

文獻評論

國際人權法與國內政治動員*

— 評論 Beth Simmons 的 MOBILIZING FOR HUMAN RIGHTS: INTERNATIONAL LAW IN DOMESTIC POLITICS

顏永銘**

目次

- 壹、導言
- 貳、內容介紹
- 參、討論
- 肆、Simmons 理論在台灣
- 伍、結論

* 投稿日：2011年8月11日；接受刊登日：2012年1月3日。[責任校對：蔡秉錡]。

** 美國紐約州立大學水牛城分校政治學博士、國立臺灣大學政治學碩士、國立臺灣大學政治學學士；中央研究院法律學研究所博士後研究。

摘 要

從1990年代以來，政治學界與國際關係學界對於國際人權規範的發展發生了相當的研究興趣。有異於法學界重視人權條約法條本身釋義的研究取向，國際關係學者試圖運用實證分析的方法來探詢相關人權規範演化背後的驅動因素，以及可能的影響。本書評即以哈佛大學教授 Beth Simmons 在2010年發表的專書 *MOBILIZING FOR HUMAN RIGHTS: INTERNATIONAL LAW IN DOMESTIC POLITICS* 為例，介紹了國際關係學界實證人權研究這一途徑近年來的研究成果，並嘗試對於這樣的研究取向進行整體性的評估。最後並以 Simmons 提出的國內政治動員觀點，針對台灣在批准兩項國際人權公約後可能的發展做一簡短的分析。

關鍵詞：國際人權法、承諾、遵守、人權動員、虛假的否定、虛假的肯定、實證分析、民主化、台灣。

Review

Not Only “International” Human Rights: Reviewing Beth Simmons’ MOBILIZING FOR HUMAN RIGHTS: INTERNATIONAL LAW IN DOMESTIC POLITICS

*Yung-Ming Yen**

Abstract

After the end of the Cold War, human rights became one of the new topics that drew widespread attention from international relations scholars. Unlike legal scholars and constructivist theorists, a distinct body of literature on human rights is characterized by quantitative analysis with the help of cross-national data. This review intends to introduce this empirical approach by discussing Beth A. Simmons’ award winning book MOBILIZING FOR HUMAN RIGHTS: INTERNATIONAL LAW IN DOMESTIC POLITICS. In addition to introducing Simmons’ propositions regarding human rights treaty commitment and compliance, this article undertakes to evaluate the contribution of this approach to the general knowledge of human rights. Finally, a brief analysis of Taiwan’s human rights prospects after ratifying both ICCPR and ICESCR in 2009 is conducted according to Simmons’ theory.

KEYWORDS: human rights mobilization, commitment, compliance, empirical analysis, Taiwan, democracy, false positives, false negatives.

* Ph.D., State University of New York at Buffalo; M.A., National Taiwan University; B.A., National Taiwan University; Post-Doctoral Researcher, Institutum Iurisprudentiae, Academia Sinica.

壹、導言

Beth Simmons 博士是哈佛大學政府系 Clarence Dillon 國際事務教授，也是哈佛大學 Weatherhead 國際事務中心主任。她的研究專長為國際政治經濟學、國際金融、國際法與國際人權。本文所討論的是她在2009年出版的專書「人權動員：國內政治中的國際法」，該書得到美國政治學會2010年最佳出版書籍的威爾遜獎(Woodrow Wilson Award)以及國際研究協會2010年最佳書籍獎(ISA Annual Best Book Award)等殊榮¹。持平而論，這本書可以說是政治學界對於國際人權法研究的一個重要里程碑，是近30年來政治學界進行實證人權研究的集大成作品。

人權研究本身帶有跨學科的性質，不論是哲學、法學、人類學學者在二次大戰後皆開展出相當豐富的研究成果。政治學初期對於人權的分析是從政治哲學開始，關注人權理念背後意識形態基礎。而政治學學者從實證的視角去分析人權議題，最早可以追溯到1970年代。由於相關的跨國性觀察指標漸次出現，學者開始去探索、比較各國人權實踐的差異以及背後的影響因素。人權政治(human rights politics)所探討的是人權理念、規範，與實踐在不同政治力量互動過程中的呈現。其內容涵蓋了不同層次的人權表現(human rights performance)。在國際層次上，包括國際人權理念的發展與散佈、人權規範的法典化過程、以及主權國家對於國際人權法的參與；在區域層次，則涉及各區域人權保障體系的發展與運作；最後在國內層次，政治學學者關注的重心多為人權保障實際狀況、人權規範對於實際權利保障影響的跨國性分析。

¹ 請參見Simmons教授個人網頁，<http://scholar.harvard.edu/b Simmons/>（最後瀏覽日：2012年1月2日）。

貳、內容介紹

國際關係學者對於國際人權條約一直存在著兩個根本的困惑。首先，為何主權國家甘願放棄其部分的主權，締結並批准一項限制自身處事餘裕的法律公約？其次，在國際間缺乏一致性權威的狀況下，缺乏外部強制力執行的國際人權規範有何效用？

Simmons 的書對於這兩個重要的問題都有所回應。從本書的副標題可知，她把分析的重心放在國際人權法與國內政治的互動。為何要關注國際人權法？因為作者認為在二次大戰以後60餘年，國際人權運動的核心，即人權規範的成文法典化。從1948年世界人權宣言、1966年兩大人權公約、以及之後一系列針對弱勢群體的專屬公約，迄今生效運作的多邊國際人權法文件在數量上已經超過一百²。對於研究者而言，人權規範法典化的成因與影響，是絕對須要認真加以處理的議題。作者在本書企圖回答的問題是：國際人權法典化為何發生？如何發生？更重要的，這樣的法典化對於實際的人權保障會產生怎樣的衝擊？用 Simmons 的話來說：「what have they contributed to the actual realization of the rights they proclaim?」³。

在章節安排上，本書區分成兩個部分。而主要的重心放在上面所提到的第二個議題，也就是人權條約的效力與影響。除導論外，本書的第一個部分包括了三章，第二章回顧了國際人權運動的歷史發展。在第三章，Simmons 探討國際人權條約的簽署／批准的問題，針對影響國家對國際人權條約做出承諾(commitment)的因素進行討論與實證檢驗。在第四章，Simmons 探討人權條約批准後的效果，從國內政治層次上提出她的條約遵守(compliance)理論。本書的第二個部分，即依據第四章所開展出的理論觀點，檢視不同的

2 See BETH SIMMONS, MOBILIZING FOR HUMAN RIGHTS: INTERNATIONAL LAW IN DOMESTIC POLITICS 37 (2009).

3 *Id.* at 199.

人權類別下的條約實效性。在第五章，Simmons 討論了批准《公民與政治權利公約》(International Covenant on Civil and Political Rights)對於宗教自由、公平審判以及死刑的影響。在第六章，Simmons 分析了國家對於《消除一切形式婦女歧視公約》(Convention on the Elimination of Discrimination against Women)的批准行為，如何影響了婦女受教育權、生育權、以及工作權的落實。在第七章，作者分析對於聯合國《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格待遇或處罰公約》(Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment, CAT)的批准，如何促進了締約國對相關人權侵害的反省。最後，第八章的分析聚焦在兒童權利，作者進行實證分析的主要議題包括兒童衛生保健（疫苗接種）、童工、以及兒童兵問題。

Simmons 在書中的一個主要的論點是挑戰國際關係學界普遍的「人權條約無用論」。在國際關係理論來看，現實主義不重視國際人權法的價值，彼等以為國際人權規範所宣揚的道德性原則在一個權力至上的國際環境中是缺乏意義的，人權理念充其量只是強權國家在不影響自身利益下的宣傳手段；在國際間無政府狀態下，國家參與人權條約只是妝點門面、博取名聲的策略性行為⁴。締約國根本就不會有誠意去實踐條約所規範的內容，遑論推動人權理念會危害國際體系的穩定。許多實證研究也支持這樣的觀點，認為國際人權條約乃空泛的許諾⁵。建構主義論者認為人權條約的發展與簽署乃人權理念擴張並為國際社會所接受的顯著指標。所以，一旦國家接受並批准相關條約，代表該國已經跨越理念社會化過程的臨界點(tipping point)，遵守人權條約相關義務以及國內實踐自然水到渠

4 See Oona Hathaway, *Do Human Rights Treaties Make a Difference?*, 111 YALE L.J. 1935, 1982 (2002).

5 See Emile Hafner-Burton & Kiyoteru Tsutsui, *Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises*, 110 AM. J. SOC. 1373, 1373-1411 (2005).

成⁶。在這方面，建構論者與國際法學者的主張有些類似。一般而言，國際法學者對於條約批准問題較少關注⁷，國際法當中的「條約必須遵守」(pacta sunt servanda)原則讓法學家以為條約批准後的落實乃不證自明之理。根據實證主義(legal positivism)，多以條約形式呈現的國際人權法乃國家合意的產物，國家當然會信守其承諾實踐其國際法下的義務⁸。然而實際的情況真是如此嗎？在第三章中，Simmons 觀察到人權條約批准的兩個吊詭現象，他稱之為「虛假的否定」(false negatives)與「虛假的肯定」(false positives)⁹。前者是說，某些在實踐上符合普世人權規範的政府在批准相關條約時往往猶豫遲疑，不肯輕易批准。反之，有些高度壓制人權的國家，則可以輕易的批准一些他們毫無意願加以落實的人權條約。

條約的批准與批准後的遵守行為雖然在概念上可以區分，但在理論解釋上是密切相關的。Chayes & Chayes 認為，隱藏在「條約必須遵守」背後的邏輯是國家不可能承諾超過其能力所及的法律義務¹⁰。所以，國際人權條約所採取的規範基本上不會超出國家現有的實踐情況，或是國家在內化相關國際規範時所需付出的調整成本很小。耶魯大學法學院教授 Oona Hathaway 在他著名的論文〈The Cost of Commitment〉中即指出，承諾的成本與預期的條約遵守成本息息相關¹¹。

Simmons 認為上面所提到的兩種否定現象，事實上反映出國家對於人權條約的承諾並非像一般所說的耍耍嘴皮(lip service)而已。

6 See generally THOMAS RISSE ET AL. EDS., *THE POWER OF HUMAN RIGHTS: INTERNATIONAL NORMS AND DOMESTIC CHANGE* (1999).

7 See Oona Hathaway, *The Cost of Commitment*, 55 *STAN. L. REV.* 1821, 1829 (2002).

8 See TODD LANDMAN, *PROTECTING HUMAN RIGHTS: A COMPARATIVE STUDY* 15 (2005).

9 See SIMMONS, *supra* note 2, at 111.

10 See ABRAM CHAYES & ANTONIA HANDLER CHAYES, *THE NEW SOVEREIGNTY: COMPLIANCE WITH INTERNATIONAL REGULATORY AGREEMENTS* 8 (1995).

11 See Hathaway, *supra* note 7, at 1821.

即便是看似成本很低的簽署／批准舉動，國家仍仔細地考量其成本與利益。每個國家內不同的制度結構都會影響決定批准的成本效益分析，例如國會審查過程中的關鍵否決者(veto player)，或者聯邦主義的政治結構對於條約執行的不利影響，甚至國內法律體系的特質是否有利於批准後的實踐，都是決策者在做出承諾時會考慮的因素¹²。此外，在第三章的實證分析中，Simmons 發現（事實上是再次確認她早年的研究結論）區域同儕效應對於批准行為的顯著影響。不論是人權條約、任擇議定書、或甚至是條約保留，實證分析的結果都顯示出很明顯的區域連動趨勢。這裡的考量可能是避免因為局外人(Outlier)而受到更大的外在壓力。

關於國際人權條約是否有效的問題，Simmons 建議我們回到國內層次來尋找可能的因果機制。雖然國際人權團體在人權規範的發展與推廣上扮演重要角色，但作者認為真正持續關心條約遵守的，是那些有切身利益相關的人，也就是締約國的國內群眾。由此出發，Simmons 的動員理論認為人權條約的批准對於人權實踐有一定程度的正面影響。國家批准的行為開啟了政治機會，讓國內的行為者（不論是個人或組織）能據以動員，來要求政府部門落實已經承諾的權利保障義務。國內政治行為者發揮影響力的三個機制包括（在條約批准後）政治菁英的議程設定、批准對法律行動（訴訟）的鼓勵效果、以及正當化國內政治動員。

Simmons 承認這個因果關係會受到所涉及權利的特質、加害者的身分、與受益者的能力等因素所影響。本書主要的實證分析就是針對這些因素進行檢驗，判斷在何種條件下，條約批准能扮演重要的角色。如在第五章中，Simmons 檢驗了宗教自由、公平審判、以及廢除死刑等三個在公民政治權利中的重要議題。批准行為對宗教自由落實的促進效果較公平審判為佳，這是因為前者的受益人（宗

12 See SIMMONS, *supra* note 2, at 111.

教團體)較後者(嫌疑犯)享有較佳的聲譽,且組織也較完整,容易進行社會動員來要求政府當局落實條約義務¹³。而在廢除死刑上,批准公民政治權利公約第二任擇議定書(optional protocol)與廢止死刑之間在統計上呈現高度相關性。Simmons 以為其主要因素有二,首先,死刑政策存廢有高度中央集權性質,在政策制定與執行上所面臨的障礙相對稀少。其次,死刑政策容易受到外在監督,這強化了條約的約束效果。

在第七章,Simmons 認為批准反酷刑公約看似無助於降低此類非人道待遇發生的狀況,但在納入不同的控制變數群組進行比較後,結果顯示在中度民主或經歷民主轉型的國家中,批准反酷刑公約的確有助於人權狀態的改善。這些國家國內政治狀態提供了一定的牽制力量(traction),使得專斷的酷刑虐待不再是不受挑戰的政治實踐¹⁴。Simmons 分析了智利與以色列的案例,說明批准行為產生實際影響的過程。智利於1988年批准反酷刑公約,這個批准的結果讓保守的智利司法體系開始注意、並逐漸接納公約內的規範。智利最高法院甚至在2006年做出判決,認為智利的特赦法在涉及違反人道罪的情況下不能適用¹⁵。

另一方面,作為穩定的民主政體,批准反酷刑公約對於以色列政府的人權實踐理論上不易產生影響,尤其是當以色列仍面臨到棘手的巴勒斯坦問題時。不過 Simmons 的分析指出,批准行為仍對以色列的民權團體與司法體系產生了一定的鼓勵作用,讓以色列高等法院(High Court of Justice)在1999年做出一重要判決,認定相關當局的作為違反既有法律規範與以色列的國際法義務¹⁶。即便以色列在消除酷刑與非人道待遇上的表現進展仍屬有限,但是批准行為

13 See *id.* at 200.

14 See *id.* at 266-67.

15 See *id.* at 293-94.

16 See *id.* at 302.

確實有一定的作用。

整體來說，Simmons 替人權研究實證分析立下一個重要的里程碑。一方面，她呼籲我們把分析的焦點由國際層面轉移到國內政治的運作上。的確，今日對學界而言，人權研究的問題已經不是普世人權規範「是否」(whether or not)重要的問題，而是這些規範「如何」(how)在國內發揮影響？面對研究焦點的轉移，研究途徑的修正調整有其必要性與合理性。另一方面，Simmons 的貢獻在於理論上的精進。早期人權研究實證分析偏重於羅列變數，透過統計分析呈現相關性；但是在理論解釋上卻稍嫌薄弱，有淪為無意識的經驗主義(mindless empiricism)之危險，或是直接依賴既有的比較政治理論（如現代化理論），主張內部結構性因素（社經發展、政體等）對於人權表現的影響。Simmons 從國內政治能動者出發，開展出更為細緻且有原創性的理論主張，並進行實證檢驗，從而替過去一些相互矛盾的研究結論（如反酷刑公約究竟有效與否）提供了一致性的解答。從一個科學知識發展的觀點來看，本書的確有效提升了實證人權研究的價值。

參、討論

人權研究實證分析過去十餘年來圍繞的一個主要問題是民主與人權表現的關係。根據1993年第二次世界人權會議的結論文件《維也納宣言與行動綱領》，人權、民主、與發展三者之間存在著相互依賴且彼此強化的關係。對於人權倡議者來說，三者互賴是理所當然的原則。但是對於學者而言，這是規範性的理念陳述，而其與實際情況之間的差距，正是科學研究的起點所在。有些學者認為民主與人權之間存在著正向線性關係，民主化可以導致人權改善（這大概也是一般人普遍的看法）。普林斯頓大學教授 Andrew Moravcsik

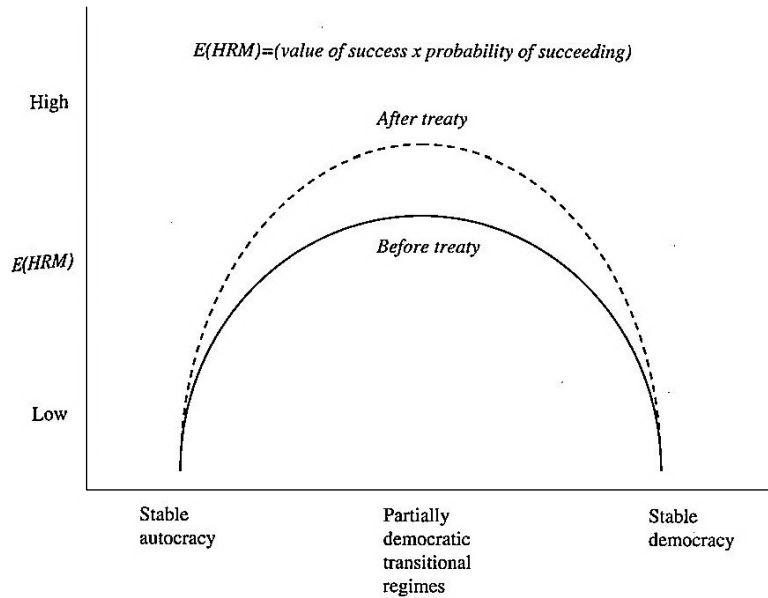
則提出著名的 democratic lock-in 理論來探討歐洲人權公約(European Convention on Human Rights)¹⁷的批准過程，他認為歐洲戰後新興的民主國家（義大利、奧地利等）比老牌穩定民主政體（英國、瑞典等）更有意願去支持一個限制國家主權的歐洲人權公約。根據他的觀點，民主與人權（條約參與）之間的關係呈現一倒 U 型曲線。最後，有些學者則認為，除非自由民主體制發展到相當程度，否則人權狀況難以出現顯著的改善¹⁸。在此種狀況下，民主與人權的關係呈現出的是一種階梯式模式。

Simmons 並不同意 Moravcsik 的 lock-in 主張，但是在人權條約對於人權實踐的影響上，她的看法與 lock-in 所呈現的倒 U 型曲線有類似之處。民主化國家或者轉型中政體並不見得比較容易去批准人權條約，但是人權條約的動員效果卻是在這些轉型中國家最為明顯。Simmons 強調批准人權條約對於人權動員的預期值(expected value of human rights mobilization)的影響，如書中第153頁的圖所示（如圖一）。批准行為的正面效果，在於可以把預期值鐘形曲線的凸出部再往上移動。對於部分民主或是轉型中國家來說，進行社會動員以尋求落實條約義務的預期效用，遠大於在穩定民主、或穩定威權政體下進行動員的效果。穩定民主政體內的行為者缺乏動機來進行這樣的動員，而在穩定威權體制內的行為者則缺乏進行動員的手段。

17 全名為《歐洲保障人權和基本自由公約》(Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)。

18 See Bruce Bueno de Mesquita et al., *Thinking Inside the Box: A Closer Look at Democracy and Human Rights*, 49 INT'L STUD. Q. 439, 439-57 (2005).

圖一、人權動員預期效果



資料來源：Simmons，註2書，頁153。

出自於理性主義認識論立場，Simmons 強調國家的成本效益計算作為影響國家行為的主要驅動因素。在人權研究上，此一研究途徑以人權條約為核心，分析條約簽署之前與之後的國際規範與相關變數的一般趨勢。然而，此一分析取向不免對於整個變遷過程中的細微之處缺乏足夠的關注。例如來自建構論的一個重要批評，就是認為 Simmons 缺乏對於非國家行為者的關注¹⁹。在 Simmons 的個案分析時，常常可見她提到公民社會與人權倡議團體的努力，以及這些倡議行為對於相關權利落實的影響²⁰。但是我們觀察各章節量化分析的研究設計，卻沒有看到她把非政府人權組織納入作為一個重要的控制變數，這樣的安排顯然會對於分析結果的可信度有不利

19 See Hans Schmitz, *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*, 8 PERSP. POL. 994, 994-95 (2010) (book review).

20 See SIMMONS, *supra* note 2, at 32-36.

的影響。建構論者強調偏好(preference)決定國家行為，而 Simmons 在第三章分析人權條約批准時，把民主、左派政府、與宗教立場當成國家偏好的觀察指標。但是這些指標並不能精確的測量服膺普世人權價值的公民社會力量，遑論某些指標可能反映了無法相容的理論意涵（如民主程度）²¹。

由於資料的不易取得，以及測量技術的限制，在人權研究實證分析中考慮理念性因素一直是很大的挑戰，而現有的操作化指標也多是替代性質，例如去記錄某一國家年度的人權團體數量多寡。即便如此，Simmons 在研究設計中全然未納入人權團體影響，確實不能不說是一個缺陷。

另外一個比較顯著的不足，則是對於國際人權規範的國內法化面向欠缺關心。如果把人權理念的擴散視為一個階段性的過程，人權政治可以區分成一開始的理念倡導發展、人權侵害國家的否認抗拒、到侵害者策略性的接受人權價值、以及後來人權價值取得權威性的地位、在國內法制化並得到有系統的落實保障（參見圖二）²²，國際關係學者到目前為止研究的重心多放在前面三個階段。在《國際組織》(International Organization)西元2000年的「法制化」(legalization)專刊中，許多作者便已經意識到非預期的(unanticipated)政治後果對於國際政治法制化的正面影響，也對於法制化之後的國家遵守(compliance)進行探討²³。不過，研究國際人權的學者對於人權規範在國內實踐程度的分析仍較少觸及。這當中固然有學科之間的偏好，國際關係學者比較難以去分析內國法化的面向（已經不算

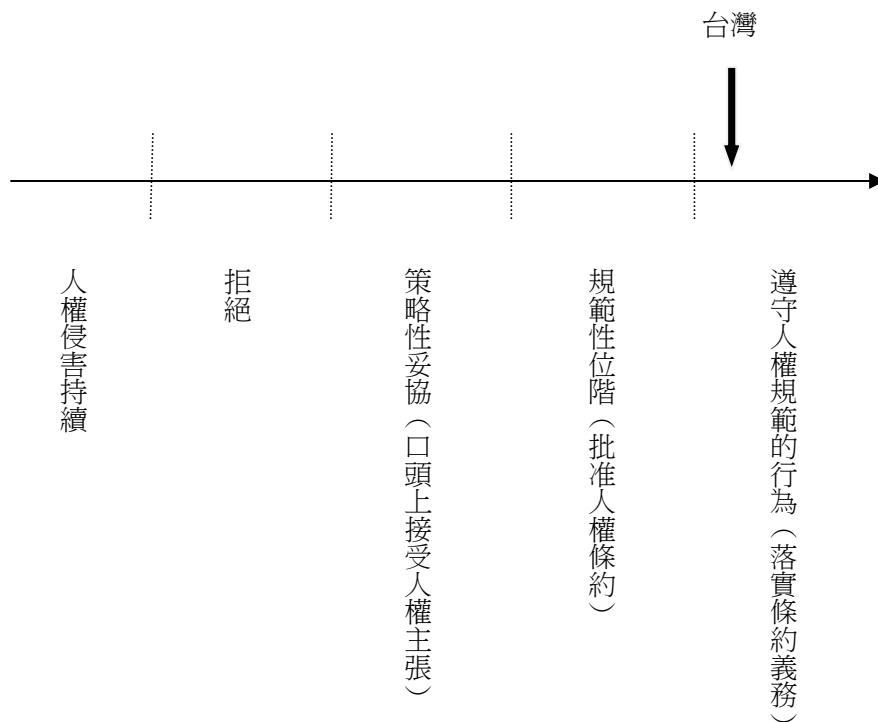
21 在第五章與第六章中，作者都檢視了批准人權條約對於締約國國內參與相關人權非政府組織的影響。也就是說，Simmons 認為條約批准促進了支持人權理念的公民社會的成長。這樣的觀點固然有其道理，但是並不能就此認定後者必然依附於前者，而對人權保障實踐缺乏獨立的影響力。

22 See RISSE ET AL., *supra* note 6, at 20.

23 See Miles Kahler, *The Causes and Consequences of Legalization*, 54 INT'L ORG. 661, 681 (2000).

是「國際」的範圍了)，然而政治學界忽略批准之後的內化過程的確是不爭的事實。從批准人權條約到持續有效的落實保障人權之間，還有諸如制定國內法、法院採納適用、行政部門執行等重要面向值得深究。而這些問題目前還沒有受到研究人權實證研究者的充分注意。在此，法律學界的研究可以提供相當的貢獻，對於個案的分析以及法院適用國際人權規範的討論，都是國際關係與政治學界應當參考學習之處。

圖二、國內人權規範的演變（政府當局的反應）
與台灣目前的位置



資料來源：Risse 等（編），註6書，頁20。

在研究方法上，本書以量化分析為主，但作者仍兼容個案研究來佐證其理路。本書實證分析的優點在於資料蒐集詳實完整，由書末作者所提供的兩項測量指標附錄，可知作者在資料整理與觀察指標設定上所下的心力。這些資料對於企圖進行實證研究的人權學者來說，提供了非常珍貴的參考。當然，這並不是說 Simmons 的研究設計已經完美無缺，如紐約州立大學賓漢頓分校政治學教授，也是著名人權指標資料庫 CIRI Human Right Data Project 創建者之一 David Cingranelli 即指出，本書量化模式存在著選擇性偏誤的問題²⁴。也就是說，那些會對國家人權實踐（通常以國家人權侵害程度加以觀察）產生影響的因素，也多是影響國家批准相關人權條約的重要因素²⁵。不過筆者認為這樣的批判似乎過為嚴苛。的確，Simmons 在方法論上或許並非最佳方案，但是她所採用的統計技術與研究設計，已經把可能同時產生影響的變數（除了上面所討論的非政府團體以外）納入加以控制。作者並非全然不加處理選擇性偏誤的問題，而 Cingranelli 教授也承認採用方法論上較為理想的兩階段計量模型(two-stage econometric model)不見得會產生不同的結果。若能以較容易為人所理解的方法，來證成自己的理論，這樣的作法並不能算有嚴重的瑕疵。

肆、Simmons 理論在台灣

除開上面的討論分析，我們可以簡單的由台灣在人權表現上的發展，來檢驗 Simmons 的理論的適用性。我國於1967年簽署了兩項公約以及《公民與政治權利公約第一任擇議定書》，旋因我國退

24 CIRI 是指資料庫兩位創建者 David L. Cingranelli 以及 David L. Richards 教授姓名縮寫。本資料庫網址為：<http://ciri.binghamton.edu/index.asp>。

25 See David Cingranelli, *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*, 32 HUM. RTS. Q. 761, 761-63 (2010) (book review).

出聯合國而停止了後續的批准作為，也中斷了我國與國際人權保障體系的連結。在2000年政黨輪替後，陳水扁總統在就職演說中明確宣示「人權立國」理念，並主張將相關國際人權法典國內法化。不過在民進黨執政的8年期間，兩公約始終未能完成國內批准程序。馬英九總統當選後，也高舉「人權治國」大旗，在國民黨掌握國會多數的優勢下順利完成兩公約的批准案以及兩公約施行法的立法程序，並於2009年12月10日由總統正式宣布生效。在過去兩年間，我國官方對於落實兩公約的努力包括對公務人員進行人權教育、檢討並修正不符合兩公約的法令與行政措施、向社會大眾宣導兩公約內容等，法務部並在2011年10月公布兩公約國家人權報告初稿²⁶。

不過，一些民間團體對於政府在落實兩公約上所作的努力仍表不滿，認為官方的作為過於被動消極，多只是行禮如儀，缺乏真誠顯著的積極行動。例如相關法令與行政措施的檢討已確定跳票²⁷。

以 Simmons 的架構來觀察台灣批准兩項人權公約的案例，首先必須指出，我國目前已經通過了承諾(commitment)的階段而處於遵守(compliance)階段的初期（見圖二的黑色箭頭位置）。由前述的批准過程可以清楚見到民主化對於參與人權條約的影響，民主化使得人權的價值與理念容易為朝野政治力量所接受，而增加了批准的可能性²⁸。此外，由2002年立法院未能完成批准程序以及2009年順利通過相關公約與施行法的發展來看，也印證了 Simmons 所言，具有實質政策影響力的國會將增加承諾行為的政治成本²⁹。在國會

26 可參見法務部「人權大步走」專區網站，<http://www.humanrights.moj.gov.tw/mp200.html>（最後瀏覽日：2011年12月25日）。

27 可參見兩公約施行監督聯盟，「2011年政府落實兩公約及其施行法之檢討」：https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=explorer&chrome=true&srcid=0BxViEd1ZNUfNMjNhNTQzODItYjQzYS00YWNkLWE1ZjMtMjI4ZDU2NmYwZTRk&hl=zh_TW&pli=1（最後瀏覽日：2011年12月25日）。

28 例如南韓也是在1987年開始民主化進程後，於1990年4月加入兩項人權公約。

29 See SIMMONS, *supra* note 2, at 87.

具有實質否決能力時，朝小野大的格局就很容易造成批准案的延宕擱置。最後，我們也可以看到批准過程中政治人物為博取名聲的政治考慮，例如兩公約經立法院批准後不到一年便在2009年世界人權日宣布生效，忽略了許多配套措施與準備工作尚未就緒的困難。這並不是說我國批准兩公約的狀況是 Simmons 所言的「虛假的肯定」，而是要指出政治人物皆有自利性格，批准人權條約所能帶來的聲譽，正是承諾參與人權公約的重大誘因。

至於條約遵守階段的問題，人權團體的批評的確是點出了現存的困難；不過，這並非台灣獨有的狀況。基於人權議題的特質，行政部門與官僚體系本來就難以積極主動的落實改善，而更需要外在的壓力與刺激。而我們看到民間團體自2008年即開始積極串聯，組成兩公約施行監督聯盟，並對政府出建言批判。這都印證了 Simmons 所言，批准後的人權條約，提供了政治動員的機會，批准生效的條約提供了社會團體現成的動員素材，對於國家機關任何違反人權的舉措，現在可以很方便地的運用違反已承諾之人權公約義務這樣的論點來進行批判與施壓。依據民主政治的遊戲規則，基於無法落實人民權益可能會面臨公民以選票懲罰的後果，政治人物終將逐步推動落實相關的國際人權標準。所以，由 Simmons 的理論來看，我國遵守落實人權條約的前景應當是審慎樂觀的。當然相關的前提必須充分滿足，這包括進步的社會團體與知識分子不斷的進行社會動員，以及穩定的民主體制運作。

伍、結論

總而言之，MOBILIZING FOR HUMAN RIGHTS 是人權研究領域的重要作品，它可以說是近十餘年來實證分析人權研究累積下來的代表性成果。其範圍之廣泛、論述之細密、以及方法的嚴謹都可說是

前所罕見。透過本書，我們對於國家參與國際人權法體系的行為模式，以及批准行為對於國家人權實踐的影響，都可以得到深刻完整的理解。可以說，實證人權研究此一研究方案(research program)目前算是進入一個成熟穩定的階段。未來的發展方向，應可更進一步的去討論各不同類別下人權條約的影響力。Simmons 本書所處理的只涉及了四項國際人權公約，但是目前已經生效的國際人權協議已經超過四十件，許多重要的人權條約目前仍沒有被有系統的研究分析。例如2006年底通過的《保護所有人免遭強迫失蹤國際公約》(International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance)是對於生命權與人身尊嚴保障的重要規範，若能針對此公約進行分析，並與反酷刑公約的研究進行比較。相信必能提供更多檢驗 Simmons 理論的機會，並且可以進一步探索不同性質的人權條約在國內動員上的差異。

不同法律學界個案為導向的研究途徑，提供深刻的質性觀察。政治學界運用實證方法，企圖尋找促進國際人權規範內化的因果機制，以及由跨國性比較研究中尋求可能的普遍性通則。兩學科之間值得、也應該努力的參照對方的成果，並進行對話，以充實人權研究的總體知識。

參考文獻

- Bueno de Mesquita, Bruce, George W. Downs & Alastair Smith (2005), Thinking inside the Box: A Closer Look at Democracy and Human Rights, 49 Int'l Stud. Q. 439-457.
- Chayes, Abram & Antonia Handler Chayes (1995), The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements, Massachusetts: Harvard University Press.
- Cingranelli, David (2010), Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics, 32(3) Hum. Rts. Q. 761-763 (book review).
- Hafner-Burton, Emilie & Kiyoteru Tsutsui (2005), Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises, 110 Am. J. Soc. 1373-1411.
- Hathaway, Oona (2002), Do Human Rights Treaties Make a Difference?, 111 Yale L.J. 1935-2042.
- (2003), The Cost of Commitment, 55 Stan. L. Rev. 1821-1862.
- Kahler, Miles (2000), The Causes and Consequences of Legalization, 54 Int'l Org. 661-683.
- Landman, Todd (2005), Protecting Human Rights: A Comparative Study, Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Risse, Thomas, Stephen Ropp & Kathryn Sikkink eds. (1999), The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change, UK: Cambridge University Press.
- Schmitz, Hans (2010), Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics, 8(3) Persp. Pol. 994-995 (book review).
- Simmons, Beth (2002), Why Commit? Explaining State Acceptance of International Human Rights Obligations (unpublished research

notes), available at http://www.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/752__SimmonsWhyCommit.pdf.