



建立以實證為基礎之
人權影響評估機制

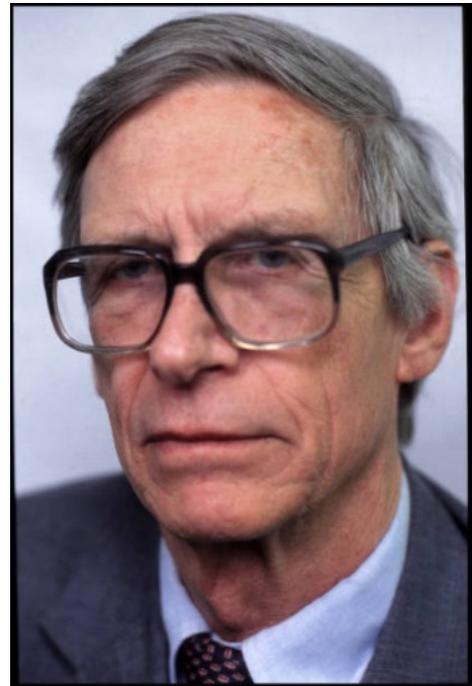
黃嵩立

人權公約施行監督聯盟 政策中心

陽明交通大學 公共衛生研究所

民主 與 正義的社會

- 藉正當民主程序來促成社會正義之實現
- 符合民主原則的公民參與
 - 任何受到政府決策衝擊的人都應該有機會影響這些決策，機會應該與他們承受後果的利害關係成正比。
- 若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。
- 白話：「累積民怨」、「對民主制度失去信心」



民主不能徒具形式 需追求公平的社會

- 公平的觀感來自程序正義
 1. 參與的機會
 2. 決定者的中立性
 3. 決定者動機可受信賴
 4. 參與者是否受到機關尊重
 - 參與不只是「誰能進入會議室」
 - 利害關係人的意見進入決策程序
-



Bureaucracy

[byu-'rä-krə-sē]

A complex structure with multiple layers and procedures.

UNHEARD
VOICES

讓利害關係人的聲音 進入決策程序

- 定期收集資料：監督/監測 monitoring
 - 政府統計（公務統計、調查統計）
 - 人權指標
- 目的性蒐集資料：決策過程之一環
 - 公聽會（有限參與、缺課責性）
 - 聽證會（不常運用）
 - 法律/政策介入前之**影響評估**
 - 研究某重要議題之**詢查** public enquiry

<https://www.chinatimes.com/newspapers/20170616000519-260107?chdtv>

重要經社指標

統計資料查詢

- ▶ 主計總處查詢系統
- ▶ 中央機關統計網站
- ▶ 縣市政府統計網站
- ▶ OpenData資料集
- ▶ 全國統計資料

統計發布訊息

勞工

教育、科學、文化及大眾傳播

衛生

司法、公共秩序及安全

社會保險及福利

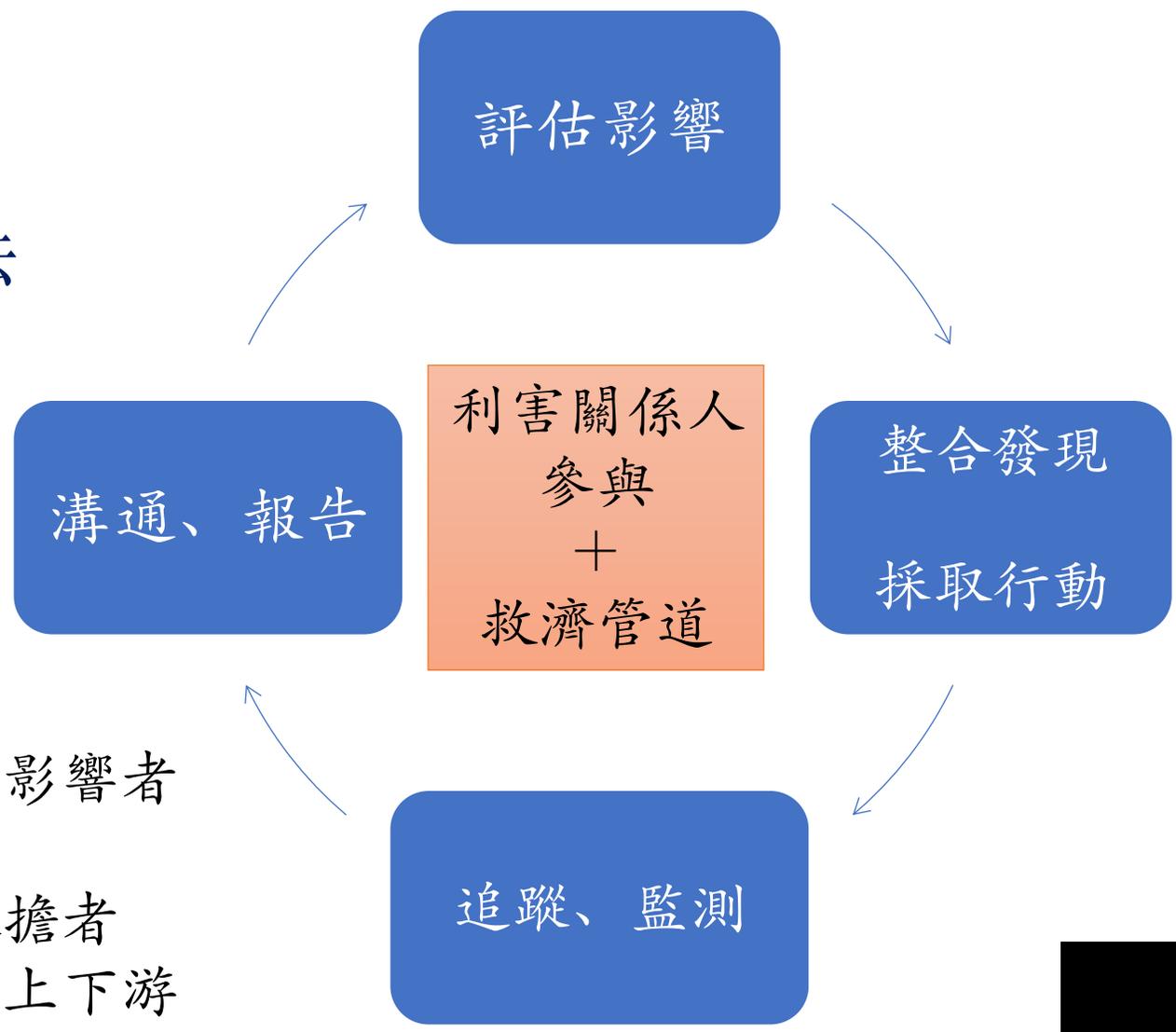
國民經濟



人權影響評估

1. 監測循環的一部分
monitoring cycle
2. 實踐盡職查證義務的方法
due diligence

致力實現人權的政策



權利受影響者
政府
義務承擔者
供應鏈上下游

持續改善的過程

政府與企業之 due diligence 義務

- UNGP + ICESCR GC#24: 企業之 due diligence
「盡職查證/盡職調查/盡職管理」
- 行政程序法: 「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。」
- 如何注意?
 - 有目的、有系統、有方法地蒐集資料
 - esp. 一項計畫/法案/政策可能產生的不良影響

政府進行人權影響評估之時機

- 法案
- 中長期計畫
- 國際/區域貿易協定/投資案
 - 保護國人、保護投資對象/社區/勞工
 - 聯合國工商企業與人權指導原則 UNGP
- 中央/地方政府主導/參與一定規模以上之開發案
 - Project-based 都更
- 行政作為有侵犯人權之虞
 - 學校為防止毒品進入校園可採取之措施
 - 嘉義市議員提案要求市府評估成立性專區之可行性

依據人權侵害的可能性、影響規模和嚴重程度，選擇合適的評估方法

目前有關人權影響評估之規劃

- 分法案及中長程個案計畫辦理
- 法案依《行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項》第3點第4款規定，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，進行完整之評估；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，檢視對人權之影響。（行政院法規會）
- 中長程個案計畫，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。（國發會）

人權影響評估步驟

Scottish Human Rights Commission + EU UNICEF

1. Screening 初階評估：書面審查 → 選擇部分進入「二階」
2. Scoping 範疇界定
3. Evidence gathering 蒐集資料/證據
4. Consultation 諮詢
5. Analysis 分析
6. Conclusions and recommendations 結論與建議
7. Publication 公布
8. Monitoring and review 追蹤

目前資料是否足以判斷
權利損害之性質、範圍、程度

充足

當事人參與原則

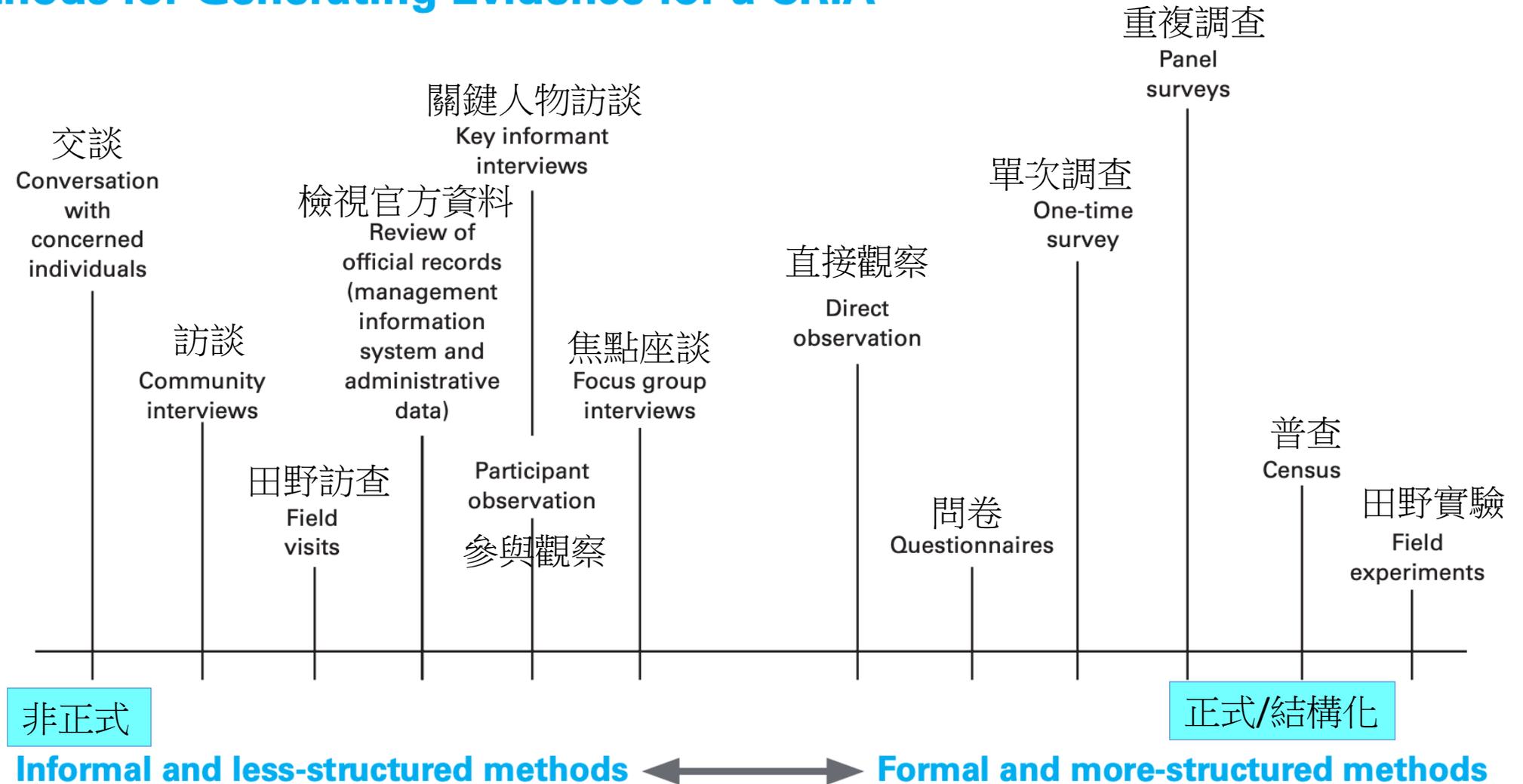
- 是否應實際蒐集當事人意見?
- 分流依據:
- 目前資料是否足以判斷權利損害之性質、範圍、程度
 - 知識論：應考量「我們不知道自己不知道」的可能
 - 目的性：當事人參與是 HRIA 回應民主赤字的方式

雖然HRIA的資料可以來自原先就存在的統計、報告、或先前的評估，但徹底的田野工作和利害關係人的參與是HRIA的必要成分。

(Gotzmann 2016) Danish Institute for Human Rights

• 蒐集事證的方法

Methods for Generating Evidence for a CRIA¹



行政程序法 總則：HRIA 有助於程序之完整

第 4 條

行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。

第 5 條

行政行為之內容應明確。

第 6 條

行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。

第 7 條

行政行為，應依下列原則為之：

- 一、採取之方法應有助於目的之達成。
- 二、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。
- 三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。

第 8 條

行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。

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。

合法義務

平等義務

(比例原則)
最少侵害義務
狹義比例原則

盡職查證義務

一、平等義務：直接與間接歧視

- 例：身心障礙者權益保障法修法：
 - 第16條：禁止基於身心障礙的歧視
 - 實務問題：
 - 身心障礙者與雇主、老闆互動的經驗？
 - 身心障礙者在職場、公共服務遭受的歧視經驗？盛行率？
 - 雇主、房東、店家逃避責任的方式？
 - 尋求法律協助的困難？
 - 取得/未取得救濟的經驗？
 - 法律分析：
 - 如何規範才有效？對雇主是否有不當負擔？

平等義務：社會救助法之戶籍規定

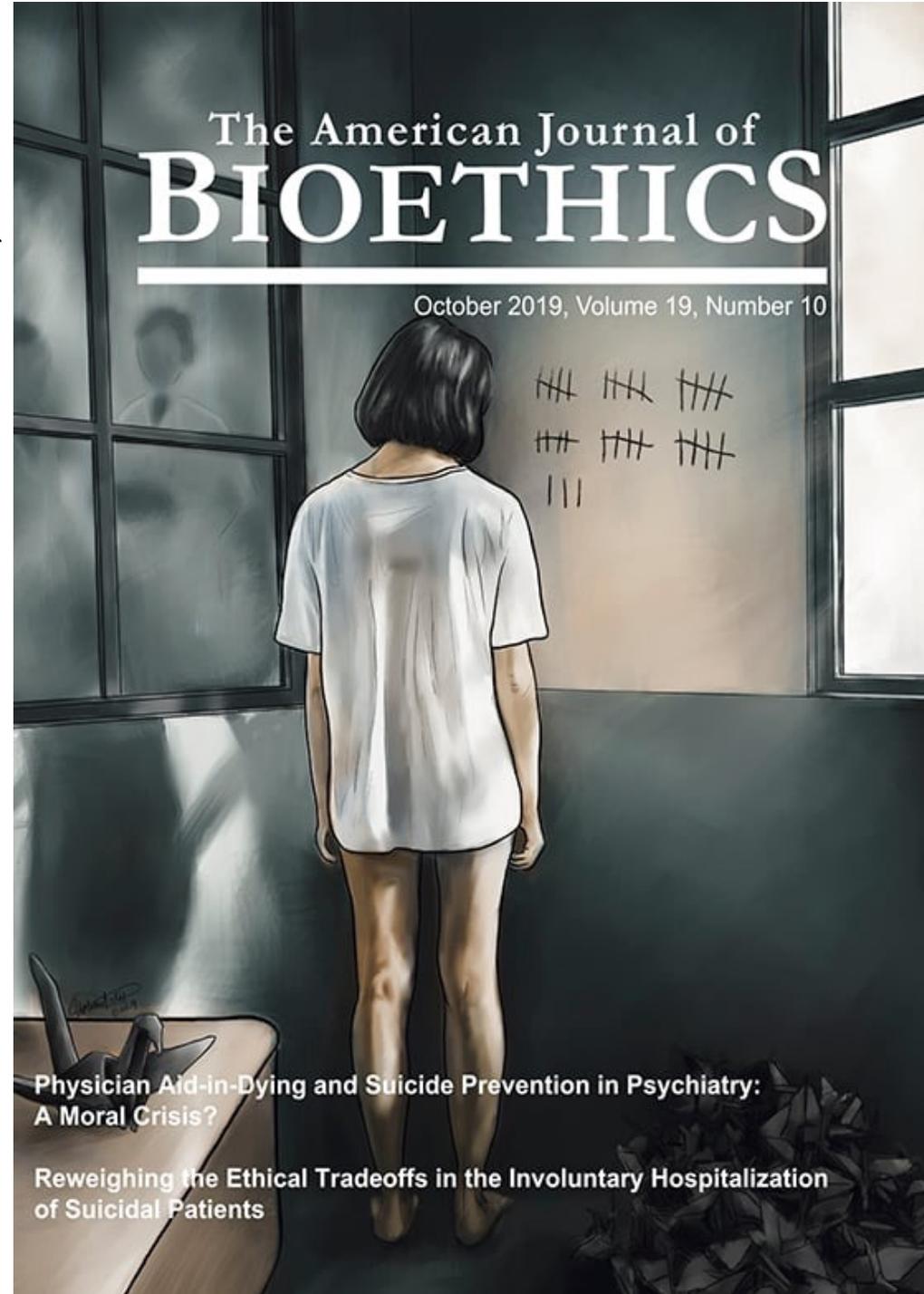
- 要取得低收身分，依法只能向戶籍所在地的縣市政府申請，且須先有實際居住地。
- 雖明定房東不得拒絕房客遷籍，但房客設籍困難。
- 設籍台北市的失親姊弟，若在新北市找到棲身之所，即無法申請。
- **實務問題：**
 - 他們向地方政府申請的經驗如何？
 - 他們申請低收入戶被拒絕之後，實際生活境況如何？
 - 他們有什麼尋求協助的替代方案？
- **法律分析：** 是否對租屋者或離鄉居住者構成歧視？ 影響哪些權利？ 是否違反公約義務？ 是否修正？ 如何修正？

二、必要性：較小侵害手段 — 替代措施

- 精神衛生法 強制住院相關規定（第3條、第59條）
 - 嚴重病人：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。
 - 嚴重病人傷害他人或自己或有傷害之虞，**經專科醫師診斷有全日住院治療之必要者**，保護人應協助其前往精神醫療機構辦理住院。
 - 第二項強制鑑定結果，仍有全日住院治療必要，經詢問嚴重病人意見，其拒絕接受或無法表達時，指定精神醫療機構應即填具強制住院基本資料表及通報表，並檢附嚴重病人與其保護人之意見及相關診斷證明文件，向法院聲請裁定強制住院。

「必要」

- 臨床上的必要：醫師診斷有全日住院之必要
- 公法上的必要
 - 目的正當性、手段合適性、必要性
 - 「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。」
- 政府應評估：
 - 強制住院之目的：
治療、防止自傷、防止傷人
 - 對這些目的，有無限制較小的措施？
 - 國際上已證明有效的替代作法
 - 建置此類措施之可行性



強制住院的親身經歷



• 實務問題：

- 強制住院治療之幫助程度？個別差異？
- 強制治療長期而言，對復元有幫助嗎？
- 是否可能造成創傷經驗？
- 有多少人在住院期間遭受非必要之約束？
- 醫院保障病人權利之措施為何？
- 政府投注何種資源發展非強制之替代措施？

• 法律分析：

- 強制住院影響哪些權利？
- 有哪些替代方法？

Soteria Homes, Israel

- 住院平均 35天
- 3~8% 送醫院 (自傷傷人)
- 短期花費差不多, 長期省錢
- 以色列健保給付, 所以要求專業人力
 - 醫師、護理師、心理師、社工師
 - 但最重要的人力是非專業的「陪伴者」
- 估計全國約需130處 (目前已有20+處)
- 唯有把「替代」變成「常態」才能逐步廢除強制





Supporting and implementing alternatives to coercion in mental health care

世界精神醫學會 立場聲明

- 呼籲精神科醫師、臨床護理提供者和政策制定者：
 - 考慮與脅迫的替代措施有關的證據基礎，並從那些帶來變革的人的經驗中學習。
 - 尋求可實施的替代措施。
 - 採取積極步驟，與夥伴合作，制定和實施以證據為基礎的替代精神衛生保健的脅迫替代措施。

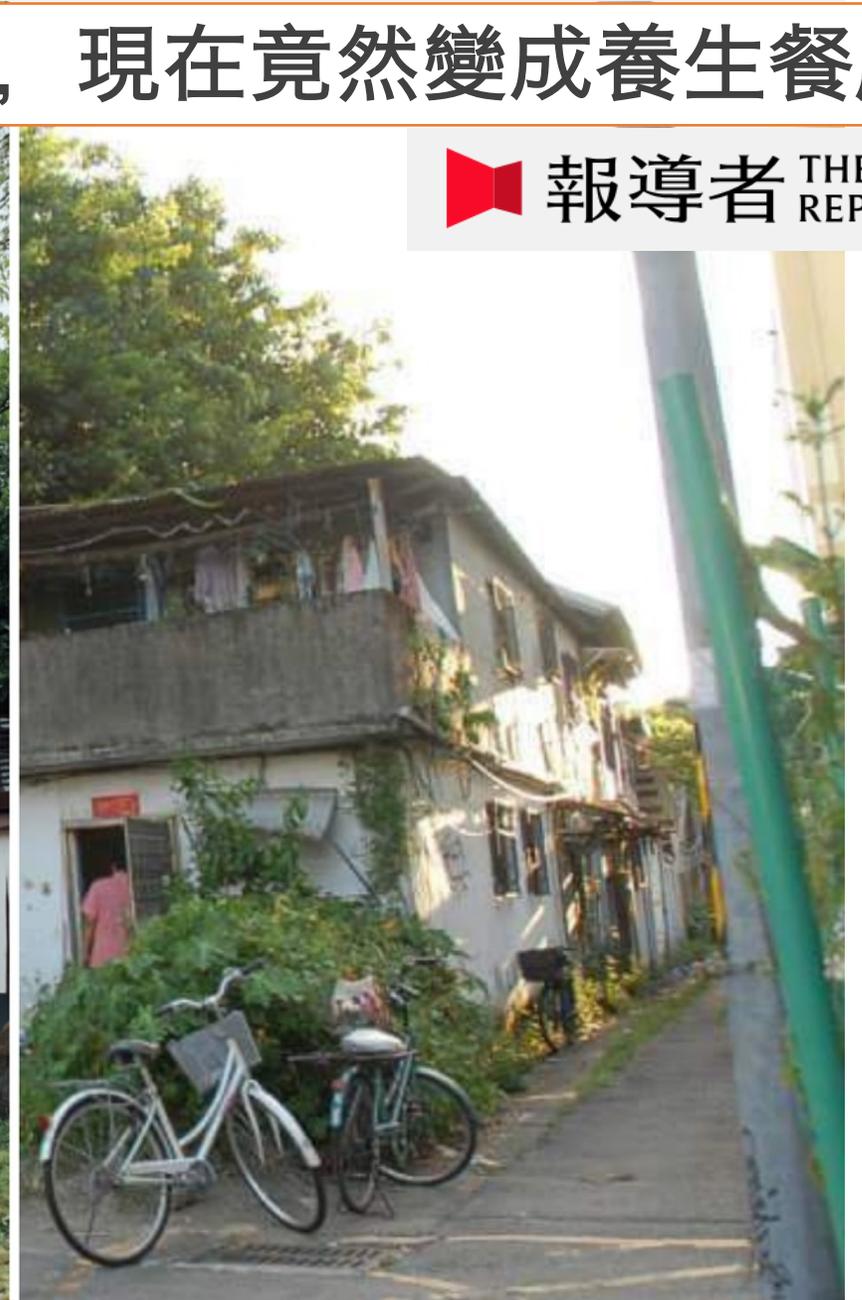
三、狹義比例原則：損益平衡

四、於當事人有利及不利之情形，一律注意。

- 居住權 vs. 都市計畫
- 假設符合正當性（公益性）、適合性、必要性等檢驗
- 進行第四步驟：狹義比例原則，權衡權利損害與公共利益
- 「公益」的實質利益為何？
- 「迫遷」的實質損害為何？
 - 損害不只是財產損失
 - 不評估，就無從得知
 - 評估，就得從受迫遷戶的個人經驗

我家早已支離破碎，現在竟然變成養生餐廳

報導者 THE REPORTER



應於當事人有利及不利之情形，一律注意。

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

- 我爸爸年輕時被國民黨抓兵，最後只能在台灣發展。當年花了大約8萬塊買下這棟房子，金華街135號，我在這裡出生長大，一住就住了40多年。
- 後來法院通知來了，政府要我們賠300多萬的不當得利。我去開庭一聽法官講話，就知道這官司沒有解的，直接選擇和解，只要搬走就不用賠這300多萬元。
- 強拆訴訟這期間，我家早已經支離破碎了。爸媽都過世、老婆跟我離婚，女兒長大後都搬出去住。我本來在證券投顧公司當資產顧問，但訴訟壓力大到無法正常上班。搬離華光後我先住南港中繼國宅，6年期滿後，我現在自己一個人在古亭站附近租房。

- 沒想到，房子點交給政府，3、4年後我竟然還收到政府的帳單！因為我們家牆壁跟浴場是連在一起的，所以要用水刀去切除，切除費用共40萬元。我家都讓你拆掉好幾年了，你還要跟我收錢？
- 我不服，去打訴訟，卻一路敗訴到最高法院，但我根本不想付這個錢，就擺著。但相對的，我的銀行帳戶被凍結，也不能找有勞保的工作，因為會被扣錢。我現在在當代班保全，有班上可以的話，一天上完12小時的班，平均可以領現金約1,500元。
- 講起我家其實真的是滿懷念的，畢竟住了40多年。現在看我家變成餐廳喔？很噁心啊，拆我家沒道理，又要我賠錢，現在又變成觀光景點。



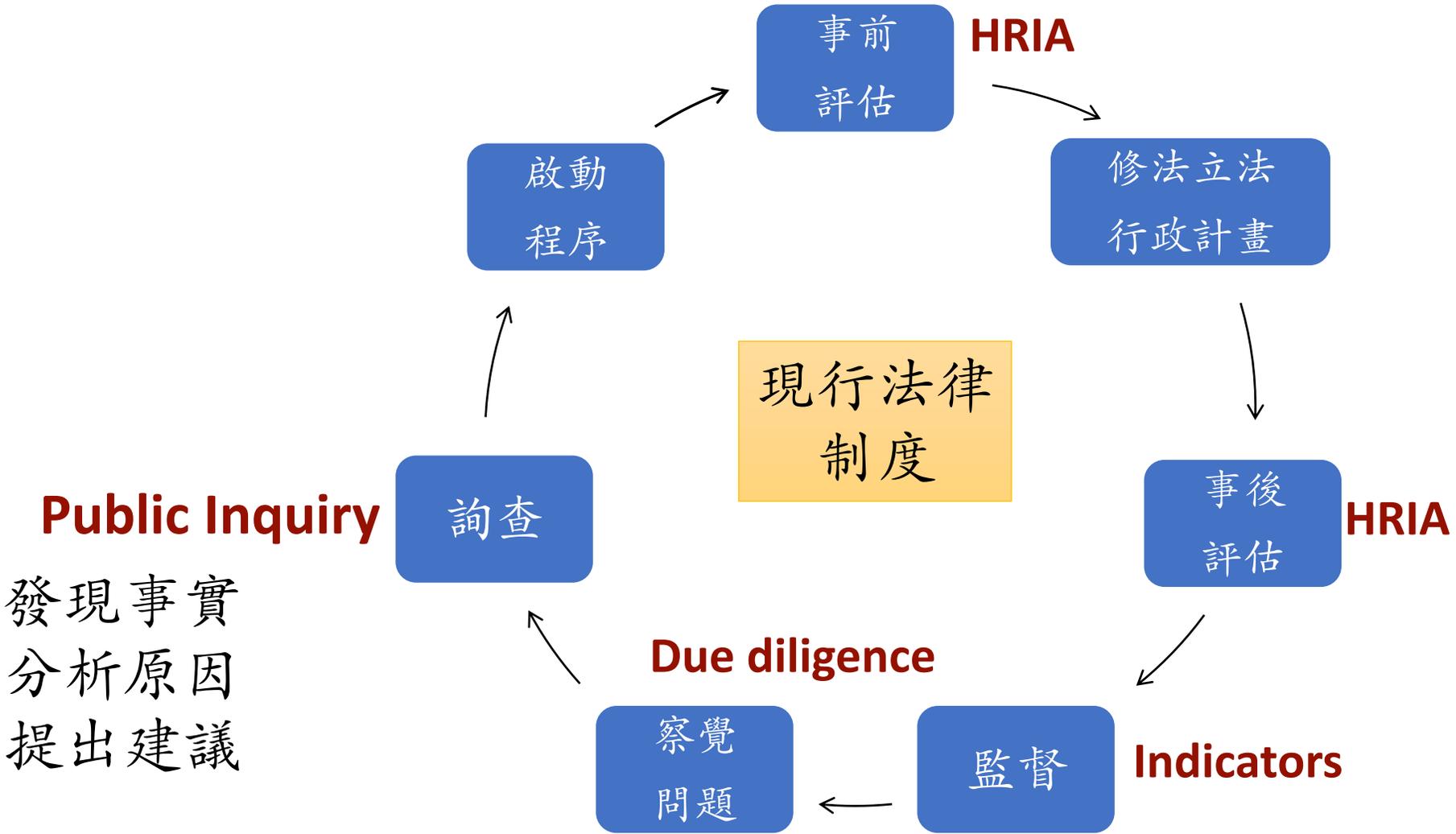
- 搬到這邊後，住二樓要上下樓梯，我爸爸除了去醫院外不會出門。以前都有鄰居可以串門子，變成只能關在家裡。前年，他過世了。
- 我在物流公司上班，收入3、4萬元，全家四口都靠這份薪水過活，扣掉1萬7千元的房租，還要靠低收跟租金補貼才能勉強過活。
- 搬離華光社區已經9年了，兩週前收到法院公文，要跟我催繳不當得利和訴訟費，還要加上6年利息，總共要61萬。
- 以前他們就執行過一次，扣押我的薪水，那時我寫狀子去說，這樣扣我們家會沒錢吃飯，才暫緩執行。法院也寄公文到公司，公司要求我要盡快處理完，也只能從生活費裡面扣了。

我的家在政府眼裡 只是一間房子

- 如何把這些人生經歷帶進決策程序？
- 狹義比例原則能不考慮**真實損失**嗎？
- 「有利及**不利**之情形，一律注意。」



就地安置



投鼠忌器的數位中介法

- 2022/6/29, NCC 通過《數位中介服務法》草案。
- 8/18 第三場公聽會，資訊儲存服務業者、線上平臺服務業者認為恐傷害業者發展、限制言論自由，社會各界反應劇烈。
- 8/20, 行政院長蘇貞昌促使NCC暫緩。
- 8/24, 總統蔡英文回應，捍衛言論自由，是民進黨堅定不移的立場。好的政策要落實執行，不足的政策要加速修法，…應該要加強溝通。
- 9/7, NCC表示把草案退回內部數位匯流工作小組。發言人說「NCC會跟相關業者接觸、對談，透過公私協力方式進行行政指導，協助業者自律。」
- 不但政治成本高，也延後了深入討論重要政策的時機。

對言論自由會有何影響?
對數位中介服務廠商會有何衝擊?

事前
評估

HRIA

啟動
立法程序

數位中介服務法
立法

現行法律
制度

Due diligence

事後
評估

HRIA

對言論自由會有何影響?
對數位中介服務廠商會有何衝擊?

監督

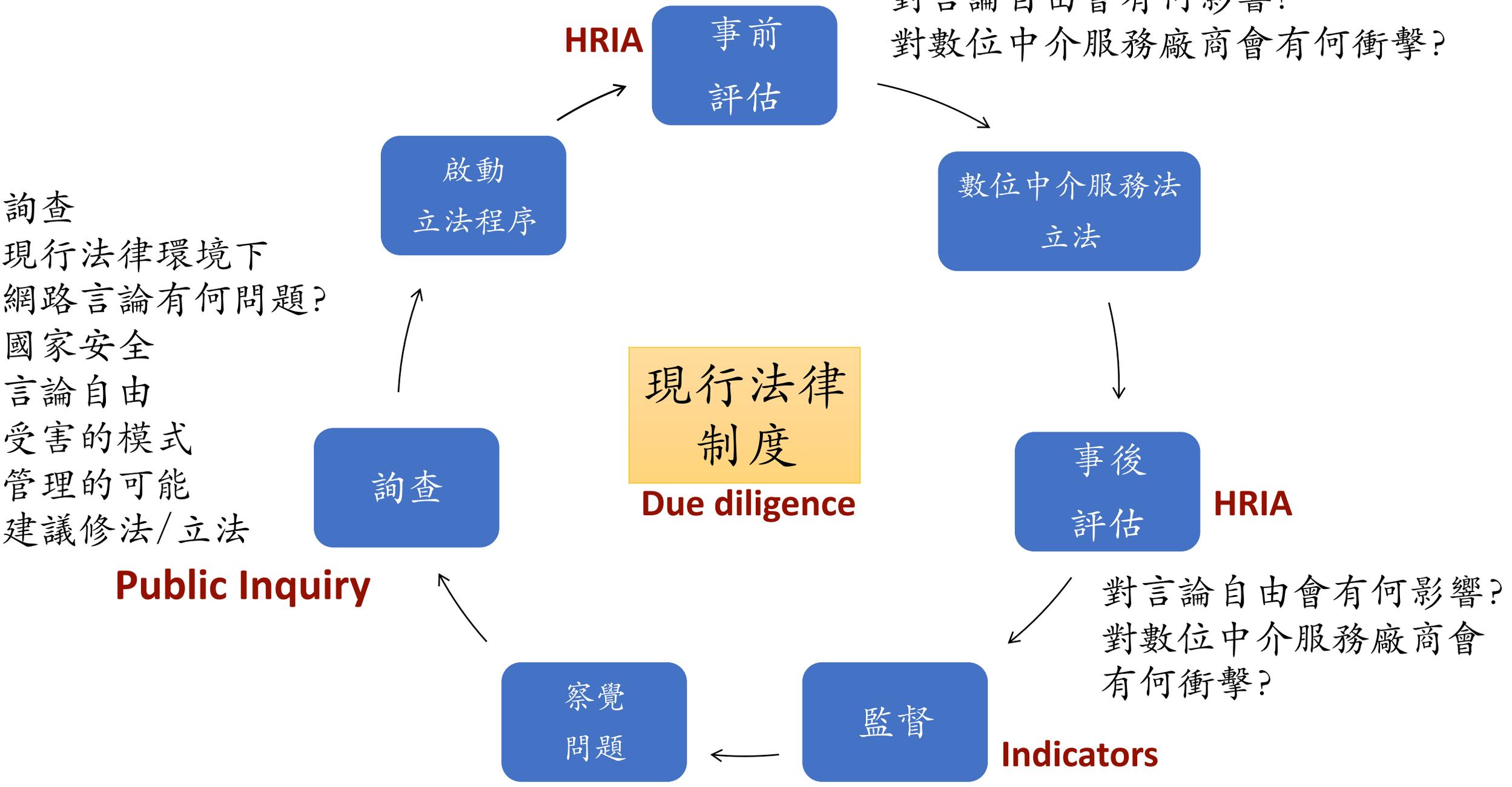
Indicators

察覺
問題

詢查

Public Inquiry

詢查
現行法律環境下
網路言論有何問題?
國家安全
言論自由
受害的模式
管理的可能
建議修法/立法



	政府的 HRIA 影響評估	Inquiry 詢查
目的	瞭解某法案/計畫可能造成之影響	瞭解現有法案/政策環境下，社會關注之某些人/族群之境況
收集資料的方法	量性、質性訪談、實地訪查 有一定程序與步驟	蒐集意見、聽證、訪談、訪查、報告、政府回應 根據個別 terms of reference
啟動機制	政府「主動」： 研擬新法案 訂定計畫 修訂法案	部長 (UK Inquiry Act 2005, 以色列政府法 5761 2001) 國家人權委員會 或 議會/立法院 因特定因素而啟動
依據	行政程序法? 作業要點	上述機關決議
時機	針對介入措施：事前、事後	察覺問題後之深入理解
效果	法案/計畫因評估而修正 避免或降低對人權侵害	探討問題發生之原因 提出建議 修正法案、改善政策

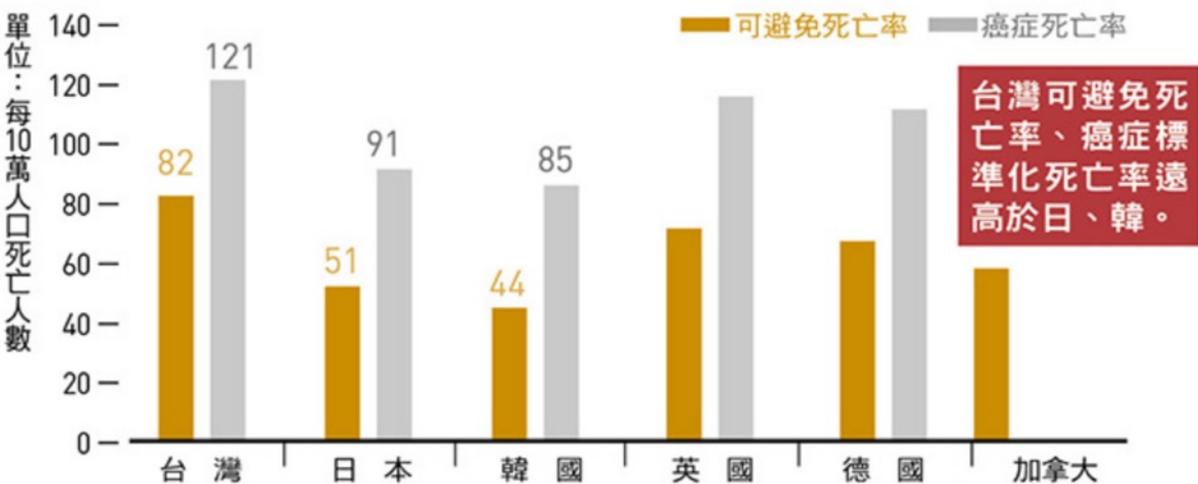
於當事人有利及不利之情形，一律注意

- 監測、評估、詢查
- 工具交替使用：發覺問題，深入理解，提出建議
 - 社會救助法：綁戶籍地、虛擬收入、家戶收入
 - 法律規範不足：數位中介服務者
 - 健康保險制度的健全
 - 稅制如何促進社會發展
 - 非典型就業勞動者之社會保障

可避免死亡率遠高於日韓 多項指標敬陪末座 國民健康警訊 醫療支出大幅落後先進國

今週刊 2023-08-09

——2019年可避免死亡率、惡性腫瘤標準化死亡率

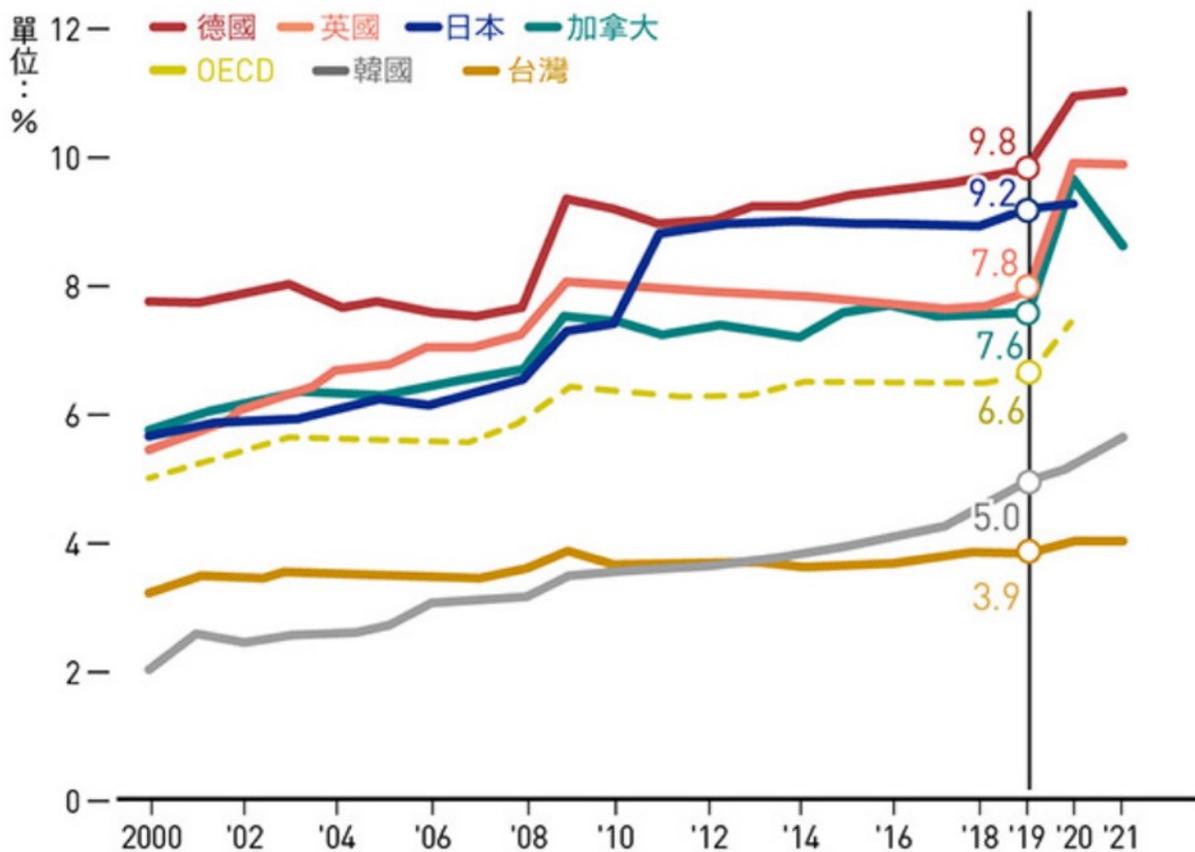


註1：可避免死亡率指通過及時有效醫療干預措施可避免之死亡。
 註2：加拿大未在衛福部死因統計年報癌症標準化死亡率選取的國家名單。
 資料來源：中華民國開發性製藥研究協會 2023台灣健康投資報告 整理：陳子萱

醫療保健支出連動健康指標 台灣與先進國差距擴大

——公部門經常性醫療保健支出GDP占比

台灣公部門經常性醫療保健支出占GDP比重，疫情前長期低於4%，且於2014年被韓國超越後，在先進國家中便敬陪末座。台灣與OECD差距約1.6~1.9倍，並於2019年後明顯擴大。



註：由於新冠肺炎於各國流行高峰時間有所差異，報告採用各國2019年數據進行比較。

健保崩壞是誰的責任？民主實踐的雙向互動

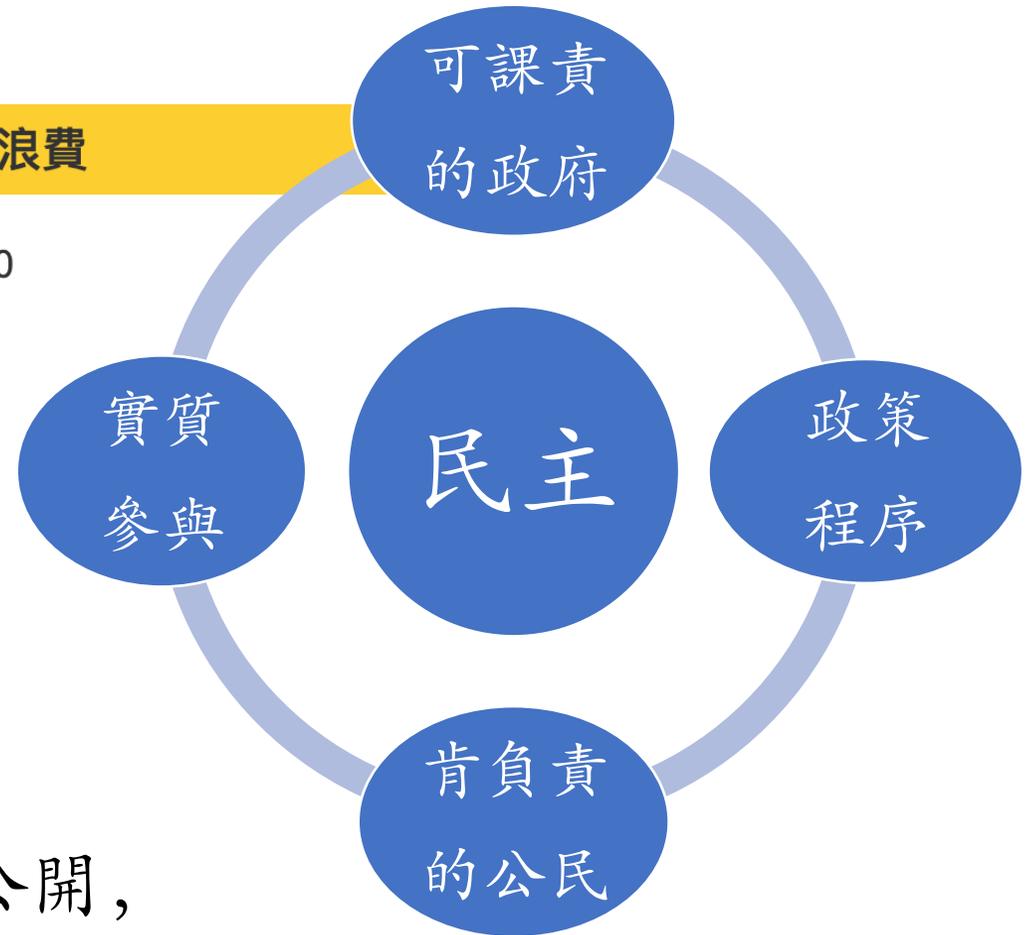
每次漲價就有反對聲音！民眾對健保滿意度
高達9成，「保護力」卻面臨崩盤危機

八成民眾認為自己或家人沒有醫療資源浪費，近七成認為別人有浪費

● 資料來源：中央健康保險署 ● 建檔日期：102-09-10 ● 更新時間：102-09-10

住院比住旅館便宜
看門診比剪頭髮便宜
醫院必須依賴業外收入
醫護人員留不住
健保藥價太低 退出台灣市場

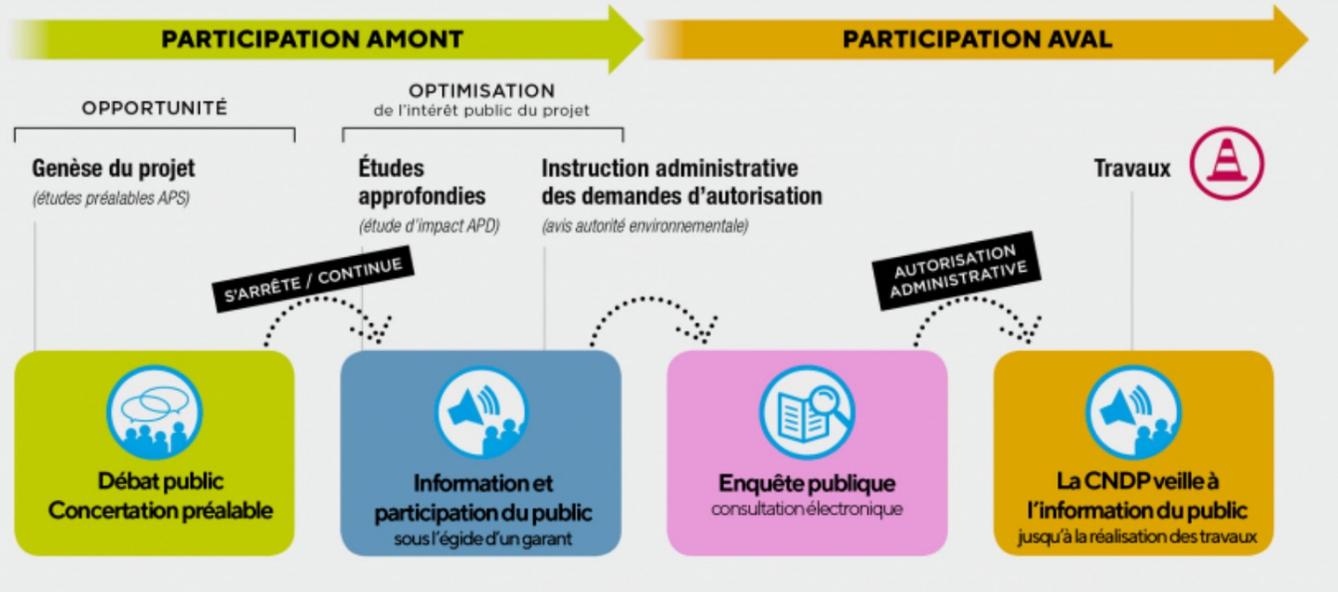
對**公民**的假設：將詢查報告/評估結果公開，
讓大家討論，自有公評。



建議

- HRIA 不只是行政規範，更是補足民主赤字的重要措施
- HRIA 讓公共行政更符合行政程序法的要求
- HRIA 和(公共)詢查都應有明確的法律依據
- HRIA 和詢查應包括「直接聽取當事人意見」的參與程序
- HRIA 宜與詢查交互運用，履行政府的查證義務
- 操作建議：目前建議各部會進行施行中的法律／計畫，進行「事後評估」
 - 熟悉評估方法學
 - 有助於培養敏感度：政策影響「哪些族群」「哪些權利項目」

The National Commission for Public Debate, France



Inquiry process



Parliamentary Inquiry, Australia



公共參與

Inquiries Act 2005
CHAPTER 12

Inquiries Act 2005, UK
Inquiries Act, 1985, Canada

State Commission of Inquiry

Formed by the **Government** or the Knesset State Control Committee

Completely **independent** – The President of the Supreme Court appoints the members

Possesses **wide-ranging investigative powers**. Past commissions have issued recommendation for further action against individuals

Government Commission of Inquiry

Formed by a **minister** with jurisdiction over the matter

The minister determines the members

Can make personal recommendations and can be granted investigative powers of a State Commission of Inquiry

Parliamentary Commission of Inquiry

Formed by the **Knesset**

Political – Chaired by an MK – Members determined by faction size in the Knesset

Mostly issues recommendations on process for agencies

forms of Commission of Inquiry, Israel

人權影響評估的程序要件

程序	參與	<ul style="list-style-type: none">◆ 權利擁有人、義務承擔人、人權行動者◆ 全程參與
	不歧視	<ul style="list-style-type: none">◆ 包容所有人、性別敏感◆ 易受影響之個人與族群
	賦權	<ul style="list-style-type: none">◆ 參與者之能力建構
	透明	<ul style="list-style-type: none">◆ 過程和結果
	課責性	<ul style="list-style-type: none">◆ 人權專長◆ 指定減輕措施負責人+充足資源◆ 確認權利擁有人之應得+義務承擔人之責任

參考：丹麥國家人權機構

人權影響評估的內容要件

內容	基準 benchmark	◆ 人權標準 human rights standards
	影響的範疇 scope of impacts	◆ 直接影響、造成部分影響、間接影響 ◆ 累積影響、遺留影響
	影響的嚴重性	◆ 依後果之嚴重程度優先處理 ◆ 注意各項人權相互依賴 ◆ 注意環境、社會、人權影響之相關性
	減輕影響的措施	◆ 遵守「避免、減少、復原、補救」之優先順序 avoid-reduce-restore-remediate ◆ 不能以計畫利益「抵銷」對人權的影響
	救濟管道	◆ 權利擁有者能表達關切和申訴的管道 ◆ 評估期間與評估後