



人權影響評估的發展、功能及其監督： 以健康為例

李柏翰

國立臺灣大學全球衛生學程助理教授



大綱

前言

人權影響評估的發展

以健康人權影響為例

在人權影響評估之後

結論

議題 1

強化人權保障體制

擇定原因

我國人權事務分散於各
部會各自主政



解決策略

於行政院成立人權專責
單位，由上而下跨公約
跨部會整合協調

議題 2

人權教育

擇定原因

國際專家指出我國人權
教育重量不重質



解決策略

由專責人權單位與相關
部會建立人權教育監測
與成效評估機制，由上
至下統合人權教育政策

議題 3

平等與不歧視

擇定原因

禁止歧視規定散見於各
項法律



解決策略

制定綜合性
善現況並促
強此



臺灣首部 國家人權行動

NATIONAL HUMAN RIGHTS ACTION PLAN

2022 - 2024

議題 5

居住正義

擇定原因

當代全球性問題，國際
專家長期關注且為民眾
迫切關心



解決策略

完備相關法規及措施

議題 6

氣候變遷與人權

擇定原因

造成之生態影響已威脅
全人類並致相關權利無
法被實現



解決策略

研擬國家自訂貢獻、加
速綠色專利審查並推動
能源轉型，減少民眾受
氣候變遷之衝擊

議題 7

數位人權

擇定原因

新興科技、網紅小玉及
韓國N號房事件



解決策略

修訂相關法規及措施，
並強化被害人保障及相
關救濟機制

議題 8

難民權利保

擇定原因

國際專家及民眾關注
為當前國際社會重要
題

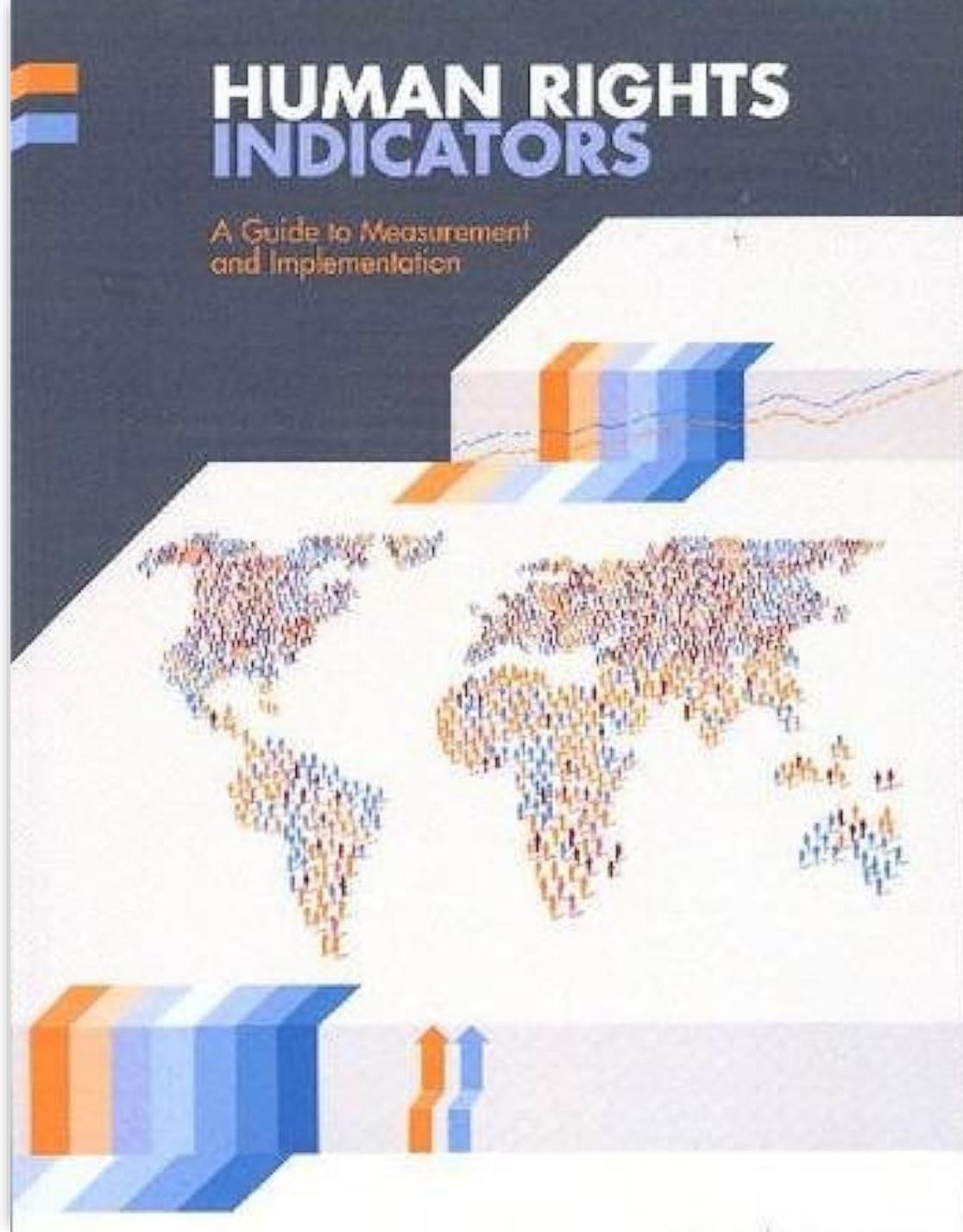


解決策略

將難民問題法制化
確底護申請程

人權主流化

- 人權影響評估是什麼、不是什麼？
 - 重點不在評估國家內部政策環境是否因加入國際人權公約而進行結構性及制度性調整
 - 而在審議個別政策過程與結果是否遵守人權原則且回應人權疑慮
 - 不一定適用於所有法案與公共政策
 - 人權影響評估 ≠ 公約遵守、問責、訴訟、權利意識宣傳、賦權、倡議行動
 - 理想上是為事前防止人權侵害發生，而非事後究責
 - 政策制定者與決策者應從人權角度為政策辯護
- 人權享有之衡量——具連續性之光譜分布
 - 尤其經濟、社會、文化權利
 - 商業與發展領域
 - 人權指標 (human rights indicators)



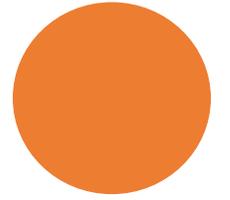
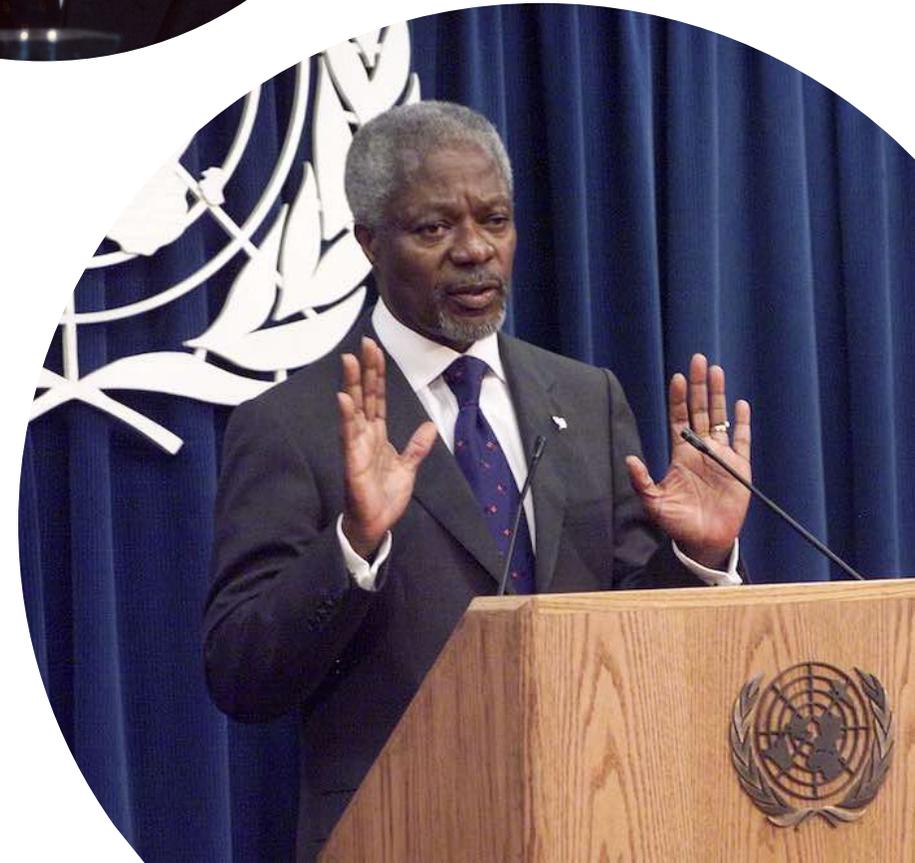
各種影響評估

- 確保所有利害關係人與群體都有機會參與在政策過程中
- 評估已實施之政策對各項權利實際造成的影響
- 評估未來政策對各項權利潛在的影響
- 濫觴於1950年代公共政策理性化的學術討論：
 - 1960年代：環境影響評估
(environmental impact assessment)
 - 1970年代：社會影響評估
(social impact assessment)
 - 1980年代：健康影響評估
(health impact assessment)
 - 1990年代：性別影響評估
(gender impact assessment)



人權影響評估呢？

- 1979年：UN S-G Waldheim
建議人權委員會要求各國實施ESCRs影響報告
→ 1986年《發展權宣言》
→ 1989年《兒童權利公約》
- 冷戰結束，人權倡議活絡：
 - 1991年《保護精神疾患及提升心理健康照顧準則》
 - 1993年《身心障礙者機會均等準則》
 - 1993年《維也納宣言和行動綱領》
→ 聯合國人權事務高級專員辦事處
 - 1994年《國際人口與發展會議行動綱領》
+ 「聯合國愛滋病規劃署」
 - 1995年：哥本哈根「社會發展世界高峰會」
+ 北京世界婦女大會
 - 1997年：UN S-G Annan
呼籲聯合國內部「人權主流化」
→ UNDP發展「人權方法」(HRBA)
- 1990年代末期，人權影響評估開始受到重視



經社文權利委員會的貢獻

- 1985年依ECOSOC第1985/17號決議建立
- 1990年GC No. 2：所有重大發展合作活動附上「人權影響說明」(human rights impact statement)
- 國家報告結論性意見：
 - ICESCR第2條：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」
 - 建議建立立法時的人權影響評估：英 (1997)、日 (2001)、德 (2001)
 - 對國際貿易政策及相關協定進行ESCRs影響評估：瑞士 (2010)、多明尼加 (2010)



兒童權利委員會的貢獻

- 2003年GC No. 5：各級政府應納入兒童影響評估（child impact assessment）
- 2013年GC No. 15：實施基於權利之預算監測（rights-based budget monitoring）及兒童影響評估，以瞭解衛生部門之投資如何促進兒童最佳利益
- 國家報告結論性意見：就法律草案、政策及預算案進行兒童權利影響評估
 - 英（1997）、荷（1999）、薩爾瓦多（2004）、哥倫比亞（2006）、厄瓜多（2010）、比利時（2010）



聯合國特別程序的貢獻

- 1998年：教育權特別報告員Katarina Tomasevski
- 2007年：
 - 人權與企業問題秘書長特別代表 John Ruggie
 - 健康權特別報告員Paul Hunt
- 2011年：
 - John Ruggie提出《企業與人權指導原則》
 - 糧食權特別報告員Olivier De Schutter發布《貿易及投資協定人權影響評估指導原則》



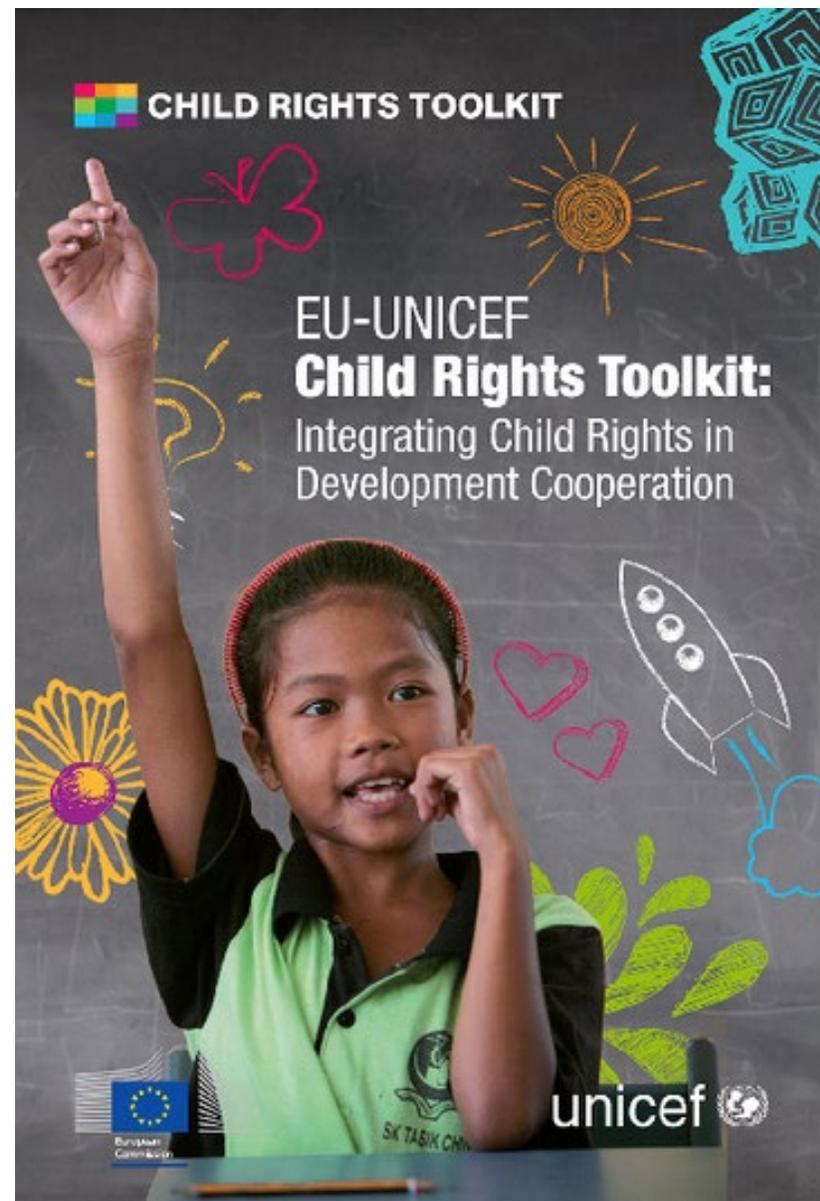
監測並改善決策 過程與政策品質

- 以實證的方式蒐集資訊 + 反映修正國家行為上
- 對最弱勢群體之保護 + 回應社會不正義的狀況
- 將其納入既有評估中，或創建獨立的人權影響評估？
 - 主流倡議：融入既有環境、性別、社會、健康影響評估
 - 無需設立全新制度與繁文縟節
 - 利用既有方法與已累積的經驗
 - 除非某政策不需進行上述其他評估卻顯有人權影響評估之需求
 - 最接近「單獨設立」的例子是英國依《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 ）



人權影響評估集中六大領域

- **國際發展合作**：挪威發展合作署「以人權為方法」之國際合作、援助與發展策略
- **健康與人權**：Humanist Committee on Human Rights (HOM)的「婦女健康權利評估工具」(Health Rights of Women Assessment Instrument, HeRWAI)
- **兒童權利**：歐盟與UNICEF的「兒童權利工具組」(Child Rights Toolkit)
- **跨國企業活動**「人權盡職調查」(human rights due diligence)：IBLF與IFC的「人權影響評估及管理指南」(Guide to Human Rights Impact Assessment and Management)、Rights & Democracy的「外國投資計畫人權影響評估」(HRIA for Foreign Investment Projects)
- **國際貿易**：OHCHR眾多報告、泰國人權委員會針對《泰美自由貿易協定》所做之人權影響評估
- **公權力對人權的影響**：英國郡市政府依《平等法》(Equality Act 2010) 實施平等影響評估 (equality impact assessment)



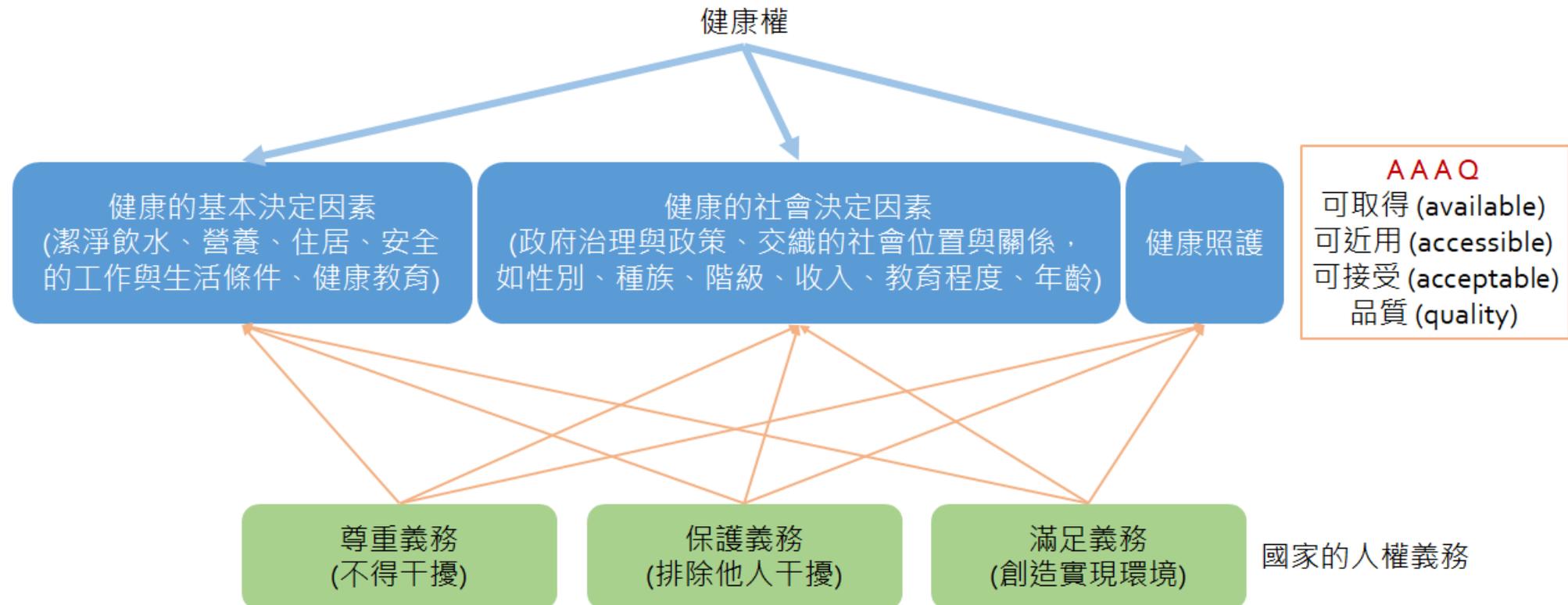
人權影響評估什麼？

- 政策如何實質影響各項權利 + 對人權原則的影響（如參與、不歧視及問責等程序性規範）
 - 事前（ex ante）評估：從一開始就防止、降低或減緩負面人權影響
 - 事後（ex post）評估：在政策制定結束時進行，記錄短期影響，以盡快糾正、救濟或究責人權侵害 + 透過中長期評估，增強人權意識，並將評估結果推及其他類似政策
- 政策對不同人權產生正面或負面影響（≠ 人權侵害）：
 - 有意或無意的影響
 - 直接或間接的影響
 - 近因或遠因



以健康人權影響為例

- 實務上似乎許多國家將人權影響評估納入社會影響評估
- 但有更多學者主張，健康影響評估更適合人權影響評估
- CESCR GC No. 14 (2000) + No. 22 (2016) + 健康權特別報告員年度報告：健康權為「適當生活水準之權利」的一部分



健康融入所有政策



- 健康的公共政策（healthy policy）：
 - 確保個人、社群在促進或損害健康政策之間，擁有足夠資訊進行選擇
 - 賦權行動者的重要指標
 - 健康影響評估需量化與質性資料、採跨學科方法，進行影響評估（不是風險評估）
- 健康影響評估 ≠ 健康人權影響評估
 - HIA將對健康造成不良影響的原因分為上下游（遠近端）因素
 - HHRIA不作此區分，因為所有權利相互關聯
 - 實踐上趨於一致，HIA應考慮人權方法：尊重自主、與在地社群協作、考慮脆弱群體需求、消弭不平等、實證方法、跨部門合作、比例原則、決策透明、課責等

健康權特別報告員 力倡人權影響評估



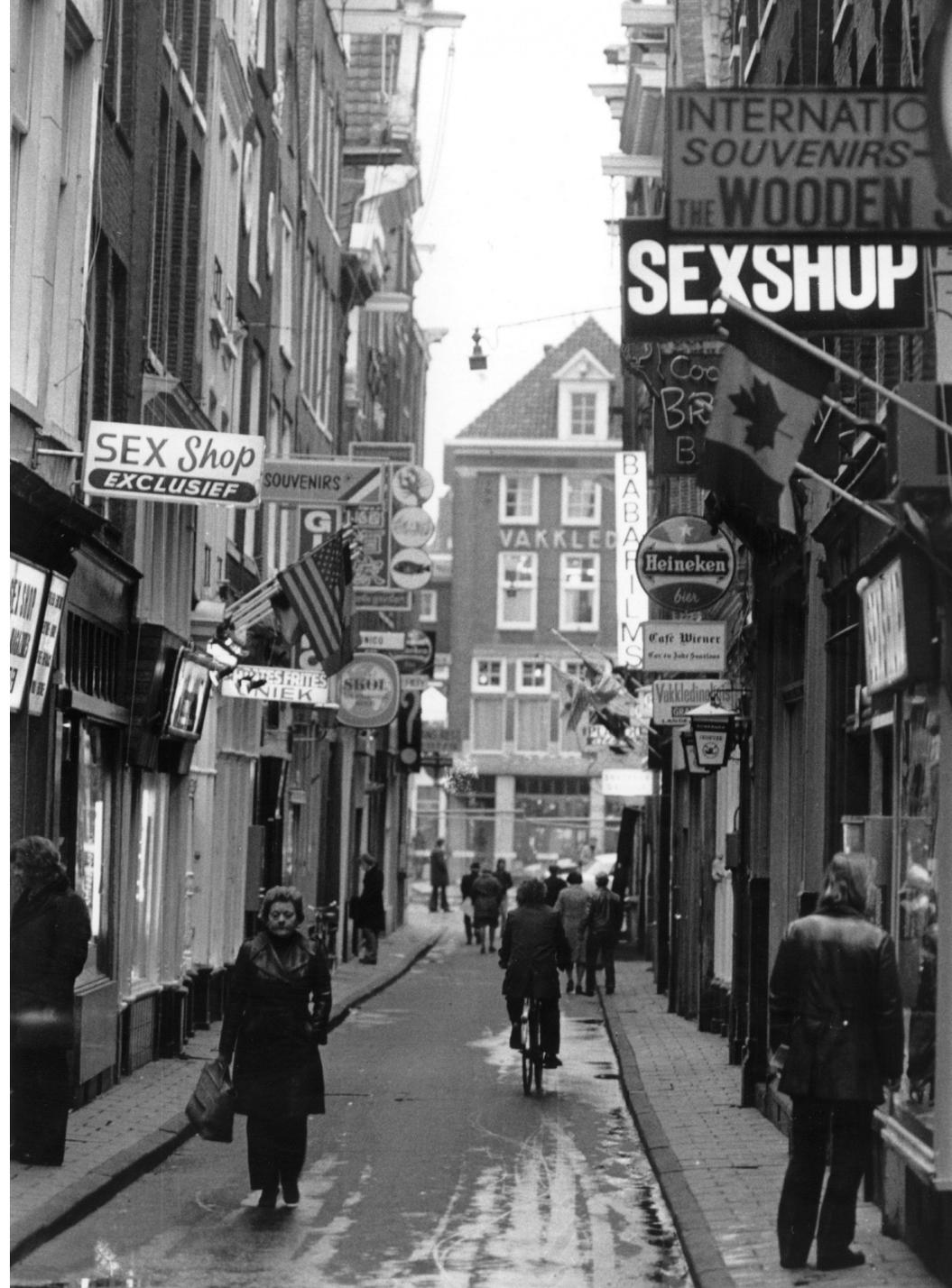
- Paul Hunt (2002-2008)
Anand Grover (2008-2014)
Dainius Pūras (2014-2020)
Tlaleng Mofokeng (2020-迄今)
- 人權指標與衡量基準 → 人權影響評估
- 健康權五大要素 (attributes) :
 - 性與生育健康
 - 兒童死亡率與醫療照顧
 - 自然與職業環境
 - 疾病預防、治療與控制
 - 獲得衛生設施與基礎藥物之可近性
- 追蹤各項政策與健康權要素之間的因果關係、審計人們享受健康權的狀況、進行國際與區域性比較 → 促進人民主張權利 + 國家實現義務的能力

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	2016	關於健康權和 2030 議程的特別報告員報告	V	X
A/HRC/32/32		青少年的健康權	X	V
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、全面落實健康權框架	V	X
A/HRC/26/31		不健康食品與非傳染性疾病	V	V
A/68/297	2013	衝突局勢中的健康權	X	V
A/HRC/23/41		移工的健康權	V	X
A/HRC/23/42		在健康權框架下藥物可近用性	V	X
A/HRC/23/51		特別程序的來文報告	X	X
A/67/302	2012	健康權背景下之衛生籌資	X	V
A/HRC/20/15		職業健康	V	V
A/66/254	2011	性健康與生育健康之入罪化	V	X
A/HRC/18/37		老年人的健康權	V	X
A/HRC/17/43		關於藥品取得之專家諮詢	X	X
A/HRC/17/25		健康權及發展權	V	X
A/HRC/17/25/Add.1		通訊報告	V	X
A/65/255	2010	健康權與國際藥物管制	V	X
A/HRC/14/20		將同性行為和性傾向、性工作及愛滋感染入罪化	V	X
A/HRC/14/20/Add 1/Corr.1		溝通報告	X	X
A/64/272	2009	健康權與知情同意權	V	X
A/HRC/11/12		藥品可近用性及智慧財產權	X	V
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	V	V
A/HRC/7/11		衛生系統和健康權	X	V
A/HRC/7/11/Add.1		與政府之間的通信	X	X
A/HRC/4/28	2007	健康與人權運動	V	V
A/HRC/4/28/Add.1		與政府之間的通信	X	X
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	2006	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	X	X
A/61/338		健康權和降低孕產婦死亡率	V	V
E/CN.4/2005/51	2005	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	X	X
A/60/348		衛生專業人員與人權教育	X	V
E/CN.4/2004/49	2004	性健康與生育健康的權利	X	V
A/59/422		與健康相關之千禧年發展目標	X	V
E/CN.4/2003/58	2003	健康人權的定義	V	V
A/58/427		健康權指標	V	X

「健康與人權」案例一

- 荷蘭阿姆斯特丹（2003）、鹿特丹（2005）關閉「阻街專區」（“tippelzones”）：維持公共秩序、減少犯罪
- 「婦女健康權利評估工具」（HeRWAI）：
 - 藥癮者受益於援助計劃而離開性產業，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，引來警察騷擾甚至受罰
 - 遠離市區工作的女人成為易受攻擊的對象
 - 政策結果幫助到最脆弱群體（有成癮狀況性工作者），卻使原本沒那麼弱勢的工作者變弱勢，並失去原本可得、友善之健檢服務與基礎藥物



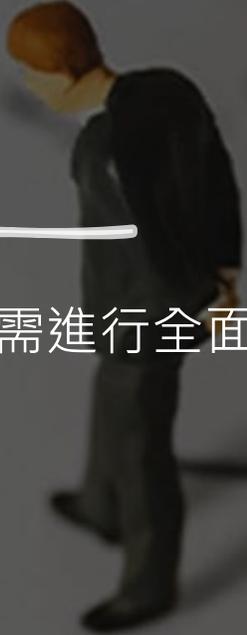


「健康與人權」案例二

- 261位不同國籍性工作者於2019年12月起訴法國2016年娼妓法違反《歐洲人權公約》
- 修法目的：減少境內嚴重的人口販運問題
→ 改變工作者與消費者間權力關係、工作地下化、健康風險與暴力對待增加、生活與勞動條件惡化
- 退出計畫：（臨時居留許可、就業培訓、醫療與其他社會融入方案），但審核極慢、通過人數極少
- 2023年8月ECHR受理案件 → 法庭之友意見書：
 - 健康權特別報告員Tlaleng Mofokeng：確保工作者性與生育健康及其他健康需求；假設所有性工作者都是受害者否定其自主權與能動性
 - 暴力侵害婦女與女孩問題特別報告員Reem Alsalem：性消費入罪化是為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
- 人權影響評估（健康權、性別平等及其他權利）之必要性



人權影響評估三大階段



- 分析階段：政策篩選、基線評估、影響分析 → 使用人權指標檢視政策提案是否需進行全面評估？
- 審議階段：議決與決策
 - 與利害關係人協商，充分表達意見，瞭解所有人的選項偏好
 - 協商結果納入評估，以作出附理由之決策
- 監督階段：
 - 監測：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，應盡快修改或放棄
 - 評估：確認政策對人權的實際影響，以提供救濟及問責機會

人權影響評估的工作方法

James Harrison (2010) 八個核心成分 + Simon Walker (2014) 六大步驟：

- 準備工作與篩選 (preparation and screening)
- 範圍界定 (scoping)
- 蒐集資料與證據 (data and evidence collection)
- 潛在受影響者之參與及協商 (consultation with and participation of those potentially affected)
- 分析 (analysis)
- 制定政策導向之結論和建議 (formulation of policy-orientated conclusions and recommendations)
- 公開出版 (publication)
- 監督和審查 (monitoring and review)



- 行動者：政府、立法者、人權專家、民間組織、國家人權機構、潛在與實際受影響人群
- 人權影響評估結束後：
 - 監測建議的執行情況
 - 審查未來對人權具體造成的影響
 - 避免淪為形式
- 確實執行人權影響評估的好處：
 - 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
 - 改善整體問責機制 + 促進公民社會賦權 → 強化人權主流化，促進「善治」

評估之後

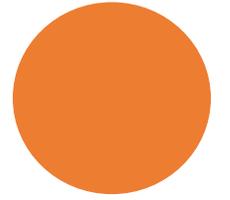
人權影響評估 容易遭遇的挑戰



- 方法論上，如何證明因果關係？以HHR評估為例：
 - 近端與遠端的健康決定因素在「因果鏈」(cause-effect chain) 中相互作用的方式
 - 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
 - 影響當下分析結果、人權影響評估的判斷、事後如何擬定監測與再審查的策略
- 若人權影響評估淪為走過場的遊戲規則，對整體人權發展的負面影響極大：
 - 過於仰賴密集行政程序而官僚化 (bureaucratization)
 - 為節省成本外包私部門而商業化 (commercialization)
 - 人權專家過度關注論述及方法之發展，使相關實踐愈加專業化 (professionalization)
 - 阻礙普羅大眾參與的機會或漸漸失去興趣

結論

- 1990年代國際組織「人權主流化」的趨勢
 - 人權公約機構 + 聯合國特別程序 + 人權NGOs積極
 - 各國政府卻態度冷淡
 - ESCRs驅使發展，實踐上
 - 突顯CPRs與ESCRs分別評估之謬誤
 - 人權法律學者、社會科學研究者積極參與
 - 公衛、社福專業人員被動甚至抗拒
- 非條約義務，卻是逐步實現人權義務的「適當方法」
- 專家治理 + 公民審議：避免對人民（尤其脆弱群體）產生不利影響
- 實施人權影響評估的挑戰：
 - 制度設計：如何篩選應評估之政策方案？需要什麼證據？如何確保公平且有效之參與？
 - 成本效益：評估效益 v. 龐大的行政、溝通、人力與財務成本是否符合比例原則？
 - 評估結果：如何確保分析品質？確實影響決策及後續監督？賦權和問責機制？
- 避免相關機制碎片化、形式化或官僚化
 - 若未能提供具體結果、淪為政策背書工具，反而將傷害人權發展



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

2023 **12/08** 09:00-17:00

財團法人張榮發基金會國際會議中心