

# 由國際人權潮流談人權立國

●陳隆志／台灣新世紀文教基金會董事長、台灣國際法學會理事長、台灣聯合國協進會理事長

## 一、人權保護在當代國際法的重要性

2005年，人類紀念聯合國成立六十週年。六十年來，國際人權運動大有進展，而聯合國則具有帶頭的作用。在9月中舉行的聯合國高峰會議，增進國際人權的保護就是一大議題。

台灣要提升國際地位，國人須增加對國際法、聯合國的瞭解。台灣要成為國際正常化的第一流國家，需要加強對人權的保護與落實。

人權理念的彰顯與落實是人類文明的發展的大趨勢，尊重人權已是現代國際法及國際政治的主流發展。當代世界人權運動是一種承先啟後的運動，承繼著人類在發展上爭取人性尊嚴、自由、平等奮鬥的傳統。這個傳統建立在世界偉大的宗教、哲學思潮之上；也表達近代科學的發現——各種價值相互間的密切關係以及人權與和平的密切關係。對六十年來的國際人權，國際法扮演非常重要的角色。

## 二、國際法領域的擴展

六十年來，國際法的領域已大有擴展。過去的國際法所關切的問題大部分是政府與政府、外交部與外交部的來往，與一般

小民的關係相當疏遠。

近年來，由於全球化的大趨勢及國際相互依存關係的日益密切，人民、知識資訊、科技、貨物、勞務超越國界的來往交流，加上政府功能的擴充，國際法所關切的領域也大大擴展。國際法已經不再是規範純粹的政府對政府、外交部對外交部的關係而已；也不再是關心國際的和平與安全而已。

國際的投資貿易，各種資源的有效應用，人民的過境往來、人民的基本自由權利、民主政治的參與發展、國際文教資訊的流通、人民的健康安全、各種傳染病的控制、煙毒的防範管制、全球環境的保護、科技的交流互助、家庭的分離與流離失所的國際難民、不同的宗教種族的共同生存、反恐平安相處等等，都是當代國際法所關切的問題。

因之，「公」、「私」的領域，政府、非政府的關係愈來愈難分，傳統的國際「公」法與國際「私」法呈現匯合的趨勢。

由於全球化相互依存關係的日益趨密切，國際法的領域日益擴展，國際法的發展受到國際政治經濟、文化科技很大的影響。對於日新月異的國際法問題，機械條文式的老國際法觀顯然無法有效因應，而動態的國際法觀則有很大的運作空間。

### 三、國際法的功能

依動態的眼光來看，國際法不是死板板的條文，而是活生生的決策過程。國際法是國際社會成員為闡明實現他們共同的利益，持續不斷的決策過程。

這個國際社會共同的利益可分為二大目標：

第一是促進最基本的世界秩序（Minimum World Order）——也就是防止或減少不合法的脅迫暴力，促進維持國際的和平及安全。

第二是促成最適當的世界秩序（Optimum World Order）——促進自由人權，政治經濟社會文化的發展建設，資源的有效運用，全球環境保護，達成各種價值人人同成分享，提高人人生活的品質。

最基本的世界秩序及最適當的世界秩序，雖然各有特色，但也密切關連，相輔相成。這二個大目標的實現，也可以講是以人性尊嚴為中心的國際社會的實現。

為追求實現此兩大目標，國家扮演的角色，當然很重要。但是，其他的非國家團體——政府性國際組織、跨國政黨組織，非政府組織、跨國公司等——以及個人都扮演愈來愈重要的角色。

換句話來講，國家已不再是國際法唯一的主體，非國家性的組織團體以及個人都成為國際法體系運作過程中重要的參與者，扮演不同的角色，盡不同的功能。

除純粹性的政府關係外，非政府性、非外交性交互作用的領域愈來愈廣，尤其是在強調經濟的後冷戰時期的今日。為追求實現最基本與最適當世界秩序的兩大目標，愈來愈需要非國家團體及個人的積極參與。國際法影響每個人的自由人權、各種價值的同成分享、生活的品質，不能放

任政府官員單獨去包辦。

### 四、個人在國際法上的地位

除國家及非國家的組織團體外，個人在國際法的運作過程也扮演很重要的角色。這種角色可分為二部分：第一是個人代表國家或其他團體組織。國家政策的決策及執行就是人。今日科技雖發達，「機械人」還不能代替真正的人去決策，去執行政策，所有的國家、團體組織還是要靠自然人去營運推動。第二是以個人本身的身分去參與國際法體系的運作，盡不同的功能。

舊時的國際法強調國家是國際法唯一的主體，個人僅是客體而已。這種「主體」「客體」硬性之分，已經是過時，只有極端傳統的人才固守這種立場。

當代國際法的一大潮流就是以抽象的國家為中心演化為以人為中心的國際法。人性不可抹殺，人生來就有不可屈辱的尊嚴。國家存在是為人民，不是人民為國家而存在。人民是國家的目的，不是國家的工具。執政者受制於人民，人民不受執政者的驅使。

個人既要在國際法直接負責（例如，戰犯罪、破壞和平罪、違反人道罪），也受到保護。國際人權法的產生、生長、發展，就是以人性尊嚴為依歸的新國際法最佳的表徵。

### 五、聯合國體系下對人權的保護、保障

當代國際法的一大趨勢就是以人為中心，強調人民基本人權的保護、保障。人權的保護不是一國的內政問題，而是國際

關切的問題。

二次大戰中納粹對猶太人的暴行，不但摧殘人權，也危害國際的和平與安全。所以，聯合國成立時，憲章強調世界和平與人權密切不可分的關係，將促進保護人權與維持國際和平安全的目標並列。

二次大戰後，對德國、日本戰犯的審判，拒絕「服從上級命令」的辯護理由，使犯戰犯罪、破壞和平罪及違反人道罪的個人直接負起國際法犯罪的責任。換言之，個人不能再以「為國家執法」為理由，推諉個人的責任。這正表示在國際關係中，為國家或其他團體組織決策執行的人是人，他們要對他們的行為負責，不能藉口國家或上級之名來卸責。

當代全球人權運動是人類持續不斷、承先啟後、爭取自由、平等及尊嚴的奮鬥過程。政治哲學思潮、文化、科技及宗教的力量，對於各種價值的同成分享及人權的演進有密切關係。

無論他們的歷史傳統如何，要求、爭取各種人權是世界各地人民今日共同的要求。對各種人權保障的強烈要求，不但文明國家的憲法對人權有保障，國際上的人權運動也大進展。

最近六十年來，在聯合國推動下所制定的國際人權法典（*International Bill of Human Rights*）——包括世界人權宣言（1948年）、經濟社會與文化權利國際公約（1966年）、公民與政治權利國際公約（1966年）——使人權國際化，對每一個人應享有的基本人權有很廣泛周詳的規定，對聯合國人權憲章的條款（第一條第三項，第五十五及五十六條）大大闡明，加以具體化。世界人權宣言，就人類大家庭所有成員應有的不可剝奪、不可侵犯的

基本權利作國際性的聲明。做為「所有人民與所有國家努力實現的共同標準」，宣言要求全面性促進各項權利與自由的尊重與實現。

世界人權宣言在1948年通過時，被認為是一種政治性、道德性的宣言，並沒有法律上的拘束力。但是經過近六十年的演進，已廣泛被接受為國際習慣法，具有強度的法律拘束力，被普遍認為是各國政府衡量其保護人權進展的標準。在聯合國的體系運作下，宣言的權威僅次於聯合國憲章。不但大會，而且安理會及其他機關也常援引人權宣言。各種國際法律文件也常引用宣言；例如，歐洲人權公約（1950年），對日和約（1951年），非洲團結組織憲章（1963年），以及三十五國在赫爾辛基簽訂的「歐洲安全合作會議最後文件」（通稱赫爾辛基協定）（1975年）。一些國家的憲法將宣言援引採用（全部或局部），在立法時也援用。在司法人權訴訟時，世界人權宣言在很多國家的法庭也受到援用引證。

兩項人權的國際公約為人民的權利與自由提供具體的國際保護。兩項公約開宗明義在第一條承認各國人民自決的權利，並禁止在行使人權時有種族、性別、宗教、語言等等任何形式的歧視。

就公民權利與政治權利而言，人人有生命、自由與人身安全的權利；有隱私權；有權免於殘忍的、不人道的或侮辱性的待遇及酷刑；有免於奴役的權利；有權不受任意逮捕；有得到公正審判的權利；有權被承認在法律之前的人格；有權不受追溯判刑；有思想、良心與宗教的自由；有持有意見及表達的自由；有遷徙的自由（包括移居外國）；以及有和平集會與自由結

社的權利。

就經濟、社會與文化權利而言，被承認的權利包括：工作權與自由選擇就業的權利，享受公平工資的權利；組織、參加工會的權利；免於飢餓的權利；享受社會保障的權利；獲得適當的生活水準的權利；以及享受健康與教育的權利。

公民與政治權利以及經濟、社會與文化權利，各有特性，但也密切關連。這些權利，也可以八大價值（Value）來加以表達：尊敬（Respect）、權能（Power）、資識（Enlightenment）、康安（Well-Being）、財富（Wealth）、才技（Skill）、情誼（Affection）、公義（Rectitude）。這八項價值簡單的定義是：

尊敬——自尊、尊人、平等、榮譽；

權力——參政的機會及能力；

資識——資訊與知識；

康安——健康、平安；

財富——所得及資源；

才技——專長、技能；

情誼——親情、愛情及友誼；

公義——倫理、宗教、道德風範。

這八種價值各有特色、交互作用。這八項價值的同成分享、充分發揮，也就是生活品質的提升；而八項價值的總和就是安全（Security）。

也有專家用三代的人權來描寫近代國際人權的演進。第一代人權指西方國家所尊重的公民權利及政治權利；第二代人權指社會主義國家所強調的經濟、社會與文化的權利；第三代人權指團體性、集體性的權利，例如，人民自決的權利，享受和平的權利，環境保護權，經濟社會發展權。這與法國人權思想揭示的「自由」、「平等」、「博愛」很相似。記得1979年夏

天，我應邀到法國 Strasbourg（歐洲聯盟、歐洲人權委員會及法庭所在地），國際人權機構講學時，法國籍的 Karel Vasak 博士（當時是國際文教組織和平與人權組的主任）來專題演講，他第一次提出第三代人權的觀念，引起相當的共鳴。

不管用什麼觀念來分析，在人權定義的擴張及制定國際人權標準方面，成就確實很大。除了構成國際人權法典的三大文獻之外，最常被強調的人權公約有四：消除一切形式人種歧視國際公約，消除一切形式歧視婦女公約，兒童權利公約，以及禁止酷刑與其他殘忍、不人道或有辱人格待遇或處罰公約。其他還有很多不同的條約、宣言、決議，就不同的題目或不同的保護對象（如國際難民、無國籍者等）加以規定。

當代世界一個很重要的政治法律潮流，就是以國際人權法典的標準來評估各國人權方面的表現。無視國際人權的政府，其正當性、合法性就會遇到排斥、否認。這是人類文明的一大進步，也就是人民力量的一大表現。在人民的力量下，暴政的統治者一個一個倒台。

人權的保障，並不是單告優美的條文。優美的條文必須適用。當政府侵犯人權時，受害人必須能向適當的政府機關提出控訴，得到應有的救濟，使保護人權不成空空的具文，而成為生活體驗的一部分。近年來，國際法對人權的保護，大有進展。除制定標準以外，更設立國際性的機構，以受理違反人權的控訴。

雖然聯合國保護人權的機制與運作，有待改進之處不少——例如，加強對人權保護的執行及對蔑視人權的國家之譴責、制裁——但是，在提升人類的人權意識及制

定國際人權準則，聯合國確有極大的貢獻。2005年聯合國紀念設立六十週年，全球的人民對聯合國有真大的要求與期待，希望能在最短期間內設立地位提升的人權理事會（Human Rights Council）以取代過於泛政治化的人權委員會（Human Rights Commission），以人權的專業保護取代人權的政治把戲。

## 六、區域性人權機構的建立與發展

除了聯合國體系下的國際人權機構外，最近幾十年來國際人權法在區域性人權機構方面也有重大的發展。到目前為止，最早建立（1950年代）也是運作最成功的就是「歐洲人權公約」及其機構。之後，美洲國家也在1969年通過「美洲人權公約」，就連非洲團結組織也在1981年通過「非洲人民與民族權利憲章」。

歐洲在區域性人權公約及機構的發展上，可以算是最成功的例子。歐洲前後通過了兩項主要的人權條約，也就是1950年的歐洲人權公約與1961年的社會憲章。這兩項人權條約不僅在實體內容上影響了聯合國後來在1966年通過的兩項全球性人權公約，歐洲人權公約更設立了「歐洲人權委員會」與「歐洲人權法院」，使人權侵害有尋求國際司法救濟的機會。依據歐洲人權公約及其附帶議定書的規定，不僅公約當事國可以向歐洲人權委員會指控其他當事國的違反人權行為，就連個人也可以在用盡本國司法救濟途徑之後，向歐洲人權委員會控告自己的國家違反人權（但必須是其本國預先聲明接受人權委員會的這項管轄權）。如果人權委員會認定有違反人權的事實，甚至可以進一步向歐洲人權法院提起訴訟。這套國際司法救濟的制度是

歐洲人權公約及機構中最值得重視的成就。幾十年來，歐洲人權法院已經累積了相當豐富的判決，對於歐洲國家人權的保障與提昇，更發揮了重大的功能。1998年11月1日以後，原有的歐洲人權委員會及歐洲人權法院已由一個永久性的歐洲人權法院所取代。

除了歐洲國家之外，美洲國家間也發展出具有特色的區域性人權公約及機構。美洲的區域性人權條約是以美洲國家組織（OAS）的憲章與1969年通過的美洲人權公約為基礎。在人權機構方面，美洲人權公約也設立了美洲人權委員會與美洲人權法院，類似歐洲人權公約。與歐洲比起來，美洲人權委員會扮演了更主要的角色，它不僅可以受理簽約國之間有關違反人權事項的申訴，也可以受理個人的申訴。美洲人權公約甚至規定人權委員會有權出庭參與所有在美洲人權法院進行的訴訟。

在非洲方面，非洲團結組織也在1981年通過了非洲人民與民族權利憲章。與歐洲及美洲的人權公約比較起來，非洲的這項人權公約有幾項特色：第一，它除了強調權利之外，也強調責任；第二，它同時規定個人與民族的權利；第三，它同時涵蓋公民、政治權利，以及經濟、社會與文化權利在同一份公約內；第四，它容許締約國以國內法對公約保障的各項人權加以廣泛的限制。在人權機構方面，非洲還沒有建立人權法院，也比較強調談判與協商的解決途徑，而不是兩造對立的爭訟方式。以實際的效果來說，非洲人權公約及機構顯然還沒有發揮充分的功能，但至少已經跨出了重要的一步。

與歐洲、美洲以及非洲比較起來，亞洲

可能是到目前為止，全世界對於國際人權的概念與制度最冷漠或最敵視的地區。亞洲國家之間不但沒有任何區域性的官方人權機構，連類似亞洲人權宣言或公約的區域性人權規範也還沒有。亞太國家人權組織聯盟的成立與運作，算是踏出小小的一步。亞洲各國政府應該深切反省並急起直追。

## 七、非政府性組織的角色

除政府性的國際組織以外，非政府組織也愈來愈重要。由於功能的多元化，超國界合作的必要性，非政府性的國際組織也大大增加。它們的目的地功能特定多元，包羅萬象：廢除奴隸奴役，促進種族平等、男女平等、民主參與、宗教自由、兒童的保護等人權，保護生態環境，促進新聞自由，國際難民的救濟，勞工的組織，資方的組織等等。在人權的促進保護方面，它們的重要性受到特別的肯定。對各種國際人權條約的提倡、遊說、協商，對違反人權事件的實地調查報告，暴露政府違反人權的行為，代表受害人提起控訴，影響政府官員的人權政策，對政府人權報告的批判，對保障人權成果的檢討等等都是他們實際努力的表現。國際特赦組織、國際人權觀察、國際人權聯盟就是出名的例子。

另外值得一提就是跨國公司。在後冷戰時期，各國大力強調經濟第一的今日，跨國公司擁有龐大的資源收益，往往遠超過一國的所有國民總生產量。跨國公司在國際貿易投資發揮的功能實在很大，但也應該受到合理適當的規範，以免造成對國家的威脅。為此，聯合國設有專門中心，研究發展規範的方案。跨國公司與人權保護的議題愈來愈受到關切與重視。

## 八、人權立國的展望

人權有國際面，也有國家地方層次。就國際層次來說，國際的人權標準，是世界人類行為的指針。就國家地方層次來說，人權的落實不能單靠聯合國或其他國際組織，而需要國家各地人民持續不斷、共同的努力。人權的保護，不能只靠政府官員，還要許多非政府組織及個人的積極參與。

台灣從白色恐怖時期一直到解除戒嚴，走了一條艱辛轉型民主的道路。解嚴後十八年來，在民主化的過程中，人民基本自由、人權的保護，大大提升。這種島內外台灣人民點點滴滴累積、得來不易的成果，值得我們珍惜再珍惜。

台灣海峽對岸的中華人民共和國虎視眈眈，動不動就以武力威脅，而其國內的人權狀況與台灣這十多年來人權的進步，正好成鮮明的對比，強烈反應出其政府罔顧世界民主人權的大潮流。在中國大陸對法輪功、基督教徒、異議份子加以迫害之外，中國共產黨政府要想盡辦法，企圖以滲透、分化、統戰的方式顛覆台灣的民主制度與生活方式。民主自由人權是普世價值，但是正是中共政權領導階層的敵人。

台灣的人權經驗可提醒中國與全世界，在所謂中華文化的影響下，人民同樣可以順應世界的大潮流，發展民主、自由、享有人權的國家社會。台灣民主、自由的經驗與成果，正可駁斥亞洲某些政治人物為了鞏固其政權所發表的「人權與亞洲的價值相違背」之謬論。在專制統治者的操縱歪曲下，所謂的「亞洲價值觀」已漸漸成為威權統治、壓迫異己、剝奪言論自由與人權的代名詞。我們不可忘記：人生來就有不可以屈辱的尊嚴，國家是為人民而存

在。主權在民，人民不是統治者的工具。

陳水扁總統在2000年就職典禮所提出「人權立國」要設立國家人權委員會及國際人權法典國內法化的目標，雖因立法院在野聯盟的杯葛尚無法實現，但應持之以恆，繼續向此目標推動前進。當台灣人民展現民主的意志與力量，促成一部「台灣憲法」之時，當然要順應世界民主自由人權的大潮流，將國際人權準則納入憲法體系，加以堅固的保障。憲法是人民權利的大憲章，我們要迎頭趕上，彌補三十四年

來被排除在聯合國人權體系外的欠缺不足。「人權立國」所強調的國際人權法典國內法化及設立國家人權委員會應納入憲法的體系，而人民的創制權也要入憲。

在普世人權為核心理念的時代，台灣選擇一條民主、自由、人權與和平之路，這是一個正確的選擇。為提升民主與人權的水準，落實普世人權，政府與人民需要密切合作，同心協力，打拚再打拚，這是紀念國際人權日的真諦。◎