去讓這個制度對一般人民有可近性。而兩公約，台灣的學生、一般社區民眾，都不大有感覺。

蔡季勳：我也很悲觀，但做社運工作者好像沒有悲觀的時候，還是需要堅持某些武器和工具。至少通過兩公約，可以讓台灣社會與民眾，有機會開始填補國際人權面向的空白，甚至能延伸簽署其他的國際公約。當然政府公部門有更多的責任要去落實，且民間也有責任，要扮演不同的角色。談到台灣的立法部門，因為當前的政治結構以及過去歷史的包袱，演變成現在立法委員的素質不佳與大多數人民的政治品味低落，如果

兩公約真的要在兩年內完成修法，真的很悲觀。像漢生人權保障條例，只是要求把歧視性字眼改掉，但已經躺在立法院超過兩年了。如果讓人權議題回歸到政黨競爭與政治角力，也就是說政黨有沒有提出某些不一樣的、以人權為主軸的核心價值，去為他某個政策的優先性進行辯護，去告訴人民選擇該政黨是有差異的，可能過去值得期待的政治人物沒有意識到這一點，或者我們對於支持人權的政治人物，給的選票不夠多。目前談兩公約都是著重在中央政府，我們其實可以想像如何著重在地方政府，從地方政績凸顯人權施政，既然公民團體目前無法推翻國會結構，有沒有可能回歸到比較是地方層級的包圍，從這樣的方向進行施壓。

王瑩芬：一開始在聯繫各團體寫民間報告時，以為會有很多監督報告，覺得很樂觀，但後來除了少數團體，交報告的情況很不踴躍。這問題涉及到民間有沒有能力寫報告的問題。談到政府的檢討清冊，品質很糟，連作為幕僚的法務部，檢討出來的法條也很少。因此民間監督的力量就非常重要。站在聯盟的角度來說，我們覺得兩公約是一個很好的利器，甚至一般法庭，或釋憲法庭也都可以用

吳佳臻：我不認為兩公約或「人權立國」是禮物，不管是馬政府和扁政府談人權，我都沒有期待。站在 NGO 的角度，兩公約對於民間團體來說，的確是一個可以運用的工具，但是我並沒有期待它可以解決所有的人權問題。要讓我們接觸的民眾瞭解兩公約，甚至讓其他的 NGO 團體瞭解兩公約，可能都需要一個階段。另一方面，公務人員很難瞭解什麼是兩公約和人權，甚至不瞭解死刑本身就是違反人權，儘管再怎麼樣人道地執行都一樣。過去政府在檢視 CEDAW 與性別平等的報告，品質也是很糟，抓不到要點。所以我期待的不是政府的作為，而是民間團體要抓住這個機會，對政府緊咬不放，這是會引起效應的，就像過去民間以「人權立國」對政府施壓

一樣。但問題會在於 NGO 畢竟人少事多，我們如何運用？如何跟民眾對話、溝通？像兩公約裡面有非常多跟移民、移工息息相關的條文，而很多移民、移工所歸屬的國家，可能大部分都已經簽署兩公約了，像這些都是可以運用的。

曾昭媛：新知沒有加入兩督盟，並不是我們覺得兩公約一定沒有用，而是我們會去分優先順序，像是優先關注國內已有的性別立法，民間團體看到一些具體的權利要去爭取時，就會集中力氣去推動那些具體的法律，所以會有些東西注意不到，或沒有力氣處理。但公部門掌握這麼多資源，我覺得台灣通過兩公約，如果有任何意義的話，我們應該是像兩公約施行監督聯盟那樣，集中民間的力量去 push，去監督政府，讓整個公務體系有沒有可能自動去做檢討修正，而不是民間很辛苦地去推這個法、那個法，公部門自己有沒有可能主動發現某些法就是該修法。像公部門就想避開檢討政策措施的部分，像性別人權、婦女人權已經有具體法律的規範，但問題在執行面，就像女人有財產繼承權、有財產分配權利，但是在整個社會文化上，根據我們初估的統計，大概有八成的女兒會被要求簽署放棄繼承同意書，這就是一個要在具體措施上，思考怎麼去改變的一個現實，公務員到現在還缺乏一個主動性要去做、去思考他要怎麼去具體落實人權。

孫友聯：社運工作者自己可能也要好好檢討，有否有真的瞭解各個議題的法令，以及有沒有意識到一些生活中習以為常的歧視，像是就業歧視、性別歧視等等。我有一個在理論上比較樂觀的天分，譬如說，我覺得每一個制度、每一個東西都有他的生命，反正他一生出來以後，就會有自己的生命，官方也無法預期他的生命怎樣發展出來。比如說地方政府缺乏兩公約的師資，勞委會委託學者研究兩公約與其他國際勞工公約。未來當我們要用的時候，其實他的生命就一直延續下去，一直會有不同的發展、結合、產出不同的東西。其實我覺得最

起碼無論官方怎麼樣地怠惰，未來兩公約都會如影隨形地陪伴著他，然後也如影隨形地讓我們可以做為一種推動某些政策的主要利器。像勞保條例裡面排除四人以下強制投保是違反兩公約的，因為兩公約裡面規定說每一個人都應該得到社會保障。建議兩公盟提供相關資料，甚至更細緻地去做兩公約的宣導，或者是兩公約的教材。如同勞委會所說的，其實國內法的內容已經遠遠超越兩公約的規定，但還是有很多漏洞可以去把他挖出來，這部分其實是未來民間團體，譬如說像我們勞陣在勞工這個領域，可能會去更加地深化，更加地把各個國內法、各個國際勞工公約跟兩公約的對照，讓很多人能夠很清晰、很快速，而且是讀得懂的，去讓每一個人，或想要用的人都可以有一個依循，我覺得「種子生出來，就有生命了！」那其實某種程度上不是官方所能夠掌控的，也不是我們所能夠掌控的，我們能夠做的，就是讓他的生命多一些枝節，這樣可能對於未來兩公約的發展會比較有積極的效果。

林欣怡：之前兩公約在推動，是政治的操作，民進黨執政時，當時除了保留第一條之外，就是死刑的那一條。2009年12月9號是兩公約施行監督聯盟的成立之時，我們大家喊出來的口號是，讓兩公約成為有牙齒的老虎，可是以官方的角度來講，就很難想像他們會那麼努力地希望這兩公約對人權的保障成為這麼有力量的東西，因為到最後的回饋或反撲，一定都是對於政府的監督。現在好像有很多的人權委員會成立，但很多官方的代表對兩公約或人權是一點概念也沒有，這麼多的小組、委員會，彼此擔任彼此之間的遮羞布，我問你一個，你就說另外一個小組有在研究，我問你這個，你就說另外有成立了一個小組，好像創造了一個大家都在動、大家都在拼人權的一個假象，結果就是疊床架屋做了很多事情，然後沒有一個整體的策略和方向。廢死聯盟很早就提出了法令的修

訂，在兩公約裡面，至少要限縮死刑的適用到最嚴格的一個標準，雖然說它沒有直接廢除死刑，可是至少要朝向這樣的目標，對於所謂什麼是最嚴重的犯罪，基本上大家都有共識，至少一定要有殺人，而且是故意殺人，當然每個國家，還要參考很多的 **general comment**，或者是人權委員會對各個國家報告的檢視。所以我們有整理出目前台灣至少有很多的規定死刑的條文，是沒有侵害生命法益的，大家也還算有共識把它修掉，因為實務上已經用不到了，可是沒有太大的意義，因為在數目上面馬上可以立即減少很多，感覺差異很大，可是實質的結果是沒有太多的影響的。我們也覺得要修法院組織法，死刑的判決要一致決，而不是多數決。然後我們也說要修刑事訴訟法，第三審要有全程的強制辯護，全程的有效的律師辯護，這才是符合公約。再來就是有關修赦免法。我們最近一直在談的是量刑的部分，就是論罪跟量刑必須要分離，因為實務上量刑實在太沒有一定的標準。關於替代死刑的部分，有討論到用非常嚴謹非常少數的例外以無期徒刑不得假釋來替代死刑，有人認為這是一個非常殘忍的刑罰，而且完全沒有教化希望。但如果真的要以無期徒刑不得假釋來替代死刑，最嚴重的問題還是在量刑，標準要明訂在法條上面，且法官要依據一定的判斷，並形諸文字。在法規檢討的部分，因為修正的部分不是只有法律，有時候還有規定，譬如說在監獄裡面他們自己的一個行政命令或是規則，很多事情是你不知道或是查不到，像死刑犯的處遇問題，看守所裡面的規定到底是什麼，我們真的不知道，真的要遇到了才知道，所以也沒有辦法去做檢討。關於充分落實，教育很重要，雖然台灣很後來才加入，沒有慢慢摸索累積出東西，但這是弱勢也是優勢，因為我們一加入的時候，能看到的東西就很多了。

曾昭媛：談到針對伴侶來立法或修法，給予一些沒有想結婚，但有意

組成家庭的人給讓他們有一些法律上的保障關係，可以要求政府依據人權事務委員會對於家庭權的進一步解釋。另外一個議題通姦除罪的議題，兩公約的確也有討論到刑事人權的問題，在台灣通姦搞到刑罰上的一個罪的話，這樣是不是太嚴重了？但政府的回應大多是「有違社會安定」，對公務人員而言，他們沒有去思考不可以用國家安全，或是社會安定這種無限上綱的藉口，來阻絕實現一個個人他小小的人權？這其實就是威權時代的延續。所謂兩公約的培訓、研習、討論，如果始終沒有深化到去尊重每個個人的人權價值的時候，那我覺得的確是不容易期待公務人員主動的去檢討修正，這個是我覺得民間還要再努力的地方。

蔡季勳：雖然昭媛提到兩公約比 CEDAW 的推動，在資源上好像比較多，但其實雷聲大卻看不到雨點。台權會有出版一本《人權小撇步》，運用民間團體的態度或是力量去推廣一些重要的人權公約，雖然市場反應不錯，但是能夠去教授兩公約課程的人力不足。所以思考到，當我變成一個人權教育者的時候，我怎麼樣去面對不同的聽眾，或者說要去接受兩公約訊息的聽眾或學生，怎麼讓這個兩公約對他們來講不是一個很遙遠的東西，不同的對象有不同的教法。比如說，今天可能我們會遇到他可能是未來潛在的人權被侵害的人的時候，那我覺得那部分就不只是我們舒服的在教室講人權教育是什麼，或者在講兩公約可以保障你什麼樣的東西，我覺得這些人他接下來要面對的是在台灣他有沒有後端陳情的、申訴的機制，或者說他在後端有一個被保障的管道，讓他可以進一步去用兩公約或者用一些國際人權公約，或者他用一些內國法化的保護機制去伸張他權利的保障。我們民間團體也扮演一定的角色讓兩公約他是生活化的去走入民眾，或是走入公務人員他的價值認知裡面。關於修法的部分，台權會長期關注像集會遊行法和隱私權，但前者面對修法的進度緩慢，後者則面臨它是新興議題，在四十年前的兩公

約通過的時候，他講的字眼不是那麼的明確去保障所謂的隱私權，現在面對比較複雜的情況，譬如像是我們現在講隱私權，可能特別敏感性的隱私是來自於衛生署或者是一些病歷，衛生署可能就是潛在 21 世紀最大部門的人權侵害的機關。所以對於民間團體，我們本身在從事的議題，或者在關注的事件，其實都已經知道行政部門有哪個部分是違反了基本人權的精神跟原則的東西，問題在於我們目前處於被動防守的狀態，等到行政部門有一個東西出來，我們去追打他，而不是我們已經有一個覺得很進步的民間版本。在人權教育的部分，真的很重要，我們怎樣把他變成不是很遙遠的，是一個生活化的東西去跟民眾傳授。另外像是東吳人權學程扮演的角色，就是說一個比較深入的人權體系的知識的國際化，或者比較學術性的研究，我覺得台灣這幾年可能比較有，從東吳開始去創辦人權學程，到有一些大學，台大或者是其他一些學校，我覺得這部分也許是可以政府或者行政部門要相對的去挹注某些資源在這個比較前端性的人權研究，特別是跟國際人權體系的那個狀況去做一些介紹，然後把它帶回來台灣的社群裡面，我覺得這個是我會期待政府部門至少在這兩塊的人權教育，他應該要在未來去扮演比較積極的角色。關於國家人權委員會，有沒有辦法做為接下來簽署人權公約之後的一個申訴或者國家報告的機制，我們是想當然爾，覺得如果是按照其他國家的某些模式，好像接下來是要有一些努力去讓政府去設立一個符合巴黎原則的國家人權委員會，那只是現在相對於政府部門釋放出來的訊息，覺得其實這也可能是會是一個不痛不癢的國家諮詢人權委員會，甚至就是再一塊更多人縫的遮羞布這樣，那這部分他到底有沒有實質的益處，這個部分可能就是我們覺得可能不去抱太多的期望。

吳豪人：general comments 很重要，以前我們在教文化權的時候，根本不知道怎麼教，到 90 年代文化權有一種東西可以教，就是

智慧財產權，可是到了現在，general comments 一直出來以後，就可以發現說，他不是只有解釋而已，他還會附帶延伸新的條約嘛！既然你簽了這個約，然後你想要進一步認識的話，你就要關注到另外一個條約，最好是跟這些有關的東西，我們施行法裡面有講到就是說，適用兩公約規定要按照他的立法意旨，跟兩公約人權事務委員會的解釋，這是 general comments 之一，然後再引申一步，那我們在這兩公約裡面不太清楚的東西，我們就要去看他衍生出來的條約。在原住民的部分，自從 2005 年自從基本法訂了以後，本來基本法規定是 2007 年之前，就是有三年的時間必須要把 22 個執法都立出來，現在已經 2010 年已經五年了，但是一個都沒有立出來！那直到現在總算有一樣東西要跑出來，那東西叫做自治法，但因為立法部門和行政部門的怠惰，離實質的自治相當遠。再來就是原住民司法權的部分，他們傳統的法律，跟我們市民的法律不一樣，那這兩者每次衝突的時候都是原住民吃虧，那這種東西在過去是無解，可是現在已經第三代人權出來以後，你很明顯就開始承認集體權嘛！集體權可以承認這種法律跟法律的衝突就不會再像以前所謂民族國家那種一個國家一個法律，只要一個國家兩個法律顯然就好像這個國家主權不統一，這種已經落後的想法已經都解決啦！現在的自治法，變成說跟以前的鄉一樣，等於沒有，原來更可怕，因為設定五都以後，五都裡面原來有原住民的鄉都不見了，那現在行政院就說，沒關係我還給你嘛！那五都還是五都，但是你們原來有的鄉還是維持鄉，這樣你們還是有選舉鄉長的權利，這樣就叫自治，這跟我們想像中的是完全不同的嘛！而且他很多自治的法律條例，如果是跟中央、市的命令有抵觸的話就無效了，這是什麼？這等於沒有啦！有關八八風災救災，這整個過程真的是荒腔走版，救災應該是讓你回復到原來生活的常態，重建條例最讓我們驚心動魄的就是，他可

以強制撤離，強制搬遷，強制你不能回到你原來居住的地方，而且他搬遷的過程用的方式是以戶來計算，我本來是一群人，集體權，為了要延續我的文化，我一定要用我的生活方式在某個地方聚集嘛！現在不是，現在變成回到永久屋，那是一戶一戶的社區，這社區沒有必然性說你一定是同一族的人，而且進來以後，現在是比方說我們都聽過大愛村的問題嘛！由一個佛教團體，主導一個百分之九十以上是基督教教徒的原住民，由佛教團體來設計這個社區，然後裡面有一些莫名其妙的規定，還有很多圖像或者是記號上面的認同都被他弄糊塗了！那最可怕的是什麼呢？政府他可以完全不需要接受人民，這裡指的是原住民，他們沒有事先被告知，然後也不一定要他的同意，只要政府判斷這地方是危險的就不能回去，然後他給你一個選擇就說，你要嘛就是離開你住的地方，然後住到永久屋，要不然我就不幫你蓋永久屋，也不幫你蓋避難屋，那你永久就是在難民營裡面，只有這兩種選擇，最後誰會去，當然是原住民會去，可是永久屋的規定，他不是違反兩公約，他違反民法吶！他違反最基本的法律耶！不要說你來住在這裡以後，你就要放棄我原來的土地，怎麼可以這樣子咧？哪有這種法律？然後你拿到這個永久屋以後，你只有繼承權沒有處分權，那就是我永遠就困在這裡嘍？然後我住在這邊以後，既然政府給你永久屋了，所以你不能再去跟政府貸款，去別的地方買房子，這哪一條合乎現行的民法，沒有一條！違反法律違反到這麼嚴重，理由就只有緊急狀態，那你乾脆戒嚴算了嘛！比方說拿到永久屋，是跟誰簽約？其實是縣政府，當然是國家提供土地給建築比方說大愛這樣，縣政府跟大愛簽這樣的契約，然後委託他們去蓋，蓋好以後原住民不是跟這兩方簽約，他只有切結書而已，簽個名然後就進來了，那至於說這兩方之間的約定，原住民是不能介入的，那這絕對違反兩公約嘛！你沒有事前告知、沒有

事後同意、沒有充份資訊，還有最重要是說，你是把他強迫搬遷，而這強迫搬遷會連結到他文化的死亡。其實原住民，現在沒有辦法討論的原因是因為，1990 年代以前，關於原住民沒有任何法律，都是行政命令，所以沒辦法檢證，那現在開始有法律，這法律又不完備，22 個執法一個都沒出來，要怎麼去檢證？沒辦法只好去檢證那個重建條例，重建條例不見得只有對原住民，受災的不只原住民，但原住民佔很多，所以從這個角度來看，這個條例根本就是大有問題，那現在正在如火如荼的進行耶！這裡面的滅族是跟我們以前想像中完全不一樣，以前是用武力、同化，現在不是，現在用天災，他來認定這個地方是危險的，但是他並沒有講說為什麼他變危險的，這個東西可以複製耶！只要台灣很多水土保持、山林變得危險的話，都是因為我們過去的政策嘛！經濟開發的政策，但是他現在先不談這個，反正他現在已經危險了，所以你一定要走，可是這危險還會繼續出現。這種強制搬遷，坦白講比那時候樂生搬遷還可怕，樂生院的強迫拆遷，基本上是一個很明顯我們看得到的暴力，現在是說，好！全部都接受耶！阿扁寫了一個人權立國，但是馬英九把他引申說我們人權治國！所以如果從這個角度來說，他是比阿扁更進一步，應該是對我們的人權有更多的保障，但做出來的事情不是這樣，這就是我說的這種落差大到變一個荒謬劇，我們的無力感從這邊來的。如果說我們只從原住民角度，我覺得至少這兩個，原住民自治法草案，跟重建條例，都應該要重新檢視，依照這兩公約的話，這兩個草案跟條例都太過荒唐。

楊宗澧：我的最大感覺不在於落實的問題，而是在於說現在政府是繼續違反兩公約的問題，像速審法今年通過，條文裡面基本上有兩個大的問題，譬如說案件拖延十年以上，就是十年以上的案件，現在可以主動的去做終結訴訟程序或減刑，這影響就很大，還有所謂六年以上的案件，還有最高法院發回更審

三次以上的案件，案件當事人不能再上訴，這個上訴權也被限制住了，看起來是政府要解套的方式，可是對我們來講這個反而變成是一種箝制。對於社團，其實我們很欠缺的是運動者自我培力的過程，其實各團體在運作的一些案子，或者是在去 run 的一些東西，其實本來就是有扣緊著兩公約去作，只是說我們並不會平常去突顯這個東西是跟兩公約有關。除了法的檢討，關於人的部分也很嚴重，實地去看執法者，不管是法官或檢警調也好，他們對於所謂的兩公約，他們有沒有感覺？他們的感受力如何？你就覺得說看不太出來。我舉上次邱和順那個案子在開庭為例就好了，高院的刑事庭的法官，他直接對著法庭上的被告就說，我對你忍受已經到了這裡(用手表示滿到脖子)，他直接用他的動作語言在法庭上表現出他有罪推定的感受，你就覺得說他對於兩公約是有感覺的一個法官嗎？我相信他沒有。這些人他沒有感覺，就是說這些執法的法官，他對於人權公約並沒有什麼樣的感受，他還是繼續做一些有罪推定的動作出來，你會覺得說，那對於所謂政府要去落實兩公約，你就會覺得相當悲觀。另外關於培力，司改會動員的對象是法律人，就算律師來講、法律人來講，對於兩個人權公約，他的感受力其實也是相當低落的啦！其實沒有什麼感受很多，也許之後譬如說司改會應該要持續做的就是針對法律的那一塊，應該也許是有機會去做一些行動的。我覺得，譬如說從警察的教育養成，然後不管是法官、檢察官的教育養成，其實這些都是有很大的問題，未來這兩年政府機關應該要去做！

吳佳臻：跟新移民或者是移工的部分，其實在兩公約裡頭，很多都跟他們的權利是息息相關，包括說不能使人為奴隸、強迫勞動、人身自由等等，還有家庭權及少數族群的這個權利，還有文化權，以新移民跟移工來說最直接會碰到的就是平等權的問題，就是整個社會或者政策上對他們的歧視，我覺得族群的

問題跟原住民過去被壓迫的狀況有一點類似，但是他們的差別是說因為他們不具有台灣的國籍，以移工來說是綁在他的工作上面，那以新移民來說是綁在她的婚姻上面。我們過去有時候會看到報章報導說，很多新移民拿了身份證就離婚，可是我接觸之後發現其實是很多人是受不了家庭的箝制，甚至說有一些是有嚴重家暴的狀況，那他為什麼拿了身份證之後才離婚，是因為他的居留權利跟他的身份是綁在一起的。我一直覺得說新移民的問題，他除了族群的問題，然後有國籍身份的問題之外，他同時也是一個性別的議題，那為什麼很多新移民結婚到台灣來之後，台灣的家人甚至是整個台灣社會是期待她做一個妻子、做一個媳婦、做一個母親的一個角色，但是相對的權利是要看她有沒有得到這個身份，要看她會不會維繫這個婚姻。那另外一個問題是說，我們最近在討論可能要推動修法的是國籍法，就是說新移民她來到台灣，她要申請歸化台灣國籍的時候，她必須先放棄母國國籍，但是她放棄之後，台灣政府並沒有保證一定給她台灣的國籍，所以有一些狀況是她放棄了母國國籍，然後台灣這邊擺明說我就不給她，她就卡在中間，那有些比較糟的是說，她中間又離婚了，或者是本來就跟先生感情有點問題，已經搬出來住了，那她又已經放棄國籍，內政部這邊又不給她，她就卡在中間。另外我覺得落實上是一個很大的問題，例如說，移民署會派專勤隊去察訪嘛，她要拿身份證，我就去查一下她是不是假結婚，那移民署去察訪，夫妻兩個沒有住在一起，他就懷疑她是假結婚，或者是說沒有生小孩的，那我們多次跟內政部還有移民署在討論，移民署有一個組長，他甚至還說就算有生小孩的也不能保證不是假結婚，然後我就覺得說你到底要有什麼樣的標準。有一些姊妹如果遭遇到家暴，她又不懂得去通報，她就沒有家暴記錄，後來我們移民法，現在移民法是說如果她是因為家暴判決離婚，她可以繼續居

留，或者是說妳離婚了有小孩的監護權，妳可以繼續居留，但是我覺得前面這兩個條件就已經很限縮了啦！就是說我就算被打，我還要有通報記錄，而且是法院判決離婚，如果是兩個後來協議離婚還不是在這個範圍裡，那我離婚了還必須要有小孩監護權，所以離婚了有沒有小孩是一件事，然後爭不爭取得到小孩的監護權又是另外一件事情，所以我覺得整個法令對於她們來說是非常的不利。我覺得移工的問題就更明顯，那當然最近勞委會在提說要直接聘雇，我覺得這個也是，有這個企圖去改變現行的法令是好的，可是問題是直接聘雇又設計得很難處理。在找工作的時候也面對雇主的刁難。我覺得後續幾年政府的作為，包括說勞委會、內政部，內政部尤其實移民署跟社會司，這些跟新移民的居留權益還有家庭婚姻相關的這些議題，有相關的這些部會，必須要去針對他們的法令之外，還有他們的執行，其實際落實的狀況，必須要去做一個檢視。另外很有問題的是外交部，因為他們在外館做婚姻面談時，有很大的權利可以決定要不要給你進來，就是配偶去爭取時，那外交部就會說這是我行使主權的一個部分，所以我不用告訴你什麼原因。包括申請外僑居留證、延長簽證，很多基層公務員在執行上就是充滿種族歧視。另外再補充一點，是司法禁用的權利，很多移工跟移民他在進入到司法體系，從警察單位，警察、法庭這個部分，其實是很缺乏足夠的資訊的，如果我們在兩公約裡頭要提到這個司法的平等權的話，因為基本上就缺乏通譯，有時候甚至是陪同的社工或通譯是不被允許進去到法庭的，那所以他怎麼可能會瞭解這個法庭的整個活動。

孫友聯：除了法令措施之外，光是公務人員的行政裁量就有很大的問題，譬如說我以前就檢舉，男生是外籍配偶的，不用填寫小孩子的發展遲緩評量表，他自己認定啊！只是外籍配偶是男生，男性外籍配偶的，他的小孩是不需要去填寫的，外籍配

偶是女性的，她要填寫那個。其實這部分，尤其是外籍配偶這種很細部的地方政府的行政裁量這一塊，其實我覺得未來也要列管，也要去找更多的案例，然後把他列管，必須要有具體的東西。

吳佳臻：其實外籍配偶去延長她的居留證是不需要先生陪同的，可是過去一直都是這樣做，然後後來移民署跟我們說其實是不用的，連他們申請身份證也不需要得到先生同意，可是這些訊息都是我們今年很新才知道的，因為很多姊妹他都擔心跟先生關係不好、跟婆婆關係不好，他們就不給辦身份證，他們就只好一直忍耐，所以我覺得這個是，的確是落實上面有很大的問題，自由心證的部分。

曾昭媛：從前面移民工面對移民署到原住民迫遷的討論，都涉及嚴重的歧視問題，我覺得公務人員真的要兩年內全面檢討的話，他最快來檢討，他如果要分優先順序的話，就趕快先檢討對這些整個社會最弱勢的不管移工啦！原住民等等，對這些人這些行政措施，到底他們是怎麼對待的？像黑戶和非法打工的研究，其實在台灣逾期停留最嚴重的其實是美國人是白人。

蔡季勳：從另一個角度來講，民間可以要求的是，台灣做為一個國家，在跟不同的國家交往時，是不是對於一個人權狀況更糟糕的國家，至少是我們可以把人權公約拿出來去講一講，然後做一些要求的工具，譬如說現在台灣跟中國有很多經貿上面的合作。台灣政府真的用人權治國的話，那就是也請他繼續的逼他在跟一些人權狀況並不是那麼好的國家在做經貿的合作時，拿兩公約壓著他，是不是在跟中國談經貿合作的時候，至少有一些人權的條款，不只是自我的要求而已，還是要去要求那個對等的國家，至少是在國際人權公約的基礎上面去進行互動。

林欣怡：人權這兩個字變得很模糊，然後大家也不見得更清楚，人權這兩個字好像變得不是一個正面的代表，而是一個反面的代表，那如果說把這件人權立國跟人權被污名化的這件事情，當作一個借鏡的話，我覺得兩公約也有可能會變成這樣，就是兩公約我們一直在講，可是他好像一直被模糊化，一直談得不清楚，然後大家都覺得說，就是那些人權團體在講兩公約，兩公約跟我們沒有什麼關係，兩公約反而妨害了政府做一些什麼樣的事情。

曾昭媛：我覺得如果在談人權的時候，沒有去看到說社會現況現在的確有些人還處在結構上的弱勢，那我們是怎麼去改變這個環境，讓它是每個人都可以在平等的環境下去發揮自我的價值的話，如果是沒有這樣的話，我覺得在講那個弱勢，不只是她個人處境上的弱勢，而是我們要去看那個結構上的弱勢，那如果政府官員自己沒有去意識到說他掌握了那麼多資源，他掌握了那麼多法令政策，他可以去改變這個環境，去打造這個環境的話，那我覺得真的談人權是沒有意義的！也就是說...就是我還是覺得所謂的人權的那個部分還是要先從弱勢者先開始做。

附錄四：第二次 NGOs 焦點團體會議整理稿

時間：2011 年 01 月 21 日（五）下午 2：00～5：00

地點：群眾市調行銷公司（高雄市苓雅區林森二路 87 號 8F 之 2）

出席者：

黃秀端（東吳大學張佛泉人權研究中心主任）

陳俊宏（「落實兩公約施行法之政策研究」計畫主持人）

吳孟容（高雄市彩色頁女性願景協會）

王文秀（台灣基督長老教會勞工關懷中心主任）

達努巴克（台灣原住民基層教師協會）

葉品言（高雄市產業總工會總幹事）

邱毓斌（台灣社會民主工作室）

陳巨擘（高雄市第一社大老師）

蘇宗賢（高雄市教師會政策部組長）

阿布媯（南方部落重建聯盟）

林秀怡（高雄市婦女新知協會總幹事）

列席者：

陳博文（東吳大學人權碩士學位學程學生）

王瑩芬（東吳大學政治系研究助理）

施逸翔（東吳大學政治系研究助理）

記錄整理者：

施逸翔（東吳大學人權碩士學位學程學生）

焦點團體會議議題：

一、施行法已經通過一年多，對各團體有無具體的影響？

二、根據《兩公約施行法》第 8 條，政府必須於兩年內（2011 年的 12 月 10 日之前）完成法令之制訂、修正或廢止及行政措施之改進，以符合兩公約之規定。各團體有哪些具體行動？針對相關法令，有無具體的檢視內容？

三、今後幾年，貴團體認為政府應該採取那些具體的作法與措施，以充分落實《兩公約施行法》。

會議紀錄整理：

◎ 討論工會法修正案

蘇宗賢：工會法去年 6 月 1 日修正，今年 5 月 1 日實施，內容包括了教師可以組工會，所以立即感受的不同是，過去一直被限縮的權利，現在又放寬了。目前我們的組織正在醞釀中。

邱毓斌：工會法的修正名義上鬆綁，但實質上並非如此，如果不談清楚，又會被當成政績，勞工三權基本上是結社、協商、罷工，現在的工會法修正只有組織，後面的爭議權都沒有談。

蘇宗賢：這蠻嚴重的，爭議權被限縮，教師不能罷工，其他學校內的團體，像是校長團體，對於老師能不能組工會、教師不能罷工這樣的論述，爭議很大，我們教師會的看法是，我們的爭議權是被閹割的。

王文秀：我們移工團體最近也在討論，在這樣的情況下，表面上好像可以，但實際上好像還有很多限制，在工會法修正前，移工

可以加入工會，可是並沒有投票權，不能選幹部。

邱毓斌：移工能不能選幹部，其實牽涉到地方行政機關。

葉品言：工會如果要登記，那就是各地方的勞工局，或者像台中沒有勞工局，就是社會局底下有個勞工科。之前高雄也是在社會科下面，但後來因為人數很多，所以就獨立出來成為勞工局。

蘇宗賢：不止在爭議權這個部分，在教師組工會的類別這個部分，也是被現縮到不能組企業工會。

葉品言：新的工會法有三種工會，一種是職業工會，一種是企業工會，一種是產業工會，產業工會的意思是無限一個公司或一個地區，可以跨公司和跨地區，就像鋼鐵業有鋼鐵產業工會，現在工會法就把教師限縮在這樣的工會裡，不能單一學校組單一工會。

蘇宗賢：一個學校裡不能有自己的工會組織，教師法當中是三級組織，各校可以成立教師會去運作學校當中的校務事宜，各校教師會去加入四級組織，如高雄市教師會，市教師會再去加入全國性的教師會，可是工會法當中明訂了教師不能組企業工會，也就是校際這個組織會被瓦解掉。但實際上，教師與學校行政人員爭議時，尤其是校長，特別需要校際的組織，但是我們被限縮在不能組織這種類型的工會。

陳俊宏：我想確認一下，工會法的修正是已經有了一段時間？還是因為因應兩公約，所以做了這樣的修訂？

蘇宗賢：已經爭議了一段時間，但是不准老師組工會這件事情，爭議了很久，但因為兩公約時機點到了，就讓老師能夠組工會，但是限縮的非常的多。

邱毓斌：這個修法其實是陳菊在當勞委會主委的時候，就已經在談了，尤其是教師的部分，台灣其實就是兩群人被剝奪掉勞動權，就是教師和公務員，而公務員在這次修法中是完全被排除掉

的。而教師的部分之所以會通過，是教育部的讓步，因為最大的阻力就是來自教育部。全國家長聯盟和校長協會也都是阻力。

陳俊宏：教育部的說法是，他們也知道這個跟兩公約相抵觸，所以未來修法上，教師組工會是主要的追蹤考核的項目。

葉品言：其實工會法修正的爭議一直很大，大概拖了四五個月的時間，工會法其實是民國 13 年制訂的，中間大概只有民國 30 幾年有修過一次，所以跟整個現狀的差距已經很大，而工會團體說要修法已經很久了，這次其實主要是卡在幾個條文，像是會員資格認定的部分，然後到底哪些人可以組工會？公務員、教師可不可以組工會等等，還有強制入會的部分，這邊就會看到一個很弔詭的狀況，像工會團體在跟政府談的時候，「強制入會」這個部分就是最難談的，政府（勞委會）會說「自由入會」是國際的趨勢，所以台灣應該要走向「自由入會」，先不管這一點在工會團體內部的看法很分歧，但我要說的是，政府會採納「國際潮流」作為理由，可是教師和公務員組工會也是國際潮流，但在工會法修正時，卻沒有放進去。所以對民間社團來講，最恐怖的是政府這種任意的選擇性。

邱毓斌：工會法這個部分我再多講一點，整部工會法基本上是一種管理，它是一部「管理工會」的法，並不是給予工人權利的法，如果要我講，其實這整部法都違背國際人權公約，全部都在設限和限縮。簡單講，誰可以組工會，它要規定，然後這些工會該怎麼組？組的範圍？組織後該怎麼樣運作？幾年要改選一次？它完全都法定明確化，但我們看美國、英國和歐洲，除了必要的規範之外，其他的都不設限，老師想要跟誰組工會，那是他的自由意志，何必設限呢？但是台灣從民國 16 年訂到現在，它的基本精神是，工會組織要在國家規範底下，

所以這個就是很大的問題。去年六月修正通過，今年五月要實施，但是都沒有一個明確的宣布，它過去表面上有兩種選擇，一種是工廠或公司，另外一種就是職業，現在又加了一種，就是產業，可以跨廠和跨區，但是能夠跨到什麼地步，基本上還是要打問號。因為施行細則都還沒有出來。我前一陣子遇到一些幼稚園老師，他們想要組工會，所以去問勞委會，勞委會說要他們不要組全國的，這裡裁量權又出來了，因為大部分都是南部的，所以組個南部的幼稚園老師工會就好了，因此從行政思維來看，這就是一種管理工會的法。

黃秀端：也就是說，如果有了法，但對應的官員或公務員的思維沒有進步的話，其實也會造成很大的阻礙。

葉品言：工會法會規定，一個正常的工會，要三個月開一次理事會，像人團法也是如此，但這樣對某些團體是很大的行政負荷，結果勞工局會行文提醒多久沒有開會了，有沒有正常運作等等，如果不理會，甚至會發文說要撤銷資格。

蘇宗賢：他裡面有很多邏輯思維都有衝突，比如說企業工會有強制入會的規定，可是沒有相關的罰則，所以對老師這個族群來講，去年六月一日修正案通過之後，唯一能夠放寬的就是我們能夠組工會，但進入到工會法之後，還是禁止你做這個做那個，而不是保障你工會所有的權利，反而是在限縮權利。

黃秀端：其實施行細則下來之後，會看到更多的問題，有時候甚至是行政命令。

邱毓斌：比如像移工這個部分，我猜測施行細則一定會有各式各樣的規定。恐怕要演練一下，可能會遇到什麼樣的狀況。

蘇宗賢：如收費下限之類的規定，像年費的下限就是千分之五，如果以老師的薪水六萬多元來算，年費高得四千多塊，跟我現在一千兩百元來看，差很多。舊的是規定上限，新的是規定下

限。而且它會因為你的年資薪級水準而異動。

邱毓斌：我覺得他們就是想要瓦解老的工會幹部，他們就想要提高會費，又不敢講，乾脆就遊說立法委員，然後放到法裡面去，所以他們可以去收更高的費用，我覺得這是比較差勁的動作，所以這個法的修正有兩個部分，一個是官方的管理思維，另一個就是立法院裡主導工會法修正的高雄立委。此法從我的角度來看，大概只有一個地方比較進步，就是產業工會允許跨廠的組織，但是下一步會如何，我們不知道，每天都還要打仗。

蘇宗賢：我們教師團體曾經打電話去詢問勞委會，比如說我們教師團體想要組成教育產業工會，原本我們教師會的組成是目前公立學校現職的教師為主要的會員，其他的都是非正式的贊助會員，包括職員工、工友、校務等等，如果我們定了一個教育產業工會，那麼安親班業者能不能加入？補習班能不能加入？其他參考書籍業者能不能加入？那勞方跟資方在談判的時候，代表的是公立學校？還是其他的業者？而上述這些團體彼此之間，可能也有利益對等或對立的情況，比如說挑選課本，他們參加在其中，所以我們針對這些問題打電話詢問勞委會，他們說章程自主，而我們團體內部對於誰要加入，就會有意見上的分歧。

◎ 勞動者家庭的教育困境

陳巨擘：高雄這邊除了工會之外，還有就是原住民這一塊，我之前有搞一個全國勞動者家長聯盟，我當時還去當政策部主任，我們當時有在推很多的法案，現在反對教師組工會最厲害的就是全國家長聯盟，我們那時候會搞全國勞動者家長聯盟，主要就是因為全國家長聯盟的家長，大部分都是屬於中產的階級，學校在開家長會的時候，中產的家長比較有時間參加，也因為捐款的比較多，所以都會去當會長或主要的幹部，所

以學校的很多政策，跟這些家長的興趣比較接近，可是勞動者家長的聲音和興趣，是完全不見的，所以對於勞動者的小孩子，他們的受教權是不對等的，所以那時候我們有推一個法案，就是希望這些勞動者家長去參加家長會，公司要給公假，但後來都沒有回應。

現在政府以兩公約都告訴你有這個有那個，名稱上它都有，可是實質內涵是否符合人權精神那又是另外一回事，所以我們要跟政府爭論的，可能都是那背後的東西，也就是「政府如何做？」的這件事情上，而不是說有沒有，包括原住民議題也是一樣，政府都說他都有在照顧，可是事實上背後並沒有。

達努巴克：我順著陳老師講，因為我會接觸到很多勞工家庭的個案，小孩會發生很多中輟或偏差的行為，到最後其實都會跟家庭有關係，問題真的是在於那些勞動者家長很難有條件去支應學校對於中產家庭的想像，他們很難去應付種種要求，像是照顧小孩的生活起居等等，其他的系統沒有辦法進來幫助小孩子，不合標準就開始去評估這些家庭，要如何進步呀，家庭教育法會進來做親子教育，但是這個部分就會變得非常困難，整體來看，法律面對於勞工，可能還需要很多的部分，去想實際的日常生活運作，可能會影響到哪些層面，我是看到小孩子可能會因為父母勞動條件不那麼好的關係，像外籍配偶的小孩，可能會因為單親或家暴，家長可能要長時間的工作，以支付龐大的日常開銷，就沒有辦法照顧到小孩，像這些都還在社工運作的過程當中，不會被考慮進來，也就是如何去評估父母親的親子互動，有沒有其他系統去協助這些父母親，這些都還是空白的。

因為我對兩公約不是很瞭解，如果兩公約要能夠做到，真正做到人權這件事情，就要思考什麼樣的教育可以對全部

的人都很好，可能教育這件事本身都要重新規劃和思考。像我在資料裡有看到台北要推廣英語教學活化課程，這就會變成只有台北市有，但其他地方連基礎教育都很難落實，師生比都還很懸殊的情況，就會有很大的落差，像現在高雄縣市合併之後，縣的資源都還跟不上市，但是所有的想像，教育應該長成什麼樣子，都還是非常的高標準，但是高標準又沒有足夠的資源來因應底下的生活困難，交通這麼遠，小朋友要從山上到山下念高中，中間就會有很多的落差，但是這些用兩公約轉換成法律，到實際上要對日常生活有所幫助，都還有很大的困難。

◎性別議題

王文秀：我覺得對實務團體，兩公約到目前為止只是政府的口號而已，甚至在我們的行政部門，這個概念都沒有到他們的腦袋裡面去，比如說我們一直在推的家務勞動者的家事服務法，我們在跟公部門談的時候，覺得他們的人權概念、人權公約，沒有在行政官僚的腦袋裡面，他執行的就是現行法，對他而言就是總統簽的公約，那東西還不在他的腦袋裡面，雖然到現在已經一年多，在實務上，我想各團體會認為是一點影響都沒有的，存在的問題還是都在，沒有任何的進展。

林秀怡：我覺得婦女權益的部分，跟兩公約有一點點相關，畢竟人權跟女性權益是相關的，像我們是因為行政院婦權會在推CEDAW，所以其實有些東西可以看到這幾年不斷在修改。但在實務上我們遇到的比較大的困難是，改了之後不能落實，比如像去年，跟我們比較相關的性別平等工作法的部分，像產假、育嬰留職停薪，都做了修改，但是在實務上，我們還是遇到民眾打電話來說，明明法律規定可以請，可是老闆就不當調職或不予請假，我們會想問的是，雖然好像有公約有法源，那個執行力到底在哪裡？同一個案例，後來我們問

她有沒有跟勞工局提出申訴？她申訴了，可是勞動檢查的內容是這個公司沒有違法規定，公部門沒有看到那個部分，這個女性後來是說，這家公司表面上說可以育嬰留職停薪，但直接跟她講說，她復職後會有困難，公司要調職，問她要不要接受，這樣的狀況是，法的部分好像吻合，但整個操作上都有很大的困難。像 30 人以上的公司，都必須要有托育的設備，但其實真的沒有幾個有，而政府也沒有對此做強力的開罰，像推最多的性騷擾的部分，其實公司也是說雇主要盡性騷擾防制的義務，可是事實上公司要不要調查？怎麼調查？有個案例是公司老闆叫對方來問一問，然後就告訴當事者，對方說沒有，所以性騷擾不成立，可是那整個法來講，他並沒有違法，他有調查，可是這對權益保障是行不通的，我們就問，如果勞工局到公司去檢查時，是不會罰雇主的，因為他做了法定該做的事。所以我會覺得執行者的概念，不是法條通通都做了，就做到了，其實還差很遠。

另外我覺得一個比較大的法還沒有修，是優生保健法，這個在 CEDAW 裡面我們也提過了，其實也適用在經濟社會文化權利公約裡的第 12 條，它其實有談到女性的健康權，因為像優保法，過去的立法精神是「強國強種」，所以它看到的是生下來的部分，這幾年我們想要把它變成「生育健康」，可是這個法已經修了 11 年或 12 年，但到現在都還沒有動，還在立法院躺著，所以這一次如果可以透過兩公約，去做修法，是不是好的，不過目前為止好像還沒有看到。

吳孟容：我們協會和婦女團體一般都是在做 CEDAW 公約，而我們在審視兩個人權公約時，我們認為會跟婦女比較有關係的是健康權，關於愛滋那一塊，外籍配偶受到國籍法的歧視，在施行上有很大的問題，像是面談，還有他們取得國籍的空窗期，我們是有試著要把婦女議題跟兩個公約扣連在一起，但都會發現有一些困難，尤其在外籍配偶的部分，她要如何引用兩

個公約來為她的權利進行伸張，其實會有困難，因為在取得國籍的空窗期，很難找到具體權利保障的內容，來適用相關的法令，而只能看到對於她們國籍的歧視。

◎原住民的災難與外籍配偶、勞工的議題

阿布嫻：我其實在看相關資料的時候，我一直在想，在經濟社會文化以及性別的那一塊，原住民的議題比較無法讓我去進行對話，因為我們聯盟在前年就是處在災難中，對我更在意的問題，是在災難與性別、災難與族群，尤其現在縣市合併，高雄的這些原鄉怎麼被對待，這些是南方部落重建聯盟比較關注的議題，還有原住民的自決、原住民的經濟社會，這是我們南盟面臨很沈重的當前困境。

陳巨擘：我幫阿布嫻補充一下，現在高雄縣水災之後，一個很大的問題就是遷徙的自由，這是很嚴重的問題，政府會用一個「安全」的框框，說某個地方「不安全」，所以被迫要全部遷下來，然後要遷去哪裡，要怎麼蓋房子，也沒有選擇，事實上是已經都處理好了，而且比較過份的是，要簽一份切結書，要放棄原來的地方，這是完全違法的，也是違反聯合國原住民宣言與公約，這是我認為最遭糕的一件事。

達努巴克：我其實也要講這個，我們有很多的法到現在還沒有完全真正的落實，會一直面臨到法的衝突，像一些開發案要進入到原住民的傳統領域，就應該要徵詢原住民當地自治組織的同意，可是連自治組織這個法律到現在都還沒有真正的用過，財團可能要進來，政府部門就做了一些事情，讓原住民自治組織這件事情，從來沒有在討論協商過程佔有一席之地，這個沒有落實的程度還蠻大的，這還蠻可怕的，原住民基本法淪為只是口號。

吳孟容：我覺得很多人權狀況，法在實際執行狀況，要不是法沒有相關的規定，留了一些空間讓行政人員和主管機關的行政人

員，有相當大的權限去詮釋那個法令應該怎麼辦，所以這種情況就會影響到包括外配團體在取得國籍時，可能會要求先生要陪同，才能夠換證，有很多歧視的東西，不是用法令很清楚地能夠規範得出來，即便有法令，也只是很抽象的「反歧視」而已，但問題是落實到底層人民的實際生活上，就會有落差，像有關外國人的入出國管理辦法，公部門在對待白種人和對待外籍配偶是完全不一樣的態度，警察對白種人，連檢查都不用檢查，因為警察認為反正都是中產階級，很快就通關了，可是在面對外籍配偶時，就完全不一樣的態度，地方的承辦人員對於法令的解釋，還有他個人的權限，這是底層人民在現場才會碰到的，他對人民要怎麼主張公約這麼抽象的人權公約是人民的權益，還要對抗國家機器，我覺得這是很大的困難。

王文秀：就是老外和外勞，我覺得這兩個名詞已經很清楚地把法令上和執行上的歧視，很傳神地表達出來了，就像剛剛孟容又講到的，東南亞外籍配偶和外勞在面對這麼大的行政官僚，他沒有辦法去主張。

吳孟容：國家簽了這兩個公約，到底有沒有辦法採取具體的措施來消除這種普遍的歧視現象的存在，我覺得這是國家要做的。

邱毓斌：我覺得可以好好把這兩個公約好好跟公務人員解釋，就阿彌陀佛了。把其精神，以及現有法令裡面人權保障的因素，公務人員能夠好好落實，就很好了。

林秀怡：我覺得訂罰則應該要訂對公務人員的罰則。

王文秀：上週五勞委會有制訂了勞委會版的家事服務法的公聽會，在勞委會版裡面，有把產假訂上去，在公聽會中，面臨很大的反撲，雇主認為他顧了外勞來家裡工作，他生孩子還讓他放產假，還要另外找一個人，勞委會的官員在面對這樣的情況，他沒有辦法很義正嚴詞的說，這就是基本人權，他沒有辦法

說出來，他面對雇主、工會，甚至是勞工局的反彈和抗議，就是畏畏縮縮的說：「沒有辦法，這是性平法規定的。所以一定要寫上去。」這是很荒謬的情形，我覺得公務人員就算有那個法，但他沒有人權概念的時候，是很糟糕的。

陳俊宏：所以從剛剛的說法裡面，剛剛我們這一題本來的呈現方式，是希望瞭解各位兩公約施行法通過之後，對各團體本身，增加一些運動上的資源，但是從剛剛另外一個角度來思考，是說兩公約施行法通過之後，政府到底有沒有在行政作為上有所改變，但剛剛聽起來是說，並沒有在行政作為上有太大的影響，是這樣嗎？

陳巨擘：那個精神還是沒有。

黃秀端：可是你們有沒有去思考，像勞陣，就開始思考用兩個公約做為跟政府主張的利器，各位有沒有思考要如何用兩個公約去檢視對各團體不利的法令，去行動？

陳俊宏：台北有個兩公約監督聯盟，有幾個很重要的民間組織，在兩公約施行法通過之後，如果政府不做，民間就來監督，就我們目前接觸到的相關議題，看哪些法律是有問題的，哪些又很明顯是跟人權公約相抵觸的。這樣我們其實就可以有一個，未來在跟政府互動上有一個很好的基礎。

邱毓斌：我覺得這兩個公約有帶進來一些新的概念，但基本上像經濟社會文化這一部分，社運團體平常就在做，所以這兩公約簽了，是給我們一個理由去 push 政府應該要做這個或做那個。剩下的部分就看各團體自己怎麼去應用這些東西，比如說我剛剛看了勞工基本工資的計算，勞動基本法有規定基本工資，勞工工資不得低於基本工資，問題是基本工資的計算方式是有問題的，比如說現在的時薪制計算是有問題的，它乘起來並不是像月薪，現在的基本工資是月薪，這幾年有個公式換算成時薪之後，事實上這個時薪是更壓低的，所以現在

我們兩套的基本工資，一個是月薪制一個是時薪制，這個時薪制的計算方式，勞委會裡面本身就做手腳，開給這些邊緣的時薪制工人，那是下降的，所以有些東西是各團體自己要去挖出來，這個東西不講大家都不會知道，勞委會會說已經有規定基本工資啦，如果不按基本工資就開罰，好像政府做到了，但實際上要怎麼去因應那背後的東西。

黃秀端：我們現在想要問的就是說，你們有沒有思考或在用這個作為你們的武器去要求政府？

葉品言：我自己是覺得蠻悲觀的，像剛剛講的基本工資，台灣目前的規定是月薪 17,880 元，時薪是 98 元，之前調一次，是前年調的，之前是凍結十年沒有調，本來是 15,840 元，調到 17,280 元，本來時薪是 66 元調到後來的 95 元，工會團體每年都會針對這部分去跟勞委會談，停一年沒有調，後來又調了，月薪調 600 元，時薪調 3 元，其實在整個基本工資調整的過程中，我覺得很荒謬的是說，其實勞委會有一個自己的公式，他有一套標準，是用一半的生產力，再乘以累積多久的物價指數，如果是用這套標準去調的話，其實 10 年前就應該要調到兩萬了，台灣叫基本工資，國外叫最低工資，最低工資的精神是說，一個家庭可以維持基本所需，如果用最低工資去算的話，其實也大概要兩萬元，其實工會團體一直用這一點來跟勞委會談，可是勞委會也不聽，一直到去年底，去談的時候，已經有兩公約了，兩公約第七條也定了，國內應該要制訂最低的薪資，以符合家戶需求，這個也訂了，勞委會調出來還是 95 變 98，然後月薪調 600。

邱毓斌：我記得去年，基本工資調整時，全國的工會團體就有提到兩公約。

葉品言：可是勞委會就是不甩你，後來我們去監察院檢舉，現在還沒有下文。這邊就可以看到，簽兩公約連監察委員也不知道。

監察院一開始也不受理，後來提醒他看施行法第七條，最後他才受理，現在還不確定結果會怎樣。就算他簽了，他還是可以賴皮。

陳巨擘：所以這個就回應到剛剛黃老師的問題，就是說有這樣的公約，我們會不會採取什麼樣的行動，問題是原住民去凱道夜宿了好幾天抗議了好幾次，這些問題都沒有解決，當政府的法律條文不符合公約的精神的時候，我們可以怎麼辦，打國際官司嗎？但我們又不是聯合國的會員，打國際官司當然沒有用，所以政府是否就是因為這樣子，因為就團體而言，除非我們有很具體的，比如說去監察院檢舉他會有動作，去高等法院告他會有動作，否則現在會變成一個指標性的東西，我們是用這個要求，政府不執行不配合的時候，你對他一點辦法也沒有。對這些勞動團體而言，大家都很忙，沒有辦法去打這種戰。

王文秀：像我們從 03 年開始推家事服務法，本來勞委會對這個都不太理我們，後來一下子說適用勞基法，一下子用勞動契約，後來一直到簽了這個公約裡面的經濟社會文化權利裡面第 7 條有提到勞動者要享有休息閒暇的工作時間和合理的限制，我們每次用這一條去打，家事勞動者連最基本的法都沒有，現在公約簽下來，我們好像有這個公約，可以用這個公約去跟勞委會談，可是他還是不理你，空有這個公約，行政體系不理會你的時候，我們好像多了一個武器，勞委會好像制訂了一個家事服務法的勞委會版本，但裡面的內容沒有規範法定工時，只有說要給她們 8 個小時的休息，那就等於法定了 16 小時的工作時間，這是很不可思議的，因為現在家事勞動者不適用勞動基準法，她們連基本工資都沒有，她們是 15,840 元，內容有提到應該有基本工資，可是雇主可以扣掉膳宿費，他強制勞工住在她們家裡，雇主可以扣膳宿費，所以他訂了法好像要符合兩公約，可是這個法的內容其實不符合公約的

精神，這是我們現行看到的結果是這個樣子。

陳俊宏：我想要先補充一下，現在這兩個公約不是我們抽象看他符不符合，現在的施行法已經國內法化，所以這就是為什麼各部會要主動提出來檢視法律說，部會過去有哪些法律可能是跟兩公約不符的，所以現在法務部已經有追蹤管考 219 條法令，上一次還有民間組織提出的 44 個法律，所以現在有兩百多個，如果我們能夠檢視越多，他就必須要去處理，要通盤地檢視這些法律，到底符不符合這些基本精神，這個東西有沒有因為這個事件出來，對於政府的作為產生什麼樣的變化，剛剛文秀提出來，好像政府在做法律上的修訂，可是在行政作為上好像看不出來這個效果，我剛剛想要做的補充是，現在要做的其實是，她們現在要做的當然是，各部會要瞭解目前的法律，如果兩公約是國內法的一部分話，他有一個基本精神，要看現有的法令符不符合基本精神，所以要修法，所以政府還預定今年立法院的下個會期，要把相關有問題的法律，送到立法院去進行修法的動作，而且行政院長是說今年人權日要把這 219 條都修改通過。所以我剛剛其實是要說，從 NGO 的角度，怎麼讓他假戲真作，如果我們從這個邏輯來看的話，如果他本來只是想要看看這有很多的困難性，但是他現在已經承認和通過了，已經確實在做修法的動作，所以我們是想要瞭解一下，從民間的角度來看，剛剛顯然呈現兩個面向，一個面向是，顯然從各個團體來講，目前公約的效果並沒有很清楚呈現，另外就是說在行政作為上，也沒有看得出來有一些清楚的變化，那有沒有一些團體感覺上是有變化的？

林秀怡：我不知道是不是我不認真，還是我對公約的 follow 不夠，我那時候看到焦點議題的時候，這個公約施行一年多了，可是我們完全不知道，所以當時我的第一個想法是，是我們太不關注，還是我們從來沒有資訊管道，到底國家簽了什麼，我

就去問了我身邊的婦運伙伴，她們跟我說，那是什麼？公約是什麼？所以對我來講，那個角度不同是在於，第一個問題問我們有沒有具體的影響，或我們有沒有做什麼，可是我想要問的是，對於草根的團體來講，我們其實知道實務的狀況，可是我們跟國家機器之間，那個聯繫是不夠的。

陳俊宏：對於這一點我想要追問一下，就是想要多瞭解，跟各位分享，這裡面有沒有因為資訊上的落差，政府都說她們做很多事，花很多時間花很多錢，做很多公務人員培訓。

吳孟容：地方政府的行政人員，我都不覺得她們有聽過這兩個公約。一點都沒有宣傳。

蘇宗賢：去年在高雄大學有辦過一個研討會，那是勞陣自己辦的。

吳孟容：我相信去問高雄市政府任何一個局處的人，可能都不知道。

陳俊宏：因為我現在上法務部的網站，他就會告訴你說，人權大步走計畫這一年多來舉辦了多少的演講，請了多少公務人員進行培訓，但我想要瞭解的是，在這裡面的資訊有沒有南北的落差？

陳巨擘：沒有聽過政府有機構有什麼樣的作為，跟兩公約直接相關，以前性平法通過的時候，我們還會感受到，因為政府有在 **Push** 應該怎麼做，每個委員會都要有性別比例，這個我們有感受到，可是這兩個公約到現在都沒有作為。

黃秀端：所以你們都沒有特別的感受到政府對兩公約有什麼具體的作為。

王文秀：只有聽到馬總統宣誓他簽了兩個公約，簽約時有，然後一週年又再次宣誓，就這樣。

達努巴克：只有去年我們被逼著要搬到其他地方的時候，我們找聯合國相關的公約是可以用的。

陳巨擘：像原住民基本法，第一條自決權、性別平等，國內現有的法規原住民基本法有在施行嗎？沒有呀。

阿布嫻：我剛剛其實一直想要順著巨擘老師和秀怡來講，我一直在部落，今天會來，是因為對於原住民，這兩年來南部這麼大的災難，原住民基本法拿去跟各部會談，去跟教育部談，跟勞委會談，跟內政部談，她們都會認為是原民會的事情，我的意思是說，這是目前唯一感覺上還可以拿出來談的，可是對各部會來講，這是原民會的事，可是偏偏原民會是所有部會裡面最弱的，那對於一個原住民團體來講，尤其像這麼大的災難，我們看到那個遷徙，那個人權跟族群延續、生命，這是很基本的生存權，我們再談到高雄縣市合併，我們有沒有自己決定自己的原鄉應該要怎麼樣的權利，我覺得那個所謂的權利，包括原住民基本法，其實都有很明確的規定，可是對其他部會來講，那個是原民會的事，可是我們很清楚，原民會不是主管機關，不管是教育、經濟、社會福利，原民會從來都不是主管機關，我們（原住民）還是中華民國的國民，但是在法的執行上，他們又認為妳是原民會的。我其實一直都在想說，很無奈，每次重建委員會的成員說，很多部會都會直接講說原住民基本法的施行法還有通過，我就會想，這是個什麼國家？可是我也得說，我覺得很辛苦的是，我當然知道性平法為什麼可以感覺上讓部會有壓力，是因為他其實有一群婦運的人進入婦權會去操作，其實就是用運動的方式，要不然其實這是沒有辦法的，她會有這麼樣的影響力，也在體制內產生影響，剛好那個階段是一群婦運界的先進在那裡進行體制內的運動。

黃秀端：當時婦女團體也在討論到底要婦女部還是跨部會的方式，因為一個婦女部叫不動其他部會，但照理說，原民會有一個組織在那裡喔，有人喔，可是沒有辦法叫其他的部會去動。

阿布嫻：我覺得很現實的是，其實我們知道在整個行政院其實很現實，除非院長，所以我們好像認為是各部會自己決定，但其實這是一個政治，對不起我覺得這是政治。

黃秀端：那當然，但像是勞委會，他面臨更龐大的那些有錢的資本家、工商業團體。

邱毓斌：會有一個行政院長說無薪假可以得諾貝爾獎，這叫底下的公務員怎麼去保障勞動權和工作權。

阿布嫻：我覺得原住民基本法有一個很現實的部分，即使是在中央，我的很多權利，其實不是原民會，比如說我孩子的教育權，在偏遠地方，明明我們的資源本來就落後於其他地方，比如像健康權，我們也照樣繳健保費呀，可是我們醫療的服務和品質呢？我們連要做視力檢查都沒有。諸如此類很細微的在生活的部分，我們來回應所謂的兩約施行法，再回應原住民基本法，這對於原住民的團體來講，有時候我其實今天在想，我要不要來，有好幾次，不管我們一直在講，可是誰也不理你，原住民基本法，不管是總統選舉，立法委員選舉，好像都被喊出來，可是哪禁不起八八風災的檢視，我當然也會再想，我參加過性別平等兩次的婦權會會議，我看過一群婦女是怎麼樣用運動的方式進去體制改革，我就想，那南部和原住民有機會透過這樣的焦點團體去有所影響嗎？可是對於一個南部的原住民團體來講，是需要一個很強很專業的團體和一群人，很努力不斷地，任何的場域發聲。

陳巨擘：我剛好前幾天在跟一個朋友在談，很感嘆女性有當副總統，當黨主席，我們有生之年會不會看到原住民當副總統，當黨主席，就是在台灣這樣的情境裡面，我們是覺得很困難，所以為什麼性別平等很容易推，或者是推了會有效力，裡面很多是在主流裡面的人，所以婦權會裡面有律師等等，都是中產階級以上的菁英份子在裡面，然後有個女性的副總統在那

裡 **Push**，真正原住民在社會裡面的菁英有幾個人，這幾個人又有多少人被政府收買？剩下幾個在幫原住民爭取權利的，事實上沒有幾個。其他的，說要靠漢人朋友來幫忙，事實上也是有限，我們出來講話，其他人就會說：「你又不是原住民。」

達努巴克：憲法已經有規定，性別、種族一律平等，有在用，實際有效的就是性別，但是等到在談外籍勞工、外籍配偶，其中的概念就是種族的概念，如何反種族歧視，可是在操作上，因為我不是學法律的，要如何讓反種族歧視、反貧窮在法律上具有效力，並運用到生活，連在校園裡頭，現在校長講一句性別歧視的話，可能都會觸犯性別平等教育法，可是相對的，每次在原住民地區推廣性別平等教育時，人家就會問我說，那如果校長講一句種族歧視的話，那要怎麼辦，我就說，不怎麼辦，就當笑話呀，連馬總統都在講了，他是來教育我們的，我在想這個概念是不是可以用這樣的方式，就是先不談兩公約，有一個什麼樣的方式，一個比較大的架構，可以進入到制訂法律，跟討論法制的過程。

吳孟容：像婦女團體在推 **CEDAW** 施行法時，因為前面已經推性別主流化很多年，而且還利用了六個工具，其中很重要的是要對團體做培力，就是性別意識的培力，可是像兩公約施行法這一年多，沒有看到政府在對民間團體或人民在做人權意識的培力，即便是政府官員也沒有。所以要問我們知不知道怎麼使用這兩個公約，要先讓我們知道這兩個公約到底是什麼內容？我們可以怎麼用？

蘇宗賢：提供一個小小的加分，高雄市教育局有一個教案範例。這是徵詢高雄市老師，辦比賽後所彙整的教案範本。

吳孟容：這應該是教育部開始推友善校園之後開始蒐集的資料。

黃秀端：它有特別提到這是以兩公約作為主題的教材。

陳俊宏：高雄市政府裡面有個人權委員會。

達努巴克：不過我還是要提，連教育這本身，因為我們在談文化權時候，因為原住民教育文化都是在講在主流文化當中，原住民學生如何透過教育可以翻身，取得一個比較好的社會位置，可是基礎上學的不是他自己的文化，以文化權的概念來談，如果真的要做到兩公約，真正落實它的精神，是讓原住民要接受自己的教育，那什麼是原住民自己的教育，從整個學術上、知識系統上，可能都要定一個比較高的位階，比如說合法的官方語言，像阿布媯她們在爭取 **kanakanavu**（卡那卡那富族人住在高雄縣北邊那瑪夏鄉，沿著達卡努瓦溪生活）的自治和獨立，像這種文化權最基本的都還沒有取得到，那後續的這些東西，我們在談原住民教育權的時候，是幫助政府在同化原住民學童，所以我覺得最基本在這個部分上，要真的看到原住民在文化上的獨立性。

黃秀端：剛剛談到第二題，有沒有具體的行動，剛剛的回應是都沒有聽到，也不太注意這兩個公約，那進入到第三題，政府應該採取哪些措施，因為他一直強調年底要檢視所有的法令，可是大家也覺得法律通過也不見得有什麼影響或落實，所以大家覺得有什麼方法，政府應該做什麼？落實這兩個公約？

邱毓斌：我提一個，政府有沒有可能，就是專案補助人權團體，到台灣各地去巡迴，辦理這樣的宣導，就是不要政府來做。

黃秀端：政府應該也沒有這個能力做。

吳孟容：就是要有預算出來。

邱毓斌：對，就是可以讓像是東吳的人權中心，或是比較關注這個議題的人權團體，可以把這兩個法比較清楚地培力。

吳孟容：可以在各地建立一些人權師資、資料庫之類的。然後在各地做基礎培力。

黃秀端：未來一年可能很難，因為政府根本沒有什麼預算。

陳俊宏：因為按照施行法，他是有法律明文規定，要優先編列預算。

黃秀端：但是我們要 push，因為我們在訪問一些承辦人員的時候，他們也希望我們把一些建議寫出來，因為他們自己也知道問題很多，也沒有錢也沒有人。

邱毓斌：幕僚工作都在法務部。

黃秀端：可是像內政部也提到，那位承辦人員也提到說，他覺得南部地方政府在處理這些風災的時候，很多情況都是違反兩個公約的。

陳俊宏：不過預算這不是只有法務部，未來其實是各部會，現在已經成立 10 個部會有人權工作小組，換句話說他是各個部會將來要作為它的主要議題之一，所以他當然要編列預算。

黃秀端：後來我們建議財政部也要成立工作小組，因為財政部跟稅跟很多人是很有關係的，稅有很多都是行政命令，稅本身要收任何的稅就是要立法，不能夠隨使用個行政命令就要收我的錢。

阿布嫻：我覺得經建會也需要有人權工作小組，這個黑機關超可怕的，他在中央的影響力很大。

邱毓斌：比如說像勞動政策、經濟政策、開發政策，經建會理論上是作幕僚的單位，但是它變成主要的發動機，經建會其實比很多會，像是勞委會、原民會的力量要大很多。

吳孟容：有個很有趣的問題，其實在地方高雄市政府我也看到這樣的情況，雖然各部會在行政層級上好像看起來相等，法律位階一樣，可是事實上在生態上、文化上，其實各部會有大小的不同。

陳巨擘：力量最小，預算最少的是原民會。

阿布媯：原民會的預算最少，因為他要做的事情很多，包含偏遠的基礎建設也放在原民會，很多包括教育也放在原民會，雖然看起來很多，但他還涵括到地方政府應該要做的，可以也交給原民會，就是原住民的事務就到那邊。其實要這樣看預算。

黃秀端：且原民會又沒有效率。

陳巨擘：政府機構評比它是最後一名。

阿布媯：我不用內咎，因為我不是原民會的。

邱毓斌：我覺得經濟建設建委員會真的是破壞力十足，包括生態、勞動政策、經濟、開發，比如說像國光石化、開發案，都要經過經建會，再丟到行政院院會，所以它是個很關鍵的發動機。所以如果他沒有人權的概念，就很可怕。

黃秀端：除了剛剛講的一些巡迴演講、培力，政策、資料庫的建立，大家還有沒有想法？

王文秀：剛剛孟容提到當初在推性別的時候，有一段時間是把「性別主流化」強制在各個政府部門裡頭推動。

吳孟容：就是它的機制要建立，比如說包括先成立一個中央跨部會層級的諮詢委員會，行政院婦權委員會，是在院長底下，但是在各部會之間，而且其主責和召集人至少是院長。

陳巨擘：就像剛剛講的經建會一樣，所有案子要通過，要先經過這個人權委員會。

陳俊宏：現在總統府有個人權諮詢委員會。

眾人：那是空的。

黃秀端：它完全沒有行政的力量可以介入。

吳孟容：婦權委員會是在院長底下，而且它每年至少一次的大會是院長要主持召開。

王文秀：就是法制化下去，行政部門。

吳孟容：然後各部會又設性別窗口，各地方又有各地的性別委員會。

黃秀端：他們很多法律要制訂、修訂之前，一定要做性別影響評估，他們也找我評估幾次，不是說每個委員會要有三分之一的性別比例，好像是中選會，就不想要三分之一的比例，說這個只要院長注意這個比例就可以，後來我就跟他們說看看那個時候的中選會委員，全部才兩個女性，幾乎全部是男性，離三分之一太遙遠，如果沒有訂在法律裡面，後來就乖乖的訂了，所以這個就有評估的機制在那裡，所以每一個法律要修正的時候，就要去看。

吳孟容：而且他推定各部會或各局處，要做政策的時候，就算學校要買一部機器，要花這筆錢，要先找地方的婦權委員會，先做性別影響評估。要有專家的意見，才能通過，它是鑲嵌在程序裡面。

陳巨擘：人權也要這樣做，我所有法案要通過之前，我要先經過人權委員會簽字同意，案子才可以通過。現在學術機構也在推倫理委員會，現在所有的研究，凡是跟人有關係的，要先送倫理委員會，研究沒有通過就要被打回來，我覺得就是要做到這樣的程度。這樣才真正可以落實。像以前在推性別主流化的時候，因為我當過高雄市終身教育委員會的委員，我幾次去開會時，每個局處都在報告性別主流化做了哪些事情，到最後也都是應付應付。

黃秀端：不過或多或少也是做了一些。

吳孟容：可是他得應付了。另外當然就是要做教育，所以婦團現在也在跟公部門對話，要教他們，因為要逼他們做統計數字，要做性別影響評估。然後他們還做了很多工作手冊。然後開始教公部門應該怎麼做。所以他們也在訓練公部門，有一個性

別影響評估工作手冊，有性別預算、統計的手冊。

陳巨擘：我覺得這樣的建議不太好，因為受傷害的還是基層的公務人員，上面的人都不管，都是底下的人忙這個忙那個，現在忙性別，以後可能還要忙人權的、勞工的，會忙死，這樣他就沒有人權了。

林秀怡：我在想，這幾年政府一直在說簽了這些公約，我們要修法，但是因為人權的範圍非常大，其實這邊大家都有關，那人權範圍很大，如果成立一個人權小組，不去看裡面組成的人，可能有些議題就會不見，比如說我那時候收到民間社團的意見的時候，其實我從頭看完了，但我就想說性別在哪裡？所以我就非常的擔心，那一樣的，如果我們成立人權小組，那我們裡面漏了那些的時候，也許我們還是做不到把法修得更好。因為剛剛大家在談我們可以專門來做人權，可是性別已經是人權裡面的一個部分，我們都已經要花十幾年去推它，然後這麼多人，同性戀、異性戀，一大堆人加進來做，那人權其實更大。所以我其實會擔心，看起來兩年內要完成修法，可是我們法的法那麼的多，政府有沒有可能只靠一個小組，或某幾個重要的社團、部會，就修完法，我覺得那個法修出來很可能是不能執行的。

黃秀端：其實加拿大學者就講兩年內要完成修法，那是不可能的，因為人權觀念一直在改變，所以隨時都有可能在改變在修，而且要一次到位，並不是那麼地容易。因為很多細節的東西，很可能剛開始沒有發現到，後來會發現到這個也會影響，那個也會影響。所以一開始可能只提主要的部分，慢慢的再挖下去，問題其實是越來越多。

陳俊宏：這裡面最重要的還不只是法令，最重要的是行政措施行政命令，

黃秀端：那可多了。光是一個人團法，看它的行政命令，真是不得了。

因為那是落實在我們生活當中，所以其實就是要一直檢驗，不只是兩年，那兩年之後就不修了嗎？

林秀怡：我覺得台灣在修法上面一直有個很糟糕的狀況，就是很快速的修法，然後法修完之後，很多年都不動它，像我們在婦運裡面承受到一個問題就是說，我們希望他修法，然後修出來的法不見得跟我們當初的初衷完全一樣，可是修完的結果我們要承擔，就是一定要動，不管之後怎麼修那個細則，或是怎麼再去修正它，這中間總有過渡，但是這些人不能跟他說為了台灣，我們簽了一個公約，我們要執行公約，讓政府在國際上很有面子說做到這個，可是人民要承擔後續的東西，那是有問題的。所以如果說這個兩公約也好或是 CEDAW 也好，那個修法可能要更細的來看，可能說勞工、性別、婦女，然後把每一個詳細的部分可能透過民間、政府和專家，實務的部分再去一個一個慢慢看，因為真的很多，修十年也修不完。

黃秀端：而且他可能也要有短期、長期的計畫，有些東西可能一時沒辦法做得到，他需要時間，有些東西可以快速的做完，所以也需要有些策略和目標。短期、中期、長期的目標。

葉品言：像這種兩公約，或三公約，可以要求教育部放入教育裡面嗎？

黃秀端：其實人權教育一直都有人權的融入，六大議題裡面有婦女跟人權，還有環境等等六大議題。但就不知道融入的狀況是怎麼樣？

蘇宗賢：那個不行，六大議題融入七大領域，溶了就不見了。

陳巨擘：因為我當過國小的師資培育的老師，我在中山大學教過這個，以前我都有檢視過這些課本，我也跟在職的老師談，完全是沒有辦法，這麼多的議題，怎麼融進來？像在座很多念 PhD 的老師，能夠處理一個議題就很了不起了，可是一個老師要

處理六個議題，而且這個議題還一直在加，上次我去參加全國教育會議，台師大的某個系在負責，我看他們講得口沫橫飛，加這個加那個，我說饒了老師吧！

蘇宗賢：現況在操作的，大家想得到的議題，非常的多，除了剛剛提到的六大議題，凡是國家重大事件，就融入議題，或是地區的重大事件就融入議題。如果推海洋立國，就要海洋融入議題。談到孩子受教權的部分，還有老師工會集會結社權這部分，阻止老師有心想要利用這件事情可以去干擾老師們組工會這個議題，目前教師會運作的部分，部分團體把我們的強大變成等於學生受教權的被損害，對於這樣操作的部分，對我們污名化，其實是蠻嚴重的。像今天會議資料附的一連串的台北這些事情，那個活化課程，其實是一整個故事，包括教師會的老師能不能有會務假，一連串的故事，首先是看到一紙公文來，說要辦活化課程，我在台北縣的同學都戲稱那叫火化課程，把什麼東西火化了，把教師專業火化了，在教師專業權，他說我們只要依據課程綱要、課程標準，由老師去制訂學校的課程規劃，而台北縣教育局就來了一紙公文說，要加時數，其實那個概念應該是說要保障孩子的受教權，可是應該要提升到教育部的層級，去修改課程綱要，而不是一紙公文來抹滅火化了老師的專業權的部分，這樣子延續的之後，就是老師們上街抗議，抗議我們的專業權被火化了，後來延續到六月多的是事情，七月份再來一紙公文說，台北縣會務假全部取消，操作的方式就是孩子的受教權和老師的權限擴張，大家都把這件事情對立起來，這對於我們工會運作的部分，有非常大的影響，我們也操作地非常小心。

陳巨擘：小孩子要學什麼？也被管，他們要配合政策，然後教師工會，事實上這種工會法，事實上是不及格的。我們如果去看國外，英國、美國的教師工會，他們會做的事情很多，課程、人事權、評鑑，我們這邊只有組織而已。美國的教師工會有人事

權的喔，有解聘一個人，就要經過工會。課程，老師的評鑑，工會來做。

黃秀端：所以不只是要保障老師的權利之外，評鑑也是在自我提升。

林秀怡：我想談一個，剛剛談受教權或老師的那個部分，我舉一個比較大一點的法，像公民政治權的第三條，它談家庭的保障，我們談多元家庭，那如果要把這個納進去的話，包括同志伴侶，或其他家庭形式都要納入修改，那我們要改最大的一部叫做民法，民法光是親屬篇，財產繼承，那些全部都要修，我覺得就是非常的困難，光是一個從母姓，就修了幾年，我覺得其實像這個東西，就變成說，簽了這個公約，他有沒有一個不同的期限，因為我覺得老師就是一群特殊的職業別，可是民法涉及人民基本大法，那個修起來，如果沒有修好的話，我們還是維持一夫一妻制，那這個就跟公約是相抵觸的。

陳俊宏：那秀怡，從妳的角度來講，從民間團體的角度，應該要怎麼樣來有些對策或建議？如果要讓這件事情真的可以達到我們的理想。

林秀怡：我覺得修法是一個由上而下的方式，可是其實一個法，當然由上而下是最快速的，那等於是國家透過公權力去闡述它的理念，但是能不能落實跟推動，我覺得那要由下再往上，比如說多元家庭這個，其實性平法做這麼多年，我們不斷在談，可是現在民間的接受度還是有限的，或是我們談同志家庭，那個其實都還很有限，如果這個時候我們為了這個法，就把它修正通過，我覺得會有很大的反彈，就沒有辦法落實我們當初想要的，所以變成剛剛在談的，檢視每一個法，依它法的內容去做配套跟時程的規劃，我覺得那樣是一個比較有效的方式，可是那就要很長期，因為涉及的太多了。

黃秀端：是不是有些就要規劃得比較長期，就像同志家庭，要有一段很長的教育宣導期，最後那個法才有可能修正。就要看有多

少年的計畫，而不是所有的東西都一次到位。

林秀怡：光是民法要動，在法學的專家裡面，幾乎就沒有辦法，我記得那時候談從母姓的時候，就有非常多人說這會跟繼承或跟之後的血緣性和戶政，整個打亂，我那時候聽到最好笑的是社會會瓦解，可是我們也通過了，可是社會也沒有瓦解。我覺得那個由上推下來的時候，戶政就必須做個回應，戶政就有個新的回應，可是那個回應下來，我們還是在推教育，所以那個不是完全社會共識之後才去動它，而是可以分，比如說民法有太多，那我怎麼一個東西去做相對他的細則，一個一個來，那教育再跟上來。

達努巴克：性平法已經有針對性少數的學生積極保護，積極的正向作為、保護措施，都有相關的規範，但是 102 年開始，同志教育的課綱一直到高中課程，所以教育的部分其實在性別平等教育法有一個基礎，其實在性別平等教育的推動過程中，這十幾年來，都已經有在中小學到現在，這些學生可能都已經上大學了，就是社會基礎有一定的在教育裡頭去做一些變化。

林秀怡：可是那個也很有趣，就是我們要先有一個法，然後有法源依據，大家才有東西可以做，然後做了之後才有去改變概念的可能，所以什麼時候修那個法，怎麼去拿捏，我覺得那個要細部去討論。那如果今天只是因為兩公約，然後我們就修完了，我都會懷疑說，真的這樣做之後，在這麼大的社會壓力底下，到底有多少人可以去做這樣的事情，其實那個還是要評估的。

陳俊宏：不過剛剛秀怡提到一個，我覺得我們大家或許來腦力激盪一下，如果這邊有短、中、長期的規劃，也就是說真的要讓人民享受到這兩公約具體的實踐，當然是個很長的規劃，現在政府在做的是進行修法，修法這個部分，我們能夠做什麼？那修法完之後，接下來是說我們要怎麼落實？因為現在要期

待他們自己去做可能不太容易，那我們從民間團體的角度來看，如果要讓他成為一個真實，大家可以確保的一個基本權利的話，那我們應該要求政府做什麼？比如說修法的部分，是否修法過程也應該要有民間團體的參與，類似這樣。至少要让這一些聲音在修法的過程被呈現，接下來再談妳擔心的那些部分，那我們要如何防止他只是做做樣子，或者是整個社會人權基礎建設不夠，所以大家會有不同的反彈，或者是公務人員便宜行事，變成大家後來只是很空很表面的東西，所以想聽聽大家的意見，剛剛毓斌提了一個很清楚的，很多人權教育就由民間來做，這也是一個很好的思考方向，大家還有沒有覺得那個部分，因為教育這個部分也是長期一定要做的。我們從民間的角度來講，怎麼給一些比較具體的建議，讓這個政府知道說，你不是只有法律修過之後，就沒事，其實修過之後，困難正開始，那妳要怎麼做。

黃秀端：那一天我們聽到說，修法好像要包裹表決，我就覺得這個很可怕，這個怎麼可能，可能政府有做這樣的考量。

陳俊宏：所以就像剛剛秀怡講的，即使法律修完，公務人員沒有人權意識，這個法也是沒有意義，所以重點是我們要怎麼讓他具體落實，除了修法這件事情以外，他現在好像把很多的精力放在修法這個階段，要讓法源具有正當性。

黃秀端：而且不只這樣，而且現在他因為總統和兩個公約施行法都已經講了，兩年內要完成，所以他們會有包裹表決這樣的想法，為了滿足這樣的條件，就用包裹表決兩年內解決掉，可是問題是妥當嗎？

陳巨擘：所以說民間就做一個好人，幫馬英九解套，這個急不得，公務人員的老闆都講話了，底下的人都要幫他兌現，所以民間就要提出來，兩年是不實際的，不要做這種承諾，我們民間給他定個時間表，是如何做比較可行，那我們給他定短、中、

長期規劃，然後拿去給他看，他也是會簽啦。然後這個過程裡面，我們再要求民間聲音怎麼納進來，然後再來就是說剛剛討論裡面有提到說公約的精神，到底這個精神是什麼？我們民間也要提出來，然後去對照說，通過了這些法規，不符合的精神是哪些，甚至可以提出說，我們找幾個國家，他們如何做，訂了什麼樣的法，來配合實踐這樣的精神，我們的立法委員事實上是不懂的，所以我們要告訴他們說，這個精神是什麼，我們現在定的這個法，不符合的精神在哪裡，我們要一個一個去對它，我看國內現有的法規，都看不下去了，所以它空缺的地方還很多，可是他到底空哪些，我們連訊息都不知道，所以現在民間要有一個團體，好好把這個公約的精神到底是什麼，比較詳細的列出來，然後具體的在其他國家制訂了什麼法，然後我們應該要往那邊走，短、中、長，我們可以怎麼做。

葉品言：現在各個部會不是都有一些相關的法令，那是否可以要求各部會針對他們主管的法令，比如說勞委會要針對勞基法去修，違反兩公約，針對這些邀請相關團體。

吳孟容：其實所有國際的人權公約，都會要求國家要在幾年內提出國家報告，可是國家報告提出來是國家的義務，每一個公約會下設一個委員會，確實國家報告要提到委員會去給他們去審查，同時間委員會先看到該國的民間版本報告，他會根據民間團體的意見去質詢國家，並要求限期改善，可是的確我們因為國際地位的關係，我們無法提交報告。

陳俊宏：現在總統府人權諮詢委員會的一個重要工作就是每年要提出人權報告，所以事實上他也在想，那這個報告怎麼樣符合類似於，雖然我們無法送到聯合國，但是要如何把它變成具有實質影響力的機制。

吳孟容：婦女團體就是邀請國際的專家來到台灣，去審視你這個國家

報告，但是她同時也會看到民間的報告，然後去對國家報告提出建議，可是的確我們最大的弱勢真的就是不是聯合國會員國，我們的國家報告或民間報告，也是要看這個政府要不要來做，我們只能說，如果馬英九他要這個面子，我們可以拿他要這個面子去打他。

葉品言：可是這裡的危險是，如果妳急著要做這個的話，他的時間壓力更大，一年內要做到什麼程度，那他就會想一年內要完成多少立法。

吳孟容：但報告不是只有修法這麼簡單，民間團體會有民間報告作為影子報告或替代報告，我們民間團體的責任就要去指出，比如說包裹表決這件事情就應該要把它提出來，然後他具體違反哪些東西，那就是要提出來去批評的。台灣民間團體還有一個利器就是說，我們國家就是怕在國際上丟臉，我們就是要去跟國際扣連，讓國際社會去對我們國際施壓，這就是沒有辦法的一種辦法。我們目前想得出來的行動策略，也就是這樣的一個策略。

黃秀端：我想要請問大家，因為要施行這兩個公約，那這整個體制的問題，現在有個總統府人權諮詢委員會，可是這個委員會有沒有實權，還有就是說現在大部分的工作都是在法務部，那大家覺得說，對於要不要有國家人權委員會或是一些人權專責的配套機構，大家有沒有想法？當然監察院也在搶。其實上次有個學者來就說很矛盾，監察院一方面搶人權委員會要設在監察院，可是一方面監察院又說他們什麼都不懂，自己沒有能力。

陳巨擘：監察院是不應該搶這個，這個是行政機關要做的事情，監察院是在監督行政機關有沒有好好做，怎麼會把國家人權委員會搶過來說他們來做。它怎麼去命令行政機關去做事情？所以我們剛剛說所有法案通過之前要經過人權委員會，如果說

監察院搶去了，這個層級怎麼去講？監察院是沒有辦法的。

林秀怡：我覺得這是一個組織編制，那又是另外一個問題，如果我們現在要談的是說，民間跟政府如何去落實的部分的話，我覺得組織可以是另外一條線，回到比較實際的層面來說，我覺得 CEDAW 民間付出非常大的成本，其實婦團幾乎要被那個搞死了。另外，我在想那個方式是一個可能，但是一樣的，上面必須要有一個強的主導者去 push，我們的話是因為上面有行政院의 婦權基金會，他們有預算和大量的人力，如果像兩公約這樣，上面到底有沒有有一個強力的推動者？

黃秀端：沒有，而且都是法務部在做，一個科的科長在做，然後旁邊一個助理，兩個人。

陳巨擘：而且這個科一定還有其他業務。

林秀怡：也許我們可以做一個可能，就是說，如果他們是想要修法，他們就一定要有版本，也許他版本出來之後，可以開各區的公聽會，因為人權很大，可能針對勞工、婦女，或什麼的，然後邀請在地的相關團體也好，專家也好，我們就逐條地來看相關的條文，我覺得這樣不見得可以這麼快修法，但是我覺得我可以告訴你說妳這個版本忽略了什麼，那可能改到比較完整的時候，再來做修法，其實我對政府的期待比較多，我覺得每次都是民間做得半死，然後我們資源又少，可是公部門就只要說他們「沒有能力」，然後我們民間希望他好，然後就要做到死，那是很有問題的。

王文秀：等妳們民間達成共識之後，我們就照妳們的共識做。

林秀怡：像剛剛巨擘陳老師說，也許民間可以建議說這樣太快其實做不到，我們可以慢一點，可是我覺得那個部分不需要幫公部門去找藉口說很難，應該是說這個東西是大工程，妳們沒有考慮好就開這樣的支票出來，是有問題的，因為我覺得如果

今天，公部門很可能就是說，有心要做，但是妳們民間擋著說做不出來，那妳們來做呀。

陳巨擘：因為我們跟公部門打交道很久了，所以都知道他們的「奧步」在哪裡，妳要他做什麼，他就說可以呀，做給你看呀，可是做出來事實上是很糟糕的東西。

林秀怡：我們還是支持他們想要修法，兩年之內趕快提出版本，然後開各區公聽會，讓我們給意見。

黃秀端：但是這個版本絕對不能是包裹。一定要各個民間團體看過之後才能送到立法院通過，而且甚至這麼大的，即便是分不同的對象的法，可能都不是一個下午或一天就可以開完的，因為法太多了。

邱毓斌：所以我就很怕聽到公聽會，只是說明會，各區，北中南三區三天，就結束了。

王文秀：像這次家事服務法的公聽會，分北中南東，在北區就限定特定的人，中區也是，政府在公布資訊的時候就已經選擇了，我覺得這是很大的問題。

邱毓斌：說真的，所以我對這個都比較沒有期望，我覺得他真的拿一筆錢讓人權團體想辦法把這個培力計畫，讓民間的力量，對人權公約的認識，甚至可以讓不同類別的團體能夠有能力跟資源，把這些法談的更清楚一點，這樣搞不好對政體來說會是最有用的。官方如果願意很積極認真的開公聽會，那最好，那如果不行的話，就讓我們自己的力量能夠出來。當然從大一點的角度來講的話，叫國家資源 empower 民間，當然會有點疑慮，但是台灣的狀況是這樣子，好像如果這個一兩年內有這麼大的壓力要做的話，我覺得恐怕 empower 民間，會比較有用一點。比如說提一條意見 5000 元，我覺得對 NGO 是這樣子的，NGO 忙得要死，然後你還要去看看這個兩公約是什

麼碗糕，聯合國到底是什麼東西，如果有 Follow，那很容易，但是如果沒有的話，等於是要從頭來，而且要下到基層去，我覺得這個對我們來說也是很大的負擔跟壓力，當然我們明瞭他可以變成武器，但怎麼樣把他轉變成比較有效的武器？我覺得這個部分可以再想一下，政府可以出點力氣。

阿布嫻：我順著阿斌講。我會具體地建議，我覺得公部門會不會做，就是看它的經費，檢視就是看經費，他會不會做就是看他重不重視這個案子，會投入多少，就看經費編列，這是個很具體的東西。

吳孟容：政府要推動人權，可是在各個預算上沒有編任何有關人權的預算，再怎麼說重視人權，我們都不能相信。

黃秀端：他們是說，各部會頂多就是從他們的業務費中挪過來用。

阿布嫻：我其實是會建議說，比較務實的部分，如果只是科長在推這個業務，我覺得是太過份了，至少也要給層級比較高的人來推動吧。第二個，我覺得真的要編一個經費，真的是怎麼讓民間團體，讓這個對話或概念，就讓民間去推。或者由各部會的政務官推，公務員都很懶惰，政務官他們腦袋在想什麼，公務員就順著政務官去做，去推展他的業務，底下的人揣摩上意。所以我覺得政務官有沒有那個概念，很重要，第二個是確實要編列預算，怎麼讓民間團體真的是就這個部分去推展和對話。我覺得比較具體的是，把這個公約拉到社會去談，這樣民間才有力量，我不覺得民間有義務要拼死拼活地，這是國家的責任。

邱毓斌：我覺得在某種程度要有誠意出來，我舉的例子，我們以前在台權會有接過行政院反恐辦公室，拜託辦民間反對恐怖主義的研討會，找不到人辦就拜託台權會辦，勉為其難接下來，結果經費又摳得要死，既然這樣我們就隨便辦。最糟糕就會變成這樣。而且說實話，如果在 empower 民間這部分的錢都

不多，不需要很多錢，我們隨便找個場地開會、討論，都可以，整體來說，所需要的錢不會很多。

阿布嫻：他可以說是推展什麼教育，然後就是那個經費，我覺得一定要編，不然都不用講了。

蘇宗賢：在這個議題的部分，我覺得我沒有辦法貢獻，或提供意見，因為我們在過去的一年多來，才參與過一模一樣類似，只是規模是地區性的，縣市合併，同樣老師剛剛提到的包裹表決這件事情，從去年的時候，在座各位民間團體很多都參加過縣市合併民間論壇這件事，從縣市合併當中，高雄縣市要合併的時候，有太多太多的法規是兩邊都有的法規，或者是我們這邊有他們那邊沒有，兩邊的法規要整併，包括福利事項那些所有的法規要整併，妳的數字是一，我的數字是二，到底用一還是用二，從宣布要合併之後，公部門沒有任何的動作，只有民間團體大家在急，根據自己的議題在急，在座各位都有參加過六大的議題，由民間團體組成的，讓我們自己去開公聽會，開座談會去把那些公部門的人抓過來，請他們承諾說，在合併之前，妳一定要做到哪些事情，但時效性已經過了，過了之後，到最後還是一樣，而東西過的部分也是剛剛老師提的包裹表決，能夠沒有爭議的部分，數字修一修改一改，包裹表決，就跟大家說有這套法規可以上路了。事實上現在執行的這合併完一個多月當中，大家可以看到媒體報導很多很多的議題一再地浮現，包括教育的議題，原民的議題，勞工的議題，好多好多都是差異性的比較的部分，都沒有被照顧到的部分，所以針對這個部分，好眼熟，過去這一年多來，才參與過而已，而且到現在為止，我剛剛一直在跟理事長在網路上對話，還在跟局長在協商爭議有關教育經費的問題，分配不平均，我們到底要怎麼樣來抗爭的問題，所以剛剛各位提到引進民間的力量，是的，是引進民間的力量，大家都參與過了，可是推得動嗎？所以好傷心喔，真的

是這樣。而且好有趣，去年我們 1 月 16 日六大議題當中，民間議題教育先發聲，在高師大辦的座談會，兩邊的首長也都同意了，說三月份開始要談，第一次談法規整併的會議訂在何時各位知道嗎？4 月 1 日，好特別喔，愚人節耶，他們跟我們承諾兩週開一次，這些承諾都見過，可是事實上都沒有完成。

黃秀端：所以你光是一個地方，兩個縣市要合併的法規都這樣子。

邱毓斌：我覺得要講更實際一點，就 NGO 的角度，這當然是我個人的經驗，也不要那種大型的公聽會或論壇，就是盡量是 Local 的，更下放，比如說現在高雄很大耶，全國最大區，所以就是盡量 Localize，就幾個團體，分領域，婦運的部分，勞工的部分，移工的部分，這個部分下去之後，就是給錢，簡單講就是政府委託民間來研究，的這個概念，就是說第一個對這個兩公約有專精的人權團體，或是包括學術單位，能夠來主辦這整個 empower 民間的活動，那麼第一個部分，就是瞭解，就是幫我們上課，兩公約放在國際人權的脈絡，台灣人權的脈絡，應該可以幹什麼，第二個，委託我們這些來參與的民間團體，你們能不能夠提供你們的意見出來？我剛剛講一條 5000 元，某種程度是開玩笑，但形式上就是那個意思，也就是說，等於是政府委託這個大的計畫底下，再委託各團體，比如說有關移工的部分，我們高雄市這幾個團體，可能跟桃園的那幾個團體，意見會有不一樣，但是透過這個委託的過程，請大家集思廣義把意見彙整出來，讓這個東西對於各團體在草根層次做 empower 的作用，彙整起來，對國家也知道方向會在哪裡，立法院以後提出的版本，也不會又再挨一次罵，因為已經有來自我們的意見。所以我說錢，某種程度這個是關鍵，但不是用錢來砸人的意思。而是說妳是一個資源的動員。

達努巴克：我知道婦權基金會的婦女公共平台是一場三萬元。像這樣的模式也是可以參考。

吳孟容：五萬元是跨區的公共平台，但如果是單一縣市要自己辦培訓或什麼樣的活動，不限，就是三萬元。他就有這樣的計畫，婦女溝通平台扶助計畫，然後就規定跨區是五萬元，如果是單一縣市的團體就是三萬元。辦一場講座就是三萬元。一個團體一年最多可以申請 10 萬元。

林秀怡：這個錢的來源是公彩。公益彩券的回饋金。

邱毓斌：那我們這個就是一場，就是比如說高雄市東區有關婦女的部分，幾場下來辦完之後，產生一個報告，那總價看是多少錢。

吳孟容：包括像 CEDAW 在推民間版本的報告，現在也慢慢是這樣做，因為 CEDAW 跟兩個人權公約比較不一樣，兩公約是施行法都有了，但民間版本的報告和國家報告還沒有，可是 CEDAW 的部分是，我們沒有施行法，簽了公約但是被拒絕，然後施行法也還沒有過，預計這個會期會過，但是婦團已經逼國家先做出國家報告，民間報告大概今年還是去年，北部和南部都有出一些基本東西，北部比較完整，可是是針對性暴力的部分，南部有些初步的東西出來，還是先從民間開始動的，因為他有經費，所以它是先培力團體，然後地方團體開始做，開始教寫報告，但是必須先瞭解公約，然後再教妳寫報告，然後同樣再引進國外專家進行培訓，北部是以勵馨為主，她們還要去日內瓦的 CEDAW 跟她們對話，而且要把民間版本的報告拿去國際上的某些場合發表，它是下到上的。

陳俊宏：這之間政府有給予任何協助嗎？

吳孟容：這之間只有經費，所以完全是婦團去 push 國家要出來，但是施行法還沒有過，作法是不太一樣。

黃秀端：那個是用基金會的錢嗎？

吳孟容：溝通平台雖然是婦權基金會下面的經費，婦權基金會經費其實是來自內政部婦女科的錢，他們也固定在給錢，他們當然養了一些研究員，研究員當然除了做研究計畫之外，他還是做了政府很多比如說 APEC 的研究什麼的，他們都給一筆很大的錢，但同時要做很多的事情，他在推 CEDAW 也好，當然請研究員去主推，他們設婦女溝通平台開放給所有全國的婦女團體來申請，它那個經費的來源其實就是跟公彩回饋金去申請，他們也是寫一個計畫去申請。當然各團體去承包，當然就是繳成果報告去給婦權基金會，那邊就會有研究員會彙整全國的資料。

林秀怡：她是把她彙整起來，然後剛好有婦女的百年國事論壇，把她算是會前會去做。

吳孟容：今年 3 月 7 日的百年的婦女國事論壇，那個是全國的一個大會，可是他前面就推了 44 場包括要求中央 11 個各部會自己都要辦一場會前座談會，然後 20 幾個地方縣市政府，自己也要辦一場，然後北中南東的民間團體，又委託民間團體辦一場，都要限期之內有紀錄之類的工作、成果報告、核銷，然後通通彙整到中央去，然後由那一群專家，邀請的專家學者，去修改政策綱領，然後再做成完整的政策綱領給未來要做婦女政策，等於是婦女政策白皮書的東西，只是現在叫性別政策綱領。

黃秀端：剛剛提到說，兩個公約，法務部是科長在負責，而且新年度總共才三百多萬的預算，而且其中有兩百萬要用在國際研討會，所以只剩下一百多萬，我就不知道他這樣的經費，如何推。

邱毓斌：我覺得錢對行政單位不是問題，因為我們要不是那種幾億的經費，重點是這個能不能是一個某種程度去說服他，透過這樣的方式，妳比較不會挨罵，日後官方出來的修法版本比

較不會太離譜，因為現在任何部會的修法，一定都會召開公聽會，開完一輪回來都會被罵，因為公聽會開假的，那我們現在告訴他，民間的意見可以用另外一種管道，要錢不多，不是要幾千萬幾億。

吳孟容：事實上國際上為什麼要推國家報告民間報告的機制，其實是希望國家在制訂政策的時候，要常態地去諮詢民間的意見，民間的意見就是透過民間報告去呈現。

阿布嫻：我支持這樣，我真的覺得我們民間團體負的社會責任這麼重，每次都拼死拼活，真的自我剝削，因為我們對話的是公部門，如果有誠意，具體的就只有一個方式，就是給錢和給人。

陳俊宏：這是一個很重要的指標。

黃秀端：他目前沒有專責人員。而且羅智強甚至還說總統府人權諮詢委員會，跟以前扁政府時代的人權委員會，不同的是現在沒有預算，其實真的不需要太多的經費。那最後大家有沒有什麼建議。

吳孟容：不過假設公部門真的編不出那個錢，公益彩券回饋金其實就有這樣的錢在。

林秀怡：我覺得錢確實是大問題，而且公部門編的預算不是錢多少的問題，而是他們有那個壓力，必須要把這件事情放在心上，其實這樣我們民間才有著力點。另外，公部門編預算的時候，可不可以也請他們考慮一下執行的人力，他們從來不給人力錢，只給辦活動一點點的錢，那麼民間 cover 更多，我覺得這個要看得到誠意。

黃秀端：我覺得失業率高的時候，民間團體做一些事情，聘用一些人，也很好。

陳俊宏：我覺得其實有些比較具體的讓他們知道，會比較好，因為現在這個工程非常浩大，他們也老是說不知道要從何開始。

黃秀端：其實他們是說，中央政府沒有多餘的人力，就是在現有的人力之下，然後就是那幾個單位找一個人來負責，那個人就是冤大頭。

陳俊宏：就像剛剛陳老師講的，多了一項業務就塞到那個人身上，一直塞。

黃秀端：內政部都沒有意識到要編預算。然後跟他說，他才說對喔，下次要編預算。

王文秀：如果他們在意今年底以前要做這個修正的話，他們去年在編今年的預算的時候，就應該要編進去，但是他們不放在腦袋裡面。我覺得這個在他們的概念裡面只是一個彙整資料。把它想得太簡單了。

黃秀端：還有法務部在做這個工作的時候，其實其他部會也在抱怨，法務部何德何能，是平行的單位，能叫我們做什麼？

陳俊宏：法務部又很無奈說，我是總統府人權諮詢委員會、行政院人權保障小組、法務部人權工作小組的業務單位，法規會就是這三個單位的幕僚。

王文秀：所以對政府要比較有壓力，當然可能就是公民的監督團體，民間的監督團體才有可能，這樣看下來我覺得我們的建議對於他們政府今年度要有什麼具體改變或壓力，我覺得很難，改變性不大，可能會有壓力，但改變性不大。

黃秀端：這也許可以影響他們一些想法，因為剛開始他們沒有想太多。

王文秀：我覺得這麼大尤其中央層級的行政體制要去改變，所以後續可能是我們民間團體的這個監督聯盟怎麼壯大他的力量，因為我們之前都不在那個團體裡面，也許日後我們可以參與在那個團體裡面，然後壯大這個團體的監督力量，我覺得往後的路才是長遠的。

陳俊宏：剛剛阿斌講得很具體，一方面做教育做培力，可是這裡面會不會有個問題是，像秀怡說的，其實有很多法規的修訂，民間有沒有辦法做到一方面進行宣傳、培力、教育的過程裡，一方面還要幫忙政府提供修法的建議。

邱毓斌：其實修法建議大家平時都在做，因為民間團體平常的實踐就是這個，所以修法的意見和方向會有，但比較大的麻煩是，第一個有可能會是意見不一樣，那就多案併陳，這不要緊，又不是要表決，第二個我比較關心，就是要下來執行時，團體要所託對人，所託非人就完蛋了。假設到時候這筆經費真的下來了，承辦的這個團體，或者團體在規劃的時候要特別注意。但這也不是不能克服的。

林秀怡：我想我對民間的部分，可以提出一個修法的版本，那個是挺好的，可是如果就一般來講，我們不是法學背景的，我們很難去具體的做，可是我們至少可以對現有的法律去看說，我的確在實務上遇到哪些困難。

邱毓斌：因為我們現在是挑錯，是挑兩公約的部分，不是說整部法都要按照我們勞工團體的意思來修，只有違反兩個公約的部分。基本上我是覺得應該沒有那麼困難。

陳俊宏：還是說分成兩個工作要項，一個其實是說加強對於兩公約相關的認識，另一個是把現在彙整的兩百多條有問題的法條，分包給各不同的民間團體，來做解釋，這樣會比較好嗎？

林秀怡：我在想只有兩百多條嗎？

陳俊宏：對，問題就來了，現在最大的問題還可能在行政措施上。

林秀怡：所以那個可能變成是，一個什麼法，對上兩公約，然後我們就來看，然後一個一個看，而不是他只給我兩百條，然後我只看兩百條，不然一定還有兩百以外的東西。

邱毓斌：我覺得理論上，最起碼工運團體是這樣，勞工這邊我比較瞭

解，應該會有問題，會關心的法令跟施行細則或行政命令，其實大家應該都清楚。哪裡有問題其實不是那麼難，比較重點是要掌握到兩公約的精神，不然要我抱怨起來可以抱怨一整天。但重點是兩公約，所以前面那個會是很重要。怎麼讓勞工團體和 NGO 去理解。

陳俊宏：因為我覺得這個東西在修法過程如果沒有把關，將來一定進到立法院，然後完成立法修法過程之後，我們要再去推再去動，就很困難，所以現在一開始在解釋法規的時候，可能那個聲音就要被聽到，不然法律被修成什麼樣子，其實也沒有辦法掌控。那等到真正落實的時候，那個問題就很大。

陳巨擘：所以民間的 **empower** 事實上也要把立委的助理或立委拉進來。

黃秀端：或者說現在訓練的對象都是行政部門，也許應該要延伸到立法部門，因為整個法案的通過，立法院也應該要是訓練的對象，不是每次都把立法院略過。行政部門當然也重要，因為法通過之後，執行時候的解釋其實影響很大。

陳俊宏：其實我也想建議，至少這些政務委員當中，一定要有一個是主管這些人權事務的，要提升到政務的層次上。交給一個科長根本沒有一個高度說整個人權政策要怎麼落實。這些東西怎麼進一步去修法執行。

邱毓斌：我覺得交給政務委員是合理的。

陳俊宏：其實我們為什麼會邀請大家來，也是因為有時候民間力量 **push** 一下，政府就會動一下，像上次勞陣開了會，勞委會就動一下。像我那天去訪問教育部，他的說法就會是交給各地方教育局去做。

葉品言：我剛剛講到教育會覺得很累就是這樣，高雄的工會就是要在高中職放入勞動教育，推很久，有一個問題是，法令有規定，一般人都不知道，所以其實沒有用，所以才去推把他放入教

材、課程中，可是會變成高雄市有放進去，教育部不要，會有很大的角力。教育局讓各個地方自己決定，那就會很困難。所以工會一直在想要放進題綱裡面。

吳孟容：這個就是很明顯違背人權的，要寫到民間報告去。

黃秀端：教育部現在這樣，會不會比以前作的更少，因為他其實在兩千年開始，教育部有個人權諮詢委員會，也開始推了蠻多的東西，那這幾年不知道怎麼樣？如果推到地方，那他要做什麼？

陳巨擘：在教育部顧問室底下，有個人權的諮詢委員會，他們也有在推比如說翻譯書出版之類的。可是那個成效太小。然後教育部就是融入，國小老師又倒楣了，多了一個事實上他不懂的任務，問題是在這裡。

陳俊宏：像融入就是要求你去上上課嗎？

蘇宗賢：人權法治教育的研習是要求你每學期都得要上的，這是必要的，像民防保防這些都是。去研習就是改簿本。就是開講師名單，請人來演講。

吳孟容：其實他們有針對學務主任做過人權教育，因為要推友善校園。

陳俊宏：其實我個人對於友善校園跟人權教育，之間的關連性，我是有點打問號，那之間並不是那麼精確，但是現在教育部是用友善校園作為他的人權教育。請問巨擘老師，社大這一塊有可能去做一些倡議或是培力嗎？

陳巨擘：我們都有在開一些人權的課，參與的狀況因為老師不收學費，所以因為不收學費人就來，不收學費人不來，後來是還不錯，裡面有學員自己出來搞一個協會，高雄市城市人權協會，陳清泉老師。他也從學員變講師。可是很少。地方政府一點都不協助。就靠老師自己吸收。當初是蔡明殿再推的，蔡明殿開課時就跟我講說，他不拿講師費，所以學員也不需要收

學費，他是用這樣的方式。所以因為不需要收學費，才招得到學員。

蘇宗賢：我稍微修正一下我剛剛的說法，改簿本這件事情，有點污名化，但事實上在教師在學校工作的運作當中，雜事實在太多，我們也做過調查，國小老師一天 10 到 12 小時的上班時間，大概是平常的，包括聯絡家長事項，我才會講說，眾多融入議題的部分，再再戕害了我們專業的形象，教育部如果覺得教的東西不夠，應該提升到課綱的水準，去修改課綱，而不是一紙公文來，所以他一直公文來要我們辦理的眾多事項都得要在學校的業務單位一直加上去，所以我才會脫口而出這樣說，事實上專精的老師對於議題還是很認真，所以才會匯集那樣的刊物出來。那對於絕大部分的老師來講，那是業務的累積，所以沒辦法只能在這樣的生活當中呈現這樣子。那本刊物可能是教育局辦了產出型的研習之後，寫了教案花錢印的刊物。

葉品言：其實我覺得高雄市有編另外一本勞動教育，一年會請一個團體去看內容有什麼改變，然後他會針對老師，去上五天的課。

陳俊宏：剛剛談到施行法，CEDAW 的施行法好像有說要五年，沒有像兩公約說要兩年。他們有看到兩公約這樣的問題。

黃秀端：至少台灣婦女性別相關的法令在過去幾年一直都有在推動和修正，很多該修的過去也都有在修，像是民法親屬篇。可是兩公約的問題是突然丟進來，然後全部要大變動，這不一樣。

林秀怡：可是光是連 CEDAW 推這麼久。我們那時候在講 CEDAW 一下來之後，要所有的法都檢視，大家都已經在怕了，因為那個很恐怖，那兩公約其實是最難的。他連基礎工作都還沒做。

邱毓斌：我上個星期去香港去聽郭台銘的富士康，要往河南鄭州甚至內地去投資，鄭洲鎮為了要讓他們去投資，說縣內所有的高工高

附錄四

職的學生，一律都要到鴻海實習，建教合作才能夠畢業。

落實兩公約施行法之政策研究

附錄五：第三次專家學者焦點團體會議整理稿

時間：2011 年 03 月 24 日（四）上午 9：30～12：30

地點：東吳大學外雙溪校區 B013 研討室

出席者：

陳俊宏（「落實兩公約施行法之政策研究」研究主持人）

黃秀端（「落實兩公約施行法之政策研究」協同主持人）

黃 默（「落實兩公約施行法之政策研究」協同主持人）

出席者 A（法律學教授）

出席者 B（法律學學者）

出席者 C（人權律師）

出席者 D（律師兼法律學教授）

列席者：

陳博文（東吳大學人權碩士學位學程學生）

王瑩芬（東吳大學政治系研究助理）

施逸翔（東吳大學政治系研究助理）

葉亭君（台權會政策倡議主任）

記錄整理者：

陳博文（東吳大學人權碩士學位學程學生）

落實兩公約施行法之政策研究

焦點團體會議議題：

一、在台灣現有的國際處境之下，如何建立一套符合國際社會公認的準則同時又能發揮實質影響力的人權報告機制？

二、在目前的體制之下，是否應該設立獨立專責的人權機構？倘若應該設立，對其定位、位階與功能有何建議？

三、基於兩公約施行法第四條的規定，政府應當如何切實執行「各機關」保障人權的義務？

四、對於當前人權預算編列的情形，有何評價與建議？

五、對目前各部會進行的法律檢討與修訂，有何評價與建議？

六、對於法務部「人權大步走」計畫中的培訓與教育訓練，有何評價與建議？

七、因應未來我國簽署其他國際人權公約，當前以通過施行法與國際接軌的模式是否值得仿效？

會議紀錄整理：

黃秀端：非常感謝各位參與今天的專家會議。我們計畫的名稱叫「落實兩公約施行法之政策研究」，大家應該都知道 2009 年 3 月 30 日立法院批准了兩公約，同時也通過兩公約施行法，施行法在 2009 年 12 月 10 日正式施行。這個研究計畫的主題即是要瞭解兩公約施行法生效之後，其成效為何，面臨有哪些問題。我們前面已經有舉辦了兩場焦點訪談，不過前兩場主要的對象是非政府組織，討論的內容是如何使用兩公約，以及兩公約會對他們造成什麼樣的影響。今天我們的專家會議所討論的會比較是其他的面向，大家也可以看到我們事先的這些題目。這裡我想建議我們不要一題一題來談，這樣我們會討論不完。我們把這些題目分成兩個部分。第一與第二兩

題主要關於我們怎麼建立一個可以發揮作用的人權報告機制，而且能夠合乎國際的標準。另外一個是目前的體制下，我們是不是要建立一個獨立的人權機構。因為三到六題是比較針對當前現況的評價，所以我建議我們先從第一部分開始，評價的部分留在後半部。

出席者 D：特別對第二題，我長期有一些想法，坦白說也是少數的想法。我覺得聯合國要設一個獨立專責的人權機構，相對於各國的憲政發展，這是比較晚近的事情。本質上，因為人權真正限制、控制的對象是政府權力，在第一題與第二題都面臨一個很基本的結構性問題，就是要一個對人權有威脅的政府去做一個人權報告。第二個題目是聯合國想把人權建立成為政府的功能。也就是說，對人權最有威脅的政府內要有人權的架構。在當代國家的權利結構，最普遍的是三權分立。最能保護人民的是司法，威脅最大的是行政，因為他手上有槍有所有的機器。所以就聯合國的想法而言，要在三權之外另外設一個國家人權機構，可見是認為既有的三權發揮的功能不夠，而要有第四權，大概是這個意思。

那當然這樣的想法會遭遇到很大的抗拒，而我們去看各國的人權委員會，到最後可能是沒有牙齒的。在我來看，先天上一定會受到各國憲政狀況的考量。而且，各國政府怎麼願意在自己的制度裡面去弄一個敵人出來。最後好像都只能做報告、只能做調查。而真的能有制裁好像也很難。但是我認同，而且我認為聯合國的這個方法是對的。第一題跟第二題本質上都有這樣的問題。

然後，我也認為，應該要設一個獨立的人權機構。因此，多年來我一直認為在我們的體制裡頭，我們應該讓我們的監察院轉換成人權機構。因為我們剛好是三權之外，另外加了很多東西進去。我很誠懇的想說，我們應該跳出意識形態。

就現有政府的設計上來說，監察院本來的設計就是對抗行政，只是沒有標明人權而以。而且我們目前面臨的另一個困難是修憲非常難，對於任何一個變動，我們可以有兩種假設，一者是修憲，一者是不修憲。那我比較願意從不修憲的角度去講，那是比較實際。因此講到第二題我會認為，用立法的方式有沒有可能，例如修改監察法。

我們現在有 29 個監察委員。我們有沒有可能監察院還是讓他開會，但我們讓監察院在制度設計上拆成兩個，變成下面有一個國家人權委員會。簡單來講可以有一半的監察委員來做下面的國家人權委員會的工作，另外一半要做什麼那是其他的事。可能是做像廉政署或其他的事情。我認為反貪、肅貪與人權保障，是監察院拉出在行政之外所應該做的兩個最重要的事。長期以來如果各位對於監察院有認為任何他們應該做的事，那我認為這就是他們應該做的事。

因此，如果只從組織法的角度看，這的確是可以做到的事，但當然是否能得到社會上的共識，那是另外一件事。那當然要能夠達成這這個目標有一個很重要的前提，那就是監察委員，至少是國家人權委員會的監察委員，是能夠做這件事情的監察委員。因此在組織法中就應該把功能講清楚。可能有一半的監察委員註定的、命定的、法定的要去組織國家人權委員會。那當然一半這只是一個可以調整的構想。也因此提名的人就需要以這個角度做出發。最近新成立的總統府人權諮詢委員會，那個委員會裡面該有的人，就是這個監察院裡頭該有的人。就是應該用這樣的方式去達到這樣的功能。而且因為監察院現在的制度、權力是有力的，而且它是個主動的機關。所以我們可以做這樣的調整，讓我們的國家人權委員會成為世界上真正最有牙齒的國家人權委員會。我覺得借用監察院既有的體制，能讓國家人權委員會發揮既有的功能。那當然他到底要發揮到什麼樣的效用，這是我們要

去想的。監察委員有 29 個人，如果一半那還是蠻大的人數的，真正要發揮我想是可以做得到。我知道監察院的名字是不對，所以我在想有沒有辦法用修法的方式來做。

其他的選項可能包含另外設一個獨立機構、設在行政下、設在總統下。設在行政下那肯定是一個沒有牙齒的機構。而設在總統下，我想不管是任何一個人當總統，最後很可能成為政治的工具。那另外設一個相對於我的提議也是比較難的。我想監察院當前在人事的考量上並沒有以這個角度出發，但是當組織法能修正後，就能往這個角度前進。

第二個問題國家人權報告怎麼做、誰做。我的想法跟黃默老師不謀而合，我覺得國家人權報告應該吸納民間的聲音，因為本質上是國家說他自己。現在我們正要開始做我們的人權報告，當前已經有很多的民間組織參與，但還是不夠。那我剛剛的提議相對而言是比較可能的，但當然要過立院這一關還是困難重重，以上是我的發言。

出席者 C：我的看法與出席者 D 不大一樣。不管是藍的綠的執政，許多都是我的老朋友、師長。以前我會比較偏向在監察院裡面設國家人權委員會，但後來我發現這樣的妥協沒有什麼用處。例如以前在民進黨時代的試行報告，我們都有參與。那時是部會先做，然後再交給專家學者，我負責的是勞動法，但即使是老朋友當所長，還是無法接受我的看法，據說在辦公室把我罵兩個月。既然是這樣，我想我們就應該用我們的原則去堅持。所以我還是傾向於總統府下設國家人權委員會，參照巴黎原則。而不要以當前的監察院，否則像許多很優秀的人才提名後就被立法院給封殺，但他們要進監察院都會被批評給行政院添麻煩。我覺得政治人物的選票考量比較高，藍綠的差異反而沒有很大，我會覺得許多是精神錯亂，所以我認為還是要用一個標準去看。

另外我們說要人事精簡。但是要注意一個觀念，人事精簡是裁減不必要得單位，而不是一切都要人事精簡，有必要的還是要增加啦。我記得以前在一個研討會，我跟出席者 B 教授被二十幾個公法學者給圍剿，剛好是留德、留日、留美的，他們都沒有國家人權委員會。但是並不是他們沒有就不需要，加拿大、南韓也有呀。另外，也不應該是日前諮詢委員會的方式，就像過去我參加時，大家都一團和諧，你有沒辦法說什麼。沒有發揮功能啦，沒有發揮功能就不要做，不要浪費時間。

人權報告當然要專責機關來做，現在的法務部怕得罪人家，叫不動呀。那型式我想要參考聯合國，這有很多格式可以參考。我們現在不能參加聯合國而無法被審查，但我們可以邀請有實務經驗的學者來做審查。例如前幾年中國簽訂社會經濟文化權利國際公約所提的報告就被電個半死，我們也應該如此。最後我們應該公開，包含審議的情形，一個民主國家要透明化。最後一個我的看法是，我們寧可做好一點，而不是流於應付。我們不必要一年一次，可以把時間拉長。然後做好之後就把他翻成各種語言，以上是我針對一、二題的想法。

黃秀端：我們這裡有不同的想法了，出席者 A 請。

出席者 A：就針對議程的一、二點，尤其是第二點，我想這個以前我們跟出席者 B 老師也討論過。我先從這一點講起。我對於要不要設立一個獨立的人權機關，我一直抱著一些質疑，但並不是完全反對，當然我的質疑有許多層面。第一個是職權、功能，設立這個究竟要讓他做哪些事情。在功能上，我能想到的大概是兩個重點，第一個是人權政策、人權教育整體的統合，沒有涉及到執行、強制力，某種程度是一個諮詢機關，類似行政院內的研考會、國科會這種統合機關。第二個是具

有強制力的調查權。而過去十年來討論的問題是要給它牙齒，那這牙齒要多大隻？怎麼執行？

那一旦有這個問題，就會連接到它的位階。從很技術來看，中央政府在憲法這個層級有六個憲法層級的最高機關，那如果要增加一個獨立機構，那是要在六個以外多出一個，還是一個部會層級的機關，那應該納入六個裡面的哪一個？那這樣的問題就像過去的真調會，在六個以外多出一個直接向人民負責的那種，這是無從想像的。那如果是憲法層級，那就是馬上要修憲，那也跟這難度變得很高。當然，並不是難度高我們就不做，而是我們去看是否有必要搞得這麼複雜，我們究竟要做什麼事情。其實巴黎原則也沒有要求一定要一個憲法層級的國家人權委員會。而現有架構下可能可以放的位置包含總統府、監察院、行政院內。

放在總統府內，看起來似乎不錯，但我覺得最大的問題還是憲法是否有賦予總統關於人權這塊的職權。那當他是諮詢的時候大家就覺得算了，沒有牙齒嘛。但如果要讓他有強制力、強制力，那這確實與當前的憲政體制不符，這個我想也不是單純修改總統府組織法就可以解覺得問題。反而是放在監察院下面成本最小。但是監察院的職權能否擴張到這裡，我認為有解釋的餘地。而可能可以在監察院下的部會層級，而委員可能也不會是監察委員。當然這樣可能會影響到它的獨立性，但如剛剛所說，巴黎原則的獨立性並不必然是憲法最高的獨立性。我認為這是一個手段性的，因為要考量到既有的憲政體制，不然我相信再喊二十年也還是沒有改變。當然修憲也是一個選項，但是這需要有更強的理由來說服，而我們到底要它做什麼？畢竟法院有它的功能、立法有它的功能。如果是二、三十年前，我覺得當時若有國家人權委員會的意義會遠比現在大很多。但是經過我們這二三十年的民主化自由化，雖然人權狀況仍然令人不滿意，但我們當

前的處境與印尼等不一樣。除了疊床架屋的成本，我們希望它做什麼？提出人權報告，統合人權立法、提倡人權教育，還有呢？調查？那這部分與現有的監察院重疊，且又不可能與檢察官一樣享有起訴權，如果有起訴權那就是搞成第一版的真調會，什麼權力都有，那這就是另外一隻怪獸。所以我想這裡我們還是要想清楚它的功能，這樣才有辦法繼續定位、位階等的討論。

黃秀端：出席者 A 您的看法是另外有一群人在監察院裡面做人權，那這一群人要怎麼產生？

出席者 A：這是另外一個問題，這部分一定要有法律規定，那也涉及到提名、同意等問題。如果要提高它的層級，由行政院提名其實很怪，比較可能是由總統提名，立法院同意。但即使如此我還是很懷疑，所以我還是從功能來想。如果功能真的很高，那也許才有必要動用到總統提名，立法院通過。而若放在監察院下面，要彈劾的話仍要動用到原本的監察委員，他不大可能是自己彈劾。這有點像是監察院的下級機關，這裡指的是行政意義下的，監察院是院級，他是部級。組織上是監察院底下，就跟現在監察院的審計部一樣。當然審計部是憲法規定，而很特殊的是部層級的獨立機關。

出席者 D：我的想法是，由監察院組織一個人權委員會，它是自由加入的。然後，如果今天監察院用法定明文規定，監察院裡面一半的監察委員組織成國家人權委員會，甚至在提名的時候就已經想到這些提名的人就是要做國家人權委員會。他平常除了開監察委員會外，他只做一件事情，就是國家人權委員會的事情。所以這是非常強的國家人權委員會。他是監察院的一半喔，不是上下級關係。我的野心是在這裡。

出席者 B：今天的討論完全出乎我的意料之外，因為我覺得這部分應該完全不是重點。以我對這個研究計畫的研究重點，兩公約

的施行與國家人權委員會兩者不必然是掛勾的，沒有百分之一百連結的關係。很多國家設了國家人權委員會不必然是為了要落實兩公約。不過我還是要簡略的討論這個議題，我贊成出席者 A 說得，我們應該先問：「我們要不要設？」「職權應該扮演什麼樣的角色？」這裡沒有太過細緻的討論。我想這部分需要進入社會辯論，由政府進行某些程度的投入。以瞭解我們的目標究竟在哪些地方。

那如果這個部分清楚了，後續的討論就更清楚了，因為我們都知道可以選擇的有幾個方案。監察院、總統府或獨立的行政機關。當我們確定時，我們就可以知道第一志願的位置，而沒有第一志願，至少在第二志願，我們可以知道大方向沒有錯，至少我們也設立了嘛。而在角色而言，我認為至少有三種角色：第一個是橋樑的角色，做溝通的角色。第二是扮演防護者的角色，也就是怎麼做有牙齒的國家人權委員會。所以我認為要討論的只有一個問題：牙齒要裝多大隻？其實就是這個問題，其他問題仔細想想沒有多大的差異。但我想這個議題應該不是研究案的重心。

我會把重心放在第二個問題，對這個研究計畫更重要。施行法第六條要求國家建立一個人權報告制度，而這個人權報告制度在這個脈絡底下有時候可能會被誤解。到底誰要去寫人權報告？要寫什麼內容？依我的瞭解，施行法所說的人權報告，應該是指國家怎麼施行兩公約的人權報告。以這個為目標，他就不適合由任何的國家人權委員會來撰寫。所以我們應該釐清人權報告究竟分成哪幾種類型？我們再去做確認。

第一個是條約的人權報告，第二種是普世的人權審查。第三種是像美國去批判其他國家的人權報告。第四種是非政府組織去看全世界所有國家的這一種人權報告。第五種是美

國對全世界的報告。第六種是國家自我衡量的人權報告。所以我假設，我認為施行法我們應該是第一種，我認為這邊應該需要先定位。兩個人權條約是分開的，這部分的人權報告要依據聯合國的準則來準備。不過，以現在實際的狀況來看我感覺不是，現在我們要總統府人權諮詢委員會提出的報告，我感覺比較像是一個國家內部自我評量的報告。也就是他是一個總括式的，所以我們才會想說要不要給民間團體來參與啦。所以我覺得要設立啦，我個人建議是我們可以兩者都做。一方面我符合條約的義務，一方面是我自己做人權狀況的評估。如果國家願意，兩者都要做那可以。但目前我們非做不可的是兩個人權公約的報告，而關於這一個報告我就不太建議有非政府組織的參與。因為這應該是要有官方立場的，而官方提出後，再由非政府組織來提出影子報告等，不然我擔心寫出來的報告還是跟以往一樣洋洋灑灑，但是重點沒有提到。

黃 默：我能不能插嘴一下？從聯合國的經驗來看，是不是兩公約的報告寫作的過程中，是不是可以邀請民間組織參與的，這應該沒有傷害到今後這個報告出來以後，非政府組織想提出影子報告？或是做批評，是不是這樣？

出席者 B：是沒有錯，是有非政府組織的參與。但我是想釐清角色，也就是非政府組織的參與到底要做什麼事情，我想應該就是讓政府的報告變得比較不那麼歌功頌德。不然有些過程是表面上讓非政府組織參與，然後非政府組織變成政府的工具。

出席者 C：我想過程中邀請非政府組織來只是表達意見，但報告最後的完成還是由政府來。非政府自己另外也可以提出一個影子報告。那我比較擔心的是，從扁政府到馬政府的情況，都還是比較偏向於本位主義。這一點我是跟福特兄比較不一樣，我認為沒有一個專責機構來寫，各部會不會理會。

出席者 D：總統府人權諮詢委員會不是一個獨立的機關，所以沒有預算，所以需要仰賴別的機關來支援他。

出席者 A：出席者 A 的意見跟出席者 B 的意見應該沒有衝突。以施行法來講報告應該是兩公約施行的報告，它應該是一份官方報告，所以民間還是可以提出影子報告，反而如果把民間的聲音都寫進去，那民間要自己批評自己反而有些奇怪。所以從批評者的角度而言，我們反而期待他寫得爛一些會比較好，這樣我們才有批判的目標。而目前的問題就是諮詢委員會不是專責機構，所以做出來的人權報告一定還是不理想。但同樣的問題以後有專責機構之後還是會存在，以後如果有專責機構，資料還是來自於其他機構的提供。除非他是有像監察院的調查權，這樣其他機關會比較願意提供，不然其他機關隨便給個兩頁。所以說，我覺得這個人權報告，我對它的期待其實不大，官方要怎麼做就是讓他去做，民間不大需要去 push 在如何讓官方做出一個好的東西出來。在我眼裡那個是個成本很大的事情，而且吃力不討好。

另外一個是與人權委員會一樣，這一旦被國家化，這是一份官方報告，這就會成為公權力的一部分，那以人權的角度來講，它自己也會成為被監督的對象，但即使是國家人權委員會也會侵害人權，只要它享有公權力的話。這也是我目前仍抱持懷疑的原因。而剛剛說的報告，我覺得就是讓它早點出來，就算是很爛的一本也沒有關係。

出席者 C：我再多說一下，跟出席者 A 我還是有不同意見。我認為應該看什麼國家，在亞洲來說我看過馬來西亞、印度、南韓的報告，我想印度與南韓的報告就不錯。例如印度的種姓制度很嚴重，那在報告裡面他們就批判的很嚴重，而其實他們國家人權委員會的組成就有非政府組織的成份，而且運作上相對比馬來西亞好很多。所以我是覺得站在非政府組織的立

場，是不是對於官方的報告就不要期待？我認為還是要期待，但我們還是要批判它。

出席者 B：人權委員會、人權機制、人權報告的關係要釐清。到底是國家人權委員會與行政權的政府應該有一點區隔的。國家人權委員會應該從整體性的去看國家人權狀況的整體狀況。而政府提的則是我這個國家到底怎麼去實施兩個公約。如果基本的都沒有辦法釐清，那問題就會比較麻煩一些。以前我跟陳瑤華老師在行政院時有提到，政府的人權報告完稿者不應該是學者，否則聽起來是個笑話。不管是學者、非政府組織，都應該只是提出意見而以，最後決定要寫什麼還是政府本身。我想這也是施行法所希望做的事情，但我認為政府目前仍然沒有釐清這件事。我希望這是我的誤解。

黃秀端：因為我們不是聯合國的會員，所以我們沒有一個國際人權監督的機制，這部分應該如何？

出席者 B：我自己是去看過人權委員會在審查國家報告的情況，當時我自己有一個感覺，以後我打死也不要當這個國家的國家代表。全國家的錯誤似乎都是你的錯。我的意思是，或許我們可以去做一個模擬，把日內瓦的場景搬到台北，我們可以邀請五位委員，不管是現任或前任的委員，而這可能是我們可以做的模擬。

出席者 C：這就是跨國性的委員會。另外我更進一步的想到是，我們可以跟一些國際上有信用的人權團體合作，讓他們來替我們組這個人權委員會。例如 ICJ 請他們來組，他們裡面也是有這些人。

黃 默：出席者 D，我們是不是把當前總統府人權諮詢委員會裡頭討論的情形，給各位做一個簡報。這兩個我們都討論了，關於報告要怎麼寫，目前是各部會去蒐集資料。但是是什麼樣的報告呢？當前有一個提法。這一個提法是每一次開會前由副

召集人的籌備會所提出的，當前有一個倡議認為要寫一個人權報告，這個人權報告是完整的，與兩個人權公約的每一條特定的權利都寫，但是我不大明白的是這裡面不包含兩個公約的地一條。另外又決定要有另外一份叫做「**National Report**」，初步決定是要有 20 頁，翻譯成英文，然後送給外國的專家來審，剛剛我跟出席者 D 有討論，看來 20 頁是不可能完成 **National Report**。

那有關於外國的學者專家，之前加拿大學者來的時候提了很多。那現在他們也提出了他們建議的名單。這個名單給加拿大在台灣的辦事處，然後會到外交部來，四月中我們就可以知道會有哪些學者專家。如果說邀現任的委員，我想這很難做到，很有可能受到北京許多的壓力。假使我們邀請退休有經驗的，這是可能的。

出席者 A：關於人權報告的審查，在更早之前批准的婦女權利公約，我想那個模式就是邀請國際專家來台灣審查。我想在現實的狀況底下，這應該是現實上唯一可行的，只是說可以找到什麼樣的人。再來是地點，我認為也未必在台北，我們也可以派人出去，或許能見度能更高。

出席者 B：可以在日內瓦的飯店開會。委員會在一個地方開會，而我們另外一個地方開會，我想這是一個相當好的提議。

出席者 C：剛剛黃默老師說的第一條，如果漏了這一條，那兩公約的保障就少了一半。以前在扁政府的時代，對於兩公約的審查，國民黨對於這部分就有很大的保留，我認為這對兩公約是很大的不完整。

出席者 B：關於黃默老師所講的，我不知道有沒有聽錯，但感覺是先有一個完整的報告報告，然後再有一個濃縮版？但重點還是在於前面，我擔心前面這部分會跟之前一樣是一個大雜燴。第二個，如果第一條沒有放進去，那這樣是違背公約義務，

而且讓人感覺政治意味太重，另外我覺得更嚴重的是誤解了第一條，因為第一條其實包含公民投票法、教育公投、博奕公投，其實都包括。而現在誤解了好像是我們沒有統獨公投，所以我們就不用寫了，我想這是一個很嚴重的誤解。

黃 默：我現在還是很不清楚為什麼沒有第一條，這部分我還要去問一下。

出席者 D：我想這邊談的問題都與第二題有關，但我這邊不回去談第二題。嚴格的說，現在的諮詢委員會不是一個機關。因為不是機關，所以它的資源相當有限，人跟錢都很有限，他是虛的。我想這是它的本質，所有政府機關都排斥，到最後每個部門給你的東西都是歌功頌德的大雜燴。

陳俊宏：我補充一個小問題。因為剛剛廖教授提到如果我們按照聯合國的程序來走的話，我們其實是以第一種方式。但是我們現在是簽署了兩公約，而 ICCPR 與 ICESCR 的時間是不一樣的。剛剛魏教授提到的是三年，那不曉得其他老師的看法是如何？

出席者 C：我看到的資料是四年到五年一次。

出席者 D：我覺得是這樣，會到剛剛講得那一個問題。聯合國巴黎原則下面，是有一個人權機構下做那一個人權報告，這與我們沒有那個人權專責機構所做的報告是不一樣的。原先總統府報告的準備是要兩年的，但別人批評說聯合國是一年，你要兩年，這不一開始就把自己限縮了，所以還是回到了一年。但即使是一年，剛剛的問題還是在的。如果是大雜燴的話，那每年做也都還是大雜燴。所以這中間是有一個辯論的，其中有一個聲音是，我們每一年定一個主題，不要野心那麼大，就選擇當年最為大家所矚目的，以今年為例我的主觀選擇是死刑。我要說的是與其大雜燴，不如有用的一個專題報告，而現在說的 20 頁，似乎可以拿來做一個主題。以現況來講我

們不可能產生一個很好的人權報告的。

出席者 A：人權報告這部分，我個人有些想法回應陳老師剛剛的問題。關於綜合報告，我覺得四到五年一份就可以，畢竟很消費人力與預算。與其很匆促每年都在趕，幾乎可以遇見幾乎寫不好，而每年都寫不好的東西，不如五年寫一份好的。而在這五年中間，或許每一年可以選定一兩個主題來寫專題報告。這部分就不一定要由這個機關來寫。而是例如死刑就要法務部來寫，因為你說執行死刑是一件好事情，那你給我理由嘛。我就選幾個主題，等到四到五年，我們再來寫一個綜合的報告。

出席者 C：我也是贊成兩位的說法。我去念印度與南韓的報告也是如此，他們也是針對幾個議題去做，而不是每一個都做。與其做得很粗糙，不如五年做一個好的，但不是 20 頁，20 頁是要寫什麼。

黃 默：今年看來少不了有一個人權報告，比較是早年施行版的那個樣子。又希望另外有一個國家報告。那現在我們希望能稍微充實的是國家報告，不能是 20 頁，且應該儘量的往兩公約的標準。我想，經過這一次下來，我想應該不會每年來一次這樣的大雜燴的報告，因為大家很快會瞭解這是勞民傷財，而可能會四到五年做一次。出席者 D 您看我這樣說對不對？

出席者 D：我想現在四到五年的另外一個考量是總統的任期。它一定會跟著總統的任期走。

出席者 B：我想還是要先釐清，根據兩公約所提的報告是國家義務必然一定要做的，不管是首次報告或定期報告，妳沒有選擇性呀。這才能符合國家義務。所以我還是覺得要切割，國家整體性的人權報告與要符合兩公約的報告，兩者是兩條線，而國家都是可以做的嘛。那另外一個是國家整體性報告這部分，這不大可能每一年做報告，以國家的節奏來說，比較好

的方法是兩年做一個期中報告，四年做一個大的報告。這完全符合總統任期的節奏，勢必任何一任的政府都需經歷期中與完整報告，可以交錯的存在。如果時間是吻合的話，可以同時做兩份報告。

黃秀端：我們進度第二部分的大主題。根據兩公約施行法第四條，各級政府機關行使其職權必須符合兩公約有關人權保障的規定。因為我們這個計畫就是要去檢討這些機關目前做得怎麼樣？不管是法律的檢討、預算、培訓等，不曉得各位有什麼想法？

出席者 B：我的感觸是，除了第八條以外，其他都沒有在做。這會遇到什麼樣的狀況，預算跟執行計畫對行政部門來說是連接的，行政部門沒有預算就沒有計畫，但是我目前到各部會巡迴演講，幾乎到每個場次我都會問貴部會是否有編列相關的預算，幾乎這兩年來得到的答案都是零，也就是關於兩公約的落實，到目前為止我們只在做兩件事情，一、檢討法律，二、基礎的培訓。所以我認為行政部門現在應該要做的是預算與計畫做緊密的結合。像現在法務部要辦那一個國際研討會，現在就整個掛掉。因為他現在有錢反而不曉得怎麼做。我很擔心的是民間團體對政府做的批判，政府都會回應，但會變成改貼標籤制。也就是都是同樣一個杯子，但我改了一個標籤，我就說他不一樣。所以我認為應該更踏實是這個概念進去。

第三點而言，以前單純的面對的依法行政，跟現在所面臨到的兩公約需要注意到人權保障，我認為是不一樣，這是追加一個義務。這個時候我覺得各個部會應該形成一個標準作業流程，在行政程序上要怎樣如何落實兩公約。我想這樣會比較長遠的實踐。

第五點與第六點是比較有關於法規的檢討。目前為止我

個人是認為說，可能第五點有在做事情。那現在做的過程中，其實我們現在都在瞎子摸象，我們再判斷國內的法規是否符合兩公約的時候，坦白說是很主觀的，而不是我們對兩公約有一個細密的研究。那為什麼發揮這樣的狀況，簡單來講是一位我們的前置作業是不足的。我們要去檢討不符合，那我們總要知道標準、那把尺在哪裡。這樣我們才知道符不符合。這也會牽涉到第六點。關於人權大部走他其實是做兩個工作，第一是作一些講義，第二是培訓公務員。我覺得是有做一部分，但整個前置還是很不足。特別是法規檢討這邊，我想時間是來不及的。特別現在是三月了，而且再來要改選了，下個會期通常就是改選與審預算，所以我認為下個會期是不可能審法案的。即使開臨時會，我的判斷還是不會過，所以我覺得時間很緊迫。

出席者 D：我觀察是這樣，透過兩公約有一個好處，或是僅有的好處。他真正的在各機關、保守的機關，產生了固定的撞擊。雖然它很小，但是我們可以發現過去幾十年來沒變的東西，都被拿出來重新撞擊。而且有些地方的確會撞出一些新的缺口。但是當然程度不會令人滿意。我會覺得設兩年，我們應該從實際的效用去想，是可以逼得人腳步更快，事實的真相是，如果設五年，那腳步會更慢。設兩年的話他趕不上的，但它至少三年會做完。那現在我覺得問題在於，各機關當潛在做這件事情，都是臨時的，我覺得還有一個方法可以考慮，那就是將人權機構分散化。在還沒有專職的人權機構之前，讓各機關有專職的自我人權檢討小單位，內政部有內政部的兩公約什麼室，這裡頭人數可能三兩個人，但它至少有預算，且專職做人權。等於在每一個部會放個種子在裡面，然後讓他們在裡面發芽。也許這是可以做的事情。

第二件事情是，今年有一件相當有趣的事情。我在總統府成立人權機構之前，也就是第一次執行四個死刑的時候，

當時行政院的人權委員會要開會，該次的預備會是由副召集人法務部部長所召開，那時外交部就發難了，這裡真是一個很棒的撞擊。那時我就問他，你現在是召集委員會的召集人，不是法務部長，你對這見事情要什麼態度你要說一下。結果他說那我們應該研究我們的態度，這個報告不做了。我現在要講，如果今年的專題要談的是死刑的話，那非常有趣的是，現在執行死刑的這個單位，現在是人權委員會的幕僚單位。這其實是非常矛盾的。這與聯合國要設立內造的人權機關的態度本質上是一個道理。也就是等於讓執行死刑的機關也有一個功能，讓他一天到晚也要去想執行死刑應該怎麼辦？就算只想兩、三秒鐘，對他也是有一點點幫助。我的想法是，如果以分散式的人權機關來做的話，或許是一件可行的事情。而且剛好兩公約是每個部會都要做的。這是我在這個過程中間的一個體會。

出席者 A：一部分的回應出席者 B 與出席者 D 所講的。就從第五點談起。我第一個意見我很同意出席者 B 剛剛說的。也就是現在法律的檢討，那兩公約的標準在哪裡。公約的文字畢竟相當抽象，且是四十年前的產物。所以我們要看一般評論與許多的個案。在這樣的情況下要各部會去檢討，也實在是無從檢討起。那到最後可能每一個都 OK，然後拿幾個出來批評一下。所以我必須說，施行法的檢討法律是某種過於樂觀的期待。這個應該是個長期性的檢討。

現在施行法第八條兩年的期限，說穿了他也沒有說兩年期限過了會怎麼樣啦。在我的角度來看以嚴格的法律解釋，這裡只是訓示規定而以。像以前行政程序法通過的時候，為了處理許多的行政命令，那時是強制規定，如果期限內沒有完成，這些命令就會失效。可是那個也是一樣做不到，施行法在我來看更弱，應該只是一個訓示規定。而且一定做不完，除了時間太短，另外就是標準這部分我們實在欠缺，所以必

須要去想應該怎麼去補起來。那要補的話，兩公約其實是無所不包。光一個人身自由，每一個下去都有很多東西，應該花時間去把前置作業完成，再去檢討法律，否則是欲速則不達，根本沒有一個有效的判準。

出席者 C：我比較偏向於第四題。我的看法是，有一個是剛剛提到的，如果沒有一個專責機構，各個單位要做這些實在有點困難。但對於放在哪裡，坦白說其實我也不是那麼堅持。另外是各個部會下面有一個人權單位、小組，我也去看兩公約施行監督聯盟的報告，我也去思考現在實務的運作，因為我們也在當職業律師，也會把這些東西帶到法院或行政機關去。他寫得這個東西大致上是 OK，但不大週延。人權預算不足或是沒有，這是一個缺點。而譬如說第三題依照第四條，政府如何怎麼確實執行義務。我覺得除了準備不足，有一些是我們記有的制度。譬如說我們對於在職人員的訓練。我的理解包含民間像律師都是屬於任意制，而不是強制的。只有民間公證人才有強制的在職訓練。司法院的在職訓練人數也很少，那是不足的。

現在問題是，如果要確實執行人權，預算之外重要的是要有一個週延的法令，還有一個足夠的人權教育訓練。現在沒有一個專責機構，那對於法令的檢討與修訂，會很限於發生自我保護的本位主義，無論藍綠都一樣。現在所謂人權大部走，都是一些憲法課程的重複或公約條文的敘述而以，就剛才我們出席者 A 所說，像這種一般評論就很少提到。那我是很努力的在法院、教育部提出這些東西，結果竟然發覺法官沒有概念，甚至對照律師是國內相當出名的律師，他也不曉得這樣的事情。這裡面牽涉到施行法第三條中參照立法意旨，我會強調「應」啦，但這裡會強調參照。我感覺到是普遍訓練不夠。譬如說監督聯盟的報告，當然這裡不夠週延，裡面提到，一年幾十萬個案件中，只有十幾個有用到兩公約。

我看到至少我打過得判決應該也會引用幾個，但有好幾個案子法官有用到兩公約的，都不在報告上，所以我想這個取樣是有問題，但我還是必須承認法院的熟悉度、行政機關的熟悉度或預算，都還不夠。

黃秀端：剛有提到兩年的時間是不足的。而且隨著時代環境的變遷，許多的法律需要修正，或是許多新的法律需要修訂，我們是不是需要有一些機制來確保未來修正、制定的法律也不違反兩個公約？例如 CEDAW 簽訂後，所有的法律需要做性別影響評估。那兩公約來說是不是需要什麼樣的機制呢？

出席者 A：我想比較快的可以像是行政院或立法院提出法案時，可以有類似性別影響評估的機制，當然更好的是立法院自己也要有這樣的功能，一般的法制局應該要有一個相對應的人，一個法案進來要能評估是否違反兩公約，如果在行政部門，就提案部門與立法機關都有這樣的機制的話，我想這樣會比目前規定的兩年期限還要更實際。當然兩年期限是督促行政部門主動去挖掘問題。但另外有一塊會更難更麻煩的是廣義的行政命令、行政規則，怎麼讓行政機關有一個常態性，可能可以是一個人權室或是類似政風室這樣的機制，而且要設真的要像政風室這樣一條鞭的方式。我覺得長期而言可能要那樣子才有辦法讓這些東西制度化。剛所要說的是實體標準的釐清，我想這一塊是同時要做的，不然到時候標準何在，怎麼衡量，可能會永遠有爭議。

出席者 B：我繼續這個問題。我個人認為應該修改，不然就沒有意義，那應該怎麼修改。我個人的想像是英國的法律制度裡面有一個規定，行政部門在送任何一個法案時都需要做自我審核。就是這個制度，這會變成永恆長久的制度。我們第八條是要做一個階段性的通盤檢討，那再來長久的制度來說，行政部門在送任何的法案，立法院在審核任何的法案時都要有一個

概念。我在審核的法案會不會影響兩公約的保障。這也就是把過去違憲審查制度推到最前面。這就可以變成永恆，沒有時間性的問題。

另外我補充一個問題。我在行政部門設一個 SOP，我想應該是要強化外部監督。我覺得應該要讓法院有個概念，我在碰到個案的時候，我應該怎麼處理，關於兩公約權利的問題。我自己也在想像這個問題。我寫的兩篇文章然後開始去煽動，鼓勵法官趕快去用，然後行政部門就要去用，然後各個案件就會出現。下一步應該是監察院，監察院應該釐清行政部門的國家義務。也就是說行政部門基於這兩個公約有什麼國家義務。那這個義務的釐清，就應該由監察院來監督行政權。怎麼利用兩個人權公約來監督行政權。那我覺得說這兩個外部監督者如果能慢慢建立人權概念的話，那勢必行政權的部分，就要去面對這個壓力。不過還是有核心的問題，你到底那把尺在哪裡呀？還是有這個問題，組織法是怎麼建構的。人權大部走這個計畫大概會有四五年的時間逐條去撰寫，但我實在沒有把握，包括我自己寫得東西，是不是已經把最基本的個案、標準都去釐清了。就是說我們至少要有有一個國家的資料庫，建立這兩個公約的最低標準，每個部會可以去看這個資料庫我是不是符合最低的標準。我已經呼籲很多年了，不管是國科會、教育部或是研考會，應該把這個資料庫建立出來，國家不把這個前置作業弄出來的話，沒有辦法做事情呀。這個部分其實是一個大的工程，因為我們沒有辦法幫其他的國家部門設想說你需要什麼。可是我可以建構一個資料庫，讓你自已上來釐清。舉個很簡單的問題，現在大家都在問執行死刑有沒有違反兩公約，事實上大家一定各說各話，那我們或許可以透過某些可取得的資料去作辯論，這是基本的前置作業。但是到目前為止，我想是有一點點，但還是不夠的情況。

黃秀端：時間已經差不多了，各位有沒有要做最後的補充？

陳俊宏：從剛剛那一個問題我想多問一下。其實剛剛所謂的「各機關」其實就是司法機關。上次 Bill Black 來的時候也說到，透過訴訟的過程，會把很多問題給凸顯出來。這裡面也包括法院怎麼去解釋，或是說碰到這些議題的時候，怎麼透過訴訟過程重新對法律去進行解釋。那現在我想追問一下，除了向法院作道德呼籲希望他們採用以外，我們應該要怎麼讓這個東西可以發揮力量。也就是說包括行政命令，或是後續許多沒有被修改的法規，也有可能是訴訟過程發現了，所以我們可以進一步的修改。那這是我所想要追問的第一個問題。

那另外我想追問，在目前人權大部走等的培訓過程中，我就比較擔心說以目前這樣的教材的撰寫或是培訓的方式，有沒有辦法讓心證或是讓公務人員有些新的想法，而不只是瞭解兩公約？

出席者 D：這些課程應該要變成常設的課程。現在司法人員的培訓是分開的，入門的人員是法務部，司法院自己也有一個司法人員研習所，那些課程應該也要放進去，而且應該變成常設的，而且數量應該越來越大，而不是以現在的方式。這至少是一件應該做的事情。

出席者 A：其實我比較會在意的是教材，或是福特所說的資料庫。幾個比較具體的建議是他要中文化，無論是整理、翻譯，畢竟很現實的是法官的判決要用中文寫，很難期待他們用英文寫。他們不見得沒有那個能力，但沒有那個時間。另一方面，因為畢竟要讓兩公約生活化，我們就一定要中文化，如果我們不想讓他變成精英的東西，我們就必須要中文化。

那第二個我們現在是用施行法接軌，那這邊就會牽涉到許多複雜的問題，但畢竟兩公約是法律，而不是憲法。當然這裡可以解釋成特別法，但這個前提是兩公約的標準是比我

們國內法高的。若萬一有一些是比我們國內法低，那我們也不能把它變成特別法，否則是降低我們現在的標準。所以這是回到剛剛的問題，如果這些問題沒有整理出來的話，相關的問題會無法釐清。那有系統的整理是一回事，我也相信透過個案的訴訟中不斷的引用，是可以並行的。一般的原則我們也沒辦法找到答案，仍然要透過個案的淬煉，才有辦法找到與我們國內法的銜接。

那我最後一點，關於「參照」那部分，還是要細膩一點。一般性評論是不是有法律上的效力，是不是仍可拘束法官，我想這部分還是有問題的。你拿國內法對照，他仍然是比較像是行政機關的解釋而以。但是如果我們就說這個就要拘束法官，我想搞不好這樣的想法反而還會有反效果。

出席者 D：我想這裡還是要給法官一個環境，讓他們自己去用，自己去形成司法解釋的過程，所以重點還是在教育。坦白說不大可能有任何人能弄一個兩公約逐條釋義，然後給法官當引導，換句話說，我們應該讓法官養成用的習慣，而關鍵在於法官受到多少教育？那真正上中下游，我會覺得法律院系要有人權教育，特別是法學院裡面要有兩公約的課。那這後面馬上出來的一個問題是師資夠不夠？那只要開課自然學生就會有。我覺得兩公約進來以後，它是實質憲法。那這部分我想目前我們教育的對應、回應還是不夠的。那我說的是整個司法的教育體系。

出席者 C：最後補充。個案去作補充，我想這是很慢的。英國 1998 年人權法，他們立法的準備、立法影響的自我評估的規定，是比我們施行法還要具體，我們的條文還是太抽象。我想應該要參考這些國家的條文把他更細緻化一些，另外也看這些國家每兩到三年對人民、公務員、警察特別的訓練是怎麼樣，這樣才是全面的。而剛剛黃教授說的中文化，我想這是有必

要的。

出席者 B：我記得施行法第三條與 1998 年人權法有些類似，只是說我們怎麼去看待他，因為這裡牽涉到所謂的審判獨立。所以我是認為，其實我比較期待我們的法院有不同的法院，而可能從兩個不同的角度去看人權公約，所以我期待再不違反審判獨立的前提下，去發展某種思考的步驟，也就是結構化、邏輯化。去形成司法上思考的流程，在面對兩公約的時候應該怎麼去思考，這會涉及到所有階段的法官，還有適用到每一個個案進去。

黃秀端：感謝各位今天提供我們許多寶貴的意見，因為時間的關係，我們必須在這邊停止，將來我們有什麼樣的問題，還是會請各位指教。

附錄六：深度訪談三－法律與人權學者（受談者 C）

時間：2011 年 5 月 11 日（三） 上午 10 點~12 點

出席者：

受訪者 C（法律與人權學者）

陳俊宏（「落實兩公約施行法之政策研究」研究主持人）

黃秀端（「落實兩公約施行法之政策研究」協同主持人）

黃 默（「落實兩公約施行法之政策研究」協同主持人）

列席者：

施逸翔（東吳大學政治系研究助理）

記錄整理者：

施逸翔（東吳大學政治系研究助理）

深度訪談議題：

一、司法院長賴浩敏日前在中研院進行兩公約的專題演講，並公開表示：「大法官在謹守職權的分際上，尚不能有主動而積極的行政作為。相對於憲法，兩公約的內容更為詳細完整，適可作為憲法的補充。各機關行使職權適用憲法，除大法官解釋外，得以兩公約所規範之人權內容為指引。施行法使兩公約具有國內法效力，使各機關於執行與人權有關之事項時，在未啟動大法官釋憲機制前，有另一道明確可循之準據。在司法審判的實務上，審判機關也當然應該予以遵守。」對此，請問您有何看法？

二、賴院長也於演講中公開肯定兩公約施行法的位階，是低於憲法、

高於一般法律。請問您認為這對於未來司法實務上會引發什麼樣的效應？

三、對於法務部目前作為行政部門推動人權業務的幕僚單位，問題重重，包括各平行單位的人權工作小組都有無所適從的窘境，以及「人權大步走」計畫中的培訓與教育訓練成效有限，請問您對此有何看法？

四、有部分學者認為，巴黎原則下的國家人權委員會，只是軟性的機構，若要落實人權，就必須是強制執行力的單位，像美國從聯邦到各州甚至到各個都市，相關組織都擁有調查、裁決、罰鍰、起訴、拒絕付（補助或採購）款等各類有力的執行權，如美國司法部民權司、馬里蘭州人群關係委員會、紐約市人權委員會、芝加哥人群關係委員會、舊金山人權委員會等。請問您有何看法？

五、在台灣現有的國際處境之下，如何建立一套符合國際社會公認的準則同時又能發揮實質影響力的人權報告機制？

六、對於當前各部會人權預算編列的情形，有何評價與建議？

七、對目前各部會進行的法律檢討與修訂，有何評價與建議？

八、因應未來我國簽署其他國際人權公約，當前以通過施行法與國際接軌的模式是否值得仿效？

訪談紀錄僅針對第一、二題內容進行摘要整理：

黃秀端：那我們就開始訪談。上次在演講中有談到施行法效力的問題，現在賴浩敏就表示這是介於憲法和一般法律之間。所以他那樣的演講和宣示，會有些影響嗎？

受訪者 C：第一，我覺得他那樣的宣示當然很好，但是他不管有沒有作那樣的宣示，我相信其實現在透過一些 NGO 跟一些律師他們在訴訟過程當中已經開始慢慢提到兩公約，提到公約有施行法，所以有內國法的效力，那這個東西一定會慢慢在法

院會出來。也都會提到 *general comments*，一些主張會放進去，之前台大社會系李明璁老師那個集遊法的案子，這個主張也放進去，所以公約規定的權利將來在內國的效力，一定會面對。

可是宣示還不夠，有沒有越來越多議題真正讓法院能夠處理，法院也願意開始用，這部分是我比較希望能夠看到的，這裡就可能要靠對律師、對民間團體、對法官的兩公約這些相關的教育，他除了要知道條文以外，還要知道比較具體的東西是什麼，那這整個事情才會往前。

第二，他當然講這個是高於一般法律低於憲法，差強人意，但我在那個文章有講到其實有很多權利是具有憲法位階，因為這些公約所保障的權利，其實比我國憲法現在所保障的權利來得多又來得詳細，將來不太可能會遇到公約所保障的權利跟內國憲法所保障的權利，有抵觸或其他問題，因為我們憲法是老憲法，規定的權利很簡單，所以適用這些公約的權利的結果一定可以補充法律、補充憲法所保障權利的不足。

第三，賴浩敏院長這個宣示，表面上看起來好像沒有把位階講得很高，但是背後倒有一個好處，我國的法官，因為有憲法解釋跟一般法律解釋的職權分工，所以一般法院的法官，比較不敢也不願意碰觸到這個憲法層級的議題，所以這樣的一個宣示有一個好處，是讓各級法院的法官，把兩公約施行法所保障的人權，不會升到憲法的位階，比較敢去討論，所以其實會有正面的效果。

在這個層次上，我反而比較擔心的是大法官，他在憲法解釋的時候，其實要更敢去用兩公約所保障的這些人權，不要因為他現在不是憲法的位階，就覺得這不是他的事。或是下級法院法官沒有做，然後大法官又覺得這個補充的功能讓

你們來做，我也不作，那最後兩頭都落空。所以這樣一個宣示的效果，我自己期待看到的是，各級法院法官願意把那個球接起來，他就敢適用兩公約所保障的人權

另外，我期待在解釋上能夠看到大法官解釋能夠去說我國憲法上也必需要保障隱私權，因為公民政治權利國際公約明文保障而我們憲法沒有，所以他如果能夠去用，當然這是象徵性的，因為在憲法上我們隱私權保障是確定的，從過去好幾號的解釋，但是這種象徵性的意義會讓大法官能夠更敢去用。

黃 默：那妳比較傾向施行法應該歸定得詳盡一些，還是就是原則？

受訪者 C：我贊成的施行法模式是，我先把我的擔憂說出來，就是以前福特曾經講過一個模式是，那是二元論真的轉化的時候，二元論轉化的國家會把那個公約的條文整個貼進來，那樣子我反而會有擔心是，直接適用那樣子的話，大家會以為我現在實踐的只是這一套，所以這個內國法轉化的東西，將來他繼續在公約國際上的發展，或者後來的發展就不干我的事，比如說 ICCPR 新的解釋，這是一個值得探究的問題。

黃秀端：她們應該不是傾向於這樣子，比如說在兩個公約施行法，有稍微就像要參照一般性意見，他希望把那個寫得更明確一點，她們的方向應該是這樣子。

受訪者 C：那這個我是贊成的，而且我認為將來國內會完全去接受外國這個公約的演進的機制，所以施行法太詳盡會有那個缺點，但是我們現在這個確實太簡單。後來我們觀察，我覺得施行法發揮的是內國動員的效果，所以比較詳盡的施行法比現在這個更詳盡一點，但是不需要去弄太多實質的條文，而是比如說他應該要參照這些機制裡頭的什麼什麼，他的整個程序，我剛剛講的那些他要檢討的 **timeline**，他要檢討的對象，比如說我們那時候很簡單只寫了法律，現在我們就學

到他可能也要求要檢討政策，然後他要定期提出什麼改善的方法，然後甚至在公約裡頭就講說妳也要定期去回應那個公約裡頭 **committee** 最新的報告，那這樣子的組織程序、面向上的詳盡的施行法，就真的更能夠發揮我們將來在內國繼續動員的功能。

落實兩公約施行法之政策研究

附錄七：深度訪談四－人權與教育學者（受訪者 D）

時間：2011 年 5 月 18 日（三） 上午 10 點~12 點

出席者：

受訪者 D（人權與教育學者）

陳俊宏（「落實兩公約施行法之政策研究」研究主持人）

列席者：

施逸翔（東吳大學政治系研究助理）

記錄整理者：

恩慈（東吳大學政治系助理）

深度訪談議題：

一、司法院長賴浩敏 5/2 在中研院進行兩公約的專題演講，並公開表示：「大法官在謹守職權的分際上，尚不能有主動而積極的行政作為。相對於憲法，兩公約的內容更為詳細完整，適可作為憲法的補充。各機關行使職權適用憲法，除大法官解釋外，得以兩公約所規範之人權內容為指引。施行法使兩公約具有國內法效力，使各機關於執行與人權有關之事項時，在未啟動大法官釋憲機制前，有另一道明確可循之準據。在司法審判的實務上，審判機關也當然應該予以遵守。」並肯定兩公約施行法的位階，是低於憲法、高於一般法律，對此一宣示，請問您認為未來在司法實務上會產生什麼樣的效應？

二、從萬能科大邱智彥事件、校園罷凌事件、真愛聯盟事件、到昨天爆出的北市南港高工反六輕被教官控「鼓動學潮」，校園人權議題似乎有倒退和威權再起的情況，請問您認為如何透過兩公約來強化校園

的人權教育？

三、對於法務部目前作為行政部門推動人權業務的幕僚單位，問題重重，包括各平行單位的人權工作小組都有無所適從的窘境，以及「人權大步走」計畫中的培訓與教育訓練成效有限，請問您對此有何看法？

四、部分學者認為，巴黎原則下的國家人權委員會，只是軟性的機構，若要落實人權，就必須是強制執行力的單位，像美國從聯邦到各州甚至到各個都市，相關組織都擁有調查、裁決、罰鍰、起訴、拒絕付（補助或採購）款等各類有力的執行權，如美國司法部民權司、馬里蘭州人群關係委員會、紐約市人權委員會、芝加哥人群關係委員會、舊金山人權委員會等。請問您有何看法？

五、在台灣現有的國際處境之下，如何建立一套符合國際社會公認的準則同時又能發揮實質影響力的人權報告機制？

六、對於當前各部會人權預算編列的情形，有何評價與建議？

七、包括集會遊行法第 4 條和第 9 條在內的 78 案不符合兩公約的法規，目前大部分已送至立法院審議中。對目前行政機關所進行的法律檢討與修訂，以及立法院接下來的審議，有何評價與建議？

八、因應未來我國簽署其他國際人權公約，當前以通過施行法與國際接軌的模式是否值得仿效？

訪談紀錄僅針對第二、三、四題進行摘要整理：

受訪者 D：像國家人權委員會這種，需要有個機制出來。要讓人權委員會有國家的權力，本身應該被監督，所以國家人權委員會到底要站在哪個位置，他又是國家又要監督國家，不像監察院頂多就是彈劾，真正的處罰權力要到司法院，這樣比較能保持他的客觀跟獨立性，不然他本身是國家的一部分，特別

是行政部門的一部分，獨立性會受到質疑。所以我會覺得這邊講到的強制，這部分還是要留給司法去做就好。頂多像監察院只是發動權，還不是最終的決定。對一些人權迫害事件或許可以調查，可是到一定程度可能要轉給司法機關，但他關心的應該較不是個案的，而是結構性的一些面向，是比較結構性的弱勢，去點出問題，那個案救援的部分可能就是調查到一定程度，也不需要太強的調查權，因為調查權本身也是在限制人權，但這就很弔詭，調查權太弱他就沒辦法徹底調查，那如果要徹底調查，你就要交給公權力機關，這樣比較能維持他自己本身的客觀獨立性，這是我個人對於國家人權委員會是不是要變成這麼強的機制的基本看法。

陳俊宏：那如果像很多公法學者都會認為說台灣現在修憲不易，或許從監察院來做一個改造。你覺得可行性如何？

受訪者 D：我覺得比較務實的做法，是監察院可以慢慢朝向符合巴黎原則的，當然現在有些質疑是他的獨立性和位階，現在還在很多派不同的意見，那我會覺得監察院如果他願意再加強人權這方面，可是我懷疑他們專業性夠不夠，組成上面還是帶有強烈的政治性。就職權的發揮上，監察權是可以具有一定的監督，但是目前情形你要修憲比較困難，讓既有機關能去改造成真正具有人權委員會一些重要的機能，那我覺得是一個比較務實的做法。但實際上還是會面對很多困難，像我剛提的部分，也還是要修法，包括他的組成，然後怎麼確保專業性，這些既有法令可能都沒辦法做到。現在很多國家是有成立國家人權委員會，現在需要去說服人民，指出他的重要性，讓一般人知道，有這樣一種和其他機關的不同，以及如何對人權價值的提升是有幫助的。你要找出一些實例來說它的確能夠提升人權，但這部分的專業性就要靠很多人，這部分的討論我們比較不熟悉，就新聞上好像沒有特別聽到，只聽到韓國的國家人權委員會就被削掉權力，至於韓國的有沒

有發揮功能？韓國跟我們算是很接近的，他們會有這種問題，未來台灣可能也會有。

陳俊宏：那老師你覺得在理想上，以台灣現有的憲法架構底下，國家人權委員會應該被擺在甚麼位置？

受訪者 D：監察院相對是比較有法律基礎和權力的，當然他有他的盲目和限制，重點是實質內容，要給他多少權力，是不是能滿足他的功能和作用的需要。如果用憲法架構的角度來看的話，你是要放在總統府下面的一個獨立機關，這個比較沒有先例。但隸屬總統府的好處是在管理行政體系裡，比如說國家人權委員會是不是扮演監督功能？包括像司法院，除了行政院以外啦，甚至立法院，甚至所謂監察院，都有可能監督到。那可能放總統府下面比較適合。那對總統府本身的監督怎麼辦呢？那設計上面所謂階層就應考慮這些東西。當然他跟監察院職權要去怎麼做區分，那是另一個問題了，所以要考量到很多，需要一些政治力量加以推動，才有可能會有比較具體的結果。

◎對於「人權大步走」計畫中的培訓與教育訓練成效之看法

受訪者 D：可專門提供法規會的職員上兩公約的課程，然後他們大概是每個機關會提供法律意見的，先讓他們有這個 sense 才有可能，這也可以變成人權報告的機制，法規檢視的那塊，也是其中需要獨立出來的一塊。因為這太法律了，所以可能就是專門負責法律的那些人你把他訓練好，可能就會有成效出來，很難期待一般的公務員都有，所以未來像人權大步走這種培訓，有一些執法人員，甚至要發展出跟他特別有關的，像公民政治公約裡面有關司法權的就滿多的，相關的從警察檢察官到法官。寧可集中資源好好去掃完，你這樣亂槍打鳥好像全都有要求到可是做起來就是零的，那我們寧可下一步要推動的話，應該慢慢發展出譬如警察人員應該知道的兩公

約，或是法務人員應該知道的兩公約，或是醫療機構隱私方面的規範，或是公約的精神和要求，就要更專精。

◎對於包括集會遊行法第 4 條和第 9 條在內的 78 案不符合兩公約的法規之看法

受訪者 D：就像我剛提，最近選舉要到了，那像國際政治組織也特別提到台灣人權倒退，沒有去落實修法，我會覺得這可以再提出來，現在只是說哪個時間點，push 去做一個 review 去修改，那當然 12/10 是一個壓力啦，因為集遊法是他列的清單之一，變得他需要修改啦。

落實兩公約施行法之政策研究

附錄八：深度訪談訪五－人權學者（受訪者 E）

時間：2011 年 7 月 20 日（三） 上午 10 點~12 點

出席者：

受訪者 E（台灣人權學者）

陳俊宏（「落實兩公約施行法之政策研究」研究主持人）

列席者：

施逸翔（東吳大學政治系研究助理）

受訪者 E 過去參與許多民間推動婦女權利的運動，因此本次訪談中主要借重受訪者 E 過去在推動台灣落實《消除對婦女一切形式歧視公約》的經驗，針對台灣簽署兩公約之後，如何確實遵守公約義務以及如何提出報告等重要議題，提出具體建議。

深度訪談議題

一、可否介紹一下台灣婦女團體推動 CEDAW 的情形

受訪者 E：2005 年在台灣婦女團體全國聯合會的主導下，民間婦團成立「民間推動台灣落實 CEDAW 聯盟」。經過兩年的活動遊說，立法院於 2007 年 1 月 5 日通過加入《消除對婦女一切形式歧視公約》，很快同年 2 月 9 日陳水扁總統同意批准完成國內法定的程序，而由外交部於 4 月份透過友邦向聯合國秘書長送存加入書。2009 年的二月台灣政府完成聯合國〈消除對婦女一切形式歧視公約〉（**Convention on the Elimination all Form of Discrimination against Women**，以下簡稱為〈公約〉）的初次報告（initial report），並於 3 月 27 日接受三位剛卸任

的聯合國 CEDAW 委員會 (Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 以下簡稱為〈委員會〉) 專家 Dr. Hanna Beate Schoepp-Schilling, Dr. Heisoo Shin 及 Anamah Tan 來台作初次報告的審查。對於台灣婦女團體開始推動 CEDAW 最具決定性的影響力, 其實是 2003 年東亞婦女論壇的區域國際會議。當時至少有 24 個民間團體參與, 涵蓋從事不同社會議題的婦運代表, 包括日日春、天主教胚芽、善牧、新事、基督教道雜誌、長老會婦女事工委員會、高雄原住民協會等。這個會議的行動綱領包括: 要求政府落實 CEDAW、取消〈公約〉的保留條款、批准 CEDAW〈任擇議定書〉; 民間組織應監督〈公約〉落實, 並遞交民間的報告給〈委員會〉。台灣的婦女團體與主持 CEDAW 工作坊的〈委員會〉副召集人 Dr. Shin, Heisoo 曾有直接對話的機會, 討論台灣的特殊國際處境。當時大家已經確認, 台灣恐怕無法如其他國家的婦女團體一樣, 連結聯合國的監督機制, 以及遞交民間報告給聯合國的〈委員會〉。不過, 大多數的團體仍然認為引進國際人權報告體系, 對於評估台灣婦女人權的發展, 可以有比較。經過內部的相關討論, 參與這個會議的團體依然認為推動台灣批准〈公約〉、建立國內監督落實的機制有其必要性。一方面是這些團體對於台灣婦運發展的成果, 深具信心; 另一方面則是看到台灣才剛剛脫離威權體制, 需要引入國際落實婦女人權的實務經驗, 藉以提升婦運的發展。2008 年行政院婦女權益促進委員會的委員針對 CEDAW 國家報告的工作, 展開跨部會的協商及工作分配。最後決議由外交部負責整合各部會 CEDAW 各個條文的國家報告之資料。根據跨部會協商會議之決議, 除了〈公約〉一到四條的條文外, 5-16 條都各自有主辦及協辦的機關。

二、這個過程有沒有任何阻礙? 政府部門的角色為何?

受訪者 E: 自從 2002 年開始, 台灣政府總共有四次國家人權的試行報告, 但這些報告都由部會提供資料, 請國內專家代為撰寫。而參與的學者和專家, 有一部分是行政院人權保障推動小組的民間委員。由於部分專具有國內民間組織監督政府落實人權的其他身份, 無法站在

行政部門的角度撰寫報告，也不會為法律及政策的執行背書。代為撰寫的專家與委託單位一旦有意見不一致之處，到底是以受委託者，還是委託人的意見為主，產生很多爭議。不過最麻煩的部分還是這些試行報告沒有接受國際人權專家審查的義務，因而也沒有公開報告內容、接受公開審議、審查的程序。當然，公部門也沒有義務在聽取意見後，針對意見作後續追蹤與修正的工作。CEDAW 的國家初次報告算是台灣首次由行政部門起草、正式接受國際專家審查的人權報告。但報告的真正目的是建立有效的政府與民間對話平台，有機會審視法令及政策在人權保障方面的問題和效力。而台灣 2009 年 CEDAW 國家初次報告的審查幾乎與〈委員會〉規定的遞交程序相一致。台灣討論及審查 CEDAW 國家報告的作法，可以說是當今聯合國人權體制的獨特案例。瞭解這個過程的國際人權機構和組織都非常吃驚，驚訝台灣可以在這麼短的時間內完成討論及審查 CEDAW 國家報告的艱鉅工作。更重要的是，台灣這個獨特的案例讓部分國際組織看到「另類選擇」的可行性。

三、這個經驗對於我國未來進行報告撰寫的過程有何具體借鏡的地方？

受訪者 E：當世界上的其他國家按照聯合國既定的程序申請加入聯合國，或者批准聯合國的公約，只需要按照既有的規定程序進度完成所有的手續。然而聯合國大會 2758 號決議文卻帶給台灣最大的挑戰，儘管官方國際外交關係出現孤立情形，但這樣的孤立反而讓台灣人民和社會有機會對自己作出選擇：是否要遵行國際訂定的人權標準或建立人權監督機制，進行比較徹底的「自我改造」？對台灣言，雖然無法直接參與〈委員會〉的運作，但如何將〈委員會〉具備的監督功能「國內法化」、「國內化」，建立屬於台灣最為獨特的報告系統，一直是台灣必須自面對的獨特問題。換句話說，在沒有聯合國〈委員會〉的監督下，台灣必須建立類似的監督體制，組織一個具國際公信力審查台灣人權報告的國際專家委員會，審查台灣的國家報告。而且，可以擴大委員會國際人權專家的人數，涵蓋其他聯合國公約或條約，如審查台灣 2009 年批准的〈公民及政治權利國際公約〉、〈經濟、社會及

文化權利國際公約〉。如果未來會陸續批准其他公約和議定書，都可以透過這個監督國家落實人權的組織，審查台灣在落實國際人權標準的國家人權報告、追蹤落實與沒有落實的建議案、建立政府與民間檢討政策及法律的平台。Dr. Schoepp-Schilling 曾經提到很多〈公約〉會員國沒有遞交過任何報告或沒有按時提出報告，阻礙〈委員會〉的正常運作和效力。〈委員會〉到會員國國家的所在地進行審查不失為一個可行的模式，讓在地的民間組織有更多的國際參與，而且可以作有效的培力（empowerment）和訓練，讓當地組織監督政府落實〈公約〉的力量可以施展出來。台灣政府的各個部會和機關，在報告審查結束後，都收到「婦權基金會」傳送的國際專家之建議，並且在後續多次的會議中作出承諾，願意針對專家建議提出改善的措施。另一方面，民間組織也各自針對國家報告的內容，提出批評的意見，一併在會議中作討論。不過，遺憾的是，民間團體的影子報告沒有來得及在 2009 年的國家報告審查會議之前完成，無法提供給審查委員有更充分的資訊，讓相關的資訊成為委員審核的目標，一並列入提問國家報告內容的清單，使委員最後能建立更完整、更有建設性的總結性意見，協助政府在各個領域中，作實質法律及制度的改變。

附錄九：政府部會談問（一）－法務部

時間：2010 年 11 月 12 日 上午十點

一、「根據《法務部 99 年度之總預算書》，貴部於「施政目標與重點」說明 99 年度著手執行「人權大步走」計畫，但在整本預算書中看不出這項計畫之預算項目，請問該計畫之預算總共多少元，分別用在哪些分支計畫及用途別科目？各多少元？請說明這些用途？」

關於 98、99 年度的預算，我們都沒有編預算，因為太突然了，99 年的時候，是 98 年年初就編了，99 年的年初我們還沒有開始推兩公約，98 年更不用講，98 年是用第一預備金，99 年是用法制業務費應支，也因為如此，所以沒有分支計畫。

我們有提績效項目，是研考單位提的，他自動會把績效項目連結到會計的總預算書裡面，就是說，不同單位提工作績效或項目，會連結到那邊去，變成我們的工作項目裡面有推動兩公約，但是我們的會計項目上，只編人權業務。

二、「在《法務部 99 年度之總預算書》中，『年度關鍵績效指標』的『人權大步走計畫』承諾該目標在 99 年度要完成 50%，而衡量的標準在於是編印講義、宣傳、培訓、修立廢法，請問該計畫有無年度成果報告？以便我們瞭解實際執行內容以及根據這些指標的實際完成度。」

年度成果要到年終才有，如果有需要的話，那時候看看我們有什麼資料可以提供。

三、「根據《法務部 100 年度之總預算書草案》，相較於 99 年的預算，法務部法規會在 100 年度的預算書草案中編列了 5,025,000 元，比前一年多了 3,912,000 元，而其中將明確用在人權業務及推動兩公約的

預算共 1,750,000 元，但花費在國際人權研討會的預算就要用掉 2,000,000 元。請問這裡所提的『人權業務及推動兩公約』以及『國際人權研討會』，這兩項與『人權大步走計畫』之間有什麼樣的關係？能否進一步說明上述兩項事務的詳細分支計畫及用途別科目？各多少元？請說明這些用途？」

我們現在的角色很多，包括行政院人權保障推動小組的幕僚、法務部的工作小組的幕僚、總統府的諮詢小組的幕僚，一年至少要開 9 次會議，工作繁雜，而這些錢就是從這個一百七十幾萬裡面來支應的。

而這個跟人權大步走計畫有什麼關係？當然有，人權大步走計畫就是在落實兩公約，兩公約就是人權業務的一個具體的計畫，我們在落實這兩公約裡面的東西，國際研討會也是在宣導這方面。

四、「在《法務部 100 年度之總預算書草案》中，『年度關鍵績效指標』的『人權大步走計畫』承諾該目標在 100 年度要完成 100%，並說明要辦理五個事項，包括編印講義、種子培訓營、宣傳宣導、督導各機關辦理講習、以及彙整各機關檢討成果，請問這些事項有無推動策略與企畫書？以便我們瞭解貴部如何完全落實這些事項。」

100 年度的我們寫在 99 年 1 月到 6 月 30，因為這個是持續性的工作，就是說 99 年要完成 50%，100 年的時候，就要全部完成，那另外 50% 的進度就分攤在 100 年，但是我們在 100 年要 100% 完成，一定會覺得有一點倉促，尤其在法規的檢討，那個其實不是法務部能掌握的，不過國內法的研究、種子研習、插播卡、宣導等等我們早都完成了。

另外，編印講義、種子培訓、宣傳宣導、督導各機關、講習，的策略與計畫書就是落實兩公約的計畫，其他都是下游各機關的執行。

我們現在唯一有的一個中程計畫應該就是兩公約地圖，其他部分其實我們也是被人家指導著走，如果要談整體策略，我覺得那應該是行政院跟總統府的一個決策。

五、「根據《兩公約施行法》第七條，各級政府機關應『優先編列』兩公約保障各項人權規定所需之經費，逐步實施。但是，根據立法院這個會期（第七屆第六會期）行政院主計處函送 100 年度中央政府總預算案優先順序排列總表暨各主管機關概算計畫優先順序排列表，完全看不到各機關有編列因應兩公約施行法所需的經費預算，請問貴部如何看待此一違法問題？」

這個我一開始就解釋過，這是落實在各個草案、各種施政當中，如果說特別去編個人權，大概是法務部這種統籌機關比較會出現。還有一個可能就是他們本身對這個東西比較沒那麼重視，或者是覺得有待觀察。

● 關於預算的問題：

在預算上，老師們有很多質疑，比如說有沒有列細項等等的問題，可是其實我們通通都列為人權業務，因為這個業務其實很多面向，所以我們都統稱為人權業務、兩公約或其他人權業務，而且是很被動的，等於說人家怎麼指示你就怎麼做，你說這要怎麼去編一個特別的計畫？

我們的人權業務，其實就是說兩公約也是人權業務，國際研討會也是，國內的人權研討會都是。

法規會會內其實是兩項主要業務，一個是法制作業，就是出席各機關的法制作業，還有我們部內各機關的法制作業。另一項就是人權業務，所以所有人權業務都可以在人權業務這樣的名稱的項目下支應。其他就只是他們本身的業務費用，譬如說檢察業務費用，但是稱人權業務的，只有我們這邊編列。但是這個就又講到一個矛盾，我們沒有推動兩公約的時候，大家也都有人權業務！大部分的法令都涉及人權的問題，只是說現在有兩公約以後，才把人權這樣的問題突顯出來。

六、「其中提及完成兩公約之各論講義？能否提供這些各論講義供本

計畫參考，以便瞭解落實情況。」

我們有兩種講義，兩公約的總論講義和各論講義，總論是根據公約本身編的。各論的部分就是各部會自己編，法務部就是部內自己有一份各論講義。

七、「總共辦理了 4,256 場的宣導、講習會，宣導和講習會似乎不太一樣，宣導指的是什麼？講習會指的又是什麼？能否提供辦理情況之清冊供本計畫參考，以便瞭解落實情況。」

其實是這樣子，如果是研習、研習營的話，就像我們辦種子培訓那樣的方式，如果是一個宣導的話，可能用個書面或是用大家知曉的方式，我們是不拘形式。

關於 4,256 場的宣導講習會，因為我們是匯整他們的次數，所以我們當然沒有辦法非常仔細去他們辦公室檢查，但他們都有將清冊報函過來。

● 關於兩公約中階種子培訓營

本會現在每年都要辦兩場到一場的中階種子培訓營。另外，因為公務人員對兩公約內容認識不夠深，我們就再推一個「兩公約學習地圖」，其正式名稱為「公務人員中階培訓營」，這就是一個中程的計畫，從 99 年到 102 年兩公約的一個規劃案。

關於培訓的問題，現在不只是法務部，包括公務人力中心，包括文官培訓所，包括各個培訓所都在做，因為總統就已經要求他們各公務機關裡面的訓練所都要去做。還有包括數位學習，還有公務人員學習護照，在這樣的情況之下，他們不得不去做，包括未來考試院的一些考試。

對於培訓，我覺得是有成效，就是說大家的觀念在轉變，包括我們到各個地方去出席法規會，他們就已經不會有那種比較不合理的文字出現。但如果要落實的具體數據，這種抽象的東西要拿出數據，其實很難。

八、「『研商各機關提報之國際公約應如何推動事宜』會議中所討論的 15 項國際公約，是哪些？其中關於人權公約的是哪幾個？這場會議之後有無後續會議？是否會委託專家進行研究計畫？能否提供該會議之會議記錄供本計畫參考，以便瞭解會議情況。」

在總統的指示裡面（2009/02/11 總統聽取「『公民與政治權利國際公約』暨『經濟、社會與文化權利國際公約』及兩項人權公約施行法草案」簡報紀錄），有提到我們台灣簽署國際公約是否能跟聯合國接軌的問題，且我們現在也沒辦法參加國際公約，問題就在於這個公約的效力怎麼去解決？所以就請法務部做了一個國際公約內國法化的一項研究，我們請台灣國際法學會的廖福特教授做了研究，研究提及十五個國際公約，他們希望從法務部的立場，對這個研究報告的成果是否完全可以執行，再進行一份「對案建議」。

另外，十五項國際公約如表列（99.09.23 各機關提報之國際公約推動方式、時程及主協辦機關彙整表）。

法務部當時寫對案建議對國內法化幾個建議，一是就照我們限制、照條約去締結，那如果不是聯合國會員國的情況，第一個方式就是制定一個專法，把重要的公約內容，變成我們國家去通過一個法律來執行，不過國際的政治意義跟外交意義就沒辦法彰顯。另一個方式就是，用現行的公約裡面去修正，把他納入我們相關的好幾個條文和法的條文裡面。還有一個方式就是在條文裡面授權一條，在執行時參照公約，可是只有參照部分的話就不完整，就沒有辦法真正落實國際義務！最後一個方式就是比照兩公約，訂個施行法去接軌，施行法接軌當然也有它的缺點，而且人權容易，因為人權是大家都公認的，不需要像貿易公約都要國跟國之間建立平台的，那你不是真正跟人家建立平台、不能真正履行國際義務，所以他們也有疑慮。

關於一元論、二元論的問題，我們在對案建議裡面有處理，關於兩公約是不是有優先效力，我寫的意見是有優先效力，因為公約本身都已經講了，如果有相關的法律或是條約優先的話，就優先適用，這

個都行政院也核定了。

九、「根據 99 年 2 月 24 日之「研商各部會設立『人權工作小組』事宜」會議紀錄，決議共有 10 個部會應於今年 4 月 15 日前先行完成設立人權工作小組，請問這 10 個部會是否已經成立？運作情況為何？若未設立，根據會議記錄決議，應設置科長以上層級之聯絡人，請問這些聯絡人的名單與聯絡方式？」

當初會設定這十部會，我的印象中是從以前的人權試行報告，去找我們認為涉及人權比較相關的部會。

- 法務部推動「人權大步走」計畫的困難，以及各部會人權工作小組的緣由：

現在其實法務部積極在推動，可是法務部沒有權責。法務部做了一年多，很多都是千頭萬緒。而且我們只有六、七個人在努力推。

一開始我們建議在總統府底下的組織法，做一個統籌、比較有權力的一個調查機關，一個人權專責機關，就是合乎巴黎原則的一個國家人權委員會。但好像後來總統還是維持現在的架構。我們後來在十一月開始接了人權保障推動小組，我們研究的結果覺得這樣很難推動，所以我們又在第十七次的人權保障推動小組做一個提議，請各部會都建制一個工作小組，我覺得這是在現行的機制下謀求一個解決的辦法。

- 關於總統府人權諮詢委員會

總統府人權諮詢小組其實早就在運作，但是目前其實是我們在運作，正式接他們的幕僚小組，會在十二月十號的人權日以後。

人權諮詢委員會是總統府會去找委員成立，但我們還是幕僚小組，他沒有幕僚小組，這個是任務編組。小組的運作方式是，行政院人權保障推動小組如果要什麼問題的話，就策動各部會的人權工作小組，包括法務部的人權工作小組，他提一些問題來給行政院人權保障推動小組，我們就召開行政院人權保障小組的會議，做決議以後如果

涉及到各院，或涉及到各部會，再轉到各部會去執行，再回來，在下次會議再提會議報告，那涉及到相關院的，就用這個平台轉過去，那以後如果總統府人權諮詢小組已經正式的運作的話，就有需要總統高度決定的，或涉及到院的一個互相統合的，再透過總統府的人權諮詢小組。而幕僚小組並不能真正做決策，因為那是委員會的決議，並且真正的執行要回歸到各院，跟各行政機關，依他的職掌來行使，並沒有像巴黎原則這樣，有一個專責機構來執行。

十、「雖然目前『人權大步走計畫』是由行政院法務部來推動執行，但根據兩公約施行法，規範的對象是『各級政府機關』，亦包含其他各院以及地方政府，請問貴部如何與其他各院與地方政府相互配合，以落實兩公約所揭櫫之人權理念？」

關於第十三題提到「貴部如何與其他各院與地方政府相配合」，地方政府目前因為以中央跟地方分治，我們除了研習請他們來，其實地方政府我們都是透過各機關的地方制度法的業務再去督導，因為法務部本身沒有地方業務，法務部是專屬的中央機關，但是法務部沒有權責，所以法務部現在的做法，是透過行政院人權保障推動小組或是行政上的一個協調機制，請各部會來配合。我覺得這個也是在突顯專責機關是不是很重要的問題。

另外，人權報告目前是我們在著手處理，現在的定位是，可能會委託出去，不過目前還在看總統府那邊的動向是怎樣。但無論什麼研究，我們都要去啟動那個小組去蒐集資料，因為只有請各部會把他們辦理人權的資料提供出來，否則研究團隊怎麼有資料去寫呢？

但如果是專責機構，就可能可以調閱資料或請人來說明，現在我們只能要求據實地寫，包括具體有什麼弱點，沒辦法執行需要協助，或是說哪一部分沒有落實，未來還要再檢討，要把他如實的寫出來，寫出來以後，有一個研究團隊或委託給人家，人家才依照這個東西分門別類，依照人權、對應人權分門別類，另外一般性的 *general comment*，都要結合在一起，有民間的影子報告。

十一、「根據「行政院亟需立法院在第 7 屆第 6 會期優先審議通過之重要法案」，以及 2009 年世界人權日法務部所公布之兩公約檢討清冊，進行比對，可看出政府依照兩公約檢討清冊，進一步推動修法的進展，僅限於教師法、教育會法、工業團體法、商業團體法、技師法、以及羈押法。檢討清冊內容包括了 17 個機關所提的 219 則檢討案，但今年行政院亟需在立法院通過的重要法案中，僅佔 4 個機關的 6 則法案，進行的比例相當低。而根據兩公約施行法第 8 條，兩年內必須完成修立廢法，而 2011 年的 12 月 10 日就是期限，請問貴部作為幕僚機構，如何看待此一嚴重問題？若過了期限，各級機關已經違法，請問政府如何作為？」

目前的進展看起來只有這些法，那根據兩年內必須完成，其實這個東西在立法決策上，本來行政院是說要不要整個包裹立法，但是這個跟全面檢討比較不一樣，因為人權其實是蠻抽象的，而且很難界定，所以全面包裹也很難，所以就隨著各機關自己行動。各機關在推動兩公約檢討時，也外掛很多東西進去，順便把其他的條文也修一修，增加立法的困難度。

附錄十：政府部會訪問（二）－內政部

時間：2011 年 1 月 5 日 下午兩點

一、根據貴部官方網站之「民主人權」施政重點，「內政部人權工作小組已於 99 年 5 月間召開第 1 次會議，未來原則每 3 個月召開一次會議。」請問該小組自成立以來，運作的情形如何？該小組的成員為何？歷次會議所討論的議題是哪些？

我們運作的部分 99 年度都正常依照設置要點，每三個月開一次會，所以 5 月底、9 月 7 日，然後 2010 年 12 月 1 日剛開過。我們小組是由秘書室負責，第一次開會，秘書室這邊最主要是把我們部裡面的工作概況，跟涉及的法規，先做了一個簡要的報告，這樣我們才能夠把我們以後可能要談的議題，或是說真正業管的東西至少先檢討過一次，哪些議題是目前在兩公約或者是說國家人權試行報告裡面會提及的部分做一個整理。

而我們遇到的困難是，人力有一點問題，因為這個東西不可能專責專辦，因為手上還會有其他的業務。還有經費部分，因為我們現在是幕僚單位，還沒有經費的問題，經費還是包在整個部裡面，可是我們轉型成業務單位這個部分，因為新單位也不能算新興業務，是現有業務，我不太確定會有什麼風險，或是說在編列上會不會有被刪除的情形。

二、同樣根據貴部之施政重點，「落實國際人權兩公約相關法制修正作業，在兩年之內完成 124 項法規之檢討修正。」請問目前的進度如何？

我們所有這些法規的檢視，都是由法規會負責。還沒有完成檢討修正是六種法律、三種命令，所以已經完成了一百零七項的檢討。其實「人團法」跟「業必歸會」這兩個項目，數量上面是比較大。人團

法的跟工商團體他們業必歸會那個部分檢討下來大概將近有四十個左右的條文，疑似有抵觸！

行政規則這部分也有做檢討，因為他授權的子法，尤其是因為現在法治化比較完整的關係，以前很多母法沒有授權的部分檢討以後，在逾越法律授權的依據的情況之下，不去母法那邊修的話，那些行政規則都會失效，所以人團法那個部分，執行起來真的很討厭，而他又不想去修母法。

還有就是社會秩序維護法那個除罪化的議題，我倒是覺得比較傷腦筋的是，部長現在是交給社會司在規劃，可是真正法規的業務主管機關是警政署，尤其到 101 年社會司去了衛生福利部之後，他事實上就不在同一個部裡面了，到時候就是部會之間的，而不會是部長交辦就他接，他到衛生福利部，他跟警政署的關係是跟內政部，是平行的溝通。

三、根據貴部所提報的 ICCPR 檢討清冊，集會遊行法第九條也在檢討之列，該條涉及集會遊行到底應該採取許可制或報備制的爭議，而根據 ICCPR 第 21 條以及 General Comments 第 25 號解釋的第 25 項說明，和平示威的集會權利與自由，應該受到充分的尊重與享受。而目前正在立法院審議的草案，修正條文已由許可制改為報備制，也規定了主管機關行使職權應符比例原則，顯然符合公約之精神，但在實務上，關鍵的問題還是在於，兩次陳雲林來台所引發的事件顯示，警察以不合乎比例原則的方式限縮人民和平集會遊行之權利，請問貴部如何面對這個問題？

四、相關於上一題，社會秩序維護法第 42 條、第 47 條、第 67 條、和第 82 條也在檢討之列，涉及人身自由之之權利，貴部的回應是：「請警政署於研議修正社會秩序維護法時併同檢視該法其他有過度限制人權之虞之規定。」請問目前的進度如何？研議的方向與內容是什麼？

五、雖然貴部也有檢討到入出國及移民法相關的條文，但根據一些民

間 NGO 的實務經驗，真正的問題還是在於公務人員執法是所帶有的歧視與偏見，涉及移民、移工的平等權之侵害，包括移民歸化的問題、移民署查緝所謂「假結婚」認定的標準、新移民因為家暴離婚所面臨的居留問題、工作權的問題、移民署對於東南亞移民工認定居留期限的歧視問題……等等，這涉及公務人員對於人權意識的提升，以及行政裁量與行政內規是否能夠落實兩公約的問題，請問貴部針對這些對於社會弱勢族群的人權侵害，有無短、中、長程的政策規劃與落實方針？

初期剛開始的時候，我覺得有一些我們不是很樂見的那種團體，因為他其實就兼有一些婚姻媒介的附屬業務在裡面，其實私底下就是在弄婚姻媒介。但其實我覺得這是可以互相的，民間跟行政單位之間在看待人權相關的業務的時候落差在哪裡，是可以交互著去看大家的盲點在哪裡。

- 關於各小組的定位

其實講到這邊，我自己有一些個人的看法，就是諮詢委員會，總統府的部分到底把他定位是什麼？然後行政院定位是什麼？然後部會這邊定位是什麼？大家解讀都不太一樣。就人權推動來講的話，他現在跟各部會的這個部分，他是院的窗口的情況下，我覺得他要負擔一個主導的角色，而不是說只是分四年去推人權地圖，我覺得那個是有一點消極。

我是覺得說他應該有一個短期或是中期的規劃，那現在有先設的這些小組，有沒有具體的成效，或是說，要回來檢視，設了工作小組以後，在推這些相關的東西的時候有沒有比較有效率一點，或是說品質的部分有好一點。接了這兩年，我倒是覺得，他們這方面可能要多用點力。

將來如果提升一個綜合主管業務單位的話，我相信如果是綜規司的話，當然人力跟編制會不會調整這個不敢說，可是基本上我是覺得，如果業務單位在推動業務的層面上來講，內政部放在綜合規劃司，我

覺得可能會比較有執行力一點。因為畢竟法規會再怎麼樣，還是幕僚單位。

● 關於權責問題

另外一個就是說，在推動人權兩公約這部分，除了兩公約施行法之外，沒有對人權方面有另外一個專屬的法，或是法定的機關在。所以就變成力道上使不上力，因為他沒有權。目前就是以院長的指示，變成最強的依據。

六、根據「兩公約施行法」第七條：「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。」請問貴部 99 年度用於落實兩公約以及推動人權政策的預算是多少？如何運用？100 年度的預算又是多少？將如何運用？

講白了，我們根本沒預算，沒有特別編，所以我現在這個預算部分，用另外一個觀點來看，人權這個東西是散遍在不同的面向，這怎麼看說這個是用在保障或提升人權，這個部分可能不是用單一科目來衡量，倒是覺得這個部分可能要界定一下，政府各機關在推動這部分，是不是法務部可能要做一下定義跟計算基礎的擬定，要不然我覺得不會有一個部會專門編一個科目叫做人權保障或是人權推動的這個科目。像我們培訓這幾梯次的錢是用一般行政業務費。

但如果把他埋入主計預算編制的流程中間，你可以用附註說明的方式來標記說，各部會中間，哪一項業務可能會需要，譬如說，因為婦權那個系統大概已經有類似這種情形，就是說哪一些東西在兩性平權中間有改善的那一部分，其實他在預算作業中間。如果主計系統有配合這一方面做一些制度上的設計的話，那我相信法務部他們在統整各部會年度推動這些方面的預算方面，應該會比較有成效。

七、根據法務部所推動的「人權大步走計畫」，”中央及地方各級機關均應派員接受種子講師培訓，主動對其所屬公務員積極進行宣導。”並且”各相關機關之訓練所（或中心）應將「兩公約」內容納入訓練

課程。”請問貴部在兩公約的教育與培訓上，做了哪些努力與工作？「民主向前行」的系列活動中，與兩公約與人權的活動有哪些？評估的成效如何？

99 年度，一月和二月，我們辦了科長級以上的人權兩公約訓練，所以我們今年度，本部這邊辦了兩個梯次的科長級以上的主管訓練。今年本部還是會辦，因為我們所屬機關多，所以警政跟消防那部分，他們又有另外比較專業要執勤方面的訓練，那部分我還是讓他回歸專業，讓他們自己辦，然後把成果報給我們就好。另外，我們師資是參考法務部的名單與公務人力發展中心的講師名單。去年和今年的教材都是法務部的人權大步走。我去上過幾次課，有的老師真的不錯，他不一定會照人權大步走內容講，可是老師講一些生活實例反而能讓我們吸收，如果只照逐條照文字在闡示，我覺得會很枯燥。

可是我現在比較納悶的是，評估要怎麼做？因為我看了這兩年中間，上課當然看得出數字，但是這個部分用在施政或是在中央，主要還是政策跟法規的制定，還有計畫的推動，這個部分在質的方面要怎麼呈現，我目前還沒有很確定。

落實兩公約施行法之政策研究

附錄十一：政府部會談問（三）－教育部

時間：2011 月 1 月 17 日 上午十點

一、根據「教育部人權教育諮詢小組設置要點」，請問該小組自成立以來，運作的情形如何？

我們在九十年四月的時候，成立一個人權教育委員會，只要涉及到人權教育都會涵括進來，從國教司到高教司都有，訓委會只是一個窗口，當時一年開兩次會議。後來為了配合行政院規定，委員會的性質是指很專業的政府組織委員會，所以一些臨時任務編組的委員會都要改名稱叫做「諮詢小組」，本質都一樣，只是名稱換了，一樣是每半年開會一次，大概在六月或是十一月時開會，都會請各單位有關於人權的議題列出工作計畫，先討論其工作計畫，再下一次就檢討其執行情形，要提到會上去報告，計畫中都會有一個工作的時程跟經費，所有的諮詢委員就會針對各司處所提出的報告，提供意見，做為後續的推動。目前小組亦有討論兩公約運作的內容。大部分關於人權的相關事務，都會回到這個小組來做一個研議，包括檢視這十四所學校，最後也是要提到人權諮詢小組做報告，大家覺得有沒有要修正補強，他們會給我們意見。

二、根據兩公約施行法第 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。」請問目前的進度如何？又所面對的主要挑戰或困難為何？

研考會是覺得要把教師組工會和學生宗教信仰暫時列管，而目前我們還是以教師組工會為主。當然宗教的部分，如果研考會那邊要關心的話，我們會陸續把相關資料向他報告。我知道法務部現在也有委託民間團體，譬如教師會等等，在關注一些行政措施是否符合國際兩

公約，包括台北縣英語活化課程，都希望進行檢討。

另外，其實我們是建議法務部或研考會可以分期列管，不要說所有行政措施、法令都要兩年內完成修法，是不是可以分期進行中、長程的計畫。如果是部分條文修正還簡單，大修就難了。

而我們遇到的困難是，這個業務其實算是新增的業務，新增沒關係，但是要落實比較有意義。如果光是大家在那裡檢視條文，其實還沒辦法落實到實務面。

三、貴會於 99 年 9 月 25 日公告「讓人權於校園中真實地被感受～教育部輔導學校依人權『兩公約』檢視其校內法規及行政措施辦理現況」並指出，檢視作業由 14 所學校優先執行，並請各校於 99 年 11 月 11 日前完成相關檢視並將檢討清冊報送教育部。請問檢討情況為何？

當初會選這些學校，是請國教司綜辦，或由訓委會找幾所大專校院、高中職，或是國中、國小，總計國中、國小六校，高中職三校，大專五校，加起來十四。這些學校我們都幫他設計好一些檢視的表格，譬如說國際兩公約是什麼，希望檢視的內容是什麼，我們強調除了學校的法規，譬如輔導管教辦法，或是行政措施都可以檢視，並請他們不止勾選，也要填寫一些資料給我們。這些學校大概十一、十二月會整理好，大概下次二月的人權諮詢小組也會進行報告，這些學校如果是一個示範學校的話，我們打算把他掛在人權教育資源網站，讓各校去參考，第二階段就會擴展到剩下的所有學校去做自我檢視。我們初期是規劃人權指標，要鼓勵學校主動願意自我檢視，這會比較有教育的意義，如果是教育部逼著他去做，會流於形式，不願意實質調整。

而這些檢視指標是根據國際兩公約，設想跟學校現場有關的部分，然後呈給長官裁示。我們有向人權諮詢小組做報告，他們也認同，於是就分這兩階段去實施。

四、根據「人權大步走計畫」第2點，教育部應將「兩公約」納入各級學校課程，請問目前落實的情況如何？有無教案實例可供參考？

國中以下有一個九年一貫課程綱要，其實是放在我們的社會領域，等於社會領域會教到一些公民實踐的基本常識，高中是列為公民與社會的必修科目，大專院校因為大學自主，所以我們沒辦法強制他要開什麼課程，不過以我們目前的教育政策，其實我們都訂出包括大專、高中職、國中、國小的友善校園指標，所以其實我們重視的是實務面。

但以上的方法很早以前就有了，現在高中以下的學校，都有課程的審議小組，我們也只能請各業務司把它放到課程審議小組去討論規劃，所以沒辦法半年內或一年內馬上在課程裡面呈現，只能用融入的方式，另外增列一個科目或課程會比較難，我們目前也是用融入的方式。

五、教育部在推動友善校園計畫中，特別將「編纂國際人權兩公約各論講義－落實宣導人權兩公約相關議題，執行人權教育」列為學校學務工作訪視要項，請問落實的情況為何？有無具體各論講義可供參考？

至「人權大步走」底下去接受法務部訓練的，當時受訓的不只主管級的，還包括各縣市我們也請來，大概兩個三個而已，回去要當講師。就是配合法務部的各論講義，他自己會編，就開始講我們教育現場有關的項目。另外再搭配檢核表。當然我們是希望兩個方式：宣導跟檢核。

關於針對兩公約做的教育培訓，或培養種子老師方面，我們每年都補助縣市辦理相關的研討會，人權法治是裡面的一個重點。我們有把法務部的各論講義當作研討會的附錄資料，也會請包括法務部在內的相關人員進行說明，當然我們談的是教育領域相關的內容。若每個縣市至少兩場，那全國大概會超過五十場。因為一學期至少要辦一次。

當然將人權融入教育課程中，現場的老師還是會有雜音。比如說懷孕學生的情況，要做這麼多的完善措施，會不會鼓勵學生婚前懷孕？但這是兩回事，要分開來看，既然是人權，懷孕學生也應該享有受教權。

六、根據「兩公約施行法」第七條：「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。」請問貴部 99 年度用於落實兩公約以及推動人權政策的預算是多少？如何運用？100 年度的預算又是多少？將如何運用？

如果廣義地說，其實保障弱勢受教權也算，教育部每年花在弱勢學生的計畫、課後照顧，這些錢非常的多。至於狹義的人權教育，以訓委會本身來講，我們都編有專款，比如說九十九年度我們大概編了六千三百多萬，這是指辦理人權教育、人權法治這些項目，專款專用，如果性別平等也可以包括的話，就有專款三千多萬，如果提到兩公約裡面講的，要有學生保障、保險，這也有專款，以大專本身，一年要用九千多萬，這在預算書都可以找得到，所以如果說以後研考會要我們列出細目，我們一定會配合列出。其實可以建議研考會，比如說他叫我們列出人權的預算，其實他可以要求我們一些工作細項，一看出來就知道跟人權兩公約相關的是什麼。

七、請問在現有的體制上，請問有沒有可能的機構配套措施，比較能夠充分地落實人權保障機制？請問有甚麼樣的看法？

其實我們能體會得到法務部的感想，他一直建議行政院的人權保障推動小組，雖然是掛在行政院，但整個業務實質上還是在法務部，所以他們都希望能像以前呂副總統時代的總統府人權諮詢小組，這樣的功能反而可以把司法院、考試院等等納進來，功能可以更上一層樓。這個建議我也會認同，因為我們也參與過以前呂副總統的那個會議，畢竟位子比較高，說服力夠，又有威望，大家願意配合她，民間也會比較肯定。

- 對於成立一個獨立的國家人權委員會的看法

其實可以把他的調查權或是行政裁量權，不要弱化成一個諮詢性質的委員會，其實也很好。因為這樣大家至少知道我們國家很重視，會比光是法務部的推動來得有實質的效力。

落實兩公約施行法之政策研究

附錄十二：政府部會訪問（四）－行政院環境保護署

時間：2011 年 3 月 24 日（四）下午三點

一、請問環保署人權工作小組自成立以來，運作的情形如何？

我們在四月成立環保署的工作小組，並設置要點，我們小組有十九個委員，其中有外聘的委員，還有女性的部分有達三分之一以上。基本上在署內的分工，我們這邊分工下來是業務單位、綜合計畫的單位，這個來做幕僚，那召集人是我們的署長，副召集人是我們的副署長。另外，不管是在哪個單位，希望都是具有法且專長的人來參與這個部分，這是我們的困難。

我們大概是有規定半年要開一次人權工作小組的會，我們第一次的會是在去年的十月，基本上談論的比較針對現在成立的小組，還有檢視環保法規有沒有落實，那甚至有沒有一些具體方案來落實這塊。我們預計今年度的工作重點，可能會針對比較實質的幾個環境權議題，譬如環境的保護稽查，裁罰的處份，這是有牽涉到人民的權益，常常開罰單，甚至人民如何申訴、訴願等等。再來是環境的公害糾紛條處，行政救濟，那這個牽涉到開發單位遇到人民的抗爭，那如何用行政的角度做疏處調解，還不到司法那一塊的話，我們是怎麼做的。再來是環境監測、資訊公開，譬如像核能安全，大家都會知道空氣、水的狀況如何，這部分我們本來就有機制做監測的預報，但是要怎麼樣資訊公開到大家都信任，或是大家隨時都可以知道這樣。那屬於環境權這部分會是我們今年主要的落實部分，還會呈現在 2009 到 2011 的國家人權報告。

我們是比較被動式的從法務部那邊幾次開會，我們長官幾次開完會之後，法務部那有總聘十九位的外聘委員，針對不一樣的權利部分，提出他們希望知道的地方，我們再來檢討。那回來檢討的依據，法務

部也會提供我們一些意見，或是以前來自外部的參考資料，希望我們朝那個方向，儘量滿足專家學者或是委員要的意見。所以我們幕僚就是根據這些管道，然後自己初擬了幾個議題，其中有具體跟人民權益相關的，也有幾個比較沒有那麼直接的權利，一個是健康權、一個是知的權利，健康權的部分是跟環境荷爾蒙比較有關係，因為我們管制的一些毒放物，知的權利部分是傾向，大家都很想知道我們在環境影響評估的這個部分，到底公民參與的機制，還有我們目前的成就，就是我們的成果，那這些東西都須要把資訊揭露，還有就是人民怎麼很快的得到環境資訊。

二、根據兩公約施行法第 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。」請問目前的進度如何？又所面對的主要挑戰或困難為何？

法規是不是符合兩公約的檢討，我們是依據法務部的調查的時程，第一次跟第二次的檢討都是沒有違反的情況。只有在兩公約施行一週年之後，民間團體提出修正意見，就是如果有違反公約之疑慮的法令的時候，他有提出三個，其中兩個是環評法，一個是旁聽要點，這三個案子在法務部的複審會議裡面，我們有關法律的部分已經審查完畢了，那兩個環評法是符合公約，旁聽要點的部分，我們自己請專家審核，也是沒有違反兩公約的狀況，但是因為法務部的複審會議還沒有安排，所以還是要等他那邊的結果。

在審查會議當中會談論到環境權的內容是什麼，因為在兩公約裡面環境權沒有被直接的呈現，所以他能不能做為一個基本權的請求的依據，就直接以公約做為請求權的依據會有問題，因為持保守立場的學者就會認為是不行的，這樣的話就沒有辦法依那兩個公約主張環境權。然後，這也會牽涉到預算編列，還有如何去推廣教育的問題，因為如果從那個保守的立場來看的話，那我們環保署如何落實兩公約。就跟剛剛專員講得一樣，這會是一個摸索期，從一開始我們看法令當

然是沒有違反兩公約，然後再去審視有沒有在各個細節上有做調整的需求，當內涵越來越豐富的時候，我們才會知道哪些的知識是不足的，哪些地方要編列預算去執行的，但現在這個部分我覺得都還很困難。

三、根據「兩公約施行法」第七條：「各級政府機關執行兩公約保障各小項人權規定所需之經費，應依財政狀況，優先編列，逐步實施。」請問貴署 99 年度用於落實兩公約以及推動人權政策的預算是多少？如何運用？100 年度的預算又是多少？將如何運用？

預算的部分，就是像法務部裡面，其實各部會都有遇到類似的情況，我們如果就預算的會計科目裡面來看的話，很少能找到直接跟人權有關的。所以上次委員的建議是說，要重新審視，然後不要以科目的名稱為審查標準，而是要看實質的內容。

四、根據「人權大步走計畫」第 3 點，中央及地方各級機關均應派員接受種子講師培訓，主動對其所屬公務員積極進行宣導，並應根據各部會工作屬性編纂兩公約個論講義，請問貴署目前落實的情況如何？有無具體的宣導講習舉辦次數？有無具體個論講義可供參考？

九十八年度是第一次接觸兩公約的時候，我們是請了李惠宗教授跟鄧衍森教授來介紹什麼是兩公約。今年的教育宣導還是我們法規會在辦，就人權公約裡有關於環境的部分，深化去介紹。我們今年有幾個議題，包括氣候變遷下的環境權、氣候變遷與企業社會責任、勞工性別跟勞資關係和日常生活中的人權保障，就是希望把環境權跟在地生活是連結起來的，國際性方面就是在氣候變遷下，環境權內涵的變遷或是現況還是未來的這個部分再做深入的探討。

● 對看人權大步走種子培訓之看法

那個是全部業務處去，沒有參加過的人大概也不曉得人權是什麼。因為即使法務部有辦人權大步走的種子培訓，我們署裡也有依規定派員去參加，不只法規會，是業務單位全部就要去，前年我們署裡自己辦的，也有一百五十人次參加，可是這些都是點狀的，回來之後，

他是不是真的能像種子師資培訓一樣散出來，我覺得很難，因為大家被平常的業務限制住可能的能量了。另外，其實像法務部人權大步走線上就有很多教材，除非我們在環境權部分想要更精緻化，我覺得上面的教材對我們上班的人來講已經太多了。

然後，各個部會自己編寫講義或教材，一方面是有沒有那需要性的問題，再來是有沒有能力的問題。現在看起來部會應該是沒有那個能力編，只能委外請老師編，但這又回到剛才預算執行的各方面問題上。

五、經濟社會文化權利國際公約涉及人民健康權、適足居住及生活的權利，然而近來幾件行政訴訟的爭議，例如中科三期法院裁定案所引發的行政權和司法權之衝突，引發部分學者與民間團體認為有違兩公約之落實，請問貴署人權工作小組有何看法？

我們統計起來，中科三期從九十六年到現在大概有二十件的訴訟，其實在我們主管會報討論到中科三期訴訟案的時候，署長有很明確的說，這是民主國家所要付出的代價。就我個人來看，我覺得當行政機關做出行政處份，人民有不同的看法的時候，我們就請法院就行政處分做的程序還有法源依據來解釋是否合理，或許這是人權保障的表現，我覺得並沒有辦法因為這個訴訟案的爭議而認定他是違反人權的。更何況這個爭議當中還涉及到科學的事實，或是目前科學能夠處理的極限的問題。我覺得透過司法給予一個妥適的處理，我覺得反而是對人權保障的一種實現。

六、整體而言，貴單位對於未來政府應該如何落實兩公約有何具體的建議？在現有的體制上，您認為是否有其他的機構配套措施，比較能夠充分地落實人權保障機制？

其實我們算是，直接幕僚的窗口跟法務部在行政的互動上面是比較多的，蠻多的感覺是由上而下的方式，直接指定好你要做這個，或是幫你分工好，期限是什麼時候...

若要落實人權保障機制這件事情，從政府機關能夠做的方面來看得話，就是直接從行政行為來做檢視。機關在從事行政行為的時候，他會用什麼樣的態度、標準去把行政行為內容呈現出來，那東西內化在每個公務人員與長官的，最後以機關名意做成的行政行為是怎麼樣子，那其實某個程度就代表那個機關價值內化的程度。

落實兩公約施行法之政策研究

附錄十三：政府部會訪問（五）－行政院海岸巡防署

時間：2011 年 3 月 30 日（三）上午十點

一、請問海巡署人權工作小組自成立以來，運作的情形如何？

在去年四月份，我們主要參考法務部他們有人權工作小組相關的規定，結合我們任務上的需要，頒了一個設置規定，之後就成立小組。主要是做跟院的業務聯繫窗口，還有我們署與人權相關的工作要處理的時候，能有機制運作。當時設定除了考量署外的專家學者這些委員之外，還有考量到性別平等的問題，行政院也有一些性別平等的規定，我們編了十七個人，有三位署外的專家學者，共計十七個人。因為考量到將來運作的必要性，我們當時規範是視必要再行召開。從成立以來因還沒有人權相關的問題，所以到目前為止確實還沒開過一次會議，但是這個機制是存在的，若有必要性討論人權相關事務，或是院裡有交待，機制都存在，都沒有問題。

跟其他機關部會比較的話，其實海巡署算是比較特別的機關，他主要職掌的事項，事實上都是在執行其他部會或機關所役管的法令事項，所以我們真正可以依法行政的事項只是海岸巡防法，但是海岸巡防法裡面又含蓋了很多，不管是緝私，他可能海關組織條例，或是懲治處治條例，或是刑事訴訟法等等，其實這些法令的主管機關都不是海巡署。

二、根據兩公約施行法第 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。」請問目前的進度如何？又所面對的主要挑戰或困難為何？

檢視法令的時候，我們跟法務部有請教過，是不是全面檢視法令？或是法令修正的部分是不是一定要經過工作小組？也不盡然要經過，

所以我們現在基本上是依照程序可以做完的話，我們就把他做完。

當初我們署的法規委員會檢討，檢討的時候就提醒我們行政規則必須要修正，就是老師剛在書面資料所提到的，我們因應刑事訴訟法的修正之後，我們要辦理刑事訴訟法案件的注意事項的注意要點修正，這個要點我們剛好是業管，情報處是負責關於治安面向的業務，所以這個部分是九十年度辦理...事實上也有有一部分的内容是有關新移民的權益，所以這部分我們做了修正。這都是在人權工作小組成立之前就已經開始推動的，所以這個部分我們修正，當時也報給研考會做列管追蹤，現在也追蹤，因為我們在去年十月十八號的時候生效，所以這部分修法也完成。

三、根據「兩公約施行法」第七條：「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。」請問貴署 99 年度用於落實兩公約以及推動人權政策的預算是多少？如何運用？100 年度的預算又是多少？將如何運用？

我們跟自己的會計單位討論過，會裡面希望能夠編預算，但是在實際執行工作上，我們面臨了問題，實際上我們執行的工作都跟人民有關係，很多牽涉到人權，我們不知道怎麼切割出專門的一塊，因為訂定專屬預算的旨意，應該是那個預算的項目就是例如辦理人權的相關工作，但我們署裡的相關工作，我們開車出去執行檢查都包含在裡面，要從這裡切割出來實在很困難，所以在跟會計單位討論之後，不管 99 年跟 100 年的預算，我們大概切割出人權相關的工作預算在裡面...但是很難切割，就目前而言 99 年、100 年還沒辦法做切割，但是會朝這方向做努力。

四、根據「人權大步走計畫」第 3 點，中央及地方各級機關均應派員接受種子講師培訓，主動對其所屬公務員積極進行宣導，並應根據各部會工作屬性編纂兩公約各論講義，請問貴署目前落實的情況如何？有無具體的宣導講習舉辦次數？有無具體各論講義可供參考？

第一次法務部推動講義的時候，有一個總論的講義，98 年下半年

開始推，那時候我們就先用法務部的講議，在當年度我們除了法務部種子師資的講習，我們派人去之後，有要求下面的單位，能夠請外面人權相關的學者來講最好，因為我們的單位遍佈台灣全島和離島，綠島、蘭嶼、金門、烏坵我們都有單位，這些地方很難請專家學者去，而且效益也不大，所以我們就請受訓完的種子師資，到基層單位裡做宣導，這是人權宣導的部分。另外其他部分，我們在我們的網頁裡面，不管是對機關外的網頁，或是內部的網頁有設立專區，讓同仁參考，才不會辦了訓練，但是訓練以外的時間想要看，但是沒法看。一般來講法務部辦了講習之後，一般我們都會請我們下面的單位再增辦訓練講習。資料裡也有寫到，我們已經辦了三千多次，事實上我們種子師資人數大概只有十幾個人，但是增辦講習之後，人就比較多，希望能夠達到效果。

- 對看人權大步走種子培訓之看法

因為這個範疇第一個問題是廣，第二個他是新來的資訊，加上如果沒有一些法律、法學的基礎概念，突然接觸國際公約、施行法，還要檢視內國法化等等，如果不是承辦人，一般來講又更難接受，更難吸教，也會排斥，所以如何用更生動活潑？更何況一線的同仁，很多都是義務役的士官兵，或是來服兵役的人，他也要有基礎的概念，但他們的時間短暫，他們是不是有這樣的素養，這又會有落差，所以只能夠盡量宣導，而有基礎簡單的認識，要很深入的成度真的是非常有限。

五、整體而言，貴單位對於未來政府應該如何落實兩公約有何具體的建議？在現有的體制上，您認為是否有其他的機構配套措施，比較能夠充分地落實人權保障機制？

我們跟其他機關可能都有類似的問題，我覺得現在比較大的問題是腦袋想的跟手上做的有點距離，因為這是一個新的概念進來，大家怎麼把概念變成可操作的東西，尤其就海巡署而言，我們比較多的東西是執行面的，而人權是一個概念的東西，如何化成可操作的東西，

落實兩公約施行法之政策研究

這是一個比較大的問題，我想我們跟其他部會比較大的差別在這，有些他們有主管的法令，譬如法務部管刑事訴訟法，死刑存廢的問題，他們會有些政策上，而不完全是實務執行，那我們不一樣。

附錄十四：政府部會訪問（六）－國防部

時間：2011 年 4 月 1 日（五）上午十點半

一、根據兩公約施行法第 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。」雖然 98 年 12 月 10 日公布的《兩公約檢討清冊》裡並沒有貴部所提的案子，但 99 年 12 月 10 日各民間所提的意見中，陸海空軍刑法和妨害兵役治罪條例，涉及〈公民與政治權利國際公約〉第六條（逐步廢除死刑議題），請問貴部所面對的主要挑戰或困難為何？

本司是業管陸海空軍刑法，妨害兵役治罪條例是人力司業管，98 年 12 月 10 日兩公約施行法通過施行之後，法務部在廢除死刑方面成立一個逐步廢除死刑推動小組，本部派副司長擔任推動小組的委員，目前每個月召開一次會議針對廢除死刑的部分，因為現在民調反對廢除死刑高達七成，所以優先是從法規的修正及配套措施，配套措施方面第一個是減少死刑的使用，另外是在廢除死刑之後，無期徒刑是否可以假釋？另外還關注於被害人家屬部分，先從配套措施方面研究推動，達到相對成果之後，再依民意的走向辦理修法工作，目前進度是這樣子。

其實兩公約在施行法公布以後，國防部對這件事情，我個人感覺是很重視的，尤其軍法，我個人認為背負了一些歷史的包袱，從民國 88 年改制了以後，軍法跟以前完全不一樣，我們的模式幾乎跟司法機關一樣，除了人不一樣，軍法官以外。第一個過去大家認為軍法判刑非常重，嚴刑峻法、速審速結，但其實在量刑這個部分，我們從 88 年改制以後，只有判過一個死刑案件，是在軍法改制前發生的案件，然後審判和執行一直延續到軍法改制以後，一直到現在只有一個死刑

案件，那是個殺人案，手段非常兇殘，在民國 90 年的時候執行掉了，所以現在軍法跟以前軍法有很大的不同。

如果就法規面來講的話，現在陸海空軍刑法確實還有二十個條文是保留了相對死刑，不是唯一死刑。唯一死刑原本是 27 條跟 66 條，我們已經改成相對死刑。

除了一開始討論法律的部分，國防部法制司亦全面檢討法規、命令與行政規則的部分。

二、國防部曾於 99 年 3 月 16 日辦過一場討論是否廢除死刑的會議，請問該會議的情況如何？有無會議記錄可供參考？

關於保留二十條相對死刑的案件，我們當初有開過公聽會，大家做研討，那跟兩公約的精神我們認為是沒有抵觸的...所以目前為止我們還是保留這二十個相對死刑的條文，目前也還沒有修法的動作，但是院裡也有要求我們這個部分將來有必要的時候要做檢討，希望我們對相對死刑的條文要特別慎重，而且在平戰時的區分上面...如果行為對國家、全民的利益有非常重大的影響才有可能量到死刑的機會，但也不見得一定會量死刑，這是在法規的相關部分。

三、根據「人權大步走計畫」第 3 點，中央及地方各級機關均應派員接受種子講師培訓，主動對其所屬公務員積極進行宣導，並應根據各部會工作屬性編纂兩公約各論講義，請問貴部目前落實的情況如何？有無具體的宣導講習舉辦次數？有無具體各論講義可供參考？

我們在去年針對所有的官兵編了一個人權兩公約的教材，因為我們除了宣導上課以外，希望有些書面的資料可以給他們看，去年十月份編的，發到基層部隊當作參考運用，因為發下去之後在部隊的反應還不錯，所以我們另外又加印了 3000 本，已經發了。原來好像印了 5、6000 本。內容是請北部地方軍事法院邀集所有軍法官，針對目前國軍裡的主要案例，用判例法的方式呈現，以活潑簡約的方式編撰，也經過好幾次的研修，最後才送到我們司裡做統整。另外，這個部分我們

要做成數位資料，所以在軍網的網站上，官兵都可以直接點，應為我們還是要符合環保的要求，所以除了紙本，我們也有數位資料可以參考。但外網目前還沒有掛，因為主要是有些案例，不曉得是否適合一般民眾閱讀，他主要是針對軍中人權的部分。

我們亦利用所有軍法教育的時機，巡迴教育、新兵教育等等的，從 98 年開始，我們就針對這個議題做宣導，98 年一共有 1500 多場，99 年有 3000 多場。巡迴教育是例行性的教育，但不是針對人權兩公約，我們只是要求教官參照大綱和人權兩公約的資料，可能在兩個鐘頭的上課時間，特別開例三十分鐘或一個小時，講相關的主題。

- 覺得法務部人權大步走上課的內容或效果如何？

那是請專家學者演講，還是會有收到相當成果，對法條的相關內容，整體性或適用性。但如果能跟我們實務做個聯結的話，就不會那麼抽象。

四、根據「兩公約施行法」第七條：「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。」請問貴部 99 年度用於落實兩公約以及推動人權政策的預算是多少？如何運用？100 年度的預算又是多少？將如何運用？

因為國防部很大，我們是管軍法這塊，我們所有的經費都是用在宣教、宣導品或做教材等等，至於像性別或是其他相關工作，他們有做硬體的改善，就不管我們軍法部門業管。我們都是用在宣教，或是發一些禮品、有獎徵答。我們這個部分並沒有編列硬體的預算。

- 對人權體制運作的建議

我覺得人權這個東西，真正的關鍵不是在我們官場服務的人，其實是人民的感受。目前我們比較缺乏像單一窗口的部分，民眾覺得政府像多頭馬車，民眾遇到困難，如果有單一窗口可以求助，提供一些資訊與幫助，才是他們最需要的，像是台北市政府的 1999 專線。

政府機關在做這些事情的時候，落實的決心和強度是很重要的，

落實兩公約施行法之政策研究

在國防部是比較容易落實，因為國防部都是很死板的。如果法務部是比較高級的總統府或祕書單位，他們召集來做一些事情，我們就會覺得這是一個很重要的政策，而優先執行。

另外一個比較困難的地方是，我們軍公教的任務也達到一定的飽和，另外又加一個任務進來時，對大家的負擔與壓力是大的，在這種情況之下，是否要有個指導來解除不是那麼重要的工作，那這個部分可以由我們自己調配。那現的實際狀況是沒有給我們額外的錢、時間，要我們完全落實工作，就會變成...我們憑良心來做啦！

附錄十五：政府部會訪問（七）－外交部

時間：2011 年 4 月 15 日（五）上午十點

一、請問外交部人權工作小組自成立以來，運作的情形如何？

我們外交部成立工作小組，是外交部的窗口，負責對外聯繫，行政院要開會找我們，總統府人權諮詢委員會也是找我們，大家協調我們有十七個委員，部長、次長是副主任委員，其他是各司處的司長，或是相關高階的，當然還牽涉到婦女平權，十七個委員，女性佔了八個，十七個有兩個外面委員，一個是你們中心的委員，一個是吳志光教授，另外一個是人權協會的理事長李永然。。

我們當初定是每三個月開一次會，如果我們有會議的話就順延，目前因為沒什麼重大的案子，所以就沒有開。

可是我們今年開了一個婚姻面談制度要改善的會議，我們召集領務局開會，他們現在也在檢討制度如何更何理化，這是行政規則方面要配合的。我們也報給法務部了，後來到人權委員會委員也審議了，5 月 2 日要複審，看這個問題是否跟公約有關的。

二、根據兩公約施行法第 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。」請問目前的進度如何？又所面對的主要挑戰或困難為何？

這邊是由法規部門進行，5 月 2 日檢視的法條才會複審。

三、根據「兩公約施行法」第七條：「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。」請問貴部 99 年度用於落實兩公約以及推動人權政策的預算是多少？如何運用？100 年度的預算又是多少？將如何運用？

這兩年來我們外交部編列預算，99 年有編，100 有編，主要是一千零五十萬七千塊錢，主要執行在兩公約的第三條，就是性別平等及性別認同。NGO 委員會條法司也有編一些預算，反正大家預算可以挪用嘛！我看既然大家這麼注重這東西，101 年條法司就加編十六萬元，專門在實施兩公約。

四、根據「人權大步走計畫」第 3 點，中央及地方各級機關均應派員接受種子講師培訓，主動對其所屬公務員積極進行宣導，並應根據各部會工作屬性編纂兩公約各論講義，請問貴部目前落實的情況如何？有無具體的宣導講習舉辦次數？有無具體各論講義可供參考？

我們現在種子學員是由人事處負責。課程設計從去年底開始，我們通知外交所，我們一年有兩次的對調，國內國外的人員對調，由外交人員訓練所安排上兩公約的課程，明年就變成外交學院。今年三月有一批新的外交人員受訓，所以我們也特別開了課，廖福特老師來上的。

五、行政院秘書長於 2010 年 3 月 29 日函請各相關機關考量實際業務需要，依公約之類型及具體狀況參酌法務部的《「國際公約內國法化的實踐委託研究」委託研究報告》之對案建議，辦理國際公約內國法化事宜，並請外交部應儘速擬具「條約締結法」草案，以解決相關法制疑慮。請問貴部目前的進展如何？

條約協定以前是準則，從民國 81 年開始設的，這個範圍、締結程序、法律效力涉集到憲法的規定，還有總統、行政院、立法院的職權行使，以前列得比較寬，所以我們實務上的問題沒辦法解決，但牽涉到條約締結並不是只有外交部，外交部就依據憲法規定，參酌我們的國情、法制作業及國際法的實務，編了條約法草案，在去年 8 月 31

日，外交部請行政院、司法院、經濟部、交通部、財政部、法務部、農委會、環保署、行政院金融監督管理委員會、衛生署討論，開了幾次會議，定草案之後報給行政院，行政院再開會審查，還是有意見，再修正...整個案子在 4 月 7 日報給行政院，三一通過，目前的進度是這樣子。希望條約締結法訂定之後，做為政府各單位跟國外簽署條約協定的時候有法源依據。

六、請問在現有的體制上，請問有沒有可能的機構配套措施，比較能夠充分地落實人權保障機制？請問您有甚麼樣的看法？

若要充分落實人權保障機制，需用易懂的言語推動，這跟智囊有關...教授你們對這問題很瞭解，其實你們可以自己想，我怎麼樣用最簡單的幾個字把東西寫出來，就建議這樣落實。有的東西對某些人來講不需要全部知道，尤其大眾，不需要全部知道這個東西，只要知道一兩項，你最想要做的事情就夠了。我們通常都沒有配套措施，都只學了一個，就拿來執行，結果執行的四不像，大家都很辛苦。執行這東西，還要配合到整個大環境、生活環境。

落實兩公約施行法之政策研究

附錄十六：政府部會訪問（八）－衛生署

時間：2011 年 5 月 5 日（四） 上午 10 點

一、請問衛生署人權工作小組自成立以來，運作的情形如何？

我們的設置要點召集人是署長，雖然署長到目前為止兩次是沒有來主席，但是他蠻關心小組的開會，我們這兩次的會議是法規會的主任委員主持。

二、根據兩公約施行法第 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。」請問目前的進度如何？又所面對的主要挑戰或困難為何？

當初我們有函文給我們有法規的所有單位，請他們依照兩公約制定的內容檢討法案，每個回來的都說沒有違反。因為之前法務部有開過審查會，我們到目前為止，主要是在中央健保局的鎖卡政策，還有國健局關於未婚少女懷孕的問題，疾病管制局關於愛滋病患的工作權、勞動權等等，目前法務部是希望我們主要從這三塊提出是否有違反兩公約的地方，這方面業管單位回覆的意見是已經有做檢討跟改進，因為之前有開會議審查，請相關學者參加，目前是沒有違反兩公約的。

另外，我們遇到的困難是，因為其實從年初到現在，法務部或行政院有時候要我們提供一些人權的資料，例如人權預算，或是否有違反兩公約的地方，我發現...兩公約從通過到現在其實不是很久，再加上之前國內沒有相關的宣導，而且我們署內承辦人會每年更換，所以我發現當我做人權窗口和其他業管單位聯絡的時候，我發現他們有時候不知道什麼叫兩公約，即便我們跟企劃處去年有一整年的相關宣導活動，然後我們開人權小組會議時，有初步對兩公約進行簡單介紹，

可是我發現還是會有承辦人員不清楚內容，這也許是原因之一，而導致各單位在檢視現行法規，沒辦法貫徹意旨。

三、根據「兩公約施行法」第七條：「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。」請問貴署 99 年度用於落實兩公約以及推動人權政策的預算是多少？如何運用？100 年度的預算又是多少？將如何運用？

預算其實是分散的，沒有針對人權編預算，可能是分散在各計劃裡。

大概在二、三月的時候，接到要請我們提供去年度和今年預算執行的金額，我曾經彙過業管單位跟會計室，會計室跟業管單位都說，不知道什麼是人權預算，沒有一個專門的名目叫人權預算，所以其實我在這裡整理出來的項目，是請業管單位如果認為某些項目跟人民權利有關係的話，就先放進來，像 99 年度已經過去了，所以編列的預算比較少，接著是 100 年度，但其實 100 年度在調查的時候，已經過了編列預算的時間了，所以可能真正跟衛生人權有關的預算，會從 101 年開始。

目前全國好像沒有統一的標準，到底要怎麼做？譬如我們是針對勞工方面、生命方面還是跟老人有關的這塊。其實我自己做窗口，有時候要跟業務單位解釋，我也不知道該怎麼解釋，因為上面也沒有個標準給我們，我怕我的標準又跟法務部的不同，那是否會誤導審計單位在這塊要做統計的時候會有問題。

四、根據「人權大步走計畫」第 3 點，中央及地方各級機關均應派員接受種子講師培訓，主動對其所屬公務員積極進行宣導，並應根據各部會工作屬性編纂兩公約各論講義，請問貴署目前落實的情況如何？有無具體的宣導講習舉辦次數？有無具體各論講義可供參考？

我們署裡辦的人權宣導的部分是在國際合作處。

這裡有一份，去年曾經有針對兩公約、人權做一些培訓課程的東

西，是請我們企劃處做的，除了要請專家學者到本署做宣導課程之外，其實目前比較具指標性，是法務部每年都會做關於兩公約的種子培訓營，上個月才剛辦的，我去了兩個梯次。

參加種子培訓營後，我會比較清楚兩公約到底是在做什麼，他的具體內容和台灣社會到底有什麼關係，其實會有正在做這塊實證研究的學者跟我們講，可是問題是，像這次安排的議題，我在衛生署，就很想聽有關衛生署的議題，但是他們是一般性的，變成我們想要比較細節的東西...就不知道去哪邊找。另外，因為今年度舉辦一個梯次就是辦三天，也要看自己的業務負擔的過嗎？我就不太可能三天都參加，又譬如台北場我剛好能參加這兩天，但另外一場是辦在高雄，又有可能卡到我們自己要開會的時間。

五、經濟社會文化權利國際公約涉及人民的健康權以及不受歧視的原則，近來由於積欠健保費而遭鎖卡的議題、未成年懷孕少女人權受害的問題、愛滋感染者的人權議題等所引發的爭議，部分學者與民間團體認為有違兩公約之落實，請問貴署人權工作小組有何看法？

黃這之前有提到複審會去檢討，他們的審查都沒有問題。

六、請問在現有的體制上，請問有沒有可能的機構配套措施，比較能夠充分地落實人權保障機制？請問您有甚麼樣的看法？

在人力上的吃緊，這可能每個單位、部會都會碰到的問題，譬如性別也是後來出來的概念，再加上人權，都是在現有的工作架構之下，還要增加很多業務，大家都人手不夠的地方。

另外，因為目前是我在承辦這個業務，所以我也是窗口，到目前為止我才承辦四個月，其實沒還遇到真正讓我棘手的問題，只是我會覺得，其實不只衛生署，還有其他部會都有成立人權工作小組，然後如果其他機關有人權侵害的具體案件，是不是能夠由法務部，或其他機關統籌，能夠提供給其他部會，那這些東西可以讓各個機關在開人權工作小組的時候提供給業務單位做參考，提供給大家一些啟發。受

落實兩公約施行法之政策研究

訪者：因為法務部也是整個行政院的窗口，然後他把議題丟進來，我們又是窗口，我們看是誰的業務再分出去。

附錄十七：政府部會訪問（九）－行政院主計處

時間：2011 年 6 月 2 日（四）下午兩點

訪問者：這是有關兩公約落實的計畫，今天來這邊，主要是想要借重各位在性別議題上的經驗，特別是我們目前訪談的大部分的部會都有一個比較大的問題，就是預算這個部分，因為現在根據兩公約施行法裡面有一個條文其實是有要求各部會要優先編列人權議題的相關預算，但我們目前看到的各部會，因為對於到底要做什麼沒有概念，所以也就不知道怎麼編，或者是說他們因為在這個預算的了解上，到底怎麼去設定到底哪些議題是屬於人權，不是很清楚，所以就會產生好像不知道怎麼歸類，所以今天是想說來聽聽大家的意見，看看目前大家在實際的工作上，有沒有一些經驗可以來分享。

受訪者：其實性別預算不是一個什麼新的可以分類，或是要去區隔出來說什麼跟性別有關的預算然後把這些金額加在一起。性別預算就是依照國際間的定義，它其實就是我們在預算編制的過程當中，你要把性別的觀點納入考慮，強調我在編預算的人，要有性別的意識。事實上我們查過一些國際間的定義，那其實就是性別主流化的一個工具之一，目的是跟其他的工具搭配，然後去達成一個性別平等這個目標。其實性別預算跟性別部會比較有關係，我們的政策規劃的時候、計畫在擬定的時候，就要有那個性別意識，對那個性別的因素去做考量，而不是在編預算時才納入，這樣效果反而不大。所以說現在就是配合研考會他的性別預算評估，那就是規定所有的計畫，中長程段提出來的時候一定要有那個程序，就代表說我這個計畫已經有把性別因素考慮進去，那計畫提出來之後，大家接下來就是搭配計劃的經費需求來編預算。

訪問者：那怎麼去判定這筆錢裡面已經把性別的因素融入進去了？

受訪者：其實性別影響評估裡面會有一張檢視表，從檢視表裡面，就是一個步驟、一個步驟引導部會怎麼樣去把性別因素考慮進去，裡面會有評估說是不是跟特定的性別對象有關係，或者是有些那種公共建設的部分，他可能會想說他怎麼樣去做是有助縮小性別落差的。所以其實我們現在作業的這個性別預算其實是搭配性別影響評估，那我們也不去統計說，什麼哪一類、那種跟性別有關的預算到底是多少！

訪問者：那這裡面有沒有可能是有一個稍具強制力的一種可能性，也就是說讓他知道，比方說他這個部會應該每一年大概要考慮到人權相關的預算？

受訪者：我看到那個條文會覺得好像，也有很多其他的法律好像也有類似的條文，那其實我們在預算編制上也沒有特別去多作強調，因為他既然是法規定的嘛，只要他是有那些思想，就必須要去找那個第七條的規定來編預算，其實，因為他那個是法的位階，我們在預算編制的這個規定裡面，沒有像他那個這麼強。

受訪者：我可能要補充一下，針對那個第七條，這個議題其實之前在人權委員會的時候，有提出來討論，那當時會議的結論就是說，請我們 OO 處就是逐年彙整各機關的人權經費，然後送那個小組的委員會去給他們參考。我想這應該就是想說透過我們 OO 處每年有去調查的一個狀況，是不是能夠促使部會就是在這個方面會注意到。

訪問者：那現在就是說，其實這個問題也跟剛剛我講的有點相關，因為現在有一種說法，比方說我是為民服務的單位，所以我的所有議題都跟人權有關，所以我的所有預算都跟人權有關！

受訪者：對，但是因為兩公約的法的主管機關其實並不是我們 OO 處，

它是法務部，那我們做的角色只是去彙整各機關它預算編列的一個資料，我們沒有辦法去判定說它到底填的資料的正確性，這個問題我已經有跟法務部那邊反應過，那我們彙整以後的資料我們也都有先給他們看過以後，我們才正式行文給人權小組，那所以您這邊如果到談到說要如何去判定，我們可能就是覺得會有一些困難。我覺得用性別預算之前，我們是在做那個婦女預算，婦女預算也是各部會跟婦女有關的那個業務，有點像現在這個人權預算這樣，可是那個做了幾年之後就會發現，各部會很困擾，因為很多預算又沒有區分男性女性，根本就很難去做，所以就是硬湊出來的，就造成很大的、各部會在作業上很大的困擾，所以才會後來發展出這個性別預算，就是不要再拘泥在那個說我要去區隔預算案要多少。

訪問者：OK，所以我們其實有一點獲得錯誤的訊息。

受訪者：我們 OO 處其實也是只是彙整，我們也很難去判定它提供這樣正確與否，有沒有高估或是低估這個，因為他們實際運作的人才知道、那個部會，他才可以這樣做，那至於說像宣導，其實自從兩公約出來之後，各部會都有在做宣導，但是這個宣導像總論啦，就是比較 common sense，我們當初是照法務部給的那個範例然後簡編啦、簡編成我們自己的講義，但是像今年他的各論，太鑽了！我覺得說在各論做講義去推喔，我們會有找不到施力點，因為我們沒有這個人才...

訪問者：另一個問題，就是那個性別影響評估是怎麼樣讓公務單位的這些會計人員或職員他們熟悉這個工具，是有做一些訓練嗎？

受訪者：有，因為那個性別影響評估是研考會負責的，他有一個所謂的作業手冊，他有辦了很多的講習，那他也訂了一些規定是所有的報行政院的、就是只要是中長期的計畫他都一定要做

性別影響評估，那他裡面也有一個設計就是有一些專家學者來參與支持啦，因為剛開始可能各部會的那種性別意識都還不夠，所以根本看不出來業務跟性別到底有什麼關係，所以他會透過外部的專家來協助。

訪問者：培訓過程。那比方說各位只有黃專員參加過人權大步走嗎？

受訪者：對、我兩次都有參加。

訪問者：那你除了剛剛那個建議外，你覺得還有沒有什麼可以提供建議，就是說整個培訓，我覺得這個培訓其實是一個大問題，其實說這個東西沒有前置作業沒有做，後面政策啦、預算我想講困難就比較高。

受訪者：我覺得他已經確定要辦講習，他不如就錄製成光碟片，給大家沒有參加的。但其實宣導我是覺得應該不是重點，重點是在那個當下、那個關卡的時候，有沒有什麼機制可以讓這個執法的公務人員有一個東西去衡量一下，我們現在要做的下一個動作，有沒有符合兩公約的精神，當然說法、如果法已經寫的很清楚說要這樣做，那公務員不敢違法。

訪問者：我剛講的比較不像是宣導啦，比方是像說再做一些基本的培訓，比方說剛講那個影響評估，他總是要知道這個東西是什麼，才能像剛你講的當下我能做判斷。所以像那個性別影響是大家都要到研考會去嗎？還是說研考會派人來這邊做這些培訓？

受訪者：他們剛開始是喔，可能研考會有辦，然後找各部會的人參加，然後他們每年固定也都是會跟人事局表達他們的 x x，大概這幾年會比較重視那個、就是個案研討啦，會拿出個案的計畫，然後可能就是看那個個案作討論，比較可以找出一個方向去...

訪問者：所以你是有一個步驟喔？一開始先有一個 **overview** 的...。覺

附錄十七

得他們這個婦權會真的是、很厲害。我非常謝謝你們，耽誤那麼多時間，我覺得真的是很受用。

落實兩公約施行法之政策研究

附錄十八：政府部會訪問（十）－財政部

時間：2011 年 6 月 2 日 上午十點

一、請問財政部人權工作小組自成立以來，運作的情形如何？

我們成立於民國 100 年的一月底，目前我們有十五個委員，包括召集人是部長。我們在 5 月 13 日開了第一次的會議，是由部長親自主持，有 6 個討論案，1 個報告案，1 個臨時提案。原則上是 3 個月會開一次會議，但如果有議題要檢討的話，先請部長同意就可以隨時召開會議。

二、根據「兩公約施行法」第七條：「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。」請問貴部 99 年度用於落實兩公約以及推動人權政策的預算是多少？如何運用？100 年度的預算又是多少？將如何運用？

因為我們自己檢討目前沒有跟兩公約有所抵觸的地方，所以沒有必須去執行哪些任務，就沒有編列針對人權的預算，可能是這樣的原因。

而培訓跟宣傳這方面，財訓所一直在做，財政部底下有一個財稅人員訓練所，有關訓練的部分都是財訓所負責訓練，但他沒有特別編...

另外，我們的困擾是，要在預算的科目裡看出來真的有編列人權部分，不曉得從會計主計的立場是否可以拉出這樣的預算，讓我們的會計人員操作，這可能是一個比較困難的問題。從另一個方面來看，我們財政部處理的都是賦稅人權的業務，這些部分的預算都是反應在整個業務的層面，只是用什麼角度看預算的表怎麼反應。

三、根據兩公約施行法第八條，「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。」請問目前的進度如何？又所面對的主要挑戰或困難為何？

我們檢討財政部的相關法令並沒有違反兩公約，行政院那邊也檢討了 219 則有違反兩公約的案例，財政部也沒有任何的案例在裡面。而檢討的方式是看過兩公約的條文，而沒參考一般性的意見。

四、根據「人權大步走計畫」第 3 點，中央及地方各級機關均應派員接受種子講師培訓，主動對其所屬公務員積極進行宣導，並應根據各部會工作屬性編纂兩公約各論講義，請問貴處日前落實的情況如何？有無具體的宣導講習舉辦次數？有無具體各論講義可供參考？

這部分財訓所一直在做，財政部底下有一個財稅人員訓練所，有關訓練的部分都是財訓所負責訓練...

五、請問在現有的體制上，請問有沒有可能的機構配套措施，比較能夠充分地落實人權保障機制？請問您有甚麼樣的看法？

就我們的想法部裡的工作總是要有人做，單一窗口，我們同仁做這個就很累，幾乎全部是事務性的工作，佔 30%到 40%，但跟法律也不能說無關，接下來的人權報告也是我們在寫、彙總，變成我們有點祕書室的性質。如果院裡面這麼重視的話，我們希望專責單位、專職人員在做。

對目前的架構和體系的看法是覺得，總統府有諮詢小組，行政院又有人權小組，然後法務部就是身兼這兩個小組的幕僚單位，就會覺得我們實際處理業務時，不曉得要如何面對...有時候分不清行政院的推動小組跟總統府的諮詢小組，他們的角色定位是在哪裡。

六、根據〈兩公約施行法〉第六條「政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。」政府預計於 2011 年底依照兩公約的格式來撰寫和出版國家人權報告，並請各機關單位就相關的條文來撰寫，請問貴部有無負責的部分？若有，撰寫的情況如何？

我們有負責的部分，但我覺得原來的寫法是按照權益的內容來

寫，財政部被分配到兩個權利的內容是，隱私權和財產權的部分，那子題的項目我們就自己訂，財政部以賦稅來說，有些課稅資料的保護的問題，財產權的話就是賦稅人權。之後把他改成核心文件和專要文件來寫的時候，這樣子一轉換，我很難把原來這兩個權利的東西按新的寫法再組裝出來，可是後來等到我真正下筆在寫的時候，我發現用新的寫法，其實更好，也就是原來用權利內容在寫的時候，我的思考就只專注在這兩個權利，範圍就比較集中，但事實上以稅法來說，他所牽涉到的權利範圍事實上很多，除了財產權之外，可能牽涉到平等權、自由權...所以我牽涉到的權利範圍就很大，現在我寫這分報告的時候，就覺得揮灑的空間比較大，可以思考的點也蠻多的，所以我覺得用這種寫法還不錯。

七、近來有些民間團體和學者提出「租稅人權」的概念，並提出有關所得稅法「報經財政部核准」為強制程序規範的議題、人民與政府爭訟處於武器不平等、資訊不對等之劣勢，租稅人權未受保障等議題，並呼籲稽徵機關行使課稅權應嚴守憲法租稅法定原則、平等原則及兩公約人權保障精神。請問貴部有何看法與因應之政策？

就我所瞭解的部分，以這個案子，不管是涉及有沒有偽造文書這一段，刑事法院已判決了，關於行政課稅的部分，也都在走訴訟的程序，我們的想法是一旦走入訴訟的程序，一切都照訴訟的程序來解決，只是我個人看法是，不管是太極門的案子，或是其他的案子，外面常在吵的賦稅人權的東西，也許財政部在賦稅人權方面，還有一些可以努力的空間，老實說有時候稽徵機關容易得到末梢神經麻痺症，有時候一個中央的人頭腦非常清楚，在現有的法制的狀態下，事實上已經夠周延，可是執行面的部分，有時候就不是那麼能夠落實，所以尤其在課稅這方面，很容易給納稅人如此的觀感，所以我們怎麼克服末梢神經麻痺症，是我們未來可以努力的目標。但是，我個人認為現在外界所質疑的賦稅人權不夠的部分，反而不是我指的這一段，講難聽一點，是假賦稅人權之名，行破壞賦稅制度之實，其實今天出來喊賦稅人權不夠的都是誰？事實上都是會計師、律師在做租稅規劃的案子，

落實兩公約施行法之政策研究

因為財政部把一些路擋起來的情況下，他們認為我的人權不受保障。

附錄十九：政府部會訪問（十一）－立法院法制局

時間：2011 年 6 月 15 日上午十點

訪問者 1：因為兩公約施行法規定兩年內要檢討所有的法令，這些將來都要送到立法院來改，那這邊有沒有什麼任何的配套措施？

受訪者：從 98 年 12 月到 100 年的 12 月，理論上就是兩年內，這些法要完成，可是理論上，這個部分是由行政院自己在管控，她們只要有送來，我們就可以處理，因為像這次的水利法郵政法有關人民團體的，還有廢除死刑的，就這一部分，他們就是說這個是跟兩公約有關的，所以說到底哪一些跟兩公約有關，或者沒有關，就行政院所屬的這些，是由行政院在管控，理論上是這樣子。所以這裡有提到一個就是說，兩院之間有沒有一個協調的機制，因為所謂兩院，以立法院來講，一定是立法委員，不會是行政幕僚，也不會單單只是院長，所以說要到兩院弄一個機制，理論上是很難的。

訪問者 1：當然要政治機制是有點難，可是像行政院有沒有專門為了這樣，兩公約其實要修改的相關的法條兩百多條，那也是要花很多的時間，那如果說它們有時間的壓力，是不是也要跟立法院這邊不管是黨團或是什麼，進行協調？

受訪者：另外這一部分就是說，是否可以包裹立法？過去立法院，委員對於這個的接受度，或者是那個立法程序到底怎麼樣快速通過的，大家是沒有共識的，我們沒有說，有一個包裹來，就全部過，還是要一案一案來處理，但是理論上就是說，那個會有一個可以檢查的機制，但是那個檢查的機制的啟動，還是必須要黨團協商，或是由院會正式交付一個任務，給法

制局，去作這樣的工作。

訪問者 1：OK，因為他牽涉的範圍很廣。

受訪者：所以理論上，我覺得如果真的時間非常急迫的情況下，也許會尋那樣的模式說，由黨團協商，交給立法局一個任務說，這一包的東西妳去檢查，哪一些是符合這個原則的，而不涉及到其他實質的變動的部分，他就列一個清單出來，那大家同意，這些案子就照這個原則來處理，那照這個原則有一個協商過程，那我們在院會二三讀的時候，就可以照這個原則，那那個速度可能就會比較快，就可能會有這樣一個快速的方法。

訪問者 1：另外，因為所有的法律不斷地在修正，將來還是有可能新修訂制訂的法律到底有沒有違反，那是不是立法院這邊有可能有一個機制在這裡，這當然只是我們在想，因為我們將來作研究案也是有一點建議。

受訪者：這個部分是這樣，第一個，立法局他目前為止，只對行政院案去作評估，他對委員的案子不作評估，因為我們是幕僚，我們只是，如果妳是採 A，那方向會是這樣，如果妳是採 B，那方向會是這樣，但是我們會對行政院的提案說，這個條文應該要怎樣怎樣，所以立法局的定位是這樣。

第二個就是說，我們整個立法院的一個審議的過程裡面，交給委員會審查，當然我們一直強調委員會的重要性，那立法局也許他的評估報告送出來了，但沒有一個程序說，什麼樣的案子一定要送立法局先看過，目前為止沒有。

第三個就是說，其實不只有人權，其實我個人一直在認為就是說，比如我們在講說立法院不管制訂法律修改法律通過之後被宣告違憲，那個憲法意識放在法律裡面。理論上也應該要有這樣的機制，去檢查。

訪問者 1：我們是想說，放在立法局不可行，那或者是立法局成立一個小組，這樣有沒有可能呢？當然這一定要立法委員通過，要修法。

受訪者：立法局可不可以弄一個小組，我們會覺得如果他任務有需要，大家已經意識到，這個東西是需要的，那在就他諮詢或者是建議幕僚這樣的一個角度裡面，也許有可能，可是妳如果要給他這樣一個工作的時候，理論上他的人員，他的編制，他的專長各方面，有沒有剛好涵蓋所有的國家政策，不太可能的。但像我們兩岸關係是最大塊，所以有一個兩岸小組，所以就是說，如果我們意識到這個問題非常重要，那可能需要有一個幕僚或者什麼，也許他有可能成立一個小組。

訪問者 1：那這個需要修法或是…？

受訪者：如果只是任務編組，理論上是不需要。

訪問者 1：但是如果想要做到第二項，就是所有的要送到立法局，就要修法。

受訪者：那要修法，至少妳那個立法程序上面，包括議事規則，或立法院職權行使法裡面，的一個程序說，什麼案子要先經過立法局，可是這裡面會有另外一個問題，如果妳一定要經過這個程序的話，他的性質是什麼？第一個他的人員專長一定要有的，這是一個，還有能力去負荷這個東西，那第二個就是說，好他講 yes 或 no 的時候，這個定性是什麼？立法委員或者是審查會是不是要聽，或者是他只是建議性質，當然他可能可以比較有強烈的這個專業建議的性質，但是妳說他可以去取代立法委員的決定，不可能，特別是在我們的國家裡面，不可能。

訪問者 1：那最後那個不是針對立法局，就是國會本身有一個聯合人權委員會之類的。不知道妳對這樣的看法，有沒有這樣的可

能性？

受訪者：這裡面會涉及到一個非常根本的問題，如果有這樣的一個委員會，他的意見會跟其他相關委員會，之間的關係是什麼，如果是這個人權委員會比較高，以目前來講，立法委員很難接受這樣的情況，除非叫憲政委員會，大家可以認知說，好。那後面的第二部分就是說，立法局有沒有可能做成這樣的一個監督機構，我個人會認為不太可能，因為一個前提是，我們沒有辦法像其他國家說國會本身可以設一個獨立的機構，獨立的委員會，本來是釋字 585 的時候，我們希望有這樣的一個機會，但我們目前為止沒有辦法接受這樣一個獨立委員會，那沒有這樣一個獨立委員會的時候，就不可能去給立法局這樣的人來處理。

訪問者 1：基於一個好奇，因為妳剛剛提到預算的那個，因為現在是財政委員會在負責，那以前有預算與決算委員會，那這有什麼不同嗎？就是以前的預算與決算委員會他有這個匯整個功能以外，還有權再做什麼其他的決定嗎？

受訪者：沒有拉，應該要這樣講，就是當初預算委員會跟財政委員會為什麼要並在一起，原因是原來有 12 個委員會，那後來要併大家第一個想到的是把這兩個並起來，那第二個就是想到把法治跟司法兩個並起來，因為他的性質是接近的，那預算跟財政，預算本來是專管預算，所以他們雖然並起來，事實上現在的財政委員會兼有這兩個功能，只是那個審查的程序變掉了，沒有各委員會的聯席會議，這樣而已。

訪問者 2：我在想一個可能性，剛剛處長講到建議權，事實上本來在運作上就有，只是沒有全面性的針對行政部門，那有沒有可能將來有一種類似於，在英國我這個法案要送到國會去審的時候，有一個 **statement** 說這個東西符合歐洲人權公約，那類似這樣的動作有沒有可能是說，所有行政院的法案送到立法

局的時候，他也要經過這個程序，立法局有審視過，approve？

受訪者：這個會有一個根本問題，還是在，如果妳給立法局這樣的任務，他的能力能不能負荷？那理論上就是說，如果立法局要去作這樣的工作，立法局的人員配置設備資訊，各方面要非常的強，他要有能力去指出，或者是 approve 這樣的東西，那他的公信力才會建立。回頭講一件事情，預算中心為什麼是中心而不是預算局，當初行政院反對，所以立法局，行政院願意讓妳強到這種程度嗎？

訪問者 1：照理說你們應該是獨立的。

受訪者：我知道，我的意思是說，可是立法委員他們有沒有意識到說，要讓這個東西強到這種程度，這會是個問題，那個前提還是立法局必須要夠強。夠強的前提是要有人要有錢。

訪問者 2：所以我們現在的建議是要朝那個方向去思考，有沒有可能讓立法局可以有一個更強的地位，然後功能可以發揮到，強化那個獨立性，然後資源更多，那他其實就可以對於不管是未來的法案的修正或立法，都有一個很重要的把關工作。

受訪者：實際上立法局剛開始的時候，它是一個疏洪道，只是我們這幾年慢慢把它加強。他為什麼是疏洪道？他最低就是到 90 等，助理研究員就是到 90 等，然後跳到副研究員到 11 了，各機關哪有這麼多 11 的，那我們這幾年已經把它矯正過來了，基本上大家都說非常苦了，因為工作要求太高了，他們隨時有個專案什麼的，大家都壓得喘不過氣來，如果妳一下子比如說 50 到 100，100 到 150，這樣子要防的是說，萬一大堆人進來怎麼辦。

訪問者 1：那現在就是說，有另外一個公約，就是 CEDAW 公約，CEDAW 是在各部會法案送出來之前，他就先作性別影響評估，那妳覺得這樣的作法，會比較好嗎？還是我們剛剛那樣講的作

法？就是各部會自己出來之前就先作這樣的評估。

受訪者：這 CEDAW 機制也是這樣，就是各部會出來之前就要有一個性別影響評估，可是這是我們立法程序上說，要有什麼樣的評估，立法評估什麼的，包括預算包括什麼，政策影響什麼。

訪問者 1：可是就是因為說，CEDAW 那個就是說，因為法務部叫大家檢討的時候，有很多都是關起門來討論，就這樣，當然還是會有很多不周全的地方，那 CEDAW 的話就是說，他會請外部的委員來評估，有時候還會作很多的建議。

訪問者 2：請問...比方說我們現在先不要講立法局，如果我們說立法行為這件事情，如何讓他確保不受到侵犯人權這件事情，以現有這樣的一個立法生態，各國會議員自己。

訪問者 1：除了最後說大法官解釋之外，在事前有沒有什麼可以檢驗的機制？

受訪者：這還是回到那個最原始的問題，我們有沒有一個不管是草案，不管是什麼樣的東西，有沒有一個檢查點，理論上是委員會的幕僚要建議，立法局要建議，理論上是這樣，以目前的運作機制來講，還有委員自己本身的幕僚，委員背後的學者專家，意見領袖，很多委員其實跟專業團體是有聯繫的，那有些委員有興趣，但是會有個問題是，過去 225 也好現在 113 也好，就是委員本身的意思，或者他接觸到的東西和資料，有沒有這樣的資訊，那個比例恐怕是很低的，他要有那個社群，他的助理也不一定那麼強，有那麼高的意識，那每個委員專注的議題又不一樣，如果有，也可能只是少數一兩位，那少數一兩位後面怎樣的，他的資訊正不正確，都會是個問題，所以妳說整個立法院要全面地一個檢查點，大家要有這樣的意識，就我講的，包括是不是違憲的這個問題，都沒有去檢查，對不對，是不是符合比例原則。

訪問者 2：那像立法院立法委員不管新科或資深，他們有這方面的比方說一進來的時候有關於立法行為立法技術的訓練嗎？

受訪者：我們是這樣子，我們有一個院務座談會，就是一開始是委員。那立法助理剛開始每一屆來我們會是開一個研討會之類的東西，那比方說議事處的處長，副秘書長，然後立法局局長，預算中心主任，他們會跟他們說明一下立法院怎麼運作，可是這個是師父領進門修行在個人，就是說立法委員的助理基本上分三個，第一個是他的幕僚，親身的特助這一類的，第二個是行政秘書，第三個才是法案，法案不會太多，了不起兩個三個，他每一個關注的議題不一樣，那有一些他們的法案，根本也不會寫，即便會寫，我經常講說，關起門來兩個小時寫出一個法案，那個法案能用嗎？

訪問者 1：剛剛有提到一點就是委員會，那妳覺得委員會的現在這些助理、幕僚的專業程度怎麼樣？

受訪者：我民國 80 年來，我就在內政。

訪問者 1：我記得以前是很差的。

受訪者：然後，後來到法制二當科長，那就是這樣。那我們這裡面會有一個問題就是說，即便他在立法院作了十幾二十年，他的意識他的專業能力，有沒有提升，這會是個問題。如果，我們委員會的幕僚夠強，其實很多問題都可以解決的。因為我們委員會的結構是什麼？一個專門委員，一個主任秘書，底下一個簡任秘書，一個簡任編審，然後科長，專員，科員，兼任科員，最多再一個辦事人員，上上下下十個，那十個作什麼？開會通知，議案整理，那真正負責那個法案內容的只有那個專門委員。專門委員是沒有能力的，專門委員過去也不是法律出身，那因為他已經到很高的層級了，所以每個人都會尊重他，可是如果真正以一個法治國的標準來要求的話，就我來講，是不及格的。

訪問者 1：所以如果我們要仰賴各委員會來做也是有點問題。

受訪者：對，所以我們原來有一個想法是，因為現在英國它是整個聯合辦公的，有一個委員會成立，我派駐多少人，它是這樣，我們曾經想要試圖這樣做，但是作不到，這是第一個。第二個就是說，我們也曾經想說，因為立法局現在是關在自己家裡，自己作 paper 作研究，他跟議事是沒有關係的，那我們曾經想說，那就法制局每個委員會派出兩個人來，當然就看層級，只要立法局諮詢或什麼，由那兩個人來負責，目前也作不到，所以歸根來講就是說，如果這樣把立法局的人員拆散出來時候，立法局本身的人員就弱了，比方說現在 50 個，八個委員會各兩個就 16 個了，這樣就已經減少三分之一了，那如果不這樣，那除非去擴大委員會的編制，就我在委員會工作的經驗來講，我會覺得說，其實這樣的編制是有問題的。就是大家都在負責行政的事情。那比較少專業的幕僚，可是如果要比人家好，我今天要到 10 個，增加三個到四個，就還是回到那個問題，就是說那三、四個能不能保證是你要的，能不能保證是妳要給他的功能，能不能保證這些人是有這樣的能力的。

訪問者 1：這就是你們選才的問題。

受訪者：一個是我們現在沒有那樣的組織編制，第二個是大家願不願意給他這樣的一個空間，我們將來會面對這樣的問題，就是聽證的問題，所以我們整個的規劃是，那個聽證是不敢給委員會的人，我們將來有可能是立法局出來，只要聽證會，因為聽證是有一定的制式的程序，有一定的法律的意義的，它是有聽證的程序，有一些法律責任的，那個程序要非常的嚴謹。

訪問者 1：他們現在公聽會不是有點.....

受訪者：就不是他們現在發發公文，整理文書這樣的功能。

訪問者 1：現在有很多所謂的公聽會，這兩個就不一樣。

受訪者：那個公聽會沒有意義。

受訪者：如果將來聽證了，將來基本上公聽會就會不見了？，就會少了，因為聽證才有法律效果，如果是這樣的話，有可能是立法局的人出來作那個幕僚工作，因為妳 要作研究作分析，作整個聽證程序的掌控，每一步都是立法局作，包括預備什麼，因為那都有法律責任。然後要給主席作備忘，要怎麼問怎麼那個，這個之間，怎麼運作，我們現在理論上是不敢講。所以現在就是說，委員的專業化一個是委員的部分一個是職員的部分，理論上是這樣子。

訪問者 1：看起來問題還是蠻多的。

落實兩公約施行法之政策研究

附錄二十：政府部會訪問（十二）－行政院原住民族委員會

時間：2011 年 6 月 17 日（五）下午兩點

一、請問原民會人權工作小組自成立以來，運作的情形如何？

99 年 5 月 17 日成立，到 6 月才完成聘派委員，主要是會內長官組成，外聘委員多數是法規委員會的委員，所以人員上是比較重複的。在運作的狀況上來說，目前主要工作是檢討會內法規是否符合兩公約要求，並逐一的跟法規委員會和委員做過確認，所以開會的次數就沒有那麼的頻繁。並且，基本上檢討的法規都會送到工作小組和委員這邊審視。

另外，如果行政院或總統府的推動組小有交辦任務的話，我們在企劃書就直接簽辦，給會內的召集人做裁示。

二、根據兩公約施行法第 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。」請問目前的進度如何？又所面對的主要挑戰或困難為何？

我們目前看都沒有疑義。目前 8 個法規，比較會影響原住民族權益的就是基本法和身份法這兩種，這兩部分都經過業務單位逐一對照，初步認為符合兩公約的要求。檢視方式是對照兩公約，而無參考 general comment。

另外，檢視的困難為，若檢視的公務員較不懂法律，這樣的解讀就無法認定是否正確，所以這個時候提到小組裡面做討論，就變得非常重要，還好原民會的工作主要是以給付行政為主，所以比較不容易發生對人民的權利有過度限制或侵害的狀況，經過小組的確認之後，我們才比較安心的確認我們的解讀跟公約的要求是沒有抵觸的。

三、根據「兩公約施行法」第七條：「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。」請問貴會 99 年度用於落實兩公約以及推動人權政策的預算是多少？如何運用？100 年度的預算又是多少？將如何運用？

我們沒有為了兩公約特別編列預算來執行，而是因為我們本身機關的性質就是要不斷的確保原住民族的權益，所以本來就有編列一筆預算做原住民法規的研擬，兩公約就放在這個預算裡一起做。至於額度是很少啦！因為我們就是自己部會，沒有所屬機關，也沒有負擔行政的措施，都是以給付行政為主。

四、根據「人權大步走計畫」第 3 點，中央及地方各級機關均應派員接受種子講師培訓，主動對其所屬公務員積極進行宣導，並應根據各部會工作屬性編纂兩公約各論講義，請問貴會目前落實的情況如何？有無具體的宣導講習舉辦次數？有無具體各論講義可供參考？

自辦培訓這個基本上沒有進度，主要原因是兩個，在人員上當時去參與人權教師培育的是兩個人，現在就只剩下一個人還在原民會服務，因為人員調動的關係，所以我們希望在機關內部找到有法制背景專長，然後能夠接受訓練，再把理念帶回到部會裡，甚至於在部會裡幫助大家寫執掌的人權事務個論講義的人都調走了，原民會的人員調動還蠻頻繁的。第二個部分是因為大家現在還沒把這個當一回事，除了主任祕書本人之外，不可能有一個業務單位的同仁，可以知道每一個處室目前的狀況，一定要有一個人把各處室的資料要到，才可以把從法務部帶回來的資訊做調整，變成對原住民權益保障的個論講義，那個人目前在會內是不存在的，所以在執行上會有困難。另外一點困難是，目前業務重點在主委的要求之下，要先放在自治法法案的推動上，所以企劃處目前沒有這個人力。

● 對人權大步走培訓方式之建議：

第一點，課程內容不夠深，在課程的安排上應該要著重每一個條文本身在國際法上為什麼會出現這樣的條約，條約的結構架構是怎麼

規劃的，在這個架構之下各自涉及到哪些權利，這些權利的實質內涵和核心價值在哪裡？這些東西應該要更周延的、體系化的去介紹給去學習的人。

第二點，因為我們想讓會內的同仁都去受訓，他們辦幾次我們就派幾次人出去，因為我們浮動太嚴重，所以盡量聽得人多一點，派不過去的話，就乾脆請法務部推派講師過來，法務部那邊的態度其實並沒有很積極

五、經濟社會文化權利國際公約涉及人民適足居住及生活的權利、文化權，而公民政治權利國際公約涉及人民自由遷徙的權利，近來由於莫拉克災後重建特別條例所引發的爭議，部分學者與民間團體認為有違兩公約之落實，請問貴署人權工作小組有何看法？

在行政院還是總統府那邊有把這個列管，要我們提出說明，還要派員去那邊做報告，確認原住民族基本法，莫拉克災後重建特別條例，這兩部法是不是有違反兩公約，目前經過他們的審查之後是確認沒有。沒有的原因，按照我們經濟及公共建設處的說明，在原基法裡面已經規定了，沒有經過當地原住民的同意，除非有急迫的狀況，不可以強制他們遷移的，在莫拉克災後重建特別條例也有類似的規範，但是在實際上的做法上，因為部落的意見還有紛爭，會讓外界誤以為我們強迫他們遷村，其實並沒有，一定要到達部落的人一定的人數或比例，願意簽，我們才會整個村進行遷移，不願意走的其實還是可以留。

六、請問在現有的體制上，請問有沒有可能的機構配套措施，比較能夠充分地落實人權保障機制？請問您有甚麼樣的看法？

我目前的想法是這樣子的，國內常有一個觀點是，爆發了一個問題，就成立一個專有機關、機構，這就是為什麼原本行政院組織法只有八部二會，現在變成 39 個部會的原因，我個人比較不傾向成立一個專門機關、機構做處理，因為，成立一個專門的機關或機構之後呢？按照我瞭解的行政院員想法是，有人權機關，人權就不是我的事，人權就是人權機關的事，我不要管人權，除非哪一天人權機關跳出來糾

正我。所以，我比較傾向就現有的各機關裡，既然沒有辦法確保每個單位都有辦法滲透這個想法，那每個機關裡至少要有一個單位，能夠確保他的法令政策是合乎人權保障價值的，那個單位我比較傾向的是法規委員會，我覺得每一個單位的法制單位，如果能夠在日常就發揮把關的功能，提醒每個業務司處室違反人權的情況，這樣才能夠逐步的滲透到他們的心裡面。

第二個部分就是剛跟老師報告的，施政績效考評的評比指標裡面，一定要有人權的指標在機關的施政績效裡面，不然的話，他們就不容易將這當一回事。

- 對性別影響評估之操作方法的看法：

據我瞭解，完全沒有效果，因為現在法案性別影響評估的作法是有性別影響評估的表格，大家就在表格上填寫，再拿給性別影響評估那邊可以接受的專家學者來看法案是否合乎性別影響評估的要求，會被找到的專家，通常都會說沒有問題，然後在最後一頁簽名蓋章，附在法案的後面，就送到行政院法規會，行政院法規會的工作也很簡單，就是看有沒有這份文件，有就過關，沒有就要求提供，他不會真的審查你這部法案、政策有沒有性別意識在。其實無論加再多的報告進去，行政機關的做法就是設計一個標準作業流程的表格，然後在這個表格上勾選填寫資料完畢之後...這個都太形式化了，我覺得性別影響評估的效果沒有我們想像的...

七、根據〈兩公約施行法〉第六條「政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。」政府預計於 2011 年底依照兩公約的格式來撰寫和出版國家人權報告，並請各機關單位就相關的條文來撰寫，請問貴會有無負責的部分？若有，撰寫的情況如何？

大概已經看過幾個部會的初稿，那份報告最後的結論一定都是不痛不癢，沒有讓人很欣喜的內容，並不能夠真正呈現國內人權的發展狀況。既然這是行政機關做的國家人權報告，就一定會去挑選適合放在報告上的內容，那這些參與審查的委員，手上沒辦法握有這麼多的

資料去比對。

所以研考會或法務會他們想做國家人權報告的話，應該是拿出一大筆錢來，找民間團體做，然後對於中央各部會來說，只要單純的提供基礎事實資料就好，再由法務部給民間幾構，依照政府資料訊公開法的規定或是檔案法的規定，要看到的是實體檔案真正的檔案，讓這個民間機關彙整了這些資料之後，再寫這四年來，國家人權的變化是什麼。

- 其他建議：

像今天這樣的調查訪視，我覺得未來應該要例行化，然後帶回去的這些成果可以變成質化的指標，在研考會派出去調查，有做多少給幾分，就變成這個機關施政指標的其中一項，效果會很好。千萬不要量化，量化的我們就會做資料，公務員專長就是這個，再難看的就業率都可以寫得很漂亮。

落實兩公約施行法之政策研究

附錄二十一：政府部會訪談（十三）－行政院勞工委員會

時間：2011 年 7 月 4 日（一）上午十點

一、請問勞委會人權工作小組自成立以來，運作的情形如何？

人權工作小組召集專家以及主委親自邀請的十九位委員，臨時提案，討論範圍包括技術、法令制度和政策面。法規檢視是由人權小組運作，法規在政策決定後，直接就文字、法理醫義等法規內容加以檢視。不會討論是否符合兩公約。

二、根據兩公約施行法第 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。」請問目前的進度如何？又所面對的主要挑戰或困難為何？

我們的勞工法是參照國際勞工組織公約，所以 ILO 在國際勞動人權議題上算是最重要的，這涵蓋了勞工雇主，非常必要。

這邊困擾的是在法務部開會時，沒有勞工專家。並且依現在的時程與方式檢視起來無法詳盡，並且過急迫。

三、根據「兩公約施行法」第七條：「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。」請問貴會 99 年度用於落實兩公約以及推動人權政策的預算是多少？如何運用？100 年度的預算又是多少？將如何運用？

我們都有編，但不知道算不算優先編列。並且每個工作都有關係，無法確切界定，因為修法執法是兩件事。

四、根據「人權大步走計畫」第 3 點，中央及地方各級機關均應派員接受種子講師培訓，主動對其所屬公務員積極進行宣導，並應根據各部會工作屬性編纂兩公約各論講義，請問貴會目前落實的情況如何？

有無具體的宣導講習舉辦次數？有無具體各論講義可供參考？

有演講，對象包含勞委會幹部、工會幹部。大概兩年辦一次。目前的教材是過去每年得資料，只是看深度廣度到哪，連國勞公約、建議書我們都有翻成中文，在立法政策制度上都可以參考。

若是建議改進的方向，政府機關裏面受訓的師資、內容都很重要。不光是教些行為的東西，一定要針對相關業務進行各自教學，小組訓練、專家教學，這樣才有用。

五、經濟社會文化權利國際公約涉及人民勞動權之保障以及不歧視的原則，近來不管是基本工資的爭議、勞動派遣的爭議、外籍勞工同工不同酬的問題、勞工就業安全與過勞死的問題、以及勞工保險條例的問題，部分學者與民間團體認為有違兩公約之落實，請問貴會人權工作小組有何看法？

檢視過程中我們受到的壓力是，法務部的委員無法瞭解實質面的困難。例如，基本工資牽涉到納稅人、政府、勞工、資方，但都無法達成共識，當然不可能有任何滿意的結果。勞工團體組織無法自己站起來，想要政府保護，但這樣是行不通的，因為會牽涉到各種社會經濟團體，所以勞工團體根本沒有能力可以談攏。跟資方談的時候要換角度，不可以從人權，要從切身利益談起，例如 WTO 通過後你們違反公約，國外廠商就不會跟你下訂單，這樣他們就聽進去了。

六、請問在現有的體制上，請問有沒有可能的機構配套措施，比較能夠充分地落實人權保障機制？請問您有甚麼樣的看法？

法務部是行政院在處理人權上的幕僚單位，很多法令都是各部會要自己負責的，所以如果要從中央連結到地方的話，各地方都要有自己的人權工作小組，各部會也要有自己的人權小組，這樣一路從地方、部會、行政院、總統府連在一起，總統府只要每年開一次會就夠了。各部會的問題到行政院都要處理完畢，除非是很重大的東西，否則任務性的東西自己解決即可。畢竟法務部也不瞭解各部會在做甚麼，他

可以是行政院的重要單位但無權決定任何事情，他可以彙整提意見，但實在沒能力評斷其他部會的法規。若要使法務部成為專責機構，則可能因現在政府要組織簡而無法成型。

落實兩公約施行法之政策研究

附錄二十二：法務部彙整之兩公約檢討清冊以各機關為軸線，其主管法令及行政措施是否符合兩公約規定之檢討清冊彙整表

各機關	關於 ICCPR			關於 ICESCR			總數	所涉及之公約條文、權利	所涉及之法律
	不符合	尚不足	有疑義	不符合	尚不足	有疑義			
內政部	11	0	98	1	0	11	121	ICCPR 第 2 條 （平等原則）	社會工作師法第 44 條
								平均地權條例第 56 條	
								土地建築改良物估價規則第 19 條	
								農地重劃條例第 7 條	
								ICCPR 第 9 條 （人身自由）	社會秩序維護法第 42 條、第 47 條
								入出國及移民法第 38 條	
								ICCPR 第 12 條 （遷徙自由）	國家安全法第 3 條第 1 項
								入出國及移民法施行細則第 4 條	
								ICCPR 第 13 條	入出國及移民法第 36 條
								ICCPR 第 14 條	社會秩序維護法第 67 條第 1 項第 2 款
								ICCPR 第 17 條 （隱私權）	保全業法第 13 條

落實兩公約施行法之政策研究

各機關	關於 ICCPR			關於 ICESCR			總數	所涉及之公約條文、權利	所涉及之法律
	不符合	尚不足	有疑義	不符合	尚不足	有疑義			
								ICCPR 第 18 條（信仰自由）	監督寺廟條例第 8 條 寺廟登記規則第 13 條
								ICCPR 第 19 條（表達權）	人民團體法第 2 條
								ICCPR 第 21 條（集會權）	集會遊行法第 9 條
								ICCPR 第 22 條（結社自由）	合作社法第 13 條、26 條
									人民團體法第 5 條、第 8 條、第 36 條、第 37 條、第 40 條
									工業團體法第 3 條、第 6 條、第 7 條、第 9 條、第 10 條、第 11 條、第 13 條、第 14 條、第 28 條、第 33 條、第 36 條、第 42 條、第 47 條、第 54 條、第 59 條、第 66 條
									工業團體法施行細則第 4 條、第 5 條、第 6 條、第 9 條、第 23 條、第 24 條、第 27 條、第 30 條、第 35 條、第 39 條、第 43 條、第 44 條

各機關	關於 ICCPR			關於 ICESCR			總數不符合	所涉及之公約條文、權利尚不足	所涉及之法律有疑義
	不符合	尚不足	有疑義	不符合	尚不足	有疑義			
內政部								ICCPR 第 22 條（結社自由）	合作社法第 66 條
									社會工作師法第 32 條、33 條
									社會團體財務處理辦法第 18 條
									商業團體法第 3 條、第 7 條、第 8 條、第 9 條、第 10 條、第 12 條、第 14 條、第 28 條、第 33 條、第 35 條、第 41 條、第 42 條、第 46 條、第 49 條、第 63 條、第 64 條、
									商業團體法施行細則第 4 條、第 5 條、第 6 條、第 21 條、第 23 條、第 33 條
									教育會法第 2 條、第 6 條、第 7 條、第 8 條、第 9 條、第 10 條、第 11 條、第 12 條、第 13 條、第 30 條
									教育會法施行細則第 3 條、第 4 條、第 5 條、第 6 條、第 16 條、第 21 條、第 29 條

落實兩公約施行法之政策研究

各機關	關於 ICCPR			關於 ICESCR			總數不符合	所涉及之公約條文、權利尚不足	所涉及之法律有疑義
	不符合	尚不足	有疑義	不符合	尚不足	有疑義			
									不動產估價師法第 24 條
									地政士法第 30 條
									集會遊行法第 4 條
									建築師法第 30 條
								ICCPR 第 25 條（政治權利）	公職人員選舉罷免法第 27 條
									公職人員選舉罷免法施行細則第 17 條
									總統副總統選舉罷免法第 27 條
								ICCPR 第 26 條（少數權利）	政治獻金法第 19 條
									紀念日及節日實施辦法第 2 條、第 3 條、第 5 條
									土地法第 66 條、175 條
									平均地權條例第 6 條
									社會秩序維護法第 80 條第 1 項第 1 款
								ICCPR 第 27 條	監督寺廟條例第 12 條

各機關	關於 ICCPR			關於 ICESCR			總數 不符合	所涉及之公約條文、權利尚不足	所涉及之法律有疑義
	不符合	尚不足	有疑義	不符合	尚不足	有疑義			
內政部								ICESCR 第 4 條	土地法第 16 條、第 93 條、第 213 條
									平均地權條例第 56 條
									消防法第 19 條
								ICESCR 第 6 條（工作權）	身心障礙者權益保障法第 46 條第一項
									保全業法第 10 條之一
								ICESCR 第 6 條（工作權）	建築師法第 4 條
									消防法第 7 條第 3 項
									消防安全設備檢修專業機構管理辦法第 3 條、第 4 條、第 5 條、第 14 條
								ICESCR 第 13 條（受教權）	中央警察大學台灣警察專科學校初試錄取人員身家調查辦法第 4 條
僑務委員會	6	0	0	4	0	0	10	ICCPR 第 2 條、ICCPR 第 14 條，無罪推定原則	僑務委員會補助僑生工讀金要點第 3 點第 1 項第 4 款
								ICCPR 第 8 條	僑務委員會替代役教育服務役役男服勤管理要點第 36 點

落實兩公約施行法之政策研究

各機關	關於 ICCPR			關於 ICESCR			總數不符合	所涉及之公約條文、權利尚不足	所涉及之法律有疑義
	不符合	尚不足	有疑義	不符合	尚不足	有疑義			
								ICCPR 第 14 條	僑務委員會補助僑生工讀金要點第 3 點第 1 項第 4 款
								ICCPR 第 18 條	僑務委員會補助在學僑生社團出版刊物要點第 3 點
								ICCPR 第 19 條	僑務委員會補助在學僑生社團出版刊物要點第 3 點
								ICCPR 第 22 條	在學僑生社團組設及輔導要點第 2 點
								ICESCR 第 2 條	「僑務委員會海外華僑文教服務中心臨時人員僱用作業要點」第 11 點第 1 項第 2 款、第 3 款、第 4 款、第 5 款
									「僑務委員會技工、工友差勤、加班申請納入本會線上差勤系統作業規定」

各機關	關於 ICCPR			關於 ICESCR			總數 不符合	所涉及之公約條文、權利 尚不足	所涉及之法律有疑義
	不符合	尚不足	有疑義	不符合	尚不足	有疑義			
								ICESCR 第 7 條（工作條件）	僑務委員會海外華僑文教服務中心臨時人員僱用作業要點第 11 點第 1 項第 2 款、第 3 款、第 4 款、第 5 款
									僑務委員會技工、工友差勤、加班申請納入本會線上差勤系統作業規定

落實兩公約施行法之政策研究

各機關	關於 ICCPR			關於 ICESCR			總數 不符合	所涉及之公約條文、權利尚不足	所涉及之法律有疑義
	不符合	尚不足	有疑義	不符合	尚不足	有疑義			
法務部	12	4	10	2	1	0	29	ICCPR 第 2 條	羈押法第 6 條第 1 項
									羈押法施行細則第 14 條第 1 項
									犯罪被害人保護法第 33 條
									臺灣台中看守所接見室窗口業務流程及應行注意事項
								ICCPR 第 6 條 (生存權)	刑法第 261 條
									毒品危害防制條例第 4 條、第 6 條、第 15 條
									現行法未規定，受死刑宣告者，有請求特赦或減刑之權。或有關赦免法、總統府組織法。
								ICCPR 第 7 條 (不受酷刑)	新收房收容人管理考核要點第 7 點
									臺灣台中看守所收容人理髮實施要點 4
									羈押法宜優先檢討增訂有關羈押被告進行醫學或科學試驗之限制規定

各機關	關於 ICCPR			關於 ICESCR			總數不符合	所涉及之公約條文、權利尚不足	所涉及之法律有疑義
	不符合	尚不足	有疑義	不符合	尚不足	有疑義			
								ICCPR 第 8 條 (不得為奴)	羈押法宜就被告志願參加作業之相關規定，予以檢討修正。
								ICCPR 第 9 條 (人身自由)	刑法第 41 條第 2 項 (行政措施) 對於犯罪嫌疑人或被逮捕之人上手銬 刑事訴訟法第 100 之 3 條
									(行政措施) 現行諸多監獄及看守所之超額收容
									羈押法第 38 條，及其規定理剃羈押被告鬚髮之措施
								ICCPR 第 10 條 (人格尊嚴)	羈押法第 12 條
									臺灣台中看守所收容人理髮實施要點 4
									行政執行法第 17 條第 6 項條
								ICCPR 第 14 條	未落實刑事訴訟法及本公約所要求之「偵查不公開」原則

落實兩公約施行法之政策研究

各機關	關於 ICCPR			關於 ICESCR			總數 不符合	所涉及之公約條文、權利尚不足	所涉及之法律有疑義
	不符合	尚不足	有疑義	不符合	尚不足	有疑義			
								ICCPR 第 17 條（隱私權）	電腦處理個人資料保護法第 1 條、第 3 條第 7 款、第 3 條第 1 款
								ICCPR 第 20 條	鼓吹戰爭應予禁止，我國立法不足。（鄧衍森意見）

各機關	關於 ICCPR			關於 ICESCR			總數 不符合	所涉及之公約 條文、權利 尚不足	所涉及之法律有疑義
	不符合	尚不足	有疑義	不符合	尚不足	有疑義			
法務部								ICCPR 第 23 條	民法第 980 條、第 1056 條、1057 條
									民法親屬編未規範同居者之權利
								ICCPR 第 26 條	刑法第 239 條
								ICESCR 第 6 條	公職人員利益衝突迴避法第 9 條似有過苛，迭有檢討聲浪
								ICESCR 第 10 條	民法第 1114 條、民法第 1117 條
總統府	10	0	0	0	0	0	10	ICCPR 第 3 條 (男女平權)	總統府總統侍從侍衛人員服裝購置要點第 2 點
								ICCPR 第 18 條 (信仰自由)	總統府總統侍從侍衛人員服裝購置要點第 3 點第 1 款及第 5 款
									總統府僱用工讀生作業要點第 1 點
									總統府公務人員公開甄選作業規定第 7 點第 1 款第 3 目

落實兩公約施行法之政策研究

各機關	關於 ICCPR			關於 ICESCR			總數 不符合	所涉及之公約 條文、權利 尚不足	所涉及之法律有疑義
	不符合	尚不足	有疑義	不符合	尚不足	有疑義			
								ICCPR 第 19 條 （表達自由）	總統府總統侍從侍衛人員 服裝購置要點第 3 點第 1 款及第 5 款
									總統府僱用工讀生作業要 點第 1 點、第 3 點、第 4 點
									總統府公務人員公開甄選 作業規定第 7 點第 1 款第 3 目
								ICCPR 第 26 條 （少數權利）	總統府總統侍從侍衛人員 服裝購置要點第 2 點、第 3 點第 1 款及第 5 款
									總統府僱用工讀生作業要 點第 1 點
									總統府公務人員公開甄選 作業規定第 7 點第 1 款第 3 目
司法院	9	0	0	0	0	0	9	ICCPR 第 2 條	涉外民事法律適用法
								ICCPR 第 9 條 （人身自由）	刑事訴訟法第 89 條
								ICCPR 第 11 條	「強制執行法」有關拘 提、管收之規定

各機關	關於 ICCPR			關於 ICESCR			總數 不符合	所涉及之公約 條文、權利 尚不足	所涉及之法律有疑義
	不符合	尚不足	有疑義	不符合	尚不足	有疑義			
								ICCPR 第 12 條 (遷徙)	「刑事訴訟法」有關偵查中限制住居由法官審查及限制期限之相關規定
								ICCPR 第 13 條 (外國人)	「刑事訴訟法」有關偵查中限制住居由法官審查及限制期限之相關規定
								ICCPR 第 14 條 (無罪推定)	刑事訴訟法第 34 條
									「法律扶助法」有關辯護之規定
									刑事訴訟法第 422 條為被告不利益聲請再審之規定
								ICCPR 第 23 條 (婚姻)	有關「婚姻關係消滅時，應訂定辦法，對子女予以必要之保護」部份，本院已研議修正非訟事件法草案第 130 條

落實兩公約施行法之政策研究

各機關	關於 ICCPR			關於 ICESCR			總數 不符合	所涉及之公約條文、權利尚不足	所涉及之法律有疑義
	不符合	尚不足	有疑義	不符合	尚不足	有疑義			
行政院海岸巡防署	0	1	0	0	0	0	1	ICCPR 第 9 條	行政院海岸巡防署及所屬各機關因應刑事訴訟法修正辦理刑事案件應行注意事項時，應就是否符合國際人權條約之保障當事人權益等諸般事宜，據以強化或補充應注意作為。
國家安全會議	1	0	3	0	0	0	4	ICCPR 第 12 條（遷徙）	國家安全局特種勤務實施辦法第 7 條
								ICCPR 第 19 條（表達權）	國家安全局特種勤務實施辦法第 7 條
								ICCPR 第 21 條（集會權）	國家安全局特種勤務實施辦法第 7 條
								ICCPR 第 23 條（家庭）	國家安全局工作人員婚姻須知第 2 點
交通部	0	0	2	3	0	17	19	ICCPR 第 17 條（隱私權）	郵政法第 10 條
								ICCPR 第 22 條（結社權）	汽車運輸業管理規則第 8 條、第 23 條
								ICESCR 第 1 條（自決權）	發展觀光條例及依該條例第 66 條第 1 項

各機關	關於 ICCPR			關於 ICESCR			總數不符合	所涉及之公約條文、權利尚不足	所涉及之法律有疑義
	不符合	尚不足	有疑義	不符合	尚不足	有疑義			
									原住民族地區資源共同管理辦法
								ICESCR 第 2 條	鐵路法第 21 條、第 38 條第 1 項
									商港法第 50 條
									大眾捷運法第 49 條第 1 項
									發展觀光條例第 33 條
									旅行業管理規則第 14 條
									航業法第 44 條
									民用航空法第 70 條第 1 項第 2 款、第 2 項及第 70 條之 1 第 2 項
								ICESCR 第 4 條	道路交通管理處罰條例第 9 條之 1
									公路法第 75 條
									小船管理規則第 70 條

落實兩公約施行法之政策研究

各機關	關於 ICCPR			關於 ICESCR			總數 不符合	所涉及之公約 條文、權利 尚不足	所涉及之法律有疑義
	不符合	尚不足	有疑義	不符合	尚不足	有疑義			
交通部								ICESCR 第 6 條 (工作權)	發展觀光條例第 33 條
									旅行業管理規則第 14 條
									航業法第 44 條
									民用航空法第 70 條第 1 項 第 2 款、第 2 項及第 70 條 之 1 第 2 項
								ICESCR 第 7 條	船員服務規則第 6 條第 3 項、第 9 條第 2 項、第 74 條第 1 項、第 2 項
教育部	0	0	2	0	0	0	2	ICCPR 第 18 條 (信仰)	教育基本法第 6 條
								ICCPR 第 22 條 (結社權)	教師法第 26 條
國家通訊傳播委員會	1	0	0	0	0	0	1	ICCPR 第 19 條 (表現自由)	廣播電視法
行政院 勞工委員會	3	0	0	0	1	0	4	ICCPR 第 22 條 (結社權)	工會法第 4 條
								ICCPR 第 26 條 (少數權利)	依勞動基準法第 3 條第 3 項規定：「本法適用於一 切勞雇關係。但因經營型 態、管理制度及工作特性

各機關	關於 ICCPR			關於 ICESCR			總數 不符合	所涉及之公約 條文、權利 尚不足	所涉及之法律有疑義
	不符合	尚不足	有疑義	不符合	尚不足	有疑義			
									<p>等因素適用本法確有窒礙難行者，並經中央主管機關指定公告之行業或工作者，不適用之。」依上開規定，已公告適用勞動基準法之受僱勞工計有 647 萬人，約佔全體受僱勞工總人數 96%，尚未適用者約 27 萬餘人。</p> <p>工會法第 16 條</p> <p>ICESCR 第 8 條（勞動權）</p> <p>工會法第 4 條</p>
行政院 公共工程委員會	1	0	0	0	2	0	3	ICCPR 第 22 條（勞動權）	有關技師公會之設置方式，依技師法現行規定需於省、直轄市設立。
								ICESCR 第 8 條（勞動權）	技師法修正草案第 26 條
								ICESCR 第 15 條（文化權）	技師法修正草案第 56 條
行政院 人事行政局	0	0	0	1	0	2	3	ICESCR 第 3 條（男女平權）	「大陸地區遺族請領公務機構及公立學校工友一次撫恤金作業規定」中「參、請領規定」之「二、請領

落實兩公約施行法之政策研究

各機關	關於 ICCPR			關於 ICESCR			總數 不符合	所涉及之公約 條文、權利 尚不足	所涉及之法律有疑義
	不符合	尚不足	有疑義	不符合	尚不足	有疑義			
									遺族順序如下： (一) …但女以未出嫁者為限」
								ICESCR 第 4 條、第 7 條（工作條件）	涉及國家安全或重大利益公務人員特殊查核辦法第 3 條
考試院	0	0	0	0	0	1	1	ICESCR 第 4 條	公務人員退休法施行細則第 13 條第 2 項

各機關	關於 ICCPR			關於 ICESCR			總數不符合	所涉及之公約條文、權利尚不足	所涉及之法律有疑義
	不符合	尚不足	有疑義	不符合	尚不足	有疑義			
行政院 農業委員會	0	0	0	7	2	0	9	ICESCR 第 6 條（工作權）	漁船船員管理規則第 6 條
								ICESCR 第 7 條（工作條件）	農藥管理宜檢討強化對於農藥使用之安全措施俾確保農民有符合本公約所定安全衛生之工作環境
									由於施藥農民屬於農藥暴露之高風險者，長年來農民因施用農藥不當導致中毒之情形時有發生，故應有效確保農藥使用安全，以減少因不當噴藥而危害農民之身體健康。
								ICESCR 第 8 條（勞動團結權、罷工權）	獸醫師法第 9 條第 1 項
									農藥許可證申請及核發辦法第 11 條第 1 項第 3 款
									動物用藥品管理法施行細則第 7 條第 6 款
									水土保持計畫審核監督辦法第 22 第 1 項第 4 款
									漁船兼營珊瑚漁業管理辦法第 6 條第 1 項第 4 款

落實兩公約施行法之政策研究

各機關	關於 ICCPR			關於 ICESCR			總數不符合	所涉及之公約條文、權利尚不足	所涉及之法律有疑義
	不符合	尚不足	有疑義	不符合	尚不足	有疑義			
									撥售米製品加工原料用米作業要點第 3 點第 1 項第四款
行政院文化建設委員會	0	0	0	0	0	1	1	ICESCR 第 15 條（文化權）	文化藝術獎助條例第 34 條
台北縣政府	0	0	0	0	1	0	1	ICESCR 第 15 條（文化權）	「台北縣立鶯歌陶瓷博物館入場票卷收費及場地使用收費標準」等 6 草案

資料來源：法務部網站，
<http://www.humanrights.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=27273&CtUnit=8930&BaseDSD=7&mp=200>。2011/2/15。

附錄二十三：法務部彙整之兩公約檢討清冊以各機關為軸線，其主管法令及行政措施是否符合兩公約規定之複審結果彙整表

各機關	法律案			命令			行政規則及措施			總數	所涉及之法律、命令、行政規則及措施
	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義		
內政部	1	28	58	2	8	27	0	0	0	124	身心障礙者權益保障法第四十六條第一項
											社會工作師法第 44 條
											平均地權條例第 56 條、6 條
											農地重劃條例第 7 條
											入出國及移民法第 38 條、36 條
											國家安全法第 3 條第 1 項
											監督寺廟條例第 8 條、12 條
											人民團體法第 2 條、8 條、40 條、5 條、36 條、37 條
											集會遊行法第 9 條、4 條
											合作社法第 13 條、26 條、66 條
											政治獻金法第 19 條
											土地法第 175 條、第 16 條、93 條、213 條

落實兩公約施行法之政策研究

各機關	法律案			命令			行政規則及措施			總數	所涉及之法律、命令、行政規則及措施
	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義		
											社會秩序維護法第 80 條第 1 項第 1 款、42 條、47 條、第 67 條第 1 項第 2 款、
											消防法第 19 條、第 7 條第 3 項
											保全業法第 10 條之一、13 條
											工業團體法第 3 條、第 6 條、7 條、9 條、10 條、11 條、13 條、14 條、28 條、33 條、36 條、42 條、47 條、54 條、59 條、66 條
											社會工作師法第 32 條、33 條
											商業團體法第 3 條、7 條、8 條、9 條、10 條、12 條、14 條、28 條、33 條、35 條、41 條、42 條、42 條、49 條、63 條、64 條
											教育會法第 2 條、6 條、7 條、8 條、9 條、10 條、11 條、12 條、13 條、30 條、

各機關	法律案			命令			行政規則及措施			總數	所涉及之法律
	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義		
內政部	1	28	58	2	8	27	0	0	0	124	不動產估價師法第 24 條
											地政士法第 30 條
											建築師法第 30 條
											公職人員選舉罷免法第 27 條
											總統副總統選舉罷免法第 27 條
											土地法第 66 條
											建築師法第 4 條
											土地建築改良物估價規則第 19 條
											中央警察大學臺灣警察專科學校初試錄取人員身家調查辦法第 4 條
											入出國及移民法施行細則第 4 條
											紀念日及節日實施辦法第 2 條、3 條、5 條
											消防安全設備檢修專業機構管理辦法第 3 條、4 條、5 條、14 條

落實兩公約施行法之政策研究

各機關	法律案			命令			行政規則及措施			總數	所涉及之法律
	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義		
											社會團體財務處理辦法第 18 條
											工業團體法施行細則第 4 條、5 條、6 條、9 條、24 條、26 條、27 條、30 條、35 條、39 條、43 條、44 條
											商業團體法施行細則第 4 條、5 條、6 條、21 條、23 條、33 條
											教育會法施行細則第 3 條、4 條、5 條、6 條、16 條、21 條、29 條
											公職人員選舉罷免法施行細則第 17 條

各機關	法律案			命令			行政規則及措施			總數	所涉及之法律
	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義		
教育部	2	0	1	0	0	0	0	0	0	3	教育基本法第 6 條
											教師法第 26 條
法務部	4	7	9	0	0	0	6	0	2	28	現行諸多監獄及看守所之超額收容，是否符合本公約第 10 條第 1 款之規定，尚有爭議。
											依刑事訴訟法第 100 之 3 條規定拒絕夜間訊問，而留置居留所之行政措施。
											臺中看守所接見室窗口業務流程及應行注意事項
											新收房收容人管理考核要點第 7 點
											臺灣臺中看守所收容人理髮實施要點 4、被告部分
											對於犯罪嫌疑人或被逮捕之人上手銬，有違公約第 9 條第 1 款之規定
											臺灣臺中看守所收容人理髮實施要點四、被告部分
											未落實刑事訴訟法及本公約所要求之「偵查不公開」原則

落實兩公約施行法之政策研究

各機關	法律案			命令			行政規則及措施			總數	所涉及之法律
	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義		
											<p>刑法第 41 條第 2 項，關於數罪併罰，數宣告刑均得易科罰金，而定應執行之刑逾六個月者，排除適用同條第一項得易科罰金之規定部分。</p> <p>電腦處理個人資料保護法第 1 條規定、第 3 條第 7 款、第 3 條第 1 款</p> <p>民法第 1114、1117 條規定、980 條、1056 條、1057 條</p> <p>羈押法第 6 條第 1 項、施行細則第 14 條第 1 項第 1 款</p> <p>羈押法宜優先檢討增訂有關羈押被告進行醫學或科學試驗之限制規定，俾符合本公約第 7 條後段之規定</p> <p>羈押法宜就被告志願參加作業之相關規定，予以檢討修正，期能完整體現本公約第 8 條第 2 款之規定</p> <p>羈押法第 38 條、12 條。</p>

各機關	法律案			命令			行政規則及措施			總數	所涉及之法律
	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義		
											羈押法第 38 條、依羈押法第 38 條規定理剃羈押被告鬚髮之措施
											犯罪被害人保護法第 33 條
											刑法第 261 條、毒品危害防制條例第 4 條第 1 項、第 6 條第 1 項、第 15 條第 1 項。
											受死刑宣告者，有請求特赦或減刑之權，現行法未規定

落實兩公約施行法之政策研究

各機關	法律案			命令			行政規則及措施			總數	所涉及之法律
	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義		
法務部	4	7	9	0	0	0	6	0	2	28	行政執行法第 17 條第 6 項規定。
											我國刑法第 153 條已有煽惑他人犯罪或違背法令罪之規定。另刑法第 103 條規定通謀開戰罪。是鼓吹開戰之行為。
											民法親屬編未規範同居者之權利，是否不符合本公約第 23 條規定。
											刑法第 239 條
											公職人員利益衝突迴避法（下稱本法）第 9 條規定：「公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為。」似有過苛，迭有檢討聲浪。
勞委會	3	0	1	0	0	0	0	0	0	4	勞動基準法第 3 條第 3 項規定。
											工會法第 4 條、16 條規定。
											工會法第 4 條「各級政府行政及教育事業、軍火工業之員工，不得組織工會。

各機關	法律案			命令			行政規則及措施			總數	所涉及之法律
	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義		
司法院	3	6	0	1	0	0	0	0	0	10	本公約第 23 條條文後段有關「婚姻婚姻關係消滅時，應訂定辦法，對子女予以必要之保護」部分。
											涉外民事法律適用法。
											刑事訴訟法第 34 條規定，增訂第 34 條之 1。
											刑事訴訟法第 89 條明訂執行拘提或逮捕，應當場告知被告或犯罪嫌疑人拘提或逮捕之原因及第 95 條所列事項。
											「強制執行法」有關拘提、管收之規定。
											「刑事訴訟法」有關有關偵查中限制住居由法官審查及限制期限之相關規定。
											法院依少年事件處理法第 83 條之 3 第 2 項規定，裁定少年之保護管束以驅逐出境代之時，依現行少年事件處理法規定，少年及其法定代理人不得抗告。為落實本公約之立法精

落實兩公約施行法之政策研究

各機關	法律案			命令			行政規則及措施			總數	所涉及之法律
	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義		
											<p>神，將儘速於該法增訂少年及其法定代理人之抗告救濟程序，以確保人權。</p> <p>「法律扶助法」有關辯護之規定。</p> <p>刑事訴訟法第 422 條為被告不利益聲請再審之規定。</p> <p>本公約第 23 條條文後段有關「婚姻婚姻關係消滅時，應訂定辦法，對子女予以必要之保護」部分。</p>

各機關	法律案			命令			行政規則及措施			總數	所涉及之法律
	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義		
交通部	0	3	4	1	0	1	0	1	0	10	<p>（一）發展觀光條例及依該條例第 66 條第 1 項授權訂定之風景特定區管理規則現行規定，欠缺風景特定區管理機關與原住民族共同管理原住民族地區資源之相關規定。（二）依原住民族地區資源共同管理辦法雖有風景特定區管理機關與當地原住民族建立共同管理機制之依據規定，惟目前風景特定區管理機關尚未建立相關機制。</p> <p>大眾捷運法第 49 條第 1 項規定。</p> <p>發展觀光條例第 33 條、旅行業管理規則第 14 條、航業法第 44 條、民用航空法第 70 條第 1 項第 2 款、第 2 項及第 70 條之 1 第 2 項。</p> <p>發展觀光條例第 33 條、旅行業管理規則第 14 條、航業法第 44 條、民用航空法第 70 條第 1 項第 2 款、第 2 項及第 70 條之 1 第 2 項。</p>

落實兩公約施行法之政策研究

各機關	法律案			命令			行政規則及措施			總數	所涉及之法律
	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義		
											船員服務規則第 6 條第 3 項、第 9 條第 2 項船員服務規則第 74 條第 1 項及第 2 項規定。
											汽車運輸業管理規則第 8 條、第 23 條規定。
											依商港法第 50 條規定施行之港口國管制之行政措施。
行政院公共工程委員會	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3	有關技師公會之設置方式，依技師法現行規定需於省、直轄市設立。
											基於平等互惠原則推動與其他國家相互認許彼此之技師資格，以促進技師國際流通，擴大國際接觸與合作。
行政院文化建設委員會	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	文化藝術獎助條例第 34 條。
國家通訊傳播委員會	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	廣播電視法

各機關	法律案			命令			行政規則及措施			總數	所涉及之法律
	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義		
新北市府	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	為落實本公約第 15 條確認人人有權參加文化生活之基本理念，本府特別針對縣立鶯歌陶瓷博物館等 6 個場館，訂定入場票券及場地使用收費標準等 6 草案。
銓敘部	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	公務人員退休法施行細則第 13 條第 2 項之規定。
人事行政局	0	0	0	0	2	0	1	0	0	3	<p>涉及國家安全或重大利益公務人員特殊查核辦法第 3 條。</p> <p>「大陸地區遺族請領公務機構及公立學校工友一次撫恤金作業規定」中「參、請領規定」之「二、請領遺族順序如下：（一）..1...但女以未出嫁者為限」</p>

落實兩公約施行法之政策研究

各機關	法律案			命令			行政規則及措施			總數	所涉及之法律
	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義		
行政院 農業委員會	0	0	1	1	1	0	1	0	0	4	農藥管理宜檢討強化對於農藥使用之安全措施俾確保農民有符合本公約第 2 款所定安全衛生之工作環境。
											獸醫師法第 9 條第 1 項規定：「獸醫師非加入所在地獸醫師工會，不得執業。」
											農藥許可證申請及核發辦法第 11 條第 1 項第 3 款、動物用藥品管理法施行細則第 7 條第 6 款、水土保持計畫審核監督辦法第 22 第 1 項第 4 款、漁船兼營珊瑚漁業管理辦法第 6 條第 1 項第 4 款、撥售米製品加工原料用米作業要點第 3 點第 1 項第 4 款。
											漁船船員管理規則第 6 條。
國家安全局	0	0	0	0	3	0	1	0	0	4	國家安全局工作人員婚姻須知第 2 點規定。
											國家安全局特種勤務實施辦法第 7 條規定。
海岸巡	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	行政院海岸巡防署及所屬各機

各機關	法律案			命令			行政規則及措施			總數	所涉及之法律
	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義		
防署											關因應刑事訴訟法修正辦理刑事案件應行注意事項第 5 點規定。
僑務委員會	0	0	0	0	0	0	11	0	0	11	僑務委員會補助僑生工讀金要點第 3 點第 1 項第 4 款
											僑務委員會替代役教育服務役役男服勤管理要點第 36 點
											僑務委員會替代役教育服務役役男服勤管理要點第 36 點。
											僑務委員會補助僑生工讀金要點第 3 點第 1 項第 4 款
											僑務委員會補助在學僑生社團出版刊物要點第 3 點
											在學僑生社團組設及輔導要點第 2 點規定。
											僑務委員會海外華僑文教服務中心臨時人員僱用作業要點第 11 點

落實兩公約施行法之政策研究

各機關	法律案			命令			行政規則及措施			總數	所涉及之法律
	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義		
											僑務委員會技工、工友差勤、加班申請納入本會線上差勤系統作業規定，未將勞動基準法關於加班費支給標準予以明定。
											僑務委員會海外華僑文教服務中心臨時人員僱用作業要點第11點第1項第2、3、4、5款。
											僑務委員會技工、工友差勤、加班申請納入本會線上差勤系統作業規定，未將勞動基準法關於加班費支給標準予以明定。

各機關	法律案			命令			行政規則及措施			總數	所涉及之法律
	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義	已修法	未修法	有疑義		
總統府	0	0	0	0	0	0	11	0	0	11	總統府總統侍從侍衛人員服裝購置要點第 2 點規定。 總統府侍衛室侍衛人員服務要點第 3 點第 1 款、第 5 款。 總統府僱用工讀生作業要點第 1 點。 總統府公務人員公開甄選作業規定第 7 點第 1 款。 總統府侍衛室侍衛人員服務要點第 3 點第 1 款。 總統府僱用工讀生作業要點第 1 點。 總統府公務人員公開甄選作業規定第 7 點第 1 款。 總統府總統侍從侍衛人員服裝購置要點第 2 點規定。 總統府侍衛室侍衛人員服務要點第 3 點第 1 款。 總統府僱用工讀生作業要點第 1 點。 總統府公務人員公開甄選作業規定第 7 點第 1 款

資料來源：法務部網站，
<http://www.humanrights.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=27273&CtUnit=8930&BaseDSD=7&mp=200>。2011/2/15。

落實兩公約施行法之政策研究

附錄二十四：2011 年法規是否符合兩公約複審會議紀錄一覽表

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
第 1 次會議	1/04 (二) 下午	1. 人民團體法第 5 條規定	內政部	ICCPR 第 22 條	有違反	無引用	<p>1. 「人民團體法」是所有人民團體共通適用的法律，在無正當、合理之限制目的下，即不宜對人民集會結社權加以限制；如須就個別行業加以限制，應在個別業法加以規範，而非在「人民團體法」作限制。</p> <p>2. 「人民團體法」第 5 條以行政區域為其組織區域，僅考量主管機關管理、登記之便利</p>

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		2. 人民團體法第 36 條規定	內政部	ICCPR 第 22 條	有違反	無引用	<p>1. 該等規定似為便利主管機關管理或政策執行之目的，難以說明具有符合公約第 22 條第 2 款限制之正當理由。故建議放寬本條限制規定，以符合兩公約有關人民結社自由之保障。</p> <p>2. 內政部研擬之「人民團體法」修正草案雖已將本條刪除，惟因不符兩公約之主管法規係限期於今（100）年 12 月 10 日前完成修正，故此部分仍請內政部儘速完成修法程序。</p>

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		3. 人民團體法第 37 條規定	內政部	ICCPR 第 22 條	有違反	無引用	<p>1. 即便針對特殊行業有限制之必要，亦不宜於人民團體共通適用之「人民團體法」中限制之。</p> <p>2. 內政部研擬之「人民團體法」修正草案雖擬將本條第 2 項刪除，惟因不符兩公約之主管法規係限期於今（100）年 12 月 10 日前完成修正，故此部分仍請內政部儘速完成修法程序。</p>

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		4. 工業團體法第 3 條規定	內政部	ICCPR 第 22 條	有違反	無引用	1. 「工業團體法」第 3 條限制工業團體設立之種類、地區、名稱，僅能顯示有便利主管機關管理、政策執行等目的。
第 2 次會議	1/06 (四) 上午	1. 公職人員選舉罷免法第 27 條規定及總統副總統選舉罷免法第 27 條規定	內政部	ICCPR 第 25 條	參閱備註	無引用	1. 關於現役軍人部分：有違反。如謂現役軍人應禁止其登記為候選人，而非於登記為候選人或當選後再予解除現職，則禁止其登記為候選人之正當理由為何？如未予禁止，究會違反何種重大公益？似欠明

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
							<p>確，請內政部參考與會委員意見再作深入檢討。服替代役之現役役男及軍事學校學生不得登記為候選人之規定，亦請一併檢討。</p> <p>2. 關於辦理選舉事務人員及投、開票所工作人員部分，係基於利益迴避的原則，限制其登記為候選人，故無違反。</p>
		2. 土地法第 66 條、57 條規定	內政部	ICCPR 第 26 條	無違反	無引用	惟該條未深究土地原權利人未於土地法第 57 條規定之公告期間提出異

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
							議之原因，明定皆應加繳登記費二分之一，其是否合理，建請內政部參考與會委員意見，妥為檢討。
		3. 建築師法第 4 條是	內政部	ICESCR 第六條	無違反	無引用	已將現行第 2 款規定「經公立醫院證明有精神病者。」修正為「罹患精神疾病或身心狀況違常，經主管機關委請相關專科醫師認定不能執行業務。」
第 3 次會議	1/12 (三) 上午	1. 社會秩序維護法第 42 條規定	內政部	ICCPR 第 9 條	無違反	無引用	惟建議內政部於日後修正本條時，參考行政罰法第 33 條至 35 條規

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
							定，增訂告知、救濟等相關規範，以更符合公政公約保障人民人身自由之意旨。
		2. 社會秩序維護法第 47 條，涉及「法院辦理社會秩序維護法案件應行注意事項」	內政部	ICCPR 第 9 條	未直接違反	無引用	有關留置之核准、告知、救濟等相關程序，係規範於「法院辦理社會秩序維護法案件應行注意事項」中，因留置程序涉及人身自由之處置，其相關規定即應符合法律保留及授權明確性原則，方能符合公政公約第 9 條有關人身自由及安全保障之意

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
							旨。故建議內政部將前開程序規範於社會秩序維護法中，且應依兩公約施行法第 8 條規定之檢討期程辦理，請內政部儘速於該期限內完成修法。
		3. 社會秩序維護法第 67 條規定	內政部	ICCPR 第 14 條	無違反，但須進一步檢討。	無引用	社會秩序維護法第 67 條規定與公政公約相關規定尚無違背，惟對拒絕陳述姓名者處以罰鍰，其是否具有合理性及必要性，建請內政部參考與會委員意見，妥為檢討。

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		4. 保全業法第 13 條規定	內政部	ICCPR 第 17 條	無違反	無引用	但仍建議內政部日後修正本條時，明定檢查之項目，以符明確性原則。
第 4 次會議	1/14 (五) 上午	1. 妨害國幣懲治條例第 3 條第 2 項規定	財政部、 法務部	ICCPR 第 6 條第 2 款	有違反	無引用	有關妨害國幣懲治條例第 3 條第 2 項之意圖供行使之用，而偽造、變造幣券，因而擾亂金融，情節重大者，處死刑之規定，並未涉及生命法益之侵害
		2. 水利法第 91 條第 2 項規定	水利署、 法務部	ICCPR 第 6 條第 2 款	有違反	無引用	水利法第 91 條第 2 項規定，為危險犯而非結果犯，尚包括非因故意而致人於死

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
							之情形在內，且其處死刑規定之必要性不明確。
		3. 民用航空法第 100 條、第 101 條及第 110 條規定	交通部	ICCPR 第 6 條第 2 款	無違反	無引用	但請交通部於日後修法時，參酌與會委員之意見，以更符合公約之精神。
		4. 槍砲彈藥刀械管制條例第 7 條規定	內政部	ICCPR 第 6 條第 2 款	有違反	無引用	槍砲彈藥刀械管制條例第 7 條規定，並未區分犯罪類型、亦未考量犯罪情節之輕重，籠統的將未經許可，製造、販賣或運輸火砲、肩射武器、炸彈、爆裂物等物之

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
							人，均規定得處以死刑，該規定之立法不夠嚴謹（例如爆裂物之種類不一，危害之程度亦有不同）
		5. 兒童及少年性交易防制條例第 26 條規定	內政部	ICCPR 第 6 條第 2 款	無違反	無引用	涉及生命法益之保障。
		6. 妨害兵役治罪條例第 16 條第 2 項及第 17 條第 2 項規定	國防部	ICCPR 第 6 條第 2 款	有違反	無引用	第 16 條第 2 項規定所稱之阻擾兵役及第 17 條 2 項規定所稱之反抗兵役，其範圍太過廣泛，且阻擾及反抗之內涵、態樣尚欠明確，又上開

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
							二條文未區分平時及戰時之適用情形，均規定違反者得處以死刑
		7. 刑法第 261 條規定、毒品危害防制條例第 4 條第 1 項、第 6 條第 1 項及第 15 條第 1 項規定	法 務 部	ICCPR 第 6 條第 2 款	無違反	無引用	法務部所提之上開刑法及毒品危害防制條例二修正案均已刪除「處死刑」之規定
		8. 殘害人群治罪條例第 2 條第 1 項規定	法 務 部	ICCPR 第 6 條第 2 款	無違反	無引用	涉及生命法益之剝奪，且本屬公政公約第 6 條第 2 款後段之殘害人權罪，本就可處以死刑（這裡有誤解公約之虞）。

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		9. 懲治走私條例第4條規定	法務部	ICCPR 第6條第2款	有違反	無引用	法務部於會議上同意將本條有關傷害人致重傷之部分排除「處死刑」之規定，請法務部依院長之裁示，於2月底前將修正案送立法院審議。
		10. 陸海空軍刑法第14條、第15條、第17條、第18條、第19條、第20條、第24條、第26條、第27條、第53條及第65條規定	國防部	ICCPR 第6條第2款	無違反	無引用	但請國防部參酌與會委員意見，於日後修法時，對於上開條文究於平時或戰時適用，與相關違反類型及情節作更明確的界定，並應考量是否縮減相對死刑之規定，以更符合公約之精神。

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
第 5 次會議	1/18 (二) 下午	1. 行政執行法第 17 條第 6 項	行 政 院	ICCPR 第 11 條	無違反	無引用	行政執行法第 17 條 6 項之「管收」，並非因違反契約義務而發生，而係違背公法上義務所致
		2. 犯罪被害人保護法第 33 條規定	法 務 部	ICCPR 第 2 條	有違反	無引用	犯罪被害人保護法第 33 條規定單純採互惠原則，以國籍區分可否納入犯罪被害保護範圍，並非屬合理之標準，有違公約，故建議法務部(保護司)修正犯罪被害人保護法第 33 條之規定，並請依 院長之裁示，於 2 月底前將修正案送立法院審議。

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		3. 民法親屬編未規範同居者之權利	法 務 部（法律事務司）	ICCPR 第 23 條	無違反	無引用	惟請法務部（法律事務司）斟酌社會變遷及文化發展等情，於日後民法修正時，考量增訂相關規定，給予適度之法律保障。
		4. 民法第 1056 條及第 1057 條規定	法 務 部	ICCPR 第 23 條	與公約無涉	無引用	另經確認婦女新知基金會曾秘書長昭媛之真意，其提議僅涉及通姦除罪化之問題，亦與公政公約第 23 條之規定無關。故建議於法規是否符合兩公約檢討清冊中予以註明，本案與是否符合公民

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
							與政治權利國際公約第 23 條之規定無涉。
		5. 公職人員利益衝突迴避法第 9 條規定	法務部	ICESCR 第 6 條	無違反	無引用	公職人員利益衝突迴避法第 9 條規定，公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為，係限制特定對象之交易行為，並未限制其工作權。

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
第 6 次會議	1/20 (四) 上午	1. 教育基本法第 6 條規定。涉及私立學校法。	教 育 部	ICCPR 第 18 條第 4 款	有違反	無引用	1.教育基本法第 6 條規定：「教育應本中立原則。學校不得為特定政治團體或宗教信仰從事宣傳，主管教育行政機關及學校亦不得強迫學校行政人員、教師及學生參加任何政治團體或宗教活動。」惟查公立學校與私立學校屬性及其創校宗旨未盡相同，特別是宗教團體設立之學校通常有要求學生、教師或學校行政人員參加宗教

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
							活動之傳統，上開規定未區分公立學校與私立學校屬性之不同，未賦予任何彈性而全面禁止任何學校藉由教育宣傳特定宗教信仰或要求教職員或學生參加宗教活動，與公政公約第18條第4款之規定：「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。」尚有未符，建議修法，且宜

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
							將政治團體與宗教信仰分別規範，並請教育部依院長之裁示，於民國 100 年 2 月底前將修正案送立法院審議。
		2. 大眾捷運法第 49 條第 1 項規定	交通部	ICESCR 第 2 條	無違反	無引用	2.另與本案有關之相關法規，例如私立學校法等，亦請教育部參酌與會委員意見，一併檢討修正。 旅客無票或持用失效車票乘車者，除補繳票價外，並支付票價五十倍之違約金。本

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
							條係為維持大眾捷運之經營，所為之必要管理手段，尚無違反經社文公約第 2 條規定，惟請交通部未來修法時參酌與會委員意見，檢討本條之處罰是否符合比例原則。
		3. 發展觀光條例第 33 條、旅行業管理規則第 14 條、航業法第 44 條、民用航空法第 70 條第 1 項第 2	交通部	ICESCR 第 2 條	無違反	無引用	1. 交通部研提之航業法修正草案已將現行航業法第 44 條規定刪除

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		款、第 2 項及第 70 條之 1 第 2 項規定					
		4. 發展觀光條例及風景特定區管理規則，欠缺風景特定區管理機關與原住民族共同管理原住民族地區資源之相關規定。涉及原住民基本法第 22 條、原住民族地區資源共同管理辦法。	觀光局、原民會	ICESCR 第 1 條第 2 款	無違反	無引用	有關原住民族地區資源之管理，依原住民族基本法第 22 條規定及原住民族地區資源共同管理辦法，已建立共同管理機制，觀光局涉及原住民族區域之管理，已參照原住民族共管相關規範運作執行，故風景特定區管理規則尚無違反經社文公約第 1 條第 2 款規定。

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		5. 獸醫師法第 9 條規定	行政院農業委員會	ICESCR 第 8 條第 1 款第 1 項	無違反	無引用	
第 7 次會議	1/25 (二) 下午	1. 有關「強制入會」之工業團體法第 7 條、第 13 條、第 14 條、第 59 條、商業團體法第 8 條、第 12 條、第 14 條、第 49 條及第 63 條規定	內政部	ICCPR 第 22 條	見備註	無引用	1、未違反公政公約第 22 條規定者為：工業團體法第 7 條、第 59 條、商業團體法第 8 條及第 49 條規定。 2、現行條文違反公政公約第 22 條規定，惟依內政部所提修正條文，已無違反公政公約第 22 條規定之疑慮者為：工業團體法第 13 條、第 14 條、商業團

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
							體法第 12 條、第 14 條及第 63 條規定。
		2. 有關「業必歸一會」之工業團體法第 9 條、第 10 條、社會工作師法第 32 條、商業團體法第 9 條、第 41 條及教育會法第 7 條規定	內政部	ICCPR 第 22 條	見備註	無引用	1、未違反公政公約第 22 條規定者為：社會工作師法第 32 條規定。 2、現行條文違反公政公約第 22 條規定，惟依內政部所提修正條文，已無違反公政公約第 22 條規定之疑慮者為：工業團體法第 9 條、第 10 條、商業團體法第 9 條、第 41 條及教育會法第 7 條規定。

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		3. 有關「組織自主」之工業團體法第 3 條、第 6 條、第 33 條、第 36 條、第 42 條、第 54 條、社會工作師法第 33 條、商業團體法第 3 條、第 7 條、第 33 條、第 35 條、第 42 條、教育會法第 6 條、第 8 條至第 12 條及建築師法第 30 條規定。	內政部	ICCPR 第 22 條	見備註	無引用	1、未違反公政公約第 22 條規定者為：工業團體法第 3 條、第 42 條、社會工作師法第 33 條、商業團體法第 3 條、教育會法第 6 條、第 9 條至第 12 條及建築師法第 30 條規定。 2、現行條文違反公政公約第 22 條規定，惟依內政部所提修正條文，已無違反公政公約第 22 條規定之疑慮者為：工業團體法第 6 條、第 33 條、第 36

	日期	法案與議 題	涉及 的部 會和 機關	涉及的 公約條 文	是否 違反 兩公 約	是否 引用 一般 性意 見	備註
							條、第 54 條、 商業團體法第 7 條、第 33 條、第 35 條、 第 42 條及教 育會法第 8 條 規定。
		4. 有 關 「主 管 機 關 介 入」之 工 業 團 體 法 第 11 條、第 28 條、第 47 條、第 66 條、商業團 體法第 10 條、第 28 條、第 46 條、第 64 條、教育會 法 第 13 條、第 30 條規定	內 政 部	ICCPR 第 22 條	見備 註	無引 用	1、未違反公政 公約第 22 條 規定者為：工 業團體法第 47 條及商業團體 法第 46 條規 定。 2、商業團體法 第 64 條第 3 項 規定違反公政 公約第 22 條 規定，惟內政 部於會議上同 意刪除商業團 體法第 64 條 第 3 項規定，

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
							故已無違反公約第 22 條規定之疑慮。 3、現行條文違反公政公約第 22 條規定，惟依內政部所提修正條文，已無違反公政公約第 22 條規定之疑慮者為：工業團體法第 11 條、第 28 條、第 66 條、商業團體法第 10 條、第 28 條、教育會法第 13 條及第 30 條規定。
		5. 教育會法第 2 條規定	內政部	ICCPR 第 22 條	與兩公約無涉。	無引用	教育會法第 2 條規定：「教育會為法人。」與是否符合公政公約第 23

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
							條之規定無涉。
第 8 次會議	1/27 (四) 上午	1. 不動產估價師法第 24 條、地政士法第 30 條規定	內政部	ICCPR 第 22 條	有違反	無引用	如有正當理由即可要求業必歸會，但除非有特殊之理由，仍不可要求業必歸於一會，前開規定已違反人民結社(含不結社)之自由，建議修法，並請依院長之裁示，於 2 月底前將修正案送立法院審議。
		2. 勞動基準法第 3 條第 3 項	勞委會	ICCPR 第 26 條第 4 款	無違反	無引用	決議：勞動基準法第 3 條第 3 項規定將性質特殊之行業排除勞基法之適用，尚無違

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
							反公政公約第 26 條人人在法律上一律平等之規定。（這個推論是怎麼來得？不懂）
		3. 有關刑法未侵害生命法益類型之刑法 101 條第 1 項、第 103 條第 1 項、第 104 條第 1 項、第 105 條第 1 項、第 107 條第 1 項、第 120 條、第 185 條之 1 第 1 項、第 332	法務部	ICCPR 第 6 條第 2 款	詳備註	無引用	1. 刑法 101 條第 1 項、第 103 條第 1 項、第 104 條第 1 項、第 105 條第 1 項、第 107 條第 1 項、第 120 條等涉及軍事與國家安全考量之犯罪，可能直接或間接侵害多數人之生命安全，爰尊重法務部維持相對死刑之必要。

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		條 第 2 項、第 333 條、第 334 條 第 2 項、第 347 條 第 1 項、第 348 條第 2 項等規定					2、刑法第 185 條之 1 第 1 項、第 332 條第 2 項、第 333 條第 1 項、第 334 條第 2 項、第 348 條第 2 項等與軍事或國家安全無關之犯罪，此部分犯罪態樣是否有維持相對死刑之必要性、應如何調整刑度，須兼顧刑法各罪之間的平衡，故請法務部刑法研究修正小組通盤檢討之。 3、有關刑法第 347 條第 1 項單純擄人勒贖

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
							罪，與同條第 2 項擄人勒贖致人於死罪相較，無論行為人是否致人於死，均有科處死刑之規定，顯有違反比例原則，故該條第 1 項單純意圖勒贖而擄人之情形，非屬剝奪生命法益之犯罪，牴觸公政公約第 6 條第 2 款規定，建議修法，並請依 院長之裁示，於 2 月底前將修正案送立法院審議。

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		4. 刑法第 239 條規定	內政部 警政署	ICCPR 第 26 條	無違反	無引用	本案疑義之理由涉及刑法通姦除罪化之探討，尚須進一步整合社會大眾不同意見。
		5. 有關禁止鼓吹戰爭之規定，我國立法是否尚有不足？涉及刑法第 153 條和第 103 條。	總統府、行政院	ICCPR 第 20 條	無違反	無引用	
		6. 受死刑宣告者，有請求特赦或減刑之權，現行法未規定。	法務部	ICCPR 第 6 條 第 4 款	無違反	無引用	但有關請求赦免之程序及審查之機制，仍請法務部依與會委員意見深入研究。

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
第9次會議	2/16 (三)下午	1. 入出國及移民法第38條第2項有關外國人收容之規定	移民署	ICCPR第9條和第26條	有違反	無引用	1. 該等規定未明定延長收容之期限及次數，不當侵害外國人人身自由。 2. 議增定於收容外國人時，應通知受收容人國籍國駐臺代表機構之規定，以保障外國人之人權。
		2. 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第17條、第10條之1及相關子法(例如大陸地區人民進入	移民署	ICCPR第26條第4款	無違反	無引用	1. 對於大陸配偶長期居留採取數額管制之規定，係基於移入人口政策之整體考量，依實際狀況調整或開放。

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		台灣地區許可辦法、大陸地區人民按捺指紋及建檔管理辦法)					2. 於大陸地區人民實施面談、按捺指紋並建檔管理，係為維護國家安全及移入人口管理等重大目的而設，且入出國及移民法亦有對來臺外國人實施面談、蒐集個人識別資料等規定，並未對大陸配偶有差別待遇
		3. 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 72 條，對大陸地區人民結	內政部、移民署、陸委會	ICCPR 第 22 條	無違反	無引用	1. 對大陸地區人民結社權採取許可制之規定，陸委會已做目的性限縮解釋，將在臺之大陸配偶

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		社 權 採 取 許 可 制 之 規 定，影 響 大 陸 配 偶 之 結 社 權					排除本條適用之外，已無限制在臺大陸配偶之結社權 2. 有關「人民團體法」修正草案是否納入大陸配偶之結社權，仍請內政部及陸委會共同研商。
第 10 次會議	2/23 (三) 下午	1. 現行集會遊行法採許可制	內 政 部	ICCPR 第 21 條	有 違 反	無 引 用	
		2. 莫拉克災後重建特別條例第 20 條第 2 項規定，涉及災害防救法	中 央 政 府、直 轄 市 政 府、縣 (市) 政府	ICESCR 第 11 條、第 15 條、 及 ICCPR 第 12 條 第 1 款	無 違 反	無 引 用	查主管機關對於災區安全堪虞或違法濫建之土地，均優先瞭解、諮詢原居住者之意見，並與大多數原住居者取得共識後，方

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
							劃定特定區域，並儘速給予原居住者適當安置，其安置政策包括「永久屋安置」、「重建（購）住宅貸款利息補貼」或「優惠購買國宅」等；另對於不願離開原居住地者，則尊重其意願，不會強制遷離，惟在颱風、豪雨（或土石流...）警報發布後，則依災害防救法予以強制撤離至安全的處所，以保障其生命安全。

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		3. 對於新移民女性受到家暴而訴請離婚，在取得國籍及監護權等問題上，家庭暴力防治法第 43 條、入出國及移民法第 31 條第四項之相關規定	內政部、移民署	ICCPR 第 23 條第 4 款	無違反	無引用	<p>1. 目前對於遭受家庭暴力之新移民在爭取子女監護權上，已有上開規定予以保障。又對於外籍配偶之家庭暴力防治，內政部除提供和國人同樣之保護措施外，另提供多元化之求助管道及相關措施以保障人身安全。</p> <p>2. 至於新移民女性受到家暴而訴請離婚者，在取得國籍問題上，國籍法相關規定是否符合公政公約第 23 條</p>

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
							第 4 款規定部分，請內政部在後續複審會議檢討國籍法相關規定時，再一併提出說明。
		4. 有關土地徵收條例之相關徵收規定	內政部	ICESCR 第 1 條第 2 款、第 11 條第 1 款	無違反	無引用	
第 11 次會議	3/02 (三) 下午	1. 我國環境影響評估法第 1 條及第 2 條之規定	環 保署	ICESCR 第 12 條	無違反	無引用	
		2. 我國產業創新條例及現行稅制中之降稅措施	行 政院、國稅局	ICESCR 第 9 條、第 10 條、和第 11 條	無違反	無引用	

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		3. 行政院環境保護署對於中科三期、四期所採取之行政措施、以及我國現行環境影響評估法中關於人民參與之規定	環 保 署	ICESCR 第 11 條	本案屬具體個案，且尚在行政法院訴訟程序中，故不宜在本會議中討論。	無引用	
第 12 次會議	3/09 (三) 下午	1. 「全民健康保險法」(99 年 1 月 27 日修正)第 30 條第 4 項	衛 生 署	ICESCR 第 12 條	無違反	無引用	100 年 1 月 26 日新修正通過之全民健康保險法第 37 條規定，對於經查證及輔導後，有能力繳

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
							納健保費而拒不繳納者，始暫行停止保險給付。又主管機關對弱勢民眾之健保欠費與健保就醫權已採脫鉤方式處理，並有相關協助措施。
		2. 臺灣未婚懷孕少女缺乏家庭與社會資源、及相關托育、照顧體系支持等問題，涉及「優生保健法」及「性別平等教育法」之相關規定	衛生署、教育部	ICCPR 第 23 條、ICESCR 第 10 條	無違反	無引用	

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		3. 愛滋病毒感染者身分曝光，被公司要求離職之問題，涉及「人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例」第4條第1項之相關規定	衛生署	ICESCR 第12條	無違反	無引用	依「人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例」第4條第1項規定，對愛滋病毒感染者不得予以歧視，拒絕其就學、就醫、就業、安養、居住或予其他不公平之待遇。故雇主及勞工健康檢查醫療機構，如有違反上開規定者，衛生署均依同條例第23條規定進行裁處。另依同條例第4條第1項授權訂定之「人類免疫缺

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
							乏病毒感染者權益保障辦法」中，已定有愛滋病毒感染者權益受損之相關申訴（救濟）規定
		4. 新移民女性被台籍丈夫感染愛滋，必須先被驅逐出境，再於境外申覆，且有停留居留限制等問題，「人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例」第	衛生署、移民署	ICESCR 第 12 條	無違反	無引用	「人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例」第 20 條第 2 項但書規定，外籍配偶受本國籍配偶傳染者，申覆期間得暫不出國（境）

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		18 條、第 19 條及 20 條之相關規定					
第 13 次會議	3/16 (三) 下午	1. 勞動基準法對基本工資未曾有明確的定義，基本工資應以「最低工薪」的概念取而代之等問題	勞委會	ICESCR 第 7 條	無違反	無引用	但日後有關基本工資之調整，建議在政策上除應考量經濟因素外，亦應將勞工及其家庭之需要納入考量，俾更落實公約保障勞工本人及家屬合理生活水平之精神。
		2. 外籍勞工同工不同酬，以及非法外勞、逃逸外勞在被抓而收容	勞委會、司法院	ICESCR 第 2 條第 2 項、ICESCR 第 8 條和第 9 條	無違反	無引用	1.有關移工同工不同酬部分，倘外籍勞工遭受就業歧視，得提供具體事證，向各縣市政府就業

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		時，因政府作業緩慢，致損害外勞的權益等問題，涉及「勞動基準法」、「就業服務法」之相關規定及「入出國及移民法第38條」。					歧視評議委員會提出檢舉。 2.有關移工被抓而收容，於無合法居留權之非法移民，收容之目的係為順利執行強制驅逐出國，只要出國手續辦妥，即行遣返離境。 3.移工被收容後，應有權聲請法院提審，建議可在提審法予以考量一事，將另函請司法院參酌。
		3. 家事服務業工作者、醫師、	勞委會	ICCPR第26條	無違反	無引用	對於尚未適用勞動基準法之對象，勞委會

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		外籍幫傭及看護等仍未適用勞動基準法。					已依勞動基準法第 3 條第 3 項規定逐業逐類進行檢討，確認部分行業及工作者確有勞雇關係不明確、工作非固定、工作時間不易認定、事業經營或工作性質有其特殊性等窒礙難行之原因後，才公告排除勞動基準法之適用；又為保障家事勞工之勞動權益，勞委會已研議專法規範之

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		4. 迄今尚有 400 萬勞工不在勞工安全衛生法之適用範圍，涉及「勞工安全衛生法」之相關規定。	勞委會	ICESCR 第 7 條	有違反	無引用	
		5-1. 外籍配偶於歸化過程中，因無法歸化而造成無國籍，導致其遷徙自由、工作權、居留權皆受到嚴重影響等問題，涉及	移民署	ICCPR 第 12 條、第 23 條、和第 24 條	無違反	無引用	

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		「入出國移民法」第 26 條、第 31 條第 4 項、「國籍法」之相關規定。					
		5-2. 新移民女性受到家暴而訴請離婚，在取得國籍要件上，涉及「國籍法」之相關規定。	移民署	ICCPR 第 23 條第 4 款	有違反	無引用	
第 14 次會議	3/23 (三) 下午	1-1. 現行勞工保險條例僅規定 5 人以上之事業單位強制	勞委會	ICESCR 第 9 條	有違反	無引用	

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		納保等問題，涉及勞工保險條例第6條及就業保險法相關規定					
		1-2. 關於就業保險法相關規定	勞委會	ICESCR 第9條	無違反	無引用	年滿十五歲以上，六十五歲以下之受僱勞工，除有就業保險法第5條第2項各款之情形外，均可參加就業保險，受就業保險法之保障
		2. 勞資爭議處理法第54條規定禁止教師行使罷工權等問題	教育部	ICESCR 第8條	有違反	無引用	

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		3. 工會法第 4 條	勞委會	ICESCR 第 22 條、ICESCR 第 8 條	無違反	無引用	禁止國防部所屬及依法監督之軍火工業員工組織工會，係為維護國家安全所為之考量
		4. 工會法剝奪小型企業受僱者之團結權，禁止教師組企業工會，嚴格限制罷工權等問題，涉及工會法第 6 條、第 11 條及勞資爭議處理法第 54 條	勞委會	ICCPR 第 22 條	工會法第 11 條無違反。而工會法第 6 條和勞資爭議處理法第 54 條有違反	無引用	

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
第15次會議	3/31 (四)下午	1. 刑事訴訟法第289條並未強制法院必須就量刑進行辯論，另同法第389條允許第三審法院判決得不經言詞辯論，侵害死刑犯受憲法第八條生命權及正當法律程序保障等問題	司法院、法務部	ICCPR第6條第1款、及第14條	有違反	無引用	
		2. 刑事訴訟法第388條之規定未讓死刑犯在	司法院、法務部	ICCPR第14條	有違反	無引用	

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		第三審審理時受到強制辯護的保障					
		3. 我國未採行國民參與審判以及未於法官法的立法中建立有效的法官評鑑制度，以解決司法公信力不彰等問題	司法院	ICCPR 第 14 條第 2 款	本案涉及政策考量，與是否違反兩公約無涉	無引用	
		4. 刑事訴訟法雖採無罪推定原則，但檢察官在起訴被告後，即依法	司法院	ICCPR 第 14 條第 2 款	無違反	無引用	

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		將不利於被告之全部證據移由法官審理，致使法官形成對被告不利之預斷等問題					
		5. 刑事訴訟有訴訟拖延之問題，涉及現行刑事訴訟法及刑事妥速審判法	司 法 院	ICCPR 第 14 條 第 3 款 第 3 目	無違反	無引用	
		6. 我國雖在 2003 年通過法律扶助法，並於隔年設立法律扶	司 法 院	ICCPR 第 14 條 第 3 款 第 4 目	無違反	無引用	現行法律扶助法第 3 條有關無資力認定標準之規定，法律扶助基金會已配合新北

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		助基金會，但在各級法院的律師代理比例仍偏低，對於無資力的被告保護明顯不足					市、台中市、台南市及高雄市之改制為直轄市而酌予調整。又依法律扶助法第 17 條規定，法律扶助基金會得按經費狀況，依案件類型，決定法律扶助種類及其訴訟代理或辯護之施行範圍
第 16 次會議	4/06 (三) 下午	1. 我國之死刑制度顯已違憲，應停止死刑執行，訂立時間表儘快廢除死刑；及國家	法務部	ICCPR 第 6 條第 6 款、及第 16 條	本案涉及政策面之考量，與是否違反兩	無引用	

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		宣告死刑及執行死刑本身即係否定一個人民的法律人格，故已牴觸公約等問題			公約無涉		
第17次會議	4/13 (三)下午	1. 再度複審公職人員選舉罷免法第27條規定及總統副總統選舉罷免法第27條規定	內政部	ICCPR第25條	無違反	無引用	依陸海空軍軍官士官任職條例第9條第4款及11條第1項第2款規定，職業軍官士官經核准後，可先予免職再參加公職競選，若落選則可於3個月內申請復職，並未完全禁止職業軍人登記

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
							為候選人。義務役軍人則係履行憲法規定之服兵役義務，且服役僅有一定期間，並未對其參政權造成重大影響。
		2. 再度複審保全業法第 10 條之 1 係規範從事保全人員之消極資格限制	內政部	ICESCR 第 6 條	有違反	無引用	
		3. 受刑人之配偶可否申請入監取得受刑人之精子	法務部	現行矯正法規並無明文禁止，故現行矯	無違反	無引用	

	日期	法案與議題	涉及的部和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
				正法規 尚無違反兩公約規定。			
第18次會議	4/27 (三) 下午	1. 犯罪嫌疑人因拒絕夜間訊問而留置於拘留所之行政措施	司法院	ICCPR 第9條 第3款	無違反	無引用	刑事訴訟法第100條之3規定，原則上不得於夜間詢問犯罪嫌疑人，但如經其同意或有其他特殊情形時，亦得為之。本條之目的係在避免司法警察(官)對犯罪嫌疑人疲勞詢問，惟即便犯罪嫌疑人拒絕夜間偵訊，行政措施上仍應將其留置拘留所，係

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
							為防止犯罪嫌疑人有脫逃串供之虞
		2. 我國現行諸多監獄及看守所之超額收容	法務部	ICCPR 第 10 條第 1 款	不符合	無引用	目前看守所及監獄收容人數已達超額收容情況(目前已超收百分之二十)，此超額收容情形導致收容空間狹窄，影響收容人生活品質
		3. 我國未落實刑事訴訟法「偵查不公開原則」	法務部、司警察機關	ICCPR 第 14 條	實務上仍有諸多未遵守偵查不公開之案例	無引用	

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
第19次會議	5/02 (一) 下午	1. 社會團體財務處理辦法第18條規定「社會團體年度業務費與辦公費支出不得少於總支出百分之四十」並「應配合年度預算之編審造具工作人員待遇表，由理事會訂定，提經會員（會員代表）大會通過並報請主管機關核備後行之。」	內政部	ICCPR 第22條	有違反	無引用	

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		2. 公職人員選舉罷免法施行細則第 17 條規定現役軍人、服替代役之現役役男、軍事學校學生、各級選舉委員會之委員 不得申請登記為候選人	中選會	ICCPR 第 25 條	無違反	無引用	公職人員選舉罷免法施行細則第 17 條之授權依據「公職人員選舉罷免法第 27 條」
		3. 汽車運輸業管理規則第 8 條及第 23 條規定須檢具公會核發之有效會員證	公路主管機關	ICCPR 第 22 條第 1 款及第 2 款	無違反	無引用	

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		書影本，使得未加入各該公會持有有效會員證者，無法依規定報請公路主管機關備查或核准以換發營業執照或營運路線許可證，而無法合法經營汽車運輸業，					
		4. 外交部對外籍配偶簽證申請之拒絕處分未採書面方式	外交部	ICCPR 第 23 條第 1 款、第 24 條第 1 款、第	無違反	無引用	外交部另已訂定「外交部及駐外館處辦理外國人與我國國民結婚申請來臺面談作業

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		亦未附理由、且未載明不服時的救濟管道，又駐外館處面談人員亦無面談辦法可資依循。		26 條、ICESCR 第 10 條第 1 款			要點」做為面談之依據
		5. 行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點未就對環境有重大影響的開發行為給予人民充分參與表達意見的機會	環 保 署	ICCPR 第 25 條	無違反	無引用	現行「行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點」已建立旁聽機制

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
第20次會議	5/12 (四)下午	1. 台灣移入之勞工及新移民人口擴增快速，涉訟比例亦顯著提高；及遭受家暴、勞資爭議、家事案件的新移民如果沒有適當的通譯服務，可能於警局、地檢署或法院開庭時，無法將案情說明清楚及捍衛自身相關的權益。	司法院及法務部、內政部移民署、各縣市警局、地檢署、各法院	ICCPR 第14條 第3款 第6目	無違反	無引用	

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		2. 新北市政府於 99 學年度全面推動國小英語活化課程，造成僅居住於新北市國民小學之學生，方得額外享有之英語教育課程與教育經費之現象及未尊重學生之受教權益、家長之教育選擇權等問題。	新北市政府	ICCPR 第 2 條第 1 款，及 ICESCR 第 2 條第 2 款、第 13 條第 1 款	本案屬具體個案，且尚在行政法院訴訟程序中，故本次會議不宜作成決議。	無引用	

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		3. 死刑犯在定讞後等待死刑執行的過程中，會產生所謂的「待死現象」，意指長時間單獨拘禁及對於執行時間不確定感所造成的精神壓力，會導致自殺傾向及精神崩潰，這是殘忍不人道的刑罰。	法務部各矯正機關	ICCPR 第七條	無違反	無引用	

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
第21次會議	5/18 (二) 上午	1. 99 年 7 月 31 日臺北縣政府取消臺北縣教師於臺北縣教師會及全國教師會組織協助推動教育相關業務服務職工作之公假。	臺北縣政府	ICCPR 第 5 條、第 19 條和第 21 條，ICESCE 第 5 條和第 8 條	無違反	無引用	
		2. 97 年 10 月 6 日臺南縣政府要求重新考核參加集會遊行教師之考績。	臺南縣政府	ICCPR 第 19 條和第 21 條	因地方政府已審議完畢，故不予處理。	無引用	

	日期	法案與議題	涉及的部會和機關	涉及的公約條文	是否違反兩公約	是否引用一般性意見	備註
		3. 教育部草擬之「高級中等學校建教合作實施及建教生權益保障法」草案，擬將3.5萬建教生排除勞動基準法之適用。	教育部	ICESCE第10條	尚在草案階段，並未定案，故本案不予處理。	無引用	
		4. 各國民中小學仍以不同名義收取學生之各項費用。	教育部	ICESCE第13條	無違反	無引用	將修訂國民教育法相關規定，及另行於國民教育施行細則中，對國民中小學「學費」、「雜費」及「代收代辦費」之定義予以原則性

落實兩公約施行法之政策研究

	日期	法案與議題	涉及的 部會和 機關	涉及的 公約條 文	是否 違反 兩公 約	是否 引用 一般 性意 見	備註
		5. 對於犯罪嫌疑人或被逮捕之人上手銬。	臺灣 高等 法院 檢察 署	ICCPR 第 9 條 第 1 款	難調 即違 反公 政公 約第 9 條 第 1 款之 規定	無引 用	請臺灣高等法院檢察署重新檢討「臺灣高等法院檢察署暨所屬各級法院檢察署法警使用戒具要點」各項規定之目的性及必要性

附錄二十五：期中報告審查意見回覆表

100 年 5 月 3 日

編號	審查意見	回覆修正情況說明
1.	報告第 19 頁及第 20 頁提及「政府優先設立『人權工作小組』以及『人權信箱』的 10 個部會…」部分，經查人權工作小組的 10 個部會並未同步設立人權信箱，故上開內容請釐清修正。	已按照審查意見進行修改。
2.	報告第 26 頁提及法務部請各級機關檢討兩公約彙整之 219 則清冊，行政院共 12 單位參與，地方政府僅臺北縣一縣，總共 17 機關部分，經查法務部係函請所有中央及地方各級政府機關檢討主管法令及行政措施有無符合兩公約，並非如上開內容所述之行政院共 12 單位參與，地方政府僅臺北縣一縣，總共 17 機關，請釐清修正。	所謂「行政院共 12 單位參與，地方政府僅臺北縣一縣，總共 17 機關」，係指檢討清冊中僅呈現出這些數量之機關的法規檢討，並無否認審查意見所述「法務部係函請所有中央及地方各級政府機關檢討主管法令及行政措施有無符合兩公約」之事實，故這一部分的修正情況如下：「根據『人權大步走計畫』的規定，在《兩公約施行法》『施行前』，主責機關法務部函請所有中央及地方各級政府機關檢討主管法令及行政措施有無符合兩公約，各級政府機關應將不符兩公約規定之法令與行政措施，製作清冊函送法務部，並會陳行政院追蹤管考，總統府、國家安全會議及其他四院則自行追蹤管考不符合兩公約規定

編號	審查意見	回覆修正情況說明
		之法令與行政措施，另作清冊函送法務部參考。法務部彙整「各級機關」主管之法令及行政措施之檢討，製作清冊（計 17 個機關，共 219 則），於 2009 年 12 月 7 日陳報總統府秘書長及行政院追蹤管考。「各級機關」中，除總統府、國安會、司法院、考試院外，行政院共 12 單位參與，地方政府僅台北縣一縣，總共 17 機關。」
3.	報告附錄九標題所稱「法務部之兩公約檢討清冊」部分(第 240 頁)，因兩公約檢討清冊係由各級機關自行檢討法令，再由法務部彙整製作而成清冊，並非僅是法務部之檢討清冊，故上開標題請修正為「法務部彙整之兩公約檢討清冊」，另附錄八之標題亦請比照修正。	已按照審查意見進行修改。
4.	依報告第 26 頁至第 27 頁內容所示，219 則案例中尚有疑義之法律案業經複審，且複審結果係區分為不違反兩公約者、違反兩公約，建議修法者及是否符合兩公約規定無涉者等 3 類，即表	本計畫所引用之資料來源為法務部於 100 年 1 月 28 日所製作的「各機關主管法令及行政措施是否符合兩公約規定檢討清冊」中之 219 則案例辦理情形，這份資料的區分確實分為「列為不符合兩公約，且已完成修法者」、「列為不符合兩公約，

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	<p>2-1 所示已無「有疑義之法律案」，是以，附錄九標題既稱「複審結果彙整表」，則表示彙整表內容有關法律案部分，即不應列「有疑義」之欄位統計，以免造成誤解。</p>	<p>確定要修法，尚未完成者」、以及「列為是否符合兩公約尚有疑義者」三類。</p> <p>本計畫將於期末報告中按照審查意見進行修改。</p>
5.	<p>關於國內法令檢討部分，請檢視各部會所檢索之 219 項法令及民間監督聯盟所檢索之法令，是否已窮盡應檢討之法令內容；另對於實質法令內容是否違反兩公約所使用之方法論方面，建議加強研析是否有需特別改善之處，並據以研提相關具體建議。</p>	<p>窮盡應檢討之法令內容乃政府批准兩公約之後，作為一個締約國應盡的義務，但並非本計畫之內容。本研究計畫之內容，在於檢視政府履行義務的形式與內容，並提出落實兩公約之政策建議，並非協助政府窮盡所有法令的檢視，且也非本計畫之規模所能完成。</p> <p>有關方法論之建議，本計畫在期中報告中已明白指出應遵照《兩公約施行法》第三條：「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。」</p> <p>所謂「兩公約人權事務委員會」，指的分別是主責《公民與政治權利國際公約》的條約機構：「人權事務委員會」，以及主責《經濟社會文化權利國際公約》的條約機構：「經濟社會文化委員會」，這兩個條約機構針對公約條文所作的權威</p>

編號	審查意見	回覆修正情況說明
		<p>性解釋，不管是「一般性評議」、審查各締約國報告所做的「結論性意見」、以及各判例中所做的決議，基本上都可作為實質法令內容是否違反兩公約的依據和方法。而這樣的方法論已逐漸發展為國際人權法中的「軟法」，許多國家的法庭審理都開始引用聯合國條約機構的上述解釋作為判決依據，實質上對違反兩公約之法令發揮重要的影響力。本計畫將在期末報告的建議中針對此點再多所著墨。</p>
6.	<p>鑒於 100 年 1 月 24 日行政院人權保障推動小組第 18 次會前會主席裁示，2010 年中央各部會執行兩公約保障人權規定相關經費編列情形表調查結果尚欠周延，請小組幕僚界定經費填列範圍，並請行政院主計處重新調查 99 年度及 100 年度經費編列情形，爰請研究團隊依據上開內容修正報告第 39 頁表 5-1、第 37 頁至第 39 頁及第 82 頁之相對應內容。</p>	<p>研究團隊曾經於撰寫期中報告時，致函法務部請求提供 99 年度及 100 年度經費編列情形，但當時礙於行政院人權保障推動小組第 18 次會議之紀錄尚未完成公文作業，因此無法提供。研究團隊將再次與相關單位聯繫，期能取得這份資料，並按照審查意見進行修改，於期末報告中呈現。</p>
7.	<p>為期精確，報告第 43 頁有</p>	<p>已按照審查意見進行修改。</p>

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	<p>關「2008 年國家人權試行報告」名稱請修正為「2007-2008 年國家人權報告試行報告」，另「總統府秘書長於 2010 年 8 月 24 日函指派各院副秘書長擔任『國家人權報告撰擬專案小組』，並設置科長級以上聯絡人協助...」部分，亦請修正為「總統府秘書長於 2010 年 8 月 24 日函檢附之會議紀錄要求各院指派代表，擔任專案小組成員協助...」。</p>	
8.	<p>報告第七章有關跨國經驗的初步檢視部分，英國及加拿大人權機構及其成效不甚顯著，美國及德國資料不足（如美國擁有最多 Civil right law 及執行機構），另相關跨國資料亦未統整分析，請補充修正。</p>	<p>將按照審查意見進行修改，並於期末報告中呈現。</p>
9.	<p>鑒於總統府人權諮詢委員會幕僚分工表顯示，委員會之幕僚分為秘書組及議事組，秘書組由總統府各相關單位擔任，議事組主要由法</p>	<p>所謂「專責人員」，係指非兼任性質、非任務編組的專門負責人員。就研究團隊訪談結果之研析，法務部法規會雖然擔任總統府人權諮詢委員會之議事組，但該業務並非原</p>

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	<p>務部擔任，行政院其他相關部會配合總統府人權諮詢委員會議議題辦理相關業務，亦負責議事組業務，爰報告第 77 頁有關缺乏專責人員與預算等內容，請參酌上開資料釐清修正。</p>	<p>本之法規業務，而是新增加之人權業務。且根據《總統府人權諮詢委員會設置要點》：「八、本會之幕僚業務，由總統府及行政院相關部會派兼人員辦理之。九、本會委員及其他工作人員，均為無給職。十、本會所需經費，由總統府及行政院相關部會編列預算支應。」已明確表示幕僚人員為兼派人員，且所需預算也是由其他部會支應，委員會本身並無編列專門的預算。</p>
10.	<p>鑒於行政院人權保障推動小組第 17 次會議針對「執行兩公約所需經費，如何依財政狀況，優先編列」決議：為讓兩公約具體落實，各部會在 98 年 12 月 10 日兩公約施行後，除依兩公約施行法第 8 條檢討主管之法令及行政措施是否符合兩公約規定外，應積極依兩公約施行法第 7 條規定，依財政狀況優先編列執行兩公約保障各項人權規定所需之經費逐步實施，並請行政院主計處逐年調查各部會執行兩公約保障各項人權規定所需之經費，將調查結</p>	<p>本計畫將會在期末報告撰寫時，於第 77 頁、第 82 頁參酌此審查意見。</p>

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	果函送行政院人權保障推動小組列管。」爰請研究團隊參考上開決議修正報告第 77 頁及第 82 頁有關預算相關內容。	
11.	經查「人權大步走計畫」之宣導主辦機關包含司法院、考試院、內政部、教育部、法務部等各級政府機關，惟報告內容僅著墨於該計畫之總論講義及各論講義，似欠周延且易引起誤解，建議研究層面應深入各相關機關（如司法、警察、海關人員之兩公約人權訓練及學校教學課程對於兩公約之落實等），並據以修正報告第 78 頁「教育培訓層面」相關內容。	將按照審查意見進行修改，並於期末報告中呈現。
12.	依據總統府人權諮詢委員會設置要點第 7 點規定：國家人權報告係每年撰提 1 次，另議事組已於 100 年 3 月 7 日邀集各相關部會共同研商撰提國家人權報告事宜，預計於 101 年 2 月出版 2009-2011 年國家人權報	將按照審查意見進行修改，並於期末報告中呈現。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	告，並參照聯合國會員國研提之國家報告將出版英文版，而以回應國內人權現狀為研提基礎之國家人權報告則僅出版中文版，爰請研究團隊依據上開資料修正報告第 82 頁有關國家報告撰寫內容。	
13.	有關文獻資料部分，過於偏重國際法層次之文獻，缺乏各國內部落實執行之具體方式（如執行機制、情況及實務...等），另對於憲法基本權規定及違憲審查機制亦未提及，建議研究團隊補強修正。	將按照審查意見進行修改，並於期末報告中呈現。
14.	有關研究建議部分，請提出相關具體建議及配套措施，並區分立即可行建議與中長程建議，註明相應之主、協辦機關，俾實質檢討與改善。	將按照審查意見進行修改，並於期末報告中呈現。
15.	有關附錄五至附錄七政府部會訪問之訪談逐字稿部分，因訪談題綱已列部會名稱，其下訪談對象如以「林先生、王先生...」等姓氏標	將按照審查意見進行修改，並於期末報告中呈現。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	示，實容易推敲訪談對象係何人，為符研究倫理，建議訪談對象標示方式改以 A、B、C...等序寫。	
16,	請將附錄九之資料來源截止日期(或資料製作日期)及資料來源標示清楚，另附錄八及研究引用之相關資料表，亦請比照標示。	<p>附錄九之資料截止日期為 100 年 1 月 28 日，資料製作日期為 100 年 2 月 19 日，資料來源為法務部所提供的「各機關主管法令及行政措施是否符合兩公約規定檢討清冊」中之 219 則案例辦理情形。</p> <p>附錄八乃引用法務部於 98 年 12 月 9 日所出版的各機關主管法令及行政措施是否符合《公民與政治權利國際公約》規定檢討清冊以及各機關主管法令及行政措施是否符合《經濟社會文化權利國際公約》規定檢討清冊。</p> <p>研究引用之相關資料表，將按照審查意見進行修改，並於期末報告中呈現。</p>
17.	由於各相關機關推動落實兩公約進度不斷更新，為期報告內容能精確反映政府推動落實兩公約之情形，建議期末報告確定前，應更新各級機關推動落實兩公約之相關進度及數據(如特別	將按照審查意見進行修改，並於期末報告中呈現。

落實兩公約施行法之政策研究

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	法規是否符合兩公約之揭複審會議結果),俾使研究報告更能符合各界期待。	
18	有關委託研究報告印製格式部分,摘要置於目次之前,參考書目置於報告附錄之前,書脊應依序書明「研究主題」、「行政院研究發展考核委員會」及編碼數字。	將按照審查意見進行修改,並於期末報告中呈現。

附錄二十六：「落實兩公約施行法之政策研究」期末報告
審查會議紀錄

一、時間：100 年 10 月 3 日（星期一）上午 9 時 30 分

二、地點：行政院研究發展考核委員會 7 樓第一研討室

三、主席：廖處長麗娟（沈副處長建中代） 記錄：林視察淑幸

四、出（列）席人員：

學者專家：

廖副教授元豪（政治大學法律系）、廖副研究員福特（中央研究院法律學研究所）、鄧教授衍森（東吳大學法律系）（依姓氏筆劃排列）

機關代表：

楊主任志忠（教育部）、林科長澤民（法務部）、邱編審黎芬（法務部）

民間團體代表：

顧執行委員立雄（台灣人權促進會）、周常務理事志杰（社團法人中華人權協會）

研究小組成員：

陳副教授俊宏(研究計畫主持人)、黃教授秀端（研究小組）、施研究助理逸翔(研究助理)、陳研究助理博文(研究助理)

五、主席致詞：（略）

六、研究小組報告：（略）

七、發言要點：（依發言順序）

（一）鄧教授衍森（東吳大學法律系）：

1、本研究主題為「落實兩公約施行法之政策研究」，就研究面向

而言，可區分為二個面向：第一個面向係檢討施行法施行至今，有關規則實施涉及政策之問題；第二個面向係針對施行法之規定，分析其意涵及規範內容，從制度規則概念，提供如何落實之原理與策略。有關第一個面向之研究方法，宜依據可認知之標準，對照兩公約施行法之實踐現象加以比較，並檢視其間之優劣差距及其原因後，提出相關政策結論與建議；第二個面向之研究方法，則應針對施行法之規定，採用規範分析方法確定規定概念內涵後，從我國既有次級規則架構中，說明可有效落實規定之原理與策略，或是基於其他法律體系之次級規則（亦即比較方法），提出有效且妥適之原理與策略。

- 2、有關兩公約效力問題之說明，尚有諸多議題與爭論點宜再深究（如人權公約之直接適用、人權規範與國際習慣法，以及後法優於前法等），請衡酌補充。
- 3、有關兩公約施行法第 7 條所稱：「保障人權規定所需經費」之意義，宜再確認及界定，請釐清修正。
- 4、兩公約施行法第 5 條規定：「各級政府機關應確實依現行法令規定之業務執掌，負責籌畫、推動及執行兩公約規定事項」，性質上屬執行準則，各級機關（包含中央之行政、立法、司法、考試與監察，以及地方各級政府）業務職掌如何落實該條規定之法定義務，宜提出具體方法與建議。
- 5、比較法包含習慣法制與大陸法制，其中涉及司法制度與規範效力之差異、相關法律解釋與救濟之差異性與法律效力等，宜審慎妥為處理。

（二）顧執行委員立雄（台灣人權促進會）：

- 1、有關第五章兩公約施行法執行步驟與對策：預算面部分，相關論述略嫌不足，請研究團隊補實修正。
- 2、研究報告所提研究發現與建議具體適切，足供決策參考，謹提

供部分修正意見如次：

- (1)研究報告第 201 頁建議擬定「國家促進及保障人權行動計畫」一節，建議應先行區隔隸屬總統府人權諮詢委員會人權政策提倡與諮詢事項，以及歸屬行政院人權保障推動小組推動執行兩公約之規定事項(包括教育、培訓、預算編列、既有法規或未來法案人權檢視等)，繼而依據上開兩單位業務權屬進行研擬相關對策。
 - (2)研究報告第 204 頁述及為儘速強化行政院人權保障推動小組政策執行功能，建議成立業務分工小組部分，鑒於設立「人權申訴及調查組」並無相關法源依據，爰建議刪除，惟建議增設「法規檢視組」負責系統性檢視法令及行政措施，並於法案提出時，針對各部會人權檢視表進行複審工作。
 - (3)各部會人權工作小組之召集人建議由次長或副主任委員擔任，人權聯絡人則建議由各部會法規委員會或法制單位之主管擔任。
 - (4)研究報告第 206 頁建議立法院設立「人權委員會」部分，鑒於立法院為合議制機關，爰立法院「法制局」僅得負責相關幕僚業務，無法直接擔負行政機關或立法委員所提法案之「事前人權審查」機制。
 - (5)研究報告第 207 頁建議司法院成立「人權研究委員會」部分，司法院應就兩公約之位階適用及不同類型訴訟等問題進行內部研究及培訓，並就個案運用所發現之問題於各級法院法律座談會中，提出討論與決議。
- (三) 廖副研究員福特（中央研究院法律學研究所）：
- 1、研究報告所提研究方法之設計實屬難能可貴，研究資料取材豐富，依據五大領域分別提出之發現及結論亦屬完整，所提建議內容具體可行。

- 2、研究報告第 209 頁有關修法建議部分，應詳求精確，並將人權檢視列表具體法制化。
- 3、有關研究報告第九章建議事項部分，建議加列各機關應精準編列執行兩公約施行法相關業務所需之實質預算，並請司法院、監察院、考試院亦應建構並實踐兩公約準則規範。

（四）廖副教授元豪（政治大學法律系）

- 1、研究報告所提綜合文獻、深度訪談之研究方法設計堪稱合理，惟對於政府內部檢視及人民權利主張部分，應以何者為研究重心，請研究團隊釐清說明。
- 2、有關各國文獻及法制基本資料堪稱完整，惟某些國家資料與本研究關聯性不足（如德國、美國），亦未深入分析比較與我國現行體制之異同，請研究團隊調整修正。
- 3、研究報告所提研究發現與建議具體可行，惟各國比較資訊及指標似有很大差異，缺乏一致性分析架構，有關執行方面之建議亦嫌不足，請調整修正。
- 4、有關現行以「委員會」型態成立任務編組之運作機制有無牴觸責任政治部分，請研究團隊釐清說明。

（五）周常務理事志杰（社團法人中華人權協會）：

- 1、依據研究緣起及研究目的，本研究報告重點似應著眼於第四章及第五章，惟此二章呈現於本研究報告之內容似嫌薄弱，呈現之統計數據亦侷限於官方資料，有關研究報告中述及修法部分，以法務部為例，赦免法修正被視為不違反兩公約，惟行政院人權工作小組會議即有不同意見，法務部亦同意檢討修正，但不受施行法落日條款之限制等內容，請研究團隊衡酌納入，並重新檢視於第五章預算面標舉預算細目有灌水嫌疑之部會。
- 2、鑒於本研究未深入探究我國與其他國家之案例分析比較，建議

研究團隊彙整各國政策值得我國效法與借鏡之處，將之應用於研究發現與建議中，俾使該研究發揮其最大綜效。

- 3、鑒於研究報告第三章僅著眼於教育培訓辦理場次等官方統計資料，未實質展現執行成效，爰請研究團隊將上開過程性衡量標準修正為成果型標準。
- 4、研究報告所提研究建議具體可行，惟各部會應比照法務部法規會設置人權科，並依照聯合國兩公約一般性意見及國家人權報告撰寫專要準則中，有關兩公約條文之操作性意見及要求標準，建立人權統計數據資料庫，作為人權檢視表之判斷準據。
- 5、研究報告各章節圖表未全數予以編號並註明資料來源，表次中之表號、圖次中之圖號亦有所缺漏，請通盤檢視修正。

（六）楊主任志忠（教育部）：

- 1、研究報告第 220 頁有關邀請國際組織來臺進行培訓計畫部分，建請將主辦機關由「教育部」改列為「行政院所屬各機關」。
- 2、研究報告第 222 頁有關設立國家人權資源和培訓中心部分，建議研究方向調整如次：
 - （1）建議於行政院文化建設委員會所屬人權文化園區、人權紀念館中規劃設置。
 - （2）建議將人權教育列為國家教育研究院研究發展重要議題。

（七）林科長澤民（法務部）：

- 1、研究報告第 30 頁第 2 段第 14 行提及法務部請各級機關檢討兩公約彙整之 219 則清冊，行政院共 12 單位參與，地方政府僅臺北縣一縣，總共 17 機關之內容，應有所誤解。經查法務部係函請所有中央及地方各級政府機關檢討主管法令及行政措施有無符合兩公約，非如上開「行政院共 12 單位參與，地方政府僅臺北縣一縣，總共 17 機關」之論述內容。

- 2、研究報告第 36 頁最末行述及「行政院於 2009 年 5 月 7 日核定」部分，建請修正為「行政院於 2009 年 8 月 17 日核定」。
- 3、研究報告第 37 頁第 14 行述及「已舉辦六場」部分，請修正為「已舉辦七場」；第 21 行述及「舉辦之六場培訓營共有 2,550 位公務員參與」部分，請修正為「舉辦之七場培訓營共有 2,565 位公務員參與」；最末行之「法務部已於 11 月」請修正為「法務部已於 2009 年 11 月」，並請刪除第 9 行「截至目前為止」等字。
- 4、研究報告第 38 頁第 3 行述及「出版兩公約學習光碟」部分，請修正為「製作兩公約數位學習課程」；表 3-2 項目欄「各論講習會」之時間，請修正為「2009/11」；「兩公約中階培訓營」請修正為「兩公約中階種子培訓營」，時間及人數請修正為「2010/10，400 人」及「2011/4 月及 5 月，2165 人」。
- 5、研究報告第 41 頁第 2 行「共 2,550 位」，請修正為「共 2,165 位」；第 49 頁第 12 行述及「總統府人權諮詢委員會設置『辦法』」部分，請修正為「總統府人權諮詢委員會設置『要點』」，其他類此之處請一併檢視修正。
- 6、研究報告第 53 頁「人權工作小組」表格有關法務部法規會部分，最末行所稱「並未如規定每兩個月定期召開」一節，恐有誤解，依本部人權工作小組設置要點第 4 點規定，本部人權工作小組並非每兩個月定期召開會議，而是「原則」每兩個月召開會議，如無提案亦得延至次會期合併召開，截至目前為止，本部已分別於 2010 年 10 月 14 日及 2011 年 6 月 30 日召開 2 次會議。
- 7、研究報告第 59 頁表 5-1「2010 年中央各部會執行兩公約保障各項人權規定相關經費編列情形表」，業於 2011 年 4 月 6 日之行政院人權保障推動小組第 18 次委員會議中更正，請據以修正相關內容(99 年度及 100 年度中央各機關執行兩公約保障各項人權規定經費編列情形表詳如附)。

- 8、研究報告第 61 頁表 5-2「2011 年中央各部會執行兩公約保障各項人權規定相關經費編列情形表」中，「人權教育（含宣導、培訓等）」項目之說明欄述及「考試院：272 千元」部分，請修正為「人事局：272 千元」，並請新增「考試院：168 千元」；第 63 頁「對家庭之保護」項目預算數欄「6,093,000」，請修正為「56,093,000」。
- 9、研究報告第 76 頁第 2 行「2008 年『國家人權試行報告』」請修正為「2007-2008 年國家人權試行報告」；第 11 行述及「總統府秘書長於 2010 年 8 月 24 日函指派各院副祕書長擔任『國家人權報告撰擬專案小組』，並設置科長級以上聯絡人協助收集五院各部門有關人權現況等資料，總統府人權諮詢委員會將做為此一專案小組的指導與協助機構」部分，請參考以下意見酌作修正：
 - (1) 目前國家人權報告撰寫過程仍須依賴諮詢委員、專家學者及 NGO 代表於審查會議時直接向各機關提出要求，才能在一定程度上取得所需之資料。
 - (2) 上開專案小組及其成員係總統府人權諮詢委員會（以下簡稱委員會）成立初期規劃之方向，嗣後該小組並未實際運作，而係由委員會議事組（法務部）所召開撰提國家人權報告相關會議所取代。
- 10、研究報告第 76 頁第 14 行述及「專案小組撰擬之國家人權報告的流程」部分，所稱「專案小組」應係「議事組」之誤；另有關「委員分組」部分，亦係委員會成立初期之方案，於 2011 年 4 月 12 日委員會議決議改用聯合國撰寫報告格式後，已無採行委員分組審查及參與指導之方式。
- 11、研究報告第 77 頁第 10 行有關舉辦國家人權報告公聽會之時間應為 2011 年 11 月，並非 2011 年 10 月，建請修正；另第 78 頁第 15 行述及 11 月至 12 月間將舉辦公聽會部分，亦請一併

修正；倒數第 6 行「幾位人權諮詢委員會」請修正為「幾位人權諮詢委員」；第 2 段有關 2011 年 4 月 12 日決議改用聯合國撰寫報告格式部分，議事組於 2011 年 3 月間已主動提案請諮詢委員於 4 月 12 日討論是否採用，並於 3 月 31 日以電子郵件向諮詢委員說明「國際人權條約締約國提交報告的形式與內容準則彙編」所要求之共同核心文件及兩公約初次報告之格式與應有內容，嗣經諮詢委員於 4 月 12 日討論並決議通過。

- 12、研究報告第 78 頁第 4 行述及「自 2011 年 6 月 9 日起至 7 月 26 日止，...舉行 40 場...初審會議，...，並自本年 7 月 27 日起至 8 月中旬起舉辦複審會議」部分，請修正為「2011 年 6 月 9 日起至 7 月 25 日止，...舉行 26 場...初稿會議，...並自本年 7 月 26 日起至 8 月 18 日舉辦 15 場第 2 稿會議」；第 11 行「進行方式並沒有各機關實際撰寫報告者參與」請修正為「均邀請各機關實際撰寫報告者出席」；第 13 行述及「全體委員可以有大約一個月的時間看完整本國家報告」部分，由於委員會第 6 次會議定於 2011 年 10 月 13 日，故議事組於 2011 年 9 月 30 日編輯完成後，無法保留約 1 個月時間予全體委員審查，否則將無法如期於該次委員會議中確認國家報告初稿；倒數第 7 行「建設性對話」英文似應為「constructive dialogue」，而非「conclusive dialogue」。
- 13、研究報告第 79 頁第 9 行有關議事組不指定主辦機關統整協辦機關部分，僅侷限於第一、二階段之審查會議，第三階段已指定彙整機關。因此，諮詢委員們於第一、二階段已直接看到各機關面對國際人權標準之反應，第三階段亦請統整機關負責彙整資料，適度減少編輯之困難。
- 14、研究報告第 196 頁第 11 行述及「（一）缺乏撰寫的中心單位」部分，由於聯合國亦未硬性規定起草委員會的形式與組織，因此，總統府人權諮詢委員會可否認為是一種形式的起草委員

會，此外，各機關內部都有聯繫窗口，可否認為是一種報告中心點，各機關初稿像是業務報告的原因，並不是議事組不指定主辦機關統整協辦機關所導致，而是參與報告撰寫與審查過程的政府部門人員及部分總統府人權諮詢委員、學者專家、NGO代表等，都不是很瞭解聯合國這套撰寫模式，再者，人權諮詢委員是在 2011 年 4 月 12 日才決議改採聯合國的報告格式，而未同時延後提交報告的截止日期。事實上，在試行報告時期，曾採用指定主辦機關統籌的模式，但其內容仍然類似業務報告，因此，對於各機關初稿之業務報告這部分的原因分析，仍可再精緻一些，此外，依照提交報告準則之說明，也常常要求各國提供最基本的法律規定與內容說明，但各機關提交初稿時之該部分內容，於開會時被指為業務報告，似嫌過苛。

- 15、研究報告第 196 頁述及「（二）撰寫人員的欠缺理解」部分，某種程度固屬實況，惟從總統府人權諮詢委員、學者專家 NGO 等參與者之發問內容可知，似未能完整理解聯合國相關準則與報告性質，以致無法聚焦於準則相關問題或於不同條文詢問重覆問題，或是彼此之間意見不一致，或是因無法連續出席或僅出席某些場次而未能充分掌握或精確參與討論，甚至於有諮詢委員從未參加過審查會議，導致各機關無所適從或質疑參與審查者之審查能力，從而不利於報告之撰寫。
- 16、研究報告第 197 頁第 12 行述及「（三）欠缺聯合國統計指標」部分，似係誤解，因為文中所舉的城鄉人口比例、失業率、消費物價指數、婦女參政比例等指標，都已在各機關報告中呈現，至於說明性指標框架和清單，更是諮詢委員於 100 年 5 月 10 日的權責會議時就已經確定各機關應負責提供的統計數據，各機關也都就已有的統計數據提供，至於無法完全對應的部分，也以相近資料提供。因此，不能說是欠缺或付之闕如，但似乎沒有一個國家報告可以完全涵蓋所有指標在內，建議可另外就 12 項指標單獨編輯成冊，作為報告附件；另各機關欠

缺對於聯合國相關撰寫準則的專責人員，國內也沒有正確的中文翻譯，這都是阻礙報告撰寫的因素。

17、研究報告第 614 頁及第 622 頁標題「法務部之兩公約檢討清冊」請修正為「法務部彙整之兩公約檢討清冊」。

18、研究報告第 654 頁有關第 17 次會議之「3.受刑人之配偶可否申請入監取得受刑人之精子」一案，依「法規是否符合兩公約第 17 次複審會議」之決議：「有關受刑人之配偶可否申請入監取得受刑人之精子，現行矯正法規並無明文禁止，故現行矯正法規尚無違反兩公約規定。至於如何取得在監受刑人之精子，乃屬業務執行問題，請法務部研議。」得知現行矯正法規並無違反兩公約，故本案之「是否違反兩公約」欄位所載之「有違反」，建請修正為「無違反」。

（八）本會意見：

- 1、研究報告應加列提要內容，並依「研究緣起」、「研究方法」、「主要發現或結論」及「建議事項及其主協辦機關」各大項撰寫。
- 2、第八章標題「初步研究發現與建議」與第九章「建議事項」標題重複，請釐清修正；另為明確化本研究建議事項，建議各項建議內容先行臚列標題。
- 3、為期精確，報告第 76 頁有關「總統府秘書長於 2010 年 8 月 24 日函指派各院副秘書長擔任『國家人權報告撰擬專案小組』，並設置科長級以上聯絡人協助…」部分，請修正為「總統府秘書長於 2010 年 8 月 24 日函檢附之會議紀錄要求各院指派代表，擔任專案小組成員協助…」。本項修正建議業已於期中報告審查意見中請研究團隊進行調整補充，惟仍未見改善。
- 4、附錄二十二標題所稱「法務部之兩公約檢討清冊」部分，因兩公約檢討清冊係由各級機關自行檢討法令，再由法務部彙整製

作而成清冊，並非僅是法務部之檢討清冊，故上開標題請修正為「法務部彙整之兩公約檢討清冊」，另附錄二十一之標題亦請比照修正。本項修正建議業已於期中報告審查意見中請研究團隊進行調整補充，惟仍未見改善。

- 5、請將附錄二十二之資料來源截止日期(或資料製作日期)及資料來源標示清楚，另附錄二十一及研究引用之相關資料表，亦請比照標示。本項修正建議業已於期中報告審查意見中請研究團隊進行調整補充，惟仍未見改善。
- 6、有關深度訪談及焦點座談部分，研究團隊應摘要紀錄重點而非以逐字稿型式呈現，另請就深度訪談對象取樣原則及目的進行補述說明。
- 7、為符研究倫理，深度訪談對象建議以 A、B、C…等匿名方式處理，另有關附錄八至附錄二十政府部會訪問部分，建請標明訪談部會名稱。
- 8、請研究團隊將期中報告回應情形及深度訪談三之紀錄重點，補充納入附錄內容。
- 9、由於各相關機關推動落實兩公約進度不斷更新，為期報告內容能精確反映政府推動落實兩公約之情形，建議檢視更新各級機關推動落實兩公約之相關進度及數據。
- 10、有關版面編排順序，請將「提要」置於「目次」前，「參考書目」置於報告「附錄」之前，書脊應依序書明「研究主題」、「行政院研究發展考核委員會」及編碼數字。
- 11、目次中各章名、附錄及參考書目等字樣應以細明體加粗打印，表次中之表號及圖次中之圖號亦應以細明體加粗打印，另部分格式如排版、錯漏冗字等疏漏錯誤（如表次中之表號、圖次中之圖號及其頁碼與內文不一致或缺漏；部分研究建議未註明主、協辦機關；第 614 頁至第 660 頁之版面配置等），請通盤

檢視修正，並依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究期末報告印製格式相關規定修正之。

- 12、圖、表均應予以編號，本文中各「章標題」、「節標題」及「圖（表）號、標題」，應以細明體加粗體打印，各類圖表標題，圖置於下方，表置於上方，資料來源列於圖表下方，請調整修正。
- 13、研究報告每「章」及「附錄」均應自單頁打印，單頁頁眉註明章名及附錄名稱，雙頁頁眉註明研究主題，請檢視修正。
- 14、本文各篇章、節、段、項如須編號，連同標題以不超過 4 級為原則，依序為一、（一）、1、(1)（如第 191 頁、第 201 頁至第 223 頁），請檢視調整修正。
- 15、有關期末審查意見回應對照表之回復說明，請逐項列出修正頁次及段落，並將期末審查會議紀錄及意見回應對照表置於附錄。

八、研究小組說明：

有關資料修訂部分，研究團隊將依據與會學者及委託單位所提供建議進行修正。

九、主席結論：

非常感謝各位教授及機關代表撥冗出席本次審查會，與會貴賓所提的各項寶貴建議意見，請研究團隊參酌採納，儘速修訂研究報告初稿，並於 1 個月內送本會，俾便辦理後續事宜。

十、散會（上午 11 時 45 分）

附錄二十七：期末報告審查意見回覆表

編號	審查意見	回覆修正情況說明
1.	<p>本研究主題為「落實兩公約施行法之政策研究」，就研究面向而言，可區分為二個面向：第一個面向係檢討施行法施行至今，有關規則實施涉及政策之問題；第二個面向係針對施行法之規定，分析其意涵及規範內容，從制度規則概念，提供如何落實之原理與策略。有關第一個面向之研究方法，宜依據可認知之標準，對照兩公約施行法之實踐現象加以比較，並檢視其間之優劣差距及其原因後，提出相關政策結論與建議；第二個面向之研究方法，則應針對施行法之規定，採用規範分析方法確定規定概念內涵後，從我國既有次級規則架構中，說明可有效落實規定之原理與策略，或是基於其他法律體系之次級規則（亦即比較方法），提出有效且妥適之原理與策略。</p>	<p>基於本案研究計畫的主題，主要在針對當前各部會落實兩公約的情形所進行的研究，藉由檢視部會落實的情形，進而提出相關政策批評與建議。因此審查意見中所指的第二個面向，並非本案的研究主題。</p>
2.	<p>有關兩公約效力問題之說明，尚有諸多議題與爭論點宜再深究（如人權公約之直接適用、人權規範與國際習慣法，以及後法優於前法</p>	<p>關於此一議題學界討論甚多，然因為非本案研究的重點所以僅以當前政府部門(法務部)推動兩公約落實所提出的看法為主（例如『法務部《國際公約內國法化的實踐委託</p>

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	等），請衡酌補充。	研究報告》之對案建議』），本案已於文中做說明。然在第 27-29 頁中本案再略加補充黃昭元教授之見解，以求論證的完整性。
3.	有關兩公約施行法第 7 條所稱：「保障人權規定所需經費」之意義，宜再確認及界定，請釐清修正。	已依據審查意見於第 65-67 頁完成修正。
4.	兩公約施行法第 5 條規定：「各級政府機關應確實依現行法令規定之業務執掌，負責籌畫、推動及執行兩公約規定事項」，性質上屬執行準則，各級機關（包含中央之行政、立法、司法、考試與監察，以及地方各級政府）業務職掌如何落實該條規定之法定義務，宜提出具體方法與建議。	本案在第九章建議事項部分，針對中央機關已做出具體建議，然針對「地方各級政府」部分提出具體方法與建議部分，並非本案的研究內容，同時依本案有限的經費與人力，實無法完成此一巨大任務。
5.	比較法包含習慣法制與大陸法制，其中涉及司法制度與規範效力之差異、相關法律解釋與救濟之差異性與法律效力等，宜審慎妥為處理。	此處所指的『習慣法制與大陸法制』的差異等等，確實是進行比較研究時必須關注的議題，然由於本案委託之五國跨國比較研究，同時具有習慣法制與大陸法制的國家，本案在進行比較研究時，已特別針對制度與規範效力之差異，審慎妥適處理，同時在提出具體的建議時，也會考量各國制度的差異性，而進行有建議性的主張。
6.	有關第五章兩公約施行法執行步驟與對策：預算面部分，相關論述略嫌不足，請	已依據審查意見於第 65-70 頁完成修正。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	研究團隊補實修正。	
7.	<p>研究報告所提研究發現與建議具體適切，足供決策參考，謹提供部分修正意見如下：</p> <p>(1)研究報告第 201 頁建議擬定「國家促進及保障人權行動計畫」一節，建議應先行區隔隸屬總統府人權諮詢委員會人權政策提倡與諮詢事項，以及歸屬行政院人權保障推動小組推動執行兩公約之規定事項(包括教育、培訓、預算編列、既有法規或未來法案人權檢視等)，繼而依據上開兩單位業務權屬進行研擬相關對策。</p> <p>(2)研究報告第 204 頁述及為</p>	<p>本案建議乃主張，由總統府人權諮詢委員會根據《維也納宣言和行動綱領》與《國家人權行動計畫手冊》擬定「國家人權行動計畫」，針對當前我國必須處理的人權保障與促進事項，包括：如何強化國家促進及保障人權之能力、設立或強化人權專責機構的可行性、對於其他國際人權公約批准的問題、建構可以確保改善弱勢群體處境之有效救濟程序、加強及促進政府各部門、地方政府與非政府組織及其他民間代表間之合作計畫、推動各部會進行撰寫報告所需的基礎培力訓練計畫、提出落實人權教育的具體方案等，訂定明確的優先順序與重點，同時列出執行步驟與時程，以及必須完成的短、中、長期「目標」、「戰略方案」和確定「經費」來源，以達至有效落實《兩公約》及《兩公約施行法》的相關要求。至於行動計畫將如何規劃具體推動事項以及執行進程，以及行政院人權保障小組該擔任何種任務，本案建議由人權諮詢委員會決議後執行之。</p> <p>已依據審查意見於第 226 頁完成</p>

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	儘速強化行政院人權保障推動小組政策執行功能，建議成立業務分工小組部分，鑒於設立「人權申訴及調查組」並無相關法源依據，爰建議刪除，惟建議增設「法規檢視組」負責系統性檢視法令及行政措施，並於法案提出時，針對各部會人權檢視表進行複審工作。	修正。
	(3)各部會人權工作小組之召集人建議由次長或副主任委員擔任，人權聯絡人則建議由各部會法規委員會或法制單位之主管擔任。	已依據審查意見於第 227 頁完成修正。
	(4)研究報告第 206 頁建議立法院設立「人權委員會」部分，鑒於立法院為合議制機關，爰立法院「法制局」僅得負責相關幕僚業務，無法直接擔負行政機關或立法委員所提法案之「事前人權審查」機制。	本案充分理解當前法制局的功能，主要乃針對行政機關送交之草案，進行評估並提出建議，但歷來為尊重立法委員之立法權，除了個別委員的委託之外，並未針對個別委員所送之草案進行評估，同時法制局所提出的建議，也未具有任何的法律效力；然而本案仍建議，為力求未來立法過程中能夠切實符合兩公約的精神，可以增加法制局的編制與功能，並考慮本案所提在立法院設立人權委員會的建議，由人權委員會負責協調法制局的審議工作，使其擔任事前人權審查的工作，以切實發揮立法品質把關的功能。未來在國家人權委員會成立之後，則國家人權委員會可以

編號	審查意見	回覆修正情況說明
		<p>根據憲法與國際人權標準，提出修法、立法、甚至修憲的建議，以確保立法品質。此一建議乃希望未來由立法委員所提之草案，或進行任何法律的修正或制定，在國會二讀前，必須先經由「法制局」進行是否符合兩公約之檢視與建議程序，並將檢視認定合乎兩公約之檢視與建議表，與法案一併送交院會審理，以防範任何違反兩個公約條文的修正或制定。這樣的設計，將促使「與兩公約相符之法規檢視作業」提前在法案出門之前就發生，而非法案已經生效上路，事後進行亡羊補牢的「檢討」與「修訂」。本案認為此一建議在理論可以合理證成，然在實踐上仍有其困難性，一旦採用仍須有其他相關配套措施，才有其可行性。</p>
	<p>(5)研究報告第 207 頁建議司法院成立「人權研究委員會」部分，司法院應就兩公約之位階適用及不同類型訴訟等問題進行內部研究及培訓，並就個案運用所發現之問題於各級法院法律座談會中，提出討論與決議。</p>	<p>本案的建議主要在解決當前司法部門對於國際人權知識與資訊的不足，藉由在司法院設立一個人權研究委員會，有系統地進行國際人權法與台灣人權法制建立的相關研究與資料彙整。然審查建議有其重要性，本案已於第 2229-230 頁中有關司法人員的人權教育訓練部分予以補充。</p>
8.	<p>研究報告所提研究方法之設計實屬難能可貴，研究資料取材豐富，依據五大領域分別提出之發現及結論亦屬完</p>	<p>感謝審查意見。</p>

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	整，所提建議內容具體可行。	
9.	研究報告第 209 頁有關修法建議部分，應詳求精確，並將人權檢視列表具體法制化。	已依據審查意見於第 231、234 頁完成修正。
10.	有關研究報告第九章建議事項部分，建議加列各機關應精準編列執行兩公約施行法相關業務所需之實質預算，並請司法院、監察院、考試院亦應建構並實踐兩公約準則規範。	已依據審查意見完成修正。
11.	研究報告所提綜合文獻、深度訪談之研究方法設計堪稱合理，惟對於政府內部檢視及人民權利主張部分，應以何者為研究重心，請研究團隊釐清說明。	基於本案的研究意旨，將重點放在對於各部會落實兩公約的情形，以及各部會運用哪些政策工具以及成就哪些具體作為，並評估其成效，因此不論是焦點團體或是深入訪談的部分，皆試圖發現更多實證資料，以利於理解政府作為的實際面貌，進而提出具體而有建設性的政策建議。
12.	有關各國文獻及法制基本資料堪稱完整，惟某些國家資料與本研究關聯性不足（如德國、美國），亦未深入分析比較與我國現行體制之異同，請研究團隊調整修正。	在對五國經驗比較的研究方向上，本案主要將重心放在法規檢視、教育培訓以及機構配套的部分。然由於各國的文化背景、制度設計以及發展經驗皆有很大差異，涉及議題相當廣泛，文獻的內容非常繁瑣，無法做完全的對應式比較研究。同時在現有的研究期限與條件下，試圖進行全面性的比較研究有其實際困難，因此本案目前

編號	審查意見	回覆修正情況說明
		所完成的部分僅是初步的檢視，未來仍有待學者專家進行進一步的研究。而在第七章第六節當中，本案已針對五國經驗進行比較歸納分析，以作為第八章本案進行檢視我國現行體制的重要依據，並據以呈現與我國現行體制的異同。
13.	研究報告所提研究發現與建議具體可行，惟各國比較資訊及指標似有很大差異，缺乏一致性分析架構，有關執行方面之建議亦嫌不足，請調整修正。	如上所述，由於各國的文化背景、制度設計以及發展經驗皆有很大差異，涉及議題相當廣泛，無法做完全的對應式比較研究。在對於五國的經驗進行分析之後，可以清楚發現各國基於歷史文化與政經條件的差異，在推動促進與保障人權的過程，不論在機構配套、國際人權法典內國法化的過程、教育培訓、以及人權政策的制定上，都出現明顯的差異，儘管未能呈現一致性的分析架構，但仍可找出一些可供我國推動人權保障事業的參考。因此本案僅能就法規檢視、教育培訓以及機構配套的部分，提出比較分析，並於第九章中經過比較研究及考量我國現有體制的架構及需求之下，提出實質建議的參考依據。
14.	有關現行以「委員會」型態成立任務編組之運作機制有無牴觸責任政治部分，請研究團隊釐清說明。	此處所謂的責任政治的說法不甚明確，可能的質疑認為，以委員會的型態運作，可能會出現越權指導現有行政體制，而導致有權無責的現象，然而經本案實際訪談的資料發現，有關兩公約施行法落實的相

編號	審查意見	回覆修正情況說明
		關執行機關中，邀請外聘專家學者參與的委員會並未具有絕對的權力，其通過的政策或議案，仍須經由各部會的正常行政程序來完成，並未出現牴觸責任政治的現象。
15.	依據研究緣起及研究目的，本研究報告重點似應著眼於第四章及第五章，惟此二章呈現於本研究報告之內容似嫌薄弱，呈現之統計數據亦侷限於官方資料，有關研究報告中述及修法部分，以法務部為例，赦免法修正被視為不違反兩公約，惟行政院人權工作小組會議即有不同意見，法務部亦同意檢討修正，但不受施行法落日條款之限制等內容，請研究團隊衡酌納入，並重新檢視於第五章預算面標舉預算細目有灌水嫌疑之部會。	第五章的內容已稍為加強。由於目前我們並沒有「編列人權預算」的概念，編列人權預算是指國家的預算應融入實現人權理念的觀點與費用，包括：策略發展、計畫與預算分配、花費與稽核，同時在政策規劃並編列預算過程中，能夠確實呈現以權利為途徑（ rights-based approach ）的思考面向，而非如當前所呈現的方式，認為該業務只要與特定權利有關就將其預算列為人權預算的部分。事實上，大部分的國家預算包括健康醫療和教育等皆被視為政府完成人權義務的一部分，因此我們很難說哪個部會灌水。我們也沒 disaggregation 的資料來分析，且這也非本計畫所能做到的，未來恐怕需要一個計畫來探討。但是我們比較確定的是，政府尚未釐清那些條約核心義務是沒有實現或做得比較差，而需要編列經費改善的。
16.	鑒於本研究未深入探究我國與其他國家之案例分析比較，建議研究團隊彙整各國政策值得我國效法與借鏡之	本案已於第九章中就法規檢視、人權報告機制、教育培訓以及機構配套的部分，藉由參酌聯合國相關文書以及對於各國的比較分析，提出

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	處，將之應用於研究發現與建議中，俾使該研究發揮其最大綜效。	短中長期的建議事項。
17.	鑒於研究報告第三章僅著眼於教育培訓辦理場次等官方統計資料，未實質展現執行成效，爰請研究團隊將上開過程性衡量標準修正為成果型標準。	由於本案執行期間教育培訓計畫仍在進行，無法獲得培訓成效的實際評估成果，因此本案僅能針對部分訪談內容，輔以聯合國所通過的人權培訓與教育宣言以及行動計畫等相關文書，作為衡量標準，並依此標準提出相關的改進建議。
18.	研究報告所提研究建議具體可行，惟各部會應比照法務部法規會設置人權科，並依照聯合國兩公約一般性意見及國家人權報告撰寫專要準則中，有關兩公約條文之操作性意見及要求標準，建立人權統計數據資料庫，作為人權檢視表之判斷準據。	(1)本案已於第 227 頁中建議，除了目前已經設立人權工作小組的 11 個部會之外，在其他部會都應盡速設立人權工作小組，並設有一位人權聯絡人，而人權聯絡人建議由各部會法規委員會或法制單位之主管擔任，同時與行政院人權保障推動小組的分工小組會議同為幕僚單位。 (2)本案已於第 240 頁中建議，為因應日後人權報告撰寫內容的完整性，同時可以具體的呈現我國人權保障的實際狀況與趨勢，各部會應及早建立聯合國所建議的統計指標並著手進行數據的收集。
19.	研究報告各章節圖表未全數予以編號並註明資料來源，表次中之表號、圖次中之圖號亦有所缺漏，請通盤檢視修正。	本案已基於審查意見完成修訂。
20.	研究報告第 220 頁有關邀請國際組織來臺進行培訓計畫	已依據審查意見於第 244 頁完成修正。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	部分，建請將主辦機關由「教育部」改列為「行政院所屬各機關」。	
21.	研究報告第 222 頁有關設立國家人權資源和培訓中心部分，建議研究方向調整如次：	
	(1)建議於行政院文化建設委員會所屬人權文化園區、人權紀念館中規劃設置。	(1)審查意見建議以行政院文建會的人權紀念館取代本案所提之人權資源與培訓中心，但由於人權博物館的設置，不論在性質與實質內容上，都與本案所建議的培訓中心的性質與內容相差甚遠，分別具有其特殊重要的功能，實不宜以此加以取代之。
	(2)建議將人權教育列為國家教育研究院研究發展重要議題。	(2)本案認為，以當前人權教育與培訓的成效而言，不應僅將其視為一個「研究發展」議題而已，而應在編制規模與資源上加以重視，以落實台灣人權基礎建設的教育扎根工程。
22.	研究報告第 30 頁第 2 段第 14 行提及法務部請各級機關檢討兩公約彙整之 219 則清冊，行政院共 12 單位參與，地方政府僅臺北縣一縣，總共 17 機關之內容，應有所誤解。經查法務部係函請所有中央及地方各級政府機關檢討主管法令及行政措施有無符合兩公約，非如上開「行政院共 12 單位參與，	所謂「行政院共 12 單位參與，地方政府僅臺北縣一縣，總共 17 機關」，係指檢討清冊中僅呈現出這些數量之機關的法規檢討，並無否認審查意見所述「法務部係函請所有中央及地方各級政府機關檢討主管法令及行政措施有無符合兩公約」之事實，因此在本案的文字敘述上特別強調在此次的清冊中呈現的「各級機關」，除總統府、國安會、司法院、考試院外，行政

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	地方政府僅台北縣一縣，總共 17 機關」之論述內容。	院共 12 單位參與，地方政府僅台北縣一縣，總共 17 機關。
23.	研究報告第 36 頁最末行述及「行政院於 2009 年 5 月 7 日核定」部分，建請修正為「行政院於 2009 年 8 月 17 日核定」。	已依據審查意見於第 31 頁完成修正。
24.	研究報告第 37 頁第 14 行述及「已舉辦六場」部分，請修正為「已舉辦七場」；第 21 行述及「舉辦之六場培訓營共有 2,550 位公務員參與」部分，請修正為「舉辦之七場培訓營共有 2,565 位公務員參與」；最末行之「法務部已於 11 月」請修正為「法務部已於 2009 年 11 月」，並請刪除第 9 行「截至目前為止」等字。	已依據審查意見於第 40 頁完成修正。
25.	研究報告第 38 頁第 3 行述及「出版兩公約學習光碟」部分，請修正為「製作兩公約數位學習課程」；表 3-2 項目欄「各論講習會」之時間，請修正為「2009/11」；「兩公約中階培訓營」請修正為「兩公約中階種子培訓營」，時間及人數請修正為「2010/10，400 人」及「2011/4 月及 5 月，2165 人」。	已依據審查意見於第 40-41 頁完成修正。
26.	研究報告第 41 頁第 2 行「共	已依據審查意見完成修正。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	2,550 位」，請修正為「共 2,165 位」；第 49 頁第 12 行述及「總統府人權諮詢委員會設置『辦法』」部分，請修正為「總統府人權諮詢委員會設置『要點』」，其他類此之處請一併檢視修正。	
27.	研究報告第 53 頁「人權工作小組」表格有關法務部法規會部分，最末行所稱「並未如規定每兩個月定期召開」一節，恐有誤解，依本部人權工作小組設置要點第 4 點規定，本部人權工作小組並非每兩個月定期召開會議，而是「原則」每兩個月召開會議，如無提案亦得延至次會期合併召開，截至目前為止，本部已分別於 2010 年 10 月 14 日及 2011 年 6 月 30 日召開 2 次會議。	已依據審查意見於第 59 頁完成修正。
28.	研究報告第 59 頁表 5-1「2010 年中央各部會執行兩公約保障各項人權規定相關經費編列情形表」，業於 2011 年 4 月 6 日之行政院人權保障推動小組第 18 次委員會議中更正，請據以修正相關內容（99 年度及 100 年度中央各機關執行兩公約保障各項人權規定經費編列情	已依據審查意見於第 72 頁完成修正，保留以部會為單位的「2010 年中央各部會執行兩公約保障各項人權規定相關經費編列情形表（原始版）」，並將以人權項目為單位的「2010 年中央各部會執行兩公約保障各項人權規定相關經費編列情形表」增列為表 5-2。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	形表詳如附)。	
29.	研究報告第 61 頁表 5-2「2011 年中央各部會執行兩公約保障各項人權規定相關經費編列情形表」中，「人權教育(含宣導、培訓等)」項目之說明欄述及「考試院：272 千元」部分，請修正為「人事局：272 千元」，並請新增「考試院：168 千元」；第 63 頁「對家庭之保護」項目預算數欄「6,093,000」，請修正為「56,093,000」。	已依據審查意見於第 77、80 頁完成修正。
30.	研究報告第 76 頁第 2 行「2008 年『國家人權試行報告』」請修正為「2007-2008 年國家人權試行報告」；第 11 行述及「總統府秘書長於 2110 年 8 月 24 日函指派各院副祕書長擔任『國家人權報告撰擬專案小組』，並設置科長級以上聯絡人協助收集五院各部門有關人權現況等資料，總統府人權諮詢委員會將做為此一專案小組的指導與協助機構」部分，請參考以下意見酌作修正：	
	(1)目前國家人權報告撰寫過程仍須依賴諮詢委員、專家學者及 NGO 代表於審查會議時直接向各機關提出要	已依據審查意見於第 94 頁完成修正，並於第 91-97 頁中以補充說明。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	<p>求，才能在一定程度上取得所需之資料。</p> <p>(2)上開專案小組及其成員係總統府人權諮詢委員會（以下簡稱委員會）成立初期規劃之方向，嗣後該小組並未實際運作，而係由委員會議事組（法務部）所召開撰提國家人權報告相關會議所取代。</p>	<p>已依據審查意見於第 94 頁完成修正。</p>
31.	<p>研究報告第 76 頁第 14 行述及「專案小組撰擬之國家人權報告的流程」部分，所稱「專案小組」應係「議事組」之誤；另有關「委員分組」部分，亦係委員會成立初期之方案，於 2011 年 4 月 12 日委員會議決議改用聯合國撰寫報告格式後，已無採行委員分組審查及參與指導之方式。</p>	<p>已依據審查意見於第 93-94 頁完成修正。</p>
32.	<p>研究報告第 77 頁第 10 行有關舉辦國家人權報告公聽會之時間應為 2011 年 11 月，並非 2011 年 10 月，建請修正；另第 78 頁第 15 行述及 11 月至 12 月間將舉辦公聽會部分，亦請一併修正；倒數第 6 行「幾位人權諮詢委員會」請修正為「幾位人權諮詢委員」；第 2 段有關 2011 年 4 月 12 日決議改用聯合國</p>	<p>已依據審查意見於第 94、96 頁完成修正。</p>

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	<p>撰寫報告格式部分，議事組於 2011 年 3 月間已主動提案請諮詢委員於 4 月 12 日討論是否採用，並於 3 月 31 日以電子郵件向諮詢委員說明「國際人權條約締約國提交報告的形式與內容準則彙編」所要求之共同核心文件及兩公約初次報告之格式與應有內容，嗣經諮詢委員於 4 月 12 日討論並決議通過。</p>	
33.	<p>研究報告第 78 頁第 4 行述及「自 2011 年 6 月 9 日起至 7 月 26 日止，...舉行 40 場...初審會議，...，並自本年 7 月 27 日起至 8 月中旬起舉辦複審會議」部分，請修正為「2011 年 6 月 9 日起至 7 月 25 日止，...舉行 26 場...初稿會議，...並自本年 7 月 26 日起至 8 月 18 日舉辦 15 場第 2 稿會議」；第 11 行「進行方式並沒有各機關實際撰寫報告者參與」請修正為「均邀請各機關實際撰寫報告者出席」；第 13 行述及「全體委員可以有大約一個月的時間看完整本國家報告」部分，由於委員會第 6 次會議定於 2011 年 10 月 13 日，故議事組於 2011 年 9 月 30 日編輯完成後，無法保留約 1</p>	<p>已依據審查意見於第 95-96 頁完成修正。</p>

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	個月時間予全體委員審查，否則將無法如期於該次委員會議中確認國家報告初稿；倒數第 7 行「建設性對話」英文似應為「constructive dialogue」，而非「conclusive dialogue」。	
34.	研究報告第 79 頁第 9 行有關議事組不指定主辦機關統整協辦機關部分，僅侷限於第一、二階段之審查會議，第三階段已指定彙整機關。因此，諮詢委員們於第一、二階段已直接看到各機關面對國際人權標準之反應，第三階段亦請統整機關負責彙整資料，適度減少編輯之困難。	已依據審查意見於第 97 頁完成修正。
35.	研究報告第 196 頁第 11 行述及「（一）缺乏撰寫的中心單位」部分，由於聯合國亦未硬性規定起草委員會的形式與組織，因此，總統府人權諮詢委員會可否認為是一種形式的起草委員會，此外，各機關內部都有聯繫窗口，可否認為是一種報告中心點，各機關初稿像是業務報告的原因，並不是議事組不指定主辦機關統整協辦機關所導致，而是參與報告撰寫與審查過程的政府部門人	(1)「總統府人權諮詢委員會可否認為是一種形式的起草委員會」此說法與事實仍有些許差距：從目前進行的人權報告的性質與定位而言，總統府人權諮詢委員會皆無法稱為是一種形式的起草委員會，各機關內部儘管都有聯繫窗口，但以實際運作的方式而言並非為聯合國所稱之報告中心點(focal point)。本案同意聯合國並未硬性規定起草委員會的形式與組織，但認為此一運作方式乃經過聯合國多年的協商討論而來，並已在其他國家行之有年，有其參考價值。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	<p>員及部分總統府人權諮詢委員、學者專家、NGO 代表等，都不是很瞭解聯合國這套撰寫模式，再者，人權諮詢委員是在 2011 年 4 月 12 日才決議改採聯合國的報告格式，而未同時延後提交報告的截止日期。事實上，在試行報告時期，曾採用指定主辦機關統籌的模式，但其內容仍然類似業務報告，因此，對於各機關初稿之業務報告這部分的原因分析，仍可再精緻一些，此外，依照提交報告準則之說明，也常常要求各國提供最基本的法律規定與內容說明，但各機關提交初稿時之該部分內容，於開會時被指為業務報告，似嫌過苛。</p>	<p>(2)此處對於各機關的初審報告的分析乃引用 100 年 6/17 日議事組寄給所有審查委員的公開信：「議事組為了讓諮詢委員及各界先進能直接了解各機關的人權現狀與可能缺失，因此，不指定主辦機關統整協辦機關再繳交整理完善的報告方式，而是由各機關直接就其權責範圍內的人權現狀提交報告，因此，各位可以直接看到各機關處理這次國家報告的態度與內容，免得有些機關內部在人權方面的缺陷無法被呈現，而失去提交報告程序之意義。」</p> <p>(3)關於此次國家人權報告寫作過程，由於決定由試行報告的形式轉變為以聯合國規格寫作方式的決定太晚，導致各部會準備的時間過於匆促所產生的問題，已依據審查意見於第 95、218 頁中加以陳述。</p>
36.	<p>研究報告第 196 頁述及「（二）撰寫人員的欠缺理解」部分，某種程度固屬實況，惟從總統府人權諮詢委員、學者專家 NGO 等參與者之發問內容可知，似未能完整理解聯合國相關準則與報告性質，以致無法聚焦於準則相關問題或於不同條文詢問重覆問題，或是彼此之間意見不一致，或是因無法連續出席或僅出席某些場次</p>	<p>此處對於本案針對撰寫人員欠缺理解的部分診斷，反認為是審查會議中總統府人權資源委員會委員以及學者專家以及 NGO 參與者的意見所導致，此一說法並不公允，同時也忽略了議事組以及各部會撰寫者在資料準備以及撰寫程序上所應具備的基本認知與能力的問題。</p>

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	而未能充分掌握或精確參與討論，甚至於有諮詢委員從未參加過審查會議，導致各機關無所適從或質疑參與審查者之審查能力，從而不利於報告之撰寫。	
37.	研究報告第 197 頁第 12 行述及「（三）欠缺聯合國統計指標」部分，似係誤解，因為文中所舉的城鄉人口比例、失業率、消費物價指數、婦女參政比例等指標，都已在各機關報告中呈現，至於說明性指標框架和清單，更是諮詢委員於 100 年 5 月 10 日的權責會議時就已經確定各機關應負責提供的統計數據，各機關也都就已有的統計數據提供，至於無法完全對應的部分，也以相近資料提供。因此，不能說是欠缺或付之闕如，但似乎沒有一個國家報告可以完全涵蓋所有指標在內，建議可另外就 12 項指標單獨編輯成冊，作為報告附件；另各機關欠缺對於聯合國相關撰寫準則的專責人員，國內也沒有正確的中文翻譯，這都是阻礙報告撰寫的因素。	本案在 219 頁中並未說明指標完全付之闕如，而是說許多重要指標的呈現仍不充分。至於聯合國人權事務高級專員辦公室（OHCHR）列出的說明性指標框架和清單，儘管已在 100 年 5 月 10 日的權責會議時確定各機關應負責提供相關統計數據，然從實際的報告內容中，依此指標框架提出數據的部會仍非常有限；此外，聯合國對於相關撰寫準則都有正確的中文翻譯（本案已在內文中多所陳述），此並非構成阻礙報告撰寫的理由。
38.	研究報告第 614 頁及第 622 頁標題「法務部之兩公約檢	已依據審查意見於第 451、471 頁完成修正。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	討清冊」請修正為「法務部彙整之兩公約檢討清冊」。	
39.	研究報告第 654 頁有關第 17 次會議之「3.受刑人之配偶可否申請入監取得受刑人之精子」一案，依「法規是否符合兩公約第 17 次複審會議」之決議：「有關受刑人之配偶可否申請入監取得受刑人之精子，現行矯正法規並無明文禁止，故現行矯正法規尚無違反兩公約規定。至於如何取得在監受刑人之精子，乃屬業務執行問題，請法務部研議。」得知現行矯正法規並無違反兩公約，故本案之「是否違反兩公約」欄位所載之「有違反」，建請修正為「無違反」	已依據審查意見於第 542 頁完成修正。
40.	研究報告應加列提要內容，並依「研究緣起」、「研究方法」、「主要發現或結論」及「建議事項及其主協辦機關」各大項撰寫。	已依據審查意見完成修正。
41.	第八章標題「初步研究發現與建議」與第九章「建議事項」標題重複，請釐清修正；另為明確化本研究建議事項，建議各項建議內容先行臚列標題。	已依據審查意見完成修正。
42.	為期精確，報告第 76 頁有關「總統府秘書長於 2010 年 8	已依據審查意見於第 93 頁完成修正。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	<p>月 24 日函指派各院副秘書長擔任『國家人權報告撰擬專案小組』，並設置科長級以上聯絡人協助…」部分，請修正為「總統府秘書長於 2010 年 8 月 24 日函檢附之會議紀錄要求各院指派代表，擔任專案小組成員協助…」。</p> <p>本項修正建議業已於期中報告審查意見中請研究團隊進行調整補充，惟仍未見改善。</p>	
43.	<p>附錄二十二標題所稱「法務部之兩公約檢討清冊」部分，因兩公約檢討清冊係由各級機關自行檢討法令，再由法務部彙整製作而成清冊，並非僅是法務部之檢討清冊，故上開標題請修正為「法務部彙整之兩公約檢討清冊」，另附錄二十一之標題亦請比照修正。本項修正建議業已於期中報告審查意見中請研究團隊進行調整補充，惟仍未見改善。</p>	<p>已依據審查意見完成修正。</p>
44.	<p>請將附錄二十二之資料來源截止日期(或資料製作日期)及資料來源標示清楚，另附錄二十一及研究引用之相關資料表，亦請比照標示。本項修正建議業已於期中報告審查意見中請研究團隊進行</p>	<p>已依據審查意見完成修正。</p>

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	調整補充，惟仍未見改善。	
45.	有關深度訪談及焦點座談部分，研究團隊應摘要紀錄重點而非以逐字稿型式呈現，另請就深度訪談對象取樣原則及目的進行補述說明。	已依據審查意見完成修正。
46.	為符研究倫理，深度訪談對象建議以 A、B、C...等匿名方式處理，另有關附錄八至附錄二十政府部會訪問部分，建請標明訪談部會名稱。	已依據審查意見完成修正。
47.	請研究團隊將期中報告回應情形及深度訪談三之紀錄重點，補充納入附錄內容。	已依據審查意見完成修正。
48.	由於各相關機關推動落實兩公約進度不斷更新，為期報告內容能精確反映政府推動落實兩公約之情形，建議檢視更新各級機關推動落實兩公約之相關進度及數據。	已依據審查意見完成修正。
49.	有關版面編排順序，請將「提要」置於「目次」前，「參考書目」置於報告「附錄」之前，書脊應依序書明「研究主題」、「行政院研究發展考核委員會」及編碼數字。	已依據審查意見完成修正。
50.	目次中各章名、附錄及參考書目等字樣應以細明體加粗打印，表次中之表號及圖次中之圖號亦應以細明體加粗	已依據審查意見完成修正。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	打印，另部分格式如排版、錯漏冗字等疏漏錯誤（如表次中之表號、圖次中之圖號及其頁碼與內文不一致或缺漏；部分研究建議未註明主、協辦機關；第 614 頁至第 660 頁之版面配置等），請通盤檢視修正，並依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究期末報告印製格式相關規定修正之。	
51.	圖、表均應予以編號，本文中各「章標題」、「節標題」及「圖（表）號、標題」，應以細明體加粗體打印，各類圖表標題，圖置於下方，表置於上方，資料來源列於圖表下方，請調整修正。	已依據審查意見完成修正。
52.	研究報告每「章」及「附錄」均應自單頁打印，單頁頁眉註明章名及附錄名稱，雙頁頁眉註明研究主題，請檢視修正。	已依據審查意見完成修正。
53.	本文各篇章、節、段、項如須編號，連同標題以不超過 4 級為原則，依序為一、（一）、1、(1)（如第 191 頁、第 201 頁至第 223 頁），請檢視調整修正。	已依據審查意見完成修正。
54.	有關期末審查意見回應對照表之回復說明，請逐項列出修正頁次及段落，並將期末	已依據審查意見完成修正。

附錄二十七

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	審查會議紀錄及意見回應對照表置於附錄。	