

# 兩公約人權教育訓練教材

國家發展委員會  
中華民國 112 年 7 月



# 目錄

壹、前言.....	3
貳、兩人權公約之內國法化之沿革與推動過程.....	5
一、兩公約之位階.....	6
二、人權規定之執行與拘束力.....	8
三、總統府、監察院及行政院成立之人權事務專責機制.....	12
四、政府的推動工作與成效.....	13
五、兩公約內容概述與法規調適舉隅.....	23
(一) 公政公約與經社文公約內容概述.....	23
(二) 相關法規因兩公約之施行而修改之實例.....	28
參、本會涉及之兩公約條文.....	39
一、本會之職權範圍.....	39
二、兩公約第二次國家報告之專家結論性意見與建議.....	41
三、相關之兩公約條文及一般性意見.....	41
(一) 公政公約與相關之一般性意見.....	41
(二) 經社文公約與相關之一般性意見.....	50
肆、業務案例與重要議題.....	61
一、公務員之人權教育訓練：密集講座與促請納入決策.....	62
二、其他可將人權與業務融合之例子.....	63
伍、附錄.....	67
一、公民與政治權利國際公約.....	67
二、經濟社會文化權利國際公約.....	80
三、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.....	88

## 壹、前言

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

該實施計畫內容明訂 107 年完成教育訓練教材製作，以促進各級政府機關公務同仁瞭解兩公約條文、一般性意見與所負責業務之關聯性，學習將兩公約運用於業務中，並引用兩公約作為擬定、規劃、執行與評估政策、法律及措施之參考架構。

本會主責國家發展之綜合性規劃、協調、審議及資源分配等業務，負責國家發展計畫、行政院所屬各機關中長程個案計畫體制之規劃及審議、施政計畫之管制及考核等業務職掌，針對施政計畫彙編及中長程個案計畫編擬與審議作業、政府公共建設及重要社會發展計畫先期

作業、個案計畫管制評核作業、機關績效評估作業等，規劃納入人權意識培力內容，以期策勵本會同仁汲取相關知能，於推動各項施政作為時，落實以人權為本之思維。

## 貳、兩人權公約之內國法化之沿革與推動過程

聯合國「公民與政治權利國際公約」(以下簡稱「公政公約」)與「經濟社會文化權利國際公約」(以下簡稱「經社文公約」)為國際社會公認最基礎、重要之國際人權法典。二者之締約國，均已達聯合國會員國數百分之八十以上。

然而中華民國雖於 1967 年 10 月 5 日於兩公約上簽字，但因聯合國大會於 1971 年 12 月 25 日通過第 2758 號決議，致使中華民國失去代表權，無法參與聯合國活動。雖然中華民國政府向以保障人權，促進民主為宗旨，並由總統馬英九先生於 2009 年 5 月 14 日簽署批准兩公約，但在國際法的程序上，仍無法遂行批准與交存聯合國秘書處之程序。

有鑑於此，我國另起蹊徑，以制定國內法的方法，將兩公約之內容納入我國法律體系。立法院於 2009 年 3 月 31 日三讀通過「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)。其中第 2 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。」第 3 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 4 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 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。」以立法之方式，將兩公約之內容予以實現。

此種「不能批准，但用法律結合國際人權公約」的作法，在國際上已有先例。例如，美國尚未批准「消弭一切對女性歧視」(CEDAW) 公約，但美國舊金山等城市主動採取各種措施，自願遵循 CEDAW 之規定。至 2004 年，已有 44 個城市，18 個郡，以及 16 個州都有相關立法呼籲美國政府簽署批准 CEDAW，或逕自將 CEDAW 之內容納入法令。論者並稱此種跳越傳統國際法與憲法模式（未經國家批准程序），而以地方立法實踐國際人權法的作法，為「跨區域之超國家主義」(Translocal Internationalism)。

但此種特殊模式下，兩公約之人權規範應比照「條約」或「法律」之效力？位階如何？怎樣執行？均可能產生爭議。因此，以下分別數個容易惹出爭議的問題加以分析。

## 一、兩公約之位階

公政公約與經社文公約原本均屬國際多邊條約，而我國也以立法院審議條約之程序處理之。然而，由於此兩公約並未完成國際法上之

存放手續，其是否已經構成憲法第 38、57、63 等條文規定之「條約」而發生「其位階同於法律」（大法官釋字 329 號解釋理由書參照）之效力，恐怕頗有疑問。

兩公約真正產生國內法效力之依據，是來自「施行法」。施行法第 2 條在實體上，使兩公約之人權規定產生「國內法律之效力」。而施行法第 3 條、第 4 條、第 5 條、第 7 條，則分別課與政府機關各種義務。依此，兩公約所規定的各種人權內容，自應具有「法律位階」之效力！這個情況也就如同立法院通過了一部法律，內容是複製人權公約的全部規定一般。

另應注意的是：施行法不但明定人權規定有國內法律之效力，尚明文規定各級政府機關之遵循義務。因此，人權規定之「國內法律效力」不能解釋成「訓示規定」，也未必需要其他法律進一步落實。換言之，兩公約所規定的各項人權，是直接發生拘束力，能夠自我執行（self-executing）！

我們可以拿美國來當對照：美國雖然已經透過正式的國際法及憲法程序，批准公政公約，但當時之總統 George Bush 與參議院均公開宣稱公政公約並非「自我執行」之條約，也不能直接拘束國內法院。雖然學者有不以為然者，但聯邦最高法院亦接受總統與國會之見解，認定公政公約並無拘束法院的效力。亦即，公政公約在美國，雖然是

有效的條約，但不能逕行為法院所援用，也不能直接變動人民的權利義務關係。

相對地，我國之施行法明確地規定了各級政府機關應受拘束，且有各種執行之義務。準此，兩公約之人權規定應屬直接有效之法律，逕行拘束各級機關與人民。絕非「訓示規定」！

至於政府機關應如何履行兩公約？兩公約之拘束力與位階如何？

## 二、人權規定之執行與拘束力

依據施行法第 4 條，各級政府機關行使職權，「應」符合公約有關人權保障之規定。消極面，不得侵害人權；積極面則應致力於促進各項人權之實現。這是很直接的「執行義務」、「遵循義務」。以行政機關而言，無論是草擬法規、做成處分，或是研擬其他的行政行為，均應遵守人權規定。

施行法第 8 條則明定各級政府機關，有依兩公約在二年內「檢討所主管之法令及行政措施」之義務。行政機關面對既有的法規，尚有積極之「檢討義務」。

有疑問者，則包括：

(一) 抵觸兩公約人權規定之各類法令或措施，在政府機關依施行法第八條修正前，是否成為「無效」或「得撤銷」之違法行為？抑或人權規定僅課與主管機關「檢討義務」而不能直接產生效力？

(二)相關的問題是：人權規定是否得成為直接法源，而為法院所援引，並成為審查各類行政措施、法令、處分的依據？法院於審理個案時，若認定某一法規命令或行政規則牴觸人權公約規定，得否逕行拒絕適用？行政法院如認某一行政處分有違人權公約之要求，應否逕行將其撤銷？

(三)現行法律（包括兩岸條例）若違反兩公約之人權規定，效果如何？

既然施行法本身就是「法律」，其已明文規定兩公約之人權規定具有「國內法律之效力」，又具體地規定各級政府機關「應符合兩公約有關人權保障之規定」，那兩公約所包含的人權規定，就應具有直接執行的效果。施行法第 8 條之「檢討義務」，並不能被反面解釋成「修正檢討前均屬合法有效」，否則施行法第 2 條、第 4 條就成了沒有意義的贅文。依此，對於前述爭點(一)與(二)，可導出下列結論：

第一，牴觸兩公約人權規定之法規命令，依憲法第 172 條「命令與憲法或法律牴觸者無效」之規定，應屬無效。

第二，違反兩公約人權規定之行政處分，即屬「違法」之行政處分，而依其情節輕重歸類為「應撤銷」或「無效」。

第三，違反兩公約人權規定之民事法律行為或行政契約，應被認為牴觸強制或禁止規定而無效。

第四，其他違反兩公約人權規定之措施，均不得再行援用或繼續進行。

第五，法院於審理案件時，若有上述情形，均應予以審查並賦予應有之法律效果（宣告無效、拒絕適用、撤銷等）。

至於爭點(三)，則由於施行法也僅屬「法律」，而法律之間並無高低效力之分（僅有優先適用順序），因此牴觸公約之法律亦非當然無效。大法官也不能以某一法律牴觸公約為由，逕行宣告其失效或不予援用。但仍依下列方式處理之：

首先，在修法之前，依施行法第4條之規定，執行機關與司法機關應致力於在可能之範圍內，將現行法律朝「符合兩公約人權規定」之方向去解釋適用。於適用各種法律時，裁量之行使與不確定法律概念之詮釋，更應該參酌公約人權規定之精神，儘量避免造成違背公約人權規定之情況。

其次，各項法律之主管行政機關，有義務於檢討發現違反公約後，積極草擬並推動修法。不僅要將法律修正案送至立法院審議，尚應積極推動立法院通過。

立法院亦屬施行法所稱之「各級政府機關」，因此同樣負有「遵循義務」與「檢討義務」。雖然立法委員的「不作為」幾乎不可能被強制執行，「能否執行」與「有無義務」本來就是不同層次的問題。立法

委員應積極檢討違反人權公約之法律，並應致力於修正既有之法律，不得有不必要之遲延。

為了落實公約中人權之規定，兩公約均明文規定，各締約國應就其實行公約之情形，提具報告書，由聯合國秘書處轉交人權事務委員會與經濟暨社會理事會審議。各國得於其報告書中，敘述其進度，以及所遭遇之困難。而聯合國相關委員會則會針對各國之人權報告書，提出審議意見。

我國雖然無法直接向聯合國提交兩公約之報告書，但履行國際人權義務之決心，與其他國家並無二致。有鑑於此，總統府人權諮詢委員會於 100 年 4 月 12 日決議，我國應依照聯合國相關準則提出《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》初次國家報告，包括《共同核心文件》、《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》之條約個別文件。藉由國家報告之提出，凸顯我國雖被排除在聯合國人權體系之外，但政府與民間仍積極參與國際人權事務，並為促進及保障人權奮鬥不懈。同時並邀請國際人權專家擔任審查委員，提出專家結論性意見與建議，作為督促我國人權進步的重要依據。目前已經提出三次國家報告與專家審查會議，並持續檢討相關政府法令措施，以期能更符合國際人權標準，保障人民權利與社會福祉。

### 三、總統府、監察院及行政院成立之人權事務專責機制

依據 1992 年 3 月 3 日聯合國人權委員會第 1992/54 號，及 1993 年 12 月 20 日聯合國大會第 48/134 號決議所通過的「巴黎原則」(The Paris Principles)，各國應該成立促進和保護人權的國家機關。而參酌巴黎原則之內涵，同時考量中華民國憲法之權力分立架構，總統府依《中央行政機關組織基準法》第 28 條規定，設立任務編組之「總統府人權諮詢委員會」(委員聘期二年)，於 99 年 12 月 10 日舉行第一屆第一次委員會議，正式運作。蔡英文總統於 105 年 5 月 20 日上任後，為持續推動我國人權的促進與保障，於同年 5 月 27 日核示總統府人權保障諮詢委員會繼續運作，並於 12 月 29 日舉行第四屆第一次委員會議時親臨致詞表示，「人權是普世價值，但卻永遠需要透過在地實踐，才能夠真正實現」，並期勉全體國人「向上看齊、向下扎根」，讓臺灣的人權成為世界其他國家的高標準。

總統府人權保障諮詢委員會由副總統擔任召集人，歷經五屆委員，共舉行 39 次會議。除議決重要人權議題，轉由各主管機關參酌外，也負責督促國家報告與審查會議之落實結論性意見與建議。於兩公約施行法所定之「檢討法規是否違反兩公約」過程中，由各委員參與審查與檢討會議。對於確保我國政府法令與措施與兩公約一致，貢獻良多。

為設置符合《巴黎原則》之國家人權機構，立法院於 108 年 12 月 10 日世界人權日三讀通過《監察院國家人權委員會組織法》，於 109 年 5 月 1 日正式施行。總統府人權諮詢委員會已完成制度性落實人權保障的階段性任務，奉總統核定於 109 年 5 月 19 日終止運作。

「國家人權委員會」於 109 年 8 月 1 日第 6 屆監察委員就任日起正式揭牌運作，使我國在人權促進與保障上邁入全新的里程碑，落實人權立國之理念。

鑒於行政院所屬各機關辦理人權業務之組織紛雜，且總統府人權諮詢委員會、監察院等迭有建議行政院設置專責單位之意見，爰經行政院人權保障推動小組下設之人權制度組研議並獲致高度共識，於 111 年 4 月 25 日經行政院長核定，於行政院設立「人權及轉型正義處」，為我國人權事務研議、發展之最高行政單位，以制定國家人權政策，及指揮、督導有關部會推行，發揮跨部會、跨公約之協調與追蹤效果。

#### 四、政府的推動工作與成效

自從民國 98 年完成批准公政公約與經社文公約，同年經立法院三讀通過並且公布兩公約施行法之後，政府陸續一連串的推動措施，也展現了重要成效。

首先，政府致力宣導兩公約，實現「人權主流化」。面對我國即

將進入人權教育新紀元，應普及人權教育，將宣導對象擴及至學校、民間企業及一般民眾，推動全民人權再教育運動，使「人權主流化」觀念深植全民心中。且從兩公約施行法通過後的初期，就開始有重要的推動措施，諸如（以下資料摘自法務部「人權大步走」之兩公約重大推動績效）：

- 98年6月於法務部全球資訊網架設「人權大步走專區」網站，放置公政公約及經社文公約相關資料供各界參考，自98年6月至107年9月7日止點閱人次為1,396,622人次。
- 99年5月20日設置「行政院人權保障推動小組人權信箱」。自99年5月20日起至107年8月31日止，共受理人民陳情案件計1,265件，分辦各機關件數共981件。
- 98年9月17日至10月23日舉辦6梯次之「兩公約種子培訓營」，培訓中央及地方公務員計1,880人。99年10月27日、28日舉辦99年度「兩公約學習地圖—兩公約中階種子培訓營」，培訓中央及地方公務人員計400人。
- 100年3月出版「人權萬花筒—兩公約人權故事」。以深入淺出的方式，將生活周遭的小故事彙編成冊，俾宣導公政公約及經社文公約。計印製2,000冊分送各中央及地方機關。
- 100年12月8日至9日假臺灣大學霖澤館辦理「2011年國

際人權公約研討會」，邀請 7 位國際著名人權學者專家來台進行專題演講，計有 738 人次之公務人員參加。

- 100 年度總統府、監察院、考試院及行政院所屬各部會辦理公政公約及經社文公約宣導成果為：1.說明會或講習：2,786 場次、253,747 人參加。2.媒體方式：102,992 次。3.文字方式：899,835 次。4.口頭方式：1,966 次。5.電子化方式：922,883 次。6.有獎徵答：80 場次、89,635 人參加。7.其他：488 次。
- 101 年 6 月，於臺北及高雄共舉辦 6 場次 101 年度「兩公約學習地圖—兩公約中階種子培訓營」，全國公務人員計 2,163 人次參與。
- 101 年 12 月出版「人權 APP—兩公約人權故事集 II」。彙集 27 則案例故事，以凸顯問題爭點、人權議題，國家義務及解析等導讀架構，宣導兩人權公約，俾吸引大眾閱讀，提升人權教育。計印製 3,000 冊分送各中央、地方、大專院校及國內重要圖書館等機關(構)。
- 102 年 8 月至 9 月，於高雄、臺中及臺北共舉辦 6 場次 102 年度「兩公約學習地圖—兩公約中階種子培訓營」，計有全國公務人員 1,820 人次參與

直至今日，由法務部主責推動的推廣、宣導，仍持續進行中。對

公務人員的教育訓練，並予地方政府合作，舉行各種講座、電影欣賞，以及出版。

第二，檢討並修正不符合兩公約之相關法規，則是兩公約的真正實踐。

依兩公約施行法第 8 條規定，各級政府機關所主管之法令及行政措施如有不符兩公約者，應於施行後 2 年內，完成法令之制(訂)定、修正或廢止及行政措施的改進。法務部自 98 年起函請各級政府機關積極檢討，截至 99 年 12 月底止，計有 17 個機關提出 219 則檢討案例及民間團體提出 44 則檢討案例。並藉由建立「法規是否符合兩公約規定複審機制」，積極推動各機關法令檢討事宜；對於未能如期於 100 年 12 月 8 日前完成檢討者，法務部亦已責請主管機關繼續完成檢討事宜，並請各該機關提出具體措施於前揭複審會議進行討論並經確認，以資因應；且法務部將持續追蹤其檢討情形，並請各機關依上開施行法第 4 條「各級政府機關行使其職權應符合兩公約有關人權保障」的規定，落實人權保障。截至 112 年 5 月底止，上開 263 案已辦理完成者計 243 案、占 92%；未能如期完成檢討之案例有 20 案，占 8%，其中法律案計 16 案（涉及 5 項法律）、命令案計 3 案（涉及 1 項法規命令）、行政措施案計 1 案（須中長期規劃調整）。

第三，發表「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利

國際公約」國家報告。

總統府人權諮詢委員會於 100 年 4 月 12 日決議依聯合國模式提出我國公民與政治權利國際公約(簡稱公政公約)及經濟社會文化權利國際公約(簡稱經社文公約)初次國家報告，由法務部擔任幕僚，統籌撰寫事宜，自 100 年 6 月 9 日至 101 年 2 月 7 日共舉辦 82 場次的審查、編輯會議及 4 場全國分區公聽會，邀請學者專家、民間團體代表、社會人士及政府機關共同參與，完成「共同核心文件」、「經濟社會文化權利國際公約」及「公民與政治權利國際公約」計 3 冊報告。另於 102 年 12 月 5 日決議籌辦兩公約第二次國家報告，自 104 年 6 月 9 日至 105 年 1 月 8 日，共召開相關會議計 116 場次，包括邀請總統府人權諮詢委員會委員、非政府組織及大部分之政府機關，於撰寫審查會議進行對話，完成「共同核心文件」、「回應結論性意見與建議」、「經濟社會文化權利國際公約」及「公民與政治權利國際公約」計 4 冊報告。

總統府於 101 年 4 月 20 日舉辦兩公約初次國家報告發表記者會，發表中華民國第一份依據公約及聯合國相關準則所完成之國家報告，並於 105 年 4 月 25 日舉行兩公約第二次國家報告發表記者會，2 次國家報告發表記者會均由馬前總統英九親自主持，邀請五院院長及相關機關首長出席、駐華使節到場觀禮，吸引中外媒體採訪。會後並均

將初次及第二次之國家報告，致送駐臺使節、重要國際人權學者專家及國際人權團體等，俾利其瞭解我國人權保障之努力及進展。藉由初次及第二次國家報告之撰寫過程，邀請民間團體共同參與，以達督促各該權責機關主動就落實兩公約保障個人享有之人權狀況，進行初步檢視並積極採取相關精進作為之效益，俾以改善我國人權缺失，提升人權標準。

109年6月29日首次以行政院名義提出兩公約第三次國家報告記者會。我國前兩次國家報告均由總統府人權諮詢委員會具名提出，因應該諮詢委員會設置要點於106年4月26日修正生效，刪除提出《兩公約》國家報告係該委員會任務之規定；嗣該委員會於108年4月12日舉行之第35次委員會議，作成由行政院具名提出之建議，經函報行政院同意，爰第三次國家報告由行政院具名提出。

為撰擬第三次國家報告，法務部研提「籌辦撰寫兩公約第三次國家報告規劃」案，自108年7月1日至108年12月18日共召開相關會議計63場次，並於109年1月7日提報行政院人權保障推動小組第38次委員會議確認通過第三次國家報告內容。期間邀集總統府人權諮詢委員會委員、相關機關、民間團體等一起參與，廣蒐各界對應納入國家報告內容之意見，並借重工作小組之專業經歷，協助參與編輯作業後完成「共同核心文件」、「經濟社會文化權利國際公約執行

情形」、「公民與政治權利國際公約執行情形」、「第二次國家報告結論性意見與建議回應」計 4 冊報告。

本次報告撰寫期間，人權最大進展及成果包括：成立監察院國家人權委員會，完善人權監督機制；制定施行「司法院釋字第七四八號解釋施行法」，推動婚姻平權，使我國成為亞洲第一個完成立法保障同性婚姻的國家；訂定「消除一切形式種族歧視國際公約推動計畫」，未來 3 年內將依該公約規定撰寫該公約初次國家報告及辦理國際審查；及推動司法改革、監所收容人處遇、轉型正義、勞動人權、兒童及少年權益、身心障礙者權益及其他弱勢者權益保障等面向，亦積極修正相關法規等，政府與民間齊心為促進及保障人權努力。

第四，以「自主承諾、在地審查」特有模式，舉辦兩公約國家報告國際審查會議。

我國自 101 年迄今已發布 3 次國家報告，因我國已非聯合國會員國，無法依聯合國模式提交報告及接受審查，乃獨創自行邀請國際人權專家來臺參與國際審查會議之模式，分別於 102 年 2 月 25 日至 27 日、106 年 1 月 16 日至 18 日，及 111 年 5 月 9 日至 13 日，各邀 9 至 10 位國際人權專家，來台進行 3 次國家報告之國際審查。各次國際審查會議，國際人權專家就我國政府機關與民間團體提出之國家報告、平行報告與問題清單之回應及平行回應等資料，及公民社會關

注之議題，與政府機關代表及民間團體交換意見、展開建設性對話，希藉此機會協助改善我國人權現況及提供建議，藉此建立國際人權對話平臺，俾與國際人權體系接軌，成果斐然。

初次國家報告國際審查：初次國家報告國際審查會議後，專家們提出「81 點結論性意見與建議」，除肯定我國政府與人民展現落實人權保障之決心，以及政府所提出之報告內容極具價值、內容詳盡且遵循國際前例並相當有建設性之外，亦針對特定議題提出建議。法務部作為總統府人權諮詢委員會議事組之幕僚機關，已於 102 年 5 月至 10 月召開 22 場會議逐點審查各機關對國際人權專家「81 點結論性意見與建議」之回應，審查成果於 102 年 12 月 17 日提報總統府人權諮詢委員會，且已於委員會下設「國家人權機構研究規劃小組」、「法令檢討小組」、「教育訓練小組」及「人權評鑑小組」持續研議及推動人權保障之作為，並由法務部結合國發會之作業系統，請各權責機關按季填報辦理情形，進行追蹤管考。

第二次國家報告國際審查：第二次國家報告國際審查會議期間，專家們就兩公約逐條進行審查，與我國政府機關代表及來自國內外的人權團體透過對話的方式進行廣泛且深入的討論，範圍包括原住民、身心障礙者、婦女、兒童、新住民及外籍移工等弱勢族群權益保障，及國家人權機構之設置、平等與反歧視、死刑、勞工權益保障、反迫

遷與土地正義等我國重要人權議題，並於會後提出「78 點結論性意見與建議」。法務部亦已擬具「兩公約第二次國家報告國際審查會議結論性意見與建議之落實及管考規劃」方案，提報總統府人權諮詢委員會第 27 次委員會議確認通過。依上述落實及管考規劃方案，於 106 年 8 月 30 日至同年 11 月 15 日期間，由行政院或各場次主辦機關分別召開第一階段民間參與審查回應表會議，共計 21 場次；復於 106 年 12 月 20 日至 107 年 1 月 16 日期間，由總統府人權諮詢委員會下設之「公民與政治權利國際公約小組」、「經濟社會文化權利國際公約小組」及「共通議題及其他核心人權公約小組」，分別召開第二階段回應表審查會議，共計 8 場次。各點次主辦機關所擬改善 78 點結論性意見與建議缺失之回應內容，業提報至總統府人權諮詢委員會第 31 次委員會議確認通過，並由法務部結合國發會之作業系統，請各權責機關定期填報辦理情形，進行追蹤管考。

第三次國家報告國際審查：兩公約第三次國家報告於 109 年 6 月公布後，受到 COVID-19 疫情影響，政府於 111 年 5 月邀請 9 位長期參與聯合國人權保障工作之重量級國際人權專家來臺進行報告審查，成員國籍涵蓋奧地利、馬來西亞、丹麥、加拿大、印尼、德國、菲律賓、韓國及紐西蘭等國。審查委員們肯定我國政府及民間團體積極的參與，且對於我國自 1987 年開始走出漫長且黑暗的戒嚴時代以來所

取得的重大進步，印象極為深刻，並指出我國已在某些領域取得重大進展，例如同性婚姻合法化、廢除通姦罪和設立國家人權委員會，惟在廢除死刑和保護原住民權利等方面則尚未能完全實現，期許我國持續落實各項國際人權規範。在具體人權議題方面，包括國家人權委員會之功能、核心人權公約國內法化進程、企業與人權、數位/網路性犯罪、家事勞工與漁工之工作權及工作條件、適足住房及土地權、COVID-19 疫情管制、臉部辨識及隱私保護、跨性別變更及同性婚姻收養與跨國結婚登記、假消息之處罰、鼓吹戰爭及仇恨言論之處罰、無國籍兒童等議題，國際審查委員均展現高度關注，並從政策、法令及執行等不同面向提出建議。此次審查會共提出 92 點結論性意見與建議，行政院人權保障推動小組循例將建立監督管考機制，持續將兩公約的精神具體實踐於所有政府施政。

第五，秉持人權立國精神，公布我國首部「國家人權行動計畫」。

在各個公約國家報告國際審查結論性意見中，國際專家多次建議我國應制定國家人權行動計畫，藉由訂立明確目標、指標及基準，落實各項公約義務。首部國家人權行動計畫的提出，代表我國不只承諾並自主履行國際人權公約義務，更展現面對不足之處願意檢討改善，以積極回應國際社會與民意反映需迫切解決的人權問題，讓我國人權標準不斷向上提升。本行動計畫制定過程踐行資訊公開及擴大參與精

神，由各機關、民間團體、學者專家、各界代表等，共同討論計畫架構及優先議題，聚焦政府具體行動、時程及關鍵績效指標等，內容包括強化人權保障體制、人權教育、平等與不歧視、強化生命權保障、居住正義、氣候變遷與人權、數位人權、難民權利保障等八大主議題及各子議題，內容除力求處境不利群體平等與不歧視的作為外，也包含新興人權議題各項具體行動的設定，成為我國在人權發展上又一重要里程碑。

## 五、兩公約內容概述與法規調適舉隅

### （一）公政公約與經社文公約內容概述

公政公約與經社文公約，在效力上雖然都相同，不過在內容與執行上，仍有一些差別。

公政公約所保障的「公民權利」(civil rights)與「政治權利」(political rights)，多半為憲法學上所謂的「防禦權」。這些權利的功能主要「防止侵害」：「限制」政府不得侵犯、干預人民的權利。政府的義務，則多屬「不作為」。就算有作為義務，也是在政府採行積極措施時，必須有一些「程序」義務。

正因如此，公政公約所規定的各種權利，具有較強烈的「自動執行」(self-executing)效果——法院或其他審查者，很容易直接援引公政

公約的人權規定，檢視政府法令措施是否違反公約。政府的各種行動，可以直接、立即實現公政公約的人權規定；但同時也有可能因為不符合公約規定而被認定侵犯人權。

例如，如果行政機關「收容」外籍人士，沒有給予被收容人「即時司法救濟」的機會，那就明顯牴觸公政公約第9條第4項「任何人因逮捕或拘禁而被剝奪自由時，有權聲請法院提審」之規定。

當然，公政公約也有許多「不確定法律概念」，必須經過權衡之後方能認定系爭措施是否牴觸公約。例如現行的各種「死刑」規定與執行，是否合乎公政公約第6條「非犯情節重大之罪……不得科處死刑」之要求，就絕非「一望即知」的簡單判斷。然而，「符合公約」與「不符合公約」，都是直接針對「既有」的法規與相關措施來檢討，這是沒有問題的。而且一旦被認定違反公約，系爭的法律就應該修正，甚至判決也應該撤銷。這種「立即執行」的效果，適用於公政公約多數的規定。

相比之下，經社文公約的規定就多半屬於「前瞻」的「積極作為義務」。政府必須一步步地實現公約中所規定的經濟、社會、文化權利。因此，法院與其他審查機關，就不能單純指摘「現狀尚未達到公約理想境界」而逕行宣告政府特定措施（作為或不作為）侵犯人權。司法機關與審查者的責任，乃是促使政府依據經社文公約的精神，創

造理想的經濟、社會、文化環境，進而讓人民能夠享有完整、充分的權利。

例如，經社文公約第 13 條規定「高等教育應根據能力，以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，使人人有平等接受機會」，雖然明確規定高等教育應採行「免費教育制度」，然而也同時加上「以一切適當方法」與「逐漸」。因此，即使現行制度下，高等教育並非「免費教育」，也不當然牴觸本條規定。國家自然有義務「以一切適當方法」，「逐漸」採行免費教育制度。但何謂「適當方法」？目前措施是否能夠「逐漸」達成目標？多久能夠達成？或說，公立大學免費，但私校仍有收費，是否符合本條規定？這些爭議都會出現，而且審查者也都應該盡量尊重各國政府的決策與執行機關。除非政府根本全然無所作為，甚至往反方向發展，要不然鮮少會被直接認定「牴觸公約」。尤有甚者，就算政府的措施被認定違反經社文公約，依然只能「確認」違反公約，並「促請」其根據公約的精神往前邁進。而難以將既有措施廢棄或為其他強制執行措施。

兩公約相輔相成，將各種權利都納入「全球人權保護無漏洞」的框架中。而各國也有不同的配合方式。對於民主先進國家而言，公政公約可與各國自己的憲政架構大致吻合。檢討各種法規對人民的公民、政治權利是否過度侵害而需要調整，也是習以為常之事。但對於政治

民主化尚未充分落實的國家而言，這些權利就會相對「敏感」。或許這也是中國大陸雖於 1998 年簽署，但至今尚未批准公政公約的原因。

相對的，經社文公約較少政治禁忌，對國家主權、決策的干預也比較少。然而經社文權利往往涉及許多資源重分配的措施，有強烈的福利國家色彩，對於較為堅持「國家角色有限」之古典自由主義國家，就會比較難以執行。號稱人權先進國家的美國，至今仍未批准經社文公約，即可為例。

公政公約共計 53 個條文，其中有關人權的規範，規定在前 27 條，其包括：

第1條， 民族自決權。

第2條， 公約權利之平等、充分保障。

第3條， 男女平等受保障。

第4條， 緊急例外狀態方能限制公約權利。

第5條， 不得將公約解釋為允許侵犯其他（未規定之）權利。

第6條， 生命權之保障（死刑之限制）。

第7條， 酷刑之禁止。

第8條， 奴隸制度（包括強制勞動）之禁止。

第9條， 人身自由之正當程序保障。

第10條， 人身自由—囚禁之處遇。

- 第11條， 不得單純因違反契約而限制人身自由。
- 第12條， 遷徙自由之保障。
- 第13條， 外國人被驅逐出境之程序保障。
- 第14條， 刑事訴訟之正當程序規範。
- 第15條， 罪刑法定主義。
- 第16條， 人人有被承認為法律人格之權利。
- 第17條， 私生活權利（隱私權）之保障。
- 第18條， 思想、信仰、宗教自由之保障。
- 第19條， 表現自由。
- 第20條， 仇恨與歧視言論之禁止。
- 第21條， 和平集會之權利。
- 第22條， 結社自由之保障。
- 第23條， 家庭權利與婚姻之保障。
- 第24條， 兒童權利之保障。
- 第25條， 參政權—投票與服公職權之保障。
- 第26條， 禁止歧視之平等權利。
- 第27條， 第1條， 少數族群文化、宗教、語言之特別保障。
- 經社文公約則有 31 條， 第 1 條至第 15 條為人權內容之規定：
- 第1條， 民族自決權。

第2條， 公約權利之充分、平等保障。

第3條， 男女平等受保障。

第4條， 限制本公約權利之標準。

第5條， 不得將公約解釋為允許侵犯其他（未規定之）權利。

第6條， 工作權。

第7條， 良好工作條件之權利。

第8條， 組織與參加工會之權利。

第9條， 社會安全與社會保險之權利。

第10條， 家庭、母性，以及兒少之保障。

第 11 條， 適當生活條件之權利。

第 12 條， 健康權。 第 13 條， 受教育權。

第 14 條， 免費教育權。 第 15 條， 享受教科文發展之權。

## （二）相關法規因兩公約之施行而修改之實例

兩公約在我國施行，實際上漸漸在改變各種法規。一方面各級政府機關，依兩公約施行法之「二年整體檢討修正」過程中，檢討修正許多法規；此外，在監察院以及司法機關的實務運作，也曾引用兩公約之人權規定，改善既有的法令政策。以下舉出重要範例，以供參考。

## 1.將「犯罪被害人保護法」之適用範圍擴張及於外國人

民國 87 年公布施行之「犯罪被害人保護法」，第 33 條規定：「本法於外國人為被害人時，應本互惠原則適用之」。依該規定，外國人即使在中華民國境內「因犯罪行為被害而死亡」、「受重傷」及受「性侵害犯罪」，其被害人或遺屬亦無法受到保護。

在法務部的檢討會議中，即認定此等排除外國人受保護之規定，抵觸公政公約有關平等保護之精神。公政公約第 2 條第 1 款、第 3 款第 1 目及第 26 條分別規定：「…所有境內受其管轄之人，無分種類、膚色、性別、…，一律享受本公約所確認之權利」、「確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟…」及「人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。…」之規定。只要是居住在中華民國境內之人民，除非有公約明文之規定或涉及主權行使之事項，不應有差別待遇。

準此，行政院即草擬犯罪被害人保護法修正草案，刪除前揭第 33 條之規定，並送請立法院審議。並於民國 100 年 11 月 30 日公布，同年 12 月 10 日施行。自此，外籍人士若於中華民國境內受到犯罪行為侵害，也受到平等的保護。

## 2.人身自由受限制一律適用提審之司法保護

在我國，人身自由一向受到高度的保障。司法院大法官從釋字 165 號解釋開始，即一直強調人身自由之限制應適用「法官保留」，由法官事前裁決（參見釋字 384、392、588 等號解釋）。

然而，在「提審法」於民國 103 年整體修正之前，我國仍存有許多法律，規定政府得不經法院事前審查，亦未給予即時之司法救濟，即限制人民之身體自由。「入出國及移民法」及「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」所規定之「收容」制度即為其例。即使有「提審法」明文規定，人民被法院以外之任何機關逮捕拘禁，均得聲請法院提審，而法院亦應於 24 小時內提審。但司法實務上均做限縮解釋，錯以為提審法僅適用於「因犯罪嫌疑而被逮捕拘禁」之情況。這使得被收容人之人身自由，欠缺司法保護。

司法院大法官在 102 年作成釋字 708 號解釋，宣示「入出國及移民法」第 38 條第 1 項之收容規定，未賦予被收容人「即時司法救濟」之機會，違反憲法第 8 條第 1 項關於人身自由限制之「正當程序」。但本號解釋僅適用於移民法上之收容，且仍然給立法機關 2 年之時間修法。故其他案件，或外國人被收容案件，在立法機關修法之前仍無法得到保障。

此種「無司法救濟」之情況，是否符合公政公約第 9 條 4 項「任

何人因逮捕或拘禁而被剝奪自由時，有權聲請法院提審，以迅速決定其拘禁是否合法，如屬非法，應即令釋放」之規定，即大有疑義。司法院因此推動提審法之修正，並認為公政公約所稱「因逮捕或拘禁而被剝奪自由」，並無其他限制，不論是否基於犯罪嫌疑被逮捕、拘禁，均得聲請法院提審。其亦指出，人權事務委員會第 8 號一般性意見（Human Rights Committee General Comment No.8）第 1 段：「第 4 項闡明的重要保證，即有權由法院決定拘禁是否合法，適用於因逮捕或拘禁而被剝奪自由的任何人」，故所謂「因逮捕或拘禁而被剝奪自由」，並無其他限制，意即不論涉及刑事案件或涉及諸如精神疾病（含藥癮）、遊蕩、吸毒成癮、為教育目的、管制移民等「非因犯罪嫌疑被逮捕或拘禁」，亦得聲請法院提審。

本於前述理由，司法院提出提審法修正案，並著重宣導，法官解釋適用提審法時，應符合公政公約第 9 條 4 項之精神。送請立法院審議後，修正條文於 103 年 1 月 8 日公布。

然而提審法之修正條文，於 103 年 7 月 8 日方能生效施行。在修正條文生效之前，入出國及移民法也尚未依釋字 708 號解釋之要求修正完成。在此過渡期間，法院就已經逕行適用公政公約第 9 條 4 項，賦予被收容人聲請提審之權利。台灣高等法院 103 抗字 616 號刑事裁定（103 年 7 月 4 日），即有下列說明：

「按司法院釋字第 708 號解釋理由闡明，入出國及移民法第 38 條第 1 項之收容，係嚴重干預人民身體自由之強制處分，依憲法第 8 條第 1 項規定意旨，自須踐行必要之司法程序或其他正當法律程序，對受收容處分人應賦予得立即聲請法院審查決定之救濟機會。且 98 年 12 月 10 日公布之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第 2 條規定，兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力，而公民與政治權利國際公約第 9 條第 4 款規定：『任何人因逮捕或拘禁而被剝奪自由時，有權聲請法院提審，以迅速決定其拘禁是否合法，如屬非法，應即令釋放。』其所謂『因逮捕或拘禁而被剝奪自由』，並無其他限制，不論是『因犯罪嫌疑被逮捕或拘禁』或非因犯罪嫌疑被逮捕或拘禁』，均得聲請提審。基於上述憲法規定及國際公約之意旨，現行提審法第 1 條規定『人民被法院以外之任何機關逮捕拘禁』，在文義解釋上，不論是否『因犯罪嫌疑』而被逮捕或拘禁，均應有其適用（此另可參照 103 年 1 月 8 日修正公布提審法之修正說明），乃原裁定未詳予究明，認非因犯罪嫌疑被逮捕、拘禁之情形，並無提審法第 1 條之適用，因而裁定駁回抗告人之聲請提審，顯有違誤，自難昭折服。」

可知，公政公約第 9 第 4 項配合兩公約施行法的規定，無待另行立法，本即為法院與他行政機關所應適用之法律。其所賦予之人權保障，亦應為包括法院在內的所有國家機關，均應直接適用之法律。

### 3.廣播電視法刪除過度限制言論自由之條文

廣播電視法於 105 年修正之前，其第 21 條禁止廣播電視內容之規定，有部分過於寬泛，且有價值偏頗之傾向。尤其是第 2 款前段：「違背反共復國國策」，以及第 6 款：「散佈謠言、邪說或混亂視聽」，均有抵觸公政公約第 19 條「人人有保持意見不受干預之權利」之嫌。且此等限制規定，並非同條第 3 項第 2 款「保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或風化」之必要。

有鑑於此，立法院已於 105 年修正廣播電視法，刪除前揭兩款規定，以符合公政公約第 19 條保障表現自由之意旨。

### 4.外交部拒發外籍配偶簽證應履行正當程序

依外國護照簽證條例第 121 條 2 項規定，外交部駐外單位「拒發簽證時，得不附理由」。因此在 99 年 6 月之前，外館對於外籍配偶申請來台團聚，若實施面談而不通過者，其拒發簽證並不附理由。且其面談亦無相關程序規定。而外交部除了法律明文規定「得不附理由」外，也一項認為核發簽證屬於「主權之行使」，無須受正當程序之要求。

然而，對於一般外國人，拒絕入境，或許並無「侵犯權利」之虞，畢竟外國人入境，一般來說並非「權利」。然而，合法結婚之外籍配

偶申請入境，不僅是單純的「進入國境」需求，更是為了落實外籍配偶與我國國民之家庭團聚權利。因此，若無法取得簽證，家庭成員無法團聚，公政公約與經社文公約所保障之家庭權利就可能遭受到侵害。故應有較為嚴謹之保障。

而監察院在 98 年的「98 外正 4」糾正案中，即對外交部「拒發外配簽證不附理由」之作法提出糾正。其糾正文中指出：

立法院於本（98）年 4 月 22 日公布「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」，該施行法第 2 條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」。依公民與政治權利國際公約第 23 條第 1 項規定：「家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。」同公約第 24 條第 1 項規定：「所有兒童有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予之必需保護措施，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、民族本源或社會、階級財產、或出生而受歧視。」又經濟、社會和文化權利國際公約第 10 條第 1 項、第 3 項規定：「本公約締約國承認：一、對作為社會的自然和基本的單元的家庭，特別是對於它的建立和當它負責照顧和教育未獨立的兒童時，應給以盡可能廣泛的保護和協助。三、應為一切兒童和少年採取特殊的保護和協助措施……」是則，依據前揭公約尚未以國籍加以區分，故不論外籍家庭或本國家庭，均應受我國法律保障。

……真實婚姻之外籍配偶如無法來台，將侵害國人配偶暨其未成年子女之家庭團聚與共同生活權，應給予訴訟救濟，始為正辦；惟外交部對於外籍配偶簽證申請准駁，一概認為係屬政治問題，不受司法管轄，實屬侵害當事人訴訟基本權，顯有不當。

……職故，外交部應依前揭適法見解，儘速對外籍配偶申請簽證之拒絕處分之方式、程序、送達規定暨教示條款，再遵循正當法律程序，制訂相關法規命令或行政規則，俾保障除外籍配偶外之本國配偶及未成年子女等利害關係人之訴訟基本權，始為正辦。

此外，監察院亦本著「家庭權」之概念，指摘外交部「有關外籍配偶簽證准駁之執行層面，主管機關外交部迄今尚未訂定相關行政規則將之與一般外國人加以區分，有違平等原則，自有不當」，以及「外交部所屬駐外館處辦理外籍配偶簽證申請之面談人員，迄無裁量權行使基準之面談辦法等行政規則可資依循，且教育訓練尚屬闕如，確有疏失」。

而外交部也從善如流，在 99 年 6 月 9 日訂定了「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要點」，就面談與核發簽證，作了較為嚴謹的規定。其就面談之要件、審核之標準、隱私之尊重，均有明確之規範。且於要點之第 13 點明定「外交部或駐外館處對經面談後不予受理或駁回文件證明及來臺簽證之申請者，應

以書面說明理由，並附記救濟程序通知當事人」，以最起碼的正當程序，保障家庭團聚權利不被任意破壞。

## 5. 司法院大法官援引兩公約作為釋憲基礎

依據兩公約施行法，公政公約與經社文公約之人權規定，具有「法律」位階。然而在大法官的釋憲實務中，已經開始引用人權公約，作為填塞、補充憲法內涵的依據。

例如，在釋字 709 號解釋之解釋理由書，大法官表示：

都市更新為都市計畫之一環，乃用以促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益。都市更新條例即為此目的而制定，除具有使人民得享有安全、和平與尊嚴之適足居住環境之意義（經濟社會文化權利國際公約第 11 條第 1 項規定參照）外，並作為限制財產權與居住自由之法律依據。

可知，經社文公約第 11 條 1 項前段「本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境」的規定，可作為都市更新之法理基礎，並且也是限制住戶財產權與居住自由之法律——為了改善諸多民眾之「適當生活權」，某些住戶的財產權可以受到適度限制。而都市更新條例的爭議條文，也依據這樣的原理來進行違憲審查，並且宣告多數條文並未牴觸憲法。

又如釋字 710 號解釋，也於理由書中表示：

.....在兩岸分治之現況下，大陸地區人民入境臺灣地區之自由受有限制（本院釋字第 497 號、第 558 號解釋參照）。惟大陸地區人民形式上經主管機關許可，且已合法入境臺灣地區者，其遷徙之自由原則上即應受憲法保障（參酌聯合國公民與政治權利國際公約第 12 條及第 15 號一般性意見第 6 點）。除因危害國家安全或社會秩序而須為急速處分者外，強制經許可合法入境之大陸地區人民出境，應踐行相應之正當程序（參酌聯合國公民與政治權利國際公約第 13 條、歐洲人權公約第 7 號議定書第 1 條）。尤其強制經許可合法入境之大陸配偶出境，影響人民之婚姻及家庭關係至鉅，更應審慎。

在此，大法官認定，已經合法入境之大陸人民，其遷徙自由與各種權利均應受保障（公政公約第 12 條 1 項：「在一國領土內合法居留之人，在該國領土內有遷徙往來之自由及擇居之自由」；公政公約第 15 號一般性意見第 6 點：「.....一個國家亦可對過境的外國人規定一般條件。但是，外國人一旦獲准進入一個締約國的領土，他們就有權享有《公約》所規定的各項權利。」），同時即使要驅逐出境，也應受到嚴謹的程序保障（公政公約第 13 條：「本公約締約國境內合法居留之外國人，非經依法判定，不得驅逐出境，且除事關國家安全必須急速處分者外，應准其提出不服驅逐出境之理由，及聲請主管當局或主管

當局特別指定之人員予以覆判，並為此目的委託代理人到場申訴。」)。

憲法上的遷徙自由與正當程序，均援引公政公約來加以支持並填補內涵。

## 參、本會涉及之兩公約條文

### 一、本會之職權範圍

依「國家發展委員會組織法」第 2 條規定，本會之職權為—

- (一) 國家發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。
- (二) 國家發展計畫之綜合性規劃、協調、審議、資源分配及中長程計畫性別平等影響評估之協調。
- (三) 經濟發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。
- (四) 社會發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配，地方重要施政、中長程計畫之輔導。
- (五) 產業發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。
- (六) 人力資源發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。
- (七) 國土、區域及離島發展與永續發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。
- (八) 文化與族群發展政策之資源分配協調及審議。
- (九) 管制考核政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。
- (十) 政府資訊管理政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。
- (十一) 行政與法制革新政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配，與法規影響評估之協調。

(十二) 其他國家發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。

可知本會主要擔任的任務，是國家發展之「規劃、協調、審議、資源分配」，涉及範圍非常廣泛。包含國家發展政策與計畫、經濟發展政策、社會發展政策、產業發展政策、人力資源發展政策、國土區域及離島發展與永續發展政策、文化與族群發展政策、政府資訊管理政策、行政與法制革新政策，以及其他國家發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。

由於本會主要擔任政策的「前端」(規劃)，而較少直接擔任「後端」的「執行」，因此立即行使公權力而限制人民公民或政治權利的機會較小。而依組織法所規定之職權，經社文公約的權利則是本會職權上較會處理到的項目。

然而正因本會幾乎擔任所有重要國家政策之規劃工作，而人權教育最重要的一環就是在決策的「前端」納入人權考量。是故本會任重道遠，應在人權實踐方面承擔更重要的角色。使政府各部門在一開始規劃政策，草擬法令措施時，就認真關注人權價值。這也是在兩公約第二次國家報告的審查會，國際專家所提出的結論性意見中，對本會之殷切期待。在 78 點結論性意見與建議中，與本會有關的部分其實相當多。而最終確定由本會主辦的兩點意見與建議，均非具體盯住「某一特定條文」的事項，而是範圍很廣的規劃評估。

## 二、兩公約第三次國家報告之專家結論性意見與建議

結論性意見第85點：

審查委員會建議政府提高使用臉部辨識技術的透明度，包括其法律依據、目的及儲存方法。應訂定及落實防止政府機關及第三方濫用的保障措施。

依個人資料保護法(下稱個資法)所稱個人資料定義，包含特徵、指紋及其他得以間接方式識別該個人之資料。因此，當政府機關使用人臉辨識技術，為達辨識目的，有蒐集、處理或利用相關得以識別個人之資料時，即有個資法適用。本會與數位發展部(下稱數位部)同為本點次之權責機關，本會後續將與數位部共同推動結論性意見第85點次之規劃方向。

以下就將與本會較有密切關係，比較可能會適用到的兩公約條文，以及聯合國人權事務委員會及經濟社會文化權利委員會所發表的「一般性意見」(general comments)敘述如下。

## 三、相關之兩公約條文及一般性意見

### (一) 公政公約與相關之一般性意見

#### 第2條第1項(平等適用)

本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚

色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。

#### **第 8 條第 2 項與第 3 項第 1 款（強制勞動之禁止）**

任何人不得使充奴工。

任何人不得使服強迫或強制之勞役；

#### **第 9 條第 4 項（人身自由與提審）**

任何人因逮捕或拘禁而被奪自由時，有權聲請法院提審，以迅速決定其拘禁是否合法，如屬非法，應即令釋放。

#### **第 11 條（禁止債務拘束而限制人身自由）**

任何人不得僅因無力履行契約義務，即予監禁。

#### **第 12 條第 1 項及第 2 項（合法居留者之遷徙自由）**

在一國領土內合法居留之人，在該國領土內有遷徙往來之自由及擇居之自由。

人人應有自由離去任何國家，連其本國在內。

### **第 13 條（外國人驅逐出境之正當程序）**

本公約締約國境內合法居留之外國人，非經依法判定，不得驅逐出境，且除事關國家安全必須急速處分者外，應准其提出不服驅逐出境之理由，及聲請主管當局或主管當局特別指定之人員予以覆判，並為此目的委託代理人到場申訴。

### **第 17 條（隱私權）**

一、任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。

二、對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。

### **第 26 條（平等不受歧視之權利）**

人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視。

### **第 27 條（少數團體之文化、語言權利）**

凡有種族、宗教或語言少數團體之國家，屬於此類少數團體之人，與

團體中其他分子共同享受其固有文化、信奉躬行其固有宗教或使用其固有語言之權利，不得剝奪之。

#### **第 15 號一般性意見：外國人地位**

4. 委員會認為各締約國在其報告內應該注意外國人的法定地位和實際地位。《公約》已在內載的權利方面給予外國人一切保障；各締約國在其立法上和實踐上均應適當遵守《公約》的規定。這樣才能大大改善外國人的地位。各締約國均應確保在其管轄範圍內的外國人都能夠知道《公約》的條款和所規定的權利。

5. 《公約》不承認外國人有權進入某一締約國的領土或在其境內居住。原則上，該國有權決定誰可以入境。但是，在某些情況下，例如涉及不歧視、禁止非人道處遇和尊重家庭生活等考量因素時，外國人甚至可以享有入境或居留方面的《公約》保障。

6. 入境許可的頒發必須符合有關諸如遷徙、居住和就業等事項的條件。一個國家亦可對過境的外國人規定一般條件。但是，外國人一旦獲准進入一個締約國的領土，他們就有權享有《公約》所規定的各項權利。

#### **第 16 號一般性意見：隱私權**

1. 第 17 條規定任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。委員會認為這種權利必須加以保障，使之不受任何這類侵擾和破壞，不管是來自政府機關或自然人或法人。依照本條所規定的義務，政府應採取立法及其他措施，以禁止這種侵擾和破壞，並保障這種權利。

2. 在這方面，委員會要指出，在《公約》締約國的報告中，沒有適當地注意到有關這種權利透過立法、行政或司法機關以及政府設立的有關機關而獲得保障的方式。尤其沒有充分注意到《公約》第 17 條規定了不受非法和無理侵擾的權利。這表示正是國家立法最需要規定保障該條所定的權利。目前各報告中或者隻字不提這種立法，或者在這個主題上提供的資料不足。

4. 「無理侵擾」一詞也適用於第 17 條所規定的權利的保障。委員會認為「無理侵擾」一詞也可以推廣引申，使之適用於法律所規定的侵擾。使用無理這個概念的用意是確保法律所規定的侵擾都符合《公約》的規定和目標，而且無論如何要在個別情況中合情合理。

7. 既然所有人都在社會中生活，對隱私的保障就必然是相對性的。但是，有關的政府機關只有在知道有關一個人私生活的這種資料為依據《公約》所瞭解的社會利益所必不可少時才可要求提供這種資料。因此，委員會建議各國在其報告中表明有關干涉私人生活的法律和規

章。

8. 甚至在符合《公約》的干涉方面，有關的立法必須詳細具體說明可以容許這種干涉的明確情況。只有依法指定的機關在逐一個案的基礎上才能就使用這種授權干涉作出決定。要遵守第 17 條，就必須在法律上和實際上保障通信的完整和機密。信件應送達受信人，不得攔截、開啟或拆讀。應禁止監查(不管是否以電子方式)、攔截電話、電報和其他通訊形式、竊聽和記錄談話。搜查一個人的住宅時應只限於搜查必要的證據，不應有騷擾情事。至於個人或人身搜查，應有確實的措施來確保進行這種搜查時會尊重被搜查者的尊嚴。政府官員對一個人進行人身搜查或醫療人員應政府要求這樣做時應只限於搜查同一性別的人。

10. 以電腦、資料庫及其他儀器收集或儲存私人資料 - 不管是由政府機關或民間個人或機構 - 必須由法律加以規定。各國必須採取有效措施來確保有關個人私生活的資料不會落到法律未授權接受、處理和使用的人手裡，並永遠不會用來做不符合《公約》的事。為了使私生活受到最確實的保障，人人都應有權以明白易解的方式確定是否個人資料存放在電腦資料中，如果是這樣，那麼有哪些資料，其目的為何。人人也都有權確定哪些政府機關或民間個人或機構控制或可以控制其檔案。如果這種檔案中有不正確的個人資料，或以違法方式蒐集或

處理，則人人有權要求更正或消除。

### 第 17 號一般性意見：兒童權利之平等保護

5. 《公約》規定兒童應受保障，不得因種族、膚色、性別、語言、宗教、民族本源或社會階級、財產或出生等任何理由而受歧視。關於這一點，委員會要指出，雖然就兒童的情況來說，對《公約》所規定的各項權利的享受不得歧視也源於第 2 條和規定他們在法律之前平等的第 26 條，但第 24 條的不歧視規定是與該條所指的保障措施具體有關的。締約國的報告應說明立法和實踐如何保證保障措施是旨在消除各領域包括在繼承方面的歧視，特別是國民和非國民的兒童之間以及婚生和非婚生子女之間在繼承方面的歧視。

8. 在給予兒童保障方面，也應特別注意每一兒童均有取得一個國籍的權利，如第 24 條第 3 項所規定一樣。雖然這項規定的目的是避免兒童因無國籍而無法享受社會和國家提供的充分保障，但他未必使國家有義務授予每一名在其領土內出生的兒童其國籍。但是，國家必須在本國並與其他國家合作，採取一切適當的措施，確保每名兒童在出生時都有國籍。關於這一點，國內法不得因子女是婚生或非婚生、或子女的父母無國籍，或根據父母兩人或其中一人的國籍，而對國籍的取得加以歧視。締約國的報告應經常提到確保兒童有國籍的措施。

## 第 18 號一般性意見：不歧視

1. 不歧視、法律面前平等以及法律的無差別的平等保障，是保障人權的基本而普遍的原則。因此，《公民與政治權利國際公約》的第 2 條第 1 項規定，本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。第 26 條不僅使所有人在法律面前平等，並有權受法律的平等保障，而且也禁止法律的任何歧視並保證所有的人得到平等的和有效的保障，以免受基於種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等任何理由的歧視。

6. 委員會注意到《公約》既未為「歧視」一詞下定義，也未指明歧視的內容。但是，《消除一切形式種族歧視國際公約》第 1 條規定，「種族歧視」是指基於種族、膚色、世系或原屬國或民族本源之任何區別、排斥、限制或優惠，其目的或效果為取消或損害在政治、經濟、社會、文化或政事任何其他方面平等確認、享受或行使人權及基本自由。同樣，《消除對婦女一切形式歧視公約》第 1 條規定，「對婦女的歧視」是指基於性別而作的任何區別、排斥或限制，其影響或其目的均足以妨礙或否認婦女不論已婚未婚在男女平等的基礎上認識、享有

或行使在政治、經濟、社會、文化、公民或任何其他方面的人權和基本自由。

10. 委員會還希望指出，平等原則有時要求締約國採取積極行動，以減少或消除會引起《公約》所禁止的歧視或使其持續下去的條件。例如，如果一國中某一部分人口的普遍狀況阻礙或損害他們對人權的享受，國家應採取具體行動糾正這種狀況。這種行動可包括在一般時間內給予有關部分人口在具體事務上某些比其他人口優惠的待遇。但是，只要這種行動是糾正事實上的歧視所必要的，就是《公約》下的合法差別待遇。

### **第 19 號一般性意見：家庭**

5. 成立家庭的權利原則上意味著能夠生兒育女和在一起生活。締約國通過的計畫生育政策應符合《公約》的條款，尤其不應是歧視性或強制性的。同樣，為使夫婦能夠在一起生活，就要在各國內部，並在需要時與其他國家合作，採取適當的措施，確保家庭的團圓或重聚，尤其是家庭成員因政治、經濟或類似原因分離的時候。

7. 至於締婚的平等，委員會謹特別指出，在因締婚而獲得或失去國籍時不應出現基於性別的歧視。同樣，應當保障結婚男女雙方保留使用原姓或以平等地位參與選擇一個新的姓的權利。

## **第 23 號一般性意見：少數團體的權利**

5.2 第 27 條賦予「存在於」締約國內的、屬於少數的人一些權利。鑒於該條所設想的權利的性質和範圍，確定「存在」一詞所指的永久程度並不妥當。這些權利只是，屬於少數團體的個人不應該被剝奪了與他們的團體一起享受自己的文化、信奉自己的宗教和說自己的語言的權利。正如同他們不必是國民或公民一樣，他們也不必是永久居民。因此，在締約國內構成這種少數團體的移徙工人甚或遊客行使上述權利的權利都是不容剝奪的。如同締約國境內的任何其他個人一樣，他們也為了這種目的擁有結社自由、集會自由、和言論自由等普遍性權利。某一締約國是否有在種族、宗教和語言上屬於少數的人並不取決於該締約國的決定，而是按照客觀的標準予以確定的。

### **(二) 經社文公約與相關之一般性意見**

#### **第 2 條第 1 項：國際合作實現人權**

本公約締約國承允盡其資源能力所及，各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作採取種種步驟，務期以所有適當方法，尤其包括通過立法措施，逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現。

## 第 6 條第 1 項與第 2 項：工作權的實現步驟

本公約締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之。

本公約締約國為求完全實現此種權利而須採取之步驟，應包括技術與職業指導及訓練方案、政策與方法，以便在保障個人基本政治與經濟自由之條件下，造成經濟、社會及文化之穩步發展以及充分之生產性就業。

## 第 7 條：公平良好之工作條件

本公約締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條件，尤須確保：

一 所有工作者之報酬使其最低限度均能：

(一) 獲得公允之工資，工作價值相等者享受同等報酬，不得有任何區別，尤須保證婦女之工作條件不得次於男子，且應同工同酬；

(二) 維持本人及家屬符合本公約規定之合理生活水平；

二 安全衛生之工作環境；

三 人人有平等機會於所就職業升至適當之較高等級，不受年資才能以外其他考慮之限制；

四 休息、閒暇、工作時間之合理限制與照給薪資之定期休假，公共假日亦須給酬。

## **第 9 條：社會安全與社會保險**

本公約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險。

## **第 11 條第 1 項：適當生活權利**

本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。

## **第 13 條第 2 項與第 3 項：受教育權**

二 本公約締約國為求充分實現此種權利起見，確認：

- (一) 初等教育應屬強迫性質，免費普及全民；
- (二) 各種中等教育，包括技術及職業中等教育在內，應以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，廣行舉辦，庶使人人均有接受機會；
- (三) 高等教育應根據能力，以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，使人人有平等接受機會；
- (四) 基本教育應儘量予以鼓勵或加緊辦理，以利未受初等教育或未

能完成初等教育之人；

(五) 各級學校完備之制度應予積極發展，適當之獎學金制度應予設置，教育人員之物質條件亦應不斷改善。

三 本公約締約國承允尊重父母或法定監護人為子女選擇符合國家所規定或認可最低教育標準之非公立學校，及確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。

## 第 15 條：文化權利

一 本公約締約國確認人人有權：

(一) 參加文化生活；

(二) 享受科學進步及應用之惠；

(三) 對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠。

二 本公約締約國為求充分實現此種權利而採取之步驟，應包括保存、發揚及傳播科學與文化所必要之辦法。

三 本公約締約國承允尊重科學研究及創作活動所不可缺少之自由。

四 本公約締約國確認鼓勵及發展科學文化方面國際接觸與合作之利。

### **第 3 號一般性意見：締約國義務的性質**

9. 第 2 條第 1 項所反映的主要結果義務是採取步驟，「逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現」。「逐漸……實現」一語往往被用來說明這句話的意圖。逐漸實現的概念等於承認，在短時期內一般無法充分實現所有的經濟、社會及文化權利。從這個意義上講，這一義務與《公民與政治權利國際公約》第 2 條的義務有重大區別，該條中具有立即尊重和確保一切有關權利的義務。然而，不應把本《公約》中長期實現或逐漸實現誤解為解除了有其充分含義的義務。一方面這是一種有必要靈活性的安排，反映了當今世界的現實和任何國家爭取充分實現經濟、社會及文化權利面臨的困難；另一方面，必須結合《公約》的總目標，即其存在的理由來理解這句話，這一目標就是為締約國確立充分實現所涉各種權利的明確義務。因而它確立了儘可能迅速和有效地爭取目標的義務。而且，在這方面的任何倒退性的措施都需要最為慎重的考慮，必須有充分的理由，顧及到《公約》規定權利的完整性，並以充分利用了所有可能的資源為條件。

### **第 7 號一般意見：適當住房權—強制驅逐**

20. 委員會還要求得到下列訊息：「尤其是，在都市更新方案、改造項目、地區改善、籌備國際活動(奧林匹克和其他運動會、展覽會、會議

等)、『城市美化』運動等過程中採取了什麼措施保證人們不受遷移，或保證經過任何住在、或鄰近受影響地區的人士的同意將他們重新安置」。但是，很少締約國在他們向委員會提出報告的時候列明了上述必要的訊息。因此，委員會要強調，它非常重視這種訊息的收集。

### **第 16 號一般性意見：男女平等享有一切經社文權利**

19. 保護的義務要求各締約國採取步驟，其直接目標就是要消除主張某一性別低於或高於另一性別的偏見、習俗和所有其他慣例，以及對男性和婦女社會功能的陳舊的刻板印象。本《公約》第 3 條對締約國規定的保護義務主要包括尊重並透過有關男女享受所有人權的平等權利之憲定和法律規定，並禁止任何形式的歧視；透過法律消除歧視，並防止第三方直接或間接地干涉這項權利的享受；透過行政措施和方案，並建立公共機構、機關和方案，以便保護婦女不受歧視。

20. 締約國有義務監督並管制非國家行動者的行為，以便保證這些行動者不侵犯男女享受經濟、社會和文化權利的平等權利。例如，這項義務適用於部分或完全私有化的公共服務部門。

### **第 18 號一般性意見：工作權**

10. 失業率高和缺乏有保障的就業是引發工作者到經濟結構中的非

正規部門謀求就業的原因。締約國必須採取必要的措施，無論是立法或其他措施，盡最大可能減少正規經濟以外的工作者人數，因為這些工作者在這種狀況下沒有受到保護。這些措施將迫使雇主遵守勞動立法，申報其僱用人數，從而使後者能夠享有工作者所有權利，特別是《公約》第6條、第7條及第8條規定的權利。這些措施必須體現靠非正規經濟謀生的人大部分是出於生存的需要，而不是某種選擇。此外，必須由國家立法對家庭和農業工作加以適當管理，以便使家庭幫傭和農業工作者像其他工作者那樣，享有同種標準的保護。

14. 獲得人生第一個工作就有了經濟自立的機會，它在許多情況下成為擺脫貧困的手段。年輕人，尤其是年輕婦女，通常在最初就業方面面臨巨大困難。國家應當通過並落實有關充分教育和職業培訓的國家政策，促進並支持年輕人，尤其是年輕婦女的就業機會。

18. 《保護所有移徙工人及其家庭成員的權利國際公約》第2條第2項及第7條闡明的無歧視原則，應當在移徙工人及其家庭的就業機會方面得到應用。在這方面委員會強調，需要制定國家行動計畫，通過所有適當的措施、立法或其他措施，尊重和促進這類原則。

38. 締約國應考慮採取具體立法措施落實工作權。這些措施包括：(a) 建立國家機制，監督就業政策和國家行動計畫的執行；(b) 就數量指標和執行的期限作出規定。締約國還應當提供(c) 確保遵守國家層級訂立

的基準的方法；(d)吸收民間團體，包括勞工問題專家在內，民營部門和國際組織的參與。在監督實現工作權進展方面，締約國應當找出影響履行上述義務的因素和困難。

### **第 19 號一般性意見：社會保障的權利**

11. 要實施社會保障權利就必需具有而且執行一種由單一的計畫或各種計畫組成的制度，以便確保為有關的社會風險和突發情況提供福利。應當根據國內法律制定這種制度，政府部門必須負責有效地管理和監督這種制度。社會保障計畫(包括發放退休金的計畫)也應是永續的，以便子孫後代也能實現這種權利。

29. 締約國有義務確保人民在沒有歧視的情況下享有社會保障的權利(《公約》第 2 條第 2 項)以及男女平等享有權利(第 3 條)。這項義務在履行《公約》第三部分所規定的所有義務時也均適用。因此，《公約》禁止以種族、膚色、性別、年齡、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生、身心障礙、健康狀況(包括愛滋病毒/愛滋病)、性傾向以及公民、政治、社會或其他身分為由進行任何直接的或間接的歧視，因為這種歧視會導致取消或損害平等享有或行使社會保障的權利。

33. 締約國必須採取措施，盡最大的努力確保，社會保障制度涵蓋未得

到充分社會保障保護的工作者，其中包括兼職工、臨時工、自營人員以及在家工作者。雖然這些人員的社會保障計畫是建立在職業活動的基礎上的，但是應當對計畫進行調整，使得他們能夠享有相當於可比較的全職工的福利。除了職業傷害情況以外，可以依據工作時間、繳納保費、薪資收入或者其他適當辦法按比例確定有關的福利。在這種計畫沒有向這些工作者提供適當保障的情況下，締約國應該採取輔助措施。

34. 締約國必須採取措施，盡最大努力確保社會保障制度涵蓋非正規經濟部門的工作者。國際勞工會議對於非正規經濟的定義是：「勞動者或經濟單位在法律上和實踐上沒有達成或者沒有充分達成正式協議而從事的所有經濟活動」。由於社會保障制度建立在正規僱傭關係、商業單位或者登記戶籍地的基礎上，因此這種義務就特別重要。可以採取的措施包括：(a)消除這些人在參加非正規社會保障計畫，例如以群體為基礎之保險方面的障礙；(b)確保對於社會風險和突發情況具有最低限度的保障，並且逐步擴大這種保障；(c)尊重和支持非正規經濟部門內部發展的社會保障計畫，例如微型保險計畫和其他與小額信貸有關的計畫。委員會注意到，一些具有龐大非正規經濟部門的締約國已經實施了為所有人提供普及的養老金計畫和醫療保險計畫的方案。

36. 第 2 條第 2 項禁止以國籍為由進行歧視。委員會指出，《公約》沒有就管轄限制作出明確規定。如果包括移徙工人在內的非國民已經向社會保障計畫繳納保費，他們應當能夠享受福利，或在回國時領回所交的保費。移徙工人享有福利的權利不應受到工作地點改變的影響。

37. 非國民應當能夠參加非繳費性計畫，以便獲得收入補助、可負擔的醫療服務以及家庭補助。包括資格年限在內的任何限制必須是符合比例和合理的。所有人，不論其國籍、居住地點或移民身分如何，有權獲得基本的和緊急的醫療服務。

38. 難民、無國籍人、尋求庇護者以及其他弱勢的和被邊緣化的個人和團體應在參加非繳費性社會保障計畫方面享有同等機會，其中包括獲得合理的符合國際標準的醫療服務和家庭補助。

74. 締約國有義務有效監督社會保障權利的實現，應當為此目的設立必要的機制或機構。在監督實現社會保障權利方面的進展的過程中，締約國應當查明影響履行其義務的因素和困難。

75. 為了推動這種監督過程，應該在國家策略或行動計畫中確定社會保障權利的指標，以便在國家層級和國際層級監督締約國根據第 9 條承擔的義務。指標應該提及社會保障的各項內容(例如：適當性、社會風險和突發情況的涵蓋範圍、可負擔性以及可使用性)；指標應該根據遭到禁止的歧視理由分類；指標應當涵蓋居住在締約國境內並接受其

管轄或者受到其控制的所有人。締約國可以從國際勞工組織、世界衛生組織以及國際社會保障協會目前正在開展的工作中獲得關於適當指標的指導。

## 肆、業務案例與重要議題

如前所述，本會之職權，多屬國家政策之規劃、協調、審議，與資源分配，鮮少直接行使強制命令禁止的公權力措施，因此似較少有機會侵犯人民的公民權利。而以往本會在進行各項規劃、協調、審議之時，主要的論述與依循之價值，乃是「發展」，而非「人權」。因此，在行使職權，履行各項業務之時，外觀上與人權少有直接關聯。

然而，就如同第二次國家報告之「結論性意見」所指出，即使表面上與本會法定職掌沒有直接關係，但本會仍然要負責處理公務人員之人權教育與回應所得分配不均等議題。理由就是因為人權，特別是經社文人權的實踐，有賴於政府施政決策時，應在最前端的「規劃」階段，就開始將這些重要權利，納入考量。

尤其要注意，一般來說，人權的守護與審查者，多被認為是司法機關的主要職責。然而，司法機關（包括司法院大法官與普通法院）對於政府是否未能充分落實「經社文權利」或是其他涉及資源積極分配的權利，往往採取相當寬鬆的審查標準，盡可能尊重政府的權衡與決策空間。所以真正要保障經社文權利，就必須確保在最前端的政策決定階段，就能認真考量人權公約要求之事項，而非留待終局的司法審查。亦即，人權的指標不應該只是檢視政府施政是否「符合」標準，

而是在提醒、促進政府積極地將人權精神「納入」決策。

依此，本會在實踐人權上所應做的，不是「消極避免違反人權」，而是「積極促進人權落實」的工作。作為政府決策施政的「上游」，又是同受兩公約所拘束的國家機關，本會應該擔任的是「促使各機關積極實踐人權」(特別是經社文公約中，那些「逐漸實現」的人權項目)之工作，並促使各機關在擬定各項計畫與措施時，均應將人權納入考量。

以下即以與本會相關之案例與議題，如何落實兩公約之精神，作為思考之案例。

## 一、公務員之人權教育訓練：密集講座與促請納入決策

如前所述，第二次國家報告之結論性意見與建議中，第 15 點就指出，審查委員會對人權教育訓練極為在意。但審查委員並不是單純地要求，多開一些「講座」或「課程」；而是「在擬定、規劃、執行與評估所有政府專案與活動上」，採取密集的人權訓練課程。亦即，各種教育訓練應該要能夠與前端的決策規劃，有密切關聯。

為達成此一目標，本會基於國家發展計畫、行政院所屬各機關中長程個案計畫體制之規劃及審議、施政計畫之管制及考核等業務職掌，針對施政計畫彙編及中長程個案計畫編擬與審議作業、政府公共建設及重要社會發展計畫先期作業、個案計畫管制評核作業、機關績效評

估作業等，應於每年辦理相關講習會納入人權意識培力內容，以期策勵公務同仁汲取相關知能，於推動各項施政作為時落實以人權為本之思維。

但囿於機關本位主義的侷限，單純的「講習」以及主觀的「人權意識培力」，往往不足以真正驅使各機關在規劃政策草擬法令時，認真將人權納入考慮。因此，本會可建立（或建議）標準，明文規定各機關規劃各種計畫、政策、專案時，應將職掌有關之人權事項納入計畫指標—包括消極面的避免「侵害」，以及積極面的促進「實踐」。如此，一方面尊重各機關專業與職權範圍，同時也促請各機關慎重思量與其有關的人權規定，本會依計畫或政策內容之需要，在欠缺人權指標與目標時，促請其說明。

## 二、其他可將人權與業務融合之例子

本會有許多政策、方案、業務，均可將「人權」的論述與內容納入，以強化其正當性，同時也提供更多的反思。例如：

- (一)在國家發展計畫(110 至 113 年)中，「解決青年低薪」、「保障勞工權益」、「數位包容」措施可連結經社文公約第 6 條之工作(就業)權利、第 7 條之工作條件與公允工資，以及第 11 條之「適當生活程度」權利；而前瞻計畫之各種建設，更是促進全體人民「適當生活程度」之有利措施。

- (二)在國家發展計畫(110 至 113 年)中,「深耕文化底蘊與文化力」部分,當然也就是在落實經社文公約第 15 條所保障之文化權利。而其中「落實多元文化理念」、「保障多元族群權益」部分,更在落實公政公約第 27 條保障的「少數團體之文化權(種族、宗教、語言)」。
- (三)在國家發展計畫(110 至 113 年)中,「強化社會安全體系」是為了落實社會保障(經社文公約第 9 條);「落實居住正義」部分,乃是確保經社文公約第 11 條保障之「住房權」。
- (四)本會綜合規劃處與經濟發展處,於進行國家發展計畫及經濟政策之規劃、協調,與審議時,得考量在內容或論述上,納入經社文公約第 6 條至第 9 條,第 11 條等與經濟條件有關之人權。畢竟,經社文公約各項權利,最理想之方式並非事後爭訟,而是在事前就納入政策考量範圍內,與國家整體目標和社會各方利益,共同權衡。
- (五)本會產業發展處與國土區域離島發展處,於規劃、推動、協調重大產業政策與措施,以及政府公共建設之計畫與政策時,亦宜將經社文公約第 11 條之「適當生活權利」的論述納入。
- (六)在法規鬆綁部分,除了促進經濟效率與國家競爭力之外,亦有許多部分是與人權密切相關者。如本會法制協調處曾建議

檢討現行法「心理師不得利用網路方式進行心理諮商輔導業務」之規定。衛生福利部並已於 108 年函頒「心理師執行通訊心理諮商業務核准作業參考原則」，放寬經核准之機構得以網際網路等方式執行通訊心理諮商業務。此項檢討，不只是保障心理師的工作權利，更可能在當前心理健康問題繁多的台灣，提供更多管道，保障人民的健康權(經社文公約第 12 條)。

另在隱私及個資保護部分，行政院成立行政機關落實個人資料保護執行聯繫會議，本會為幕僚單位，於整合各部會相關個資保護措施及加強各部會落實執行個資法之一致性時，可納入公政公約第 17 條規定隱私及個資保護之精神。

(七)本會人力發展處與社會發展處，於設計、參與退休金、社會保險、社會福利等措施時，宜引用、參照經社文公約第 9 條與經濟暨社會理事會相關解釋；於協調、審議文化與族群發展政策時，可將公政公約第 27 條保障少數族群文化、宗教及語言權利之意旨納入考量。

(八)本會人力發展處，於規劃人口及人才政策時，亦得引用並參照公政公約第 26 條不受歧視之權利、第 27 條少數團體之權利、第 15 號一般性意見有關外國人地位之論述，以及經社文公約第 2 條有關國際合作實現人權之規定；另於關注及研析

改善所得分配政策時，得適時提醒各機關，應落實經社文公約（特別是第 6 條「工作權」、第 7 條「工作條件」、第 9 條「社會保障」、第 11 條「適當生活程度」，以及第 13 條「受教育權」之要求，以發揮改善所得分配之綜效。

## 伍、附錄

### 一、公民與政治權利國際公約

#### 前文

本公約締約國，鑒於依據聯合國憲章揭示之原則，人類一家，對於人人天賦尊嚴及其平等而且不可割讓權利之確認，實係世界自由、正義與和平之基礎，確認此種權利源於天賦人格尊嚴，確認依據世界人權宣言之昭示，唯有創造環境，使人人除享有經濟社會文化權利而外，並得享受公民及政治權利，始克實現自由人類享受公民及政治自由無所恐懼不虞匱乏之理想。鑒於聯合國憲章之規定，各國負有義務，必須促進人權及自由之普遍尊重及遵守，明認個人對他人及對其隸屬之社會，負有義務，故職責所在，必須力求本公約所確認各種權利之促進及遵守，爰議定條款如下：

#### 第壹編

##### 第一條

- (一)所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位並自由從事其經濟、社會與文化之發展。
- (二)所有民族得為本身之目的，自由處置其天然財富及資源，但不得妨害因基於互惠原則之國際經濟合作及因國際法而生之任何義務。無論在何種情形下，民族之生計，不容剝奪。
- (三)本公約締約國，包括負責管理非自治及託管領土之國家在內，均應遵照聯合國憲章規定，促進自決權之實現，並尊重此種權利。

#### 第貳編

##### 第二條

- (一)本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。
- (二)本公約締約國承允遇現行立法或其他措施尚無規定時，各依本國憲法程序，並遵照本公約規定，採取必要步驟，制定必要之立法或其他措施，以實現本公約所確認之權利。
- (三)本公約締約國承允：
  1. 確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外；
  2. 確保上項救濟聲請人之救濟權利，由主管司法、行政或立法當局

裁定，或由該國法律制度規定之其他主管當局裁定，並推廣司法救濟之機會；

3. 確保上項救濟一經核准，主管當局概予執行。

### 第三條

本公約締約國承允確保本公約所載一切公民及政治權利之享受，男女權利，一律平等。

### 第四條

- (一) 如經當局正式宣布緊急狀態，危及國本，本公約締約國得在此種危急情勢絕對必要之限度內，採取措施，減免履行其依本公約所負之義務，但此種措施不得抵觸其依國際法所負之其他義務，亦不得引起純粹以種族、膚色、性別、語言、宗教或社會階級為根據之歧視。
- (二) 第六條、第七條、第八條（第一項及第二項）、第十一條、第十五條、第十六條及第十八條之規定，不得依本條規定減免履行。
- (三) 本公約締約國行使其減免履行義務之權利者，應立即將其減免履行之條款，及減免履行之理由，經由聯合國秘書長轉知本公約其他締約國。其終止減免履行之日期，亦應另行移文秘書長轉知。

### 第五條

- (一) 本公約條文不得解釋為國家、團體或個人有權從事活動或實行行為，破壞本公約確認之任何一種權利與自由，或限制此種權利與自由逾越本公約規定之程度。
- (二) 本公約締約國內依法律、公約、條例或習俗而承認或存在之任何基本人權，不得藉口本公約未予確認或確認之範圍較狹，而加以限制或減免義務。

### 第參編

#### 第六條

- (一) 人人皆有天賦之生存權。此種權利應受法律保障。任何人之生命不得無理剝奪。
- (二) 凡未廢除死刑之國家，非犯情節最重大之罪，且依照犯罪時有效並與本公約規定及防止及懲治殘害人群罪公約不抵觸之法律，不得科處死刑。死刑非依管轄法院終局判決，不得執行。
- (三) 生命之剝奪構成殘害人群罪時，本公約締約國公認本條不得認為授權任何締約國以任何方式減免其依防止及懲治殘害人群罪公約規定所負之任何義務。
- (四) 受死刑宣告者，有請求特赦或減刑之權。一切判處死刑之案件均得邀

大赦、特赦或減刑。

(五)未滿十八歲之人犯罪，不得判處死刑；懷胎婦女被判死刑，不得執行其刑。

(六)本公約締約國不得援引本條，而延緩或阻止死刑之廢除。

#### 第七條

任何人不得施以酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰。非經本人自願同意，尤不得對任何人作醫學或科學試驗。

#### 第八條

(一)任何人不得使充奴隸；奴隸制度及奴隸販賣，不論出於何種方式，悉應禁止。

(二)任何人不得使充奴工。

(三)

1. 任何人不得使服強迫或強制之勞役；

2. 凡犯罪刑罰得科苦役徒刑之國家，如經管轄法院判處此刑，不得根據第三項一款規定，而不服苦役；

3. 本項所稱“強迫或強制勞役”不包括下列各項：

(1)經法院依法命令拘禁之人，或在此種拘禁假釋期間之人，通常必須擔任而不屬於二款範圍之工作或服役；

(2)任何軍事性質之服役，及在承認人民可以本其信念反對服兵役之國家，依法對這種人徵服之國民服役；

(3)遇有緊急危難或災害禍患危及社會生命安寧時徵召之服役；

(4)為正常公民義務一部分之工作或服役。

#### 第九條

(一)人人有權享有身體自由及人身安全。任何人不得無理予以逮捕或拘禁。非依法定理由及程序，不得剝奪任何人之自由。

(二)執行逮捕時，應當場向被捕人宣告逮捕原因，並應隨即告知被控案由。

(三)因刑事罪名而被逮捕或拘禁之人，應迅即解送法官或依法執行司法權力之其他官員，並應於合理期間內審訊或釋放。候訊人通常不得加以羈押，但釋放得令具報，於審訊時，於司法程序之任何其他階段、並於一旦執行判決時，候傳到場。

(四)任何人因逮捕或拘禁而被奪自由時，有權聲請法院提審，以迅速決定其拘禁是否合法，如屬非法，應即令釋放。

(五)任何人受非法逮捕或拘禁者，有權要求執行損害賠償。

#### 第十條

(一)自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。

(二)

- 1.除特殊情形外，被告應與判決有罪之人分別羈押，且應另予與其未經判決有罪之身分相稱之處遇；
- 2.少年被告應與成年被告分別羈押，並應儘速即予判決。
- 3.監獄制度所定監犯之處遇，應以使其懺悔自新，重適社會生活為基本目的。少年犯人應與成年犯人分別拘禁，且其處遇應與其年齡及法律身分相稱。

#### 第十一條

任何人不得僅因無力履行契約義務，即予監禁。

#### 第十二條

(一)在一國領土內合法居留之人，在該國領土內有遷徙往來之自由及擇居之自由。

(二)人人應有自由離去任何國家，連其本國在內。

(三)上列權利不得限制，但法律所規定、保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要，且與本公約所確認之其他權利不牴觸之限制，不在此限。

(四)人人進入其本國之權，不得無理褫奪。

#### 第十三條

本公約締約國境內合法居留之外國人，非經依法判定，不得驅逐出境，且除事關國家安全必須急速處分者外，應准其提出不服驅逐出境之理由，及聲請主管當局或主管當局特別指定之人員予以覆判，並為此目的委託代理人到場申訴。

#### 第十四條

(一)人人在法院或法庭之前，悉屬平等。任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問。法院得因民主社會之風化、公共秩序或國家安全關係，或於保護當事人私生活有此必要時，或因情形特殊公開審判勢必影響司法而在其認為絕對必要之限度內，禁止新聞界及公眾旁聽審判程序之全部或一部；但除保護少年有此必要，或事關婚姻爭執或子女監護問題外，刑事民事之判決應一律公開宣示。

(二)受刑事控告之人，未經依法確定有罪以前，應假定其無罪。

(三)審判被控刑事罪時，被告一律有權平等享受下列最低限度之保障：

1. 迅即以其通曉之語言，詳細告知被控罪名及案由；
  2. 給予充分之時間及便利，準備答辯並與其選任之辯護人聯絡；
  3. 立即受審，不得無故稽延；
  4. 到庭受審，及親自答辯或由其選任辯護人答辯；未經選任辯護人者，應告以有此權利；法院認為審判有此必要時，應為其指定公設辯護人，如被告無資力酬償，得免付之；
  5. 得親自或間接詰問他造證人，並得聲請法院傳喚其證人在與他造證人同等條件下出庭作證；
  6. 如不通曉或不能使用法院所用之語言，應免費為備通譯協助之；
  7. 不得強迫被告自供或認罪。
- (四)少年之審判，應顧念被告年齡及宜使其重適社會生活，而酌定程序。
- (五)經判定犯罪者，有權聲請上級法院依法覆判其有罪判決及所科刑罰。
- (六)經終局判決判定犯罪，如後因提出新證據或因發見新證據，確實證明原判錯誤而經撤銷原判或免刑者，除經證明有關證據之未能及時披露，應由其本人全部或局部負責者外，因此判決而服刑之人應依法受損害賠償。
- (七)任何人依一國法律及刑事程序經終局判決判定有罪或無罪開釋者，不得就同一罪名再予審判或科刑。

#### 第十五條

- (一)任何人之行為或不行為，於發生當時依內國法及國際法均不成罪者，不為罪。刑罰不得重於犯罪時法律所規定。犯罪後之法律規定減科刑罰者，從有利於行為人之法律。
- (二)任何人之行為或不行為，於發生當時依各國公認之一般法律原則為有罪者，其審判與刑罰不受本條規定之影響。

#### 第十六條

人人有任何所在有被承認為法律人格之權利。

#### 第十七條

- (一)任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。
- (二)對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。

#### 第十八條

- (一)人人有思想、信念及宗教之自由。此種權利包括保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，及單獨或集體、公開或私自以禮拜、戒律、躬行及講授表示其宗教或信仰之自由。

- (二) 任何人所享保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，不得以脅迫侵害之。
- (三) 人人表示其宗教或信仰之自由，非依法律，不受限制，此項限制以保障公共安全、秩序、衛生或風化或他人之基本權利自由所必要者為限。
- (四) 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。

#### 第十九條

- (一) 人人有保持意見不受干預之權利。
- (二) 人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。
- (三) 本條第二項所載權利之行使，附有特別責任及義務，故得予以某種限制，但此種限制以經法律規定，且為下列各項所必要者為限：
  1. 尊重他人權利或名譽；
  2. 保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或風化。

#### 第二十條

- (一) 任何鼓吹戰爭之宣傳，應以法律禁止之。
- (二) 任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張，構成煽動歧視、敵視或強暴者，應以法律禁止之。

#### 第二十一條

和平集會之權利，應予確認。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。

#### 第二十二條

- (一) 人人有自由結社之權利，包括為保障其本身利益而組織及加入工會之權利。
- (二) 除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。本條並不禁止對軍警人員行使此種權利，加以合法限制。
- (三) 關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織一九(四)八年公約締約國，不得根據本條採取立法措施或應用法律，妨礙該公約所規定之保證。

#### 第二十三條

- (一) 家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。

- (二)男女已達結婚年齡者，其結婚及成立家庭之權利應予確認。
- (三)婚姻非經婚嫁雙方自由完全同意，不得締結。
- (四)本公約締約國應採取適當步驟，確保夫妻在婚姻方面，在婚姻關係存續期間，以及在婚姻關係消滅時，雙方權利責任平等。婚姻關係消滅時，應訂定辦法，對子女予以必要之保護。

#### 第二十四條

- (一)所有兒童有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予之必需保護措施，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、民族本源或社會階級、財產、或出生而受歧視。
- (二)所有兒童出生後應立予登記，並取得名字。
- (三)所有兒童有取得國籍之權。

#### 第二十五條

- (一)凡屬公民，無分第二條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：
  1. 直接或經由自由選擇之代表參與政事；
  2. 在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現；
  3. 以一般平等之條件，服本國公職。

#### 第二十六條

人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視。

#### 第二十七條

凡有種族、宗教或語言少數團體之國家，屬於此類少數團體之人，與團體中其他分子共同享受其固有文化、信奉躬行其固有宗教或使用其固有語言之權利，不得剝奪之。

#### 第肆編

#### 第二十八條

- (一)茲設置人權事宜委員會（本公約下文簡稱委員會）委員十八人，執行以下規定之職務。
- (二)委員會委員應為本公約締約國國民，品格高尚且在人權問題方面聲譽素著之人士；同時並應計及宜選若干具有法律經驗之人士擔任委員。

(三)委員會委員以個人資格當選任職。

### 第二十九條

- (一)委員會之委員應自具備第二十八條所規定資格並經本公約締約國為此提名之人士名單中以無記名投票選舉之。
- (二)本公約各締約國提出人選不得多於二人，所提人選應為提名國國民。
- (三)候選人選，得續予提名。

### 第三十條

- (一)初次選舉至遲應於本公約開始生效後六個月內舉行。
- (二)除依據第三十四條規定宣告出缺而舉行之補缺選舉外，聯合國秘書長至遲應於委員會各次選舉日期四個月前以書面邀請本公約締約國於三個月內提出委員會委員候選人。
- (三)聯合國秘書長應就所提出之候選人，按照字母次序編製名單，標明推薦其候選之締約國，至遲於每次選舉日期一個月前，送達本公約締約國。
- (四)委員會委員之選舉應由聯合國秘書長在聯合國會所召集之締約國會議舉行之，該會議以締約國之三分之二出席為法定人數，候選人獲票最多且得出席及投票締約國代表絕對過半數票者當選為委員會委員。

### 第三十一條

- (一)委員會不得有委員一人以上為同一國家之國民。
- (二)選舉委員會委員時應計及地域公勻分配及確能代表世界不同文化及各主要法系之原則。

### 第三十二條

- (一)委員會委員任期四年。續經提名者連選得連任。但第一次選出之委員中九人任期應為二年；任期二年之委員九人，應於第一次選舉完畢後，立由第三十條第四項所稱會議之主席，以抽籤方法決定之。
- (二)委員會委員任滿時之改選，應依照本公約本編以上各條舉行之。

### 第三十三條

- (一)委員會某一委員倘經其他委員一致認為由於暫時缺席以外之其他原因，業已停止執行職務時，委員會主席應通知聯合國秘書長，由其宣告該委員出缺。
- (二)委員會委員死亡或辭職時，委員會主席應即通知聯合國秘書長，由其宣告該委員自死亡或辭職生效之日起出缺。

### 第三十四條

- (一)遇有第三十三條所稱情形宣告出缺，且須行補選之委員任期不在宣告出缺後六個月內屆滿者，聯合國秘書長應通知本公約各締約國，各締約國得於兩個月內依照第二十九條提出候選人，以備補缺。
- (二)聯合國秘書長應就所提出之候選人，按照字母次序編製名單，送達本公約締約國。補缺選舉應於編送名單後依照本公約本編有關規定舉行之。
- (三)委員會委員之當選遞補依第三十三條規定宣告之懸缺者，應任職至依該條規定出缺之委員會委員任期屆滿時為止。

### 第三十五條

委員會委員經聯合國大會核准，自聯合國資金項下支取報酬，其待遇及條件由大會參酌委員會所負重大責任定之。

### 第三十六條

聯合國秘書長應供給委員會必要之辦事人員及便利，俾得有效執行本公約所規定之職務。

### 第三十七條

- (一)委員會首次會議由聯合國秘書長在聯合國會所召集之。
- (二)委員會舉行首次會議後，遇委員會議事規則規定之情形召開會議。
- (三)委員會會議通常應在聯合國會所或日內瓦聯合國辦事處舉行之。

### 第三十八條

委員會每一委員就職時，應在委員會公開集會中鄭重宣言，必當秉公竭誠，執行職務。

### 第三十九條

- (一)委員會應自行選舉其職員，任期二年，連選得連任。
- (二)委員會應自行制定議事規則，其中應有下列規定：
  1. 委員十二人構成法定人數；
  2. 委員會之決議以出席委員過半數之同意為之。

### 第四十條

- (一)本公約締約國承允依照下列規定，各就其實施本公約所確認權利而採取之措施，及在享受各種權利方面所獲之進展，提具報告書：
  1. 本公約對關係締約國生效後一年內；
  2. 其後遇委員會提出請求時。

- (二)所有報告書應交由聯合國秘書長轉送委員會審議。如有任何因素及困難影響本公約之實施，報告書應予說明。
- (三)聯合國秘書長與委員會商洽後得將報告書中屬於關係專門機關職權範圍之部分副本轉送各該專門機關。
- (四)、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評議。委員會亦得將此等評議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。
- (五)、本公約締約國得就可能依據本條第四項規定提出之任何評議向委員會提出意見。

#### 第四十一條

- (一)本公約締約國得依據本條規定，隨時聲明承認委員會有權接受並審議一締約國指稱另一締約國不履行本公約義務之來文。依本條規定而遞送之來文，必須為曾聲明其本身承認委員會有權之締約國所提出方得予以接受並審查。如來文關涉未作此種聲明之締約國，委員會不得接受之。依照本條規定接受之來文應照下開程序處理：
  - 1.如本公約某一締約國認為另一締約國未實施本公約條款，得書面提請該締約國注意。受請國應於收到此項來文三個月內，向遞送來文之國家書面提出解釋或任何其他聲明，以闡明此事，其中應在可能及適當範圍內，載明有關此事之本國處理辦法，及業經採取或正在決定或可資援用之救濟辦法。
  - 2.如在受請國收到第一件來文後六個月內，問題仍未獲關係締約國雙方滿意之調整，當事國任何一方均有權通知委員會及其他一方，將事件提交委員會。
  - 3.委員會對於提請處理之事件，應於查明對此事件可以運用之國內救濟辦法悉已援用無遺後，依照公認之國際法原則處理之。但如救濟辦法之實施有不合理之拖延，則不在此限。
  - 4.委員會審查本條所稱之來文時應舉行不公開會議。
  - 5.以不牴觸三款之規定為限，委員會應斡旋關係締約國俾以尊重本公約所確認之人權及基本自由為基礎，友善解決事件。
  - 6.委員會對於提請處理之任何事件，得請二款所稱之關係締約國提供任何有關情報。
  - 7.二款所稱關係締約國有權於委員會審議此事件時出席並提出口頭及／或書面陳述。
  - 8.委員會應於接獲依二款所規定通知之日起十二個月內提出報告書：
    - (1)如已達成五款規定之解決辦法，委員會報告書應以扼要敘述事實及所達成之解決辦法為限。
    - (2)如未達成五款規定之解決辦法，委員會報告書應以扼要敘

述事實為限；關係締約國提出之書面陳述及口頭陳述紀錄應附載於報告書內。

關於每一事件，委員會應將報告書送達各關係締約國。

- (二)本條之規定應於本公約十締約國發表本條第一項所稱之聲明後生效。此種聲明應由締約國交存聯合國秘書長，由秘書長將聲明副本轉送其他締約國。締約國得隨時通知秘書長撤回聲明。此種撤回不得影響對業經依照本條規定遞送之來文中所提事件之審議；秘書長接得撤回通知後，除非關係締約國另作新聲明，該國再有來文時不予接受。

#### 第四十二條

##### (一)

1. 如依第四十一條之規定提請委員會處理之事件未能獲得關係締約國滿意之解決，委員會得經關係締約國事先同意，指派一專設和解委員會（下文簡稱和委會）。和委會應為關係締約國斡旋，俾以尊重本公約為基礎，和睦解決問題；
  2. 和委會由關係締約國接受之委員(五)人組成之。如關係締約國於三個月內對和委會組成之全部或一部未能達成協議，未得協議之和委會委員應由委員會用無記名投票法以三分之二之多數自其本身委員中選出之。
- (二)和委會委員以個人資格任職。委員不得為關係締約國之國民，或為非本公約締約國之國民，或未依第(四)十一條規定發表聲明之締約國國民。
- (三)和委會應自行選舉主席及制定議事規則。
- (四)和委會會議通常應在聯合國會所或日內瓦聯合國辦事處舉行，但亦得於和委會諮商聯合國秘書長及關係締約國決定之其他方便地點舉行。
- (五)依第三十(六)條設置之秘書處應亦為依本條指派之和委會服務。
- (六)委員會所蒐集整理之情報，應提送和委會，和委會亦得請關係締約國提供任何其他有關情報。
- (七)和委會於詳盡審議案件後，無論如何應於受理該案件十二個月內，向委員會主席提出報告書，轉送關係締約國：
1. 和委會如未能於十二個月內完成案件之審議，其報告書應以扼要說明審議案件之情形為限；
  2. 和委會如能達成以尊重本公約所確認之人權為基礎之和睦解決問題辦法，其報告書應以扼要說明事實及所達成之解決辦法為限；
  3. 如未能達成二款規定之解決辦法，和委會報告書應載有其對於關係締約國爭執事件之一切有關事實問題之結論，以及對於事件和睦解決各種可能性之意見。此項報告書應亦載有關係締約國提出之書面陳述及所作口頭陳述之紀錄；
  4. 和委會報告書如係依三款之規定提出，關係締約國應於收到報告書後三個月內通知委員會主席願否接受和委會報告書內容。

- (八)本條規定不影響委員會依第四十一條所負之責任。
- (九)關係締約國應依照聯合國秘書長所提概算，平均負擔和委會委員之一切費用。
- (十)聯合國秘書長有權於必要時在關係締約國依本條第九項償還用款之前，支付和委會委員之費用。

#### 第四十三條

委員會委員，以及依第四十二條可能指派之專設和解委員會委員，應有權享受聯合國特權豁免公約內有關各款為因聯合國公務出差之專家所規定之便利、特權與豁免。

#### 第四十四條

本公約實施條款之適用不得妨礙聯合國及各專門機關之組織約章及公約在人權方面所訂之程序，或根據此等約章及公約所訂之程序，亦不得阻止本公約各締約國依照彼此間現行之一般或特別國際協定，採用其他程序解決爭端。

#### 第四十五條

委員會應經由經濟暨社會理事會向聯合國大會提送常年工作報告書。

### 第五編

#### 第四十六條

本公約之解釋，不得影響聯合國憲章及各專門機關組織法內規定聯合國各機關及各專門機關分別對本公約所處理各種事項所負責任之規定。

#### 第四十七條

本公約之解釋，不得損害所有民族充分與自由享受及利用其天然財富與資源之天賦權利。

### 第六編

#### 第四十八條

- (一)本公約聽由聯合國會員國或其專門機關會員國、國際法院規約當事國及經聯合國大會邀請為本公約締約國之任何其他國家簽署。
- (二)本公約須經批准。批准書應送交聯合國秘書長存放。
- (三)本公約聽由本條第一項所稱之任何國家加入。
- (四)加入應以加入書交存聯合國秘書長為之。
- (五)聯合國秘書長應將每一批准書或加入書之交存，通知已經簽署或加入本公約之所有國家。

#### 第四十九條

- (一) 本公約應自第三十五件批准書或加入書送交聯合國秘書長存放之日起三個月後發生效力。
- (二) 對於在第三十五件批准書或加入書交存後批准或加入本公約之國家，本公約應自該國交存批准書或加入書之日起三個月後發生效力。

#### 第五十條

本公約各項規定應一律適用於聯邦國家之全部領土，並無限制或例外。

#### 第五十一條

- (一) 本公約締約國得提議修改本公約，將修正案提交聯合國秘書長。秘書長應將提議之修正案分送本公約各締約國，並請其通知是否贊成召開締約國會議，以審議並表決所提議案。如締約國三分之一以上贊成召開會議，秘書長應以聯合國名義召集之。經出席會議並投票之締約國過半數通過之修正案，應提請聯合國大會核可。
- (二) 修正案經聯合國大會核可，並經本公約締約國三分之二各依本國憲法程序接受後，即發生效力。
- (三) 修正案生效後，對接受此種修正之締約國具有拘束力；其他締約國仍受本公約原訂條款及其前此所接受修正案之拘束。

#### 第五十二條

除第四十八條第五項規定之通知外，聯合國秘書長應將下列事項通知同條第一項所稱之所有國家：

1. 依第四十八條所為之簽署、批准及加入；
2. 依第四十九條本公約發生效力之日期，及依第五十一條任何修正案發生效力之日期。

#### 第五十三條

- (一) 本公約應交存聯合國檔庫，其中、英、法、俄及西文各本同一作準。
- (二) 聯合國秘書長應將本公約正式副本分送第四十八條所稱之所有國家。為此，下列各代表秉其本國政府正式授予之權，謹簽字於自一九六六年十二月十九日起得由各國在紐約簽署之本公約，以昭信守。

## 二、經濟社會文化權利國際公約

### 前文

本公約締約國，鑒於依據聯合國憲章揭示之原則，人類一家，對於人人天賦尊嚴，及其平等而且不可割讓權利之確認，實係世界自由、正義與和平之基礎，確認此種權利源於天賦人格尊嚴，確認依據世界人權宣言之昭示，唯有創造環境，使人人除享有公民及政治權利而外，並得享受經濟社會文化權利，始克實現自由人類享受無所恐懼不虞匱乏之理想。鑒於聯合國憲章之規定，各國負有義務，必須促進人權及自由之普遍尊重及遵守，明認個人對他人及對其隸屬之社會，負有義務，故職責所在，必須力求本公約所確認各種權利之促進及遵守，爰議定條款如下：

### 第壹編

#### 第一條

- (一)所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位及自由從事其經濟、社會與文化之發展。
- (二)所有民族得為本身之目的，自由處置其天然財富及資源，但不得妨害因基於互惠原則之國際經濟合作及因國際法而生之任何義務。無論在何種情形下，民族之生計，不容剝奪。
- (三)本公約締約國包括負責管理非自治及託管領土之國家在內，均應遵照聯合國憲章規定，促進自決權之實現並尊重此種權利。

### 第貳編

#### 第二條

- (一)本公約締約國承允盡其資源能力所及，各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作採取種種步驟，務期以所有適當方法，尤其包括通過立法措施，逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現。
- (二)本公約締約國承允保證人行使本公約所載之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等而受歧視。
- (三)發展中國家在適當顧及人權及國民經濟之情形下，得決定保證非本國國民享受本公約所確認經濟權利之程度。

#### 第三條

本公約締約國承允確保本公約所載一切經濟社會文化權利之享受，男女權利一律平等。

#### 第四條

本公約締約國確認人民享受國家遵照本公約規定所賦予之權利時，國家對此類權利僅得加以法律明定之限制，又其所定限制以與此類權利之性質不相牴觸為準，且加以限制之唯一目的應在增進民主社會之公共福利。

#### 第五條

- (一)本公約條文不得解釋為國家、團體或個人有權從事活動或實行行為，破壞本公約確認之任何權利或自由，或限制此種權利或自由逾越本公約規定之程度。
- (二)任何國家內依法律、公約、條例或習俗而承認或存在之任何基本人權，不得藉口本公約未予確認或確認之範圍較狹，而加以限制或減免義務。

#### 第參編

#### 第六條

- (一)本公約締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之。
- (二)本公約締約國為求完全實現此種權利而須採取之步驟，應包括技術與職業指導及訓練方案、政策與方法，以便在保障個人基本政治與經濟自由之條件下，造成經濟、社會及文化之穩步發展以及充分之生產性就業。

#### 第七條

本公約締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條件，尤須確保：

- (一)所有工作者之報酬使其最低限度均能：
  - 1.獲得公允之工資，工作價值相等者享受同等報酬，不得有任何區別，尤須保證婦女之工作條件不得次於男子，且應同工同酬；
  - 2.維持本人及家屬符合本公約規定之合理生活水平；
- (二)安全衛生之工作環境；
- (三)人人有平等機會於所就職業升至適當之較高等級，不受年資才能以外其他考慮之限制；
- (四)休息、閒暇、工作時間之合理限制與照給薪資之定期休假，公共假日亦須給酬。

#### 第八條

- (一)本公約締約國承允確保：

1. 人人有權為促進及保障其經濟及社會利益而組織工會及加入其自身選擇之工會，僅受關係組織規章之限制。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此項權利之行使；
  2. 工會有權成立全國聯合會或同盟，後者有權組織或參加國際工會組織；
  3. 工會有權自由行使職權，除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使；
  4. 罷工權利，但以其行使符合國家法律為限。
- (二) 本條並不禁止對軍警或國家行政機關人員行使此種權利，加以合法限制。
- (三) 關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織一九四八年公約締約國，不得依據本條採取立法措施或應用法律，妨礙該公約所規定之保證。

#### 第九條

本公約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險。

#### 第十條

本公約締約國確認：

- (一) 家庭為社會之自然基本團體單位，應儘力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。婚姻必須婚嫁雙方自由同意方得締結。
- (二) 母親於分娩前後相當期間內應受特別保護。工作之母親在此期間應享受照給薪資或有適當社會保障福利之休假。
- (三) 所有兒童及少年應有特種措施予以保護與協助，不得因出生或其他關係而受任何歧視。兒童及青年應有保障、免受經濟及社會剝削。凡僱用兒童及少年從事對其道德或健康有害、或有生命危險、或可能妨礙正常發育之工作者均應依法懲罰。國家亦應訂定年齡限制，凡出資僱用未及齡之童工，均應禁止並應依法懲罰。

#### 第十一條

- (一) 本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。
- (二) 本公約締約國既確認人人有免受饑餓之基本權利，應個別及經由國際合作，採取為下列目的所需之措施，包括特定方案在內：

1. 充分利用技術與科學知識、傳佈營養原則之知識、及發展或改革土地制度而使天然資源獲得最有效之開發與利用，以改進糧食生產、保貯及分配之方法；
2. 計及糧食輸入及輸出國家雙方問題，確保世界糧食供應按照需要，公平分配。

## 第十二條

- (一) 本公約締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。
- (二) 本公約締約國為求充分實現此種權利所採取之步驟，應包括為達成下列目的所必要之措施：
  1. 設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育；
  2. 改良環境及工業衛生之所有方面；
  3. 預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病；
  4. 創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理。

## 第十三條

- (一) 本公約締約國確認人人有受教育之權。締約國公認教育應謀人格及人格尊嚴意識之充分發展，增強對人權與基本自由之尊重。締約國又公認教育應使人人均能參加自由社會積極貢獻，應促進各民族間及各種族、人種或宗教團體間之了解、容恕及友好關係，並應推進聯合國維持和平之工作。
- (二) 本公約締約國為求充分實現此種權利起見，確認：
  1. 初等教育應屬強迫性質，免費普及全民；
  2. 各種中等教育，包括技術及職業中等教育在內，應以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，廣行舉辦，庶使人人均有接受機會；
  3. 高等教育應根據能力，以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，使人人有平等接受機會；
  4. 基本教育應儘量予以鼓勵或加緊辦理，以利未受初等教育或未能完成初等教育之人；
  5. 各級學校完備之制度應予積極發展，適當之獎學金制度應予設置，教育人員之物質條件亦應不斷改善。
- (三) 本公約締約國承允尊重父母或法定監護人為子女選擇符合國家所規定或認可最低教育標準之非公立學校，及確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。
- (四) 本條任何部分不得解釋為干涉個人或團體設立及管理教育機構之自由，但以遵守本條第一項所載原則及此等機構所施教育符合國家所定最低標準為限。

#### 第十四條

本公約締約國倘成為締約國時尚未能在其本土或其所管轄之其他領土內推行免費強迫初等教育，承允在兩年內訂定周詳行動計劃，庶期在計劃所訂之合理年限內，逐漸實施普遍免費強迫教育之原則。

#### 第十五條

(一)本公約締約國確認人人有權：

1. 參加文化生活；
2. 享受科學進步及其應用之惠；
3. 對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠。

(二)本公約締約國為求充分實現此種權利而採取之步驟，應包括保存、發揚及傳播科學與文化所必要之辦法。

(三)本公約締約國承允尊重科學研究及創作活動所不可缺少之自由。

(四)本公約締約國確認鼓勵及發展科學文化方面國際接觸與合作之利。

#### 第肆編

#### 第十六條

(一)本公約締約國承允依照本公約本編規定，各就其促進遵守本公約所確認各種權利而採取之措施及所獲之進展，提具報告書。

(二)

1. 所有報告書應提交聯合國秘書長，秘書長應將副本送由經濟暨社會理事會依據本公約規定審議；
2. 如本公約締約國亦為專門機關會員國，其所遞報告書或其中任何部分涉及之事項，依據各該專門機關之組織法係屬其責任範圍者，聯合國秘書長亦應將報告書副本或其中任何有關部份，轉送各該專門機關。

#### 第十七條

(一)本公約締約國應按經濟暨社會理事會於本公約生效後一年內與締約國及各有關專門機關商洽訂定之辦法，分期提出報告書。

(二)報告書中得說明由於何種因素或困難以致影響本公約所規定各種義務履行之程度。

(三)倘有關之情報前經本公約締約國提送聯合國或任何專門機關在案，該國得僅明確註明該項情報已見何處，不必重行提送。

#### 第十八條

經濟暨社會理事會得依其根據聯合國憲章所負人權及基本自由方面之責

任與各專門機關商訂辦法，由各該機關就促進遵守本公約規定屬其工作範圍者所獲之進展，向理事會具報。此項報告書並得詳載各該機關之主管機構為實施本公約規定所通過決議及建議之內容。

#### 第十九條

經濟暨社會理事會得將各國依第十六條及第十七條之規定，以及各專門機關依第十八條之規定，就人權問題提出之報告書，交由人權委員會研討並提具一般建議，或斟酌情形供其參考。

#### 第二十條

本公約各關係締約國及各關係專門機關得就第十九條所稱之任何一般建議、或就人權委員會任何報告書或此項報告書所述及任何文件中關於此等一般建議之引證，向經濟暨社會理事會提出評議。

#### 第二十一條

經濟暨社會理事會得隨時向大會提出報告書，連同一般性質之建議，以及從本公約締約國與各專門機關收到關於促進普遍遵守本公約確認之各種權利所採措施及所獲進展之情報撮要。

#### 第二十二條

經濟暨社會理事會得將本公約本編各項報告書中之任何事項，對於提供技術協助之聯合國其他機關，各該機關之輔助機關及各專門機關，可以助其各就職權範圍，決定可能促進切實逐步實施本公約之各項國際措施是否得當者，提請各該機關注意。

#### 第二十三條

本公約締約國一致認為實現本公約所確認權利之國際行動，可有訂立公約、通過建議、提供技術協助及舉行與關係國政府會同辦理之區域會議及技術會議從事諮商研究等方法。

#### 第二十四條

本公約之解釋，不得影響聯合國憲章及各專門機關組織法內規定聯合國各機關及各專門機關分別對本公約所處理各種事項所負責任之規定。

#### 第二十五條

本公約之解釋，不得損害所有民族充分與自由享受及利用其天然財富與資源之天賦權利。

## 第伍編

### 第二十六條

- (一) 本公約聽由聯合國會員國或其專門機關會員國、國際法院規約當事國及經聯合國大會邀請為本公約締約國之任何其他國家簽署。
- (二) 本公約須經批准。批准書應送交聯合國秘書長存放。
- (三) 本公約聽由本條第一項所稱之任何國家加入。
- (四) 加入應以加入書交存聯合國秘書長為之。
- (五) 聯合國秘書長應將每一批准書或加入書之交存，通知已經簽署或加入本公約之所有國家。

### 第二十七條

- (一) 本公約應自第三十五件批准書或加入書送交聯合國秘書長存放之日起三個月後發生效力。
- (二) 對於在第三十五件批准書或加入書交存後批准或加入本公約之國家，本公約應自該國交存批准書或加入書之日起三個月後發生效力。

### 第二十八條

本公約各項規定應一律適用於聯邦國家之全部領土，並無限制或例外。

### 第二十九條

- (一) 本公約締約國得提議修改本公約，將修正案提交聯合國秘書長。秘書長應將提議之修正案分送本公約各締約國，並請其通知是否贊成召開締約國會議，以審議並表決所提議案。如締約國三分之一以上贊成召開會議，秘書長應以聯合國名義召集之。經出席會議並投票之締約國過半數通過之修正案，應提請聯合國大會核可。
- (二) 修正案經聯合國大會核可，並經本公約締約國三分之二各依本國憲法程序接受後，即發生效力。
- (三) 修正案生效後，對接受此種修正之締約國具有拘束力；其他締約國仍受本公約原訂條款及其前此所接受修正案之拘束。

### 第三十條

除第二十六條第五項規定之通知外，聯合國秘書長應將下列事項通知同條第一項所稱之所有國家：

1. 依第二十六條所為之簽署、批准及加入；
2. 依第二十七條本公約發生效力之日期，及依第二十九條任何修正案發生效力之日期。

### 第三十一條

- (一)本公約應交存聯合國檔庫，其中、英、法、俄及西文各本同一作準。
- (二)聯合國秘書長應將本公約正式副本分送第二十六條所稱之所有國家。為此，下列各代表秉其本國政府正式授予之權，謹簽字於自一九六六年十二月十九日起得由各國在紐約簽署之本公約，以昭信守。

### 三、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

(民國98年4月22日公布)

本法施行日期，定自中華民國九十八年十二月十日施行。

#### 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。