

談人權指標與人權統計

人權指標以及按照重要人口學及其他重要特性進行分組分析之統計資料，是用以追蹤國家人權義務落實、確保「任何人都不會被落下」的政策工具。本文介紹聯合國人權指標的概念架構與方法學，並提醒國家統計機關在資料蒐集與分析實作中，應遵守之尊重、保護與實現之人權義務。為持續追蹤人權進展，資料之定期公布至為重要。為人權所生之資料，也應還權於民。

黃怡碧（人權公約施行監督聯盟執行長）

壹、聯合國人權指標之概念架構

正如同政府需要諸如國民所得、經濟成長率、勞動參與率、失業率……等指標來了解經濟社會情勢，據以驗證政策之良窳，追蹤國家長期發展；在人權領域，也需要能透過能承載人權規範性意涵、同時映照真實人權情況的指標。人權指標可以評估和監測人權享有與行使的情況，並進而課責國家及其他行動者之人權責任。特別是，基本權利與自由的進

展，無法一蹴可及而需要定期監測；尤其是經濟社會文化權利逐步實現的特性，更需要設定基準（benchmarks）與目標（goals）來評價人權進展。¹

有時，某些公約條文本身就標示出重要的人權指標：例如《經濟社會文化權利國際公約》第 12.2.(a) 條即要求締約國必須降低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育。其中之死產率及嬰兒死亡率就是人權指標，而目標值應該越低越好。但要用哪些指標來確認國家是否促進兒童之健康發

育，顯然需要同時基於規範價值以及科學實證來進一步發展。同時要留意，指標本身並非價值中立；以《經濟社會文化權利國際公約》第 13 條受教權為例，要以就學率還是畢業率作為指標，就反映出不同的價值與目標。

回顧聯合國人權指標的發展歷程，1990 年代初期即有聯合國專家建議，可運用政府既有之發展指標或社會經濟指標，來追蹤與監測經社文權利的落實。² 現任紐西蘭國家人權委員會主委 Paul Hunt 教

授，則在擔任聯合國健康權特別報告員期間（2002-2008），借鑑醫療服務品質研究中所謂的 Donabedian Model³，以結構－過程－成果（structural-process-outcome）三類指標的概念架構，為現今聯合國的人權指標概念架構墊下重要根基。⁴

為因應條約機構日益要求締約國建立指標用以監測權利進展，聯合國人權高級專員辦公室（以下簡稱 OHCHR）在聯合國經濟社會理事會（Economic and Social Council）的要求下，自 2005 年積極投入人權指標發展工作，經過多年努力，於 2012 發表《人權指標：測量與執行指引》（Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation）（以下簡稱《指引》⁵），以權利－要素 attributes－結構－過程－結果指標的概念與方法學架構（附圖），作為各國發展人權指標的重要參考依據。簡單說明該人權指標概念與方法學架構如下：

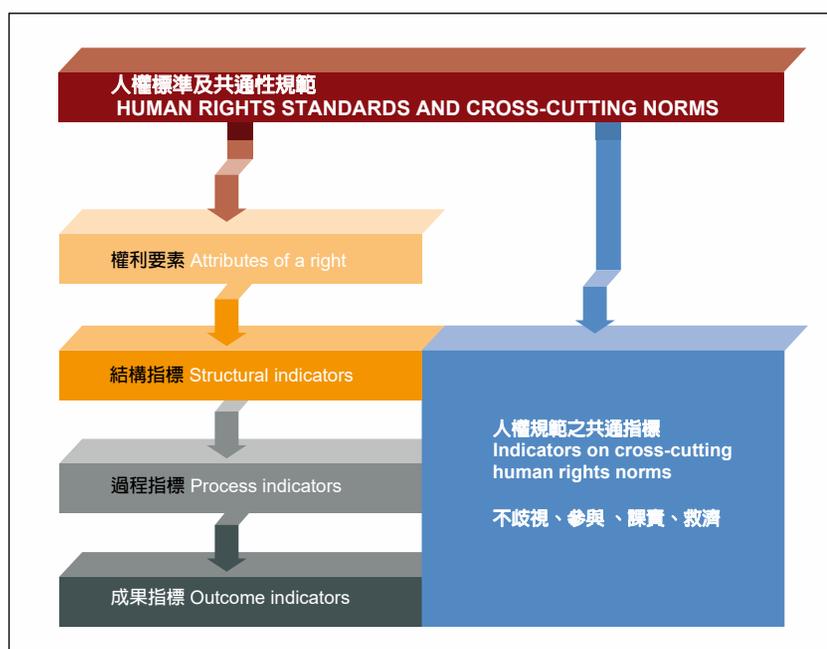
- 一、「人權指標是關於事件、活動或結果狀態的具體資訊，這些資訊可能與人權規範和標準有關；涉及和反映人權問題和原則；並用於評估和監測人權的促進和保護。」人權指標⁶可以是量性也可以是質性指標。
- 二、將其保障之各項基本人權之規範性內容，拆解出四至五個要素；幾個要素之間互不包含，但加總起來可完整涵蓋權利之規範性

內涵（mutually exclusive, collectively exhaustive）。

- 三、接著再根據這些要素，分別設定結構－過程－結果指標，並反映政府在尊重、保護、及實現人權三方面義務的達成狀況。其中：

- （一）「結構指標」係與法律、政策、制度相關之指標：例如政府是否通過與保障公平審判權相關之法律或刑事法律與相關制度設計是否保障被告都能獲得無罪推定。

附圖 聯合國人權指標之概念架構



資料來源：作者翻譯自《人權指標：測量與執行指引》Fig. V。

- (二)「過程指標」係指政府為了促進或保障人權而採行之投入：例如，為了確保人民能獲得公正且安全的勞動條件，勞動檢查可能是必要手段；勞動檢查的企業涵蓋率就可能是好的過程指標。
- (三)「結果指標」係指在個人或人群層次，其結果可以反映出人權之享有（例如在公共事務參與的實現上，投票率可能就是能夠呈現人民政治參與的成果指標）。
- 四、另外，也必須納入能反映人權共通規範的指標（indicators on cross-cutting human rights norms），包括不歧視、參與、課責與救濟。例如，為確保處境不利群體能透過有效參與影響決策，可以列入法律是否保障利害關係人之實質參與作為結構指標。
- 五、最後，人權指標及其數據應儘可能依國際人權規範之禁止歧視事由（如性別、

種族、族裔、年齡、收入、身心障礙、性傾向、性別認同、地理區域……）分組分析（disaggregation），目的在瞭解處境不利者人權境況之落差，據以介入。

貳、人權指標的資料來源⁷

人權指標的資料來源可分為四大類：人權侵害事件資料、社會經濟與公務統計、認知與意見調查，以及專家評斷。這四種機制⁸各有優缺點，無法僅靠某一來源就能獲得充分資訊。聯合國建議資料來源最好是基於事實，且運用客觀方法進行資料的搜集與呈現。以下簡要說明這四類資料的優缺點與適用：

一、人權侵害事件資料

這類資料可以提供特定事件人時事地物之詳細資料，並進行人權侵害的歸類。這類事件的長期積累可以呈現特定國家的人權情勢變化。但是，只靠事件型資料很可能低估人權侵害的嚴重性，也較難進行時

序或地區比較，或據以推論與評估全人口之人權情勢。而當人權侵害事件增加時，亦不見得表示人權狀況變差；很有可能是民衆的意識提升、或更容易提出申訴、甚至是因為對處理申訴機構的信任度增加所造成。因此，在解讀人權侵害事件統計資料時必須謹慎，並且應參考其他資料來源以正確了解一國之人權狀況。

二、社會經濟與公務統計

社會經濟與公務統計通常是政府基於發展或行政目的，所蒐集關於生活水準或其他生活面向、客觀之資料，例如工資、年齡、性別與種族等可被觀察或驗證的資料。這類資料還可再分為行政資料、基於特定目的進行的統計調查，以及人口普查。由於資料蒐集方法較嚴謹且標準化，調查之樣本通常也具有代表性（普查則是遍及全人口），只要調查工具設計得當，這類資料是人權指標最重要的資料來源。

三、認知與意見調查

此種調查旨在了解代表性樣本對某特定議題的感受。這類資料的性質相當主觀、無法直接量化，通常是透過預先設定好的封閉式問卷以順序尺度來蒐集資料，進行的方式可能視主題與各種條件，而採用面訪、自填問卷，或電訪。調查結果的可信度與效度，主要取決於問卷整體設計、题目的制定與測試、抽樣方法，以及訪員能力。另外，這類調查雖然可以讓人民發聲，但因蒐集的是主觀看法，因此較難產生具有信、效度的人權指標，人權監測較缺乏一貫性。即便如此，意見調查仍能提供有用的資訊，並補充其他性質的資料。

四、專家評斷

另一種來源是由人數有限的專家對某項人權情勢所做的綜合評估。這類資訊本質上也是主觀判斷，同時需要透過像是編碼等程序予以轉譯與量化。與上述之認知與意見調查不同的是，這類做法通常會較系統性地運用各種消息來源，包括媒體、政府和非政府組織

報告，由數量有限的專家（例如倡議團體、學者、社會科學家、經理人）受邀評價各國的表現。由專家評斷產生相關資訊的最大好處是很快能蒐集到資料，而且能初步呈現人權情況。通常這些資料也能掌握整體情況。但致命傷則包括評估過程不夠透明，同時信、效度容易受到質疑。特別是當指標是要長時用來監測一國是否落實人權條約義務時，這種資料的作用就相當有限。

參、資料分組分析

官方統計通常以總體形式呈現（aggregate）各種指標，像是經常性收支、平均薪資、平均餘命、經濟成長……等，來讓人了解「大局」（big picture）。但「大局」往往並非「全貌」（full picture⁹）。處境不利者很可能一開始就不在資料搜集之列（例如無家者/國內流離失所者）而被消失；就算沒被消失，其處境也可能被淹沒在總體資料中，隱而不見。就以移工健康資料來說，由於目前無法直接從健保資料

庫中識別移工身分，因此移工雖有健保，但能否及時近用醫療，導致健康權或生命權遭侵害則難以確認。

人權指標特別關注處境不利之個人與族群，要求數據依重要的人口學特性/所有的禁止歧視事由分組分析（必要時甚至應依多重向度分列，例如性別 X 障礙）、強調政策形成過程的積極參與、要求有效並透明的監督與課責機制。特別是透過資料之分組分析來確認、追蹤敏感群體之人權現況，是人權指標的一大特色。從資料蒐集和分析的實務角度看，要進行其中某些分組資料的蒐集或分析是相對容易的，例如性別、年齡、區域（城/鄉）等變項，因為這些變項已存在既有的公務統計資料中。但有些變項的蒐集涉及敏感的隱私，例如，如欲理解性傾向、性別認同是否影響權利，就需要於資料蒐集時詢問當事人，其適當性需要仔細評估。

2015年9月聯合國大會決議通過「2030年可持續發展議程」及其可持續發展目標

論述》專論 · 評述

(SDGs)，也要求會員國透過不同人口學及其他重要性之分組分析（包括收入、性別、年齡、種族、族裔、遷徙情況、身心障礙、地理位置，以及與其國情有關於其他特性¹⁰），來追蹤評估處境不利群體的境況，「不讓任何一人掉隊」。聯合國統計委員會（UN Statistical Commission）也在 2017 年 3 月通過可持續發展指標機構間專家小組（Inter-Agency and Expert Group on SDG indicators, IAEG-SDGs）所發展的可持續發展目標全球指標架構（global indicator framework for SDGs），以兩百多個指標來追蹤各國進展。¹¹ 可惜的是，臺灣雖然兩度發表永續發展目標國家自願檢視報告，但在絕大部分的領域，都未根據指標要求提供相對應的分組統計資料。以第 8 項可持續發展指標「促進持久、包容和可持續的經濟增長，促進充分的生產性就業和人人獲得尊嚴工作」為例，其具體目標 8.5 與其指標如表 1，但該自願檢視報告仍僅提供總體失業率，

未納入其實國內已有之失業分類統計，以及未依性別、年齡、職業與障礙狀態分列指標要求的受僱者時薪資料。

以障礙作為資料分列向度，除了因「包容性發展」（inclusive development）須涵蓋處境不利者益發重要外，特別是《身心障礙者權利公約》第 31 條第 2 段明確要求：「依本條所蒐集之資訊應適當予以分類，用於協助評估本公約所定締約國義務之履行情況，並查明與指出身心障礙者於行使其權利時面臨之障礙。」聯合國為增加各國關於障礙資料之可比性，由其統計委員會下屬之華盛頓身心障礙統計小組（Washington Group on Disability Statistics）針對

不同使用目的與場合，發展題組，作為障礙分類基礎。其中 Washington-SS 六題組可適用在戶口普查與調查。¹³ 以臺灣來說，取得身心障礙證明或手冊的人，約僅占全人口的 5%，遠低於全球平均 15% 左右。可能的原因包括：身心障礙認定標準嚴格（例如像是單耳聽損就無法取得證明）、鑑定程序繁瑣、對障礙者的污名化與歧視等等。在普查或重要調查中，若能以強調功能限制、而非醫療診斷的華盛頓題組探知受訪者是否具備某種損傷，一方面可以增加資料的跨國可比性，一方面應該也不至於因為題目敏感造成拒答。

人權評估從統計與資料分析，可分為三種取徑：平均視

表 1 可持續發展目標 8 及其部分指標

可持續發展目標	具體目標	指標
8. 促進持久、包容和可持續的經濟增長，促進充分的生產性就業和人人獲得尊嚴工作	8.5 在西元 2030 年以前，實現全面有生產力的就業，讓所有的男女（all women and men）都能尊嚴勞動（decent work），包括年輕人與障礙者，並實現同工同酬。	8.5.1 受僱者平均時薪，依性別、年齡、職業、和障礙者分列 8.5.2 失業率，依性別、年齡和障礙者分列

資料來源：可持續發展目標全球指標架構 (<https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>)。

角、剝奪視角與不平等視角，以透過現有統計資料來說明，剝奪人權與與錯誤政策如何助長人權侵害與不平等現象¹⁴（表 2）。

肆、以人權為本的資料治理

鑑於人權指標與人權統計為追蹤國家人權義務落實程度的重要政策工具，2022 年發布之國家人權行動計畫亦將其納入，以強化人權保障體制。行政院主計總處的重要任務是協同公約各主管機關研議人權統計項目（國家人權行動計畫第 29 頁行動 28），最大

的挑戰，就是如何在有限的人力與財務資源的條件下，透過嚴謹的調查工具設計與調查方法，選取有代表性的樣本，並蒐集有品質、足以提供各項分類統計的可靠資料。但資料蒐集如何做到「不傷害」（do no harm），特別當涉及相對敏感的人口學資料，如何確保資料提供者之安全與隱私，以及不會造成或強化對相關群體的歧視、偏見與刻板印象，亦成了重要的資料治理（data governance）與人權課題。聯合國人權高級專員辦公室針對資料蒐集與分組發布指引，提醒各國應遵守六項重要基本原

則¹⁵：

一、參與（participation）

相關人口群體在資料蒐集過程的參與，包括從規劃、資料搜集、傳播與資料分析。

二、資料分組（data disaggregation）

資料分類 / 分組使資料使用者得以比較不同的人口群體，了解特定族群的情況。分組分析必須蒐集相關的人口學特性。

三、自我認同（self-identification）

表 2 評估人權的三種視角

時間範圍 Time horizon	平均視角 Average perspective	剝奪視角 Deprivation perspective	不平等視角 Inequality perspective
某特定時期 One period	全國平均值為何？	受最嚴重剝奪之人，依以下類別分列： ● 性別 ● 收入五等分位 ● 地區 ● 族裔 ● 教育程度等	不同群體間之不平等程度： ● 女性比起男性 ● 收入最低的 20% 比起收入最高的 20% 人口 ● 最貧困比起最富庶的地區 ● 處境最艱困比起最優勢之族裔 ● 本地人比起移徙者
二或更多時期 Two or more periods	全國平均值如何變化？	受最嚴重剝奪群體之進展如何？	不同群體間之不平等情況如何變化？ 加劇還是減少？

資料來源：作者翻譯自《人權指標：測量與執行指引》，Fig. XVI: Three perspectives for human rights assessments。

論述》專論 · 評述

基於資料蒐集目的，應當尊重目標群體之自我認定。個人有權選擇披露或保留有關其個人特性之訊息。

四、透明 (transparency)

資料蒐集者應就其業務執行，提供清晰、可公開取得之資訊，包括研究設計和資料蒐集方法學。國家機關蒐集之資料應該向公眾開放。

五、隱私 (confidentiality)

向資料蒐集者揭露之資訊應受保護與保密，並應保持個人回應和個人資訊之機密性

六、問責 (accountability)

資料蒐集者在執行業務時有維護人權之責，且資料應用來追究國家以及其他行動者之在人權議題之責任。

值得特別說明與提醒的是作為國家機構，統計機關本身就是人權義務承擔者，有義務在日常統計活動中尊重、保護和實現人權。不受政治干預的獨立統計是告知當權者並對其政策行動（或不作為）負責的

基本工具。資料蒐集者也需要對其資料蒐集活動和資料發布的影響負責，特別是資料發布有時可能會對資料指涉的對象以及蒐集資料者構成風險。而將蒐集到的資料交還給處境不利的人群並加強他們使用這些數據的能力，對於問責至關重要。當受政策制定者影響的群體使用數據來倡導變革時，可靠的資料也可以強化他們的論點，並幫助決策者理解問題和設計解決方案。簡言之，為人權所生之資料，最後要還權於民。

蒐集和分析分組資料需要特定的技能。為了協助國家統計機關產生可靠的分類資料，聯合國相關組織在盟友的協助下，透過工作坊、出版相關指導手冊等方式強化國家統計機關之量能（例如如何運用大數據；如何在公務統計或例行調查中產生分類資料），同時也建議結合可靠的非官方數據（例如由公民生成之資料 citizen-generated data，像是公民主導的環境監測資料、社區資源盤點）或者整合多項小型

調查來產生所需之資料。本文建議主計總處應掌握這些最新趨勢與發展相關能力，協助國家落實人權義務。

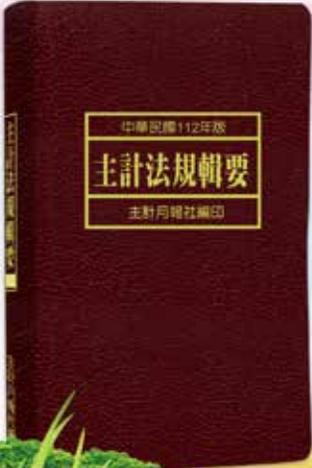
參考文獻

- 1.《經濟社會文化權利國際公約》第 1 號一般性意見第 6, 7 段。
2. Turk, D. (1990). The New International Economic Order and the Promotion of Human Rights: Realization of Economic, Social and Cultural Rights, Progress Report (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1990/19).
3. Donabedian, A. (1988). The quality of care: how can it be assessed? JAMA, 260(12), 1743-1748.
4. Annual reports to the General Assembly (Fifty-eighth session) by UN Special Rapporteur on the Right to Health. A/58/427, 10 October 2003.
5. OHCHR. (2012). Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation. UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). 國家人權委員會之中譯本，可於此取得：<https://nhrc.cy.gov.tw/education/publication/detail?id=d3bc33cd-8e55-4bf6-a1cc-b3a54eb36169>
6. HRI/MC/2006/7 第 7 段。

7. 請參見《人權指標：測量與執行指引》第三章 B 節。
8. Sital, K., Getgen, J. E., & Koh, S. A. (2017). Enhancing enforcement of 9. economic, social, and cultural rights using indicators: A focus on the right to education in the ICESCR. In *Economic, Social and Cultural Rights* (pp. 211-268). Routledge.
9. Asian Development Bank. (2021). *Practical Guidebook on Data Disaggregation for the Sustainable Development Goals*. Asian Development Bank.
10. 聯合國第 70 屆會議 2015 年 9 月 25 日大會決議 70/1. 變革我們的世界：2030 年可持續發展議程 (A/RES/70/1) 第 74.(g) 段。
11. 該架構與相關指標於該委員會後續會期經多次修正與改善。完整的指標列表及其修正過程，請見：<https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>
12. 相關報告可於行政院國家永續發展委員會取得：<https://ncsd.ndc.gov.tw/Fore/Vhomefiles>
13. https://www.washingtongroup-disability.com/fileadmin/uploads/wg/Documents/Questions/Washington_Group_Questionnaire__1_-_WG_Short_Set_on_Functioning__June_2022_.pdf
14. 請參見《人權指標：測量與執行指引》第五章 B 節。
15. 聯合國官方簡體中文版：https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData_CH.pdf ❖

112年版

主計法規輯要



本書以主計法規為主並收錄
其他重要且常用之法規

定價每本
新台幣 **350** 元