孔杰荣（柯恩）专栏－创新国际人权的台湾经验

出自：2013 年 03 月 29 日 中国时报

作者: 陈玉洁、孔杰荣（柯恩）

第二次世界大战结束后，取得胜利的同盟国同意让蒋介石的中国政府从日本手中收回台湾，此后四十多年，蒋氏国民党在岛上维持了列宁式的独裁高压统治。但是国民党的政治宣传成功地蒙蔽了许多国外人士，使他们误以为国民党是中国人民民主、法治及人权的扞卫者，与一九四九年将其逐出中国大陆的毛泽东政权截然不同。

一九八七年解严后至今，台湾历经了渐进和平的政治革命，这个转变使台湾得以建立真正的民主体制、法治政府，并实现对诸多国际人权的尊重。这个巨大的成就，在中国历史上前所未见，可归因于国民党从威权统治逐渐转型的调整能力，以及其主要政治竞争对手民进党的日益成熟。然，自一九七一年在联合国失去中国代表权后，台湾持续被国际孤立，而且直到最近，民进党和国民党政府也不如蒋介石那般擅长国际宣传，因此台湾的成就鲜为外界所知，缺乏国际社会的支持。

但就在四年前，马英九总统的国民党新政府，在民进党的配合下，终于批准了联合国两个最核心的人权公约—《公民与政治权利国际公约》以及《经济社会文化权利国际公约》（下称两公约）。蒋介石政权虽签署两公约，但从未完成批准。

虽然联合国秘书长拒绝了台湾向联合国存放两公约批准书的请求，但台湾仍然愿意落实两公约，不仅将公约内容纳入国内法体系，而且还赋予两公约高于一般法律、仅次于宪法的法律位阶。

此外，政府依法应在二○一一年十二月以前，修改抵触两公约的法令及行政措施，使国内法规可以完全符合两公约标准。不仅如此，在两公约施行法规定下，人民可以立即主张公约所保障的权利，要求法院和行政机关优先适用公约规定，而无需等待抵触两公约的现行法规修正。

政府依法也有义务建立人权报告制度，监督两公约的实施成效。与联合国会员国不同，台湾无法将国家报告提交给联合国人权条约机构审阅，因此，在咨询国内非政府组织后，台湾政府设计出一套创新的独立审查程序，某些方面与联合国人权公约的审查程序类似，但与联合国程序相比，又有一些突破之处。

马政府邀请了十位国际人权专家担任审查委员（见图，本报资料照片），其中许多委员就联合国人权公约审查具有丰富的经验。这些审查委员以独立专家身分，上个月底来台审查政府就两公约实施进度提出的国家人权报告。专家们组成两个委员会，各有五位专家分别审查《公民与政治权利国际公约》及《经济社会文化权利国际公约》报告。审查程序大致遵循联合国相关规范。

大量的官方报告及非政府组织准备的平行报告，事先提交给委员们审阅。审查会议召开前，针对委员们提出的问题清单，政府机关也提出书面答复。审查会议在台北举行，为期三天，委员们不但和政府代表针对许多问题交换意见，也在其它会议中听取非政府组织的简报。第四天，审查委员进行不公开评议，最后在三月一日发布了一份详尽的「结论性意见及建议」。

这个过程特别之处在于审查会议在台北举行，而非联合国人权机构所在地的日内瓦。与联合国审查相比，在地审查提高了政府和非政府组织的参与度，大批台湾政府官员出席了审查会议；不仅如此，许多原本可能因资源不足无法前往日内瓦的民间团体，也因此能够与会。

整个过程中，审查委员们一再强调坦诚和建设性对话的重要性。虽然如一位委员指出，政府在审查过程中仍有一些抗拒和自我否认的态度，但政府代表们确实认真地进行讨论，这点值得肯定。

然而，过程中还是可见一些问题。例如在一些重要议题上，政府缺乏用于了解和监督人权实践的数据资料。而且与许多国家一样，政府针对委员问题的答复，倾向于引用法条规定，而未能针对实际施政的影响进行有意义的评估。

有些人或许会预期，跟远在日内瓦的审查比较起来，在地审查应该会吸引更多当地媒体关注。可惜的是，即便在审查会议和结论性意见中讨论的一些议题曾在台湾引发舆论哗然，例如死刑、媒体柯断和转型正义，但媒体却极少关注这次审查会议，新闻报导显得不足，未能发挥应有的教育意义。

专家的「结论性意见及建议」长达十七页，涵盖许多议题，迫切需要独立的监督和评估，包括人权制度建设、人权教育训练、政府决策透明度以及弱势族群的权利保障。政府接下来应尽快建立确实有效的追踪制度，将「结论性意见及建议」付诸实施，并定期举办独立的人权审查。

结论性意见中非常关键的一点是，审查委员敦促台湾政府按照国际「巴黎原则」设置独立的「国家人权委员会」，职掌人权咨询、监督、调查及报告工作。非政府组织长久以来即不断呼吁台湾政府建立国家人权委员会。台湾目前也有不少研究调查，针对国家人权委员会的制度设计和宪法问题提出完善的建议，其中包括法务部的一项研究。马英九总统若能推动成立符合国际标准的国家人权委员会，将会是他任内一大人权成就。

台湾这一次非比寻常的审查，使政府和公民社会有机会使用一个过去他们所缺乏的工具，进一步推动台湾人权。另一方面，这个过程也使国际社会更加了解台湾在人权上所取得的大幅进展。

台湾愿意遵守国际人权法，对国际社会来说不仅是一件好事，事实上，这次台湾创新的实验对国际也有一些启发意义。目前国际上要求改进联合国人权公约审查制度的呼声不断，台湾模式所具备的一些特点，或许值得联合国改革人士采纳，例如更广泛的政府及民间参与，以及高度咨询的审查过程。说来讽刺，这些创新其实是考虑到台湾始终被联合国拒于门外；但是，台湾人跟世界其它地方的人一样，不难体会「转祸为福」的智能。

（陈玉洁，律师，纽约大学亚美法研究所研究员；孔杰荣，纽约大学亚美法研究所共同主任、法学教授，本次《公民与政治权利国际公约》报告审查委员。英文原文请参考 www.usasialaw.org）