

論依巴黎原則於監察院設置國家人權委員會

李念祖

東吳大學法律研究所、台灣大學政治研究所兼任教授

摘要

本文主張應該盡早依據聯合國巴黎原則設置一個足以有效發揮巴黎原則理想的國家人權委員會，它應該是一個地位相當於憲法機關的國家機關，獨立於政治部門與政黨關係運作，對於其他憲政機關應該有效發揮保障人權所必須具備的制衡作用。在我國憲政體制的選項中，於總統之下設置國家人權委員會或是於總統及五院之外設置，均須面臨必須修憲的難題。於監察院中設置國家人權委員會，只須修改監察部門的相關組織立法，以定額的監察委員同時擔任國家人權委員會委員（或是於總統提名時即已確定，或是由監察委員分批輪流擔任，何者為宜，可以進一步研究），借重既有的監察委員職權充實並發揮國家人權委員會的功能，不僅與巴黎原則毫無抵觸衝突，而且應是實現巴黎原則最為有效可行的途徑，值得積極推動，促其實現。

關鍵字

國家人權委員會、監察院、巴黎原則、憲法機關、獨立機關

一、導言

聯合國於 1990 年代初期通過聯合國人權委員會於巴黎會議中所獲致之巴黎原則（Principles Relating to the Status and Function of National Institutions for Protection and Promotion of Human Rights），推動世界各國進行國家人權機構之設置，¹ 其主要目標，是在每一個國家設立及強化國家人權機制，以長期永

1 Principles Relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), General Assembly

續地實踐國際人權標準。² 由於我國目前未被重新接納為聯合國會員，乃只能以單方面之行動將普遍被國際社會接受之國際法規範設法納入國內法秩序加以實現。例如我國於 2009 年經立法院通過並由總統批准《聯合國公民與政治權利國際公約》（International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR）及《聯合國經濟社會文化權利國際公約》（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR）（以下簡稱《兩公約》），³ 立法院同年並三讀通過且經總統公布（已於同年 12 月 10 日施行）《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》）。⁴ 總統復於 2010 年 11 月依據《總統府人權諮詢委員會設置要點》於總統府設置總統府人權諮詢委員會，⁵ 嗣於 2012 年 4 月依據聯合國兩公約所要求之規格做成我國之第一份正式國家人權報告。⁶

本文之主題，則是如何在我國既有的憲政秩序中，依據巴黎原則設置專門的國家人權保障機構。由於相關的論述頗多，本文無意重覆若干基本資料，特別是關於巴黎原則內容的介紹，以及各國相關實踐的歸納與分析（此一部分之中文資料，讀者可參閱如廖福特教授著《國家人權委員會》，第 1 章與第 2 章，台北：五南，2011 年），而欲直接針對為何依據巴黎原則宜於監察院設置國家人權委員以及如何調整監察院既有之組織系統，以完成國家人權委員會設置，進行討論。以下先行指明國家人權委員會較為理想恰當的憲政定位。

resolution 48/134 of 20 December 1993, see <http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm> (Last visited: 2012/08/16)

2 "Competence and responsibility:

1. A national institution shall be vested with competence to promote and protect human rights.

2. A national institution shall be given as broad a mandate as possible, which shall be clearly set forth in a constitutional or legislative text, specifying its composition and its sphere of competence."

3 兩公約原文參見 <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm> 及 <http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>（最後造訪日：2012/08/16）

4 參見 <http://www.president.gov.tw/Portals/0/Bulletins/paper/PDF/6859-6.PDF>（最後造訪日：2012/08/16）

5 參見 <http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1412>（最後造訪日：2012/08/16）

6 參見 <http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1422>（最後造訪日：2012/08/16）

二、國家人權委員會的憲政定位？

論者形容由巴黎原則所推動，欲於各國設置的國家人權委員會有三種重要的角色：（廖福特，2011：25-26）保護者的角色、促進者的角色、與橋樑的角色。保護者是要阻止違反人權事件之發生並實踐國際人權標準，也可以作為監督及確保實踐國際人權之機構；（ibid.,: 25）促進者是要從事人權教育、建立人權文化、傳播人權訊息；（ibid.）橋樑則是作為民間團體、國家、區域組織及國家組織之橋樑。（ibid.,: 26）此是從國家人權委員會之主要且理想的功能，所為之歸納。

若從國家人權委員會做為國家機關，也就是從其在憲政制度或是權力分立關係中的定位立論，本文試為以下之幾點分析。

（一）國家人權委員會做為憲法機關

所謂憲法機關，係指基於憲法明文規定而設置，直接受憲法支配，行使憲法賦予之權力，於憲法上權力分立制度上具有獨立位置且無可取代之機關。（陳新民：2007：23-24）憲法機關之存廢及權力界限變動，適用憲法保留原則，並非悉聽國會立法之決定。如果是由立法機關以法律設置之機關，存廢可由立法決定，則不是憲法機關，而只是一般法定機關。

國家人權委員會該是憲法機關嗎？按照巴黎原則的構想，是要在政府部門間，設立一個獨立的人權事務機關，以宣揚、促進、保障人權為其主要職責。人權保障本是憲法之核心目的與終極目的，專責之人權事務機關必定要發揮節制其他憲政機關（包括立法機關）之作用，如果其存廢及功能範圍悉聽立法機關之裁量，並不易發揮功能。雖然巴黎原則在此問題上保持彈性，但是理想的國家人權委員會，當然應該是憲法機關，而非只是法定的機關，較能符合其設置目的。

憲法機關，基本上應由憲法之明文規定加以設置，以確保可有憲法保留原則之適用。對於憲法未曾設置國家人權委員會的國家而言（絕大多數的國家均屬此類），特別是典型的三權分立國家而言，勢必要從事修憲。如果只是經由國會立法設置，即不免發生兩個基本顧慮：一是擔心違反憲法保留原則而侵及

其他既有憲法機關的權力，以致發生違憲與否的爭議；⁷ 二是從法理上言，國會既可以立之，國會自亦可以廢之。若謂國會立法之後，即成為不能廢止之憲法機關，如何能理論上加以圓說，非無困難。而巴黎原則畢竟尚不能以國際條約法或習慣法視之，即使採取國際法一元論⁸ 的立場，恐也不能以之為設立國家憲法機關之直接有效的國際法規範依據。

反過來說，性質上該成為憲法機關的國家人權委員會，無論是否屬於典型三權分立之國家，一旦要成為獨立於既有憲法機關之外，一個新的憲法機關，勢必要進行修憲始能設置。否則即必須要透過立法機關立法，只能成為一個不能改變現有憲法機關權力架構的一般法定機關。就憲法實務操作而言，如果要進行修憲，通常要能得到其他憲法機關，特別是行政部門及立法部門鼎力的支持，做為主要功能在於節制其他憲法機關權力以防侵犯人權的新生憲法機關而言，要想透過修憲以其設置之實現，往往有實際上的政治困難。既有的憲法機關，特別是行政部門，可能會阻擋、抵制、反對、杯葛或是不肯支持配合。以無成文憲法之英國為例，並無修憲問題，其於 2006 年在《2006 年平等法》（Equality Act 2006）下設置之「平等及人權委員會」（Commission for Equality and Human Rights），被論者評為相當程度上受到行政權之影響，其實難以完全確保其獨立性的「準獨立機關」，⁹ 即為一例。若在成文之剛性憲法國家循修憲途徑以設置獨立的國家人權委員會做為憲法機關，其難度恐將有過之而無不及。

（二）國家人權委員會做為獨立機關

國家人權委員會做為一個獨立機關，是巴黎原則的基本要求。巴黎原則描述國家人權委員會的功能是，其成員應具有獨立性；不論是否來自於政府機關的提議，國家人權委員會得應其成員或任何請願者之請求，依其裁量自行議處

7 美國當年國會立法設置獨立檢察官，即曾有類似爭議出現，嗣經聯邦最高法院做成 *Mistretta v. U.S.* 488 U.S. 361 (1989)，始告平息。

8 國際法上所謂一元論也者，係以為國際法與國內法應該同屬一個法秩序體系，國際法可以不必轉化為國內法之形式，直接執行因生效至加以適用。

9 見廖福特（2011：279）。英國設置平等及人權委員會之背景、過程、政治角力及其評價，參見 *ibid.*: 259-279。

其權限範圍之內的事務，無須向任何上級機關尋求指示。¹⁰ 是為國家人權委員會應是獨立機關的根據。

據此原則衍伸，做為一個獨立機關的國家人權委員會，可以獲致幾點論斷。首先，國家人權委員會並不適合設置於行政部門之內，成為行政系統的一個隸屬機關。在民主國家權力分立的制度中，行政權的主要功能是執行民選國會的立法，也就是依法行政。其功能則決定了其組織特性；行政一體，即被視作行政組織的基本原則。¹¹ 在行政一體的原則之下，國家人權委員會若是做為行政部門的一個環節，即使是有獨立預算的編製，也不可能是個獨立的機關。勢必要受上級行政機關（可能就是最高行政首長）的指揮監督。國家人權委員會的主要功能之一，是在監督政府的人權實踐作為，最重要的監督對象就是行政部門中對於人權較具威脅的部門。在一個上命下從，如臂使指，藉用金字塔層級指揮運作的行政體系之中，國家人權委員會如果發揮功能，固然可能產生良好的內部自我抑制作用，但是也會因為不時產生行政體系內部的掣肘，形成行政指揮的扞格，而與行政系統的組織性格具有先天的衝突。其結果，即有國家人權委員會不易完全發揮效益，甚或有成為裝飾品之虞。

正因為國家人權委員會的功能對象是其他的行政機關，國家人權委員會做為一個需要積極發揮抑權作用的獨立機關，尚且不是現代基於行政分工，單純為了消極避免政治干預而出現的獨立行政機關（如通傳會、選委會）等可以相提並論者。所謂獨立的國家人權委員會，乃該是位於行政權系統以外的獨立機

10 "Within the framework of its operation, the national institution shall:

(a) Freely consider any questions falling within its competence, whether they are submitted by the Government or taken up by it without referral to a higher authority, on the proposal of its members or of any petitioner."

Also *see* "Composition and guarantees of independence and pluralism:

2. The national institution shall have an infrastructure which is suited to the smooth conduct of its activities, in particular adequate funding. The purpose of this funding should be to enable it to have its own staff and premises, in order to be independent of the Government and not be subject to financial control which might affect its independence.
3. In order to ensure a stable mandate for the members of the national institution, without which there can be no real independence, their appointment shall be effected by an official act which shall establish the specific duration of the mandate. This mandate may be renewable, provided that the pluralism of the institution's membership is ensured."

11 司法院大法官釋字第 613 號解釋參照。

關。

國家人權委員會不適合設置於行政系統之內，和其不應是政黨政治裡具有民主政策競爭性格的獨立機關，也有關係。人權政策，固然可能受到不同政黨不同程度的支持，但就國家人權委員會的設置而言，其人事不該取決於政黨在選舉中勝負而為進退，始能成就其機關之獨立性。超然獨立於政黨政治之外的獨立機關，應該是國家人權委員會較佳的制度設計選擇。在權力分立機關之中，不但行政部門是因於政黨政策運作的政治部門，做為立法機關的國會，也是政黨政治性格明顯而濃烈的權力機關。國家人權委員會自然也就並不適合隸屬於國會；很難想像隸屬於國會的國家人權委員會如何能夠成為不必聽命於國會的獨立機關。況且國家人權委員會的功能決不僅止於形成人權立法的政策，而是重在人權立法及政策的執行，自也不適合設置於國會之下。舉世各國之國家人權委員會少見隸屬於國會者，當非無因。一般所謂獨立機關，獨立於政黨政治之外運作，並不當然受制於政黨政治政策進退，應該是較為可欲的選項，人權應該是超越政黨政治的議題，這當然也該是決定國家人權委員會獨立性格的終極。

（三）國家人權委員會做為制衡機關

三權分立制度，是制衡（check and balance）體制的原始模型。三權各有職司，在權力運作上互成犄角之勢，卻也要長期「平等相維」；¹² 機關相互制衡運作之結果，不能使得任一機關歸於消滅，乃是制衡關係長存的基本要求。以下從三個角度分析國家人權委員會做為憲政裡的制衡機關應該具有的權力功能特徵。

首先，從機關功能之為抽象規範作用或個案規範作用討論國家人權委員會在制衡關係裡的角色。三權分立關係之中，立法機關的核心功能是以形成抽象規範為核心權能，並無形成個案規範之權力；¹³ 司法審判的核心功能則是以形成個案規範為原則；行政機關則在依法原則的前提下，依據委任立法之授權形

12 此為司法院大法官釋字第3號解釋之用語。

13 立法權形成個案規範，本為美國憲法第一條所禁，亦即不許國會立法溯及既往（ex post facto law），亦不許通過懲治個案之法律（bill of attainder）。

成通案規範（行政命令），其所形成的個案規範（行政處分）則應於審判程序中接受司法審查的制衡。

前面已經說過國家人權委員會不適合設於立法部門的道理。其實從國家人權委員會不該只是形成抽象規範的憲法機關來說，也可得到相同的結論。國家人權委員會雖不適合設置於行政部門之內，但是應該兼具抽象政策與個案規範之形成功能。在具體事件上行使權力的場合，至少應包括具有調查個案的權力，也以具有追究侵犯人權之政府機關責任的權力為宜。巴黎原則第 4 點期待國家人權委員會「制止」侵犯人權的行為，¹⁴ 如果只是具備調查權，其實並不足夠。

其次，則從機關功能為主動或是被動行使職權的角度從事觀察。國家人權委員會不是法院，也甚顯然。在權力分立的體系中，法院是形成終局個案決定的權力部門，也因此成為唯一必須被動行使權力（不告不理）的憲法機關。國家人權委員會不必（也不該）只是被動行使權力。國家人權委員會不會是形成終局個案決定的憲法機關，因此即與司法審判機關在制衡制度裡的性格有異。

復次，再從功能之為事前權抑或事後權的角度從事觀察，所謂事前事後，指的是應否先待其他憲法機關行使職權後始行發動其權能。即使是事後權，也無礙其為主動而非被動行使職權之角色功能。從其兼具「制止」、「監督」及「保護」的功能言，國家人權委員會往往係在其他憲法機關先有侵犯人權之舉措之後，始行介入調查甚或發動具有抑制作用的措施，此時自屬事後行使權力的情況。然則從「防止」、「促進」、「教育」、「溝通」等功能言，國家人權委員自不妨於其他機關之行事之前即主動行使職權，而未必是事後的權力機關。「防止」、「促進」、「教育」、「溝通」所發生的權能以「指導」、「傳達」、「聯繫」為主，「支配」與「約束」的作用較不明顯；在不形成命令服從之高權關係的範圍內，雖然可能形成潛移默化的影響，但畢竟不是節制其他機關權力的典型制衡作用，毋寧是內在於任何機關之法定職權範圍內當然具有

14 "Drawing the attention of the Government to situations in any part of the country where human rights are violated and making proposals to it for initiatives to put an end to such situations and, where necessary, expressing an opinion on the positions and reactions of the Government."

的政策功能。

接下來將依我國現有的憲政體制討論如何設置國家人權委員會較為適宜。

三、監察院何以相對最具適格性？

本文以為在我國既有的憲政體制中，相較於其他的憲法機關，以及另設獨立的憲法機關的選項來看，國家人權委員會最適宜與監察權融為一體。以下則說明作者如何獲致此一結論之理由。

在我國憲政體制中，何者為依照巴黎原則納入國家人權委員會的最佳途徑，學者多有討論而意見不一。¹⁵ 如上文所分析，作為行政部門的行政院體系、作為立法部門的立法體系，作為審判部門的司法體系，都不是國家人權委員會的適當去處。考試院也不是應付討論的重點範圍，無待多做解釋。所餘之選項，不外三種：或使之隸屬於總統，或另設獨立的憲法機關自成一格，或是融入監察院，透過監察權的作用實現國家人權委員會保障人權的目的。值得討論比較此三種選項的可行性與優缺點。

（一）以元首權作為設置國家人權委員會的張本？

從民國 89 年第一次政黨輪替之後，陳水扁總統提倡「人權立國」的國家政策以來，總統府不只一次設置了諮詢性質的人權委員會，¹⁶ 都有部分實現巴黎原則內容的用意在內。民國 97 年第二次政黨輪替之後，總統府人權諮詢委員會不但首度嘗試依照聯合國的規格做出我國之國家人權報告，同時也已開始

15 例如：林永頌、蔡正山（2002：58-59），（作者認為基於監察院職權僅限於公務員以及其工作負荷，我國應另成立國家人權委員會）。黃默（2003：4-10）（作者認為台灣為與國際人權標準接軌，一個獨立的國家人權委員會與一部完整的人權法是不可或缺，且其設立應符合巴黎原則）。葉俊榮（2011：1625-1658）（作者認為，人權委員會若設於總統府之下將違反權力分立且無法超然行使職權；且我國目前存在之人權諮詢委員會並無巴黎原則所揭示之準司法權性質，應盡快設計一個真正符合巴黎原則的國家人權專責機構）。廖福特（2011）（作者認為已有許多國家分別設立國家人權委員會及監察機關，因而國家人權委員會恐怕不適宜於監察院之下設立之，而應是獨立機構，而能確保其獨立性並妥善行使功能）。李念祖（2002）（作者認為，為兼顧憲法保障人權的要求，並避免政府再造逾越憲法上權力分立與人權保障的界限，應將現存的監察院局部再造為國家人權委員會）。

16 參見 <http://www.president.gov.tw/Portals/0/Bulletins/paper/word/6341.doc> 及 <http://www.president.gov.tw/Portals/0/Bulletins/paper/word/6374.doc>（最後造訪日：2012/08/27）

思考應否及如何依照巴黎原則設置國家人權委員會。¹⁷ 從國家元首具有的憲政高度言之，將之設置於總統府顯然是個值得優先考慮的選項。然則，前後兩位總統都只是在總統府中設置了諮詢性質的人權委員會，與巴黎原則的理想頗有距離，實不為無因。至少可以歸納出三項困難。

第一，總統在憲法上行使的是元首權，從國家元首的高度言，憲法既是以保障人權為終極目的，則以元首的身分設置國家人權委員會以保障人權，似乎順理成章。然則此節並未見諸總統職權規定之憲法明文。總統如可以此為由設置國家人權委員會，是則凡事皆與憲法有關，凡事皆可以此為由成為總統擴充轄下單位的根據。總統府兩度設置只屬諮詢性質的人權委員會，而非具有實際支配、約束權力之獨立機關，其故在此。抑有進者，國家人權委員會本來應從人權的角度節制立法、行政與司法機關侵犯人權的措施；總統則是經由政黨選舉競爭產生的職位，全民元首與執政黨政治領袖常是有內在矛盾的身分。國家人權委員會設置於動見政治觀瞻的總統之下，很難避免捲入政黨立場的爭議；對於人權保障政策的推動，未必有利，也非無困難。

更重要的問題是，歷經數次修憲，總統直選之後，現制中總統確定不是虛位元首，雙首長制已然成型，無庸爭辯。司法院大法官釋字第 627 號解釋即已確立總統就其憲法授權之範圍內，一方面得主張行政機密豁免，另一方面亦是最高行政首長。¹⁸ 總統在國防、外交與兩岸事務上，所行使之行政權，均有可能涉及人權的侵害，也就會是國家人權委員會監督的對象。將之隸屬總統之下，就元首權的指揮體系而言，行政系統的內部扞格現象隨之出現。其實，從法理邏輯言，國家人權委員會做為一個獨立機關，卻又隸屬行政部門，觀念上即有矛盾。所謂隸屬，如有意義，即不可能是完全獨立；如果完全獨立，則所謂隸屬，將徒具形式上的意義。此項困難，實係源自於行政權系統不能脫離上命下從關係的權力性質使然。

17 學者即曾記敘「在人權諮詢委員會成立之後，副總統兼委員會召集人蕭萬長表示，未來將會研議循序設計一個真正符合『巴黎原則』的國家人權專責機構。」見葉俊榮（2011：1649）。

18 司法院大法官釋字第 627 號解釋理由書：「總統於憲法及憲法增修條文所賦予之行政權範圍內，為最高行政首長，負有維護國家安全與國家利益之責任。是總統就其職權範圍內有關國家安全、國防及外交資訊之公開，認為有妨礙國家安全與國家利益之虞者，應負保守秘密之義務，亦有決定不予公開之權力，此為總統之國家機密特權。」

第三個困難，也與釋字第 627 號解釋講述的憲法原則有關。既稱最高，則不容兩者並立；釋字第 627 號解釋乃就總統與行政院同為行政權力部門中最高行政機關的界限，進行區別。該項解釋以為總統為憲法授與特定權力範圍內之最高行政機關，因此總統之權力必須有憲法條文的明文授權，如果要將行使「支配」與「命令」權力之國家人權委員會隸屬於總統，立將發生是否合乎憲法的爭議，若能透過修憲為明文之規定，較能免去形式上的爭議。然則以今日的憲法規定與政治態勢言，修憲授權擴充總統的職權，談何容易，不引起政治上的紛擾者幾希。

（二）將國家人權委員會建制為獨立的憲法機關？

將國家人權委員會建制為一個獨立於所有其他憲法機關以外的憲法機關，原是巴黎原則不言可喻的理想，已如前述。就我國現有憲政體制言之，如果以為國家人權委員會應該與監察院有所區別，而應建制為獨立於總統與五院以外之國家機關者，則宜循下列途徑思考如何進行建制，也可認識到此中具有現實上的障礙與制度安排的困難。

首先應考慮修憲的途徑。憲法機關應該出現於憲法的明文，將國家人權委員會建置為獨立的憲法機關，修憲當然是正途。依現行憲法規定，修憲的程序甚為艱難；而現實政治環境之中，主要政黨之間不易形成任何修憲提議均應具備的高度政治共識，似也不待辭費。本文所欲探究者，則為修憲納入國家人權委員會做為獨立的憲法機關，必須思考有無須與其他憲法機關釐清功能之處，以免權力機關疊床架屋引起憲法運作的障礙。此中最該討論的，就是如何與監察院區別兩者功能的問題（詳下述）。

如果因為修憲困難而不事修憲，欲將國家人權委員會建制為獨立的國家機關，勢必要國會通過一項組織立法；憲法增修條文第三條第三項規定：「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定」，或可引為依據。然則此所謂國家機關，設非已係憲法明文要求設立者，能否稱為憲法機關，恐值商榷。純憑立法院通過之組織立法為其存立依據，組織法及其職權之修廢，其權亦將操之於立法院。所謂獨立機關，仍恐不免有須仰賴立法院鼻息行事的顧慮。能否發揮功能，也繫之於立法院所賦予的職權範圍是廣是狹。尤其不能

避免的，則是立法院在總統及五院之外以法律設置獨立的國家機關，均易引起有無違反憲法保留原則，或者是否會侵及既有憲法機關的職權等等爭議。大法官雖然從未明言憲法機關之外，不得以立法設置其他的、獨立的國家機關，然而釋字第 585 號解釋處理 319 槍擊案真相調查委員會以及 613 號解釋處理國家通訊傳播委員會的合憲性問題，其解釋結果亦從未正面承認立法院有權在五院之外另設獨立的國家機關。何況此中尚有應與監察院職權相互區隔的問題，必須釐清。

不修憲而訂定組織特別法，未必即是完成設置獨立的國家人權委員會的全部立法，立法院恐尚有調整監察院組織法，釐清監察院與國家人權委員會權力界限的必要。所以如此，實係因為兩者之權力性質極其相像，為免功能重疊或是相互爭權，實有為立法規制的必要。本文將於下節說明兩者之功能如何相像。此處則要指出，區別兩者界限最簡便的辦法，或許是以法律規定監察院不必針對任何涉及人權保障的事務行使職權。然則如此一來，必將大幅收縮監察院既有的權能，而且是否會收縮至一種不合憲法要旨的地步，不能無疑。監察權的核心功能就是監督政府施政是否違法。違法的態樣當然極多，但是很大一部分會涉及政府行使公權力侵犯人權的違法類型。立法限制監察院針對政府侵犯人權之違法行使職權，恐不免被指責為有增加憲法所無限制之可能。

（三）藉監察權設置國家人權委員會而融為一體？

將國家人權委員會設置於監察院，與某些國家將國家人權機關融入監察使功能之立法例，¹⁹ 或稱近似。比較法上本即經常將我國監察院與歐洲國家之監察使制度相提並論。（蘇友辰：2003：32-33、葉俊榮：2011：1647-1649）作者數年前曾經撰述監察權與人權保障的密切關係；（李念祖：2002）本文限於篇幅，尚不擬就監察使與監察委員的異同從事比較，而欲直接切入能否以監察權作為設置國家人權委員會的藍本，進行討論。

首先，可以發現國家人權委員會的憲政定位與監察院吻合。理想的國家人權委員會應是獨立行使職權，具有制衡其他憲法機關功能的憲法機關；監察院

19 如伊比利半島及東歐模式，參見廖福特（2011：32）。

與之完全相合。監察院是憲法機關，不需贅述；監察院為超出政黨以外行使職權之憲法機關，憲法原有明文；²⁰ 監察院具有高度的制衡作用，也極為顯然。除了審計權之外，監察院的職權之中，調查權具有公權力的拘束作用，雖然只是輔助性的工具權能，²¹ 但亦為國家人權委員會所應具備者。由於糾正與糾舉尚不直接發生強制作用，監察院真正核心的權能是彈劾權。彈劾、糾正、糾舉均是以政府施政是否違法失職為對象。最具拘束作用的是彈劾權，監察院的彈劾權，可謂是公務人員行政責任之檢察權。一旦發動，即是在追究公務人員行政法責任，將由司法院公懲會受理決定是否施以懲戒制裁。（李念祖，2009：67-78）監察權若是追究公務人員違法失職侵犯人權的行政法責任，即是國家人權委員會所需要的利器，足以「制止」政府侵犯人權的行為。監察院一方面可以形成如何追究違法責任之一般性政策，一方面又可針對個案從事調查與糾彈，也符合國家人權委員會如何兼具抽象政策與個案措施的屬性。監察院之監察權通常是在行政部門已有行政措施在前，才發動糾彈，事後權之性質明顯；但監察院又有主動性，並不受不告不理的限制。此與國家人權委員會事後的、主動的性格也完全吻合。又依照大法官釋字第3號解釋，監察院得向立法院提出法律案，此與國家人權委員會之關切應該及於人權立法相對應，適可成為主動提出人權立法之張本。至於國家人權委員會推動人權教育的功能，在監察權而言，亦無扞格之處。不僅監察院現在設置的人權保障委員會即已職掌「研議人權教育的推動工作」，²² 而且監察院一方面可以督促行政部門推動人權教育，對於推動不力之單位實施糾彈；另一方面監察院自身亦可將人權保障列為糾彈政策重點，主動結合糾彈政策方向以推動人權教育，促成政府機關乃至於社會提昇人權意識。監察院的例行巡查，深入地方，尤其是國家人權委員會主動發現人權問題的適當場合。

其次，以監察院做為國家人權委員會設置之機關，既係本於監察院之固有權限而為組織設計，並不需要修憲，修正監察法調整監察院之組織，即已足夠。

20 《憲法》增修條文第7條第52頁參照。

21 釋字第585號解釋即曾明認：調查權乃是一院「行使其憲法職權所必要之輔助性權力。」

22 《監察院人權保障委員會設置辦法》第3條第5款。

第三，將國家人權委員會設置於監察院，亦可避免另設獨立機關所產生之疊床架屋所生權責範圍重疊或是範圍不明的問題。簡言之，隸屬於總統與另設獨立機關所可能遭遇的政治顧慮與制度困難，在監察院的選項上均不存在。

綜之，監察權乃是設置國家人權委員會的適當藍本。本文論述至此，原可告一段落。唯若欲將國家人權委員會於監察院系統中實現，尚有應該調整監察院組織乃至實務運作觀念的問題存在，而可為進一步之探討。

四、監察院應該如何調整其組織

欲於監察院中設置合乎巴黎原則的國家人權委員會，宜就下列各點入手思考如何調整監察院組織之道，以期實現。

（一）機關名稱

將國家人權委員會設置於監察院，首先要問如何能以國家人權委員會的機關名稱運營。監察院目前已經設有人權委員會，²³ 但是只是一種內部編組，不是正式的機關，也不能稱做國家人權委員會。將國家人權委員會與監察院相結合，必須調整現有的組織結構，設置機關。可能的組織結構選項有二，一是直接將監察院依照巴黎原則調整其組織，改組為國家人權委員會。二是於監察院內設置由部分監察委員組成之國家人權委員會，以為保障人權之獨立國家機關。如果依前一選項辦理，則須考慮是否要將我國之國家人權委員會稱之為監察院，抑或係將監察院改名為國家人權委員會。依巴黎原則建制的國家人權委員會，其職權較監察院為狹。如要改動監察院之名稱以及職權者，²⁴ 亦將因憲法保留問題而須要修憲。如果不去改動監察院之名稱與職權，僅係將人權保障事務歸由監察委員組成之國家人權委員會掌理，則可不必涉及修憲，修正監察院組織法即可達到目的。兩相權衡似以後一選項所遭遇的實際困難較小。

（二）組織結構

監察院現有之職權行使，均以行政機關人員有無違法失職為監察之重心。

23 監察院係依《監察院各委員會組織法》（此法係依《監察院組織法》第三條所制定）第二條第三項之規定，制定《監察院人權保障委員會設置辦法》。

24 如將監察院改制為國家人權委員會，原所行使的審計權是否宜屬其執掌，即值研究。

公務人員因侵犯人權而違法失職者，是違法失職的主要態樣，本應是監察權主要的關切所在。然則監察權的範圍，畢竟不只以涉及人權事務者為限。例如與人權較無直接關涉的貪瀆行為亦為極其重要之公務人員違法失職型態，本是監察權察查的重點工作。故將國家人權委員會設置於監察院，如不是修憲改變監察院為單純的國家人權保障機關，而僅是修法將監察權中無關人權之職掌保留由監察院行使，即應於組織結構上，試為區別，以確保監察院能夠有一個獨立的機關專責實踐巴黎原則的人權保障事務。一個可能的選項是在監察院組織法中明文規定應以二十九位監察委員中之若干（例如過半數之十五位委員）監察委員組成隸屬於監察院、但可獨立行使職權之國家人權委員會，亦不妨於六年任期中分批輪流出任國家人權委員會委員。擔任國家人權委員會的監察委員亦得出席監察院院會，參與其他須由監察院會議決議之事務。由於依現行法，監察委員行使彈劾、糾正、糾舉權，均不須監察院院會通過，或是由一定人數之監察委員、或是由監察院所設之委員會提出即可，²⁵ 創設國家人權委員會專司有關人權保障之彈劾、糾正、糾舉權事務，並無扞格。如果要提昇國家人權委員會之地位，恆由監察院院長兼任國家人權委員會之主任委員（或召集人或主席），亦可斟酌採行。

（三）功能分配

於監察院設置國家人權委員會作為獨立的保障人權之國家機關，循彈劾、糾正與糾舉權之模式行使職權，無論從通案之人權政策的形成，乃至具體人權個案的究責言之，均足以發揮巴黎原則之下國家人權委員會應有的功能。也因為已有許多成功的運作模式，摸索的時間可以縮短，較能期待提早發揮功能。現行的監察院人權委員會本有推動人權教育的職責，已如前述；於監察院設置國家人權委員會之後，但須增編經費預算積極從事即可。由監察院之國家人權委員會依聯合國規格定期發布國家人權報告，亦屬恰當；監察委員尚可於必要時運用調查權，以求國家人權報告內容之實在。

一個可以討論的題目，是國家人權委員會設置於監察院，是否僅能以公務

25 《監察法》第8條、第9條、第19條、第20條、第24條參照。

人員為行使權力之對象，而不能及於侵犯人權之私部門（如企業）？是個應予釐清的題目。監察權行使的對象是公務人員，不會針對私部門行使彈劾、糾正、糾舉之權，但不妨礙於必要時，可對私部門行使調查權。²⁶ 國家人權委員會呢？無論國家人權委員會是否設在監察院，皆應釐清國家人權委員會有無及如何針對私部門之違反人權的行為行使其權力的問題。從憲法的關係說，對保障人權負有憲法義務的機關是政府。²⁷ 私部門單位則不是負有憲法義務的憲法義務機關，只有在違反法律（而非憲法）保障人權的規定時，始有違反人權之可言，而所違反者則為法律層級之人權，而非憲法層級的人權，不可不辨。多國籍企業富可敵國，國際人權法亦將之設為應受拘束的對象，是否應由國家人權委員會抑或行政部門主管其事，亦值得討論。所須加以釐清者，民間企業違反人權（例如違反勞工的權利），必有違法的行為，違法與違憲尚屬有間。憲法上保障的勞動權，性質上亦是社會權，然而負有義務積極加以實現者，本為政府之立法部及行政部門，民間部門不予遵守時，仍然是違法侵犯人權而非違憲侵犯人權，有義務追究其違法責任的，仍然是社會立法的主管機關，也就是政府的行政部門（如勞委會）。不論是監察院或是國家人權委員會為了保障人權而發動權力的對象，必然是政府部門（例如執法不力或是取締不力的政府機關），不會也不能越俎代庖，越過行政部門直接成為社會立法的主管機關。否則將是同一種執法事務，由不同之機關各自掌理，必然發生權力競合的問題。

不論是否將國家人權委員會設置於監察院，由國家人權委員會直接針對私部門執法，不啻是要將所有人權保障事務集中於國家人權委員會，而令行政部門在人權執法事務上袖手，並不妥當。無論如何，國家人權委員會可以向社會推廣人權觀念及教育，但是行使其保障人權職權之主要對象，應該是政府人員，而非私部門人員。於政府部門懈怠職務，容許私部門違法侵犯法律上的人權時，國家人權委員會即應以怠惰的政府為執法對象，否則將無從區辨國家人權委員會與其他行政機關之間的職務界限。國家人權委員會避免直接針對私部門行使權力的另一項好處，是可以避免國家人權委員會發生本身是否侵犯人權的爭

26 《監察法》第 26 條規定參照。

27 依據《憲法》第 80 條、第 139 條及增修條文第 5 條第 5 項規定，政黨亦為負有憲法義務之機關。

議。

（四）修法範圍

若將國家人權委員會設置於監察院，必須要修改現有關於監察權之立法。主要包括《監察院組織法》與《監察法》。同時亦應針對組織及職權功能，將與人權保障直接有關的監察權集中於監察院之國家人權委員會行使，將其他不直接涉及人權保障的監察權事務保留為監察院本院的職掌範圍。既不涉及監察院憲法上職權之變動，乃不違反憲法保留原則，並不須要修憲，即所以提昇此一途徑的可行性。於監察部門設置獨立的國家人權委員會，由部分數額之監察委員為其成員，以求集中實現監察院保障人權的功能，並不改變監察院的職權，不過是透過《監察院組織法》，使監察委員依是否涉及人權事務而為職務分工而已（憲法規定審計權屬於監察院，《監察院組織法》中設置審計部，亦是類似模式）。

要修改《監察法》，當然也需於立法院各黨派間取得共識。其實將國家人權委員會設於監察院的好處，主要在於不必像其他的選項一樣必須要進行修憲，只要修法即可辦到。但是凡欲依據巴黎原則設置獨立的國家人權委員會，也都必須在立法院通過組織立法，不獨以於監察院內加以設置為然。

於監察院設置國家人權委員會，有無特殊的政治困難？可以想像者有二：

一是若將國家人權委員會設置於監察院，不會是個「無牙的老虎」，或許不為行政部門所贊成。然則此項反對理由並不具有憲政正當性；能依巴黎原則產生有效行使職權的國家人權委員會，應該是贊成設置而非反對設置的理由。二是監察院原是「五權憲法」的特徵，強化監察權涉及台灣政治上不易獲得正當普遍支持的政黨立場。然則如果此為有效實現巴黎原則的最佳選項，只因不喜歡「監察院」即加以反對，不啻是將意識型態的理由看得比設置國家人權委員會還重要，恐怕正當性並不足夠。將藍綠的政治意識型態爭執置於國家人權委員會的實現之前，本文不能贊同此種政治價值的配置順序。

（五）適任人選

將國家人權委員會設立於監察院，還有一項必須改變的作法，就是總統此

後提名監察委員的人選，應該瞭解是在同時提名國家人權委員會委員。此亦為修改相關組織立法時，必須思考的重點。依現行《監察院組織法》的規定，監察院監察委員的積極適任資格有六，功能分配並不特別強調從事人權保障的經驗與資歷。²⁸ 一旦將國家人權委員會設置於監察院成為專司人權事務之獨立機關，擔任國家人權委員會的監察委員，與其他的監察委員一樣，應由總統提名立法院通過。²⁹ 總統於提名時，自應慎擇適任的人選。其實依據巴黎原則設置國家人權委員會，為了提昇其應有的憲政高度，其成員本宜由國家元首提名經由國會同意為適當，而且應該符合巴黎原則國家人權委員會成員「多元化」³⁰ 的要求。設在監察院，採此途徑自是順理成章。不論是否設置於監察院，總統為國家人權委員會成員之提名，當然就應依據促進保障人權的功能需要選擇著眼，也不獨以設置於監察院內始有此需要，此項改變，其實不能看做是設置於監察院所會遭遇的特殊困難。

擔任國家人權委員會成員的監察委員，當然應該以具有對於人權事務學識經驗乃至相關社群聲望（community reputation）足夠的人士優先出任為宜。即應一方面於組織法中，將人權事務背景列為監察委員人選資格的主要選項，另一方面也必須於修法之後，改變產生提名人選的既有程序。

28 《監察院組織法》第3條之一參照。其中第六款規定，反而特別強調「主持新聞文化事業」的資歷，頗為稀罕。

29 《憲法》增修條文第7條第2項參照。

30 此為巴黎原則第1點之要求：

"1. The composition of the national institution and the appointment of its members, whether by means of an election or otherwise, shall be established in accordance with a procedure which affords all necessary guarantees to ensure the pluralist representation of the social forces (of civilian society) involved in the protection and promotion of human rights, particularly by powers which will enable effective cooperation to be established with, or through the presence of, representatives of:

- (a) Non-governmental organizations responsible for human rights and efforts to combat racial discrimination, trade unions, concerned social and professional organizations, for example, associations of lawyers, doctors, journalists and eminent scientists;
- (b) Trends in philosophical or religious thought;
- (c) Universities and qualified experts;
- (d) Parliament;
- (e) Government departments (if these are included, their representatives should participate in the deliberations only in an advisory capacity)."

五、結語

簡單歸納一下本文的看法。

本文主張應該盡早依據聯合國巴黎原則設置一個足以有效發揮巴黎原則理想的國家人權委員會，它應該是一個地位相當於憲法機關的國家機關，獨立於政治部門與政黨關係運作，對於其他憲政機關應該有效發揮保障人權所必須具備的制衡作用。在我國憲政體制的選項中，於總統之下設置國家人權委員會或是於總統及五院之外設置，均面臨必須修憲的難題。於監察院中設置國家人權委員會，只須修改監察部門的相關組織立法，以定額的監察委員同時擔任國家人權委員會委員（或是於總統提名時即已確定，或是由監察委員分批輪流擔任，何者為宜，可以進一步研究），藉重既有的監察委員職權充實並發揮國家人權委員會的功能，不僅與巴黎原則毫無牴觸衝突，而且應是實現巴黎原則最為有效可行的途徑，值得積極推動，促其實現。

參考文獻

- 李念祖。2002。〈從人權保障論政府再造的界限—兼論國家人權委員會的定位〉。收錄於蘇永欽主編，《政府再造—政府角色功能的新定位》。台北：新台灣人基金會。
- _____。2009。〈試論監察權正當法律程序之若干基本問題—美國法制的對照與啟示〉。收錄於監察院編印，《監察調查權理論與實務策進之研究》：67-78。台北：監察院。
- 林永頌、蔡正山。2002。〈成立國家人權委員會之期許〉。《司法改革雜誌》40：58-59。
- 陳新民。2007。《法治國家原則之檢驗》。台北：元照。
- 黃默。2003。〈臺灣「國家人權委員會」的倡導、爭論與展望：一個非政府組織的觀點〉。《全國律師》7，12：4-10。
- 葉俊榮。2011。〈2010年憲法發展回顧〉。《國立台灣大學法學論叢》40：1625-1658。
- 廖福特。2011。《國家人權委員會》。台北：五南。
- 蘇友辰。2003。〈「國家人權委員會」的建構與展望—阿扁總統「人權立國」的落實與實踐〉。《全國律師》7，12：24-28。

Locating A National Human Rights Commission Based on the Paris Principles at the Control Yuan

Nien-tsu Li

Adjunct Professor, Law School, Soochow University, Taipei and
Department of Political Science, National Taiwan University

Abstract

This paper attempts to explore the optimal method to create a national institution of human rights ("NIHR") in Taiwan in accordance with the 1993 UN Paris Principles, via the present constitutional framework. The Control Yuan appears to be the most promising as a potential NIHR. It is an independent government branch established by the separation of powers doctrine of the Constitution, instead of a law promulgated by Congress, which makes it an ideal NIHR because it cannot be abrogated by Congress, and its new role as an NIHR will not require any constitutional amendment. The Control Yuan has all the necessary powers and instruments that an effective NIHR needs, including the powers to investigate, impeach, and correct. Furthermore, it is perfectly positioned to promote human rights education among government agencies after it is reconceived as an NIHR. The structural changes must be done through proper legislation by Congress. Congress can pass a law designating a certain percentage, say, 50%, of Control Yuan members to concurrently serve as NIHR commission members. Another relevant measure is that the President will have to nominate qualified Control Yuan/NIHR member candidates for Congress's approval.

Keywords

National Human Rights Commission, Paris Principles, Control Yuan, Government Branches Established under the Constitution, Independent Government Branch