

目 次

序言	
※總統裁示	001
※「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」總說明及逐條說明	006
※序文及逐條釋義	013
序文	013
一、人權的萌芽與國際化	013
二、人權保障的國際體制	014
三、聯合國憲章與國際人權	015
四、國際人權法典	017
五、我國與兩項國際人權公約	019
壹、緒論	020
一、人權的體系與分類	021
二、國際人權的國內法化	024
三、人權的調整	026
四、平等概念的演變與落實	029
貳、公民與政治權利國際公約	032
前文	032
第一編 【人民自決權】	033
第二編	035
第三編 【實體規定】	042
第四編 【實施措置】	084
第五編 【雜項】	100
第陸編 【最後規定】	101
參、經濟社會文化權利國際公約	104
第一編 【人民自決權】	105
第二編 【一般規定】	106
第三編 【實體規定】	111
第四編 【實施措置】	126
第五編 【最終規定】	131
肆、結語	134
※問題例示	137
一、法務部主管業務	137
二、其他機關主管業務	167
※附錄一：世界人權宣言	215
※附錄二：公民與政治權利國際公約	227
※附錄三：經濟社會文化權利國際公約	262

序 言

《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》（以下合稱《兩公約》）乃最重要之國際人權法典，與《世界人權宣言》，合稱國際人權憲章，係國際上人權保障體系不可或缺之一環，相對於其他的人權公約，具有母法的地位。

我國早於民國56年便已簽署《兩公約》，其後因失去聯合國代表權，故迄未完成批准程序。目前全世界已有164個國家批准《公民與政治權利國際公約》；160個國家批准《經濟社會文化權利國際公約》，皆已超過全球國家數及聯合國會員數百分之八十，《兩公約》已成為普世價值與普世規範，並已取得國際習慣法之地位，我國縱非締約國，亦無法排除而不適用。有鑑於此，總統自就職以來，便積極推動將我國的人權保障與全球接軌，提昇我國的國際形象。立法院於今(98)年3月31日三讀通過《兩公約》及《兩公約施行法》，總統並於4月22日公布《兩公約施行法》，5月14日再批准《兩公約》，向全世界宣示我國保障人權的決心。

但是《兩公約》的批准與《兩公約施行法》的施行，只是我國邁向國際人權標準的第一步，在人權的領域，如能打開視野，有計畫的進行，將人權生活化理念推展到臺灣的每一個角落，讓每位國民有充分的人權觀念，公務員在執行公務時也能符合人權要求，大家重視人權、要求人權，使人權成為國際、國內對話平台，方能彰顯我國為重視人權的國家。為此，總統特別指示由法務部研擬解說、宣導方案及計畫，協同各級政府共同來推動，務使人權保障不淪為政治口號，而是一股源源不絕的積極行動。



這份講義是由法務部延攬國內國際法專家學者編撰審議完成，除深入淺出的介紹《兩公約》淵源、理念與規定，並檢視我國相關法規、行政措施，提供具體案例，結合理論與實務，希望各位公務員好好研析，在自己的心田裡種下一顆人權的種子，並在公務上、日常生活中具體實踐，萌育出一株株人權樹苗，串起保障人權的森林網絡，世代守護著臺灣的子子孫孫。

部長 **王清峰**

98 年 8 月 31 日



總統裁示

壹、98年2月11日

一、有關兩人權公約之國內法化程序：

- (一)在國內法程序上，目前兩公約已送請立法院審議，經由本次會議討論，綜合各單位意見，並無對個別條款提出保留之必要。至人民自決部分，衡諸聯合國實務，並未允許主權國家內部之少數民族援引此條款主張分離運動，故亦無須就此條款提出保留，仍以全文繼續推動立法工作。請行政院先行修改「條約及協定處理準則」第11條規定，恢復總統公布已批准條約之程序規定，未來兩人權公約經立法院審議通過，即便無法存放批准書，仍可由總統公布施行。
- (二)兩人權公約完成國內立法程序後，由外交部進行將兩人權公約送請聯合國秘書長存放作業。請外交部研議送請存放之方式，程序須清楚，倘受挫被拒亦宜有明確之證明紀錄，俾便國內啟動下一步實施施行法之步驟。
- (三)兩人權公約施行法之立法說明宜一致，即有關國際條約之國內法效力問題，基本上我國係採一元論國家，國際條約生效後，無須再立法轉換，即自動履行。惟囿於我國特殊之國際處境，在我國失去聯合國代表權後，存放兩人權公約遭遇困難，致生效要件不完備，爰須透過制定施行法，說明其具國內法效力，以杜疑義。此案亦具有向國際社會宣示之意義，即我願向國際社會承諾遵守兩人權公約之規定，並以此為基礎，處理與其他國家之關係。
- (四)施行法之生效日期訂定日出條款，預留約半年時間作為宣導緩衝期，俾作相關落實與配套措施之準備工作。希望在本(98)年5月20日前能完成兩人權公約批准之法律程序；本(98)年12月10日世界人權日前將兩公約施行法生效，付諸實施，以落實新政府對人權保障之承諾。



二、有關落實兩人權公約規定相關配套措施：

兩人權公約共84條文，內容涵蓋許多重要人權理念，且其與我國現行法律規定之適用等，需花費時日進行普及人權教育及執行配套準備工作，請法務部主政，協同司法院共同來推動。

(一)我應將通過兩公約作為我國人權教育新紀元，加快腳步推動普及人權教育。請法務部研擬解說、宣導方案及計畫，有系統地教育國人，行政院研考會、行政院新聞局配合宣導。宣導對象首重政府各級公務人員，再擴及學校、軍隊、警察機關等公權力行使機關，並請地方政府共同來推動，也請考試院將人權教育納入公務員訓練課程。

(二)我國不僅要完成兩公約之立法程序，更要以具體行動落實兩公約之規定。此不僅有助於提升我國內、外形象，更有助於人民之權利保障。請法務部訂定執行計畫，落實兩公約規定，於簽報行政院核准後實施，所需經費倘有不敷，可請行政院支援。

三、有關國際條約在我國之國內法效力問題：

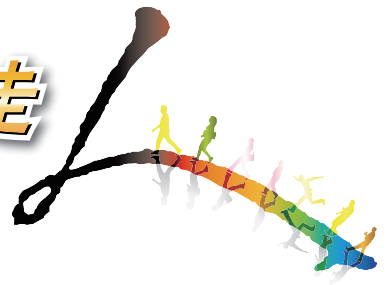
(一)我國係採一元論國家，請外交部通案研議在「條約締結法」草案中增列條文明定國際條約之國內法效力，用立法方式通案解決此一問題，使國際條約在我國不須立法轉換，即具國內法效力。

(二)請法務部會同司法院研究，就國際法在國內法之位階，我國法院、檢察署如何適用之問題，研提具體辦法，作一通案解決。

貳、98年4月24日

一、有關「『公民與政治權利國際公約』、『經濟社會文化權利國際公約』（以下簡稱『兩公約』）及『施行法』推動進度報告」部分：

(一)「兩公約」之內容因涉及各機關，所以法務部宜按步就班推動，辦理種子講師培訓營之講義教材編纂應為總論部分，各論



部分可由各機關自行依權責編纂。教材要從ABC教起，參考相關介紹公約的書籍編纂，工程浩大，非一蹴可及，教育訓練很重要，第一步開始時要穩，謹慎規劃，寧願緩慢，多花一些時間精神編纂，結果與過程一樣重要，必須使各方參考後均滿意，盡善盡美，使人權的意識變成國人普遍的知識，可於半年時間內完成。

(二)法務部辦理種子講師培訓營之講義編纂，應包括「兩公約」與我國現行法規之比較及各機關檢討因應之建議，因牽涉各部會之權責，宜參考行政院研究發展考核委員會編纂「2007年-2008年國家人權報告試行報告」之作法，將「兩公約」之內容，相對應各機關權責，由法務部作一對照表(清單)，某一條文涉及國內那一有關機關的法律，分別函請各該相關機關，提供該機關符合「兩公約」相對應權責內容之內涵與其主管之相關法規及檢討因應之作法。

(三)法務部於彙整上開各相關機關意見後，應擬具講義教材初稿及題綱，並組成教材委員會審查，再邀請下列成員，召開座談會研議教材的編寫，綜整各界意見：

- 1.人權團體：如：中國人權協會、台灣人權促進會等。
- 2.婦女人權團體。
- 3.中華民國律師公會全國聯合會之人權保護委員會。
- 4.中華民國法官協會、檢察官協會。
- 5.行政院人權保障推動小組委員。
- 6.人權學者、專家：如：理律法律事務所陳所長長文、永然法律事務所李律師永然、中央研究院法律學研究所廖副研究員福特、東吳大學政治系黃教授默、行政院人權保障推動小組黃前委員文雄等，必要時，聘請當作顧問指導，認養宣導。



7.各大學院校法律相關國際法學系、所。

(四)法務部除邀請上開相關人權團體、學者、專家召開座談會共同研議，提供意見外，可考慮設計問卷，請參與座談會者填寫，並提供意見，並成立對口單位。

(五)法務部應考慮架設網站，作為推行人權基石，才能永續推動。將推動「兩公約」、「兩公約施行法」及相關人權之經過及訊息在網站上公布，並設置人民論壇，民眾意見交流區，針對民眾所提出之建議，由法務部相關權責單位予以回覆。

(六)世界上推動此「兩公約」成功之國家的經驗？值得借鏡。

(七)為宣導並增進同仁對於人權相關國際公約之認識，法務部可以多購買人權相關書籍研究。

二、有關「國際公約內國法化的實踐」部分：

(一)有關國際公約之國內法效力問題，基本上我國係採一元論國家，國際公約生效後，無須再立法轉換，即自動履行。惟囿於我國特殊之國際處境，在我國失去聯合國代表權後，存放公約遭遇困難，致生效要件不完備，則公約在我國法律體系上之定位、效力及國內法化之方式，即有研究之必要。法務部可委託學者、專家針對那些國際公約可以國內法化（如：制定施行法方式或對已簽約之公約得否包裹立法方式）之方式及那些公約對我國司法實務有可能適用等進行研究，並應於委託後3個月內繳交研究報告，再開會研究。又「聯合國海洋法公約」，我國雖未簽約也未批准，但與行政院海岸巡防署有重要關係，可特別加以研究。

(二)針對上開研究報告，法務部可辦理3場以上之座談會，廣泛蒐集各方意見研究是否制定施行法適用。

(三)法務部應於彙整各方意見後陳報行政院，由行政院組成專案小組，依公約之性質擇定國內法化之方式，並監督、執行。

(四)另請法務部研究，可否作成函釋，針對已經簽約對我國生效之國際公約，具有優先於國內法之效力，並函請各級法院及檢察機關遵照辦理。另請法務部於法官及檢察官之職前訓練，加強對於國際公法之相關訓練，未來國家考試應加考國際法（含國際公法及私法）。

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總說明

「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)(以下合稱兩公約)，係聯合國為落實一九四八年之「世界人權宣言」(Universal Declaration of Human Rights)，在一九六六年十二月十六日經由大會第二二〇〇號決議通過。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。其內容在闡明人類之基本人權，並敦促各國積極落實其保障，務使全球人民在公民、政治、經濟、社會及文化各方面之人權，皆享有相同之保障。

「公民與政治權利國際公約」已於一九七六年三月二十三日生效，迄今共有一百六十四個締約國；「經濟社會文化權利國際公約」則在一九七六年一月三日生效，迄今共有一百六十個締約國。以兩公約締約國數字而論，皆已超過全球國家數(一百九十五)及聯合國會員國數(一百九十二)之百分之八十以上，可謂已成為普世遵循之人權規範。

我國在一九六七年十月五日即已由常駐聯合國代表劉鐸在兩公約上簽字，但因聯合國大會在一九七一年十月二十五日通過二七五八號決議，使我國失去代表權，無法再參加聯合國之活動，以致四十二年來皆未批准兩公約。為提升我國之人權標準，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，進而提升我國國際人權地位，自應順應世界人權發展之潮流，澈底實踐此兩公約。行政院爰將上開兩公約送請立法院審議，並期早日完成法定程序後，咨請總統批准。

參諸司法院釋字第三二九號解釋意旨，依憲法第六十三條規定締結之條約，其位階等同於法律。鑑於我國已失去聯合國代表權且國際處境



特殊，兩公約經總統批准後能否依其規定順利完成交存聯合國秘書長之手續（「公民與政治權利國際公約」第四十八條及「經濟社會文化權利國際公約」第二十六條參照），仍有待克服困難，積極爭取。於此之時，兩公約在我國法律體系上之定位及效力，乃有必要以法律定之；另為促進兩公約所保障各項人權之實現，有關政府間之協調連繫、與國際間相關成員之合作、適用兩公約規定時應遵循之解釋原則、現行法令及行政措施如何遵照兩公約規定，於一定時間內完成制（訂）定、修正、廢止或改進，以及經費之優先編列、人權報告制度之建立等等，亦有必要以法律明定，以利遵循，爰制定「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」，共計九條，其要點如下：

- 一、揭櫫本法立法目的及明定兩公約揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。（第一條及第二條）
- 二、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。（第三條）
- 三、各級政府機關行使職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，並應籌劃、推動及執行兩公約規定事項；政府應與國際間共同合作，以保護與促進兩公約所保障各項人權之實現。（第四條及第五條）
- 四、政府應依照兩公約之報告機制，建立人權報告制度。（第六條）
- 五、執行兩公約所需經費，應依財政狀況，優先編列。（第七條）
- 六、法令與行政措施有不符兩公約規定者，各級政府機關應於本法施行後二年內完成法令之制（訂）定、修正或廢止，以及行政措施之改進。（第八條）
- 七、明定本法施行日期，由行政院定之。（第九條）



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

條	文	說	明
第一條	為實施聯合國一九六六年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）（以下合稱兩公約），健全我國人權保障體系，特制定本法。	一、「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」（以下合稱兩公約），係聯合國為落實一九四八年之「世界人權宣言」（Universal Declaration of Human Rights）在一九六六年十二月十六日經由大會第二二〇〇號決議通過。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，亦是國際上人權保障體系最根本之法源。其內容在闡明人類之基本人權，並敦促各國積極落實其保障，務使全球人民在公民、政治、經濟、社會及文化各方面之人權，皆享有相同之保障。 二、「公民與政治權利國際公約」已於一九七六年三月二十三日生效，迄今共有一百六十四個締約國；「經濟社會文化權利國際公約」則在一九七六年一月三日生效，迄今共有一百六十個締約國。以兩公約締約國數字而論，皆已超過全球國家數（一百九十五）及聯合國會員國數（一百九十二）之百分之八十以上，可謂已成普世遵循之人權規範。	