

《公民與政治權利國際公約》與《經濟、社會與文化權利國際公約》及其批准與施行的背景

/ 邱晃泉 (律師 · 前台灣人權促進會會長)

一、兩公約的綱領性地位

《世界人權宣言》連同《公民與政治權利國際公約》與《經濟社會文化權利國際公約》，合稱「國際人權法典」。是最基本且最具綱領性的國際人權規範，在國際人權規範中具有母法的地位，許多其他人權公約都是由此法典衍生而來。《世界人權宣言》的諸多原則，已成為國際習慣法；而前述兩個公約對於締約國，則具有法律拘束力。《公民與政治權利國際公約》不僅要求締約國定期遞交人權報告，而且訂有各國關於侵犯人權的相關申訴機制。而與該公約同時通過的《公民與政治權利國際公約第一任擇議定書》，更賦予締約國之公民控訴其政府侵犯人權的權利。截至 2009 年 3 月止，《公民與政治權利國際公約》共有 154 個締約國，《經濟社會文化權利國際公約》共有 151 個締約國；中華人民共和國於 1998 年（為爭取奧運主辦權）簽署兩公約，但至今只批准《經濟社會文化權利國際公約》，尚未批准《公民與政治權利國際公約》。

二、兩公約的主要內容

《公民與政治權利國際公約》包括前文及人民自決權（第 1 條）、一般規定（第 2 條締約國義務、3 男女平等、4 權利限制、5 超越權利限制範圍之限制）、實體規定（第 6 至 27 條）等六部分，共 53 條。公約前文明確指出，這些權利是源於個人的固有尊嚴，並遵循《世界人權宣言》的精神，強調只有在創造了人人可以享有其公民及政治權利，正如享有其經濟、社會和文化權利一樣的條件下，才能實現自由人類享有公民及政治自由以及免於恐懼和匱乏的自由的理想。

該公約規定的實體權利有：(第 6 條) 生命權，判處死刑只能是作為對最嚴重的罪行的懲罰，並不得對未滿十八歲的人判處死刑，禁止對孕婦執行死刑；(第 7 條) 禁止酷刑或施以殘忍的、不人道的或侮辱性的處遇或刑罰；(第 8 條) 禁止奴隸或強制勞動；(第 9 條) 人身自由與安全及逮捕程序；(第 10 條) 被剝奪自由者受人道及尊重其固有的人格尊嚴的處遇；(第 11 條) 不得僅因無力履行契約義務而監禁人民；(第 12 條) 遷徙和選擇住居所自由；(第 13 條) 不得非法驅逐外僑；(第 14 條) 法律之前一律平等、保障公正審判及無罪推定；(第 15 條) 禁止溯及既往之刑罰；(第 16 條) 法律前人格之承認；(第 17 條) 保護私生活、家庭、住宅、通訊、榮譽和名譽；(第 18 條) 思想、良心和宗教、信仰自由；(第 19 條) 表現自由；(第 20 條) 禁止宣傳戰爭或鼓吹歧視；(第 21 條) 和平集會權利；(第 22 條) 結社自由；(第 23 條) 保護家庭、婚

姻自由；(第 24 條) 兒童權利；(第 25 條) 公民參政權利與機會；(第 26 條) 法律之前人人平等；(第 27 條) 少數人之權利。以上權利，概多著重於個人有權對抗來自國家的不當干預。

《經濟社會文化權利國際公約》則包括前文及「人民自決權」(第 1 條)、一般規定(第 2 至 4 條)、實體規定(第 6 至 15 條)等五部分，共 31 條。其前文、「人民自決權」，與《公民與政治權利國際公約》完全相同。實體規定部分，各締約國應保障個人下列權利：(第 6 條) 工作權；(第 7 條) 享受公平的和良好的工作條件的權利；(第 8 條) 組織和參加工會及罷工權利；(第 9 條) 享受包括社會保險的社會保障之權利；(第 10 條) 對家庭之保障及援助；(第 11 條) 獲得相當的生活水準、免於饑餓的權利；(第 12 條) 享有身體和心理健康達到最高可能標準的權利；(第 13 條) 教育之權利；(第 14 條) 免費的義務性初等教育；(第 15 條) 參加文化生活，享受科學進步及其應用利益，以及個人的科學、文學或藝術作品利益受有保護等權利。這些權利，多具積極性，即個人有權向國家爭取福利，因此必須國家權力的介入。

三、兩公約不可分、相依存

在國際人權發展歷程中，對兩公約的權利內容及其實踐的優先性有過不少爭議與疑慮。然而，公民與政治權利，多有立即實現的可能；而經濟、社會與文化權利，須賴一定條件與基礎，可漸進落實。兩公約的權利，於性質上，及國家義務履行上，顯有差異，因此並不衝突。當前國際社會上已有共識認為，兩個公約的權利內容，彼此之間存在著「普遍性」、「不可分割性」與「互相依賴性」的關係，都是任何正義社會所不可缺少的。1993 年「世界人權會議」通過之《維也納宣言及行動綱領》就如此闡述：

一切人權均為普遍、不可分割、相互依存、相互聯繫。國際社會必須站在同樣地位上、用同樣重視的眼光、以公平、平等的態度全面看待人權。固然，民族特性和地域特徵的意義、以及不同的歷史、文化和宗教背景都必須要考慮，但是各個國家，不論其政治、經濟和文化體系如何，都有義務促進和保護一切人權和基本自由。

四、批准公約，接軌國際

中華民國現行憲法第 2 章明定人民之權利義務，第 12 章選舉罷免創制複決，第 13 章基本國策，及增修條文第 10、11 條，雖然均屬自由及人權之基本原則，但有關人權保障之規定，分散在各法律中，並無統一明確之人權保障基本法律。影響所及，國人對尊重人權，未能有普遍而完整的認識，以致我國人權保護不夠周延，多年遭受國內外人權團體的嚴厲指摘。

中華民國於 1967 年簽署了《公民與政治權利國際公約》與《經濟社會文化權利國際公約》，並簽署《公民與政治權利國際公約第一任擇議定書》。但是，長久以來，我國對此三份重要國際人權文件都未批准。過去，長達數十年，在視人權為禁忌的威權統治與國際孤立的歷史脈絡下，關於國際人權公約的重要性及締約所涉及的相關國際法問題，並沒有得到應有的重視。人權公約長久未經批准，並不意外；事實上，大多數國人甚至不知道中華民國簽署過兩大人權公約。

保障人權既是世界潮流，也是國家民主化的指標，更是國際社會關切之重點。我國現在雖然不是聯合國會員國，但遵守國際義務，努力實踐國際社會責任，以期達成世界和平與正義之宗旨，與其他國家並無不同。

是故，為確實提昇我國的人權標準，促進人權發展，重新融入國際人權體系及拓展國際人權互助合作，自應順應世界人權之潮流，將國際人權法典之人權標準國內法化，俾便政府及人民有所遵行，以有效保障人權，促進社會和諧、繁榮與進步，強化國家的實質正當性。

在國內及國際人權社會的深切期望下，2000 年陳前總統於就職演說中宣示「人權立國」的理念，他說：

我們也願意承諾對於國際人權的維護做出更積極的貢獻。中華民國不能也不會自外於世界人權的潮流，我們將遵守包括《世界人權宣言》、《公民與政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利國際公約》以及維也納世界人權會議的宣言和行動綱領，將中華民國重新納入國際人權體系。新政府將敦請立法院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」。

在這宣示下，《公民與政治權利國際公約》與《經濟社會文化權利國際公約》的批准，正是落實與國際人權標準接軌的重要開始。

五、批准人權公約的一般程序

一個國家要成為某一國際人權公約的締結國，通常要經歷三個程序。第一步是「簽署」(signature)。第二步，是「批准」(ratification)，通常由行政部門依國內憲法規定將條約案送請國會審議，通過後送請國家元首頒發批准書(各國憲法程序可能有所不同)。在此一程序中，行政與立法部門必須決定是否對某些條文提出保留(倘若該公約允許保留)或解釋，並達成共識和協議。第三步是依該公約規定將簽署書或批准書進行「存放」(deposit)，通常是將批准書送到公約規定的存放處所(例如聯合國秘書處)存放。但如果是在公約生效之後才參與公約書，則循「加入」程序為之，而沒有上述簽

署之程序。

六、批准人權公約的重要意義

簽署、批准和存放的過程所表示的是，該國對某一公約所定人權規範的認同和承諾。簽署是初步表示此一認同。完成批准和存放程序後，則進一步表示該國承諾受該公約拘束，因而更進一步產生國際法與國內法的效力。就國際法而言，該國必須開始承擔該公約所規定的所有義務（除該國依公約規定提出保留者外），並接受國際監測。就國內法而言，雖然不同國家的憲法或法律規定有異，但在大多數國家的情形，該公約的人權規範會因此取得某種國內法的效力，或是，另外透過國內立法轉化為國內法（例如英國 Human Rights Act 1998 之將歐洲人權公約內國法化）。

中華民國於 1967 年簽署《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》兩項公約，初步表示了我國對兩項公約所包含的國際人權標準的認同。到 1971 年中華民國退出聯合國時，雖然尚未批准兩項公約，但當時蔣介石總統宣示：「我國雖已退出我們參與艱辛締造的聯合國，但我們今後在國際社會終必仍以聯合國憲章之宗旨與原則為準繩，繼續為維護國際間公義與世界國際和平而奮鬥。」而聯合國的最重要宗旨與原則之一，正是對普世人權的承諾（參見《聯合國憲章》第 1 條）。1998 年在一涉及黃文雄先生（現為國際特赦組織台灣總會理事長）有關返國自由的司法案件，外交部也曾經行文法院表示「我國仍願循守聯合國所揭示之目標與原則並擬於適當時機辦理『公民及政治權利國際盟約』之批准手續，期能正式成為締約國。」可惜，自 1971 年後至 20 世紀結束期間，我國並未進一步嘗試完成兩公約之批准，未能彰顯我國對普世人權的承諾。

如今，雖然時間上有所延宕，批准具有國際人權規範綱領性母法地位之兩公約，正是落實我國對於普世人權與國際人權規範之認同與承諾。即使暫時不能完成存放程序，仍有深刻的國際意義。我國批准兩公約等於是向國際社會宣示：儘管我國面臨不公正的外交孤立處境，我們並不外於人權的地球村。

但批准兩公約更重要的意義，毋寧是對我國國內人權保障之落實與提昇。批准加上適當的配套立法，可使該兩公約的國際人權規範在我國有法律效力。國內現有法令與兩公約內容不一致者，有必要進行修正，或另外制定新法。透過相關立法與修法，以及法院直接或間接適用國際人權標準，將加強我國人權的保障，並將豐富與補充我國憲法人權保障之內容。

因此，兩公約之批准是我國人權基礎建設的一部份，同時也是我國重返國際人權體系，履行國際人權義務重要的一步。

七、批准兩公約的曲折歷程

2001年4月18日行政院會議通過外交部函送《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》請核轉立法院審議批准案。行政院於各相關部會檢視各自職權範圍之相關法令與施政措施後，認為不符合兩公約規定之處可以修法解決，因此未作任何保留（reservation）。

2002年12月31日立法院通過審議批准《公民與政治權利國際公約》、《經濟社會文化權利國際公約》條約案。但，為德不卒，加註了聲明，並有所保留。立法院在《公民與政治權利國際公約》第1條有關「人民自決權」部分加註聲明說：「聯合國在實踐上僅承認殖民地、託管地及非自治領土的人民始享有民族自決權，且行使民族自決權需先獲得聯合國大會與其相關機構的認定與支持，聯合國大會從未將台灣列為尚未獨立的殖民地或其他類似情形下的人民，故依現行國際公約及國際實踐，中華民國早為主權獨立國家，無需再行使民族自決權。」立法院並就第6條有關「生命權」（死刑之科處與廢除）及第12條有關「入出國境自由」提出保留，即我國政府保留依憲法及現行法律辦理之權利。至於《經濟社會文化權利國際公約》，立法院則就第8條有關「組織工會及罷工權利」之規定提出保留。該公約第1條有關「人民自決權」之規定，與《公民與政治權利國際公約》第1條完全相同，但立法院卻沒有加註聲明。如此重要之事，立法院作法不一，實在耐人尋味。

立法院就《公民與政治權利國際公約》第1條加註聲明，起因於中國國民黨立法院黨團對「台灣民族自決」、或「台灣獨立」的疑慮。這種疑慮，問題很大。依據中華民國1967年簽署時聯合國原始中文版之文字，兩公約第1條的英文「peoples」都被翻譯為「民族」；其後聯合國於1978年出版的「人權·國際文件匯編」已將中文的「民族」變更為「人民」。這兩個公約所指的自決權包括兩個面向，一者是對外自由地決定政治地位，另一者是對內自由地發展經濟、社會與文化，並且自由地處分自然財富及資源。自決權之行使，是以集體人民為主體，並不是以民族為單位。其次，從二戰後的國際觀察，自決權的行使實際上並非限於殖民地、託管地及非自治領土。關於內部經濟、社會、文化的發展決定，更當然不限於殖民地、託管地及非自治領土。自決權的行使，也不是立法院聲明所說的必須先獲得聯合國大會與其相關機構的認定與支持。再者，兩公約當時已分別有149個及146個國家批准（現在各為154、151國），但很少國家針對第1條加註聲明，加註聲明的則多是認為第1條不夠進步。事實上，連最怕「台灣獨立」或「中華民國獨立」的中華人民共和國，在1998年簽署兩公約，在2000年批准《經濟社會文化權利國際公約》，對第1條的自決權都沒有加註聲明或提出保留。

人民自決是人權的基本原則，也是民主的重要原理，立法院的加註聲明，完全政治化，不免損傷我國的人權質素，也影響台灣的國際聲譽。對於立法院的加註聲明，民進黨立法院黨團表示不滿，乃提出復議。該復議案始終未經討論；該批准案，也就無疾而終。

批准兩公約，是馬英九的競選政見之一。2009年2月行政院再提請立法院審議批准兩公約。行政院函文表示，為落實馬總統「人權治國」理念，提昇我國人權水準，與國際人權體系接軌，爰請立法院審議，以完成國內批准程序。3月31日，立法院通過審議批准兩公約。馬英九總統於2009年5月14日簽署兩公約的中英文版批准書。這次，立法院，就第1條的人民自決或民族自決沒有加註聲明，也沒有對兩公約的任何條文提出保留。事實上，在立法院審議時，可以說，沒有任何立法委員有過任何不同意見（根本沒有任何立委表示任何意見）。

八、兩公約批准後的存放問題

兩公約依我國憲法與法律完成批准之後，是否馬上進行存放程序，是我國的特有問題。將批准書依公約規定向聯合國秘書處完成存放程序，是將我國承諾受公約拘束之意思，正式向國際社會表示。完成存放程序，可使我國成為該兩公約的締約國，就法理面當然應該儘速完成存放程序。但兩公約均規定，必須是聯合國會員國或符合公約所定要件的國家，才能批准或加入。我國目前尚未符合兩公約規定的締約國要件。另外，在政治面上，就我國所處國際情勢而言，由於中華人民共和國之阻撓，實際上很難完成存放程序。兩公約事實上在送聯合國存放時已被退回。

九、兩公約批准後的效力問題

除兩公約中不少權利已具強行法（*jus cogens*，或稱絕對法）或國際習慣法的效力之外，我國司法實務及學說一般認為：依據憲法第38條、第58條第2項、第63條、第141條及大法官329號解釋文規定所締結之條約，其位階相當於國內法律。但是，未完成存放程序之條約或公約，在國際法上未對我國發生拘束力時，在國內法上是否有法律效力？這又是這又是我國獨有的問題，而其答案並不明確。

2007年1月「行政院人權保障推動小組」，採納民間委員之意見，決定由法務部研擬兩公約之施行法草案，以使兩公約於批准後具有國內法效力。兩公約施行法草案，於2007年10月16日函送立法院，但因當時政治情勢，未獲審議。政權再輪替後，行政院依循前政府計畫，提出該施行法草案。立法院於2009年3月31日通過審議批准兩公約，同時通過兩公約施行法，依該法第二條，兩公約「具有國內法律之效力」。行政院另依施行法之授權，決定2009年12月10日「世界人權日」為兩公約施行法之施行日。從此，兩公約的內容成為我國國內法的一部分，台灣的人權保障開始與國際人權體系接軌而行。

十、兩公約的施行

人民的權利，是國家的義務。國家要消極的避免侵害人權，也要積極的促進各項人權的實現。兩公約雖對人權保障有周延的規定，如何落實則須賴政府的法令、措施及實際作為。人權的保障與促進，是政府全方位的工作，也是一個持續的進程。關於兩公約的施行，兩公約施行法定有務實的，也相當前瞻的規劃與推展機制。

依《兩公約施行法》規定：

- 適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。
- 各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。
- 各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行兩公約規定事項；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調連繫辦理。政府應與各國政府、國際間非政府組織及人權機構共同合作，以保護及促進兩公約所保障各項人權之實現。
- 政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。
- 各級政府機關執行兩公約保障各項人權規定所需之經費，應依財政狀況，優先編列，逐步實施。
- 各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。

本文參考、援用行政院研考會 2002 年 2 月《人權立國與人權保障的基礎建設—2002 年國家人權政策白皮書》部分內容、文字，原為高雄市政府公務人力發展中心「人權教育講習班」授課講稿。