

## 人權影響評估機制研修小組第 8 次會議紀錄

時間：113 年 8 月 21 日(星期三)上午 9 時 30 分

地點：本院第五會議室

主持人：賴處長俊兆 Semaylay i Kakubaw

紀錄：李宜蓁

出席單位及人員：如後附簽到單

壹、主席致詞：(略)

貳、幕僚單位工作報告：(略)

參、討論事項

案由：修正中長程個案計畫之人權影響評估檢視表(初稿)(如附件 1)，提請討論。

決議：

一、有關中長程個案計畫之人權影響評估檢視表修正部分，如下：

- (一)基本資料增列徵詢人權諮詢員方式之勾選選項。
- (二)填表說明增列第 4 點，載明彙總型計畫之處理方式。
- (三)權利項目調整如下，「國際人權公約保障權利項目索引表」併予修正：
  1. 增列「財產權」。
  2. 「獲得有效之救濟的權利」、「自由被剝奪之人的人道處遇」、「外國人、大陸地區、香港澳門居民及無國籍人之驅逐」、「父母和子女的權利」均維持為獨立之權利項目，不予整併。
  3. 「刑事訴訟中的最低保障」併入「公平審判權」。
  4. 「休產假的權利」併入「工作權」。
- (四)酌修檢視表 1-3 欄有關「建立調查或統計機制」等文字。
- (五)酌修檢視表修正 1-5 欄有關國家「尊重」義務之說明文字。

(六)檢視表 1-7 欄之救濟機制下，刪除現行機制及特殊救濟機制之選項。

二、請本小組秘書單位視參與試辦之機關於 9 月底前修正提供檢視表第二稿情形，進行歸納整理，適時調修檢視表並製作案例做為明年教育訓練教材。

三、法案之檢視表與計畫案共通部分，請配合計畫檢視表併同修正，另將修正後之中長程個案計畫人權影響評估檢視表移請國家發展委員會研議修正行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點。

肆、臨時動議：無

伍、散會。(中午 12 時 15 分)

## 委員及機關代表發言摘要

討論事項：修正中長程個案計畫之人權影響評估檢視表(初稿)(如附件 1)，提請討論。

### 黃委員嵩立

- 一、贊同國家發展委員會(下稱國發會)增列召開會議徵詢人權諮詢員形式供機關勾選之建議。
- 二、有關 1-2 欄提及「直接或間接受影響對象」部分，擔心的是「間接」一詞容易聯想過廣，例如談及工作權，影響到收入，再聯想到健康等，應避免將上述皆列為間接受影響對象，建議秘書單位舉例說明何謂「間接」影響。
- 三、另外建議依影響程度分主要及次要權利項目，例如權利侵害嚴重性、可回復性，以及影響的幅度，包括人數等等，建議在填表時，照影響程度依序填寫權利項目，影響程度較高的填在前面。另列舉可能受影響對象，得列入「宗教」。
- 四、是否研議增加填表完成前之審查程序？依現行計畫審議程序，主辦機關就計畫草案報請行政院審議後，就算發現徵詢階段所進行意見蒐集不足，是否無法要求機關再行徵詢？如何在計畫提報審議前或審議過程中，有機會對執行機關表達徵詢程序不足之建議，並思考於檢視表上何處呈現？或者為機關內部將計畫送審前必經程序？

### 陳委員玉潔

- 一、贊成國發會建議於檢視表明定徵詢人權諮詢員之不同方式，增列召開會議之選項，可鼓勵機關以此方式徵詢人權諮詢員意見。
- 二、對於「直接或間接」受影響對象，當初人權處草擬時想像的是什麼情形？另外，如果只寫「直接」，我擔心的是「間接」會被排除。如果無法釐清「直接或間接受影響對象」，是不是改為「可能會受影響對象」比較好？

- 三、按照目前 1-2 欄敘述，列舉的是處境不利群體，至於「宗教」是否列入以及如何列入，或許考量從平等及不受歧視角度切入，亦即不能因為性別、宗教、種族、階級、黨派而有差別對待，依據平等原則把「宗教」列入。建議先確定 1-2 欄的概念範圍再決定此處文字修正。
- 四、最後要強調行政機關在填表時對外諮詢溝通之必要性，不是機關自己獨立完成填表。因為在蒐集人權統計部分，通常機關要諮詢人權諮詢員，甚至對外召開會議，在溝通過程中才比較能確定需要的資料種類與範圍。而且，透過公開諮詢溝通也才能確定或發現真正受到影響的群體，也才會知道需要蒐集的資料，所以這個過程其實環環相扣，也需要持續確認和修正。

#### 林委員昕璇

- 一、贊同國發會建議，在歷次工作坊經驗，若機關依程序經過部會人權工作小組討論或諮詢人權諮詢員，在填表完整性及評估上顯然比沒有提報討論者多。基於權利項目之多元性及複雜性，恐怕非區區一個填表人員力所能及，透過合議制而不是單一人權諮詢員意見，進而博採周諮，宜於報院前能有相關合議制或會議機制，以檢視該表填列之完整性。
- 二、有關統計量化資料部分，在歷次工作坊多有討論，發現權責機關於執掌事項如性別等類別，已建置相關統計平台定期公開系統性、量化資料，如環境部有空氣汙染指標、教育部人權教育網亦有針對中等教育及各級學校心理輔導相關指標，現行行政院人權及轉型正義處(下稱人權處)將建立人權指標，立意良好，不過有些機關包容性未必充足，請思考如何整合各部會平臺資料，並與人權處人權指標資料進行勾稽，是對於未來建置人權統計資料重要的前置工作。
- 三、有關「直接或間接受影響對象」部分，以討論環境部環境檢驗測定法工作坊經驗為例，當時李柏翰委員就檢驗機構違反相關檢驗標

準，如實驗室本身有相關人權侵害狀況及後續內部及外部權利救濟機制，以及該法鼓勵吹哨者，並設有內部及外部申訴救濟機制，則對於環境檢驗測定法所涉及影響對象之範圍提出討論。「直接或間接」容易概念模糊，即便是對於人權有一定認識的委員，就具爭議性、高度複雜法案或利害關係人交織效果仍具挑戰，爰建議刪除「間接」之文字。

### 陳委員逸玲

- 一、贊成國發會建議檢視表增列召開人權諮詢員諮詢會議之選項，讓機關知道多元處理方式。
- 二、有關 1-2 欄提及「直接或間接受影響對象」部分，擔心的是刪除「間接」會有排除效應。以教師法為例，學生是重要受影響對象，假設填表僅限於「直接」，學生就有可能被排除。至於「間接」的範圍，或許可以藉由人權諮詢員或專家學者予以釐清。
- 三、檢視參與試辦之機關第一稿檢視表發現，多數於徵詢階段所進行意見蒐集不足，同意黃嵩立委員意見，請秘書單位思考是否增加審查機制，讓機關於報院前可以完備意見徵詢程序。
- 四、有關統計資料部分，以兒權統計處理方式為例，衛生福利部社會及家庭署是以各部會既有資料為基礎，彙整建置資料連結，惟並不完全符合國際要求兒權分組分類等應備資料，爰請人權處衡酌統籌建置統計資料庫。

### 陳委員昶榮

目前規劃中的機制是在計畫研擬初期，由計畫主辦機關徵詢人權諮詢員或部會人權工作小組提供意見，像是內政部、法務部及勞動部人權工作小組都已有 6、7 位人權專家學者，應已可提供相當完整之意見。如果在計畫研擬初期徵詢意見時，尚無法針對計畫草案深入討論，隨著計畫的推展逐步成形，如有必要，在後續對外意見徵詢階段，還是可依國

發會建議由主辦機關邀集人權諮詢員召開意見徵詢會議，再將徵詢意見情形呈現於檢視表 1-4 欄。

### 張委員益銘

- 一、目前中長程個案計畫分兩種審議核定途徑，一種由行政院核定，一種是部會自行核定。如屬涉及重大政策及跨機關性質，報院後由行政院依計畫性質，公共建設計畫及社會發展計畫交議國發會，科技發展計畫則交議國家科學及技術委員會(下稱國科會)，再由國發會或國科會會同財政部、行政院主計總處及相關機關審議，並請計畫主辦機關依意見修正後重行報行政院核定。
- 二、依現行審議機制，如屬由行政院核定之計畫，會審階段人權處可以表示意見，再請計畫主辦機關依人權處意見修正。另外，報院後之行政院審議階段，院裡得再請人權處表示意見，因此有二道把關程序。至於部會自行核定計畫，並未規定須如行政院核定機制，實務上或以諮詢會議，或依行政流程簽陳至部會首長核定。
- 三、性平部分，性別影響評估訂有學者專家參與機制，且每部會均設有性別平等專案小組，加上每年辦理性平業務輔導考核，可掌握部會自行核定計畫辦理性別影響評估情形。

### 行政院人權及轉型正義處劉科長庭好

- 一、日前進行試辦研討工作坊，邀請本小組委員以及部會人權工作小組委員共同討論，確實部分機關於工作坊討論之前，有一些盲點，如漏掉那些群體，透過討論，委員的意見可以協助機關建立起法案、計畫與權利項目的連結。或許在原本選項「徵詢人權諮詢員意見」後增加選項，供機關依計畫性質擇定徵詢方式，勾選書面、會議或其他形式。
- 二、有關 1-2 欄「直接或間接受影響對象」部分，以交通部公路公共運輸永續及交通平權計畫討論經驗為例，機關認為計畫影響對象僅有

受補貼之大眾運輸交通工具業者，經過討論發現協助對象包含老人、身心障礙者、兒童等，另外環境檢驗測定法規對象為檢驗機構，但檢測方法、程序及範圍背後影響到人民健康權。剛剛委員提到教育相關案例，其實對專業人員懲戒背後是避免他們違法執行業務影響民眾，均屬試辦階段發現可能須將間接受影響對象納入評估範圍之情形。則 1-2 欄之標題，是否得以「可能受影響對象」代替「直接或間接受影響對象」，再透過徵詢部會人權工作小組、人權諮詢員之機制引導機關釐清各別計畫可能受影響對象範圍。

三、目前要求機關填寫權利項目時，並未強制要求順序，所以部分機關依編號順序填寫，部分機關依最密切影響權利程度填寫，如果希望受影響程度較高之權利項目優先填寫，將於教育訓練及操作手冊引導說明

四、至於 1-2 欄舉例說明列入宗教 1 事，信仰與兒少、身心障礙者及新住民等群體放在一起，背後概念是否認為皆屬於社會上可識別群體，在處理統計資料或業務規劃上，會需要進一步思考機關如何界定個人或團體具該等身分及取得代表性團體之意見。

五、另外，委員建議強化計畫研擬過程意見徵詢部分，依行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點(下稱編審要點)第 8 點規定，計畫報院審議階段之審議事項包括確認「計畫需求」是否回應政策指示、民意及輿情反映，且在「計畫可行性」部分，亦須審查社會參與及政策溝通成效，應可藉此審議事項規定，促使主辦機關於計畫報院前進行充分之意見徵詢，並得請國發會代表提供實際執行上之審議標準及經驗。

六、至人權統計部分，因為正在發展人權指標，發現資料分散在不同機關，於各機關蒐集統計資料階段可能未融入人權觀點，缺乏各類分組分析資料，導致無法直接運用，未來人權處會併同考量研議規劃。

**黃委員嵩立**

- 一、目前 1-3 欄提及「尚無相關統計資料，將建立調查或統計機制」，因這一個特定計畫，通常會有目的性地蒐集相關資料，例如關於迫遷，自然會對受到迫遷之人進行定期追蹤，如果限定為「機制」，填表人可能沒辦法想像，建議修正用詞。
- 二、針對報院後會審可以請機關針對徵詢等資料再釐清或進一步蒐集之說明很清楚，想請教的是，是否有審查機制，不管是人權諮詢員或學者專家，讓機關可以在填表過程中發現意見徵詢不足，可以於報院前即完備相關意見蒐集？

### **行政院人權及轉型正義處劉科長庭好**

基於現行規劃已請機關計畫研擬初期諮詢人權諮詢員或提報部會人權工作小組討論，以及於計畫中須呈現社會參與及政策溝通現況，目前並未要求機關於報院前要有自我審查機制。

### **陳委員昶榮**

委員是否係指得比照法案及性別影響評估檢視表，由法制單位檢核程序要件是否完備之作法，於計畫部分增列須由機關內部單位複核欄位？

### **陳委員玉潔**

- 一、因計畫核定分為行政院核定及部會自行核定兩種，除現行院裡核定既有會審制度可以把關計畫主管機關落實人權影響評估情形外，部會自行核定計畫缺乏審查機制。雖然規劃有人權諮詢員及部會人權工作小組，也有公開意見徵詢，但還是希望人權處有一定程度監督或審查，或者是像性別影響評估一樣有比較完整審查機制，機關內部得以把關。
- 二、另外，剛提到的編審要點，一旦人權影響評估制度化，該要點是否需要一併修正？

## 行政院人權及轉型正義處劉科長庭好

現行性別影響評估檢視表即為編審要點之附件，本次會後將移請國發會配合研議修正編審要點，並將修正後之中長程個案計畫人權影響評估檢視表比照性別影響評估之作法，納為附表。

## 張委員益銘

中長程個案計畫人權影響評估檢視表如經本次會議定案後，將比照性別影響評估納入附表進行編審要點修正。第二步，將研擬修正之編審要點及附表函送各機關意見。如未有修正共識，第三步，將邀請機關與會討論協商，此階段並邀請人權處與會。最後，進行法規修正作業，簽陳行政院（會審法規會、人權處等）核定後，由國發會代擬代判發文修正編審要點。

## 行政院人權及轉型正義處張參議芄睿

- 一、檢視表 1-2 欄標明「直接和間接」之用意，為提醒機關受影響對象不僅限於該計畫適用對象，應多予思考評估。
- 二、各該計畫複雜性不一，直接和間接受影響對象之釐清有賴經驗累積，秘書單位可提供案例說明，引導機關思考。

## 黃委員嵩立

因從 1-2 欄至 1-4 欄都是以受影響之群體出發思考，1-5 欄以下是否從權利項目改以群體進行評估？舉例，計畫對於老年人及其照顧者個別相關權利之影響。

## 行政院人權及轉型正義處劉科長庭好

評估的過程是整個檢視表都需反覆進行，例如，先整體思考涉及之權利項目，可能在後續意見徵詢階段才發現計畫對於兒童有所影響，這時候機關要回去修正 1-2 欄，增列兒童為受影響對象，所以，並不是照順序填表後就只限於對這些預先盤點出來的受影響對象進行意見徵詢

或評估，隨時可以調整範圍

## 主席

一、今天討論的中長程個案計畫人權影響評估檢視表將成為編審要點附件，一體適用報院核定及部會自行核定計畫，透過檢視表引導部會完備部內人權工作小組功能，或者落實外部人權諮詢員意見徵詢機制。

二、總結前面討論，檢視表修正方向如下：

(一)填表說明部分，參考國發會建議，納入邀請人權諮詢員召開人權影響評估徵詢會議相關選項。

(二)檢視表 1-2 欄「直接或間接受影響對象」與 1-3 欄、1-4 欄具有連動關係，提醒機關不以直接或間接受影響對象為限，爰文字保留，並請補充案例說明「直接」、「間接」。

(二)檢視表 1-3 欄有關「建立調查或統計機制」等文字請參委員意見修正。

三、至於報院前機關自行檢視意見徵詢是否充足及審查機制部分，除透過檢視表 1-2 至 1-4 欄引導思考影響對象、統計資料蒐集及意見徵詢外，此階段希望讓機關藉由對部會人權任務編組、人權諮詢員之意見徵詢及參考人權處會審意見，逐步累積案例敏感度，另外一方面，亦須持續強化各機關意見徵詢落實能力。

## 行政院人權及轉型正義處張參議芄睿

性別影響評估已實施多年，刻正檢討建置人才參考名單，而人權影響評估機制剛起步，外審制度係奠基於外界之參與量能，在權利項目眾多且複雜情形下，目前並沒有足夠之專業且熟悉人權影響評估學者專家，建議待人權影響評估機制實施一段時間後，再研議報院前審查機制。

## 黃委員嵩立

一、有關「國際人權公約保障權利項目索引表」所列國際人權規範，建

議優先列舉兩公約。

二、建議依世界人權宣言第 17 條，權利項目增列「財產權」，惟須先釐清是否承認個人對生產工具、自然資源得主張財產權。

三、有關權利項目整併部分，

(一)同意權利項目 8「自由被剝奪之人的人道處遇」併入權利項目 5「免於酷刑或其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰權」；至權利項目 13「刑事訴訟中的最低保障」併入權利項目 10「公平審判權」部分，皆於第 32 號一般性意見解釋，整併應不成問題。

(二)至於權利項目 11「外國人、大陸地區人民、香港澳門居民及無國籍人之驅逐」涉及不遣返原則，應併入權利項目 5「免於酷刑或其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰權」，而非權利項目 9「遷徙自由權」。

(三)建議修正權利項目 20「工作權」名稱為「工作權(包括免於奴役和強迫勞動的權利、免受剝削的權利、休產假的權利)」，將經濟社會文化權利國際公約第 6 條至第 8 條範圍均納入說明。

### 陳委員玉潔

一、依照國際核心人權公約盤點各項權利項目，可能造成如財產權未被列入其中的盲點，原因是冷戰時期下，東西方陣營無法就財產權達成共識。雖然國際核心人權公約沒有列，但財產權是重要的基本人權，顯然應要列入檢視之權利項目。另外，有一些常見的權利未在早期人權公約中列出，但也逐漸受到國際肯認，如環境權、發展權等。此外，除考慮國際規範外，自有我們憲法體制下承認之人權範圍，請人權處評估是否獨立列舉，不用受限於國際核心人權公約。

二、有有關權利項目整併部分，會發現有些不適合併入，但得以其他方式讓機關瞭解某些權利項目高度重合，可以於檢視表 1-5 欄至 1-7 欄整合評估。舉例，權利項目 8「自由被剝奪之人的人道處遇」與公民與政治權利國際公約第 10 條相關，而權利項目 5「免於酷刑或

其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰權」則是依據公民與政治權利國際公約第 7 條，兩者對應之「一般性意見」也不同。如果認為在此計畫或法案討論範圍高度重疊，予以整合評估即可，但不能夠在權利項目層次就把兩個不同權利整併。

三、另外，同意索引表第二欄名稱修正為「對本權利項目可能造成影響之事項」。

### 林委員昕璇

一、這幾次工作坊發現，像是財政部所得稅法相關稅目、稅基、稅率，甚至納稅主體及客體之變更修正，因應我國國情且財產權亦是大法官釋字第 400 號等相關解釋都有承認之基本權利，再加上，國防部眷村文化保存及發展條例草案，主管機關就徵收要件於工作坊討論交流，涉及「財產權」高度侵害影響，爰贊同明文列舉「財產權」為權利項目之一。

二、有關權利項目 3「獲得有效救濟之權利」部分，人民本就因政府不利行為而有相關行政及司法救濟機制，這於歷次工作坊都有觸及，惟大法官釋字解釋處理憲法第 16 條保障訴願及訴訟救濟權利，明文是人民權益受侵害後，有請求行政及司法救濟之權利，所以依此脈絡之下，權利項目 3「獲得有效救濟之權利」與憲法第 16 條保障訴願及訴訟救濟權利是相關連結的，未來不能排除計畫或法案為某群體創設新制救濟機制，爰建議權利項目 3「獲得有效救濟之權利」保留。

三、有關權利項目 20「工作權」是否與權利項目 6「法律人格獲承認、免於奴役和強迫勞動的權利」、權利項目 15「免受剝削、暴力和虐待」、權利項目 21「休產假的權利」進行整併？針對「工作權」部分，主要意涵為人民可以自行決定職業，至於權利項目 15「免受剝削、暴力和虐待」及權利項目 6「免於奴役和強迫勞動的權利」，延伸涉及當事人健康權的保障與其意志自主性，基於權利本質不一

樣，倘整併可能造成主管機關填列檢視表之概念混淆。

### 陳委員逸玲

- 一、權利項目 3「獲得有效救濟之權利」建議保留，如人口販運防制法已對被害人設計特殊救濟措施。另贊同鄧衍森委員之建議，避免機關直接選填現行機制，宜請機關自行填寫說明救濟機制。
- 二、關於權利項目之整併，權利項目 15「免受剝削、暴力和虐待」有關剝削之概念範圍較廣泛，不限於強迫勞動，包含經濟剝削、性剝削等議題，跟工作權之核心概念是不一樣的，再者，索引表並非僅為引導機關填寫檢視表之用途，更重要的是，讓機關瞭解、認識各該權利項目重要意涵，假設權利項目 17「尊重家庭的權利」和 21「父母和子女的權利」整併，則「代理孕母」及「代孕子女」等議題放「尊重家庭的權利」下，概念截然不同，爰建議分開不整併。

### 黃委員嵩立

- 一、「工作權」無法純然區分公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約所要保障內涵，「免於奴役和強迫勞動的權利」是公民與政治權利國際公約所揭示，至「工作權」多於經濟社會文化權利國際公約闡明，建議「免於奴役和強迫勞動的權利」保留，但順序上可調整至「工作權」下一個權利項目。
- 二、至於權利項目 15「免受剝削、暴力和虐待」中「暴力和虐待」或可與權利項目 5「免於酷刑或其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰權」整併。又權利項目 15「免受剝削、暴力和虐待」中「免受剝削」究竟在公約意旨涵括範疇？以及是否屬於獨立的權利？
- 三、權利項目 8「自由被剝奪之人的人道處遇」涉及公民與政治權利國際公約第 10 條，主要談及監獄處遇應以使其悔悟自新，重新融入社會生活為目的，其與權利項目 5「免於酷刑或其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰權」有關公民與政治權利國際公約第 7 條

避免遭受暴力、虐待是不同的概念。

#### 行政院人權及轉型正義處劉科長庭好

- 一、為了確保修正彈性，索引表並不會隨檢視表列為編審要點之附件，將與操作手冊同列為填寫檢視表參考資料，以利滾動修正。
- 二、已於檢視表備註說明，當同時涉及兩個以上影響內涵高度重疊之權利項目時，或可以同時進行評估。如考量索引表未來亦可用於指引機關認識各該權利項目內涵，原先擔心機關重複填寫相同評估而進行權利項目整併檢討，或可以整合評估方式處理，不一定須整併權利項目。

#### 主席

一、有關權利項目整併：

- (一) 權利項目 8「自由被剝奪之人的人道處遇」、權利項目 11「外國人、大陸地區人民、香港澳門居民及無國籍人之驅逐」、權利項目 15「免受剝削、暴力和虐待」、權利項目 21「父母和子女的權利」保留不整併。
- (二) 權利項目 13「刑事訴訟中的最低保障」併入權利項目 10「公平審判權」；權利項目 25「休產假的權利」併入權利項目 20「工作權」。

二、權利項目增列「財產權」。

三、權利項目增列「其他」選項，以涵蓋未來新興權利。

#### 陳委員逸玲

- 一、針對索引表關鍵字部分，請釐清權利項目 2「不受歧視與平等權」新增「星座」、「血型」，是否適合列於該權利項目？
- 二、權利項目 13「思想、信念及宗教自由」之重要內涵提及「編製和分發宗教文章或刊物」，是否隱含政府支持這樣做法？

#### 行政院人權及轉型正義處劉科長庭好

- 一、相關關鍵字參酌各界意見增列，至於委員所提「星座」、「血型」，是因為就業服務法文字，爰先予納入。
- 二、索引表第 2 欄有參採納入一般性意見提及之重要內涵，也避免整表皆使用祈使句呈現，惟相關文字並非在要求政府應做這些違反權利意涵之行為。

### **陳委員玉潔**

索引表第 2 欄原本是參照澳洲人權影響評估，澳洲是用「Policy triggers」表示，是一個中性、事實的敘述，而目前索引表第 2 欄也是中性、事實的敘述，用以提醒機關，如果其政策法案涉及到表格中例示事項，就必須考慮是否啟動(trigger)這項人權的評估。因此，如果索引表第 2 欄名稱使用「重要權利內涵」之文字，確實跟原本表格敘述不符，恐會讓人誤解以為政府應該要去做這件事。用中性用詞表達會更好。

### **黃委員嵩立**

針對人身完整性部分，建議於權利項目 7「人身自由與人身安全權」補充呈現。

### **主席**

請秘書單位視參與試辦之機關於 9 月底前修正提供檢視表第二稿情形，進行歸納整理，適時調修檢視表並製作案例做為明年教育訓練教材。