

人權化妝比賽

——評中國宣佈將加入「公民與政治權利國際公約」

◎黃昭元

1998年3月間中國副總理兼外長錢其琛於記者會上宣佈中國將批准聯合國「公民與政治權利國際公約」(以下簡稱「本公約」)，引起了西方媒體的注意。這是中國政府於1997年10月宣佈將批准聯合國「經濟、社會與文化權利國際公約」後，近來有關國際人權事務的另一項重要的正面發展。

雖然說中國政府的這項宣佈可能是形式意義大於實質，但是和西方媒體比較起來，我國輿論界對於中國政府的這項宣佈甚至沒有給予起碼的注意。在相當程度上，這其實也反映出我國對於人權議題的陌生與冷漠。

本文擬從國際人權法的角度大略評析中國政府的這項宣佈，除了希望引起國人對於這項宣佈的注意外，多少也有意藉此機會刺激國人進一步反省人權實踐與保障的重要。

一、「宣佈」本身的利害評估

中國政府之所以選擇在今年三月宣佈這項消息，可能是有以下的考慮：

1. 應付美國：

中國在1997年宣佈將批准「經濟、社會與文化國際公約」的時間，正好是其國家主席江澤

民正式訪問美國之前不久。而本次的宣佈，很可能也和美國總統柯林頓預定六月訪問中國之旅有關。中國有意藉此宣佈事先營造兩國的友好氣氛，緩和美國政府，尤其是國會對中國的人權壓力。尤其，光是宣佈本身就足以為中國製造良好形象，至於何時正式批准，那就不是健忘的政客與輿論界用心所及。

2. 應付聯合國人權委員會之可能批評：

另一項時間上的因素可能與聯合國人權委員會在三、四月份於日內瓦召開的年會有關。由於以荷蘭、比利時等為首的部分西方國家在天安門事件後，已經連續數年提案譴責中國的人權狀況。雖然前幾年的提案都未能通過，但多少也對中國形成一定程度的國際壓力。中國政府在聯合國人權委員會本年度開會之前做此宣佈，可以在某種程度上削弱批評者的分貝。

二、中國加入本公約的實際影響 預測與評估

由於中國目前只是宣佈「將」加入這項人權公約，並未同時訂出時間表，因此，我們尚難具體評估中國政府這項宣佈的實際影響。以下討論主要是根據公約的相關規定所做的預測與

◎本文作者為國立台灣大學法律學系副教授。

評估。

1. 解決香港適用而中國不適用公約的法律上尷尬

英國當年在加入本公約時，也以殖民地母國的地位，將本公約適用於香港。1997年7月香港主權移轉給中國後，基於1984年中英聯合聲明的協議，香港將仍然適用本公約。這就形成了中國不是公約當事國，不受公約拘束，而作為中國一部分的香港卻受公約拘束的奇特現象。另外，由於香港適用本公約，因此中國勢必無法以內政問題為理由，拒絕國際對香港人權問題的監督與質疑。甚至中國政府還必須就香港的人權情形，定期或不定期向聯合國人權委員會提交書面報告，並接受其他國家或非政府組織的批評(詳細請參以下說明)。因此，中國如果在未來真的加入本公約，多少可以減少上面所說的法律上尷尬。

2. 使中國人權問題「國際化」

對於本公約的當事國而言，本公約所保障的各種基本人權，包括生命權、人身自由、居住及遷徙自由、思想、良心、宗教、言論、和平集會、結社等，已經不再是所謂內政問題，而是不折不扣的國際法問題。將來中國如果真的加入本公約，這即意味著中國「正式」或「形式」上承認所謂政治和公民權利，並不只是國內法事項，而至少是國際法或國際關切事項。

「理想上」，這將削弱所謂「亞洲價值」的說服力，也會使在中國在人權議題上，處於比較防禦性的立場。將來中國就比較不可能動輒以「內政問題」、「國情不同」、「價值不同」等藉口，而抗拒其他國家對於中國政府違反人權的批評。對於西方國家或國際人權組織而言，監督或批評中國的人權問題將會找到一個比較清楚的切入點：督促中國遵守自己同意簽署的人權公約，督促中國實現自己同意的人權價值與標準。

當然，我們也不能太天真地以為中國會只因為加入本公約就真的開始成為人權的擁護者。過去的人類經驗顯示，沒有任何獨裁或極權國家會只因為簽署或加入人權公約就因此變得民主，甚至在一夕之間開始保障人權。在這個意義上，就算中國未來真的加入這項人權公約，那也可能只是一個新過程的開始。

3. 有可能使中國的人權情形比較透明

依照本公約第40條第1項規定，任何公約當事國在批准或加入公約後一年內，應向聯合國秘書長遞交一份該國的人權報告書，再由秘書長轉交公約人權委員會。其後應公約人權委員會的要求，各公約當事國甚至可能必須隨時遞交類似報告。此外，本公約第40條也容許公約人權委員會及聯合國的相關專門機構，可以對各當事國提出的官方人權報告表示意見，本公約的其他當事國也可以針對上述意見表示其觀



察結果。透過這個程序設計，中國本身的人權團體、其他國家或國際人權組織將可循此途徑合法、正式地批評或監督中國的人權狀況。在理論上，中國政府將很難像過去一樣動不動就以「內政問題」反駁外界批評。尤其值得特別觀察的是，中國政府是否會因此給予中國或國際人權組織稍微寬廣的境內組織或活動空間。

三、將來的觀察重點

從台灣的立場來看，對於中國政府的這項宣佈，我們固然應給予肯定，但更應同時密切觀察中國政府未來的實際作為。以下幾點是我們應特別注意的重點：

1. 中國的加入條件為何？

由於公約本身的條文規定相當抽象、模糊，未來中國政府正式加入本公約時，究竟會對哪些條文提出什麼樣的保留，或是提出什麼樣內容的解釋性聲明(也就是關於公約某條某項規定的意義應如何解釋的聲明)，這些才是真正反映出中國對於國際人權價值的真實立場。本文預測，中國在未來正式加入本公約時，非常可能會如同其他國家一般，對於本公約的許多規定提出範圍廣泛或意義模糊的保留，藉以削弱公約的實際效果。

2. 中國對救濟與監督途徑的立場

基本上，本公約的救濟與監督程序仍然相當

薄弱。除了第40條的締約國報告義務外，本公約的主要救濟與監督途徑有二：公約第41條規定，各國在簽署或加入公約時，可以選擇是否接受所謂「國家對國家的通知」(即同意其他國家可以對中國直接提出違反人權的指控)。如果中國聲明接受這項監督途徑，那麼所有已經為類似聲明的國家就可以(也才可以)對中國提出違反人權的書面「通知」，然後再由本公約的人權委員會進行調查、斡旋，甚至建議可能的解決方案。不過，到目前為止，實務上還沒有任何國家曾經正式依據這個程序對於其他公約當事國提出這類「通知」。所以即使中國聲明接受公約第41條的「通知」，我們也無法太樂觀地認為如此就會產生什麼樣的正面作用。

另一項更值得重視的救濟途徑是，本公約的第一號選擇議定書(Optional Protocol No. 1)規定各公約當事國之國民可以個人身份向人權委員會提出陳情(petition)，指控其母國違反人權。依據本程序提出的陳情案，在過去已經有很多實例(雖然大部分結果都不成立)。不過這項救濟途徑和公約第41條的「國對國通知程序」一樣，同樣要看中國將來正式加入時是否選擇接受。本文的推測是，中國應該都不會接受這兩項救濟途徑。

3. 中國人權政策的未來走向

到目前為止，本公約的最大實效也不過是使人權問題「國際化」，並無法保證任何當事國(尤其是未來中國)會因此說真話或誠心致力改

善國內人權。但如果中國真的加入本公約，可以預見的，中國有可能，或是至少在表面上，會很緩慢地改變其人權政策。隨著中國未來也開始在口頭上講人權，可以預見的是，以後西方國家以及台灣所面對的中國將不太再可能是頑固不靈，視人權如讎寇的共產黨，而比較會是另一批熟悉西方政治與外交語言，甚至滿口人權、民主的新一代政治人物。甚至，中國政府還會進一步運用人權公約，以子之矛攻子之盾，以人權重新包裝門面，並與西方國家爭奪何謂人權的解釋權。

四、結語——台灣的反思

和中國比較起來，台灣其實是更有資格扮演人權輸出國或提倡國的角色。雖然目前大部分的國際人權公約都是針對聯合國會員國開放，但仍有部分人權公約是開放給所有國家(all States)，例如1979年的婦女公約、1989年的兒童權利公約。即使仿照中國的操作方式，台灣也可以先正式宣佈願意加入這些公約，然後再將這些公約交由立法院審議、批准。至於向聯合國秘書處正式遞交加入聲明書的動作，則可以再看情勢演變，而決定一最佳的時點。換言之，我國應盡量先完成國內的批准程序，再對外正式行動。

從道德與理念的立場來說，世界各國其實沒什麼立場可以反對台灣加入國際人權公約，或是反對台灣重視人權、保障人權。唯一會有問

題，也一定會受到質疑的，就是台灣的國際人格。但是我們如果從反面思考，宣佈加入並批准國際人權公約，其實反而是台灣對世界各國宣示獨立國際人格的最適當場域之一。

就算是純就人權保障來說，連中國這種國家現在都知道要開始「人權化妝」了，民主化到此的台灣還能無動於衷嗎？

◎