

從公民社會的角度觀察初次國家人權報告的撰寫和審查

黃嵩立

台灣國際醫學聯盟秘書長
兩公約施行監督聯盟召集人

兩公約初次國家報告國際審查已經在二月底舉辦，雖然過程一波三折，但總體而言三天的審查過程算是順利完成，國際專家也於3月1日發表〈結論性觀察與建議書〉，完成他們的使命。本文從公民社會的角度來觀察初次國家人權報告的撰寫和審查過程，希望能讓各界從這次國內人權運動的操演察覺到值得深思之處。至於國際審查對於個別權利的批判和建議，則不是本文所能處理。

國家人權報告的撰寫

我國自2009年12月施行《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》以來，讓總統府人權保障小組秘書處（法務部法制司人權科）全體動員的有兩件大事。2010年最重要的工作是負責推動兩公約施行法第八條的規定，彙整政府各部門和民間團體對法令的檢討意見並追蹤辦理。¹ 國家報告的撰寫和審查，則是2011年夏天開始到和2013年3月的首要工作項目。

依據2011年4月12日〈總統府人權諮詢委員會第三次委員會議結論〉，² 在當天議決國家人權報告的撰寫方式採取第二案，即參照聯合國之〈國際人權條約締約國提交報告的形式和內容準則彙編〉；而非先前（3月7日）〈研商撰提2009-2011年國家人權報告相關事宜會議〉所建議，依「一般報告」與「專題報告」之格式撰寫。這個決定是朝向遵循聯合國規範的重要一步。隨後在5

1 《兩公約施行法》第八條：「各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。」

2 總統府人權諮詢委員會網站資料，<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1421&itemid=27152&rmid=3798>。（2013年4月）

月10日之〈研商撰提2009-2011年國家人權報告相關事宜第2次會議〉中決定，各權責機關應於5月31日前將完成之初稿內容送交議事組彙整。從2011年6月9日起至8月18日止，在法務部舉行國家報告初審及二審會議。總統府人權諮詢委員會規劃之初審進行方式「係由諮詢委員以及所推薦之學者、專家、民間團體人士共同審查各機關所撰寫的國家報告初稿，並由各機關實際撰寫報告者在場接受詢問，藉此方式調查我國人權現狀。」

在國家報告的撰寫過程中，政府各部門參與並不積極。法務部法制司名義上雖為總統府人權諮詢委員會之秘書處，但是行政層級與其他部會平行，在收集統整行政院各部會之資訊和意見時遭遇不少困難。此外，在初審階段，由於部分政府不瞭解兩公約內容及精神，頻頻為現狀辯護，對非政府組織（以下簡稱NGO）的態度並非完全正面；輕者漠視NGO意見、認為雙方見解不同；嚴重者則毫不遲疑地表達對NGO的敵對意識。³雖然數位總統府諮詢委員大力參與，讓初次國家報告初具規模，但或許因為官方報告並未採取「人權取向」，⁴整體而言，國家報告充斥著數據與資料，卻看不出政府嘗試比較國內情況與國際人權標準之間的落差，更遑論在人權方面的反省或承諾。同時，因為事前已將各公約條文委請權責機關負責撰寫，因此對於需要跨部會協調的部分，就可能被忽略。另一個在撰寫過程中非常突兀的現象是，整個工作由總統府人權諮詢委員會主導，由秘書處負責，而使得行政院層級幾乎毫無參與；⁵

3 例如，環境法律人協會常務理事林三加律師針對中科三期計畫提出意見，環保署質疑「林律師所提意見，是只要回應該意見就好，或需納入國家人權報告中？因中科三期係屬個案，納入報告是否恰當？亦請考量。」可見官方對於民間意見多所保留。行政院環境保護署署長辦公室亦於2012年10月10日發表〈法律人化身政治人以美麗灣案構陷馬總統於無能論述的網阱中—回應林三加律師的蘋果日報投書〉，表明其立場。見 http://ivy5.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?inputtime=1011010170948。

4 人權取向指 human rights-based approach，請參考 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2006, *Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation*, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQen.pdf>，尤其是 Annex II (pp. 35-37)。

5 以作者參與之《經濟社會文化權利國際公約》第十一條的初審會議為例，根據聯合國經濟、社會和文化權利委員會〈締約國根據《經濟、社會、文化權利國際公約》第十六和十七條提交條約重要文件的準則〉第43點(a)，我國需回答「締約國是否已採取一種全面融合經濟、社會、文化權利的國家反貧困行動計劃或戰略，是否已有具體機制和程序，監測計劃或戰略的實施情況，評定有效根治貧困方面取得的進展」。在會議中發現，在場的經濟部 and 經建會代表都認為他們沒有充分的立場來回覆，後來由主席裁示由經建會代表帶回請示行政院副院長陳沖。對於43點，請見《經濟社會文化權利公約執行情形：簽約國根據公約第16條及第17條提交的初次報告》第202至204段，

即使後來在國際審查過程中，行政院層級亦缺席。⁶ 由於國家人權政策的方向並非各部會所能置喙，而各單位又層層指派第一線公務人員來撰寫初稿，此過程幾乎已經排除了嚴肅檢視人權政策的可能性。例如，「原住民族自治法草案」是在行政院會議通過，由行政院長拍板定案，我們如何期待原住民委員會能夠在國家報告中審視該草案是否符合人權公約或原住民基本法？又例如，國家整體經濟發展和國土利用規畫是總統和行政院長主導的政策，環境保護署如何基於環境保護的立場加以批判？總統府人權諮詢委員會在資源受限的情況下，指導行政單位完成的國家報告可說內容豐富但反省不足；唯有成立獨立的國家人權機構，才可能以人權的視角撰寫國家報告。

國際審查的籌備

在 2012 年 4 月國家報告定稿之前，NGO 即積極督促政府比照聯合國人權公約條約機構的工作模式進行國際審查。2011 年 10 月 25 日，民間團體代表邀請總統府人權諮詢委員會面，向他們傳達此一訴求。⁷ 當天的討論重點集中在審查各階段之模擬時程，以及設立獨立秘書處之必要性。四位諮詢委員肯定民間團體的建議，並允諾代為向其他委員傳達訊息。2012 年 1 月，總統府人權諮詢委員會第七次委員會議決議，不成立獨立的國際審查秘書處，而是將秘書處設於法務部法制司，再成立「七人小組」協助秘書處進行國際審查工作；由於 NGO 對獨立秘書處的強力訴求，決定七人中三位由總統府人權諮詢委員產生，另外四位則為民間委員，由諮詢委員推薦。⁸ 與此同時，兩公約施行監

仍然沒有完整說明我國之行動計劃。作者認為擬定「國家反貧困行動計劃或戰略」應屬行政院之權責，而非任何單一部會所能承擔。

- 6 2月25-27日三天的國際審查過程中，第十一屆行政院人權保障推動小組成員僅蘇友辰律師一人親自出席。而根據 2013 年 1 月 4 日〈行政院人權保障推動小組第 21 次委員會議紀錄〉，該小組亦未就即將到來之國際審查有任何討論。
- 7 2011 年 10 月 25 日，民間團體代表高涌誠律師（兩公約施行監督聯盟）、廖福特教授（台灣人權促進會副會長）、陳瑤華教授（台灣促進和平基金會理事）、本文作者（台灣國際醫學聯盟秘書長）等，在台北律師公會與李念祖、李永然、陳惠馨、王幼玲等四位委員進行討論。
- 8 一開始推薦的名單是中華人權協會、兩公約施行監督聯盟、台北市律師公會、台灣人權促進會，但台權會因抗議秘書處設於法務部有違中立原則而拒絕。同時，台權會也表達了下列顧慮：貴諮詢委員如何監督和指導？諮詢委員會如何運作？是共識決還是投票表決？諮詢委員的意見是否具有獨立性而不用受到政治力的干預？國際審查秘書處有多少經費資源可以運用？其他三個單位的代表分別是鄧衍森教授、本文作者、顧立雄律師。後來另聘台灣大學法學院張文貞教授為委員，

督聯盟仍繼續遊說，希望將台灣的國家人權報告與審查制度予以常規化與法制化。3月27日多個NGO至總統府拜會人權諮詢委員，表達下列訴求：建立優於聯合國的人權報告制度、短中長期人權機制、施行法第八條的法規檢討、公務人員的人權教育、以及持續推動其他人權公約之內國法化等議題。之所以能夠「優於聯合國」，是因為相較於聯合國審查，國際委員可以給予台灣較長的時間，同時由於地利之便，使台灣公民社會有更實質的參與機會。

國家人權報告定稿後，即開始國際審查之籌備工作；於2012年5月10日召開七人小組與秘書處第一次會議。⁹當時籌備工作千頭萬緒，國家報告之英文版完成時間、審查工作時程、兩個公約合由一個委員會審查或兩個委員會分別審查、國際專家之名單與聘請、審查形式、審查時間與地點、經費來源、民間團體參與的方式等，都待確認。由於我國脫離聯合國四十年，政府對聯合國人權公約的審查程序不熟悉，況且又無法比照其他國家工作方式而必須自創一格。政府無意創造一個獨立的秘書處，而將「國際審查議事組」委由總統府人權諮詢委員的秘書處擔任；希望七人小組發揮諮詢與監督功能，協助議事組達到獨立運作的目標。事後看來，七人小組的決策大半是以「比照聯合國標準」和增進參與為原則，堪稱中立；除了經費支出項目受限於會計規則之外，並未受到行政系統干預。但七人小組和總統府之間沒有溝通管道，在籌備末期總統府遲遲不公布代表團名單時，七人小組雖然關切卻毫無著力點。

國家報告的英文版準時在九月底完成寄出給國際委員，倒是NGO有些許狀況，在某個程度上延後了國際專家提出「問題清單」的時間點，也壓縮了隨後政府回應和民間準備平行回應的時間。民間團體的狀況各不相同，有些團體從一開始就積極參與，例如兩公約施行監督聯盟經多次編輯會議，在2012年5月就已完成中文版影子報告，但是由於求好心切和資源不足，一直到11月初才完成兩公約影子報告的英文翻譯和編輯。核心文件影子報告直至12月中才完成翻譯編輯。另外有些團體則較晚開始撰寫影子報告；事實上有些NGO到審查前一週仍然忙著撰寫和翻譯。這個現象可能有多重因素，除了NGO資

七人小組名單至三月下旬才確認。

9 全名為「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約中華民國初次報告國際審查秘書處第1次會議」。

源不足外，也可能代表政府對於國際審查工作的宣導不力、部分團體對人權審查的效用沒有信心而不願投入、以及部分團體不習於根據公約條文撰寫報告。截至 2013 年 1 月底止，秘書處收到十五份影子報告，共計數十個團體參與寫作。

籌辦期間亦多有波折，例如 2012 年 11 月因為法務部向媒體批露執行死刑的意圖，¹⁰ 人權團體尋求國際審查專家協助，兩個審查委員會召集人聯名寫信給馬總統與法務部曾勇夫部長，要求在國際審查前不要執行死刑。就在馬總統要求法務部與外交部「妥慎研處」之際，某外交部「知情官員」居然透過媒體指稱國際專家「干涉內政」，而誤導國人對國際人權標準的認知，並導致立法委員質詢時以此理由催促法務部執行。¹¹ 面對爭議，政府並未藉此機會解釋國際人權標準，亦未宣傳國際審查對人權推展的重要性。對政府此種作法，NGO 一度討論抵制國際審查，並退出七人小組；實因牽涉的人權議題眾多，攸關許多人的福祉，才決定繼續推動。馬政府不但不願意說明國際審查的意義，亦從未有適當的宣傳，透露出總統府刻意低調處理的意圖，似乎害怕國人對人權審查有進一步的認知和期待；NGO 則盡力宣揚國際審查的重要性。¹²

綜合這些訊息，事前各界不免懷疑政府面對國際審查將因為參與官員層級不夠高，無法回答政策面的問題。事後從國際專家的評語得知，他們基本上對於台灣主動安排審查，並且派出大陣仗的官員參與審查，表示肯定與嘉勉。¹³ 而公政公約與經社文公約場次各由法務部政務次長陳明堂和內政部常務次長林慈玲領軍，層級算是符合國際慣例。各部會也派出次長、司處長級官員出席，回答專家提問時堪稱認真，因此在形式上政府算是保住顏面。但是陳次長一句

10 見項程鎮，2012，〈《現有61個死刑犯》秋決下波瞄準最惡者〉，《自由時報》，<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/nov/14/today-so1.htm>。（2012/11/14）

11 參見洪哲政，2012，〈2國際人士要求我凍結執行死刑 否則…〉，《聯合晚報》，2012/12/08；以及施曉光等，2012，〈明年2月前 擬執行死刑〉，《自由時報》，<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/dec/20/today-so3.htm>。（2012/12/20）

12 兩公約施行監督聯盟與民主進步黨籍立法委員尤美女、鄭麗君、陳節如，共同於2012年2月4日召開「人權報告國際審查 政府回應品質堪慮」記者會，要求政府正視國家審查工作，並公布政府回應代表團及負責人。

13 一般狀況是派出政府代表團一行十數人至日內瓦或紐約，全權代表政府接受兩個人權委員會的審查，但由於台灣採取在地審查的形式，問題清單提到的相關部會各自派出代表，因此進入兩個會場的官員人數接近百人，在場外候命回答的官員另有數十人。

「我是政府代表，但不能代表政府」道盡官場現實，應該為政策負責的總統府和行政院層級官員，完全缺席。甚且，在3月1日國際專家在法務部發表結論性意見並進行說明時，邀請專家來台的總統府人權諮詢委員會召集人吳副總統忙著接見「海峽兩岸商務發展基金會」張平沼董事長及董監事一行，顯示政府高層心中真正的優先順序。

相對而言，公民社會對國際審查的參與積極而主動。撰寫影子報告和平行回應的團體，將國內人權現況做了非常清楚的報告，也從過程中學習到如何運用國際人權文件將本身的問題與訴求連結到兩公約和國內法律。各團體所整理的資料，實為當今人權議題的最佳紀錄。過程中新生代的參與和傑出表現，更令人振奮。在三天審查會議中，數十個 NGO 就其專長對諸多問題向國際專家提出說明，表現出公民社會的多樣、活潑、與專業能力。在籌備過程中七人小組、秘書處、國際專家對於 NGO 的參與方式沒有完善溝通，實為美中不足。以下幾點值得參酌：

(1) 關於 NGO 與審查專家的互動時間，在七人小組第一次開會時，兩公約施行監督聯盟即建議「民間與政府有相等的時間與國際專家交換意見」，並建議規劃三個早上時間給公民社會，三個下午時間為政府審查；其後 NGO 便在這個前提下進行規劃。然而國際專家並未正面回應這項重要的決議，在籌備過程中也未表示意見。直到審查前三週，當審查專家將暫訂議程給秘書處時，眾人才驚覺其落差。原本公政公約審查小組召集人 Nowak 教授建議依聯合國慣例，僅給 NGO 一小時時間。^{14,15} 在隨後數天中，張文貞教授和本文作者，以及受 Nowak 教授委託擔任 NGO 協調人的黃文雄先生密

14 國際專家所習慣的聯合國慣例，是在國家審查開始前僅有約一小時左右的時間給公民團體發言。但由於審查地點在日內瓦或紐約，所以能夠出席的民間團體為數不多。

15 張文貞教授 2013 年 2 月 3 日寫給七人小組和秘書處的信，歸納了國際專家的議程規劃和原本期待之間的落差。「國際審查委員上週四所提出來的議程，除了星期一上午 10 點到 12 點這個時段給國會議員及 NGO 之外，就再沒有其他給 NGO 的時段了。雖然星期一傍晚 5 點到 7 點中間，有一個非正式會談，但這個時段並非所有委員都會出席。而雖然其中提到星期二及星期三的上午，由各委員會裁量決定可以有 1 小時給 NGO，但因為是裁量決定，也不一定會有。所以，在目前議程的設計上，NGO 在這整個國際審查的會議中，就只有 1 個小時的正式會談時間。相對的，政府代表卻有星期一下午、星期二的上下午、星期三的上下午總共 15 個小時的時間。這個差異，與我們原先所安排的時間分配，從 1:1 到 15:1，差異不可說不大！」

集討論，希望能說服國際專家突破聯合國作法的限制，對公民社會參與採取較開放的態度。¹⁶ 最後，審查委員採納了部份建議，第一天早上和下午，以及第二和第三天早上各有一小時正式 NGO 時間，第三天下午亦有一小時的非正式會談時間。雖然與原先規劃的九小時有落差，但公民團體也同意國際專家的意見，NGO 能夠提供資訊發揮互補角色，但無論如何政府才是要為政策負責的。

- (2) 兩公約施行監督聯盟在七人小組會議中提案（2012年11月22日），建議民間參與的方式可以分為指定發言（國際專家根據影子報告內容挑選 NGO 進一步說明，此建議未獲回應）、申請發言（由民間團體事前申請，再由國際專家從中挑選）和現場發言，後來僅登記發言此一方式被使用。登記發言的團體數目眾多，國際專家表達不想排除任何人的發言機會，因此秘書處僅按照公約條文和議題清單的順序，大致以平均分配時間的方式安排發言機會。¹⁷
- (3) 國際專家對於 NGO 的發言方式事先沒有太多規劃，而每天給秘書處的說法又不盡相同；秘書處臨時轉達給 NGO，發生不少秩序上的小失誤。¹⁸ 在種種情況下，部分團體還是能夠有效傳達訊息，並且讓意見進入結論性觀察，誠屬難能可貴，更為議題取得獨特的施力點。尤其是身心障礙團體、原住民團體、性別權利團體、反迫遷團體、賦稅正義團體，在會場非常活

16 張文貞教授 2013年2月4日寫給七人小組的信，說明了民間團體的期待：「在維持目前議程的情況下，NGO在星期一上午跟立法委員共同 share 二小時，以及星期一傍晚有二小時的非正式會議。我們還希望：首先，希望委員會確保星期二及星期三上午能有一小時跟 NGO 會談。這是審查小組已經排出來的，但由小組召集人決定。我們希望二個委員會都確實能在二天的時間中安排這一小時與 NGO 會談。其次，希望委員會在星期三下午結束前，僅可能至少留一小時給 NGO 表示意見，好讓 NGO 對政府的回答有提出相關不同資訊或意見的機會。最後，是在政府審查場次中，我們希望委員會能盡可能允許事先登記發言的 NGO 能有發言的機會。當然，我們瞭解，是否及如何允許他們發言是由委員會決定。」

17 民間團體申請發言的「發言單」繳件日期至 2013年2月5日下午截止，申請發言的團體，根據國際審查秘書處第 12次會議紀錄，公政公約共收件 64份，經社文公約共收件 45份。

18 因為這是第一次有國家人權報告採取在地審查，國際專家似乎也在嘗試學習。例如，國際專家原本認為他們可以從申請發言的團體中挑選部分來發言，但實際上非常困難。由於登記者眾，國際專家轉而希望公民團體能夠自行協調，但因為沒有人被授權去協調眾多團體，而事前也未建立明確的協調機制，因此當場協商不易，僅限於同性質團體之間相互協調發言時間和內容（例如兩公約施行監督聯盟團體、身心殘障團體、外籍勞工團體，都有事先和現場的協調）。

躍，訴求也很清楚。部分國際專家對民間團體呈現的方式和策略有意見，但整體而言他們對台灣的公民社會留下正面的印象。三天審查最後呈現的風貌，是 NGO、國際專家們和秘書處之間短暫而有限的溝通所產生的結果，可說亂中有序、瑕不掩瑜。

個人觀察與省思

NGO 從國際審查得到甚麼？雖然國際審查最具體的成果是國際專家所提的 81 項結論性意見，NGO 後續也應積極監督政府落實這些意見。但是，從影子報告撰寫過程中，NGO 從不同的觀點觀察，將國內人權狀況做了清楚的描述；這些文件是了解台灣人權進展極具價值的資料。同時，國際專家多次表達，整個國際審查最重要的是建設性的對話；他們盼望這個對話不僅限於政府與專家之間，更應在政府與 NGO 之間建立持續的對話機制。這也是公民社會必須繼續努力之處。第三，這次的操練，也促使 NGO 熟讀兩公約和相關文件，並且學習以人權觀點檢視國內法律與政策，並提出具體建議，對 NGO 而言是一次嚴格的訓練。第四，NGO 的動員、分工與合作能力，也藉由審查而更加提升。

國際專家對台灣的人權保障機制和許多實質權利提出觀察與建議，其內容固然不是本文所能涵蓋，作者僅指出一個根本的問題。這個問題被專家多次提及，但在場官員卻沒能妥當回應。這問題是，台灣政府對人權的態度究竟是什麼？例如，Philip Alston 教授問道，我國憲法第十三章「基本國策」中所提到的諸項「福利」與「保障」，政府是否將之視為基本人權？Heisoo Shin 教授問道，我國國民教育九年一貫課程的「七大領域」中，性別平等教育為何只著重性別認同，而與人權教育分開？在教育、投票、迫遷等議題上，委員們也不斷詢問，政府的措施是否體認到這是人民的「權利」？政府代表多半答非所問，恐怕是因為他們無法區別，重視某種福祉和把它視為權利之間，有何不同。效益主義的思考模式和權利取向有何差異？這恐怕是政府首先必須詳加研究的課題，其重要性凌駕於個別實質權利的討論之上。缺乏此一認知，政府終究無法理解 NGO 對權利的訴求，也不會有任何動力去執行人權公約。

兩公約施行法規定，我國法令及行政措施有不符兩公約者，應予修正、廢

止或改進，足見人權公約在法律上的優先地位。但我國目前並沒有哪個單位有足夠的能力和經驗，來判斷哪些政策、法令如何違反公約條文。違反公約的法律（例如集會遊行法）持續適用，或者該有的法律不存在（例如政黨法）、不周延（例如赦免法）或不實踐（例如原住民基本法），都是極嚴重的問題。從這個觀點看，立法、司法、行政各部門，若能利用審查機會，學習如何善用兩公約提升施政品質，對人權工作進展非常有助益。國際專家是以聯合國人權文件為本，來詮釋人權公約，因此政府應該認真看待專家的解釋和評判。但若政府不予重視，執意自行摸索，以「望文生義」的方式詮釋人權公約，恐將違反兩公約施行法之意旨。國家報告的國際審查是重要的一步，但是三天審查只是起點，之後繼續監督政府落實結論性意見，其挑戰更為艱鉅。看著政府在審查後繼續強拆華光社區、繼續堅持公投門檻、繼續延宕年金改革、繼續堅持執行死刑，但願這次審查所動員起來的能量，可以繼續發揮力道。