

# 人權大步走，政府推動兩公約之實踐

彭坤業

台灣大學法律學士

曾任台灣台北地方法院檢察署檢察官

台灣台北地方法院檢察署主任檢察官

台灣高等法院檢察署檢察官

法務部法規委員會參事

現任法務部法規委員會首席參事

主管業務

行政院及其所屬機關法規研修之諮商事項

兩公約及其施行法推動之諮商及協調事項

## **One Giant Leap for Human Rights** --the Implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Government Sector

*by*

**Peng, Kun- Yeh\***

Chief Councilor, Ministry of Justice

---

\* Mr. Peng, LL.B. of National Taiwan University, is the Chief Councilor of Ministry of Justice, who supervises the Legal Affairs Committee responsible for legal affairs of all ministries and agencies under the Executive Yuan, and in charge of the coordination concerning the promotions of the Two Covenants and the Implementation Act. His previous positions include Prosecutor of Taipei Prosecutors Office, Head Prosecutor of Taipei Prosecutors Office, Prosecutor of Taiwan High Prosecutors Office and Councilor of Ministry of Justice.

## 人權大步走，政府推動兩公約之實踐

### 摘要

98年3月31日，立法院審議通過「兩公約」及「兩公約施行法」，行政院復指定「兩公約施行法」於98年12月10日施行，因此公約的內容已經變成我國國內法一部分，可以被所有執法人員直接適用。法務部為落實兩公約規定，旋即研擬「人權大步走計畫」，完成「兩公約」講義之編纂，舉辦「兩公約種子培訓營」，研擬「兩公約學習地圖」，有計劃的逐條宣導兩公約，普及並深耕人權的理念。

此外，總統府設「人權諮詢委員會」、行政院設「人權保障推動小組」、各部會設「人權工作小組」，邀集社會公正人士及專家學者參與，負責人權保障議題之蒐集及擬議、人權保障業務之協調及督導、人權保障宣導之整合及分工，及其他人權保障相關事項，同時監督各級政府機關依「兩公約施行法」第8條規定，檢討所主管之法令及行政措施，有無符合「兩公約」規定，提昇政府施政之人權品質。

**關鍵詞：**人權、兩公約、兩公約施行法、人權大步走計畫、人權諮詢委員會

## One Giant Leap for Human Rights

### --the Implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Government Sector

#### Abstract

On 31 March 2009, the Legislative Yuan ratified the International Covenant on Civil and Political and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (“the Two Covenants” hereafter). The Act to Implement the two Covenants passed on the same day. The Executive Yuan thereafter prescribed the day of 10 December 2009 be the date which the Act to Implement the two Covenants came into force. The provisions in the Two Covenants, consequently possessing the domestic legal status, can be directly applied by all law enforcement agents. To put the two Covenants into practice, Ministry of Justice, soon after the ratification, planed ”One Giant Leap for Human Rights” agendas, compiled the promotion brochures, held numerous seminars for seed instructors and drew up the learning map thereof. With the aforementioned measures carried out in an orderly manner, the concept of human rights began to prevail and root in consensus.

Besides, “the Human Rights Advisory Council” of Office of the President and “the Human Rights Promotion Panel” of the Executive Yuan were established, as well as various “Human Rights Working Group” in other government agencies. Honorable citizens, experts and scholars were invited to participate in the arranging the human rights protection agendas, coordinating the issues regarding thereto, managing the promotion thereof and other relevant matters. To upgrade the quality concerning human rights of the government administration, it was closely watched that all levels of governmental institutions and agencies had indeed fulfilled their obligations, set forth in the Article 8 of the Act to Implement the two Covenants, to review whether the laws, regulations and administrative measures within their competent authorities comply with the two Covenants.

**Key Words:** human rights, the two Covenants, Act to Implement the two Covenants, the Human Rights Advisory Council

# 人權大步走，政府推動兩公約之實踐

## 壹、前言

「公民與政治權利國際公約」(International Covenant on Civil and Political Rights)及「經濟社會文化權利國際公約」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)(以下合稱兩公約)，係聯合國為落實 1948 年之「世界人權宣言」(Universal Declaration of Human Rights)，在 1966 年 12 月 16 日經由大會第 2200 號決議通過。此兩公約與「世界人權宣言」共同被稱為「國際人權憲章」(International Bill of Human Rights)，乃國際社會最重要之人權法典，亦為國際人權保障體系最根本之法源。其內容在闡明人類之基本人權，並敦促各國積極落實其保障，務使全球人民在公民、政治、經濟、社會及文化各方面之人權，皆享有相同之保障。

「公民與政治權利國際公約」已於 1976 年 3 月 23 日生效，迄今共有 164 個締約國；「經濟社會文化權利國際公約」則在 1976 年 1 月 3 日生效，迄今共有 160 個締約國。以兩公約締約國數字而論，皆已超過全球國家數(195)及聯合國會員國數(192)之 80%以上，可謂已成爲普世遵循之人權規範。

我國在 1967 年 10 月 5 日即已由常駐聯合國代表劉鐸在兩公約上簽字，但因聯合國大會在 1971 年 10 月 25 日通過 2758 號決議，使我國失去代表權，無法再參加聯合國之活動，以致四十二年來皆未批准兩公約。爲提升我國之人權標準，促進人權發展，重新融入國際人權體系及拓展國際人權互助合作，進而提升我國國際人權地位，自應順應世界人權發展之潮流，澈底實踐此兩公約。<sup>2</sup>

## 貳、兩公約及其施行法之推動及立法過程

行政院於民國 90 年起推動「兩公約」批准案，並自 95 年起指示法務部研擬推動「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」(以下簡稱「兩公約施行法」)之立法工作。參諸司法院釋字第 329 號解釋意旨，依憲法第 63 條規定締結之條約，其位階等同於法律。鑒於我國已失去聯合國代表權且國際處境特殊，兩公約經 總統批准後能否依其規定順利完成交存聯合國秘書長之手續(「公民與政治權利國際公約」第 48 條及「經濟社會文化權利國際公約」第 26 條參照)，仍有待克服困難，積極爭取。於此之時，兩公約在我國法律體系上之定位及效力，乃有必要以法律定之；另爲促進兩公約所保障各項人權之實現，有關政府間之協調連繫、與國際間相關成員之合作、適用兩公約規定時應遵循之解釋原則、現行法令及行政措施如何遵照兩公約規定，於一定時間內完成制(訂)定、修正、廢止或改進，以及經費之優先編列、人權報告制度之建立等等，亦有必要以法律明定，以利遵循，法務部爰草擬「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法草案」，共計九條，其要點如下：

- 一、揭櫫本法立法目的及明定兩公約揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。(第一條及第二條)
- 二、適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。(第三條)
- 三、各級政府機關行使職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，並應籌劃、推動及執行兩公約規定事項；政府應與國際間共同合作，以保護與促進兩公約所保障各項人權之實現。(第四條及第五

---

<sup>2</sup> 參閱「兩公約施行法」總說明

條)

四、政府應依照兩公約之報告機制，建立人權報告制度。(第六條)

五、執行兩公約所需經費，應依財政狀況，優先編列。(第七條)

六、法令與行政措施有不符兩公約規定者，各級政府機關應於本法施行後二年內完成法令之制(訂)定、修正或廢止，以及行政措施之改進。(第八條)

七、明定本法施行日期，由行政院定之。(第九條)<sup>3</sup>

98年3月31日，立法院審議通過「兩公約」及「兩公約施行法」，總統於4月22日公布「兩公約施行法」，5月14日正式簽署「兩公約」中英文版批准書，並於98年12月10日公布，行政院復指定「兩公約施行法」於98年12月10日施行，因此公約的內容已經變成我國國內法一部分，可以被所有執法人員直接適用。

### 參、人權大步走計畫

總統於98年2月11日、4月24日兩度聽取「兩公約及兩公約施行草案」、「兩公約及兩公約施行法推動進度報告」簡報時，指示法務部訂定執行計畫，落實兩公約規定。法務部旋即研擬「人權大步走計畫—落實『兩公約』」，並陳報行政院核定在案，上開計畫涵蓋下列重要事項：

- 一、法務部為統籌機關，負責辦理「總論講義之編纂審查印製」、「培訓種子人員」、「製作宣導品及宣傳」、「人權大步走」資訊網專區之架設、「國際公約國內法化的實踐」專題研究報告及督導各機關、學校、部隊辦理講習會，並敦促各級機關檢討修正與「兩公約」不合之法規及行政措施。
- 二、司法院：司法人員研習所應將「兩公約」及國際法納入訓練課程。
- 三、考試院、行政院人事行政局：應將「兩公約」納入公務人員訓練課程、規劃未來國家考試加考國際法。
- 四、內政部：應向警察人員、移民署人員進行「兩公約」訓練課程。
- 五、外交部：修正「條約及協定處理準則」、辦理「兩公約」批准書送請聯合國秘書長存放作業、辦理「兩公約」落實與配套措施準備工作。
- 六、財政部：財稅人員訓練所應將「兩公約」納入訓練課程，並將「兩公約」納入稅務人員、海關人員訓練課程。
- 七、教育部：應將「兩公約」納入各級學校教學課程。
- 八、法務部：司法官訓練所、矯正人員訓練所、政風人員訓練班、調查局幹部訓練所應將「兩公約」納入訓練課程。司法官訓練所並應將國際法納入訓練課程。
- 九、行政院人事行政局：應將「兩公約」講習列入公務人員終身學習時數。
- 十、行政院新聞局：辦理宣導品之託播。
- 十一、行政院海岸巡防署：應將向「兩公約」納入海巡人員訓練課程。
- 十二、中央及地方各級機關(含上列機關)：派員接受種子講師培訓，辦理宣導、講習會事宜，主動對其所屬公務人員積極進行宣導。
- 十三、宣導期間，法務部應即函請各級政府機關依「兩公約施行法」第8條預為因應，檢討所主管之法令及行政措施，有無符合「兩公約」規定。

---

<sup>3</sup> 同註2

- 十四、「兩公約施行法」施行前，各級政府機關應將不符「兩公約」規定之法令及行政措施，製作清冊函送法務部彙陳行政院追蹤管考（總統府、國家安全會議及其他四院自行追蹤管考不符「兩公約」規定之法令及行政措施，另製作清冊函送法務部參考）。
- 十五、各級政府機關應於「兩公約」施行之日起 2 年內，將不符「兩公約」規定之法令及行政措施完成修正、廢止（停止適用）及制（訂）定之作業程序，且於 2 年後有不符「兩公約」規定者，亦應隨時檢討修正、廢止（停止適用）及制（訂）定。
- 十六、各級政府機關配合「兩公約」檢討修正、廢止（停止適用）及制（訂）定，不應以 2 年為期，有不符「兩公約」規定者應即修正、廢止（停止適用）及制（訂）定，不待 2 年時間，並應儘速完成。
- 十七、各級政府機關依「兩公約施行法」第 8 條檢討所主管之法令及行政措施，有無不符「兩公約」規定，應邀請學者、專家及相關人權團體召開會議審議，並綜整各界意見。
- 上開計畫與行政院所屬部會有關者，已由行政院研考會列管，涉及其他四院者，由各院自行管考。<sup>4</sup>

#### **肆、政府推動兩公約之實踐—教育宣導部分**

- 一、完成「兩公約」總論講義、各論講義之編纂。
- 二、完成「人權大步走」資訊網專區之架設，網站內容如下：
- (<http://www.humanrights.moj.gov.tw>)
- (一) 人權大步走計畫
  - (二) 兩公約及兩公約施行法條文
  - (三) 兩公約種子培訓營總論講義
  - (四) 兩公約法務部講習會個論講義
  - (五) 兩公約種子培訓營講座及簡報資料
  - (六) 相關會議紀錄
  - (七) 各機關主管法規及行政措施是否符合「兩公約」之檢討清冊
  - (八) 行政院人權保障推動小組業務專區
  - (九) 2007-2008 國家人權報告(試行報告)
  - (十) 其他參考資料，如「國際公約國內法化的實踐」專題研究報告及對案建議、聯合國人權事務委員會、經濟社會文化權利委員會的一般性意見等。
- 三、完成「國際公約內國法化的實踐」專題研究報告及對案建議陳報行政院及總統府秘書長。<sup>5</sup>本案業經行政院秘書長於 99 年 3 月 29 日函復法務部，並副知各機關，請各機關依法務部所提對案建議所敘之優缺點分析，斟酌辦理。
- 四、98 年 9 月起舉辦 6 梯次之「兩公約種子培訓營」，計有中央及地方公務員共計 1880 人參加，出

---

<sup>4</sup> 詳細資料可至法務部人權大步走網站查詢

<sup>5</sup> 本研究計畫受委託單位為社團法人台灣國際法學會，計畫主持人為廖福特秘書長。詳細資料可至法務部人權大步走網站查詢

席率 80.9%。

五、法務部於 98 年 11 月辦理「人權大步走計畫—落實『兩公約』法務部各論講習會」，共 297 人參加，出席率 79%。各機關、學校、部隊亦陸續於 98 年 12 月 30 日前對所屬人員辦理講習會完畢。

六、法務部將各機關 98 年 10 月 1 日起至 12 月 10 日止舉辦「兩公約」宣導、講習會之宣導成果彙整陳報總統府，計有 66 個機關，辦理 4256 場宣導、講習會。

七、為進一步宣導兩公約，法務部廣續研擬「兩公約學習地圖」，舉辦「兩公約中階種子培訓營」，有計劃的自 99 年至 102 年逐條宣導兩公約，邀請專家、學者針對兩公約各條所表彰的人權理念撰寫講義，並擔任講座。講習完畢後，講義資料並將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，並洽請各機關持續辦理兩公約之宣導，普及並深耕人權的理念。

八、99 年的「兩公約中階種子培訓營」已於 10 月 27 日及 28 日舉辦完畢，培訓營針對兩公約共同規定之「人民自決權」（兩公約第 1 條）、「國家義務與權利的限制」（兩公約第 2 條、第 4 條及第 5 條）及「平等權」（兩公約第 3 條其相關平等條文），邀請專家、學者帶領全國 394 位公務人員展開深度學習之旅，除提高全國公務人員的人權意識，讓人權理念更深入每個人內心外，也期望全國公務人員將兩公約的人權理念確實貫徹在執法作為及行政措施中，讓人民在生活中真實地感受到人權的實踐。

九、撰寫人權講義、擔任人權課程講座

為協助國家文官培訓所辦理 99 年度公務人員晉升官等訓練及考試錄取人員基礎訓練，法務部應國家文官培訓所邀請，撰寫人權課程講授參考大綱及講義，並擔任講座。訓練種類包括：「法官檢察官晉升簡任官等訓練」、「薦任晉升簡任及警正晉升警監官等訓練」、「委任晉升薦任等 3 項升官等(資位)訓練」、「高等考試基礎訓練」、「普通及初等考試基礎訓練」等多項文官培訓，訓練課程科目名稱包括「人權政策與發展」、「人權議題與保障」、「人權議題與發展」、「國際人權公約解讀」、「人權保障與司法權行使」等多項重要人權政策及議題，期使公務人員充實人權及兩公約之基本知能，了解國家當前重大人權政策方向，以配合政策並有效執行所交付之任務。

## 伍、政府推動兩公約之實踐—推動機制部分

一、總統府秘書長於 98 年 6 月 29 日以華總一信字第 09800159860 號函略以：「本案呈奉 總統指示，請 貴部就我國在批准兩項聯合國人權公約後，有關設立人權委員會之義務，及訂定國家人權行動計畫之必要等研處後報府。」法務部爰遵照 總統上揭指示研處，並於 98 年 9 月 11 日函報總統府秘書長有關該案之研析意見。

二、我國設置人權專責機關「國家人權委員會」之爭議

(一)於總統府下設獨立之「國家人權委員會」：

- 1、「國家人權委員會」之調查職掌與行政院、監察院之職掌有重疊之嫌。
- 2、憲法上並無於總統府設立人權專責機關依據之質疑。

(二)於監察院下設獨立性之「國家人權委員會」：

- 1、監察院職司之彈劾、糾舉、糾正及審計權，性質上屬事後之權力，而人權業務之連繫、協調、推動等主動之權能，尚須進一步加強及調整。
- 2、監察院職司之彈劾、糾舉、糾正及審計權，係針對公務員之違法失職，而私部門之侵犯人權

事項，恐非監察權之範疇。

(三)於行政院下設獨立性之「國家人權委員會」：

- 1、按行政院所屬機關在施政過程上，係最容易對人民權益造成侵害之主體，故如國家人權專責機關設置於行政院之下，恐動輒被外界質疑不客觀、不超然。
- 2、於行政院下設置二級機關，對行政院以外，其他四院之人權保障業務，恐難以有效連繫、督導及考核。

上述爭議未解決前，我國設置人權專責機關「國家人權委員會」之議題，僅能處於研議階段。<sup>6</sup>

三、行政院研考會奉 總統指示，於 98 年 11 月 24 日召開研商「設置國家人權專責組織事宜」會議，會議結論為：於總統府下設「國家人權諮詢委員會」，並維持監察院及行政院現有人權保障推動機制。

四、人權保障組織分工整合協調機制

(一)總統府設「人權諮詢委員會」

爲了對國人及國際社會彰顯我國保障人權的重視及決心，隨時掌握人權政策及推動之情形，縮短政策形成時間及提昇監督高度，有效促請全國各機關落實人權保障工作，不受五院及其所屬機關掣肘，確保其擁有獨立超然之功能，方便對我國各級機關進行人權業務之統籌、連繫、協調、督導及考核等， 總統於 99 年 1 月 7 日聽取「人權保障組織分工整合協調機制」簡報會議上明確指示如下：

- 1、我國業於上年完成聯合國「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」批准及「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」之立法程序，爲我國提升人權保障奠定法制基礎。考量聯合國所提出與人權相關的巴黎原則、我國憲政體系與國情、相關機關職權分工及其他國家人權保障機構運作型態等面向，現階段可考慮依中央行政機關組織基準法第 28 條規定，規劃於總統府下設任務編組之「總統府人權諮詢委員會」，並維持監察院及行政院現有人權保障推動機制。
- 2、爲使該委員會名實相符，「人權諮詢委員會」功能及任務應包含人權政策諮詢、整合協調各機關（構）及團體人權事務、研究國際人權制度與規範、研提國家人權報告等事項，尤其整合協調功能應再強化，對於各機關人權事務將以總統之高度來協助推動，以促使人權業務推展。其次，委員會應研議我國循序設置國家人權專責機關之可行性，作爲未來推動設置專責機關之參考。
- 3、請行政院研考會儘速研擬人權諮詢委員會設置要點（草案），規範內容應清楚明確，並有充分論述與說明，然後送請各機關提供意見，亦請以此草案爲準進行民調，問題設計應細膩，使能充分表示意見，並讓社會各界瞭解政府落實人權保障決心。
- 4、行政院及監察院可分就各機關人權保障業務推動成效進行評價，然後由諮詢委員會彙整，作爲政府執行公約的評價。
- 5、爲凝聚社會共識，請行政院研考會協助總統府，廣徵各界意見，以有效促使「人權諮詢委員會」之任務及運作發揮最大效益，並符合社會期待。

(二)、行政院設「人權保障推動小組」

---

<sup>6</sup> 詳編者著「落實兩公約人權新紀元」，全國律師雜誌，2010 年 3 月號。

行政院為研究各國人權保障制度與國際人權規範，推動並落實基本人權保障政策，已於民國 90 年 7 月設立「人權保障推動小組」，由相關機關首長及民間學者、專家共 21 人至 27 人組成，院長擔任召集人，原則上每 6 個月開會一次，必要時得召開臨時會議，置執行秘書一人，由行政院研究發展考核委員會副主任委員兼任之。小組之幕僚事務，由行政院研究發展考核委員會辦理之。小組任務包括(1)各國人權保障制度與國際人權規範之研究及國際人權組織合作交流之推動事項。(2) 國家人權保障機關組織設置之研議及推動事項。(3) 人權保障政策及法規之研議事項。(4) 人權保障措施之協商及推動事項。(5) 人權教育政策之研議及人權保障觀念之宣導事項。(6) 其他人權保障相關事項。

因法務部為人權大步走計畫之宣導統籌機關及落實執行階段之彙整機關，行政院乃於 98 年 11 月 18 日指定行政院人權保障推動小組執行秘書由法務部常務次長兼任，幕僚事務由法務部辦理。

### (三) 各部會設「人權工作小組」

為使各領域之人權有效推動與落實，法務部已於「行政院人權保障推動小組」第 16 次委員會提案，建請各部會設立「人權工作小組」之任務編組，成員由各部會邀集社會公正人士及專家學者參與，負責該部會人權保障議題之蒐集及擬議、人權保障業務之協調及督導、人權保障宣導之整合及分工，及其他人權保障相關事項，並作為行政院人權保障推動小組之聯繫窗口。希望透過各部會「人權工作小組」之分工，由「行政院人權保障推動小組」予以整合協調，強化其功能，達到下列目的：

- 1、透過各部會本身之執行機制，直接受理申訴，進行調查、訂定行政措施。
- 2、各部會可即時召開會議，因應及解決急迫性之人權事務。
- 3、隨時有效監督、追蹤及掌握進度；對專業性之人權問題，立即指派專人解決。
- 4、成員具多元代表性，符合國際潮流。

99 年 7 月 6 日行政院人權保障推動小組第 17 次會會議決議由內政部、外交部、國防部、教育部、法務部、衛生署、環保署、勞委會、原民會（以上部會首長為行政院人權保障推動小組之政府委員）及海巡署等 10 個部會，先行設立人權工作小組，其他未設人權工作小組的部會，設置科長級以上之人權業務聯絡人，辦理一年後，再行檢討各部會組成人權工作小組事宜。

### (四) 行政院人權保障推動小組信箱

- 1、為了傾聽民眾的聲音，有效解決民怨，本小組設立「人權信箱」，作為政府與人民暢通意見的管道，確實並迅速處理民眾的陳情與建言，行政院人權信箱於 99 年 5 月 20 日馬總統就職兩周年當日正式成立啓用。
- 2、99 年人權信箱案月份件數統計表：

99 年人權信箱案月份件數統計表（99 年 5 月 20 日～11 月 1 日）	
月份	件數
5 月	3
6 月	25

7月	4
8月	8
9月	9
10月	98
11月	2
12月	0
總計	149

3、99年人權信箱分辦機關統計表

99年人權信箱分辦機關統計表（99年5月20日~11月1日） （依辦理件數排序）	
機關	件數
法務部	67
財政部	54
本小組	19
司法院	9
內政部	8
衛生署	4
國防部	3
總統府	2
交通部	2
教育部	2
通傳會	2

消保會	2
考試院	1
監察院	1
人事行政局	1
研考會	1
勞委會	1
陸委會	1
總計	180*

\* 註：其中 31 件係一案內容，係同時向 2 至 3 個機關提出陳情。

## 陸、政府推動兩公約之實踐—法規檢討部分

- 一、法務部已函請各級政府機關依「兩公約施行法」第 8 條規定，檢討所主管之法令及行政措施，有無符合「兩公約」規定，並彙整各機關意見，製作清冊（含總統府及五院共計 17 個機關有檢討案例，檢討案例共計 219 則。），陳報總統府及行政院。<sup>7</sup>
- 二、人權兩公約法令與行政措施檢討由行政院列管追蹤者計有 152 案，截至 99 年 10 月 31 日，其中 88 案主辦機關已提出規劃、檢討報告報院或辦竣，擬解除追蹤；2 案併案追蹤；餘尚待持續檢討及修正法案共計 62 案，擬繼續追蹤。<sup>8</sup>

## 柒、政府推動兩公約之檢討

### 一、欠缺「國家人權行動計畫」

《維也納宣言和行動綱領》(Vienna Declaration and Programme of Action, VDPA) 第二部分第 71 條明定：「世界人權會議建議每個會員國考慮是否可以擬訂國家行動計畫，認明該國為促進和保護人權所應採取的步驟。」而兩公約施行法第 8 條亦明定：「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，……。」全面檢討國內相關法令，涉及中央至地方各級機關之主管權責，範圍極廣，且屬持續性之工作。而人權保障工作，經緯萬端，其重要措施及作為，包括：「建議政府對人權遭受侵害情形採取行動及提供意見」、「促進政府法規及措施與國際條約相符並落實」、「促請政府與聯合國機構及國際人權機構進行合作」、「制定人權教育和方案並落實執行」、「有效宣導人權和反對

<sup>7</sup> 詳細資料可至法務部人權大步走網站查詢

<sup>8</sup> 同註 7

各種形式歧視」等，均需按部就班、循序漸進，並隨著人權觀念與時俱進而調整作法。因此，為落實相關措施及作為，諸多國家均將其納入「國家人權行動計畫」據以執行，我國亦有必要比照辦理，訂定「國家人權行動計畫」，將相關檢討有計畫、有步驟的納入，據以執行，以確保其成效並向國際社會表明我國落實人權保障之決心。

## 二、任務編組之專業性及獨立性不足

《巴黎原則》要求國家人權機構掌理之工作，均屬人權專業性工作，其中如「審查政府的法規及行政措施是否符合人權及建議修法」、「處理侵犯人權情形」、「促請政府制止人權遭受侵害情形，並對政府採取之行動提出意見」等工作，需立場超然之獨立性機關方能客觀據以執行。

法務部奉指示擔任總統府「人權諮詢委員會」之議事組幕僚及行政院設「人權保障推動小組」之幕僚事務，因小組性質上係任務編組，非法定常設機關，無法定編制、經費及人員，僅能由專業性不足之法規委員會人員兼辦。而甚多涉及相關部會職掌之人權問題，小組交部會研議後，部會通常並無人權專業人材，對研議之人權內涵亦欠熟悉故所研析之內容，無法因應及解決急迫性之人權事務。<sup>9</sup>

## 三、會議召開不易，無法隨時有效監督、追蹤及掌握進度

「人權諮詢委員會」及「人權保障推動小組」均非常設之專責機關，小組委員均係兼任，公務繁忙，會議召開不易。對於會議決議事項，僅能於下次會議時提出質詢，無法隨時有效監督、追蹤及掌握進度；對專業性之人權問題，亦無法立即指派專人解決。而小組所為之決議，仍須透過各級政府機關之執行機制方能執行，若各機關基於本位主義而因循推託，亦難及時糾正，無法迅速有效落實人權保障之相關作為。<sup>10</sup>

## 四、設置人權專責機關仍有爭議

《巴黎原則》係聯合國要求會員國設置國家人權機構，據以保障及促進人權的重要原則。此原則於1992年獲聯合國人權委員會核可，1993年獲聯合國大會核可。該原則要求會員國應設置權責獨立運作、成員具多元代表性、可受理申訴且有調查權及審議權之國家人權機構。鑒於以任務編組之「人權諮詢委員會」取代人權專責機關，不免有專業性及獨立性不足、會議召開不易、無法隨時有效監督、追蹤及掌握進度及未能擬具「國家人權行動計畫」等缺失，故惟有設立具專業性及獨立性之「國家人權委員會」方能有效統籌推展我國人權保障工作。因在我國設置人權專責機關「國家人權委員會」之議題，仍存有上述爭議，現階段，也僅能強化「人權諮詢委員會」之整合協調功能，對於各機關人權事務將以總統之高度來協助推動，以促使人權業務推展，同時研議我國循序設置國家人權專責機關之可行性，作為未來推動設置專責機關之參考。

## 捌、結語

依據國際社會之實踐經驗，人權工作有賴專業獨立之國家專責機關統籌辦理，方能有效落實，且已是國際潮流及人權指標，故我國應儘早依照《巴黎原則》設立「國家人權委員會」，以利人權保障工作之推動，並參照國際社會之作法，訂定「國家人權行動計畫」，建立「國家人權報告制度」，以有

---

<sup>9</sup> 部分參閱 97 年行政院研究發展考核委員會委託「社團法人台灣國際法學會」研究，研究主持人廖福特，協同主持人黃居正、徐揮彥之「我國人權政策及執行機制之研究」(期末報告初稿)頁 38-39。

<sup>10</sup> 同註 9

步驟有計畫的落實《兩公約》及《兩公約施行法》之相關要求，善盡公約及法律義務，並據以檢討改進人權保障執行之情形。

在「國家人權委員會」成立前，政府應加強對公務員之教育宣導，並透過人權保障組織分工整合協調機制之運作，提昇政府施政之人權品質。不過，人權保障不能僅期待經由教育宣導促使公務員自動自發，主動覺醒。各位先進，對於公部門、私部門威脅、侵害人權之狀況若有所聞，期盼能不吝指正，隨時提供，作為各部會人權工作小組檢討修正相關法規、行政措施之參考。保障人權，人人有責，相信在各界共同努力之下，我國人權保障工作，將與先進國家同步，邁入人權保障新紀元。