

國立政治大學國家發展研究所博士論文

指導教授：李酉潭教授、鄧衍森教授

臺灣民主發展與人權保障機制之建構

「本論文獲得國立國父紀念館100年度
中山思想與國家發展學術研究人才進修獎助」

研究生：翁栢萱

中華民國一〇二年七月

國立政治大學國家發展研究所博士論文

指導教授：李酉潭教授、鄧衍森教授

臺灣民主發展與人權保障機制之建構

「本論文獲得國立國父紀念館100年度
中山思想與國家發展學術研究人才進修獎助」

研究生：翁栢萱

中華民國一〇二年七月

感謝辭

當論文完成之際，回首那段日以繼夜撰寫論文的日子裡，已記不清楚曾有多少個徹夜未眠的夜晚，伴隨著天邊的曙光亮起，又開始著一天的上班忙碌工作，期間的許多辛酸難以忘懷。而直到口試那一天，當論文口試委員會主席宣佈論文通過口試時，千頭萬緒的心情難以言喻，因為多年來奮懈不怠求取的博士學位終於在此時完成。

回想 1986 年離開家鄉金門到臺北，從繁華西門鬧區旁的東吳大學法學院，到寧靜指南山下政治大學社科院的求學過程，我一直告訴自己，學習之路雖然艱辛，但不能辜負家人、恩師、親友、長官們對我的期望，所以儘管工作再忙碌、環境再變化，我都堅持要完成博士學位的目標，而我也終於做到了，沒有讓大家失望。在這人生學習的旅程中，我要感激的人實在是太多了。

博士論文的完成，最要感謝我的兩位指導老師李西潭教授與鄧衍森教授，李西潭教授在我唸政大碩士班時開啟了我對政治哲學與臺灣民主化的認識，感謝他提供民主發展新的論點與方向，奠定我在民主政治理論的良好基礎，而他對於臺灣的熱愛也一直是令我所崇敬的。我在東吳大學法學院就讀時最敬愛的鄧衍森教授，是位具有英國紳士般翩翩君子風度與學術良知的學者，感謝他在法理學、國際公法及國際人權理論上的教導，讓我在論文撰寫上得到最多的助益，他的治學態度與人生觀也深刻影響我的一切。感謝論文口試委員臺大邱榮舉教授在研究方法論的指導，確立了本論文基本架構的完整；臺北教育大學周志宏教授在憲法理論與人權體系架構上的寶貴意見，增進本論文的理論依據；中研院廖福特教授是我素來敬仰的國際人權學者，他在聯合國與各國人權機制上的卓見與參與推動臺灣成立國家人權機構的實務經驗，提供我在國際人權體系與各國人權機制比較的理解；東吳大學陳俊宏教授則從政治學角度提供民主與人權的關係理論，促進了論文的廣度與深度；政治大學廖元豪老師提供憲政理論、美國人權保障及參與政府人權機制經驗，益增理論與實務兼俱的內涵。本論文的完成要誠摯感謝我的論文指導老師與諸位口試老師從法律、政治、社會等跨學科領域的角度提供寶貴意見，讓我的論文更臻完善而具有實用價值。

我在政治大學國家發展研究所求學期間，在諸多名師門下求教，獲得各學科領域許多寶貴知識，也提升了科際整合的能力。高永光教授的社會科學方法論與台灣地方政府與自治、邵宗海教授的憲法理論與中國大陸問題研究、趙建民教授的中國大陸政治發展與中共政治體系研究、吳烟村教授的臺灣經驗總論、彭立忠教授的社會科學方法論、吳德美教授的中國大陸經濟發展理論與政策、黃聖堯教授的普遍人權與文化衝突、公行所孫本初教授的社會科學方法論與公共管理、政治所楊日青教授的政治學基本理論、東亞所李英明教授的兩岸關係等課程的指導與啟迪，都讓我獲益良多，也奠定我在法律學、政治學、經濟學等跨科際跨領域的良好基礎。而我博士班同窗黃甦、振盛、性仁、建良、文志、世強、健誠等好友們給我的鼓勵與幫助，以及佩怡學長、宗安學長、富源學長、文郎學長、文斌學長、美莉學姊、英華學長、宜賢學弟、政緯學弟等也都是我切磋請益對象。而國發所所辦的佩綺學姊在就學時每個階段給我非常多的鼓勵與支持，還有馬姊的時常協助，都讓我感念在心。

在論文撰寫過程中，許多政府機關、人權非政府組織等都提供我很多寶貴的資料或實務經驗，感謝總統府人權諮詢委員會許懷慈科長與饒淑宜專員、行政院人權保障推動小組彭司長坤業及人權科同仁、監察院人權保障委員會林執行秘書明輝、考試院許處長秀春、國父紀念館劉碧蓉博士、行政院人事行政總處地方研習中心陳嘉祥先生、財團法人二二八事件紀念基金會廖執行長繼斌、財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會吳處長宥霖、台灣國際法學會李亞琴小姐、中華人權協會李佩金小姐等，都給我很多的幫助。而國父紀念館提供我撰寫論文的進修獎助，也在此表達我最誠摯的謝意。

我在公職生涯中所遇到一些長官與貴人，都是支持我繼續學習的力量。最感謝的是我任職總統府時的長官陳光中處長，一直如親人般的鼓勵我持續進修，顏崇尚科長、蕭益倉科長及劉華堂專門委員的協助，我敬愛的表哥陳雪生立委、陳雪懷會計長及已故的表哥陳雪生等一同給我鼓勵與關懷，感謝他們都讓我在求學過程中倍增順利進展。我在研考會任職期間的長官，歷任主任委員葉俊榮教授、施能傑教授、江宜樺院長、朱景鵬教授，及現任宋主任委員餘俠博士、戴副主任委員豪君博士、范姜副主任委員泰基、趙主任秘書錦蓮，管考處現任古處長步鋼、邱前處長吉鶴、施前處長宗英，綜計處李處長武育，研究委員室何研究委員志忠、

陳研究委員海雄、研展處廖處長麗娟及莊副處長麗蘭、資管處何處長全德及簡副處長宏偉、地方處高處長誓男及楊副處長淑瓊等長官，給我工作上的指導及生活上的關懷，讓我撰寫論文更加順利，特此表達感謝。而研考會管考處的柏森、健一、定一、石頭、文瑞、徐芬、珊汝、薇如、敏雄、貴美等夥伴們的工作協助，淑華姊時常協助外文資料的即時翻譯，增加許多國際性的文獻的準確性，文娟的幫忙編輯論文以提高論文體例格式的品質，都讓我銘感在心。也感謝行政院法規會陳主任委員德新、中選會莊處長國祥、研考會主委室瑜纓簡任視察、偉智專門委員，副主委室傳宙、盈真，還有湘紋主任、明芬主任、淑珍科長、盈瑩專員等長官同仁們給我許多工作上的協助與關懷。更感謝我在法規會任職時的工作夥伴陳專員佩瑩，她在我撰寫論文期間，對於業務上的協助，及我時常請假撰寫論文的包容，讓我的論文如期完成並順利通過口試，而黃研究委員至義及主秘室淑惜在工作上及生活上也都給我很多協助與關心，讓我能全力以赴的達到目標。

當然，我求學的過程一直有家人們的全力支持與鼓勵。我記得先父翁文都先生常常以「教子千方不如勤」的銘言來期勉我們兄弟姊妹在學業上工作上要有勤勉、刻苦耐勞的習慣，而他對我們的期望就是有機會就要多讀書，多為家鄉貢獻，先母翁陳金豆女士則是位堅毅的傳統女性，她的身教也深刻影響我的為人處世態度，或許我在學業上工作上的些許表現，這也都是對他們生養之恩的回報。

我的哥哥翁宗堯先生是我學習與工作中幫助我最多的親人，從唸國高中時輔導我的課業，唸大學資助我的學費，在臺北購置房子讓我住居安心無虞，到大學畢業後對我工作的協助，一直是「長兄如父」般的提攜我，我的大嫂林寶玉女士則是一位賢慧的女性，也一直以「長嫂如母」般的照顧我，他們長期在家鄉對先父先母的照顧，讓我在臺灣的求學及工作都能順利進展，這些恩情都讓我時刻感激在心而難以回報。而我的大姊翁麗慧、大姊夫李等異、二姊翁雲軒、二姊夫辛金水、三姊翁麗娜、三姊夫陳德周對我的關懷與鼓勵，以及照顧先父先母的恩情，也都讓我永銘在心。

在職進修的學習過程，一路走來辛苦異常，這期間我歷經了結婚、生子及工作調動與繁忙，最感謝我最摯愛的內人周依奇 20 多年來一路相互扶持，給我最多的助力與鼓勵，她體諒我工作繁忙又要求學的痛苦，親自忙碌操持家務及照顧兩個孩子，我這兩個既調皮又可愛的兒子穎程、鼎竣，則是我辛苦工作與求學之

餘，帶給我最多歡樂的開心果。而我的岳父周毓材及岳母陳愛滿則視我如子，尤其岳母對於我們全家無微不至的照顧，讓我能無後顧之憂的專心撰寫論文，對她的恩情感恩在心，實在難以回報。

這本博士論文的完成，我要感謝的人實在太多了，在此無法一一提及，但是不管你們是默默鼓勵與祝福，或是時常督促勉勵，我都會永記在心，也要誠摯的向你們說一聲謝謝。而這本論文代表的只是我研究人權的開端，未來我將秉持著熱愛自由、民主與人權的精神，持續在人權的學術研究領域中大步邁進，並為促進及提升臺灣人權貢獻我的一己心力。

102 年初夏於指南山下政大校園



臺灣民主發展與人權保障機制之建構

摘要

二次世界大戰後，國際人權保障體系在聯合國積極推動下逐步建構，並在 1993 年聯合國大會決議通過〈巴黎原則〉後，鼓勵會員國設立國家級人權機構，以確保國際人權標準在各國國內獲得實踐，各國亦紛紛設置國家人權委員會等類型人權機構。臺灣在 1996 年被美國人權非政府組織「自由之家」(Freedom House) 評定為自由民主國家之後，人權蓬勃發展，各界亦倡議設置國家人權委員會以接軌國際人權標準，政府乃設置總統府人權諮詢委員會、行政院人權保障推動小組、監察院人權保障委員會等人權機制。然而在近年政治發展過程中，符合〈巴黎原則〉的國家人權機構，歷經許多變革迄未成立，顯示我國在保障國內人權與接軌國際人權面向均有努力空間。

本文從國際人權及憲法保障人權做為法理基礎，並以法制研究途徑及新制度主義研究途徑作為分析架構，從靜態的法制層面和動態的運作層面，探討我國民主發展與人權發展歷程、國際人權體系與人權機構類型、臺灣人權機制現況與特色，並進一步評估我國現行人權機制，主要有下列幾項困境問題：(一) 法源位階。(二) 職權設計。(三) 獨立性。(四) 資源配置。(五) 業務方法。(六) 服務的可及性。(七) 參與國際人權體系。(八) 與人權非政府組織互動。

再者本文根據聯合國〈巴黎原則〉重要內涵與促進和保護人權國家機構國際協調委員會 (ICC) 對國家人權機構的認證基準，歸納國家人權機構實施成功之要件，主要包括：(一) 以憲法或法律為設置基礎。(二) 以國際人權標準為職權設計依據。(三) 確保機構與成員的獨立性。(四) 保障組織足夠資源。(五) 建立業務方法。(六) 提供便利的服務管道。(七) 加強國際人權體系的連結。(八) 促進與非政府組織合作。

最後，本文針對我國現行人權機制的諸多問題，分別從組織的性質與定位、設置依據、獨立性、權限與職責、業務方法、人權非政府組織參與等幾個面向，提出具體改革之建議。

關鍵字：民主發展、人權、人權保障、巴黎原則

The Development of Democracy and Construction of Human Rights Protection Mechanism in Taiwan

Abstract

After World War II, the international human rights protection system was built gradually under the promotion of the United Nation. The 〈Paris Principles〉 was adopted and proclaimed by General Assembly resolution in 1993, which encouraged the Member States to establish national human rights institutions, in order to ensure that the international human rights standards to get practice within countries. Each country also set up the National Human Rights Commission and other types of human rights institutions.

Human rights has been prospering since 1996, in the year Taiwan was assessed as a free and democratic country by "Freedom House", a U.S. human rights NGO. Thus the National Human Rights Commission was initiative to be set up to consist with the standards of international human rights. The Presidential Office Human Rights Consultative Committee, The Human Rights Protection and Promotion Committee of Executive Yuan and the Human Rights Protection Committee by Control Yuan were established.

There have been the party alternation during the political development, however, the national human rights institutions in line with 〈Paris Principles〉 is still not formulated, which shows the government still needs to make efforts in protection of the national human rights and comply with the standards of international human rights.

This article rests on the legal base of international human rights and human rights protection of constitutional and provides analytical framework with both legal-institutional approach and the new institutionalism approach to explore (1) the democracy development and human rights development process and (2) the international human rights system and the human rights organization types and (3) the status of Taiwan's human rights protection mechanisms and characteristics. The article goes further to evaluate current human rights protection mechanisms in the government. The main issues as following: (i) level of law sources (ii) authority design (iii) independence (iv) the allocation of resources (v) business methodology (vi)

the accessibility of services (vii) participation in the international human rights system (viii) the interaction with human rights NGO.

Furthermore according to the UN 〈Paris Principles〉 and the certification for national human right institution by International Coordinating Committee for the promotion and protection of human rights institution (ICC), this article concludes the successful elements in implementing national human right institution as following : (i) to be set on the constitution or the law basis (ii) to design the authority in accordance with the international human rights standards (iii) to ensure the independence of the institutions and the members (iv) to protect the adequate resources for the organizations (v) to establish a business methodology (vi) to provide convenient services access (vii) to strengthen the links with international human rights system (viii) to promote the cooperation with non-governmental organizations.

Finally, for the issues in current human rights protection mechanisms, this article give recommendations from different respective of the (1) nature and positioning of the organization and (2) basis of setting and (3) independence and (4) authority and responsibilities and (5) business methodology and (6) participation in the human rights NGO.

Keywords : Democracy Development 、 human rights 、 Protection of human rights 、 the Paris Principles

目次

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機、研究目的及研究問題.....	1
一、研究動機.....	5
二、研究目的.....	9
三、研究問題.....	11
第二節 文獻回顧.....	12
一、探討臺灣政治與人權發展之研究文獻	12
二、探討國際人權體系之研究文獻	17
三、探討我國人權保障機制之研究文獻	21
四、綜合評論.....	26
第三節 研究架構、研究途徑及研究方法.....	29
一、研究架構.....	29
二、研究途徑.....	31
三、研究方法.....	34
第四節 論文結構重點說明.....	36
第二章 臺灣民主化與人權發展	39
第一節 威權體制時期人權發展.....	41
一、威權體制概念.....	41
二、威權體制形成背景分析.....	42
三、威權體制時期之政治概況.....	45
四、威權體制時期之人權發展.....	50
第二節 民主轉型時期人權發展.....	60
一、民主轉型概念.....	60
二、民主轉型背景分析.....	62
三、民主轉型時期之政治概況.....	65
四、民主轉型時期之人權發展.....	68
第三節 民主鞏固時期人權發展.....	74
一、民主鞏固概念.....	74
二、民主鞏固的重要模型.....	76
三、民主鞏固時期之政治概況.....	79
四、民主鞏固時期之人權發展.....	83
第四節 美國自由之家對臺灣人權發展之評等.....	91
一、Freedom House 簡介.....	92
二、Freedom House 人權指標之調查方法與歷史.....	93
三、Freedom House 人權指標評等過程與內涵.....	95

四、Freedom House 對臺灣人權狀況的評比.....	98
五、Freedom House 人權指標對我國人權發展之思考.....	101
第三章 國際人權體系之開展.....	103
第一節 人權的概念與論述方法.....	103
一、人權的基本概念.....	104
二、人權的相關概念.....	110
三、人權的世代概念.....	120
四、人權的論述方法.....	126
第二節 聯合國人權保障體系.....	132
一、憲章所設立之機制.....	133
二、條約所設立之機制.....	145
三、人權高級專員辦公室.....	149
第三節 人權非政府組織.....	152
一、人權非政府組織概念.....	152
二、人權非政府組織之功能.....	156
三、國際重要人權非政府組織.....	161
四、人權非政府組織與聯合國的合作.....	166
第四章 我國現行人權機制與困境.....	172
第一節 總統府人權諮詢委員會.....	172
一、成立背景.....	173
二、組織成員.....	173
三、組織職權與運作方式.....	175
四、運作成效.....	175
第二節 行政院人權保障推動小組.....	180
一、成立背景.....	180
二、組織成員.....	181
三、組織職權與運作方式.....	181
四、運作成效.....	183
第三節 監察院人權保障委員會.....	189
一、成立背景.....	189
二、組織成員.....	190
三、組織職權與運作方式.....	191
四、運作成效.....	193
第四節 司法院大法官.....	197
一、成立背景與沿革.....	198
二、組織成員.....	200

三、組織職權與運作方式.....	201
四、大法官釋憲與人權保障.....	207
第五節 現行人權機制之困境與探討.....	212
一、組織法源位階問題.....	213
二、組織職權設計問題.....	214
三、組織獨立性問題.....	215
四、組織資源配置問題.....	217
五、組織業務方法問題.....	218
六、組織的可及性問題.....	220
七、參與國際人權體系問題.....	221
八、與人權非政府組織之互動問題	222
第五章 我國人權保障機制之建構途徑.....	225
第一節 國家人權機構類型.....	225
一、國家人權機構概念.....	226
二、國家人權機構準則〈巴黎原則〉的確立	228
三、國家人權機構類型分析.....	232
四、聯合國之國家人權機構認證機制	242
第二節 建立國家人權機構的必要性.....	245
一、國內因素.....	245
二、國際因素.....	253
第三節 以國家人權機構為人權保障核心之要件.....	257
一、以憲法或法律為設置基礎.....	257
二、以國際人權標準為職權設計依據	258
三、確保組織的獨立性.....	261
四、保障組織足夠的資源.....	263
五、建立組織業務方法.....	264
六、提供便利可及的服務管道.....	265
七、加強國際人權體系的聯結.....	266
八、促進與人權非政府組織合作.....	267
第四節 國家人權機構建置方案.....	269
一、國家人權機構建立的依據.....	273
二、國家人權機構職權的性質.....	274
三、國家人權機構促進和保護人權的職能	275
四、國家人權機構的職責.....	277
五、國家人權機構的獨立性.....	279
六、國家人權機構開展業務的方法	281
第六章 結論.....	283

參考文獻	288
附錄一：聯合國〈世界人權宣言〉	311
附錄二：聯合國〈巴黎原則〉	316
附錄三：聯合國〈貝爾格勒原則：國家人權機構與國會之關係〉	319
附錄四：總統府人權諮詢委員會設置要點	323
附錄六：監察院人權保障委員會設置要點	326
附錄七：司法院大法官審理案件法	328
附錄八：國家人權委員會組織法草案	333



表 次

表 2-1：臺灣民主轉型期重要政治改革表.....	68
表 2-2：Freedom House 政治權利指標項目	96
表 2-3：Freedom House 公民自由權利指標項目表	97
表 2-4：台灣自由程度變化表.....	100
表 3-1：三代人權內涵表.....	121
表 4-1：監察院第四屆監察委員處理人權保障案件統計表.....	195



圖 次

圖 1-1：研究動機圖	5
圖 1-2：研究架構圖	31
圖 2-1：臺灣民主轉型演變進程圖	40
圖 2-2：民主轉型的模型	61
圖 2-3：民主鞏固概念圖	77
圖 4-1：人權非政府組織參與聯合國人權體系主要工作圖	167
圖 4-2：總統府人權諮詢委員會組織架構圖	174
圖 4-3：監察院人權保障委員會運作流程圖	192
圖 4-4：大法官審理解釋案件流程圖	206

第一章 緒論

第一節 研究動機、研究目的及研究問題

20世紀末期，人類政治史上最特殊的政治現象之一，就是所謂「第三波」(The Third Wave)民主化浪潮襲捲全球，¹使得新興民主國家急遽增加，自由民主國家被廣泛地視為是唯一真正具有現代化意義的國家，民主政治也成為人類文明社會的主流象徵。²在民主化浪潮風起雲湧之時，人權常被賦予為人類的「共同遺產」或「共同語言」。³誠然，「民主是手段，保障自由人權才是目的」，⁴人權是當代民主的基礎和評判政治行動的標準；⁵民主的核心在於所有公民的權利自由皆在平等的條件上，並能透過參與公共事務來掌控政府。因此，人權構成民主的固本質。⁶人權保障不僅是近代民主憲政體制得以存立的基礎，同時也是民主憲政的目的。⁷

人權理念的發展過程雖然久遠。然而，人權理念的實證化發展，則源自1945年聯合國訂定的〈聯合國憲章〉(Charter of the United Nations)，⁸也就是在憲章中明訂國家負有保障人權的義務後，才開始奠定人權在國際社會上的規範意義。⁹事實上，人權並不是單屬各國的國內管轄權，而是應受國際保護，並由許

¹ Huntington 指出所謂「第三波」民主潮流，開始於1970年代中期的南歐，1980年代初期與中期傳佈到拉丁美洲與亞洲的一些國家，然後於1980年代晚期與1990年代早期到達東歐、蘇聯與部分非洲國家。此一浪潮創造了民主的時代，使得人類歷史上第一次有超過半數的國家擁有民主政府的形式。See Huntington, Samuel P., 1991, *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London : University of Oklahoma Press. pp.3-26。

² 李西潭，2011，《自由人權與民主和平：台灣民主化的核心》。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。頁209。

³ Janusz, Symonides 著，楊雅婷譯，2009，《人權的概念與標準》。臺北：韋伯文化國際出版有限公司。序言。

⁴ 李西潭，2011，《自由人權與民主和平：台灣民主化的核心》。頁255。

⁵ 姚朝森，2003，〈自由平等與自主性－康德論民主的三項原則〉。發表於「人民主權與憲政學術研討會」，臺北：中央研究院中山人文社會科學研究所主辦，2003年12月17-18日。頁1。

⁶ Beetham, David., 1999, *Democracy and Human Rights*. Cambridge: Polity Press. pp.91-92。

⁷ 薛化元、陳翠蓮、吳鯤魯、李福鐘、楊秀菁著，2003，《戰後臺灣人權史》。臺北市：國家人權紀念館籌備處印行。頁1。

⁸ Sohn, L.B., 1982, "The new international law : protection of the rights of individuals rather than States", *American University Law Review*, 32 (1) :82。

⁹ 鄧衍森，2010，〈人權保障的規範理論：序曲〉。《臺灣法學雜誌》166：123。

多國家創造出一套普世標準與價值，以維繫人類尊嚴（human dignity）、平等（equality）和反歧視（non-discrimination）與人類自由（human freedoms）等概念。聯合國憲章第55條明確要求應促進「全體人類之人權及基本自由之普遍尊重與遵守，不分種族、性別、語言或宗教。」將人權定位為普世價值並應予實質普遍化。1948年聯合國接著通過〈世界人權宣言〉（Universal Declaration of Human Rights），強調人權的普遍性，克服各國政治制度、哲學理念、宗教信仰及文化差異，為各國政府訂定一個對待人民的普遍性原則，進一步提供人權在國際法上的規範架構與內涵。¹⁰1966年聯合國分別通過〈公民政治權利國際公約〉（International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR）及〈經濟社會與文化權利國際公約〉（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR）（以下簡稱〈兩公約〉）後，¹¹開放各國簽署加入，逐步的將國際人權公約落實為各國的國內法，人權理念的實證化終於底定。透過國際人權法典訂定及人權保護體系的發展，普世人權成為國際社會之共同價值。

基本人權是現代自由民主國家的起點，民主憲政國家透過立憲方式保障人民基本權利，並將人權清單條列在憲法條文，由國家負起保障責任，確實有其重要意義。¹²但回顧我國憲法自1947年12月25日施行後不久，即因政府於隔年公布實施〈動員戡亂時期臨時條款〉，凍結憲法本文效力，臺灣自此歷經長達38年的

¹⁰ 人權的歷史過程中，儘管洛克（John Locke）、孟德斯鳩（Charles de Secondat, Baron de Montesquieu）、盧梭（Jean-Jacques Rousseau）等西方人權思想家都強調人人皆有平等、自由等這些與生俱來的自然權利，但是對於人權普遍性的重視，乃是及至美國學者潘恩（Thomas Paine）在翻譯法國〈人權宣言〉時，將“droits de l'homme”（即 rights of man）翻譯成“human rights”，始將人權（human rights）賦予普遍化意義。而全球普遍使用 human rights 的概念則始於聯合國起草世界人權宣言之時，因為此概念已超越性別，甚至種族、宗教的界限，強調「人類家庭所有成員」的平等權利。參見沈宗靈、黃楠森主編，1993。《西方人權學說（下）》，中國成都：四川人民出版社。頁27。

¹¹ 〈世界人權宣言〉、〈公民與政治權利國際公約〉、〈經濟社會和文化權利國際公約〉三者合稱「國際人權法典」。

¹² 張佛泉提出「人權清單的民主」是一個十分恰當的形容詞，而自由邦國亦可稱為「人權清單的邦國」。張氏對於「人權清單」的重視性極度肯定，渠認為基本人權是現代邦國的起點，基本人權條列清楚所呈現的意義大不可言，並舉出美國開國元勳傑弗遜主張：「聯邦憲法應將基本人權開列明白，不得依賴『推想』，如不能有所確定，將使貪權者開始濫用權力，而暴政復萌。」又舉拉斯基所言：「人權清單可謂『聖典化』了自由的保障，因而說服了眾人至此聖壇焚香頂禮。若非至此，則此等人或且根本不注意到人權存在」。復以培因稱頌法國人權宣言所言：「這宣言的全部，比起世界所公佈的一切法條，都有更多的價值，並將生出更多的好處」。參見張佛泉，1993，《自由與人權》。臺北市：臺灣商務印書館。頁266-267。

戒嚴時期，¹³憲法維繫民主憲政、保障人權的功能受到侷限。其後並因 1971 年退出聯合國，人權保障長期脫離國際人權體系。因此，如何重建憲法保障人權的功能，並建構符合國際人權規範的人權保障機制，確為應受重視的課題。

人權全球化（globalization）已成為近代國際社會最重要的現象，人權的價值、觀念與保護體系，從以往主權國家各自設立及運作人權制度，轉向為國家間密切的互動連結，並協同議定共同遵守和執行的人權規範制度。¹⁴國際社會所關切的人權議題亦不斷擴增發展，各國透過簽署〈兩公約〉等方式，將國際公約國內法化，落實國際人權標準為國家基本人權政策，¹⁵而為確實實踐人權需要建立保護及促進人權之國家基礎設施，近幾年許多國家亦建立了正式的人權機構。¹⁶

在第三波民主化浪潮中，1987年我國政府宣布解除戒嚴，開啟政治自由化、民主化歷程，1996年舉行總統直選後，臺灣正式被美國人權非政府組織「自由之家」（Freedom House）列入既是「選舉的民主」（electoral democracy），亦是「自由的民主」（liberal democracy）國家，¹⁷顯示我國的政治權利（political rights）及公民自由（civil liberties）等各項人權指標均大幅改善成長，並成為我國重返國際人權體系之重要基礎。

然而，臺灣民主化過程中的歷次修憲重點，偏重於政府體制改革，¹⁸欠缺思考人權保障機制的建構與落實。相較各國在政治民主化與人權全球化的浪潮下，分別以人權入憲、接受國際人權體系監督、設置國家人權機構等方式，具體落實人權保障制度化，我國在人權的發展上則顯有不足。2000 年臺灣在完成首次政黨輪替後，新執政的政府始成立總統府人權諮詢委員會（小組），行政院人權保

¹³ 臺灣自 1949 年 5 月 19 日由臺灣省政府主席兼臺灣省警備總司令陳誠頒布戒嚴令實施戒嚴，至 1987 年由總統蔣經國宣佈同年 7 月 15 日起解嚴為止，共持續 38 年又 56 天之久。在臺灣歷史上，此戒嚴令實行的時期又被稱為「戒嚴時代」或「戒嚴時期」。

¹⁴ 何志鵬，2008，《人權全球化基本理論研究》。北京市：科學出版社。頁 52。

¹⁵ Georg Sorensen, 1998, *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World*, 2nd ed., Oxford: Westview Press. p1.

¹⁶ 廖福特，2011，《國家人權委員會》。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。頁 1。

¹⁷ Karatnycky, Adrian, 1997, *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties*, New York: Freedom House. pp. 592-594.

¹⁸ 呂炳寬、楊智傑，2005，〈全球化脈絡下的人權保障〉。發表於「整合全球化與在地化：21世紀政治學研究的新趨勢學術研討會」，臺中市：東海大學政治系主辦，2005年12月24日，頁3。

障推動小組等人權機制，¹⁹結合政府部門、民間人權團體及學者專家等，以擬定人權政策、草擬人權基本法、出版人權白皮書及提出國家人權報告（試行報告）等方式，奠定我國人權與國際接軌的基礎。2008 年臺灣再次完成了第二次的政黨輪替經驗，執政的馬英九總統於 2009 年批准〈兩公約〉，全面檢討政府機關法律命令、行政規則與措施是否符合兩公約規定，2013 年 3 月 1 日更由國際獨立專家審查團，審查完成我國第一份基於國際人權公約規範義務提出之國家人權報告，²⁰逐步開展我國人權保障進入國際人權體系的創新模式。

隨著近代國際人權發展趨勢，1993 年聯合國大會決議通過「關於國家促進及保護人權機構的地位及職權之原則」（Principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights，（Paris Principles），以下簡稱〈巴黎原則〉），以鼓勵、倡導及協助各國設置國家人權機構（National Human Rights Institutions），各國乃紛紛成立各類型國家人權機構。我國各界亦倡議設置符合〈巴黎原則〉的國家人權機構以接軌聯合國人權標準。²¹然則，自 2000 年政府宣示以「人權立國」為施政目標，並推動成立國家人權委員會以來，各界對於成立何種類型的人權機構，曾以現行憲政體制或政府組織規模不宜擴大等因素考量，產生不同意見與看法，²²在未達成共識情形下，

¹⁹ 總統府人權諮詢委員會及行政院人權保障推動小組均屬任務編組型態，無專責人員、獨立預算等組織基本條件，基於職權及功能性問題，其運作成效尚屬有限。

²⁰ 鄧衍森，2013，〈公民與政治權利國際公約以及經濟社會和文化權利國際公約國家人權初次報告的國際審查〉。《人權會訊》108：15。

²¹ 近 20 多年來，聯合國倡導並協助各國的政府設立國家人權機構，其中以國家人權委員會（National Human Rights Commission）為名稱者最著稱。1993 年聯合國大會通過的〈巴黎原則〉並成為國家人權機構設立之基本典範。2000 年，臺灣 22 個公民社會組織，包括臺北律師公會、臺灣人權促進會及婦女組織等，以及若干學界的人士，共同組成「國家人權委員會推動聯盟」，並爭取 2000 年各黨總統候選人的支持。聯盟的工作分別由兩個小組負責：一個小組負責起草「國家人權委員會組織法」，另外一個小組負責與各黨候選人聯繫。

²² 學界對於人權機構型態之選擇與主張各有其見解，例如魏千峰教授認為，部分學者以我國憲法並未規定設置國家人權委員會，且中央政府已設置監察院，毋庸再成立國家人權委員會，但從〈巴黎原則〉與亞太國家的實例觀察，只要依法律設置，縱使已設置監察使，亦可設置國家人權委員會，參見魏千峰，2012，〈我們為什麼需要國家人權委員會？〉。《臺灣人權學刊》1（3）：97。李念祖教授則認為國家人權委員會應該是一個地位相當於憲法機關的國家機關，在我國憲政體制中，於總統之下設置國家人權委員會或是於總統及五院以外設置，均須面臨修憲難題，因此主張在監察院中設置國家人權委員會，借重既有的監察委員職權充實並發揮國家人權機構功能，應是實現〈巴黎原則〉最有效可行的途徑。參見李念祖，2012，〈論依巴黎原則於監察院設置國家人權委員會〉。《臺灣人權學刊》1（3）：125。

導致10餘年來均無實質進展。而2013年3月1日聯合國國際獨立專家審查團，在審查我國第一分基於國際人權公約規範義務提出之國家人權報告建議中，建議政府訂定確切時間表，並依照〈巴黎原則〉成立獨立的國家人權委員會列為優先目標。²³值此國際人權監督機制已高度關切我國應優先成立人權機構之際，我國更應積極研議建構專責人權機構，以統合規劃現有人權機制，有效落實國家保障人權的目標，並有助以人權議題重返國際社會。

本研究以臺灣民主化過程中的人權發展為內生因素、二次戰後國際人權體系發展為外生因素，進而探討我國現行人權機制現況及問題。期由國際人權保護體系發展趨勢、各國人權保障機構類型的分析，檢討國內主要人權機制運作成效，研議設置符合〈巴黎原則〉國家人權機構之必要性與可行性，並提出人權保障機制方案。

一、研究動機

在臺灣人權持續發展過程中，本研究作者基於學理探討、國際發展、個人背景及實務需要等面向之動機，確立本研究主題並期以研究成果解決問題。

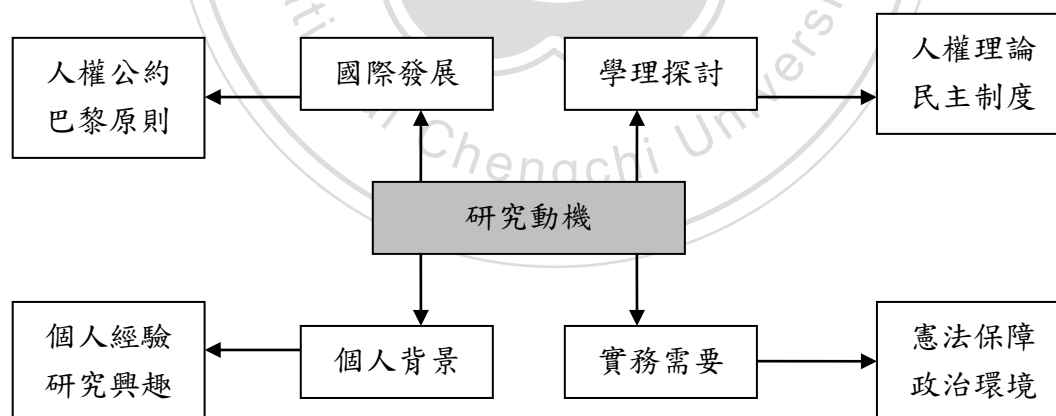


圖 1-1：研究動機圖

資料來源：本研究整理

²³ 法務部，2013，〈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審查〉。《人權會訊》108：25。

（一）學理探討

社會科學哲學家 Rudner 將理論定義為：「凡是一套陳述或是某些類似定律的通則，其相互間有系統上的關聯性及經驗上的可證性，便是一個理論。」²⁴政治學者易君博據此定義，認為邏輯上的系統推演、經驗上的事實印證是形成理論的兩個必要條件，少了兩個條件中的任何一個，便不是理論。而理論的建構或修正，也永遠脫離不了經驗印證與邏輯推演兩方面的交互考驗。²⁵

人權的理論發展過去得力於法律學者的努力，將人權價值與理論透過國際人權法加以實踐。然而，人權理論與價值具有哲學爭議的歷史背景，認識其歷史背景與理解這些爭議，則有助理解現今人權的處境，而理解人權亦必須瞭解政治現實面，但法律、哲學、政治亦不是涵蓋人權的全部，社會學、經濟學、文化學等，也是評斷人權問題的重要學理，和其可能的解決方案的基礎。²⁶

當人權在學術上形成跨學科研究趨勢，法律學家關切人權基本法制或國際人權公約內國法化，政治學家著重國家責任或主權與人權之關係，社會學者強調公正的利益平衡，行政學者從公共行政探討人權組織與功能、文化學者則比較文化相對主義與普遍性，人權在各學科研究領域已漸成主流議題。

鑒於人權在各學科的理論發展及各國人權保障機制之現況，實有待釐清及梳理。本研究動機之一，在藉由探討政治與法律等跨學科的研究成果中，充實人權思想理論與制度措施的內涵，提供未來制度設計上的理論基礎。

（二）國際發展

2009 年在臺灣人權發展歷程中，可謂是「人權大步走」的一個關鍵里程碑，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 12

²⁴ Rudner, Richard S., 1966, *Philosophy of Social Science*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, p.10.

²⁵ 易君博，2003，《政治理論與研究方法》。臺北市：三民書局股份有限公司。頁 3。

²⁶ Michael Freeman, 2002, *Human Rights: An interdisciplinary approach*, Cambridge, UK : Polity Press. p.13.

月 10 日國際人權日公布，行政院復指定〈兩公約施行法〉於同日施行，國際人權兩公約內容成為我國國內法的一部分，成為保障基本人權的直接法源。

依據〈兩公約施行法〉第八條規定：「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，完成制（訂）、修正或廢止及行政措施之改進。」。但我國長期脫離國際人權體系，政府官員人權觀念素養普遍不足情形下，如何檢討政府機關現行法令與行政措施，並完成修正或廢止法令程序以符合兩公約，實屬一浩大工程，其成效尚難於數年內完成，而如何在尚未健全的人權機制下，履行我國對於國際人權公約之基本義務，亟待政府、民間人權團體、專家學者共同努力思考。

就新興民主國家憲改與促進人權保障經驗，20 世紀末期 90 年代發生在東歐及南非的民主轉型經驗，究其轉型背景，無論東歐共產國家的威權統治或南非的種族隔離政策，均充斥著恣意侵犯人權的歷史經驗，在嗣後的民主轉型及憲政改革過程中，如何建構人權保障機制也成為這些國家民主憲政發展經驗中值得觀察之處。²⁷臺灣曾經歷經威權統治與族群優勢統治等經驗，在進入民主鞏固期後，建立符合聯合國「巴黎原則」的人權保障機制以處理民主轉型後的人權議題，亦值得吾人深思與促進。

本研究動機之二，在於探討國際人權體系之人權公約與保護機制，提升國人人權普世價值與觀念，以期共同履行國際社會保護人權的責任與義務。

（三）個人背景

若林正文指出戰後臺灣國民黨政權與拉丁美洲國家「威權主義體制」相似，具有「欠缺限制參與政治的積極正當化根據，所以經常對反對體制行使殘酷的強制力，以及發動常態化的暴力裝置」等特徵。臺灣不只有脫離殖民地時期的 228 事件，分裂國家化後更有所謂的「白色恐怖」，執政者透過龐大稠密的特務系統，經常性的進行政治監控和威嚇。²⁸但這些國家暴力對人權的侵害事件，長期被政

²⁷ 吳志光，2010，《人權保障的跨國性研究》。臺北市：新學林出版股份有限公司。頁 282。

²⁸ 若林正文，1996，《臺灣：分裂國家與民主化》。臺北市：月旦出版股份有限公司。頁 116-117。

府當作禁忌議題，所以在威權主義體制崩解後，雖然民間追求真相的呼聲不斷，但迄今仍未完全明朗。究其原因，臺灣尚未有如南非真相和解委員會、東歐各國調查委員會等完全獨立公正客觀的組織機構處理侵害人權事件。

本文作者自幼成長於戒嚴時期長期軍事管制的外島戰地環境，實施戰地政務體制期間，戰地政務委員會成為地方最高行政機關，軍事指揮官決定地方重大政策，憲法保障的財產權、生存權、言論自由權、遷徙自由權等被大幅限制，強徵民房民地、強迫勞役、民防動員、管制言論、禁用母語、夜間宵禁、管制出入境（列入黑名單的民主人士禁止返鄉）等現象成為常態。作者曾深刻歷經的白色恐怖夢魘，體驗國家機器對於個人、家庭、社會的人權侵害，長久苦痛難以彌補。

再則，作者自 2004 年開始從事行政院人權保障推動小組幕僚工作，累積多年參與人權保障實務經驗，並積極投入轉型正義之研究，深刻體驗人權保障之範圍既廣又深，非短期可畢竟其功，尤其在人權基本法制建構與人權專責機構設置上，迭經國內朝野政黨與民間人權團體之研擬法案、討論屬性定位，然歷經十多年且政黨再度輪替，卻仍未有任何實質建樹，而轉型正義亦迄未被正視，實有待以學術研究方式強化理論基礎，並充實經驗之累積，以求克竟其功。

本研究動機之三，係基於個人成長環境與工作經驗等背景，期由探索臺灣人權發展歷史與經驗過程中，勾勒出人權之歷史影像，亦為曾遭人權迫害的受難者謀求發掘真相的可能。

（四）實務需求

保障人權為憲法的核心價值，人權保障在消極方面，是讓人民免於受到國家機器的侵害，使人民在自由的情境中自我發展及自我確認。由此再進一步參與社會活動與政治活動，則是人權保障的積極面。

學者曾認臺灣過去沒有人權史，只有人權侵害史，因為臺灣人權一直都遭受國家機器侵害，人權的侵害與爭取，構成臺灣人權史的特殊面貌。²⁹然而，亞洲

²⁹ 薛化元、陳翠蓮、吳鯤魯、李福鐘、楊秀菁著，2003，《戰後臺灣人權史》。臺北市：國家人

鄰近同樣曾經歷威權統治的南韓、菲律賓等民主化國家，已接續成立國家人權委員會，處理民主化所帶來的轉型正義與促進人權保護等問題，我國民間人權組織雖長期提議設置人權專責機構，以處理過去之人權侵害問題，並規劃未來人權保障事務，惟政府仍以涉及憲政體制或以政府組織改造等因素而躊躇不前，尚未有一明確的發展方向。

本研究動機之四，在期以聯合國〈巴黎原則〉為基礎，規劃設計具獨立性質之機關組織、業務屬性及政策統合功能之人權機構，提供政策上之參考，俾利統籌整合現有人權保障機制，落實憲法保障人權及符合國際人權規範之目標。

二、研究目的

科學研究的目的是在於探索（exploration）、描述（description）、預測（prediction）、解釋（explanation）及行動（action）。³⁰

本研究採取質性研究方法，研究目的在於進行人權保障機制相關主題探索、描述、解釋及行動。透過探索以確認及發掘重要人權理論與制度規範並形成基礎，以供未來進一步研究與政策參考；透過各種人權機制問題現象的解釋，以確認型塑各種可能發展；透過描述來載錄與人權研究問題的現象；透過行動解決現實環境中的問題及建構人權保障機制。

臺灣自 1996 年被美國人權非政府組織「自由之家」正式列入既是「選舉的民主」，亦是「自由的民主」國家以來，各界即倡議應設置具有獨立職權之人權機制，以處理轉型正義及調查過去人權案件等問題。希望透過回顧並調查過去臺灣侵害人權的歷史案件，了解人權逐步發展的軌跡，並期望能避免重蹈覆轍，再犯歷史的錯誤，促使政府與人民更加重視人權的理念與價值，共同維護現有的自由與人權體制。

而就某個角度而言，現代立憲政府（constitutional government）可說是建立

權紀念館籌備處印行。頁 1。

³⁰ 周文欽，2004，《研究方法-實徵性研究取向》。臺北市：心理出版社。頁 13。

在理性主義、制度主義、個人主義等理論基礎上。其中制度性主義強調以規範性的制度，來保證政治生活良性運作，並以制度與法律來規範自由與人權不受任何侵害；而個人主義則在防止政治權力對人民的生命、自由和財產等基本權利的侵犯，對公共權利設定限制，以便約束權力的濫用。³¹據此，立憲政府須建立一套經由多數人制定或承認的憲法性法律，做為保護公民權利的政治制度基礎，並透過保護權利的機制或措施，落實憲法保障人權的精神。

綜前所述，本論文主要之研究目的有三：

（一） 探討臺灣戰後政治發展過程中的人權發展

本研究的第一個研究目的在於，探討臺灣政治體制的演變及民主化與人權發展的關聯。吾人認為在歷史脈絡中的許多人權侵害案件，如「二二八事件」、白色恐怖時期政治案件、「美麗島事件」等，應該不是孤立及被遺忘的歷史，而是在威權體制下為爭取人權的連貫性脈絡。學界中經常從政治角度探討轉型正義問題，但對於以何種方式或機制去處理轉型正義，則顯少去探究，造成所謂的有轉型（民主轉型）但無實現正義的現象產生。因而促使作者想探究政治體制對於人權發展的影響層面，及建立人權機制與人權保障的關聯性。

（二） 考察國際人權體系與各類國家人權機構

本研究的第二個研究目的在於，探究國際人權體系的發展，及闡明國際人權公約與人權保護機構對於臺灣人權發展是有具體影響的。二次戰後聯合國人權體系興起，聯合國人權體系中的人權公約、條約監督機構、人權事務高級專員辦公室、人權理事會、各種專門人權機構、申訴程序、特別程序等，及人權非政府組織，均對世界各國人權發展產生莫大的影響。而依據聯合國〈巴黎原則〉準則，各國多已設置各類型人權機構以實踐國際人權的規範準則。我國已批准〈兩公約〉及〈消除對婦女一切形式歧視公約〉，並提出第一份基於國際人權公約規範義務的國家人權報告之後，再進一步與國際人權接軌的要務，即為設置符合聯合國〈巴黎原則〉的國家人權機構。因而促使作者探究國際人權體系與國家人權機構的影

³¹ 蔡東杰，2008，〈東亞總統制國家憲政結構發展比較研究分析〉。《全球政治評論》23：84。

響及實踐經驗，以提供我國建立人權機制的參考。

（三） 探討臺灣現行人權保障機制並提出未來發展之建議

本研究的第三個研究目的在於，探討我國現行人權機制之運作現況及其困境問題。我國自 2000 年以來，分設總統府人權諮詢委員會、行政院人權保障推動小組、監察院人權保障委員會等人權機制；此外，司法院大法官透過釋憲制度，補充憲法人權條款的內涵，建構人權保障的審查模式。但若依該等機制之組織、職權、功能與運作方式檢視，與聯合國〈巴黎原則〉尚有差距。因此，作者依照實際參與人權機制之經驗，以〈巴黎原則〉之準則為架構，分析臺灣現行人權機制問題所在，並提出未來發展之建議。

三、研究問題

本論文以臺灣民主發展與人權保障機制建構為題，根據 5W1H 方式進行思考，茲簡要作一說明。

1. **What**（何事）：是指本論文所要探討對象的主要內涵。本論文所稱人權機制，係指保護與促進人權的機構或組織，又本論文依我國民主化後的現行人權機制現況，將人權機制分為總統府、行政院、監察院、司法院等四個機構組織做為探討對象的主要內涵。
2. **When**（何時）：是指本論文所要探討對象的發生時間。本論文所要探討的時間範圍，係自 1945 年二次戰後迄至 2013 年。
3. **Where**（何地）：是指本論文所要探討對象的發生地區。本論文所要探討對象的區域範圍，是以我國主權所及之臺澎金馬地區為範圍。
4. **Who**（何人）：是指本論文所要探討對象的參與者與相關利害人或團體。本論文所要探討的參與者，主要以各時期民主與人權運動之領導人、人權機制的參與者、人權非政府組織成員等。
5. **Why**（為何）：是指探討人權機制興起的原因。本論文將以國內民主化及國際人權保障制度化作為分析架構，以解析臺灣人權機制興起的原因。
6. **How**（如何）：是指本論文所要探討對象的發展歷程。本論文將以聯合國〈巴

黎原則〉作為分析架構，探究臺灣人權機制的發展歷程與展望。

基於前述思考與說明，本文係研究下列三個問題：

- (一) 臺灣在各階段政治體制時期之人權發展背景與問題為何？
- (二) 聯合國人權體系、各類型國家人權機構、非政府人權組織興起之原因、運作方式與影響為何？
- (三) 臺灣人權保障機制的未來建構方向為何？

第二節 文獻回顧

文獻回顧或文獻探討 (literature review)，是針對某個研究主題，就學術界所研究的成果加以探討，意在整合某個特定領域中，已被思考過與研究過的資訊。其目的在澄清並確認研究問題的範圍、改進研究的方法論、擴展對所欲研究領域的相關知識。³²文獻回顧在於透過作者先清楚瞭解已有那些研究成果，也讓別人能很快的做一概括式的重點了解，進而猶如「站在巨人的肩膀上」回顧過去前瞻未來。³³

關於民主發展與人權機制的研究文獻，依照本論文之需要，將之區分為以下三類：第一類為「臺灣政治與人權發展」；第二類為「國際人權體系」；第三類為「我國人權保障機制」。並依專書及研究論文分類說明。

一、探討臺灣政治與人權發展之研究文獻

- (一) 威權體制時期人權發展相關之文獻

1. 專書

薛化元、陳翠蓮等合著之《戰後臺灣人權史》，³⁴以戰後臺灣人權的歷史發展

³² Ranjit Kumar 著，胡龍騰、黃瑋瑩、潘中道合譯，2003。《研究方法》。臺北市：學富文化事業有限公司。頁 32。

³³ 邱榮舉，2002。《學術論文寫作研究》。臺北市：翰蘆圖書出版有限公司。頁 92。

³⁴ 薛化元等著，2003，《戰後臺灣人權史》。臺北市：國家人權紀念館籌備處印行。

為主軸，將戰後初期臺灣人權問題與 228 事件等史實案例、各時代的人權訴求完整論述，進而提出人權保障體制之發展及追求人權國家的途徑。然而，該書偏重歷史性回溯，對於如何處理轉型正義問題及發展人權保障機制面較為不足，本文作者將就臺灣人權歷史性的進展再做補充，並就人權機制的發展提出看法。

魏廷朝所著《台灣人權報告書：1949-1995》，³⁵涵蓋戰後臺灣近五十年侵害人權的歷史，全書以臺灣人權問題的特殊背景為主軸，並將人權壓制分為大整肅、自由中國、台獨蔓延、紅白並進、黨外運動前期、黨外運動後期、威權統治時代結束、李登輝時代等八個時期。惟本書亦偏重主要政治案件敘述，較無人權延伸性的評論。本文作者亦曾研究白色恐怖時期校園政治案件，³⁶該書啟迪作者進一步做延續性的人權議題專論研究。

2.論文

蘇瑞鏘所撰〈從雷震案看戒嚴時期政治案件的法律處置對人權的侵害〉，³⁷該文以臺灣戒嚴時期 1960 年代的雷震案做為實例，分析執政當局的「法律處置」如何對人權造成侵害，同時亦討論當局「依法」處置政治犯、從而侵害到人權（尤以人身自由與言論自由的侵害）。雷震案係屬白色恐怖時期最具代表性的政治迫害案件，作者分析此案的結構性問題也出現在其他政治案件中。³⁸因此，藉由該文研究內容可瞭解戒嚴時期產生的政治案件類型及結構性問題所在。

廖益興所撰〈台灣威權體制及其轉化的效應〉，³⁹吳鯤魯所撰〈政治自化的潛流：1970 年度威權統治下的人權發展〉，⁴⁰均在探討威權體制下國民黨統治時期，

³⁵ 魏廷朝，1997，《台灣人權報告書：1949-1995》。臺北市：文英堂出版社。

³⁶ 本文作者曾與政治大學國家發展研究所李西潭教授合著「戒嚴時期校園政治案件之分析：以政治大學為例」，於 99 年 11 月 13 日發表於財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會及國立臺灣大學社會科學院合辦之「戒嚴時期政治事件衝擊與回顧研討會」。

³⁷ 蘇瑞鏘，2008，〈從雷震案看戒嚴時期政治案件的法律處置對人權的侵害〉。《國史館學術集刊》。15：113-158。

³⁸ 蘇瑞鏘認為不論其他政治案件個案在細節上的差異為何，就雷震案在人身自由與言論自由侵害方面，的確具有一定的長期性結構意義。例如非軍人被交付軍事審判的現象，幾乎是戰後臺灣戒嚴時期政治案件的共同「結構」，以文賈禍亦是如此。參見蘇瑞鏘，2008，〈從雷震案看戒嚴時期政治案件的法律處置對人權的侵害〉。《國史館學術集刊》15：121。

³⁹ 廖益興，1993，〈台灣威權體制及其轉化的效應〉。《政治學報》21：77-98。

⁴⁰ 吳鯤魯，2004，〈政治自化的潛流：1970 年度威權統治下的人權發展〉。收錄於《人權理論與

侵害人權的法規制度及慣習，及社會大眾自主性的結合在公共領域的行動，藉以分析當時侵害人權政府體制的建構與演變，同時民間社會在嚴密控制下的孕育人權發展生機之緣由，並從國家與民間的互動中，尋演出演變與轉化的效應。該兩篇論文對於威權體制的演變與轉化原因，各從國內政治、經濟、社會層面及國際社會的影響做不同解析，尤其是民間人權訴求及國際環境的改變，促使臺灣人權發展在短期內隨著民主化而快速開展。

（二）民主轉型時期人權發展相關之文獻

1. 專書

李西潭教授所著專書《自由人權與民主和平：台灣民主化的核心》，⁴¹以自由、民主、人權議題為核心，認為聯合國維護世界和平的目標，在於確保自由、人權的價值與民主政治的順利運作。作者將臺灣民主化歷程以 Rustow 與 Huntington 模式做檢驗，進而提出對臺灣在二次政黨輪替後的民主觀察與見解。該書是本研究作者在研究臺灣近年來民主化歷程的理論與實證重要基礎，尤其對於民主轉型、民主鞏固等概念的建構，進而開展人權主題的思考，均有實質上的助益。本研究的學理基礎即以該書所提之 Rustow 與 Huntington 模式為基礎，藉以探討臺灣民主發展與人權發展的關聯性，進而提出民主與人權的關係。

葉俊榮教授所著專書《民主轉型與憲法變遷》，⁴²以臺灣民主轉型過程中，一直伴隨著憲法的變遷，但在政黨政治的運作上，憲法上的責任政治則鮮少被討論。而具有補充憲法條文內涵並具保障人權功能的大法官，則不斷透過釋憲來強化憲法保障人權的作用，尤其在轉型正義的處理及法律違憲審查宣告方面，已確實有其功效。本研究作者在探討大法官做為人權機制之理論基礎時，該書提供具有制度性與動態性兼具的結構分析資料。

2. 論文

歷史論文集》。臺北：國史館。頁 345-371。

⁴¹ 李西潭，2011，《自由人權與民主和平：台灣民主化的核心》。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。

⁴² 葉俊榮，2003，《民主轉型與憲法變遷》。臺北市：元照出版股份有限公司。

劉靜怡教授所撰〈臺灣民主轉型的「人權保障」未竟志業－「言論自由」和「集會遊行自由」往何處去〉，⁴³該文分析臺灣民主轉型所遭遇的瓶頸，指出「人權保障」是緩和臺灣社會分裂對立現狀最可行的共識基礎，作者亦指出政黨二次輪替後，臺灣媒體改革或集會遊行等人權保障成效有限，公共空間未真正解禁，公共領域也從未建立堅實基礎。因此，臺灣必須思考建構並深化人權保障的共識基礎，進而促成更多人權保障制度化成果出現。本文令人省思為何民主轉型後的臺灣，自由與人權仍無法跟著完全開展，為何威權體制的陰影若有似無的時常浮現，其主要因素在於是否欠缺獨立的人權機構強化監督政府施政的偏軌。

徐永明所撰〈追求台灣政治的轉型正義〉，⁴⁴指出臺灣在美國自由之家的評等上，雖然已列第一級自由國家，但在落實轉型正義問題時，則形成缺乏正義價值的追求，造成所謂的有轉型但無正義的實現。作者並指出以東歐或拉丁美洲國家經驗，成立真相調查委員會有助正義的實現及對民主產生正面影響。我國過去則有轉型的價值，卻忽視了轉型正義的追求。本文作者就此轉型正義問題，認為可藉由成立國家人權機構，以調查政治案件的歷史真相，方能補足以往所忽視的轉型正義，並將人權侵害的史實還原。

（三）民主鞏固時期人權發展相關之文獻

1.專書

Samual Huntington P.所著《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》，⁴⁵該書橫跨歷史與理論兩個領域，探討 20 世紀末期最重要的全球性政治發展，亦即大約有 30 個國家由非民主政體轉型到民主政體，並說明在 1974 至 1990 年間第三波民主化的原因、方式及其影響。作者對於臺灣民主化經驗給予很高的評價，並認為可資其他開發中國家之參考。該書提供本研究作者從威權體制到民主轉型到民主鞏固，有一完整連貫概念，並對民主化發展背景原因及相關衍生問題充分的理解。

⁴³ 劉靜怡，2009，〈台灣民主轉型的「人權保障」未竟志業－「言論自由」和「集會遊行自由」往何處去〉。《臺灣民主季刊》6（3）：1-46。

⁴⁴ 徐永明，2006，〈追求台灣政治的轉型正義〉。《當代》230：26-35。

⁴⁵ Samual Huntington P.著，劉軍寧譯，1994，《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。

George Sorensen 所著《最新民主與民主化》，⁴⁶定義民主政治、並探討民主化的過程、民主對國內及國際的影響。在探究民主與人權關係時，認為民主可能不總是必定促進經濟發展，但至少應該提供基本的公民和政治權利，作者並依據美國「自由之家」及國務院的資料，指出違反人權的型態，顯示民主體制尊重人權的程度，遠高於威權體制。該書論證相當符合臺灣的政治與人權發展進程，當臺灣民主運動興起時，其重要訴求即在人權的保障。因此，本研究作者探究民主與人權關係時，深刻理解本書論點與數據，即民主國家比威權政體國家更尊重人權。

2.論文

周志杰所撰的〈從國際人權發展檢視台灣之人權實踐：結構性的探析〉一文，⁴⁷指出在國際人權持續發展狀態下，以臺灣社會所呈現的人權狀況當作檢視國家機器在人權成效的觀察指標上，顯然與國際人權標準有相當差距。若依權利發展的公民政治權利、經濟社會文化權利、整體權利（發展權）檢視，認為臺灣在形式上已完備第一階段權利，至於第二、三階段權利，則明顯出現城鄉與南北差異。該文是相關人權議題論述中，較注重臺灣人權發展過程因區域產生偏差的論點，也令人省思人權發展的成果，是不是僅限於大多數經濟強勢者所享有，在人權議題的處理上應優先處理弱勢者人權。

彭堅汶所撰〈政黨輪替後政府人權政策的探究〉專文，⁴⁸以2000年臺灣第一次政黨輪替後的人權政策為思考，認為新政府雖然在人權立國基礎建設、推展新的人權立法與修法、國際人權標準國內法化等已有既定目標，惟依國內外NGO的研究與評估，新政府人權政策及經驗上仍有諸多問題值得改善，例如、司法腐化、婦女暴力與歧視、兒童賣淫與虐待、對原住民與殘障者歧視、工人結社自由限制等案例。該文指出弱勢群體人權亟待優先處理的問題，如因缺乏人權的內涵，民主將由庸俗轉為形式，而沒有民主的落實，人權也將成為口號。因此，民

⁴⁶ George Sorensen 著、李西潭、陳志瑋譯，2003，《最新民主與民主化》。臺北：韋伯文化國際出版有限公司。

⁴⁷ 周志杰，2009，〈從國際人權發展檢視台灣之人權實踐：結構性的探析〉。《新世紀智庫論壇》45：23-29。

⁴⁸ 彭堅汶，2003，〈政黨輪替後政府人權政策的探究〉。《社會文化學報》16：69-72。

主與人權不但是一體的兩面，更是彼此可為正當性的增強之動力。

黃國敏所撰〈世界主要權威人權調查機構對臺灣人權調查結果之比較〉，⁴⁹該文以自由之家、國際特赦組織、美國國務院、德國貝特斯曼基金會及《CIRI 人權資料庫》近年來對臺灣人權表現的評鑑加以分析，提出臺灣人權發展在司法人權、生命權、集會遊行權、婦女人權、勞工人權方面的 12 個策略建議。該文透過國外官方與非政府組織對臺灣人權的觀察與評鑑，提出獨立客觀的見解，有助我國瞭解世界各國對我國人權的現況與評價。本研究作者亦曾透過美國「自由之家」對臺灣的人權評價，提出我國應自行發展一套人權指標模式，以有助我國接受國際監督並與國際人權接軌。⁵⁰

二、探討國際人權體系之研究文獻

（一）聯合國人權體系相關之文獻

1. 專書

Thomas Burgenthal 所著之專書《International Human Rights》，⁵¹作者認為聯合國人權委員會的程序審查，人權事務高級專員專責人權事務與活動，各國提出年度報告等均是實踐國際人權規範的重要機制。本研究亦認為惟有透過國際人權公約訂定，由簽署之會員國確認其法律義務，並由各國人權機構的落實實踐，則國際人權始對會員國產生拘束力。

Manfred Nowak 之專書《Introduction to the International Human Rights Regime》，⁵²該書對人權理念、意義、哲學和理論基礎、歷史發展、聯合國和區域組織提供初步同時又是全面的介紹，並就國際人權新發展趨勢提出看法，諸如預

⁴⁹ 黃國敏，2011，〈世界主要權威人權調查機構對臺灣人權調查結果之比較〉。《中華行政學報》9：177-198。

⁵⁰ 參見李西潭、翁栢萱著，2010，〈我國政府人權指標建構模式之探討－從 Freedom House 人權指標評比分析〉。《臺灣國際法季刊》6（1）：75-134。

⁵¹ Thomas Buregenthal, Dinah Shelton and David P. Stewart 著、楊雅婷、陳文暉譯，2007，《國際人權概觀》。臺北市：國立編譯館與韋伯。

⁵² Nowak, Manfred, 2004, *Introduction to the International Human Rights Regime*, Boston : Martinus Nijhoff Publishers.

防機制、國際刑法，將人權作為實質性要素的維和行動與和平建設行動、人道主義干涉、人權與恐怖主義的關係等。該書係將人權視為跨學科的主題，並結合大量的真實案例、統計數據等進行闡述。綜合法學、政治學、國際關係和其他與人權相關的社會科學領域的內容，有助研究者在跨學科領域上的思考。

2.論文

國內人權學者鄧衍森所著〈人權保障的規範理論：序曲〉專文，⁵³明確指出人權理念的實證化發展始於 1945 年「聯合國憲章」中明訂國家負有保障人權的責任後，開始奠定人權在國際社會的規範意義，1966 年聯合國分別通過兩公約後，人權理念實證化終於底定。作者認為人權的規範向度即使會出現在國際法架構與國內法體系，其規範效度卻只能於國內法體系中獲得實現。基此理論與規範，人權保障的司法化，可確認國家對於人民主張應獲保障之人權是否具有相關之規範義務，而其履行義務主體，包含行政機關、立法機關以及司法機關等，是否違反此規範義務之判斷，國家保障人權的規範義務也應規範其不因國家目的之優先性而採取限縮解釋，致使人權徒剩口號與標語，而未能確實保障其實質內容。

李明竣、武田美紀子所著〈聯合國與國際人權保障〉專文，⁵⁴探討依據聯合國憲章設立的國際人權執行機構，及依聯合國國際人權文件所設立的國際性人權保障機構，分析此類機關於人權問題上所採之程序及實踐。本文重點為聯合國做為當代國際組織體系中樞，其首要目標在建構和平的國際環境，首先即必須有尊重與遵守人權的國際社會，聯合國不僅要對抗種族隔離及歧視，也對世界各地難民與兒童，提供特別的保護與援助，儘管當前人權保護體系仍有不足，但聯合國在促進與提升人權之主要角色持續擴增，以獲致更臻健全之人權成果。

（二）國家人權機構相關之文獻

1.專書

⁵³ 鄧衍森，2010，〈人權保障的規範理論：序曲〉。123。

⁵⁴ 李明竣、武田美紀子，2004，〈聯合國與國際人權保障－以世界規模增進全體人類之人權及基本自由之尊重〉。《台灣國際法季刊》1（1）：101-127。

國內人權學者廖福特所著《國家人權委員會》專書，⁵⁵收錄其從事研究、社運及諮詢等三領域中，與國家人權委員會相關議題之專論，涵蓋層面自聯合國基本準則、國際人權保護體系、歐洲及亞洲重要國家設置人權委員會之發展現況，並比較國際發展之五種重要人權機構類型，認為聯合國所期待發展之國家人權機構應同時扮演保護者、促進者及橋樑等三重角色，而我國在過去推動設立國家人權委員會的歷程中，如能思考設置一個獨立國家人權委員會，才是實踐「巴黎原則」理想之模式。

張偉所著《國家人權機構研究》專書，⁵⁶以1991年聯合國通過「巴黎原則」之國家人權機構歷史發展為發端，論述國家人權機構之定義、分類、作用及職能之演進，並就國際間，聯合國以外國際組織機構及非政府人權組織機構共同推動國家人權機構之作用。本書重點在引用國際人權學者Brian Burdekin所提之人權的「可見性」，認為國家人權機構所具備之「便利性」申訴救濟管道，並令全體社會信賴及促進的途徑。因此，本研究作者亦認為以簡便法則、適宜程序、免費服務、廣泛宣傳等方式，才能將國家人權機構的保障落實於每個人隨手可及的場域中。

Brian Burdekin 所著《National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region》專書，⁵⁷作者認為過去大多數國家已簽署、批准或者加入聯合國主要國際人權公約，但多數並未履行其條約義務。另一方面，除亞太地區之外，其他各大洲已建立人權法院、委員會和相關的機構等機制進行人權保護與監督。而亞太地區文化多樣性、政治複雜性和地理巨幅性，不易建立類似其它區域的人權機構。作者亦認為國家人權機構的設立，應被視為國家最優先政策項目，在建立程序中，應該具有可參照的廣泛性和透明度，獲得政府最高領導的支持，及動員所有國家社會有關資源。由本書論點可省思位居亞太的臺灣，政治複雜性確實影響國家人權委員會的設置，而即便臺灣已批准國際人權兩公約，但對於如何履行公約所訂之義務，在無專責機構可承擔所有義務內容時，未來成效尚待觀察。

⁵⁵ 廖福特，2011，《國家人權委員會》。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。

⁵⁶ 張偉，2010，《國家人權機構研究》。中國北京市：中國政法大學出版社。

⁵⁷ Burdekin, Brian, 2007, *National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region*. Boston : Martinus Nijhoff Publishers.

2.論文

黃默教授在其〈國家人權委員會、亞洲、與亞洲價值〉中指出，⁵⁸七〇年代後期，聯合國開始鼓勵設立國家人權組織以確保人權，並沒有在亞洲引起迴響，但 1993 年聯合國進一步釐清國家人權組織的功能與權力並通過「巴黎原則」以後，亞洲若干國家紛紛設立國家人權委員會。相較之下，台灣在威權體制結束後，公民社會力量已被釋放，積極地爭取個別權利，民間組織亦極力推動設立國家人權委員會。但作者亦提出設立國家人權委員會以後，實際上需能有效操作，使能對人權的保障與享有帶來助益，對弱勢的族群尤其有所幫助。而設立人權委員會並有效操作，也必然帶動臺灣跟國際社會的互動，使臺灣趨近國際社會的人權標準，並與其他國家政府、民間人權組織有進一步的交流與合作。該文所提人權機制的實質運作問題，確實指出單依人權委員會的設置只是起點，人權的保障有待合現行人權機制，並以配套措施方案的進行，始能真正落實人權的內涵。

（三）人權非政府組織相關之文獻

1.專書

吳英明、林德昌主編之《非政府組織》，⁵⁹認為非政府組織具有多樣化及獨立自主的特性，臺灣各人權團體本身定位與機制不一，雖有相同目標為導引，卻缺乏連結與交流機制。本研究作者則認為未來為使人權保障觀念與價值充分落實，並使人權經驗與資源共享，有待政府與民間共同建構合作交流平臺，以促進人權事務的公共參與。

行政院研究發展考核委員會編著之專書《我國與國際非政府組織發展關係之研究》，⁶⁰明確定義國際非政府組織並做分類，就國際非政府組織角色、功能、運作體系做探討，進而將我國參與國際非政府組織之方式作評估對策。其結論指出

⁵⁸ 黃默教授，2000，〈國家人權委員會、亞洲、與亞洲價值〉。2000 年 2 月 19 日國家人權委員會座談會。

⁵⁹ 吳英明、林德昌主編，2001，《非政府組織》。臺北市：商鼎文化出版社。

⁶⁰ 行政院研究發展考核委員會編著，1993，《我國與國際非政府組織發展關係之研究》。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

我國雖然直接參與聯合國的管道不易開展，但藉由國際非政府組織的間接參與國際事務，專注於重要且專門的組織參與，則利用開展新途徑的機會，將有助我國重返國際社會。我國近年透過國際人權非政府組織的交流合作方式，對於促進我國與國際人權體系接軌，已獲致相當良好的成果即為例證。

2.論文

陳俊宏教授所著〈人權保障與全球治理：聯合國與非政府組織的角色〉專文，⁶¹以全球治理概念說明國際政治中，除主權國家之外，例如聯合國及非政府組織具影響力的機制，在國際新秩序構成以及人權促進與保障上所扮演的角色，並進而分析全球治理模式的影響力以及全球民主的可能性。亦提出對於聯合國及非政府組織未來可能改革的方向。透過以全球治理的概念分析聯合國以及非政府組織在全球化過程中對於民主與人權的促進及保障可能扮演的重要角色，認為如體認人權和民主是一體之兩面，則全球化過程必須將民主與人權的價值，共體反映已創造的政治、經濟及社會制度，而聯合國的改革以及期待創造一個全球性市民社會，都是邁向這個目標的重要依據與方向。

三、探討我國人權保障機制之研究文獻

（一）現行人權保障機制相關之文獻

1.專書

總統府主編《人權立國－總統府人權諮詢委員會》專書，⁶²目的在於以歷史的角度說明臺灣人權政策與機制發展的過程，該書以回顧方式呈現民進黨執政時期之總統府人權諮詢委員會重要運作成果，惟本書特別引證出有關發展的反思與檢討，仍可歸納其重要論點為：應積極籌設符合「巴黎原則」之國家人權委員會；制定「人權基本法」以接軌國際人權；重視並保障新聞自由、婦女人權、老兵人權、原住民人權、司法人權、廢除死刑等人權議題。

⁶¹ 陳俊宏，2000，〈人權保障與全球治理：聯合國與非政府組織的角色〉。《思與言》38（4）：1-40。

⁶² 總統府人權諮詢委員會主編，2006，《人權立國－總統府人權諮詢委員會》。臺北市：總統府人權諮詢委員會。

Linda C.Reif 所著《監察與人權－良善治理及國際人權體系》專書，⁶³說明監察使可作為國家履行國際與國內人權責任的工具及採行的方法。認為監察機關作為一個國家人權組織，扮演重要的角色，尤其當監察使辦公室之明確職權為保護人權時更具高度功能，也說明傳統監察機關與單一領域的監察機關，如何在國內執行人權規範與政策，例如歐洲、拉丁美洲等國家或地區的傳統、人權以及其它混合式監察制度的實例，均可呈現保障人權的功能。然則各種傳統與混合式監察機關所扮演的角色，並嘗試盡量納入傳統與混合式監察機關實例，但由於運作的相關組織繁多，因此，傳統與混合式監察機關在建立良善治理以及推動保護國際、國內人權的活動與效率議題上，相關實例僅能提供有所侷限的觀點，而無法藉此一窺全貌並強化其全面保障人權之論證。

周良黨所著《大法官會議憲法解釋與憲政制度之成長－釋憲案與立法權之調適》專書，⁶⁴就我國大法官釋憲制度之組織、職權、解釋之申請、範圍、結案程序及效力等說明，並特別就釋憲案例提出與立法權的調適方式，進而提出聲請釋憲要件之審查、司法審查範圍之界定、釋憲效力權威性之樹立等見解。依該書所提見解，吾人可知惟有人民對於釋憲制度之認同與肯定，才能使大法官扮演好「人權保障者」與「憲法維護者」的角色，有效防止政府濫權，以保障人民權益。

2.論文

張智聖博士論文〈解嚴以來我國釋憲制度與人權保障之系統分析〉，⁶⁵採取系統分析為中心的整合研究途徑（整合歷史、制度、精英、行為主義、新法位階等研究途徑），綜合交互運用文獻分析、比較研究、個案詮釋、民意調查、動態互動式調查、面對面訪談等研究方法。該研究認為透過聲請人之經驗、教育、國家考試及大眾傳播媒體等手段，反饋釋憲系統，產生累積性的正面影響，以持續發揮保障人權的功能。惟有關大法官釋憲功能的改進與增強，未來仍需透過大法

⁶³ Linda C.Reif 著，監察院編譯，2008，《監察與人權－良善治理及國際人權體系》。臺北市：監察院。

⁶⁴ 周良黨，1998，《大法官會議憲法解釋與憲政制度之成長－釋憲案與立法權之調適》。臺北市：時英出版社。

⁶⁵ 張智聖，1999，〈解嚴以來我國釋憲制度與人權保障之系統分析〉。高雄市：國立中山大學中山學術研究所博士論文。

官審理案件法的修正，將解釋制度轉變為符合程序與實質正義兼具的方向。

彭坤業所撰的〈落實兩公約人權新紀元〉專文，⁶⁶針對行政院人權保障推動小組現況，提出運作不足與缺失問題與檢討，並就我國設置人權專責機關「國家人權委員會」之爭議所在，依總統府、監察院、行政院分設人權機構之利弊提出看法，認為人權機制的確保運作順暢，需由各部會自行落實與解決其主管之人權事務，亦即人權保障並非由一專責機構可獨立完成執行，不須以普遍性快速性的方式處理。該文提供吾人思考人權機構的建置，尚非單一機關可獨立處理，尤其是中央部會與地方政府是否均須設置人權機制或工作小組，確實值得研究並推廣，以期符合「巴黎原則」所示之可及性原則。

本論文作者所著〈行政院人權保障機制之探討〉專文，⁶⁷研究目的近年來政府透過行政院人權保障推動小組等人權機制所發展成效觀察，未來在國家邁向民主鞏固同時，應建構符合國際人權標準的人權保障制度，才是穩固國家民主自由的基礎。本專文引證出有關發展的反思與檢討，認為政府推動人權成效尚有侷限之因素有二，一為臺灣與聯合國人權體系脫離甚久，缺少國際參與所可帶來之監督與接軌，人權保障未曾成為國家之主要政策。二為行政院人權保障推動小組各種短中期規畫與實施，對提升我國人權標準成效有限，根本之道在於設置國家人權機構，以確立人權保障制度基本架構之核心。

李念祖教授以〈論依巴黎原則於監察院設置國家人權委員會〉為題，⁶⁸認為國家人權委員會應該是一個地位相當於憲法機關的國家機關，在我國憲政體制中，於總統之下設置國家人權委員會或是於總統及五院以外設置，均須面臨修憲難題，因此主張在監察院中設置國家人權委員會，借重既有的監察委員職權，充實並發揮國家人權機構功能，應是實現〈巴黎原則〉最有效可行的途徑。李復甸所著〈國際人權規範與監察功能－監察院即是符合〈巴黎原則〉的國家人權機關〉專文，⁶⁹以制度及歷史研究途徑分析，並以聯合國〈巴黎原則〉所強調國家人權

⁶⁶ 彭坤業，2012，〈落實兩公約人權新紀元〉。《全國律師》14（3）：4-12。

⁶⁷ 翁栢萱，2013，〈行政院人權保障機制之探討〉。《研習論壇》147：36-46。

⁶⁸ 李念祖，2012，〈論依巴黎原則於監察院設置國家人權委員會〉。《臺灣人權學刊》1（3）：125。

⁶⁹ 李復甸，2011，〈國際人權規範與監察功能－監察院即是符合「巴黎原則」的國家人權機關〉。

機構的六項重點，對照監察院在憲法、憲法增修條文及監察法所保障之職權，認為監察院已符合聯合國〈巴黎原則〉所定之國家人權機構概念。惟本研究作者認為監察院主要職權在於對政府機關及公務員行使糾彈及調查等職權，對於政府機關之外民間團體侵害人權案件，並無法源依據可予處理，其職權不若〈巴黎原則〉之廣泛，做為人權機構尚有其侷限性。

（二）我國人權保障體制未來發展相關之文獻

1.專書

鄧衍森、廖福特等合著之《台灣國際人權兩公約總體檢》，⁷⁰作者分就國內外兩公約施行現況、行政權運作、司法權運作及從國內法令制度檢視兩公約之落實論述。該書係將臺灣在批准兩公約後，近三年期間在行政、司法、監察部門與法令制度面的落實情形，就各層面之問題提出見解。由該書所總結出之問題所在，除政府部門對人權公約之瞭解與熟悉度尚有不足外，在公民社會與民間團體對於人權公約的認知亦有不足。所以，在靜態的人權條件上，包含規範向度的問題，亦即人權必須是所有國家法令措施，甚至包括民間公司企業都必須要實踐的目標；在動態人權條件上，必須在整個國家結構下，社會呈現一個內在觀點，人權是社會發展的目標，每個人都能去除私心，則人權方有可能成長。⁷¹

廖福特主持研究《我國人權政策與執行機制之研究》委託研究報告，⁷²本研究報告透過文獻分析法、比較分析法、歷史分析法、法制經驗分析法等研究方法，檢討總統府人權諮詢委員會及行政院人權保障推動小組等現有人權保障機制之實踐經驗，並就人權政策、人權機制、人權報告、人權指標等面向之進展，提出完整之論述與建議方案。在國家人權委員會設置型態方面，該研究報告建議應設立獨立且與監察使分離之國家人權委員會；國家人權委員會之獨立性、

發表於「第 26 屆澳洲及太平洋地區監察使年會」，臺北市：監察院主辦，2011 年 3 月 23 日。頁 88-101。

⁷⁰ 鄧衍森、廖福特、陳志龍、葛克昌等合著，2013，《台灣國際人權兩公約總體檢》。臺北市：永然文化出版股份有限公司。

⁷¹ 鄧衍森，2013，〈賦稅人權與正義〉。收錄於中華人權協會主編，《台灣國際人權兩公約總體檢》。臺北市：永然文化出版股份有限公司。頁 122-124。

⁷² 廖福特，2009，《我國人權政策與執行機制之研究》。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

職權、成員、選任方式、資格、任期等，應透過憲法規範；如考量修憲之高難度，在短期內可用一般法律規範國家人權委員會，同時又可避免將國家人權委員會設於總統府之獨立性疑義，可仿照行政院所屬獨立機關型態設立獨立之人權機關。在人權機構之建制，建議其任務性質主要仍以聯繫協調、諮詢建議、爭議調解與執行督導四種事項為主。

2.論文

黃默所著〈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〉專文，⁷³從民間角度探討國家人權委員會的設置，認為「國家人權委員會」不僅應關心公民與政治權利，經濟社會及文化權利也是核心議題，尤其是對弱勢族群的保障；「國家人權委員會」的組成應兼顧社會多元性，成員應分別來自法界、學術界及有實務經驗的民間組織；應有獨立的調查權，既能調閱資料也能傳喚證人。進而針對監察院曾提出國家人權委員會涉及違憲之爭論問題，提出國家人權委員會在具體落實憲法保障人權之精神，且符合國際人權標準；人權調查範疇超越監察院既定職掌；人權涉及價值、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，這些功能並非監察院所能統攝。

魏千峰教授〈我們為什麼需要國家人權委員會？〉專文，⁷⁴認為以我國憲法並未規定設置國家人權委員會，且中央政府已設置監察院，毋庸再成立國家人權委員會，但從〈巴黎原則〉與亞太國家的實例觀察，只要依法律設置，縱使已設置監察使，亦可設置國家人權委員會。

黃文雄所著〈國家人權委員會隸屬監察院之商榷〉專文，⁷⁵指出國家人權委員會重要功能為具有調查可能侵犯人權的案件、根據憲法與國際人權標準審查研究所既有法規與立法草案、推廣學校內外的人權教育、規劃國家人權政策、提出年度國家人權報告等。但監察院在目前職能以外，如要兼攝以上各種標準

⁷³ 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。

⁷⁴ 魏千峰，2012，〈我們為什麼需要國家人權委員會？〉。《臺灣人權學刊》1（3）：97。

⁷⁵ 黃文雄，2000，〈國家人權委員會隸屬監察院之商榷〉。自由時報 2000 年 1 月 13 日，A21 版。

功能，則須徹底改造組織與職權，絕非以增加一個「人權保障委員會」或增設一個常設人權單位所能奏功。依該文所述，周全人權機構立法前的所有公共討論，並由監察院加入各種方案探索，將有助我國人權機制的周延性。

四、綜合評論

本研究透過法律、政治、歷史、國際關係、哲學等學科之研究文獻回顧，並以科際整合的方式，奠定研究人權保障機制之法理基礎。為臺灣逐漸興起的人權研究，增加理論觀點及實務經驗檢討，以期激盪更多人權研究者之思考與迴響。經由前述三類與本研究有關的文獻探討後，綜合評論如次。

（一）臺灣的民主化與人權發展呈動態成長

回顧臺灣民主政治與人權發展的研究文獻中，發現威權體制下的政治案件探討、民主轉型後民主與人權之關係兩種研究類型最為顯著。其中又以政治學及歷史學兩學科領域的研究觀點較多，並依制度主義研究途徑或歷史研究途徑進行研究。研究成果中的主要觀點認為隨著政治體制的轉化，人權的發展與時俱進，尤其民主化的重要目標即在實現自由與人權，而人權的保障也促進民主的鞏固，不致產生倒退的現象。

本論文作者認於威權體制下人權侵害案件的處理，所涉轉型正義的實現，應是在瞭解侵害人權真相後所必須面對的重要課題，轉型正義原本是指新成立的民主政府依照民主憲政的原則，適當的處理過去威權政府不公義的行為或制度。但是臺灣已完成兩次政黨輪替的民主經驗後，對於轉型正義的處理仍屬有限，如同研究民主化的權威學者 Huntington 所言，政黨的政治人物可能認為民主政治必須建立在和諧的基礎上、建立在社會中主要團體忘掉既往分歧的基礎上，民主化進程要達成公開或私下的諒解，絕不對以往的暴行施加報復，或威權政府官員侵害人權在當時有其正當性和必要性。⁷⁶種種合理化的理由，讓過去歷史可能逐漸浮現真實面貌，但轉型正義仍無法實現。本研究就此部分，所欲再探討者為透過人權保障機制的建立，一方面可梳理過去未實現的正義，一方面則確立健全的人權

⁷⁶ Huntington Samuel P.著，劉軍寧譯，1994，《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》。頁 240-245。

保障機制防止歷史悲劇再現，讓任何人在任何場域、時間、地點都能享有人權。

（二）國際人權體系的接軌為保障人權的重要因素

依國際人權體系的研究文獻中，發現聯合國人權體系、國家人權機構兩種研究類型最為顯著，人權非政府組織主題的探討較為缺少。研究途徑則以歷史研究途徑及法制研究途徑較多。研究成果均認為國際人權公約規範的實現，聯合國人權體系及區域人權體系，欲對各國人權狀況施予監督與課予義務，透過各國設置符合聯合國（巴黎原則）的人權機構，並強化其運作功能，為最重要的方式。另外國際間及各國國內的人權非政府組織對政府人權的監督及參與人權政策的制定，亦是促進及保護人權最重要的途徑。

臺灣過去長期在威權統治下迫害人權的本質問題，在於未受到國際人權體系的監督，而民主轉型後，落實人權保障的理念已為首要任務。也唯有以人權理念做為鞏固民主的基礎，方能重新與國際人權體系接軌，並以國際人權標準豐富我國民主憲政內涵，實現民主憲政理想。因此，本研究重點之一，在於增加國際人權規範標準之理解，促進國際人權體系之參與，進而設置國家人權機構，以促進政府保障人民享有國際人權公約所規範之權利內容。

（三）設置專責人權機構以符合國內外環境需求

依國內學者對國內人權保障體系研究文獻中，過去以司法院大法官釋憲功能之研究居多，近年則興起監察院人權保障機制之研究，至於有關總統府及行政院人權保障機制較少研究。研究途徑則以法制研究途徑為主。至於對臺灣未來人權機制之發展，幾乎一致認為應設立國家人權委員會以解決目前之困境。

我國為討論是否設置國家人權機構之問題，曾於 2009 年 11 月由總統邀集總統府、五院及相關機關代表、專家、學者，召開「研商人權保障組織及分工整合協調機制會議」，經綜整與會人員意見，會議決議於總統府下設「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之方案，以彌補現有機制之不足，其主要理由為以任務編組方式之人權諮詢委員會，不致侵犯監察院現

有職權，亦不會與現行體制運行有所扞格。本項決議對於未來能否設置符合「巴黎原則」（具有「獨立性（independence）」與「多元性（pluralism）」）之國家人權委員會，產生重大且深遠影響。藉由諸多研究文獻的探討，本研究重點即在釐清現行總統府、行政院及監察院人權機制運作現況及其困境，進而提出統合分工之組織型態，設置既符合「巴黎原則」又符合我國國情的國家人權機構模式，以提供國家未來設立之參考。

（四）界定我國人權保障機制的功能與範圍

依過去理論界與實務界討論「人權保障」的定義與範圍時，吾人發現國際人權學者與憲法學者尚存有許多歧異。其關鍵在於各自對於人權保障機制的功能為何各持論點，依憲法學者觀點認為「人權保障機制」需有強制性（enforcement），並有開罰單、逮捕、起訴或直接宣告違憲等功能，但依國際人權法的人權保障，則不盡然需要具有強制性的執行功能。而在我國權力分立架構下，人權的執行機制如果需要有逮捕、宣告違憲等功能，較可能會設置在司法機關或行政機關等機關，而較不適合設置在總統府架構下的國家人權委員會。因此，人權保障機制如果不需要具有核心的強制性功能，該機制的功能就可以具有許多彈性，尤其國際人權保障機制也很少要設計成具有強制性的功能。

回顧國家人權機構出現初期，聯合國甚至將行政機關、司法機關、立法機關、非政府組織和監察專員等，都一視同仁的納入國家人權機構系統中。但早期廣泛定義國家人權機構包括保障及執行功能的人權機構，在後來已轉變成專指具有保障人權職責的機構（具人權執行功能的司法、行政等機關則被排除），該等機構主要具有提供人權諮詢、調查和處理有關侵犯人權申訴案件、人權教育和宣傳等功能。由於這些職責與功能的確定，在一定程度上將立法、司法等機關先予在人權機構的範圍外，主要是人權機構並不具有司法、立法的性質（即便部份國家的人權機構具有準司法或人權法案提案建議之功能）。具體而言，國家人權機構的模式雖有多樣，但是歸納其特點為在組織及成員須具有高度的獨立性，以履行其促進和保護人權的職責。本論文認為我國如設置國家人權委員會，則該委員會的保障功能應與其他具要執行功能的行政機關或司法機關之人權機制有所區分，並

不須由委員會處理逮捕、起訴、將法規宣告違憲或失效等執行職能。

就概念上而言，本論文所界定的人權保障機制係指以聯繫協調、諮詢建議、爭議調解與執行之督導考核等四項主要職責之人權機制，⁷⁷質言之，國家人權機構係指具有保護者、促進者、溝通橋樑等三種角色的人權保障機制；⁷⁸而人權執行機制則指對促進和保護人權有直接或間接影響的所有人權機制，包括行政機關、司法機關、立法機關、非政府組織、監察使（專員）等。⁷⁹就功能上而言，本論文所界定的人權保障機制主要具有人權教育、人權政策與計畫之研擬、撰寫人權報告等功能之人權機構；⁸⁰而人權執行機制則泛指具有司法管轄權之機關、對公民與政治權利之保護及反歧視之機關、對公共或私人都具有實體管轄權的行政機關等。⁸¹因此，本文所探討之人權保障機制，係指依聯合國所定義具有保護者、促進者、溝通橋樑等三種角色，並具有人權教育、受理人權侵害案件之申訴、國際人權規範國內法化、建構人權文化等功能的人權保障機制。⁸²

第三節 研究架構、研究途徑及研究方法

研究是一種技術，也是思考的方法。檢驗及批判學術領域中的不同觀點，探討並形成特定的定義或概念，進而發展成專業知識領域中的新理論。本節將依據研究方向闡明本研究的架構及研究途徑與方法。

一、研究架構

研究架構又稱為分析架構，是指研究者對於研究之主題進行思考，研究與分

⁷⁷ 行政院研究發展考核委員會編著，2009，《我國人權政策與執行機制之研究》。臺北市：行政院研究發展考核委員會。頁 IX。

⁷⁸ 廖福特，2011，《國家人權委員會》。頁 25。

⁷⁹ 張偉，2010，《國家人權機構研究》。中國北京市：中國政法大學出版社。頁 11。

⁸⁰ 行政院研究發展考核委員會編著，2009，《我國人權政策與執行機制之研究》。頁 X。

⁸¹ Burdekin, Brian, Anne Gallagher, 2001, "The United Nations and National Human Rights Institutions", in G. Alfredsson et al. eds., *International Human Rights Monitoring Mechanism*, Kluwer Law International. p.817.

⁸² 依聯合國國家人權機構的定義，是指由某一政府依照憲法、法律或法令建立的機構，其職責是從促進和保護人權的角度而予以特別規定的機構。參見聯合國人權中心，1995，《關於設立和加強促進和保護人權的國家機構手冊》（專業培訓叢刊第四輯）。紐約與日內瓦：聯合國人權中心第 39 段第 23 頁。

析之架構。⁸³

本論文研究主題主要分為三個部分，第一個部分在於探討臺灣各階段政治體制時期之人權發展；第二個部分在於國際人權體系中重要發展成效與方向；第三個部分在於探討臺灣人權保障機制之運作與未來發展。

綜上所述，檢視臺灣過去人權發展的經驗與成果，藉由政治社會與制度的變遷史，瞭解我國人權發展亟待解決的轉型正義等問題；考察聯合國人權體系的發展過程，包括人權思潮的興起、人權保護機制的創設、國家人權機構的倡導等，檢驗臺灣人權狀況是否已符合國際人權規範；探討臺灣現行人權保障機制的發展緣起，並從組織功能觀點，將各組織機構運作上的成效與問題做一整體瞭解探究。本研究採理論結合實務的方式進行分析，以驗證成立人權機構的必要性與可行性，據以提出國家人權機構之策進與發展方案架構，如圖 1-2。

⁸³ 邱榮舉，2002，《學術論文寫作研究》。臺北市：翰蘆圖書出版有限公司。頁 94。

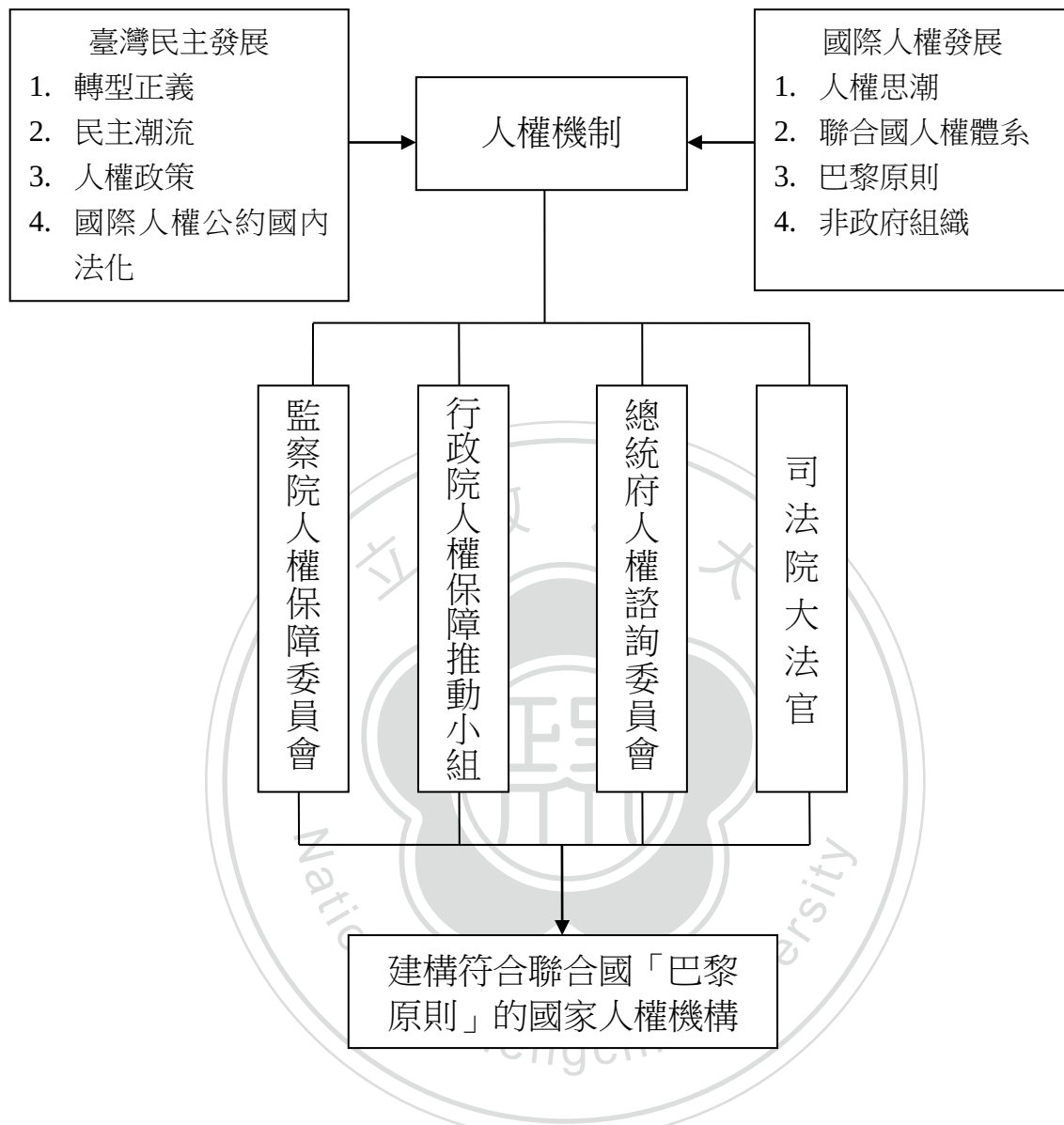


圖 1-2：研究架構圖

資料來源：本研究整理

二、研究途徑

研究途徑乃指研究者對於研究對象的研究，是從那一層次為出發點、著眼點、入手處去進行觀察、分類與分析。⁸⁴是指選擇問題與相關資料的標準，主要

⁸⁴ 朱宏源主編，1999，《如何撰寫博碩士論文實戰手冊》。臺北市：正中書局。頁 182。

是指作者擬從何種角度切入去探討該主題與相關問題。⁸⁵作者在進行研究時，可採單一研究途徑，也可兼採數種研究途徑，亦即某一問題採用某一途徑，另一問題採用另一途徑，需視何種途徑能滿足作者研究所需，藉以解決待研究問題。

本研究的研究途徑主要採用「新制度主義研究途徑」，並以「法制研究途徑」為輔。

（一）新制度研究途徑

制度研究途徑（institutional approach）以政治現實主義自居，主張直接由政治現實著手去觀察、分析、說明，決不與現實脫節，並特意重視「制度」與「人民」間的相關事實，絕不帶有先入為主的臆測或價值判斷。⁸⁶

從 1980 年代新制度主義國家論掘起，學者們開始重新重視制度的影響，一方面強調歷史、結構對制度形成的制約，另一方面也重視選擇「制度」的政治人物，其動機和利益，這種不同於傳統制度主義的學說被稱為「新制度主義」（New Institutionalism）。新制度主義一般可分為理性選擇制度主義（Rational Choice Institutionalism）、歷史制度主義（Historical Institutionalism）及社會學的制度主義（Sociological Institutionalism）。

本研究採用新制度主義中的「歷史制度主義」作為研究途徑。因為歷史制度主義除了延續傳統制度主義以制度作為研究焦點外，對於問題的系絡（context）的重視，以及強調時間因素的連貫性，較能完整呈現一個廣闊時空環境，或是複雜問題脈絡中，制度的內涵、特質，以及相關問題。故歷史制度主義對制度變遷的看法，特別注重「歷史」因素作用，認為制度和歷史之間有一定的因果關係，強調制度的延續性，利用可「路徑依賴」（path dependent）的概念來解釋制度和受歷史影響，而產生制度依循的因果觀。換言之，意指當制度變遷一旦走上某一條路徑，該制度會在歷史中持續發展，成為下一步歷史發展依賴途徑的核心因素，而歷史之所以會產生路徑依賴的現象，是因為行動者在當時的環境和條件下

⁸⁵ 邱榮舉，2002，《學術論文寫作研究》。頁 94。

⁸⁶ 朱宏源主編，1999，《如何撰寫博碩士論文實戰手冊》。頁 183。

採取最適合的行動方案。其次，歷史制度主義認為，制度變遷的動力，來自兩方面，一是由外在制度環境累積到一定臨界點後，形成制度危機（crisis），另一方面是由制度內部亟思改變現狀的行動者所共同構成之動力。換言之，歷史制度主義認為，制度變革的力量包括「內生動因」和「外在動因」，前者主要指制度本身，或是制度內部的各種因素，彼此間因為相互干擾、衝突、重疊，或是不能配合制度的要求，而產生修正、調整、補充、裁廢、整併的需求並促成制度變革的動力。後者，指外在環境因素的變動，直接或間接促成制度變革的壓力，此種變革是被普遍認知的，例如國際社會、國家、社會物質或心理條件的改變。

Ersson 曾以新制度主義研究途徑為基礎，認為人權總體面分析必須滿足三個要求：（1）公民與政治權利制度化程度可在總體層次被明確鑑定，最好能以指標方式予以衡量；（2）可描繪出人權國家（human rights country）的表現情況；（3）原則上可分辨出關於人權的因果關係。⁸⁷

本研究在此研究途徑下，試從前述第一個衡量指標的要求探究，臺灣在民主化歷程中，經由美國「自由之家」評量已列入既自由又民主的國家，分析我國近年民主化後的人權重要發展歷程與現況；第二個要求在於描繪人權國家情況，本文透過國際人權發展、各國人權機構類型在戰後的歷史變遷脈絡，則未來人權發展的取向與人權制度安排應如何進行；至於第三個要求在於分辨人權因果關係時，透過國際人權發展與本國人權發展歷程的檢驗，充分驗證我國人權制度保障人權的結果，是否符合國際人權體系規範。

（二）法制研究途徑

法制研究途徑（Legal-Institutional Approach）重點在政治制度中的法律層面，研究者係憲法及其他法律對政治制度的職權，與人民間權利關係的規定。⁸⁸

法制研究途徑是一種涵蓋政府規則、程序與正式組織的研究主題，從法律

⁸⁷ Jan-Erik Lane and Svante Ersson 著、何景榮譯，2002，《新制度主義政治學》。臺北：韋伯文化出版股份有限公司。頁 151。

⁸⁸ 朱宏源主編，1999，《如何撰寫博碩士論文實戰手冊》。頁 183。

或制度的角度，來描述國家或政府的制度，以瞭解規範政府或人民行為的典章。傳統的制度研究一直以國家(state)為研究重心，側重於制度的規範性(normative)理論建立，例如對於憲政、主義、法律、政體的研究和區辨，屬於靜態的比較與分類的研究模式。

這種傳統制度主義的研究途徑，根據學者彼德斯(Guy B. Peters)的觀點，指的是從19世紀末到20世紀前50年之間(行為主義興起前)，以制度作為研究基礎的傳統學派，主要研究有關國家正式制度、法律等規範性議題的一群舊制度論者所構成的一套思想體系。傳統制度論相當重視制度的正式面向，包括法律和結構上的比較分析。傳統制度主義在方法上採取整體論的方法，並致力在制度和政治價值與規範上的理論建構。⁸⁹

本研究透過法制研究途徑，從法制層面加以分析國內憲法、法律及國際公約之相關規定，以作為未來人權保障機制法制化的參考依據。

三、研究方法

「研究方法」(research method)所指為從事某種研究工作時，用來蒐集與處理資料所採取的程序或步驟。⁹⁰若以社會科學的研究方法為例，依其研究主題、設計之性質與資料蒐集之進程序稱之，而論文之研究方法主要以論文撰寫所蒐集事實性的資料方法。⁹¹

本研究採用實證研究法，以科學方法蒐集實際、客觀的資料，並經由資料分析以解答問題，建立系統化理論的研究。⁹²而不採比較研究法，主要考量比較研究的焦點在於不同單位(國家)間的相似與相異性，且跨國比較研究的方法中，研究者要橫跨許多國家來測量變項，也至少需要數十個國家的資訊。⁹³基於〈巴

⁸⁹ Guy B., Peters, 1999, *Institutional Theory In Political Science : The New Institutionalism*, London : Printer. pp.6-11。

⁹⁰ 楊國樞等，1998，《社會及行為科學研究法》。臺北市：東華書局。頁 41-42。

⁹¹ 邱榮舉，2002，《學術論文寫作研究》。頁 41-42。

⁹² 周文欽，2004，《研究方法－實徵性研究取向》。臺北市：心理出版社股份有限公司。頁 17。

⁹³ W.Lawrence Neuman 著，王佳煌、潘中道等譯，2002，《當代社會研究法－質化與量化途徑》。臺北市：學富文化事業有限公司。頁 684-685。

黎原則)的準則，各國依其國情或政治體制採用不同類型的人權保障體制，尚難以數十個國家為分析單位，比較出何種類型完全適用於我國體制中。本論文採取廣泛蒐集各種實際、客觀的文獻資料，以瞭解人權理論發展與實證上的趨勢，期以同時運用各種研究方法增進對問題本質的了解與分析，故以文獻研究法(literature analysis method)及參與觀察法(observational method)，理解事實或行動對於整體制度的意義，並增加內容深度。

(一) 文獻分析法

文獻為一種準觀察工具，常用於追蹤或試探性的研究，在質性研究上為具有重要價值之方法。本方法以蒐集有關他人所做研究，分析其研究結果與建議，指出需要驗證的假設，並說明這些建議性的假設是否有運用價值，而當做自己的研究基礎。⁹⁴文獻分析法透過有系統的查閱、組織和解釋書面、圖文、影音和電子文獻等各種文獻資料，在各自分立事件或活動中，尋找因果關係，並發展出規律，以便瞭解現在和預測未來，研究過程包括選定問題、蒐集資料、鑑定資料、建立假設、解釋分析及報告研究結果等。本研究以民主發展與人權保障為研究主題，廣泛蒐集有關民主發展與人權保障相關文獻資料，其範圍約有三種：其一為民主與人權相關學說與理論之專書；其二為人權相關研究報告、期刊論文、學位論文、研討會資料、政府出版品；其三為國內外人權網絡刊載之法律文件、專論及新聞等資料。藉由相關文獻分析，以瞭解國際人權體系與國內人權發展的相關性，進而發現理論與實務間的落差，以解決疑惑並尋求解答，最後提出可行的建議方案。

(二) 參與觀察法

觀察法(observational method)，是指在自然的情境中，透過感覺器官及有關工具以蒐集研究資料的歷程。此定義中的自然情境，點出觀察法的進行場合，為研究資料或觀察標的所發生的時空環境是不經人為的安排或設計。⁹⁵

參與觀察法(participant observation)，是指研究者在研究的場域中，進入研

⁹⁴ 楊國樞等，1998，《社會及行為科學研究法》。頁 51。

⁹⁵ 周文欽，2004，《研究方法－實徵性研究取向》。頁 136。

究情境裡，對研究的現象或行為，透過觀察的方式，來進行相關資料的蒐集與現象的瞭解，以蒐集資料的歷程。研究者嘗試與研究的團體，建立緊密結合的關係，⁹⁶「在環境的允許之下，以自覺且有系統地來分享生活點滴，且有時是以團體中成員的利益與效應為出發點來考量。」⁹⁷

在進行觀察法研究時，觀察者可以進入欲觀察的情境裡或蒐集資料的場合中進行觀察；⁹⁸最大的優點是觀察者可以第一手觀察到的資料、突破傳統研究在時間空間的限制、在自然的狀態下進行，得到的結果可能比其它方法有更精確結果、可追蹤觀察、從觀察中獲得較直接與較真實的資料與多元的訊息。⁹⁹此外，從實地觀察中，方式富有變化的彈性、所得具高度真實性、觀察內容豐富而入微，在研究過程中澄清正確與誤謬之說法，形成一較實際之知識體。¹⁰⁰

在人權的研究基礎層次上，參與觀察法提供研究者對於研究對象實地的理解與參與運作的觀察。本研究作者因長期服務於政府機關並實際參與人權業務之運作，對於總統府人權諮詢委員會、行政院人權保障推動小組、監察人權委員會等機構之組織、職權、功能及運作成效現況，均有第一手的觀察資料，在自然的狀態下，得到的結果更為精確，獲得較直接與較真實的資料與多元的訊息，有利於分析現行人權保障機制之分工與資源配置模式，並評估規劃我國人權事務專責機關之可行模式。

第四節 論文結構重點說明

論文結構重點說明是根據所探討的主題、提出的研究架構，作一整體思考而呈現出來的。本論文結構分為三大部分：緒論、本論、結論。

第一部分為「緒論」，主要在提出本論文之研究問題及闡明研究計畫。

⁹⁶ Wax, Rosalie H., 1968, *Participant Observation : International Encyclopedia of Social Sciences*, New York : Macmillan.p.238.

⁹⁷ C.Frankfort-Nachmias&David Nachmias 著，潘明宏、陳志瑋譯，2003，《最新社會科學研究方法》。臺北：韋伯文化國際出版有限公司。頁 346-347。

⁹⁸ 周文欽，2004，《研究方法－實徵性研究取向》。頁 141。

⁹⁹ 郭生玉，1998，《心理與教育研究法》。臺北市：精華書局。

¹⁰⁰ 王玉民，1999，《社會科學研究方法原理》。臺北市：洪葉文化事業有限公司。頁 166-167。

第一章「緒論」主要內容包括四項重點，分別為：研究動機、研究目的與研究問題陳述；文獻回顧與綜合評論；研究架構、研究途徑及研究方法；論文結構重點說明。

第二部分為「本論」，旨在分析問題，即本論文研究的重要核心部分。探討臺灣在各政治體制時期的人權發展、國際人權體系發展、我國現行人權機制的現況，再從現行制度中發現問題，並進而提出我國建構國家人權委員會的必要性與建議途徑。本論有四大重點如次。

- 一、本論第二章「臺灣民主化與人權發展」。本章所欲探討的問題為，臺灣在各階段政治體制時期之人權發展背景與問題為何？研究重點則依威權體制、民主轉型及民主鞏固時期的及國內外環境背景，分析各該時期的人權運動與發展狀況，並提出當前國內人權亟待處理的優先議題與對策。
- 二、本論第三章「國際人權體系之開展」。本章所欲探討的問題為，聯合國人權體系、各類型國家人權機構、非政府人權組織興起之原因、運作方式與影響為何？研究重點則為聯合國人權保護機制的類型與運作成效、〈巴黎原則〉提供各國設置國家人權機構的主要準則，與目前所發展的各類型人權機構、國際間非政府人權組織的類型與促進人權發展的貢獻。
- 三、本論第四章「我國現行人權機制」。本章所欲探討問題為，臺灣已發展之現行人權機制，其運作困境與未來發展方向為何？研究重點依總統府、行政院、監察院、司法院之人權機制探討，分析其組織型態、業務功能、業務方法與運作成效，並就其面臨的困境問題，提出相關檢討建議。
- 四、本論第五章「我國人權保障機制建構」。本章所欲探討的問題為，我國是否必要發展及設置符合「巴黎原則」的國家人權委員會？研究重點為，依「巴黎原則」比較國內過去曾提出的國家人權委員會組織法版本，並依現實環境的必要性，論述設置符合「巴黎原則」的國家人權委員會為人權專責機構，可解決現行各人權機構之業務或資源重複等問題，藉由加強與人權非政府組織的合作交流，以促進民間的保護人權範疇。

第三部分為「結論」，旨在解決問題。即綜合歸納，針對所提出之研究問題，

經過分析後，進而提出解決方案。結論部分主要重點有二：

- 一、研究發現：說明本論文之研究發現與研究貢獻。
- 二、研究建議：擬以前述各章之研究成果為基礎，本研究提出人權機構建議方案，以提供後續學術研究及政府政策上之參考。



第二章 臺灣民主化與人權發展

民主政治最重要的目的及價值在於落實人權的保障。2008 年臺灣在經歷二次政黨輪替之後，已邁入民主鞏固的穩定期，人權保障制度化的建構更屬重要課題之一。本論文研究的主要問題之一，在探討臺灣各階段政治體制時期之人權發展背景與問題為何。因此，藉由過去各階段政治體制的政治環境與人權發展探析，亦可一窺研究問題之始末並尋求解決的途徑。

政治發展並不是一蹴可及的，民主政治更不是一夕之間建立起來的，政治發展自有其階段性的過程。¹⁰¹本章對於臺灣民主政治發展的歷程，參照 Rustow 民主化過程模型與 Huntington 民主化模式理論，¹⁰²採階段性的歷程分析，自戰後 1949 年迄至 2013 年，依威權體制時期、民主轉型時期、民主鞏固時期的政治發展為背景，如圖 2-1。就各時期內的人權思潮與發展重點分別論述，並進一步分析美國自由之家對臺灣現階段人權狀況評等內涵，據以指出臺灣在人權議題的發展重點為何，以期做為檢討改善之依據。

¹⁰¹ 「政治發展」的目的是使發展中國家蛻變為現代化民主國家的政治變遷中，探討所遭遇的問題及找出解決的途徑，冀使政治發展過程能以穩定的取向，建立總體性的現代民主體系，使國家持續進步發展，由於涵蓋範圍甚廣，且各國所處的社會及政治環境互異，因此西方學者對政治發展的定義均無一致的界定。白魯迅（Lucian W. Pye）將政治發展涵義界定為平等、分化、和能力三者的「發展綜合體」，其間維持著均衡持續性的發展，將助於政治發展的完成；同時白氏也將諸學者的看法歸納出十個定義：一、政治發展是經濟發展的政治先決條件。二、政治發展以工業化社會的政治為其典範。三、政治發展就是政治現代化。四、政治發展是民族國家(Nation-State)的運作。五、政治發展是行政與司法的發展。六、政治發展是大眾動員與參與。七、政治發展是民主政治的建立。八、政治發展是穩定及有秩序的變遷。九、政治發展是動員和權力。十、政治發展是社會多向性變遷中的一個面向。從以上的說明可以看出政治發展的定義雖呈多元化的見解，然就整體性而言，政治發展係以均衡性、穩定性、參與性結合全民政治的形態，以結構分化的原則，在政治制度化的體制下，有秩序的違反民主政治國家能持續不斷的進步。See Pye, Lucian W., 1966, *Aspects of Political Development*, Little, Brown and Company, Inc. pp.7-9.

¹⁰² 臺灣民主轉型的開始，約莫是 1986 年民主進步黨成立及 1987 年蔣經國總統宣布戒嚴令解除等自由化啟動的開始；繼而 1991、1992 年國會全面改選和 1996 年總統直選以後，成功完成民主轉型。而後，又於 2000 年踏過民主鞏固的門檻，成功通過政黨輪替的嚴峻試煉，由民主起步的準備階段，歷經民主轉型的決定階段，進而到達民主鞏固的初期階段，這是中華民國政治發展史上重要里程碑，也是全球第三波民主化浪潮成功的案例之一。參見李西潭、張孝評，2002，〈Rustow 與 Huntington 模式的檢驗〉。《中山人文社會科學期刊》10（2）：46-47。

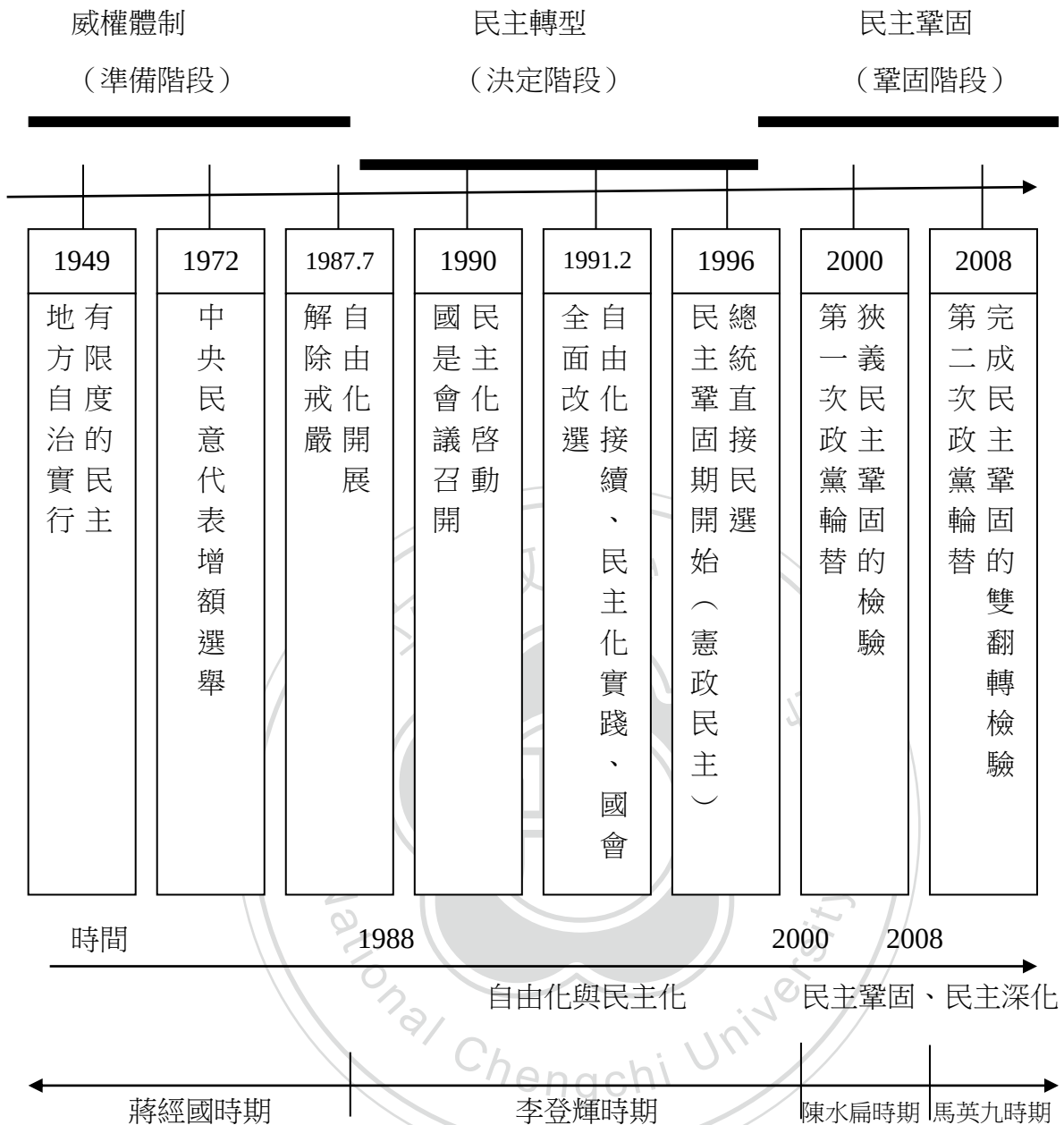


圖 2-1：臺灣民主轉型演變進程圖

資料來源：Rustow, Dankwart A.1970,“*Transitions to Democracy*” ,Comparstive Politics.V.2N.3：337-363；Huntington,Samuel P.1991,*The Third Wave：Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London：University of Oklahoma Press,p.210。林佳龍，1999：118；作者整理。

第一節 威權體制時期人權發展

一、威權體制概念

依據 *The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions* 定義威權主義，乃是統治者將其價值觀強加給社會，且全然不顧其成員意願的一種政府體制，其主要三項特色為：1.威權中心的決策功能取代大眾討論與投票的決策方式；2.威權中心可運用足夠的權力來設定任何憲法限制；3.威權統治者的權威，通常基於其擁有某些個人的人格特質，而不是來自被統治者的同意。¹⁰³ Linz 嘗試從政策制定之主體、體制與大眾政治參與態度的關聯、體制維繫之信條與思維，及權利行使之權利等四項指標，將威權體制（the Authoritarian Regime）予以概念化，指出威權體制乃為一有所限制，且不需負責之政治多元主義的政治體系，而雖無密集廣泛之政治動員，然於政治發展之某一過程中，仍會對民眾進行相關之動員行徑，同時此政權形式往往為單人或寡頭統治，掌權者的權力無所受限且界限模糊，實際上，該權利的操作卻具相當可預期性。¹⁰⁴ 歸納 Linz 對威權體制概念的特色為：1.具有有限的政治多元性，但不具有「責任政治」的特質；2.沒有一個清楚的體系化意識型態，但有某些特有的理念取向；3.除了在特殊階段中，一般並沒有大規模或密集的政治動員；4.政權是由一個領袖，或有時是一個小集團行使權力；5.權利的行使在制度上沒有清楚的規則，然其行使模式卻是可以相當預期的。¹⁰⁵

綜言之，在威權主義的統治體制下，人民須嚴格服從國家權威，統治者通常透過高壓的手段進行社會控制，在政治參與上給予人民極大限制，政府非經由選舉程序所產生，或是雖具形式上的選舉程序，然亦沒有合法或具有相當實力之反對黨參與競爭，亦即該國家並無競爭性的選舉存在，政府亦無須對人民負若干責任。¹⁰⁶

¹⁰³ Bogdanor, Vernon, ed., 1987, *The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions*, New York: Basil Blackwell Inc.

¹⁰⁴ Linz, Juan J., 1970, "An Authoritarian Regime: The case of Spain," in Erik Allardt and Stein Rokkan eds, *Mass Politics: Studies in Political Sociology*, New York: Free Press. pp.254-255.

¹⁰⁵ 林佳龍主編，2002，《未來中國：退化的極權主義》。臺北市：臺灣智庫。頁 16。

¹⁰⁶ Dahl, Robert A., 1989, *Democracy and Its Critics*, New Haven: Yale University Press. p.12.

二、威權體制形成背景分析

威權體制是一種不容許對權力挑戰的勢力存在，並受到限制的政治權力體制。有關導致威權政體出現的原因很多，而每個國家所發生的情況都不相同，通常亦無單一的因素足以解釋。依據學者趙建民的分析，可能引發威權體制出現的原因可概括為政治、國際、經濟、社會等方面。¹⁰⁷

戰後臺灣自 1949 年 5 月 19 日實施戒嚴後，至 1987 年 7 月 15 日解嚴為止，共持續 38 年又 56 天之久，此時期被稱為「戒嚴時期」。該時期採取「威權體制」的主要因素，歷來國內外學者分析討論的著作甚多，其主要原因可歸納如下：

（一）政治與軍事因素

威權體制常形成於政治動盪危機之中，所面對的是國內外情勢嚴峻、內部派系鬥爭激烈、相互征戰不斷，故易造成局勢不穩、人才匱乏、經濟落後及社會資源貧乏等情形，因此一個強勢的中央政權可立竿見影的結束這種紛擾，更有助於政治秩序的建立。¹⁰⁸

1949 年國民黨政府在中國大陸的內戰敗退後遷臺，國家情勢處於危疑浮動之中，因為面臨來自中共解放臺灣的武力威脅，兩岸間的政治關係一直處於對峙狀態，雙方軍事行動亦從未中止過。其間從 1949 年底的金門古寧頭戰役開始，至 1958 年八二三砲戰第二次臺海危機，情勢緊張急危，此時期軍事衝突事件不斷，直至 1965 年後，雙方軍事對立情勢才漸趨緩和，直接發生武力衝突情形漸形減少。事實上，中共亦曾積極推動對臺統戰，並提出「和平解放臺灣」的主張，主要是為與美國緩和關係所運用之外交策略。及至 1970 年代，在中共進入聯合國，美國總統尼克森、日本首相田中角榮相繼訪問中國大陸後，中共認為國際情勢及海外華人有利於中共再發動對臺統戰，再提出「認同、回歸」的口號。¹⁰⁹

¹⁰⁷ 趙建民，1994，《威權政治》。臺北市：幼獅圖書出版股份有限公司。頁 21。

¹⁰⁸ 同前註，頁 221。

¹⁰⁹ 齊光裕，1996，《中華民國的政治發展》。臺北市：揚智出版社。頁 152-155。

在此時期，面對國家情勢於危急存亡之際，國民黨政府為因應此政治動盪危機，於 1949 年 5 月 19 日頒布戒嚴令宣告自翌日零時起全臺戒嚴，並於 1950 年 3 月 14 日提交立法院追認，1968 年 9 月為配合臺北市改隸直轄市之需要，再將臺灣省戒嚴令修正為「臺灣地區戒嚴令」。

戒嚴實施內容包括：停止集會、結社、遊行請願，取締言論、講學、新聞雜誌及其他出版品，禁止罷市、罷工、罷課等憲法所保障的人民基本權利。並賦予警備總部相當大的權力，有權管轄人民的入出境及實施新聞檢查工作；軍事法庭審理非軍人犯罪案件；尤其基於政治安定的作用，乃禁止組成新的政黨，報紙的家數、張數亦受到限制，使臺灣的政治氣氛凝重，人民政治權利受到一定程度的限制。¹¹⁰雖然戒嚴法並未嚴格執行，但對我國民主政治的發展已造成許多不利因素，例如：使我國以戒嚴法統治聞名於世界，對國家形象損傷甚大；人民的政治自由受限制，使權力的分配和轉移，趨於僵化；基本人權不能獲得良好的維護與保障，不僅受世人抨擊，而且直接影響人民對政府的向心力。¹¹¹

實施戒嚴後，對臺灣政治與社會的穩定呈現三方面的效果，一是由於嚴格的入出境管制，以及嚴密的山防海防管制措施，使中共的滲透顛覆活動受阻。二是戒嚴禁止新政黨的成立，因而，沒有出現分裂國家意志和多黨林立現象，黨爭和權力傾軋的情形也不致出現。三是戒嚴禁止罷工、罷課、罷市及限制聚眾遊行，有助維持社會秩序。¹¹²

（二）國際外交因素

1949 年國民政府情勢逆轉之時，美國對華政策原欲置身於中國事務外，除發表白皮書落井下石，美國國務卿艾奇遜認為中共將完全控制臺灣，美國應和國民政府劃清界限。然 1950 年 6 月 25 日韓戰爆發，使杜魯門總統放棄對華的

¹¹⁰ 薛月順、曾品滄、許瑞浩主編，2000，《戰後臺灣民主運動史料彙編（一）從戒嚴到解嚴》。臺北：國史館。緒論 III-IV。

¹¹¹ 張玉法，1988，《中國現代政治史論》。臺北市：台灣東華書局。頁 220。

¹¹² 葛永光等，1989，《現代化的困境與調適—中華民國轉型期的經驗》。臺北市：幼獅。頁 15。

「袖手政策」。由於臺海地位重要，杜魯門基於韓戰需要與美國利益，於六月底下令第七艦隊協防臺灣，再開對臺灣的軍事、經濟援助，致使中共解放臺灣的企圖受到挫折。1951年，國務院證實美國軍援臺灣已經恢復的事實，1954年簽署「中美共同防禦條約」，將臺灣納為美國在全世界圍堵共產主義的戰略圈中。¹¹³自此以後的20年間，在美國的防衛支助、開發借款、技術合作、開發貸款基金、美援物資等支持下，¹¹⁴確定了中華民國在國際社會中的穩固地位。

此一時期，美國對臺政策的改變，事實上是基於臺灣在亞洲冷戰中的戰略價值，配合其在東亞的「圍堵政策」以扼阻共產勢力的擴張，避免影響其在亞洲的利益。故美國對於臺灣外交上的支持，並非是無條件的，因為美國所要國民黨政府保證的是「不可替代性」，即是建立一個能配合美國政策的政權，以維持與中共政權的對抗競爭局面。所以蔣介石總統即先進行國民黨組織改造，進而完成黨對政府機關與軍方的控制與監視，並透過情治組織的重組，成功的穩固政權，也形成類似列寧主義式的政黨國家，即黨國一體的威權體制。¹¹⁵

由於美國在外交上之支持，1971年退出聯合國以前，在臺灣的中華民國政府雖然未實際統治中國大陸的領土，但卻是一直代表著中國主權的合法政府，並與大多數國家維持外交關係，屹立於國際社會，穩固對內的統治正當性，使得政治上的反對勢力較少有挑戰的理由，亦維持一個穩定的政治局面。

（三）經濟與社會因素

有鑑於以往「亞洲四小龍」在經濟上的傑出成就，學術界曾有人將之歸功於政治上的威權統治，似乎要達到經濟快速成長的目標，必須先犧牲政治自由。因為藉由「計畫自由經濟」對於臺灣經濟基礎的奠定有正面的影響。¹¹⁶

政治體系並非孤立的體系，外在環境固然影響政治體系，內在環境因素如

¹¹³ 許介麟，1998，《戰後台灣史記（卷二）》。臺北市：文英堂出版社。頁1-5。

¹¹⁴ 文馨瑩，1990，《經濟奇蹟的背後－台灣美援經驗的政經分析（1951-1965）》。臺北市：自立晚報社文化出版部。頁50。

¹¹⁵ 若林正丈著，洪金珠、許佩賢譯，1999，《台灣－分裂國家與民主化》。頁81。

¹¹⁶ 趙建民，前揭書，頁218。轉引自徐振國，1971年2、3、4月，〈組合主義與經濟發展：臺灣威權體制的蛻變與發展（上）、（中）、（下）〉。《潮流月刊》（香港）。

經濟、社會的變化，亦將會直接、間接的對政治體系產生衝擊。政府遷臺初期，體驗到在中國大陸的失敗，主要是經濟政策的錯誤所致，並由於臺灣在光復後百廢待舉，民生凋弊，通貨膨脹嚴重，經濟改革與發展有其必要性，即全力解決經濟面的兩大問題：一是進行土地改革，發展農業；二是穩定物價，發展工商業。其基本目標在改善國民生活水準、增強國家實力、建立自主的經濟體系。¹¹⁷為完成經濟現代化的使命，威權主義遂被政府用作推動經濟建設之工具，並為達抑制通貨膨脹的目標，實施和中國大陸經濟斷絕關係的貨幣政策。自 1953 年起展開土地改革工作，重組完成社會經濟結構，以龐大的國家資本，獨佔地控制臺灣經濟的主導地位，民間資本附屬於下。廣大的自耕農和勞動者構成了最大社會底層，形成三層結構的威權體制；另外政府又透過農會與工會的組織系統，加強對農民和工人的社會控制與動員，積極發展經濟，使落後的經濟逐漸邁向一個獨立自主經濟體系，也為穩定政治環境奠定了基礎。¹¹⁸

整體而言，國民黨所建立的威權體制，運用威權主義原則進行統治，貫穿國家結構、政府組織、人民團體及社會生活。¹¹⁹威權體制所展現的則是一種充滿國家主義特色的政經體制，這種國家主義的特色，表現在為了國家安全與經濟發展上，不但剝奪對日接收的大量政經資源；又以戒嚴法和對市場採取管制、保護等措施；控制並主導民間社會的政治、經濟和社會變遷。這種國家主義式政經體制的鞏固、發展、變遷，亦深受國際政經因素的影響，因為二次世界大戰後東西對抗、韓戰的爆發、美援……等，提供執政當局限制人民權益的正當理由，亦使其威權體制得以建立，帶領人民渡過難關。¹²⁰

三、威權體制時期之政治概況

戰後有關臺灣整體統治體制發展的描述，不論是學術界或是政治團體，以威權體制最為普遍。一般談及臺灣的威權體制，在政治面大約包括臨時條款的歷次

¹¹⁷ 葛永光，2000，《政黨政治與民主發展》。臺北：國立空中大學。頁 45。

¹¹⁸ 楊國祥，1994，〈我國政治發展過程中警察行政中立之研究〉。桃園縣：中央警察大學行政警察研究所碩士論文。頁 20。

¹¹⁹ 劉子琦、楊開雲，1998，〈「黨國威權體制轉型」問題之探討〉。《東海學報》39（5）：199。

¹²⁰ 蕭全政，1990，〈國民主義：台灣地區威權體制的政經轉型〉。收錄於台灣地區政治民主化回顧與展望研討會論文。頁 7-9。

修訂、戒嚴法的施行、總統職權的擴張與領導風格、國民黨的統治運作與政治文化、地方選舉與地方派系等等，而在經濟與社會方面則強調穩定秩序、發展取向以及對民間次級團體的滲透與統合等特性。¹²¹

Linz 將威權政治界定為：「制定政策的權利只限於國家所認可的少數人或集團，不容許大眾動員的參與。威權當局壟斷了政策形成過程，然後強制大眾接受國家政策。惟容許社會在不影響威權當局的權力地位下，可自由活動。」¹²²在威權主義的運作特性上，Linz 則分別處理以下主題：多元主義、意識型態、冷漠與動員、威權政黨、社會控制的形式、軍隊的角色，威權體制與韋伯的正當性類型、傳統制與威權體制等。

Huntington 在其論著中，將國民黨統治下的臺灣政治視為「排他性的一黨制」(Exclusionary one-party system)，並把臺灣的政治參與歸屬於「專制模式」(Autocratic Model)，可反映出歐美學者對臺灣的看法，即臺灣在經濟發展雖成功邁向工業化，但政治上仍屬國民黨一黨壟斷政治的政權，因此在威權體制時期是屬於國民黨「一黨獨大」的政治體系。¹²³

日本學者若林正文分析臺灣的政治型態長期是威權體制，並將此威權政治歸納有下列六項特徵：¹²⁴

(一) 中國國民黨一黨獨大

在國民黨政權的戒嚴令下，實施「黨禁」，禁止有組織的反對勢力存在(除形式上存在的中國青年黨、中國民主社會黨)，一有反抗政府行動，則視為叛亂分子處理。尤其 1952 年國民黨召開第七次全代大會後，成立中央委員會組織單一制，並在底下成立中央常務委員會，成為整個黨國體制的最高決策中心，所

¹²¹ 林果顯，2004，〈戰後臺灣統治體制的再思考－威權體制的理論與適用〉。《現代學術研究》13：45。

¹²² Linz, Juan J., 1970, "An Authoritarian Regime : Spain" in Erik A. Allard and Stain Rokkan (eds.), *Mass Politics Sociology*, New York : Free Press.

¹²³ 彭懷恩，1997，〈台灣政治發展的反思〉。臺北市：風雲論壇出版公司。頁 167。

¹²⁴ 同前註，頁 172-174。

有政府重大政策均需國民黨中常會通過，再交由各級政府、民意機關執行。¹²⁵經過這種改造後，黨組織、國家機關、民意機關連成一體，形成黨國體制運作的核心機制，國民黨變成了一個從支配國家機構到支配公營、黨營企業的龐大體系。

執政的國民黨在〈戒嚴法〉及配合動員戡亂時期所訂定的法律運作下，向各機關團體及社會各階層迅速擴張，形成一黨優勢的局面，或稱威權體系的建構。國民黨在進行黨的組織改造後，所扮演的角色主要有六：統治、政治社會化、政治動員、政治整合、社會服務及社會控制，其所發揮的功能遠在大多數民主國家的政黨之上，且不全部依賴高壓及控制來保障其支配地位。¹²⁶

（二）領導階層長期在蔣氏父子控制之下

自國民黨政府遷臺後，國民黨內部派系單純化，蔣介石總統改組國民黨，從而控制黨、政、軍等方面。其後陳誠雖成為有力競爭者，但卻積勞成疾而歿，使蔣經國能繼蔣介石之後繼續掌握了台灣的最高權力。¹²⁷在常態上，臺灣黨國威權體制中，黨政領導人身兼黨總裁（黨主席）、總統、三軍最高統帥、情治部門首腦及行政部門領導者等數職，掌握了黨政軍的「層級節制統率權」，處於高高不可侵犯的地位，形成蔣氏父子在此威權統治時期，以政治強人為核心的以黨領政特殊國家性質。¹²⁸

（三）內戰態勢下的政治制度

臺灣威權主義體制下有關政治參與及政治競爭的設限，都是以與中共敵對、對峙為根據，而採內戰的態勢反映於政治制度的設計，諸如：〈動員戡亂時期臨時條款〉授予總統的緊急處分權；再加上戒嚴令，使得總統的權力超越憲法

¹²⁵ 陳鵬仁主編，1997，《中國國民黨黨務發展史料—黨務工作報告》。臺北市：近代中國出版社。頁 2。

¹²⁶ 田弘茂，1989，《大轉型》。臺北市：時報出版社。頁 96。

¹²⁷ 陳儀深，2006，〈中國國民黨的人權觀念〉。收錄於國史館編，《人權理論與歷史論文集》。臺北：國史館。頁 331。

¹²⁸ 倪炎元，1995，《東亞威權政權之轉型：比較臺灣與南韓的民主化》。臺北市：月旦出版股份有限公司。頁 110-112。

的規定。此外，1966 年國家安全會議的設置，也影響原本類似責任內閣制的運作。

有限多元主義是威權體制最重要的特性，臺灣在 1950 年代初期凍結了中央民意代表選舉，國會（國民大會、立法院、監察院）長期不改選，一方面無法反映民意，¹²⁹另一方面議事效率隨著國會議員的高齡化而下降，這也是國民黨堅持「非常時期」的結果，但從執政階層的觀點，國會只是政策「合法化」的圖章。

（四）政治權力、政治資源分配的族群不均衡

威權體制下，跟隨國民黨政府與軍隊移居臺灣的外省籍領導階層長期獨佔了權力，使外省籍與臺灣人之間在政治權力和政治資源的分配，產生了不均衡與不對稱的現象。由於 1960 年代的經濟發展，使臺灣出現新一批的臺灣人政治菁英和中產階級，他們部分被網羅到國民黨，但也有不少的臺灣人成為策動反國民黨及推動民主化的動力。¹³⁰

另由於二二八事件造成的「省籍矛盾」，使日後的省籍間存在長期的感情對立與隔閡。直到蔣經國逐步採取「臺灣化」的用人政策，才逐漸減少省籍族群權力分配不均衡的現象，甚至矯枉過正導致外省第二代被壓抑。¹³¹

（五）發展取向的性格

臺灣威權體制與西班牙佛朗哥等保守取向的政治體制不同之處，在於它具有發展取向的性格。在建設中國為現代化工業國家上的經驗上，國民黨有其立黨精神。此外，國民黨利用美國援助，推動經濟建設，適逢戰後西方資本主義空前繁榮，使臺灣順利發展出口加工生產的工業，創造了「臺灣奇蹟」，也反饋成為長期執政的基礎。

（六）對美國顯著的政治、經濟、軍事依賴

¹²⁹ 林果顯，2004，〈戰後臺灣統治體制的再思考－威權體制的理論與適用〉。《現代學術研究》13：59-60。

¹³⁰ 蕭全政，1991，〈國民主義：台灣地區威權體制的政經轉型〉。《政治科學論叢》2：75。

¹³¹ 倪炎元，1995，《東亞威權政權之轉型：比較臺灣與南韓的民主化》。頁 192。

1950 至 1960 年代臺灣的政治體制，顯著依賴美國；從世界戰略角度，美國對臺灣的戰略價值極為重視，於國民黨遷臺後，即予以經濟、政治、軍事的支援。因著美國的軍事及經濟實質支援，使臺灣克服了遷臺初期的政權危機，但美國的「承認、支持、援助，但是不許反攻大陸」政策，在 1970 年代隨著戰略觀念的改變而削弱，國民黨不得不接受美國的自由民主人權等觀念，以爭取美國有形與無形的支持。

整體而言，威權體制時期在〈動員戡亂時期臨時條款〉的運作下，使〈憲法〉所規定的重要若干條文被凍結，並創設原〈憲法〉所未規定的機關或事項。前者如〈憲法〉第 47 條總統副總統連任一次的限制，後者如設置國家安全會議、行政院人事行政局，以及中央民意代表增額選舉等。因而引起各界從〈憲法〉觀點的爭論，包括臨時條款的性質，法統的爭議等。不過有學者指出：臨時條款與戒嚴的實施雖倍受批評，但若無臨時條款以濟憲法運作之窮，則無法授與總統相當便宜行事之權，以適應非常時期的需要；亦無法訂定充實中央民意代表的辦法，以解決早期政治參與、民意代表法統性的若干瓶頸。¹³²就戒嚴而言，雖亦造成民主政治的許多限制，但從防制中共滲透的活動、維持政治、社會、人心的安定，卻有利於政治環境穩定、經濟繁榮發展，並適度保障了多數人的自由權利。¹³³

威權體制時期政治參與中的選舉，肇始於地方自治。民選的各項公職人員，從省議員、縣市議員、鄉鎮市民代表，到縣市長、鄉鎮市長、村里長，均由人民直接選出，另省主席、直轄市長則非民選而為官派。中央民意代表雖無法全面改選，但 1969 年、1972 年起的增補選，則使自由地區民意所產生的代表進入中央民意機構，使臺灣地區民主選舉由地方自治延伸到中央，亦使中央民意機構有了最新民意基礎的民意代表，惟因該些民意代表人數比例偏低，故仍多依附原有派系之中，尚難稱有完全自發性的政治影響力。無黨籍人士則多屬獨立發展，雖然當選席次遠低於國民黨，但逐漸累積選舉經驗和資源，亦逐漸形成一定規模。

¹³² 董翔飛，1999，《中國憲法與政府》。臺北市：三民書局。頁 743。

¹³³ 齊光裕，1996，《中華民國的政治發展》。頁 371。

綜言之，國民黨在此威權體制時期，憑藉著高度一致性的統治聯盟、嚴密的社會控制、意識型態的灌輸、對本土精英的籠絡與分化、高度滲透力的特務組織等策略，¹³⁴確將國家的政治情勢穩定下來，並使社會秩序有效獲得控制，但是在禁止政黨成立的政策下，反對運動已陷入一片沉寂狀態，由執政的國民黨長期維持一黨獨大局面，也完全壟斷臺灣地區的政治權力，因此在政治發展過程上並無政黨競爭的型態出現。

四、威權體制時期之人權發展

在探討臺灣威權體制下的人權發展前，本文先就該時期的主要法制對人權之限制與影響分述如下：

（一）戒嚴法對人權的限制

威權體制下，隨著戒嚴令的頒布，〈戒嚴法〉的法律規範高度影響人民生活。依〈戒嚴法〉的消極意義在於停止平常法規的效力，積極意義則在於賦予軍事機關掌管行政及司法事務的權限，因此〈戒嚴法〉是規定於外患或內亂之際，暫停常法，而將司法及行政之一部分委由軍事機關處理的法律。¹³⁵亦即不具有軍人身份的一般平民，在某些情況下也成為軍法審判的對象。例如依據〈戒嚴法〉第八條所規定，觸犯刑法中的內亂罪、外患罪、妨害秩序罪、公共危險罪、殺人罪、妨害自由罪、搶奪強盜及海盜罪、恐嚇及擄人勒贖罪等，軍事機關可自行審判或交由法院審判。同時也規定，觸犯特別刑法者，如〈動員戡亂時期檢肅匪諜條例〉、〈懲治叛亂條例〉、〈懲治盜匪條例〉，軍事機關也能加以審判或交由法院審理。並依據1952年行政院頒布的〈臺灣省戒嚴時期軍法機關自行審判及交法院審判案件劃分辦法〉規定決定何者處理。另外，〈戒嚴法〉第九條規定，接戰地域內無法院或與其管轄之法院交通斷絕時，其刑事及民事案件，均得由該地軍事機關審判之。¹³⁶由於軍事審判在程序上對被告的保障較少、審決所需時間較短、判決結

¹³⁴ 朱雲漢，1989，《寡佔經濟與威權政治體制》。臺北市：臺灣研究基金會。頁 141-148。

¹³⁵ 張劍寒，1976，《戒嚴法的研究》。臺北市：漢苑出版社。頁 10。

¹³⁶ 參閱薛月順、曾品滄、許瑞浩主編，2000，《戰後臺灣民主運動史料彙編（一）從戒嚴到解嚴》。頁 125-128、147-148。

果需經軍事首長核可，因此對於人民司法權利應有的保障，勢必受到侵害。

另一方面，隨著〈戒嚴法〉的實施，人民在憲法上的各種權利也受到限制。在集會結社與請願權利方面，臺灣省警備總司令部依據〈戒嚴法〉的規定，訂定〈臺灣省戒嚴期間防止非法集會結社遊行請願罷課罷工罷市罷業等規定實施辦法〉，限制社團的成立與集會，禁止集體請願、罷工、罷課與遊行等活動。通訊、言論與出版權利方面，則有〈臺灣省戒嚴期間無線電臺管制辦法〉、〈臺灣省戒嚴期間新聞雜誌圖書管理辦法〉，對通訊器材等進行管制，及可沒收、查禁民間出版品與封閉出版社與販賣商。¹³⁷

（二）總動員法制對人權的限制

威權體制時期，除了〈戒嚴法〉的實施外，在法制層面上，另有「總動員法制」的存在。「總動員法制」原是一套範圍廣泛的經貿管制法規體系，1942年5月5日國民政府立法院制定〈國家總動員法〉，除將原本的戰爭後勤支援經濟管制法規納入以外，還增加了與政治控制有關的管制項目，如對新聞、言論、出版、通信、集會、結社等人民自由權利的限制，使得〈國家總動員法〉成為「實質意義的戰時憲法」。¹³⁸

「總動員法制」不僅在中國的國共內戰中實施，同時，在國民政府接收臺灣的過程中亦移植至臺灣，其衍生出的法規命令遍及金融管制、物資徵用、車輛動員、船舶管制、工業動員、電信監查等。在全國總動員令下達的條件下，依據〈國家總動員法〉所頒布的命令不僅具有法律效力，且就其刑罰而言，亦如同特別刑法，但當政者卻對〈國家總動員法〉對人權的侵害渾然不知，亦不進行改革。

（三）動員戡亂法制對人權的限制

1946年底，中華民國憲法通過後，隔年12月25日開始行憲，但為了適應國共內戰局勢，在1948年第一屆國民大會召開後，國民大會就先制定〈動員戡亂

¹³⁷ 參閱薛月順、曾品滄、許瑞浩主編，2000，《戰後臺灣民主運動史料彙編（一）從戒嚴到解嚴》。頁125-128、147-148、212-217、144-146。

¹³⁸ 薛化元等主編，2003，《台灣戰後人權史》。頁96-98。

時期臨時條款〉，擴大總統緊急命令權，不受憲法規定的程序限制。¹³⁹此外，在「動員戡亂法制」底下亦有許多冠上「戡亂時期」名稱的法規命令，如〈戡亂時期檢肅匪諜條例〉、〈戡亂時期貪污治罪條例〉等，至於未冠上戡亂時期名稱的〈懲治叛亂條例〉亦屬於「動員戡亂法制」下的產物，¹⁴⁰形成以各種特別刑法超越刑法適用的法制體系，造成對人民自由權、司法權等人權的莫大侵害。

綜合上述，戰後臺灣威權體制的形成，起於國共內戰的背景，並且在「戒嚴法」、「總動員法制」與「動員戡亂法制」的架構下，形成限制人民自由權利的重重法網，人權處處受限制或侵害。但官方的理由卻是：「現在是戰時，如果人人講思想、言論、集會、結社等自由，豈不意志分歧，力量分散？為了反共戰爭得以順利進行，只有大家暫時犧牲這些自由」。¹⁴¹

威權體制時期臺灣人權的發展，一直是伴隨著民主運動的歷程而開展，初期之人權訴求，多以公民與政治權利為主，1970年代以後，則因社會運動的興起，經濟社會文化權利乃繼而提出。本文以臺灣戰後1945年至1987解嚴前的各階段人權訴求與發展分述如下。¹⁴²

（一）戰後初期的人權訴求

二次戰後初期，1945年國民黨接收臺灣之時，全國尚在1931年制定的〈中華民國訓政時期約法〉下實施「訓政」的體制。¹⁴³此訓政時期主要行使中央統治權的機關是中國國民黨中央執行委員會，亦即國民黨以「訓政」之名進行「以黨治國」。而1939年國民黨另設「國防最高委員會」成為政治最高指導機關，由該委員會委員長為最高權力核心，並授與頒布效力高於一切的「緊急命令權」，¹⁴⁴形成黨治與人治併行的政治狀態。

¹³⁹ 薛化元、楊秀菁，〈強人威權體制的建構與轉變〉。收錄於2004，《人權理論與歷史論文集》。臺北：國史館。頁287。

¹⁴⁰ 李鴻禧，〈我國人權之概況與展望〉。收錄於1988，《人權呼聲》。臺北：中國人權協會。頁29-43。

¹⁴¹ 殷海光，〈你要不要做人〉，1958（12），《自由中國》，19（11）。收錄於張忠棟等編，2002，《基本自由與人權保障》。臺北市：唐山出版社。頁121-133。

¹⁴² 薛化元等主編，2003，《戰後臺灣人權史》。頁41-167

¹⁴³ 王泰升，1999，〈臺灣戰後初期的政權轉替與法律體系的承接（1945-1949）〉。《國立臺灣大學法學論叢》29（1）：7。

¹⁴⁴ 同前註，頁8-9。

戰後政府對於臺灣的統治政策，係採「特殊化」的行政長官公署制度，1945年8月29日由陳儀擔任臺灣省行政長官，旋又任命其為臺灣省警備總司令，形成軍政二元權力一人獨攬狀態。¹⁴⁵其後又續頒布同時可掌握立法權的法令，更同時掌握行政、立法權，讓臺灣的政治處於黨政軍一體的局面。¹⁴⁶

面對黨政軍大權集中狀態，1946年即有旅居上海的臺灣人團體向國民政府提出請願。而後又因臺灣行政長官公署對臺灣本省人在政治上的歧視、任用人才不公、限制集會結社權及言論自由權、侵害財產權等人權的侵害。¹⁴⁷因此，戰後初期的臺灣人權訴求，主要以參政權、結社權、言論自由權及財產權的保障為主要訴求，其主要目的在希望藉由擴大政治參與、成立政黨團體、開放言論與新聞自由及人民財產資源的保障，確保人民享有初步的人權保障。

（二）二二八事件的人權訴求

二二八事件的遠因在於國府接收臺灣後，統治臺灣的方式無異是日本殖民統治的延續，且接收工作處理不當、政治上貪污腐化，外省人士壟斷權位，經濟上獨佔壟斷，民生凋蔽，社會上軍警作威作福，欺壓臺灣人民。事件的導火線則為1947年2月27日專賣局臺北分局查緝員查緝私煙致槍殺女煙犯。其後，臺灣人民示威並要求懲兇，執政當局開始武裝鎮壓，進而爆發全面性的衝突。¹⁴⁸在事件過程中，臺灣各地民間組成處理委員會嘗試處理官民衝突，其中以在臺北市成立的「二二八事件處理委員會」所提出的政治訴求最具代表性。

¹⁴⁵ 鄭梓，1988，〈國民政府對收復臺灣之設計—臺灣接管計畫之草擬、爭議與定案〉。《東海大學歷史學報》9：191-213。

¹⁴⁶ 薛化元等主編，2003，《台灣戰後人權史》。頁28-30。

¹⁴⁷ 薛化元等主編，2003，《台灣戰後人權史》。頁30-40。

¹⁴⁸ 1945年二次大戰結束後，中國政府派遣不諳台灣民情之陳儀為行政長官，肩負接收治台重任，未料源至中國人治社會的霸權劣習，導致施政偏頗、歧視台民、外加官紀敗壞，產銷失調、物價飛漲、失業嚴重，讓民眾不滿情緒瀕臨沸點。1947年2月27日，專賣局人員在台北因查緝私菸，打傷女販，誤殺路人，激起民憤。次日，群眾聚集遊行示威要求懲兇，竟遭槍擊，死傷數人，也點燃全台灣抗爭怒火。為解決爭端，各地仕紳組成處理委員會，居中協調，提出改革要求。陳儀卻以仕紳為奸匪暴徒，向國民政府請兵來台鎮壓、清鄉，數月之間，即造成民眾生命、財產的重大損害，世稱228大屠殺事件。而其後遂行之清鄉、實施戒嚴，及為鞏固威權統治的白色恐怖政策，深深地影響了社會的和諧，更阻礙了台灣朝向自由、民主邁進的步伐。參見財團法人228事件紀念基金會網站 <http://www.228.org.tw/pages.aspx?v=82D4F7824F7815C6>。

二二八事件中，臺北市的處理委員會曾提出三十二條處理大綱（其後追加十條），其中有關人權方面的訴求為：參政權部分，要求制定省自治法、縣市長民選及縣市參議員改選、任用一定比例的本省人擔任重要政職；結社權部分，主張非武裝的集會結社權對自由、廢止人民團體組織條例；言論自由權部分，主張言論、出版、罷工絕對自由、廢止新聞紙發行申請登記制度等；財產權部分，主張實施所得統一累進稅、公營事業主管由本省人擔任、日產處理劃規臺灣省全權處理等；人身自由權部分，主張除警察機關外不得逮捕人犯、禁止帶有政治性之逮捕拘禁；勞動權部分，主張實施勞動保護法。¹⁴⁹

然而，面對臺灣人民的政治與人權訴求，國民政府除宣布臺灣實施戒嚴外，軍隊報復性的集體屠殺、軍警特務瘋狂濫捕、加上訂定嚴厲的「綏靖計劃」、「清鄉計劃」、「自首自新辦法」，使臺灣陷入瘋狂的統怖統治當中。¹⁵⁰生命權、自由權、財產權等人權受到極度的剝奪侵害，臺灣人的性格受到嚴重扭曲，過去一直在外來殖民統治下的台灣人，顯得更加卑屈自辱，處處都要表現其不敢違抗統治者以求安全自保的奴隸性格。而臺灣人民對政治產生恐懼、灰心、失望，這種對政治的恐懼感與冷漠感，不利於民主憲政的發展，臺灣社會領導階層架空，更有利於國民黨一黨的統治。許多劫後餘生的社會菁英不願再與聞政治，地方政治體質改變，劣幣驅逐良幣，土豪劣紳、黑道流氓、地方政客，逐漸進入地方政壇。

（三）白色恐怖統治下的人權訴求

臺灣自1949年實施戒嚴後，在威權體制統治下，侵犯人權主要根源包括黨政軍特惡鬥、強徵民間資源慣習、訓政時期以黨領政及殘餘法制。繼而藉由「戒嚴法制」、「動員戡亂法制」、「國家總動員法制」及其他便宜行事侵犯人權法令的實施，並透過以政治強人為核心的國家安全機構、黨國機制與黨軍、龐大軍警情治機關系統、司法系統等嚴密的組織體系，侵擾或戕害言論自由權、集會結社權、

¹⁴⁹ 薛化元等主編，2003，《台灣戰後人權史》。頁 47-48。

¹⁵⁰ 薛化元等主編，2003，《台灣戰後人權史》。頁 54。

思想學術自由權、遷徙居住自由權及人身自由權等人權，形成白色恐怖統治。¹⁵¹

自1950年代起，雷震創辦的《自由中國》雜誌、臺灣在野政治菁英、《大學雜誌》等，藉由評論時政、法制討論或學術研究等方式，提出鼓吹自由人權的言論或主張，漸進的挑戰威權體制「以黨領政」合法性，開啟臺灣人權思想的基礎。其中重要人權主張分述如下。

1. 《自由中國》的人權主張

戰後自由主義的信仰者以胡適為精神上的導師，認為國家的希望在於落實憲政制度、保障人民基本權利、實現市場經濟。臺灣自由主義的特色則為：宣揚自由人權，反對一黨專制，反對共產極權，親近西方個人主義，偏好市場經濟等。在戒嚴時期受到國民黨政府的限制，基層影響力不大，但是在知識分子當中獲得相當程度的支持。50年代自由主義最重要的代表人物是雷震、殷海光與夏道平等人；其中代表自由主義最重要的刊物即為雷震創辦的《自由中國》刊物。¹⁵²

《自由中國》自1949年至1960年期間，對於國內政治與人權所提出的訴求與主張，主要有檢討中央與地方政制、處理軍隊國家化與軍隊黨務問題、保障學術自由與組黨自由、國家自由與個人自由的論戰，濫行逮捕及不經審判剝奪人身自由的批評，言論自由的倡議，反對報禁、書刊查禁及新聞出版自由的爭取，司法制度的改革以建構保障人權的政府組織等。¹⁵³但在1960年9月4日臺灣警備總部以涉嫌叛亂，逮捕雷震、主編傅正等人後，¹⁵⁴《自由中國》遭查封，籌組中的「中國民主黨籌備委員會」，也因主客觀因素而中止。¹⁵⁵《自由中國》此一

¹⁵¹ 「白色恐怖」通常意味著擁有政權的統治者，運用國家機器中的直接暴力手段，針對反抗現有體制的革命或革新勢力，所進行的超制度的摧毀行為。參見藍博洲，1993，《白色恐怖》。臺北市：揚智文化出版社。頁17。國內學者認為廣義的臺灣白色恐怖年代，實際上應從1949年的四六學生事件算起，迄至1987年解嚴，終止動員戡亂時期及廢止懲治叛亂條例，甚至修正刑法100條為止。參見侯坤宏，2006，〈戰後臺灣白色恐怖論析〉。《國史館學術集刊》12：142。

¹⁵² 江宜樞，2007，〈台灣戰後政治思想與民主運動〉。《台灣社會研究季刊》65：194-195。

¹⁵³ 薛化元，1996，《自由中國與民主憲政—1950年代台灣思想史的一個考察》。臺北市：稻鄉出版社。頁217-224。

¹⁵⁴ 國史館，2002，《雷震案史料彙編—雷震獄中手稿》。臺北：國史館。

¹⁵⁵ 1960年雷震與在野人士李萬居、郭雨新、高玉樹等共同連署反對蔣介石違背《中華民國憲法》三連任總統，引發一場「假匪諜、真坐牢案」。2月1日《自由中國》發表〈敬向蔣總統作

「本省人」與「外省人」為臺灣民主政治攜手奮鬥的民主運動因此跌入谷底，直到 1960 年代末期，才又有「黨外」民主運動的崛起。

2. 臺灣在野菁英的人權主張

威權體制下的政治活動，因為戒嚴法及臨時條款的限制，形成中央民意代表「萬年國會」的怪象。地方自治層級選舉成為臺灣本土政治菁英的政治場域，尤其是臺灣省議會曾出現「五龍一鳳」最具代表性的在野力量，¹⁵⁶他們以省議會為舞臺，提出許多重要的人權訴求。

在言論自由方面，透過省議會的質詢機會，闡述對報禁、書刊查禁、出版物管制的抗議、以及對於集會結社自由的限制、濫捕及刑求侵害人身自由、限制人民出入境等遷徙自由等問題。由於省議員是遍及全臺灣區域內的民意代表，對於各地受到人權限制或侵害的案件，亦得以透過提案或質詢方式，要求行政當局提出說明及檢討。但這些有限力量的言論與質詢，並無法完全改變威權體制下的法制與措施，須待日後更多民間民主與人權團體投入民主運動後，始能進一步促進人權的改善與保障。

3. 《大學雜誌》的人權主張

自1960年雷震因籌組「中國民主黨」被捕，《自由中國》跟著休刊，臺灣社會對於自由與人權的關切與論述，陷入長期低迷沉悶氣氛。直到1968年出刊的《大

一最後的忠告》社論，5月4日又發表了〈我們為什麼迫切需要一個強有力的反對黨〉一文，鼓吹成立反對黨參與選舉以制衡執政黨。5月18日非中國國民黨籍人士舉行選舉改進檢討會，主張成立新黨，要求公正選舉，實現真正民主。決議即日起組織「地方選舉改進座談會」，隨即籌備組織「中國民主黨」。雷震擔任地方選舉改進座談會召集委員，與李萬居、高玉樹共同擔任發言人。7至8月間舉行四次分區座談會，情治單位進行密切監控。1960年9月1日，《自由中國》刊出殷海光寫的社論〈大江東流擋不住〉，聲言組黨就像民主潮流，是無法阻擋的；至此，國民黨的容忍已到最後極限。9月4日，警備總部以涉嫌叛亂的罪名，將雷震與劉子英、馬之驢、傅正等人逮捕，在軍事法庭上以「為匪宣傳」、「知匪不報」的罪名判處十年徒刑，傅正及馬之驢處感化三年，而「匪諜」劉子英則被判處十二年徒刑，此即著名的「雷震事件」。

¹⁵⁶ 1960年代以前，由俗稱「五虎將」的李萬居、郭雨新、郭國基、吳三連、李源棧等五人，加上許世賢，形成該時代最具代表性的「五龍一鳳」在野問政團體。參見薛化元等主編，《台灣戰後人權史》。頁207。

學雜誌》，¹⁵⁷在1971年初由楊國樞領導後，有關言論自由、司法權、工作權、學術自由、新聞出版自由等人權論述又再度出現熱烈情況。

1971年時的臺灣與國際政治環境已經產生重大變局。此時期臺灣國內的經濟發展、人民生活、教育水準都已急速提升，國民黨接班人蔣經國醞釀一股改革的氣氛，國際上則因「釣魚臺事件」引發學生保釣運動，與中華民國失去聯合國代表權，刺激了臺灣知識界思考政治革新的問題。隨著《大學雜誌》的文章增強其批判性及對政治改革的論述，形成對執政者的挑戰，也觸發了後續一連串政治經濟的變革。

1971年《大學雜誌》於中華民國失去聯合國代表權時，為政治革新所提的〈國是諍言〉，分別從人權、司法、立法、監察、經濟等面向，探討國體、政體、法統正當性等問題，尤其針對中央民意代表長期不改選的批判，引起甚多迴響。1972年針對臺灣政治經濟、社會制度改革等問題，發表〈國是九論〉。其中有關基本人權保障部分的重要建議為：以言論自由做為改革的起點、維持司法獨立與公正審判、保障人民工作權、大學校園自主、保障新聞自由、針對人權問題研究保障的理論與實際問題。《大學雜誌》對人權的主張已全面性的觀照到公民與政治權利、經濟社會文化權利，甚至最根本的政治體制問題亦提出批判，這對後來的黨外民主運動奠定下初步的理論基礎。

（四）黨外民主運動的人權訴求

威權體制下國民黨統治臺灣所實施的「地方自治」只是一個「半自治」的型態（地方缺少財政權、人事權、警衛權、教育權），而中央民意代表在1969年以前。礙於所謂「動員戡亂」體制，完全不讓臺灣人民改選，直到1969年之後，經修改〈動員戡亂時期臨時條款〉，以所謂「補選」及「增額選舉」改選其中的一小部分。因此，在此政治環境下，臺灣儘管有選舉，但並沒有充分發揮政策凝聚的功能，議會政治的意義並不彰顯。本省人士醞釀黨外民主運動，積極要求全

¹⁵⁷ 1968年由張俊宏與陳鼓應創刊的《大學雜誌》，原為少數知識青年所創刊的文化思想性刊物。1970年中，改組擴充，變為呼籲政治改革的言論刊物。在1973年1月宣告分裂，後雖歷經多次轉型，但影響力逐漸式微，晚期甚至轉型成文學雜誌，直至1987年才真正停刊。

面開放選舉，爭取參政權，這股民主運動到 1977 年五項地方公職選舉時，規模頓時變大並發展出全島串連，選舉期間並發生著名的「中壢事件」。¹⁵⁸五項地方公職選舉後，1978 年 10 月黨外人士成立「臺灣黨外人士助選團」，進一步將黨外力量往組織化發展，亦奠定日後政黨發展的基礎。¹⁵⁹

黨外民主運動的人權主張，主要有 1978 年 10 月「臺灣黨外人士助選團」成立後，曾提出以追求政治、經濟與社會人權的「十二大政治建設」，其中與人權有關者主要為：徹底遵守憲法對人權的保障；解除戒嚴令；尊重人格尊嚴，禁止刑求、非法逮捕和囚禁，禁止侵犯民宅和破壞隱私權；反對省籍和語言歧視、反對限制電視方言節目時間；大赦政治犯等。¹⁶⁰1978 年 12 月再提「黨外人士國是聲明」，延續先前所提政治改革的主張，提出長期戒嚴、動員戡亂體制、侵害人權的立法措施之批判，請求政府早日全面開放選舉，確保人權參政權利。

1978 年 12 月 16 日，國民黨執政當局以中美斷交為由發佈緊急處分令，將選舉延期舉行，即日起停止競選活動。1979 年 1 月 21 日，警備總部派員將黨外民主運動人士余登發、余瑞言父子以涉嫌參與匪諜叛亂為由逮捕。隨後將參與示威遊行的桃園縣長許信良以「廢弛縣長職務」為由送請監察院查察並通過彈劾案。1979 年 12 月 10 日「國際人權日」，發生《美麗島》事件，警備總部逮捕參與黨外人士數十人，並進行軍事審判。¹⁶¹黨外人士對政治改革與人權的訴求，頓

¹⁵⁸ 薛化元等主編，2003，《台灣戰後人權史》。頁 242-242。

¹⁵⁹ 楊秀菁，2002，〈臺灣戒嚴時期的新聞管制政策〉。臺北市：國立政治大學歷史研究所碩士論文。頁 169-171。

¹⁶⁰ 1978 年中央民意代表增額選舉期間，台灣本土黨外人士於參加選舉時提出「十二大政治建設」作為政治訴求。1.徹底遵守憲法：中央民意代表全面改選；省市長直接民選；軍隊國家化；司法獨立化；各級法院改隸司法院；廢除違警罰法；思想學術超然化，禁止黨派黨工控制學校，言論出版自由，修改出版法，開放報紙雜誌；參政自由化，開放黨禁；旅行自由化；開放國外觀光旅行。2.解除戒嚴令。3.尊重人格尊嚴，禁止刑求、非法逮捕和囚禁，禁止侵犯民宅和破壞隱私權。4.實施全民醫療及失業保險。5.廢除保障資本家的假保護企業政策。6.興建長期低利貸款國民住宅。7.廢止田賦，以保證價格無限制收購稻穀，實施農業保險。8.制定勞動基準法，勵行勞工法，承認勞工對資方的集體談判權。9.補助漁民改善漁村環境，建立合理經銷制度，保障漁民的安全和生活。10.制定防止環境污染法和國家賠償法。11.反對省籍和語言歧視，反對限制電視方言節目時間。12.大赦政治犯，反對對出獄政治犯及其家族的法律、經濟和社會的歧視。

¹⁶¹ 美麗島事件（或稱高雄事件，當時政府稱其為高雄暴力事件叛亂案）是於 1979 年 12 月 10 日的國際人權日在高雄市發生的一場重大官民衝突事件。以美麗島雜誌社成員為核心的黨外人士，組織群眾進行示威遊行，訴求民主與自由。其間發生衝突，但在民眾長期積怨及國民

時受到極大的挫折。¹⁶²

美麗島事件的發生，不僅震動全國，亦引起國際社會注意臺灣的政治變動與人權狀況。許多過去不關心政治的民眾開始思索臺灣的未來，給臺灣民眾帶來了一次印象深刻的「政治教育」。¹⁶³該事件雖使黨外人士的政團潰散，但隨之而來大規模的軍法與司法審判，卻引出一批辯護律師。由於這些律師承辦這次的案件，使他們從幕後走到幕前，紛紛投入黨外運動，成為美麗島事件後黨外反對運動的名角。¹⁶⁴經過幾次選舉，黨外人士陣營更加擴大，最後終於闖過戒嚴法，於1986年9月28日組成「民主進步黨」。¹⁶⁵

二次戰後的國際政治發展過程中，民主與人權，已成為新興民主國家所普遍追求的理想與價值，雖然兩者間的關係，近年來在東亞地區，受到亞洲價值論等主張的質疑與挑戰，¹⁶⁶但是人權成為民主政治的重要內涵，已使各國政府不僅要求保障人權，更同時要增進人權，因此使得人權的意義超越政治範疇，兼及經濟、社會及教育等方面。換言之，政府要保障的人權範圍是「一個人從生到死的全部活動的合法保障與積極增進」，舉凡生存權、自由權（身體自由、出版自由、集會自由、結社自由、遷徙自由、信仰自由……等）、財產權、工作權、參政權、隱私權、平等權、請願權及請求救濟權等皆包含在內。臺灣在長期威權體制下，人權的發展亦伴隨著民主運動的發展，從追求保障個人在政治上的自由與權利，而逐漸邁向促進個人在經濟、社會及教育等方面的權利。

黨政府的高壓姿態下卻越演越烈，竟演變成官民暴力相對，最後以國民黨政府派遣軍警全面鎮壓收場，為臺灣自二二八事件後規模最大的一場官民衝突。

¹⁶² 陳儀深，2006，〈中國國民黨的人權觀念〉。收錄於國史館編，《人權理論與歷史論文集》。臺北：國史館。頁335-337。

¹⁶³ 前同註。頁337。

¹⁶⁴ 美麗島事件的律師團包括陳水扁、謝長廷、蘇貞昌、張俊雄、尤清、江鵬堅等人，都是在擔任美麗島辯護律師之後，風雲際會，投入政治運動的行列。

¹⁶⁵ 1980年代，黨外力量逐漸整合，1985年組成「黨外中央選舉後援會」，開始具備政黨雛形。該年由該會提名11人參選臺北市議員選舉，結果全數當選。1986年7月起，由黨外人士組成的「建黨十人小組」，開始秘密進行組黨事宜。1986年9月28日，由132人與會的「黨外中央選舉後援會」在臺北市圓山大飯店開會，討論年底國民大會代表選舉及立法委員選舉輔選事宜，朱高正提案要求黨外立即組黨，立即獲得在場黨外人士熱烈響應並開始討論組黨，最後決定採用由謝長廷及尤清主張的「民主進步黨」作為黨名，民主進步黨乃正式成立。

¹⁶⁶ Wm.Theodore De Bary 著，陳立勝譯，2003，《亞洲價值與人權》。臺北市：正中書局。頁3。

回顧臺灣過去六十多年來，從戰後初期的二二八事件，雷震自由中國民主運動，大學雜誌的民主、自由思想運動，乃至黨外民主運動時期發生美麗島事件，成立黨外公政會及正式突破黨禁組成民主進步黨的歷程來看，民主運動追求的目標，大多強調第一代人權的自由權與公民政治權，因為惟有透過民主程序的參與選舉獲得參政權，並將人權內容加以落實。¹⁶⁷在此期間，臺灣在參與國際人權體系方面，因處於消極、閉鎖時期，至 1971 年至 2000 年，臺灣完全沒有嘗試加入國際人權體系。¹⁶⁸直到 2000 年首次政黨輪替後，經執政黨政府正式宣佈以「人權立國」為治國理念，政府才積極構思如何以人權為基礎建立民主與法治的國家。而對於威權體制時期下，不論是二二八事件、白色恐怖的政治案件，所造成人權侵害的真相調查或轉型正義的處理，則是民主轉型後所應優先處理的議題。

第二節 民主轉型時期人權發展

一、民主轉型概念

有關民主的定義，依據熊彼得（Joseph A. Schumpeter）的理論：「民主的方法是為了達成政治決定所作的一種制度安排，在這種制度安排中，個人藉由激烈的競逐獲取人民手中的選票而得到做決定的權利」。¹⁶⁹若用普選的方式選出最高決策者是民主政治的精髓，則民主化過程的關鍵就是，用自由、公開和公平的選舉中產生的政府取代那些不是以這種方法產生的政府。而妥協、選舉與非暴力則為第三波民主化的共同特徵。¹⁷⁰

「民主化」是指由獨裁政體轉變為民主政體的變遷過程。「民主化」可分為兩個階段，第一階段是指獨裁政體鬆動瓦解後，直到民主政府建立的整個過程，本階段可稱為「民主轉型」。第二階段民主化是民主政府建立後，能夠持續穩定的存在，菁英與大眾化皆培養了民主的信念，民主的相關制度也逐漸制度化和健

¹⁶⁷ 薛化元等著，2003，《戰後臺灣人權史》。頁 41-167。

¹⁶⁸ 廖福特，2013，《聯合國與人權保障》。臺北：臺灣新世紀文教基金會。頁 133-134。

¹⁶⁹ Schumpeter, Joseph A., 1947, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Harper Collins. pp.269.

¹⁷⁰ Huntington, Samuel P. 著，劉軍寧譯，《第三波—二十世紀末的民主化浪潮》。頁 7、184。

全化，直到民主政體完整確立的整個過程，本階段可稱為「民主鞏固」。¹⁷¹

有關民主轉型的完成，學者 Linz and Stepan 指出是下列四種情況：1.當民選產生政府的政治程序已經獲的大家的同意；2.當政府乃是因自由與全民投票的直接結果而獲得權力；3.當政府事實上有權威產生新的政策；4.當新的民主政體產生的行政、立法與司法機關法理上不需要與其他機關團體分享權力。¹⁷²

對於民主轉型的階段歷程，1970 年 Rustow 曾提出一個模型，後來 Sorensen 據此稍加修改，用來描述轉型過程中的主要因素，試圖使研究者能夠獲得更具體幫助，如圖 2-2。¹⁷³ 該模型從國家統一的背景條件（background condition）開始，隨著時間推移，由非民主統治轉型到民主階段的過程，但在實際世界中各階段經常重疊。民主轉型第一階段為準備階段（preparatory phase）：是以政治鬥爭導致非民主政權瓦解為特徵；第二個階段是決定階段（decision phase）：民主秩序的明確要素已經建立；最後一個階段為鞏固階段（consolidated phase）：新的民主進一步發展，民主習慣已確立為政治文化的一部份。¹⁷⁴



圖 2-2：民主轉型的模型

資料來源：Sorensen, Georg, 1998, *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World*, 2nd ed. Oxford: Westview Press, p. 40.

¹⁷¹ Andrew Heywood 著，蘇子喬譯，2009，《政治學的關鍵概念》。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。譯序 iii。

¹⁷² Linz, Juan J. and Stepan, Alfred, 1996, "Toward Consolidated Democracies" *Journal of Democracy*, 7 (2), p3.

¹⁷³ Rustow, "Transitions to Democracy," pp. 350-361; Sorensen, *Democracy and Democratization*, p. 40.

¹⁷⁴ Sorensen, *Democracy and Democratization*, pp. 40, 45. 另外，有學者將台灣民主歷史的進程分為三波：（一）民主起步階段；（二）民主轉型階段；（三）民主鞏固階段。參見阮銘，2001，《民主台灣 vs. 共產中國》。臺北市：玉山出版社。頁 261。

二、民主轉型背景分析

儘管造成一個國家民主化的因素錯綜複雜，但並非每一項因素都可以用來解釋特定國家的民主化發展。而不同國家的民主化進程，或許是幾個因素相互激盪下的成果。¹⁷⁵Huntington 認為走向民主化的方式沒有一體適用的模式，¹⁷⁶他並指出造成第三波民主化的諸多因素中，似乎以經濟發展與經濟危機、合法統治權威的衰弱和政績的困局、宗教立場的改變、外來勢力的新政策、滾雪球效應的影響，以及領導人的決策等六項因素最為重要。¹⁷⁷

臺灣地區自 1949 年 5 月 20 日起實施長達三十八年之久的戒嚴。直到蔣經國總統在其晚年獨排眾議，以「時代在變，環境在變，潮流也在變」的理念，默許民進黨的成立，在 1987 年 6 月通過〈動員戡亂時期國家安全法〉，7 月 15 日宣布解除戒嚴，使我國民主發展邁向一個新的階段。戒嚴的解除，對臺灣地區政治發展的重大意義在於將來的政治運作有機會回復到民主機制，亦表示政府與人民有能力以民主的方式來面對危機。而當時政府起動民主化的主要因素為：¹⁷⁸

- （一）經濟發展：臺灣經濟的成長，帶動社會階級的變化，由於中產階級相信有能力透過選舉提高其利益。¹⁷⁹因此，在 1980 年代開始要求政府逐步擴大政治參與的空間，進而推動了臺灣民主化。
- （二）合法統治權威的衰弱：臺灣經濟的快速發展，造就中產階級與知識份子人數大增，這些社會菁英對於威體統治產生不滿，進而要求政府加速民主改革開放。¹⁸⁰
- （三）宗教與傳統儒家思想的影響：基督教長老教會等非政治性的國際社團組織，不僅對臺灣政治異議份子提供精神與物質雙重支援，並高度關切人

¹⁷⁵ 李西潭，2011，《自由人權與民主和平：台灣民主化的核心價值》。頁 185。

¹⁷⁶ Huntington, Samuel P. 1991, *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London : University of Oklahoma Press. pp.38-39。

¹⁷⁷ Ibid. pp.46-108.

¹⁷⁸ 李西潭，2011，《自由人權與民主和平：台灣民主化的核心價值》。頁 189-192。

¹⁷⁹ Huntington, Samuel P. 1991, p323.

¹⁸⁰ 吳鯤魯，2004，〈政治自由化的潛流：1970 年代威權統治下的台灣人權發展〉，收錄於國史館編，《人權理論與歷史論文集》。臺北：國史館。頁 370。

權等議題，某種程度有助於臺灣民主開放。¹⁸¹而傳統儒家的影響力在高度經濟與社會發展過程中，則相對的削弱。

（四）強權国家政策上的轉變：1986 年 9 月民主進步黨成立後，美國參、眾議員曾提出臺灣政府儘速解除戒嚴令、允許創立政黨、全面改選國會、保障言論出版集會結社自由等要求。其後並運用經濟制裁和軍售等手段施壓，促使臺灣民主化正式開展。¹⁸²

（五）滾雪球效應的影響：1986 年東亞國家菲律賓威權政府垮臺，南韓亦興起民主化運動，造成亞洲民主運動人士的高度鼓舞，¹⁸³臺灣人民亦受到鄰近國家的激勵，進而要求政府解除各項限制與禁令。¹⁸⁴

（六）領導人的決策：蔣經國總統在 1970 年代即積極網羅本省籍政治精英入黨及參與政治，¹⁸⁵在經濟發展已達到要求擴大政治參與的臨界點時，¹⁸⁶便開始思考如何進行政治民主化的工程。

臺灣民主轉型恰巧與全球性獨裁集權主義危機和民主化浪潮興起的時間相呼應；民主轉型的進展並未造成原來威權體制遽然崩潰，快速的民主發展亦未導致大幅度的經濟成長衰退、社會的動亂和嚴重的政治傾軋。亦即臺灣政權內部發生了一場由威權體制走向自由民主國家轉型的「寧靜革命」。¹⁸⁷相較於其他民主轉型新興民主國家，臺灣民主轉型是第一次從無到有的過程，開端奠基於高度經濟成長且相對穩定的政治環境，由執政黨改革派與反對黨溫和派進協商，並引領國家邁向民主化的變革模式。¹⁸⁸具有下列的特色：1.民主轉型的過程，並非再一次的民主化蛻變；2.民主轉型始於一黨專制，並非由軍事政權過

¹⁸¹ 胡佛、朱雲漢、文正仁，1995（9 月 19 日），〈台灣與南韓民主化過程的國際面向分析〉。《國策期刊》：121。

¹⁸² 李西潭，2011，《自由人權與民主和平：台灣民主化的核心價值》。頁 191。

¹⁸³ 李西潭，張孝評，2004，〈民主化與臺海和平之分析〉。《問題與研究》43（4）：22。

¹⁸⁴ 李西潭，2011，《自由人權與民主和平：台灣民主化的核心價值》。頁 191。

¹⁸⁵ Moody, Peter R. Jr. 2002, "East Asia : Democratization from the Top." In Howard J. Wiarda (Eds.), *Comparative Democracy and Democratization*. Orlando : Harcourt College Publishers. pp.84-102.

¹⁸⁶ 彭懷恩，2008，《台灣政治變遷史》。臺北市：風雲論壇有限公司。頁 135-137。

¹⁸⁷ 所謂「寧靜革命」具有雙重含義：（一）台灣的民主進程沒有暴力和流血，是百分之百的和平演變；（二）完全符合「寧靜」的詞義，幾乎無聲無息、沒有被外界注意就實現了民主轉型。參見阮銘，2000，《民主在台灣》。臺北市：源流。頁 30-33。

¹⁸⁸ 李西潭，2011，《自由人權與民主和平：台灣民主化的核心價值》。頁 241-242。

渡到民主體制；3.民主轉型沒有遭到重大政經危機衝擊，並未伴隨社經改革的要求；4.民主轉型乃潛在著族群分裂與衝突，並促使臺灣政治本土化；5.民主轉型不僅對合法性提出異議，並對國家正當性有所質疑。¹⁸⁹ 另外，由執政黨改革派帶頭與反對黨溫和派進行協調磋商，並引領國家邁向民主化的變革模式；¹⁹⁰ 政府與反對派皆展現成熟的民主表徵，致使社會並未發生重大的暴力，這般的理性妥協、低度暴力亦是臺灣民主轉型的卓越表徵。¹⁹¹

臺灣民主轉型時期政治上的最大變化是威權體制的瓦解，其主要原因則在國際外交的挫敗，嚴重打擊國民黨所主張「代表全中國」的法統地位，使其統治的合法性喪失；再加上中共與美國建交後，希望以和平統一方式解決臺灣問題，以威權政體對抗外來威脅理由已消失；經濟與社會發展面臨瓶頸難以突破情況下，以往依恃限制人民政治參與，使經濟社會穩健發展的威權政體，其合法性基礎遭到來自基層政治挑戰，在面對各種要求而缺乏應變能力時，種種跡象顯示政治結構必需重新調整。外來自美國的要求政治民主化的壓力亦促使威

¹⁸⁹ Yun-han Chu, (July 1996) "Taiwan's Unique Challenges," *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 3, pp. 69-71.

¹⁹⁰ Huntington 分析民主化過程的三種類型：首先，當執政的菁英帶頭實現民主時就出現變革（transformation）。另外，第二種是替換（replacement），當反對派團體帶頭實現民主，而且威權政體垮台或被推翻時，便出現替換，例如葡萄牙、菲律賓。第三種進程則是移轉（transplacement），當民主化主要是因為政府和反對派團體採取聯合行動而實現時，便出現所謂的「移轉」，例如韓國、南非。參見 Huntington, *The Third Wave*, pp. 114-163。需要進一步的說明乃是：本文依據 Huntington 對於民主化過程類型將台灣歸類為威權政權一黨制在經濟發展成功後，掌權者扮演決定性角色並發揮帶頭作用的變革模式；但是並未因此否定民主化原因中的各種可能因素，包括：反對勢力的爭取、公民社會興起與壓力、甚至外在國際環境的影響、或是所謂示範效應或滾雪球等。參見李西潭，1997，〈「從民主化相關概念探討台灣民主轉型的歷程—兼論孫中山建國三程序的意義與作用」〉。《政治學報》29：175。

¹⁹¹ 在臺灣民主化過程中，執政的國民黨改革派扮演重要且決定性的角色，其逐步由一威權而排他性的政黨，朝向民主、競爭的政黨體系邁進，同時亦由外造政黨轉變為內造政黨；參見江炳倫、吳文程，1992，〈國民黨政治角色的轉變〉，收錄於《中華民國民主化—過程、制度與影響》，臺北市：國立政治大學國際關係研究中心，頁 121。爾後藉由黨內初選制度與菁英的分化，使得黨國體制發生內在的轉化—從「民主集中制」到「黨內民主」。參見倪炎元，1995，〈東亞威權政權之轉型：比較台灣與南韓的民主化歷程〉。臺北市：月旦。頁 165-166。為了達到政治改革目標，國民黨常和民進黨領袖進行協商與合作，並逐漸減低國民黨內保守派的政治勢力，以利民主化的進行。再者，台灣雖在民主化過程初期，曾出現低度暴力事件，但並未發生嚴重的流血或傷亡。1979 年 12 月的高雄美麗島事件，遊行過程中雖出現暴力，但是僅一百八十三名警察受傷；參見蔡玲、馬若孟、羅珞珈譯，1998，〈中國第一個民主體系〉。臺北市：三民。頁 68-70；阮銘，2001，〈民主台灣 vs. 共產中國〉。臺北市：玉山。頁 208。

權體制轉變。¹⁹²故在蔣經國先生實施一連串政治改革後，威權體制逐漸瓦解，民主政治始快速發展。

解嚴後的臺灣政治發展，已由過去從上而下的威權統治轉向由下而上的民主統治。在此轉變過程中，不僅因國內政經發展形勢的條件促成，也有國際大環境的因素交互重疊，故引發了臺灣政治民主化的契機。當然解嚴並不意含著臺灣民主化工作已完成，因為在長達 38 年的戒嚴期間，正常法律與非常法律疊床架屋，已使臺灣的法律結構問題叢生，加上長期「以黨治國」、「以黨領政」的心態，使國家認同、法治建立、司法獨立、人權保障等觀念，都未貫徹落實，這些現象皆顯現臺灣民主化仍待進一步改革。

三、民主轉型時期之政治概況

對於民主化的指標，Meaney 定義為：「允許政黨交替執政的政治制度與安排（不考量是否其正發生過）；活躍而非橡皮圖章的國會；軍隊或相關安全單位的勢力，從國內的政治過程中撤出；政黨、國家機關和人事的相互分開。各項選舉的選舉品質（如過程的非暴力、無賄選、公平、公正、公開等）以及任期制建立，亦是民主化的重要指標。」¹⁹³臺灣民主轉型時期的指標包括：國是會議的召開、終止動員戡亂時期、廢止臨時條款、回歸憲法、修憲、資深中央民意代表完全退職、國會全面改選、地方自治法制化、省長直轄市長民選、總統公民直選。

臺灣民主轉型的過程與重要政治改革成果，參考前述 Rustow 民主化過程的模型加以說明與運用。

（一）準備階段（民主起步時期）－自由化的開展

臺灣明顯的自由化歷程始於1987年以後的解嚴、解禁。¹⁹⁴戒嚴令的解除，被

¹⁹² 同註 31。頁 116。

¹⁹³ Meaney, Constance Squires, 1992, "Liberalization, Democratization, and the Role of the KMT", in Tun-jen Cheng, et.al., eds., *Political Change in Taiwan*, Boulder: Lynne Rienner Publishers. pp.98-99.

¹⁹⁴ 解嚴初期，「黨禁」隨著解嚴宣告而消失，惟因用以規範政黨的相關法令尚未完成立法程序，

視為專制政權宣告修改原有的政治法則，開放更大的空間供給個人與團體行使公民與政治的權利。這時期開啟的自由化主要措施包括：放寬成立新報紙及雜誌的限制；起草管理政治活動的法律，如制訂集會遊行法、選舉罷免法、人民團體組織法等。¹⁹⁵在自由化的進展過程中，1990年3月數萬名學生抗議「老賊」（萬年國代），提出四項要求：廢止臨時條款、解散國民大會、召開國是會議、提出政治改革時間表。除第二項以外，其餘皆為李登輝總統所採納。1990年7月舉行國是會議，透過溝通與協商的過程，國民黨與民進黨雖對於一些憲政體制仍有許多不同意見，但大體上同意民主化的全部程序，有益於漸進民主化的過程。司法院大法官亦適時地提出解釋，所有於1947年至1948年選出的資深代表必須於1991年底以前退休。¹⁹⁶

（二）決定階段（民主轉型時期）－自由化的接續

臺灣自由化的發展到此時期，已漸趨理性與成熟，政府當局對於來自社會各階層的不同聲音，開始以人民權利為主體思考。尤其政治參與所包含者為選舉權的行使，人民團體組織、大眾傳播、群眾運動等，在民主轉型時期，我國在法制規範抑或實際運作層面多有呈現快速發展的局面。選舉權行使方面，1994年4月國民黨第十四屆臨全會通過總統直選修憲案，並於同年7月國大臨時會通過修憲案，總統、副總統自第九任起改為公民直選。立法院亦於同年7月7、8日制定省縣自治法，直轄市自治法、確立省、直轄市法人地位，12月3日完成首次省市長民選，建立由中央到地方的憲政運作架構。¹⁹⁷人民團體方面，政治民主化、社會多元化的趨勢，使得自主性的提升亦日漸普及。大眾傳播方面，電子媒體繼出版品之後，1994年後大幅開放，無線電視台、有線電視台、廣播電台等成長快速，唯大眾傳播媒體在繳出數量上的成果之外，卻出現

因此政黨在此時是事實上存在，但並不具備法定地位。直至「動員戡亂時期人民團體法草案」以及「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法修正案」分別於1989年1月20日和1月26日在立法院完成三讀之立法程序，才使得政治團體有了法定的地位，並可以合法的推薦其候選人參加各項選舉活動。

¹⁹⁵ Meaney, Constance Squires, 1992, "Liberalization, Democratization, and the Role of the KMT", in Tun-jen Cheng, et.al., eds., Political Change in Taiwan, Boulder: Lynne Rienner Publishers. p.100.

¹⁹⁶ 李西潭，2011，《自由人權與民主和平：台灣民主化的核心價值》。頁112-113。

¹⁹⁷ 李西潭，2011，《自由人權與民主和平：台灣民主化的核心價值》。頁113。

媒體本質的隱憂，電子媒體因政黨、政治人物的介入，造成公器私用，資訊功能的偏狹與扭曲，嚴重損傷民眾的需求和權益。而群眾運動方面，集會遊行在數量上已較明顯減少，尤以出現一種人數多，然強調秩序的高水準街頭遊行，顯示民眾已有能力與相當的民主素養來健全一個民主的社會。¹⁹⁸

（三）決定階段（民主轉型時期）－民主化的實踐

臺灣民主化的重要指標為「國會全面改選」與「總統直接民選」。1991年5月正式結束動員戡亂時期，廢除臨時條款以後，同年舉行第二屆國大代表的全面選舉。該次選舉至少具有二項重要意義：邁向民主化過程中的一個重要步驟、國民大會具有決定如何選舉總統、副總統、決定政府體制的修憲權。¹⁹⁹至於1992年12月立法委員全面改選，乃是國民黨第一次允許政權公開的民主競爭，反對黨第一次有機會變成執政黨。因此，此次選舉為進一步民主化的最大貢獻。²⁰⁰

直接的全民普選總統，才能確保政府幾乎在所有國家事務上對選民負責。1991、1992年臺灣國會改選後，雖又歷經1995年立法委員第二次全面改選，但一直要到1996年3月總統直接民選以後，李登輝先生當選中華民國首屆民選總統，才完成了臺灣自威權體制轉型至民主體制，²⁰¹臺灣人民能夠以民主方式變更他們的政府，美國「自由之家」特別在1996年世界各國人權報告中提出評論：臺灣成功地完成民主轉型，以自由與公平的競爭性多黨體系完成總統直選，呈現政治多元主義；因此將臺灣列為既是「選舉的民主」也是「自由的民主」國家。自此之後，臺灣正式被列入民主國家的行列。²⁰²

民主轉型時期由國民黨主導的重大政治改革，促成臺灣政治民主化，其重要政治改革如表 2-1。

¹⁹⁸ 齊光裕，前揭書，頁 950。

¹⁹⁹ Coppe, John F. 1994, *Taiwan's 1991 and 1992 Non-Supplemental Elections : Reaching a Higher State of Democracy*. East Asia Research Institute. p.23.

²⁰⁰ Ibid. p.45

²⁰¹ 彭懷恩，2008，《台灣政治變遷史》。頁 153-154。

²⁰² Georg Sorensen 著，李西潭譯，1998，《民主與民主化》。臺北：韋伯。譯序Ⅶ。

表 2-1：臺灣民主轉型期重要政治改革表

時間	重要政治改革事項
1986 年 3 月 29 日	國民黨召開十二屆三中全會，獲致推動政治改革共識。
1986 年 4 月 9 日	國民黨中常會，研擬「解除戒嚴」、「開放黨禁」、「國會改革」、「地方自治法制化」、「社會治安」、「黨務革新」等六項議題。
1986 年 10 月 15 日	國民黨中常會決議優先進行「解除戒嚴」、「開放黨禁」二項議題。
1987 年 6 月 23 日	立法院三讀通過「國家安全法」。
1987 年 7 月 15 日	政府宣布正式解嚴。
1988 年 1 月 1 日	解除報禁。
1988 年 1 月 11 日	立法院三讀通過「集會遊行法」。
1988 年 2 月 3 日	國民黨中常會通過「第一屆中央民意代表退職辦法」四項原則。
1989 年 1 月 20 日	立法院三讀通過「人民團體法」。
1989 年 1 月 26 日	立法院三讀通過「選舉罷免法」修正案、「第一屆中央民意代表退職條例」。
1990 年 4 月 18 日	國民黨中常會通過第一屆中央民意代表分三階段退職辦法。
1990 年 5 月 20 日	李登輝就任第八任總統，
1991 年 5 月	終止動員戡亂時期。
1992 年 5 月	國民大會第二階段修憲，總統確定以民選方式產生。
1992 年 12 月	第二屆立法委員全面改選。
1994 年 12 月	台灣省省長、台北市、高雄市兩市長由人民直選。
1996 年 3 月	台灣地區首次總統由人民直選，國民黨候選人李登輝勝選。

資料來源：葛永光，2000，《政黨政治與民主發展》。台北：空中大學。頁 64-66。

四、民主轉型時期之人權發展

由於民主轉型期的政治民主化改革與日俱進，競爭性政黨體系漸具雛型，對我國長期一黨獨大下的政治文化，亦帶來了轉型的衝擊。在民主改革的呼聲

中，人權保障的議題，已不再只是學術上研究討論的問題，而已成為現實政治中一項眾所矚目的焦點。

相較於許多新興民主國家在轉型過程中必須面臨的許多問題，臺灣亦不例外地在進行民主化時，衍生出轉型與情境問題。其中，如何處理威權統治下的二二八事件、白色恐怖等侵害人權的政治案件，似乎是臺灣從威權體制轉型到民主體制時，政府所要優先承受的歷史責任。其次，對於許多違反憲法基本權利的法令規定，透過大法官釋憲方式宣告違憲，各政府機關更須在一定時間內檢討修改法令，以確保人權獲得充分保障。因此，在臺灣民主轉型期的人權發展重點，一方面是政府還原過去侵害人權的真相並予補償，一方面則是政治與社會運動要求恢復並建構民主體制的法制建設。本文即就此兩方面分述如次。

（一）侵害人權案件真相調查與處理

第三波民主化後，大部份民主政治的相關研究集中在民主轉型、民主鞏固或民主倒退等問題，在這些熱門的研究議題之外，另有一個以真相委員會（Truth Commission）為中心的「轉型正義」（transitional justice），也是許多國家在進行民主轉型和民主鞏固之同時，必經的過程，也受到政治學界高度重視。

九〇年代以後，世界各國在處理過去政府犯錯，實現「轉型正義」的方式來看，大致可分成三類。第一類是儘量將過去的錯誤埋藏在記憶中，企圖「忘記過去，面對未來」，這個模式有時也強調和解，以達成國家的合一。第二類是取得政權者拘捕、懲治落敗的對手，此模式包括非依憲法的槍決，或任何經司法程序所作的判決等不同形態。第三類則在1970年代末期、1980年代初期出現，透過一連串的司法或類似司法程序來處理過去政治錯誤的責任歸屬，並確保民主轉型順利成功，但它是一種政治化的法律程序，即司法的適用性納入政治的考量。²⁰³

以臺灣民主轉型經驗來看，臺灣的轉型模式是由長期執政的國民黨所選擇發動，使得它可以單方主導轉型期間的改革議題，此種改革帶有強烈的政權延續性，不但執政菁英持續在位執政，許多舊體制的法制也仍持續保留在轉型體

²⁰³ 嚴震生，2006，〈真相委員會與轉型正義〉。《校園雙月刊》48（6）：39-40。

制中。²⁰⁴因此，對於過去執政期間所侵害人權的政治案件歷真相之處理，可能只有轉型但無正義的結果。²⁰⁵而對於過去的二二八事件及白色恐怖不當審判的處理方式，也變成著重在歷史義意的平反及訂定補償條例予以彌補，至於政治錯誤的責任歸屬及進行司法程序追究責任則尚難實現。

有關二二八事件的平反，自 1987 年解嚴後，包括海外的臺灣獨派團體成立二二八和平日促進會，各界開始發起推動 228 平反運動，要求政府正式道歉、賠償、追求真相、公開史料、建立紀念碑、紀念館，並訂定 228 為國定假日。1989 年，全台第一座二二八紀念碑在嘉義市設立。1990 年行政院邀請國內學者專家，成立「研究 228 事件小組」負責蒐集國內外有關檔案及相關資料，1992 年「228 事件研究報告」公諸於世，1995 年 4 月 7 日公布〈228 事件處理及補償條例〉。同年 10 月行政院成立「財團法人 228 事件紀念基金會」受理 228 補償申請、核發補償金。1995 年，當時的總統李登輝首先代表政府向所有二二八事件的受難者家屬公開道歉。同年，行政院成立財團法人二二八事件紀念基金會正式運作。行政院在 1996 年通過訂定 2 月 28 日為國定假日。自 1995 至 2006 年為止，基金會審理通過的 228 事件受難案總計 2,266 件，其中「死亡」類案件 682 件、「失蹤」類案件 178 件、「其他」類（包括監禁受傷或名譽受損等）1406 件。受領賠償金的人數（包括受難者本人或受難者死亡後的家屬）截至 2013 年 6 月總計 9,682 人。賠償金由政府編列預算支應，總金額約 72 億。²⁰⁶

至於白色恐怖時期的政治案件的平反，為了平反及補償此一受害人數最多的集體歷史事件犧牲者，1998 年政府訂定了〈戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例〉，並成立財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會專責處理補償事宜。基金會至 1999 年 4 月 1 日成立以後，歷經 14 年 3 月，截至 2013 年 6 月 30 日止，共接獲 10,061 件申請案，已完成 10,059 案審查，結案率達 99.99%，其中予以補償者 7,960 案（佔已結案件之 79.14%），不予補償者 2,036 案（佔已結

²⁰⁴ 林佳龍，1999，〈解釋台灣政治的民主化〉。收錄於林佳龍、邱澤奇主編，《兩岸黨國體制與民主發展：與哈佛東西方學者的對話》。臺北市：月旦圖書出版股份有限公司。頁 106。

²⁰⁵ 徐永明，2006，〈追求台灣政治的轉型正義〉。頁 27。

²⁰⁶ 參見財團法人二二八事件紀念基金會網站：<http://www.228.org.tw/pages.aspx?v=82D4F7824F7815C6>。

案件之20.24%)，回復名譽4,052案，核發補償金額達195億餘元。²⁰⁷同時也在1999年12月10日人權日設立了「綠島人權紀念園區」，2005年6月21日設立「動員戡亂時期軍法審判紀念園區」，以紀念過去所有因政治迫害的受難者。2007年「綠島人權紀念園區」更名為「綠島文化園區」，2009年6月再與「景美文化園區」同時第三次更名為「綠島人權文化園區」；「動員戡亂時期軍法審判紀念園區」於2008年2月1日經行政院核定將更名為「台灣人權景美園區」，2009年6月24日再更名為「景美人權文化園區」。

民主轉型期執政的國民黨政府，對於二二八事件及白色恐怖時期案件的平反，主要藉由立法、立碑、立館等、訂定紀念日等方式來重新定義這類事件在歷史上的意義，儘管在各項形式上已經完備，但是卻因為並非重現歷史，尋找歷史的真相，而是廣泛的、紀念性的對所有的受難者一體視之，於是難以避免的遇到一個事實各自表述的歷史詮釋權挑戰。例如〈二二八事件處理及補償條例〉也一直到了2007年才「正名」為〈二二八事件處理及賠償條例〉。這些現象大抵都表徵了究竟二二八事件是一個外來政權鎮壓被統治者的歷史錯誤，還是只是一個政府統治不當造成的疏失，在臺灣造成始終對立的族群解讀。²⁰⁸因此，對於歷史真相的調查外，責任的歸屬認定也成為臺灣在政黨輪替後的另一重要議題。

(二) 社會運動與人權的訴求

臺灣在民主化過程中發生了一連串具政治性或特定議題的社會運動風潮，基本上是因為政治體系本質已產生變化，也就是國家機關對民間社會的控制關係發生了鬆動，威權統治的支配類型由「硬性」轉向「軟性」。²⁰⁹連帶影響民間社會的力量開始蓬勃發展，由於原有體制的結構問題，造成各種弱勢團體被國家力量

²⁰⁷ 財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會，2013（7月15日），〈申請補償案至今已完結審查10,059件，結案率達99.99%〉。《補償基金會通訊》57：1。

²⁰⁸ 王時思，2007，〈轉型正義在台灣－政府的角色〉。發表於「轉型正義經驗比較國際研討會」，台北遠東國際大飯店3樓宴會廳，財團法人台灣智庫主辦，2007年7月28日。頁7。

²⁰⁹ Winckle, Edwin A., 1984 (Sep), "Institutionalization and Participation on Taiwan: From Hard and Soft Authoritarianism?" *China Quarterly*, vol. 99, pp. 481-499.

鎮制，一旦獲得發展的生機，乃爆發出追求公正待遇的呼聲。²¹⁰於是在1980年代的臺灣社會產生了各類與人權議題相關的運動，²¹¹例如政治受刑人人權運動、原住民人權運動、勞工人權運動、婦女人權運動、教師人權運動、殘障弱勢人權運動、農民權利運動、校園民主運動、老兵返鄉運動、消費者運動、環境保護運動、反核運動等。²¹²

在各類社會運動的人權訴求上，透過政治性的抗爭，主要有二二八事件及白色恐怖不當審判案件的政治平反、抗議司法不公、抗議取代戒嚴令的國家安全法列舉「不得違背憲法、主張分裂國土」。最重要者為 1990 年有學生團體的「野百合」運動，除了持續要求校園民主化、教授治校、廢除教官制度、國民黨退出校園、學生刊物自由出版等訴求外，並提出深具政治意義的國民大會全面改選的政治訴求；²¹³1991 年 9 月 21 日由學術界、社運團體及文化界所組成的「一〇〇行動聯盟」，訴求主題除了廢除刑法第一百條以外，並要求釋放若干因刑法第一百條所起訴或判刑的「叛亂犯」，以及撤銷限制海外異議人士返臺的「黑名單」。²¹⁴

勞工人權運動方面，主要訴求為勞動基準法對於勞資爭議、組織工會的保障、勞動條件的改善等勞動三權的保障不足，²¹⁵為了抑制日益高漲的工運，政府開始尋求對勞工法令的修正，其中以〈勞動基準法〉、〈工會法〉、〈勞資爭議法〉的修正，影響後來勞工權益獲得保障的基礎。農民組成的「農權聯盟」和「農權總會」則曾在抗爭運動中，造成「五二〇事件」，突顯出政府必須重視農業問題的嚴重性。²¹⁶教師人權運動在 1987 年後，主要訴求為爭取教師工作權的

²¹⁰ 對照社會運動的類型，田弘茂提出七種社會運動，張茂桂的出八種社會運動，蕭新煌提出達十七種社會運動，顯示在長期的威權統治下，造成民間存在許多不合理的結構問題，利用政治自由化而爆發出來。參見彭懷恩，2009，《台灣政治發展（1949-2009）》。臺北市：風雲論壇有限公司。頁 337。

²¹¹ 依據內政部警政署在 1988 年公布的官方統計資料顯示，1987 年的群眾抗爭次數多達 1,835 次，平均每天 5 次，參與人數多達 60 餘人次。

²¹² 彭懷恩，2009，《台灣政治發展（1949-2009）》。頁 330。

²¹³ 彭懷恩，2009，《台灣政治發展（1949-2009）》。頁 338-339。

²¹⁴ 倪炎元，1995，《東亞威權政權之轉型：比較臺灣與南韓的民主化》。頁 305。

²¹⁵ 張茂桂，1989，《社會運動與政治轉化》。臺北市：國家政策研究中心。頁 77。

²¹⁶ 趙剛，1989，〈五二〇事件，社會學的剖析〉。收錄於徐正光主編，《台灣新興社會運動》。臺北市：巨流出版社。頁 211-221。

保障，其後成立教師人權促進委員會，透過〈大學法〉等與教育相關法令的修正機會，獲的相當多的回應與影響。而在弱勢族群的保障上，則有臺灣婦女運動的興起，1987 年成立了主婦聯盟、台灣婦女救援會、婦女福利事業基金會及進步婦女聯盟等四個婦女團體，以爭取婦女在法律上獲得平等的地位為訴求，²¹⁷其後政府陸續訂定一系列性別平等的法律，並修改民法、刑法等法令以保障婦女權利；原住民團體則早在 1983 年成立台灣原住民族權利促進委員會，開始爭取臺灣原住民族的法律及社會權利，²¹⁸使得政府逐步正視原住民族在法律地位上的保障；客家族群則在 1988 年底展開「還我母語」運動，²¹⁹這運動獲得政府的正面回應，開放了客語節目的限制。

在民主轉型期的1980年代中後期，臺灣的人權發展大多藉由社會運動發聲訴求，這也是國民黨在採取一連串的開放政策之後所發生的現象，可見過去威權統治的壓制力量，以強大的國家機器凌駕在民間之上，使得民間力量根本無法發揮。因此一旦解除戒嚴，各種人權訴求藉由社會運動逐步開展。社會運動請願或抗爭對象都是指向「黨國一體」的國家機關，一方面顯示臺灣社會問題的根源是「強大國家機器」的壟斷所造成，而市民社會卻缺乏自主發展以解決自身問題的能力。另方面人民的政治文化仍是傾向「威權取向」，認為政府是解決一切問題的關鍵。訴求人權的社會運動大多是社會上被「排斥者」的動員，往往以「受害者」立場爭取合理的待遇，希望爭取到政治上、經濟上、社會上的平等地位。²²⁰然而，絕大多數的社會運動仍是認同目前體制，並沒有重建新的政治體系的企圖。臺灣的人權運動只要政黨勢力介入都造成內部的分裂，顯示政黨與利益團體仍是不同性質的集體行為。為了追求民間部門的權利與利益，以民間自發的力量，動員相關利益人士的參與，可能是運動持久或成功的條件。但最重要的關鍵，還是政府應以積極的態度及作為來處理社會運動的人權訴求，以滿足參與者的需求，才是民主國家解決社會運動的重要途徑。

²¹⁷ 周碧娥，1989，〈現階段台灣婦女運動的經驗〉。收錄於徐正光主編，《台灣新興社會運動》。臺北市：巨流出版社。頁 79-102。

²¹⁸ 張茂桂等著，1993，《族群關係與國家認同》。臺北市：國家政策研究中心。

²¹⁹ 徐正光主編，1991，《徘徊於族群與現實之間：客家社會與文化》。臺北市：正中書局。

²²⁰ 彭懷恩，2009，《台灣政治發展（1949-2009）》。頁 345-346。

臺灣民主轉型期間，自1991年至2000年進行六次憲改，將民主改革成果進一步落實到憲法。配合民主化的進程，確立中央民意代表的改選與總統直選，調整行政權與立法權的關係，重新定位監察院、考試院與司法院的權責，並落實地方自治。但從修憲內容觀之，六次修憲主要針對政府體制與功能的調整，並未涉及基本權利保障的規定，只有在基本國策方面，增修原住民族、婦女兒童、教育文化等少數條文。²²¹相較新興民主國家的憲改浪潮，對人權保障格外重視，不管是修憲或制憲，許多國家都會重新檢視原來憲法上的人權清單是否完整？是否已充分納入聯合國公民與政治權利公約或經濟社會文化權利公約？對於新興人權的保障是否充足？更重要的是，除了傳統保障人權的司法機制外，是否還必須設立其他更有效的人權保障機制，如人權委員會、人權監察使、人權保護官等。²²²而臺灣在民主轉型過程中所未處理的人權議題，在修憲具有高度門檻的情況下，尚有待重新思考另以立法等途徑來研議人權保障機制的建構。

第三節 民主鞏固時期人權發展

一、民主鞏固概念

民主鞏固在政治民主化過程中不僅是重要的一個概念，也是新興民主國家的重要政治目標。大部分學者對民主鞏固概念有一個基本的交集點，乃視民主鞏固為一個可以辨識的過程，並且在完成民主鞏固過程之後，民主的規則、制度便成為取得政治權力的唯一合法途徑。²²³

Linz 和 Stepan 提供一個民主鞏固的概念架構。他們假定民主鞏固涉及行為、態度以及憲政三個層面，透過這些層面的鞏固使得民主變得常規化，並深入於社會、制度、心理生活上，以及成為政治人物行事的內在規範。他們同時主張在所謂民主鞏固的國度裡，或許有激烈的政治衝突，但是沒有任何顯著的

²²¹ 張文貞，2006，〈憲政改造的方式與程序〉。收錄於行政院研究發展考核委員會主編，《憲改方向盤》。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。頁 16-17。

²²² 葉俊榮，2006，〈從全球憲法變遷的趨勢看台灣憲政改造的定位〉。收錄於行政院研究發展考核委員會主編，《憲改方向盤》。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。頁 8。

²²³ Larry Diamond 著，廖益興譯，1997，〈民主鞏固的追求〉。收錄於田弘茂等編，《新興民主的機遇與挑戰》。臺北市：業強出版圖書公司。頁 7。

社會或政治勢力，想以非法、違憲或反民主的方式來達成他們的目的，即使有相當嚴重的政治問題存在。並且對當前的政府相當不滿意，但絕大多數的政治菁英和社會大眾仍一致相信，民主的程序和制度是管理眾人生活的最適合方式。²²⁴進而提出民主鞏固所需要的五個場域，或者鍛造（crafting）民主鞏固的五項條件：發展一個自由且活潑的公民社會；必需存在一個具有相對自主性的政治社會（political society）；在國家統治範圍內，所有政治行為者，特別是政府和國家機關，都須服從以保障個人自由權利與社群生命為標的的法治原則；必須存在一個可供新的民主政府使用的國家官僚結構；必須有建制化的經濟社會（economicsociety）。²²⁵

Huntington 在《第三波》（The Third Wave）中提出一個衡量民主鞏固程度的標準，即“雙翻轉測驗”（two-turnover test）。運用這種測驗，如果在民主轉型期的初次選舉中掌權的政黨或團體，在此後的選舉中失利，並把權力移交給選戰中的獲勝者，然後，如果這些獲勝者又和平地把權力移交給次一屆選舉中的獲勝者，那麼，這樣的民主政權就可被認為是已經鞏固。²²⁶

Sorensen 指出鞏固不是純粹的政治過程，而是也需要社會與經濟的變遷，且鞏固最後階段乃是民主的制度與實際變成政治文化（political culture）根深蒂固過程。²²⁷福山（Francis Fukuyama）認為「民主鞏固」乃是涉及四個層次的問題：意識型態、制度、公民社會（civil society）、文化。²²⁸

一個廣被接受的民主程序蘊涵著民主鞏固的因子，它降低民主的不確定性，它使人重視政治競爭的程序和方法甚於結果。如同道爾（Robert A.Dahl）認為民主的鞏固意味著民主政治文化的出現，或許各國所呈現的民主政治文化風

²²⁴ Linz, Juan J. and Stepan, Alfred, 1996, *Problem of Democratic Transition and Consolidation : southern Europe, South American, and PostCommunist Europe*, Jonns Hopkins University Press. p.110.

²²⁵ Ibid., pp.7-15。

²²⁶ Huntington, Samuel P., 1991, pp.266-267.

²²⁷ Sorensen, Georg, 1993, *Democracy and Democratization : Processes and Prospects in a Changing World*, Oxford: Westview Press. pp.46.

²²⁸ Fukuyama, Francis., 1995, “Democracy’ s Future : The Primacy of Culture”, *Journal of Democracy*, V.6, N.1, pp.7-9.

貌有所不同，但是除非民主體制已為絕大多數人所接受，共同建立彼此的政治信任感、容忍性以及相互妥協的意願，否則當面臨危機的時候，民主體制將會因脆弱而瓦解。在民主鞏固過程中，與民主政治文化的成長有密切相關性，其中南歐國家已經快速見到民主價值的快速萌芽茁壯；同樣的價值變遷情形也出現在拉丁美洲、東亞及前蘇聯國家，只是個別國家之間發展情形差異頗大。²²⁹

二、民主鞏固的重要模型

隨著第三波民主化的進展，“民主鞏固”的相關研究如雨後春筍般地大量出現，並與民主化及民主轉型等研究均成當代顯學，²³⁰但因任何人都可以用他們喜歡的方法來使用“民主鞏固”的概念，故亦無人能夠確定此概念所指的真正意義，致使此概念一直難以界定。至於“鞏固學”（consolidology）亦為一個不清楚、不一致、無限制的概念。國內學者李西潭教授以民主化及民主鞏固為主題之論著研究中，對“民主鞏固”的定義與概念，曾廣泛蒐集外國資料，並深入整理、分析，認為學者薛德勒（Andreas Schedler）所撰之〈什麼是民主鞏固？〉一文，始對民主鞏固的概念有完整清晰之定義，並對“民主鞏固”為一完整概念的釐清。²³¹

「民主鞏固」概念原在描述新興民主政體所面對的挑戰，包括延長新民主體制的生命，免於威權主義逆行威脅，並建構對抗最後回潮「reverse waves」的屏障。因此，薛德勒（Andreas Schedler）特別在討論「民主鞏固」的各種概念時，提出四種層次的分類法：威權主義、選舉的民主、自由的民主與先進的民主，並先繪圖再加以說明：²³²

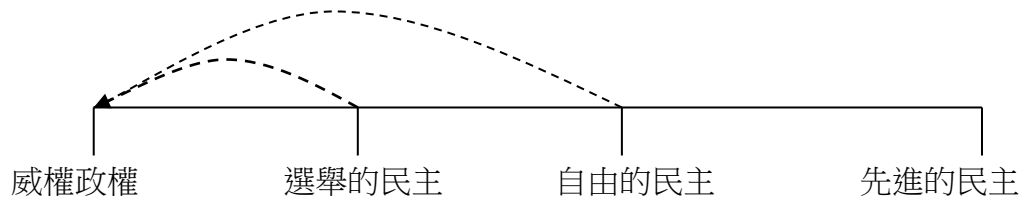
²²⁹ Dahl, Robert A., 1989, *Democracy and its Critics*. New Haven and London : Yale University Press.

²³⁰ Shin, Doh Chull, 1994, “On The Third Wave Democratization : A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research”, *World Politics*. pp.138-139.

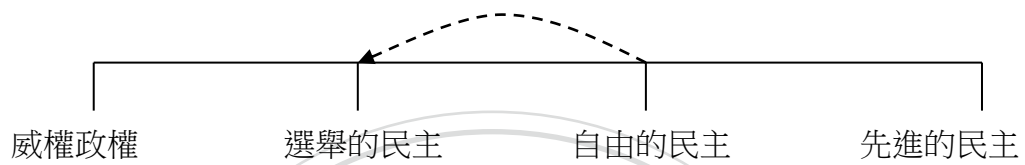
²³¹ 李西潭，1998，〈文武關係與民主鞏固〉。《中山人文社會科學期刊》6（1）：133-169。

²³² Schedler, Andreas, “What is Democracy Consolidation ?”, *Journal of Democracy*, V.9, N.2, pp.93-105.

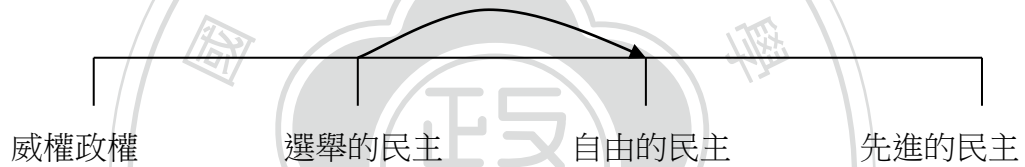
1.防止民主崩潰



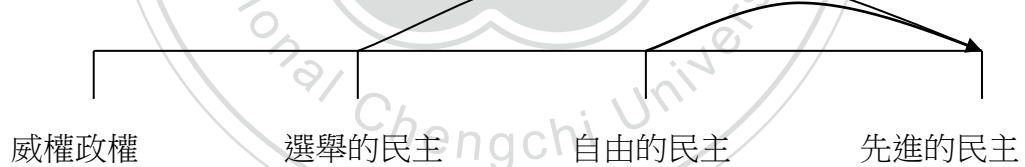
2.防止民主腐蝕



3.完成民主



4.深化民主



5.組織民主

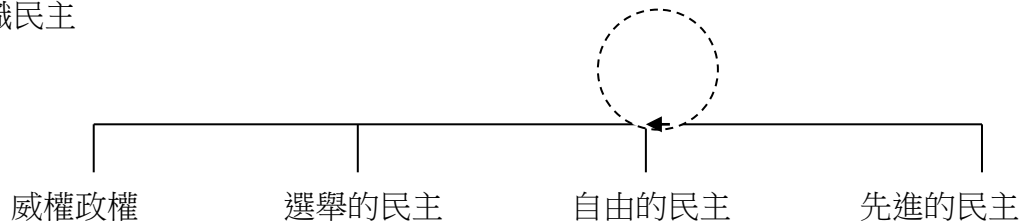


圖 2-3：民主鞏固概念圖

資料來源：Schedler, Andreas, “What is Democracy Consolidation ?”, *Journal of Democracy*, V.9, N.2, pp.93 -105.

薛德勒（Andreas Schedler）先指出：我們認定民主鞏固概念的意義依賴於我們站在什麼地方（經驗性觀點），以及我們要達成什麼目標（規範性水平）。選舉的民主與自由的民主代表著民主鞏固的經驗性指涉。在規範性名詞方面，威權主義形成選舉的民主與自由的民主試圖要避免的消極性水平，先進的民主形成選舉的民主與自由的民主欲達成的積極性水平。此外，選舉的民主與自由的民主構成相互彼此規範性水平；亦即自由的民主欲避免選舉的民主之出現，而選舉的民主欲達成自由的民主之發生。接著他分析以下五種民主鞏固的概念：

- （一）防止民主崩潰（Preventing Democratic Breakdown）就是防止選舉的民主與自由的民主快速死亡，倒退回原來的威權主義。避免民主崩潰，專心致力於民主體制長存下來，乃是民主鞏固的古典意義。
- （二）防止民主腐蝕（Preventing Democratic Erosion）乃防止自由的民主，慢慢死亡。除了崩潰的危險，許多新民主政體必須抵禦民主衰敗危險，避免民主逐漸腐蝕，導致半民主體制（semidemocracy）的發生。杭廷頓亦強調第三波民主化的問題不是崩潰，而是腐蝕，來自於民選領袖逐漸弱化民主政治。
- （三）完成民主（completing Democracy）乃是指從選舉的民主到自由的民主。民主化的完成需要去除威權主義的遺緒（legacies），而自由的民主需有效地保證基本的政治、公民與人權（political, civil and human rights）。
- （四）深化民主（Deeping Democracy）乃是討論民主品質從選舉的民主與自由的民主提昇到先進的民主之水準。當代拉丁美洲國家民主政體似乎缺乏民主先進國家的一些特質，無論是在政府表現、公共行政、司法體系、政黨制度、利益團體、公民社會、政治文化與決策模式等方面，大多數拉丁美洲國家比起先進民主國家來說，仍然停留在“未開發”狀態。
- （五）組織民主（Organizing Democracy）為民主鞏固的中性用法，要求比制度化民主的基本規則更多，它期望建立民主的特殊規則與組織，等同於制度建立（institution building）。

根據上述分析，民主鞏固本質上是一種目的論的概念（teleological concepts）。民主鞏固的消極概念關心民主穩定並避免倒退，積極概念則關心民主進展並提昇品質。雖然今天民主品質的問題比長存的問題更加顯著突出，但薛德勒所提觀點：我們應該回到民主鞏固概念原先所關懷的民主長存問題。我們應該限制民主鞏固的使用在二個“消極”概念上：避免民主崩潰與民主腐蝕。「民主鞏固」這個用詞應該指涉政體持續的期望，此外別無所有。²³³

因此，如何衡量一個新興民主政體是否鞏固，能夠免於崩潰呢？學者林茲採取最低程度的概念，他所界定的“鞏固的民主”是指：沒有主要的政治行動者、政黨、有組織的利益團體認為，沒有任何可以替代民主的程序以取得權力。以及沒有任何制度或團體主張可以否決經過民主選舉產生的政治決策者所作的決定。簡言之，民主必須被視為“當地的唯一遊戲規則”。²³⁴此有關“鞏固的民主”之界定，已經普遍地被研究民主化與民主鞏固的學者所引用。而學者索瑞森則認為最重要的要求是一個能夠轉移政權給反對黨的民主制度的建立，才是達到鞏固階段。²³⁵

三、民主鞏固時期之政治概況

民主鞏固須依賴某些制度、政策以至於行為層面上的改變，其間強化國家機關的能力，經濟體制的自由化、合理化，在保障基本自由的前提下維持社會和政治秩序的安定，促進水平式責任政治（horizontal accountability）的形成，以及依法行政與懲治貪污等事項，都直接有助於政府統治能力的提升而有利於民主鞏固。此外，強化政黨及其與社會團體的連結關係，避免出現小黨林立的政黨體系，強化立法機關和地方政府的自主性和公共責任，以及激化民間社會的活力等，均能促進民主政治體制的代議功能。對絕對多數的民主新興國家而言，都需要進行上述制度改革和強化，特別是一些新興民主國家特殊主義的盛行，以及司法監督機關效能不彰，而出現政治、官僚體系嚴重的貪腐景況。除此之外，一些新興民主國家仍必須持續努力減少軍方對非軍事議題的干涉，以

²³³ 李西潭，前揭文，頁 161。

²³⁴ Linz, Juan J. & Stepan, Alfred. p.5。

²³⁵ Sorensen, Georg. p.45。

及建立文人政府控制軍隊和情治單位。再者，有些新興民主國家必須進行法令制度改革，以緩和不同族群之間的緊張關係並培養相互信任的基礎。此外政治精英行為模式、官方文告、以及領袖、政黨和組織團體的意識形態，亦可察覺民主政治是否鞏固。²³⁶

民主政治的精義在於人民有權利透過定期、公開、公平與自由的全國大選，選出國家統治者。1996 年 3 月，李登輝先生當選中華民國首屆民選總統，完成了臺灣由威權體制轉型至民主體制，臺灣人民以民主方式變更他們的政府，不但是民主化的關鍵，也是臺灣民主政治的重要里程碑。臺灣被列為既是「選舉民主」，也是「自由民主」的國家。²³⁷ 1997 年 11 月的地方選舉，在野的民進黨提出一個乾淨與全民政府的政見，結果首次在行政席次和得票率（43% 對 42%）上擊敗執政的國民黨。1998 年 12 月，國民黨在中央和地方選舉中稍微扳回局面，民進黨於成立十年後首度遭遇較大的挫敗，但仍維持重要地方政府與幾乎整個南臺灣的控制權。²³⁸ 國民黨嚴重性的分裂在 1999 年中期又浮上檯面，前臺灣省省長宋楚瑜脫離國民黨，逕自宣佈參選總統。國民黨黨中央之權力與黨員之向心力也逐漸變弱。²³⁹

2000 年 3 月的總統大選，民主進步黨以新中間路線作為選舉主軸的陳水扁，在臺灣人民期待政治改革中當選總統，人民用選票終結國民黨五十多年來的長期執政。²⁴⁰ 陳水扁的獲勝，不但首創臺灣的政黨輪替，完成臺灣第一次政權和平移轉，也為臺灣民主政治發展寫下歷史新頁。²⁴¹ 因此，有學者指出有些經歷數十年一黨威權體制的國家，例如南韓、臺灣發生極大變化。這些國家的反對黨所提名候選人在總統大選中得到選舉勝利，不僅代表民意終於得以被自由、民主地表現出來，同時也意味著一黨專政冗長潰敗過程的終結。²⁴² 更重要

²³⁶ Diamond, Larry, 1997, pp.9-11。

²³⁷ Karatnycky, Adrian, 1997, "Freedom on the March," *Freedom Review*, Vol. 28, No. 1, pp. 6, 8, 18.

²³⁸ Karatnycky, Adrian, 2000, *Freedom in the World: Political Right sand Civil Liberties*, New York: Freedom House. p. 469.

²³⁹ Ibid., p. 468.

²⁴⁰ 彭懷恩，2009，《台灣政治發展（1949-2009）》。頁 380。

²⁴¹ Karatnycky, Adrian, 2001, *Freedom in the World: Political Right sand Civil Liberties*, New York: Freedom House, p. 521.

²⁴² Solinger, Dorothy J., 2001 (January), "Ending One-Party Dominance: Korea, Taiwan, Mexico,"

的是，依照 Huntington 提出的民主鞏固判別標準：「雙翻轉測驗」來衡量，臺灣通過了第一次的檢驗。

民進黨除了在 2000 年總統大選中獲勝成為執政黨，在 2001 年 12 月立法委員選舉的結果也大有斬獲，贏得立法院 225 席中的 87 席次，與 1998 年的 70 席相較，席次增加成為國會最大黨；相較之下，國民黨只獲得 68 席，比前次的 123 席下降許多。此外，由被國民黨開除的宋楚瑜領導之親民黨獲得 46 席位，而支持前總統李登輝的台聯黨則贏得 13 席位。²⁴³

臺灣民主政治的發展，在 2004 年 3 月總統大選中，面臨嚴峻的挑戰。尋求連任的陳水扁總統，在此次選舉中獲得過半數（50.1%）的選票。²⁴⁴然而，以國民黨為首的在野黨陣營，卻認為選舉結果不符合公平原則，並進行一連串抗議活動。²⁴⁵儘管如此，根據自由之家強調選舉公平性之評比，臺灣在該年仍屬自由國家。換言之，在此一具公信力的國際組織眼中，臺灣的總統選舉是相當公平且得到肯定的。此外，臺灣亦於同年年底舉辦第六屆立法委員選舉。選舉結果由國民黨、新黨、親民黨所組成的泛藍陣營，剛好超過國會席次半數的 114 席位，而泛綠陣營（包括民主進步黨與台灣團結聯盟）則獲得 101 席。²⁴⁶儘管從整體選舉結果來看，泛藍陣營減少一席而泛綠陣營增加一席，藍綠雙方各自的席次與前一屆（第五屆）立委席次變動不大，各自維持了原本的政治版圖。然而，泛綠陣營因為無法獲得國會多數，也使執政的民主進步黨在國會內遭遇更嚴厲的挑戰，而總統的行政權力也受到強力的監督與制衡。政黨輪替使臺灣民主改革向前邁向一大步，總統選舉與立委選舉無疑又是民主發展的另一個分水嶺。在這些重要的選舉之後，臺灣進入民主鞏固的第二階段後，最重要的工作即是進行民主的深化，透過提昇民主政治之品質，從自由的民主國家朝著成為先進民主國家之目標邁進。

Journal of Democracy, Vol. 12, No. 1, p. 41.

²⁴³ 參閱：Freedom House 2001 年至 2002 年世界各國自由年度調查報告，其中有關於臺灣的部分。
(<http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2002/countryratings/taiwan.htm>)

²⁴⁴ 彭懷恩，2009，《台灣政治發展（1949-2009）》。頁 390。

²⁴⁵ 張佑宗，2009，〈選舉輸家與民主鞏固—台灣2004年總統選舉落選陣營對民主的態度〉。《臺灣民主季刊》6（1）：43。

²⁴⁶ 盛治仁，2004，〈從 2004 年立委選舉結果看選後政局發展〉。《臺灣民主季刊》1（4）：170。

學者表示在近幾年差不多一百個被認為正在政權轉型的國家中，僅有少數比例且不超過二十個國家能夠清楚明白地走向成功的民主道路——擁有完善的民主運作程序，或者至少具備某些民主制度的開展，而且充滿信心地享有民主化的動能，²⁴⁷其中最值得注目且唯一的東亞國家就是臺灣，相較於菲律賓與南韓的民主進度，似乎向前推移了一大步。雖然這些國家政權過渡移轉的處境並不是堅如磐石，但卻能因經過足夠時間的歷練成長，散發出意義非凡的民主曙光，進而成為民主轉型的典範。²⁴⁸為了保證臺灣民主化成果能夠順利地運作生存，徹底通過Huntington「雙翻轉測驗」(two-turnover test)的試鍊並使民主根深蒂固於政治文化中，是深化臺灣民主的重要挑戰。²⁴⁹2008年期間，受到原執政的民主進步黨籍總統陳水扁爆發其家人與親信一連串的貪腐案件影響，當年1月的第七屆立法委員選舉，在應選的113席中，國民黨大勝取得81席，民主進步黨只獲27席，²⁵⁰顯示選民對民主進步黨的失望；而在其後3月的第十二屆總統大選中，國民黨提名的馬英九、蕭萬長獲得58%的選票勝選，²⁵¹其重要意義就是臺灣進入民主鞏固的制度化，成功轉型到自由民主政體。²⁵²

2012年首次合併舉行的第十三屆總統選舉與第八屆立法委員選舉，經過選前激烈的競爭，於2012年1月13日順利完成。總統選舉方面，競選連任的中國國民黨籍的總統馬英九以51.6%的得票率，勝過代表民主進步黨的蔡英文與代表親民黨的宋楚瑜，與吳敦義當選第十三任正、副總統。在立委選舉方面，國民黨和民進黨分別以64席和40席位居國會兩大黨，另外台灣團結聯盟和親民黨則靠著政黨票均取得3席，成為國、民兩黨之外唯一可以在立法院中組成黨團的小黨。²⁵³綜觀此次選舉，兩黨對決態勢明顯，獲勝的國民黨與四年前2008年大選相較，稍有遜色，但表現仍高於預期，總統選票過半，國會則穩住多數席次。

²⁴⁷ Diamond, Larry, 1996 (July), "Is The Third Wave Over?" *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 3, pp. 20-37.

²⁴⁸ Carothers, Thomas, 2002 (January), "The End of the Transition Paradigm," *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 1, p. 9.

²⁴⁹ 李西潭，1999，〈邁向先進的民主：二十一世紀台灣民主化的展望〉。收錄於《跨世紀的政治願景》學術研討會論文集。臺中市：私立東海大學。頁43-65。

²⁵⁰ 參見臺灣民主基金會網站：<http://www.tfd.org.tw/docs/d5t2/011.pdf>。

²⁵¹ 參見臺灣民主基金會網站：<http://www.tfd.org.tw/docs/d5t2/011.pdf>。

²⁵² 趙永茂，2008，〈二次政黨輪替後對台灣民主發展的省思〉。《臺灣民主季刊》5(2)：162。

²⁵³ 參見臺灣民主基金會網站：<http://www.tfd.org.tw/docs/d9t2/008.pdf>。

臺灣自 1996 年被美國自由之家列入自由民主國家之列後，已象徵臺灣已走向歷史潮流與普世價值－自由、民主、人權的正確道路上。²⁵⁴歷經多次的總統與國會選舉，並完成 Huntington「雙翻轉測驗」的政黨輪替檢驗後，也顯示民主鞏固重要的判別標準之一：將民主視為唯一的遊戲規則（only game in town）已在臺灣獲得落實，並已達到建立轉移政權給反對黨的民主制度之鞏固階段。

四、民主鞏固時期之人權發展

臺灣邁向民主化以後，在民間社會運動的訴求下，人權保障的建制已逐步進行改革，但在全球化衝擊下，社會、經濟變動更勝以往，不同族群面對的壓力，以及潛在的不公與歧視，均迫切需要關注。從民主轉型進入民主鞏固階段，長達十多年的臺灣人權發展過程中，除了轉型正義問題外，其他有待改革或新興人權議題，無法再全然歸咎於威權統治的影響，不論是環境權、隱私權、新移民人權、消費權等，都是在民主化以後的社會型態中產生。²⁵⁵換言之，建立民主制度只是保障人權的手段與方法，如要建立正常的民主社會，民選政府必須接受監督、嚴守法治，改善公民、政治、經濟、社會、文化等人權，避免違法濫權，不當歧視等侵害人權的狀況，始能實現民主的真義。

回顧臺灣民主鞏固時期的人權發展，1996年以後，政府面對過去威權體制戒嚴統治歷史真相方面，為回應民間訴求，著重於推動各項賠償、回復名譽、檔案解密等措施，並成立各基金會推展相關業務。其中最重要者有1995年公布〈228事件處理及補償條例〉後，秉持物質補償與精神撫慰並濟原則，透過各種舉辦紀念活動、調查真相與實地訪慰受難者及其家屬，並根據事實核發補償金；²⁵⁶1998年公布〈戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例〉，行政院依據條例設立財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會，專責辦理補償；²⁵⁷1998年10月8日綠島垂淚碑正式改名為人權紀念碑，撫平戒嚴時期對人民的傷害等。

²⁵⁴ 李西潭，2011，《自由人權與民主和平：台灣民主化的核心價值》。頁 252。

²⁵⁵ 臺北市政府法規委員會，2012，《臺北市人權保障白皮書》。臺北市：臺北市政府法規委員會。

²⁵⁶ 參見財團法人二二八事件紀念基金會網站：<http://www.228.org.tw/pages.aspx?v=82D4F7824F7815C6>

²⁵⁷ 參見財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會網站：<http://www.cf.org.tw/pdfload/compensation>。

自2000年民進黨執政時期陳水扁總統以「人權立國」為號召，承諾與國際人權標準接軌，並進而在總統府及行政院建立人權機構，推動一系列人權政策；至2008年馬英九總統在競選期間發表「2008年新世紀人權宣言」，主張批准兩公約，加速國內人權保障制度與國際接軌，並進而在就任後批准具有國際人權規範綱領性的兩公約，以及通過〈兩公約施行法〉，強調以「人權治國」作為施政方針，皆展現過去十多年來兩個不同政黨執政時期的政府，對於國際人權規範的認同與承諾均有高度的共識。²⁵⁸因此，臺灣在民主鞏固階段，由政府與民間共同推動的各項人權發展成果，促進了普世人權價值在公民社會中的體現，也逐步的接軌國際人權體系。以下就2000年至2008年民進黨執政時期、2008年至2013年國民黨執政時期之人權發展狀況分述之。

（一）民進黨執政時期之人權發展（2000-2008年）

2000年陳水扁總統在就職演說揭櫫「人權立國」目標，宣示將遵守〈世界人權宣言〉、〈公民與政治權利國際公約〉以及維也納世界人權會議的宣言和行動綱領，批准「國際人權法典」，並使其國內法化，成為正式的「台灣人權法典」。²⁵⁹自此開啟我國人權政策的新頁章，政府並以重新納入國際人權體系，實現聯合國長期所推動的主張，在臺灣設立獨立運作的國家人權委員會為重要指標。同時，2000年10月24日聯合國成立55週年紀念日，設立「總統府人權諮詢小組」，²⁶⁰該小組經過三年的運作後，為使「人權立國」的目標進一步落實，再於2004年4月30日擴編為「總統府人權諮詢委員會」，著重人權入憲與人權修法，並持續推動國家人權委員會的成立，俾能儘速與世界人權接軌。另一方面，為推動並落實基本人權保障政策，行政院頒布「行政院人權保障推動小組設置要點」，於2001年8月1日成立行政院人權保障推動小組，²⁶¹小組成員包括行政

²⁵⁸ 陳俊宏，2011，〈台灣落實兩大人權公約的初步檢視：以「種子講師培訓計畫」為焦點〉。《台灣人權學刊》1（1）：32。

²⁵⁹ 行政院研究發展考核委員會，2002，《人權立國與人權保障的基礎建設－2002人權政策白皮書》。臺北市：行政院研究發展考核委員會。頁29。

²⁶⁰ 行政院研究發展考核委員會，2002，《人權立國與人權保障的基礎建設－2002人權政策白皮書》。臺北市：行政院研究發展考核委員會。頁63。

²⁶¹ 行政院人權保障推動小組網站：<http://www.humanrights.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=32897&CtUnit=12339&BaseDSD=7&mp=200>

部門之政府人員及民間學者專家，由政府與民間團體共同構思各種人權政策，並且列管辦理情形，同時出版人權白皮書及國家人權報告試行報告；²⁶²教育部於2001年4月25日成立人權教育委員會；²⁶³透過許多人權機制的設置，對於促進我國人權保障的基礎建設具有相當的效益。

政黨輪替後民進黨政府在推動人權方面有三項特點，第一是創建以人權立國為目標的人權基礎建設，第二是檢討各項人權議題，逐步推動人權新的立法與修法工作，第三是國際人權標準國內法化，以期與國際人權發展接軌。²⁶⁴此外，當時尚有兩項推動目標：擬定〈人權基本法〉及設置「國家人權委員會（National Human Rights Commission）」。²⁶⁵首先，法務部於2001年4月23日完成〈人權保障基本法草案〉，並陳報行政院審查後，送請立法院審議。接著，2003年5月間總統府人權諮詢小組公布〈人權基本法〉（後改稱為〈人權法〉）草案。同時，行政院研考會於2001年10月草擬〈「國家人權委員會組織法」〉初稿。

自從2000年政黨輪替後的人權發展方面，為回應各民間人權團體的各項人權議題訴求，可歸納八項主要的工作重點：建立經常性的人權調查、規劃與評估機制；健全憲政體制與民主制度，以落實人民自決權與參政權；推動司法改革，以實現司法人權之保護；檢討死刑之立法政策，逐步改革，減少死刑制度之適用；繼續推動社會福利政策，以落實經濟與社會人權；檢討勞工相關法令，以提昇勞動人權；落實性別平等，消除基於性別或性別認同之歧視；建構原住民族法制，確保原住民族集體人權。²⁶⁵而在實施後的主要成效有三大部分，首先，面對歷史真相，積極推動戒嚴時期各項賠償、回復名譽、檔案解密等措施，並成立各基金會推展上開業務。其次，為與國際人權標準接軌，推動國際人權法典國內法化、國際人權公約之批准、廢除死刑、加強被害人保護及指紋釋憲等重大政策。最後，為喚起民眾人權意識，推動設立各紀念館所、園區及紀念碑，以及出版國家人權

²⁶² 〈人權基本法〉法草案條文共分14章，82條，其重點乃以保障生命權及人身安全為核心，維護個人尊嚴及人格獨立自主為目的，進而保障各項自由權、參政權、受益權及其他各項人權。

²⁶³ 行政院研究發展考核委員會，2002，《人權立國與人權保障的基礎建設－2002人權政策白皮書》。臺北市：行政院研究發展考核委員會。頁54。

²⁶⁴ 彭堅汶，2003，〈政黨輪替後政府人權政策的探究〉。《中大社會文化學報》16：69。

²⁶⁵ 同前註，頁72。

報告（試行報告）以強化人權教育。²⁶⁶

陳水扁總統在其2004年的就職演說中，論述其憲政改造工程時，再度提到「基本人權與弱勢權益的保障」是憲改立即而明顯的問題，以及在談論臺灣願積極參與國際社會時，二度使用「人權是普世價值」字眼、一次使用「我國與國際友邦建立在人權的『價值同盟』關係上」。這些人權政策確實令人耳目一新，也普遍受到人權團體的歡迎，但由於國內在野政黨杯葛，在推動國際人權法典國內法化、設置國家人權委員會及國家人權紀念館、擬定〈人權基本法〉等重要目標，在其任內幾乎完全沒能達成，使得「人權」流於口號而無法具體實現。

（二）國民黨執政時期之人權發展（2008-2013 年）

2008 年在國際社會的矚目下，臺灣完成再次的政黨輪替，正式邁向民主鞏固的新里程，也驗證了政治學大師杭廷頓在《第三波》（The Third Wave）中提出衡量民主鞏固程度的標準，即“雙翻轉測驗”（two-turnover test）的經驗已在臺灣獲得實現。²⁶⁷而在臺灣民主政治發展過程中，民主與人權一直是全民普遍追求的理想與價值，因為人權為民主政治的重要內涵，政府不僅需致力保障人權，更要增進人權，因此人權的意義已超越政治範疇，兼及經濟、社會及文化教育等方面。

2008 年總統選舉期間，國民黨總統候選人馬英九為期國內人權保障制度與國際接軌，曾提出「新世紀台灣人權宣言」，希望以反省及前瞻精神，全面檢討國內相關法令，徹底落實我國對國際人權憲章的承諾，積極改善臺灣的政治、經濟與社會人權，使臺灣成為人權保障的國際楷模。²⁶⁸宣言中主張人人有要求資訊透明、拒絕政府貪腐濫權的權利；人人有受尊嚴審判、出庭說母語的權利；人人有平等發展、拒絕歧視的權利；父母有快樂育兒的權利；學童有在地求學、享受

²⁶⁶ 參見行政院研究發展考核委員會，2008，「2000～2008 政績回顧－民主改革、轉型正義政績報告」伍、落實人權保障篇，未出版報告。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

²⁶⁷ Huntington, Samuel P., 1991, *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman and London : University of Oklahoma Press. pp.266-267.

²⁶⁸ 馬英九，2011，〈打造新世紀臺灣人權環境〉。收錄於行政院新聞局主編，《打造新世紀臺灣人權新世紀－馬總統談話輯》。臺北市：行政院新聞局光華出版社。序論。

優質教育的權利；原住民族有文化保存、經濟發展的自治權利；女性有自主發展、平等就業的權利；新移民有做「正港台灣人」的權利；窮人有脫貧翻身的權利。

²⁶⁹宣示在執政後，全面檢討國內相關法令，徹底落實我國對國際人權憲章的承諾，使臺灣成為人權保障的國際楷模。

馬英九總統上任後，為落實人權理念與普世價值，保障憲法人民基本權利，遵守國際人權規範，積極推動人權相關工作。在有關國際人權公約內國法化方面，2009 年為臺灣人權發展的大步走年度，立法院在當年 3 月 31 日三讀通過〈公民與政治權利國際公約〉及〈經濟社會文化權利國際公約〉（簡稱〈兩公約〉），同時通過〈兩公約施行法〉；馬英九總統並於同年 4 月 22 日公布〈兩公約施行法〉，5 月 14 日再批准〈兩公約〉，〈兩公約施行法〉並於 2009 年 12 月 10 日正式施行，依據〈兩公約〉第二條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」，自此〈兩公約〉內容成為我國國內法的一部分。這不僅對我國提升人權意識，深化民主具有指標意義，也為我國重返國際人權體系，履行國際人權義務，跨出重要的一步。²⁷⁰雖然礙於國際政治現實，我國〈兩公約〉批准書送交聯合國存放確實具有相當難度，但政府為彰顯保障基本人權並落實〈兩公約〉規範的決心，配合〈兩公約施行法〉規定於 2 年內完成相關法令制定、修正或廢止作業，以期順利與國際人權體系接軌。²⁷¹而為期〈兩公約〉能獲落實，馬英九總統指示法務部研擬「人權大步走計畫－落實〈公民與政治權利國際公約〉及〈經濟社會文化權利國際公約〉」，於 2009 年 12 月底前由各政府機關及教育機構等辦理各項宣導、說明會。另由各級政府機關依〈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。²⁷²政府主動透過各種措施以落實〈兩公約〉的內涵，並持續推動各種教育宣導，以廣為全國各階層民眾對人權基本知識的認知。

²⁶⁹ 行政院研究發展考核委員會，2009，《2007-2008 年國家人權報告（試行報告）》。臺北市，行政院研究發展考核委員會。

²⁷⁰ 陳俊宏，前揭文，頁 32。

²⁷¹ 社團法人中華人權協會，2010，《聯合國人權兩公約與我國人權發展》。臺北市：社團法人中華人權協會。頁 5。

²⁷² 法務部全球資訊網人權大步走專區：<http://www.humanrights.moj.gov.tw/np.asp?ctNode=32777&mp=200>。

在有關設置國家人權保障機構方面，2009 年 11 月 4 日馬總統於聽取「訂定『國家人權行動計畫』、建立『國家人權報告』及設立『人權委員會』相關事宜」簡報會議後裁示「國家人權諮詢委員會」之設置方式與構想，由相關機關進一步研議，務期使委員會之設立不致與各機關職掌相衝突，而能在現行政府體制下順利運作。2010 年 1 月 7 日聽取「人權保障組織分工整合協調機制」簡報會議後裁示：「我國業於 2009 年完成聯合國〈兩公約〉批准及〈兩公約施行法〉之立法程序，為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』，不具調查權及執行權，並維持『行政院人權保障推動小組』及『監察院人權保障委員會』等現有人權保障推動機制，以收分工整合效果。」2010 年 10 月 10 日總統於 2010 年國慶大會宣布成立「總統府人權諮詢委員會」，並指派副總統蕭擔任召集人，進行籌備工作。2010 年 11 月 30 日核定「總統府人權諮詢委員會設置要點」、委員名單，並指派柴松林教授擔任副召集人。2010 年 12 月 10 日「總統府人權諮詢委員會」正式成立運作。²⁷³2012 年 6 月 13 日「總統府人權諮詢委員會」第八次委員會決議成立國家人權機構研究規劃小組，幕僚工作由行政院指定部會擔任。²⁷⁴

有關國家人權報告方面，2009 年總統簽署〈兩公約〉成為國內法後，〈兩公約施行法〉也規定應建立報告機制以監督政府遵循其所承擔的義務。2011 年，政府就各個公約所含權利開啟提出詳盡報告的準備程序，2012 年並完成兩公約國家人權報告的中英文版。2013 年 3 月 10 位獨立專家受邀審查這些報告。²⁷⁵專家在所有相關面向依循既定的國際監督程序，並對相關權利適用普遍接受之國際法解釋。專家之審查並未涉及與其他國家普遍狀況之比較，結論性意見聚焦於臺

²⁷³ 總統府全球資訊網人權諮詢委員會專區：<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1412>。

²⁷⁴ 參見 2012 年 6 月 13 日「總統府人權諮詢委員會」第八次委員會紀錄：<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1421&itemid=27810&rmid=3798>。

²⁷⁵ 專家的組成包括下列 10 位獨立專家，以其個人身份參與此項工作：Philip Alston、Nisuke Ando、Virginia Bonoan-Dandan、Theodoor van Boven、Jerome Cohen、Shanthi Dairiam、Asma Jahangir、Manfred Nowak、Eibe Riedel，以及 Heisoo Shin。專家分為兩組，分別處理《公民與政治權利國際公約》與《經濟社會文化權利國際公約》。

灣之狀況。專家認為：「臺灣政府與人民對於遵循相關人權義務的監督程序展現模範性的決心，對於來自多個領域的公民社會團體在審查過程各方面非常積極的參與給予讚賞，收到眾多內容詳盡的影子報告，舉辦特別聽證會，以便非政府團體能夠在程序中提供意見。各方回應熱烈，令專家得以更深入了解許多複雜議題。」最後，專家強調其結論性意見與建議的目的，主要在於點出臺灣為求促進全面履行其義務而應考量採取進一步措施的方向，包括成立國家人權委員會。並對於 1987 年後，臺灣開始從漫長、黑暗的戒嚴時代走出，所取得的大幅進展，印象極為深刻，近年臺灣的發展，更加速建立以人權和法治為基礎的社會。²⁷⁶

自 2009 年我國批准〈兩公約〉並開始施行〈兩公約施行法〉後，由台灣人權促進會、民間司法改革基金會、台灣法學會、中華民國律師公會全國聯合會、台灣勞工陣線、國際特赦組織台灣總會、台灣國際法學會等民間人權團體成立的「兩公約施行監督聯盟」，為期監督政府落實〈兩公約〉及〈兩公約施行法〉之成效，結合國內所有關心人權的公民社會團體，一方面加強公民社會對國際人權標準的自我學習，一方面凝聚力量監督政府履行公約及其施行法所賦予保障人權的義務。並以下列方式強化監督之效果，1.監督政府落實「兩公約施行法」第八條檢討不符合兩公約之法令與行政措施，並根據兩公約條文，匯整我國法令或行政措施之不符或不足之處，要求政府予以改正；2.規劃執行教育訓練活動，協助臺灣公民社會團體深入了解兩公約之內容與國際人權運動相關經驗，以提升公民社會監督政府落實兩公約之能力；3.成立學術及專業顧問團；4.考慮要求政府設立專責獨立機構，負責推動兩公約施行法第八條所要求的工作；5.選出具有指標性的案例，在一般法院和大法官會議進行訴訟及釋憲申請；6.敦促政府依照批准兩公約同時通過施行法的模式，將其他有關人權、環境保護等國際公約國內法化。²⁷⁷因此，落實〈兩公約〉的責任雖然必須由各級政府承擔，但如同其他公共事務一樣，臺灣的公民社會團體也同時負起監督的責任，甚至可以補足政府努力不夠之處。使得現階段的人權發展已然成為全民共同關切的議題。

²⁷⁶ 我國初次國家人權報告及審查結論意見詳見：<http://www.humanrights.moj.gov.tw/np.asp?ctNode=33565&mp=200>。

²⁷⁷ 參見兩公約施行監督聯盟網站：<http://covenants-watch.blogspot.tw/p/blog-page.html>

第三波民主化國家如何才能邁向民主鞏固的目標？回顧過去幾年有關第三波民主鞏固的研究，已從總體社會經濟結構、政治菁英互動與制度因素對民主鞏固的作用做探討。²⁷⁸然而，新興民主化國家是否能邁向民主鞏固的關鍵，除了政治菁英對民主程序要具有共識，以及如何設計妥善與可行的憲政體制外，另外也應重視民主與人權之關係。道爾（Robert Dahl）認為，如果一個國家的政治體制沒有健全的民主政治文化及自由人權予以支撐，則當國家面臨危機時，就可能再度被威權體制所取代。²⁷⁹多尼爾（O'Donnell）更提出新興民主化國家 必須要同時發展三種理念，才能協助邁向民主鞏固的目標，它們分別是民主原則、自由主義與共和主義。民主原則賦予每位公民都有平等的參政權利，共和主義強調統治者需要大公無私，並依法執行國家公權力，自由主義則保障個人與社會的自由權利。其認為只有民主原則而沒有共和主義和自由主義，將會形成多數暴力；只有自由主義而沒有民主原則與共和主義，將會形成金錢政治（plutocracy）；只有共和主義而沒有民主原則與自由主義，將會退化為父權政治（paternalistic）。²⁸⁰最重要的是民主鞏固所需的條件，不只需要政治菁英堅持其對民主制度的承諾，以及設計妥善的憲政體制運作模式，更重要的是第三波民主化國家在進行鞏固的過程中，確立輪替執政的政府與人民均能學習民主的程序與貫徹實質民主內涵的人權觀念，如此才能推動由下而上的民主深化改革，邁向鞏固而持久的民主目標。

在二次戰後的「人權世紀」裡，國民所應享有的權利已經不再限於憲法所保障的基本權利，尚包括國際人權法所保障的普世人權。長久以來，我國與國際人權體系幾乎完全隔絕，致使我國有關人權的知識與實踐，皆有與國際脫軌的現象。因此，致力與國際人權體系接軌，並以國際人權標準豐富我國民主憲政秩序的內涵，亦成為政府在民主鞏固後，施政的首要任務之一。鑒於我國長期實施戒

²⁷⁸ Shin,Doh Chull, p.154。

²⁷⁹ Dahl,Robert A.,1989, *Democracy and its Critics*. New Haven and London : Yale University Press.p.38.

²⁸⁰ O'Donnell,Guillermo A.,1992, *Transitions, Continuities, and Paradoxes*", Edited by Scott Mainwaring,Guillermo O'Donnell and J. Samuel Valenzuela *Issues in Democratic Consolidation*. Indiana : University of Notre Dame Press.p.113.

嚴之威權體制的歷史，本研究認為持續以人權為立國精神，並分從以下五個面向建構「人權基礎建設」（human rights infrastructure），才能確保人權受到完整之保障：（一）以國際人權公約為標準，檢驗國內各種法律規範、行政命令與行政措施，並進行立法或修法工作，奠定法令基礎；（二）設置國家人權委員會，以保障促進與提昇人權，在國家人權委員會未正式成立前，由各政府部門則以跨院際的任務編組推動與協調各項人權政策；（三）擬定國家人權政策白皮書與規畫各年度國家人權行動計畫，作為政策依據並凝聚改革共識；（四）加強有關人權的知識、資訊以及與其相應的傳播、教育與研究；（五）加強與民間人權非政府組織的交流合作，形成全民支持的人權主流化運動。

第四節 美國自由之家對臺灣人權發展之評等

20 世紀中末期，世界上有兩股重要浪潮深刻影響我們，一是第三波民主化浪潮、二是人權全球化浪潮。前者促使威權體制、軍事統治和個人獨裁政權迅速瓦解，自由民主國家被廣泛地視為是唯一真正具有現代化意義的國家，民主政治也成為人類文明社會的主流。後者透過聯合國國際人權保護體系的建立，促使各國以簽署國際人權公約、設立國家人權機構等方式，落實人權的普遍價值。「民主是手段，自由人權是目的」，²⁸¹民主促進了各國政治體制的變革，而此種變革最重要的目的在於保障自由人權的實現。

世界各國在民主化後，政府與民間所關切的人權議題不斷擴增發展，如政治人權、經濟人權、司法人權、婦女人權、兒童人權、少數族群人權等，並透過簽署〈公民權利與政治權利國際公約〉、〈經濟、社會、文化權利國際公約〉等方式，將國際公約國內法化，以實踐國際人權標準在國家人權政策中。²⁸²我國1987年解除戒嚴後，政治自由化、民主化的歷程正式開展，1996年舉行總統直選後，正式被美國人權非政府組織「自由之家」（Freedom House）列入既是「選舉的民主」，亦是「自由的民主」的國家，²⁸³顯示我國的政治權利（political rights）及公民自

²⁸¹ 李西潭，2011，《自由人權與民主和平：台灣民主化的核心價值》。頁 255。

²⁸² Sorensen, Georg, 1998, p1.

²⁸³ Karatnycky, Adrian, 1997, *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties*, New York:

由 (civil liberties) 等各項人權指標均與民主先進國家具有相當程度的並駕齊驅，並已成為我國重返國際人權體系之重要基礎。

臺灣在此人權全球化浪潮中，雖然已在90年代起開啟一連串的民主開放改革運動，並已進入自由民主國家之列；不過，在民主化過程中的歷次修憲均偏重於政府體制的調整，有關憲法基本人權條款較少著墨，相較於新興民主國家透過修制憲強化人權保障，或以設置國家人權機構、加入國際人權條約等方式將接軌國際人權體系，顯現我國人權發展尚待努力。

當代比較政治研究中，無論對民主、自由或人權的探討、分析，邏輯上必然涉及對相關概念的定義、類型，甚至於測量的問題。對於人權與自由的測量問題，美國 Freedom House 的指標相當具有權威性，這也是國際知名學者用來界定民主的標準。²⁸⁴ Freedom House 長期對各國的人權狀況，以定型化之調查方法與評比內容，做出具有公信力的指標運作模式，成為各國在人權發展過程中的重要參考依據。而臺灣從 1972 年威權體制時期被 Freedom House 評比為不自由國家，到 1996 年被評比為完全自由國家，正式邁向民主鞏固，正如許多新興民主國家一樣，伴隨政治民主化後的重要變化，即是在人權發展上產生極大的改善與進步。因此，有關臺灣在 Freedom House 的歷年評比與重要內涵，也成為我國在邁向民主鞏固之後，如何發展人權的指標與重點。

一、Freedom House 簡介

Freedom House 為一獨立非營利性學術研究及人權觀察機構，由前美國總統夫人 Eleanor Roosevelt 等人於 1941 年創建，總部位於美國華盛頓，其宗旨在監督及鼓勵各國的民主發展與自由保障，並致力於民主、政治自由以及人權的研究和支持，被稱為「全球民主與自由的清楚聲音」。其最知名的是每年依據世界各

Freedom House, pp. 592-594.

²⁸⁴ 例如：Sorenson 在 *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World* 一書中，便是以「自由之家」做為民主的測量指標，參見 Sorensen, Georg, 1998, *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World*, 2nd ed., Oxford: Westview Press, p. 16. Dahl 則在 *On Democracy* 一書中，提到「自由之家」為一超黨派組織，其指標可用來界定一個國家的民主或專制程度。參考 Dahl, Robert A., 1998, *On Democracy*. New Haven, Conn.: Yale University Press. pp.197-198.

國人權發展情形，以及政治、經貿、宗教、言論等自由程度進行評鑑，提出各國民主、自由、人權程度的年度評估。該調查報告頗具公信力，成為各國民主自由程度與人權狀況之重要參考指標，並普遍用於政治科學的研究。²⁸⁵

該組織於 1972 年邀集專家學者，依據「政治人權」與「公民自由」的重要內涵，編制了兩套簡約的指標，並由次年起依據這兩項指標，評估世界百餘個國家的民主與自由狀況。四十年來，該組織針對各國人權自由狀況所做的評估，已成了許多傳媒與學者檢視一個國家是否屬於民主的重要依據。依據該組織所發表的評估報告，1973 年初步調查全球 151 個國家，其中被評定為完全自由的國家為 44 個，部分自由國家為 38 個，不自由的國家則多達 69 個。同樣的調查在 2012 年報告卻有相當不同的結果，根據 Freedom House 的測量與評比，2012 年全世界 195 國家中，完全自由國家 90 個，部分自由國家 58 個，不自由國家 47 個。²⁸⁶光就數字觀察，顯然四十年來自由民主的發展已成為人類社會一項共同趨勢。

二、Freedom House 人權指標之調查方法與歷史²⁸⁷

（一）指標之調查方法

Freedom House 的人權與自由指標調查提供了每年全球人權與自由狀態。獨立於政府與政治支配之外的 Freedom House 人權指標研究測量是基於兩種廣闊的範疇：政治權利與公民自由。政治權利使人民在政治過程中自由地參與，包括在有正當性選舉當中自由地投票、競逐公職、參加政黨與組織、選出代表以使在公共政策上發揮決定性影響，以及使之對人民負責。公民自由允許表達與信仰的自由、協會與組織的權利、法治與免除國家干涉的個人自治。

Freedom House 調查的方法論是基於政治權利與公民自由的基本標準，相關資料從 the Universal of Human Rights 大規模的測量而來。這些標準應用到所有的

²⁸⁵ See <http://www.freedomhouse.org/about-us>.

²⁸⁶ See <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013>.

²⁸⁷ 有關「自由之家」人權指標之調查方法，本研究參閱「自由之家」每年定期報告內容加以分析，及透過 2013 年世界各國人權報告版本說明，See <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013>.

國家與領地，與地理位置、族群或宗教構成、經濟發展的程度無關。其調查係基於在自由民主社會中所有人的人權與自由皆為最佳的假設之上。調查本身並未將各國政府或政府表現評等，而是個人在真實世界所享有的權利與社會自由。人權與自由不只可被國家行動所影響，也會被包括暴動者與其他武裝團體在內的非國家行為者影響。因此，調查的評等反映了包括政府與非政府行為者等多元行為者的交互影響。2013 年的調查報告包括 197 個國家的分析報告與數字評等。每個國家報告包括了一個概觀的部份，該部分提供了歷史的背景與年度主要發展的簡短敘述，以及政治權利與公民自由的摘要。而且，每個國家與領地會被數字所評等——從 1 排到 7——包括政治權利與公民自由。評等為 1 者代表自由的最高程度，評等為 7 者代表自由的最低程度。這些評等，是由方法論的過程測量，決定這些國家在本調查中將被界定是自由、部分自由或不自由。

Freedom House 的調查發現是由一群區域專家與學者經過多層面的分析過程與評估而獲致的。雖然在調查的發現中有主觀的成分，在這些評等的過程中強調智識上的嚴苛以及平衡與無偏見的判斷。

（二）Freedom House 人權指標調查的歷史

Freedom House 的首年調查始於 1950 年的「自由的資產負債表」。這個審慎的報告提供政治趨勢與其對個人權利和自由影響的評估。在 1972 年，Freedom House 開啟了一個新的、綜合性的年度人權與自由之調查名叫「自由的比較研究」。西雅圖華盛頓大學一位受哈佛訓練的區域研究專家 Raymond Gastil，發展出該調查的方法論，該方法論包括 151 個國家與 45 個領地的政治權利與公民自由。這些研究發現每年批露於 Freedom House 的《爭論中的自由》（Freedom at Issue）雙月刊，稍後該刊改名為《自由的評論》（Freedom Review）。該調查在 1978 年首次以專書《世界各國的自由》（Freedom in the World）的形式出現，並且包括在研究中的國家與領地簡短的、解釋性的敘述，以及相關議題的頂尖學者的論文。《世界各國的自由》由 Gastil 所主導直到 1989 年，那時更大規模的內部調查分析專家已經成形。在 1990 年代中期，由於《世界各國的自由》的國家與領地之敘述的擴張需要，聘請一群學術、媒體與人權社群的區域專家等外部分析

人士投入調查，並且該調查的規模與幅度繼續在擴展。

三、Freedom House 人權指標評等過程與內涵²⁸⁸

（一）Freedom House 人權指標評等過程

Freedom House 人權指標評等過程是基於 10 個政治權利問題與 15 個公民自由問題。政治權利問題被三個次範疇所組織起來：選舉過程（3 個問題）、政治多元主義與參與（4 個問題）、政府功能的實際運作（3 個問題）。公民自由問題被四個次範疇所組織起來：表達與信仰自由（4 個問題）、協會與組織權利（3 個問題）、法治（4 個問題）、個人自主權與個人權利（4 個問題）。每個問題有零分到四分的原始點數，零分代表在權利或自由之最小的程度，而四分代表最大的程度。政治權利部份包含了兩個增加的裁量性問題：問題 A（對沒有政黨與選舉過程的傳統君主政體而言，是否該政體提供了真正的、有意義的大眾諮商，鼓勵政策選項的公共討論、以及允許對統治者的請願）與問題 B（是否政府或執政者處心積慮地改變一個國家或領地的族群構成以便破壞一個文化或偏向某一個團體）。對於新增的裁量性問題 A，一到四分將會被增加。至於裁量性問題 B，一到四分將會被減少（當情勢越惡劣，被減的分數會越多）。在政治權利清單當中最高可以給到 40 分（10 個問題每個都拿到 4 分）。在公民自由清單當中最高可以給到 60 分（15 個問題每個都拿到 4 分）。

前一年版本的原始分數可作為當年評分的標竿。一般說來，原始分數的改變只有當真實世界的發展有足夠證據時（例如對媒體的壓迫、該國首次的自由與公平選舉等）並且會在敘述中反映出來。在回答政治權利與公民自由的問題時，Freedom House 並不將寫於憲法與其他法律保障之權利等同實際該權利的實踐狀況。法律與其實踐同時被列為評等原則，但是後者（實踐狀況）較為重要。

對於人口相對較少的國家與領地而言，政治系統或公民社會中多元主義的缺乏不必然地被視為負面的狀況，除非政府或其他支配中心有意地打壓其建立與

²⁸⁸ See http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/FIW%202013%20Booklet%20-%20for%20Web_1.pdf

發展。舉例來說，如果僅是受限於其國家規模太小的話，那麼一個缺乏多元政黨或媒體或重要貿易工會的小國並不會被視為負面。

（二）Freedom House 人權指標評等內涵

Freedom House 每年對全世界所有國家的人權與自由程度進行評比，其評比結果一直都受到國際社會的肯定與重視。而其用來評判各國人權與自由程度之調查指標，也成為各國在進行民主鞏固與民主深化之工程的參考依據。以 2013 年所採用的「政治權利」與「公民自由」指標及其評等等級，分別列舉如表 2-2、2-3：²⁸⁹

表 2-2：Freedom House 政治權利指標項目

政治權利指標項目	
A.選舉過程	1.政治領袖是否透過自由與公平的選舉中產生？
	2.立法代表是否透過自由與公平的選舉中產生？
	3.是否具備公平的選舉法規、平等的競選機會、公平的投票過程以及誠實的陳列選票數目？
B.政治多元主義與參與	1.人民是否有權依其意願去組織不同型態的政黨或其他競爭性政治團體，且此系統是否允許這些競爭性政黨或團體的更迭？
	2.選舉中是否存在明顯的反對派，有無實質的反對力量，同時反對派有無實質可能經由選舉而獲得權力或增加支持度？
	3.人民的政治選擇是否免於軍隊、外國勢力、極權性政黨、層級性宗教機構、壟斷性經濟組織或其他權力團體的支配？
	4.文化、種族、宗教、以及其他少數團體是否能在政策決定的過程中，透過非正式的共識而擁有合理

²⁸⁹ See http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana_page=341 &year= 2013。

	的自決、自治、自主性及參與的權利？
C.政府功能	1.自由選出的代表能否決定政府的政策？
	2.政府能否免於普遍的貪污？
	3.政府是否對全體選民負責，且其運作是否公開與透明？
附增的裁量性問題	1.對沒有政黨或選舉過程的傳統君主制而言，該國是否提供純正的、有意義的大眾諮商、鼓勵政策選項的公共討論以及對統治者請願的權利？
	2.政府或是佔領權力是否刻意地改變國家或領土的族群構成以便破壞一個文化或使政治平衡傾斜到另一個團體？

資料來源：<http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2013/methodology.htm>

表 2-3：Freedom House 公民自由權利指標項目表

公民自由權利指標項目	
D.表意與信仰的自由	1.是否擁有自由且獨立的媒體，以及其他型式的文化傳播管道？（注：某些國家的媒體是屬於國家控制，但是提供多元觀點的話，亦為正面評價）。
	2.是否擁有自由的宗教機構，私密或公開的宗教表達是否不受限制？
	3.是否擁有學術自由，以及教育體系是否能免於政治灌輸？
	4.是否擁有公開與自由的私人討論？
E.集會與結社的權利	1.是否擁有集會、示威遊行以及公開的討論等自由？
	2.是否擁有組織政治性或準政治性的團體之自由？（注：這包括政黨、公民組織、以及議題團體等）

	3.是否擁有自由的貿易聯盟及農業組織，且其間能否進行有效的集體協商？專業人員及其他私有組織是否擁有自由？
F.法治	1.是否擁有獨立的司法制度？
	2.法治是否能戰勝犯罪事件？警察是否直接由文官控制？
	3.任何團體不論支持或反對，是否能夠免於政治恐嚇、非法拘禁、放逐、刑求的威脅？以及能否免於戰亂的自由？
	4.法律之前，是否人人一律平等？
G.個人自主性與個人權利	1.個人是否擁有自主性？國家是否控制居住與遷徙、就業機會選擇？是否免於對國家過度的教化與依賴的自由？
	2.公民是否有權擁有財產及建立私人企業？政府官員、安全制度、組織性犯罪是否過度影響了私人商業行為？
	3.是否擁有個人的社會自由，包括性別平等、選擇婚姻伴侶以及組織家庭規模的自由？
	4.是否擁有機會平等且免於經濟剝削的自由？

資料來源：<http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2013/methodology.htm>

四、Freedom House 對臺灣人權狀況的評比

從 1972 年至 2012 年，Freedom House 對臺灣在公民自由與政治權利上的評比，如表 2-4。

根據 Freedom House 從 1972 年以後的評比，臺灣在這四十多年來的自由程度大致可分為以下幾個重要階段：1972 年，臺灣兩項分別為第六等、第五等，列為不自由國家。1976 年，「政治權利」升為 5，「公民自由」不變，首度列名「部

份自由國家」。爾後由於解除戒嚴、解除黨禁及報禁、開放赴大陸探親等，自由度逐漸上升。1990 年的兩項評比都晉升為三，仍屬「部份自由國家」。臺灣自從 1996 年 3 月總統大選後，兩項評比都晉升為二，即被列入既是「選舉的民主」國家，也是「自由的民主」國家之行列；民主政治的精髓在於人民有權利，透過定期、公開、公平與自由的全國性大選，選擇統治者。所以，1996 年臺灣所完成的總統直選，不但是民主化的關鍵，也是民主政治最重要的里程碑。²⁹⁰

2000 年總統大選完成了第一次政權的和平移轉後，人民所享有的政治權利更進一步提升，被評定與日本並列為亞洲地區最自由的國家（平均指數為 1.5）。²⁹¹臺灣民主化的進展此時已經超越許多被列為「選舉的民主」之國家，且自由等級的排名列在南韓、菲律賓等亞洲更早民主化國家的前面。根據 2002 年的評比，在亞太地區 18 個自由的民主國家中，臺灣與南韓、泰國被列為過去十年除了經濟發展令人印象深刻，且伴隨著政治權利與公民自由的擴張，因而挑戰了所謂「亞洲價值」中威權政體與經濟發展必然相結合的論調。²⁹²在 2005 年公布的評比中，臺灣的政治權利與公民自由評比分別為 2 與 1，成為亞洲最自由的國家。²⁹³臺灣除了在自由、人權保障的耀眼成果外，更在 2008 年的總統選舉中，完成了第二

²⁹⁰ Karatnycky, Adrian, 1997, "Freedom on the March," pp. 6-8; Karatnycky, Adrian, *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties*, New York: Freedom House, pp. 3-8, 475-477, 584; Karatnycky, Adrian, 1998, *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties*, New York: Freedom House, pp. 487-489; Karatnycky, Adrian, 1999, *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties*, New York: Freedom House, pp. 112-116; Karatnycky, Adrian, 2000, *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties*, New York: Freedom House, pp. 468-470; Karatnycky, Adrian, 2001, *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties*, New York: Freedom House, pp. 5-15, 521-524. ; 李西潭, 1997, 〈邁向鞏固的民主：台灣案例〉。《中山人文社會科學期刊》5（2）：171；李西潭, 1997, 〈從民主化相關概念探討台灣民主轉型的歷程－兼論孫中山建國三程序的意義與作用〉。《政治學報》29：160-168。

²⁹¹ 臺灣自由程度在政治權利方面的等級是“1”（因為自由、公正的總統選舉和有秩序的政權移轉，使台灣評等首次提昇至第一級）；公民自由方面的等級是“2”（雖然沒有異動，但陳定南的掃黑行動也使台灣被推舉為全世界五大自由進展國家之列），自由等級首次超越南韓（2.0）。See Karatnycky, Adrian, 2002, "Muslim Countries and the Democracy Gap" *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 1, pp. 108-109.

²⁹² 2003 年調查報告指出：臺灣已經順利完成政治上的進展，並有令人欽佩的經濟成長率，且又是亞洲地區十七個自由民主的國家之一。See Karatnycky, Adrian, 2004 (January), "The 2003 Freedom House Survey: National Income and Liberty," *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 1, p. 85.

²⁹³ 政治權利評比在 2002 年下降的原因，乃是因為自由之家改變其使用的評比方法，事實上，臺灣的政治權利並沒有惡化的現象。See <<http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2003/methodology.htm>>

次的政黨輪替，而此些成功的民主轉型成果，象徵著民主鞏固重要的判別標準之一：將民主視為唯一的遊戲規則，已在臺灣獲得充分的落實。

表 2-4：台灣自由程度變化表

年 代	政治權利	公民自由	等級
1972-1976	6	5	不自由
1976-1977	5	5	部分自由
1977-1979	5	4	部分自由
1979-1980	5	5	部分自由
1980-1981	5	6	部分自由
1981-1987	5	5	部分自由
1987-1988	5	4	部分自由
1988-1989	5	3	部分自由
1989-1990	4	3	部分自由
1990-1991	3	3	部分自由
1991-1992	5	5	部分自由
1992-1993	3	3	部分自由
1993-1994	4	4	部分自由
1994-1996	3	3	部分自由
1996-1998	2	2	自由
1998-2000	2	2	自由
2000-2002	1	2	自由
2002-2004	2	2	自由
2004-2005	2	1	自由
2005-2006	1	1	自由
2006-2009	2	1	自由
2009-2010	1	2	自由
2010-2012	1	2	自由

資料來源：作者自行整理自 <http://freedomhouse.org>。

五、Freedom House 人權指標對我國人權發展之思考

聯合國人權高級專員辦公室（Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR）曾對人權指標架構分析，指出人權指標基礎應包括下列相互關連的層面：（1）指標設置必須基於特定人權之規範內涵（the normative content of a human rights）；（2）指標選擇必須能反映各交互連結的人權規範或人權原則（cross-cutting human rights norms or principles），如反歧視及平等、人權的不可分割性等；（3）人權評量（human rights assessment）的重點應在於承擔義務的國家為履行促進或保障人權之義務所付出的努力（the effort that the duty-holder makes in meeting his/her obligations），同時應考量到國家接受國際人權標準的意向，以及因其努力所達成人權實踐的整體成果；（4）人權指標架構必須足以反映國家在尊重、保護與實踐人權方面的義務（the obligation of the duty-holder to respect, protect and fulfill human rights）。²⁹⁴

在國際上的人權非政府組織如前述之 Freedom House 所做的世界各國政治及公民權利自由度之年度報告（Freedom in the World）、²⁹⁵美國國務院（U.S. Department of State）每年發表的各國人權實踐報告（Country Reports on Human Rights Practices）、²⁹⁶或瑞典每年發表之全球人權報告，²⁹⁷甚至本國人權非政府組織中華人權協會等定期調查之人權指標報告等，²⁹⁸均是以被動接受分類與評量之結果，類此來自於政府外部的人權報告及其所使用之評量指標，與政府內部自發性的人權報告與人權指標，其設定之方向與執行建構的方法上仍有所差異，對於我國政府實施人權保障會有全然不同的意義。

²⁹⁴ OHCHR, Report on Indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments: A Conceptual and Methodological Framework, HRI/MC/2006/7, pp.5-6.

²⁹⁵ See <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15>。

²⁹⁶ See <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/>。

²⁹⁷ See http://www.humanrights.gov.se/extra/pod/?module_instance=2&action=pod_show&id=81。

²⁹⁸ 中華人權協會（原名中國人權協會）自 1991 年起以問卷評估方式針對專家、學者調查國內年度人權指標，調查內容包括婦女、兒童、社會、司法、政治、經濟、文教等七項，自 1998 年起，又陸續增加了老人人權、環境人權、原住民人權、身心障礙者人權，共計 11 項人權指標調查。希望藉由人權指標調查呼籲社會大眾共同關心及監督台灣地區之人權狀況。參見中華人權協會網站人權指標調查報告：http://www.cahr.org.tw/about_2.php。

人權指標的設定可提供給國家或政府一套實現人權保障的工作標準，使政府各部門藉由各項指標達成度來檢視人權保障實際情形，對於尚未完備有待加強部分予以檢討促進。同時對於臺灣在實踐國際人權法典內國法化的架構下，對於已批准的〈兩公約〉、〈消除對婦女一切形式歧視公約〉等，而負有履行條約的義務來說，人權指標亦可確認臺灣在人權保障上履行情形的監督機制。此外，將人權指標納入國家人權報告，亦可具體呈現我國人權保障之現況與變化，並成為國際人權機構評比一國人權進展之重要依據。尤其我國尚未成立類似其他國家「國家人權委員會」性質之人權機構前，將國際人權非政府組織「自由之家」、美國國務院各國人權報告、本國人權非政府組織等人權指標內容，納入於國家人權報告等相關實務作業中，對於政府推動人權保障將可是一項重要的進展。



第三章 國際人權體系之開展

本論文研究的主要問題之一，在於探討聯合國人權體系、國家人權機構、非政府人權組織興起原因、運作方式與影響為何？因此，本研究藉由探討戰後 1945 年以來聯合國重要人權理念、設立人權保護體系、促進各國設置國家人權機構、推動人權非政府組織之合作等方面的歷程與成果，亦可探究研究問題之核心所在，並探尋我國在接軌國際人權體系過程中的最佳途徑。

對於國際人權體系的發展，本章先就近代人權發展的概念及重要論述方法先做說明。次而參照 1945 年後的聯合國發展重點，如憲章所設立之機制（charter-based mechanism）、條約所設立之機制（treaty-based mechanism）、人權高級專員辦公室等人權保護體系與功能分析。續進一步分析人權非政府組織在國際人權保護體系中的角色與功能，據以指出當前各國在國際人權體系下的發展重點為何，以期做為我國未來依循之依據。

第一節 人權的概念與論述方法

在探討人權的概念之前，最常被提出的問題為，人權是以法律學、政治學、歷史學、哲學，或是社會學、文化學的觀念為探討基礎。²⁹⁹Milne 認為人權觀念要既易於理解又經得起推敲，它就只能是一種最低限度標準的觀念，當今的人權概念是被理解為一項最低標準，即普遍道德標準要求人們承認的那些權利。³⁰⁰雖

²⁹⁹ 各學科領域對於人權的定義方式不一，例如：人權是自然人基於人的價值尊嚴和人格所享受的一切或基本權利；以人的資格享受的基本權利；人基於主體立場，在其所屬的國家關係上所享有的權利；文明社會公認一個人應享有的權利；人民應享有的基本權利；個人應具有的權利；人類與生俱有之權利；憲法和有關法令制度所列舉的人民的權利；法律觀念或立法者的觀念中界定並保護人的合法權利——主要是社會成員的相互權利；無法出讓的權利等。參見黎淑慧，2004，《人權概論》。臺北市：新文京開發出版股份有限公司。頁7。轉引自吳學燕，1981，《國父人權思想之研究》。臺北市：文笙書局。頁6。王雲五，1971，《雲五社會科學大辭典—政治學》。臺北市：商務印書館。頁5。宮澤俊義，1979，《人權概論》。臺北市：八十年代出版社。頁105。呂亞力，1980，《政治學》。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。頁241。張乃雄，1979，《國際法上人權與其保障問題》。臺北市：商務印書館。頁9。Austin Ranney著、倪達仁譯，1995，《政治學》。臺北市：雙葉書廊有限公司。頁433。楊政，1977，《我國歷史文化中人權思想初探》。臺北市：帕米爾書店。頁9。張佛泉，1995，《自由與人權》。臺北市：商務印書館。頁81。

³⁰⁰ A.J.M.Milne 著，王先恒等譯，1991，《人權哲學》。北京市：東方出版社。頁2-4。

然，人類的進步思想已取得很大的勝利，其標記之一，便是不同社會制度、不同意識型態的國家都在講人權；但是人權又如民主、自由、國家一樣，常常被人隨意詮釋，無法達成共識。從這點來看，做為思想內容的人權，就像許多觀念一樣，傳播的越廣泛，內容反而越模糊。³⁰¹為期釐清近代人權重要概念為何，本節針對人權的概念內涵及分類，人權相關的重要概念，以及人權的論述分法等，做一基本性、概略性的探討，以做為後續探討聯合國國際人權保護體系的基礎。

一、人權的基本概念

人權是人類近代以來熱烈追求的強勢價值之一，然而如同屬強勢價值的平等與民主一樣，其概念本身歧義重重。³⁰²如同早在19世紀時，就有人發現，關於自由的定義有二百個之多。³⁰³一般認為西方人權概念之起源，至少可追溯到古希臘羅馬時代，但具體的進展則是13世紀〈大憲章〉出現以後，13世紀至18世紀則提出人本主義、自由、平等思想，18世紀後的美、法兩個人權革命，使西方人權出現顯著進展。³⁰⁴在這人權發展過程中，自然法理論主張人與生俱來就享有權利，但當時對「人權」的表述還十分模糊。文藝復興之後，以洛克、盧梭等思想家對於人權的學說為具代表並深具影響，³⁰⁵把人權概念提升到一個重要的社會高

³⁰¹ 孫哲，1995，《新人權論》。臺北市，五南圖書出版股份有限公司。頁 14。

³⁰² 何信全，1988，《海耶克自由理論研究》。臺北市：聯經出版事業公司。頁 59。

³⁰³ 張佛泉，1979，《自由與人權》。臺北市：商務印書館。頁 4。

³⁰⁴ 劉文彬，2005，《西洋人權史—從英國大憲章到聯合國科索沃決議案》。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。頁 3。

³⁰⁵ 洛克（John Locke）在其「自然權利說」中主張：「人權是人在自然狀況下與生俱有的，它依據自然法，而不是社會法規，社會法規只是為了維護廣大自然權利而制定」。洛克的人權思想之所以具重要性，乃因十八世紀以來，有關人權的重要文獻，如美國〈獨立宣言〉、法國〈人權宣言〉、1948 年聯合國〈世界人權宣言〉等，多以洛克的思想為基礎。18 世紀法國盧梭（Jean Jacques Rousseau）主張「主權在民」。他認為人權並非天賦的自然權利，人在成為社會成員之前，根本就不成其為人，更談不上真正的個人權利和自由。在了社會，才使公正代替了本能，並賦予人類的行為以往所沒有的道德。人們根據「社會契約」把自己的權利和權力委託給社會，成為公共利益，並且把個人意志統一為公共意志，個人權利服從基於公共意志的人民整體主權，而人民主權是不可分割的、不可轉讓的、不可被代表。當政府違背人民公意時，人民就有權取消它，必要時甚至可以採取暴力。他並主張直接民主制，人民應儘量參加政治活動，法律的制定必須以民意為基礎。19 世紀人權理論發展，主要就是參考盧梭的思考途徑。參見常健，1997，《人權的理想、爭論與現實》。臺北市：洛克出版社。頁 14。孫哲，1995，《新人權論》。臺北市，五南圖書出版股份有限公司。頁 51。Jonh Locke 著，葉啟芳、瞿菊農譯，1986，《政府論次講》。臺北市：唐山出版社。Jean Jacques Rousseau 著，何兆武譯，1987，《社會契約論》。臺北市：唐山出版社。

度，並從理論上給予充分論證，近代歐美國家人權理念依此思想基礎而形成。³⁰⁶

時至近代人權的發展，人權是一個包含甚廣且不斷擴增的概念，基於各項不同的角度或面向，西方學者間對於「人權」有其不同的定義方式。例如 Donnelly 認為「人權是人與生俱來的權利」³⁰⁷；Feinberg 認為「人權是所有人可無條件的（Unconditionally）、不可更換的（Unalterably）且平等的擁有基本而重要的道德權（Moral Rights）。」³⁰⁸；Cranston 則認為「人權乃屬道德權的一種，它在任何時間均歸屬人類所有，它並不是經由購買而取得，也不是通過契約的關係而產生，更不是由職位、角色或權力而擁有，而是只因為是人而取得此項權利。」

³⁰⁹Walker 認為：「人權是指人們主張應該有或者依法明文規定的權利。這些權利在法律上得到確認並受到保護，以此確保個體在人格和精神、道德以及其他方面的獨立得到最全面、最自由發展。它們被認為是人作為有理性、意志自由的動物固有的權利，而非某個實證法授予的，也不是實證法所能剝奪或削減的。」³¹⁰Pogge 則從〈世界人權宣言〉來闡明人權的概念，指出人權的概念包含六項無可爭議的要素：「人權表達了一種最基本的道德關懷、是一種最具優先性的價值、關切的是人類個體、表達的是人類具有平等地位、其有效性是不受限制的、人權關懷是被廣泛接受的。」³¹¹在這六項要素的基礎上，可以理解人權的規範應是普遍涵蓋全球的，也需要一套普遍的道德標準來支持，人權應更廣泛的被接納，對於各種人權議題間的衝突應依其優先性做調和。

我國學者鄧衍森教授對於人權的概念，以法律、政治、哲學等觀點，並以國際人權法的經驗法則，提出精確而完整的系統論述。他認為「人權理念的最大公約數就是人的自主與尊嚴；為保障人的自主與尊嚴所必須擁有的權利就是人權；基於目的的共通性，因而人權本質具有最大的客觀性、普世性與平等性，此等特質，事實上就是最完善分配正義的要素。而人權就是正義的結論，正是源於

³⁰⁶ 胡藹若，2007，〈人權的理念〉。《復興崗學報》90：300。

³⁰⁷ Donnelly, Jack, 1989, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press. pp.13-14.

³⁰⁸ Feinberg, Joel, 1970, "The Nature and Value of Rights," *Journal of Value Inquiry*, Vol.4. pp.243-257.

³⁰⁹ Cranston, Maurice, 1973, *What are Human Rights?* London: the Bodley Head. pp.6-7, 21-24.

³¹⁰ Daivid M. Walker 著，李双元等譯，2003，〈牛津法律大辭典〉。北京市：法律出版社。頁 537-538。

³¹¹ Pogge, Thomas W. 1999，〈理解人權〉。《二十一世紀雙月刊》56：62。

人權所形塑的法秩序，也就是最完善分配正義的體現。最具體的寫照就是〈世界人權宣言〉第一條揭示的，所有人生而自由而且在尊嚴與權利上一律平等。他們都具有理性與良知，彼此應如兄弟相互關懷。」在人權的內涵方面，他亦提出 7 項重點：「1.人權是做為一個人所不能缺少的權利。2.這些權利是做為一個人所必要的條件。3.做為一個人所必要的條件就是人的尊嚴。4.基於人的尊嚴所擁有的權利就是人權。5.人權的規範目的是為保障人的尊嚴與價值。6.人權是人適當生存所必要的條件，是基本需要的問題。7.人權不是利益問題。」至於在人權的特性則有「1.人權具整體性：人權的論述與解釋朝向整體的滿足為必要。2.人權具不可分性：人權的類型雖有多種，但彼此相關連。3.人權具互補性：人權的項目彼此具有功能與目的間的互補關係。」³¹²由此可見，要定義人權的概念，必須從理論觀點及經驗法則一起思考，才能將人權的重要理念內涵釐清並確定。

除了學者們定義人權的概念，聯合國依普遍原則，將人權定義為：「權利是人所固有的，無論我們的國籍，居住地，性別，民族或人種，膚色，宗教，語言，或任何其他身份。我們都同樣享有我們的人權不受歧視。這些權利都是相互關聯，相互依存和不可分割的。」³¹³ 1977 年聯合國大會通過的《關於人權新概念的決議案》指出：「一切人權和基本自由不可分割且是相互依存的；對於公民和政治權利，以及經濟、社會和文化權利的執行、增進和保護，應當給予同等的注意和迫切的考慮」；1993 年 6 月維也納世界人權會議公布的〈維也納宣言及行動綱領〉亦強調：「所有人權都是普遍、不可分割、相互依存和相互聯繫的」。普遍人權往往表達於法律保障，其形式為人權條約、人權法、人權一般原則和國際人權法的其他來源。而國際人權法規定的義務，促使各國政府採取行動以某種方式或避免某些行為，以促進和保護人權和基本自由的個人或團體。

依前述定義，聯合國進而開展出人權的三個重要原則：（一）人權是普遍和不可剝奪的：認為普遍性的人權基石是國際人權法，依此原則，1948 年〈世界人權宣言〉首先強調人權普遍性，並接續在國際人權公約，其他宣言和決議亦有相同強調。1993 年維也納世界人權會議則指出人權普遍性是國家的責任，以

³¹² 參見鄧衍森，2011，〈人權與司法正義〉。中華人權學會 2011 年青年人權教育培訓營課程講義。

³¹³ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>。

促進和保護所有人權和基本自由，不論是在政治，經濟和文化制度方面。而各國批准核心人權條約，反映國家同意為他們創造法律義務，並給予具體體現普遍性。(二) 人權是不可分割的：人權應是相互依存和不可分割的，無論是公民權利和政治權利，如生命權，法律面前人人平等和言論自由，經濟，社會和文化權利，如工作權，社會保障和教育，或集體權利，如發展的權利和自決，是不可分割，相互關聯和相互依存的。而任何一種權利的改善都有利於發展的人。³¹⁴ (三) 平等和不歧視原則：不歧視是一個跨領域的原則，在國際人權法上，該原則是目前所有主要人權條約和規定的中心主題，一些國際人權公約，例如〈消除對種族一切形式歧視公約〉和〈消除對婦女一切形式歧視公約〉都強調反歧視的任何行為發生。³¹⁵ 這一原則適用於每個人對所有人權和自由，它禁止歧視的基礎上列表的非詳盡無遺的類別，如性別，種族，膚色等。這不歧視的原則與平等是相輔相成的，並明定在〈世界人權宣言〉第一條：「人人生而自由，在尊嚴和權利平等。」

20 世紀末，人權概念已常被賦予人類的「共同遺產」或「共同語言」。³¹⁶ 歸納過去許多學者見解與國際人權發展經驗，有關人權的概念至少具有以下五大特性：

(一) 人權具普遍性

〈世界人權宣言〉、國際人權公約及其他宣言和決議都強調人權普遍性，〈維也納宣言及行動綱領〉更已明白揭示人權具有普遍性，所有國家均應莊嚴的承諾依照〈聯合國憲章〉及相關人權公約，確實履行普遍尊重、遵守和保護人權的義務。因為人權的「普世性」是指人權屬於任何地方的人，不論其所屬的國籍、種族、族群，或社會背景為何，³¹⁷ 皆是普遍的 (Universal)、不可分割的 (Indivisible) 與相互依存的 (Interdependent)，國際社會自應站在同樣的地位，以公平及平等

³¹⁴ Jack Donnelly 著、國立編譯館主譯、江素慧譯，2007，《普世人權：理論與實踐》。臺北市：國立編譯館與巨流圖書。頁 34-35。

³¹⁵ 參見中國人權協會主編，2001，《人權法典》。臺北市：遠流出版事業股份有限公司。頁 61-70、106-116。

³¹⁶ Janusz Symonid 等著，楊雅婷譯，2009，《人權的概念與標準》。臺北：韋伯文化國際。序言：xi。

³¹⁷ Andrew Heywood 著，蘇子喬譯，2009，《政治學的關鍵概念》。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。頁 135。

的方式全面對待。因此人權的普遍性必須基於以下兩項前提而予尊重，其一是人本身就是目的，國家社會也是因人而存在，故一切人權均應全面回歸人類固有的尊嚴與價值。其二是基於人類相互的依存性，人類自應有其共同利益與倫理。³¹⁸

（二）人權具不可分割性

任何人都要生活得有尊嚴，不論是任何人在生活中都擁有完全的自由、安全及基本生活水準的權利。³¹⁹人權的類型雖有多種，但彼此相關連，彼此具有功能與目的間的互補關係，是缺一不可的。聯合國亦強調所有人權都是不可分割的，無論是〈公民與政治權利國際公約〉，如生命權，法律面前人人平等和言論自由，〈經濟社會和文化權利國際公約〉，如工作權、教育權、社會權保障，或集體權利、發展的權利和自決，均是不可分割，相互關聯和相互依存的。因為，一種權利的改善有利於發展的人。同樣，剝奪一個人的權利也造成不利影響。³²⁰

（三）人權是不能讓與及被剝奪的

人權有可能會被否定或是被侵犯，但是人權作為一個人應得的權利卻是不可被否認和排除的。³²¹自然法的觀念曾引領西方文明社會之政治與法律思想，並於近代開創自然權利學說，為人權理論立下堅定的基礎。而自然法最重要並歷久不衰的理論之一，即是個人權利不可讓與及被剝奪。³²²〈聯合國憲章〉則第一次賦予人權概念以普遍的價值，在憲章中，國際社會確認所有人類成員均享有平等和不可剝奪的權利。聯合國亦強調人權不應該被任意剝奪，除非在特定情況下，按照適當程序，例如，自由的權利可能會受到限制，如果一個人被發現犯了罪，應由法院依法律程序審理。³²³

³¹⁸ 彭堅汶，2003，〈政黨輪替後政府人權政策的探究〉。《中大社會文化學報》16：72。轉引自李步雲，2000，〈人權的普遍性和特殊性〉。收錄於王家福、劉海年、李林合編，《人權與21世紀》。北京市：中國法制出版社。頁6-7。

³¹⁹ 張學海，2004，〈人權思想與人權發展〉。《人權會訊》74：25。

³²⁰ See <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>.

³²¹ Andrew Heywood 著，2009，《政治學的關鍵概念》。頁135。

³²² J. R. Major, R. Scranton, G. P. Cuttino, 1968, *Civilization in the Western World*, J. B. Lippincott Company. pp.102-103.

³²³ See <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>.

（四）人權具相容性

人權無論是源自於天賦、道德、法律，其終究目的在表達個人與團體，在結合成群體過程中，要求創造與分享權力、財富、知識等其他重要價值。³²⁴而最根本的是在追求所有價值目標時，必須互相尊重，從而也必須互相容忍。聯合國〈世界人權宣言〉第一條揭示：「人具有理智與良心，應以情同手足之精神相對待。」此即蘊含著人人互相尊重與容忍，以保障每個人的尊嚴、身體及自主性。

（五）人權具廣含性

人權理念透過系統性探討與發展，隨著時代變遷而不斷有新的內涵攝入而擴張。³²⁵從洛克的自然權利思想，推演到近代的聯合國通過〈世界人權宣言〉，人權宣言並激勵了後續無數關於人權的文件，共同成為人權的國際法規範，其中包括1966年〈公民和政治權利國際公約〉、〈經濟社會文化權利國際公約〉，所有參與公約的國家都必須遵守其中的規定。而後聯合國又接續通過〈消除對婦女一切形式歧視公約〉、〈兒童權利公約〉、〈消除對種族一切形式歧視公約〉等國際人權公約，將各類人權議題廣為涵攝人權體系中。現代人權已廣為超越過去傳統的思惟及類型，不僅包括人的生命權、財產權，還包括在政治、經濟、文化、社會等方面應享有的自由選擇權，並隨著物質文明之改良，政治社會制度合理化，人權項目日益增多，至今至少有147種項目以上。³²⁶

歸納人權的意義，係指人類基於天性與生俱來的各種權利，人權和基本自由讓人類能夠充分的發展和運用天賦、智慧、才能、感知，滿足精神和其他方面的各種需求，而人權的基礎是要讓人類在生活中有尊嚴，個人的價值得到同等的尊重和保護。因此，人權在當前世界若干地區已經具有猶如宗教般的重要意義。人權支持者認為，人權以自由、平等、正義等價值為立足基礎，並且體現了「任何人的生命都是值得尊重的」重要理念。人權可以說是各主要宗教中超越傳統意識型態分歧之共同道德價值的政治展現，也已經被普遍接受為國際

³²⁴ 胡藹若，2007，〈人權的理念〉。《復興崗學報》90：304。

³²⁵ 朱堅章，1986，〈人權思想的起源及其基本內涵〉。《中國論壇》272：43。

³²⁶ 王家福、劉海年主編，1998，《中國人權百科全書》。北京市：中國大百科全書出版社。頁6。

法的基礎之一。³²⁷因此，對於人權概念的釐清與確定，將有助於我們理解人權，並進而將人權的內涵予以實踐，體現人類最珍貴的共同價值。

二、人權的相關概念

（一）人性尊嚴與人權

何謂人性尊嚴，³²⁸有學者採消極性定義，即適用德國聯邦憲法法院所提出的「客（物）體公式」（Objektformel），認為凡是具體的個人被貶抑為客體、純粹的手段、或是可任意替代的人物時，便是人性尊嚴受到侵犯。³²⁹有學者採積極性定義，如憲法學者李震山認為，人性尊嚴之核心內涵為：「個人的自治與自決，人性尊嚴的本質在於自由。」他並引用學者貝克曼（Albert Bleckmann）的見解認為：「人性尊嚴之要件，係每個人得在其行為與決定上有自由，而且任何人都享有同等自由。因此，基本法的人性觀，係指平等、自由之個人，在人格自由發展下，自由決定其生活方式、未來及行為」。³³⁰

人性尊嚴最基本而明確的意涵為：「人的尊嚴是人所特有的本質；人是自主的，可以自由選擇他想成為的人；每個人本身都是目的，不是為達其他目的的工具。人性尊嚴與人權的關係是，做為一個人所必要的條件就是人的尊嚴，基於人的尊嚴所擁有的權利就是人權，而人權的規範目的是為保障人的尊嚴與價值。」³³¹而人權理論家在試圖建構以價值政策取向途徑（value-policy oriented approach）為基礎的全面人權體制過程中，亦奠基於人類尊嚴的保障之上。³³²對此理論的闡釋，其中最具代表的是麥克杜格（Myres Smith McDougal）、拉斯威爾（Harold D.

³²⁷ Andrew Heywood 著，2009，《政治學的關鍵概念》。頁 136。

³²⁸ 尊嚴與自由的價值在美國和德國憲法中側重點不同。由於德國曾經歷納粹份子對人性尊嚴的極度踐踏，故記取經驗教訓於憲法中明確保障人性尊嚴的基本價值。而美國憲法本文並沒有人性尊嚴的字句，惟透過各式修正案例如第一條保障言論自由、信仰自由、集會結社自由、第14 條正當法律程序條款等來保障人的尊嚴。參閱Edward，2002。

³²⁹ 許志雄，2002，〈國家權力的正當性與界限〉。收錄於《黃宗樂教授令秩祝賀論文集—公法學篇（一）》。臺北市：學林文化公司。頁 48-50。

³³⁰ 李震山，2009，《人性尊嚴與人權保障》。臺北市：元照出版公司。頁 13-14。

³³¹ 鄧衍森，2011，〈人權與司法正義〉。中華人權學會 2011 年青年人權教育培訓營課程講義。

³³² M. S. McDougal, H. D. Lasswell and L. C. Chen, 1980, *Human Rights and World Public Order*, New Haven, Conn., Yale University Press.

Lasswell) 及陳隆志 (Lung-Chu Chen)，其發展論述前提為：人權之需求，就是對於廣為共享之所有價值的需求（人權乃取決於這些價值），以及在所有社群價值運作中之有效參與的需求。這些相互依賴的價值（皆可含括在人性尊嚴之下），全是與以下項目相關的需求，包括：尊重、權力、啟蒙、福祉、健康、技術、感情、正直。³³³

就人權價值性而言，只有個人本身才是他自己價值與信仰的來源，侵犯人權就等於是在否定人性尊嚴。³³⁴所以，人權是指自然人基於人的價值尊嚴和人格所享受的一切或基本權利。³³⁵以人的資格享受基本權利。³³⁶〈世界人權宣言〉基於人性尊嚴的基礎，開宗明義指出：「對人權和人性尊嚴的尊重，是世界自由、正義與和平的基礎。」就人權正當性而言，由於人權所論及的「權」，基本上是有其道德上的意義，是一項「有理由的要求」(Justified Claim)，所以也是個人面對政府時所擁有的一種「倫理自主性」(Ethical Autonomy)的系統。³³⁷就天賦道德的自覺性而言，1948年聯合國〈世界人權宣言〉第一條明定：「人皆生而自由；在尊嚴及權利上均各平等。人各賦有理性良知，誠應和睦相處。」³³⁸顯見，人權應是人類當然或自然具有的權利，它也是人為決策的結果，代表我們理解人類潛在道德，或是一種道德自覺理性的堅持與選擇。³³⁹就神聖不可侵犯性而言，擁有權利可以被視為是一種道德的自我實現。換言之，人權有其道德性的尊嚴，而人性尊嚴根源於人類價值自覺的理性，是不可任意被否決的。³⁴⁰就平等性而言，如洛克所指出人類是先國家社會而存在，而且是在自然法則下平等生存，因此對於人權的尊重應該平等的被對待。

看待人權最基本的態度，應該是我們必須以一種特定的態度善加對待人

³³³ Janusz Symonides 著，2009，《人權的概念與標準》。頁 74-75。

³³⁴ Donnelly, Jack, 1985, *The Concept of Human Rights*, New York: St. Martin's Press. pp. 25-30.

³³⁵ 吳學燕，1981，《國父人權思想之研究》。臺北市：文笙書局。頁 6。

³³⁶ 王雲五，1971，《雲五社會科學大辭典—政治學》。臺北市：商務印書館。頁 5。

³³⁷ Wellman, Carl, 1978, "A New Conception of Human Rights," E. Kamenka & A.E. S. Tay, *Human Rights*, London. pp. 48-58.

³³⁸ Brownlie, Ian, 1992, *Basic Documents on Human Rights*, Oxford: Clarendon Press. p. 22.

³³⁹ 彭堅汶，2003，〈政黨輪替後政府人權政策的探究〉。《中大社會文化學報》16：71。轉引自葉保強，1997，《人權的理念與實踐》。香港：天地圖書公司。頁 17。

³⁴⁰ 同註 329。

權，此種態度展現出已充分瞭解並尊重人生而為人的尊嚴。人權所應確立的原則，就是個人最根本的人性尊嚴，是所有人類之人權所衍生的基礎，而政府當權者必須適當地對待那些權利，接受每個人的個人生命具有其固有內在的重要性，也接受他有個人責任去實現其人生價值。因此，要求政府尊重人性尊嚴具有兩個重要功能，首先乃是人權的底線（baseline）：意指某些具體的權利，像是有權免於刑求等，這類權利為任何政府的行事範圍設下了底線，具體的權利就會禁止這些行動，而且這些具體的權利也是聯合國各種人權公約所試圖認同的權利。其次是，基本性的要求具有一種更深遠、持久與獨特的力量，禁止政府對任何人採取違反政府本身，或有違反那些價值的理解方式之行動，如果政府某些法令明顯違背了人性尊嚴原則，人性尊嚴原則就無法賦予那些法令正當性，我們就必須列出人權核心清單來限制對人權具有侵害性質的行為。³⁴¹

（二）自由與人權

有關自由的概念如何界定。孟德斯鳩曾指出：「沒有一個字像自由那樣被賦予更複雜的意義，並且在人心引起各種複雜的意念。」³⁴²由於概念本身的複雜性，因此在19世紀的時候已經有學者提到自由的定義在兩百種以上。³⁴³可見做為人類熱切追求的自由，確是一個複雜而分歧的概念。

自由權與平等權是西洋近代人權發展過程中最先提出的主張，而且也是最響亮的口號。³⁴⁴此又因人權思想與人類長期追求的「自由」有密切關係，自由與人權兩者往往並稱。自由通常也指政治或法律意義下的自由。論自由則必須追溯至英國1215年的大憲章（Magna Charta）的自由權利，指某些人或某一地區所享的特權，此時「自由」與「權利」相通。「諸自由」（Liberties）與「諸權利」（Rights）並用或互調使用。³⁴⁵1689年的英國光榮革命的《權利法案》，更把人的基本權利

³⁴¹ Ronald Dworkin 著、司馬學文譯，2007，《人權與民主生活》。臺北：韋伯。頁 37-40。

³⁴² Baron de Montesquieu, 1777, *The Spirit of Laws*, tr. by Thomas Nugent, ed. David Wallace Carrithers, Berkeley & Los Angeles, Calif.: University of California Press, Book XI, Chapter 2, p.199

³⁴³ 河合榮治郎著，高叔康譯，1955，《自由主義的歷史與理論》。臺北市：中華文化出版社。頁 73。

³⁴⁴ 韓德培主編，1995，《人權的理論與實踐》。武漢市：武漢大學出版社。頁 392。

³⁴⁵ 張佛泉，1995，《自由與人權》。頁 14。

明確表示出來。美國〈獨立宣言〉和1789年法國大革命的〈人權宣言〉則是近代人權重要文獻。其中所提列出各種主要的人權，如人身自由，不受任意逮捕，無罪推定，信仰、思想、言論、出版等自由。從17、18世紀迄今，「自由」一詞常被用為「權利」的同意字，或用以概括一切有保障之權利而言。

約翰彌勒在其被公認為自由的經典之作《自由論》（*On Liberty*）一書中，開宗明義指出所欲討論之自由“並非所謂意志自由（*Liberty of the Will*），而是公民或社會的自由（*Civil or Social Liberty*），亦即社會能夠對個人正當行使權力之性質與界限。”³⁴⁶學者江宜樺依該書的「自由原則」提出相關論述，指出所謂「自由原則」（*the Principle of Liberty*），是指一個人應該享有最大程度的思想、言論與行動自由，只要這個人不侵犯其他人的權利、不傷害其他人的利益，外界就不能隨便限制或剝奪他的自由。「自由原則」乃是彌勒《自由論》的核心論旨，也是我們一般觀念中英美自由主義傳統的終極信仰。在確立自由原則的優先性之後，有限政府、分權制衡、政教分離、法治程序等等自由主義的信條才會逐一推演出來。因此，「自由原則」確實是一種綱領性的原則，它體現了自由主義維護個體自主性的基本信念，往下則展開了現代立憲民主政體及自由經濟制度的龐大設計。³⁴⁷

1945年〈聯合國憲章〉將「自由」與「人權」相提並論，同視為人類生存所必要。主要係二次戰後的聯合國，受到侵略主義的刺激，深知人類和平的重要性，因此，〈聯合國憲章〉中將「人的權利」（*Human Rights*）和「基本的自由」（*Fundamental freedoms*）相提並論。1948年12月10日聯合國大會通過〈世界人權宣言〉，對人權作史無前例的宣告，擴大、充實了近代的自由觀念，開創人權史全新的局面。聯合國文獻中也常見「自由」與「人權」緊密聯繫在一起。這種將基本人權普及人人之觀念已被廣泛承認，人權不再是學理上的空談而成為世界上各國所廣為接受的觀念。〈世界人權宣言〉第一條肯定人生而自由，並非出於對於強權壓制自由的無知。「人生而自由」主要表達：自由本來就屬於每一個人

³⁴⁶ Mill, John Stuart, 1910, *Utilitarianism, Liberty, Representative Government*, Introduction by A.D. Lindsay, London: J.M. Dent & Sons. p.65

³⁴⁷ 江宜樺，2001，《自由民主的理路》。臺北市：聯經出版事業股份有限公司。頁 143。

和每一個群體，不應受到剝奪和壓制。任何自由的剝奪和壓制都必須受到嚴格的條件限制；如果沒有提出足夠的理由和受到嚴格的法律程序監測，任何對自由的剝奪和壓制都是道德上不容許、法律上不合法的。³⁴⁸可見，自由為人權之基礎要件，兩者在互為調用的意涵上，事實上均代表著人類以自由意志開展其生命中的一切，而不容遭受任意的剝奪或限制。

（三）平等與人權

平等與自由同為近代人類追求的重要價值，其理論依據為「天賦人權說」，即認為人類生而自由平等。但是平等概念為何，如何定義？仍爭議不斷，因為平等本身是一個概括性的名詞，在不同學術領域中有其不同之定義方式與內涵。

平等概念最早可追溯至希臘斯多葛學派主張：人類同為理性的動物，同在宇宙自然法（理性法）統治下生活，擁有平等的權利。而中世紀的基督教教義亦認為人類是平等的，因為人類在上帝面前皆為平等的子民。³⁴⁹然而西方早期這些主張人類平等的傳統，主要是以道德或宗教的觀念，認為平等信念是從道德上、人格上的應然，而不是從實然的觀點主張人類世界中實際的平等。³⁵⁰西方近代平等觀念則將人的地位從宗教神學中解放出來，強調個人的理性與良知，倡導平等理論者皆持人生而平等的看法。³⁵¹在近代政治思想家中，洛克認為做一個人的地位與權限而言，既然人人都應是平等的，自然沒有人有權利可以強制其他人。盧梭則以不平等看待平等概念，認為不平等有兩種，一種是自然的不平等，包括與生俱來的性別、健康、體力及心智等；一種是道德或政治上的人為不平等，乃是由習俗、傳統、財富及名譽地位等而來，而其反對的是人為的不平等，並認因人為的不平等使人類失去自由，欲使人類獲得自由就必須先追求平等。³⁵²因此，由西方平等概念的發展情形可看出，在西方政治思想中，對於人類自然不平等的事實多持肯定態度，至於從政治觀點上認為人類的政治權利應是平等的，進而反對人

³⁴⁸ 陳瑤華，2010，《人權不是舶來品》。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。頁 8。

³⁴⁹ W.Friedmann 著，1984，楊日然等譯，《法理學》。臺北市：司法周刊雜誌社。頁 452。

³⁵⁰ 何信全，2004，《哈耶克自由理論研究》。北京市：北京大學出版社。頁 54-57。

³⁵¹ 余英時，1984，《自由與平等》。臺北市：漢新出版社。頁 42-43。

³⁵² Beteille, Andre, 1983, *The Idea of Natural Inequality and Other Essays*, Delhi: Oxford University Press. p.8.

為的不平等。

孫中山先生對於平等的論述，則與盧梭相似，以不平等解釋平等，將不平等分為天生不平等與人為的不平等，前者是指人的天賦不相等（即自然差異），後者則是指專制體制所造成的階級上的不平等（即制度差異）。人們於推翻專制政權，打破人為的不平等後，乃接著想達到人人平等，但是每人的自然差異不同，強行將天賦高的壓下去，變成為齊頭式的平等，是一種假平等。真正的平等是「始起初點的地位平等」，也就是立足點的平等，人類根據自己的聰明才智，在同樣的起跑點上，自己去造就，最後的結果自然就會有不同，這是真平等（即對待的平等）。³⁵³

近代各國的平等觀念接續興起，1776 年美國〈獨立宣言〉中明白指出「所有人生而平等」（all men are created equal），其後 1789 年法國大革命〈人權宣言〉中指出「在權利方面，人生本是而且始終是平等的」、「法律之前，人人平等」，法律不承認公民之間有任何出身的差別以及任何權力的世襲，各種民事和政界的職務不是什麼私產，所有公民在就職上是平等的，除了他們的品行和才能外，沒有任何差別，法律對任何人都是一樣的，或行使保護，或施行懲罰。³⁵⁴二次戰後的〈世界人權宣言〉更指出「所有人的權利與尊嚴生而平等」（all are equal in their rights and dignity），在保障人權的浪潮之下，民主國家的憲法均將人民的平等權入憲，其中規定最早且最為完整者為 1919 年的德國威瑪憲法，威瑪憲法除了對平等原則的宣示外，尚進一步對弱勢團體給與特別保護。其後各國憲法紛紛仿效，我國憲法除於本文第 7 條訂有平等的一般性規定，憲法增修條文亦對弱勢族群、婦女、兒童的保護加以規定。³⁵⁵

在一般概念上，平等是正義的前提，亞里斯多德的「分配的正義」即是要求法律之前平等的公平對待。這就像一般的正義，可以適用於任何形式的政府或社

³⁵³ 孫中山對平等的論述，參見中國國民黨編著之《國父全集》內容。

³⁵⁴ 夏旭東等主編，1993，《世界人權縱橫》。北京市：時事出版社。頁 161。

³⁵⁵ 我國憲法七次增修過程，以政府體制的調整為修正重點，並無修正基本人權條款，而係增訂基本國策有關婦女、兒童、原住民、殘障者、勞工等弱勢族群的保障，後續並以性別法律、勞動三法、原住民自治及工作權保障等法案、殘障者保護等法律，落實對弱勢族群的保障。

會，而留給特別的法律程序去決定任何人在法律之前平等。權利上的平等，亦為民主政治所承認，是一種個人權利的延伸，且對所有人民來說，亦為其與少數特權階級的區別所在。³⁵⁶歸納現代觀點的平等概念，應指法律對一切人民皆為平等的待遇，在積極上，國家對人民無特權之對待或義務的免除，在消極上，消除各種型態的歧視產生，如對於性別、種族、階級等，使得人人有同等發展的機會，以創造人類生活更好的模式。

（四）正義與人權

在人類歷史過程中，正義時常被視為是一種追求完善理想的代名詞，但是正義也同樣是極具爭議的概念。正義在不同時代指涉不同的論域，但大致脫離不了Aristotle對正義的分類，例如普遍正義、特殊正義、分配正義等。³⁵⁷現代政治學巨擘John Rawls的正義論，則深刻影響現代政治與人權等領域發展。

羅爾斯（John Rawls）的正義論（*A Theory of Justice*）是當代哲學中最重要的著作。他曾經表示「正義是所有社會制度的首要美德」，人權當然是正義的目的之一。因此，正義的角色對於理解人權來說相當重要。在當代社會中，沒有任何一種國內或國際的人權理論，能夠在沒有考量羅爾斯對正義與人權關係的情況下，可以有所發展。³⁵⁸根據羅爾斯指出，正義原則提供一種在社會的基本制度中，分配權利與義務的方式。這些原則定義了社會合作之利弊的最適分配。羅爾斯認為，每個人都擁有「基於正義的不可侵犯性」（an inviolability founded on justice），即便是作為整體的社會福祉也無法逾越，為了其他人共享之更大利益而造成某些自由的喪失，正義原則拒絕接受此種做法為正確。³⁵⁹因此，在一個已經確立平等公民權的公正社會中，由正義確保的權利，並不會受到政治談判或社會利益之算計的支配。

羅爾斯主張個人的正當權利不應受到任何形式的社會交易，和任何社會利

³⁵⁶ W.Friedmann 著，楊日然等譯，1984，《法理學》。臺北市：司法週刊出版社。頁 452。

³⁵⁷ 程雲鵬，2004，〈正義理論及其在教育上之意義〉。嘉義縣：國立中正大學教育學研究所碩士論文。頁 16。

³⁵⁸ Rawls, John, 1971, *The Theory of Justice*, Cambridge, Mass., Harvard University Press. pp33-35.

³⁵⁹ Janusz Symonid 等著，2009，《人權的概念與標準》。頁 64。

益的計算所限制；當一個政體可以使所有人，都有平等的權利去享有最廣泛的自由，而這種自由是與所有人都具有相同的自由並存時，這個政體就是正義的。³⁶⁰其所揭櫫的正義原則，第一原則（First Principle）是「在同等基本自由的整體下，每一個人擁有最大的平等權利，與相似制度下之所有人的自由相容」。第二原則（Second Principle）則處理分配正義（distributive justice）之問題。其主張「社會與經濟的不平等必須同時滿足以下兩個條件來配置：（1）與正義的儲蓄原則（just savings principle）相一致，對最為匱乏之人產生最大的利益；（2）在公正機會平等條件下，將職位與職務開放給所有人」。³⁶¹存在於這兩種原則背後，在原初狀態中達成的普遍正義概念即為「公平」（fairness）。

約翰彌勒為了釐清正義的概念，確認正義的本質，亦曾以具體的對象著手，由正義的反例來說明正義的性質，而將合不合乎正義的場合分為以下五種：³⁶²第一、剝奪法律賦予個人的自由、財產或其他任何事物，則被認為不合乎正義，此即以法律權利（legal rights）為正義。第二、法律雖賦予個人權利，然而當此一法律就道德上言為惡法時，則剝奪惡法賦予的權利並不被視為不合乎正義。就此而言，乃是以道德權利（moral right）為正義。第三、以每一個人獲得他所應得（which he deserves）為正義，包括應得好處或應受惡報，這可以說是一般人心最傾向的正義概念。第四、以不守信用為不合乎正義，不論是違反約定，或招致喪失期望的利益，皆包括在內。第五、以偏私不公為不合乎正義，亦即以公正無私（impartiality）為正義。

在透過許多學理上的論述分析後，現代國際社會要面對的問題即是實現全球正義的理想。因為在追求普遍人權、實現全球正義的過程中，我們必然要思考許多過去不被視為完全平等的正義的團體或人們，而必須將其納入範圍。例如窮人、低下階層者，少數宗教團體、少數族群、少數種族成員、婦女及兒童等。³⁶³

³⁶⁰ 同前註。頁 66。

³⁶¹ 張明貴，2000，〈新自由主義代表－羅爾士〉。《歷史月刊》108：109-110。

³⁶² 李西潭，1999，《自由、平等與民主－約翰彌勒與孫中山的政治思想》。臺北市：國立編譯館。頁 41-52。

³⁶³ Martha C. Nussbaum、徐子婷、楊雅婷、何景榮譯，2008，《正義的界限：殘障、全球正義與動物正義》。臺北市：國立編譯館與韋伯。頁 459-460。

因此，聯合國在 1966 年通過〈公民與政治權利國際公約〉及〈經濟社會文化權利國際公約〉後，亦特別關切個別弱勢群體的人權保護，陸續通過〈消除對種族一切形式歧視公約〉、〈消除對婦女一切形式歧視公約〉、〈兒童權利公約〉及〈殘疾人士者權利公約〉等國際人權公約，以實現全球正義的理想境界。

（五）法治與人權

法治（Rule of law）一詞源於英國，蓋英國實施民主政治最早，舉凡該國的國家組織，政治機關的權利分配，人民的權利義務等，均以該國國會（Parliament）所制定的法律為準。「法治」在英國就是指依據法律而統治，或稱「法律主治」，足見法治有別於人治（Rule of man），前者「以法役人」，後者「以人役人」。³⁶⁴

法治是當代西方社會的重要價值，其自由主義色彩相當濃厚。現在西方法治思想起源於古典自由主義，而John Locke的影響最深遠。Locke在其理論中提出「以法治國」，並以兩種解讀方式出現在理論中：一、不管在任何形式的政治社會，統治權力必須「依據公開的及公認的法律來管治」（*govern by declared and received Laws*），而非「臨時的指令」（*extemporary Dictates*）或「不堅定的決議」（*undetermined Resolutions*）；二、透過底定並生效的及「中立的」（*indifferent*）之規矩，社群變為政治社會，所有個別成員私下的判斷都被排除，而這些規矩適用於所有人（*the same to all Parties*），Locke所強調的是中立性，沒有任何人可以因為權位而免受限制。政府的權力不應該是隨意的，而受制於經過確立的及頒佈的法律（*established and promulgated Laws*）。在Locke的理論裡，隱含在「以法治國」的要求為形式的法律性，亦即法律一定要是公開的（*declared*）、公認的（*received*）、成立的（*established*）、頒佈的（*promulgated*）、生效的（*standing*）、底定的（*settled*）、明示的（*stated*）、中立的（*indifferent*）。在這樣的法律下，人民得到安全的保障，亦了解其義務；統治者受制於恰當的範圍內，不可任意越權。³⁶⁵而立法權亦必須受限於四項源自法治觀念的考量，1.為對於人民的生命及財富，立法權不可以隨意侵

³⁶⁴ 鄭正忠，〈如何宏揚法治精神，維持社會秩序〉。《司法周刊》249：第六版。

³⁶⁵ 梁文韜，2009，〈法治、民主和權利的保障－Locke 的法治論初探〉。收錄於蕭高彥主編，《憲政基本價值》。臺北市：中央研究院人文社會科學研究中心。頁 13。

犯；2.立法權不能假設其擁有運用隨意命令去管治的權力，而要追求正義，透過公佈而生效的法律以及明確的具有權力的裁判來決定大家的權利；3.立法權不可以拿走任何人的任何財產，除非得到相關人的同意；4.擁有立法權的人不能任意將權力轉移到他人手裡。³⁶⁶

而法治之意義，即如文義之意，依法而治，因此，制定法律規則以作為行政之依據與政府權力之界限，即為法治之作用所在。³⁶⁷理論上，作為概念上用以避免人治之獨斷與不可預測，法治確實有其功能與貢獻。³⁶⁸因此，現代社會的構成要件中，法治即為一重要之要素。法治的目的，既是為完成法的安定性與可預測性等形式上的觀念，法治本身應具有兩類原則以達成此目的，第一類是，法律必須符合足以有效引導人們行為的一些標準（standards）此類原則包括：1.所有法律必須是向未來生效的，公開的與明確的；2.法律必須經常處於相當安定之狀態；3.特別法的制定必須依據公開、安定的、明確的與一般規則為之。第二類原則是，用以確保執行法律的法律機制，不會使法律陷於不當的執行。其內容包括：1.司法的獨立必須確保；2.自然正義的原則，如公開審判等必須遵守；3.對於其他原則的執行，法院應有審查權；4.法院必須是易於使用的；5.犯罪防治機構的裁量權不得違法。³⁶⁹

法治亦即法律統治之謂，國家一切活動必須循法以行，不能由政府以自由意思擅行決定，必須以法律為其準繩。人民的自由及其他權利，應由法律加以保護，人民應負之義務，亦應由法律加以規範。政府機關非依據法律，不得限制人民之自由與權利，亦不得任意課人民以義務。人民固應服從法律，政府亦應遵守法律，此即法治之真諦。³⁷⁰故法治為民主政治之基礎，司法又為法治建設之首要，而人權之能否保障、法律之能否妥當運作，端賴司法審判之良窳與公正。

人權和法治是相互依存密切關係，由現代憲法的產生及其主要內容和功能得

³⁶⁶ 同前註。頁 15。

³⁶⁷ 鄧衍森，2006，《法治與人權》。臺北市：新學林出版股份有限公司。頁 3。

³⁶⁸ 同前註。

³⁶⁹ 同註 357。

³⁷⁰ 楊國宏，〈試論司法人員應具備的道德勇氣與社會責任〉。《司法周刊》298：第五版。

到理解。憲法是近代民主政治的產物，其根本功能作用就是為了保障人權。因此，根據“主權在民”原則，為防止國家機構可能權力擴充過大，可能侵犯人民權利，需要制定憲法以規範國家權力和保障人權。³⁷¹這就成了現代憲法兩項主要內容及功能，一是而規範國家權力的，一是保障人民的權利，即實現保障人權的積極目的。

而為期法治能促進人權的實現，聯合國〈世界人權宣言〉序言指出：「鑒於為使人類不致迫不得已鋌而走險對暴政和壓迫進行反叛，有必要使人權受法治的保護。」〈公民與政治權利公約〉第2條、〈維也納宣言和行動綱領〉序言亦指出該原則的意涵。1959年國際人權非政府組織在印度新德里召開的國際法學家會議通過〈新德里宣言〉，把法治原則概括為：³⁷²（1）司法機關的職能是創造與維持個人尊嚴得以維護的各種條件，並使〈世界人權宣言〉中的原則得到落實。（2）法治原則不僅要規範行政權力以防止其濫用，也需要一個有效的政府來維持法律秩序，但賦予行政機關以自由裁量權要有限度，不能取消基本人權。（3）司法獨立和律師自由，司法獨立是實現法治的先決條件，法律之內對貧富平等開放。因此，人權的實現需要許多條件的構成與促進，其中最主要的就是民主政治的正常運作，以及一個穩定健全的法治體系，尤其是完備的法律系統及獨立司法系統，均有助有人權的保障。

三、人權的世代概念

當代國際社會公認的人權包羅萬象，既包括公民及政治權利，也包括經濟、社會及文化權利；既包括個人的權利，也包括了許多集體的權利。對人權的內容及範圍的理解，當今較常被引用的說法，即法國法學家瓦薩克（Karel Vasak）所謂的「三代人權說」（three generations of human rights），³⁷³他將「人權」概念的發展區分為三代（如表 3-1），據以指出人類爭自由人權的進步過程。

³⁷¹ 李步雲，2008，《人權法學》。北京市：高等教育出版社。頁 97。

³⁷² 參見聯合國〈新德里宣言〉。

³⁷³ Vasak, Karel, 1977, “Human Rights : A Thirty-Year Struggle”, UNESCO Courier 31: pp.29-32。

表 3-1：三代人權內涵表

	第一代	第二代	第三代
內涵	公民與政治權	經濟社會文化權	集體權
權利性質	消極性	積極性	集體性
起源	18 世紀啟蒙運動 自由主義	19、20 世紀社會民主 社會主義	經濟學、發展研究、 綠色環保意識
實例	選舉權、言論自由、公平審判、免於被逼供、虐待、法律保護及免於被歧視權	受教育權、住宅、健康、工作、平等薪資、社會安全權、	經濟發展與繁榮、經濟成長受益權、社會協調、健康與環境權
人權行動者	法院特赦、國際組織、人權監督、解救政治迫害者	福利國家、第三部門、私部門市場福利	經濟發展機構、社區方案、綠色和平
主要專業	法律	社會工作者	社區發展
專業代表	律師	社會工作者	政治家、經濟學者、環保人士及社區發展工作者

資料來源：Ife, J., 2001, *Human Rights and Social Work : Towards Rights-based Practice*, Cambridge University Press.

（一）第一代人權內涵

第一代人權之部分內涵，最早出現在希臘哲學家亞里士多德的著述中，而後歐洲進入長期之貴族專制統治，人權的主張與實施未能獲得發展，及至1628年之〈人權請願書〉，宣告對個人自由權之尊重，承認人民私有財產權之不得侵犯；1689年之〈權利法案〉，禁止國王干涉議會之立法權，並為今日「言論免責權」

之先聲；³⁷⁴1776年美國〈獨立宣言〉，揭示「一切人都是生而平等的，造物主賦予人類以若干不可轉讓的權利」；³⁷⁵1789年法國〈人權宣言〉，更使人權的觀念深入人心。³⁷⁶可見人權是經由人類努力奮鬥而獲致的，人權的發展是歷經不同的階段，逐步擴張，才有今天如此豐富的内容。³⁷⁷第一代人權迄今約有300餘年歷史，最早是由17世紀洛克的天賦人權理論的論述，³⁷⁸18世紀下半則由歐洲的人權運動展開，當時有關人權發展的兩大主要事件為美國革命和法國革命。其所主張的人權，包括：個人有發表意見的自由、信仰自由、宗教自由、言論和出版自由、集會與結社自由、遷徙與居住自由、不受任意拘押和通信不受干擾的權利，尤其強調財產權之不得侵犯。此外還要求公民參加選舉與「在法律之前人人平等」的權利。³⁷⁹

第一代人權的特性，在於需要國家的消極或棄權行為來加以保障。主要在強調「天賦人權」的觀念，要求排除國家對個人「做他自己願意做的事情」的干預。

³⁷⁴ Michael Freeman 著、湯智賢譯，2006，《人權—跨學科的探究》。臺北市：國立編譯館與巨流圖書。頁 25。

³⁷⁵ Bailyn, B. 1992, *The Ideological Origins of the American Revolution*. Enlarged edn, Cambridge, MA: Harvard University Press.

³⁷⁶ Baker K.M., 1994, *The idea of a declaration of rights*. In D. Van Kely (ed.), *The French Idea of Freedom: the Old Regime and the Declaration of Rights of 1789*. Stanford, CA: Stanford University Press. pp.192-193

³⁷⁷ 張學海，2004，〈人權思想與人權發展〉。頁 28。

³⁷⁸ 第一代人權的發展可以追溯到十六至十九世紀的歐洲，當時人民為了從封建君主的體制中解脫而要求政治上的自由、平等與財產權等權利，目的在反抗當時普遍流行的「君權神授」(the divine right of kings) 觀念，在這樣的社會背景中，人民本身可說毫無權利可言，所有的人身自由與財產皆屬於君王與貴族。於是在這樣的壓迫下，十七世紀中葉開始孕育了人類之基本權利的觀念，最早提出的相關論述是「天賦人權」，該理論是由十七世紀的英國哲學家洛克 (John Locke, 1632-1704) 所主張，他在其著作「政府論」(Two Treatises on Government) 中主張人類擁有生命、自由及財產之「自然權利」(natural rights)，這是上天賦予人類的基本權利，任何人都不應加以迫害或予以剝奪，甚至進一步提出，若君主違反了這樣的原則就可以被推翻。這樣的觀念甚至成為十八世紀以後全世界逐漸進行民主化的基礎。他的想法深深地影響了後來的著名思想家，例如十八世紀的法國思想家伏爾泰 (Francois Voltaire, 1694-1778) 便積極推崇他的理念，推動「公民自由」主義，支持以「社會改革」確保天賦的人類基本權利；另外盧梭 (Jean Jacques Rousseau, 1712-1778) 在其著作「民約論」(Du Social Contract，又稱社會契約論) 中積極鼓吹洛克的「自然權利論」思想為基礎所延伸的「天賦人權」主義。此時代背景下的人權觀念發展，出於強調「自然權利」與「天賦人權」的觀念，這個時期對公民與政治權利的要求的主要目的是反抗封建專制，要求排除國家對個人的干預。因此第一代人權的主體可以說是突出個人的權利，特別是政治權，基本特徵是以「天賦人權」來對抗國家，強調個人的權利高於一切。

³⁷⁹ 柴松林，2001，〈人權申張與人權譜系的擴增〉。收錄於中國人權協會主編，《人權法典》。新編序 VI。

其所肯定的都是屬於個人的權利，尚未涉及群體、類、民族或國家等集體權利。第一代人權內涵包括身體、居住、遷徙、言論、良知、信仰、表意、出版、通訊及集會遊行等自由權，另亦包括具有自由權意義的財產權、救濟權與參政權，³⁸⁰都是屬於免於政府侵害的自由。

聯合國〈世界人權宣言〉第2條至第21條揭櫫的「公民與政治權利」，其內涵包括免於種族以及其他形式的歧視、生命權、自由權、人身安全權利、免於奴役權利、免於任意逮捕拘禁或放逐、享有公平公開審判的權利、自由遷徙權利、財產權不容無理剝奪、發表自由、集會結社自由及選舉參政權等，具體的將第一代人權涵蓋在宣言內容中。1966年聯合國〈公民政治權利公約〉中亦有第一代人權的重要內容。可見第一代人權所強調的自由權透過人權宣言與公約的規範，透過各國的簽署批准可有效的具體落實。

（二）第二代人權內涵

第一代人權經過一百餘年之發展，在19世紀與20世紀之交時期，因為工業革命的生產方式衝擊了社會型態，也孕育新的人權思潮，追求社會與經濟的實質正義，成為當時人權的重要議題。³⁸¹這一段時間人權發展的經過，也受到社會主義革命思潮的影響，其主要內容集中在關於經濟、社會、文化等方面權利的伸張，稱為第二代人權。³⁸²

第二代人權的國家責任已有所轉變，不能只扮演消極保障人民自由的角色，尚須積極提供足夠的保障措施，確保人民在社會轉變過程中，免於遭受實質的侵害與不平等，甚至損及人性尊嚴。而國家的責任透過憲法的規範，讓憲法成為人

³⁸⁰ 徐正戎、呂炳寬，2010，〈三代人權與司法審查〉。《東亞法學評論》1（1）：77。

³⁸¹ 前同註，頁77。

³⁸² 第二代人權的發展則可以說是來自十九世紀的各種社會運動和勞工運動，由於工業化後的工業主義開始對勞工階級的無限制剝削，而產生了關於經濟、勞動與社會方面的權利要求，相較以往從個人的角度出發，特徵是從社會的角度來看人權，由追求個人的權利轉向追求集體與階級的權利。雖然以經濟與社會人權作為主要的訴求，但並不意味著反對第一代人權中的公民與政治權，而是將其範圍擴大，從個體的追求到群體的追求，並加入因時代的變化而新興的訴求，如工作權、勞動人權與醫療權等。另參見顏銘宏，2002，〈建構人權：歷史脈絡、意義分殊、權力競逐〉。高雄市：國立中山大學政治學研究所碩士論文。頁35。

權保障書，並透過各項法律與政府的施政作為，讓人民的權利獲得實質保障。第二代人權因為觸及人民生活上的所有議題，也涉及到社會上多數的領域，國家政府的積極作為，是人權理念不斷獲得實踐的保證。相較第一代人權的限制政府，第二代人權則將政府的角色定位在基於公平與正義的因素，可以做出某種程度的干涉與安排，提供人民享有經濟與社會方面的各項權利。

第二代人權的內涵，主要在保障人類的福祉，其特點是從個人權利的追求轉而要求集體權利。其內容與所涉及的範圍包括：工作權、休息權、醫療保健權、受教育權、維持適度生活水準權、組織工會權、組織與參與政黨權、團結權、普選權、階級權、民族權等。第二代人權的特性在於要求國家採取積極的干預措施，以促進這些權利的實現。³⁸³反映在聯合國的〈聯合國憲章〉第13條至第27條、〈世界人權宣言〉第22條至27條、1966年聯合國〈經濟社會文化權利國際公約〉、1986年〈兒童權利公約〉等，確保了人類適當生活水準的基礎：即財產、工作與社會安全。³⁸⁴

（三）第三代人權內涵

第二次世界大戰結束以後，亞非國家興起了反殖民主義的民族解放運動，使人權的焦點，由個人而民族、國家，更超越國家，提出了範圍廣泛的人權主張，也就是第三代人權。³⁸⁵其主要特點，是把國內人權延伸到國際社會，使人權國際化。1955年萬隆會議所制定的《十項原則》便特別提出了實行「民族自決是充分享受一切基本權利的先決條件」的主張。³⁸⁶認為國家不分大小，民族不分強弱，種族不分膚色，都有反對殖民壓迫，擺脫殖民統治、奴役、欺凌，爭取民族解放，建立獨立國家的權利。而世界各國人民及政府都有責任和義務反對和譴責種族歧視、種族隔離、種族滅絕的政策和制度。隨著人口的增加與科技的進展，和無節制的生活習慣的形成，使地球生態遭到嚴重的破壞，人類的生存權面臨威脅。³⁸⁷

³⁸³ 柴松林，2001，〈人權申張與人權譜系的擴增〉。新編序VI。

³⁸⁴ Janusz Symonid 等著，2009，〈人權的概念與標準〉。頁194。

³⁸⁵ 同註377。

³⁸⁶ Evans, Graham and Jeffrey Newnham (eds.), 1998, *Dictionary of International Relations*. London: Penguin Books. pp533-534.

³⁸⁷ 柴松林，2003，〈人權、人權基礎與人權普系擴增〉。《T&D 飛訊》15：9-10。

自 1960 年代以後，聯合國與有關的國際組織，為了加強各國政府與人民間的合作以共同維護各項人權，更頒布了一系列涉及人類共同權利的法律、盟約、協議、宣言，例如 1966 年聯合國大會制訂〈公民權利和政治權利國際公約〉和〈經濟、社會、文化權利國際公約〉，兩公約的第一條都肯定了人民的自決權，這時期其他的國際人權公約還包括〈防止及懲辦滅種罪公約〉、〈禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約〉、〈消除對種族一切形式歧視國際公約〉、〈消除對婦女一切形式歧視公約〉、〈兒童權利公約〉等。³⁸⁸

第三代人權的內容，都是關乎集體的權利，單從形式上看，或非人權問題，但在實質上卻與全人類的生存權密切相關。其所涵蓋的範圍，已從人身權、階級權、類人權、民族權、國家主權，發展到人與自然、人與宇宙、由人類本身到一切物種間的權利。³⁸⁹自決權意味著殖民地的人民有權脫離宗主國的統治而自己組成獨立的主權國家。³⁹⁰自決權和後來〈非洲人權和民族權憲章〉提出的發展權、環境權、和平權等概念，代表著「第三代」或「第三世界」的人權觀。

第三代人權為第二次世界大戰以後開始發展的權利，其主要內容有：民族自決權、發展權、國際和平與安全權、繼承人類共同遺產權、民族平等權、人道主義援助權、環境權。³⁹¹這些權利的主體不僅是個人，更是由個人組合的集體，所以也稱為集體人權。分析集體人權的特性，有以下諸端：（一）是集體的權利：權利的主體為民族、社會、國家、人類等集體。個人只是集體中之一分子，並非直接的主體，卻是這些權利的受益者。（二）需要國家與國際社會的合作始能實現：如清潔而健康環境的實現，不僅要每一個個人善盡保護環境的義務；還需要國家在預防和治理環境破壞方面採取具體有效的措施；更需要全球人類為了維護整個地球的環境，採取協調步驟和進行國際合作。（三）是仍在發展中的權利：

³⁸⁸ 蔣興儀、燕珍宜，2001，〈人權發展的張力與意涵〉。《學生輔導雙月刊》73。

³⁸⁹ 楊順富，2001，〈人權的奠基與開展〉。《台灣教育月刊》611：27。

³⁹⁰ Ife, J., 2001, *Human Rights and Social Work : Towards Rights-based Practice*, Combridge University Press.

³⁹¹ 朱柔若，2008，《全球化與臺灣社會：人權法律與社會學的觀照》。臺北市：三民書局股份有限公司。頁 29。

第一代和第二代人權是已經由國家法律或國際公約確定的人權；而第三代人數尚在立法前階段，還僅體現在區域性或國際性的決議或宣言上。³⁹²

人權從第一代人權發展至第三代人權，經歷一種動態演化的過程，反映社會的需求與變遷，使得人權內容不斷的充實，人權保障也獲得相當程度的進展。³⁹³然而在我們追求權利的同時，仍須注意到每個人基本人權，應該受到同等尊重與保障，如果人人都能在不侵犯他人權益下自由發展，並且願意同時為促進自己及他人的權利而努力的話，那麼真正能彰顯人類價值與尊嚴的民主時代才會來臨。

四、人權的論述方法

在人權概念及其相關概念的整理與釐清之後，有關人權的幾項論述議題，例如「普遍主義」與「相對主義」、「個人人權」與「集體人權」，以及「人權」與「主權」。基於普遍人權主義已成國際人權發展的重要理論基礎之上，本文選擇以「普遍主義」與「相對主義」為論述方法的重點。

本研究將就普遍人權論與相對人權論的內涵分別論述，藉以奠定往後在國際人權體系論述的基礎，進而開展人權保障的制度化，朝向人權的實證化邁進。

（一）普遍人權論

所謂的「普遍主義」，主要是認為人權「出於某種基本人性概念之設想，權利是獨立於時間、地域、文化、意識型態或價值系統以外的」。換言之，在普遍主義的概念中，「人的權利是先於文化而存在的，又是人有政治生活以前存在的。」³⁹⁴人權普遍性是指“人權在任何地方、時間，對於任何人都是相同的，因為做為一個人，都有著不可剝奪的權利和自由。這樣的權利保護人的尊嚴與價值並保障人類幸福的生活。”因此，人權普遍性包括人權主體的普遍性和人權標準的普遍

³⁹² Tom Campell 著，徐子婷、楊雅婷、楊濟鶴譯，2010，《權利批判導論》。臺北：韋伯文化國際出版有限公司。頁 263-270。

³⁹³ 顏銘宏，2002，〈建構人權：歷史脈絡、意義分殊、權力競逐〉。頁 39-40。

³⁹⁴ 李詠怡，1997，〈人權與非西方價值〉。收錄於 Michael Davis 編，鄧文正譯，《從法律、哲學和政治觀點看人權與中國價值》。牛津大學出版社。頁 80。

性，人權應該被全世界各國普遍尊重，而不因任何國家、民族、種族、宗教和文化傳統等而有任何區別。尤其聯合國各國際人權公約已經確立了普遍適用的人權標準和規範，透過這些標準規範來評量各國人權狀況，有助於促進人權普遍性。

普遍主義的基礎是來自於人性尊嚴與國際共識。在人性尊嚴的基礎上，普遍主義的人權概念所要求的是一種「有尊嚴的生活」，因為尊嚴是人性的普通要求，沒有尊嚴便沒有人性可言。而所謂的尊嚴，就是對於每一個人不分差別地賦予「平等」(equality)與「自主」(autonomy)的地位，一個社會必須平等地對待每一個人，並且不強加以任何的特定價值，給予每一個人自主的地位以追求其各自心目中的理想生活。從如此的「普遍人性」原則推論下來，便可以建構出「人權的道德普遍性」(moral universality of human rights)而以之作為普遍人權的基礎。³⁹⁵人權作為實踐人性之尊嚴的方法與途徑，其最終的目的應當是尋求人性與政治社會生活的相契合。普遍主義人權觀所主張的是一個人人生而為人所應該要具有的基本生活與對待時，根據如此的主張，當一個社會無法提供這些基本生活與對待時，一個人便具有權利對其所處的政治社會提出變革的要求。³⁹⁶爰此，我們可以充分理解在人權擁有的條件上，只要一個人人生而為人，便應該被賦予人權，而如此的普遍性主張必然凌駕於政治、社會與文化上的偶然性，因為衍生自人類道德本性的人權就具有一種普遍的道德力量。

除了從人類道德本性的方式來論證普遍人權之外，另一個較為經驗性的途徑也可以證明普遍人權，亦即國際社會在人權議題之上的共識。我們可以從四個方面來衡量國際社會在人權議題之上的高度共識。³⁹⁷第一、制度性合作的安排與發展，國際社會業已建立全球性人權機制，鞏固並發展了聯合國作為協調管理國際人權事務的普遍性國際組織；第二、議題設定與解決問題方式的變革，為落實由國際社會所設定的人權議題，「國際合作」成為最主要的進行方式，其中包括國際間許多多邊與雙邊協定；第三、互賴程度的提高，人權問題不再只是單一國家內政問題，透過簽署與批准國際人權文件以落實人權保障業已成為共識，而人

³⁹⁵ Donnelly, Jack, 1989, *Universal Human Rights in Theory and Practice*. New York: Cornell University Press. p.69.

³⁹⁶ Ibid. p.19

³⁹⁷ 同註 394。

權宣言與各式文件也被廣泛接受為具有約束力的國際標準；第四、價值觀的變更方面，國際社會在人權議題上的共識體現著人類之間的深刻認同，如此的認同是植基於「人」的概念之上，並且超越了種族、性別、階級、文化以及發展程度的認識基準。

普遍人權的內涵具體呈現，是由聯合國於 1993 年在維也納召開的第二次世界人權大會中通過的〈維也納宣言和行動綱領〉所獲致的成果，此一文件強調人權具有普遍性，規定：「世界人權會議重申，所有國家莊嚴承諾依照《聯合國憲章》、有關人權的其他國際文書和國際法履行其促進普遍尊重、遵守和保護所有人的一切人權和基本自由的義務。這些權利和自由的普遍性質不容置疑。」「民主、發展和尊重人權和基本自由是相互依存、相輔相成的。民主的基礎是人民自由表達決定自己政治、經濟、社會和文化制度的意願，充分參與生活的一切方面。在上述條件下，在國家級和國際級促進和保護人權和基本自由應當普遍，在執行過程中不得附加條件。國際社會應當支持在全世界加強和促進民主，發展及尊重人權和基本自由。」³⁹⁸根據此一文件所宣示及其他國際人權公約等文件，人權普遍性內涵主要表現在三方面：一、人權的內容是普遍的，即國際間存在一個各國都應當普遍尊重和遵守的人權共同標準，這些標準透過國際已存在的國際人權公約等文書來保障；二、人權的主體是普遍的，即人人都應當享有人權，〈世界人權宣言〉及其他重要國際人權公約都有明確規定；三、人權的義務主體也是普遍的，任何國家都毫無例外的承擔尊重與保障人權的主要責任，此由國際人權兩公約的序言都明確規定：「各國根據聯合國憲章負有義務促進對人的權利和自由的普遍尊重和遵行。」普遍主義人權的內涵，透過前述的聯合國系列人權文件的揭示與保障，並經由各國依公約義務的遵行或透過憲法的保障，逐步的成為一種規範，具體的實踐其真義。

（二）相對人權論

所謂的「相對主義」，主張「在人權問題上，我們只能憑藉屬於一種文化內部的規律和範則來理解及評斷人的群性行為。評斷的標準則是內在於文化傳統

³⁹⁸ 參見〈維也納宣言和行動綱領〉第一部分第一段及第五段。

的，沒有一個準則能獨立於一種既定生活方式之外，故沒有一個傳統有資格專斷地將自己的準則加諸另一個傳統之上。」³⁹⁹人權相對主義主張者，將人權的發展與文化聯結起來，認為每個社會的文化有其獨特的一面，評價人權的發展，應該依據該社會的文化及價值來判斷，而不應該聯結其他社會的文化或價值觀。國際人權發展過程中，人權相對主義者堅持人權做為一種社會現象，與該社會的文化傳統無法分開，不同的社會有其歷史背景、文化傳統、宗教信仰及政治制度，對於人權的理解各有不同，傳統歷史文化與現實的差異，決定了人權具有相對性。⁴⁰⁰因此，國際社會不能以一套標準去衡量所有國家的人權狀況。而依人權相對者的看法，強制的以一種人權標準來衡量所有國家人權，並且要所有國家都要實施該種標準，其本身就是違反人權的一種表現。

相對主義的基礎則是來自於文化脈絡與特定評價。相對主義以異質文化環境孕育出來的世界觀，要求每一個文化族群以理解與尊重的心態去看待自身以外的文化體系，儘管在發展程度上有所區別與差異，但是每個文化體系都有其內在的固有價值，並因而都值得賦予與其他文化體系相同的地位與意義。換言之，相對主義作為一種認識世界的方法，主張「聯繫各個不同民族文化並且可以是科學性解釋的方法，藉由如此的方法，得以對於不同的文化體系進行應有的並且是合乎倫理的判斷。」⁴⁰¹據此，我們可以將相對主義定義為「一種信仰，其認為所有的社會文化系統都具有內在的固有價值，對於任何一個民族之社會文化的評價，都應當立基於此一民族內部的文化體系，而不是藉由其他的外在文化系統與價值體系來評論。」⁴⁰²

一般來說，文化相對主義所賴以評價的方式主要有三種途徑，亦即表面性倫理相對主義（*apparent ethical relativism*）、描述性倫理相對主義（*descriptive ethical relativism*）以及規約性倫理相對主義（*prescriptive ethical relativism*）。⁴⁰³所謂的「表

³⁹⁹ 李詠怡，前揭文。頁 81。

⁴⁰⁰ 例如東南亞國家新加坡，馬來西亞等國以亞洲文化不同於西方文化價值，提出「亞洲價值」來突顯人權有其相對性。

⁴⁰¹ Harris, Marvin, 1971, *Culture, Man, and Nature : An Introduction to General Anthropology*. New York : Crowell. p139.

⁴⁰² Ibid. p.136.

⁴⁰³ Renteln, Alison Dundes, 1990, *International Human Rights : Universalism Versus Relativism*.

面性倫理相對主義」乃是植基於一個經驗性事實（empirical fact）與分歧性命題（diversity thesis），⁴⁰⁴認為不同文化體系之中的人們持有著截然不同的道德信念與生活習慣，這是一個存在於當今國際社會之中的明顯可見「事實」，其間不帶有任何的價值意涵或是高下之分，而僅僅就是表面事實上的不同而已。所謂的「描述性倫理相對主義」，大抵來說就是一般意義之下所通稱的相對主義，其所意指的乃至世界上不存在著絕對正確的價值判斷方式，亦即任何一個客觀有效的價值判斷都不能獨立去作特定的文化脈絡而存在。至於所謂的「規約性倫理相對主義」，意指對於一個特定文化之中的成員來說，想要判斷任何一個作為或是事物的正確及良善與否，都必須回到此一特定文化對於正確與良善概念的定義之中來進行。⁴⁰⁵

相對主義在人權概念的論述上，仍有許多值得思考的面向，例如世界各民族的歷史及文化都是平等的，各個文化體系之間的平等相待，無疑是世界和平與保障人權的基礎。相對主義與某種程度的普遍價值觀並非是全然互斥的，以相對主義所秉持的寬容立場，藉由文化與文化之間的對話及交流，國際社會仍然有可能建構一套普世的價值基準以為人權概念的內容。⁴⁰⁶從1948年聯合國通過的「世界人權宣言」來看，雖然各個國家與族群本著各自不同的文化體系而對於何謂「人性」、「尊嚴」、「正義」或是「平等」等概念有著不同的見解與主張，但是宣言的起草者秉持跨文化普遍價值的信仰，在不同文化、宗教、價值觀、政治制度間，尋求一個以人性尊嚴為核心的「最起碼標準」，樹立了此後國際人權在概念與實踐上的基礎，同時也包容兼顧不同文化之間的差異，其所傳達的訊息就是：只要支持自由、公正及保障基本權利，只要有利於推動國內與國際秩序的和諧發展，任何文化都可以被接受來支持國際人權。⁴⁰⁷

誠然，無論是普世主義、多元文化主義、文化相對主義、個人主義還是集

California：Sage Publication, pp.69-72.

⁴⁰⁴ Nickel, James W., 1987, *Making Sense of Human Rights : Philosophical Reflections on the Universal Declaration of Human Rights*. California：University of California Press. p.70.

⁴⁰⁵ Renteln, Alison Dundes, 1990, *International Human Rights : Universalism Versus Relativism*. California：Sage Publication. p.72.

⁴⁰⁶ 顏銘宏，2002，〈建構人權：歷史脈絡，意義分殊，權力競逐〉。頁 71。

⁴⁰⁷ 朱鋒，2000，〈人權與國際關係〉。北京市：北京大學出版社。頁 262。

體主義的人權論述，若忽略掉「人權」在壓迫及反抗的脈絡性意義，無法反映保障人權的目標，則這些證成或反證成人權的爭論，其實只是反映意識型態及思想進路的偏好。⁴⁰⁸亦即人權及人權的文化論述，無論採取何種立場與思路，都必須承認部分人或大多數人可能成為犧牲者的可能性，並願意站在抵抗壓迫及防止易受傷害者受傷害的立場發展論述。⁴⁰⁹

人權普世主義與相對主義其實可視為一種文化的變項。對普世主義者而言，認為由西方發展的人權價值是無分地域、放諸四海皆準且屬於全人類的共同文化。然而，相對主義者更關注國際人權規範與當地既存的文化傳統與規範的一致性。換言之，它所指涉的是西方人權理念及論述與非西方國家內部的一般信仰及價值相容的程度。假設人權團體所提倡的理念與價值與當地社會既有傳統與規範有所牴觸，則國際人權規範很難植基於當地，遑論其影響力，例如我們可以思考東方社會的性別平等問題，傳統上的重男輕女，相對於亞洲價值論的提出等。倘若西方人權理念在普世化過程中，能以較貼近其他區域的文化傳統、歷史經驗與民間社會的主流看法，則人權理念較易於與時俱進地發揮其影響力。⁴¹⁰因此，普世人權的看法是否易於被接受，端視其融入各國傳統歷史、文化、宗教等過程中的相容程度，如同當全球化對於各國的影響一樣，我們可能要考量到所謂在地化的一些客觀存在因素，才能將普世人權的觀念深植人心，並實踐於生活當中。

⁴⁰⁸ 學者廖元豪曾指出，「普世人權」在理論上當然聽來很有吸引力，但它往往將每一個「個人」抽象化，進而忽視了個人差異與社會脈絡——國家元首、跨國企業總裁，與台北街頭的遊民，都是「個人」都享有「平等權利」。但當地方政府驅趕、取締遊民時，高官巨賈會認為這樣才能維持市容整潔與安全，但對於（因各種因素而）無家可歸的遊民而言，這就是一種侵害與壓迫。參見廖元豪，2006，〈誰的法律？誰的人權——建構「弱勢人權芻議」〉。《律師雜誌》321：10-20。

⁴⁰⁹ 陳瑤華，2010，《人權不是舶來品》。頁 74。

⁴¹⁰ 周志杰，2009，〈建構中國特色的人權論述？中共將人權與新儒學結合之分析與省思〉。《人權會訊》94：28。

第二節 聯合國人權保障體系

聯合國自1945年成立以來，最大的成就之一就是創造國際人權法的架構，並且透過聯合國機構與會議推動國家實踐人權。聯合國也發展並持續改革人權保護機制，雖然不一定普遍受到各國尊重，但卻引導國際社會更為重視人權，並影響國際視聽與國際人權文化。⁴¹¹聯合國透過改革以加強提升人權的角色，並在人權方面的努力集中於四個主要項目：一、〈聯合國憲章〉將人權議題國際化；二、聯合國進行定義且條文化這些權利；三、釐清國家應該尊重與拓展的人權範圍與義務；四、成立許多人權執行與推動組織與機構。⁴¹²聯合國在國際人權法上的作為包括：創造了第一個全球性的國際人權法案（International Human Rights Bill），包含1948年〈世界人權宣言〉和1966年的〈公民和政治權利國際公約〉及〈經濟、社會和文化權利國際公約〉。對每一個人應享有的基本人權有很廣泛周詳的規定，對〈聯合國憲章〉的人權條款（第1條第3項，第55及56條）均加以闡明並使其體化。國際人權法案之實質內容亦因許多輔助條約及文件而更為強化，包括以各種不同參與成員為對象（婦女、兒童、老年人、殘障者、難民、無國籍者、外國人等），抑或處理特定價值或事務（殘害族群、種族隔離、種族歧視、性別歧視、奴隸、強迫勞役、戰爭犯罪、違反人道的犯罪、刑求、國籍等）之輔助條約及文件，以及政府間國際組織，特別是聯合國機構與其他組織所做之決議、建議案以及跨國場域所發展之慣例，旨在透過國際人權制度之成文化，確保人權免於國家權力之壓迫與危害。

為履行〈聯合國憲章〉所提出促進和保護人權的基本宗旨，及履行各國際人權公約的內容，聯合國成立了一系列的人權機制，主要包括三個種類：憲章所設立之機制（charter-based mechanism）、條約所設立之機制（treaty-based mechanism）、人權高級專員辦公室（Office of the High Commissioner for Human

⁴¹¹ Joyner, Christopher C. ed. 1997, *The United Nations and International Law*, Cambridge: Cambridge University Press. pp. 131-154.

⁴¹² 楊永明，2003，〈和平 vs. 正義？國際安全秩序與國際人權〉。收錄於台灣民主基金會編，〈「人權與民主」研討會論文集〉。臺北市：台灣民主基金會、國立政治大學台灣研究中心。頁 22-34。

Rights)。⁴¹³本文依此三項種類人權機制予以分述。

一、憲章所設立之機制

所謂憲章所設立之機制 (charter-based mechanism)，廣義而言包括聯合國大會 (General Assembly)、安全理事會 (Security Council)、經濟社會理事會 (Economic and Social Council) 底下之人權委員會 (Commission on Human Rights)，及2006年聯合國為強化人權機制的重要改革目標，將人權委員會變更為人權理事會 (Human Rights Council)，以便提升人權機制之地位及職權。⁴¹⁴

(一) 聯合國大會

作為聯合國人權活動的最高機構，聯合國大會 (General Assembly) 在人權國際保護方面的職權主要以〈聯合國憲章〉第10條關於大會「得討論本憲章範圍內之任何問題或事項，或關於本憲章所規定任何機關之職權；並除第12條所規定外，得向聯合國會員國或安全理事會或兼向兩者，提出對各該問題或事項之建議」，⁴¹⁵及第13條關於聯合國大會發動研究並作成建議，以便“不分種族、性別、語言或宗教，助成全體人類之人權及基本自由之實現”的相關規定為依據。根據上述第10條規定，人權保護作為〈聯合國憲章〉宗旨之一，當然屬於得由大會討論的憲章範圍內的問題或事項；根據第13條規定，大會當然負有發動人權保護研究並提出建議的職責。

聯合國大會依〈聯合國憲章〉賦予職權，進行討論、修改、通過由下屬機關起草的人權條約和宣言。大會亦接受人權條約機構和基於〈聯合國憲章〉的機構所提交年度報告。此外，自大會第一屆會議以來，一直介入和討論會員國對侵犯人權的指控，通過了大量有關人權事務的決議和建議。⁴¹⁶具體而言，聯合國大會在人權方面的職能主要包括以下方面：1.對人權問題進行討論、研究並提出

⁴¹³ 廖福特，2013，《聯合國與人權保障－監督機制、條約內涵、台灣實踐》。臺北市：台灣新世紀文教基金會。頁 1。

⁴¹⁴ 同前註。

⁴¹⁵ 丘宏達，1994，《聯合國研究》。臺北市：國立政治大學國際關係研究中心。頁 63。

⁴¹⁶ Thomas Buergenthal, Dinah Shelton and David P. Steward 著，黎作恒譯，2008，《國際人權法精要》。北京市：法律出版社。頁 79。

建議；2.進行國際人權立法的前期工作，通過關於人權問題的決議、宣言和公約；3.設立負責人權事務的特設機構和附屬機構；4.管轄違背〈聯合國憲章〉的侵犯人權事項；5.接受並審議經濟及社會理事會以及該理事會的下屬人權機關於人權問題的報告；6.促進人權與基本自由的尊重與遵守。⁴¹⁷

聯合國大會中負責處理有關人權的大部分項目的是處理社會、人權和文化問題的第三委員會。關注人權和基本自由的大會附屬機構包括：〈給予殖民地國家和人民獨立宣言〉執行情況特別委員會，亦稱非殖民化特別委員會、聯合國納米比亞理事會、反對種族隔離特別委員會、調查以色列侵害巴勒斯坦人民和占領區其他阿拉伯人人權行為的特別委員會、巴勒斯坦人民行使不可剝奪權利委員會。⁴¹⁸

聯合國大會的決議在國際人權文件的發展歷史中，占有重要的地位，客觀對於推動國際人權法的發展作出了特殊的貢獻。任何聯合國人權公約或者聯合國人權標準建設的動議都必須經過聯合國大會的表決，並且在得到多數票支持的基礎上才能獲得通過。對於國際人權文件而言，聯合國大會事實上扮演了“準立法機關”的角色。⁴¹⁹聯合國大會的決議往往是國際人權機構建設的合法依據，聯合國大會的還是國際人權機構人權保障能力的最高體現。聯合國大會亦是國際社會接納各種人權主張和觀念的論談壇，並為這些觀念進行溝通、妥協與發展提供了最好的舞臺。⁴²⁰

（二）聯合國安全理事會

依據〈聯合國憲章〉第24條第1項規定：「為保證聯合國行動迅速有效起見，各會員國將維持國際和平及安全之主要責任，授予安全理事會，並同意安全理事會於履行此項責任下之職務時即係代表各會員國。」另外，在〈聯合國憲章〉第

⁴¹⁷ See <http://www.un.org/zh/ga/about/background.shtml>。

⁴¹⁸ Human Rights Committee, Reports, Supplements to the Official Records of the General Assembly. Sessions, years and UN doc. Nos. as follows: 1 and 2, 1977, A/32/44; 3,4 and 5, 1978, A/33/40; 6 and 7, 1979, A/34/40; 8,9 and 10, 1980, A/35/40; 11,12, and 13, 1981, A/36/40.

⁴¹⁹ 張愛寧，2006，《國際人權法專論》。北京市：法律出版社。頁 202。

⁴²⁰ 同前註。頁 203。

6、7、8及12章賦予安全理事會特別的權力。更重要的是〈聯合國憲章〉第25條的規定：「聯合國會員國同意依憲章之規定接受並履行安全理事會之決議。」因此，安理會的決議對會員國有法律上的拘束力，更依〈聯合國憲章〉第2條第6項規定，其決議對非會員國也有法律上的拘束力。⁴²¹

〈聯合國憲章〉雖未明文規定授權予安全理事會保護人權的權力。但考量到安權理事會專責於維持國際和平與安全，依據〈聯合國憲章〉第39條：「安全理事會應斷定任何和平之威脅、和平之破壞、或侵略行為之是否存在，並應作成建議或抉擇依第41條及第42規定之辦法，以維持或依復國際和平及安全。」等同規定了安全理事會在發生大規模侵犯人權的狀況下，可依第41條及第42規定採取武力或武力以外之方法，進行人權保障的必要作為。例如安全理事會在前南斯拉夫、盧安達等國家的軍事維和行動，旨在防止大規模侵害人權狀況的發生，使得保障人權已成安全理事會新一代廣泛和平行動的主要因素。⁴²²

（三）聯合國經濟社會理事會

依據〈聯合國憲章〉第62條第2款規定，聯合國經濟及社會理事會為增進全體人類之人權及基本自由之尊重及維護起見，得做成建議案。⁴²³在2006年聯合國人權理事會建立之前，任何一個聯合國的主要機構都不是為處理人權問題而建立的，根據此項規定經濟社會理事會被視作是為促進人權的目的所建立的聯合國的主要機構。經濟社會理事會的職權包括國際經濟、社會、文化、教育、健康和其他相關事宜。為了能夠完成廣泛的任務，理事會被賦予召開國際會議，起草國際公約，從事研究，準備報告，向聯合國成員和專門機構提出建議

⁴²¹ 丘宏達，1994，《聯合國研究》。頁 73。

⁴²² 〈聯合國憲章〉第 42 條授權安全理事會採取必要的海陸空軍事行動，以維持或恢復國際和平與安全。自 1990 年以來，安全理事會根據〈聯合國憲章〉第七章使用武力的情況越來越多——具體情形和程度各不相同。它曾數次授權海軍封鎖，以實施制裁（伊拉克、前南斯拉夫、海地和塞拉里昂）。它曾授權（如在前南斯拉夫、索馬利亞、剛果民主共和國、科索沃和東帝汶）聯合國維持和平行動以及各區域安排（如西非經共體象牙海岸特派團、西非駐科團）、歐洲聯盟部隊駐剛果民主共和國部隊（歐盟駐剛部隊和非洲聯盟索馬利亞特派團、非索特派團）使用有限武力。此外，它曾授權（如駐索馬利亞、海地、盧安達、薩伊東部、阿爾巴尼亞、波士尼亞和赫塞哥維那、東帝汶、剛果民主共和國的布尼亞、利比亞和伊拉克）多國部隊使用“一切必要手段”或“一切必要措施”。See <http://www.un.org/zh/sc/>。

⁴²³ 丘宏達，1994，《聯合國研究》。頁 91。

的權利。另依據〈聯合國憲章〉第60條規定，聯合國大會及大會權力下的經濟社會理事會行使第55至59條所列的職權，依各該條文規定，經濟社會理事會在人權方面的職權主要有：1.促進實現憲章關於人權問題的宗旨，負責就提高人民生活水準和全民就業，促進解決國際間有關問題和文化及教育合作，不分種族、性別、語言或宗教及對全體人類人權問題向大會提出報告及建議案。2.召開國際會議通過人權文書並核准有關國際會議所通過的人權文書。3.負責在人權領域內協調各專門機構和非政府組織的活動。

〈聯合國憲章〉第68條也授權「經濟社會理事會應設立經濟與社會部門及以提倡人權為目的之各種委員會，並得設立依行使職權所必需之其他各種委員會。」⁴²⁴據此，經濟社會理事會下設5個區域委員會以及9個職司委員會，⁴²⁵這些功能性的委員會大部分都在一個或其他方面處理人權問題，其中，主要負責處理人權問題的委員會是人權委員會、婦女地位委員會以及防止犯罪與刑事審判委員會。

經濟社會理事會遵循〈聯合國憲章〉第68條的授權，於1946年設立人權委員會，職司處理人權問題。人權委員會對經濟社會理事會負責，經濟社會理事會對其工作報告進行審議通過，並對其年度工作報告審議後送交聯合國大會。人權委員會聯合國53個會員國依地域各派一名代表組成，其成員任期3年，每年改選三分之一，可連選連任；此外，以觀察員身份參加的國家、政府間組織及非政府組織亦參與其事務。⁴²⁶委員會的主要職能體現在兩方面：一是制定國際人權公約和其他人權文書；二是通過受理人權來文、審議國別人權和人權專題，監督和保障公約的實施。⁴²⁷

⁴²⁴ 丘宏達，1994，《聯合國研究》。頁 89。

⁴²⁵ 經濟社會理事會在全球分設了五個區域性的經濟委員會：非洲經濟委員會、亞洲及太平洋經濟社會委員會、歐洲經濟委員會、拉丁美洲與加勒比海經濟委員會、西亞經濟社會委員會；經濟社會理事會設立的九個功能性委員會：統計委員會、人口及發展委員會、社會發展委員會、人權委員會、婦女委員會、麻醉品委員會、科技發展委員會、永續發展委員會、防止犯罪與刑事正義委員會。參見廖福特，2013，《聯合國與人權保障－監督機制、條約內涵、台灣實踐》。頁 3。

⁴²⁶ 龍寶麒，1995，《邁向二十一世紀的聯合國》。臺北市：三民書局。頁 275。

⁴²⁷ 方立新、夏立安合著，2007，《人權法導論》。杭州：浙江大學出版社。頁 223。

1966年人權兩公約制定後，人權委員會開始著手處理有關侵犯人權的情況，其主要手段為特別報告員制度。該制度主要針對國家遵守人權的狀況進行監督，並且通過向有關國家派遣調查員的形式，對有關方面指控的侵犯人權情況進行調查。特別報告員包括關於酷刑、表達自由、宗教上的不容忍、草率和任意處決、種族主義、教育權和結構調整等問題的報告員。聯合國人權委員會作為一個政府間機關，其活動包括舉行公開會議來審查各國在人權方面的表現，通過新的標準，以及在全球各地促進人權。人權委員會還任命“特別報告員”的獨立專家，由他們負責對具體的侵犯人權事件提出報告，或調查特定國家的人權狀況。⁴²⁸

人權委員會近60年的運作經驗上，在制定國際人權文件、推動和促進國際人權事務、反對種族主義和種族隔離制度等方面發揮了重要的功用。然而在結構性的問題上，例如成員國本身人權紀錄不佳、信用度專業度降低、執行效率等因素考量下，也使得人權委員會的工作一直遭受批判，而有改革呼聲的趨勢。⁴²⁹經過多年醞釀與討論，2005年由聯合國秘書長安南在關於聯合國改革的〈大自由：朝向所有人之發展、安全及人權〉(In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All) 報告中正式提出成立新的人權理事會取代人權委員會，接續處理人權相關事務。

(四) 人權理事會

1. 成立背景

雖然聯合國人權委員會自成立以來在保護和促進人權方面做出許多貢獻，但也呈現出很多問題。首先，人權委員會作為經濟社會理事會下的下屬機構，決定了其權力的有限性，也限制了發揮更大的人權保護作用。相較於處理安全事務的安全理事會、發展事務的經濟社會理事會，處理人權事務的機構卻是隸屬於經濟社會理事會之下的人權委員會，顯然人權事務的受重視程度尚待改革加強。其次，人權委員會具有濃厚政治性，缺乏法律專業性，人權委員會依據〈聯合國憲章〉而設立，應具有其法律專業性，但是各國在人權委員會的各種

⁴²⁸ 徐顯明主編，2004，《國際人權法》。北京市：法律出版社。頁 112。

⁴²⁹ 廖福特，2013，《聯合國與人權保障－監督機制、條約內涵、台灣實踐》。頁 2-3。

問題上，偏向以政治性方式解決問題，對於侵犯人權國家採取寬容態度，而非依據法律或公約規定處理人權事務，有違國際人權公約的義務責任。⁴³⁰再者，人權委員在運作過程中出現偏頗態度，處理類似人權案件採雙重標準，致使產生信譽危機出現，並動搖了聯合國人權委員會存在的基礎，加上對一些重大侵犯人權案件的處理不力，都成為改革人權委員會的重要原因。⁴³¹

設立聯合國人權理事會以處理人權事務的初次建議，是在聯合國前秘書長安南在關於聯合國改革的「大自由」報告中所提，該建議得到2005年世界領袖會議支持認可。2006年3月14日，聯合國大會以170票支持，4票反對和3票棄權的壓倒性多數，通過了設立人權理事會的決議。新的人權理事會就此取代了運作60年的人權委員會。

2. 組織地位與架構

依據聯合國大會 A/RES/60/251 號決議，“確認和平與安全、發展和人權是聯合國系統的支柱”，並在肯定人權委員會的基礎上，“決定在日內瓦設立一個人權理事會，取代人權委員會”，旨在“加強聯合國人權機制，以期確保所有人都有效享有公民、政治、經濟、社會和文化權利等所有人權，包括發展權”。決議草案對於新機構的地位、規模、成員組成、職權等都作了規定。

（1）組織地位

依據聯合國大會 A/RES/60/251 號決議，人權理事會的地位被界定為聯合國大會的附屬機構，而不是聯合國大會的主要機構，因此不能與安全理事會及經濟社會理事會享有相同地位，這與當初聯合國秘書長安南將安全、發展與人權三大目標，給予同等重視和關注的宗旨有所差距。聯合國人權理事會在眾多的大會附屬機關中，因其不若主要機關具有相同地位，恐將無法發揮太大作用，是否會比

⁴³⁰ C.S.R.Murtiny.,2009,〈人們對聯合國改革由渴望到批評的歷程：關於聯合國建設和平委員會和人權理事會〉。收錄於余華川主編，《聯合國改革與發展：歐亞視角國際會議論文集》。上海市：華東師範大學出版社。頁 109。

⁴³¹ Report of the Secretary-General, In Larger Freedom : Towards Development, Security and Human Rights for All,A/59/2005.

之前的人權委員會發揮更多成效仍是一大疑問。⁴³²

（2）成員國之組成

依據聯合國大會 A/RES/60/251 號決議，人權理事會成員國由原來人權委員會的 53 國縮減為 47 國；成員國由聯合國 191 個會員國，過半數以上投票支持；任期為三年，連任兩次之後不得立即再度擔任；定期召開會議，每年舉行的會議不得少於三次，而總會期不得少於十週。理事會每年至少召開三次全會，其中一次為主會，會期總計不少於 10 週。此外，應理事會成員要求，獲至少三分之一成員國（16 國）支援，理事會可就緊急人權狀況舉行特別會議。

3. 職權範圍

人權理事會就所負責之人權事項之職權包括：負責促進對於人權與基本自由之普世尊重；關切違反人權事件，包括嚴重地及集體性之事件；提倡人權教育及知識，並在會員國同意時提供諮詢服務、技術協助及能力建構；作為所有人權議題之對話論壇；促進所有國家完整實踐其人權義務；進行普世定期審查；對於預防違反人權及快速回應緊急人權事件有所貢獻；承繼人權委員會之職權；與各國政府、區域組織、國家人權機構及民間社會在人權領域密切合作；對於促進及保障人權事項提出建議。以上職權原則承續了人權委員會的原有職權，並增加了集體性違反人權事件表達關切，及對於促進及保障人權事項提出建議。⁴³³

人權理事會主要行使職權的方式包括社會論壇（Social Forum）、少數群體議題論壇（Forum on Minority Issues）、特別程序（Special Procedures）、控訴程序（Complaint Procedure）、普遍定期審查（Universal Periodic Review）。⁴³⁴其中特別程序、控訴程序及普遍定期審查對於違反人權現象的處理、審查並改善各國的人權狀況，都具有實質的效果。

⁴³² 廖福特，2013，《聯合國與人權保障－監督機制、條約內涵、台灣實踐》。頁 5。

⁴³³ 同前註，頁 11-12。See <http://www.un.org/chinese/hr/issue/hrc.htm>.

⁴³⁴ 同前註，頁 13。See <http://www.un.org/chinese/hr/issue/hrc.htm>.

（1）特別程序⁴³⁵

特別程序（Special Procedures，SPs）是指由前人權委員會確立、被人權理事會接管，旨在處理具體國別狀況或專題問題的機制，針對特定國家、領域或特定違反人權之現象予以檢驗、監視、提出建議、並提出公開報告。不論該國是否批准相關人權文件或條約，都屬於特別程序處理範圍。此外，開啟特別程序並不限於必須窮盡國內的救濟途徑。但必須有相關之特別程序進行中，才可能接受個別特定案件。因為特別程序原則上是處理通案而非個案。特別程序由不同任務負責人（Special Rapporteur）或團隊（Mandate-holders）運作。任務通常需要負責人對特定國家或地區的人權狀況，或世界各地發生的嚴重侵害人權現象，進行審查、監督、諮詢和公開報告，前者稱“專題任務”，後者稱“國別任務”。

特別程序可能採取的行動包括：接收、分享、分析人權狀態資訊；回應個別的控訴；從事相關研究；對相關政府提出緊急呼籲或信件；對個別國家進行訪問，並以此為基礎提出觀察結論與建議。但是特別程序之結論對於個別國家並無法律上之拘束力，各國仍有權力自行決定是否遵守、接受特別程序之建議。

特別程序是人權理事會中運作相當活躍的人權機制，人權理事會亦經常交付任務予特別程序，或提醒其在程序中，必須注意哪些問題面向，或指示其他機制必須與特別程序協同合作。觀察各個特別程序報告之內容，不難發現特別程序和其他人權理事會底下所設置之各種人權機制一樣，大部分都是以研究、理解為機制之主要目標，多以分析、提出建議、策略為主要之結論形式。但因為欠缺強制性的執行力，很容易予人不切實際、唱高調而無實效的懷疑。

（2）控訴程序⁴³⁶

依據人權理事會第五次會議通過的主席案文，理事會在改進人權委員會

⁴³⁵ 同前註，頁 16-17。See <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI-SP.pdf>.

⁴³⁶ 同前註，頁 17-18。See <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI-SP.pdf>.

1503程序的基礎上，設立新的控訴程序，主要是處理經證實的重大、常態性人權侵害，不論發生在世界哪個角落，不論該國是否簽署相關人權條約，都屬於處理範圍。人權理事會控訴程序乃由接獲相關個人、團體、組織所提供之訊息而開啟，其後兩個獨立的小組：來文工作組及情勢工作組（Working Group on communications、Working Group on situations）即開始分別負責驗證該訊息，經確認後將訊息提交人權理事會。來文工作組負責對指控某國家一貫嚴重侵犯人權和基本自由的來文是否受理的決定，對侵犯人權案情的實質進行評估並提出建議；情勢工作組負責來文工作組提供的資料和建議的基礎上，向理事會提出關於一貫嚴重侵犯人權和基本自由並已得到證實的報告，並負責提出建議。

人權理事會在控訴程序之流程中採取受害者取向，並特別重視及時採取行動。人權理事會於確認該訊息正確性後，可以採取以下幾種行動：當後續監控、行動不被允許時，終止對該部分情勢之監控；終止屬於秘密程序之人權理事會控訴程序，公開對該部分情勢之監控，以供大眾知悉；持續監控，並要求相關國家於適當之期限內提供更進一步之資訊；持續監控，並派遣獨立、有充分資格的專家前往觀察情勢，並回報人權理事會；建議人權高級專員辦公室提供技術合作、培養能力之協助或建議。

由於控訴程序乃非公開程序，所以在公開檔案方面，只會說明是特定區域、國家之人權事件，不會有更詳盡的說明，當然更不會記述程序進行之進度。至於廣義的控訴程序，還包括可以在個別人權條約下進行控訴，以及依附於有既存之特別程提出控訴。廣義來說，這些都屬於控訴程序。

（3）普遍定期審查機制⁴³⁷

普遍定期審查機制（Universal Periodic Review，UPR）是聯合國人權理事會對於聯合國所有會員國的人權狀況定期進行審查的一項機制，也是人權理事會的一項重要職權。人權理事會透過該機制對聯合國會員國履行人權義務和有關承諾的情況進行審查和評估，並提出有關建議，以促進會員國的人權保

⁴³⁷ See <http://www.ohchr.org/CH/HRBodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx>

障。理事會成立之初的方案規定，各會員國每四年向理事會提交本國人權狀況報告，接受理事會審議。2008年4月，理事會正式啟動首輪審議。2011年10月，首輪普遍定期審查結束，聯合國所有會員國均接受審查。2012年5月，第二輪普遍定期審查啟動，審議週期改為四年半。

依據聯合國第 60/251 號決議對普遍定期申審作出的定義“根據客觀和可靠的資訊，以確保普遍、平等地對待並尊重所有國家的方式，定期普遍審議每個國家履行人權義務和承諾的情況；審議是一個基於互動對話的合作機制，由相關國家充分參與，並考慮到其能力建設需要。”⁴³⁸人權理事會第 5/1 號決議也規定普遍定期審議“是一個由聯合國會員國驅動、注重行動的政府間過程；讓受審議國家充分參與”。⁴³⁹普遍定期審議機制是以政府為主導的程序，是政府間合作的制度。政府的主導性體現在審議機構上，也體現在審議過程中。負責審議工作的機構是由人權理事會成員國組成的審議工作組，審議過程中，國家之間透過互動對話方式促進人權狀況改善。人權理事會審議工作組依據多項人權標準，每四年完成一輪聯合國所有會員國人權狀況的審議。

普遍定期審議機制是根據聯合國大會決議建立的，屬於聯合國憲章機制的範疇，⁴⁴⁰機制並不會妨害到其他如1503程式和1235程式等機制的執行。在人權保障方面，它是聯合國人權條約機制的補充，⁴⁴¹與聯合國其他憲章機制和條約機制也有看一定的關聯。聯合國大會第60/251號決議指出“審查是一項基於互動對話的合作機制，由相關國家充分參與，並考慮到其能力建設需要；這個機制應是補充、而不是重複條約機構的工作”。普遍定期審議所依據的資料包括：1.受審議國家所提供的資料，其形式可以是“國家報告”；2.獨立人權專家和小組（稱為特別程式、人權條約機構和其他聯合國實體）的報告中所

⁴³⁸ 參見聯合國大會決議 A/RES/60/251 第 22 段。

⁴³⁹ 參見聯合國大會決議 A/HRC/RES/5/1 附件第一部分。

⁴⁴⁰ 依據〈聯合國憲章〉建立的人權監督機制，包括人權理事會普遍定期審議機制、特別程序（1503 及 1235 號程序）等。

⁴⁴¹ 依據聯合國核心人權公約建立的人群監督機制，主要有締約國定期報告、國家間指控及和解、個人申訴、國際調查等制度，藉以對於締約國履行人權義務的情況進行監督。

載資訊；3.來自非政府組織和國家人權機構等其他利益攸關方的資訊。此外，從普遍定期審議的實踐來看，該機制的進行也有助於其他憲章機制和條約機制相關結果的落實。因此，在一定程度上，普遍定期審查機制與其他憲章機制和條約機制是相互支持相互補充的關係。

（五）聯合國人權中心

聯合國人權中心（U.N. Center of Human Rights）是聯合國秘書處處理人權事務的機構，前身是聯合國秘書處的人權司。中心主任由聯合國主管人權事務的副秘書長兼任，他也是聯合國駐瑞士日內瓦辦事處總幹事。中心設于日內瓦，是聯合國日內瓦辦事處的一部分。在紐約聯合國總部設有一辦事處。該中心於 1997 年聯合國秘書書改組方案中，併入人權高級專員辦公室繼續運作。

人權中心的任務是協助聯合國大會、經濟社會理事會、人權理事會及聯合國其他機構促進和保護〈聯合國憲章〉、〈世界人權宣言〉、聯合國主持下締結的各項國際人權公約和聯合國大會決議所規定的人權和基本自由。⁴⁴²主要職責有：作為聯合國在人權領域的中心，為聯合國關注人權的各種機構提供秘書機構和實質性服務；應有關機構的要求，就人權問題從事研究，密切注意人權的執行情況並就此編寫報告；管理關於人權的諮詢服務和技術援助方案；就人權事務協調與非政府組織、聯合國以外的機構和新聞媒介之間的關係；收集和傳播情報，編寫出版物。⁴⁴³

人權中心由聯合國副秘書長辦公室和 6 個主要科組成，各科依其職掌處理相關人權事務：1、國際文書科：履行和執行與〈經濟社會文化權利國際公約〉、〈公民政治權利國際公約〉、〈消除對種族一切形式歧視國際公約〉、〈禁止工懲治種族隔離罪行國際公約〉、〈禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約〉有關的功能和職責，並向根據上述國際人權公約進行工作的人權

⁴⁴² 李明峻、武田美紀子，2004，〈聯合國與國際人權保障－以世界規模增進全體人類之人權及基本自由之尊重〉。頁 121。

⁴⁴³ Capotorti, F., 1991, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. p.312.

監督機構提供技術和實質性服務，向上述國際人權公約締約國的會議提供技術和實質性服務；2、來文科：根據現有機密程序，如經濟社會理事會第 728 F 號和第 1503 號決議、〈公民政治權利國際公約任擇議定書〉、〈消除對種族一切形式歧視國際公約〉第 14 條、和〈禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約〉等 22 條所規定的程序，處理關於侵犯人權的指揮的來文，為關注執行上述程序的各人權機構提供服務，如，人權委員會及各種情況工作組、消除種族歧視委員會和禁止酷刑委員會等；3、特別程序科：向聯合國大會、經濟及社會理事會、人權委員會決定的個案或公約以外的活動提供實質性服務，這些活動包括專門或特設工作組和特別報告員，有關特定國家的人權情況方面或在具體問題上授權的代表的活動，接受來自個人、團體、組織和各國政府的情報，協助編寫報告；4、調查、研究和防止歧視科：編寫人權機構要求的促進和保護人權的研究報告和其他報告，協助起草由人權機構討論的國際人權文書，為防止歧視和保護少數小組委員會及其設立的工作組提供服務，編寫關於防止歧視和保護少數一事的研究報告和其他報告；進行關於奴隸制方面的工作和關於歧視、少數人、土著居民、被拘留人員權利、處於緊急狀態國家的人權以及經濟、社會和文化權利的研究，執行向種族主義和種族歧視進行鬥爭的行動十年方案，研究和分析來自各國政府的報告和編寫有關上述十年的研究報告並保持與各國政府、政府間組織、專門機構、非政府組織和有關其他組織的協調；5、諮詢服務科：實施人權領域的諮詢服務和技術服務方案，在世界各地區就主要人權問題籌備國際研討會和培訓班，監督為處理具體人權問題的政府官員所提供的人權領域年度研究經費方案的執行，監督研究生見習研究年度方案執行，負責鼓勵地區機構促進和保護人權的方案，開立人權中心資料館；6、對外關係、出版和文化科：負責保護聯合國人權方案 and 政策的對外方面發揮有效職能，與非政府組織、學術和研究機構、新聞和國家機構保持聯絡，處理公共事務和公共關係，安排出版《人權年鑑》和人權領域的其他出版物，密切注意和協調人權中心所需文件的處理，答復對聯合國在人權領域的有關活動的一般詢問，處理關於聯合國人權方案的公眾詢問和人權中心關於此種方案的情報活動。由以上人權中心的職掌可知其在運作上舉有廣泛而具執行力的成效產生。

二、條約所設立之機制

Beth Simmons 指出國際人權公約的功能有三種：第一種功能是影響政治菁英的議程設定，以及重新排序國家的優先政策，尤其在總統制國家中，國會享有較多法律提案權限；但總統藉由條約締結權，得以將人權議題排入政治菁英的立法議程中，一旦人權條約成功轉化為內國法後，該條約可立即成為國內立法程序中的一個聚焦點（focal point），進一步影響國會立法議程。第二種功能是增加人民利用訴訟程序的機會，因而促使法官得以更具體闡釋人權保護的法理，尤其在採行國際法一元論體制、司法相對獨立、或願意尊重司法判決的國家，此一功能較易獲得發揮，進而促使國家遵守人權條約的規範。第三種功能是國際人權公約成為政治動員的一種策略工具，人權條約不僅讓個人意識到權利的重要性，亦可成為國內政治中新的群體認同與結盟工具，在民主轉型國家中的人民，才會有較高誘因，以人權條約號召群眾對政府進行施壓。⁴⁴⁴

國際人權公約是國際人權體系實踐保護人權的基礎，各核心人權公約有構成了國際人權法的核心和實體內容。有效實施這些公約對於促進及保護人權至為重要。為此，依條約設立的機制（treaty-based mechanism）係根據核心人權公約規定設立，由獨立專家組成，負責監督公約執行情況，以保證締約國確實履行條約義務。聯合國現有十大核心人權公約，設有十個條約機構，分別是：⁴⁴⁵

- （一）人權事務委員會：監督〈公民政治權利國際公約〉（1966 年）的執行。
- （二）經濟、社會及文化權利委員會：監督〈經濟社會與文化權利國際公約〉（1966 年）的執行。
- （三）消除種族歧視委員會：監督〈消除對種族一切形式歧視國際公約〉（1965 年）的執行。
- （四）消除對婦女歧視委員會：監督〈消除對婦女一切形式歧視國際公約〉（1979 年）的執行。

⁴⁴⁴ 蔡季廷，2012 年，〈國際人權公約功能〉。《臺灣民主季刊》（9）4：53。轉引自 Beth Simmons, 2009, *Mobilizing for Human Rights : International Law in Domestic Politics*, Cambridge : Cambridge University Press, p.451.

⁴⁴⁵ See <http://www.ohchr.org/civilsocietyhandbook/p.29-34>.

- (五) 禁止酷刑委員會：監督〈禁止酷刑和其它殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰國際公約〉（1984 年）的執行。
- (六) 防範酷刑小組委員會：監督〈禁止酷刑和其它殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰國際公約任意議定書〉（2002 年）的執行。
- (七) 兒童權利委員會：監督〈兒童權利國際公約〉（1989 年）的執行。
- (八) 移徙工人委員會：監督〈保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約〉（1990 年）的執行。
- (九) 殘疾人權利委員會：監督〈殘疾人權利國際公約〉（2006 年）的執行。
- (十) 強迫失蹤問題委員會：監督〈保護所有人免遭強迫失蹤國際公約〉（2006 年）的執行。

條約機構主要工作包括審議締約國定期提交的履約報告，提出結論性意見；發表對公約條款內容的一般性評論。人權事務委員會、消除種族歧視委員會、消除對婦女歧視委員會、禁止酷刑委員會、殘疾人權利委員會還有權受理個人申訴。歸納各條約機構的主要職能為：⁴⁴⁶1.審議締約國提交的報告；2.接受和審議一締約國指控另一締約國未履行公約義務的來文；3.接受和審議個人聲稱其人權遭到締約國侵害的來文（申訴）；4.在發現某一締約國境內存有系統性侵犯人權情況時，指派條約機構成員前往該國進行調查；5.出具“一般性意見”或“一般性建議”，對條約的某些條款範圍和含義做出解釋；6.協助締約國實施條約條款和編寫報告。

各條約機構各自分別依以下各種程序，對締約國落實和實施已生效條約的情況加以瞭解並進行監督。

（一）締約國報告程序⁴⁴⁷

一個國家一旦批准或加入一個條約，除有義務執行條約實質性規定，同時有義務向相關委員會提交定期報告，報告其為執行條約規定所採取的措施。報告中須陳述該國在實施條約條款時所採取的法律、行政、司法等措施，以及所遇到

⁴⁴⁶ See <http://www.ohchr.org/civilsocietyhandbook/p.35-37>.

⁴⁴⁷ See <http://www.ohchr.org/civilsocietyhandbook/p.35>.

的困難。報告最終提交至相關委員會，並在締約國派遣代表團出席的情況下進行審議。

締約國通常須在條約在該國生效一至兩年內提交初始報告。以後則視條約具體規定和各委員會的決定兩至五年不等提交一次報告。一些委員會接受綜合報告，即締約國可把兩個以上到期的定期報告整合成一個綜合報告。多數條約機構在出具結論性意見時通常指明下一個報告提交的到期日。

締約國不僅應該將為條約機構準備報告視為一種國際義務，而且因該將其看作是為其政策規劃而對國內人權保護情況進行評估的機會。我國在2013年已完成〈兩公約〉的初次報告，並邀請國家專家學者來臺灣審查報告及提出結論性意見，即是主動履行我國是締約國提交報告義務，有助國際人權體系對我國人權狀況的瞭解，具有開創性的意義。

（二）一般性意見程序⁴⁴⁸

一般性意見是條約機構發佈的對由其負責監督的人權條約的解釋（消除種族歧視委員會和消除對婦女歧視委員會稱“一般性意見”為“一般性建議”）。這些一般性意見構成了對條約的補充，而且表達了條約機構的集體觀點。

一般性意見為條約的執行提供指導。一般性意見涵蓋的內容廣泛，既包括對實質性條款的全面解釋，也包括對締約國報告中針對該條約中的特別條款資訊的一般性指導、或是對條約所保護的權利被嚴重侵犯的實際情勢。

（三）國家間控訴程序

〈公民政治權利國際公約〉第一任擇議定書、〈禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰國際公約〉、〈保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約〉、〈保護所有人免遭強迫失蹤國際公約〉、〈消除對種族一切形式歧視國際公約〉等條約都訂有國家間指控機制。允許締約國向相關條約機構投訴

⁴⁴⁸ See <http://www.ohchr.org/civilsocietyhandbook/p.38>.

並指控另一締約國涉嫌違反人權條約。

（四）個人申訴程序⁴⁴⁹

消除種族歧視委員會、人權事務委員會、禁止酷刑委員會、消除對婦女歧視委員會、移徙工人委員會、殘疾人權利委員會、強迫失蹤問題委員會等七個人權條約機構在若干特定的條件下，可以審議指稱權利被締約國侵犯的個人申訴或來函。

除非締約國根據條約規定明確聲明承認條約機構有資格審議個人申訴，或通過接受相關任擇議定書明確承認該資格，否則條約機構不得審議個人申訴。

（五）調查程序⁴⁵⁰

禁止酷刑委員會、消除對婦女歧視委員會、殘疾人權利委員會和強迫失蹤問題委員會四個條約機構，如果收到可靠資訊證明締約國有重大、嚴重或系統性侵犯人權行為，可展開保密調查。但對於那些已明確排除相關委員會對其調查資格的締約國，委員會不可根據該程式對它進行調查。

在締約國許可並授權的情況下，調查還可包括對某一締約國進行一次國別訪問。在審核過調查結果後，委員會會將結果連同意見和建議轉交至接受審議的締約國。調查程式是保密的，並須在整個程式過程中尋求締約國的合作。

國際人權條約須經歷理念宣言條約生效實踐等過程。⁴⁵¹我國雖已批准人權兩公約，但在實踐上仍有一段漫長的路要走，例如未來應思考成立一個具獨立性的專責人權機構做為與國際人權體系聯結的對口機構，將有助於我國成為國際人權體系的一員，這才是真正與國際人權接軌的重要關鍵。

⁴⁴⁹ See <http://www.ohchr.org/civilsocietyhandbook/p.37>.

⁴⁵⁰ See <http://www.ohchr.org/civilsocietyhandbook/p.37..>

⁴⁵¹ 廖福特，2013，《聯合國與人權保障－監督機制、條約內涵、台灣實踐》。頁5。

三、人權高級專員辦公室

（一）成立背景⁴⁵²

聯合國人權高級專員辦公室（Office of the High Commissioner for Human Rights）（以下簡稱人權高專辦公室）係根據 1993 年聯大第 48/141 號決議設立，是聯合國系統內負責人權事務的副秘書長級最高行政長官。由聯合國秘書長任命，經聯合國大會核准產生，任期四年，可連任一次。1997 年 10 月，第 52 屆聯大通過聯合國秘書長安南提出對聯合國秘書處進行改組方案，將原聯合國人權中心併入人權高專辦公室，負責聯合國人權領域的技術支持工作。2005 年 9 月聯合國 60 周年會議通過決定加強人權高專辦公室的工作，並在 5 年內將其常規預算加倍。

（二）組織架構⁴⁵³

人權高專辦公室由高級專員和副高級專員領導。二者的工作均由隸屬於人權高專辦行政領導和管理處的執行辦公室提供支援。

行政領導和管理處包括：

1. 紐約辦事處：負責確保聯合國發展與安全議程中全面體現人權思想，並向聯合國大會、經濟及社會理事會、安理會和其他政府間機構提供有關人權問題的實質性支持。
2. 政策、規劃、監督與評估科：負責與人權高專辦合作，確保高專辦的戰略意圖體現於具體優先事項和運作計畫，並確保其影響的有效監督和評估。
3. 通訊科：負責戰略的制定和執行，完善人權資訊及向國際社會介紹人權發展情況和人權高專辦的工作。
4. 捐款和對外關係科：負責確保成員國完全知悉人權高專辦的計畫、優先事項和經費需要，並為人權高專辦專案的推行募集資源。

⁴⁵² See <http://www.ohchr.org/ch/Pages/WelcomePage.aspx>.

⁴⁵³ See <http://www.ohchr.org/civilsocietyhandbook/p.9-10>.

5. 安全和安保科：負責與聯合國安全和安保部協調，確保人權高專辦工作人員及場所的安全。

新成立的民間社會股也是行政領導和管理處的一部分，是民間社會活動者與人權高專辦聯繫的主要部門。民間社會股就各種議題提供資訊和諮詢、就加強合作的政策和戰略制定提出建議，開發支持民間社會與聯合國人權機構和機制互動的工具。

人權高專辦公室的項目支持和和管理部門，負責預算和財務管理、人力資源、採購、資產管理、駐地活動一般性後勤服務、通信技術、員工開發和培訓等。

除了行政領導和管理處和項目支持與管理部門外，人權高專辦公室還有另外四個重要部門：

1. 人權理事會和條約司：確保人權理事會及其機制和人權條約機構的順利運行，支持酷刑受害者自願基金開展的活動，協調供政府間機構使用的所有正式文件。
2. 特別程式司：負責支援特別程式工作，提供專題、實況調查和法律方面的資訊、研究和分析，以及行政和後勤服務；同時促進任務負責人與民間社會等利益相關者進行合作與會談。
3. 駐地行動和技術合作司：負責協調人權高專辦公室國別合作戰略的制定和推行、管理技術合作方案，是人權高專辦實地辦事處的工作部門。
4. 研究和發展人權司：負責進行人權高專辦公室的專題人權研究工作，包括提供實地技術支持。該司也負責管理人權高專辦文件中心和出版專案，出版供國家層面和聯合國總部使用的一系列方法性工具和自學教程，以促進國家機構、民間社會和其他夥伴的能力建設。

（三）職權範圍

人權高專辦公室被授權促進和保護人人均能享有並充分實現〈聯合國憲章〉和國際人權法和公約所確立的全部權利。人權高專辦公室根據聯合國大會第

48/141 號決議、〈聯合國憲章〉、〈世界人權宣言〉及其後的人權文書、1993 年〈維也納宣言和行動綱領〉，以及 2005 年世界領袖會議成果文件所規定的任務授權開展其工作。人權高專辦公室被授權的任務包括防止人權侵犯行為、保證所有人權得到尊重、促進國際合作以保護人權、協調聯合國內所有相關活動、以及加強和簡化聯合國系統人權領域的工作。除上述被授予的責任外，人權高專辦公室還率先努力將基於人權的做法，整合到聯合國各機構的所有工作中。

根據聯合國大會第 48/141 號決議，人權高專辦公室職責包括：⁴⁵⁴促進及保護全人類的人權；向聯合國系統人權主管機構提出促進及保護人權的建議；促進及保護發展權；為人權活動提供技術援助；協調聯合國人權教育和公共資訊方案；積極消除妨礙人權實現的障礙；積極防止持續的人權侵害；與各國政府對話保障對各項人權的尊重；加強國際合作；協調聯合國體系內人權促進和保護工作；協調、調整、完善和強化聯合國人權機制。

人權高專辦公室亦十分重視設立和加強國家人權機構（NHRIs），同時適當顧及有關〈巴黎原則〉的準則規定。在締約國的要求下，人權高專辦公室為越來越多的國家就如何在適當的憲法或立法框架下設立國家人權機構，而提供有關性質、功能、權力和職責方面的定制化諮詢意見。人權高專辦公室同時還開展比較分析、技術合作需求評估、專案擬定和評價等任務。並已著手加強國家人權機構在國家、區域和全球層面上的作用。這一工作主要通過其國家機構股（NIU）進行，該部門在工作過程中與人權高專辦公室的地理區域股和駐地辦事處保持著協商關係。人權高專辦公室同時也是國家促進和保護人權機構國際協調委員會（ICC）和核證小組委員會的秘書處。

人權高專員辦公室對於促進人權的能見度，強調維和與人權關係，並使人權在聯合國體系中成為主流等面向已具成效。但仍有一些缺失有待改善，例如沒有計畫性的擴充活動，擴大組織規模，管理方式不一等，在面對眾多人權議題時，為擴大其動能，當然無可避免的要檢視組織能力，才能符合人們的期待。⁴⁵⁵

⁴⁵⁴ See <http://www.ohchr.org/civilsocietyhandbook/p.2>.

⁴⁵⁵ 廖福特，2013，《聯合國與人權保障－監督機制、條約內涵、台灣實踐》。頁 50-51。

第三節 人權非政府組織

在第三波民主化過程中，歐洲、亞洲、拉丁美洲有30多個國家都經歷了政權轉型，從威權轉變為民主政體。而這波民主化的全球人類盛事，它背後的一股動力是來自民間社會及非政府組織的動員，經由中產階級所施展的社會壓力或是公民的抗爭，各類型社會運動和各種草根的非政府組織，發揮了前所未有的社會文化影響力，挑戰舊的傳統價值觀念而揭櫫新的民主人權價值，或高舉女性平權主義和公民文化自主意識，再透過與反對黨聯盟等方式，從而改變了威權政體。經驗證實，民間社會與非政府組織是第三波民主化的催生者之一，也將是民主能否長久鞏固不衰的維護者。⁴⁵⁶

1990年代之後，國際非政府組織在全球治理的角色也愈來愈受到重視，與聯合國體系合作關係也日益密切，尤其在人權保護與人道救援等重要議題上，透過參與聯合國體系的運作，逐漸將人權非政府組織的主張，轉化為聯合國政策的一環。人權非政府組織參與聯合國事務，提升組織的國際地位與影響力，使各國政府也必須重視其存在價值，為雙方建立協調合作管道，甚至將人權非政府組織倡議內容納入政府決策的參考，也因此可將人權非政府組織視為廣義的聯合國人權體系之一。本節即就國際人權非政府組織的定義、人權事務的角色功能、重要人權非政府組織的介紹，以及其在聯合國人權事務上的貢獻與影響分做說明。

一、人權非政府組織概念

在定義人權非政府組織之前，應先定義何謂非政府組織。但是如何定義非政府組織，如同前述的國家人權機構定義一樣，在不同國家或不同時期，對於非政府組織的定義方式也不一樣。例如美國將非政府組織稱做“第三部門”（The Third Sector），⁴⁵⁷英國則稱之為“志願組織”（Voluntary Sector），另還有許多稱

⁴⁵⁶ 蕭新煌，2001，〈全球民間社會力：台灣非政府組織與國際社會的改革〉。收錄於吳英明、林德昌主編，《非政府組織》。臺北市：商鼎文化出版社。頁5。

⁴⁵⁷ 第三部門是由一群志同道合的人士在共同理念和目的下，自由結社而成的組織。其所以功能越來越發揮，主要在於政府職能往往不彰。例如政府沒在短時期內擬訂政策或法律來執行；法律經常受國會/立法院各政黨的要脅，利益團體的影響下，曠日廢時的草擬中，同時在妥協下也往往弄成四不像，如此就必需由第三部門挺身而起來匡正；同樣的，許多公益事業也

呼為獨立部門（Independent Sector）、非營利組織（Non-profit Sector）⁴⁵⁸或慈善組織（Charitable Sector）者。學術界對於非政府組織概念始終存在分歧，不易有一個能夠被普遍接受的定義或概念。⁴⁵⁹而對非政府組織做最廣泛的定義，是由 1946 年聯合國經濟社會理事會所做的定義：「任何未透過政府間協議所建立的國際組織，都可以被看做是非政府組織。」⁴⁶⁰1966 年經濟社會理事會通過一項新的決議文〈聯合國與非政府組織諮詢關係決議〉，把非政府組織範圍擴大到包括國家的、地方的、區域的層面。1968 年經濟社會理事會進一步闡述「非政府組織包括那些接受政府指定成員的組織，只要這種是不包括干涉組織本身觀點的自由表達，即是非政府組織」。⁴⁶¹1994 年聯合國更將非政府組織具體化定義：「非政府組織為一非營利的實體，其成員是由一個或多國的公民所組成，其行動是為所有成員的意志所驅使，旨在回應與非政府組織合作的一個或數個的社群需求。」⁴⁶²

往往得不到企業青睞，例如設立智庫研究中心，此時第三部門的運作可以補市場機制所達不到之處。參見王世榕，2001，〈如何營造對全球公民社會的影響力〉。收錄於吳英明、林德昌主編，《非政府組織》。臺北市：商鼎文化出版社。頁25-26。

⁴⁵⁸ 學者張子揚主張把非政府組織與非營利組織做不同區隔。認為非政府組織企圖影響政府的決策與施政的品質，而非營利組織則是在尊重既有的政治建構下，試圖照顧一些被政府忽略的弱勢族群或是做一些政府力有未逮的善事。換言之，非政府組織會要求政府改變現狀，而非營利組織則會在政府不改變現狀的情況下，以自己的方式改善現狀。譬如颱風過後有許多山地村落被土石流掩埋，造成許多人無家可歸，面對這種情況非政府組織會質疑政府的經濟發展政策犧牲環境保護，要求政府立法或修法改善，而非營利組織則會提供水、食物、帳篷、醫藥給受災民眾。許多人權團體和環保團體是以與政府打交道為主要方法，以要求政府改革作為主要訴求，可以被視為非政府組織而許多慈善團體、醫院、學校、工會，是以服務有需要的人作為主要的運作方式，並不積極敦促政府改革，可以被視為是非營利組織。參見張子揚，2006，《非政府組織與人權挑戰與回應》。臺中市：必中出版社。頁 9-10。

⁴⁵⁹ 國內外學者對於非政府組織的定義不一，例如 Wolf 認為「非政府組織係指依法設立的非政府實體，在國家法制下成立慈善或非營利的法人團體，以服務公眾為其主旨，並依國內稅制規定享有免稅待遇」其論點常被一般文獻所引用，他也歸納了非政府組織的五項特質：1.有服務大眾的宗旨。2.不以營利為目的的組織結構。3.有一個不致令任何個人利己營私的管理制度。4.本身具有合法免稅地位。5.具有可提供捐助人減稅的合法地位。這些特質可以用來清楚的檢視一個公益團體是否為所謂的「非政府組織」。參見 Wolf, Tomas, 1990, *Managing A nonprofit Organization.*, New York: Prentice Hall Press, 1st ed.。國內學者江明修則定義為：「具備法人資格，以公共服務為使命，享有組織的方式是志願投入，以及其社會福利服務輸送及社會倡導的功能。免稅優待，不以營利為目的，組織盈餘不分配給內部成員，並具有民間獨立性質的組織。」參見江明修，1994，《非營利組織領導行為之研究》，行政院國家科學委員會專題研究報告。陳金貴定義為：「具有正式結構的民間組織，它是由許多志願人士組織的自我管理的團體，其組織的目的是為公共利益服務，而非自身的成員謀利。」參見陳金貴，1994，《美國非營利組織之人力資源管理》。臺北市：瑞興出版社。

⁴⁶⁰ Archier, Cliver, 1983, *International Organization*, London: George Allen & Unwin. pp.32.35.

⁴⁶¹ <http://www.globlepolicy.org/ngos/ngo-un/info/res-1296.htm>

⁴⁶² Simmon, P.J., 1998 (Fall), "Learning to live with NGOs", *Foreign Policy*, 112: 81.

有關非政府組織的屬性界定，學術界亦各有見解，國外學者 Lester Salamon 則提出七個非政府組織屬性做為界定基礎，⁴⁶³分別為 1.組織性。2.民間性（私有性）。3.非營利性。4.自治性（獨立性）。5.自願性。6.非宗教性。7.非政治性。國內學者王振軒則指出非政府組織應具有下列四個特點：⁴⁶⁴1.具有非營利、公益性質；2.必須是私人發起的志願組織；3.有永久長期的正式機構；4.具有獨立性，組織運作及財源不受國家或官方所控制。

綜論各類對非政府組織的定義及屬性，本研究歸納出非政府組織的幾項重要特點為：1.非營利：不以營利為目的，其主要活動是以公益事業為目標。2.民間性：成員主要來自民間、服務於社會或其成員的自治組織。3.志願性：成員主要以招募為主，沒有固定的薪資，可能只有工作或生活津貼。4.服務性：服務社會弱勢群體團體為其主要對象。5.民主性：非政府組織雖有分工，但並沒有嚴格的階級制度，成員間的相互對話管道暢通，自由表達意見及提出建議。6.專業性：組織在特定領域中有其專業性，並與其他組織產生協調聯繫的作用。

基於上述的非政府組織基本定義，非政府組織又分為國內性非政府組織及國際間非政府組織。而有關國際非政府組織的定義問題，也是隨著國際政治理論發展而逐漸完整。一般的要素不外是組織目標、成員、組織結構、財政、對外關係及活動力等。

現今對於國際非政府組織的定義，主要以國際協會聯盟的定義最為被廣泛接受，該聯盟在 1959 年曾對國際非政府組織提出十分詳細的定義，續在 2002 年的國際組織年鑑中，以七個面向來定義國際非政府組織：⁴⁶⁵

（一）目標（aim）：須具備國際性，不得僅謀圖利任一成員。

（二）成員（membership）：至少三國以上的個人或團體組成。

⁴⁶³ Salamon, Lester M., 1994, "The Rise of the Non-profit Sector", Foreign Affairs, Vol.73, No. 4, pp. 109 - 122.

⁴⁶⁴ 王振軒，2005，《非政府組織》。臺北市：鼎茂圖書出版社。頁 5。

⁴⁶⁵ 王振軒，2005，《非政府組織》。臺北市：鼎茂圖書出版社。頁 5；行政院研究發展考核委員會，1993，《我國與國際非政府組織發展關係之研究》。臺北市：行政院研究發展考核委員會。頁 16。

- (三) 組織結構 (structure)：成員須有完全的自主權，不受任何一國控制。
- (四) 職員任命 (officers)：每個會員均可依制度化的管道被選派職位，職員不能均是同一國籍（至少總部不能）。
- (五) 財政 (finance)：必須來自三個以上不同國家的提供。
- (六) 自主性：不受其他組織控制，以平等地位與其他組織往來。
- (七) 活動 (activities)：須是有效而且獲得其國家或組織的承認或參與。

國際性人權非政府組織的定義，學界認為是：「那些獨立於政府和政治團體，透過各種方式在國際和國內層面上致力於促進和保護人權，而自身並不追求權利的私立組織。」⁴⁶⁶而較常被接受的是對於人權非政府組織與聯合國的關係做定義，亦即國際性人權非政府組織在一定程度上是可以發揮聯合國人權及區域性國家間組織所不能達到的作用。首先，人權非政府組織屬於“非官方性的”組織，其所公布有關國家的“侵犯人權”報告資料，往往較易獲得國際社會的接受，並使世人認為它們的立場是“不偏不倚”、公布的事實真實可信、所做的評價是公正客觀的。其次，人權非政府組織的經費主要不是政府部門所資助，而是由其會員繳納會費，或是由企業與個人捐助等方式所取得，所以該等組織可以聲稱其所為不受某些國家、政府或是集團所控制。再者，人權非政府組織的人數眾多，且多屬志願人員，其所開展範圍廣泛，能量也較大，透過蒐集各國人權狀況資料、公布各國人權報告、召開人權會議討論普遍性違反人權議題、出版刊物教育宣導人權觀念、協助人權受害者提出援助等方式，獲得普遍的成效。⁴⁶⁷

人權非政府組織在聯合國的活動，係依據〈聯合國憲章〉第71條規定：「經濟及社會理事會得採取適當辦法，俾與各種非政府組織會商有關本理事會職權範圍內之事件。」，使得人權非政府組織獲得經濟及社會理事會的諮詢地位，並得以參與該理事會的各項會議。特別在1990年代之後，非政府組織在全球治理的角色愈來愈受到重視。隨著非政府組織與聯合國體系的合作夥伴關係日益密切，國際非政府組織關注於改善國際醫療、生態環境、消除貧窮、保護人權、保障婦女

⁴⁶⁶ Pack, Peter, "Amnesty International: An Evolving Mandate in A changing World", Angela Hegarty and Siobhan Leonard, human rights.

⁴⁶⁷ 夏旭東等主編，1993，《世界人權縱橫》。北京市：時事出版社。頁 57-58。

與兒童權利等重要議題，透過參與聯合國體系的運作，加上遊說、配合聯合施壓與媒體宣傳方式，逐漸將非政府組織的主張，轉化為聯合國政策的一環。此外，針對許多重大全球性議題的設定、或是介入處理國際援助或人道救援事項上，聯合國發展雙軌運作的機制會除了各國外交人員，代表各國政府參與討論協調之外，還有關切各項議題國際性非政府組織的參與，提供不同層面的建議。⁴⁶⁸非政府組織透過國際參與，有助於全球問題的解決，也能影響其本國政府的決策。非政府組織參與聯合國的事務，提升組織的國際地位與影響力，使各國政府必須重視非政府組織存在的價值，為雙方建立協調合作的管道，甚至將非政府組織倡議的內容，納入政府決策的參考。

Nowak 認為人權非政府組織的主要職能有：⁴⁶⁹1.事實調查：從所有相關來源蒐集信息，向各國派遣人權調查代表團，監督選舉或審判等。2.通過所有可獲得的手段傳播可靠的人權訊息。3.遊說政府、政府間組織、媒體等。4.通過人權教育、會議、出版和其他提高意識的措施促進人權。5.參與新的國際文件起草。6.通過法律代理、心理、衛生、資金和其他方式的支持、協助人權的受害者。7.對政府間組織的人權活動做出積極貢獻。因此，現代非政府組織的發展首先立足於解決人類社會的衝突，促進人類社會的良性運作，在組織內部倡導公益與社會責任，在組織外部不斷尋找國內與國際的合作伙伴，積極配合政府與其他社會團體共同致力社會事務，遵循公平、公正、公開原則，非政府組織之間進行的是協助而不是承接性工作。人權非政府組織正是秉持這些理念逐步發展擴大影響，並在國際人權事務中發揮更大的功效。

二、人權非政府組織之功能⁴⁷⁰

人權非政府組織在國際人權事務上所常扮演的角色有四：

（一）諮詢者角色：聯合國是一個以主權國家為首的組織，但也提供一個與非政

⁴⁶⁸ 陳隆志，2009，〈台灣、聯合國與非政府組織〉。《新世紀智庫論壇》48：50

⁴⁶⁹ Nowak, Manfred, 2004, *Introduction to the International Human Rights Regime*, Boston : Martinus Nijhoff Publishers.

⁴⁷⁰ 陳慧竹，2004，〈全球公民社會與國際非政府組織之研究－以人權議題為例〉。臺中市：國立中興大學國際政治研究所碩士論文。

府組織進行合作的機制。依據聯合國憲章第 71 條規定了經濟及社會理事會可以授權給非政府組織諮詢地位 (consultative status)。1946 年經社理事會做出第 3 號決議案，依其第 2 條規定設立非政府組織委員會

(Committee of Non-governmental Organization)，負責審核及批准接納非政府組織，認可他們在聯合國的諮詢地位和觀察員身分。⁴⁷¹1968 年經濟及社會理事會通過 1296 號決議，規定非政府組織取得諮詢地位的程序及要件。此外，非政府組織可以作為聯合國傳播訊息及政策的管道。儘管非政府組織在聯合國只享有諮詢地位，但是他們在參與聯合國的決策過程中，已發揮實質影響力，而聯合國對非政府組織的重視程度也不斷在提高。⁴⁷²

(二) 提倡者角色：人權觀念的提倡與教育是達到充分保障人權的基礎工作，雖然國家、聯合國及非政府組織三者對於人權觀念均有著相當程度提倡，但其中仍以人權非政府組織在人權保護的提倡上具重要的角色。在部分國家中，一般人民人權意識普遍低落，造成侵犯人權者往往不知道自己已侵犯人權，被侵犯者也往往不知道自己人權受到侵犯，這種低落的人權意識，遂喚起非政府組織的重視。⁴⁷³因此，人權非政府組織其利用各種方式，將人權保障的觀念散佈在世界各地的各個階層，不僅讓國家政府瞭解到有尊重人權的義務亦有保護人權的責任，甚而使人民瞭解到當基本人權被侵犯時，必須積極起而維護，甚而奮力抵抗違反人權的政府或組織。

(三) 監督者角色：人權已為人類社會追求的普世價值，在國家和國際的層次上都相當程度將人權保障制度化，使其在國際與各國成為一個不可忽略的因素，而也因此必須有一個監督人權規範確實執行的角色，才可使其達到最大的有效性。全球公民社會中的人權非政府組織因其既不屬於公部門亦不屬於私部門，因此可以成為最為適當的行為者。⁴⁷⁴事實上，長期以來，人權非政府組織即擔負起監督人權保障政策的執行與落實的工作，且監督各個國家政府是否有違反人權和侵害人權的行為。若是有任何侵害人權的行

⁴⁷¹ 張子揚，2005，〈聯合國集團對人權非政府組織之影響〉。《全球政治評論》12：7。

⁴⁷² 陳俊宏，2000，〈人權保障與全球治理：聯合國與非政府組織的角色〉。《思與言》38(4)：30-31。

⁴⁷³ Druckman, Daniel, 1994, "Nationalism, patriotism, and group loyalty : A social psychological perspective," *Mershon International Studies Review*, Volume : 38 Issue, pp. 43-68.

⁴⁷⁴ 陳慧竹，2003，〈全球公民社會與國際非政府組織之研究—以人權議題為例〉。頁 76。

為發生，人權非政府組織立即會蒐集充分證據，將此國家政府違反人權的行為公諸於世，引起國際社會注意，進而透過與其他行為者合作，對於違反之國家施壓使其改變其國家的政策。另一方面，人權非政府組織亦會採取積極的行動，監督人權國際機制和國際協議的建立。

（四）調停者角色：在許多國際人權事務中，各國政府往往會由於經濟、政治、文化以及意識型態等方面的原因而爭執不下，互不讓步，有時甚至發生武力衝突。於此情況，人權非政府組織利用其非正式的民間身份，在當事國之間進行斡旋，緩和緊張氣氛，促進相互溝通與理解，推動問題的解決方案。⁴⁷⁵尤其長期以來，人權非政府組織對於國際和平與安全領域的有效貢獻，促進國與國之間或區域間人權事務的發展。

（五）援助者角色：人權非政府組織的救援行動一向是人權議題的重要工作，其之所以可成為人道救援中最為適當的角色，是因為非政府組織在其無政治立場的情況下，較能得到交戰雙方的同意，以及取得人民的信任，在受戰火波及的地區為平民提供緊急救援，幫助他們度過難關，減少戰爭傷亡及帶來的後遺症。根據聯合國 1998 年統計數據顯示，人道救援的資金來源超過三億美元以上的經費，是由官方捐贈，其中包括有歐盟、日本與美國。其他將近有五千萬美元的資金，則是國際非政府組織組織捐贈，而其都對人道救援提供了有利實質的幫助。⁴⁷⁶

人權學者 Laurie Wise berg 認為，人權非政府組織有兩項重要功能，其一是資訊的蒐集、評估、和散佈；其二是維持政治過程開放，替民主勢力創造政治空間。⁴⁷⁷學者 Peter Baehr 認為，人權非政府組織的功能有四：蒐集事實和公佈資訊、對人權受害者提供法律援助和精神支持、遊說政府、動員輿論。⁴⁷⁸

⁴⁷⁵ 王杰、張海濱、張志洲主編，2004，《全球治理中的國際非政府組織》。北京市：北京大學出版社。頁 228。

⁴⁷⁶ Kaul, Inge, 1999, *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York: Oxford University Press. p.71.

⁴⁷⁷ Wiseberg, Laurie S., 1993, *Defending Human Rights Defenders : The Importance of Freedom of Association for Human Rights NGOs*, Montreal : International Centre for Human Rights and Democratic Development. pp. 4-60.

⁴⁷⁸ Baedr, Peter R, 1996, *The Role of Human Rights in Foreign Policy*, Second Edition. London : MacMillan. pp.50-55.

基本而言，人權非政府組織的主要功能有下列幾項⁴⁷⁹：

- (一) 設立規範：人權非政府組織最重要的活動即是設立人權規範，雖然這個領域在傳統的主權上是屬於國家所專有。對於非國家行為者在協助設計條約或規範上有一些先例，然而，最主要的是，人權非政府組織仍然在界線外無法真正進入核心參與，直到第二次世界大戰結束後，主權國家才開放額外的政治空間給非政府組織。因此，在〈聯合國憲章〉草擬期間，即由各國的非政府組織，遊說代表團將人權納入〈聯合國憲章〉中；且在 1947-1948 年，準備發表〈世界人權宣言〉之際，聯合國前秘書長即發表聲明指出：「非政府組織參與了人權宣言起草的各個階段」。
- (二) 提供資訊：人權非政府組織的重要性及主要影響力在於資訊蒐集與傳播。由於政府主要職能並非蒐集資訊，大眾傳播媒體所關注的消息也非單一的人權議題，因此，人權非政府組織就成為國際組織或政府人權訊息最主要的提供者。以聯合國為例，缺少人權非政府組織所提供的資訊與文件，聯合國的人權事務將陷入停頓的困局。因為，長期以來，聯合國大量的運用人權非政府組織所提供的各種違反人權的精準且可採信的資訊。⁴⁸⁰聯合國前人權中心主任 Theo Van Boven 指出：「百分之八十五的聯合國人權中心的資訊是由非政府組織所提供」。⁴⁸¹總部設於倫敦的國際特赦組織就擁有 320 位的專職研究人員，外加 100 位義工從事資料蒐整、研究；國際紅十字會也擁有 600 位職員，與散居世界各地的 1000 位工作人員，其規模遠大於位於維也納的聯合國人權中心。或許我們可以不同意若干人權非政府組織的人權觀點，但是絕對無法否認人權非政府組織在資訊蒐整的能力與貢獻。
- (三) 遊說：非政府組織議題或政策倡導的目的在於改變現行政策或實況，而

⁴⁷⁹ Welch, Claude E., 2001, "Introduction in NGOs and Human Rights : Promise and Performance" Philadelphia : University of Philadelphia Press. pp.3-6.

⁴⁸⁰ Korey, William, 1998, *NGOs and the Universal Declaration of Human Rights: "A Curious Grapevine"*. New York: St. Martin's Press. p.9.

⁴⁸¹ Cook, Helena, 1996, "Amnesty International at the United Nations," in Peter Williams, *The Conscience of the World: The Influence of Non-Governmental Organizations in the UN System*. Washington, D.C.: Brookings Institution. p.198.

國際典則、各國政府的政策或人權實況的改變均有一定的規則或程序必須遵循；在民主國家決策的形成或預算的提撥要歷經一段很長的過程。首先，社會要有強烈的呼籲，引發公眾與政府的重視與討論，產官學逐漸形成共識，繼而於國會提出相關法案或預算，再經由利益團體折衝、政黨的協商，方有可能以修法或經費提撥來改變或救濟現狀。⁴⁸²因此，人權非政府組織在從事政策或議題倡導時，必須面臨制定新法律、修改現有法律、或爭取預算等「艱難」的工作，通常採取的策略有：寫信運動、當面與決策官員或國會議員溝通、向決策官員作簡報、媒體投書、電視辯論、與其他團體結盟以加速目標完成。⁴⁸³

（四）提供援助：人權非政府組織經常以直接的行動營救或聲援受迫害的受難人，這些受難人或遭遇不當拘押、審判，或因政治因素遭受迫害，人權非政府組織常提供法律諮詢的聲援，並以出庭旁聽的方式，為受難人爭取較為合理公平的待遇，成為政府或國際組織執行人權項目遇到困難時的代理人。⁴⁸⁴如總部設在瑞士日內瓦的國際紅十字會⁴⁸⁵就經常從事受難人（戰爭俘虜或政治犯）的探監活動，藉由探監的報告，以確保受難人於監禁期間獲得人道的對待。

（五）執行人權：人權非政府組織幫助捍衛受政府侵害的人權時，可以透過如外交主動、事實蒐集、報告、公眾聲明以及輿論動員等途徑執行人權事務。這些方法已經證明在絕大多數的狀況下是行之有效的，因為與國家和政府間國際組織相比，非政府組織更獨立於政治勢力之外，因此也就更有可能對侵犯人權的行為進行批評和判斷。⁴⁸⁶

（六）人權教育：人權非政府組織積極的發佈有關人權訊息，不斷的推動人權議題倡導，無形中也達到教育大眾的目的。⁴⁸⁷人權非政府組織大都注重

⁴⁸² 黃玉玲，2005，〈台灣人權發展之挑戰與非政府組織因應之道—以中國人權協會及台灣人權促進會為例〉。嘉義縣：南華大學：非營利事業管理研究所。頁 30-31。

⁴⁸³ 陳慧竹，2003，〈全球公民社會與國際非政府組織之研究—以人權議題為例〉。頁 72。

⁴⁸⁴ 廖千謙，2007，〈國際政治中的倡議網絡—以人權非政府組織為例〉。臺中市：東海大學政治學研究所碩士論文。頁 53。

⁴⁸⁵ See <http://www.icrc.org/chi/>

⁴⁸⁶ 廖千謙，2007，〈國際政治中的倡議網絡—以人權非政府組織為例〉。頁 54。

⁴⁸⁷ 張子揚，2006，〈非政府組織與人權挑戰與回應〉。臺中市：必中出版社。頁 89。

文宣工作，每年都有一定額度的預算出版書籍、手冊、報告，如「人權觀察」即與耶魯大學出版社簽約合作；人權非政府組織也擅於利用網際網路，透過網站的設立，定期且迅速的提供各種有關人權的訊息，間接的也提昇了民眾對人權的認知，營造了有利於人權保障的環境。

從功能的觀點分析，人權非政府組織在未來也將成為國與國互動之重要模式，其主要理由可歸納下列數點：⁴⁸⁸

- （一）全球化效應之加深，將使得政府必須藉助非政府組織來處理許多全球性的事務。
- （二）非政府組織可以透過許多非正式的策略，並以更靈活、更具彈性的方式，來增加其處理例如移民移工的跨國性人權議題。
- （三）從效率的角度來看政府部門之層層節制與僵化觀念，將無法在速度上有效處理瞬息萬變與複雜的國際人權事務，而由於非政府組織不必受到行政官僚之行政包袱影響，因此在策略上較真靈活性。
- （四）資訊化社會的來臨，使得非政府組織能以最經濟的成本擁有以往只有政府才能擁有之資訊，非政府組織可以藉著對人權資訊之掌握，逐漸在某些領域分享政府之職能。
- （五）自由民主與人權形成國際社會價值主流，因此政治與外交，都必須適應此種「市場模式」。
- （六）加速的民營化與自由化，將進一步破除「公部門」與「私部門」之界線，從而使「政府」、「官方」與「非政府」、「非官方」之職能犬齒交錯。

三、國際重要人權非政府組織

當今國際上的許多人權非政府組織，在實際行動上，以最直接方式提供給各國政府或其人民在人權議題上的協助，擴張了人權保護的範圍，也補足了聯合國人權體系或各國政府在實際行動上的限制。本研究以一些較具代表性，與本國較有聯繫關係或在本國內設有分支機構的國際人權非政府組織為例，就組織概況予

⁴⁸⁸ 宋學文，2001，〈全球化與非政府組織對國際關係之影響〉。收錄於吳英明、林德昌主編，《非政府組織》。臺北市：商鼎文化出版社。頁 82-83。

以說明：

（一）國際紅十字會

紅十字國際委員會（International Committee of the Red Cross—ICRC）成立於 1863 年，是總部設於瑞士日內瓦的人道主義機構，在全球 80 多個國家共有大約 1.2 萬名員工；資金主要來自於各國政府以及國家紅十字會和紅新月會的自願捐贈。在世界各地努力為受衝突和武裝暴力影響的人提供人道援助，並積極推廣保護戰爭受難者的法律。它是一個中立而且獨立的組織，其人道職責主要源自 1949 年〈日內瓦公約〉。根據〈日內瓦公約〉以及習慣國際法的規定，國際社會賦予紅十字國際委員會獨一無二的地位，保護國內和國際性武裝衝突的受難者。這些受難者包括戰傷者、戰俘、難民、平民和其他非戰鬥員。紅十字國際委員會與紅十字會與紅新月會國際聯合會以及 188 個國家紅十字會共同組成國際紅十字與紅新月運動。紅十字國際委員會是運動中歷史最為悠久且最負盛譽的組織，也是世界上獲得最廣泛認可的組織之一，並在 1917 年、1944 年和 1963 年三次榮獲諾貝爾和平獎。⁴⁸⁹

紅十字會在我國的發展起始於 1904 年日俄戰爭爆發，沈敦和等人於上海英租界成立「東三省紅十字普濟善會」，為中華民國紅十字會之先聲。1912 年中華民國建立，中國紅十字會獲中華民國政府承認及立案，召開第一次全國會員大會和統一大會，通過「中國紅十字會章程」和「中國紅十字會分會章程」。1950 年 1 月，蔣中正總統選派劉瑞恆先生擔任紅十字會來台後首任會長，開啟紅十字會在台運作。惟囿於國際政治現實，1950 年 6 月中共接收中華民國紅十字會留存於中國大陸之資產與人員，ICRC 派員赴大陸調查，得知其仍保有紅十字會後，於當年 8 月承認中共紅十字組織會籍資格，至此中共紅十字組織取得在國際紅十字運動中的合法席位，以致 1949 年政府遷臺後，雖曾多次向 ICRC 力爭恢復會籍，但均未獲同意，該會至今仍未具備國際紅十字組織之會員資格，無法參與各項國際會議與相關活動。該會近 20 年來，致力於投入國際人道救援賑濟，受到 ICRC（紅十字國際委員會）、IFRC（紅十字會與紅新月會國際聯合會）及各國紅

⁴⁸⁹ See <http://www.icrc.org/chi/>

十字會認同及肯定。⁴⁹⁰

（二）國際人權聯合會（Fédération Internationale des Droits de l'Homme）⁴⁹¹

1922 年成立，總部設在布魯塞爾，是西歐一個較大的人權組織，在法國、比利時、瑞士和英國設有分支機構和研究中心，主要從事調查研究世界各國對人權協議的遵守和進展情況，尤其注意保護和尊重少數民族的權利情況。

聯合會在聯合國經濟及社會理事會、歐洲理事會享有諮詢地位。其宗旨是促進尊重人權和普及人權思想，並援助全世界反對侵犯人權的鬥爭。1927 年，聯合會提出了〈世界人權宣言〉，將公民和政治權利與經濟和社會權利連為一體。聯合會以非政府、非政治和不結盟的行動為前提，由大約 20 個國家以國家為基礎的團體會員組成。該聯合會通過其巴黎辦事處協調團體會員的活動，蒐集和傳播會員活動的資訊，並擔負其會員與聯合國的聯絡職能。各會員負有以下三方面職責：保護因專制政府侵犯公民人權而受害的個人；為實現在政府尊重人權方面的進步採取公開行動（如干預）；研究人權問題，特別是人權與特定民族背景之間的關係。聯合會經常派出使團考察團政治見解而被指控的個人案件，並向“人權受到壓制或威脅”的國家派遣調查團。在 1960-1980 年間，共組織 100 多個此類使團至 20 多個國家，調查團的報告完成後經常送交聯合國和歐洲理事會。

（三）國際法學家委員會（International Commission of Jurists — ICJ）⁴⁹²

創立於 1952 年，本部設於紐約。委員會由歐、美、亞、非各國著名法律家約 60 人所構成。目前接受 EU 或大英國協約 20 國的財政援助，而美國亦針對特定計劃（如緊急救助事態的研究）提供財源。主要宗旨在擁護所有的人權，並針對特定人權（如禁止拷問、廢除奴隸制）展開活動。此組織特別在戰爭犯罪方面投注不少心力，以促進重視國際人道法和創造和平的國際環境。⁴⁹³其目的在促進和保護人權的法治，通過其獨特的法律知識，以發展和加強國家和國際司法系

⁴⁹⁰ 參見中華民國紅十字總會網站：<http://www.redcross.org.tw/>

⁴⁹¹ See <http://www.fidh.org/>

⁴⁹² See <http://www.icj.org/>

⁴⁹³ 李明竣，1998，〈NGO 的人權維護—非政府的國際人權組織簡介〉。《新世紀論壇》4：34

統。旨在確保國際人權法和國際人道主義法的逐步發展和有效實施，保護公民、政治文化、經濟和社會權利的實現，維護三權分立並保證在司法和法律專業的獨立性。其目標在：透過法治，實現公正、民主與和平的社會，防止擴大及任意行使權力，以確保人權和自由和社會正義。透過法治，讓每個人都能夠實現和行使他的公民、政治、文化，經濟和社會權利，並不受任何歧視；確保每個人在法律之前人人平等，並在實踐中，被追究侵犯人權者依正當法律程序，受害者獲得有效的補救措施和正義，在法庭上得到公正的審判。

2005 年 3 月國際法學家協會秘書長 Mr. Nicholas Howen 來臺訪問，就兩公約推動於立法部門完成批准、ICJ 協助確認「人權法」草案內容是否符合國際人權基準、國家人權委員會宜繼續推動設立等問題與政府部門交換意見。

（四）國際特赦組織（Amnesty International – AI）⁴⁹⁴

國際特赦組織成立於 1961 年，總部設在倫敦，是國際間聲望極高的志願國際人權組織。其宗旨是盡最大努力促使各國釋放因政治、宗教和其他思想信仰等原因被監禁和拘留者，禁止對囚犯拷打和非人道待遇，提倡廢除死刑，促進各國實施聯合國有關對犯人（包括刑事犯）的最基本待遇準則。⁴⁹⁵

該組織在世界各大洲 150 多國擁有逾 200 萬成員，在約 80 個國家及地區設有辦事處；因捍衛世界人權的卓越貢獻，於 1977 年獲頒諾貝爾和平獎，1978 年獲頒聯合國人權獎。該組織宣揚〈世界人權宣言〉及其他國際人權公約中所載的人權為宗旨，透過研究、行動及教育工作，使世界各地每個人都能享有國際認可的人權標準，讓所有人都能尊嚴地生活。派遣研究員到懷疑人權受到侵犯的地區，完成調查後將結果或個案向國際社會公佈，呼籲全球的成員一同行動，向侵犯人權者施壓，以遏止其暴行。在政策層面，積極向各地政府進行遊說，使各地的政策及法律更能維護當地人民的基本人權。

臺灣第一個 AI 小組正式成立於 1989 年，1994 年登記成立「國際特赦組織

⁴⁹⁴ See <http://www.amnesty.org/>

⁴⁹⁵ See <http://www.amnesty.org/>

中華民國總會」，1999 年更名為「國際特赦組織台灣總會」，該會除了關注國內人權事務外，也積極參與全球性倡議運動，同時亦推動人權教育，讓大眾認識及了解人權普世價值，共同建立一個尊重人權的社會。為了保持組織的獨立性，該會並不接受政府或其他政治組織的捐款。該會在臺灣擁有超過 300 位會員，在臺北、台中、高雄、新竹、花蓮等地設有小組。⁴⁹⁶

（五）人權觀察（Human Rights Watch—HRW）⁴⁹⁷

人權觀察成立於 1978 年，總部位於紐約市，在歐、亞、非洲有 13 個辦事處，全球職員超過 280 人，它的職員由人權專業人士組成，包括來自不同背景與國籍的專家、律師、記者和學者。在全球約 80 個國家設有地區性常駐研究員，採訪遭受人權侵犯或目睹人權侵犯事件的人民。人權觀察是一個完全獨立的非政府組織，由世界各地個人和基金會捐助。為確保獨立性，不接受任何政府直接的或間接的經濟贊助。

該組織聞名於其正確的事實調查、客觀的報導、有效的媒體工具運用和目標明確的宣導活動。人權觀察每年就全球約九十個國家的人權情況，出版超過一百份報告書與簡報，其刊物獲得國際與區域性媒體的廣泛報導。人權觀察並使用其優勢，與各國政府、聯合國、非洲聯盟和歐洲聯盟等區域團體、金融機構和公司協商，各地爭取政策改革、促進人權和正義。人權觀察並與地方人權團體合作，提供詳盡的建議報告給政府、反抗團體、國際組織、企業、政策制定者，和媒體以促成改革。人權觀察通過暴露人權侵犯者的行動，得以敦促他們停止侵權行為，並在政策、法律與輿論方面達成改變。

（六）國際人權聯盟（International League for Human Rights）⁴⁹⁸

國際人權聯盟成立於 1941 年，總部設在美國紐約，主要致力於制定和發展國際人權的基本標準，並努力促使其在實際中得到應用和推廣，以促進全人類政治、種族、宗教和民權的公正及平等。國際人權聯盟在 76 個國家設有分支機構

⁴⁹⁶ See <http://www.amnesty.tw/>

⁴⁹⁷ See <http://www.hrw.org/>

⁴⁹⁸ See <http://www.ilhr.org/>

或通訊人員。聯盟是聯合國體系下的非政府組織（NGO）成員之一，並協助聯合國在日內瓦創設人權委員會，是聯合國、歐盟、國際勞工組織的諮詢機構，在促成非洲國家委員會及歐洲的安全合作組織上也扮演重要角色。聯盟每年出版人權現況報告，工作重點集中在中東的人權問題，早年對歐洲柯索伏及東歐等地的人權問題多所著墨。

2003 年 10 月，國際人權聯盟主席候頓（Scott Horton）以對推動臺灣民主政治、完成政黨輪替及對人權的貢獻，頒贈年度人權獎給陳水扁前總統。2007 年 6 月國際人權聯盟副主席 Siobhan Ni Chulachain 女士來臺灣訪問，並拜會行政院副院長蔡英文，就該聯盟所提「台灣死刑報告」之建議，針對台灣死刑執行之現況與法律，以國際人權之標準與觀點，包括司法程序、死刑犯羈押、人權教育及死刑執行等提出具體之改進建議，並與法務部，廢除死刑推動聯盟、民間司法改革委員會及台灣人權促進會等人權非政府組織廣泛交換意見。

四、人權非政府組織與聯合國的合作

人權非政府組織與聯合國的關係，常常被討論者為到底是先有人權非政府組織，還是先有聯合國人權體系的產生。因為〈聯合國憲章〉在美國舊金山會議期間，就有一些非政府組織居中扮演了重要的角色，這些組織大力遊說將人權條款納入〈聯合國憲章〉中，並且鼓吹設立一套制度，使非政府組織能取得和聯合國機構的正式制度性聯繫，並具有先於那些機構的地位。⁴⁹⁹自此以後，人權非政府組織在聯合國人權體系中扮演著舉足輕重的地位。

由於全球性的人權問題主要來自於各國國內與區域性問題，也必須由各國及人權非政府組織來參與解決，而聯合國則是當今最具權威性影響性的政府間國際組織，因而參與現有以聯合國為中心的國際人權保護體系，以共同推動人權保護，已成為人權非政府組織的重要途徑。因此，人權非政府組織在聯合國人權體系中所從事的各種層面人權工作，已廣及到各國國內、區域性及全球性層面。如圖 4-1。

⁴⁹⁹ Burengenthal, Thomas, Shelton, Dinah, and Stewart David P., *International Human Rights in a Nutshell*, p.402.

匯報人權侵犯情況	
監督人權狀況	
人權研究工作	
遊說工作	直接遊說政府
	國際會議的遊說
	聯合國官員的遊說
	在聯合國遊說政府代表團
國際層面工作	向聯合國或其他政府機構提供訊息
	參加聯合國人權大會活動
	與國際官員協商共同設計國際人權策略
	為國際機構起草人權決議
	協助政府間機關執行人權政策
國內層面工作	敦促國際人權條約標準在國內實施
	協助政府官員制定人權政策
	為政府官員設計國內人權策略
	提供法律協助
	協助起草國內立法
	觀察司法部門審判
	參與（協助）訴訟
人權教育工作	對公眾進行人權教育
	進行政府官員人權教育
	進行非政府組織人權教育
	進行警察人權教育
組織公眾工作	支持其他非政府組織發動人權運動
	為學生提供實習機會
	寫信運動（特定議題）
	遊說或集會活動（特定議題）
	經濟抵制運動
其他重要活動	提供衝突解決的培訓或調停服務
	參與選擇監督
	協助國際法庭
	協助國內真相調查委員會的調查工作
	參與或支持國際維和行動

圖 4-1：人權非政府組織參與聯合國人權體系主要工作圖

資料來源：<http://www.globalpolicy.org/ngos.html>

聯合國對於人權非政府組織的重視，最具代表性的是成立非政府組織委員會（Committee on Non-Governmental Organizations），⁵⁰⁰該委員會係聯合國經社理事會下屬常設委員會，根據經社會決議於 1946 年成立，最初由中國、法國、英國、蘇聯、美國 5 國組成。1981 年 7 月，經社會決定將委員會從 13 個增至 19 個，由 5 個非洲國家、4 個亞洲國家、4 個拉美國家、4 個西方國家和 2 個東歐國家組成，其成員任期為四年。該委員會的主要任務是：考慮申請諮商地位的非政府組織提交的重新分類和要求、一般和特殊類別的非政府組織提交的四年期報告的代價、執行理事會第 1996/31 號決議和監測諮商關係的規定、經社理事會的任何問題可能會要求委員會考慮。它直接向經社理事會提交報告，每年定期會議（通常在 1 月底）和恢復會話（5 月）的兩份報告包括決議或決定草案，呼籲安理會採取行動的事宜上。

該委員會是聯合國系統內唯一審議非政府組織申請聯合國經社會諮商地位、討論制定非政府組織行為規範等問題的機構。每年召開兩次會議。根據聯合國經社會 1996/31 號決議有關規定，經社會諮商地位分三類：全面、特別和名冊。獲得諮商地位的非政府組織可以觀察員身份列席經社會及其下屬機構會議。截至目前，共有 3800 多個非政府組織獲得經社會諮商地位。

各人權非政府組織則透過參與聯合國會議、提供聯合國大量人權訊息、推動聯合國在各項人權領域的干預，充分的展現其與聯合國的分工合作關係：

（一）參與聯合國各項會議

人權非政府組織參與聯合國各項人權會議，是從事國際人權領域事務的最重要的途徑之一。人權非政府組織透過參加聯合國人權理事會、人權公約委員會會議、國際人權會議、聯合國婦女年世界會議、反對種族主義和種族歧視世界會議、平等發展與和平世界會議等等，行使發言權、提出倡議、進行遊說、協助起草文件等方式，對聯合國人權事務施加影響。

在人權非政府組織參加的聯合國人權會議中，最具代表性並獲致重要成果

⁵⁰⁰ See <http://csonet.org/?menu=105>

的一次會議，就是在1993年6月14-25日在維也納召開的世界人權大會，官方的統計數字顯示參加大會的非政府組織，來自841個NGOs的3,681名代表作為大會觀察員參加了會議，者是聯合國人權會議歷史上非政府組織參與規模最大的一次會議。⁵⁰¹該次會議引人注目的發展，就是應人權非政府組織的呼籲，設立了聯合國人權事務高級專員，人權非政府組織可以在人權事務高級專員向聯合國大會報告中加入意見和建議；人權非政府組織也透過大會提案再次的確認人權普遍性原則。另外在聯合國其他會議上，人權非政府組織將人權與環境、婦女、種族或人道救援等議題結合起來，擴大了人權所能影響的領域。

（二）提供人權訊息

與聯合國人權體系相比，一些大型的國際人權非政府組織在財政來源，專家知識及對各國各區域的人權事件瞭解等方面的能力是更強大的，有時甚至超過一些小的國家政府和國際間政府組織。例如國際特赦組織的文獻資料中心（documentation center），⁵⁰²擁有十分完整詳細的人權資料，收藏有各國人權檔案，包括該國人權狀況，簽署的人權公約情況以及在人權問題上的政策主張等。該組織掌握的準確資訊有時在推動聯合國向有關國家施壓中發揮重要作用。在調查及研究上所投入的資源，在人權資訊準確性方面也具有權威性。此外，該組織對最新人權資訊的蒐集、篩選、分析，都提供聯合國參考，也經常派代表去實地調查有關國家的人權狀況，就重要問題提出報告給聯合國。

在類似的情況下，聯合國人權工作更需依賴人權非政府組織，特別是一些有影響的大型國際人權非政府組織，在提供資訊、專門知識和研究、實地調查、監督政策和公約的實施等方面的支持。聯合國前人權委員會就曾指出：“要允許非政府組織參與更多的活動，透過與之建立良好的正式關係，允許非政府組織進行干預及提供與人權監督有關的訊息”。⁵⁰³

⁵⁰¹ Gaer Felice D.,1995, *Reality Check : Human Rights Nongovernmental Organizations Confront Governments at the United Nations*, Third World Quarterly, Vol.16,Issue,p.96.

⁵⁰² See <http://www.amnesty.org/>

⁵⁰³ Tomas G. wiss and leon gordenker, *NGOs , The UN, and Global Governance*, Bounder and London : Lynne Rienner.

人權非政府組織利用自身的這些優勢，積極向聯合國提供大量人權訊息，參與聯合國的人權事務，透過向聯合國人權機構提交有關侵犯人權事件的資訊等方式，一方面能夠擴大事件的影響力，另一方面也能夠迅速地促進處理某些事件的外交程序。

（三）推動人權領域的干預

隨著國際人權體系影響力的逐漸擴張，人權非政府組織也擴大了其活動空間，促使聯合國在人權領域中以更全面的行動方式推動人權保護，其中透過人權干預最為顯著有效。

人權學者Donnelly將聯合國人權系統依據規範程度分為四種：聲明型、發展型、實施型和強制型。⁵⁰⁴依其標準，聯合國人權機制長期以來都停留在聲明型、發展型程度。因為聯合國制定的人權規範雖得到大多數國家在法律上的承認，卻離真正的實施和強制有很大的距離。從人權機制職能來看，聯合國人權體系發揮的都是保護性職能，即保護人權免遭國家權力侵犯。但聯合國的權力來自於主權國家，它的職能有時是以服務主權國家更甚於要求主權國家。直到1967年6月經社理事會通過1235號決議後，才改變了人權委員會及其他機構不對侵犯人權問題採取任何措施的規定。因此，在人權事務上，對聯合國人權機構面臨可能觸及國家主權等無法解決的困境時，人權非政府組織的報導、倡議、遊說、譴責和干預等活動，可以協助聯合國人權事務發展發揮啟動的作用，也提供了聯合國在人權領域干預之奧援。

冷戰結束後，人權非政府組織的倡議、遊說、譴責等活動越來越頻繁，力度越來越大，聯合國在人權領域的活動已從過去的聲明、發展型朝向實施、強制型發展，相對部分的人權規範不僅得到了實施而且逐漸具有更大的強制性。其中最重要的就是配合在各地維和行動的進行，都增加了人權保護的目標與功能。此外，1993年在維也納世界人權會議中，人權非政府組織倡議建立人權事務高級專員的想法獲得通過。聯合國人權事務高級專員的設立，促使聯合國人

⁵⁰⁴ Donnelly, Jack, 1986, *International Human Rights : A Regime Analysis*, International Organization, p599.

權領域實施干預的範圍逐步擴大，關注的議題也越來越廣泛，尋求預防侵害人權與對人權的濫用，並有權對特定國家危害行為進行調查。其重要的措施則是透過人權熱線的建立，隨時監督人權非政府組織提供的緊急狀況並做出反應，並透過日內瓦的人權數據資料庫，蒐集人權非政府組織提供的歧視、酷刑、種族等問題訊息，以全面反應機制來做處理。因此，人權非政府組織在推動聯合國人權干預的範圍逐步擴大，效果也越來越明顯。

在國際人權領域中，人權非政府組織在以聯合國為中心，並包括非政府組織在內的全球人權保護體系中。已確立了自己的活動體系、價值體系和行動程序。非政府組織說服主權國家、聯合國等政府間國際組織進行改革，影響國際人權議題的設定，補充重要國際人權文件內容，監督國家人權實踐，協助人權協議的實行，推動人權領域採取干預行動等，已充分揮其作用與影響力。因此，雖然主權國家和政府間組織仍是國際人權領域中的主要行為主體，但人權非政府組織的大量出現及行動，其所關注的人權問題廣度及在全球範圍內建構的各種跨國網絡體系，已經說明傳統的以聯合國為中心的人權體系需要與時俱進，主權國家及聯合國將不再扮演此領域的所有角色。隨著人權非政府組織在國際人權領域中不斷提升影響力，人權非政府組織在國際人權體系的地位也不斷提升，其作用也不斷的強化。

第四章 我國現行人權機制與困境

本論文研究的問題之一，在於探討臺灣人權保障機制的未來發展方向為何？因此，藉由檢討我國現行的總統府人權諮詢委員會、行政院人權保障推動小組、監察院人權保障委員會、司法院大法官等人權機制的組織架構、職權功能、運作方式與運作成效，亦可探究研究問題之背景與核心。並就聯合國〈巴黎原則〉之國家人權機構準則內容，檢視我國現行人權機制之與困境問題所在，以期探尋如何建構人權保障機制的最佳途徑。

第一節 總統府人權諮詢委員會

我國總統府於 2000 年民進黨執政時期及 2010 年國民黨執政時期，均設置有人權諮詢委員會。第一階段係 2000 年我國第一次政黨輪替後，民進黨政府為致力落實當時「人權立國」之目標，落實人權法制化，並與國際社會人權體系接軌，於 2000 年 10 月設立「總統府人權諮詢小組」，並於 2004 年改組為總統府人權諮詢委員會，此階段的主要任務為推動人權法制化、研擬人權入憲條款、推動國家人權委員會、研議人權政策、考評人權現況、推廣人權教育。然而，第一階段的人權諮詢委員會在運作近 6 年後，於 2006 年因立法院國民黨籍立委提案要求限期解散總統府人權諮詢委員會「黑機關」，否則依法移送監察院調查究責，終而結束其組織任務編組。⁵⁰⁵

第二階段總統府人權諮詢委員會之設置，係在我國第二次政黨輪替後，為宣導人權理念與普世價值，落實憲法保障人民基本權利，遵守國際人權規範，2010 年 12 月 10 日成立「總統府人權諮詢委員會」並開始運作。本文即就現行第二階段總統府人權諮詢委員會之成立背景、組織成員、組織職權與運作方式、運作成

⁵⁰⁵ 蘇友辰律師認為 2006 年行政院將院會通過的〈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〉送請立法院審議，由於監察院認為有違憲之虞，加上國民黨立委杯葛及民進黨立委不認同，法案旋遭封殺，而後並衍生國民黨立委提案要求限期解散總統府人權諮詢委員會「黑機關」，否則依法移送監察院調查究責，總統府人權諮詢委員會與國家統一委員會一併解散，留一人權不堪問聞的一頁，可戲稱為一場「人權空笑夢」。參見蘇友辰，2012，〈拜讀魏千峯大律師與李念祖大律師宏文－我聞•我見•我思〉。《台灣人權學刊》1（3）：146。

效等面向提出分析。

一、成立背景

我國自 2000 年以來，曾陸續成立總統府人權諮詢委員會（第一階段）、行政院人權保障推動小組、監察院人權保障委員會等人權機制，透過整合分工推動人權保障工作。惟在 2009 年我國批准〈兩公約〉及實施〈兩公約施行法〉後，為明確我國現行人權保障機制之分工與運作，馬英九總統於 2010 年 1 月 7 日聽取行政院研究發展考核委員會報告「人權保障組織分工整合協調機制」簡報會議後，指示：「我國業於上年完成聯合國〈兩公約〉批准及〈兩公約施行法〉之立法程序，為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』，並維持行政院及監察院現有人權保障推動機制。」依據前開指示，行政院研究發展考核委員會研擬〈總統府人權諮詢委員會設置要點草案〉，並於 2010 年年 11 月 30 日經總統核定要點全文，2010 年 12 月 10 日「總統府人權諮詢委員會」正式成立並開始運作。

二、組織成員⁵⁰⁶

依據〈總統府人權諮詢委員會設置要點〉第三、四、八點規定，委員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；委員會置執行秘書一人，副執行秘書一或二人，由召集人指定適當人員兼任之；委員會幕僚業務，由總統府及行政院相關部會派兼人員辦理之。

現任總統府人權諮詢委員會第二屆之組織成員，共有 18 位委員，包含召集人及 1 位副召集人，召集人由副總統吳敦義擔任、副召集人由柴松林教授擔任，其餘委員由政府機關及學者、專家、民間團體之代表擔任，目前政府機關代表 4

⁵⁰⁶ 參見總統府人權諮詢委員會資訊網：<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1412>。

人，學者、專家、民間團體之代表 14 人。依現任第二屆 14 位民間委員（含副召集人）之背景分析，具法律、政治背景者 7 位最多，其餘 7 位則分具環境、殘障、原住民、宗教、衛生、社會福利及性別之專業背景。

委員會執行秘書及副執行秘書經召集人指定分別由總統府副秘書長羅智強及法務部次長陳明堂兼任，委員會之幕僚業務，則由總統府及行政院相關部會派兼人員辦理之。組織架構圖如 4-1。



圖 4-2：總統府人權諮詢委員會組織架構圖

資料來源：總統府人權諮詢委員會網站：

<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1416>

三、組織職權與運作方式⁵⁰⁷

依據〈總統府人權諮詢委員會設置要點〉第二、七點規定該會之主要任務為：人權政策之提倡與諮詢、每年提出一次國家人權報告、國際人權制度與立法之研究、國際人權交流事務之研議、提供總統其他人權議題相關諮詢事項。

依據〈總統府人權諮詢委員會設置要點〉第五、六點規定，委員會每三個月開會一次，必要時得召開臨時會議，均由召集人召集並主持，召集人不克出席時，由副召集人主持。本會開會時，得邀請有關機關（構）、民間團體代表，與其他相關人士列席。

依目前委員會之實際運作方式為：

- （一）委員會每 3 個月開會 1 次，必要時得召開臨時會議。
- （二）預定每年提出一次國家人權報告。
- （三）依設置要點規定之任務，訂定年度重要工作計畫。
- （四）總統交議或委員提出之重要人權議題，經委員會討論作成決議，送呈總統參閱，依總統批示交相關主管機關辦理或研議。
- （五）委員會主要提供總統人權事項之諮詢意見，並無權責受理人民陳情個案。惟將了解重視各界人權建言或引起社會關注而涉及相關人權政策之個案，如經委員會研討作成決議，送呈總統參閱，依總統批示轉請主管機關研擬相關政策或推動修法等事。

四、運作成效

總統府人權諮詢委員會自 2010 年 12 月成立至 2012 年 12 月止，共計召開 10 次委員會議。透過委員會的運作方式，並依委員會討論案及報告案所做之結論，續由各機關據以執行並具成效者如次：

- （一）人權機制之研議

⁵⁰⁷ 參見總統府人權諮詢委員會資訊網：<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1412>。

2012年6月13日總統府人權諮詢委員會第八次委員會議決議通過成立「國家人權機構研究規劃小組」，小組幕僚工作由行政院指定部會擔任，目前已由法務部研究規劃中。

2011年7月15日總統府人權諮詢委員會第四次會議決議通過委員提案，因應立法院已通過〈消除對婦女一切形式歧視公約施行法〉，建請立法院、司法院、考試院、監察院成立消除對婦女一切形式歧視監督機制。

（二）兩公約國家人權報告之提出

總統府人權諮詢委員會於 2011 年 4 月 12 日決議，我國應依照聯合國相關準則提出〈公民與政治權利國際公約〉及〈經濟社會文化權利國際公約〉國家人權初次報告，包括〈共同核心文件〉、〈公民與政治權利國際公約〉及〈經濟社會文化權利國際公約〉之條約個別文件。並決議報告應具備兩部分：一方面須檢視我國人權保障有無達到國際水準，亦即與兩公約接軌；另一方面，亦須包含我國相較於其他國家較為進步或須檢討改進之處。後續依聯合國要求各國在準備報告的過程中需完成的四項原則進行報告撰擬：一、對於國內法規進行全面性的審查，使其與公約的規定協調一致；第二、以提升人權的角度，檢討並加強公約的執行情形；三、找出落實公約的問題及缺點；四、規劃及發展適當的人權政策。

在提出國家人權報告的過程中，歷經近 1 年蒐整資料及密集開會溝通之過程，曾召開過 90 次的會議及公聽會，廣泛徵求各界意見，透過集思廣益的方式修正各項缺失，2012 年 4 月正式提出兩公約國家人權報告，為我國人權發展進程劃上時代之成就。

為履行我國為兩公約締國義務，我國亦首創邀請國際人權專家來臺進行兩公約國家人權報告審查，審查會議於 2013 年 2 月 25 日至 27 日進行，10 位國際人權專家⁵⁰⁸與政府機關代表進行建設性對話，同時也與非政府組織代表見面，傾

⁵⁰⁸ 此次國際審查會邀請之國際人權專家包括：京都大學人權研究所所長安藤仁介（Nisuke Ando）、紐約大學法學院教授及亞美法研究所共同主任孔傑榮（Jerome A. Cohen）、聯合國發展計劃性別平等任務編組委員戴瑞恩（Shanthi Dairiam）、巴基斯坦最高法院律師公會會長亞罕吉兒（Asma Jahangir）、奧地利維也納大學法學院教授諾瓦克（Manfred Nowak）、紐約大

聽社會團體聲音。之後，於 2013 年 3 月 1 日公布結論性意見，對我國人權現況提出建言。針對結論性意見所列出的人權缺失及待改進事項，總統府人權諮詢委員會幕僚單位法務部亦建立改善、監測及督考機制，以符合兩人權公約的規範。

（三）兩公約國內法化之執行

依〈兩公約施行法〉第 8 條規定，不符合兩公約規定之法律、命令及行政措施，應於 2011 年 12 月 10 日前完成修法，委員會針對尚不符合兩公約且未完成修法之法律案 72 案部份，決議請委員與各級政府機關共同努力，積極與朝野立委協商，儘速完成修法程序。

（四）弱勢人權之保障

針對「五都合併改制原住民族權益守護聯盟」陳情五都改制影響原住民族權益，請求修正地方制度法案，決議由行政院交辦原民會持續推動原住民族自治之事務，並由內政部、原民會及各有關機關持續關心五都改制後當地原住民族之權益，同時與該聯盟進行溝通說明。

針對婦女及兒童暴力犯罪之預防，責成內政部及法務部就業務職掌範圍加強研議修正規定，內政部的預防網路犯罪應落實到基層，法務部加強科技設施及防範措施之法制教育宣導，並與 NCC 協調資訊更新。

（五）醫療健康人權

總統府人權諮詢委員會就醫療健康的議題，在長期照護方面，由衛生署就目前遭遇之困難持續尋求解決之道，並持續關注民眾對於長照服務內容之期望，確實落實未來欲推行之策略，並隨時檢討修正。在身心健康方面，應注重女嬰生存權（出生性別比）、免於菸草危害之權利、癌症防治之健康權、罕病患者之生存

學法學院教授及人權與全球正義中心共同主任奧斯頓（Philip G. Alston）、荷蘭馬斯垂克大學法學院國際法榮譽教授范博文（Theodoor Cornelis van Boven）、聯合國人權與國際團結獨立專家旦旦（Virginia Bonoan-Dandan）、聯合國經濟社會文化權利委員會前任委員瑞德爾（Eibe Riedel）及聯合國經濟社會文化權利委員會委員 Heisoo Shin 等 10 人，渠等於在臺期間與政府及民間團體交換意見，協助我國改善人權現況，俾利我國與國際人權體系接軌。

權。在醫療防護方面，衛生署應積極落實愛滋病防治措施；醫療權益方面衛生署在處理欠費時，一方面對非屬經濟困難而欠繳健保費者，依法執行催繳以符公平性；一方面對確屬經濟困難無力繳交健保費之民眾，主動洽請各縣市政府共同合作，提供扶助與救濟。

（六）人權教育

總統府人權諮詢委員會決議請教育部持續依據兩公約等相關規定，深耕校園公民及人權教育之扎根工作，並請通傳會參考法務部之規畫持續辦理兩公約宣導，提升國人人權觀念，增進公民法治素養。

為提升司法人權，司法院及法務部應深化法官及檢察官之在職人權訓練，善用時機適時向法官及檢察官加強宣導保障人權之重要議題內容，且積極規劃辦理人權教育之訓練課程，強化法官及檢察官與其他領域專業人員之交流研討，以提升專業知能及司法品質，落實司法人權之保障。

（七）民間人權團體之交流

在促進與人權非政府組織交流方面，經由總統府人權諮詢委員會民間委員提案安排「兩公約實施監督聯盟」拜會委員會召集人，促進委員會與民間人權團體之交流，瞭解民間對於政府在落實人權兩公約之執行意見，廣納人權興革建議。

檢視現階段總統府人權諮詢委員會的基本機制，以組織職權方面而言，相較2000年10月設立的委員會任務：推動人權法制化、研擬人權入憲條款、推動國家人權委員會、研議人權政策、考評人權現況、推廣人權教育、參與人權事務等事項。委員會並分為「國際人權法典法制小組」、「催生國家人權委員協會」、「人權政策研議」、「國際人權活動」、「人權思想教育」、「人權現況檢討」等六個小組，分別負責收集國際人權法典以國內法化、追蹤國內外人權發展、催生「國家人權委員會」、檢查過去戒嚴時期遺留不符合人權標準的法律、關注科技發展所帶來的新人權議題、重建我國與國際社會人權組織互動、加強NGO交流等議題。可以發現現階段的人權諮詢委員會，不僅是職掌過於限縮在研究或諮

詢，在人權議題的發展上也是非常有限，主要的任務以提出國家人權報告為優先，然則該國家人權報告的形成，不論是撰寫或審查，其主要幕僚工作仍以法務部派兼的人員為主。

在機制的運作方式上，第一階段的總統府人權諮詢委員會根據設置要點第一條規定，必須適時提供總統相關之諮詢與建議。因此必須依不同之特性人權議題分由不同專長的委員組成各項分成六組，每一組設有召集人，每組各自訂定年度工作計畫，成立若干個專案，每一專案依需要舉行聽證會、研討會或實地訪查、視察等工作。在專案聽證或訪查、視察程序完成後，彙整提交全體委員會作成結論，再做成諮詢意見提交總統參處。而在行政部門任何措施或施政規劃有違反人權之虞時，總統府人權諮詢委員會亦以獨立超然態度，邀請政府負責機關與民間團體或學者專家共同合作，透過公平對等的研討，實事求是，依此最後的結果忠實展現弱勢群體所需要的政策和制度。但是現階段的人權諮詢委員會則較欠缺相似的動態性運作方式，對於違反人權案件的申訴並無處理機制，與其他政府機關、民間團體或學者專家的溝通協調機制尚有待建立，而對弱勢群體的關切議題處理方法亦有強化。

廖福特教授針對現階段人權諮詢委員會的定位、組成方式與職權等方面，即提出以任務編組成立的總統府人權諮詢委員會，其機關定位不明；委員會之成員包括行政院副院長、司法院副院長、監察院副院長，組成缺乏獨立性；諮詢委員會的功能無法取代國家人權委員會等見解。⁵⁰⁹可見一個僅具有諮詢性質的人權諮詢委員會，最多僅具促進者的角色，在保護者及溝通者的角色上仍有所欠缺，在面對全世界已有超過一百個國家參照〈巴黎原則〉設立國家人權機構，並已成為近代國際人權重要的發展趨勢情況下，政府若對此人權重要基本建設事項還未有確定之方向，則未來如要建立與國際人權體系接軌的管道，可能會有一段漫漫長路要走。

⁵⁰⁹ 廖福特，2011，〈要與國際人權接軌先成立國家人權委員會〉。收錄於社團法人台灣人權促進會編，《2010年台灣人權報告》。臺北市：社團法人台灣人權促進會。頁3-9。

第二節 行政院人權保障推動小組

我國於 2000 年總統大選完成首次政黨輪替後，正式開啟我國一系列的人權保障與發展之政策，其中最重要者為透過行政院人權保障推動小組（以下簡稱行政院人權小組）、行政院婦女權益促進委員會及總統府人權諮詢委員會等機構，建立起我國人權保障機制之基礎模式，其中行政院人權小組於 2001 年成立後，負擔起政府行政部門保障人權的重要職責。本文依該小組之成立背景、職權與成員、運作方式、運作成效等面向分析如次。⁵¹⁰

一、成立背景

我國歷經過 30 多年的戒嚴統治，人權發展除受到威權體制的限制，更因我國於 1971 年退出聯合國後，未與國際人權體系同步發展，人權機制尚未建構完善。2000 年總統大選完成首次政黨輪替後，首次執政之民進黨政府明確地宣示以「人權立國」為治國理念，此一理念不但揭示政府施政目標，亦顯示我國邁入 21 世紀所追求的新政治價值。為強調中華民國不自外於世界人權潮流，政府明確宣示將遵守包括〈世界人權宣言〉、〈公民與政治權利國際公約〉、〈維也納宣言及行動綱領〉，並提出具體之人權政策：將國際人權規範〈國際人權法典〉國內法化為〈中華民國人權法典〉、設立一個符合聯合國〈巴黎原則〉的國家人權委員會；促進與國際人權組織例如「國際法學家協會」和「國際特赦組織」交流合作，以協助我國推展國際標準的人權。

為積極落實政府人權政策，總統府於 2000 年 10 月成立「總統府人權諮詢小組」，由副總統擔任總召集人，針對國內與國際人權事務定期提供給各團體與政府機關諮詢意見書，並於 2002 年 5 月設立國家人權紀念館籌備處，透過紀念館的設置，將諸如 228 事件、白色恐怖等事蹟為國人了解，並做為進行人權與憲政的社會教育之機關，以提供民眾熟悉普世人權與國民權利、培養公民善盡參與和

⁵¹⁰ 本文作者自 2004 年至 2009 年期間擔任行政院人權保障推動小組幕僚工作，實際參與小組幕僚作業之運作與成效管考，並依實務經驗撰擬本節有關小組運作模式與重要執行成效等內容。

監督公共事務的責任感和能力。行政院為落實政府「人權立國」施政理念，亦於 2001 年 8 月 1 日成立行政院人權保障推動小組，據以推動行政院各部會之人權保障工作，並負擔起「總統府人權諮詢小組」交辦之各項人權保障政策規劃、法規研擬、執行成效管考等任務。

二、組織成員

依據行政院人權保障推動小組組織現行架構及成員為：小組置委員 21 人至 27 人，任期 1 年（每年 8 月 1 日至次年 7 月 31 日）。其中 1 人為召集人，由行政院院長兼任；1 人為副召集人，由法務部部長兼任；其餘委員由院長就下列人員派（聘）兼之：行政院秘書長、內政部部长、外交部部長、國防部部長、財政部部長、教育部部長、衛生署署長、環保署署長、勞委會主任委員、原民會主任委員及學者專家，目前第 11 屆小組委員計機關代表 12 人，民間代表 12 人，合計 24 人，其中民間代表具有法律、政治、婦女人權、公共衛生、本土文學、社會工作、犯罪被害人保護等多元面向之專長。⁵¹¹

行政院人權保障推動小組依其設置要點規定，每 6 個月開會一次，必要時得召開臨時會議，均由召集人主持，召集人不克出席時，由副召集人主持，開會時並得邀請有關機關代表及學者、專家列席。自 2001 年起自 2013 年止，已召開 20 次委員會議，每次會議提出報告案、討論案約 6-8 案，會議主席結論事項均交由各部會據以辦理，並於下次會議提出辦理情形報告，藉以列管行政院各機關重要人權議題之辦理情形。

三、組織職權與運作方式

依據〈行政院人權保障推動小組設置要點〉規定，行政院人權保障推動小組之重要職權為：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；國家人權保障機關組織設置之研議及推動事項；人權保障政策

⁵¹¹行政院人權保障推動小組原幕僚機關為行政院研究發展考核委員會，2009 年法務部擔任「人權大步走計畫」之宣導統籌及落實執行機關，行政院乃於 2009 年 11 月 18 日指定小組執行秘書由法務部常務次長兼任，幕僚業務改由法務部辦理。

及法規之研議事項；人權保障措施之協商及推動事項；人權教育政策之研議及人權保障觀念之宣導事項。

依據前開要點所訂組織職權，小組之運作方式如次：

- (一) 委員會議程序：行政院人權保障推動小組依設置要點規定每 6 個月開會 1 次，在召開委員會議前 1 個月，原則上先由副召集人邀集民間委員及相關機關召開委員會之會前會議，協調取得會議進程序或討論議案的共識。俟相關機關依會前會議結論修改議案內容後，報請推動小組召集人召開委員會議。
- (二) 會議議案提案方式：議案第 1 案為行政院人權保障推動小組委員會議決議事項各機關辦理情形案。餘議案則係參考前次人權小組委員會議紀錄、人權工作重點分工表個案辦理情形、社會輿論等研擬議案，經奉小組副召集人核定後，函請相關機關提報告案或討論案。
- (三) 建立人權工作重點管考機制：制定各項人權工作重點分工表，建立推動機制、人權教育、生命權、人身自由、居住與遷徙自由、言論出版與廣電自由、講學自由、秘密通信的自由、信仰宗教的自由、集會結社的自由、參政權、知的權利、隱私權、司法人權、生存權、勞工權利、財產權、受教育權、文化權、健康權、病人人權、環境權、公務員權利、軍人人權、老人人權、婦女人權與兩性平等、兒童及少年人權、身心障礙者的人權、原住民的平等權與特殊保障、性別認同的權利、人權保障小組會議結論等 31 個項目，作為督導各部會推動人權工作之依據，並定期將管考項目追蹤辦理情形提報小組委員會議報告。
- (四) 各部會設立「人權工作小組」分工運作：為使各領域之人權有效推動與落實，法務部於 2010 年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等人權保障相關事項，並作

為行政院人權小組之聯繫窗口。透過各部會「人權工作小組」分工，由行政院人權小組予以整合協調，強化其功能，以避免行政院人權小組運作之不足及缺失，並達到直接受理申訴、進行調查、訂定行政措施、即時召開會議因應解決急迫性之人權事務、隨時有效監督追蹤及掌握專業性之人權問題進度等目的。目前已有內政部、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之部會，設置科長級以上之人權業務聯絡人。

- (五) 設置「行政院人權保障推動小組信箱」：法務部於 2010 年行政院人權小組第 16 次委員會提案並經決議設置「行政院人權保障推動小組信箱」，遇有民眾人權受侵害的申訴，送請權責部會迅速處理，以確實掌握申訴案情，提高人權案件處理時效。

四、運作成效

行政院人權保障推動小組自 2001 年起成立迄今，透過小組既有機制的運作，12 年來獲致的成果已讓我國的人權狀況屢獲國際人權評比機構的高度肯定，例如 2013 年 1 月 16 日美國人權非政府組織「自由之家」(Freedom House)在「2013 世界自由度」(Freedom in the World 2013) 評比報告中，臺灣被列為亞洲領先的民主國家，維持和 2012 年相同的高度評等，在 1 到 7 的等級中，政治權利獲得最優的 1 級，公民自由為 2 級，顯見我國自由民主人權持續與國際民主人權同步發展與進步。

本研究依照小組的重要職權，分析歷年來的重要人權執行成效如下：

(一) 國際人權規範與國人權保障制度之研究與推動

1. 推動國際人權法典國內法化：2009 年 3 月 31 日立法院審議通過〈兩公約〉及〈兩公約施行法〉，總統於同年 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，將〈兩公約〉落實為國內法。

2. 推動〈消除對婦女一切形式歧視公約〉國內法化：2007 年 1 月 5 日立法院三讀通過聯合國〈消除對婦女一切形式歧視公約〉(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)，同年 2 月 9 日經總統批准加入，2009 年立法院三讀通過〈消除對婦女一切形式歧視公約施行法〉，2010 年 6 月經總統公布，將該公約落實為國內法。
3. 撰擬國家人權報告：自 2002 年起，行政院人權小組開始編纂「2002 年度國家人權報告（試行報告）」，原則每 2 年辦理 1 次，陸續編纂 2003-2008 年三份「國家人權報告（試行報告）」。前開「年度國家人權報告（試行報告）」於我國 2009 年公布〈兩公約施行法〉後，已改依兩公約正式報告格式撰擬「初次國家人權報告（2012）」，報告內容涵蓋：作為簽約國報告組成的核心文件、公民與政治權利國際公約初次報告、經濟社會文化權利國際公約初次報告等 3 部分。

（二）國際人權組織合作交流之推動：

1. 國際社會對我國人權評論之處理：美國國務院之年度「各國人權報告」、「人口販運報告」；瑞典外交部之年度「各國人權報告」等定期發表之人權評論，其中如有涉及我國部分，外交部或前行政院新聞局會函送行政院人權小組及其他機關參考。小組於檢視摘陳相關內容函請各機關提出回應說明，俟完成彙整後，即提報行政院人權保障推動小組委員會議報告後，交由前行政院新聞局翻譯成外文，再透過我國駐外館所送相關國家或組織參考，以助國際社會瞭解我國檢討辦理情形。
2. 國際人權團體交流合作：2003 年邀請國際人權團體「國際司法人協會」重要人士來台，研商與我國就各項人權基礎建設有關議題進行合作；2005 年邀請「國際法學家協會（ICJ）」秘書長 Mr. Nicholas Howen 來臺訪問，就《兩公約》持續推動、「人權法」草案立法、國家人權委員會繼續推動等議題交換意見；2011 年 12 月舉辦「2011 年國際人權公約研討會」；2012 年期間邀請英國、法國、德國及加拿大等國司法官來臺專題演講「強化國際參與一人權公約在歐盟之實踐」及「強化國際參與一人權公約在德國之實踐」等議題。

（三）國家人權保障機關組織設置之研議及推動事項

1. 擬定國家人權委員會組織法等法案：2006 年 1 月曾研擬〈中華民國總統府組織法第十七條之一修正草案〉、〈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〉等法案並召開研商會議。
2. 成立國家人權機構研究規劃小組：2012 年 6 月 13 日總統府人權諮詢委員會第八次委員會議主席決議，國家人權機構研究規劃小組幕僚工作由行政院指定部會擔任。目前已指定法務部負責研究規劃國家人權機構，小組將妥適規劃後適時提交討論，以期未來能建立符合聯合國〈巴黎原則〉的人權機構。

（四）人權保障政策及法規之研議事項

1. 提出人權政策白皮書：2002 年 1 月公布我國歷史上首次「國家人權政策白皮書」，以人權立國原則的人權史與民主憲政史背景、我國憲政與國際人權的發展與參與、民主憲政的鞏固深化與人權基礎建設等面向提出宏觀的方向，以作為進一步擬定具體政策的依據。
2. 人權大步走計畫：為落實執行〈兩公約〉，行政院人權保障推動小組於 2009 年研擬完成「人權大步走計畫—落實執行〈公民與政治權利國際公約〉及〈經濟社會文化權利國際公約〉」。該計畫重點為法務部統籌負責辦理〈兩公約〉「培訓種子講師及編纂講義」、「製作宣導品」及督導各機關、學校等辦理教育宣導，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。
3. 研擬人權法草案：2003 年 9 月成立「人權保障基本法研擬諮詢小組」，依照〈兩公約〉條文主要內容為架構，並參採總統府人權諮詢委員會版之「人權基本法草案」及法務部版之「人權保障基本法草案」內容，復參考 2003 年 11 月來訪之「國際法學家協會」代表對草案內容之意見，歷經 22 次諮詢小組會議及 3 次研討會（2 次具公聽會性質），於 2006 年 5 月完成人權法草案。
4. 制定〈兩公約施行法〉：馬總統於 2008 年就任後，宣示加強推動我國人權與國際人權體系接軌，並將國際人權法典國內法化，2009 年 3 月 31 日立法院審議通過〈兩公約施行法〉，總統同年 4 月 22 日公布並定於 2009 年 12 月 10 日施行。

5. 制定〈消除對婦女一切形式歧視公約施行法〉：為落實聯合國 1979 年〈消除對婦女一切形式歧視公約施行法〉，以保障性別人權及促進性別平等，2010 年 6 月 8 日總統公布制定消除對婦女一切形式歧視公約施行法。依該法第 2 條規定公約所揭示保障性別人權及促進性別平等之規定，具有國內法律之效力。同法第 8 條規定：「各級政府機關應依公約規定之內容，檢討所主管之法規及行政措施，有不符公約規定者，應於本法施行後三年內，完成法規之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進」。自 2012 年 10 月起已由各級政府機關應依公約規定之內容，檢討所主管之法規及行政措施。

（五）人權保障措施之協商及推動事項

1. 檢討修正各項不合人權理念之法令：2008 年以前透過行政院人權小組的跨部會機制，建立「各項人權重點工作分工表」，督促各部會逐步檢討修正不合人權理念之法令規定，例如廢止嚴重侵害人權的〈懲治盜匪條例〉、修正〈檢肅流氓條例〉有關留置的要件與程序、制定〈公民投票法〉、修正〈集會遊行法〉、〈性別平等教育法〉等，對促進公民參政權、人身自由、言論自由、性別平等權等，均有顯著進展。為落實〈兩公約〉，自 2009 年起，行政院人權小組依〈兩公約施行法〉第 8 條規定，「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。」統籌辦理該項法令及行政措施檢討業務，列冊 263 則檢討案例，分別含總統府及五院共計 17 個機關主動檢討 219 則，及民間團體（兩公約施行監督聯盟）所提之 44 則意見。截至 2012 年 12 月止，上開 263 案已辦理完成者計 187 案。
2. 推動戒嚴時期各項賠償、回復名譽、檔案解密等措施：2007 年推動修正〈二二八事件處理及賠償條例〉、2006 年推動成立財團法人二二八事件紀念基金會，持續由財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審犯案件補償基金會專責辦理審核補償相關事宜。為滿足人民知的權利，促進民主參與，2003 年 2 月公布〈國家機密保護法〉，2005 年 12 月 28 日公布〈政府資訊公開法〉，對我國邁向民主化與現代化具有深遠的意義。為應台灣解嚴與真相調查，並進一步

追查戒嚴時期白色恐怖案件解解密，持續推動白色恐怖檔案解密相關事宜。

3. 防制人口販運：美國國務院 2000 年通過〈人口販運被害人保護法〉（簡稱 TVPA）後，依據該法國務卿每年 6 月 1 日前需提交國會各國年度人口販運報告。我國為加強防制人口販運以符國際監督標準，行政院於 2006 年 11 月 8 日頒布「防制人口販運行動計畫」，包含預防、查緝起訴及保護三大面向及 25 項具體指標，並動員各部會力量全力執行，並於 2007 年成立跨部會「防制人口販運協調會報」作為聯繫平台，由內政部入出國及移民署負責整合各部會資源，全力執行防制工作。此外，我國〈人口販運防制法〉於 2009 年 1 月 23 日經總統公布，並於同年 6 月 1 日施行，該法授權訂定之法規命令並配合於同日施行，其訂有對加害人從重求刑之刑事處罰規定及被害人安置保護措施，對於推動防制人口販運及保護被害人工作有重大助益。⁵¹²依據美國國務院 2012 年 6 月發布「2012 年人口販運報告」，亞太區域僅有臺灣、澳洲、紐西蘭及南韓同列防制人口販運成效最佳的第一級（Tier 1）名單，顯見我國推動防制人口販運之成效已獲國際高度肯定。

（六）人權教育政策之研議及人權保障觀念之宣導

1. 推動設立人權紀念館所、園區及紀念碑：推動成立國家人權紀念館、設立綠島人權紀念碑、白色恐怖時期紀念碑、台灣人權景美園區等，以充實國民之人權生活內涵，保存與維護全國人權資產。
2. 提升人權意識，深化人權教育：2001 年 4 月設置「教育部人權教育委員會」，2005 年 8 月將「人權教育委員會」改名為「人權教育諮詢小組」，將人權理念落實於學校教育，加強人權教育宣導及改善學校人權措施，營造人權保障與尊重的教育環境。2009 年函頒「人權大步走計畫—落實執行〈兩公約〉」，行政院人權小組據以全面性的督導各機關、學校辦理〈兩公約〉的教育宣導講習，提升全民人權意識，深化人權教育的功效。

行政院人權保障推動小組自 2001 年成立以來，經過 12 年的運作經驗，對

⁵¹² 參見內政部入出國及移民署全球資訊網
<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1092421&ctNode=29712&mp=1>。

於促進國內人權保障與加強國際人權接軌方面，已獲致相當成效。然而任何組織職權功能在實務運作經驗上，均需與時俱進，不斷的檢討其尚待強化健全的面向，以滿足國內民眾與需求，並符合國際規範與趨勢。

依據聯合國〈巴黎原則〉所訂的權限與職責、機構組成和獨立性與多元化的保障、業務方法、具有準司法權的人權機構地位等準則，為成立國家人權機構的重要參考基礎。〈巴黎原則〉強調一個符合標準的國家人權機構，應以憲法或法律為基礎，在行使職權時才能有充分的資源保障、功能的發揮及基本存續效力，但行政院人權小組尚未具有憲法或法律的具體授權，該小組要點屬行政程序法第 159 條所定之行政規則，為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定，係為機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式等一般性規定，機構並無明確的法源依據，在行使職權上易生紛擾。〈巴黎原則〉第二條原則性規定應賦予國家人權機構促進和保護人權的權限，盡可能廣泛的授權，對這種授權在憲法和立法條文中應有明確規定，並具體規定其組成和權限範圍，但該小組的職權未有立法授權，在推動業務上若涉及人民權利義務時，亦恐生違憲違法的疑慮。〈巴黎原則〉為確保機構及其成員的獨立性與多元化，訂有“組成和獨立與多元化的保障”專章，但該小組居半數的政府機關代表可能在小組處理的人權議題上產生影響。因此，外界對於小組能否公正的履行促進和保護人權的職責，也將抱持懷疑態度。在組織資源上，小組性質上屬任務編組，非法定常設機關，無法定編制、經費及人員，本身並無受理申訴，進行調查、訂定行政措施之權限，小組所為之決議，仍須透過行政院及各部會本身之執行機制方能落實，故較難迅速有效落實。凡此種種機制上的立法、成員組成、職權、業務方法等問題，都是小組必須面對檢討及改善的當務之急。

在人權全球化的浪潮下，國際性與區域性的人權體系發展規模與日俱增，人權的標準規範已漸趨明確一致，不論是人權理念或人權機制，各國均不能自外於國際社會的共同價值與標準。我國在完成〈兩公約〉批准程序並公布〈兩公約施行法〉之後，未來應如何強化及改進現行人權機制，以做為成立符合聯合國〈巴黎原則〉之國家人權機構的基礎，將是與國際人權體系接軌的重要任務。

第三節 監察院人權保障委員會

我國監察院係依據五權憲法所設置，監察委員依法監督政府施政，並防止國家機器對人權的侵害，本質上負有保障人權之使命。⁵¹³且人權已為國際社會之普世價值，1993年聯合國大會決議通過〈巴黎原則〉，揭示國家人權機構主要原則規範，各國亦紛設各類國家人權機構，例如瑞典等北歐各國設有監察使，獨立行使職權及接受人民陳訴，經常扮演實踐國際人權法之角色。

監察院基於憲法之職權，一面為強化監察權之保障人權功能，一面為順應各國成立人權機構之潮流，於2000年3月設置「人權保障委員會」，藉以落實憲法保障人權的功能。本研究就人權保障委員會之成立背景、組織職權功能、運作方式、運作成效等面向分析如次。

一、成立背景

近代國際人權發展經驗中，建立國際規模的人權規範性與制度性體系之外，更必須瞭解一些事實性的問題：人權的保障及有效執行，需要各國投入一定時間及大量資源；⁵¹⁴雖然政府可能透過某些法律或命令來處理特定議題、特定時間所發生的人權侵害案件，例如我國對於戒嚴時期不當審判造成的人權侵害案件，透過法令予以補償其損害。然則，這對某些特定社會、族群、區域或地方性的人權侵害而言，並不必然會成立，而需要透過普遍的機制予與充分保障。

為確保各國能有普遍性的人權保護體系及人權專責機構，聯合國大會於1993年12月決議通過〈巴黎原則〉，其後於1995年編訂「國家人權機構－關於設立和加強促進和保障人權的國家機構手冊」，將人權組織型態分為「國家人權委員會」及「監察專員」兩類，各國乃相繼成立人權機構做為人權保護重要機制。臺灣在歷經民主化歷程後，民間人權組織蓬勃發展，在2000年總統大選期間，各

⁵¹³ 參閱監察院全球資訊網人權主題網，2013年2月28日檢索，〈<http://humanrights.cy.gov.tw/mp.asp?mp=71>〉。

⁵¹⁴ Janusz Symonides 著，楊雅婷譯，2009，《人權的概念與標準》（Human Rights：concepts and standards）。臺北：韋伯文化國際出版有限公司。頁37。

政黨重要政治人物曾提出設立超然不受政府干涉的「國家人權委員會」等構想，期間並曾有民間推動國家人權委員會行動聯盟，研擬〈國家人權委員會組織法〉草案，積極推動成立符合聯合國〈巴黎原則〉之國家人權委員會，足見保障人權之重要及成立人權機構，已是朝野之共識。

基於前述國際人權發展潮流及國內倡議設置人權保障機制趨勢，為有效監督政府機關及公務員防止侵害人權，並遵守國際人權原則，監察院依據〈各委員會組織法〉第2條第3項規定：「監察院得應業務需要，於院內設特種委員會。」由該院委員於2000年1月11日第3屆第12次會議提案，建議於該院設置「人權保障委員會」。同年次月，〈監察院人權保障委員會設置辦法〉於監察院第13次會議決議通過，「人權保障委員會」正式於同年3月1日成立。該委員會成立主要宗旨為加強監察權之行使，以發揮保障人權之功能，並研究規劃籌組設置監察院部會級保障人權機關相關事宜。

二、組織成員

依據〈監察院人權保障委員會設置辦法〉第4條規定，人權保障委員會由院長聘請監察院委員兼任，設置9至11人，任期1年，召集人由院長指定。委員會召集人邀集委員開會討論人權保障事項包括：監察院會議交議事項、院長交議事項、委員提議事項、由其他委員會移送與委員會任務及職掌有關之事項。非委員會委員得列席會議，必要時委員會得邀請有關人員列席。監察院調查涉及重大人權事項之案件時，人權保障委員會得提供建議，並送請原調查委員參考。

人權保障委員會每1個月開會1次，必要時得舉行臨時會議，均由召集人召集，並為主席，召集人不能出席時，由委員互推一人為主席。監察院委員得列席人權保障委員會會議，必要時得邀請有關人員列席。委員會開會時，須有委員過半數之出席，其決議須經出席委員過半數之通過。

人權保障委員會對有深入研究必要之重大案件，得推派或由召集人商請委員若干人組成研究小組研議，並推請1人為召集人。監察院各委員會審議有關人權保障案件之調查案件，於審議通過後，印送人權保障委員會參考。人權保障委員

會設置執行秘書 1 人，指派參事擔任，秘書若干人，由院長就監察院職員兼派之。

三、組織職權與運作方式

依據〈監察院人權保障委員會設置辦法〉第3條規定，該委員會之法定職掌為：有關妨害人權案件之發掘及提案調查；有關人權保障調查報告之研討及建議處理意見事項；有關人權法案之建議事項；與國內外人權團體之聯繫並蒐集有關資料；研議人權教育之推廣工作；其他有關人權保障事項。

人權保障委員會基於前述職掌，在實務運作上，每年收受人民書狀多數如涉及人權保障議題者，即依調查程序處理案件，並將這些人權案件細分為自由權、平等權等 12 類統計分析。⁵¹⁵並依其職權行使規定，落實推動保障人權各項監督及觀察之重要職能。其運作流程如圖 4-3：



⁵¹⁵ 依照監察院人民書狀涉及人權保障案件統計編製說明三之分類標準，人權保障案件依案件性質細分為自由權、平等權、生存權及健康權、工作權、財產權、參政權、司法正義、文化權、教育權、環境權、社會保障、其他人權等 12 目。

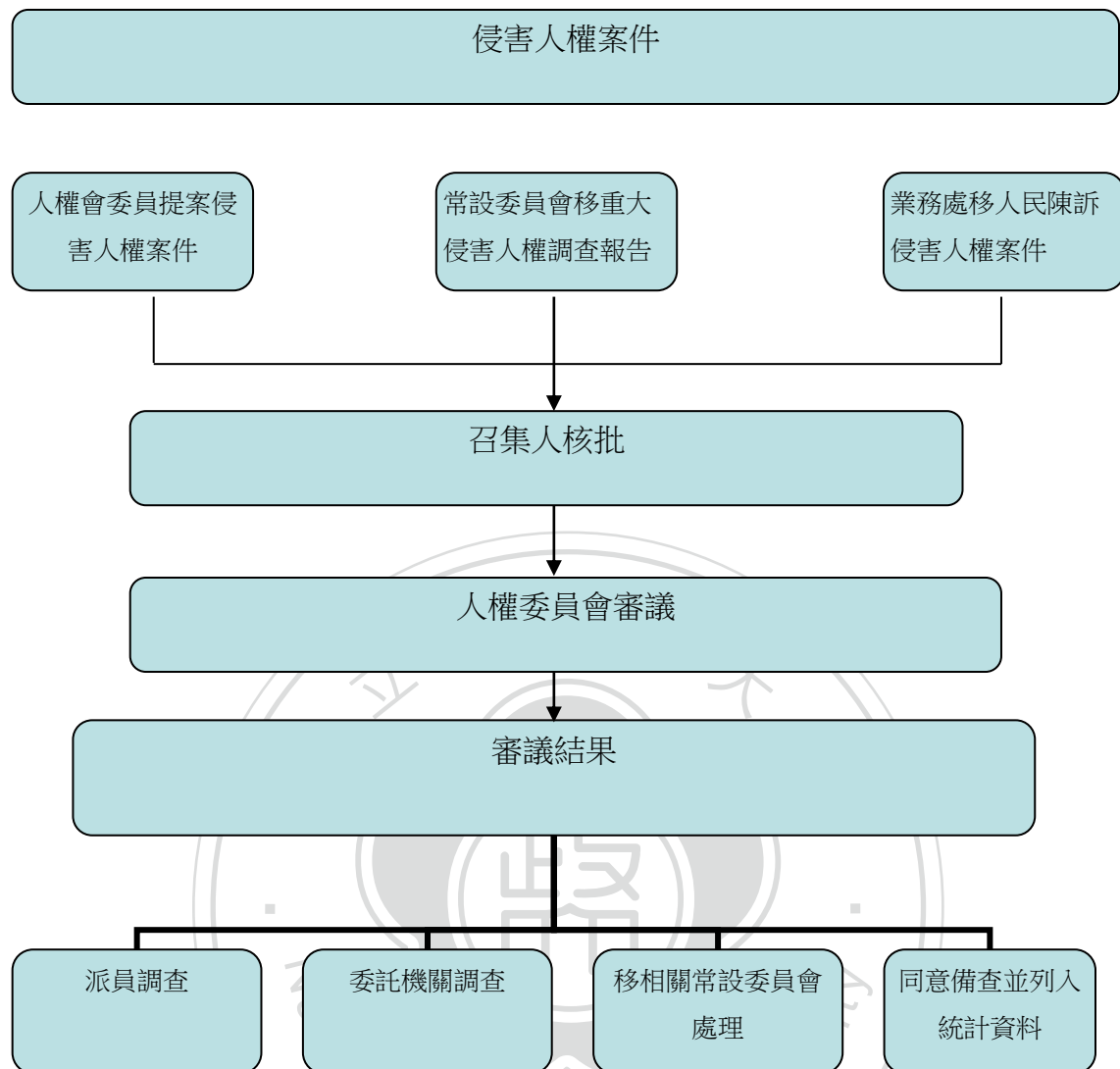


圖 4-3：監察院人權保障委員會運作流程圖

資料來源：監察院全球資訊網

<http://humanrights.cy.gov.tw/ct.asp?xItem=2273&CtNode=811&mp=71>

監察院為我國憲法體系中的國家最高監察機關，隨著時代演進，監察制度的功能，除了整飭官箴、澄清吏治的行政監督外，亦透過人權保障機制運作，藉以紓解民怨、避免政府機關侵害人權。而就保障人權之功能而言，現代意義的監察制度發源地斯堪地那維亞國家，其制度係植根於「公平」、「正義」等觀念，「監察」概念則來自行政法「依法行政」之法理。由於行政機關施政之對象乃為「人民」，有關「民權」之議題乃從行政事實中衍生，故就廣義而言，監察使之監察行為可視為「人權」實踐之機制。換言之，監察使乃為阻止政府機關不當或

濫用其公權力所設計，以排除政府妨礙人民基本權、支持個人尊嚴及承認人人皆有權利質疑政府所制訂法律規範之合法性與公平性。⁵¹⁶尤其國家機器為對人權侵害之最大來源，透過監察制度的職權行使，穩定民主國家特別重視的人民基本權利，促使人權保障成為監察制度的重要功能。

依據聯合國〈巴黎原則〉所訂國家人權機構應具有向有關機關建議與報告、國際人權公約國內法化、促進批准國際人權公約與執行、提交人權報告、國際人權交流合作、人權教學與研究及人權宣導與教育七大重要職能。⁵¹⁷監察院歷年來的職權行使與前述國家人權機構保障人權的職能，已具有緊密結合之處。其秉持憲法所賦予之職權，以超然獨立之地位，查察不法貪瀆、監督政府人權狀況、調查特定機關侵害人權案件、協調司法機關保障司法人權、加強與國際監察組織交流合作、定期統計人權實錄及出版人權研究刊物、舉辦人權研討會等，已與國際上之國家人權機構發展趨勢同步發展。

四、運作成效

監察院人權保障委員會自 2000 年成立迄今，在國內人權監督、促進國際人權交流等面向，呈現其制度設計之優點包括：

- （一）符合國際人權趨勢：國際上有關國家人權機構包括「人權委員會」及「監察專員」，其中「監察專員」就是監察機關，監察機關之特性為獨立行使職權及接受人民陳訴，亦即保護人權亦為監察機關重要工作之一，我國監察院為國際監察組織成員，為與國際監察組織接軌，維持其同質性，由監察院掌理人權監督之事務，已對提升我國人權保障程度具有實質效益。
- （二）減少政府職權衝突：監察院依憲法及監察法等規定行使其職權，發揮其保障人權之實質功能，尚不致引發修憲爭議、調查權重疊或與他機關職權競合問題，減少政府組織之變動。

⁵¹⁶ 李文郎，2005，〈修憲後我國監察制度與芬蘭國會監察史制度之比較分析〉。臺北市：國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文。頁 8。

⁵¹⁷ 聯合國，1995，〈關於設立和加強促進和保護人權的國家機構的手冊〉（專業培訓叢刊第四輯）。紐約和日內瓦。頁 1-3。

- (三) 精簡政府人事員額：政府組織改造及員額精簡為當代各國政府潮流，以監察院現有組織員額充分處理保障人權監督事務，避免組織及員額的持續膨脹。
- (四) 專責人權調查案件：監察院有鑑於以往人權案之調查分散在各委員會，自成立人權保障委員會後，可專責從事人權案件之調查、人權法案建議等工作，彰顯監察院對人權問題之重視。
- (五) 配合人權行政事務：有關人權行政事務，如人權政策擬定、人權教育推廣、人權指標公布及國際人權交流等工作，可由總統府人權諮詢委員會及行政院人權保障推動小組主政，透過各機關（構）並行運作、相互合作，對人權保護具有加乘效果。

在實際成效上，監察院對於實際受理之人民書狀或調查報告中，如屬人權議題案件者，列為保障案件加以統計分析。本研究依據監察院第四屆監察委員自2008年8月就任後，4年8個月期間受理人民案件資料分析，人民書狀涉及人權保障者94,850件，占人民書狀處理件數85.8%；調查報告涉及人權保障者1,212案，占審議通過調查報告案數56.4%。⁵¹⁸再以102年當年度為例，102年2月人民書狀涉及人權保障案件計943件；102年2月調查報告涉及人權保障案件計18案。如表4-1：

⁵¹⁸監察院全球資訊網人權主題網，2013年3月20日檢索，<
<http://humanrights.cy.gov.tw/mp.asp?mp=71>>。

表 4-1：監察院第四屆監察委員處理人權保障案件統計表

單位：件；案；%

案件性質	人民書狀			調查報告		
	102 年 2 月 (件 數)	第 4 屆累計		102 年 2 月 (案 數)	第 4 屆累計	
		件數	百分比 (%)		案數	百分比 (%)
總計	943	94,850	100.0	18	1,212	100.0
1.自由權	5	963	1.0	-	45	3.7
2.平等權	1	366	0.4	1	41	3.4
3.生存權及醫療 照護	29	4,427	4.7	3	195	16.1
4.工作權	88	10,446	11.0	2	80	6.6
5.財產權	227	25,482	26.9	3	264	21.8
6.政治參與	54	4,668	4.9	-	15	1.2
7.司法正義	344	29,870	31.5	4	221	18.2
8.文化	13	1,516	1.6	1	30	2.5
9.教育	33	3,384	3.6	2	70	5.8
10.環境資源	42	3,376	3.6	2	126	10.4
11.社會保障	19	3,374	3.6	-	87	7.2
12.其他人權	88	6,978	7.4	-	38	3.1

說明：1. 人民書狀涉及人權保障案件以人民書狀處理日期為準。

2. 調查報告涉及人權保障案件以調查報告經本院常設委員會審議通過日期為基準，第 4 屆資料以調查報告主查委員之認定分類加以統計。

資料來源：監察院全球資訊網人權主題網，2013 年 3 月 20 日檢索，

〈<http://humanrights.cy.gov.tw/mp.asp?mp=71>〉。

由前述監察院第四屆監察委員處理人權保障案件統計表可知，監察院對於憲法自由權、平等權、經濟權、社會權、文化權等各類人權均予以廣泛普遍的保障。⁵¹⁹監察委員透過獨立的職權行使，依人民書狀處理及調查報告等程序進行，調查各類案件中，發現政府機關有違法、失職及其他行政瑕疵等情節者，即據以提出彈劾、糾舉、糾正或函請各政府機關檢討改進。例如監察院 2011 年期間調查完成涉及自由權案件 13 案中，其中員警不當留置酒駕民眾、相關機關涉及縱容色情酒店迫害少女、國內面板廠商高階主管在境外被限制離境等 3 案，均涉及對人身自由之侵害，已分別對內政部、法務部、外交部、公平交易委員會及主管之地方政府提出檢討改進要求，對於憲法第 8 條人身自由權之保障顯有成效；在調查完成涉及平等權之 9 案中，其中租稅制度嚴重違反社會公平、工業住宅有違公平正義原則等 2 案，亦已針對財政部、內政部等政府機關提出檢討改進要求，對於憲法第 5 條、第 8 條平等權之保障亦有實質效益。⁵²⁰至於調查完成涉及社會保障等人權案之 39 案中，其中社工人員長期不足、兒童及少年收養制度未臻周延完備、女童遭虐死權責機關涉有重大違失、防救災作業涉有違失等，分別針對主管之地方政府、內政部、教育部、衛生署、勞委會等政府機關提出檢討改進要求，對於落實憲法第 13 章社會安全之保障，亦有具體保護的成果。⁵²¹

監察院設置人權保障委員會並強化其運作功能，促進其專業化與制度化而彰顯其保障人權的目的雖已有所進展，然以聯合國〈巴黎原則〉之原則性規範目標檢視之，仍有待努力之空間。在法源依據問題上，人權保障委員會法源為〈監察院人權保障委員會設置辦法〉，其法源位階在憲法及法律之下，尚未獲得憲法或法律明文授權其組織定位與職權，其職權之行使恐將受到外界質疑其正當性。基本職權問題方面，〈憲法〉、〈監察法〉及〈監察院組織法〉中未明定監察院掌理

⁵¹⁹ 依照監察院人民書狀涉及人權保障案件統計編製說明四對自由權之定義為：凡案件性質與人身自由、居住遷徙自由、表現（言論、講學、著作及出版）自由、傳播自由、秘密通訊自由、信仰宗教自由、集會結社自由、思想自由、契約自由、請願權及其他不妨害社會秩序或公共利益之自由及權利有關者均屬之，平等權：凡案件性質與性別、宗教、種族、膚色、階級、黨派、語言、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產（貧富）或其他身分之平等有關者均屬之。

⁵²⁰ 監察院人權保障委員會編著，2012，《2011 監察院人權工作實錄》第一冊。臺北市：監察院。頁 5-30。

⁵²¹ 監察院人權保障委員會編著，2012，《2011 監察院人權工作實錄》第二冊。臺北市：監察院。頁 265-301。

人權保障事項，尤其是，聯合國建議國家人權機構應具備調查可能侵犯人權的重大案件、提出修法立法甚至修憲的建議、推廣人權教育、規劃國家人權政策及提出年度國家人權報告等 5 種功能，但目前國際尚難從法律上當然認為監察院為我國國家人權機構。獨立性問題方面，我國監察委員在性別、族裔等弱勢代表或人權非政府組織參與部分尚待努力。在資源預算方面，人權涵蓋範圍極廣，國際人權條約內容幾乎與人類集體生活的範圍相等，遠超過政府機關的行政作為，且人權牽涉到價值、知識、意識、法律或法律的規範與救濟機制等層面，傳統監察機構之基本資源尚難全部統攝。⁵²²以現有人權保障委員會員額配置及預算編列，均不足以支撐完整的人權保障基本架構。在廣泛職能權力方面，國家人權機構要有效達成其法定職責，須具有廣泛的職能及權力，並避免與其他機關在職能上發生衝突，因監察院尚不具有對於調查可能侵犯人權案件，或必要時得協助受害個人與團體，於法庭進行訴訟。如要增加目前所無的人權保障職能，尚需考量與其他機關間之協調統合問題，始能兼攝上述各種人權機構標準職能與權力，則如此恐非徹底改造其組織始足因應。

第四節 司法院大法官

人權和法治一直是維持相互依存的密切關係，此由現代憲法的產生及其主要內容和功能可以得到理解。憲法是近代民主政治的產物，其根本功能作用就是保障人權。因此，根據主權在民原則，為防止國家機構可能權力擴充過大，可能侵犯人民權利，需要制定憲法以規範國家權力和保障人權。這就成了現代憲法兩項主要內容及功能，一是為規範國家權力，一是保障人民的權利，即實現保障人權的積極目的。

為期法治能促進人權的實現，聯合國〈世界人權宣言〉序言指出：「鑒於為使人類不致迫不得已鋌而走險對暴政和壓迫進行反叛，有必要使人權受法治的保護。」〈公民與政治權利公約〉第2條、〈維也納宣言和行動綱領〉序言亦指出該原則的意涵。國際人權非政府組織1959年在印度新德里國際法學家會議通過〈新德里宣言〉，亦特別強調法治原則，指出法治原則不僅要規範行政權力

⁵²² 黃文雄，2000年1月13日，〈國家人權委員會隸屬監察院之商榷〉。《自由時報》，A15版。

以防止其濫用，也需要司法獨立做為實現法治的先決條件。

憲法對於政府結構的設計與人權保障兩者間亦有相當緊密的關聯。在有完善的政府結構下，人權才可獲得保障。除了國會立法制度的健全外，司法權若設計得當，法院透過對行政行為合法性的審查，足以促使政府於具體施政過程中，充分尊重人民的權益，另一方面透過違憲審查權行使，促使立法與行政兩權充分尊重憲法理念，進而保障人民權利。⁵²³

憲法為國家的基本法，也是人民權利的保障書，依其修改難易程度，可分為剛性憲法與柔性憲性，多數剛性憲法由於修改困難，因此必須透過憲法解釋方式，使憲法之適用更具彈性。尤其面對社會變遷、或原本條款規定已不再適用時，處理憲法的態度，便可透過憲法產生內在的變遷，以適應時代需求，⁵²⁴同樣具有發展憲法意義之作用，⁵²⁵不過解釋應有範圍限制，不得違反憲法意旨。⁵²⁶雖然透過憲法解釋，使因為情勢變更而沒有辦法依照原來憲法規定來處理的問題獲得解決，但面對關乎基本法令之違憲審查時的態度，卻該堅守憲法保障人權的立場。因此，在憲法與社會變遷互動的關係中，釋憲制度扮演著極關鍵的角色。

一、成立背景與沿革

大法官是我國憲法上為確保憲法效力，防止違憲行為存在並解決憲法上之爭議所設計之制度，具有「憲法之維護者」的地位。⁵²⁷但我國憲法解釋機關之設計，在一開始並非如此設計，期間曾歷經多變的過程。⁵²⁸及至 1946 年正式通過

⁵²³ 葉俊榮，2000，《珍惜憲法時刻》。臺北市：元照出版公司。頁 8-10。

⁵²⁴ 翁岳生，1997，〈大法官功能演變之探討〉。收錄於《法治國家之行政法與司法》。臺北市：月旦出版社。頁 439。

⁵²⁵ 蘇永欽，1994，〈大法官解釋與台灣的社會變遷—合憲性控制的另一個面向〉。收錄於至氏著《合憲性控制的理論與實際》。臺北市：月旦出版社。頁 281。

⁵²⁶ 羅志淵，1967，《中國憲法史》。臺北市：商務印書館。頁 370。

⁵²⁷ 翁岳生，1997，〈大法官功能演變之探討〉。頁 439

⁵²⁸ 我國對憲法解釋機關的設計，從民國 22 年〈中華民國憲法草案初稿試擬稿〉所設計的「國事法院」，到民國 23 年〈中華民國憲法草案初稿〉，改為由立法院擬其意見提請國民大會決定，在國民大會閉會期中提請國民委員會決定。民國 23 年 6 月〈憲法草案初稿審查修正案〉，憲法解釋的設計由最高法院擬具意見，提請國民大會或國民大會委員會決定。起初設計都沒有將解釋權給予司法院，直到民國 23 年 10 月立法院通過之〈中華民國憲法草案〉，憲法之解釋，才交由司法院掌理。民國 25 年的〈五五憲草〉中第 140 條：「法律與憲法有無牴觸，由監察院於該法律施行後六個月內，提請司法院解釋，其詳以法律定之」。國民參政會憲政實

的中華民國憲法，依第 78 條規定：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權。」第 79 條規定：「司法院設大法官若干人，掌理本憲法第 78 條規定事項，由總統提名，經監察院同意任命之」。有關釋憲機關始確定由司法院大法官掌理。

而後為因應臺灣民主政治的發展需要，經過多次的憲法增修，再將大法官的組成、任命、任期、職權等調整完成。⁵²⁹

- （一）新增審理政黨違憲職權：1992 年 5 月總統公布憲法第二次增修條文，新增大法官職權，除依憲法第 78 條之規定外，並組成憲法法庭審理政黨違憲之解散事項。
- （二）增修同意權改由國民大會行使：1994 年 8 月總統公布憲法第三次增修條文，大法官同意權改由國民大會行使之。
- （三）增修成員、任期規定：1997 年 7 月總統公布憲法第四次增修條文，大法官制度再做重大變革，增修條文第五條規定，司法院設大法官 15 人，並以其中 1 人為院長、1 人為副院長，由總統提名，經國民大會同意任命之，自中華民國 92 年起實施；大法官任期 8 年，不分屆次，個別計算，並不得連任。但並為院長、副院長之大法官，不受任期之保障。中華民國 92 年總統提名之大法官，其中 8 位大法官，含院長、副院長，任期四年，其餘大法官任期為 8 年。
- （四）增修同意權改由立法院行使：2000 年 4 月總統公布憲法第六次增修條文，大法官任命同意權改由立法院行使之。
- （五）新增審理總統、副總統彈劾案件職權：2005 年 6 月總統公布憲法第七次增修條文，條文第二條第十項及第五條第四項增設關於總統、副總統彈劾案件之規定為，由立法院向司法院大法官提出聲請，大法官組成憲法法庭審理之。

施協進會對五五憲草之意見：憲法之解釋，由司法院依法組織憲法解釋委員會為之。及至民國 35 年正式通過的中華民國憲法，第 78 條：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權。」第 79 條：「司法院設大法官若干人，掌理本憲法第 78 條規定事項，由總統提名，經監察院同意任命之」。有關釋憲機關始確定由司法院大法官會議掌理。參見洪淑華，2003，〈臺灣戒嚴時期大法官釋憲與人權發展〉。臺北市：國立政治大學歷史學研究所碩士論文。頁 21-22。

⁵²⁹ 參見司法院全球資訊網大法官網頁：〈<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/>〉

依照前述的歷次修憲變革，司法院大法官釋憲制度具有幾項特色：⁵³⁰1.聲請主體擴張，除政府機關及人民外，也擴及到法人、政黨、立法院及各級法院；2.釋憲程序的司法化，大法官釋憲案件除依書面說明或為調查外，必要時尚得為言詞辯論，以利真實之發現，並提高解釋正確性；3.釋憲門檻的降低，統一解釋法令以大法官出席人數及同意人數過半通過，放寬門檻可加速釋憲功能之發揮；4.執行種類及方法之確定，得諭知有關機關執行，並得為確定執行之種類及方法；5.政黨違憲解散案件之審理，透過審慎處理政黨政治的結社權，以確保民主政治正常運作；6.有利於法治教育推動與社會變遷的引導，對於推動人民法治知識提升及對憲法的尊重均有極大助益。

二、組織成員

依據 2009 年 1 月 21 日修正之〈司法院組織法〉第 3 至 5 條條文，對於大法官人數、職權、資格、任期等做基本規定。

（一）大法官人數與重要職權

1. 司法院置大法官十七人，審理解釋憲法及統一解釋法令案件，並組成憲法法庭，審理政黨違憲之解散事項，均以合議行之。
2. 大法官會議，以司法院院長為主席。
3. 憲法法庭審理案件，以資深大法官充審判長；資同者以年長者充之。

（二）大法官資格

大法官應具有下列資格之一：

1. 曾任最高法院法官十年以上而成績卓著者。
2. 曾任立法委員九年以上而有特殊貢獻者。
3. 曾任大學法律主要科目教授十年以上而有專門著作者。
4. 曾任國際法庭法官或有公法學或比較法學之權威著作者。

⁵³⁰ 陳怡如，2001，〈當前司法院大法官法制設計上的問題〉。《法律評論》67（4-6）：30-31。

5. 研究法學，富有政治經驗，聲譽卓著者。

具有前項任何一款資格之大法官，其人數不得超過總名額三分之一。

（三）大法官任期與待遇

1. 大法官須超出黨派以外，獨立行使職權，不受任何干涉。
2. 大法官之任期，每屆為九年。民國九十二年總統提名任命之大法官，其任期依憲法增修條文第五條之規定。
3. 大法官出缺時，其繼任人之任期至原任期屆滿之日止。大法官任期屆滿而未連任者，視同停止辦理案件之法官，適用司法人員人事條例第四十條第三項之規定。
4. 自民國九十二年十月一日起就任之大法官，除法官轉任者外，不適用憲法第八十一條及有關法官終身職待遇之規定。

在實務運作上，總統為進行增補大法官之提名作業，以核定之當年度大法官提名審薦小組設置要點為依據，並成立年度大法官提名審薦小組，以 2008 年為例，該年度為增補 4 名大法官，由總統敦聘副總統蕭萬長、前司法院院長施啟揚、翁岳生，前大法官吳庚、王澤鑑、劉鐵錚及政治大學教授蘇永欽等七人擔任審薦小組委員；並指派蕭副總統擔任小組召集人，施前院長啟揚暨翁前院長岳生二人為副召集人，負責各項初步審薦工作，襄助總統以公開、公平、公正之方式提名人選，咨請立法院於新會期開議後同意任命。⁵³¹然而在 2007 年提名大法官過程中，曾有部分政黨立委以「綠色色彩過濃」、「有濃厚台獨思想」、「意識型態鮮明」等理由對於大法官提名人提出質疑，如此政治性的審查似有欠妥。⁵³²

三、組織職權與運作方式

1948 年 7 月 1 日，行憲後司法院成立，總統依憲法及司法院組織法之規定，提名第一屆大法官 17 人，經監察院同意者 12 人，於同年 8 月初到任。司法院之

⁵³¹ 參見總統府全球資訊網：〈<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=14016&rmid=514&word1=%e5%a4%a7%e6%b3%95%e5%ae%98&sd=2008/05/01&ed=2008/08/31>〉

⁵³² 周志宏，2007，〈司法獨立與轉型正義〉。《臺灣民主季刊》4（3）：154。

法令解釋職權，至此始由專人掌理。

關於大法官之釋憲程序，則可分為〈司法院大法官會議規則〉（簡稱會議規則）（1948年8月至1958年7月）、〈司法院大法官會議法〉（簡稱會議法）（1958年7月至1993年2月）及〈司法院大法官審理案件法〉（簡稱審理案件法）（1993年2月至今）三個時期，由「解答疑義」走向「解決爭議」，由「維護憲政體制」走向「保護人民權利」方向發展，釋憲方式，亦由會議議決而兼採審判合議。⁵³³

本研究依現行〈司法院大法官審理案件法〉之職權規定，依解釋案件（含聲請人與聲請要件、解釋之議決、不同意見書、協同意見書及解釋之執行）、政黨違憲解散案件（含聲請人、聲請要件、言詞辯論、裁判之評議、協同/不同意見書、判決之效力及暫時處分）、總統副總統彈劾案件（含彈劾案件之聲請、彈劾判決之效力）等三類職權說明如下：⁵³⁴

（一）解釋案件

1. 聲請人與聲請要件

（1）憲法解釋之聲請

- 法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者（審理案件法第5條第1項第2款）。
- 依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者（審理案件法第5條第1項第3款）。
- 最高法院或行政法院就其受理之案件，對所適用之法律或命令，確信有牴觸憲法之疑義時，得以裁定停止訴訟程序，聲請大法官解釋（審理案件法第5

⁵³³ 翁岳生，2008，〈憲法之維護者—省思與期許〉。發表於「第六屆憲法解釋之理論與實務暨釋憲六十週年學術研討會」，臺北市：中央研究院法律學研究所籌備處與中華民國憲法學會主辦，2008年1月11日。頁5。

⁵³⁴ 參見司法院全球資訊網大法官職權網頁〈http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p01_05.asp〉。

條第 2 項)。

- 1995 年 1 月 20 日司法院釋字第 371 號解釋：各級法院法官於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，得以之為先決問題停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請大法官解釋。擴大審理案件法第 5 條第 2 項之適用範圍。

(2) 統一解釋之聲請

審理案件法就聲請統一解釋之規定，增訂人民、法人或政黨於各終審機關對同一法令所持見解不一致而影響其權益時，得於裁判確定三個月內聲請統一解釋（審理案件法第 7 條第 1 項第 2 款、第 2 項）。

2. 解釋之議決

(1) 解釋憲法

審理案件法時期，規定解釋憲法應有大法官現有總額三分之二之出席及出席人三分之二同意，方得通過（審理案件法第 14 條第 1 項）。而宣告命令牴觸憲法應有大法官現有總額三分之二之出席，以出席人數過半數同意行之（審理案件法第 14 條第 1 項但書）。

(2) 統一解釋

審理案件法時期規定大法官會議統一解釋法律及命令，應有大法官總額過半數之出席，暨出席人過半數之同意，方得通過（審理案件法第 14 條第 2 項）。

3. 不同意見書

不同意見書記明提出者之姓名，隨同解釋文及解釋理由書一併公布（審理案件法第 17 條第 1 項）。

4. 協同意見書

審理案件法時期，始規定各大法官贊成解釋文草案之原則，而對其理由有補充或不同之法律意見者，得提協同意見書，與解釋文一併公布（審理案件法第 17 條第 1 項、施行細則第 18 條第 1 項）。

5. 解釋之執行

審理案件法時期，始規定大法官所為之解釋，得諭知有關機關執行，並得確定執行之種類及方法（審理案件法第 17 條第 2 項）。

（二）政黨違憲解散案件

1992 年 5 月 28 日〈憲法〉第二次增修條文公布施行，其第 13 條規定：「司法院大法官，除依〈憲法〉第 78 條之規定外，並組成憲法法庭審理政黨違憲之解散事項」（嗣修正為現行增修條文第 5 條）。司法院大法官處理案件之程序規範必須配合修正，1993 年 2 月 3 日修正公布施行〈司法院大法官審理案件法〉，明定政黨違憲解散案件之審理程序。

1. 聲請人與聲請要件

政黨之目的或其行為，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序，主管機關（內政部）得聲請司法院憲法法庭解散之（審理案件法第 19 條第 1 項）。

2. 言詞辯論

憲法法庭應本於言詞辯論而為裁判。但駁回聲請而認無行言詞辯論之必要者，不在此限（審理案件法第 21 條）。行言詞辯論須有大法官現有總額四分之三以上出席，始得為之。未參與辯論之大法官不得參與評議判決（審理案件法第 24 條第 1 項）。

3. 裁判之評議

判決之評議，應經參與言詞辯論大法官三分之二之同意決定之（審理案件法第 25 條第 1 項）。評議未獲前項人數同意時，應為不予解散之判決（審理案件法

第 25 條第 2 項)。對無行言詞辯論必要並駁回聲請之裁判，則應有大法官現有總額四分之三之出席，及出席人過半數之同意行之（審理案件法第 25 條第 3 項）。

4. 協同/不同意見書

憲法法庭之判決，有協同意見書或不同意見書者，應一併公告之（審理案件法第 28 條第 1 項）。

5. 判決之效力

對於憲法法庭之裁判，不得聲明不服（審理案件法第 29 條）。被宣告解散之政黨，應即停止一切活動，並不得成立目的相同之代替組織，其依政黨比例方式產生之民意代表自判決生效時起喪失其資格（審理案件法第 30 條第 1 項）。憲法法庭之判決，各關係機關應即為實現判決內容之必要處置（審理案件法第 30 條第 2 項）。

6. 暫時處分

憲法法庭審理政黨違憲解散案件，如認該政黨之行為已足以危害國家安全或社會秩序，而有必要時，於判決前得依聲請機關之請求，以裁定命被聲請政黨停止全部或一部之活動（審理案件法第 31 條）。

（三）總統副總統彈劾案件

2005 年 6 月 12 日〈憲法〉第七次增修條文公布施行，其第五條第四項規定，司法院大法官，除依〈憲法〉第 78 條之規定外，並組成憲法法庭審理總統、副總統之彈劾。

1. 彈劾案件之聲請

憲法增修條文第 4 條第 7 項規定，立法院對於總統、副總統之彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，聲請司法院大法官審理。

2. 彈劾判決之效力

憲法增修條文第 2 條第 10 項規定：「立法院提出總統、副總統彈劾案，聲請司法院大法官審理，經憲法法庭判決成立時，被彈劾人應即解職。」

前述有關大法官審理解釋案件之流程如圖 4-4：

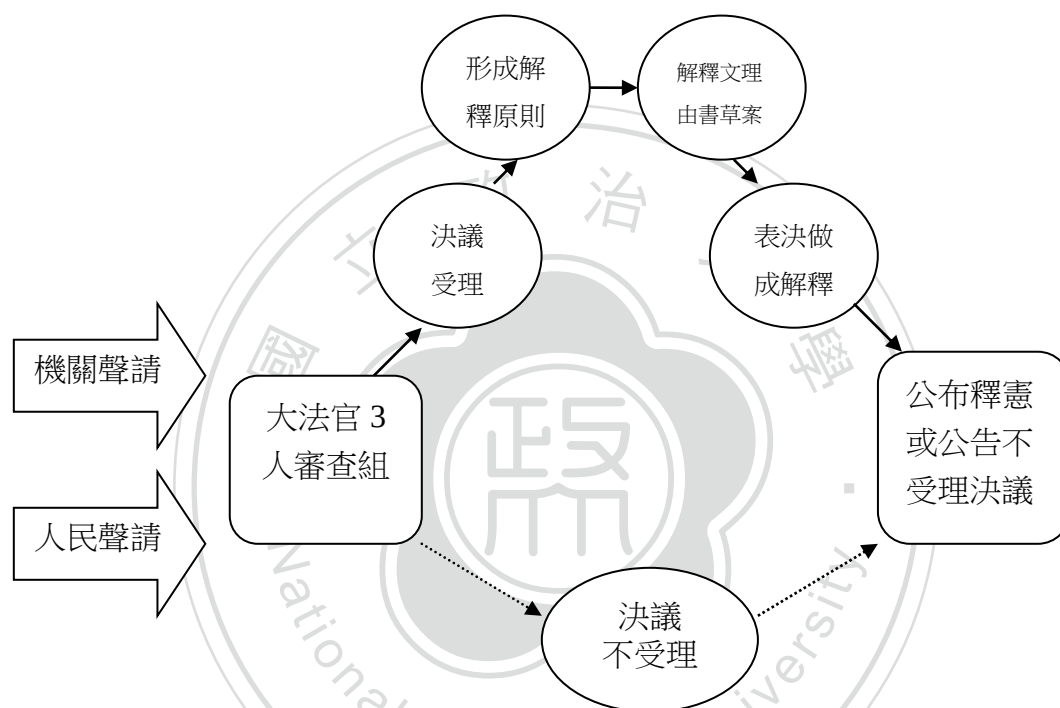


圖 4-4：大法官審理解釋案件流程圖

資料來源：參考司法院全球資訊網

<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p02_01_02.asp>

大法官受理案件之處理程序如次：

- (一) 大法官每星期舉行全體審查會議三次，並適時召開大法官會議，均以院長為主席。
- (二) 關於解釋案件之可決人數，解釋憲法案件，應有大法官現有總額三分之二之出席，及出席人三分之二之同意，方得通過。但宣告命令牴觸憲法時，以出席人過半數之同意行之。統一解釋法律及命令案件，應有大法

官現有總額過半數之出席，及出席人過半數之同意。

- (三) 大法官贊成解釋原則，而對其理由有補充或不同之法律意見者，得提出協同意見書；對於解釋原則，有不同之法律意見者，得提出不同意見書。協同意見書或不同意見書，應與解釋文與解釋理由書一併公布。
- (四) 大法官審議解釋案件，除參考制憲、修憲、立法資料，並得依請求或逕行通知聲請人、關係人及有關機關說明，或為調查。必要時，得行言詞辯論。解釋案件之言詞辯論，準用憲法法庭言詞辯論之規定。

大法官依職權釋憲，係闡明憲法規定的文義，其釋示成為憲法明定的內涵，故具有憲法位階的效力。⁵³⁵大法官釋字第 185 號解釋文：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權，為憲法第七十八條所明定，其所為之解釋，自有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項，應依解釋意旨為之，違背解釋之判例，當然失其效力。」⁵³⁶依此號解釋，大法官釋憲對外有四種效力：拘束全國各機關及人民之效力、各機關處理有關事項應依解釋意旨為之、違背解釋之判例當然失其效力、解釋結果確認有牴觸憲法者，人民得據以該解釋做為再審或非常上訴之理由。⁵³⁷

四、大法官釋憲與人權保障

依現代實質憲法論的觀點，舉凡一部具有實質現代意義的憲法，無不以立憲主義作為其核心價值，透過成文憲法將核心價值加以實證化，並透過憲法的形式優位性，來確保此等憲法的實質優位性，其目的即在於達到立憲主義所追求的終極目標－基本人權的保障。憲法創設司法權之目的，即定位在使其擔任捍衛人權的最後一道防線。除了透過傳統象徵性的法律功能以進行權利救濟與仲裁爭議外，更透過權力性的政治功能對政府部門進行合憲控制，以免政府部門非法侵犯

⁵³⁵ 胡慶山等著，2009，《憲法與人權》。臺北市：元照出版社。頁 9。

⁵³⁶ 司法院全球資訊網大法官網頁：〈http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=185〉

⁵³⁷ 林子傑著，2011，《認識大法官解釋的第一本書》。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。頁 18。

為保障人民的基本權利，我國憲法規定人民可利用訴訟程序來請求救濟。然而，當訴訟程序已走到盡頭，但權利卻仍未獲救濟時，則還有一種憲法的途徑可以為之一即是聲請大法官的解釋。

根據〈司法院大法官審理案件法〉第五條第一項第二款及第八條的規定，人民聲請解釋憲法，須具備以下條件：1.憲法上所保障之權利，有遭受不法侵害的情形。2.經過法定的訴訟程序，並在用盡審級救濟途徑後，取得最終確定終局裁判。如果依法可以上訴而未上訴以致裁判確定，就是沒有用盡審級救濟途徑，也就不可以根據此種裁判提出聲請。3.認為確定終局裁判所適用的法律或命令，有牴觸憲法的疑義。因此，人民可以透過聲請大法官解釋的方式來獲得權利救濟，但前提在於，其不法受到侵害的基本人權已用盡審級救濟的途徑，而且確定判決中所適用的法律或命令有牴觸憲法的疑義才可。由此可見，並非是所有案例情況都可以用大法官解釋來救濟的。

再從我國大法官在保障人權的角色與功能來看，司法院大法官自 1948 年 7 月 26 日就任，於同年 9 月 15 日舉行首次會議。翌年 1 月 6 日，大法官於同一天作出第 1 號及第 2 號解釋，踏出釋憲的第一步。若以 1948 年 9 月 15 日大法官舉行首次會議起算，至 2013 年 4 月底止，已將屆 65 年，解釋件數累至 709 號。60 多年來，司法院大法官肩負「憲法維護者」重任，在台灣憲法變遷與民主轉型過程中，扮舉足輕重的角色。如果說憲法的終極目的在於保障人權，則大法官不僅是憲法的維護者，更應該是「人權維護者」。⁵³⁹

⁵³⁸ 陳怡如，2001，〈當前司法院大法官法制設計上的問題〉。頁 30。

⁵³⁹ 在大法官作出的解釋文中，到底哪些是所謂的「人權解釋」，本身即是一項問題。但大凡與人民權利有關的解釋，皆可屬之。從釋憲制度的視角觀以，允許人民聲請大法官解釋，旨在保障人民在憲法上的權利，所以人民提出而作成的解釋，大抵屬於人權解釋，殆無疑問。參照司法院的統計數字，大法官就聲請解釋案件，依機關聲請者與人民聲請者，作一比較，第一屆至第六屆大法官，聲請解釋案件共 7640 件，其中機關聲請者 815 件，佔 10.67%；人民聲請者共 6825 件，佔 89.33%，足見大法官對於人權保障的功能越來越明顯。除了人民聲請案件外，機關聲請案件與人權保障相關者，特別是從第四屆大法官起，攸關人權的解釋，不少是由機關或三分之一立法委員提出聲請者，例如涉及人身自由權的第 166 號解釋，便是由監察院所聲請。釋字第 371 號做成後，各級法院法官得聲請大法官解釋，因而作成的解釋中，涉

前已述及，我國自 1949 年起因長期實施戒嚴，凍結憲法本文，憲法對於人權的保障產生不足或發生漏洞時，透過釋憲方式來填補憲法的保護人權功能，成為當然的途徑及成本最少的考量。⁵⁴⁰近代歷史也證明，違憲審查和憲法解釋是人類文明的潮流和民主政治的機制，20 世紀末以來，各先進國家亦多以釋憲替代修憲，以確保民主政治與保障人權。⁵⁴¹

有別於行憲之初，各界期待大法官只是延續傳統，以受理各機關聲請而闡明其職權行使所遭遇的法律疑義為主要功能，與民主的推動較無關係。但大法官釋憲在我國臺灣民主政治發展的過程中，則一直促進著人權發展，尤其是 1980 年以後，第五、六兩屆大法官的人權解釋已經成為憲法解釋，乃至全部司法解釋的主流。⁵⁴²大法官從人權保障角度審查案件，充分保障人權以後，範防了民主政治出軌的可能，因此違憲審查保障了人權，同時也防範了民主政治的變質。⁵⁴³

在臺灣民主轉型期間，大法官對法規作違憲審查時，不僅可使人民在個案中得到再審或非常上訴的救濟，還可以藉宣告法規失效或命令相關機關限期修法改善的方式，使受到過度限制的人權全面的重獲保障。就此而言，和只能提供個案救濟的一般法院，在人權保障的功能上，實不可同日而語。例如第 384 號及第 392 號有關人身自由和正當程序的解釋，促成了〈檢肅流氓條例〉和〈刑事訴訟法〉的大幅修正。第 445 號有關集會自由的解釋，使〈集會遊行法〉的若干內容

及人權保障者更比比皆是。參見李建良，2010，《人權思維的承與辯》。臺北市：新學林出版股份有限公司。頁 457-458。

⁵⁴⁰ 大法官會議釋憲制度在威權體制時期，仍具有確定憲法條文含義、解決各機關間爭議、立法及修憲的實質作用、貫徹憲法優越性、維護憲政順利運作、防止國家機關違憲行為、保障人民權利及法律教育等功能。參見周良黨，1998，《大法官會議憲法解釋與憲政制度的成長》。臺北：時英出版社。頁 61。轉引自翁岳生，1985，〈論大法官會議的功能〉。《輔仁法學》4：12-14。

⁵⁴¹ 謝小照，2002，〈從大法官會議解釋案探討我國的人權觀念〉。臺北市：文化大學政治研究所碩士論文。頁 549。

⁵⁴² 以 1985 年 10 月就職的第五屆大法官為例，基本上延續前屆積極任事的餘緒，加上台灣又於 1987 年 7 月 15 日解除戒嚴，政治環境日趨自由開放。於此氛圍下，大法官關於人權的解釋數量快速增加，進入成長期。本屆大法官作出的 167 件解釋案中（釋字第 200 號至 366 號），人民聲請解釋案件便占七成以上，內容包括人民訴訟權、人身自由保障、特別權力關係理論的修正、租稅法律主義及租稅公平原則的落實等。參見李建良，2010，《人權思維的承與辯》。臺北市：新學林出版股份有限公司。頁 469。

⁵⁴³ 翁岳生，1999，〈建立以人權保障為基礎的民主政治－司法院大法官釋憲制度在民主改革過程中扮演的角色〉。《司法週刊》912 期：2-3 版。

量作調整；第 443 號有關遷徙的解釋，則使〈兵役法〉必須針對役男出境問題作合理增訂，影響面都非常廣泛。

在民主轉型期間，大法官透過釋憲制度，與修憲工程及憲政運作相互牽引而型塑穩定的憲政體制模式。⁵⁴⁴更重要的是在解釋中所闡揚的一些基本原則，例如人性尊嚴⁵⁴⁵、平等原則⁵⁴⁶、法律保留原則⁵⁴⁷、比例原則、具體明確原則、正當程序原則、徵收補償原則、明顯而立即危險原則等，還會對立法、行政部門產生強大的預警作用，相關機關不必留待法規制定生致以後，一一送請違憲審查，而能主動在決策時自我警惕。⁵⁴⁸此外，大法官所做的人權解釋，在保障人權以外，也間接對一些民主政治所需的社會制度，有其強化、甚至催生的作用。例如釋字 364 號對大眾傳播媒體的平等開放；釋字第 365 號、410 號及 542 號對夫妻在財產與家庭生活平等原則的貫徹；第 455 號則使男性在職業生活中得到較平等待遇；第 373 號解釋對勞工結社制度的重現；第 380 號及第 450 號解釋對學術自由、大學自由強化等等，都從不同角度為形中的民間社會提供了制度性的保障。⁵⁴⁹

大法官釋憲制度的設計與運作，確實在我國民主政治發展的過程中，扮演著人權保障者的角色。然則，如同一些組織或制度，在面對變遷快速的政治、經濟、社會環境下，對於在人權保障的運作上問題仍須與時俱進的改善。⁵⁵⁰司法院為落

⁵⁴⁴ 黃德福、蘇子喬，2007，〈大法官釋憲對我國憲政體制的型塑〉，《臺灣民主季刊》4（1）：41。

⁵⁴⁵ 司法院大法官釋字 372 號，林永謀大法官協同意見書：「人性尊嚴不可侵犯，乃是「先於國家」之自然法的固法理，而普遍為現代文明國家之憲法規範所確認。憲法保障基本人權，對於每一組織構成社會之個人，確保其自由與生存，最主要目的即在於維護人性尊嚴。蓋人類生存具有一定之天賦固有權利；在肯定「主權在民」之國家理論下，乃將此源諸人類固有之尊嚴，由憲法加以確認為實證法之基本人權。」

⁵⁴⁶ 司法院大法官釋字 485 號：「憲法第 7 條保障之平等並非指絕對、機械之形式上平等。而係保障人民在法律上地位之實質平等。」

⁵⁴⁷ 對於法律保留原則的確認、深化與運用，大法官宣告違憲者，多半涉及人民訴訟權的制度性保障，例如釋字第 224 號解釋，「稅捐稽徵法關於申請復查，以繳納一定比例之稅款或提供相當擔保為條件之規定，使未能繳納或提供相當擔保之人，喪失行政救濟之機會，係對人民訴願及訴訟權所為不必要之限制，且同法又因而規定，申請復查者，須於行政救濟程序確定後始予強制執行，對於未經行政救濟程序者，亦有欠公平，與憲法第七條、第十六條、第十九條之意旨有所不符，均應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿二年時失其效力。」

⁵⁴⁸ 翁岳生，1999，〈建立以人權保障為基礎的民主政治－司法院大法官釋憲制度在民主改革過程中扮演的角色〉，2 版。

⁵⁴⁹ 同前註。

⁵⁵⁰ 針對司法院大法官會議對於人權保障的制度設計上，我國政府研究報告曾提出「不應一律要求人民須已用盡審級救濟才能聲請釋憲」，其理由在於人民必須滿足「最後性」的程序要件

實司法改革，將「憲法解釋繼續朝法庭化及裁判化方向改革」；且鑒於現行〈司法院大法官審理案件法〉在實務運作上有窒礙之處，常致案件審結不易，聲請釋憲之相關規定散見於其他法制，為提昇釋憲效率，乃加以檢討並予整合，經該院於 102 年 1 月 7 日召開第 147 次院會，通過〈司法院大法官審理案件法〉修正草案，修正重點以「解釋制度司法化」、「審理程序透明化、精緻化」、「權利救濟實益化」、「案件審理高效化」為取向，將現行法 35 條條文修正為 109 條，期許透過提高規範密度，以助於提升審理案件之效率，使釋憲制度更能發揮維護憲政秩序及保障人權之功能。⁵⁵¹

再者，我國已於 2009 年批准國際人權〈兩公約〉，並制定實施〈兩公約施行法〉，使〈兩公約〉正式成為我國法律體系的一部分。依據〈兩公約施行法〉第 2 條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」第 3 條規定：「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 4 條規定：「各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，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」，使得我國各機關的法律、命令、行政規則及行政措施等，均須加以檢討以符合〈兩公約〉的規定。過去我國大法官憲法解釋中也出現過援引國際人權公約或國際法文件之實踐，例如蘇俊雄大法官在釋字第 372 號解釋之協同及部分不同意見書所言：「世界人權宣言是會員國本身及其所轄人民均應永享咸遵之國際憲章，…為維護民主憲政國家之形象，國家亦應盡保障國際人權之義務。」。無獨有偶，此一實踐方式亦廣泛出現在其他國家，包括憲政先進國家如英、美、歐盟國家、甚或新興民主國家。我國在落實及的過程中，如能透過憲法及釋憲制度實踐與國際人權法匯流，而擴展政府及人民對於國際人權之認知及理解，也是其他國家出現

過於嚴格，將使得社會整體連帶必須付出違憲狀態遲延排除的代價。就此學者蘇永欽有主張應可參考南韓和義大利之設計，在法院不採當事人所提的違憲主張時，若法律違憲影響層面重大，或對當事人發生無可回復的損害，允許當事人聲請司法院大法官裁判，如果申請被受理，法院即應停止訴訟程序。此項見解既有助於個案正義的提早實現，也能夠防止社會整體因為違憲狀態遲延排除而必須付出的代價，值得贊同。參見行政院研究發展考核委員會，2010，《我國憲政體制問題及改革方向－司法體制改革之再檢討子計畫》。臺北市：行政院研究發展考核委員會。頁 17。學者意見參見蘇永欽，2008，〈司法院大法官審理案件法修正芻議〉。收錄於氏著《尋找共和國》。臺北市：元照出版社。頁 307。

⁵⁵¹ 司法院全球資訊網大法官網頁：〈http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p10_02.asp?id=109037〉

國際人權法與憲法匯流現象所沒有一個獨特面向。⁵⁵²因此，未來如何藉助新一波匯流趨勢，而以釋憲等國內實踐之方式來主動參與國際體制，甚至贏得其他國家與國際人權體系之認同，未嘗不是開展憲法與國際人權體系結合的一種新模式。

第五節 現行人權機制之困境與探討

學者曾言，綜觀臺灣人權的發展歷程，基本上概可歸結為人權清單不全、保障機制不足、人權體系不清等三大問題。人權清單不足，例如欠缺保障生命權、人格權、婚姻自由等明文規定；保障機制不足，例如未有廣泛的正當法律程序規定；人權體系不清，例如哪些權利具有防禦功能，哪些其有給付功能，二者關係如何，尚待釐清。⁵⁵³

本研究的主要目的係針對人權機制問題做探討，依我國目前執行人權職能的機制，主要由前述的總統府人權諮詢委員會、行政院人權保障推動小組、監察院人權保障委員會，加上司法院大法官對於憲法基本人權的釋憲，補足憲法人權條款之不足。在形式上雖然均有人權保障的用意，但在實際成效上則尚有諸多困境有待解決。

本研究依據聯合國〈巴黎原則〉所確立的準則規範，及國家促進和保護人權國際協調委員會在 2005 年建立的衡量人權機構實效標準加以檢視，我國總統府人權諮詢委員會、行政院人權保障推動小組、監察院人權保障委員會等三個人權機制，⁵⁵⁴仍有許多制度上的不足之處有待檢討改善。

⁵⁵² 張文貞，2009，〈憲法與國際人權法的匯流－兼論我國大法官解釋的實踐〉。收錄於廖福特主編，《憲法解釋之理論與實務》第六輯。臺北：中央研究院法律學研究所籌備處。頁 371-372。

⁵⁵³ 李建良，2010，《人權思維的承與辯》。臺北：新學林出版股份有限公司。頁 549。

⁵⁵⁴ 司法院大法官為憲法所定之釋憲機關，在司法制度中，允宜定位為一種補充、例外的司法救濟程序，此為釋憲機關依功能分工原則所為之職權行使，且依釋憲機關之高度，此僅在保障個人人權，更重要的是在於全民人權保障，維護國家憲法秩序，大法官的組織定位應在解決憲法爭議性問題。與現行各國依據聯合國〈巴黎原則〉設置之國家人權機構職權及功能相比，並不易去做相關比較檢討，本研究在現行人權保障機制問題檢討上，基本上不將司法院大法官組織型態及運作問題列入檢討範圍，主要仍以總統府人權諮詢委員會、行政院人權保障推動小組、監察院人權委員會為檢討，因其與各國設置的機構性質較為相近，在檢討上較具實益。

一、組織法源位階問題

任何組織的成立法律依據是確保其在職權行使、運作順暢的基礎，更可能會影響到其存續的問題。聯合國〈巴黎原則〉第二條特別指出，應賦予國家人權機構盡可能廣泛的授權，對於這種授權在憲法和立法條文中應有明確規定，並具體規定其組成和權限範圍。部分國家已透過憲法或法律方式設置全國性的人權機構，以明確其成員組成具多元性、加強運作效力普遍性。⁵⁵⁵亦即〈巴黎原則〉強調一個符合國際人權標準的國家人權機構，應以憲法或法律為基礎，在行使職權時才能有充分的資源保障、功能的發揮及基本存續效力。

二十世紀以來，由於一般國家為因應客觀環境需要，行政機關的命令權乃逐漸擴大，同時因為立法者於立法時往往僅作原則性的規定，政府諸多施政的管理，遂不得不仰賴多如牛毛的行政命令，以補充法律規定之不周。這種現象的形成，曾被指責為民主政治的「新專制主義」。行政機關為推行政策或執行業務而頒行命令，雖是近代各國不可避免的共同趨勢，然而命令的頒行，若無一定的標準與界限，難免有被濫用之虞。此不僅立法機關的職權可能遭受侵犯，亦可能妨害人民正當權益，是以現代民主國家的國會，常定有專法以為行政機關發布命令之依據。例如1946年美國國會所通過的行政程序法即是一例。我國中央法規標準法第五條對於應以法律規定之事項，予以明列，察其用意，固在限制命令權之漫無限制的擴張，亦為立法機關制定法律與行政機關發布命令立一分際，而其中第五條對「人民權利義務」及「國家各機關組織」亦明定應以法律定之。⁵⁵⁶可見涉及到「人權」事務的「機關」，就前開法律規定檢視，已經具有需以法律定之的雙重要件。

總統府人權諮詢委員會、行政院人權保障推動小組、監察院人權保障委員會之法源依據，均為機關自行訂定之「要點」，該要點屬〈行政程序法〉第159條所定之行政規則，係指上級機關對下級機關，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定，要點性質為

⁵⁵⁵ 亞洲國家中，已有泰國、菲律賓、斐濟、尼泊爾等國以憲法授權成立國家人權委員會，此類國家的人權機構合法性普遍得到社會的認可和尊重。

⁵⁵⁶ 羅成典，1991，《立法技術論》。臺北市：文笙書局。頁81。

機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式等一般性規定。因此，依各該要點之法位階尚難將其業務權限與效力及於所屬機關以外之其他機關或地方政府，推動人權保障業務如需其他機關協同辦理者，僅能以協調溝通方式辦理。此由行政院人權保障推動小組於辦理〈兩公約〉法規檢討工作時，行政院所屬機關以外之其他各院及地方政府所提檢討法規之管考不易落實，可見法位階效力無法拘束全國各政府機關時，將影響人權的基礎建設。且行政命令或行政規則易於被修改或廢止，因而不能真正保障人權機構的持續存在和獨立性，亦容易因權威性較弱或地位不高，難以對其他機關進行監督或指導。

依我國過去的實務經驗，無法源依據的機關組織或任務編組，在面對國會的監督審查時，更應顧慮到其法源依據的正當性合法性問題，例如 2006 年 1 月立法院在通過政府總預算案時，附帶決議要求總統府解散無法源依據的人權諮詢委員會、國家人權紀念館籌備小組、性別主流化諮詢顧問小組、科技諮詢委員會、憲改辦公室、青年團等「黑機關」。此種情況在行政與立法部互動不佳的情形下，可能隨時會發生而影響到機關組織的存續，更影響到人權業務的持續推動。因此，在設置我國人權保障機構時，務須思考到其機關組織的法令型態，是否符合〈黎巴原則〉的準則及我國的現行組織基準法制⁵⁵⁷規定。

二、組織職權設計問題

依據聯合國〈巴黎原則〉第二條原則性規定應賦予國家人權機構促進和保護人權的權限；盡可能廣泛的授權，對這種授權在憲法和立法條文中應有明確規定，並規定其組成和權限範圍。但並未指明應盡可能廣泛到何種程度與範圍。國際人權學者 Brian 教授建議在此原則下，國家人權機構應擁有由國際人權法和標準所確立救濟人權的盡可能廣泛的職權。⁵⁵⁸而國家人權機構的工作職責亦應該包

⁵⁵⁷ 我國於 2004 年 6 月 23 日制定公布〈中央行政機關組織基準法〉全文，確立中央行政機關組織共同規範，其中對於獨立機關的定義亦有明定，我國未來如設置具獨立性質之國家人權機構時，可參考該法之相關條文及基本立法意旨。參見行政院法規會主編，2011，《行政機關法制作業實務》。臺北市：行政院法規會。

⁵⁵⁸ Burdekin, Brian, 2007, *National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers. p.31.

括國家承擔國際法的義務和確保在其領土範圍內所有人的權利獲得保障。⁵⁵⁹

以現行行政院人權保障推動小組之職權為例，僅限於對各國人權保障制度與國際人權規範之研究、國際人權組織合作交流之推動、國家人權保障機關組織設置之研議推動、人權保障政策及法規之研議、人權保障措施之協商及推動、人權教育政策之研議、人權保障觀念之宣導等，多屬研究、協商、推動等性質。又以總統府人權諮詢委員會為例，主要為人權政策提倡與諮詢、提出國家人權報告、國際人權制度與立法之研究、國際人權交流事務之研議，除國家人權報告的程序以其名義提出外，其他各項職權亦多屬研究、推動性質，尚未符由國際人權法和標準所確立救濟人權的盡可能廣泛的職權。而監察院是否屬人權機構，依其在憲法上的職權設計，亦尚有爭議。⁵⁶⁰

依照國際人權的慣例與經驗，國家人權機構的職權，不應被限制在僅保障〈憲法〉所規定的權利內容，縱使一國憲法已明確列出「人權清單」，國家人權機構仍應以國際人權文件和規範中所確立的人權概念和標準為指導核心，亦不論該國政府是否已簽署或批准相關的國際人權公約，故其職權不僅要保障〈兩公約〉的權利內容，對於其他與婦女、兒童、勞工、少數民族等權利的保障，亦應涵蓋在內。我國已批准〈兩公約〉及〈消除對婦女一切形式歧視公約〉，並制定〈兩公約施行法〉及〈消除對婦女一切形式歧視公約施行法〉，人權機構之重要職權除在保障該等公約內容落實於我國外，對於其他國際人權公約與原則，亦應充分納入保障範圍內。如此，方能有助我國與國際人權規範之接軌、並能透過公約的實施強化推動與國際人權組織之合作交流。

三、組織獨立性問題

聯合國〈巴黎原則〉為確保機構及其成員的獨立性與多元化，設有“組成和獨立與多元化的保障”專章，其中特別強調國家人權機構必須在政治和法律上

⁵⁵⁹ Ibid.,p.134.

⁵⁶⁰ 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。另監察院職司之彈劾、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。參見彭坤業，2010，〈落實兩公約人權新紀元〉。《全國律師》3月號：9。

取得自治的權力，亦即政府其他部門或任何公共組織或私人團體都不能干涉或妨礙國家人權機構的行使職權。至於國家人權機構成員的多元性，Brian 教授總結了各國國家人權機構成員的任職條件，提出可能必須包括有：不具體規定任職的先決條件但要求具有“相應的任職資格”、具有人權知識或經驗、具有法律知識或經驗、能夠體現廣泛和多樣的代表性、公民身份、年齡要求。⁵⁶¹

〈聯合國人權專業培訓手冊〉則提出國家人權機構成員多元性的重要性，認為所有社會力量，特別是非政府組織、工會、專業協會等以及各科哲學和宗教思想流派都得派代表，成員應該反映一定程度的社會和政治多元性，並儘可能反映其所在社區的社會面貌。⁵⁶²

以行政院人權保障推動小組為例，目前 24 位小組委員中，機關代表 12 人，民間代表 12 人，民間之代表具有法律、政治、婦女人權、公共衛生、本土文學、社會工作、犯罪被害人保護等多元面向之專長，但依〈巴黎原則〉所強調人權機構應免於被其他機構或任何個人的因素控制和影響的自由而言，居半數的政府機關代表可能對小組處理的人權議題產生控制與影響，因此，外界對於小組能否公正的履行促進和保護人權的職責，抱持懷疑的態度。監察院在形式上獨立但實質上獨立性不夠，例如歷屆有許多監察委員人選政治性太高，不符社會期待，以及案件處理的獨立性和公平性常受批評。⁵⁶³

社會和政治多元化為保障國家人權機構獨立性運作的基礎。因此，成員的獨立性與多元化具有高度的依賴關係，我國現行人權機制在成員組成上，雖已融入專家學者及民間團體代表，但仍偏向法政學者，非政府組織、勞工、專業協會、少數民族等則尚未充分參與，未來在遴選成員時，仍應參酌國際上各國人權機構之成員組成方式，以強化組織運作之獨立性與自主性。

⁵⁶¹ Burdekin, Brian, 2007, *National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region*, Leiden/ Boston: Martinus Nijhoff Publishers. p.54.

⁵⁶² 聯合國人權專業培訓手冊，二、國家機構有效發揮作用的要素 B•獨立性，第 83-84 段。頁 31。

⁵⁶³ 李文郎，2005，〈修憲後我國監察制度與芬蘭國會監查使制度之比較分析〉。頁 282。

四、組織資源配置問題

聯合國〈巴黎原則〉在“組成和獨立與多元化的保障”專章中，指出應為國家人權機構配備充足的經費，並特別強調此舉是在使國家人權機構能有自己的工作人員和房舍，以便獨立於其他政府部門，而不受可能影響其獨立性的財政控制；亦認為設立國家人權機構的立法中，應賦予該機構自主制定其內部行政管理、人事和財務管理規則的權力。充足的經費和人員，是保證國家人權機構提升業務效率的先決條件，若經費或人員不足，首先影響的是國家人權機構的地位，更重要的是影響到國家人權機構全面促進和保護人權的職責。〈聯合國人權專業培訓手冊〉亦指出財政自主和職能獨立之間有很強的聯繫，一個對其財務沒有控制的國家機構將依賴於行使此種控制權的政府部門或其他機構。⁵⁶⁴

行政院人權保障推動小組性質上屬任務編組，非法定常設機關，無法定編制、經費及人員。⁵⁶⁵因其任務編組之屬性，過去經費長期由小組幕僚機關之一般業務費用支應，不足時尚且需由其他各部會依業務分工性質共同分攤，在經費有限情形下，無法充分發揮其職權。至小組幕僚人員部分，過去亦長期由幕僚機關派員兼辦，在一人身兼數職狀況下，對推動業務之效率亦產生不利影響。近年來因行政院組織再造工程啟動後，我國行政院人權小組之幕僚機關法務部始獲得人權業務預算編列及專責人員增補，然在人權預算額度有限及專責人員員額控管雙重因素下，未來如何將業務之執行量與經費人員予以充分聯結，逐步以充足的經費及員額發揮職權，確為當務之急。⁵⁶⁶

至於總統府人權諮詢委員會的主要幕僚作業由議事組擔任，該組人員亦為法務部擔任行政院人權保障推動小組之幕僚人員，成為「一組人馬、兩塊招牌」的特殊現象，也造成了總統府人權諮詢委員會與行政院人權保障推動小組兩個任務編組隸屬及業務分工的問題。而監察院人權諮詢委員會在監察院內並非屬監察

⁵⁶⁴ 聯合國人權專業培訓手冊，二、國家機構有效發揮作用的要素 B•獨立性，第 73 段。頁 30。

⁵⁶⁵ 彭坤業，2010，〈落實兩公約人權新紀元〉。頁 8。

⁵⁶⁶ 擔任行政院人權保障推動小組幕僚機關法務部，在 2011 年編列了指定用在人權業務及推動兩公約的經費為 1 百 75 萬元，另外編列 2 百萬元辦理國際人權研討會，人權業務總經費僅 3 百 75 萬元。至實際擔任人權業務的單位共 2 個科。

院各委員會各組織法第二條所訂之七個常設委員會，係應業務需要，於院內設置之特種委員會，所需工作人員，由院長就所屬人員中指派兼任，其所面臨亦如同總統府與行政院類似之無經費無人力無充分資源之困境。

五、組織業務方法問題

聯合國〈巴黎原則〉在業務方法專章中，提出國家人權機構在其業務範圍內，其業務方法具有：自由審議受理的任何人權問題、蒐集必要的資訊、透過媒體輿論公布建議、定期召開會議、建立幕僚體系與設立地方人權機構、協調其他人權機構、促進與非政府組織合作關係。

〈聯合國人權專業培訓手冊〉則提出國家人權機構同任何其他組織一樣，必須注意確保其工作方法具有盡可能高的效率和效用。而業務效率涉及一個機構的所有面向，從徵聘和選擇工作人員到制定工作方法和議事規則，一直到定期對工作成績進行審查。國家人權機構均必須制定自己的工作方法和議事規則。這種規則可能涉及各種事項，包括設立工作分組的標準、調查申訴所應遵循的程序以及舉行會議的時間和頻率。而國家人權機構為從事某些獨特技巧任務時，培訓新進和現職的工作人員將是一個提升效率一部分，因此對於工作人員應促進人權共同職能，並熟悉有關的國際和國內人權標準，亦應在訓練談判技巧和國家人權報告編寫等方面提供培訓機會。而制定和實施定期評估工作人員工作表現的程序，亦可以為每一位工作人員制定培養知識和技巧的個人規劃，均有助於評價內部工作方法和程序的有效性。⁵⁶⁷

以現行的行政院人權保障推動小組運作經驗為例，該小組性質上係任務編組，並無受理申訴、調查、訂定行政措施之權限，小組決議事項的執行力不夠，並無法有效落實迫切需要改進的人權政策。小組委員均為兼職身份，會議召開次數多因素在於時間安排不易，對於部分社會關切人權議題的處理無法即時回應。對於小組決議事項的後續處理，亦無法隨時有效監督、追蹤及掌握進度。小組及各部會人權工作小組成員通常並非人權專業人才，對研議之人權內涵亦欠熟悉，

⁵⁶⁷ 〈聯合國人權專業培訓手冊〉F•業務效率，第 119、125、129、130 段。頁 38-40。

難以完善處理待辦事項。⁵⁶⁸

再者，國家人權機構處理人權業務均必須制定自己的工作方法和議事規則。但在目前的總統府人權諮詢委員會議事進行方式，僅依設置要點規定每 3 個月開會 1 次，必要時得召開臨時會議，總統交議或委員提出之重要人權議題，經委員會討論作成決議，送呈總統參閱，依總統批示交相關主管機關辦理或研議。而委員會主要提供總統人權事項之諮詢意見，並無權責受理人民陳情個案，故無訂定工作方法的必要。行政院人權保障推動小組之委員會議進行方式，亦僅依小組設置要點規定，每 3 個月開會 1 次，必要時得召開臨時會議，至工作方法則由幕僚機關法務部依其一般常態性業務方法進行，並無訂定專為執行人權業務的工作方法或流程。監察院人權保障委員會則配合其監察權之行使，對於業務方法的規定有較為詳盡規定，其設置要點規定委員會每一個月開會一次，必要時得舉行臨時會議，該會開會須有委員過半數之出席，其決議須經出席委員過半數之通過。該會對有深入研究必要之重大案件，得推派或由召集人商請委員若干人組成研究小組研議。各委員會審議有關人權保障案件之調查報告，於通過後印送該會參考。

專業性問題上，聯合國要求人權機構工作人員應有促進人權的共同職能，並熟悉國際和國內人權標準，亦應在訓練談判技巧和國家人權報告編寫等方面提供培訓機會。不論是總統府、行政院、監察院的人權機制幕僚成員，其專業背景與來源不同，對專業性人權問題，因未具有人權專業知識（法制人員尚非必然具

⁵⁶⁸ 行政院人權保障推動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，本身並無受理申訴，進行調查、訂定行政措施之權限。小組所為之決議，仍須透過行政院及各部會本身之執行機制方能執行，故較難迅速有效落實。該小組因非常設機關，且由院長為召集人，部分委員又係部會首長，常因公務繁忙，會議召開不易（例如自 2001 年至 2009 年僅開會 15 次），較難因應及解決急迫性之人權事務。例如：媒體及社會大眾曾對「社會秩序維護法」第 80 條第 1 項第 1 款之處罰規定，造成罰鍰不罰鍰之不合理情形，有極負面批評，2007 年 1 月第 12 次小組會議決議請警政署研議，嗣小組開會就研議意見再作討論，並決議請警政署再補充研析，惟直至 2009 年 6 月小組召開第 15 次會議仍就此問題繼續討論，時程已達二年多，此與小組會議的召開不易有關。且因小組非常設專責機關，故對其決議事項，無法隨時有效監督、追蹤及掌握進度；對專業性之人權問題，亦難立即指派專人解決。例如在研擬「人權法草案」過程中，甚多涉及相關部會職掌之人權問題，小組大多交議部會研議，而部會通常並無人權專業人才，對研議之人權內涵亦欠熟悉，故所研析之內容，是否妥當仍得等下次人權會議時再由小組討論。參見彭坤業，2010，〈落實兩公約人權新紀元〉。《全國律師》3 月號：8。

人權專業)，難以指派專人解決；在工作技巧上，對小組委員會議決議事項，因欠缺專案管理考核等經驗，亦無法隨時有效監督、追蹤掌握進度，故工作人員之人權專業、管考技能等之培訓與教育尚待強化。

六、組織的可及性問題

依據聯合國〈巴黎原則〉要求國家人權機構“必要時建立成員工作小組，並設立地方或地區分機構，協助國家機構履行任務”。〈聯合國人權專業培訓手冊〉也提出“想出有創意的辦法來確保其在特別容易受傷害的群體中的可見度並獲得群體的信任”。所以人權機構最重要的一項工作就是廣設普遍可及的管道來服務那些弱勢及人權較易受侵害的群體。

依我國的現況來看，總統府人權諮詢委員會定位為諮詢性質，因定位無權責受理人民陳情個案，故並未設置廣納建言的機制。至於行政院人權保推動小組在 2009 年以後設置有行政院人權保推動小組人權信箱，接受人權對於人權問題的提出。監察院人權委員會的受理人權案件管道，則配合其受理人民陳情及巡迴監察機制辦理，並無專責並廣為普及的管道。

前已特別指出，對於臺灣新興的移民移工、外籍配偶、原住民、殘障者、偏鄉地區居民的人權保障，如果服務管道不多，⁵⁶⁹無法獲得信賴，則這些群體的人權勢將容易被忽視。我們期待的可及性管道應是國家人權機構對待當事人，應當思考以其可以理解的語言或溝通方式，⁵⁷⁰對他們的生活背景或工作環境做充分

⁵⁶⁹ 我國政府在推動電子化政府的成效上確實具有相當成效，但是對於一些弱勢群體而言，基本生活的困境都難以解決，何況是透過政府網路得知與其人權相關的訊息。政府下一階段的推動重點已轉向偏遠地區數位落差的改善，這將較有利於一些弱勢群體的生活改善與權益保障。但是對於一些移民移工、外籍新娘的人權問題，可能在於語言溝通、文化模式、宗教信仰上的尊重與保障，這更是人權機構在處理人權問題上所必須重視的。

⁵⁷⁰ 馬英九總統在其 2008 年新世紀人權宣言中，提出「人人有受尊嚴審判、出庭說母語的權利」：強化檢調機關人權保障觀念，提升司法機關裁判品質，以保障人民權益，發揮社會正義功能。並透過多元、專業且有人民參與的定期評鑑制度，淘汰濫權失職、辱罵民眾的司法官，並獎勵表現良好認真的司法官。加強法律扶助制度，讓每個人都能聘請律師，享有公平受審的權利。增設獨立鑑識機構，以確保鑑定報告的公正性，避免冤獄。設置各法院共用的翻譯人才庫，讓每個人都能在翻譯的協助下，以自己的母語出庭。法院應設置專業速記人員，以確保筆錄的正確性。

調查，並確保不是一般性的簡單思惟去處理當事人面對的問題。⁵⁷¹當然我們的人權機制現階段也偏重於政策、法令、行政措施的改善，在地域性來講也有所侷限（並無廣及到地方政府或更基層的地區），這與〈巴黎原則〉強調國家人權機構應該是看的見、用得上的促進和保護人權的國家機構目標，尚有一段距離有待繼續努力。

七、參與國際人權體系問題

依據聯合國〈巴黎原則〉強調國家人權機構在履行國際人權義務上的職責，主要有1.國際人權公約國內法化：促進並確保國家的立法規章和慣例與該國所加入的國際人權公約協調，及其有效執行。2.促進批准國際人權公約與執行：鼓勵批准上述國際人權公約，或加入這些國際人權公約以確保其執行。3.提交人權報告：對各國按照其各自條約義務要向聯合國機構和委員會以及向區域機構提交的報告做出貢獻，必要時，在對國家獨立性給予應有尊重的情況下，表示對問題的意見。4.國際人權交流與合作：與聯合國和聯合國體系內的任何其他組織、各區域機構以及其他國家主管促進和保護人權領域工作的國家機構進行合作。

我國自 1971 年退出聯合國以來，長久與國際人權體系脫離，加上我國威權體制下，對於人權保障的不足，常招致國際上批評我國為人權情況不佳的國家。在參與或履行國際人權義務上都乏善可陳。

我國雖然在 2009 年已批准國際人權〈兩公約〉，但因面臨險峻的外交困境，無法依正常的締約程序將批准文件遞交聯合國，進行完成存放的程序。⁵⁷²雖然已透過〈兩公約施行法〉的實施，將〈兩公約〉內容內國法化為我國的法律，但是對於〈兩公約〉締約國應履行責任的進行，均有待研議推動。其中我國為履行國際義務，在 2003 年 3 月邀請 10 位國際專家學者來臺審查〈兩公約〉國家人權報告初次報告，此種依循聯合國審查模式但到報告國國內審查的方式，為開啟了我

⁵⁷¹ International Council on Human Rights Policy & Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2005, *Assessing the effectiveness of National Human Rights Institution*, p. 17, http://www.ichrp.org/paper_files/125_p_01.pdf.

⁵⁷² 行政院研究發展考核委員會編印，2011，《落實兩公約施行法之政策研究》。臺北市：行政院研究發展考核委員會。頁 30。

國憲政史上人權保障與國際接軌的第一次接觸。⁵⁷³類似此種開創與國際人權體系接觸的模式，如果能藉由成立一個獨立性高、官方色彩不濃的國家人權機構來進行，未來應可期待更具效果。

又如，我國監察院雖非「亞太地區國家人權機關論壇（Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions, 簡稱APF）」⁵⁷⁴會員，但2004年該院曾與總統府、外交部組成代表團，以觀察員身分參加論壇年會。其後數年，因外交等因素中斷參加APF活動。嗣因我國2009年12月10日正式實施〈兩公約施行法〉，2011年又再獲邀參加會議。⁵⁷⁵可見我國主動履行國際〈兩公約〉的義務後，國際上又開始重視我國的人權發展，並獲得實際認可參加國際性活動。但參加國際人權體系活動仍有一最重要的要件，即為本國是否有一符合〈巴黎原則〉之國家人權機構，因為以亞太地區國家人權機關論壇對於會員認定方式，被聯合國ICC評定認證完全符合〈巴黎原則〉之人權機構的國家具論壇會員資格，不完全符合〈巴黎原則〉之人權機構的國家具論壇副會員資格。我國因缺少一個符合〈巴黎原則〉之人權機構，以致參加許多國際人權體系活動勢將受阻。

八、與人權非政府組織之互動問題

依國際人權體系的現行運作方式來看，人權非政府組織參與聯合國人權保護工作的層面甚為廣泛，也在全球性、區域性或各國國內都發揮了其實質的影響力，尤其對於人權侵害案件的蒐集、調查及協助救援上，充分的展現其快速有效的作用。

依據聯合國〈巴黎原則〉業務方法專章上的準則，認為國家人權機構應促進

⁵⁷³ 鄧衍森，2013，〈《公民與政治權利國際公約》以及《經濟社會與文化權利國際公約》〉。《人權會訊》108：15。

⁵⁷⁴ 成立於1996年的「亞太地區國家人權機關論壇（Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions, 簡稱APF）」係由亞洲太平洋地區共17個國家人權機關（其中有15個係以人權委員會命名）所組成，為國際人權社群中最具影響力且具官方色彩之非政府組織。宗旨在促進亞太各國成立符合1993年聯合國採行「巴黎原則（Paris Principles）」揭示要件之國家人權機關，及提供人權相關訓練、國際合作網絡，並分享資源。

⁵⁷⁵ 監察院，2011，《監察院人權保障委員會委員赴泰國參加APF國際會議、訪問相關機關及巡察我駐泰代表處之報告》。臺北市：監察院。頁1。

與非政府組織合作關係，係鑑於在開展國家機構工作的過程中，非政府組織所發揮的根本作用，應同專門促進和保護人權、從事經濟和社會發展、與種族主義進行鬥爭、保護特別易受傷害體（尤其是兒童、移徙工人、難民、身心殘疾者）或致力專門領域的非政府組織發展關係。

目前我國與人權保障相關的政府體制外非官方團體，大致可分為人權團體和學術研究機構等兩大類。前者如社團法人中華人權協會、台灣人權促進會、民間司法改革基金會、台北律師公會人權保護委員會、台灣法學會、台灣國際醫學聯盟、中華民國律師公會全國聯合會、台灣勞工陣線、國際特赦組織台灣總會、台灣國際法學會、中華民國殘障聯盟、小米穗原住民文化基金會、台灣性別人權協會、台灣促進和平基金會、台灣原住民族非政府組織聯盟、台灣原住民族政策協會、國家人權委員會推動聯盟、廢除死刑推動聯盟、澄社等，主要是關注該團體各項促進人權事務，從事諮詢服務、法律服務、人權教育、人權調查報告、人權法案推動、參與國際人權活動、國際人道救援等工作，同時監督及關切政府的人權施政；後者則有中央研究院法律學研究所、臺灣大學人權研究中心、政治大學人權史研究中心、東吳大學張佛泉人權研究中心等，側重於人權理論研究、國際人權法教學、人權基本教育等工作，並適時提供政府人權保障的諮詢性意見和建設性研究報告，有利於人權實務工作得到科學的理論指導。

各類人權非政府組織的組織目標或作用雖可能各不相同，但關係都是密切關聯、相輔相成。最多終目標都是在促進整體人權工作的發展。但是長期以來，國內人權非政府組織的許多倡議或意見，並未得到政府、社會的重視或認同，例如國家人權委員會推動聯盟的成立國家人權委員會提議、廢除死刑推動聯盟推動廢死政策等，政府在整體上均無任何正面回應，暴露出我國人權保障體系官方與民間疏離的現狀。

而政府人權機構雖擁有國家公權力為後盾，但人權領域非常廣泛，以國家的有限資源，不可能在每個人權領域內都投入人力、物力；再則人權非政府組織涉及社會各專業領域、涵蓋了各行各業的需求，如果缺乏民間的有力支持而單

純依靠政府力量，人權工作不易開展，因為現實中，許多侵害人權的行為均是被合法的表面所掩蓋，政府受到各種主客觀因素的影響，自不可能深入瞭解進而解決。而人權非政府組織源自民間、深入社會底層的性質，可以彌補政府人權工作的不足，協助政府將相關的工作落實到更廣泛更深層的範圍中。此外，人權學術研究機構的專家學者常對國際人權發展策略提出諮詢意見，或受政府委託辦理人權相關議題的研究報告，以協助完善政府人權施政及體制，但其所提意見或完成的研究報告，常被忽視而束之高閣，殊為可惜。這也是造成政府與人權非政府組織不易對話的困境。在未來實有待建構完整的政府與人權非政府組織溝通協調平臺，而這就有待一個專責的人權機構成立後，依其職權與人權非政府建立共同促進人權保護的伙伴關係。



第五章 我國人權保障機制之建構途徑

本研究經過探討臺灣政治民主化與人權發展的關聯、國際人權體系的發展對臺灣人權發展之影響、進而分析臺灣現行人權保障機制困境問題後，發現我國人權發展因欠缺專責人權機構的設立，對於民主鞏固、轉型正義的處理、參與國際人權體系、統合協調現行人權保障機制的分工等方面，都面臨了亟待解決的問題。因此，在探討如何建構人權保障機制時，首先應體察聯合國〈巴黎原則〉的準則及各國多已設置各種類型人權機構的經驗，瞭解到我國應超越出思考要不要設立國家人權機構的問題，而應在探討各面向因素後，理解設立國家人權機構已具有完全的必要性，進而分析國家人權機構應該具有那些核心要件，才能有效統合現有人權機制，並促進與人權非政府組織的關係。本章先論述聯合國〈巴黎原則〉對國家人權機構的定義、各國人權機構類型，再就我國人權機構設置問題提出策略，期能以最佳途徑建構人權機制，以符國內及國際人權發展上的需求。

第一節 國家人權機構類型

聯合國人權體系的憲章、公約、宣言等規範若要獲得有效實踐和監督，就必須依靠各國國內人權機制的執行與落實。聯合國從1945年成立時，就不斷思考促進各國建立國家人權機制，以補充依據國際人權條約所建立的國際人權機制功能，其目的在敦促各成員國在各自國家建立訊息團體或地方性人權委員會，藉由其合作促進聯合國人權委員會的工作。⁵⁷⁶然而自聯合國成立後30多年間未有太多進展，及至1978年聯合國人權委員會在維也納會議召開會議，形成人權機構的指導原則，繼而1991在巴黎召開的一次會議中，起草了一份〈關於國家促進及保護人權機構的地位及職權之原則〉（Principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights，簡稱〈巴黎原則〉），並由人權委員會和聯合國大會分別於1992年及1993年通過，正式確立國家人權機構的準則，各國乃紛紛依該原則建立國家人權機

⁵⁷⁶ 1960年經濟社會理事會通過一項決議，以更肯定的態度承認國家人權機構的重要性，包括對國際標準實施的監督，參見聯合國經社理事會 772B（XXX）號決議，1960年7月25日。

構，成為履行促進、保護和實現國際人權義務的國內人權機制。⁵⁷⁷

一、國家人權機構概念

自1945年聯合國成立以來，研究國際人權之專家學者即開始探討在各國國家層級應如何設置保障人權機制，以有效落實聯合國國際人權公約及各區域性人權條約，「國家人權機構」議題隨之受到高度重視。有的學者認為國家人權機構有廣義及狹義之分，廣義國家機構係指官方的國家機構或非官方機構中所有具有與促進和保護人權職能相關的機構；狹義則指一個國家依據其憲法或有關專門法律而設立的旨在促進和保護人權的機構。⁵⁷⁸ Brian教授定義國家人權機構為：「國家人權機構一般擁有一個廣泛的司法管轄權，包括對公民和政治權利的保護以及對歧視的預防。一些機構也被授權促進和保護經濟、社會和文化權利。許多機構對公共和私人團體具有管轄權；另外一些只能處理發生在公共領域內的行為或實踐問題。每一個機構的具體職權由設立該機構的憲法條款、法律或行政法規確定。一些機構被授權保護其憲法中的基本權利。然而，越來越多的機構被授權促進保護國際人權條約和其他文件中的人權。」⁵⁷⁹

聯合國對於國家人權機構的推動與發展，一直採取鼓勵態度並以直接的行動促進實現。因為聯合國意識到國際性及區域性的人權保護體系，對於各國國內的侵犯人權行為並無法以有效即時的機制處理或防範。1978年9月，聯合國人權

⁵⁷⁷ 〈巴黎原則〉通過後，不少被歸類為傳統保守，奉行亞洲價值的亞洲國家亦表現出積極支持的態度，紛紛設立國家人權委員會。印度首先於1993年通過了設置國家人權委員會的法案，同時設立人權法庭，確保憲法及兩公約權利之實現；泰國在1997年通過新憲法後，明文規定對人權與個人尊嚴的保障，同時設立議會監察使、行政法庭、國家人權委員會三個人權機制；印尼亦在1993年設置國家人權委員會，職司憲法、聯合國憲章與世界人權宣言之保障。參見朱柔若，2008，《全球化與臺灣社會：人權、法律與社會學的觀照》。臺北市：三民書局股份有限公司。頁38。然而〈巴黎原則〉通過迄今已屆20年，臺灣政府對於來自民間團體自1999年所呼籲成立國家人權會的倡議，仍未有較為積極之回應，即便2013年來來臺審查國家人權報告之聯合國專家審查意見結論，亦提出成立國家人權委員會為當務之急，但政府亦未持正面回應與看法。

⁵⁷⁸ A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights., 1995, Professional Training Series, No.4. The United Nations, Geneva, para.39.

⁵⁷⁹ Burdekin, Brian, Anne Gallagher, 2001, "The United Nations and National Human Rights Institutions", in G. Alfredsson et al. eds., *International Human Rights Monitoring Mechanism*, Kluwer Law International. p.817.

委員會曾舉行設立國家人權機構的會議，正式提出國家人權機構的結構與功能方面的指南。1990年，聯合國人權委員會授權就如何提高國家人權機構的工作效率問題舉行研討會。1990年啟動的亞太人權研討會是亞太國家促進人權領域合作的重要平臺，積極探索建立區域人權機制，在四個人權合作計畫中第一項就是“建立國家人權機構”。⁵⁸⁰

透過前述國際性及區域性的逐步推動，聯合國在推動國家人權機構建立與推廣的理論與實踐的基礎上，開始支持和引導各國建立、完善國家人權機構，以彌補聯合國和區域人權保護機制的不足，⁵⁸¹使得人權的保護真正落實在各國。1993年聯合國大會通過的〈巴黎原則〉，明確提出了關於國家人權機構的概念，對國家人權機構的地位、職權以及工作方法等做出了原則性說明，被認為是對“國家人權機構”進行明確的定義，同時也被視為是衡量國家人權機構的重要準則。各國在設立國家人權機構時也都以此準則為主要依據。

聯合國對於「國家人權機構」定義，一直隨著其職權的變遷而產生不同見解。在聯合國成立之初，「國家人權機構」的概念框架相當靈活，實際上包括對促進和保護人權有直接或間接影響的任何國家級機構，例如司法機構、行政機構、立法機構、非政府組織、社會福利機構都受到同等重視。⁵⁸²然則，隨著聯合國不斷的對「國家人權機構」在促進和保護人權的職權與功能提出更多的論述與修正，「國家人權機構」的定義，因其職能的特定化及是否具有高度獨立性而被不斷限縮。首先是立法、司法機關及社會福利機構等被排除在外，但仍無法得出一個最終定義。⁵⁸³及至1993年聯合國大會決議通過〈巴黎原則〉之後，始對“國家機構”概念逐以澄清，並為此就國家人權委員會的地位和諮詢作用規定若干標準。因此，就聯合國對“國家機構”一詞的定義，「是指由某一政府按照憲法、

⁵⁸⁰ 董雲虎主編，2011，《國家人權機構總覽》。北京市：團結出版社。頁2。

⁵⁸¹ A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights. Professional Training Series, No.4. The United Nations, Geneva, 1995, para. 38.

⁵⁸² United Nations, 1995, *Professional Training Series No.4 National Human Rights Institutions*, Centre for Human Rights, p. 6.

⁵⁸³ Ibid.

法律建立的機構，其職責是促進和保護人權的角度而予以特別規定的機構。」⁵⁸⁴

至於國家人權機構的角色及定位為何？國內學者廖福特依聯合國各機關的規範準則，認為至少可以扮演三種重要的角色。一、保護者之角色（**Protector**）：阻止違反人權事件之發生並實踐國際人權標準。⁵⁸⁵ 二、促進者之角色

（**Promoter**）：從事人權教育並建立人權文化，人權委員會認為各國國家人權機構可彼此交換訊息及經驗，使國家人權機構更加具備實效性。國家人權機構對於傳播人權訊息及文件，提昇人權教育，有相當貢獻。⁵⁸⁶ 三、橋樑之角色（**Bridge**）：作為民間團體、國家、區域組織及國家組織之橋樑。⁵⁸⁷ 而為確保其能獨立行使職權，有效發揮保障人權的功能，在組織設計上，至少須以法律授予廣泛職權，並定位在國家層級，以實踐人權的普遍性。

二、國家人權機構準則〈巴黎原則〉的確立

〈巴黎原則〉的主要內容分為四個部分，權限與職責、機構組成和獨立性與多元化的保障、業務方法、具有準司法權的人權機構地位。該原則重要規定如次：

（一）權限與職責

1. 權限

（1）應賦予國家人權機構促進和保護人權的權限。

⁵⁸⁴ Ibid.p7.

⁵⁸⁵ 廖福特，2010，《國家人權委員會》。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。頁 25。例如聯合國大會認為國家人權機制可依國際人權標準阻止各種違反人權之事項，人權委員會認為國家人權機構對於促進及確保所有人權之不可分離及互為作用，扮演非常重要之角色。而聯合國秘書長 Kofi A. Annan 認為，在國家層級建立強而有力之國家人權機制，可以長期永續地使人權得到保障及強化，高級人權專員辦公室認為，國家人權機構在將國際人權規範轉化為內國法律、政策及實踐，以確保人權在各國國內得到保障，扮演著非常重要之角色。其亦認為，國家人權機構逐漸被認為是在各國國內有效確保國際人權標準實踐之重要機構，國家人權機構可以作為監督及確保實踐國際人權之機構。高級人權專員辦公室甚至認為如果一個國家人權委員會沒有處理個人申訴之權責的話，是不能被認為是合適之國家人權委員會。

⁵⁸⁶ 廖福特，前揭書，頁 25。

⁵⁸⁷ 廖福特，前揭書，頁 26。例如前任聯合國人權高級專員 Mary Robinson 女士認為，「國家人權機構可作為政府與民間團體之橋樑」，因此「一個獨立有效之國家人權機構可以扮演非常重要之角色」，聯合國高級人權專員「強烈支持各國設立國家人權機構及其區域組織」，同時「國家人權機構不只是對於開發中國家是個有價值之資源，對於所謂的已開發國家亦然。」

- (2) 應賦予國家人權機構盡可能廣泛的授權，對這種授權在憲法和立法條文中應有明確規定，並具體規定其組成和權限範圍。

2. 職責

國家人權機構應具有以下基本職責：

- (1) 向有關機關建議與報告：應有關當局要求，或通過行使其在不需向上級請示逕行聽審案件的權力，在諮詢基礎上，就有關促進和保護人權的任何事項，向政府、議會和任何其他主管機構提出意見、建議、提議和報告；並可決定予以公布。
- (2) 國際人權公約國內法化：促進並確保國家的立法規章和慣例與該國所加入的國際人權公約協調，及其有效執行。
- (3) 促進批准國際人權公約與執行：鼓勵批准上述國際人權公約，或加入這些國際人權公約以確保其執行。
- (4) 提交人權報告：對各國按照其各自條約義務要向聯合國機構和委員會以及向區域機構提交的報告做出貢獻，必要時，在對國家獨立性給予應有尊重的情況下，表示對問題的意見。
- (5) 國際人權交流與合作：與聯合國和聯合國體系內的任何其他組織、各區域機構以及其他國家主管促進和保護人權領域工作的國家機構進行合作。
- (6) 人權教學與研究：協助制定人權問題教學方案和研究方案，並參加這些方案在學校、大學和專業團體中的執行。
- (7) 人權宣導與教育：宣傳人權和反對各種形式的歧視，特別是種族歧視的工作，尤其是通過宣傳和教育來提高公眾認識以及利用所有新聞機構。

(二) 組成和獨立性與多元化的保障

1. 成員組成多元化：國家人權機構的組成及其成員任命，不論是透過選舉產生或其他方式產生，必須按照一定程序予以確定，這一程序應提供一切必要保障，以確保參與促進和保護人權的（民治社會的）社會力量的多元代表性，特別是要依靠或促使與負責人權的非政府組織、工會、社會和專業組織（例

如律師、醫生、新聞記者和著名科學家協會)、哲學或宗教思想流派、大學和合格的專家、議會、政府部門(如果包括它們,則它們的代表只能以顧問身分參加討論)等各方面代表,或通過這些代表的參與,建立有效合作的力量。

2. 經費獨立並充足:國家人權機構應具備使其能順利開展活動的基礎結構,特別是充足的經費。這一經費的目的是使它能有自己的工作人員和辦公房舍,以便獨立於政府,而不受可能影響其獨立性的財政控制。
3. 成員任期明確穩定:為了確保國家人權機構成員的任務期限的穩定,對他們的任命應通過一項正式法令實行,這種法令應規定明確任務期限。只要機構的成員多元化得到保證,這種任務期限可續延。

(三) 業務方法

國家人權機構在其業務範圍內,其業務方法如下:

1. 自由審議受理的任何人權問題:根據其成員或任何請願人的提議,自由審議屬於其權限範圍內的任何問題,不論這些問題是由政府提出,還是該機構無須向上級機構請示而自行處理的。
2. 蒐集必要的資訊:為評估屬於其權限範圍內的情況,聽取任何人的陳述和獲得任何必要的資料及文件。
3. 透過媒體輿論公布建議:特別是為了廣為公布其意見和建議,直接或通過任何新聞機構公諸輿論。
4. 定期召開會議:定期並於必要時,經正式召集後召開有全體成員出席的會議。
5. 建立幕僚體系與設立地方人權機構:必要時建立成員工作小組,並設立地方或地區分機構,協助國家人權機構履行任務。
6. 協調其他人權機構:與負責和促進保護人權的其他機構保持協商,不論它們是否有管轄權(特別是與監察專員、調解人和類似機構保持協商)。
7. 促進與非政府組織合作關係:鑑於在開展國家機構工作的過程中,非政府組織所發揮的根本作用,應同專門促進和保護人權、從事經濟和社會發展、與種族主義進行鬥爭、保護特別易受傷害體(尤其是兒童、移徙工人、難民、身心殘疾者)或致力專門領域的非政府組織發展關係。

（四）具有準司法權的人權機構地位

聯合國建議可以授權國家人權機構負責受理和審議有關個別情況的申訴和請願。個人、團體代表、第三方、非政府組織、工會聯合會或任何其他代表性組織都可把案件提交此機構。在此種情況下，並在不損害涉及委員會其他權力的上述原則的情形下，交託委員會可根據下列原則行使職務：

1. 通過調解，或在法律規定的限度內，通過有約束力的決定，或必要時在保持機密的基礎上，求得滿意的解決。
2. 告訴提出請願一方其權利，特別是他可以利用的補救辦法，並促使他利用這種辦法。
3. 在法律規定限度內，受理任何申訴或請願，或將它轉交任何其他主管當局。
4. 向主管當局提出建議，尤其是對法律、規章和行政慣例提出修正或改革意見，特別是如果它們已使為維護其權利提出請願的人遇到困難時。

依據聯合國〈巴黎原則〉給予國家人權機構比較明確的定義。因此，在部分國家的憲法中規定建立全國性人權機構，亦有部分國家是以立法方式設立人權機構。許多國家則透過憲法或法律方式，將人權機構附屬於政府行政部門，但保障該機構享有實際獨立性，則取決許多重要因素，包括成員組成、財政基礎及運作方式等。⁵⁸⁸聯合國大會在通過〈巴黎原則〉做為各國設置國家人權機構之準則時，亦特別注意到世界各國為了在國家一級保護和促進人權而採取的各種不同方法，強調所有人權的普遍性、不可分割性和相互依存性，強調且確認這種辦法對於促進普遍和遵行人權和基本自由的價值；聯合國亦鼓勵各國在注意到〈巴黎原則〉的情況下建立和加強國家人權機構，同時承認各國有權選擇最適合其國家政治體制或具體需要的框架。⁵⁸⁹例如聯合國對於各國的人權委員會、專門人權機構、監察監察使等制度的特點，承認各國實際上仍然存在著區別和不同類別。⁵⁹⁰

⁵⁸⁸ United Nations, *Professional Training Series*, No.4., para. 41-45.

⁵⁸⁹ 參照聯合國大會 1993 年 12 月 10 日第 48/134 號決議（A/RES/48/134）。

⁵⁹⁰ United Nations, *Professional Training Series*, No.4., para.46-62.

三、國家人權機構類型分析

由於〈巴黎原則〉並沒有要求各國要建構哪一種類型之國家人權機構，也就是各國可自由選擇國家人權機構類型，同樣地 1993 年所舉行的世界人權會議（World Conference on Human Rights）也認為，各國有權依其國家之需要選擇在其國內設立國家人權機構模式。⁵⁹¹因此，各國設立的國家人權機構類型也就不一。

至於如何將國家人權機構予以分類，確實有其困難度。依據聯合國人權中心（Human Rights Centre）的分類有三種：人權委員會（human rights commissions）、專職機構（specialized institutions）、監察使（the ombudsman）。⁵⁹²國際人權政策委員會（International Council on Human Rights Policy）2005 年公布的《國家人權機構：影響評估指南》，提出了當今國際現存最具代表性的國家人權機構有四類：一是標準型國家人權機構，其職權主要在於促進和保護人權，如處理個人申訴、審查立法以及開展人權教育。二是國家人權諮詢委員會（National Advisory Commission on Human Rights），與標準型國家人權機構相比，最主要區別在於其沒有處理個人申訴的職能，而多是行使促進人權職能，如對政府提出人權政策建議等。三是國家反歧視委員會（National Anti discrimination Commission），這類型國家人權機構具備標準型機構的職能，但都侷限在反歧視特定領域。四是監察使制度（Ombudsman）屬單一成員機構，來自北歐斯堪的納維亞模式，其主要職權與標準型國家人權機構類似，但在職權範圍、關注重點等方面仍存在差異。⁵⁹³但實質上另有一種類似人權諮詢委員會的人權中心存在，這種類型機構較傾向於對促進和保護人權的理論和實踐的研究。並不具備有處理個人申訴的職能。⁵⁹⁴

國內最具代表性之分類則為學者廖福特教授的分類方式，他依據國家人權機構職權內涵及區域發展為基準，並依其法律依據、職權、組織、權力分立等內

⁵⁹¹ 廖福特，2010，《國家人權委員會》。頁 26。

⁵⁹² United Nations, *Professional Training Series No.4*, supra no. 3, pp.7-9.

⁵⁹³ See National Human Rights Institutions: Impact assessment indicators. 2005, International Council on Human Rights Policy. Versoix, Switzerland.

⁵⁹⁴ Kjarum, Morten, 2003, *National Human Rights Institutions. Implementing Human Rights*, Danish Institute for Human Rights, p.8.

涵，將各國國家人權機構歸類為五種類型：諮詢委員會、人權中心、單一職權委員會、人權監察使、與監察使分離之獨立人權委員會。⁵⁹⁵我國政府在研議設置國家人權機構制度時，亦採取廖教授所提的5種類型。⁵⁹⁶本文依此五種類型的重要內涵分述如次。

（一）國家人權委員會

聯合國 1995 年《關於設立和加強促進和保護人權的國家機構手冊》中指出國家人權委員會的重要內涵為：⁵⁹⁷

1. 組織定位：人權委員會在保證有關保護人權的法律和規章切實得到實施，大多數人權委員會的運作獨立於政府其他機構，儘管它們可能須定期向立法機構提出報告。
2. 組織成員：基於獨立性質，委員會一般由各種背景不同的成員組成，每位成員有其在人權領域的特定關注、專長或經驗。每個國家在選任成員時可以有其特定的要求或限制，例如為不同職業類別、政黨或地方的代表或候選人的數目規定限額。
3. 職責：人權委員會主要致力於保護個人不受任何形式的歧視及保護公民和政治權利。也可被授權促進和保護經濟、社會和文化權利。委員會的權力和職責在據以設立該委員會的立法法案或法令中明定。這一法律或法令並界定委員會管轄範圍，包括具體規定有權對何種歧視或侵權行為進行調查或採取其他行動。某些委員會可以審理關於憲法承認的任何權利受到侵犯的指控。另一些委員會則可審查範圍廣泛的歧視案件，包括基於種族、宗教、性別、民族或族裔、殘疾、社會條件、性偏好、政見、年齡和婚姻狀況的歧視行為。
4. 申訴方式：人權委員會最普通的職能之一是接收並調查個人（亦有群體）

⁵⁹⁵ 廖福特，2010，《國家人權委員會》。頁 27-45。

⁵⁹⁶ 行政院人權保障推動小組幕僚機關法務部 2009 年 9 月 10 日撰擬訂定「國家人權行動計畫」、建立「國家人權報告」之必要性及設立「人權委員會」之義務研析意見中，採行廖福特教授的分類方式據以研議我國未來籌設國家人權機構的方式。

⁵⁹⁷ United Nations, *Professional Training Series*, No.4., para.46-52.

關於違反現有國家法律侵犯人權的指控。為妥善完成任務，委員會通常應能就所調查的問題取得證據。各人權委員會調查和解決申訴程式有很大差別，其中有許多依靠調解和/或仲裁。在調解過程中，委員會將約請雙方商議，以求達成令雙方都滿意的結果。如調解不能解決爭端，委員會可訴諸仲裁，並在聽證後作出裁決。人權委員會通常無權強迫申訴的雙方接受某種具法律約束力的結果。

5. 其他廣泛職權：委員會可有系統審查政府人權政策，以查明在尊重人權方面的問題並提出改進辦法。監測國家對本國法律和對國際人權法律的遵守情況，在必要時建議作某些變革。為提高社會對人權的認識，促進人權並進行人權教育、發起討論各種重要人權問題，以及出版和分發人權出版物。

亞洲與我國有類似民主化經驗的新興民主國家南韓，於2001年通過國家人權委員會法（The National Human Rights Commission Act 2001），該法第3條確認國家人權委員會獨立行使職權，⁵⁹⁸該委員會是獨立於行政、立法與司法部門的國家機關，依公權力針對人權侵害、所有型態的歧視進行調查、督導糾正，也肩負督導法律與制度的改善，並擔任監督國際人權條約在國內的履行情形。⁵⁹⁹依據該法明定委員會職權有四個部分：一是政策制定和建權議，包括向總統提出人權意見或建議案、應國會要求提出報告、對人權法令制度政策和慣例進行調查研究、提出履行國際人權條約的義務及相關意見。二是調查研究和救濟，透過與司法部門合作等各種方式，調查及救濟違反人權案件、歧視案件。三是人權教育和提高公眾意識，透過對人權發展狀況進行調查，以進行人權教育和宣導。四是交流和合作，與國內外人權非政府組織、其他國家人權機構和國際人權機構交流合作，以促進和保護人權。⁶⁰⁰

南韓國家人權委員會的主要特色是分工明確且職權涵蓋非常廣泛。委員會分為委員會及秘書處兩部分。委員會共有11位委員，其中主任委員及3位委員為專

⁵⁹⁸ 廖福特，2010，《國家人權委員會》。頁 42。

⁵⁹⁹ 柳南榮，2008，〈人權機構與國際交流—大韓民國國家人權委員會的經驗〉。收錄於《2008 年第 1 屆台韓人權論壇論文集》。臺北：財團法人二二八事件紀念基金會。頁 129。

⁶⁰⁰ 董云虎主編，2011，《國家人權機構總覽》。北京：團結出版社。頁 73。

任，其餘為兼任；擔任國家人權委員會委員必須具備人權之專業知識或經驗，並能公平且獨立地執行職權。11位委員中有4位由總統提名、4位由國會選任、3位由最高法院院長提名，分別兼顧行政、立法及司法之權力，最後由總統任命，委員任期3年，最多連任兩屆。⁶⁰¹委員會下設常委會、2個侵權救濟委員會及歧視救濟委員會4個分委員會，其所屬並設調解委員會、紀律委員會、顧問機關、人權資料中心、光州及釜山辦公室。秘書處下設5個部門及22個小組，依其各自職責處理人權相關事務。⁶⁰²

南韓國家人權委員會在2001年經由聯合國促進和保護人權國家機構國際協調委員會（International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights，ICC）進行初次認證，認證等級為A，代表該委員會完全符合〈巴黎原則〉，2008年11月再經認證，認證等級為A。⁶⁰³可見該委員會在經過多年不斷地實踐人權保護的經驗中，已形成一套完整的、有系統的、可操作性較強的工作程序，甚值加以學習仿效。

設立獨立且與監察使分離之國家人權委員會，係國際人權保障之重要發展。學者廖福特即指出設立獨立且與監察使分離之國家人權委員會，重點是其職責不限於反歧視而已，而是擴及所有人權層面，包括國際人權條約、憲法及法律所保障之權利，這些權利之實踐都是獨立人權委員會之職責。並以南韓、愛爾蘭、泰國為例分析，認為此模式其實完全依照〈巴黎原則〉而建構其職權，並已涵蓋聯合國所期待的保護者、促進者及橋樑三種角色，而在職權部分其亦將所稱之職權範疇完全涵蓋，同時包括準司法權部分，可說是完全實踐〈巴黎原則〉。⁶⁰⁴

（二）人權諮詢委員會

人權諮詢委員會是唯一僅以諮詢建議工作作為其主要職能的國家人權機構類型。人權諮詢委員會模式可說是最早出現的國家人權機構模式，因為法國國家

⁶⁰¹ 廖福特，2010，《國家人權委員會》。頁 42。

⁶⁰² 董云虎主編，2011，《國家人權機構總覽》。頁 70-71。

⁶⁰³ See <http://www.ohchr.org/ch/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx>.

⁶⁰⁴ 廖福特，2010，《國家人權委員會》。頁 39-45。

人權諮詢委員會是全世界第一個國家人權機構，由法國總理於 1947 年 3 月 27 日以行政命令（ The constitutive decree of the National Consultative Commission of Human Rights）設立。但是該委員會成立後沉寂多年，直到 1984 年 1 月 30 日法國總理再次以行政命令方式設立國家人權諮詢委員會後，法國人權諮詢委員會才走向成熟。該命令並在 1993、1999 年分別做兩次修改。⁶⁰⁵

法國國家人權諮詢委員會成員包括人權團體成員、工會成員、人權專家、法國國際人權機構委員、國會議員代表及監察使，同時其包括總理及各部長之代表，但是總理及各部長之代表只有討論權沒有投票權。人權團體成員、工會成員、人權專家由總理任命，法國之國際人權機構委員、國會議員及監察使依其任期參與之，兩位國會議員由兩院議長推薦任命。但是行政命令中並未明確規定委員人數，實際上其包括 119 個組織及成員。委員會設主任委員一名，副主任委員兩名，由總理於人權團體成員、工會成員、人權專家等委員中任命之。國家人權諮詢委員會立預算編列於總理辦公室之預算中。⁶⁰⁶

法國國家人權諮詢委員會主要職權為：以建議方式，協助總理及各部長處理與人權及人道主義活動有關的各項事務。具體細分為編制年度報告、提供法律建議、主動提供建議、教育職能、人道主義活動及人道主義法問題、面對大眾輿論與回應，促使政府對該委員會意見給予重視等。⁶⁰⁷

以〈巴黎原則〉檢視人權諮詢委員會，該模式只能提供人權諮詢意見，無法接受申訴，也無法進行調查，只能扮演促進者角色，但無法扮演保護者角色。至於可否做為橋樑者角色，必須視其職權中是否明訂並實踐之。人權諮詢委員會模式亦不會有準司法權，因為其根本沒有調查職權。而此模式大都以命令方式便可成立，一個只依行政命令成立的國家人權機構是否符合法治基本要求，其實仍需加以考慮的。⁶⁰⁸

⁶⁰⁵ 廖福特，2010，《國家人權委員會》。頁 28。

⁶⁰⁶ 廖福特，2010，《國家人權委員會》。頁 29。

⁶⁰⁷ See <http://www.cncdh.fr>

⁶⁰⁸ 廖福特，2010，《國家人權委員會》。頁 29。

（三）單一職權（反歧視）委員會

聯合國在1995年《關於設立和加強促進和保護人權的國家機構手冊》中有關單一職權專門人權機構部分指出：⁶⁰⁹易受傷害的群體因國家而異，但它們面臨的最普遍問題就是歧視，最經常被各國政府認為需要專門人權機構保護其利益的群體成員是屬於種族、語言和宗教少數的人員、土著居民、非本國國民、移徙人口、移民、難民、兒童、婦女、貧民和殘疾人。而專門人權機構的設立一般是為了推動政府和社會為保護一個或數個上述群體而制定的政策，這些機構的職責較一般性的人權委員會的職責大體上相似，也因一國之內易受傷害的群體不止一個，所以單一職權委員會也可能會同時存在數個。

單一職權委員會通常有權調查歧視群體內的個人或歧視整個群體的個別案例和一般情況，一般業可以調查群體某一成員提出的針對另一人或針對某一政府機構的申訴，但也像其他國家人權機構一樣，很少有權作出具有約束力的決定或提起法律訴訟。委員會可向個人或集體提供物質或諮詢協助，而且經常負責監督與這類群體有關的現行法律和憲法條款的有效性。⁶¹⁰為此，委員會經常作為議會和行政部門的顧問，並向它們提出建議。

歐洲部分國家及加拿大、南非等國家設立之單一職權委員會，部分人權機構僅單一職責，例如在「消除種族歧視」範圍內受理申訴並可行使調查權。惟近年來有整合擴充職權至其他人權事項者，如加拿大、荷蘭及瑞士之「國家人權委員會」。⁶¹¹

單一職權委員會可以同時扮演促進者、保護者及橋樑者角色，此部分似符合聯合國期待。但是「巴黎原則」指出，各國不僅應賦予國家人權機構「促進」和「保護」人權的職權，同時應賦予國家機構盡可能廣泛的授權，如果職權太過單一，例如單一職權委員會可以針對特定人權，特別是反種族歧視，有相當促進及

⁶⁰⁹ United Nations, *Professional Training Series*, No.4., para.53-55.

⁶¹⁰ United Nations, *Professional Training Series*, No.4., para.55.

⁶¹¹ 歐洲之荷蘭原設立平等待遇委員會、瑞士設立反對種族偏見聯邦委員會、瑞典成立種族歧視專員及殘疾人權利監察專員、英國亦有機會平等委員會等機構。參見廖福特，2010，《國家人權委員會》。頁 34-39。

保障的正面效應，但是人權領域不只是反歧視而已，亦應涵蓋其他領域，如果針對單一人權議題都設立特定委員會，勢將造成非常多單一職權委員會的成立，恐會產生諸多紛擾。⁶¹²此由各國由單一職權委員會模式轉向獨立人權委員會立趨勢可以發現。

（四）人權監察使

依據聯合國 1995 年《關於設立和加強促進和保護人權的國家機構手冊》對於監察使（監察專員）的組織名稱、定位、職權功能等內涵如次：⁶¹³

1. 組織名稱與定位：監察使或專員在某些國家有其他名稱，如人民律師、人民辯護士、共和國調解員等。“監察使（專員）”通常是一個人，或也可以是一群。一般由議會任命，根據憲法權力或通過特別立法行事。不過，在非洲部分國家和英聯邦，監察專員由國家元首負責任命，而且可能須向國家元首報告。
2. 職責：監察使（專員）首要職責是監督公共行政部門的公正性與合法性，其存在是為了保護一些自認為受到公共行政部門不公正行為之害的個人的權利，監察專員常常擔任受侵害者與政府間的公正調解人。
3. 申訴方式：任何公民如認為其權利受到侵犯，均可向監察使（專員）提出申訴，但許多國家要求申訴者首先已用盡其他的法律和行政糾正辦法。對提出申訴也可能有時效上的限制。不僅如此，雖然監察專員的職權範圍通常及于公共行政的一切方面，大多數監察使（專員）卻不得審查涉及立法或司法官員的申訴。監察使（專員）在調查過程中，一般能查閱所有有關公共當局的檔案資料，亦可指令證人、包括政府官員提供資訊。其後，根據調查結果發表一項聲明或建議，這項聲明一般應轉達提出申訴的人，也應轉達作為申訴對象的辦事機構或當局。一般來說，如果所提的建議未被遵行，可向立法當局提交一份專門報告，這將作為向同一立法機構提交的年度報告的補充，其中可載述所查明的問題的情

⁶¹² 廖福特，2010，《國家人權委員會》。頁 39。

⁶¹³ United Nations, *Professional Training Series*, No.4., para.56-62.

況，並附以進行立法和行政變革的建議。

4. 與人權委員會的差異：就調查申訴而言，監察使（專員）的權限同人權委員會相似，兩者均致力於保護個人權利，原則上兩者均無權作具有約束力的決定。不過大多數監察使（專員）的首要職責是保證公共行政部門的公正性和合法性，人權委員會更關切侵犯人權的行為，特別是歧視行為，人權委員會通常注意私人機構和個人的行為以及政府的行為。不過因為監察使（專員）參與的促進和保護人權的活動越來越廣泛，在更大的程度上擔負起促進人權的職責，特別是在開展教育活動和制定宣傳計畫方面。

現代監察使制度發源自 1809 年瑞典。直到 20 世紀中葉，該制度始由北歐國家仿效採行。1960 年代初期，實施該制度之國家激增，包括大英國協之紐西蘭、英國及澳大利亞等分別在 1962、1967 及 1977 年建立監察制度，促使世界其他國家陸續建立類似制度。⁶¹⁴而部分監察機構，例如成立於 1919 年之芬蘭監察使辦公室，被視為最早的國家人權機構。芬蘭監察使制度循瑞典模式，初以「合法性監督」為主，主要任務是「行政監督」確保公共行政和司法的品質，故早期「人權監督」並非監察使的工作範圍，但隨著國際人權觀念的擴散和發展，「合法性監督」重點也逐漸有所轉變，到了 1980 年代開始加入部分人權的監督範疇，著重在「公民和政治權利」履行，1990 年簽署「歐洲人權和基本自由條約」，增加對人權保障的監督，1991 年監察使合法性監督的範圍擴展至所有「公共行政」範圍，不僅限於公共機構和官員，而且包括公部門的雇員和履行公共任務的人員，1995 年憲法納入國際人權條款，特別重視「憲法權」和「人權」的監督，監察使「合法性監督」的重點轉向給予行政機關在履行基本權和人權的忠告和指導，2000 年新憲法實施後，第三代人權也漸漸成為芬蘭監察使的監督重點，例如環境權、民族平等權、兒童權、兩性平權。⁶¹⁵隨著國際人權體系在促進推動人權機構的發展過程中，可以發現芬蘭監察使扮演的角色在過去 30 年間，從事後監督為主的傳統「人權監督者」、「人權保護者」角色，轉變兼以事前預防、事中

⁶¹⁴ Linda C. Reif，監察院國際事務小組編譯，《監察與人權－良好的治理及國際人權體系》。臺北市：監察院。頁 3-5。

⁶¹⁵ 李文郎，2005，〈修憲後我國監察制度與芬蘭國會監查使制度之比較分析〉。頁 270。

教育的「人權教育者」角色。

學者廖福特從國家人權機構扮演保護者、促進者及橋樑之角色觀察，認為人權監察使主要扮演保護者角色，著重於監督行政機關，較缺乏其他兩個角色。在權限與職責方面，人權監察使具備準司法權，但是對聯合國期待有關提出人權諮詢意見、促進並確保國家法律、命令及慣例符合國際人權條約之規範、針對國家基於條約義務必需向聯合國機構、委員會及區域機構提交之人權報告時提出意見、協助制定人權教學方案及研究、宣傳人權及反對各種形式的歧視等職權，則較沒有完整兼顧。⁶¹⁶

（五）人權中心

部分國家以設立人權研究中心方式促進及推動其人權業務。例如丹麥、德國等國家設立人權研究中心，其職能在研究及宣傳人權。

丹麥人權研究所是丹麥國際研究及人權中心的一部分。丹麥通過〈Act governing the Establishment of the Danish Centre for International Studies and Human Rights〉，確認該中心是一個獨立自主的機構。丹麥人權研究所的職責是人權研究、向國會及政府提供建議、人權教育、促進平等及消除歧視、提供人權信息、協助國內人權團體的合作、支持及加強北歐及國際人權合作等。⁶¹⁷丹麥人權研究所有十三位董事，一位由職員中選任，四位由Copenhagen以及Aarhus大學校長選任，兩位由Danish Rectors' Conference選任，六位由Council for Human Rights選任，而所稱Council for Human Rights是指由志工團體、政府部門、人權研究者及其他有興趣之團體或個人組合而成之組織，可說是人權聯合會。⁶¹⁸

丹麥人權研究所在監督建議方面的職能規定，主要是評估政治、經濟的廣泛背景並綜合分析國際及國內安全政策形式，以及根據丹麥在相關情況中所處的位置，主動或應議會、政府請求提交分析報告。但此種分析報告是在個別情況下

⁶¹⁶ 廖福特，2010，《國家人權委員會》。頁 34。

⁶¹⁷ See <http://www.humanrights.dk/about+us/founding+law>.

⁶¹⁸ 廖福特，2010，《國家人權委員會》。頁 30。

的特殊決定，才屬於人權中心委員會的責任範圍。而依中心授權條款規定，研究所有權就丹麥在人權領域所承擔的義務向政府及議會提出建議，這些規定雖未明确指出人權中心有權就法律制定及修改進行監督並提出建議，但可推知立法及法律相關事項包含在政治、經濟背景及人權領域所承擔的義務之下。此外，條款授權丹麥人權研究所有權就種族歧視問題協助受害者處理申訴，並就歧視問題提出建議。可見，丹麥人權研究所雖無權自己受理申訴，但可向其他有權受理申訴的機關就歧視問題提出建議。此重要改變就是後來丹麥人權研究所亦被賦予接受個人申訴及調查權，由單純的人權促進者角色，轉換為更積極的人權保護者角色。⁶¹⁹

除了丹麥之外，德國亦於 2001 年 3 月 8 日通過法律〈Statute of the registered association German Institute for Human Rights〉，設立德國人權研究所（German Institute for Human Rights，DIMR）作為其國家人權機構。其經費來自於會費、國家預算及私人捐獻。德國人權研究所有九位委員，三位來自於人權專家、兩位為記者、三位來自於熟悉國際組織、科學及媒體之專家、一位是有聯邦政府所指定之人。⁶²⁰德國人權研究所為一政治獨立組織，其職權包括：通過研究、文獻、學術研究項目、圖書館服務、公共研討會、教育項目、專家討論、以及在國內人權和國際政策背景下提供政策諮詢。研究所主要職能是進行人權教育，其目的是傳播人權知識和信息，提高人權問題的理解，進而有助於防止侵犯人權的行為。⁶²¹因此，德國人權研究所具備提供政策諮詢的職能，但此職能與國家人權委員會、監察專員等監督建議權仍有不同，與人權諮詢委員會行政性質諮詢也不同。

人權研究所主要扮演促進者及橋樑者角色，但是無法扮演保護者角色，其雖有透過一般法律方式設立之，但是其所扮演角色是比較接近研究者及教育者，亦不牽動既有權力分立變動。以聯合國標準來認定一個人權機構如果無權處理個人申訴的話，不能被認為是合適之國家人權委員會，這也促使丹麥國家人權機構之轉型，由原來單純的人權研究機構，可能轉換為比較積極的人權監督者及保護

⁶¹⁹ 同前註。

⁶²⁰ 廖福特，2010，《國家人權委員會》，頁 30。

⁶²¹ See <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de>.

者角色。⁶²²

經以〈巴黎原則〉之準則來探討五種類型國家人權機構之後，可以深刻理解聯合國期待國家人權機構應同時扮演保護者、促進者及橋樑者三種角色。以諮詢委員會模式，只是扮演諮詢者角色，或許可成為人權促進者，但是無法成為人權保護者。而人權中心以研究為主，亦扮演促進者角色。單一職權人權委員會、人權監察使及獨立國家人權委員會均可扮演保護者之角色，然而單一職權人權委員會可能面臨人權限縮於反歧視，陷入職權過於狹隘困境；而人權監察使與監察使職能相同，只監督行政機關行為，並沒有負擔〈巴黎原則〉所期待之其他職權。而設立一個獨立國家人權委員會則是比較能完整實踐〈巴黎原則〉理想模式。⁶²³

我國在面臨過去長期威權統治的人權侵害遺緒，轉型正義的問題有待處理，又面臨當代社會中的移民移工、婦女、兒童、族群與環保的新興人權議題，有待以一個具有廣泛職權的專責人權機構來負責人權事務。相較於與我國國情較為相近，政治體制上亦有監察制度，且均曾經歷過威權統治的韓國，早於 12 年前已成立國家人權委員會，且運作成效良好，被 ICC 評為 A 級國家人權機構，我國確可研議仿效該國模式，成立國家人權委員會，以完整實踐〈巴黎原則〉準則的理想。

四、聯合國之國家人權機構認證機制

（一）國家人權機構認證機構

國家人權機構認證是由聯合國人權事務高級專員辦公室（OHCHR）所屬的促進和保護人權國家機構國際協調委員會（ICC）下設的資格認證小組委員會進行的，小組審查和分析資格認證申請書，向國際協調委員會事務渠成員提出關於申請國符合關於〈巴黎原則〉情況的建議。資格認證小組委員會由非洲、美洲、亞洲—太平洋和歐洲四個區域組各選出一個經過認證、被確定為 A 級的機構組成。小組委員會成員由區域組指定，任期三年，並可連任。人權高專辦是常駐資

⁶²² 廖福特，2010，《國家人權委員會》。頁 32。

⁶²³ 廖福特，2010，《國家人權委員會》。頁 46。

格認證小組委員會的觀察員並充當國際協調委員會的秘書處。⁶²⁴其認證程序主要分為初次認證及調整認證，想成為 ICC 會員的國家如果初次認證等級為 A 者，就自動成為 ICC 會員國，享有會員權利；如果初次認證等級為 B 者，取得觀察員地位；初次認證等級為 C 者，則為不合格。其後並可依常規再認證程序及臨時再認證程序，由 ICC 資格認證小組再做認證。

（二）國家人權機構認證基準⁶²⁵

ICC 資格認證小組對國家機構等級的認定基準，主要依六方面進行：

1. 國家人權機構建立依據：小組查明申請者建立國家人權機構所依據的憲法、法律、法規或其他文件。為此，申請認證國家需要說明該國人權機構的職能和組織結構與建立機構所依據的文件之間的關係，並需提交一份建立機構所依據的文件複印本。
2. 國家人權機構的性質：該機構職權是屬於行政性、立法性或是其他性質的，應具體說明職權範圍以及如何實現，並需提供相關規定或證明文件。
3. 國家人權機構促進和保護人權的職能：國家人權機構促進和保護人權的職能是否在法律上做出明確規定。如果是，則需解釋在哪些法律上做出了哪些規定，並提供相關證明材料；如果不是，則需提出詳係理由。
4. 國家人權機構的職責：依〈巴黎原則〉所訂職責加以審查。
5. 國家人權機構的獨立性：認證小組對國家人權機構的審查主要以下幾方面進行，一為是否有憲法和法律賦予其獨立的、不受干預的自主性；二為國家人權機構的員組成是否多樣化；三為是成員任命和離職是否有法定程式；四為是否有充足資金以保障其財政的自治性。
6. 國家人權機構開展業務的方法：依〈巴黎原則〉所訂業務方法加以審查。

（三）國家人權機構認證等級⁶²⁶

依據〈巴黎原則〉所訂準則，ICC 資格認證小組將國家機構的認證分為四個

⁶²⁴ See <http://www.ohchr.org/ch/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx>.

⁶²⁵ 董云虎，2011，《國家人權機構總覽》。頁 6-7。

⁶²⁶ See <http://www.ohchr.org/ch/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx>.

等級：A、A（R）、B、C。認證等級 A 代表該國國家人權機構與〈巴黎原則〉準則一致；認證等級 A（R）代表有保留的認證，即相對於 A 來說，其提供文件尚不夠充分；認證等級 B 代表觀察員地位，該國國家人權機構與〈巴黎原則〉準則尚不完全一致；認證等級 C 之國家人權機構不符〈巴黎原則〉準則。

依據 ICC 資格認證小組 2013 年 2 月資料顯示，在全球已成立國家人權機構並提出認證申請的 103 個國家中，認證等級 A 的國家人權機構有 69 個（67%），認證等級 B 的國家人權機構有 24 個（23.3%），認證等級 C 的國家人權機構有 10 個（9.7%）。⁶²⁷

（四）國家人權機構認證之作用與影響

ICC 認證小組透過對國家人權機構的認證，促進國家人權機構的發展，確保其在實際運作中符合〈巴黎原則〉的相關要求，並具有以下幾項重要的作用與影響：⁶²⁸

1. 推動國家人權機構建立，為國家人權機構的成立和發展指引方向：由於每個國家的歷史和國情不同，決定了各國建立國家人權機構面臨的不同的基礎和需要。針對目前國家人權機構所面對的現實狀況，ICC 從不同方面認證，在很大程度上保證了國家人權機構在成立時與〈巴黎原則〉相一致，明確了國家人權機構的相關標準和要求，有助推動國家人權機構的建立，並為各國在國家人權機構成立和發展提供明確方向。
2. 規範國家人權機構運作，促進國家人權機構在實踐中不斷完善及發展：在認證審查程序中，ICC 在最大限度上促進了國家人權機構運作的規範，使之能夠動態的與〈巴黎原則〉保持一致，使其結果最大程度上與國家人權機構的實際情況相對應，有效地避免認證等級與實際脫節的情況，同時也為國家人權機構的可持續發展提供支持。
3. 提高國家人權機構等級，增強國家人權機構獨立性與可信任性：獨立性是國家人權機構行使促進和保護人權職能的重要前提和基礎，是國家人權機構最

⁶²⁷ See <http://www.ohchr.org/ch/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx>.

⁶²⁸ 董云虎，2011，《國家人權機構總覽》。頁 8-9。

重要的特徵之一。ICC認證小組國對國家人權機構的獨立性做認證審查，在最大程度上確保國家人權機構在立法應具有的獨立性，提高了其作為人權促進和保護機關的可信任度，進而更有利於其履行促進和保護人權的職責。

4. 擴大國家人權機構國際交流機會與合作，提供全球人權交流的平臺：透過ICC的國家人權機構認證，一方面，使得各國家人權機構之間具有相互比較和借鏡的標準化基礎，為人權機構之間的交流和學習提供了契機。另一方面，也使得國家人權機構之間具有了互相借鏡和學習的目標，為國家人權機構之間的交流提供了方向性的指引，不僅為全球範圍內人權交流、發展和互相借鏡提供了平臺，也使各國家人權機構交流更具有針對性，也更加富有成效，並此人權機構的標準更趨一致。

第二節 建立國家人權機構的必要性

2013年3月1日國際人權專家對我國落實國際人權公約初次報告之審查所通過的結論性意見與建議，在建議貳、一般議題「保護及促進人權的國家委員會」中第8、9點中指出：「許多國家，包括不少亞太地區國家，均體認到在現有憲法架構之外，有成立獨立的國家人權委員會的必要，以符合聯合國大會在1993年所通過關於國家人權機構之地位的《巴黎原則》就獨立性與自主性之要求。此種委員會特別可以在廣泛的公民、文化、經濟、政治與社會等權利方面發揮諮詢、監督與調查的功能，亦應對於《促進與保護人權的國家行動計畫》的制定發揮作用。專家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。」⁶²⁹

除了國際人權專家已明確指出我國成立獨立的國家人權委員會的必要性，在衡諸國內及國際的各種因素後，我國確實應訂定成立國家人權機構的明確時間表，以符實際需求。本研究爰依國內外因素分析應成立國家人權機構的必要性。

一、國內因素

⁶²⁹ 法務部全球資訊網：〈<http://www.humanrights.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=33868&CtUnit=13021&BaseDSD=7&mp=200>〉。檢索日期，2013年6月22日。

（一）履行國家保障人權的義務

依人權的發展歷程來看，國家做為人權保障的主體是歷史發展的必然結果，而保障人民的基本權利也就成了現代國家的主要目標。例如美國〈獨立宣言〉及法國〈人權宣言〉，都提出為了保障這些權利，人民才建立政府，而政府之正當權利，是經被統治者的同意而產生，可以看出政府是由人民授權行使權力的，而授權行使權力的目的是為了更好的保護人權。而且個人與國家之間的關係，也決定了國家是人權保護的主體，在國家和個人關係上，個人是國家的基石，如何保障個人權利的最大實現，就構成了國家制定一切政策的前提和出發點，一切為了人民的權利應當是國家是否具有合法性的根本。⁶³⁰

憲法規定保障人權的條款，國家政府在履行憲法上的義務時，最重要的目的在於將憲法的人權條款落實在人民的生活中，並防止人權受到侵害。自 1970 年於德國興起的國家基本權保護義務論已成主流，普遍為各國實務界及學術界所採納，依該理論所持重點為國家負有義務，須採取必要措施以保護個人的基本權益，俾免受第三人侵害，此種國家義務的承認，在德國人權發展上極具意義，代表立憲政治的長足進步。我國除了學術界多抱持肯認態度外，大法官在 364 號解釋，基於公平合理分配原則，國家對於人民平等接近使用傳播媒體的權利應予以尊重；445 號解釋則表示國家應保障人民的集會自由，同樣都蘊含國家具有基本人權保護義務的意旨。⁶³¹

聯合國人權體系創設之後，透過國際人權法及人權條約的訂定，國家所必須負的責任就是在國際人權法及條約中所應履行的責任。如此，國家除對內應負對人民權利保障的權利，在國際社會上也應負起履行法律及條約及責任。如同〈維也納宣言與行動綱領〉第 2 條第 83 款，要求各國盡量限制對國際人權文書的保留程度，採取積極措施主動實現國內法與國際法的銜接，並在保護人權的國家機

⁶³⁰ 學者曾將國家的義務分為四類，第一尊重的義務，是指國家避免和自我克制對個人自由的侵害；第二是保護的義務，國家要防止他人對個人權利侵害的義務；第三是滿足的義務，國家有滿足個人透過努力也不能實現的個人所需、希望和願望的義務；第四是促進的義務，指國家為在整體上促進人權而採取一定措施的義務。參見大沼保昭，2003，《人權、國家與文明》。北京市：三聯書店。頁 220。

⁶³¹ 許志雄，2010，〈人權與保護〉。《國立嘉義大學通識學報》8：25-26。

構和非政府組織的設立上，國家有義務設立必要的人權保障機構，有義務促進非政府組織的發展，並為這些機構與組織開展活動必要的法律基礎、財政支持和資源條件等。

大英國協秘書處 2001 年的《國家人權機構最佳作法》也提出：「建立國家人權機構的程序本身應該被視為是對該機構以後成功運轉的十分關鍵問題，國家人權機構的建立應該被視為一個最優先的國家項目，其建立的程序應該具有可參照的廣泛性和透明度，由政府最高機關領導和支持，並且包括和動員所有的國家和社會的有關資源。」⁶³²這也充明表明了國家在設立國家人權機構時應具有的特定角色和義務。

由此看來，國家為盡其在對人民權利保障的義務，不論是在憲政體制的運作中，或為克盡其在國際人權體系中對人民權利保護的義務，國家政府做為人權保障的主體是不可動搖的，而透過建立國家人權機構的程序來確保此種義務的履行，則是符合人民期待的最佳做法。

（二）民主政治發展的需求

民主與人權已經成為各國普遍追求的理想與價值，被認為是各種政治體制的合法性基礎。一個不尊重人權及依循民主的政治體制，將會受到不同程度的質疑，其正當性基礎也將受到嚴重挑戰。因此，一個政權的合法性基礎，除了來自民主程序外，也同時尊重並保障人權。民主與人權之間存在依存關係，被視為是理所當然的。〈維也納宣言和行動綱領〉第 8 條就明文強調：「民主、發展和尊重人權和基本自由是相互依存、相輔相成的。民主的基礎是人民自由表達決定自己政治、經濟、社會和文化制度的意願，充分參與生活的一切方面。在上述條件下，在國家級和國際級促進和保護人權和基本自由應當普遍，在執行過程中不得附加條件。國際社會應當支持在全世界加強和促進民主，發展及尊重人權和基本自由。」

⁶³² Commonwealth Secretariat, 2001, *National Human Rights Institutions Best Practice*, Chapter I.

從近代民主發展過程中，我們也可以看到民主與人權的關連性。自 17 世紀以來，民主作為一種政治制度，便是公民在爭取平等身份及地位中，重要的機制。換句話說，近代民主的發展，是伴隨著個人權利的確保及發展而來的。在民主化過程中，基於平等原則的運作邏輯，使得個人在社會及政治生活身份，產生根本改變，許多橫互在人民生活中的種種差別待遇被消除，使得近代民主政治的演進，與個人權利的發展有著密切的關係。⁶³³民主是政府保障人權的系統，另一方面民主本身亦需要透過人權來充實內容與正當性，因為人權構成了民主的固本質，透過基本自由與人權的保證，是使人民在公共事務方面上能有效表達意見的必要條件，並且能使政府受控制。⁶³⁴

臺灣在民主轉型過程中，人權也一直被視為是理所當然，但此議題卻似乎未被深入理解或思考。因此在評估民主轉型是否成功之際，援用人權保障水準做為衡量標準之一，也不失為一種方法。⁶³⁵只是臺灣民主化過程中，國族認同矛盾下的民主競爭，產生了分裂性的影響，因為國族認同和政治意識型態認同帶來的分裂對立情勢，影響了不同政治陣營看待人權議題的角度，亦即無論哪個政治陣營，都習於採取「非敵即友」的態度，來處理人權議題，即使在政治意識型態的認同上屬於同一陣營，也經常欠缺一致標準。⁶³⁶

在民主化的過程中，民間團體對於人權議題最關切者，即為成立「國家人權委員」的倡議，⁶³⁷認為臺灣社會歷經威權解體、政黨輪替之後，公民與政治權

⁶³³ 陳俊宏，2000，〈人權與民主：共生或互斥？〉。《東吳政治學報》11：135。

⁶³⁴ Beetham, David., 1999, *Democracy and Human Rights*. Cambridge: Polity Press .pp.91-92。

⁶³⁵ 劉靜怡，2009，〈台灣民主轉型的「人權保障」未竟志業〉。《臺灣民主季刊》6（3）：2。

⁶³⁶ 廖元豪，2006，〈誹謗一人有罪，誹謗族群沒事〉。《聯合報》，4月8日，A15版。

⁶³⁷ 國家人權委員會推動聯盟在其連署說帖—台灣亟需一個國家人權委員會的必要理由。指出自1987年解嚴以來，隨著憲法所保障的某些人權相繼「解凍」，台灣的人權狀況的確有相當的改進。但從比較寬廣、踏實的角度去看，台灣的人權現況和前景應該是另一種圖象。首先，人權的範圍遠遠超過目前的那些人權事項。以目前兩百種左右的國際人權公約為準，其範圍幾乎與人類社會生活相等。我們對人權的了解第一步在範圍上就過於偏狹。對國人比較熟悉的公民與政治權利固然如此；這兩類權利若要有實質意義所必不可缺的經濟、社會與文化權利，連論述都極少見，遑論進入意識之中。第二、即使有些比較有保障的人權也不必然穩固。例如，投票參選的政治權利為金權所嚴重扭曲，使公民平等「參與公共事務」與「獲得公共服務」（「公民與政治權利國際公約」第廿五條政治權利條文）失去意義。第三、中華民國於1971年退出聯合國時，也同時退出了以聯合國為軸心的國際人權體系，而人權準則之大幅度國際條約化，尤其是機制化與國際運動化正開始於這段時間，威權體制的過去本來就已導致人權文化與傳統無由生根成長，長期的國際孤立更使台灣缺少人權進展所不可缺的國際

利的保障，言論、出版自由等等，已獲致初步的成效。但在追求快速經濟發展的陰影下，許多弱勢族群的基本權利，甚而包括生存的權利並沒有得到充分的保障，如果能就他們的處境作一完整而客觀的調查，使社會對這些弱勢族群有進一步的瞭解，轉而構成對政府施政的壓力，必能為臺灣帶來一個較為公平正義的社會。而這民主轉型後的重要工作，就必須一國家人權委員會的運作，對臺灣社會中最弱勢族群的處境作一完整、客觀調查，以作為今後政府施政的標準。⁶³⁸

臺灣民主化後的重要目標，就是尋求社會公平正義的實現與促進弱勢族群的人權保障。設置一個獲得人民信任的獨立性國家人權機構，可以改變以往政府的管制型統治模式，也可以讓各自解讀的人權標準有一致的認同，將有助於政府與人民朝向溝通理解與合作的方向邁進。

（三）轉型正義的處理與真相調查

威權時代產生的暴力、恐怖及無數不正義的制度，有必要在民主轉型以後重新反省並糾正，乃是轉型正義的基本要件。⁶³⁹從當代各民主國家的經驗中可發現，釐清國家應對人權迫害事件負責的真相，有助於全體公民深刻體會民主的可貴，對於民主鞏固與人權保障具有助益。⁶⁴⁰

以歷史時期來面對轉型正義的問題，可以分為兩個部分，其一是二二八事件，過去調查報告認為事件對臺灣社會造成無法抹滅的傷痕，雖然政府已進行許多補償措施，但轉型並未結束，政府有必要從社會與心理層面採取更多作為，正視受害者及其家屬所受到的苦難，並保證事件真相能被完整披露，但因事件發生

參與、交流、刺激與壓力。第四、上述歷史與國際處境的後果之一是，台灣缺少人權進一步發展的許多基本條件。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。而台灣有關人權知識和資訊極端缺乏。憲法的人權章依然侷限於戰前水準；政府沒有負責人權的官員，更不用說人權政策與專司人權事務的機構。在目前這種狀況下，台灣的人權狀況如果要有更上層樓的進展，顯然必須在基本建設上開始（即使是遲來的）努力。設立一個國家人權委員會，正是不可或缺的第一步。See <http://www.tahr.org.tw/node/426#sthash.PX57EM7D.dpuf>

⁶³⁸ Mab Huang, 2002, “Creating a National Human Rights Commission,” presented at the International Symposium on Human Rights in Taiwan, October 16-18, Taipei.

⁶³⁹ 陳芳明，2007，〈轉型正義與台灣歷史〉。《思想》5：83。

⁶⁴⁰ 李敏勇，2006，《台灣進行曲》。臺北市：前衛出版社。頁 291。

多年，留下記錄不全，若成立「國家人權委員會」後，可以依職權調查當時的濫殺及濫捕等事實並將之整理，以完整呈現真相及釐清責任。其二是白色恐怖時期，調查報告採建議「政府應採取措施，揭露白色恐怖時期人權遭受侵犯的所有真相」，為實現補償正義，政府亦應正視受害者及其家屬所經歷的苦難，保證呈現真相及釐清責任。同樣地，「國家人權委員會」做為獨立機構，也可以在擁有一定的公信力下，讓真相還原，這對撫平傷痕及重現正義也具有重要的作用。⁶⁴¹

黃默教授對於臺灣成立「國家人權委員會」所應強調工作曾做過初步探討。認為「國家人權委員會」在成立後運作之初的工作重心有兩方面，其中之一是設立類似南非「真相與和解委員會」（Truth and Reconciliation Commission）的單位，此單位的目的在於就過去威權體制下迫害人權的情況作一詳盡與客觀的調查，工作重心是真相的發現、是族群的和諧，而不在報復。因為從南非以及另外一些設有類似機構國家的經驗來看，報復不可能解決族群的衝突，但煙滅真相、刻意遺忘過去，也不可能帶來族群的長治久安。唯有一方面發掘真相，另一方面又不去遂行報復，族群衝突的創傷才能平復，臺灣的情況類似南非，而這一項工作由「國家人權委員會」擔任最為恰當。⁶⁴²可見，臺灣民主政治發展至今，對於一些過去威權統治時期所遺留下的恣意侵犯人權問題，仍有待成立國家人權機構來處理，如同南非與東歐共產國家在民主轉型及憲政改造中，建構人權保障機制，成為這些國家的優先進行的改革工程。⁶⁴³

（四）解決現行人權機制的困境問題

設立一個獨立的國家人權委員會以接軌國際人權，並促進及保護我國人權，一直是我國民間人權非政府組織及學術界所強烈倡議，1999 年底，22 個非政府組織共同發起「國家人權委員會推動聯盟」，並即展開活動及起草「國家人權委員會組織法」民間版本草案，全文 21 條，於 2000 年 6 月 4 日正式對外發表。⁶⁴⁴

⁶⁴¹ 梁文韜，2013，〈成立「國家人權委員會」乃人權與轉型正義實踐上的大前提〉。《人權會訊》108：23-24。

⁶⁴² Mab Huang, 2002, "Creating a National Human Rights Commission," presented at the International Symposium on Human Rights in Taiwan, October 16-18, Taipei.

⁶⁴³ 吳志光，2010，《人權保障的跨國性研究》。臺北市：新學林出版股份有限公司。頁 282。

⁶⁴⁴ 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〉。頁 2-3。

在此同時，立法院第四屆國民黨籍立委蕭苑瑜等人亦迅速擬定「國家人權委員會組織法」草案，發動委員連署提案並經院會付委審查，全文共計 19 條。⁶⁴⁵

我國政府在 2000 年政黨輪替後，執政的新政府體認民間主張與國際潮流，曾在 2002 年 4 月由總統府人權諮詢小組提出「國家人權委員會組織法」草案版本，但迭經立法院審議受阻；及至 2006 年 2 月 15 日由總統府人權諮詢委員會全體會議通過「國家人權委員會組織法」及「國家人權委員會職權行使法」，由總統府函送行政院院會通過後轉送立法院審議。⁶⁴⁶依該法共計 9 條條文要點重點為制定之目的及功能、委員會職掌、委員會委員員額、任命程序、任期及獨立行使職權、委員會會議召開程序、委員會常任文官、職等及員額等。

惟依〈巴黎原則〉之重要準則檢視該組織法草案，尚有許多待檢討之處：

1. 權限與職責：〈巴黎原則〉明定應賦予國家人權機構盡可能廣泛的授權，包括向政府、議會和任何其它主管機構提出意見、建議、提議和報告；促進並確保國家的立法規章和慣例與該國所加入的國際人權文書協調及其有效執行；促進國際人權交流合作；反歧視工作；人權教育與宣導等職權。依前開組織法草案所訂委員會職掌為：檢討及研擬人權相關法令及政策、監督政府機關及法人團體人權相關措施、調查及處理人權相關事件、制作年度國家人權報告、促進國內外人權保障事項。顯然未賦予該機構盡可能廣泛的授權。
2. 機構組成和獨立性與多元化保障：〈巴黎原則〉明定人權機構成員的任命應具獨立性與多元性，並保障其機構運作上有獨立於政府的財政預算及充足的資源。依前開組織法草案所訂委員資格為對促進與保障人權有卓越貢獻者、對人權研究有專精著作者，並未達到充分多元化的目標，且未明訂委員會的財政預算獨立性，對於獨立行使職權仍有疑慮。
3. 業務方法：〈巴黎原則〉明定人權機構可自由審議屬於其權限範圍內的任何問題；聽取任何人陳述和獲得任何必要的資料文件；建立成員工作小

⁶⁴⁵ 參見立法院公報第 89 卷第 57 期院會紀錄。

⁶⁴⁶ 總統府人權諮詢委員會，2007，《人權立國－總統府人權諮詢委員會》。臺北市：總統府人權諮詢委員會。頁 44-45。

組並設立地方或地區分機構；與負責和促進保護人權的其他機構保持協商，及與非政府組織保持合作。依前開組織法草案僅明定委員會議每月召開一次，開會時得邀學者專家等列席，陳述事實或提供意見，其業務方法，其餘業務方法則另訂定職權行使法。

4. 準司法權之地位：〈巴黎原則〉明定人權機構有準司法權的地位，依通過調解，或在法律規定的限度內，通過有約束力的決定；在法律規定的限度內受理任何申訴或請願或將它轉交任何其他主管當局；向主管當局提出建議，尤其是對法律、規章和行政慣例提出修正或改革意見。依前開組織法草案所訂委員會具調查及處理人權相關事件之權限，惟未明定其對主管當局是否有具體建議權或法規修正權等權力。

檢視前開「國家人權委員會組織法」版本，與〈巴黎原則〉之重要準則尚有一段差距。惟多年來未通過成立國家人權委員會的原因，尚有立法委員認為總統府下設人權委員會，可能造成總統、立法、行政之對抗，並涉及修憲及調查權重疊或競合問題，⁶⁴⁷且監察院認為國家人權委員會具有調查權，已侵犯憲法賦予該院之調查職權，抱持反對態度。⁶⁴⁸依此涉及憲法權力分立需要修憲以解決疑慮的情形下，⁶⁴⁹國家委員會可能面臨無解的困境。但是依〈巴黎原則〉對於國家人權委員會的定位是屬於補充性及協調性的機構，並不會產生與現行人權機制職權重疊或功能競合問題。若依功能主義的目的論之，我國國家人權委員會的成立，透過中央行政機關組織基準所訂獨立機關的組織設計，則更顯然可以避免前述的憲法疑義。

此外，前亦檢討我國現行人權機制的運作現況，呈現出組織法源位階過低、職權限縮於研究規劃為主、組織成員選任與運作不具獨立性、組織經費人力及資源配置不足、組織業務方法未具標準化、工作人員不具人權專業性、組織的普及

⁶⁴⁷ 蘇友辰，2002，〈論國家人權委員會的角色與地位〉。頁 5-6。

⁶⁴⁸ 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〉。頁 2-3。

⁶⁴⁹ 2010 年 1 月 7 日馬英九總統於聽取「人權保障組織分工整合協調機制」簡報會議後裁示略以：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』，不具調查權及執行權，並維持『行政院人權保障推動小組』及『監察院人權保障委員會』等現有人權保障推動。

性不夠且受理管道有限、與國際人權體系的交流不多、與國內人權非政府組織互動有限等困境問題。

我國於 2009 年通過〈兩公約〉及〈兩公約施行法〉後，政府已將推動國際人權規範國內法化與重視人權事務視為政府人權政策上的重要議題。尤其依據〈兩公約施行法〉第二條規定兩公約所揭示保障人權之規定具有國內法律之效力。第八條亦規定各機關應於施行後兩年內檢討及修訂與公約牴觸之現行法規。但是經檢視後的法規之修正或廢止的程序或時程仍嫌冗長，或是部分法規並未修正，而是透過民間團體的協助檢視後才列入檢討修正之追蹤事項內。可見欠缺一個具有獨立性、執行力的人權機構來負責此一落實國際人權公約規範的工作，勢必使得人權保障工作的效率產生不佳的現象。

目前全球已有超過一百個國家與地區設置國家人權機構，如英、德、法、加拿大、澳洲等西方國家及南韓、南非、墨西哥等新興民主國家，並組成全球性國家人權機構論壇，區域性的亞太論壇亦於1996年成立。上述論壇均已成為國際人權社群最具影響力且具官方色彩的非政府組織。有鑑於此，中國大陸也已考慮設置「國家人權委員會」。我國政府若能深入體察此一國際人權保障之新趨勢，即設置依聯合國〈巴黎原則〉所倡導之國家人權機構模式，一方面確保我國法令與國際人權規範接軌；二方面協調規範落實、公布人權報告、推廣人權教育，則不僅對外能深化與國際人權社群的聯結，對內更得以將〈兩公約施行法〉中所援引之人權報告制度、人權素養提昇等等事務，納入此一機構，使其成為輔助與協調人權公約實踐的制度化平台。

二、國際因素

（一）履行聯合國人權公約締約國的義務

自1990年以後，聯合國大會分別在1993、1995、1997、1999及2005年通過決議，鼓勵其會員會依據巴黎原則，建立或加強國家人權機構。聯合國秘書長亦在一項“加強聯合國：進一步改革綱領”報告中強調，將加強聯合國幫助各國建立強有力的人權機構的能力。因為就國際人權保護體系的長遠目標來看，在國家

建構一個強而有力的人權機構，可以確保以持續的方式保護和增進人權，也是將國際人權體系的規範，透過國家人權機構獨立性的職權行使，適用到各國國內，直接讓各國人民受到國際人權的保護。

世界人權大會於1993年6月25日通過〈維也納宣言和行動綱領〉，再次重申國家機構在促進和保護人權方面的重要和建設性作用，特別是向執政當局提供諮詢意見和作用，以及發揮它們在糾正侵犯人權行為、傳播人權資訊和進行人權教育方面的作用。

而特別值得我國關切的是，我國已在2009年完成批准〈兩公約〉及透過〈兩公約施行法〉將公約內容國內法化。我國此種模式等同將自己視為締約國的地位，也因此必須履行條約締約國的義務。依據聯合國經社文權利委員會第10號一般性意見中「國家人權機構在保護經濟、社會和文化權利方面的作用」中提出：「公約第2條第1款要求各締約國“採取步驟……以使用一切適當方法……逐漸達到公約權利的充分實現”。」委員會認為，可以藉由採取重要步驟的一種手段是促進和保護人權的國家機構的工作。近年來，這些機構急劇增加，並往往得到大會和人權委員會強有力的鼓勵。聯合國人權事務高級專員辦公室設立了一個重要方案來協助和鼓勵各國展開國家機構方面的工作。

依照前項聯合國經社文權利委員會第10號一般性意見，認為締約國採取國家人權機構來落實公約是最受鼓勵的模式。而這種機構是由政府設立，但是有高度獨立於行政和立法機關的自主權，完全遵照適用於有關國家的國際人權標準，並得到授權展開各種促進和保護人權的活動。我國既已批准〈兩公約〉並宣示將完全遵照公約內容據以落實，而最優先進行的工作，應該就是成立國家人權機構來擔任落實執行〈兩公約〉的專責機關。

（二）回應國際社會我國人權之監督與意見

我國過去對於部分國家或團體定期發表之對其他國家人權評論相關報告，例如美國國務院之年度「各國人權報告」、「人口販運報告」、瑞典外交部之年度「各國人權報告」等，其處理方式為，各國報告其中如有涉及我國部分，外交

部或行政院新聞局均函送行政院人權保障推動小組參考。小組依有關我國之報告內容檢視並摘陳重點簽陳行政院核定後，函請各機關提出回應說明，俟完成彙整後，再提報人權小組委員會議討論。俟人權小組委員會議裁示後，各機關據以辦理回應說明，說明資料交由行政院新聞局翻譯成外文，再透過我國駐外館所送相關國家或組織參考，以期讓國際社會瞭解我國之人權狀況檢討辦理情形。此種經過多個機關往返而繁複冗長的處理流程，待前一年度回應報告完成並送交駐外使館時，往往各該國家已又做成新一年度之報告，以致無法即時回應國際社會對我國的人權監督與意見。

再者，我國總統府人權諮詢委員會於 2013 年 2 月 25 日至 27 日邀請 10 位國際人權專家來臺參與「公民與政治權利國際公約初次報告國際審查會議」及「經濟社會文化權利國際公約初次報告國際審查會議」，審查我國初次國家人權報告，並於同年 3 月 1 日發表「結論性意見與建議」81 點，幕僚單位法務部於 2013 年 3 月 12 日舉行「確認我國初次國家人權報告國際審查會議結論性意見各點次權責機關會議」並請各權責機關填寫初步回應，嗣彙整完成相關資料並已於 2013 年 4 月 9 日召開之總統府人權諮詢委員會第十一次委員會議提出報告案。依會議決議於 2013 年 5 月 16 日至 10 月 15 日期間密集召開「審查各機關對『結論性意見與建議』初步回應會議」，由總統府人權諮詢委員會委員輪流擔任主席，並邀請 4 院人權委員、國家人權報告撰擬過程中參與之學者專家、國際審查會議參與之國內外非政府組織代表、外國駐華使節及相關政府機關出席。審查會議之結論或成果，將提報總統府人權諮詢委員會確認，以做為落實結論性意見與建議的國家行動計畫（National Action Plan）。

依目前所規劃的審查意見回應處理流程來看，所需耗費之人力與時間等成本，亦將因無人權機構專責處理，而益形突顯我國在人權制度設計上，尚不足以應付國際人權組織或各國的監督及審查意見。類似各國或國際人權監督與意見，或是如 Freedom House 等國際人權非政府組織每年固定的報告，我國如能設置國家人權機構，以專責專人處理相關議題，方是正本清源的長久之計。

（三）做為國際人權非政府組織交流之平台

前已述及，我國監察院雖曾參加亞太地區國家人權機關論壇活動。但因該論壇對於會員的認定方式，須由聯合國 ICC 評定認證完全（A）或不完全（B）符合〈巴黎原則〉之人權機構的國家始具論壇會員資格。我國因缺少一個符合〈巴黎原則〉之人權機構，以致參加許多國際人權體系活動受到阻撓。

有關國家人權機構與和非政府組織之間關係的最全面和有效的指導原則是1999年由亞太國家人權機構論壇舉辦的“國家人權機構和非政府組織工作坊：攜手合作的伙伴（Workshop on National Institutions and Non-Governmental Organizations：Working in Partnership）”研討會通過的《康提行動綱領》（Kandy Program of Action）。⁶⁵⁰與會的國家人權機構、非政府組織等均一致認為，國家人權機構和非政府組織在促進和保護人權方面可以發揮不同的作用，非政府組織的獨立性和自治應得到尊重。在此基礎上，與會代表在人權教育、申訴和調查、公眾質詢，以及立法等方面提出了國家人權機構和非政府組織間合作的具體方式。

依經驗顯示，國家人權機構透過非政府組織體系的合作支持，可以更有效的發揮其職責，更重要的是國家人權機構在參與國際性人權非政府組織的活動中，可以充分的分享工作經驗、提供在專業上的培訓。我國面對「全球化」國際潮流，雖因面臨非聯合國會員國的外交困境，但亦不能置身於事外，尤其是在參與國際人權事務方面，隨著國際非政府組織不斷成長，以及其對聯合國「人權議題」之關切與參與，我國應重視與國際社會非政府組織之互動，包括積極參與國際非政府組織活動，以發展多邊關係及廣睦國際友誼。⁶⁵¹而透過國家人權機構的成立，以其組織成員與運作均獨立於政府行政與立法部門的地位與特色，較易為國際社會或人權非政府組織所接受，或許是我國開創與國際社會人權交流合作與發展的新契機。

⁶⁵⁰ Burdekin, Brian, 2007, *National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region*. Boston : Martinus Nijhoff Publishers. p.62.

⁶⁵¹ 呂慶龍，2003，〈從實務經驗談我國非政府組織參與國際議題〉。《研考雙月刊》27（6）：63。

第三節 以國家人權機構為人權保障核心之要件

聯合國〈巴黎原則〉已經提供各國一個設立國家人權機構的基本準則，在此準則下，各國依其國情、政治、經濟和法律制度設計出符合各國實際情況的人權機構。但是如何讓國家人權機構能有效發揮其保障人權的功能，依據聯合國〈巴黎原則〉、大英國協秘書處 2001 年的《國家人權機構最佳作法》等規範、各國實踐經驗及我國現行人權保障機制現況，本研究歸納出我國成立國家人權機構時，至少應具有以下幾項核心要件。

一、以憲法或法律為設置基礎

聯合國〈巴黎原則〉指出，應賦予國家機構盡可能廣泛的授權，對於這種授權在憲法和立法條文中應有明確規定，並具體規定其組成和權限範圍。強調一個符合國際人權標準的國家人權機構，應以憲法或法律為基礎，在行使職權時才能有充分的資源保障、功能的發揮及基本存續效力。尤其據以設立國家機構的法律在確保其法律獨立性，特別是其相對於政府的獨立性方面至為關鍵，理想的情況是一個國家機構被賦予獨立的法律人格，其性質使該機構能夠行使獨立的決策權，法律地位的獨立性應高到足以使一個機構能夠行使其職能，不受任何政府部門或任何公共或私人實體的干擾，最好的方式就是該機構直接對議會或對國家元首負責。⁶⁵²

大英國協秘書處 2001 年的《國家人權機構最佳作法》也提出：「建立國家機構及保障其獨立性和資金籌備的法律規定應在憲法中得到確立，或在授權法律中明確規定。建立國家機構的更好方法是在國家的憲法加以規定。另一種不是更好但可接受的方法是通過議會法來建立。通過憲法或議會法以外的方法，如總統令來建立則不可取。」⁶⁵³

保持國家機構獨立性最有把握的途徑就是將它的建立與法定權力載入國家

⁶⁵² United Nations, *Professional Training Series*, No.4., para.70.

⁶⁵³ Commonwealth Secretariat, 2001, *National Human Rights Institutions Best Practice*, Chapter I.

憲法。大多數國家的憲法載列了基本人權。以憲法方式建立國家機構，就是通過創辦具有與法院作用相平行與相補充的作用的專業機構來保護與促進這些權利。⁶⁵⁴

當國家的憲法沒有規定創辦國家機構，且憲法修訂程序極少採用或非常困難以致具有可行性時，適當的做法就是由立法機構通過法律來創辦國家機構。為了保障通過法律創辦的國家機構的持續存在，法律應有硬性規定，只有經立法機構的特別多數投票才可修改，以保障國家機構的存在及其政治、運作和財務獨立性。至於在一些國家，國家機構通過行政命令如由總統令創辦。另外因為行政命令易於廢除和修改，因而不能真正保障國家機構的持續存在和獨立性。所以，通過行政命令建立國家機構並不是被廣為接受的備選辦法。

依前述許多原則的規範及各國多以憲法或法律做為人權機構的法源依據。我國總統府人權諮詢委員會、行政院人權保障推動小組、監察院人權保障委員會均未具有憲法或法律的具體規定及授權。如果考量修憲之難度，而以一般法律規範國家人權委員會，同時又避免將國家人權委員會設於總統府之獨立性疑義問題，則可思考以獨立性機關的方式來設置。⁶⁵⁵而不論設在總統府或行政院底下的人權機構，其法源依據至少應提升為法律位階，以符合人權機構合法性、權威性、明確性等原則，其立法內容並應包含有確立組織的獨立運作特性、規定組織明確的職權範圍、確立組織在履行其義務時的法律權威、組織成員的任命標準程序、授權組織設立內部單位及聘用工作人員的權利、履行向立法機關報告的程序、對人權組織的監督機制、具有法效力的罰則等。透過以上完備的立法，始能有助於人權機制在資源保障、職權賦予及基本存續等關鍵因素發揮決定性作用。

二、以國際人權標準為職權設計依據

依據聯合國〈巴黎原則〉原則性規定應賦予國家人權機構促進和保護人權的權限；盡可能廣泛的授權，對這種授權在憲法和立法條文中應有明確規定，並具體規定其組成和權限範圍。第三點則具體的指出國家機構應具有向有關機關建

⁶⁵⁴ 廖福特，2010，《國家人權委員會》。頁 316-318。

⁶⁵⁵ 同前註，頁 321。

議與報告、國際人權公約國內法化、促進批准國際人權公約與執行、提交人權報告、國際人權交流與合作、人權教學與研究、人權宣導與教育等職責。

大英國協秘書處2001年的《國家人權機構最佳作法》亦提出：「國家機構的立法基礎應賦予權限，使該機構能採取履行使命所需要和方便的行動。管轄國家機構的立法應明確清楚地闡述該機構的具體權力，應包括以下權力：獨立啟動調查個別和制度性侵犯人權事件和其他相關問題；通過教育來鼓勵和宣傳人權；就立法草案和現行立法向政府和立法者提出建議並向議會遞交建議，以解決因立法、法規或其他原因導致的侵犯人權問題；與適當的個人、政府組織、國際組織和非政府組織開展合作與磋商；監督政府遵守人權條約義務的情況並促進批准人權條約；成立顧問委員會以就職能履行問題向國家機構提供建議；向行政當局遞交解決有關行政行為或行政不作為或其他原因相關的侵犯人權問題的建議；為侵犯人權問題提供補救方法並在適當時尋求和便利法院提供補救方法；舉行准司法聽證會；強制證人出席，下令出示文件並擁有出入場所的權利；要求其他政府機構和公共部門行為者予以合作；主持宣誓或作證；檢查看管設施和羈押場所；酌情與其他國家的國家機構、聯合國和其他相關國際組織合作；和採取與履行職能相關的一切必要或方便的行動。」⁶⁵⁶

國際特赦組織在 2001 年發表對國家人權機構的建議中，也特別強調：「國家人權機構的工作職責應該明確地涵蓋在國際人權法範圍內，這應該包括國家承擔國際法的義務，尊重和確保在其領土範圍內的所有人的權利得到尊重。」⁶⁵⁷

國際人權學者 Brian 教授也指出在此原則下，國家人權機構依國際人權法和文件所確立的職權。具有幾項重要的優點：⁶⁵⁸可以被當作是國內外在評價國際人權標準在國內履行上的便利尺度；擴展了適用國際標準的經驗和司法實踐；國際人權機構的部分職權和工作可以由國家人權機構協助履行，有助解決人權問題；

⁶⁵⁶ Commonwealth Secretariat, 2001, *National Human Rights Institutions Best Practice*, Chapter III.

⁶⁵⁷ Burdekin, Brian, 2007, *National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region*, p.31

⁶⁵⁸ Burdekin, Brian, 2000, Brian Burdekin, 2000, "National Human Commission", in Kamal Hossain et al.eds., *National Human Commission and Ombusman Offices-National Experiences Throughout the World*, The Hague/London/Boston : Kluwer Law International. pp.807-808.

國家人權機構具有防範功能，可以防止人權侵害事件發生，並在受害事件提交國機構前先獲得解決；個人申訴案件在提交國際人權條約機構處理時，國家人權機構可以透過國際人權文件解釋和適用，協助政府加強對特別弱勢群體的保護；國家人權機構可以向政府提供有關國際人權事務的諮詢服務，協助政府相關部門渠面瞭解國內人權狀況與國際人權文件的確切內涵。

前已述及，我國現行人權保障機制，多屬研究、協商、推動、諮詢等性質。甚至於國家人權報告的提出程序與內容，曾被評論為較類似政府人權施政報告。因此，在現行職權設計上，尚未符合由國際人權法和標準所確立的人權機構，應盡可能擁有廣泛的職權的標準。而我國政府在 2006 年曾提出的國家人權委員會組織法草案第二條，對於人權委員會的職權規定如次：檢討及研擬人權相關之法令與政策；監督政府機關、法人及團體人權相關措施；調查及處理人權相關事件；製作年度國家人權報告書；其他促進國內外人權保障之事項。另外民間對於國家人權委員會的發揮功能之期待，也表現在對於人權機構的職權設計上。⁶⁵⁹

我國已在 2009 年批准〈兩公約〉，並將公約內容國內法化後，已具有履行國際公約的義務，如果成立國家人權機構，當然必須考量到要符合國際人權體系對國家人權機構的期待，在職權設計上就須依國際人權標準為原則。依目前的職權設計上，須考量到其幾個面向：1.整合人權事務之決策，協助人權保障之落實；2.反映人權問題，協助司法救濟之完善；3.廣納人權與社運團體參與，形成夥伴關係；4.成為落實轉型正義、社會和解與平衡經社發展的溝通平台。由此觀之，在兼顧國際人權規範、他國實踐經驗之借鏡與本國國情之考量的前提下，欲設置一個符合本國需求的國家人權委員會，其職權至少應包括 1.協助處理重大人權事

⁶⁵⁹ 國家人權委員會推動聯盟認為國家人權委員會雖然只是補正常立法、行政、司法和監察之不足，其設立的必要性，尤其是對脫離國際人權體系已久的台灣而言，可以從其最常見的功能職權中看出：（1）調查可能侵犯諸人權（尤其是歧視不公）的案件，進行調解、仲裁和裁定。必要時並得協助受害個人、社群或代理團體在法庭進行訴訟。（2）依據憲法與國際人權標準，審查研究國內既有法規與立法草案，提出修憲、修法及立法草案之建議。（3）規劃國家人權政策，包括國際人權政策，並協助其他政府機構建立符合人權標準的程序與措施；（4）規劃與推廣學校內外的人權教育，包括某些公職與專業人員如司法官、律師、軍警、記者、社工的養成教育與在職訓練。設立人權資訊中心，進行與推動人權研究；（5）提出年度與針對特定人權議題的國家人權報告，並對所發掘的人權問題提出改善、解決的建議。See <http://www.tahr.org.tw/node/426#sthash.5nkqf2AF.dpuf>

件，反映人權問題：行使「軟性」調查權、處理重大危害人權之案件；2.人權理念與多元文化紮根：製作國家人權報告書、推動人權教育，宣導人權理念；3.國際人權規範之國內法化：推動與監督在地法規與國際人權規範之接軌，促進國內外人權保障與實踐之交流與合作。⁶⁶⁰而經由各國獨立人權委員會發展經驗，該種模式是完全依照〈巴黎原則〉而建構其職權，亦即其職權應涵蓋聯合國所期待的保護者、促進者及溝通橋樑三種角色者，⁶⁶¹吾國在設計人權機構時，亦可思考將〈巴黎原則〉所設計的職權都涵蓋在內，同時包括準司法權，甚至是將裁罰權都規定在內，⁶⁶²以提高其職權行使上的效力，如此也必能發揮其職權功能。

三、確保組織的獨立性

聯合國〈巴黎原則〉為確保機構及其成員的獨立性與多元化，設有“組成和獨立與多元化的保障”專章，其中特別強調國家人權機構必須在政治和法律上取得自治的權力，亦即政府其他部門或任何公共組織或私人團體都不能干涉或妨礙國家人權機構的行使職權。在此專章中對於組織獨立性的解釋，包括國家人權機構能有自己獨立的人員和辦公廳舍，以便獨立於政府，而不受其他可能影響其獨立性的財政控制。

〈聯合國人權專業培訓手冊〉提出國家人權機構成員多元性的重要性，認為所有社會力量，特別是非政府組織、工會、專業協會等以及各科哲學和宗教思想流派都得派代表，成員應該反映一定程度的社會和政治多元性，並儘可能反映

⁶⁶⁰ 周志杰，2009，〈正視人權保障制度化的趨勢：設置國家人權委員會〉。《人權會訊》92：20。

⁶⁶¹ 廖福特，2010，《國家人權委員會》。頁44。

⁶⁶² 廖元豪教授在本研究論文大綱審查時，即提出人權機制的有效執行，應該要思考仿效美國部分人權委員會或平等機會委員會等機制，設計出一些比較有強制力的執行機制（硬的機制）或是以裁罰方式對於違反人權者處以罰金或刑罰，而不是只用軟法或是軟性措施，在執行效果上將較為有限。例如美國紐約市人權委員會處理人權侵案案件時，向法院提出控訴，可提出民事求償之行動，藉由法院的判決，賦予受害者需求之救濟，包括禁制令或懲罰性賠償等，對於抵抗紐約人權委員會執行職務等行為，則可能被科處徒刑、罰金或兩者併科。參見李明峻，2010，〈人權城市與地方自治體人權委員會－以紐約市人權委員會為例〉，《臺灣國際法季刊》7（2）：139。另外韓國國家人權委員會法，亦規定有對於國家人權委員會執行職務對其攻擊或威脅，或是妨礙其執行職務，或是威脅其辭職等行為，得處五年以下有期徒刑，或科三千萬韓圓以下之罰金。參見廖福特，2010，《國家人權委員會》。頁61。

其所在社區的社會面貌。⁶⁶³

國際人權學者 Brian 教授就人權機構的獨立性原則也指出，決定一個國家人權機構的有效性與否，最關鍵的因素就是視該機構是否有能力獨立地履行其工作職責。他認為一個國家人權機構必須在法律和政治上都取得獨立的自治權力，這表示政府或任何公私組織都不能干涉機構的工作，國家人權機構必須有能力控制自己財政，以確保它的組織成員能保持獨立的開展工作。此外，設立國家人權機構的法律中，還應賦予該機構自主制定其內部行政管理、人事、財務、業務方法等管理規則的權力。⁶⁶⁴

我國設立國家人權委員會最關鍵的問題，是此委員會必須獨立於政府、政黨及所有可能影響其工作的團體或組織，才能發揮其既定的功能。當然，這並不是說此委員會與政府、政黨或其他機構組織沒有任何的關聯，而是指國家人權委員會是依照法律所設立的。國家人權委員會同時保有財政獨立性，因為一個無法主導財政的國家人權委員會，勢必依賴政府或其他機構，在當前臺灣的情況來看，如果是立法院能任意地刪減人權委員會的預算，此委員會的獨立性則難以維持，所以在立法設立國家人權委員會時，應儘可能規定人權委員會的資金來源與性質，例如可以由委員會負責起草年度預算，然後交予立法院核可，而立法院對人權委員會財政事務中的作用，只限於審查與評估財務報告。換句話說，國家人權委員會的預算應受到保證，不因為委員會任何決定與行動而影響其預算與撥款，同時資金的供應也應該充分而連續，如此才能保證人權委員會的運作。⁶⁶⁵

再就國家人權委員會成員的獨立性而言，在設立委員會的法律中應明確記載任命的方法、標準、任期、成員與成員是否可以繼任、何人可解除成員的職位以及可以根據何種理由解除其職，又成員享有何種特種或豁免權。進一步來看，國家人權委員會應力求多元性，容納社會上各種不同的力量與意見，以當前臺灣的情況來看，各種宗教流派、學術界、法界與非政府組織都應有代表參加，弱勢

⁶⁶³ United Nations, *Professional Training Series, No.4.*, para.83-84。

⁶⁶⁴ Brian Burdekin, 2007, *National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region*, pp.43-44.

⁶⁶⁵ 黃默，2000，〈國家人權委員會如何找到立足點？〉。聯合報。

族群如婦女、勞工、原住民，尤其應該在人權委員會中有充分的代表，唯有如此才能保障人權委員會的多元代表性，以促進其發揮保障弱勢人權的功能。

四、保障組織足夠的資源

聯合國〈巴黎原則〉在“組成和獨立與多元化的保障”專章中，指出應為國家人權機構配備充足的經費，並特別強調此舉是在使國家人權機構能有自己的工作人員和房舍，以便獨立於其他政府部門，而不受可能影響其獨立性的財政控制；亦認為設立國家人權機構的立法中，應賦予該機構自主制定其內部行政管理、人事和財務管理規則的權力。這與前面所述的獨立性原則具有高度相關。因為充足的人力資源與充分與持續的財政保障才是國家人權機構得以有效開展工作的先決條件。

〈聯合國人權專業培訓手冊〉就此強調“資金或人員不足除有損效率外，還有可能損害一個機構的外部信譽。一個政府若設立一個國家機構，然後又沒能夠為其提供充分的人員和資金，則其動機可能會遭到質疑。反過來又可能會嚴重損害該機構在公眾心目中的形象，難以被視為一個獨立有效的機構”。⁶⁶⁶

國際人權學者 Brian 教授就人權機構的充足資源提出，人權機構在國家的財政預算中，應有自己獨立的預算編列，而不是與其他機關預算混在一起，只是整體預算的一小部分，使得人權機構變成須要與其他部門進行預算上的競爭。人權機構的預算是由委員會本身來決定其規模而制定，而不是由政府官員代為編列，而且預算要與國會充分溝通以獲支持。因為依經驗顯示，保證充足的經費是人權機構在社會上的可信度及效率的保證條件，至少在民主國家中，享有良好公眾信譽的機構，如果政府（或國會）不提供充足預算時，社會上的壓力團體會對政府或國會進行遊說。但如果某個機構不被社會認可時，政府或國會也會隨意刪減其預算。

我國現行總統府、行政院、監察院的人權機制，性質上均屬任務編組，非

⁶⁶⁶ United Nations, Professional Training Series, No.4., para.121。

法定常設機關，無法定編制、經費及人員。⁶⁶⁷因任務編組之屬性，經費由各機關之一般業務費用支應，經費不足情況時有發生，在經費有限情形下，確實無法推動工作發揮功能。至各人權機制幕僚人員，亦由各機關依現有員額派員兼充，工作人員在一人身兼數職情況下，對推動業務之效率亦產生不利影響。因此，當吾人在設計國家人權機構的充分資源保證時，可以參考憲法增修條文對司法院編列預算規定的精神，亦即行政院對於人權機構的年度概算不得刪減（亦不得加註意見），編入中央政府總預算案，送立法院審議。依此預算籌編方式，才能確保人權機構的有效運作並存續發展。

五、建立組織業務方法

聯合國〈巴黎原則〉在業務方法專章中，提出國家人權機構在其業務範圍內，其業務方法具有：自由審議受理的任何人權問題、蒐集必要的資訊、透過媒體輿論公布建議、定期召開會議、建立幕僚體系與設立地方人權機構、協調其他人權機構、促進與非政府組織合作關係。

〈聯合國人權專業培訓手冊〉為確保人權機構有效執行業務，訂有詳細的工作方法。認為「國家機構幾乎無一例外地必須制定自己的工作方法和議事規則。這種規則可能涉及各種事項，包括設立工作組的標準、調查申訴所應遵循的程式以及工作人員舉行會議的時間和頻率。制定和推行某種方法和程式應當總是以盡可能提高業務效率為目標。為人事上的便利或盲目因襲傳統而制定的規則不大可能得到遵守，而且還可能由於產生不必要的官僚機制而阻礙其有效發揮作用。」⁶⁶⁸ 在工作人員的效率上，認為工作人員基本資格包括：法律背景、編輯技巧、議會起草程式方面的經驗、分析能力等。工作人員並要熟悉有關的國際和國內人權標準、詢問證人和後續程式的調查技巧、向政府提供諮詢和協助、談判技巧和報告編寫。人權機構並應制定和實施定期評估工作人員工作表現的程序。為工作人員制定培養知識和技巧的個人規劃，並根據取得的進步加以評估。⁶⁶⁹

⁶⁶⁷ 彭坤業，2010，〈落實兩公約人權新紀元〉。《全國律師》3月號：8。

⁶⁶⁸ United Nations, *Professional Training Series*, No.4., para.125。

⁶⁶⁹ United Nations, *Professional Training Series*, No.4., para.126-130。

我國現行各人權機制在業務方法及工作效率上，依〈巴黎原則〉在業務方法專章中所訂範圍來看，在審議人權問題方面，行政院透過人權信箱的設置及各部會人權工作小組的強化運作，應可將各項人權問題及時收件及時處理；在設立地方人權機構方面，可充分與現有之地方政府人權組織機構，如臺北市人權保障諮詢委員會、高雄市人權委員會的組織架構予以聯結，發揮統合分工之效力；協調其他人權機構方面，應由總統府與行政院及監察院建立定期協調聯繫機制，或以人權業務聯繫會報方式定期開會研商各項人權事宜；在促進與非政府組織合作關係方面，應加強民間與人權有關之團體或學術機構定期交流合作，聽取各界對人權有關建言，納入政府人權政策之推動，拓展政府與民間共同促進及保護人權之功效。至有關各機制幕僚工作人員之專業養成，除在國內教育訓練課程之培育外，亦建議派員考察各國人權機構運作方式，並適時參與聯合國有關人權培訓課程，以促進國際人權專業知識，提升組織工作效率。

在設計國家人權機構的業務方法時，則可參考〈巴黎原則〉所訂工作方法，制定配合職權行使的工作方法和議事規則，包括設立工作標準流程、調查申訴所應遵循的程式，以及工作人員舉行會議的時間和頻率等。至於在工作人員的選任上，則可參考大英國協秘書處《國家人權機構最佳作法》的方法，國家機構工作人員的選任，在適當情況下可與公務員考選機關磋商；工作人員應稱職合格，對國家機構的任務敏感度；工作人員的配備程度應足以充分支持成員們履行國家機構的全部任務；國家機構應確保其僱傭程序增進專業性和平等就業機會；國家機構應有自己的能夠履行有效處理個人申訴所需任務的法律部門。⁶⁷⁰在透過充分的業務方法訓練及相關人權專業培訓，以做為人權機構良好運作的基礎。

六、提供便利可及的服務管道

依據聯合國〈巴黎原則〉要求國家人權機構“必要時建立成員工作小組，並設立地方或地區分機構，協助國家機構履行任務”。

〈聯合國人權專業培訓手冊〉也提出“想出有創意的的方法來確保其在特別容

⁶⁷⁰ Commonwealth Secretariat, 2001, *National Human Rights Institutions Best Practice*, Chapter II.

易受傷害的群體中的可見度並獲得群體的信任”。認為「一個有效的國家機構應是容易得到作為其保護對象或利益維護對象的個人和群體利用的機構。容易利用不可能單單通過結構措施來實現，而是受到一個機構的組織和程式的各方面影響。一個被視為負責和有效並得到公眾信任的機構自然更容易得到利用。一個注意培養與個人當事人關係和與其他有關機構和部門關係的機構同樣也容易得到利用。」⁶⁷¹因此，國家人權機構除了設法使機構本身廣為人知之外，還應當努力確保國家機構對其服務對象而言是實際上易於利用的。國家人權機構不只在主要的城市中心設一個辦公室，也應盡可能使那些生活在偏遠地區或無法到達成國家人權機構所在地的人可以利用該機構。透過設立區域或各地辦事處方式來提供服務，不失是一種可以加強服務的聯繫管道或諮詢點。

同樣的，大英國協秘書處《國家人權機構最佳作法》對於人權機構的可利用性也提供了許多方法，深值吾國在成立國家人權機構時的參考。包括：1.必須主動走進易受傷害人員和處境不利的人員；2.應採取必要的非常規溝通管道來確保接觸到社會所有群體；3.不管是地理位置還是實際設施方面，應當使包括殘疾人在內的選民容易利用；4.國家應提供充分的資源，確保國家機構的服務可以廣泛利用，包括通過設立權力下放的外地辦事處等程序或其他適當的機制來實現；5.應酌情與非政府組織結成聯盟，以加強其可利用性和有效性；6.應謹慎監測和監督地方辦事處或“外派”代表，以確保提供優質的服務；7.只要切實可行，應致力於不僅以該國主要語言，還應以其他相關語言提供資訊和檔案；8.應確保能以任何語言受理申訴。⁶⁷²

七、加強國際人權體系的聯結

聯合國〈巴黎原則〉強調國家人權機構在履行國際人權義務上的職責有國際人權公約國內法化、促進批准國際人權公約與執行、提交人權報告及國際人權交流與合作。

〈聯合國人權專業培訓手冊〉就國家人權機構與國際性組織的合作，提出「國

⁶⁷¹ United Nations, Professional Training Series, No.4., para.126-130。

⁶⁷² Commonwealth Secretariat, 2001, National Human Rights Institutions Best Practice, Chapter V.

家機構可以利用政府間組織的現有資源和專門知識來提高其效率。政府間組織除了可提供資源和專門知識外，在促進國家機構之間的聯繫方面可能也十分有用。例如聯合國定期召開國家機構代表會議，其具體目的就是鼓勵交流資訊和經驗。國家機構常常（正式或非正式身份）出席每年舉行的許多國際人權機構會議。國家機構可以一如既往地利用這些會議所提供的機會舉行自己的集會。」⁶⁷³

大英國協秘書處《國家人權機構最佳作法》則就國家人權機構與國際條約機構的關係提出一些意見，我國因已批准加入〈兩公約〉，在履行締約國義務時，可以參考相關作法來履行基本職能。其意見包括1.國家機構應與國際條約機構合作，努力監督國家履行國際人權條約義務的情況。2.國家機構應就履行國際人權條約義務所需的努力向行政當局和議會提出建議。3.國家機構應為撰寫有關國家回應條約機構的建議的國家報告做貢獻。⁶⁷⁴而國家機構履行的一種基本職能，就是監督國家遵守國際條約的情況。與國際條約機構的合作關係將便利履行這種職能的努力。

我國在2009年批准加入〈兩公約〉後，所要優先履行的締約國義務就是提出國家人權報告及檢討國內現行法有無牴觸〈兩公約〉內容。然實際負責該兩項事項者為行政院人權保障推動小組，在推動過程中，礙於該小組任務編組的性質，並無法充分的將相關工作順暢進行，尤其是法規檢討部分，在協調各院際或地方政府的權責上，迭有相關窒礙難行之處。而未來若成立國家人權委員會，則對於加強國際人權體系的聯繫上，至少有二項立即可見的功效，一方面因為國家人權機構可以統籌政府與民間力量，落實〈兩公約〉兩公約的內容，提供政府保障人權之方案，充分反映人權問題；二方面確保本國法令與國際人權規範接軌，定期公布人權報告以履行〈兩公約〉義務，並有利於推廣人權理念。

八、促進與人權非政府組織合作

⁶⁷³ United Nations, Professional Training Series, No.4., para.116-117。另外手冊亦提出「涉及國家機構的聯合國人權事務中心技術合作方案的情況說明」，主要在為那些正在考慮或正在建立國家人權機構的政府提供服務。

⁶⁷⁴ Commonwealth Secretariat, 2001, National Human Rights Institutions Best Practice, Chapter IV.

依據聯合國〈巴黎原則〉業務方法專章上的準則，認為國家人權機構應促進與非政府組織合作關係，係鑑於在開展國家機構工作的過程中，非政府組織所發揮的根本作用，應同專門促進和保護人權、從事經濟和社會發展、與種族主義進行鬥爭、保護特別易受傷害體（尤其是兒童、移徙工人、難民、身心殘疾者）或致力專門領域的非政府組織發展關係。

〈聯合國人權專業培訓手冊〉就國家人權機構與非政府組織的合作，亦有相當的說明，認為一個國家人權機構應直接或間接致力於促進和保護人權的非政府組織和社區團體建立和保持密切的聯繫，具有四項重要理由：「1.這些機構的支持可使公眾知道國家機構的存在，從而極有助於提高其可見度。2.大多數易受侵犯人權行為之害的人常常不願意向任何官方機構直接提出申訴或尋求補救。在此情況下，非政府組織可以作為侵犯人權行為的受害者與國家機構之間的仲介，還可以提供必要的支援和資訊，以鼓勵個人接觸。3.非政府組織具有某些專長和特性，是為培養一種有利於尊重人權和基本自由的國內氣氛而共同努力的理想夥伴。由於非政府組織的業務靈活性，常常能夠向國家機構提供關於國內人權情況和關於結構或立法方面不足之處的詳細資料，並能夠提請其注意社會和其他變化。4.非政府組織和社區組織可作為單個專案和方案的有用夥伴。教育、培訓、宣傳、調查或研究也是特別適合合作與協作的領域。」⁶⁷⁵

在建立國家人權機構的過程中，納入並動員國家和民間社會的所有相關要素是值得注意的。大英國協秘書處《國家人權機構最佳作法》也提到建立國家機構的過程無論是由政府還是民間社會發起，都必須是透明的且納入所有相關行為者。國家機構若要獲得政府和人民的信任與信賴，則所有利益相關的團體“加入”建立過程必不可少。建立過程中應廣納各種參與者，組建一個指導委員會來指導建立過程，例如，委員會成員可以包括政府部門人員、主要政黨成員、法官和法學家、工會和專業團體、人權專家和學者，當然亦包括人權非政府組織。納人民間社會及非政府組織可能會拉長建立過程，但來自公眾的磋商與意見，對保持在公眾中的合法性必不可少。如果政府在秘密氛圍中創辦國家機構，則難以建

⁶⁷⁵ United Nations, Professional Training Series, No.4., para.108-111。

立信任。⁶⁷⁶許多國家的經驗也顯示，國家人權機構缺少人權非政府組織的參與、支持或信任，就無法有效的發揮其職能。而我國在設立國家人權機構時，人權非政府組織的參與當然是重要的要件，因為只有透過公開、透明、有效的籌備和諮詢過程，才能將政府與民間的共識融入國家人權機構的制度中，這對人權機構成立後的執行績效也將發生重大的效果。

第四節 國家人權機構建置方案

我國在建構國家人權機構之前，首先要釐清的是現行人權機制之間的關係。其中最重要的關鍵所在，係由馬英九總統於 2010 年 1 月 7 日總統府「人權保障組織分工整合協調機制」會議後裁示：「我國業於 2009 年完成聯合國〈兩公約〉批准及〈兩公約施行法〉之立法程序，為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』，不具調查權及執行權，並維持『行政院人權保障推動小組』及『監察院人權保障委員會』等現有人權保障推動機制，以收分工整合效果。」⁶⁷⁷依此結論意旨，2010 年 12 月 10 日成立的「總統府人權諮詢委員會」，以總統府相對於其他各院的關係而論，應具有代表總統整合協調其他各院人權機制之職權或功能。但是依〈總統府人權諮詢委員會設置〉要點全文並未明確定位該委員會與行政院、監察院等機關人權機制之關係為何。究其原因，總統府的組織屬性為總統為行使職權的幕僚機關，並未明定與其他各院間具有隸屬關係，在業務的執行上，仍須尊重各院主管權責，或依統合協調的機制決定政策方向。

依目前實務運作方式，現有人權機制各依其所訂職權或任務執行業務，在此情況下，總統府人權諮詢委員會並未具有實質整合協調其他既有人權機制的效果，僅就各別議題經報告或討論做成決議，陳報總統後交由主管機關辦理，在實質上較傾向於總統的人權諮詢幕僚單位。所以該委員會並未如同〈巴黎原則〉對

⁶⁷⁶ Commonwealth Secretariat, 2001, National Human Rights Institutions Best Practice, Chapter I.

⁶⁷⁷ 總統府全球資訊網人權諮詢委員會專區：<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1412>。

於國家人權機構的定位與職責一樣，例如在為維持和擴大保護人權的任何立法和行政規定以及有關司法組織的規定時，審查現行的立法和行政規定，以及就法案和提案，提出合適的建議，以確保這些規定符合人權基本原則；委員會議中謹就有關促進和保護人權事項，向其他主管機關提出意見或建議；在職權的行使上也並不主動積極處理人權侵害案件；其組織職權與定位，亦並未如其他國家的人權諮詢委員會具有較為廣泛的職權範圍，以致組織之具體整合協調功效尚非明顯。

當前政府運作常面對一個「割裂政府」(fragmented government)的問題。主要是當今各國政府功能運作上，表面上各機關或組織間或有一相互強化的目標存在，但在工具層次上卻充滿競爭，所謂競爭問題的根源，不僅是功能分工或專業主義使然，主要仍是不同專業之間的關係，並未進行良好設計所造成，也沒有意願跨越機關的界線處理，因此「地盤」(turf)與本位主義問題造成組織間協力的障礙，以致一般民眾感覺政府在公共問題之處理，似乎欠缺一套完善的模式。⁶⁷⁸

有鑒於此，當前我國行政院的组织改造特別運用「政策統合」概念，針對機關業務分工過細，協調界面過多造成公務成本增加，各功能性的「部」在處理問題過程中，常需其他機關協助與配合，且近年來各項新興事務往往涉及跨政策領域之協調與配合，實有必要從政策統合角度成立適當機關來處理跨機關或跨領域的統合業務，以促進「跨部門組織間協力」。因此，依據〈中央行政機關組織基準法〉第 31 條規定：「行政院基於政策統合需要得設委員會。」，其任務主要在於協助行政院進行跨領域政策間之統合性政策研析、規劃與評估。⁶⁷⁹

現行政府屬跨機關政策領域或跨機關服務對象之統合機關，例如行政院研究發展考核委員會負責政府施政之整體性及前瞻性規劃，有效發揮國家智庫統整功能；大陸委員會負責統合大陸政策之規劃、協調及處理；原住民族委員會及客家委員會分別負責增進原住民與客家族群發展及其權益保障。在其各自主管政策之整合上，都能充分的運用政策整合工具而展現其顯著的成效。

⁶⁷⁸ Leach, R. & Percy-Smith, J., 2001, Local governance in Britain. New York: Palgrave. p191.

⁶⁷⁹ 行政院研究發展考核委員會編印，2012，《行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究》。臺北市：行政院研究發展考核委員會。頁 2。

人權全球化趨勢下，加上資訊科技的發展快速，人權的發展環境已不同於以往，當然需要配合新環境的挑戰做改變。聯合國有關人權的條約、宣言、決議等資訊，如何透過現代網路科技的整合資訊，以瞭解本國的需求或對人權案件及時反應，將是人權機構必須面對的第一個挑戰，所以建立人權資料庫以整合國內有關人權的法律、命令、行政措施等資訊，及聯合國體系與各區域間的人權條約、宣言、規章或決議文等，才能先從資訊面將本國與國際人權體系接軌。其次，如何統合相同或相近性質的人權機制，增加人權事務規模以達水平整合的效率，並結合垂直體系的各層級人權機制，以及聯合各類人權非政府組織的力量，以提升效率、降低成本，並確實掌握重要人權主體需求之來源等，快速反應各種領域的人權需求，也是現代人權組織所必須面臨的重要課題。

衡諸現行各人權機制的現況，呈現各依主管業務各自為政的現象，在人權體系架構下的分工並不明確，資源無法有效統整，亦無完整的人權政策或人權行動計畫可資遵循。就組織統合協調的整體規劃而言，透過建構國家人權委員會做為政府現有人權機制的核心，特別是在政策統合功能之預期效益上，應以人權政策規劃、協調整合、施政督導及管制考核為該機構的核心職能，充分的將各人權機制納入統合分工架構中，對於可能面臨之問題進行評估，並依我國其他政策統合協調機關實際之運作經驗模式為借鏡，進而建構成人權政策與執行的統合協調機構，以落實發揮各人權機制的功能。

配合國家人權機構的設置與運作，許多先進民主國家的國會通常都設有關注國際人權的委員會。我國國會立法院第一個人權團體－「立法院跨黨派國際人權促進會」亦於 2012 年 11 月 23 日成立，其主要功能在積極檢視中華民國政府已批准之〈消除對婦女一切形式之歧視公約〉、〈公民與政治權利國際公約〉及〈經濟社會文化權利國際公約〉等三項國際人權公約在臺灣的落實執行程度，並促進立法院與各國國會、國際人權組織交流，推動人權外交。⁶⁸⁰目前共有 52 位朝野政黨的立法委員組成，首任會長是民主進步黨籍立法委員尤美女，榮譽會長為立法院長王金平、榮譽副會長為立法院副院長洪秀柱。立法院長王金平在該會成立

⁶⁸⁰ 立法院全球資訊網：http://www.ly.gov.tw/01_lyinfo/0101_lynews/lynewsView.action?id=30198&atcid=30198

時表示，這是立法院史上第一個以人權為主的國會組織，此舉將有助原多為聯誼交流的國會次團體，往議題化與多元化的方向發展。

為有效落實監督〈兩公約〉的執行，並逐步以國會外交方式促進與國際人權體的接軌及交流，未來立法院仍有設立「人權委員會」的必要性。以英國為例，為落實〈人權法〉，2001年英國上下議院各推派六位議員為成員，組成了國會的聯合人權委員會（Joint Committee on Human Rights），委員會的主要功能包括檢視英國政府對國內法院及歐洲人權法院認為英國法律有達人權的判決；對人權相關法案進行檢視（legislative scrutiny）；進行調查（甚至召開聽證會）以確定是否需要改善人權相關的政策或立/修法；針對上述事項、及國會落實〈人權法〉狀況提出報告。⁶⁸¹因此，為使立法部門積極發揮保障人權的功能，透過在立法院設立常設性「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，更重要地在於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。

我國過去在 2000 年民主進步黨執政時期，為籌設國家人權委員會，曾將國家人權委員會組織法送交立法院審議，而立法院第四屆國民黨籍立法院委員蕭苑瑜等人亦擬定「國家人權委員會組織法」草案，經發動委員會連署提案，並經院會付委審查，此時兩個版本的人權機構組織法曾在立法院熱烈討論，惟因就現行憲政體制重疊、競合、衝突等問題，以及國家人權委員會的定位隸屬關係、角色、功能等未達成共識，⁶⁸²故被擱置而導致一事無成，迄今仍無任何進展。聯合國在 2012 年通過〈貝爾格勒原則〉後，已提供了各國在國家人權機構創設及成立後，與國會間的許多互動參考模式，對各國產生了明確的指引方向，我國立法院在現有的跨黨派國際人權促進會基礎下，也應積極思考以立法機構的角度來促進國家人權機構的設置，如同〈貝爾格勒原則〉第一點即指出，國會應就國家人權機構提供一法律架構，以確保其獨立及對國會直接負責，遵守與國家機構相關之原則〈巴黎原則〉，並考慮國家人權促進及保障機構國際協調委員會之一般見解與最佳實施方式。此即指明了國會立法機構對於國家人權委員會的成立，也具有責無

⁶⁸¹ 行政院研究發展考核委員會，2011，《落實兩公約施行法之政策研究》。頁 229。

⁶⁸² 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）：5-6。

旁貸的責任。而在國家人權機構成立後，國家人權委員會與國會立法機構間的合作交流，更將決定國家人權委員會是否能發揮功效的關鍵。爰此，我國在建構國家人權機構時，應參考聯合國〈巴黎原則〉對於國家人權機構之職權與定位，將機構定位為獨立性機關，並具統合協調的功能以統合現有人權機制，並促進與立法機關之合作關係，共同開展人權保障的目標。

經由本論文研究問題中的相關發現可以得知，我國在民主化歷程中，伴隨著民主運動的腳步，人權的發展已快速邁進，加上人權全球化急速擴張的趨勢下，各國透過設立各類型國家人權機構，做為保障國內人權及接軌區域性或國際性人權組織的主體，建構專責人權機構已成為各國保障人權的基礎建設。而我國自 2000 年經由民間倡議設置國家人權機構以來，在面臨了轉型正義尚待實現、憲政體制爭議疑慮、國際人權體系對我國的監督建議、現行人權機制困境等問題的挑戰，為回應及解決挑戰問題，建構獨立性專責性的國家人權機構已是刻不容緩的重要議題。

本論文經由國內外相關文獻的分析，及作者在實務上參與觀察經驗所得，認為國家人權機構的設置確有其必要性。爰此，本文以聯合國〈巴黎原則〉準則及聯合國「促進和保護人權國家機構國際協調委員會」（ICC）對國家人權機構認證的六項主要基準：國家人權機構建立依據、職權的性質、促進和保護人權的職能、職責、獨立性、業務方法為基礎，並依我國現行對於獨立性機關與政策統合功能委員會的精神，提出國家人權機構建構方案為研究建議，⁶⁸³以期作為我國未來在籌建國家人權機構時的參考，並提供後續學術研究之參考運用。

一、國家人權機構建立的依據

聯合國〈巴黎原則〉指出，應賦予國家機構盡可能廣泛的授權，對於這種授權在憲法和立法條文中應有明確規定，並具體規定其組成和權限範圍。強調一個符合國際人權標準的國家人權機構，應以憲法或法律為基礎，在行使職權時才能有充分的資源保障、功能的發揮及基本存續效力。

⁶⁸³ 參見附錄八一國家人權委員會組織法草案。

依據聯合國「促進和保護人權國家機構國際協調委員會」(ICC)資格認證小組 2013 年 2 月資料顯示，在全球已成立國家人權機構並提出認證申請的 103 個國家中，其建立依據至少是以法律為依據，至人權機構名稱，已超過半數以上國家以人權委員會命名。⁶⁸⁴且亞洲鄰近之南韓、菲律賓、泰國、印尼、印度、蒙古等國人權機構名稱亦多命名為國家人權委員會。

為避免憲法權力分立的紛擾及考量修憲的難度，建議我國人權機構之建立依據，以法律「專法」方式為機關組織法，定名為「國家人權委員會組織法」，以符合國際上大多數國家以「國家人權委員會」為名稱之潮流。並將機構定位為國家層級機關，兼俱有獨立機關性質及統合協調人權事務之功能。至該組織法主要內容涵蓋立法目的與一般規定、委員會組織與運作規定、委員會及委員之職責與權力、委員會的業務方法、輔助性的規定與附則。並視需要另定委員會職權行使法或委員會處務規程，將委員會的具體職權明確法制化。

二、國家人權機構職權的性質

聯合國「促進和保護人權國家機構國際協調委員會」(ICC)對於各國國家人權機構的職權性質為何，是屬於行政性、立法性，還是其他性質，各國需具體提供法令規定，說明其職責範圍以及如何實現。

聯合國〈巴黎原則〉為確保國家人權機構獨立性，特別是其相對於政府的獨立性方面至為關鍵，理想的情況是一個國家機構被賦予獨立的法律人格，其性質使該機構能夠行使獨立的決策權，法律地位的獨立性應高到足以使一個機構能夠行使其職能，不受任何政府部門（包括行政、司法機關）或任何公共或私人實體的干擾。

當國家的憲法沒有規定創辦國家機構，且憲法修訂程序極少採用或非常困難以致具有可行性時，適當的做法就是由立法機構通過法律來創辦國家機構。為了保障通過法律創辦的國家機構的持續存在，法律應有硬性規定，只有經立法機構的特別多數投票才可修改，以保障國家人權機構的存在及其政治、運作和財務

⁶⁸⁴ See <http://www.ohchr.org/ch/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx>

獨立性。

各國在設立國家人權機構多以憲法或法律（專法）做為人權機構的法源依據。我國因需考量修憲之難度，又為避免各界所擔心的憲政爭議問題，建議立法條文將國家人權機構之性質定位為獨立性機關。而不論設在總統府或行政院組織架構下的人權機構，將其法源依據至少提升為法律位階，以符合人權機構合法性、權威性、明確性等原則，其立法內容並應包含有確立組織的獨立運作特性、規定組織明確的職權範圍、確立組織在履行其義務時的法律權威、組織成員的任命標準程序、授權組織設立內部單位及聘用工作人員的權利、履行向立法機關報告的程序、對人權組織的監督機制、具有法效力的罰則等。透過以上完備的立法，始能有助於人權機制在職權賦予、基本存續及免受任何干擾等關鍵因素下發揮決定性作用。

三、國家人權機構促進和保護人權的職能

依據〈巴黎原則〉，國家人權機構應具有以下職能：1.建議權（含立法、修法建議與提案、防止人權侵犯）；2.報告權（含一般國家情況及具體案件報告）；3.促進並確保國家法令符合已加入之國際人權公約內容及有效執行；4.鼓勵批准國際人權公約（尚未加入者）並確保其執行；5.履行已加入的條約義務，提交報告及提出問題意見；6.促進與聯合國及其系統內其他組織、各區域人權體系及他國人權機構合作；7.協助制定人權教學方案和研究方案，並落實在學校及專業團體中執行；8.宣傳人權和反對各種形式的歧視，透過宣傳與教育來提高人權意識。

依據我國過去的實務需求與運作經驗，建議我國人權機構至少應具有以下職權：研擬並檢討人權有關之法令與政策，以符合國際人權公約內容並有效執行（建議權）；製作、公布及提交國家人權報告（報告權）；調查及救濟重大人權侵害與歧視案件（調查權）；監督政府機關與團體人權相關措施（監督權）；促進與國際人權組織、各國人權機構及國內外人權非政府組織交流合作（人權合作交流）；推廣人權教育及提升人權意識與文化（人權教育推廣）；其他促進及保護人權之相關事項。

在人權的促進職能上，人權教育是培養人權意識的公民以及建立人權文化的基礎，更是國家人權機構與人權非政府組織合作的重要職能。自從1945年〈聯合國憲章〉倡議世界合作推動並鼓勵尊重人權與基本自由以來，全球與地方的人權機制就開始呼籲支持人權教育。〈聯合國憲章〉第一條所提到的推動和鼓勵，就等於是為國家課予教育與教導人權的職責，乃至於有更多的國際和地區組織，強烈地支持這項人權教育的目標。在新興民主國家，非政府組織對於促進人權及人權教育也都主動參與，並有很大的貢獻，一些非政府組織、民間團體可能還被寄望在加強人權教育的工作，因為人權教育被視為一種避免侵犯人權的策略，也視教育為激勵民眾滿足基本需要的一種方法。⁶⁸⁵

1948年聯合國大會通過〈世界人權宣言〉，第二十六條特別提到了教育對於促進人權的重要性。因此，〈聯合國憲章〉有關於推動和鼓勵人權的內容獲得確認。對於所有致力於以教育來推動人類尊嚴和自由的國家與人民來說，〈世界人權宣言〉被稱為是他們的基本成就標準。於是，人權教育被認為與推動人權的〈聯合國憲章〉產生關聯，在宣言的前言中宣稱教學和教育不僅是二次大戰後各國參與聯合國的一種新國家功能，更是會員國的政治責任。⁶⁸⁶然而，如同承認民間一般階層的普遍行為與承認非政府組織的工作，「教育和教學」也應當被宣告是「社會上每個人和每一個團體的責任」。

人權教育可以分成長期目標和短期目標，長期的是針對一般民眾，宣導人權的概念，短期則是提供專業人士（如律師、司法人員、警察、軍人）與業務有關人權知識。以教育為職志的人權非政府組織，在處理與政府的關係時，必須要有特別的技巧，應與政府保持適切的關係，否則容易造成與政府敵對，也將影響其對促進人權的作用。⁶⁸⁷

在推動大眾教育時，可以協助人們瞭解並發展他們的人權知識，幫助人們

⁶⁸⁵ Richard Pierre Claude 著，王淑英、蔡明殿譯，2002，《全民人權教育》。臺北市：巨流圖書公司。頁 1-2。

⁶⁸⁶ 同前註，頁 2。

⁶⁸⁷ 黃玉玲，2005，〈台灣人權發展之挑戰與非政府組織因應之道－以中國人權協會及台灣人權促進會為例〉。嘉義縣：南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。頁 30。

滿足自己的基本需求。國家人權機構與非政府組織合作，以大眾化的人權教育方式，可使用各種方針來達到激勵民眾的目標，例如可以嘗試：「增進有關於人權的知識」，例如憲法保障的基本人權，現有的人權宣言、公約、盟約等；促使民眾就他們的生活情況「發展批判性的認知」，質疑那些阻礙他們行使人權與自由的障礙和結構；當思考者想到有關公平、公正還有公義的價值觀時，協助其「澄清價值觀念」。促使「態度上的改變」教導不同族群和國籍的人士彼此包容；促進「團結的態度」，幫助人們認識在本國和外國人民的掙扎抗爭，他們和我們一樣是在要求生活的需求能夠被滿足，是一種人權被侵犯時的反應；實現「行為的改變」，將對每個人的尊重反應在行動上，例如男性不以歧視的態度對待女性，藉著尊重每個人的人權，政府官員以尊敬的態度對待人民。⁶⁸⁸

人權教育的推廣並不是高調的理想，國家人權機構與人權非政府組織必須積極的發佈有關人權訊息，不斷的推動人權議題倡導，而人權教育的學習內容所包括的，也不只是固有基本權利的認知而已，更應因應時代、環境的變遷，不斷修正、增補人權教育的內容以達到教育大眾的目的。因此，人權非政府組織大都注重文宣工作，每年都有以一定額度的預算出版書籍、手冊、報告；人權非政府組織也擅長於利用網際網路，透過網站的設立，定期且迅速的提供各種有關人權的訊息，間接的也提升了民眾對人權的認知，營造了有利於人權保障的環境。⁶⁸⁹聯合國也非常讚賞非政府組織在提高公眾對人權問題的認識所開展的教育、培訓和研究，以及對促進和保護人權所做的貢獻。⁶⁹⁰因此，國家人權機構與人權非政府組織密切合作以強化人權教育，無疑的成為人權機構重要的職能。

四、國家人權機構的職責

依照國際人權的慣例與經驗，國家人權機構的職責，不應被限制在僅保障〈憲法〉所規定的權利內容，縱使一國憲法已明確列出「人權清單」，國家人權機構仍應以國際人權文件和規範中所確立的人權概念和標準為指導核心，亦不論該國政府是否已簽署或批准相關的國際人權公約，故在設計國家人權委員會的職

⁶⁸⁸ Richard Pierre Claude 著，王淑英、蔡明殿譯，2002，《全民人權教育》。頁 8-9。

⁶⁸⁹ 同前註。

⁶⁹⁰ 徐顯明，2004，《國際人權法》。北京市：中國政法大學出版社。頁 97。

權時，不僅要保障〈兩公約〉的權利內容，對於其他與婦女、兒童、勞工、少數民族等權利的保障，亦應涵蓋在內。我國已批准〈兩公約〉及〈消除對婦女一切形式歧視公約〉，並制定〈兩公約施行法〉及〈消除對婦女一切形式歧視公約施行法〉，人權機構之重要職權除在保障該等公約內容落實於我國外，對於其他國際人權公約與原則，亦應充分納入保障範圍內。如此，方能有助我國與國際人權規範之接軌、並能透過公約的實施強化推動與國際人權組織之合作交流。

我國已在 2009 年批准〈兩公約〉，並將公約內容國內法化後，已具有履行國際公約的義務，如果成立國家人權機構時，當然必須考量到要符合國際人權體系對國家人權機構的期待，在職權設計上的就須依國際人權標準為原則。依目前的職權設計上，須考量到其幾個面向：1.整合人權事務之決策，協助人權保障之落實；2.反映人權問題，協助司法救濟之完善；3.廣納人權與社運團體參與，形成夥伴關係；4.成為落實轉型正義、社會和解與平衡經社發展的溝通平台。

由此觀之，在兼顧國際人權規範、他國實踐經驗之借鏡與本國國情之考量的前提下，欲設置一個符合本國需求的國家人權委員會，建議其職責至少應包括 1.協助處理重大人權事件與反映人權問題：行使「軟性」調查權、處理重大危害人權之案件；2.人權理念與多元文化紮根：撰擬國家人權報告、推動人權教育，宣導人權理念；3.行使建議權：就立法草案和現行法令向政府行政部門或立法部門提出建議，以解決因法令所導致的侵犯人權問題；4.行使報告權：定期向國會及全民提出國家人權機構履行職能報告、對重大侵犯人權事項的處理報告；5.國際人權規範之國內法化：推動與監督在地法規與國際人權規範之接軌，促進國內外人權保障與實踐之交流與合作；⁶⁹¹6.與非政府組織的合作：廣納非政府組織為機構各種形式的成員，以擴增機構的影響力及發揮作用。而經由各國獨立人權委員會發展經驗，前述建議模式是依照〈巴黎原則〉而建構，亦即國家人權委員會應具有聯合國所期待的保護者、促進者及溝通橋樑三種角色，⁶⁹²我國在規劃人權機構時，亦可參考〈巴黎原則〉所定職權，同時包括準司法權，甚至是將裁罰權都規定在職權範圍內，以提高其職權行使上的效力，如此也必能發揮其功能。

⁶⁹¹ 周志杰，2009，〈正視人權保障制度化的趨勢：設置國家人權委員會〉。《人權會訊》92：20。

⁶⁹² 廖福特，2010，《國家人權委員會》。頁 44。

五、國家人權機構的獨立性

聯合國「促進和保護人權國家機構國際協調委員會」(ICC)對於各國國家人權機構是否具有高度獨立性的認證方式，主要依四方面進行：一是是否具有憲法或法律賦予其獨立性，不受干預的自主性；二是國家人權機構成員的組成是多元化；三是國家人權機構成員的任命是離職是否有法定的程序；四是是否有充足的資金以保障其財政的自主性。

關於我國獨立機關的獨立性程度，國內實務界及學者針對大法官釋字第 613 號解釋亦多所熱烈討論。⁶⁹³但是學界與實務界亦提出可依指標來進行檢驗獨立性的程度。例如大法官余雪明在釋字第 613 號解釋協同意見書中指出，歐洲、中央銀行所建構出的四項獨立性原則，可作為檢視獨立機關獨立性的指標，包括「機構獨立」、「人員獨立」、「功能獨立」及「財務獨立」。學者孫煒亦提出另外四項檢驗獨立性的指標，並認為其操作性意義較前述的四項指標來得高，這四項指標分別為「獨立機關首長及決策成員的任命、任期與去職」、「獨立機關財政與組織的自主性」、「獨立機關與其他機關的關係」及「獨立機關的獨占地位」等四項。⁶⁹⁴依前述 4 項指標的內涵來看，與聯合國 ICC 對國家機構等級認定的獨立性指標

⁶⁹³ 釋字第613號因未明確說明獨立機關的獨立性是否及於通案的政策決定領域。在釋字第613號解釋公布後，行政院亦隨即修正公布「獨立機關與行政院關係說明」主張獨立機關行使職權「僅限於其體個案決定有所謂獨立行使職權可言，不包括政策決定領域」。因此，在學界與實務界都就獨立機關的獨立性程度為何提出許多討論。例如蘇永欽教授認為行政院該項說明有過度引申釋字第613號解釋之嫌，獨立機關僅有個案執行獨立而無通案決定獨立，將無法達成實質上的獨立，在法理與現行法規規定上，獨立機關的獨立性理應包括個案決定獨立與通案決定獨立。林子儀大法官在釋字第613號解釋協同意見書亦表示「依據通傳會組織法第三條之規定，通傳會掌理事項甚廣，除個案性質的決定外，尚有相當廣泛之政策決定權」顯見其亦肯認獨立機關具有通案的政策決定權。周志宏教授則認為釋字第613號解釋基本上解決了一些獨立機關的憲法爭議問題，包括對於行政一體、責任政治、獨立機關的建制原則、行政院對獨立機關的人事決定權、立法院參與獨立機關人事權之界限、通訊傳播自由對獨立機關組織之要求等。然而，周志宏教授也認為大法官在此號解釋之中，也同時迴避或遺留了一些憲法爭議問題猶待解決，例如大法官迴避了不同政府體制下獨立機關的建制問題，換言之，在總統制、內閣制或半總統制之下，獨立機關的建制是否不同？依我國現行體制所建制出的獨立機關，與其他國家的獨立機關又有何不同？其次立法院透過立法賦予自己對於獨立機關的人事同意權、獨立機關首長的任命權、獨立機關的政策決定權、獨立機關的受理訴願權等問題，均有待進一步的探討與解決。參見蘇永欽，2008，〈我國憲政體制下的獨立行政機關（上）（中）（下）〉，《法令月刊》59：1-3。周志宏，2006，〈釋字第六一三號解釋與獨立機關的未來〉，《月旦法學》137：5-24。

⁶⁹⁴ 孫煒，2008，〈民主國家獨立機關創建理由與制度定位：兼論對於我國政府改造的啟示〉，《行政暨政策學報》46：107-150。

內涵：法律賦予獨立不受干預的自主性、成員組成多樣化與任命離職有法定程式、有充足資金保障財政自治性等，已具有相似的指標概念。我國對於獨立性機關的獨立性程度如能符合「機構獨立」、「成員獨立」、「功能獨立」及「財務獨立」等四項指標的內涵，則其獨立性應該可以完全符合〈巴黎原則〉的獨立性準則。

我國設立國家人權委員會最關鍵的問題，是此委員會必須獨立於政府、政黨及所有可能影響其工作的團體或組織，才能發揮其既定的功能。當然，這並不是說此委員會與政府、政黨或其他機構組織沒有任何的關聯，而是指國家人權委員會是依照法律所設立的，運作上避免任何政治力的干預，以高度專業、去政治化且顧及政治與社會之多元價值角度推動業務，並不受其他機關指揮監督。

國家人權委員會成員的獨立性，在於設立委員會的法律中應明確記載任命的方法、標準、任期、成員與成員是否可以繼任、何人可解除成員的職位及根據何種理由解除其職，又成員享有何種特種或豁免權。進一步來看，國家人權委員會不宜以政黨比例推派代表方式組成，而應力求多元性，容納社會上各種不同的力量與意見，以當前臺灣情況來看，學術界、法學界與非政府組織都應有代表，弱勢族群如婦女、勞工、原住民，尤其應該在人權委員會中有充分的代表，唯有如此才能保障人權委員會的多元代表性，以促進其發揮保障弱勢人權的功能。

再就國家人權委員會同時應保有財政獨立性，因為一個無法主導財政的國家人權委員會，勢必依賴政府或其他機構，在當前臺灣的情況來看，如果是立法院能任意地刪減人權委員會的預算，此委員會的獨立性則難以維持，所以在立法設立國家人權委員會時，應儘可能規定人權委員會的資金來源與性質，例如可以由委員會負責起草年度預算，然後交予立法院核可，而立法院對人權委員會財政事務中的作用，只限於審查與評估財務報告。換句話說，國家人權委員會的預算應受到保證，不因為委員會任何決定與行動而影響其預算與撥款，同時資金的供應也應該充分而連續，如此才能保證人權委員會的運作。⁶⁹⁵

⁶⁹⁵ 黃默，2000，〈國家人權委員會如何找到立足點？〉，聯合報。

六、國家人權機構開展業務的方法

依據〈巴黎原則〉，國家人權機構開展業務的方法為：1.根據其成員或任何請願人的提議，自由審議屬於其權限範圍內的任何問題，不論這些問題是由政府提出，還是該機構無須向上級機構請示而自行處理的；2.於其權限範圍內，聽取任何人的陳述和獲得任何必要的資料及文件；3.直接或通過任何新聞機構公諸其意見和建議；4.定期並於必要時，召開有全體成員出席的會議；4.必要時建立成員工作小組，並設立地方或地區分機構；5.與負責和促進保護人權的其他機構保持協商；6.同專門促進和保護人權、從事經濟和社會發展、與種族主義進行鬥爭、保護特別易受傷害群體（尤其是兒童、移徙工人、難民、身心殘疾者）或致力專門領域的非政府組織發展關係。

我國在設計國家人權機構的業務方法時，可參考〈巴黎原則〉所訂工作方法，制定配合職權行使的工作方法和議事規則，包括設立工作標準流程、調查申訴所應遵循的程式，以及工作人員舉行會議的時間和頻率等。至於在工作人員的選任上，則可參考大英國協秘書處《國家人權機構最佳作法》的方法，國家機構工作人員的選任，在適當情況下可與公務員考選機關磋商；工作人員應能稱職合格，對國家機構的任務敏感度；工作人員的配備程度應足以充分支持成員們履行國家機構的全部任務；國家機構應確保其僱傭程序增進專業性和平等就業機會；國家機構應有自己的能夠履行有效處理個人申訴所需任務的法律部門。⁶⁹⁶再透過充分的業務方法訓練及相關人權專業培訓，以做為人權機構良好運作的基礎。

至於人權機構的可利用性也可參考大英國協秘書處《國家人權機構最佳作法》，包括：1.主動走進易受傷害人員和處境不利的弱勢群體中；2.採取必要的非常規溝通管道來確保接觸到社會的所有群體；3.不管是地理位置還是實際設施方面，應當使包括殘疾人在內的民眾容易利用；4.國家應提供充分的資源，確保國家機構的服務可以廣泛利用，包括通過設立權力下放的各地方辦事處等程序或結合當地的人權機來實現保障人權；5.應酌情與非政府組織結成聯盟，以加強其可利用性和有效性；6.應謹慎監測和監督地方辦事處或“外派”代表，以確保提

⁶⁹⁶ Commonwealth Secretariat, 2001, *National Human Rights Institutions Best Practice*, Chapter II.

供優質的服務；7.只要切實可行，應致力於不僅以該國主要語言，還應以其他相關語言提供資訊和檔案；8.應確保能以任何語言受理申訴。⁶⁹⁷



⁶⁹⁷ Commonwealth Secretariat, 2001, National Human Rights Institutions Best Practice, Chapter V.

第六章 結論

本研究的目的是在於探討臺灣戰後政治發展過程中的人權發展情形，考察國際人權體系、各類國家人權機構與人權非政府組織的發展歷程，並就臺灣現行人權機制的運作現況提出發展之建議。本研究亦根據 5W1H 方式進行思考臺灣在各階段政治體制時期之人權發展背景與問題，聯合國人權體系、各類型國家人權機構、非政府人權組織興起原因、運作方式與影響，以及臺灣人權保障機制的未來發展方向。

本研究作者在研究過程中，經過研讀分析與人權相關的專書、學術論文、期刊論文、政府研究報告、各類媒體報導、現行國內外法令、條約、宣言等資料，以及在實務運作中參與觀察，透過參加研討會、座談會與人權機制定期會議，實地訪察與瞭解等方式，以靜態動態交互印證的方法完成論文的創作，並提出我國面臨的挑戰問題及因應挑戰的建議方案。

本論文的結論重點認為，建構國家人權機構已是我國不容忽視並亟須規劃的議題。尤其自 2000 年以來，政府一直強調人權發展以接軌國際人權體系為優先目標，我國在 2009 年批准了〈兩公約〉，並於 2013 年將第一次正式國家人權報告邀請國際專家學者來臺審查，但是卻因未具備一個從事國際人權交流的人權機構最為基礎建設，招致許多運作上的困境產生。⁶⁹⁸本研究當然也同意〈巴黎原則〉所指明的各國可依其國情設計出符合該原則的理想制度，但依各國的實踐經驗顯示，一個具獨立性與專責性的國家人權委員會，才是最佳的理想方案。我國如果持續嘗試一些次佳或不符實際需求的替代方案，不僅是浪費資源、耗費人

⁶⁹⁸ 張文貞教授指出法務部身為總統府總統府人權諮詢委員會議事組幕僚機關，在編制上屬於政府的一部份，負責兩公約國家報告撰寫之統整；而兩公約國際審查，正是要來審查其所負責統籌撰寫的國家報告，卻反而要其擔任此一審查行政支援的秘書處，毋寧是要下場打球的球員來作裁判的助手，角色之衝突、定位之不當，至為明顯。但真正造成此一兩公約國際審查困局的關鍵，還是來自於兩個相關連的制度性因素：首先是總統府人權諮詢委員會，作為一個非正式性的任務編組，對於國家人權報告的提出、審查及落實，並無法有效予以監督。其次，也是最為關鍵的是，從馬英九總統、到身兼總統府人權諮詢委員會召集人的吳敦義副總統、乃至原本是總統府人權諮詢委員而後成為閣揆的江宜樺院長，均未真正重視這歷史性的兩公約國際審查參見張文貞，2013，〈兩公約國際審查的困境〉。《台灣人權學刊》2（1）：144。

力，也可能導致國際社會及國內人民對政府促進與保護人權的誠意產生質疑。因此，當國際上已超過一百個以上的國家都已成立國家人權機構之刻，我國亦強調絕不自外於國際社會的主流發展，則發展建構符合〈巴黎原則〉準則的國家人權機構，實為是我國朝野政黨與民間團體共同努力的目標。

回顧臺灣自 1945 年以來，面對著戰後國內政治的動盪，也遭遇到國際外交上空前的困境，在國內外不利發展人權的環境下，人權被視為禁忌的議題，而人權的促進與保障更是長期停滯不前。但是隨著第三波民主化潮流的激盪，臺灣的民主化歷程也在 1987 年開展；而人權全球化的潮流在 1993 年聯合國通過〈巴黎原則〉後，透過各國紛紛設置國家人權機構以實踐國際人權規範，使得人權普遍性的理念在各國獲得落實。臺灣在第三波民主化、人權全球化的兩波潮流中，人權的發展獲得政府與民間的重視，也曾提出透過建構國家人權委員會的方式來確保人權理念的落實。是不容諱言的，我國在設置國家人權機構的過程中，確實也面臨到一些主客觀因素，致使許多挑戰問題尚待克服。

本研究發現，民主化確實為臺灣帶來了人權的急速發展，但是政府對於過去威權統治時代一些嚴重侵害人權的問題並未徹底解決，致使轉型正義未能完全實現。政府過去處理威權統治時期的二二八事件及白色恐怖時期不當審判等侵害人權案件，主要處理方式為成立基金會進行金錢補償及回復名譽。但是對於完整呈現歷史真相、釐清事實及檢討責任部分，並未透過一個獨立公正的調查機制來處理，以致長期以來，過去針對特定族群的人權侵害案件對於臺灣社會造成無法抹滅的傷痕，亦造成族群之間情感的撕裂，政府實有必要正視受害者及其家屬所受到的苦難，並保證事件真相能完整呈現，以實現完整的轉型正義。

相較於南非為實現轉型正義，為詳盡客觀的調查威權體制下迫害人權的情況，成立了「真相與和解委員會」(Truth and Reconciliation Commission)，其工作重心在發掘真相、促進族群和諧，而不在報復，如此才能帶來族群的長治久安。臺灣的情況類似南非，未來發掘真相、釐清責任的工作也必須持續進行。⁶⁹⁹可見，

⁶⁹⁹ Mab Huang, 2002, "Creating a National Human Rights Commission," presented at the International Symposium on Human Rights in Taiwan, October 16-18, Taipei.

臺灣民主政治發展至今，對於一些過去威權統治時期所遺留下的恣意侵犯人權案件，仍有待成立專責機構來處理，如同南非與東歐共產國家在民主轉型及憲政改造中，建構人權保障機制，成為這些國家的優先進行的改革工程。

2000 年我國完成了第一次政黨輪替經驗後，執政者以「人權立國」為重要施政理念，並積極籌設成立國家人權委員會，惟在籌設期間有關該委員會的定位、角色、組織歸屬、職權行使（主要為調查權）等問題，曾引起中央政府院際之間的爭論，尤其監察院曾提出憲政爭議等疑義，甚至不排除提出釋憲。⁷⁰⁰而監察院亦提出對於「國家人權委員會」之設置及其歸屬意見，列舉了設在總統府、行政院，乃至立法院或司法院之下，或使之不隸屬任何政府機關，均有諸多缺失問題。⁷⁰¹經過多方爭議與阻力後，彼時在立法院所熱烈討論的國家人權委員會組織法草案終致沉寂而一事無成。

2008 年我國再次完成了第二次政黨輪替的民主試煉後，有關設置國家人權保障機構的議題再度受到重視。2009 年 11 月 4 日馬總統於聽取「訂定『國家人權行動計畫』、建立『國家人權報告』及設立『人權委員會』相關事宜」簡報會議後裁示「國家人權諮詢委員會」之設置方式與構想，由相關機關進一步研議，

⁷⁰⁰ 蘇友辰，2002，〈論國家人權委員會的角色與定位〉。頁 10。

⁷⁰¹ 監察院列舉了國家人權委員會設置在總統府及其他各院的缺點如次：一、設於總統府之下有下列缺點：（一）總統為國家元首，屬行政性質，國家人權專責機構設於總統府之下，不符合聯合國要求獨立性之標準，且遇有重大人權事件，毫無折衝迴旋之空間。（二）造成權力內在衝突，總統擴權將與行政、立法、司法等相抗衡，與修正雙首長制精神不符。（三）總統依憲法職掌領域（如國家安全系統）與人權保障產生衝突。（四）政治角色與人權容易相互混淆。二、設於行政院之下有下列缺點：（一）明顯不符巴黎原則要求獨立於行政部門（executive/administrative branch）之精神。（二）執行機關與監督機關混淆。在實踐國際人權法律之統計上，絕大多數侵犯人權事件都與執行權（即行政權）有關，特別是監獄、警察、軍隊及檢調單位等為最容易發生迫害人權事件，在我國這些場域均為行政院所轄之政府機關。若國家人權機構隸屬於行政院，可能導致球員兼裁判的現象。（三）與五權憲法體制不符。三、設於立法院之下與五權憲法體制不符。四、設於司法院有下列缺點：（一）自 1948 年聯合國通過「世界人權宣言」後，聯合國陸續通過大約 100 餘個國際人權文件中，有關受拘禁者之權利（禁止酷刑）及其他司法正義（judicial justice）者超過 20 項，顯示國際間司法機關侵害人權事件甚多。監察院每年收受人民書狀中，有 30% 屬於司法人權問題；司法機關在我國人民信賴度從未超過 50%，並有逐年下降的情形。因此於司法院下設置國家人權機構，造成司法程序上球員兼裁判，其功能是否能真正發揮，令人質疑。（二）不僅不符世界人權法制，就五權憲法體制言，亦不妥當。五、不隸屬任何憲政機關有下列之重大問題待克服：（一）與現行憲政體制完全無法相容。（二）將與其他憲政機關發生管轄權重疊之情形。（三）不符合組織精簡原則。

務期使委員會之設立不致與各機關職掌相衝突，而能在現行政府體制下順利運作。但馬總統在 2010 年 1 月 7 日聽取「人權保障組織分工整合協調機制」簡報會議後裁示：「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，…，規劃於總統府下設任務編組之『總統府人權諮詢委員會』，不具調查權及執行權，並維持『行政院人權保障推動小組』及『監察院人權保障委員會』等現有人權保障推動機制，以收分工整合效果。」其主要考量我國憲政體系下的人權機構組織定位及職權行使問題尚有疑慮，為免監察院再度反對設置人權機構於總統府，或透過修憲方式成立人權機構，具有高難度且易引起政治動盪，或被質疑國家人權機構將架空司法權與監察權，故仍以任務編組之權宜方式以為因應。

檢視聯合國〈巴黎原則〉之準則內容，並未強制規定各國以憲法方式設置國家人權機構，對於各國國家人權機構職權設計亦無強制性，僅強調至少以法律形式之「專法」來保障其獨立地位，亦即無須透過修憲方式即可成立人權機構，況以各國多有透過國家人權機構與監察使（監察專員）雙軌併行以保障人權之制度，亦未有如同我國擔憂之憲政體制衝突現象。聯合國〈巴黎原則〉所強調者亦為國家人權機構透過良好的溝通協調機制，與行政、立法、監察、司法等部門共同保護及促進人權，此即國家人權機構扮演人權橋樑溝通角色的極致表現。因此，我國如仍自我陷入國家人權機構將引起憲政體制紛爭，或擔心造成侵犯監察院或司法院的憲政職權的假命題中，則對於我國人權的發展將是一大隱憂，亦無助於建立人權的基礎建設。

民主化的最終目的是保障人權的理念，我們也可以發現政治民主化確已加速了臺灣的人權發展，而國際人權的急速發展並擴增其對各國影響力，最主要的發展就是各國以設立國家人權機構做為人權的保護者、促進者及溝通者的角色。

我國如要與國際人權體系接軌，並面對國內的整體環境需求，必要條件在於參照國際人權專家的結論性意見及建議，將依照聯合國〈巴黎原則〉成立獨立的國家人權委員會列為優先目標，建構專責性的人權機構為保障人權的基礎。我國政府應高度重視此結論性意見，設置依聯合國〈巴黎原則〉所倡導之國家人權機

構模式，一方面確保我國法令與國際人權規範接軌；二方面可協調落實規範、公布人權報告、推廣人權教育，則不僅對外能深化與國際人權社群的聯結，對內更得以將〈兩公約施行法〉中所援引之人權報告制度、人權素養提昇等等事務，納入此一機構，使其成為輔助與協調人權公約實踐的制度化平台。

我國如果沒有獨立行使職權的國家人權委員會，也勢將無法貫徹馬英九總統所宣示的：「打造台灣有國際級人權環境」的承諾。立法及行政部門也勢必要更積極推動人權事務，同時建立法律及政策的人權影響評估及人權指標體系，而成立獨立的人權機構則是一個重要的觀察指標，也是政府履行國際人權公約義務承諾的開始。⁷⁰²



⁷⁰² 王幼玲，2013，〈參與國家人權報告撰寫的奇幻〉。《台灣人權學刊》2（1）：120。

參考文獻

一、中文

(一) 專書

- 大沼保昭，2003，《人權、國家與文明》。北京市：三聯書店。
- 中國人權協會主編，2001，《人權法典》。臺北市：遠流出版事業股份有限公司。
- 文馨瑩，1990，《經濟奇蹟的背後—台灣美援經驗的政經分析（1951-1965）》。臺北市：自立晚報社文化出版部。
- 方立新、夏立安合著，2007，《人權法導論》。杭州：浙江大學出版社。
- 王玉民，1999，《社會科學研究方法原理》。臺北市：洪葉文化事業有限公司。
- 王杰、張海濱、張志洲主編，2004，《全球治理中的國際非政府組織》。北京市：北京大學出版社。
- 王家福、劉海年主編，1998，《中國人權百科全書》。北京市：中國大百科全書出版社。
- 王振軒，2005，《非政府組織》。臺北市：鼎茂圖書出版社。
- 王雲五，1971，《雲五社會科學大辭典—政治學》。臺北市：商務印書館。
- 丘宏達，1994，《聯合國研究》。臺北市：國立政治大學國際關係研究中心。
- 田弘茂，1989，《大轉型》。臺北市：時報出版社。
- 朱柔若，2008，《全球化與臺灣社會：人權法律與社會學的觀照》。臺北市：三民書局股份有限公司。
- 朱宏源主編，1999，《如何撰寫博碩士論文實戰手冊》。臺北市：正中書局。
- 朱雲漢，1989，《寡佔經濟與威權政治體制》。臺北市：臺灣研究基金會。
- 朱鋒，2000，《人權與國際關係》。北京市：北京大學出版社。
- 江宜樞，2001，《自由民主的理路》。臺北市：聯經出版事業股份有限公司。
- 何志鵬，2008，《人權全球化基本理論研究》。北京市：科學出版社。
- 何信全，1988，《海耶克自由理論研究》。臺北市：聯經出版事業公司。
- 余英時，1984，《自由與平等》。臺北市：漢新出版社。
- 余華川主編，2009，《聯合國改革與發展：歐亞視角國際會議論文集》。上海市：

華東師範大學出版社。

吳志光，2010，《人權保障的跨國性研究》。臺北市：新學林出版股份有限公司。

吳英明、林德昌主編，2001，《非政府組織》。臺北市：商鼎文化出版社。

吳學燕，1981，《國父人權思想之研究》。臺北市：文笙書局。

呂亞力，1980，《政治學》。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。

李步雲，2008，《人權法學》。北京市：高等教育出版社。

李西潭，2011，《自由人權與民主和平：台灣民主化的核心》。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。

李建良，2010，《人權思維的承與辯》。臺北市：新學林出版股份有限公司。

李敏勇，2006，《台灣進行曲》。臺北市：前衛出版社。

李震山，2009，《人性尊嚴與人權保障》。臺北市：元照出版公司。

沈宗靈、黃楠森主編，1993，《西方人權學說（下）》，成都市：四川人民出版社。

阮銘，2000，《民主在台灣》。臺北市：源流。

阮銘，2001，《民主台灣 vs. 共產中國》。臺北市：玉山。

周文欽，2004，《研究方法-實徵性研究取向》。臺北市：心理出版社。

周良黨，1998，《大法官會議憲法解釋與憲政制度之成長－釋憲案與立法權之調適》。臺北市：時英出版社。

易君博，2003，《政治理論與研究方法》。臺北市：三民書局股份有限公司。

林子傑著，2011，《認識大法官解釋的第一本書》。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。

林佳龍、邱澤奇主編，《兩岸黨國體制與民主發展：與哈佛東西方學者的對話》。臺北市：月旦圖書出版股份有限公司。

林佳龍主編，2002，《未來中國：退化的極權主義》。臺北市：臺灣智庫。

社團法人中華人權協會，2010，《聯合國人權兩公約與我國人權發展》。臺北市：社團法人中國人權協會。

社團法人台灣人權促進會編，2011，《2010 年台灣人權報告》。臺北市：社團法人台灣人權促進會。

邱榮舉，2002，《學術論文寫作研究》。臺北市：翰蘆圖書出版有限公司。

胡慶山等著，2009，《憲法與人權》。臺北市：元照出版社。

- 若林正丈，1996，《臺灣：分裂國家與民主化》。臺北市：月旦出版股份有限公司。
- 倪炎元，1995，《東亞威權政權之轉型：比較台灣與南韓的民主化歷程》。臺北市：月旦出版股份有限公司。
- 夏旭東等主編，1993，《世界人權縱橫》。北京市：時事出版社。
- 孫哲，1995，《新人權論》。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。
- 宮澤俊義，1979，《人權概論》。臺北市：八十年代出版社。
- 徐正光主編，1991，《徘徊於族群與現實之間：客家社會與文化》。臺北市：正中書局。
- 徐顯明，2004，《國際人權法》。北京市：中國政法大學出版社。
- 徐顯明主編，2004，《國際人權法》。北京市：法律出版社。
- 國史館，2002，《雷震案史料彙編—雷震獄中手稿》。臺北市：國史館。
- 常健，1997，《人權的理想、爭論與現實》。臺北市：洛克出版社。
- 張乃雄，1979，《國際法上人權與其保障問題》，臺北市：商務印書館。
- 張子揚，2006，《非政府組織與人權挑戰與回應》。臺中市：必中出版社。
- 張玉法，1988，《中國現代政治史論》。臺北市：台灣東華。
- 張佛泉，1993，《自由與人權》。臺北市：臺灣商務印書館。
- 張茂桂，1989，《社會運動與政治轉化》。臺北市：國家政策研究中心。
- 張茂桂等著，1993，《族群關係與國家認同》。臺北市：國家政策研究中心。
- 張偉，2010，《國家人權機構研究》。北京市：中國政法大學出版社。
- 張愛寧，2006，《國際人權法專論》。北京市：法律出版社。
- 張劍寒，1976，《戒嚴法的研究》。臺北市：漢苑出版社。
- 許介麟，1998，《戰後台灣史記（卷二）》。臺北市：文英堂出版社。
- 郭生玉，1998，《心理與教育研究法》。臺北市：精華書局。
- 陳金貴，1994，《美國非營利組織之人力資源管理》。臺北市：瑞興出版社。
- 陳瑤華，2010，《人權不是舶來品》。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。
- 陳鵬仁主編，1997，《中國國民黨黨務發展史料—黨務工作報告》。臺北市：近代中國出版社。
- 彭懷恩，1997，《台灣政治發展的反思》。臺北市：風雲論壇。
- 彭懷恩，2009，《台灣政治發展（1949-2009）》。臺北市：風雲論壇有限公司。

- 楊政，1977，《我國歷史文化中人權思想初探》。臺北市：帕米爾書店。
- 楊國樞等，1998，《社會及行為科學研究法》。臺北市：東華書局。
- 葉俊榮，2003，《民主轉型與憲法變遷》。臺北市：元照出版股份有限公司。
- 葉保強，1997，《人權的理念與實踐》。香港：天地圖書公司。
- 葛永光，2000，《政黨政治與民主發展》。臺北市：國立空中大學。
- 葛永光等，1989，《現代化的困境與調適－中華民國轉型期的經驗》。臺北市：幼獅。
- 董翔飛，1999，《中國憲法與政府》。臺北市：三民書局。
- 董雲虎主編，2011，《國家人權機構總覽》。北京市：團結出版社。
- 廖福特，2010，《國家人權委員會》。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。
- 廖福特，2013，《聯合國與人權保障－監督機制、條約內涵、台灣實踐》。臺北市：台灣新世紀文教基金會。
- 趙建民，1994，《威權政治》。臺北市：幼獅圖書出版股份有限公司。
- 齊光裕，1996，《中華民國的政治發展》。臺北市：揚智出版公司。
- 劉文彬，2005，《西洋人權史－從英國大憲章到聯合國科索沃決議案》。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。
- 蔡玲、馬若孟、羅珞珈，1998，《中國第一個民主體系》。臺北市：三民書局。
- 鄧衍森，2006，《法治與人權》。臺北市：新學林出版股份有限公司。
- 鄧衍森、廖福特、陳志龍、葛克昌等合著，2013，《台灣國際人權兩公約總體檢》。臺北市：永然文化出版股份有限公司。
- 黎淑慧，2004，《人權概論》。臺北市：新文京開發出版股份有限公司。
- 龍寶麒，1995，《邁向二十一世紀的聯合國》。臺北市：三民書局。
- 薛化元，1996，《自由中國與民主憲政－1950年代台灣思想史的一個考察》。臺北市：稻鄉出版社。
- 薛化元、陳翠蓮、吳鯤魯、李福鐘、楊秀菁著，2003，《戰後臺灣人權史》。臺北市：國家人權紀念館籌備處印行。
- 薛月順、曾品滄、許瑞浩主編，2000，《戰後臺灣民主運動史料彙編（一）從戒嚴到解嚴》。臺北市：國史館。
- 韓德培主編，1995，《人權的理論與實踐》。武漢市：武漢大學出版社。

藍博洲，1993，《白色恐怖》。臺北市：揚智文化出版社。

魏廷朝，1997，《台灣人權報告書：1949-1995》。臺北市：文英堂出版社。

（二）專書中論文

王泰升，2002，〈台灣戰後初期的政權轉替與法律體系的承接（1945-1949）〉。收錄於氏著，《台灣法的斷裂與連續》。臺北市：元照。頁 42-52、59-74。

江炳倫、吳文程，1992，〈國民黨政治角色的轉變〉。收錄於張京育編，《中華民國民主化—過程、制度與影響》。臺北市：國立政治大學國際關係研究中心。頁 121-148。

吳鯤魯，2004，〈政治自由化的潛流：1970 年代威權統治下的台灣人權發展〉。收錄於國史館編，《人權理論與歷史論文集》。臺北：國史館。頁 345-371。

李步雲，2000，〈人權的普遍性和特殊性〉。收錄於王家福、劉海年、李林合編，《人權與 21 世紀》。北京市：中國法制出版社。頁 6-7。

李西潭，1999，〈邁向先進的民主：二十一世紀台灣民主化的展望〉。收錄於《跨世紀的政治願景》學術研討會論文集。臺中市：私立東海大學。頁 43-65。

李西潭、翁栢萱，2010，〈戒嚴時期校園政治案件之分析：以政治大學為例〉。收錄於財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會及國立臺灣大學社會科學院合辦之「戒嚴時期政治事件衝擊與回顧研討會」論文集。臺北市：財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會。

李鴻禧，1988，〈我國人權之概況與展望〉。收錄於《人權呼聲》。臺北市：中國人權協會。頁 29-43。

周碧娥，1989，〈現階段台灣婦女運動的經驗〉。收錄於徐正光主編，《台灣新興社會運動》。臺北市：巨流出版社。頁 79-102。

林佳龍，1999，〈解釋台灣政治的民主化〉。收錄於林佳龍、邱澤奇主編，《兩岸黨國體制與民主發展：與哈佛東西方學者的對話》。臺北市：月旦圖書出版股份有限公司。頁 87-152。

柳南榮，2008，〈人權機構與國際交流—大韓民國國家人權委員會的經驗〉。收錄於《2008 年第 1 屆台韓人權論壇論文集》。臺北市：財團法人二二八事件紀念基金會。頁 129-136。

胡佛、朱雲漢、文正仁，1997，〈台灣與南韓民主化過程中的國際面向分析〉。收

錄於田弘茂、朱雲漢編，《新興民主的機遇與挑戰》。臺北市：業強出版社。
頁 458-514。

柴松林，2001，〈人權申張與人權譜系的擴增〉。收錄於中國人權協會主編，《人權法典》。臺北市：中國人權協會。序VI。

馬英九，2011，〈打造新世紀臺灣人權環境〉。收錄於《打造新世紀臺灣人權新世紀—馬總統談話輯》。臺北市：行政院新聞局光華畫報雜誌社。序論。

張文貞，2006，〈憲政改造的方式與程序〉。收錄於行政院研究發展考核委員會主編，《憲改方向盤》。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。頁 15-54。

梁文韜，2009，〈法治、民主和權利的保障—Locke 的法治論初探〉。收錄於蕭高彥主編，《憲政基本價值》。臺北市：中央研究院人文社會科學研究中心。頁 1-30。

陳儀深，2006，〈中國國民黨的人權觀念〉。收錄於國史館編，《人權理論與歷史論文集》。臺北市：國史館。頁 316-344。

楊永明，2003，〈和平 vs. 正義？國際安全秩序與國際人權〉。收錄於台灣民主基金會編，《「人權與民主」研討會論文集》。臺北市：台灣民主基金會、國立政治大學台灣研究中心。頁 22-34。

葉俊榮，2006，〈從全球憲法變遷的趨勢看台灣憲政改造的定位〉。收錄於行政院研究發展考核委員會主編，《憲改方向盤》。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。頁 1-14。

趙剛，1989，〈五二〇事件，社會學的剖析〉。收錄於徐正光主編，《台灣新興社會運動》。臺北市：巨流出版社。頁 211-221。

鄧衍森，2013，〈賦稅人權與正義〉。收錄於《台灣國際人權兩公約總體檢》。臺北市：永然文化出版股份有限公司。頁 122-124。

蕭全政，1990，〈國民主義：台灣地區威權體制的政經轉型〉。收錄於《中國的民主前途：台灣地區政治民主化回顧與展望研討會論文集》。臺北市：民主基金會。

薛化元、楊秀菁，2004，〈強人威權體制的建構與轉變〉。收錄於《人權理論與歷史論文集》。臺北：國史館。頁 268-315。

（三）期刊論文

- 朱堅章，1986，〈人權思想的起源及其基本內涵〉。《中國論壇》272：43-53。
- 江宜樺，2007，〈台灣戰後政治思想與民主運動〉。《台灣社會研究季刊》65：191-199。
- 呂慶龍，2003，〈從實務經驗談我國非政府組織參與國際議題〉。《研考雙月刊》27（6）：62-72。
- 李西潭，1997，〈「從民主化相關概念探討台灣民主轉型的歷程－兼論孫中山建國三程序的意義與作用」〉。《政治學報》29：141-192。
- 李西潭，1998，〈文武關係與民主鞏固〉。《中山人文社會科學期刊》6（1）：133-169。
- 李西潭、翁栢萱，2010，〈我國政府人權指標建構模式之探討－從 Freedom House 人權指標評比分析〉。《臺灣國際法季刊》6（1）：75-134。
- 李西潭、張孝評，2002，〈Rustow 與 Huntington 模式的檢驗〉。《中山人文社會科學期刊》10（2）：45-87。
- 李念祖，2012，〈論依巴黎原則於監察院設置國家人權委員會〉。《臺灣人權學刊》1（3）：125-143。
- 李明峻，2010，〈人權城市與地方自治體人權委員會－以紐約市人權委員會為例〉。《臺灣國際法季刊》7（2）：117-148。
- 李明峻，1998，〈NGO 的人權維護－非政府的國際人權組織簡介〉。《新世紀論壇》4：34-37。
- 李明峻、武田美紀子，2004，〈聯合國與國際人權保障－以世界規模增進全體人類之人權及基本自由之尊重〉。《台灣國際法季刊》1（1）：101-127。
- 周志宏，2006，〈釋字第六一三號解釋與獨立機關的未來〉。《月旦法學》137：5-24。
- 周志宏，2007，〈司法獨立與轉型正義〉。《臺灣民主季刊》4（3）：153-160。
- 周志杰，2009，〈建構中國特色的人權論述？中共將人權與新儒學結合之分析與省思〉。《人權會訊》94：27-29。
- 周志杰，2009，〈正視人權保障制度化的趨勢：設置國家人權委員會〉。《人權會訊》92：19-22。
- 周志杰，2009，〈從國際人權發展檢視台灣之人權實踐：結構性的探析〉。《新世

紀智庫論壇》45：23-29。

林吉郎，2004，〈非政府組織（NGOs）外交：台灣經驗的戰略思考〉。《非營利組織管理學刊》3：45-70。

林果顯，2004，〈戰後臺灣統治體制的再思考－威權體制的理論與適用〉。《現代學術研究》13：45-88。

法務部，2013，〈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審查〉。《人權會訊》108：25-27。

侯坤宏，2006，〈戰後臺灣白色恐怖論析〉。《國史館學術集刊》12：139-203。

胡藹若，2007，〈人權的理念〉。《復興崗學報》90：297-322。

孫煒，2008，〈民主國家獨立機關創建理由與制度定位：兼論對於我國政府改造的啟示〉。《行政暨政策學報》46：107-150。

徐正戎、呂炳寬，2010，〈三代人權與司法審查〉。《東亞法學評論》1（1）：73-90。

徐永明，2006，〈追求台灣政治的轉型正義〉。《新世紀智庫論壇》35：111-113。

柴松林，2003，〈人權、人權基礎與人權譜系擴增〉。《T&D 飛訊》15：9-10。

翁栢萱，2013，〈行政院人權保障機制之探討〉。《研習論壇》147：36-46。

翁栢萱，2013，〈孫中山人權思想的憲制化〉。《孫學研究》14：127-162。

財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會，2013（7月15日），〈申請補償案至今已完成審查 10,059 件，結案率達 99.99%〉。《補償基金會通訊》57：1。

張子揚，2005，〈聯合國集團對人權非政府組織之影響〉。《全球政治評論》12：1-18。

張佑宗，2009，〈選舉輸家與民主鞏固—台灣2004年總統選舉落選陣營對民主的態度〉。《臺灣民主季刊》6（1）：41-72。

張明貴，2000，〈新自由主義代表—羅爾士〉。《歷史月刊》108：109-125。

張珣，2003，〈民間團體參與國際非政府組織與國際接軌之策略〉。《研考雙月刊》27（6）：85-99。

張學海，2004，〈人權思想與人權發展〉。《人權會訊》74：25-28。

梁文韜，2013，〈成立「國家人權委員會」乃人權與轉型正義實踐上的大前提〉。

- 《人權會訊》108：23-24。
- 盛治仁，2004，〈從 2004 年立委選舉結果看選後政局發展〉。《臺灣民主季刊》1（4）：169-174。
- 許志雄，2010，〈人權與保護〉。《國立嘉義大學通識學報》8：1-34。
- 陳明仁，2009，〈獨立機關制度之推動與檢討〉。《研考雙月刊》29（6）：43-56。
- 陳芳明，2007，〈轉型正義與台灣歷史〉。《思想》5：83-85。
- 陳俊宏，2000，〈人權保障與全球治理：聯合國與非政府組織的角色〉。《思與言》38（4）：1-40。
- 陳俊宏，2000，〈人權與民主：共生或互斥？〉。《東吳政治學報》11：107-142。
- 陳俊宏，2011，〈台灣落實兩大人權公約的初步檢視：以「種子講師培訓計畫」為焦點〉。《台灣人權學刊》1（1）：30-66。
- 陳隆志，2009，〈台灣、聯合國與非政府組織〉。《新世紀智庫論壇》48：50。
- 彭坤業，2012，〈落實兩公約人權新紀元〉。《全國律師》14（3）：4-12。
- 彭堅汶，2003（6），〈政黨輪替後政府人權政策的探究〉。《中大社會文化學報》16：69-72。
- 黃國敏，2011，〈世界主要權威人權調查機構對臺灣人權調查結果之比較〉。《中華行政學報》9：177-198。
- 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》12 月號：4-5。
- 楊順富，2001，〈人權的奠基與開展〉。《台灣教育月刊》611：27。
- 廖益興，1993，〈台灣威權體制及其轉化的效應〉。《政治學報》21：77-98。
- 趙永茂，2008，〈二次政黨輪替後對台灣民主發展的省思〉。《臺灣民主季刊》5（2）：161-167。
- 劉子琦、楊開雲，1998，〈「黨國威權體制轉型」問題之探討〉。《東海學報》39（5）：189-211。
- 劉靜怡，2009，〈台灣民主轉型的「人權保障」未竟志業〉。《臺灣民主季刊》6（3）：1-46。
- 蔡季廷，2012 年，〈國際人權公約功能〉。《臺灣民主季刊》（9）4：235-241。
- 蔡東杰，2008，〈東亞總統制國家憲政結構發展比較研究分析〉。《全球政治評論》

23：81-100。

蔡茂寅，2004，〈獨立機關之研究－以中央行政機關組織基準法為檢討對象〉。《研考雙月刊》28（6）：71-80。

蔣興儀、燕珍宜，2001，〈人權發展的張力與意涵〉。《學生輔導雙月刊》73:72-81。

鄧衍森，2010，〈人權保障的規範理論：序曲〉。《臺灣法學雜誌》166：123-130。

鄧衍森，2013，〈《公民與政治權利國際公約》以及《經濟社會與文化權利國際公約》〉。《人權會訊》108：15。

鄭正忠，2005，〈如何宏揚法治精神，維持社會秩序〉。《司法周刊》249：第六版。

鄭梓，1988，〈國民政府對收復臺灣之設計－臺灣接管計畫之草擬、爭議與定案〉。《東海大學歷史學報》9：191-213。

魏千峰，2012，〈我們為什麼需要國家人權委員會？〉。《臺灣人權學刊》1（3）：97。

嚴震生，2006，〈真相委員會與轉型正義〉。《校園雙月刊》48（6）：39-40

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）：5-6。

蘇友辰，2013，〈台灣實踐兩公約國家人權報告交付國際審查面面觀〉。《人權會訊》108：4。

蘇永欽，2008，〈我國憲政體制下的獨立行政機關（上）〉。《法令月刊》59：1-3。

蘇瑞鏘，2008，〈從雷震案看戒嚴時期政治案件的法律處置對人權的侵害〉。《國史館學術集刊》15：113-158。

（四）會議論文

王時思，2007，〈轉型正義在台灣－政府的角色〉。發表於「轉型正義經驗比較國際研討會」，台北遠東國際大飯店3樓宴會廳：財團法人台灣智庫主辦，2007年7月28日。

呂炳寬、楊智傑，2005，〈全球化脈絡下的人權保障〉。發表於「整合全球化與在地化：21世紀政治學研究的新趨勢學術研討會」，臺中東海大學政治系主辦，2005年12月24日。

李復甸，2011，〈國際人權規範與監察功能－監察院即是符合「巴黎原則」的國家人權機關〉。發表於「第26屆澳洲及太平洋地區監察使年會」，臺北市監察院主辦，2011年3月23日。

姚朝森，2003，〈自由平等與自主性－康德論民主的三項原則〉。發表於「人民主權與憲政學術研討會」，臺北中央研究院中山人文社會科學研究所主辦，2003年12月17-18日。

黃默，2000，〈國家人權委員會、亞洲、與亞洲價值〉，發表於國家人權委員會座談會，2000年2月19日。

鄧衍森，2011年，〈人權與司法正義〉，發表2011年中華人權學會2011年青年人權教育培訓營，2011年10月22日。

（五）博碩士論文

李文郎，2005，〈修憲後我國監察制度與芬蘭國會監查使制度之比較分析〉。臺北市：國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文。

林季蓉，2002，〈聯合國人權委員會組織及其運作之研究〉。臺北市：國立政治大學外交研究所碩士論文。

洪淑華，2003，〈臺灣戒嚴時期大法官釋憲與人權發展〉。臺北市：國立政治大學歷史學研究所碩士論文。

張智聖，1999，〈解嚴以來我國釋憲制度與人權保障之系統分析〉。高雄市：國立中山大學中山學術研究所博士論文。

許宏迪，2004，〈全球人權的啟示：以台灣設立國家人權委員會為中心〉。臺北市：臺灣大學法律學研究所碩士論文。

游石山，2005，〈我國監察制度功能之研究－人權保障觀點〉。花蓮縣：國立東華大學公共行政研究所碩士論文。

程雲鵬，2004，〈正義理論及其在教育上之意義〉。嘉義縣：國立中正大學教育學研究所碩士論文。

陳慧竹，2003，〈全球公民社會與國際非政府組織之研究－以人權議題為例〉。臺中市：國立中興大學：國際政治研究所。

黃玉玲，2005，〈台灣人權發展之挑戰與非政府組織因應之道－以中國人權協會及台灣人權促進會為例〉。嘉義縣：義南華大學非營利事業管理研究所。

楊秀菁，2002，〈臺灣戒嚴時期的新聞管制政策〉。臺北市：國立政治大學歷史研究所碩士論文。

董鈴瑩，2001，〈國際非政府組織在人權保護功能上之研究－以國際特赦組織為

例)。臺北市：中國文化大學政治學研究所碩士論文。

廖千謙，2007，〈國際政治中的倡議網絡－以人權非政府組織為例〉。臺中市：東海大學政治學研究所碩士論文。

廖益興，1993，〈臺灣地區威權統治下的政經體制〉。臺北市：國立政治大學政治研究所碩士論文。

管延愷，2002，〈台灣政黨輪替過程中民主鞏固的探究〉。臺南市：國立成功大學政治經濟研究所碩士論文。

韓國棟，1992，〈各國政府設立人權事務專責機構之趨勢與我國政府應有策略之研究〉。臺北市：國立台灣大學三民主義研究所碩士論文。

顏銘宏，2002，〈建構人權：歷史脈絡，意義分殊，權力競逐〉。高雄市：國立中山大學政治學研究所。

（六）研究報告

江明修，1994，《非營利組織領導行為之研究》。臺北市：行政院國家科學委員會。

行政院研究發展考核委員會編著，1993，《我國與國際非政府組織發展關係之研究》。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

行政院研究發展考核委員會編著，2009，《我國人權政策與執行機制之研究》。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

行政院研究發展考核委員會編印，2011，《落實兩公約施行法之政策研究》。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

行政院研究發展考核委員會編印，2012，《行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究》，臺北市：行政院研究發展考核委員會。

社團法人台灣人權促進會，2009，《第二屆東亞人權論壇行政院補助計畫成果報告》。臺北市：社團法人台灣人權促進會。

監察院，2011，《監察院人權保障委員會委員赴泰國參加 APF 國際會議、訪問相關機關及巡察我駐泰代表處之報告》。臺北市：監察院。

（七）政府出版品

行政院研究發展考核委員會，2002，《人權立國與人權保障的基礎建設－2002 人權政策白皮書》。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

行政院研究發展考核委員會，2008，「2000-2008 政績回顧－民主改革、轉型正義

政績報告」伍、落實人權保障篇，未出版報告。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

行政院研究發展考核委員會，2009，《2007-2008 年國家人權報告（試行報告）》。

臺北市：行政院研究發展考核委員會。

臺北市政府法規委員會，2012，《臺北市人權保障白皮書》。臺北市：臺北市政府法規委員會

總統府主編，2006，《人權立國－總統府人權諮詢委員會》。臺北市：總統府。

教育部，2002，《人權教育－推廣與深耕》。臺北市：教育部。

（八）報刊

黃文雄，2000，《國家人權委員會隸屬監察院之商榷》，《自由時報》，2000 年 1 月 13 日，A21 版。

黃默，2000，〈國家人權委員會如何找到立足點？〉，《聯合報》，2000 年 1 月 10 日。

廖元豪，2006，〈誹謗一人有罪，誹謗族群沒事〉，《聯合報》，4 月 8 日，A15 版。

（九）翻譯資料

A.J.M.Milne 著，王先恒等譯，1991，《人權哲學》。北京市：東方出版社。

Andrew Heywood 著，蘇子喬譯，2009，《政治學的關鍵概念》。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。

Austin Ranney 著、倪達仁譯，1995，《政治學》。臺北市：雙葉書廊有限公司。

C.Frankfort-Nachmias&David Nachmias 著，潘明宏、陳志瑋譯，2003，《最新社會科學研究方法》。臺北：韋伯文化國際出版有限公司。

DaividM.Walker 著，李双元等譯，2003，《牛津法律大辭典》。北京市：法律出版社。

George Sorensen 著、李西潭、陳志瑋譯，2003，《最新民主與民主化》。臺北：韋伯文化國際出版有限公司。

Jack Donnelly 著、國立編譯館主譯、江素慧譯，2007，《普世人權：理論與實踐》。臺北市：國立編譯館與巨流圖書公司。

Jan-Erik Lane and Svante Ersson 著、何景榮譯，2002，《新制度主義政治學》。臺北：韋伯文化出版股份有限公司。

- Janusz Symonid 等著，2009，楊雅婷譯，《人權的概念與標準》。臺北：韋伯文化國際。
- Jonh Locke 著，葉啟芳、瞿菊農譯，1986，《政府論次講》。臺北市：唐山出版社。
- Jean Jacques Rousseau 著，何兆武譯，1987，《社會契約論》。臺北市：唐山出版社。
- Larry Diamond 著，廖益興譯，1997，〈民主鞏固的追求〉，收錄於田弘茂等編，《新興民主的機遇與挑戰》。臺北市：業強出版圖書公司。
- Linda C.Reif 著，監察院編譯，2008，《監察與人權－良善治理及國際人權體系》。臺北市：監察院。
- Martha C.Nussbaum 著，徐子婷、楊雅婷、何景榮譯，2008，《正義的界限：殘障、全球正義與動物正義》。臺北市：國立編譯館與韋伯。
- Michael Freeman 著，湯智賢譯，2006，《人權－跨學科的探究》。臺北市：國立編譯館與巨流圖書公司。
- Ranjit Kumar 著，胡龍騰、黃瑋瑩、潘中道合譯，2003，《研究方法》。臺北市：學富文化事業有限公司。
- Richard Pierre Claude 著，王淑英、蔡明殿譯，2002，《全民人權教育》。臺北市：巨流圖書公司。
- Ronald Dworkin 著，司馬學文譯，2007，《人權與民主生活》。臺北：韋伯。
- Samual Huntington P.著，劉軍寧譯，1994，《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。
- Thomas Buergenthal,Dinah Shelton and David P.Steward 著，黎作恒譯，2008，《國際人權法精要》。北京市：法律出版社。
- Thomas Buregenthal,Dinah Shelton and Daivd P.Stewart 著，楊雅婷、陳文暉譯，2007，《國際人權概觀》。臺北市：國立編譯館與韋伯。
- Thomas W. Pogge，1999，〈理解人權〉。《二十一世紀雙月刊》56：62。
- Tom Campell 著，徐子婷、楊雅婷、楊濟鶴譯，2010，《權利批判導論》。臺北：韋伯文化國際出版有限公司。
- W.Friedmann 著，楊日然等譯，1985，《法理學》。臺北市：：司法周刊雜誌社。
- Wm.Theodore De Bary 著，陳立勝譯，2003，《亞洲價值與人權》。臺北市：正中

書局。

河合榮治郎著，高叔康譯，1955，《自由主義的歷史與理論》。臺北市：中華文化出版社。

二、英文

(一) Book

- Archier, Cliver, 1983, *International Organization*. London : George Allen & Unwin.
- Bailyn , Bernard, 1992, *The Ideological Origins of the American Revolution*. Enlarged edn, Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Beetham, David, 1999 , *Democracy and Human Rights*. Cambridge : Polity Press .
- Berlin, Isaiah, 1969 , *Four Essays on Liberty*. Oxford University Press.
- Béteille, André, 1983, *The Idea of Natural Inequality and Other Essay*. Oxford : Oxford University Press.
- Bogfanor , Vernon ed.,1987,*The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions*, New York : Basil Blackwell Inc.
- Brownlie, Ian ed., 1992, *Basic Documents on Human Right*. Oxford : Clarendon Press.
- Burdekin, Brian, 2007, *National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region*. Boston : Martinus Nijhoff Publishers.
- Capotorti, F., 1991, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic religious and linguistic minorities*, United Nations Pubns .
- Chatterjee, Deen K., 2008, *Democracy in a Global World : Human Rights and Political Participation in the 21st Century*. Lanham : Rowman and Littlefield Publishers.
- Clapham, Andrew, 2000 , *Human Rights : A Very Short Introduction*. New York : Oxford University Press.
- Copper, John F., 1994, *Taiwan's 1991 and 1992 Non-Supplemental Elections : Reaching a Higher State of Democracy*. East Asia Research Institute.

- Cranston, Maurice W., 1973, *What are Human Rights?* London : Bodley Head.
- Dahl, Robert A., 1989, *Democracy and Its Critics*. New Haven and London : Yale University Press.
- Dahl, Robert A., 1998, *On Democracy* . New Haven conn. : Yale University Press.
- Diamond, Larry, 1999, *Developing Democracy : Toward Consolidation*. Baltimore : Johns Hopkins University Press.
- Donnelly, Jack, 1985, *The Concept of Human Rights*. London : Routledge.
- Donnelly, Jack, 1986, *International Human Rights : A Regime Analysis*. International Organization.
- Donnelly, Jack, 2003, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, 2nd ed. Ithaca : Cornell University Press.
- Donnelly, Jack, 2007, *The International Human Rights*. 3rd ed., Colorado : Westview Press.
- Evans, G. and Newnhameds, J., 1998, *Dictionary of International Relations*. London: Penguin Books.
- Forum-Asia, 2006, *Performance of National Human Rights Institutions in Asia 2006: Cooperation with NGOs and Relationship with Governments* . Forum-Asia.
- Foster, Steven, 2006, *The Judiciary, Civil Liberties and Human Rights*. Edinburgh University Press.
- Freedom House, 1997, *Freedom in the World : The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, 1996-1997*. New York : Freedom House.
- Freeman, Michael, 2002, *Human Rights : An Interdisciplinary Approach*. Cambridge, UK : Polity Press.
- Gray, John, 1986, *Liberalism*, Open University Press.
- Gray, John, 1989, *Mill on Liberty : a Defence*. London: Routledge& Kegan Paul.
- Guy, Peters B ., 1999, *Institutional Theory In Political Science : The New Institutionalism*, London : Pinter.
- Harris, Marvin, 1971, *Culture, Man, and Nature : An Introduction to General*

- Anthropology*. New York : Crowell.
- Held, David, 1988, *Understanding Liberal Democracy*. Oxford: Philip Allan.
- Held, David, 1996, *Models of Democracy*, 2nd ed. Cambridge : Polity Press.
- Heywood, Andrew, 1997, *Politics*. London : MacMillian Press Ltd.
- Huntington, Samuel P., 1991, *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London : University of Oklahoma Press.
- Ife, Jim, 2001, *Human Rights and Social Work : Towards Rights-based Practice*.
Cambridge : Cambridge University Press.
- International Council on Human Rights Policy and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2005 , *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions*. International Council on Human Rights Policy and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.
- International Council on Human Rights Policy, 2000, *Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions*. International Council on Human Rights Policy.
- Joyner, Christopher C. ed., 1997, *The United Nations and International Law*.
Cambridge : Cambridge University Press.
- Karatnycky, Adrian, 1997, *Freedom in the World : Political Rights and Civil Liberties*,
New York : Freedom House .
- Karatnycky, Adrian, 1998, *Freedom in the World : Political Rights and Civil Liberties*,
New York : Freedom House .
- Karatnycky, Adrian, 1999, *Freedom in the World : Political Rights and Civil Liberties*,
New York : Freedom House .
- Karatnycky, Adrian, 2000, *Freedom in the World : Political Rights and Civil Liberties*,
New York : Freedom House .
- Karatnycky, Adrian, 2001, *Freedom in the World : Political Rights and Civil Liberties*,
New York : Freedom House .
- Karatnycky, Adrian, 2002, *Freedom in the World : Political Right sand Civil Liberties* ,
New York: Freedom House.

- Karatnycky, Adrian, 2003, *Freedom in the World : Political Rights and Civil Liberties*, New York : Freedom House .
- Kaul, Inge, 1999, *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. New York : Oxford University Press.
- Kjarum, Morten, 2003, *National Human Rights Institutions. Implementing Human Right*. Danish Institute for Human Rights.
- Korey, William, 1998, *NGOs and the Universal Declaration of Human Rights: A Curious Grapevin*. New York : St. Martin's Press.
- Lanman, Todd, 2000, *Issues and Methodes in Comparative Politics : An introduction*. London and New York : Routledge.
- Lillich, Richard B., 2006, *International Human Rights : Problems of Law, Policy, and Practice*. New York: Aspen Publishers.
- MacDougal, Myres S. and Longzhi, Chen, 1980, *Human Rights and World Public Order : The Basic Policies of an International Law of Human Dignity*. New Haven, Conn. : Yale University Press.
- Mill, John Stuart, 2007, *Utilitarianism, Liberty, Representative Government*. Wildside Press.
- Miller, David, ed., 1987 , *The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought*. Oxford : Oxford Publishing Services.
- Nickel, James W., 1987, *Making Sense of Human Rights :Philosophical Reflections on the Universal Declaration of Human Rights*. California : University of California Press.
- Nowak, Manfred, 2004, *Introduction to the International Human Rights Regime*, Boston : Martinus Nijhoff Publishers.
- OHCHR, 2002, *The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* .OHCHR.
- OHCHR, 2006, *Report on Indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments: A Conceptual and Methodological Framework*. OHCHR.

- OHCHR, 2006, *Working with the Office of the United Nations High Commissioner Human Rights: A Handbook for NGOs* .OHCHR.
- OHCHR, 2007, *High Commissioner's Strategic Management Plan 2008-2009*. OHCHR.
- OHCHR, 2011, *High Commissioner's Management Plan 2012-2013*.OHCHR.
- Pye, Lucian W., 1966, *Aspects of Political Development*, Little Brown and Company. Inc.
- Rawls, John, 1971 , *A Theory of Justice*, Cambridge : Harvard University Press.
- Renteln, Alison D ., 1990, *International Human Rights : Universalism Versus Relativism*. California : Sage Publications.
- Rudner, Richard S., 1966, *Philosophy of Social Science*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- Sartori, Giovanni, 1965, *Democratic Theory*. New York : Frederick A. Draeger.
- Sartori, Giovanni, 1987, *The Theory of Democracy Revisited*. New Jersey : Chatham House Publishers, Inc.
- Schumpeter , Joseph A., 2008, *Capitalism, Socialism and Democracy*. Third Edition. New York : Harper Collins.
- Simmons, Beth A., 2009, *Mobilizing for Human Rights : International Law in Domestic Politics*. Cambridge, New York : Cambridge University Press.
- Smith, K. M. Rhona, 2003, *Textbook on International Human Right*. Oxford : Oxford University Press.
- Smith, K. M. Rhona, 2007, *Texts & Materials on international Human Rights*, London. New York : Routledge-Cavendish.
- Sorensen, Georg, 1998, *Democracy and Democratization : Processes and Prospects in a Changing World*, 2nd ed. Oxford : Westview Press.
- Steiner, Henry J., 2008, *International Human Right in context : law, politics, morals : text and material*, Oxford, New York : Oxford University Press.
- United Nations Centre for Human Rights , 1995, *Professional Training Series No.4: National Human Rights Institutions: A Handbook for the Establishment and*

Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Right. Geneva : United Nations Centre for Human Rights.

United Nations Centre for Human Rights, 1994, *Fact Sheet No. 19, National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*. United Nations Centre for Human Rights.

Wax, Rosalie H., 1968, *Patricipant Observation : International Encyclopedia of Social Sciences*, New York : Macmillan.

Welch, Claude E., 2001, *NGOs and Human Rights : Promise and Performance*. Philadelphia : University of Peensylvania Press.

Wiarda, Howard J., 2002, *Comparative Democracy and Democratizaion*. Fort Worth, Tex. : Harcourt College Publishers.

Wiseberg, Laurie S., 1993, *Defending Human Rights Defenders : The Importance of Freedom of Association for Human Rights NGOs*, Montreal : International Centre for Human Rights and Democratic Development.

Wolf, Tomas, 1990, *Managing A nonprofit Organization*. New York : Prentice Hall Press, 1st ed.

(二) Articles

Baker, K.M. ,1994, "The idea of a declaration of rights. " In *The French Idea of Freedom : the Old Regime and the Declaration of Rights of 1789*, edited by Kely, Van D., Stanford, CA : Stanford University Press. pp.192-193.

Burdekin, Brian and Gallagher, Anne, 2001, "The United Nations and National Human Rights Institutions", In *International Human Rights Monitoring Mecanism*. edited by Alfredsson G. et al. Kluwer Law International, p.817.

Carothers, Thomas, 2002(January), "The End of the Transition Paradigm," *Journal of Democracy*. 13 (1) : 9.

Chu, Yun-han, 1996, "Taiwan's Unique Challenges," *Journal of Democracy* 7 (1) : 69-71.

Coppe, John F., 1994, "Taiwan' s 1991 and 1992 Non-Supplemental Elections : Reaching a Higher State of Democracy. " *East Asia Research Institute*. p.23.

- Druckman, Daniel, 1994, "Nationalism, patriotism, and group loyalty : A social psychological perspective," *Mershon International Studies Review* 38 Issue : 43-68.
- Feinberg, Joel, 1970, "The Nature and Value of Rights. " *Journal of Value Inquiry* 4 : 243-257.
- Fukuyama, Francis, 1995, "Democracy' s Future : The Primacy of Culture." *Journal of Democracy* 6 (1) : 7-14.
- Gaer, Felice D.,1995, "Reality Check : Human Rights Nongovernmental Organizations Confront Governments at the United Nations. " *Third World Quarterly* 16,Issue : 396.
- Huang, Mab, 2002, "Creating a National Human Rights Commission," presented at the International Symposium on Human Rights in Taiwan,October p.16-18, Taipei.
- Karatnycky, Adrian, 2002, "Muslim Countries and the Democracy Gap." *Journal of Democracy* 13 (1) : 99-112.
- Karatnycky, Adrian, 2003, " The 30th Anniversary Freedom House Survey : Liberty' s Advances in a Troubled World." *Journal of Democracy* 14 (1) : 100-113.
- Linz, Juan J., 1970, "An Authoritarian Regime : The case of Spain," in Erik Allardt and Stein Rokkan eds, *Mass Politics : Studies in Political Sociology*. New York : Free Press.
- Linz, Juan J. and Stepan, Alfred., 1996 , "Toward Consolidated Democracies." *Journal of Democracy* 7 (2) : 14-33.
- Meaney, Constance Squires, 1992, "Liberalization, Democratization, and the Role of the KMT", in Tun-Jen Cheng and Haggard, Stephan eds., *Political Change in Taiwan*. Colorado: Lynne Rienner.
- O'Donnell, Guillermo A., 1992, "Transitions, Continuities, and Paradoxes " , Edited by Scott Mainwaring,Guillermo O'Donnell and J. Samuel Valenzuela *Issues in Democratic Consolidation*. Indiana : University of Notre Dame Press.
- O'Donnell, Guillermo, 1996, "Illusions About Consolidation ." *Journal of Democracy*

7 (2) : 34 -51.

Reif, Linda C., 2000, “Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection “ *The Harvard Human Rights Journal*. 13 Harv. Hum. Rts.J. 1.

Rustow, Dankwart A., 1970, “Transitions to Democracy : Toward a Dynamic Model.” ,*Comparstive Politics* 2 (3) : 337-363 。

Rustow, Dankwart A., 1996, “Illusions and Conceptual Flaws.” *Journal of Democracy* 7 (4) : 160 -168 。

Salamon, Lester M., 1994, “The Rise of the Non-profit Sector” *Foreign Affair* 73 (4) : 109-122.

Schedler, Andreas., 1998, “What is Democratic Consolidation ?” *Journal of Democracy* 9 (2) : 91 -107.

Schedler, Andreas., 2001, “Measuring Democratic Consolidation.” *Studies in Comparative International Development* 36 (1) : 66 -92.

Shin, Doh Chull,1994, “On The Third Wave Democratization : A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research. ” *World Politic* 47 (1) : 138-139.

Simmon,P.J. ,1998 (Fall) , “Learning to live with NGOs.”*Foeign Policy* 112 : 81.

Solinger, Dorothy J., 2001, “Ending One-Party Dominance : Korea, Taiwan, Mexico.” *Journal of Democracy* 12 (1) : 41.

Vasak, Karel, 1977, “Human Rights : A Thirty-Year Struggle.” *UNESCO Courier* 31 : 29-32 .

Wellman, Carl, 1978, “ A New Conception of Human Rights. ” In *Human Rights*, edited by Eugene. Kamenka & A.Erh- Soon. Tay, Human Rights, London.

Winckle, Edwin A.,1984 , “Institutionalization and Participation on Taiwan : From Hard and Soft Authoritarianism ?” *China Quarterly* 99 : 481-499.

三、網路

(一) 中文網站

中時新聞網：<http://news.chinatimes.com/mainpage.htm>

中華人權協會網站人權指標調查報告：http://www.cahr.org.tw/about_2.php
台灣人權促進會：<http://www.tahr.org.tw/site/index.htm>
台灣非政府組織國際交流協會：<http://www.nafia.org.tw/htm/indexc.htm>
司法院全球資訊網大法官主題網：<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/>
立法院全球資訊網：<http://www.ly.gov.tw/>
行政院人權保障推動小組網站：<http://www.humanrights.moj.gov.tw>
行政院全球資訊網：<http://www.ey.gov.tw/>
兩公約施行監督聯盟網站：<http://covenants-watch.blogspot.tw>
法務部全球資訊網人權大步走專區：<http://www.humanrights.moj.gov.tw/>
社團法人中華人權協會：<http://www.cahr.org.tw/>
財團法人二二八事件紀念基金會網站：<http://www.228.org.tw>。
財團法人民間司法改革基金會：http://www.jrf.org.tw/newjrf/index_new.asp
財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會網站：
<http://www.cf.org.tw/>
張佛泉人權研究中心：<http://www.hrp.scu.edu.tw/>
教育部人權教育諮詢暨資源中心：<http://hre.pro.edu.tw>
統府全球資訊網人權諮詢委員會專區：<http://www.president.gov.tw/>
監察院全球資訊網人權保障主題網：<http://humanrights.cy.gov.tw/mp.asp?mp=71>
臺灣民主基金會網站：<http://www.tfd.org.tw/docs/d9t2/008.pdf>。
聯合新聞網：<http://udn.com/NEWS/main.html>

（二）英文網站

美國自由之家：<http://www.freedomhouse.org/>。
美國國務院：<http://www.state.gov/>。
聯合國人權高級專員辦公室：<http://www.ohchr.org/>。
聯合國非政府組織：<http://www.globepolicy.org/ngos/ngo-un/info/res-1296.htm>。

附錄一：聯合國〈世界人權宣言〉

The Universal Declaration of Human Rights

聯合國大會 1948 年 12 月 10 日第 217A (III) 決議通過並宣佈

序 言

鑒於對人類家庭所有成員的固有尊嚴及其平等的和不移的權利的承認，乃是世界自由、正義與和平的基礎，鑒於對人權的無視和侮蔑已發展為野蠻暴行，這些暴行玷污了人類的良心，而一個人人享有言論和信仰自由並免予恐懼和匱乏的世界的來臨，已被宣佈為普遍人民的最高願望，鑒於為使人類不致迫不得已鋌而走險對暴政和壓迫進行反叛，有必要使人權受法治的保護，鑒於有必要促進各國間友好關係的發展，鑒於各聯合國國家人民已在《聯合國憲章》中重申他們對基本人權、人格尊嚴和價值以及男女平等權利的信念，並決心促成較大自由中的社會進步和生活水平的改善，鑒於各會員國並已誓願同聯合國合作以促進對人權和基本自由的普遍尊重和遵行，鑒於這些權利和自由的普遍了解對於這個誓願的充分實現具有很大的重要性，因此現在，大會發佈這一《世界人權宣言》，作為所有人民和所有國家努力實現的共同標準，以期每一個人和社會機構經常銘念本宣言，努力通過教誨和教育促進對權利和自由的尊重，並通過國家的和國際的漸進措施，使這些權利和自由在各會員國本身人民及在其管轄下領土的人民中得到普遍和有效的承認和遵行。

主體思想

第一條 人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等。他們賦有理性和良心，並應以兄弟關係的精神相對待。

平等原則

第二條 人人有資格享受本宣言所載的一切權利和自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身分等任何區別。並且不得因一人所屬的國家或領土的、政治的、行政的或

者國際的地位之不同而有所區別，無論該領土是獨立領土、托管領土、非自治領土或者處於其他任何主權受限制的情況之下。

公民、政治、權利

第三條 人人有權享有生命、自由和人身安全。

第四條 任何人不得使為奴隸或奴役；一切形式的奴隸制度和奴隸買賣，均應予以禁止。

第五條 任何人不得加以酷刑，或施以殘忍的、不人道的或侮辱性的待遇或刑罰。

第六條 人人在任何地方有權被承認在法律前的人格。

第七條 法律之前人人平等，並有權享受法律的平等保護，不受任何歧視。人人有權享受平等保護，以免受違反本宣言的任何歧視行為以及煽動這種歧視的任何行為之害。

第八條 任何人當憲法或法律所賦予他的基本權利遭受侵害時，有權由合格的國家法庭對這種侵害行為作有效的補救。

第九條 任何人不得加以任意逮捕、拘禁或放逐。

第十條 人人完全平等地有權由一個獨立而無偏倚的法庭進行公正和公開的審訊，以確定他的權利和義務並判定對他提出的任何刑事指控。

第十一條 凡受刑事控制者，有未經獲得辯護上所需的一切保證的公開審判而依法證實有罪以前，有權被視為無罪。

任何人的任何行為或不行為，在其發生時依國家法或國際法均不構成刑事罪者，不得被判為犯有刑事罪。刑罰不得重於犯罪時適用的法律規定。

第十二條 任何人的私生活、家庭、住宅和通信不得任意干涉，他的榮譽和名譽不得加以攻擊。人人有權享受法律保護，以免受這種干涉或攻擊。

第十三條 人人在各國境內有權自由遷徙和居住。

人人有權離開任何國家，包括其本國在內，並有權返回他的國家。

第十四條 人人有權在其他國家尋求和享受庇護以避免迫害。

在真正由於非政治性的罪行或違背聯合國的宗旨和原則的行為而被起訴的情況下，不得援用此種權利。

第十五條 人人有權享有國籍。

任何人的國籍不得任意剝奪，亦不得否認其改變國籍的權利。

第十六條 成年男女，不受種族、國籍或宗教的任何限制，有權婚嫁和成立家庭。

他們在婚姻方面，在結婚期間和在解除婚約時，應有平等的權利。

只有經男女雙方的自由的和完全的同意，才能締結婚姻。

家庭是天然的和基本的社會單元，並應受社會和國家的保護。

第十七條 人人得有單獨的財產所有權以及同他人合有的所有權。

任何人的財產不得任意剝奪。

第十八條 人人有思想、良心和宗教自由的權利；此項權利包括改變他的宗教或信仰的自由，以及單獨或集體、公開或祕密地以教義、實踐、禮拜和戒律表示他的宗教或信仰的自由。

第十九條 人人有權享受主張和發表意見的自由；此項權利包括持有主張而不受干涉的自由，和通過任何媒介和不論國界尋求、接受和傳遞消息和思想的自由。

第二十條 人人有權享有和平集會和結社的自由。

任何人不得迫使隸屬於某一團體。

第二十一條 人人有直接或通過自由選擇的代表參與治理本國的權利。

人人有平等機會參加本國公務的權利。

人民的意志是政府權力的基礎；這一意志應以定期的和真正的選舉予以表現，而選舉應依據普遍和平等的投票權，並以不記名投票或相當的自由投標程序進行。

經濟、社會、文化的權利

第二十二條 每個人，作為社會的一員，有權享受社會保障，並有權享受他的個人尊嚴和人格的自由發展所必需的經濟、社會和文化方面各種權利的實現，這種實現是通過國家努力和國際合作並依照各國的組織和資源情況。

第二十三條 人人有權工作，自由選擇職業、並受公正和合適的工作條件並享受免於失業的保障。

人人有同工同酬的權利，不受任何歧視。

每一個工作的人，有權享受公正和合適的報酬，保證使他本人和家

屬有一個符合人的尊嚴的生活條件，必要時並輔以其他方式的社會保障。

人人有為維護其利益而組織和參加工會的權利。

第二十四條 人人有享受休息和閒暇的權利，包括工作時間有合理限制和定期給薪休假的權利。

第二十五條 人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福利所需的生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療和必要的社會服務；在遭到失業、疾病、殘廢、守寡、衰老或在其他不能控制的情況下喪失謀生能力時，有權享受保障。

母親和兒童有權享受特別照顧和協助。一切兒童，無論婚生或非婚生，都應享受同樣的社會保護。

第二十六條 人人都有受教育的權利，教育應當免費，至少在初級和基本階段應如此。初級教育應屬義務性質。技術和職業教育應普遍設立。高等教育應根據成績而對一切人平等開放。

教育的目的在於充分發展人的個性並加強對人權和基本自由的尊重。教育應促進各國、各種族或各宗教集團間的了解、容忍和友誼，並應促進聯合國維護和平的各項活動。

父母對其子女所應受的教育之種類，有優先選擇的權利。

第二十七條 人人有權自由參加社會的文化生活，享受藝術，並分享科學進步及其產生的福利。

人人對由於他所創作的任何科學、文學或美術作品而產生的精神的和物質的利益，有享受保護的權利。

社會和國際的秩序

第二十八條 人人有權有要求一種社會和國際的秩序，在這種秩序中，本宣言所載的權利和自由能獲得充分實現。

第二十九條 人人對社會負有義務，因為只有在社會中他的個性才可能得到自由和充分的發展。

人人在行使他的權利和自由時，只受法律所確定的限制，確定此種限制的唯一目的在於保證對旁人的權利和自由給予應有的承認和

尊重，並在一個民主的社會中適應道德、公共秩序和普遍福利的正當需要。

這些權利和自由的行使，無論在任何情形下均不得違背聯合國的宗旨和原則。

第三十條 本宣言的任何條文，不得解釋為默許任何國家、集團或個人有權進行任何旨在破壞本宣言所載的任何權利和自由的活動或行為。



附錄二：聯合國〈巴黎原則〉

1993 年12 月20 日第85次全體會議決議通過（A/RES/48/134）

權限與職責

1. 應賦予國家機構促進和保護人權的權限。
2. 應賦予國家機構盡可能廣泛的授權，對這種授權在憲法和立法案文中有明確規定，並具體規定其組成和權限範圍。
3. 國家機構除其它外，應具有以下職責：
 - (a) 應有關當局的要求，或通過行使其在不需向上級請示逕行聽審案件的權利，在諮詢基礎上，就有關促進和保護人權的任何事項，向政府、議會和任何其它主管機構提出意見、建議、提議和報告；並可決定予以公佈；這些意見、建議、提議和報告以及該國家機構的任何特權應與以下領域有關係：
 - (1) 目的在於維持和擴大保護人權的任何立法和行政規定以及有關司法組織的規定；為此，國家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，它應建議通過新的立法，修正現行的立法以及通過或修正行政措施；
 - (2) 它決定處理的任何侵犯人權的情況；
 - (3) 就人權問題的一般國家情況和比較具體的事項編寫報告；
 - (4) 提請政府注意國內任何地區人權遭受侵犯的情況，建議政府主動採取結束這種情況的行動，並視情況需要對政府要採取的立場和作出的反應提出意見；
 - (b) 促進並確保國家的立法規章和慣例與該國所加入的國際人權文書協調，及其有效執行；
 - (c) 鼓勵批准上述文書或加入這些文書並確保其執行；
 - (d) 對各國按照其各自條約義務要向聯合國機構和委員會以及向區域機構 提交的報告作出貢獻，必要時，在對國家獨立性給予應有尊重的情況下，表示對問題的意見；

- (e) 與聯合國和聯合國系統內的任何其他組織、各區域機構以及別國主管促進和保護人權領域工作的國家機構進行合作；
- (f) 協助制定人權問題教學方案和研究方案並參加這些方案在學校、大學和專業團體中的執行；
- (g) 宣傳人權和反對各種形式的歧視特別是種族歧視的工作，尤其是通過宣傳和教育來提高公眾認識以及利用所有新聞機構。

組成和獨立性與多元化的保障

- 4. 國家機構的組成及其成員的任命，不論是通過選舉產生還是通過其他方式產生，必須按照一定程序予以確定，這一程序應提供一切必要保障，以確保參與促進和保護人權的（民治社會的）社會力量的多元代表性，特別是要依靠那些能夠促使與以下各方面代表，或通過這些代表的參與，建立有效合作的力量；
 - (a) 負責人權和對種族歧視作鬥爭的非政府組織、工會、有關的社會和專業組織，例如律師、醫生、新聞記者和著名科學家協會；
 - (b) 哲學或宗教思想流派；
 - (c) 大學和合格的專家；
 - (d) 議會；
 - (e) 政府部門（如果包括它們，則它們的代表只能以顧問身份參加討論）。
- 5. 國家機構應具備其能順利開展活動的基礎結構，特別是充足的經費。這一經費的目的是使它能看自己的工作人員和辦公房舍，以便獨立於政府，而不受可能影響其獨立性的財政控制。
- 6. 為了確保國家機構成員的任務期限的穩定（沒有這一點就不可能有真正的獨立性），對他們的任命應通過一項正式法令來實行，這種法令應規定明確的任務期限。只要機構的成員多元化得到保證，這種任務期限可續延。

業務方法

在其業務範圍內，國家機構應：

- (a) 根據其成員或任何請願人的提議，自由審議屬於其權限範圍內的任何問題，不論這些問題是由政府提出，還是該機構無須向上級機構請示而自行處理的；

- (b) 為評估屬於其權限範圍內的情況，聽取任何人的陳述和獲得任何必要的資料及文件；
- (c) 特別是為了廣為公布其意見和建議，直接或通過任何新聞機構公諸輿論；
- (d) 定期並於必要時，經正式召集後召開有全體成員出席的會議；
- (e) 必要時建立成員工作小組，並設立地方或地區分機構，協助國家機構履行任務；
- (f) 與負責和促進保護人權的其他機構保持協商，不論它們是否有管轄權（特別是與監察專員、調解人和類似機構保持協商）；
- (g) 鑑於在開展國家機構工作的過程中非政府組織所發揮的根本作用，應同專門促進和保護人權、從事經濟和社會發展、與種族主義進行鬥爭、保護特別易受傷害群體（尤其是兒童、移徙工人、難民、身心殘疾者）或致力專門領域的非政府組織發展關係。

關於具有準管轄權的委員會的地位的附加原則

可以授權一國家機構負責受理和審議有關個別情況的申訴和請願。個人、他們的代表、第三方非政府組織、工會聯合會或任何其他代表性組織都可把案件提交此機構。在這種情況下，並在不損害涉及委員會其他權力的上述原則的情形下，交託委員會的職務可根據下列原則；

- (a) 通過調解，或在法律規定的限度內，通過有約束力的決定，或必要時在保持機密的基礎上，求得滿意的解決；
- (b) 告訴提出請願一方其權利，特別是他可以利用的補救辦法，並促使他利用這種辦法；
- (c) 在法律規定的限度內，受理任何申訴或請願，或將它轉交任何其他主管當局；
- (d) 向主管當局提出建議，尤其是對法律、規章和行政慣例提出修正或改革意見，特別是如果它們已使為維護其權利提出請願的人遇到困難時。

附錄三：聯合國〈貝爾格勒原則：國家人權機構與國會之關係〉

塞爾維亞貝爾格勒，2012年2月22-23日

2012年「國家人權機構與國會關係」國際會議，由以下單位主辦：聯合國人權理事會辦公室、ICC（國際推動及保護人權之國家機構協調委員會）、塞爾維亞共和國國會及該國監察院；協辦單位為聯合國在賽國之國家工作隊。

本會議依下列文件辦理：聯合國憲章、世界人權宣言、聯合國大會第63/169號及65/207號決議（監察員、調解員和其他國家機構在促進和保護人權方面的作用）、聯合國大會第63/172號及64/161號決議（國家機構關於促進和保護人權）、人權理事會第17/9號決議（關於人權促進和保護）。

本會議承認國家機構狀態之準則（亦即《巴黎原則》，經聯合國大會決議48/134號通過），該準則聲明國家人權機構應與國會建立「有效合作關係」。

本會議指出，國家人權機構與國會將藉由履行其促進和保護人權之責任，而彼此互惠。

本會議同時重新提出國家人權機構與國會應加強互動之領域；而國家人權機構之各種組織模式應予尊重。

本會議通過以下準則，供國家人權機構與國會發展合作關係之參考：

壹、國會在建立國家人權機構、確保其運作、獨立與責任歸屬中所扮演的角色

一、機構組織法

1. 國會審議國家人權機構組織法草案時，應廣泛諮詢相關各方之意見。
2. 國會應就國家人權機構提供一法律架構，以確保其獨立及對國會直接負責，遵守與國家機構相關之原則（《巴黎原則》），並考慮國家人權促進及保障機構國際協調委員會之一般見解與最佳實施方式。
3. 國會對於設立國家人權機構之立法及組織法之修正案有全權處理權限。
4. 國會在考慮和通過國家人權機構之組織法修正案時，應基於確保組織獨立性與有效運作之目的，審視該修正案並向國家人權機構成員及諸如公民社會組織之各方諮詢。

5. 國會應監督組織法之施行。

二、財政獨立

6. 國會應在國家人權機構之組織法中納入相關規定，以確保其財政獨立。

7. 國家人權機構應提交策略計畫及/或年度活動計畫書予國會。國會討論預算案時應考慮國家人權機構提交之策略計畫及/或年度活動計畫書，以確保該機構財政獨立。

8. 國會應邀請國家人權機構成員，針對策略計畫及/或年度活動計畫書年度預算加以辯論。

9. 國會應確保國家人權機構有充足資源執行其依組織法所賦予之功能。

三、任命及解除任命程序

10. 國會應於國家人權機構組織法中，明定透明化之成員遴選任命及解任程序，並適時讓公民社會參與其中。

11. 國會應確保任命程序之公開與透明。

12. 國會應於國家人權機構組織法納入公務行為之免責條款，確保國家人權機構獨立。

13. 國會應於國家人權機構組織法中明定當成員出缺時，應於合理時間內辦理補缺。當成員任期屆滿而補缺人員尚未到職時，該任期屆滿成員應留任至補缺人員到職時。

四、報告

14. 國家人權機構應直接向國會報告。

15. 國家人權機構應向國會提交年度活動報告、財報摘要、國內人權狀況報告或其他人權相關議題之報告。

16. 對於國家人權機構提出之報告，國會應接受、審查及做出反應並確保他們就國家人權機構的優先事項進行辯論且應找機會立即討論國家人權機構最重要的報告。

17. 國會應提供有原則性的架構以便持續的以尊重其獨立性的方式來辯論國家人權機構的活動。

18. 國會對於國家人權機構發布的建議，應舉行公開的討論。

19. 國會應向相關公部門尋求資訊，以知悉相同之部門如何考慮並回應國家

人權機構之建議。

貳、國會與國家人權機構的合作形式

20. 國家人權機構與國會應就合作基礎有所共識，包括藉由建立正式架構以討論具普遍重要性之人權議題。
21. 國會應指定或成立一適當的國會委員會，作為國會內與國家人權機構連繫之主要窗口。
22. 國家人權機構應與國會相關專門委員會發展堅強的工作關係，包括透過備忘錄。國家人權機構與國會委員會也應就其相關工作發展正式化的關係。
23. 相關的國會專門委員會成員及國家人權機構應定期開會並持續對話，以強化資訊交流，並在保護和推動人權議題上指出可能的合作範圍。
24. 國會在各種國會委員的會議和議程中，應確保國家人權機構就人權相關事項有所參與，並尋求其專家忠告。
25. 國家人權機構就人權相關議題，包括國家所負的國際人權義務在內，應對國會給予忠告及/或提供建議。
26. 國家人權機構得提供資訊和忠告予國會以協助國會行使其監督和審查權。

參、國會與國家人權機構就立法相關方面之合作

27. 國家人權機構在新法提案的內容及適用上就有關確保人權規範和原則已被含蓋一事應受國會諮詢。
28. 國會應使國家人權機構參與立法程序，包括邀請國家人權機構就法律提案與政策的人權相容性提供證據和忠告。
29. 國家人權機構應於必要時提出法律修正案，以使國內立法與國家及國際的人權標準協調一致。
30. 國家人權機構應與國會合作，藉由立法落實人權義務、條約機構之建議及法院之人權判決以推動人權。
31. 國家人權機構應與國會合作建立法律及政策提案的有效人權影響評估程序。

肆、國會與國家人權機構就國際人權機制之合作關係

32. 國會應尋求機會參與國際人權條約之批准程序，並應於該批准程序期間諮詢國家人權機構意見，及監督國家對其所有其國際人權義務之遵守。
33. 關於保留或解釋性聲明之提出，國家履行人權義務之適宜性及對該些義務之遵從，國家人權機構應提供意見予國會。
34. 國會與國家人權機構應合作，確保已將本國遵從義務之所有相關訊息提供予國際條約機構，並對條約機構之建議進行後續追蹤。
35. 國家人權機構應定期將區域及國際人權機制對本國的各项建議通知國會，包括聯合國人權理事會的普遍定期審查、條約機構、特別程序負責人員。
36. 國會與國家人權機構應共同提出策略以便有系統地對區域及國際人權機制所提之建議進行後續追蹤。

伍、國會與國家人權機構就人權教育、訓練、提升意識之合作關係

37. 國家人權機構與國會應共同推動鼓勵尊重人權之文化的發展。
38. 國家人權機構與國會應共同推動鼓勵各級學校、大學及其他相關場域已充分含括人權教育及訓練，包括依相關國際標準辦理的職業、專業及司法的訓練。
39. 國家人權機構與國會應在人權和國會程序上，共同合作以提升共同的能力。
40. 國家人權機構、國會與全體國會議員應在公共意識、教育計畫上共同努力，並彼此勉勵共同參與促進人權之相關會議與活動。

陸、監督行政部門對法院、及其他司法和行政機構之人權判決做出的反應

41. 國會與國家人權機構應共同合作監督行政部門對法院（國家、區域、國際）和其他行政法庭或機構關於人權議題判決的反應。
42. 國家人權機構應監督國內、區域或國際法院對本國人權議題做出之不利判決，並於必要時對國會就適當的法律和政策修正提供建議。
43. 國會應合理考慮國家人權機構就人權判決所提供之回應建議。
44. 國會和國家人權機構應適時鼓勵行政部門儘速並有效地對人權判決做出反應，以全力遵守人權標準。

附錄四：總統府人權諮詢委員會設置要點

中華民國 99 年 11 月 30 日總統核定

- 一、為弘揚人權理念及普世價值，落實憲法保障人民基本權利，遵守國際人權規範，強化人權政策諮詢功能，特設總統府人權諮詢委員會（以下簡稱本會）。
- 二、本會任務如下：
 - （一）人權政策之提倡與諮詢。
 - （二）國家人權報告之提出。
 - （三）國際人權制度與立法之研究。
 - （四）國際人權交流事務之研議。
 - （五）提供總統其他人權議題相關諮詢事項。
- 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。
- 五、本會每三個月開會一次，必要時得召開臨時會議，均由召集人召集並主持，召集人不克出席時，由副召集人主持。
- 六、本會開會時，得邀請有關機關(構)、民間團體代表，與其他相關人士列席。會議紀錄並應公開。
- 七、本會每年提出一次國家人權報告。
- 八、本會之幕僚業務，由總統府及行政院相關部會派兼人員辦理之。
- 九、本會委員及其他工作人員，均為無給職。
- 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。

附錄五：行政院人權保障推動小組設置要點

102 年 7 月 30 日行政院院臺法字第 1020046624 號函修正，同年 7 月 30 日生效

一、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，特設行政院人權保障推動小組（以下簡稱本小組）。

二、本小組任務如下：

- （一）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。
- （二）國家人權保障機關組織設置之研議及推動事項。
- （三）人權保障政策及法規之研議事項。
- （四）人權保障措施之協商及推動事項。
- （五）人權教育政策之研議及人權保障觀念之宣導事項。
- （六）其他人權保障相關事項。

三、本小組置委員二十一人至二十七人，任期二年。其中一人為召集人，由院長兼任；一人為副召集人，由法務部部長兼任之。其餘委員，由院長就下列人員派(聘)兼之：

- （一）行政院秘書長。
- （二）內政部部长。
- （三）外交部部長。
- （四）國防部部長。
- （五）財政部部長。
- （六）教育部部長。
- （七）衛生福利部部長。
- （八）行政院環境保護署署長。
- （九）行政院勞工委員會主任委員。
- （十）行政院原住民族委員會主任委員。
- （十一）學者、專家。

四、本小組置執行秘書一人，由法務部次長兼任之。

五、本小組每六個月開會一次，必要時得召開臨時會議，均由召集人主持，召集

人不克出席時，由副召集人主持。

六、本小組開會時，得邀請有關機關代表及學者、專家列席。

七、本小組之幕僚事務，由法務部辦理之。

八、本小組委員及其他工作人員，均為無給職。

九、本小組工作所需經費，由法務部編列相關預算支應。



附錄六：監察院人權保障委員會設置要點

89 年 5 月 19 日監察院（89）院台秘議字第 890900347 號公告

第一條 監察院（以下簡稱本院）為加強監察權之行使，以發揮保障人權之功能，依本院各委員會組織法第二條第三項之規定，設人權保障委員會（以下簡稱本會）。

第二條 本會之任務如左：

- 一、加強監察權之行使，以發揮保障人權之功能。
- 二、研究規劃籌組設置本院部會級保障人權機關相關事宜。

第三條 本會之職掌如左：

- 一、有關妨害人權案件之發掘及提案調查。
- 二、有關本院人權保障調查報告之研討及建議處理意見事項。
- 三、有關人權法案之建議事項。
- 四、與國內外人權團體之聯繫並蒐集有關資料。
- 五、研議人權教育之推廣工作。
- 六、其他有關人權保障事項。

第四條 本會置委員九至十一人，由院長聘請本院委員兼任，任期一年；召集人由院長指定。

第五條 本會討論人權保障事項如左：

- 一、監察院會議交議事項。
- 二、院長交議事項。
- 三、委員提議事項。
- 四、由其他委員會移送與本會任務及職掌有關之事項。

第六條 本院調查案件涉及重大人權事項者，請知會本會，本會得提供建議意見，送請原調查委員參考。

第七條 本會每一個月開會一次，必要時得舉行臨時會議，均由召集人召集，並為主席，召集人不能出席時，由委員互推一人為主席。本會會議，本院委員得列席，必要時得邀請有關人員列席。

第八條 本會之開會，須有委員過半數之出席。其決議須經出席委員過半數之通過。

第九條 本會對有深入研究必要之重大案件，得推派或由召集人商請委員若干人組成研究組織研議，並推請一人為召集人。各委員會審議有關人權保障案件之調查報告，於通過後印送本會參考。

第十條 本會置執行秘書一人，指派參事擔任，秘書若干人，由院長就本院職員派兼之。

第十一條 本辦法自發布日施行。



附錄七：司法院大法官審理案件法

82 年 2 月 3 日總統(82)華總(一)義字第 0453 號令修正公布名稱及全文 35 條

第一章 總則

第一條 本法依司法院組織法第六條制定之。

第二條 司法院大法官，以會議方式，合議審理司法院解釋憲法與統一解釋法律及命令之案件；並組成憲法法庭，合議審理政黨違憲之解散案件。

第三條 大法官審理案件之迴避，準用行政訴訟法之規定。

第二章 解釋案件之審理

第四條 大法官解釋憲法之事項如左：

- 一、關於適用憲法發生疑義之事項。
 - 二、關於法律或命令，有無牴觸憲法之事項。
 - 三、關於省自治法、縣自治法、省法規及縣規章有無牴觸憲法之事項。
- 前項解釋之事項，以憲法條文有規定者為限。

第五條 有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：

- 一、中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者。
- 二、人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者。
- 三、依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者。

最高法院或行政法院就其受理之案件，對所適用之法律或命令，確信牴觸憲法之疑義時，得以裁定停止訴訟程序，聲請大法官解釋。

聲請解釋憲法不合前二項規定者，應不受理。

第六條 本法第四條第一項第三款之解釋案件，除憲法第一百十四條規定者外，準用本法第五條之規定。

第七條 有左列情形之一者，得聲請統一解釋：

- 一、中央或地方機關，就其職權上適用法律或命令所持見解，與本機關或他機關適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者。但該機關依法應受本機關或他機關見解之拘束，或得變更其見解者，不在此限。
- 二、人民、法人或政黨於其權利遭受不法侵害，認確定終局裁判適用法律或命令所表示之見解，與其他審判機關之確定終局裁判，適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者。但得依法定程序聲明不服，或後裁判已變更前裁判之見解者，不在此限。

前項第二款之聲請，應於裁判確定後三個月內為之。

聲請統一解釋不合前二項規定者，應不受理。

第八條 聲請解釋憲法，應以聲請書敘明左列事項向司法院為之：

- 一、聲請解釋憲法之目的。
- 二、疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文。
- 三、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解。
- 四、關係文件之名稱及件數。

聲請統一解釋，應以聲請書敘明左列事項向司法院為之：

- 一、聲請統一解釋之目的。
- 二、法律或命令見解發生歧異之經過及涉及之法律或命令條文。
- 三、聲請解釋之理由及聲請人對本案所持之立場與見解。
- 四、關係文件之名稱及件數。

第九條 聲請解釋機關有上級機關者，其聲請應經由上級機關層轉，上級機關對於不合規定者，不得為之轉請，其應依職權予以解決者，亦同。

第十條 司法院接受聲請解釋案件，應先推定大法官三人審查，除不合本法規定不予解釋者，應敘明理由報會決定外，其應予解釋之案件，應提會討論。
前項解釋案件於推定大法官審查時，得限定提會時間。

第十一條 前條提會討論之解釋案件，應先由會決定原則，推大法官起草解釋文，會前印送全體大法官，再提會討論後表決之。

第十二條 大法官會議時，其表決以舉手或點名為之。

第十三條 大法官解釋案件，應參考制憲、修憲及立法資料，並得依請求或逕行通知聲請人、關係人及有關機關說明，或為調查。必要時，得行言詞辯論。

前項言詞辯論，準用憲法法庭言詞辯論之規定。

第十四條 大法官解釋憲法，應有大法官現有總額三分之二之出席，及出席人三分之二同意，方得通過。但宣告命令牴觸憲法時，以出席人過半數同意行之。

大法官統一解釋法律及命令，應有大法官現有總額過半數之出席，及出席人數過半數之同意，方得通過。

第十五條 大法官每星期開會三次，必要時得開臨時會議。

第十六條 大法官會議以司法院院長為主席，院長不能主持時，以副院長為主席。

院司、副院長均不能主持時，以出席會議之資深大法官為主席，資同以年長者充之。

大法官全體審查會議，由值月大法官召集，並由大法官輪流擔任主席。

第十七條 大法官決議之解釋文，應附具解釋理由書，連同各大法官對該解釋之協同意見書或不同意見書，一併由司法院公布之，並通知本案聲請人及其關係人。

大法官所為之解釋，得諭知有關機關執行，並得確定執行之種類及方法。

第十八條 司法院秘書長，應列席大法官會議。

第三章 政黨違憲解散案件之審理

第十九條 政黨之目的或其行為，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者，主管機關得聲請司法院憲法法庭解散之。

前項聲請，應以聲請書敘明左列事項向司法院為之：

- 一、聲請機關及其代表人之姓名。
- 二、被聲請政黨之名稱及所在地，其代表人之姓名、性別、年齡、住所或居所，及其與政黨之關係。

三、請求解散政黨之意旨。

四、政黨應予以解散之原因事實及證據。

五、年、月、日。

第二十條 憲法法庭審理案件，以參與審理之資深大法官充審判長；資同以年長者充之。

第二十一條 憲法法庭應本於言詞辯論而為裁判。但駁回聲請而認無行言詞辯論之必要者，不在此限。

第二十二條 前條言詞辯論，如委任訴訟代理人者，其受任人以律師或法學教授為限；其人數不得超過三人。

前項代理人應先經憲法法庭之許可。

第二十三條 憲法法庭為發見真實之必要，得囑託檢察官或調度司法警察為搜索、扣押。

前項搜索、扣押及調度司法警察準用刑事訴訟法及調度司法警察條例有關之規定。

第二十四條 憲法法庭行言詞辯論，須有大法官現有總額四分之三以上出席，始得為之。未參與辯論之大法官不得參與評議判決。

經言詞辯論之判決，應於言詞辯論終結後一個月內指定期日宣示之。

第二十五條 憲法法庭對於政黨違憲解散案件判決之評議，應經參與言詞辯論大法官三分之二之同意決定之。

評議未獲前項人數同意，應為不予解散之判決。

憲法法庭對於政黨違憲解散案件裁定之評議，或依第二十一條但書為裁判時，應有大法官現有總額四分之三之出席，及出席人過半數之同意行之。

第二十六條 憲法法庭認聲請有理由者，應以判決宣示被聲請解散之政黨違憲應予解散；認聲請無理由者，應以判決駁回其聲請。

第二十七條 判決應作判決書，記載左列各款事項：

一、聲請機關。

二、受判決政黨之名稱及所在地。

三、受判決政黨代表人之姓名、住所或居所，及其與政黨之關係。

四、有訴訟代理人者，其姓名、住所或居所。

五、主文。

六、事實。

七、理由。

八、司法院憲法法庭。

九、宣示之年、月、日。

憲法法庭得於判決指定執行機關及執行方法。

判決書由參與審判之大法官全體簽名。

第二十八條 憲法法庭之判決，除宣示或送達外，應公告之，其有協同意見書或不同意見書者，應一併公告之。

前項判決應送達聲請機關、受判決之政黨及判決書指定之執行機關，並通知有關機關。

第二十九條 對於憲法法庭之裁判，不得聲明不服。

第三十條 被宣告解散之政黨，應即停止一切活動，並不得成立目的相同之代替組織，其依政黨比例方式產生之民意代表自判決生效時起喪失其資格。

憲法法庭之判決，各關係機關應即為實現判決內容之必要處置。

政黨解散後，其財產之清算，準用民法法人有關之規定。

第三十一條 憲法法庭審理政黨違憲解散案件，如認該政黨之行為已足以危害國家安全或社會秩序，而有必要時，於判決前得依聲請機關之請求，以裁定命被聲請政黨停止全部或一部之活動。

第三十二條 憲法法庭審理政黨違憲解散案件之程序，除本法有規定者外，準用行政訴訟法之規定；其審理規則，由司法院定之。

第三十三條 憲法法庭之司法年度及事務分配、法庭之開閉及秩序、法庭之用語、裁判之評議，除本法另有規定外，準用法院組織法之規定。

大法官服制及憲法法庭之席位佈置，由司法院另定之。

第四章 附則

第三十四條 本法施行細則，由司法院定之。

第三十五條 本法自公布日施行。

附錄八：國家人權委員會組織法草案

第一條 為落實憲法保障人民基本權利及履行國際人權公約義務，促進人性尊嚴與普遍人權的實現，積極推動人權政策與立法，並有效統合協調各級政府人權機制，以達促進及保護人權之目的，特設國家人權委員會（以下簡稱本會）。

第二條 本會掌理下列事項：

- 一、研擬並檢討人權有關之法令與政策，以符合國際人權公約內容並有效執行。（建議權）
- 二、製作、公布及提交國家人權報告。（報告權）
- 三、調查及救濟重大人權侵害與歧視案件。（調查權）
- 四、監督政府機關與團體人權相關措施。（監督權）
- 五、促進與國際人權組織、各國人權機構及國內外人權非政府組織交流合作。（人權合作交流）
- 六、推廣人權教育及提升人權意識與文化。（人權教育推廣）
- 七、其他促進及保護人權之相關事項。

第三條 本會就主管事務，得協調各級政府機關（構）或民間團體協助辦理之。本會與其他負責促進和保護人權機關（構）具協商權，以統合規劃人權政策及落實執行人權措施。（統合協調權）

第四條 本會置人權委員十七人，均為專任，任期四年，任滿得連任一次。人權委員由總統組成獨立公正之提名審查委員會提名，經立法院同意任命之。總統就人權委員中任命一人為主任委員，特任，綜理會務；二人為副主任委員，職務比照簡任第十四職等，襄助主任委員處理會務；其餘人權委員，職務比照簡任第十三職等。（任命程序的獨立）

總統應於委員任滿三個月前，依前項提名程序提名新任委員；委員出缺時，其繼任委員之任期至原任期屆滿之日為止。

本會委員任期屆滿未能依前項規定提任時，原任委員之任期得延至新任委員就職前一日止，不受第一項任期之限制。

第五條 主任委員出缺或因故無法行使職權時，由副主任委員代理；主任委員，

副主任委員均出缺或因故無法行使職權時，由總統就本會委員中任命一人代理主任委員。

第六條 本會委員非有下列情形之一者，不得在違背其意願情況下予以免職：（任期保障）

- 一、因罹病致無法執行職務。
- 二、違法、廢弛職務或其他失職行為。
- 三、因案受羈押或經起訴。

第七條 人權委員由具有下列資格者組成：（成員組成的獨立）

- 一、人權非政府組織代表。
- 二、弱勢人權群體代表。
- 三、宗教團體代表。
- 四、對人權研究有專精著作者。
- 五、促進與保護人權有卓越貢獻者。
- 六、政府部門代表。

第八條 本會委員應超出黨派之外，依法獨立行使職權，於任職期間不得參與政黨活動，亦不得兼任其他公職或執行業務。（職權行使的獨立）

第九條 本會就主管業務所需人力、預算及資源，視需要編列並獲得保障，經與立法部門充分協調，非有重要理由不得任意刪減。（財政上的獨立）

第十條 本會每月舉行委員會會議，必要時得召開臨時會議。

前項會議，以主任委員為主席，主任委員因故不能出席時，由副主任委員代理。主任委員與副主任委員均不能出席時，由出席人權委員互推一人為主席。

會議之決議，應有全體人權委員過半數之出席，及出席人權委員過半數之同意行之。

本會得經委員會議決議，召開分組委員會會議。

本會開會時，得邀請政府機關代表、學者、專家及相關個人、機關、法人或團體派員列席，陳述事實或提供意見。

本會為在評估合理行使職權範圍內，得聽取任何人的陳述及獲得任何必要的資訊。

第十一條 本會設置國家人權資訊中心，負責蒐集、整理、分析及保存國際與國內人權重要資訊，並將資訊提供大眾使用。

第十二條 本會置主任秘書一人，協助主任委員統籌本會之行政業務，職務列簡任第十二職等，由主任委員任命之。

第十三條 本會各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。

第十四條 本會因業務需要，得依法聘用人權研究人員及人權調查人員。

第十五條 本法自公布日施行。

