

# 中華民國政府落實兩公約之檢討－以總統訓示及國家人權報告撰寫與審查過程為對象

姚孟昌

輔仁大學學士後法律學系助理教授

## 一、序言

2009年3月31日，立法院審議通過《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》（以下簡稱《兩公約》），並同時通過《公民與政治權利國際公約及經濟社會與文化權利國際公約施行法》（以下簡稱《兩公約施行法》）。2009年4月22日馬英九總統公布《兩公約施行法》，該施行法已於同年12月10日生效。馬英九總統並於2009年5月14日在台北賓館簽署兩公約之中英文版批准書。當天除了立法、行政、司法三院院長及外交、法務部長於現場見證外，外交部更邀請了各國駐台使節、立法委員以及部份NGO代表出席觀禮，全場並有各國駐台媒體記者進行報導。各國咸認中華民國已有遵守並履行公約義務之責。即便民間部份團體對馬政府徹底執行兩公約的誠意與能力高度懷疑，<sup>1</sup>甚且當絕大多數的公務人員與國民對兩公約完全陌生，唯在法制上，兩公約已經成為中華民國國內法一部分。

兩公約批准迄今已近四年，期間由法務部擔任「人權大步走計劃」、「檢討相關行政措施與法令是否符合兩公約」的主政機關。並由該部法規會（現名法制司）擔任2010年12月10日成立之「總統府人權諮詢委員會」之幕僚單位，協助政府各部會完成《2012年初次國家人權報告》撰寫與審查工作。筆者自

1 2009年5月14日批准當天，台北賓館外群聚多個民間團體在場抗議。包括「集遊惡法修法聯盟」、「綠黨」、「野草莓學運」、「民間真相與和解促進委員會」、「勞工陣線」、「台灣人權促進會」及「民間司改會」等團體呼籲馬總統應以實際行動貫徹兩公約，才不致讓國際公約淪為華而不實的政策裝飾品。參考 <http://www.epochtimes.com/b5/9/5/15/n2526933.htm>。（最後瀏覽日2013年4月2日）

2009年7月應法務部邀請，以學者身份參與「人權大步走計劃」，期間擔任2009年-2012年「人權大步走」人權課程講座、「2011年法令是否符合兩人權公約覆審會議」與「2011年國家人權報告撰寫與審查會議」出席者、「2012年協助編校兩公約一般性意見」等工作。親見法務部同仁以有限人力物力，承上啟下、鏗而不捨地完成諸項工作。在各方壓力下，猶竭力創造令國內人權法制與國際接軌的管道，維持政府與民間對話的平台。有時還須在高層意向不明情形下，逐步地引導政府各部門理解並履行兩公約。筆者肯定法制司的工作，更要對參與推動兩公約之基層公務人員表達個人敬佩之意。我確信他們迄今完成的工作，已遠遠超過馬英九總統原先的期待。

唯筆者觀察中華民國推動與落實兩公約的過程後發現，由於主政者欠缺對於人權價值之深切體認、欠缺履行公約義務之決心與手段、欠缺對人權公約之整體規畫與施政步驟、欠缺妥善選拔執行人權業務者並給予持續性之養成教育與久任其職之安排等，造成公約之履行仍未符合有識者與國人之期待。筆者擔心兩公約本是依附馬總統個人光環而進入中華民國法律體系中，未來會不會因馬總統卸任而成為具文。本文根據筆者參與「人權大步走計劃」與「國家人權報告撰寫歷程」之個人觀察寫成，除就教方家外，更期盼對國人監督政府落實兩公約之國家義務時有所助益。

## 二、解析政府對公約的認知與心態

為何中華民國政府要批准兩公約並使其具有國內法律效力？為何中華民國政府於遵行公約時必須優先參照條約機構所頒布之一般性意見？當中華民國不被國際承認且批准書無法完成存放程序時，為何政府仍須承擔公約要求之國際責任？兩公約對國人究竟有何意義？這是筆者推動「人權大步走計劃」或參與政府部門相關會議時不斷地聽到各方的質疑。筆者也很好奇中華民國政府如何回應這些問題。因為答案經常可以透露出政府心中的「人權」價值位序以及其堅持人權原則的決心。

檢視《兩公約施行法》立法說明與馬總統的相關談話，中華民國基本上承認公約是一項普世性之文件、批准與執行該公約表彰中華民國認同且願意積極

參與國際社會的意願、加入該公約有助於台灣國際地位的提升。<sup>2</sup> 2009年5月14日當天，總統於簽署批准書時表示：「今天的簽署，…要讓台灣成為真正在人權議題上與世界各國平起平坐的國家。…並向全世界宣示，台灣人權保障已與國際接軌同步。…希望台灣在人權保障上與全世界一樣，讓各國知道，台灣的存在與中華民國發展，是符合大家的利益。」<sup>3</sup> 馬總統相當自豪地表示：「就算是聯合國不受理我們的存放，我們還是要嘗試，因為這代表著一個失去聯合國代表權的國家，還願意遵守聯合國所主張、通過及所推動的人權保障公約，具有相當重要的意義。尤其這樣做之後，可以讓各國都知道，儘管中華民國沒有辦法正式的存放，但是我們願意受到公約的約束，這個宣示本身就具有重要的意義。」<sup>4</sup>

馬總統推動兩公約國內法化所表明之象徵意義不難理解。然而，國人乃至於公務人員卻無法從上述總統勸說中清楚理解聯合國制訂公約之理由，當然也無從進一步地理解人權原則的絕對性與超越性。因此筆者懷疑政府不過將國際人權公約當作一紙表彰人類共同之善（common good）的文件，對兩項人權公約之歷史意義與規範地位欠缺深切體認。

國際人權保障制度之建立，乃源於國際社會對納粹殘酷暴行以及國內法制在阻止國家機關對其人民施暴時之全然無力的深刻反省。誠如《聯合國憲章》前言載明，聯合國存立基礎乃在於全體人類同感兩次戰禍之慘痛教訓後，決心重申基本人權，人格尊嚴與價值，以及男女與大小各國平等權利之信念，願意同心協力堅持不懈地建立正義秩序以確保世界各國遵守國際法義務。而《世界人權宣言》序言可總結為以下原則：「對人類家庭所有成員的固有尊嚴及其平

2 「為提升我國之人權標準，促進人權發展，重新融入國際人權體系及拓展國際人權互助合作，自應順應世界人權之潮流，澈底實踐，進而提升國際地位」，引自《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草案總說明》，參考 <http://www.humanrights.moj.gov.tw/public/Data/3318172248831.pdf>。（最後瀏覽日 2013年4月2日）

3 引自總統出席簽署《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》批准書典禮談話，<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1300&itemid=22973&rmid=3570>（最後瀏覽日 2013年4月2日）。

4 引自總統出席《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》種子培訓營開幕式談話。<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1300&itemid=22979&rmid=3570>。（最後瀏覽日 2013年4月2日）

等的和不移的權利的承認，乃是世界自由、正義與和平的基礎。為防止對人權的蔑視輕忽與野蠻暴行，並促成無所匱乏免於恐懼之自由社會的實現，須立法保障人權並促進各國間友好關係的發展，各國共同承認《世界人權宣言》為所有人民和所有國家努力實現的共同標準並誓願確保其普遍和有效的承認和遵行。」因此，兩公約締約國必須承認個人基本自由與人性尊嚴之超越性與絕對性，承認其乃人類社會的基礎。且能深刻地從反省歷史教訓後覺悟任何一個國家不願承認並遵守此普遍性原則時，勢必危及國際秩序與和平。因此，為防止戰禍再起，各國須以法制確保上述原則之實現，且透過聯合國全體力量促使憲章與宣言得以為各國遵守。故人權公約相較於其他條約，其內容因涉及個人權利之特殊性、絕對性與超越性，其效力自然優先於其他公約規定。<sup>5</sup>

中華民國曾是世界上執行戒嚴最久的國家，憲法人權保障規定在威權統治下有如具文，根本無法發揮遏止政府的法律暴行效果。國際人權公約的簽訂與國際監督的引進，正是防止自由民主憲政退轉的防禦機制，也是解嚴後政府從事轉型正義的應有作為。唯國人對兩公約之歷史意義體認不深，當局也不欲深究。造成吾等對兩項人權公約只有淺碟般認知。

其次，兩人權公約異於其他公約之處，在於當發生國家繼承與主權移轉變易之際，公約義務不可終止。若人民已取得兩公約之人權保障，此一保障持續歸人民所有，不論締約國政府是否更迭或國家興滅。《公民及政治權利國際公約》中沒有終止公約的任何規定，也沒有關於允許締約國廢止或退出的規定。可以合理地理解，一旦締約國簽署公約，其意志即須受公約規範約束。因而公約相對於國家立法自有其優位性。

根據筆者觀察下，中華民國政府雖已將公約內國法化，卻仍忽略公約規範效力的優先性，仍將兩公約視為一般規範或是所謂之道德原則看待。無怪乎，中華民國政府執行兩公約的過程中，對死刑政策首鼠兩端，態度搖擺；對於追究濫施酷刑者個人責任時，未能堅持究責到底；對於特殊性傾向者之權利保障則有所保留；對於監獄受刑人或因案被羈押者之人權保障，則多所推拖；對於

5 例如禁止奴役、禁止酷刑、禁止殘害人群與滅絕種族、禁止種族隔離、尊重人民自決權利與遵守人權保障與國家平等原則均具有所謂強行規律（Jus Cogens）性質。

原住民之自決權、文化權與語言權利保障空洞化；更甚者為對符合「巴黎原則」之「國家人權機構」毫無進展。呈現的是政府只將簽署公約當作一項國際公開活動，對公約所載之國家義務履行過於表象化。因此，政府履行公約的義務與步驟可以因部份民意反對、政策選擇、公務員的認知欠缺而變易，甚至對於《公約》與《一般性意見》明確要求置若罔聞，指鹿為馬。<sup>6</sup> 無怪乎〈國際獨立專家團審查台灣政府實施國際人權公約狀況之初步報告總結觀察與建議〉第十九點提醒，現行人權教育課程，尚未充分關注《聯合國人權宣言》揭櫫之人權價值與原則。<sup>7</sup> 深究其故，乃因執政者未能對於兩項人權公約的歷史意義與法律地位有深刻的體認。

### 三、欠缺落實公約的手段與決心

早在立法院審議通過兩公約批准案前，2009年2月11日馬總統已指示：「政府並未對個別條款提出保留；且未來兩公約即便無法完成存放程序，亦宜有明確之證明記錄，俾便在國內啟動下一步實施施行法之步驟，且須明確向國際社會承諾遵守兩人權公約之規定，並以此為基礎，處理與其他國家之關係。且要求政府須於兩公約生效前，完成相關落實與配套措施之準備工作。包括：預備全面檢討現行法令並積極將不符兩公約規定的法規及行政措施，完成制定、修正、廢止或改進等前置作業；加快腳步推動普及人權教育。宣導對象首重政府各級公務人員，再擴及學校、軍隊、警察機關等公權力行使機關，並請地方政府共同推動。」<sup>8</sup> 上述訓示中，總統明確要求為達成令公約規定可以全

6 審查國家人權報告初稿期間，筆者曾根據《聯合國為各國提交人權報告而頒布之撰寫準則》請教矯正單位，每位受刑人在監居住空間多少？矯正單位明確回答約0.59坪，與國際標準相距不遠。筆者再次請教國際標準為何？矯正主管機關與法務部答稱不知。筆者提出國際紅十字會審查戰犯監獄的標準為4-6平方公尺時，他們答那真的是相去不遠，因此結論是無違反公約之處。此等反應，筆者只能無言以對。2012年8月26日，法務部公佈之《陳前總統在監處遇報告》甚至陳明，監獄受刑人經常享有的居住空間為0.389坪，報告照片更顯示18-20人同居於6.37坪之舍房。按照國際人權標準，此已形同違犯公政公約第十條甚至是第七條，唯法務部仍不以為意，坦然公告。政府這種不畏人言的態度令筆者十分不解，完全無法置評。<http://www.moj.gov.tw/public/Data/282912270360.pdf>。（最後瀏覽日2013年4月2日）

7 <http://www.humanrights.moj.gov.tw/public/Attachment/341611295471.pdf>。（最後瀏覽日2013年4月12日）

8 參考法務部編，2009，《人權大步走計畫—落實『公民與政治權利國際公約』及『經濟社會文化權利國際公約』種子培訓營總論講義》：2-4。

面遵守的目標，至少政府應完成法令全面檢討、普及人權教育、針對特定群體給以常態性、專門性與持續性之人權教育講習且應協調地方政府配合辦理。若單單檢討政府對總統訓示的執行達成率，恐怕會令中華民國政府中之有識者汗顏。

事實上，人權公約的國家義務履行絕非憑藉總統的個人期待與善意就可達成。人權公約不但是國家實行法治與善政（good governance）的基礎，更是考驗政治人物領導統御能力的試金石。唯根據筆者個人觀察，兩公約推動過程的困境與馬政府許多政策遭致瓶頸相仿，皆因空有願景目標卻無逐步逐項依次完成的步驟，更無有效追蹤管考與維持公務紀律之手段。因此，該訓示頒布後四年多來，各機關就主管法令及行政措施是否符合兩公約規定之檢討，仍是相當保守有限，法令修改也呈牛步化。即便 2011 年底在法務部召開之因應未能如期完成修定之法令的處理會議中，主席裁示：「（應）通函各機關盡可能依據公約精神，謹慎放寬對違反公約之法令的執行。」然而，各級政府往往消極以對甚至是依然故我。以集會遊行法為例，執法機關對於和平集會群眾濫行移送起訴者甚多，對於總統府人權諮詢委員會與行政院人權保障小組之決議視如未見。<sup>9</sup> 審查人權報告會議歷程中，筆者親見公務人員消極怠惰，罔顧公約規定與公務紀律之例，不勝枚舉，總統府人權諮詢委員會對此則束手無策。

其次，以數量計，各級公務人員完成兩公約之初階人權教育者比例仍低。法務部雖已經開設到中階課程，但普及率未達中央機關全體公務員人數之 5%。至於地方政府推動人權公約教育也欠缺明確數據。以質而論，課程進行與講義編撰與《聯合國國家人權教育行動計畫準則》或《世界人權教育方案第二階段

9 2011年11月下旬，法務部會議議決後，內政部警政署表示他們已經立即研擬警察機關因應兩公約施行法施行，辦理集會、遊行案件應行注意事項，於本（100）年11月22日通函各警察局，要求辦理集會、遊行案件，依公政公約第21條揭示之精神，使警察機關辦理集會案件更具彈性，民眾集會權利更具保障。次月16日與23日發生花蓮豐濱鄉原住民在石梯坪抗議被警察驅離。事後抗議民眾接獲花蓮鳳林分局要求到案說明違者移送之公文。12月27日當天在法務部會議上，內政部次長與警政署副署長均稱不知有此通函。當天會議兩位內政部首長允諾將深入調查並會對失職人員進行懲處。警政署將製作人權案例教材，轉發各警察機關加強宣導，落實人權教育，以保障人民集會遊行之自由與權利。所有處理經過將會另向會議委員報告。筆者為12月27日當天會議出席委員，迄今尚未接到內政部任何說明，也未見行政院人權保障小組或總統府人權諮詢委員會有任何管考。

(2010-2014)：高等教育中的人權教育和公務員、執法人員和軍人的人權培訓行動計畫》要求之內容尚有落差。根據筆者之印象，除法務部法制司之「人權大步走計劃」尚規劃階段性課程外，總統訓示中提及之文官學院、人事總處之公務人力發展中心或國家教育研究院等迄今尚未有類似針對性、進階性與合乎聯合國標準之課程。故「國際獨立專家團」在其〈總結觀察與建議〉中指出，應為特定職業團體設計培訓，如為律師、警官、獄政人員提供訓練；應定期評估前述培訓之適當性與效力；培訓應質量並重，且應教導社會大眾消除各種造成歧視之負面刻板印象。

#### 四、欠缺履行人權公約之整體政策規劃與協調執行

筆者參與中華民國提交初次國家人權報告撰寫會議過程中，發現報告呈現內容瑣碎割裂、欠缺重心與整體性、甚至相互矛盾之處甚多。原先以為是撰寫層級不高以致內容多充斥科員級的業務報告，但筆者很快地明瞭這是因為部會間欠缺橫向聯繫與協調所致，此與近年來上位者施政欠缺整體與永續規劃有關。舉凡涉及居住正義、土地正義、處理非正式就業者之工作保障與稅賦徵收、教育政策、文化參與權利等議題時都會發現同樣問題。

以筆者參與審查《經社文公約》第十一條之糧食權之人權報告初稿為例，《撰寫準則》要求中華民國政府應說明糧食自給率及如何避免人民取得糧食權利受到市場價格波動影響。農委會官員僅說明本國稻米自給率約可過半，然而當筆者再行詢問其他大宗物資如黃豆玉米與小麥時，則得到自給率不到 10% 的答案。再進一步詢問政府如何提高自給率與制訂糧食平準政策以符合公約要求時，官員即無法回答。因為負責撰寫官員層級過低，自然欠缺足夠政策資訊與決策權力以代替當國者回應聯合國詢問。糧食權涉及糧食生產、運輸、倉儲、行銷等總體政策，其糧食平準控制又與國家能源補貼政策、維持公平交易之政策相關，自需經由擁有決策權力者進行跨部會之整合後，才可回應，然而政府高層仍然消極以對。

再以健保卡鎖卡為例，雖說大法官會議早在 1999 年 1 月 29 日已於釋字 472 號要求政府：「對於無力繳納保費者，國家應給予適當之救助，不得逕行拒絕給付，以符憲法推行全民健康保險，保障老弱殘廢、無力生活人民之旨

趣。」然而在人權報告初稿撰寫審查會議之初，衛生署報告尚有超過 20 萬人的健保卡仍在鎖卡狀態被排除於健保服務之外。在 2011 年 7 月人權報告初稿審查會議中，筆者對於政府承諾絕不會以人民未繳費為由而拒絕提供醫療照護基本給付的報告印象深刻，然而筆者也提醒國民健保局應立即協調戶政與警政機關，儘快通知被鎖卡民眾已可以安心就醫。唯令筆者心痛的是，2011 年 11 月 18 日，也就是法務部舉辦國家人權報告初稿公聽會當天，《自由時報》頭條：「健保被鎖卡，死胎沖馬桶／女血崩死家中，腹中還有一胎」，筆者擔心之事終究成真。<sup>10</sup> 政府官員當天雖即說明死者健保卡並未被鎖卡，唯筆者質疑死者與其同居人是否知道政府的美意？這樣的高風險家庭，他們究竟能從政府的承諾中得到多少實際幫助？政府又將如何避免類似悲劇再度發生？這些均未見政府有所說明。

事實上，國家批准兩人權公約後的首要義務，應逐步根據公約精神、宗旨、目的與規範內涵來修正各項施政方針與法令，並積極調整政策與政府組織。此正是《兩公約施行法》第六條與第八條所要求政府確實遵守之事。中華民國政府對此仍須更加努力。

## 五、執行人權政策者是否為五曰京兆？

在參與審查國家人權報告撰寫與審查過程中，筆者常問：「總統府人權諮詢委員會」在推動兩公約的過程中究竟扮演什麼功能？翻開委員會成員名單，副總統與行政院、司法院、監察院的副院長赫然在列。他們理應協調各部會與督促各級政府確實執行兩公約。可惜在筆者參與的工作會議中，僅見監察院副院長出席兩次會議，因此無從判斷他們能否對參與人權工作之各級公務人員造成實質影響。

迄今中華民國尚未有依照「巴黎原則」建立國家人權機構的具體規劃。各級政府的人權保障小組仍以任務編組方式組成，欠缺專責人員與獨立預算編列

10 <http://tw.news.yahoo.com/%E5%81%A5%E4%BF%9D%E8%A2%AB%E9%8E%96%E5%8D%A1-%E6%AD%BB%E8%83%8E%E6%B2%96%E9%A6%AC%E6%A1%B6-%E5%A5%B3%E8%A1%80%E5%B4%A9%E6%AD%BB%E5%AE%B6%E4%B8%AD-%E8%85%B9%E4%B8%AD%E9%82%84%E6%9C%89-%E8%83%8E-203452736.html>。（最後瀏覽日 2013 年 4 月 2 日）



來推動業務。以支援初次國家人權報告編撰、審查與後續管考工作之法務部法制司為例，他們僅能調撥五名左右官員與約略同數之約聘人員擔任幕僚工作。筆者親見其工作之重、壓力之大，人員損耗極快。而各部會撰寫人權報告的官員多為臨時指派，他們既不熟悉人權公約規定、不少人欠缺執行人權政策的熱情與使命感。他們往往將兩公約當作某專案看待，會開完就算完成任務，下次也不會由他執行，因此欠缺學習動機與使命感，其長官也不會對其表現有何鼓勵與鞭策。中華民國政府迄今尚無選拔執行人權業務的專責人員並給予持續性養成教育與久任其職之規畫，讓我對於政府有效落實與履行兩公約的承諾深表擔憂。

## 六、結論

兩公約為台灣民間社會帶來新民權運動，為台灣帶來改變的契機。公約要求政府必須啟動人權建設工程，也要求人民應參與。無論對人民與官員，這都是一場集體與個人的學習歷程。最後，筆者謹以墨西哥裔美國勞工運動者凱薩查維斯（Cesar Chavez）的話語與所有愛好人權的同道共勉：「一旦社會開始改變，就無法逆轉。你無法讓一個已經學會閱讀的人變得無知。你無法羞辱一個有自尊的人。你無法壓迫一個不再害怕的人。我們已經看到未來，而這個未來是我們的。」<sup>11</sup>

---

11 “Once social change begins, it cannot be reversed. You cannot uneducate the person who has learned to read. You cannot humiliate the person who feels pride. You cannot oppress the people who are not afraid anymore. We have seen the future, and the future is ours.”