

# 公民團體對國家人權委員會之意見

黃嵩立

國立陽明大學公共衛生研究所教授

公民團體代表<sup>1</sup>

## 摘要

本文由作者及公民團體代表經多次討論與諮詢後寫成，嘗試點出公民團體對國家人權委員會功能的構想，並回覆過去十年來各方對該委員會提出之質疑，包括設立之必要性、委員會是否應有調查權、以及委員會之獨立性等。本文無意對國家人權委員會相關文獻做完整的回顧或理論上的探討，毋寧是公民社會對於目前在國內成立國家人權委員會的期待以及提醒。

## 關鍵字

國家人權委員會、巴黎原則、監察院、國家人權委員會之調查權

---

## 前言

國家人權委員會之設置在國內已討論多年，始終無法成功。2009年簽署兩個人權公約之後，民間對於設立國家人權委員會之期待再度興起，而2013年國際人權專家針對我國首次國家人權報告進行審查之「結論性意見」正式提出設置之建議。總統府人權諮詢委員會成立「國家人權委員會規畫小組」，邀請各界發表意見。本文嘗試點出公民團體對國家人權委員會應具備之功能，並回覆過去十年來各方對該委員會提出之質疑，包括設立之必要性、委員會是否應有調查權、以及委員會之獨立性等。本文無意對國家人權委員會相關文獻做完整的回顧或理論上的探討，毋寧是公民社會對於目前在國內成立國家人權委

---

1 本文係根據過去數月間與公民團體代表之多次討論或諮詢撰寫而成，參與者包括：蔡季勳、施逸翔、陳靖涵、林仁惠、林欣怡、黃怡碧、高榮志、徐偉群、高涌誠、陳俊宏、陳瑤華、黃長玲、曾昭媛、黃文雄、廖福特等人，謹此致謝。然受限篇幅無法完整呈現多元之意見，僅由作者彙整重點（不見得是共識），文責亦由作者自負。

員會的期待以及提醒。

## 國家人權委員會：我國過去之討論與進展

根據聯合國人權高級專員辦公室之定義，國家人權委員會係經憲法規定或立法程序設置的正式機關，並由政府提供運作經費。該委員會不受政府（包括總統府及五院）之管轄，獨立運作，並以人權之保護與促進為主要職責。該委員會的設置，在我國已討論多年，2002年行政院並曾將《國家人權委員會組織法草案》及《國家人權委員會職權行使法草案》函送立法院審議。但由於總統府、行政院、立法院、監察院之間無法達成共識，該等草案遭到擱置。然而2009年兩公約施行法生效之後，我國朝野各界逐漸重視國際人權規範與制度，而2013年我國國家人權報告初次審查，國際人權專家亦「建議政府訂出確切時間表，把依照《巴黎原則》成立獨立的國家人權委員會列為優先目標。」<sup>2</sup>因此台灣此時應有再次審視成立國家人權委員會之必要，並且對其設置所引起之疑慮進一步解答。目前公民團體的倡議工作乃承續2000年以來之討論，且立場前後一致，我們應先回顧前人的成就。

我國自1987年解嚴後，公民團體對於社會議題的關注與倡議既多元又蓬勃。黃默教授在1997年早有洞見，認為應該設立國家人權機構以引進國際人權標準，提昇台灣的人權保障。經黃文雄先生穿針引線，1999年12月有22個公民團體成立「國家人權委員會推動聯盟」，於2000年提出民間版《國家人權委員會組織法》草案。（黃默，2003）草案起草小組依據聯合國《巴黎原則》，並參考國際特赦組織的建議以及各國經驗，同時考量當時台灣的政經情勢，起草一份能有效執行的草案。<sup>3</sup>當時有如下意見：(1)建議將國家人權委員會設置在總統府；人權委員會若維持其獨立性，應不致成為總統擴權的工具；(2)該委員會應同時關心公民與政治權利、經濟社會文化權利、以及弱勢族群的保

2 對中華民國（臺灣）政府落實國際人權公約初次報告之審查，國際獨立專家通過的結論性意見與建議，第8、9段。<http://www.humanrights.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=328070&ctNode=33698&mp=200>

3 《巴黎原則》指的是1991年聯合國人權委員會在巴黎舉辦第一次有關國家人權機構國際研討會所獲得的結論。這項結論在1992年為聯合國人權委員會所接納，其後又經聯合國大會在1993年決議認可。《巴黎原則》強調國家人權機構的獨立性，包括組織、預算、人事及運作上的獨立。同時強調明確的管轄權與充分的權力，並能為人民所近用等。《巴黎原則》全文可於監察院網站取得：<http://www.cy.gov.tw/lp.asp?CtNode=823&CtUnit=132&BaseDSD=7&mp=71>。

障；(3) 該委員會組成應兼顧本土社會的多元性，成員應分別來自法界、學術界及有實務經驗的民間組織；(4) 國家人權委員會應有獨立的調查權，既能調閱資料也能傳喚證人。

草案公布後，為回應各界質疑，推動聯盟進一步提出《國家人權委員會組織法》草案總說明，提出設置之必要性並回答關於組織與功能之疑義。<sup>4</sup> 該文指出，人權的改善與進步有賴兩個主要因素的互動：人權意識的生根和保障機制的建立。台灣由於長期脫離國際人權體系，更有必要透過國家人權委員會提昇國內人權水準。草案中訂定的職權如下：(1) 對侵犯人權之重大事件進行調查，並提出報告，必要時並得協助處理及救濟；(2) 依據國際人權標準，針對國內憲法及法令作有系統之研究，以提出必要及可行之修憲、立法及修法之草案及建議；(3) 研究及規劃國家人權政策，並提出建議；(4) 規劃並推廣人權教育及研究，以廣泛傳播人權價值與知識；(5) 定期提出「年度」與針對「特定議題」的人權報告，以瞭解及評估國內人權保護的情況，並對所發掘的人權問題提出改善、解決的建議；(6) 與國內各機關及民間組織團體、國際組織、各國國家人權委員會及非政府組織等合作，共同促進人權之保護。這些攸關人權保障的事項在當時政府中並無專職機構負責，時至今日仍缺乏全國統籌規劃之單位。公民團體近來展開討論，仍認同上述各項為國家人權委員會之核心功能。

當時草案得到連戰、陳水扁、許信良等總統候選人之支持，陳水扁總統在 2000 年 10 月成立「總統府人權諮詢小組」，由副總統呂秀蓮擔任召集人。在該小組主導下，於 2002 年 5 月完成《國家人權委員會組織法草案》及《國家人權委員會職權行使法草案》，多次與行政院折衝協商，終於在 8 月函送立法院審議。由於監察院對於草案中調查權和其監察權之競合問題有所疑慮，再加上立法委員的擱置，官方運作至此即告一段落。

草案討論時，監察院認為人權事務也是監察院的職權，並不需要另設國家人權委員會，尤其為了顧及政府組織精簡的理念，又不涉及違憲等問題，在監

4 總說明與草案收錄於廖福特（2011），附錄三。總說明亦可見於台灣人權促進會網站，<https://www.tahr.org.tw/node/428>。（2014年3月9日瀏覽）

察院內成立「人權保障委員會」是最簡單而有效的機制。2001年1月，監察院提出說帖，主張把人權的保障區隔為兩部分：一部份是「人權行政」，一部份是「人權監督」。「人權行政」包括人權政策的擬定、人權教育的推動、人權指標的公佈及國際交流等事務，這些職權歸由「國家人權委員會」來掌理；「人權監督」則包括調查與監督，歸監察院掌理。（黃默，2003）

如上段所述，前一波官方行動在2002年的草案於立法院遭擱置之後即中斷，2009年兩公約施行法上路之後，始重燃希望。這期間民間倡議持續進行，例如台灣人權促進會於2008年重新召集會議，檢視民間版草案，並於2009年初召開二次「國家人權委員會推動聯盟」共識會議，並發表《聯盟版》國家人權委員會草案。2009年5月，台灣人權促進會與東亞各國十餘位公民社會代表共同拜會馬英九總統，再次呼籲台灣儘速成立國家人權委員會。拜會監察院時，王建煊院長仍堅持監察院即可扮演國家人權委員會之功能。（台灣人權促進會，2009）唯社會各界對於該委員會是否能確實落實其職掌並無共識。

2013年總統府人權諮詢委員會成立四個工作小組，其中之一即為「國家人權委員會規畫小組」，由黃默教授擔任召集人，成員尚有李念祖、黃俊杰、王幼鈴、張珩等委員。公民團體受邀至小組會議發表意見。鑒於以往倡議工作始終無法凝聚足夠之政治意志，本文乃針對爭議點提出討論，希望有助於不同意見之溝通。

### 爭議一：成立國家人權委員會之必要性

本論點認為，我國政治機關與制度自成系統，運作雖非盡善盡美，但已足以保障國人權益。若欲提升人權保障，應從加強既有制度著手，毋需因循國際慣例設立國家人權委員會。我國目前之人權機構，於總統府設有人權諮詢委員會，並以法務部法制司為其秘書處。自2009年兩公約施行法生效以來，此委員會統籌辦理了法令及行政措施檢討、國家人權報告的撰寫與審查，以及後續追蹤各部會對結論性意見回應情形等重要工作。然而此機制在制度上的定位不清，合理性屢受質疑，也缺乏協調各級政府機關的權力。其次，行政院設有「人權保障推動小組」，其任務包括人權保障政策及法規之研議，人權保障措施之協商及推動。行政院長兼任召集人，小組成員包括部會首長及民間委員。

雖然理論上是非常高階的任務編組，若有決議應能貫徹無礙；唯過去數年來該小組於推動人權價值方面之成效不明，也無法及時處理經常發生的人權侵害事件。上述委員會及推動小組都是任務編組，所有委員均為兼職，亦無專任工作人員。

綜合上段描述，由於尚無專責機構，目前政府的人權工作在橫向與垂直聯繫，以及政策貫徹都面臨問題。但更進一步說，政府制度已經有層層監督與考核機制，若尚存無法更正之缺失，自是現實使然；即使有專責之人權機構，如何期待一個十數人的委員會能夠見他人所不能見？此論點似乎言之成理，但公民團體提出下列考量，說明設置國家人權委員會仍有其必要：

- (一) 國際人權標準和國內政治之間的橋梁：實踐人權是政府存在的正當性基礎，也是國際社會評估國家的一個標準。然而，人權並不是 1966 年通過的兩公約就能涵蓋，而是一個仍然在演變中的概念；國際人權不僅是一套定型的法典，人權理念更是各國公民社會得以運用來批判時政、引領社會正義的一種理想。(Beitz, 2009) 國際人權法典中所明示的各項權利和政府的義務，其範圍一直在被重新界定；不單是聯合國在兩公約之後所陸續訂定人權公約、以及各人權條約機構 (treaty bodies) 做出之解釋，<sup>5</sup> 也包括各國憲法法院引用國際人權法典的判決所產生的相互影響。<sup>6</sup> 因此，藉由各國學者、專家、法官所形成的國際人權「論述社群」(discursive community) 的不斷重新詮釋，國際人權法早已不再是 (其實從來不是) 某些少數國家菁英的產物，而是舉世的共通標準。(Beitz, 2009) 各國對國際人權規範都能有直接貢獻，也就是「將國際人權公約落實於某一特定時空背景中」這個實踐過程所產生的經驗

5 聯合國各項核心權利的委員會陸續發表之一般性意見，委員會審查各國人權報告所發表之結論性意見，都是國際上被參照以界定政府義務的文件。與時俱進的情況，例如經濟社會文化權利公約於1966年即有第十一條「適當生活水準」之條文，經濟社會文化權利委員會分別於第四號（適當住房權、1991年）、第七號（強制驅離、1997年）、第十五號（水權、2002年）一般性意見，發表對該條文之解釋。

6 例如美國憲法學者Cass Sunstein曾為文反對在東歐國家憲法中列入經濟社會權 (Sunstein, 1993)，但後續受到南非案例影響 (Sunstein, 2001)，更進而探討美國憲法未列入經濟社會權之歷史緣由。(Sunstein, 2005)。

知識。國家人權委員會就是各國得以參與「論述社群」最直接的管道。換句話說，國家人權委員會扮演國際人權規範和國內政治之間的雙向橋梁。就此功能而言，我國現有的政府機關並未具備。

(二) 上述功能與民間版草案所期待的人權委員會功能直接相關：「依據國際人權標準，針對國內憲法及法令作有系統之研究，以提出必要及可行修憲、立法及修法之草案及建議。」對台灣而言，這是極重要的功能。依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。」然究竟由何種機關、何種程序做出「不符兩公約」之決定，則尚未明確。其他國家將國家人權報告提交人權條約機構審查，或可得知聯合國之官方意見，但我國卻無此管道可循。本國目前做法，2009年由法務部統籌辦理「不符兩公約之法令及行政措施之檢討業務」，乃由行政院人權保障推動小組負責審定；<sup>7</sup> 2013年國家人權報告之國際審查，則為模擬聯合國形式，審查結果亦為我國政府高度重視。日後我國若能維持國際審查模式，自然能引進國際專家之觀點；然而，國家人權委員會對於國內情勢之理解，再加上對特殊事件之詳細研究與調查，應更能研判國內法律、政策與國際人權規範之落差。

國家人權委員會因為要監督行政權實踐國內法律及國際人權條約之權利保障，或是因為要依據國際人權標準提出必要及可行之修憲、立法及修法之草案及建議，所以有責任解釋或釐清國際人權標準。唯國家人權委員會所做決定，對立法、司法、行政等政府機關都沒有約束力，而僅具建議功能。雖然該委員會的意見可能被法院或立法院所忽視，甚或做出相反之決定，特別當委員會接受民眾申訴而做出決定之時，委員會和法院之看法若不一致，機關間之互動關係更加微妙。本文作者群相信，若國家人權委員會依據事實和國際人權標準做出之報告，即使法官和立法

7 請參見法務部「人權大步走」網站，<http://www.humanrights.moj.gov.tw/np.asp?ctNode=32907&mp=200>。

委員有不同意見，亦需以相同之審慎態度進行辯論，則國內在人權規範之「論述社群」庶幾可見，足堪稱慶。簡言之，國家人權委員會之影響力不以其權力（power）為基礎，而是本於其道德論述之能力。

（三）政府與公民社會之間的橋梁：任何國家的政府與其公民社會之間，對於公共政策的想像，必有相當之差距。政府施政時，無論是因為政策本身或執行過程造成的各種人權侵害，公民社會必然比政府有更深更直接的體認。無論基於理念差異或受害經驗，公民團體與政府之間都有間隙需要溝通。然而，與其他政府單位所進行的溝通不同的是，由國家人權委員會所主持的溝通，是經過對事實的理解（由國家人權委員會進行一個立場中立的調查），並且以國際人權標準為溝通的依據。亦即，國家人權委員會並非根據其成員之個人見解，還應參考聯合國各人權公約（含公約條文和條約機構之解釋）所規範的政府義務，以評判政府與公民社會雙方立場之差異。國家人權委員會所做出之見解（意見書），將成為公民團體與政府進一步協商之重要參考。

（四）聯合國之立場：目前我國雖在總統府、行政院、監察院都設有人權工作或諮詢小組，但尚無本段所提之功能。聯合國已清楚表達其立場：各國政府雖已有各種保障人權之機關（例如監察使、督察員），或執行特定功能之委員會（例如消除歧視委員會、性別平等委員會），但為使保障人權之功能得以健全，並保持其獨立性，仍應設立國家人權機構。

（United Nations, 2010）經濟社會文化權利委員會亦於第 10 號一般性意見說明國家人權委員會在保護經濟、社會及文化權利方面的作用，並列舉諸如教育宣傳、審查法律與草案、提供諮詢及調查（survey）、訂定經濟社會權利進程目標（benchmarks）、就經濟社會權利之落實程度進行研究和調查（inquires）、監督政府遵守公約之情況、審查（examine）人民之申訴等功能。<sup>8</sup>

（五）國家人權委員會有存在之必要，但政府並非僅能有單一之人權保障機構。例如，監察院已有人權保障委員會，行政院及十餘個所屬部會已有

8 E/1992/22.

人權保障推動小組，而民間團體也曾倡議立法院應比照英國、瑞典、德國，設置人權委員會。國家人權委員會與這些人權保障機構並沒有從屬關係，而是在不同政府部門共同推動人權促進與保障工作。

## 爭議二：國家人權委員會的調查權

《巴黎原則》認為國家人權委員會應享有調查權，包括調閱文件、當面質詢、對不配合者訴諸司法程序、出版調查報告，以及進入監獄或拘留所之權利。<sup>9</sup> 1999年民間推動聯盟在發起的時刻，即認為國家人權委員會應有獨立的調查權。國家人權委員會的調查權將用於兩種目的：(1) 為能對法律、命令和國家政策提出修正建議，該委員會應享有調查權，以補足一般研究管道所無法取得之資料與資訊，方能深入研究。如此對法律和政策之形成過程、考慮因素與後果影響，其分析始能鞭辟入裡，切中時弊；(2) 委員會得受理個人或團體對重大侵犯人權事件之申訴。於此，委員會應作成專案報告。委員會必須有調查權，始能深入理解侵犯人權事件，並提出判斷與對策。對此項權力提出疑義者眾，並以監察院最為。（蘇友辰，2010）針對監察院的質疑，民間推動聯盟已於2001年提出說明。（黃默，2003）於今觀之，當時論點仍能代表目前民間組織的看法。

（一）國家人權委員會與監察院之調查權範疇不同：憲法明文規定，監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出糾舉案或彈劾案。《監察法》亦規定，監察院亦得調查行政院及其所屬各機關之工作及設施，提出糾正案，移送行政院或有關部會促其注意改善。然而人權的範圍極廣，涉及人類集體生活的諸多層面，遠超過政府官員與機構的行政行為，還包括公共政策和法律的訂定，以及不牽涉到政府官員的諸多事例。例如，原住民族集體的土產經濟與文化權之保障，事關國土規劃與發展政策，非屬監察院之調查權範圍，必須透過獨立且專業的「國家人權委員會」來進行調查與研究。再如，針對私人場域發生的歧視事件，需要人權價值的倡導，和保障措施的研議，並非監察院目前功能所

9 《巴黎原則》C(2)段。

能涵蓋。

另一方面，我國法令本身於人權保障方面尚未完備，政府因「依法行政」而造成人權侵害之事實，屢見不鮮；僅以是否違法失職作為人權判準，恐有失當。以侵害勞工人權的關廠事件為例，監察院審計部並未從人權觀點糾正勞委會以協助勞工，反而著眼於追訴款項，導致關廠勞工陷入困頓煎熬。<sup>10</sup> 另以大埔不當徵收土地案，監察院雖曾於 2010 年糾正苗栗縣政府，但並非針對是否有徵收不當、浮濫的問題，而是指責縣府未善盡管理本案土地責任，造成社會強烈負面觀感。（鐘麗娜、徐世榮，2013）此二例中監察院之處理並未以人權為著眼點，由此可知，監察院和國家人權委員會之功能並不完全重疊，兩者並存無礙各自之運作。

- (二) 兩者機構功能不同：人權乃涉及價值、知識、意識、法律化與非法律化的規範與救濟機制等多面向工作。其調查之目的在於以中立的態度釐清事實，以理解國家法律或政策是否足以保障國人各項權利。最終目的在檢視制度是否合理，而非某特定人士是否違法失職。
- (三) 管轄衝突之避免：民間版《組織法草案》已有避免管轄衝突之條文：「本會受理申訴及主動調查事件，如發現有相關主管機關已著手處理者，得停止調查或協助處理，相關主管機關應將其處理之結果知會本會。」而由於國家人權委員會並不具有刑罰或懲戒之權力，民間版亦有條文規定「本會處理侵犯人權事件，發現其行為涉有刑事責任者，應移送該管檢察機關偵辦，涉及公務人員違法失職者，應移送相關機關懲處。」不似印度、紐、澳等國家人權委員會，具有對於不遵照委員會指示或決定者加以懲罰之權限。（魏千峯，2012）由此可見民間所期待的國家人權委員會雖擁有調查權，但並非如司法院或監察院般之權力機關，而僅是這

10 勞委會在1997年提出《關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點》，以「貸款」名義開放失業工人申請，也曾口頭承諾不會追討款項，關廠工人的抗爭因而告一段落。然由於監察院與審計部要求勞委會必須處理當年總計新台幣二億多的借款，許多關廠工人在 2012年 6月陸續收到勞委會催討的「支付命令」，要求勞工償還本金、利息與違約金，否則將強制執行。台北高等行政法院在 2014年 3月 7日判決勞動部敗訴，關廠工人不必還款。勞動部在 3月 10日主動撤告，這起台灣社會關注的勞工抗爭終於畫下句點。事件詳情可參考苦勞網整理及報導，<http://www.coolcloud.org.tw/node/77656>。

些權力的啟動者，並無取代或競爭之意。（蘇友辰，2010）此調查權之行使為委員獨立行使職權之所需，並非造成總統府或行政院之擴權。

（四）公務員貪贓枉法固然是政府侵害人權的方式之一，而監察院監督公務員奉公守法之職責在人權保障有其重要性，但此功能並不因國家人權委員會之設立而有任何減損。相反地，由於國家人權委員會可能對法律和政策本身，以及政策環境做出修正建議，將使得監察院在國內法律架構下保護人權的角色更為彰顯。如黃默教授指出，國家人權委員會的調查報告乃「帶有教育意義、督促政府政策的功能」。（黃默，2003）

### 爭議三：國家人權委員會之獨立性

委員會之獨立性不只關切其功能之發揮，亦關係到國人對其地位之信心，以及在政治上是否造成總統（或行政院）職權之不當擴張，或淪為打擊特定對象的工具。此刻吾人應考慮之方向，不應因噎廢食，而是利用制度設計以建立並維持其獨立性。國家人權委員會之獨立性不只是因為在調查時必須公正無私，更因為委員會扮演政府與公民社會之間的橋梁功能；若獨立性遭受質疑則其功能勢必減損。（Atupare, 2008）聯合國之《國家人權機構手冊》認為，獨立性應包括四個層面：(1) 法律地位與運作之自主、(2) 財政自主、(3) 委員任免程序、(4) 成員組成。李念祖律師曾為文說明，應成立憲法機關方能保障其獨立性。（李念祖，2012）然考慮目前修憲之難度，以法律保障應較為可行。無論設在總統府或者行政院，委員會的獨立性應由法律保障。委員要能獨立行使職權，客觀上不能受總統或行政院長之干預，主觀上必須秉持國際人權價值，樂於指出政府之缺點。

民間版草案包含某些有助於獨立行使職權的制度設計：(1) 委員任期保障、(2) 委員在會內所為之言論及表決對會外不負責任、(3) 受保障之運作經費、(4) 由總統與立法院各提名半數委員、(5) 委員於任職期間不得參與政黨活動、(6) 主任委員與副主任委員均由委員互選產生，並且(7) 為確保國家人權委員會能夠確實了解公民社會之立場，民間團體亦建議委員中應有半數委員曾「參與民

間團體之工作，對促進及保障人權與弱勢族群權益有特殊表現或貢獻者」。<sup>11,12</sup>

這些設計有助於防範弊端，但獨立性之維持實有賴具超然立場與人權素養之委員。民間團體認為，訂定委員之資格，或可提升組織素質，避免被政黨政治綁架。例如，印度以最高法院或高等法院之資深法官為委員資格之一，似可借鏡。（魏千峯，2012）有鑑於不同權利之衡平審酌，其過程與違憲審查之相似，我國亦可考慮從卸任大法官中熟稔國際人權法者推薦之。尚有其他增強獨立性之機制可列入選項，例如委員任命前之立法院聽證程序，或將提名之權利交給由立法院與公民團體合組之遴選委員會。最後，國家人權委員會需定期向國會提出報告，向國會負責。

我們期待上述討論有助於釐清關於國家人權委員會之數項爭議。以下，本文固無法對未來國家人權委員會之運作進行全面之描述並提出建議，然作者於徵詢意見過程中，獲得一些可貴之意見，亦於本文提出供參：

### 建議一：關於機關之設置

聯合國對於國家人權機構之設置方式和法律地位，為尊重各國之政治體制，並無一致之模式。在各種形式的機構當中，我國既是成立新單位，應以全面功能的人權委員會較為合適，這種機關也是聯合國所建議的國際趨勢。至於新機關的設立，衡諸國內政府結構，有兩個比較可能的做法，其一為增訂總統府組織法第 17 條，將國家人權委員會設於總統府下，為類似中央研究院之獨立機關；其二為於行政院下設立獨立機關。（廖福特，2011：第十章）依中央行政機關組織基準法第 3 條，獨立機關是指「依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關」，例如中央選舉委員會、公平交易委員會、金融監督管理委員會、通訊傳播委員會、中央銀行。然由於組織基準法第 32 條規定獨立機關總數以五個為限，若欲循此途徑勢必挑戰進行中的行政院之組織調整方案。

11 2009年「聯盟版」國家人權委員會草案。見台灣權利促進會（2009）。

12 韓國因總統任命不適任人選擔任主任委員而削弱委員會功能，殷鑑不遠。參見 Ahn（2013）。

## 建議二：關於功能與運作

- (一) 啟動調查之人數限制：民間版草案建議「委員會之決議，應以委員總額過半數之同意行之」，「各委員對該決議得提出協同意見書或不同意見書，併同會議決議一併公布之。」然為加強個別委員進行調查之彈性，增廣調查之主題，應允許委員個人（或規定某數目以上之委員聯名）於接受申訴後主動啟動調查，其結果再送委員會討論。對特定人權問題進行調查，撰寫專題報告（thematic report），是國家人權委員會之重要功能。例如澳洲人權委員會的原住民暨托雷斯海峽島民委員（Aboriginal and Torres Strait Islander Social Justice Commissioner）發表一系列報告，包括 1997 年的「讓他們回家」（Bring Them Home）報告，揭露原住民兒童被帶離原生家庭以接受正規教育的史實，促使澳洲政府向原住民族道歉，並修正其原住民族政策。<sup>13</sup> 如前所述，國家委員會的調查權使用，其目的不在入人於罪，而在於釐清真相，並訴諸人民之理解，以促進社會正義之實現。我國之人權委員亦可採行分工制度，確保個別委員在其關注之議題享有獨立發揮之空間。
- (二) 年度報告：在專題報告之外，國家人權委員會亦應提出年度人權報告，但其報告完全獨立於政府為履行各公約義務提交之「國家人權報告」。甚且，國家人權委員會可以對國家報告採取批判態度，指出其不足之處。我國辦理各個人權公約之國際審查時，應由各主管機關負責，例如由行政院性別平等會辦理《消除對婦女一切形式歧視公約》之國際審查。國家人權委員會應扮演督導角色，確保各公約之審查過程中立而公開，但不宜負責各公約審查之行政業務。
- (三) 國家人權委員會之職員：為發揮國家人權委員會之功能，各委員應得到充分之人力支持，尤其是研究與調查方面，皆需高度專業能力。國家人權委員會的職員應可區分為行政工作與業務工作兩類；部分業務工作人員之聘任權宜交付個別委員，且應避免公務員考試資格，以延攬各種人

13 澳洲「原住民暨托雷斯海峽島民委員」網站 <http://www.humanrights.gov.au/information-sheet-social-justice-and-human-rights-aboriginal-and-torres-strait-islander-peoples>。

才，類似立法委員聘任公費助理之制度。<sup>14</sup> 在規模上，如每位委員有六名助理，再加上行政人員，國家人權委員會工作人員大約百人，應為合宜。

## 結論

本文綜合分析公民團體自 1999 年以來之倡議文件，並於設置國家人權委員會之幾個面向提出討論。公民團體代表認為，一個能夠獨立行使職權的國家人權委員會，能夠提升我國之人權水準。即使目前行政院、監察院都有人權組織，但與國家人權委員會之設置並無衝突，且委員會擁有兩項目前並不存在的功能，亦即扮演國際法與國內法之橋梁，以及政府與公民社會之橋梁。國家人權委員會應擁有調查權，但是其調查之目的是以檢視政策缺失為主，而調查結果並不具法律約束力，是以與司法、監察之權力不同，並無功能重疊或衝突之情況。最後，委員會之獨立性是成敗關鍵，透過良好之制度設計應可限制其不致成為總統府或行政院之濫權，而積極地為各項人權把關，並成為國內論述與研究人權之樞紐。因此，公民團體認為我國依循國際人權標準，建置獨立之國家人權委員會，此其時也。

## 參考文獻

- Ahn, K. W. 2013. 〈The National Human Rights Commission of Korea: a Decade of Glories and Disgraces (2001-2011)〉。《台灣人權學刊》2(1)：3-20。
- Atupare, A. P. 2008. "The Pillars and Kernel of Independence of National Human Rights Institutions: A Comparative Analysis of Canada, Ghana and South Africa Human Rights Commissions." *Inquiry & Insight, The Waterloo Graduate Journal of Political Science* 1(1): 1-24.
- Beitz, C. R. 2009. *The idea of human rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Sunstein, C. 1993. "Against Positive Rights." *East European Constitutional Review* 2: 35-39.
- \_\_\_\_\_. 2001. "Social and Economic Rights? Lessons from South Africa." The University of Chicago, Public Law Working Paper No. 12; The University of Chicago, John M. Olin Law & Economics Working Paper No. 124.

14 《立法院組織法》第32條：「立法委員每人得置公費助理八人至十四人，由委員聘用；立法院應每年編列每一立法委員一定數額之助理費及其辦公事務預算。公費助理與委員同進退；其依勞動基準法所規定之相關費用，均由立法院編列預算支應之。」

- \_\_\_\_\_. 2005. "Why does the American Constitution Lack Social and Economic Guarantees?" *Syracuse Law Review* 56: 1.
- United Nations. 2010. *National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities*. (HR/P/PT/4/Rev.1) New York and Geneva, United Nations.
- 台灣人權促進會。2009。《TAHR報》夏季號。
- 李念祖。2012。〈論依巴黎原則於監察院設置國家人權委員會〉。《台灣人權學刊》1(3)：125-143。
- 黃默。2003。〈台灣「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。
- 廖福特。2011。《國家人權委員會》。台北：五南。
- 鍾麗娜、徐世榮。2013。〈大埔毀稻事件的忌日與重生—再探土地徵收之結構性問題〉。《土地問題研究季刊》12(3)：2-20。
- 魏千峯。2012。〈我們為什麼需要國家人權委員會？〉。《台灣人權學刊》。1(3)：97-123。
- 蘇友辰。2002。〈論國家人權委員會的角色與地位〉。《國家政策季刊》。1(2)：1-32。

# The Opinion of Taiwan Civil Society Organizations on A National Human Rights Commission

Song-Lih Huang

Professor, Institute of Public Health, National Yang-Ming University

Delegates of Taiwan Civil Society Organizations

## Abstract

This report is written after the author's discussions and consultations with the delegates from the civil society organizations. It presents the opinion of the civil society on the function of a national human rights commission replies to the challenges to the commission in the past decade, including the necessity of havign a commission, its possession of the power of investigation and its independence. This report is not intended as a theoretical review or discussion, but presents civil society's desire to see a national human rights commission established in Taiwan.

## Keywords

national human rights commission, Paris principles, the Control Yuan, the power of investigation of national human rights commissions