

台灣國家人權委員會運作三年的挑戰

蘇建和

財團法人民間司法改革基金會發展資源經理

摘要

本文探討台灣國家人權委員會成立三年來運作的挑戰，基於質性訪談和文獻分析探討，總結出委員會在運作中的三階段挑戰：一是當前的挑戰，包括委員會共識不足和職能定位不清；二是亟需解決的挑戰，如人事與行政問題以及預算執行不夠完善；三是長期的挑戰，特別是監察人權狀況、人權教育的推廣及人權侵害調查的建構。在獨立性及效能仍需進一步提升，並提出改善的建議以促進其人權保障。

關鍵字

國家人權委員會、監察院、巴黎原則

壹、前言

我國「國家人權委員會」的職責要做什麼？在我國尚無完整資料可供檢閱第一屆國家人權委員會運作的真實樣態下，筆者採取較為全面性、開放、多元角度的態度進行研究，除接受過去文獻資訊的探討外，將國家人權委員會初步建構的過程較完整並符合真實狀況呈現，探討其發展歷程。因此，除了訪談委員會相關工作人員，委員會的會議紀錄、人權團體等次級資料也納入分析探討。據此，筆者認為透過質性訪談研究上述相關，有助於促進加深國人對第一屆國家人權委員會的理解。

對於新成立的國家人權委員會進行「個案研究」，結合「深度訪談法」、「資料分析法」和「個人觀察法」，可以全面探索複雜實體的多方面因素。這

四種方法的融合不僅增強了資料的豐富性和多元視角，也使得理論與實踐經驗能夠在相互循環的過程中得到深入的分析與解釋。

本研究的資料蒐集，主要採用半結構化的深度訪談法進行資料蒐集，目的是從第一屆國家人權委員會相關工作經驗，獲取關於國家人權委員會的運作狀況的第一手資訊。在初步分析訪談資料後，若發現資料不足，將進一步分析次級資料，如學者和民間團體的建議、委員會的會議記錄及其三年的執行成果進行驗證。此外，為豐富對委員會運作的理解，本研究還將採用個人觀察法進行觀察。

為保護受訪者隱私，本文將所有參與者進行匿名處理。研究對象包括委員會成員、立法者和人權工作者等，共訪談六人，並確保他們對研究目的、方式和潛在風險有充分了解並同意參與，可揭露資訊如下表一：

表一、受訪者基本資料

編號／類別	訪談時間	工作性質	備註
(A)	2023/8/10、2023/8/16	第一屆國家人權委員會相關工作	已授權
(B)	2023/8/11	第一屆國家人權委員會相關工作	已授權
(C)	2023/8/16	國家人權委員會相關立法工作	已授權
(D)	2023/8/24、2024/1/19	人權團體	已授權
(E)	2023/10/26	第一屆國家人權委員會相關工作	已授權
(F)	2023/8/23	第一屆國家人權委員會相關工作	已授權

資料來源：作者自行整理

一、委員會的運作

國家人權委員會成立後前三年，出具了 7 份獨立評估報告、¹ 國際交流上的合作與取經、² 3 本人權出版或翻譯、³ 15 個人權線上教育教材等，⁴ 可以看到委員會努力的成果！當然，這不包括國家人權委員會委員還需要履行監察委員的職

1 國家人權委員會出具的獨立評估報告，請參見：國家人權委員會官網。〈核心人權公約〉。https://nhrc.cy.gov.tw/cp.aspx?n=8681。

2 相關交流請參見：邱秀蘭編。2023。《國家人權委員會年報》80-85。台北：國家人權委員會。

3 國家人權委員會相關出版品，請參見：https://nhrc.cy.gov.tw/education/publication。

4 國家人權委員會相關線上教材，請參見：https://nhrc.cy.gov.tw/education/material?page=2。

權及部分業務。總結國家人權委員會在過去三年的實際運作上，筆者從已知資料來分析，⁵ 委員會主要將人權工作聚焦在四個核心：

(1)「核心人權公約的監督推動維護」：委員會在這一部分的工作著重於監督和推動國家層面對國際人權公約的遵守，包括評估現行法律、政策和做法是否符合國際人權標準，以及推薦必要的改革或改善措施。

(2)「人權業務」：這一部分的工作涵蓋了一系列的活動，旨在促進人權意識和教育，包括舉辦研討會、工作坊和公共宣導活動，期待藉此增強公眾對人權議題的認識和理解，並鼓勵社會參與和對話。

(3)「陳情申訴」：這部分則是我國新的一個陳情申訴管道，讓個人或團體可以就人權侵犯事件提出申訴或陳情。構想是國家人權委員會可以就受理案件進行調查，並根據調查結果提供救濟建議或將案件轉介至有關機構。

(4)「人權資料庫」：就筆者的理解，建立一個人權資料庫，除了收集和儲存有關人權問題的數據和重要資料文書外，在未來可以進一步提供專業人士分析趨勢、識別問題領域，並促進人權教育和概念的提昇，筆者從已知的資料檢閱，認為國家人權委員會在草創及有限的人力之下，一開始的架構與建置，是好的開始。

二、委員會面臨的挑戰

筆者認為現階段委員會所面臨的挑戰可分為三個部分探討，一是不修法、不必決議就可以的改變；二是需要決議或修法；三是需要長期耕耘建置。委員會從倡議成立，經立法的過程中，我國對人權保障也處於持續進步階段；但是，部分人權受到侵害的個案或群體，卻無法在現有的制度上得到足夠的保護。正因為如此，我們才期盼國家人權委員會可以更積極的處理「目前無法處理或救濟」的個案或群體事件。若是現行法律制度有違人權的標準，思考的模式不應當只是以法律為基準，而應從人權的角度去看待。如今，國家人權委員會已經正式運作三年，其人事、行政、預算的執行與實務運作皆面臨著諸多挑戰，這些挑戰不僅涉及人力資源的配置，還包括行政預算的自主性限制。

5 相關資料來源，筆者參考：國家人權委員會會議資料、周年專刊、國家人權委員會官方網站。

貳、內部的挑戰

一、委員會共識不足

國家人權委員會的前三年運作，(A)、(B)、(F)均表示「委員會共識不足是最大的挑戰」。(A)、(B)都指明委員會較無共識部分是因主委而起，「國家人權委員會委員希望陳主委不應該將委員會的運作視為一個有組織有預算的特種委員會」，委員會成員不應有過多獨斷的決定，應該勇於維護委員會的獨立性，並且依照組織法維護賦予委員會的權力「透過表決」來合議決定，(F)則表示「主委希望國家人權委員會委員們應該專心的實踐委員會職權，不要老是想當監察委員」。一般而言，團體內部需尋求共識是常見的事情，但對國家人權委員會卻變成是一個嚴重的挑戰。然而這個部分是不需要修法的，筆者認為只要多多理解彼此，應該就能形成共識。(D)也指出「在設立初期，很多政策和方向需要達成共識，這是一個挑戰，特別是當涉及多個部門和不同的利益相關者時」，(E)則認為「執秘和委員之間在執行政策時，常常因為缺乏共識而發生爭執，這對委員會的運作效率造成了影響」。上述這些問題，委員會、委員會與部門秘書處均該透過溝通來凝聚共識。

二、職能與定位

國家人權委員會委員在面對人權問題時，選擇以監察委員的身分進行調查，而非依靠國家人權委員會的身分，這樣的做法雖然是對現實條件的一種適應及妥協，但也暴露了現行體制在處理人權問題時的不足之處。創建初期人事、工作方法並不是穩定狀態下，如何確保每項計畫都能有效運作並達成預期目標，可以平衡不同策略間的資源分配，是一個待解決問題。委員會所提出的策略計畫，是否落實也將直接影響到人權的保障和促進，是重要的基石。人權公約施行監督聯盟（簡稱人約盟）前召集人黃嵩立教授（2013）代表公民團體認為「必須要有的職責應聚焦於核心功能、應具備功能以及不宜具備之功能」。國家人權委員會在初期建置上，其實已大量參照公民團體的意見，並無兩樣，我國學者專家結論大致也持相同看法。

筆者在訪談 (A)、(B)、(D) 後，對建置之初的國家人權委員會可以履行什

麼職權有更進一步的了解。(A)認為目前「最重要的就是說，國家人權委員會組織法規定是合議制！委員會開會過半數同意這件事情，合議制這件事情要落實」，(B)則認為「最優先當然就是要先確認我們的工作方向，另外一個部分是怎麼樣能夠讓我們的幕僚可以協助我們運作整個人權行政的事務」，而受訪者(A)、(B)、(C)一致認為「雖然都是監察委員身分，但是它分成了兩類，職權原本就應該有所區隔」。第一屆委員會在總統提名時，其實已是明確的提名兩類別，一類則是監察委員，監察委員的職權具有行使彈劾、糾舉及審計權，得提出糾正案，以及收受人民書狀、巡迴監察、調查、受理陽光四法等，就是本文訪談者所謂的事後權。另外一類，是屬於國家人權委員會的委員職權，他必須具備人權專業知識及足夠的概念，具備這些能力的人，才可提名為國家人權委員會的委員。

國家人權委員會雖然目前無職權行使法可用，也受到許多的限制，所以國家人權委員會的委員，大多時間會是以監察委員的身分在行使職權。國家人權委員會的第一年，一直處在研議處理行使職權的辦法，即便想處理，委員會所做的建議和決議，不具有任何強制力，只能作為監察院的參考。依據國家人權委員會成立三年之工作模式，我們可以看見國家人權委員會委員這三年，還是以監察委員的模式在進行人權相關業務，這對積極促進人權與獨立性的影響深遠。然而，國家人權委員會的職權行使法一直沒有通過立法，委員會變成兩類的職權現行都有，這樣不僅會讓人民有很大的疑慮，也有違立法的初衷，也讓立法者認為雙重職權的權力過大遲遲不願通過職權行使法。

三、委員獨立性

紀惠容委員(2020:4)在監察院出版的《人權日特刊》直言道：「台灣的國家人權委員會既不是巴黎原則的獨立機關……到底國家人權委員會它的職權與監察委員有何不同？它可以獨立行使職權嗎？」。《巴黎原則》要求國家人權委員會在法律、成員資格、運作、政策和資源控制方面具有獨立性。立法院法制局則認為：

「國家人權委員會設置係與各委員會分列同條文第1、2項規範，各委員會係監察院之內部單位，國家人權委員會亦是如此定位」、「復以

監察院國家人權委員會組織法草案第7條內部單位僅規劃設置研究企劃組、訪查作業組、教育交流組，未有人事、主計、政風等幕僚單位之設置，亦可佐證國家人權委員會係屬監察院之內部單位」（賴怡瑩，2019）。

具備獨立性⁶雖是國家人權委員會最重要的核心價值，我國對於獨立性的要求⁷也是如此，國家人權委員會雖設置在監察院，但它應該是一個獨立的機關，然而現況是國家人權委員會委員目前的雙重身分讓其職權混淆不清（黃嵩立、黃怡碧，2021：107-114），所以外界將國家人權委員會委員當監委看待並非意外中的事。目前國家人權委員會委員的身分同時也是監察委員，《監察院國家人權委員會組織法》第三條之一雖也立法規定⁸委員由總統提名擔任，但實際運作上卻出現極大的問題，以致影響其獨立性。若是監察委員與國家人權委員會委員無法做明確規範與區別，不僅有自降國家人權委員會層級的疑慮，並且在作為上會被立法委員認定是一個特種委員會。而就目前實際運作上，可能已淪為一個具有組織法與預算獨立編列的特別委員會，截至目前為止，筆者從監察院官網或國家人權委員會官網，在委員會的簡介就是監察委員，職稱上並未出現兼任或國家人權委員會委員字樣。(A)直言，「應該說獨立性，就是說會變成是主委的意識形態的問題，我還是我在這邊講，我們是在籠子裡面的獨立性」。(B)則在三年的實際運作後指出，「雖然他是獨立行使職權，那所以人權會本身的特性跟他要工作的取向，其實完全跟監察院一樣的」。

受訪者都知道監察院是監察院，獨立性是國家人權委員會的核心價值。受

- 6 中央機關組織基準法第三條第二項定義，獨立機關：指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。
- 7 獨立性來源主要基於：(一)組織上的獨立：人權委員會為中央行政機關，不受其他機關、團體或個人的指揮或干預。(二)經費上的獨立：人權委員會編列經費屬於中央政府預算，且獨立核算，不受其他機關團體或個人的干預。(三)職權上的獨立：人權委員會依法行使獨立職權，不受其他機關、團體或個人的指揮或干預。(四)人員上的獨立：國家人權委員會的委員由由總統任命，立法院提名，並獨立於行政院與立法院之外，不受其他機關、團體或個人的指揮或干預。
- 8 國家人權委員會置委員十人，監察院院長及具有監察院組織法第三條之一第一項第七款，資格之監察委員七人為當然委員。本會主任委員由總統於提名時指定監察院院長兼任之，副主任委員由本會委員互推一人擔任之。

訪者 (A)、(B)、(C) 均認為監察院沒有行政權但有行政事務，監察委員或是監察權的職權是事後權，是事後監督，但國家人權委員會的職權並非事後權。我國監察院的監察制度⁹ 是一個非常成熟的制度運作，監察院的運作已有自己的運作模式，而國家人權委員會成立後，真實情況是委員已先到職，然後幕僚人事才慢慢地逐步聘用，因為監察院把「國家人權委員會」放在一個非常特殊的位置，國家人權委員會的委員，在監察院的認知及法律定位，就是監察委員去兼任國家人權委員會的委員，筆者的訪談者就實務現況，他們的認知也是認為自己是監察委員身分去兼任國家人權委員會委員，本質還是監察院特任官。(B) 特別指出，「雖然國家人權委員會委員是獨立行使職權，但本身的特性跟他要工作的取向，其實完全跟監察院監委一樣」。監察院也有人權保障的一個性質在，可是大部分是在做傳統的工作也遵循我國法律制度。因為沒有職權行使法的情況下，我國國家人權委員會步伐顯得有些蹣跚，針對職權無法行使的窘境，受訪者也一致認為，國家人權委員會就是一個主動權，它是在探究現有的法律，或是現行有關人權的這些規章等事項，是不是有符合國際人權的標準，本身的功能性與監察權都是不同的職權，受訪者 (A)、(B)、(C)、(D) 均表示：「人權是一種能事前發動的一個權利的延伸，跟監察權是事後糾正、糾舉，這樣的一個權力是完全不一樣的」。發現所發生侵害人權的事件，若依照法律是沒有辦法處理的，這時候才需要站在一個高度，站在一個憲法，甚至是國際人權公約的角度，去檢視那個法令的不足或是否違法。

參、亟待解決的挑戰

一、人事與行政

(一) 人事行政現況

(A) 表示「國家人權委員會跟監察院的職權有一個最大的不一樣地方，在於國家人權委員會其實比較像行政機關，他是獨立的行政機關」。國家人權委員會第一年是委員先就任，然後才開始找工作人員。因為人力不足也沒依照組織法分成三組。而在 2020 年 9 月的時候，工作人員只晉用了 4 個人，那時是

9 我國監察制度的沿革，請參見監察院官網：<https://www.cy.gov.tw/cp.aspx?n=77>。2023/12/29。

依據《監察院國家人權委員會組織法》第八條聘用，到了年底時才增加到 8 個非公職的工作人員，其他公職工作人員也陸續就任，國家人權委員會的秘書處變成 20 幾個工作人員。¹⁰ 當時 8 個具有人權工作經驗的聘用人員，因人力不足而採暫時性調配功能，配合三組的工作；例如，教育交流組人手不夠，就會被派去那一組幫忙，(A) 表示，「直到 OO 執行秘書上任才開始指定強制分組」。

當時監察院秘書長會以《監察院處務規程》¹¹ 強制干預國家人權委員會的執行秘書處，會用人事預算的核可來介入干預幕僚。因為國家人權委員會沒有行政組，委員會在決議後，例如招標案，國家人權委員會會先簽奉核可，然後要讓秘書長簽核後才可以通過，通常秘書長核可後院長是不會反對的。(A)、(E) 特別提到，「人事預算或涉及調查處或監察院其他單位，都是需要經過院簽，稱之為大簽」。而國家人權委員會的公文有兩種簽核方式，一種是不需要經過監察院秘書長為小簽，(E) 說明「小簽就是國家人權委員會執行秘書、副主委、主委簽核」。若是公文涉及對外或重要人事，就需要再經過監察院秘書長、院長簽核。監察院的秘書處有行政組，而國家人權委員會並沒有。所以目前要會辦還是需要經過監察院秘書處，這讓監察院有很多機會可以干預國家人權委員會的行政，(E) 也指出了自己親身經驗，「因為幾仟元的核銷被秘書長質疑正確性，這樣造成行政流程的緩慢或增加無必要審查。採購也一樣，要分層決行，無論多少金額都是要監察院秘書長的同意」。而 (A) 則指出「需要分層決行的問題，當時執行秘書想要建立屬於國家人權委員會自己的行政，最後只被授權國家人權委員會只能用五萬元以下」，所以 (D) 認為這已是監察院「嚴重干預國家人權委員會的行政」。而 (B) 對於此事則認為「因為我們是公務機關，只是性質特殊的獨立機關，但我們不是像 NCC、促轉會這種，有獨立自己的在一個空間，然後獨立自己的人事人力」，(E) 則道出目前「雖然有人事，但是因為他是放在監察院裡面，所以連國家人權委員會要辦甚麼，都還要秘書長來參與決定啊」。(A) 認為「尤其是行政，幕僚那一塊當然都要先行

10 國家人權委員會依照組織法第八條，設置執行秘書處分其三組。具有公職人員身分最多可置有執行秘書 1 人、副執行秘書 1 人、組長 3 人、秘書 6 人、專門委員 3 人、專員 8 人、科員 16 人、助理員 6 人、辦事員 1 人。而非公職人員為應業務需要，得聘用具有人權工作經驗者最多 12 人。

11 《監察院處務規程》第二章第 6 條規定，秘書長承院長之命，處理本院事務，並指揮監督所屬職員，監察院秘書長有權執掌監督所有業務。

政程序上去，所以主委要先簽，確實是如此。就是那時候的簽文流程是會到秘書長的，所以秘書長會知道」。

國家人權委員會的第一年，組織的結構包括了外聘人員和從其他公部門轉任過來的人員，無論是常任文官還是約聘研究員，筆者認為，草創時的人力組成不夠是可以接受的。隨著時間的推移情況開始有所變化，組織結構出現了一些增長，但就制度層面而言，監察院仍然掌控所有人事資源。我們可以看出國家人權委員會委員，做了相當多的努力來掌握人事權，但在實際運作中，從訪談觀察到實際上，關於人事調動的決策，都需要由監察院秘書長處理。這意味著儘管表面上監察院負有管理責任，實際上秘書長擁有較大的權力，這在一定程度上反映了國家人權委員會，在日常運作中的獨立性產生問題。國家人權委員會裡面的整個人事決定權，受訪者均表示「人事決定權是院長與秘書長」，(A)、(B)、(E)均表示，「唯一會參與行政事務的委員，就是副主任委員，其他委員不會參與行政事務決議，也不會參與任何行政事務的討論」。這在國家人權委員會的設置上確實產生較大問題，亟欲做事的委員們卻左支右絀，無法產出更大的動能及一貫性。

國家人權委員會的人事架構和運作，受到「國家人權委員會組織法」的嚴格限制，這使得擴展人力資源變得相當困難。法定的人員和預算限制，對組織的發展和靈活性構成問題，受訪者(A)、(B)、(E)都認為公部門的複雜性使得運作變得緩慢，尤其是在管理和行政事務方面，制度上的限制和一些實際操作上都出現困難，行政事務也影響了委員會的獨立性。當國家人權委員會設置在一個非常老舊的機關的時候，然後沒有自己的人事決定權，沒有所謂行政人力，或者是會計人力，所以很多運作模式的邏輯，還是原來的監察院系統。

(二) 行政事務的困境

依據國家人權委員會三年會議記錄可以發現，行政事務確實是沒有經過國家人權委員會決議的，人事預算或涉及調查處或監察院其他單位的事，由最後簽核的也是監察院秘書長與院長。依據受訪者指出，目前確是如此，導致每次只好藉由臨時提案來表示意見。筆者認為從議程之擬定、開會流程、有必要之討論都應該一併屬於組織法第5之2條規定，會議之決議，應以委員總額過半

數之同意行之。從國家人權委員會的會議紀錄可以看見，委員確實是盡力爭取卻無法表決，目前實際狀況最終決定權是主委。(A)、(B)、(E)均表示，關鍵因素是行政事務會受到「監察院與國家人權委員會的公務人員阻擾」，沒有人權行政的國家人權委員會，不僅在人權工作上受到阻礙，也失去其行政獨立。

國家人權委員會在成立初期，就面臨了人事行政事務的困境。首先，人力嚴重不足且未能按照組織法，進行有效的組織結構分配，導致無法充分發揮專業性和工作效率。另外，監察院對國家人權委員會的行政和人事決策，具有決定性的干預，從核准人事任命到財務的決策，都需經過監察院長及監察院秘書長的審核，這不僅延緩了行政效能，更嚴重限制了委員會的獨立性和自主運作能力。(B)就指出，「最好玩的是這些研究案，我們根本就不知道，都沒有來委員會討論，我們是最後他要發表，就要結案或是期中報告的時候，才發現說居然有這個案子」。顯示委員會在人事或行政決定權上都出現問題。

雖然國家人權委員會委員不斷爭取更大的自主性，但現況是，人事預算仍然受制於監察院。這種結構嚴重影響了國家人權委員會的行政效率和政策實施力度，凸顯了在公部門推進改革和提升獨立性時所遭遇的困難，亦凸顯了在監察院現有運作模式和行政架構下，要實現人事行政獨立運作是一大問題。

二、預算執行

雖然國家人權委員會的編列經費屬於中央政府預算，¹²但其經費受到監察院與立法院的審查控制。依據中華民國 111 年度法定預算書（公告版），國家人權委員會年度預算數為 1 億 3,138 萬 8 千元，包括業務費 1 億 1,863 萬 5 千元，設備及投資 1,025 萬 3 千元，獎補助費 250 萬元，立法院核實 111 年度「國家人權業務」業務計畫編列則為 1 億 3,919 萬 9 千元，110 年度單位預算則是 1 億 2,397 萬 4 千元。然根據立法院預算中心指出，截至 110 年 8 月底止，國家人權業務累計執行數占累計分配數僅 25.72%。(B)認為「關於預算部分，委員會的預算經常遇到問題，例如執行率不高以及法制面沒有達成完全共識，主要原因在於立法院的審查卡關和委員會內部對於人權行政的共識並不足」。(A)則指出「他們第一年就遇到困難，就是 8 月 31 號就得要提隔年，也就是

12 相關資訊請參見監察院預決算及會計報告：<https://www.cy.gov.tw/News.aspx?n=169&sms=8894>。

2021 年的國家人權會的預算。目前委員會是主計處在做預決算」。(A)、(B) 也都認為現況是，「因為剩太多預算被立法院糾正，人力不足的情況下造成了大量委外外包研究或企劃案」。

目前委員會就預算部分可以參與或決定的部分確實不多，依據委員會的會議紀錄則可查詢。所以 (A) 認為，「這種事情卻沒有經國家人權委員會表決」。(B) 則表示，「因為預算的審議雖然是獨立的，但是國家人權委員會並沒有審計的相關人員，法相關的人員，都是在監察院啊」。因此從採購到規範的事情都仍是監察院主導，如果遇到預算執行問題，國家人權委員會還是要會監察院，包括人事的晉用，也都要配合監察院。

受訪者 (A)、(B) 都指出，「因為是公務機關，國家人權委員會只是性質特殊的獨立機關」。第一年開始，國家人權委員會開始被計畫與預算執行率跟計畫追著跑，他們已沒有能力再去開創真正想要做什麼事，目前委員是完全在行政系統外，委員不涉及行政事務，行政權目前在主委手上，是在原監察院行政系統。雖然國家人權委員會組織法明訂是合議制，但面對人權事務時，他們感到無力。

肆、長遠的挑戰

一、監察人權及公約狀況

我國有許多的人權團體正在監督並促進他們所維護的人權議題，加上各機關以及國家人權委員會致力的人權核心公約，¹³ 促進保障人權是長遠演進的核心價值，也是國家人權委員會存在的價值。

(D) 認為「但終究還是要回到這個國家人權委員會的主體性」，為什麼委員會的動能一直沒有出來。(D) 指出，就是包括國家人權委員會委員彼此之間相互的牽制，因為「工作方法的不明確，導致裡面很多重要的研究人員，不管是內部評估或是我們的評估；還是，甚至有沒有善用相關的那些調查人員」，(A)、(B)、(D) 都認為，一個好的國家人權委員會不是說辦了多少研討會，跟多少國際團體交流，有多少業績，他們認為這些當然也都很好，國際交流也很

13 參見：國家人權委員會。2024。核心人權公約。<https://nhrc.cy.gov.tw/cp.aspx?n=8681>。

重要，但更重要的就是要提出一個具體政策建議，國際交流後對於我國人權政策有什麼樣的建議改進。筆者並不認為需要立即去實踐所有人權價值，最重要是必須去落實維護現有的機制，然後再進一步去銜接人權公約的實踐。

二、人權教育宣導與扎根方式

國家人權委員會需要透過教育和宣傳，提高公眾對於人權和民主的認識和意識。這可以透過舉辦公開講座、網上宣傳、社會媒體等方式實現，人權教育的深耕及普及有助於人權政策的落實。而兩公約第三次報告審查，國際審查委員會通過的結論性意見與建議第 64 至 66 點，針對國家人權委員會部分提出，我國政府尚未規劃好人權教育的發展與落實，建議在「各級人權教育的設計和實施方面發揮主導作用」。這與黃默教授的論述，與第三次兩公約國際審查的建議是一致的，筆者也認為人權教育是長遠大計，以國家人權委員會的角色應該主導其務實發展，就我國當今一般人對於人權的概念若是模糊狀態下，諸多議題會引發部分人民的不解與歧義，透過人權的基礎教育則是在未來可達成共識之方式。

三、究責與調查人權侵害

面對艱澀的人權議題，陳主委與委員們的宣示雖令人振奮（國家人權委員會，2023），國家人權委員會可接受個人、多人或是由團體代為提出之申訴。但是，實際狀況並非如此。

（一）陳情申訴

國家人權委員會需要建立有效的申訴救濟管道，以便人民可以尋求司法或其他救濟，這需要確保訴訟程序公正、有效和迅速，並提供有效的救濟。截至目前，包括 (1) 對涉及酷刑及侵害人權相關陳情申訴，已決議通過申訴案件的作業程序，¹⁴ 目前只完整處理過一案，其陳情案的處理模式程序為何，也未見施行公告，若認為有人權侵害問題的案件，則是採取移送到監察院方式處理。(2) 對於各項人權議題的關注與研議，其程序為何不清，是否有一個評定標準？也未見公告。

14 參見：國家人權委員會。2021。公開資訊會議記錄第 16 次、30 次。

依據國家人權委員會會議紀錄公開資訊第三十次會議，可以看出目前國家人權委員會委員的處理模式，是提案而延伸出關注方向或研議，這樣對負責人權政策最高層級的國家人權委員會而言，是需要更進一步架構出完善的工作模式。而在防治酷刑機制上，¹⁵ 國家人權委員會設有「防制酷刑機制訪視試行計畫」，¹⁶ 但成效明顯不彰。¹⁷ 因此國家人權委員會的幕僚要怎麼協助委員會運作？這是需要經過嚴謹並且長期的規劃。我國防範酷刑機制，原本就是規劃由監察院人權保障委員會來運作（監察院，2018）。例如，過去協助許多冤案平反的陳先成調查官（新聞大聯盟，2021），專業能力值得肯定。現在國家人權委員會取代了原監察院人權保障委員會後，反而無太大作為。2010年，聯合國防止酷刑小組委員會（UN Subcommittee on Prevention of Torture，簡稱SPT）¹⁸ 發表《防止酷刑：國家人權委員會操作指南》，¹⁹ 就建議國家人權委員會在建置之初，應參酌其工作程序與方法。

國家人權委員會成立之初應該要做什麼有關人權侵害案件的協助？操作手冊指出：「應該制定申訴救濟之基準與程序。」法律向來都被界定是道德的最低標準，而國家人權委員會的成立不正是要突破法律的限制，積極的促進及保障人權！目前卻因為法律問題而走不出其受困處境，還建構不出屬於我國人權機制的制度。就國家人權委員會的高度與特殊性，主要申訴救濟的建構，應該

15 《禁止酷刑公約任擇議定書》（*Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*，簡稱OPCAT）第17條確實要求各締約國設立或指定一個或多個獨立的國家預防機制（NPM），國家應負責預防酷刑和其他殘酷、不人道或有辱人格的待遇或處罰的防治。可參閱人權公約施行監督聯盟官網：<https://covenantwatch.org.tw/2019/07/05/nhris-archive-08/>。

16 防制酷刑機制訪視試行計畫相關資訊，請參見國家人權委員會官網：<https://nhrc.cy.gov.tw/monitor/torture-prevention>。

17 中華民國112年度中央政府總預算監察院單位預算書，立法院審議中央政府總預算案所提決議、附帶決議及注意辦理事項辦理情形報告表第三十一點，頁104。人權業務規劃、評估與研究編列監察院國家人權委員會網頁維護經費20萬元，然目前國家人權委員會網頁人權業務成果部分，仍有不足之處，人權報告僅有1案，系統性訪查研究2案，防制酷刑訪視未見成果，國家報告獨立評估意見2案，國內外交流部分也僅公開8場成果，與人權委員會實際上業務成果報告仍有落差。

18 聯合國防止酷刑小組委員會（SPT）是根據《禁止酷刑公約任擇議定書》條約的規定成立。

19 《防止酷刑：國家人權委員會操作指南》由聯合國人權事務高級專員辦事處（Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights，簡稱OHCHR）、防止酷刑協會（Association for the Prevention of Torture，簡稱APT）和亞太國家人權委員會論壇（Asia Pacific Forum，簡稱APF）於2010年聯合出版。

先著重人權侵害個案或事件的救濟與成因分析，然後才是系統性的詢查，全面清查我國相關人權領域才有可能對政府有好的政策建議，然後再將它置入人權教育上，可以促成更堅實的人權思想，當我國都富有人權觀的時候，再回過頭制定人權機制。

(二) 制定救濟程序

讓弱勢者，讓人權受害者可以發聲，可以還原真相，其實這跟法律都沒有絕對的關係，可是必須要有一個標準，這是一個成立國家人權委員會的基本核心價值，這也是國家人權委員會最應該要做的事情之一，他們應該要去促進跟積極保護，然後去看見，而不是去被動的說你來跟我申請。監察院過去處理諸多人權侵害相關案件，尤其是冤案救援的成效頗豐，也幫助了不少冤案的平反，更直接的讓國民知道冤案真實存在；而如今，有了國家人權委員會卻無法接續舊制度或人權相關侵害提出具體政策或報告。(A) 語重心長的指出：「我們到目前為止有 1.5 個調查報告，就是林案的調查報告，嚴格來講在監察院做的，後來才移到人權會來做」。目前的真實狀況還是需要以監察委員的身分去進行調查，(A)、(B)、(D) 都認為是很可惜的事，因 (A)、(B) 的結論就是「台灣還做不到處理人權侵害案件」。受訪者 (A) 也感嘆道，我國人權侵害的陳情申訴功能還不如一個報導者基金會，²⁰ 即便在會議上提出具體提案也是無疾而終。三年以來筆者看見現行委員的工作方法，就是以監察委員身分行使調查。國家人權委員會應從現在開始，明確制定申訴救濟之基準與落實程序規範，先跳脫法律條文，從人權保護的角度重新檢討，要有自己的人權調查報告，以及產出更好的合作模式。

四、資訊公開與透明度

人權委員會的決策需要公開透明，確保其決策過程和決策結果是透明和公開的。這需要將人權委員會的工作和決策公開，並確保人民有參與權和監督人權委員會的方式。截至目前為止，筆者在國家人權委員會公開資訊方面尋查，發現其資訊的公開是不透明的，不管在國家人權委員會的決策或是在陳情案上

20 請參見：報導者。〈這些人平反後，真能避免下個冤案？〉。<https://www.twreporter.org/i/avoid-miscarriage-of-justice-gcs>。

的工作程序及調查認定上，大多是隱匿狀態，受訪 (A)、(B) 均表示礙於「政府資訊公開法」。²¹ 但是實際上，筆者單從委員會的會議紀錄就可以看出，委員會並不希望國人可以參與人權議題的關注；例如，陳情案在哪裡？總不至於連會議紀錄都不用列案討論？現況是委員會並無積極處理、決議人權侵害申訴案，只有少數特定案件出現在會議討論。而 (F) 提到的挑戰之二就是，「外界對於國家人權委員會的不熟悉，也在於台灣長期脫離聯合國的人權體系」。(F) 認為「根據 2021 年國人對於五大人權公約的認知程度調查，高達七成以上的國民對國家人權委員會是不認識的。因此，目前國家人權委員會最大的挑戰，是需要讓國會及國人可以更加理解人權的重要」。既然如此，委員會則更應該將資訊透明化，國人才有參與了解的機會也能成為委員會的助力。

伍、結論

人權不應該只有「依法行政」，人權的高度應與法律制度有所不同，深入探討其對個人或群體有關人權上的影響，人權不僅僅具備對法律的理解，更要有廣闊的視野，從人權的角度評估法律的不足。

我國監察院和國家人權委員會本就是兩個關鍵的監督保障院會，它們分別負責監督政府行為和保護人權。就理想情況下，這兩個機構應該相互支持，共同為人權的保護和推進作出貢獻。現況卻是變得如此複雜，職權的重疊和相互干擾降低了效能。由於制度上的顛預和內部分工的模糊，即使是最認真的努力也無法達到預期的效果，尤其必需迅速反應時事並捍衛人權的部分，國家人權委員會無法及時回應，我國需要對現有的監督機制進行深刻的檢討和改革。這包括清晰界定監察院和國家人權委員會的職責範圍與關係，優化決策和執行機制，以及提高國家人權委員會與監察院之間的協調和合作。委員會成員也應該多多認識彼此與培養默契，我們才可以期待一個更加公正、透明和高效的人權保護機制，不僅能夠及時應對緊急情況，也能夠在日常的治理中積極促進和保護每個人的基本權利。

21 請參見：全國法規資料庫。2005。《政府資訊公開法》。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=I0020026>。2024/3/31。

委員會的主體是國家人權委員會委員，並非是監察委員，但委員會寧可行使監察委員之職權。依據國家人權委員會會議紀錄，可以看見多數是委員會委員以監察委員身分，從監察院移送案件到國家人權委員會。國家人權委員會委員的最好提名和任命方式，應修正《監察院組織法》的三條之一條第二項規定，明確的認定國家人權委員會委員的身分並不是兼任國家人權委員會委員之工作。但若只是正名區別兩職權，並不需要再修法，筆者認為只要在提名方式上稍做改變；例如，改為由民間信用卓著的人權組織；例如，人約盟、台灣人權促進會（簡稱台權會）等實務工作的人權團體，直接合作辦理國家人權委員會的推舉與遴選工作。這不僅符合原國家人權委員會的立意，也不違設置委員會的初衷，總統只負責監督提名與任命，由立法院審查、同意，這樣可以減少政治因素對委員會獨立性的影響，也不會逾越當前憲政規定。筆者認為《國家人權委員會組織法》已經明訂委員會職權，其第六條²²更明訂職權所掌各事項均需要討論決議。例如，副主委任期被修改一年，而且是當然委員與常任委員輪值各當一年的副主委，如此規定是否可以保有人權政策的延續性，筆者深感疑慮。

為確保國家人權委員會的獨立性，法律應賦予了國家人權委員會特定的職權，至少需要做到監察政府機關和國家整體的人權狀況；能有獨立調查人權事件，追究違反人權之機關或人；並且協助受害人保障人權，並進行調解、協商等工作。從組織、經費、職權行使以及人員都該具有獨立性，以保障其監督和保障人權的公正性和客觀性，這是國際上成立國家人權委員會共同的基準，也是《巴黎原則》核心要義，而無關憲政或文化體制之不同。

法律是道德的最低標準，而《巴黎原則》則是國家人權委員會共同規範的最低標準。國家人權委員會的職責應是積極促進、保障、落實人權，其中包括推動人權教育、提供人權資訊、研究人權相關問題、調查申訴、提供協助等，而這些在推動人權的過程中，國家人權委員會並非要有職權行使法才能做事情，雖然筆者主張最終還是需要透過憲法或立法的保障，賦於委員會職權行使

22 監察院國家人權委員會組織法第6條，第二條所列本會職權所掌各事項之決定，應經本委員會會議討論及審議之。前項討論事涉各項人權之範圍、性質及政府義務者，必要時得參照聯合國人權公約及相關文書。

的權力，但是並非主張委員會目前就不能行事。

若國家人權委員會只著重報告，而無實際積極救援受酷刑或人權受侵害者，則可能無法落實其職責，也無法有效的積極保障人權，這包括委員會是否有足夠的敏銳度、發聲的即時性、後續的整體監督落實。因此，國家人權委員會需要在第一屆任期將滿之前，進行全方位的檢視評估，不僅是報告跟多少國家人權委員會或專家學者、民間團體的交流情況，重要的是每次參訪交流後是否留下足夠的資料與文書，這對後續委員會的補強與建置絕對重要。第一屆的委員雖然尚有 2 年任期，文末筆者給予委員會正面的肯定！在第一屆國家人權委員會結束之前，應極力規劃如何邀集國內各領域的實務人權工作者或團體，促成第一屆委員會的檢討，讓未來的第二屆委員會更促進與保障人權。

參考文獻

- 紀惠容。2020。〈監察委員紀惠容克服萬難成為國家良心〉。監察院編。《人權日特刊》4。
- 賴怡瑩。2019。〈監察院國家人權委員會組設定位及人員組成研析〉。立法院法制局。
<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=184607>。
- 黃嵩立。2013。《國家人權委員會研究規劃小組諮詢會議——民間團體場次會議紀錄》1-5。2013/12/05。
- 黃嵩立、黃怡碧。2021。〈國家人權委員會的第一年：雙重身份的困境〉。《台灣人權學刊》6，2：107-114。
- 新聞大聯盟。2021。〈保障人權的調查高手陳先成澄清吏治辯冤白謗〉。<https://reurl.cc/ey1grL>。2021/12/27。
- 監察院。2018。〈監察院將成為我國防制酷刑的國家防範機制〉。《監察院電子報》105。
https://multimedia.cy.gov.tw/AP_HOME/upload/cyEmail_cyEmail/60/ct60403.htm。
- 國家人權委員會。2023。〈國際特赦組織秘書長卡拉馬爾率團拜會國家人權委員會交流人權議題〉。《國家人權委員會》。https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=742&s=26656。

Challenges of Taiwan's National Human Rights Commission After Three Years of Operation

Chien-ho Su

Manager, Division of Resource Development, Judicial Reform Foundation

Abstract

Based on qualitative interviews and literature analysis, this article explores the challenges in the operation of the National Human Rights Commission of Taiwan (NHRC) over the past three years. Three main challenges in the NHRC's operations have been identified: first, immediate challenges, including a lack of consensus and unclear positioning of the Commission's functions; second, urgent challenges that need to be resolved, such as personnel and administrative problems and inadequate budget execution; and third, long-term challenges, particularly in monitoring human rights situations, promoting human rights education, and organizing investigations into human rights violations. The independence and effectiveness of the NHRC still require further enhancement, and recommendations for its improvement have been proposed to promote the protection of human rights.

Keywords

National Human Rights Commission of Taiwan, Control Yuan, the Paris Principle
