

Angle

第四場會議實錄

壹、開 場

黃明昭局長：

現在是最後一個場次，從早上到現在大家也很辛苦。本場由章光明章教授針對警察機關禁止酷刑的人權指標建構案件來做研究。這研究我相信檢視了很多警察現有的很多相關法規，有不合時宜的法規再一一把它挑出來，對我們警察機關在推禁止酷刑方面相信有很大的幫助。因為時間很寶貴，我就不多言，請發表人來做報告，再繼續請與談人與談還有協同研究的洪老師一起來報告，也開放各位貴賓來提問，匯集大家相關的智慧，讓我們警察機關人權指標的架構能更完善，現在請章教授報告。

貳、警察機關禁止酷刑人權指標建構之研究

章光明教授：

主持人黃局長、2位與談老師、現場各位學者專家，還有我們很多的警察同仁，也非常感謝刑事局很多的主管及長官的參與，各位的參與很重要。這個主題是刑事局的一個委託研究，為什麼要做這個委託研究？因為警政署刑事局作為禁止酷刑的主管機關，必須要由警察單位自己先建構出一個指標，這個指標可以做為其他所有政府機關的MODEL。這不是一個大家很熟悉的議題，遑論把它應用轉換到臺灣的警政面向。我首先很高興有這個研究案，讓我們來做一種學習，這張投影片可以看到我們的研究團隊成員，也特別感謝在這7個月來的努力過程當中，2位與談老師分別在不同的階段都參與我們的研究，並給我們很多指導，在此特別致謝。

大 綱

壹、前言

貳、聯合國禁止酷刑人權指標之規範

參、我國警察機關落實禁止酷刑人權指標建構

肆、實證研究分析
伍、結論與建議

由大綱來看，第一及第二部分是既有文獻，這兩個部分大概都在現有文獻基礎之上加以整理，所以本研究的主要貢獻要從第三個部分，也就是我國警察機關如何落實這個指標談起。早上便來參加一直到現在的人，可以從國際人權的典範與世界人權宣言及公政公約裡的內容，對其所衍伸出之禁止酷刑及虐待相關作為的定義和範圍，有較為清楚的認識。在這個基礎之上，我今天報告的重點放在第三章以後，尤其是透過幾次的實證資料蒐集，包括期中報告及期末報告，現場多位老師，像行政系黃翠紋黃老師，在我們期末報告時給了很多意見，我們據以修正，提出現在版本、結論和建議。

壹、前言

◆ 研究背景

➤ 國際人權公約之規範

- 聯合國通過，聯合國憲章、世界人權宣言及兩公約，將之定義為「國際人權法典」。
- 聯合國便以國際人權法典為基礎，先後制定多項人權公約，禁止酷刑公約，亦為聯合國之下的國際人權公約。

禁止酷刑公約是聯合國國際人權公約的一部分，是很重要的一個人權議題，這研究從一開始到現在，我持續接受到一個訊息，就是這是一個「絕對的權利」，所以沒有比例原則的適用，要超越憲法23條，所以要有一個新的憲法解釋。僅是這點，對我來講，都還是一個學習的過程，我認為這在國內的公法學界也是一個挑戰。所以早上聽廖福特老師談論這個部分時，他特別提到要從憲法的解釋開始定位，如果沒有從憲法做好定位，若說這是一個絕對的權利，恐怕我們在談比例原則的相對概念時，和這樣的approach，會變成一個難以共量的狀況，這個部分是我在這個研究案這七個月當中持續學習到的一點，在此

328 2019年禁止酷刑公約研討會論文集與會議實錄

和各位做個分享，尤其是這個研究案，對我們警察同仁來講，有一個比較大的啟發，就是過去警察的績效概念多半比較偏向秩序維持，就是如何預防犯罪，如何偵查犯罪，如何提供給民眾服務，這些都比較偏重社會秩序面向，可這個研究給我們的啟示是，未來對人權的保障要放到警察的績效指標裡面去了，而讓秩序與人權之間，在過去比較偏向秩序的情況，要更多關照一點人權，使人權成為警察的績效指標面向之一，這是在這研究過程中的一個學習心得。

壹、前言

- ▶ 禁止酷刑具強制性拘束力，乃將禁止酷刑公約及其任擇議定書國內法化。禁止酷刑公約是依循《世界人權宣言》第5條及《公民權利與政治權利國際公約》第7條而來，禁止酷刑在國際人權保護方面即具有特殊地位，而列入許多國際和區域條約中，對所有國家具拘束力。內政部亦表示，禁止酷刑公約為聯合國九大人權公約之一，《禁止酷刑公約及其任擇議定書施行法》之推動勢在必行。

簡單講，禁止酷刑公約已經國內法化，有其施行法，來自人權宣言的第5條及公政公約的第7條。早上第一場的報告人鄧老師也談到，這個法律即將要通過，通過之後，各部會怎麼對齊這法律，在研究的過程中，我們有一個發現，就是這個研究不能談太多理論，必須直接對齊施行法，讓它可以上路，可以和禁止酷刑公約的精神做連結。研究過程中，研究團隊接受這一前提。

壹、前言

- ◆ 研究目的
 - ▶ 建構以我國警察為主體之禁止酷刑人權指標。
 - ▶ 設計我國履行禁止酷刑公約義務有關之執行政策之方案。
 - ▶ 針對本施行法施行後可能產生之法制上風險及配套措施，進行法規影響評估以提供有關機關參考。

禁止酷刑的人權指標建構，當然是本研究最主要的目的，待會我們的報告也比較多篇幅地說明這個部分。這個建構出來之後，怎麼去執行它？這是所謂的執行的策略，然後再做法規影響評估，就是還有哪些法律？這些法律該如何被檢視？以上是本案3個研究目的。我們在第1個研究目的放的比例較重，第2個次多，第3個研究目的則因它可以被評估的施行法還沒有被正式立法，然後下位的概念，就是它被評估的對象，實際上還不是這麼的確定，所以在第3個研究目的部分，我們受到的限制會比較多。

貳、聯合國禁止酷刑人權指標之規範

◆ 酷刑之相關概念

禁止酷刑公約第1條第1項，僅界定「酷刑」，但對於「其他殘忍，不人道或有辱人格的待遇或處罰」，並無整體或單獨要素的定義。

僅參考《紅十字國際委員會關於被剝奪自由者遭受酷刑和殘忍、不人道或有辱人格待遇問題的對策》中相關之概念定義。

Convention against Torture中的torture（酷刑），包括殘忍的概念，早上鄧老師講，把這些後面所有的東西and others，給它一個概念，叫做虐待，就是酷刑與虐待，大概是比較重要的概念、定義和範圍。我剛剛講，從早上到現在，尤其是第1場鄧老師講的部分，放在我們報告的前2章裡，這個部分我就不做太多的介紹。

貳、聯合國禁止酷刑人權指標之規範

◆ 禁止酷刑公約與相關之國際人權公約規範

- 世界人權宣言。
- 公政公約。
- 兒童權利公約。
- 身心障礙者權利公約。
- 保護所有人免遭強迫失蹤國際公約。

- 禁止酷刑公約。
- 禁止酷刑公約任擇議定書。

接著談到規範裡面和人權公約有關的相關公約，從世界人權宣言到禁止酷刑公約的議定書，然後我們加以國內法化，而有現在施行法的草案，在等待通過。

貳、聯合國禁止酷刑人權指標之規範

- ◆ 參考聯合國禁止酷刑之相關文件
 - 聯合國條約機構第2、3號一般性意見。
 - 執法人員行為守則。
 - 執法人員使用武力和火器的基本原則。
 - 公政公約第20號一般性意見。
 - 兒童權利公約第8號一般性意見。
 - 大不列顛及北愛爾蘭聯合王國、塞內加爾、巴拿馬、捷克、巴拉圭、義大利摩爾多瓦等國，定期報告之結論性意見。

再接著，以下相關文件也包括很多報告及很多資料，在研究過程中，今天的與談老師，還有來自不同單位的學者專家，包括主辦單位，提供我們來源，讓我們去蒐集資料，這是一個很好的學習過程。

參、我國警察機關落實禁止酷刑人權指標建構

- ◆ 警察機關禁止酷刑人權指標之選擇
 - 聯合國《人權指標：測量與實施指南》禁止酷刑之說明性指標構面，分為：結構、過程與結果三種指標。
 - 而本研究透過中華警政研究學會108年7月30日舉辦「建構警察機關禁

止酷刑人權指標之初探」及刑事警察局108年8月27日審查本研究案之期中報告審查會議二場與會專家、學者提供之寶貴意見，綜合參考聯合國及英國的指標要素及結合本土化的警察實務情境，發展「強制力行使」、「留置人身自由限制」、「被拘束人身自由完整性」及「社區與婦幼安全保護」等四要素，試擬警察機關落實禁止酷刑人權指標。

我很快就要談到第三章部分，這應該是今天報告的重點。重點有2個，第一個叫做「我國」，我國就牽涉到一個概念叫做本土化，就是把這些國際的公約要求各國做的內容加以國內法化，與本土相連結。另外一個概念是「警察」，也就是國內人權會牽涉各個不同機關，本研究是針對警察工作裡和這個主題有關的部分。我剛一開始就講，研究目的在於，警察機關做為禁止酷刑的主管機關，我們先要把它弄出一個可以參考的MODEL，然後讓其他的政府部門去做，所以感覺到壓力很大。剛講的，一個是本土化，另一個就是情境化，和警察工作的情境相連結，就是把前兩章的上位概念，與本土，就是臺灣社會，及警察工作的情境，做連結，所以本土化和情境化，就成為本研究重要的概念與過程。特別說明的一點是，要做到情境化，就必須和警察工作裡的4個要素，就是：強制力的行使、留置人身自由、拘束人身自由的完整性、社區婦女的維護，相結合。另外，我們進行實證研究蒐集資料之前透過literature review，做了一個整理，在我們蒐集了一些實證資料過程中，很多專家學者給我們意見，若覺得有道理再做轉換而能夠和本土情境相連結。

參、我國警察機關落實禁止酷刑人權指標建構

- 強制力行使
- 留置與人身自由限制
- 被拘束人身自由完整性
- 社區與婦幼安全保護

所以這4個要素，就是和警察工作相連結情境化之後的整理。

參、我國警察機關落實禁止酷刑人權指標建構

◆ 警察機關執行人權指標的方案理論

- 組織文化的價值觀會影響方案執行成效。
- 政策執行循環理論
 1. 將立法精神轉化為行政機關的執行綱領。
 2. 將人力、預算、設備、權威等資源分配給各執行機關與人員，使其具備充分推行政策能力。
 3. 評估或監督執行成效，以修正執行綱領，重新納入第一階段，形成執行循環體系。
- 政策執行組織條件
 - 良好溝通、充分資源、執行人員積極配合態度、健全官僚組織

這個研究的第二個研究目的，乃有關執行。在執行的策略方面，我們就引用了一些政策執行的理論，怎麼讓一個政策能夠被執行好，這是組織文化的問題。怎麼把一個上位的立法政策轉換成執行過程，我們也做了一些整理。接著就是支援預算到位，支援要到位，讓他們有執行的能力，然後才去評估，如果要談評估，會有2種，第1個是，既有方案哪一個比較好，第2是本研究要做的，即評估這個方案實施的效果。但是不管前者或後者，那個要被我們評估的對象還不具體存在，所以，我們在進行這個研究的時候，這個部分的相對先天條件會比較缺乏。

整個講起來，如果政策執行要被落實，就是上下之間的溝通通暢，我們警察機關自己的觀念，包括今天這個研討會，也是一種溝通，讓我們警察機關認為自己準備好了；然後資源要充沛，執行人員的態度，包括刑事局準備要成立一個酷刑股，去推動這些業務，都是資源和態度的一種準備；健全的官僚組織，就是我們整個的組織已經配置好來面對這件事情。

參、我國警察機關落實禁止酷刑人權指標建構

◆警察機關落實禁止酷刑人權指標設計概念

政策概念	人權指標	指標意涵	指標要素
政策規劃	結構指標	國際公約、憲法、政策、法律	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 強制力行使 ➢ 留置與人身自由限制
政策執行	過程指標	行政規則、SOP標準作業流程	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 被拘束人身自由完整性
政策評估	結果指標	評估檢核	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 社區與婦幼安全保護

這張表更能夠具體呈現，首先，人權指標的建構分為3個部分，也是3個層次，第1個層次叫做結構指標，第2個層次叫過程指標，第3個層次叫結果指標，這是公約要我們做的。我個人和我的團隊思考了很久，後來發現，如果把這3個層次轉換成公共政策的政策規劃、政策執行跟政策評估的話，就更能夠理解。所謂的結構指標是立法政策，這些是已經歸劃好或是不足而必須加強的法規面。第二，這些上位的立法政策如何執行？第一步是要把這些上位的立法政策轉換成可操作的程序，這個過程指標就是我們所說的政策執行。

第三個，有了法律，轉換成SOP，SOP比較類似行政法裡面行政內規的概念，接下來就去操作，我們去了解一段時間之後有什麼困難，達到目標的程度有多少，我們稱這個部分叫評估，這評估也就是所謂的結果指標。後來我們也用了check list，有一些檢核表單幫助我們做檢核。也就是說，結構指標、過程指標和結果指標3者比較趨近於政策規劃、政策執行和政策評估。然後在這3個程序指標的每一個程序都要把這4個要素涵蓋進去，這4個要素就是前述介紹的警察工作面向。如果轉到其他部會，比方說衛福部，或者是法務部，業務內容的指標就要轉化，這個概念叫情境化，情境化就是要素指標的選擇，對行政部門來講就是學問之所在。

剛才講結構指標、過程指標和結果指標，結構指標指從公約到法律的規範，過程指標則會到行政規則和標準作業流程的規範層次，結果指標則是一種評估與檢核，也是我這項研究最後呈現的一種方式。

肆、實證研究分析

- ◆ 專家、學者所提供之寶貴意見，主要聚焦於：人權指標、強制力之行使、警察偵訊及拘禁過程之合法性、被拘禁者人身自由與拘禁處所設施標準、社區治安維護、獨立委員會之設置及法規之適用等面向。

剛才的4個要素在經過實證研究幾輪討論之後，我們把它做了一些調整，強制力行使仍在，但是因為偵訊是警察可能出現酷刑和虐待很重要的一個面向，偵訊和拘禁過程合法性單獨被標示為一個要素。另外就是拘禁的人身自由和拘禁處所原來是分開的，後來將二者合在一起。還有就是社區治安維護變成第四個要素。這四個要素配合上結構、過程跟結果三個指標，成為這次研究的主軸。

肆、實證研究分析

- ◆ 警察機關落實禁止酷刑人權指標要素

政策概念	人權指標	指標意涵	指標要素
政策規劃	結構指標	國際公約、憲法、政策、法律	➢ 強制力行使 ➢ 警察偵訊及拘禁過程之合法性 ➢ 被拘束者人身自由與拘禁處所設施標準 ➢ 社區治安維護
政策執行	過程指標	行政規則、SOP標準作業流程	
政策評估	結果指標	評估檢核	

此處，再次呈現結構、過程和結果，並會牽涉到4個要素：第1個，強制力行使，第2個，偵訊和拘禁的合法性，第3個，拘束者的人身自由和設施標準，第4個，社區治安維護。社區治安維護會出現比較多一點家暴處理部分。

肆、實證研究發現

- 1.警察機關禁止酷刑人權指標應融合國際標準與本土需求
- 2.維持四項指標要素並修正部分要素內容
- 3.結構指標增修部分條文
- 4.結構指標的法規應依層級性排列
- 5.社區治安維護指標要素回歸在地化需求
- 6.拘禁場所標準宜符合國際標準
- 7.警察績效制度提升不人道行為風險
- 8.檢討修訂教育訓練機制與內容
- 9.極待建構完整的政策方案執行措施
- 10.應成立專業獨立監督委員會
- 11.執行前應該進行法規影響評估

接下來就是我們蒐集了實證資料之後的工作，在這裡分別向各位報告3個部分，第1個部分是實證研究發現，第2個部分則根據研究發現提出結論，第3個部分提出建議，研究建議有3個，是和研究目的對齊的。在期末報告的時候，審查人黃翠紋老師覺得第一個目的還不錯，第二個目的和第三個目的做了，但是沒有呈現得很完整，讓人家覺得和本研究目的對應不足，所以我們就改變了一下建議呈現的方式，希望這樣能夠更清楚。

首先，我們經過了7個月的研究之後提出發現，也就是這些國際標準的在地化指標。我們非常感謝在研究過程中提供意見的人和資料來源，很多寶貴的意見都具有參考性。再透過今天的研討會，使我們對於本研究的發現，和對主辦單位承辦這個業務，更具信心。

第二，我們做這個研究，是要給其它單位參考的，這樣做下來之後，有了這個研究過程，大概就知道其他機關應該怎麼操作這個MODEL。

第三，我們修正了部分的要素，剛才4個要素其中的第二和第三合併成一個要素，另外加了偵訊和警察工作結合的部分，這就是警察工作的門道。

第四是針對結構指標增修條文的部分，除了報告所說，按照層級性，從憲法，公約，法律，法規命令到行政規則這樣的層級之外，在期末報告的時候，非常感謝與談的洪老師，她提到，我們在整理的過程中其實不是只根據層級化

336 2019年禁止酷刑公約研討會論文集與會議實錄

做分類，這分類同時也對齊4個要素，另外一方面，也和警察的行政、刑事、交通、保安的分類對齊。因此，分類有層級性，也有業務性。整理之後，其他的機關如果要參考，就知所遵循了。

另外就是社區治安的維護指標，是和在地做連結的。然後有拘禁場所的標準，雖然必須再次強調，拘禁場所的標準從臺灣警察的違警罰法被廢止，然後社會秩序維護法又經修正之後，拘留設施在警察機關其實已經不多了，這個議題不大，但是我們仍然希望能建構和國際連結的指標。

復次，談到組織文化，組織文化如果不從高階人員加以改變，是徒勞無功的，所以我們對高階人員的改變有些建議。再來就是法治素養紮根於警察，剛才提到，基本上，酷刑是一種對於rule of law實質法治國的違背，這就是警察該有的人權法治素養。

最後是獨立委員會的設置，除了監察院做為委員會的主管機關。我們會建議，在警政署裡成立一個獨立的委員會，監督各警察機關。

伍、結 論

1. 警察機關禁止酷刑人權指標融合國際標準與本土需求
2. 檢討修訂教育訓練機制與內容
3. 應根據國際標準整置被拘禁者人身自由與拘禁處所設施
4. 落實執法過程紀錄完整並有效管理
5. 提升警察刑事案件移送品質
6. 警察績效制度提升不人道行為風險
7. 在適當層級設置專業獨立委員會

接著我們談幾個結論，第1，就是怎麼去和本土需求相連結；第2，教育訓練是非常重要的機制；第3，拘禁的處所和設施條件要和國際對齊；第4，偵訊的過程特別強調記錄的完整性，如此才能確保禁止酷刑這件事情被落實；第5是提升刑事案件的移送品質，包括證據的完整性；第6是談到績效的制度，這個制度可能要花一點點時間說明。我們蒐集實證資料的過程中，很多人很誠實地提到，基層人員如果出現酷刑或虐待的行為，可能都和警察績效制度有關。若干程度上，績效制度有不合理的地方，所以我們也做了一些建議，包括讓地方更

有彈性的因地制宜，讓地方用他們自己需要的標準設計方案，可不可以不用一定要評比，可以不用和功獎制度連結在一起，這些都是我們在績效制度裡面可以討論的，讓我們績效制度合理化，不要使他成為警察同仁虐待行為的一個因素，降低他的風險。

第7個就是設置適當層級的專業委員會，以警察機關來講，第1個在監察院，第2個在我們警察機關應屬警政署，但這個委員會必需有獨立性，有外部人員可以客觀專業地評比各縣市警察局的情況。

陸、建 議

- ◆ 政策規劃-建構禁止酷刑人權指標
 - 廣續優化禁止酷刑人權指標之在地化研究
 - 依據指標內容建構檢核表供未來實務機關稽核使用
- ◆ 政策執行-履刑禁止酷刑政策方案
 - 建構完整訓練機制
 - 編列預算落實酷刑之禁止
 - 修訂兼具人權保障與秩序維護之績效制度
 - 在警政署設置專業獨立委員會
- ◆ 政策評估-法規風險評估與配套措施
 - 增訂拘留所設置管理辦法主管機關視察警察機關拘留室之法定程序
 - 實施相關法規影響評估與研究

最後提出建議，我剛一開始就講，建議是對準我們3個研究目的，第1個研究目的是要建構人權指標的標準，在地化的研究我們做完之後，希望行政機關內部在這個基礎之上能夠根據工作情境深化他。第2，就是我們做了一些檢核表，檢核表可以做為結果指標，這個部分給行政機關當參考，但畢竟行政機關在拿到這些指標之後，要進一步確認是不是具體可行，雖然我們研究團隊做了一定程度的、主客觀的交互資料的比對，才提出建議，但是這些檢核表仍然要讓實務機關再檢視一遍。第2個研究目的就是執行的策略，其中，第1個建議就是建構完整的訓練機制，包括從高階到基層；第2是預算編列，希望執行的資源到位；第3個建議是針對績效制度，除了秩序維護之外，這研究案很重要的意義

338 2019年禁止酷刑公約研討會論文集與會議實錄

在建議警察的績效制度可能也要兼具人權保障的面向；接下來就是我們希望在警政署裡面有個獨立委員會，透過這獨立委員會的建置，讓我們的官僚體系裡面有這個建置，也讓我們績效能夠相連結，更健全我們的專業素質和組織文化。最後是政策評估，也就是法規風險評估與整個配套措施，但因法規尚未通過，尚未實施，無法評估法規所要達到的目標程度。這一點，特別向各位做個說明，以上是我的報告，謝謝大家。

參、與 談

黃明昭局長：

謝謝報告人章光明章教授精闢的報告，針對他的研究的內容建構出警察機關在政策執行跟評估方面，循序漸進的這種研究結果，可以提供給我們警察機關做後續的推動這項工作的參考。繼續邀請我們的與談人針對章教授的這篇報告來做相關的與談。

黃嵩立教授：

主持人、章教授各位午安。就像剛剛章教授所說，我已經聽章教授報告第3還第4次了，我每次都提了不少意見，研究團隊真的非常努力，因為從我第一次看到到現在修改非常多了，首先謝謝研究團隊的努力跟投入。

第2個我想要講的是，既然我們在這個研究案當中不特別去區分酷刑以及其它殘忍不人道的待遇，我覺得應該就學說上面如何區分酷刑以及其它殘忍不人道的待遇，加以說明。有個說法認為，酷刑有目的；或者是以嚴重程度區分，酷刑是最嚴重的，其它的就比較不嚴重。還有一種說法是，被施予酷刑的人是不是有抵抗或逃離的能力，有這3種方向來討論，酷刑跟其他不當待遇中間的區別。雖然本研究不去區分，但我建議，在前面的時候先說明這個團隊是採取哪一個立場，後面比較容易去說我們為什麼選擇這些指標，這樣前後比較會連貫一些。

再來就是，有關於把其他殘忍不人道待遇一律稱為「虐待」，我有一點保留，原因是，當我們指稱殘忍不人道或有辱人格的待遇或處罰的時候，其實有2種錯的方式，一個是不該做的事情你去做了，一個是該做的事情你不做，一種是commission，一種是omission，我有一點擔心用虐待這個詞的時候，我們比較容易聯想到前一種就是不該做的事我去做了就叫虐待，另外一種就是該做的沒做是不是叫虐待？就比較難去講，當然這也是我們語意上面的問題，否則我們就

要想辦法修正我們怎麼去用虐待這個字，我提醒這部分要小心處理。

再來就是指標的設計，是要來處理我們警政上面所遇到的問題，我們設計的指標好處就是說，他會要求我們定期蒐集哪一些的資料，我們定期的蒐集公布之後，看這些資料是不是有逐步改善，這是設計指標主要的目的。因此我會建議在第3大段，警察機關禁止酷刑人權指標的建構，章老師的文章第1段是在介紹聯合國的架構，第2段是在試擬警察機關禁止酷刑人權指標。我的建議是，在這2個小段中間再加入一段，就是我國警察行使職權是否有違反人權之記錄或爭議的報告，這樣一個的討論才能讓我們知道說，現在設計這些指標主要是要避免哪些問題，因為各個國家的警察在行使他們的職權的時候可能因為社會環境的關係，會有不同的被社會所注意到可能侵犯人權的一些樣態。因為我們在這邊做所以特別需要去回應，以前在社會大眾提到的一些特別的事例跟檢討，自己先把我們要改進什麼問題先把它講清楚，我會建議這麼做。

接下來就是有關4個要素的選擇，就是強制力的行使、警察的偵訊、拘禁的過程、被拘禁者的人身自由還有社會治安的維護。我自己是覺得這樣的分類很好，但是我覺得他需要做一點說明，因為要素的選擇最好的情況是 *mutually exclusive, collectively comprehensive*，就是這4個指標各自獨立，但是他加總起來正好是全部。但是我們目前還沒有看到說明為什麼我們選了這4個要素，雖然我認為是沒有問題，但是我覺得章老師可以再說一下為什麼、怎麼選？因為已經做了非常多次調整，我們也是根據座談及行政資料，所以一定有我們選擇的理由跟過程中的討論，我建議列出來讓讀者比較能理解。

再來就是指標的部分，目前列了非常多的指標，但是我覺得需要在這眾多指標當中挑重點；因為指標是為了蒐集資料跟監督之用，列了這麼多的指標我們不知道這些數字以後找得到嗎？我等下會舉一些例子，我就分別從這3個指標來看。結構指標的部分，我覺得目前幾乎把所有跟警察職權相關的法律跟規定大概都已列出來，但是我想進一步知道說其中用哪幾個法律是不足，是否有違反公約或者是憲法的嫌疑，哪些是需要修改，可不可能把那些列在一起或者做些記號，而不是把一些相關的法律都列出來；如果沒有問題的話我們把他列在這裡好像也沒有特別的意思。再來，指標的分類我還有一些疑問，舉例譬如說在強制力行使的部分，我們的結果指標裡面包括「是否有法律規定警察用槍的依據」、「是否訂有警械使用規格的規定」、「警察人員接受警械訓練的證明」，這些都是過程指標，這些都是我們去確保說警察不違反人權的過程。結果應該是什麼？結果就是警察有沒有違規使用槍械、有沒有這個記錄，所以結果要嘛是違規使用槍械的次數、或者違規使用槍械造成死傷的人數，這才是結

340 2019年禁止酷刑公約研討會論文集與會議實錄

果。我建議說把那些像是過程的通通移到過程去，結果指標最後真的是要產生那個數字。在偵訊的部分，現在列的結果指標包括「有無警訊的記錄」，我們應該要有的是「警訊的完成率」，依地區別來分成市區或是其他地方是不是有不同。再來就是這些資料目前是不是可得，如果目前資料不可得，就表示要主動去蒐集，如果有一種方法是系統性的在蒐集資料，我們的人權指標採用這些資料就不用再多花力氣，但是如果沒有的話就是主辦機關主動蒐集資料，比較曠日費時；但並不是說現在資料不可得的就不能把它列為指標，重點是我們現在要處理的是什麼樣子的違反人權的情況，最重要的就應該要有指標，沒有資料就應該去蒐集資料，這是一個建議。

資料應該不是只是量計的資料，有的時候需要用質性的描述來說明，我舉一個例子，要看申訴的情況。量性資料可能是每一個年度每一個縣市別的申訴量，但是申訴量多不見得表示情況不好，可能是人權意識提昇了，也可能是申訴管道暢通了，所以除了申訴量之外我們也可以看申訴的妥處率，就是妥善被處理的百分比，我們長期下來才有辦法知道，透過申訴能處理什麼東西，然後在申訴管道暢通的前提下，申訴量到底是什麼樣的改變，經過長期的追蹤才能知道，現在的申訴是不是暢通了，所以我的建議是，我們在目前指標列得很詳盡，但是我建議可以再挑一些重點，要開始想這些指標我們要用什麼樣的資料來蒐集，是誰要負責來蒐集，誰要負責分析，誰要負責公佈。這樣有負責分析公佈定期的操作，才有辦法達成人權指標避免人權侵犯的一個目的，否則目前為止我覺得我們現在好像是要讓各級警政機關用來當作是檢視自己操作的參考，我覺得目前可以達到這個目的，但是還是沒有辦法真的做為追蹤的工具，就先講到這邊，謝謝。

洪文玲教授：

主持人黃局長、與談人黃老師、發言人章老師及其他在座的各位貴賓、各位女士先生大家好。由章老師率領的研究團隊所做的警察人權指標建構研究案，本人曾參與2次焦點座談，對於指標建構的層次區分、與各層次指標的具體項目，曾提出一些想法。除了這個警察人權指標建構研究案之外，最近這半年時間，本人另外執行一個研究案，是對禁止酷刑公約相關法規的檢視。這個研究案的檢視範圍不侷限於警察機關，而是擴及可能涉及酷刑的所有行政機關，而本人剛好負責警察法規的檢視部分，所以常思考，法規在建構指標上的意義，是屬於哪一個層級？章老師這個研究案從一開始討論指標的項目、指標建構的區分，各方的見解就不太一樣，後來參考了一些學者專家的意見，區分成

結構指標、過程指標跟結果指標。設計指標的目的，係方便自我與外界進行缺失檢視，進而有效改進缺失。不同國家、不同政府機關的人權議題不盡相同，理論上人權指標內容具體項目也應有差異。

臺灣警察的人權議題，涉及酷刑方面，過去著重的刑求逼供、到最近的處理聚眾活動強制驅離行為過當等，但隨著酷刑定義的擴大，包括殘忍不人道有辱人格對待，也都在檢視清單中，所以警察協助就業服務機關處理逃跑移工的行政調查、暫時收容，或交通違規的取締、營業場所的臨檢過程、違序案件的行政調查程序，也都應該在指標設計時納入檢視範圍。從法規內容到執行結果，人民的感受，建構檢視指標。無論如何分類，其方法論需具有邏輯性，例如法規檢視，究竟是結構指標？還是過程指標？明訂執行程序的行政規則，究竟是過程指標？還是結果指標？研究案第2章試擬指標層級的意涵與構面內容，跟第4章經過實證研究後提出的最終修正版，內容差異頗大，理由必須再加補充論述。譬如說研究報告最終版的結構指標談的都是法規，位階比較高，但同樣是規範，位階比較低的作業程序、行政規則等規範，卻列為過程指標。依我的看法，所有規範都應是結構指標，例如各種警械的使用規範內容，而過程指標是警察在個案中使用警械的過程，是否符合規範要求？其調查組織、調查流程如何進行？結果指標則是，若調查結果不符合規定，對行為人有何懲處？對被害人有何救濟與賠償？使用這些器械有無被投訴？甚至進入法律爭訟？裁判結果如何？例如最近323太陽花的判決，警察用盾牌或肢體造成陳抗民眾身體健康權的損害後，法院認定行使公權力有違反比例原則過當情形，而必須擔負國家賠償責任，這也是屬於結果指標所要檢視的範圍。

另外，在過程指標方面，對於監督調查機制相關部份比較不足，所謂監督有兩個層次，一個是行政機關的監督機制，另外一個是像監察院的人權委員會這種外部監督機制，甚至包含媒體、民間的人權機構這種外部的監督機制，這個部份現行法如監察法有規定，建議結構指標能把這些監督機制的法據納進來，後續的過程指標結果指標才不會漏列。再者，關於構面的設計，研究案分為強制力的行使、警察偵訊拘禁過程、被拘禁者的人身自由、與社區婦幼安全保護等4個構面。此種分類和臺灣警察工作涉及酷刑公約的面向是否完全契合沒有遺漏？由於公約定義的酷刑，包括殘忍不人道有辱人格對待，不僅在警察強制力或人身自由的限制，還包括執法過程中的語言態度，執法環境如拘禁場所的硬體設施，是否涉及人格歧視。另外研究報告中一些比較細節性的用語，例如守望相助，建議改為社區巡守組織，留置、拘留、拘禁這些文字的使用，建議參考國內法制用語，以拘禁取代留置。過去警察機關的留置調查權，係源自

342 2019年禁止酷刑公約研討會論文集與會議實錄

社會秩序維護法的47條的留置規定，早在2011年修法廢除，所以各種案件在調查期間，或者即時強制的管束期間，若實質上限制人身自由，該當憲法第8條的逮捕拘禁，即應按照提審法的要求進行權利告知，因此研究報告的用語，建議不再用留置這兩個字，而改用拘禁。另外報告裡「是否提供拘禁者諮詢律師的隱密場所」，「是否提供拘禁者建立申訴管道把身份保密透明化」等，應該是被拘禁者而不是拘禁者，因為拘禁者是講警察，這些漏誤植文字都需要好好校正，免得在理解上會有誤差。以上不成熟建議，謹供參考。謝謝。

黃明昭局長：

謝謝洪教授的與談，兩位與談人所提出的建議給研究團隊的參考，接下來的時間就開放給與會的貴賓，我們開放3個問題，先從張教授這邊。

肆、綜合討論

張世賢教授（臺北大學公共行政暨政策學系）提問：

我要請教章光明教授，關於這個禁止酷刑人權指標的建議，那麼這邊有現成的聯合國的或英國或別的國家他們已經建立好的統計數字，這些統計是怎麼產生出來，是不是每個月或者多少定期公佈表現這個項目的狀況及趨勢，再來對照，可能會讓主旨更為清楚，謝謝。

鄭善印教授（開南大學法律系）提問：

我想請教3個問題，第1個就是權重這一部分在結構那個地方是不是能夠再放進去，就是那些拘留設備的經費，設施是否人性化，管理人員各個是不是應該能關心或要求基層，上頭要撥經費下來嗎，這個是不是考量列入記錄？第2個就是我們有一些傳統的東西，譬如警察有申訴管道，申訴之後一定是由督察單位去調查，這一部分不知道要放在您的什麼地方去？第3個我們一再被垢病說刑求，聽說現在也很少，我們只要進去司法的資料就能夠檢索到究竟有多少人向法官控訴受到刑求究竟有多少人？這一系列人究竟是什麼樣的罪？這些都是簡單易得的數據，並且對警察是否有尊重人權很好的一個指標，是不是考慮一下謝謝。

黃明昭局長：

謝謝鄭教授的提問，還有最後一個問題。沒有。我們是不是請發表人來做相對的回應？

章光明教授回答：

謝謝主持人黃局長。2位與談老師都給了很好的意見，現場的張老師和鄭老師基於愛護的心理，也幫我提供了很多的解答，非常感謝。我一一回答，首先非常感謝黃老師的肯定，從進行研究開始，黃老師已經是第四次了給我提供意見。我從接這個題目到現在的過程當中，黃老師持續提供協助。他今天所提很多意見是在既有的基礎之上做更精緻化的處理，方向都很具體，我們會試著朝這方向去做。他談到的是酷刑和殘忍待遇之間，有幾個不同學說的差異，而我們採取什麼立場，談完之後採取我們自己研究的approach，我覺得這是很好的建議。接著黃老師談到，他不覺得虐待這個term是好的，這可能符合commission的處理，但不一定符合omission的概念，事實上，是不是用虐待來替代the others，說實在話這也沒有定論，所以黃老師提出這個建議，我相信我們不會率爾把「虐待」這個詞放在報告裡面。接下來黃老師覺得聯合國指標與我國指標中間，要先做一些針對我國職權違反的分析案例，這不管是剛才洪老師的意見或者是現在鄭老師所提出指導的方法，其實都是在為黃老師所提出來的這個問題，幫我們找到了一個方向和答案，我想這個部分我們還有功課可以做。然後，黃老師的第5個意見是4個要素選擇的說明，既要comprehensive又exclusive，我們會去把他補上。最後黃老師針對指標的重點有幾個意見，第一，他認為在結構的部分，不是我們把他全部列出來就沒事了，重點是哪幾個比較重要？而且哪幾個是我們還不夠，還需要強化？我覺得這個意見很好，這就是有與談人意見激盪的好處。黃老師剛談到，我們的很多結果指標事實上應該放到過程指標，這個部分剛剛洪老師也有提到，讓我們想到他不應該只是結構指標，不是output，還有一個是outcome，如果是outcome就要evaluate，evaluate就會產生數據。剛才張老師針對這個問題也提供了解答，非常感謝，從其他國家現有的作法當中看他們怎麼去蒐集資料，然後可以從我們欠缺的部分開始，也就是所謂的系統性指標，如果沒有的話，我們該如何去建立，如何去蒐集這些資料。黃老師最後一個意見，是他認為資料可以是量化，也可以是質化的，質化若做到位，而且是基於實際觀察而得來的資料，還是具有可信度。好的，非常感謝黃老師這些意見，這幾個方向都是很好的提議，對我們來講，都要再努力。

洪老師大部分的意見在上禮拜的期末報告中，多提出來了，說實在話我們還在改，還有2個禮拜的時間要我們提出去，所以還沒有改完，主辦單位便要我們提出這個報告，所以這個報告出現的版本和洪老師看到的版本沒有什麼太大的差別，但是新的版本我們會做改變，請洪老師理解。她特別強調用語的部分

344 2019年禁止酷刑公約研討會論文集與會議實錄

可以更有包容性，更中性，除非是法規的名稱，否則的話，類似像這個社區巡守組織或者是用拘禁的概念，這些用語比較中性，包容性較強，這個方向我們會去做。洪老師的意見中，我覺得比較重要的是，在過程指標部分，應該要舉出在哪一個執行的時候，特別容易出問題的那些狀況的例子，這也是一個方向，但是對我們來講挑戰性可能非常高，我們會朝這方向去做思考及採取若干行動，看能夠做到多少。

不管是黃老師的意見或是洪老師的意見，我在這邊很誠實的報告，雖然期末報告也審查過了，兩位的意見，我們都會列進去，在我們行政部門警政署這邊，也要朝著這個方向去做，以做為其他政府部門的參考。不管怎麼樣，我們這研究案會回應2位的意見，至於回應到什麼程度，我們會儘量，但這些意見對於刑事局或是對於其他的政府部門在進行這項工作的推動上，應該是非常有意義的。

此外，鄭老師剛提的第2個意見是督察，其實回到洪文玲老師剛講的就是內部監督的部分，鄭老師講的非常重要，也是做球給我們，就是我們在提出這些指標的時候，避免要馬兒好又不讓馬兒吃草，也就是說在執行策略上資源沒有到位的問題，換句話說，該給行政機關的就要給，希望我們很多人權團體在監督我們行政機關的同時，在我們要求品質提昇的同時，也能夠同時幫行政考慮資源的到位，幫忙爭取，感謝大家謝謝。

伍、結語

黃明昭局長：

這場還有2分鐘，我做一個簡要的結論。非常謝謝章光明教授的研究團隊，研究的這些發現及結論，也針對兩位與談人發表的一些看法及建議，未來融入到研究的內容裡面，還有與會的貴賓提供及相關的建議，讓這個研究的內容更實際，可以推動到實務單位。從這個研究報告裡面，針對教育訓練完整的建置部分，教育訓練很重要，無論是養成教育或者是長年訓練或者中高階升職教育等等，這都要融入到我們的禁止酷刑法規的教育訓練，讓高階甚至管理階層的人有這種觀念和理念，才不會下達錯誤的命令，導致基層第一線在執行的時候違反規範。第2個就是有提到的績效制度確實需要檢討，有些績效制度的過度要求會容易讓第一線在爭取績效違反了相關的規定，比方說邊緣性在灰色地帶的爭取績效，很容易造成相關的酷刑的存在。當然還有其他的研究結果，包括專業獨立性委員會的調查，或者推動檢視這項工作，都是未來必須要做的。這個

公約是由內政部警政署刑事局來推動，從警察部門的推動，有這個指標的建議，相信是給我們一個奠基，是遵守禁止酷刑公約施行法很重要的參考依據，再次謝謝章教授的研究團隊以及兩位與談人及各位貴賓，本場次就到這裡，謝謝。