

從聯合國巴黎原則論我國設置監察院國家人權委員會之展望

李念祖

東吳大學法律研究所兼任教授

壹、前言

立法院於去年底同步修正《監察院組織法》及制定《監察院國家人權委員會組織條例》，均已於今年 1 月 8 日經總統公布生效；後者則係於法中明文規定，其施行日期「由監察院定之」；監察院則已函令本法於今年 5 月 1 日施行。¹

《監察院國家人權委員會組織條例》第 1 條規定，於監察院設置此一新機關的目的，是在「確保社會公平正義之實現，並符合國際人權標準建立普世人權之價值及規範」。此中所說的國際人權標準，除了實體規範，如聯合國兩項人權公約 ICCPR 及 ICESCR 等具普世價值的國際人權規範之外，也包括 1993 年 12 月 20 日聯合國決議通過，關於國家人權機構的巴黎原則（The Paris Principles of 1993）。²

本文試以巴黎原則的內容為量尺，初步檢視監察院國家人權委員會的建制是否符合聯合國國家人權機制的起碼標準。

貳、巴黎原則國際人權機構

作為國際最起碼標準之巴黎原則，依其內容，可以撮述如下。

1 監察院 109 年 4 月 7 日院台權字第 093530024 號令。

2 <https://nhri.ohchr.org>。最後訪問日，2020 年 4 月 14 日。

一、權能與職責

1. 應有促進及保障人權的職能
2. 應有憲法或法律的組織依據與明白授權
3. 應負有下列職責：
 - (1) 得針對
 - (a) 關於保護或伸揚人權的立法、行政或司法措施，包括現有措施的檢討，或立法或行政上人權舉措的改進；
 - (b) 其所關切之任何侵犯人權的情事；
 - (c) 就一般或特定事項為國家人權報告；
 - (d) 提醒政府當局注意國內任何地區侵犯人權之情事，及使其終止的途徑，並對政府的反應做出回應等等事宜，依職權或請求獨立針對促進與保障人權事務對政府或國會提出並公開其建議、意見或報告；
 - (2) 提倡並確保國內法令及實踐與所簽訂的國際人權法律文件協調一致及有效施行；
 - (3) 提倡加入、批准上述國際法律文件並確保其執行；
 - (4) 協助依照條約義務提出聯合國國家人權報告並於必要時以獨立機關之立場表示意見；
 - (5) 與聯合國、國際組織及他國之國家人權機構合作保障及提倡人權；
 - (6) 協助擬訂關於人權教育及研究計劃，並參與落實各級學校及專業社群的相關計劃；
 - (7) 公開倡導人權，破除各種形式的歧視，特別是種族歧視，經由資訊、教育及大眾傳播媒體提高公眾的人權意識。

二、組織獨立與多元思想的確保

1. 國家人權機構的組織及其成員的任命，無論是否經由選舉方式，必須符合一種程序要求，足以確保提倡及保障人權的市民社會多元代表力

量，能夠經由權力機關，促使下列的各方代表，根據有效合作的模式完成其設立：

- (1) 致力破除歧視的非政府人權組織、商會、相關的社會與專業人員機構如律師、醫師、媒體從業人員及傑出科學家團體
 - (2) 思想界與宗教界人士
 - (3) 學者與合格的專業人員
 - (4) 國會
 - (5) 政府機關（如果納入，則其代表僅以顧問身分參與研議）
2. 國家人權機制必須具備有效運作的環境，包括充足的預算與獨立的人員編制在內，藉以成就其機關獨立性。
 3. 同理，其組織成員的任命應有法律依據，應有固定任期。可以連任，但應符合多元精神的要求。

三、運作模式

國家人權機構的運作架構，應

1. 自行斟酌職權範圍內之任何案件，無論係由其他政府部門所提出，或是由其成員之提議而逕行處理而無須另由上級機關決定；
2. 聽取任何人之陳情並依職權接受處理相關之資訊文件；
3. 直接或透過新聞機構回應輿情並藉之發布其機構意見與建議；
4. 依成員提議定期及於必要時舉行成員會議；
5. 視需要於成員間成立各種工作小組並設置地區或區域性支部門以助其發揮職能；
6. 與其他促進或保障人權之司法或非司法的單位（如監察使、調解人或類似機構）進行諮商；
7. 基於非政府組織具備延伸國家人權機構職能之角色功能的基本觀點，與致力推動人權保障、促進經濟社會發展、破除種族主義、保證弱勢團體（特別是兒童、移工、難民、身心障礙者）或其他特殊領域的非

政府組織發展關係。

四、行使準司法功能的附加原則

國家人權機制得經授權聽取並考量個案的申訴與請求。可以受理自然人、其代理人、第三人、非政府組織、商會協會或其他代表性組織提出之案件。於不影響其行使其他權能的上述各項原則下，對個案行使職權的原則如下：

1. 依據調解或是具有法之所許的有權決定，必要時以保密的方式，尋求友善的和解途徑；
2. 告知並協助當事人接近其權利救濟的途徑；
3. 聽取申訴及請求，並將之傳遞至其他依有權處理之機關；
4. 向有權部門提出建議，尤其是提出修改法令及改善行政實務的建議，以消除當事人因而面臨的權利行使困境。

簡單地說，巴黎原則鼓吹各國設置國家人權機構，其機構的目的與功能，在於透過接受、調查並處理申訴、調解爭端與監測活動來保障人權，也經由教育、主動救援、媒體傳播、公開透明、培訓、培力以及提供諮詢與協助政府的方式提倡人權。偏重於以軟法而非硬法推展、提昇人權是其重要特徵。

參、監察院國家人權委員會

一、權能與職責

《監察院國家人權委員會組織法》第1條即已明言，係為「符合國際人權標準建立普世人權之價值與規範」而依《監察院組織法》之規定設國家人權委員會。其第2條明文規定了監察院國家人權委員會的職權，³包括對於酷刑、侵

3 《監察院國家人權委員會組織條例》第2條：「本會之職權如下：一、依職權或陳情，對涉及酷刑、侵害人權或構成各種形式歧視之事件進行調查，並依法處理及救濟。二、研究及檢討國家人權政策，並提出建議。三、對重要人權議題提出專案報告，或提出年度國家人權狀況報告，以瞭解及評估國內人權保護之情況。四、協助政府機關推動批准或加入國際人權文書並國內法化，以促進國內法令及行政措施與國際人權規範相符。五、依據國際人權標準，針對國內憲法及法令作有系統之研究，以提出必要及可行修憲、立法及修法之建議。六、監督政府機關推廣人權教育、普及人權理念與人權業務各項作為之成效。七、與國內各機關及民間組織團體、國際組織、各國國家人權機構及非政府組織等合作，共同促進人權之保障。八、對政府機關依各項人權公約規定所提之國家報告，得撰提本會獨立之評估意見。九、其他促進及保障人權之相關事項。」

害人權或歧視事件進行調查、依法處理及救濟；國家人權政策之研究、檢討與建議；提供國家人權年度或專案報告；協助促進國際人權法國內化；針對人權立法提出修法提案或建議；監督並推廣人權教育；促進國內外人權組織合作；針對國家人權報告提供評估意見等等。值得注意者，此等職權均為委員會之職權，不是個別人權委員所得單獨行使之職權；此從組織法第6條明訂「第2條所列本會之職權所掌各事項之決定，應經本委會之討論及審議之」，可以得之。

依照憲法的設計，監察委員獨立於政黨政治關係之外行使職權，原就是憲法的明文要求。⁴ 監察權的內容包括監察院依據憲法及法律規定日常行使的職權，計有彈劾、糾正、糾舉、審計、調查、質問、巡察、監試、公職人員財產公開、提案立法與聲請釋憲等等項目（李復甸，2020: 81）。由於監察院人權委員同時也具有監察委員的身分，⁵除了《監察院國家人權委員會組織法》明訂的委員會職權之外，國家人權委員援引運用監察委員已有的法定職權來實現國家人權委員會的功能，自是理所當然。監察委員的法定職權，其實無一不與基本人權相關。⁶

如果監察委員的主要職責是依法糾察官邪，身兼監察委員的國家人權委員，其主要職責當是，依法遵循國際人權標準，發現各級機關的人權工作違失，以落實憲法人權保障的意旨。⁷

二、組織獨立與多元思想的確保

國家人權委員會由十位監察委員組成，監察院院長是當然委員，也是主任委員，還有七位委員應具備法定的人權資歷，也是當然委員。另外兩位委員由

4 憲法增修條文第7條第4項參照。

5 監察院國家人權委員會組織法第3條參照。

6 以監試與公職人員財產公開兩事為例，乍看似似乎無關人權，然則憲法第18條明文規定應國家考試是基本人權，監試自非無關；公職人員財產公開，則亦涉及公職人員及其親屬之隱私權限制，也絕非無涉人權的職能。如何平衡廉潔透明度與隱私權之比例原則拿捏，國家人權委員在監察院中應該扮演一定而特殊的角色。

7 《監察院國家人權委員會組織法》第1條：「監察院為落實對人民權利之維護，奠定促進及保障人權之基礎條件，確保社會公平正義之實現，並符合國際人權標準建立普世人權之價值及規範，依據監察院組織法第三條第二項之規定，設國家人權委員會（以下簡稱本會）。

院長於其餘的監察委員中指派，此兩席任期一年，不得連任。⁸ 監察委員二十九人，⁹ 除去七位加院長之外，六年任期二十一人中將有十二位會輪流擔任國家人權委員會委員，也就是先後會有二十位委員，超過三分之二的成員會進入國家人權委員會任職的意思。相對於監察院的歷年經驗，與人權有關的案件佔占半數以上的現象來看，不失為一個有創意的組織設計。

憲法上關於獨立性的規定，主要是顯現於監察院的機關獨立性。依據現行監察法制，「監察委員依法獨立行使職權，是指獨立調查不受干涉（李復甸，2020: 85）」⁹。此則從是否獨自行使職權立論。因為監察委員在完成調查之後，調查報告之提出、糾彈案件之審議，都以集體決議行之。¹⁰《監察院國家人權委員會組織法》規定之委員會職權固亦不能不是個別人權委員所得單獨行使之職權，但並不妨礙人權委員會之監察委員為人權事務獨立調查不受干涉；落實人權保障，此點甚為重要。

《監察院國家人權委員會組織法》的規定中並無確保多元思想的明文，但其旨趣可於新修正之《監察院組織法》第 3-1 條規定，監察委員應有七位「對人權議題及保護有專門研究或貢獻，聲譽卓著」或是「具與促進及保障人權有關之公民團體實務經驗，著有聲望者」，「不得從缺，並應具多元性，由不同族群、專業領域等代表出任，且任一性別比例不得低於三分之一，提名前並應公開徵求公民團體推薦人選」之明文中得之；也可以經由同法第 8 條明訂，人權委員會得聘用「對人權議題及保護有專門研究或具有人權公民團體工作經驗之人員六至十二人」之規定中加以實現。

三、運作模式

監察院國家人權委員會雖然是由具有監察委員身分的人權委員所組成而具有組織法所授與之特殊職權，此等以人權工作為重點的職權，與監察院的職權非無區別，但也不是毫不相關。人權委員會組織法所界定的職權，以內容言之，聚焦在與人權相關的事務；以功能言之，則以人權政策研究、立法修法建

8 《監察院國家人權委員會組織法》第 3 條參照。

9 憲法增修條文第 7 條參照。

10 憲法第 95~99 條、增修條文第 7 條，及《監察法》第 6、8、12 條參照。

議及提供各式人權事務檢討報告為主；且有事前計劃預防與事後檢討究責的功能。監察院的職權，以內容言之，遠較廣泛，但凡施政違法之處皆可能招致監察權之發動；以功能言之，則事後檢討究責的部分似乎遠較事前計劃預防明顯，但其中發動追究行政責任司法程序的彈劾權一項，在究責之外，也最具嚇阻作用。

具人權委員身分之監察委員，與不具人權委員身分之監察委員，職務功能各有重點，也各自獨立行使職權，但一般監察委員糾察機關人員違法時，有可能與人權無直接關係（例如追究有無怠忽職務或是收受賄賂情事），也仍可能具有保護人權之效用（怠忽職務可能涉及保障人權之不作為，強索賄賂亦涉及財產權之侵犯），並不兩相排斥。而具有人權委員身分之監察委員，行使人權委員會組織法上之職權，固有一般監察委員所少涉足之事務（例如提倡加入國際人權條約，推廣人權教育或是提出年度人權報告），但也可依照《憲法》及《監察法》的規定，行使監察委員既有的、而未於人權委員會組織法上重覆規定的彈劾糾舉糾正諸權，以落實人權保障，而與一般監察委員無異。

四、關於準司法功能

監察院在修憲之後，從曾是相當於國會¹¹轉變為準司法機關，¹²其行使彈劾權可以發動追究公務員行政法責任之司法程序，性質上相當於追究行政法責任的檢察官。監察院國家人權委員會之職權中，則包括「依職權或陳情，對涉及酷刑、侵害人權或構成各種形式歧視之事件進行調查，並進行處理及救濟。」¹³人權委員會進行調查、處理及救濟時，即係涉及個案之措施。此原來已是監察院的既有的功能，只是組織法的規定更為明確具體。此中所謂的救濟，當然可包括告知並協助當事人接近其權利救濟的途徑；也包括聽取申訴及請求，並將之傳遞至其他有權處理之機關；還包括可向有權部門提出建議，尤其是提出修改法令及改善行政實務的建議，以消除當事人因而面臨的權利行使困境，了無疑問。至於鼓勵調解，依據調解或是具有法之所許的有權決定，必

11 釋字第76號解釋參照；唯是則解釋已遭釋字第325號解釋變更。

12 監察委員不再經由選舉產生，不再行使同意權，監察委員亦可成為彈劾之對象，彈劾權也成為純粹追究行政法責任而非政治責任的權力。憲法增修條文第7條參照。

13 《監察院國家人權委員會組織法》第2條第1款。

要時以保密的方式，尋求友善的和解途徑，以化解個案中之人權紛爭，過去雖然未必是監察院習見習用的方法，仍不失為可行的權利救濟模式。

肆、比較

一、依巴黎原則之檢驗標準檢驗

巴黎原則設定了各國國家人權委員會應該達到的六項主要標準。¹⁴

一是足夠的職權與職能，必須具備依據普世人權規範及標準所設定的廣泛職權。依我國監察院之原有職權，本即包括糾察行政機關一切違法侵犯人權的舉措，而《國家人權委員會組織法》復明言，根據國際人權標準建立普世人權之價值及規範，而且詳列了國家人權委員會的具體職權，就我國國家人權委員會的職權職能的建制言，應屬達標。

二是具有政府部門之外的自主性。國家人權委員會設於監察院，但並不受監察院指揮。監察院本身原亦具備保障人權功能，同時也是並無上級機關的獨立機關。兩者皆具有法定職權，也都有能夠自主運作之機關人員與預算，當然就具備位於政府部門之外運作自主性。

三是具有憲法保障的獨立性。此點在我國憲法上亦已有明文規定。

四是符合多元主義。我國係在組織法透過人權委員及聘用人員應該具有多元的人權經驗背景（包括來自非政府人權組織），以冀合乎要求。此中唯一的落差是，巴黎原則中提及國會議員可以成為人權委員會成員，我國則礙於憲法第 75 條禁止立法委員兼任官吏之規定而難以做到；或屬無可厚非。

五是具備足夠的資源。我國國家人權委員會之法定人員編制，人權委員十人與聘用人員六至十二人不計，人員總數在三十三至四十三人之間，¹⁵ 乃係人

14 巴黎原則設定國家人權機構必須達到的六項主要標準原文如下：「

- Mandate and competence: a broad mandate, based on universal human rights norms and standards;
- Autonomy from Government;
- Independence guaranteed by statute or Constitution;
- Pluralism;
- Adequate resources; and
- Adequate powers of investigation.」<https://nhri.ohchr.org>。最後訪問日，2020 年 4 月 14 日。

15 《監察院國家人權委員會組織法》第 8 條參照。

員編制規模極低的國家二級機關。¹⁶ 只能說新設伊始，已極保守樽節之能事。因組織法已明文規定「本會職員，得視事務之繁簡，由院長（即國家人權委員會之法定主任委員）調用之。」¹⁷ 尤其需借重監察院既有之調查專員¹⁸ 運作，本屬當然，乃不能只從委員會之人事編制言其規模。關於其預算之觀察研究，或應與監察院之預算併同為之。唯因係法律新設而尚未成立之機關，只能暫行從闕。至於與其他國家經驗之比較，一來各國國情大異，二來我國甫在設制之初期，三因文章篇幅所限，只能俟諸來日。

六是要有足夠調查權力。此點在我國言之，監察院的調查權乃係見於憲法及監察法之明文，¹⁹ 且為監察委員（也就是國家人權委員）可以個別行使之權能已如前述。而且行之有年。謂之已達到巴黎原則的檢驗標準，應可無爭。

簡言之，以上六項檢驗標準，除了預算規模無從討論之外，在我國國家人員委員會之制度言之，均可謂尚稱符合。

二、巴黎原則有而我國無的功能

從此次我國設置國家人權委員會之立法內容，依巴黎原則的六項指標加以檢驗，可謂初步符合言之，與其言巴黎原則有而我國無的功能，不如析述我國新法增添而為過去未見之巴黎原則的功能，將可更具意義。

三、新法增添之巴黎原則的功能

與監察院過去熟悉的職務相較，新法增添的巴黎原則功能不一，此處只選擇重點，試從其中四端言之。

1. 注重人權條約、政策與立法

若謂國家人權委員會之設置係為落實巴黎原則，而巴黎原則則是旨在促成國際法上之普世人權價值與標準能在各國境內透過國家人權機構的設置加以實現，那麼以我國遭遇的特殊國際環境言之，我國立法設置國家委員會最重

16 中央政府機關總員額法第 2 條參照。109 年度中央政府總預算案中央政府機關總員額法員額計表參照，行政院編，《中華民國 109 年度中央政府總預算案歲出特別預算表》，頁 191-196。

17 其法定編制為 34-38 人。惟此為應所有監察委員之用者，又不待言。《監察院組織法》第 12 條參照。

18 《監察院組織法》第 12 條參照。

19 《憲法》第 95 條、《監察法》第 5 章第 26 條至第 30 條參照。

要的功能之一，應該就是引進並確立國際人權立法與我國國內人權立法的一致性。²⁰ 我國將核心國際人權公約納入國內法的作為，非自今日始，2009年立法批准聯合國兩國際人權公約並制定兩人權公約施行法，是其著例。²¹ 但其他核心人權公約為數甚多，²² 而且處於隨時發展的狀態，不該是一個隨機辦理的事務，然則我國向來缺乏一個人權事務的主政機關，現在新法設置的國家人權委員會，應該就是我國的國家人權事務主政機關。有系統地、有計劃地形成我國國家人權政策而與國際人權法接軌，不但是個新的事務，而且應該是個火車頭般的人權事務。

形成與監察事務有關的立法權並不是監察院經常的、也不曾是最重要的職能。然而釋字第3號解釋曾經確認監察院有立法提案權，現在國家人權委員會的八項法定職權（第九項職權是「其他促進及保障人權之相關事項」）中，明列了三項法律政策形成的功能，該號憲法解釋定調的提案權，就是國家人權委員會此項新生功能的憲法基礎。

這方面的職能，可以立法取向的工作加以理解。國家人權委員會合作的主要對象是立法部門。

2. 人權報告、人權指標與統計

巴黎原則中，詳細說明人權報告的重點並將之列為國家人權機構任務之首。我國國家人權委員會的八項例示法定職權中，也有兩項與人權報告直接相關。如前所述，人權報告的種類不一，有由國家人權委員會提出者，有由其他機關提出者，其中包括我國自行依照聯合國會員國普遍的做法，定期提出的國家人權報告。國家人權委員會成立之後，有必要參與其間，尚得就之撰提獨立之評估意見。國家人權委員會依法尚可提出年度國家人權狀況報告，或是重要人權議題的專案報告，皆已如前述。

20 這當然無意排除我國立法超前國際人權條約法的可能性。例如釋670所導致冤獄賠償制度的改善進步，從此角度言之，即有足多者。建立廢除死刑的政策目標，也不妨作如是觀。

21 《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》（2009年4月22日總統公布，同年12月10日施行）參照。

22 例如聯合國共有九項被認為是核心的人權公約，包括 ICERD (1965)、ICCPR (1966)、ICESCR (1966)、CEDAW (1979)、CAT (1984)、CRC (1989)、ICMW (1990)、CRPD (2006) 及 ICPED (2006)，即尚未全數進入我國國內法的系統。

由於人權報告是項重要的工作，聯合國人權專員辦公室（OHCHR）推廣人權指標（human rights indicators）的觀念，鼓勵各國依據本國的狀況發展適當的人權指標，以實現國際公約或普世人權價值規範為目標，做為測度本國人權發展進度的實證工具，也以之做為提出人權報告的衡量基礎。²³

發展人權指標的同時，人權統計也十分重要，也就是透過實證資料的統計工作及數據呈現，來顯示政府依據人權指標實現人權保障的進度與狀態。

成立國家人權委員會之後，人權報告已是極其重要的工作，那麼在我國發展各種足以測量人權進展狀況的人權指標，還有隨時也定期進行足以依據人權指標反映社會實際狀態的人權統計，自然同樣重要。如果缺乏人權指標或是人權統計，人權報告的意義終將極其有限。人權指標與人權統計，其實是人權報告不可或缺的元素。

國家人權委員會可以也必須自行提出人權報告，也必須催生、評價其他機關的人權報告；國家人權委員會可以自行發展各種各項的人權指標，也必須催生、評價其他機關發展各種各項的人權指標；國家人權委員會可以自行設法發展並常態地進行人權統計（如同司法統計也是司法院的重要工作一樣），也必須催生、利用與評價其他機關（如行政院的主計單位或司法院）的人權統計，做為人權報告的重要工作環節。

而監察院的糾正或糾舉權，都可能會在催生人權報告、人權指標與人權統計上，發揮一定的作用。

3. 人權教育與人權理念的普及

人權教育是巴黎原則中國家人權機構的一項權能。教育原來也是監察院監督政府教育施政的常態功能之一，現在國家人權委員會的職權中，則已加入了「監督政府機關推廣人權教育、普及人權理念與人權業務各項作為之成效」，成為一個新的工作重點。

不可諱言者，人權事務在臺灣面臨的一個重大挑戰，是人權思想不是傳統

23 相關研究，參閱如黃怡碧，〈聯合國人權指標在地化的現況與挑戰：以建立工作權指標及身心障礙權利指標為例〉，陽明大學博士論文，黃嵩立教授指導，2017年。

文化熟悉的部分，而且常因欠缺理解而產生嚴重的誤解與拒斥，這不是一朝一夕可以改變，而必須要透過教育進行改善。人權教育因此也就是重要的基礎設施工程。

人權教育的推廣，像是政府人員與學校老師都該是列為優先的教育對象，更優先的則該是培養人權教育的專業師資，以及人權教育（包括各級學校及社會教育）的各種課程與教材設計。這是基礎設施工程的基礎，該是國家人權委員會監督政府機構實施及推廣人權教育的觀察重點。

這方面的工作，國家人權委員會對話的主要對象是包括教育部在內的行政部門主管教育的各個單位，與考試院主管之公務人員考試之中，應否將人權之基本觀念納入考試範圍，也不失為應該思考的事項。

人權事務的基礎建設工作，今天不做，以後就會後悔，應該列做優先進行的選項。以上說到人權指標、人權統計與人權教育，都屬於人權基礎建設工作的範圍。這方面的職能，雖也不免需要立法的配套，但主要可將之視為行政取向的工作，國家人權委員會合作的主要對象是行政部門。

4. 個案救濟與爭端解決的模式

巴黎原則將行使準司法功能列為國家人權機構的一個重要面向。我國則已將「依職權或陳情，對涉及酷刑、侵害人權或構成各種形式歧視之事件進行調查，並進行處理及救濟。」列為國家人權委員會的首要職能。接受陳情，發動調查，為人權受到侵犯的平民尋求救濟途徑，原本就是監察院的主要職能，不能說是新的工作。不過，由於巴黎原則中提到了調解爭端的模式，還有處理私部門間的人權問題，就既有的監察實務言之，確實並不熟見，值得關注。

調解，是替代訴訟解決糾紛的重要機制。國家人權委員會受理陳情申訴，處理個案人權引發的爭議，可以分兩方面進行分析。

一是涉及政府部門的個案人權侵害事件，有無可能運用調解以為取代訴訟的救濟？應為肯定的答案。我國現行法上，公務員不法行使公權力而侵犯人權，引起賠償的請求，不但是憲法第 24 條規定的基本人權，²⁴ 也是《國家賠

24 《憲法》第 24 條：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。」

償法》規定書面請求之協議先行，而且交由民事法院適用民事訴訟法審理的案件。²⁵ 既然屬於民事上可以和解的案件，自有交付調解，甚至經過當事人合議而進行仲裁²⁶的可能。國家人權委員會依法運用調解甚至仲裁機制，做為處理人權侵害之國家賠償案件的一種模式，其實具有可行性。

一是涉及私部門的人權侵害案件。人權保障原是政府與人民間的關係為主要著眼，然則如聯合國經社文權利公約所發展出的社會權觀念，涉及一私法主體，可基於其與另一私法主體間的特定社會關係，請求公部門提供保護，行使公權力命後私法主體為給付（如給付工資或最低工資）或作為（如繼續履行勞動契約）或不作為（如不得歧視）之權利，而構成基本人權。國家人權委員會應請求或申訴而介入其間，亦將成為常態。此中同樣可能出現依循或提供替代訴訟機制以解決糾紛的需要。

過去監察院較少循此模式處理人權事務，乃應建立新的工作機制以為對應。這方面的職能，可以司法取向的工作加以理解；但仍與法院經過審判而以裁判確定當事人間之權利義務關係，應該有所區別。

四、我國有而巴黎原則無的權能

我國設置於監察院框架中的國家人權委員會，與巴黎原則相較，其實尚有巴黎原則所無的權能。如糾正糾舉這樣已經行之有年的制度化機制，因為只有提醒的作用，固無論矣；因監察院尚有彈劾權，而亦為兼任國家人權委員的監察委員所得行使的權力，國家人權委員會處理的案件，發展成為監察院的彈劾案件，並非不能想像。

與巴黎原則下的國家人權機構相比較，監察院的彈劾權可以發動公務員懲戒程序追究公務員行政法責任甚至使得公務員去職。²⁷ 性質上，巴黎原則乃更像是採取軟法的手段推動人權。巴黎原則下的國家人權機構，可以說是無強制性公權力的政府機關，一個政府內的 NGO（非政府組織）。

監察院的彈劾權，是「對人權」，也就是追究犯法犯錯的公務員是否適任

25 《國家賠償法》第 10、12 條參照。

26 《仲裁法》第 1 條參照。

27 《公務員懲戒法》第 9 條參照。

或該如何制裁的問題。國家人權委員會關心的則主要是如何解決人權遭到侵害的問題，如果說是權力，也是「對事權」而不涉及「對人權」。但由於我國的國家人權委員會設置於監察院，監察院可以發動「對人權」，自會形成行政部門一定的忌憚，對於推動「對事」的人權工作，或許也會有些助益。但彈劾權的運用，畢竟不是國家人權委員會的核心職能，應是較為準確的說法。依照組織法的規定，國家人權委員在任職之前，應該大部分出身於民間，而與監察委員可能是來自其他政府部門的資深人員不同。所以，監察院中的國家人權委員會或許也可以這麼形容：

它是個有公權力外觀的 NGO（非政府組織），主要藉由政府外人員組成的政府。與巴黎原則下的國家人權機構非常近似，但也有些似尚無足為害的不同。

伍、展望（代結論）

一切都還只處在開始的階段，但有理由希望是個好的開始，如果以下的幾件事情能夠發生的話。

一、慎擇人選，只從專業考量

國家人權委員會能不能發揮其預期的保障人權功能，取決於其組成的成員。其委員有多人權，其委員會就會多人權。既有的監察院先天上就有保障人權的制度配備，但如果其成員不是具有人權保障思想、熟悉人權保障事務的人士，自將難以期待監察院能夠充分發揮其人權功能。組織法上對於出任人權委員的人權專業性要求與期待，是明顯易見的；委員會的組成是否合乎要求與期待，直接關係其運作的成敗。

反過來說，人權委員的選擇，非無政治禁忌；政黨色彩濃厚者，並不相宜。監察院與國家人權委員會都有獨立性的要求，所謂獨立性，指的是獨立於政黨政治的關係之外運作，國家人權委員固然有此要求，監察院正副院長與監察委員亦莫不同然。連同監察院院長與由其指定為人權委員的監察委員在內，每任監察委員前後共有二十人將要擔任國家人權委員會職務，其行使職權均應脫離政黨指揮，超出政黨政治運作，避免政黨政治考量，而專以促進人權保障

為念。

再若從國家人權委員會強調多元化的要求言之，也應避免人權委員的同質性過高，相同政黨背景者過度集中；當然，多元化的要求不只是避免政黨政治影響，像是基於性別主流化講究的性別平等受益考量，以產生適當的人選，也甚為重要。以弱勢保障為選擇考量，其人選若能注重各種弱勢族群乃至涵蓋經常為與社會隔之極少數（small and insulated minority）人權發聲者，必將極具意義。

二、事有本末，先做基礎建設

國家人權委員會開張伊始，應為實現保障人權之國家長期目標奠定基礎，分清本末先後，優先從事人權社會的基礎建設，應屬重要。例如針對我國人權進度設計發展各類人權指標，持續配套進行人權統計，藉以充實並增進人權報告的實際效益，回頭產生提昇人權的效果，乃至推動公務人員的人權教育，與培養人權教育的師資；都是值得列為優先的基礎建設。綱舉目張，厚積薄發，才能有所作為，功不唐捐。

三、造橋鋪路，接軌普世規範

接軌普世規範，是人權立國必須長期不懈的努力；此事出於自動與自願，無關主權，而是關乎人類平等價值願望的共同型塑與實現。與普世人權價值規範接軌，不只是繼續引進現有的核心國際人權公約，而且是要能夠與發展中的普世價值規範同步，並且要從事國際人權合作做出貢獻。國家人權委員會做為法定的主政機關，必須深思熟慮地計劃研究，如何搭起國際人權交往的橋樑，保持人權資訊管道的暢通，尋求參與跨國人權活動與事務的適當角度與機會，融入普世人權價值規範發展形塑的系統，使與國內人權保障之法律體系與法律治理無縫接軌。此中需要包括透過立法途徑所建構的、能夠長期常態運作的對應工作或組織機制，吸納具有國際交往能力的專業人才，編列足夠的預算經費，才能做到。

四、取法乎上，提升人權視野

打個比方，理想的人權境界，其實與強調弱勢保護的大同世界，頗多可以

互通之處。國家人權委員會，不妨看做是我國國家長期人權的途程上邁進，一個具有開路精神，會沿途樹立路標、提供方向指引、地圖與照明，協助救傷療癒的專門機構；以長遠的人性觀照與遼闊的全球視野，取法乎上的態度來帶動人權努力，乃是必須具備的組織氣候與工作氣象。

試以廢除死刑這個在臺灣具有高度爭議的議題為例，如果只是著眼於現下的民意，大概很難形成廢除死刑的共識做為高標準的人權理想目標。但是若能認知且體會國際社會形成的普世價值，是基於平等的人性尊嚴而尊重生命無價，國家公權力不為復仇背書，不需要也不得以否定生命的酷刑做為保護生命或維持社會秩序的代價，就能理解為何我國過去的兩次兩公約國家人權報告，會在死刑的議題上，受到國際審查時得到負面的評價。²⁸ 國家人權委員會取法乎上，就會以揮別死刑作為終極目標，持續測度臺灣民意的發展與走向，設計可行的死刑替代方案，持續與社會溝通，制訂如何成功說服國會通過立法尋求死刑替代方案的長期策略，努力以赴。這樣就是國家人權委員會推動我國融入普世人權價值規範體系，所應有的作為。

參考文獻

李復甸。2020。《監察制度要義》。台北：財團法人華岡法學基金會。

28 2013年3月1日國際獨立專家於台北提出的結論性意見與建議，針對死刑有如下的段落：「公政公約本身雖然沒有禁止死刑，但第6條第6項也表達國際間朝向廢除死刑的趨勢，聯合國大會也屢次決議呼籲各國至少要暫停執行死刑。此外公政公約第7條也明文禁止所有形式的殘忍、不人道或有辱人格的處罰。既然較為輕微的身體刑都被聯合國人權事務委員會與區域性的人權法庭視為不人道與有辱人格的處罰，那麼問題就在於這強而有力的解釋是否也能夠應用在最嚴峻的身體刑—死刑。包括南非憲法法院等諸多國家法院，都將死刑視為殘忍的刑罰。現任聯合國酷刑問題特別報告員，也把源自於人性尊嚴概念的禁止死刑視為發展中的國際習慣法標準。雖然中華民國（臺灣）政府也肯定不論是從人性或公約的角度來看，死刑都是殘酷的（初次報告的第94段），但中華民國（臺灣）卻是全世界少數的20個在2011年執行死刑的國家之一。因此專家強烈建議中華民國（臺灣）政府應該加緊努力朝向廢除死刑，首要的決定性的步驟就是立刻遵守聯合國大會的相關決議案，暫停執行死刑。」2017年1月20日國際審查委員會於台北提出的結論性意見，則有下列的段落：「2013年審查委員會曾建議政府在刑法中新增酷刑罪（依禁止酷刑公約第1條所定義），作為有適當刑罰的獨立犯罪類型。委員會感到遺憾並注意到此項建議尚未落實。由於打擊酷刑行為人有罪不罰情形是根除酷刑及其他形式不當待遇的最有效方式之一，委員會因此強烈重申其建議在中華民國（臺灣）刑法中增列有適當刑罰的獨立且特定的酷刑罪。審查委員會也建議所有酷刑的指控或犯罪嫌疑應由具完全的刑事調查權限，獨立而公正的組織展開澈底且迅速的調查，以落實使行為人受到適當懲罰的制裁。委員會對於此項建議的落實沒有任何進展感到遺憾，並藉此再次確認此項建議。」