

檔案編號：OS005

訪談對象：黃文雄（前台權會會長，1998-1999）

口訪日期：2012年4月26日

口訪地點：公館丹堤咖啡

訪談人：嚴婉玲

留學美國時，除了民主獨立運動之外，我還參加了「六〇年代」的各種社運：反越戰、民權、校園改革，從運動內部發芽成長的最新一波女權運動、「冷戰社會科學（Cold War social sciences）」典範的顛覆等等。一九七一年七月走入地下後，二十五年流亡各地期間，只要沒有安全問題，我仍然參加在地社運和某些國際社運，因此在回國之前，我早已決定，社運將是我這輩子的嗜好。

一九九六年，我「偷」渡回國，五月召開現身記者會後，就開始周遊全國，努力熟悉已經離開三十二年的故鄉，包括各種社運人士與團體。台權會是其中之一。一九九七年秋，我應邀參加台權會在宜蘭召開的檢討／規劃會議，對台權會有更多的了解。人權和勞運成爲我最後的兩個選項之一。

一九九八年一月，我在台權會年會上被選爲會長。之所以終於選擇人權，有幾個主要考慮。

首先是人權和民主的密切關係。「以數人頭代替打人頭」的「選舉民主」（electoral democracy）不是真正的民主，比較理想的民主必須同時是政治的（political democracy，以公民與政治權利爲基礎），社會的（social democracy，以社會與經濟權利爲基礎），和多元的（pluralist democracy，以個人的和集體的文化權利爲基礎）。台灣的民主化還在開始階段，對人權還需要下很大的打底的工夫。

其次，台灣從一九七一年退出（其實是被趕出）聯合國之同時，也脫離了國際人權體系。但其後的幾十年裡，國際人權體系在規範和機制上都有極可觀的發展，一步步滲透了眾多國家的立法、憲法解釋和人權實踐。同時，全球、區域和國家層次的公民社會，也出現了一個國際組織和個別政府都難以忽視的國際人權運動，我們不能自外於這個發展。再則，如果國內社運多做國際串聯，早晚會發現，外國夥伴的工具箱裡都有國際人權規範與機制這項，以與其他工具交叉運用，並成爲共同語言之一；而這正是我國社運所不熟悉和缺乏的，有必要補足。

第三，台權會必須更有意識的釐清自身在社運裡的位置和角色。不論是否舉出人權的旗幟，多數社運團體其實都是廣義的人權組織，只是關注的人權議題或服務的對象各有不同，例如婦女權利之於婦運或勞動權利之於工運。相對而言，台灣人權促進會，有如國際上的Human Rights Watch和AI，卻是（不加限制的）的標舉人權，以促進所有人權為目標，這種國際、區域與國內人權組織國際通稱為generic（或可譯為綜合型），有其公認的必要。問題是，如以百貨公司和柑仔店做比喻，台權會很小，顯然近於後者，不可能什麼都做，所以必須有意識的慎選目標。一個很明顯的原則應該是：宏觀人權在台灣的發展，找出別的社運組織沒在或不太可能去做的人權工作。

一個較能代表上述觀點的例子，是引進國際人權規範和機制，使其有國內法的效力與權威，並使國家負起其該有的相應人權責任，也為社運創造工具。到台權會後，我就從建成扶輪社募到一筆錢，設立一個「人權政策與人權立法」的特別計畫。首先是蒐集人才，除了邀請國內年輕學者加入台權會之外，也從國際尋找人才資源，例如很幸運碰巧有黃士宙（Phillis，台灣出生的哥倫比亞大學國際人權法博士，曾任職於Human Rights Watch的國際刑事法院研究推動計畫，現任職於UN）願意回來幫台權會近一年，是台權會唯一、也是學歷最高的專員。台權會也從英國政府的民主基金會申請到一項補助，用來在研究生中招募優秀的實習生。

其次是研究和規劃，例如搞清楚ROC還在UN時簽署或批准了那些國際人權條約，以及我們可以做什麼樣的運用。研究和規劃非常重要，因為台灣自一九七一年起，就被排斥在UN及其人權體系之外，知識和經驗都非常缺乏。因此我參加國際和區域人權會議時都會找人請教，國際如一九九八年十二月在巴黎舉行的人權衛護者高峰會議（Human Rights Defenders Summit），區域如同年五月在韓國舉行的民間版亞洲人權憲章發表會。甚至國際法國際學會在台灣開年會時，我也找在國際人權法組的朋友在晚上給我們上課：「我們政府招待你們大吃大喝，總該對納稅人有點回饋吧」

推動則需抓住任何機會。例如九八年我從韓國回來後，政府就告我九六年回國時非法入境，案子打到大法官會議，除憲法之外，就一路引用國際人權法，因而有五五八釋憲的「慘勝」。（其經過請參考《大法官給個說法2》第二章，新學林，2009）。一九九九年全國司法改革會議，我雖被邀參加，但選擇參加民間為施壓召開的平行會議〈國際社運通稱的parallel conference〉，代表台權會提出了Phillis和當時秘書長陳明仁用心準備的「台灣的刑事訴訟法——參照國際人權標準的評析與建議」報告（《司法與人權》，桂冠，2001），是台灣

引用聯合國人權公約獨立專家委員會之解釋及其他類似文件的首次。後者很重要。例如經濟、社會與文化權利公約第11條只提及住屋權，但解釋中就涉及迫遷及強制徵地的問題。或如公民與政治權利公約有關言論自由的第19條沒出現媒體壟斷，但解釋中就有。我國缺乏相關法律，如果把公約國內法化，就有了抗爭的新工具了。

最好的機會是2000年的政黨輪替。民進黨勝選後，我以台權會會長身分寫了一個備忘錄給陳水扁，建議他在就職演說中加入三項人權政策，他居然採納了。扁政府從這裡發展出「人權立國」的口號，而有了「人權政策白皮書」裡的一系列人權政策，包括（一）設立一個符合聯合國「巴黎原則」的國家人權委員會；（二）兩公約（亦即上述最具綱領性的公民與政治權以及經濟、社會與文化權利等兩國際公約）的批准和國內法化，（三）訂定維也納世界人權會議要求各國訂定的「國家人權行動綱領」；（四）提供政府工作人員之人權訓練操演的「國家人權試行報告」；（五）人權教育與研究等等。ICJ（International Commission of Jurists）並兩次派專家團來台協助。可惜由於政黨惡鬥而國民黨在國會又居多數，（一）（二）和屬於（五）的國家人權紀念館都被擋了下來。枉費了八年執政為台灣人權奠定「基礎建設」的良機。（「人權基礎建設」是「國家人權政策白皮書」的副題）。二次政黨輪替後，馬政府延續了前政府於總統府設置人權諮詢委員會和於行政院設置人權保障推動小組的做法，也至少恢復了國民黨原來有保留的兩公約批准案，以及賦予兩公約國內法效力的施行法。在以台權會為秘書處的「兩公約實施監督聯盟」的持續督促下，政府提出了公約所規定的國家人權報告，連同民間提出的影子報告，明年二月底將由主要由民間推薦的獨立國際專家委員會進行審查，並提出審查報告。主要出於「真相和解促進會」的繼續督促，國家人權博物館也在文化部成立了籌備處。十四年後，台權會所發動的人權基礎建設計畫總算沒有完全夭折。

這種基礎建設必須繼續努力下去。以近來發燒的媒體壟斷問題為例，有了兩公約及CEDAW及其施行法，就不必如以往在憲法及既有解釋與法令之間打轉，還可以訴諸公政公約第十九條及聯合國人權事務委員會的解釋。我國憲法的人權條款相對簡陋，如果在兩公約及CEDAW〔消除一切形式對婦女歧視公約〕之外，我國也批准或加X九大核心公約的其他公約並國內法化，可以想見其長期累積的效果：一則，有了國際專家的審查、審查報告以及追蹤（follow-up），政府和民間會比較不必陷於各說各話，二則大法官也必須開始重視國際人權標準。以兩公約為例，透過其已有的〔相對於其他法律〕優先適用的效力在法院的運用，其對憲法人權條文的解釋與第二十二條概括條款涵蓋範圍的影響，

不難想像，必將有更為豐富的累積。其三，根據兩公約施行法第八條，凡不符合兩公約規定之法令與行政措施，政府必須檢討、修、廢或立法改進，單單這個，便是一個法定的人權與法治的改革藍圖，可以成為民間持續監測抗爭的根據和焦點。如果沒有像台權會這種「綜合型」的人權組織去發動開路，這類發展很可能就不會發生，而這正是「綜合性」人權組織所相對優為也應負起的責任。

即使已有其他眾多組織和人士參與的campaign，綜合性的台權會也可以有它獨特的貢獻。蘇案和死刑是一個例子。我在回國後的「見習」期間就參與蘇案的援救。幾次參加策略討論，有件事讓我感慨很深：那時大多數人都只把它當作個別冤案在打，我幾次建議採取死刑制度這個比較寬廣的角度，都有人警告我說，這種打法可能反而會對蘇案不利。我知道這種事急不得。到台權會後，開始想辦法紮根。那時台權會的外文能力較好，有Bo、Phillis和我等人，不少蘇案的文件AI總部都直接找台權會幫忙準備，AI友人來台也常常先到台權會拜訪。借道AI的影響力是拓寬處理該案角度的方法之一。後來執委蔡兆誠律師發現到處是唯一死刑的《懲治盜匪條例》有立法不當的問題，更是一個把死刑制度搬上檯面的好機會。該條例後來廢除，台灣可判死刑的罪行隨之減少了不少。更後來經過幾年的倡導，「廢止死刑推動聯盟」成立，死刑案件就更不必受限於冤案的框框了。如死刑所牽涉的階級問題等法律社會學的議題也才更容易出頭。明年（二〇一三）二月國際專家來台審查兩公約國家人權報告和民間的影子報告，我國死刑制度更將受到國際檢視。

說到蘇案，我想到本會那時所做的一個實驗。我在國外參加過vigils（靜坐或靜走），就某個議題，不怕長年累月的定時定點聚會靜走。台灣社會運動對靜走或靜坐並不陌生，但還沒有長時持續進行的。我到台灣神學院找幾位朋友商量（vigil有嚴肅的宗教根源及擴及俗世的運用），決定立法院旁邊的長老教會是好場所，於是台權會、司改會和人本於二〇〇〇年四月十五日起，合辦一個針對蘇案的「走向黎明，定點繞行」：傍晚下班時刻舉行；參加者不說話，只沉思生命和死刑問題；靜走後交換心得和感想，蘇案訊息全由看板和傳單傳達；也不刻意吸引媒體，只有周末才有顧玉珍（時為台權會秘書長）精心策畫的音樂和演講。三個組織輪流提供基本人馬照顧會場，其餘由路過或聞訊而來的民眾自由參加（包括一對還穿著禮服的新婚夫婦），這樣風雨無阻地走了兩百十四天（其間幾位參加者生了「靜走Baby」；風雨大時，人反而更多，因為總有人會擔心人太少），直到蘇案再審有了眉目。我們不知道靜走和那年蘇案再審有多少因果關聯，但大家都覺得那是一個值得回味的直接行動（direct

action) (詳細記錄請看《走向黎明》，圓神出版。)

早先花了不少時間談人權政策和人權立法與政策那種比較「高來高去」的故事。現在再談一場規模本來可以更大，但最後卻不得不忍痛放棄的「直接行動」。

一九九八年，我任會長的第一年，蕭萬長內閣推動了一個叫做「國民身分健保合一智慧卡」(簡稱國民卡)的計畫，未經國會立法授權，就由以力霸為主的一個團隊得標，並進行議約。名為國民卡，其實所將蒐集並IC卡化的並不只戶政和健保資料而已，還包括國民指紋，地政、警政、交通(駕照與違規)、護照、稅務、信用、儲值、門禁、電子認證、費用支付種種等等，簡直無所不包，力霸稱之為「一卡行天下」，蒐集這麼多國民個人資料於一卡，背後當然是要建立足以讓全民「透明化」的巨型電子資料庫，其對國民人權的侵犯，不難想像。一九九八年正是世界人權宣言五〇周年，國民黨政府卻偏偏挑這一年送全體國民這份大禮。資訊學者、人權組織、法律甚至醫學界的反對力量迅速集結，組成「反國民卡行動聯盟」，「綜合型」的台權會義不容辭地擔任秘書處。這場戰役從三月打起，到十一月才把它擋下來。我在一篇文章(前引《大法官給個說法2》第七章，國民資訊自主權保衛戰的第三戰役)中，稱之為第一戰役。首勝之後，聯盟並沒有休息，只是改組為「全民個人資料保護聯盟」，又打了第二戰役(參見新學林出版同書)。

我現在要說的是那篇文章所說的第三戰役。二〇〇〇年二月，我做完兩年會長，但仍是台權會執委。那年第一次政黨輪替，陳水扁五月就任後，聘我為總統府國策顧問。他在就職演說納入我代表台權會建議的三項人權政策與立法，為了防止新政府食言或執行不力，幾經長考之後，我接受了，並隨即辭去執委，不再參加執委會(這是台權會的新規矩)。到二〇〇五年時，幾項人權立法卡在立法院，有的甚至在程序委員會就被擋下。屬於人權教育與研究的國家人權紀念館，籌備處都設了，預算還是被國民黨團砍掉。民進黨政府也有很多讓人灰心之處。我開始考慮是不是要辭職不幹，但那年四月卻發生了一件事，使我決定暫時不辭。

這就是第三戰役。一九九八年第一戰役首勝之後，一九九九年開始的第二戰役的目標之一，是要求修掉授權政府強制蒐集國民指紋的戶籍法第八條，因為該條讓政府「依法行政」「有據」之外，國民身分證十幾年未更新，還可以之為藉口，在換發身分證時強制蒐錄國民指紋。可惜努力兩年沒有結果，直到二〇〇一年才說服扁政府的張內閣提出修法草案；可是該案送到立法院後就被

擱置了。二〇〇五年二月謝長廷擔任行政院長，四月就放出如果修法不成，內政部將於七月開始換發新身分證並同時蒐集國民指紋並建檔的消息。五月三日行政院正式宣布。五月十三日我聯絡行政院人權保障推動小組所有的民間委員，要求行政院（既然修法未成就應）聲請釋憲，被謝拒絕。我馬上聯絡媒體，讓此事成為報紙頭條。第三戰役開打了。我隨之故意戴著國策顧問的帽子在報上撰文號召展開全民拒按指紋的公民不服從運動。第一和第二戰役的各界夥伴早已動員運作，次日，以「反對強制全民按捺指紋聯盟」之名隨即宣布成立。

第三戰役的較詳細經過，請看前面提過的文章。現在想說的是我個人所面對的兩個兩難。第一個兩難是：辭職抗議還是掛著國策顧問的帽子參與運動？我很快決定，戴著帽子有它的好處，應該玩完它最後的剩餘價值後再辭。第二個兩難如下，理智上，我認為最好是採取兩手策略，一邊繼續施壓行政院，要求聲請釋憲，另一邊積極籌備公民不服從運動，作為壓力的另一個來源；聯盟多數人也這樣想。但感性上，大規模的公民不服從運動還是一個很大的誘惑：「成本」雖高，卻將是一場很好的人權教育和民主演練。人民自己參與運動更是最好的人權與公民教育。

最後當然是理性戰勝感性。（因為內政部計畫七月一日即將開始，必須在一個半月內擋下，很難單靠公民不服從運動。）但一方面由於那個誘惑，另一方面也是為了讓公民不服從運動成為有效的威脅，我們特別下了不少功夫，一方面組織律師團和工作隊，另一方面開始找願意參加不服從運動的標竿人物。

以戶籍法第八條作為威脅人民以按捺指紋來換取新身分證的法律根據，實在太虛弱了。我們認為找人參加並不太難。第一，戶籍法第八條只說，國民年滿十四歲應「請領」身分證並應捺指紋「錄存」，不捺指紋者不發給身分證。連行政院自己的法規委員會給謝院長的意見都說，「捺指紋之錄存、運用及管理，屬法律保留事項，應有法律之授權始得為之」，內政部卻計畫建立全民指紋檔，以作為包括治安的多種用途。第二，該條用於滿十四歲的少年既已有問題，該條全未提及的成人之「換領」、「補發」身分證呢？服役時已被迫按過指紋的公民呢？也要補捺指紋，否則政府就可拒發新身分證嗎？第三，如果人民拒捺指紋呢？行政院法規會的另一文件也說，戶籍法「並未有主管機關得主動要求換發國民身分證之法源依據，亦未規定有得收回、註銷、或身分證失效情形等相關規定。」法律根據如此脆弱。雖然有多少國民會參與還不得而知，但作為第一步，找些標桿示範人物運用媒體以製造聲勢卻一點也不難，例如一對很帥的夫婦和他們將滿十四歲的可愛女兒〔記得是透過全人中學朋友的幫忙〕，和幾群現退伍的役男（五十年代以來，役男的指紋都移你送警政署做治安

之用，把保國衛民的役男當成潛在的犯罪者！）……。我們開始想像七月一日到來，內政部的計畫開始實施時，我們的律師團和工作隊陪著這些標桿人物帶著媒體去戶政機關，要求「請領」或「換發」新身分證，卻同時拒絕按捺指紋。這樣做的媒體效應，以及所帶來的示範效應，如果配合組織和其他宣傳，案子一一成立，就可以打行政訴訟。其實並不需全民參加，只要最後有一兩千案，就可以擠爆行政法院〔我把它叫飽和訴訟〕，就夠史無前例，讓政府頭痛了。最後當然仍是聲請釋憲；但是，雖然路途會長得多，卻將是一個很好的凝聚、培育和發揮公民潛能的過程。

我在國外時見證並幫忙過大規模的公民不服從運動，包括越戰期間美國役男的拒絕徵召運動，卻自己沒推動過，誘惑實在很大。這事在那篇文章只約略提過，在這裡稍作補述，算是一個老兵的懷舊和遺憾（這也解釋了我這個多病的七六老兵在不得退出很多活動時，為何偏偏還加入如類似農村陣線性質的組織：貢獻一點剩餘價值之外也多少想藉之過過癮）。這裡我也要順便提一件事。我號召全民拒按指紋公民不服從運動時所引用的行政院內部文件，是當時該院法規會主委陳美玲寫的。另一件事，要發動公民不服從運動，必須向參與的公民說明參與的風險和利益。這個文件的起草者是汪平雲，當時是政務委員許志雄的左右手。除此之外，他還提供不少內閣和內政部的資訊。西方國家的社會改革運動都很重視體制內部不失理想的insiders（有興趣者不妨參考如美國社運老將Todd Gitlin在Letters to a Young Activist裡的專章討論；該書有聯經的中譯本，可惜譯文不佳）。我這裡想說的是，夠爛的民進黨執政的2005年還有這種人這種事，但你能想像在馬政府下還有這種可能嗎？對我們國家而言，這究竟意味著甚麼？

事實上，情勢發展很快，五月十三日（周五）謝院長拒絕聲請釋憲，十六日（周一）成爲頭條，十八日（週三）公民不服從運動號召發出，十九日（周四）聯盟宣布成立。當晚行政院秘書長李應元就來找我，說行政院「不便」聲請釋憲，可否請民進黨黨團出頭。我當然說好，黨團缺少法律人才（只有蔡英文、高志鵬和吳秉叡），聯盟的律師團便理所當然成爲黨團的律師團。於是一場同黨的黨團（法律上是三分之一以上的立委）和內政部（法定代表仍是謝長廷）開打了。六月十日大法官很快做出五九九號解釋，對戶籍法的適用和內政部的七月計畫做出凍結六個月的「暫時處分」，是我國憲法法庭所發的第一次：防止人權侵犯於未遂之前，而非事後究責補救。爲了保險，聯盟的公民不服從運動仍然持續準備，因爲大法官中雖有林子儀、許宗力、許玉秀等進步人士，結果仍然難以預測。九月二七、二八兩日，大法官召開言詞辯論庭，於603號

解得宣布戶籍法第八條第二項與第三項違憲。人民資訊自主權保衛戰第三戰役打贏了，雖然大法官投票時據說正反票數相差極小。現在回想這事，難免有更深的感慨，大法官在2003年還有558號，2005年還有我親歷的599、603這些解釋，而過去幾年，大法官在人權方面的表現簡直不堪聞問。就我國的民主法治前景德而言，這又意味著甚麼？

這三場戰役裡，台權會的組織和人（劉靜怡、林峯正，莊庭瑞和我，還有很多工作人員，恕我不贅）都扮演了相當角色，當然還有此處無法一一提及的聯盟其他成員和學界及其他專業〔尤其是中研院資訊所〕的許多朋友，而且三役連續打了七年，累積了底子，才会有還算迅速漂亮的結果，台權會也善盡了綜合型人權組織應盡的責任。

這次訪談時間已經很長，我主要談的只能是：透過幾個實例，說明「綜合性」人權組織的存在理由、社會和運動位置，以及其所應該擔起的責任。其他的重要問題，特別是經濟、社會和文化權利為何相對受到忽略的自我批判，就只能留待其他機會了。