

《公民與政治權利國際公約》

第二十五條及第二十七條

公民與政治權利國際公約 第二十五條及第二十七條 ——參政權與少數人之權利

李明峻*

大綱

第一部分：公民與政治權利國際公約第二十五條——參政權

- 壹、序論
- 貳、條文探討
- 參、選舉資格限制
- 肆、結語——我國參政權保障

第二部分：公民與政治權利國際公約第二十七條——少數人之權利

- 壹、序論
- 貳、條文探討
- 參、《少數人權利宣言》

* 日本京都大學法學碩士、博士；現任臺灣國際法學會秘書長。

第一部分：公民與政治權利國際公約第二十五條之參政權

第二十五條

凡屬公民，無分第二條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：

- (一) 直接或經由自由選舉之代表參與政事；
- (二) 在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現；
- (三) 以一般平等之條件，服本國公職。

壹、序論

民主政治的精神是主權在民，為體現主權在民的精義，必須讓人民對國家的政治事務有參與的機會，所以參政權就是人民行使主動積極參與國家統治權的權利。嚴格意義上的參政權僅指《公政公約》¹第 25 條所列舉的權利，即只有參與公共事務的權利，以及選舉權和平等參加公務的權利，但廣義的參政權則指具有民主參與性質的權利。

國民具備公民資格，即可享有公民權，也就是具備選舉權、罷免權、創制權、複決權及公民投票權，同時擁有應考試服公職權。此處所謂「公職」包括各級民意代表、中央與地方機關的公務員，及其他依法令從事於公務者皆屬之。此外，在論及參政權時，一般也將自由權的某些內容（如言論、出版、集會、結社、遊行、示威的自由等）列入，這些權利和自由有時也被稱作民主權。

參政權是近現代政治文明發展的結果，其理論基礎包括人民主權理論。人民主權最早十八世紀時法國的盧梭在《社會契約論》中提出。盧梭認為人民是真正的主權者（即主權在民），國家的形成是由處於自然狀態下彼此平等的人們訂立「社會公約」交付自己的自由，而這項「社會公約」賦予執政者統治臣民的權力，但是他們的行為絕不能超出公共利益的界限。由於主權在本質上是由公意所

¹ 本文所稱《公政公約》係指《公民與政治權利國際公約》。

構成，所以凡是不曾為人民同意的法律都是無效的。盧梭主張透過直接民主選舉的方式產生公意，並認為定期舉行合法集會，使人民成為主權者共同體，實現在任何時候都不能被剝奪的公民投票權，對於維護主權具有重要意義。甚至一旦人民的意志被執政者踐踏，人民就可以用革命的手段加以推翻。

盧梭這一思想其後被各國列入憲法。如 1776 年的《美國獨立宣言》指出：「為保障人的生命權、自由權和追求幸福的權利，所以才在人們中間成立政府。政府的正當權力，係得自被統治者的同意。如有任何一種形式的政府變成是損害這些目的時，那麼人民就有權利來改變它或廢除它，以建立新的政府……當一個政府顯然是企圖將人民抑壓在絕對專制主義之下時，人民就有這種權利，人民就有這種義務，來推翻那樣的政府，而為他們未來的安全設立新的保障。」；1789 年的《法國人權宣言》亦稱：「國民是一切主權之源；任何個人或任何集團都不具有任何不是明確從國民方面取得的權力。」；聯合國大會 1948 年 12 月 10 日通過的《世界人權宣言》第 21 條明確指出：「一、人人有權直接或以自由選舉之代表參加其本國政府。二、人人有以平等機會參加其本國公務之權。三、人民意志應為政府權力之基礎，人民意志應以定期且真實之選舉表現之，其選舉權必須普及而平等，並當以不記名投票或相當之自由投票程序為之。」。

時至今日，多數民主國家對選舉權的態度，不因種族、階級、或性別而有所不同，亦不以識字程度等等限制投票資格，凡達法定年齡之公民即可投票，當然還必須經過選民登記，核實資格。有些國家甚至允許外籍居民投票，另有些國家允許身為本國公民近親之外籍居民投票（如大英國協與歐盟若干成員國）。

貳、條文探討

除選舉權和被選舉權是歷經長久時間才取得之外，即使在落實選舉制度之後，但在選舉資格問題還有許多限制性規定，歷史清楚顯示這些障礙也經過長久的努力才得以廢除。因此，第 25 條在開始

部分禁止對參政權的「不合理限制」，即規定「凡屬公民……均應有權利及機會」的普選原則。普選原則不僅使締約國有義務將選舉權和被選舉權盡可能給予更多的公民，且還使締約國有義務採取積極步驟，以確保能讓公民真正行使他們的選舉權。普選之反義為資格性選舉，意即選民之投票資格不均等，依其財產、性別、宗教、種族等劃分等級而定。

一般而言，在限定範圍內者方具投票權，通常以財產為判斷基準，如在十九世紀時許多西方民主國家仍在律法上對投票權設有財產限制，僅擁有地產者或繳納一定數額的稅金者才可以投票。雖然目前這樣不合時宜的法律多已廢棄，但有些國家要求選民必須有居住地方才能投票，這樣的要求實質上限制許多未租賃或擁有房產者（如無家可歸者）行使權利。不僅如此，許多國家更對有犯罪前科或有精神病歷者具差別待遇，有時甚至有階級或人種上的歧視。這些都屬於對參政權的「不合理限制」，應該予以廢除。

《公政公約》第 25 條第 1 款規定參與公共事務的權利，這算是最低共同標準，此款僅要求國家權力的行使必須建立於主權在民的原則之上，即政府最終對人民負責，人民可以控制並罷免政府。但行使人民主權權利的具體方式，取決於各締約國的政治制度，《公政公約》並未要求締約國採取某種特定的民主模式。第 25 條第 1 款還提到以「透過其自由選擇的代表」參與公共事務的權利。在以分權為基礎的議會民主制中，人民參與公共事務的權利主要限於立法機關的選舉，但條件是行政機構必須承諾遵守議會所制定的法律。

《公政公約》第 25 條第 1 款還保障「直接」參與公共事務的權利，因此不僅意味著透過選舉代表來行使對公共事務的間接參與，而且還意味著保障直接或公民投票的民主形式。但從《公政公約》第 25 條第 2 款規定舉行定期選舉的義務來看，很明顯不能完全用公民表決的參與形式代替代議制民主。

第 25 條第 2 款除具體規定建立在選舉之上的代議制度之外，還規定由一些選舉原則決定選舉權和被選舉權的具體建構方式。普遍選舉權原則對立憲民主國家非常重要，它意味著選舉權不應只限於某些群體或階級，而是所有個人的一項基本權利。

平等選舉權的原則意味著每張選票都具有同等的價值，此點同樣適用於各種不同的選舉制度中。秘密（無記名）投票原則是最沒有爭議的一項選舉原則，但過去秘密投票在很長時期內一直被認為是不道德的。

另外，第 25 條第 2 款使締約國有義務舉行真正的選舉，「以保證選舉人意志的自由表達」。第 25 條第 3 款規定平等參加公務的權利，保障政治權利「不受不合理限制」，但是某些限制在任何情況下都被認為是不合理的。

最後，第 25 條是《公政公約》唯一不保障普遍人權的條文，而僅保障公民所享有權利的規定，這意味著締約國可以拒絕給予外國人選舉權，雖然目前國際的趨勢是給予定居的永住外國人參與地方選舉的投票權和成為地方政府公務員的資格。

另一方面，若依權利義務說，投票也是人民義務，被視為如繳稅一般的公民責任，因此某些國家還立法實施強制投票。最常用來支持強制投票的理由是，強制投票可以確保國家可以代表所有公民，而不僅是只代表那些願意投票的公民。這也迫使政府去關心那些政治不活躍的人士。這些國家認為，公民有責任繳稅或成為陪審員，當然公民也有責任投票。

強制投票是強迫公民領票、投票或到達投票所報到的措施。如果合格選民不前往投票所報到，他可被罰款，失去社會服務資格或可被監禁。在實施強制投票的選舉或公投中，其投票率一般都非常高，只是因為是秘密投票，因此強制投票措施無法禁止公民投下無效票，但即使投下無效票也會被視作完成公民責任。立法實施強制投票的國家包括阿根廷、澳洲、比利時、巴西、新加坡、瑞士、希臘、土耳其和菲律賓等國。

參、選舉資格限制

值得注意的是，參政權與自由權、平等權、受益權不同，並非每一個國民都可以享有。儘管普選是最好的方式，但各國對選舉權

和被選舉權過去都有宗教、財產條件、年齡、性別和種族等各種不同的限制。如 1829 年之前，羅馬天主教徒在英國與愛爾蘭無權投票；而十九世紀初最早發生的普選權運動，當時的焦點在於減除選舉所要求的財產條件，芬蘭大公國 1907 年的第一屆議會選舉可視為全球首次普選。然而，參政權的行使還是要求國民具有法定年齡及法定資格的條件，而符合這些資格者被稱為「公民」，所以參政權又稱為「公民權」。

其次，所有民主國家都對選舉人有年齡限制，禁止未達合法選舉年齡的國民投票。所有民主國家都將未屆齡人士排除於全國性與地區性選舉之外，但未達合法選舉年齡者在總人口數中佔有一定比例，卻無法選舉任何民意代表，此點一直是各國討論的重點。選舉年齡在全世界並不一致，不但各國不同，即使在同一國家內有時也有不同標準，一般約是介於 16 至 21 歲之間。英國曾提議將投票年齡降至 16 歲，其中一項理由為英國法定的合法結婚、參軍、納稅年齡皆為 16 歲，這個年齡的人應有權參與國家的發展，但目前還是由各國自行決定。

再者，所謂「公民」在我國除指須年滿 20 歲之外，還要求必須是未被褫奪公權或未受禁治產宣告者。在褫奪公權部分，許多國家直接禁制罪犯之公權，如美國許多州禁止牢囚投票，只要判決定讞，即自動褫奪公權，美國若干州甚至禁止服刑期滿之重刑犯投票；但也有許多國家（如德法等大部分歐盟成員國）允許牢囚投票，不計刑期與罪種，這些歐洲國家將褫奪公權視為判刑以外之另一種處罰。另如愛爾蘭等國並不褫奪受刑人之公權，但由於囚犯無從進入投票所，故其公權實質上遭褫奪。加拿大則僅允許刑期兩年以下的罪囚投票，但 2002 年的邵偉對加拿大政府（*Sauvé v. Canada*）案中，加拿大最高法院判決此項限制違憲，因而在 2004 年加拿大選舉中，加國所有牢囚皆可投票。

同時，「未受禁治產宣告」是另一個行使公民權之條件，如英國上議院選舉規定在精神療養院醫療之患者不得在普選中投票，但《1999 年上議院法案（House of Lords Act 1999）》已將此點廢除。由於「禁治產」此一用語為「禁止管理自己財產」之意，無法彰顯

維護受禁治產宣告之人之人格尊嚴之目的，因此我國已修改禁治產宣告為二級制的監護宣告與輔助宣告。目前公務人員選舉罷免法第 14 條規定：「中華民國國民，年滿二十歲，除受監護宣告尚未撤銷者外，有選舉權。」，條文明定受監護宣告者無選舉權（投票權），其理由是對於因精神障礙或其他心智缺陷，致其為意思表示或受意思表示，或辨識其意思表示效果之能力，顯有不足。

此外，婦女選舉權的取得亦經過相當長時間的努力。世界婦女爭取政治平等權力是 1840 年從法國、英國和美國開始，這個主張男女平權與女性投票權的婦女參政運動，曾為西方許多民主國家主要之自由主義與民主運動，但在十九世紀末到二十世紀中葉只取得些許成果。如英國的婦女投票權雖甚早展開運動，但在 1832 年改革法案才確立某階層婦女的投票權，1918 年 30 歲以上婦女才有權選舉權與被選舉權，直到 1928 年英國婦女才取得與男性相同的完整投票權。法國婦女更是到 1944 年 4 月 21 日才由設在阿爾及爾的戴高樂臨時政府賦予，但限制須從 50 歲開始才享有這一權利。瑞士婦女要到 1971 年才獲得參加議會選舉的權利，全體葡萄牙婦女則是到 1976 年才獲得選舉權。婦女最後獲得選舉權的歐洲國家是列支敦斯登，時間在 1986 年。由此可見，婦女獲得選舉權是經過如何艱辛的過程。

婦女最早擁有選舉權的是 1893 年的紐西蘭，澳洲婦女是在 1902 年擁有選舉權，並且是首先允許女性作為候選人的國家，但兩國都將土著婦女除外。1917 年，俄國因發生共產革命，前蘇聯的婦女獲得選舉權；1918 年，德國婦女因一次大戰戰敗而意外提早獲得選舉權。美國麻薩諸塞州曾於 1691 年率先給予婦女選舉權，但其後在 1780 年又將其加以取消，某些州還剝奪已婚女性的選舉權，直到 1920 年美國憲法第十九修正案：禁止任何美國公民因性別因素被剝奪選舉權，美國婦女才算真正獲得選舉權。世界最大民主國家印度的婦女在 1949 年獲得選舉權，日本雖於 1892 年開始國會選舉，但在二次大戰後的 1946 年，其婦女才因美國佔領而取得選舉權。2011 年 9 月 25 日，沙烏地阿拉伯國王阿不都拉宣布自下屆地方政府委員

會選舉開始，該國女性將獲得選舉權和被選舉權。由此可見，婦女選舉權的取得著實不易。

尤有甚者，許多國家在投票權方面原先都有種族要求。如種族隔離制度時期的南非規定非白種人不能投票，這種情況在 1994 年多黨選舉後才結束。美國憲法原先允許各州自行決定哪些人有選舉權時，因此在許多州都不賦予黑人、印第安人與其他有色人種投票權，直到南北戰爭結束後的 1870 年，美國通過憲法第十五修正案：「合眾國政府或任何州政府，不得因種族、膚色或以前曾服勞役而拒絕給予或剝奪合眾國公民的選舉權。」，才賦予南方大量被釋放的黑奴選舉權，並使得少數戰前就是自由民的黑人以及已經取得美國公民權的印第安人實際受惠。

然而，當時美國黑人只是在理論上有投票權，在聯邦軍隊撤出南方後，南方各州開始使用其他方法繞過本修正案限制黑人的選舉權，主要包括讀寫能力測試、人頭稅和祖父條款（Grandfather clause），以防止黑人、美洲原住民、墨西哥裔美國人及非英國後裔白人擁有投票權。在美國內戰之後成立的 3K 黨，更在很大程度上以脅迫阻止黑人投票。1915 年，美國最高法院宣布祖父條款違憲；1939 年，美國最高法院裁定廢除讀寫能力測試；1964 年通過的《第二十四修正案》更廢止人頭稅選民篩選程序。為了確保成效，聯邦政府再於 1965 年通過《選舉權法案（Voting Rights Act）》，強化聯邦政府對選舉的管理權，才算落實廢除投票權方面的種族歧視。

儘管對參政權的保障而言普選是最好的方式，但參政權並非每一個國民都可以享有，各國對選舉權和被選舉權都有各種不同的限制，但選舉資格的限制不能違反保障參政權的原則。

肆、結語－我國參政權保障

臺灣的選舉始於日本殖民時代的 1935 年，當時舉行州、市、街、庄議員選舉，官派及民派議員各佔一半，且依據當時國際上的民主選舉慣例，對選舉人設有性別與財產的限制（年滿 25 歲男性，年納稅額 5 元以上），有資格投票者在當時 400 萬臺灣民眾裡面僅

2 萬 8,000 人，但仍為臺灣首次選舉。其後，臺灣總督府於 1939 年再舉行第二次協議員選舉，只是日本視臺灣為殖民地而非直轄領土，因此臺灣民眾無法選舉國會議員，也沒有設置臺灣議會。之後，由於二次大戰爆發，臺灣總督府即不再舉行選舉。

1945 年，臺灣進入中華民國時代。隔年，臺灣省行政長官公署舉行各鄉鎮市民代表普選，有權參與選舉的合格公民約有 240 萬。之後，該市民代表也間接選舉選出各縣縣參議員，而縣參議員則選出名額為 30 名的臺灣參議員。其後，中華民國憲法成立，其第二章「人民之權利義務」第 17 條載明人民有選舉、罷免、創制及複決之權，成為提供臺灣選舉的母法根源。只是在「動員戡亂時期」，這些權利都受到限制，直到臺灣社會民主化以後才日益開放。

1991 年 4 月起，臺灣歷經七次修憲，中華民國憲法增修條文成為臺灣選舉的法理基礎，國會全面改選、總統直選相繼落實。此外，臺灣於 2003 年底成為東亞第一個立法保障公民投票權的國家，依公民投票法落實直接民權。直接民選的總統、國會與公投是臺灣政治自由民主的重要象徵，但從人權日益提升的趨勢來看，現行參政權保障在制度上仍有改進空間。

首先，2005 年修憲將立委選制改採單一選區兩票制，但因為憲法「每縣市至少一人」的規定，導致「票票不等值」的不公平現象，抵觸選舉平等原則。如金門、馬祖數千人就選 1 席立委，宜蘭縣卻近 40 萬人才選 1 席，人口不多的原住民卻選 6 席，同樣產生 1 席立委，但選區票數卻如此懸殊。立委是「人民」的代表，不是「地方」的代表，選區劃分只是選舉行政上的措施，個別選區所選出的立委不是地區代表，而是全體人民的代表，因此選舉制度的設計除必須反映社會多元的意見與價值之外，立委席次的產生票數也不能差距過大。

其次，從選舉平等原則來看，目前以戶籍為投票所在地的做法也造成不公平現象。由於居住地與戶籍地不同的情形相當普遍，以戶籍為投票所在地的結果，造成公民在投票時的成本（時間、體力、金錢等）差異頗大，甚至戶籍在離島的公民有時因交通問題無

法投票，這些都造成參政權保障上的缺失。因此，撇開對誰有利不利的問題，研議公平合理且能防止弊端的「不在籍投票」甚至「通訊投票」實有其必要。

第三，為保障國民的參政權提高公民前往投票的比率，考慮到選舉當天因為工作、婚喪嫁娶、旅行和住院等有要事而不能參加投票者，許多國家規定「事先投票」制度。「事先投票」即「日期前投票」，如日本將投票日提前 10 天，讓選民可以登錄選舉人名冊而在各市町村政府投票，最近的參議院選舉中，「事先投票」者佔全體投票的比例的 20%。

基於相同之目的，為保障國民的參政權，許多國家也實施「不在者投票」制度。「不在者投票」是在住院者所在醫院、老人院和遷居所在地等情況下可以利用的投票方式，鄰國日本即實施此一制度，但為了防止不正當投票，地方政府須指定投票監管人，負責監管實施「不在者投票」的醫院和設施。

第四，對原住民的特殊選舉制度亦值得檢討。我國現行憲法雖然明定平地原住民、山地原住民立委席次各 3 席，但以「山地」或「平原」區分原住民族選民與席次存在許多問題，應該積極修憲以合乎族群參政權，否則等於限縮原住民的參政權。同時，目前選舉方式並未顧及族群差異而採一體適用，反而無法真正表達民意，族群人數較少者（如達悟族、邵族）很難產生立委進入國會，多半由人數較多的族群（如泰雅、阿美、排灣族）當選立委。真正能夠保障各族參與政治的方式，應該用各族群代表而非現在的選舉方式。

再者，「法定原住民族」問題亦有爭議，因官方不承認某些原住民族（如平埔各族），使其目前還是沒辦法享有參政權的完整保障。此外，選罷法中提及的原住民立委選舉方式，如果發生候選人不足、當選人不足的狀況，立委都「遇缺不補」，鄉代表、縣市議員也同樣。如果發生選舉無效、辭職、死亡的情況，選罷法也規定，原民立委缺額要達到二分之一才能辦理補選，但如果不是「遇缺就補」，將影響原住民的政治權益。

第五，現行選舉制度對新住民（陸配、外配等）的規定亦應檢討。新住民總數已接近 50 萬人，人口數與原住民不相上下，依法歸化取得身分證後可行使參政權，但至今新住民仍受到國籍法限制，要在歸化 10 年後才能參選各項公職，此規定是否合理值得審視。

最後是有關永住外國人參政權的問題。外國人在一國居住符合一定條件後可申請永住。永住是不加入該國國籍，但有永久居留權，如所謂取得美國綠卡即是指此類身份。在歐洲各國，承認符合一定條件的外國人擁有地方參政權的國家正在增加。如為貫徹執行歐盟的相關指標，法國於 1998 年將這一權利賦予歐盟國家的所有僑民，薩科齊總統也在 2005 年表示贊成賦予所有外國僑民投票權的主張。韓國於 2005 年 6 月修改《公職選舉法》，根據該法和《出入國管理法》有關規定，凡取得永住權 3 年以上、滿年 19 歲的外國人，自 2006 年 5 月 31 日以後均有資格參加地方選舉投票，這在亞洲還是首次的事例。日本最高法院曾於 1995 年判決賦予永住外國人參政權不違反憲法。

基於相互平等的觀點，賦予永住外國人參政權無疑是當前一個趨勢。惟在國政層次方面，除一、二特殊事例外，不論在任何國家都未認可外國人之參政權，因選舉乃至「參與本國公務」之政治性權利主體，在性質上當然限定於該當國家之「國民」，否則反而違反國民主權原理。

《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》第 4 條規定，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。儘管公民與政治權利國際公約不強迫實行任何特定選舉制度，但在每一國家選舉制度的架構內，投票人所投下的票應一律平等，而劃分選區和分配選票的辦法，也不應歪曲投票人的分配或歧視任何群體。

第二部分：公民與政治權利國際公約第二十七條 一少數人之權利

第二十七條

凡有種族、宗教或語言少數團體之國家，屬於此類少數團體之人，與團體中其他分子共同享受其固有文化、信奉躬行其固有宗教或使用其固有語言之權利，不得剝奪之。

壹、序論

少數人是指種族、血統、社會階級、宗教、語言或性別屬於少數群體者，也可以是指在決定中屬於少數一方的人，而少數人權利涵蓋兩種不同概念，一方面這些少數群體之個人權利，另一方面是指這些少數群體的集體權利。少數人權利是為保障一些處於社會弱勢或邊緣地位的群體而設立的法律體系，目的是讓他們能達至平等的地位、免受迫害。對於各民族、宗教、語言方面的少數群體以及各地原住民而言的少數人權利，是國際人權法的必要組成部分。

歷史上最的國際性人權問題，實際上起源於保護少數人的宗教自由。1606年，匈牙利國王和特蘭西瓦尼亞君主締結《維也納條約》，即有新教徒宗教禮拜自由的條款。1654年的《林茨條約》確認新教徒的禮拜權，1648年結束歐洲三十年戰爭的《威斯特伐利亞和約》，確立新舊教的平等原則，不同教派享有同等的權利和宗教自由。在各國法律保障方面，最早通過並頒布少數人權利法案的是1849年7月的匈牙利國會。其後，奧地利在1867年也針對少數人權利加以立法。

然而，有關少數人權利的問題，在國際層面曾引發長期的爭議。綜觀國際社會少數人權利保護的歷史，在國際聯盟時期，有關國際文件的用語是「少數人保護」而不是「少數人權利」。1948年的《世界人權宣言》中，並沒有提到少數人權利的條款，反而是由當時聯合國大會特別做成217III號決議，決定宣言不列入這類條款，並就聯合國如何採取有效措施保護種族、民族、宗教或語言上的少數人問題，委託經社理事會進行全面研究。直到18年後的

1966 年，《公民與政治權利國際公約》才列入保護少數人權利的特別條款。

1990 年代，歐洲國家在保護少數人權利的領域內有進一步發展，如 1992 年《歐洲區域性和少數人語言憲章》、1994 年《歐洲少數民族保護架構公約》以及《歐洲人權公約》對非歧視性條款的擴展，都對少數人權利的保護具有實質性影響。1992 年，聯合國大會更通過範圍廣泛的《少數人權利宣言》。目前國際法上對少數人的保護包括在國際層面上各種促進少數人利益的活動，諸如少數人權利標準的研究、制定、學習、教育和傳播，相關少數人群體紛爭事件的調查、調解、斡旋和訴訟等，法律上確認少數人群體及其成員享有相關權利的正當性。

貳、條文探討

對少數人的保護是近代國際人權保護最重要的部分之一。與國際聯盟相比，聯合國在保護少數人方面採取的立場較為消極，如《世界人權宣言》沒有一條關於保護少數人的規定，而《公政公約》第 27 條則是有約束力的普遍性人權文書中，唯一一條有關保護少數人的規定。

《公政公約》第 27 條賦予少數群體所屬個人擁有民族、族裔、宗教、語言特徵或兼有各種特徵的權利，以及保持他們希望維護和發展特徵的權利。雖然第 27 條提及國家中的少數人的權利，但其適用並不限於一個國家是否承認有少數人存在。第 27 條並沒有要求各國採取特殊措施，但是已批准《公政公約》的國家，有義務確保在其管轄範圍內所有個人都享有他們的權利，要求採取具體行動以糾正少數人所遭受的不平等現象。

然而，《公政公約》第 27 條究竟是僅規範個人權利，還是既規定個人權利亦規定集體權利？首先，雖然《公政公約》第 27 條非適用於少數人群體本身，而僅適用於「屬於少數人群體的個人」，因為除自決權外，基本上《公政公約》其他權利皆為個人權利。這是因

為從政治角度來看，少數人的集體權利，可能會助長分離運動的傾向。

其次，「少數人」是指「人種上的少數人 (ethnic minority)」或是「種族上的少數人」？所謂「種族」一詞主要是指在生物學上可辨認的或基因方面的特徵，而「人種」一詞則還包括文化和歷史方面的因素。特別有爭議的是，一國內部的外國人是否也可以構成少數人群體或作為少數人群體的一部分？

再者，關於少數人權利的討論中，是要給予少數人「平等待遇」，還是要賦予「特別保護」？這在概念上也有必要加以不同的區分。平等的價值觀始於柏拉圖和亞里斯多德時代，它是人類社會追求的核心理念之一，也是西方法律和政治傳統的核心理念。平等的原則由各國的國內立法（主要是憲法）以及現行國際法確立為一項基本權利。然而，雖然在現今的國際法文件中，保護少數人權利的特別條款已經落實，但僅是給予平等待遇，還是要給予特別保護，這種對少數人權利的合理性，其爭議還沒得到解決。

在國際人權的實踐中，目前的趨勢是不再對「少數人」的概念尋求普遍認可的明確定義。缺乏明確定義並不能妨礙國際實踐保護少數人權利的發展，如聯合國《公民與政治權利國際公約》第 27 條自正式生效實施以來已發揮積極效果，而各國也沒有等到這一定義的爭議終結，即於 1992 年在聯合國大會通過《少數人權利宣言》。如果一直停留在少數人的定義和範圍的爭論，則國際社會的人權實踐便無法開展，雖然就研究而言，少數人定義是一個重要的前提。

《公政公約》第 27 條中唯一消極表述的規定，即「不得否認個人享有《公政公約》中所保障的權利」。締約國有義務不否認屬於少數人群體的個人共同享有他們的文化，及共同踐行他們的宗教的權利和共同使用他們的語言的權利。然而，此一義務已超出第 26 條所規定的禁止歧視，並包含著事實上的平等權利，也就是說它進一步要求國家採取禁止歧視的積極措施。

第 27 條中的其他兩項權利，是完全為屬於少數人群體的個人所規定的。雖然《經濟社會文化權利國際公約》第 15 條保障所有人參

與文化生活的權利，亦屬少數人群體的人共同享有。然而，與《公政公約》許多其他規定不同的是，第 27 條沒有包括具體的限制條款，但儘管如此，《公政公約》其他條款（特別是第 18 條第 3 項）的限制仍適用於第 27 條。

至於少數人權利與《公政公約》其他權利之間的衝突，如《公政公約》中的某些一般性限制條款，會導致對少數人權利的限制。例如，在宗教儀式上用人做祭品的做法，即侵犯《公政公約》第 6 條「應受法律保護的生命權」，因此也就不受享有文化生活這一權利的保護。另外，如果屬於少數人群體的個人，利用自己的語言，鼓吹種族、宗教仇恨或者散布戰爭宣傳的話，根據《公政公約》第 20 條規定，則締約國就有義務禁止這種行為。少數人群體的個人成員可以受益的重要保障措施，包括在法律面前被承認為人、法庭上人人平等、法律面前人人平等和享受法律的平等保護，此外還包括宗教、言論和結社自由等重要權利。

然而，為何聯合國起初在保護少數人方面採取較國際聯盟消極的立場？這是因為在 1947 年時，聯合國認為國際聯盟已確立保護少數人群體的體系，因此由《聯合國憲章》和《世界人權宣言》取代其政治使命，而這些文書立足於保護個人的人權和自由，以及不歧視和平等的原則。當時聯合國成員普遍認為，如果能夠有效地實施不歧視的規定，就不需要對少數人權利加以特別規定。

因此，1945 年《聯合國憲章》（第 1 條和第 55 條）、1948 年《世界人權宣言》（第 2 條）和 1966 年《公民與政治權利國際公約》以及《經濟社會文化權利國際公約》（第 2 條）均有不歧視規定。專門的國際文書也列入這類規定，其中包括：國際勞工組織 1958 年《第 111 號關於就業及職業方面的歧視的公約》（第 1 條）；1965 年的《消除一切形式種族歧視國際公約》（第 1 條）；1960 年教科文組織《取締教育歧視公約》（第 1 條）；1978 年教科文組織的《種族與種族偏見問題宣言》（第 1、第 2 和第 3 條）；1981 年的《消除基於宗教和信仰原因的一切形式的不容忍和歧視宣言》（第 2 條）和 1989 年的《兒童權利公約》（第 2 條）。同時，所有基本的區域人權文書都載有不歧視的條款，如歐洲理事會通過

的《歐洲保護人權和基本自由公約》、《歐洲社會憲章》和《少數民族問題架構公約》；歐洲安全與合作組織通過的《哥本哈根文件》；美洲國家組織通過的《美洲人權公約》和非洲統一組織通過的《非洲人權和人民權利憲章》。

然而，人們很快意識到，為了保護屬於少數群體的人不受歧視並保護其特徵，不能單靠實施不歧視的規定，還需要採取進一步的措施。為此，國際人權文書開始確定少數人的權利，並透過各項措施，補充該等文書中的各項不歧視規定。特別是最近二十年來，因為族裔、種族和宗教的緊張局勢已經升級，對各國的經濟、社會和政治結構及其領土的完整產生威脅，人們開始高度關心影響少數人權利的問題，也使得聯合國將少數人權利與其他各項被認為極為緊迫的權利同等重視。

除《公民與政治權利國際公約》第 27 條之外，一些國際人權文書也規定屬於少數群體的特別權利。這些文書包括《防止及懲治滅絕種族罪公約》（第 2 條）；《消除一切形式種族歧視公約》（第 2 條和第 4 條）；《經濟社會文化權利國際公約》（第 13 條）；《兒童權利公約》（第 30 條）；《教科文組織取締教育歧視公約》（第 5 條）；《教科文組織種族與種族偏見問題宣言》（第 5 條）。同時，一些區域性國際文書也規定少數人的特別權利，包括歐洲安全與合作組織於 1990 年人類問題大會發佈的《哥本哈根文件》，以及歐洲理事會於 1992 年通過的《歐洲區域或少數人語言憲章》和 1994 年通過的《保護國內少數民族架構公約》。值得注意的是，聯合國大會於 1992 年 12 月 18 日通過的《在民族或族裔、宗教和語言上屬於少數群體的人的權利宣言》（簡稱《少數人權利宣言》）。

參、《少數人權利宣言》

少數人權利包含保障該等人士得以生存、讓其免於遭受歧視和迫害、認同其身份並加以宣揚，以及保障其政治參與權。為了保護少數人權利，有許多國家都訂立具體的法律，或設立專門的委員

會、申訴專員等來處理相關事宜，例如匈牙利國會設有民族及少數族裔申訴專員。

聯合國針對性傾向與性別認同議題，由聯合國人權理事會通過日惹原則，對於 LGBT 人士的權利加以保護；至於身心障礙者權利方面，聯合國大會早於 1975 年即通過《身心障礙者權利公約》。2008 年，聯合國大會開始審議關於 LGBT 權利的宣言，而聯合國人權理事會於 2011 年就通過有關 LGBT 權利的決議。另外，很多政治團體也因顧及到少數人權利，而實施如平權法案這類的政策，或在協商民主制度下，確保少數意見同樣獲得充份反映。

《少數人權利宣言》確保屬於少數群體的人維護和發展其自身的特徵和特點的權利及與國家的相關義務，最終旨在捍衛整個國家的領土完整和政治獨立之間維持平衡。《少數人權利宣言》所載的原則適用於屬於少數群體的人，此外他們還享有其他國際文書所保障的普遍承認的人權。

《少數人權利宣言》賦予屬於少數群體的人下述權利，包括第 1 條規定：「各國應保護少數群體的存在及其民族或族裔、文化、宗教和語言上的特徵。」；第 2 條第 1 款規定：「有權私下和公開享受其文化、信奉其宗教以及使用其語言。」；第 2 條第 2 款規定：「有權參加文化、宗教、社會、經濟和公共生活。」；第 2 條第 3 款規定：「有權參加國家一級和區域一級影響他們的決定。」；第 2 條第 4 款規定：「有權成立和保持他們自己的社團。」；第 2 條第 5 款規定：「有權與本國境內和國界之外的其群體其他成員及屬於其他少數群體的人建立並保持和平的接觸。」。

同時，《少數人權利宣言》第 3 條規定：「可單獨和共同與其群體的其他成員一起行使其權利，而不受任何歧視。」；第 4 條第 2 款規定：「各國應採取下列措施保護和推動屬於少數群體的人的權利：創造有利條件，使他們得以表達其特徵和發揚其文化、語言、宗教、傳統和風俗。」；第 4 條第 3 款規定：「使他們有充分機會學習母語或在教學中使用母語。」；第 4 條第 4 款規定：「鼓勵對其領土內少數群體的歷史、傳統、語言和文化的了解，並確保

屬於這類少數群體的人有充分機會獲得對整個社會的了解。」；第 4 條第 5 款規定：「允許他們參與經濟進步和發展。」；

再者，《少數人權利宣言》第 5 條規定：「在制訂國家政策和方案以及在規劃和實施合作與援助方案時應考慮到少數人的正當利益。」；第 6 條規定：「涉及少數人的問題上與其他國家進行合作，包括交流資訊和經驗，以期促進相互了解和信任。」；第 7 條規定：「促進對本《宣言》規定的權利的尊重。」；第 9 條規定：「履行各國根據其作為締約國的國際條約和協定所承擔的義務和承諾。最後，鼓勵聯合國系統內各專門機構和其他組織促進全面實現本《宣言》規定的權利。」²。

聯合國大會在通過《少數人權利宣言》時，呼籲國際社會重視經由國際和國內機制有效實施《少數人權利宣言》的各項標準，其中特別包括宣傳《少數人權利宣言》，並促進人們對它的理解；同時，各國應設立適當機制，在聯合國的相關機構和組織的授權範圍內，審議並切實促進《少數人權利宣言》。

肆、結語

幾乎所有國家在其國境內均有一個或更多的少數群體，由於對少數人在政治上、社會上、文化上和經濟上造成不利影響的歧視仍然持續存在，並且成為世界許多地方緊張局勢的主要根源，因此「防止剝奪個人或群體所希望的平等待遇的任何行動」³，嚴禁以種族、語言、宗教、民族起源或社會出身和出生或其他地位為理由進行歧視，並確保屬於少數群體的個人和集體權利，是對所有個人的尊嚴和平等權的尊重，從而有助於減緩不同群體和個人間的緊張，是穩定與和平的主要決定因素。

然而，究竟何謂「少數人」？國際法上最早嘗試定義「少數人」，是國際聯盟時期國際常設法院（PCIJ）對有關雙邊條約所作

² 關於《少數人權利宣言》的解釋，參照 Patrick Thornberry, in “The UN Minority Rights Declaration”, edited by Alan Phillips and Allan Rosas, Abo Akademi University Institute, 1993, pp 11-71.

³ 人權委員會第 18 號一般意見，聯合國 HRI/GEN/1/Rev.2 號文件，1996 年 3 月 29 日。

的法律解釋。1919 年保加利亞和希臘締結的條約涉及對少數人族群的保護，但其後兩國就希臘的保加利亞族群的外遷發生爭執。1930 年，國際常設法院在其諮詢意見中認為：「條約規定的少數人族群是指生活在一個國家或地方的人群，該族群具有自己的種族、宗教、語言和傳統，依據這種種族、宗教、語言和傳統的認同，該族群成員之間彼此團結，並主張保護他們的傳統和宗教，確保依照他們種族或民族的傳統和精神撫養和教育他們的子女。」。

同時，二次大戰之後，聯合國人權委員會下屬的防止歧視和保護少數小組委員會任命卡波多蒂（Francesco Capotorti）為特別報告員（Special Rapporteur），進行《有關隸屬於種族的、宗教的和語言的少數人權利研究》。他在 1978 年完成的報告中提出：「少數人是那些數量上居於少數，政治上不處於支配地位，在人種、宗教和語言方面具有不同於其他人的特徵，並且具有維繫自己文化、傳統、宗教和語言向心力的居住在一國領土上的國民。」。

但上述定義僅能做為參考，因為迄今為止，國際法律文件並沒有對少數人做出獲得世界各國一致認可的權威性定義。一般而言，構成少數人概念界定上的重要障礙是「國際法上具有完全的自決權的「人民群體」，因為自決權關係到各國的主權問題，因此有學者認為只有在尊重國家主權的前提下，才能對擁有「少數人權利」主體的「少數人」加以界定，因此此處所指的「少數人」應當將擁有自決權的主體排除在外。再者，如果強調按照民族、宗教和語言的標準，對少數人群體進行劃分又難免重疊交叉。基本上，少數人群體最重要的特性是必須強調其為具有文化特性和認同的群體。

值得注意的是，1992 年聯合國《少數人權利宣言》並沒有對少數人做出定義，只是對於那些在民族或族裔、宗教或語言上有其獨特性，並在一個地域範圍內生活很長時間，處於非主宰性地位的、數量上較少的公民群體賦予更多的權利，給予內容更為豐富和措施更為全面的保護。

