

從三大國際人權公約看我國人權之實踐

—以本次兩公約之內國法化為核心

陳奕帆

壹、前言

貳、美洲國際人權公約（American Convention on Human Rights）

- 一、歷史與宗旨
- 二、組織及功能
- 三、問題

參、歐洲國際人權公約（European Convention on Human Rights）

- 一、歷史與宗旨
- 二、組織及功能
- 三、運作機制

肆、非洲人類與民族權利憲章（African Charter on Human and Peoples' Rights）

- 一、歷史與宗旨
- 二、組織及功能
- 三、發展評析

伍、我國之現狀-兩公約之內國法化

- 一、概述
- 二、檢討
 - （一）適用上之難題
 - （二）專責機構之設立

陸、結語

壹、前言

國際人權之初始發軔自二次大戰前，從 19 世紀的《廢奴法案》（Slavery

Abolition Act)¹，到 1864 年 8 月《日內瓦公約》(Geneva Convention) 中所提及各國於戰時不得攻擊他國之醫療設施與醫療人員，及保護平民和戰爭受難者的一系列之規範，歷歷可見其中人道主義精神之標誌，日內瓦公約後於 1906 年之修訂，擴展了對戰地武裝部隊傷者病者的保護。於 1899 年和 1907 年對《海牙公約》(Hague Convention) 的重大修訂更將保護對象擴大到戰俘，而要求締約國必須遵守基本的人道準則²。直到 1929 年的日內瓦公約而為一個里程碑，標誌著國際人道法漸趨普及的趨勢。凡此種種，皆象徵保障基本人權之觀念漸漸得到世人之認同，而成為一種普世的價值。因此，有鑑於二次大戰間某些侵略國家所使用的殘酷手段，人權保障之呼聲日益高漲，並進而希望藉由國際人權規範之制定，使得原屬於本國內政下之人權問題提升至國際的層次，期能以國際社會的集體力量保障所有人的基本人權。

於 1945 年 10 月 24 日生效之《聯合國憲章》(Chart of the United Nations)，其序言開宗明義的道出對於基本人權維護之意旨：我聯合國人民同茲決心，欲免後世再遭今代人類兩度身歷慘不堪言之戰禍，重申基本人權、人格尊嚴與價值，以及男女與大小各國平等權利之信念³；其他相關之人權規範，如《世界人權宣言》(Universal Declaration of Human Rights, UDHR)、《公民權利與政治權利國際公約》(International Covenant of Civil and Political Rights, ICCPR) 以及《經濟、社會與文化權利國際公約》(International Covenant of Economic, Social, and Cultural Rights, ICESCR)，皆屬之，於此之外，尚有其他區域性 (regional) 之重大國際人權公約，如《美洲人權公約》(American Convention on Human Rights) 等。

上述該種區域之間所制定的國際人權公約，其制定之始，正是為了保障國際人權之實踐，然而在實際執行層面上，卻反而相當程度地對於國際人權之實踐產生致命性的打擊，此實係因為人權之價值具有普世性 (universality)，而各地區間所訂立之人權公約卻有可能將國際人權之普世價值打破，使得基本人權之落實因各地文化、宗教與價值觀之不同而出現不同程度之人權保障，不僅邊緣化了聯合國公約所亟欲建立之人權架構與其核心價值，亦可能成為各地政府用以

¹ 參閱 Thomas Buergenthal, Dinah Shelton and David P. Stewart 著，楊雅婷、陳文暉譯，國際人權概觀。臺北：韋伯，民 96，頁 50。

² 參閱卓春英編、蔡明殿等十位合著，人權思潮導論。臺北：秀威，民 96，頁 3。

³ 參閱王杰，國際機制論 (On International Regimes)。北京：新華，民 91，頁 410。

迫害或無視其境內人民基本人權之托詞。

惟上述普遍性質之國際人權公約，諸如聯合國憲章、世界人權宣言、公民權利與政治權利國際公約以及經濟、社會與文化權利國際公約等，雖是經由聯合國所統合制定，而為各個倡導人權之國家對人權保護有所共識之結果，但是近年來，其作為共識之基礎也不斷的被某些國家之政治性所挑戰，例如伊斯蘭教國家對於國際人權領域所持之不同觀點(有關國際人權規範中關於婦女的權利保護規範與伊斯蘭教教義所產生之衝突問題)⁴。因此，上述公約落實之困難，往往超越法律文字制定之本身或對於基本人權涵義的認定，而存在於各區域國家間文化背景與政治現實考量之不同。於是，國際人權之實踐在現實上自然遭遇到或多或少之阻礙與挫折，也因此，方有所謂以空間上之地域性為思考，產生了區域性之人權公約作為暫時性之替代手段，以具體實踐國際人權之思維。

由於我國方於不久之前，批准了公民權利與政治權利國際公約以及經濟、社會與文化權利國際公約，並通過了上述兩公約之施行法，可想而知，在具體之實踐上，亦可能面臨水土不服之問題；而目前國際上現有三大地區性(歐洲、美洲、非洲)的人權公約系統，作為接軌國際人權架構與地區人權體系的橋樑，各有其歷史的成因與運作的模式，本文將就此三大區域性人權公約發展之系統逐一概論，並試以之作為我國未來在人權實踐上之參考。

貳、美洲人權公約 (American Convention on Human Rights)

一、歷史與宗旨

美洲地區於 1948 年成立美洲國家組織 (Organization of American States, OAS)，並於同年通過《美洲人權與責任宣言》(American Declaration of the Rights and Duties of Man)，並於 1959 年成立美洲人權委員會 (Inter-American Commission on Human Rights, the IACHR)，1969 年通過《美洲人權公約》(Inter-American Convention on Human Rights)，希冀能夠在美洲地區，透過民主組織之架構，建立一個奠基於尊重基本人權之上，而能充分保障人身自由及社會正義的體系，本於此種精神，後又於 1979 年創設了美洲人權法院 (Inter-American Court of Human Rights)；惟至今包括美國及加拿大在內皆尚未批准該公約。

⁴ 參閱洪掂量，國際人權(泛)領域暨議題在國內層次的人權機理之執行成效探討(以馬來西亞為例)。銘傳大學國際事務研究所碩士論文，民 98，頁 3。

二、組織及功能

1959 年建立的美洲人權委員會，作為美洲國家組織之一個機構，其職責在於促進對人權之尊重，惟依據 1969 年通過之美洲人權公約，該委員會之地位隨之有所改變，保留了根據美洲國家組織憲章（Charter of the Organization of American States）所擁有的權力，而實質取得在人權領域對美洲國家之組織成員之廣泛權力，並被賦予美洲人權公約各條款所規定之各種責任，而有權聽取個人申訴者對於當事者國的控告。在有國家侵害國際人權之情事發生時，得扮演仲裁者之角色，並以政治力「軟性」地介入仲裁該侵害案件，並於平時負責對人權情況進行報告、調查、並進行外交上之積極行動計畫。除美洲人權委員會外，1979 年成立之美洲人權法院（Inter-American Court on Human Rights）則是另一個仲裁機構；目前雖然大部分國家均已同意接受美洲人權法院之管轄權，但美國及加拿大卻仍不承認該法院對其之管轄權，而在缺少這兩大強權國家之加入下，也使得美洲人權法院之功能，相較之將於下面所提及的歐洲人權法院，獲得了該主要締約成員國家之支持與認可下而為運作，在功能上相形顯得無力許多。

三、問題

由於美洲國家軍事與獨裁政府之產生往往屢見不鮮，其國內之司法體系因而相對的弱勢，尤有甚者的是貪污腐敗之情形層出不窮；也因此，美洲國際人權體系所注重或解決者，往往是與虐待（torture）、失蹤（disappearances）、與處決（executions）有關之人權侵害⁵。同時，由於美洲國家並非皆屬於民主國家，相形之下，政治之干預自是如影隨形，使得長期以來美洲國家之人權體系並無法真正彰顯維護其人權之價值，又因美洲人權委員會訴諸於軟性介入之基調，使得其介入往往無法對特定國家之特定行為或政策產生一定之制約，而使得其人權保障最後通常只淪為當權政府的宣傳口號而已⁶。

參、歐洲人權公約（European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom，又稱 European Convention on Human Rights，ECHR）

一、歷史與宗旨

⁵ See Henry Steiner, Philip Alston, *International Human Rights in Context*(2000), p.869。

⁶ See David Forsythe, 高德源譯, *人權與國際關係*(2001), p.203。

歐洲自 1940 年起便將公民與政治權利之推展與保護視為該區域內發展之重要指標⁷，其主要原因便在於⁸(1)歐洲各國自二次世界大戰後便相信政府對於人權之尊重將有助於防止戰爭之發生；(2)藉由區域性整合與分享共同之價值將有助於區域內和平之發展。因此，在第二次世界大戰後由歐洲理事會 (Council of Europe) 開始進行歐洲人權公約之起草，於 1950 年通過了歐洲保障人權與基本自由公約 (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms，或稱歐洲人權公約，European Convention for Human Rights，簡稱 ECHR)，在歐洲理事會的支持下被適用做為人權和基本自由的保護，而成為歐洲保障國際人權之基本架構⁹。

二、組織及功能

所有歐洲理事會的成員國 (member state) 均為歐洲人權公約的締約國之一，且新加入的成員也將被要求批准這個公約，公約本身係藉由歐洲人權法院以及歐洲理事會加以監督，至於本公約最重要的兩大基本原則與特色，一是設立跨國性「人權法院」以貫徹人權保障，二是賦予個人有向人權法院提起訴訟的「個人申訴權」¹⁰ (於第 11 號議定書 (Protocol No. 11 to the European Convention for the Protection Rights and Fundamental Freedoms) 施行之後，擴大了歐洲人權法院的權限，而允許個人可以直接向該法院提起訴訟，同時，所有的國家皆同意該法院對於個人所提起控告締約國的訴訟具有管轄權)。因之，依循著上述兩個原則，歐洲理事會根據該公約第 15 條之規定，於 1958 年 9 月 3 日在法國的史特拉斯堡 (Strasbourg) 設立了歐洲人權法院 (European Court of Human Rights) 作為一常設之司法機構。任何個人一旦感覺其權利受到締約國之侵害時，皆可向歐洲人權法院提起訴訟。該法院的判決雖然並非自動具有法律上的拘束力，但法院仍有權力去判定損害賠償，亦使得公約不僅為一個國際人權公約，而且足以提供區域內之個人高度的保障。

三、運作機制

然則歐洲人權公約之保障不僅限於基本之公民與政治權利公約，其與公民與政治權利公約之不同處在於，前者對於國際人權之限制除因國家安全或公共利益

⁷ See David Forsythe, 高德源譯, 人權與國際關係(2001), p.177。

⁸ See Henry Steiner, Philip Alston, International Human Rights in Context(2000), p.787。

⁹ 參閱吳全峰, 從區域性人權公約看國際人權之實踐, 頁 2。

¹⁰ 參閱林鈺雄, 歐洲人權保障機制之發展與挑戰, 台灣本土法學, 69 期, 民 94, 頁 18。

外，更強調是在民主社會中所必要之措施¹¹；也因此，歐洲人權公約人權之限制並非國家單方面聲稱有危害國家安全或公共利益之虞即可，而必須是在民主社會中（因此排除了極權國家之獨裁決定）所為之必要措施（因此須受到法律上之檢驗是否為必要）始得對基本人權作出限制。

而歐洲區域性人權公約體系中最令人感興趣之處在於其所用以確保所有成員服從相關人權規範之方法¹²。除歐洲理事會、歐洲聯盟（European Union）、及歐洲安全暨合作組織（Organization for Security and Co-operation in Europe）提供之政治規範與影響外，歐洲人權公約主要提供兩種法律上程序供歐洲人權法院（European Court of Human Rights）採行，以對其會員國是否應對侵害國際人權負責（accountable）作出判斷：第一是依據歐洲人權公約第 34 條之個別行為者請願程序（individual petition procedure），即歐洲人權法院得接受個人、非政府組織、或團體所提出有關國際人權受國家侵害之主張（claims）；第二則是依據歐洲人權公約第 33 條之跨國程序（interstate procedure），亦即允許某個批准國對他國違反人權之行為提出主張。但須注意的是，歐洲人權公約亦十分重視各國之司法管轄權；換言之，國際人權若受到侵害，仍由各國政府負擔起最初之補救責任（primary responsibility for implementation），僅有窮盡該國之救濟方法而不可得時，歐洲人權公約之機制始能介入救濟對該人權之侵害¹³。

歐洲人權法院的任何一個判決都將拘束成員國，且除了判決中所包含的建議性意見外，成員國必須要遵行該判決的決定，歐洲理事會的部長委員會（Council of the European Union）的角色便是監督法院各個判決的執行。儘管其對於各個成員國是否遵行法院的判決並沒有強制力，然而，未遵行法院判決的國家最終會受到歐洲理事會的制裁並開除之，且該國將在歐洲成為被輕視的國家，所以可以預見各個歐盟的成員國都將會因此盡力履行其基於歐洲人權公約而來的義務。

肆、非洲人類與民族權利憲章（African Charter on Human and Peoples' Rights）

一、歷史與宗旨

非洲國際人權公約體系係三者中最晚成立且爭議也最大之人權公約體系，其

¹¹ 參考歐洲人權公約第 8 條至第 11 條。

¹² See David Forsythe, 高德源譯, 人權與國際關係(2000), p.178。

¹³ 參閱吳全峰, 從區域性人權公約看國際人權之實踐, 頁 3。

始於 1963 年非洲統一組織 (Organization of African Unity, 簡稱 OAU, 為現在非洲聯盟 African Union 之前身), 通過《非洲人類與民族權利憲章》(African Charter on Human and Peoples' Right), 並於 1986 年正式生效, 其憲章前言揭櫫了自由、平等、正義與尊嚴是達成非洲民族合理願望的主要目標, 並重申彼等國家應協調與加強其間的合作與努力以達成給予非洲人民一個更好生活的目標, 條文之中亦多所規定了關於非洲人民之公民和政治權利以及經濟、社會和文化之權利, 此憲章某種程度地反映出非洲地區國家欲與國際認可之國際人權體系接軌之努力。

二、組織及功能

非洲人類與民族權利憲章以非洲人類與民族權利委員會 (African Commission on Human and Peoples' Rights) 作為監督機構, 以落實調查和審查有關於非洲人類與民族權利憲章執行措施的非洲人權法律保護機制, 上述之委員會並不是憲章規定的司法或準司法機構, 其職責廣泛籠統, 一方面有權應會員國之請求解釋憲章; 另一方面, 委員會可以調查國家對於他國違反憲章之行為的指控, 同時可以試行促成雙方之和解。在一定條件下, 委員會也可以審查個人之申訴。只有在發現該申訴揭露了一連串嚴重或大肆侵犯非洲人類與民族權利的案件時, 該委員會才有義務提請非洲統一組織的國家和政府之元首會議 (Assembly of Heads of State and Government of the Organization of African Unity) 予以關注。

三、發展評析

非洲之人權公約體系與歐洲及美洲之國際人權公約體系, 甚至是與全球性之國際人權公約體系之不同在於, 前者係以義務導向 (duty-oriented) 為主, 而後者則是以權利導向 (rights-oriented) 為主來架構各自的人權體系; 進一步言之, 義務導向之人權架構是以賦予個人對於其他個人、社會、或國家之義務為主, 而權利導向之人權架構則是以賦予國家之義務為主¹⁴。如非洲人類與民族權利憲章前言中即強調「每一個人對於權利與自由之享有同時亦負擔對於義務之履行」(considering that the enjoyment of rights and freedoms also implies the performance of duties on the part of everyone)。

而此種差異, 亦如實反映在非洲之區域人權體系重協調而不重司法體系之特色上。舉例而言, 非洲統一組織十分重視成員國間之和諧與團結 (unity and

¹⁴ See Henry Steiner, Philip Alston, International Human Rights in Context(2000), p.342。

solidarity)，甚至要求應該盡力維護其會員國之主權（sovereignty）、領土完整（territorial integrity）、與獨立（independence），以之作為前提的情形下，非洲統一組織對於會員國之國內事務，即令與國際人權之侵害有關，也往往抱持著不予干預的立場。因此，不同於歐洲與美洲之國際人權公約體系下均設有人權法院，非洲國際人權公約體系如上所述僅設有一個非洲人類與民族權利委員會負責監督與建議非洲各國對於非洲人類與民族權利憲章之規定加以遵守與落實。而非洲國際人權體系往往傾向藉由討論及政治調解之方式解決爭端，而非透過對抗式之司法審判途徑以保障人民之國際人權¹⁵。

在採用這種方式之下，數據顯示，非洲國家對於國際人權保障所提供之資訊、建議或決定（recommendations or decisions）、個人對國家不當行為之主張（claims）、或是對國家不當行為之調查（investigations），其數量均遠遠不及另外美歐兩個區域性國際人權公約體系¹⁶。從而可以想見的是，在缺乏稍具強制力之國際人權法院予以規範下，非洲人類與民族權利憲章之實踐完全來自於國家間政治力之運作與妥協，並使得該憲章對於其會員國僅能發揮極其有限之影響力；同樣地，各國對於非洲國際人權之執行機關，亦即非洲人類與民族權利委員會，亦是抱持著敷衍之態度，而該委員會亦無足夠之支援與力量改變該情形，長此以往，更遑論要求當事國改善其侵害國際人權之政策與法規。預見到此問題之嚴重性，非洲統一組織於1997年通過了《設立非洲人類與民族權利法院非洲憲章議定書》（Protocol to the African Charter on the Establishment of the African Court on Human and Peoples' Rights），設立非洲人類與民族權利法院（African Court on Human and Peoples' Rights）用以確保憲章中所規定的人民與民族之權利，並用以增補上開委員會之功能¹⁷，非洲人類與民族權利法院之成功設立雖然只是非洲人權執行與落實的開始，但是，若能一步一腳印的實踐，非洲終究亦將如同美洲及歐洲兩大體系般形成由委員會和法院兩大機構組成的人權法律保護機制，而完善非洲人權體系在具體執行上之闕漏。

伍、我國之現狀—兩公約之內國法化

一、概述

¹⁵ See David Forsythe, 高德源譯, 人權與國際關係(2000), p.209。

¹⁶ See Henry Steiner, Philip Alston, International Human Rights in Context(2000), p.920。

¹⁷ 參閱鄧衍森, 國際人權法的發展, 頁7。

「公民與政治權利國際公約」(International Covenant on Civil and Political Rights)及「經濟社會文化權利國際公約」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)(合稱兩公約),係聯合國為落實1948年之「世界人權宣言」(Universal Declaration of Human Rights),在1966年12月16日經由大會第2200號決議通過。此兩公約與「世界人權宣言」共同被稱為「國際人權憲章」(International Bill of Human Rights),乃國際社會最重要之人權法典,亦為國際人權保障體系最根本之法源。為促進兩公約所保障各項人權之實現,立法院於98年3月31日審查通過了兩項國際公約,使其取得了國內法的效力,馬英九總統於同年5月14日正式完成了我國批准「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」兩公約之程序。而在同年4月22日公布之《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》(下稱「兩公約施行法」),明訂兩公約無論送或不送至聯合國存放皆具有國內法的效力,並酌令各級政府機關應於兩年內檢討法令措施,若有不符兩公約規定者皆須完成修法或改進,為以後之批准或加入其他國際公約,開闢了一個新模式。同時,兩公約施行法第6條又明定,依兩公約之規定,定期針對施行成效,建立國家人權報告制度,俾使人民可以針對政府的執行成績進行監督,落實人權之保障。

二、檢討

藉由參考上述不同區域之人權保障體系,我們可以了解到,人權保障真正之實踐,係來自於人權精神之內化,及保障機制之建立與有效運作,凡此兩者皆須政府投入持續而實質之作為,於施政中不忘人權之關懷,以改變我國之固有文化和往昔之價值觀,方能克竟全功。

而我國此次將兩公約予以內國法化,實是一大突破,也展現了與國際接軌以落實人權保障之決心。依兩公約施行法第2條之規定,兩公約相關保障人權之規範,已具備如有國內法律位階之效力,則就我國現有之司法體制而言,對於兩公約所要加以保障普世性之基本人權,自可依法負起監督政府落實及確保人權之責任,受害人民於其人權遭受侵害時,亦被賦予有直接對於加害者提起訴訟之機會,此於我國目前之司法制度下,透過來自法院的救濟應可予以有效的落實,而無須如歐、美及非洲般另外成立人權法院以解決區域間人權保障標準不一的爭議。惟就本次施行法之通過,仍有亟待探討之部分,概述如下:

(一) 適用上之難題

按各國法制往往未盡相同,故國際公約之規定和各國法制間難免存有落差,

加上兩公約內容亦難保具體明確，在適用上如有漏洞或疑義，通常亦可參酌公約之規定或公約制定相關機構解釋之意旨予以適用，尚不至於產生太大之問題，而此亦為本次兩公約施行法第3條規定「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」背後，所欲達到最主要之目的。然倘公約之規定透過上述規範意旨及解釋仍有欠明確具體，致無法作為國內人民法律上之請求權基礎時，此時若無法律加以補充或制定國內法規加以配合實踐，則於我國法院之適用上仍難免會有適用困難之情形，此為世界各國在公約之踐履過程中，都可能會遭遇到之問題。

則我國法院或可考慮類如美國法院依條約內容是否為自動履行條約(或條款)，而決定條約或條款效力之作法¹⁸，於我國法院適用相關「兩公約」規定而面臨相同情形時，加以參考適用。然日後在實務上，若不採行或尚未決定採行上述美國法院在條約適用上之規範，而因此產生於公約適用上之重大疑義時，應即行透過聲請司法院解釋作為解決，避免基本人權之保障出現空窗期。

(二) 專責機構之設立

於各機關法令修正及制定至兩公約施行法正式施行之過渡時期，依據兩公約施行法第8條之規定，遽將檢討現有法令措施存廢之工作，籠統地交由「各級政府機關」於兩年內去落實，使得立法者欲以本次施行法之制定，促進兩公約所保障各項人權實現的誠意，有所打折，並有為德不卒之嫌，其執行之成效、品質與實踐之程度，亦令人有所質疑，因而似非無加以商討之空間。

正因有上述質疑之存在，酌以前揭提及各個地區人權體系運作所面臨之問題，本文認為，人權保障之提升實取決於人權保障機制實行之成敗，而其成敗除有賴法院判決之拘束力以及各個判決的確實執行外，一個獨立運作、國家級的人權專責機構，亦扮演著舉足輕重之角色。舉凡對於國內人權之情況進行報告或調查、審查有關於政府部門落實施行法執行面之成效、聯繫不同政府機關間關於人

¹⁸ 美國憲法第6條第2項規定：「在美國權力下締結的一切條約，與美國憲法和根據該憲法制定之法律相同，均為美國最高法律；即使任何州的憲法或法律與之抵觸，每一州法官仍受其拘束」，依此規定，美國所締結之條約當然具美國內國法之效力，惟在適用上，美國則發展出另一套規範，即視條約規定，是否屬自動履行條約或條款(self-executing treaties or provision)而定，如是，法院即直接適用；否則即可不予適用。歸納上來說，符合下列情形屬自動履行：(1) 凡條約或其中條款明示或依其性質不必再經國內立法，(2) 條約條文非勸告性質或模糊不清，(3) 非國會決議或憲法明定須另定執行法律。否則即非自動履行條約或條款，法院可不加援用。參閱姜皇池，國際公法導論，民95，頁305-306；丘宏達，現代國際法，民96，頁114-115。

權保護業務之共同合作和積極促進我國與外國或其他國際人權機構建立保障各項人權實現之法律保護機制等，皆有其無可取代的功能存在；一旦經由立法院特別立法保障其在預算、任期、調查及調閱權限等方面之獨立運作權限，對於兩公約之實踐，更是有益無弊。

除了文中所提及的三大區域人權體系皆有一獨立之人權專責機構之外，以單一國家為例，在聯合國多年之提倡下，英國早在 1980 年代即設立人權委員會（Council for Human Rights），加拿大則除了人權委員會（Human Rights Commission）之外，更設立人權審判庭（Human Rights Tribunal）以審理個人申訴案件。而在與我們鄰近的亞太地區，澳洲、紐西蘭、印度、印尼、菲律賓、斯里蘭卡、泰國、日本均已設立國家人權委員會。其中澳洲早在 1981 年即設立「人權委員會」，並於 1986 年擴充為「人權及公平機會委員會」（Human Rights and Equal Opportunity Commission）。菲律賓於 1987 年，而印度、印尼及紐西蘭均在 1993 年，斯里蘭卡則在 1997 年，分別設立國家人權委員會¹⁹，由此可知，於單一國家之內，一專責、獨立人權機構之存在，實有其不可替代之必要性。

因此，我國既已於去年批准了兩公約並通過其施行法，則此時或可考慮藉由成立一個獨立之專責機構，整合政府各部門，監督推動、執行兩公約所規定之事項，並實踐下列職責：（1）對可能侵犯人權之案例為準司法調查，並提供公正之報告，甚至協助訴訟。（2）依據國際人權標準，針對國內憲法及法律作有系統之研究，以提出必要及可行的修憲、修法及立法之草案及建議。（3）研究加入國際人權條約之必要性及可行性，並規劃其方案及實行方針。（4）規劃並推廣人權保護理念及教育課程，以增進人民、行政人員及司法人員之人權信念及素養。（5）定期提出人權報告，以瞭解國內現今人權保護之情況，並作為未來加入國際人權公約之準備²⁰。

陸、結語

權利之發展可分為三個階段：（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），又可稱為

¹⁹ 參閱廖福特，為國家人權委員會催生。

²⁰ 參閱廖福特，為國家人權委員會催生。

永續發展之權利，重視人與環境及其他生命之和諧關係²¹。台灣在形式上已大致跨越了第一階段，然而在第二以及第三階段的層面，則受限於城鄉差距及人文教育之限制，仍有其不完滿之處。儘管我國憲法第 141 條明定條約及國際法之法律優位性，然而一旦人權之普世價值與國內政治現實或民意相衝突時，前者往往遭到當權者之忽視，以死刑為例，即便是在廢除死刑已逐漸成為彰顯該國家人權價值的現在，歷任的政府也僅是消極的不為執行，而無法積極的將死刑制度去除於我國的司法體系之外。因此，除了現有之聯合國體系之外，更突顯上述三大區域人權保障體系，於基本人權之保障上，其所扮演角色之重要性，實不下於聯合國所建立的人權保障架構。因為姑且不論區域性人權體系在當地執行成效之良窳，然其對於地區性的人權侵害所能發揮之正面影響力，係無庸置疑的較為直接且及時；同時，也相對能兼顧地區文化之不同所可能產生的爭議，化解直接轉化國際條約為內國法所帶來的衝擊；換個角度以觀，相關國際之人權規範，亦無不可作為補充各個地區或國家在實踐普世基本人權時，所面臨之理論基礎不足的缺陷，而更能予以落實於當地人權保障之架構中，兩者實際上係為互補有無，相輔相成的關係。

台灣本係一具有多元文化及民主自由的社會，然而關於人權之保障機制，與世界先進國家相較，仍有所不足。因此，雖然我國已將關於國際人權保障最為重要之兩公約予以內國法化，而隱然有完備第二階段人權發展之決心，但是無可否認的，實際之踐行上仍會面臨上述之問題，而亞洲地區既尚未如美、歐、非洲般的產生其特有的區域人權保障機制，在因地制宜的運作上，難免出現不同國家各行其是的困境，或甚而淪為某些國家宣傳人權之操作樣板。

本文以為，為避免此種情形之產生，應將本次兩公約之內國法化視為一個楔子，而非結束，並參考上述各區域人權機制運作之優缺點，加以思考如何更能具體轉化適用於我國，除在兩公約具體適用之解釋上，盡量求與兩公約之意旨一致，並於作為我國人民之請求權基礎有欠具體明確時，能利用司法解釋儘快予以確定之外，在實際監督推動、執行兩公約所規定之事項上，更應儘快設立專責之人權機構，以具體落實兩公約保障人權之意旨，最終建立台灣成為一個名副其實尊重及保障人權的社會。

²¹ 參閱周志杰，從國際人權發展檢視台灣之人權實踐：結構性的探析，新世紀智庫論壇第 45 期，民 98，頁 24。