

國際人權公約審查 2.0 —— 台灣給世界的啟示

陳玉潔*

摘要

中華民國台灣政府在長期隔絕於聯合國體系外之情況下，2009 年終於批准了兩個主要聯合國人權公約——《公民與政治權利國際公約》與《經濟社會文化權利國際公約》，並通過《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》，明文規定兩公約人權保障之規定具有國內法之效力。

由於台灣無法參加聯合國人權條約機構之審查，批准後，政府與民間合力建立了一套獨步全球的人權報告審查制度。與聯合國人權公約審查不同，台灣的人權審查在台北舉行，決策與執行過程均由台灣政府與在地公民社會共同參與。

本文主張，此種獨特的「在地化」審查模式——或可稱為「國際人權公約審查 2.0」，大幅強化了政府代表與民間團體對國際人權體系的參與，凸顯在地行動者之主導權；相較之下，聯合國人權公約審查之「在地參與」仍有待加強。台灣模式呈現一種新思維：國際人權計畫為「地方」與「全球」共有共享

* 香港大學法學院全球學術研究員 (Global Academic Fellow, Faculty of Law, University of Hong Kong); 紐約大學法學院亞美法研究所合作學者 (Affiliated Scholar, U.S.-Asia Law Institute, New York University School of Law)。本文研究除參考文獻外，主要基於作者對台灣兩人權公約審查之實地觀察以及與台灣 NGO 工作者、學者和政府官員進行共計四十次之半結構性訪談。關於國際人權領域之實證研究方法，參陳玉潔，國際人權實證研究方法概述，台灣人權學刊，第 2 卷第 3 期，頁 171-189，2014 年 6 月。作者感謝本研究受訪者撥冗分享他們的經驗和觀察。訪談內容原則上以匿名方式處理並以編號標示，在有必要並且獲得受訪者明確同意時，才會呈現受訪者身分。此研究成果亦發表於作者文章“Localizing Human Rights Treaty Monitoring: Case Study of Taiwan as a Non-UN Member”，Wisconsin International Law Journal, Vol. 35, No. 2, 2018, pp. 277-324。本文同時刊載於《法治流變及法律制度構建——孔傑榮教授九秩壽辰祝壽文集》，元照出版，2020 年。聯絡方式：yu-jie.chen@nyu.edu。

之資產，國際社會必須正視地方之主體性。另一方面，台灣「在地審查」模式仍存在許多因無法參與聯合國人權體系所產生之制度缺失，值得檢討與改進。

關鍵字

關鍵字：台灣、國際人權公約、聯合國人權條約機構、在地化審查、地方主體性

壹、前言

中華民國台灣仍為聯合國會員國時，於 1967 年簽署了《公民與政治權利國際公約》與《經濟社會文化權利國際公約》（《公政公約》與《經社文公約》，以下稱兩公約）以及《公民與政治權利國際公約第一任擇議定書》¹，然而其在 1971 年失去聯合國之中國代表權之前並未完成兩公約之批准程序。事實上，當時台灣處於戒嚴時期，在白色恐怖之壓迫下，一切人權保障淪為空談。

由於長期的國際孤立，台灣公部門和民間社會普遍對國際人權體制感到陌生。戒嚴時期不見任何批准人權公約之討論，即便在 1987 年解嚴後，台灣政府對於應否以及如何批准人權公約，也感到相當陌生與棘手。

1990 年代末期，一些台灣非政府組織（NGO）和學者意識到台灣與國際人權之脫軌，才開始較有系統地推動國際人權規範和制度，然而過程並不順利。²一直到 2009 年，在馬英九政府之主導下，立法院終於通過《公政公約》與《經社文公約》之批准案。台灣政府透過邦交國向聯合國遞交批准書，遭到聯合國祕書處拒絕。即便無法遞交批准書，為了確保兩公約保障人權之規定具有國內法效力，立法院制定了《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》（下稱《兩公約施行法》），規定政府應執行落實兩公約，《兩公約施行法》於 2009 年 12 月 10 日開始實施。

1 人權立國與人權保障的基礎建設—2002 年國家人權政策白皮書，2002 年 2 月。此外，中華民國在聯合國時完成了一些核心人權公約之批准程序，包括《防止及懲治滅絕種族罪公約》以及《消除一切形式種族歧視國際公約》。

2 參 Yu-Jie Chen, *Isolated but Not Oblivious: Taiwan's Acceptance of the Two Major Human Rights Covenants*, in *Taiwan and International Human Rights: A Story of Transformation* (Jerome A. Cohen, William P. Alford and Chang-fa Lo. eds., Springer, 2019).

在聯合國體系中，國家批准人權條約後應向負責監督之人權條約機構提交初次報告，說明其為實現公約權利所採取的措施、執行進度及遇到之困難，之後並應提交定期報告，持續接受人權條約機構之監督。然而，台灣政府無法提交報告給《公政公約》與《經社文公約》之條約機構——即聯合國「人權事務委員會」以及「經濟、社會、文化權利委員會」。為彌補無法參加聯合國人權審查之缺憾，《兩公約施行法》第六條明定：「政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。」

然而，《兩公約施行法》並未提供詳細指示，究竟被隔絕於聯合國體制外的台灣要如何「依兩公約規定，建立人權報告制度」？應該有誰參與？在哪裡舉辦？具備哪些程序？這些問題並不容易，亦無任何前例可循。即便如此，台灣政府和民間社會發揮了最大的想像力，台灣獨樹一格之人權公約審查模式，就此誕生。

貳、台灣人權公約審查模式

一、審查制度之設計

建立制度的過程並不容易，期間經過了許多摸索。2010年12月，「總統府人權諮詢委員會」成立，其中一項任務即為設計人權報告制度。委員會由17名委員組成，官方成員包括副總統（召集人）、行政院副院長、司法院副院長以及監察院副院長，其餘13名委員均為民間代表，包含著名人權專家學者以及NGO人士。

與此同時，台灣民間社會也開始動員。許多NGO共同成立了「兩公約施行監督聯盟」（後改名為「人權公約施行監督聯盟」，下稱「兩公盟」或「人約盟」）。在總統府人權諮詢委員會討論如何設計人權報告審查過程中，人約盟積極遊說，使得許多NGO的建議得以反映在制度上。

總統府人權諮詢委員會於第一次會議時即開始討論應如何建立報告制度。當時做出一項重要決議：亦即國家人權報告不應由人權諮詢委員會的成員來撰寫，而必須由政府官員親自撰寫，人權諮詢委員會的角色在於審查政府機關提

交的報告。³ 此項決議奠定了之後廣泛政府參與之基礎。

總統府人權諮詢委員會接下來將焦點放在國家人權報告的格式上。委員會（除少數委員外）一開始對於聯合國人權公約審查程序仍相當陌生。⁴ 因此初步決議或許應參考前任民進黨政府（2000-2008年）的作法，每兩年出版「國家人權報告（試行報告）」。⁵ 然而，此類「試行報告」實際上多交由專家學者完成，並非政府官員親自撰寫，而且也無任何外部審查程序。

與此同時，作為總統府人權諮詢委員會議事單位的法務部，被諮詢委員會交派必須研究聯合國人權審查制度。經過數個月的研究，法務部提供了兩公約條約機構之審查程序以及聯合國人權理事會之「普遍定期審議」（Universal Periodic Review）程序，供人權諮詢委員會參考。

一些 NGO 以及兩公盟希望台灣能引進聯合國相關程序，⁶ 以確保定期審查政府人權記錄，並引進外部監督。兩公盟於是舉辦許多研究討論會議，最後提出一份說帖，要求政府在設計台灣人權報告時盡量遵循聯合國人權條約機構相關規則與作法，說帖裡面也詳細說明了人權條約機構運作模式。⁷

經過數個月的討論後，兩公盟的遊說最終得到人權諮詢委員會之支持。委員會決議台灣政府應與所有公約締約國一樣，按照聯合國印發之「國際人權條約締約國提交報告的形式和內容準則彙編」提出初次及定期報告，並應參照兩公約之條文、一般性意見所規定事項及相關聯合國作法，逐條說明政府相應之人權保障制度。此項決定樹立了台灣政府在審查中盡可能遵循聯合國模式之準則。

具體而言，兩公盟建議政府提出「共同核心文件」以及兩公約各自之「條

3 總統府人權諮詢委員會第一次委員會議結論，2010年12月10日，<http://www.president.gov.tw/Page/227>。

4 訪談 #18（總統府人權諮詢委員會委員），台北，2012年8月8日。

5 總統府人權諮詢委員會第二次委員會議結論，2011年1月14日，<http://www.president.gov.tw/Page/227>。

6 CEDAW 於 2009 年曾舉辦第一次國家報告的審議，然而當時的審查過程並未完整地引進聯合國相關程序，因此不少民間團體認為並非應該複製之經驗。訪談 #6（兩公盟成員、律師），台北，2012年1月11日。

7 兩公約施行監督聯盟，如何設計符合《兩公約施行法》第六條的國家報告制度，2011年4月7日，<http://covenants-watch.blogspot.com/>。

約專要文件」，並邀請國際人權專家和前聯合國人權事務官員組成獨立且具公信力之國際審查小組，審查政府報告。兩公盟更進一步主張，台灣審查可以配合聯合國的固定會期，在日內瓦聯合國辦公室周邊場地同步進行。總統府人權諮詢委員會很大程度上採納了兩公盟關於審查程序之建議，然而並未採納在日內瓦舉辦審查的建議。

聯合國人權公約審查中，協助相關行政事項的秘書處為聯合國人權事務高級專員辦公室（人權高專辦），然而台灣並無法借助於人權高專辦。兩公約審查程序只好由法務部（總統府人權諮詢委員會之議事單位）負責，然而法務部作為政府部門，一方面要舉辦人權審查，另一方面又是被審查的對象，難免有球員兼裁判之嫌。⁸ 為強化秘書處之中立性，總統府人權諮詢委員會設置了「秘書處諮詢委員會」（又稱「秘書處諮詢小組」），指導監督秘書處之運作。秘書處諮詢小組由三位總統府人權諮詢委員會委員以及四位民間代表共同組成，因此也確保了民間的建議可以被採納。

秘書處諮詢小組在籌備審查工作上扮演了重要角色。首先在選任審查專家上，其透過 NGO 的推薦選任了《公政公約》與《經社文公約》兩個審查委員會，兩個審查委員會各有五名國際專家。秘書處諮詢小組選任審查委員時不僅考量審查委員的專業，也考量了性別比例和地理分布。這些國際專家對於聯合國人權條約審查富有經驗，來自亞洲區域專家的比例也相當高，此外，向來關注台灣人權法治發展的孔傑榮教授也在名單之列——因為不受限於聯合國的運作，台灣反而更能針對自己國家區域特性挑選適任的審查委員，使審查內容更加深入。此外，受邀的委員們學養俱佳，在國際人權界廣受敬重，在審查中亦始終保持獨立、客觀、公正的態度。

秘書處諮詢小組在決策過程中盡量遵循聯合國相關準則與工作方法⁹，以確保審查正當性和公平性，但另一方面並不畫地自限，只要是諮詢小組認為對台灣審查有幫助之措施，也會予以變通採納。例如，兩公盟提議台灣應該設計一

8 張文貞，兩公約國際審查的困局：法務部作為秘書處的定位失當，台灣人權學刊，第 2 卷第 1 期，頁 144，2013 年 6 月。

9 黃嵩立，從公民社會的角度觀察初次國家人權報告的撰寫和審查，台灣人權學刊，第 2 卷第 1 期，頁 125-126，2013 年 6 月。

套「優於聯合國的制度與議事規則」¹⁰，包括給予 NGO 更多時間與國際專家溝通交流，此建議也為「祕書處諮詢小組」接受。

二、兩公約初次國際審查

(一) 撰寫報告

台灣的國際審查程序盡可能地遵循了聯合國相關規範：審查前數月，政府向國際審查委員們提交國家人權報告。許多 NGO 也提交「影子報告」，針對政府報告提出指正、澄清或提供其他資訊。審查會召開前，國際審查委員們針對重要議題對政府提出疑問（「問題清單」），政府機關在審查會議召開前予以書面答覆。

對於政府官員而言，撰寫這些報告的學習曲線相當大。法務部為政府機關召開許多會議，討論如何依據聯合國相關準則撰寫人權報告。此外，總統府人權諮詢委員會為了審查政府機關報告，也召開共計 82 場會議，會議均開放給專家學者和 NGO 代表參加。每次會議，桌上總是堆滿參考資料，包括聯合國文件與其他國家的人權報告，無論是政府機關或民間團體，都需要花許多時間消化這些資訊。¹¹

各部門官員寫出的第一稿報告遭到 NGO 和總統府人權諮詢委員會嚴厲抨擊，民間普遍認為政府報告不僅缺乏有意義的資訊和分析，也顯出各部門機關為現行政策辯護的防衛態度。其實，在此初期階段，政府官員仍不熟悉報告制度，負責相關工作的法務部官員表示，剛開始寫報告的過程就像「盲人摸象」，¹² 許多官員沒有經驗，不知所措，而且對於要在報告中誠實寫出政府政策下的人權問題感到不安。雖然部分政府機關迅速進入狀況，表現出較為開放的態度，但也有一些機關對於因人權報告而增加的工作量感到不滿，¹³ 除捍衛現狀外，偶爾還對會議中提出批評的 NGO 人士懷有敵意，將人權公約報告視為

10 兩公約施行監督聯盟，兩公約施行監督聯盟拜會總統府人權諮詢委員會訴求建議書，2012 年 3 月 27 日，<http://www.cahr.org.tw/eweb/uploadfile/20120427120111220.pdf>。

11 王幼玲，參與國家人權報告撰寫的奇幻之旅，台灣人權學刊，第 2 卷第 1 期，頁 108-109，2013 年 6 月。

12 訪談，彭坤業檢察官（時任法務部法制司司長），台北，2012 年 8 月 8 日。

13 訪談 #33（國際法學者），台北，2013 年 1 月 4 日。

障礙。¹⁴

政府機關數次改寫報告後，召開四次公聽會，公聽會中搜集到的民間社會意見由總統府人權諮詢委員會納入報告中。兩公約之初次國家人權報告在耗時一年後終於完成，於 2012 年 4 月公布，英文譯本於 9 月份送交給國際審查專家。

雖然經過幾次修改，最後定稿的版本還是受到許多批評，NGO 認為政府報告沒有如實反映政策缺失，也沒有提出改善方案。¹⁵ 他們批評報告是「官樣文章」。然而有些專家也認為，雖然報告不理想，但至少看到一些進步¹⁶——報告最終版本顯然好過初稿，而且政府官員撰寫人權報告的能力似乎隨著時間有所改善。¹⁷ 撰寫國家人權報告的過程應被視為人權「教育培訓」的一部分¹⁸，官僚體系思維的轉變不可能一蹴而就，這個撰寫國家人權報告的過程其實就是一個「內化過程」。¹⁹

在國家人權報告發表後，民間團體也做了許多功課，陸續提交「影子報告」。一些 NGO 在開始前不知道如何撰寫「影子報告」，不得不加快學習²⁰。以兩公盟（兩公約審查中最具規模的 NGO 聯盟）為例，旗下的 NGO 共同進行協調工作，分配 NGO 負責不同議題²¹，他們也參考了聯合國相關準則以及國際 NGO 在其他國家審查時提出的影子報告。兩公盟和一些比較有經驗的 NGO 擔心民間團體不熟悉「影子報告」的運作，因此舉辦了工作坊，邀請國

14 參前註 9，頁 124。訪談 #14（兩公盟成員、律師），台北，2012 年 8 月 6 日。訪談 #15（秘書處指導小組成員），台北，2012 年 8 月 7 日。訪談 #33（國際法學者），台北，2013 年 1 月 4 日。

15 官樣文章，紙上人權：兩公約施行監督聯盟回應初次國家人權報告記者會新聞稿，2012 年 4 月 20 日，covenants-watch.blogspot.com/2012/04/blog-post_20.html。

16 訪談 #14（兩公盟成員、律師），台北，2012 年 8 月 6 日。

17 訪談，郭銘禮檢察官（時任法務部法制司調辦事檢察官），台北，2012 年 1 月 12 日。訪談 #18（總統府人權諮詢委員會委員），台北，2012 年 8 月 8 日。

18 訪談，彭坤業檢察官（時任法務部法制司司長），台北，2012 年 8 月 8 日。訪談 #33（國際法學者），台北，2013 年 1 月 4 日。

19 訪談 #10（總統府人權諮詢委員會委員），台北，2012 年 1 月 13 日。

20 訪談 #6（兩公盟成員、律師），台北，2012 年 1 月 11 日。訪談 #15（秘書處指導小組成員），台北，2012 年 8 月 7 日。

21 高涌誠，台灣國家人權初次報告與國際審查，新世紀智庫論壇，第 62 期，頁 31，2013 年 6 月 30 日。

內外的專家對 NGO 進行培訓。²²

部分 NGO 在一開始時似乎並不特別熱衷。²³ NGO 工作者也必須從頭學習如何從人權公約保護的角度來思考他們面對的問題。²⁴ 但隨著審查日期的逼近，越來越多的 NGO 意識到國際審查將有助於他們的倡議工作。最後，提交「影子報告」的 NGO 相當多元，包括一般性人權 NGO 以及特定議題的 NGO，如身心障礙者權利、環境、LGBT 權利、強制拆遷、兒童、移工以及賦稅人權等議題。

儘管工作負擔非常大，NGO 對審查的態度相當正面，當國際審查開始啟動後，他們的動員較有著力點，可以根據兩公約規定提出具體之要求。²⁵ 而且，在撰寫國家報告和審查過程中，NGO 可以參加政府的討論，對國家報告提出批評和建議，此種會議成為 NGO 和政府互動的平台，撰寫影子報告的過程也是 NGO 之間串連的平台。²⁶

(二) 審查會議

國際審查會議於 2013 年 2 月 25 日在台北舉行。審查會議前兩個月，台灣政府卻執行了六名死囚，引發許多批評和爭議。即將來台審查的國際專家認為台灣政府不應該在審查前執行死刑，畢竟國際專家來台審查目的之一便是與台灣政府討論死刑相關議題。一些國際專家甚至一度考慮取消來台行程。²⁷ 但最後全部的國際專家還是如期來台，希望能夠與台灣政府就死刑與其他人權議題進行有意義的對話。

22 訪談 #15 (秘書處指導小組成員)，台北，2012 年 8 月 7 日。

23 訪談，黃文雄 (兩公盟第一任召集人)，台北，2012 年 8 月 17 日。訪談 #20 (兩公盟成員)，台北，2012 年 8 月 9 日。

24 訪談 #14 (兩公盟成員、律師)，台北，2012 年 8 月 6 日。訪談 #15 (秘書處指導小組成員)，台北，2012 年 8 月 7 日。

25 訪談 #6 (兩公盟成員、律師)，台北，2012 年 1 月 11 日。

26 訪談 #6 (兩公盟成員、律師)，台北，2012 年 1 月 11 日。訪談 #33 (國際法學者)，台北，2013 年 1 月 4 日。

27 Observations on the Review for the State Reports of Two International Human Rights Covenants in Taiwan: Written Interviews for International Experts (Interviewees: Virginia Bonoan-Dandan, Jerome A. Cohen, Miloon Kothari, Peer Lorenzen, Manfred Nowak, Eibe Riedel, Theo van Boven)。《台灣人權學刊》，第 4 卷第 2 期，頁 126，2017 年 12 月。

審查會議持續三天。《公政公約》與《經社文公約》的審查委員會在第一天舉辦共同會議審查共通性的人權議題，第二天開始分別審查各自公約之議題。國際專家除了與台灣政府代表交換意見外，也聽取了 NGO 的簡報。第四天，國際專家進行不公開評議，最後在 3 月 1 日發布了一份詳盡的「結論性意見及建議」（「結論性意見」），對台灣政府提出批評和建議。

台灣的國際審查會議在台北舉行，而非聯合國人權條約機構審查的地點（通常在日內瓦，部分在紐約舉辦），此為台灣在地化審查模式最為特別之處。便利的地點有利廣泛的政府參與和民間動員。由於審查會議室無法容納數百名官員和 NGO 代表，現場也進行了會議電視直播和網絡直播。會議有中英文同步翻譯，也提供手語。

政府各部門共派出八十多位代表出席審查會。由於各部門都有代表出席，所以國際專家於審查會上的提問大多能立即獲得政府代表團回應。²⁸ 國際專家在對話中肯定台灣政府代表的認真態度。然而，當國際專家要求政府說明相關政策的人權影響時，政府機關的回覆多傾向引用法律規定，而缺乏評估數據和批判性的分析。許多政府的回應也反映了以官僚體系為中心的態度，傾向於維持現狀。一位國際專家就在發表「結論性意見」時坦率地說，台灣政府與其他許多政府一樣，也有相當程度的「抵抗」和「否認」。

不過，國際審查仍然十分有意義，尤其是台灣「在地審查」模式提高了政府的參與程度，審查過程具有教育功能，可提昇政府官員對其職掌業務範圍的人權敏感度。²⁹ 在聯合國人權公約審查中，締約國多半只派出少數代表參與，且多為外交官員，這些代表不見得熟悉各政府部門的政策執行情況。相較之下，台灣的「在地審查」模式使大批官員能出席審查會議，這些代表來自各政府部會，對於審查委員們的提問多能即時提供資訊。

NGO 也全力動員參與審查會。在台北舉行國際審查對國內 NGO 來說相當便利，使得原本可能因預算而無法前往日內瓦、紐約的 NGO 也可以出席。台灣審查會也擴大公民社會的參與，審查專家在每天審查會議開始前聽

28 同前註，頁 131。

29 同前註，頁 118。

取 NGO 的簡報，盡量讓想發言的 NGO 都有機會發言。一般而言，在聯合國程序中，NGO 的參與因一些締約國阻撓受到許多限制，相較之下，台灣 NGO 在審查會議中有較多的時間向委員們遊說。雖然是第一次參與國際審查，台灣民間組織展現了對議題的熟悉程度以及組織能力。

在台灣，很少有像國際審查這樣的平台可以吸引如此多 NGO 的參與，審查會使台灣民間團體得以聚焦，彼此協調合作。國際審查擴大了不同領域 NGO 之間的平行合作，形成有系統的信息共享、集體行動網絡。這個過程對台灣 NGO 的團結和培力有極大的貢獻。³⁰ 國際審查也加深了特定領域中的 NGO 之間的垂直合作。例如成功動員的原住民 NGO，共有九組團體申請與國際專家對談，每個小組分工不同的議題，確保每個關於原住民人權的重要問題都得到關注。

國際專家在新聞發布會上公布了「結論性意見」，涵蓋議題相當廣泛，包括：設立國家人權委員會、接受並落實其他核心人權條約、審查與兩公約不符之法令與行政措施、人權公約在司法上的實踐、人權教育與訓練、政府決策透明度及人民參與、企業責任、轉型正義、性別平等與零歧視、原住民族權利以及其他兩公約下之個別議題。³¹

國際專家毫不保留，在報告中不諱言高度爭議問題，例如死刑和前總統陳水扁的健康與監禁狀況，並注意到在台灣經常被忽視的議題，包括經濟和社會不平等的狀況，以及對於包括原住民、受刑人、移工和新住民在內的弱勢群體之待遇。專家指出，由於時間限制，他們的「結論性意見」無法處理審查中提出的大量問題。他們強調，國際審查的價值應該要超越「結論性意見」，審查最重要的貢獻，將會是開啟對話的程序，針對審查中提到的所有問題，持續提出有意義的回應及解決方案。

30 黃嵩立，前註 9，頁 130。

31 Review of the Initial Reports of the Government of Taiwan on the Implementation of the International Human Rights Covenants, Concluding Observations and Recommendations Adopted by the International Group of Independent Experts. <http://www.humanrights.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=298633&ctNode=33698&mp=200>. 2020/04/20.

三、兩公約第二次國際審查

第二次的兩公約國際審查在四年後召開，由於是第二次審查，許多程序基本上都遵循了初次審查所建立的作法。不過政府和民間社會也反省過去經驗，在第二次審查時提出了一些重要的改善措施，包括增加 NGO 與國際專家的對話時間、邀請更多的國際 NGO 觀察參與、並在「核心文件」和兩公約國家報告外，再獨立撰寫「回應兩公約初次國家報告結論性意見與建議」之報告，以逐條說明政府對於 2013 年「結論性意見」的執行情況。撰寫第二次人權報告和審查過程仍然相當耗時，尤其是許多負責初次國家人權報告的官員已經調升其他職位，撰寫第二次報告的任務於是落到許多必須從頭開始學習的政府官僚身上。³²

台灣 NGO 有了第一次經驗後，第二次審查更為上手。人約盟這次吸引了超過 80 個 NGO 加入聯盟，規模更為龐大。其「影子報告」指出，政府在初次審查後缺乏重大進展，僅僅執行了「結論性意見」中少數建議（包括通過《兒童權利公約施行法》和《身心障礙者權利公約施行法》、給予前總統陳水扁保外就醫、擴大「提審法」範圍、刪除《人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例》等關於外籍感染者之限制條款）。³³ 人約盟召集人呼籲 NGO 必須有效地利用國際人權規範，透過審查監督政府。不在人約盟裡面的 NGO 也提交了自己的「影子報告」。與初次審查一樣，NGO 提供的資訊對於國際專家相當有幫助，許多 NGO 關注的議題都反映在國際專家向政府提出的「問題清單」中。

審查會議於 2017 年 1 月 16 日舉行，為期三天。程序與初次審查雷同，但增加了 NGO 的時間，使 NGO 在每個政府場次之後多了一個小時時間與國際專家見面。第二次會議也增加了國際 NGO 的參與，秘書處指導小組在會前發布了相關規定，鼓勵國際 NGO 參與，有一些派員來台觀察。

政府部門一共派出一百多位代表，最高級別的官員是法務部次長和內政部

32 電郵訪談，周文祥檢察官（時任法務部法制司調辦事檢察官），2017 年 5 月 15 日。

33 人權公約施行監督聯盟公佈 2015 年度監督報告《民間影子報告：回應兩公約 81 點總結意見》，2015 年 12 月 25 日，<http://covenants-watch.blogspot.tw/2015/12/201581.html>。

次長，他們在場負責協調政府機構對專家問題的回應。政府部門在回答時仍然傾向引用法條。針對此現象，國際專家一再強調，他們想更多地了解「紙上的法律」如何轉化為實踐？現實中存在哪些挑戰？他們對台灣政府僅履行第一次「結論性意見」中的少數建議感到遺憾。

與初次審查相同，國際專家在新聞發布會中公布「結論性意見」。³⁴ 這次新聞發佈會獲得較多的媒體報導，儘管報導篇幅依舊不如人意。第二次的「結論性意見」重複了初次「結論性意見」中許多未被執行的建議，另外也提出一些新的問題，包括所得不均、精神衛生法中強制住院程序、外籍漁工之工作環境、童工和同性婚姻等。

總述本節，台灣在地行動者為了落實兩公約規定，創造了獨特的監督機制。無論是從政府或非政府組織的角度，建立一個與聯合國人權公約機制類似的審查制度相當重要。台灣政府與大多數政府一樣，重視其地位和國際形象，更因為其長期國際孤立而渴望國際認同，在政府眼中，其作為國際社會之一員，應該創造一個忠於聯合國制度的審查方式。從民間角度而言，採納聯合國程序、邀請國際專家作為中立判斷之第三者，可提高審查的正當性，增加 NGO 倡導的影響力。即便如此，在地行動者並不畫地自限，而能夠根據當地的需求，對聯合國程序加以改進。

兩公約建立起來的審查模式已運用在台灣其他人權公約的審查上，包括消除對婦女一切形式歧視公約（立法院於 2007 年通過批准案，該公約施行法於 2012 年施行）、兒童權利公約（公約施行法於 2014 年施行，立法院於 2016 年通過加入案）、身心障礙者權利公約（公約施行法於 2014 年施行，立法院於 2016 年通過加入案）。這些公約審查均在台北舉辦，邀請國際負有聲望之人權專家來台審查，審查過程均盡量遵循聯合國相關作法，並賦予地方行動者相當之彈性在一些方面做出調整與改進。

34 Review of the Second Reports of the Government of Taiwan on the Implementation of the International Human Rights Covenants, Concluding Observations and Recommendations adopted by the International Review Committee. <http://www.humanrights.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=464124&ctNode=45414&mp=200.2020/04.20>.

參、台灣審查之啟發與缺失

一、「在地化」模式之啟發

現行國際法體系在人權與正義相關議題上，經常被批評與「地方利害關係者」(local stakeholders)的生活相距甚遠，甚至「脫節」或「無感」。此類批評在國際刑法法庭的研究中特別突出，例如 Jose Alvarez 在「盧安達問題國際刑事法庭」(International Criminal Tribunal for Rwanda, ICTR) 研究中指出，ICTR 在法官選任上缺乏地方代表，其法院選址位於盧安達境外，使得法院與地方利害關係者疏離。³⁵ 另外，Michelle Sieff 和 Leslie Vinjamuri 也觀察到 ICTR 和前南斯拉夫問題國際刑事法庭 (ICTY) 審判方式「中央化」(centralized) 之不足——這些國際法庭都與當地社會脫節，被當地人民視為「西方」產物。³⁶ Sieff 和 Vinjamuri 因而主張國際刑事審判應「去中央化」(decentralized)，強化這些機制與地方的互動。此外，Paul Gready 則以「遙遠的正義」(distanced justice) 一詞捕捉了地方無感的現象，Gready 指出一些國際刑事法庭與地方社群隔離，且沒有產生預期的影響。他提出所謂「扎根的正義」(embedded justice)，亦即強調在地參與，使相關國際機制能有助於當地社會、政治與法律發展。「扎根的正義」在相當程度上由「地方」自己定義、主張並擁有，因此能與地方產生共鳴³⁷。然而，Gready 也不忘指出，國際規範為了促進人權保障，難免會挑戰地方傳統，亦即，國際規範與地方規範難免會有衝突的時候，「扎根的正義」一方面必須貼近在地社會，另一方面也必須確實維護國際人權規範的完整性。³⁸

上述討論拋出了一個重要的問題：如何在國際人權與正義機制中強化在地連結，實現「扎根的正義」？

事實上，「地方疏離」之問題不是國際刑事法庭獨有。聯合國人權條約機

35 Jose E. Alvarez, *Crimes of States/Crimes of Hate: Lessons from Rwanda*, 24 Yale J. Int'l L. 365, at 370, 481 (1999).

36 Michelle Sieff & Leslie Vinjamuri, *Prosecuting War Criminals: The Case for Decentralisation*, 2(2) Conflict, Security and Development 103, at 104 (2002).

37 Paul Gready, *Reconceptualising Transitional Justice: Embedded and Distanced Justice*, 5(1) Conflict, Security and Development 3, at 9 (2005).

38 同前註，頁 3。

構之審查也採中央化之模式，同樣面臨此挑戰。專家學者很早就開始注意到公約審查在「可及性」(accessibility)與「能見度」(visibility)方面不足，Philip Alston 在 1996 年就提到人權條約機構發佈的「結論性意見」很少受到地方矚目。³⁹2006 年，Louise Arbour 當時身為聯合國人權事務高級專員，對條約機構體系提出建議改革時也提到：地方（國內層次）缺乏對於條約機構監督程序以及他們提出的建議之意識或知識，因此使得「國內層次看不見」條約機構。⁴⁰許多條約機構專家也承認：「公眾仍然在很大程度上不了解這個（人權公約審查）制度，包括（條約機構）對於他們國家所做出的意見」⁴¹，「在專家學者圈子以外，公眾對於條約機構制度的意識非常低」⁴²。在現今人權公約經常被批評為「空頭支票」之時⁴³，如何加強人權條約監督與實踐更顯急迫。

聯合國近年來開啟了一連串的條約機構「強化程序」(strengthening process)。2012 年，當時的人權事務高級專員 Navanethem Pillay 發表了一份「強化聯合國人權條約機構體系」報告。⁴⁴報告指出，當今人權條約機構面臨的問題包括締約國提交人權報告嚴重遲延、條約機構審議會議延宕以及不同條約機構工作方法不一致等。在「可及性」及「能見度」之議題上，Pillay 建議對

39 Philip Alston, Final Report on Enhancing the Long-term Effectiveness of the United Nations Human Rights Treaty System, U.N. ESCOR, 53rd Sess., Agenda Item 15, at 68, U.N. Doc. E/CN.4/1997/74 (1996).

40 The Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body, Report by the Secretariat, International Human Rights Instruments, Fifth Inter-Committee Meeting of the Human Rights Bodies, 19-21 June 2006, Eighteenth Meeting of Chairpersons of the Human Rights Treaty Bodies, 22-23 June 2006, Item 6 of the Provisional Agenda, at 26, U.N. Doc. HRI/MC/2006/2 (2006).

41 The Dublin Statement on the Process of Strengthening of the United Nations Human Rights Treaty Body System, adopted 19 November 2009 by current and former Treaty Body members. www.nottingham.ac.uk/hrlc/documents/specialevents/dublinstatement.pdf. 2020/04/20.

42 Outcome Document, Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System, Dublin II Meeting (Dublin, 10 – 11 November 2011), at 35, available at http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/DublinII_Outcome_Document.pdf.

43 例如 Oona A. Hathaway, Do Human Rights Treaties Make a Difference?, 111 Yale L.J. 1935 (2002); Emilie M. Hafner-Burton & Kiyoteru Tsutsui, Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises, 110 Am. J. Soc. 1373 (2005). 但也有研究顯示人權公約在一定條件之下具有促進人權保障之作用，參見 Beth A. Simmons, Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics (2009).

44 U.N. High Commissioner for Human Rights, Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System, U.N. GA, 66th Sess., Agenda Item 124, U.N. Doc. A/66/860 (2012).

審查及相關會議進行網路直播和視頻會議以及加強宣傳策略。⁴⁵ 一些加強條約機構體系的改革工作正在進行中。

本文認為，Pillay 建議加強宣傳和直播，對於條約機構體系的「可及性」及「能見度」或許有些幫助，但效果有限。這種建議反映的是「中央化」制度之思維——亦即從「中央」（國際）的角度思考，希望透過更多的外展、媒體與傳播策略，將信息傳遞到「地方」。然而，此種思維分配給地方公眾的角色相對被動，亦即，地方公眾的角色是負責接收來自國際層面資訊與培訓，而非一個與國際體系積極互動的角色。

本文主張，國際人權與地方疏離的問題有兩個層面，其一是實際上之距離，亦即公約審查地點與被審查國家之距離，此種距離可能阻礙地方利害關係者（本文稱「在地行動者」）之參與。對經濟發展較為落後的國家而言，派政府代表團出席審議會相當昂貴。對於一些資源不足的草根 NGO 來說，派員參加日內瓦會議根本不可能。而且，NGO 即便參加了審議會，於審議會議上不能發言，僅能在審議會議的場邊活動（side events）中向條約機構專家進行遊說，由於時間緊迫，每個 NGO 最多僅能分配到幾分鐘。

其二，這種實際的距離帶來了心理上的距離，減低了國際體系的「可及性」和「能見度」。當國際人權計畫缺乏在地參與，很可能使得這樣的計畫忽略當地實際情況⁴⁶，反映不出在地的聲音，也可能使得主要利害關係者將國際人權規範看做是遙遠、與我無關之「舶來品」。

台灣獨創的「在地化」審查模式，在相當大程度上減緩了上述聯合國「中央化」模式帶來的「地方疏離」問題。本文認為台灣模式之啟發意義在於為地方與全球之關係帶來了不同的想像。人權條約機構之審議應該被理解為一個地方與全球共享共有的人權計畫，此計畫之成功取決於兩方面之資源。其一是廣泛、有意義的在地參與，其二是來自國際層面之資源和監督，兩者缺一不可。台灣模式很好地說明了此種「地方」與「全球」共享共有的新架構。

45 同前註。

46 Sally Engle Merry, *Human Rights and Gender Violence: Translating International Law into Local Justice* 3 (2006).

台灣「在地化」模式中制度設計與執行層面之決策權大部分掌握在在地行動者手中（包括民間社會和政府），在地行動者也可以決定改善審查程序，包括增加 NGO 與國際專家對話之時間等。這些地方創意，只要是有利於人權公約審查目的——亦即強化監督，就應該予以鼓勵。在這種思維下，在地行動者和國際社群共有共享國際人權之資產，國際層面應鼓勵地方接受、適應國際人權規範，同時也應肯定地方做出之貢獻、調整和反饋。此種思維可以促使地方對人權計畫的成敗有更多的責任感，例如在台灣案例中，台灣民間團體積極主導審查的設計和執行，對於審查也充滿期許和驕傲，例如將審查定位為「台灣的第一次，也是世界的第一次」，主張台灣審查應該要「優於」聯合國的制度。

應強調的是，「在地化」不意味著應該孤立於國際體系之外存在。地方與全球共有共享的人權計畫不僅僅應肯認地方之主體性，同樣也重視外來之資源和監督。在地行動者應尋求國際層面所能提供之協助，以維持強化人權計畫之完整性與正當性。在台灣經驗中，地方行動者在盡可能範圍內採用了聯合國相關的工作方法，並且邀請富有聲望、熟悉國際人權運作程序的國外獨立專家來台審查，便體現了地方與國際良好的合作關係。

二、制度缺失

雖然台灣模式有不少重要啟發，但我們也必須正視其缺失。由於無法參與聯合國人權體制，台灣模式仍仰賴許多尚未完全制度化的舉措，面臨許多挑戰。

首先，台灣兩公約審查祕書處由法務部擔任，法務部一方面辦理國際審查之祕書工作，一方面又是國際審查之對象，此分際不明之制度遭到強烈批評。⁴⁷ 為解決此問題，兩公盟和一些學者早先提出祕書處應由獨立機構擔任之建議，然未經採納。⁴⁸ 雖然法務部團隊在民間主導的祕書處諮詢小組指導下，目前為止在祕書工作上始終保持中立性及專業性，然而此制度設計仍無法完全排除政治干預的可能性。

47 張文貞，前註 8。

48 前註 10。

第二，聯合國人權條約機構之運作與維持，有人權公約作為法理基礎。台灣則缺乏類似之制度性機構。此意味著每次定期審查開始前，台灣政府必須重新邀請國際專家，重組國際審查委員會。目前應邀來台的國際專家非常支持台灣審查，但實際上他們並無義務參與審查，若有些委員因故無法前來，台灣政府就必須重新尋找人選，此過程充滿不確定性。

第三，與此相關，邀請國際專家並無法律依據，亦非政府法律義務。國際審查之舉行並無法律制度保障。

第四，數個聯合國人權條約機構已經建立了書面的「追蹤程序」(follow-up procedures)，要求締約國在審議後一年內(CEDAW 為兩年)向人權條約機構報告為執行「追蹤建議」(follow-up recommendations)——通常為嚴重而且緊急之問題——而採取的措施，條約機構將會指派一名「追蹤報告員」(Follow-up Rapporteur)檢驗締約國之答覆是否適當。⁴⁹ 在台灣模式中，國際專家受台灣政府邀請來台審查，但在審查範圍以外的權限並不明確，兩公約初次審查和第二次審查的國際專家似乎均認為其等僅能進行審查和發表「結論性意見」，換言之，在下一輪審查週期之前，國際專家無法進行追蹤程序。事實上，在兩次審查中間，國際專家是否存在任何功能，大有疑問。

第五，聯合國鼓勵各個人人權條約機構與其他聯合國人權機制進行有系統的合作、信息交流，包括人權理事會的「特別程序」(special procedures)和「普遍定期審議」等，以加強其工作之影響力。但台灣的國際專家沒有制度上管道與聯合國人權機制進行互動，同樣地，聯合國機構也不可能引用國際專家審查台灣的「結論性意見」。至多，台灣「國際審查委員會」可以在「結論性意見」中引用聯合國人權機制的觀點和解釋。

這些制度上的弱點並非源於台灣自己的選擇，而是由於台灣持續被排除在聯合國人權體系外所造成之後果。台灣無法參加聯合國體系並非僅僅是政治問題，對於台灣國內人權機制如何持續運作也存在確實的影響。

49 U.N. Human Rights Office of the High Commissioner, Follow-Up to Concluding Observations, available at <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/FollowUpProcedure.aspx>. 2017/06/30.

肆、結論

台灣長期隔絕在聯合國人權體制之外，卻批准了《公政公約》與《經社文公約》以及其他國際人權公約，並在政府與民間社會協力之下共同創建了獨步全球之國際人權公約審查制度。此制度盡量仿效聯合國人權公約監督之程序，然而其具備了「在地化」之特色與優點。台灣政府和民間創造的「國際人權公約審查 2.0」，體現台灣人的創意，值得國際借鑑。

本文主張台灣「在地化」的審查模式使政府代表與民間團體得以廣泛參與國際人權審查，體現了地方主體性，在地行動者在實踐國際人權標準的過程中握有主導權，在此思維下，人權公約並非舶來品，而是地方與全球共有共享之資產。台灣創新的模式對於聯合國目前正在進行關於人權條約機構體系之改革，具有許多參考價值。另一方面，台灣模式並未完全制度化，在未來實踐中仍待加強改善，尤其應考慮將人權公約審查法制化，確保審查之持續性，強化對政府的問責。

參考文獻

- Alston, Philip. 1996. "Final Report on Enhancing the Long-Term Effectiveness of the United Nations Human Rights Treaty System." U.N. ESCOR, 53rd Sess., Agenda Item 15, U.N. Doc. E/CN.4/1997/74.
- Alvarez, Jose E. 1999. "Crimes of States/Crimes of Hate: Lessons from Rwanda." *Yale J. Int'l L.* (24): 365-483.
- Chen, Yu-Jie. 2019. "Isolated but Not Oblivious: Taiwan's Acceptance of the Two Major Human Rights Covenants." In *Taiwan and International Human Rights: A Story of Transformation*, edited by Jerome A. Cohen, William P. Alford and Chang-fa Lo. Springer.
- Gready, Paul. 2005. "Analysis: Reconceptualising Transitional Justice: Embedded and Distanced Justice." *Conflict, Security and Development* 5(1): 3-21.
- Hafner-Burton, Emilie M. and Kiyoteru Tsutsui. 2005. "Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises." *Am. J. Soc.* 110(5): 1373-1411.
- Hathaway, Oona A.. 2002. "Do Human Rights Treaties Make a Difference?" *Yale L.J.* 111: 1935-2042.
- Merry, Sally Engle. 2006. *Human Rights and Gender Violence: Translating International Law into Local Justice*. University of Chicago Press.
- Sieff, Michelle and Leslie Vinjamuri. 2002. "Prosecuting War Criminals: The Case for

- Decentralisation.” *Conflict, Security and Development* 2(2): 103-113.
- Simmons, Beth A. 2009. *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*. Cambridge University Press.
- 王幼玲。2013。〈參與國家人權報撰寫的奇幻之旅〉。《台灣人權學刊》2(1)：107-121。
- 行政院研究發展考核委員會（委員會，2002）。《人權立國與人權保障的基礎建設——2002年國家人權政策白皮書》。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 兩公約施行監督聯盟。2011。〈如何設計符合《兩公約施行法》第六條的國家報告制度〉。
<http://covenants-watch.blogspot.com/>。2020/04/20。
- 兩公約施行監督聯盟。2012a。〈兩公約施行監督聯盟拜會總統府人權諮詢委員會訴求建議書〉。
<http://www.cahr.org.tw/eweb/uploadfile/20120427120111220.pdf>。2020/04/20。
- 兩公約施行監督聯盟。2012b。〈官樣文章，紙上人權：兩公約施行監督聯盟回應初次國家人權報告記者會新聞稿〉。
http://covenants-watch.blogspot.com/2012/04/blog-post_20.html。2020/04/20。
- 高涌誠。2013。〈台灣國家人權初次報告與國際審查〉。《新世紀智庫論壇》62：30-34。
- 張文貞。2013。〈兩公約國際審查的困局：法務部作為秘書處的定位失當〉。《台灣人權學刊》2(1)：141-150。
- 黃嵩立。2013。〈從公民社會的角度觀察初次國家人權報的撰寫和審查〉。《台灣人權學刊》2(1)：123-131。
- 黃嵩立。2015。〈人權公約施行監督聯盟公佈 2015 年度監督報告《民間影子報告：回應兩公約 81 點總結意見》〉。
<http://covenants-watch.blogspot.tw/2015/12/201581.html>。2020/04/20。

Human Rights Treaty Monitoring 2.0: A New Model from Taiwan

Abstract

Despite its exclusion from the United Nations since 1971, the Republic of China on Taiwan (Taiwan) ratified the two major U.N. human rights covenants in 2009—the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. It has further enacted an Implementation Law that grants domestic legal status to the covenants’ human rights protections. Excluded from the United Nations, Taiwan is prevented from submitting its human rights reports to relevant human rights treaty bodies for review. In response, the Taiwan government and domestic civil society worked together to establish a novel human rights treaty review system with many unprecedented modifications. Unlike U.N. human rights treaty monitoring which is held in Geneva and New York, Taiwan’s review is held in the capital, Taipei, which facilitates extensive local engagement. Moreover, review decision-making and implementation procedures have all been created and carried out by local stakeholders, including the government and non-governmental organizations.

This article argues that this innovative, “localized” review model—referred to as “Human Rights Treaty Monitoring 2.0” in the article—significantly enhances the participation of local actors in the international human rights system, embodying the spirit of local autonomy and ownership. In contrast, the U.N. human rights review has yet to effectively address its shortfalls in local engagement. The Taiwan model offers fresh thinking: the universal human rights project should be owned by local as well as global actors, and international society must take local ownership seriously.

The article also identifies the weaknesses of Taiwan’s review that have largely been caused by its inability to participate in the U.N. human rights system. They are a constant reminder that Taiwan’s exclusion from that system has practical consequences for how Taiwan sustains its domestic human rights institutions. Taiwan, however, has turned its misfortune into an opportunity to innovate a new model for human rights treaty protection. Its indigenous experience is a welcome shot in the arm for the international human rights system and deserves global attention and consideration.

Keywords

Taiwan, international human rights treaties, human rights treaty bodies, localization, local ownership
