

人權的內政與人權的外交

■黃文雄／台灣人權促進會前會長、總統府國策顧問

5月20日，陳水扁總統在他的就職演說裡宣佈了三項人權政策。稍後，外交部田弘茂部長又據之而提出了「人權外交」的概念。這兩者在我國而言都是前所未有的新生事物，值得稍加評論解釋，並釐清兩者之間的關係。

我國的人權狀況在過去十餘年中頗有改善，然而這個程度的進步，是相對於獨裁體制的過去而言，和相對於（不少人據以自滿的）和中華人民共和國的比較而言。如果改變評斷標準，則出現的是另外一種景觀。

一個自求進步的國家還必須問自己兩個問題：第一，這個程度的進步是否和我國具有的不少優越條件相稱？第二，和國際一般趨向相比又如何？如果以此為準，我國的不少人權狀況是很令人憂心的，試以國人最感自傲（或認為已經相當鞏固）的三組人權為例。

一政治權利：自由投票參選似乎已經是家常便飯，然而這只是政治人權的一部份。其他兩個部份是平等參與公共事務和平等獲得公共服務（公民與政治權利國際公約第二十五條），但是國人所深痛惡絕的黑金問題卻一舉同時扭曲了這三個面相。

一公民權利：言論、集遊、結社等權利似乎已經相對穩固（雖然仍有此處無法細

說的問題），但法律人權卻進步極少。近年兩次全國司法改革會議所討論的司法體制的各種積弊沈痾，至今仍少有效的解決。

一社會權利：全民健保是一個難得的成就（雖然政府的政策設計和人民的習慣仍有問題），但以台灣的條件早已該有的失業保險和退休金制度，卻至今仍然談遠多於做。

但問題還不只在於以上所例示的個別權利而已。人權（包括與之相對的人責 human duties）是一個現代民主社會以自由、平等和多元的價值為基礎，用來調整其權利責任關係的一套準則。我國的各種亂象背後很重要的部份原因，即出於這套準則無法在國人（包括官民）的意識和實踐中釐清和確立。然而人權意識和傳統的建立雖然如此重要，雖然人權準則是各國憲法的核心；雖然人權準則在戰後並已國際條約化和國際機制化；在陳總統的就職演說之前，我們的國家和社會卻未嘗嚴肅面對，例如：

一政府連一個負責人權事務的官員都沒有，遑論人權政策和負責機構；

一有關人權的知識和資訊極端缺乏。根據國科會支持的一項調查，全國最大的七個圖書館竟然只有162「筆」中文人權資訊。又如目前那麼大專院校，卻只有不

超出四門的人權課程；

一其他各級學校乎完全沒有人權教育。聯合國的「人權教育十年」即將在2004年結束，我國則連聽過這六個字的人都屈指可數。

這是連一般第三世界國家都不如的情況。我們很難想，在這一連串政策、機構、知識、資訊和教育的真空中，除了民間壓力所帶來的零星進步之外，我國的人權狀況會有更上層樓的進展。

從意識到實踐，從標準到落實，從進展到進展的條件，我國的人權狀況之所以如此和我國具有的不少優越條件渾不相稱，也落後於國際趨勢，必有其原因。一個明顯的原因是過去政權視人權為禁忌的遺留，但這並不是台灣的獨特命運，其他國家也有類似的歷史。另一個原因則是台灣三十年的國際孤立。我國1971年退出聯合國時，也同時離開國際人權體系；從此失去了來自國際的刺激、壓力、交流和協助。前文檢討的各種狀況正是這兩個聯合運作的後果。

這正是陳總統宣佈的三個人權政策所面對的背景，也是我們從事「人權外交」時所必須緊記的背景。

嚴格的說，這三個政策屬於內政的範圍。第一個政策和人權準則的建立有關。相對於戰後人權在國際上前所未有的進展，我國的憲法第二章（人民的權利義務章）顯得過於抽象、簡略和過時。把人權最重要的國際基本規範「國際人權法典」國內法化為「台灣人權法典」，正可以引進國際人權準則以補救這個缺失，並開始和國際發展接軌。這是第一人權政策的意義所在。

其次，有了準則，還要有傳播並協助落

實這些準則，以及監測評估落實狀況的機制機構。聯合國多年來一直鼓勵各國設立的國家人權委員會兼顧人權的促進與保障，以補既有立法、行政、司法和監察功能之不足，聯合國並且訂有國家人權委員會的設立準則（通稱「巴黎原則」），很多已設國家也已累積了數十年的實務經驗。因此設立國家人權委員會正是我國可以取法接軌的措施。這是第二個人權政策的意義所在。

第三，我國脫離國際人權體系的後果，前文已經提及。其後果之一是我國極端缺乏國際水準的人權知識資訊和實務經驗。國際法律人委員會（ICJ）和國際特赦組織（AI）是聲譽卓著的國際民間人權組織，參與過不少重要國際人權條約的起草和各國落實方案的設計。在重回聯合國之前，邀請這兩個組織來協助我國規劃評估上述兩個政策，也顯然是極為明智的做法，其創意和必要性不言而喻。

總而言之，這是同時扣緊人權在我國的特殊情境以及在國際上的發展趨勢的三個具體人權政策。

這三個具體政策雖然嚴格而言屬於內政範圍，但不同於其他領域，人權是普世的準則，國際的起碼道德共識。陳總統在就職演說宣佈後，國際上已經備受肯定。如果真正落實，不可避免的會有更大的國際效應。這些效應是我們想拒絕都拒絕不了的。

首先，除了已具相當習慣國際法地位的「世界人權宣言」之外，「國家人權法典」的內容還包括「公民與政治權利國際公約」和「經濟、社會及文化權利國際公約」。這兩個公約多數國家都已加入，只有少數國家如我國和中華人民共和國，只

簽署而未完成批准等其他締約手續。這些國家面對了極大的壓力。我國沒有這個壓力，還有加入的困難，卻自動把兩者國內法化，國際社會看在眼裡，自會抽取結論。

其次，國家人權委員會的設立也有類似的國際涵義。聯合國雖極力鼓勵各國設立，並設有全球和區域性的推動組織，會議連連；但並未強制各國設立。我國如果自動設立，等於明白的宣示我國外交上雖受孤立，卻不因此自外於人權地球村的決心。第三，敦促各國完成締約與設立國家人權委員會以協助落實，正是ICJ和AI長年努力的運動。我國邀請兩個組織協助評估，正表示前兩個政策是如假包換的改革。它們不但會樂意協助，我國也將獲得強大的國際人權運動的讚許。這正是國際上備受孤立的我國所求之不得的。

總而言之，這三個政策雖然是針對國內的特殊需要而發，卻自動的會有助於國家安全的國際效應。俗語說：外交是內政的延長。我們可以說：最好的外交是最好的內政的延長。

我國至今的民主化，其發端和國民黨為了繼續執政而不得不在野勢力妥協有關，動機並不單純；但一旦付諸實踐，不只促使社會進步，也成為目前國家安全最重要的防衛之一。人權聽來抽象，其實如果有具體的政策去落實，也將有類似的雙重效應。將來民主和人權相加相乘，其聯合效果，不難想像。正確的做法看似理想化，其實才是最聰明、最有效的做法；對一個很多方面居於弱勢的小國，尤其如此。

我們願意為新政府的這三個人權政策喝采，也期待這三個政策早日落實。 ◎