法務部「推動國家人權行動計畫」
委託專業服務案

第一階段研究報告

計畫主持人：鄧衍森 教授
協同主持人：林沛君 助理教授
專任助理：林圃安

108 年 10 月 14 日

目錄

壹、國家人權計畫比較說明 4

一、前言 4

二、他國比較之篩選因素說明 4

三、各計畫書整體說明 7

澳洲國家人權行動計畫（2012）重點摘要及說明..... 9

一、 國家人權行動計畫籌備及撰寫之背景說明..... 9

二、 澳洲第三次國家人權行動計畫重點說明..... 10

三、其他重點說明..... 14

四、 結論及建議 15

荷蘭國家人權行動計畫重點摘要及說明 16

一、 國家人權行動計畫籌備及撰寫之背景說明..... 16

二、 荷蘭行動計畫重點說明..... 17

三、 其他重點說明 19

四、 思考及借鏡 20

芬蘭國家人權行動計畫（2017-2019）重點摘要及說明..... 22

一、 國家人權行動計畫籌備及撰寫之背景說明..... 22

二、 計畫書架構及重點內容..... 24

三、 其他重點說明 25

貳、重大人權議題建議 26

一、說明 26

二、經篩選之六項重大人權議題 27

議題一：依據巴黎原則設置獨立國家人權機構..... 27

議題二：平等與不歧視..... 29

議題三：廢除死刑..... 31

議題四：居住正義..... 32

議題五：商業與人權..... 34

議題六：人權教育..... 35

三、重大議題篩選之補充說明 36

參、國家人權行動計畫整體構想 38

一、諮詢委員會會議議程之擬訂 38

二、行動計畫制定之流程建議 40

三、各機關撰寫行動計畫說明會之擬訂 42

壹、國家人權計畫比較說明

一、前言

自 1993 年第二次世界人權大會（World Conference on Human Rights）會議通過之維也納宣言及行動綱領（Vienna Declaration and Programme of Action）建議各國考慮制定國家人權行動計畫以檢視其國內人權實踐之必要性以來，[1]包括澳洲、紐西蘭、荷蘭、芬蘭、挪威、瑞典、馬來西亞、南非及泰國等約有 40 個國家皆已陸續依據該建議，制定國家人權行動計畫作為基礎框架，就如何實踐政府之人權義務對外說明國家整體構想。

誠如聯合國人權事務高級專員辦事處於 2002 年所公布之國家人權行動計畫手冊（Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Handbook on National Plans of Actions）（以下簡稱「聯合國人權計畫手冊」）開宗明義之說明，人權倡議者及政策制定者已日益認知到，僅僅指出人權侵害者與督促政府改善其作為的方式，已不足以保障權利之落實；如何進行資源之整合及投入並長期強化教育及制度建構，才是達成「真正促進」（genuine improvements）人權之方法。[2]換言之，以人權保障作為國家政策核心，並藉由國家資源之分配與規劃，建置並持續強化各項人權制度才是人權保障的重要基石。

二、他國比較之篩選因素說明

---

[1] Vienna Declaration and Programme of Action, Part II, para. 71.

[2] Office Of The United Nations High Commissioner For Human Rights(OHCHR), Handbook on National Human Rights Plans of Action , Professional Training Series No. 10 , (2002), para. 1.1.

截至目前為止，聯合國人權事務高級專員辦事處網站[3]已公布近 40 個國家之國家人權行動計畫書。經研究團隊初步篩選並排除非以英文撰寫之計畫書及國情差距顯著而較難以借鏡者後，認為包括澳洲（2012）、芬蘭（2017-2019）、荷蘭（2014）、紐西蘭（2005-2010）、南非（1998）、瑞典（2006-2009）等六國之國家人權行動計畫理應可供國內借鑒參考。

在綜合考量國情、內容、架構和呈現方式等因素後，研究團隊進一步篩選出澳洲（2012）、芬蘭（2017-2019）及荷蘭（2014）等三國之國家人權行動計畫書[4]，作為我國撰寫國家人權行動計畫書之主要參酌對象。原因如下：

（一） 從國家人權行動計畫公布的時間點和次數來看，芬蘭、澳洲及荷蘭三國之計畫書完成時間距離現在較近，且分別提出了兩次（芬蘭、荷蘭）及三次（澳洲）國家人權行動計畫，其規劃過程操作成熟且有較為豐富的撰寫經驗，可作為我國未來行動計畫規劃及撰寫之參考。

（二） 從國家人權行動計畫的議題選擇上，由於各國人權背景及考量側重點之不同，無法藉此來比較各國國家人權行動計畫之優劣。但研究團隊注意到，如南非（1998）所涵蓋之議題數量過多，導致其在內容描述上不夠具體，且整體上顯得報告過於冗長。此情況使得該國家人權行動計畫之價值無法體現致未能達到其行動計畫之宗旨。

另外，因南非和紐西蘭之國家歷史背景特殊與複雜，特別是南非人權之進展涉及到殖民時期所遺留之種族歧視及轉型正義等問題，與我國現實情況有所差異，值得借鑑之處較不如其他國家來得直接。

---

[3] OHCHR, https://www.ohchr.org/EN/Issues/PlansActions/Pages/PlansofActionIndex.aspx.
[4] 該三國之國家行動計畫重點摘要及說明詳如後述。

（三） 至於瑞典部分，由於該國國家人權行動計畫係基於 2005 年瑞典人權情況之調查結果，所提出共計 135 個行動措施及具體內容則呈現其 2006 年至 2009 年之國家人權行動計劃的內容。該計畫書之特點在於將各具體的行動措施之內容進行摘要，並置於內容說明之前，便於整體的閱讀和理解，且用字遣詞亦有利於大眾閱讀。

惟因瑞典與芬蘭及荷蘭皆係屬歐洲國家，並考量澳洲係本次三國比較中不可或缺之參考國家，故最終排除瑞典，選擇以制定國家行動計畫時間點較近、且其他補充資料更為豐富之芬蘭及荷蘭（如荷蘭私人研究機構就該國國家行動計畫之評估研究）作為最終三國比較之對象。

（四） 此外，澳洲、芬蘭及荷蘭等三國之國家行動計畫書皆對其政府籌備及規劃行動計畫之過程有些許說明，對於我國計畫制定方向上之思考較有助益。例如澳洲政府曾於準備階段中公開徵詢意見，收到約 50 份來自 NGO 團體及一般大眾之意見；而荷蘭和芬蘭政府則是透過徵詢特別人權機關、中心、委員會或議會等來確認優先人權議題。

整體而言，部分亞洲及美洲國家雖亦相繼提出國家人權行動計畫（如韓國及西班牙），但多以該國語言撰寫[5]，抑或國情較難以與我國比擬（如斯里蘭卡），參考價值較難立竿見影。再者，歐洲理事會人權委員會委員（Council of Europe Commissioner for Human Rights）亦援引前述維也納第二次世界人權大會所形成之共識，於 2009 年提出一份「國家實踐人權行動規劃建議書」（Recommendation

[5] 例如韓國 2007-2011 之國家人權行動計畫全文為韓語，僅摘要為英文翻譯。西班牙之國家人權行動計畫亦以西班牙語作成。參閱聯合國人權事務高級專員辦事處網站，前註 2。

on systematic work for implementing human rights at the national level）供歐洲國家參考。該建議書除提請各國就各個階段之規劃進一步參考聯合國人權計畫手冊的細部內容外，針對基礎研究（baseline study）、市民社會及國家人權機構於計畫籌備過程應有之角色等議題亦有相對應之建言。由此似可觀察到歐洲國家對於人權行動計畫上應有相對更成熟之區域性共識及作為，故相關成果更具參考價值。

綜上所述，經過研究團隊的討論比較後，認為芬蘭（2017-2019）、澳洲（2012）及荷蘭（2014）三國之國家人權行動計畫書較值得我國在準備及撰寫人權行動計畫過程中加以研讀並參考。

三、各計畫書整體說明

首先，針對澳洲、荷蘭及芬蘭等三國國家人權行動計畫之呈現方式，相較於其他國家多以單一字型純文字之表述方式（如南非、紐西蘭），該三份計畫書特色之一是另行透過字型大小、字體顏色以凸顯不同議題，或在重點內容處以區塊底色強調（如荷蘭及芬蘭）；而澳洲及芬蘭則更進一步於重點處透過圖表說明方式加以呈現。

三份計畫書之架構及格式亦不盡一致，澳洲係採表格為主搭配簡短文字說明，芬蘭及荷蘭則以文字敘述為主。另就篇幅而言，則分別為 60 頁（荷蘭）、87 頁（澳洲）及 107 頁（芬蘭）。

在具體架構及內容的部分，三份計畫書皆以相關部會首長之序言作為計畫書之開端[6]，其後再以前言或背景說明之方式針對計畫籌備過程、計畫書目標及人權議題等大項為簡介，隨後進入國內主要人權議題之細部說明及擬採取之具體行

[6] 芬蘭之國家人權行動計畫於首長序言前另有計畫書摘要。

動。整體而言，三份計畫書對於主要人權議題落實之後續追蹤的說明較為有限，例如澳洲僅於計畫書內文末頁簡短提及澳洲政府將「全面性監督本行動計畫之落實」，而其他兩國則未就計畫書之整體實踐另外提出具體之說明。

最後，澳洲第三次行動計畫之特色之一係非政府組織及民間之積極參與，其非政府組織及公民社會於第三次國家人權行動計畫之撰寫過程中提出諸多書面意見。此段過程亦記載於其計畫書之前言說明中，而經同意公開之相關書面回覆至今仍可於澳洲法務部之資料庫中下載。芬蘭計畫書中亦就政府諮詢民間團體意見之方式及日期為簡要說明；而荷蘭對於計畫的籌備過程、非政府組織或其他團體之參與則較無完整之著墨，亦遭民間單位批評該計畫缺乏多元意見之呈現。

澳洲國家人權行動計畫（2012）
重點摘要及說明

一、　國家人權行動計畫籌備及撰寫之背景說明

澳洲為全球率先制定國家人權行動計畫之國家，至今已累積三次行動計畫之經驗。澳洲係於 1993 年開始籌備第一份國家人權行動計畫，並由外交暨貿易部（Department of Foreign Affairs and Trade）及法務部（Attorney-General's Department）所領導之跨部會委員會負責進行[7]。依據澳洲學者之說明，為能順利達成於 1994 年 2 月聯合國人權委員會大會中提交該份計畫書之目標，該委員會於數月內即完成首次國家人權計畫之撰寫。惟因準備時間不足，事後觀之，該次計畫象徵意義大於實質意涵，對於澳洲人權之維護與促進幾乎未產生任何影響[8]。

澳洲第二份國家人權行動計畫則係於 2004 年完成，全文共 115 頁，包含「整體敘述」（Overview）及「澳洲人權實踐」（Human Rights in Australia）兩大部分。聯合國人權行動計畫手冊之作者於相關研究受訪中曾表示，「[該計畫]的主要目標可能僅在於展現澳洲政府對於澳洲人權成果的作為，而非澳洲的人權進展」[9]。學者同時指出，該次行動計畫之民間參與侷限於特定非政府組織，而主要協調機關的組成皆為政府代表，缺乏民間團體、人權教育者、商業團體、少數族群代表或其他公民社會之參與[10]。

其後，澳洲政府於 2011 年 1 月首次接受聯合國人權理事會之「普遍定期審

---

[7] Azadeh Chalabi, Australia's National Human Rights Action Plans: traditional or modern model of planning? The International Journal of Human Rights, Vol.20 (7), 2016, 993-1017, at 996.
[8] Azadeh Chalabi, ibid. at 997.
[9] Azadeh Chalabi, ibid. at 997.
[10] Azadeh Chalabi, ibid. at 1002.

查」(Universal Periodic Review)，並於嗣後承諾會將人權理事會就該次審查之建議納入其第三次國家人權行動計畫[11]。澳洲研究者認為將普遍定期審查之建議與國家人權行動計畫相互連結係一項具有多重目標之策略（a multi-purpose strategy)，即同時達成以此促使政府制定國家人權行動計畫，並同時藉由國家人權行動計畫之制定展現政府對於國際審查意見之具體作為[12]。該次行動計畫之籌備期間歷時超過一年，終於在 2012 年 12 月份，由澳洲政府對外公布全文共 87 頁之第三次國家人權行動計畫。

二、 澳洲第三次國家人權行動計畫重點說明

（一）研究團隊對於該行動計畫籌備流程及步驟之理解

參酌澳洲第三次國家人權行動計畫中對於該計畫籌備過程之敘述及學者相關研究，茲就該次行動計畫之籌備流程說明如下：

首先，該行動計畫之「前言」載明，此次國家人權行動計畫係澳洲政府接受前述「普遍定期審查」後所作成，澳洲政府於與市民社會進行廣泛之意見徵詢後，接受了聯合國人權理事會就該次審查所提出之將近百分之九十五（95%）的建議事項，並承諾參照該等建議完成一份新的國家人權計畫[13]。

此外，於本次行動計畫中，澳洲首次於撰寫計畫前先行透過基礎研究（baseline study）之方式以掌握其國內主要之人權議題。而行動計畫的內容亦呈現出該基礎研究的成果，並以主要議題及族群（例如人口販運、勞工權益、貧窮等）作為規劃設計之架構。

---

[11] Azadeh Chalabi, ibid. at 997.
[12] Azadeh Chalabi, ibid. at 1007.
[13] 澳洲第三次國家人權行動計畫，頁 5。

有關市民參與及意見徵詢的部分，澳洲政府指出本次藉由舉辦各地 NGO 工作坊及意見徵詢（包括透過基礎研究、行動計畫擬稿版修正意見等）的方式，市民社會參與的程度遠高於以往。此外，中央及地方層級亦舉行相關討論以彙整各地政府所採取之人權實踐作為[14]。

至於其他籌備事項，包括是否組成核心機構、秘書處或協調機關等，行動計畫中對此並無進一步之說明。經搜尋現有之學者研究以及民間團體於公開意見徵詢過程中提出之相關書面意見，有以下幾點可供參考：

1. 澳洲政府曾於準備階段（preparatory phase）中公開徵詢意見，並收到約 50 份來自於 NGO 團體及一般大眾的意見。學者認為這個方式引發了社會對此議題的關切並有助於提升一般大眾對於該行動計畫的意識。

2. 由澳洲法務部之網站資料庫中可查詢到 NGO 團體對於第三次行動計畫「背景文件」（Background Paper）[15]之書面意見。由此似可推論澳洲政府於計畫書草擬階段時，曾先行公告一份文稿以說明該次行動計畫目的及擬執行方式，邀請 NGO 團體及個人提出書面意見。而提出意見之團體或個人可選擇公開或不公開其意見書，經同意公開之部分則公告於法務部之網站（https://www.ag.gov.au/Consultations/Pages/NationalHumanRightsActionPlanBackgroundPaperpublicsubmissions.aspx）。

3. 由民間團體針對上述背景文件之回覆意見可看出，此次計畫之統籌係由

---

[14] 例如，該次行動計畫前言即載明包括維多利亞州（Victoria）、南澳大利亞州（South Australia）、塔斯馬尼亞（Tasmania）、北領地（the Northern Territory）及首都領地（the Australian Capital Territory）等地區皆提出回應措施；而新南威爾斯（New South Wales）、昆士蘭（Queensland）及西澳大利亞州（Western Australia）則選擇不予回應。

[15] 經研究團隊初步搜尋，網路上並無此份背景文件可供進一步參考。

法務部負責，各部會高級官員並組成委員會導引計畫之進行[16]。其中，市民社會參與不足的問題係民間團體於相關書面意見中所關切之議題之一。

4. 另有其他非政府組織指出，1994 年及 2004 年計畫書準備過程欠缺廣泛之社會參與，該兩次經驗再次證明計畫書制定過程中「所有關係人廣泛及有意義的參與」具有關鍵重要性。

5. 於此次行動計畫之撰寫過程中，紐西蘭及瑞典兩國之國家人權行動計畫係澳洲政府參考借鏡之對象[17]。

（二）計畫書架構及重點內容

依據行動計畫前言之說明，該行動計畫係以由基礎研究成果中顯示之主要議題及族群為規劃設計，議題如下：

- 澳洲對人權之保障及促進
- 一般性人權議題
  - 澳洲之國際人權承諾
  - 司法救濟
  - 打擊恐怖犯罪
  - 警察強制行為之使用
  - 人口販運
  - 勞工權益
  - 環境變遷

---

[16] 詳 Australian Lawyers for Human Rights 針對此次行動計畫之背景文書（Background Paper）提交予法務部之書面意見，下載自 https://www.ag.gov.au/Consultations/Pages/NationalHumanRightsActionPlanBackgroundPaperpublicsubmissions.aspx，第 17 段。

[17] 同前註，第 12 段。

- 貧窮

- 澳洲特定族群之人權狀況
  - 原住民及島民
  - 女性
  - 兒童及青少年
  - 同志、異性戀及多元性別等
  - 遊民或具有成為遊民風險者
  - 身心障礙者
  - 照顧者
  - 監獄服刑者
  - 難民、尋求庇護者、移民及其他文化或語言多元之社區
- 監督

上述議題係歸類為四大項目：（一）澳洲人權保障及促進、（二）普遍性受關注之人權議題、（三）特定族群之人權處境；及（四）監督。而針對各項議題，計畫書之呈現方式包含兩大部分：（一）於各議題之標題下方，藉由一摘要（summary）說明此議題之概況及採取之主要行動；以及（二）以表格方式分別呈現「優先領域」（priority area）、「行動」（action）、「主責單位」（lead agency/jurisdiction）及「成果指標/時程」（performance indicator/timeline）。進一步以行動計畫中臚列之第一項議題（「澳洲對人權之保障及促進」（protection and promotion of human rights in Australia）舉例說明之：

以下內容為原文之摘要翻譯

澳洲對人權之保障及促進

澳洲政府有良好促進國內外人權保障的紀錄，並將持續落實澳洲人權架構

（Australia’s Human Rights Framework）、與聯合國人權機制維持正向互動、促進國家人權機構與組織之角色，並促進亞太地區及國際之人權發展。人權教育為主要優先議題之一。針對國內新法律之制定應符合澳洲國際人權義務的部分，澳洲已在立法的層面制定程序規範保障之，澳洲政府亦於該程序規範制定過程中參與監督，並將持續落實該項新機制。不歧視之保障亦將簡化，以更容易之方式執行。澳洲政府亦將重新檢視其於七件核心人權公約中所提出之保留，並將批准禁止酷刑之任擇議定書。

	優先議題	行動	權責機關	成果指標/時程
1.	澳洲之國際人權承諾	持續朝向批准禁止酷刑任擇議定書之方向。 第二步驟為於每個地區（州）通過監督之模範法律。	法務部、州政府	提案並通過各地區之國際監督法案 2012-2013。 於 2013 年或之前批准禁止酷刑任擇議定書。

三、其他重點說明

此份行動計畫係以澳洲人權保障及促進、普遍性受關注之人權議題、特定族群之人權處境及監督等四大項目作為歸類已如前述。然澳洲政府於計畫書中並未執著於或強調整體議題之數量多寡；例如，於「澳洲特定族群之人權狀況」（the human rights experience of specific groups in Australia）大類下即包括「原住民及島民」、「婦女」、「兒少」、「年長者」、「遊民或具有成為遊民風險者」、「身心障礙

者」、「照顧者」、「監獄服刑者」、「難民、尋求庇護者、移民及其他文化或語言多元之社區」等九大身份別，並進一步就個別議題中篩選 3 至 5 個項目作為應採取國家行動之人權目標。舉例而言，於年長者類別下，再進一步細分「老年照護」、「虐待」、「經濟安全」及「不受歧視之自由」等四項子議題。

計畫書之整體架構除以上述人權議題為主外，尚包括由檢察總長（Attorney-General）所署名之序言（forward）、用語縮寫表（list of acronyms）及致謝（acknowledgements）。其中，於致謝中則臚列出於公開諮詢過程中提出建議之民間團體名稱及個人姓名，並對協助之地方政府表達謝意。

四、結論及建議

誠如前述，澳洲係全球率先制定國家人權行動計畫之國家，其非政府組織及市民社會於第三次國家人權行動計畫之撰寫過程中提出諸多書面意見，且亦有澳洲研究者針對相關計畫之成效進行研究，相較其他國家，其可供我國參考之資料更顯豐富。

整體而言，澳洲第三次國家人權行動計畫之呈現方式簡潔明瞭，而其所篩選出之各優先議題係涵蓋一般性議題及以不同族群為主體之兩種呈現方式，議題之選取多具方針性及政策性之性質。而第三次行動計畫之格式改採以簡短摘要搭配議題表格之設計，也與過去兩次主要以文字敘述有所不同。

此外，第三次行動計畫之特色之一係非政府組織及民間之積極參與，經同意公開之相關書面回覆至今仍可於法務部之資料庫中下載。而第三次行動計畫對於市民社會參與的規劃，也顯示出澳洲該次計畫對於聯合國人權計畫手冊所言「國家人權行動是項成果同時也是個過程，兩者同等重要」（a national action plan is both an outcome and a process, each equally important）之重視。

荷蘭國家人權行動計畫
重點摘要及說明

一、　國家人權行動計畫籌備及撰寫之背景說明

荷蘭於 2013 年 12 月[18]完成其首次國家人權行動計畫（**National Action Plan on Human Rights – The protection and promotion of human rights within the Netherlands**）（下稱「荷蘭行動計畫」）[19]。該行動計畫開宗明義揭櫫國家人權計畫之發想係源於 1993 年在維也納所舉行之第二次世界人權會議（World Conference on Human Rights）及該會議通過之維也納宣言暨行動綱領（Vienna Declaration and Programme of Action）。

荷蘭政府期望藉由該行動計畫更具體地回應聯合國人權理事會及其他人權公約監督機制就荷蘭人權實踐所提之建議[20]，並「呈現荷蘭人權保障之主要基礎架構及政府的角色」。於該行動計畫之「目標、功能、範圍及後續追蹤」（objective, function, scope and follow-up）章節中，荷蘭政府亦指出，在國際的層面上，這份行動計畫可強化各公約國家報告之連結性，並可作為各公約國家報告之原始資料文件（source document）。

另一方面，荷蘭政府認為此份計畫也具備了另一項重要功能及附加價值（added value），亦即提供了一個促進「對話及監督的平台」，並為政府創造更多的機會來適時地保障人權[21]。換言之，「此行動計畫的工作並不因計畫之公布而

---

[18] 英文版之行動計畫出版日期為 2014 年 2 月。本重點摘要係以荷蘭行動計畫之英文版為準，合先敘明。

[19] Netherlands Institute for Human Rights, Written submission for the 119th session of the Human Rights Committee for adoption of the list of issues prior to reporting for the Kingdom of the Netherlands, at 4, December 2016.

[20] 詳荷蘭國家人權行動計畫第 1.1 段。

[21] 詳荷蘭國家人權行動計畫第 1.2 段。

完成」(the work of the Action Plan is not completed with its publication)，持續的對話（不論是透過國際人權監督機制或與國內各方之討論）實有其必要性。

二、 荷蘭行動計畫重點說明

（一）研究團隊對於該行動計畫籌備流程及步驟之理解

荷蘭行動計畫之前言對於其籌備流程有簡短之說明，包括計畫書撰寫過程中政府曾召開跨部會會議並諮詢非政府組織之意見。此外，政府另以 e-mail 之方式邀請非政府組織提出計畫書應涵蓋之重大議題或行動內容並收到 11 份非政府組織之回覆。

此外，荷蘭政府另個別徵詢荷蘭人權中心、國家監察使（the National Ombudsman)、兒童監察使(the Children's Ombudsman)、國際特赦組織(Amnesty International Nederland）及荷蘭社會研究中心（the Netherlands Institute for Social Research）之意見，並於計畫書中記載各意見徵詢之日期。

（二）重大人權議題篩選之資料來源

依據行動計畫第一章節之說明，該計畫書主要議題之選取係源自以下資料[22]：

- 聯合執政協議（the Coalition Agreement）[23]；
- 荷蘭人權中心(the Netherlands Institute for Human Rights)[24]2012 年年度

---

[22] 詳荷蘭國家人權行動計畫第 1.4 段。

[23] 荷蘭國家人權行動計畫書中並未載明該執政議定書之資訊，惟由時間點推測應為荷蘭兩大政黨於 2012 年 10 月所簽訂者，相關人權內容包括教育、移民、難民、勞動市場、居住等議題，進一步資訊參閱 https://www.government.nl/documents/reports/2012/10/29/coalition-agreement。

[24] 荷蘭人權中心為荷蘭烏特勒支大學所設立之人權研究及教育中心，詳 https://www.uu.nl/en/research/netherlands-institute-of-human-rights-sim。

報告；

- 普遍定期審查（Universal Periodic Review）之相關資料；
- 歐洲聯盟基本權利機構（EU Agency for Fundamental Rights）年報；
- NGO 團體及其他機構於本計畫撰寫過程中所提出之議題；及
- 其他文件[25]。

由此可見，就計畫書議題之篩選，荷蘭政府所參酌的資料係包括國家整體政策方針、學術研究機構之報告、聯合國人權監督機制之文書及民間團體的意見等。

（三）計畫書架構及重點內容

荷蘭行動計畫全文共 60 頁，惟並未載明計畫內容之涵蓋期間。內容包括內政暨王國關係部部長(The Minister of the Interior and Kingdom Relations)之序言，以及「前言」(Introduction)、「民主法治下之人權」(Human Rights in a democracy governed by the rule of law)、「國家人權政策與基礎架構」(National human rights policy and infrastructure）及「特定政策議題」(Specific policy themes）等四大項目。茲進一步說明如下：

1. 前言：此部分進一步分為「背景說明」、「目標、功能、範圍及後續追蹤」、「荷蘭加勒比海地區」及「議題與發展」等四個章節。整體而言，前言主要係說明為何有制定行動計畫之構想及該計畫欲達成的目標，最後於「議題與發展」中簡短介紹計畫書撰寫之過程（重點摘要如前述)。

2. 「民主法治下之人權」：於約三頁之篇幅中，荷蘭政府首先就人權之重要

[25] 此部分主要是與歐洲理事會層級相關之人權監督討論。

性（Why human rights）進行說明，之後重申政府保障人權之基本原則（例如國家之積極義務）。

3. 「國家人權政策與基礎架構」：此大項主要敘述荷蘭於國際人權法及國內法下之人權實踐義務。另就政府與公民社會之對話（Dialogue with civil society）及企業社會責任（Corporate social responsibility）為概要說明。

4. 「特定政策議題」：此為荷蘭行動計畫之主要內容，佔整份計畫書最大篇幅。五項特定政策議題及各議題之子項目如下：

- 不歧視與平等待遇：不歧視、女性平等機會、LGBT、兒童權利
- 資訊社會：個人資料之隱私及保護、政府服務及執法之數位化、網路社會、言論自由與消息來源之保護
- 移民與難民：難民相關程序、尋求難民庇護者之收容、兒童與難民程序、外國人之居留
- 身體之完整與人身自由：家庭暴力、人口販運與剝削、健康照護、拘留
- 教育、就業及文化

整體而言，計畫書的呈現方式係以文字敘述為主，透過字形大小、不同標題及頁面色彩凸顯不同議題，各議題之重點另以區塊底色強調，與部分國家（如澳洲）採表格說明之呈現有所不同。

三、 其他重點說明

依據一份由荷蘭民間單位「人類的歐洲諮詢公司」(Human European

Consultancy)針對荷蘭行動計畫所進行之執行評估研究[26]，荷蘭行動計畫有以下缺失[27]：

（一） 議題之選取全然以相關人權文件為依據，未進行基礎研究；

（二） 重大議題係由內政部（Ministry of Interior）就各機關所提之議題進行整合，非政府組織的角色相當侷限，主要僅在於確認是否有重大缺漏；

（三） 該計畫籌備時間有限，諮詢非政府組織過程倉促，非政府組織無實際參與感；及

（四） 計畫內容缺乏評估指標，亦未就衡量計畫成效之評估機制提出規劃。

四、 思考及借鏡

荷蘭行動計畫採取以五項主要特定政策議題之大項下，再搭配子議題的方式來涵蓋該國之主要人權議題。由其議題之篩選可發現，除以族群為對象並關注當時頗受關注之難民及外國人居留的問題外，部分新興之人權議題如政府服務、執法之數位化及網路社會亦涵蓋其中，而其「國家人權政策與基礎架構」之內容也就企業社會責任提出相當篇幅之說明。

整體而言，荷蘭行動計畫著重於人權議題之方針性論述，對於所欲達成之成果較無具體目標。此外，相較於澳洲第三次國家人權行動計畫，荷蘭對於計畫的籌備過程、非政府組織或其他團體之參與較無完整之著墨，難以呈現其計畫係

[26] Marcel Zwamborn, Ashley Terlouw and Alicia Dibbets, Evaluation National Human Rights action plan 2013 of the Netherlands, Human European Consultancy, December 2016, available at https://www.humanconsultancy.com/downloads/726-evaluation-netherlands-human-rights-action-plan-2013-summary-and-recommendations-pdf-548-kb.

[27] 僅臚列主要項目，進一步詳參 Marcel Zwamborn, Ashley Terlouw and Alicia Dibbets，同前註。

納入多元意見後之成果。

最後，就計畫書之架構及格式而言，荷蘭係採文字敘述為主，同時搭配不同頁面及標題配色以區隔各個章節或凸顯議題之重點。相較以表格呈現優先議題的方式，荷蘭之計畫書較難清楚看出各議題所對應之後續行動、負責機關及預計完成期程。

芬蘭國家人權行動計畫（2017-2019）
重點摘要及說明

一、　國家人權行動計畫籌備及撰寫之背景說明

芬蘭於 2013 年完成首次國家人權行動計畫，提出共計 67 個項目以促進基本人權之實現。一個獨立的評估報告[28]指出計畫內容分散並強調下一個計畫應聚焦特定基本人權議題，以期更好地促進權利的實現。[29]

2014 年，芬蘭政府在先前國家人權報告（1998、2000、2004、2009）和 2012-1013 年國家人權行動計畫的基礎上，發佈了人權報告（2014），評估了國際人權活動及芬蘭基本人權之執行情況。報告中指出，議會要求政府通過其活動和財政資源分配，積極執行報告中規定的政策，並在新政府任期開始之初起草下一個國家人權行動計畫。[30]

據此，本次國家人權行動計畫著重於在特定優先領域，包括**基本人權教育及訓練、平等、自主權以及基本人權與數位化**（digitalisation）。該計畫首先概述了其準備工作以及選擇議題的標準。實際內容章節描述了每個優先議題的背景和法律基礎以及現狀，包括已發現的缺點及目標，隨後描述應採取之措施。該計畫總計 43 個項目，將在政府任期期間（2017-2019 年）實施。[31]

國家人權行動計畫之法律基礎乃依據芬蘭憲法第 22 章，政府當局應保證基本權利、自由和人權之遵守。該計畫旨在提高公眾對基本人權的認識，並確保芬

---

[28] Jukka Viljanen, Pauli Rautiainen, Heta Heiskanen and Tarja Seppä (2014). Evaluation of the National Action Plan on Fundamental and Human Rights 2012–2013. Publication of the Ministry of Justice, http://oikeusministe- rio.fi/fi/index/julkaisut/ julkaisuarkisto/1396253612431.html.

[29] 芬蘭國家人權行動計畫，頁 15.

[30] 同上註，頁 15。

[31] 同上註，頁 16。

蘭的國家和國際政策與人權政策保持一致。[32]由於已經確定議題不會涵蓋所有的基本人權活動，該計畫的措施將集中在存有一定認知落差和缺陷的議題上，並促進特別弱勢的人（例如兒童和少數民族）以及國際呼籲要改善特定族群的權利。[33]

2015 年 10 月，芬蘭法務部指派政府網路工作小組，任務包括負責監測國內基本人權狀況以及政府在國際義務上關於基本權利和人權的執行情況，加強政府內部的協調，就基本人權問題進行對話，以及發起研究項目，旨在提供有關人權信息。除此之外，該工作小組還負責編寫第二次國家人權行動計畫，並監督其執行情況。該工作小組的成員包括來自議會監察使（Parliamentary Ombudsman）、政府司法大臣（Chancellor of Justice of the Government）以及人權事務中心的專家。[34]

在議題的選擇上，本次國家人權行動計畫首先參照了 2014 年的人權報告。該報告特別聚焦於四個議題：打擊限制言論自由的仇恨性言論、促進性別少數群體的平等、維護身障人的權利以及實現經濟、社會和文化權利。上述議題獲得議會的廣泛支持，[35]憲法委員會（The Constitutional Law Committee）認為該四項議題有其重要性，應作為國家人權政策優先議題。[36]

最後，計畫書中亦簡短提及計畫籌備過程中政府與利害關係人（stakeholders）及公民社會公開對話之過程，包括不歧視監察使（Non-Discrimination Ombudsman）、平等監察使（Ombudsman for Equality）、資料保護監察使（Data Protection Ombudsman）及兒童監察使（Ombudsman for Children）皆係諮詢之對

[32] 同上註，頁 16。
[33] 同上註，頁 17。
[34] 同上註，頁 19-20。
[35] 芬蘭國家人權行動計畫，頁 21。

象，而非政府組織亦分別於 2015 年 12 月、2016 年 2 月及 2016 年 9 月之會議中提供意見，與會人員包括政府、非政府組織及大學代表，部分單位亦以書面方式提出建議。

二、 計畫書架構及重點內容

依據行動計畫書前言之說明，該行動計畫係以由基礎研究成果中顯示之主要議題及族群為規劃設計，議題及架構如下：

1. 基本人權教育及訓練[37]
   - 總體內容
   - 現況（結論處附上 SWOT 分析圖表）
   - 目標對象及措施(對象包括加強政府能力、在學校的人權教育訓練、加強尋求庇護者的基本人權知識和加強公共資金環節中的人權方法[38])
   - 具體措施：例如

   1.1 加強政府在基本人權議題上的基本能力

   1.1.1 加強政府官員在基本人權議題上的基本能力

   （a）內容

   （b）法律基礎

   （c）責任單位

   （d）如何進行

   1.1.2 內容省略

2. 平等[39]

---

[37] 前揭註 29，頁 33-49。
[38] 同上註，頁 41。
[39] 同上註，頁 50-65。

3. 自主權[40]

4. 基本人權與數位化[41]

三、 其他重點說明

芬蘭此次（第二次）制定的國家人權行動計畫在目標和準備上是相當明確與周全的。誠如前述，它根據了前面四次的國家人權報告及第一次國家人權行動計畫之評估研究，確定此次計畫之重點議題，相較其他國家，更加聚焦和明確。

整體而言，芬蘭第二次國家人權行動計畫之呈現方式簡潔明瞭，而其所篩選出之議題係涵蓋一般性議題及特定性議題，在針對對象及現況分析上透過圖表之呈現，比起單純文字說明方式有所不同。

[40] 同上註，頁 70-86。
[41] 同上註，頁 88-106。

貳、重大人權議題建議

一、說明

依據聯合國人權計畫手冊之說明，人權計畫之主要工作項目之一即為選取國內重大人權議題並排定優先次序。選擇時應考量之因素包括：該議題對人權影響的嚴重程度、資源的有限性及「解決方案」所需之成本、完成任務對其他計畫目標的影響及公眾對該議題的關注程度。

不過，聯合國人權計畫手冊僅係提供篩選優先議題應考量之重大方向要素，至於就各國計畫書中議題取捨之標準則少有著墨。故而，各國所聚焦之重大人權議題顯係依其國情及人權實踐狀況而有所不同，難以一概而論。因此，我國人權行動計畫關於優先議題之篩選，建議可參考基礎研究之結果，並視政府所掌握之資訊及現階段之人權實踐等狀況而定；至於聯合國人權計畫手冊對議題優先次序選取時建議應考量之因素，如特定議題對人權影響的重要性、資源的有限性及公眾對該議題的關注程度等[42]，亦可作為參考。

進一步言之，國家人權行動計畫優先議題的挑選應有通盤性之考量，以提升、帶動國家整體人權為目標。首先，列為優先者通常應具有急迫性、重要性與公眾的高度關注性，此外，某些特定族群，例如聯合國人權計畫手冊中明示之弱勢族群(vulnerable groups)，如原住民族、身心障礙者等，存在欠缺足夠法律與社會資源保障之現狀；其次，在該手冊亦強調決定優先順序時應特別注意這些族群的需求[43]，蓋因這些族群通常面臨被隔絕、被邊緣化、欠缺實質平等保障的困境。至於就執行面而言，如果僅僅修改幾個法條就可以達成，或政府很明確知道如何執

[42] 參見 OHCHR 手冊，頁 65。
[43] 參見 OHCHR 手冊，頁 66。

行，或已納入施政計畫或僅係為弭補既有體制某些小瑕疵(如訴訟鑑定制度)等，即可認為該等情況並無急迫之重要性而應予優先處理之議題，至於需要更多資源投入方足以達積極保障之目的，如原住民、兒童、居住正義等，則顯然係較具有提升整體人權意識及具有改變現況之迫切與必要者，即應納入優先議題。

由於國家人權行動計畫之目標主要係針對優先人權事項之未來保障，落實之時程預計為 2 年至 4 年；因此，優先人權議題的挑選應參考上述各項因素，並以國家報告審查結論性意見、民間團體替代報告、結論性意見後續計畫、政府提供之資料等作為證據資料進行挑選，並審酌各人權公約之結論性意見後續計畫所列之具體項目中提供之相關具體建議。

二、經篩選之六項重大人權議題

經研究團隊以委託單位所提供之「各機關提列國家人權行動計畫重大人權議題彙整表」（以下簡稱「機關重大議題彙整表」）、108 年 9 月 14 日各點次重大人權議題回復彙整表（以下簡稱「機關重大議題彙整表 108 年 9 月版」）及民間單位所提出之「各點次重大人權議題回復彙整表」（以下簡稱「民間版重大議題彙整表」）為依據，進行重大議題之彙整及分析，並歸納兩公約、消除對婦女一切形式歧視公約、兒童權利公約及身心障礙者權利公約等五件核心人權公約自 2013 年至今七次國家報告審查之結論性意見所呈現之共同或核心人權議題，再考量特定弱是族群（如兒童、身障人士或婦女，尤其是外籍配偶）所面臨之人權現狀，茲提出以下六項國國家人權行動計畫之重大人權議題並逐項說明篩選理由：

議題一：依據巴黎原則設置獨立國家人權機構

（一）理由

首先，聯合國人權計畫手冊建議仍未設置國家人權委員會之國家，應著手設立國家人權機構[44]。更重要的是，台灣已國內法化之各人權公約的國家報告審查結論性意見皆提到應盡速依據巴黎原則設立國家人權機構(兩公約第二次結論性意見第 9 點；身障公約第一次結論性意見第 81 點；消除對婦女一切形式歧視公約第三次結論性意見第 13 點；兒童權利公約第一次結論意見第 15 點)，顯示這是所有公約國家報告之審查委員皆共同關注的議題，具相當之重要性；而設立國家人權機構後，亦可預期國家整體的人權議題將更有效率地推動與整合。

此外，除機關重大議題彙整表中相關部會已以相當之篇幅說明政府對此議題已採取及未來將採取之行動[45]外，包括「中華民國律師公會全國聯合會」及「人權公約施行監督聯盟」等非政府組織亦皆於民間版重大議題彙整表中提列此議題，並建議政府以 2 年為完成時程[46]。另一方面，婦女及兒童等團體亦曾分別於相關人權公約國家報告審查程序所提出之民間替代報告中，建議政府設置國家人權機構或類似之獨立人權專責單位[47]，可見國家人權機構之設置係為跨族群且涉及各人權公約保障之共同議題。

另值得注意者，由各機關針對公約結論性意見後續追蹤之行動可觀察到，國家人權機構之設置已在政府推動人權公約落實之重要工作之列。例如「各機關落實兩公約第二次國家報告結論性意見與建議回應表」(截至 2018 年 10 月)提及，監察院人權保障委員會已於 107 年成立「我國設立符合《巴黎原則》之國家人權機構議題」專案；而權責單位針對兒童權利公約結論性意見之回應亦提出「參

---

[44] 參見 OHCHR 手冊，頁 66。
[45] 詳機關重大議題彙整表第 8-1 及 8-2 點次。
[46] 詳民間版重大議題彙整表議題編號第 104 點及第 59 點次。
[47] 例如台灣兒童權利公約聯盟之兒童權利公約執行替代報告，頁 6、7，2017 年 3 月及人權公約施行監督聯盟之「身心障礙者權利公約初次國家報告」：2017 平行報告，第 250 段，2017 年 6 月。

考國際其他國家監察機關體制，配合我國國情及法律制度架構，提出監察院強化兒童權利保護機制之評估分析」之後續行動方案，再次顯示出此議題之重要及迫切性。

（二）建議及其他注意事項

按「各機關提列國家人權行動計畫重大人權議題彙整表」第 8-1 及 8-2 點次之說明[48]，我國目前似乎欲以「監察院」之架構與組織設置國家人權機構。然而消除對婦女一切形式歧視公約第三次結論性意見及身心障礙者權利公約第一次結論性意見則強調該國家人權機構「必須完全獨立，不隸屬於總統府、監察院或任何政府組織」[49]。故國家人權行動計畫應注意上開建議，用以規劃符合巴黎原則之國家人權機構。

議題二：平等與不歧視

（一）理由

誠如聯合國人權行動計畫手冊所提醒，弱勢處境群體之需求應獲特別之注意，以實現平等與不歧視[50]。該等族群在社會中通常面臨被邊緣化、資源分配不均、被隔絕等困境，對其人權保障影響重大，故於篩選國家行動計畫之重大議題時，應特別考量弱勢族群之人權現狀並特別注重其等之參與權[51]。

---

[48] 「…依據 108 年 4 月 12 日總統府人權諮詢委員會會議決定：『本會諮詢委員之意見，請監察院參考，期待監察院早日提出設置國家人權委員會之相關法案，送請立法院審議」。…監察院業於 108 年 6 月 11 日決議通過『監察院國家人權委員會組織法草案』、『監察院組織法部分條文修正草案』及『監察院各委員會組織法部分條文修正草案』等 3 法案，將於監察院下設置『國家人權委員會』…。」

[49] 詳參消除對婦女一切形式歧視公約第三次結論性意見第 13 段落、身心障礙者權利公約第一次結論性意見第 81(c)段。

[50] 參見 OHCHR 手冊，頁 66。

[51] 同前註。

平等與不歧視亦為各人權公約所共同之權利保障項目，包括婦女、LGBTI及原住民之平等權皆係各機關所提列之重大議題[52]。再者，此議題也是其他國家行動計畫相當常見之重大議題之一。例如荷蘭及芬蘭的國家人權行動計畫中分別以「不歧視與平等待遇」（Non-discrimination and equal treatment）及「平等」（Equality）作為其重大議題；而澳洲雖未將歧視與平等單獨納為重大議題，但於各族群之議題（如原住民及島民、婦女等）中，則以保障該族群之不歧視及平等權利為優先項目。

（二）建議及其他注意事項

由兩公約第二次結論意見所述:「...委員會對...缺乏一部涵蓋所有脈絡下所有歧視理由的綜合性反歧視法，表達關切。」，可知國際審查專家建議我國應完成反歧視法立法之立場明確。換言之，以制定反歧視法將所有弱勢族群納入法律之共同保障架構係國際審查專家建議我國應改善並落實不歧視的方式之一。

至於在不歧視與平等之大項下，是否應進一步區分各不同人權公約或群體之保障，則可參考澳洲及荷蘭國家人權行動計畫之模式，就不同身處弱勢處境之族群為更細緻之規劃，並考量部分群體許多時候係遭受多重歧視（如原住民兒少）之情況。

進一步言之，澳洲行動計畫中有關重大議題之說明分別列於「普遍性受關注之人權議題」及「澳洲特定族群之人權狀況」兩大標題下，前者說明貧窮及司法救濟等一般性人權議題，後者則涵蓋「社會中特別易遭受不利及歧視之群體」[53]，並以婦女、兒童及青少年、原住民及島民、身心障礙者、遊民等 9 大族群之權利

[52] 詳機關重大議題彙整表第 9、10、20、20-1、21-1、22-1 點次。
[53] 澳洲國家人權行動報告（2012 年），頁 24。

保障進行分類規劃[54]。而荷蘭國家人權行動計畫亦採類似之撰寫方式，其優先議題係提列於「特定政策議題」之大標題下，再細分為包括「不歧視與平等」、「資訊社會」、「身體之完整與人身自由」、「移民與難民」及「教育、就業及文化」五項子標題，而於「不歧視與平等」之標題下則涵蓋包括婦女機會平等、LGBI、兒童等群體之權利保障。

參考上述議題歸納之方式並考量機關重大議題彙整表及/或民間版重大議題彙整表提列之項目，建議將以下群體之權利保障納入本議題之規劃範圍：

- 原住民：有關原住民之積極措施(positive or affirmative action)與自主權（包括「原住民族土地擁有利用與管理模式之權利」[55]及文化權[56]之保障；
- LGBTI：汙名化、仇恨性言論等[57]；
- 外籍漁工：免於剝削及權益之保障[58]；
- 婦女：平等參與、免受暴力等[59]；及
- 兒童：各場域中兒童平等權與最佳利益制度化保障（包括觸法、偏差行為、安置兒少等）[60]。

議題三：廢除死刑

（一）理由

---

[54] 詳澳洲國家人權行動計畫重點摘要及說明。
[55] 詳機關重大議題彙整表第 27 點次、民間版重大議題彙整表第 103 點次等。
[56] 詳機關重大議題彙整表第 22-1 點次。
[57] 詳機關重大議題彙整表第 10 點次、民間版重大議題彙整表第 3 點次、第 89 點次等。
[58] 詳機關重大議題彙整表第 23 點次、民間版重大議題彙整表第 28 點次、第 72-74 點次等。
[59] 機關重大議題彙整表 108 年 9 月版第 20 點次。
[60] 機關重大議題彙整表 108 年 9 月版，第 4 點次、第 5 點次、第 17 點次等。民間版重大議題彙整表第 96 點次。

生命權為至高之人權。死刑不但有悖生命權之保障，亦與人性尊嚴之意旨不符。兩公約結論性意見強調台灣應廢除死刑，第二次結論性意見[61]則稱死刑為「體罰最極致形式」並提到政府不應以民意作為暫緩執行死刑的理由，反而要主動帶領人權的發展；並強調「審查委員會敦促當前中華民國（臺灣）政府與蔡英文總統帶頭提升公眾對於反對酷刑及非人道處罰的認識，而非僅一味在意民意。為此，審查委員會強烈建議政府採取果斷的措施，即刻暫時停止執行死刑，並以在不久的將來全面廢除死刑為目標。」[62]

針對上述結論性意見，相關單位近來亦陸續進行後續檢討措施（包括於 2017 年 12 月 5 日重啟「逐步廢除死刑研究推動小組」會議[63]），足見政府已展開對此議題之具體行動。而於民間版重大議題彙整表中，死刑相關議題亦為諸多民間團體所關注。故不論以生命權、人性尊嚴、禁止酷刑之角度而論，死刑皆係影響人權程度重大，故有必要將其列為優先議題處理。

（二）建議及其他注意事項

承前所述，兩公約結論性意見已建議我國應立刻暫緩執行死刑並規劃廢除死刑之期程，綜觀各方對此議題所提之意見，除廢除死刑之目標外，相關司法正當程序之保障、確保社會心理/心智障礙者不致被處以死刑等議題亦屬死刑議題之重要考量點，建議亦應納入此議題為通盤規劃。

議題四：居住正義

[61] 詳該結論性意見第 58 點次。
[62] 詳該結論性意見第 59 點次。
[63] 詳「107 年截至 10 月底各機關落實 78 點結論性意見與建議回應表（國家人權行動計畫）之辦理情形及管考建議」，頁 265-266。

（一）理由

兩公約國家報告兩次國際審查之結論性意見皆就適足住房權投以相當之關注，尤其是第二次結論性意見更直指我國當前之住房問題包括政府對住房及土地危機的「市場化」解決方案，導致缺乏可取得及可負擔的住房；以及「因土地徵收、市地重劃、都市更新及其他政策」而導致適足住房權受到侵害等。

在民間版重大議題彙整表中，亦有不同團體多次提及相關議題，包括「宣布暫時終止所有形式的整體開發及迫遷」、「提升都市計畫（空間相關計畫）的決策透明度及人民參與」、「遭迫遷、土地遭強佔的個案仍不斷出現，顯見尚有制度性問題待解決 」、「都市原住民的居住權保障不足 」[64]等，顯示居住正義係受到社會廣泛關切並具迫切性之人權議題。

除居住正義本身議題之重要性外，政府就上開結論性意見之回應中亦已針對居住正義提出相當篇幅之說明及具體措施，包括落實土地徵收之正當法律程序並擴大民眾參與、修正相關法令規範（如修訂土地徵收條例部分條文及申請土地徵收注意事項）、清點取得國有公用不動產被占用更精確數據等，且該等事項皆已列為預計於「短期」或「中期」完成，顯示政府對於居住正義之改善措施已有具體方向且應能於國家人權行動計畫所設定之期程內完成，故應將其列入重大人權議題之中。

（二）建議及其他注意事項

除上述各項涉及居住正義的議題外，弱勢族群如遊民、原住民、身心障礙者之住房權亦核屬此議題之範疇，故本次國家人權行動計畫應參考該等族群及相關

[64] 詳民間版重大議題彙整表第 1、2、36 及 37、114 及 115 點次。

民間團體之建議，對此議題為通盤之規劃。

議題五：商業與人權

（一）理由

兩公約國家報告兩次國際審查之結論性意見皆提出與「企業社會責任」相關之建議，並指出「這些商業活動影響勞動條件、女性勞工與移工的地位、工會團結權、居住權、土地權及環境權」；而兒童權利公約國家報告結論性意見則敦促政府制定相關規定以確保企業遵守兒童權利[65]。這些意見再再顯示商業與人權不僅涉及廣泛之社會層面，對各人權公約所保障之族群亦皆有所影響；故國內民間團體所提應納入國家人權行動計畫之重大議題中也包括「台灣企業在國外營運造成當地的環境與人權的傷害」[66]，就顯得不無足為奇了。

此外，商業與人權亦為荷蘭及芬蘭之國家人權行動計畫所涵蓋之議題，例如芬蘭將此納入四項優先議題中「基本人權教育及訓練」（Fundamental and human rights education and training）[67]之子議題，而「企業社會責任」（corporate social responsibility）則為荷蘭「國家人權政策與基礎架構」之四大議題之一，顯示出此議題之納入係符合他國近期國家人權行動計畫之取向。

（二）建議及其他注意事項

台灣企業在國外營運造成當地的環境與人權的傷害係我國商業與人權中較為嚴重的問題之一，因此議題涉及跨國性故而具有相當之複雜度及難度。

---

[65] 兒童權利公約首次國家報告國際審查會議結論性意見第 24 點次。
[66] 詳民間版重大議題彙整表第 38、116 點次。
[67] 其他三項優先議題分別為「平等」、「自主權」及「基本人權與數位化」，詳芬蘭國家人權行動計畫重點摘要及說明。

惟政府對此部分之結論性意見的回應似以經濟部、勞動部、內政部、環保署及金管會為權責單位，對照上述荷蘭及芬蘭皆以外交或外貿單位作為負責落實之主體，本次國家行動計畫應可就各政府機關負責之項目及範圍為更周延之規劃。

議題六：人權教育

（一）理由

人權教育係各人權公約結論性意見共同觸及的重要項目。國際審查專家於兩公約第二次國家報告結論性意見更直言：「人權教育訓練的妥適性及有效性仍然受到嚴重關切。自 2013 年初次審查時，審查委員會注意到相關教育訓練課程『重量不重質』的問題以來，在這方面的改善似乎有限。[68]」其他如兒童權利公約首次國家報告國際審查會議結論性意見及身心障礙者權利公約初次國家報告結論性意見則更進一步針對公約之特定保障對象，建議政府應廣泛地提供兒童權利或身心障礙者權利之訓練及教育[69]。

此外，人權教育亦為其他國家人權計畫之重要項目之一。例如，澳洲之計畫書於該國之整體人權保障中開宗明義指出「人權教育仍將為一主要優先議題」（Human rights education will remain a key priority）[70]；而荷蘭計畫書重大議題之一「教育、就業及文化」亦將公民與人權教育（Citizenship and human rights education）列為單獨之項目；至於芬蘭部分，基本人權教育及訓練（Fundamental and human rights education and training）更列為其國家計畫之首要議題。

---

[68] 兩公約第二次國家報告結論性意見第 14 點次。
[69] 兒童權利公約首次國家報告國際審查會議結論性意見第 21 點次、第 22 點次；身心障礙者權利公約初次國家報告結論性意見第 41 點次。
[70] 澳洲國家人權行動報告（2012 年），頁 7。

（二）建議及其他注意事項

由民間團體所提列之重大議題觀之，諸多議題雖未直接以「人權教育」用語提列，如司法人員對性別暴力、性侵害被害人身體自主權之理解及敏感度[71]、跨性別者就業歧視問題[72]、提升身心障礙者各項資訊及措施[73]等，但其本質皆係屬人權教育應觸及之範疇，未來於國家人權行動計畫之規劃中應為全盤考量，並注意前述兩公約第二次國家報告審查結論性意見所提及當前教育訓練課程「重量不重質」的問題。

三、重大議題篩選之補充說明

我國自至今已舉辦七次聯合國人權公約之國家報告審查，國際審查專家就各公約提出之建議事項眾多，更遑論民間團體於報告審查過程中藉由相關書面報告要求政府改善之項目不計其數。加之，針對本次國家人權行動計畫，各機關又更行篩選並聚焦於30項重大議題，以凸顯出該等議題確係我國當前亟待改善之首要人權項目。

惟觀察他國計畫書之優先議題則可發現，近年來重大議題之數量多強調精簡，例如芬蘭及荷蘭僅分別提出四至五大優先議題[74]，並務實地深入各議題之核心的具體行動，期能於所規劃之時程內達成推進人權之國家目標。

因此，上述六大項主要人權議題實屬國內諸多人權問題中最受到各界關注且具急迫性之議題。另考量各人權項目間之相互關連性及不可分割性，該六大人權

---

[71] 民間版重大議題彙整表第 24 點次、第 20 點次。
[72] 民間版重大議題彙整表第 89 點次。
[73] 民間版重大議題彙整表 98 點次。
[74] 荷蘭之五大項議題不包括列於「國家人權政策及基礎架構」大項下，屬於法令遵循及政策面之議題。

議題並無排序優先性之分，皆為政府應立即著手改善以踐行其保障並促進國內人權之義務，併此說明。

參、國家人權行動計畫整體構想

國家人權行動計畫係國家展現其整體人權目標、策略方向及具體作為的重要政策文件。參酌聯合國人權事務高級專員辦事處於 2002 年所公布之國家人權行動計畫手冊（Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Handbook on National Plans of Actions）（以下簡稱「聯合國人權計畫手冊」或「OHCHR 手冊」），例示人權行動計畫之擬定及執行，其中包含準備、計畫之開展、實踐乃至於計畫完成後之追蹤及審查，共計有五大階段之規劃與執行，係一涉及各級政府機關、廣泛公民社會及民間團體參與的重要人權工程。

以聯合國人權計畫手冊為基礎，並參酌他國實際之執行模式，本研究針對我國國家人權行動計畫整體構想如下：

一、諮詢委員會會議議程之擬訂

依據聯合國人權計畫手冊之說明，為促使國家人權行動計畫的迅速開展，國家人權行動計畫之首要工作之一即為組成「國家協調委員會」（national coordinating committee）[75]並擔負引導角色。該委員會之主要任務包括將國際規範、國內法令及地方情況予以概念化整合，以形成國家人權行動計畫。為此，相關執行之工作將包括：整理現有人權資訊（如政府機構研究和報告、國家人權機構、國際組織與非政府組織的報告等）、確定計畫目標、策略及優先事項、辨視應特別受關注的弱勢群體、組織公聽會蒐集多元意見等[76]。

---

[75] 此單位亦可以其他名稱如工作小組（task force）、指導委員會（steering committee）等稱之，詳 OHCHR 手冊，頁 45。OHCHR 手冊對於該委員會之組成有進一步之說明並強調多元參與及代表性的重要性，詳 OHCHR 手冊，頁 45-48。

[76] OHCHR 手冊共臚列 11 項國家協調 / 諮詢委員會之工作，詳 OHCHR 手冊，頁 49。

就我國目前之規劃而言，企劃書徵求說明書附件一之「推動成立撰寫國家人權行動計畫機制規劃報告」指出，政府已著手規劃由行政院人權保障推動小組成立國家人權行動計畫諮詢委員會，並由政府機關、關注人權民間團體、行政院相關任務編組等代表，暨少數及弱勢族群、商業及工會等代表所組成。而該諮詢委員會之主要任務即為蒐集並彙整政府各機關及民間諸團體之多方意見，該期間即相當於聯合國人權計畫手冊中所列五大階段之準備階段。

依此，上開諮詢委員會成立後即應盡速召開至少兩次會議討論並確定計畫執行之步驟及時程等具體事項。以下就該等會議議程規劃及討論重點分述如下：

（一） 首次諮詢會議可能涵蓋之討論事項

- 國家人權行動計畫之原則、目標及策略；
- 計畫範圍、架構、格式、執行時程；及
- 多元諮詢及參與之規劃。

（二） 第二次諮詢會議可能涵蓋之討論事項

- 確認重大議題與優先次序；
- 確認重大議題之權責機關；及
- 其他因執行首次諮詢會議工作內容所衍生之問題。

針對上開計畫之架構及格式，澳洲國家人權行動計畫之表格呈現方式相當值得參考。故綜合政府部會就各人權公約結論性意見後續追蹤所設計之「後續行動回應表」[77]，並考量重大議題之具體內容尚須經前述諮詢會議、各部會說明會及其他民間參與後方能確定，茲提出以下方案供參：

[77] 各人權公約之後續行動回應表欄位設計略有差異，此處係綜合並參酌兩公約、兒童權利公約及身心障礙者權利公約結論性意見後續行動回應表。

<table>
<tr><td colspan="6"><u>優先議題之標題</u>

<u>前言</u></td></tr>
<tr><td colspan="6">前言可簡短說明此議題之現況、重要性及擬改善之方向，如兩公約第二次後續行動回應表之「背景理由」欄位。以下欄位所列之「行動」則直接對應前言所述之主要議題。</td></tr>
<tr><td></td><td>議題 / 問題點</td><td>行動</td><td>權責機關</td><td>成果指標/</td><td>時程</td></tr>
<tr><td>1.</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>2.</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td colspan="6"></td></tr>
</table>

二、行動計畫制定之流程建議

依據聯合國人權計畫手冊，整體國家人權計畫之執行應包含五大階段，即準備階段、開展階段、實踐階段、後續追蹤與審查。現階段我國國家人權行動計畫之流程規劃，以準備階段與開展階段為重點，分述如下：

1.**準備階段**

- 政府內部及政府與公民社會之間的初步諮詢。
- 政府決定進行計畫後，選定並任命行動計畫的核心機關(focal agency)。
- 與政府相關機構及其他司法機構、非政府組織、學術單位與教育單位等進行溝通。
- 由核心機關擬定與計畫開展階段有關之草案，並廣泛徵詢公民社會意見。
- 由國家元首及/或部會首長具體背書或親自參與。
- 以公開宣布國家行動計畫之制定作為媒體宣傳之一部分。

- 舉辦初次或一系列全國諮詢會議以獲取相關團體之意見，針對國家行動計畫之概念及開展階段的細節進行討論。其他相關討論議題包括計畫的範圍、時程、資源、媒體、教育及國際合作等。此階段的重要議題是確立國家人權行動計畫諮詢委員會的組成及成員資格。

2.**開展階段**

準備階段完成後即進入計畫實質內容、後續追蹤與審查各機制之規劃及執行。聯合國人權計畫手冊中載明此階段之工作內容包括：

- 具體概念化並形成行動計畫：此步驟之首要工作為發展出行動計畫將採取之模式。為此，核心機關(focal agency)應於此階段備齊相關背景資料（包括國際規範標準及國內人權現況）、提出可供選擇以適用於該國人權現況之執行「方案報告書/規劃書」（options paper），並邀請國際專家與協調機關及其他相關單位進行工作坊。
- 基礎研究（baseline study）：完整與正確的基礎研究是以有體系之方式開展國家行動計畫的關鍵要素。雖然沒有單一的模式進行基礎研究，但根據聯合國人權計畫手冊之說明，某些要素大體上是適當的，例如，檢視法律架構，保護人權的機構，人權教育與人權意識。特別是要能確認在履行國家人權義務上所面臨的困難。撰擬基礎研究有若干方式可供選擇，其中一種模式是在政府與民間團體合作的基礎上進行諮商程序所得到的結論。這也是本研究計畫建議應採取的方式。因此，參酌現有資料，如人權公約國家報告及結論性意見、公民社會替代報告等，可作為基礎研究之證據基礎，焦點在於能開展出「可能促進此行動計畫的具體方式」。惟時效及成本亦為考量因素，以避免整體行動計畫因之而有所延宕。
- 優先議題之排定：國家人權行動計畫諮詢委員會主要工作項目之一，即為選取國內重大人權議題並排定優先次序。
- 弱勢族群之平等權、國家人權機構之設立：此兩項議題為工作計畫中常見之議題，建議納入行動計畫之說明。
- 工作計畫之撰寫：相關單位應制定清楚之撰寫時程表並決定如何將公民

社會之意見整合至行動計畫中。此外，無論實際撰寫單位為何，協調委員會之秘書處皆應對其執行負有主要責任。

以本研究所參考借鑒之澳洲、荷蘭及芬蘭等三份計畫書觀之，所有關係人廣泛及有意義的參與、完整的基礎研究及合理充裕之準備時程對於計畫之成果實具關鍵性之影響，且為釐清行動計畫應具備之目標所不可或缺，故於籌備過程中即應予以特別之關注。

三、各機關撰寫行動計畫說明會之擬訂

(一)辦理目的:

國家人權行動計畫之執行非單一部會之職責，需仰賴跨部會之合作方能呈現政府整體人權作為及施政方向，並制定出符合人力配置及財政資源之工作計畫。政府各相關單位藉由參與撰寫行動計畫說明會，進一步了解國家行人權行動計畫撰寫之目的及方向，有助於確保該計畫嗣後能順利推動並持續地實施。

(二)參加對象:

行動計畫說明會參加對象為建議重大議題主要權責機關代表：

- 依據巴黎原則設置獨立國家人權機構：監察院、法務部
- 平等與不歧視：法務部、行政院性別平等會、教育部、文化部、國家通訊傳播委員會、衛生福利部、原住民族委員會、勞動部
- 廢除死刑：法務部
- 居住正義：內政部、衛生福利部、財政部、原住民族委員會
- 商業與人權：經濟部、勞動部、內政部、環境保護署、金融監督管理委員會、外交部
- 人權教育：法務部、教育部、行政院人事行政總處、公務人員保障暨培訓委員會、國家發展委員會、衛生福利部

(三)說明會可能涵蓋之討論事項：

- 國家人權行動計畫之撰寫原則及目標簡介；
- 他國撰寫經驗介紹；
- 重大議題之考量因素與規劃理由；
- 各機關就其權責範圍檢討規畫期程內可執行之策略目標及可預見之困難並進行問題彙整及討論。

(四)時間:半天

(五) 預估效益:

聯合國人權計畫手冊一再強調「國家人權行動是項成果同時也是個過程，兩者同等重要」(a national action plan is both an outcome and a process, each equally important)，因此各階段流程之設計皆應確實回應該手冊所提之基本原則，包括以行動為出發點（action-oriented)、過程中的教育性、多元及廣泛參與等。

準此，各政府機關透過撰寫計畫書之過程中可能達成之教育性成效實為此項工作之重要目標之一。故研究團隊針對此撰寫行動計畫說明會之內容規劃將著重於國家人權行動計畫理念介紹，協助各機關由自身所職掌之領域發揮，以確實掌握本行動計畫所欲達成之目標。