從國際人權發展檢視台灣之人權實踐：結構性的探析

●周志杰／成功大學政治系暨政經所副教授、中國人權協會理事暨南台灣人權論壇執行長

壹、國際人權發展的動因

從世界人權宣言通過六十週年的現今來檢視人權理念的發展，吾人可以客觀的論述：人權價值與規範的國際化、多邊化與建制化是二次大戰後影響人類社會的重要發展。從國際關係的角度觀察，當代國際人權保障之多邊機制的建立，即是建構以人權法規、監督機構、政府間國際組機（IGO）與非政府組織（NGO）為核心的國際人權建制（international human rights regime），由聯合國主導將人權規範納入國際法的範疇。換言之，固有人權的正式表述乃是透過國際人權法來達成的。人權理念得以國際化與法制化的主要動因在於第二次世界大戰的災難性後果，特別是德國納粹與日本軍閥的暴行，使得人權觀念在戰後迅速獲得多數國家的認同。顯示許多侵害人權的兇殘行為都是由國家所主導的。然而國際法卻無法加以禁止，因此行兇者可以把集體屠殺的行為以國內事務或戰爭行為為由合法化。

戰後，人權事務的國際化獲得重視，如Cassese（1990: 21）指出，「（納粹）德國堅決主張，國家主權不容許國際間任何干預，這是對人權保障的阻礙」。1945年聯合國通過的聯合國憲章及1948年的世界人權宣言，改變了個人在國際政治中的政治定位，意即國家不再是個人權利的唯一授予者。聯合國會員國一致同意「個人不是以群體成員（少數或特殊族群）的身分得到照顧，而是以人類的身分受到保護」（Cassese, 1990: 289）。自此，國際人權法成為國際法的重要組成部分。除去條約監督機構、判決機構與各國政府之外，國際人權法體系中有關法規部分是由國際人權法典與核心人權條約（參見附件一），再加上其他無法律拘束力的世界人權文件（universal human rights instruments） 等三部分所組成。

貳、台灣與全球人權觀念的發展

如前述，人權規範不僅涉及暴行的禁止，亦包含國家應負之責任。人權規範是「在複雜、快速變遷及高度互賴的社會中，人們希望擁有尊嚴及在和平環境下追求各自的目

標，所須訂定的基本規則」（Freeman 1996: 358）。因此，人權價值國際化與法規化的目的，乃企圖把跟人權議題有關的國際事務正式化，並加以規範國家行為。循此，在國際人權法成為人權普世化的價值內涵與動力時，主權國家更成為人權規範內國化與人權保障落實的關鍵。因此，吾人歸納國際人權發展的階段性趨勢為：（一）國內人權事務的國際化；（二）人權理念的法制化（legalization）；（三）國際人權規範的內國化（domesticalization）。

然而，儘管國際人權建制的發展對主權國家的法律體系與外交實踐皆產生了實質上的影響，人權不再僅屬於國家內部的司法管轄範圍，人權亦成為國際關係所牽涉的議題之一，但是人權與主權的扞格亦由此產生。這個爭議常被用來評估在國際習慣法程序中，權力所具有的角色和定義。如Byers所言：「國家須行使權力介入領土內發生的所有事務，國際社會則運用習慣規則挑戰國家的專屬權力，故此為關於排他性的爭議」（1999: 45）。因此，一方面，國際人權法學家如Bassiouni即認為「傳統以主權為基礎的論點，不承認國際社會透過多邊形式對人權的保障，現在看來是無效的。因為目前已有諸多條約獲得適用、國家對國際習慣法的援用、以及國際法一般原則對【國家】產生約束力（國際法是由約定、習俗、國內法和強制法匯集而成的）」（Bassiouni 1993: 238）。此外，法律權利可以建立在國際習慣法的基礎上，不論國家是否為人權條約當事者，都須盡到維護國際人權的義務（Byers, 1999: 43-44）。但另一方面，多數國際關係學者對國際人權法的有效性卻抱持懷疑的態度。Morgenthau認為國際法秩序在無政府狀態下的國際體系中十分薄弱的，而且國際成文法向來有被權力控制的趨勢（Morgenthau 1978: 279-288; Hurrell 2000: 328）。特別是對現實主義者而言，由於國際法有去中心化的本質，因此當人權與主權在國際關係中產生衝突時，國際法便成為一個無效率的機制。

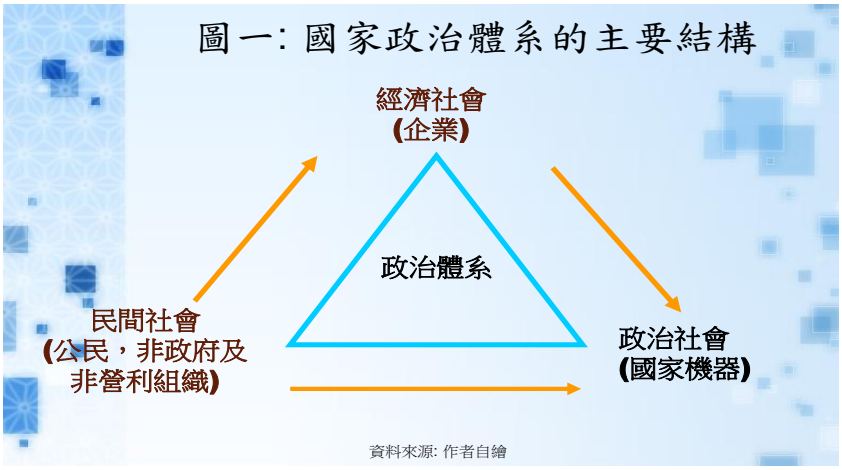
是故，如前述，儘管諸多人權理念已然成為國際規範，但受到國際認同的權利在走向法制化與國內化的過程中卻備感艱辛，台灣亦不例外。因此，有人形容半個世紀以來國際人權的發展狀態可視為一種「不穩定的勝利」（Reiff, 1999: 36-41）。然而，持平而論，若將台灣社會所呈現的人權狀況當作檢視國家機器人權相關施政良莠的觀察指標，顯然與「勝利」一詞仍有相當之差距。從權利發展的三階段來看：（一）政治與公民權利（基本權利）；（二）經濟，社會與文化權利（生存權利）；（三）整體權利（collective rights），可稱為永續發展的權利，重視人與環境及其他生命的和諧關係（Donnelly, 1989: 210-212），台灣在形式上已完備第一階段的權利，但在實踐上仍受到政治因素的嚴重影響。至於第二與第三階段權利的重視，在實踐上即出現明顯地城鄉與南北差異。若以人權的類別看來，以新住民如移工與外偶為例，甚至尚未獲得第一階段人權的完善照拂。而且，長期的威權統治與獨尊經濟發展，使得在台灣理應作為保障人權主體的國家機器，反而成為侵害人權的主體。因此，民間人權團體與社運人士長期以來即是監督與發掘人權問題的重心，從而不斷壓迫國家機器改善人權政策，以確實涵蓋傳統人權保障的標的，即個人。然而，儘管我國憲法明訂國際法與條約的優位性，政府亦儀式性的宣稱

願意遵守具普世性的國際人權法規，但當國家機器與民間社會之間，無法有效解決因為對國家整體發展之看法相異而出現的衝突時，人權議題及其保障往往仍是最受輕視的決策選項。此乃台灣長期政經發展的遺緒。

參、台灣政經變遷與人權實踐的扞格

事實上，台灣的整體發展始終面臨著雙重的危機：長期獨尊經濟發展的結果，造成人與自然的疏離與對立；民主化後高度政治動員的結果，導致人與人的疏離與對立。前述後遺症對人權價值與概念的推廣與保障，形成莫大的阻力。一方面，政府為成就經濟的發展而忽視公民社會形塑與人權觀念的紮根，造成重發展、輕人權；重北輕南、城鄉差距的扭曲發展。以南台灣為例，無論是人口嚴重外移與小工廠林立的鄉村，還是工業區遍佈的城鎮，皆存在極其嚴重的人權問題。舉凡婦女、老人、孩童等既存的弱勢人權，到移工與外偶等新興涉外人權議題，乃至於環境與生態權利的課題，均亟待關注與改善。另一方面，政治領袖恃其在民主轉型中的超凡群眾魅力，利用族群間隙與悲情意識累積資源，利用程序民主取得權力來徇私濫權。用政治力曲解法律的適用，以專業包裝心證的濫用。從過去到現在，政府處理的諸多案例，皆是在「依法行政」、「專業判斷」的大纛下遂行侵害人權與公益的作為。在程序正義的掩護下，實質正義喪失殆盡。其結果是侵蝕台灣社會中的人際互信、是非觀念與尊重異見的基本價值。

因此，檢視與省思台灣的人權狀況不僅是決策高層思考深化民主的重要考量，更是台灣能否形成名實相符之多元公民社會的指標。其論據在於，一個國家的政治體系主要由上層的政治社會、中層的經濟社會與底層的公民社會所組成（參見圖一）。上層的政治社會為職司公共決策、提供安定之內外部環境的的國家機關。以民主社會的標準觀之，其存在乃為其他兩個階層服務；以私營部門為主的經濟社會，則以市場活動為導向，為本身及國家機器與民間社會創造利潤與福利；底層的公民社會實為建構整個政治體系的基礎，為其他兩個階層供給所需的人才、勞務、資本，並成為遂行公共政策與活絡市場經濟的場域（Easton , 1990）。是故，建構自主、多元、尊重人權的公民社會是維繫政治體系運作的重要關鍵。然而台灣的危機在於汲取民間社會的養分及犧牲公民社會的形塑來成就經濟社會的茁壯與國家機器的存續。當然，前兩者的穩定與發展可反饋予民間社會，但因長期漠視公民文化與民主社會的建構，導致前述雙重危機的產生。而人權保障與實踐的狀況就成為觀察前述病灶的最佳指標。由此觀之，人權保障與實踐的關注與改善，應是現階段提昇台灣國家形象與建立民主品質的關鍵。



肆、結語：深植人權土壤、設立人權專責機關

面對前述雙重危機，仰賴人權價值在民間社會與政治場域的廣化與深化是不二法門。其目的在於重建公民社會中的群己關係、強化政治場域中的權責關係、提昇官僚體系的人權素養、並兼顧整體發展上的多元平衡。在實踐上則須建構一個制度化的人權保障機制與平台－國家人權委員會。以聯合國1993年通過的「巴黎原則」為基礎，設置一個經費獨立、成員多元、地位超然的委員會：一方面提供政府保障人權之方案、反映人權問題、協助人權案件的調查；二方面確保在地法令與國際人權規範接軌、公布人權報告、推廣人權理念（*Paris Principles*, 1993）。例如加拿大、澳洲、紐西蘭、丹麥等西方國家，以及南韓、印尼、馬來西亞、南非、墨西哥等新興民主國家皆有設置此一機構。各國的實踐經驗亦證明此一機構存在的必要性與象徵性（周志杰，2008）。

在台灣，除了消極保障受治者人權，並積極制約統治菁英濫權外，此一機構的設置更能發揮若干象徵與實質性兼具的作用：（1）政治和解的平台：針對具高度政治性的歷史懸案、轉型正義、國務機要費與特別費等等問題，在司法程序前尋求各方的共識，展現朝野和解的誠意；（2）發展的平衡：關注經濟發展對經濟、社會與環境人權的影響，縮短區域與城鄉在人權保障上的落差；（3）人權關懷的法治：強化具公權力者在專業判斷以外的人權素養；監督體制內程序正義的落實，並在實質正義受侵害時協助平反與救濟；（4）扶持弱勢：維護在社會變遷與經濟發展下淪為弱勢群體的權益；（5）民間參與：成為人權團體就重大人權議題與案件傳達意見給政府的制度化管道；（6）多元紮根：根植既有族群之間、新移民與舊住民之間平等對待與相互尊重的土壤。

然而，根據他國之實踐經驗顯示，聯合國的巴黎原則雖然強調國家人權機構的準司法功能為輔助性而非取代性，而且在各國既有憲政體制內運作，例如調閱、調查與移送權之行使，即在不侵犯其他機關職權的原則上進行。但是，行政、立法、司法等其他憲

政機關仍對國家人權機構所具有的職權，總是抱持猜忌的態度，從而直接或間接地抵制或敷衍該機構對其他機關提出的與其職權行使相關之協助（周志杰，2008）。事實上，關鍵在於該機構與其他機關的磨合涉及實際政治的層次，並非巴黎原則或相關設置法規設計完善即可解決此一難題。甚者，儘管在人權規範的國內化與制度化上，國家人權機構確實是可行的載體，但在實際的運作上仍必須體認到國家人權機構其實是把雙面刃。如果使用得當，國家人權機構是連結政府與社會的媒介，以確定國家機關的作為符合國家及國際人權標準，並確保正義在人權迫害的過程中因適時而有效救濟而得以伸張。然而，國家人權機構亦可能成為國家機器打壓異己、或威權政府合法侵害人權的政治工具。

在世界人權宣言通過六十週年的今天，台灣亦已為民主而多元的社會。然而國家機器應戮力的不僅是在表面上顯現多元與強調包容，更應在決策與施政中注入人權的關懷。深化人權單憑民間團體創造論述場域顯然不夠，建立獨立超然的建制化平台，督促政府持續而實質的作為，方能消弭人與人的對立、改善人與環境的疏離。唯有建構尊重人權的社會，台灣始得脫離程序民主的階段，和解共生的目標，才有名副其實的可能。此外，對台灣而言，設置國家人權委員會在實質功能上與象徵意義上皆有必要性。況且，我國在類似機溝設置的推動上亦已有諸多累積，政府實應審時度勢、順應潮流，設置制度化的國家人權委員會，來推動與監督人權的保障與實踐、以重建社會互信、深化民主價值、提升國家形象。

附件一：主要國際人權文件之名稱、簽署與締約國數目

名　稱	公開簽署之年份	締約國總數(至2007年6月)
公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR）	1966	153
經濟、社會暨文化權利國際公約（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR）	1966	156
消除一切形式種族歧視國際公約（International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination, ICERD）	1966	170
消除對婦女一切形式歧視公約（Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW）	1979	183
禁止酷刑與其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰公約（Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CAT）	1984	141
兒童權利公約（Convention on the Rights of the Child, CRC）	1990	192
保障所有勞工移民及其家屬國際公約 （International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, ICRMW）	1990	34
公民與政治權利國際公約之任擇議定書（ICCPR-OPT1）	1976	105
公民與政治權利國際公約第二任擇議定書（ICCPR-OPT2）	1989	57

*本表未將世界人權宣言列入。

資料來源：本表整理自UNHCHR, *Status of Ratification of the Principal International Human Rights Treaties*, New York: United Nations, (June 16) 2006. http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf (12/10/2007); UNHCHR, *The United Nations Human Rights Treaty System: An Introduction to the Core Human Rights Treaties and Treaty Bodies* （*The Human Rights Fact Sheet No. 30*）, Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2005, pp.1-54; UNHCHR, *International Law*. http://www.ohchr.org/english/law/index.htm (12/01/2008)

【參考資料】

M. Cherif Bassiouni, 1993. “Human Rights in the Context of Criminal Justice: Identifying International Procedural Protections and Equivalent Protections in National Constitutions.” *Duke Journal of Comparative and International Law* 3 (2): 235-297.

Michael Byers, 1999. *Custom, Power and the Power of Rules: International Relations and Customary International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

---------. 1990. *Human Rights in a Changing World*. Cambridge: Polity Press.

Antonio Cassese. 1986. *International Law in a Divided World*. Oxford: Oxford University Press.

---------. 1990. *Human Rights in a Changing World*. Cambridge: Polity Press.

Chih-Chieh Chou （周志杰）, 2004. “Impacts of International Human Rights Regimes on International Politics after the September 11th Event,”《政治學報》36: 190-227.

Chih-Chieh Chou, 2003. “An Emerging Transnational Movement in Human Rights: Campaigns

of Nongovernmental Organizations on "Comfort Women" Issue in East Asia." *Journal of Economic and Social Research*, vol.5, no.1, pp. 153-181.

Andrew P. Cortell and James W. Davis, 2000. "Understanding the domestic impact of international norms: A research agenda," *International Studies Review* Vol. 2, pp. 65-87.

Jack Donnelly, 1989. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca: Cornell University Press.

---------. 1998. *International Human Right*. 2nd Edition. Boulder, CO: Westview Press.

---------. 2002. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. 2nd Edition. Ithaca: Cornell University Press.

David Easton, 1990. *The Analysis of Political Structure*. NY: Routledge;

Andrew Hurrell, 2000. "International Law and the Changing Constitution of International Society." In *The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law*, ed. Michael Byers. Oxford: Oxford University Press, pp.327-347.

Hans J. Morgenthau, 1978. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5th ed. New York: Alfred A. Knopf.

Paris Principles, 1993. "Establishing the powers of national institutions for the promotion and protection of human rights" G.A. Res. 134, U.N. GAOR, 48th Sess., U.N. Doc. A/RES/48/134 (1993).

Vienna Declaration and Programme of Action, 1993. U.N. GAOR World Conference on Human Rights, 23d Sess., 157th mtg. PP 83-98, U.N. Doc. A/CONF.157/23 (1993).

UNHCHR, 1997. *Human Rights: A Basic Handbook for UN Staff*, Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.

UNHCHR, 2005. *Fact Sheet No.19, National Institution for the Protection and Promotion of Human Rights*. Geneva: Office of the High Commissioner for Human Rights. http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs19.htm (09/15/2008)

周志杰，2008，〈民主鞏固過程中國家人權機構之功能：南非的經驗〉，《人權會訊》，90期，頁24-26。

周志杰，2006a，〈內外有別的人權倡議者？國際人權法在美國的實踐〉，《中華國際法與超國界法評論》，2卷2期（2006年12月），頁207-254。

周志杰，2006b，〈「國際人權法及實踐委員會」觀察會議報告〉，《中華國際法與超國界法評論》，2卷1期（2006年6月），頁179-188。

周志杰，2005，〈國內政治與國際人權規範的互動與磨合：從衝突到相容〉，《中國國際法與國際事務年報》，17卷，頁88-123。◆