

NDC-DSD-105-003

我國族群發展政策 影響評估分析架構之規劃

受委託單位：國立中央大學

研究主持人：孫 煒教授

協同主持人：許雲翔助理教授

研究助理：涂瑜斯、黃偲喬

研究期程：中華民國 105 年 5 月至 11 月

研究經費：新台幣叁拾玖萬元

國家發展委員會委託研究

中華民國 105 年 11 月

(本報告純係作者個人觀點，不應引伸為國家發展委員會之意見)

提 要

關鍵詞：族群發展政策、族群影響評估、族群發展構面、族群發展指標

一、研究緣起與目的

歷次戰爭與區域衝突的教訓使國際社會認知到歧視言行需在源頭予以遏制，按聯合國「消弭一切形式種族歧視公約」其意旨即在藉由政府干預，平衡優勢與弱勢族群間不對等的權力關係。我國雖非會員國，但 1966 年已簽署該公約並於 1970 年批准，憲法條文亦有平等及比例原則等原則性規範，復又於就業服務法第 5 條第 1 項規定禁止以種族為基礎的就業歧視、入出國及移民法第 62 條規定不得針對種族進行歧視行為，足見我國在消極消弭歧視層面已具備國內法化的基礎，亟待積極朝族群平等及族群共榮前進。凡此諸多作為需要透過政策主流化，將歧視、平等與共榮等抽象法律概念，以更為細緻的可操作原則進行制度性的落實。

申言之，所謂的主流化是一種水平化政策，透過對於政府活動所產生的影響，包括了政策發展、研究、倡議、協商、立法、資源分配、計畫之規劃與實施等，進行系統性的影響評估，檢視各項政府活動背後的觀點是否與所欲採納的法律概念一致，進而推動與落實平權價值。我國過去在性別主流化上所取得的斐然成績，即是建立在此一堅實縝密的評估工作之上，而前述多元族群面向亦會是相同概念的延伸，將種族或族群涵攝進更為廣泛的平權（equity）主流化工作中。本計畫即試圖參考英國等他國平等法下所進行的平等影響評估經驗，尋得「族群發展」政策影響評估的推動架構與作法，並為行政院及其所屬機關在形成預算或法律案前，建立可行的政策分析架構。本計畫擬就先進民主國家的前瞻性與實踐作法，進行我國的先導性研究。在整理國際法制及彙整國內學界與實務界意見，本計畫提出「對等、互惠、多元、參與、敏感及永續」等六原則，作為影響評估指標的實質內容，同時具體提出三個構面：「族群關係構面、族群代表構面、族群發展構面」，以此架構適合我國族群發展政策影響的各項評估指標，供部會中長期個案計畫及法律

案評估參考。

二、研究方法與發現

參酌各國平等法制經驗，有關族群平等的概念與目標是在數項法律案的前置基礎下進行；我國性別平等主流化亦然，已有性別工作平等法、性別平等教育法、就業服務法（性別歧視）等前置法制工作，各項性別平等目標相當明確，行政機關依法有據，執行操作性別影響評估實為水到渠成。我國雖有個別性的族群法制，如原住民族基本法及客家基本法，但未具備整體性「族群發展」所應具有的价值。除採用文獻分析法整理條約、他國平權原則，本計畫透過焦點座談與深入訪談方式，彙整學界與實務界對於我國族群發展應具備價值，針對族群發展目標與概念給予評介。計畫發現如下：

（一）族群定義：「族群」一詞是 ethnic group 的譯詞，族群是指一群因為擁有共同的來源，或者是共同的祖先、共同的文化或語言，而自認為、或者被其他的人認為，構成一個獨特社群的一群人，這個定義包括客觀及主觀兩個標準。

（二）族群發展政策影響評估定義與功能：族群平等或族群發展政策影響評估是主流化政策工具之一，係公共組織在將國際法制所具有的价值進行國內法化，或推動國內法中宣示性价值的過程中，會採取的工具。進行方式係運用族群統計資料與族群分析方法，據以發展形成政策或回應不同族群的需求，實質上以預算機制框列族群相關政策資源，或形成法律案規範各族群關係。這樣的「影響評估」為一種事前評估，或預評估，運用於政策形成初期，即政策審議階段來進行政策之研擬規劃與執行過程、結果，其中涵蓋規劃評估、可評估性評估及修正方案評估，目的在於確認特定活動是否可產生預期效果，因而影響評估的執行能在**政策或法律案的前置階段**，即能協助政策制訂者瞭解或修正現有政策之不足，特別是在負面效應的真實影響發生前，讓政策制訂者思考進行法規或計畫調整或修正。在評估過程，族群影響評估會在檢查表上制訂一系列檢核用的指標，確認政策制訂者是否認知，或察覺到該法規或計畫可能對潛在服務對象，如弱勢族群的影響。

除了偵知潛在受影響族群的需求，影響評估工具的採用在於建立政策制訂者對於族群的認知與理解。藉由一系列表格讓成員自我檢驗，在法規擬定

或行政行為上隨時自我檢視，組織因而能夠抵銷歧視的影響。執行過程會參酌開放與融入利害關係人的設計，並以循證導向作為評估基礎。暫不論此一工具是否能達到實質上的平等，**工具本身即提供政府、民間團體及企業等利害關係人一個重要的參與平台，更為透明的檢視政府在推動平權或對等（equity）上的成效**，此會是族群發展政策影響評估最為重要的政策目的。具體來說，藉由族群影響評估可以讓政策參與者思考對不同族群有不同效果的政策，評估政策實施結果是否對另一族群特別不利之敏感性分析，擬定更具族群平等與權益保障的國家政策，並藉由政策的預期結果，比較和評估現況與趨勢。

（三）英澳兩國政策經驗與我國適用方式：行政機關認為族群平等影響評估是一個能夠先行指認潛在可能涉及平等議題的政策工具，同時記錄機關如何考量平等議題，若是能有效執行，可以協助機關指認出標竿作法。然而，評估過程可能冗長，而只是用「勾選」的方式進行評估，亦難以觸及實質的平等問題。計畫發現兩國共有的政策經驗如下：

1. 先行立法規範平等權；
2. 逐步由族群擴大至其他保障特性；
3. 成立獨立機構推動平等權業務；
4. 族群平等係以政府責任為主，民間企業或志願部門適用為輔；
5. 在政府例行業務基礎上推行族群主流化，個人申訴或訴訟為輔。

透過制度論所架構起與英國及澳洲的對照，可以發現我國若要推行族群影響評估，在法律、歷史及機構等制度層面上相較於兩國均有不足之處。對我國的啟示在於執行上必須對政府部門有清楚的指示，同時在相關法遵作業上依循比例原則，在最低程度的法規要求上進行流程標竿作業即可，以減少不必要的書面作業。

（四）我國族群發展政策影響評估應具備指標：由於我國並不具備如英國或澳洲執行族群影響評估的法律基礎，計畫進一步參考具有普世價值的「1965年消除一切形式種族歧視國際公約」、「1966年經濟社會文化權利國際公約」及「1966年公民與政治權利國際公約」等國際公約，及英國法制的

我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃

所強調消除禁止行為、提升機會平等、形成良好關係，及澳洲法制所強調參與、課責、不歧視和平等、賦權及合法性，從規範層面設計適用於我國的族群發展規範價值，提出我國族群影響評估應具有的三個構面—「族群關係」、「族群代表」及「族群發展」，及六個強調正面價值的指標—「對等性」、「互惠性」、「多元性」、「參與性」、「永續性」及「敏感性」。分別詳述如下：

1. 族群關係（互動）：為了消極消弭歧視，在制定中長程個案計畫與法律案的重心，應該考量多元族群的利益與價值予以公平地尊重與對待；
2. 族群代表（程序）：為了促進族群平等，在制定中長程個案計畫與法律案的重心，應該考量特定族群的代表性人物得以平等地進入制定過程，表達特定族群的利益與價值，並可民主地進行決策；
3. 族群發展（實質）：為了發展族群共榮，在制定中長程個案計畫與法律案的重心，應該考量多元族群的利益與價值，均可反映在主流社會的利益結構與價值體系之中以強化正當性，並促進族群多樣性的長遠發展。

族群關係互動已是給定的社會現實，計畫建議藉由程序面的調整，亦即族群影響評估的導入，先行達到實質面（族群發展）的修復，最終達到族群關係的共容永續。再經由訪談與座談的與會族群代表及專家學者修正後提出六個指標：

1. 多元（pluralism）
2. 對等（equity）
3. 互惠（reciprocity）
4. 參與（participation）
5. 敏感（sensitivity）
6. 永續（sustainability）

計畫參酌焦點座談及深入訪談建議，同時檢討我國族群相關政策，發現在分析架構上，我國族群發展政策影響評估並不適合採用平等法制所建構的「平

等」(equality)原則。考量我國族群歷史背景，政策分析架構應著重在「對等」(equity)，同時建議強化或增加「互惠性」及「共榮永續」的考量，並需謹慎思考採用「文化多樣性」時，其實際應用的侷限，及可能的負面效應。過程中仍有族群代表主張上述若干指標「不適用」或無助於改善該族群現在的經濟社會處境，或所面臨的待遇，或無從觸及及檢討過去歷史傷痕，此亦為計畫所面臨最大限制。

三、立即可行與未來發展建議

(一) 立即可行

在執行層面，計畫以英國推動經驗為參考，提出我國在推動族群發展政策影響評估的可能作法與原則，同時將焦點座談及深入訪談結論適用我國的族群發展規範價值，以評估表的方式整合進評估過程中。可行方式及具體執行程序建議如下：

1. 不另增族群發展政策影響評估，而是附隨於既有影響評估制度中（主管機關：國發會）：基於行政成本考量，建議將族群發展政策影響指標增列於既有的性別影響評估檢核表中，或在環境影響評估增列社會影響評估的同時，以附加方式於其中增列族群發展政策影響項目；
2. 族群發展政策影響評估時點：在進行施政計畫的整個過程中，必須持續進行影響評估，記錄組織所辨識出的任何議題，同時採取了什麼行動降低立法影響；
3. 適用族群發展政策影響評估項目：政策發展規劃、行政機關服務/職能檢討、資本門計畫、預算提案、組織調整與改造、政府採購與委託等皆適用，行政機關必須針對服務/職能的目的與目標、服務對象涉及哪些族群、目前優先順序及服務輸送程序進行瞭解。透過影響評估瞭解政策調整結果對於不同族群的影響，而當政策位階較高，且可能影響其他政策領域如政策綱領規劃時，則必須與受影響領域的負責單位共同進行評估；
4. 族群發展政策影響評估執行原則：依據英國經驗，並非所有上述事項均需要進行族群發展政策影響評估，建議在下列三原則下適用評估，

亦即漸進調適原則、部分適用原則及質性描述原則，對具備族群發展政策影響事項的評述以質性描述為原則；

5. 族群發展政策影響評估執行階段：根據上述原則，分成初步檢視階段及現況評估階段，並非所有機關職能或業務均須有族群發展相關考量，因而在初步檢視是否適用族群影響評估後，再於現況評估階段接受影響比例原則適用。兩階段的設計能夠讓組織思考職能是否與族群發展政策影響有關，瞭解這樣的相關性也可以省去不必要的程序。
6. 執行族群發展政策影響評估人員：實際負責調整，或推動新政策、程序、檢討、計畫或服務的官員，在政策或法案起草階段確認是否執行影響評估，並需要在執行新的政策或服務之前就完成。執行者必須確認已納入適當的成員，將不同的觀點帶入評估過程。初步評估階段是進行族群發展相關性的確認，這個過程讓政策執行者瞭解是否會有負面影響。一旦確認需要進行全面評估，即需規劃評估的規模，如公共諮詢團隊與期程。
7. 族群發展政策影響評估結果與執行：評估結果可能有下列四種，政策或法律案負責人員對應處理程序亦如下：
 - (1) **持續政策**：若評估事證顯示並沒有潛在歧視發生，組織也採取適當行動促進族群對等、或促成族群間良好關係、或達成族群共容互惠，則新的或調整的政策不會改變或惡化族群關係。但文件中需要將不會改變的原因記錄，建議由經過族群平權訓練的員工來檢查確認。
 - (2) **調整政策**：若評估結果有著與前述相反的發現，即需要調整政策或法律案，與此同時負責人員需對外公告調整原因，將決策結果公開透明。
 - (3) **正當化且持續政策**：若事證已經清楚顯示可能會有潛在負面效應，但在法律上並未不法的歧視任何族群，機關可以延續既有政策，惟負責人員必須把這些關鍵事證記錄下來，詳細說明為何政策仍維持不變，而這樣的決策又是如何做出的。

- (4) **停止政策**：若政策的負面效應明確，且無法被合理正當化，或減緩其衝擊時，機關必須停止或終止既有政策，負責人員同時提出行動方案，明確說明對應方式。
8. 政策影響原住民族集體權或個人權者，建議另立其政策影響評估規範（主管機關：原民會）：原民與國家間的關係及定位實難以在影響評估架構下處理，勢必須另以規範為之。

（二）未來發展建議

由於我國僅有個別族群立法，並不具備全面的族群平等法制基礎，計畫建議短中長程仍須在規範層面補充如下：

1. 在短程上，我國族群應適度地建構族群主體性，不僅提升對於自身族群的認同，也了解其他族群的特性，打破族群刻板印象，提高族群素養。因此，消弭族群歧視作為乃是建立相互尊重的族群關係的基礎工作。
2. 在中程上，我國族群應接受並理解其他族群的價值與利益，進而接受多元族群的代表進入公共決策的過程，共同以民主方式進行審議，並決定公共政策的制定方向與原則。因此，促進族群平等乃是建立相互理解的族群代表的進階工作。
3. 在長程上，我國族群應該適應多元族群文化的環境，建立多元文化觀，並以更開放的態度涵納外來的族群文化，建立和諧的族群社會，以促成台灣族群共同體的共存共榮。因此，發展族群共榮是建立相互合作的族群發展的永續工作。

我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃

Abstract

This project aims at reviewing the mid- to long-term program and draftor proposal through the design of “Ethnic Impact Evaluation (EIA)”. It is our plan to eradicate racial discrimination, to promote racial equality, and to achieve sustainable racial development through introducing this evaluation process. We first define the meaning of “ethnic” as a group of people who share common origin, or ancestor, common culture or language, or self-identify or being identified by others as a unique group of people, both objectively and subjectively.

As a public organization, EIA is a policy tool to translate the value in international treaty or protocol into their domestic regulation. It is an important tool to mainstream the value of ethnic equality or development by prioritizing budget, or reforming related program or legal draft. The EIA accepts open and inclusive process that involves critical stakeholders, and adopts scientific evidence as their evaluation foundation. The tool serves as a platform that invites stakeholders including government, civic organization, and business, to participate the policymaking process, reviewing the effectiveness of promoting ethnic equality in a transparent fashion.

Besides, EIA can inform policymakers regarding the history and social context of domestic ethnic groups. It can work as a *ex ante* tool to detect the potential racial discrimination, to neutralize the impact of this potential threat, or to promote equality at the initial stage of policy forming. Policymakers can locate the discrimination through a check-list. At the same time, if potential discrimination or equality is identified, the whole program or legal proposal can be redesigned and policy innovation can also be promoted.

Because there is no ethnic equality law at the time of this project, we need to propose equality values that fits for this country to draft EIA. After reviewing international treaty or law in other countries, we suggest the values and the facets of

我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃

values as follow:

1. Ethnic interaction: pluralism and equity
2. Ethnic representation: reciprocity and participation
3. Ethnic development: sensitivity and sustainability

目次

提要.....	I
目次.....	XI
表次.....	XIII
圖次.....	XV
第一章 緒論.....	1
第一節 研究緣起與背景.....	1
第二節 研究目標與方向.....	3
第三節 研究方法與規劃.....	4
第四節 研究預期發現及對相關施政之助益.....	7
第五節 研究限制.....	7
第二章 相關文獻探討.....	9
第一節 多元文化主義/政策.....	9
第二節 主流化工具與影響評估.....	14
第三章 他國經驗之探討.....	17
第一節 英國平等立法與背景.....	17
第二節 澳洲平等立法與背景.....	40
第三節 小結.....	48
第四章 我國族群影響評估規範面之探討.....	53
第一節 族群發展構面與指標.....	54
第二節 適用我國的族群發展規範價值.....	59

第五章 我國族群發展政策影響評估分析架構	63
第一節 評估時點、項目、原則與階段	63
第二節 評估範例	73
第六章 結論與建議	79
第一節 結論	80
第二節 族群發展政策影響評估推動建議	83
參考書目	89
附錄一：焦點座談會議紀錄	95
第一場次焦點座談會議紀錄	95
第二場次焦點座談會議紀錄	106
附錄二：深度訪談紀錄	115
2-1 A1 深度訪談紀錄	115
2-2 B1 深度訪談紀錄	120
附錄三：重要國際公約	125
一、消除一切形式種族歧視國際公約	125
二、公民與政治權利國際公約	138
三、經濟社會文化權利國際公約	156
附錄四：期末報告審查會議紀錄	167
附錄五：期末報告審查意見回應對照表	171

表 次

表 1-1 研究架構與方法.....	5
表 1-2 研究內容大綱.....	6
表 2-1 族群主流化的 6 項政策工具與國發會過去對應研究.....	14
表 3-1 英國適用政府機構.....	22
表 3-2 英國平等影響評估範例.....	26
表 3-3 英國平等影響評估檢核表範例.....	31
表 3-4 英國平等影響評估所引用實證.....	32
表 3-5 英國平等影響評估提案比較.....	36
表 3-6 澳洲平等法制歷程.....	40
表 3-7 澳洲族群歧視法受理/ 處理案件.....	44
表 3-8 澳洲族群歧視法第一線受理案件.....	44
表 3-9 澳洲族群歧視法族群仇恨受理案件.....	45
表 3-10 澳洲族群歧視法處理結果.....	46
表 3-11 法規要求性別影響評估各國中央/ 聯邦政府一覽表.....	49
表 5-1 我國族群影響評估報告範例.....	66
表 5-2 我國族群影響評估檢核表.....	67
表 5-3 「客原複合行政區」族群影響評估報告範例.....	75
表 5-4 「客原複合行政區」族群影響評估檢核表.....	76

我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃

圖 次

圖 3-1 澳洲人權委員會政策推動架構.....	43
圖 4-1 族群影響評估三構面關係圖.....	55
圖 4-2 族群影響評估核心建構圖.....	58
圖 5-1 族群分析與影響評估操作架構(中長程個案計畫).....	70
圖 5-2 族群分析與影響評估操作架構(法律案).....	71

我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃

第一章 緒論

第一節 研究緣起與背景

歷次戰爭與區域衝突的教訓使國際社會認知到歧視言行需在源頭予以遏制，按聯合國「消弭一切形式種族歧視公約」（International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination）第4條：締約國應以法律懲處任何宣稱某一種族或族裔較為優越或低劣或試圖正當化種族歧視或仇恨的語言（如附件一），其意旨即在藉由政府干預，平衡優勢與弱勢族群間不對等的權力關係。我國雖非會員國，但1966年已簽署該公約並於1970年批准，憲法條文亦有平等及比例原則等原則性規範，復又於就業服務法第5條第1項規定禁止以種族為基礎的就業歧視、入出國及移民法第62條規定不得針對種族進行歧視行為，足見我國在消極消弭歧視層面已具備國內法化的基礎，亟待積極朝族群平等及族群共榮前進。凡此諸多作為需要透過政策主流化（mainstreaming），將歧視、平等與共榮等抽象法律概念，以更為細緻的可操作原則進行制度性的落實。

申言之，所謂的主流化是一種水平化政策（horizontal policy），透過對於政府活動所產生的影響，包括了政策發展、研究、倡議、協商、立法、資源分配、計畫之規劃與實施等，進行系統性的影響評估（impact assessment），檢視各項政府活動背後的觀點是否與所欲採納的法律概念一致，進而推動與落實平權價值。我國過去在性別主流化上所取得的斐然成績，即是建立在此一堅實縝密的評估工作之上，在2009年後，行政院已全面要求各部會在中長程個案計畫（社會發展、公共建設及科技發展類）及法律案報核時，皆要先進行「性別影響評估」（Gender Impact Assessment），填列性別影響評估檢視表（行政院婦女權益促進委員會，2008）。而前述多元族群面向亦會是相同概念的延伸，將種族或族群（ethnic）涵攝進更為廣泛的平權（equity）中。

我國雖未及施行此類影響評估，但可在近年英國平等法（Equality Act 2010）下所進行的平等影響評估（Equality Impact Assessment, EQIA）經驗中尋得推動架構與作法。該法於2011年生效後，第一章規範了政府部門平等責任（Public

Sector Equality Duty, PSED），第 149 條具體課予公部門須進行種族、失能及性別等廣泛的平權影響評估，而這樣的影響評估是建立在既有受「保障特性」（protected characteristics），亦即年齡、性別、宗教、婦女、性別取向之上的全面性評估，藉以讓公部門在執行前瞭解政策對平等的潛在影響。該法第 156 條同時授權平等與人權委員會（Equality and Human Rights Commission）制訂相關平等影響評估技術規則，檢視 PSED 的執行成效，並於該法生效的五年後，亦即今年（2016）將進行全面性的評估（Pyper, 2015; UK Government Equalities Office, 2013）。

然而，英國的平等法案有關族群平等的概念與目標，是在數項法律案的前置基礎下進行，其前身為族群關係法案（Race Relations Act 1976）及其修正案（Race Relations（Amendment）Act 2000），亦即該平等法案已經由前置法案設定何為族群關係的立法目標，再藉由該法規範相關政府責任與影響評估方式。同樣的，我國性別平等主流化已有性別工作平等法、性別平等教育法、就業服務法（性別歧視）等前置法制工作，各項性別平等目標相當明確，行政機關依法有據，執行操作性別影響評估實為水到渠成。而我國雖已有「族群平等法」草案提出(立法院, 2008)，但概念上族群平等同時具備主觀性認知及客觀性標準，亦涉及「言論自由」與前揭法律概念的衡平，短時間內仍難以期待該法案能通過立法，具體認定該被處理的歧視言論或行為，或該被鼓勵的族群平等價值，實為我國後續推動族群政策影響評估所面臨的限制。然我國國內學界和實務界已有相當程度的討論，不少學術論文，也都專門針對何謂族群發展目標與概念給予評介(廖元豪, 2011; “「族群平等法」草案公聽會會議紀錄,” 2009; 陳華昇, 2009)。有鑑於此，本計畫擬就先進民主國家的前瞻性，實踐作法如英國平等法下的平等影響評估制度設計及其運作等議題，進行我國的先導性研究(pilot study)，本計畫擬提出「對等、互惠、多元、參與、敏感及永續」等六原則，作為影響評估指標的實質內容，同時具體提出三個構面：「族群關係構面、族群代表構面、族群發展構面」，以此架構適合我國族群發展政策影響的各項評估指標，供部會中長期個案計畫及法律案評估參考。

第二節 研究目標與方向

一、研究目標

本計畫之研究目標如下：

- (一) 檢視主要國家推動族群影響評估經驗，並研析我國推動該項措施之論述基礎。
- (二) 針對中長程個案計畫與法律案分別規劃我國族群影響評估重點事項。
 1. 我國族群影響評估操作架構；
 2. 我國族群影響評估受益/ 規範對象之認定；
 3. 我國族群影響評估內容及指涉指標；
 4. 我國族群影響評估檢視表架構之規劃。
- (三) 我國族群影響評估在法制與行政面之配套措施。

二、研究方向

本研究規範對象為公私部門，目標在於提升其在立法過程對族群發展的現況、不利或有利因素的辨識，透過此辨識過程，行政部門能夠在中長期計畫或法律案等具重大影響形成過程中，將族群的歷史創傷等考量進來，檢驗公務人員的族群多元文化敏感性，進而減少可能的負面衝擊，促進族群關係正面發展，同時引發行政組織學習。

具體而言，本計畫以一套自我評估的檢查表(self-evaluation checklist)讓組織成員自行檢驗，獎勵自願的去歧視行為，組織因而能夠抵銷(neutralize)歧視的影響，透過流程的調整，在法規擬定或行政行為上隨時自我檢視，消除歧視行為。計畫所希望架構的願景為「建立族群平等的台灣社會」，意圖透過研究過程，規劃並落實族群影響評估的構面與指標以及在法制、行政與政策上的配套措施，以促進台灣社會的族群和諧。在前述六項原則，亦即「對等、互惠、多元、參與、敏感及永續」下，計畫實質上將提出三項對族群發展有重大影響的評估構面：

- (一) 族群關係構面：在規劃政策計劃以及投入公共資源之時，應考量是否可能形成較嚴重的各族群之間的排擠效應？是否可能讓其他族群受惠？是

否能夠增進各族群彼此之間的相互理解並避免上歧視偏見？

- (二) 族群代表構面：在決定計畫政策以及公共資源的過程之中，各族群的代表是否平等地參與決策？是否可以用民主透明的機制獲得結論(或不決定)？
- (三) 族群發展構面：在計畫政策以及公共資源的制定分配結果上，各族群是否可以接受而不致產生負面影響？是否有利於族群和諧社會的持續發展？

第三節 研究方法與規劃

本計畫從公共行政的觀點出發，首先將先針對主流化下所進行的影響評估，其學理基礎以及理論論證進行分析。其次，則進一步採取近年全球社會科學界盛行的「新制度論」(new institutionalism)，來作為比較我國與英國或其他相近國家之相關法制與職能的研究途徑。在此新制度論的比較途徑之下，本計畫與委託機關緊密合作，研議並選取英國與其他與我國族群發展政策較為相近國家的規劃、主流化願景、重要工作項目、影響評估架構與方式等議題進行比較分析。

基於此，本計畫的核心目標是希望透過比較的觀點，來對台灣和英國，或其他相近國家的「政策影響評估架構」進行分析，同時整理文獻關於適用我國族群發展的三個構面：「族群關係構面、族群代表構面、族群發展構面」，進而對我國採納族群發展政策影響評估提出建言以及創新作法。除此之外，本計畫也希望通過他山之石與國際潮流，事先針對未來可能產生的問題進行研議，並周延規劃其他後續推動作法。

針對計畫範圍與工作項目，本計畫將採取文獻分析法、次級資料分析法、焦點團體訪談法及深入訪談等四種研究方法，進行各類資料的蒐集與分析。規劃進行下列研究事項：(一) 族群影響評估的實行效益；(二) 具族群觀點的計畫/法律案研擬步驟。以下分別說明各研究方法之操作：

表 1-1 研究架構與方法

研究方法	對應工作項目
<p>(一) 文獻分析法</p> <p>蒐集英國工作推動情況及制度設計、實務運作機制等，並予比較、檢討。藉由從英國（兼及其他相近國家）官方文書及網頁、學術專書、期刊論文、學位論文、專業網頁等途徑，瞭解其推動方式、涉及各組織正式職掌、運作及最近三年之施政重點等資料，瞭解其行政理論依據與運行實務經驗。</p>	<p>檢視主要國家推動族群影響評估經驗，並研析我國推動該項措施之論述基礎。</p>
<p>(二) 次級資料分析法</p> <p>整理我國可適用於族群發展政策影響評估之項目，同時蒐集英國或其他相近國家官方文書、網頁、統計資料及相關研究之調查統計分析、了解。在進行基礎分析後，研究單位將在考量國情下建議委託單位可以參採的項目，進一步詳細規劃</p>	<p>針對中長程個案計畫與法律案分別規劃我國族群影響評估重點事項。</p>
<p>(三) 焦點團體訪談法</p> <p>本研究採用焦點團體訪談法的目的有三：（1）瞭解人員及組織的族群敏感性；此一階段將舉辦 1 場焦點團體訪談，將邀請行政機關、族群相關領域學者專家 6-8 人；（2）檢視並補充本計畫所研提之建議方案，亦即，在本研究提交期末報告初稿之前，再度藉由舉辦第 2 場焦點團體訪談，邀請行政機關、相關領域學者專家多人與會，俾利提高本研究之政策建議的周延度與可行性。</p> <p>綜上，本研究擬舉行 2 場焦點團體訪談，焦點團體訪談人次計 12-16 人次</p>	<p>本研究將透過訪談、專家諮詢、焦點座談等方式，掌握我國學界與實務界之族群影響評估，並將相關看法與建議統整分析後納入研究報告。焦點座談會至少會舉辦 2 次，每場次以 6 至 8 人為原則。</p>

(四) 深入訪談法

由於本計畫主題，亦即族群議題具有相當程度的政治敏感性，因此，本計畫主持人與協同主持人應對於各族群代表人士進行深入訪談，以一對一的非公開訪談方式，請其表達各自的立場與原則。深入訪談約 4 人次。

深入訪談主要從委託單位的角度，意圖瞭解受訪者對族群發展政策影響評估分析的看法。

資料來源：本計畫自製

本研究之報告內容預計分為六章，關於各章名稱與內容之初步規劃，如下：

表 1-2 研究內容大綱

章次	章名	內容
壹	緒論	說明本研究之主旨、背景、方法、流程。
貳	相關文獻探討	探討族群發展及其影響評估架構建立相關議題，針對多元文化主義、族群型代表機關、多元文化政策、主流化工具及政策預評估等進行討論。
參	他國經驗之探討	探討他國如「英國平等法」之歷史沿革、推動機關組織、架構、預算、員額、重大政策、以及未來之中長程政策規劃方向。
肆	我國現況之探討	透過焦點座談，探討族群政策發展趨勢、重要議題及政府目前政策規劃方向等相關問題。
伍	我國族群發展政策影響評估初步架構（含族群影響評估檢核表）	進行他國與我國的比較，提出我國建立族群發展政策影響評估初步架構的具體建議。
陸	結論	提出研究發現與政策建議。

資料來源：本計畫自製

第四節 研究預期發現及對相關施政之助益

一、預期研究發現

(一) 經由現況分析，檢視我國族群政策的發展策略、重要工作項目、短中長期目標等議題，成為影響評估分析架構的基礎，作為委託機關未來進一步推動業務的參考。

(二) 透過民主先進多元民族國家的族群事務專責機關的調查研究，以提出我國發展政策影響評估時的參考。

(三) 透過焦點座談與深入訪談族群政策的利害關係人，以了解其對族群發展的看法與意見，並經由看法意見的彙整，提出具體的後續推動建議。

二、對相關施政之助益

(一) 師法民主先進多元民族國家（英國或其他相近國家）處理族群平權的經驗，藉由他山之石來了解我國現有制度之不足，以及需修正之處何在。

(二) 探析我國推動族群發展政策的評估分析架構，以便促進良性的族群關係發展，建立族群和諧的台灣社會。

在現行族群政策的發展策略中，思考可能的創新做法，強化對於族群的服務，藉以提升整體中央政府的正當性，奠定民主治理的善政基礎。

第五節 研究限制

族群影響評估係以一套指標評價法規或政策對特定族群的影響，本計畫試圖透過族群代表座談及訪談的方式，博採眾議減少指標中「不客觀」的成分，試圖聚焦在應該要有什麼樣的「族群發展指標」及「族群發展規範價值」的討論。不可避免的，過程中仍有族群代表主張上述若干指標「不適用」或無助於改善該族群現在的經濟社會處境，或所面臨的待遇，或無從觸及及檢

我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃

討過去歷史傷痕，此亦為計畫所面臨最大限制。同時，本計畫所採英國及澳洲平等法例係出於兩國形式上均具備族群影響評估之考量，可供我國對照參考，然兩國法制在實質上均以個人權利為主，缺乏文化權、土地等集體權利規範，此與兩國政策走向以同化（assimilation）為主有關，亦代表族群無法據以主張傳統領域等集體權，與我國既有法制如原住民基本法或客家基本法等皆有所出入，在此亦一併敘及。

第二章 相關文獻探討

本章主要從理論層次，檢視我國族群政治或社會環境所追求的價值，以及過往行政部門如何內化這些價值進入行政程序，因而涉及關於族群政策的實質內涵，與可能操作程序的討論。

第一節 多元文化主義/政策

就我國族群政策的治理架構來說，有著族群代表型機關的建置，亦有著 Cornelius & Tsuda 所談及(2004)的多元文化政策模式的初步面貌，出現與先進國家政策匯流(convergence)的現象。具體來說，此匯流主要出現在兩個層次：

一、族群代表型機關

隨著我國原住民基本法、客家基本法及國籍法等新法律案通過或修正，在行政組織層面成立了各族群代表型行政機構，從根本調整了族群政策法制架構。這樣的法制調整來自於代議政體的先天限制，使得社會上少數、弱勢、非主流團體的利益與價值，較不易完成反映實現，亦即代議政體存在著代表性不足(representational deficit)的問題。但另一方面，在當代政府之中以常任文官為構成主體的行政部門，也可能具備一定程度的代表性，可以適度地彌補代議政體的缺陷。

代表性文官(representative bureaucracy)的概念與理論試圖擴大文官的人口背景特徵，以強化文官體制在政策規劃與執行的效能性，並進而提升以代議政體為主之民主政治的正當性(Dolan and Rosenbloom 2003: xi)。早在 1940 年代 J. D. Kingsley (1944) 即提出了代表性文官一詞，作為反思 Max Weber 的理念型文官體制(ideal type of bureaucracy)的論據。Kingsley 在研究英國的中央政府之後，卻發現常任文官大都來自社會的傳統中上階層，有其特殊的價值及文化(1944: 151)。因此，他主張「民主政治的行政機關必須代表它所服務的團體」(1944: 305)。F. C. Mosher (1968) 更進一步將代表性文官區分為消極代表性(passive representation)與積極代表性(active representation)兩種：前者是指公務人員的人口背景特徵，應該反映整體社會的人口背景特徵；後

者是指公務人員應該確實反映代表對象的需求，並以專業知識與實際行動爭取代表對象的利益，而是否與服務對象具有相同社會背景或人口特徵在所不論。為設立代表性文官的正當性進行更深層的考量，S. Krislov 可說是當代代表性文官之經驗研究的引發者。他認為無論公共政策的構想何等恢弘、規劃如何縝密，政府行動還是需要社會的支持方能達成治理的目標，而獲得社會支持的最佳方法之一就是將社會成員直接納入政府之中，藉以溝通及行銷政策（Krislov 1974: 4-5）。代表性文官就是將社會團體在政府的政治與行政職位上擔任代言人與決策者的具體作法。因此，代表性文官不但可以彌補其他政府部門如司法部門與立法部門代表性的不足，而且一個可以代表各種社會觀點與利益的行政部門，應可制定反映社會大眾之公共意志的公共政策，並獲致符合最大公共利益的政策產出。

二、多元文化政策

另一方面，在族群代表型機關之外，我國亦有著多元文化政策的初步面貌，這部分主要是建立在新住民或移民為核心的各項社會融入措施，此部分的特性與缺失將於後文述及。

就西方國家而言，消弭因族群文化差異而引發的區域衝突與戰爭，同時積極海納各族群優異之處以強化一國競爭力，是推動多元文化政策的主要目的，亦內化成為各國族群發展政策的重要價值。Horowitz (1985) 指出，族群衝突的出現，來自於族群團體憂慮在現行政府體制中沒辦法代表，或充分反應其利益。而 Peterson (2002) 在比較東歐等國的政治發展後發現，單純的憂慮或歷史恩怨不足以充分解釋族群衝突，其更是發現這樣的衝突是來自於集體憎恨另一族群，可以享有比「我」族群要為更好的政治利益或社經地位。這樣的憎恨起源於族群發現無法處於該國具有分配利益能力的頂層，或發現以現有力量是無法達此目標時。也就是說，族群衝突更可能發生在原有的支配階級突然發現自己喪失政治權力時。實證上，Lars-Erik Cederman, Andreas Wimmer and Brian Min (2010) 三位學者者在比較 157 國於 1946 至 2010 年期間所發生的衝突後指出，當原有的支配階級從原所佔據的權力頂峰滑落時，也是衝突最可能發生之時。上述研究的理論意涵在於若無法在持續性的基礎上，將「非我」族群吸納進決策過程，讓「我」族群能夠習於這樣的政治運作，逐步建立互信基礎，實可能有著國家建制突然土崩瓦解的風險。因而需要從族群發展的角度，以多元文化政策或建制來緩解可能衝突，也就是將原有可能潛在發生的政治衝突，透過適當的制度安排進行利益分配，協助族群社會

融入 (social inclusion)，並進一步取得發展。

就多元文化政策實際的推動模式，過去最常被提及的是整合(integration)途徑，著眼於透過社會或政治參與達成最終的同化(assimilation)或歸化(naturalization)。然而，論者指出各國採納多元文化政策常犯的第一個迷思，在於僅是把這樣的政策工具，視為一種少數族群透過政治參與，主張其與主流差異的途徑。實際上移民本身卻很少如此思索保存文化差異，也不認為文化差異是政治議題，真正困惑他們的是社會實質上的差別對待，而不是冀望透過政治參與，爭取文化差異的保留，種族主義及社會不均反而構成他們主要關心的焦點。

在這樣的壓力下，多元文化政策又逐步的進行修正。執政當局體認到若不能在體系內賦權，少數族裔將持續影響安定，修正後的多元文化政策則著重在政治參與模式，Bloemraad & Wright(2014)針對此建構了六個指標，觀察所謂的多元性：團體接觸(contacting a party/ official)、參與政黨/ 行動團體(working in a political party/action group)、從事政治組織(working in another political organization)、穿戴競選活動標誌(wearing/ displaying a campaign badge/sticker)、請願(signing a petition)、參與合法的示威遊行(taking part in a lawful demonstration)。

也就是說，修正後的多元文化政策鼓勵移民以積極行使公民權的方式，從事社會或政治參與。與前述途徑最大不同之處，在於整合途徑是試圖降低移民與在地主流社會的差異(Ingليس, 2003)，而修正模式則是希望在既有的平權措施下，儘量減少或不對新住民提供特殊的社會協助，而是透過族群團體或領袖的政治或社會參與，獲取發展所需要的資源，同時維持社會的整體性。結合審議民主的發展趨勢，多元文化政策或作為其基底的多元文化主義，成為一種促進社會凝聚，重新連結國家與少數新住民社群的方式。

不過，與此同時，學者亦警示了多元文化政策的可能侷限與流弊(Bloemraad & Wright, 2014; Malik, 2015; Sen, 2006)。作為一種政策工具，多元文化政策的確是對文化多樣性要求的回應，卻同時變成侷限多樣性範圍的工具。這裡就出現了矛盾(Malik, 2015)：多元文化政策接受社會是多樣的，同時預設了多樣性的疆界等同於少數族群的邊界，他們試圖以制度化的方式，將人們區隔納入一個又一個的少數族群的範疇裡，透過政治參與爭取權利。舉例來說，置入一個單一、同質性的泰雅或客家族裔社群中，同時僵硬的定義他們的需求與權利。這樣的做法，反而製造出各種各樣的區隔，與社會融入愈行愈遠。

法國社會學家 Philippe Buchez 即曾質疑族群的分類方式，「在人群中區隔了我們、他們，族群可能形成不只一個，而是多個區隔，其中有些被認定為困苦、低下及粗俗因而歸入無可救藥的人群」¹此處即進入了 Amartya Sen (2006)所提，多元文化主義衍生的「多元式一元文化論」(plural monoculturalism)的迷思，亦即多元文化政策主張授與新住民團體話語權，讓團體利用各種方式，將公民社會整體裂解為各個次團體，進而弱化了公民與其社會的歸屬感。

同時，此一修正式的多元文化政策，僅有在多數／少數、主流／他者族群願意坐下來，共同建立國家族群政策願景，並將其作為族群想像與認同基底方為可行。而作為外來者的少數新住民，在多數民主社會下其文化獨特性必然被稀釋，不可能存在多元文化主義所欲達致的文化中立性 (culture neutrality)，任何多元文化政策下的作為皆是主流價值的選擇，實質上皆為族群政治決定，這樣的結果反而損害多元性。也就是說，多元文化政策會朝向世俗公民資格(secular citizenship)的方向發展，還是導致了整合模式的實質結果。

回過頭來看多元文化政策在西方國家的發展，我們不得不承認此一採取二元(dual)、特殊處境作法的典範已然面臨困境。以德國而言，二元策略在其教育體系內製造了新住民第二代的特殊階級，形成進一步的社會隔離與較低的學業表現(Castles & Miller, 2003)。而荷蘭採取少數族裔的特殊立法，也促使新住民在社經地位的邊緣化。不容諱言的，種族極端主義在歐洲各國的發展，可以自過去這些政策作為所造成的隔離尋得其脈絡。

承襲西方先進國家的作法，我國對於新住民或移民等「準國民」在往國民身份轉換的過程中提供各項支持性作法，圍繞著語言、基本國民教育及職業訓練等項目，從改善新住民勞動市場處境，增進社會流動著手。

而在實際執行上，中央的移民署及地方政府教育及社會局處雖與族群領袖代表在政策議題上持續、策略性進行溝通，將新住民族群納入公共政策決策過程，然而這樣的連結還是維持在靜態的政策諮詢。在既有的治理結構下，政策資源配置的決策權力仍是在族群代表性機構手上，故而在國籍法、入出國及移民法、就業服務法等造成新住民歸化、團聚及工作權侷限，構成真正

¹ " within a population such as ours, races may form — not merely one, but several races — so miserable, inferior and bastardised that they may be classed as below the most inferior savage races, for their inferiority is sometimes beyond cure."，見 (Buchez)。

難以社會融入原因的權利事項上，其進展遲滯不前(鍾國允, 2011)。臺灣新住民發展與交流協會林麗蟬理事長，目前為國民黨不分區立法委員，提出了她對於更加整合的看法：

「新住民在臺灣生活，臺灣人民有需要幫助的，新住民也有需要。在表達意見上有公民論壇，還有我們也在外配基金會上提出是否能有一個窗口讓新住民自己講需要的是什麼，而不是政府在做自己認為新住民有需要的，卻不是新住民真正需要的」(林麗蟬理事長，訪談記錄一〈我國族群事務資源分配機制之研究〉)(孫煒, 黃之棟, & 許雲翔, 2015)

亦即在單面向的語言、基本國民教育及職業訓練等服務提供，甚至是靜態的政策諮詢之外，新住民期望建立能夠直接表達需求的管道。而這樣的管道，是以傳統壓力團體的政治參與模式建立，兩個新住民團體代表提及：

「在意見表達上我認為是沒有制度化的，我們的發聲沒有人聽見，必須要透過團體的力量，還必須只能透過用力搖旗吶喊的方式，走向立法院爭取自己的利益，且也不見得有人會聽，聽見了還不見得會改變」(湛秀英理事長，訪談記錄一〈我國族群事務資源分配機制之研究〉)(孫煒, 黃之棟, & 許雲翔, 2015)

「在意見表達上，我認為新住民的意見要表達，通常都是透過壓力團體，如果有資源或管道就是尋找立委表達意見，因為正常的管道如外交部、內政部或教育部，都無法採納新住民的意見，我們認為制度化的管道並不可行，但若是無法接觸這些管道的新住民，他的聲音就不會被聽見」(梁組盈執行秘書，訪談記錄一〈我國族群事務資源分配機制之研究〉)(孫煒, 黃之棟, & 許雲翔, 2015)

也就是說，即便是在族群代表型機關及多元文化政策的治理架構下，族群團體或其代表仍是覺得有所不足，因而積極透過立法行動進行遊說或利益表達。行動的結果，持續推動了上述法制的修正，這樣的政治參與模式係族群團體在覺察了既有治理架構的限制—以族群型代表性行政機關為中心及以特殊處境待遇為主—所做出的策略選擇(夏曉鶻, 2006; 楊明惠, 2009; 陳怡潔, 2006)，這與過去學者所觀察到(陳定銘, 2008)，被動提供福利或協助的族群團體有著截然不同的面貌。這些以婚姻移民為主的行動者，及以移民人權立法行動作為突破點的策略，更是標示著臺灣多元文化政策模式的特性。

然而同樣的，西方國家多元文化政策下所衍生的「多元式一元文化論」

(plural monoculturalism)，在我國同樣顯而易見。各族群抑或透過代表型行政機關表達利益，或透過多元文化政策下的政治參與行使權利，實際運行的結果，均未能促成我國族群間有一體連帶之感。無論是在客家、原民、新住民間，族群歧見依舊，也就是說，原建構在兩實證理論一族群型行政機關及多元文化政策一下的治理模式出現了不足 (deficit)。媒體、個別政治人物不時可見歧視言論，或缺乏同舟共濟的認知，以族群為攻擊對象，這樣的不足或有需要重新省思英澳等國所推動，以「規範層面」為主的族群發展政策模式。也就是說，我們究竟需要什麼樣的價值來支持我國的族群發展？又有什麼樣的工具來實現這些族群價值？

在覺察多元文化政策的侷限性下，有必要在一個上位階族群政策綱領或框架下，思考族群發展的各種價值，亦即本計畫所希望提出的對等、互惠、多元、參與、敏感及永續價值，同時檢視實踐價值的可能政策工具。

第二節 主流化工具與影響評估

就公共組織而言，在國際法制所具有的價值進行國內法化，或推動國內法中的宣示性價值的過程中，會採取一系列主流化政策工具。若類比我國過去所進行的性別主流化，可能作為族群發展政策的政策工具有 6 項（如表 2-1），其中影響評估為第 4 種政策工具，係在運用族群統計資料與族群分析方法，並實質上以預算機制框列族群相關政策資源，據以發展形成政策或回應不同族群的需求後，再透過影響評估方式瞭解或修正現有政策之不足。

表 2-1 族群主流化的 6 項政策工具與國發會過去對應研究

操作工具	國發會對應研究案
(1) 族群統計之蒐集	楊文山(2014)我國辦理族群統計規劃之研究
(2) 族群分析之進行	林修澈(2016)我國族群政策規劃研析
(3) 族群預算之編制	孫煒等(2015)我國族群事務資源分配機制之研究

(4) 族群影響評估之分析	孫煒等（2016）我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃（進行中）
(5) 族群意識培力（empowerment）之推動	N/A
(6) 族群工作小組之設置	N/A

資料來源：本計畫自製

除了偵知潛在受影響族群的需求，影響評估工具的採用更重要的是在建立政策制訂者對於受保障特性，如族群或性別的認知與理解(OECD, 2014, p. 184)。不管是公共組織或民間企業，過去在提升多元與公平上投入諸多心力與資源，進行各項多元訓練計畫，往往卻徒勞無功。哈佛學者 Frank Dobbin 及 Alexandra Kalev(2016)指出這些計畫事實上無法有效改變組織內人員的態度，行為亦然。哈佛大學甘迺迪學院教授 Bohnet(2016)進一步指出癥結在於多數組織投入訓練資源時，沒有以實證為基礎(evidence-based)驗證成效。她建議應以一套自我評估的檢查表(self-evaluation checklist)讓成員自行檢驗，同時獎勵自願的去歧視行為。歧視一部份源於根深蒂固的意識與複雜的心理，難以真正消除，但還是可經由一系列設計讓成員自我檢驗，組織因而能夠抵銷(neutralize)歧視的影響，發揮成員真正的潛力，而這也意味著歧視行為的消除需要在流程上進行調整，在法規擬定或行政行為上隨時自我檢視。

基本上，這樣的「影響評估」為一種事前評估(ex ante)，或預評估(pre-evaluation)，運用於政策形成初期，即政策審議階段來進行政策之研擬規劃與執行過程、結果，其中涵蓋規劃評估、可評估性評估及修正方案評估，目的在於確認特定活動是否可產生預期效果。在評估過程，族群影響評估會在檢查表上制訂一系列檢核用的指標(indicator checklist，詳可見第三章英國範例)，確認政策制訂者是否認知，或察覺到該法規或計畫可能對潛在服務對象，如弱勢族群的影響。而這樣的指標更是與常被提及的績效指標顯然不同：首先，在事前與事後(ex post)的概念上有所不同，前者希望在政策實際推動前瞭解影響層次，而後者則是推動後成效的瞭解；其次，目的不同，前者主要希望強化政策制訂者的法規配合(compliance)，意圖發生行為上的影響，而後者主要運用在機關課責上，瞭解是否符合預算機關的績效預期。

不過在實際執行上，影響評估可用於政策的所有階段，亦可進行政策的

我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃

事後影響評估以瞭解執行成果是否符合預期，但就歐盟執委會的評估經驗(OECD, 2014, p. 184)，影響評估仍該是在事前階段進行，才有辦法在真實影響發生前，特別是在負面效應出現前，讓政策制訂者思考下列選項進行法規或計畫調整或修正：

- 政策情境的替代方案（不同族群結果的推估或預測）
- 政策及計畫的替代方案
- 執行同一政策或計畫的替代方法

具體來說，藉由族群影響評估可以讓政策參與者思考對不同族群有不同效果的政策，評估政策實施結果是否對另一族群特別不利之敏感性分析，擬定更具族群平等與權益保障的國家政策，並藉由政策的預期結果，比較和評估現況與趨勢。

第三章 他國經驗之探討

本章探討他國如「英國平等法」之歷史沿革、推動機關組織、架構、預算、員額、重大政策、以及未來之中長程政策規劃方向。從各國平等法制的經驗觀察，多以先立法規範俾讓行政部門有依法行政的準據，並以「政府平等責任」的概念作為核心，再由地方政府逐步擴大適用全國。其精神即在先以行政部門作為標竿，透過內部學習逐步將平等概念傳播至外部市民社會，或政府採購作業要求投標廠商採行。因而過程往往為時甚長，難一步到位，如英國族群關係法（1976年）通過，至真正落實在平等法架構下，於施政計畫內執行族群影響評估（2011年），前後即歷時25年；同時，亦可能要求廠商接受不成比例的政府平等責任，對投標的中小企業造成影響。

計畫認知到種族與族群在理論及文化意義上的差異，為行文方便，凡原文文字係以種族（race）者，皆以「族群」概述。同時，本計畫著重在對照層面，試圖指出影響評估作為主流化工具可能的執行方式。而計畫整理歐盟報告及各國評估報告發現：兩個具有相關平等法制的國家為海洋法系國家，並以反歧視法（anti-discrimination）作為其原先或現行基本法架構，或與我國所偏向的大陸法體系有所扞格。本計畫仍採英國及澳洲平等法作制作為案例，係出於兩國政府在形式上均具備族群影響評估之考量，可供我國對照參考。然兩國法制在實質上均以個人權利為主，缺乏文化權、土地等集體權利規範，此與兩國政策走向以同化（assimilation）為主有關，亦即代表族群無法以集體身分，主張傳統領域等集體權，與我國既有如原住民基本法或客家基本法等法制內對於集體權利的規範皆有所出入。職是之故，三個國家族群組成及其法制基礎的歧異性實大於相似性，在此亦一併敘及。

第一節 英國平等立法與背景

一、歷史沿革

隨著2010年平等法案在2011年4月5日生效，英國政府部門在該法第一章第11節第149條下被課予政府平等責任（Public Sector Equality Duty, PSED）。

其中的平等特性涵蓋年齡、身心障礙、性別、婚姻、懷孕、族群（race）、宗教等（該法第 4 條），亦即在政府平等責任之下，相關單位須進行包含族群在內的平等影響分析與評估。主要的法律規範在於第 149 條，另外，在第 150 至 157 條分別明確指出責任範圍、主管機關及適用什麼樣的責任。在第 149 條下，政府部門必須具備「適當考量回應」（have due regard to the need to）該法所規範消除的行為，這些行為包含歧視、騷擾及讓具有前述特性，亦即高齡、跨性別或少數族群的人變成受害者（victimization）。

就英國而言，政府平等責任要求政府部門必須有正式程序，回應促進機會平等及良性關係的需求。而在平等法通過之前，平等責任分散在不同法案中，如 2000 年族群關係法修正案，其修正 1976 年族群關係法第 71 條原本僅限於地方政府的政府責任。執行過程發現，這樣的法規並不具備效力，1985 年族群平等委員會（Commission for Racial Equality）在評核過程即指出：

「（條文）規範空洞，以致於在面對怠忽的地方當局時，缺乏執行上效力…（即便如此）第 71 條僅規範地方政府也是不合邏輯的，尤其是考量到目前諸多公共服務已是在地方政府以外的各級政府推動」（Commission for Racial Equalit, 1985, p. 35）

二、立法內容

（一）平等責任

其後關於族群法的修正案，即創造出了第一個適用於英國政府的平等責任規範，再來即是身心障礙（2006 年 12 月）及性別平等（2007 年 4 月）。2010 年平等法案則統一了所有這些平等責任的規定，同時附加了新的六個特性。法案辯論過程再次清楚的說明這樣的平等責任：

「政府部門新的平等責任將取代原有的族群、身心障礙與性別，這些特性的保障在對抗歧視與不利益上已極具創新及前瞻性，但仍是一個被動模式（passive model），要等待事情發生後才來處理，而現行的修正案則向前推進一步，讓政府部門主動擔負起如何預防其發生，並提供保障。」²

更為明確的說，所謂第 149 條下的政府責任，其所指涉的是：

² 見平等法案 2009 年 6 月 30 日辯論，
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmpublic/equality/090630/am/90630s06.htm>（資料擷取時間：2016 年 9 月 3 日）

「公部門必須行使其職權，具備適當考量回應下列需求：

- (a) 消除歧視、騷擾、成為被受害對象及其他被本法所禁止行為
- (b) 提升受保障特性人士的機會平等
- (c) 形成受保障特性與不具此類特性人士間的良好關係」（2010年平等法案第149條）

1.消除禁止行為（Eliminating Prohibited Conduct）

第149條第一項第一款規定政府部門必須有適當考量，消除第4條所保障特性的歧視、騷擾、成為被受害對象等行為。

2.提升機會平等（Advancing Equality of Opportunity）

第149條第一項第二款規定政府部門必須有適當考量，促進第4條所保障特性的機會平等。此一「提升」機會平等的政府責任，代表了立法修辭上的一大改變，過去是以「促進」（promote）為用詞。而根據修法過程的討論，修辭上的調整是意圖促使政府以更為主動（proactive）的方式，在成果上有所進展³：

「『積極責任』模式要求政府部門考慮採取主動方式，根除歧視與騷擾，並提升與政府部門有關職能上的機會平等，這包含制度設計、服務提供及政府作為雇主所能扮演的角色。此一責任要求政府採取積極的措施，統整平等的各種考量以消除歧視。而提升機會平等則是為了在實務上需要有不同的處理，以確保完整平等」

第149條第三項進一步擴充了前條的範圍：

- (a) 排除或減少受保障特性人士所面臨的不利益
- (b) 採取步驟符合受保障特性人士的需求
- (c) 鼓勵受保障特性人士參與公共生活，或其他該等人士低度參與的任何活動」（2010年平等法案第149條第三項）

這樣的活動，舉例來說，像是當局針對身心障礙人士進行訓練，培養其成為領導人物等積極參與公共生活，或是提供補助給女性黑人家暴受害者，

³ 見

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmpublic/equality/090618/pm/90618s03.htm>（資料擷取時間：2016年9月3日）

意圖讓其就業機會平等。而為了符合各特性人士所需，政府平等責任在此所追求的是「實質平等」（substantive equality），在起始點設計時必須把成果的平等列入考量，因為不是所有族群有著同樣的地位(Wadham, Ruebain, Robinson, & Uppal, 2012, p. 155)。因而可以預期的是，這會造成不同待遇（difference in treatment），目的是造成實務上能推動平等。

3.形成良好關係（Fostering Good Relations）

第 149 條第一項第三款規定政府部門必須有適當考量，形成受保障特性人士與他人間的良好關係。這樣的規定促使政府部門推動相關的教育訓練，如教育員工有關跨性別議題，或學校進行反恐同及相關罷凌的課程。

（二）適當考量

平等法並未針對適當考量部分設定具體規範，而是在判例（case law）中由法院個別認定。其困難處一如 Sales 法官在 2010 年一份演講所提及，實際上在認定何謂適當考量時，往往涉及抽象概念的如何涵攝到具體案件，這也意味著應由法庭承受大部分的工作⁴。最常述及的案例為高等法院” Post Office Closures case”，其判例建立了六個原則，稱為” Brown Principles”⁵：

1. 決策者必須認知其在回應這些需求適當考量的責任
2. 必須在執行特定政策之前或其間實踐此一責任，這包含「自覺途徑及心態」（conscious approach and state of mind）
3. 必須在實質上履行此一責任，以嚴謹程序及開放心態
4. 相關責任不得委託
5. 相關責任具有持續性
6. 建議政府部門能留存足以證明其有考量這些需求的記錄

在適當考量的定義部分，Dyson 法官在 Baker & Ors 的判決是最常被引述

⁴ 見 Sales 的演講稿，
<http://www.adminlaw.org.uk/docs/Dec%202010%20by%20Sales.pdf>（資料擷取時間：2016 年 9 月 3 日）

⁵ 見 <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2008/3158.html>（資料擷取時間：2016 年 9 月 3 日）

的⁶：

「什麼是適當考量？意指這是在所有情境下均為恰當。這一方面包含弱勢者重要的生活領域…受到機會不平等影響的族群；另一方面則是考量這些不利因素對決策執行的影響」

三、推動機關組織

政府平等責任的推動與適用主要在三個層面：

- (一) 第十九章規範的政府當局 (public authorities) 內所有職權
- (二) 第十九章規範的政府當局內的有限職權
- (三) 若行使職權者並非政府當局，責任僅適用於前述職權部分

第十九章所規範的部門包含英國內閣部會、軍隊、全民健保服務、地方政府、教育機構及消防服務。在 2011 年平等法細則 (The Equality Act 2010(Specific Duties)Regulations 2011) 施行後，隨之成立**政府平等辦公室** (Government Equalities Office)⁷，是主要定期公布責任法遵相關資訊的機構。同時亦進行**政府法規影響評估** (Government Impact Assessment of Regulations, IA)⁸，監督下列機構如何執行此一責任 (如下表)，初步估計有超過 2 萬 5 千個政府單位可能受到影響，其中多數為學校。

另外，在 2006 年平等法案通過時，亦同時於 2007 年整併了原有的**族群平等委員會** (Commission for Racial Equality)、身心障礙權益委員會及機會平等委員會，設立了**平等與人權委員會** (The Equality and Human Rights Commission)。此為依法設立的非政府機構，提供各機構關於平等及人權法律的專業諮詢、分析及施政依據，如執行政府平等責任的技術手冊。截至 2012 年為止，根據所公布的法遵評估資料，其中 50% 的英格蘭政府機構已公布員工與服務使用者的平等資訊，而多數 (78%) 的機構已履行公布資訊的步驟，仍有少數未執行。

⁶ 見 <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2008/141.html> (資料擷取時間：2016 年 9 月 3 日)

⁷ 見辦公室網址 <https://www.gov.uk/government/organisations/government-equalities-office> (資料擷取時間：2016 年 9 月 3 日)

⁸ 見相關檢核表

http://www.legislation.gov.uk/ukia/2011/396/pdfs/ukia_20110396_en.pdf (資料擷取時間：2016 年 9 月 3 日)

表 3-1 英國適用政府機構

中央政府	70
地方政府	388
全民健保機構	539
學校	22,381
高等教育機構	131
其他機構	1,860
警察、監獄、執法機構、國營事業、假釋機構、督察	122
非政府單位但接受補助	730
總數	25,369

資料來源：Pyper(2015, p. 16)

四、成本效益

整體政府影響評估執行及相關法遵預估年度需要約 2 千 3 百萬英鎊，除了若干新的保障特性項目所需要的起始成本，Steering Group 所進行的檢討報告發現(UK Government Equalities Office, 2013)，並未明顯增加執行上的負擔。不過，報告指出在某些狀況下，因為對於所謂的政府平等責任缺乏適當或清楚指導，執行機構為了避免風險，成本因此提高。不過，實際上若干平等責任推動的成本效益均難以量化，如法院訴訟即直接影響風險及成本的估算，同時，並沒有清楚的證據顯示政府平等責任的推動，造成決策品質提升，或政策及福輸送品質改善。

五、重大政策

(一) 政府平等責任檢討報告

政府平等責任在 2011 年平等法案生效後，於 2013 年即開始第一次的檢討報告，該份報告係由獨立委員，由 Rob Hayward 帶領 Steering Group 進行。雖然該報告認為評估的時機尚早，還是提出了各項執行政府平等責任上的建議(UK Government Equalities Office, 2013, pp. 15 - 17)：

1. 若要能持續以先前的平等責任為基礎，簡化工作即相當重要，必須對政府部門有清楚的指示，同時在法遵作業上依循比例原則，在最低程度的法規要求上進行流程標竿作業即可，以減少不必要的書面作業。
2. 政府部門在採購作業上必須降低小型企業在平等責任上的負擔，對採購金額低於 10 萬英鎊的標案排除適用投標前資格審查（Pre-Qualification Questionnaires），而對此一金額以上的標商，改採不包含平等規範的政府核心投標前資格審查。
3. 政府對投標廠商（特別是員工少於 50 人者）提供服務時，應考量比例原則來要求其提供員工及服務使用者平等資訊。
4. 政府機構必須按比例公布資訊，在執行政府平等責任時亦應依循比例原則，在進行法律審查時，應考量是否有更為迅速及成本效益的方式，處理與政府平等責任相關的爭議。

（二）平等影響評估

而與檢討報告並行的，則是**平等影響評估**（Equality Impact Assessment）在持續的基礎上於各級政府部門的施行。在組織進行任何新提案，或修正舊有法規政策之前，英國政府會透過影響評估的方式瞭解對受保障特性人士的個別影響，為法遵工具的一種選項。不過，雖然英格蘭的政府機構中普遍施行，甚至通常已標準格式化，平等法等法規內並未要求進行影響評估，機關之所以推動，多視其為一種避免法院訴訟風險的工具。行政機關認為這是一個先行指認出潛在可能涉及平等議題的工具，同時記錄機關如何考量平等議題，因而在消極層面，在訴訟發生時能做為抗辯的一部份，而積極層面若是能有效執行，也可以協助機關指認出標竿作法。

但執行上什麼是平等法所規範的「適當考量」，為配合這樣的抽象法律概念，在執行時平等與人權委員會建議行政部門以下列方式進行影響評估（Equality and Human Rights Commission, 2015）：

評估政策、程序或慣例調整對於平等影響不只涉及法律規範，也是行政機關的一個積極機會，確保其決策過程能建立在嚴謹的證據上。評估本身儘管不必然產生一份叫做平等影響評估(EIA)的正式文件，但有這樣的文件，並具備下列要件時可以證明機關的法遵：

- 將機關所考量的所有平等項目，列入書面記錄

- 確保決策過程有納入考量，避免或減緩特定受保障族群衝擊
- 決策過程採用循證，有清楚的證據支持資源配置
- 決策過程透明
- 遵守法規

重要的是，平等影響評估是一份公開文件，讓公眾瞭解目前機關準備進行什麼新法規，或做什麼法規及程序調整，更必須讓公眾知道這樣的調整會對族群或個人造成什麼衝擊。即便如此，各機關在執行時對於「適當」與否的考量還是不同，如何因地制宜，清楚、與潛在對族群的衝擊相關且按比例原則（proportionate）調整會是機關執行評估最大的挑戰。也就是說，如果實證支持潛在衝擊有限，影響評估的深入程度必須配合此一事實調整，是以什麼時候需要進行平等影響評估，那些法規或計畫調整需要先行進行評估，評估期間需要多長，又是由誰來執行評估、如何完成及怎麼執行評估發現與結果，對行政機關皆即為關鍵(Equality and Human Rights Commission, 2015; Kent County Council, 2015)。委員會接續建議下列事項：

1. 什麼時候進行平等影響評估？

在進行施政計畫的整個過程中，必須持續進行影響評估，記錄組織所辨識出的任何議題，同時採取了什麼行動降低立法影響：

- (1) 在確認有需要新的政策、策略、程序或服務，或需要對上述既有事項進行變更時，儘早開始平等影響評估作業，過程中需要完成所有調整／新政策、行政程序、計畫或服務變更的檢視。
- (2) 在公共諮詢之前即需開始平等影響評估，確保能夠尋得正確的人進行對話，這些人才是因法規調整而受到影響的人。平等影響評估需納入所有諮詢文件中，同時在計畫及政策調整後檢討，瞭解是否與原先的假設一致。
- (3) 根據平等影響評估的發現來撰寫程序、委託及契約的規格，透過此一過程，能夠將評估發現納入政策形成、服務檢討及採購委任中。
- (4) 在政府採購前須進行平等影響評估，讓規格或替代選擇有考量到政府平等責任的特殊需求。
- (5) 持續性計畫在進行平等影響評估時，需在決策的所有階段檢視與更新。

2. 哪些項目需要進行平等影響評估？

- (1) 政策發展規劃：透過平等影響評估，瞭解政策調整結果對於不同族群的影響。當位階較高，且可能影響其他政策領域如政策綱領規劃時，則必須與受影響領域的負責單位共同進行評估。
- (2) 行政機關服務/ 職能檢討：行政機關必須針對服務/ 職能的目的與目標、服務對象涉及哪些族群、目前優先順序及服務輸送程序進行瞭解，上述項目可能因地而異。
- (3) 資本門計畫：如重大建設等包含興建建築、修繕重建、鋪設道路、街道、燈光與公園等。
- (4) 預算提案：預算規劃過程應包含增減預算對於族群潛在影響的評估。
- (5) 組織調整與改造：在人力重組的過程，員工結構調整對特定族群的服務可能有負面影響，組織被要求對此進行評估。
- (6) 政府採購與委託：採購採用平等影響評估，能夠確保過程也能符合政府平等責任。

3. 評估期間需要多長？

在政策制訂過程，平等法所規範的「適當考量」必須以比例原則方式處理，因而並非所有機關職能或業務均須有平等考量。不過，這樣的檢視過程，也就是**初步檢視階段**（initial screening stage），可以讓組織思考職能是否與族群平等相關，瞭解這樣的相關性也可以省去不必要的程序。

4. 誰來執行評估？

實際負責調整，或推動新政策、程序、檢討、計畫或服務的官員，必須確認平等影響評估是否執行。執行者必須確認已納入適當的成員，將不同的觀點帶入評估過程。初步評估階段是進行平等相關性的確認，這個過程讓政策執行者瞭解是否會有負面影響。一旦確認需要進行全面評估，即需規劃評估的規模，如公共諮詢團隊與期程。

5. 如何完成評估？

評估的方式視計畫的規模與複雜性而異，實際期程並沒有明確規範，不過評估需要在執行新的政策或服務之前就完成。

6. 怎麼執行評估發現與結果？

平等與人權委員會建議政策制訂者可能有下列四種情況，執行影響評估發現與結果各異(Equality and Human Rights Commission, 2015, pp. 17 - 18)：

- (1) **持續政策**：若事證顯示並沒有潛在歧視發生，組織也採取適當行動促進平等與形成良好關係，則新的或調整的政策不會改變族群關係。但文件中需要將不會改變的原因記錄，委員會建議由經過平等訓練的員工來檢查確認。
- (2) **調整政策**：若需要調整政策，委員會建議需讓決策結果透明，告訴公眾為何需要調整。
- (3) **正當化且持續政策**：若組織已經清楚知道可能會有潛在負面效應，但並未不法的歧視任何駙群，組織還是決定延續既有政策。在平等分析的事證顯示因具備客觀正當性，而未不法對待族群下，組織必須把這些關鍵事證記錄下來，詳細說明為何政策仍維持不變，而這樣的決策又是如何做出的。
- (4) **停止政策**：若政策的負面效應明確，且無法被合理正當化，或減緩其衝擊時，委員會建議停止或終止既有政策，同時提出行動方案，明確說明配合平等法的法遵行動。

7. 平等影響評估範例：

表 3-2 英國平等影響評估範例

標題：	影響評估表 (IA)
形成單一特定責任子法，作為新政府平等責任的執行基礎	編號：GEO 1019
	日期：27/06/2011
	階段：最後提案
	政策類型：內政
	措施種類：子法
負責部會：	負責官員：(略)
政府平等辦公室	
摘要：政策與選項	
問題主要的考量為何？為什麼需要政府政策？	

<p>政府部門先前需要遵守三種責任，分別是族群、身心障礙及性別平等，每一個責任有獨立子法，各有不同特性、時程及報告規定，相當繁瑣複雜。政策需要簡化，減少政府部門負擔。</p> <p>我們分析指出有需要減輕法規負擔，讓企業能如同政府一般進行平等主流化，同時讓責任更加透明，具備可課責性。若沒有任何法規，政府政策無法持續滿足不同族群的需求。</p>	
<p>政策目的及預期效應？</p> <p>政策目的在於透過減少行政作業，提高透明，增進公共服務的平等與效率。政策用以確保效率及透明，不會不成比例的傷害社會中最為弱勢族群，能夠提升受保障族群的機會。政策意圖鼓勵政府部門成為典範，促使民間及第三部門在行為上的改變（兩者除非受委託執行公務，並不直接受到責任規範）。</p> <p>作業簡化：替代三個個別的法子法，以一套最少法規流程、行政層級及負擔的新子法，減少繁瑣的法規。</p>	
<p>有考慮過哪些政策選項，包含法規的替代方案？請說明最後選擇的合理基礎（進一步說明請見循證基礎）</p> <p>在 2011 年 3 月公布新的政策評估文件前，有考慮過一系列選項，有與前面三種相似的政府責任，亦有將責任以更為容易操作、成果導向責任替代的作法。在最後階段形成兩個選項：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 以與族群、性別及身心障礙相近者替代 2. 選擇容易操作及成果導向責任 <p>先前關於族群、性別及身心障礙的責任過於規範，多數政府機關認為繁雜且讓人困擾。我們傾向選擇能夠提升透明及可課責性的措施，把焦點放在讓政府部門能產生實質、可測量的成果。我們提案要求政府部門透明，以更為開放、可及的方式，公布服務提供資料，讓民衆從服務提供的過程中，判斷是否促進平等。</p>	
<p>政策是否被檢討？ 會被檢討。 如果是，檢討時間：07/2013</p> <p>檢討的基礎？ 參見 PIR。 日落條款時間：N/A</p>	
<p>是否有系統蒐集監控資訊，作為未來政策檢討的機制？</p>	<p>有</p>
<p>簽名處</p> <p>我已經閱讀過影響評估，我認同(a)評估內容已經合理檢視政策可能的成本、利</p>	

益及影響，而(b)政策效益合理化相對應的成本

負責部會首長：

日期：

摘要：分析與證據

價格基礎年度 2010	現值基礎年度 2011	期間 10年	淨利益（現值）（百萬英鎊）		
			最低：110	最高：205	最佳預估： 158
成本（百萬英鎊）	全部期間 （持續價格） 年度		平均年度 （期間）（持續價格）	全部成本 （現值）	
最低	7		21	184	
最高	9		26	233	
最佳預估	8		23	209	
解釋「主要受影響族群」貨幣成本的量測方式					
成本主要發生在政府部門，大部分來自機關需公佈資料，證明他們遵守責任。政府部門每年需負擔 2 千 1 百萬至 2 千 6 百萬英鎊之間，因為特定責任只適用政府部門，民間部門及自願部門並未負擔成本					
「主要受影響族群」其他重要的成本					
效益（百萬英鎊）	全部期間 （持續價格） 年度		平均年度 （期間）（持續價格）	全部成本 （現值）	
最低	0		40	343	
最高	0		45	389	
最佳預估	0		43	366	
解釋「主要受影響族群」貨幣效益的量測方式					
政府部門先前所分別承擔關於族群、性別及身心障礙的特定責任，得以免除，實質上將產生 4 千至 4 千 5 百萬英鎊的年度效益					

<p>「主要受影響族群」其他重要的效益</p> <p>平等責任要求政府部門消滅歧視、促進平等機會及形成良好關係。這將降低不平等的社會成本</p>				
<p>重要假設/ 敏感性/ 風險</p> <p><u>風險 1</u>：預期效益可能無法完全實現</p> <p>減緩：</p> <ul style="list-style-type: none"> -成本分析包含所有可得證據與資訊 -政府平等辦公室將密切與平等與人權委員會合作，確保政府責任執行 <p><u>風險 2</u>：政府部門公佈資訊不正確</p> <p>減緩：</p> <ul style="list-style-type: none"> -平等與人權委員會將確保政府公佈資訊的標準化及其正確性 -政府平等辦公室與自願部門合作發展工具，讓團體/ 公民能夠督促政府部門提升平等 <p><u>風險 3</u>：資訊更加透明可能造成政府部門面對更多訴訟</p> <p>減緩：</p> <ul style="list-style-type: none"> -法規調整不會改變執行政序。組織只會因為不配合特定責任而被平等與人權委員會挑戰 -提高透明度可以促進法遵，因為不遵守或缺漏的地方會在資料中呈現出來 - 政府開放資料原則將成為政府部門公佈資料的高階指導原則 				
對企業直接影響（年度百萬英鎊）			OIOO 的規模	措施適用
成本：0	效益：0	淨值：0	無	N/A
<p>執行及更深層面影響</p>				
政策涵蓋的範圍？			英國	
政策執行的時間？			2011 年 7 月（立法部門同意）	

我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃

哪一個部門執行政策？		平等與人權委員會		
年度執行成本（百萬英鎊）？		參見第 16 頁		
執行是否符合 Hampton 原則？		是		
執行是否超過歐盟最低標準？		N/A		
執行在溫室氣體排放的變化？ (二氧化碳百萬噸)		目標： N/A	非交易： N/A	
提案是否影響競爭？		無		
成本效益的現值因為立法改變的比例？		成本： 0	效益： 0	
年度成本分布(%)	Micro	<20	小	大
	N/A	N/A	N/A	N/A
是否有組織豁免？	無	無	無	無

資料來源：Government Equality Office

表 3-3 英國平等影響評估檢核表範例

特定影響檢測：檢核表 (checklist)

你的政策選項/ 提案是否在下列項目有影響？	影響	影響評估頁數
法規平等責任 <u>法規平等責任影響檢測指引</u>	有	參見 a) 公布於 2009 年 6 月的諮詢文件 b) 公布於 2011 年 3 月的政策檢討報告
經濟影響 競爭 <u>競爭評估影響檢測指引</u> 小型企業 <u>小型企業影響檢測指引</u>	無 無	20 20
環境影響 溫室氣體評估 <u>溫室氣體影響評估檢測指引</u> 環境議題 <u>環境議題影響評估檢測指引</u>	無 無	20 20
社會影響 健康 <u>健康影響評估檢測指引</u> 人權 <u>人權影響評估檢測指引</u> 司法體系 <u>司法影響評估檢測指引</u> 鄉村驗核 <u>鄉村驗核影響評估檢測指引</u>	無 有 無 無	20 20 20 20
永續發展 <u>永續發展影響評估檢測指引</u>	無	20

資料來源：Government Equality Office

表 3-4 英國平等影響評估所引用實證

平等影響評估的實證基礎（evidence base）（形成單一特定責任子法，作為新政府平等責任的執行基礎）

<p>政策問題</p> <p>先前有三種個別的法，規範族群、障礙與性別等不同的平等責任，又有各自的子法，這樣的架構讓行政程序變得繁瑣。在 2011 年 4 月 5 日時，新的單一平等責任涵蓋前述三種責任，同時延伸至年齡、性向與宗教等，新的平等責任會依照先前的法架構，個別成立子法讓行政部門執行。本評估意圖瞭解個別立法對於英國政府部門的成本。</p>
<p>政策目標/ 合理基礎</p> <p>政府平等責任要求政府部門在設計政策與服務提供時，考量平等的意涵。透過此一方式，政府部門在設計政策時，必須將不同群體的需要納入考量，及是否可能以更為便利弱勢的方式提供服務。此一結果將提升個人平等，公共服務能夠更為促進平等，同時更有效率。</p> <p>先前的平等責任讓組織瞭解如何滿足每個人的需求，同時提供足夠資訊，讓他們告訴政府如何精進。</p> <p>為什麼需要立法？如果沒有立法能達成這些目標嗎？</p> <p>我們的分析顯示，目前不需要對政府部門有如此高程度的規範立法要求就能達到平等目標，儘管如此，也未到完全去管制的時候。下列是我們的考慮因素：</p> <p>新的平等責任可以讓政策制訂者克服行為上的障礙（behavioral barriers），這些障礙往往是不刻意的偏見，發生於缺乏對於潛在歧視或系統性障礙問題的自覺。政府責任將確保這些障礙能夠持續受到關注，能夠在例行的基礎上處理。</p>

證據顯示政策制訂者傾向有把他們的經驗視為正常的預設，如果持續在這樣的基礎上，政策設計及公共服務提供只會朝適合他們的方向發展，他們認為必要的部分是來自於其經驗，除非政策制訂者有關於他人充足的資訊，否則不會制訂最好的政策。為確保最佳方案，我們必須讓官員能夠接觸不同族群的證據與經驗，也就是說，必須以開放的態度思考新的面向，從中找到最佳方案。政府責任確保公共服務提供能夠納入不同觀點與經驗，將他們的資訊在設計服務階段納入。這樣的作法可以克服偏見，此緣於有限個人對於公共服務的經驗，可能創造出更多創新作法。

短期

公務員決策可能無法達到社會最適的原因，在於政策者於排定優先順序時有內在偏見，相對於長期利益，可能傾向選擇短期利益。如果決策者完全理性，他們可以透過公共服務弱勢，避免社會不平等的長期成本，但若沒有政府責任要求，公務員可能只會提供服務給「一般」公民，而這些公民可能不存在，甚至不符合長期利益。為了更好的政府效能，政府責任即能確保公共服務的提供不是出於短期考量。

行政機關惰性

若公共服務提供的決策相當困難與複雜時，最常出現即是維持現狀，持續以目前的方式進行，政府責任協助克服此一惰性，讓人們持續檢視習以為常的現狀。

社會規範與習慣

另一個影響行為的則是規範與習慣，政府責任其中一個角色即在創造規範，型塑我們對於事情的期望，鼓勵企業與志願部門的行為出現改變。透過設下對於政府部門的禁止規範（injunctive norm），亦即法規命令，政府責任也創造出對於企業與志願部門的描述性規範，比如說，以標竿的方式促使其如同政府部門提供服務。為了有效創造社會規範，政府部門行為首重一致性，所有機關在執行職務時必須將平等納入考量，這只有在以法規方式，簡便的讓政府部門採納才能達到一致性，而社會規範的形成的確是可以不透過法規

範，但證據顯示這需要好幾個世代。

如果政府責任發生效果，即會開始去法規化，同時在此一新的政府責任下，可以達到更為全面的政策目標，個別的性別或身心障礙立法即沒有必要。也就是說，新的政府平等責任會導向廢除個別政策領域的立法。舉例來說，如果政府責任鼓勵學校回應黑人族群在體系內的弱勢，則太過詳細去約束個別學校如何提升教育成就即沒有必要。這與社會認知、行為及社會資本理論的看法一致，行為改變的第一步是要創造出正確條件。舉例來說，如果地方當局已經根據政府責任處理了宗教或族群問題，則政府沒有必要再透過法規干預。

證據顯示決策者若處於一個影響地位時，可能會實際採取行動，此一全面政府責任法規要求處理不平等，舉例來說，可能會促使司法體系從假釋單位著手，來處理監獄內出現相對高比例的少數族群問題。如果沒有此一責任，個別單位不會正視此一問題，因為超過一個單位能夠處理的範圍，而上游或下游單位亦沒有處理的職責。

前面關於平等的三個特性立法，亦即族群、性別及身心障礙是個好的起始點，因為法規要求將僱用及服務提供如何影響服務對象列入考量，已經帶動許多政府單位文化與作法上的正面改變。不過，與此同時，我們可以看到各機關的績效各異，英國政府開始思考採取較為簡易、循證、彈性及比例原則的作法。但英國政府認為這個階段還是需要立法規範，而是在先前責任的基礎上，以較為簡便的法規途徑，確保平等原則融入組織行為，並在能進入去法規管制前，達到較高的自我促進效能（如成功執行特定行動，而該行動又促成預期結果）。

英國政府曾考量不同的工具，包含採單一主流化政府責任，在子法以較為簡易法規支持（偏好選項）。

最後階段考量的政策選項

1. 與先前族群、障礙及性別一樣的特定責任

- 支持意見：政府部門已經有此一系統/ 機制配合法規，政府部門可以不用另外撥出資源，也不會有進入成本
- 反對意見：不同法規的要求、時程及呈報機制不同，讓作業繁瑣，規範責任在配合上產生成本

2. 透過程果導向責任進行簡化（最後選項）

- 支持意見：
 - 簡化：單一主流化簡便立法。舉例來說，政府部門在執行時可以不用透過委託研究平等計畫，這些計畫事實上很少用到，但相對高成本。
 - 成果導向：減少行政部門法規負擔，將焦點集中在改善平等結果，相較於先前立法，強調在流程描述如何遵守平等規定，後者更有效達到促進平等的政策目標。
 - 比例原則及彈性：不設定目標給政府部門，但要求考量相關的影響資訊公開
 - 在日常運作中主流化平等：鼓勵政府部門將平等考量融入核心運作，而不是將其視作額外負擔。
- 反對意見：
 - 法規負擔：新版立法將額外增加法規負擔

成本效益分析

我們最後選擇政策選項二，不只降低行政負擔與作業，也將提高資訊透明，促進更好的平等結果。我們所提案整合三個個別責任成為單一新的特定責任，將為行政部門第一年帶來 4 百萬至 1 千 8 百萬的淨利益，第二年為 1 千 4 百萬至 2 千 5 百萬英鎊，而十年期間則約為 1 億 1 千萬至 2 億 5 百萬之間（以淨現值計算），另外，透過專注於服務提供，達到更加的平等結果，將使得納稅人享受到貨幣以外的價值。

資料來源：Government Equality Office

表 3-5 英國平等影響評估提案比較

新的政府責任與先前責任的年度成本及相關假設比較

假設	先前政府責任	新的平等責任
負責官員規劃平等目標所花天數	衛生醫療單位：1 學校：1 高等教育院校：1 其他小的公立機構：1 地方政府：2 大型醫療機構：2 中央政府：2	衛生醫療單位：1 學校：1 高等教育院校：1 其他小的公立機構：1 地方政府：4 大型醫療機構：4 中央政府：4
行政助理規劃平等目標所花天數	衛生醫療單位：1.5 學校：1.5 高等教育院校：1.5 其他小的公立機構：1.5 地方政府：2 大型醫療機構：2 中央政府：2	衛生醫療單位：1 學校：1 高等教育院校：1 其他小的公立機構：1 地方政府：2 大型醫療機構：2 中央政府：2
統計官員/ 研究者規劃平等目標所花天數	衛生醫療單位：1.5 學校：1.5 高等教育院校：1.5 其他小的公立機構：1 地方政府：2 大型醫療機構：2 中央政府：2	衛生醫療單位：1 學校：1 高等教育院校：1 其他小的公立機構：1 地方政府：2 大型醫療機構：2 中央政府：2

統計官員/ 研究者瞭解政策影響所花天數	衛生醫療單位：2 學校：2 高等教育院校：2 其他小的公立機構：2 地方政府：0.5-1 大型醫療機構：0.5-1 中央政府：1	衛生醫療單位：1 學校：0.5 高等教育院校：0.5 其他小的公立機構：1 地方政府：1 大型醫療機構：1 中央政府：1
每年需要分析的證據件數	衛生醫療單位：5 學校：3 高等教育院校：3 其他小的公立機構：5 地方政府：20 大型醫療機構：20 中央政府：40	衛生醫療單位：5-7 學校：3-5 高等教育院校：3-5 其他小的公立機構：5-7 地方政府：15-20 大型醫療機構：15-20 中央政府：30-40
檢討平等目標平均成本	三年期間約 1 萬 5 千英鎊	四年期間約 2 萬英鎊
分攤檢討平等目標成本的組織比例	地方政府：25%-50% 大型醫療機構：25%-50% 中央政府：25%-50%	地方政府：100% 大型醫療機構：100% 中央政府：100%
年度行動計畫提出組織比例	大型醫療機構：80%-100% 中央政府：80%-100%	大型醫療機構：00% 中央政府：100%
主流化責任影響	機關需要透過深度訪談個別三個責任，分別提出平等計畫、行動方案，個別有不同要求	新法規主流化三個個別責任至一個，也沒有要求機關公佈平等計畫或行動方案。新的政府平等責任要求機關提出實質、可測量的成果，而

我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃

		不是一堆文件
身心障礙報告	需要年度報告	沒有要求

資料來源：Government Equality Office

儘管如此，影響評估過程可能冗長，而只是用「勾選」的方式進行評估，亦難以觸及實質的平等問題。同時，若干案例亦顯示影響評估對於企業進行政府採購案造成相當負擔。對於那些不採用影響評估來進行平等主流化的組織來說，流程可以簡化許多，而清楚的技术指導手冊，讓這些組織能夠全盤瞭解受保障的各項特性，就變得相當重要。

六、中長程政策規劃

相較於 1960 年代街頭常見「不要黑人，不要狗，也不要愛爾蘭人」的標語，英國族群問題已有明顯的改善。族群平等立法及社會態度變遷的影響甚鉅，不過證據顯示，即便在 1965 年族群關係法的 50 年後，族群間還是有明顯的不平等，影響著對若干重大議題的看法，如歐盟公投結果在某些區域被視為種族主義及仇恨犯罪得到支持，而蘇格蘭則有著相反的結果。

根據英國平等與人權委員會最新的 2016 年報告(2016)，伴隨著移民，過去十年族群平等問題有著很大的變化，該國族群平等問題主要集中在幾個領域：

(一) 就業問題

少數族群的失業率為 12.9%，明顯高於白人的 6.3%；同時，黑人勞動者的薪資亦比白人低 23.1%。在英國，少數族群擔任經理、首長及資深官員的比例(8.8%)，也低於白人(10.7%)，特別是在非洲/ 加勒比海/ 黑人(5.7%) 及多族裔(7.2%)。黑人若能以 A 的成績畢業，比他的白人同學薪資低 14.3% 。

(二) 教育落差

只有 6% 的黑人高中畢業生能夠到頂尖大學，相對來說，亞洲裔為 12%，白人為 11%。黑人及加勒比海族裔被教育體系排除的比例，為全體學生的三倍。

(三) 犯罪問題

黑人起訴為白人的三倍，前者為每千人中有 18 人，後者則為 6 人；判刑

則為每千人有 13 人，後者為 5 人。在英格蘭，少數族裔兒童與成年人的受害風險偏高，黑人每百萬人有 30.5 人受害，亞洲裔為 14.1 人，而白人為 8.9 人。白人女性的家暴受害者比少數族裔女性高，前者有 7.4%，後者為 4.4%。

而英國的仇恨犯罪亦明顯增加至 37%，37.4% 的黑人族裔在家或鄰里社區覺得不安全，亞洲裔高達 44.8%，而白人只有 29.2%。

（四）生活水準

相較於白人，巴基斯坦/ 孟加拉及黑人更可能生活於欠佳環境，30.9% 的巴基斯坦/ 孟加拉族裔的居住環境過於擁擠，黑人為 26.8%，白人則為 8.3%。而少數族裔更可能陷於貧窮，報告指出 35.7% 的少數族裔處於貧窮狀態，相較之下，白人為 17.2%。

（五）醫療衛生

在英國，黑人女性的死亡率為白人女性的四倍。同樣的，黑人因心理健康問題被收容於醫療院所的比例，亦為白人女性的七倍。

英國政府針對上述問題，採取一系列行動促進族群平等，報告建議如下：

- （一）發展全面、協力且長期的策略推動族群平等，鎖定新的目標提供機會，及設定可測量的結果。相關策略須有證據支持，同時考量所有族群利害關係人的經驗。
- （二）全面蒐集族群資料，包含橫斷及縱斷等跨部門資料，確保族群統計及研究結果被使用在族群平等策略之上。

第二節 澳洲平等立法與背景

一、歷史沿革

澳洲平等立法及相關法制工作已進行超過 30 年，政府部門致力於免除人民受到歧視及騷擾。最早的立法可溯自 1975 年族群歧視法案（如表 3-6），其中規範了族群仇恨；而 2009 年通過平等職場法案，進一步規範了政府積極平等責任（equality duty）以去除歧視。其中聯邦與地方政府的法制有重疊之處，若兩者同時涵蓋，需同時適用兩者的規定。

澳洲平等立法原先的特性在於強調負面性，也就是著重在歧視的處理，是一種被動、申訴或訴訟模式，相對的缺乏主流化所追求的積極面向，族群平等原則無法主動的被政策制訂者考量進來 (ACT Human Rights and Discrimination Commission, 2008)。在 2009 年通過平等職場法案後，開始推動就業環境或政策脈絡下的正面政府責任。

表 3-6 澳洲平等法制歷程

去除歧視立法	涵蓋範圍
2009 年平等職場法案 族群、膚色、性別、性取向、年齡、身體或精神殘疾、婚姻狀況、家庭或護理者的責任、懷孕、宗教、政治意見、民族血統、社會出身的歧視。	各種歧視行為，通過不利行動，在就業，包括解僱一名員工、不給員工的法律權利，如工資或離職時，改變員工的工作對他們不利，比其他人區別對待僱員、解雇、或者提供不同的潛在員工（和不公平）的條款和條件的工作相對於其他員工。
2004 年年齡歧視法案 在年齡基礎上所進行的歧視，同時保障青年與老年。 同時也涵蓋可歸罪於年齡特性上的歧視	就業、教育、房產、財貨、服務及設施、宿舍、土地處分、政府計畫及資訊取得上的歧視
1992 身心障礙歧視法案 各種包含身體、智力、精神、感官、神經或	就業歧視、教育、進入處所、提供貨品、服務及設施、住宿、處置土地、俱樂部、體育

<p>學習障礙、身體缺陷、疾病、疾病或疾病的影響在體內的思維過程、對現實、情緒或判斷、或行為紊亂的結果的看法，以及存在的歧視微生物引起或能夠引起疾病或疾病（例如 HIV 病毒）的。</p> <p>也包括涉及就業騷擾，教育或商品和服務的提供歧視。</p>	<p>的活動，以及政府的聯邦法律和方案。</p>
<p>1986 澳洲人權委員會法案</p> <p>在族群、族裔、性別、宗教、政治意見、血統、社會出身、年齡、醫療記錄、犯罪記錄、婚姻、障礙、身心狀態、肢體殘障、性取向及工會活動的基礎上所進行的歧視。</p> <p>同時也涵蓋可歸罪於上述基礎的歧視。</p>	<p>就業或職業歧視</p>
<p>1984 年性別歧視法案</p> <p>性別婚姻或關係狀況、懷孕或可能懷孕、哺乳、家庭責任、性傾向、性別認同，以及跨性別基礎上的歧視。</p> <p>性騷擾也根據該法禁止。</p>	<p>就業歧視、包括對委託代理和合同工、合作夥伴關係、符合條件的機構、註冊機構、職業介紹機構、教育、提供的商品、服務和設施、住宿、處置土地、俱樂部、聯邦法律和計劃管理、與歧視養老金。</p>
<p>1975 年族群歧視法案</p> <p>族群、膚色、世系、民族或人種及在某些情況下移民身份的歧視。</p> <p>族群仇恨的定義為一個公共行為的可能冒犯及侮辱，根據該法禁止以族群為基礎的侮辱或恐嚇亦在禁止之列，除非豁免適用。</p>	<p>公共生活包括就業，提供商品和服務的所有領域的歧視，權利人加入工會，進入場所和設施，土地，住房和其他住宿和廣告。</p>

資料來源：Human Rights Commission

二、推動機關組織

人權委員會（Human Rights Commission）是澳洲推動平等教育宣導及相關法遵作業的獨立機關組織，在 1986 年由國會依人權委員會法（Human Rights Commission Act）成立，同時在 1993 年原住民權利法（Native Title Act 1993）及 2009 年平等職場法案亦授權該會執法，處理歧視法案的申訴案件，並呈報檢察總長關於各領地方法對於人權的執行狀況。該組織與聯邦政府在 2013 年政府治理、績效與責任法案下合作，宗旨在於推動澳洲的人權保障與發展，認定實務上的推動策略，喚醒社群對於人權的意識。

人權委員會的工作主要在政策層面，鼓勵政府，行業及社會團體都看到基本權利和自由實現，涉及就業的年齡歧視問題，以及憲法所承認原住民和托雷斯海峽島民的權利，包括提供人權分析，法院和議會調查，進行研究和促進合作夥伴關係。其願景、組織使命、推動原則分述如下，如圖 3-1(Australian Human Rights Commission, 2015b)：

（一）願景：

人權是每個地方、每個人、每天都該享有的基本權利

（二）組織使命：

引領促進澳大利亞的人權和自由保障

1. 使人權成為日常生活和語言的一部分
2. 賦權所有的人都了解和行使自己的權利和責任
3. 提供了一個高效和有效的國家調查和爭議解決服務
4. 督促政府在國際人權義務和國內法律標準的課責
5. 促進關於人權問題行動合作

（三）推動原則：

委員會試圖以人權基本途徑來推展工作。這涉及到五個方面的原則：

1. 參與（participation）：每個人都有參與影響他們決策的權利
2. 課責(accountability)：有效監督遵守人權標準，以及對人權的侵犯具有有效補救措施
3. 不歧視和平等(non-discrimination and equality)：不受歧視地追求平等，

法律前人人平等

4. 賦權(empowerment)：社會所有成員了解自己的權利和責任，以及協助他們如何參與社區，有助於他們做出選擇的能力
5. 合法性(legality)：法律承認，並與權利和自由原則一致

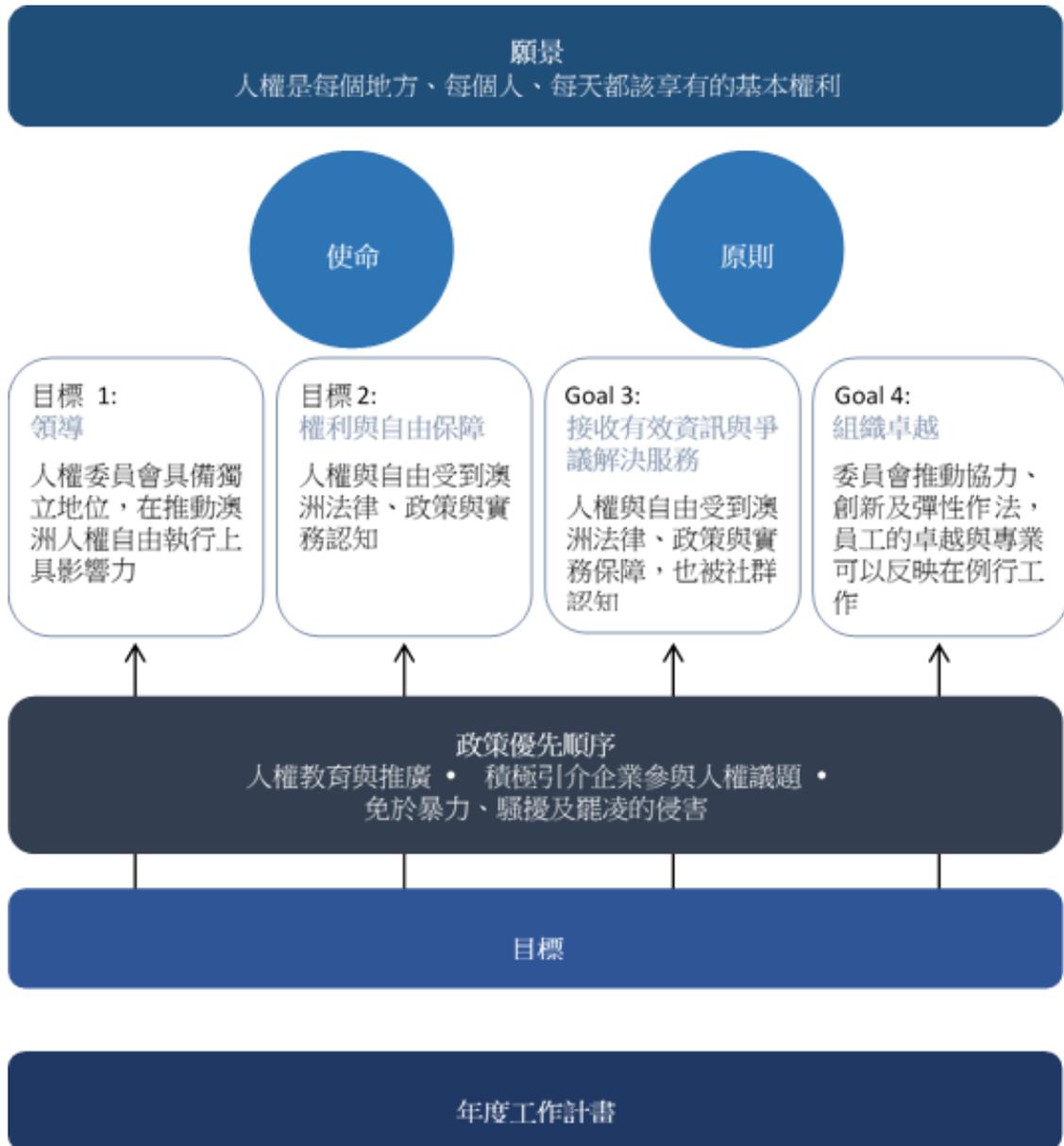


圖 3-1 澳洲人權委員會政策推動架構

資料來源：Human Rights Commission

三、族群項目工作

人權委員會其中的一項重要工作即是受理關於族群歧視的申訴案件，根據其 2014-15 年度工作報告(Australian Human Rights Commission, 2015a)，過去一年中總共受理了 561 件關於族群歧視法下的申訴案（如表 3-7），解決其中的 405 件。

表 3-7 澳洲族群歧視法受理/ 處理案件

族群歧視法	總數
受理案件	561
解決案件	405

資料來源：Human Rights Commission

就其爭議事項觀察，第一線受理以族群為由申訴最多（610，如表 3-8），族群仇恨次之（116）。

表 3-8 澳洲族群歧視法第一線受理案件

族群歧視法 - 第一線受理	案件	比例
族裔	64	6
身份	112	11
出身	100	9
後裔	29	3
族群	610	57
族群仇恨	116	11
移民身份	10	1
相關事項	4	-
受害者	24	2
提告非法案件	1	-
不當廣告宣傳	-	-
總數*	1 070	100

資料來源：Human Rights Commission

再就總數 116 項族群仇恨申訴案件觀察，就業相關件數最多（32，如表 3-9），服務及財貨提供次之（23），媒體再次之（19）。

表 3-9 澳洲族群歧視法族群仇恨受理案件

族群仇恨項目	件數	比例
媒體 - 平面/電視/廣播	19	16
鄰居爭議	10	9
個人衝突	15	13
就業	32	27
種族主義宣傳	3	2
網際網路 - 電子郵件/網頁/聊天室	9	8
娛樂廣告	-	-
運動	2	2
公開辯論	1	1
服務提供	23	20
教育	-	-
其他	2	2
總數	116	100

資料來源：Human Rights Commission

表 3-10 澳洲族群歧視法處理結果

族群歧視法結果	案件數
結案	104
案主要求 - s.46PE	-
不合規定	-
超過 12 個月	3
缺乏適當處理方案	3
適當處理	-
有更適合解決方案	-
與公眾相關	-
調解	98
終止	39
撤案	47
和解	202
行政結案	13
總數	405

資料來源：Human Rights Commission

最後就結果觀察，族群歧視案件申訴結果以雙方和解最多（202），行政結案次之（104）。

四、重大政策

人權委員會在 2015-16 年度計畫書中主要規劃了三個政策方向(Australian Human Rights Commission, 2015b)：

（一）人權教育與推廣

建立社群對於權利與自由的意識。委員會致力於打造跨社區的權利和自由的認識，鼓勵尊重和責任的文化，尊重不同的價值觀。為了使這成為現實，委員會建立了一系列社區參與和人權教育資源，與社會各界的廣泛截面搞。我們透過不同工具，如社交媒體建立社區權利和自由的認識。主要工作項目如下：

1. 制定並啟動兒童教育計畫解決偏見和種族主義
2. 與州政府和聯邦政府公務員發展訓練計畫，教師和受訓教師提供培訓

3. 發展職業教育，和培訓部門推展有個人權的各項資源
4. 對學校進行評估，以衡量 RightsEd 計劃對人權知識，認識和了解我們學校的利害關係人影響
5. 紀念種族歧視法 1975 年（聯邦）訂定 40 年，出版包含各項有關防止種族歧視的教育資源。

（二）積極引介企業參與人權議題

鼓勵人權推廣的創新模式，提供避免職場歧視及解決相關爭議的協助。該委員會優先考慮與民間部門合作，以促進更具包容性的和富有成效的工作場所。委員會鼓勵民間企業透過各項創新保護和促進人權和自由，同時繼續提供全面有效的支持，以防止工作場所的歧視，並協助解決爭端。委員會透過優良企業典範平台，繼續支持中小型企業的能力。各項工作如下：

1. 完成 1975 年原住民和托雷斯海峽島民的種族歧視法（聯邦）指引。
2. 通過我們的企業和人權網絡和夥伴關係，架構澳洲全球緊密人權網絡
3. 公布 2015 年兒童權利人權報告研究成果
4. 與男性主管與主席討論提升婦女在領導階層的代表性問題

（三）確保免於暴力、騷擾及罷凌的侵害：

推動人權保障，免於暴力、騷擾和恐嚇的影響。人們的健康、自信和參與社會生活的能力，可能會被這些行為影響。委員會優先考慮，通過鼓勵旁觀者對這些行為的積極行動，從源頭處理騷擾和罷凌，解決爭端。各項工作如下：

1. 啟動政府網路資源，以預防和種族主義作出反應，並建立不同的社區社會凝聚力
2. 繼續關注種族主義，通過 2015 - 2018 年全國反種族主義策略，支持多元化和包容性
3. 促進各界對於家庭暴力的認識，將其視為職場問題

第三節 小結

制度論學者透過法律、政治結構、社會整體、制度歷史及規範層面的檢視，建立其分析架構，對各國在同一制度上的差異進行比較（如下表 4-11 所列各國比較），本研究亦採取同樣作法，試圖在政策規劃、主流化願景、重要工作項目、影響評估架構與方式上，針對族群影響評估進行可行性的比較研究。然而 G. Peters (1999) 亦提醒我們，制度必須在個人層次上對其行為產生影響，這樣的影響是來自於成員間具備**共享的規範與價值**，若無法發揮影響，制度間的比較恐喪失基礎。從英國及澳洲的制度介紹，我們可以發現部分印證了 G. Peters 的憂慮，兩國無論是在憲政層次的族群集體權、族群組成再至個別族群立法上，與我國歧異性甚大，果如此，採納這兩國制度進行研究的意義何在？研究者認為這樣的制度研究意義不在於比較（compare），而是在於「**對照**」（contrast）。特別是在引介一套未曾為在地國家所採納的制度時，我們常面臨的困境在與他國的歧異處往往大於相近處，對照的意義即在從中看出我國若要推行如族群影響評估這樣的制度時需要補強之處。

回到推動影響評估制度而言，其初衷在於政策制訂者在政策過程中，持續檢討法規與上述個人行為的落差。特別是如平等法規，其所規制對象是個人或組織的習慣、言語、對待或態度等，部分外顯，部分又隱藏於語言文字中，均是極為細微的行為。實際執行需確認被保障對象主觀上權益是否受到侵害，並持續觀察加害對象的行為，方能偵知違反與否，因而在執行上確認法遵（law compliance）或檢查需要付出相當大的成本，行政機關囿於人力及預算往往難以推動，致使被保障對象常有法規命令僅為虛文，徒具宣示性意義之感。有鑒於此，各國在推行主流化工作的過程中逐漸調整政策工具，朝更考量行為面向發展。

本計畫所討論的影響評估即是其中一種方式，執行過程改採開放與融入利害關係人的設計，並以循證導向（evidence-driven）作為評估基礎。儘管如此，多數國家無法全面擴及所有對象，只能針對特定特性，例如針對**性別**在計畫事前、事後評估或擬定預算的過程推動主流化。暫不論此一工具是否能達到實質上的性別平等，工具本身即提供政府、民間團體及企業等利害關係

人一個重要的參與平台，更為透明的檢視政府在推動平等上的成效，此會是本計畫之影響評估最為重要的政策目的。

表 3-11 法規要求性別影響評估各國中央/ 聯邦政府一覽表

	要求部會/ 機關進行性別影響評估 (事前)			要求部會/ 機關進行性別影響評估 (事後)			要求預算分配反映性別
	主要法規 (母法)	次要法規 (子法)	政府計畫與提案	主要法規 (母法)	次要法規 (子法)	政府計畫與提案	中央政府
澳洲	無	無	有些	無	無	無	無
英國							
比利時	無，但規劃中	無，但規劃中	有些	無，但規劃中	無，但規劃中	無，但規劃中	有
智利	有些	有些	有些	無	無	無	無，但規劃中
法國	無，但規劃中	無，但規劃中	無，但規劃中	無，但規劃中	無，但規劃中	無，但規劃中	有
德國	有	有	有	無	無	無	無
愛爾蘭	有些	無	有些	無	無	無	無
韓國	有	有	有	有	有	有	有
紐西蘭	有些	有些	有些	無	無	無	無
瑞士	有	無	無	無	無	無	有些

資料來源：OECD(2014, p. 185)

本計畫所採的英國與澳洲是少數將所有特性均置入一套平等法規的國家，即便如此，在針對各種特性平等主流化工具的選擇上有著不同的考量。英國採用「正面政府責任」的方式推動族群平等，由獨立的平等與人權委員會設計平等影響評估，並在行政部門的平等辦公室推動下普遍適用，於事前提醒

相關計畫或法案承辦人，是否考量服務對象特性；而澳洲主要透過「負面政府責任」，也就是歧視申訴的方式，由議會所成立的獨立人權委員會來處理族群「不」平等，同時進行平等教育宣導。兩國各是在不同的歷史及社會脈絡下，發展適合在地執行的工具，然其亦有若干共同特性，這些共同特性構成與我國制度上的差異，亦會是我國若要推動族群影響評估，需要補強之處：

一、先行立法規範平等權

英國及澳洲均先行將平等權立法，作為政策執行基礎。儘管如此，若干抽象法律概念在執行時仍面臨困難，如英國平等法所規範將族群或性別「適當考量」進政策形成或法規修訂中，如何界定適當往往是爭議點所在，因而需要清楚的行政指引。

二、逐步由族群擴大至其他保障特性

英國及澳洲的平等立法，均是在以族群平等或歧視立法的基礎上，逐步擴大至性別、身心障礙及年齡等其他特性立法。歷時往往甚長，英國族群關係法（1976年）通過，至真正落實在平等法架構下，於施政計畫內執行族群影響評估（2011年），前後歷時25年；澳洲略短，從1975年族群歧視法案，至人權委員會成立受理歧視申訴（1986年），亦經過了19年。

三、成立獨立機構推動平等權業務

英國及澳洲均在平等法規授權下成立獨立委員會，如英國政府平等辦公室及平等與人權委員會，澳洲國會所成立的人權委員會，均為依據平等法所成立的獨立機關。

四、推動政府責任為主，民間企業或志願部門適用為輔

兩國平等法主要適用對象為政府部門，並由政府擔負主要促進平等責任。民間企業或志願部門則多為志願參與，或因政府採購案必須適用相關關定。

五、在政府例行業務基礎上推行族群主流化，不足之處再透過個人申訴或訴訟

兩國皆試圖在政府例行業務基礎上融入族群平等的價值，而個人在這樣的架構下，或仍有可能遭致歧視，不足之處再輔以獨立機構受理申訴案，或採取法律訴訟。

而從英國執行平等影響評估的經驗上，我們可以觀察到該國行政機關以

影響評估作為識別，或辨認潛在族群平等議題的工具。政府平等責任可以讓政策制訂者克服行為上的障礙（behavioral barriers），這些障礙往往是不刻意的偏見，發生於缺乏對於潛在歧視或系統性障礙問題的自覺。政府責任將確保這些障礙能夠持續受到關注，能夠在例行的基礎上處理。

從英國的執行經驗，亦可發現政策制訂者傾向有把他們的經驗視為正常的預設，如果持續在這樣的基礎上，政策設計及公共服務提供只會朝適合他們的方向發展，他們認為必要的部分是來自於其經驗，除非政策制訂者有關於他人充足的資訊，否則不會制訂最好的政策。為確保最佳方案，我們必須讓官員能夠接觸不同族群的證據與經驗，也就是說，必須以開放的態度思考新的面向，從中找到最佳方案。政府責任確保公共服務提供能夠納入不同觀點與經驗，將他們的資訊在設計服務階段納入。這樣的作法可以克服偏見，此緣於有限個人對於公共服務的經驗，可能創造出更多創新作法。

不過，英國平等法等法規並未要求進行影響評估，但在英國政府機構中為避免日後訴訟風險，仍普遍施行，通常已標準格式化。行政機關認為這是一個先行指認出潛在可能涉及平等議題的工具，同時記錄機關如何考量平等議題，若是能有效執行，可以協助機關指認出標竿作法。然而，評估過程可能冗長，而只是用「勾選」的方式進行評估，亦難以觸及實質的平等問題。

英國推動平等影響評估的經驗對於我國的啟示在於，執行過程必須對政府部門有清楚的指示，同時在相關法遵作業上依循比例原則，在最低程度的法規要求上進行流程標竿作業即可，以減少不必要的書面作業。該國是建立在先前的平等責任基礎之上，逐漸累加而成，因而如何進一步簡化工作亦相當重要。

另外，由於政府平等責任亦同樣的適用在政府採購案上，因而相關採購作業必須考量小型企業的負擔能力，必須思考降低小型企業在平等責任上的負擔。實際上，英國對採購金額低於 10 萬英鎊的標案排除適用投標前資格審查（Pre-Qualification Questionnaires），而對此一金額以上的標商，改採不包含平等規範的政府核心投標前資格審查。

我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃

第四章 我國族群影響評估規範面之探討

透過前述制度論所架構起與英國及澳洲的對照，可以發現我國若要推行族群影響評估，在法律、歷史及機構等制度(institutional)層面上相較於兩國均有不足之處。而進行案例對照的價值，在於透過兩國明瞭我國在推動族群影響評估真正問題之所在，並進而能覓出因應之道。由於我國並不具備如英國或澳洲執行族群影響評估的法律基礎，若期望相關法制真正在個人層次產生影響，實質上推動族群發展或平等，需要在規範層面重新探究我國對於族群平等的規範性價值。也就是說，對我國而言，在此一政策工具內真正運作、並可能對個人行為產生約束力的價值究竟為何？本章藉由兩次焦點座談及兩次深入訪談，整理我國族群政策發展趨勢、重要議題及族群影響評估規劃方向等相關問題。

儘管過去已建立相近的影響評估法制，我國族群影響評估制度的建立面臨極大挑戰。不同於價值已經主流化的性別評估，或具有客觀數據作為評估基礎的環評，族群評估困難處在於如何以客觀性架構分析主觀上敏感的族群議題，一如焦點座談參與者所言：

「環境影響評估是較為客觀性、中性的，性別影響評估比環境影響評估困難，而族群影響評估又更複雜，台灣的族群議題相當敏感，又相當容易引起不客觀的思考」（劉阿榮，第一次焦點座談記錄）

考量到族群屬性的差異，亦即閩南人、原住民族、客家、外省人及新住民間有不同的身份認定與民族認定，甚至在民族認同上有所差異，計畫試圖從規範層面設計指標，參考具有普世價值的「1965年消除一切形式種族歧視國際公約」、「1966年經濟社會文化權利國際公約」及「1966年公民與政治權利國際公約」等國際公約（如附件五至七），及前章英國法制的所強調消除禁止行為（eliminating prohibited conduct）、提升機會平等（advancing equality of opportunity）、形成良好關係（fostering good relations），及澳洲法制所強調參與（participation）、課責（accountability）、不歧視和平等（non-discrimination and equality）、賦權（empowerment）及合法性（legality），提出我國族群影響評估應具有的三個構面—「族群關係」、「族群代表」及「族群發展」，及六個強調

正面價值的指標—「對等性」、「互惠性」、「多元性」、「參與性」、「永續性」及「敏感性」，同時補充對應具體的法律案或計畫。過程以座談及訪談的方式，透過博採眾議以減少其中「不客觀」的成分，試圖讓族群代表聚焦在應該要有什麼樣的「族群發展指標」及「族群發展規範價值」的討論。不可避免的，過程中仍有族群代表主張上述若干指標「不適用」或無助於改善該族群現在的經濟社會處境，或所面臨的待遇，或無從觸及及檢討過去歷史傷痕，此亦為計畫所面臨最大限制。

第一節 族群發展構面與指標

為了規劃並落實族群影響評估族群，達成消弭族群歧視、促進族群平等，以及發展族群共榮三個短、中、長程的政策目標，以追求建立族群平等的台灣社會。綜合考量國際公約及英澳兩國法制，本計畫所規劃的族群影響評估應包含「族群關係」、「族群代表」與「族群發展」三個構面：

一、族群關係

在規劃中長程個案計畫與法律案之時，應考量是否可能形成較嚴重的各族群之間的排他效應？是否可能讓其他族群受惠？是否能夠增進各族群彼此之間的相互理解，並避免上歧視偏見？

二、族群代表

在中長程個案計畫與法律案的過程之中，各族群的代表是否平等地參與執行過程？是否可以用民主且透明的機制獲得決定（或不決定）？

三、族群發展

在中長程個案計畫與法律案的影響上，各族群的利益與價值是否可以接受，而不致產生負面影響？是否有利於台灣族群和諧社會的可持續發展？

詳言之，「族群代表」構面是指制定族群相關計畫、法案及政策的程序性要件；「族群關係」構面是指計畫、法案及政策涉及族群之間資源分配的相互比較；「族群發展」構面則是計畫、法案及政策的執行對未來族群成長的實質效果。也就是說，達成族群影響評估上述目標的前提是各族群之間形成良性互動的族群關係；而形成良性互動的族群關係，必須以在公共決策中甄拔合理積極的族群代表為條件；而具備良性互動的族群關係與合理積極的

族群代表，方得產生長遠正向的族群發展。族群影響評估三個構面的關係可由下圖示之：

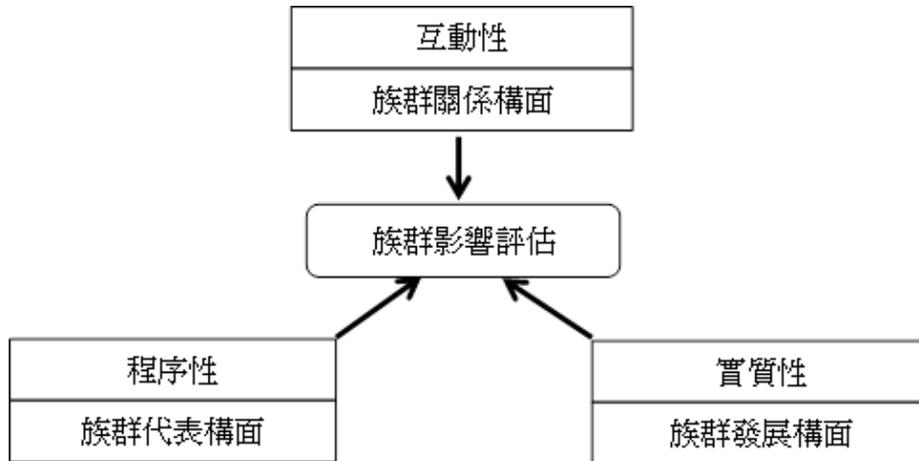


圖 4-1 族群影響評估三構面關係圖

資料來源：本計畫自繪

以下就「族群關係」、「族群代表」與「族群發展」三個構面下，所涉六個指標的意涵分別闡述：

一、對等性 (euity)

對等與平等 (equality) 經常交互運用，但實際上有不同底蘊。平等可以轉化為數字上的測量單位，只要是在規模或數量上一樣便可稱之為平等。但是對等並不是訴求具體的相同性，而是達成真正的「均等」(equivalency) 的彈性概念。它意味著對於公正 (fairness)、權利 (right) 以及正義 (justice) 等價值的考量 (Guy and McCandless, 2012)。也就是說，對於少數、弱勢與非主流族群的利益與價值的心理重視或實質挹注，不僅僅是與其他族群一樣即可。「族群對等」還需考量特定族群在數量、影響力、正當性各方面的現狀，予以額外的 (additional) 考量。當然，族群平等的概念較為簡易，也普遍為大眾所熟悉，但「族群對等」概念較具爭議性，也衝擊現存的族群權力關係，需要持續的關注與倡議。

就對等性而言，具體的行政計畫案為客家委員會於台東縣所推動的客語生活學校，台東縣為重要的客家文化重點發展區，但其族群組成亦有原民，因而在學校母語教學選擇上若涉及客家子弟，兩者需要注重對等性的安排。

二、互惠性 (reciprocity)

互惠就字面意味而言，就是相互得到利益。但是互惠還具備各種形式，例如不具善意的合作型的互惠，市場之中簽訂契約的買方與賣方根據協定各取所需、各盡所能；另有強勢型的互惠，以對方的回報方式作為回應的條件，若對方回報是正面的，就以善意回應；若對方回報是負面的，就是惡意回應，就是「以牙還牙、以眼還眼」(Poledrini, 2015)。然而，族群之間應該以建立相互關懷、彼此尊重，共同承諾的關係作為互惠的基礎。族群之間的友善關係是建立穩定、和諧、繁榮的政治、社會、經濟環境的基礎，每一族群均可由環境之中受益。因而，當族群資源分配之時，也應顧及其他族群的利益與價值，而不宜產生本位主義或獨占思維。

就互惠性而言，最為具體的法例為「客家文化重點發展區」下，與「原住民族行政區」疊合的苗栗泰安區，其中前者係依據 2010 年客家基本法，於 2011 年公告 69 個「客家文化重點發展區」，其中部分的「客家文化重點發展區」與 1945 年起即已存在的原住民族行政區重疊，並形成「客原複合行政區」，這樣的行政區預算及規劃上的調整，需考慮互惠性的適用。

三、多元性 (pluralism)

多元是指共同體之中個體的價值、利益、目的均應盡可能地被考慮，而不應有未受重視的剩餘個體 (remainder)，而且個體的價值、利益與目的是不能採用同一標準予以計算的 (incommensurable)。也就是說，不能根據單一優越性價值 (an overarching value) 來評判個體的重要性。無論族群的人數、影響力、地位、資源或其他條件，均應該盡可能地在制訂中長程政策計畫或法律案反映其價值與利益 (Nieuwenburg, 2014)。相同地，也不應採用一個 (組) 判準，將特定族群排除在考慮之外。當然，如同對等與互惠，多元也是相對的指標，還是均應採酌不同族群的現實狀況，而予以權衡考量。

就多元性而言，「大眾運輸工具播音語言平等保障法」第六條之規定即可為我國適用法例，依此捷運系統廣播提供國語、閩南語、客家語及英語四種播音語言，未來若需增列新語言即可依此原則。

四、參與性 (participation)

參與是社會大眾涉入國家、區域、地方政策領域與決策過程之中表達偏好的作為，包括了選舉代表、組成活動、發動選舉等等，社會大眾參與公共事務的決策將導致公共信任的提升，相信政府是在「做對的事情」(do the right

thing) (Andrews & Ashworth, 2014)。特別是「族群的主體性」的體現並落實是以族群對其文化的認同為基礎，關係著族群對於自我社會地位的認知以及對於政府政策的評價。當政府制定有關族群價值與利益的政策與法律之時，應當在決策過程中廣徵族群代表，並進行公開、審議、透明的討論，使族群的價值與利益得以充分表達，儘可能地形成共識，以強化政府決策的正當性。

五、敏感性 (sensitivity)

在多元族群的社會中，發展族群共榮需要政府積極的施政作為，制定族群發展的相關計畫、政策與法案，而公部門機關及公務人員需要敏銳地感受到各族群的文化、語言、經濟、社會等各方面的特徵，進而形成感同身受的同理心，提供符合族群主體性的公共服務。在族群政治與行政的研究之中，公務人員的消極代表性 (passive representation) 是指公務人員的人口背景特徵，應該反映整體社會的人口背景特徵。另一方面，積極代表性 (active representation) 是指公務人員應該確實反映代表對象的需求，並以專業知識與實際行動爭取代表對象的利益 (Mosher, 1968; Selden, 1997)。制定族群發展的有關計畫、政策與法案的敏感性同時表現在公務人員的消極代表性與積極代表性兩方面。

六、永續性 (sustainability)

永續是指當代人民的資源消費與需求，不應以未來世代的福祉為犧牲。因此，永續包含了以下要件：一、社會目標、經濟目標與環境目標三者的平衡；二、重視保護自然環境與生態系統的緊急性；三、強調長時期的決策、跨越世代的政策影響、世代之間的平等議題以及保障未來世代的福祉 (Wang, et al. 2012)。大多數與族群事務相關的公共政策屬於「分配政策」 (distributive policy) 亦即牽涉到公共資源 (預算) 的分配與應用，但是在整體預算定額的限制下，資源分配必然具備排擠效應，即當今的資源配置不僅將壓縮其他公共政策的資源，還可能縮減下一世代的資源使用。此外，族群相關公共政策也可能涉及自然資源的開發與利用，也應在制定之際考慮對於未來世代的影響。

因此，本計畫提出「對等性」、「互惠性」、「多元性」、「參與性」、「敏感性」、「永續性」等六項指標，分別配合「族群關係」、「族群代表」與「族群影響」等三大構面，本計畫將族群影響評估的各構面、指標以及核心目的繪製為下圖：

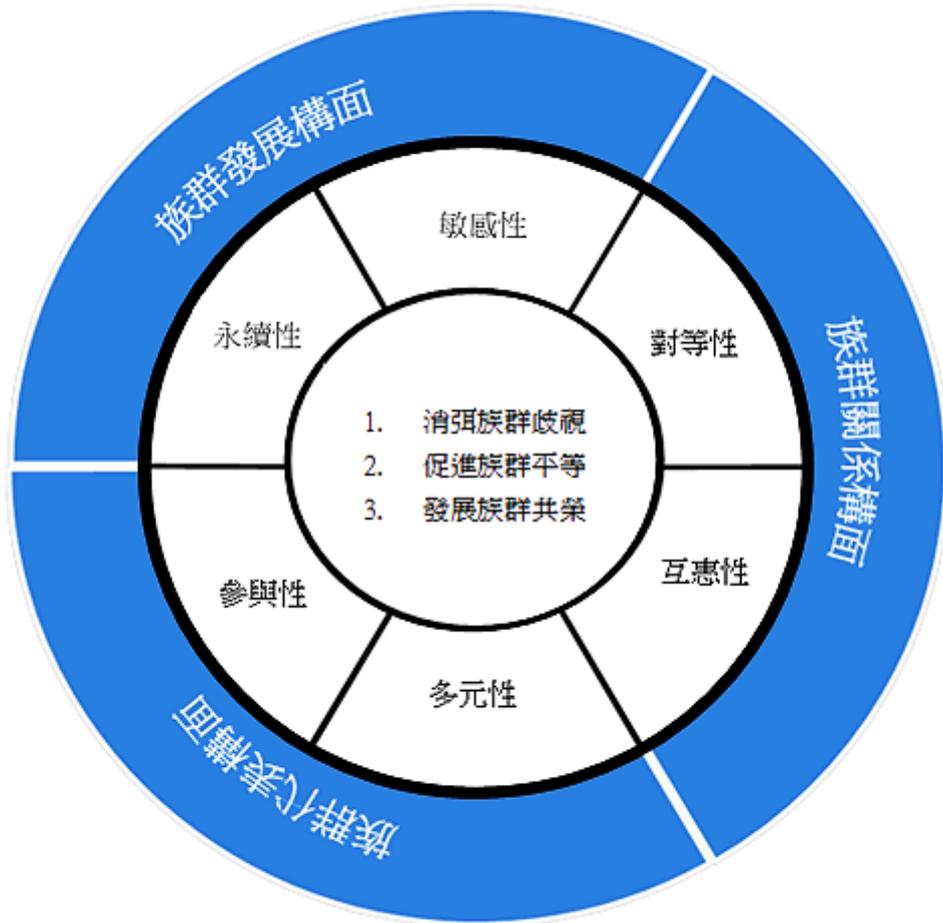


圖 4-2 族群影響評估核心建構圖

資料來源：本計畫自繪

第二節 適用我國的族群發展規範價值

本計畫在提出前述三構面、六指標後，同時進行兩次焦點座談與兩次深入訪談。訪談目的在於掌握我國學界與實務界對於族群發展或平等適用規範的觀點，並將相關看法與建議統整分析，邀請行政機關、族群相關領域學者專家，俾利提高本計畫之政策建議的周延度與可行性。專家包含：一位原民族裔立法委員、十四位族群關係研究學者及兩位原民及客家行政機關代表。

一如本章所提及的限制，以一套規範性價值評估我國所有族群，包含閩南人、原住民族、客家、外省人及新住民間，因國家政策可能有的影響，必然有著掛一漏萬的問題，若干更為深層的結構因素，如與國家間的關係及定位實難以在影響評估架構下處理。深入訪談族群代表即指出：

「以原住民族而言，若把核心事務放在族群文化多樣性，我認為這只是原住民族議題的其中一環，原住民族跟國家之間的關係，和其他族群是不一樣的，這樣會無法凸顯原住民族的議題跟問題」（A1，深度訪談紀錄）

另外，三構面、六指標是否能全部涵蓋影響範圍，專家學者亦從原民的角度補充提出需要關注的部分：

「（一）是否受到侮辱，除了個人被侮辱還有整個族群被侮辱。（二）族群的語言使用受到限制，例如在會議場合無法使用族群的語言。（三）生活習慣，是否能打獵是目前最常見的問題。」（B1，深度訪談紀錄）

儘管具備前述限制，本節仍試圖呈現族群代表對此一試圖客觀的制度設計，亦即三構面、六指標的主觀看法，整理歸納族群代表及學者專家觀點如下：

一、正面抑或負面價值

在討論族群發展規範價值時，前面章節關於英國與澳洲兩國的整理，正好呈現截然不同的類型。而焦點座談過程中，與會者與研究人員間亦針對應該是由正面價值鼓勵，還是由反面歧視防止的方式來推動族群發展。計畫支持採英國的作法，以正面政府平等責任的方式來進行影響評估，理由有二：

「(正面表述的方式是)希望反映前瞻性的價值，也就是規劃族群發展的未來趨勢…是符合當前政治上的現實考量」(孫煒，第一次焦點座談紀錄)

至於與會者提出反面表述的原因，在於可能立即對重大事件或媒體上的刺激性族群言論，達到立竿見影的矯治效果：

「對族群議題做正面表述時，實際卻不容易做到，而反面的論述反而容易做到，反面禁止的方式可以做到不讓各族群有被歧視、污辱的情況，我建議先採取消極的反歧視方式，再往積極的平等對待方式努力，我認為這樣的作法可能比較容易做到」(劉阿榮，第一次焦點座談紀錄)

然而以影響評估設計的意旨，在於喚醒政策制訂者對於議題的認識與增加議題敏感性，並非直接處理平等對待問題，是故研究者仍支持以正面方式處理。

二、文化多樣性

與會者多支持文化多樣性作為族群發展的規範價值之一，相關論述如下：

「族群的文化差異可以讓社會有更多智慧，任何族群一旦被分類後，例如發現女性的教育普遍低於男性、客家族群的教育低於閩南族群，那我們就應該要面對這個問題」(張維安，第一次焦點座談紀錄)

然而，焦點座談與會者亦指出，文化多樣性係本就存在的事實狀態，乃自然而然產生與持續，也恐非評估的目的，需輔以其他可以操作的價值：

「文化多樣性是一個事實或現象，目的應該是要實現族群平等的台灣社會，此計畫訂定願景與目標去追求，但文化多樣性不見得代表族群平等，文化多樣性只是族群平等的一環」(成之約，第二次焦點座談紀錄)

而就原住民族來說，文化多樣性更只是全部議題的其中一環，更為核心的是重新建構與漢民族間的關係，只處理多樣性難以回應原住民族在國際公約下所賦予的各項權利：

「以文化多樣性的角度無法負荷《聯合國原住民族權利宣言》，這樣只能處理各族群之間的和諧，但沒有辦法真正處理原住民族真正想要的需求與權利…除了族群文化多樣性外，是否還可以再另外做原住民族的影響評估。」(A1，深度訪談紀錄)

因而在制度設計上，或可能需有容許各族群因地制宜，自行設計適用影響評估的彈性存在，如針對原住民族需求的影響評估設計。

三、對等性

焦點座談與會者認為，族群影響評估或可著力在族群間發展的失衡問題，但若要追求所謂的平等恐有削足適履的問題，因而相較於追求平等，政策影響評估時更適宜採用「對等性」的概念。與會代表認為：

「族群不會真的平等，只能在某些權益上是平等的，這就要好好解釋，才不會誤以為大家都能齊頭式平等，如果我們有對等的概念，在許多事情的設計上就能有更多元的呈現」（黃智慧，第一次焦點座談紀錄）

然而若要做到真實對等，一開始的族群分類即需要正本清源，認識到原住民族在我國的特殊性，深入訪談的族群代表即建議在談對等前，需要清楚定義所謂的族群，而焦點座談過程，考試委員亦支持此一觀點：

「族群分類中也要分層次來談，應該從兩大族群下再區分，因此在一開始的族群定義上就要先定義清楚，這樣才可以談對等」（A1，深度訪談紀錄）

「臺灣族群架構應該建立在原住民族、漢族的兩大分類，不能重蹈過去所謂「四大族群」這樣不科學而忽視弱勢族群地位的分類模式。」（浦忠成，第二次焦點座談紀錄）

四、互惠性

焦點座談與會者期待政府部門在族群議題上，應採取更為積極的措施，提升與政府部門有關職能上的機會平等，這包含制度設計、服務提供及政府作為雇主所能扮演的角色，直言之，在評估族群影響時，考量以資源的重分配達到族群間的互惠：

「除了多樣性之外，也要考慮學術上討論很多的 affirmative action，在社會中受到欺負、歧視或在政策上受到不平等待遇的族群，如何採取積極的行動讓弱勢族群恢復或改善他們的地位，以及恢復他們的尊嚴」（徐正光，第二次焦點座談紀錄）

除了上述資源的互惠，另外需考量的則為是否相互理解彼此的歷史傷痕，或者進行族群關係修復，此方為真實的互惠與理解：

「多元文化的興起是因過去世界上大多數國家的政府採取單一的國族語言政策，我國的傳統政府也受此影響實施單語教育，這也造成對族群相當大的傷害，因此對於族群影響評估一定要有深切的體認，建議本計劃應該將族群傷害修復、修補列入考量」（曹逢甫，第二次焦點座談紀錄）

五、共榮永續

回歸族群影響評估制度設計的目的，實非「促進文化多樣性」，文化多樣性係本就存在的事實狀態，無法促進，焦點座談與會者指出制度的存在係促進我國各族群的共容永續：

「文化多樣性是各自擁有的資產，合作共榮，則多樣性資產日趨豐富，反之，彼此歧視攻擊，則多樣性日益減損。促成族群間了解、尊重、和諧、合作，並提出各自的貢獻，達成共榮，才應是目的」（浦忠成，第二次焦點座談紀錄）

A1 在深入訪談中，進一步指出：

「願景應該是永續與多元，目標反而是如何達成平等，現階段應該是思考如何消除歧視，台灣未來應該是要永續的而不是平等，而永續要如何達成，就從政策面、族群關係、公民參與等等方向思考」（A1，深度訪談紀錄）

從上述訪談與座談的整理，與會族群代表及專家學者大致認同三個構面，但在六個指標部分，亦即「對等性」、「互惠性」、「多元性」、「參與性」、「永續性」及「敏感性」中，建議強化或增加「互惠性」及「共榮永續」的考量，同時建議需謹慎思考採用「文化多樣性」及「對等性」時，其實際應用的侷限，及可能的負面效應。

第五章 我國族群發展政策影響評估分析架構

誠如第二章所引用歐盟執委會的評估經驗(OECD, 2014, p. 184)，影響評估應該是在事前階段進行，才有辦法在真實影響發生前處理，特別是法律或計畫案若對族群產生負面效應，其影響往往既廣且深，難以在一時之間回復。具體來說，藉由族群發展政策影響評估（以下為行文方便，簡稱**族群影響評估**）可以讓政策參與者思考政策實施結果是否對特定族群特別不利益，或不對等的讓其他族群受惠，透過敏感性分析，擬定更具族群平等與權益保障的國家政策，並藉由政策的預期結果，比較和評估現況與趨勢。本章以英國推動平等影響評估經驗為參考，援引比照我國性別影響評估的架構（如圖 5-1 及 5-2），提出在推動族群影響評估的可能作法與原則：漸進調適原則、部分適用原則及質性描述原則；同時分成兩階段，在初步階段以評估報告進行質性描述（如表 5-1），再於現況評估階段將第四章適用我國的族群發展規範價值，以評估檢核表（如表 5-2）方式整合進評估過程中；最後以「客原複合行政區」預算及規劃調整作為具體範例，說明可能運作方式。

第一節 評估時點、項目、原則與階段

理論上，行政機關應在進行施政計畫的整個過程中持續進行族群影響評估，負責人員應記錄組織所辨識出的任何議題，同時實際採取行動降低可能的負面影響。但依據焦點座談、深入訪談結果及我國執行性別影響評估經驗，在同時已有數項影響評估執行下，單獨新增一項族群影響評估並不符合成本效益，原則上亦非所有事項均需要進行族群影響評估。而就英國經驗來說，其對策是合併數項影響評估於平等影響評估之下，同時按實際影響族群程度以比例原則適用，本計畫亦擬比照建議委託單位援用（詳第六章相關建議）。本節先就前章所描繪，較為原則性的族群發展政策影響評估分析架構，以「人、事、時（地）、物」的順序說明可能的應用方式，包含評估時點、可能會適用族群影響評估的計畫、行政程序或法案、評估原則與階段敘述如下：

一、評估的受益／受影響對象與可能執行人員

受益及受影響對象為目前我國憲法或單行法規所規範保障的族群對象，包含原住民族、客家、外省人及新住民，保障範圍涵蓋集體權(collective rights) 及個人權(individual rights)。執行人員為實際負責調整，或推動新政策、程序、檢討、計畫或服務的官員，這些人員必須確認族群影響評估是否執行。負責人員必須確認已納入適當的成員，將不同的觀點帶入評估過程。初步評估階段是進行族群平等或發展原則的確認，這個過程讓政策執行者瞭解是否會有負面影響。一旦確認需要進行全面評估，即需規劃評估的規模，如公共諮詢團隊與期程。

行政機關內部亦可設置具獨立性質的委員會來針對與族群有關計畫、政策與法律案進行族群影響評估，此委員會由學者專家、公正社會人士及行政機關代表組成，以避免政治力與社會力涉入委員會的獨立判斷。

二、評估可能標的

- (一) 政策發展規劃：相關規劃應透過族群影響評估，瞭解政策調整結果對於各族群的影響。當政策位階較高，如政策綱領規劃時，則必須與其他受影響領域的負責單位共同進行評估；
- (二) 行政機關服務／職能檢討：服務／職能檢討時，行政機關必須針對服務／職能的目的與目標、服務對象涉及哪些族群、目前優先順序及服務輸送程序進行瞭解；
- (三) 資本門計畫：如重大建設等包含興建建築、修繕重建、鋪設道路、街道、燈光與公園等；
- (四) 預算提案：預算規劃過程應包含增減預算對於族群潛在影響的評估；
- (五) 組織調整與改造：在人力重組的過程，員工結構調整對特定族群的服務可能有負面影響，機關需要對此進行評估；
- (六) 政府採購與委託：採購規格書亦適用族群影響評估，確保採購過程也能符合族群發展目標。

三、評估可能發生的時間點

- (一) 新的政策、策略、程序或服務提供，或需要調整政策、行政程序、計畫或服務，或需要對前述既有事項進行變更時，即需開始族群影響評估作業；
- (二) 行政程序法規範：在行政程序法所規範的公聽會或公共諮詢之前，即需開始族群影響評估，確保能夠尋得正確的人進行對話，而這些利害關係人，會是因法規調整而受到影響的人；
- (三) 持續性計畫在決策的所有階段需進行族群影響評估；
- (四) 在政府採購前須進行族群影響評估，讓規格或替代選擇有考量到族群發展的目標與需求。根據族群影響評估的發現來撰寫程序、委託及契約的規格，透過此一過程，能夠將評估發現納入政策形成、服務檢討及採購委任中。

四、評估分析架構原則

由於族群影響評估涉及我國族群認同、政黨競爭、選民投票，甚至國家立場等敏感性公共議題，為了不致引發族群之間的誤解與對立，推動族群影響評估之應該採取漸進調適、部分適用、質性描述三項原則：

(一) 漸進調適原則

是指族群影響評估在推動之初，應以提供專業資訊為主要功能，亦即由主辦機關邀集學者專家，根據族群影響評估的構面與指標來提出專業意見，以提供行政機關參考與諮詢之用，而並不具備強制力，也不需涉及公共資源分配與管制性質的強制措施，等待公共輿論在經一段時間了解族群影響評估之後，再賦予其他功能。

(二) 部分適用原則

是指在族群有關計畫、政策與法律案的規劃階段並不需要考慮族群影響評估全部構面與指標，只需主管機關選擇與族群有關計畫、政策與法律案最為相關的構面與指標即可。這是因為各機關在執行時對於「適當」與否的考量還是不同，如何因地制宜，清楚與潛在對族群的衝擊相關且按比例原則調整，應授與機關執行評估相關權限。也就是說，如果實證支持潛在衝擊有限，影響評估的深入程度必須配合此一事實調整，是以什麼時候需要進行族群影響評估，那些法規或計畫調整需要先行進行評估，評估期間需要多長，又是

由誰來執行評估、如何完成及怎麼執行評估發現與結果。

(三) 質性描述原則

是指在行政機關根據族群影響評估來檢視結果，宜僅以文字表述其判斷結論（如表 5-1），不宜將指標具體量化或加權成為可以度量的分數。為了獲得共識程度較高的結論，可考慮採取「燈號管理」，例如經由族群影響評估的各項構面與指標綜合研判之後，該等族群有關計畫、政策與法案的檢測結果是「綠燈」（正向族群影響）、「黃燈」（族群影響結果有待改進）、「紅燈」（負向族群影響）、「白燈」（不具族群影響性）（如表 5-2）。

表 5-1 我國族群影響評估報告範例

標題： （略） 負責部會： （國發會）	
	編號：
	日期：
	階段：
	政策類型：
	措施種類：
	負責官員：
摘要：政策與選項	
問題主要的考量為何？為什麼需要政府政策？	
政策目的及預期對族群影響？	
有考慮過哪些政策選項，包含法規的替代方案？請說明最後選擇的合理基礎（進一步說明請見循證基礎）	
政策是否被檢討？	如果是，檢討時間：
檢討的基礎？	日落條款時間：

是否有系統蒐集監控資訊，作為未來政策檢討的機制？	
簽名處 我已經閱讀過影響評估，我認同(a)評估內容已經合理檢視政策可能的成本、利益及影響，而(b)政策效益合理化相對應的成本 負責部會首長： _____ 日期： _____	

資料來源：本計畫自製

表 5-2 我國族群影響評估檢核表

你的中長程個案計畫/ 法律提案是否在下列項目有影響？	影 響	判斷族群影響所用相關統計數據或證據
對等性 <u>在規劃政策計畫以及投入公共資源之時，是否考量可能形成較嚴重的各族群之間的排擠效應？</u>	正向影響 <input type="checkbox"/> 待改進 <input type="checkbox"/> 族群影響結果有 負向族群影響 <input type="checkbox"/> 不具族群影響 <input type="checkbox"/>	
互惠性 <u>在規劃政策計畫以及投入公共資源之時，是否可能讓其他族群受惠？</u>	正向影響 <input type="checkbox"/> 待改進 <input type="checkbox"/> 族群影響結果有 負向族群影響 <input type="checkbox"/> 不具族群影響 <input type="checkbox"/>	

<p>多元性</p> <p><u>在規劃政策計畫以及投入公共資源之時，是否能夠增進各族群彼此之間的相互理解並避免歧視偏見？</u></p>	<p>正向影響 <input type="checkbox"/></p> <p>改進 <input type="checkbox"/></p> <p>族群影響結果有待</p> <p>負向族群影響 <input type="checkbox"/></p> <p>不具族群影響 <input type="checkbox"/></p>	
<p>參與性</p> <p>1. <u>在決定計畫政策以及公共資源的過程之中，各族群的代表是否平等地參與決策？</u></p> <p>2. <u>在決定計畫政策以及公共資源的過程之中，是否可以用民主透明的機制獲得結論(或不決定)？</u></p>	<p>正向影響 <input type="checkbox"/></p> <p>改進 <input type="checkbox"/></p> <p>族群影響結果有待</p> <p>負向族群影響 <input type="checkbox"/></p> <p>不具族群影響 <input type="checkbox"/></p>	
<p>敏感性</p> <p><u>在計畫政策以及公共資源的制定分配結果上，各族群是否可以接受而不致產生負面影響？</u></p>	<p>正向影響 <input type="checkbox"/></p> <p>待改進 <input type="checkbox"/></p> <p>族群影響結果有</p> <p>負向族群影響 <input type="checkbox"/></p> <p>不具族群影響 <input type="checkbox"/></p>	
<p>永續性</p> <p><u>在計畫政策以及公共資源的制定分配結果上，是否有利於族群和諧社會的持續發展？</u></p>	<p>正向影響 <input type="checkbox"/></p> <p>改進 <input type="checkbox"/></p> <p>族群影響結果有待</p> <p>負向族群影響 <input type="checkbox"/></p> <p>不具族群影響 <input type="checkbox"/></p>	

資料來源：本計畫自製

五、評估階段

在進行影響評估過程，必須按比例原則方式處理政策或法律案對族群的可能影響，因而並非所有機關職能或業務均須有族群發展考量。基於前述所建立的漸進、部分適用與質性描述原則，族群影響評估建議分成下列兩階段

執行：

(一) 初步檢視階段(initial screening stage)

在初步檢視階段 (initial screening stage)，執行人員填具族群影響評估報告 (如表 5-1)，目的在讓組織思考職能或政策是否與族群相關，確認這樣的相關性存在，避免不必要的程序，實際期程需要在進行前述各項新的政策或服務，或相關調整前就完成。

整理過去辦理影響評估的經驗發現(行政院婦女權益促進委員會, 2008)，評估進行係由政策或計畫制定者進行初步檢視，回應下列兩個問題後，才開啟所謂的評估：(1) 這個現況是否存在著族群不平等或潛藏的不平等？(2) 如何能夠改變這個族群差異現象？問題需針對政策或法律案影響範圍進行瞭解，亦即涵蓋政策制定者個人部分，及其行政組織部分，並以下列架構進行 (如圖 5-1、5-2)，詳言之，需進行下列工作：

1. 完成所有調整/ 新政策、行政程序、計畫或服務變更的檢視；
2. 透過公共諮詢徵求潛在受影響團體意見，並以實證做為評估進行的支持及合理基礎；
3. 根據初步檢視的結果，由承辦人填寫「影響評估報告」。

檢視的項目與規模應視法律案或計畫的規模與複雜性而異，通常在進行法規或計畫調整或修正時，建議思考下列政策選項：

1. 政策情境的替代方案 (不同族群影響結果的推估或預測)；
2. 政策及計畫的替代方案；
3. 執行同一政策或計畫的替代方法。

在執行檢視時建議考量下列事項，俾便在確認具備族群影響後，接續進行第二階段的現況評估：

1. 將機關所考量的所有與族群相關項目，列入書面記錄；
2. 確保決策過程有納入考量，避免或減緩特定族群衝擊；
3. 決策過程採用循證，有清楚的證據支持資源配置；
4. 決策過程透明；
5. 遵守法規。

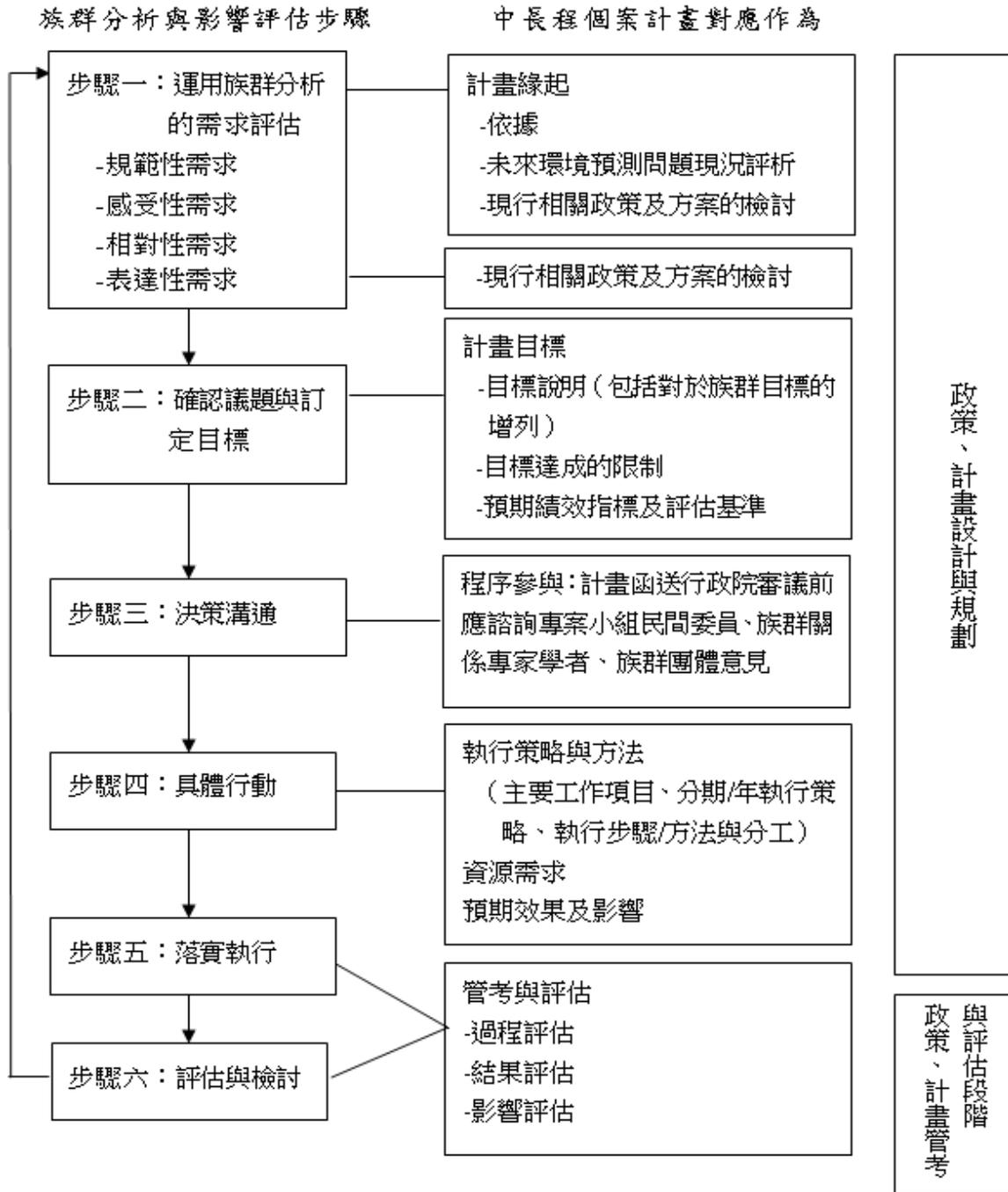


圖 5-1 族群分析與影響評估操作架構(中長程個案計畫)

資料來源：本計畫自製

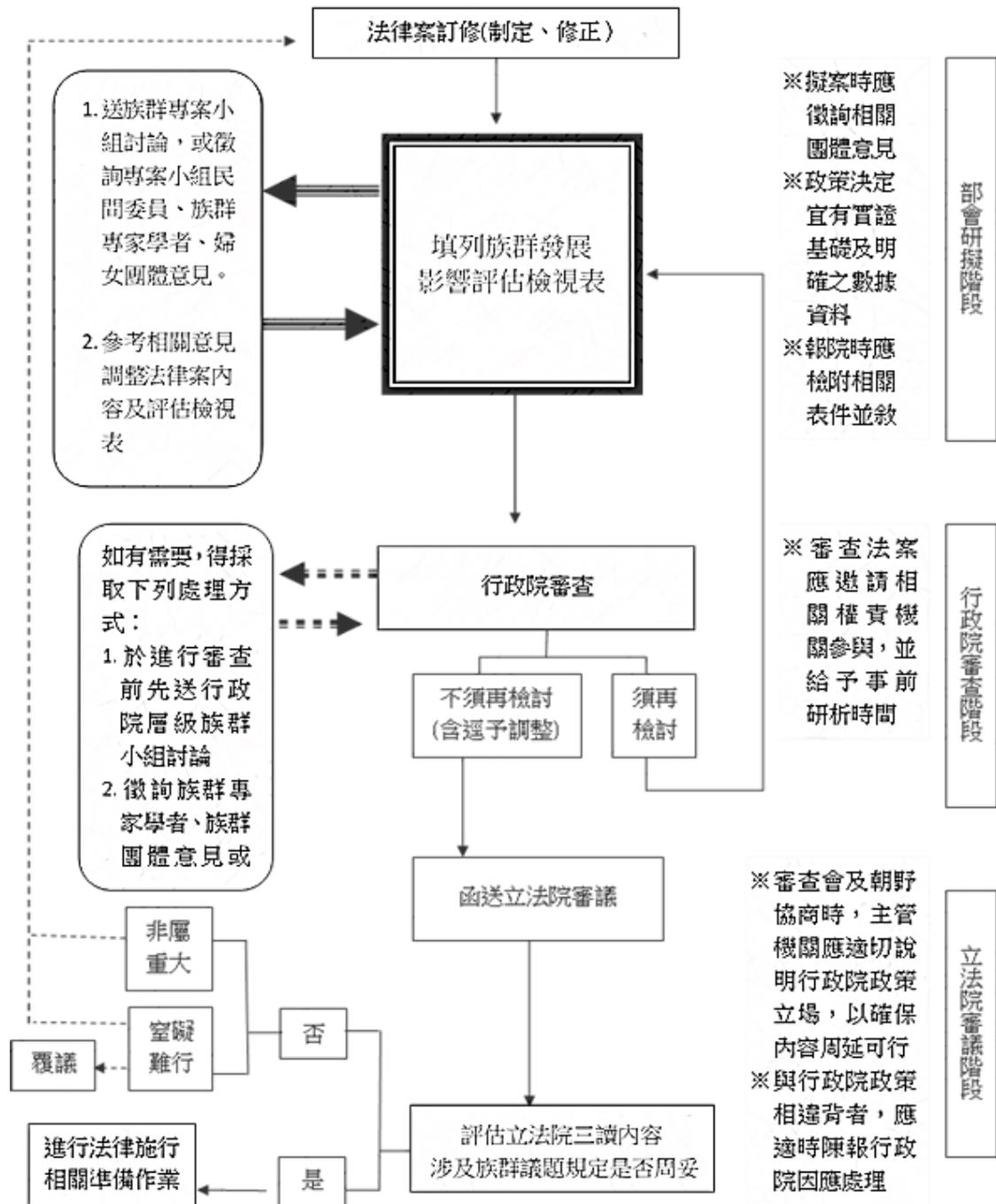


圖 5-2 族群分析與影響評估操作架構(法律案)

資料來源：本計畫自製

(二) 現況評估階段(evaluation stage)

現況評估的部分即將本計畫所提出的三個構面、六個指標帶入，並在規範層面提出如何改變或調整的方向：

1. 族群關係構面：在規劃政策計劃以及投入公共資源之時，應考量是否可能形成較嚴重的各族群之間的排他效應？是否可能讓其他族群受惠？是否能夠增進各族群彼此之間的相互理解並避免上歧視偏見？
2. 族群代表構面：在決定計畫政策以及公共資源的過程之中，各族群的代表是否平等地參與決策？是否可以用民主透明的機制獲得結論(或不決定)？
3. 族群發展構面：在計畫政策以及公共資源的制定分配結果上，各族群是否可以接受而不致產生負面影響？是否有利於族群和諧社會的持續發展？

詳言之，「對等性」、「互惠性」、「多元性」、「參與性」、「敏感性」、「永續性」六項指標，將在檢核表(如表 5-2)上具體化成為下列七個問題：

1. 在規劃政策計畫以及投入公共資源之時，是否考量可能形成較嚴重的各族群之間的排擠效應？
2. 在規劃政策計畫以及投入公共資源之時，是否可能讓其他族群受惠？
3. 在規劃政策計畫以及投入公共資源之時，是否能夠增進各族群彼此之間的相互理解並避免歧視偏見？
4. 在決定計畫政策以及公共資源的過程之中，各族群的代表是否平等地參與決策？
5. 在決定計畫政策以及公共資源的過程之中，是否可以用民主透明的機制獲得結論(或不決定)？
6. 在計畫政策以及公共資源的制定分配結果上，各族群是否可以接受而不致產生負面影響？
7. 在計畫政策以及公共資源的制定分配結果上，是否有利於族群和諧社會的持續發展？

六、評估結果

評估結果可能有下列四種，政策或法律案負責人員對應處理程序亦如下：

- (一) 持續政策：若事證顯示並沒有潛在歧視發生，組織也採取適當行動促進平等與形成良好關係，則新的或調整的政策不會改變或惡化族群關係。但文件中需要將不會改變的原因記錄下來，並建議須由經過族群影響評估訓練的人員來檢查確認。
- (二) 調整政策：若需要調整政策，建議需讓決策結果透明，負責官員需告訴公眾為何需要調整。
- (三) 正當化且持續政策：若組織已經清楚知道可能會有潛在負面效應，但並未不法的歧視任何族群，組織還是得決定延續既有政策。在平等分析的事證顯示因具備客觀正當性，而未不法對待族群下，負責人員必須把這些關鍵事證記錄下來，詳細說明為何政策仍維持不變，而這樣的決策又是如何做出的。
- (四) 停止政策：若政策的負面效應明確，且無法被合理正當化，或減緩其衝擊時，建議停止或終止既有政策，負責人員同時提出行動方案，明確說明配合行動。

第二節 評估範例

本節以「客原複合行政區」為例，討論前節所列分析架構的可能應用。我國此一複合行政區係在「客家文化重點發展區」下，與「原住民行政區」疊合的苗栗泰安區，其中前者係依據 2010 年客家基本法，於 2011 年公告 69 個「客家文化重點發展區」，泰安區為其中之一，但同時又與 1945 年起即已存在的原住民行政區重疊，這樣的行政區預算及規劃上的調整，需考慮對雙方族群的影響，並有本計畫所研提「互惠性」原則的適用。也就是說，在涉及兩族群重疊領域內資源配置時，族群之間應該以建立相互關懷、彼此尊重，共同承諾的關係作為互惠的基礎，讓每一族群均可以由環境之中受益。因而，當族群資源分配之時，也應顧及其他族群的利益與價值，而不宜產生本位主

義或獨占思維。

由於相關行政區的新增或調整為部會發動，可能循社會發展中長程個案計畫報委託單位審查，本節按照圖 5-1 的順序，並結合表 5-3 與 5-4，分析「客原複合行政區」進行新增或調整既有區劃時，族群影響評估可能的應用如下：

（步驟一：運用族群分析的需求評估）

一、評估的受益／受影響對象與可能執行人員

受益及受影響對象為 2010 年客家基本法的客家族群，及 2005 原住民族基本法的原住民族。執行人員為客委會及原民會人員。

（步驟二：確認議題與訂定目標、步驟三：決策溝通及步驟四：具體行動）

二、評估標的

評估標的為「客原複合行政區」政策發展規劃，必須與兩個部會共同進行評估；

三、評估可能發生的時間點

「客原複合行政區」為持續性計畫，必須在決策的所有階段需進行族群影響評估；

四、評估分析進行

以漸進調適方式，由客委會及原民會邀集邀集學者專家，根據族群影響評估的構面與指標，提出對於「客原複合行政區」新增或調整的計畫、政策與法律案的專業意見。

由於新增或調整「客原複合行政區」只涉及特定受影響區域，因而在評估時准用部分適用原則，僅就當地潛在族群的衝擊進行分析，且按比例原則適用指標，如僅適用「互惠性」達成與否，此部分各機關在執行時對於「適當」與否的考量還是不同，授權客委會及原民會執行時視需要調整。如果實證支持潛在衝擊族群互惠性原則的程度有限，影響評估必須配合此一事實調整。

相關學者專家對於新增或調整「客原複合行政區」的評估結果，按質性

原則以文字表述如表 5-3。

表 5-3 「客原複合行政區」族群影響評估報告範例

標題：「客原複合行政區」 負責部會：原民會及客委會	編號：
	日期：
	階段：
	政策類型：
	措施種類：
	負責官員：
	摘要：政策與選項
問題主要的考量為何？為什麼需要政府政策？ 客家與原住民族群均可以在「客原複合行政區」環境下受益	
政策目的及預期對族群影響？ 新增或調整「客原複合行政區」改變原有行政區預算及規劃，影響客家與原住民族群	
有考慮過哪些政策選項，包含法規的替代方案？請說明最後選擇的合理基礎（進一步說明請見循證基礎） 無	
政策是否被檢討？ 檢討的基礎？	如果是，檢討時間： 日落條款時間：
是否有系統蒐集監控資訊，作為未來政策檢討的機制？	無
簽名處 我已經閱讀過影響評估，我認同(a)評估內容已經合理檢視政策可能的成本、利益及影響，而(b)政策效益合理化相對應的成本 負責部會首長：（客委會主委 李○○，原民會主委 瓦○○）	

日期：

資料來源：本計畫自製

表 5-4 「客原複合行政區」族群影響評估檢核表

你的中長程個案計畫/ 法律提案是否在下列項目有影響？	影 響	判斷族群影響所用相關統計數據或證據
<p>對等性</p> <p><u>在規劃政策計畫以及投入公共資源之時，是否考量可能形成較嚴重的各族群之間的排擠效應？</u></p>	<p>正向影響 <input type="checkbox"/></p> <p>待改進 <input type="checkbox"/></p> <p>族群影響結果有</p> <p>負向族群影響 <input type="checkbox"/></p> <p>不具族群影響 <input type="checkbox"/></p>	
<p>互惠性</p> <p><u>在規劃政策計畫以及投入公共資源之時，是否可能讓其他族群受惠？</u></p>	<p>正向影響 <input checked="" type="checkbox"/></p> <p>待改進 <input type="checkbox"/></p> <p>族群影響結果有</p> <p>負向族群影響 <input type="checkbox"/></p> <p>不具族群影響 <input type="checkbox"/></p>	客家族群與原住民族群調查
<p>多元性</p> <p><u>在規劃政策計畫以及投入公共資源之時，是否能夠增進各族群彼此之間的相互理解並避免歧視偏見？</u></p>	<p>正向影響 <input type="checkbox"/></p> <p>改進 <input type="checkbox"/></p> <p>族群影響結果有待</p> <p>負向族群影響 <input type="checkbox"/></p> <p>不具族群影響 <input type="checkbox"/></p>	

<p>參與性</p> <p>3. <u>在決定計畫政策以及公共資源的過程之中，各族群的代表是否平等地參與決策？</u></p> <p>4. <u>在決定計畫政策以及公共資源的過程之中，是否可以用民主透明的機制獲得結論(或不決定)？</u></p>	<p>正向影響 <input type="checkbox"/></p> <p>改進 <input type="checkbox"/></p> <p>族群影響結果有待</p> <p>負向族群影響 <input type="checkbox"/></p> <p>不具族群影響 <input type="checkbox"/></p>	
<p>敏感性</p> <p><u>在計畫政策以及公共資源的制定分配結果上，各族群是否可以接受而不致產生負面影響？</u></p>	<p>正向影響 <input type="checkbox"/></p> <p>待改進 <input type="checkbox"/></p> <p>族群影響結果有</p> <p>負向族群影響 <input type="checkbox"/></p> <p>不具族群影響 <input type="checkbox"/></p>	
<p>永續性</p> <p><u>在計畫政策以及公共資源的制定分配結果上，是否有利於族群和諧社會的持續發展？</u></p>	<p>正向影響 <input type="checkbox"/></p> <p>改進 <input type="checkbox"/></p> <p>族群影響結果有待</p> <p>負向族群影響 <input type="checkbox"/></p> <p>不具族群影響 <input type="checkbox"/></p>	

資料來源：本計畫自製

五、評估階段

由於族群影響明確，在初步檢視（第一階段）後，進入現況評估（第二階段）。在第二階段為了獲得共識程度較高的結論，就檢核表（如表 5-4）「互惠性」項目評估「客原複合行政區」結果是「綠燈」（正向族群影響）。

（步驟五：落實執行、步驟六：評估與檢討）

六、評估結果

新增或調整「客原複合行政區」並沒有潛在歧視發生，客委會及原民會

我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃

也採取適當行動促進對等與形成良好關係，新的或調整的政策不會改變或惡化族群關係，因而評估結果支持持續政策，計畫負責人員需要將不會惡化或改善關係的原因記錄下來，並由經過族群影響評估訓練的人員來檢查確認。

第六章 結論與建議

本計畫之目的是在程序面經由族群發展政策影響評估的制度設計，檢視我國中長程個案計畫與法律案的制定，達成實質面消弭族群歧視、促進族群平等，以及發展族群共榮的政策目標。由於族群影響評估涉及我國族群的定位與分際，進而影響其價值與利益，特別是公部門機關及其公務人員在規劃與執行族群有關計畫、政策與法律案階段，應考量符合第五章所列，各項族群發展政策目標的規劃性指引。這些政策目標係經由本計畫整理、焦點座談及深入訪談參與者等建議下建立，並不適合如國外法制採用「平等」(equality)，而是該著重在「對等」(equal)面向。在規範價值的部分，族群影響評估所想要促成的是族群平等台灣社會，政策目標在於消弭族群歧視、促進族群平等、發展族群共榮，實際上再透過規劃並落實族群影響評估的構面與指標，以實現族群發展的共容與永續。可能對象為與台灣族群有關的制度性的組織調整、象徵性的儀典活動、實質性的公共資源分配、管制性的矯正懲處措施等中長程個案計畫與法律案。相關適用對象如下：

- 一、族群關係（互動）：為了消極消弭歧視，在制定中長程個案計畫與法律案的重心，應該考量多元族群的利益與價值予以公平地尊重與對待；
- 二、族群代表（程序）：為了促進族群平等，在制定中長程個案計畫與法律案的重心，應該考量特定族群的代表性人物得以平等地進入制定過程，表達特定族群的利益與價值，並可民主地進行決策；
- 三、族群發展（實質）：為了發展族群共榮，在制定中長程個案計畫與法律案的重心，應該考量多元族群的利益與價值，均可反映在主流社會的利益結構與價值體之中以強化正當性，並促進族群多樣性的長遠發展。

計畫對應提出六個對應指標，並輔以來自焦點座談或深入訪談過程型塑的相關論述（見第五章），提出指標如下：

- 一、多元 (pluralism)
- 二、對等 (equity)

- 三、 互惠 (reciprocity)
- 四、 參與 (participation)
- 五、 敏感 (sensitivity)
- 六、 永續 (sustainability)

族群影響評估為達成政府預定之政策目標的政策工具，然而政策目標達成與否，除了依賴政府施政的規劃與執行能力之外，還有眾多的內外環境因素足以影響施政成效，特別在我國特殊的政治、經濟、社會、文化的結構與歷史脈絡之中，族群議題具有高度的敏感性與動態性，族群影響評估不太可能根本性解決我國族群問題，但可以在族群影響評估所提供的各項構面與指標的規範性指引之下，將我國族群之間可能產生的衝突或對立，導向動態性的均衡 (dynamic equilibrium)，意即能夠在下調合族群間的衝突。也就是說，族群影響評估在於試圖透過公開文件，讓公眾瞭解目前機關準備進行什麼新法規，或做什麼法規及程序調整，更必須讓公眾知道這樣的調整會對族群或個人造成什麼衝擊。另外，在行政程序法所規範公聽或公共諮詢文件中，亦建議需納入上述族群影響評估，同時在計畫及政策調整後檢討，瞭解是否與原先的假設一致。以下簡要概述本計畫結論與建議：

第一節 結論

族群關係互動是給定的社會現實，計畫意圖藉由程序面的調整，亦即族群發展政策影響評估的導入，先行達到實質面（族群發展）的修復，最終達到族群關係的共容永續。基於此，本計畫試圖在政策規劃、主流化願景、重要工作項目、影響評估架構與方式上，針對族群影響評估進行可行性的比較研究，進一步的建立我國對於族群發展政策影響評估應有的分析架構。

由於族群發展政策影響評估涉及我國實質上族群的定位與分際，進而影響其原有主張價值與利益，如何分析即有其重要性。本計畫首先釐清「族群」的意涵，「族群」一詞是 ethnic group 的譯詞，族群是指一群因為擁有共同的來源，或者是共同的祖先、共同的文化或語言，而自認為、或者被其他的人認為，構成一個獨特社群的一群人，這個定義包括客觀及主觀兩個標準。

而就族群發展政策影響評估而言，其為主流化政策工具之一，係公共組織在將國際法制所具有的價值進行國內法化，或推動國內法中宣示性價值的過程所會採取的工具。基本上，這樣的「影響評估」為一種事前評估，或預評估，運用於政策形成初期，即政策審議階段來進行政策之研擬規劃與執行過程、結果，其中涵蓋規劃評估、可評估性評估及修正方案評估，目的在於確認特定活動是否可產生預期效果。族群發展政策影響評估也該是在事前階段進行，才有辦法在真實影響發生前，特別是在負面效應出現前，讓政策制訂者思考進行法規或計畫調整或修正。

進行方式係運用族群統計資料與族群分析方法，據以發展形成政策或回應不同族群的需求，實質上以預算機制框列族群相關政策資源，或形成法律案規範各族群關係，因而影響評估的執行能在政策或法律案的前置階段，即能協助政策制訂者瞭解或修正現有政策之不足。執行過程會參酌開放與融入利害關係人的設計，並以循證導向作為評估基礎。暫不論此一工具是否能達到實質上的平等，工具本身即提供政府、民間團體及企業等利害關係人一個重要的參與平台，更為透明的檢視政府在推動平等上的成效，此會是族群影響評估最為重要的政策目的。

除了偵知潛在受影響族群的需求，影響評估工具的採用在於建立政策制訂者對於族群的認知與理解。藉由一系列設計讓成員自我檢驗，組織因而能夠抵銷歧視的影響，而這也意味著實質上歧視行為的消除可以透過程序面的行政流程調整來達成，在法規擬定或行政行為上讓行政機關隨時自我檢視。在評估過程，族群影響評估會在檢查表上制訂一系列檢核用的指標，確認政策制訂者是否認知，或察覺到該法規或計畫可能對潛在服務對象，如弱勢族群的影響。具體來說，藉由族群影響評估可以讓政策參與者思考對不同族群有不同效果的政策，評估政策實施結果是否對另一族群特別不利之敏感性分析，擬定更具族群平等與權益保障的國家政策，並藉由政策的預期結果，比較和評估現況與趨勢。

而族群影響評估另一項積極作用，在於能夠讓官員接觸不同族群的證據與經驗，從中為尋得最佳方案。英國經驗指出，族群平等的政府責任確保公共服務提供能夠納入不同觀點與經驗，將他們的資訊在設計服務階段納入。這樣的作法可以克服偏見，此緣於有限個人對於公共服務的經驗，可能創造出更多創新作法。英國行政機關認為族群平等影響評估是一個能夠先行指認潛在可能涉及平等議題的政策工具，同時記錄機關如何考量平等議題，若是

能有效執行，可以協助機關指認出標竿作法。計畫發現兩國共有的政策經驗如下：

1. 先行立法規範平等權；
2. 逐步由族群擴大至其他保障特性；
3. 成立獨立機構推動平等權業務；
4. 族群平等係以政府責任為主，民間企業或志願部門適用為輔；
5. 在政府例行業務基礎上推行族群主流化，個人申訴或訴訟為輔。

不過，英國平等法等法規並未要求進行影響評估，但在英國政府機構中為避免日後訴訟風險，仍普遍施行，通常已標準格式化。然而，評估過程可能冗長，而只是用「勾選」的方式進行評估，的確有難以觸及實質的平等問題。

而英國推動平等影響評估的經驗對於我國的啟示在於，執行過程必須對政府部門有清楚的指示，同時在相關法遵作業上依循比例原則，在最低程度的法規要求上進行流程標竿作業即可，以減少不必要的書面作業。該國是建立在先前的平等責任基礎之上，逐漸累加而成，因而如何進一步簡化工作亦相當重要。

透過制度論所架構起與英國及澳洲的對照，可以發現我國若要推行族群影響評估，在法律、歷史及機構等制度(institutional)層面上相較於兩國均有不足之處。我們可以發現兩國無論是在憲政層次的族群集體權、族群組成再至個別族群立法上，與我國歧異性甚大，而採納這兩國制度進行研究的意義不在於比較(compare)，而是在於「對照」(contrast)，從中看出我國若要推行如族群影響評估這樣的制度時需要補強之處，並進而能覓出因應之道，此為進行案例對照的價值所在。

由於我國並不具備如英國或澳洲執行族群影響評估的法律基礎，若期望相關法制真正在個人層次產生影響，實質上推動族群發展或平等，需要在規範層面重新探究我國對於族群平等的規範性價值。也就是說，對我國而言，在此一政策工具內真正運作、並可能對個人行為產生約束力的價值究竟為何？計畫試圖從規範層面設計指標，參考具有普世價值的「1965年消除一切形式種族歧視國際公約」、「1966年經濟社會文化權利國際公約」及「1966年公民與政治權利國際公約」等國際公約（如附件五至七），及前章英國法制的

所強調消除禁止行為(eliminating prohibited conduct)、提升機會平等(advancing equality of opportunity)、形成良好關係(fostering good relations),及澳洲法制所強調參與(participation)、課責(accountability)、不歧視和平等(non-discrimination and equality)、賦權(empowerment)及合法性(legality),提出我國族群影響評估應具有的三個構面—「族群關係」、「族群代表」及「族群發展」,及六個強調正面價值的指標—「對等性」、「互惠性」、「多元性」、「參與性」、「永續性」及「敏感性」。

同時,計畫再將上述規範性價值,透過座談及訪談的方式博採眾議以減少其中「不客觀」的成分,試圖讓族群代表聚焦在應該要有什麼樣的「族群發展指標」及「族群發展規範價值」的討論。計畫參酌焦點座談及深入訪談建議,同時檢討我國族群相關政策,發現在分析架構上,我國族群發展政策影響評估並不適合採用平等法制所建構的「平等」(equality)原則。考量我國族群歷史背景,政策分析架構應著重在「對等」(equity)。計畫最後以英國推動經驗為參考,提出我國在推動族群發展政策影響評估的可能作法與原則,同時將焦點座談及深入訪談結論適用我國的族群發展規範價值,以評估表的方式整合進評估過程中。

第二節 族群發展政策影響評估推動建議

「族群」的意涵,「族群」一詞是 ethnic group 的譯詞,族群是指一群因為擁有共同的來源,或者是共同的祖先、共同的文化或語言,而自認為、或者被其他的人認為,構成一個獨特社群的一群人(王甫昌,2003:10)。這個定義包括客觀及主觀兩個標準:第一個是這群人「被認為」擁有的共同文化或是共同祖先與來源。這是強調「客觀因素」,族群有一些可以清楚看到的、與其他群體有不同血緣、文化特質。第二個界定的標準,是一個比較「主觀因素」:族群「自認為」構成一個獨特的社群,也得到其他的人認可。這其中牽涉到一個主觀上互相認定對方是不是構成一個族群團體的社會過程,也就是族群意識(王甫昌,1998:55;2003:10)。此種意識可以基於真實的共同祖先(血緣)、共同文化(語言、生活、宗教…)而凝聚;甚至可能是一種主觀的想像(imagination),這種想像可以從社會互動關係中學習而來(王甫昌,2003:19)。因此,三個構成「族群意識」的要素是:一、不論祖先或起源,我們都與他者不同的差異認知;二、相對於他者,我們處在一個不當、

不利的位置之不平等認知；三、為了去除這種不平等，必須採取集體行動的認知。上列要素中的不平等認知，是以「人類皆平等，只有文化或形態上的差異，並無上下之別」的平等觀念為前提（王甫昌，2003：141-23）。當前我國的族群認同兼具「客觀因素」與「主觀因素」，也就是說，我國的族群分類既有與其他群體不同血緣、文化特質；也存在自認為構成一個獨特的社群，並得到其他的人認可。

深入言之，在臺灣「族群」一詞雖出自學界，但隨著社會一般也開始使用，不論是用來區分在文化人類學可以被稱為民族（ethnos, ethnies）的原住民族與漢族；或者是用來區分客家人與福佬人這種漢族內部的語言或者是出身地集團之不同；以及在殖民地之下的日本人與臺灣人之區別，對一般性歷史敘述中被稱為民族性的界線，都可以適用（若林正丈，2014：32, 41）。然而，析述我國的族群分類，還必須由歷史的縱深與族群關係探討，臺灣基本上是由原住民族、漢族兩個民族組成，再有新住民族及外籍移工。原住民族又區分官方已經認定的16族（具備原住民身分）、尚未被官方認定的族群（通常被稱平埔族群，這卻是不準確的名稱）如西拉雅族、巴宰族、馬卡道族等。漢族則包含福佬人、客家人、二戰後來臺的中國大陸各省漢人。而我國區辨族群分類最根本的判準乃是「文化」。

文化是由居住於某一地域的成員，就其「自我」與「環境」的交感互動中，孕育而成。首先，文化分子的「自我」是人與他人互動的人際關係所形成，此一關係可以從人的尊敬、友誼、厭惡反應出來。其次，人與自然環境關係，第三，人與超自然意境，是指人對自己所信奉的宗教、道德價值等信念。由此間接發展出對其他族群、其他文化的態度，表現出平等和諧或優越自大的文化意識（賴澤涵、劉阿榮，2006：6-7）。是故文化可以是為人們如何感知生命的視角，而族群文化多的樣性則可以視為各種具有可以辨別的且獨特之文化背景的族群呈現差異的表現（Diller, 2004）。為了展現族群文化的多樣性，體現並落實「族群主體性」，族群影響評估的適用對象，應該包涵原住民族、福佬人、客家人、二戰後來臺的中國大陸各省漢人、近年移入的新住民、移工等等。

綜上所述，族群發展或對等所追求者，應為融合(integration)的上位概念，而非同化(assimilation)，也就是說，人們不該為了參與社會運作而被迫放棄自己的文化傳統。真正的社會融合，指的是確保來自不同種族的人，不只相互包容，還要一起過著互賴的生活，有意義地彼此互動。這方面主政者可以從

多方著手，在程序面善用政策工具或公共服務，建立不同族群間的互信，建立溝通的橋樑，提高社會融合，確保少數族群社區也能有在地的歸屬感，並設法讓新住民充分融入社區。基於此，計畫對於立即可行與短中長期的建議分別如下：

一、立即可行

(一) 不另單獨增加族群發展政策影響評估，而是附隨於既有影響評估制度中進行相關評估工作：

基於行政成本考量，計畫建議將族群發展政策影響指標增列於既有的性別影響評估檢核表中，或在環境影響評估修法增列社會影響評估的同時，以附加方式於其中增列族群發展政策影響項目於其中。個別辦理影響評估並不符合效益，英國即是在族群影響評估的基礎上，進行數項平等影響評估的合併與整合（包含性別、身心障礙及老年等）。

(二) 程序面參考英國平等法制，建立我國族群發展政策影響評估制度：

在執行層面，計畫以英國推動經驗為參考，提出我國在推動族群發展影響評估的可能作法與原則，同時將焦點座談及深入訪談結論適用我國的族群發展規範價值，以評估表的方式整合進評估過程中。具體的執程序建議如下：

1. 族群發展影響評估時點：在進行施政計畫的整個過程中，必須持續進行影響評估，記錄組織所辨識出的任何議題，同時採取了什麼行動降低立法影響；
2. 適用族群發展影響評估項目：政策發展規劃、行政機關服務/ 職能檢討、資本門計畫、預算提案、組織調整與改造、政府採購與委託等皆適用，行政機關必須針對服務/ 職能的目的與目標、服務對象涉及哪些族群、目前優先順序及服務輸送程序進行瞭解。透過影響評估瞭解政策調整結果對於不同族群的影響，而當政策位階較高，且可能影響其他政策領域如政策綱領規劃時，則必須與受影響領域的負責單位共同進行評估；
3. 族群發展影響評估執行原則：依據英國經驗，並非所有上述事項均需要進行族群發展影響評估，建議在下列三原則下適用評估，亦即漸進調適原則、部分適用原則及質性描述原則，對具備族群發展影響事項

的評述以質性描述為原則；

4. 族群發展影響評估執行階段：根據上述原則，分成初步檢視階段及現況評估階段，並非所有機關職能或業務均須有族群發展相關考量，因而在初步檢視是否適用族群影響評估後，再於現況評估階段接受影響比例原則適用。兩階段的設計能夠讓組織思考職能是否與族群發展影響有關，瞭解這樣的相關性也可以省去不必要的程序。
5. 執行族群發展影響評估人員：實際負責調整，或推動新政策、程序、檢討、計畫或服務的官員，在政策或法案起草階段確認是否執行影響評估，並需要在執行新的政策或服務之前就完成。執行者必須確認已納入適當的成員，將不同的觀點帶入評估過程。初步評估階段是進行族群發展相關性的確認，這個過程讓政策執行者瞭解是否會有負面影響。一旦確認需要進行全面評估，即需規劃評估的規模，如公共諮詢團隊與期程。
6. 族群發展影響評估結果與執行：評估結果可能有下列四種，政策或法律案負責人員對應處理程序亦如下：
 - (1) **持續政策**：若評估事證顯示並沒有潛在歧視發生，組織也採取適當行動促進族群對等、或促成族群間良好關係、或達成族群共容互惠，則新的或調整的政策不會改變或惡化族群關係。但文件中需要將不會改變的原因記錄，建議由經過族群平權訓練的員工來檢查確認。
 - (2) **調整政策**：若評估結果有著與前述相反的發現，即需要調整政策或法律案，與此同時負責人員需對外公告調整原因，將決策結果公開透明。
 - (3) **正當化且持續政策**：若事證已經清楚顯示可能會有潛在負面效應，但在法律上並未不法的歧視任何族群，機關可以延續既有政策，惟負責人員必須把這些關鍵事證記錄下來，詳細說明為何政策仍維持不變，而這樣的決策又是如何做出的。
 - (4) **停止政策**：若政策的負面效應明確，且無法被合理正當化，或減緩其衝擊時，機關必須停止或終止既有政策，負責人員同時提出行動方案，明確說明對應方式。

（三）政策影響原住民族集體權或個人權者，建議另立其政策影響評估規範

計畫所面臨最大限制在於以一套規範性價值評估我國所有族群，包含閩南人、原住民族、客家、外省人及新住民間，因國家政策可能有的影響，必然有著掛一漏萬的問題，仍有族群代表主張上述若干指標「不適用」或無助於改善該族群現在的經濟社會處境，或所面臨的待遇，或無從觸及及檢討過去歷史傷痕。若干更為深層的結構因素，如原民與國家間的關係及定位實難以在影響評估架構下處理，勢必須另以規範為之。

二、未來發展建議

我國為了建立族群和諧的台灣社會，不僅應該順應文化多元主義下追求族群之間相互尊重、理解與合作的全球化潮流，也符合台灣內部多元族群的共同價值與利益，此乃宏觀的願景，需要有具體的目標，方能將此一願景轉化為實踐。基於此一願景，消弭族群歧視、促進族群平等以及發展族群共榮成為我國政府制定族群施政方針設定的政策目標。總之，為了消弭族群歧視，應以建立良善的族群關係性為條件，為了促進族群平等，應以建立衡平的族群代表性為前提，為了發展族群共榮，應以建立正向的族群發展為方略。

由於我國僅有個別族群立法，並不具備全面的族群平等法制基礎，同時經過數次焦點座談會，計畫團隊發現族群間在若干根本性的議題，如歷史衝突、語言與政策優先順序，也預示這樣的對話並非表面，也非一次性，而是更為密集、持續與面對面的互動才有可能真正瞭解彼此過去歷史傷痕，達到族群間和解(racial reconciliation)，長程上建議在政府部門、族群團體及協力下，促成族群間坦白與健康的對話。計畫建議短中長程仍須在規範層面補充如下：

1. 在短程上，我國族群應適度地建構族群主體性，不僅提升對於自身族群的認同，也了解其他族群的特性，打破族群刻板印象，提高族群素養。因此，消弭族群歧視作為乃是建立相互尊重的族群關係的基礎工作。
2. 在中程上，我國族群應接受並理解其他族群的價值與利益，進而接受多元族群的代表進入公共決策的過程，共同以民主方式進行審議，並決定公共政策的制定方向與原則。因此，促進族群平等乃是建立相互理解的族群代表的進階工作。
3. 在長程上，我國族群應該適應多元族群文化的環境，建立多元文化觀，並以更開放的態度涵納外來的族群文化，建立和諧的族群社會，以促成台灣族群共同體的共存共榮。因此，發展族群共榮是建立相互合作

我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃

的族群發展的永續工作。

參考書目

英文資料

- Bloemraad, I., & Wright, M. (2014). “Utter Failure” or Unity out of Diversity? Debating and Evaluating Policies of Multiculturalism. *International Migration Review*, 48(S1), 292 – 334.
- Castles, S., & Miller, M. J. (2003). *The Migratory Process: A Comparison of Australia and Germany*. In *The Age of Migration (Third Edition)*, pp. 198 – 219). Guilford Press.
- Cederman, L.-E., Wimmer, A., & Min, B. (2010). Why Do Ethnic Groups Rebel? New Data and Analysis. *World Politics*, 62(1), 87 – 119.
<http://doi.org/10.1017/S0043887109990219>
- Cornelius, W. A., & Tsuda, T. (2004). *Controlling Immigration: The Limits of Government Intervention*. In *Controlling Immigration: A global Perspective (second edition)*, pp. 3 – 50). Stanford University Press.
- Horowitz, D. (1985). *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Inglis, C. (2003). *Multiculturalism: New Policy Responses to Diversity (Management of Social Transformations No. 4)*. UNESCO.
- Malik, K. (2015). *The Failure of Multiculturalism*. *Foreign Affairs*, (March/April). Retrieved from <https://www.foreignaffairs.com/articles/western-europe/2015-03-01/failure-multiculturalism>
- Petersen, R. D. (2002). *Understanding Ethnic Violence: Fear, Hatred, and Resentment in Twentieth-Century Eastern Europe*. Cambridge University Press. Retrieved from <http://www.cambridge.org/us/academic/subjects/politics-international-relations/comparative-politics/understanding-ethnic-violence-fear-hatred-and-resentment-twentieth-century-eastern-europe>
- Pyper, D. (2015). *The Public Sector Equality Duty and Equality Impact Assessments (No. 6591)*. UK: House of Commons Library.

我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃

- Sen, A. (2006, August 21). Multiculturalism: unfolding tragedy of two confusions. Financial Times. Retrieved from <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/c90fd530-313b-11db-b953-0000779e2340.html#axzz3glSOGrVB>
- UK Government Equalities Office. (2013). Review of the Public Sector Equality Duty: Report of the Independent Steering Group.
- Diller, J. V. (2004). Cultural Diversity: A Primer for the Human Services. Belmont, CA: Brooks/Cole-Thomson Learning.
- Guy, Mary E., & McCandless, Sean A. (2012). Social Equity: Its Legacy, Its Promise. Public Administration Review, 72(S1), S5-S13. doi: 10.1111/j.1540-6210.2012.02635.x.
- Poledrini, Simone, (2015). Unconditional Reciprocity and the Case of Italian Social Cooperatives. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 44(3), 457-473. doi: 10.1177/0899764013518844
- Wang, XiaoHu, Christopher V. Hawkins, Nick Lebrede, & Evan M. Berman, (2012). Capacity to Sustain Sustainability: A Study of U.S. Cities. Public Administration Review, 72(6), 841 – 853. doi: 10.1111/j.1540-6210.2012.02566.x.
- Pulsch, M. D. (1979). Multicultural Education. New York: Intercultural Press.
- Nieuwenburg, Paul, (2014). Conflicts of Values and Political Forgiveness. Public Administration Review, 74(3), 374 – 382. doi: 10.1111/puar.12214.
- Andrews, Rhys & Rachel Ashworth, (2014). Representation and Inclusion in Public Organizations: Evidence from the U.K. Civil Service, Public Administration Review, 75(2), 279 – 288. doi: 10.1111/puar.12308.
- Wang, XiaoHu, Christopher V. Hawkins, Nick Lebrede, & Evan M. Berman. (2012). Capacity to Sustain Sustainability: A Study of U.S. Cities, Public Administration Review, 72(6), 841 – 853. doi: 10.1111/j.1540-6210.2012.02566.x.
- ACT Human Rights and Discrimination Commission. (2008). *Mainstreaming Equality in the Act: An Equality Duty for the Act Discrimination Act.*
- Australian Human Rights Commission. (2015a). *Annual Report 2014-15.*
- Australian Human Rights Commission. (2015b). *Corporate Plan 2015-2016.*

- Bloemraad, I., & Wright, M. (2014). “Utter Failure” or Unity out of Diversity? Debating and Evaluating Policies of Multiculturalism. *International Migration Review*, 48(S1), 292 – 334.
- Bohnet, I. (2016). *What Works: Gender Equality by Design*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press.
- Castles, S., & Miller, M. J. (2003). The Migratory Process: A Comparison of Australia and Germany. In *The Age of Migration* (Third Edition, pp. 198 – 219). Guilford Press.
- Cederman, L.-E., Wimmer, A., & Min, B. (2010). Why Do Ethnic Groups Rebel? New Data and Analysis. *World Politics*, 62(1), 87 – 119.
<http://doi.org/10.1017/S0043887109990219>
- Commission for Racial Equalit. (1985). *Review of the Race Relation Act 1976*.
- Cornelius, W. A., & Tsuda, T. (2004). Controlling Immigration: The Limits of Government Intervention. In *Controlling Immigration: A global Perspective* (second edition, pp. 3 – 50). Stanford University Press.
- Dobbin, F., & Kalev, A. (2016). Why Diversity Programs Fail. *Harvard Business Review*. Retrieved from <https://hbr.org/2016/07/why-diversity-programs-fail>
- Equality and Human Rights Commission. (2015). *Making Fair Financial Decisions: Guidance for decision-makers*.
- Equality and Human Rights Commission. (2016). *Healing a Divided Britain: the need for a comprehensive race equality strategy*.
- Horowitz, D. (1985). *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Inglis, C. (2003). *Multiculturalism: New Policy Responses to Diversity* (Management of Social Transformations No. 4). UNESCO.
- Kent County Council. (2015). *Equality Impact Analysis/ Assessments Policy and Guidance*.
- Malik, K. (2015). The Failure of Multiculturalism. *Foreign Affairs*, (March/April). Retrieved from <https://www.foreignaffairs.com/articles/western-europe/2015->

03-01/failure-multiculturalism

- OECD. (2014). *Women, Government and Policy Making in OECD Countries Fostering Diversity for Inclusive Growth: Fostering Diversity for Inclusive Growth*. OECD Publishing.
- Petersen, R. D. (2002). *Understanding Ethnic Violence: Fear, Hatred, and Resentment in Twentieth-Century Eastern Europe*. Cambridge University Press. Retrieved from <http://www.cambridge.org/us/academic/subjects/politics-international-relations/comparative-politics/understanding-ethnic-violence-fear-hatred-and-resentment-twentieth-century-eastern-europe>
- Pyper, D. (2015). *The Public Sector Equality Duty and Equality Impact Assessments* (No. 6591). UK: House of Commons Library.
- Sen, A. (2006, August 21). Multiculturalism: unfolding tragedy of two confusions. *Financial Times*. Retrieved from <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/c90fd530-313b-11db-b953-0000779e2340.html#axzz3glSOGrVB>
- UK Government Equalities Office. (2013). *Review of the Public Sector Equality Duty: Report of the Independent Steering Group*.
- Wadham, J., Ruebain, D., Robinson, A., & Uppal, S. (2012). *Blackstone's Guide to the Equality Act 2010*. OUP Oxford.

中文資料

- 夏曉鶄. (2006). 新住民運動的形成—差異政治、主體化與社會性運動. *臺灣社會研究*, (61), 1 - 71.
- 孫煒, 黃之棟, & 許雲翔. (2015). 我國族群事務資源分配機制之研究. 台北市: 國家發展委員會.
- 廖元豪. (2011). 馴化並面對族群歧視 為制定「族群平等法」而倡議. *月旦法學雜誌*, (189), 38 - 50.
- 「族群平等法」草案公聽會會議紀錄. (2009).
- 楊明惠. (2009). 新住民族群社會行動模式之研究——南洋台灣姊妹會的考察. 東吳大學.
- 立法院. 族群平等法草案 (2008).

- 行政院婦女權益促進委員會. (2008). 性別影響評估操作指南. 臺北市: 行政院婦女權益促進委員會.
- 鍾國允. (2011). 婚姻移民法律地位與權利之分析. In 新住民的勞動、權利與法制 (pp. 31 - 68). 巨流.
- 陳定銘. (2008). 台灣非營利組織在新住民婦女照顧政策之研究. 非政府組織學刊, (4), 35 - 50.
- 陳怡潔. (2006). 新住民人權的倡導歷程—以「移民／移住人權修法聯盟」為例. 國立台北大學.
- 陳華昇. (2009). 「族群平等法」立法方向之評議. 國家政策研究基金會. Retrieved from <http://www.npf.org.tw/1/5695>
- 賴澤涵、劉阿榮. (2006). 多元文化與族群關係：臺灣的抉擇. In 劉阿榮(Ed.), 多元文化與族群關係 (pp. 1 - 28). 臺北: 揚智.
- 王甫昌. (1998). 省籍融合的本質：一個理論與經驗的探討. In 張茂桂等(Ed.), 《族群關係與國家認同》，台北：業強出版，初版四刷，頁 53-100。
- 王甫昌. (2003). 當代台灣社會的族群想像，台北：群學出版社，一版一印。
- 若林正丈著，洪郁如, 2014. 陳培豐等譯. 戰後臺灣政治史：中華民國臺灣化的歷程. 臺北市：臺灣大學出版中心。
- 夏曉鶯. (2006). 新住民運動的形成—差異政治、主體化與社會性運動. 臺灣社會研究, (61), 1 - 71.
- 孫煒, 黃之棟, & 許雲翔. (2015). 我國族群事務資源分配機制之研究. 台北市: 國家發展委員會.
- 廖元豪. (2011). 馴化並面對族群歧視 為制定「族群平等法」而倡議. 月旦法學雜誌, (189), 38 - 50.
- 「族群平等法」草案公聽會會議紀錄. (2009).
- 楊明惠. (2009). 新住民族群社會行動模式之研究——南洋台灣姊妹會的考察. 東吳大學.
- 立法院. 族群平等法草案 (2008).
- 行政院婦女權益促進委員會. (2008). 性別影響評估操作指南. 臺北市: 行政

院婦女權益促進委員會。

鍾國允. (2011). 婚姻移民法律地位與權利之分析. In 新住民的勞動、權利與法制 (pp. 31 - 68). 巨流.

陳定銘. (2008). 台灣非營利組織在新住民婦女照顧政策之研究. 非政府組織學刊, (4), 35 - 50.

陳怡潔. (2006). 新住民人權的倡導歷程－以「移民／移住人權修法聯盟」為例. 國立台北大學.

陳華昇. (2009). 「族群平等法」立法方向之評議. 國家政策研究基金會.
Retrieved from <http://www.npf.org.tw/1/5695>

附錄一：焦點座談會議紀錄

第一場次焦點座談會議紀錄

(一)會議時間：中華民國 105 年 7 月 19 日 (二) 下午 2 時

(二)會議地點：台大校友會館 (臺北市濟南路一段 2 之 1 號)

(三)主席：孫煒教授

(四)出席人員：

張維安教授 (國立交通大學客家文化學院人文社會學系教授兼院長)、黃智慧研究助理 (中央研究院民族學研究所)、黃之棟助理教授 (國立空中大學公共行政學系)、劉阿榮教授 (元智大學社會暨政策科學學系) (依姓氏筆畫排列)

(五)列席人員：

莊麗蘭副處長 (國家發展委員會社會發展處)、吳怡銘科長 (國家發展委員會社會發展處)、林淑幸視察 (國家發展委員會社會發展處)

(六)研究助理：涂瑜斯、黃偲喬

(七)記錄：黃偲喬研究助理

(八)發言要點：(依發言順序)

孫計畫主持人煒：

各位學者、莊副處長、吳科長、林視察大家好，感謝各位出席國家發展委員會設立的委託研究案第一次焦點座談，首先先談這項計畫，在台灣族群發展中，有許多人提出建立反歧視法、族群平等法等等的政策倡議，但在台灣當前的政治、社會、文化發展上可能尚未達成制定族群平等法的條件，特別是現今轉型正義的呼聲正高，族群平等法的訂定會引發某些爭議，因此在國家發展委員會這項計畫上提出是否能師法現在的性別影響評估的經驗及精神來研擬族群影響評估機制，作為落實多元族群主流化的工具。也就是說，將來在訂定中長程個案計畫，以及法律案在制定的過程中，可以考慮到族群的相關因素。

在討論提綱上，初步構想是提出族群影響評估的願景、目標、標的以及受益對象為何，且應該有什麼樣的機制或配套措施，以及最主要的論述為何，在族群影響評估上也將提出指標，在指標上本計畫目前提出對等(equality)、互惠(reciprocity)、多元(pluralism)、參與(participation)、敏感(sensitivity)、永續(sustainability)。在構面上第一個要探討的是族群關係，第二個是族群代表，第三個是族群影響，探討族群關係時考量的指標是對等指標與互惠指標，在族群代表上考量的是多元與參與指標，在族群影響上考量的是包容與永續指標，這些指標的內涵都相當廣泛，研究團隊也將參考相關文獻，最重要的是希望能操作化，在組織運作上能將這些指標、構面組成族群影響評估，並藉由這些指標來檢視中長程規劃及法律案是否符合目標。

另外要報告的是，在設計這些指標上有三個原則，第一個是採用正面表述的方法，不採用反歧視或不當作為這些概念，第二個原則是希望反映前瞻性的價值，也就是規劃族群發展的未來趨勢，第三個原則則是符合當前政治上的現實考量，以上是六項指標，以及涉及到的構面，包含族群關係、族群代表、族群影響，目前提出的初步構想。

劉阿榮老師：

我們總以為族群的問題已經淡化，沒想到前陣子突然出現洪素珠女士的新聞，她以公民記者的身分對榮民說出讓社會大眾無法接受的話，在國外也存在這樣的例子，而國家發展委員會站在國家發展的立場，針對國內的族群問題進行評估是必要的，主持人報告的初步構想我認為很言簡意賅地將族群架構表達出來，六項指標放入三個構面層次分明，談到族群影響評估除了參考性別影響評估，更早的影響評估還有環境影響評估，但環境影響評估是較為客觀性、中性的，性別影響評估比環境影響評估困難，而族群影響評估又更複雜，台灣的族群議題相當敏感，又相當容易引起不客觀的思考，舉個例子，過去桃園市政府文化局舉辦了許多客家活動，但龜山區民意代表認為文化局長是客家人，舉辦許多客家的相關活動，忽略了閩南文化，龜山區民意代表邀請我對族群議題做演講，在演講中我表示，優勢族群往往認為自己是被剝削、被忽略的，其實在桃園市閩南族群才是佔大多數的。因此從這六項指標可以發現，各族群間不是要互相比較，而是對等互惠這樣的關係，且盡量多元參與，我建議指標可以再加上悅納，在多元文化主義中談到的尊重、包容、欣賞、悅納。

本計畫採取正面表述的方式，我認為可以再考慮斟酌，因為過去我參與

過內政部公聽會、立法院公聽會、原住民族委員會及客家委員會的會議發現，對族群議題做正面表述時，實際卻不容易做到，而反面的論述反而容易做到，反面禁止的方式可以做到不讓各族群有被歧視、污辱的情況，我建議先採取消極的反歧視方式，再往積極的平等對待方式努力，我認為這樣的作法可能比較容易做到。

張維安老師：

關於族群這個概念在我們的社會中的認識或定義，可能都還有很多不同的想法，特別是架構中提到的受益對象，但族群如何分類是個大問題，各族群是否能清楚的區別是值得討論的地方，首先我們該理解的是，台灣社會為什麼會分成這幾個族群？我認為這個問題要先理解，第二，過去公部門在做調查時，始終都沒有將族群放入人口普查的分類，討論族群形成的原因就是我們要面對的事，國家政策就是要面對造成族群現象出現的原因，我認為各族群沒有出現差異才是最好的社會，人群分類有兩種可能性，第一是文化上的差異，族群的文化差異可以讓社會有更多智慧，任何族群一旦被分類後，例如發現女性的教育普遍低於男性、客家族群的教育低於閩南族群，那我們就應該要面對這個問題，所以我認為任何人群只要被分類後發現有差異，那就應該被特別對待，例如客家族群與閩南族群在教育分類上並無差異，但在媒體資源上有差異，那我們就該對客家族群的傳播權給予重視。

簡單而言，第一，人群分類不管怎麼分，只要分類顯得有差異，那項分類就應該被重視，如果以族群來分類，那族群發展的目的就是要讓這項分類不會有差異，族群政策就是讓這幾個人群之間的差異能減少或消失，第二，如果族群是文化多樣性，那麼我們應該去發揚族群豐富性，我認為族群政策非常重要的就是族群素養，讓多元族群素養成為公民社會的發展方向。

黃智慧老師：

我過去十幾年擔任小米穗原住民文化基金會董事，這幾年也做了平埔族文化研究協會的常務理事，所以對於平埔族與原住民族的議題我比較了解，另外我也做過台灣日治時代的房舍遺跡保存運動，也和灣生有十幾年的往來，灣生真正精確的定義是在台灣出生的第二代及第三代，如果我談一百年來台灣的族群，灣生就包含在內，但他們 1949 年以後就不在台灣，雖然他們離開台灣了，但他們也形構了台灣的戰後文化多元性，因為他們留下了建築物，所以他們的表徵是非常清楚的，如果要了解台北的文化，一定會看見日治時

期的建築，有許多的外省人是在這樣的日式建築裡長大的，所以這些事物都加進了台灣戰後的族群多樣性中，所以這是台灣很複雜的現在文化混雜性，我也贊成要注意到台灣歷史脈絡的問題，在討論台灣的族群時，若能先把台灣的歷史脈絡釐清，會更能思考我們接下來怎麼做比較好。

關於初步構想，族群發展政策影響評估就名稱而言，我認為在行政作為上若要訂定指標是可行的，但政策是否必要，例如若用族群發展影響評估對應環境影響評估、性別影響評估，我想這都是可以討論的，因為我認為名稱加上政策會把族群的面向縮小，我贊成能有一個機構能考慮台灣的族群發展，我這幾年做了很多族群重大事件或重大衝突的資料蒐集，我也涉入很多法律訴訟，我建議在論述上可以描述為什麼我們一定需要做族群影響評估，因為現在這麼多的族群衝突，有土地糾紛、災後重建的迫遷、社會刻板印象，且因為社會刻板印象而造成抗議事件，誠如劉阿榮老師所提，除了需要正面的作法外，也需要修復、彌平族群衝突，如果能有這樣的機制存在就能做溝通，這個機制除了修復過去的衝突，也要用正面的思考，雖然有不同的過去，可是我們要構築共同的未來，所以這個機制是未來志向型的去看待族群，就如蔡總統在八月一日向原住民族道歉，總統先做了這樣的動作再推向未來，這也就像我們常常督促部長、院長級的首長要在公開場合多談論族群，我也觀察過馬前總統在過去八年中，從就任、元旦、國慶等等公開場合的文稿中沒有提過原住民族，這就是我們必須要督促注意的，當然能在行政上做修復型的工作會更好，但原住民族委員會現在的工作量是過重的，已經沒有辦法解決這些問題，尤其是牽涉到原住民族與其他族群的關係，所以如果能有族群影響評估就可以照顧客家委員會與原住民族委員會之外的族群事務。

在構面的問題上，每一部分都非常複雜，因為族群不會真的平等，只能在某些權益上是平等的，這就要好好解釋，才不會誤以為大家都能齊頭式平等，如果我們有對等的概念，在許多事情的設計上就能有更多元的呈現，例如在阿美族地區阿美族語就要呈現，在客家地區裡客語就要呈現到國語以下的第二個位階，因次各個地區就會形成對等概念，以及要讓少數族群有對等的參政權，但這還是需要很大的溝通，如果能夠開始做，在這個過程中許多問題就會開始浮現，面對這麼多且複雜的問題，我們就保留空間與時間讓大家來討論。

黃之棟老師：

我的發言將集中在公共行政上，過去我在英國念博士班時，我所寫的論文題目是關於環境正義，環境正義這個題目其實就是美國環保署發展出一套在環境議題上的族群影響評估，我簡單蒐集了幾個國家的相關資料，包括歐盟、英國、美國與澳洲，我瀏覽這些國家對族群的平等概念後，我發現在政策制訂上大概用了兩個不同的途徑，這兩個途徑最大的差異是對於政府的角色有不同的想法，首先先談美國，美國在 1960 年後民權法案與民權運動的興起，在美國政策上最強調的是平等對待（equal treatment），所以在影響評估上強調的不是實質平等，而是平等對待，例如在環境正義影響評估中，假設核能對人體的傷害非常大，但只要對黑人與白人的傷害是一樣的，這樣的法案就沒有違反平等的原則，這就是平等對待（equal treatment）裡非常重要的元素。歐洲國家就不採取這樣的平等對待（equal treatment）途徑，歐洲則採取 Equality 的概念，這個概念則是 be equal in rights，即所追求的是實質的平等。美國是新自由主義的社會，採取的概念是反歧視，政府不能積極的矯正歧視，重點放在反歧視上，歐洲的概念則正好相反，政府應該正視歧視的狀況，接著做出改變，例如弱小的民族能不能讓這個民族的狀況變得更差，相較於美國的例子，只要平等的加諸負擔在每個人的身上，這樣就可以，但在歐洲就不可以，因為對於弱小的民族加諸一點點負擔都不行，所以在兩個不同的概念下操作出來的制度就會非常不同。

由這兩個制度來看，就可以看到英國在 2010 年將過去各種平等對待的法案組織成為單一的 Equality Act，但不管是採用的是哪種途徑，非常重要的就是操作面，美國或歐洲國家非常重視的都是身分認定的問題。在台灣因為原住民族身分法，原住民族是最好認定的，我們可以用形式上的方式來認定，美國的西班牙裔值得參考，美國與歐洲在政策形成上希望能用影響評估來做政策參考依據，在操作面上最重要的一環就是人口普查，用人口普查精確的數據來證明衝擊為何。另外在實際操作面上有幾個不同方向，第一個方向誠如黃智慧老師所提，是不是要把族群政策影響評估變成族群影響評估，在美國對族群影響評估分得很細，例如政策 policy、提議 initiative、計畫 program、預算 budget，最容易操作的是預算，用這樣的方式提供量化的指標。另外分享環境正義的研究，美國的環境正義的研究基本上是沿著反歧視的路徑產生，美國的垃圾掩埋場比較容易被設置在黑人地區，這牽涉到的第一個問題是政府是否有意識地將垃圾掩埋場設置在黑人地區，或是基於其他理由，例如黑人地區的地價較便宜，但是不管理理由為何，法院要求必須提供具體的指標，證明設置垃圾掩埋場的決定不是具有種族歧視的，因此計算出黑人地區與白

人地區的垃圾掩埋場數量後，在平等保護的原則下，多少數量以上被認為有歧視的可能，在柯林頓時期通過行政命令，後來所有接受聯邦政府下的計畫全部都要做環境正義影響評估，換句話說，就是在環境議題上對族群的影響，美國環保署公布的標準主要分成兩個，第一個是有意義的參與（meaningful participation），在環境正義中最常被提到的就是語言問題，例如在設廠公聽會中使用的語言是英文，但在那個地區居住的是拉丁美洲人（latino），這就被當成判斷的指標，另外一個則是平等對待（equal treatment）。

總結以上發言，一、在政策選取上有兩種不同的途徑，一種是美國平等對待的模式，另外一種是歐洲追求實質平等模式。二、這兩種模式中身分認定都是非常重要的問題，在台灣只有原住民族與新住民是最容易做身分認定。三、在這兩種模式中人口普查都扮演最重要的關鍵角色，除了平等對待之外參與也是重要的指標。

孫計畫主持人煒：

我們希望以族群影響評估引導將來台灣社會走向族群文化多樣性，我們也進行了歐盟、英國與澳洲法令的研究。劉阿榮老師提到的悅納的價值，但如何鑲嵌在論述體系中還需要思考，而關於族群發展政策則是根據國家發展委員會組織法第二條規定的職掌。張維安老師提到的人口普查相當重要，我們需要釐清族群的標準是什麼，我們將會在研究背景或是提出政策或制度上的建言時提出。也感謝黃智慧老師提出台灣多元文化的混雜性必須在委託計畫中對族群歷史脈絡做出若干程度的釐清，尤其是族群這樣高度敏感性的問題必須保留比較大的空間來溝通，最後也感謝黃之棟老師對於美國與歐盟政府角色上的差異說明，我認為美國對西班牙裔或拉丁裔的認定可以作為台灣區分族群觸類旁通的領悟，目前在人口普查上並沒有針對族群有相當好的認定定位，而某些政策要靠精確的數據才能有制訂政策的基礎。

劉阿榮老師：

借用經濟學總體經濟與個體經濟來看，我們剛剛談的似乎是總體性的，台灣族群發展要達到建立族群平等的台灣社會、消弭族群歧視這樣的願景，這是一個總體目標，但如果仔細看看對族群發展影響評估，可以再看到一些個體面的，台灣每個族群屬性是不同的，目前最需要發展的我認為是新住民，而國家連對於新住民或是新住民的稱呼都還沒有確定，但中小學課本是統一

稱呼新住民，所以，應該先把新住民定義出來，以及有哪些該保障的權益，新住民的人口已經超越原住民族，新住民未來的多元性也不比原住民族少。

第二，借用孫大川老師的觀點，原住民族的存在有兩個危機，物質存在與文化存在同時都面臨危機，閩南族群與客家族群在經濟上並無較大的落差，但就文化層面來看，某些族群迫在眉睫的危機應該透過什麼樣的方式給予適當的維護，從總體來看族群，不管是平等對待、對等這樣的概念，這是從總體看各族群的關係，但從個體來看，哪些族群應該更需要保護，讓這個族群不至於產生存在的危機或消失。

另外也想請教黃之棟老師，關於美國與歐盟不同的屬性，能否讓我們參考哪一種模式較適合台灣借鏡，除此之外主持人也提到澳洲也可以參考，若能取自國外的經驗來擬訂本國族群發展影響評估，什麼樣的方式是適合我國參考的。

孫計畫主持人煒：

我認為國家發展委員會的角度是宏觀的，從高層次的角度看國家的發展，至於新住民、原住民族、客家則由各部會來對各族群提出照顧，另外在林修澈老師的計畫「我國族群發展政策之研究」提到新住民到底算不算是族群，林修澈老師認為不是，新住民是即將成為台灣的公民的過程，因每一個研究計畫不能有扞格，因此本計畫參考了林修澈老師的研究報告，本計畫的研究報告也會將林修澈老師的意見納入。

張維安老師：

這項計畫應該不必很具體地談國家政策，應該討論國家要發展成怎樣的國家，這是關鍵，我們是要變成很多族群的國家，還是變成沒有族群的國家，這都是可以討論的問題，以前國家的發展是各族群不要有差別，最好能認不出彼此的差異，我認為應該回到最基本的公民權，所有人都是這個國家的公民，不管是哪個族群都應該得到一樣的照顧，所以關於新住民與原住民族的問題，我認為新住民如果成為一類的族群那就表示有問題，這些新住民來到台灣若不能適應，或在經濟上、文化上跟其他公民不同，這就一定有原因的，如果已經來台灣一陣子了，他們還是被繼續視為非公民來對待，這就是族群政策有問題。

第二點，所有的政策都該有根據，我建議國發會應該大力促成未來人口普查時將族群變項放入，而如何認定族群又是另外一個問題，因為有族群統

計才有辦法談族群政策，過去客家族群在教育與就業上受到不平等的待遇，如果這些問題出現在族群上，這就是族群歧視，甚至選擇婚姻對象時也會排除客家族群，之所以會有這樣的刻板印象，是因為將區域的概念轉變成族群的刻板印象，客家族群大多居住在偏遠地區或山區，這就是族群素養還不夠，所以我們要做更多族群素養的教育，在談族群政策時，其實客家族群的政策比較不明朗，如客家基本法是為什麼而訂，希望達成什麼目標，有執行的指標及檢查的機制嗎？我認為客家基本法的訂定應該是要能執行，這是客家族群政策很重要的一環，所有的政策都應該要有資料的根據，所以應該先有族群統計作為基礎，未來的發展應該以族群的公民權為基礎。

最後一點，一個國家要訂定政策就表示國家要干預，干預是好事，這是與市場機制做出區隔，例如原住民族語言與客家語言，若讓市場機制自由運作，這樣有用的語言大家都去學習，沒有用的語言大家就不學習了，因此要讓各族群的公民權可以得到滿足，國家就該訂定政策來介入，而新住民的母語及文化也應該得到重視。

孫計畫主持人煒：

關於張老師所說的國家提出政策就表示國家要介入，也可以反過來想，Not to do is a policy. 國家不做什麼事也有其政策影響力，但是政策一定有公共性，我認為國家發展委員會應該要制訂族群發展政策，有很多政策涉及到人民私生活領域的話就會有問題，而只要是公共政策就會有公共性，而且談到公共性就涉及到不特定多數人的互惠等等的問題。

黃智慧老師：

我們在談族群發展影響評估時，我們所談的族群到底是指哪些族群，在林修澈老師的計劃我也表達過對新住民的看法，能夠成為一個族群首先是跟土地有關係，所以文化的涵養、人群的產生必須要有空間、環境。日治時期日本人在台灣為什麼是一個族群，他們有土地空間，產生了跟土地的對話，那原住民族的地點就算再小都是有意義的，在土地空間跟人群涵養中，新住民缺乏兩個要素，一個是沒有土地空間，這跟新住民的構成是因婚姻移民有關，但這與加拿大的中國城不同，在台灣的新住民我們的處理方式是沒有深思熟慮的，那麼新住民有沒有辦法作為台灣的族群，有沒有涵養文化的空間，它能不能作為台灣文化的代表性，新住民幾乎是經濟的弱勢者，這與香港人移民到加拿大是不同的，經濟弱勢者要傳承文化是比較困難的，我們當然要

保障新住民的公民權，但就族群性上來講，新住民的著根是弱的，不像人數更少的邵族在土地上是強烈的，邵族的傳統文化領域範圍是整個南投到草屯，原住民族基本法使得原住民族能在環境影響評估會議上表示因不尊重原住民族基本法第 21 條，阻擋了象山大飯店的開發。

我們在複雜的機制中制訂這些就是因為他們是一個族群，在法律上就會保護他們，目前新住民有一半以上是陸配，我們也了解陸配來台灣後的發展趨勢，一開始是因為台灣人口結構的缺陷，這是過去的歷史問題，為了彌補這個歷史問題而有大量的新人口產生，但當這項歷史問題不存在時，外籍人士來台灣的動機就不強烈了，而現在會產生外籍配偶是因為經濟力較差的偏鄉人口缺乏配偶，因此偏鄉地區產生外籍配偶的人數會增加，但宏觀的來看，台灣代表性的族群在土地著根的力量，新住民整體來說是弱的，而外省族群因為有眷村可以涵養出眷村文化，這是在台灣獨特產生的東西，所以在政策上我們要陪伴他們，不要讓他們被歧視，而目前要談台灣代表性族群，應該講福佬、客家、外省、原住民族及其他，其他包括日本人或法國人等等，因為他們的文化性、公民權不應該受歧視。

黃之棟老師：

我目前正在盤點國內的族群法案，初步的盤點結果發現，原住民族的法案非常多且精確，客家族群的法案只有九到十條，以新住民為名稱的條例或法案名稱只有一項，如果再仔細到法律條文內部去看，會發現大部分用的名詞有新住民、外配、陸配，因此初步發現新住民的概念在台灣法規上似乎是沒有統一的標準。

國外的移民例子中，以澳洲為例，因澳洲全部的人都是移民過去澳洲的，所以這些人到了澳洲後都變成本國人，所以人口普查上就沒有特別去針對族群做論述，英國就會詢問族群，但這也是把你當成歸化後的國人後再詢問你的族群裔別，所以確實在操作上新住民不是真正討論的範疇。另外一點，我們盤點法案時也把蔡總統的政策再次檢視，平埔族的問題也即將面臨。

關於劉阿榮老師的問題，我個人的觀察是，美國的模式是比較消極、不介入的，但不介入的結果就造成印地安族群變成最弱勢，從保障最弱勢的角度來看，歐洲的模式似乎是比較好的，跟台灣比較相似的可能是蘇格蘭，英格蘭人對於蘇格蘭而言就是外省人，他們從外表不容易判斷，要從口音來判斷，在蘇格蘭也有歐洲的移民，這與台灣在某種程度上也可以做為類比。

孫計畫主持人煒：

其實從事任何人文社會科學的研究都會有些偏差，本研究的目的應該要實現族群文化多樣性，並且應該要突顯出台灣豐富的文化多樣性，希望藉由這些多樣性，能在族群和諧的前提下讓社會更穩定。另外我也同意張院長提的公民權的概念，本研究也會再思考整體的論述架構，或許經由族群影響評估，能夠形塑屬於台灣在多元族群下的公民權。

【書面審查意見】楊聰榮老師：族群影響評估的必要性與在當前台灣社會中的適切性

族群影響評估的必要性，我認為族群影響評估是一種針對族群議題公共化可以選擇的政策工具，所以我不贊成討論族群影響評估是因為我們尚未能達到反歧視法或族群平等法的社會條件，而考慮的方法。反過來說，族群影響評估是有助於將族群議題，以公共政策的方式呈現，成為公眾決策的一環。所以如果要評估它的必要性，主要看我們這個社會的族群問題的性質，然後再來評估有這樣政策工具跟沒有這樣真的工具的差別，就可以比較清楚的考慮這個問題。

我個人認為族群影響評估特別要注意改善台灣地區的族群議題，因為目前在台灣地區的族群議題，最困難的地方是如何讓不同族群背景的人能夠設身處地的去了解其他族群的經驗。如果有一個族群議題公開化的過程，有對族群以及了解的專家進行族群影響評估，可以改變過去台灣社會欠缺族群對彼此立場相互了解的缺失，至少可以在這個影響評估中把相互族群的觀點去呈現出來。再這樣的一個特殊形式中，是可以促進族群互相學習彼此的立場。

另外一個族群影響評估可能產生的作用，是調整台灣優勢族群對於其他族群以及這些族群所面對的族群議題不敏感的改变。在社會不平等的條件下，優勢族群經常會忽略掉弱勢族群的意見與看法，如果我們在一個事件可能會產生族群衝擊時，能夠有族群影響評估這個決策工具，就可以把這個很容易被忽略掉的族群以及呈現出來，彌補社會上對於族群議題不敏感的缺失。社

會上的很多歧視，主要來自於優勢族群對族群議題的不敏感，無法體會到特殊的言行或言論，可能造成對其他族群的傷害。族群影響評估正好可以把這樣的內容，比較具體而詳細的呈現出來，這對整個社會來說都是有很大的學習作用。

最後族群影響評估，對於改善台灣族群關係因為沉默的造成的族群壓力有所調劑。過去台灣的族群關係，其中一個特色就是因為沉默而造成族群之間的介蒂。優勢族群的沉默，往往是忽略少數族群的感受，漠視弱勢族群的痛苦。而弱勢族群的沉默，通常是一種結構性的壓迫，使得弱勢者變得無力改變，因此選擇沉默的策略。因此可以說，沉默是對族群關係很大的壓力。如果能夠有族群影響評估，可以讓過去難以發聲的弱勢族群，讓他們意見有被聽到被討論的空間。

從以上這些角度來看，族群影響評估正好是適合台灣目前的族群關係，可以把過去大家潛藏的族群關係，透過比較公允而全面地評估，可以清楚明白的在我們這個社會提出來，可以加以檢討討論，這都會讓台灣的主權關係往比較健康的角度發展，可以認真考慮這樣的政策工具可以使用在什麼樣的情況跟範圍。

第二場次焦點座談會議紀錄

(一)會議時間：中華民國 105 年 8 月 26 日（五）下午 2 時

(二)會議地點：台大校友會館（臺北市濟南路一段 2 之 1 號）

(三)主席：孫煒教授

(四)協同主持人：許雲翔助理教授

(五)出席人員：

成之約教授（國立政治大學勞工研究所）、邱榮裕副教授（國立師範大學歷史學系）、林淑雅助理教授（靜宜大學法律學系）、官大偉副教授（國立政治大學民族學系）、范振乾教授（國立聯合大學文化觀光產業學系）、徐正光研究員（中央研究院民族學研究所）、徐貴榮助理教授（國立中央大學客家學院兼任助理教授）、曹逢甫教授（國立清華大學語言學研究所）、康培德教授（國立東華大學台灣文化學系暨研究所）、黃源協教授（國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系）（依姓氏筆畫排列）

(六)列席人員：

吳怡銘科長（國家發展委員會社會發展處）、林淑幸視察（國家發展委員會社會發展處）

(七)研究助理：涂瑜斯、黃偲喬

(八)書面審查：浦忠成委員（考試院考試委員）

(九)記錄：黃偲喬研究助理

(十)發言要點：（依發言順序）

孫計畫主持人煒：

首先先說明計劃背景與題綱，本計劃題目是「我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃」，本計劃試圖發展出族群影響評估，期待在未來與族群相關重要的中長程計劃或法律案制定時，能用族群影響評估的指標來看未來的公共政策或法律案是否符合當前多元社會的標準。本次的討論題第一題是我國族群影響評估的受益/規範對象為何？包含福佬族群、客家族群、外省族

群、原住民族、新住民，第二題是促進文化多樣性作為族群影響評估的目的是否妥適？第三題是族群評估構面分為族群關係、族群代表、族群影響是否妥適？第四題則是在族群評估的三個構面下發展出六個指標，分別是分別是「對等 equity」、「互惠 reciprocity」、「多元 pluralism」、「參與 participation」、「包容 inclusion」、「永續 sustainability」這樣的指標是否妥適？關於這些指標擬訂的原則，第一是基於國家發展的角度，盡量將所有族群包含在內，並無特別針對某一個族群進行思考，第二是採取正面表述的原則，第三是提出的指標具有前瞻性思維，能考量到未來妥適地永續發展。

徐正光老師：

我認為這項計劃很好，也應是政府未來要走的重要方向，關於族群主流化的概念在十到二十年前就已被提出。在最近的新聞中，第一，總統向原住民族道歉，這在台灣歷史上是有重大意義，其實其他國家也有總統向原住民族道歉的例子，澳洲總理在國會中親自像澳洲原住民受到歧視，或以政策手段讓他們變成白人這樣的行為向原住民道歉。第二，文化部要將下一年的經費提高，主要的目的是希望推動《文化基本法》與《國家語言發展法》，這兩項都是台灣社會非常需要的，也是過去政策忽略的地方，所以文化部以這兩項重要的政策主題申請經費，我認為這是非常好的方式。第三，國家通訊傳播委員會（NCC）將中國廣播公司的兩個頻道，一個是中廣音樂網，一個是中廣寶島網，中廣音樂網移轉給原住民廣播電台經營，中廣寶島網由客家廣播電台經營，這可以說是國家公共政策的新方向，從這三個新聞可以看到新政府正在向文化主體化或族群主流化邁進，所以國家發展委員會有這樣的研究計劃來共同推動，我認為非常好。

第一，文化多樣性是否可以作為族群政策影響評估的目的，台灣的族群是具有多樣性是沒問題的，台灣的各個族群在長遠的歷史發展下，都創造出有形、無形的文化資產，因此以文化多樣性作為族群影響評估是合適的，但過去在學界的討論不只是文化的多樣性，我們也知道在不同國家中，因為政治操弄、經濟不平等、文化霸權、教育不平等，使得表面看起來社會是具有族群多樣性的，但其實是有相當大的階級不平等，有些族群經濟勢力強大、政治代表性多，但有些族群就非常弱勢，所以在談文化多樣性時，也要談到族群在階級、結構上的不平等現象，因此在思考政策評估時，除了多樣性之外，也要考慮學術上討論很多的 affirmative action，在社會中受到欺負、歧視或在政策上受到不平等待遇的族群，如何採取積極的行動讓弱勢族群恢復或

改善他們的地位，以及恢復他們的尊嚴，所以如果文化多樣性能再加上多元文化主義的主張與價值，我認為會更周全，文化多樣性作為政策目標是合適的，但還要再強化並增加其它面向。

第二，關於族群影響評估的構面，我個人關心的是族群文化不平等，或是少數族群沒有享受到尊嚴的現象，政府除了透過宣傳多元文化的價值外，如何讓各級政府的公務人員有多元族群文化的人文素養，我認為這非常重要，提出族群影響評估的構面後能成為公務人員訓練的參考。另外我想要提醒政府的是（一）語言政策，過去族群的語言都被忽視，未來在語言政策規劃上，要讓各族群的語言在公開場合能發出聲音，（二）教育政策，過去的教育很少提到文化價值，教育政策如何用本土的觀點、台灣史的觀點、庶民生活的觀點來重新建構教科書，並在教育的過程中，以母語來表達族群的故事，這也是很重要的，不只是在電視、廣播，在學校也能用母語教學，我想這對於族群的尊嚴與族群互相學習都非常重要。

第三，在媒體上，特別是弱勢族群能充分享用媒體進用權，就像國家通訊傳播委員會（NCC）將過去中央廣播電台獨佔的頻道收回，讓族群能夠發聲，因此，要讓各族群能享用電台、電視台，並分配到足夠的資源。還要思考如何透過學者重新建構過去從文獻中看不到的歷史真相，並站在讓族群能有自主詮釋權的角度是非常重要的。

第四，在組織形式與法治定位上，1997年憲法增修條文第十條特別針對原住民族的處境，以及政府如何發展多元文化而做這樣的條文，我認為這是開啟台灣文化的新紀元，經過十幾年歷史，是不是能將憲法增修條文第十條重新擴增，或另外一條憲法來說明國家應如何重視各個族群，我認為從憲法的高度來做是有必要的。若文化部要建立《文化基本法》與《國家語言發展法》，那麼族群是否也應思考建立族群平等發展法，除了客家族群、原住民族有基本法之外，是否應制定可以包容各族群平等發展的基本法。在公務人員的考試與訓練上，應思考如何將文化多元性、族群主流化、族群影響評估這些新的思考方向放入公務人員考試及定期的在職訓練，把這些人文素養思考放入公務人員每天都會思考的問題中。

成之約老師：

第一，從計劃架構來看，目前的族群影響評估大概只考慮到台灣內部居住及移入的人口，其實隨著國家人口政策的調整，也開放越來越多的外籍專

業人士來台投資，或是來台灣工作的外籍勞工，過去國家發展委員會也做了外籍人士環境影響評估，在族群影響評估是否某個程度上也要考量到外籍勞工，雖然他們不是長期移入的工作人口，但他們也可能會因工作而成為長期移入的工作人口，如果未來的政策規劃可能會對他們產生影響，那對於他們未來在長期居留上會產生障礙，所以這也要納入考量。

第二，在構面與指標上，我認為文化多樣性是一個事實或現象，目的應該是要實現族群平等的台灣社會，此計劃訂定願景與目標去追求，但文化多樣性不見得代表族群平等，文化多樣性只是族群平等的一環。過去在政府施政或政策規劃過程中有做中小企業影響評估，中小企業發展條例中要求各部會制定政策時，要針對中小企業做發展影響評估，因此在立法及政策規劃時，都會提到中小企業影響評估，這是因為中小企業發展條例的要求，所以在制定法律及政策時要做族群影響評估的話，我傾向要訂定族群平等發展條例，並要求各部會在制定任何政策或相關立法形成過程時，必須要做族群影響評估，如果能有憲法的依據，才能要求各部會在制定政策或研擬法案時，在事前或事後做族群影響評估。

第三，建議構面的形成或設計評估指標時能從生活面、工作面考量，從生活上的族群平等及工作上的族群平等這方面考量，會使大眾感受更強烈，如果訂定人民無感的指標，感受度不夠強烈時可能不會形成輿論的力量來要求政府重視族群影響或族群平等。

曹逢甫老師：

第一，目前多元文化的興起是因過去世界上大多數國家的政府採取單一的國族語言政策，我國的傳統政府也受此影響實施單語教育，這也造成對族群相當大的傷害，因此對於族群影響評估一定要有深切的體認，建議本計劃應該將族群傷害修復、修補列入考量。

第二，現行的行政人員與教育人員都缺乏多元文化的概念，例如過去實施的單語教育，教育人員可能只會一種族群語言，但族群教育中最重要概念是受教權，特別是族群語言教育，應重視各族群的學生是否能平等的受到教育，如有不足，則應設計補救辦法。

第三，對等的概念應是每個人不因為身分地位、族群身分而受到歧視，建議讓現在已經受到歧視的族群給予補救的措施。

范振乾老師：

第一，過去客家族群被定義為文化團體而不是族群，如果連自己的族群都不替自身族群爭取權益，那麼族群問題就會被完全忽視。

第二，如果要解決族群的問題，必須面對真實的歷史真相。

第三，福佬族群與客家族群要建構在民主的法治基礎與包容來發展。

邱榮裕老師：

第一，建議先清楚界定影響評估指的是哪些方面的影響，例如參政權或是社會福利方面的影響評估，以參政權影響評估而言新住民的參政權就是最困難的，以社會福利影響評估而言，則所有族群都包含在內，且各族群人數與性質皆有差異，應如何做出評估，建議先界定族群影響評估項目，才有辦法做對應的評估。

第二，原住民族身分是以認定的方式，客家族群身分是以認同的方式，認同與認定是完全不同概念的模式，且外省族群與閩南族群無身分認定方式，因此族群關係如何界定應再思考。

第三，建議界定族群代表如何產生，各族群人數比例懸殊，如何呈現各族群的差異性。社會上各族群間很難完全做到實質上的平等，而「對等」指標的概念為何，應再思考是否合適。

第四，除了原住民族十六族中有少數族群，外省族群中也有少數族群，建議將各族群分類後再細分族群種類。

第五，建議先界定此計劃採取的觀點是從國家發展的觀點，或是從庶民生活，實際問題反應的觀點，但若從庶民生活反應的觀點，可能會與國家政策無法銜接。

黃源協老師：

第一，建議將族群影響評估的受益/規範對象分開為受益對象與規範對象，或改為適用對象。

第二，族群的不平等中除了原住民族與漢族之間的不平等，原住民族內部也存在不平等，因此建議訂定大方向的面向，細部的面向再由各族群內部來訂定，例如交由原住民族委員會、客家委員會訂定。

第三，文化多樣性是好處也是資產，台灣的族群越來越多元是好處，但可能的擔憂是，當所有族群都強調特殊性時，到最後可能演變成分歧性，此

處便會成為兩難或矛盾，未來政策規劃上也會讓各族群無所適從，因此建議授權給各族群機關。

第四，「永續」的指標包含內容可能太廣泛，「對等」與「平等」這兩者該如何措辭建議再思考，「參與」若無法讓族群有決策的權力可能會淪為形式，建議將指標分為有形的指標及無形的指標，例如有形的指標是可以具體客觀的數據呈現，歧視則可以歸類為無形的歧視。

官大偉老師：

第一，理論基礎上，以台灣社會的歷史脈絡，台灣的族群議題分為兩個層面，一是原裔與後裔的概念的層面，二是多元文化主義下每個族群關係的層面，這兩個層面所要處理的問題是不一樣的，此計劃雖然是談第二個層面的問題，建議第一個層面也要顧及，另外也要顧及短暫的外籍移工的存在。

第二，「族群影響構面」似乎是在談各族群的生存發展。語言、生活慣習、族群認定/認同是否被承認，以及族群的集體歷史記憶的維護則是族群能否繼續生存的關鍵，這些可以是衡量族群生存發展的指標。

第三，「族群代表構面」上，除了考量族群代表外，政策或法律案制定的理念中是否存有文化偏見，雖然政策與法律是一體適用，但在文化偏見下，可能會獨厚或優惠特定族群，這是除了族群政治參與另外一種代表性的議題。

林淑雅老師：

第一，從願景與目標來看，此計劃整體分為兩個部分，一個是族群發展政策，也就我們想要塑造怎樣的族群共存社會，並且積極推動族群政策；另一個則是政策影響評估，針對族群調整或促進相關政策，也就是評估某項政策會對族群帶來什麼影響，我們是先辨識出族群發展的問題，接著推動族群發展政策，還是建立一套「族群如何受影響」的評估方式，這個評估方式用以評估國家現有的，或未來可能推動的重大政策或法律。

第二，在指標上，有時候指標是中性的字眼，有時候是假設過去從未被看見的負面，現在要重新揭露出來做平衡，那麼以台灣的族群關係來說，過去族群的歷史傷害就要去面對它，以及隱藏並未被明顯看出來，但實際是在運作某一個族群的文化邏輯的法律與政策，這些都應該被揭露，唯有辨識與揭露後才能調整，那麼這樣的族群影響評估就類似環境影響評估的概念，它首先假設我們過去不在乎負面影響，或是隱約知道傷害存在只是被隱藏了，

現在提出後就要開始控制或減輕負面效益的部分。

第三，在構面上，「族群關係構面」與「族群代表構面」是族群實質權益的影響，「族群影響構面」則是程序層面，透過程序上的調整才可能在實體面達到對等或互惠，或消除偏見與歧視。「族群關係構面」與「族群代表構面」應是國家要積極的發展政策，再思考如何從程序面去調整，調整後有無效果則需要影響評估。

第四，從質性的評估方式來做影響評估，才不會讓我們很輕易地以為設了委員會就能保護該族群，或是不斷地增加預算就誤以為得到了國家非常多的社會福利，我們卻不知道這些數字會對社會以及文化的多元與永續帶來什麼負面衝擊。

康培德老師：

第一，台灣的原住民族身分認定方式其實是 the winner take it all，即父母一方到祖父母一方為原住民族即屬於原住民族，因此光從統計可能無法評估政策發展中公平正義的問題。

第二，花蓮縣的人口比例為福佬族群、客家族群、外省族群、原住民族各佔四分之一，是全台族群人口比例最平均的地方，那麼應該是發展族群多樣性最適切的，過去內政部在地名研議時也顧及了文化多樣性，但基層公務人員卻是消極性的做法，因此除了法律有明文規定外也要觀察實際成效。

第三，隨著傳播媒體科技的發達，政府可以有更積極性的作法，例如電視節目可以翻譯各種族群語言，對族語產業也是相當大的發揮空間。

徐貴榮老師：

第一，建議在形諸文字時，順序應為原住民族、福佬族群、客家族群、外省族群、新住民。

第二，「包容」指標要評估可能不容易，「對等」指標可以參考的例子是（一）客家語言認證由客家委員會做，閩南語認證由教育部做，但客家語言認證卻無法作為客家事務行政類科考試的語言認證，那麼是否語言的認證都應該統一由教育部來做，這就是不對等的例子。（二）是否應設置閩南委員會，抑或設置了是否就等於族群對等。

【書面審查意見】浦忠成 pasuya poiconti 考試委員：

第一，本研究族群分類是釐清事實以及論述可以通過驗證的基礎，臺灣的族群分類如果貿然以福佬、客家、外省、原住民族、新住民族與其他（如外籍移工）等分類，僅是呈現目前臺灣社會的表象；必須由歷史的縱深與族群關係探討，才能找到真實。其實，臺灣基本上是由原住民族、漢族兩個民族組成，再有新住民族及外籍移工。原住民族又區分官方已經認定的 16 族（具備原住民身分）、尚未被官方認定的族群（通常被稱平埔族群，這卻是不準確的名稱）如西拉雅族、巴宰族、馬卡道族等。漢族則包含 Holo、Hakka、二戰後來臺的中國大陸各省漢人。這兩種民族組成臺灣社會最主要的成員（原住民族，包含尚未被認定的平埔族群，以及身上有基因，卻不知或不願承認者，概算有百萬之譜，但有待深入探究）。臺灣族群架構應該建立在原住民族、漢族的兩大分類，不能重蹈過去所謂「四大族群」這樣不科學而忽視弱勢族群地位的分類模式。由此可以呼應歷史的事實，也能釐清兩大民族的差異與需求，這是對於本研究重要的始點。（其實自大陸來臺者不僅漢族，還有不少中國少數民族，譬如關中、金溥聰等，這些人應如何「自處」？似可進一步考量）

第二，族群影響評估其目的似非在「促進文化多樣性」，文化多樣性係本就存在的事實狀態，無法促進，不同族群擁有的不同生活、思考方式，以及各種不同的制度、慣習、文藝表現，均可稱之為文化多樣性，此多樣性乃自然而然產生與持續，無法強力造成，卻可能由外在強制力量摧毀於一旦。族群影響評估中，文化多樣性作為目的，恐須斟酌，族群相處，消極是不要互相攻擊傷害，積極是合作共榮，文化多樣性是各自擁有的資產，合作共榮，則多樣性資產日趨豐富，反之，彼此歧視攻擊，則多樣性日益減損。促成族群間了解、尊重、和諧、合作，並提出各自的貢獻，達成共榮，才應是目的。

第三，族群影響評估構面，如能增加族群背景、族群歷史以及族群間互動，可能更加可以闡明完整意涵。臺灣族群關係發展脈絡極為複雜，各個族群擁有不同的文化、歷史背景，彼此之間的互動經驗等，均應納入以便完整掌握各種時空與主客觀因素。

第四，指標納入公平、正義，是否更佳？各族群現階段的處境，與過去統治者曾施予的政策、資源條件有關，因此公平與正義允宜納入考量。

第五，有關組織形式與法制定位及人員組成等本人對此尚無意見。

我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃

附錄二：深度訪談紀錄

2-1 A1 深度訪談紀錄

(一)訪談時間：中華民國 105 年 8 月 25 日（四）下午 2 時

(二)訪談地點：立法院中興大樓

（臺北市濟南路一段 3 之 1 號 10 樓 1008 室）

(三)訪談者：孫煒教授、許雲翔助理教授

(四)記錄：黃偲喬研究助理

(五)發言要點：（依發言順序）

孫計畫主持人煒：

國家發展委員會根據國家發展組織法第二條第八款對於文化及族群事務具有權限，因此本計畫希望就學術的觀點，以宏觀的角度來思考台灣的族群議題，本計畫的題目是「我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃」，我們要做的族群影響評估類似性別影響評估，在中長程的政府計畫或是法律案在制訂前要研究是否有違反與族群相關重要的價值，族群影響評估的主要目的是促進台灣族群文化的多樣性，在促進文化多樣性下大致上可分成第一個面向是族群與族群之間的關係構面，第二個面向是族群代表構面，第三個面向是族群影響構面，以及六個指標，分別是「對等 equity」、「互惠 reciprocity」、「多元 pluralism」、「參與 participation」、「包容 inclusion」、「永續 sustainability」。

A1：

以原住民族而言，若把核心事務放在族群文化多樣性，我認為這只是原住民族議題的其中一環，原住民族跟國家之間的關係，和其他族群是不一樣的，這樣會無法凸顯原住民族的議題跟問題，以文化多樣性的角度無法負荷《聯合國原住民族權利宣言》，這樣只能處理各族群之間的和諧，但沒有辦法真正處理原住民族真正想要的需求與權利。

孫計畫主持人煒：

族群影響評估是否要將原住民族涵蓋在評估裡？目前台灣的族群有福佬族群、客家族群、外省族群與新住民，原住民族如果不是族群的概念，那麼

若建立了族群影響評估，是不是要將原住民族排族在外？這也是另外一種思考的方法。

A1：

應該要特別列出原住民族的評估，而不是將原住民族放在這樣的架構，在思考族群代表構面時，若參與的人數是按照族群人口比例，就不是真的具有代表性，在參政權上，《聯合國原住民族權利宣言》也說明要更尊重原住民族的意願，除了目前的選舉制度模式，可能還要再加上原住民族是否要用自己的方式選出自己的代表。

孫計畫主持人煒：

您認為以現在的體制，原住民族的立法委員人數比例是足夠的嗎？

A1：

以目前六位原住民族立法委員的人數對原住民族而言就無法具有代表性，原因在於平地原住民與山地原住民的選舉方式是以全國為一個選區，這樣選舉成本高，且背後大多都有政黨的資源以及透過選舉動員才能選出，在參政權來說，這樣根本不是原住民族的參政權，而是政黨的參政權，只是裡面包含了原住民族的身分。現在大家一直在推動族群代表，問題是族群代表如何選出，這應該在原住民族自治的體制中選出來會比較適當，問題是目前並沒有這樣的方式，所以以目前現實中的侷限，可能是先打破山地原住民與平地原住民的選舉方式再區分選區，區分選區後用單一選區的選舉方式，這樣對於未來要參選的候選人成本也會降低。

孫計畫主持人煒：

您認為原住民族要包含在族群影響評估的範疇之內嗎？

A1：

原住民族要包含在族群影響評估的範疇之內也可以，但要看評估的是什麼，否則我認為不切實際，因為在族群分類中分成漢族與原住民族，又將漢族再區分為福佬族群、客家族群、外省族群，這樣會變成原住民族真正的問題無法兼顧，就像原住民族電視台的出現就是因為原住民族必須要有自己的傳播群，所以要評估的話，應該要看評估的題目再設定標準，也要考量到各族群內部的差異。

孫計畫主持人煒：

所謂內部的差異是？

A1：

例如原住民族與漢族的差異是一種差異，原住民族中十六族也有差異，這也是另外一種差異。

孫計畫主持人煒：

您認為「族群文化多樣性」(culture diversity) 可不可以成為族群影響評估的標準？我認為這是價值選擇的問題，在研究許多國際公約時，發現一個社會的族群文化越為多樣時，其實對這個社會就會越有生機，也越能面臨外界的挑戰。您認為本計畫訂定的目標是否妥當？

A1：

我認為族群文化多樣性是可以的，但這只是原住民族議題的一環。

孫計畫主持人煒：

目前有許多的政策都與族群議題相關，這與性別影響評估的做法相同，都需要找出幾項指標，本計畫設計了六項指標，第一個是「對等」，對等就是相對來說是平等的，對等比平等較能符合當前的現狀，第二個是「互惠」，第三個是「多元」，「參與」則是在開放公共決策的過程讓更多族群能參與，「包容」則是團體內的成員感覺自己的獨特性跟人際的需要被其他成員所尊重。在未來與族群相關的法律案，或是政府的中、長程計畫在規劃時，本計畫規劃這樣的指標作為族群影響評估的指標，您認為這樣的指標是否周延？

A1：

我認為「包容」就代表有主流族群才会有包容，如果要做到對等，那麼包容就應該做到更加尊重，而不是先預設有多數族群與少數族群，而讓少數或特異的族群有被包容的感覺，這就是為什麼無法解決原住民族的議題，因為原住民族在國際上有特殊的地位，如果我國是進步的國家，那就不會用包容這樣的詞。

孫計畫主持人煒：

那改為「尊重」是否適當？

A1：

我的想法是，文化多樣性是代表每一個族群都是獨特的，連最多數的族群都是獨特的，那麼多樣性就是如何讓每個族群都互相尊重，包容相對的意思就是不包容，如果有比包容更適合的主題會比較好，族群文化多樣性應該是在這個土地上的文化都是互相尊重的，而不是互相包容。

孫計畫主持人煒：

以性別影響評估為例，如果未來要推動族群影響評估，應該由誰來推動？這個成員是族群代表，還是學者專家或其他人？由什麼樣的成員拿這套架構來看法律案或正在規劃的政策？

A1：

我認為能有一個組織來推動族群影響評估是這可以的，但這個組織不能用族群人數比例來設定，而是讓每個族群都有發言跟決定的權力。

孫計畫主持人煒：

是否還有其他需要我們更重視的？

A1：

除了族群文化多樣性外，是否還可以再另外做原住民族的影響評估，族群分類中也要分層次來談，應該從兩大族群下再區分，因此在一開始的族群定義上就要先定義清楚，這樣才可以談對等，族群的分類應該是原住民族與漢民族，漢民族再區分三個族群。在永續的層面上，我認為這應該要考慮得更細節，在架構上應該不會是分得這麼平均。

孫計畫主持人煒：

因為永續是現在普世性的價值，要讓現行的體制可以一代一代傳承下去，不會造成過多的差異或消耗資源，也要思考永續在族群政策上如何更具體化。在本計畫設計上，願景是一種足以激勵人心的論述，再根據願景訂定目標，目標是長程約五到十年的計畫，目的是透過制度設計後立即可以達成的，因此分為願景、目標、目的三個層面。

A1：

我認為願景不應該是平等，願景應該是永續與多元，目標反而是如何達成平等，現階段應該是思考如何消除歧視，台灣未來應該是要永續的而不是

平等，而永續要如何達成，就從政策面、族群關係、公民參與等等方向思考。另外「文化敏感度」也可以考慮放入指標當中。

許協同主持人雲翔：

本計劃的概念起源是國家發展委員會看到英國的相關立法案例，英國推動了平等影響評估的法案，目的是希望提醒行政部門要有一定的文化敏感性，使用的方式是行政部門指認出提供服務時，是由什麼樣的族群會接收到他們的服務，從行政部門的角度會比較負有教育的意義，這是立法的宗旨所在，也是檢視提供服務的對象，並且提醒行政部門在提供服務時，會接觸到什麼族群。

2-2 B1 深度訪談紀錄

(一)訪談時間：中華民國 105 年 9 月 2 日（五）下午 3 時

(二)訪談地點：國立政治大學研究暨創新育成總中心

（台北市文山區指南路二段 64 號 2 樓 208 室）

(三)訪談者：孫煒教授

(四)記錄：黃偲喬研究助理

(五)發言要點：（依發言順序）

孫計畫主持人煒：

國家發展委員會根據國家發展組織法第二條第八款對於文化及族群事務具有權限，目前國發會針對族群事務做事前的規劃，本計劃的目的則是建構出一套族群影響評估分析架構。

您認為如果有族群影響評估的話，要規範的對象為何？僅是政府機關的公務人員受到規範，或是整個社會都受到規範？

B1：

這與性別平等的概念類似，因此規範的對象不只是公務人員，應該是所有社會大眾都受到規範。

孫計畫主持人煒：

若現在有個政策工具叫做族群影響評估，它所適用的對象除了原住民族、客家族群、閩南族群與外省族群，是否應該包括新住民與外籍移工？

B1：

要包含新住民與外籍移工，原因是不應該只保護一部分的人，應該所有人一體適用，除了具有本國籍的國民適用外，住在本國而無本國籍的人也應該都要包含在內，否則處理不當會成為社會問題。

孫計畫主持人煒：

族群影響評估在訂定分析架構時，您認為哪些構面一定需要？

B1：

（一）是否受到侮辱，除了個人被侮辱還有整個族群被侮辱。（二）族

群的語言使用受到限制，例如在會議場合無法使用族群的語言。（三）生活習慣，是否能打獵是目前最常見的問題。

孫計畫主持人煒：

本計畫規劃了三個層面，第一個是「族群關係」，這屬於近程、現階段的層面，第二個是「族群代表」，這屬於中程的層面，第三個是「族群發展」，這屬於長程、未來發展的層面。您認為這樣的規劃是否妥適？

B1：

在「族群代表」層面上可以參考的例子是，原住民族委員會中有族群委員，委員的組成有學者專家、政府機關、族群代表，常見的糾紛是族人認為族群代表無法完全代表該族。「族群發展」層面可以參考的例子是，客家委員會要求在客家重點文化發展區將客語列為必修課，雖然這項提案尚未經過正式的討論，但我認為這樣的做法強制性太高，族群間的邊界模糊一些可以有較多的彈性空間，規定的太緊繃反而容易產生衝突。

孫計畫主持人煒：

本計畫的目標是消弭族群歧視、促進族群平等、發展族群共榮，建立指標是為了達成這樣的目標，您認為哪些指標是一定需要的？本計畫初步擬定的指標為「對等」、「互惠」、「多元」、「參與」、「敏感」、「永續」。「對等」指的並非始初點的平等，而是給予最弱勢、非主流的族群較優惠的待遇，「互惠」指的是當政府舉辦活動時，不能只限定某一個族群參加，「敏感」指的是當公務人員從事族群相關計劃、政策或法案時，要有一定的文化敏感度，「永續」指的是在資源分配時要有永續發展的觀念。

B1：

目前常見的例子是（一）原住民族委員會舉辦原住民族的活動是優先讓原住民族參加，若參加人數不足再開放給別的族群參加，這樣是否屬於對等與互惠？（二）民族學系、客家學系這樣的系所成立的目的即是要培養學生更能了解族群，但行政機關在任用公務人員時卻訂定原住民族優先任用的規定，對於族群事務具有熱忱的人反而是首先被排除的對象，這似乎是不公平的，但這樣的不公平要用何種方式來評量或改進，若這個例子以指標來評量，是否應該要被接受，或者是否應該改進。（三）族群代表的問題，原住民族委員會的族群委員為每一族一位代表，故人數最多的阿美族也有一位代表，

族群代表的選擇方式應該是按照各族的人口比例選出，還是以族為單位選出一位族群代表，或是這兩種方式並行。

孫計畫主持人煒：

本計畫提出的指標是屬於原則性的指標，例如在「多元」指標上，何謂多元的進行方式，就要視實際個案性質的不同來思索。族群代表選出後還要能進行實質的參與，以民主審議的方式達到最後的決策或不決策，否則族群代表選出也不具實質意義。本計畫在三個層面下擬定的指標為「對等」、「互惠」、「多元」、「參與」、「敏感」、「永續」，您認為是否妥適？

B1：

「對等」與「互惠」是否可能會產生互斥或矛盾？常見的例子是（一）客家委員會在開會中要講客語還是國語，第一個論點是在客家委員會就是要講客語才是客家人，第二個論點是客家人不應該自我封閉，要讓其他族群了解客家，故開會時應該講國語讓所有人都能聽懂，最後客家委員會的作法是在開會時請翻譯做即席翻譯。（二）原住民族委員會則是因為原住民族語言種類多，不適合採取即席翻譯的方式，因此在開會中統一使用國語。目前存在的這兩個現象應如何解決或歸納，可能就是此計畫需要做的。

孫計畫主持人煒：

您認為族群議題未來可能會發展到什麼樣的情況？政府應該以何種公共政策來加以解決族群可能會發生的情況？

林修澈老師：

解決方式目前我沒有想法，但我認為族群的議題未來一定會討論的更熱烈。建議政府採取寬容的態度，讓族群更多元的發展，且能讓各族群感受到相對的滿足感，不會認為自己的族群受到欺負，但這樣的滿足感也不會是長久穩定的滿足狀態，而是呈現出一種動態的平衡模式，族群的議題會一直被討論，且成為台灣性格的一部分。

未來也即將要將閩南語及客語文字化，族群語言文字化後族群的特性會更明顯，我認為台灣未來可能會像瑞士多語文並存的模式發展，多語文並存的方式是好或壞端視我們在過程中如何操控，操控得宜則會往好的方向發展，例如在教育上讓學生從閩南語、客語、原住民族語選擇兩種語言學習，這樣可以突顯族群多元性且對其他族群也能更加尊重；若操控不當，可能的結果是

多數族群的語言會將少數族群的語言吞噬。雖然操作不當會使少數族群有危機感，但這樣的方式又能讓每個族群有發展的空間，每個族群在自我認定上也會有滿足感，在這樣的滿足感與危機感擺盪，這就是一種動態的平衡。

我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃

附錄三：重要國際公約

一、消除一切形式種族歧視國際公約

聯合國大會一九六五年十二月二十一日第 2106A(xx)號決議通過並開放給各國簽字和批准，按照第十九條的規定，於一九六九年一月四日生效。

本公約締約國，鑒於聯合國憲章係以全體人類天賦尊嚴與平等的原則為基礎，所有會員國均擔允採取共同及個別行動與本組織合作，以達成聯合國宗旨之一，即不分種族、性別、語言或宗教，增進並激勵對於全體人類的人權及基本自由的普遍尊重與遵守，鑒於世界人權宣言宣示人皆生而自由，在尊嚴及權利上均各平等，人人有權享受該宣言所載的一切權利與自由，無分軒輊，尤其不因種族、膚色或民族而分軒輊，鑒於人人在法律上悉屬平等並有權享受法律的平等保護，以防止任何歧視及任何煽動歧視的行為，鑒於聯合國已譴責殖民主義及與之並行的所有隔離及歧視習例，不論其所採形式或所在地區為何，又一九六零年十二月十四日給予殖民地國家和人民獨立宣言（大會第 1514(XV)號決議）已確認並鄭重宣示有迅速無條件終止此類習例的必要，鑒於一九六三年十一月二十日聯合國消除一切形式種族歧視宣言（大會第 1904 (XVIII) 號決議）鄭重宣告迅速消除全世界一切種族歧視形式及現象及確保對人格尊嚴的了解與尊重，實屬必要，深信任何基於種族差別的種族優越學說，在科學上均屬錯誤，在道德上應予譴責，在社會上均屬失平而招險，無論何地，理論上或實踐上的種族歧視均無可辯解，重申人與人間基於種族、膚色或人種的歧視，為對國際友好和平關係的障礙，足以擾亂民族間的和平與安全，甚至共處於同一國內的人與人間的和諧關係，深信種族壁壘的存在為任何人類社會理想所嫉惡，怵於世界若干地區仍有種族歧視的現象，並怵於基於種族優越或種族仇恨的政府政策，諸如"種族隔離"、分隔或分離政策，決心採取一切必要措施迅速消除一切種族歧視形式及現象，防止並打擊種族學說及習例，以期

促進種族間的諒解，建立毫無任何形式的種族隔離與種族歧視的國際社會，念及一九五八年國際勞工組織所通過關於就業及職業歧視公約與一九六零年聯合國教育、科學及文化組織所通過取締教育歧視公約，亟欲實施聯合國消除一切形式種族歧視宣言所載的原則並確保為此目的盡早採取實際措施，爰議定條款如下：

第一部分

第一條

一.本公約稱"種族歧視"者，謂基於種族、膚色、世系或民族或人種的任何區別、排斥、限制或優惠，其目的或效果為取消或損害政治、經濟、社會、文化或公共生活任何其他方面人權及基本自由在平等地位上的承認、享受或行使。

二.本公約不適用於締約國對公民與非公民間所作的區別、排斥、限制或優惠。

三.本公約不得解釋為對締約國關於國籍、公民身分或歸化的法律規定有任何影響，但以此種規定不歧視任一籍民為限。

四.專為使若干須予必要保護的種族或民族團體或個人獲得充分進展而採取的特別措施以期確保此等團體或個人同等享受或行使人權及基本自由者，不得視為種族歧視，但此等措施的後果須不致在不同種族團體間保持各別行使的權利，且此等措施不得於所定目的達成後繼續實行。

第二條

一.締約國譴責種族歧視並承諾立即以一切適當方法實行消除一切形式種族歧視與促進所有種族間的諒解的政策，又為此目的：

- (一) 締約國承諾不對人、人群或機關實施種族歧視行為或習例，並確保所有全國性及地方性的公共當局及公共機關均遵守此項義務行事；

- (二) 締約國承諾對任何人或組織所施行的種族歧視不予提倡、維護或贊助；
- (三) 締約國應採取有效措施對政府及全國性與地方性的政策加以檢查，並對任何法律規章足以造成或持續不論存在於何地的種族歧視者，予以修正、廢止或宣告無效；
- (四) 締約國應以一切適當方法，包括依情況需要制定法律，禁止並終止任何人、任何團體或任何組織所施行的種族歧視；
- (五) 締約國承諾於適當情形下鼓勵種族混合主義的多種族組織與運動，以及其他消除種族壁壘的方法，並勸阻有加深種族分野趨向的任何事物。

二.締約國應於情況需要時在社會、經濟、文化及其他方面，採取特別具體措施確保屬於各該國的若干種族團體或個人獲得充分發展與保護，以期保證此等團體與個人完全並同等享受人權及基本自由，此等措施於所定目的達成後，絕不得產生在不同種族團體間保持不平等或個別行使權利的後果。

第三條

締約國特別譴責種族分隔及"種族隔離"並承諾在其所轄領土內防止、禁止並根除具有此種性質的一切習例。

第四條

締約國對於一切宣傳及一切組織、凡以某一種族或屬於某一膚色或人種的人群具有優越性的思想或理論為根據者，或試圖辯護或提倡任何形式的種族仇恨及歧視者，概予譴責，並承諾立即採取旨在根除對此種歧視的一切煽動或歧視行為的積極措施，又為此目的，在充分顧及世界人權宣言所載原則及本公約第五條明文規定的權利的條件下，除其他事項外：

- (一) 應宣告凡傳播以種族優越或仇恨為根據的思想，煽動種族歧視，對任何種族或屬於另一膚色或人種的人群實施強暴

行為或煽動此種行為，以及對種族主義者的活動給予任何協助者，包括籌供經費在內，概為犯罪行為，依法懲處；

(二) 應宣告凡組織及有組織的宣傳活動與所有其他宣傳活動的提倡與煽動種族歧視者，概為非法，加以禁止，並確認參加此等組織或活動為犯罪行為，依法懲處；

(三) 應不准全國性或地方性公共當局或公共機關提倡或煽動種族歧視。

第五條

締約國依本公約第二條所規定的基本義務承諾禁止並消除一切形式種族歧視，保證人人有不分種族、膚色或民族或人種在法律上一律平等的權利，尤得享受下列權利：

- (一) 在法庭上及其他一切司法裁判機關中平等待遇的權利；
- (二) 人身安全及國家保護的權利以防強暴或身體上的傷害，不問其為政府官員所加抑為任何私人、團體或機關所加；
- (三) 政治權利，其尤著者為依據普遍平等投票權參與選舉—選舉與競選—參加政府以及參加處理任何等級的公務與同等服公務的權利；
- (四) 其他公民權利，其尤著者為：
 - (1) 在國境內自由遷徙及居住的權利；
 - (2) 有權離去任何國家，連其本國在內，並有權歸返其本國；
 - (3) 享有國籍的權利；
 - (4) 締結婚姻及選擇配偶的權利；
 - (5) 單獨佔有及與他人合有財產的權利；
 - (6) 繼承權；

- (7) 思想、良心與宗教自由的權利；
- (8) 主張及表達自由的權利；
- (9) 和平集會及結社自由的權利；
- (五) 經濟、社會及文化權利，其尤著者為：
 - (1) 工作、自由選擇職業、享受公平優裕的工作條件、免於失業的保障、同工同酬、獲得公平優裕報酬的權利；
 - (2) 組織與參加工會的權利；
 - (3) 住宅權；
 - (4) 享受公共衛生、醫藥照顧、社會保障及社會服務的權利；
 - (5) 享受教育與訓練的權利；
 - (6) 平等參加文化活動的權利；
- (六) 進入或利用任何供公眾使用的地方或服務的權利，如交通工具、旅館、餐館、咖啡館、戲院、公園等。

第六條

締約國應保證在其管轄範圍內，人人均能經由國內主管法庭及其他國家機關對違反本公約侵害其人權及基本自由的任何種族歧視行為，獲得有效保護與救濟，並有權就因此種歧視而遭受的任何損失向此等法庭請求公允充分的賠償或補償。

第七條

締約國承諾立即採取有效措施尤其在講授、教育、文化及新聞方面以打擊導致種族歧視之偏見，並增進國家間及種族或民族團體間的諒解、容恕與睦誼，同時宣揚聯合國憲章之宗旨與原則、世界人權宣言、聯合國消除一切形式種族歧視宣言及本公約。

第二部分

第八條

一.茲設立消除種族歧視委員會（以下簡稱"委員會"）由德高望重、公認公正的專家十八人組成，由本公約締約國自其國民中選出，以個人資格任職；選舉時須顧及公均地域分配及各種不同文明與各主要法系的代表性。

二.委員會委員應以無記名投票自締約國推薦的人員名單中選出。締約國得各自本國國民中推薦一人。

三.第一次選舉應自本公約生效之日 六個月後舉行。聯合國秘書長應於每次選舉日前至少三個月時函請締約國於兩個月內提出其所推薦之人的姓名。秘書長應將所有如此推薦的人員依英文字母次序，編成名單，註明推薦此等人員的締約國，分送各締約國。

四.委員會委員的選舉應在秘書長於聯合國會所召開的締約國會議中舉行。該會議以三分之二締約國為法定人數，凡得票最多，且佔出席及投票締約國代表絕對多數票者當選為委員會委員。

五.

（一） 委員會委員任期四年。但第一次選舉產生的委員中，九人的任期應於兩年終了時屆滿，第一次選舉後，此九人的姓名應即由委員會主席抽籤 定。

（二） 臨時出缺時，其專家不復擔任委員會委員的締約國，應自其國民中指派另一專家，經委員會核准後，填補遺缺。

六.締約國應負責支付委員會委員履行委員會職務時的費用。

第九條

一.締約國承諾於（子）本公約對其本國開始生效後一年內，及（丑）其後每兩年，並凡遇委員會請求時，就其所採用的實施本公約各項規定的立法、司法、行政或其他措施，向聯合國秘書長提出報告，供委員會審議。委員會得請締約國遞送進一步的情報。

二.委員會應按年將工作報告送請秘書長轉送聯合國大會，並得根據審查締約國所送報告及情報的結果，擬具意見與一般建

議。此項意見與一般建議應連同締約國核具的意見，一併提送大會。

第十條

- 一. 委員會應自行制訂其議事規則。
- 二. 委員會應自行選舉職員，任期兩年。
- 三. 委員會的秘書人員應由聯合國秘書長供給。
- 四. 委員會會議通常應在聯合國會所舉行。

第十一條

一. 本公約一締約國如認為另一締約國未實施本公約的規定，得將此事通知委員會注意。委員會應將此項通知轉知關係締約國。收文國應於三個月內，向委員會提出書面說明或聲明，以解釋此事，如已採取補救辦法並說明所採辦法。

二. 如此事於收文國收到第一次通知後六個月內，當事雙方未能由雙邊談判或雙方可以採取的其他程序，達成雙方滿意的解決，雙方均有權以分別通知委員會及對方的方法，再將此事提出委員會。

三. 委員會對於根據本條第二款規定提出委員會的事項，應先確實查明依照公認的國際法原則，凡對此事可以運用的國內補救辦法皆已用盡後，始得處理。但補救辦法的實施拖延過久時不在此例。

四. 委員會對於收受的任何事項，得請關係締約國供給任何其他有關資料。

五. 本條引的任何事項正由委員會審議時，關係締約國有權遣派代表一人於該事項審議期間參加委員會的討論，但無投票權。

第十二條

- 一. (一 委員會主席應於委員會搜集整理認為
) 必需的一切情報後，指派一專設和解委員會（以下簡稱和解會），由五人組成，

此五人為委員會委員或非委員會委員均可。和解會委員之指派，須徵得爭端當事各方的一致充分同意，和解會應為關係各國斡旋，俾根據尊重公約的精神，和睦解決問題。

(二 遇爭端各當事國於三個月內對和解會的組成的全部或一部未能達成協議時，爭端各當事國未能同意的和解會委員，應由委員會用無記名投票法以三分之二多數票從其本身的委員中選舉。

二.和解會委員以私人資格任職。和解會委員不得為爭端當事各國的國民，亦不得為非本公約締約國的國民。

三.和解會自行選舉主席，制訂議事規則。

四.和解會會議通常應在聯合國會所舉行，或和解會決定的方便地點舉行。

五.依本公約第十條第三款供給的秘書人員，於締約國間發生爭端，致成立和解會時，應亦為和解會辦理事務。

六.爭端各當事國依照聯合國秘書長所提概算，平均負擔和解會委員的一切費用。

七.秘書長於必要時，有權在爭端各當事國依本條第六款償付之前，支付和解會委員的費用。

八.委員會所搜集整理的情報應送交和解會，和解會得請關係國家供給任何其他有關情報。

第十三條

一.和解會應於詳盡審議上稱事項後，編撰報告書，提交委員會主席，內載其對於與當事國間爭執有關的一切事實問題的意見，並列述其認為適當的和睦解決爭端的建議。

二.委員會主席應將和解會報告書分送爭端各當事國。各當事國應於三個月內，通知委員會主席是否接受和解會報告書所載的建議。

三.委員會主席應於本條第二款規定的期限屆滿後，將和解會報告書及關係締約國的宣告，分送本公約其他締約國。

第十四條

一.締約國得隨時聲明承認委員會有權接受並審查在其管轄下自稱為該締約國侵犯本公約所載任何權利行為受害者的個人或個人聯名提出的來文。本文所指為未曾發表此種聲明的締約國時，委員會不得接受。

二.凡發表本條第一款所規定的聲明的締約國得在其本國法律制度內設立或指定一主管機關，負責接受並審查在其管轄下自稱為侵犯本公約所載任何權利行為受害者並已用盡其他可用的地方補救辦法的個人或個人聯名提出之請願書。

三.依照本條第一款所發表的聲明及依照本條第二款所設立或指定的任何機關名稱應由關係締約國交存聯合國秘書長，再由秘書長將其副本分送本公約其他締約國。上述聲明得隨時通知秘書長撤回，但此項撤回不得影響正待委員會處理的來文。

四.依照本條第二款設立或指定的機關應置備請願書登記冊，此項登記冊的正式副本應經適當途徑每年轉送秘書長存檔，但以不得公開揭露其內容為條件。

五.遇未能從依本條第二款所設立或指定的機關取得補償時，請願人有權於六個月內將此事通知委員會。

六. (一) 委員會應將其所收到的任何來文秘密提請據稱違反公約任何條款的締約國注意，但非經關係個人或聯名個人明白表示同意，不得透露其姓名。委員會不得接受匿名來文。

(二) 收文國應於三個月內向委員會提出書面說明或聲明，解釋此事，如已採取補救辦法，並說明所採辦法。

七. (一) 委員會應參照關係締約國及請願人所提供的全部資料，審議來文。非經查實請願人確已用盡所有可用的國內補救辦法，委員會不得審議請願人的任何來文。但補救辦法之實施拖延過久時，不在此例。

(二) 委員會倘有任何意見或建議，應通知關係締約國及請願人。

八. 委員會應於其常年報告書中列入此種來文的摘要，並斟酌情形列入關係締約國之說明與聲明及委員會的意見與建議的摘要。

九. 委員會應於本公約至少已有十締約國受依照本條第一款所發表聲明的拘束後始得行使本條所規定的職權。

第十五條

一. 在大會一九六零年十二月十四日第 1514(XV)號決議所載給予殖民地國家和人民獨立宣言的目標獲致實現前，本公約各項規定絕不限制其他國際文書或聯合國及其各專門機構授予此等人民的請願權。

二. (一) 依本公約第八條第一款設立的委員會應自處理與本公約原則目標直接有關事項而審理托管及非自治領土居民或適用大會第 1514(XV)號決議的一切其他領土居民所遞請願書的聯合國各機關，收受本公約事項有關的請願書副本，並就各該請願書向各該機關表示意見及提具建議。

- (二) 委員會應收受聯合國主管機關所遞關於各管理國家在本條(子)項所稱領土內所實施與本公約原則目標直接有關的立法、司法、行政或其他措施之報告書，表示意見並提具建議。

三. 委員會應在其提送大會的報告書內列入其自聯合國各機關所收到請願書與報告書的摘要及委員會對各該請願書及報告書的意見與建議。

四. 委員會應請聯合國秘書長提供關於本條第二款(子)項所稱領土之一切與本公約目標有關並經秘書長接獲的情報。

第十六條

本公約關於解決爭端或控訴之各項條款的適用，應不妨礙聯合國及其專門機構組織法或所通過公約內關於解決歧視方面爭端或控訴規定的其他程序，亦不阻止本公約締約國依照彼此間現行一般或特殊國際協定，採用其他程序以解決爭端。

第三部分

第十七條

一. 本公約開放給聯合國會員國或其任何專門機構的會員國、國際法院規約當事國及經聯合國大會邀請成為本公約締約國的任何其他國家簽字。

二. 本公約須經批准。批准書應交存聯合國秘書長。

第十八條

一. 本公約應開放給本公約第十七條第一款所稱的任何國家加入。

二. 加入應向聯合國秘書長交存加入書。

第十九條

一. 本公約應自第二十七件批准書或加入書交存聯合國秘書長之日後第三十日 發生效力。

二. 本公約對於在第二十七件批准書或加入書交存後批准或加入公約之國家應自該國交存批准書或加入書之日後第三十日 發生效力。

第二十條

一. 秘書長應收受各國於批准或加入時所作的保留並分別通知本公約所有締約國或可成為締約國的國家。凡反對此項保留的國家應於從此項通知書日期 算之九十日內，通知秘書長不接受此項保留。

二. 凡與本公約的目標及宗旨抵觸的保留不得容許，其效果足以阻礙本公約所設任何機關之業務者，亦不得准許。凡經至少三分之二本公約締約國反對者，應視為抵觸性或阻礙性之保留。

三. 前項保留得隨時通知秘書長撤銷。此項通知自收到之日起生效。

第二十一條

締約國得以書面通知聯合國秘書長退出本公約。退約應於秘書長接獲通知之日起，一年後發生效力。

第二十二條

兩個或兩個以上締約國間關於本公約的解釋或適用的任何爭端不能以談判或以本公約所明定的程序解決者，除爭端各方商定其他解決方式外，應於爭端任何一方請求時提請國際法院裁決。

第二十三條

一. 任何締約國得隨時以書面向聯合國秘書長提出修改本公約之請求。

二. 聯合國大會應決定對此項請求採取的步驟。

第二十四條

秘書長應將下列事項通知本公約第十七條第一款所稱的所有國家：

(一) 依第十七條及第十八條所為的簽字、批准及加入；

- (二) 依第十九條本公約發生效力的日期；
- (三) 依第十四條及第二十條及第二十三條接獲的來文及聲明；
- (四) 依第二十一條所為的退約。

第二十五條

一. 本公約應交存聯合國檔庫，其中文、英文、法文、俄文及西班牙文各本同一作準。

二. 聯合國秘書長應將本公約的正式副本分送所有屬於本公約第十七條第一款所稱各類之一的國家。

二、公民與政治權利國際公約

發布日期：民國 55 年 12 月 16 日

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：
 - （一）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；
 - （二）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；
 - （三）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，但此種措施不得牴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

我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃

- 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牴觸之法律，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
 - (一) 任何人不得使服強迫或強制之勞役；
 - (二) 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；
 - (三) 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，依法對此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

(一) 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；

(二) 少年被告應與成年被告分別羈押，並應儘速即予判決。

三 監獄制度所定監犯之處遇，應以使其悛悔自新，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：
 - (一) 迅即以其通曉之語言，詳細告知被控罪名及案由；
 - (二) 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；
 - (三) 立即受審，不得無故稽延；
 - (四) 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，應告知有此權利；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；
 - (五) 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；
 - (六) 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；
 - (七) 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

我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃

，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：
 - (一) 尊重他人權利或名譽；
 - (二) 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：
 - (一) 直接或經由自由選擇之代表參與政事；
 - (二) 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；
 - (三) 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：
 - (一) 委員十二人構成法定人數；
 - (二) 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：
 - (一) 本公約對關係締約國生效後一年內；
 - (二) 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：
 - (一) 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。

- (二) 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。
 - (三) 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。
 - (四) 委員會審查本條所稱之來文時應舉行不公開會議。
 - (五) 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。
 - (六) 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。
 - (七) （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。
 - (八) 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

(一) 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；

(二) 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：

(一) 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；

(二) 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；

(三) 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；

(四) 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。

第伍編

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。

第陸編

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：

- (一) 依第四十八條所為之簽署、批准及加入；
- (二) 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。

三、經濟社會文化權利國際公約

發布日期：民國 55 年 12 月 16 日

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：

- (一) 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；
- (二) 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；
- (三) 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；

(四) 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：

- (一) 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；
- (二) 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：

- (一) 設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育；
- (二) 改良環境及工業衛生之所有方面；
- (三) 預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病；
- (四) 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：

- (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。

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：

- (一) 參加文化生活；
- (二) 享受科學進步及其應用之惠；
- (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
 - (一) 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；
 - (二) 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：

- (一) 依第二十六條所為之簽署、批准及加入；
- (二) 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。

我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃

附錄四：期末報告審查會議紀錄

「我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃」

委託研究計畫期末報告審查會紀錄

- 一、時間：105年10月14日（星期五）下午2時
- 二、地點：本會濟南辦公區703第一研討室
- 三、主席：李處長武育（楊副處長淑瓊代） 記錄：林視察淑幸
- 四、出（列）席人員：（如簽到單）
- 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）陳張副教授培倫（東華大學民族事務與發展學系）：
 - 1、有關本案參採國外經驗、受益/規範對象、評估內容及指涉指標等評估架構研擬事項，建議應兼及我國族群之相似性與獨特性。
 - 2、本研究檢視國外經驗主要以英國與澳洲為主，然上開兩國有關族群平等相關立法與實踐制度，係以移民所衍生歧視問題為主，亦即僅針對「個人權利」部分，惟我國族群議題尚涉及原住民族集體權利之訴求。建議研究團隊評估蒐集檢視加拿大或紐西蘭兼有移民與原住民族特性之國家，參採具有個人與集體層次之族群平等經驗。
 - 3、有關族群影響評估內容及指涉指標部分，建議以國際相關權利規範文件(譬如兩公約、消除一切形式種族歧視國際公約、聯合國原住民族權利宣言等)及國內相關法規(譬如憲法、原住民族基本法、客家基本法、入出國及移民法等)為本，並參照國內族群權利相關學術文獻，從中歸納我國應採用的族群影響評估標準。
 - 4、為求穩建周全，未來推動政府部門族群影響評估前，建議先行選擇若干機關試辦後(建議由相關性較高的內政部、教育部、衛福部、農委

會、通傳會及文化部等機關優先試辦)，再全面推廣至所有機關。

(二) 廖副教授元豪 (政治大學法律系)：

- 1、有關檢視英國與澳洲推動族群影響評估經驗部分，未明確說明對照或沿用上開二國經驗之原因，與後續章節連結性亦不足，請研究團隊補強修正。
- 2、報告述及六大原則與短、中、長程建議部分，未明確說明論述基礎與各策略方向實質作為。另第78頁述及族群代表、族群相互理解及外來族群部分，意涵不甚明確，建議研究團隊以舉例方式補充說明。
- 3、本研究採取「族群主體」而非「個人融合」模式部分，建議研究團隊補強說明其立論基礎。

(三) 林教授修澈 (政治大學原住民族研究中心)：

- 1、本研究對於國外案例介紹具有相當參考價值，惟對於國內實情著墨略嫌不足，以致國內外資料銜接度不足，請研究團隊補強修正。
- 2、族群權利區分為「集體權利」與「個人權利」二部分，建議研究團隊應以我國實情為討論重點，不宜貿然套用外國模式。

(四) 謝專員麗玉(客家委員會)：

- 1、族群影響評估係政策或法案形成初期，涵蓋規劃、可行性及修正方案的一種事前整體性政策影響評估，宜先掌握族群統計與調查基礎資料，方能精準分析族群議題特質與族群關係，進而提出解釋並模擬對策。因此，族群影響評估檢核表建議增加有關族群統計與調查為基礎之提問，以指引部門在規劃與執行相關計畫、政策或法案時，能先掌握客觀的統計分析資訊。
- 2、報告中所提評估架構規劃初步檢視階段，需由承辦人填寫影響評估報告，建議研究團隊補充說明該項表格之填報時機與內容，且明確具體化問題設計，或可提供填報參考範例供參。
- 3、建議研究團隊強化論述結論與建議內容，並補充短、中、長期具體政策建議，俾供政府相關部門或單位參考。

(五) 田專員維嘉 (原住民族委員會)：

- 1、報告述及短、中、長程建議部分，建議可朝具體實際作為之方式或範

例進行補充，以利實務執行操作。

- 2、有關期盼我國參考英國及澳洲制定平等法規，授權成立獨立委員會推動平等權，並以政府部門為主要適用對象部分，執行上恐面臨諸多困難，建議先行建立政策執行基礎，以逐步促進族群平等關係。
- 3、鑒於制定相關族群平等法令等基礎工作，社會仍存有歧見與爭議，政治上亦未達成共識，相關法案送交黨團協商處理未果，我國政府部門要達成報告所述及的3個架構目標，實務上並不容易，爰就可行性評估請研究團隊加以著墨。

(六) 國家發展委員會意見：

- 1、本研究目標之一係我國推動族群影響評估在法制與行政面之配套措施，惟本研究報告對於上開內容似未論述，建議研究團隊依所提評估分析架構為基礎，提出建議方向。
- 2、本研究係研析中長程個案計畫與法案報院前，全面進行族群影響評估之可行性作法，而非僅針對族群相關計畫進行族群影響評估，爰請全面檢視修正相關用詞與論述(如報告第五章第一節、第二節及第六章第一節等)。
- 3、報告第一章第一節、第四章、第五章第二節及第六章第二節等，均述及三大構面與六大原則，惟所列構面與原則內容不甚一致，請全面檢視並釐清修正。
- 4、報告第三章檢視主要國家推動族群影響評估經驗部分，未將上開研究主軸實質融入後續章節分析中，特別是與本研究所提影響評估架構之關聯性，請研究團隊補充說明。
- 5、報告第五章第一節述及「部分適用原則」部分，內容語意不甚明確；另「質性描述原則」標註「白燈」(無法判斷族群影響)部分，請將文字修正為「不具族群影響性」；並請研究團隊補充說明何謂「動態性均衡」。
- 6、報告第六章第一節結論內容似屬規範定義範疇，另第二節構面建議內容亦屬推動該項措施之論述。該章似未能深入引用各章內容進行推論與建議，且短、中、長程建議亦未明確論述各策略方向實質作為，請研究團隊重行檢視並提出具體且切合之研究建議，俾使該研究發揮最

大綜效。

- 7、「表5-1我國族群影響評估報告」未明確說明該報告填寫時機、填寫方式、填寫用途及適用時機；「表5-2我國族群影響評估檢核表」未明確說明「影響評估說明頁數」欄之意涵；圖2-1、2-2未明確呈現表5-1、5-2之時機點。為符本研究目標二規劃我國族群影響評估重點事項，請研究團隊參考性別影響評估檢視表之格式架構，再行檢視修正。
- 8、有關深度訪談與焦點座談部分，請研究團隊針對訪談對象取樣原則及目的，補充說明於內文中；另深度訪談對象請確認是否同意具名照登，如無，建議以 A、B、C…等匿名方式處理，俾符學術倫理規範。
- 9、研究報告圖（表）標號、頁眉有誤，並缺漏資料來源，請研究團隊依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究報告印製格式相關規定修正版面格式，並全面檢視錯漏字。
- 10、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：

研究團隊將依據與會者及委託單位所提供建議進行檢視修正。

九、主席結論：

感謝各位教授及機關代表撥冗出席本次審查會，與會貴賓所提各項寶貴意見，請研究團隊參酌修正研究報告，並於105年11月18日前提送結案報告。

十、散會（下午4時）

附錄五：期末報告審查意見回應對照表

「我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃」

委託研究計畫期末報告審查意見回應對照表

編號	審查意見	回覆修正情況說明
1.	有關本案參採國外經驗、受益/規範對象、評估內容及指涉指標等評估架構研擬事項，建議應兼及我國族群之相似性與獨特性。	感謝審查委員意見，本研究著重在對照層面，試圖指出影響評估作為主流化工具可能的執行方式，三個國家族群組成及其法制基礎的歧異性實大於相似性，然而若著重與我國的相似性恐難以尋得可比較之國家，如紐西蘭或加拿大並無此一政策工具。
2.	本研究檢視國外經驗主要以英國與澳洲為主，然上開兩國有關族群平等相關立法與實踐制度，係以移民所衍生歧視問題為主，亦即僅針對「個人權利」部分，惟我國族群議題尚涉及原住民族集體權利之訴求。建議研究團隊評估蒐集檢視加拿大或紐西蘭兼有移民與原住民族特性之國家，參採具有個人與集體層次之族群平等經驗。	感謝審查委員意見，本研究採英國及澳洲平等法例係出於兩國政府在形式上均具備族群影響評估之考量，可供我國對照參考，然兩國法制在實質上均以個人權利為主，缺乏文化權、土地等集體權利規範，此與兩國政策走向以同化(assimilation)為主有關，亦即代表族群無法以集體身分，主張傳統領域等集體權，與我國既有如原住民基本法或客家基本法等法制內對於集體權利的規範皆有所出入，在此一併敘及。
3.	有關族群影響評估內容及指涉指標部分，建議以國際相關權利規範文件(譬如兩公約、消除一切形式種族歧視國際公約、聯合國原住民族	感謝審查委員意見，已在第四章進行整理，並透過焦點座談及深入訪談方式確認。

我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃

	權利宣言等)及國內相關法規(譬如憲法、原住民族基本法、客家基本法、入出國及移民法等)為本，並參照國內族群權利相關學術文獻，從中歸納我國應採用的族群影響評估標準。	
4.	為求穩建周全，未來推動政府部門族群影響評估前，建議先行選擇若干機關試辦後(建議由相關性較高的內政部、教育部、衛福部、農委會、通傳會及文化部等機關優先試辦)，再全面推廣至所有機關。	感謝審查委員意見，已參考於結論。
5.	有關檢視英國與澳洲推動族群影響評估經驗部分，未明確說明對照或沿用上開二國經驗之原因，與後續章節連結性亦不足，請研究團隊補強修正。	感謝審查委員意見，研究團隊採取英國及澳洲案例，其意義不在於比較(compare)，而是在於「對照」(contrast)，特別是在引介一套未曾為在地國家所採納的制度時，我們常面臨的困境在與他國的歧異處往往大於相近處，對照的意義即在從中看出我國若要推行如族群影響評估這樣的制度時需要補強之處。
6.	報告述及六大原則與短、中、長程建議部分，未明確說明論述基礎與各策略方向實質作為。另第 78 頁述及族群代表、族群相互理解及外來族群部分，意涵不甚明確，建議研究團隊以舉例方式補充說明。	感謝審查委員意見，已個別以法律案方式具體化原則上的討論。
7.	本研究採取「族群主體」而非「個人融合」模式部分，建議研究團隊補強說明其立論基礎。	感謝審查委員意見，已補強相關論述。
8.	本研究對於國外案例介紹具有相當參考價值，惟對於國	感謝審查委員意見，本研究在第四及五章處已整理我國對於族群平等或

附錄五：期末報告審查意見回應對照表

	內實情著墨略嫌不足，以致國內外資料銜接度不足，請研究團隊補強修正。	發展的觀點。
9.	族群權利區分為「集體權利」與「個人權利」二部分，建議研究團隊應以我國實情為討論重點，不宜貿然套用外國模式。	感謝審查委員意見，基於憲政體制及權利內涵的差異，本研究並不會直接建議我國採納英國或澳洲作法，而是透過對照的方式，提出我國若要推動族群影響評估，需要在哪些面向進行補充。
10.	族群影響評估係政策或法案形成初期，涵蓋規劃、可行性及修正方案的一種事前整體性政策影響評估，宜先掌握族群統計與調查基礎資料，方能精準分析族群議題特質與族群關係，進而提出解釋並模擬對策。因此，族群影響評估檢核表建議增加有關族群統計與調查為基礎之提問，以指引部門在規劃與執行相關計畫、政策或法案時，能先掌握客觀的統計分析資訊。	感謝審查委員意見，已於結論參考。
11.	報告中所提評估架構規劃初步檢視階段，需由承辦人填寫影響評估報告，建議研究團隊補充說明該項表格之填報時機與內容，且明確具體化問題設計，或可提供填報參考範例供參。	感謝審查委員意見，已於第五章第一節補充。
12.	建議研究團隊強化論述結論與建議內容，並補充短、中、長期具體政策建議，俾供政府相關部門或單位參考。	感謝審查委員意見，已呈現於結論中。
13.	報告述及短、中、長程建議部分，建議可朝具體實際作為之方式或範例進行補充，以	感謝審查委員意見，已呈現於結論中。

我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃

	利實務執行操作。	
14.	有關期盼我國參考英國及澳洲制定平等法規，授權成立獨立委員會推動平等權，並以政府部門為主要適用對象部分，執行上恐面臨諸多困難，建議先行建立政策執行基礎，以逐步促進族群平等關係。	感謝審查委員意見，相關建議已採納於建議中。
15.	鑒於制定相關族群平等法令等基礎工作，社會仍存有歧見與爭議，政治上亦未達成共識，相關法案送交黨團協商處理未果，我國政府部門要達成報告所述及的 3 個架構目標，實務上並不容易，爰就可行性評估請研究團隊加以著墨。	感謝審查委員意見，已於結論參考。
16.	本研究目標之一係我國推動族群影響評估在法制與行政面之配套措施，惟本研究報告對於上開內容似未論述，建議研究團隊依所提評估分析架構為基礎，提出建議方向。	感謝審查委員意見，已呈現於結論中。
17.	本研究係研析中長程個案計畫與法案報院前，全面進行族群影響評估之可行性作法，而非僅針對族群相關計畫進行族群影響評估，爰請全面檢視修正相關用詞與論述(如報告第五章第一節、第二節及第六章第一節等)。	感謝審查委員意見，已調整章節標題及相關內容。
18.	報告第一章第一節、第四章、第五章第二節及第六章第二節等，均述及三大構面與六大原則，惟所列構面與原則內容不甚一致，請全面檢視	感謝審查委員意見，已修正。

	並釐清修正。	
19.	報告第三章檢視主要國家推動族群影響評估經驗部分，未將上開研究主軸實質融入後續章節分析中，特別是與本研究所提影響評估架構之關聯性，請研究團隊補充說明。	感謝審查委員意見，研究在與英國及澳洲進行對照後發現，我國並不具備推動族群影響評估的法律及歷史基礎，進而採取制度論學者所建議的在規範層次補充，透過焦點座談取得學者及族群代表間的觀點，在此基礎上進行前後的連結。
20.	報告第五章第一節述及「部分適用原則」部分，內容語意不甚明確；另「質性描述原則」標註「白燈」(無法判斷族群影響)部分，請將文字修正為「不具族群影響性」；並請研究團隊補充說明何謂「動態性均衡」。	感謝審查委員意見，已調整相關內容。
21.	報告第六章第一節結論內容似屬規範定義範疇，另第二節構面建議內容亦屬推動該項措施之論述。該章似未能深入引用各章內容進行推論與建議，且短、中、長程建議亦未明確論述各策略方向實質作為，請研究團隊重行檢視並提出具體且切合之研究建議，俾使該研究發揮最大綜效。	感謝審查委員意見，內容已對應調整。
22.	「表 5-1 我國族群影響評估報告」未明確說明該報告填寫時機、填寫方式、填寫用途及適用時機；「表 5-2 我國族群影響評估檢核表」未明確說明「影響評估說明頁數」欄之意涵；圖 2-1、2-2 未明確呈現表 5-1、5-2 之時機點。為符本研究目標二規劃我國	感謝審查委員意見，已於第五章第一節處補充。

我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃

	族群影響評估重點事項，請研究團隊參考性別影響評估檢視表之格式架構，再行檢視修正。	
23.	有關深度訪談與焦點座談部分，請研究團隊針對訪談對象取樣原則及目的，補充說明於內文中；另深度訪談對象請確認是否同意具名照登，如無，建議以 A、B、C…等匿名方式處理，俾符學術倫理規範。	感謝審查委員意見，選擇方式已於第一章陳述，此部分再予以補充。
24.	研究報告圖(表)標號、頁眉有誤，並缺漏資料來源，請研究團隊依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究報告印製格式相關規定修正版面格式，並全面檢視錯漏字。	感謝審查委員意見，已修正。
25.	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。	感謝審查委員意見，研究團隊已按照建議，將期末審查意見回應對照表之回覆說明，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。