

# 2017 年台灣國家人權機構評估報告

## 台灣設置符合《巴黎原則》之國家人權機構進展 暨目前考慮方案之可欲性與可行性評估

### TAIWAN NHRI ASSESSMENT REPORT 2017

Evaluation of the progress made in establishing a Paris Principles compliant NHRI for Taiwan  
and the desirability and feasibility of the options under considerations



亞太地區國家人權機構論壇



亞洲人權與發展論壇



亞洲非政府組織  
監督國家人權機構網絡

授權翻譯： 人權公約施行監督聯盟

## 版權頁

---

© Copyright 2017 Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions and Asian Forum for Human Rights and Development

版權所有，保留一切為商業／營利用途進行任何形式再製或翻譯之權利。有意以任何形式再製與（或）完整翻譯本文件者，無論為商業／營利或者非營利用途，須先來信取得授權：

**Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions**

地址：GPO Box 5218, Sydney NSW 1042, Australia

信箱：[apf@asiapacificforum.net](mailto:apf@asiapacificforum.net)

網站：[www.asiapacificforum.net](http://www.asiapacificforum.net)

即使已盡合理努力確保本報告內文之準確性與可靠性，FORUM-ASIA、ANNI 與 APF 並無法保證內文資訊完全正確或毫無疏漏之處，也不會承擔本報告內容或因使用本報告而衍伸之責任，無論是契約上或者其他面向的責任（whether contractual or otherwise）。

## 中文翻譯

初稿：張書豪、張宸邦

校訂：蔡逸靜、黃嵩立

本報告由人權公約施行監督聯盟取得授權進行中文翻譯，報告原文亦可於人約盟網站下載參照：<https://covenantwatch.org.tw/portfolio/taiwan-nhri-assessment-report/>。

若對本文件之中文翻譯有任何疑問與建議，敬請來信指教：

**社團法人人權公約施行監督聯盟**

地址：台北市中正區仁愛路二段 97-1 號 4 樓

信箱：[info@cwtaian.org.tw](mailto:info@cwtaian.org.tw)

網站：<https://covenantwatch.org.tw/>

## 目錄

---

謝辭.....	3
關於我們.....	4
執行摘要及建議事項.....	7
引言.....	10
國家人權機構.....	12
台灣人權背景.....	15
諮詢過程.....	17
摘要、結論與建議事項.....	22
後續行動.....	24

## 附錄文件

- (一) 計畫提案
- (二) 諮詢行程與對象名單
- (三) 巴黎原則
- (四) 參考文獻

上述文件，請至人約盟網站下載參閱：

<https://covenantwatch.org.tw/portfolio/taiwan-nhri-assessment-report-ch/>。

## 謝辭

---

能夠擔任這次台灣國家人權機構評估小組的成員，我們備感榮幸。非常感謝人權公約施行監督聯盟的邀請，以及他們在任務過程中的有效支持。我們也十分感激總統府人權諮詢委員會提供的翻譯協助。

我們感受到在這裡遇見的每一個人為了強化所有台灣人的人權的真心承諾，並且深受鼓舞。我們尤其感激眾人慷慨付出的時間，以及提供相關資訊及洞見時的周全。各政府單位的充分準備，以及對於本任務小組提出之問題的重視，都使我們獲益良多。

同樣地，立法院與司法院也提供了有用的資訊。監察院更撥出完整的半天時間，讓我們能夠展開廣泛對話，深入探討在台灣設置國家人權機構的複雜性。在此也向司法院院長、監察院院長與立法院秘書長致上我們最深的謝意。

台灣公民社會的蓬勃與活力，他們將保護、促進及倡議人權作為日常工作，讓我們留下深刻印象。

特別感謝陳副總統在百忙之中撥冗與我們會面，就現有考慮之方案進行詳細討論。

我們都希望這份報告的完成能為台灣人民帶來些許助益與貢獻，有助於台灣決定是否設置國家人權機構，以及如果要，是以什麼樣的形式設置。

**Rosslyn Noonan**

（亞太地區國家人權機構論壇）

**Agantaranansa Juanda**

（亞洲人權與發展論壇／亞洲非政府組織監督國家人權機構網絡）

**Sushil Pyakurel**

（亞洲非政府組織監督國家人權機構網絡）

## 關於我們

---

### 亞太地區國家人權機構論壇

亞太地區國家人權機構論壇（Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions，APF）是一個由亞洲與太平洋地區的獨立國家人權機構組成的會員代表組織，其成員必須滿足聯合國大會採納之《關於促進和保護人權的國家機構的地位的原則》（簡稱《巴黎原則》）所訂定的最低標準。APF 是一個獨立的非營利組織，並致力透過區域合作支持各國人權機構的設置與發展，以保護與促進亞太區域人民的人權。

聯絡方式：執行長 Kieren Fitzpatrick / [KierenFitzpatrick@asiapacificforum.net](mailto:KierenFitzpatrick@asiapacificforum.net)

**Roslyn Noonan** 為 APF 的國家人權機構專業顧問，她曾經擔任紐西蘭人權委員會主任委員（2001-2011）、前身為國家人權機構國際協調委員會（ICC）之國家人權機構全球聯盟（GANHRI）的主席（2010-2012）。在擔任主席期間，Noonan 女士亦負責監督次級評鑑委員會（Sub-Committee on Accreditation）有關評估各國人權機構是否符合《巴黎原則》之工作。

聯絡方式：[Roslyn.Noonan@gmail.com](mailto:Roslyn.Noonan@gmail.com)

### 亞太人權與發展論壇

亞太人權與發展論壇（Asian Forum for Human Rights and Development，FORUM-ASIA）是一個亞洲地區的跨國網絡，由 19 個國家的 58 個團體所組成（截至 2017 年 1 月），1991 年在菲律賓馬尼拉成立，隔年於泰國曼谷設置區域秘書處。此後，FORUM-ASIA 也在日內瓦、雅加達、加德滿都設立辦公室。透過與亞洲內外的人權團體與人權捍衛者協調合作，FORUM-ASIA 致力促進與保護人權，包括發展之權利。

聯絡方式：執行長 Mukunda Kattel / [Mukunda@forum-asia.org](mailto:Mukunda@forum-asia.org)

### 亞洲非政府組織監督國家人權機構網絡

亞洲非政府組織監督國家人權機構網絡（Asian NGO Network on National Human Rights Institutions，ANNI）成立於 2006 年 12 月，是一個由亞洲地區非政府組織與人權捍衛者所組成的網絡，致力於強化亞洲國家人權機構的倡議行動，使這些機構能夠更加促進與保護人權。ANNI 也倡議改善亞洲國家人權機構在法律上與實踐上對於國際標準的遵守，包括《巴黎原則》與國家人權機構國際協調委員會之評鑑次級委員會（SCA）所發布的「一般性觀察」（General Observations）。目前 ANNI 秘書處由 FORUM-ASIA 擔任。

**Agantaranansa Juanda** 是 FORUM-ASIA 的計畫協調人，負責 ANNI 工作的整體協調。他曾代表 FORUM-ASIA 與 ANNI，推動 ANNI 發展與強化和亞洲地區國家人權機構及政府間組織（如東南亞國協與聯合國）的良好戰略工作關係。他的職責也包括維繫與相關公民社會組織（CSOs）網絡、外交使節團、媒體與其他有關單位的密切接觸與交流。

聯絡方式：[agantaranansa.juanda@yahoo.com](mailto:agantaranansa.juanda@yahoo.com)

**Sushil Pyakurel** 是一位畢生盡力於民主與人權的行動者／工作者，為多個人權組織的創辦人，包括：尼泊爾國內第一個人權組織「人權保護論壇」（Forum for the Protection of Human Rights），以及「非正式部門服務中心」（Informal Sector Service Centre，INSEC）。他也是尼泊爾設立國家人權機構的積極倡議者，後來更成為尼泊爾國家人權委員會的首屆委員之一。他在 2010 年獲頒韓國光州人權獎，於 2017 年獲選為 ANNI 的顧問。

聯絡方式：[sushil.pyakurel@gmail.com](mailto:sushil.pyakurel@gmail.com)

## 英文縮寫對照表

### 專有名詞或組織名稱

---

<b>APF</b>	Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions	亞太地區國家人權機構論壇
<b>CSO</b>	Civil society Organisation	公民社會組織
<b>GANHRI</b>	Global Alliance of National Human Rights Institutions	國家人權機構全球聯盟
<b>NGO</b>	Non-governmental organisation	非政府組織
<b>NHRI</b>	national human rights institution	國家人權機構
<b>'Paris Principles'</b>	Principles relating to the status of National Institution for the Promotion and Protection of Human Rights	關於促進和保護人權的國家機構之地位的原則（「巴黎原則」）
<b>POHRCC</b>	Presidential Office Human Rights Consultative Committee	總統府人權諮詢委員會

---

### 國際人權文件

---

<b>CEDAW</b>	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women	消除對婦女一切形式歧視公約
<b>CERD</b>	Convention on the Elimination of Racial Discrimination	消除一切形式種族歧視國際公約
<b>CRC</b>	Convention on the Rights of the Child	兒童權利公約
<b>CRPD</b>	Convention on the Rights of Persons with Disabilities	身心障礙者權利公約
<b>ICCPR</b>	International Covenant on Civil and Political Rights	公民與政治權利國際公約
<b>ICESCR</b>	International Covenant on Economic, social and Cultural Rights	經濟社會文化權利國際公約
<b>UDHR</b>	Universal Declaration on Human Rights	世界人權宣言

---

## 執行摘要及建議事項

---

台灣的公民社會組織從 1999 年便開始倡議設置國家人權機構。2014 年，總統府人權諮詢委員會組成一內部專案小組，亦做出台灣應設置國家人權機構之結論。當時，該小組指出了三種可能的設置方案，監察院也向總統府人權諮詢委員會呈交一項提案，故檯面上共有四項方案。2016 年大選競選期間，蔡英文總統曾承諾設置國家人權機構，且近期亦表示將在 2017 年年底以前做出決定。

為協助總統作出這項決定，以及協助總統府人權諮詢委員會的後續討論，人權公約施行監督聯盟邀請亞太地區國家人權機構論壇（APF）的 Rosslyn Noonan 女士，帶領專案小組至台灣進行為期一週之訪問，以評估設置國家人權機構的推動進程。

在亞洲人權與發展論壇（FORUM-ASIA）、亞洲非政府組織監督國家人權機構網絡（ANNI）以及亞太地區國家人權機構論壇的協助安排下，該專案小組成員得以成行。除了 Noonan 女士，小組成員還包括尼泊爾人權委員會首屆委員 Sushil Pyakurel 先生，以及時任 ANNI 計畫協調人之 Agantaranansa Juanda 先生。

該專案小組成員認知到：

- (i) 目前台灣之國際法地位處於中華人民共和國及中華民國的爭議之中；
- (ii) 本報告之作者明白指出不針對此議題進行評論；且
- (iii) 本報告所使用之國家人權機構一詞，不應解讀成為台灣國家地位之背書。

借助三位成員對於世界各地之國家人權機構的豐富經驗，該專案小組受邀進行之任務為評價各關鍵利害關係方對於設置此一機構的可欲性及可行性看法，並且就現有的數項考慮方案提供是否符合《巴黎原則》之專業意見。

訪問台灣的一週期間，該專案小組受到總統府辦公室邀請，向人權諮詢委員會進行簡報，並由陳副總統接待主持。該專案小組也在台灣諮詢了下列單位：

- 政府機構，包括教育部、內政部、法務部及行政院性別平等處
- 立法院、司法院及監察院
- 政黨成員
- 公民社會團體及組織
- 學界及法律界人士

該專案小組亦進行下列工作：

- 在訪問行程尾聲拜會副總統及人權諮詢委員會成員時進行工作簡報
- 舉行記者會，摘要說明該專案小組達成之初步結論

在擬定結論及建議事項時，該專案小組參酌了諮詢對象之看法、憲法及法律學者之建議、台灣獨特之五權分立背景、最有效之資源運用方式，以及《巴黎原則》——設置國家人權機構的國際準則。



## 結論

台灣國內強烈支持設立國家人權機構。為強化對人權的尊重，台灣過去已經採取幾項重要措施，包括將國際人權公約國內法化，以及引進創新的審查程序來監督其落實狀況。然而，正如同其他所有社會一樣，台灣仍然面臨重大的人權挑戰。

目前討論中的四個國家人權機構設置方案，在符合《巴黎原則》方面均面臨各自不同的困難與挑戰。其中兩項方案——將國家人權機構設置於總統府或者行政院下——尤其難以滿足《巴黎原則》中基本的獨立性要求。

若是要在台灣的五權架構之外建立一個完全自立（stand-alone）的國家人權機構，則有難以克服的憲政困難，包括處理該機構與五院及一般政府機關之間的相對地位問題。目前的監察院已具備一部分、但非完全滿足《巴黎原則》之要件。在我們的評估中，監察院將無法獲得完全符合《巴黎原則》的認證。<sup>1</sup>若要讓監察院能完全符合《巴黎原則》，其立法基礎勢必需要大幅度的改變。

該專案小組一致達成的結論為：及時建立國家人權機構之最佳選項，是將其設為監察院的一部分，並且透過修正《監察院組織法》及《監察法》，使其能完全符合《巴黎原則》。

在達成此一結論的同時，該專案小組承認《巴黎原則》的規定相當廣泛，這正是因為各國都擁有獨特的憲政及法律架構。如同其他國家所做的，台灣在設置國家人權機構時必須：

- 臨機應變（improvise）
- 善意詮釋憲法，符合其保障及促進人權之核心價值
- 透過定義國家人權機構之職權，界定該機構與其他政府機關之互動方式，以符合權力分立之憲政架構
- 在此方面，國家人權機構雖會向國家立法、司法及行政權提供權威性意見，但是這些意見本身的諮詢性質便已對國家人權機構之權力設下界線。因此，認定國家人權機構之作為違憲的情形十分少見。

---

<sup>1</sup> 譯註：按照原文用詞（“accredited as fully compliance”），此處應是強調監察院無法在國家人權機構全球聯盟（GANHRI）的評鑑制度中獲得「完全符合巴黎原則」的 A 級認證。

## 建議事項

### 台灣國家人權機構評估專案小組建議台灣：

1. 設置完全符合《巴黎原則》之國家人權機構。
2. 賦予**監察院**成為台灣國家人權機構必要之職責、功能與權力。
3. 修正《監察院組織法》及《監察法》，使監察院的法定職責（mandate）同時具備現有之**善治（good governance）與審計職責**，以及**重要性相同的人權職責**。
4. 監察院的人權職責，應明確包括保護（protect）及促進（promote）人權之雙重責任，並涵蓋公民、政治、經濟、社會及文化權利，以及包含社會各個部門（sectors）與台灣所有人民。
5. 以法律確保台灣的國家人權機構具備必要權力，以履行《巴黎原則》要求國家人權機構應有的一切**功能**，包括：向立法、行政、司法部門與其他機關提供諮詢、監測國際人權標準之落實、調查（investigate）或徵詢（inquire）人權侵害情事、鼓勵為政府官員與社會大眾提供人權教育，以及處理申訴。
6. 該法律亦應規定監察院之**內部組織架構及工作方式**能充分反映善治及人權兩種職責與功能的同等地位。
7. 檢討《監察院組織法》及《監察法》規定，確定是否需要納入更進一步的**獨立性保障**以符合《巴黎原則》的標準，包括人事任命與解職條款，以及獨立行使職權之具體義務。
8. 無論是善治或人權職責，監察院之**人事任命程序**都應由法律明確規定，並且**公開透明**。
9. 人事任命及其選任標準，必須反映台灣社會之**多元與多樣性**。
10. 監察院半數成員之選任標準，須納入**人權專業及處理人權事務之經驗**。
11. 提供履行人權職責所需之**充足資源**，使其能以最有效率與有效的方式讓全台灣人民能夠近用（accessible）。
12. 在履行人權職責與執行其功能時，台灣的國家人權機構必須留意《巴黎原則》中對於國家人權機構**應與非政府組織及公民社會組織諮詢及合作**之期許。

# 引言

---

## 背景

1. 台灣的公民社會組織從 1999 年便開始倡議設置國家人權機構。
2. 2014 年，總統府人權諮詢委員會組成一內部專案小組，亦做出台灣應設置國家人權機構之結論。當時有四種可能的設置方案。
3. 2016 年大選競選期間，蔡英文總統曾承諾設置國家人權機構，且近期亦表示將在 2017 年年底以前做出決定。
4. 為協助總統作出這項決定，以及協助總統府人權諮詢委員會的後續討論，人權公約施行監督聯盟邀請亞太地區國家人權機構論壇（APF）的 Rosilyn Noonan 女士，帶領專案小組至台灣進行為期一週之訪問，以評估設置國家人權機構的推動進程。該訪問期間為 2017 年 7 月 23 日至 28 日。
5. 在亞洲人權與發展論壇（FORUM-ASIA）、亞洲非政府組織監督國家人權機構網絡（ANNI）以及亞太地區國家人權機構論壇的主持安排下，該專案小組成員得以成行。
6. 除了 Noonan 女士，小組成員還包括尼泊爾人權委員會首屆委員 Sushil Pyakurel 先生，以及代表 FORUM-ASIA 及 ANNI 的 Agantaranansa Juanda 先生。
7. 借助三位成員對於世界各地之國家人權機構的豐富經驗，該專案小組受邀進行之任務為評價各關鍵利害關係方對於設置此一機構的可欲性及可行性看法，並且就現有之數項考慮方案提供是否符合《巴黎原則》之專業意見。

## 評估方法

8. 該專案小組在台期間，與以下單位進行諮詢：
  - 政府機構
  - 立法院、司法院及監察院
  - 政黨成員
  - 公民社會團體及組織
  - 學界及法律界人士
9. 該專案小組亦進行下列工作：
  - 在訪問行程尾聲拜會副總統及人權諮詢委員會成員時進行工作簡報
  - 舉行記者會，摘要說明該專案小組達成之初步結論

10. 該專案小組亦進行了下列多種文獻資料的研究，主要包括：《中華民國（台灣）憲法》、立法院、司法院及監察院之背景資訊、2009 年《兩公約施行法》及檢視台灣施行兩公約情形之相關報告，以及拜會之政府機關與公民社會組織所提供的文件。
11. 前述諮詢會議與文獻資料之完整清單，分別載於本報告附錄二及附錄四。<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> 譯註：附錄文件請至人約盟網站下載參閱。連結：<https://covenantswatch.org.tw/portfolio/taiwan-nhri-assessment-report-ch/>。

## 國家人權機構

---

### 什麼是國家人權機構？

12. 國家人權機構是指專門致力於促進與保護人權的獨立國家機關。國家人權機構雖然是由國家設立，但卻獨立於政府，性質類似司法單位。
13. 此處所謂國家（state）一詞，我們指涉的是形成台灣作為一個國家及其運作之必須的所有元素，包括國會、政府及其機構、法院、五院與各級地方政府。政府一詞則是指內閣、部會與其他向內閣成員負責的機構。
14. 國家人權機構必須根據憲法或是特定法律設立。其經費雖然來自政府，但必須能夠獨立於政府地運作。
15. 國家人權機構必須有包括促進與保護人權的廣泛職責。它向立法、行政及其他單位提供如何強化該國人民權利保障的諮詢意見，並且監督政府施政是否符合人權標準。國家人權機構也向所有人開放，可以受理個案申訴、調查人權侵害事件並提供建議。
16. 國家人權機構也是連接國家與其批准之國際人權條約的橋樑，確保國家的人權承諾對國內所有人民都成為現實。
17. 共有 110 個國家設置了國家人權機構。在亞太地區，已有 24 個獲得國際評鑑的國家人權機構，另外還有一些國家正在發展當中。

### 國家人權機構的國際標準

18. 若要獲得國際社會的認可和信賴，國家人權機構就必須遵循聯合國的一套最低標準，也就是由聯合國大會通過的《關於促進和保護人權的國家機構的地位的原則》，簡稱《巴黎原則》。《巴黎原則》要求國家人權機構必須：
  - 根據**憲法**或法律基礎而**設置**
  - 具備基於普世人權標準的**廣泛職責**
  - 擁有**促進與保障**人權的雙重責任
  - 具備**獨立**於政府的自主性
  - 具備**多元性**，其高層職位與工作人員組成須能大致反映社會中的多元社群
  - 獲得由政府提供的**充足資源**
  - 具備**調查權**
19. 《巴黎原則》也明訂國家人權機構應有的功能與工作方法，包括：
  - 提供立法、行政部門與機關與人權相關的諮詢意見與指引
  - 調查侵害人權之情事

- 監督政府落實人權標準
- 執行或協助推動人權教育
- 透過參與司法訴訟案件且／或擔任法庭之友（*amicus curiae*），促進人權相關判例法的發展
- 提倡國家批准各項國際人權公約
- 與非政府組織及公民社會合作
- 確保國家人權機構能讓所有人接近與使用（**accessible to all**）
- 在許多國家的設計中，受理個案申訴，並能援用爭端解決的機制加以處理，例如調解、和解、轉介、提供資訊和諮詢建議

## 國家人權機構的類型

20. 除了少數例外情況，一個聯合國會員國僅能擁有一個獲得國際認可的國家人權機構。目前適用特殊條件的案例，包括巴勒斯坦獨立人權委員會（**Independent Human Rights Commission of Palestine**）與大不列顛：在英國平等及人權委員會（**Equality and Human Rights Commission of the United Kingdom**）之外，北愛爾蘭與蘇格蘭同時也設有獲得國際評鑑的人權委員會。
21. 國家人權機構並沒有單一通用的模式，每個國家都可以自由決定要設置哪一種特定類型的人權機構。國家應先詳細檢視國內現行的人權保障框架與法律、政治及文化體系，並盤點可得的技術和財政資源，做出最合適的選擇。
22. 國家人權機構有四種主要類型：
  - i. **人權委員會（Human Rights Commissions）**  
 國家人權委員會擁有廣泛的角色，例如：
    - 促進人權教育，提升政府與社群的人權意識
    - 提供政府部門有關人權政策與計畫的諮詢建議
    - 提供立法部門諮詢建議，確保立法草案與現行法規符合人權
    - 對於涉及人權議題的訴訟程序提出貢獻
    - 針對人權議題與挑戰展開調查或徵詢（**inquiries**）
    - 為聯合國人權機制的工作做出貢獻
    - 受理與處理個別人民提出之人權相關申訴，包括透過調解與和解等方式
    - 觀察與監測拘留場所（**places of detention**）
23. 人權委員會通常由一位首席委員／主委／主席（**chief commissioner/chairperson/president**）與兩位或以上固定任期的委員共同領導。這些委員是促進和保障人權的公共倡議者。大多數亞太地區設立的國家人權機構即為此一類型。

## ii. 具備人權職責的監察機關（Ombudsman's office with a human rights mandate）

一般而言，監察機關的職責在於支持良好行政，大多具備調查權以追查政府疑似違法失職之情事。當監察機關同時具備促進與保護人權之廣泛職責時，它們亦可擔任國家人權機構。這是歐洲部分國家與中南美洲地區最常見的類型；

廣泛的人權職責，特別是積極促進人權、監測人權與提供實踐人權承諾之建議與指引的職責要求，能讓這類機構發揮與人權委員會相同的功能。

在亞太地區，具備完整人權職責與《巴黎原則》列出之職能要求的監察機關，包括薩摩亞監察使辦公室（Samoan Ombudsman's Office）與東帝汶人權暨司法監察公署（Timor-Leste Office of the Provedor）。

如同聯合國指出的，這類混合型機構可以提供涵蓋多種議題的「一站式」服務。<sup>3</sup> 這亦有利於將資源整合於單一機構。

監察機關通常是由單獨一名任期固定的監察使領導。根據工作量大小，也有可能包括一位首席監察使與其他一兩位監察使。在薩摩亞、東帝汶等部分國家，副監察使各自被分配負責特定的工作領域。

## iii. 建議及諮詢單位（Advisory and consultative bodies）

建議及諮詢單位是在一系列人權議題上向政府提供深入見解與建議的機構。這類單位的職權較為有限，通常並不具備受理歧視或人權侵害申訴的權限。它們的角色往往限於促進人權的計畫與行動。法國國家人權諮詢委員會（French National Consultative Commission on Human Rights）即是一例。

## iv. 研究單位（Research bodies）

研究單位經常被稱為人權議題的「智庫」，通常具有學術焦點，能為特定人權議題之研究提供專業貢獻。研究單位與建議及諮詢單位類似，通常缺乏接受或處理人權相關個案申訴的能力。例如最初的丹麥人權中心（Danish Institute for Human Rights）即是此類機構實例，不過現今該中心也已轉型成為一個具有廣泛職權基礎的國家人權機構。

---

<sup>3</sup> 參見聯合國出版之《國家人權機構：歷史、原則、角色及責任》（紐約、日內瓦：2010）第 18 頁，連結：[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf)。〔譯註：參見該手冊簡體中文版第 17 頁。〕

## 台灣人權背景

---

24. 雖然台灣被排除於聯合國之外，但仍在國際人權標準的國內法化上取得長足進展。為評估國際人權標準落實情形而引進的創新審查程序，與聯合國條約機構（Treaty Bodies）的審查程序並駕齊驅，並邀請國際人權專家參與其中。由於這些專家是親自來到台灣進行會議、收受文件與執行評估，這套程序可以說比聯合國條約機構在日內瓦或者紐約的會議來得更具有影響力。2009 年《兩公約施行法》亦明確訂定政府機關承擔的人權責任。

### 憲政框架

25. 於 1947 年採用、2005 年修訂的《中華民國（台灣）憲法》確立其國家架構，包括國民大會的設立；公民權利、自由與義務的內涵；總統、中央與地方政府權力與地方政府系統的明訂；基本國策的闡述；以及關於「邊疆民族」的一些條款。

26. 台灣的憲法結構相當獨特，將國家區分為五個分支，亦即行政院、立法院、司法院、考試院和監察院。

27. 於 2005 年通過的《憲法增修條文》第 7 條表示監察院為「國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權，不適用憲法第 90 條及第 94 條有關同意權之規定。」

28. 該條規定監察院成員為 29 人，任期 6 年，由總統提名、經立法院同意任命。《增修條文》亦要求：「監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。」

### 人民的權利義務

29. 憲法〈第二章〉規定了公民權利、自由與義務，第七條明確指出：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」

30. 〈第二章〉接著闡述了一系列的公民與政治權利，以及工作權與受教權兩項經濟與社會權。其他經濟、社會與文化權利則另在〈第十三章〉之基本國策中提及。〈第二章〉亦說明了公民的義務，譬如關於投票權以及受教權的相對義務。

31. 關於居民與其他非公民人士（例如移工）在何種程度上亦享有台灣公民之權利與自由保障，憲法之規定似乎並未涵蓋。

### 法律框架

32. 憲法中關於設立監察院以及公民權利、自由與義務的條款，皆透過相關立法具體訂定。事實上，台灣擁有全面性的法律框架，規範社會與企業的所有相關面向。

33. 若在中華民國全國法規資料庫進行簡單的搜尋，即可發現有超過 23 部法規在標題中明確提及對於特定權利的保護。其中一部分涉及的是商業與版權、商標等事務，



其他則與人權相關。《原住民族工作權保障法》和《人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例》即為實例。

34. 儘管標題沒有提及權利，其他還有許多法規也致力讓人權落實在人們的生活之中。一個明確的例子是《國民教育法》（於 2016 年最新修訂），連同《強迫入學條例》確立為 6 至 15 歲學童提供免費義務教育。

## 「國際」人權承諾

35. 西元 2000 年，當時新任總統陳水扁先生曾提議批准《公民與政治權利國際公約》（ICCPR）與《經濟社會文化權利國際公約》（ICESCR），以及簽署《消除對婦女一切形式歧視公約》（CEDAW）。CEDAW 與兩公約分別在 2007 年與 2009 年得到批准。而後，台灣政府也批准了《兒童權利公約》（CRC）與《身心障礙者權利公約》（CRPD）。
36. 獲得批准以後，上述公約透過一系列的施行法內化至國內法律。施行法更明確要求各政府機關必須將人權標準納入其權責範圍內。
37. 由於聯合國拒絕給予正式承認，連帶使得台灣無法接觸聯合國條約機構，不過台灣仍然以其做法為基礎，透過立法創設了一套邀請國際專家參與的審查機制，並規定政府每隔四年都必須針對各項公約的實施情況提出正式報告。無論是在台灣當地舉行的審查會議，還是政府準備的國家報告，都吸引了公民社會的高度參與，令人印象深刻。

## 公民社會

38. 台灣能夠從威權轉型走向民主，其多元而活躍的公民社會貢獻良多。同時，也正是公民社會始終如一地倡議強化台灣人權表現，包括推動國家人權機構的設立。

## 媒體

39. 台灣擁有自由且多元的媒體，包括電視、廣播電台、報紙和網路新聞以及評論服務。

## 諮詢過程

---

40. 國家人權機構評估專案小組會面之對象包括公民社會組織代表、憲政及法律學者、政府機關之資深官員、政黨代表、司法院、監察院及立法院。（詳見附件二）
41. 諮詢內容相當廣泛，其中詳加探討了四項根本性問題：
  - i. 台灣是否需要一個國家人權機構？國家人權機構能提供哪些額外價值？
  - ii. 若設置國家人權機構，它應擔負何種角色與責任？
  - iii. 考量台灣獨特之憲政架構、資源限制與其他困難，何種人權機構最能勝任這些角色及責任？
  - iv. 在目前提出的四個可能選項中，何者將最為合適、有效與有效率？

### 台灣是否需要一個國家人權機構？國家人權機構能提供哪些額外價值？

42. 如前一節所述，台灣雖被排除於聯合國之外，但仍在國際人權標準的國內法化上取得長足進展。為評估國際人權標準落實情形而引進的創新審查程序，與聯合國條約機構的審查程序並駕齊驅。2009年《兩公約施行法》亦明確訂定政府機關承擔的人權責任。更加強人權的改革措施也正在進行。
43. 然而在諮詢過程中，公民社會組織描述了多項嚴重人權問題，顯示人權標準在實務上遭到忽略的程度。
44. 迫遷、原住民族權利、障礙者權利、移工權利以及兒童權利議題，包括接受有品質教育之機會不均問題（特別是障礙兒童），都是公民社會組織不斷而有力地向小組成員提出的人權議題。死刑及收容人處境亦受到關注。
45. 包括政府機關及各院代表在內之所有諮詢對象均承認，目前台灣缺乏全國性之人權協調機制，中央也無專責機關促進台灣社會各界對於人權的重視及了解；亦不存在一個監督機構負責監測台灣已做出法律承諾之人權標準的施行情形，或者負責調查、報告系統性之人權侵害問題。
46. 更有一些諮詢對象表示，他們樂意獲得國家人權機構提供之權威性諮詢意見。
47. 部分諮詢對象則擔憂，國家人權機構的法定權責與功能可能與既有之單位重複或重疊，或將排擠目前已經十分有限之資源。
48. 監察院強調自身在保護人權上扮演之角色，專案小組誠表認同。然而，監察院目前的法定權責、功能與工作方式，並未完全符合《巴黎原則》。

## 若設置國家人權機構，其應擔負何種角色與責任？

49. 《巴黎原則》訂定了國家人權機構在國內能有效運作、在國際上能獲承認與認證的法律框架。
50. 將國家人權機構的地位納入憲法，或者透過國會立法設置之，乃是前述法律框架的根基。考量目前台灣憲政改革的困難，以立法設置國家人權機構似乎較為可行，惟挑戰為應如何在五權憲政架構中定位該機構。《巴黎原則》要求國家人權機構之法定職責應廣泛包含公民、政治、經濟、社會及文化權利，並涵蓋台灣全體社會各界的每一位人民。此外，必須賦予國家人權機構保護及促進人權之雙重功能。
51. 從諮詢過程討論的議題可知，台灣各界均高度支持國家人權機構應同時具備促進與保護人權之法定職責，並對於該機構應有之功能已有一定共識。眾人最一致同意其應具備之角色及職責包括：
  - 監督台灣已國內法化之普世人權標準的施行情形
  - 就系統性人權議題進行調查、研究及報告
  - 擔任倡議者與權威性的意見提供者，就立法、政策制定與公部門之作為提供人權建議與指引
  - 透過意識提升、資訊提供及教育宣導，積極促進全台灣人民的人權文化發展
52. 上述這些功能，與《巴黎原則》中的要求相當近似：

國家人權機構應具備的職責其中包括：<sup>4</sup>

- (a) ……在諮詢基礎上，就有關促進和保障人權之任何事項，向政府、國會和任何其它主管機構提出意見、建議、提議和報告……：
  - (i) 任何立法和行政規定以及有關司法組織之規定，其目的在於維持和擴大人權之保護者。為此，國家人權機構應審查現行的立法和行政規定，以及法案和提案，並提出它認為合適的建議，以確保這些規定符合人權的基本原則；必要時，該機構應建議通過新的立法、修正現行的法律，或者建議通過或修正行政措施；
  - (ii) 任何該機構決定處理之侵犯人權的情況；
  - (iii) 就該國普遍的人權情況或比較具體的事項編寫報告；
  - (iv) 提請政府注意國內任何地區人權遭受侵犯的情況，並向政府提議可採取之行動，以終止這種情況；必要時，對政府的立場和反應表達該機構之意見（下略）

---

<sup>4</sup> 譯註：此處引用之《巴黎原則》為經過人約盟校對的中文譯本。由於我國目前流通之《巴黎原則》中譯本主要係參照聯合國簡體中文版本而來，不僅未根據我國習慣用語文法加以校訂，且經對照國家人權機構全球聯盟（GANHRI）近年發布之一般性意見，察覺該版本有數項誤譯之處。有鑑於該文件之重要性，特重新進行翻譯校對。詳見本聯盟網站 NHRI 專區公告之翻譯校對表與說明：<https://covenantwatch.org.tw/nhri-advocacy/>。

53. 《巴黎原則》也明確指出國家人權機構尚包含其他職責：

- (b) 促進並確保該國立法規章和慣例與其加入的國際人權文書協調，並能有效執行；
- (c) 鼓勵該國批准上述文書或加入這些文書，並確保其執行；
- (中略)
- (f) 協助制定人權之教學與研究計畫，並參與這些計畫在學校、大學和專業團體中的執行；
- (g) 藉由資訊與教育並運用所有新聞機構提升公眾認識，以宣導人權和消除各種形式之歧視的努力，尤其是種族歧視。

54. 總結來說，若要依據《巴黎協議》履行保護及促進人權之廣泛權責，台灣的國家人權機構應當具備下列功能：

- 提供人權事務之諮詢建議
- 檢視法規與政策
- 監測國家落實其人權承諾之情形
- 進行主題性與系統性之徵詢及調查
- 監測拘束人身自由之情形
- 受理申訴與調解
- 以獨立於政府的方式，協助專家檢視台灣已國內法化之人權公約的遵循情形
- 推動人權教育
- 有權向法院提出訴訟，或者被指定以參加人（intervener）或法庭之友身分參與

考量台灣獨特之憲政架構、資源限制與其他困難，何種人權機構最能勝任這些角色及責任？在目前提出的四個可能選項中，何者將最為合適、有效與有效率？

55. 專案小組成員注意到，在人權非政府組織以及近期的總統府人權諮詢委員會內部，對於最適合台灣的國家人權機構形式有著許多爭論。

56. 在形式方面，目前考慮的類型有二：人權委員會或監察使辦公室。然而無論是哪種形式，更重要的問題乃是該機構在台灣憲政架構下的定位。

57. 就此，曾經討論的四種方案為：

- 一個完全獨立的人權委員會
- 一個設於總統府內之人權委員會
- 一個設於行政院內之人權委員會
- 將監察院的職責延伸至涵蓋人權事務，且人權職責與既有之善治／防弊之職責具有同等地位

58. 考量台灣憲法獨特之五權分立（行政院、立法院、司法院、監察院、考試院）規定，以及根據憲政與法律學者提供之建議，專案小組的結論為：設置一個完全獨立於五院的人權委員會，存在著無法克服之憲政困難。如不修憲，將難以期待此一獨立之人權委員會如何具備《巴黎原則》要求之廣泛職權，或者獲得必要之地位與各級政府及社會之尊重。
59. 國家人權機構乃是國家的一部份，然而並非政府的一部份。雖其經費來自於政府，但《巴黎原則》要求其獨立於政府之外。確實，如何確保國家人權機構的獨立性是在諮詢過程中各方經常提出的問題。
60. 應將獨立性的保障（*guarantees*）納入立法。若國家人權機構是設置在總統府或行政院內，則這類保障必須非常有力，才能在該機構對行政部門或總統負有一定責任的情形下抵銷任何政治影響的可能性。這兩種方案確實仍有可能滿足一定程度之獨立性，如行政院下的三個「獨立委員會」——中央選舉委員會、國家通訊傳播委員會及公平交易委員會。然而一個終究須向行政部門或總統負責的人權委員會仍較憲法機關更難免於政治力的影響，這可能會造成一般大眾對其獨立性的負面觀感，進而衝擊其信譽。
61. 在考量所有相關因素後，專案小組成員的結論為：擴大監察院之法定職責，乃是台灣設立一個完全符合《巴黎原則》之國家人權機構的最佳選項。同時，專案小組堅信，監察機構可以提供涵蓋多種議題的「一站式」服務。<sup>5</sup> 讓資源可以集中在單一機構，也可能是最符合成本效益的選項。
62. 監察院是由憲法設立的國家五權之一，這也是國家人權機構能被賦予的最高地位。《監察法》與《監察院組織法》明訂其職權與功能，此外還有《監察院各委員會組織法》等相關法令。其中，監察院人權保障委員會顯示了目前該院工作內容之人權面向。關於如何發展監察院的內部架構、使其具備符合《巴黎原則》之基礎，我們也聽到了數項作法。
63. 目前有關監察院的多項立法已經提供一部分、但並非全部國家人權機構所需之要素。仔細檢視這些立法與相關條款內容，可以發現仍有大幅強化其立法之必要，才能確保監察院充分遵守《巴黎原則》。
64. 其立法必須訂定下列事項：
- 明確且廣泛的人權職責
  - 促進及保護人權之權能
  - 涵蓋社會各部門
  - 擴大的功能範圍

---

<sup>5</sup> 參見聯合國出版之《國家人權機構：歷史、原則、角色及責任》（紐約、日內瓦：2010）第 18 頁，連結：[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf)。〔譯註：參見該手冊簡體中文版第 17 頁。〕

- 任命監察院成員時的特定人權標準，並足以反映社會多元性及多樣性
  - 為強化獨立性，該任命過程應透明公開、在全國進行宣傳招募，且在負責評估申請者以及向總統提出推薦人選之小組（panel）中納入人權專家及工作者
  - 要求國家人權機構每年向立法院提出報告
65. 此外，亦須考慮監察院內部之運作架構，明確規定其人權職責應與監察院既有職責（包括審計部）之地位相等。
66. 最後，《巴黎原則》明文要求國家人權機構：
- 「有鑑於非政府組織對於推展國家人權機構工作所扮演的重要角色，應與致力於促進和保護人權、經濟和社會發展、消除種族主義、保護特別弱勢之群體（尤其是兒童、移徙工人、難民、身心障礙者）或其他專門領域的非政府組織發展關係。」
67. 目前監察院的職責與人權職責具有關鍵性的差異。首先，目前監察委員主要依循現行法令規章行使監察權，高度聚焦於公務員的瀆職情事，然而人權委員則應探究法令規章本身是否符合國際人權標準。例如迫遷公有土地上的非法居民之案件，即可說明兩種職責間的差異。
68. 其次，履行這兩種職責功能所需要的人選，其資格標準可能不太相同：監察使最適合由熟悉政府運作、能夠偵查錯誤與反常情況的人擔任，但是人權委員需要對較為弱勢之群體有更多的認識與同情，並且應當來自比現行《監察院組織法》中之資格要求更為多元化的背景。
69. 第三，監察使應當熟悉國內法規，而人權委員除了熟悉國內法規以外，亦須能夠掌握國際人權標準及其背後之原則與思維。

## 摘要、結論與建議事項

---

70. 為強化對人權的尊重，台灣過去已經採取了幾項重要措施，包括將國際人權公約國內法化，以及引進創新的審查程序來監督其落實狀況，相當值得稱許。該專案小組會晤的所有政府機關皆對其業務範圍內的相關人權標準有所認識。然而，這些人權標準究竟在何種程度上內化至政策的研擬與執行，則並不清楚。
71. 如同其他所有社會一樣，台灣仍然面臨重大的人權挑戰。在諮詢過程中，公民團體與部分政府機關皆向評估專案小組表示，國家人權機構將能協助其更好地處理迫切與持續存在的人權議題。
72. 台灣國內強烈支持設立國家人權機構。
73. 在專案小組的評估中，目前討論的四個國家人權機構設置方案均未能完全符合《巴黎原則》。
74. 其中兩項方案——將國家人權機構設置於總統府或者行政院下——尤其難以滿足《巴黎原則》中基本的獨立性要求。
75. 若是要在台灣的五權架構之外建立一個完全自立（stand-alone）的國家人權機構，則有難以克服的憲政困難，包括處理該機構與五院及一般政府機關之間的相對地位問題。
76. 目前的監察院已具備一部分、但非完全滿足《巴黎原則》之要件。在我們的評估中，監察院將無法獲得完全符合《巴黎原則》的認證。若要讓監察院能完全符合《巴黎原則》，其立法基礎勢必需要大幅度的改變。
77. 該專案小組一致達成的結論為：及時建立國家人權機構之最佳選項，是將其設為監察院的一部分，並且透過修正《監察院組織法》及《監察法》，使其能完全符合《巴黎原則》。
78. 在達成此一結論的同時，該專案小組承認《巴黎原則》的規定相當廣泛，這正是因為各國都擁有獨特的憲政及法律架構。如同其他國家所做的，台灣在設置國家人權機構時必須：
  - 臨機應變（improvise）
  - 善意詮釋憲法，符合其保障及促進人權之核心價值
  - 透過定義國家人權機構之職權，界定該機構與其他政府機關之互動方式，以符合權力分立之憲政架構
  - 在此方面，國家人權機構雖會向國家立法、司法及行政權提供權威性意見，但是這些意見本身的諮詢性質便已對國家人權機構之權力設下界線。因此，認定國家人權機構之作為違憲的情形十分少見。
79. 在提出建議的同時，該專案小組成員認知（acknowledge）到：

- (i) 目前台灣之國際法地位處於中華人民共和國及中華民國的爭議之中；
- (ii) 本報告之作者明白指出不針對此議題進行評論；且
- (iii) 本報告所使用之國家人權機構一詞，不應解讀成為台灣國家地位之背書。

## 建議事項

### 台灣國家人權機構評估專案小組建議台灣：

1. 設置完全符合《巴黎原則》之國家人權機構。
2. 賦予**監察院**成為台灣國家人權機構必要之職責、功能與權力。
3. 修正《監察院組織法》及《監察法》，使監察院的法定職責（mandate）同時具備現有之**善治（good governance）與審計職責**，以及**重要性相同的人權職責**。
4. 監察院的人權職責，應明確包括保護（protect）及促進（promote）人權之雙重責任，並涵蓋公民、政治、經濟、社會及文化權利，以及包含社會各個部門（sectors）與台灣所有人民。
5. 以法律確保台灣的國家人權機構具備必要權力，以履行《巴黎原則》要求國家人權機構應有的一切**功能**，包括：向立法、行政、司法部門與其他機關提供諮詢、監測國際人權標準之落實、調查（investigate）或徵詢（inquire）人權侵害情事、鼓勵為政府官員與社會大眾提供人權教育，以及處理申訴。
6. 該法律亦應規定監察院之**內部組織架構及工作方式**能充分反映善治及人權兩種職責與功能的同等地位。
7. 檢討《監察院組織法》及《監察法》規定，確定是否需要納入更進一步的**獨立性保障**以符合《巴黎原則》的標準，包括人事任命與解職條款，以及獨立行使職權之具體義務。
8. 無論是善治或人權職責，監察院之**人事任命程序**都應由法律明確規定，並且**公開透明**。
9. 人事任命及其選任標準，必須反映台灣社會之**多元與多樣性**。
10. 監察院半數成員之選任標準，須納入**人權專業及處理人權事務之經驗**。
11. 提供履行人權職責所需之**充足資源**，使其能以最有效率與有效的方式讓全台灣人民能夠近用（accessible）。
12. 在履行人權職責與執行其功能時，台灣的國家人權機構必須留意《巴黎原則》中對於國家人權機構**應與非政府組織及公民社會組織諮詢及合作**之期許。



## 後續行動

---

專案小組會將此報告交予人權公約施行監督聯盟及總統府人權諮詢委員會。我們在此誠摯建議也將本報告分享給參與諮詢過程的所有單位。

我們欣見並且在這份報告中納入了初稿所得到的評論、修正意見與建議，並期待獲知因為這份報告所激發的討論結果與任何決定。

FORUM-ASIA／ANNI 以及 APF 均承諾將持續支持台灣設置國家人權機構之進程。

負責撰擬這份關於設置一個符合《巴黎原則》之國家人權機構的可行性、可欲性與相關選項之報告，專案小組成員深感榮幸，也在此感謝促成此一機會的各方。