

2011 年政府落實兩公約及其施行法之檢討

兩公約施行監督聯盟

2011 年 12 月 9 日

聯盟網址：<http://covenants-watch.blogspot.com/>

目錄（代摘要）：

-
1. 前言：本報告之目的與範圍 3
 2. 檢討與批評 5
 - 2.1 公務人員的教育培訓仍然明顯不足 5
 - 2.2 兩公約施行法第八條，有關法令及行政措施之檢討，確定跳票 7
 - 2.3 檢討總統府人權諮詢委員會成立以來的運作狀況 8
 - 2.3.1 總統府人權諮詢委員會、法務部、及各級政府機關在人權分工上定位不明 9
 - 2.4. 十一個人權工作小組並沒有發揮功能，也沒有積極落實兩公約 10
 - 2.5 人權預算編列並無章法 10
 - 2.6 國家人權報告與公聽會的檢討 11
 3. 具體建議事項 13
 - 3.1 有關人權機制的建議 13
 - 3.1.1 「強化」行政院人權保障推動小組的政策執行功能 13
 - 3.1.2 監察院設立「人權保障專案小組」 14
 - 3.1.3 立法院設立「人權委員會」 14
 - 3.1.4 考試院設立「人權委員會」 14
 - 3.1.5 司法院設立「人權研究委員會」 15
 - 3.2 法規檢視的建議 15
 - 3.2.1 行政院成立法規檢視小組 15
 - 3.2.2 行政機關藉由增設之行政程序，進行法規檢視..... 15
 - 3.3 人權預算編列的建議 16
 - 3.4 人權報告的建議 16
 - 3.4.1 關於國家人權報告撰寫流程的建議 16
 - 3.4.2 針對國家人權報告的寫作內容的建議 17
 - 3.5 教育培訓的建議 18
 - 3.5.1 參考聯合國相關準則與教案，重新檢視目前的培訓方式 18

3.5.2	邀請國際組織來台進行培訓計畫	.....	18
3.5.3	增進與非政府組織在人權教育活動與培訓的合作	.....	19
3.5.4	儘速加強新進與在職法官對於兩公約所保障之人權的教育培訓	.....	19
3.5.5	補助法扶或律師公會進行律師的人權培訓	.....	19
3.5.6	設立國家人權資源和培訓中心	.....	20
3.6	立即擬定「國家促進及保障人權行動計畫」	.....	20
附錄：兩公約施行監督聯盟 2011 年做了什麼？			
21			

1. 前言：本報告之目的與範圍

我國立法院於 2009 年 3 月通過〈經濟、社會與文化權利國際公約〉及〈公民與政治權利國際公約〉（以下簡稱兩公約）之批准，同時通過兩公約施行法。總統於 4 月公布兩公約施行法，並於 5 月簽署兩公約之批准書。兩公約施行法隨後於該年 12 月 10 日國際人權日生效，開始實施，至今年（2011 年）12 月 10 日屆滿兩周年。

兩公約將〈世界人權宣言〉之內容條約化，是最具綱領性與核心地位的兩個國際人權公約（因此被稱為 covenant，而非其他公約的 convention）。我國於批准兩者之餘，又於兩公約施行法第八條中規定：「各機關應依兩公約規定之內容，檢討所有主管之法令與行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法實施後兩年內，完成法令之制(訂)、修正或廢止及行政措施之改進。」相對於其它國內法律，兩公約之規定目前至少有優先適用的効力，其施行之重要性可想而知。

民間四十餘團體聯合組成之兩公約施行監督聯盟，於 2008 年即以籌備處形式開始運作，並於次年兩公約施行法生效日之前一天 12 月 9 日正式成立，持續監督兩公約之施行。發表年度監督報告是本聯盟設定的例行工作之一。去年 12 月兩公約施行法實施滿一周年時，本聯盟已經發表第一份報告，本報告為檢視過去一年的第二份監督報告。¹

本聯盟監督兩公約之施行，其「施行」兩字有兩個密切相關、但可以區分的指涉。此一區分牽涉本報告的報告範圍，必須說明。

第一，「施行」可以指涉兩公約所明列之個別或所有人權的保障與促進狀況。這一面相的施行將不是本報告的對象。政府目前已完成兩公約國家人權報告初始報告（initial report）的草稿，並已召開四場公聽會徵求各界意見，本聯盟也積極參與。政府草稿修訂後，預計明年（2012 年）2 月將提出正式報告。屆時本聯盟及其他團體將提出個別或聯合的影子報告（shadow report）。

第二，本報告將聚焦的是「施行」的另一面相，亦即在此初創階段，政府為落實兩公約奠基所必需之作為：例如政府為施行兩公約所組織之團隊及其結構、分工、協調與效率。例如兩公約國家人權報告提出後，我國既然無法呈送聯合國審查，應如何自行設立審查機制。例如：依據兩公約檢討法令及立 / 修 / 廢法之進度（兩公約施行法第八條）、例如有關人權預算的編列（第七條）、又例如與有效實施兩公約息息相關的公務人員培訓、其品質如何？相關問題有否及如何解

¹ 連結網址：<http://www.tahr.org.tw/files/2010report.pdf>

決？等等。

屬於此後一面相的施行雖為「行政」性質，但對兩公約所列人權之保障與促進，至今以及以後能否有效落實，有其不可分割的重要性。本報告將以此一面相為焦點進行檢討，並提出改革的建議。

2. 檢討與批評

2.1 公務人員的教育培訓仍然明顯不足

延續 2009 年的初階公務人員「種子講師培訓營」，以及 2010 年第一階段的「《兩公約》學習地圖—《兩公約》中階種子培訓營」，法務部又於 2011 年 4 月和 5 月分別在台北和高雄進行第二階段六個梯次的「《兩公約》學習地圖—《兩公約》中階種子培訓營」。這些培訓課程的講師同樣來自民間的學者和律師，且上課型態同樣是一對多的演講方式，而非聯合國一再強調的講究人權教育方法學的教學與訓練²，培訓營中所使用的講義，是講師們就條文內容所撰寫的學術文章，部分講師有輔以含有圖文的簡報資料。根據法務部的新聞稿，這六個梯次的培訓活動，共有 2,550 位公教人員參與³。

這一系列的「《兩公約》學習地圖培訓課程」，政府規劃進行到 2013 年結束，每一階段都會單獨地就公約幾個條文進行演講式的培訓，每一場次僅上 6 堂課 300 分鐘。儘管 2011 年比 2010 年的培訓人數還要多，但這樣的人數跟公務人員總數比起來，實在是少之又少，且因為缺乏一套比較客觀的培訓成果分析比較，因此，兩公約培訓的問題跟去年是一樣的，仍然在於：「這種培訓方式是否適合全無背景知識之中央及地方政府公務人員，以及能否培養出稱職的「種子講師」，用常識即可判斷。」

至於高階的兩公約培訓，以及這一層次的培訓所必需的條件與措施，則未見任何前瞻的規劃。⁴

在講義教材的部分，法務部除了在 2009 年提出紙本的兩公約種子培訓營的總論講義，2011 年將重點放在相關講義教材的數位化工作。2011 年 3 月將「兩公約種子培訓營總論講義」進行數位化⁵，供各部會公務人員和一般民眾自行上網學習。公務人力發展中心也製作了一套兩個小時的「人權新思維·政府有作為」線上學習課程，讓公務人員上網學習「兩公約」及相關人權內涵，但外界無法閱讀瞭解相關課程⁶。2011 年 4 月，法務部還出版了一本《人權萬花筒—兩公約人權故事集》，並放在「人權大步走」網站上供各界下載閱讀，這本故事集蒐集了 30 則所謂的人權故事，試圖從生活案例和故事中帶出與兩公約相關的人權概

² 參見《人權培訓：成人專業人員人權培訓指南》p.7，「培訓方案應採用各種創造性的參與式培訓技巧，包括自由討論會、角色扮演、小組學習、案例研究、專題小組討論和實地訪問等。」

³ 請見法務部網站：<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=228034&ctNode=27518&mp=001>

⁴ 前瞻的規劃請見本報告

⁵ 請見網站：<http://www.moj.gov.tw/public/elearning/index.html>

⁶ 請見公務人力發展中心網站：<http://epaper.hrd.gov.tw/115/EDM115-03.htm>

念，以及扣連到國際人權規定和國內相關法律的規定⁷。但究竟上述這些被動的數位資料的瀏覽數有多少？使用者使用後的成效如何？法務部和公務人力發展中心除了廣發公文宣傳之外，是否有一套有效且持續性的宣導策略？相關的統計資料與調查皆付之闕如，政府如果沒有相關的評估，如何檢討這些培訓講義的缺失？以及如何規劃未來更好更有效的教材？講義數位化或許更方便流傳，但如果淪為政令宣導，實際成效令人堪憂。

馬總統於 2009 年 4 月 24 日要求各部會編纂兩公約各論講義，但目前外界只看見法務部和國防部有出版各論講義。

對照兩公約施行第一年「人權大步走」計畫所推動的兩公約宣導與講習，自 2009 年 10 月至 2010 年 12 月，總共有 66 個機關已辦理過 4,256 場講習會。但 2011 年至今，並未聽聞政府有持續且大規模地進行兩公約的宣導與講習，從現有可得的資料中，只能寥寥可數地看見零星的宣講活動⁸。

法務部作為「人權大步走」的策劃單位，在 2011 年的兩公約宣導工作，與之前的作法並無不同，仍然藉由出版製作兩公約數位學習課程、宣傳海報、插播卡以及報紙廣告等方式，向社會大眾進行宣導的工作，並將這些資料與「《兩公約》學習地圖」計畫中「《兩公約》中階種子培訓營」講義資料，放置於法務部全球資訊網「人權大步走專區」，供各界作為辦理《兩公約》宣導之教材。除了發公文要求各單位在網站上刊登公約條文與施行法的資訊之外，法務部並無積極主動的宣導策略來讓一般民眾引起興趣和願意進一步瞭解公約，「人權大步走」網站上的資訊只能被動地置放在對使用者並不友善的網路空間，管理者並沒有規劃具體有效的資訊散播途徑，導致社會各界對於什麼是「兩公約」，仍然一頭霧水。

「人權大步走」網站作為一個推動兩公約國內落實的計畫與網站，應作為一個知識與資訊平台，例如聯合國累積了大量人權文件，但網站除了提供兩公約「一般性意見」的連結之外，並沒有設法引進和進行翻譯的工作。對於公務人員與一般民眾想進一步獲得兩公約的相關資訊，幫助並不大。

⁷ 請見法務部網站：

<http://www.humanrights.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=228964&ctNode=30572&mp=200>

⁸ 行政院國軍退除役官兵輔導委員會於 3 月 11 日、台灣高等法院台中分院檢察署於 4 月 28 日舉辦講習活動，而海巡署情報處、外交部條法司以及勞委會等設有人權工作小組的機關部會，也有舉辦相關的兩公約講習課程。除此之外，教育部也要求各級學校辦理認識兩公約相關宣導及講習活動。

2.2 兩公約施行法第八條，有關法令及行政措施之檢討，確定跳票

「兩公約施行法」第八條明定：「各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。」而 2011 年 12 月 10 日就是落日。

行政院為因應兩公約及其施行法之施行，曾核頒「人權大步走計畫」，並依據兩公約施行法第 8 條之規定，清查不符兩公約規定之法令及行政措施後，認為有 219 項不符兩公約，於 2009 年 12 月 1 日就已彙整為清冊追蹤管考。行政院人權保障推動小組 2010 年 12 月 24 日邀集中央機關研商推動落實檢討主管法規以符兩公約事宜會議決議，不符合兩公約之法律、命令及行政措施，應於 2011 年 12 月 10 日前完成修正、制（訂）定、廢止、停止適用之程序。而在 2011 年 1 月 13 日行政院第 3230 次會議以及 4 月 6 日行政院人權保障推動小組第 18 次委員會議，行政院長吳敦義一再責成各機關，務必於 2011 年 12 月 10 日前全數完成法制作業程序。因此，自 2011 年 1 月 4 日至 5 月 18 日舉辦了 21 次的複審會議，11 月 14 日到 11 月 30 日也舉辦另一波 8 次的複審會議，針對 219 則案例中存有疑義之法規命令、行政規則案及 44 則民間團體意見中之法規命令、行政規則案，邀請人權學者專家進行複審。由於 11 月這波複審尚未公佈會議資料，若以之前 21 次會議的複審結果來看，符合兩公約或與兩公約無涉者，法律案 41 案，行政措施 2 案，不符合兩公約已完成修正草案者，法律案 14 案，命令 8 案，行政措施 30 案，不符合兩公約未完成修法者，法律案 80 案，命令 38 案，行政措施 2 案，是否符合兩公約尚有疑義待複審者，法律案 0 案，命令 3 案，行政措施 1 案（曾勇夫，2011：6）⁹。2011 年官方的檢討範圍，仍不出 2009 年彙整的 219 項，可見這兩年來政府並未進一步檢討。

然而，由法務部向立法委員所提之報告統計，已確認有編號第 53 號之「監督寺廟條例第 8 條」、第 65 號之「集會遊行法第 9 條」、第 70 號之「人民團體法」、第 75 號之「工業團體法」、第 107 號之「商業團體法」、第 147 號之「集會遊行法第 4 條」、第 177 號「監督寺廟條例第 12 條」、第 190 號「消防法第 19 條」、第 196 號「建築師法第 4 條」與第 197 號「消防法第 7 條第 3 項」等應修正之法律，無法依限在 2011 年 12 月 10 日前修正完成而確定跳票。這還只是政府機關自認不符兩公約之法律而確定跳票之部分，並不包含民間團體認為不符兩公約之集會遊行法、勞資爭議處理法、刑事訴訟法等等，事實上均確定無法於 2011 年 12 月 10 日前檢討修正。

⁹ 請至以下網址閱讀：<http://bimn.rdec.gov.tw/lib/lib02/bimn/283/283-11.pdf>

惟如前所述，兩公約施行法第八條所指之「各級政府機關」，應包含總統、行政、立法、司法、考試、監察機關，然而行政院在清查不符兩公約規定之法令及行政措施時，並未見立法或監察機關同時清查不符兩公約規定之法令及行政措施。何況所謂「完成法令之制（訂）定、修正或廢止」，並非僅依靠行政機關提出法律修正草案即完事，還須待立法機關審議通過，故上開無法依限完成法律修正之責任，應由行政與立法機關共同承擔。

由此可知，政府對於落實兩公約一事，並未全力以赴，行政與立法機關對於兩公約施行法第 8 條之二年修法與改進之期限要求，視而未見，監察院對於政府違法跳票亦完全不見追究責任，政府落實兩公約的人權成績單明顯不及格。

兩公約施行法第八條也規範了不符合兩公約的行政措施也應該改進，但究竟政府有多少數量的行政措施與內部規定？其內容為何？外界並不知道，人民在與政府機關接觸時，往往會受到這些未公開的行政措施與內規的規範，造成基本權利受到侵害而不自知。因此，政府的行政措施與內規應該全數公布，受外界公評。

2.3 檢討總統府人權諮詢委員會成立以來的運作狀況

當前的總統府人權諮詢委員會，成立於 2010 年 12 月 10 日，根據其設置要點，諮詢委員會具有以下幾個功能：

- 一、人權政策之提倡與諮詢：對於人權政策之提案或相關建議經委員會決定或決議送呈總統後，交由相關主管辦理或研議。
- 二、國家人權報告之提出。
- 三、國際人權制度與立法之研究：經委員會決定或決議送呈總統之後，交由相關主管機關自行或委託辦理國際人權制度或立法之研究由行政院研考會列管。
- 四、國際人權交流事務之研議：經委員會決定或決議送呈總統後交由相關主管機關辦理下列事項：
 - （一）、派員參訪國外與人權有關之政府學術或民間機構。
 - （二）、邀請國外人權專家學者來台演講參訪或座談。
 - （三）、舉辦國際人權學術或其他研討會。
- 五、提供總統其他人權議題相關諮詢事項：對於其他人權議題之提案或相關建議經委員會決定或決議送呈總統後，交由相關主管機關辦理或研議。¹⁰

目前諮詢委員會運作中最主要的業務，為協助行政機關提出國家人權報告初稿，以及研擬一套人權報告審查制度，以履行兩公約及兩公約施行法第六條「政府應依兩公約規定，建立人權報告制度」規定之義務。目前該會分別於 2010 年

¹⁰ 參見總統府人權諮詢委員會網站：<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1331>

12月10日、2011年1月14日、4月12日、7月15日、與10月13日召開五次會議，在第五次會議中，其中有兩項決議是：1.組成報告審查制度研擬小組，2.與兩公約施行監督聯盟進行溝通，商討民間版的人權報告制度如何落實。故諮詢委員會分別於10月25日與民間進行人權報告制度溝通會議，以及於11月17日由研擬小組內部討論審查國家報告的專家名單。

然而，究竟人權諮詢委員會在初次國家人權報告的撰寫過程中，其角色定位為何？委員會內部有不同的聲音，而外界對於委員會的角色扮演，也不是很清楚。儘管有些人權諮詢委員主張，國家人權報告應盡可能呈現政府各部會自行檢討的內容，但有些委員則主張，既然委員會的其中一項任務是「國家人權報告之提出」，那麼委員們就應該要對國家人權報告的品質負責，不過，也有部分委員並沒有參與國家人權報告的議題討論，甚至連委員會議都沒有參加。

從總統府人權諮詢委員會的組成分析之，共有18位委員，其中有4位政府代表，包括副總統、行政院副院長、司法院副院長、監察院副院長¹¹，以及14位來自各領域的民間代表，根據「總統府人權諮詢委員會設置要點」，這些委員均為無給職，顯見除少數的政府代表之外，其他委員均非正式的公職人員。在無獨立的預算與人力配置的情形下，以現有的運作方式¹²，要發揮上述「總統府人權諮詢委員會設置要點」所訂定的任務，恐怕有實際的困難。

2.3.1 總統府人權諮詢委員會、法務部、及各級政府機關在人權分工上定位不明

總統府人權諮詢委員會名義上作為一個諮詢機構，其決議應先通過總統的決斷，才能形成最終的決策。

總統府人權諮詢委員會的議事組和幕僚單位雖然設在法務部法規會，但2011年10月27日的一波死刑政策爭議中，法務部長曾勇夫本身並非人權諮詢委員，但卻主動對外宣布：「法務部在預計明年二月出版的人權報告中，提出逐步減少死刑措施。未來人權報告，不但將邀請國外專家或具國際聲望的人權專家審查，並將人權報告書遞交給友好國家、聯合國相關組織，希望能提升我國人權水準。¹³」實際上，曾勇夫提出此一說法時，總統府人權諮詢委員會仍未形成最終的決

¹¹ 參見網站：<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1333>

¹² 根據設置要點的三、本會置委員十五人至二十一人，聘期二年。其中一人為召集人，一或二人為副召集人，均由總統聘任之。其餘委員，由總統聘請政府機關及學者、專家、民間團體代表擔任之；其中單一性別人數不得少於三分之一。四、本會置執行秘書一人，副執行秘書一或二人，由召集人指定適當人員兼任之。十、本會所需經費，由總統府及行政院相關部會編列預算支應。

¹³ 參見2011/10/27 聯合報報導「重大轉折 法部建議：不求處死刑為宜」。

議。由此一案例可見，總統府人權諮詢委員會與法務部之間的權責分工不明。

再以人權報告的撰寫為例，法務部作為兩公約施行的統籌機關，法務部在執行國家人權報告的業務時，需要各部會的配合，然而因為其「統籌」的授權內容不明，導致在非兩公約的事務上與法務部居於平行地位的其他部會，在合作撰寫過程當中，出現很多問題。例如，2011年7月在進行國家人權報告第二稿審查會議期間，由於有些機關出現缺繳報告的情況，曾經發生議事組發信要求和提醒各機關「蕭副總統於100年7月15日總統府人權諮詢委員會第4次會議中明確向總統府諮詢委員表示，希望各機關主管能認真看過所提交的國家人權報告資料，若有重視度不夠的機關，請提供名單給蕭副總統，蕭副總統會親自提醒各機關主管。」可見法務部與總統府人權諮詢委員會之間，以及法務部與其他部會之間，皆有人權分工上定位不明的問題。

2.4. 十一個人權工作小組並沒有發揮功能，也沒有積極落實兩公約

2009年行政院「人權保障推動小組」第17次委員會決議要求10個部會設立人權工作小組，2011年1月在行政院的指示下，財政部也成立人權工作小組，成為第11個成立小組的部會。這些人權工作小組僅是任務編組，無專職人員，也無特別編列經費預算，各小組的設置要點，並沒有根據各部會的特殊屬性來設計實施要點，只有教育部的「人權教育諮詢小組」在2001年就已設立，所以其原本的設置要點有因應兩公約施行法略做修改。各小組的運作情況不太一樣，有些小組實際上有因應兩公約的法規檢討進行討論，如法務部、內政部、原民會、勞委會，有些小組則就業務相關的議題進行研擬，如教育部、衛生署、財政部，但也有些小組並沒有實際的運作，如環保署、海巡署、國防部、外交部。

整體而言，這11個部會人權工作小組實際上並未發揮積極落實兩公約的功能，少數有在會中討論兩公約業務的工作小組，也僅止於關心被列管的法案是否已經解除。並沒有真正做到兩公約施行法第四條所規定的「避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。」

2.5 人權預算編列並無章法

根據兩公約施行法第七條規定：「各級政府機關執行兩公約保障各項人權規定所需之經費，應依財政狀況，優先編列，逐步實施。」而在行政院人權保障推動小組的第十七次會議中決議：「請本院主計處逐年調查各部會執行兩公約保障各項人權規定所需之經費，並將調查結果函送本小組列管。」主計處彙整各部會

主觀認定的人權預算，並製作成 2010 年和 2011 年「中央各機關執行兩公約保障各項人權規定經費編列情形表」，但從該表中可知，各部會對於如何因應兩公約來優先編列「人權預算」並無章法。以經濟社會文化權利國際公約第十二條健康權為例：

	2010 年	2011 年 11 月
第十二條 健康權	497,646,974,000 元	511,974,459,000 元
預算說明（編列項目）	衛生署： 辦理癌症防治及品質、成人預防保健服務、健康體能、健康促進社區、健康職場推動計畫及全國性職場菸害防制與宣導、全民健康保險給付等經費 497,646,974,000 元。	衛生署： 辦理癌症防治及品質、成人預防保健服務、健康體能、健康促進社區、健康職場推動計畫、全國性職場菸害防制及宣導、全民健康保險給付等經費 511,974,459,000 元。

資料來源：主計處彙整

衛生署在 2010 年和 2012 年，陳報給主計處的人權經費如上表，各為將近五千億以及超出五千億。由上表中所列各項，可知如此龐大的金額，大約是全民健康保險和衛生署預算的總額。因為 99 年衛生署歲出為 415 億元，而同年健保支出約為 4590 億元；合計約五千億元。

其中，全民健保是人民繳保費，政府的角色類似財務管理者；人民繳費看病，能夠全部算是政府的人權預算嗎？在 99 年度全民健康保險各種費用中，其中有一項是「其他預算」，其使用範圍包括山地離島地區醫療給付、支應罕病及血友病藥費、器官移植專款不足之經費、增進偏遠地區醫療服務品質計畫(這些項目總額 5 億 8700 萬元)；以菸品健康福利捐補助經濟弱勢保險(每年約 4 億元)；或者以預算補助一定所得以下民眾全民健保費(今年編列 110 億)。這些(以及類似的經費)可能比較符合人權預算的精神。但是，重點不是民間的說法是否比較正確；重點是，如果政府各單位沒有明確的標準，我們無法得知這些經費的內容與目的，更無從得知這些項目是否足以逐步實現人權的目標。

政府應該依此方向，設計「人權預算」的定義與標準，否則，任意援引這些龐大的數字，只具有公關宣傳的效果而已。

2.6 國家人權報告與公聽會的檢討

政府在過去數月動員各部會撰寫國家人權報告，且這份報告是首次根據聯合國所定的規格撰寫，總統府人權諮詢委員會議事組並於 2011 年 11 月的每週五下午，分別在花蓮、高雄、台北、台中舉辦共四場名為「傾聽」的公聽會，各公聽會都標榜要「廣泛聽取意見」，但在執行上卻出現不少問題。例如，在其宣傳海報上，並沒有充分告知政府為何要撰寫國家人權報告？這份報告的意義何在？花費資源在各地舉辦四場公聽會的意義又何在？誰要傾聽？傾聽什麼？傾聽完之後，政府下一步要做什麼？政府對於民間的態度和義務又是什麼？這些民間最關切的重要資訊，在政府所釋出的公文和宣傳海報上，完全付之闕如，相關資訊僅提供活動時間、地點與簡單到不能再簡單的議程。

從政府所發出的公文名單分析之，僅有 170 個受邀單位，其中受邀單位的屬性分佈是，相關研究中心 5 個、各大專院校法政學院科系 59 個、各地公部門和縣議會 44 個，而最應該廣泛邀請的民間非政府組織只有 62 個。而這 62 個非政府組織中，幾乎沒有東部地區的非政府組織，導致第一場花蓮公聽會，在 20 多位與會者中，完全沒有花東地區的非政府組織參與，除了本聯盟從北部南下參與之外，其他參與者也都是在地公務人員。台中場多數參與的人幾乎都是書記官，只有四個非台中的非政府組織與會。這四場公聽會，花蓮場原訂 3 小時的議程，只進行 2 個小時，台中場不到 2 小時就結束，而高雄場最短，只進行 1 個小時就結束，只有台北場公聽會因為各民間組織較容易參與，因此總共進行了 3 小時 30 分鐘。

公聽會應該是各受邀團體在詳細認真地閱讀過國家人權報告之後，就報告本身進行實質的意見交換，如此才有意義，然而，報告初稿 10 月 24 日才公布在網路上，11 月初才將報告紙本寄送到各受邀單位，11 月 4 日就要舉辦公聽會，導致許多參與者直到現場才在翻閱國家人權報告，如此情況如何實質有效地「傾聽」民意？

許多參與公聽會並有發言的民間團體與個人，皆認為政府的國家人權報告充其量只是一份各部會的人權業務報告，並非真心想要檢討台灣的人權現況，反而過度樂觀地在宣傳政府的人權政績，卻漠視許多實際的人權迫害事實。

3.具體建議事項

3.1有關人權機制的建議

從上述的分析，可以清楚發現當前各部會推動兩公約工作事項遭遇的主要困難之一，在於缺乏一個獨立的專責人權機構，導致各部會人權業務仍缺乏垂直管理，以及橫向協調的機制。同時，由於總統府「人權諮詢委員會」的定位以及功能屬於任務編組性質，亦無法進行各項繁複的人權業務。因此，以當前的政治環境，企求透過修憲的方式建立一個獨立的國家人權委員會儘管有其實質的困難，但長期而言，如何在台灣建立一個符合聯合國巴黎原則的人權保障機制，仍是值得深思與倡議的重要課題。因此在國家人權委員會尚未成立之前，本聯盟建議，針對人權機制的運作，短期內應完成以下幾個事項：

3.1.1 「強化」行政院人權保障推動小組的政策執行功能

本聯盟建議，必須盡速「強化」行政院人權保障推動小組的政策執行功能，並可仿效《行政院婦女權益促進委員會》的作法，將人權保障小組的性質與功能擴增如下：

- (一) 由一位具有人權專業背景或熟悉人權業務的政務委員擔任副召集人，同時委員的組成除了各部會副部長之外，應包含不同人權專業領域的專家學者以及 NGO 專業工作者。除了應有專責的人員編制外，也應有獨立的預算，以因應相關的人權業務。
- (二) 調整現有「人權保障推動小組」的編制與運作方式，將目前「推動小組」的編制與運作分為三個層級：(A)、由行政院長召開的大會；(B)、大會開會之前的會前會；(C)、經過業務分工的小組會議，並將人權業務區分為：
 - (1)、教育組：並以教育部為幕僚單位；
 - (2)、國際參與組：並以外交部為幕僚單位；
 - (3)、人權政策與預算組：並以組織改造後之國家發展委員會為幕僚單位；
 - (4)、「法規檢視組」：並由法務部為幕僚單位；負責系統性檢視法令及行政措施，並於法案提出時，針對各部會「人權檢視表」(見下文說明)進行複審工作。
 - (5)、轉型正義組；並以組織改造後之文化部為幕僚單位。幕僚單位的任務之一，即負責召集所有與議題相關的部會來召開分工小組會議，其中民間團體可以提案在分工會議中討論，倘若在分工會議中無法解決的議題，再交由會前會中討論，而會前會的召集人，建議由具有人權專業背景的政務委員召集。倘若重大爭議仍無法於會前會中解決，則由行政院長所召集的大會中議決，並要求對於已經進行中的議案列為繼續追蹤案，請各主管機關設定辦理期程與進度，並請組織改造後的「國家發展委員會」進行管考。藉由強化行政院人權保障推動小組的功能，可以解決目

前因各部會人權業務缺乏垂直管理，使得政府的人權政策無法落實，更進一步導致各部會因無法清楚勾勒出政策藍圖，而無力提出完整人權預算的問題。

(三) 各部會人權工作小組增設一名人權聯絡人：除了目前已經設立人權工作小組的 11 個部會之外，本聯盟建議在其他部會都應盡速設立人權工作小組，並設有一位人權聯絡人，而人權聯絡人建議由各部會法規委員會或法制單位之主管擔任，同時與行政院人權保障推動小組的分工小組會議同為幕僚單位，並具有垂直聯繫的關係，擔任行政院人權保障推動小組之聯繫窗口，以求人權政策制訂與執行的穩定性。人權聯絡人除了積極主動提供人權工作小組相關資訊，以利於即時檢視該部會所遭遇的問題或人權侵害個案外，同時負責該部會的人權業務，包括人權工作小組會議的相關業務，預算之編列規劃與彙整，該部會人權報告的彙整與編撰，人權法規的檢視，人權教材的編撰與培訓等等。

3.1.2 監察院設立「人權保障專案小組」

在監察院的「人權保障委員會」之下設立一個「人權保障專案小組」，主要任務在於查察與監督我國兩公約執行情形，並對行政部門提出必要的建議或糾正。

3.1.3 立法院設立「人權委員會」

為了有效落實《兩公約》的精神，除了檢視現有各項不符合兩公約之立法、行政命令與措施之外，更應防止未來任何可能牴觸兩公約精神的立法行為。因此本聯盟建議，在立法院設立常設性的「人權委員會」，主要功能除了要求立法者對兩公約所保障的人權嚴格遵行，不另做任何立法牴觸公約之外，更重要的是針對政府是否履行人權條約的義務，進行持續性的檢視與審查。

3.1.4 考試院設立「人權委員會」

為了有效培養並檢視公務人員的人權意識，本聯盟建議考試院可以將目前院內的人權保障工作小組提升為人權委員會層級，負責規劃公務人員的職前和在職培訓的綜合人權培訓計畫，並研擬將此類培訓作為職業資格和晉升之強制性標準的可行性。

3.1.5 司法院設立「人權研究委員會」

為盡速解決司法部門對於人權知識的不足，建議司法院設立一個人權研究委員會，有系統地進行國際人權法與台灣人權法制建立的相關研究與資料彙整。

3.2 法規檢視的建議

針對當前政府檢視法令及行政措施的作為以及成效所產生的種種缺失，本聯盟提出以下幾項改進建議：

3.2.1 行政院成立法規檢視小組

根據兩公約施行法第八條：「各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。」截自目前為止，許多法令顯然無法在 12 月 10 日之前修正完成，確定跳票。儘管我們尚未看到政府對此一可能違反第八條規定有何因應措施，然而各機關不應誤解檢視法令的工作將隨著兩年修法期限結束後而終止，各機關仍應隨時針對法令與行政措施是否違反兩公約所保障之權利，進行更周延的檢視，而不應受到兩年修法期限的限制。因此，為力求法規檢視的嚴謹度，本聯盟建議行政院可以成立一個由專家組成的法規檢視小組，系統性地檢討法規、命令、和行政措施，與兩公約以及其他包括「消除對婦女一切形式歧視公約」(CEDAW) 在內的其他國際公約，以作為政府部門進行法令制定、修正或廢止之依據。

3.2.2 行政機關藉由增設之行政程序，進行法規檢視

如上述所言，法規檢視的工作，不僅針對已經存在的法令，還應確保未來的法令制訂符合兩公約精神，因此本聯盟建議：未來行政機關所擬之任何草案，或進行任何法律的修正或制定，都必須同時附上「人權檢視表」，就該法案是否符合兩公約之規定進行檢視，同時提請注意法案可能涉及兩公約的主要議題，並將檢驗認定合乎兩公約之意見，與法案一併送交立法院，以防範任何違反兩個公約條文的修正或制定。為因應此一設計對於所擬之任何草案，或進行任何法律的修正或制定是否符合兩公約之要求，行政機關必須加強各部會法規單位的編制與功能，以及國際人權法的相關訓練。

3.3 人權預算編列的建議

根據兩公約施行法第七條：「各級政府機關執行兩公約保障各項人權規定所需之經費，應依財政狀況，優先編列，逐步實施。」一國之預算是檢視該國政策優先順序之最重要的政治文件。然而從對各單位目前預算的檢視而言，仍看不出政府真正的決心。由於人權預算的編列是人權政策能否落實的必要條件，本聯盟建議未來各部會可採取以下步驟進行預算編列：

- (一)、**初步預算提出**：各部會《人權工作小組》可於每年 2 月間，依總統政見、總統府人權諮詢委員會、行政院人權保障推動小組所提出之重要施政項目，提出下年度人權業務及經費需求，交由本聯盟建議擴編的《行政院人權保障小組》的〈人權政策與預算〉小組彙整後召開審查會議。
- (二)、**概算編列**：各部會並依審查會議決議及行政院人權保障推動小組意見修正後，納入下年度概算。
- (三)、**預算彙整**：政府組織改造後之國家發展委員會並依各部會概算核定結果，彙整下年度人權業務預算編列情形，向行政院人權保障推動小組的大會提出報告。

3.4 人權報告的建議

3.4.1 關於國家人權報告撰寫流程的建議

根據《國際人權條約締約國提交報告的形式與內容準則彙編》第九點明確指出，人權報告的編寫不僅是履行一項國際義務，同時也是一個可以全面性的審查國內人權狀況的機會。透過報告撰寫的過程，讓每一個締約國有機會理解該國人權保障的實際狀況，並提出具體的補救措施。因此本聯盟建議，國家人權報告格式與內容應依兩個公約的條約機構委員會的規定，以符合國際標準的方式完成國家初次報告（Initial Report）以及未來定期報告（Periodical Report）的撰寫，並建議以下列幾個步驟進行審查：

- (一)、**報告內容與格式應符合聯合國標準**：國家人權報告格式與內容，應依兩個公約的條約機構委員會的規定（包括遞交時程、事先遞交程序、會期中審查委員與國家代表面談、審查委員提出觀察報告及建議等），以符合國際標準。
- (二)、**定期提出報告的時間應符合兩公約相關規定**：兩項公約的首度國家報告，本應於今年 12 月 10 日前提出，然目前國家人權報告提出的時程為

明年 2 月，明顯與規定不符。本聯盟建議，未來的報告頻率宜遵照兩公約規定，政府亦可考慮在周期第二年與第三年時，發表兩公約的「期中落實報告」。

- (三)、**報告寫作過程應確實「廣泛聽取意見」**：報告初稿完成後，應於全國北中南東四地，進行公開座談會，以供社會了解兩公約報告目的、報告內容，並提出意見，避免重複今年（2011）所犯的錯誤。
- (四)、**報告出版時，應同時出版中、英文版。**
- (五)、**邀請國際專家協助審查**：邀請曾經參與聯合國人權事務之專家，或在國際人權界頗具公信力人士至少 5 人組成審查委員會，以替代條約機構委員會，進行報告審查。但由於邀請之專家委員，進行方式將不同於聯合國因為必須審查眾多國家而採取的程序，只審查我國的人權報告，所以在制度設計上或可超越聯合國的限制，例如可考慮將 NGO 的審查角色提高到與國家平行的地位，專家委員可以進行兩次正式的審查會議，一次聽取 NGO 的影子報告，另一次則根據影子報告審查國家的報告，同時就審查結果提出觀察報告，並於國內與國際同時發布。
- (六)、**「結論性建議」（Concluding Observations）應公開發表**：國際審查委員會完成報告審查後，並對我國提出「結論性建議」時，應在台灣本地以正式、公開的方式發表。
- (七)、**政府對於「結論性建議」的回覆，應公開發表並接受檢驗**：我國獲得結論性建議後，應向社會說明結論性建議之內容，並提出政府未來具體改善之時程與計畫。
- (八)、**建立公開性的網頁**：在進行報告完成審查程序後，應在相關部會的官方網站中設置專門中英網頁，揭示報告審查之各相關文件與紀錄，以向國際社會具體說明我國人權之現狀與進展。

3.4.2 針對國家人權報告的寫作內容的建議

- (一)、**總統府人權諮詢委員會出版一份國家人權報告撰寫的檢討報告**：由於國家人權報告的撰寫將成為未來政府機關的常態性任務，同時為因應日後各種不同人權報告寫作的要求，本聯盟建議總統府人權諮詢委員會應針對本次國家人權報告撰寫過程所出現的缺失，進行檢視與診斷，並提出未來實際可行的改進方案。
- (二)、**確立各部會報告的撰寫機制**：根據《國際人權條約締約國提交報告的形

式與內容準則彙編》¹⁴中明確建議，國家報告的撰寫應當建立一個起草委員會，同時各部門內應設立一個「報告中心點」(focal point)，形成一個有系統的報告編寫的機構框架。因此，為避免類似本次國家人權報告的內容出現如同各部會業務報告彙整的情形再次發生，未來人權報告的撰寫，需以各部會人權工作小組作為報告撰寫的中心點，並由人權工作小組的人權聯絡人，統籌報告內容的彙整與編撰，送交人權報告起草審議委員會進行審查。

- (三)、**積極建立人權指標**：人權指標是衡量人權政策與機制執行成效的重要工具，藉由人權指標可以將抽象的人權價值，透過運作化的尺規加以表達，以用來客觀評價人權受「尊重，保護與實現」的程度。由於目前的國家人權報告中，仍缺乏動態性的人權指標，以作為持續性的管考追蹤，日後將無法對於不同人權落實是否有倒退與進展的趨勢，進行持續性及動態性的掌握，因此思考聯合國積極推動的人權指標¹⁵有其必要性。

3.5 教育培訓的建議

3.5.1 參考聯合國相關準則與教案，重新檢視目前的培訓方式

聯合國人權理事會於 2011 年 3 月 23 日第 16/1 號決議通過《聯合國人權教育和培訓宣言》，明確指出人權教育和培訓，是促進人人享有的所有人權和基本自由得到普遍尊重和遵守的關鍵。近年來聯合國人權事務高級專員辦公室(Office of the High Commissioner for Human Rights) (OHCHR)，針對特定對象，包括社工人員、法官、警察、獄政人員的人權訓練，出版許多教案。同時聯合國正在積極推動的《世界人權教育方案》(World Program for Human Rights Education)第二期的行動方案(2010-2014)中，也針對公務人員培訓提出許多具體的目標與方法，然而在目前的培訓過程中，仍未見採用。因此本聯盟建議法務部應盡速調整作法，參考聯合國相關準則與教案，提出解決方案。同時各相關機關之訓練中心，應採納上述作法進行各論的編撰，並將兩公約納入訓練課程，以盡速達成馬總統之指示，各機關自行依權責編撰各論的要求。

3.5.2 邀請國際組織來台進行培訓計畫

¹⁴ 參見 HRI/GEN/2/Rev.6，連結網址：

http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.GEN.2.Rev.6_ch.pdf

¹⁵ OHCHR, Report on indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments: A Conceptual and Methodological Framework

建議邀請國際組織，如 International Commission of Jurists、JUSTICE、Amnesty International 等團體來台協助進行公務人員的培訓，尤其是針對警察、移民署、獄政人員、教師、國安人員等。

3.5.3 增進與非政府組織在人權教育活動與培訓的合作

不論從聯合國的《人權教育和培訓宣言》，或是其他國家的經驗，非政府組織在培訓計劃的規劃與進行，均發揮相當重要作用。而根據兩公約施行法第五條第二項規定：「政府應與各國政府、國際間非政府組織及人權機構共同合作，以保護及促進兩公約所保障各項人權之實現。」為增進民間社會對於政府推動兩公約具體作為的理解，本聯盟建議政府可以考慮藉由專案補助人權團體的方式，到台灣各地以工作坊的模式，進行種子教師的培訓。

3.5.4 儘速加強新進與在職法官對兩公約所保障之人權的教育培訓

為了防止法官由於對國際人權法不甚了解，下意識的避免引用兩公約之規定作為裁判之依據，本聯盟建議應儘速加強新進與在職法官對於兩公約所保障之人權的教育培訓。因此不論是司法官訓練所亦或司法人員研習所，在培訓課程的規劃上，應持續進行人權教育的培訓，特別是有關國際人權法的訓練，同時針對不同對象應有不同層級的培訓課程。

3.5.5 補助法扶或律師公會進行律師的人權培訓

司法審判實務促成的法治發展，有時才是實質引領國際人權公約內國法化的主要動力，然而如何落實此一發展，不單是法官的責任，更是檢辯雙方等當事人在法庭中必須扮演重要的角色。由於法院只能被動受理訴訟後作成裁判，因此律師不僅是單純辯護或諮詢角色，而是必須嘗試引用兩公約提起人權訴訟，或是在既有個案中發揮兩公約的保護力量¹⁷。因此除了各級法院在人權的司法審查上扮演前所未有的重要功能之外，律師界對於兩公約的認識與引用，也將是未來兩公約是否落實的重要關鍵。藉由補助法律扶助基金會與律師公會，舉辦律師的人權教育和在職的訓練，將有助於兩公約的具體落實。

¹⁷ 引自台北律師公會人權委員會翁國彥主任委員，〈兩公約實施與律師執業的嶄新挑戰〉。

3.5.6 設立國家人權資源和培訓中心

從長遠的規劃而言，本聯盟建議應審慎考慮設立一個健全的國家培訓機構的可行性，將人權培訓制度化，並建立對制度化人權培訓的評估機制，針對培訓的效果進行分析與評價。本聯盟建議可以考慮在國家教育研究院之下設立一個人權資源中心，或是仿效國家衛生研究院的模式以財團法人的形式成立。這些中心負責以下幾項任務：(1)人權研究；(2)人權教材的編撰、翻譯與收集；(3)國際人權文件的收集與彙編；(4)人權培訓；(5)協助執行國際上舉辦的人權教育合作項目；(6)人權教育的推廣服務等，以補強目前我國在國際人權領域中，因為知識、經驗與人才三者嚴重短缺所造成的問題。

3.6 立即擬定「國家促進及保障人權行動計畫」

有鑑於目前兩公約施行法落實的狀況，亟需一個整體性的規劃，才能有效處理上述關於機構、預算、法規檢視、人權報告的撰寫、教育培訓等問題，因此，本聯盟建議，總統府人權諮詢委員會可以根據《維也納宣言和行動綱領》¹⁸與聯合國 2002 年出版之《國家人權行動計畫手冊》¹⁹擬定「國家人權行動計畫」²⁰，針對當前我國必須處理的人權保障與促進事項，訂定明確的優先順序與重點，同時列出執行步驟與時程，以及必須完成的短、中、長期「目標」、「戰略方案」和確定「經費」來源，以達至有效落實《兩公約》及《兩公約施行法》的相關要求。另一方面，為解決當前施行法的位階問題，並協調各部會人權機構的運作，以及促進人權政策或行動計畫的執行，或可透過行動計畫的啟動，進一步研擬是否制訂一部《人權基本法》的必要性，將國際人權法典化，展現與國際人權接軌之決心。

特別值得一提的是，國際人權規範經過六十多年的發展，已經形成綿密的規範網絡，因此，兩公約的內容實無法涵蓋當前國際人權的規範，而聯合國設有獨立人權事務委員會的公約共有九個，我國至今已批准《兩公約》與《消除一切形式對婦女歧視公約》，以及 1970 年批准的《消除一切形式種族歧視公約》等公約，因此，也可以透過國家人權行動計畫的啟動，研議批准並內國法化其他重要國際

¹⁸ 參見 A/CONF.157/23，網址請見：

[http://www.unhcr.ch/huridocda/huridocda.nsf/\(symbol\)/a.conf.157.23.en](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridocda.nsf/(symbol)/a.conf.157.23.en)

¹⁹ 參見 Handbook on National Human Rights Plans of Action, UN New York & Geneva 29 August 2002

²⁰ 中國政府已經擬定了一份《國家人權行動計畫(2009—2010 年)》，台灣政府在這一點已經落後，當思考積極擬定台灣的國家人權行動計畫。

人權公約的必要性，以使我國能順利與國際接軌。

附錄：

兩公約施行監督聯盟 2011 年做了什麼？

聯盟這一年主要有四大方向，分別是兩公約的教育培訓、監督政府落實兩公約、人權制度的政策倡議、以及民間影子報告的組織撰寫。

在教育培訓上，聯盟各團體持續辦理相關的培訓工作，台灣人權促進會持續辦理兩公約主題的培訓工作坊，包括嘉義人權工作坊、屏東人權工作坊，也多次與其他友好團體合辦人權營，並在活動中進行兩公約的課程，像是與綠色公民行動聯盟合辦貢寮營隊、與法律扶助基金會合辦兩公約法扶律師培訓，與民間司法改革基金會、青平台合辦人權志工培訓，與雷震民主人權基金、台大法律學院合辦前聯合國酷刑特別報告員 Manfred Nowak 教授系列演講。台權會工作人員也曾到台中人權教育輔導團以及東吳通識課程進行兩公約的培訓課程與演講。環境法律人協會曾舉辦過兩公約與環境人權的演講活動。

在監督的工作上，聯盟特別關注政府是否有依照兩公約、消除對婦女一切形式歧視公約 (CEDAW)，以及各公約之施行法，依公約的精神進行國內的落實。由於法務部為多個人權機構的幕僚單位，且為「人權大步走」計畫的推動者，總統府人權諮詢委員會的國家人權報告撰寫工作、行政院人權保障推動小組的法規檢討工作，也都是法務部在擔任行政工作，因此法務部與各人權機構的動向，是聯盟的重點監督對象。

在人權政策倡議上，聯盟觀察到政府這一年來，根據兩公約施行法第六條僅進行提出國家人權報告的工作，並沒有進行人權報告制度的研擬，有鑑於此，聯盟先於政府，著手研擬符合聯合國運作方式以及適合台灣情況的人權報告制度建議書，並先後於 4 月和 10 月提出兩份建議書給總統府人權諮詢委員會，也於 10 月 25 日與總統府人權諮詢委員進行人權報告制度的溝通會議。

監察院對於兩公約的落實與執行，可以在政府機關中扮演重要的角色，且對於符合巴黎原則的國家人權委員會，與民間有不一樣的想法，因此聯盟曾於 5 月 16 日與監察院幾位委員會談並交換意見。

在政府大動員進行初次國家人權報告出版的此刻，民間非政府組織也有必要提出相對應的影子報告，聯盟在 2011 年下半年持續監督政府進行國家人權報告的進度，也積極組織各領域非政府組織共同進行影子報告的工作，目前持續進行中。