



虛擬終究不是實境—國家正常化與國際人權之互動及實踐

● 廖福特／牛津大學法學博士、中央研究院法律學研究所研究員、東海大學法律學院合聘教授、台灣新世紀文教基金會董事

本文先敘述國際人權發展梗概，再說明過去中華民國參與國際人權的情形，進而闡述台灣近二十多年來與國際人權互動之獨創模式，之後分析即使有獨創之模式，依然形成無法彌補的缺憾，因為台灣被排除在國際人權體系之外，形成實質之傷害。本文接續論證認為，二十多年來之虛擬終究不是實境，國家正常化才能真正完整地促使台灣與國際人權之互動及實踐。而從國際人權發展來看，台灣國家正常化與國際人權互動，應該涵蓋四個層次。達成不同層次之國家正常化成果，都能促使台灣與國際人權的進一步互動及實踐。

壹、國際人權發展

二次世界大戰之後，國際人權法發展快速。《聯合國憲章》宣示基本人權、人格尊嚴與價值、男女平等權利之信念，同時增進並激勵對於全體人類之人權及基本自由之尊重成為聯合國之宗旨。後來通過許多重要之國際人權文件，包括「國際人權法典」（International Bill of Human Rights）及核心國際人權條約（core international human rights treaties）。所謂「國際人權法典」，包括「世界人權宣言」（Universal Declaration of Human Rights）、《公民與政治權利國際公約》（International Covenant on Civil and Political Rights）與《經濟社會與文化權利國際公約》（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights），國際人權法典最重要貢獻是建構普世人權範疇。而核心國際人權條約的主要目標是將國際人權法典所揭櫫之某特定權利或是主體，作更加細部之規範，其實在建構核心國際人權條約的過程中，聯合國原則上是由包含比較多數人之主體開始著手，然後慢慢涵蓋更少數之弱勢族群。基於此理念，可將聯合國核心國際人權條約粗分為兩類，第一是包含比較多數人之主體之人權條約，其中包括《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）、《消除一切形式婦女歧視公約》（Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women）及《兒童權利公約》（Convention on the Rights of the Child）。第二類是涵蓋更少數弱勢族群之人權條約，其中包括《禁止酷刑及

其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》（Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment）、《保障所有遷徙勞工及其家庭公約》（International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families）、《身心障礙者權利公約》（Convention on the Rights of Persons with Disabilities）及《保障所有人免於強迫失蹤國際公約》（International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance）。

同時聯合國亦設立人權機制，在憲章所設立之機制（charter-based mechanism）中最重要的是現在的人權理事會（Human Rights Council），聯合國亦設立人權高級專員（High Commissioner for Human Rights），而條約所設立之機制（treaty-based mechanism）則是各個人權條約之監督機制，其中亦建立了幾種監督制度，包括審查國家報告、審理國家指控、審理個人申訴及進行詢問制度等。

貳、過去的參與

過去中華民國在國際人權之參與，可以從三個部分瞭解之。第一，因為中華民國是聯合國會員國，甚至是安全理事會之常任理事國。因此中華民國之代表張澎春先生參與草擬「世界人權宣言」，同時中華民國的代表也參與《公民與政治權利國際公約》、《經濟社會與文化權利國際公約》及《消除一切形式種族歧視公約》之草擬。

第二，就批准國際人權條約而言，中華民國只有於1967年10月簽署《公民與政治權利國際公約》、《公民與政治權利國際公約任擇議定書》、《經濟社會與文化權利國際公約》，於1970年11月批准《消除一切形式種族歧視公約》。

第三，有關參與人權機制，當時中華民國是人權委員會（Commission on Human Rights）之成員國，更有一段時間是擔任副主席。但是因為中華民國並未積極參與國際人權條約，當時人權條約亦未生效，因此中華民國沒有參與條約監督機制之經驗。

參、獨創的互動

對於台灣而言，二次世界大戰之後國際人權逐漸有完整之發展，然而台灣長久以來都處於閉鎖時期，一方面因為不是聯合國會員國，因而無法參與國際人權體系。另一方面，因為被封閉，進而導致自己也未思考如何突破封鎖，尋求與國際人權接軌之途徑。一直到2000年5月陳水扁前總統就職演說中，才宣示要遵守「世界人權宣言」、《公民與政治權利國際公約》，同時敦請立法院能通過批准「國際人權法典」，使其國內法化，成為正式的「台灣人權法典」。但是直到2008年5月為止，立法院並沒有審議批准這兩個公約之條約案。因而在民主進步黨政府任內無法達成批准《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會與文化權利國際公約》之目標。後來立法院於2009年3月31日批准兩公約，同時通過《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會與文化權利國際公約》的施行法。

不過立法院早在2007年1月通過審議《消除一切形式婦女歧視公約》，並於同年2月9日獲陳前總統批准並頒發加入書，完成國內法定程序。後來亦訂定《消除一切形式婦女歧視公約施行法》。後續立法院亦陸續通過《兒童權利公約》及《身心障礙者權利公約》，亦制訂《兒童權利公約施行法》及《身心障礙者權利公約施行法》。

不過所有人權條約的批准書或加入書都無法順利存放於聯合國秘書長。不論是民進黨或是國民黨執政，陳水扁、馬英九、蔡英文三位總統都嘗試存放人權條約的批准書或加入書，但是都沒有成功。

比較特別的是，立法院所通過的各個人權條約施行法，其中除了規定相關保障人權之規定具有國內法律之效力，也要求應參照相關人權條約監督機制之解釋。同時也建立人權報告制度，進而發展出邀請國際獨立專家審查國家報告之模式。其特質是嘗試以自己建構之模式比擬國際人權條約之監督審查制度。

肆、無法彌補的缺憾

但是虛擬終究無法達到實境之狀態，當聯合國逐步建構更完整國際人權系統時，台灣卻完全被排除在外，也造成嚴重的結果。

第一，台灣沒有參與人權條約之草擬及簽訂過程，同樣地聯合國建立新的人權機制時，例如將人權委員會改制為人權理事會，或是新設人權高級專員，台灣也完全無法參與。因而不論是新的國際人權文件或制度，台灣都無法參與其討論，無法表達相關意見。

第二，台灣也無法加入國際人權條約，前述提到制訂人權條約施行法將國際人權條約國內法化，而要制訂施行法的重要原因是台灣無法以個別條約所規定之內容批准或加入這些人權條約，從國際法之角度而言，台灣不是各個人權條約的正式締約國。

第三，人權條約之監督機制包括審查國家報告、審理國家指控、審理個人申訴及進行詢問制度等。然而目前所建立之邀請國際獨立專家審查國家報告之模式，只是比擬審查國家報告，實質上尚非完全相同。而其他監督機制，例如個人申訴及詢問制度，則非我們單方有意願即可建立，因而台灣亦無法適用這些人權監督機制。

第四，台灣也無法成為國際人權機制之成員國。人權理事會有四十七個會員國，成員國組成必須依據區域比例分配，其中非洲集團十三國；亞洲集團十三國；東歐集團六國；拉丁美洲及加勒比海集團八國；西歐及其他國家七國。人權理事會由聯合國大會三分之二多數出席及投票之方式產生之。所有聯合國會員國都有人權理事會成員國之候選資格，但是台灣不是聯合國會員國，因而無法成為人權理事會之成員國。

第五，而因為台灣不是聯合國會員國，台灣的國民也無法獲聘任為人權高級專員。同樣地，就各個人權條約監督委員會之委員而言，都要求各委員會之委員應為個別人權公約締約國之國民，因而某個國家之國民，如果其國家並非個別人權公約之締約國，則



其無法成為各人權條約監督委員會之委員。而因為台灣並非任何一個人權公約之締約國，因此台灣之國民也無法成為人權條約監督委員會之委員。

第六，對於台灣國民而言，因為台灣無法加入國際人權條約及個人申訴制度，台灣國民也就無法將其個人人權案件提交至各個人人權條約監督委員會，因而無法參與國際人權申訴制度，為自己的人權尋求國際救濟。

第七，從人權之實質影響而言，各國加入國際人權條約之後，可能因為條約監督委員會之審查意見，例如審查國家報告之結論性意見，或是審理個人申訴之決定意見，進而促使締約國改進其人權狀況。但是因為台灣並非正式之締約國，因而無法透過這些監督程序而實質改善人權狀況。同樣地，人權理事會亦會討論各國之人權狀況，但是因為台灣不是聯合國會員國，不會成為被討論之對象，因而亦無法透過此途徑改善人權狀況。而人權高級專員可以提供聯合國會員國人權相關之資訊及協助，而因為台灣不是聯合國會員國，亦難以獲得資訊及協助。

伍、國家正常化以填補

其實從國際人權發展來看，參與國際人權條約及機制可以區分為四種類型，因而台灣國家正常化與國際人權互動，應該涵蓋四個層次。

第一，台灣是否確認為主權國家。有些核心國際人權條約，例如比較後期通過之《兒童權利公約》、《禁止酷刑公約》、《消除對婦女一切形式歧視公約》及《保障所有遷徙勞工及其家庭公約》等，是開放給所有國家參與，因而只要是主權國家，即可加入這些人權條約。而我國立法院已經通過加入《兒童權利公約》及《消除對婦女一切形式歧視公約》，但是我國存放加入書卻未為聯合國秘書長接受，因為這兩個人權條約並未限定只有聯合國會員國才能加入，因而其理由不只是台灣不是聯合國會員國而已，更嚴重的是台灣並沒有被認為是主權國家。因而相對地，如果台灣可以確認主權國家地位，自然可以加入開放給所有國家參與之人權條約。

第二，台灣是否可以成為聯合國專門機構之會員國，或是國際法院規約之當事國。聯合國早期的人權條約，例如《消除種族歧視公約》、《經濟社會與文化權利國際公約》、《公民與政治權利國際公約》等，有開放給聯合國專門機構會員國及國際法院規約當事國加入，因此主權國家在尚未成為聯合國會員國之前，如果成為聯合國專門機構之會員國，或是國際法院規約之當事國，亦得加入這些人權條約。當時會有此規定，應該是因為要成為聯合國會員國，必須先有安理會之推薦，再由聯合國大會通過。但是當時處於冷戰時期，許多國家無法得到安理會之推薦，因而無法成為聯合國會員國。不過成為聯合國專門機構之會員國，或是國際法院規約之當事國，並無安理會推薦之要件，結果是有些國家可以成為聯合國專門機構之會員國，或是國際法院規約之當事國，但是無法成為聯合國會員國。所以當時通過之人權條約，亦進一步開放更廣之國家得以加入



之。因而如果台灣可以確認主權國家地位，但是尚未成為聯合國會員國之前，如能成為聯合國專門機構之會員國，或是國際法院規約之當事國，亦可以加入這些人權條約。

第三，台灣是否成為聯合國會員國。所有國際人權條約都開放給聯合國會員國加入，因此如果台灣成為聯合國會員國，問題自然迎刃而解，可以加入所有國際人權條約。而在人權機制部分，必須是聯合國會員國才能成為人權理事會成員國，聯合國會員國之國民才能獲聘為人權高級專員。而當台灣可以成為聯合國會員國時，才有可能參與競選為人權理事會成員國，台灣國民才有可能成為人權高級專員。

第四，台灣是否進一步成為個別人權條約之締約國。個人要成為人權監督委員會之委員，或是提起個人申訴，其前提是其所屬國家必須是個別人權條約之締約國，並接受個人申訴制度。因而即使國家符合加入人權條約之資格，但是卻未成為締約國，或是沒有接受個人申訴制度，其國民依然無法成為人權監督委員會之委員，或是提起個人申訴。對於台灣也是一樣，如果台灣確認主權國家地位，或進而成為聯合國專門機構之會員國，或是國際法院規約之當事國，乃至於成為聯合國會員國，但是卻未成為締約國，或是沒有接受個人申訴制度，台灣國民依然無法成為人權監督委員會之委員，或是提起個人申訴。

陸、結語

二次世界大戰之後，國際人權法發展快速，通過許多重要之國際人權文件，亦設立多重人權機制。過去中華民國擔任人權委員會之成員國，參與草擬國際人權文件之形塑。但是卻未積極參加國際人權條約。

台灣在2000年之後開始以自己之方式參加幾個國際人權條約，但是都無法成功地將批准書及加入書存放於聯合國秘書長。因而台灣也制訂幾個人權條約之施行法，並自創邀請國際獨立專家審查國家報告之制度。然而虛擬終究不是實境，台灣沒有參與人權條約之草擬及簽訂過程，聯合國建立新的人權機制時，台灣完全無法參與。台灣無法加入國際人權條約，無法參與人權條約之監督機制。台灣也無法成為人權理事會之成員國。台灣不是聯合國會員國，亦難以獲得人權高級專員之資訊及協助。因而台灣無法從參與國際人權機制及條約而實質改善人權狀況。

台灣的國民無法獲聘任為人權高級專員，無法成為人權條約監督委員會之委員。台灣國民也不能將其個人人權案件提交至各個人人權條約監督委員會。

從國際人權發展來看，台灣國家正常化與國際人權互動，應該涵蓋四個層次。第一，台灣是否確認為主權國家。第二，台灣是否可以成為聯合國專門機構之會員國，或是國際法院規約之當事國。第三，台灣是否成為聯合國會員國。第四，台灣是否進一步成為個別人權條約之締約國。達成不同層次之國家正常化成果，都能促使台灣與國際人權的進一步互動及實踐。◆