

人權影響評估機制研修小組第 1 次會議紀錄

時間：112 年 4 月 28 日(星期五)上午 9 時 30 分

地點：本院貴賓室

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、報告事項

案由一：法案及中長程個案計畫作業流程報告案。(報告機關/單位：
本院法規會、國家發展委員會，各 5 分鐘)

決定：洽悉。

案由二：現行影響評估機制推動及規劃情形報告案。(報告機關：環
境保護署、衛生福利部、文化部、客家委員會，除衛生福
利部 10 分鐘外，其餘各 5 分鐘)

決定：

一、洽悉。

二、請客家委員會及文化部會後分別就研擬之族群影響評估檢
視表及操作手冊、文化影響分析檢視指標等資料予秘書單
位。

參、討論事項

案由：為規劃人權影響評估機制案，提請討論。

決議：

一、法案及中長程個案計畫之人權影響評估，其內容及範圍應涵
括國際人權公約及其一般性意見等國際人權規範，並廣納可
能受影響之各種處境不利群體；評估過程並應充分徵詢各類
處境不利群體及其代表團體等利害關係人之意見。

二、考量現行就「法案」進行影響評估之作法相對完整，請秘書單位參酌與會委員及機關代表之意見，就人權影響評估應納入之具體項目內容，先以現行法案及性別影響評估檢視表為基礎，擬具修正草案；另就整體評估機制及流程之設計提出相關規劃，提下次會議討論。

肆、散會。(中午 12 時)

委員及機關代表發言摘要

報告事項一、法案及中長程個案計畫作業流程報告

黃委員嵩立

參考國外之推動經驗，進行完整之人權影響評估，通常需要 3 個月至 6 個月之時間，則未來如須充實中長程個案計畫之人權影響評估機制，是否將影響目前中長程個案計畫自研擬至核定所需之時間？是否可能因無法於期限內完成人權影響評估，導致該計畫被認定不具可行性而未獲核定？

王委員國羽

- 一、人權影響評估機制應將九大核心國際人權公約規範融入，可思考於現行機制外進行獨立評估之可行性；如係融入現行中長程個案計畫審議程序，應在辦理時程上給予一定彈性。
- 二、中長程個案計畫之擬定，應納入地方政府之意見；如係由各地方政府實際執行，則應對各地方政府提供適當之教育訓練，確保相關人員瞭解進行人權影響評估之目的及方式，以發揮人權影響評估機制之預期效益。

主席

- 一、現行法案及中長程個案計畫之審議，是否有時程之相關規範？審議通常需要多長時間？擴充人權影響評估內容對時程可能造成何等影響？
- 二、目前中長程個案計畫之計畫主辦機關(單位)是否包括地方政府？抑或僅限於中央部會？
- 三、現行法案及性別影響評估檢視表有關徵詢及協商程序部分，即須填列與地方自治團體協商之情形，後續仍可思考強化地方政府程序參與之機制。

張委員益銘

一、有關進行人權評估對計畫審議期程之影響：

- (一)依現行性別影響評估之作法，機關研擬計畫初稿時，即應請性別影響評估委員協助檢視，並依其建議修正計畫後再報院審議，或者由機關首長自行核定，其評估期程不會太長。
- (二)考量部分計畫作業時程上較為急迫，如經行政院交議需儘速研擬提出之計畫，倘均需 3 個月至 6 個月始能完成人權影響評估，對主辦機關(單位)可能造成相當大的壓力，可思考是否得採行縮短評估時程之彈性作法。
- (三)建議針對九大核心人權公約擇定核心、通案性之指標進行人權影響評估，俾使評估事項更為聚焦，提升行政效率，且對計畫審議期程之影響比較小。

二、目前中長程個案計畫主要由中央各部會提出，由地方政府提出之計畫僅為少數，如捷運興建案、金門大橋等，且仍需透過中央部會主導相關審查程序，故中長程個案計畫之審議程序仍以中央機關為主要對象。

陳委員昶榮

- 一、法案與中長程個案計畫不同之處，在於法案有可能是新訂、全案修正、部分修正，或配合其他法規酌修文字，例如配合民法監護宣告修正。目前無論修正幅度，均須填列法案及性別影響評估檢視表。新訂案之人權影響評估可能需較長時間進行檢視；僅作部分文字修正之法案，似可允許以簡化方式進行評估。
- 二、現行人權影響評估雖未明定法案主管機關比照性別影響評估邀請性別專家學者進行評估，惟部會仍得自行徵詢人權專家學者進行評估。
- 三、實務上，倘為因應時事而有修法之急迫需求時，如打擊詐欺犯罪，就法案進行意見徵詢及影響評估等程序之時程確實較一般案件更為緊迫，於設計相關機制時應併予考量此類修法之情形。

主席

有關委員建議法案及計畫之人權影響評估機制之設計，應配合審議期程給予一定彈性，現行性別影響評估在法案及計畫審議期程上，是否亦有相關作法，以兼顧評估作業及法案、計畫之推動時程？

本院性別平等處謝科長瓊瑩

- 一、 法案及中長程個案計畫之性質不同，惟在制度設計上均以如何藉由評估過程發現性別議題並做出回應，制度推動重點為「政府機關是否有能力進行影響評估」及「對外徵詢意見之適足性」。性別影響評估制度，要求各機關於法案或計畫研擬之初期，即應融入性別的概念，因此需強化各機關人員需具有性別敏感度及操作性別影響評估能力，以及落實對外徵詢性平專家意見過程，確保計畫或法案內涵具性別觀點。
- 二、 我國自 92 年開始推動性別影響評估，即持續針對各機關辦理教育訓練，並配合中央對地方政府之輔導考核制度，逐步引導提升機關辦理性別影響評估評估品質。又為改善機關囿於時間及經驗不足，而無法自行進行完整評估之問題，除繼續強化外部之程序參與，並於 108 年性別影響評估制度方案中增設性別諮詢員，由機關內部熟悉性別人權概念也熟悉業務性質的人，在計畫及法案研擬過程中即時提供性別觀點意見。
- 三、 除強化教育訓練及外部參與機制外，計畫及法案報院審議階段，性別平等處(下稱性平處)藉由出席相關會議或提出修正意見，確保法案將性別觀點納入。

主席

法案或中長程個案計畫報院之性別影響評估內容尚未臻完善，現行作法將如何處理？

本院性別平等處謝科長瓊瑩

- 一、中長程個案計畫部分，係配合中長程個案計畫審議之程序處理，由國家發展委員會彙整性平處及相關機關意見後，函請主辦機關參酌各機關意見修正，主管機關參考本處建議進行評估，屬具體可行者將納入計畫修正，如屬現階段尚不可行者或窒礙難行將提出說明。
- 二、法案部分，性質上對性別議題造成實際影響的，未必是修正條文本身內容，可能是依該法律授權所定之法規命令及後續執行之相關作法，因此各機關依據辦理性別影響評估結果，除評估修正條文內容外，亦須將性別觀點融入法規授權相關子法及後續執行之各個層面，本處也會參與審議提出相關建議。

鄧委員衍森

- 一、查閱相關文獻所稱人權影響評估，得由政府及政府以外之第三方操作，亦有事前評估及事後評估之區別；另現行法案及性別影響評估檢視表之內容較為簡略，建議釐清現行評估項目及內容與相關文獻建議進行人權影響評估之步驟或流程有何落差，並思考日後之人權影響評估作法究應融入現行機制，抑或比照環境影響評估之模式，另行立法並獨立操作。
- 二、歐盟依 OECD 規範進行永續影響評估之作法，實務上會於投資條約訂定事前，詳細檢視將於國家及歐盟層級分別造成何等影響。我國簽訂對外投資之雙邊、多邊協定亦應進行人權影響評估。

陳委員玉潔

- 一、建議本小組先行確認人權影響評估機制係以融入現行法案及計畫之評估方式進行，或於現行機制以外獨立進行人權影響評估後，再進一步討論人權影響評估之具體事項。建議秘書單位先行整理其他國家進行人權影響評估之作法，如澳洲之人權影響評估機制即相對完整，提本小組討論並蒐集相關機關意見後，再行研議我國之相關制度設計。
- 二、倘經本小組達成共識，於現行機制融入人權影響評估，建議比照性平

處之作法，由人權及轉型正義處或特定機關主責，針對提升政府機關對人權議題之敏感度部分進行培訓，俾於法案及計畫研擬初期即融入人權觀點。

報告事項二、現行影響評估機制推動及規劃情形報告

主席

文化基本法目前僅規定「得」進行文化影響分析報告，目前亦無進行文化影響分析之實際案例。文化部是否已有相關檢視表件或機制可供部會操作影響分析之參考？

文化部顏副司長容欣

本部前業就文化影響分析進行相關委託研究，製作操作手冊，另參考性別影響評估之作法擬具檢視表之格式。惟學者專家認為該等表格可能過於簡略，目前係以建立評估指標及架構方式提供部會進行分析之參考，而非以檢核表方式進行。本部可於會後提供相關資料予秘書單位，供本研修小組參考。

主席

客家委員會就族群影響評估部分，如有相關檢視表件及操作手冊，會後亦請提供本研修小組參考。

客家委員會廖科長晨佐

本會研究案已有相關成果，會後另行提供。

謝委員若蘭

一、我國自 2005 年起推動性別主流化，本人前於擔任臺南市族群委員期間，即提出宜比照性別主流化概念處理族群主流化議題，該市成為國內第一個成立族群主流化委員會推動相關事務的地方政府。因國內對族群主流化概念之認識較為不足，相關政策推動實屬不易，需要持續進行相關教育。

- 二、法案及中長程個案計畫之人權影響評估機制，建議參考已發展成熟之性別影響評估模式辦理，如各部會召開性平小組會議時，由性平會派員出席；建立接軌國際之性別平等指數/指標之作法。又法案及計畫人權影響評估之填報，雖係由各該主管機關或主辦機關進行，仍建議參酌性平處之作法，由人權及轉型正義處就人權議題於行政院及部會層級建立跨部會協調機制等，如就族群主流化議題，強化原住民族委員會等相關機關之角色，並與行政院原住民族基本法推動會之功能連結；或就身障議題連結衛生福利部、就性別議題連結性平處等。
- 三、另建議於人權影響評估機制強化公民社會之參與，除主責機關、相關部會、學者專家外，也應建立民間團體等非政府組織表達意見之機制。

黃委員嵩立

- 一、參考目前國內發展相對成熟之性別影響評估及環境影響評估作法，因環境影響評估係由環保署辦理，而人權影響評估係由各法案主管機關發動評估，故本質上較接近性別影響評估，較符合人權影響評估欲達成之目標。惟制度設計上，仍可借鏡環境影響評估機制進行二階環評之作法，亦即檢視既有之資料進行書面評估後，認為尚不足以明確認定對人權可能造成之影響時，啟動第二階段之人權影響評估。
- 二、為求人權影響評估之完整周延，相關檢視表之設計，重點在於如何呈現法案及計畫對各該權利項目及群體可能造成何種影響，嗣後宜先整理各公約保障之重要權利項目，及相對應可能受影響之群體，如老人、兒童、婦女、LGBTIQ 等，表單設計上，可能於不同表格分別填列，亦得於同一表格呈現，僅表格內容相對複雜。相關制度設計應回歸人權影響評估機制之目的，不宜以減輕機關填表負擔作為最優先考量。

討論事項、為規劃人權影響評估機制案

陳委員逸玲

- 一、主管(辦)機關就同一法案或計畫，倘須就已國內法化之人權公約逐一辦理影響評估，恐有執行上困難，且致行政機關欠缺配合意願；與現有機制整合應較容易推動，惟仍須思考「誰」以及「是否有能力」進行整合各人權公約之評估。尤其兒少之影響評估有其獨特性，應作詳盡討論。
- 二、考量人權影響評估工作需要投入相當之時間及資源，是否需要對所有法案及中長程個案計畫均進行完整人權影響評估，是否得於文獻所提步驟之「篩選」階段，擇定對人權影響較高之法案及中長程個案計畫，要求其辦理完整之人權影響評估，其他法案及計畫則進行簡單之評估。
- 三、目前已制定、修正之法案或經核定之計畫，嗣後是否有溯及辦理人權影響評估之規劃？又世界銀行之人權影響評估文獻所列第三步驟為「蒐集資料」，與議程所列第三步驟之「設定政策目標」不同，建請併予釐清。

黃委員嵩立

- 一、有關人權影響評估之客體範圍，建議除了簡單修正的法案之外，所有法案都應進行人權影響評估。
- 二、有關人權影響評估之步驟：
 - (一)參考環境影響評估之作法，「篩選」(Screening)之功能，係在擇定應進行二階環境影響評估(下稱二階環評)之案件，符合一定條件即應開啟後續程序，進行較深入之評估；「輪廓界定」(Scoping)則是二階環評的第一步，對於無法藉第一階段環評書面檢視釐清的問題，於此階段須透過外部諮詢、實地訪視等方法，進一步確認未來可能對哪些族群造成影響、需要花費多少時間及資源去進行評估，一般而言需要3至6個月時間。
 - (二)就文獻建議之評估步驟，得視法案之性質適用全部或部分流程：特

定法案於「篩選」階段如已可取得足以進行後續評估之資訊，即可省略中間步驟，直接進行「分析」(Analysis)；不符合上述條件之法案則應進入第二階段，而須逐一適用所有步驟進行完整之人權影響評估。

王委員國羽

依黃嵩立委員意見，應藉「篩選」步驟區分哪些法案僅須進行一階段評估，哪些要深入做完第二階段評估，據以決定評估流程是否繼續進行，故相關文獻所列步驟似無須逐一完成，可能提早進入後續步驟，亦可能開啟其他深入評估。

鄧委員衍森

未來擬發展之人權影響評估機制，屬事前、全面性的評估，衛福部、文化部、客委會等相關機關研議中之兒少權利影響評估、身心障礙權利政策及法案影響評估等，其內容究係互斥抑或可以互相包容？其與現行法案及性別影響評估檢視表之步驟是否得以互相對應？如有互相包容、對應之可能，考量各部會已有進行法案及計畫影響評估之相關經驗，則依國家人權行動計畫應建立之人權影響評估機制，宜融入既有的法案及性別影響評估機制，以特定「權利」為基礎進行整合，作具體之影響評估，無須獨立進行。惟仍須思考是否得以表格的方式呈現。倘須獨立進行，則須考量環境影響評估之模式單獨立法。

張委員文郁

- 一、人權影響評估與環境影響評估有本質上之差異；環境影響評估之決定係針對許可開發與否作成行政處分，開發商得對之提起訴願及行政訴訟，人權影響評估則無此情形，評估內容及程序容有不同思考。
- 二、現行法案及性別影響評估檢視表涉及人權部分之填列格式較為簡略，另依本人參與衛生福利部法規會之經驗，其每年審查案件數量龐大，部分法案時效又相當急迫，無法由法規會充分審查涉及人權部分之

評估結果，故依現行部會填報之方式，如須進行完整、詳盡之評估有其困難。

三、建議以現行法案及性別影響評估機制為基礎，由法案主管機關先進行人權影響評估之自評，再由人權相關任務編組之委員進行複評，說明如下：

- (一) 法案主管機關於研擬法案時，即應徵詢人權專家學者意見，自行評估該法案對人權可能造成之影響，而非於法規會階段才進行審查，避免其他機關或法規會審查時始發現有違反人權的疑慮。
- (二) 機關研訂法案初期，即應送行政院人權及轉型正義處審查，或由該處與行政院法規會共同進行審查後，送請人權相關任務編組之委員進行複評或開會作成決定。如作此規劃，因各部會法案龐雜，應確認人權及轉型正義處是否具適足人力、人權相關任務編組委員是否有針對跨公約議題進行詳細審查之時間、能力及意願等；必要時，可訂定行政院人權及轉型正義處和法規會共同審查法案之注意事項，供人權相關任務編組委員審查之參考；亦可由行政院法規會就人權影響評估內容之審查結果進行分類統計，哪些機關、多少案件之評估不夠完善、經評估有哪些可能違反人權之情形，以及後續的改善對策。此規劃恐需大量經費及人力，以行政院人權及轉型正義處現階段之預算及人力規模，應以中央之法案及中長程個案計畫為評估對象，建議暫不納入地方自治規章。
- (三) 人權影響評估機制相關規劃，應考量行政機關實務上之可行性，避免提出機關現階段難以執行之作法，日後再持續檢討、建構完善機制。

林委員昀嫻

一、議程所列相關文獻的七個步驟，部分概念互相重疊，其與各該評估機制對應之欄位亦有待商榷，如目前所有影響評估都沒有與「篩選」步驟對應之欄位；身心障礙權利政策及法案影響評估亦無對應「設定政

策目標」之欄位；中長程個案計畫性別影響評估之一般表，「1-3 性別議題」及「2-1 性別目標、績效目標」項目應可互相對應，則文獻建議之步驟是否均需採納？建議先行釐清各該步驟之內涵，俾與各該評估機制之檢視項目具體對應。

- 二、考量各部會業務繁忙，如欲提升人權影響評估機制之可行性，是否可參考中長程個案計畫之性別影響評估表件選用指引有關「免重辦性別影響評估」、「簡表」之制度設計？又目前採行上開簡化做法與採用一般表的比例如何？如有相關辦理情形統計，應有助於減輕機關對於行政負擔之疑慮。

行政院人權及轉型正義處劉科長庭好

- 一、依國家人權行動計畫有關建立人權影響評估機制之規劃，除非日後設計相關排除機制，原則上所有法案及中長程個案計畫都應進行人權影響評估。爰須請本小組確認下列事項：是否所有法案及中長程個案計畫均應適用相同之評估流程，抑或得依委員上述建議，參考中長程個案計畫之性別影響評估作法，區分一般表及簡表，或設計二階篩選機制，允許部分法案或計畫僅須作一階段評估，部分始進行第二階段評估？倘訂有篩選的機制，是否可能促使行政機關在法案及計畫之研擬上，盡可能促成僅作一階段評估或適用簡表之標準？又特定檢視項目，如外部諮詢，其對於人權影響評估結果如具高度重要性，是否仍僅置於第二階段或一般表諮詢，是否於第一階段即須辦理？
- 二、各該文獻建議採行步驟及用語及概念不盡相同，歐盟文獻業提及「設定政策目標」之步驟，惟實務上，法案研擬前如已確立修法方向，即毋需再設定政策目標；倘修法方向尚須徵詢意見，可能後續仍有設定政策目標之必要。故進行人權影響評估之步驟及相關流程如何設計，將依本小組研修結果辦理。
- 三、另就委員建議人權影響評估機制應具整合性、全面性，且應將各類群體納入而避免遺漏，因為評估內容須含括各該人權公約保障之所有重

要權利，參考本處研擬推動人權指標經驗，各機關很難找到這麼多兼具跨公約知能且熟悉所有不利群體之人權學者專家，似不宜過度仰賴人權專家學者，或期待僅由少數學者專家提出完整之評估意見。此部分建議參考性平處推動性別影響評估之作法，一方面強化民間參與，另一方面亦應持續規劃、推動相關人員之教育訓練。

主席

- 一、請秘書單位參酌委員意見，就相關文獻所列各該步驟之內涵再予釐清。
- 二、現行法案及中長程個案計畫之法案及性別影響評估檢視表之「7-3 對人權之影響」，是否即係以融入方式進行人權影響評估？現行作法為何？

陳委員昶榮

- 一、在法案部分，目前雖未要求主管機關以獨立程序進行人權影響評估，惟主管機關應於法案及性別影響評估檢視表「7-3 對人權之影響」欄位進行自評。法案報院審查後，法規會亦會以人權觀點檢視法案及相關表件填報內容，如是否符合處罰明確性、授權明確性等原則、大法官解釋、及各該人權公約規定，故於法案報院之審查程序已實質融入人權議題。
- 二、有關人權影響評估整合各人權公約保障之權利及群體之具體作法，要求直接於現行法案及性別影響評估檢視表填列，如可能致表格內容過於繁複，另可考量檢視表本身欄位予以簡化，詳細評估分析資料另以附件方式呈現。現行法案及性別影響評估檢視表之「參、法案內容涉及領域」業要求主管機關勾選涉及之議題領域，後續可依九大公約分別擇定檢視指標或製作對應之檢視表，供部會依領域去適用應填列之檢視表格式。亦可參考性別影響評估機制之經驗，研擬製作簡表，篩選法案適用不同評估流程，配合人權相關任務編組委員於評估過程中協助提供諮詢意見，俾於法案形成過程中持續融入人權觀點。

張委員益銘

考量各項計畫規模不一，為簡化行政流程，建議與現行法案及性別影響評估檢視作業整合，先以九大公約之核心指標為評估範圍，並得採行現行性別影響評估檢視表之作法區分一般表及簡表，先由計畫主辦機關得就中長程個案計畫先諮詢人權相關任務編組委員後，提出自評檢視意見，再由各部會送行政院審議，或由部會自行審議；於審議過程中認有進一步深入評估之必要者，再進行第二階段評估。

黃委員嵩立

- 一、進行評估時，如既有之資料尚不足以供主管機關據以判斷各該法案及計畫可能對人權造成何種影響，即應要求主管機關進一步蒐集資料，且不排除反覆進行資料蒐集步驟之可能。建議秘書單位繪製流程圖，俾利相關討論進行。
- 二、人權影響評估應以可能受影響的群體為中心進行制度設計，先建構完整的程序，而不宜以簡化程序為優先考量。如有可行性及行政負擔之疑慮，於提出評估機制之初步規劃後，宜由本小組擇定案例試行操作評估流程、填列相關文件，避免提出後造成機關執行上之困難。

鄧委員衍森

建議請各部會依其過去辦辦法案及性別影響評估之經驗，協助檢視相關文獻建議之人權影響評估步驟融入現行機制後，可能遭遇之問題，提供具體建議。

主席

- 一、法案及中長程個案計畫之人權影響評估，其內容及範圍應涵括國際人權公約及其一般性意見等國際人權規範，並廣納可能受影響之各種處境不利群體；評估過程並應充分徵詢各類處境不利群體及其代表團體等利害關係人之意見。
- 二、考量現行就「法案」進行影響評估之作法相對完整，請秘書單位參

酌與會委員及機關代表之意見，就人權影響評估應納入之具體項目內容，先以現行法案及性別影響評估檢視表為基礎，擬具修正草案；另就整體評估機制及流程之設計提出相關規劃，提下次會議討論。