

從〈世界人權宣言〉到兩公約 ——NGO 所不可不知的一段戰後人權史

/ 黃文雄 (國際特赦組織台灣總會理事長)

我國去年批准的兩公約 (〈經濟、社會與文化權利國際公約〉與〈公民與政治權利國際公約〉)，是聯合國把〈世界人權宣言〉條約化而成的；三者後來又被合稱「國際人權憲章」(International Bill of Rights)。兩公約上承〈宣言〉、下啟〈宣言〉後國際人權體系的發展，有一段幾近三十年的歷史，而其間 NGO 又扮演了不可或缺的關鍵角色，有必要從「我們」的觀點，稍加回顧。

這段戰後人權史當然必須從〈世界人權宣言〉的源頭說起。〈宣言〉今天的地位如此崇高風光：它在 1948 於聯合國年通過的十二月十月，已經是全球朝野每年都會紀念慶祝的國際人權日。如果你對它的瞭解是來自教科書式的說法 (例如各國政府如何看到二戰戰禍和納粹政權所造成的人權迫害，如何在〈聯合國憲章〉中特別標揭人權的重要，如何通過〈宣言〉這個劃時代的文件，又如何開啟了戰後的「人權時代」云云)，也許不會太感到驚訝。其實，這種「官方史」是用倒推的方式寫出來的。〈宣言〉最早的時候其實相當寒儉。〈宣言〉為何不再寒儉，為何反而如此風光，因此是一個值得一談的故事。。

「官方史」沒說錯的一點是，戰禍和納粹所造成的人權迫害，的確給了世人很大的震撼。但是，震撼是一回事，國際政治又是另一回事。二戰結束後，主導聯合國設立的美、英、蘇最關懷的還是「帝國問題」：其各自勢力範圍的保護和擴張。例如說，〈聯合國憲章〉本來可以像民主憲法，有一個權利與自由專章，但是，這個提議很快就被否決了。建立聯合國正當性的論述裡，類似和平、權利、自由、平等的普世價值當然不可或缺，但是所有的國家對可能凌駕其主權的任何國際法原則 (例如普世人權)，本來就超級敏感。不同陣營的國家更各自有其利益的考慮。例如「西方」國家雖然以本國的公民與政治權利的相對成就自豪，但是這些權利從沒有惠及其各自的殖民地人民。「東方」國家雖然以其比「西方」更為重視經濟與社會權利自傲，但和不少「第三世界」的威權國家一樣，對公民與政治權利的促進和保障卻深感不安。人民自決權更是讓「西方」殖民帝國進退兩難的問題。

最後的結果是：人民自決權被「稀釋」到〈聯合國憲章〉的前言，憲章的第五五條也只提到「促進與鼓勵」人權，再來就是人權史學者稱之為丟給全球人民的「麵包屑」：設立一個職權並不明確的人權委員會。〈世界人權宣言〉就是這個委員會的第一個產品。

這只是一個「縫」，但是當時的國際民間組織雖然不如今日發達，卻早已練就「見縫插針」的本領，有四十個包括工運、法律人和平與宗教團體爭取到被諮詢與觀察起草

〈宣言〉的地位（註一）。官方方面，也許正因為不受重視，人權委員會反而聚集了不少不很典型的進步外交官，例如主任委員會是羅斯福夫人。具有工運和婦運背景又正直敢言的她，是推行「新政」(New Deal) 努力把美國拉出三十年代景氣大蕭條的羅斯福總統的夫人，一位讓繼任者杜魯門總統又擔心又不敢不尊重的人物。例如擔任副主委的張澎春，一位非常「不國民黨」的學貫中西（兼及阿拉伯文明）的學者。例如黎巴嫩的 Charles Mallik，他有出自懷海德和海格德門下的哲學教授背景。例如法國的 René Cassin，一位組織退伍軍人提倡和平的法學家（「三代人權」的說法就是由他首先提出的）。又例如加拿大的 John Humphrey，他後來成為國際特赦組織加拿大分部的創立者之一。

委員會的起草工作非常認真。各國的憲法被仔細分析綜合，文化差異的問題有激烈的辯論，還有一個理論基礎的顧問團（帶頭的是劍橋大學的 E.H. Carr）。由於委員會聚集了「東」「西」「南」「北」方的代表，起草過程不只辯論激烈，而且波折不斷。最大的成就是，不只是公民與政治權利，經濟、社會與文化權利也同時列為〈宣言〉的內容。另一點也很重要。前文說過，聯合國分派給委員會的任務並不明確：將〈聯合國憲章〉的人權宣示具體化的方式，可以是條約，也可以是宣言。當時東西冷戰已經展開（標示開戰的「杜魯門宣言」發表於 1947 年，正是〈宣言〉起草期間）。在這種條件下，暫時先用一個沒有法律約束力的宣言走第一步，可能反而會有較大的自由度，以放進比較理想的內容；條約化可以列為第二步。有心的外交官（及其民間盟友）的這個策略似乎是正確的：很快的，東西冷戰就已經是如火如荼了；聯合國正是戰場之一。

聯合國大會於一九四八年十二月十日通過〈世界人權宣言〉。它只是個決議（resolution 217 III），既無法律拘束力，當然也沒有落實條款，連最有心的起草者都不敢寄以厚望。在此後的六十年，〈宣言〉究竟是怎麼發揮作用？怎麼取得後來的崇高地位的？

首先，大概是因為〈宣言〉不但是聯合國的第一份人權文件，也是人類歷史上的第一份國際人權宣言，通過後，竟然引起極大的爭論。例如美國律師公會（ABA）的理事長就稱之為寫在「粉紅色紙」上的一份「在全球推動社會主義」的文件。保守力量如此攻擊，進步力量自然不會沉默。連羅馬教宗若望二十三世也選邊站（他選擇支持的一邊）。這種爭論保證了〈宣言〉不會像的其他的無數決議一樣，很快就被遺忘。

其次，雖然只是多數會員國原來並未重視的宣言，它在冷戰期間竟然成為冷戰兩大陣營互相攻擊的工具。「西方」陣營據以攻擊「東方」陣營之無視於公民與政治權利；「東方」則引以攻擊「西方」的忽視（甚至不肯承認）經濟、社會與文化權利。資本主義的「自由陣營」和社會主義的「共產陣營」如此的選擇性運用，其總結果是提高了〈宣言〉的權威性。國際訴訟開始引用〈宣言〉，等於幫助它逐步取得習慣國際法的效力。有些新興國家甚至把它抄進憲法。歐洲更於 1950 年將公民與政治權利（但沒有包括經濟、

社會與文化權利) 條約化為〈歐洲人權與自由保障公約〉，並據之成立包括歐洲人權法院的區域人權體系。

第三，受到這些發展的鼓舞，在個別國家和國際的層次，開始出現民間的人權組織。這些組織開始運用〈宣言〉的道德權威來進行各種人權的爭取，以及對人權侵犯事件的揭露和譴責。最有名的是 1961 年成立的國際特赦組織。不但如此，〈聯合國憲章〉第七十一條鼓勵非政府組織 (non-governmental organization, NGO 一辭即如此而來) 參與 UN 事務。這些 NGO 也開始磨練參與的技巧。即便早在 1968 年，聯合國的一份「秘書長報告」就說：「即使只對 NGO 在 UN 的決策及運作系統中的參與做粗略的觀察，也會毫無疑問的顯示：NGO 的介入不但證明當年把七十一條納入 [聯合國憲章] 是有道理的，而且此一介入遠遠超過該條文原來所做的法律安排」(註 2) 最後兩句的前一句稱讚了七十一條，後一句卻多少有悔不當初的味道，可見 NGO「見縫插針」的能力和程度。

即使有以上的發展，〈世界人權宣言〉的任務仍未達成。前文說過，暫時先以宣言的形式打頭陣是迫於冷戰局勢的一個策略。人權委員會的下一個工作是把〈宣言〉的內容條約化。在冷戰加劇的狀況下，以及強權各自的意識型態與利益計算下，這可是一個艱難萬分的任務。其艱難程度可以從時間上看出，〈經濟、社會與文化權利國際公約〉(ICESCR) 和〈公民與政治權利國際公約〉(ICCPR)，一直要到〈宣言〉出世十八年後，才於 1966 年通過以供會員國批准；更要等到二十八年後，兩公約才於 1976 年生效。不但如此，這兩公約雖然於同日通過，卻是分開的。這種安排有違〈宣言〉的精神。這兩組人權是不可分割的：一個有尊嚴的人不但應該有飯可吃，也應該有為某個理想而選擇絕食的權利。這個缺憾要等到 1993 世界人權會議的〈維也納宣言〉才獲得補救。它宣佈：所有的人權都是不可分割 (indivisible)、互依互賴 (interdependent) 以及互相關連 (interrelated) 的。

在這二十八年裡，〈世界人權宣言〉的道德權威和習慣國際法效力與日俱增，有了 ICESCR 和 ICCPR 這兩個公約後，三者合稱「國際人權法典」，具有某種「母法」的地位，有系統的衍生出許多其他公約 (conventions，不同於兩公約的 covenant，雖然中文未做區分，都譯為「公約」、宣言、基本或指導原則 (basic principles 或 guiding principles 等，例如〈司法獨立基本原則〉)、和決議 (例如 2007 年聯合國大會有關暫停死刑執行的決議) 來。追溯起來，這一切都來自六十年前的〈世界人權宣言〉這個本來很寒愴的源頭。

值得人權工作者注意的是在，這整個六十年過程裡，全球公民社會的 NGO 始終沒有缺席：從〈宣言〉起草時的四十個 NGO，到前文所引 UN「秘書長報告」所說的 1968 年參與狀況。1968 年後，兩公約所開始建立的機構和機制漸趨完備，NGO 的參與也更廣更深，較著名者有國際特赦組織 (AI) 和國際法律人委員會 (ICJ) 在〈反酷刑公約〉

的推動與起草過程中所扮演的關鍵角色，或女權 NGO 對〈消除一切形式對婦女歧視公約〉的投入與影響。〈兒童人權公約〉更是史無前例，NGO 的印記「幾乎都在每一條文都能找到」（註三）。NGO 的參與到 1993 維也納世界人權會議時更達到新高點：參與的 NGO 超過一千五百個，並且開創了以後和 UN 官方會議平行開會（parallel conference）的模式。

人權的普世化有三個主要面相：規範的設立（norm-setting）、監測（monitoring）和執行（enforcement）。以上只能簡單就規範的設立簡單介紹「官方史」少有提及的幾個面相，尤其是人權 NGO 所扮演的角色；其他面相必須另文介紹。但有一點卻不能不提。前文說過，ROC 曾經參與〈世界人權宣言〉的起草和通過。事實上，為了妝點「自由中國」的門面，ROC 還曾於 1967 年簽署了兩公約；只是怕人民引為抗爭的武器，簽署的墨跡未乾，就鎖進外交部的鐵櫃。更不幸的是，ROC 在 1971 年退出（其實是被踢出）聯合國時，同時也脫離了聯合國的國際人權體系，至今已有三十九年。由於蔣家政權視人權為禁忌，退出前的國際人權參與少有人知（有多少人聽過張澎春的名字？）。退出後更和國際人權發展脫軌。想起台灣政府和公民社會在這三十九年中的缺席，以及其所帶來的損失和後果（不提政府，單單想想我們 NGO 失去了多少參與和磨練的機會？），真讓人感慨難已。

Steven Lukes 有幾句話很簡潔的描述了全球目前的人權狀況。他說：「人權的原則幾乎處處被接受；但人權的侵犯也幾乎處處都還在發生，雖然在有些地方遠比其他地方惡劣」（註 4）。〈世界人權宣言〉以及它所啟動的六十年來的發展，可以說已經打贏了「處處被接受」的戰役；即使還有反對的人，其反對方式也只可能是「舉著紅旗反紅旗」。需要為自己辯護的不再是爭取人權的弱勢者，而是侵害或勿視人權的政權及其他強勢者。和人類其他的歷史時期相比，這不能不說是一項不容易的成就。我們還必須打下去的是「也幾乎處處都還在發生」的硬戰。

十年前人權 NGO 把兩公約發掘出土，遊說扁政府批准，可惜批准案經歷三屆國會，沒有通過。去年馬政府及國會終於把兩公約批准了。從 1967 年的簽署到去年的批准，已有四十二年。我們該如何善用這 better later than never 的情勢，以更有效的打那一場硬仗呢？

(註 1) Mary Ann Glendon, "A world Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights", Random House, N.Y., 2001, P.5.

(註 2) ECOSOC Resolution 1296 (1968).

(註 3) C. Price Cohen, "The Role of Nongovernmental Organizations in the Drafting of the Convention of the Rights of the Child", Human Rights Quarterly, 12 (1990), P.12.

(註4) Steven Lukes, "Five Fables About Human Rights", 收於 Stephen Shute and Susan Hurler 所編 "On Human Rights, The Oxford Amnesty Lectures 1993", Basic Books, N.Y., 1993. P.29.