

由國際人權法談「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

引言

我們生活在強調人權的時代，人類對人權保護的要求與期待日益高漲。人權的範圍廣泛，包括第一代人權（公民與政治權利）、第二代人權（經濟、社會與文化權利），以及日漸重要的第三代人權（集體性、團體性的權利，例如和平權、自決權、發展權與健康環境權）。

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。

要瞭解台灣「人權立國」的真諦，必須瞭解國際人權法發展的大潮流。要將台灣建設為正常化重民主人權的國家，必須提升人權的理念，加強對人權的保護與落實。

國際法對人權保護的重要性

六十年來，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。國際法的發展受到國際政治經濟、文化科技很大的影響。

依動態的眼光來看，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。當代國際社會共同的利益一方面是維持最基本的世界秩序，確保國際的和平及安全；另一方面是促成最適當的世界秩序，促進自由人權，政治經濟社會文化的發展合作，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。

在追求最基本與最適當世界秩序的過程中，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，國家已經不再是國際法唯一的主體。

個人在國際法的運作過程扮演二種重要

的角色：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。第二是以個人本身的身份去參與國際法體系的運作，盡不同的功能。

當代國際法的一大潮流就是由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。國家為人民而存在，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。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。國際人權法已發展為當代國際法最重要的一個部門。

聯合國對人權的保護

當代國際人權法的發展，以聯合國為中心來倡導推展；人權的保護不再是一國的內政問題，而是國際關切的問題。鑒於第二次大戰中納粹對猶太人的迫害暴行，危害了國際的和平與安全，聯合國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。聯合國會員國須「採取共同及個別行動」，促進「全體人類之人權及基本自由之普遍尊重與遵守，不分種族、性別、語言、或宗教」。

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）、公民與政治權利國際公約（1966年）、經濟社會與文化權利國際公約（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，對聯合國憲章的人權條款，加以闡明

具體化。

世界人權宣言在1948年由聯合國大會一致通過時，被認為是一種政治性、道德性的「宣言」，宣示「所有人民與所有國家努力實現的共同標準」，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。在聯合國的人權體系下，宣言的權威僅次於聯合國憲章。不但大會，而且安理會、其他國際機關也常援引人權宣言。一些會員國的憲法或立法時，也常常援引採用宣言。在國際或國內人權訴訟時，世界人權宣言更是經常受到援用引證。

兩項人權的國際公約以條約的方式，為人民的權利與自由提供具體詳細的國際保護。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。近年來，有愈多的專家用「三代人權」的觀念來描述國際人權法的演進。第一代人權指西方國家所尊重的公民及政治權利；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。

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，就不同的保護對象（如國際難民、無國籍者等）或不同的保護事項（人身自由、禁止歧視等）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。

人權的保障，並不是單單靠優美的條文。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。在全球人民對聯合國的要求與期待下，聯合國大會在2006年3月15日通過設立人權理事會（Human Rights Council）的決議，5月9日選出四十七個第一屆的理事國，以取代過於泛政治化的人權委員會（Human Rights Commission）。新理事國包括中國、古巴在內。

根據美國「自由之家」2006年的調查報告，在人權理事會四十七國當中，有二十二個國家被列入「不自由」或「部分自由」國家的名單。按照人權理事會的選舉辦法，人權理事會的成員需要聯合國一百九十一個會員國過半數以上國家（九十六國以上）的支持，第一屆的選舉並不能將人權記錄惡劣的國家完全排除在外，未來人權理事會是不是能夠擺脫過去人權委員會受「反人權」國家操縱的陰影，值得後續的觀察。

台灣「人權立國」的省思

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，還要靠許多非政府組織及個人的積極參與。

在國際民主人權的大潮流下，台灣從威權白色恐怖時期一直到解除戒嚴，也走了一條艱辛轉型民主的道路。解嚴後二十年

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。

陳水扁總統於2000年5月20日就職時，以民主自由人權為指標。為「人權立國」，政府要採取一連串的政策以提升人權意識及人權的保護，包括：整合國際人權水準與現行憲法所保障的權利；設立基於巴黎原則的國家人權委員會；以及促進台灣非政府組織與國際非政府人權組織的交流互動。

為此，總統府設立了人權諮詢小組（後改為委員會），以副總統為總召集人，而行政院則設行政院人權保障推動小組，由行政院長擔任召集人。政府各部門對於人權的意識大大提升，注意人權事項、推動人權工作成為施政重要的一部分。對於準備國家人權報告〔試行報告〕，以及非政府組織的人權活動，也都有顯著的進展。

在府院共同努力之下，提出設立國家人權委員會草案（包括組織法及職權行使法）以及準備人權保障基本法草案；可惜，在目前朝小野大的生態下，立法院無意通過此等重要的人權法案。雖然如此，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，將國際人權準則及國家人權委員會納入憲法體系，加以堅固的憲法保障，而人民的創制權必須加以尊重落實。

今日的台灣已發展為「自由之家」所評估「最自由國家」之一，但是，由於中國的反對阻撓，台灣被排除在聯合國及其相關的國際組織之外已經三十五年。這種外

交孤立不但造成台灣加入國際政府組織的困境，造成台灣與聯合國人權體系脫軌，而且也影響台灣非政府組織與具有聯合國諮詢地位的非政府組織之互動。要之，將一個自由、民主、愛好和平的台灣在外交人權體系上排除，是一個嚴重不公義之事，造成對世界秩序及國際合作的損害。我們要繼續努力，再接再厲，成為聯合國的會員國，加入聯合國的人權體系，享受一個正常化國家應有的權利並盡應有的責任。

「國際人權法文獻選集與解說」——人權教育與國際人權研究的重要工具

就根本與遠大處來著眼，「人權立國」有賴人權教育的普及與國際人權法的加強研究。政府各部門、學術界、教育機構、學校以及公民社會組織團體，必須通力合作，以加強人權教育及研究，提升保護人權的理念與實踐。

對於國際人權法的研究，必要的工具書在台灣相當缺乏。經過很多人多年的參與及努力，前後的辛酸曲折，「國際人權法文獻選集與解說」（新世紀智庫叢書之一）一書終由前衛出版社出版發行，與台灣關心人權的人士見面，令人如釋重擔。真是「Better late than never」。雖然遲來，但比沒有好多了！

如前所述，國際人權法以國際人權法典為中心，再擴充到特定對象及特定事項的保護，以及區域性對人權保護的努力。我們四個人合編的這一本「國際人權法文獻選集與解說」，正是反映出這種構思與組織架構：第一編是「一般性的基本國際人

權條約與宣言」，第二編是「針對特定對象的人權條約與宣言」，第三編是「針對特定事項的人權條約與宣言」，而第四編則是「區域性人權條約與宣言」。我先作一般性的說明，李明峻教授、黃昭元教授及廖福特教授再分別就「特定對象」、「特定事項」以及「區域性」人權條約與宣言，加以說明。

在此書的第一編，除國際人權法典之外，也彙集了國際人權會議（全球性及區域性）的宣言，其中特別值得一提的是1993年在維也納舉行的世界人權會議，其所通過的「維也納宣言和行動綱領」成為日後國際人權發展的重要指針。當時，我曾代表國際人權聯盟（International League for Human Rights）參加，對政府代表與非政府組織代表的互動，以及NGO的影響力，有深刻的印象。聯合國人權高級專員（UN High Commissioner for Human Rights）的設立，就來自於該宣言。

另外，值得一提的是「人民自決權」有關宣言與決議在第一編也佔有重要的地

位。人民自決權包括政治自決權與經濟自決權。除了這些宣言，當然要特別牢記二大國際人權公約第一條對人民自決權的明確規定。兩者的第一條第一項規定：「所有人民都有自決權。他們憑這種權利自由決定他們的政治地位，並自由謀求他們的經濟、社會和文化的發展」。人民自決權被認為國際法上不可被剝奪的根本規範（*jus cogens*），也是「第三代人權」的一個典型，因為整個國家人民不能自由決定他們共同的命運時，個人的自由權利就會非常脆弱不定。做為今日的台灣人，對於一點，應該比別人更敏感、有更清楚的認識。

台灣在第二次大戰後，由被軍事佔領地經歷長期威權戒嚴的非法殖民佔領統治，後經民主化、本土化的轉型過程，演進為一個主權獨立的國家，這是國際法上人民有效自決（Effective Self-determination）的落實。台灣的未來由台灣人民來決定，也正是人民自決權的真諦。 ◎