

# 參與國家人權報告撰寫的奇幻之旅

王幼玲

總統府人權諮詢委員會委員  
殘障聯盟副秘書長

黃默老師發了個伊眉兒，囑我寫一篇關於國家人權初次報告撰寫及國際審查過程的稿子。我想從人權專家建議的結論性意見作為這篇文章的起始及結尾，來回顧這兩年來撰寫國家人權報告的過程；過程中發生的爭辯、衝突與矛盾，充分反應目前「總統府人權諮詢委員會」角色的侷限與尷尬。

在專家結論性意見的第四點，專家團認為中華民國（臺灣）政府與人民對於遵循相關人權義務的監督程序展現模範性的決心。政府遵循國際慣例提出有價值且詳盡的報告，並以高度建設性的態度與專家互動。

## 決定採聯合國模式提出國家人權報告

這份國際人權專家認定具有價值、內容詳盡、遵循國際前例的國家人權報告，開始的時候並不是這樣規劃的。2010年12月10日召開總統府人權諮詢委員會第一次委員會，在2011年1月14日召開第二次人權諮詢委員會，討論國家人權報告的形式與審議。當時的決議是由幕僚提出的規劃，依過去行政院出版的人權報告書格式，分主題章節來撰寫，同時於決議中提到要「國家人權報告出版時，希望能經國際著名之人權學者先行觀察，徵詢其意見，俾與國際接軌並及時修正，國際人權專家的意見應予以尊重，以增加報告的公信力，惟非國際義務，我國不對國際人權專家負責」。剛上任的委員，對兩公約及國際人權公約的國家報告及審查所知有限，只有對章節內容提出增列如財產權、性別人權等議題，並沒有就形式體例表示意見。

最後台灣的國家人權初次報告以及國際審查，都依照聯合國的規格辦理，其中經過許多轉折。2011年2月初議事組人員開始依照一般議題及專題的分組徵詢委員們的意願。2月14日陳惠馨委員先向議事組提出要求，希望提供其他國家的人權報告以便參照，郭銘禮檢察官提供許多國家的人權報告及連結

網頁。陳惠馨委員首先在群組的電子郵件建議應該更改原先的決議，否則和聯合國的體例不同，難以和國際對話。這樣的意見在更多諮詢委員比較其他國家人權報告和議事組規劃的差異後，有所發酵。黃默委員提出國家人權報告應該由那個單位起草、撰寫？審稿的機制？他建議應該採用聯合國規範的格式來提出國家報告，有包括我在內的委員附和這樣的意見。

總統府人權諮詢委員會是任務型的組織，委員為兼職，除了執業律師、在學校任職的學者教授，也有非法政背景的民間團體工作者（我就是）。沒有任何教育訓練或國際人權資訊的情況下，在自我學習及委員會在人權報告中擔負角色的衝撞中，展開台灣人權史上第一次國家人權報告的撰寫。

2011年3月31日，所有的諮詢委員都收到一封非常長的電子郵件，說明聯合國人權報告的內容準則及報告內容。在2011年4月12日召開的第三次人權諮詢委員會，議事組提出了甲乙兩個提議：甲案維持上次會議通過的國家人權報告的格式，乙案是依循聯合國的模式分別就公政公約和經社文公約各自撰寫，最後的決議是：國家報告之撰寫方式應依照聯合國所印發之「國際人權條約締約國提交報告的形式和內容準則彙編」向聯合國提出初次及定期報告，依兩公約之條文及其一般性意見所規定事項及建立之人權標準，逐條說明我國相應之保障人權制度，以檢視我國人權現況。確認不再採用分組運作。

## 論證人權諮詢委員會在國家人權報告的角色

雖然在第三次會議中，當時的會議召集人蕭萬長副總統，對國家人權報告內容有重要的裁示，指出：要以總統的高度檢視台灣當前需要加強的人權項目，使社會大眾瞭解我們的人權願景，並與國際接軌。但是往後將近一年撰寫國家人權報告的過程，人權諮詢委員會要不要介入意見讓人權報告真實反應人權缺失，還是保持中立（或旁觀）的態度，委員會內部、行政機關甚或總統府數度折衝。

開始逐條審議各部會提出的人權報告初稿的第一、二審會議，每個出席的諮詢委員和專家學者桌上堆放著一大落議事組提供的參考資料，有中英文的兩公約條文、一般意見書、「國際人權條約締約國提交報告的形式和內容準則彙

編」、非政府組織參與報告過程之準則、英文版的土耳其（初次報告）、德國、荷蘭、芬蘭、瑞典等各國的人權報告，對於出席參加有時還要主持會議的委員是很沈重的負擔，當時自己成為速讀機器，所有的資料只能囫圇吞棗，強迫瞭解撰寫準則及一般意見書的內容，和各部會提出的初稿相較，現學現用。面對尚未瞭解國家人權報告用意，而全面為現有政策辯護的出席政府部門代表，一方面要告知人權報告的形式和內容，二來要形成促進人權意識的積極對話，心裡的緊張和壓力，有時夾雜憤怒的心情實在超出精神負荷，那段期間常常出現緊張型的胃痛和頭痛。

在各次會議議程書面資料的首頁，都有議事組的提醒文字，如蕭副總統於 100 年 7 月 15 日總統府人權諮詢委員會第四次會議中明確指示，希望各機關主管要認真看過所提交的國家人權報告資料，若有重視度不夠的機關，請提供名單給蕭副總統，蕭副總統會親自提醒各機關主管。不難看出，審查會的初期各部會決策長官並不重視，需要議事組不時祭出尚方寶劍。

對於人權諮詢委員在國家人權報告擔任之角色定位及國家人權報告之體例格式，委員會內部開始浮現不同的意見，在經過密集召開共四十一次國家人權報告初稿及第二稿的審查會後，人權諮詢委員會特別為這個議題在 2011 年 8 月 30 日召開一次會議，第五次會議邀請了學者專家來列席。有委員主張國家人權報告之提出是總統府人權諮詢委員會的任務之一，因此無法置身事外，政府部門寫來的報告初稿，諮詢委員很難不給予評議意見，就像廚師看到一盤平淡無味的菜，會忍不住要出手加點胡椒什麼的調味料，何況一份沒有誠意的人權報告，會讓簽署兩公約的馬英九總統遭致非議。

有的委員認為諮詢委員既然是諮詢的身份就沒有權限介入。我則是騎牆派，看到政府部門對人權缺失自我檢視的抗拒，需要上位者強大的意志在行政體制上全面貫徹，以沒有實權的諮詢委員會去要求，無異緣木求魚，人權諮詢委員會無法對台灣的人權現狀負責；另一方面想如果能在正式的國家報告載入人權缺失，應該有助追蹤管考後續改進的作業。

會議做成的決議是：人權諮詢委員會在國家人權報告擔任之角色，究係撰寫者或觀察者、監督者？多數委員認同國家人權報告應由政府行政部門撰寫，

人權諮詢委員及專家學者則扮演監測、協助之角色，俾提出客觀、中立之人權報告，達到督促及交流之效果。蕭副總統召集人同時指示：人權報告第三稿彙整完成時，儘速送交委員及專家學者審查，如有必要亦可同時執筆修正。如過程中發現行政機關堅持己見時，或許可再開臨時會處理，但開會之前應先瞭解其堅持之立場及理由。

### 促成專家、學者及諮詢委員提出評議意見

這次會議結論成為往後議事組處理人權報告重要的依據。2011年9月進行十次第三稿的審議，在此之前議事組先進行初步整理和編輯，由於過去的工作經驗，又看到議事組忙成一團，我自己也協助幫忙編纂彙整經濟社會文化公約第6條保障工作權、第7條保障勞動條件、第9條社會保障、及第11條適足生活水準。我的策略是同時根據一般性意見書，要求部會提供相關的資料，我想即使諮詢委員不便直接有評議意見，那就讓數字說話，透過統計數字呈現事實。在第三稿彙整過程中有委員按捺不住，提出評議意見，議事組另為表列徵詢部會是否同意這樣評議。如「我國關於藍領與白領外勞的家庭團聚權有差別待遇，請勞委會表示是否同意」、「勞委會補充說明有何措施協助非正規經濟工作者回歸正規經濟工作，特別針對中高齡工作者及婦女。請勞委會就非正式經濟之相關議題預按做規劃」、「若以每戶3人計算（不工作之配偶及1名子女），乘以各地區之人均最低生活費用，顯見最低工資無法維持勞工本人及家屬符合經社文公約規定之合理生活水準」、「參酌司法院釋字242號解釋，軍人於軍人婚姻條例（業於94年12月7日廢止）未經長官同意之婚姻無效部份，各級法院於人民訴訟時適用舊法判決軍人婚姻條例時代之婚姻無效，與公政公約第23條有所違背，使人民的家庭受保障之權利受到影響，請司法院表示是否同意」、「我國人民對於某些有罪判決案件並無享有聲請上級法院覆判之權利」等。

第三稿撰寫的過程，外部專家學者、諮詢委員彼此之間、與機關之間出現歧異，我發現這種臨時任務編組審議形態，如果參與者不是有相當程度的投入及參與，很難完整瞭解整個國家人權報告的撰寫準則及相關的一般意見書內容，或者因著關照領域或重點不同，不易形成焦點。要政府機關接受現有政策、

措施或法令有侵犯人權的地方，更讓他們惶惶不安、極力抗拒。

2011年10月13日第六次諮詢委員會議確認了國家人權報告的初稿，會議決議：原則上維持今日初稿形式，各委員之意見請議事組與相關機關協調，體例格式保留條文並加以陳述。同時以本委員會召集人蕭副總統名義致函各機關首長，請再檢視國家人權報告初稿內容是否妥適。公聽會無法討論過多細節，但可聽取趨勢，請儘量聽取各界意見，採納有建設性之建議。

這份國家人權報告初稿像是行政院施政報告的另一個版本，充斥著政府機關各式各樣的施政計劃，不時出現「已充分維護權益」「成效卓著」等表達施政績效的形容，在經過北、中、南四個場次的公聽會，民間團體砲聲隆隆，指這份人權報告隱惡揚善，只呈現法令規定及政策計劃，看不到實際落實的效應，也沒有陳述違反公約規定的內容。公聽會結束，所有部會的國家人權報告聯絡人，收到議事組的通知，告知總統府人權諮詢委員會召集人蕭副總統前於100年10月3日第六次委員會裁示，請各院、部會協助精簡國家人權報告書初稿內容，嗣並於11月9日以箋函請各院及部會首長協助更新報告內容及相關數據。並預告將於2011年12月12日至30日召開十一場之第四稿審查會議。

在第四稿審查會議，議事組仍然把「依召集人蕭副總統100年10月13日第6次總統府人權諮詢委員會會議裁示，即便政府尚無因應措施，人權不足之現況亦應納入報告。因此，若各機關欠缺此方面之說明，則授權議事組依討論結果逕行修改各機關提供之稿件資料」，這些文字置於開會資料的首頁，並且羅列公聽會民間意見，討論是否納入人權報告當中，因此這四審十一次會議，出席的部會代表明顯提高到次長及司長層級。

## 加強政府部會對人權價值的理解

在人權報告書裡居住正義的部分，因為等不到部會的資料，後來就由我自己來執筆，但是只能限於土地徵收的問題。在報告南特集體性侵案的會議上，教育部顛預推委的官僚態度，讓我當場氣憤流淚。因為事態嚴重，主席裁示要教育部特別召開一次會議來討論，最後定稿的文字主要由我來起草。原住民自決權的問題，一直都只有官方的說法。在第四審時，中華人權協會的蘇友辰律

師提供了一份報告，說明原住民族基本法無法保障原住民在傳統領域的土地及自然資源權利，雖然不是原住民團體所撰述的觀點，但能相當程度反應原住民自決權的問題，我也建議納入報告中。

雖然有決議要將公聽會上社會大眾之意見彙整於國家人權報告，但是人權諮詢委員會在國家人權報告的定位，委員間一直有不同意見。在人權報告初稿及完稿前，都有委員提議針對報告書提出諮詢委員會的評價和建議，主張諮詢委員會只是協助政府各部會撰寫國家報告書，議事組及委員學者、專家在資料彙整過程中有提供的增刪與補充意見，需要經過政府各部門所確認。

2012年1月19日第七次人權諮詢委員會要確定人權報告的定稿，委員提到的意見有：「報告中的形容詞應刪除，用字應求中立」、「國家報告裡是否標明當年度爭議案件或在條文下以專門欄位敘明其為爭議案件，但表述應盡可能客觀，不宜以民眾或人權團體之立場敘述」、「結束50年國民黨一黨專政的體制的用語不夠精準」、「個人想法及爭議案件是否置於本文或註解，應採取全體能夠接受之格式」、「部分堅持立場的部會，應請召集人與其首長溝通」。

出席的內政部林常務次長發言，希望人權報告讓行政部門有再檢視並修正之機會，並將修正後之報告送請委員審查，如此可兼顧民間意見但也不失政府部門立場。

召集人蕭副總統的決議是：1. 請議事組先行統一格式及用語，爭議案件以本人名義函請權責部會首長先行審閱，並請總統府第一局余局長先致電相關首長說明本人之叮囑，請其務必用心閱讀。2. 請黃委員默、黃委員俊杰、王委員幼玲、蔡委員麗玲、陳委員惠馨、李委員念祖、李委員永然等7位委員擔任審查小組成員，協助審查定稿，定稿完成後付梓，完成後將建請由總統召開大型記者會，並邀請國內、外記者、相關部會首長及各委員到場。

召開第七次諮詢委員會議時，第十三屆總統、副總統及立委選舉方才結束，馬總統繼續連任，而由副總統兼任人權諮詢委員會的召集人，也確定由吳敦義接任。總統府的正副秘書長、發言人都做了調整。兼任人權諮詢委員會執行秘書的副秘書長高朗換成曾當過馬總統競選總部發言人的羅智強。

## 主張國家人權報告需要納入缺失檢討

在進行終審之前，我曾經給所有委員一封表達自己想法的信件，我指出「限於諮詢的角色，委員甚至無法針對個案作成移請權責機關處理的決議，那麼這份依聯合國撰寫準則所提出的人權報告書，是唯一決定我們能否名留青史的關鍵，留下的不是付梓的名字，而是曾經投注的理想和堅持。」、「總統府人權諮詢委員會是總統的幕僚，不是政府行政部門的諮詢委員，所以諮詢委員應該忠實反應政策與兩個人權公約之間的現況，並且提出建議，或許可以給馬總統另外一份人權實踐及人權教育的建言。至於馬總統可以接受到什麼程度，他跟幕僚會有定見，其實不必擔心也不必先行揣摩。」

我還舉中國大陸的例子：「中國在 2001 年批准並生效經濟、社會、文化國際公約，2003 年提交第一次履約報告，2010 年 6 月再提出第二次報告。這次報告中，中國回應聯合國經社文權利委員會對第一次報告的建議，並且在每一個條文都以履行的困難與挑戰作為結語，譬如承認國有和集體企業下崗失業人員的就業問題尚未完全解決，城鄉社會保障發展不平衡，制度設計不完善，部分人缺乏有效的制度安排等；也提到自然生態保護與經濟發展有嚴重的矛盾；回應委員會要求，談三峽大壩及北京奧運會遷移居民的處理；主動報告 2008 年三鹿嬰兒奶粉事件是重大的食品安全事故；甚至提及國家公務員特別是地方行政人員的人權意識和依法行政需要加強。雖然這些檢討都是泛泛之論，甚至避重就輕，不過意思到了。」，強調中國大陸況且如此，台灣的人權報告要瞠乎其後嗎？

我列舉幾個最牛部會，如環保署、勞委會、內政部衛生署等，爭執的都是重要的人權議題，應該在人權報告書上呈現：

1. 環保署對中科三期的環評結果遭最高行政法院駁回及提到環評限制民眾參與表示強烈意見。可是接連還有台東美麗灣開發案的環評在 1 月 19 日遭最高行政法院裁定無效定讞。環評是環境權的守門關卡，環境影響評估作業在中央及地方都因為程序不夠周延出了問題，而開發卻已經大規模進行，國家人權報告書可以迴避這個議題嗎？
2. 勞委會的問題在於擴大對非正規經濟勞工的保障、增加失業給付的對象、

給於職災勞工最低生活保障、如何處理薪資水準降低但是工時增加的問題、基本工資是否能滿足勞工家庭的適足生活水準、身障者的就業率及薪資、職訓機會低於一般人；以及外籍移工的勞動人權、藍白領勞工的差別待遇等。勞委會一直強力辯護政策，但是上述是中外人權專家都提過的疑慮，人權報告書裡不提，就能強渡關山嗎？

3. 內政部（或相關部會）對集遊法的和平集會部分能否引用公政公約而廢止使用採保守的作法，認為要透過大法官解釋。這點和中國的立場很相似，認為國際人權條約不直接做為中國法院審理案件的法律依據，而需要透過立法程序。中華民國（台灣）可以比中國（大陸）更積極嗎？

強迫驅離部分，內政部回復要求刪除這五年徵地的統計資料，稱和適足住屋權無關，完全不瞭解公約內容，立法院通過土地徵收條例的修正不是就要回應人民土地正義的要求？內政部卻懶得自己作檢討。這個部分還沒有把都更問題放進去。

4. 2011年9月底，全國的低收入戶占全國總戶數的1.54%，占全國總人口數1.30%，加上中低收入戶總計占3.7%，而美國的低收入戶是17%。目前2011年7月實施新修正的社會救助法，還是維持虛擬所得的核算，對有工作能力卻未有收入者，在計算家戶所得時，予以核計所得，使人民在取得社會救助蒙受不利益；對於有工作能力與意願，卻無法找到工作、或是僅有減損之工作能力導致難以就業者，虛擬所得的制度設計，無視其困境，且排除了他們尋求社會救助的可能。這個部分要在人權報告書中指明嗎？
5. 衛生署的健保鎖卡問題，聲稱安心就醫方案已經解決經濟弱勢的就醫問題，還有二十萬人被鎖卡，都是非經濟弱勢，我原來也如此相信。直到報導有被鎖卡的孕婦流產大出血而死，直到我訪查到未加入勞保又沒錢交健保費的職災勞工，沒有錢醫治他的眼睛，才發現不是這樣的。人權諮詢委員要不要做出建議？
6. 教育部的部分，所有的資料都是正面的業務報告，像校園霸凌案件、南特集體性侵事件、台東專校女生被強制住院等，都像擠牙膏一樣，逼到後來才提供較詳細的資料。除了這些案例，除了學生的學費負擔問題，和多元



性別教育外，很多時候教育部根本不清楚委員及專家詢問的議題內涵。

7. 自決權的部分，第五點當然會引發意見。不過這不就是許多懷疑、猜忌、不信任的來源嗎？過去面對中國的態度，讓許多中華民國國民覺得沒有尊嚴。馬總統選後的公開談話，沒有一次不提到要用生命捍衛台灣主權，顯示他非常瞭解這是關鍵所在。怎麼樣才能讓人民當家作主，決定自己的未來應該是自決權的精神，國家人權報告書可以閃躲這個話題嗎？

### 避開侵犯人民自決權利的爭議

因為衛生署堅持全民健康保險為全國性的衛生（健康）政策，認為報告中諮詢委員與社會各界對健保鎖卡政策之批評與質疑，以及去年新北市孕婦的案例之說明，與事實有所差距，要求全文刪除。勞委會則強調一定要依照長官核准的文字，說明藍領、白領勞工對家庭團聚、健康檢查項目的規範差異是「由於我國跨國勞動力引進政策目的不同」、「為因應我國產業及社會照顧需求」，而且現有法律依據，並沒有列入違反兩公約需修正的法案，要求刪除違反公約不歧視及禁止法律歧視規定的字樣。這些的爭執意見必須在第五審塵埃落定，否則原先預定出版的時間就會延宕。

第五稿最終審採用的方式是，先聽取政府部門對報告堅持的意見，然後請他們離席，由委員共同商議。在第五稿，委員對照人權報告逐條、逐句、逐字來檢視政府部門所提的條文，共識是政府部門的意見如果無關重要關鍵議題，審查小組並不必堅持，但是多數時候大家在文字上雕琢，或者轉換說法，或者說得隱晦婉轉，或者改用中性描述。如原來是「必須正視」改為「需要檢討」，如「所以衛生署的安心就醫方案不能解決無力繳交健保費人民的健康權，甚至威脅生命權，已經違反經社文公約第9條社會保障及第12條健康權的規定。」改為「政府應積極檢討各種可能的措施，例如廢除健保鎖卡制度，以便平等而完整的保障人民的健康權與生命。」，「財團或投機客不斷藉由炒作不動產價格而獲得不成比例利益。」修辭為「導致有輿論批評財團或投機客藉由炒作不動產價格而獲得利益」等等。

在第五審中，公政公約第一條自決權引起委員間激烈的辯論。原來有五個

段落的說明，但是陸委會和內政部都提出異議，要求要刪除第四、五段文字：

4. 不過，中華人民共和國（下稱中國）自 1949 年開始堅持「只有一個中國，臺灣是中國的一部份」，認定兩岸處於內戰分裂狀態，自 1949 年起至 1965 年止對中華民國發動多次戰爭，並且在國際社會阻撓中華民國參與國際社會，使中華民國於 1971 年退出聯合國，原則上只能以中華臺北之名義參與國際活動，邦交國數目從一百多國降至僅剩十餘國。1996 年中華民國舉行首次人民直選總統時，中國對臺灣附近海域發射飛彈並舉行軍事演習，2005 年再通過反分裂國家法，從未放棄在必要時以武力統一臺灣，均嚴重侵犯中華民國人民之自決權利。
5. 儘管受到中國以及其他國家的孤立與阻撓，但中華民國政府也必須自我檢討各項政策與措施。例如在處理與中國相關之事務時，是否常自我貶低中華民國之主權地位，過度限制人民的自決權、表達意見、集會遊行、參與公共事務等受《公民與政治權利國際公約》（下稱《公政公約》）保障之權利。包括在中國派遣陳雲林來臺北時，警察及情治單位對人民表達不同意見，採取過度的執法方式，例如取走人民手中揮舞的中華民國國旗、衝入並關閉正播放本土音樂的唱片行、嚴密監控抗議的民眾；以及涉及國家重要經濟發展的兩岸經濟合作架構協議，行政部門也拒絕送交立法院審議或交由公民投票決定。弱勢人民在這些重要的交往與協議中所可能受到的不利影響，是特別要被關注的，中華民國政府應該要能夠完整而專注於保障人民，尤其是弱勢人民自由決定其政治地位並自由從事其經濟、社會與文化之發展權利。

有委員主張在我國的憲法架構下本來就主權獨立，所以沒有人民自決權的問題，第五段所述的陳雲林事件，應該歸咎於警方對集會遊行的執法不當，無法延伸出政府處理中國相關事務常自我貶抑主權地位的結論。因為各有堅持，所以提出折衷方案，將第四段文字移到核心文件，當作是國家特殊情況的敘述，避開自決權的爭議；陳雲林事件引用監察院的調查報告，不再做其他論述。最後在核心文件定稿的文字如下：

「中國大陸自 1949 年建政，迄今不正視中華民國存在的事實。其自 1949

年起至 1965 年止，曾對中華民國金門、馬祖等地區發動多次攻擊，並反對中華民國參與國際社會，且於 1971 年取代中華民國在聯合國的席位，限縮中華民國參與國際組織及國際活動空間。1996 年中華民國舉行首次人民直選總統時，中國大陸對臺灣附近海域發射飛彈並舉行軍事演習，更於 2005 年通過反分裂國家法，建立對臺用武之法源。目前兩岸雖已通過多項協議，尋求緩和彼此之關係，但中國大陸迄未放棄以武力統一臺灣之政策，政府仍力求兩岸關係制度化，以維持不統、不獨、不武之政策，但過程中應瞭解體會民間之疑慮及不安。」

## 府方強調對核能安全的重視

2012 年 2 月起連續六天終審會議，2 月 9 日完成了國家人權報告的完稿版，在送總統府審定期間，議事組仍然傳來衛生署、勞委會、原能會、內政部的異議，我回了一封電子郵件，請議事組不要再傳來要讓我們「卓參」，因為國家人權報告已經召開五次八十二場次的審議會，最後一次審議定稿六天，每個委員要投入二十四小時，加上工作人員，總計超過二百四十個小時。審查委員幾乎字字斟酌，修正過的文字也都經過出席委員的同意，如果部會老調重提，我的立場是不再修正，因為不想讓自己的沈默被視為默認，請議事組不要再傳信。這封信有其他委員附議。

後來信都到總統府去了吧！之後有一段時間遲遲沒有總統府的審定結果，大家心裡出現疑問。2 月底七位審查小組的成員，接到召集人蕭副總統餐會的邀約，因為沒有說明目的，彼此打聽的結果是，執行秘書羅智強副秘書長，擔心人權報告中對爭議事件的寫法與政府之前對同一事件的說法有差別，媒體容易在這裡面見縫插針。探詢再開會修正或以註釋處理爭議事項的可能，有委員認為餐會是要告知總統府對人權報告書的修正意見，醞釀不要參加「洪門宴」為修正背書。

2012 年 2 月 29 日，蕭副總統的餐會上，我看到已經準備好報告資料，但是並沒有拿出來討論，羅智強副秘書長提及有約十至二十處希望在尊重諮詢委員意見下，亦能納入主管機關的說明，將委由黃俊杰委員來協助處理，也提到會把修改處列出對照，席間李念祖委員跟羅副秘書長說：國家人權報告就像是

國家人權的體檢報告，都沒有問題是不可能的。我認為這個比喻非常貼切，不知道有沒有紓解羅副秘書長當時的焦慮。

餐會之後，各部會、羅副秘書長及黃俊杰委員三方來來回回地討論修正內容，總統府又請司法院副院長蘇永欽委員做最後審閱。2011年3月22日，委員們收到總統府的修正版本，除了部會堅持加上會改進、會後續辦理的承諾與修飾文字，（內政部居多，好像考試成績不好的學生擔心受罰，一定要跟師長做出保證，非常符合當時內政部長現任行政院長江宜樺的性格）；報告中的中華人民共和國統一改稱中國大陸；在居住權的部分，接受財政部建議，增列國有土地不標售，對非法占用者，則循司法程序收回後始辦理處分的說明。修改幅度最大的是關於核能政策的檢討說明，對加強核能安全多所著墨，顯示馬英九總統對核能發電的一貫立場。

經社文報告中委員終審有關核子設施的文字：

臺灣已有3座運轉中的核電廠，第4座核電廠正興建中，有3座位在北部沿海地區，一旦發生嚴重的核子事故而不可控制時，有使占臺灣人口三分之一的北部地區人民受到嚴重傷害之虞，另1座核電廠竟設置於國家公園內，亦引起對於生態造成威脅之嚴厲批評，核能廢料則送往位於臺灣東部外海的蘭嶼島存放，受到該島居民，主要為原住民之長期抗議。政府尚未形成全面採取替代核能發電之能源政策。

最後總統府接受經濟部的修正文字為：

臺灣已有3座運轉中的核電廠，第4座核電廠正興建中，有3座位在北部沿海地區，政府應以日本福島核災為殷鑑，進行「全面核安總體檢」及強化複合性天然災害應變能力，並建置「機組斷然處置措施」，以全力預防核子事故發生嚴重而不可控制的情形。核能低廢料送往位於臺灣東部外海的蘭嶼島存放，受到該島居民，主要為原住民之長期抗議。為解決此一問題政府針對低放射性廢棄物之處置已完成建議候選場址作業，俟最終處置場完成相關選址程序並竣工啟用後，將儘速完成蘭嶼貯存場廢棄物桶之遷移及進行除役拆場作業。另依據「環境基本法」所揭示非核家園目標，政府已於2011年11月3日宣示新能源政策，並以務實穩健作法積極落實各項節能減碳與穩定電力供應配套措

施，打造達成非核之有利條件，「逐步邁向非核家園」之目標。

## 規劃研議成立人權專責機構

2012年4月20日馬英九總統公布公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約初次報告及共同核心文件。2011年10月13日第六次諮詢委員會會議，討論邀請聯合國人權審查委員，協助進行國家人權報告書審查，並成立國家人權報告書審查委員名單諮詢小組七人。在召集人蕭副總統接見兩公約施行監督聯盟後，加入民間專家與諮詢委員組成處理國際審議事務的小組，審議過程又是另一段故事。

最後回到國際審查的結論性意見第八點：許多國家，包括不少亞太地區國家，均體認到在現有憲法架構之外，有成立獨立的國家人權委員會的必要，以符合聯合國大會在1993年所通過關於國家人權機構之地位的《巴黎原則》就獨立性與自主性之要求。此種委員會特別可以在廣泛的公民、文化、經濟、政治與社會等權利方面發揮諮詢、監督與調查的功能，亦應對於《促進與保護人權的國家行動計畫》的制定發揮作用。

第九點：專家建議政府訂出確切時間表，把依照《巴黎原則》成立獨立的國家人權委員會列為優先目標。

沒有獨立行使職權的國家人權機構，諮詢委員會在人權報告書撰寫過程遭遇質疑的經驗還會再重演，應該是最中肯的結論。總統府人權諮詢委員會第三次會議，陳惠馨委員便以臨時動議的方式，提出在總統府下設置專責人權委員會或人權單位的提案。第六次會議決議通過「成立國家人權機構規劃小組」案；第七次會議，蕭副總統再度提到討論成立獨立人權委員會的時機已經成熟，指示可於下次會議提出討論。第八次會議議事組提出「成立國家人權機構研究規劃小組」草案，召集人吳敦義副總統決議「國家人權機構研究規劃小組幕僚工作由行政院指定部會擔任。」，而行政院於2012年8月22日指定法務部擔任該小組幕僚工作。

而後法務部在未能增加人力的情況下，忙於國家人權初次報告的國際審查業務，一直到2013年3月13日簽請召集人吳副總統指定「國家人權機構研究

規畫小組」成員，指派包括黃默委員在內的五位成員，2013年5月1日要召開第一次會議。我認為馬英九總統要貫徹：「打造台灣有國際級的人權環境」的承諾，立法及行政部門勢必要更積極推動人權事務，同時建立法律及政策的人權影響評估，成立獨立的人權機構是一個重要的觀察指標，也是承諾的開始。

這篇記實的文章紀錄了國家人權報告撰寫的經過，為了盡量還原事實，我整理了人權諮詢委員會歷次的紀錄、各次審議的報告資料、及往來五百多封的電子郵件，因為沒有徵詢其他委員的意見及同意，除非已經有具名公開的文件，否則都只描述事件，不具人名。我不想談人權理論，也沒有企圖把台灣的歷程跟其他國家相較，這是一篇以我的角度參與式的觀察，有機會參加台灣第一次國家人權報告的撰寫，也有機會讓我回溯整理記憶，讓以後的人有事件的時間脈絡基礎去做回顧或詮釋。

文末我要特別感謝前召集人蕭萬長副總統，及曾經在一起努力（奮鬥）的人權諮詢委員，還有法務部議事組的同仁。蕭副總統一直扮演推動人權事務，協助馬總統完成任務的角色，在面對行政部會壓力時有所承擔，還在國際審議的擘劃上有所開創，沒有他的真心支持，國家人權報告只會聊備一格、虛應故事，不會是專家結論性意見中的具有價值及建設性的人權報告，也不會有優於聯合國人權理事會審議的規格，更沒有促成成立國家人權機構的討論機會。

## 後記

人權諮詢委員除了審議國家人權報告書，在歷次會議中都有委員提案，列舉如下，也算回應兩公約施行監督聯盟所述，總統府人權諮詢委員會只審議人權報告，偏廢其他人權業務。目前這些議案還在繼續追蹤中。

### 第三次會議討論案（三）

黃委員默、李委員念祖及李委員永然提案，為現行《赦免法》是否不符合《公民與政治權利國際公約》第6條第4項之規定

### 第三次會議討論案（四）

「五都合併改制原住民族權益守護聯盟」向本會陳情五都改制影響原住民

族權益，請求修正地方制度法案

**第八次會議討論案（一）**

總統府人權諮詢委員會成立「國家人權機構研究規劃小組」草案

**第八次會議討論案（三）**

廖委員元豪提案「有關外國人與大陸人民『收容』制度之檢討」案

**第八次會議討論案（四）**

廖委員元豪提案「族群平等法之立法進度、公務員言論自由保障之範圍及公務員懲戒法之修正，請相關機關報告並檢討」案

**第八次會議討論案（五）**

王委員幼玲、陳委員惠馨及蔡委員麗玲提案「請全面檢視國家對人民財產權的保障法令及執行實務，有否違反兩公約的規定」案

**第八次會議臨時動議（二）**

王委員幼玲提案「請檢視臺灣監獄人犯的人權處境；並就特殊考量人犯的差別待遇，立即尋求解決方案」

**第九次會議討論案（三）**

陳委員惠馨提案「建議透過總統府的協商，建請立法院根據 2012 年的『貝爾格勒原則』成立人權單位，在通過法律案及預算案時，須經過人權評估指標的訂定及執行加以監督」案

**第十次會議臨時動議案（二）**

黃委員默及黃委員俊杰提案「Manfred Nowak 教授及 Eibe Riedel 教授寫信致總統關切我國是否執行死刑，請本委員會重視此一事件，並請總統重視此案」

**第十次會議臨時動議案（三）**

王委員幼玲提案「壹傳媒併購案引發國內民間與熱心大學生社團之高度關切，旺中集團有無違反公政公約第 19 條言論自由的規範，請公平會及國家通訊委員會等相關機關進行調查」