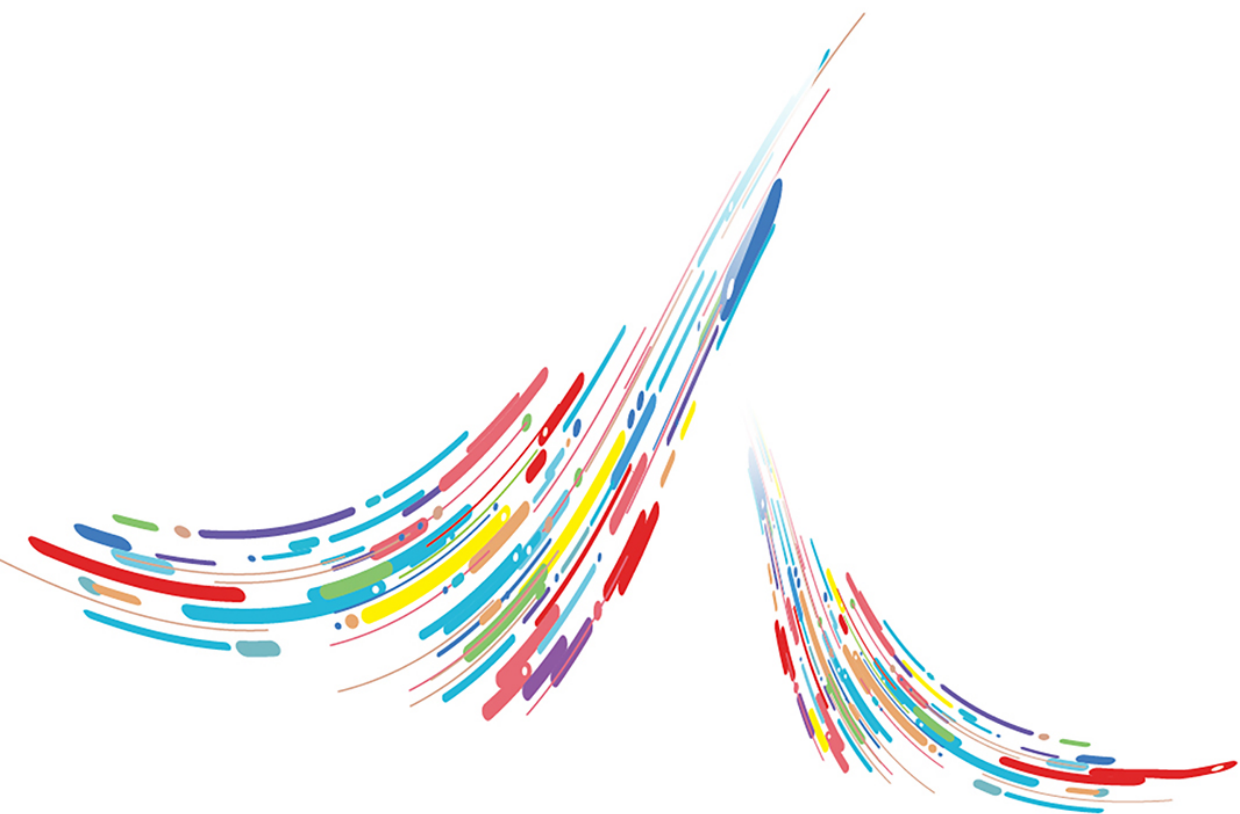


# 人權影響評估的 國際視野與在地實踐

行政院2023人權日 學術研討會會議實錄





## 例言

2023 年 12 月 10 日是聯合國人權宣言提出的第 75 周年，人權宣言所揭示之人人均平等享有尊嚴及權利之價值，至今仍對世界各國產生廣泛而深遠的影響。我國長期以來致力於深化民主、人權及轉型正義的普世價值，不僅持續關注國際人權體系的進展與各國作法，更透過各項具體行動，逐步建立各人權公約國家報告與國際審查機制，推廣人權教育，提升人權意識，同時透過建立人權統計、人權指標及人權影響評估等監測機制，將國際人權體系宣示的人權保障價值及國際人權公約規範，融入各項法規、政策及政府施政措施。

為落實國家對人權保障義務，2022 年 5 月行政院提出首部國家人權行動計畫，其中要求政府應就法案及中長程個案計畫建立人權影響評估機制，即政府部門提出法案及計畫時，皆須以各種實證資料為基礎，釐清國際人權公約所保障特定權利之現況，以及與國際人權規範之間有何落差，並透過與各方利害關係人的溝通、對話，據以思考如何減輕不利影響或提出預先因應對策等，以避免法案或計畫對脆弱群體造成過度的衝擊。

行政院 2023 人權日學術研討會特別以人權影響評估為主題，邀請國內對於人權影響評估議題有興趣之學者、專家及國家人權委員會委員等就人權影響評估的國際經驗及我國如何在地實踐等不同角度

進行深度交流與討論，本次研討會內容豐富，極具參考價值，期望透過討論，將人權影響評估機制之建置更符我國需求，同時將聯合國核心人權公約的概念與精神，具體轉化為法案、政策的內容，讓人權走入每個人的生活中。

本書已收錄研討會各場次主題演講論文，並將各場次與談內容製成會議紀錄供各界參考。本書雖經本處同仁悉心校對文稿，惟如有疏漏尚祈各界先進不吝指教。



謹誌

# 行政院 2023 人權日學術研討會會議實錄

## 目錄

壹、議程表.....	1
貳、開幕致詞.....	3
參、人權影響評估機制之比較研究—從澳大利亞法制出發 .....	7
◎論文..... 賈文字.....	9
◎會議紀錄.....	65
肆、建立以實證為基礎之人權影響評估機制.....	97
◎論文..... 黃嵩立.....	99
◎會議紀錄.....	139
伍、人權影響評估的發展、功能及其監督：以健康人權為例 .....	175
◎論文..... 李柏翰.....	177
◎會議紀錄.....	217
陸、人權影響評估之在地實踐.....	253
◎會議紀錄.....	255
柒、會議剪影.....	287





# 行政院 2023 人權日學術研討會

## 人權影響評估的國際視野與在地實踐

### 議程表

場次 / 時間	主持人	主題 / 報告人 / 與談人
08 : 30-09 : 00		報 到
開幕致詞 09 : 00-09 : 10		羅秉成 行政院政務委員
第一場 專題研討 09 : 10-10 : 40	黃默 東吳大學 政治學系 文理講座教授	主 題：人權影響評估機制之比較研究—從澳大利亞法制出發 報告人：賈文宇 國立陽明交通大學科技法律學院副教授 與談人：楊雅雯 中央研究院法律學研究所助研究員 范秀羽 國立臺灣大學國家發展研究所副教授
10 : 40-11 : 00		茶 敘
第二場 專題研討 11 : 00-12 : 30	吳志光 輔仁大學 法律學院院長	主 題：建立以實證為基礎之人權影響評估機制 報告人：黃高立 人權公約施行監督聯盟政策中心主任 與談人：高涌誠 國家人權委員會委員 施能傑 國立政治大學公共行政學系教授
12 : 30-14 : 00		午 餐
第三場 專題研討 14 : 00-15 : 30	鄧衍森 東吳大學法學院 講座教授	主 題：人權影響評估的發展、功能及其監督：以健康人權為例 報告人：李柏翰 國立臺灣大學健康政策與管理研究所助理教授 與談人：陳俊宏 東吳大學政治學系教授 黃怡碧 人權公約施行監督聯盟執行長
15 : 30-15 : 50		茶 敘
第四場 綜合座談 15 : 50-17 : 00	羅秉成 行政院政務委員	主 題：人權影響評估之在地實踐 與談人：尤美女 全國律師聯合會理事長 沈淑妃 行政院法規會主任委員 王國羽 高雄醫學大學醫學社會學與社會工作學系兼任教授 廖宗聖 國立中正大學法律學系教授 謝若蘭 國立東華大學族群關係與文化學系教授 翁燕菁 國立政治大學政治學系副教授

研討會精華影片 QRcode









## 開幕致詞

---

時 間：2023 年 12 月 8 日（星期五）上午 9 時

地 點：財團法人張榮發基金會國際會議中心 6 樓 601 會議室

---

### 羅秉成政務委員致詞：

行政院人權及轉型正義處賴處長、黃默教授、俊宏、全國律師聯合會尤美女理事長，還有現場很多關心人權議題的好友、線上參與論壇的好友，大家早安、大家好！

人權是一個日常，但是在這個特別的日子，12 月 10 日，大家透過這樣的活動，要記住他、讓他能夠有所發展。去年，我們的疫情結束，在疫情結束的這個大年，也是我們人權的大年，大家都是從事人權工作的夥伴，現場很多在過去疫情期間很辛苦。疫情期間產生的人權問題、也非常尖銳，也對我們人權制度有很多挑戰、批判。

去年一整年，我們完成了 5 份國家報告，我要藉此機會，感謝政府部門提出報告、民團提出平行報告，還有國際專家的審查，讓這 5 份報告可以順利完成。不單如此，在去年 5 月行政院提出首部國家人權行動計畫，還有成立行政院人權及轉型正義處。今天活動就是由行政院人權及轉型正義處主辦。國家人權行動計畫研擬的過程，是有些波折的，因為要凝聚共識的過程不容易。

我記得一開始提出第一版草案，討論過程中被批判得很嚴重，民

團非常不滿意，幾乎是打掉重練，再來一次。第二次提出的版本儘管還是不如人意，但是大家還是有心一起將它推動。那段日子幾乎是日拱一卒無有盡，功不唐捐終入海，我們終究將它完成。

但是，不是只要完成，還要精進，國家人權行動計畫中，我們放了很多待完成的功課。比如 12 月 5 日個人資料保護委員會籌備處成立，這是人權領域一直以來的倡議，我們個人資料保護從 30 年前的電腦處理個人資料保護法到個資法，從法務部到國發會，到現在個人資料保護委員會這樣的獨立機關，想一想這樣推動的歷程已經將近 30 年之久。

現在所有的人權都是在跑馬拉松，但有時候要像用跑百米的方式去衝刺，才能贏得機會。國家人權行動計畫當時放了一題，在數位人權保障中，關於建立獨立機關來保障隱私，這個機關必須專責，這是期待 2025 年以前能完成。那時候八字還沒一撇，就是功課先交下去，有時候時間到了就會快轉，5 月過了國家人權行動計畫，8 月大法官說應該要建立獨立的個資保護監督機制，大法官講得比較客氣，不見得是機關，他說機制，但是大法官的深意我們可以體會。所以在國家人權行動計畫的推動上，大法官也推了一把，我們才能在今年 5 月通過個資法修法，讓個資委員會入法，也才能在這禮拜掛牌。

我現在想起來，人權工作有一部分也像是基礎工程建設般，這些



年來，包含各位國家人權委員會同仁、民團、學者、專家、好友，我們雖是在不同位置，但眼睛看的是相同方向，那個光，引領我們，像是剛剛所說的日拱一卒，這個進步不是一個人推動，是很多人一起推！

當時國家人權行動計畫，放了幾個基礎建設題目，一個是人權指標建立，一個就是人權影響評估，今天主題就是人權影響評估。過去臺灣不是沒有做這件事，只是做的太不夠，政府部門施政過程有做法規影響評估，而性別影響評估走得比較快，要特別感謝紀惠容委員、尤美女理事長幫忙。在我們推動法規影響評估過程中，大家會去看性別影響會不會太失比例，但是在法規影響評估中的人權因子就非常少、三言兩語。你去看公約大概如此，怎樣的評估法，那方法步驟講的也不清楚，或者為什麼要做這件事情？好像也沒有說明白。今天借黃嵩立教授這篇文章說，做人權影響評估是為彌補很多民主的不足，彌補民主產生的赤字，且要讓民主的正當性能夠推進、接近社會正義。嵩立你是這樣形容的嗎？我認為他這句話非常精要。透過這樣的方式，人權不是口號，是真的變成日常。

政府部門推動法案或計畫也好，都要帶著人權思維還有專業。這需要專業的去評估政策、法案乃至於經費、預算，對於人權的未來有什麼樣的影響？這裡要特別注意，不是負面的影響，這樣會讓政策法

案失色，假設造成人權的侵害或迫害的話，這個萬萬不可！談到這讓  
我想起很久以前看過的一篇文章提到，平等跟自由之間的緊張關係，  
他的見解我認為非常高明，兩句話就說完了：平等與自由的關係是緊  
張的，這兩個關係要能調和，只有一個要點，就是人權。人權是調和  
自由跟平等，乃至融合的唯一藥方，這藥是苦藥，我們苦苦追求至此，  
就要一起前行。

今天的研討會，以國際視野及在地實踐這兩角度切入，我也藉此  
機會，謝謝幾位提出論文的學者專家，也要謝謝幾位主持人，包含我  
在內，跟各位前輩，希望透過今日研討會，更進一步了解怎樣操作人  
權影響評估。我們現在做的是建立組織、鋪設軌道的人權基礎過程。  
現在組織有了國家人權委員會和行政院人權及轉型正義處，而軌道也  
正在建設，這些工具跟軌道都要一起精進，只有透過日拱一卒留下汗  
水，一起完成這樣的建置這才可長久。謝謝大家！

## 第一場

---

# 人權影響評估機制之比較研究—從澳大利亞法制出發

---

主持人：黃默

東吳大學政治學系文理講座教授

報告人：賈文宇

國立陽明交通大學科技法律學院副教授

與談人：楊雅雯

中央研究院法律學研究所助研究員

與談人：范秀羽

國立臺灣大學國家發展研究所副教授



本場簡報 QRcode



# 人權影響評估機制之比較研究—從澳大利亞法制出發<sup>\*</sup>

賈文宇<sup>\*\*</sup>

國立陽明交通大學科技法律研究所副教授

## 摘要

人權影響評估機制是相對年輕的人權保障措施，強調在政府決策中明確加入人權問題的考量。我參考澳大利亞法制與實踐經驗，為臺灣此制度的走向提出建言。從澳洲並不十分成功的經驗可知，民主國家的民意若不重視人權，則民選官員與政務官就缺乏做好人權保障的動機，遑論人權影響評估之進行。但相對而言，對於有充分動機的執政者與公務系統，良善有效制度的建立，能創造「正循環」以維持人權保障，成為成本效益分析或選票考量以外，另一種政策評估的日常，更可以超越政黨輪替或個人好惡。

---

<sup>\*</sup>感謝助理張皓程同學協助本文資料彙整翻譯，惟文責全由作者自負。

<sup>\*\*</sup> 國立陽明交通大學科技法律研究所副教授。美國杜克大學法學博士 (S.J.D.)。聯絡方式：[cwy@nycu.edu.tw](mailto:cwy@nycu.edu.tw)。







## 目 次

- 壹、人權影響評估機制：定位與類型
  - 一、臺灣的影響評估機制與國際趨力
  - 二、人權影響評估機制之角色與一般原則
- 貳、澳大利亞（澳洲）聯邦人權影響評估機制簡介
  - 一、法源與評估機制機關
  - 二、啟動條件與流程
  - 三、受保護權利
  - 四、小結
- 參、Let's watch the Watcher：評估澳洲人權影響評估機制
  - 一、評估機制的評估指標
  - 二、質性與量化分析之綜合結論
    - （一）SoC 與聯席委員會報告之功能不彰
    - （二）論辯功能能否實現？
    - （三）立法品質影響力
    - （四）幾可忽略的媒體與司法影響力
  - 三、綜合評價與制度建議
- 肆、借鏡思考
  - 一、成為有效工具的條件
  - 二、制度定位—發展台灣的人權影響評估機制？
  - 三、制度具體建議
    - （一）權利保障的範圍：憲法與公約的交互補充
    - （二）受評估對象
    - （三）評估流程與效力—以行政院為例
  - 四、推動人權保障的正循環—代結論
- 伍、附件-澳洲人權影響評估機制中受保護權利





## 壹、人權影響評估機制：定位與類型

### 一、臺灣的影響評估機制與國際趨力

「國際影響評估協會（International Association of Impact Assessment, IAIA）」2009年十月製作的簡介，定義「影響評估」是：辨識當前（擬）採取措施—及不採取—將產生之結果。其主要目的有四項：為決策提供生物環境、經濟、社會與制度影響之資訊；強化決策之透明度與公眾參與；在政策制定流程中納入辨識不良後果（adverse consequences）並提出監控與調適之程序及方法；促成環境永續發展<sup>1</sup>。影響評估運用的領域非常多樣，諸如環保、健康、（生物）科技等等不一而足，惟其最明顯的共通性在：一、在決策前對未來預測，二、需要跨知識領域之整合專業能力。

在臺灣，政府透過立法或政策指導進行的影響評估包括環境影響評估（依環境影響評估法）、性別影響評估（依「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」及「行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項」<sup>2</sup>），及法規政策影響評估（依「行政程序法」、「中央行

---

<sup>1</sup> See, IAIA, *What Is Impact Assessment*, Oct 2009,

[https://www.iaia.org/uploads/pdf/What\\_is\\_IA\\_web.pdf](https://www.iaia.org/uploads/pdf/What_is_IA_web.pdf)

<sup>2</sup> 由行政院性別平等處負責相關教育資源整合。參見，行政院性別平等會，性別影響評估，<https://gec.cy.gov.tw/Page/E3B16FCD552924BA>（最後瀏覽日期：2023.10.25）此一任務受應係我國加入「消除對婦女一切形式歧視公約」（The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW）之影響而生。

政機關法制作業應注意事項」及「行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項」<sup>3</sup>)。其中，後二者主要發生於行政機關內部政策形成與規劃階段，但環境影響評估則具備法律效力。符合環境影響評估法第 5 條之應評估開發行為，第 14 條賦予主管機關「否決權」，能實質阻擋未完成審查或評估未經認可之開發行為：「目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。(第一項) 經主管機關審查認定不應開發者，目的事業主管機關不得為開發行為之許可。但開發單位得另行提出替代方案，重新送主管機關審查。(第二項)」，甚至可對違反停止開發命令之開發單位負責人處以三年以下有期徒刑<sup>4</sup>。另外，我國已制定兒童權利公約施行法、將聯合國兒童權利公約內國法化，並正執行兒童權利影響評估之試辦計畫(2021 至 2024 年)，盤點「兒童及少年性剝削防制條例」、「特殊教育法」、「學生輔導法」、「勞動基準法」四部法的修正草案中，事關兒少權益之影響。就試辦方向而言，兒童權利影響評估之定位與「性別」及「法規政策」二個評估機制較近。

於前述各項影響評估機制的推動過程中，不難發現「國際潮流」

---

<sup>3</sup> 並由國家發展委員會主導評估訓練。參見國家發展委員會，法規政策影響評估 (Regulatory Impact Analysis, RIA)，[https://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=0CF7EEAD9B7962E3](https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=0CF7EEAD9B7962E3) (最後瀏覽日期：2023.10.25)。

<sup>4</sup> 環境影響評估法第 21 條。



的趨力—不論是基於直接或間接國際法義務，或是主動迎合達成國際接軌。例如法規政策影響評估是經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）許多會員國長期實踐的機制<sup>5</sup>，有學者主張環境影響評估機制已成為國際法義務<sup>6</sup>，而性別影響評估及兒童權利影響評估則受到我國加入並制定該國際公約施行法。國際趨力的觀點，或許能說明當前討論「人權影響評估機制」的背景。黃嵩立即認為，人權影響評估機制為我國加入「公民與政治權利國際公約（The International Covenant on Civil and Political Rights，ICCPR）」及「經濟社會文化權利國際公約（The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights，ICESCR）」並合併制定一施行法<sup>7</sup>後，成為我國政府基於國際法的施政義務<sup>8</sup>。

## 二、人權影響評估機制之角色與一般原則

不同於傳統「人權侵害（violations approach）」的觀點，人權影響評估機制是一種相對新的分析工具，是（1）考量未來的（2）證據導

---

<sup>5</sup> 參見前註3。

<sup>6</sup> Tseming Yang, *The Emergence of the Environmental Impact Assessment Duty as a Global Legal Norm and General Principle of Law*, 70 HASTINGS L. J. 525, 563-568 (2019).

<sup>7</sup> 公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法。

<sup>8</sup> 黃嵩立，健康影響評估之法制化：內容、程序與規範模式之發展，科技部計畫結案報告，頁4（2020）。黃嵩立同時認為，基於憲法基本權利保障之意旨與我國行政程序法之規範，我國政府本有進行權利影響評估之義務，頁4-6。

向的 (evidence-based) (3) 後果考量的<sup>9</sup>。但具體而言，人權影響評估應具備何種角色與權力？從我國的實踐經驗與國際趨勢而言，並沒有一個必然或清楚的答案。如黃嵩立指出，各國政府對於人權評估影響—乃至於其他各種影響評估—之法律定位有各種可能性；換言之，人權影響評估有哪些啟動條件？是否立法明文要求？其法律效果為何—「其評估結果是否一定要被回應，並據以調整計畫？違反上述規定，有何法律後果」<sup>10</sup>？Nordic Trust Fund 及世界銀行 (the World Bank) 共同提出人權影響評估機制研究報告指出，人權影響評估機制之設計首重釐清評估目的，而起碼要決定四個環節：(1) 受評估之對象是政策、法案或計畫？(2) 事前或事後評估？(3) 直接影響或納入間接影響？(4) 誰來執行評估<sup>11</sup>？在設計的一般性原則上，Nordic Trust Fund 及世界銀行的研究報告指出應符合以下標準：(1) 公眾 (利害關係人) 參與，(2) 平等與非歧視，(3) 透明與資訊公開，(4) 達成課責性，(5) 跨領域綜合評估<sup>12</sup>。

雖然循著不同論述脈絡，Baxewanos & Raza 針對上述問題的部

---

<sup>9</sup> See, NORDIC TRUST FUND AND THE WORLD BANK, STUDY ON HUMAN RIGHTS IMPACT ASSESSMENTS: A REVIEW OF THE LITERATURE, DIFFERENCES WITH OTHER FORMS OF ASSESSMENTS AND RELEVANCE FOR DEVELOPMENT 1-2 (2013).

<sup>10</sup> 黃嵩立，前註 8，頁 9。

<sup>11</sup> See, Nordic Trust Fund & the World Bank, *supra* note 9, at 8-10.

<sup>12</sup> See, *id.* at 11-20.



分面向提出值得參考的建議。就受評估對象而言，Baxewanos & Raza 特別點出貿易政策與大型建設或開發計畫（尤其是資源開採）二類，認為二者往往帶來大規模人權迫害且往往缺乏事前公眾參與，貿易政策甚至會影響各國試圖採取之補償措施（如補貼）；相對而言，該論文則建議，人權影響評估機制一旦上路，首先須秉持工具性格及方法論之有效性以帶來客觀性、進而使其成為有效之評估方式，切忌淪為推動特定價值觀之白手套，並應在一定政府層級上運作（例如貿易政策就必然是國家級人權影響評估），且成為常態、兼具事前事後面向的評估工具<sup>13</sup>。

以我國最正式、最強悍的環境影響評估為例，相當程度可謂符合上述各類標準——甚至因為具備否決效果，而可說具備極強的課責性。但該設計不但與學習對象的美國不同，甚至可能是國際上孤例，在效果上恐怕也未必是理想的措施<sup>14</sup>。準此，為臺灣打造一套人權影響評估機制，除了一般理論的參照外，仍宜考量不同機制的具體實踐經驗，或許不但有助於特定設計之取捨，更能促進源頭的思考：臺灣是否——為什麼需要（另）一套人權影響評估機制？

---

<sup>13</sup> Fabiane Baxewanos and Werner Raza, Human rights impact assessments as a new tool for development policy? AUSTRIAN FOUNDATION FOR DEVELOPMENT RESEARCH (ÖFSE), WORKING PAPERS 37, 20-22 (2013).

<sup>14</sup> 黃嵩立，前註8，頁12-23。

## 貳、澳大利亞（澳洲）聯邦人權影響評估機制簡介

作為比較對象，本文以下以澳大利亞（以下簡稱澳洲）聯邦政府採用的人權影響評估機制為中心。澳洲擁有相對完善的民主法治系統，惟其人權保護紀錄不佳，例如國際特赦組織（Amnesty International）2021 年即批評澳洲長年有系統性的種族歧視問題—尤其是對原住民、亞裔、移民及難民<sup>15</sup>；2022 年該組織更另列出澳洲侵害「集會遊行權」、「兒童權利」及未盡力遏止氣候變遷危機之人權問題<sup>16</sup>。澳洲人權團體「新南威爾斯民權理事會（New South Wales Council for Civil Liberties）」更統計聯合國人權理事會在 1990 至 2019 年，曾 35 度認定澳洲（政府）違反公民與政治權利國際公約<sup>17</sup>。澳洲的人權影響評估機制與臺灣當前運作的數個評估機制設計迥異，兩國法律政治制度亦有根本差異，但由於比較的目的並非直接照抄，臺灣與澳洲之各種差異反而能拉出足以進行對比的距離。

---

<sup>15</sup> Amnesty International (Australia), Does Australia Have A Racism Problem? (Oct. 6, 2021), <https://www.amnesty.org.au/does-australia-have-a-racism-problem-in-2021/>.

<sup>16</sup> Amnesty International (Australia), Australia 2022, <https://www.amnesty.org/en/location/asia-and-the-pacific/south-east-asia-and-the-pacific/australia/report-australia/>. 其他組織報告之類似指控，see, e.g., Joshua Boscaini & Dana Morse, Australia's Human Rights Credibility Undermined by Domestic Record, New Report Finds, ABC NEWS (Jan. 12, 2023, 11:10 AM), <https://www.abc.net.au/news/2023-01-12/human-rights-watch-report-2022-australia-asia/101838412>.

<sup>17</sup> New South Wales Council for Civil Liberties, Does Australia Violate Human Rights? [https://www.nswccl.org.au/australia\\_violates\\_human\\_rights](https://www.nswccl.org.au/australia_violates_human_rights).





## 一、法源與評估機制機關

澳洲聯邦政府採內閣—兩院制。依澳洲「2011年人權暨國會審查法」<sup>18</sup>(以下簡稱「人權法」),澳洲人權影響評估機制—被稱為 Human rights scrutiny—歷經四次修改,現行機制自 2015 年運作至今<sup>19</sup>。澳洲人權法全文共 10 條,全部條文都是用於建制人權影響評估機制。依該法第 4、5 條規定,澳洲國會選舉後,應立即組成「國會人權聯席委員會 (Parliamentary Joint Committee on Human Rights, 以下簡稱「聯席委員會」)」。聯席委員會由 10 名委員組成,其中 5 人由參議院 (Senate) 指派 5 名參議員擔任,其餘 5 人則由眾議院 (House of Representatives) 指派 5 名眾議員擔任。聯席委員會委員不得擔任部長 (Minister),不得擔任參議院或眾議院之正、副議長,或參議院個別委員會主席。

## 二、啟動條件與流程

人權法第 7 條明定受評估機制審查之對象有二:(一)、法律案

---

<sup>18</sup> Human Rights (Parliamentary Scrutiny) Act 2011. 如後述,此處譯為「人權法」主要考慮精簡,但在澳洲人權法制的討論脈絡中,確實有主張制定更實質而全面的“Human Rights Act”。

<sup>19</sup> Federal Register of Legislation, Human Rights (Parliamentary Scrutiny) Act 2011 <https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00195>.

(Bills of Acts)，(二)、法規命令 (legislative instruments)<sup>20</sup>。二者均由聯席委員會負責就人權相容性 (compatibility) 審查。該條 (c) 款另規定聯席委員會亦可應司法部長 (Attorney-General, AG) 要求，就人權相關事項發起調查 (inquiry)。

依人權法第 8、9 條，法律案或法規命令草案之提案人，有義務就該法令內容的人權相容性提出評估報告 (Statement of Compatibility，以下簡稱「評估報告」或 SoC)；惟該報告之內容並不拘束司法機關 (court or tribunal) (第 8 條 4 項、第 9 條 3 項)<sup>21</sup>，評估義務之違反亦不影響立法提案或通過後施行之效力 (第 8 條 5 項、第 9 條 4 項)。聯席會議考量評估報告後，將審查結果向參眾二院報告 (第 7 條)。準此，論者總結此機制的核心特徵為：**純國會中心的對話機制**

---

<sup>20</sup> Art.8, Legislation Act 2003. 此處稱法規命令為假借的略譯，與我國行政程序法之定義並不完全相同。依 Legislation Act 2003 第 8 條，「法規命令」為國會授權制定命令的委任立法，惟其是否該當法規命令之定性，Legislation Act 有眾多審查條件與程序，且原則上均有 10 年落日條款。又，澳洲國會得不依法規命令之程式要件另為委任立法之授權，亦未必僅得委任行政機關立法。See, *Parliament of Australia, About Parliament, Delegated Legislation*, [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/House\\_of\\_Representatives/Powers\\_practice\\_and\\_procedure/Practice7/HTML/Chapter10/Delegated\\_legislation](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter10/Delegated_legislation). 簡要介紹圖說，See, *Office of Parliamentary Council, What Is a Legislative Instrument?*, <https://www.opc.gov.au/sites/default/files/2023-09/Fact%20Sheet%20-%20Legislative%20Instruments.pdf>.

<sup>21</sup> 但依法可據以為司法者解釋法律 (interpretation) 的基礎。Daniel Reynolds, Winsome Hall, and George Williams, *Australia's Human Rights Scrutiny Regime*, 46(1) *Monash L. Rev.* 256, 261 (2020).



(“**exclusively parliamentary, dialogue-based model**”) <sup>22</sup>。

人權法並未就評估報告之架構或內容規定更具體的要求或指引，司法部辦公室則提供進一步操作流程指導 <sup>23</sup>，簡介如下：

- (1) 草案之制定目的為何？
- (2) 草案是否影響受保護之權利？
- (3) 草案對權利之影響為強化 (promote) 或限制 (limit)，或都有？
- (4) 是否涉及限制絕對權利 (absolute rights) ？
- (5) 進行比例原則 (目的正當、手段適當且必要、目的手段衡平) 分析。

若有不當限制人權疑義，應另行諮詢；若認為草案與人權相容，即可著手準備評估報告。

### 三、受保護權利

由於澳洲聯邦憲法並無如我國憲法本文第二章「人民之權利義務」的權利清單 (bill of rights)，故人權影響評估機制所保護的人權，

---

<sup>22</sup> Nicholas Bulbeck, *Governing in Troubled Times: Exploring Australia's Commitment to Human Rights Through Statements of Compatibility under the Human Rights (Parliamentary Scrutiny) Act 2011 (Cth)*, 35(1), Bond L. Rev. 37, 76 (2023).

<sup>23</sup> Attorney-General's Department, Rights and Protections Publications, Flowchart For Assessing the Human Rights Compatibility of Bills And Legislative Instruments, <https://www.ag.gov.au/rights-and-protections/publications/flowchart-assessing-human-rights-compatibility-bills-and-legislative-instruments>. 司法部特別註明，該指導並非正式法律意見(legal advice)。

依人權法第 3 條第 1 項，其範圍與種類是由澳洲加入七份聯合國（United Nations, UN）通過的國際人權公約為基礎，再由司法部提供的「影響人權政策列表 (Policy Triggers)」及「人權指引說明 (guidance sheet)」兩份文件，將七份公約的內容加以歸納並具體化卅餘項權利來界定。七份公約包括：公民與政治權利國際公約；經濟社會文化權利國際公約；消除一切形式種族歧視國際公約（The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, ICERD）；消除對婦女一切形式歧視公約；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（The United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CAT）；兒童權利公約（The Convention on the Rights of Children, CRC）；身心障礙者權利公約（The Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD）。

其中，「絕對權」均來自 ICCPR，共有五項：禁止酷刑與強迫人體試驗（第 7 條）；禁止奴隸與奴工制度（第 8 條 1、2 項）；禁止僅因違反契約義務之監禁（第 11 條）；禁止刑罰溯及既往（第 15 條）；法律上人格承認權（第 16 條）。被認定為絕對權者，即不得以任何理由限制之。在司法部提供的影響人權政策列表及人權指引說明中，也詳細例示典型容易侵犯人權之政策或關鍵字（例如在「隱私權」下，



提醒跨部會資料串連須注意)，並提示各種人權可否限縮解釋（**derogation**）或限制條件（例如，須符合法律保留、須非恣意、限基於國家安全目的，及如何與公約合致）。聯席委員會給出的 SoC 第一份指引中<sup>24</sup>，進一步說明分析人權影響之合理觀點，簡介如下：

(一)應說明特定措施之特定目的（未必與法案整體相同），其目的必須急迫（**pressing**）或有實質考量（**substantial concern**），不能僅達成「可欲或方便」（**desirable or convenient**）的政策效果。

(二)目的手段應間具備實質關聯。

(三)目的手段應符合比例性，考量的標準包括—

該措施是否設有充足的防衛機制或控制（**safeguard or control**）；

1. 該措施是否提供決策者充足指引及標準；
2. 該措施是否提供有效性之監督與司法審查；
3. 最小侵害性與替代手段分析；
4. 個案是否有充足達成個案正義之裁量空間；
5. 對人權的限制程度；
6. 特別易受影響之弱勢群體。

---

<sup>24</sup> Parliamentary Joint Committee on Human Rights, Guidance note 1: Expectations for statements of compatibility (Sep. 2021).

完整的受保護權利項目及相關說明，請見文後「附件」。<sup>25</sup>

#### 四、小結

澳洲人權影響評估機制，不難觀察到許多精力與資訊放在對於所  
涉及人權之實質界定與舉例，或（廣義）比例原則的操作標準。相對  
而言，程序規定十分簡要，且均無法律拘束力可言，可視為（廣義）  
立法程序的單純審議（deliberation）機制。

#### 參、Let's watch the Watcher：評估澳洲人權影響評估機制

由於澳洲人權影響評估機制最後一次修改為 2015 年，晚近之相  
關研究會有較高的參考價值。Daniel Reynolds、Winsome Hall 及 George  
Williams 三人於 2021 年共著 *Australia's Human Rights Scrutiny  
Regime*<sup>26</sup>，以及 Nicholas Bulbeck 於 2023 年發表 *Governing in Troubled  
Times: Exploring Australia's Commitment to Human Rights Through  
Statements of Compatibility under the Human Rights (Parliamentary  
Scrutiny) Act 2011*<sup>27</sup>，二篇論文均引入實證（empirical）標準，整體  
檢驗澳洲人權影響評估機制之實質影響力，十分具有參考價值。

---

<sup>25</sup> 附件一將「影響人權政策列表（Policy Triggers）」及「人權指引說明（guidance sheet）」兩份  
文件彙整後擇要改寫。

<sup>26</sup> Reynolds, Hall & Williams, *supra* note 21. Reynolds 及 William 於 2015 年即已對此一主題發表  
論文，2020 的論文可算是 2015 年論文之續作。

<sup>27</sup> Bulbeck, *supra* note 22. 本文集中於分析 SoC 的機制效果。



## 一、評估機制的評估指標

評估的首要任務，就是制定評估標準。就人權影響評估機制而言，二種主要的功能應該是：促進人權對話，且/或強化人權保障與決策品質<sup>28</sup>。就此二項功能再分別制定具體問題意識，並分別設定評估指標。例如 Reynolds 等三人所臚列四個面向的問題意識<sup>29</sup>：

問題一、機制是否強化國會行使立法權時關於人權之思考與辯論？

問題二、從人權角度觀察，立法品質是否提昇（例如因此修法或撤回有侵害人權之餘的法案）？

問題三、「媒體影響（media impact）」：公眾的人權意識是否因此提昇？

問題四、反抗人權侵害的訴訟是否減少、或使司法機關更傾向人權保護？

就問題一，論者們提出的細部指標包括<sup>30</sup>：（一）SoC 進行數量與品質之研究（例如，提案者是否均遵守提交報告之義務？其品質如何？）；（二）聯席委員會結論報告之數量與品質；（三）提案者與聯席委員會之間的人權對話紀錄；（四）國會全體對於人權的討

---

<sup>28</sup> *Id.* at 39.

<sup>29</sup> Reynolds, Hall & Williams, *supra* note 21, at 258.

<sup>30</sup> *Id.* at 270; Bulbeck, *supra* note 22, at 45-73.

論。問題二 Reynolds 等三人提出 SoC 報告後「帶來影響」的指標包括（一）有修法；（二）表決失敗或撤案；（三）未進行表決；<sup>31</sup> 同時結合有明確人權分析紀錄的案例<sup>32</sup>與學理進行質性分析。問題三則以計算媒體報導次數為主要指標<sup>33</sup>。問題四則綜合澳洲司法機關在裁判中援引 SoC 或聯席委員會結論報告的次數，以及司法實務工作者對上開文件之表態<sup>34</sup>。Reynolds 等三人就問題一與問題二，另綜整了相關決策者對人權評估機制之表態與看法，進行質性分析<sup>35</sup>。

## 二、質性與量化分析之綜合結論

從結論而言，Reynolds 等三人及 Bulbeck 均認為澳洲人權影響評估機制的正面影響力並不顯著。雖然一種可能的解釋，如 Bulbeck 提出民意調查佐證指出，是澳洲聯邦政府的人權侵害狀況並不顯著—換言之評估機制之不顯著是因為澳洲已經是成熟的民主法治國家，故問題本身不大<sup>36</sup>。不過，若如本文前段所述，其人權侵害針對少數族裔或移民、難民，自然很難在民意調查中呈現（Bulbeck 也承認這點），

---

<sup>31</sup> Reynolds, Hall & Williams, *supra* note 21, at 275.

<sup>32</sup> *Id.* at 276-279.

<sup>33</sup> *Id.* at 282-283.

<sup>34</sup> *Id.* at 279-282.

<sup>35</sup> *Id.* at 285-293.

<sup>36</sup> *See*, Bulbeck, *supra* note 22, at 77-78.





故民主法治的成熟不但不限縮人權影響評估機制的發揮，甚至更合理提高機制發揮效果的期待。

### (一)SoC 與聯席委員會報告之功能不彰

就問題一「論辯功能」而言，SoC 只有數量上符合法定義務而合格，但其內容與品質普遍不佳（poor）恐怕是許多研究的共識<sup>37</sup>。Bulbeck 針對 2019 年 7 月至 12 月間有侵害不當人權疑慮之提案所附之 SoC 集中分析，發現其品質不佳的常見情況，包括未能完整描述提案內容，亦未能詳述所涉人權之受保障內涵或法案人權限制之合法性，或即使提供較為深入的資訊或分析，也有誤導之嫌：例如，在一份 2019 年的反恐法案提案中，涉及表意自由限制時，提案人的 SoC 只提到「表意自由受 ICCPR 第 19（2）條保障」，而未進一步說明提案中可能受侵害之表意自由種類或嚴重程度；另一個工會立法的提案中，SoC 選擇性引用國際勞工組織第 87 號公約（關於結社自由及組織權之保障）第 8（1）條作為立法管制工會之正當基礎，卻未援引第 8（2）條關於管制不應侵害公約保障權利之規定<sup>38</sup>。就內容分類而言，Bulbeck 研究中的 SoC 大體能做到「列名受影響人權」，但無力進行深入的人權影響評估，亦未符合聯席委員會所要求的標準<sup>39</sup>。Reynolds

---

<sup>37</sup> See, *Id.* at 40.

<sup>38</sup> See, *Id.* at 50-56.

<sup>39</sup> *Id.* at 73.

等人更質疑 SoC 有時會為了政策辯護而扭曲人權分析<sup>40</sup>。

略為正向的現象則包括，雖然離真正堪用尚遠，聯席委員會成員曾於兩次年度報告中（2013、2017）指出 SoC 的品質似乎有微幅進步的趨勢<sup>41</sup>——但進步也停滯了<sup>42</sup>。Bulbeck 發現非政府機關提案者，其 SoC 的品質在五等制中全部未達中等以上。而政府機關的 SoC 品質則有 58.33% 屬於中等以上；又於研究統計期間，非政府機關提案 10 件，約佔總數 46 件的五分之一，自然容易拉低 SoC 的整體品質<sup>43</sup>。但考量聯席委員會長年以來已善盡教育責任、屢次提供相關資訊與具體改進建議，上述現象依然發生，恐終歸提案人欠缺改善 SoC 之動機<sup>44</sup>。

人權對話的另一端，聯席委員會結論報告的品質問題也不遑多讓。首先，結論報告自 2014 年起不再針對其審查之法規命令製作目錄（而只剩下法案有目錄），使其職權行使之透明性嚴重下降。其次，許多法規命令與法案在聯席委員會出具結論報告前即已生效或付表決，使得委員會報告根本不會發生審議論辯之功能——這個狀況在政府需要趕立法進度時更形嚴重。舉例而言，2014 年澳洲眾議院通過國家安全

---

<sup>40</sup> Reynolds, Hall & Williams, *supra* note 21, at 290, 298.

<sup>41</sup> *Id.* at 261.

<sup>42</sup> Bulbeck, *supra* note 22, at 74.

<sup>43</sup> *Id.* at 48-49.

<sup>44</sup> Reynolds, Hall & Williams, *supra* note 21, at 262.



法 (National Security Legislation Amendment) 修正後數月，聯席委員會做成報告指摘新法違反禁止酷刑之人權保障—此類問題自 2016 年 8 月至 Reynolds 論文寫成為止，至少發生了 49 次。固然實證上，聯席委員會能針對 96% 的提案於表決前發布初始意見 (initial human rights analysis)、或多或少有助人權討論；但相對而言，初始意見會刻意避免下「結論」，也就難以期待發揮真正影響力，因為提案部會在表決前幾乎都不回應初始意見<sup>45</sup>。

## (二) 論辯功能能否實現？

在研究完對話雙方的主要意見後，Reynolds 等人繼續追蹤在 SoC—結論報告之後，雙方是否/如何更進一步對提案內容的人權疑慮論辯、形成對話迴圈 (feedback loop)？研究依據聯席委員會公佈數據指出，自 2016 年 10 月起，提案人 (以部會為主) 回覆結案報告特定而明確的人權顧慮共計 137 次，篇幅多數都有 2 頁以上，主要針對人權限制是否符合比例原則而論。Reynolds 等人另就國會議事紀錄做地毯式搜尋，在 2012 年 1 月 4 日至 2019 年 4 月 11 日之間，眾議院有多少次提及「SoC」或「聯席委員會」？平均是每個月 0.6 次 (參議院的頻率相差不遠)，而且自 2017 年年底後不再實質討論 SoC，且

---

<sup>45</sup> *Id.* at 264-267.

十分集中於三位特定議員、其中二位是聯席委員會委員<sup>46</sup>。綜上，正面來說，政府部會對人權評估相對重視，願意就聯席委員會的顧慮進一步說明與辯護。但其範圍終究十分侷限於對話的雙方之間，從任何角度來看「每個月 0.6 次」都顯示人權影響評估之運作無法在國會多數成員中掀起話題<sup>47</sup>。

### (三)立法品質影響力

除了論辯功能外，人權影響評估機制的另一個目標是真正改善人權處境；在澳洲法制脈絡下，就是從人權保護的角度評估法律案及法規命令之制定，是否因為人權影響評估機制而更進步。然而，立法品質影響力的測量起碼面對二種困難，首先是機制與產出間的因果關係難以確認，其次，有些影響可能發生在檯面下，未必能為外界所知<sup>48</sup>。

Reynolds 等人引用澳洲智庫 Institute of Public Affair 提出的年度人權報告“Legal Rights Audit 2018”，其中認定澳洲有 358 項不當侵害人權之聯邦立法，重要檢查項目包括無罪推定、不自證明己罪、自然正義 (natural justice，報告中意指公正受審) 及緘默權<sup>49</sup>。該報告 2020

---

<sup>46</sup> *Id.* at 270-272.

<sup>47</sup> 該文特別提及，在此計算期間，至少有 2017 年關於種族歧視與表意自由的“Freedom of Speech Inquiry”事件曾在國會掀起軒然大波—若扣除此特別事件，國會平時議事對人權的討論，更顯興致缺缺。

<sup>48</sup> *Id.* at 272-273.

<sup>49</sup> *Id.* at 273.



年 2 月更新後達到 381 項：其中只有海空運輸類（transport, aviation and maritime）減少 1 項，增加的類型包括健康與運動（health and sport，6 項）、稅賦財政（taxation and finance，4 項）、環境（environment，3 項），2 項的包括司法與執法（courts and law enforcement）、貿易商業（trade and commerce）、媒體與通訊（media and communication）、對外事項（foreign affairs）、一級產業（primary industries，即農林漁牧礦），以及新增 1 項國防國安（defense and national security）類的侵害，對比報告 2014 年初次作成的 262 項大幅增加，報告結論認為這樣的成長趨勢呈現了系統性的問題，並發現長期以來，保守派的「自由—國家聯合黨（Coalition）」較工黨（Labor）更常通過不當侵害人權之立法<sup>50</sup>。若信任該機構的判斷而從結果來看，似乎很難認為人權影響評估機制對立法品質與人權保障帶來任何正面影響。

Reynolds 等人設計了另一種較為間接，但較不涉及實體價值判斷的評估指標，且採從最寬認定的標準—即僅觀察時間上因果關係，及文字形式有無改動，或提案表決失敗或撤案（直接假設有修正、表決失敗或撤案等於更保護人權）。自評估機制啟動到 2019 年間，聯席委員會共做成 227 次提案不當限制或疑似不當限制人權的結論，其中 147 次屬於「顯無影響」—139 次報告是在提案表決或生效後才提出，

---

<sup>50</sup> INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIR, LEGAL RIGHTS AUDIT 2019 4, 12-14 (2020).

自然不會有任何「影響」可言、8 次的提案在報告做成後未做任何修改即通過。至於餘下 80 次是否有帶來影響？其中 28 次在聯席委員會報告後法案內容有修改通過、11 次表決失敗或撤案，41 次因眾議院會期結束或解散而未通過，至於修改與結論報告有無實質關係，則需視實際案例的資訊個案判斷，例如是否造成輿論壓力而帶來修改提案<sup>51</sup>。綜合評估後，Reynolds 等人認為約 32% 的案例「有可能」有影響，較機制開始運作的前四年 73% 直接可認定無影響而言，略有進步<sup>52</sup>。

#### (四)幾可忽略的媒體與司法影響力

依 Reynolds 等人所研究，人權影響評估機制在媒體與司法的影響力，幾乎不存在。媒體部分，除了 2016 年引發社會重大爭議的、關於種族歧視與表意自由限制而發起的國會調查（Freedom of Speech Inquiry）外，聯席委員會的結論報告（不論是否認定提案侵害人權）在大眾傳媒中幾乎沒有可見度<sup>53</sup>。雖然如前述，SoC 依法可以作為法律解釋的參考依據，但司法部門對人權影響評估機制的運作產出（SoC、聯席委員會結論報告）也是興趣缺缺。Daniel Reynolds 及 George Williams 於 2015 年的研究發現，機制啟動以來司法裁判只有 4 次引用 SoC 或聯席委員會結論報告；此後至 2020 年增加了 6 次，

---

<sup>51</sup> Reynolds, Hall & Williams, *supra* note 21, at 274-278.

<sup>52</sup> *Id.* at 278-279.

<sup>53</sup> *Id.* at 282-283.



但整體而言，終究趨近被無視<sup>54</sup>。換言之，即使人權影響評估機制有任何影響力，也僅侷限參與機制的雙方即政治部門（國會與內閣）之內，而幾乎沒有引發一般民眾的討論或法院法律解釋的參考。

### 三、綜合評價與制度建議

即使採取十分保守的態度，「澳洲的人權影響評估機制在各種面向均欠缺可見的影響力」應屬共識。其成因為何？以建構對話機制的關鍵文件 SoC 為例，Bulbeck 引用 Adam Fletcher 2018 年出版專書中，與政府官員進行訪談的結論清楚可知，撰寫 SoC 不被認為是重要的工作<sup>55</sup>。Reynolds 等人則蒐羅國會議員與高階政務官公開發表過的意見，發現人權影響評估機制在國會議員的心目中也有不同評價—有些認為澳洲人權保護的重要角色，但也有議員（未盡公平地）指控評估機制是在「抓小辮子」、「找麻煩」，甚至想要全盤廢除<sup>56</sup>。

政府部門對人權事務的低重視度，可能也是評估機制低影響力的原因。固然有人權聯席委員會成員抱怨，在內閣制的結構中，內閣並不重視純國會主導的機制（如國會中的委員會）、引致難以產生對法案內容的真正影響力；但 Reynolds 等人引用其他研究與資料發現，

---

<sup>54</sup> *Id.* at 279, 282.

<sup>55</sup> Bulbeck, *supra* note 22, at 75.

<sup>56</sup> Reynolds, Hall & Williams, *supra* note 21, at 285-286.

真正的變因，如曾在聯席委員會中任秘書職的 Harry Hobbs 所言，恐怕是事務與議題本身在內閣心中的重要性。事實上，2014-15 會期中，國會情報與安全聯席委員會（Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security, PJCS）曾對內閣提的反恐法案做出 109 個建議，內閣即全盤接受<sup>57</sup>。這與國會以民主選舉產生，深受民意影響而過度反應、易忽視人權考量的本質，以及內閣制國家執政黨（而非國會）為政治現實上決策主體之特性密不可分<sup>58</sup>。

回顧制度歷史與定位，澳洲司法部長於 2008 年委託一份全國人權諮詢（National Human Rights Consultation），於 2009 年做成。當前的人權影響評估機制固然也是建議內容（Recommendation 4-7）<sup>59</sup>，但該報告更積極地建議制定聯邦級的國家人權法（National Human Rights Act）、並且賦予個人對違反人權（排除經濟、文化、社會權）之行為起訴與司法救濟的權利（Recommendation 18, 31）<sup>60</sup>。最後的立法只取最保守、影響最小的部份，或多或少有一定實驗性質<sup>61</sup>。準此，論者關於制度改革的建議，宏觀上包括擺脫程序—對話中心與國

---

<sup>57</sup> *Id.* at 288-289.

<sup>58</sup> *Id.* at 292.

<sup>59</sup> NATIONAL HUMAN RIGHTS CONSULTATION xxx-xxxii (2009).

<sup>60</sup> *Id.* at xxxiv, xxxviii.

<sup>61</sup> Bulbeck, *supra* note 22, at 76-77.





會中心的評估機制思維<sup>62</sup>，制定聯邦級的人權法<sup>63</sup>，並考量英國經驗，賦予法院更強的人權保障功能，提供政治部門制度誘因，在不當侵害人權前三思<sup>64</sup>。

就影響評估機制本身，Reynolds 等人重要的建議包括：

- (一) 聯席委員會應定期列明經審查法律案與法規命令提案之目錄；
- (二) 就聯席委員會審查期間與效率問題，應給予委員會最少審閱期間、到期前提案不得表決或生效；委員會應直接給予結論明確且最終的報告；
- (三) 聯席委員會應提出明確以便提案人修改的對案；
- (四) 提案人若依聯席委員會建議修改提案，則該案免於二次審查。

同時，Reynolds 等人引述不同學者之建議，仍主張人權影響審查機制應予修正，而非根本廢除<sup>65</sup>。

## 肆、借鏡思考

從各種面向觀察，澳洲制度均欠缺可見的影響力——一定程度上，

---

<sup>62</sup> Reynolds, Hall & Williams, *supra* note 21, at 289-293.

<sup>63</sup> Bulbeck, *supra* note 22, at 77 (澳洲各省已有制定人權法的個別實踐)。

<sup>64</sup> Reynolds, Hall & Williams, *supra* note 21, at 293-295.

<sup>65</sup> *Id.* at 297-300.

澳洲法制確實是刻意降低各方面的影響力，故被定位**純國會中心的對話機制**（“**exclusively parliamentary, dialogue-based model**”），不但欠缺各種實質拘束力或實體程序法律效果，其運作方式也十分封閉。對臺灣而言的，值得借鏡思考的經驗是什麼呢？這個問題往前提思考，是建議臺灣人權影響評估制度的制度目的與定位；往制度思考，則是建議合於目的與定位的具體安排。

### 一、成為有效工具的條件

在深入思考制度定位之前，澳洲經驗至少有二點值得臺灣未來發展人權影響評估機制——不論往哪個方向發展——參考學習。首先，澳洲司法部與聯席委員會大量且詳細製作各種人權定義及常見相關政策類型、SoC 報告的指引、SoC 不足處之檢討等文件，繁複但具體，或許一定程度上起碼協助各方提案人能在 SoC 文件中有效認定受侵害之人權項目。這點在難以確認範圍的（非純粹防禦權面向的）經濟社會文化權（例如適足居住權）尤其重要。其次，若期待評估機制有任何實質影響力，則如澳洲學者研究建議，必須明確賦予不確實遵守者一定實體或程序上的不利益（或積極遵守的獎勵機制），使人權影響評估機制不至「人亡政息」，影響力隨著主政者對人權重視程度差異起伏太大。



除此之外，考量澳洲經驗，自 2011 年創設以來經過 4 次修正，即使到 2023 年仍一定程度處於實驗狀態，可知人權影響評估作為一種持續發展中的新機制，不論機制設立的前後，臺灣必須對於政府人權侵害或不足之處，以及評估機制本身的運作，進行**完整且持續的實證調查 (empirical study)**<sup>66</sup>，以求制度理念與制度實效間即時的檢驗與校正。例如，一樣是人權侵害，究竟是以實質侵害（例如，違反比例原則）或形式侵害（例如，違反法律保留原則）更為常見？其影響小至給主辦評估業務單位的分析範本（**template**）內容，大至機制應設立於哪（幾）個憲法機關下，都是影響具體制度安排的重要因素。

## 二、制度定位—發展台灣的人權影響評估機制？

在思考制度定位時，我認為至少有一個消極面向（評估機制應該不是什麼）與三個面向（應該是什麼）要考量。首先，**我認為人權影響評估不等於人權法規遵循 (compliance)**。該機制的運作固必然包括法規遵循的面向，但不應是唯一的機能。原因有三，其一，政府一方面本就應該進行法規遵循分析以降低法律風險；其二，政府也有權力創設規範，或權利內涵包括得到積極的給付請求，僅以免責角度思考避免受罰或被訴，容易忽略人權積極促成的可能；其三，憲法人權規

---

<sup>66</sup> 可參考，鄧衍森，聯合國十四項人權指標於各國落實情形及執行效益，總統府委託研究計畫，期末報告，頁 13-14，77（2015）。

範又多以「原則」（而非規則）方式呈現，即使完整分析歷來憲法裁判與解釋所宣示的規則，仍不足以深化權利保護。這三項特徵導致人權影響評估與法規遵循的目的、運作邏輯及方法截然不同——質言之，即使完成法規遵循的分析，也尚未完成影響評估。

積極的定位上，我認為人權影響評估機制一旦開始運作，就必須以**工具價值自我定義**，避免其成為推動特定意識形態。由於加入人權影響評估機制本身就已經是高度傾向實體人權保護的舉措，工具價值的堅持有利降低部分反對者的疑慮，也使實際操作者有穩定的脈絡及架構可尋。質言之，人權機制的導入初期應追求「廣」更優先於「深」。其二，人權影響評估機制應以**實質改善人權**為主要制度目的，而不僅滿足於「促進人權對話」的程序改良。甚或可以這樣假設：若人權影響評估機制確實能改善人權，則人權對話必然在其中以某種形式、或在某種時間環境中發生。不論觀察或測量實質改善程度的方法為何或由誰執行，以帶來實際影響的定位做制度設計，始可能避免重蹈澳洲經驗中「不被視為優先任務」的覆轍。

其三，評估機制成敗的最關鍵因素，仍是政治上的意願。故人權影響評估機制在設計上需要「權責相符」，其一方面謹守決策工具的定位、評估內容或結論應不直接拘束決策者。相對而言，機制設計上



應突顯決策者的角色，使其預知政治責任能明確歸屬；又或者，在決策過程或後續救濟制度中增減程序或實體阻礙之微調機制（見後述），以提昇確實運作人權評估之動機。

### 三、制度具體建議

基於前述定位，我做出以下制度的具體建議與注意方向。

#### （一）權利保障的範圍：憲法與公約的交互補充

由於我國憲法不但有清楚的權利清單，憲法裁判實務也已累積豐富的「判例法」，與基本權保障相關的定義與限制標準，自然是我國人權影響評估機制首先必須衡量的標準。同時，我國正式加入的國際公約及制定公約施行法（及所承諾加入的任擇議定書或遵守的一般性意見）中所保障的人權，亦應屬國會立法與行政權運作的實體規範範圍。當二者有潛在衝突扞格時，則應以法學方法求取體系的整全與和諧。而這部分更需要在機制上路前即時完成並定期更新，且尤其需要著重經濟社會文化相關權利之指引建立，避免政府將施政目的廉價且去脈絡地以「促進人權」（如健康權、生命權）的修辭扭曲審查重心<sup>67</sup>；我也認為，前述實定法範圍以外的新人權，並不適合透過人權評

---

<sup>67</sup> 準此，公約中的一般性意見必須涵蓋在公約的理解元素中，始能正確解讀公約內容、而非望文生義。具體操作可參考，張文貞、呂尚雲，兩公約與環境人權的主張，台灣人權學刊，第一卷第一期，頁 65-75（2011）（介紹關於生命權、健康權……在兩公約中如何理解）。

估機制實現<sup>68</sup>。

## (二) 受評估對象

從澳洲機制經驗而言，其受評估對象為「法律案與法規命令提案」，有很清楚的範圍界定。這固然有助於操作的穩定性，但對人權有侵害影響之措施未必能夠有清楚的定性。以我國 COVID-19 疫情期間各種防疫措施往往無法即時準確定性的經驗來看，程序面的糾纏是治絲益棼；又如前述，最常造成大規模人權侵害的施政包括貿易政策與大型建設或開發計畫，在整體政策中固然需要切分不同措施分別評估，但若其中關鍵措施因法律定性而免於評估，則更不利希望人權影響評估機制發揮實質功能的定位期許。準此，人權影響評估機制之評估對象應包括能向未來主動規劃政策者，其依法具外部效力的一般性規範（例如擬提出法律案、法規命令、行政計畫）應均進行影響評估；可能發生實際影響措施（作用法之解釋性行政規則、相當範圍或影響程度的一般處分乃至行政指導……等），則可透過機制設定影響評估的啟動條件。總之，應避免因法規定性的技術問題，創造實質規避評估之空間。

## (三) 評估流程與效力—以行政院為例

---

<sup>68</sup> 關於新人權的論證，*see, e.g.*, ANDREAS VON ARNAULD AND JENS T. THEILEN, THE CAMBRIDGE HANDBOOK OF NEW HUMAN RIGHTS 34, 36-39 (2020)



在我國憲法架構下，能主動對未來規劃政策之機關，至少包括行政院各部會、立法院、考試院各部、地方（各縣市與直轄市）政府及議會。以下謹以動能最大的行政院為例，建議評估流程與效力的可能設計。

### 1. 建立審查機制法源

由於人權影響評估牽連甚廣，應透過立法賦予審查機制法律地位，以課予行政機關作為義務。初期可統一制定「人權影響評估法」或修正行政程序法方式，以單一模式運作，並明文處理現行其他相類似機制（如環境影響評估、都市更新聽證程序作業）之整併或分工方式；長期則可考量運作經驗，因應行政任務內容與特性（例如大規模開放移工影響勞動權利），個別於作用法中發展並制定特殊機制。同時，由於行政機關負作為義務，使事後**司法救濟程序**中，法院得以透過合法性審查，於未落實機制給予行政行為違法之判決，督促行政機關落實人權評估。甚或可以考慮，立法明文要求行政救濟中，應考量人權影響評估機制是否實質運作，調整對於行政機關基於權力分立尊重之程度。

### 2. 審查分工與效力

參酌澳洲機制經驗，人權影響評估之理想流程，應課予提案單位

即行政院各部會（主管機關）出具初始評估意見（如 SoC）之義務，再由行政院政務委員協同主責單位（如人權及轉型正義處或國家發展委員會）統一審查，做成終局結案報告。換言之，評估政策措施的人權影響是各主管機關分內之事，而非特定部會的專責業務。為給予充分落實制度之動機，行政行為在終局結案報告完成前，除非院長或該管政務委員同意因**急迫或無人權影響**豁免評估<sup>69</sup>，應認為不生效力（可另設定結案期限）。

初始評估意見中若認為有限制人權部分，並應說明其減害、救濟、賠償、補償之方案<sup>70</sup>；結案報告認為有不當限制人權之部分，報告應積極建議修改內容，並送提案單位及行政院會議。原提案機關若不接受、僅部分接受修改內容、或另為內容調整，則其提案應由行政院核定<sup>71</sup>。結案報告若認為無不當限制人權者，或原提案機關完全依結案報告建議修改者，則依現行制度賡續進行。

### 3. 公民社會參與之途徑與方式

行政機關的措施與政策提案應透明，並應踐行「預告與評論程序」

---

<sup>69</sup> 此處應排除「重大公益」之豁免事由。

<sup>70</sup> 參考，黃嵩立，前註 8，頁 52。

<sup>71</sup> 行政程序法第 157 條第 1 項：法規命令依法應經上級機關核定者，應於核定後始得發布。其他提案類型則應立法準用之。





(notice and comment)<sup>72</sup>，以求公民社會參與行政決策。人權影響評估機制應就預告評論程序中，外界提出的人權關切進行歸納並分項於初始評估意見中回覆。相對而言，在聽證程序更完善且得落實的前提下<sup>73</sup>，若提案機關主動發動聽證 (hearing)，應可以聽證程序替代人權影響評估機制。因為若一行政政策措施有不當限制人權之虞，公民社會即有機會可在聽證程序中參與、表達並經論辯。

#### 四、推動人權保障的正循環—代結論

再度回到澳洲不甚成功的制度經驗，一個無須研究也顯而易見的肇因，自然是人權保障的動機欠缺。在民主國家中，若民意並不重視人權，則民選官員與政務官自然缺乏做好人權保障的動機，而人權影響評估之進行，難免淪為作文課（甚至不是作文比賽）。故現實恐怕是，必須先有足夠且普遍（即從政務官到事務官）的動機，人權影響評估機制才有可能站穩腳跟。但相對而言，對於有充分動機的公務員，良善有效制度的建立，能創造「正循環」以維持人權保障，成為成本效益分析或選票考量以外，另一種政策評估的日常，且得以超越政黨輪替或個人好惡。

---

<sup>72</sup> 行政程序法第 154 條參照。

<sup>73</sup> 可參考葉俊榮，面對行政程序法，二版，頁 61、113-116、142-157（2016）。

## 伍、附件-澳洲人權影響評估機制中受保護權利

項次	受保護權利	說明
1	(民族) 自決權 Right to self-determination	此為集體權利，典型之權利主體為原住民。
2	平等和不受歧視的權利 Rights to equality and non-discrimination	典型可疑分類標準包括： 種族、性別、身心障礙或年齡、膚色、語言、宗教、政治或其他觀點、民族或社會出身、財產、出生、國籍、婚姻狀況、國內居住地或性取向。
3	獲得有效救濟的權利 Right to an effective remedy	方式包括賠償、恢復原狀、康復、公開道歉、保證不再發生、改變相關法律和慣例等措施。
4	生命權 Right to life	適用情況包括： * 執法者使用武力之規則 * 提供病人醫療服務 * 涉及政府行為，例如在政府拘留期間死亡 * 移民、引渡或驅逐出境



項次	受保護權利	說明
		* 司法互助（例如可能對外國判處死刑產生影響）
5	行動自由 Right to freedom of movement	適用情況包括： * 刑事訴訟程序(例如保釋條件) * 進入或禁止進入公共土地和場所之資格 * 政府基於國家安全考量之限制 * 限制或規範民眾抗議行動 * 因檢疫管制土地進入 * 限制某人進入或離開澳洲的能力或施加限制或條件 * 對非公民制定可能限制其行動的簽證條件 * 依移民程序要求定居居民（long term resident）離境
6	思想、良知與宗教-信仰自由 Right to freedom of thought, conscience and	適用情況包括： * 直接-間接限制或干擾特定宗教或信仰的遵守或教義

項次	受保護權利	說明
	religion or belief	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 要求宣認宗教-信仰</li> <li>* 影響持守宗教-信仰</li> <li>* 特定宗教-信仰要求或鼓勵的行為受刑罰</li> <li>* 制定違反宗教的服裝標準</li> <li>* 影響特定宗教信徒慶祝節日或休息時間的權利</li> <li>* 涉及可能導致難以使用或建立宗教禮拜場所的規劃或土地使用</li> <li>* 特定宗教的信徒無法獲取滿足政府福利之條件</li> <li>* 可能侵害特定宗教-信仰的方式規範兒童教育，或依</li> <li>* 良心拒服兵役</li> </ul>
7	思想和表意自由 Right to freedom of opinion and expression	<p>適用情況包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 演講、出版、廣播、展示或推廣的內容管制</li> </ul>



項次	受保護權利	說明
		<ul style="list-style-type: none"> <li>* 表意方式（例如，集會遊行事前許可制或禁制區）</li> <li>* 限制或審查媒體報導</li> <li>* 內容事前審查</li> <li>* 對發表意見或資訊附加刑事或民事責任</li> <li>* 監管或限制資訊獲取（包括網路）</li> <li>* 對藝術實施審查或分級制</li> <li>* 規範商業資訊之廣告</li> </ul>
8	<p>集會和結社自由權</p> <p>Right to freedom of assembly and association</p>	<p>適用情況包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 限制或規範個人或群體和平抗議</li> <li>* 禁止或限制特定組織的成員資格，例如恐怖組織或摩托車幫派</li> <li>* 規範團體或協會的成員資格（尤其是工會）</li> </ul>

項次	受保護權利	說明
		<ul style="list-style-type: none"> <li>* 要求個人揭露團體或組織的成員身份</li> <li>* 根據團體或組織的成員身份為差別待遇</li> </ul>
9	(隱) 私權和名譽 Privacy and reputation	<p>適用情況包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 個人資料的收集、儲存、安全、使用、揭露或公開</li> <li>* 規範政府保存的資訊</li> <li>* 限制個人存取其個人資料</li> <li>* 建立或變更與個人資料相關的保密或保密條款</li> <li>* 建立身分識別系統（例如國民身分證）</li> <li>* 提供機構間或機構內個人資料的分享</li> <li>* 涉及出於統計目的使用個人資料</li> <li>* 機關內或跨機關，連結或比對</li> </ul>



項次	受保護權利	說明
		<p>個人資料</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 授權進入場所，或搜索個人或場所的權力</li> <li>* 授權監控（例如閉路電視）</li> <li>* 強制身體干預（例如蒐集生物資訊）</li> <li>* 強制揭露或報告資料（例如要求醫師提供病歷）</li> <li>* 家庭事務（例如承認密切或長期的個人關係、政府將兒童從家庭中帶走、收養或監護）</li> <li>* 授權強制佔用或影響個人居住之管制措施</li> <li>* 授權攔截通信，包括書面、口頭、電子或電話</li> <li>* 誹謗相關立法</li> <li>* 影響資訊自由立法中有關個人資訊揭露的豁免</li> </ul>

項次	受保護權利	說明
10	參與公共事務與選舉權 Right to take part in public affairs and elections	適用情況包括： * 限制任公職或選舉權 * 選舉規定，包括政黨的資金和支出以及選區的劃定 * 有關公共和政治資訊和意見交流 * 公部門就業或任公職之資格限制
11	人身安全與不受恣意拘留的權利 Right to security of the person and freedom from arbitrary detention	適用情況包括： * 授權政府拘留個人（包括移民拘留） * 為特定目的（包括國家安全）進行拘留的特殊權力 * 授予逮捕權、設定保釋條件 * 政府封鎖特定區域並控制區域內活動 * 授權因精神健康或傳染病防治之拘留





項次	受保護權利	說明
		* 拘留場所的管理
12	公平審判與公平聽證權 Fair trial and fair hearing rights	其內涵包括：法庭和法律平等、獨立和公正的法院、法庭進行公平和公開的聽證會。其他保障包括無罪推定以及刑事訴訟中的最低保障，例如獲得律師幫助和不被迫自證其罪的權利。
13	刑事程序的最低度保障 Minimum guarantees in criminal proceedings	其內涵包括：立即向被告告知起訴之內容；有足夠的時間和設施準備辯護並與律師溝通；不得無故拖延審判；通譯權；免於自證己罪；上訴權利；冤獄賠償；一事不二罰；親自受審；符合正義的法律扶助；交互詰問。
14	無罪推定 Presumption of innocence	適用情況包括： * 要求被告證明或確定不存在犯罪要素，或要求被告提出例外、豁免、理由或其他辯護

項次	受保護權利	說明
		<ul style="list-style-type: none"> <li>* 制定推定有罪的罪行，使被告承擔反駁的舉證責任</li> <li>* 制定一項罪行，使被告無法反證明</li> <li>* 僅根據（公司）高階主管的職位就構成刑事責任，並要求該被告提出反證</li> <li>* 涉及公職人員或媒體對被告有罪的評論</li> <li>* 與被告出庭方式相關（例如戴上鐐銬）</li> </ul>
15	<p>拘留期間獲得人道處遇的權利</p> <p>Right to humane treatment in detention</p>	<p>其內涵包括：因刑事及其他行政目的被拘留（包括等待引渡、精神疾病、移民），適用於任何被拘留者（不論國籍、年齡）。該權利適用於政府管轄內所有公私營設施。</p> <p>人權事務委員會指出，被拘留者</p>



項次	受保護權利	說明
		<p>的權利受到侵犯，例如：拒絕必要的醫療照顧、恣意拒絕閱讀及廣播設施、被不合理地長時間限制在牢房內、恣意限制與家人的通信、恣意被單獨監禁</p>
16	<p>禁止酷刑和殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰</p> <p>Prohibition on torture and cruel, inhuman or degrading treatment or punishment</p>	<p>適用情況包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 為警察、情報或安全機構官員、軍人、移民或海關官員等公職人員創造新權力或修改現有權力</li> <li>* 監獄或軍、警、移民拘留設施的運作以及拘留條件</li> <li>* 醫療、殘疾或老年照護目的之留置設施</li> <li>* 受刑事調查者（例如搜索）</li> <li>* 制定新的處罰類型，或大幅強化現有的犯罪處罰</li> <li>* 受公務員虐待的申訴權利</li> </ul>

項次	受保護權利	說明
		<p>* 可能由酷刑或其他殘忍、不人道或侮辱處遇獲得證據在刑事程序中之證據能力</p>
17	<p>禁止奴隸制度和強迫勞動的權利 Right to freedom from slavery and forced labour</p>	<p>其內涵包括：在受到處罰威脅下強迫提供任何勞動力或服務（包括緊急狀態），或涉及人口販運。在國外工作的澳洲政府官員也有義務通報涉嫌違反包括奴役和人口販運之犯罪行為。</p>
18	<p>禁止刑法溯及效力 Prohibition on retrospective criminal laws</p>	<p>其內涵包括：法律不得對實施時不屬於刑事犯罪的行為追究刑事責任。法律不得施加比行為發生時更嚴厲的懲罰。但澳洲曾對第二次世界大戰的戰爭罪有例外的裁判。</p>
19	<p>禁止因無力履行契約而監禁 Prohibition on imprisonment for inability</p>	<p>適用情況包括： * 償還積欠他人或公司的私人債務</p>



項次	受保護權利	說明
	to fulfil a contract	* 履行對第三人或公司的其他契約義務
20	<p>尊重家庭的權利</p> <p>Right to respect for the family</p>	<p>尊重家庭和不受干擾家庭的權利包括：帶走兒童；移民法規定的家庭成員分離；同意結婚、任意或非法干涉家庭。人權事務委員會指出，「家庭」一詞應作廣義解釋，以包括各國社會所理解的構成事實上家庭的所有人員。</p>
21	<p>父母和兒童的權利</p> <p>Rights of parents and children</p>	<p>除了所有人根據人權條約享有的權利外，父母和兒童還享有特殊權利，特別是其地位方面的權利。權利涵蓋議題包括：兒童的最佳利益、父母的責任、權利和義務、子女分離、收養兒童、兒童表達意見的權利、刑事程序中的兒童、難民兒童、家庭和身心障礙者。根據《兒童權利公約》(CRC)，兒童是</p>

項次	受保護權利	說明
		指十八歲以下的人。
22	免受剝削、暴力和虐待 Protection against exploitation, violence and abuse	剝削、暴力和虐待包括：鼓吹仇恨，構成煽動歧視、敵意或暴力、國際兒童誘拐、對兒童的經濟剝削、虐待身心障礙者、兒童使用非法藥物、對兒童的性虐待或性剝削、販賣成人和兒童、基於性別的暴力。
23	驅逐外國人 Expulsion of aliens	此主要為程序性權利。 適用情形包括： * 依移民法驅逐出境 * 依引渡法移交人員 * 對前述決定提出上訴或進行審查的權利 * 禁止遣返（至原居住國）義務 * 涉及無國籍問題
24	姓名和獲得國籍的權利 Right to name and acquire a nationality	適用情形包括： * 兒童出生登記



項次	受保護權利	說明
		<ul style="list-style-type: none"> <li>* 公民身分的取得或喪失</li> <li>* 無國籍問題</li> <li>* 跨國收養</li> </ul>
25	<p>工作權和勞動權利</p> <p>Right to work and rights in work</p>	<p>適用僱傭或工作場所關係者，情形包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 促進就業的職業和培訓計畫</li> <li>* 為求職者提供諮詢服務</li> <li>* 報酬</li> <li>* 安全健康的勞動條件</li> <li>* 升遷與成長</li> <li>* 工時</li> <li>* 休假和假期</li> <li>* 就業資格和職場歧視</li> <li>* 工會會員資格、工會活動和罷工權利</li> </ul>
26	<p>產假權利</p> <p>Right to maternity leave</p>	<p>權利內涵包括：職業母親在分娩前後的合理時間內享有帶薪休假或社會安全福利的權利，且不喪</p>

項次	受保護權利	說明
		<p>失以前的就業或資歷。亦包括家長或照護者的金錢請求權，以便請假照顧兒童。</p>
27	<p>受教育權 Right to education</p>	<p>適用情形包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 小學、中學（包括技職教育）與高等教育</li> <li>* 公私立教育機構</li> <li>* 教育機構的資源，包括教師的薪資</li> <li>* 面對教育障礙之特定群體的教育機會，例如原住民或身心障礙者</li> <li>* 涉及國際學生、難民申請人的受扶養子女或無人陪伴的未成年人的教育</li> <li>* 進入高等教育機構的資格</li> <li>* 對學習能力施加限制（例如短期臨時入境者）</li> </ul>





項次	受保護權利	說明
		<ul style="list-style-type: none"> <li>* 高等教育機構學生的費用支付和經濟援助</li> <li>* 政府對私立教育機構的支持</li> <li>* 教育機構的宗教教育</li> <li>* 教育機構的懲戒（例如體罰）</li> <li>* 人權教育</li> </ul>
28	<p>適足生活水準，包括食物、水和住房的權利</p> <p>Right to an adequate standard of living, including food, water and housing</p>	<p>適用情形包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 營養食物之充足供應、可得性和永續性</li> <li>* 個人和家庭用水</li> <li>* 農業用水</li> <li>* 住房供應</li> <li>* 無家可歸問題</li> <li>* 房屋建造標準</li> <li>* 居住補貼或其他形式的援助</li> <li>* 承租戶保護</li> <li>* 規範出租房屋可收取的租金</li> <li>* 原住民居住權</li> </ul>

項次	受保護權利	說明
29	健康權 Right to health	適用情形包括： <ul style="list-style-type: none"> <li>* 家庭健康和福祉的資訊，包括計劃生育的資訊和建議</li> <li>* 衛生人員培訓</li> <li>* 近用衛生設施、物品、基本藥物和服務（弱勢群體）</li> <li>* 特定群體的衛生服務，包括澳洲原住民、婦女和兒童</li> <li>* 老年照護服務（包括療養院）</li> <li>* 身心障礙者照護服務</li> <li>* 醫療福利與服務（例如醫療保險）</li> <li>* 絕育政策</li> <li>* 提供生殖、孕產婦（產前和產後）和兒童保健</li> <li>* 獲得營養充足且安全的基本食品</li> <li>* 獲得基本住所、住房和衛生設</li> </ul>



項次	受保護權利	說明
		<p>施以及充足的安全飲用水供應</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 傳染病疫苗接種</li> <li>* 流行病和地方病的預防、治療和控制，包括愛滋病</li> <li>* 健康保險或人壽保險的資格</li> <li>* 私人健康保險</li> <li>* 蒐集並提供健康衛生的資訊和統計數據</li> </ul>
30	<p>社會安全 Right to social security</p>	<p>適用情形包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 各種社會安全給付與福利津貼</li> <li>* 提供醫療與醫院服務給付（例如醫療保險）</li> <li>* 家庭租稅優惠</li> <li>* 有薪育嬰假</li> <li>* 身心障礙者福利與租稅政策</li> <li>* 農民福利與安全</li> <li>* 自然災害救濟</li> <li>* 勞動傷害賠償和復健</li> </ul>

項次	受保護權利	說明
		<ul style="list-style-type: none"> <li>* 社會安全福利決策與審查</li> <li>* 難民和尋求庇護者的社會安全和其他援助</li> </ul>
31	<p>文化享受和受益權</p> <p>Right to enjoy and benefit from culture</p>	<p>權利內涵包括：屬於各民族、宗教和語言少數群體的個人享有自己的文化、信奉自己的宗教、使用自己的語言的權利。所有人都有參與文化生活的權利、所有人都有權利享受科學進步及其應用帶來的好處、所有人都有權自其創作的科學、文學或藝術作品獲得精神和物質利益。</p>
32	<p>身心障礙者的權利</p> <p>Right of people with disabilities</p>	<p>適用情形包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 基礎公共設施（建物、交通）與工作場所</li> <li>* 資通訊服務（包括網際網路和緊急服務）</li> <li>* 教育、醫療保健等公共服務；</li> </ul>



項次	受保護權利	說明
		<p>司法系統；參政權</p> <ul style="list-style-type: none"><li>* 就業</li><li>* 適足生活</li><li>* 家庭、住宅和其他社區支援服務</li><li>* 專為身心障礙者設計的助行器、輔助裝置和技術</li><li>* 公共設施與私人企業應考量身心障礙者</li><li>* 承認其法律行為有效</li></ul>





## 第一場 會議紀錄

### 人權影響評估機制之比較研究—從澳大利亞法制出發

---

時 間：2023 年 12 月 8 日（星期五）上午 9 時 10 分

地 點：財團法人張榮發基金會國際會議中心 6 樓 601 會議室

主持人：東吳大學政治學系黃默文理講座教授

報告人：國立陽明交通大學科技法律學院賈文字副教授

與談人：中央研究院法律學研究所楊雅雯助研究員

國立臺灣大學國家發展研究所范秀羽副教授

---

**主持人黃默文理講座教授：**

大家好，各位貴賓大家早！各個場次的主持人、主講人、評論人、各位貴賓、線上的朋友大家早！早上這場，賈教授要從澳大利亞法制談人權影響評估的機制，並且非常關注的是臺灣的情況，以及今後臺灣可能的發展。賈教授是陽明交通大學科技法律學院的副教授，另外兩位評論人，一位是楊雅雯，是中央研究院法律研究所助研究員，那另外一位是范秀羽，是國立臺灣大學國家發展研究所副教授。

我非常期待從這篇論文與報告，還有兩位評論人的發言學到新的知識，一些我沒有背景的，或是沒有學到過的新的知識。我也相信在座還有線上的朋友們，也可以從他們報告與發言，學到新的看

法與觀念，有助於臺灣人權的發展保障與人權推動的發展，謝謝大家。那我就請賈教授來先發表他的論文，待會再請另外兩位與談人來做評論。

### 報告人賈文字副教授：

主持人黃老師、評論人兩位老師、各位長官先進、人權處賴處長，大家好，我是國立陽明交通大學科技法律學院副教授賈文字。今天跟大家報告題目是：人權影響評估機制之比較研究-從澳大利亞法制出發，這個是我個人的簡介，請各位參考。

人權影響評估，受限於時間關係，我會簡略的帶過，用最簡單的角度去說明它跟傳統憲法，起碼從內國法法律體系角度來看人權保護、人權影響都是偏重事後的究責機制。而人權影響評估則是相反，注重的是政府進行任何政策前，應該對於政策未來的影響作預測，人權影響評估預測跟分析的基礎更重要。除了法律，剛剛說傳統憲法對於人權保護的思考都是以法律為主，乃至於作為唯一的標準。

但在人權影響評估機制的思考中考量的是多元的機制，法律是重要的、但不是唯一的，人權影響評估考慮的是多元資訊、多元意義。第二，它強調以證據為基礎、後果的考量，與傳統或過去法學院訓練過程的觀點已經不一樣了。

人權影響評估這件事情在臺灣大家都有相關經驗，我接到這個題





目，相信大家很快想到的，也是大家日常生活最常聽到強悍的影響評估機制—環境影響評估機制。環境影響評估是有相當的強力後果，這是一種處理方式、一個模型。剛剛有提到，我們還有很多評估機制，像是諮詢評估、法規影響評估，以及現在試辦的兒童權利影響評估。我們可以看到同樣是影響評估，對於未來的預測有不同的面向，可以有些不同設計、想法。而且重要的是背後看到國際趨勢，這類的影響評估在全球範圍內都可以看到共通性，是有趨力的。

比方說環境影響評估，有學者認為是國際法的性別影響評估跟 CEDAW 有關係、兒童權利影響評估與有兒童權利公約有關係。OECD 強調的決策型的機制，我們可以看到這個面向，理解未來人權影響評估建置的時候，國際人權法、國際潮流標準，這些考量跟想法要放入的，並非我們內國法化即可滿足。它是國際接軌、國際標準，必須要有組織性、融合跟協調的發展。

具體的來說，我們後面接著進入澳洲法制的比較，可以看幾個面向：討論人權影響評估設計的時候，它到底要扮演怎樣角色？有怎樣的制度、定位？怎樣的狀況會啟動評估？怎樣的狀況不要評估？啟動條件、受評估對象是什麼？哪些政府措施、作為需要評估？哪些不用？我們會問：什麼都要評估嗎？還是什麼狀況可以豁免不要評估？這是第一個部分。

除了受評估對象之外，很重要的是討論、思考誰來執行這個評估？比方說，是自己進行評估，如行政院政策由行政院自己評估，透過人權處或是什麼單位評估？或者由第三方，如國家人權委員會這樣的方式進行，或是由參與者、社會大眾、民眾、民團、NGOs 等等，是不是在哪個階段會有參與機制，這是需要設計跟思考的。它當然會影響所謂評估流程，怎樣的過程，好比發包研究案。還是澳洲的模式？澳洲是一種對話式的，是機關之間有來有往的模式，以及他評估的指標與依據，最後說好或不好、是否違反人權的標準？受保護的人權法源依據、範圍如何？最重要及最後的結論怎樣形成，這個結論有沒有效果？尤其是否會產生法律效果？好比是像環境影響評估比較強的否決權呢？還是它會帶來程序上的不利益、延宕、暫停或者是說完全沒有拘束力？這些都是制度設計的過程中可以去思考，或者後續比較研究的時候，可以帶著這樣的問題來做後續的觀察。

所以，接著進入澳洲，直接來看澳洲的聯邦中，各邦、各州有個別機制，由於時間關係無法一一來看，所以我挑選聯邦機制來說明。我們看澳洲機制有幾個原因，一個是主辦單位對於澳洲有興趣，做下去之後我覺得很有參考價值。它是一個極端，在人權影響評估機制來說，我認為澳洲採取一種非常簡潔的模式。我覺得雖然澳洲體制跟我們有諸多不同，但它採取某種非常精練、簡潔的體制，它的經驗是值



得我們參考的。相對來說，澳洲在推動一段時間之後，已有足夠基礎的文獻，有利於在臺灣的我們可以參考與整理。

接著介紹澳洲的情況，澳洲有立法叫做 Human Rights (Parliamentary Scrutiny) Act。2011 年澳洲做人權立法的時候，2008 年曾做一個大的分析報告，建議直接推動人權法立法，後來國會幾經波折後做了精簡版本。澳洲議會中將人權影響評估侷限集中於國會，這個法自 2011 年立法後，經過 4 次修改，現行是 2015 年的修法版本，它的組成是國會內部成立一個國會人權聯席委員會，這是委員會性質，澳洲有參、眾議員，議會是兩院制的形式，所以是由 5 個眾議員、5 個參議員總共 10 人共同組成聯席委員會。

至於誰會受審、評估對象是誰？有三種情況，第一個是法律案，也就是國會提出的法律案，另一種我翻譯為行政命令，比方說國會授權，它最重要核心是國會授權立法，可以授權給誰？法規命令給國會機關，他們的委員會，沒有要授權給國會機關進行，所以我姑且翻譯為法規命令，是翻譯上的從簡。但是，有一個地方要說明，這並非是行政程序法中所說的法規命令，他們有很大的差別。在罕見的狀態下，司法部長才要求聯席委員會進行發聲，所以我們會看到澳洲是個純國會中心的設計，發生在國會議事程序中的流程。而具體的發生方式，首先它是對話式的，並非由聯席委員會作分析判斷，第一步啟動是從

提案者、法案的提案人、法規命令的提案人，提案者交出草案，不管是法律、法規命令，交出法案的同時要交出一份相容性評估報告簡稱 SoC，以及人權相容性的報告書或者說明，這兩者都要提交給聯席審議委員會審議。委員會審議標準包括 7 個聯合國國際人權公約，最後由聯席審議委員會作結論報告，並對參、眾議院兩院報告。

這是簡潔的設計與想法，具體來說，受保護的人權有哪些？7 項的人權公約在聯合國底下，澳洲沒有我國的基本權清單，不像我們憲法有權利義務的規定，很多國家憲法常不見得有人權考量，所以他們被保護的人權是站在澳洲國家作為國際社會參與的一份子的義務。政府義務是什麼？既然加入公約，政府有義務要遵守公約內容，有國際人權法背景或者有在關注的人大概都會聽過公約，包括兩公約、消除對婦女一切形式歧視公約、兒童權利公約、禁止酷刑公約、身心障礙者權利公約等 7 份文件。

我補充一下，澳洲司法部其實針對這 7 個公約做了兩份詳盡的介紹與說明，如這些公約是什麼意思？包含哪些面向？怎樣狀況下可以限制、不能限制？公約中有 7 個絕對權、哪些是絕對不可限制的，整理得很詳盡，我在附件一做了整理，這份整理不是逐字 word by word 翻譯，是把兩份文件彙整後的相對精簡版，實際上遠遠不足，我要是印出來會超過百頁，它有非常詳盡的說明，這是澳洲的準備工作。



相對來說，提案單位在 SoC 要寫什麼？如果說這是一篇作文，改作文的老師，也就是聯席委員會出個指引，告訴提案單位該寫什麼？其中包括比例原則的結構。大家可以看到，提案單位要交代你提案的目的，這目的不是你覺得比較好或比較方便的，它必須是夠急迫、重要的，並且要有關聯性、比例性才能推動或者限制人權的目的。這當中對比例性更進一步的說明，比大法官解釋更具體，包括有沒有足夠的指引、有無有效的監督與司法審查、傳統比例上的最小侵害等，個案有無給予足夠裁量空間、人權審度，還有很重要的，政府的措施是否會影響到所謂的「特別易受影響的群體」？講到後面會知道，這點為何被挑出來列為必須分析的項目。

政府機關做了 SoC 之後，聯席委員會會審議，最後做一個結論報告。這個效果是什麼？SoC 從提案單位的說明，值得注意的是它的法條、法源強調，司法機關可作為解釋、釋義的參考，但不具備拘束力。但是看到後面發現司法機關基本上不管這些東西，相對來說，整個人權影響評估的流程在法律規定很清楚，這個評估義務的違反有沒有做？SoC 有沒有交？或者是法案一旦表決通過，施行效力通通不影響法案的通過，或者通過之後的施行效力是極端的，非常內部的，是一種非常微弱的純諮詢性的機制。聯席會議考量提案的 SoC 之後將審查結果送參、眾二院報告，這結論報告一樣沒有任何法律效力。

接下來，我們就會想問最殘酷的問題，就是人權影響評估有用嗎？我這邊基本上參酌兩篇學術論文，從他們提出的指標來研究是否有用，今天不特別逐項討論，主要從這兩篇論文的結論得出這個殘酷的答案是：他們覺得不太有效果，他們很負責，但沒有用。什麼叫做有用？我們需要先定義。他們認為推動影響評估機制無非是兩種想法：一種是促成對話，另一種是希望政府公部門如同政委說的 *doing your business*，職權行使要考慮預算、政策效益，也要考慮人權影響，所以這應該是你思考的一部分。

更進一步說明其中兩個指標：一個是有沒有強化國會，另一個是關於人權的思考與辯論，國會議會中心有無此效果？他們聯席委員會會去分析 SoC 進行的數量跟品質，提案者、部會跟聯席委員會之間有無對話，是否針對實質問題進入深入交流？國會群體有沒有來討論這問題？

我們說行政研究的基礎，對話未必在政府內部，也可跟社會公眾對話。公眾意識是否提升呢？他們也有去看。澳洲相對是民主國家，但是他們國民大概不會盯著國會頻道看，或是看立法院議事，一定要透過媒體去提，媒體報導次數，這個曝光度、見光度都會影響。

實質來說，希望強化人權的保障有兩個面向，一個是立法品質在人權角度是否提升？法律有無變得更保護人權？這後面需要細講，是



我覺得最關鍵的部分。第二部分，有無影響別的機關？尤其有無幫助司法機關去考慮這問題，然後讓反抗人權侵害的訴訟因此減少，還是讓司法機關更傾向人權保護？司法機關在審案當中的報告次數、對於這些機制的一般看法、實證的看法等。

當然我們說的結論是無效的，第一個解釋是：之所以無效，是因為已經做得很好，不勞煩人權評估機制來盯，自己就做很好。學者提出研究報告、民意調查，澳洲人認為自己人權沒有受到侵害，這是一種想法。另一種解釋：真的嗎？真的這麼好嗎？國際特赦組織是重要的人權團體，他們長年批評澳洲人權議題，包含原住民、亞裔以及難民，你去做民調，這些人比例不多，所以絕大多數都覺得好，你去做人權影響評估，易受侵害的弱勢團體集中發生在他們身上，其他人或許沒感覺，或者是說 NGOs 本來就很弱，NGOs 整理了聯合國人權理事會，將近 30 年的時間對於澳洲政府違反公民與政治權利國際公約，曾做過 35 次認定違反，30 年 35 次，也就是一年超過一次，不能自我感覺如此良好。所以，澳洲狀況並非絕大多數人的感受，他確實有這樣需要。相對來說，仍然說明了這評估機制對他們來說確實有些價值。

但是，為什麼我們說他的評估機制不是很有效果？因為要促成對話，品質很重要。所以看對話雙方、提案單位與聯席委員會做出

的報告如何？提案單位 SoC 都有交作業，法律上要求他要交出來，而且大部分能夠百分之百提出這個措施會影響什麼人權。然而，僅此為止，他們評估是學者研究，會給指標幫他做評分，大部分認為是 poor，不是很好。為什麼呢？他們會分析人權怎麼被侵害的或是侵害是否有依照比例原則，即使有深入分析，政府會選擇性強調國際勞工組織相關公約中作為政府可以做出限制之依據。他會以一個有利的、忽略他不利的方式作為他寫分析的方式。

有時候提案者並非政府部會，這時候交出的 SoC 品質尤其不好。相對來說另一邊，聯席委員會自己做得如何？也不怎麼樣。另個部分他們比例下降也頗為奇怪，舉例而言，2014 年法規命令仍在時，每年會說審了多少，2014 年之後法規命令不再列入結論報告，則無進一步說明。第二部分，結論報告來不及在法規命令或法案表決通過前提出，就無法發揮任何影響。在初始意見亦不會直接說違反人權，可想而知部會也並未認真對待意見，所以也通常不會去對初始意見做任何回應。就部會內部辯論而言，較願意回復結論報告，且相對較有誠意，篇幅會達一頁以上，會即時回應是否有符合比例原則，這部分倒是做得還可以。

然而，相對來說，除了國會以外，似乎不在乎這個對話機制，從 2014 年至 2019 年 1 月 4 日的國會議事錄來看，眾議院提及 SoC 或是





聯席委員會的頻率有多高？平均一個月提及 0.6 次；大家在意的時候，如 2017 年參議院請三位議員出席，其中兩位是人權委員會的委員。由此可見就是不注重此事，更外面的就更不用說了，除非剛好有重大的政治事件可能會稍微提到，不然幾乎沒有媒體能見度，且司法影響力也極少，到了 2020 年更屈指可數，大約僅有 10 次，法院也不太重視。

最重要的是立法品質！它到底有無保障人權呢？看起來也很難講，為何如此說呢？因為它設立很寬的評估標準，我去看報告做出來後，若有任何文字修改，不管改什麼，我假設它是建立在保護人權的方向去修改的。若表決失敗，我會假設是人權限制多，所以失敗；若沒有表決，我則假設它是因為人權爭議太大而被擱置，最終導致失敗。而這是很強烈的假設！因為你不知道它會改什麼，可能越改越糟糕，或者根本來不及改或者審議結束，到頭來跟人權一點關係也沒有，即使用這麼寬的標準來看，他們認為案件中最多就只有 32% 可能有正向的影響，有可能對人權有一點保護的效果。為何這樣說？147 次顯然是無影響，因為是表決後報告才出來，報告之後完全沒有任何修改的有 8 次，剩下 80 次有修改過法案內容，剩下 28 次不是表決失敗就是撤案，或者眾議院解散等，沒有通過也只有 32 次，就不要說改了多少。總結大致如此，為什麼會這樣？歸因第一個是缺乏政治動機，同

時也缺乏法律效果！給了改善建議，第一要有法律的審閱期間，報告提出前不可表決，第二希望委員會做明確法案或是提出應對法案讓人修改，二次審查照案刊登，然後賦予更多司法救濟更多機會，這是澳洲參考英國的經驗得出，若法院可從後面捅你一刀，會使提案單位做事更為小心。

最後回歸對臺灣的想法，快速且初略地的針對機制定位說明。首先我覺得要強調人權影響評估不該只是做法律的遵循任務。一方面是這事本來就應該做的，二方面人權影響是它可以積極保障人權，而且同時行政權有制定行政命令的權利，行政部門可以積極促進改變法規。第二部分我認為必須謹守客觀性，以及工具價值的自我地位，原因在於它必須是方法論上合宜的，做出結論才不會被說這是政治上迫害。第三部分，我認為目標應該更高，應為了實質改善人權為目的，不應該僅滿足於促進人權對話這種程序改良，原因在如果設立之目的定的比較高，也許會帶來比較好的對話。我也認為應該維持諮詢的定位，同時提供政治動機。

最後總結，首先可以建立完善的相關指引，我們注意到澳洲司法部有提供完善建議，我們要做跟現在大法官的憲法裁判解釋，要綜合界定一個保護範圍。第二，我認為要避免因為定性而產生的技術問題，創造實質對立的評估空間，就如同澳洲一樣。例如像我就覺得不適合



在疫情期間限制高中職以下國民禁止出國，這是法規命令、行政規則，還是一般處分？如果一開始定性規定訂很死，反而可能去鑽漏洞，或是在該用法規命令去執行的，改用行政規則去做。所以我認為要避免因為定性的技術問題，而創造出實質規避評估的空間。同樣的，我也建議要立法讓各行政機關行為義務有司法審查空間，這部分我更贊同澳洲的這種對話式，希望同時進行外部參與，讓外界受影響的有發聲的機會與空間。希望透過制度讓原本沒有動機的政府部門，創造更多動機，相對而言這樣所建立出來的制度，我會更期待產生正向循環，讓有這樣想法動機的長官、公務員有依循的措施。

### **與談人楊雅雯助研究員：**

各位先進早安，我是中研院法律研究所的楊雅雯，首先謝謝老師的報告，我對於人權影響評估怎麼做這件事情腦力激盪，得說我受到人權處的邀請，我有些心虛。這個議題最好的專家，應該就是人權處自己，因為熟悉法律的行政部門可以設計出最好的機制。而我們身為行政的局外人，有點班門弄斧的狀態。賈文字老師今天選擇澳洲機制作為案例，介紹他們的發展與運作以及實證評估，看起來澳洲國會的人權影響評估機制並非很成功，表現在人權影響評估報告並不佳，對於人權影響有限，對媒體、司法影響能力不高。雖然我們不能單看單一案例就評斷人權影響評估到底應該怎麼設計，不過澳洲不成功的案

例，反映出人權影響評估機制設計時，本身存在固有的挑戰，我想說可以提出幾點拋磚引玉，供大家一起思考看看。

第一個是影響人權，人權影響評估機制如何成為提升政策與法令的引擎？引導政策規劃、產出，應朝向人權深化角度，而非繳交文件或像是作文比賽。第二個是影響評估如何促進作為？並非反過來成為不作為的藉口。第三個是面對人權影響評估，怎樣防止被政治議題綁架的風險？第四個是人權影響評估跟立法院的提案權，以及與司法審查間的彼此應如何連動？

關於第一點，澳洲人權影響評估是以國會聯席委員會的機制去做，那國會要去審查法案並提出評估。這個設計以國會為中心，原本是為促進國會審議的品質，不過時間點可能確實太晚，所發布的機關也不適合，特別是臺灣脈絡即為如此，因為澳洲人權影響評估，雖然在國會審議程序最前端，可是它其實是行政規劃的終點，在這時間點，其實行政內部曾有的備選方案可能都已完全廢棄。若人權影響評估委員會有負面看法，我們並不知道是否在這規劃過程中，曾出現相同有效但是影響比較低的方案可選擇？然而影響較低的方案到底為何被廢棄？因為這樣比較不容易，提高規劃過程的透明度、可課責性，所以如果到這個時間點提出人權疑慮，也會讓行政部門把立法部門做的人權影響評估視為找碴，所以就很容易無視疑慮，只剩下要做或是不



做兩個選項。因此，理想做法當然是評估本身以行政為中心，時間點設在行政規劃前期，法令的規劃本身就是法律、政策計畫規劃必經的一部分，你要結合法律規劃中本來就應去執行的，行政目標選定、問題背景陳述、評估可能措施，並且對目標的切合度、有效性、財務面、社會面、環境面分析。

我們行政院有中、長期計畫程序，這程序中直接納入具體評估重要問題，而這些問題本身就要具體人權指標，各人權公約要經過適當整合，避免重複問題。其實這就跟所有計畫都要計算支出與收益一樣，人權影響評估就是預估施政可能的人權成本，而這些成本由誰承擔？分擔是否均勻？若人權可能受益則對誰有益？所以，這過程其實可以協助行政機關注意到行政更廣的 input，決定 output，所以如果到什麼都規劃好了才去評估的話，可能會被視為畏途。

關於第二點，許多人權侵害存在政府的不作為，例如勞動部忽視家事勞動者的工作條件，歷經多次兩公約的審查，行政部門缺乏政治意志也缺乏作為。我們目前機制基本上靠外部督促，例如監察院、國家人權委員會、立法院、法院，靠人權定期審查、國際壓力督促行政部門。但一般而言，我認為人權影響評估這工具，雖可協助政府有更好的作為，但它本身無法修正政府政治力的匱乏，而好的人權影響評估，一個案子如果不作為，它的人權成本是什麼？因為當進行評估的

時候通常要對現狀，對要解決的問題去設定，在手段上不作為就是維持現狀，可能也是評估選項之一，這時候可幫助我們比較出來：若案子推動的話，哪些人對政府不作為，或者是不夠好的作為會付出怎樣的代價？哪些具有人權議題敏感度？我認為起碼是有助於凸顯不作為成本，相對地我們要注意防止人權影響評估或者任何一種立意良善的評估，成為不作為的藉口。外界常對政府在做什麼事情都說再評估，以及無止盡的研究案取代實質決策與能力，這些情形有些不耐煩，所以如果要執行人權影響評估，應避免評估本身成為不作為的阻礙！

關於第三點，報告提到人權影響評估要謹守人權價值，而不是為了一個特定意識形態服務。不過，如人權影響評估有政府促進政策形成階段的設計，且我們去強化政府回應的義務，人權影響評估還是可能反映出立場不同的社會力，對於人權語彙的爭奪，例如在人權影響評估設計上，早期會邀請各界提供人權受侵害的現況，或者預測的情況等相關證言，接著主管機關對於所收到的證言予以整理，並回應如何做選擇，這樣的開放程序會提高意見蒐集的廣度，但也可能變成邀請反射性保守運動，藉此機會跟程序，搶奪人權話語權。

以自由主義為基底的樣貌，人權話語權的爭奪這種風險，不管國際層面、國內層面都是存在的。我較懷疑的是，我們是否單靠這個程序性的設計，或是工具手段排除？考慮人權影響評估本身雖是個程



序，但還是要確立實體價值，所以剛剛賈老師有提醒說「人權不是望文生義，人權法有它的技術面與價值強度！」。我要強調，平等法與平等影響評估可以先建立下來，雖然平等法基礎建設跟人權影響評估之間沒有必然關係，人權影響評估其實透過政策修訂也可以動手去做，而強調平等法的重要性在於，因為平等法會提供堅強的價值基礎，去確定脆弱邊緣人群利益，在同時考量下擴大人權參與管道，才會讓那些無法好好現身說話的人群受到重視。一些以開放為名的情況，像現在的性別影響評估，我認為實踐起來還是比較熟悉，如想小規模試辦人權影響評估、平等影響評估，可能尚可為試辦的起點！

關於第四點，人權影響評估作為行政程序，在立法提案與司法審查之間該如何搭配？在立法提案方面，我想無論澳洲國會模式，或是我們比較贊成的行政模式，共通挑戰都是國會審議與立法過程是來來回回的。協商過程會有新的提案、折衷或是臨時動議、黨團協商，這些東西又該如何評估？不知賈老師自澳洲模式所獲得的靈感為何？我自己認為，為何新的影響評估對於此塊無法涵蓋，互相不隸屬的機關可能要各自確立對人權的程序時，難免會造成評估水準不一、防守空白的狀態。因此，下個階段就是法院進行司法審查應把評估程序資料納入，提高或者降低標準的考慮，對於社會經濟學的權利思考化是最有幫助的。

舉例而言，許多聯合國人權公約經濟權的國家義務都涉及逐步實踐的原則，這個常被認為是一種經濟社會權的弱點，好像是將實踐託付給虛無飄渺的未來。事實上，逐步實踐原則，它連結權利實踐、資源分配，反而擴張人權議題的射程，我認為這不是經社文公約的弱點，政府如何透過資源分配，已經是人權的議題，國家怎樣收錢、花錢、賺錢都攸關人權，對逐步實踐原則的司法審查，你可以去審查什麼？透過國家是否符合立即行為義務，預算分配是否優先滿足核心義務、設立反貪腐措施、避免不當租稅措施、有無提高預算、刪減程序透明度與參與度、最邊緣的人群有無惡化等，去確認是否實現，這時如果政府給付、不給付政策有好的人權強度支持，就較容易認為他符合逐步實現原則。

反之，如人權惡化，沒有參與預算，就該提高個案審查標準，這當然是個粗淺的看法，也是學者的工作。讓司法程序在此有可操作的標準，事前評估跟事後審查要有連帶關係，且這連帶關係本身要被法制化，以上是幾個從賈老師論文中，我所得到的不成熟的發想，希望有助於後續的討論，謝謝！

### **與談人范秀羽副教授：**

首先謝謝黃老師、賈老師、楊老師，以及線上與現場的貴賓大家好！很高興受邀行政院 2023 人權日學術研討會，人權影響評估機制





對臺灣來說是新的概念，我從賈老師的文章學到很多以人權影響評估機制之比較研究-從澳大利亞與對臺灣的建議，跟各位分享我對人權影響評估的淺見。賈老師文章內容打擊面很廣，包含制度設計的細節，因為時間有限我就不逐一討論，我用三個大點：為何 WHY、什麼 WHAT、如何 HOW，這三個角度來看人權影響評估，縮寫是 HRIA，我可以呼應到最後。

對於臺灣制度的部分，首先是為何要有人權影響評估機制（HRIA）？這一點有提到國際趨力的觀察，以及直接與間接的國際法義務，可以說是臺灣為何要採取 HRIA 的原因，我比較想從人權影響評估機制可發揮怎樣功能來說明這個問題。賈老師文章講到臺灣還沒有完全的 HRIA 機制，就臺灣既存的影响評估機制，第一個是預測未知，第二個是跨領域專業，所以我想從這兩特性思考為什麼臺灣要引進 HRIA？特別是在既有的司法機制之外。答案可能是，從司法人權保障上去看，投影片上右邊的司法在人權侵害發生之後，審度後果來看是誰的責任？它的範圍侷限在具體的個案事實，侷限在司法與專業上的狹隘判斷，恰好跟左邊指向未來進行預測，廣泛涉及各領域專業以及評估各種專業決策。

HRIA 特性可補足目前機制對人權保障的兩大不足之處，就是投影片下方這些觀察，是目前社會科學與法學上研究者可觀察的。我們

非常地困擾，第一個是司法保障底下會有「量不足」的問題，受到人權侵害的群體往往是各種條件的弱勢，他們利用法律資源，不管是財力還是對法律知識都很貧弱，所以會影響他們是否會提出救濟。如果他尋求救濟，就看不到案子也看不到侵害，所以量就不足。

第二個就是「質不足」，受限於司法一次一案、不告不理的特性，它無法挑戰整體的制度，只能一次處理一個個案，如果是制度、政策或法規造成的系統性人權影響或者間接性的人權侵害，這邊講的是間接性人權侵害，不一定是公權力或制度直接造成，也可能是制度導致私人加害其他人狀態，例如僱傭法規導致雇主侵害弱勢受僱人的人權，這種情況其實無法透過司法程序回來檢討問題。

那再來我要討論的是回應賈老師文章，對於澳洲的影響制度介紹，我想討論如要 HRIA，它該是怎樣的 HRIA，我提出以下觀察點：

第一、憲政體制不同其實是會影響到澳洲的制度在臺灣是否能解決根本問題，澳洲制度文章中介紹的很清楚，是純國會中心的對話機制，澳洲可以在國會建立審查機制，審查結果也只對國會報告，是因為澳洲是內閣制國家，也就是行政立法一元民主國家，不像臺灣半總統制或其他總統制國家，可能發生行政、立法都具備各自的民意正當性，彼此可能會互相競爭的情況。若全部由國會或者下屬，無論是委員會或其他組織掌控，可能出現國會利用 HRIA 審查制度，用人權做



為理由阻擋不同政黨的提案。換言之，如在總統制、半總統制情形下，特別是當被審查的對象是國會提出草案的時候，或許我們要考慮由行政權保護多元行政專業。

第二、HRIA 所評估的人權影響範圍，如前張投影片所說，如果我們希望人權影響評估可以補足現在司法人權保障的不足，也就是事先去預防制度或規範可能造成人權的間接或直接影響，澳洲的制度直接將評估對象限於法律案與法規命令發生的直接影響，就無法達到剛才所提的因為間接影響、司法審查，無法碰到系統性人權影響的功能。在此我補充，因為賈老師文章中沒有提到澳洲人權影響評估範圍是否限於直接影響？我去找了澳洲司法部辦公室所提供的操作流程，就是我呈現在投影片下方這個圖，從這邊看，我覺得他只要求提案者對草案、法規本身造成的直接影響，所以它只有評估直接影響，而且是公權力行為的直接影響而已。

第三、澳洲 HRIA 人權清單是 7 個已加入的人權公約為準，就我初步查詢，在澳洲都不一定能提供個人在澳洲法院獲得司法救濟的機會，而且甚至澳洲不確切存在像是我國或美國的司法違憲審查制度，可以由法院去宣告侵害人權的政府行為因為違反憲法而失效。換言之，澳洲 HRIA 比較像是國會做了外交事項、外交人權承諾的內控審查機制，不一定能由人民做為人權享有者去對抗政府。所以，這點就

跟臺灣可以藉由憲法法庭或者行政法院等人權保障機制，這種我們比較熟悉的現狀不同，賈老師文章第 13 頁中提到 Reynolds 等 3 位學者提出用司法人權侵害數量有無下降，去評估 HRIA 是否成功，可能會是個奇怪的評估指標。

再者，由澳洲制度談一下設計 HRIA 制度問題，賈老師文章討論很多很完整，我這邊提出兩點設計 HRIA 要注意的地方。首先，澳洲作法是由法規命令或法規草案的提案者自己先做評估報告，之後交給國會的聯席委員會審查，但是提案者很顯然會具備各該提案領域的業務專業，好比勞動部就具備勞資關係專業，環境部具備環境保護專業，但提案者或相關單位有無具備既熟悉提案業務又熟悉國際法專業，可以做有意義的評估？而且要特別注意，人權或國際法專業甚至不是一般機關當中法務部門的專業，或以內國法為業務範圍的法務部門可以掌握的，要如何由提案單位做出有意義的評估報告？其實是個問題。相對審查評估報告的聯席委員會由國會議員組成，換句話說，國會議員不具備提案業務的專業，具備的可能只是政治專業，所以審查評估報告有無能力覺察到提案者有意或無意忽略的人權影響？如果我很熟悉業務，當然可以隱藏這些人權影響，我不讓你看到評估報告怎麼審查？這兩點會決定 HRIA 程序是否沒有實質效果。

第二點考量較為單純，我們應該如何避免聯席委員會基於不同政



治立場影響審查公正性。這點在國會為中心的澳洲內閣制底下比較不是問題，但在總統制、半總統制的國家就要做特別的制度考量，它有可能有因為政治動機去影響做出的評估報告，實際上是為了阻擋一些政治上的提案？

最後我想探究一下，如果在臺灣新的人權影響評估機制要怎麼跟既有的司法人權保障機制共同形成人權保障制度？我很認同賈老師文章中將 HRIA 保障人權限於實定法人權內，不要包含其他尚未經過實定法的新人權，如賈老師文章說的，臺灣可能的權利保障範圍伴隨原有司法人權保障機制的示意圖，兩個大圈這個看到 HRIA 實現的人權清單，包含內國法化的國際公約。這些權利好比剛剛說的，不一定有個案式的司法救濟程序，常常是沒有的或是救濟程序不具體，換言之，現在制度下，因為通案性法規命令或是其他政府行為受害，又或者人權受到影響的個人，像我們說的受歧視的兒童、無國籍兒童議題，甚至是群體，例如外籍家事勞工，其工作權、工作條件都在國際公約下，但是這些人與群體通常不具備行政法上主觀公權利或是民法上的請求權，其實不太可能透過司法程序主張權利，相對的司法目前能提供個人、個案保障的國際公約人權清單非常有限，所以這兩個圈重疊的範圍是很小的。那如果這兩圈不是完全重合，也就是司法保障跟 HRIA 保障並非完全重合，那賈老師文章第 26 頁說明建立審查機制

法源有說，希望司法程序中法院得以透過合法性審查在沒有落實之機制給予行政行為違法之判決，督促行政機關落實人權評估，如果行政機關之前沒有落實 HRIA，那他行政行為可能是無效、不合法。

若以這角度來看，之後有機會進入司法審查又跟 HRIA 相關的案例不多，只有兩個圈重疊的部分。除非我們要把非人權侵害案件也進入司法案件，用 HRIA 理由審查合法性，比如說金融從業人員違反金融法遭受處罰的個案，是否會因為金融法規沒有踐行 HRIA，就判定該個案裁處行為不具合法性。若這樣做制度是否被現行法制接受？這件事情是否可以做到？所以換言之，另一種模式，投影片左下角有兩個圈，可以設計把所有司法人權保障的人權清單都放入 HRIA，沒有影響到兩者的完全重合，所以 HRIA 跟人權司法保障之間的關係如何？我覺得應該進一步設計思考，我們是希望這兩制度扮演不同人權保障功能，然後則由憲政體制下不同的權利去擔負這些功能，我覺得楊老師的與談是預設這件事，那或者我們是應該期待賈老師文章最後提案由 HRIA 減少司法人權救濟案件為己任，就是希望看到保障效果，即以沒有什麼人來爭訟，然後同時司法救濟程序也可以成為監督 HRIA 成敗的機制嗎？這也可能是擬定制度時一開始就要討論的問題，我與談到此結束，謝謝大家！

主持人黃默文理講座教授：



非常感謝賈教授、兩位評論人。我想賈教授對於理論跟實務上都是涉及非常廣泛又難有定見的問題，寫了一篇非常簡要的、非常完整的報告。二位評論人既有評論又有補充，那在這個補充當中又提出了新的，在我看來又帶出了新的議題、角度，所以我想又可以展開，可能再開一兩次的這個討論會，還不一定可以把這些問題釐清。我非常感謝三位！是否賈教授想簡單回應一下？你要簡單回應，以後才可以再寫很多文章。

### **報告人賈文宇副教授：**

謝謝黃老師！等一下還有線上提問，因此我簡潔的說，如同兩位所說，我覺得梳理到後面，這題最困難是可司法性的部分，尤其在我自己目前見解上，我認為一開始要促成行政機關願意好好做的事情，建構後面可司法性提出的政治或法律上的動機，如果司法那扇門很小的話，那個動機就會不成立，確實顯然可見，如同范老師說的，更全面包覆性的圈圈，顯然我們講人權影響評估機制要立法，不能只立機制本身的立法，勢必要像楊老師說的從平等法開始，或者在更明確的人權法機制出現後，搭配人權影響評估的審查機制，才可能透過可司法性的擴大，提供行政動機。否則我們就要從別的地方去找行政動機、政治動機讓行政機關去好好做人權影響評估，這是我的想法。

### 主持人黃默文理講座教授：

謝謝，很感謝賈教授！在這麼短時間內做回應，我們就有比較多時間看看聽眾、線上的朋友有什麼提問？我們把握時間，就三個題目好不好？我們先三個題目再請他們回應，哪位開始都沒關係，我們把握時間！

### 問題一：

謝謝黃教授與談人與發表人，我是高雄市立空大許文英。剛剛一直在談可司法性，包含與談人提到法務部、司法院，這是新的東西，著重在內國法上，其實針對國內這幾個核心國際人權公約，我們有施行法了！我覺得說目前在司法判決上面，大家關切的是，到底法院、法官在援引相關的國際人權公約或施行法比例不高的狀態下，從這角度來講，我覺得人權指標建議，其實反而可以優化這些複合國際人權公約或者施行法，讓這些相關的法律可以更明確化。讓之後司法在援引時，能更覺得你必須要援引這些，所以我覺得比較可能不是在可司法性的問題。

延續這個問題，我很好奇為何選澳洲作為研究主題，雖然剛剛發表人說是主辦單位的期望，但我也看到您提到關於英國的決策，所以不曉得從人權指標上，您認為比較好的部分是否是英國作法？是否分享一下人權指標做的比較好的部分，而不是談我們已經知道的，謝謝！





## 問題二：

我是中研院法律所陳俊翰，謝謝報告人、與談人分享！我在這想問個問題，國家人權會在這機制可能扮演的角色？我不知道因為時間的關係，是否有機會看到澳洲在此方面的狀況如何？因為感覺他們設計好像純粹作為國會內的機制，所以基本上一開始是否就要去排除外部的監督？我想在澳洲國家人權委員會應該也是成立滿久的單位，那在臺灣狀態下，我覺得人權影響評估機制，不管是行政、立法機關去做，很大的問題是他會球員兼裁判。雖然行政機關有他的專業，他們也會希望這個案子能夠通過，但他可能是沒有意識到會有負面的人權影響的部分。我這邊想問與談人，如果是國家人權委員會，在這機制可能擔任怎樣的角色？是否像是環境影響評估，有個同意的委員會，有外部的學者專家等，甚至包含人權團體？有個外部監督機制，會比較有助於事前去落實評估？謝謝！

## 問題三：

我是婦維會理事蔣玉華，想問楊老師，您提到擴大人權參與的廣度、擴大對話，也提到有些人或有些群體會搶奪人權話語權，應該被排除。我想問的是這兩個事情是否矛盾？第二個是兩部分都要達到，那如何達到？謝謝！

### 報告人賈文宇副教授：

我覺得可司法性跟兩公約，等等請兩位老師補充，我們現在雖然有施行法，進入法律訴訟程序後到底有沒有賦予主觀公權利可以作為起訴的標的，我覺得這是可以被討論的，他可能是有技術性問題，導致後面剛剛范老師提到的可司法性問題。至於英國做的比較好，我覺得有時候失敗的經驗或者不成功經驗是蠻值得的參考，但是英國更值得參考，當然是沒問題！第二部分回應關於國家人權委員會想法，如有時間談，這個問題我想了很久，這是內控還是外部監督機制？顯然有兩難，尤其如像是楊老師提到，這東西你希望它他在哪個階段發揮效果？因為不可能讓國家人權委員每天盯著行政院法制進度報告，看想法有無問題，這實際上不可行且很不舒服，且行政機關也可能會說我只是在發想過程，他不太希望脖子後面有人緊盯，所以會變成在非常後面的階段，很正式的提案，然後再用外部機制去看，它顯然不會有球員兼裁判問題，因為發生的時間點是比較後面。

第二個牽扯到政治動機的問題就是變成外部機制，有點像找它麻煩的過程，不是在它政策形成過程給它 input。我覺得加上這個機制說到底，最後要有政務委員以上的政務官，或是政務官有這樣政治意願承擔，有動機去做才會運作。坦白說，應該是用內控機制去做，這樣才有可能成功，否則我們就應該進一步去想，外控機制應該要怎麼



做，例如做更多的公益訴訟，或者讓我們可以直接挑戰法規命令等作法，我覺得可能 approach 是不一樣的，我先回應到此。

### 與談人楊雅雯助研究員：

謝謝剛才的問題，我順序倒過來回答，第一個問題，提到人權評估機制可能有更開放的政府決策程序的預期。這個政府決策程序開放狀態下，其實無法避免「人權語彙的搶奪」這件事情在這個場域中發生，所以我的意思是這件事情無法被避免，不是說可以排除，它一定會反映出來，重點是我們理解有此風險，而在此之前，你可以做什麼事情？它本來就是民主機制的反映，實際上我認為工具性或者程序性不夠，所以才提出實際上要建立、確定實體的人權價值，比如說平等法是個方向，謝謝你讓我可以稍微澄清我的說法！

第二位提到國家人權委員會與人權影響評估，其實在我看來，他們是完全要做不一樣的事情，人權影響評估就我理解，或者我比較 prefer 的設計是行政部門做政策形成或法規形成的過程，結合原本評估方式，要去做的面向是促進人權的 awareness，跟好好的計算人權損益過程。這個過程的目的是為了導向更好行政效果，它不是個外控機制，是幫助內在提升 awareness 的引擎。那國家人權委員會要做的也有教育、調查，是事後的、外部的，獨立於國家的評估機制，他們要做的事情對我而言蠻不一樣。

剛才我同意許老師的說法，我們是需要很多人權指標優化與明確化。不過，我也不認為人權影響評估的目的是要讓人權可司法化，這是兩個分開的問題，而是說某些人權在司法化過程，本來就會遇到阻礙，而這些阻礙就是它可能欠缺可操作的審查標準去操作，讓司法機關裹足不前，不願意直接適用人權於個案中去做判斷，因為它沒有工具沒有 **technic**，它怎樣去做？所以，可司法化的問題在於我們必須強化人權法本身的可司法性，但可司法化這事情可藉由人權影響評估獲得某種程度的加強，但是人權影響評估並非幫助司法機關審查而產生的，它其實是行政機關為了有更好的政策 **output** 去做的事情，基本上這是我的想法，謝謝。

**主持人黃默文理講座教授：**

謝謝！

**與談人范秀羽教授：**

可司法性的這個問題，搭配賈老師文章，希望就現行制度下提供法律上的政治動機，可以確保本來已經很忙的各部會機關，願意去真誠評估人權上的影響，若不提供這個不管是法律動機或其他制度設計上的政治動機，這件事情好像很難被相信可以確實執行，因為各機關都有主管法規的目的，若是好的機關，應該忠誠於主管的法規目的，



就是很多部會可能會覺得我又不是人權處，為什麼我主管的法規要多一個人權？所以，為什麼有可司法性這個問題，若你想用司法、法律方式確保動機存在的話，要怎麼做？其實我比較從現狀擔憂這件事情，如想挑戰通案規範，因為 HRIA 審查是通案規範制度問題，人民現在欠缺主觀公權利可以去挑戰通案規範，只能挑戰具體的行政行為或行政處分。

另外，剛說 HRIA 可做到的是處理系統性、間接性的人權影響，比如說私人加害行為。這情況下，現在實定法也沒有給他請求權基礎去做這件事，當然可透過立法設計，好比我們把平等法、人權法，去提供它可做的事情，讓兩者承接起來這是可能可做到的，但我覺得 HRIA 扮演的功能更多，不只是司法審查的補強或者預防而已。

那另外一個是剛剛中研院陳博士提到外部監督機制，其實也是想要確保機關願意真誠去做人權影響評估，在事前、做計畫的時候，找獨立委員會或是國家人權委員會去做，我覺得是很好的想法。但是也會遇到後面問題，就是審查的效果如何？我們要賦予它審查的法律效果，可以宣告民主代表性很強的行政或立法部門所做出來的行為是無效，或是一個警告的性質，就會有不同效果、結果，謝謝大家。

**主持人黃默文理講座教授：**

謝謝賈教授、兩位評論人，我們時間已經到了！我想我開場沒有

說錯，這場非常精彩，帶出很多問題。我們還要再開兩次，最少兩次座談會。另外線上朋友，沒有時間給你們發問真是非常抱歉！我想他們三位都願意跟你們交流想法，願意跟你們交換意見，你們可以給他們寫 E-mail，我希望有比較多的交流。最後，我們有好幾位國家人權委員會委員都在這裡，我也沒有時間給你們發言，若你們發言的話，看來到下午我們這場還結束不了，謝謝大家！

## 第二場

---

# 建立以實證為基礎之人權影響評估機制

---

主持人：吳志光

輔仁大學法律學院院長

報告人：黃嵩立

人權公約施行監督聯盟政策中心主任

與談人：高涌誠

國家人權委員會委員

與談人：施能傑

國立政治大公共行政學系教授



本場簡報 QRcode





# 建立以實證為基礎之人權影響評估機制

黃嵩立

人權公約施行監督聯盟政策中心主任

國立陽明交通大學公共衛生研究所教授

## 摘要

人權影響評估（Human Rights Impact Assessment，以下簡稱 HRIA）是一個重要的工具，充實以實證為基礎的決策過程，協助政府施政時納入處境不利者和被邊緣化族群的意見。<sup>1</sup> HRIA 提高民主制度下的政策正當性、彌補民主赤字，促使民主制度趨近社會正義。HRIA 有一定的啟動條件、操作步驟與進程序，其主旨在運用各種統計、觀察、問卷、訪談等方法蒐集社會各個角落的事實，以量化和質性資料公開呈現，評估法案/政策對人權的影響，並提出避免或降低負面影響的修正建議。HRIA 之運用時機包括在研擬法律和規劃行政計畫之前（事前評估）以及施行後（事後評估），但 HRIA 不是一次性的操作，而是持續監測的一部分。對於已經實行中的既有法律/政策，一旦面臨人權侵害之疑慮，政府即應本於盡職查證義務以詢查（inquiry）等方式蒐集資料，理解該法律/政策對人權之影響，進而啟

---

<sup>1</sup> 人權影響評估的執行者是政府機關，或是企業基於盡職查證義務而執行。本文討論限於前者。

動法律或政策之修正程序，以保障並促進人民權利之實現。本文建議靈活運用 HRIA、詢查、人權指標等工具，達成實現人權之目標。



## 目 次

- 壹、公平的社會與民主的實踐
- 貳、國際人權法與人權影響評估
- 參、人權影響評估的操作原則與步驟
- 肆、人權影響評估強化行政程序法之落實：訂定「以實證為基礎的政策」
- 伍、HRIA 評估之啟動與持續監測
  - 一、事前評估、事後評估，與監測循環（monitoring cycle）
  - 二、HRIA 的啟動時機
  - 三、HRIA 與詢查（inquiry）相互為用
- 陸、結論與建議
- 柒、參考文獻





## 壹、公平的社會與民主的實踐

一、正義的社會：美國政治哲學家羅爾斯（John Rawls）認為社會正義建立在民主的基礎上，但民主制度必須確保程序正義，若決策程序趨於公平，社會正義或有實現的可能。<sup>2</sup>然而，在決策程序專業化/官僚體系化的現實社會中，政治決策程序在效率考量下必然對人民參與有所限制，而處境不利者常無法跨越參與門檻而成為不被聽聞的人。然而，符合民主原則的公民參與應該是：任何受到政府決策衝擊的人都應該有機會影響這些決策，而此機會應該與他們承受後果的利害關係成正比。若此種參與未被實現，人民通過選舉、施壓、公眾審議、請願或其他管道，期待政府對公民的參與作出回應。當公民相信他們無法利用參與的機會來促成政府回應時，政府就處於民主赤字（democratic deficit）狀態。<sup>3</sup>長期處於民主赤字的政府，恐將逐漸偏離正義的路途。行政機關是否能回應民眾需求，有賴於政府決策過程的透明，並且設計出有效參與的程序。所謂參與，並不限於實際出席會議，更重要的是決策者如何有系統地將利害關係人的意見納入考量，因此為達民主參與之目的，政府應建立主動徵詢關係人意見的機制，而

---

<sup>2</sup> John Rawls, *Justice as fairness: A restatement* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2001).

<sup>3</sup> Mark E Warren, "Citizen participation and democratic deficits: Considerations from the perspective of democratic theory," in *Activating the citizen: Dilemmas of participation in Europe and Canada*, ed. Joan DeBardeleben and Jon H. Pammett (Palgrave Macmillan, 2009).

HRIA 是其中一種工具。

- 二、除了民主正當性的考量之外，國家亦負有人權義務，當法律或政策可能限制或侵害人民的法定權利時，政府有義務直接聽取權利受影響者之意見。毋庸置疑的是，政府的人權義務範圍包括憲法、國內法、以及已經內國法化的國際人權法。由於許多法律和計畫在規劃之初並未能充分預期對各項人權之影響，因此在出現人權爭議時，以制度化的方法、系統性地進行人權影響評估有其必要。
- 三、行政機關在決策時如何將人民的權利納入考量，既是一個技術性問題，但同時也基於彌補民主赤字的需求而有策略上的優先性。行政機關納人民意的作法包括成立委員會（通常以遴選、行政機關聘任等方式成立），或以各種諮詢會議、公聽會、委託研究等方式進行。但這些方式通常沒有嚴謹的程序要求，決策過程也缺乏可課責性。對政府有約束力的《行政程序法》因立法過程發生爭議，第五章「行政計畫」僅通過兩個條文，以致於我國並不存在行政計畫的基準法，而確定計畫程序的具體規範亦付之闕如。<sup>4</sup>
- 四、目前對於「將處境不利者的權利納入決策考量」的作法，在缺乏法律基礎的情況下，僅規範於行政院的作業要點。中長程個案計

---

<sup>4</sup> 王必芳，「公眾及早參與重大開發或建設計畫之擬訂—以法國公共辯論程序為中心，」in 2017 行政管制與行政爭訟—行政程序法 2.0, ed. 黃丞儀（臺北：中央研究院，2023）。



畫，係依《行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點》之「自評檢核表」及「中長程個案計畫性別影響評估表」，進行有關性別、無障礙及通用設計等影響評估。而法案係依《行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項》規定，於各機關研擬法案時，就法案衝擊影響層面及其範圍，包括成本、效益及對人權之影響等，進行評估；現行「法案及性別影響評估檢視表」已納入「憲法有關人民權利之規定」、「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」項目，檢視對人民權利之影響。目前行政院正研擬於中長程個案計畫和法案於院層級的審查過程，以 HRIA 強化對各項人權的檢視，是一個正向的發展。

## 貳、國際人權法與人權影響評估

### 一、聯合國「對經濟改革進行人權影響評估的指導原則」：

「對經濟改革進行人權影響評估的指導原則」(以下簡稱 HRIA 指導原則)是由「國家外債與國際金融義務特別報告員」提出，並於 2019 年 3 月經聯合國人權理事會通過。雖然是針對經濟改革提出建議，但其規範對象包括締約國政府、聯合國各專責機構、以

及國際金融組織，頗值得參考。<sup>5</sup>

原則 18 指出「人權影響評估的目的應是評估擬議政策的短期、中期和長期人權影響。為此，各國應在通過一項政策之前進行人權影響評估，以便評估其潛在影響。各國應監測政策的執行情況，以便能夠確定並酌情作出反應。」

原則 17 (b)「HRIA 有助於證明，擬議中的措施連同正在或將要實施的其他經濟措施和政策，可如何影響全體民眾的人權，特別是最被剝奪權利或面臨風險的個人和群體的人權；」該原則之評註 17.1 指出「事前的人權影響評估是一個結構化的程序，目的是審查替代政策選項並分析擬議中的措施對人權的影響。這一程序根據歷史經驗使人權影響更加清晰，從而有助於基於證據的決策 (evidence-based policymaking)，並為預測潛在影響和評估擬議的預防、緩解和賠償措施的影響提供更堅實的基礎。」

原則 19 指出 HRIA 最核心的價值是利害關係人的直接參與：「參與權應嵌入執行人權影響評估的過程。在審議政策選擇、結果呈現（訊息和評估的出版和報告）、落實政策對策、以及監測這

---

<sup>5</sup> 該指導原則為「國家外債和其他有關國際金融義務對充分享有人權，尤其是經濟、社會及文化權利的影響問題特別報告員」於人權理事會第 40 屆會議（2019 年）提出之報告 How to make economic reforms consistent with human rights obligations: Guiding Principles on Human Rights Impact Assessment of Economic Reforms。聯合國文件 A/HRC/40/57。





些對策的影響時，也應發揮中心作用。」

二、聯合國經濟社會文化權利委員會就「締約國義務的性質」明確表示「委員會希望強調，甚至在明顯缺乏可得資源的情況下，締約國仍有義務努力爭取保證在這種條件下儘可能廣泛地享有有關的權利。甚且，監督（monitoring）經濟、社會及文化權利在怎樣的程度下得到實現、或特別是未獲實現的義務，以及制定促進權利的策略和方案的義務，絕不能因為資源侷限而有任何減損。」

<sup>6</sup>雖然未直接提及 HRIA，但國家監督權利之落實既是不可減損的義務，自然包括採行各種有效的方法，包括 HRIA，以理解經社文權利在怎樣的程度下得到實現，或未獲實現。

三、聯合國經濟社會文化權利委員會就「在商業行為背景中關於國家依《經社文公約》所負的義務」發布之第 24 號一般性意見<sup>7</sup>。

尊重義務：締約國應確認其基於公約與基於貿易或投資條約之義務所生的任何可能之衝突，在條約有拘束力原則之要求下，避免簽訂此種已發現衝突的條約。因此，在締結這些條約之前，應進行人權影響評估，評估時應考慮到貿易與投資條約對人權的積極

<sup>6</sup> 聯合國經濟社會文化權利委員會，第 3 號一般性意見（1990）：締約國義務的性質（《公約》第二條第一項）。

<sup>7</sup> General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities.

影響和消極影響，包括這些條約對落實發展權的貢獻。應定期評估實施協定對人權的影響，以便採取任何必要糾正措施。（第 13 段）

保護義務：締約國於適當情況下應確保特別是商業行為對於原住民族的影響（尤其是，對於原住民族對土地、資源、領域、文化資產、傳統知識與文化的權利所生實際與潛在的負面影響），納入人權影響評估。（第 17 段）救濟：締約國在履行保護義務時，應建立並執行適當管制和政策架構。因此，有效監測、調查和課責機制必須就定位，確保在商業行為侵害《公約》權利受到追究，受害人能得到救濟，最好是司法救濟。締約國應讓相關個人和群體瞭解其權利以及因其《公約》權利在商業行為中受侵害而可得到的救濟，具體確保原住民族能獲得相關資訊和指導，包括關於人權影響評估的資訊。（第 38 段）

從這些段落看來，締約國並不僅是要求商業行為人進行 HRIA，政府在履行尊重義務時，是執行 HRIA 的主體。在保護義務時，政府至少要確保商業行為人所進行的 HRIA 確實踐行了程序和實體要求。

四、聯合國兒童權利委員會在第 5 號一般性意見的 E 大段「監測執



行情況一兒童影響評估和評價的需要」第 45 段：「為了確保在一切有關兒童的行動中均以兒童最佳利益為首要考慮，以及確保《公約》所有規定在各級政府的立法和政策制定與實施中得到尊重，這就需要有持續不斷地對兒童的影響進行評估（child impact assessment）（預測任何擬議法律、政策或預算撥款對兒童和兒童對其權利的享有的影響）和對兒童的影響進行評價（child impact evaluation）（評價執行工作的實際影響）。這一過程必須成為各級政府的工作，並儘早納入制定政策的工作。」<sup>8</sup>

第 26 號一般性意見。<sup>9</sup>「根據《公約》第 3 條第 1 款，所有擬議的與環境有關的立法、政策、專案、條例、預算和決定，以及已經生效的立法、政策、專案、條例、預算和決定，都需要對兒童權利的影響進行有力的評估。各國應要求在實施之前和之後評估對環境和氣候可能產生的直接和間接影響，包括對享受兒童權利的跨界、累積以及生產和消費影響。」（第 75 段）「應在決策過程、決策的關鍵階段以及對所採取的措施採取後續行動時儘早進行兒童權利影響評估。這種評估應在兒童的參與下進行，並應適當重視兒童和專題專家的意見。」（第 77 段）「在未事先提供

<sup>8</sup> General comment no. 5 (2003): General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child. CRC/C/GC/5.

<sup>9</sup> General comment No. 26 (2023) on children's rights and the environment, with a special focus on climate change. CRC/C/GC/26.

適當替代住所的情況下，不應強迫兒童遷離，包括與解決能源和/或減緩和適應氣候變化行動的發展和基礎設施專案有關的搬遷。

兒童權利影響評估應是此類專案的先決條件。」(第 49 段)

## 參、人權影響評估的操作原則與步驟

- 一、HRIA 的一般原則：HRIA 必然以人權標準為參考架構，人權架構要求測量某政策或計畫在實質內容和程序上是否符合人權標準。人權架構的法律性質可以使 HRIA 提出的建議具有更大的效力，因為該架構對國家和其他責任承擔者，即那些有責任糾正影響評估中確定的任何人權問題的人規定了明確的法律義務。其他原則包括公共參與、平等不歧視、透明、課責等一貫的人權原則。<sup>10</sup>
- 二、HRIA 的步驟根據各執行單位的整理而有所差異，但大致上可以分成下列程序。<sup>11</sup>包括(1)準備：建立 HRIA 涉及的法律、倫理、經濟、社會、環境等相關背景資料；(2)篩檢：初步決定在計畫中哪些部分較容易造成人權侵害，使 HRIA 更為聚焦；(3)範疇界定 (scoping)：撰寫執行範圍書 (terms of reference)、HRIA 的

---

<sup>10</sup> Siobhan McNerney-Lankford and Anders Zeijlon, *Human Rights Impact Assessments: A Review of the Literature, Differences with other forms of Assessments and Relevance for Development*, The World Bank, commissioned by The Nordic Trust Fund (The World Bank, 2013).

<sup>11</sup> 例如前註世界銀行之彙整、或蘇格蘭人權委員會之文獻回顧。James Harrison and Mary-Ann Stephenson, *Human Rights Impact Assessment: Review of Practice and Guidance for Future Assessments*, Scottish Human Rights Commission (Scottish Human Rights Commission, 2010).



大綱、評估者的職責、決定用來評估的指標；<sup>12</sup>（4）蒐集證據（evidence gathering）：HRIA 工作者經常依賴經濟學家和社會科學家開發的方法工具，如統計方法、調查、經濟模型、參與式評估方法、關鍵證人訪談等；（5）諮詢（consultation）：HRIA 從設計、執行到建議、追蹤，都要有完整的諮詢利害關係人的規劃；（6）分析：包括按照執行範圍書執行，並分析第 4 步驟獲得的資料，以實際評估該計畫對人權的影響，包括潛在影響（若屬事前評估）或實際影響（若屬事後評估）；（7）結論與建議：HRIA 的主要目的是為了防止或減少對人權的衝擊，因此 HRIA 在提出建議「減輕影響的措施」時，應遵守「避免、減少、復原、補救」（avoid-reduce-restore-remediate）之優先順序，以及切記計畫的利益並不能「抵銷」對人權的負面影響；<sup>13</sup>（8）監測與評估：監測主要目的是追蹤 HRIA 的建議是否被採納，並且繼續追蹤人權落實的狀況，而評估則是為了評價 HRIA 本身是否能測知人權侵害的發生，以及其建議是否有效；（9）提出報告：其中應概述影響評估和關於緩解和加強措施的建議，以及對過程的評估和未來監

---

<sup>12</sup> 範疇界定的概念可參考《環境影響評估法》第 10 條第 2 項：「前項範疇界定之事項如下：一、確認可行之替代方案。

二、確認應進行環境影響評估之項目；決定調查、預測、分析及評定之方法。  
三、其他有關執行環境影響評估作業之事項。」

<sup>13</sup> 此部分也參考 Danish Institute for Human Rights, *Human rights impact assessment: Guidance and Toolbox*, Danish Institute for Human Rights (Copenhagen, 2020).

測的計畫。

三、上述步驟中，蒐集證據的部分可能最為關鍵，其方法也最多元。

蒐集資料的方法，從最不結構到最結構化，包括與當地民眾交談、訪談、田野訪查、回顧當地政府已經收集的官方資料、關鍵人物訪談、參與式觀察、焦點座談、直接觀察、問卷調查、多次調查、普查、田野實驗等。根據田野工作者的經驗，靈活運用多種方法的組合，可以對當地情況提供比較完整的面貌。<sup>14</sup>除了實證資料之外，由於 HRIA 是一種對新法案/政策未來影響的預測，因而有時必須倚賴經濟學模型來研判某政策之影響，例如稅制改革或自由貿易協定對婦女收入的影響。<sup>15</sup>

四、透過 HRIA 過程所確認、某些族群的某項權利可能有受侵害，需要定期追蹤其權利享有之狀況時，可擇定一些人權指標，定期蒐集資料，成為評估循環的一部分。<sup>16</sup>

## 肆、人權影響評估強化行政程序法之落實：訂定「以實證為基礎的政策」

---

<sup>14</sup> 參見 Jody Zall Kusek and Ray C. Rist, *Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners*, The World Bank (Washington, D.C., 2004). 尤其是 Step 4: Setting Baselines and Gathering Data on Indicators。

<sup>15</sup> McInerney-Lankford and Zeijlon, *Human Rights Impact Assessments: A Review of the Literature, Differences with other forms of Assessments and Relevance for Development*.

<sup>16</sup> Cathrine Bloch Veiberg, Gabriela Factor, and Jacqueline R Tedaldi, "Measuring business impacts on human rights: Practice and trends in the use of indicators for HRIA," in *Handbook on human rights impact assessment*, ed. Nora Gotzmann (Cheltenham: Edward Elgar, 2019).



一、《行政程序法》第 1 條「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。」此條文揭示了民主正當性和人權保障兩個行政行為的要旨，下文說明 HRIA 如何促使政府落實《行政程序法》第 6、7、9 各條之要求。

二、歧視之禁止：《行政程序法》第 6 條：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」此一原則似乎僅禁止了直接歧視（造成不利益之差別待遇），而忽略了間接歧視（表面上看來中立的規定、標準或作法，卻造成某一族群顯著不利的後果）。<sup>17</sup>但國內似可接受將「不得為差別待遇」解釋為「歧視之禁止」；例如《性別工作平等法》第二章「性別歧視之禁止」章內各條（第 7 條至第 11 條）文字均為「不得因性別或性傾向而有差別待遇」，該法施行細則第 2 條則補充解釋「本法第七條至第十一條、第三十一條及第三十五條所稱差別待遇，指雇主因性別或性傾向因素而對受僱者或求職者為直接或間接不利之對待。」<sup>18</sup>

以禁止歧視原則檢驗《社會救助法》之實踐：臺灣的低收入戶認證審核嚴格，取得低收身分的門檻甚高，導致許多弱勢家庭

<sup>17</sup> 直接與間接歧視之定義，請參見聯合國經濟社會文化權利委員會第 20 號一般性意見(2009)，或身心障礙者權利委員會第 6 號一般性意見 (2018)。

<sup>18</sup> 例如《性別工作平等法》第 7 條第一句：「雇主對求職者或受僱者之招募、甄試、進用、分發、配置、考績或陞遷等，不得因性別或性傾向而有差別待遇。」

和個人不被政府列為貧窮人口，難以獲得需要的協助。與資格認定息息相關的《社會救助法》已 13 年沒有大幅修法，多個民間團體於立法院公聽會舉出該法造成之困難。<sup>19</sup>其中之一項規定為，要取得低收入身分，依法只能向戶籍所在地的縣市政府申請，而且必須先有同縣市的實際居住地。<sup>20</sup>在上述公聽會中臺灣社區實踐協會社工馬明毅指出，現行法規雖已明定房東不得拒絕房客遷籍，但房客若強行設籍被發現，很可能面臨漲租、不續租、提前解約等風險，對經濟弱勢家庭實屬雪上加霜。例如，設籍台北的失親姊弟，只在新北市找到勉強能支付租金的棲身之所，即無法申請低收入。<sup>21</sup>

若《社會救助法》進行修法，則修法前的 HRIA 必須釐清「只能向戶籍所在地申請」之規定是否已違反經濟社會文化權利國際公約？<sup>22</sup>是否對租屋者或離鄉居住者構成歧視？上述兩個問題固

---

<sup>19</sup> 曾玉婷，「與現實脫節的《社會救助法》：三大門檻讓百萬窮人求助無門」，鳴入堂，2023 年 6 月 7 日。該文記錄本年 5 月 15 日立法院衛環委員會召集吳玉琴召開之公聽會，邀集民間團體、專家學者和公部門參與，討論制度問題與修法方向。該文可於下列網址取得：  
<https://opinion.udn.com/opinion/story/120626/7218153>

<sup>20</sup> 《社會救助法》第 4 條第 1 項「本法所稱低收入戶，指經申請戶籍所在地直轄市、縣（市）主管機關審核認定，符合家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費以下，且家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額者。」同條第 6 項「依第一項規定申請時，其申請戶之戶內人口均應實際居住於戶籍所在地之直轄市、縣（市），且最近一年居住國內超過一百八十三日；其申請時設籍之期間，不予限制。」

<sup>21</sup> 同上註 18 曾玉婷文。

<sup>22</sup> 聯合國經濟社會文化權利委員會 (2008)，第 19 號一般性意見。第 IV 大段「違反」第 65 段：「因不作為引起的違反，會發生在國家沒有採取充分和適當的行動以實現社會保障權的狀況。在社會保障方面，這種違反例子包括：怠於採取適當的措施以充分實現所有人的社會保障權利；怠於實施旨在實現社會保障權利的有關法律或政策；……。」





然可以用法律分析來回答，而 HRIA 蒐集證據的步驟，可以進一步理解，受此歧視性待遇之人數有多少？他們向地方政府申請的經驗如何？他們申請低收入戶被拒絕之後，實際生活境況如何？他們有什麼尋求協助的替代方案？這些問題的答案可以協助政府訂定以實證為基礎的政策。

若衛福部決定啟動修法程序，則衛福部可啟動 HRIA 以回答上述各項問題。本文進一步的提問是，在修法前，主管機關應完成如何規格的 HRIA，才能充分反應受法律/政策影響者的真實處境？其次，若衛福部不啟動修法，國家是否仍有義務深入理解法律在落實階段的可能缺失？國家應有的機制為何？筆者意見為，即使不修法，國家仍有必要就《社會救助法》的問題現況進行瞭解，並且以詢查（inquiry）的方式最為合適。（詳第五段）

- 三、比例原則：比例原則的必要性審查之「必要性原則」要求「有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者」，如《行政程序法》第 7 條第 2 款所示。是否有「相同有效之其他方法」可供選擇，若由法院來判斷，應符合下列原則：（1）相同有效性的判斷是比較的問題，應先確定作為系爭手段之對照物的手段有哪些。（2）司法者在此應採職權調查主義，調查有哪些其他相同有效的手段存在，而無待聲請人主張或建議。（3）法院之能

力有其侷限性，同時為了避免侵犯立法者的手段形成自由，故比較的對象多以當事人所主張者，或在公共討論中曾被建議的可能替代手段為限。<sup>23</sup>若行政機關在研擬法案時先以必要性原則審視法案，自然應由主管機關探詢受系爭法律影響最深之當事人意見，且主管機關應該比司法權更全面而完整地探詢具相同有效性的替代方案。

以必要性原則檢驗《精神衛生法》：《精神衛生法》於 111 年度進行大規模修正，其中一項變更，是將嚴重病人的強制住院治療審理過程，由原本的「精神疾病嚴重病人強制鑑定與強制社區治療審查會」進行審查，改為法官審查。<sup>24</sup>本次修法雖增加若干精神衛生之社區支持，但對於強制住院之替代手段，則並未多所著墨。聯合國《身心障礙者權利公約》第 14 條規定身心障礙者「於任何情況下均不得以身心障礙作為剝奪自由之理由」，而身心障礙者權利委員會多次表達應該全面廢除強制住院之立場，應該成為

---

<sup>23</sup> 許宗力，「基本權利：第六講—基本權的保障與限制（下）」，月旦法學教室 15, no. 50-60 (2003)。

<sup>24</sup> 《精神衛生法》關於嚴重病人之定義「指病人呈現出與現實脫節之精神狀態，致不能處理自己事務，經專科醫師診斷認定者。」，請見第 3 條。緊急安置、強制鑑定、強制住院聲請之提出，請見第 59 條；強制住院相關事件之司法審理，請見第 67 條。屬第五章條文之施行日期，由行政院會同司法院定之。



我國精神衛生政策之目標。<sup>25</sup>該目標之達成自然無法一蹴可及，然廢除前仍應仔細檢驗非強制性支持之可行性。

嚴重病人之強制住院及治療是否能通得過必要性原則檢驗，應考慮的事項至少包括：精神狀況處於危機前期的人，除了強制住院治療之外，在國際上有哪些已有足夠實證資料證明「同等有效」的非強制性替代方案？<sup>26</sup>這些方案在臺灣是否可得？在臺灣無法取得的原因為何？上述問題大致可以用文獻回顧的方式回答，但從曾經被強制住院的人身上，經由實際訪談，可以進一步取得下列問題的答案。強制住院與治療違反哪些權利？被強制住院治療者的經驗如何？被強制住院治療者在住院期間的待遇如何？是否享有通訊自由？醫院使用約束和隔離的時機和期限是否合適？在強制住院期間，其待遇是否符合人格尊嚴，是否可能涉及「殘忍、不人道或有辱人格」之程度？各醫院有何維護人格之

---

<sup>25</sup> 身心障礙者權利委員會（2015）「身心障礙者權利公約第 14 條準則：身心礙者的人身自由與安全」第 10 段「為了醫療照顧的原因而安置身心障礙者，違反了不得因損傷而剝奪自由的禁令（第 14 條），以及在當事人自由且知情之下表達同意始得給予醫療照護的原則（第 25 條）」。身心障礙者權利委員會（2022）「去機構化準則」第 10 段「經歷個人危機的身心障礙者永遠不應被送入機構。不應將個人危機視為需要治療的醫療問題或需要國家干預、強迫藥物治療或強迫治療的社會問題。」此二準則之中文翻譯請參考人權公約施行監督聯盟 CRPD 網頁：<https://covenantwatch.org.tw/un-core-human-rights-treaties/crpd/>。

CRPD 初次國家報告結論性意見（2017 年 11 月 3 日）第 43 段：「國際審查委員會建議：a) 國家修訂相關法規及政策，包括精神衛生法，禁止以身心障礙為由進行非自願安置，並設置程序保障機制，包括立即法律協助及自願知情同意規定。以及 b) 國家依 CRPD 第 3(a)條之原則，保障個人選擇自由，並禁止基於實際或潛在障礙剝奪人身自由。」  
[https://crpd.sfaa.gov.tw/BulletinCtrl?func=getBulletin&p=b\\_2&c=D&bulletinId=261](https://crpd.sfaa.gov.tw/BulletinCtrl?func=getBulletin&p=b_2&c=D&bulletinId=261)

<sup>26</sup> 例如 World Health Organization, *Guidance on community mental health services: promoting person-centred and rights-based approaches*, World Health Organization (2021). 中文版「社區心理健康服務指引」請參見人權公約施行監督聯盟 CRPD 網頁 <https://covenantwatch.org.tw/un-core-human-rights-treaties/crpd/>

積極措施？在修法前若能進行 HRIA，需逐一回應上述提問，方能評價此一法律規定是否符合比例原則，同時也必須在修法時將上述考量納入條文。因此主管機關應視欲回應的提問，決定 HRIA 蒐集證據的方式，以充分反應受法律影響者的真實處境，俾便訂定以實證為基礎的政策。

#### 四、「有利及不利之情形一律注意」之義務

《行政程序法》第 9 條：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」此一「注意義務」，相當程度類似國際人權法所稱之「盡職查證」(due diligence) 義務。<sup>27</sup> Due diligence 責任是基於一個法律前提，即行為人必須採取合理的注意措施，以確保他們的作為和不作為不會對他人造成可預見的傷害。政府的義務在於預防傷害發生，以及懲治造成傷害的人。<sup>28</sup> 在人權法中，「盡職查證」一詞用於描述遵守保護義務所需的行為標準。保護人權的義務要求各國保護人權，使其免受任何侵犯，無論其來源如何。它最初是為了確保權利不受國家以外之第三行為者（尤其是具有商業性質的開發者）侵害而制定的，但也擴及官

<sup>27</sup> Due diligence 在國內常翻譯為「盡職調查」，但「調查」一詞在不同脈絡下可能對應到不同層次與強度的司法、行政或監察作為，包括司法或準司法調查 (investigation)、詢查 (inquiry)、研究調查 (survey) 等，可能混淆了 due diligence 的義務性質。本文譯為「盡職查證」，因為視各該應注意事項之性質，義務承擔人可以透過不同手段查明待證事實。Due diligence 除了查證之外，還包括提出改善方案、持續追蹤、以及提出報告的義務。

<sup>28</sup> Maria Monnheimer, "The origin of due diligence in international law," in *Due diligence obligations in international human rights law* (Cambridge University Press, 2021).



員不當行為的侵犯，以及自然災害造成的權利損害。<sup>29</sup>

這項義務可能需要國家採取預防性和反應性行動：政府必須首先通過防止傷害來維護有關人權，並在傷害發生時採取補救行動。盡職查證義務要求國家在人民對政府機關提出可信的指控時進行有效調查。即使保護義務原先意指保護第三人造成之人權侵害，但即使造成侵權行為的行為者顯然是執行公務者，也有必要進行自行調查，例如關於生命權和免受酷刑的權利，<sup>30</sup>也包括保護婦女和兒童免受家庭暴力的權利。<sup>31</sup>在經濟社會權利部分，目前聯合國、歐洲議會、歐洲理事會都強調國家必須要求企業負起盡職查證義務。<sup>32</sup>同時該義務也延伸到負責監督、審核、或管理實際從事投資或開發行為的商業實體的政府部門<sup>33</sup>。

丹麥國家人權機構（Danish Institute for Human Rights）認為

---

<sup>29</sup> Björnstern Baade, "Due diligence and the duty to protect human rights," in *Due diligence in the international legal order*, ed. Heike Krieger (Oxford University Press, 2020).

<sup>30</sup> 例如聯合國禁止酷刑委員會第2號一般性意見第18段CAT第2號一般性意見：「國家當局或以官方身份或以法律名義行事的其他人知道或有合理理由相信非國家官員或私人行為人正在實施酷刑或虐待行為，但未按照《公約》的規定，盡職地防止、調查、起訴和懲處 (fail to exercise due diligence to prevent, investigate, prosecute and punish) 這些非國家官員或私人行為者，國家其官員應被視為行為人、同謀或根據《公約》對同意或默許這種不允許的行為負有責任。」

<sup>31</sup> Andrew Byrnes and Eleanor Bath, "Violence against women, the obligation of due diligence, and the optional protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women—Recent developments," *Human Rights Law Review* 8, no. 3 (2008).

<sup>32</sup> 例如聯合國經濟社會文化權利委員會第24號一般性意見「在商業行為背景中關於國家依《經濟社會文化權利國際公約》所負的義務」第15-17、31-33段（2017）。歐盟執委會（European Commission）於2022年通過提案，研擬企業永續盡職查證指令（Directive on corporate sustainability due diligence），目前仍在協商中。

<sup>33</sup> Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework. A/HRC/17/31, 2011. 原則4以及其評註。

「人權盡職查證是識別、預防、減輕企業所涉及的不利人權影響的過程。對人權影響的評估是這一過程中的關鍵步驟，而 HRIA 是在專案或活動層面評估和回應影響的方法。」<sup>34</sup>聯合國並且把 HRIA、盡職查證、參與諮商、知情同意等概念結合起來。<sup>35</sup>除了企業的盡職查證義務之外，國際人權法組織也主張國家負有盡職查證的義務，以預防國境內和國境外的環境污染。<sup>36</sup>盡職查證標準的實施不僅對個別案件，而且對整個人權保護領域都有影響。由於盡職查證標準具有普遍性和全面性，因此特別適合解決結構性（即持續的系統性）問題。盡職查證的系統性要求特別強調，不僅要為已經犯下的侵權行為提供補救措施，而且要防止日後發生侵權行為<sup>37</sup>。

若既有法律、制度對於人權之實現造成不利衝擊，甚至未經證實而僅達「有足夠理由引發相當疑慮」的程度，只要有某種預見可能性（foreseeability），盡職查證義務即存在。<sup>38</sup>除非有足夠的事證以啟動針對違法失職的調查（尤其是針對人身自由與安全之

---

<sup>34</sup> Danish Institute for Human Rights, *Human rights impact assessment: Guidance and Toolbox*.

<sup>35</sup> 同前註 31，第 17 段。

<sup>36</sup> International Council of Environmental Law, *Draft International Covenant on Environment and Development: implementing sustainability*, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (Bonn, Germany: IUCN, 2015).

<sup>37</sup> Baade, "Due diligence and the duty to protect human rights."

<sup>38</sup> Monnheimer, "The Components of the Due Diligence Standard." 引述 Committee Against Torture, General Comment No. 2 on the Implementation of Article 2 by States Parties, UN Doc. CAT/C/GC/2 (2008), para. 28.



保障)，通常就經濟社會權利而言，查證義務要求政府啟動某種查證程序（例如 HRIA 或詢查），以釐清特定人群之人權處境，以及政府在尊重、保護、實現三層義務是否有所違失。在此階段由於並未假定有官員之違法失職，因此啟動針對個人的「調查」並不妥當。<sup>39</sup>若發現因政府施政而直接或間接（亦即不論行為人是政府或第三人）導致有人遭受歧視性待遇、或蒙受人權侵害，政府的義務層次就要提升。台灣目前仍未具備政府機關針對人權處境進行評估或詢查之法源基礎，本文建議連同 HRIA 立法規範。

以盡職查證義務檢視華光社區迫遷個案：

- (一) 華光社區位於中正紀念堂附近，鄰近金華街、愛國東路、金山南路以及杭州南路，地處臺北市中正區與大安區的精華地段。日治時期為臺北刑務所員工宿舍。該宿舍容納了司法類公務人員，而未分配到宿舍的公務人員與城鄉移民，也在宿舍周圍自行搭建房屋。與華光社區相關的計畫包括「四大金磚計畫」、「臺北華爾街」、「臺北六本木」等構想，也名列 2013

---

<sup>39</sup> 監察院可以依陳情或依職權啟動準司法調查，得提出糾正案要求行政機關改善。《監察法》第 24 條「監察院於調查行政院及其所屬各級機關之工作及設施後，經各有關委員會之審查及決議，得由監察院提出糾正案，移送行政院或有關部會，促其注意改善。」同法第 25 條「行政院或有關部會接到糾正案後，應即為適當之改善與處置，並應以書面答復監察院，如逾二個月仍未將改善與處置之事實答復監察院時，監察院得質問之。」但由於此調查之啟動是否以公務員違法失職為前提並不明確，調查時以不得對外宣洩（同法第 26 條），且調查對象限於「赴各機關部隊公私團體調查」，因此與詢查仍有本質上之差異。



年行政院「經濟動能推升方案」行動計畫中。<sup>40</sup>計畫期間，居民陸續被土地所屬機關法務部台北看守所提告，且依照居民性質分為合法眷戶、非法眷戶及違建戶，居民必須拆屋遷地，並繳交依照土地面積與現值計算的不當得利，從數十萬到接近一千萬都有。義務律師團協助居民以兩公約保障之居住權為基礎提出之行政訴訟皆被駁回。<sup>41</sup>一位參與行動者寫道，在訴訟過程中，居民最想跟法官表達「個人或家戶的遷移史、住進華光的時間與原因、對政府及部分官員、執行者的控訴、對未來開發計畫的抨擊、想繼續住在老家的願望、對未來的擔心、不知道還能搬去哪的困惑等等」，但並未得到法官重視。<sup>42</sup>而規劃國有土地清理活化的行政機關隱身司法背後，讓居民更感混淆。<sup>43</sup>

- (二) 華光社區在規劃之前，並未有明確的 HRIA 計畫，蒐集資料來判斷此一拆遷計畫對原本有房屋可以棲身的住戶們有何衝擊。倘若有 HRIA，應評估下列衝擊：(1) 蒙受原有房屋購屋、整修房屋等資金投入化為烏有之直接損失，(2) 面臨

---

<sup>40</sup> 傅鈺如，"國家大規模興訟與政策爭議：以全國關廠工人案與華光社區案為例"(碩士論文 國立臺灣大學政治學系, 2017).

<sup>41</sup> 同前註。

<sup>42</sup> 楊宜靜，"國家與社會關係的司法中介與權利折衝：公有地上非正式住區拆遷的治理與抵抗"(碩士論文 國立臺灣大學建築與城鄉研究所, 2015).

<sup>43</sup> 同前註。





無處可去的困境、是否能保有原有工作、是否影響兒童就學、老年人的社區支持等居住權相關議題，(3) 在前述變動下，能否負擔新的租屋需求，(4) 住戶是否能在上述經濟、生活、工作等多重壓力下，負擔不當得利、拆除房屋費用、違約金、利息等費用支出。(5) 這些變動若造成原住戶流離失所的情況，是否構成政府違反公民與政治權利國際公約第 7 條「任何人不得施以酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰」？

- (三) 政府基於「對有利及不利之情形一律注意」之義務，自然難稱對上述狀況不知情或不需回應。何況在 2013、2017、2022 年歷次兩公約國家報告審查中，國際審查委員都收到眾多來自受拆遷戶的陳情，在結論性意見與建議，居住權也都佔據相當篇幅。<sup>44</sup>2022 年第三次審查結論性意見指出「鑑於政府與公民社會提供的強迫驅逐等相關資訊相互矛盾，審查委員會建議國家人權委員會對系統性驅逐與迫遷問題進行全國性調查 (national inquiry)，包括協商過程、提交給審查委員會的各種案件以及對非正規住居者提起民事訴訟的問

---

<sup>44</sup> 歷次國家報告審查之結論性意見與建議，請參見法務部「人權大步走」網頁。  
<https://www.humanrights.moj.gov.tw/17725/17733/Normalodelist>

題...。」<sup>45</sup>具有公民意識的媒體追蹤報導部分原住家庭的處境，其挫折與痛苦躍然紙上。<sup>46</sup>其中有些住戶的遭遇，包括失去住處、失業、欠債、家庭關係破壞、失去社區支持，可能已經達到「有辱人格的待遇」，而國家因而有違反公約義務之可能。<sup>47</sup>上述事證已超過盡職查證義務標準，政府應採取適當手段(可視為 HRIA 事後評估或詢查)蒐集必要資料，釐清真相與責任。

## 伍、HRIA 評估之啟動與持續監測

### 一、事前評估、事後評估，與監測循環 ( monitoring cycle )

聯合國 HRIA 指導原則 18：「人權影響評估應成為有關經濟改革政策或貸款條件的決策過程的經常性部分，並應定期進行 ( at regular intervals )。它們既應事前進行，以評估擬議政策變化的可預見影響，也應事後進行，即回顧評估政策變化和實施的實際影響，以應對這些影響。」該原則之評註 18.5：「人權影響評估不應侷限於考慮潛在或實際的不利人權影響，還應用於確定促進享有人權的步驟和責任承擔

<sup>45</sup> 兩公約第三次國家報告國際審查結論性意見與建議第 53 段。

<https://www.humanrights.moj.gov.tw/17725/17733/17735/17740/37227/37228/37234/post>

<sup>46</sup> 例如：林雨佑，「沒有我們辛苦抗爭，後人也沒景點打卡——在華光社區和榕錦園區之間，那些被空白的聲音」，報導者，2022/11/3。<https://www.twreporter.org/a/huakuang-community-become-rongjin-gorgeous-time>

<sup>47</sup> 歐洲人權法院 MOLDOVAN AND OTHERS v. ROMANIA (*Applications nos. 41138/98 and 64320/01*), 2005. 110-114 段。歐洲人權法院認為 Moldovan 等人遭受的歧視性對待導致他們在大約 10 年的期間內居住在極惡劣的環境下，已構成「有辱人格的待遇」，羅馬尼亞政府因而違反歐洲人權公約第 3 條。(相當於公民與政治國際公約第 7 條)



者在實施經濟改革過程中進一步實現人權的機會。」

HRIA 不應是一次性事件，而應是持續的、週期性的和動態的進程，這些進程記錄了人權在一段時間內的進展情況。只有採用這種週期性方法，我們才能評估建議是否已付諸行動，建議是否產生了積極影響，以及可能需要採取哪些進一步行動。<sup>48</sup>聯合國經濟社會文化權利委員會注意到，在初步影響評估之後的持續監測也是確保人權和政策目標能逐步實現的重要工作。委員會要求締約國設立必要的機制或機構，以查明影響履行其義務的因素和困難。<sup>49</sup>在完成初步評估（也就是事前評估）各步驟之外，應注意規劃未來監測的細節，以確保對人權評估有穩定的資料回饋，並延長對任何積極或消極影響的審查期間。在執行新政策時需有明確的監測程序和報告要求，以期在不產生意外影響的情況下實現預期目標。是否能有效持續監測人權的達成，取決於監測週期、職責分配和執行工作的清晰度，以及最初蒐集的證據（以及作為監測過程的一部分所收集的證據）的穩定性。<sup>50</sup>如前所述，可以運用人權指標的概念和方法學，選定應蒐集之資料，並建立持續蒐集之機制，包括商請其他政府機關提供公務統計或調查資料，

---

<sup>48</sup> James Harrison, "Human rights measurement: reflections on the current practice and future potential of human rights impact assessment," *Journal of Human Rights Practice* 3, no. 2 (2011).

<sup>49</sup> 例如，聯合國經濟社會文化權利委員會 (2008)，第 19 號一般性意見。委員會將監督視為國家之核心義務（第 59 段）。第 74 段：「締約國有義務有效監督社會保障權利的實現，應當為此目的設立必要的機制或機構。在監督實現社會保障權利方面進展的過程中，締約國應當查明影響履行其義務的因素和困難。」

<sup>50</sup> Kasey McCall-Smith, "Good better best? Human rights impact assessment in crisis lawmaking," *The International Journal of Human Rights* 27, no. 9-10 (2022).

或者由主責機關主動定期蒐集資料。

## 二、HRIA 的啟動時機

如本文第一段所描述，除環境影響評估的適用情形外，目前僅在行政院的法案和計畫提案流程中，有主管機關負責進行評估的要求，亦即 HRIA 之啟動時機。然而，上述程序有兩個顯著的缺點：(1) 缺乏明確的法律依據：包括評估之執行過程（例如訪談、訪視）可能動用公權力，而要編列預算與人力，也應有法可依。再者若無法律說明 HRIA 之目的、達成目的之方法、可運用的（廣義）調查權、政府機關啟動評估的時機、以及評估結果產生的行政與法律效果，可能無法完全符合政府的人權義務。(2) 評估的時機過於侷限：目前行政院僅在主管機關報院時有所要求，僅對應 HRIA 之事前評估。但如本文第四段所述，政府本應負有持續監測人權的義務，特別是當政府被提醒，無論因法律、政策、或執行而有人權侵害之疑慮時，若證據足認此疑慮超越盡職查證所要求之低標準，政府就應啟動查證程序。視人權侵害實際存在的可能性、樣態、複雜程度與侵害規模，政府應該提出相對應的，從非正式的詢問到國家詢查（national inquiry）等，強度不同的查證手段。

## 三、HRIA 與詢查（inquiry）相互為用



HRIA 啟動之時機屬於對特定事件的「事前評估，再加上事後追蹤」；然而，無論是立法、修法、計畫提出，都是為了回應在既有的法律和制度框架下存在的問題，而非憑空而來。就上文《社會救助法》目前施行的三個門檻（限制於戶籍地申請、虛擬收入、家戶收入合計）為例，民間團體反應制度問題存在已久。<sup>51</sup>若 HRIA 的啟動僅限於修法，則政府在不啟動修法的情況下，就無從以 HRIA 評估權利狀況。然而政府基於「於當事人有利及不利之情形，一律注意」之義務，以及人權義務，必須就人民權利享有之情況進行查證，並定期監測。<sup>52</sup>

有鑑於詢查的性質與工作方法和 HRIA 的相似性，本文建議遇有可信的人權侵害情況時，以詢查的方式瞭解現況，作為是否啟動修法、研擬計畫之依據；若依據詢查結果啟動修法，亦可將詢查程序蒐集之資料認定為 HRIA 程序之一環，而未必需要重複。

另以《數位中介服務法》立法爭議為例，2022 年 6 月 29 日國家通訊傳播委員會（NCC）公布《數位中介服務法草案》，同年 8 月 21 日決定停辦第四場公聽會，並發布聲明不會強推。NCC 於法案研擬完成後，應可啟動 HRIA 進行評估。或者，政府亦可先就「線上平臺服務提供者運用大數據及人工智慧等技術，對使用者進行個人化推

<sup>51</sup> 同上註 18，曾玉婷文。

<sup>52</sup> 《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》第 4 條：「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。」

薦」此一機制如何被濫用、中介服務業者的營業自由將面臨何種管制、以及不同發言者的言論自由將受到何等影響等事項進行詢查，當更能以人權的角度回應社會各界對「政府干涉言論自由」的指控。<sup>53</sup>《數位中介服務法》本身是新的，但它要回應的問題是既存的，假設網路言論果真造成民主治理的困難或者導致個人遭受損失，那麼也不見得要由主管機關來進行詢查，容易遭致虛應故事的批評；立法機關和國家人權機構（National Human Rights Institution，以下簡稱 NHRI）也應可展開詢查。立法前進行詢查一方面可以蒐集事實、讓問題輪廓更清晰、同時理解各方疑慮，也可協助主管機關釐清言論自由的界線，並進行深入的比例原則分析。詢查的另一個效益是，在法案形成過程及早進行社會溝通，或可聚焦爭點、降低衝突，詢查的過程和報告公開，也有交流和教育的效果。

詢查程序可由國家人權機構、政府、或議會主導進行，分述如下：

- (一) 為促進人民享有各項權利，NHRI 負有監測人權狀況的義務，而實踐之方法之一即為進行國家詢查。NHRI 進行的國家詢查是針對系統性人權侵害（而非個案）所進行的公開調查。詢查不以個人違法失職為調查的前提或目的，而是要詳究某

---

<sup>53</sup> 參考國家通訊傳播委員會「數位中介服務法草案總說明」，以及白廷奕，「當政府管制網路言論——《數位中介服務法》真的有用嗎？歐美國家又如何出招？」法律白話文國際站，2023 年 1 月 31 日。<https://crossing.cw.com.tw/article/17245>



種人權侵害的樣態是否牽涉法律、政策、文化等結構性問題，釐清互相糾葛的各項因素，並嘗試提出解決方案。國家詢查是公開進行，藉由受害者、受害者親友共同描述他們的經驗，並邀請 NGO、當地社會組織、專業團體提出觀察，再邀請與該事件的發生或後果有關的權責機關提出解釋和改進/彌補之提案。國家詢查兼具發掘真相、彌補創傷、人權教育、意識提升、與政策倡議等多重目標。<sup>54</sup>

聯合國經濟社會文化權利委員會要求 NHRI 在經濟社會權利的部分採取這些行動：「在經濟社會文化權利方面提供技術諮詢或展開調查 (surveys)，包括應政府機關或其他有關機構的請求提供這種諮詢或展開這種調查」；「具體指明可以用以衡量履行《公約》義務的國家層級的基準 (national-level benchmarks)」；「以全國為範圍或針對各地區或特別易受傷害的群體進行研究和詢查 (research and inquires)，以確定特定經濟、社會及文化權利落實的程度」。<sup>55</sup>英國平等與人權委員會 (Equality and Human Rights Commission) 是依據平等法 2006 年而設置，該法亦賦予進行詢查之權力；其網站列出歷

---

<sup>54</sup> Asia Pacific Forum, *Conducting a National Inquiry into Systemic Patterns of Human Rights Violation: A Manual for National Human Rights Institutions*. (2012) 人權公約施行監督聯盟翻譯中文版「系統性人權侵害之國家詢查」可於下列網址下載：

<https://covenantwatch.org.tw/portfolio/manual-conducting-a-national-inquiry-ch/>

<sup>55</sup> 聯合國經濟社會文化權利委員會，第 10 號一般性意見第 3 段。(1998)

年來他們進行的詢查、調查與評估，可供參考。<sup>56</sup>根據丹麥國家人權機構（Danish Institute for Human Rights）研究，國家詢查是決定一個 NHRI 是否能發揮效力的重要因素。<sup>57</sup>我國國家人權委員會目前尚未公布國家詢查之程序規範。

(二) 行政機關之詢查：國家詢查並非專屬 NHRI 之工具。英國詢查法（Inquiries Act 2005）規定「部長可根據本法對他認為以下情況的案件進行詢查：（a）特定事件已經引起或能夠引起公眾關注，或（b）公眾關注某些事件可能已經發生。」<sup>58</sup>部長可指定一人或數人擔任詢查工作之專家小組；「（1）詢查專家小組不裁定任何人的民事或刑事責任，也無權確定任何人的民事或刑事責任。（2）但是詢查專家小組在履行其職能時，不應因從其確定的事實或提出的建議中推斷出任何責任的可能性而受到阻礙。」<sup>59</sup>該法授權專家小組主席可以要求個人出席陳述（作證）、書面陳述、提出與詢查相關之資料供檢視、提供其保管之物品供檢驗或測試。<sup>60</sup>拒絕提供或誤導詢

---

<sup>56</sup> 英國平等法 2006（Equality Act 2006）為英國國家人權委員會（Equality and Human Rights Commission）之設置法源，該法第 16 條規定該委員會為履行同法第 8 條與第 9 條規定之責任，可發起詢查。該委員會歷年來進行的詢查、調查與評估可見於下列網頁：

<https://www.equalityhumanrights.com/our-work/inquiries-and-investigations>

<sup>57</sup> S Jensen, *Lessons from Research on National Human Rights Institutions – A Desk Review on findings related to NHRI Effectiveness*, Danish Institute for Human Rights (Copenhagen: Danish Institute for Human Rights, 2018).

<sup>58</sup> 英國詢查法第 1 條第 1 項；該法可見於 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/12/contents>

<sup>59</sup> 同法第 2、3、4 條。

<sup>60</sup> 同法第 21 條。





查，可能導致罰款或一年以下刑期等後果。<sup>61</sup>

(三) 國會和議會之詢查：某些大英國協國家其國會和議會也有進行詢查之權責。英國國會、澳洲聯邦國會（Parliament of Australia）和澳洲各州議會（例如 Parliament of Victoria）都可以進行議會詢查（parliamentary inquiries）。議會詢查是公眾對議會正在審議的問題提出意見的機會。詢查過程由一個委員會管理，詢查有助於對問題進行深入調查，以協助作出更好的立法決定，將公眾引導到議會和政策程序中，進行公開辯論和提高對問題的認識。<sup>62</sup>議會詢查的程序，以維多利亞州為例，包括（a）由議會全體或某個委員會提出執行範圍書給詢查委員會，（b）邀請社會各界提交意見書，（c）舉辦聽證，（d）進行研究，包括現場訪視、進一步徵詢利害關係人意見、匯集資料，（e）公開報告並提交給政府，（f）政府須於六個月內回應。<sup>63</sup>歐盟大部分國家的國會（通常是下議院）都有成立詢查委員會的職權。詢查的目的除了針對個別公務員的行為缺失外，也可針對政府整體（而非個人）的表現，分析社會問題的根源，或更廣義地針對公共利益事項進行詢查。詢查

---

<sup>61</sup> 同法第 35 條。

<sup>62</sup> 參考澳洲維多利亞州議會資訊。<https://new.parliament.vic.gov.au/inquiries>

<sup>63</sup> 澳洲維多利亞州的議會詢查程序，可參考下列網站：<https://new.parliament.vic.gov.au/get-involved/inquiry-process/>

的方法包括要求證人出席作證、繳交文書資料、專家報告、訪查機關、訪視私人機構等<sup>64</sup>。

我國《立法院職權行使法》規定各委員會為審查院會交付之議案，得依憲法第六十七條第二項之規定舉行公聽會。

（第 54 條）<sup>65</sup>「公聽會以各委員會召集委員為主席，並得邀請政府人員及社會上有關係人員出席表達意見。」「前項出席人員，應依正反意見之相當比例邀請，並以不超過十五人為原則；其人選由各委員會決定之。」（第 56 條第 1、2 項）該法其他條文未有徵詢社會意見之機制，因此我國國會雖有公聽會可徵詢意見，但其參與管道有限，亦缺乏上述其他國家國會詢查程序之各項蒐集資料手段。雖然個別立法委員可以採行各種方式徵詢各界意見，但非屬以立法院名義進行之正式程序。

詢查和 HRIA 有相同的目的，亦即協助政府形成以實證為基礎的法律和政策。詢查和 HRIA 固然有不同的啟動機制，但兩者運用類似的查證手段，也都是用以持續監督人權狀況的工具。本文建議除了規劃中的 HRIA 有固定的啟動時機（立

<sup>64</sup> European Parliament, *Committees of Inquiry in National Parliaments: Comparative Survey* (2020).

<sup>65</sup> 請參考《立法院職權行使法》第九章「委員會公聽會之舉行」各條規定。



法、修法、或中長程計畫)，當政府依職權或依陳情/申訴而必須釐清人權狀況時，宜啟動詢查程序，而詢查完成後，若啟動修法程序，詢查之發現亦可被納入 HRIA 的監測循環中。

## 陸、結論與建議

- 一、HRIA 是一項政策工具，其目的是協助政府制訂以實證為基礎的政策。實踐 HRIA 是為了實踐兩個基本價值：確保民主正當性、以及人權保障。HRIA 擴大了政策程序中，讓處境不利者參與的面向，並有助於使行政行為符合《行政程序法》所要求的基本原則。
- 二、HRIA 之法源基礎：政府的政策應該要以理念和實證資料相配合，而 HRIA 是蒐集資料的手段，以評估國人權利享有之現況，並用於評估新引入之法律或政策對人權狀況可能帶來的衝擊。向人民蒐集資料或請其他機關提供資料需要運用公權力，另外，HRIA 為了避免負面影響、降低影響、恢復原狀、或提供救濟所提出之建議，也可能牽涉到要求主管機關變更計畫、暫停、撤銷、補償等行政作為，有法源依據比較恰當。目前將 HRIA 規範於《行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點》以及《行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項》之中，等於將所有 HRIA 之審

查權集中於行政院；在法案與計畫的推動上，具有統一事權的優點，但似乎給了決策者過高的裁量空間並有違分層負責的原則。為使 HRIA 在國家落實人權義務所扮演的角色更清楚，本文建議以立法方式，規範各權責機關進行 HRIA 之時機、執行之程序、應符合之要求、根據 HRIA 提出之建議是否有約束力等事項。

三、本文也建議同時為各級行政機關、立法機關執行詢查建立法源基礎。

四、HRIA 的目標是理解某特定法案或行政計畫將對人權造成如何之影響，並設法防免或減輕影響。為了讓政府行政能充分符合行政程序法要求之行政原則，HRIA 應盡可能貼近權利受該法律/政策影響者，從他們的角度理解人權侵害如何發生、造成何種影響、如何減輕衝擊、如何彌補損失；這也是人權取徑首重「參與」的原意。因此，HRIA 立法（或者在行政院層級的規範）時應對如何蒐集資料進行規範。

五、HRIA 在範疇界定的階段，要有明確列出：HRIA 要回答哪些問題？需要哪些資料？哪些是既有的資料必須調閱？哪些需要另以適當方法蒐集證據？在範疇界定階段，將這些問題於「執行範圍書」明確記載，使主責者有所依據。



六、**HRIA** 是針對某項新的法案或計畫，要事先預估影響將如何發生，如何蒐集資料，可能有相當的難度。但如本文所述，這些法案或計畫無法脫離既有脈絡而獨立存在，因此建議在未熟悉 **HRIA** 方法學之前，先就該法案/計畫相關的既有問題展開詢查，逐漸培養靈活運用各種資料蒐集方法的能力，再運用於 **HRIA** 的事前評估。

七、**能力建設**：進行人權評估的能力建設至關重要，因為這將使這項工作更省時、更可預測、成本更低，並有助於評估變得更加準確和全面。各國政府應建立系統，確保編製和發佈必要的數據和資訊，並在「承平時期」與公民社會成員密切合作，以便他們有能力在必要時迅速參與 **HRIA**，無論是定期的還是非常時期的。<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> 指導原則評註 18.6 段。

## 柒、參考文獻

- 王必芳. "公眾及早參與重大開發或建設計畫之擬訂—以法國公共辯論程序為中心." In 2017 行政管制與行政爭訟—行政程序法 2.0, edited by 黃丞儀, 129-211. 臺北: 中央研究院, 2023。
- 許宗力. "基本權利: 第六講—基本權的保障與限制 (下)." 月旦法學教室 15, no. 50-60 (2003)。
- 傅鈺如. "國家大規模興訟與政策爭議: 以全國關廠工人案與華光社區案為例." 碩士論文, 國立臺灣大學政治學系, 2017。
- 楊宜靜. "國家與社會關係的司法中介與權利折衝: 公有地上非正式住區拆遷的治理與抵抗." 碩士論文, 國立臺灣大學建築與城鄉研究所, 2015。
- Baade, Björnster. "Due Diligence and the Duty to Protect Human Rights." In *Due Diligence in the International Legal Order*, edited by Heike Krieger, 92-117: Oxford University Press, 2020.
- Byrnes, Andrew, and Eleanor Bath. "Violence against Women, the Obligation of Due Diligence, and the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women—Recent Developments." *Human Rights Law Review* 8, no. 3 (2008): 517-33.
- Danish Institute for Human Rights. *Human Rights Impact Assessment: Guidance and Toolbox*. Danish Institute for Human Rights (Copenhagen: 2020) .
- Harrison, James. "Human Rights Measurement: Reflections on the Current Practice and Future Potential of Human Rights Impact Assessment." *Journal of Human Rights Practice* 3, no. 2 (2011): 162-87.
- Harrison, James, and Mary-Ann Stephenson. *Human Rights Impact Assessment: Review of Practice and Guidance for Future Assessments*. Scottish Human Rights Commission (Scottish Human Rights Commission, 2010) .
- International Council of Environmental Law. *Draft International Covenant on Environment and Development: Implementing Sustainability*. International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (Bonn, Germany: IUCN, 2015) .
- Jensen, S. *Lessons from Research on National Human Rights Institutions – a Desk Review on Findings Related to Nhri Effectiveness*. Danish Institute for Human Rights (Copenhagen: Danish Institute for Human Rights, 2018) .
- Kusek, Jody Zall, and Ray C. Rist. *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*. The World Bank (Washington, D.C.: 2004) .
- McCall-Smith, Kasey. "Good Better Best? Human Rights Impact Assessment in Crisis Lawmaking." *The International Journal of Human Rights* 27, no. 9-10 (2022): 1326-44.
- McInerney-Lankford, Siobhan, and Anders Zeijlon. *Human Rights Impact Assessments: A Review of the Literature, Differences with Other Forms of Assessments and Relevance for Development*. The World Bank, commissioned by The Nordic Trust Fund (The World Bank, 2013) .
- Monnheimer, Maria. "The Components of the Due Diligence Standard." In *Due*



- Diligence Obligations in International Human Rights Law: Cambridge University Press, 2021.
- Monnheimer, Maria. "The Origin of Due Diligence in International Law." In *Due Diligence Obligations in International Human Rights Law*: Cambridge University Press, 2021.
- Parliament, European. *Committees of Inquiry in National Parliaments: Comparative Survey*. (2020) .
- Rawls, John. *Justice as Fairness: A Restatement*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2001.
- Veiberg, Cathrine Bloch, Gabriela Factor, and Jacqueline R Tedaldi. "Measuring Business Impacts on Human Rights: Practice and Trends in the Use of Indicators for Hria." In *Handbook on Human Rights Impact Assessment*, edited by Nora Gotzmann, 336-53. Cheltenham: Edward Elgar, 2019.
- Warren, Mark E. "Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory." In *Activating the Citizen: Dilemmas of Participation in Europe and Canada*, edited by Joan DeBardeleben and Jon H. Pammett, 17-40: Palgrave Macmillan, 2009.
- World Health Organization. *Guidance on Community Mental Health Services: Promoting Person-Centred and Rights-Based Approaches*. World Health Organization (2021) .







## 第二場 會議紀錄

### 建立以實證為基礎之人權影響評估機制

---

時 間：2023 年 12 月 8 日（星期五）上午 11 時

地 點：財團法人張榮發基金會國際會議中心 6 樓 601 會議室

主持人：輔仁大學法律學院吳志光院長

報告人：人權公約施行監督聯盟政策中心黃嵩立主任

與談人：國家人權委員會高涌誠委員

國立政治大公共行政學系施能傑教授

---

**主持人吳志光院長：**

在座各位關心這個議題的 NGOs、朋友、政府官員、學界夥伴大家好！今天很榮幸主持這場，有幸拜讀了黃嵩立老師文章，他提到了法律的依據，這一點我想等等可以聆聽他的高見，因為建立性別影響評估在前，現在努力建立人權影響評估，就我所知性別影響評估似乎還沒有法律依據去規範，我們若要全面去建立機制，那法律上、程序上很重要。

等下各位拜讀文章、聆聽黃老師介紹，應該可以知道一個重要的事，不只事前預測，跟環境影響評估一樣，重要的是事中、事後的問題滾動檢討。我們若觀察比較臺灣行之有年的性別影響評估制度，就發現可能都還未到這個層次地步，所以我想我們希望人權影響評估制

度有更具前瞻性的建構，好比法律程序上有所評估依據，乃至於評估的時機點，也可以做為其他相類似影響評估機制滾動式去做制度檢討的參考，從無到有第一步本來就困難。

今天兩位與談人很剛好，就可能是未來如果這機制建立的一個操作者、監督者，人權會高涌誠委員；也有曾經對國家政策影響，最後做到人事長的施能傑教授，我相信他們兩位對於這個問題可以提供真知灼見，我不占用時間，我們熱烈掌聲歡迎今天報告人，黃嵩立教授。

### **報告人黃嵩立主任：**

謝謝！謝謝吳教授、人權處邀請！謝謝兩位與談人！今天報告建立在以實證為基礎之人權影響評估機制，我可能要花一些時間說我們為什麼要做此事？怎麼做？如何鑲嵌在行政程序中，好比羅秉成政委說的，我的出發點是我們官僚體制，如何讓它成為真正的民主制度？整個社會正義的制度架構必須放在人權、民主的基礎上，那我們談民主的時候，我們問臺灣是否為民主國家？制度上來看，是的！但如果從民主來看，我覺得我們忽略一個事情，就是任何受到政府決策衝擊的人，都該有機會影響政府決策，且他參與的正當性跟發言的重要性，要隨著受到影響越嚴重而越高，我們平常沒有踐行這樣的民主原則。

所以，如果政府施政沒有邀請受影響的人參與，我們就會造成一個狀況，公民就會逐漸認為他們參與機會是不實際的，或者是沒有意



義的，會變成一個民主赤字的狀況，而民主赤字白話來說就是民怨！因為他累積了很多的心裡的無力感，就會使得社會對於民主制度失去信心。所以，民主不能只是形式，必須是追求公平的社會，這樣目的下的民主怎樣去評估公平？

我們這個公平有些程序上面想法就是，怎樣有參與機會？這個決策者是否公平聽了各方意見去做了裁定？決策者的動機是否可以受到信賴？以及參與過程是否受到機關尊重？到底誰可以進入會議室去提供意見？無論如何開放，我們參與程序，進入會議室的人有限，所以我們應該要問的是，那些進不到會議室的人，他們的聲音如何進入決策程序？這些人，特別越是弱勢，越容易受到這個制度的不良影響的人，他們變成一些你聽不到的聲音（unheard voices）。

在官僚制度下特別地難，因為做決策的人坐在三、四層桌子後面，你根本看不到他，他也聽不到你，我們為了讓利害關係人或是權利擁有者的聲音可以進入決策程序，我們有兩大類做法：一個是定期去蒐集資料，這個就是監測（monitoring），怎樣定期收集資料，透過人權指標蒐集資料，例如主計總處有非常多的資料是政府定期蒐集資料，但是也有另一種作法是基於目的性地蒐集資料，這是決策過程中不能跳脫的一環，這種作法有幾種方式蒐集，第一個就是公聽會，對政府而言，它就是盍各言爾志的場所，對行政作為沒有約束力、也欠缺課

責性，那聽證會可能是較有用的辦法，但政府很少用聽證會程序。

今天的重點是，我們如果有個法律政策，在要介入之前，我們在決策程序前進行影響評估。另外還有個方法，我等等也會說，我們研究某個重要議題的詢查（public enquiry）程序。請各位看，我們即使手邊有無限多的數據，你永遠看不到權利受損人的臉、聲音、圖像，所以我會主張說，我們影響評估以及詢查的時候，不該運用書面整理方式，因為我們是在彌補民主制度的不足，要走到那位權利受影響人的面前，去聽他說，請問你的權利受到什麼影響？我們政府如何來應對與彌補？這個是丹麥人權委員會所建構的圖，我覺得很清楚。

我們為何要做人權影響評估？因為我們要立定志向去致力實踐人權的政策，要持續改善的過程，所以影響評估是為了理解政策可能發生什麼影響。所以，我們根據影響評估的發現來調整政策，採取立法、修法或者是修正計畫的行動，之後要追蹤與監測。透過一個公開的報告，來取得社會溝通的效果，這過程中很核心的就是必須有利害關係人的參與，以及整個蒐集的管道。

在這個過程中，丹麥的國家人權委員會，他們稱為盡職查證義務（due diligence）義務，這個義務如果是對商業行為的話，規定在聯合國 UNGP 以及經社文公約一般性意見第 24 號的查證義務。可是我覺得很特別的，我國行政程序法第 9 條說，行政機關就該管行政程序，



應於當事人有利、不利之情形一律注意，對我來說這個 **due diligence** 不只是企業義務，也是企業跟政府都要有的義務。

這個 **due diligence** 不一定是很強的義務，但我的想法是，我們必須把它強化，意思是我們在民法上有善良管理人的義務，譬如說假設我是個醫師要治療病人，我本來就對於治療、藥物的副作用有注意的義務，但是如果是政府強加一個治療，好比規定一定要打疫苗，政府就由一個民法的注意義務轉化成公法上的注意義務、盡職查證的義務，去了解疫苗有無副作用，在強制過程中，有沒有發生一些人權侵害的事情？我認為這是一個強化的 **due diligence** 的情況，我會建議政府進行人權影響評估應該啟動的時機，包含法案、長期、中長程計畫，這是行政院正在進行中的。還有一個很重要的，我們的國際與區域貿易協定、投資案，特別是跨境投資案，其中包括臺灣去其他國家投資以及其他國家到臺灣投資的投資案，不管是由中央或地方主導的在一定規模下的開發案，甚至我們行政作為有侵害人權之虞的時候，它可以小到比如說學校要防止毒品進入校園應該採取怎樣的評估？或者是最近嘉義市的議員提案要求市府評估怎樣去成立性專區？這個都是牽涉到評估的必要性。

但是，評估機制若存在，我們要做的事情就是依據人權侵害的可能性、影響規模、嚴重程度不同，選擇合適的評估方法去執行，而

非永遠用同一套評估方法來操作。目前我們的人權影響評估是架構在性別影響評估既有的框架下，它規定在行政院所屬各機關所有法案報院審查的應注意事項當中，以及各機關中長程個案計畫編審要點當中，它是在一個行政程序中的審查流程一部分，並無法律的依據。

人權影響評估的步驟各家說法不同，但大致上是如此，第一個是初階的作法，透過書面審查要決定一個事情，就是目前書面上政府蒐集的資料，是否達到能判斷造成權利損害的性質、範圍與程度，若充足，則跳到第三步諮詢分析；如果不充足，就要進入相對二階環評的二階或深度評估，它的實際做法是做範疇界定，以及蒐集資料與證據，然後進行後續諮詢、分析、結論建議、公布與追蹤。

這個地方我要特別說明，我們要去判斷現在資料是否充分？這是判斷是否要進行第二階段人權影響評估的關鍵，但是我會建議大家想兩件事情，一個是知識論的問題，我們以為自己知道，但是我們永遠不知道我們不知道什麼？所以你不能覺得我現在已經知道夠多，所以不需要再蒐集資料，這是一個知識論的問題。另外一個目的性的問題，我們做人權影響評估，就是在回應民主赤字，如果這階段還不去跟當事人瞭解意見，那這個目的就會失之空泛與虛無，所以這個 Quote 就是丹麥的國家人權委員會所說的，就人權影響評估來說政府資料通常很多，但是就人權影響評估的工作跟利害關係人參與的必要成分，那



怎麼去蒐集資料？這邊就不詳細說明，從社會科學研究來說，非常不正式地說，你走到馬路上去問路人甲，到詳細的田野式調查，中間有多種方法學可以供我們參考、學習跟運用。我剛剛一直強調的是，我們應該做人權影響評估，且應該去田野蒐集資料，但是蒐集資料從簡便到嚴謹有很多選擇空間，完全要看我們面對的問題所影響的層面是什麼來決定。

接著，我們做人權影響評估除了回應民主赤字的問題之外，也可幫助我們在行政過程中去符合行政程序法，特別是第 4 條到第 9 條的規定，如果不遵照規定，其實行政就是違法的。比方說第 4 條，行政行為受法律與一般法律原則的拘束，我們強調一般法律原則，包括國際人權公約在裡面沒有疑義。第 6 條是平等義務、第 7 條是比例原則，特別是較少侵害原則等都寫得很清楚，以及第 9 條與當事人有利不利予以注意的義務、盡職查證義務等。我等等說明人權影響評估怎麼幫助我們完成這些義務。

在平等義務上，假設今天要修身心障礙者權利保障法第 16 條，基於身心障礙者歧視規定我們怎麼修法？請問身心障礙者在臺灣社會遭受的歧視的經驗是什麼？我們的雇主甚至是公共服務者，他可以採取怎樣的方法來規避責任，假設今天推動合理調整的法律時，我們推動的障礙可能在哪？我們如果不去蒐集這些實務問題，就無法進行

有效的法律分析，去回答說怎麼樣的規範才是有效的，以及從別的角度來看，對於雇主是否造成不當的負擔？我們社會救助法還沒進入修法，聽說衛福部已經在討論，我們在社救法中有個規定，若要取得低收入戶身分，依法須向所在的縣（市）政府取得證明且是要有實際居住地證明。如果是租屋者，房東會讓你設戶籍與否，規定是房東不能拒絕，但其實能從房東取得戶籍登記的人少之又少。

所以，實際上的問題就是，如果有一位設籍臺北市的姊弟兩人在臺北市找不到房子，在新北市找到棲身之所，好不容易找到個付得起房租的地方，但她們會沒辦法申請社會救助。實務問題是她們向地方政府申請的經驗為何？被拒絕之後她們生活狀態如何？如果沒有這些實務問題的答案當基礎，我們就無法進行分析，去問說現在的規定對於租屋者、離鄉居住的人是否構成歧視？我們政府是否違反公約義務？應如何修正？這些都得靠實務來幫我們回答。

接著討論必要性。我們要求行政機關做一定程度的比例原則分析，特別是較少侵害的部分，怎樣叫做必要？如果根據精神衛生法的強制必要，但是公法上的必要是什麼呢？行政程序法中說，如有多種同樣能達成目的的方法時，應該選擇對人民權益損害最少的，這個才叫做必要。若如此，政府應評估強制住院的目的是什麼？我們現在採取的手段是什麼？是否真的必要？我們要問國際上已證明有效的替





代措施，以及這種措施的可行性，這個是政府該做的事情，但是政府會不會做這件事情？完全依賴行政機關對於這些被強制住院的人實際經驗的理解，若他們認為強制住院對你也很好的話，那麼我們行政機關，根本不會去想花力氣去想替代方案是什麼。所以我們實務上的問題是，請問強制住院治療的幫助，個別差異是如何？強制住院長期而言對復元有幫助嗎？有無造成創傷的可能？有無可能遭受非必要的約束或者強制手段？有此問題才能分析強制住院有何影響，以及有怎樣的替代方法。其實，應該努力參考國際上例如以色列的 **Soteria Homeuse**，因為時間關係我就不解釋這個事情。

第三個，透過人權影響評估幫我們完成行政程序影響規範，以及對當事人有利不利均應注意的評估，例如居住權、都市更新等種種計畫，中間的損益平衡，假設符合正當性、適合性、必要性檢驗的時候，就要進行第四步驟，響應比例原則，要權衡權利損害跟公共利益的平衡，要問公益的實質利益是什麼？以及迫遷的實質損害是什麼？不只是財產損失，我們要評估才有辦法知道實質損害，要從迫遷戶的經驗才有辦法得知。這個圖片是我們的華光社區以前老房子的右邊，這個記者朝同樣角度拍左邊，現在變成一個網美拍照景點、養生餐廳，所以我們的問題是，請問原先住這邊的人現在住哪裡？請問政府有沒有義務去知道被迫遷的人生活近況為何？你若沒有做就違反一個原則，

就是你對當事人有利不利予以注意的原則，不只是原則，是行政程序法當中的要求。

我們可以找到的資料就是報導者所做的報導，訪問了住在華光社區被迫遷的經驗，這個人花了 8 萬買了這個房子，住了 40 多年忽然政府說要賠 300 多萬不當得利，因為不當住在公有土地上，他們只好搬家，之後住哪？他因為無法繼續原本的工作，只好辭職換公司，所以他現在收入變少，跟太太也離婚，更沒想到房子給政府，三、四年後收到政府給的帳單，因為跟一個公共建築連在一起，所以政府要用水電切開要花很多錢，他要付錢。他說：「哇賽！怎麼會有這種事情？想起來很懷念，畢竟已經住了 40 多年，可是現在看我家變成餐廳很噁心欸！拆我家又要我賠錢，現在變成觀光景點。」這個事情你覺得這樣報導是否公允？這樣的抽樣是否全面夠有代表性？我覺得可能有偏差，因為這是少數記者訪問少數受迫遷戶，但是政府該做的，是有系統性、品質好的抽樣與訪談規則、好的查證程序，來回答我們上面的問題，「請問當初被迫遷的人生活近況如何？」，這就是人權影響評估該做的事情，這是事後的影響評估，而非事前的影響評估。

這投影片是另一個案子，我就不花時間多敘述。我常說一個情形是，我的家在政府眼中只是一間房子，房子拆掉就再蓋回來就好，我賠你金錢就好。但是我的家就是我的家，我的生活環境、生活方式、



我去工作的可能性，通通在一夕之間拆毀，難道沒關係嗎？我們若要去問狹義比例原則，要去看真實損失，你就要去問什麼是你的損失？或者無法回答。所以，我們說人權影響評估時，有個立法、修法的行政計畫，我們可以做事前評估或者事後評估，但是我覺得這樣理解不充分，建議用下圖思考，也就是我們的立法、修法或某個行政計畫一定是在我們國內既有的法律政策框架下的一環。我們假設以修法、立法為出發點，有事前、事後的評估，但是在事後評估，我們必須用種種方法去蒐集監督資料，如發現問題，我們就應該啟動另一個程序，發現事實、分析原因、提出建議，然後可能才會啟動我們的修法或是行政計畫，所以它是整個監督循環的一部分。

比如說，數位中介法 2022 年 6 月提出，8 月召開公聽會被狂轟，不只被與會者狂轟，變成我們兩個反對黨攻擊執政黨的武器，就是你想要用數位中介法來限制人民言論自由，不只是行政院院長，連總統都要出面說，我們堅定不移的就是支持言論自由，這個是政府負擔很高的行政與政治成本，且延後深入討論重要政策的時機，所以我把它放到剛剛說的行政循環來看，若現行法律制度無法處理，在種種社會媒體上的假消息、假新聞，我們就應該說他已經察覺問題了，之後應該啟動一個程序，由政府來做一個詢查，請問現行法律情況下，網路言論有什麼影響？它對國家安全有何影響？對言論自由有何影響？

誰會受害？模式是什麼？有怎樣的方法可以管理？我們先做詢查，才會知道我們到底要怎麼去修法，我們就可能真的有數位中介服務法草案出來，但是我們事前評估會問說，這法案可能對言論自由有什麼影響？對數位中介服務廠商有何衝擊？而法案推出之後的評估、我們進行平常的監督，就是我們言論自由在新的數位中介法環境下，有什麼樣的疑慮？循環就會繼續！所以我說人權影響評估不只是獨立事件，它是現行的法律跟政策制度的一環，這一環不可能獨立存在，因為它沒辦法隨時被啟動，現在只規定要立法、修法，或者有中長程計畫才會啟動這個制度，所以我們要有配合的制度，我把它稱為「詢查」。

這邊是對於影響評估跟詢查的比較表，我只是要說，我們不只是人權影響評估沒有法律依據，我們在詢查也沒有依據。根據其他國家經驗，比如說英國，有個 *Inquiry Act 2005*，以色列也有一個類似法案，我們國家人權委員會本來就可以做詢查，有些國家規定立法院或者議會可以詢查。而這邊要說英國的 *Inquiry Act* 允許部長進行社會關切，可以召集委員會啟動詢查。我覺得這是臺灣很缺乏的部分，以上為舉例說明。我們不管從數位中介法或進一步去看健保是否健全、稅制是否促進發展、非典型就業者的社會保障是否良好等，若不做這些事情則無法啟動修法程序。

最後，建議人權影響評估並非只是行政規範，是補足民主赤字的



重要措施。第二點，人權影響評估可讓公共行政更符合我們行政程序法的要求。我建議人權影響評估跟詢查要有明確的法律依據，人權影響評估跟詢查包含聽取當事人的建議，其中人權影響評估跟詢查應交互運用，使政府履行查證義務。在操作上面，若我們要去做事前的影響評估，但我們沒有足夠的經驗，因為事前影響評估依賴很多預測，所以建議政府要操作時，應先從事後的影響評估開始，希望主管機關可納入參考。謝謝！

#### **主持人吳志光院長：**

我們謝謝黃嵩立老師，30 分鐘的時間他掌握很好，重要的是他深入分析個案和對臺灣個案的看法，也提出現在跟人權會的推動，希望有法源依據的詢查機制結合。但他也特別指出，這不是專屬於人權會，行政部門也有義務，依照職權主動出擊與執行，我相信他談到很多問題的觀念可提供現在制度設計去思考，都可以有新的 inputs，需要大家集思廣益去勾勒跟完善制度，相信等一下在座很多政府部門、NGOs、實務工作者可提出討論，但是在此前我們先聽取兩位與談人的回應。請第一位高委員！

#### **與談人高涌誠委員：**

主持人吳教授、報告人黃教授還有施老師，以及今天的主人，行

政院人權及轉型正義處賴處長、各位工作夥伴、現場、線上貴賓，大家午安！大家好！

今天人權日的學術研討會主題關於人權影響評估機制，早上羅政委致詞其實有講過，這是因為我們去年通過的國家人權行動計畫，有要求我國依照各國際人權公約核心人權指標，發展出一套法案跟中長期個案計畫都能包括到國際人權公約核心指標的影響評估操作工具。

今天主題中有個很重要的是在地實踐，所以，剛剛國家人權行動計畫的要求，就是今天研討會的主題在地實踐。第一場，賈教授報告澳洲的比較研究，除了澳洲之外，顯然我們的目標是發展出自己的人權影響評估機制。我很久以前聽過一位憲法學者主張，我國如要成為成熟的法治國，言下之意是現在不太成熟，所有的法律第 1 條一般大概都是立法意旨、目的或者法意，他主張要記載我國憲法哪個條文或哪個權力運作，無論是中央或地方制度或者哪個基本國策，並且須清楚說明影響的權利義務，尤其是基本權。如果第 1 條都能這樣訂，不管是國會、立法院還是一般人民就可清楚知道這個法案跟我們切身關係如何？又會如何影響我們的生活？如果這樣法治觀念將會深入日常，我認為這個主張很有道理！但是，現在想起來這跟人權影響評估機制很近似。

第一場報告提到澳洲的人權影響評估雖不太成功，但澳洲模式是



我們討論的重要參考，因為人權處開過幾次會，打算提出法案人權及性別評估檢視表，還有人權影響評估手冊，但是這場黃教授剛剛有個重要提醒，要建立人權影響評估機制應該以實證為基礎。那黃老師對於 HRIA 意見我都極為贊同，包含詳細介紹 HRIA 相關步驟、準備篩檢、範疇界定、蒐集證據、諮詢、分析、結論建議、監測評估、提出報告等都很完整，這裡除了範疇界定外，就是蒐集證據、實證，我看過行政機關目前使用的法案及性別影響評估檢視表，一般也都會有徵詢及協商程序，這個項目在於成本效益及對人權影響的分析。

然而，這樣的操作很依賴執行人員對於議題的熟悉度與敏感度，若執行人員忽略一些事項，例如弱勢群體，就無法納入處境不利者及被邊緣化族群的意見。也就是說，以黃教授報告來看，現在機制缺乏了完整蒐集證據的步驟，我擔心的是參考澳洲的 *policy trigger* 去修正我們人權影響評估檢視表或者手冊，還是缺乏實證的人權影響評估機制。接下來的與談聚焦蒐集證據以及給予人權處對於蒐集證據參考。我要先說，國家人權委員會的組織法自倡議到立法大概經過 20 年，當初民團討論國家人權委員會的組織法時，有一個強烈激辯的議題就是，人權會的調查權力要多大？

現在依照國際人權法以及國際對於 NHRI 的發展建議，幾乎都認為國家人權機構應該有完整調查權，且應該要包括對私人的調查。

當初有此討論，是因為我國憲法對於權力分立與運作都有明文規定，我們要把人權會放在哪裡，好像很難有合適的規範定位。當初討論人權會要設在總統府，馬上就有反對意見，總統權依釋字第 627 號可以有調查權，尤其在我們政治環境是比較激烈對立的狀況下，這是否是恐怖的事情！所以，後來人權會捨棄設在總統府，這是重要的原因，後來我了解有更細緻的區辯，這都非必然的衝突。當然人權處現在想建立本土實踐為基礎的人權影響評估機制，就該做細緻區辯。

剛剛黃老師說 HRIA 有助於落實行政程序法，但是簡報中對於法律依據在行政程序法上打了問號，我認為問號可以拿掉，我認為 HRIA 在我國應該可以行政法作為法律依據，人權處不用擔心。像是國家人權委員會遇到職權行使法的問題，人權委員會職權行使法立法不太順利，就算退到用監察法的專章處理仍未在本屆立法院完成立法。據說人權會的調查權被認為有擴權疑慮，因為規定是包含對私人機構的調查，但各位知道，沒有職權行使法，人權會也不能躺著不做事，我們很努力提出調查報告，我們認為國家人權委員會可用軟性的調查方法，包括研究、統計、訪談、行政協助，行政程序法中也有行政協助，去蒐集資料與證據，軟性的做法對於公部門就是在請求協助，也沒有什麼強制力。而對私部門而言，就是方法與手段不涉及干預和侵害，簡單說，人權會可透過不涉及公權力的方法蒐集證據與資料，像是媒





體報導記者的工作模式，他們也沒有調查權，但是仍可以透過研究、閱讀文本、訪談分析、統計等等方法完成一篇好的調查報告且鏗鏘有力，很像行政調查中所說的任意調查。

行政程序法第 39 條至第 42 條，各種調查方法像是通知陳述意見、要求提供文書、送請鑑定或者勘驗，後面都沒有接著裁罰的機制，也無強制力，學說稱為「任意調查」。這部分當然不用法律授權就能進行，但不是說能運作就好，我剛剛不是說國際上的發展越來越往強制要求的趨勢前進，所以不是希望人權會做人權影響評估機制使用的蒐集方法用任意調查就好。像兩週前國家人權委員會有舉辦氣候變遷國際研討會，歐盟的專家說國際趨勢即使是企業永續盡職調查 CSED，歐盟規範就是軟法變成硬法，進入歐盟法規變成強制要求，當有強制的要求證據蒐集，需有完整的法規依據。

在一般行政調查，行政機關可以做為法律依據，將來要設計本土的人權影響評估機制可以依照行政程序法進行，但是國際人權法上有確實的方法，剛剛黃老師有介紹，除了傳統的 *investigate* 有強制力、涉及公權力運作，還有剛剛黃老師提到的 *enquiry*，不過這有一定的操作方式。澳洲也有特別立法針對兒少機構性侵害的國家詢查，是經過特別立法，有強制取證權，以我國來說，很像檢察官的強制處分由法院把關一樣。另外，如我剛剛所說，黃老師說的盡職查證也是國際

法的依據，漸漸要有強制力可能都需要法律授權。因此這邊提醒，針對不同調查方法所需要的法規密度不同，這是當初討論國家人權委員會組織法沒想到的，提供給人權處將來規劃參考。

最後我想要提醒一點，人權處隸屬於行政院，思考的是人權處規劃的是法案或計畫的人權影響評估機制，但國家人權行動計畫不限於行政權，如法案和計畫不屬於行政權，而是其他院級機關轄管，則該如何處理？是不是在會前或者會辦的時候就由行政院進行人權影響評估？舉例來說，尤理事長在這裡，上個星期立法院通過的最新刑事訴訟法部分條文修正草案中，就鑑定一節有新的修正，可是法界，尤其是律師界認為這是人權倒退的做法，發了很多聲明，這些新規定可能違反公政公約對公平法院的要求，日後可能會衍生憲法訴訟，公約做國際審查也有可能被 IRC 專家指摘。我用這個來做一個結論，如果有事前人權影響評估以及事後真正發生評估的話，用 HRIA 機制作事後評估都是比較好的運作模式，這些當然前一場提到很多可司法性或做司法補充。我會認為如果我們把 HRIA 機制做好，與其事後爭議，不如事前好好做人權影響評估。最後，提醒人權處跨院際的法案或計畫也要想想怎樣處理，不要站在行政權本位思考，謝謝！

**主持人吳志光院長：**

感謝剛才高委員特別說明人權會的監察權，還有法律上針對這個



可能採取手段的立法上脈絡的演變，也提供人權影響評估機制制度設計上的參考。接下來請施老師進行評論。

### 與談人施能傑教授：

主持人、大家早安，我不是學人權領域的研究，但是非常高興看到黃老師寫的東西。我學的是政策分析，我也做法規政策影響評估（Regulatory Impact Analysis, 以下簡稱 RIA），我覺得因為黃老師在公衛教書，談的某些領域跟我們相關。臺灣是民主國家，可是進到我們公共行政的用語是民主行政，這領域中當然現在用評估 maybe 一半以上是民主行政，因為臺灣推行民主的時候，回頭看公務體系的人怎麼看待此概念，我們有很清楚的代議民主，而為什麼不要推直接民主？中間運作上又回到成本效益相關議題，但是若我自己在學校教行政學，我在美國受教育會跟典型教科書不同，一個主題就是談這個，所以我非常贊同黃老師看法，因為贊同這樣看法，所以讓我非常擔心，以我自己在政府服務的實務經驗來看，這麼高的理想會發生什麼事情？我想說若可做到，我們保證是民主行政的國家；問題是，我們學管理、談 SWOT 分析，我們體系中到底有無這個 Strength？我看大部分是 Weakness 比較多，該怎樣讓大家有共識，再來談往下走的可能性，這樣會更好。

黃老師提到的最後一點，我覺得他點到了，我談的東西都回到能

力建設，這是我引申過來的，談人權影響評估黃老師提及蠻多東西，是很值得 **promote** 的概念，但是這些概念，他不僅談評估，還談以實證為基礎的評估。這對我來說，我以前當過研考會主委主管評估，後來回行政院服務快 6 年，我的結論是，典型公務體系內部人員，不管是否透過國考進來，包括聘僱人員都一樣，廣義稱公務人力，基本上不太有政策評估的訓練，他進來就沒有或缺乏此概念，本身已經對政策分析很陌生，更何況是要導入評估？還繼續導入實證基礎？做人權影響評估的人，大部分都是行政職系的人在做，行政職系的人還有很大的特色大部分都是怕數字，你可以想像當體系中是以這樣為主體的公務人力，並不表示他不能做事，而是他不嫻熟兩個概念，一個是實證基礎，一個是真的怎樣做評估。

另外，如要法律作依據，我同意高委員說的，也許可以在行政程序法中想辦法放東西進去，不建議單獨立法。單獨立法在臺灣政治的程序中，**process** 過程不見得是最好 **option**，我覺得臺灣立法過程中，法律人觀點說的話份量比較重，因為行政程序法修正一定是法律人去做。我對法律人並無什麼意見，我對法律人都很尊敬，我是說我理解的政治現實，是用行政程序法做 **guideline** 可能是更好的方式。可是，即便法律通過，公務體系的同仁是否能實際運作？回頭來說，我們有性平機制，已經運作幾年了，人權處是最近成立不久，我很務實地說，



人權處運作方式應盡量避免跟性平處採同樣的方式，根據我的個人觀察，我誠心建議，這誠心的建議是來自我個人的觀察，性平的概念在臺灣文官中，是有 **personal touch** 的，因為基本上是女性比男生多的，占了超過一半，所以即使大家會有點實務上每個機關操作性別影響評估會有不同意見想法，有時候就會想說，又來了！但那個跟個人的連結點還是會比較強。

但人權這個事情，對臺灣文官體系是很大的衝擊，不是壞的衝擊，我覺得應該是要引導，但要務實地想到，臺灣從小學到大學教育前，我們有很多人權教育嗎？沒有。因為國考進來公務體系，你突然要注重人權，那個落差會很大，也就是說個人過去沒有接觸、沒那種感受，所以大概也不會想到說做這些事情怎麼會影響基本權，甚至把人權擴大，我覺得對臺灣文官來說會是更大的挑戰。若要細節操作，我建議人權評估項目應著重在人權，把它推到憲法增修條文第 10 條基本國策，那就真的是超級大。但即使是基本權，我都建議要務實做，鎖定那些基本權，瞭解哪些基本權更需要去重視？也就是說，戰場不要太全面，一開始就推全面戰場，結論就是，又來了！

我覺得那是極高的理想。你要理解政府的運作不是我這樣說你就說政府怎樣，這是臺灣整個社會進步的縮影。我一直在想，當社會沒有這個 **base**，從出生到大學畢業前都沒有被強調這件事，即使在大學

的教育中，我們也幾乎不太談這些事情，怎麼期待他進入政府部門之後，不僅要懂人權理念還有操作。所以才說要稍微務實點，不要太全面，可否鎖定某些特定領域，這樣做法會比較好些。

我以前做 RIA，2016 年我幫國發會寫了 RIA 操作報告，國發會想做 RIA 而不是做 HRIA。想想看，即使國發會努力想做 RIA，現在某些中長程計畫要做 RIA，但想想看現在機關怎麼看 RIA？RIA 加入性別後，對很多機關同仁來說，只是增加通過計畫時程的繁瑣，因為計畫要通過，就要有這些項目，而項目只要沒有被認可，計畫就不通過，公共政策推不下去對政府施政很大的影響。意思就是，如果它要變成其中一環就真的要務實點，不要太複雜，即使現在不太複雜，但都是誰做？委外產業。機關自己做完之後，送給外面的 review。坦白說，這樣只是增加作業程序，外面 review 跟機關中到底有多少對話？case by case。即使有對話，那有多少內化？我們看完之後真的寫得很好的，就要內化成我們自己的，性平經驗就是如此，性平處很多人力然後各式各樣方法去做，而且已經做很久了。但我覺得如果你全面性去檢視它，應該沒有達到所有性平處的期待，但它就是一個行政的 process。如果人權也採取這樣的做法，我會覺得 CP 值太低了。

我建議人權處處理這件事的時候可以有更不一樣的思考，但我不太清楚，我假設人權處大部分同仁是學法律，法律人想這事情的時候，



有時候跟非法律人可以多對話，因為大部分行政機關不是法律人，對話後可以看怎麼走。黃教授談實證，不是真的要做到因果關係，可以有非常多種的實證，即便如此，你如何讓公務同仁願意接受這一套東西？即使可以辦教育、辦宣導，可是如果實務操作太複雜，效果會很差。我當然還是同意，過程中仍要不斷教育宣導，這個事情涉及到黃教授所談的，最重要的優先考慮？還是文章談到 **cost** 跟 **benefit** 的概念還要納入人權，對行政機關來講，我都做了，那到底是競合？還是期待行政機關做事前調查說明？

整體來說，這些概念都很好，我建議要變成實際操作，就要更鎖定對象、鎖定 **case**，不要太複雜，剩下的就是 **case** 的教學。對公務人員來說，不用講太多這件事情多重要或理論基礎是什麼，你要告訴我選了很多 **case** 進來，需簡化哪些評估機制放進來，你去看我們中長程計畫中最成功的是什麼？最成功的是公共建設的計畫評估，因為公共建設很多項目與範例。大家回去想想看是誰在操作人權影響評估？我保證不是科長，可能就是專員，所以你要讓他有學習的機會、去更了解，這是很重要的一件事情。

我想今天主要的議題是想跟大家做這點的分享，其實是在這樣的概念下，我們現在 **follow** 到計畫或者裡面談到的法律立法，現在法規命令有預告，最好的方式是選法規命令去做，要預告程序踐行行政程

序法。剛剛說的都可以在裡面做，現有的法律基礎我不認為完全沒有，所以是否要立法？此事我也不是很同意，若要修改就是行政程序法，因為現在我覺得最棒就是要求 *due diligence* 查證義務，事前去了解、願意啟動的話，老實說就不用法律去規定了。高委員說的國家人權委員會，那是要取得調查權才需要法源，行政首長做這個，就是指令下去、花錢就可以；國會要不要做？國會程序中就有公聽會，只是國會舉行公聽會的時候，從未要求參與人於事先提供意見，因為我看他提出意見、交報告，但國會所辦的公聽會都是請人來講講話就走了，所以效果當然比較不好。回過頭來，我的意思是，要推動事情，若不用立法方式就可推動，就去推動。對行政同仁來說，現在做各式各樣評估機制要考慮負擔過重、*overload* 的情形，你看性別影響評估，好比中長程計畫、淨零的評估等，對他們的負擔是很重、超重的。

這裡面特別評估還說要盡可能地找到替代的 *option*，當中要符合行政程序法，如果行政機關同仁能想出方法，用那個方法好好去做人權評估，這就是第一步了！若要找到另外的 *option* 方法，那是很累的事情。我今天這些聽起來很保守的 *comment*，回到基本的 *point*，我覺得一個好的 *idea* 應該就要做，這是國家進步、民主進步，應該沒有問題，而剩下的是，如果要讓公務體系同仁願意去開始推行的時候，應該積極支持，不要被認為說這就是行政院下的公文，我非做不可，應





該要有更細緻的操作，以避免一個好的事情卻因為最後大家支持度不夠而失敗，那是很慘的事情，以上是我的建議，謝謝！

### 主持人吳志光院長：

謝謝施老師！從務實觀點去談人權影響評估機制建立所可能面臨的問題，特別談到性別影響評估經驗，我也可以多說兩句，因為我常常在做。我覺得他剛剛說的重點就是，基本上你去做評估花很多時間，也不是說虛應故事，但很多時候我收到消息時法案就已經要送法規會了，就是一個程序，給你很快、一兩週的時間，你問他哪些要改，他就請承辦人跟你溝通，我開過公聽會，這樣很麻煩之外，更常見的是，不管我如何說明，他不管怎樣都寫無關，我想說明明就有些東西可以想。

新的承辦人跟我講個經驗讓我印象深刻，他說他的學長、前一手跟他說，你寫「無關」最快，「有關」讓學者專家寫就好了，意思就是你不用花這麼多力氣揣摩說這東西怎樣，他也不是偷懶，是覺得不需要消化資料、數據，寫出什麼「有關」就好。如果已經案牘勞形，很多事情對於基層公務員而言，他絕對沒時間與力氣，也不意願去做。有學者專家幫你把關的話，何樂而不為？他會幫你寫。我聽到這些覺得上有政策、下有對策，本來就是初評，應該這樣寫，結果沒想到初評流於形式。我只是想表示施老師說的是經驗談，他在公部門待過，

對公部門來說又是一個新任務，如何讓公務員能接受度高，或許要務實一點，不要期待太高。針對問題，我覺得重大案子我們就事後諸葛去看，你也可以事前，當然不是說執著，而是制度的建構，我們可能要從宏觀角度去看，無法只是遷就，怎樣磨合且想辦法務實，這個就是大家今天踴躍提出討論的。不耽誤各位，有無問題？我們是否即問即答？也請發言者回報一下服務單位，最重要是要請哪位回應問題？是三位都要還是請哪位回應？

#### 問題一：

我是萬芳高中退休的地理老師，關於人權影響評估，其實我第一個印象就是環評，民國 70 幾年通過，當時的國際視野就是為了展現我國對環境保護的重視，而現在做人權影響評估，我覺得也是凸顯我國對人權的重視，這是很好的面向。但問題在於，環境影響評估的部分 EIA，針對個體環境的真理在那邊，人類妨礙到它，而它有什麼反應，是很明顯的事情；但是人權影響評估的話變動很大，我想請問我們喝飲料要微糖、少糖、去糖，那人權影響評估針對一個人是要不要補償？要不要救濟？還是 5 個人以上才是多？還是 1 萬人才算多？所以人權影響評估的問題就出現在這。

剛剛教授提到這有不確定性，但我必須要問，在歐洲的歐盟有人權法庭，人權法庭有個例子：有個人提申訴說英國有種蛋糕，常把它



當成飯後甜點，在英國的話，飯後甜點不課稅，若是當點心就要課稅，結果他提告人權法庭得到的判決，認為英國人大部分當成飯後甜點，所以人權法庭非常善意提醒英國國稅局說「你這個是否當成飯後甜點？」國稅局看完之後從善如流改規定，讓這個蛋糕不課稅，這蛋糕不課稅當飯後甜點，且把以前課稅所得的上百萬英鎊全部退還給這個公司，這叫人權！

我談回來，現在立法院談貨物稅是否影響人權？其實我國歷屆立法狀況中這影響很大，因此我想請教像人權公約監督聯盟的黃教授、黃主任，像立法院這樣做，貨物稅到底要不要廢掉？另外一部分像稅務獎勵金、執行獎金，沒有法源依據，但是它訂定了之後對人權影響很大，這是否要再次評估、解決？這是我的問題，謝謝！

**主持人吳志光院長：**

對不起，因為時間有限，請黃老師簡單回應。

**與談人黃嵩立主任：**

謝謝！我先回應施老師跟高涌誠委員的評論，我主張人權影響評估要有明確法律依據，我自己想像是在行政程序法中描述清楚，而不是另外立一個法。我也同意我們現在人力跟專長確實有限制，所以當初在國家人權行動計畫中，也有計畫要請主管機關，可能是法務部

來研議怎樣去讓行政程序的公共參與部分加強，所以我的想法也不是說我們就是一套制度去走，不是的！而是怎樣從既有的制度擴張，當然有新的成分，但我們可做的，好比公聽會的部分怎麼完善，我們環評、性別評估怎樣去完善，逐漸把這實證部分引入既有制度，最後才是我剛說的雲端上的理想制度。

我不覺得它無法完全落實，這當然會牽涉到，例如最需要拿來做人權影響評估的可能是我們公務人員的總員額法，總員額法對於行政運作產生何種影響？我覺得應該要被評估一下的，因為我們很多新業務通通用聘僱方法來做，所以我認為影響評估會有新的技能、新的知識，但我覺得這是行政機關做良善行政的時候必須要有的技能，因為人權不是個可有可無、optional 的選項，是依法行政的義務部分，所以這是第一個回答。

第二個關於這位老師的提問，我的想法是您提到的是稅相關的法律，我們現在的規定是所有的立法跟行政計畫都要經過人權影響評估，所以問題是它需要經過的影響評估，是否在第一階段書面審查時就可以完成？在書審的階段我們仔細評估說哪些進入二階人權影響評估，那個是專業的評判，我現在無法回答您的問題。不過您剛剛提出另個問題就是像剛剛施老師跟委員有提到的，我們現在是由行政權擬法案，在行政權架構下做人權影響評估，但是有些法案可能是立法



院自己提的，立法院有無做詢查？有沒有做人權影響評估？這是民主行政上的漏洞也不一定，我覺得立法院的相關規範也要加強，謝謝！

### 主持人吳志光院長：

我先呼應一下黃老師的意見，這次性平三法修正的一些條文，其實是立法委員後來加進去的，當然也不乏有些爭議，在那個立法過程中時間相當短促，不可能做性別跟人權影響評估，那就是立法委員當場去喬、去黨團協商，當然制度設計可一併考量。還有無問題？這位，我看到這位穿黑衣服的女士，對！

### 問題二：

謝謝主持人！我的問題是針對剛剛黃教授提到的，在行政程序法中，因為已經課予應該要對當事人有利跟不利情形，本來就要盡到注意的義務，包含剛剛有與會者提到，沒有環評法，但問題在即便行政程序法提到對當事人有利、不利之情形，其中的有利、不利的判別基準是什麼？我們環評法中就如與會者提到的，它是比較客觀的，環境影響評估法也有提到對社會影響，重點是這樣的社會影響，他還是會說你的判准依據是在哪裡？所以我覺得這才是包含很多 NGOs 團體以及黃教授剛剛苦口婆心地說人權影響評估建立的重要性，當然還有它後續的具體人權指標。2002 年我去歐洲議會研習，跟丹麥做人權影

響評估、人權指標，針對這個 project 去做訪談的時候，其實可以看到即便現在經過 20 年，人權影響評估裡面的人權指標建立好像不是僵化既定的，而是滾動修正的。

所以，我想問...吳教授也可以一起回答，我很感謝！剛剛提到進行評估，後來變成是外包，應該找誰寫一寫，我現在還是很好奇行政程序法談的是行政機關，談的是行政程序，那立法部門怎麼辦？雖然有公聽會，但公聽會有拘束，實證的部分未必可以進入。我好奇我們有環境影響評估，而性別影響評估還沒有法，難道我們不用立人權影響評估法嗎？還是一個是什麼評估法？這是我的疑問，謝謝！

**主持人吳志光院長：**

我們請黃老師回應，要不要一個法？剛剛學者專家有提到，其實現在沒有法律依據下，好比性別影響評估，又比如說人權會在沒有監察法的修正跟職權行使法制度情況下，都可以 do something。那比較可能需要考量的是，做什麼影響評估需要法律依據的？我個人粗淺的看法：第一、今天評估手段需要公權力，具有強制的色彩，課予法律義務、強制力；第二、影響評估機制會直接影響整個行政行為效果，環境影響評估就跟這有關，這是國內既有法制的做法，如果沒到這程度基本上是否要單獨法律規範，值得討論。大概這樣我簡短回應，這邊還有無問題？好！有一位。



### 問題三：

我是中研院法律所的陳俊翰，我想請問包括黃教授、兩位與談人有看法也可提出，我覺得我很同意現行的某些機制，特別是行政程序法可以作為人權影響評估的基礎，可是因為其實我國法律會影響人民的措施，雖然可能 70%至 80%來自行政機關，我們還有其他憲政機關好比監察院、司法院、立法院等，如果要求這些單位作法上提出措施要去做人權影響評估，因為我剛剛試想現有機制，暫時想不出有什麼依據去要求他們一定要做這件事，雖然我也同意立法是一個現實上拖很多時間且會有很多政治角力的過程，但對於行政機關以外的憲政機關去要求他們做人權影響評估的依據或法源是什麼，這是第一點。

第二點是要求其他憲政機關去做人權影響評估，剛剛提到就算行政機關本身有龐大的文官體系，可能也不一定能把這件事做好，可是像立委有幾個助理能要求他提案，並去做人權影響評估。我不知道現實上對於立委提案是否有問題或阻礙？如果確實有這考量，人權影響評估報告到底是否由提案的個別委員負責，還是有其他方式去做管理？以上是我兩個問題，謝謝！

### 主持人吳志光院長：

問題是否請黃老師回應，尤其第一個問題，第二個問題談到立法程序運作。

### 報告人黃嵩立主任：

好，謝謝提問！我的初步想法是，我們曾有提案說在立法院應該設有人權委員會，不是獨立於現有立法院各個委員會之外的委員會，而是委員會委員可參加人權委員會，它是複審的機關。這概念是目前委員無法接受的，但是如果有這樣的委員會，它可以就各委員會提出的法案進行檢視，看有無可能違反人權的情況。然後，因為立法院本來就有法制局可進行研究，所以立法院機制、人力上及專長是有的，只是說立法程序上面怎麼繞出來去做人權的考慮再繞回去，可能需要立法上的突破。

### 主持人吳志光院長：

現場還有一位，時間快到了！請發言，請簡短。

### 問題四：

好，我想問一下，在剛剛聽下來，國家在現行的法律當中沒有做好的國家詢查找出問題去調查私人的團體，這樣是否有點奇怪？基於國家公務人員在觀點上的偏頗或訓練情形、行政程序過程的疏失，還是這一群的公務人員屬不同單位而去做調查？這會不會有點怪？第二個有提到今年年初的平等法公聽會，就是不平等的公聽會，那如何完善呢？人民如何參加並表達意見？這個也是重要的事情。是否補強





了由國家不管哪個單位去做詢查的問題？以上。請三位，尤其請施老師、黃教授回答。

**報告人黃嵩立主任：**

簡短回答可以進行詢查的機關，包括國家人權委員會、行政機關，跟立法院願意做的話應該也可以。詢查並非調查，詢查就是廣泛蒐集意見，不是要調查誰做錯什麼事，在過程中若覺得身心權利有受損的人，都可以去提交意見，剛剛施老師提醒可用書面的方式或親臨現場表達意見。政府為了要去想原先忽略的事情而去蒐集證據，真的不是以調查為目的，謝謝！

**主持人吳志光院長：**

好，那是不是高委員也回應？

**與談人高涌誠委員：**

黃老師他在這機制中有個很重要的、關於蒐集證據或資料的方法，範疇界定很重要，當然希望找出 stakeholder，以及利害關係人是誰？我覺得這很重要，不是漫無目標的，而是要怎樣去做證據蒐集，我覺得確實太難，這是我第一個意見。

第二個，我以一定程度呼應最後提問者，像是施老師說的，我們現在法規命令其實都要公告期，現在有點流於形式。立法院法制局有

做人權影響評估，確實是有的，它是一個提醒，公告的時候如何去公告，對於某些法案針對立法院的建議與影響等，是否可以假設現在人權處希望先做法案人權及性別影響檢視表，就把檢視表的操作上網去提醒所有利害關係人知道，這個評估表做了什麼東西？我覺得就是公開透明，擴大這些利害關係人能見度，了解法案跟我有關，提醒我要去表示意見，這是民主過程大家要學習的！

**主持人吳志光院長：**

不好意思，有書面提問說請三位老師用一句話形容對人權教育的看法，先請施老師，相信是剛剛有感而發，才談到 base 的問題，請施老師來做總結。

**與談人施能傑教授：**

不敢，我大學教 30 年的公共行政與其他科系，即使政治系、公共行政系應該教憲法，卻都是教政府體制，基本權很少 touch。回過頭來說，我對臺灣人權教育，對我來說人權是回到憲法的基本權所擴張出來的，是我要重視的。所以我的 comment 是我們大學真的沒有把這個當成通識教育。



**主持人吳志光院長：**

我們以熱烈掌聲，謝謝幾位報告人、與談人精采的互動與回應，  
謝謝！



## 第三場

---

# 人權影響評估的發展、功能及其監督： 以健康人權為例

---

主持人：鄧衍森

東吳大學法學院講座教授

報告人：李柏翰

國立臺灣大學健康政策與管理研究所助理教授

與談人：陳俊宏

東吳大學政治學系教授

與談人：黃怡碧

人權公約施行監督聯盟執行長



本場簡報 QRcode



# 人權影響評估的發展、功能及其監督： 以健康人權為例 \*

李柏翰

國立臺灣大學健康政策與管理研究所助理教授

## 摘要

我國為促進各機關於法案及方案研擬過程符合人權規範，將建立「人權影響評估」之機制列為重點目標。人權公約若欲在國內社會產生具體效果，發展人權影響評估的機制似乎是推動人權主流化的重要步驟，惟衡量或評價人權實現狀況從來都不只是是非題，國家實現法律義務的方式有很多種，人權影響評估僅是其中一種手段，其高度仰賴可操作的人權指標及具體的權利要素。此過程中，不同行動者可能會發展出不同方法，但都應基於普遍承認的人權原則。人權影響評估機制之發展大抵可追溯至後冷戰 1990 年代快速且大量累積關於經社文權利的論述與實證研究，其融合善治理念並承接其他影響評估機制之目標。人權影響評估是一項高成本的政策活動，在運作上大致可分

---

\* 感謝 Elochukwu Ernest Uzim 協助蒐集關於聯合國健康權特別報告員相關資料。

為分析、審議及監督三階段—其實益難以量化，除具有保護脆弱群體及防免不利影響的效果，也強調賦權、監測、問責與救濟等制度，故有極大潛力改變政府決策文化並提升公民社會的權利意識，但人權影響評估在方法及實務上都會遇到許多挑戰，在在都要求參與制度設計者對權力關係保持敏感度且擁有不斷反省與修正的意願及能力。





## 目 次

- 壹、前言
- 貳、人權影響評估的發展
- 參、以健康人權影響為例
- 肆、在人權影響評估之後
- 伍、結論
- 陸、參考文獻





## 壹、前言

自我國陸續通過眾多國際人權公約施行法，並歷經數次人權公約實施狀況審查會議後，政府為利各機關於法案及個案計畫研擬過程中，得依相關國際人權規範，系統性地盤點可能涉及之人權議題，並釐清法規及計畫草案可能涉及之利害關係人，透過徵詢及協商等程序，預先評估可能對不同群體可能產生之影響，我國首部「國家人權行動計畫」將建立人權影響評估（human rights impact assessment）列為重要目標之一，以具體實現遵守人權義務。人權影響評估重點不在審視或評估國家內部政策環境是否因締結或加入國際人權公約而進行結構性及制度設計上的調整，而是針對個別政策審議時是否遵守人權原則且結果是否得以回應人權疑慮<sup>1</sup>。

人權公約若欲在國內社會產生具體效果，發展人權影響評估的機制似乎是推動國內「人權主流化」的必要工作<sup>2</sup>，比如在 COVID-19 疫情期間，曾有論者從性別影響切入討論防疫措施對中高齡女性處境的不利影響<sup>3</sup>，或從公共衛生倫理原則出發，主張建立緊急狀態時的快速倫理評估<sup>4</sup>，或以《消除對婦女一切形式歧視公約》及《經濟社會文化權利國際公約》中之國家義務來審視疫情對女人與女孩之影響

---

<sup>1</sup> de Beco 2009; Gostin and Mann 1994

<sup>2</sup> Harrison 2011

<sup>3</sup> 姜貞吟等 2021

<sup>4</sup> Yeh and Lee 2023

<sup>5</sup>，在在都顯示若人權影響評估的制度以及個別影響評估報告在當時已存在的話，或許其能發揮公私部門協力降低對人權負面影響的效果，並有能力評估後續之管理、監督、通報及救濟或問責等<sup>6</sup>。

雖以上述 COVID-19 防疫為例，惟在此應先釐清人權影響評估並不一定適用於所有法案與公共政策，在不同狀況時應考慮不同工具之適切性。自 2000 以降，「衡量」人權標準不再只是一翻兩瞪眼的有無是非問題，而將實現人權義務視為具連續性之光譜分布，而探究標準與現實之間的落差已成為人權工作中普遍的現象<sup>7</sup>。這在經濟、社會與文化權利相關論述與實踐中更為顯著，尤其在商業與發展領域<sup>8</sup>。然而，迄今人權影響評估未有定義與方法上的共識，而其仰賴的人權指標（human rights indicators）之界定與研究方法仍在快速發展中，尤其在聯合國人權事務高級專員辦事處於 2012 年彙編出版相關指引之後<sup>9</sup>。

人權影響評估不能等同於人權公約之法遵（compliance）、問責（accountability）、訴訟（litigation）、意識宣傳（awareness campaign）、賦權（empowerment）或倡議（advocacy）；這些都是促進或強化國家

---

<sup>5</sup> Jhang and Lee 2023

<sup>6</sup> Mofokeng 2021

<sup>7</sup> Landman and Carvalho 2010; Harrison 2011

<sup>8</sup> Corkery and Isaacs 2020; Howse 2002

<sup>9</sup> OHCHR 2012



與非國家行動者重視自身人權責任的重要策略，但目標與方法並不一樣——比如評估結果可能為權利倡議論述提供實證基礎，而使行動者得以更積極介入政策辯論。人權影響評估在政策過程中辨識並解決人權爭議，因而影響涉及所有人之結果，而不只是個案式地透過訴訟進行救濟；其理想上是為事前防止人權侵害發生而非事後究責<sup>10</sup>，因而得以透過反覆操作後累積經驗並對制度文化與行動者產生影響，甚至提高脆弱群體乃至全體社會的人權意識<sup>11</sup>。

事實上，有政府、國際組織、企業、非政府與公民社會組織等不同行動者所做的人權影響評估，各自亦發展出不同方法。本文討論將以國家為主，其基於一套普遍價值並經過多年發展的規範基礎，為實現其人權法律義務所為之實踐，而這是「追求更好結果」之其他態樣的影響評估可能不會特別留意的<sup>12</sup>。出於對管轄範圍內所有人（包括外國人與無國籍人）之基本保障，國家應特別關注社會中最弱勢、貧困且邊緣化的群體，並基於人權保護義務，盡力排除其他非國家行動者之危害或其活動伴隨之風險。政策制定者與決策者應從人權角度為政策辯護，而此過程中，受影響群體之參與、選擇、賦權與自主都實質影響了政策或方案的正當性<sup>13</sup>。

---

<sup>10</sup> Hunt and MacNaughton 2006; Harrison 2010

<sup>11</sup> 李柏翰 2023

<sup>12</sup> Ruggie 2007

<sup>13</sup> Schutter 2009

## 貳、人權影響評估的發展

迄今為止，學界尚未對「人權影響評估」提出一致定義，但大抵上是為確保各個利害關係人與群體都有機會參與在政策過程中，並評估已實施之政策對各項權利實際造成的影響，以及未來政策對各項權利潛在的影響。影響評估的概念濫觴於 1950 年代公共政策理性化的學術討論，爾後環境影響評估（environmental impact assessment）於 1960 年代開始發展，包括美國 1969 年的國家環境政策法案（National Environmental Policy Act）及歐盟 1985 年的環境影響評估指令（Council Directive 85/337/EEC）都要求政策制定者系統性評估政策通過後可預期對自然環境造成的影響。而社會影響評估（social impact assessment）隨之而來，一開始亦為環評的一部分，後來偶爾單獨實施<sup>14</sup>。

原本健康影響評估（health impact assessment）亦為環境影響評估與社會影響評估的一部分，源於對健康的環境與社會決定因素之關注，在國際間逐漸變得普遍<sup>15</sup>。健康影響評估主要目的是透過制定「健康的公共政策」（healthy public policy）改善全體社會的生活條件，是 1986 年世界衛生組織第一屆國際健康促進大會上通過《渥太華健康促進憲章》（Ottawa Charter for Health Promotion）所確立之行動目標，

---

<sup>14</sup> de Beco 2009; Vanclay and Bronstein 1995

<sup>15</sup> Harris-Roxas et al. 2012



其中健康被視為物理環境與社會行為互動後的結果。健康影響評估在發展中國家被當作各項發展計畫應實施的工作項目，在已開發國家則成為減少健康不平等的重要工具，因此常與人權影響評估相提並論<sup>16</sup>。

相較前三者，人權影響評估是相對較新的概念。儘管早在 1979 年，極具爭議時任聯合國秘書長的 Kurt Waldheim 當時已建議人權委員會（Commission on Human Rights）考慮，針對經社文權利要求各國實施人權影響報告的可行性<sup>17</sup>，但直到 1990 年代末期才受到重視<sup>18</sup>。不得不提及幾個重要的國際法律與政治文件之發展，包括 1986 年聯合國大會通過的《發展權宣言》、1989 年開放簽署的《兒童權利公約》；冷戰結束後，人權倡議活動再度活絡，聯合國大會於 1991 年通過《保護精神疾患及提升心理健康照顧準則》、1993 年的《身心障礙者機會均等準則》，然後是 1993 召開世界人權大會並通過《維也納宣言和行動綱領》，建立了許多聯合國內部新的人權保障機制。

1994 年在開羅召開的國際人口及發展會議（International Conference on Population and Development），以及成立聯合國愛滋病規劃署；1995 年在哥本哈根舉行社會發展世界高峰會（World Summit

---

<sup>16</sup> Scott-Samuel, Ardern, and Birley 2013; Braveman 2014

<sup>17</sup> Waldheim 1979

<sup>18</sup> Becker and Vanclay 2003

for Social Development)，在北京召開第四次世界婦女大會（World Conference on Women），其成果文件都引入了人權語彙。1990 年代末，整個聯合國體系更加關注人權，1997 年時任聯合國秘書長的 Kofi Annan 更呼籲在聯合國系統內全面性地進行人權主流化<sup>19</sup>，並促成日後「以人權為基礎之方法」（human rights-based approach）的建構，運用於國家發展、公共衛生、財政稅賦、教育等公共政策之上。此後，聯合國開發計畫署等機構更加努力在協調評估人權影響的衡量方法<sup>20</sup>。

學者們普遍都同意人權影響評估應作為監測並改善決策過程與政策品質的工具，尤其是對最弱勢群體之保護與回應社會不正義的狀況，而如同所有影響評估的制度，其最大優點在於以實證的方式蒐集資訊並確實反映在修正國家行為上<sup>21</sup>，但實施人權影響評估是國際人權法下的法律義務嗎？1990 年代也是經社文權利委員終於建立並積極提出一般性意見的時代，比如 1990 年委員會針對公約第 22 條規定之國際技術協助措施提出第 2 號一般性意見，籲請聯合國各機構考慮秘書長 1979 年的建議，要求在所有重大發展合作活動（development cooperation activities）中都附上「關於人權影響的說明」（human rights

---

<sup>19</sup> Annan 1997

<sup>20</sup> Andreassen and Sano 2007

<sup>21</sup> Gostin and Mann 1994; Corkery and Isaacs 2020





impact statement) <sup>22</sup>。

此後，經社文權利委員會亦在針對國家報告之結論性意見中鼓勵英國（1997年）、日本（2001年）、德國（2001年）引入類似環評的人權影響評估，以確保立法和行政決策過程皆能考慮到公約所承認之各項權利。2010年委員會也建議瑞士和多明尼加共和國對國際貿易政策及相關協定進行影響評估，以瞭解其可能對人民享有經濟、社會和文化權利產生之後果。可見，公約雖未明定人權影響評估是條約所規定之義務，但就委員會而言，有鑑於第2條所稱國家有義務採取措施，「以所有適當方法...逐步充分實現本公約所承認之各項權利」（achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means），人權影響評估應可視為逐漸實現經社文權利之「適當方法」。

兒童權利委員會也在第5號一般性意見中提到，為確保各級政府充分尊重公約所有規定，應設有兒童影響評估（child impact assessments）並評價政策措施對兒童造成的實際與潛在影響。此程序須成為各級政府的工作，並儘早納入制定政策的工作當中 <sup>23</sup>。第15號一般性意見則建議各國實施基於權利的預算監測（rights-based

---

<sup>22</sup> CESCR 1990

<sup>23</sup> CRC 2003

budget monitoring) 及兒童影響評估，以瞭解衛生部門之投資如何服務兒童最佳利益<sup>24</sup>。兒童權利委員會針對英國(1997年)、荷蘭(1999年)、薩爾瓦多(2004年)、哥倫比亞(2006年)、厄瓜多(2010年)及比利時(2010年)等國之國家報告提出的結論性意見，亦建議就法律草案、政策和預算分配進行兒童權利影響評估。

除條約機構外，聯合國特別程序也呼籲各國執行人權影響評估。1998年教育權特別報告員 Katarina Tomasevski 認為各國應實施總體經濟政策之人權影響評估。人權與企業問題秘書長特別代表 John Ruggie 及健康權特別報告員 Paul Hunt 於 2007 年分別就各自負責領域提出人權影響評估的建議<sup>25</sup>，前者 2011 年再提出《企業與人權指導原則》<sup>26</sup>。糧食權特別報告員 Olivier De Schutter 於 2011 年發布《貿易及投資協定人權影響評估指導原則》<sup>27</sup>。雖然條約機構並未宣稱人權影響評估為國家的法律義務，但上述各特別報告員似乎更積極，在報告中將實施相關制度視為履行人權義務的一部分；惟目前尚無國家透過法律要求人權影響評估<sup>28</sup>。

人權影響評估在操作上將遇到另一個問題：應其納入既有評估

---

<sup>24</sup> CRC 2013

<sup>25</sup> Ruggie 2007; Hunt 2007b

<sup>26</sup> Ruggie 2011

<sup>27</sup> De Schutter 2011

<sup>28</sup> MacNaughton 2015



中，或創建獨立的人權影響評估？目前學界傾向倡議將其融入既有的環境、性別（性別主流化產物）、社會或健康影響評估中，一來無需設立全新制度與繁文縟節，二來可利用既有方法與累積經驗來推展人權監測工作，對政府或許是更可欲的選項，除非某政策不需進行上述其他評估卻顯然有人權影響評估之需求<sup>29</sup>。最接近單獨設立人權影響評估的例子興許是英國依《人權法》（Human Rights Act 1998）第 19 條規定，當議會提交草案二讀時，政府應提出該草案符合人權法之聲明（statements of compatibility）。現有人權影響評估實務主要集中在六大領域，包括：

- 一、發展領域之人權影響評估，例如挪威發展合作署（Norwegian Agency for Development Cooperation）提出以人權為方法之國際合作、國際援助與發展策略<sup>30</sup>；
- 二、健康與人權，如人道主義人權委員會（Humanist Committee on Human Rights）發展之「婦女健康權利評估工具」（Health Rights of Women Assessment Instrument, HeRWAI）<sup>31</sup>；

---

<sup>29</sup> Scott-Samuel and O'Keefe 2007; Hunt and MacNaughton 2006; O'Keefe and Scott-Samuel 2002

<sup>30</sup> Harrison 2010

<sup>31</sup> Hunt and MacNaughton 2006; HOM 2006

- 三、兒童權利影響評估，如歐盟與聯合國兒童基金會共同提出之「兒童權利工具組」（Child Rights Toolkit）<sup>32</sup>；
- 四、跨國企業活動之人權盡職調查（human rights due diligence）<sup>33</sup>，如國際商業領袖論壇（International Business Leaders Forum）和國際金融公司（International Finance Corporation）共同推廣之「人權影響評估及管理指南」（Guide to Human Rights Impact Assessment and Management）<sup>34</sup>、權利與民主組織出版的「外國投資計畫人權影響評估」（Human Rights Impact Assessments for Foreign Investment Projects）<sup>35</sup>；
- 五、國際貿易，如人權事務高級專員辦事處許多報告中強調各國政府應對貿易協定進行人權影響評估，而泰國人權委員會（National Human Rights Commission of Thailand）針對《泰美自由貿易協定》（Thailand-US Free Trade Agreement）所作的報告是關於貿易協定的第一份人權影響評估<sup>36</sup>；

---

<sup>32</sup> UNICEF 2014

<sup>33</sup> Ruggie 2007

<sup>34</sup> Ruggie 2007

<sup>35</sup> R&D 2008

<sup>36</sup> Harrison 2010



六、公權力對人權的影響，如英國郡市政府就各項依《平等法》

（Equality Act 2010）實施之平等影響評估（equality impact assessment）<sup>37</sup>。

人權影響評估不僅應評估政策如何實質影響各項權利，也應評估其對人權原則的影響（如參與、非歧視及問責等程序性規範）。政策對不同人權會產生正面或負面影響（不必然等於人權侵害），這些影響可能包括有意或無意、直接或間接之影響，問題在於一項評估是否需考慮所有狀況及由近到遠之因果關係<sup>38</sup>。人權影響評估亦有事前（ex ante）或事後（ex post）之區分，事前評估是為了從一開始就防止、降低或減緩負面人權影響發生，而事後評估是在政策制定結束時進行，記錄短中長期的影響，為盡快糾正、救濟或究責導致人權侵害的狀況，透過長期評估增強民眾與政府的人權意識，並將評估結果推及其他類似政策之推行<sup>39</sup>。

### 參、以健康人權影響為例

就算學者與國際組織都傾向認為評估國家政策對人權的影響是落實公約之必要步驟，但基於有限的預算、人力與時間上之考量，似

---

<sup>37</sup> EHRC 2010

<sup>38</sup> de Beco 2009; Salcito et al. 2013

<sup>39</sup> de Beco 2009; Scott-Samuel and O'Keefe 2007

乎不太可能為每項政策或方案設立單獨的人權影響評估，因此問題在於什麼情況下應創建獨立的人權影響評估，又何時應融入其他影響評估？雖然實務上似乎更多國家將人權影響評估納入社會影響評估之中，但相較於社會或環境影響評估，有更多學者主張健康影響評估更適合包括人權影響評估，因為健康影響不僅考慮醫療照護，亦包括環境與社會決定因素，這些因素彼此關聯<sup>40</sup>，又環境或社會影響評估大多是作為政策推行時之「核可工具」(permitting tools)，而健康影響評估則強調降低或彌補風險的措施<sup>41</sup>。

健康人權在經社文權利委員會於 2000 年提出第 14 號一般性意見之後累積了愈發完整之規範框架與關於國家義務的論述。健康權在國際法上的依據包括《世界人權宣言》第 25 條第 1 項、《經濟社會文化權利國際公約》第 12 條、《消除一切形式種族歧視國際公約》第 5 條第 5 款、《消除對婦女一切形式歧視公約》第 11 條第 1 項第 6 款與第 12 條、《兒童權利公約》第 24 條、《身心障礙者權利公約》第 25 條及眾多區域性人權公約或議定書。健康權是「適當生活水準之權利」(right to an adequate standard of living) 的一部分，而需釐清的是，健康權並非要求國家使所有人永遠保持健康，那顯然並不實際；國家的

---

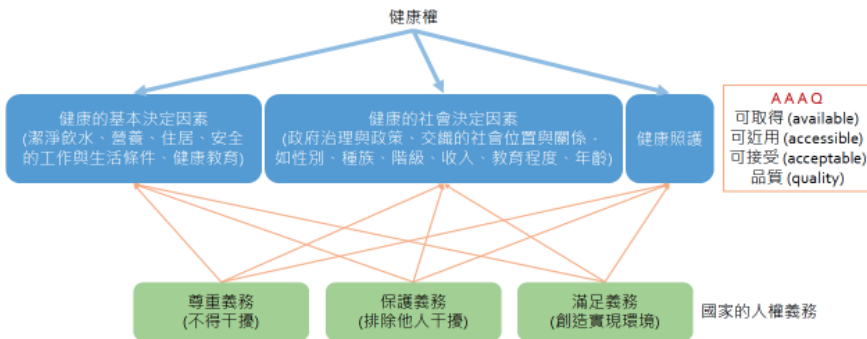
<sup>40</sup> Salcito et al. 2015; Gostin and Mann 1994

<sup>41</sup> Lock 2000



義務在於賦予人們最多可得且公平的機會，以追求身心更健康的狀態。

所有人權皆包括自由與受益權利兩個面向——健康權的內涵當然也同時具有「掌握自己身體與健康而不受干擾」的自由及「平等參與醫療保健、享受公共衛生制度」之權利。根據經社文權利委員會 2000 年第 14 號及 2016 年第 22 號之一般性意見，健康權應理解為「享受可能達到之最高標準的身體與心理健康，所需享有各種設施、商品、服務和條件的權利」，因而指涉了適當及時之健康照護、健康的基本決定因素（underlying determinants of health，如潔淨飲用水、適當衛生條件、充足營養、適當住居、安全的工作與生活條件、健康教育和資訊等）及健康的社會決定因素（social determinants of health，如影響資源分配和性別、階級或族群權力關係之法律、制度安排與社會實踐等）<sup>42</sup>。



<sup>42</sup> CESCR 2000, 2016

那如何判斷醫療照護或公共衛生設施、服務和條件是適當的？經社文權利委員會提供的判斷要件包括：

- 一、可取得性（availability），即公平分配且充足的量；
- 二、符合不歧視、交通便利、經濟上可負擔且資訊流通等之可近用性（accessibility）；
- 三、符合專業倫理、保密原則且對族群、性別、生命週期敏感之可接受性（acceptability）；
- 四、科學上認可且有實證基礎之適當品質（quality）。

國家作為健康權之義務承擔者有三層次的法律義務，即不得干擾人民身體自主與隱私之尊重義務（obligation to respect）、排除他人對人民造成危害之保護義務（obligation to protect），以及積極促進、提供並推動有益人民健康制度與措施之滿足義務（obligation to fulfil）<sup>43</sup>（如上圖所示）。

政府要做什麼才算履行義務？國家應有相關立法及國家健康策略及行動計畫，針對《經濟社會文化權利國際公約》第 12 條第 2 項要求國家為充分實現健康權應採取之步驟，包括：

- 一、設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育；

---

<sup>43</sup> CESCR 2000; CRC 2013





- 二、改良環境及工業衛生之所有方面；
- 三、預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病；
- 四、創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理之結構、過程及結果指標與衡量基準（indicators/benchmarks）<sup>44</sup>。

若國家違反人權義務，即表示國家與人民之間的法律關係遭到破壞。若法律關係遭破壞，人民應該有適當的管道尋求救濟並究責，而國家就有責任修補遭到破壞的關係<sup>45</sup>。

基於健康人權之認識，在所有政策中考慮人民健康（**health in all policies**）及健康的公共政策皆旨在確保個人與社群在促進或損害健康的政策之間擁有進行選擇的資訊，這也是賦權行動者之重要指標，故健康影響評估需採取跨學科方法，透過量化與質性資料系統性認識社會及環境中正在發生的變化<sup>46</sup>。在「健康的公共政策」要求下，考慮政策或方案發生實際效果前後狀況之健康影響評估，應符合大部分實現健康權的目標，惟前者是前瞻性的，旨在預測各政策選項對未來健康之影響並為最後決策提供資訊。同時性或回顧性評估固然也重要，但其功能在於監測而非預測，因此嚴格說起來不算影響評估，但卻是

---

<sup>44</sup> OHCHR 2012

<sup>45</sup> 張珏等 2015; Montel et al. 2022

<sup>46</sup> Salcito et al. 2013; Jon and Raymond 2004

重要的健康權指標評估工作<sup>47</sup>。

縱然健康影響評估與健康人權的影響評估分別在不同的脈絡中發展，前者傾向將對健康造成不良影響的原因區分為上下游（遠近端）之因素，而後者並不作如此區分，因為所有權利（包括健康權、與健康有關之權利及其他所有人權）被認為是平等且相互關聯的<sup>48</sup>，但事實上兩者關係越來越密切。雖然健康影響評估在臺灣仍停留在學術討論的階段<sup>49</sup>，在國際上卻越來越被廣泛接受，也越來越被要求應考慮人權方法（如尊重自主、與在地社群協作、考慮脆弱群體之需求、消弭不平等、跨部門合作、比例原則及決策透明等），使健康影響評估與健康人權影響評估逐漸共享相同的價值與規範基礎，並追求評估結果能提出具有實證、具體且可操作的建議<sup>50</sup>。

聯合國健康權特別報告員的 2007 年報告將人權影響評估定義為「預測擬議政策、計畫或項目對人權享有之潛在後果的過程」，而評估目的是為告知決策者和可能受到影響的人們，改進提案以減少潛在負面影響並增加正面影響<sup>51</sup>。健康權本身即為健康決定因素所構成，而健康影響評估本就應考慮所有類型的政策並檢視其對所有健康決

---

<sup>47</sup> Kemm 2003

<sup>48</sup> Krieger 2008

<sup>49</sup> 劉錦龍 2007; 黃建都 2012

<sup>50</sup> Salcito et al. 2015

<sup>51</sup> Hunt 2007b



定因素之潛在影響，因此若進一步界定權利主體與國家義務內容，兩者即可匯流。根據「健康與人權」的理論框架，健康不僅本身是一項權利，其與其他所有人權皆不可分割且相互依賴<sup>52</sup>，那麼針對健康權所為之影響評估亦是在確保政府逐步實現所有關於經濟與社會權利國家義務的一種實證方法<sup>53</sup>。

事實上，歷屆健康權特別報告員，包括 Paul Hunt (2002-2008)、Anand Grover (2008-2014)、Dainius Pūras (2014-2020) 及 Tlaleng Mofokeng (2020-迄今) 都曾針對不同主題分別或同時提及特定衛生政策之人權影響和其他領域政策對健康之影響，都是保障健康權所應考量之因素（參見附表）。這項工作中，如何因地制宜發展國際人權公約所要求之人權指標與衡量基準或許是最困難的任務；沒有個別權利的指標與基準就無法推動人權影響評估，這一來涉及國家是否確實在國內法律與政策系統中全面納入並落實對其有拘束力之國際人權公約<sup>54</sup>，二來更關乎潛在被影響之個人與群體是否能認知到自身處境（評估時的參考基準）以及各個政策選項的利弊得失。

如前所述，聯合國人權事務高級專員辦事處依《經濟社會文化權利國際公約》第 12 條之規定及經社文權利委員會第 14 號一般性意

<sup>52</sup> Hunt 2007a; Mann 1997; 張珏等 2015

<sup>53</sup> MacNaughton 2015

<sup>54</sup> CESCR 2000; Gostin and Mann 1994

見，將健康權界定出五個主要要素（major attributes）——即性與生育健康、兒童死亡率與醫療照顧、自然與職業環境、疾病預防、治療與控制，以及獲得衛生設施與基礎藥物之可近性<sup>55</sup>。健康權的影響評估即在探查並追蹤各項政策與這些健康權要素之間的因果關係，以確保制定出良好的公共政策並修正不良的方案<sup>56</sup>，因此可以作為審計人們享受健康權狀況的工具，亦能進一步進行國際性與區域性的比較，以促進權利持有人主張其權利和義務承擔者履行其義務的能力<sup>57</sup>。

這裡舉兩個例子。一項研究調查了荷蘭關閉性專區（“tippelzones”）對女人健康權的影響，阿姆斯特丹和鹿特丹市當局採取這項政策是為減少犯罪、維持公共秩序，但當時並未考慮性工作者的狀況。其中有物質成癮的工作者受益於援助計畫而離開性產業，但大部分工作者的健康權與人身安全反而備受威脅。生活困難的女性工作者因工作場所周圍的男性消費者造成公共滋擾而引來警察騷擾甚至受罰，而遠離市區工作的女人則容易成為被攻擊的對象。這項政策的結果雖然可能幫助到了最脆弱的群體（有成癮狀況的性工作者）並「整頓市容」，卻使原本沒那麼弱勢的工作者之生計、勞動安全與尊嚴受到影響，遑論使用原本可得之友善的健檢服務與基礎藥物<sup>58</sup>。

---

<sup>55</sup> OHCHR 2012

<sup>56</sup> Scott-Samuel and O’Keefe 2007

<sup>57</sup> Braveman 2010; MacNaughton 2015

<sup>58</sup> de Beco 2009; Henham 2021



另一個例子亦關於性工作人權。不同國籍之 261 位男女跨性別性工作者於 2019 年 12 月起訴法國 2016 年將娼嫖不罰的法規修成「北歐模式」（罰嫖不罰娼）違反了《歐洲人權公約》。修法係為減少法國境內嚴重的人口販運問題，但修法使性工作者與消費者之間的權力關係產生變化，工作被迫地下化，面臨更高的健康風險且生活與勞動條件惡化。2023 年 8 月，歐洲人權法院確認受理案件。有證據顯示 42% 的性工作者更常遭受暴力對待<sup>59</sup>。雖有所謂「退出計畫」（exit program）等配套措施，為性工作者提供必要的社會與經濟支持，包括臨時居留許可與住房、就業培訓、醫療保健和其他社會融入措施，但成功通過審核的人數相當少<sup>60</sup>。

聯合國健康權特別報告員 Tlaleng Mofokeng 針對該案提交法庭之友意見書，強調友善的職場始能確保性工作者的性健康與其他健康需求被滿足，包括生育系統癌症篩檢、創傷諮商、避孕與流產護理等；若假設所有性工作者都是人口販運或性剝削的受害者亦否定了他們的自主權與能動性<sup>61</sup>。然而，暴力侵害婦女和女孩問題特別報告員 Reem Alsalem 則認同法國將性消費入罪化是為了消除系統性的性別與階級不平等及多重因素交織的結構性歧視<sup>62</sup>。可見若要進行人權影

---

<sup>59</sup> Le Bail, Giametta, and Rassouw 2019

<sup>60</sup> Giametta and Bail 2022

<sup>61</sup> Mofokeng 2023

<sup>62</sup> Alsalem 2023

響評估（包括健康人權、性別平等及其他權利），國家須全面通盤地審視法案可能產生的後果，透過量化與質性資料將不同態樣的性工作情境與工作者進行分類，或許才能提出更細緻且確實保障所有人的人權之立法決策。

## 肆、在人權影響評估之後

從 1990 年代濫觴之健康與人權運動到千禧年前後倡議的「以人權作為公共衛生的方法」<sup>63</sup>，再到 2010 年陸續建構之健康權指標，都可發現健康影響評估確實具有與人權影響評估融合的潛力。但由公衛領域長出來的健康影響評估往往著重專業知識生產與力求客觀或去政治（apolitical）的政策立場，可能會與直面政治爭議並尋求在不同群體間取得平衡的人權影響評估有所扞格<sup>64</sup>。然而，這種觀點可能忽略了健康影響評估起初發展時亦係相當重視邊緣與弱勢群體的，而納入所有利害關係人的意見並賦權使之得以參與其中，不應視為偏袒或偏見，反而是更具公平性的作法<sup>65</sup>。

在人權影響評估做出之後，應具體能對政策選項產生效果，而政策制定者與決策者應有所回應並重新檢視其政策提案之正當性與合

---

<sup>63</sup> Mann 1997; Gruskin, Bogecho, and Ferguson 2010

<sup>64</sup> Becker and Vanclay 2003; Harris-Roxas et al. 2012

<sup>65</sup> Scott-Samuel and O'Keefe 2007



理性。因此，實施人權影響評估的優點在於累積相關工作的經驗及方法是重要的，亦能確實檢視評估建議的實施成果與成效，以及政策制定後確實發生的結果與受影響群體或個人可得之救濟<sup>66</sup>。在此應先釐清政策制定者（policy-makers）是指在公共行政部門工作的公職人員，包括中央和地方各級政府部門，而決策者（decision-makers）是經由選舉產生的政治機構，包括國家的行政權和立法權—這兩者之間，在制度設計上由誰來做、如何分工且如何進行人權影響評估也很重要，因為這也涉及到責任分配的機制<sup>67</sup>。

人權影響評估大抵可分為三階段：「分析」包括政策篩選、基線評估和影響分析，政策制定者可使用人權指標先檢視政策提案是否需要進行全面評估。「審議」包括議決與決策，這過程需要與利害關係人協商，使其充分表達意見而得以讓政策制定者瞭解所有人的選項偏好；協商結果納入人權影響評估，提供給決策者作出附理由之最後決定。最後的「監督」包括監測及評估，前者透過人權指標針對政策實施的效果進行系統性檢視，若有負面影響，則應盡快修改或放棄<sup>68</sup>；評估則旨在確認政策對人權的實際影響，以提供救濟及問責機會<sup>69</sup>。

具體而言，以下歸納並綜合討論 James Harrison 提出的八項核心成分

---

<sup>66</sup> Salcito et al. 2015

<sup>67</sup> Harrison 2011

<sup>68</sup> Andreassen and Sano 2007

<sup>69</sup> de Beco 2009

<sup>70</sup>和 Simon Walker 提出的六大步驟 <sup>71</sup>：

- 一、準備工作與篩選（preparation and screening）：先澄清待評估的政策提案之性質、目標與原因為何，並透過人權要素與指標快速判斷特定政策、實踐或活動是否適合進行全面的影響評估；需釐清的是影響評估並非風險評估。
- 二、範圍界定（scoping）：在決定進行全面的人權影響評估後應提出具體可操作之策略，包括確認誰將進行評估；誰可能受到影響且如何諮詢他們的意見；哪些人權可能受到影響；如何衡量這些影響；需要哪些證據；評估的時程。
- 三、蒐集資料與證據（data and evidence collection）：透過跨領域及質量混合的方法盡可能蒐集所有評估過程所需之資料與資訊。
- 四、潛在受影響者之參與及協商（consultation and participation with those potentially affected）：在採取介入措施之前和之後進行充分協商，確保獲得完整資訊的過程盡可能透明。
- 五、分析（analysis）：即為針對人權影響評估做出決定的過程，若人權方法要發揮功能，就必須根據成文的人權義務及基本人權原則

---

<sup>70</sup> Harrison 2010

<sup>71</sup> Walker 2014





（包括不歧視、充分參與、納入弱勢群體及問責）來分析所得之證據與諮詢結果。

六、制定政策導向之結論和建議（**formulation of policy-orientated conclusions and recommendations**）：基本上可能有四種結論，包括未發現任何負面影響；發現負面影響，需要改變政策內容或採取緩解措施來解決；確定有負面影響，但有充分理由相信政策不需要因此而改變；該負面影響應使該政策全面停止。

七、公開出版（**publication**）：向社會大眾公開人權影響評估以及與人權影響評估流程相關的其他文件是至關重要的，因為其確保權利人和其他利害關係人將來能夠究責並有所憑據。

八、監督和審查（**monitoring and review**）：評估結束時應制定程序，規定將來如何且何時再次評估政策影響，包括實際上是否確實實施評估建議、政策的影響是否符合預期，或是否出現了非預期之影響<sup>72</sup>。

由上可知，人權影響評估需要各種行動者的參與，至少包括政府與立法者、人權專家、民間組織、國家人權機構及潛在或實際上受影響的人群—在各方協商與審議之後，要是人權影響評估未能包含明確

---

<sup>72</sup> Landman 2006; Landman and Carvalho 2010

的結論和建議，等於沒有發揮到應有的效果，因此評估報告的內容應該越具體越好<sup>73</sup>。人權影響評估結束時，應該設置一個程序來監測建議的執行情況並審查未來對人權具體造成的影響。然而，現實狀況大多是儘管人權影響評估包含監測與審查程序，但經常淪為形式，且極少真的實際影響後續的政策實施方式或內容。惟隨時間推移，若完全忽略政策或方案施行後的中長期後果，將對人權造成更加難以挽回或救濟的影響<sup>74</sup>。

良好運作且確實執行的人權影響評估制度將可以確保政府遵守人權義務（尤其立法草案），逐漸習慣將人權納入政策制定考量中，並進而改善整體的問責機制並促進公民社會之賦權<sup>75</sup>。此發展不但強化了人權主流化的工作，亦符合人權委員會第 2000/64 號決議中所闡述之善治（good governance），包括決策透明、法治、政治責任、可問責、公民參與及回應多元需求，並認為只有透過恪遵人權規範及標準，始能實現善治。再以公共衛生為例，良好的健康治理應有明確的問責機制與網絡，以要求受特定衛生政策影響之權利人及其他利害關係人及群體，積極參與政策過程<sup>76</sup>，而這需要政策制定者與決策者對社會

---

<sup>73</sup> Walker 2014

<sup>74</sup> Harrison 2010; Salcito et al. 2013

<sup>75</sup> de Beco 2009

<sup>76</sup> 李柏翰 2023



中既有的權力關係保持敏銳度與反身性<sup>77</sup>。

然而，關於影響評估一個特別值得注意但顯然討論不足的面向是如何證明因果關係。以豐富的健康影響評估實踐為例，縱然流行病學與質性資料皆可得，而儘管出於健康人權的理由不再區分影響健康的近端和遠端因素，但如何具體瞭解近端和遠端的健康決定因素在「因果鏈」(cause-effect chain)中相互作用的方式，其如何「轉譯」成健康權及其他權利的要素並連結各項人權指標，仍是方法論上很值得探究的問題，因為這不僅會影響到當下的分析結果及人權影響評估的判斷，更對於事後如何擬定監測與再審查策略肯定有正向的幫助<sup>78</sup>。此項方法論上的挑戰係希望能夠確保有充分的資料蒐集及詮釋框架，足以最佳地保護人權及公共福祉<sup>79</sup>。

當政府積累相當經驗與能力後，經常會發生因為過於仰賴密集行政程序而官僚化 (bureaucratization)，或者為節省成本外包私部門而使影響評估商業化 (commercialization) 等現象；為回應這些狀況，人權專家亦可能為爭取制度的詮釋權而過度關注論述及方法之發展，使相關實踐愈加專業化 (professionalization)，反倒阻礙了普羅大眾參與

---

<sup>77</sup> Scott-Samuel and O'Keefe 2007

<sup>78</sup> Salcito et al. 2015

<sup>79</sup> Landman and Carvalho 2010; Satterthwaite and Rosga 2009

的機會或漸漸失去興趣，這些都是在發展相關制度時應留意的<sup>80</sup>。過於著重影響評估過程中的技術與專業，可能會使專家角色優先於那些瞭解特定社區或社群實際狀況的人<sup>81</sup>，因此應不斷確認開展影響評估的人員都對人權有深入認識，而不只是熟悉流程而已。若人權影響評估如許多決策機制淪為走過場的遊戲規則，其對整體人權發展的負面影響不容小覷。

## 伍、結論

本文先梳理了影響評估機制是如何運作的，而人權又是如何被納入社會或健康影響評估之中。不可否認的是自 1990 年代以降國際組織內部人權主流化的趨勢促成了這項發展，而後來各個人權公約機構和聯合國特別程序中積極的行動者更是密集且快速地累積相關論述與操作方法。雖然國際組織和非政府組織對人權影響評估的發展具有重大貢獻，但對人權負有主要責任的各國政府卻沒有發揮到重要作用；又雖然人權專家與社會科學研究者積極參與在此過程中，但公共衛生或社會福利專業人員卻很被動甚至抗拒，這些領域的工作者儘管具有不可或缺的專業能力，但整體而言尚未認識到健康權與其他社會權利的內涵，以及人權影響評估對改善人們生活及促進社會與健康平

---

<sup>80</sup> Walker 2014

<sup>81</sup> Koskenniemi 2009



等之潛在價值<sup>82</sup>。

在過去的二、三十年中，人權影響評估（特別在健康領域）獲得越來越多認可也累積了不同實踐；此過程中，人們對健康權及其他經濟、社會與文化權利有了更深的認識，也有越來越多過去被邊緣化或遭受社會排斥的群體（如各地方的原住民社群）獲得發聲的機會<sup>83</sup>。這裡需要澄清的是經濟、社會和文化權利之考量雖然或許是驅使人權影響評估發展背後的動力，但相關實踐突顯了過去習慣將公民與政治權利和經濟、社會及文化權利分別處置之武斷性。儘管是針對公共衛生方案或主要涉及健康權之政策的影響評估，也經常會發現需一併考慮到個人身體自主與知情同意、族群的自決權、人身安全、隱私權、近用有效且即時救濟的權利等<sup>84</sup>。

儘管人權影響評估受到經社文權利委員會、兒童權利委員會、人權事務高級專員辦事處，以及聯合國教育權、健康權和糧食權等特別報告員的強烈建議，但畢竟國際人權公約並未明定其為一項法律義務，因此我們似乎至多只能視其為逐漸改善人權處境之「適當方法」之一。事實上，尚未有任何國家明定人權影響評估為一項必要的法定程序，但這應無損於人權影響評估改善決策過程、制定更健康的政策

---

<sup>82</sup> MacNaughton 2015

<sup>83</sup> Meier and Gostin 2018

<sup>84</sup> Walker 2014; 李柏翰、安仰深 2022

並更廣泛地加強人權意識的效果——其所能發揮的主要功能不在於回應公民社會的倡議，或針對政策不利影響進行修正或補償，而在從一開始就盡量避免特定法規和方案對特定人群（尤其原本較為脆弱的群體）產生可預期或意料之外的不利影響，因此結合了專家治理與公民審議<sup>85</sup>。

最後亦須強調的是制度化並實施人權影響評估將面臨許多方法論與實務上的挑戰。就過程而言，如何定義並篩選需要或不需要評估的政策方案、如何蒐集決策所需之證據，又如何確保公平、透明且有效的參與和協商，都需要細緻的制度設計。再者，如何讓人權影響評估的效益與可以想見將產生之龐大的行政、溝通、人力與財務成本符合比例原則，亦是需要考慮之事。就結果而言，評估分析的品質與確實影響決策及後續監督的效果，以及賦權和問責機制都需持續受到檢視，以避免相關機制碎片化、形式化或官僚化。說到底，人權影響評估應以人權規範及指標作為衡量標準，其過程與方法亦應符合人權原則，若未能提供具體結果或甚至淪為政策背書的工具，那反而將傷害人權工作之發展與推動。

---

<sup>85</sup> MacNaughton 2015



## 陸、參考文獻

- Abrahams, Désirée, and Yann Wyss. 2010. *Guide to Human Rights Impact Assessment and Management (HRIAM)*. London: International Business Leaders Forum & International Finance Corporation.
- Alsalem, Reem. 27 October 2023. Statement on French Law 2016-444 - Strengthening the Fight Against the Prostitution System and Providing Support for Prostituted Persons in France. Mandate of the Special Rapporteur on violence against women and girls (Geneva: United Nations) .
- Andreassen, Bård A., and Hans-Otto Sano. 2007. “What’s the Goal? What’s the Purpose? Observations on Human Rights Impact Assessment1.” *The International Journal of Human Rights* 11 (3) : 275-292.  
<https://doi.org/10.1080/13642980701443483>.
- Annan, Kofi A. 1997. *Renewing the United Nations: A programme for reform: Report of the Secretary-General*. New York: United Nations.
- Becker, Henk A., and Frank Vanclay, eds. 2003. *The International Handbook of Social Impact Assessment: Conceptual and Methodological Advances*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Braveman, Paula. 2010. “Social conditions, health equity, and human rights.” *Health and Human Rights* 12 (2) : 31-48.
- Braveman, Paula. 2014. “What Are Health Disparities and Health Equity? We Need to Be Clear.” *Public Health Reports* (1974-) 129: 5-8.  
<https://www.jstor.org/stable/23646779>.
- CESCR. 1990. General Comment No. 2: International Technical Assistance Measures (Art. 22) .
- CESCR. 2000. General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12 of the Covenant) .
- CESCR. 2016. General Comment No. 22: The Right to sexual and reproductive health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) .
- Corkery, Allison, and Gilad Isaacs. 2020. “Human rights impact assessments and the politics of evidence in economic policymaking.” *The International Journal of Human Rights* 24 (9) : 1268-1289.  
<https://doi.org/10.1080/13642987.2020.1804372>.
- CRC. 2003. General Comment No. 5 (2003) : General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child. Geneva: UN Committee on the Rights of the Child.
- CRC. 2013. General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24) . Geneva: UN Committee on the Rights of the Child.
- de Beco, Gauthier. 2009. “Human Rights Impact Assessments.” *Netherlands Quarterly of Human Rights* 27 (2) : 139-166.  
<https://doi.org/10.1177/016934410902700202>.
- De Schutter, Olivier. 2011. Report of the Special Rapporteur on the Right to Food: Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Trade and Investment

- Agreements. Geneva: United Nations.
- EHRC. 2010. Equality impact assessment quick-start guide: A step-by-step guide to integrating equality impact assessment into policymaking and review. Manchester: Equality and Human Rights Commission.
- Giametta, Calogero, and HÉLÈNE L. E. Bail. 2022. "The national and moral borders of the 2016 French law on sex work: An analysis of the 'prostitution exit programme'." *Critical Social Policy* 43 (2) : 214-233.  
<https://doi.org/10.1177/02610183221101167>.
- Gostin, Lawrence, and Jonathan M. Mann. 1994. "Towards the Development of a Human Rights Impact Assessment for the Formulation and Evaluation of Public Health Policies." *Health and Human Rights* 1 (1) : 58-80.  
<https://doi.org/10.2307/4065262>.
- Gruskin, Sofia, Dina Bogecho, and Laura Ferguson. 2010. "'Rights-Based Approaches' to Health Policies and Programs: Articulations, Ambiguities, and Assessment." *Journal of Public Health Policy* 31 (2) : 129-145.  
<https://doi.org/10.1057/jphp.2010.7>.
- Harris-Roxas, Ben, Francesca Viliani, Alan Bond, Ben Cave, Mark Divall, Peter Furu, Patrick Harris, Matthew Soeberg, Aaron Wernham, and Mirko Winkler. 2012. "Health impact assessment: the state of the art." *Impact Assessment and Project Appraisal* 30 (1) : 43-52. <https://doi.org/10.1080/14615517.2012.666035>.
- Harrison, James. 2010. *Measuring Human Rights: Reflections on the Practice of Human Rights Impact Assessment and Lessons for the Future* (Warwick School of Law Research Paper No. 2010/26) . Coventry: University of Warwick.
- Harrison, James. 2011. "Human Rights Measurement: Reflections on the Current Practice and Future Potential of Human Rights Impact Assessment." *Journal of Human Rights Practice* 3 (2) : 162-187.  
<https://doi.org/10.1093/jhuman/hur011>.
- Henham, Carolyn Sally. 2021. "The Reduction of Visible Spaces of Sex Work in Europe." *Sexuality Research and Social Policy* 18 (4) : 909-919.  
<https://doi.org/10.1007/s13178-021-00632-4>.
- HOM. 2006. *Health Rights of Women Assessment Instrument*. Utrecht: Humanistisch Overleg Mensenrechten.
- Howse, Robert. 2002. "Human Rights in the WTO: Whose Rights, What Humanity? Comment on Petersmann." *European Journal of International Law* 13 (3) : 651-659. <https://doi.org/10.1093/ejil/13.3.651>.
- Hunt, Paul. 2007a. Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. United Nations Human Rights Council (Geneva) .
- Hunt, Paul. 2007b. UN Special Rapporteur on the right to the enjoyment of the highest attainable standard of health, Interim Report to the General Assembly. United Nations General Assembly (Geneva) .
- Hunt, Paul, and Gillian MacNaughton. 2006. *Impact Assessments, Poverty and Human Rights: A Case Study Using the Rights to the Highest Attainable Standard of Health*. Colchester: University of Essex Human Rights Centre.
- Jhang, JhuCin Rita, and Po-Han Lee. 2023. "Gendering the Pandemic: Women's Health Disparities From a Human Rights Perspective." *Health Care Analysis*.





- <https://doi.org/10.1007/s10728-023-00463-x>.
- Jon, G. Ayres, and Agius Raymond. 2004. "Health protection and sustainable development." *BMJ* 328 (7454) : 1450.  
<https://doi.org/10.1136/bmj.328.7454.1450>.
- Kemm, John. 2003. "Perspectives on health impact assessment." *Bulletin of the World Health Organization* 81 (6) : 387.
- Koskenniemi, Martti. 2009. "The Politics of International Law – 20 Years Later." *European Journal of International Law* 20 (1) : 7-19.  
<https://doi.org/10.1093/ejil/chp006>.
- Krieger, Nancy. 2008. "Proximal, Distal, and the Politics of Causation: What's Level Got to Do With It?" *American Journal of Public Health* 98 (2) : 221-230.  
<https://doi.org/10.2105/AJPH.2007.111278>.
- Landman, Todd. 2006. *Studying Human Rights*. Oxford: Routledge.
- Landman, Todd, and Edzia Carvalho. 2010. *Measuring Human Rights*. London: Routledge.
- Le Bail, H el ene, Calogero Giametta, and No emie Rassouw. 2019. What do sex workers think about the French Prostitution Act?: A Study on the Impact of the Law from 13 April 2016 Against the 'Prostitution System' in France. Saint-Denis: M edecins du Monde.
- Lock, Karen. 2000. "Health impact assessment." *BMJ* 320 (7246) : 1395.  
<https://doi.org/10.1136/bmj.320.7246.1395>.
- MacNaughton, Gillian. 2015. "Human Rights Impact Assessment: A Method for Healthy Policymaking." *Health and Human Rights* 17 (1) : E63-75.
- Mann, Jonathan. 1997. "Health and Human Rights: If Not Now, When?" *Health and Human Rights* 2 (3) : 113-120. <https://doi.org/10.2307/4065162>.
- Meier, Benjamin Mason, and Lawrence O. Gostin, eds. 2018. *Human Rights in Global Health: Rights-Based Governance for a Globalizing World*. Oxford: Oxford University Press.
- Mofokeng, Tlaleng. 16 July 2021. Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. Sexual and reproductive health rights: Challenges and opportunities during the COVID-19 pandemic. United Nations General Assembly (Geneva) .
- Mofokeng, Tlaleng. 30 September 2023. The Special Rapporteur on the Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health's Written Submissions. European Court of Human Rights (Strasbourg) .  
<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/health/sr/Fax-AC-MA-et-autres-c-France.pdf>.
- Montel, Lisa, Naomi Ssenyonga, Michel P. Coleman, and Claudia Allemani. 2022. "How should implementation of the human right to health be assessed? A scoping review of the public health literature from 2000 to 2021." *International Journal for Equity in Health* 21 (1) : 139. <https://doi.org/10.1186/s12939-022-01742-0>.
- O'Keefe, Eileen, and Alex Scott-Samuel. 2002. "Human Rights and Wrongs: Could Health Impact Assessment Help?" *Journal of Law, Medicine & Ethics* 30 (4) : 734-738. <https://doi.org/10.1111/j.1748-720X.2002.tb00439.x>.
- OHCHR. 2001. *The impact of the Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual*

- Property Rights on human rights: report of the High Commissioner. Geneva: United Nations.
- OHCHR. 2002. Liberalization of trade in services and human rights: report of the High Commissioner. Geneva: United Nations.
- OHCHR. 2012. Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation. New York: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.
- R&D. 2008. Getting it Right: A step by step guide to assess the impact of foreign investments on human rights. Montreal: International Centre for Human Rights and Democratic Development.
- Ruggie, John Gerard. 2007. "Business and Human Rights: The Evolving International Agenda." *The American Journal of International Law* 101 (4) : 819-840. <http://www.jstor.org/stable/40006320>.
- Ruggie, John Gerard. 2011. Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, John Ruggie: Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework. Geneva: UN.
- Salcito, Kendyl, Jürg Utzinger, Gary R. Krieger, Mark Wielga, Burton H. Singer, Mirko S. Winkler, and Mitchell G. Weiss. 2015. "Experience and lessons from health impact assessment for human rights impact assessment." *BMC International Health and Human Rights* 15 (1) : 24. <https://doi.org/10.1186/s12914-015-0062-y>.
- Salcito, Kendyl, Jürg Utzinger, Mitchell G. Weiss, Anna K. Münch, Burton H. Singer, Gary R. Krieger, and Mark Wielga. 2013. "Assessing human rights impacts in corporate development projects." *Environmental Impact Assessment Review* 42: 39-50. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.eiar.2013.03.002>.
- Satterthwaite, Margaret L., and Annjette Rosga. 2009. "The Trust in Indicators: Measuring Human Rights." *Berkeley Journal of International Law* 27 (2) : 253-315.
- Schutter, Olivier de. 2009. Report of the Special Rapporteur on the Right to Food: Addendum. Geneva: UN.
- Scott-Samuel, Alex, Kate Arden, and Martin Birley. 2013. "Assessing health impacts." In *Oxford Handbook of Public Health Practice*, edited by Charles Guest, Walter Ricciardi, Ichiro Kawachi and Iain Lang. Oxford University Press.
- Scott-Samuel, Alex, and Eileen O'Keefe. 2007. "Health impact assessment, human rights and global public policy: a critical appraisal." *Bulletin of the World Health Organization* 85 (3) : 212-7. <https://doi.org/10.2471/blt.06.037069>.
- UNICEF. 2014. EU-UNICEF Child Rights Toolkit: Integrating Child Rights in Development Cooperation. New York: United Nations Children's Fund.
- Vanclay, Frank, and Daniel A. Bronstein, eds. 1995. *Environmental and Social Impact Assessment*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Waldheim, Kurt. 1979. The international dimensions of the right to development as a human right in relation with other human rights based on international cooperation, including the right to peace, taking into account the requirements of the New International Economic Order and the fundamental human needs: report of the Secretary-General. Geneva: United Nations.



- Walker, Simon. 2014. "Human Rights Impact Assessments: Emerging Practice and Challenges." In *Economic, Social, and Cultural Rights in International Law: Contemporary Issues and Challenges*, edited by Eibe Riedel, Gilles Giacca and Christophe Golay, 0. Oxford University Press.
- Yeh, Ming-Jui, and Po-Han Lee. 2023. "Ethical Preparedness for Health Policymaking and Implementation During Public Health Emergencies: The Role of Rapid Ethical Assessment." *Health Security* 21 (5) : 371-378.  
<https://doi.org/10.1089/hs.2023.0003>.
- 劉錦龍 (2007)。空氣污染防治政策對新生兒健康影響評估。《經濟論文叢刊》35 (4)。頁 477-511。<https://doi.org/10.6277/ter.2007.354.4>。
- 姜貞吟、洪惠芬、張菁芬、郭惠瑜 (2021)。《COVID-19 疫情下中高齡女性的處境與福利支持研究：期末報告》。婦女權益促進發展基金會 (臺北)。
- 張珣、李柏翰、溫桂君、張菊惠 (2015)。國際人權法與心理健康權。《中華心理衛生學刊》28 (3)。頁 449-468。[https://doi.org/10.30074/FJMH.201509\\_28\(3\).0004](https://doi.org/10.30074/FJMH.201509_28(3).0004)。
- 李柏翰 (2023) 誰的全球、治理了誰：人權、善治與全球衛生政治。收錄於王曉丹編《法律有關係：法律是什麼？怎麼變？如何影響我們生活？》。頁 73-103。臺北：左岸文化。
- 李柏翰、安仰深 (2022) 矯正錯誤：美洲區域中健康權利可訴訟性及司法化現象。MacNaughton 2015《台灣國際法學刊》19 (1)。頁 199-239。
- 黃建都 (2012)。《我國政策環境影響評估制度之檢討——論納入健康影響評估之可行性》。碩士論文。國立中興大學科技法律研究所。  
<https://hdl.handle.net/11296/v2gkxx>。

• 附表：聯合國健康權特別報告員報告觸及健康人權影響的例子

檔案文號	年份	報告主題	提及人權影響	提及健康影響
Tlaleng Mofokeng 的報告 (2020-迄今)				
A/78/185	2023	食物、營養與健康權	V	X
A/HRC/53/65		數位創新、科技與健康權	X	V
A/77/197	2022	種族主義與健康權	V	V
A/HRC/50/28		暴力及其對健康權的影響	X	V
A/76/172	2021	COVID-19 期間之性健康與生育健康權利	V	X
A/HRC/47/28		工作之策略重點	X	X
Dainius Pūras 的報告 (2014-2020)				
A/75/163	2020	關於 COVID-19 大流行之評論	V	X
A/HRC/44/48		心理健康與人權：基於權利之全球議程	V	X
A/74/174	2019	基於人權的衛生人力教育方法	V	X
A/HRC/41/34		健康決定因素在促進心理健康權方面之作用	V	V
A/73/216	2018	遷徙群體之心理健康權	V	X
A/HRC/38/36		自由剝奪和健康權	X	V
A/72/137	2017	貪腐與健康權	X	V
A/HRC/35/21		關於心理健康權利的特別報告員報告	X	V
A/71/304		關於健康權和 2030 議程的特別報告員報告	X	V
A/HRC/32/32	2016	青少年的健康權	V	X
A/HRC/32/33		體育和健康生活方式是健康權的促進因素	X	V
A/70/213	2015	幼兒期健康權：生存權與發展權	X	V
A/HRC/29/33		特別報告員的任務和優先事項	X	V



Anand Grover 的報告 (2008-2014)		
A/69/299	2014	有效、全面落实健康權框架
A/HRC/26/31		不健康食品與非傳染性疾病
A/68/297		衝突局勢中的健康權
A/HRC/23/41	2013	移工的健康權
A/HRC/23/42		在健康權框架下藥物可近用性
A/HRC/23/51		特別程序的來文報告
A/67/302	2012	健康權背景下之衛生籌資
A/HRC/20/15		職業健康
A/66/254		性健康與生育健康之人罪化
A/HRC/18/37		老年人的健康權
A/HRC/17/43	2011	關於藥品取得之專家諮詢
A/HRC/17/25		健康權及發展權
A/HRC/17/25/Add.1		通訊報告
A/65/255		健康權與國際藥物管制
A/HRC/14/20	2010	將同性行為和性傾向、性工作及愛滋感染入罪化
A/HRC/14/20/Add 1/Corr.1		溝通報告
A/64/272	2009	健康權與知情同意權
A/HRC/11/12		藥品可近用性及智慧財產權
Paul Hunt 的報告 (2002-2008)		
A/63/263	2008	製藥公司在藥品可近用性上之責任
A/HRC/7/11		衛生系統和健康權
A/HRC/7/11/Add.1		與政府之間的通信
A/HRC/4/28	2007	健康與人權運動
A/HRC/4/28/Add.1		與政府之間的通信

A/62/214	水、衛生設施及可達到之最高健康標準		V	V
E/CN.4/2006/48	基於人權的健康指標方法		V	X
E/CN.4/2006/48/Add.1	與政府之間的通信	2006	X	X
A/61/338	健康權和降低孕產婦死亡率		V	V
E/CN.4/2005/51	精神障礙及健康權		V	X
E/CN.4/2005/51/Add.1	轉交各國政府之案件及收到的答覆摘要	2005	X	X
A/60/348	衛生專業人員與人權教育		X	V
E/CN.4/2004/49	性健康與生育健康的權利	2004	X	V
A/59/422	與健康相關之千年發展目標		X	V
E/CN.4/2003/58	健康人權的定義	2003	V	V
A/58/427	健康權指標		V	X



## 第三場 會議紀錄

### 人權影響評估的發展、功能及其監督：以健康人權為例

---

時 間：2023 年 12 月 8 日（星期五）下午 2 時

地 點：財團法人張榮發基金會國際會議中心 6 樓 601 會議室

主持人：東吳大學法學院講座鄧衍森講座教授

報告人：國立臺灣大學健康政策與管理研究所李柏翰助理教授

與談人：東吳大學政治學系陳俊宏教授

人權公約施行監督聯盟黃怡碧執行長

---

#### 主持人鄧衍森教授：

人權處賴處長、尤美女理事長、黃老師還有各位與會朋友，我們這場第三場次接續上午議題，進到一個具體的案例說明。這個題目是由臺灣大學全球衛生學位學程助理教授，提出有關人權影響評估的發展、功能及其監督：以健康權為例，這篇文章寫得四平八穩，也有相當完善的註解，我們現在就請李柏翰來發表這篇文章。同時有兩位與談人，一位是我們東吳大學政治學系的陳俊宏教授，另一位是我們人權公約施行監督聯盟黃怡碧執行長，兩位都是優秀的人權學者與工作者，非常高興兩位參與本場次，也希望今天這樣的議題說明，能提供之後在人權評估操作上之參考，請李柏翰教授進行論文發表。

### 報告人李柏翰助理教授：

謝謝鄧衍森老師的介紹，也謝謝人權處的邀請。各位老師、先進、與會夥伴大家好，首先說明關於人權知識的了解，關於凱達格蘭人的生活，我們可以知道凱達格蘭族群在臺北盆地這樣自然的環境空間，無論未來和過去，都表示敬意！今天討論的題目是人權影響評估發展，從國際人權法切入，主要看健康人權當中扮演的角色。我今天演講大綱就是順著文章脈絡去談一些前言，講國際法的發展、在不同的國家中長什麼樣子，以及到後來發展健康影響評估，以這樣的趨勢當例子去談，今天如果真的做了人權影響評估，之後又如何監督，最後是我的結論。

今天早上提到的，為什麼我們今天齊聚一堂談人權影響評估？因為國家人權行動計畫談到定義人權的指標，然後進一步建立影響評估，所以這個是目前行政院所訂定的政策目標與方向。這個政策幾乎很理所當然！從 90 年代開始，人權主流化的重要發展，今天早上不同報告以及與談人都有談論，到底人權影響評估是什麼？或者不是什麼？今天下午場有些夥伴加入，我提醒一下，談人權影響評估的時候，它重點不是去評估一個國家是否納入公約，或是在加入公約後去進行的內部整體政策調整。因為我們一個國家加入人權公約要進行制度、結構上的調整，不是在談 compliance 的事情，而是真正著重在審議個





別政策，包含過程、結果，是否遵守人權原則？並且預先設想到可能產生的人權疑慮，所以其實人權影響評估處理的不只是結果是否會造成人權侵害，整個過程要遵守一定的國際人權法相關原則，並非適用所有的法案與政策，所以其實上一場黃老師報告中提到一個重要步驟就是範疇界定、**scoping**，要去選擇特定的法案與公共政策是否適合走人權影響評估完整過程。

目前臺灣有這麼多不同的人權工作，比方說兩公約、各國際人權公約國家報告審查，又或者問責機制、人權訴訟、人權教育，以及各種倡議行動，我們還需要人權影響評估嗎？其實在談人權影響評估的時候，從聯合國意見來看會說不要混為一談，它是其中一個非常重要、去幫助國內社會更瞭解人權且更加遵守人權的重要工具，但非唯一的工具，也無法去取代其他工具。早上很多場次討論它的目標，其實重點在於雖然它可能可以事後究責，比方說真正的人權影響發生、甚至達到侵害的程度，會有事後究責的能力，但是理想上，它其實更希望能在事前防止人權侵害發生。以上來說，就是目標放在事前預防而非事後，政策制定者與決策者要從人權角度去做政策辯護，今天談很多政策的執行，可能會從很多不同面向，如公共利益，去談為何需要這政策。

其實人權影響評估是希望能夠讓政策制定者培力，讓他們知道從

人權角度為自己的政策辯護。我們現在思考人權享有的事情，已經不是一刀切出有人權、沒人權，或是有或無的兩面關係，它是連續性的光譜分布。當我們開始深刻認知人權指標或是更深刻認識經濟社會文化領域的人權發展，會發現有越來越好的可能性。早上提到逐步實現的義務就不是有或無，這樣一刀切的結果，其實如果我們回顧各種影響評估，像是臺灣現有的環評、性別影響評估，透過不同機制發展各種影響評估核心，就是確保所有利害關係人以及共同社會群體都有機會參與政策過程，重點是希望可評估！

針對已經實施的政策，已經具體造成的權利影響，都可以有個評估。對於這個事情的認識，它有辦法幫助我們瞭解未來政策對其他權利的潛在影響，也就是說今天早上兩場報告所提到「累積評估的經驗很重要」，所以一開始的作法通常針對已經正在進行的方案政策去做影響評估，然後這個可以當作未來進行事前影響評估的參考。其實這樣的理念從文獻回顧來看，濫觴於 1950 年代各項公共政策，當時想要理性化、學術化的討論，所以我們發現 1960 年代越來越多國家做環境影響評估，納入社會影響評估。針對社會影響，70 年代有些國家開始把社會影響評估單獨出來操作，它不一定在涉及環境議題時，也可做社會影響評估。80 年代在公共衛生領域出現了健康影響評估，這很有趣，一開始有些國家包裹在環評裡面，我們環評法中有說評估環



境風險時候，也要評估對於人體與公共健康的風險，所以在臺灣其實健康影響評估是包括在環境影響評估中，但有些國家是把它包括在社會影響評估中，就是剛剛提到 70 年代有分家的情況。80 年代越來越多公衛學者提到，健康影響評估要單獨成為制度，因為他不一定是完全涉及環境議題，也可能有公共政策，是涉及人民的健康影響。90 年代看到性別影響評估越來越重視，從聯合國開始的性別主流化運動，影響各國提出性別影響評估，臺灣也是在這波潮流中將性別影響評估納入評估。

人權影響評估，老實說，就我文獻回顧所及得知，目前還沒有看到一個國家用人權影響評估這樣的字眼，他可能用不同形式呈現，最早在聯合國發展是 1979 年，那時的秘書長華德翰提出說建議要求各國針對經濟社會文化權利提出報告，當時提出這樣的建議並未獲得重視。當時是冷戰結束前，雖一直有相關的規定希望有人權影響報告、人權影響評估，但也沒有受到政府重視。直到冷戰結束後，各項人權倡議變得活絡，1991 年通過保護精神疾患及提升心理健康照顧準則，1993 年通過維也納宣言與行動綱領，當中提到人權影響的重要性，1994 年建立愛滋病規劃署，裡面也有提到針對不同的權利，尤其是心理社會健康須有相關的影響評估，1995 年哥本哈根的世界發展高峰會與北京的高峰會也有提到，但沒有用到相關的字眼。1997 年當時的

聯合國秘書長安南，呼籲聯合國內部開始針對自身機構制度去做人權主流化，在這個脈絡下聯合國發展署發展了一個所謂 human rights-based approach 人權方法。一開始要去談國家發展與國際發展，要考量人權原則，因此就有一系列人權文書的出現。

90 年代末期人權影響評估這個概念才開始成形、受到重視，過程中經社文權利委員會的功勞其實也不容小覷，在當中扮演重要角色，它是 1985 年成立的，1990 年的時候提出第 2 號一般性意見，提醒各國所有重大發展都要檢附人權影響說明，事後也積極地針對很多國家的報告提出結論性意見，談到立法的時候要提出人權影響評估，比如說針對英國、日本、德國的國家報告，後來 2012 年也針對瑞士、多明尼加去說，政府通過各種國際貿易政策或是簽署各種相關協定，應該要有經社文相關報告。

經社文權利委員會對於權利解釋還是受限於人權範圍，但其實我們都知道人權公約中沒有真的有個詞叫做人權影響評估，它如何要求各國做這件事情？它說我們針對經社文權利公約第 2 條，國家有義務採取措施，以所有適當方法逐步實現本公約所有權利，那要怎麼去逐步實現？就慢慢讓經社文權利出現在主流化所在的所有公共政策中，所以其實採取人權影響評估是一個確保這國家有在進步的指標。同樣在兒童權利委員會，這個重要的工具也有很多貢獻，它在 2003 年第



5 號一般性意見提到另一個概念，各級政府，不只是中央政府或地方政府，在推行與兒少權利有關的政策都應該納入兒童影響評估；在第 15 號一般性意見中提到，各國要去實施基於人權的預算監測，也就是說要有 human rights-based approach，這個 approach 是關於預算的事情，同時實施兒童影響評估，以瞭解衛生部門各項投資行為是否真的促進兒童最佳利益，不能自己說了算，需要提出一些證據證明真的有在促進兒少最佳利益。它在國家報告結論性意見提到，針對法律草案、政策、預算案要進行兒童權利影響評估，對英國、荷蘭、薩爾瓦多等國家都有提出相關的建議。

除了這些基於人權公約所建立的委員會機制外，聯合國有特別程序，透過人權理事會任命人權專家為特別報告員或者獨立專家，在這一波推動人權影響評估概念發展上有很重要的貢獻。比如說 1998 年教育權特別報告員曾提到，關於教育的公共支出預算案，應該要有人權影響評估；2007 年的大家可能常聽到，人權與企業問題的秘書長特別代表，他針對商業領域中應如何進行人權影響評估有重要貢獻，於 2011 年提出企業與人權的指導原則。2007 年健康權特別報告員 Paul Hunt 在報告中談到，針對公共衛生的任何決策都要有相對應的健康權影響評估，就算跟健康無關的公共政策也要有健康人權的影響評估。他的假設是所有的公共政策只要涉及人民民生問題的，其實都有

可能跟健康有關。2011 年特別報告員也有發布貿易及投資協定人權影響評估指導原則。以上這些特別報告員都有提倡人權影響評估的重要性，人權影響評估之所以重要，是因為希望可以監測整個決策過程。

早上提到的透明化、參與以及納入，就是在倡議這些。人權影響評估專家們都相信透過這樣的監測過程，可以提升政策的品質，包含早上提到的政策正當性。那像今天早上不斷討論，以實證的方式蒐集資訊，這是重要的關鍵，很多時候談人權侵害的時候，好像用當下的情況去判斷人權是否受到侵害，可是當人權影響不一定已經達到侵害程度，我們要能有實際證據並去量化，人權影響是可以被政策化的。這些特別報告員的報告都提到，當做完人權影響評估，如果不能真的反應在國家行為修正上的話，你等於沒做，其實會傷害人權影響評估的權威性，要做就要做真的！

影響評估裡面強調很多原則，比如說對最弱勢群體的重要保護機制，這必須回應到這個社會不公平的狀況，很多人與學界會開始討論，我們要單獨建立人權影響評估機制，還是要納入本來就已經存在的評估中，如果觀察學者的討論，主流都認為人權影響評估相關原則應納入既有的環境影響評估、性別影響評估、社會影響評估與健康影響評估中，假設國家有相關機制可以把人權影響評估的 **check list** 或是監督機制直接加入既有的評估中，他們的主張是這樣就不需要花那麼大



力氣建立全新制度，或者增加繁文縟節，利用已建立起來的研究方法與經驗，以及原本有的環境影響評估、性別影響評估或是健康影響評估，還有已經瞭解技術的一些幕僚單位的夥伴，他們就直接用此經驗去深化，進一步深化到人權影響評估衡量上面。

有學者提到，我們把人權影響評估納入這些既有制度，是否錯放那些不用走這些機制的政策嗎？這也是為何學者有這樣的辯論，我們到底是要節省行政成本作為主要考量？因為做這個影響評估會有很高的行政成本考量；但是另一方面是否使得不需要走這些評估的那些政策就被忽略了？這也是要考慮的。

早上最接近這樣單獨設立人權影響評估的例子，就是英國 1998 年通過的 Human Rights Act，議會規範的是國會，若要提立法草案，在二讀的時候政府要提出這草案符合人權法的聲明，這回應到早上的討論，英國這樣的憲政制度適合臺灣嗎？在英國是國會跟政府間協商出一個機制並由政府提出聲明，而在臺灣，議會跟政府的關係並非這麼友好，該如何設立這樣機制？這也是需要考慮的。

我發現人權影響評估主要集中在六個領域，除了剛才提到的國際合作、國際發展。挪威國際發展合作署有自己提出，後來很多北歐國家亦有。像早上提到丹麥有參考挪威國際發展合作署的方法，做國際援助與國際發展。另外重要領域就是健康與人權，很多都是 NGOs 發

展出來的工具，比方說 HOM 發展的工具，剛剛有提到因為兒童權利公約有要求要做兒童權利影響評估，所以歐盟跟聯合國兒童基金會發展出兒童權利工具組。

早上有提到 *due diligence*，在跨國企業活動中希望企業做到企業盡職調查，其中就有提出過相關機制供我們參考。國際貿易中，除了聯合國人權辦公室提出很多針對國際貿易的評估機制外，第一份看到針對自由貿易協定做出人權影響評估的是泰國的人權委員會，早上提到國家人權委員會扮演什麼角色？泰國就是人權委員會做這樣的影響評估，當時針對泰國、美國即將簽訂的自由貿易協定做了這樣的評估。還有另一種公權力對於人權的影響，像是早上也有談到很多涉及公權力的政策與決策，在英國有根據 2010 年的平等法去要求政府、市政府做公共政策決策時，要做平等的影響評估，但這是否真的等同人權影響評估？那又是不同的事情。

他的概念很類似 2010 年的平等法，因為此法有很大程度是參考歐洲人權公約的內容，人權影響評估到底影響評估什麼？如何實質影響各項權利？除此之外我要強調的是，它會考慮對於人權原則的影響，比如說不歧視、公共參與、可課責機制，這也應該在人權影響評估中被考慮。早上有提到人權影響評估有事前與事後，事前剛剛說了很多，為了防止與減緩負面的人權影響，我還是想提醒負面人權影響





不一定等同於人權侵害，這還是兩個不同的概念。而事後的影響評估有短期紀錄，針對政策追蹤儘快地救濟或是究責，如有發生負面人權影響或是人權侵害，還是需要中、長期的評估，去增強人權意識。事後的影響評估，對於未來類似政策也是有幫助。

前面報告人也有談到政策對人權其實不只有負面影響，所以不用這麼消極，偶爾也有正面影響，做人權影響評估的時候，除了記錄負面影響外，其實正面影響也很重要，只是可能對不同群體的各式權利造成的影響程度不同，這個都很重要。我們會區分有意跟無意的影響，有所謂的 *unintended consequences*，每個政策會有自己想要發揮的效果，有些政策它會有近、遠的影響差別。

我以健康人權影響為例子，實務上很多國家認為把健康人權影響評估納入既有的社會影響評估中，但也有學者提到相較於社會影響評估，健康影響評估更適合納入人權影響評估，為什麼呢？他們主張因為健康人權透過經社文委員會第 14 號跟第 22 號一般性意見，已經非常成熟，它權利概念的相對義務已經描繪地非常清楚，長時間所累積健康權的內涵，包括世界人權宣言提的適當生活水準之權利的方面，現在考慮的不只是健康照護，還包含健康的基本決定要素，如公共衛生做的事情、潔淨飲用水、營養、住居環境、好的生活工作環境。而健康權包含所考慮的社會因素，比如說政府治理、政策、社會位置、

社會關係交織性、社經地位等問題。所以其實健康人權在這兩號一般性意見，到後來這麼多算是蠻密集的、健康權特別報告員所累積的概念是很成熟的，因此很多學者認為這已經是相對更適合用在人權影響評估參考中的。因為今天公共衛生領域討論的就是 health policy，所有公共政策考量到對個人的影響，且因為公共衛生一直以來都很強調實證作為基礎，所以以健康融入所有政策的出發點，在概念上與操作上可能會很類似於我們理想中的人權影響評估。

但是其實我自己讀這些文獻想要提醒，健康影響評估跟人權影響評估最後還是不同的東西，因為根據流行病學的考慮，它還是對健康造成不良影響原因，分成上、下游以及遠、近端的差異，所以它還是會考慮到直接或遠端的影響，造成的因素不同就會有不同等的關注。但是人權影響評估就不該這樣區分，因為人權考量是所有的人權相互關聯，所以說公民與政治權利在被侵害、被影響的狀況下，經濟社會狀況也會被影響，這還是可區別健康影響評估跟人權影響評估兩種機制，它在實踐上很多可互相參考之處。

健康權特別報告員在推廣人權影響評估中扮演一個重要角色，主要是因為健康人權理論框架，考量到健康會對人權造成影響，若對人權造成影響，一定會對健康造成影響。基於此概念提出健康權指標與衡量基準，都符合人權影響評估要探討的東西，比如說人權影響評估



必須清楚知道所有人權的要素是什麼。一樣以健康權為例，其中包含五大要素：性與生育健康、兒童死亡率、醫療照護、疾病防控，還有個人衛生設施與基礎藥物的可近性，若以此為例，要能清楚界定一個政策出來後，說明它對健康權造成什麼影響，其實是很抽象不具體的。

我們進一步去問，構成健康權基本要素的因果關係影響，我們會思考這政策直接影響到性與身心健康的什麼，或是它影響疾病控制的什麼，或者影響基礎藥物可近性的什麼，因為只有把要素提煉出來，才能真的評估對人權造成的正面、負面影響，提倡人權影響評估很重要目標是希望促進人民倡議權利，讓人民更有權利意識、知道如何主張權利。

我在文章中有整理出每一年健康權特別報告員在報告提到的人權影響評估跟健康影響，我快速分享幾個案例，比如說荷蘭一直有所謂的阻街專區，除了紅燈區之外，在路上可以攬客，於 2000 年時，因為出於減少犯罪與公共安全的理由，陸陸續續直接關閉阻街專區。後來很多 NGOs 用剛剛提到的婦女健康權利評估工具，發現到這樣直接 shut down，能有效的維持公共秩序減少犯罪，但是影響了性工作者的安全且可能引來很多警察騷擾，使得遠離市區工作的性工作者地下化，成為消費者的攻擊對象。這個政策達到了宣稱公共利益的目的，卻傷害到了很多公共群體。那其實我本來有準備另一個案例，但時間

結束我就不特別細說。再另一個案例是最近發生在 2016 年法國所修改的娼妓法，本來是娼嫖都不罰，改成罰嫖不罰娼，這個過程沒有諮詢任何性工作者或者影響到的群體，使他們的性與健康權、人身自由與安全都受到很大威脅，最後很多 NGOs 用了剛剛提到的影響評估工具，做了幾份報告後，在 2019 年歐洲人權法院起訴法國。今年 8 月歐洲人權法院受理那個案件，因為他們認為的確有實證基礎，且很多性工作者被政策影響到，當時並未好好評估與輔導。

人權影響評估很容易遭受挑戰，像是方法論上如何證明因果關係，如果我們去強調實證很重要，但很多時候對不同權利要素的影響要去建立因果關係鏈，就算用量化資料也很困難，因此我們如何進一步將它轉譯成人權專家或是 NGOs 可以理解的語言，也是重要的工作。很多文獻提醒，若人權影響評估變成新的遊戲規則，太形式化、太官僚化的話，對人權的發展本身會造成負面的影響，因此不可以讓工具、論述發展太專業化，會阻礙普羅大眾參與，或開始對人權沒興趣，這都要小心！我今天報告到此，接下來要請與談人，不好意思，超時這麼多。

**主持人鄧衍森教授：**

謝謝李教授的發表，很充分。接下來請與談人分別用 15 分鐘做與談，先請陳俊宏教授。



## 與談人陳俊宏教授：

主席、李柏翰教授、在座夥伴大家午安，很感謝人權處的邀請，從早上到現在我覺得今天的場次，不管是發表人、與談人所提供的意見，我相信對於我們要如何下一階段讓人權影響評估在臺灣在地實踐，提供非常多不同的視野，特別今天這篇文章從健康權、健康影響評估角度提出重要的提醒。我個人覺得其實這篇文章跟上午的賈教授、黃教授的文章可以對話，做一個呼應。今天我想說的，沒有太多質疑挑戰之處，我今天從一個如何讓這議題從理論層次上，能夠轉換在臺灣實際操作上可行的思考方案提出呼應，或者提出如同李教授提出的回應。

首先我個人在閱讀上覺得這篇文章架構清楚，回答了重要的問題，到底影響評估機制如何運作，同時人權又是如何被納入影響評估當中。剛剛李教授介紹的各種影響評估當中，為什麼健康人權影響評估可能跟人權影響評估有一定的親近性，這邊提出了他的看法，特別是我覺得很重要的貢獻，對於健康人權影響評估當中的重要影響因素，他透過圖表做了清楚呈現，特別是我覺得可提供給在座所有夥伴的參考。這邊提出了我們指標說的五個重要的要素，同時也在裡面談到健康的基本決定因素、健康的社會決定因素，當中去對應出國家的促進、保護跟實現三重義務的關係，說明的非常清楚。

回應上午楊雅雯老師提到的，社會經濟文化權利作為逐步實現的這個命題中，我們從這張圖有清楚的回應，特別在這裡提到了剛剛最後所談到的，而這邊麻煩的問題是，如何能夠瞭解這些因素之間的因果關係？他認為轉譯健康權之間，這些指標如何轉譯成我們可操作且同時可評估的這件事情，方法論上是需要更進一步的檢視。不過這部分我很好奇，等一下李教授或許可以補充，在方法論的層次上，剛剛這命題上有進一步地從健康人權影響評估的角度，我們來看看，因為我們黃教授分享也有談到不見得只有因果關係的證據。

另外一個部分，第二個命題，關於上午黃教授提到透過行政程序法方式，透過一個明確的立法依據，剛剛李教授花了時間討論各國不同的方式，在他文章提到在一般的國家當中，人權影響評估比較不會被視為法律義務，而是視為一種適當的方法。我想進一步請教，我記得 2013 年，瑞士在他 UPR 審查之中，明確表達他們不進行人權影響評估，主要原因是他們認為在方法層次上還沒找到清楚的評估方式，所以這邊想進一步來請教李教授，就您剛剛談到各國的經驗，也提到了不同的路徑，這事情如何在臺灣加以落實？

第三個問題很重要，其實上午很多老師有提到，若要在地實踐，我們要思考一個很重要的議題，那就是如何因地制宜的發展出國際公約所要求的人權指標或者衡量的基準？這可能是一件最困難的任務，



確實這些很重要。那我這邊引用這個 2020 年剛過世的法律人權學家，他所提到的人權轉譯的重要性，提及如同其他所有的法律一樣，國際人權法是否對常民發揮影響力，特別是要有廣大受害群體的參與的話，那就是必須要如何進入到常民的日常實踐當中。一般人民作為國際人權法的主體，在一般場域中該如何拉近與國際人權法的語彙或是這些訊息間的距離，他認為需要做在地化的過程，這個在地化不是只有語言翻譯，而是如何結合在地的脈絡，讓人民能產生共鳴。如何在轉譯過程中，讓這些東西形成可操作，同時後續也可以邀請不同的民眾共同參與，這是重要的議題。

我也同意李教授提出的主張，上午黃嵩立老師提出的方法上，我們強調的不只是量化方法論，談到更多質化的議題，特別是去感知受害群體他們的基本情境與處境，能透過這樣的過程中，使他們可被看見與聽見。白話來說，透過影響評估操作能 *making the invisible visible*，讓看不見的聲音與身影可以被聽見、看見，所以方法上就必須要有更多的考量，而非純粹透過統計的數字。上午的嵩立老師談到的實證意義，其實包含的面向相當廣，等下我會補充。第三個重要提醒，也是李教授最後談到的，做為一個重要的內部自我反思的一套機制或是制度，我們希望透過這樣的過程，讓政府單位進行相關法案與相關政策推動，清楚知道這裡面的人權價值，如何在結果與過程中被重視，而

這邊最擔心、最麻煩的就是要如何避免讓這一套程序運作，形成一個官僚體系運作的一套例行性的 paper work，這個李教授有談到，他特別引用 Simon Walker 文章，其中提到三個層次，當 HRIA 納入政府後，形成一套機關展演的清單，我們常看到這個過程中所評估的各項政策過程。另一個施能傑老師說的，增加一個案子計畫推動過關前的門檻，會形成無法真正落實人權影響評估的障礙。第二個形式，如上午楊雅雯老師提到的 good performance，我們可能在意的，但表現出什麼、做了什麼？這邊變成用人權的語彙去證實某些合法性與正當性，而非嚴肅的自我審查、挑戰的方式。第三個其實就是特別在這樣的框架中，實行面上就可能導致這樣的過程出現很多疏失，在自我解釋過程中、公文旅行當中就不見了！所以，他認為最糟糕的官僚體系就是最後反而無法真正落實人權，成為粉飾潛在有害政策的方式，這是 Simon Walker 這篇文章對於官僚化的重要提醒。

所以，李教授提到如果委託專家來幫我們做這件事情，其實專業化也有專業化帶來的問題，我們面對活生生的人，一切透過科學方法、數據，作為檢證我們政策的觀察標的，他認為這樣的狀態反而會導致進一步的官僚化，所以這當中存在自我矛盾。我們從目前處境 from here to there，也就是要先瞭解當前狀況才有辦法做制度設計，一步步提供更多可能性，所以這邊我呼應李教授說法，標準化的指標非常清





楚，可以讓很多東西具體化，但是指標有可能面臨具有道德意涵的政治工程，我們說臺灣從陳水扁的人權立國、馬英九的人權治國，到現在蔡英文說的人權是治國的地板而非天花板，這樣的治國演變，如何瞭解當中的技術、政治間的分野，事實上是重要的議題，換句話說要深刻瞭解議題，並非技術層面，而是專業的問題，需要有高度政治意志來時刻瞭解。

上午黃老師談到，面對國家有民主赤字的時候，如何透過此方式解決？我認為上述這幾個問題，其實回到一個根本，就是關於能力測驗的事情，是根本性地如何 *from here to there*，也就是如何讓更多的公務體系承辦同仁或長官，能真正瞭解基本人權的價值，在這個人權框架中進行議題。最後，就像李教授文章提到的兩個重要案例，當你純粹從健康人權影響評估角度，你可能忽略了其他不同權利影響評估，沒有做，而導致權利與權利之間的衝突。因為時間關係李教授無法提，當類似這樣的權利間發生衝突，這樣的議題究竟要在什麼階段、方式來進行人權影響評估，我的報告到此，謝謝！

**主持人鄧衍森教授：**

謝謝陳教授的與談，接下來請黃怡碧執行長，進行與談。

**與談人黃怡碧執行長：**

主持人、兩位與談人、各位夥伴大家好，我是人權公約施行監督聯盟執行長黃怡碧，在今天的學術會議中，我有機會以唯一的人權刁民身分出席，還是非常地感謝！人權處能在國內首次以人權影響評估，作為在國際人權日前夕的學術研討會主題，我們覺得非常好，這個議題終於且第一次有機會能夠邀請到各界來做全面性探討。

正如同前面兩位主持人、與談人所說，這篇文章寫得非常全面，我從人權倡議者的角度，一部分除了呼應剛剛李柏翰老師提的一些疑問之外，我接下來的與談會稍微溢出與談人的義務。大家都清楚下一場為最後一場的綜合座談，將全面討論若有人權影響評估，國內的實踐路徑究竟是什麼？我從人約盟的角度提出說，對臺灣而言，人權影響評估沒有做不做的問題，是一定要做！早上很多人質疑做人權影響評估的法律基礎到底是什麼？我想不管是從前面幾位朋友提到的，從兒童權利委員會第 5 號結論性意見，甚至經濟社會文化權利委員會第 24 號一般性意見，都提到進行兒權及人權影響評估是尊重國家人權的重要路徑，更何況我們各公約施行法，當中的第 3 條賦予一般性意見、聯合國相關決定、解釋、宣言與聲明，都具備準法律的效力。

所以單從這些一般性意見，甚至在 CPRD、身心障礙者權利公約施行法中的第 5 條第 3 項，已經要求政府必須針對政策基準、人權指標、法案影響評估、監測機制等等，要就教於身心障礙團體。所以反



過來說，政府也有必要就身心障礙有關權利做相關的法案影響評估。嵩立老師提到，評估人權造成的影響，不管是專門以人權為主的政策，或是其他的面向、看似跟人權沒那麼相關的政策，又或是像開發行為等活動，對於人權造成的衝擊，都要去解決或理解造成這些衝擊的方法，的確不限於今天討論的人權影響評估，比方嵩立老師認為國家人權委員會要做國家人權詢查。

可是為什麼人約盟這麼積極從 2014 年反服貿運動開始就提出，重大的貿易協定在制定前就應該要進行人權影響評估？因為相較於歷史悠久的環境影響評估，人權影響評估或是社會影響評估有很強的規範性意義，就是當評估一個法案或是任何開發行為到底衝擊人權的什麼，那個人權的部分並非人約盟黃怡碧或人權處說了算，而是要釐清國際對各項權利的內涵、國家義務的範圍有什麼樣的構成要件？怎樣構成人權侵害？是有一套特別是 90 年代以後發展的公約，除了包含一般性意見、建議外，還包含個人申訴、國家報告的結論性意見與建議。再來，人權影響評估比起社會影響評估，也更有規範性框架，剛剛有提到人權保障的第一原則是平等跟不歧視原則，雖然人人票票等值且出身尊嚴、自由都是平等的，但是從人權的框架來說，這些邊緣化的群體遭受的歧視及不平等待遇，比起像是郭台銘或是社會中處於優勢的族群，這些邊緣化群體遭受的侵害更需要被重視。

人權影響評估最重要的有 4 個目的，第一個、想辦法在事前、事後辨識對於人權的影響，並在可能範圍內盡可能預防；如無法預防，則須想辦法減輕。最後人權公約或人權價值並非只是人類所渴望，它是屬於國家、私部門及行動者的義務，當他們違反這些作為、不作為的義務，就必須要負起責任。今天每一位講者都好像把 human rights assessment 作為一種金雞獨立、專為人權衝擊來做的評估叫做人權影響評估，可是作為人權團體，我認為人權影響評估除了 stand alone 做人權影響評估這類工具之外，其實這十多年來的倡議經驗也讓我們知道，要從頭開始、從無到有地創造新機制的確很困難，如何在現有機制內融入人權影響評估，也是人權工作者非常重要的策略。

另外，雖然都叫做人權影響評估，可是人權影響評估會牽涉到法案、開發行為、某個介入方案，牽涉到的義務承擔人、權利擁有者、利害關係人，包含人權影響評估涉及的評估範圍，以及到底要由誰來實施人權影響評估？都會有非常多的變化。所以人權影響評估並沒有 one size fits all，不是只要有一種評估方式就可以適用在全部的情況。與其說人權影響評估最重要的一個特色除了人權框架之外，可能就那 8 個或那 7 個一路從 screening，到最後 monitoring 的程序是比較相近的，當所涉及到的行動者、參與者、實施者事實上是有很大的變動，從人權團體的角度來說，既然已經花這麼大工夫來做人權影響評估，



除了像剛剛提到特定權利項目的人權影響評估之外，我提出建議要優先實施人權影響評估的領域會比較全面性，而非涉及一、兩個權利，比方說勞動、集體勞動權或健康權，雖然黃老師在這，我不知道我能否代表人約盟，總之我思考了這幾年，若考慮哪些領域要優先做人權影響評估，像早上已經談了很多的法案跟中長程計畫的人權影響評估，在國家人權行動計畫中就已經要求執行，就可以做為追蹤國家人權義務的重要手段。

事實上，人權處也在上個月對外徵詢對於現正實施的法案及性別影響評估檢視表中對於人權影響評估表格的 **inputs**，人約盟寫了這麼多意見，因為時間關係我無法仔細說明我們寫了什麼，可是我覺得，如同今天施老師說的，性別影響評估在過去這 10 年來幾乎好像流於一個程序性的紙上作業，而現在又推出人權影響評估，這樣情形下可能讓人權影響評估只流於填表，又或者只是在勾選 **check list**。正如同剛剛李柏翰老師提到如何讓邊緣群體或權利擁有者，權利擁有者是人權的語彙，權利主體有機會能在法案和中長程計畫研擬過程中有效且自由地參與，也是人權影響評估相較於其他影響評估的特色。

這樣的評估可以是獨立來做的，除了事前的評估外，它需要一路的監督，所以不論是事前、事後甚至應該是一個重複迭代的評估過程，而且評估的權利必須要全面。我覺得人權處也必須應對，今天包含我

在內也有幾位夥伴提出，現在人權影響評估的表格幾乎是以澳洲的權利分類為主，這部分我有點不能理解，為何我們特別偏好澳洲模式？我們常閱讀與人權影響評估相關文件，其實澳洲是很少被稱讚的。

另外，今天比較沒有特別提到，剛剛李柏翰老師談論聯合國關於人權影響評估的指引，在發展過程這部分，我特別認為必須優先進行人權影響評估領域其實就是剛剛提到的貿易與投資，這樣的提倡跟我剛剛提到在反服貿協議的部分，當時在立法院，我們曾經要求行政部門應該針對服貿所帶來的人權影響評估提出報告，結果當時的狀況讓人印象很深刻，結果評估報告一頁 A4 寫不滿。在這裡我想跟各位分享，立法院法制局在今年 8 月針對各國制定貿易相關的協定時是否踐行一定的法定程序有相關的研究，以歐盟 EU 來說，EU 自己有個貿易協定永續性衝擊評估（Strategic Impact Assessment，簡稱 SIA），過去這個 SIA 不斷被批評說不夠有人權的面向，後來 EU 適度地融入聯合國 2011 年由食物權特別報告員所提出對貿易投資相關協定進行人權影響評估的指引，這邊我非常鼓勵在座各位如有時間應該要去閱讀他所提出的指引，因為他的指引用處不只能說明對貿易協定如何做人權影響評估，他甚至對於現在正在進行的企業盡職調查該如何做也有很好的啟示。

這邊我們具體建議，立法院應該針對行政部門如何締結相關貿易



協定、該進行哪類評估要有法律依據，特別是很多的貿易協定往往衝擊包含健康權在內的人權，像世界貿易組織 WTO 曾經針對自由貿易協定會不會影響很多國際人權公約中提到的積極平等措施，比方為了促進障礙者的平等措施，國家會採取保護措施，但是這些措施會被認定為有害於自由貿易，國家如何平衡它在國際人權法上的義務，以及未來即將簽訂的貿易人權法間的衝突，這是很重要的一部分。

第三個就是剛剛提到，可以想辦法融入我們現有的環評機制。我們環評法第 4 條說得很清楚，開發行為與政府政策進行規劃、實施與最後審查，要做評估的範圍其實非常地廣，絕不是只有自然環境而已，這個環境是包括社會環境以及經濟、文化、生態等等，而且環境影響評估，不是如大家所想的只作事前環評而已。若注意看，環境影響評估法第 4 條第 2 款後段包含環境影響評估後的追蹤與考核，在性質上雖然沒有釐清究竟要用怎樣的方式追蹤與考核，但也可能另外要求開發單位必須提出新一波的環境影響評估作為考核的程序。我的意思是說，我們的環境影響評估程序中，事實上兼具了事前、事後、不斷的評估性質，這邊我很具體的要告訴行政機關，這沒有這麼難！當開發行為涉及到環境影響，包含影響國民健康或對環境有一定的衝擊，我們有做出開發行為環境影響評估作業準則，在作業準則中的附表 10 有清楚的要求，當開發單位針對環境影響提出環境因子與預測方式以

及如何評估時，有個清楚的表格說明。這邊有個例子，比方說把附表整個環境評估分成物理及化學、社會及經濟以及第三部分是文化，大家可以看到有個重要的項目叫做水權，對公約有了解的話，水權在我們公民與政治權利國際公約中有特殊的地位，經濟社會文化權利公約慣常以 4A1Q 或 3A1Q 合併國家的尊重、保護、實現某一種權利的逐步落實。所以我會建議我們是否可以來修正環境影響以及預測方式的附表，使得他的因子預測方式以及評估方式能更符合人權法，特別是國際人權法。

最後今天嵩立老師提到 *due diligence* 的部分，在這裡要說明 2011 年聯合國發布聯合國工商企業與人權指導原則中，第 17 條至第 21 條原則要求必須踐行盡職調查，處理營運過程中供應鏈與價值鏈所造成的人權衝擊，但卻沒有具體要求國家或是企業要以什麼樣的方法進行評估。可是一直到了今年 2023 年 7 月，各位可看到聯合國正在發展對於國家、企業是有拘束力的企業與人權公約，當中第 6.4 條第 A 項，說未來國家踐行國家義務要求企業營運前以及營運過程整個 *life cycle*，必須提出事前以及經常性的人權影響評估，已經成為國家的一部分。

最後我要分享我平時上課的最後一張投影片，今年剛好是世界人權宣言 75 周年，就在後天！我還是要提醒大家，人權影響評估就是





個工具，這個工具的目的是為了協助國家，避免不應該發生的人權侵害，作為履行國家義務一個非常重要的手段之一，若無足夠的政治意志力或者承諾，其實說實話，兩公約可能到現在不會在臺灣實施，從2009年實施到現在，如何讓人權像愛蓮娜·羅斯福所說的，讓普世人權、基本自由能夠發生在你我之間，能發生在地圖上找不到的微小處所，不是像聯合國或歐洲人權法院才是我們訴諸人權正義的地方，像是鄰里、朋友、家園，那才是我們訴諸追求公平正義以及均等尊嚴之處，懇切地邀請大家團結一起為自己、為他人權利站出來！今天報告到此，謝謝！

#### **主持人鄧衍森教授：**

謝謝黃怡碧執行長與談，很高興主持第三場。三位包含講者和與談人都很稱職，說得很好！特別是我很高興聽到黃執行長提到歐盟的SIA，這很值得我們大家去注意。我開放提問之前，請李柏翰回應一下。我們兩位與談人都提出很好的想法跟意見，請你就他們提出的議題補充說明。

#### **報告人李柏翰助理教授：**

很感謝兩位的與談。我真的很感謝俊宏老師，他幫我把後面說不完的地方說完了。剛才提到瑞士在UPR（Universal Periodic Review）

裡面，政府說不想做人權影響評估，和我今天想討論的議題有點像，當時雖然如此主張，瑞士沒有否認它是逐步實現人權義務的步驟，只是還沒摸索出一個適當的方法，我覺得至少我們可以承認，在此基礎上，這是為了逐步實現人權的重要手段。如果是這樣的話，因為它本身就是人權公約的重要義務，如果我們在臺灣還想不到其他更好的方法來做，也許它就是唯一的。

就剛才的提問，我想到關於方法論的討論，其實我剛才跳過去沒說清楚，提到人權影響評估，大家很容易想到是否是在做風險評估，但是談到衝擊或是人權影響評估時，在方法論上要小心，不只是在做風險評估，因為差異的脆弱性、各群體的特性跟所有的統計資料，可能有不確定但幾乎可能可以預測的風險，但另外也很重要的面向在於具體、幾乎可預見的直接因果關係，這部分完全呼應早上黃嵩立老師提到，量化、質化資料都一定要同時有，也要同時有跨領域合作與方法，除了預測可能發生的事情，我們知道一定會發生的事情也要去避免，其實很多政策在還沒做之前就已經知道哪些群體脆弱會受到影響，你明知道的狀態下可以不邀請他們來參與或不諮詢他們嗎？這一點黃怡碧執行長清楚地提到，這邊也回應到陳俊宏教授提的轉譯，因為如果我們真的具體落實參與跟諮詢，他們真的有機會發表意見嗎？不論他是否用我們熟悉的專業人權方式表達意見，我們有能力轉譯成

權利要素，在溝通過程中，他們同時可以被培力、被 empower 的，讓他們知道為什麼用此方式談政府才會懂，人權研究者在這過程中就可以扮演一定的角色去做轉譯工作。這部分可以呼應 Sally Mary 所談的，人權如何進到常民生活？要把人權帶到常民的面前，我們人權倡議者就扮演重要的搭橋角色，我先回應到此，謝謝！

**主持人鄧衍森教授：**謝謝！

**與談人黃怡碧執行長：**

不好意思，剛剛時間不夠，在此補充。今天滿多人提到因果關係，他處理了這個問題，用了更早的環境運動。里約宣言中提到的預警原則，對於新科技或某種危害，特別是作事前影響評估時，因為事情還沒發生、不曉得會怎樣，當你負有一定義務的時候，義務的密度有多高？當你有一個還算合理的理由的時候，就可以先採用預警原則去做部分風險或影響評估，而且在國家提出的影響評估，特別是針對貿易協定的影響評估，不會把責任轉移到國家。

**主持人鄧衍森教授：**

好，謝謝！我們現在就開放與會提問，我們採用統問統答。請發言！

### 問題一：

從上午聽到現在，專家們學理都說不完，時間不夠，我蠻有遺憾的。今天一直在提人權影響評估，強調的是以實證為基礎的政策，實證就是實際驗證，在國外已經有些驗證，我想從國外經驗看自己數據有什麼啟示。我看到 2020 年英國教育部發布教育指南，反對靈魂出現在錯誤的身體裡面的說法，因為發現他們 8 年內性別不安的數據，女孩性別不安增加 45 倍以上，男生增加 42 倍以上，他們要改變教育政策。在 2023 年年初，我國一群醫生在國際期刊刊登研究，2019 年與 2010 年比較的話，不管男女，我們的性別不安的數據都超過兩倍，這個數據是由國家的健康福利數據科技中心的醫療數據，2017 年至 2020 年的變性手術跟 2013 年至 2016 年比也增加了。變性手術就是外科性別重置手術，把特定性別的生殖器摘除後重建另一個性別的泌尿生殖器，或者是乳房處理，涉及神經、血管、尿道吻合。我很期待在健康權講一些實際的部分，目前的討論還是很理論。我想問英國的數據跟我國的數據，還有英國改弦易轍的教育政策對我國目前落實健康權跟教育權有何啟發？希望是李柏翰回應，謝謝！

### 報告人李柏翰助理教授：

謝謝剛才的提問。就我了解，2020 年英國新的課綱想要包含全面性教育，提升性與關係教育，的確是有受到一些家長的反彈。我覺得



這邊剛好是個好例子，因為當時英國推動新的教育指南，有參考了聯合國教科文組織推動全面性教育(Comprehensive Sexuality Education, 簡稱 CSE) 作為實踐基礎，然後他們這個過程中沒有諮詢家長意見，也沒有確實諮詢接受教育的兒少代表。假如當時推新指南前有做人權影響評估的話，也許它欠缺的，的確是諮商跟參與的部分；但如果因此全面否定參考聯合國教科文組織實證基礎的全面性教育，那我覺得可能又有點言之過早。

另外談性別不安，這個議題跟健康權也很有關，但發現這個性別不安增加的趨勢，同一個量化資料可能有很多的詮釋方式，是否可能因為環境更友善，所以大家更願意去承認性別不安呢？還是有什麼其他的原因？單純看數據不會知道背後的理由，這需要更多流行病學資料告訴我們怎麼去詮釋這個資料。剛才提到關於性別重置手術需求增加，也是類似的情況，就是我們光看帳面上數字，就像剛剛強調，需要同時有量化跟質性的資料，只看趨勢與量化資料無法判斷現象發生的原因，好比性別重置手術需求的增加，是因為環境友善的關係？還是因為經濟資源較為豐富所以可以去做這樣的手術？還是為了配合沒辦法免術換證的政策？所以後面還有很多可以討論的地方。感謝剛剛提到此趨勢，尤其是行政機關，比如說衛福部也許有義務出來說明或進一步研究為何有這樣趨勢，或為何現在的政策充滿限制，需要先

動手術才能換證，大家被迫要去動這個性別重置手術。以上簡單回應，謝謝！

### 與談人黃怡碧執行長：

這個正式人權影響評估比起其他評估更可貴的地方，在於它是立基於國際人權法，要提醒政府要很小心，數字大、拳頭大或是數目多，都不能因此以眾暴寡。對於自己性別認同的選擇，在這個天平上面，難道只是一個數字嗎？恐怕不是如此。所以量性、質性研究資料都很重要，但不能因此扭曲或者顛倒規範性的意義，更何況它跟人性尊嚴有關。

### 主持人鄧衍森教授：

還有沒有要提問？是，處長！

### 問題二：

我是行政院人權及轉型正義處賴俊兆 Semaylay-i-Kakubaw，有問題想要請教，因為李柏翰教授以健康權討論，而黃怡碧執行長有提到先前行政內部的討論在權利項目的界定上，參考了早上提到澳洲、看起來不太好的例子，但是早上也討論到，澳洲報告中提到就權利項目認定上做的還 OK，以後續要推動的人權影響評估，我們知道人權是互相關聯又相輔相成且不可分割的，要讓行政或者溢出行政之外，要



做人權影響評估，就權利界定這一點，老師今天報告有個健康權的表，大概是扣連的健康權指標，其中還有決定因素，那對應早上像是賈老師的文章資料第 35 頁也有健康權的 list。我的具體問題是後面發展這機制在權利項目的界定上，李老師或怡碧有沒有什麼對話跟建議給我們，怎麼去做權利的界定？

### 報告人李柏翰助理教授：

謝謝處長。我剛好想到最後老師有個問題我沒回答到，如果權利發生衝突怎麼辦？我想先澄清的是，如果從國際人權法角度來說，權利之間不該有衝突，這些共同構成一個人的基本權利嘛，老實說不該有衝突，它是操作上可能有競合的情況。行政內部也開過很多會去討論權利要素，聯合國報告提醒我們解釋權利要素的時候，也要考慮到同個權利要素也可能跟另外一個人權指標的某要素相關聯。像是澳洲版本就很有趣，比較類似一種權利清單的概念，裡面我們留意一下，它的說明欄講的是這權利它的適用狀況是什麼，反而不是談權利要素是什麼，權利要素是另一種拆解權利的方式，這兩個版本要融合的話，也許可以把權利要素拉進來，更細緻的去談適用的狀況，就會包含主觀的內容和客觀適用的情況，但那樣表格就會更大更長了，這樣檢視表欄位越多就越會亂填，也要考慮一下行政成本。

我這邊想提醒，原則上他們之間是互相有幫助的，也就是說，當

某些權利指標要素符合時，照理說對其他某些權利要素應該也是有正向的幫助，也就是也許我們有足夠證據證明對人身安全權利保障，也同時對於某些權利項目也應該滿足。這個接下來可跟黃怡碧執行長進一步討論，若權利清單太長要怎麼辦？

### 與談人黃怡碧執行長：

在疫情中，健康權、生命權的保障都很可能跟我們的行動，甚至包括人身自由是有衝突的，一群人跟另一群人在某些基本權利可能也有衝突，像是一班學生中有特教需求的兒童與一般的兒童，要達到最佳利益的作法可能會不一樣。我認可不同的權利在不同人身上或群體上，會有競合與衝突的關係，我想聯合國也沒有否認這個事情，那並非只考慮利大於弊，關於平等與不歧視的利弊衡量上，在社會影響評估或環境影響評估的考量，與常用的成本效益分析，那種非常功利主義的成本利害關係是非常不同的。我承認不可能讓所有人開心滿意，可是有些範例是如何讓傷害降到最低，另外是讓好處放到最大，我們能選擇的就是減輕負面效益。

回到表格，我沒有意圖讓它複雜化，不是談要素，是談影響評估檢視表列舉的權利項目，我覺得現在列舉的權利項目比較沒顧及到兒童權利公約以及 CPRD，以兩公約為例，公民與政治權利國際公約第 19 條言論自由，它是包括資訊取得和近用，可是我們只寫言論自由，





在 CRPD、CRC 資訊近用和言論自由是明確分開的，特別是對於身心障礙者的資訊近用，往往要求國家提供不同形式的資訊呈現。如果我們不增加權利項目，而都在言論自由中處理，那言論自由項下要處理不同公約內最重要的那些內容，就會不只有狹義的言論自由。

我再舉例，像是法律人格就沒被列入，因為在臺灣幾乎沒有人在法律前不被視為人，身心障礙者法律行為能力是身心障礙者權利公約最核心的一條，但卻無法在現在的法案中被呈現出來。我只是希望說現在填寫檢視表的這個法案，進行人權影響評估的權利項目部分能夠比較周延、顧及到各公約。目前對臺灣來說，像是禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約（下稱禁止酷刑公約），明年應該可通過，沒通過也沒關係，工作中有提到禁止酷刑公約的處罰，可以在權利項目中涵蓋所有公約的權利就夠了，項目可以不變，但內涵要清楚說明，謝謝！這是我們的建議。

### **主持人鄧衍森教授：**

謝謝怡碧執行長，完整回應這些問題，的確指出一些很清楚的思維，特別是權利是否衝突，舉了 CRC 談兒少最佳利益的例子，有個別跟群體差異性。各位知道公政公約第 4 條，一般說是核心人權跟其他人權可能產生優劣的問題，但是解讀上面我們可能要做很多不同思維。因為時間將近尾聲，我做為這場次的主持人，我想我有特權做結

束。

簡單來說，人權影響評估是在人類做判斷時知識的補充，我們藉此工具與方法是做判斷的基礎，我們需要更多的證據來說明我們做此決定是對的。歐盟沒有告訴我們，他做永續性的影響評估 SIA 是否為法律義務，但是跟歐盟來往的所有國家簽署 FTA 上都會做 SIA，評估內容包含環境、人權、社會，這就是剛剛李教授說的，很多學者爭執到底是獨立的評估還是把他做整合？歐盟的 SIA 就是整合性的，這都是我們的借鏡。其他實際上的資料也沒有絕對的對錯，所以不用太在意，總之我們就是希望利用證據，利用證據的意思黃怡碧執行長說得很清楚，值得注意的是知識的使用方法是否正確，若使用方法不正確，你提供知識來做的判斷也可能會有錯誤，歐盟為此也提出了一份在施政上面更好的指引（Better Regulation Guidelines），其中包含各式各樣的影響評估（impact assessment）。我們對於人權影響評估可以這樣理解，就是希望透過一些方法讓政府施政、讓抽象規範能夠更具體，或避免出現有很多法院判決看起來四平八穩但其實錯誤百出的情形，這個跟知識使用上面的方法有缺失有關係。謝謝報告人、兩位與談人非常稱職的與談，還有謝謝各位參與！這場到這結束，謝謝！

## 綜合座談

---

# 人權影響評估機制之在地實踐

---

主持人：羅秉成

行政院政務委員

與談人：尤美女

全國律師聯合會理事長

與談人：沈淑妃

行政院法規會主任委員

與談人：王國羽

高雄醫學大學醫學社會學與社會工作學系兼任教授

與談人：廖宗聖

國立中正大學法律學系教授

與談人：謝若蘭

國立東華大學族群關係與文化學系教授

與談人：翁燕菁

國立政治大學政治學系副教授



本場簡報 QRcode





## 綜合座談 會議紀錄

### 人權影響評估之在地實踐

---

時 間：2023 年 12 月 8 日（星期五）下午 3 時 50 分

地 點：財團法人張榮發基金會國際會議中心 6 樓 601 會議室

主持人：行政院羅秉成政務委員

與談人：全國律師聯合會尤美女理事長

行政院法規會沈淑妃主任委員

高雄醫學大學醫學社會學與社會工作學系王國羽兼任教授

國立中正大學法律學系廖宗聖教授

國立東華大學族群關係與文化學系謝若蘭教授

國立政治大學政治學系翁燕菁副教授

---

**主持人羅秉成政務委員：**

大家午安！首先謝謝大家從一早參與今天的研討會，這場是最後一場，就人權影響評估的在地實踐進行綜合座談，邀請公私部門的學者專家代表。這場主要聚焦在人權影響評估的在地實踐，前面介紹澳洲等其他國家的做法，現在回來看我們自己的在地實踐、對於現狀跟未來的展開，透過與談人各自的角度來跟各位分享。由今天的討論可以知道，人權的類型或者保護是互相依存、互有關聯，剛剛第三場次談到人權的競合，可能會發生有些人權彼此間的衝突，在這種情況下

人權影響評估制度要如何設計？今天很多討論是要做整合性的影響評估，還是就各項的人權分別做影響評估，包含兒權、身心障礙、族群影響，用整合式或分散式的方法，哪一種比較適合本土化？大家可以再討論。

另外，在意見徵詢、民間參與之程序上，我們特別注意到某些特定群體很難有機會在會議場合中為自己發聲，特別是移工、無國籍的人，在這種情況下，假設有些法案、計畫跟這些特定族群相關，如何去實地了解、去強化以實證為基礎的資料蒐集，包含身心障礙、兒少、原住民族，這些群體在影響評估程序中的實質參與，特別重要的還有專業團體、人權團體，這裡我指的是律師、公民團體，他們在人權影響評估程序中能怎樣發揮他們影響力、提供參與者怎樣的協助？

總的來說，人權影響評估機制是希望達到人權主流化的目標，提升法制的健全並兼顧行政效能。在這樣的目標下，政府部門的法制單位要扮演怎樣的角色、應該提供怎樣協助？尤其是政府部門，如果我們開始落實執行，現在就要思考如何避免流於形式，避免人權影響評估的表單內容，成為作文比賽，或者在時間壓力下不得不交作業，在公務部門文化中多少存在這種情形，講文化心裡感覺有點慚愧，不應該有此文化才對，但確實有時候在時間壓力下，長官今天講明天就要，怎麼可能做出好的影響評估？要怎麼避免這評估過程與結果流於形



式？當然這個影響評估，在行政部門、公部門之外，廣義上還包含立法跟監察，這兩個部門如何看待人權影響評估？還有進行事前、事後影響評估有哪些要注意的地方？這些議題在今天稍早的座談中，透過國際視角多少都有所觸及。這個場次邀請 6 位學者專家代表來回應這場次聚焦的議題，請與談人各自發揮。我就不重覆介紹與談人了，每位與談 8 分鐘，結束後有現場詢問問題的時間，約 15 分鐘左右。第一位是王國羽教授，請大家用掌聲歡迎！

### **與談人王國羽教授：**

謝謝！我習慣讓我的觀眾笑，有次我在活動讓觀眾從頭笑到尾，第一個笑話是我跟我媽看電視劇的時候，她會問我一個問題，「這個人是好人，還是壞人？」，然後到中間的時候問「為什麼這個好人變成壞人？」，後面又會說「為什麼到後面這壞人又變成好人？」，我說：「媽，這個太難回答了！一集裡面有很多的變化。」。我聽這麼多人權的講座裡面，今天收穫很多，所以今天大家都是好人，我是壞人，希望最後我會變成好人。

我第一個要講，我們今天談的人權影響評估，好像只限於法案。我舉一個最近發生的例子，我是看報紙才知道的，政府打算從明（2024）年開始每年投幾百億預算設立身心障礙服務中心，這是好事對不對？上週我到高雄去參加一個高雄、臺南及屏東在地的社工的一

個討論會，他們跟我說：「老師，你是行政院的委員，你知不知道我們這個身心障礙的服務，12月20日就要停止？因為中央政府說明年開始有幾百億的身心障礙服務，所以這雙老服務方案要先暫停。」，我問那案主怎麼辦？這個方案的本身是否提升他的人權？還是侵害他的人權？我想此事蠻大的！

第二件是這幾天發生的事，臺北市在演練防災時交通運輸場站要怎麼疏離，現場有兩種專家，一種是交通方面的無障礙專家，一種是建築方面的無障礙專家。交通的無障礙專家說，緊急車輛停放的地方一定要在二樓，為什麼？他有沒有想過，若身心障礙者沒有電梯，緊急的時候電梯不能用，若有身心障礙者在這場站中，請問他要怎樣撤離？請給我一個好理由說服我，為什麼他需要在二樓？這是第二個例子。

第三個例子也跟無障礙有關，昨天才發生的事情，就是我們交通部部長跑到高雄訪視，然後被一大堆記者包圍，因為現在要推動無障礙環境，這是在 CRPD 公約的第 9 條，是最重要的一條，他跟記者說以後允許摩托車可以停在騎樓，他這樣說之後，那以後我在高雄絕對要走快車道、去跟摩托車搶位置。

一個是行政院的衛福部、交通部、一個是地方政府，三個非常重要的利害關係人與行政單位，他們做這些決策的時候，哪有人權的概





念？人權概念是應付國家報告去寫的！我覺得最不可原諒的是衛福部！我寫封陳情書給行政院，因為我氣不過，衛福部是主管那幾百億預算的機關，在給這幾百億的資源時，有無事先徵詢過身心障礙者？有沒有先瞭解不同地區、不同的身心障礙者與團體、朋友，他們需要什麼服務？還有一個日照中心因此要先停止，現在所有服務先停止，然後等明年預算下來，身心障礙服務中心成立後，再重新啟動嗎？那天社家署的同仁打給我說：「老師，我有徵詢過部內的身心障礙權益保障推動小組委員的意見。」，我反問她說，有問地方政府嗎？有問過不同的身心障礙者等這些利害關係人嗎？他們不會像我一天到晚南北跑來跑去，他可能在南部，他的家裡可能靠雙老的日照巴士接他去使用服務，早上快樂出門，下午快樂回家，你現在有什麼心情去告訴她「I am sorry. 我必須停止服務。」。

為了這幾百億的投資而在 12 月 20 日停止的這些服務，你有想過過渡方案嗎？不只是身心障礙朋友服務暫停，還有提供服務的社工，快過年了，他的工作只到 12 月 31 日，這是什麼權？有時候我覺得我有點像是個笑話，CRPD 講半天，這些部會翻過頭從後面捅你一刀。我覺得最根本的就是無障礙，這其中包括交通、建築物，以及服務、科技等所有資訊的可近性，我們的思維或政策，先不說人權影響評估這麼 fancy、這麼貴族的用詞，對於每天在臺灣的身心障礙朋友，這

是她/他每天使用的服務，是她/他每天生活的 routine。我在還沒享受到政府未來四年、每年四百多億的投資前，我先在 12 月 20 號大哭一場，因為我以後就沒有服務了，要等好幾個月、甚至是半年，政府現在想整個外包，四百多億的計畫全部外包，政府沒有控留任何經費來作監測 monitoring 及效益評估 evaluation 之用，就這樣大撒幣，難怪遭受質疑。

這個方案在部內討論，匆促之間說要做，但要做什麼沒有細緻的方案出來，我覺得最不可原諒的是衛福部本身就是 CRPD 的公約主管機關，衛福部也知道 CPRD 九個原則中最重要的就是身心障礙者的參與，你去問衛福部的身心障礙權益保障推動小組委員有什麼用？你有問過這些在街上走的身心障礙朋友嗎？剛剛俊翰問我行政院會什麼時候開？交通部若開放人行道、騎樓給摩托車停，以後我就不能上街了！你想到的是騎摩托車的人，你就沒想過那些像我需要騎這種代步車的人。所以依我來看，人權影響評估在地實踐第一件要做的事情，就是把行政院各部會首長的腦袋都跟國際人權公約綁在一起，做任何決策之前，要看看臺灣不同狀況，像是批准國際人權公約及制定的國內施行法都是假的，這都是在我眼皮底下發生的事情，就在這一個月，你這評估不是很明顯嗎？幾百億計畫就是人權影響評估的好例子。先看 input，之後再看未來四年身心障礙朋友有無得到服務？這麼多的



錢撒下去之後，到底實質的權利有無提升？我的評論至此，剛剛好。

### **主持人羅秉成政務委員：**

謝謝王教授。人權影響評估本不該貴族化，也不會遙不可及。今天整場座談下來，我希望人權應日常化、生活化，去融入政府政策。社會上，人權主流化還有一段距離要走，方向要朝此走才對，如何讓法案以外其他的計畫、施政，特別是中長程計畫，人權影響評估不只限於法案，應該包括計畫。剛剛說的都是好例子！假設有幾百億的計畫，一般是中長程計畫才会有這麼多的經費，這些計畫設計的過程中如何導入現在談的人權影響評估機制，現在不足或者沒有的，未來都應該要導入，會滲透到政策的實質內涵中。或許到最後，像剛剛提到不要流於形式或只做表面功夫，但做久了也會弄假成真，也會認真看待。只是在一開始我們的制度、機制設計，要怎麼做到讓後面的路走得下去並走得遠，不要做兩三下就窒礙難行，最後就不了了之，做這事情要朝對的角度思維。王教授說的三個個案部分適當地去反映，向部會、機關反映，也是有必要的。好，我們接著請尤美女理事長發言！

### **與談人尤美女理事長：**

大家好！我就順著王教授的例子，從三個案例可以非常明顯地看到政府做政策的時候，事實上沒有做好人權衝擊影響評估。為什麼？

因為做衝擊影響評估時，很重要的就是所有利害關係人的聲音有沒有被看到或被聽到？「人權影響評估是從性別影響評估來的」，這樣說也沒錯，但性別影響評估又是怎麼來的？從性別主流化過來的。那性別主流化又是怎麼來的？是因為大家發現性別議題很邊緣，就思考怎樣讓邊緣議題變成主流，讓大家看得到、聽得到，其中提出六大工具，第一個工具是性別統計，為什麼要統計？因為我們知道政府要資源分配，所有公平正義都涉及國家預算是如何分配的，預算分配主要就是看整個統計資料，它到底能呈現出什麼問題？第一個做性別統計，有性別統計就有數字在那；第二個就是性別分析，去瞭解這些數字的意涵是什麼、去找出問題；找出問題後就是第三部分，要提出解決方案 solution。剛剛王教授提的這些問題，政府都要去解決，就像今天要去解決身心障礙者遭遇的問題，政府花了這麼多的錢照顧身心障礙者，但是他所提出的對策是否真的符合身心障礙者的需求，或者對策本身符合需求，但他的細節如服務銜接部分沒有做出來。

因此，性別影響評估或人權衝擊影響評估，在檢視政策計畫時，這政策或計畫是真的能解決你想要解決的哪個問題？你解決問題的時候，要讓所有的利害關係人聲音被聽到。對公務員而言，他會想說我要去哪裡聽到這些聲音？說實在，公務員都經國考進來，同質性很高，那同質性這麼高，要怎麼體驗到不同人的生命經驗？臺灣最可貴



的就是人，每個角落都有 NGOs，他們就在那邊蹲點、服務、照顧、empower 這些人，政府要善用臺灣的 NGOs，從他們那邊聽到聲音。你不可能直接聽到弱勢者的聲音，他忙生活就不夠了，即便他有聲音你也聽不見，你不會把麥克風給他。但你可以找 NGOs，政府的好處就是找誰、誰都會過來，找專家學者、NGOs 都會過來。你開幾次的公聽會、把相關人等找來，幾次之後就會知道牽涉哪些問題、哪些人，之後就找那群人過來，等你開幾次公聽會蒐集好所有意見，所有聲音都聽到了，就可以檢視這個計畫是否夠周全，並且去解決問題。

早期我們談少子化，當時在 1980 年代提出的對策就是叫所有人要結婚，有人叫女人都去結婚生小孩，這能當作政策嗎？那種東西去做性別影響評估就知道是不可行的。今天談人權影響評估，到底是事前、事中還是事後？就原本設計人權影響評估機制的目的，是行政機關研擬政策的時候，用來檢視提出的對策是否真的能夠福國利民、是不是真的可以解決問題的工具，應該是在行政院階段，包含地方政府做政策、計畫時，去評估計畫是否真的能符合所有人需求。但是有人說，我的預算和計畫所做的是買硬體、電腦，跟影響評估無關。但是，雖然是硬體，硬體總有人在背後使用，使用的就是人，既然有人就有性別，有性別就有年齡，有年齡就有不同的族群與地域，以及不同的需求等等，所以這邊衍生出的問題就是，「利害關係人在哪？」。當你

蒐集地越齊全，影響評估就會越周延，介面就會越好。所以，所謂的影響評估，重點就是讓不被聽到的聲音被聽到，善用人民。政府與人民的關係是臺灣寶貴資源，如何用這資源好好做？

另外在性別影響評估中，很多淪為委外交給替代役或者基層公務員去做，這是沒有人做的來的。它需要的是團隊，可能是跨部會、跨局處的，所以大家說公務員都忙得要死，怎麼有可能。然而，重要的就是主管，最高的主管是否把影響評估當成一回事？你要不要讓行政品質提升？人權衝擊影響評估或性別衝擊影響評估就是讓你的品質、政策、計畫提升的非常好的工具，由主管帶著下面的人形成團隊去執行，這東西就會出來了。所以，看到最近即將頒獎的優秀公務人員，所有傑出的公務人員都是跨部會、跨局處的，因為跨部會是真正面對問題並解決問題、真的造福人民、真的能落實人權的。我想我們的人權影響評估或性別影響評估，它不外乎就是服務人民，以人民為主，以人權為主。我就分享到此，謝謝！

**主持人羅秉成政務委員：**

謝謝尤理事長，她特別藉由性別影響評估以及性別主流化的角度指出現狀上的問題。就像我開頭說的，要建立新機制時要多加留意的地方，要避免走到死胡同，應該怎麼做，請各位指出方法。剛才鄧衍森教授說政府推動此作為讓很多公務員很緊張，真的這樣做下去會受



不了，意思是負荷很重。

人權有一部分越來越專業化，但也漸漸在政策上成為日常，基本上有敏感度、警覺性就可以了。它也不見得只適用於法案或是大型中長程計畫，是你平常的作為，就是你的 DNA 了！要讓每個公務員、特別是政務官，有這樣性別主流化、性別意識或人權意識，喊個口號不困難，不過，要真正去實踐並內化成政策，其中必然要考慮的因素就是要有內、外的監督機制，也不能太仰賴這些執政者與公務人員，該邀請很多像是外部的學者專家，像那些政府推動過程一開始也是摸索期，要怎樣的齊進？我認為盡量不要摸索，我們跟人權處好好討論，把它的可行性與相關必要性等這些建立起來，再來看要怎樣形成一個有效的工作模式，這就是後面要規劃好的。謝謝尤理事長，請沈淑妃主委。

#### **與談人沈淑妃主任委員：**

政委、各位先進，我跟大家報告，就行政院的法案做人權影響評估，其實我們法制規範是很早的。早上報告中有提到，行政院在 93 年就針對法案報院審查要求要做人權影響評估，只是到 102 年才有檢視表出來。102 年 6 月 1 日將性別合併納入法案性別檢視表，當時的檢視表沒有很細的項目，而是由各部會開放式填列；同年 10 月 1 日，明文納入人權影響評估，同時也新增三個子項目，就是現在大家看的

檢視表中的三項，也就是憲法和兩公約這兩部分。這樣的規定對於外界來說並沒有非常滿意，外界批評說我們對於人權影響評估只有勾選項目行禮如儀，欠缺評估方法、步驟、指標。

在 103 年 8 月我們也修改了檢視表，因為沒有建立指標和步驟方法，為了提高人權影響評估的可信度，所以當時在檢視表中的欄位第拾部分裡面，增加了法制單位復核，希望由法規會中具有人權專長的委員、接受過人權教育的參事或其他高階人員，甚至可以委外給人權學者專家去檢視這樣的項目。當時也請人事行政總處辦了人權影響評估專業訓練，要求相關人員要接受相關訓練。同時在 103 年希望落實公眾諮詢，能盡量諮詢到利害關係人、團體以及個人的意見。檢視表中有修了第陸部分徵詢跟協商的附表，要求機關填寫徵詢哪些機關、團體、利害關係人，他們提出哪些意見、參採情形如何。有個議題是關於某些法案規範的內容，不一定容易尋找利害關係人，不過我們還有個機制就是「預告」，透過預告還是有可提供意見的機會。法案送去立法院之後，相關團體或個人仍可表達意見，所以在徵詢意見這部分，我覺得行政機關大概都做得很好，如果法案報院的時候這部分沒有填寫，我們都會仔細地檢視，提醒業務單位這個部分要補做。

實行以來，當時的設計構想由法制單位來復核，畢竟法制人員對於人權公約、憲法、大法官解釋、憲法法院的判決等，這些人權概念





的宣示比較能夠理解，能協助業務單位做具體的檢視。不過執行起來又流於形式，大家只看這個項目是否填寫，法制人員就打勾了。這跟我們當時設計由法制單位復核的構想並非一致，這樣的作法大家不是很滿意，因為現在執行的結果確實有點流於形式。

很高興現在人權處邀請學者專家要來檢視流程表，也做了相關的索引。不過我剛剛聽了這些學者專家就國外的做法，我覺得目前的檢視表列的權利項目與索引之外，可能還欠缺步驟、方法。尤其剛剛提到這些各部會可能還不知道怎麼做，即便一開始提到法案草擬階段有找人權專家諮詢，不過就是擔心可能變成最後這個人權專家學者幫我們做評估，各機關公務人員仍然不是非常深入理解這些項目。除了要加強訓練，讓機關公務員能理解人權意涵、未來打算建置的人權指標，以及操作方法、步驟等，才有可能執行，未來也不應該全部委諸於學者專家，若機關同仁等到法案通過或在法案審查程序中，要對外做政策辯護卻不熟悉，就無法做好的辯護，這是第一點。

就法制單位的角色來說，未來針對人權影響評估，如果希望法制單位能協助業務推動，畢竟針對人權這塊，法制單位相較於業務單位是較能理解的，能協助業務單位做檢視與評估，另考量各部會的法案都是由業務單位草擬完成，預告之後，就會進到法規會審查的階段，因為我們做人權影響評估，除了預算、人力之外，也需要時間、成本，

若法制單位能即早協助法案，如在政策形成階段就可以參與，就可以縮短我們整個人權影響評估的時程。所以，如果法制單位有這個人力與時間，希望能提早參與，這是一個可以做的方式。另外就是教育訓練也非常重要，避免各部會同仁可能不知道怎麼做人權影響評估，最後淪為紙上作業或委諸於學者專家的情形，像現在的性平影響評估被批評的情形，這是我目前的感想。

**主持人羅秉成政務委員：**

謝謝沈主委。因為我在審理相關法案，就我的了解，法規會不僅會提供法制意見，有時候會把跟人權公約相關的實務見解或跟人權無關的意見都會提出、促請部會注意。有些法案特別邀請性平處或者人權處參與，讓法案審查過程有多方意見參與。部會有機會的話，不只是業務單位人員，要習得我們這一套工具的分析方法或者實踐，現在主要部會都有人權工作小組，我們也在擴大，包括經濟部在內，它已經設立人權工作小組，怎樣活用、善用、活化部會人權工作小組也是可以思考的方式。必要的話，重要的政策法案應該要讓人權各部會的人權工作小組加以討論，外部的委員就可以提出一些建議，乃至於早期的預防或是察覺到這法案跟計畫是否有人權的負面影響，有時候可能是沒有敏感度，而這敏感度可能要借助外力。第二個是，提升本身的能力是重要的，如果連喊救命都不懂那就再見了！確實要知道怎麼



做，且需要外力幫忙以及一段時間，但要想辦法把自己公務部門的人權專業化，怎樣去將各部會的人權專業建立起來，在行政院有負責政策的人權及轉型正義處，但在部會沒有相應的單位，人權工作小組是好的發展方向。

法規的影響評估程序透明是必要的，事前的預告也都是必要的。臺美 21 世紀貿易倡議對程序透明有高標準的要求，包括法規影響評估的報告要如何揭露處理，這是部會間要做討論。至於如何做、做到什麼程度？因為現行評估機制其實還不夠好，還在努力調整中，這個要同步去處理，也不可以放給部會自己操作。關於法規透明性與預告的問題，我們也有召一個會讓所有部會共同研商如何建立工作模式，在往下做的時候不可讓部會自行做初期調整。除了教育訓練之外，可能要有點協作的概念，以工作坊的模式，拿以前的案例去試看看，或者把現在要做的案例趕緊做出來後再馬上丟出來，可能在專案中讓部會間互相討論學習，一步步地累積經驗。關於後面可能的規劃與工作方法，就要請行政院人權及轉型正義處想想，可以請國發會等這幾個主要單位多加協助，謝謝。再來請廖宗聖教授。

### **與談人廖宗聖教授：**

主持人、與談人、各位貴賓、夥伴，很高興有機會參與這麼有意義的活動。關於人權影響評估，今天很簡短地跟各位分享我個人想法。

我覺得 It's time to go further，我們可以試著往前走一些。整個影響評估在大架構中都是風險管理的一環，不管是環境影響評估、人權影響評估、健康影響評估，乃至於某些國家已經在做的評估。剛剛貴賓提到我們有檢視表，經濟部推漁電共生跟農電共生有什麼差別？其中就有環境檢核跟社會的檢核，社會的檢核在意的是人權的影響，我們國家不是沒有做，是在不同的地方做不同的事情，只是沒有整合起來。所以當我們現在大家聚集起來討論，可否去把它整合並產生結果，這些結果又可以反覆回饋到體制內，讓人權保障上受到完整的支撐？這是好的。

再來跟各位報告，各位熟悉的是環境影響評估，用它來討論它跟人權影響評估有哪些關聯、哪些相同、哪些不太一樣，或許會比較有概念。剛剛政委提到人權如何主流化，還有弱勢團體怎樣參與，以下提供我的一些想法。我們 1994 年就有環境影響評估法(下稱環評法)，可能會有不少學者想到是否要弄一個人權影響評估法？我們看一下環境影響評估法，預防、減輕開發行為對於環境造成的不良負面影響，它是風險的評估過程，人權影響評估也是，為什麼？大體上都是事先做評估，不是說事後就不做，事先做、然後延續到最後施政，看產生怎樣的狀況再回頭來修改，環境影響評估也是如此，不是環評做完就什麼都沒有，它是風險管理的過程。



可是我們想說環境影響評估跟人權可能不太相同，因為像環評法第 5 條說哪些開發行為要實施環評？有這麼多，各位看一下。可是 1995 年環評法施行細則第 6 條，有說明開發行為有哪些情形屬環評法第 5 條所稱「不良影響」，用語不是「環境不良影響」，我沒有查為什麼少了「環境」二字，第 4 款列了一個「破壞社會、文化或經濟環境者」，也就是可以把社會文化經濟說成環境的一環，這也談了一部分的人權影響，只是沒有很完整。每個國家的法制都持續在前進與調整，越做越好。以往我們用這嫁接的方式，各位看一下這圖，或許時間到了，想個辦法產生更好的效果，這樣的嫁接有何壞處？若你不是源頭嫁接，這樹枝斷掉可能就沒了，或說樹枝即便長出來只是其中一支，影響力不大。所以我們想想，以前有談到一些部會做了一點點、其他的評估作法，是否也可能整合起來？我想這個方向是對的，也是好的。整個推動的過程中可以想環境影響評估過程是怎樣過來的，我們人權影響評估可以怎麼做，大家考慮到範圍要做哪些？若你懂環境影響評估，環境影響評估可做的就是政策 (policy)、方案 (program)、計畫 (plan)，政策面向有 3P。人權影響評估在政策、方案、計畫都可以做，多一個法規也可以做。我們要把個案的人權議題拉到人權影響評估，還是說讓它留在環境影響評估中、個案開發放在環境影響評估中，這樣釐清我們可朝分開的模式對吧？這邊可見到早上很多報告

人提到丹麥的影響評估流程，這其實是風險管理流程，如做過風險管理就知道它的流程就是這樣。裡面一開始就是 **scoping**，哪些東西要放進去，之後就是蒐集資料 **data collection** 和建立基礎基線 **baseline**，基礎基線是什麼？人權影響評估指標是什麼？會發現其實長得一樣。最後再來分析會產生怎樣影響，這些影響可能要怎樣調整管理。最後提出最終的報告（**reporting**）、做報告的評估 **evaluation** 與持續監督 **monitor**，你會發現其實都長得一樣。

對於剛剛的與談，我的想法就是一步步做，不用過急，公務人力吃緊，我們知道其實他們事情很多，每個都多出來的工作他就當成一般事情。後續可以怎麼做？分短、中、長期，試著去做一些示範計畫，我們國內要做一遍之後，看哪裡缺、哪裡要補？可以引進 NGOs 協助或是專家學者。做完之後你可以適度建立、同時參考國外人權影響評估指引，先做指引，不用馬上進入法規，就會存在義務性。法規要調整也很難，需先去建立軟法、指引，讓專業機構可以幫忙，律師也可以。長期也可以考慮 10 年、20 年以後，我們可以有個人權影響評估的法或跟其他影響評估放一起，就會有相關細則跟配套規範。最後談一下弱勢團體，他們怎麼參與，各位有興趣可看公眾參與（**public participatient**），給他教育、資訊，讓他表達意見、給實質回饋，最終可以同時參與規劃、擬定政策。謝謝各位！



### 主持人羅秉成政務委員：

謝謝廖宗聖教授的期許。這是我們可以評估的做法，短期內如何做示範計畫，如果這個模式做得出來，怎樣把這樣的執行方式、甚至成功的案例，把它轉移到或普及到各部會機關來做，這要有些計畫跟方法。長期用法律，廖教授指的是法律嗎？（廖宗聖：對）人權影響評估法？這要好好想一下。剛剛從環境影響評估切入，早上報告提出我們環境影響評估比起其他國家的做法更具有強制力，那這是以風險管理跟評估來說，通常來講，賦予比較高度的強制力比較少見。法制只是宣示性的意義不大，如變成一個要件很強的硬法，這是好不好？要想清楚，還有國際上作法如何，大家可以再討論一下。

最近行政院在進行的政策討論，是評估數位政法制的協商專案平臺，那 AI 基本法要不要？現在先指引後法律，AI 基本法指引國際上少見，現在有了歐盟的草案，但可能沒那麼快生效、施行，因為要適用所有歐盟國家，這要觀察國際相關動態。至少概念上如廖教授所提的，先軟法、先指引這是可行的，現在大體上也是依這個模式在推動。至於要不要進一步以此作為長期的目標？像是數位政法制平臺中要訂立 AI 基本法是目標，是政策上有這樣規範便朝此方向走。指引先行，公部門先行，這是基本的政策態度，但我們今天討論的人權影響評估是否要有一個長程目標，依照法律推動，可以再討論。接下

來請謝若蘭教授。

### 與談人謝若蘭教授：

（原住民語發言）大家好，今天榮幸參與盛會，從對臺灣國家人權期許、民主化歷程，最後以這領域去談一些原住民的例子。臺灣是從期許人權立國，邁向一個當前在談人權為本的社會，在臺灣民主歷程看到這樣進展，其中也看到很多需要進步的空間，這也是為何我們今天聚集在此的原因。另外談人權立國的過程中，有蠻多人權拼裝的狀態，現在則是期許走到人權主流化的概念。我們可以看到臺灣國際地位的脆弱，總是希望能跟國際接軌，用人權做一個宣示，其實是個有效的策略。我們的確希望臺灣可以朝這個方向，比方說臺灣民主化，重要里程碑就是美麗島事件，美麗島事件就是為了基本人權，在國際人權日進行的事情，後續包含林家血案等等，都是以政治化的目標下所處理的。我們是從一個談高度政治的人權拼裝到現在真實談人權主流化。不過政治的角力其實還是有的！

除了尤美女理事長提到從性別主流化轉換成現今談人權主流化，在這個過程中臺灣將近談了十年的族群主流化概念。以具體例子來說，族群主流化在蔡總統成立總統府的原住民族歷史正義轉型正義委員會中，也提出這樣願景，賴清德副總統在臺南時也設立臺南市政府族群主流化推動會，都是試著讓整個社會去了解，當然是挪用一些性





別主流化的政策規範去進行調整，這些都是可參考的借鏡。

不管談性別、族群或者人權，它的本質都是人的尊嚴、人的價值，怎麼看到這些東西，又如何給予權利？我們談權利 **rights**，當然無法忽視權力 **power**，因為權利間有衝突的可能性，而泛政治化族群訴求是否侵犯其他族群的權利...它或許沒有侵犯，但這是我們談族群平權會常遇到的事情。當我們做這國家政策除了有國家領導人的政治意志之外，不只是有宣示的效果，其實還要承擔的責任就是執行力夠不夠的問題，當然不能把它當成執行團隊的問題，而是你派了什麼政務官、什麼委員？他有無這樣的專業去做此事？他有無務實、有無人脈去執行？

我們之所以願意在繁忙正職工作之餘，願意參與很多社會上的這些運動，包含人權機制等等，其實有很重要原因，那就是我們希望不管推動人權還是民主化的過程，我們希望有正向的介入。有正向的介入，可達到產、官、學、專業、庶民間的對話，然後成為重要的溝通橋樑。我再舉一些大家可能熟悉又不太熟悉的例子，關於原住民族群，是做人權政策、政策影響評估會忽略的，畢竟現在官方統計原住民族人數大約是 2.5%，關於這個 2.5%，社會常常道德性地覺得「非常夠了！已經給他很多權利了！」，但另一方面又覺得好像是要太多。我舉些例子，比方說我們目前看原住民族立委 6 席，多數人認為 113 席裡

有 6 席已超過人口比例了，可是對原住民族群來說，我們多元族群中永遠是選擇性的，族群人數多的取得那 6 席，這就變成所謂的民主多數暴力。延伸出的議題是，我們談修法，我們在談山地原住民、平地原住民其實是錯誤的分類方式，這是中華民國沿用日本時代的分類，大家都知道問題也承認有這問題，當提到政策上面的修改時，就會有很多似是而非的問題跑出來。這些都顯示了我們做這些事情的時候，不願意再進行相對應的溝通。

我認為很多人權議題都有類似問題，提到很多人權議題的時候，會認為人權團體很難搞，但實際上是因為執行時整體溝通的力道是非常不夠的。社會溝通一直是重要因素，不管是做性別平權、族群平權，而我們只當成道德性宣示其實是沒辦法進行溝通的。回歸來說，談這些政策評估時，為何需要借鏡國際作法？是因為如我前面所說，臺灣是人權拼裝國家，走到現在想走人權主流化，可是我們無法無中生有，所以需要藉所有學界、務實的人權界，有跟國際接軌的 NGOs 朋友，提出世界各國有效的作法，這些有效的作法是否可以讓我們拿進來後，再透過拼裝與委員的實作，漸漸改進然後出現一個臺灣的原貌，謝謝！

**主持人羅秉成政務委員：**

謝謝，謝教授。因為謝教授從原住民族角度切入，如我剛剛有提



到，包含兒少、身心障礙者、原住民族群，希望他們在整個法規人權影響評估過程中得到實質參與，謝謝他提的相關意見。最後請翁燕菁教授。

### 與談人翁燕菁副教授：

謝謝主席、各位來賓。遺憾的是早上我有課程，所以就只能很晚進入會場。我也花了時間拜讀了三篇大作，剛剛聽到各位先進的發言，最後一個發言的好處就是我可以直接附和就好，很開心。簡單說，我也同意先做示範，如果要先做示範，我自己偏好可以從現在問題最大的都市計劃、國土規劃開始，既然已經有在做環境影響評估了，人權影響評估可以順便做一下吧！這個牽涉到的正義議題太多了，代際正義、族群正義等，當然挑戰應該很大，但建議應該有示範的作法。尤其國土規劃相關的主責機關非常熟悉環境影響評估，熟悉評估流程、怎麼去規避風險的狀況，不是鼓勵規避風險，但的確是在做風險評估，我希望這些相關的主責機關自己學著怎麼看對人權造成的影響，中間一定會跌倒，一定會被批評，可是不可能自己不學，永遠都是學者專家說話，或是請國家人權委員會來指導，不可能有這樣能量。大家要培養能力，不能讓外界指導成為常態，這不是人權主流化，我們在機關中的大家都有點這樣的想法。如果現在鼓勵他們考公務員的人都要知道憲法規定、人權法的課程，帶著這些知識進入公務機關就不用培

訓了，這是長期的。我們近期可以找已經在做人權評估的單位先來做這個。

另外，我覺得賈老師文章提到法遵跟影響評估真的有差別。在企業與人權中，我們遇到一樣的問題，法國硬法化後，當法遵來做，變成我評估人權時候拿法規來作為依據，我不要踩雷就好，但實際上已間接造成、甚至影響到其他人，我卻不會犯法、不違法，這是個問題，這涉及到我們要用什麼標準？我們在說憲法、公約的標準，彷彿它是高標似的。跨性別人權在聯合國體系不好推動，就讓全世界國家都有共識，但是在全世界的人權法院都有確定用什麼標準？用公約的標準嗎？現在憲法還沒建立相關標準，依法遵來講就是不要踩雷喔！這個就涉及剛剛說的參與，具體建議，我們一直都有這些夥伴關係的 NGOs，真的要慢慢累積 NGOs 的名單，去看哪些機構、單位、組織是你很需要跟他們聯繫的，在推法案、措施、計畫，投注這麼大的預算進去，怎麼可能不用討論？所以事先要放消息給 NGOs，讓他們可以反映、告訴你可幫什麼忙，他們有什麼意見？說穿了，他們提出意見就是在幫忙。讓這個參與變成常態性的網絡，我們要跟國家人權委員會合作，把 network 建立起來，那個網絡不是說每次收網都拉過來，而是有興趣的就可以來！ NGOs 也很忙啦！

還有重要的是李老師文章提到的，用人權推良善治理，善治就是



要透明。透明資訊能否在政策形成初期就落實？民意是龐大壓力，一定要修改某項做法，這時候有媒體、公民團體會來參與。如果有些議題很冷門到媒體叫不來怎麼辦？要靠政府把資訊放出去，前期就讓他們知道。

另外，我想特別強調剛剛比較少著墨的量化分析工具，我們國家相關統計資料庫，前陣子學術單位委託調查，我有點忘了，我在填問卷時掙扎一下，實話說不好用。國家各種資料庫很難用，要找什麼找不到，我要找性別它就只分男女，但我想知道的還有其他資訊，應該要顯示、揭露很多資料。我們經濟學談循證治理需要大數據，我們建立相關法規時是否能順便把資料庫變好用一點？做更專業的統計，不要每次都是個案委託出去做研究，我覺得這是我們走長遠應該要做的，人權影響評估會是很專業的！

最後講到標準，臺灣推動人權保障的時候會說照顧弱勢就好，但這不是人權，是人道。我建議談這些事情的時候，因為弱勢發聲的角度機會少，要優先找他們，但不代表就是找他們就好，消息要先放出去，讓所有利害關係人有機會參與，再次強調，我們公共行政的老師強調的利害關係人，不是只有弱勢，而是少數弱勢等這種利害關係人，讓他們可以參與。最後呼應一點，是我也很贊成的一件事情，各部會的人權工作小組擴編的方式要有彈性，如何讓利害關係人跟最常代表

他們的組織可以更有系統地參與部會人權工作小組的運作，參與並非約時間擠在一起開會，而是怎樣讓他可以取得資訊、有無管道？怎樣更有效率地讓他看到資訊，也可以快速先在表單上反映初步意見，之後再聯繫檢查？像這樣互動式的參與方式，我建議可透過各部會人權工作小組建立的網絡中去活化，以上，謝謝大家！

### 主持人羅秉成政務委員：

謝謝翁教授。六位與談人都發表意見，陳曼麗委員要發問嗎？好！要發問的舉手，就三位喔，先請曼麗委員。

### 問題一：

謝謝主席、各位！我是環保團體也是婦女團體。今天聽了一整天，我對於環境影響評估與性別影響評估剛好都有涉獵。我們環保團體常說「環境人權」，所以環境也是人權的一部分，現在討論過去所發生民主化過程中有些人權的事件，我們來想現在的人權事件大概有哪些？剛剛有人提到要試辦，我想到高雄大林蒲的案子。它有空氣跟環境的問題，也有做環境影響評估，但從人權角度看大林蒲這個案子，它有整個國家政策或相關單位做有高度的討論，且這部分較能跟當地人有好的溝通。但像是今天討論到健康問題，我有一點發想，我們是否可以由最近在臺灣的一些實際案例來進行人權影響評估，用這樣的



機會讓大家試試看並從中間學習經驗？以上。

### 主持人羅秉成政務委員：

這就是案例演練，以真實的案例來演練，比較實境分析才能接近實證、面向將來。我剛剛說也許有可能就即將發生、推動的工作做影響評估，可以實作看看，但實作採取開放型或者封閉型，需討論看看。主要的目的是要讓承辦以及負責政策的公務人員在知能、知識與能力這部分上有所增長。

### 問題二：

大家好，我是環境權保障基金會的林研究員。以我們當時倡議要把人權影響評估放進去環境影響評估的經驗，老師們提到的氣候變遷、淨零下的預算其實很多，或許這塊可透過實際演練，讓各部會操作人權影響評估。但我想說的是，我們在氣候變遷因應法（原溫室氣體減量及管理法）期待把人權影響評估放入修法，環境部的法規會非常不能接受人權影響評估，他們覺得是模糊名詞，且無法操作跟處理，民團期待更快可以進行人權影響評估，講了很久了！環境影響評估到底是否是好的操練模式？其實一些環保團體希望人權的影響評估要放到環境影響評估，但環境部也很難放進去。如果有個可以操作的規劃，讓各部會可操作，像現在國家在淨零政策投入的預算這麼多，如

社子島、水庫興建等案例，在開發的時候就可以有人權影響評估進去，包括原住民族相關、光電議題都可以放入操作。這是我的想法與建議，想詢問各位。

### 問題三：

我是中研院的陳俊翰，有個問題請教與談人。我們說人權影響評估是政府做決策的時候，希望能預防或是減輕人權侵害。但實際上政府的「不決策」本身也可能造成人權侵害。這種狀況下，假設重大系統性的社會不正義狀態下，卻由於立法怠惰或政府沒採取措施或者計畫，這時候有無可能透過人權影響評估去要求政府有積極作為？好比我們有公民一樣的連署系統，但常常政府回應都流於形式或者非常的官方話。有無可能要求政府單位用人權影響評估觀點去說明，為什麼不採取民間提出的案子或為何不採取某項立法或措施？謝謝。

### 主持人羅秉成政務委員：

我簡單回應你，如何讓一些公眾意見獲得實質的回饋，這在後續一些檢討會做，會試試看一些作法，這會跟一些法規面預告有關。這在臺美 21 世紀貿易倡議的高度期許與要求底下，公眾意見的採納或不採納也要被揭露，這種狀況下要有個態度去回應公眾意見。你觀察的這個現象，或許以後有機會在剛剛講的機制下去作一些調整。





#### 問題四：

羅政委好，各位在座學者專家好，我是高中退休老師。我要提一下，環境影響評估結果是妥協出來的產物，像是蘇花高變成蘇花改，後來變成蘇花替，這些都是妥協下來的。人權影響評估到最後是否成為妥協的問題？這是必須要質疑的。第二部分，我們整個人權來說，我建議是否請人權處這邊可參考像江國慶案、蘇建和案，就是這個評估機制可以產生的，還有像是桃園中壢詹老師遭盤查案還有新竹竹北黃媽媽被逮捕事件等等，這些也是侵犯人權的事情。今天討論過程只有針對影響評估的因子，但是我覺得很多實例可以呼應前面貴賓提到、用實例驗證人權影響評估到底是否流於形式，我覺得實際案例是最能驗證它的。謝謝！另外，行政法院很多案件可能牽扯到的都是人權問題，謝謝！

#### 主持人羅秉成政務委員：

用冤案來比擬有他有意思、有創意的一面。整體來說，這種事前的評估是需要的。剛剛幾位教授提到，人權影響評估多少帶有風險控制，也就是防錯、不要造成錯誤，尤其是在人權面向要注意，那個錯誤會影響到誰？有些錯誤政策是有些人會特別受影響，導致受傷尤其嚴重，從事後看會顯得不正義、不公平，這對國家政策來說是要避免的。所以怎樣事前防錯、事後除錯，冤案的處理基本上就是這樣的態

度、機制，政策不是個案，但是政策如何整體思考？就像剛剛說的，確實都是妥協啊！人權影響評估與對產業的衝擊影響評估要不要做？肯定要做！一些作法可能對產業有利，但可能對特定族群不利。

在利害關係上，前面有說到，到底要做整合性的人權影響評估，還是分散式的人權影響評估？這在後面的分析上，面對政策決策思維要注意，整合一起評估是權責的問題，可能會比較清楚知道 **target** 或影響是什麼；若採分散式評估，那工程相當大，**list** 拉起來長到不行。這就是到底有哪些應該 **check** 的項目，怎樣界定權利範圍、利害關係人諮詢、步驟程序、結果，是整套的。

為何要有國際視野，我們就是看一下別人怎麼做，若真的導入相關國際經驗，建立出自己的模式，透過實作的方式形成一個工作上的指引與規範。我剛剛說的是指引，實踐上才可能在一個個法案、一個又一個的政策中，逐漸堆積整理成相關的經驗，而大家貢獻自己的看法與角度，這是我們計畫中本來就要做的，慢慢收斂，包括配套人權指標怎樣建立，像是人權指標也是配套，這些是我早上說的打地基、鋪軌道的基礎工程，以往是沒有這樣的方法工具來做的。

那國際上既有相關做法，我們發展到這個階段，這件事情應該要來做！要怎樣才不會一開始就做得歪掉，最怕方向整個錯了，務實地說，要有可行性！臺灣政治環境很清楚，這些做法難道不需要做政治



判斷、政治因素分析嗎？會啦，也不能太一廂情願地說制高點拉到，就我說了算，讓那些因素變成絕對性因素，恐怕很困難。以剛才提問講的妥協也好，或是綜合因素權衡也好，在法案、政策上都會發生。全部的法案都要立法院通過，所以人權影響評估送到立法院後，產出的結果未必盡如人意，這是民主社會會發生的。不過謝謝前面五位在這場次的發言，就不總結了。很感謝大家全程參與，我請人權相關學者專家齊力幫忙，下個階段繼續推動我們機制的建立，盡量優化完善。謝謝大家！



## 會議剪影



- ◆「行政院2023人權日學術研討會」以人權影響評估的國際視野與在地實踐為主題，由羅秉成政務委員開幕致詞。



- ◆行政院2023人權日學術研討會與會人員合影，手比人字，象徵關注人權之意涵。



- ◆第一場：人權影響評估機制之比較研究—從澳大利亞法制出發  
左起：與談人范秀羽副教授、與談人楊雅雯助研究員  
主持人黃默文理講座教授、報告人賈文字副教授



- ◆第二場：建立以實證為基礎之人權影響評估機制  
左起：與談人施能傑教授、與談人高涌誠委員  
主持人吳志光院長、報告人黃嵩立主任





## 人權日學術研討會



- ◆第三場：人權影響評估的發展、功能及其監督：以健康人權為例  
左起：與談人黃怡碧執行長、與談人陳俊宏教授  
主持人鄧衍森教授、報告人李柏翰助理教授



- ◆綜合座談：人權影響評估之在地實踐  
左起：與談人王國羽教授、與談人廖宗聖教授  
與談人尤美女理事長、主持人羅秉成政務委員  
與談人沈淑妃主委、與談人謝若蘭教授  
與談人翁燕菁副教授





◆ 行政院人權保障推動小組陳俊翰委員提問。



◆ 行政院人權及轉型正義處賴俊兆  
Semaylay-i-Kakubaw 處長提問。



## 國家圖書館出版品預行編目(CIP)資料

行政院人權日學術研討會會議實錄. 2023 : 人權影響評估的國際視野與在地實踐/行政院人權及轉型正義處編.

-- 初版. -- 臺北市 : 行政院, 民113.03

面 ; 公分

ISBN 978-626-7438-28-2(平裝)

1.CST: 人權 2.CST: 會議實錄 3.CST: 文集

579.2707 113004210

## 行政院2023人權日學術研討會會議實錄— 人權影響評估的國際視野與在地實踐

編輯者：行政院人權及轉型正義處

出版機關：行政院

地址：臺北市中正區忠孝東路1段1號

網址：<https://www.ey.gov.tw/hrtj/>

電話：(02)3356-6500

出版日期：中華民國113年3月初版

排版印刷：伊果文創庇護工場

電話：(02)2939-2169

GPN : 1011300409

ISBN : 978-626-7438-28-2

# 行政院

Executive Yuan



ISBN : 978-626-7438-28-2



9 786267 438282

GPN:1011300409