



人權大步走-- 聯合國權利公約的實踐

臺灣自從失去聯合國代表權後，有關國際事務的參與及各種權利公約的實踐，屢屢因非會員國身分而難以真正投入及奉行。攸關國民權益保障的各項論述與法令規章雖常以聯合國權利公約為遵循的典範原則，然而與真正落實執行權利公約之精神與制度仍有一段距離。當人權議題已成為普世價值與普世規範時，臺灣也愈來愈不能自外於聯合國既定之各項國際公約，因此，讓國際公約具有國內法律之效力，並透過施行法建置我國之人權制度也在陸續推動中。

「公民與政治權利國際公約」(International Covenant on Civil and Political Rights，又稱公政公約、ICCPR)及「經濟社會文化權利國際公約」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights，又稱經社文公約、ICESCR)(以下合稱「兩公約」)為聯合國於1966年通過，且臺灣曾於1967年簽署，其後因我失去聯合國代表權，故迄未完成批准程序。然而兩公約規定所有締約國應採取各種適當措施，以尊重、保護及實現「世界人權宣言」及兩公約揭示之各項自由權利為重要之國際人權法典，也是國際人權保障體系相當重要之一環。

兩公約廣泛涵蓋各項重要人權議題，包含公政公約中之生命權、人身自由、遷徙及選擇住所之自由、接受公平審判之權利、言論自由、集會結社自由、參政權等；及經社文公約中之工作權、社會保障、家庭保障、適足生活水準、健康權、教育權、文化權等，為國際人權保障體系最根本的法源，與「世界人權宣言」合稱為「國際人權憲章」(International Bill of Human Rights)，聯合國亦以此為基礎，陸續制定如「消除對婦女一切形式歧視國際公約」(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women，簡稱CEDAW)、「兒童權利公約」(Convention on the Rights of the Child，簡稱CRC)、「身心障礙者權利國際公約」(Convention on the Rights of Persons with Disabilities，簡稱CRPD)等核心人權條約與各種國際性及區域性人權條約、宣言及原則，共同形成人權保障的普世標準。

有鑑於「兩公約」不僅為國際條約，其並已取得國際習慣法之地位，成為普世價值與普世規範，即便為非締約國，亦無法不適用。臺灣於2009年先行通過「公民與政治權

利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」，將兩公約所揭示保障人權之規定，正式明定具有國內法律之效力，並透過施行法之規範，逐步建置我國之人權制度。

其後，2011 年通過「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」，主要係針對聯合國於 1979 年通過之「消除對婦女一切形式歧視公約」，其內容闡明男女平等，享有一切經濟、社會、文化、公民和政治權利，締約國應採取立法及一切適當措施，消除對婦女之歧視，確保男女在教育、就業、保健、家庭、政治、法律、社會、經濟等各方面享有平等權利。一些社會關注的議題，如性別暴力防治、國籍權保障、未成年懷孕及婚姻、家庭關係中之經濟權益等亦於近年陸續被檢視與調整。

2014 年，陸續通過「兒童權利公約施行法」及「身心障礙者權利公約施行法」，前者主要施行的是 1989 年聯合國通過之「兒童權利公約」，為國際社會保障兒童少年人權的基本承諾，目前共有 197 個成員（member states）批准或加入，為共識度最高的國際公約。「兒童權利公約」的條款解釋適用，都要符合禁止歧視；兒童最佳利益；生命權、生存及發展權；及尊重兒童表意權等四大一般性原則。其權利範疇除兒童少年個體外，也兼及家庭及其所處環境、收出養、家外安置、少年司法體系、經濟剝削、性剝削、毒品濫用、人口販賣、中央與地方政策機制等。在落實兒童權利公約之議題上，有關不與父母分離原則尚有法規未盡符合；少年司法與被剝奪自由兒少保護原則中，行政與司法單位先行意見待整合；獲得適當訊息與傳播媒體對兒少權益保障、兒少遊戲權與設施之安全等的落實與宣導需努力等。

2014 年另行通過之「身心障礙者權利公約施行法」，係依據聯合國於 2006 年提出之「身心障礙者權利公約」而訂定國內應行遵守的法律。在人權觀點上，身心障礙者作為世界公民的一份子，其人權保障與兒童、女性、少數民族一樣，都需要聯合國會員國家採取必要的措施給予協助。因此，身心障礙者權利公約象徵的意義包括將身心障礙者權利納入國際人權體系之一環；讓全球身心障礙者免於受傷害或受歧視；建立更有效的監督及報告機制以實踐身心障礙者權利等。

2015 年，臺灣通過「聯合國反貪腐公約施行法」，主要在呼應聯合國於 2003 年提出之「聯合國反貪腐公約」（United Nations Convention against Corruption，簡稱 UNCAC），期待健全預防及打擊貪腐體系，加強反貪腐之國際合作、技術援助、資訊交流，確保不法資產之追回及促進政府機關透明與課責制度等。這些年，更多不同議題的聯合國權利公約被提出與討論，即使未能訂定施行法，以明確規範公約具有國內法律之效力，然而在法令政策規章及實務運作上，仍朝向國際權利公約的精神與規範努力。

各項國際公約施行法頒布只是臺灣邁向人權普世價值的開端，透過施行法的訂定，各項踐行公約的作為一一展開。以與本次專論主要探討與社會福利最為密切之三大國際公約為例，「消除對婦女一切形式歧視公約」於 2011 年訂頒施行法，2012 年起正式施行。

依照 CEDAW 規定，每 4 年需提出我國消除對婦女歧視國家報告，並邀請相關學者專家及民間團體代表審閱；各級政府機關執行公約所保障各項性別人權規定所需之經費，應依財政狀況，優先編列；另各級政府機關應於施行法施行 3 年內完成法令之制定、修正或廢止，及行政措施之改進，以符合 CEDAW 規定。目前有關 CEDAW 教育訓練及成效評估工作已落實生根；並已完成 2 次國家報告，現階段針對 CEDAW 第 2 次國家報告之 35 點總結意見及相關建議持續追蹤，並撰寫 CEDAW 第 3 次國家報告；在法規與行政措施檢視之修正方面，截至 2016 年 12 月底止，各部會及地方政府檢視案件數計 3 萬 3,157 件，經召開 38 次審查會議，同時邀集學者專家針對疑似違反 CEDAW 之法規進行專案審查會議計 20 次，不符合之法規及行政措施計 228 件，已完成法規及行政措施修正計有 208 件，函送立法機關審議 2 件，餘 18 件尚在行政機關修訂程序中。

如上述，「消除對婦女一切形式歧視公約」已依施行法之規定穩定的運作中。「兒童權利公約」及「身心障礙者權利公約」由於較晚通過，目前均已完成首次國家報告，並將分別於 2017 年 11 月、10 月召開國際審查會議；有關 CRC 及 CRPD 公約之教育訓練及法規檢視作業亦在積極進行階段。整體而論，社會福利領域在回應 CEDAW、CRC 及 CRPD 公約之態度與作法是積極且謹慎。

人權的保障與維護是現代社會最基本的普世價值，然而人權工作應有獨立的監察機關加以監督、倡議、調查、受理申訴與救濟等，目前各國國際公約的推動主責單位散在法務部、行政院性平處、衛生福利部社會及家庭署等，在整體國際公約橫向的整合與縱向的規劃推動上有其制度上的限制，相關專業人力與經費配置亦是捉襟見肘，若僅是形式要件符合國際公約的制度與規範，然而人權無法真正內化為各單位行事之核心價值及信念，相信亦不是大家所樂見。未來在人權組織的定位，相關資源的配置上是需要檢視調整的。

美國國務院於 2017 年 3 月 3 日發表 2016 年全球人權報告，在臺灣部分，該報告特地指出臺灣在 2016 年發生虐待外勞、企業違反工時及報導關於中國新聞時有「自我審查」等人權議題，而買票、違反工時規定、大眾交通系統缺乏無障礙設施、性別歧視及兒虐案件增加等都是臺灣 2016 年遭關注的人權議題。這些訊息報導再度提醒我們，人權議題的重視與實踐是未來需積極面對的課題。雖然臺灣人權已有各種國際公約陸續具備國內法律效力而被規範及要求，法務部亦成立「人權大步走」專區，各主責單位亦成立各國國際公約施行的專區，然而更期待未來邁出的每一步權益議題都是穩穩踩在人權的基石上，人權價值與信念能真正被深植與實踐。