

## 場次五會議紀錄

主 持 人：林正弘(東吳大學哲學系客座教授)

發 表 人：廖福特 (中央研究院法律研究所籌備處副研究員)

魏千峯 (律師、東吳大學法律系兼任副教授)

與 談 人：James Seymour (香港中文大學中國研究服務中心高級榮譽研究員、  
香港亞太研究所客座副教授)

廖元豪 (政治大學法律系副教授、總統府人權諮詢委員會委員)

主講報告：我國人權機制之發展及省思 (廖福特教授)

為什麼需要國家人權委員會 (魏千峯律師)

司 馬 晉：這是兩篇很有趣的報告。世界上許多國家沒有國家人權委員會，包含我的三個家：台灣、美國跟香港。因此我會想要比較台灣跟美國的途徑去看沒有國家人權委員會下的人權發展。

台灣並沒有一個機構在專門關注人權。總統府人權諮詢委員會是一個非經常性的組織。還有廖福特提到的問題，有很多人行政院人權保障推動小組的人忙於其他的事務，而不特別在人權事務上努力。這些機構在推動人權保障上都有些問題。然而，另一方面也有一些機構在推動特定族群的人權，比方說婦女權利。

相較之下，美國沒有國家人權委員會，但有專門的機制在確保「機會平等辦公室」。這是處在居住與都市發展部之下的單位。致力於居住公平與機會平等。在地方上雖然各地有很大差異，但也有監察使之類的組織。我們寄望這些機制能夠促進人權。美國人會很習慣上法庭，法庭是一個很重要的人權保障機制。相比之下，台灣法院並不常運用人權相關的原則，對人權公約也不太熟悉。法庭在判決時也沒有基本權利法則。廖福特文章就舉了這樣的例子。

透過法務部則不是一個非常適當的模式，比方在審判方面，若不是因為台灣 NGO 的努力，一些不公平的刑事審判可能會持續的進行。

廖福特提到監察院。既然台灣沒有國家人權委員會，或許可以透過監察院。那勢必要將監察院看做一個國際人權概念下的人權組織。然而監察院又同時負有其他任務。由監察院負起人權保障的責任對我想會有很多重的意義。

那我們對人權委員會又該有多少期待。魏千峰的文章提到國家人權委員會對人權文化的影響，我不認為人權文化可以從上而下，必須從下而上的從教育做起。

我很快談一下我自己的研究興趣，我們現在談人權兩公約。聯合國 1969 年就有中文版的人權公約，這版本台灣目前也在用。然而沒有人真的在用。像是公約的第一條對於北京而言是無效的。如果比較北京版本的人權公約跟聯合國通過的中文版會是個很有趣的研究。

廖元豪：我不覺得國家人權委員會是必然要設的東西，其能有多少貢獻我也認為不必太樂觀。這幾年來由於主張「人權立國」在各機關都設了人權委員會，我自己就擔任了五個機關的人權委員。我就發現很多問題。委員是諮詢的、兼任的，所以很多事情作不來。但反過來說，如果我們不是諮詢、兼任的，真的又能好到哪裡去嗎？比方說我們該處理、干預哪些問題？什麼是人權議題？人權委員會能不能干涉各部會的政策或司法機關中的個案？這些政策跟個案在行政和司法部門都跑好久，我們能不能就去說：「這違反人權」。

當然因為我們是兼任的，所以我會說不出口。但反過來說，即使是專職的人權委員會，他說你要改某個政策，但政策可能有很多考量之處，人權也一樣。對 A 講是人權的事情，對 B 講可能是侵害。比方說對於勞工來說是人權的事情，對雇主來說可能是契約自由。這裡面有優先性的問題，而這個優先性是政治問題。

從美國 1964 年民權法，我看到的是：你要有政治力量和政治意志，去做大幅的改革。如果只是一個專業委員會在旁邊講一講，你修得了法嗎？你對抗的了立法院嗎？你對抗的了其他部門嗎？我只能說很難，而且正當性不見得很高。

再講到法院，很多法官不願意用人權公約，這我們也很挫折，但你難道能逼得法官去用嗎？所以說放在一個很獨立的單位，是不是真的能有效果？還是說，我們必須讓他具有某種政治課責性，他的政治意志可以去執行一些東西。比方說美國當年的去隔離措施，杜魯門總統被迫要用部隊去接管阿肯色州。當時即使是法院判決了，他也不會執行，更何況是一個獨立的人權機構。

固然我不希望一個機關只是在寫報告，但現在連寫報告都很辛苦，因為不是專職人員。現在就是連寫報告的專職人力都沒有。有人說國家人權委員可以寫，但這些人都是律師或有各自的事情，誰有時間幫你寫完整的報告？何況既使寫出來了還是有政治課責性的問題。你憑什麼寫？政治上不負責的人憑什麼做政治決策？人權跟其他政策一樣，他有優先順序，所有優先性都是政治。

反過來說，廖福特老師認為監察院與司法院的代表在人權諮詢委員會裡是很荒謬的。我覺得這是基於制度上的不同。因為如果還是諮詢委員會的話，就必須有那麼高位階的人。因為我們諮詢是要給誰諮詢？是要給有決策權的人。位階不夠高的人，大家講一講就算了。第二、司法院跟監察院在我們的制度下，在處理個案的審判跟調查是要獨立的。但司法院跟監察院也有政治決策者的性質。我們的司法院不是最高法院，是司法行政機關。監察院也可以提法案，故在某個程度也是政治機關。比方說在總統府人權諮詢委員會決議說要修刑事訴訟法，沒有跟司法院討論、協調也無法成立。

這也影響到我下一個要提的，在中華民國憲法下要設一個人權委員會

有一些困難。困難之一是我們是五權憲法。五權憲法不只是五個院，是表示中華民國的憲法權利是全世界最分散的。比方說其他四院都可向立法院提案修法。另一個會影響到的是，如果我們要設立一個國家人權委員會，廖福特老師希望他是獨立在五院之外的，但根據大法官解釋，我們不可能有機關獨立在五院之外。

最後，我覺得我們目前的人權發展最重要的不是設立人權機關，而是要更多的人權法，比方說美國就是有很多民權法跟反歧視法。這些法可以規定由那些機關來執行。當有這些法，主管機關就變成人權機關了。由於沒有這些法，各機關都覺得「人權與我有何哉」。如果有多樣的人權法，各機關都必須去執法，也就是執行人權。所以我不反對（國家人權委員會），但有優先順序時我覺得人權法比較重要。

與會者一：(Theodoor Cornelis van Boven) 我有個問題對廖教授，在你的文章中有提到性別平等委員會，這所謂的性別平等中，是否也包含了性少數，即男同志、女同志等等。

與會者二：(監察院人權保障委員會盧明輝) 在各世界各國的經驗中，落實人權有兩個要件。一個是用法規另一個是用制度。今天所討論的就是機關，也就是制度。在世界各國實踐人權的制度有三種：一種是監察使、一種是人權委員會，還有一種是人權監察使。在台灣的五權架構之下，目前監察院是 NHRI 的一種，但卻不符合巴黎原則。在非洲很多人權機關是效能不彰的，所以我很同意廖教授的立場，人權保障機關最重要的就是其獨立性。在全世界的監察使中，監察院是最獨立的。同時可以糾舉，這也是其他監察使沒有的。因此監察院能夠在兩公約下發揮人權保障的功能。

與會者三：(公民記者朱水榮) 組織架構下會不會近親繁殖的問題。比方說監察院把案子交給法務部或司法院，這還是回到內部。那內部不會打自己人。那我要問的是國家人權機構人力要怎麼來，同時如何能夠超越五

院行使權力。

廖 福 特：首先回答 van Boven，目前這性別平等委員會是以女性為主，我並不太確定他們有關注性少數議題。

其他部分，監察院的問題我想我們已經有過討論，所以我專注回答於廖元豪教授的問題。首先關於專職性的問題，我想外部委員在怎麼努力，這機關也不可能變成專職性。如果有專職性也就不是外部委員。行政部會應該要有自己的人才。要長久的在部會中能夠有專業人員負責人權事務。

第二、諮詢的機構不能迴避權力分立，如果能那麼簡便的說在總統府放諮詢委員會就可以把其他人，包括副院長都找來的話，那什麼事情都可以這樣很簡便的放在總統府底下去做，沒必要權力分立了。監察院是監督行政，司法院也有其職權，但這不是在總統府底下做決定。

第三、我不太明白廖元豪教授所說的必要性是什麼，如果廖教授的必要性是指沒有人權委員會整個國家就會崩潰的話，我想沒有國家需要設了。我常聽到有人舉美國的例子說不需要，但從國際人權法和國家人權委員會來看，美國常常是個例外。設人權法與人權機制是兩件事。政治力量也不是一切。如果什麼都靠政治力量的話，那監察院也可以廢掉。只要我們有比較好的政治力量，那麼我們只要最原始的權力分立就行了。

魏 千 峯：司馬晉提到人權文化的重點是人權教育。但台灣的法官在職進修或法官培訓，並沒有很重視人權教育。在職進修中課程中有講人權法但只是很浮面的，因此不能有很好的人權教育效果。同時台灣的司法獨立還是不錯的，但司法獨立不錯，有時候司法官會傲慢，不願意接受新的觀念。

另外，我不太同意廖元豪教授的講法，我認為國家人權機關是必要的，但不是至高的，因為他必須尊重其他機關：司法、行政、NGO 等

等。他沒有那麼萬能，但可以讓兩公約實踐的更好。固然說什麼東西都是政治，判決也是政治啊，NGO 推動也是政治啊。每個人都有自己的政治判斷決定他做事的優先性。如同黃默老師講的，國家人權委員會設立之後可以先著重於轉型正義與弱勢族群等問題。南韓跟印度也是真對社會最迫切的需求去進行，例如印度對食物、教育、童工、種性等問題會較優先處理。當然不是國家人權委員會設立好之後就什麼都完美。但創立之初，可以造成突破。政治領導人也很重要，例如南非真相與和解委員會也批判了南非民族解放陣線，但曼德拉也尊重對自身政黨的批判。我想這也是台灣未來的領導人可以學習的地方。