

歐盟對外貿易與發展協定之人權條款 規定與實踐*

洪德欽

中央研究院歐美研究所
E-Mail: dchorng@sinica.edu.tw

摘要

一九九〇年代以後，歐盟在對外經貿及發展協定，系統性規定人權條款，做為協定之必要條件。協定另有補充條款，針對違反人權條款者，規定相關制裁措施。人權條款主要在於提高歐盟對外援助計畫之效率、促進第三國人權保障與政經改革、延伸歐盟人權普世理念等目標。本文依據法律分析及政策研究方法，針對歐盟人權條款之性質、概念、發展背景、法律規定、政策目標、實際運作等面向加以研究。人權條款代表歐盟對外政策之一項重要轉變，對人權普及、國際規則發展與各國合作關係皆有潛在影響，值得重視。

關鍵詞：人權條款、歐洲聯盟、發展政策、必要條件、柯多努協定

投稿日期：91.12.31；接受刊登日期：92.6.17；最後修訂日期：93.1.30

責任校對：黃錦香、楊筱萍

* 作者感謝兩位匿名審查人、及王泰銓、張亞中教授對本文所惠賜之寶貴建議。本論文乃中央研究院歐美研究所九十一年度短期出國研究計畫之研究成果，初稿完成於英國倫敦大學高等法律研究所訪問期間 (2002/06-2002/08)，並由黃錦香、蔡旻芳小姐協助文書工作，謹此一併致謝。

壹、人權保障與歐盟貿易及發展政策

一、貿易、發展與人權保障

人權條款於一九九〇年代以後，系統性出現於歐盟對外經貿及發展協定。人權與貿易乃兩個不同概念。貿易主要涉及商品跨國性移動與交易，人權則是個人所應享有之基本權利。國際貿易流通除了企業生產條件之外，主要受到各國政府法規、政策與措施等因素之影響。所以國際貿易組織或規則所規範對象是政府，國際貿易關係之主體是政府。人權則為個人在一國之內所享受之基本權利，各國基於主權擁有最後權利決定本國人權標準或待遇。所以人權本質上屬於主權國家國內法律規範之內部問題。

人權是法律權利，因此受到時代環境、各國國情影響而顯現一些差異性。惟第二次世界大戰之後，在聯合國體系下，各國加深相互依賴關係，各國政策也日益國際化。人權本質上雖然屬於國家內政問題，但也愈來愈具國際性，受到國際社會關心與重視。因為，人權本身具有普遍性及共通性，這是人權國際化之內在因素（黃坤錦，1980: 389-390）。另外，大部分國家皆參與聯合國及國際人權組織或簽署國際人權公約，一方面必須限制部分主權與國際體系接軌整合；另一方面也使本國法律與國際規範在人權領域逐漸趨同一致（Weissbrodt, 1998: 1）。

某些國際協定也鼓勵會員國透過國內立法程序，落實人權保障，例如「經濟、社會及文化權利國際公約」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)¹ 第二條第一項規定：「各締約國承擔盡最大努力個別採取步驟或經由國際援助合作，以使用一切適當方法，尤其包括用立法方法，逐漸達到本公約中所承認

¹ 一九六六年十二月十六日聯合國大會通過第 2200A (XXI) 號決議，一九七六年一月三日生效，UNTS, Vol. 993, pp. 4-12.

的權利之充分實現。」各國在戰後也陸續透過憲法及法律規定人權保障。另外，各國人權保障之實踐除了自我約束、道德勸說方式之外，亦得透過聯合國決議，對侵害人權國家，實施相關制裁（孫哲，1995: 179-182; Forsythe, 1991）。凡此種種，皆使人權理念及保障日益普及化及普世化。人權在國際關係與世界體系，已超越傳統國內司法保障、或「國際道德」（international morality）性質，形成具有「普世價值」（universal validity）理念（Morgenthau, 1985: 275）。

貿易在世界經濟一體化及全球化過程扮演關鍵角色。貿易做為一國經濟活動及政策規範之一環，自然與其他政策，例如發展、勞工、環境、公共健康、文化、外交等政策相互聯繫（linkage）（Leebron, 2002: 6-10）。這些政策領域在很多情況皆與人權息息相關，例如勞工標準。另外，貿易乃一國發展之重要政策工具。戰後國際關係南北合作模式皆以貿易與發展為主軸。所以貿易、發展與人權雖然是不同概念，卻存有愈來愈密切聯繫關係及相互作用（羅昌發，1996: 892-895; Forsythe, 2000: 24, 25; De Waart, 1998: 109-111）。二〇〇一年十一月之第四屆 WTO 部長會議，決議啟動多邊貿易談判，為了以貿易促進開發中國家之發展，所以本次談判又稱之為「多哈發展議程」（The Doha Development Agenda，簡稱 DDA）。二〇〇二年九月於南非約翰尼斯堡舉行之聯合國「永續發展世界高峰會」（World Summit on Sustainable Development，簡稱 WSSD）重申貿易對永續發展之重要性。²

戰後南北合作模式從早期直接經貿援助，發展為一九七〇年代、一九八〇年代之貿易優惠及市場機會，一九九〇年代以後強調人權保障及政經改革。這種發展軌跡反映國際大環境之改變及已開發國家對外政策之變遷。一九五〇年代及一九六〇年代，開發中國

² European Commission, "Trade and Development Assisting Developing Countries to Benefit from Trade," COM (2002) 513 final, Brussels, 18 September 2002, p. 5.

家紛紛獨立建國後，國內資本不足，須依賴大量外援以從事建設。南北關係可視為一種「片面依賴關係」。一九五〇年代末期東西方冷戰加劇，美國與前蘇聯對外援助金額隨而迅速增加。一九六〇年，經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Cooperation and Development, 簡稱 OECD) 國家所提供之官方援助已達到總淨額四十七億美元，到了一九六五年更增加到五十九億美元，此後，西方國家之援助速度才漸減緩 (Myint, 1976: 144; Lundestad, 1999: 306-309)。

一九六四年第一屆聯合國貿易暨發展會議 (United Nations Conference on Trade and Development, 簡稱 UNCTAD) 承認政府援助的重要性，然而開發中國家已深刻體認以貿易機會代替直接援助之重要性，乃採取出口促進或進口替代貿易政策，以貿易帶動就業機會、資本累積、技術移轉及結構調整，成為「經濟成長」之發展動機。開發中國家並積極參與國際經貿組織活動，以爭取更為優惠之貿易待遇，使南北關係邁入一新的階段 (Jackson, 1969: 899-901; Bhagwati, 1985: 65-67)。

開發中國家透過聯合國或國際經貿組織發展一些新的規則或修改原來遊戲規則，一九六六年六月二十七日生效之關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, 簡稱 GATT) 總協定第四篇之增訂，即是一項重要指標，並使貿易與發展產生更為密切之聯繫關係。GATT 第三十六條確認貿易對於開發中國家之經濟發展及生活水準提昇佔有重要地位。該條款同時揭示 GATT 會員貿易宜以滿足開發中國家之發展為目標，包括增加出口貿易機會及貿易利益、初級作物之市場機會、分散市場及金融貸款等目標。另外，已開發國家同意，於各種貿易談判場合，不期待低度開發國家承諾

互惠或讓步。³

在經濟援助及貿易優惠條件下，並非所有開發中國家之經濟發展皆非常成功。開發中國家本身內部問題，制約了其發展。許多開發中國家發展的失敗，要歸咎於國內政治腐敗、官僚結構、管制經濟、政府干預、法治不彰等不當公共政策或不民主政經體制，限制了市場機制及人民發展潛力（張佛泉，1993: 86-87）。所以，開發中國家除了經濟援助、貿易優惠、市場機會等條件之外，仍須配合政治、經濟、法律、社會等方面之結構改革，才足以確保經濟發展之成功，並融入世界經濟體系；亞洲台灣、南韓、新加坡、香港等四小龍之成功經驗，即為明顯例證（Kindleberger, 1962: 109-112; Gilpin, 1987: 267-268; Galenson, 1992）。

歐盟深刻體會多數開發中國家發展最大困難源自本身內政問題，諸如政府專制、濫權腐敗、扭曲市場機能、無法形成中產階級，推動進一步改革；有些政府甚至嚴重侵犯人權，引發種族衝突、內部戰亂、大量難民潮等問題，影響區域及國際和平與穩定，歐盟往往必須投入更多人道救援。在後冷戰時期，歐盟已較無從前東西對抗、思想意識型態之包袱，逐漸確立以人權保障為導向之對外發展政策（Arts, 1999: 8-11）。另一方面，國際壓力及獎勵措施乃開發中國家落實人權保障及提高人權標準之一股重要動力來源。歐盟據此巧妙地將人權與貿易、發展、外交及安全政策相結合，使其對外關係發揮具有人權特色之整體效果（Sunstein, 1997: 38）。

歐盟執委會於一九九八年三月明白指出：「歷史顯示第四號洛梅公約（Lomé Convention）修訂第五條人權條款乃永續經濟及社會發展之前提條件。最近幾十年清楚顯示永續性人類發展需要一個尊重人權、民主原則及法治之組織及政治環境。發展與人權之聯繫

³ GATT, "Protocol Introducing Part IV," BISD 13S/2, 1965. 評論詳見 Hudec (1987: 56-67)。

也被聯合國發展權宣言公開承認。因此，各國雖然得自由選擇其社會之政治及經濟模式，但是此等模式必須符合有關人權之普世原則及遵守區域及國際相關公約及法律決議。」⁴ 因此，人權保障與各國經貿發展存有一定關聯性，實乃相輔相成，關係密切 (Fields, 2003: 97)。

二、歐盟人權保障之政策目標

歐盟人權保障之政策目標，主要包括三項：第一是在歐盟內部建立以人權為內涵之歐盟認同 (EU identity)；第二是在歐盟擴大 (EU enlargement) 採取鞏固策略，促進人權歐洲化；第三是在對外關係採取擴展策略，延伸歐盟人權理念。

在歐盟認同方面，歐盟整合層次提高，其政策與活動與歐洲公民日常生活愈來愈密切，並可能影響到歐洲人民權利。歐盟一九九二年內部市場之建立、貨品與人員自由移動也引起一些相關問題，諸如有組織犯罪集團、毒品及人口走私與運輸、AIDS 及動植物傳染病疫、種族主義、難民及非法移民、恐怖主義份子等，皆與人權相關，需要歐盟層次之整合及合作。所以歐洲聯盟條約就「歐盟公民」(The EU Citizenship) 及內政與司法事務合作，加以規定，以強化歐盟層級人權保障 (Megnette, 1998: 44, 45; Douglas-Scott, 2002: 479-539; Rosas & Antola, 1995)。

歐盟公民個人權利受到會員國完善保障，共同生活於歐盟體系已有一段時日，有助於共同人權理念及歐盟認同之建立。歐盟條約

⁴ European Commission, "Democratization, the Rule of Law, Respect for Human Rights and Good Governance: The Challenges of the Partnership Between the European Union and the ACP States," COM (98) 146, 12 March 1998, p. 4. 另外一九九八年修訂第四號洛梅公約內容詳見 Agreement Amending the Fourth Lomé Convention following the Mid-term Review, OJ 1998, L156/3.

規定歐盟公民權，即以人權為歐盟認同之內涵，對內更貼近歐盟公民，使歐盟整合基礎益加鞏固。歐盟認同並由「共同市場、經濟整合」，添加「歐盟公民、人權保障」因素，對將來歐盟憲政主義及政治統合之發展皆有關鍵性作用。人權保障與歐盟認同之結合，才能有效動員會員國及歐盟公民，對其政策與活動之支持，形成歐盟統合之新動力來源 (Bernitz & Bernitz, 1999: 526; Nascimbene, 1996: 10)。

在鞏固策略方面，歐盟針對中、東歐國家之申請加入歐盟，於一九九三年六月哥本哈根歐盟高峰會已設定一些入會標準，包括這些申請國家必須取得「確保民主之穩定機構、法治、人權及少數族群之保障等。」⁵ 另外，歐盟條約⁶ 第六條 (舊第 F 條) 有關人權明文規定，尤具意義，因為新會員國加入歐盟，必須「概括承受」歐盟全部法律，不得有所保留，有所例外，此即所謂「歐盟全部法律」(*Acquis Communautaire*) 原則。⁷

執委會針對概括承受歐盟全部法律原則，於一九七八年五月十九日及十一月二十日，已就西班牙及葡萄牙入會相關問題表示意見，確立此一原則。西班牙當時剛脫離佛朗哥極右政權體制，該原則之運作將迫使西班牙從事相當幅度之政經及民主改革，以與歐盟體系及法律秩序「趨同」(convergence)，減少事後申請國與歐盟及其他會員國之磨合內耗。執委會於一九八五年五月三十一日針對此一原則之運作，表示具體意見。新會員國必須無保留地接受相關條約及其政治目標，所有法律及決議，與為強化及發展歐盟之相關措

⁵ Bull. EC 6-1993, point I.13.

⁶ European Union, *Consolidated Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community*, OJ 2002, C325/1.

⁷ 評論參閱 Smit, & Herzog (2000: 55-57); Delcourt (2001: 829- 870); 以及 Grabbe (2002: 249-268)。

施。加入歐盟表示默認及遵守歐盟法律之拘束性質及歐盟法律直接適用及優先適用原則，以確保歐盟法律之一致性、延續性及有效性。多元民主及尊重人權原則乃歐盟會員國團結合作與其人民之共同遺產 (common heritage)，同時形成歐盟入會之必要條件。⁸

中、東歐國在共產極權長期統治下，人權不良情況比西班牙更為嚴重。歐盟條約第六條就人權保障有明文規定情況下，依據概括承受歐盟全部法律原則，中、東歐國家入會後，勢難以本身歷史、政經背景、社會發展條件之差異性、特殊性為理由，規避或拒絕人權保障。歐盟條約第二條 (舊第 B 條) 對前揭原則也有明文規定，在此一基礎上才考慮條約規定之政策及合作所需之改革，以確保歐盟組織及體系之有效性。所以概括承受歐盟全部法律原則已成為歐盟目標，對於鞏固歐盟統合之既有成就及促進歐盟人權理念歐洲化，具有憲法性效力及意義。⁹

在擴展策略方面，歐盟鑑於一九九〇年代以前，對開發中國家經貿及發展援助之無效率，乃增訂人權條款做為對外協定之必要條件，以促進開發中國家從事結構改革，朝向民主、法治、善治發展，俾對人權保障、經濟發展有所幫助。¹⁰ 歐盟確信民主、多元社會、人權保障、民主架構、責任政府，乃社會與經濟永續發展之前提條件。另外，一國或特定地區嚴重違反人權，有時會引發人道悲劇、地區戰亂及難民潮等後果，危及國際和平及穩定，或增加歐盟人道

⁸ Commission opinion on the application for accession of the European Communities by the Kingdom of Spain and the Portuguese Republic, OJ 1995, L302/3. 評論另見 Williams (2000: 601-617)。

⁹ 歐盟擴大新會員入會評估，參閱 Commission Opinions on the Individual Candidate Countries, COM (97) 2001-2010 final. 評論另見 Nowak (1999: 691)。

¹⁰ European Commission, *The Future of North-South Relations: Toward Sustainable Economic and Social Development*, 1998, pp. 48-50.

援助負擔。¹¹

歐盟在一九九〇年代以後，對外人權政策將採取公開、明確立場，在全球採取人權及基本自由保障及促進相關措施。歐盟同時認為針對違反人權情況，所表達關切或尋求改善之各種措施，不得視為對一國內政之干預。這種關切構成歐盟與第三國對話之重要及合法組成部分。歐盟與第三國發展合作，甚至將該國軍事開支及貪污情況，納入審查；第三國武器交易，歐盟建議其採合作立場，自願地向聯合國登記。¹²

歐盟這些人權內涵對外政策，除了提高發展合作之有效性外，乃期冀對開發中國家政經民主改革及人權保障有所貢獻。另外歐盟人權理念亦得透過經貿及發展合作，對外延伸，擴大民主體制與市場經濟之國際大家庭，創造和平國際體系及繁榮世界市場，對歐盟本身安全及繁榮，更加有保障。歐盟以人權為內涵之對外關係，因此充滿理想，美化歐盟認同及形象，提高歐盟國際地位，有助於建立歐盟在國際關係之道德領導地位。

貳、歐盟人權條款之學理分析

一、人權條款之概念

一九九二年起，歐盟與第三國簽署之條約，一般皆包括一項尊重人權與民主之「人權條款」，做為該協定之「必要條件」(essential elements)。歐盟認為人權保障及基本自由促進，乃民主體制之目的。民主體制存在支持個人及團體自由，以限制國家權力之機制，例如政府機構之權力分立與相互制衡；司法及立法權力從行政機構獨立出來，並有效執行其職權；中央與地方均權制度；政治多元性，

¹¹ European Council, "Declaration on Human Rights," Bull. EC 6-1991, point I.45.

¹² Resolution on Democracy and Development, Bull. EC 11-1991, point 2.3.1.

尊重反對團體及少數團體；公民社會 (civil society)；以及決策透明化等架構及操作。¹³

人權保障除了法律規範外，實踐上其有效性與善治 (good governance) 及法治 (rule of law) 等體制及運作相關。一九九八年修訂第四號洛梅公約第五(1)條規定，善治及法治與發展政策及合作有密切聯繫。善治乃一國行政必須遵守透明化、民主程序及依法行政等原則並承擔政治責任，對其資源從事合理管理、以促進社會及經濟永續發展。善治包括下列民主原則：(1) 公允及獨立法律體系，鼓勵個人及企業發展；(2) 效能政府機制及運作；(3) 決策透明化及政治責任；(4) 決策過程及資源管理、分配之公共參與。貪污被視為善治之主要障礙，必須強化法治建設及司法制裁。善治因此也是調和不同利益及建立公民社會之重要條件。各國決策體系在善治基礎下將益加民主、多元、透明及有效；這些建制亦構成人權保障之有效基礎。¹⁴

法治乃民主體系之一項基本原則，對人權保障具有關鍵作用。法治反映政府體制行政、立法、司法三權分立、相互制衡精神，以避免政府濫權。法治隱含獨立司法體系、行政必須取得法律授權並且依法行政。法律之前人人平等，憲法或法律確保人權及基本自由、有效法律執行體系等內容，也皆為法治之組成部分。¹⁵ 法治有助於人民與政府公法關係之明確性，降低政府部門濫權，並促使個人合法之意願與尊嚴得到更大發揮與實現 (翁岳生, 1994: 299-301; Esteban, 1999)。善治及法治內涵，因此超越個人人權保障，涉及一國政治體制及內政事務之改革，其影響勢將更為深遠廣泛。

歐盟人權條款之理念，法治國不只是技術上人為概念體系，也

¹³ COM (98) 146, *supra* note 4, pp. 6-7.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 7, 8. 評論另見張亞中 (2001: 3, 21)；以及 Joerges (2002: 5)。

¹⁵ COM (98) 146, pp. 4, 7-9.

是為使法律規定之基本權利進一步得到實質保障 (Scholler, 2002: 145)。人權已成為普世價值理念與歐盟法一般原則。在國際社會及全球化趨勢下，一國人權及基本權利之有效保障，將是國際社會評估該國法律正當性與政治合法性之基礎，用以發展雙邊關係或國際合作 (顏厥安, 2002: 18-19)。

歐盟承諾在發展及解釋人權，將遵循國際及區域人權協定之定義及標準，例如聯合國憲章、歐洲人權公約、歐洲安全及合作會議 (the Conference on Security and Cooperation in Europe, 簡稱 CSCE) 決議、赫爾辛基最後協議、哥本哈根內部文件、一個新歐洲之巴黎憲章、波昂 CSCE 會議經濟合作文件等。

一九四八年聯合國「世界人權宣言」(Universal Declaration of Human Rights)¹⁶ 列舉了公民與政治權利、及經濟、社會與文化權兩大類人權。公民及政治權包括：生命、自由、人身安全；禁止奴隸、剝削、任意非法逮捕、拘禁及驅逐；公平審判；自由遷徙；財產權；表現自由、宗教自由；結社權；參與公務權等。此等權利被稱為第一代人權。經濟及社會權包括工作權、適當生活水準、教育權等。此類人權被稱為第二代人權。

世界人權宣言之主要意義是宣示人權之與生俱來且不可轉讓。人類尊嚴及享有權力是平等的。宣言第一條規定：「人皆生而自由，在尊嚴及人權上均各平等。」另外，人類應不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治立場、國籍、財富、出生、或其他身分關係，一律享有宣言所宣示之一切權利與自由；同時不得因個人所屬國家或地區之政治、行政、或國際地位之差異，而有所區別。宣言已揭示人權具有神聖性、關聯性及普遍性 (施啟揚, 1977: 17)。宣言經由實踐，例如各國將其納入憲法或國內法中；司法機關判決或

¹⁶ Universal Declaration of Human Rights, 詳見 Council of Europe (2000: 81-86)。
「世界人權宣言」中文文件詳見丘宏達 (編), 陳純一 (助編) (1996: 369-377)。

解釋參照宣言理念或規定；或在雙邊或多邊條約規定宣言之適用等方式，逐漸形成第二次世界大戰後，國際人權法發展之一個重要起點及一項主要特徵（李孟玟，1998: 334, 335）。

聯合國於一九六六年十二月十六日通過了「經濟、社會、文化權利國際公約」及「公民權利和政治權利國際公約」，將人權延伸至經濟權及社會權。聯合國在一九七〇年代以後陸續通過多項人權國際公約。例如一九八六年「發展權宣言」，將人權擴大至所謂第三代人權。第三代人權包括一些「集體權利」(collective rights)，例如發展權、自決權、和平權、環境權及文化權等。¹⁷ 聯合國之實踐逐漸將人權從世界宣言變成國際原則，對人權發展，貢獻良多。尤其，聯合國突破了個人人權，承認集體人權，擴大了人權範圍（孫哲，1995: 27）。第三代人權之缺點是它強調集體或團體權利，會不會反而影響或限制個人基本權利。另外第三代人權如何賦予個人、及如何由個人加以行使，亦較不易清楚界定（俞寬賜，2000: 280；張佛泉，1973: 170）。

人權已擴及工作權等經濟與社會權，各國基於民族、歷史、文化、憲政、經濟、法治等發展水準及體制結構等差異性，對人權保障容或有不同規定及實踐，使部分人權較受忽略，然而並不影響其他固有基本人權之價值與性質，此也局部反映人權「相對性」之客觀現實（孫哲，1995: 40-43；黃默，1976: 13）。事實上，人權標準在聯合國系列相關決議及國際人權公約建構下，已日益趨於調和與明確。例如一九九三年六月世界人權大會所通過之「維也納宣言」（Council of Europe, 2000: 199-226）即為明證。

維也納宣言第三篇宣示：「人權是普世的、完整的及相互關聯的。」（Human rights is universality, indivisibility and interdepend-

¹⁷ Flinterman (1990: 75-82)；Baehr (1999: 6-7)；人權與發展權之關係，參閱陳秀容 (1995: 301-322)。

ence)。歐盟對人權之種類及範圍，傾向此一原則，採取廣義界定及解釋，其意義是：¹⁸

- (1) 普世的，乃人權具有一定程度共同性，一國不得因國情、文化、宗教差異性理由而不適用「世界人權宣言」之原則；
- (2) 完整性，乃人權包括公民及政治權、經濟及社會權、及文化權等，不得排除、忽視或歧視某一種類或項目人權之保障；
- (3) 相互關聯性，乃人權、民主與發展相互關聯；發展之新定義必須更加強調人乃人權擁有者及發展過程受益者。

在一九九五年十一月二十二日歐盟執委會所通過之 COM (95) 567 文件，除了採取前揭維也納宣言三大原則做為歐盟人權政策對外實踐之原則外，歐盟另外提出「不被視為干涉一國內政」原則，亦即在一國侵犯人權情況下，歐盟基於保護人權而對該國所採取之任何外交行動，不得被視為干涉一國內政。¹⁹ 歐盟此一創新原則，隱含在人權保障考量下，國家權力亦受到一定限制，以落實「國民主權」之理念（許宗力，2003: 87-94；李震山，2000: 429）。惟歐盟人權對外政策之實踐除了參考聯合國及國際人權公約之國際人權標準外，仍以其對外簽署經貿、發展合作協定之人權條款，做為主要依據，取得第三國合意，較為明確、有效及可行（陳隆志、洪茂雄，2001: 60-61）。

人權條款明文規定於歐盟對外經貿或發展協定，依據國際法「條約必須遵守原則」（*pacta sunt servanda*），簽署國家必須誠信遵守。一九六九年維也納條約法公約（Vienna Convention on the Law

¹⁸ COM (95) 567, "The External Dimension of the EU's Human Rights Policy: From Rome to Maastricht and Beyond," 22 November 1995, pp. 5, 6.

¹⁹ *Ibid.*

of Treaties)²⁰ 第二十六條規定：「凡有效之條約對當事國有拘束力，必須由各該國善意履行。」人權保障在條約基礎下，在國際法已非單純歸屬於「軟法」(soft law) 性質，而具有拘束力 (丘宏達，1995: 154-156, 204-209; Brownlie, 1998: 558-559)。違反人權條款，將產生條約部分或全部中止之法律效果，歐盟得據以終止條約其他貿易優惠或發展合作之執行。人權條款對於歐盟而言具有法律效力及政治重要性，而非僅是單純性政治宣示或任意性一般原則。人權條款將大大提高人權與對外經貿、發展關係之關連性、可操作性、預期性及穩定性，以有效追求其人權政策目標。²¹

二、人權條款之發展背景

一九八四年十二月八日簽署之第三號洛梅公約 (Lomé III)²² 在前言及第四 (七) 條，已首次提及人權，惟宣示意義大於實質效果，因為欠缺可操作性之具體條款及政策運作。一九八九年十二月十五日簽署之第四號洛梅公約 (Lomé IV)²³ 在前言及第五條重申人權保障。第四號洛梅公約於一九九五年十一月四日修訂後，除了規定第五條人權條款乃公約之必要條件之外，另於第三六六 a 條及第二二四 (m) 條款分別就不履行及法治項目加以規定，使人權條款在洛梅公約產生新的意義。

一九八九年第四號洛梅公約第五條規定：合作應導向以人為中心之發展。尊重人權乃發展之一項基本因素。發展政策及合作關係因此與人權保障，具有密切聯繫關係。歐體及 ACP 國家堅定承諾人

²⁰ 維也納條約法公約 (Vienna Convention on the Law of Treaties) 於一九六九年五月二十二日通過，一九八一年一月二十七日生效。

²¹ 有關貿易與發展之國際人權官方文件，詳見 Brownlie & Goodwin-Gill (2002: 832-890)。

²² Bull. EC 12-1984, point 1.5.1.

²³ OJ 1991, L229/3.

權與人格 (human dignity) 乃個人及人民合法期待。人權包括所有領域權利，各種權利是不可分割、相互關聯，各自擁有合法權利，人權尤其包括不歧視待遇；基本人權；公民及政治權利；經濟、社會及文化權。

人權條款於一九九二年首先安排於歐體與巴西、安迪協定 (Andean Pact) 國家、波羅的海國家 (the Baltic States) 之愛沙尼亞、拉托維亞、立陶宛與阿爾及利亞。截至二〇〇一年五月，歐盟與一百二十個以上國家簽署之協定，皆有人權條款規定。²⁴ 一九九二年五月，歐盟與中、東歐國家簽署之協定，進一步安排一項「補充條款」(the additional clause)，針對不履行人權條款，得採取中止協定或其他措施；所以本條款又稱為「中止條款」(the suspension clause) 或「不履行條款」(the nonexecution clause)。補充條款規定一項立即回應措施，依據「維也納條約法公約」第六十一條第一項後段規定，得立即全部或部分中止條約，不受第六十五條第二項三個月通知期間等程序之限制 (Brownlie, 1998: 622-627)。

補充條款包括兩種形式：

- (1) 明示中止條款，授權於嚴重違反人權條款情況下，得立即地全部或部分中止條約之履行。此項俗稱「波羅的條款」(the Baltic clause)，僅對波羅的海國家、阿爾巴尼亞及斯洛維尼亞 (Slovenia) 第一次協定使用；²⁵ 或
- (2) 一般性不履行條款，即俗稱「保加利亞條款」(the Bulgarian clause)，於締約國不履行人權條款義務時，得採取適當措施

²⁴ COM (2001) 252 final, p. 8.

²⁵ 波羅的條款，分見拉托維亞協定第二條，OJ 1998, L26/3；立陶宛協定第二條，OJ 1998, L51/3；以及愛沙尼亞第二條，OJ 1998, L68/3。評論詳見 Van Elsuwege (2002: 171-192)。

糾正或制裁；除特別緊急情況，事先需經諮商程序。此項條款被安排於歐盟與羅馬尼亞、保加利亞、俄羅斯、烏克蘭、卡茲斯坦 (Kyrgyzstan)、蒙達維亞 (Moldavia)、捷克、斯洛克 (Slovakia)、卡加斯坦 (Kazakhstan) 以及貝拉路斯 (Belarus) 等國所簽署之協定。²⁶

兩種補充條款之差異性在於協定之敏感性及重要性。波羅的條款得不經諮商而中止協定，僅限於少數特殊情況使用。歐盟一般對外協定採取保加利亞條款，制裁措施需經諮商程序，儘量使協定繼續有效運作。鑑於中止條款效果之嚴重性，執委會於一九九三年一月決議，該等條款之援引將遵守「不歧視」(non-discriminatory) 原則，以避免不必要困擾及爭議。不歧視及透明化原則也是歐盟人權條款有效實踐之重要策略。²⁷

一九九五年五月二十三日，執委會針對與第三國簽署協定之人權條款及補充條款，訂定一項標準範本。在條約前言，說明尊重人權、民主理念及善治；並以國際及區域人權協定做為雙方參考標準。協定內容規定人權條款乃協定之必要條件；另外規定「不履行條款」及協定「解釋條款」做為人權條款之補充條款，以落實人權條款之履行。²⁸

一九九五年十一月修訂第四號洛梅公約除了第五條人權條款規定外，另增訂第二四四(m)條款規定「發展融資共同合作」

²⁶ 保加利亞條款，詳見歐盟與保加利亞一九九三年三月簽署之雙邊協定第六條，OJ 1994, L358/3.

²⁷ European Commission, Decision of 26 January 1993, MIN (93) 1137, point XIV; 以及 COM (95) 567, *surpa* note 18, p. 15.

²⁸ European Commission, "The Inclusion of Respect for Democratic Principles and Human Rights in Agreements between the Community and Third Countries," COM (95) 216, 23 May 1995.

(development finance co-operation) 對會員國從事「民主化及法治化之組織及行政改革」給予融資。二四四(m)條款因此改變了洛梅公約傳統性歐盟單向金融、貿易或技術性援助模式。歐盟第八次歐洲發展基金 (the 8th EDF) 之財務議定書第三(2)條款，提供八仟萬歐元，做為第二四四(m)條款之操作融資基金。

一九九五年洛梅公約另新增第三六六 a 條款，規定不履行之程序及措施。雙方針對人權條款之不履行，得透過一特別諮商程序解決，中止合作得做為一項最後手段。一九九五年第四號洛梅公約修訂人權條款及新增不履行及民主化條款，皆延續一九九二年歐盟對外協定及一九九五年五月二十三日執委會標準範本。歐盟與非洲、加勒比海及太平洋 (African Caribbean Pacific, 簡稱 ACP) 七十七個國家，於二〇〇三年六月二十三日簽署之「柯多努協定」(The Cotonou Agreement)，²⁹ 重申「人權條款」乃必要條件，因為該協定之基礎是：「尊重人權、民主原則及法治、及善治。」(respect of human rights, democratic principles and the rule of law, and good governance)。柯多努協定第九條規定人權條款，第九十六條及第九十七條規定諮商與不履行條款。人權條款因此形成歐盟在一九九〇年代以後，對外關係及雙邊協定之一項重要特徵。³⁰

柯多努協定第九條就必要條件及基本條件 (fundamental ele-

²⁹ Partnership agreement between the ACP states of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part (Cotonou Agreement), Bull. EU 6-2000, point 1.6.83. 本協定已於二〇〇三年四月一日正式生效, European Commission, "The Cotonou Agreement Enters into Force Today (1st April 2003)," *Press Release*. IP/03/467, 1 April 2003, p. 1; *Bulletin Quotidien Europe*, No. 8434, "Cotonou Agreement Enters Fully into Force," 2 April 2003, p. 7. 協定內容詳見 OJ 2000, L317/3.

³⁰ European Commission, "The European Union's Role in Promoting Human Rights and Democratization in Third Countries," COM (2001) 252 final, Brussels, 8 May 2001, p. 4.

ment) 加以規定。第二項第四段明白規定：「遵守人權，民主原則及法治，乃歐盟與 ACP 夥伴關係之基礎，也是雙方內部及國際政策之基礎，同時構成本協定之必要條件。」³¹

在必要條件方面，第九條第二項第一段規定，雙方須留意有關遵守人權之國際義務及承諾。人權保障乃普世的、完整的及相互關聯的。雙方須從事促進及保障所有基本自由及人權，包括公民及政治，或經濟、社會及文化權利；及重申男女平等權等。第二段規定民主化，發展與基本權、人權保障之相互關聯及相互增強 (inter-related and mutually reinforcing)。民主原則乃各國組織基礎之普世公認原則，用以確保政權之合法性。第三段規定政府建制及權力應建立在法治基礎，尤其是獨立司法系統以確保法律之前人人平等；另外行政機構也須依法行政。

在基本條件方面，第九條第三項第二段規定：「善治乃歐盟與 ACP 夥伴關係之基礎，也是雙方內部及國際政策之基礎，同時構成本協定之一項基本條件。」³² 本段同時明確指出嚴重貪污將構成基本條件之違反，亦即形成善治之重大威脅。善治及民主、法治與人權保障，對人力、自然、經濟及金融資源之透明及負責管理非常重要，以達到公平及永續發展目標。

必要條件及基本條件條款，其目的皆在於促進以人為中心之永續發展 (sustainable development)，以遵守及促進人權保障為內涵之合作關係。因此，遵守全部人權及基本自由，包括尊重基本社會權

³¹ 英文原文是：“Respect for human rights, democratic principles and the rule of law, which underpin the ACP-EU Partnership, shall underpin the domestic and international policies of the Parties and constitute the essential elements of this Agreement.”

³² 英文原文是：“Good governance, which underpins the ACP-EU Partnership, shall underpin the domestic and international policies of the Parties and constitute a fundamental element of this Agreement.”

利，以法治、透明化及責任治理為基礎之民主，乃永續發展之內涵，兩種條款皆規定得採取中止措施做為一種最後救濟手段。必要條件與基本條件相異之處乃違反效果及處理程序不同。依據柯多努協定第九十六條及第九十七條規定，違反必要條件條款之諮商必須於通知到達十五天內舉行；在違反基本條件條款則為二十一天內舉行。另外，違反必要條件條款在特別緊急案件 (case of special urgency)，得依特別緊急程序採取立即回應。針對違反必要條件條款所採取之適當措施 (appropriate measures) 必須依據國際公法。所以，違反必要條件條款，一般情況較為緊急，將導致較為嚴重後果，較為歐盟所關切。

人權條款在歐盟對外關係之意義及影響包括：

- (1) 人權條款由針對歐洲國家而逐步、普遍地應用於其他地理區域與國家所簽署之協定，例如摩洛哥、突尼西亞、南韓、尼泊爾、及非洲、加勒比及太平洋區域七十七個發展中國家；
- (2) 凸顯人權已成為歐盟對外協定之必要條件，由原先偏向經貿、社會、商業內涵之協定，增添發展、政治及組織面向，並構成雙方對話之共同利益，形成共同合作政策之一環；也是歐盟共同外交暨安全政策之條件，目標崇高，同時具有操作可行性；³³
- (3) 人權條款包括補充條款，係消極方法 (negative approach)，以確保人權條款之履行；另外包括一些發展合作及協助，以及民主條款，提供額外融資，則是積極方法 (positive approach)，是一種兼顧「制裁與獎勵」(stick and carrots) 之雙

³³ COM (2000) 212 final, "The European Community's Development Policy," Brussels, 26 April 2000, pp. 10-11.

手策略，不過本質上仍是以獎勵為主軸 (Bandtner & Rosas, 1999: 718)；以及

- (4) 人權條款乃歐盟透過政策工具，促使開發中國家從事積極性及合作性人權法制化工作，解決了人權保障國際化之一些難題，例如不干預內政原則、國際法主體是否包括個人、侵犯人權之國家責任等爭議；落實人權在開發中國家之保障、提高個人在國際法地位，對國際法之發展及國際合作之創新，皆有一定貢獻 (李鴻禧，1985: 281, 297; Bethlenhem, 1998: 174, 190, 191)。

參、歐盟人權條款之政治共識與法律基礎

一、政治共識與相關決議

一九五七年建立歐洲經濟共同體之羅馬條約，並無人權條款相關規定。歐洲經濟共同體之政策與運作，是以「共同市場」為基礎，以追求功能性經濟整合。另外歐體認為會員國皆為民主政體，足以提供充分人權保障。所以歐體在一九八〇年代以前，以建立共同市場為主要目標，順利完成共同農業政策 (Common Agricultural Policy, 簡稱 CAP) 及共同貿易政策 (Common Commercial Policy, 簡稱 CCP)，與競爭政策之過渡階段。歐體在此一共同市場基礎上，認為有必要進一步建構「歐洲聯盟」，以發展新的政策並邁向更高層次整合。

一九八三年六月十九日斯圖佳歐體高峰會十個會員國政府首長簽署了「歐洲聯盟神聖宣言」(Solemn Declaration on European Union)，正式勾勒歐盟之理想，尤其會員國與歐盟關係、歐盟機構及其決策流程之改革計畫。一九八六年「單一歐洲法」(Single European Act, 簡稱 SEA) 確認此一目標。SEA 於一九八七年七月一

日生效後，實質修改了羅馬條約 (EEC)。³⁴

「神聖宣言」前言第三及第四段揭示，基於經濟整合及政治合作之「歐洲理念」(European idea)，有需要進一步涵蓋歐洲公民及人權保障以提高其民主性。前言第七段主張歐體外交政策，包括安全政策，必須統一口徑發言 (speak with a single voice)，以對和平有所貢獻。在外交政策，歐體並應增加與第三國交往，以提高歐體及會員國國際地位。³⁵

一九九一年六月，盧森堡歐體高峰會「人權宣言」第十一段指出：「界定發展政策之主要內容與策略，以及在與第三國簽署之經濟、合作協定引入人權條款。」³⁶ 歐體部長理事會據此於一九九一年十一月二十八日通過一項「人權、民主及發展」決議，指出尊重人權、法治及民主機制乃合理發展之基礎。決議第十段就歐體與開發中國家簽署合作協定之人權條款，具體規定指導原則、程序及實際措施。³⁷ 二年十二月七日尼斯歐盟高峰會進一步宣布「歐洲聯盟基本權利憲章」(Charter of Fundamental Rights of the European Union)，提供人權更加完整規定。³⁸

歐盟高峰會由會員國政府首長、外交部長及執委會主席所組成，會議決議形式包括：會議結論 (Conclusions)、共同宣言 (Declarations)、諒解書 (Understanding)、決議 (Resolutions)、聲明 (Statements) 等種類。歐盟高峰會之決議，一般事後皆經由歐盟立法程序，成為歐盟條約或法律規定，例如一九八三年「歐洲聯盟神

³⁴ Solemn Declaration of European Union, 詳見 Bull. EC 6-1983, point 1.6.1; Single European Act, 詳見 OJ 1987, L169/1.

³⁵ Bull. EC 6-1983, point 3.2.

³⁶ Bull. EC 6-1991, point I.45.

³⁷ Bull. EC 11-1991, point 2.3.1.

³⁸ 歐洲聯盟基本權利憲章，文件內容詳見 Bull. EU 12-2000, point 2.2.1. 評論詳見廖福特 (2001: 689-751)。

聖宣言」內容，包括人權相關決議，事後皆成為單一歐洲法及歐盟條約相關規定之範本及內容（張亞中，1998: 120-124; Werts, 1992: 101, 124）。

單一歐洲法及歐盟條約第四條（舊第 D 條）已就歐盟高峰會加以規定，使其取得憲法性法律地位，得以「提供歐盟發展必要的動力，確定一般政治指導原則；規劃歐盟整體性經濟指導方針。」歐盟高峰會之其他任務或功能包括規劃新的共同政策領域，協調解決會員國共同問題；擬定對外關係共同立場等，形成歐盟統合之動力來源，歐盟機構與會員國合作之一項「憲法性黏合劑」（constitutional glue）。歐盟高峰會之決議，因此具有高度政治與法律意義，以了解歐盟目前政策重點及將來發展方向（Westlake, 1995: 24-31; De Schoutheete, 2002: 21-46）。

二、條約與法律相關規定

一九八六年單一歐洲法針對人權，分從歐盟內部與對外關係加以規定。在內部方面，前言第三段說明歐體及其會員國決心共同促進民主，並以會員國憲法與法律所承認之基本權利、人權及基本自由保障公約及歐洲憲章為基礎，以促進自由、平等及社會公義。

在對外關係方面，前言第二段規定在歐盟基礎下，歐盟將推動會員國間外交合作，並採取必要行動。第五段則指出歐盟將加強單一口徑發言，以確保外交政策之一致性與完整性，更有效捍衛共同利益與獨立，尤其推展民主原則及尊重法律與人權。歐洲整體將對聯合國憲章架構下之國際和平及安全維護有所貢獻。

歐盟條約前言第三段說明，歐盟及會員國承諾遵守自由、民主、尊重人權、基本自由及法治等原則。歐盟條約第六條第一項規定：「歐盟是以自由、民主原則、尊重人權及基本自由、法治等原則為基礎；這些原則在所有會員國亦為共同原則。」歐盟條約第六

條第二項 (舊第 F(2)條) 規定：「歐盟應尊重一九五一年十一月四日在羅馬簽署之歐洲人權保障及基本自由公約，及由會員國憲法移轉而來作為歐體法律一般原則之基本權利。」人權保障同時是歐盟共同外交及安全政策，及發展合作政策之一項目標。歐盟條約第十一 (一) 條 (舊 J.1 條) 規定，歐盟共同外交及安全政策之一項目標是：「發展與鞏固民主、法治、尊重人權及基本自由。」人權保障具體規定於歐盟條約，使其取得憲法性法源依據，並形成歐盟條約之核心價值與主體思想之一環，意義非常重大。歐盟人權保障並涵蓋歐洲人權公約及會員國憲法移轉而產生之基本權利，範圍相當廣泛周全 (王泰銓，1997: 84-92; Show, 2000: 57-74)。

在發展合作政策方面，歐洲共同體條約第一七七條 (歐盟條約舊第 130u 條) 就人權加以規定：³⁹

(1) 歐體在發展合作政策領域，應補充會員國相關政策，並應提昇：

— 開發中國家永續經濟及社會發展，尤其那些最低度發展國

³⁹ 第一七七條英文原文是：Article 177 (ex Article 130u): “1. Community policy in the sphere of development cooperation, which shall be complementary to the policies pursued by the Member States, shall foster:

—the sustainable economic and social development of the developing countries, and more particularly the most disadvantaged among them;

—the smooth and gradual integration of the developing countries into the world economy;

—the campaign against poverty in the developing countries.

2. Community policy in this area shall contribute to the general objective of developing and consolidating democracy and the rule of law, and to that of respecting human rights and fundamental freedoms.

3. The Community and the Member States shall comply with the commitments and take account of the objective they have approved in the context of the United Nations and other competent international organizations.”

家；

- 平穩及漸進地將開發中國家加以整合、納入世界經濟；
- 激勵開發中國家對抗貧窮。

(2) 本項歐體政策應對發展、鞏固民主與法治，尊重人權及基本自由之一般目標有所貢獻。

(3) 歐體與會員國應遵守這些承諾，與參考他們所簽署之聯合國及其他相關國際組織之目標。

二〇〇一年二月二十六日簽署並於二〇〇三年二月一日生效之尼斯條約⁴⁰修改歐盟條約，在對外關係，增訂第二十一篇「與第三國經濟、財政及技術合作」，第一八一 a 條第一項規定，歐盟與第三國之財經及技術合作應符合歐盟發展政策，並與會員國相關政策協調配合。另外：「歐盟該等政策應對發展與鞏固民主、法治、人權及基本權利之保障等目標有所貢獻。」在財經、發展、技術合作領域，歐盟對外協定之人權條款，已具憲法性基礎。歐盟得以有效推動及追求其人權條款之政策目標（洪德欽，2002a: 998-1001; Weiler & Halten, 1996: 419）。

歐盟條約第四十條（舊 K.12 條）規定，會員國宜建立緊密合作，期使歐盟更快地發展自由、安全及公義領域政策。歐盟發展這些政策宜採取條件多數決（qualified majority），以加速決策流程及立法程序。歐盟條約附件第十四項議定書另有「會員國社會政策協定」，俗稱「社會憲章」（The Social Charter），具體反映歐盟及會員國對人權之重視，並對歐盟擴大之入會國家政經改革預做安排。歐盟條約人權規定在歐盟憲法化過程雖然僅是一小步，卻是代表歐盟人權理念歐洲化之一大步，其形式象徵及實質意義，皆非常重大

⁴⁰ Bull. EU 1/2-2003, point 1.1.1; Bull. EU 1/2-2001, point 1.1.1. 尼斯條約 (Treaty of Nice) 內容，詳見 OJ 2001, C80/1.

(Capotori, Hilf, Jacobs, & Jacqué, 1986: 40; Dobson, 2001: 359, 360)。

歐盟條約及歐體條約另就共同外交及安全政策、內政與司法事務兩大支柱加以規定。歐盟與歐體因此已超越單純之功能性經濟整合，涉及更高層次之憲政主義及政治統合 (Duquette, 2001: 373, 375; Winn & Lord, 2001: 12-14, 160-162)。歐體條約第三條事實上列舉二十項不同政策領域。人權在此歐盟大架構下，融入歐盟其他政策領域，將具有外溢效果，延伸至對外關係，尤其將人權條款普及於歐盟簽署之經貿或發展協定。在後冷戰時期有利環境下，歐盟已更堅定地推動此一以人權為必要條件對外關係 (Mazey, 1996: 35-36)。

歐盟對第三國之人權與民主促進之立場，將採取通盤性與一貫性 (coherence and consistency)，及開放性政策；排列目標與策略之優先順序，定期評估及檢討政策執行及人權實踐之情況；並採取具體回應措施。歐盟理事會 (Council of the European Union) 因此認為人權與民主化政策已成為歐盟對內及對外之主流政策。⁴¹

肆、 歐盟人權條款之實踐

一、 歐盟內部互動關係

(一) 歐盟機構之互動關係

歐盟人權條款之實踐，涉及歐盟機構執委會、理事會、歐洲議會間之互動關係；歐盟與會員國、會員國相互間之互動關係。這些互動關係攸關人權條款之法律基礎、決策流程、表決方式、會員國

⁴¹ COM (2001) 252 final; 以及 Council Conclusions on the European Union's Role in Promoting Human Rights and Democratization in Third Countries, 25 June 2001, 內容見 Council of the European Union (2001: 201)。

利益，所以人權條款之運作也頗為微妙敏感，可視為一種多層級歐盟治理 (Pernice, 2002: 515-521)。歐洲法院在此一互動關係，亦扮演一關鍵角色，有效確立人權條款之合法性及內部法律關係 (Hartley, 1998: 132-142)。

在歐盟機構互動方面，人權條款是否屬於歐盟機構「職權」(competence)，一直受到關切，因為這是歐盟推動對外人權政策之依據。歐洲法院實踐上有一項意見書及一個案例，與此議題有直接關聯，分別是 *Opinion 2/94*，⁴² 及 *Portugal v. Council*。⁴³

Opinion 2/94 涉及歐體是否得援引歐體條約第三 八條 (舊第二三五條)，加入一九五 年「歐洲人權保障及基本自由公約」(以下簡稱公約)。執委會鑑於加入公約得以強化歐體人權保障及歐體法律發展，因此從一九七九年四月四日以來，即已建議理事會加入公約，此項立場並得到歐洲議會及法國、德國、義大利、比利時、葡萄牙等國支持。⁴⁴

歐洲法院在意見書說明，歐體依據目前法律，沒有職權加入公約，因為歐體條約並無任何條款授權歐體機構一般性權力，以訂定人權法規或簽署人權領域之國際公約。⁴⁵

執委會依據歐體條約第三 八條，主張歐體有權加入公約。第三 八條規定：「假如歐體於執行共同市場計畫，共同體之一項目標，而須採取行動；條約沒有規定必要職權，則理事會經執委會提

⁴² *Opinion 2/94*, *Opinion pursuant to Article 228(6) of the EC Treaty*, [1996] ECR I-1759.

⁴³ Case C-268/94, *Portugal v. Council* (India Agreement), [1996] ECR I-6177.

⁴⁴ European Commission, "Memorandum on the Accession of the European Communities to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms," Bull. EC, Supplement 2/79; 以及 OJ 1994, C44/32.

⁴⁵ [1996] ECR, I-1759, paras. 27, 36; para. 27. 英文原文是: "No Treaty provision confers on the Community institutions any general power to enact rules on human rights or to conclude international conventions in this field."

案，諮詢歐洲議會後，依一致決採取適當措施。」

歐洲法院認為歐體條約第五條規定，歐體應依據歐體條約授權及目標，行使職權。第三 八條之行動仍須符合此一「法定職權原則」(the principle of conferred power)，亦即本條款不得做為擴大歐體職權之法律基礎。

歐洲法院在本案之法理論證是，歐體加入公約涉及目前歐體人權保障體系之重大改變，因為除了加入另一國際組織體系之外，也須將公約內容納入歐體法律體系。此一涉及人權保障體系之改變對歐體及會員國皆有重大組織性影響及憲法性意義，已超越第三 八條範圍。歐洲法院因此認為加入公約只有透過修改歐體條約途徑，才得以解決。⁴⁶

歐洲法院此一推理之邏輯，不無從本身立場出發，因為加入公約涉及之歐體法律體系結構性影響，當然也包括歐洲法院在內，尤其將來歐洲法院與歐洲人權法院 (European Court of Human Rights, 簡稱 ECHR) 之互動關係、法律位階、人權業務管轄權、法律適用與執行、法律衝突等事項，皆非常敏感 (王玉葉, 2002: 1038, 1039)。質言之，加入公約將使人權成為歐盟主要內涵，因此實質改變歐體及其法律秩序，人權非僅是保障且是實質改變歐盟未來；非僅限制且是實質決定歐體法律秩序，可視為一項歐盟憲政革命 (Von Bogdandy, 2000: 1308)。另外會員國針對是否加入公約，有些提出不同意見。例如本案英國、愛爾蘭、丹麥、及瑞典等國針對歐洲法院就本案之管轄權或本案是否在歐盟內部達成共識，皆有不同主張。歐洲法院據此傾向較為保留之立場。

歐洲法院針對歐體目前無權加入公約之爭議，在本案提及歐體目前沒有職權「訂定人權法規及簽署國際人權公約」，是否同時包

⁴⁶ *Ibid.*, paras. 30, 34-35.

括不得在國際協定規定人權條款？歐洲法院在本案意見書說明基本權利乃歐體法律一般原則。尊重人權因此形成歐體行為合法性之一項條件。另外法定職權，原則上必須同時參考歐體內部及國際行為。歐體行為之一般依據，除了條約明文規定外，也包括默示職權，以有效實現歐體條約之目標，此即歐洲法院實踐所發展及承認之「平行主義原則」(the principle of parallelism)。⁴⁷

單一歐洲法前言、歐體條約第十七條、第一七七條、歐盟條約第六條、第十一條皆有人權明文規定。歐盟條約第二條亦規定，人權保障乃歐盟一項目標，所以歐體機構應有職權在國際協定規定人權條款。歐洲法院在 *Portugal v. Council* 乙案，進一步確認人權條款之合法性。該案本質上也涉及歐體與會員國之互動關係。

(二) 歐體與會員國之互動關係

Portugal v. Council 乙案涉及歐體與印度於一九九四年七月十八日簽署一項合作協定，⁴⁸ 第一條規定：「人權條款乃雙方合作基礎，構成協定之必要條件。」葡萄牙認為人權條款之法律依據是歐體條約第三 八條，⁴⁹ 而非理事會主張之第一七七條。

葡萄牙質疑理由是：第一，歐盟條約生效前，合作協定人權條款皆以第三 八條為依據。第二，歐體目前仍無職權針對人權採取

⁴⁷ Opinion 2/91, [1993] ECR I-1061, para. 7; 及 Case C-260/89 ERT, [1991] ECR I-2925, para. 41.

⁴⁸ The Cooperation Agreement between the European Community and the Republic of India on Partnership and Development, OJ 1994, L223/35.

⁴⁹ 第三 八條英文原文是：Article 308(ex Article 235) "If action by the Community should prove necessary to attain, in the course of the operation of the common market, one of the objectives of the Community and this Treaty has not provided the necessary powers, the Council shall, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament, take the appropriate measures."

對內或對外措施。第三，單一歐洲法前言及歐盟條約有關人權規定，僅具「標題性」(programmatic)，亦即宣示性意義，並未授權歐體特別權利以採取行動。最後，歐體條約第一七七(2)條也僅是宣示人權保障之一般性目標。然而，歐體與印度合作協定第一條規定人權乃必要條件實已超越法定職權範圍。人權條款合法性基礎，因此必須是第三 八條。⁵⁰

歐洲法院則論證，實踐上第三 八條僅適用於歐體條約沒有其他條款授權歐體機構採取措施，以實現歐體目標之情況。⁵¹ 另外歐體某一項措施之法律基礎，除了歐體職權因素外，仍須考慮包括措施內容及目標在內之各種客觀條件。⁵²

歐體條約第一七七條除了揭示發展與鞏固人權 民主及法治之一般性目標外，同時規定歐體在採取發展合作措施必須考慮前揭人權保障目標。因此，「歐體發展合作皆須調整為符合人權保障規定。發展與人權建立了某種聯繫，甚至是附屬關係。」⁵³

歐體與印度協定第一條標示「基礎與目標」，又從第一條第一項內容文義解釋，得以確認第一條人權保障及民主原則並非條約規定之一項特殊合作領域，而是條約合作基礎及必要條件，違反第一條規定將導致協定中止或廢除效果。歐洲法院據此裁決，人權條款

⁵⁰ [1996] ECR I-6177, paras. 14-17.

⁵¹ 參閱 Case 45/86 *Commission v. Council*, [1987] ECR 1493, para. 13; 以及 Case C-271/94 *Parliament v. Council*, [1996] ECR I-1689, para. 13.

⁵² 參閱 Case C-300/89 *Commission v. Council*, [1991] ECR I-2867, para. 10; 以及 Case C-84/94 *United Kingdom v. Council*, [1996] ECR I-5755, para. 25.

⁵³ [1996] ECR I-6177, paras. 24, 26. 英文原文分別是：“development cooperation policy must be adapted to the requirement of respect for those rights and principles,” 以及 “to adapt cooperation policy to respect for human rights necessarily entails establishing a certain connection between those matters where by one of them is made subordinate to the other.”

以歐體條約第一七七條及第一八一條為依據是有效的。⁵⁴

第一七七條及第三一八條之差異，主要在於理事會之決策方式，前者是條件多數決，後者則是一致決。葡萄牙主張第三一八條乃基於本身利益，透過理事會一致決程序仍得保留一些影響力；如果依據第一七七、一八一條則合作協定依據第三一八條規定，只要條件多數決程序，在本案葡萄牙及希臘兩國就無法有效運作。

本案對人權條款在歐體對外協定及歐體法律體系之合法性，做了有效澄清，確認歐盟發展政策是以人權為導向，並且有從屬關係 (Fierro, 2001: 67)。發展必須附屬於人權，代表歐盟對外關係之積極作為。人權與發展之互補關係也代表歐盟與開發中國家合作關係之一種新模式 (UN Development Programme, 2000: 1-2, 12)。事實上，在歐體條約第一七七條就人權與發展有明確規定下，歐體發展協定如果不明訂人權條款，將使該協定產生如同本案歐洲法院護法顧問 (Advocate General) La Pergola 所言「適法性」問題，亦即該協定或發展政策將不符合第一七七條規定。⁵⁵ 此項論證亦符合歐洲法院有關人權保障之實踐。

人權保障在歐洲聯盟經由歐洲法院之實踐，已發展為歐盟法律一般原則 (a general principle of EU law)，顯示歐洲法院「司法積極主義」(judicial activism) 精神，及法院造法之政策 (Weiler, 1986: 1118; Ward, 1996: 143)。此一原則在一九六九年之 *Stauder* 案首先被確認。歐洲法院聲明「基本人權乃共同體法之一般法律原則，並為歐洲法院所保護。」⁵⁶ 一九七一年 *Internationale Handelsgesell-*

⁵⁴ *Ibid.*, paras. 27-29.

⁵⁵ Opinion of Advocate General La Pergola, [1996] ECR I-6177, para. 29.

⁵⁶ Case 29/69, *Stauder v. City of Ulm*, [1969] ECR 419, para. 7. 英文原文是：“the fundamental human rights enshrined in general principles of Community law and protected by the Court.”

schaft 案，歐洲法院明確裁決：「尊重基本人權構成一般法律原則並為歐洲法院所保障。這些基本權保障源自會員國共同認可之憲法傳統，惟須符合共同體之目標與體制。」⁵⁷ 在一九七四年 *Nold* 案，歐洲法院進一步揭示，只要是會員國憲法及會員國所參與國際人權公約所承認之人權，皆受到歐洲法院之保障。⁵⁸ 歐洲法院在本案裁決，使歐盟人權保障達到相當高水準，堪稱具有指標作用 (Dallen, 1990: 781)。尤其，歐盟機構相關措施抵觸基本人權者將無效；另外，國際條約也得成為歐盟人權之來源。據此，歐盟對外條約之人權條款，對歐盟機構及會員國之政策及措施，將具有高度法律意義及效力。人權條款因此將與歐盟貿易、發展政策及對外關係產生密切互動關係 (Hartley, 1998: 135; Tridimas, 1999: 205-207)。

二、人權條款之政策工具

(一) 一般性政策措施

人權條款所搭配之貿易或發展合作措施，包括一般性政策措施及普遍優惠關稅 (Generalized System of Preferences, 簡稱 GSP) 措施等政策工具。一般性人權措施包括正面措施及負面措施兩大種類。一九九〇年代以前，歐盟人權政策在對外關係之運作，採取傳統正面措施，即經濟或技術援助，對人權促進效果較為有限。一九九〇年代以後，正面與負面措施一併使用，強化人權條款之效果 (Van Reisen, 1999: 31-35)。

⁵⁷ Case 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr-und Vorratsstelle Getreide*, [1970] ECR 1125, para. 4. 英文原文是：“ respect for fundamental rights forms an integral part of the general principles of law protected by the Court of Justice. The protection of such rights, whilst inspired by the constitutional traditions of common to the Member States, must be ensured within the framework of the structure and objectives of the Community.”

⁵⁸ Case 4/73, *Nold*, [1974] ECR 491, para. 13.

在一九九八年，各國對開發中國家之援助金額共約五百二十一億美元，其中以歐盟二百七十六億美元排名第一，日本一百零六億美元，美國八十八億美元，其他國家共五十一億美元。歐盟援助款項其中六十六億美元是提供給低度開發國家 (Least Developed Countries)，所以歐盟是目前世界最大對外援助單位。⁵⁹

歐盟與人權政策相關之發展或合作計畫，包括「歐洲發展基金」(European Development Fund，簡稱 EDF)，「獨立國協國家技術援助」(Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States，簡稱 Tacis)，亞洲與拉丁美洲 (Asia and Latin America，簡稱 ALA)，地中海 (Mediterranean，簡稱 MEDA)，歐洲人權及民主計畫 (European Initiative for Democracy and Human Rights，簡稱 EIDHR) 等項目。歐盟 Phare、Tacis、ALA、MEDA 及 CARDS 之對外援助計畫總金額高達五十億歐元。另外針對 ACP 國家之第九次 EDF 計畫，從二〇〇〇年至二〇〇七年之援助金額也高達一百三十五億歐元。⁶⁰

執委會與會員國針對這些計畫，成立相關委員會，由執委會主導，並與歐盟理事會主導之共同外交及安全政策相互協調、配合及合作，期使歐盟對外人權政策發揮最大效果，並趨向一致性、持續性及累積性。⁶¹

EIDHR 是屬於歐盟預算 Chapter B7-70，目前法律依據是理事

⁵⁹ European Commission, *EU and Developing Countries: Facts and Figures*, Brussels, October 2001, p. 2; 以及 OECD (2000).

⁶⁰ 歐盟人權對外策略及操作，詳見 *European Union Annual Report on Human Rights 2001*, pp. 41-44.

⁶¹ European Commission, *Annual Report 2001 on the EC Development Policy and Implementation of the External Assistance*, COM (2002) 490 final, Brussels, 9 December 2002, pp. 44-49.

會第 975/1999 及 976/1999 號規則，⁶² 二 一年 EIDHR 預算共有一億一千萬歐元，執行五大類人權保障及民主促進項目。二 二年 EIDHR 計畫預算共有一億四百萬歐元，執行四項主題項目：(1) 支持民主、善治及法治之建設；(2) 支持廢除死刑活動；(3) 支持國際刑事法庭之成立；(4) 對抗種族主義及仇視外國人 (Xenophobia) 活動；及防制對少數民族、弱勢族群之歧視。⁶³

正面措施包括貿易優惠、金融援助、技術援助與合作訓練等政策工具，例如提供 GSP、進口計畫、金融補貼、出口融資、風險保證、債務展期或免除等傳統項目。一九九 年代以後，歐盟逐漸增加選舉協助、選舉觀察團、人權及法治教育訓練、⁶⁴ 國會交流、官方及民間人權組織或團體之建立、移民及庇護、人道援助、商會及工會結社及社會夥伴之建立、對非政府組織人權團體之援助、鼓勵國際勞工標準之採用等措施。⁶⁵

負面措施包括中止條款之諮商、部分或全部中止協定之履行、廢除協定；以及外交手段之干預、撤銷其他經濟援助及貿易優惠、貿易禁運、經濟制裁等項目，並得配合聯合國決議執行。這些負面措施可視為經貿制裁，其目標係為確保人權條款之有效執行，因為國際條約如何有效履行，長期以來一直困擾各國。在後冷戰時期，許多已開發國家之對外援助金額漸告降低。另外，鑑於許多開發中國家仍須依賴外來經貿援助，以發展其經濟。所以歐盟負面措施仍

⁶² OJ L120, 8 May 1999.

⁶³ COM (2001) 252 final, 8 May 2001, pp. 16, 17; 以及 Council of the European Union, *European Union Annual Report on Human Rights 2002*, pp. 50-51, 56, 57.

⁶⁴ 人權及法治教育對人權理念之普及及鞏固，扮演重要功能，用以：(1) 增進容忍尊重與團結的態度；(2) 提供國內及國際層面之人權知識；(3) 開拓個人把人權融入社會及政治現實的方法；(4) 強化人民守法及護法的觀念及政府依法行政之慣例；(5) 做為政經、社會改革及現代化之一環，奠定可大可久之鞏固基礎等。評論詳見黃默 (1999: 67-76)。

⁶⁵ 參閱 Article 224 Lomé IV Convention.

有其意義，以強化正面措施之效果，並促進開發中國家之人權保障，可說一舉數得（陳隆志，1999: 398, 499）。

(二) GSP 措施

歐體於一九七一年七月一日開始實施 GSP。⁶⁶ 在一九九四年 GATT 烏拉圭回合之後，歐盟於一九九四年六月一日，規定 GSP 兩項政策方針，一項傳統一般性標準措施，規定受惠國、貿易優惠、及畢業等條件；另一項是額外特別性獎勵措施 (special incentive arrangements)，對積極採取提高勞工及環保標準之受惠國，提供額外貿易優惠。⁶⁷ 歐盟事後訂定之 GSP 規則因此皆有勞工基本權利之人權條款、環保條款及毒品管制條款等規定。⁶⁸ 歐盟現行 GSP 法規是 2501/2001 規則，期間從二〇〇二年一月一日至二〇〇五年底。⁶⁹ 截至二〇〇三年底共有一百七十八個國家地區是歐盟 GSP 之受惠對象，及五百二十億歐元之 GSP 受惠產品。⁷⁰ 在二〇〇二年歐盟從開發中國家進口金額是四千三百二十億歐元，為一九九〇年之一倍。歐盟乃開發中國家最大出口市場，在一九九九年占開發中國家出口 55%，高於同年美國 38%，日本 6%，加拿大 1%。在一九

⁶⁶ 歐體 GSP 法律依據，是一九七一年之六項製成品 GSP 規則，一項農產品 GSP 規則，詳見 OJ L142 of 28 June 1972. GSP 源自 UNCTAD 一九七〇年十月十二日之“Agreed Conclusions”，UNCTAD, Doc. TD/B/AC5/36. 另外 GATT 大會於一九七一年六月二十五日決議也確認 GSP 之合法使用，GATT, BISD 18S/24, 1972.

⁶⁷ European Commission, “Integration of Developing Countries in the International Trading System. Role of the GSP 1995-2004,” COM (94) 212, Bull. EU 6-1994, point 1.3.9.1.

⁶⁸ Regulation 3281/94 OJ 1994, L348/1; Regulation 1256/96 OJ 1997, L160/1.

⁶⁹ Regulation 2501/2001 applying a scheme of generalized tariff preferences for the period from 1 January 2002 to 31 December 2004, OJ 2001, L346/1. 本規則期間已延長至二〇〇五年底。

⁷⁰ European Commission, “European Commission Adopts New GSP Regulation to Foster Sustainable Development,” *Press Release*, Brussels, 12 June 2001, pp. 1-2.

九九年開發中國家出口到歐盟市場產品，97% 享有零稅率，所以 GSP 對開發中國家之貿易利益非常重要。⁷¹

2501/2001 規則第十四條規定特別獎勵措施，歐盟提供額外貿易優惠給採取國際勞工組織 (International Labor Organization, 簡稱 ILO) 公約勞工標準之受惠國。歐盟特別提及 ILO 公約第二九號及第一一五號有關禁止強制勞工；第八七號及九八號有關自由結社及集體談判權利，第一一號及第一一一號有關不歧視僱用，及第一三八號及第一八二號有關童工標準。特別獎勵措施依據第七、第八條規定，針對一些敏感性產品提供額外 5% 之減稅優惠。

勞工標準特別獎勵措施之決策程序，具體規定於第十五至第二十條。一般由 GSP 受惠國以書面連同相關資料向執委會提出申請，申請國並須同時出具於調查期間配合行政合作之同意書。執委會形式審查申請書面及資料，尤其上述 ILO 相關決議之國內法規及執行情況。申請國如果僅採納或完成部分立法工作，亦得申請，惟須詳加說明。執委會對適格者得給予部分特別獎勵措施。

申請提出後，執委會應於《歐洲共同體公報》(*Official Journal of the European Communities*) 公告，以便讓利害關係人能於規定期間內以書面向執委會表示意見。執委會事後對於申請之審查，得前往申請國進行實地考察，並由歐盟會員國協助進行。執委會審查結果應於公告後一年內完成，並通知申請國及 GSP 委員會。第二十六(3) 條規定，假如受惠國不遵守 ILO 勞工標準，特別獎勵措施得暫時中止。

斯里蘭卡於二〇〇二年向歐盟提出額外貿易優惠之申請。執委會調查後，認為該國已完全遵守 ILO 定義之「核心勞工標準」，乃於二〇〇四年一月七日授與額外 GSP 獎勵措施，期限至二〇〇五年

⁷¹ European Commission, *supra* note 59, p. 1.

底止。⁷²

除了特別獎勵措施之中止規定外，2501/2001 規則第二十六條對一般性 GSP，於下列情況亦得全部或部分暫時性撤回：

- (1) 強制勞動或奴役行為，違反一九二六年日內瓦公約及 ILO 公約第二十九及第一五號規定；
- (2) 系統性嚴重違反 ILO 定義下之結社自由、集體談判或不歧視僱用原則、童工規定；
- (3) 出口監獄牢犯之產品；
- (4) 疏於毒品出口或轉運之管制，及洗錢活動之規範；
- (5) 不遵守原產地規則或對 GSP 產品有詐欺行為；
- (6) 不公平交易行為，包括 WTO 定義下之不公平貿易；
- (7) 違反漁類資源保護及管理之相關國際公約，例如 NAFO、NEAFC、ICCAT 及 NASCO 等。

在 GSP 中止條款之決策程序方面，第二十七條規定執委會或任一會員國收到足以判斷暫時中止之資訊，已能展開一項調查，執委會應通知 GSP 委員會以及於十五天內與受惠國展開諮商，以決定是否發動正式調查。第二十八至三十條規定，執委會決定展開正式調查，應公告於《歐洲共同體公報》以及通知該受惠國。利害關係人得於法定期間內，以書面向執委會表示意見或提供任何有用資訊。受惠國宜與執委會密切合作，並提供必要資訊。執委會調查一般參考 ILO 相關程序，依最佳可得資訊，於公告後一年內完成調查，並向 GSP 委員會提交報告後，得採取暫時性中止 GSP 之決議。

中止條款曾對緬甸 (Myanmar) 使用。一九九六年一月十六日

⁷² European Commission, "Promoting Core Labour Standards," Brussels, pp. 1-2. Retrieved January 7, 2004, from <http://europa.eu.int/comm/trade/issues/global/gsp/pro70104-en.htm>

執委會基於國際自由工會聯盟 (International Confederation of Free Trade Unions) 及歐洲工會聯盟 (The European Trade Union Confederation) 兩個工會聯盟於一九九五年六月七日之申訴，針對緬甸強制勞工發動有關工業產品 GSP 之中止調查。⁷³ 執委會與 GSP 委員會諮商，並試圖從事現場稽核 (on-site inspection)，但遭緬甸拒絕。執委會於一九九六年十二月十九日，依最佳可得資訊及調查結果，採取暫時性中止 GSP。⁷⁴

工會聯盟於一九九七年一月二日，進一步申請將中止條款擴大適用於農產品，於同年二月十七日被執委會所接受。⁷⁵ 執委會決議於三月二十日由理事會經由條件多數決通過，中止緬甸所有輸歐產品之 GSP 待遇。⁷⁶ 歐盟當時對緬甸中止 GSP 之法律依據是 3281/94 規則及 1256/96 規則。⁷⁷ 撤回 GSP 決定於二〇〇一年十月二十九日有誤。歐盟目前 GSP 法規 2501/2001 規則第四十(2)條規定，對緬甸中止 GSP 之決議，目前仍然維持有效。⁷⁸ 緬甸個案顯示人權條款之制裁措施，尤其中止條款並非僅是純粹理論上之假設或備而不用之點綴品；顯示歐盟對外人權政策之決心 (Bandtner & Rosas, 1998: 489)。

前述相同之工會聯盟針對巴基斯坦童工問題，亦曾提出申訴，然而執委會認為本案不似緬甸強制勞工嚴重，所以沒有發動正式調查程序。兩件案件不同處理結果，雖然遭到雙重標準之些微批評，

⁷³ Notice No 96/C, OJ 1996, C15/3.

⁷⁴ COM (96) 711 final, OJ 1997, C35/14.

⁷⁵ COM (97) 58 final, OJ 1997, L85/8.

⁷⁶ Regulation 552/97 Temporarily Withdrawing Access to Generalized Tariff Preferences from the Union of Myanmar, OJ 1997, L85/8.

⁷⁷ 分見 OJ 1994, L348/1; 及 OJ 1996, L160/1.

⁷⁸ Council Common Position 2001/757/CFSP Concerning the Extension of Common Position 96/635/CFSP on Myanmar, OJ 2001, L286/1.

不過也顯示執委員人權條款操作之靈活務實，保有彈性。執委會體認童工在開發中國家乃普遍現象，難以完全禁止，以童工因素中止GSP，對童工問題之解決，效果似乎並不太大，所以兼顧了受惠國之社會現實 (Bandtner & Rosas, 1999: 717, 718; McGee, 1998: 142, 143; Nogueras & Martinez, 2001: 320, 321)。

綜上所述，對歐盟而言，人權條款在開發中國家之實踐，已超越「應不應該保障人權」之理念論述及政策倡議；且更加強調「如何保障人權」之實際問題及策略操作，尤其是人權保障如何在各國有效援引、適用及執行。蓋人權保障，並不是藉由優美條文的擺飾，而是依靠有效的實踐以落實之。人權受侵害，被害人或他人必須有適當管道，向本國或國際組織請求救濟，以發揮人權保障之援引功能 (invocation)，使人權保障得到真正落實，發揮適用效果 (陳隆志，1999: 282, 283; 陳隆志，1998: 8)。

對於開發中國家而言，人權保障成效不彰，主要原因即與人權有連鎖關係之民主、法治等基礎建設不足有關 (黃默，1978: 12, 13)。人權條款所搭配之一些具體計畫及措施，透過個別措施產生之個別效果；各種措施之間的互動效果；以及所有措施之聯合效果或外部效果，對人權保障在開發中國家之普及與鞏固，預期將有正面效果。所以人權條款不但具有宣示及教育意義，促使開發中國家政府與社會正視人權保障，時時念茲在茲；並思考充實人權保障體系之基礎建設。所以在國際人權標準國內化方面，除了憲法規定人權保障，以制定法律方式使國際人權公約具有國內法地位、或以特別立法引進國際人權法典等方式之外，人權條款透過條約之約定及履行，也是一種可行方式 (行政院研考會，2002: 36-37, 39-40; 傅崑成，2001: XIII-XV)。

其次，大部分開發中國家在發展與歐盟經貿關係，皆已接受人權條款安排，顯示人權保障已成為雙方共識；不論是針對問題的性

質，或問題的重要性，在認知和價值層面皆有基本共識，並針對人權保障及人權促進，規劃種種安排。尤其，人權保障與民主、法治等原則環環相扣。人權保障因此呈現「人權法制化」及「人權組織化」之趨勢。人權保障，各國除了消極性法律規定之外，更須建立各種健全性政經、社會制度及人權相關組織，以積極地協助個人發展（蘇俊雄，1991: 46）。所以，人權之落實有賴民主憲政體制及秩序之基礎建設，這也涉及政府施政之實際操作及品質。歐盟及簽署國並將透過政治對話（political dialogue）、監督機制、定期評估（regular assessment）、諮商程序（consultation procedure）等方式從事人權條款之執行、考核等工作。⁷⁹ 人權保障在國際法上除了建立國際人權標準之外，亦得被合理評估。人權條款因此影響許多國家之政策與立法，並落實了人權國際化保障理念，讓人權變成一種對所有人具有實質意義的利益（鄧衍森，1998: 62, 72; Archer, 2002: 24）。

人權保障乃歐盟共同外交及安全政策之一環。鑑於某些人權問題，例如種族歧視、種族隔離、滅絕種族等政策或操作，往往會引起嚴重種族衝突，危及族群和諧關係，及區域和平與安全。例如一九九〇年代，前南斯拉夫及盧安達（Rwanda）內部衝突，對歐洲及非洲區域安全及和平，皆有衝擊。所以人權條款之設計，用以落實目標國之人權保障，在廣義範圍，也有促進區域和平、安全之目標。歐盟將之稱為「和平建構」（peace-building），或「衝突預防」（conflict prevention）。⁸⁰ 柯多努協定第十一條第二項規定，和平建構及衝突預防政策是用以促進社會不同族群在政治、經濟、社會及文化機會之和諧關係；促進民主合法性及治理有效性，在不同利益團體間建

⁷⁹ 例如柯多努協定第八、九（4）、九十六、九十七條等規定。

⁸⁰ COM (2001) 211, “Communication on Conflict Prevention,” 11 April 2001; 以及柯多努協定第十一條。

立更有效率之機制等。該等政策之具體措施包括鼓勵透過談判、諮商、仲裁等方式以分配稀有自然資源；重組戰鬥團體人員；適當限制軍火交易及軍事預算等。所以，歐盟人權條款在對外貿易、發展政策、共同外交及安全政策之搭配下，對區域及國際安全與和平之促進，也有一定之貢獻，理想崇高，值得肯定。

歐盟透過人權條款對開發中國家人權保障之普遍關切及堅定支持，搭配經貿優惠與金融、技術援助，得以滿足開發中國家經濟發展與人權基礎建設之部分需求。歐盟經貿優惠措施及援助，已加強與人權、勞工、社會條件等搭配使用，以促進受惠國家政經、社會結構改革，朝向市場經濟、政治民主、社會多元等方向發展。例如何多努協定第三十三(4)條規定，市場經濟的基礎，必須包括競爭政策、消費者政策、經濟規劃政策在內之法律設施及法制環境之支持。⁸¹ 人權條款假以時日，積漸所至，諒對開發中國家之人權保障、民主現代化，以及國際關係產生一些影響。在經濟全球化趨勢下，國際經濟新秩序的建立及 WTO 規則之新發展，無疑地也會有人權條件之客觀需求與必要內涵 (Lamy, 1999: 1-4)。

⁸¹ 英文內容是：“Article 33(4) Institutional development and capacity building: Cooperation shall also assist to restore and/or enhance critical public sector capacity and to support institutions needed to underpin a market economy, especially support for:

- (a) developing legal and regulatory capabilities needed to cope with the operation of a market economy, including competition policy and consumer policy;
- (b) improving capacity to analyze, plan, formulate and implement policies, in particular in the economic, social, environmental, research, science and technology and innovation fields;
- (c) modernizing, strengthening and reforming financial and monetary institutions and improving procedures.”

伍、歐盟人權條款在 WTO 之發展與挑戰

一、貿易與人權在 WTO 之發展現況

歐盟是世界貿易組織 (World Trade Organization, 簡稱 WTO) 會員, 歐盟人權條款之政策與運作, 因此與 WTO 貿易與人權議題之發展有所關聯。GATT 於戰後似乎已注意到貿易與人權存有某些關聯性。原來為成立國際貿易組織 (International Trade Organization) 之哈瓦那憲章第七條規定各國對於公平的勞工標準具有共同利益。不公平勞工條件會對國際貿易產生障礙。因此, 各國應採取適當措施, 減少此種狀況之發生, 並應改善工資及工作環境。⁸²

第七條規定事後並未在 GATT 出現, 惟 GATT 第二十條(e)款就監獄勞工產品 (products of prison labour) 規定會員得採取限制措施。這是與人權最直接關聯之條款, 也被某些國家使用, 用以採取貿易限制措施 (焦興鎧, 1996: 194-196; The World Bank, 1995: 78, 79)。然而, 第二十條是否得做為 WTO 發展與貿易相關人權規範, 則存有較大爭議。法理上, 第二十條乃例外規定, 在適用及解釋上必須從嚴, 以免形成變相保護主義, 影響 WTO 正常功能。另外, 在欠缺 WTO 貿易相關人權標準或規則情況下, 第二十條之使用往往涉及會員法律領域外適用及 WTO 管轄權之國際法問題, 容易引起貿易爭端 (Bartels, 2002: 355-358)。

GATT 第二十一條(c)款規定, 本協定不得被解釋為, 「阻止任一締約國, 依聯合國憲章維持國際和平及安全之義務, 而採取之行動。」⁸³ 例如一九九一年聯合國決議對伊拉克實施強制性經濟制裁

⁸² *Havana Charter for an International Trade Organization*, UN Conference on Trade and Employment, ch. II, U.N. Doc. E/CONF. 2/78 (1948).

⁸³ 英文原文是: "Nothing in this Agreement shall be construed: (c) to prevent any contracting party from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security."

(economic sanction)；事後聯合國也先後通過對斐濟 (Fiji)、塞維亞 (Serbia)、及蒙特內哥羅 (Montenegro) 等國實施強制性制裁。這些制裁措施乃為了預防種族屠殺、宗教及武裝衝突等人權保障之目標。⁸⁴

歐盟與洛梅公約 ACP 國家於一九八二年決議對南非經濟制裁，以強迫南非放棄種族歧視及種族隔離政策。一九八二年四月，歐盟依據聯合國安全理事會第五二號決議 (the Falkland/Malvinas issue) 不定期停止來自阿根廷之進口，作為對阿根廷入侵福克蘭島之報復。一九九一年十一月歐盟針對前南斯拉夫撤銷對其產品之 GSP 待遇；中止雙邊貿易協定，以促進該國分裂後之地區和平，避免種族屠殺。⁸⁵ GATT/WTO 協定針對重大人權侵犯事件，會員得依據聯合國決議或依據 GATT 第二十一(b)款第三段「其他國際關係緊張情勢」(other emergencies in international relations)，對人權侵犯國家採取貿易限制，甚至經濟制裁或貿易禁運等措施。所以，GATT/WTO 雖係經貿政策性質，惟部分條款仍與人權議題相關，富有高度政治性質 (黃立，1991: 247-248; Matsushita, Schoenbaum & Mavroidis, 2003: 65)。

人權乃關於一國政府與個人間之法律關係，WTO 則為政府間之關係。個人目前仍不是 WTO 之主體，人權保障似乎無法透過 WTO 解決。另外，人權已有大量專門性國際人權組織及協定，WTO 也無意就人權領域發展為決策中心。WTO 針對貿易以外專業事項，例如公共健康等相關問題，一般皆為參考世界衛生組織 (World Health Organization，簡稱 WHO) 等專業性、功能性國際組織之意見。在二〇〇一年多哈部長會議，WTO 對於人權與貿易議題之推動因此略嫌消極 (Marceau, 2002: 791-805; Petersmann, 2001: 4-6)。

⁸⁴ WTO, *Analytical Index: Guide to GATT Law and Practice*, Vol. 1, 1995, p. 605.

⁸⁵ *Ibid.*, pp. 603-604.

WTO 保守立場之傾向，也受到會員國針對人權與貿易議題仍未達成共識之影響。以美國為首之已開發國家強力主張將人權或社會條款納入 WTO 規範，其主要理由包括：

- (1) 公平競爭平台 (fair level playing field) 已開發國家人權及勞工標準較高，提高了生產成本及產品價格；開發中國家較低標準，相對取得不公平競爭利益，對已開發國家廠商並不公平。
- (2) 社會傾銷 (social dumping) 問題。低價格產品如因出口國較低之人權或社會標準而大量進口，而無法有效規範，將對進口國產業及就業產生負面影響，形成所謂社會傾銷 (Leary, 1996: 183)。
- (3) 劣幣逐良幣 (the race to the bottom) 問題。高標準國家如果為了取得公平競爭機會而降低標準，將產生「劣幣逐良幣」之負面效果；如果仍維持高標準，對本國廠商無異形成「逆歧視」(reverse discrimination) 待遇，產生內部壓力 (洪德欽，2002b: 206; Jackson, 2000: 452)。
- (4) 時空環境之變遷與需求，人權已形成普世理念，各國針對「核心勞工標準」(core labor standard) 漸有共識。人權理念與 WTO 提高各國生活水準及社會福祉目標亦有共通之處。GATT 第二十、二十一條亦有相關規定，並非毫無依據或先例。在後冷戰時期，WTO 將人權與貿易問題納入規範之時機似已成熟，以反映大時代環境之變遷與需要 (Addo, 2002: 31)。

開發中國家對現階段在 WTO 將人權與貿易相結合，普遍存有疑慮，主要理由包括：

- (1) 關於不公平競爭問題，低工資乃開發中國家比較利益之一環，源自充沛人力資源。開發中國家低價格產品與人權或社會標準，並無完全之因果關係。低工資、低價格因此不得視為不公平競爭，否則不符合市場經濟建構之國際貿易原理，尤其比較利益原則及要素稟賦理論 (Gallagher, 2002: 79)。
- (2) 社會傾銷問題，源自低工資之低價格產品之進口不得視為社會傾銷。社會傾銷不符合邏輯論證，否則對於源自資本或技術密集之已開發國家產品，無異也得視為「資本傾銷」、「技術傾銷」(Anderson, 1996: 450, 451)。
- (3) 劣幣逐良幣問題，人權或社會標準之調整，乃一國內政問題，同時反映一國政經、社會發展條件。事實上，人權及環保高漲時代，高標準人權已形成一項新的比較利益因素，這也是環保、綠色標章受到重視之原因。各國也有一股「法規性競爭」(regulatory competition) 之趨勢，以創造良好經營環境 (Charny, 2001: 326-327; Stephan, 2000: 170-174)。劣幣逐良幣之論證與事實不相符合。
- (4) WTO 角色問題，GATT/WTO 實踐顯示，GATT 第二十條在很多情況，不當地被使用為保護主義政策工具。另外，WTO 協定及附件協定，範圍廣泛，涵蓋多項議題，WTO 及會員宜務實地加強這些協定之適用，以提高規範效力，發揮 WTO 功能。WTO 針對人權與貿易議題目前仍宜止於問題性質之界定、概念澄清、共識建立、資訊交換等預備工作 (Lim, 2001: 278-280)。

二、WTO 規則挑戰與歐盟責任

人權條款在 WTO 之發展除了涉及會員國之爭議外，對於 WTO 規則也形成嚴峻挑戰，尤其不歧視原則及國民待遇原則

(Jackson, 2002: 106-108)。人權與 WTO 皆以不歧視為主要內涵。聯合國憲章人權理念是禁止各國因種族、性別、宗教、語文、區域等差異性而採取不同待遇。WTO 規定各國在貿易優惠及貿易限制兩方面皆採取不歧視原則；藉由排除各國歧視待遇，促進世界貿易擴張。GATT/WTO 實踐上，所謂歧視乃指「在相同條件下，給予不同待遇；或在不同條件下，給予相同待遇。」⁸⁶

人權與貿易不歧視原則，其精神是共通的；然而，兩者在適用對象是不同的，人權對象是人，WTO 對象是政府。人權條款如果納入 WTO 規範，WTO 不歧視原則是否得適用於該領域，例如一國給與他國任何人權優惠，免簽證或居留權等，是否如同 GATT 第一條最惠國待遇條款，自動、立即且無條件及於所有 WTO 會員國民。另外，一國如果採取人權限制措施，是否需遵守 GATT 第十三條不歧視原則規定；或得選擇性針對特定對象國家之國民加以適用，形成所謂雙重或多重標準 (Jackson, 2000: 189, 413, 423)。

在國民待遇方面，WTO 甲國國民進入乙國之後，是否如同 GATT 第三條，由乙國給予國民待遇，包括醫療、教育、工作、福利等經濟權及社會權，甚至選舉、被選舉權之公民及政治權利。國際體系目前仍維持在主權國家架構下，WTO 不歧視理念延伸到人權領域似乎仍有困難，尤其在前蘇聯解體後引發之移民及難民潮、加上二〇〇一年九一一事件後，歐美已加強移民及邊境管制。⁸⁷

人權條款將來如果納入 WTO 體系，可能就特定議題，選擇性加以規範，例如核心勞工標準、或基本人權保障等。這些與貿易相

⁸⁶ 洪德欽 (2002b: 138)；評論另見 Ustor (1970: 221-222)。另外，歐盟反歧視政策詳見 Bell (2002)。

⁸⁷ Seville European Council, "Presidency Conclusions: Asylum and Immigration," Bull. EU 6-2002, point I.9.26-29. 評論參閱 Bassiouni (2002: 83-103); Ignatieff (2001: 114-116)。

關人權或社會條款，納入 WTO 之方式包括：(1) WTO 修改相關法規，例如在 GATT 第二十條增訂人權條款；(2) WTO 相關協定增訂人權條款，或與 GSP「授權條款」搭配使用；(3) WTO 增訂新的「與貿易相關人權協定」，做完整規定；(4) WTO 與其他國際人權組織或聯合國合作，將國際人權公約或標準納為 WTO 協定附件或類推適用；及 (5) WTO 訂定「自願性」人權協定，對採取協定人權標準之會員，給與人權標章認證，開發中國家另外給予貿易優惠措施。

人權條款如果正式納入 WTO 體系，將來適用上如何防止被濫用成為一種具有扭曲作用之貿易政策工具，或被用以提高對外經貿談判地位，也值得注意 (Alston, 1996: 87-89)。會員依據人權條款採取貿易限制措施，在程序上應事先通知 WTO 人權相關委員會，並與對象國家諮商。臨時措施之採用，限於緊急情況或依 WTO 決議，並應有期間限制。在爭端解決程序，雙方應先經諮商。在實體方面，進口國家應遵守不歧視原則，不得選擇性針對單一或少數國家適用 (Hamm, 2001: 1017, 1018)。在舉證責任方面，應規定由採取限制措施之進口國負責出口國違反人權之舉證責任，排除 WTO「表面證據」(*prima facie*) 案件原則之適用。在 WTO 爭端解決程序，對於不成立案件，應給予出口國適當補償。WTO 甚至可以規定人權條款案件之申請，必須同時由原告會員繳納一筆定金，於案件不成立時用以補償被告會員之損失。⁸⁸

此一論證之法理基礎乃英美法之「衡平原則」(*equity*) 及「完全清白」(*clean hands*) 原則，期使進口國善盡調查責任，並排拒本國利益團體之保護壓力。GATT 第六條與第十六條、及 WTO 爭端解決體系，目前針對採取反傾銷或平衡稅之會員國，以及提起控訴之原告會員，並無要求「完全清白」條件，亦即證明本國廠商並無

⁸⁸ 洪德欽(2002b: 417-419)，評論另見 Pauwelyn (1998: 232-258)。

類似傾銷或補貼之行為。然而，這些傾銷或補貼行為事實上也發生於已開發國家；人權侵犯亦是如是。GATT/WTO 未採取「完全清白」法理，此亦為傾銷措施及案件，日益增加原因之一。所以人權爭端由原告承擔舉證責任，提出對方應對法律上負責之事實 (causes of action)，較合乎「衡平原則」法理 (呂光、楊楨編著，1981: 260; 楊青，1997: 46-47; Dommen, 2002: 45-49)。

WTO 於二〇〇一年十一月展開「多哈發展回合」多邊貿易談判。多邊貿易談判乃 WTO 「立法性會議」場合，對於 WTO 新規則之發展有重大影響。GATT/WTO 談判以往向由美國所主導 (Hoekman & Kosteci, 2001: 449, 452)。WTO 本次談判宜注意各方利益之均衡及代表性，開發中國家針對人權議題之談判也不宜畏懼，宜積極參與談判，從本身利益，提列政策立場，改變過去消極參與，被動防衛，使人權條款之性質能更明確，將來規則能充分反映開發中國家觀點。開發中國家也得從規則接受者，轉變成為規則參與者或規則倡議者 (Cheng, 1997: 681, 687)。

WTO 人權條款正式出現前，與貿易結合之人權條款仍有一些替代方案，歐盟人權條款即是最佳例證。人權條款替代方案包括單邊、雙邊、區域、多邊、及國際人權標準與貿易優惠及制裁措施之結合使用。單邊方式乃一國片面提供貿易優惠，以鼓勵他國人權發展。雙邊方式乃在雙邊協定，安排人權條款，包括貿易優惠正面措施，及中止協定之負面措施。區域方式乃區域組織或地理區域數個國家，共同制訂區域性人權標準，促進區域性人權普及化及標準化。多邊方式乃集團國家與集團國家透過協定，安排人權、貿易及發展條款等，以促進人權與貿易發展，例如洛梅公約與柯多努協定。國際方式則由國際人權組織或聯合國訂定基本人權標準，共同遵守。

歐盟在 WTO 成立後之內建談判議程，針對農業議題，已提出

「非貿易關懷」(non-trade concerns)、「環境權」、「動物權」等政策主張，頗富創意與前瞻性。⁸⁹ 歐盟基於本身人權條款發展經驗，對人權與貿易或發展議題，似可大膽地開闢新思維、提列新建議，透過 WTO 或其他國際組織，發展新的國際規則，諒對 WTO 民主治理、人權普世化及各國人民生活福祉之提昇等目標，皆會有所貢獻 (Weiler, 1999: 13; Petersmann, 2002: 629-632)。

陸、結論

歐盟人權條款之實踐乃一動態發展過程，受到歐洲及國際客觀大環境之影響，反映歐盟人權政策之發展與變遷，並與貿易、發展、共同外交與安全政策產生密切互動關係。一九九〇年代以後，人權條款已系統性引介於歐盟對外貿易或發展協定，形成協定之必要條件。人權條款之政策工具包括貿易優惠與發展援助等正面措施；及中止條款與撤回優惠等負面措施。人權條款本質上仍屬於協助第三國人權保障之政策，所以歐盟提供鉅額援助計畫，形成目前世界最大對外援助資金來源單位。歐洲法院在實踐上也確認人權條款之合法性。所以，人權條款在歐盟內部已形成共識，在對外協定之運作，不但不可分割而且屬於必要。

人權條款在歐盟實踐，具體顯示下列意義：(1) 歐盟條約、歐體條約、阿姆斯特丹條約及尼斯條約皆已就人權及發展、人權與第三國財經、合作關係等加以規定，人權條款具有憲法性法律基礎，較為明確穩定；(2) 人權條款在一九九〇年代以後，普遍規定於歐盟對外協定，屬於必要條件，代表歐盟對外政策之重大轉變，以及

⁸⁹ WTO, "Preparations for the 1999 Ministerial Conference: EC Approach on Agriculture," WT/GC/W/273, 27 July 1999, pp. 1-3; "Animal Welfare and Trade in Agriculture," G/AG/NG/W/19, 28 June 2000; "EU: Comprehensive Negotiating Proposal," G/AG/NG/W/90, 14 December 2000.

推動人權導向之發展及貿易政策之強烈決心，也是歐盟實力逐漸壯大之具體反映及信心建立；(3) 人權條款規定之目標、原則、條件、實踐策略及程序、評估方法、爭端解決等項目皆非常具體明確。人權條款採取正面及負面措施兩種方式，另有諮商程序安排，使操作更加務實可行；(4) 人權條款在歐盟編列鉅額援助計畫下，已受到廣泛重視，有利歐盟人權理念之對外延伸，擴大歐盟國際影響力；(5) 人權保障乃中、東歐國家及其他歐洲國家申請加入歐盟之必要條件。人權條款將隨著歐盟擴大，產生外溢效果，使歐盟人權理念逐漸「歐洲化」；以及 (6) 人權條款本質上以協助中、東歐國家政經改革、開發中國家人權保障，藉以提高歐盟發展及對外援助之效率等為目標。在諮商條款搭配下，歐盟得避免直接干預他國內政，因此成為國際關係南北合作之一種創新模式。

歐盟人權條款之規定與實踐，理想崇高務實，目標明確可行，值得喝采。人權條款已有效與歐盟發展、貿易政策結合，搭配共同外交及安全政策；歐盟以人權為導向，以貿易與發展為中心，以援助及制裁為後盾，形成了一種有別於傳統「權力政治」之對外政策。此一「人權導向」對外政策，實可視為歐盟對外經貿關係之一大特徵，期冀對歐盟及第三國創造「雙贏」效果。人權保障因此已從國內法發展為超國家法律及國際規範；從國際干預概念進而強調國家義務與國際合作。另外，貿易與發展政策並非僅限於現實外交的政策工具，也得成為推動全球人權保障之配套措施。人權條款因此有助於歐盟人權理念之普及化；並提供歐盟一項絕妙機會，透過 WTO 或其他國際人權組織，發展具有歐盟特色之國際規則，建立歐盟柔性領導地位，對人類福祉及文明進化有所貢獻。

參考文獻

- 王玉葉 (2002)。歐洲法院與人權保護，翁岳生教授祝壽論文編輯委員會，《當代公法新論(下)》，頁 1013-1041。台北：元照。
- 王泰銓 (1997)。《歐洲共同體法總論》。台北：三民。
- 丘宏達 (1995)。《現代國際法》。台北：三民。
- 丘宏達 (編輯)，陳純一 (助編) (1996)。《現代國際法參考文件》。台北：三民。
- 行政院研考會 (2002)。《人權立國與人權保障的基礎建設》。台北：行政院研考會。
- 呂光、楊楨 (編著) (1981)。《英美契約概論》。台北：天工。
- 李孟玠 (1998)。論世界人權宣言之基本性質與法律效力，《中正大學法學集刊》，1：333-361。
- 李震山 (2000)。《人性尊嚴與人權保障》。台北：元照。
- 李鴻禧 (1985)。《憲法與人權》。國立台灣大學法學叢書 (39)。
- 俞寬賜 (2000)。《國際法新論》。台北：啟英。
- 施啟揚 (1977)。國際法上歐洲人權保護制度，《憲政時代》，2, 4: 17-21。
- 洪德欽 (2002a)。歐洲聯盟法—超國家法律之發展與創新，翁岳生教授祝壽論文編輯委員會，《當代公法新論(下)》，頁 977-1012。台北：元照。
- 洪德欽 (2002b)。《WTO 法律與政策專題研究》。台北：學林。
- 孫哲 (1995)。《新人權論》。台北：五南。
- 翁岳生 (1994)。《法治國家之行政與司法》。台北：月旦。
- 張佛泉 (1973)。《無法出讓的權利》。台北：大林文庫。
- 張佛泉 (1993)。《自由與人權》。台北：商務。
- 張亞中 (1998)。《歐洲統合：政府間主義與超國家主義的互動》。台北：揚智。
- 張亞中 (2001)。全球治理：主體與權力的解析，《問題與研究》，40, 4：1-24。
- 許宗力 (2003)。基本權利對國家權力的拘束，《月旦法學教室》，7: 87-94。
- 陳秀容 (1995)。第三世界人權觀念的探討：1986 年聯合國「發展權宣言」的初步分析，張福建、蘇文流 (主編)，《民主理論：古典與現代》，頁 301-333。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。

- 陳隆志 (1998)。世界人權宣言五十週年的回顧與前瞻，〈《新世紀智庫論壇》〉，4: 4-8。
- 陳隆志 (1999)。《當代國際法引論》。台北：元照。
- 陳隆志 洪茂雄 (2001)。《歐洲聯盟人權外交執行方式及其成效之探討——兼論對台灣人權外交的啟示》。台北：行政院外交部。
- 傅崑成 (2001)。國際人權在中華民國法律架構內的適用，中國人權協會 (編)，《人權法典》，頁 XIII-XV。台北：遠流。
- 焦興鎧 (1996)。中共監獄勞工產品輸美所引起爭議之探討 (1990-1994)，裘兆琳 (主編)，《中美關係專題研究：1992-1994》，頁 167-205。台北：中央研究院歐美研究所。
- 黃立 (1991)。《關稅貿易總協定論》。台北：黎明。
- 黃坤錦 (1980)。《人權概論》。台北：嵩山。
- 黃默 (1976)。當代人權與基本自由理論初探，〈《思與言》〉，14, 4: 12-14。
- 黃默 (1978)。談政治現代化與人權保障，〈《中國論壇》〉，5, 10: 12-13。
- 黃默 (1999)。聯合國人權教育的十年與台灣人權教育現況及展望，〈《月旦法學》〉，44: 67-76。
- 楊青 (1997)。論世貿組織中的社會條款問題，〈《國際貿易問題》〉，10: 41-48。
- 廖福特 (2001)。人權宣言？人權法典？——「歐洲聯盟基本權利憲章」之分析，〈《歐美研究》〉，31, 4: 689-751。
- 鄧衍森 (1998)。從國際人權法論健康權之法理基礎與實踐方式，〈《東吳大學法律學報》〉，11, 1: 55-72。
- 顏厥安 (2002)。人權與國民主權——論 Habermas 的權利體系，翁岳生教授祝壽論文編輯委員會，〈《當代公法新論 (上)》〉。台北：元照。
- 羅昌發 (1996)。《國際貿易法》。台北：月旦。
- 蘇俊雄 (1991)。人權運動與人權組織之法律觀，〈《台大法學論叢》〉，20, 2: 45-61。
- Addo, K. (2002). The correlation between labour standards and international trade: Which way forward? *Journal of World Trade*, 36, 2: 285-303.
- Alston, P. (1996). Labour rights provisions in U.S. Trade Law: Aggressive Unilateralism? In L. A. Compa & S. F. Diamond (Eds.), *Human rights, labor rights, and international trade* (pp.

- 71-95). Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Anderson, K. (1996). The intrusion of environmental and labour standards into trade policy. In W. Martin & L. A. Winters (Eds.), *The Uruguay Round and the developing countries* (pp. 435-462). Cambridge: Cambridge University Press.
- Archer, R. (2002). Trends in human rights. *International symposium on human rights in Taiwan*. Taipei, Taiwan.
- Arts, K. (1999). Development cooperation and human rights: Turbulent times for EU policy. In M. Lister (Ed.), *New perspectives on European Union Development Cooperation* (pp. 7-27). Boulder, CO: Westview.
- Baehr, P. R. (1999). *Human rights: University in practice*. London: Macmillan.
- Bandtner, B., & Rosas, A. (1998). Human rights and the external relations of the European Community: An analysis of doctrine and practice. *European Journal of International Law*, 9, 3: 468-490.
- Bandtner, B., & Rosas, A. (1999). Trade preferences and human rights. In P. Alston (Ed.), *The EU and human rights* (pp. 699-722). Oxford: Oxford University Press.
- Bartels, L. (2002). Article XX of GATT and the problem of extra-territorial jurisdiction: The case of trade measures for the protection of human rights. *Journal of World Trade*, 36, 2: 353-408.
- Bassiouni, M. C. (2002). Legal control of international terrorism: A policy-oriented assessment. *Harvard International Law Journal*, 43, 1: 83-103.
- Bell, M. (2002). *Anti-discrimination law and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Bernitz, U., & Bernitz, H. L. (1999). Human rights and European identity: The debate about European citizenship. In P. Alston (Ed.), *The EU and human rights* (pp. 505-527). Oxford: Oxford University Press.
- Berting, J., Baehr, P. R., Burgers, J. H., Flinterman, C., de Klerk, B., van Minnen, C. A., Vanderwal, K., (Eds.) (1990). *Human*

- rights in a pluralist world: Individuals and collectives*. London: Meckler.
- Bethlenhem, D. (1998). International law, European Community law, national law: Three systems in search of a framework. In M. Koskenniemi (Ed.), *International law aspects of the European Union* (pp. 169-196). The Hague, Netherlands: Kluwer Law International.
- Bhagwati, J. N. (1985). *Development and interdependence*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Brownlie, I. (1998). *Principles of Public International Law* (5th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Brownlie, I., & Goodwin-Gill, G. S. (Eds.) (2002). *Basic documents on human rights* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Capotori, F., Hilf, M., Jacobs, F. G., & Jacqué, J. P. (1986). *The European Union Treaty*. Oxford: Clarendon Press.
- Charny, D. (2001). Regulatory competition and the global coordination of labour standards. In D. C. Esty and D. Geradin (Eds.), *Regulatory competition and economic integration: Comparative perspectives* (pp. 311-329). Oxford: Oxford University Press.
- Cheng, B. (1997). *Studies in International Space Law*. Oxford: Clarendon Press.
- Council of Europe (2000). *Human rights in international law* (collected texts, 2nd ed.). Strasbourg, France: Council of Europe.
- Dallen, R. (1990). An overview of European community protection of human rights, with some special reference to the UK. *Common Market Law Review*, 27: 761-790.
- Davis, P. (Ed.) (1998). *Human rights*. London: Routledge.
- De Schoutheete, P. (2002). The European Council. In J. Peterson & S. Michael (Eds.), *The institutions of the European Union* (pp. 21-46). Oxford: Oxford University Press.
- De Waart, P. J. I. M. (1998). Quality of life at the mercy of WTO panels: GATT'S Article XX an empty shell? In F. Weiss, E. Denters & P. De Waart (Eds.), *International Economic Law with a human face* (pp. 109-131). The Hague: Kluwer Law

International.

- Delcourt, C. (2001). The *acquis communautaire*: Has the concept had its day. *Common Market Law Review*, 38, 4: 829-870.
- Dobson, L. (2001). Citizenship, political authority and constitutionalism in the European Union: A normative theoretical approach. *European Integration*, 23, 4: 335-371.
- Dommen, C. (2002). Raising human rights concerns in the World Trade Organization: Actors, processes and possible strategies. *Human Rights Quarterly*, 24, 1: 1-50.
- Douglas-Scott, S. (2002). *Constitutional Law of the European Union*. London: Longman.
- Duquette, E. S. (2001). Human rights in the European Union: Internal versus external objectives. *Cornell International Law Journal*, 34, 2: 363-395.
- Esteban, M. L. F. (1999). *The rule of law in the European Constitution*. The Hague, Netherlands: Kluwer Law International.
- Fields, A. B. (2003). *Rethinking human rights for the new millennium*. New York: Palgrave.
- Fierro, E. (2001). Legal basis and scope of the human rights clauses in EC Bilateral Agreements: Any room for positive interpretation? *European Law Journal*, 7, 1: 41-68.
- Flinterman, C. (1990). Three generations of human rights. In J. Berting, P. R. Baehr, J. H. Burgers, C. Flinterman, B. de Klerk, C. A. van Minnen, K. Vanderwal, (Eds.), *Human rights in a pluralist world: Individuals and collectives*. London: Meckler.
- Forsythe, D. P. (1991). *The internationalization of human rights*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Forsythe, D. P. (2000). *Human rights in international relations*. Cambridge, UK & New York: Cambridge University Press.
- Galenson, W. (1992). 《亞洲新興工業國家的外貿與投資》(*Foreign trade and investment economic development in industrializing Asian countries*), 王慶輝 (譯)。台北：正中。(原作 1985 年出版)
- Gallagher, P. (2002). *Guide to the WTO and developing countries*. London: Kluwer Law International.

- Gilpin, R. (1987). *The political economy of international relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Grabbe, H. (2002). European Union conditionality and the *Acquis Communautaire*. *International Political Science Review*, 23, 3: 249-268.
- Hamm, B. I. (2001). A human rights approach to development. *Human Rights Quarterly*, 23, 4: 1005-1031.
- Hartley, T. C. (1998). *The foundations of European Community Law* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Hoekman, B. M., & Kostecki, M. M. (2001). *The political economy of the world trading system: The WTO and beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Hudec, R. E. (1987). *Development countries in the GATT legal system*. London: Trade Policy Research Centre.
- Ignatieff, M. (2001). The attack on human rights. *Foreign Affairs*, 80, 6: 102-116.
- Jackson, J. H. (1969). *World trade and the law of GATT*. Charlottesville, VA: The Michie Co.
- Jackson, J. H. (2000). *The jurisprudence of GATT and the WTO: Insights on Treaty Law and economic relations*. Cambridge, UK & New York: Cambridge University Press.
- Jackson, J. H. (2002). Perceptions about the WTO trade institutions. *World Trade Review*, 1, 1: 101-114.
- Joerges, C. (2002). The law's problems with the governance of the European market. In C. Joerges & R. Dehousse (Eds.), *Good governance in Europe's integrated market* (pp. 3-31). Oxford: Oxford University Press.
- Kindleberger, C. P. (1962). *Foreign trade and the national economy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Lamy, P. (1999). Economics and human rights. In *Ordre des Avocats*. Retrieved May 5, 2002, from http://europa.eu.int/comm/trade/speeches_articles/spla07_en.htm
- Leary, V. (1996). Workers' rights and international trade: The social clause (GATT, ILO, NAFTA, US Laws). In J. Bhgwati & R. E. Hudec (Eds.), *Fair trade and harmonization, prerequi-*

- sites for free trade?* (Vol. 2) (pp. 177-223). Cambridge, MA: The MIT Press.
- Leebron, D. W. (2002). Symposium: The boundaries of the WTO: Linkages. *American Journal of International Law*, 96, 1: 5-27.
- Lim, H. (2001). Trade and human rights. *Journal of World Trade*, 35, 2: 275-300.
- Lundestad, G. (1999). *East, west, north, south: Major developments in international politics since 1945* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Marceau, G. (2002). WTO dispute settlement and human rights. *European Journal of International Law*, 13, 4: 753-814.
- Matsushita, M., Schoenbaum, T. J., & Mavroidis, P. C. (2003). *The World Trade Organization: Law, practice, and policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Mazey, S. (1996). The development of the European idea: From sectoral integration to political union. In J. Richardson (Ed.), *European Union: Power and policy-making*. London: Routledge.
- McGee, R. W. (1998). Trade embargoes, sanctions and blockades: Some overlooked human rights issues. *Journal of World Trade*, 32, 4: 139-144.
- Megnette, P. (1998). European citizenship from Maastricht to Amsterdam: The narrow path of legitimation. *European Integration*, 21, 1: 37-69.
- Morgenthau, H. J. (1985). *Politics among nations: The struggle for power and peace* (6th ed.). New York: McGraw-Hill.
- Myint, H. (1976). 《發展中國家經濟學》(*The economics of the developing countries*)，吳榮義(譯)，版3。台北：台灣銀行經濟研究室。(原作1964年出版)
- Nascimbene, B. (Ed.) (1996). *Nationality Laws in the European Union*. Milan: Giuffrè.
- Nogueras, D. J. L., & Martinez, L. M. H. (2001). Human rights conditionality in the external trade of the European Union: Legal and legitimacy problems. *Columbia Journal of European Law*, 7, 3: 307-336.

- Nowak, M. (1999). Human rights 'conditionality' in relation to entry to , and full participation in, the EU. In P. Alston (Ed.), *The EU and human rights* (pp. 687-698). Oxford: Oxford University Press.
- OECD (2000). *Development cooperation report* (Table 3.1). Paris: OECD.
- Pauwelyn, J. (1998). Evidence, proof and persuasion in WTO dispute settlement, who bears the burden. *Journal of International Economic Law*, 1, 2: 227-258.
- Pernice, I. (2002). Multilevel constitutionalism in the European Union. *European Law Review*, 27, 5: 511-529.
- Petersmann, E. U. (2001). Human rights and international economic law in the 21st Century. *Journal of International Economic Law*, 4, 1: 3-39.
- Petersmann, E. U. (2002). Time for a United Nations 'Global Compact' for integrating human rights into the law of worldwide organizations: Lessons from European Integration. *European Journal of International Law*, 13, 3: 621-650.
- Rosas, A., & Antola, E. (Eds.) (1995). *A citizens' Europe: In search of a new order*. London: Sage.
- Scholler, H. (2002). 人權之變遷 (*Der wander der Menschenrechte*) , 陳春生 (譯) , 《月旦法學雜誌》 , 80: 143-153。(原作 2002 年出版)
- Show, J. (2000). *Law of the European Union* (3rd ed.). London: Palgrave.
- Smit, H., & Herzog, P. E. (2000). *The Law of the European Community*. Danvers, MA: Lexis Pub.
- Stephan, P. B. (2000). Regulatory cooperation and competition: The search for virtue. In G. A. Bermann, M. Herdegen, & P. L. Lindseth (Eds.), *Transatlantic regulatory cooperation: Legal problems and political prospects* (pp. 170-174). Oxford: Oxford University Press.
- Sunstein, C. R. (1997). *Free markets and social justice*. Oxford: Oxford University Press.
- The World Bank (1995). *World Development Report 1995: Workers in an integrated world*. New York: Oxford University

Press.

- Tridimas, T. (1999). *The general principles of EC Law*. Oxford: Oxford University Press.
- U. N. Development Programme (2000). *Human Development Report 2000*. New York: Oxford University Press.
- Ustor, E. (1970). Most-Favored-Nation Clause. *Yearbook of the International Law Commission*, Document A/CN. 4/228 and Add.1, Vol. II.
- Van Elsuwege, P. (2002). The Baltic States on the road to EU accession: Opportunities and challenges. *European Foreign Affairs Review*, 7, 2 : 171-192.
- Van Reisen, M. (1999). *The north-south policy of the European Union*. Utrecht, Netherlands: International Books.
- Von Bogdandy, A. (2000). The European Union as a human rights organization? Human rights and the core of the European Union. *Common Market Law Review*, 37, 6: 1307-1338.
- Ward, I. (1996). *A critical introduction to European Law*. London: Butterworths.
- Weiler, J. H. H. (1986). Eurocracy and distrust: Some questions concerning the role of the European Court of Justice in the protection of fundamental rights within the legal order of the European Communities. *Washington Law Review*, 61: 1103-1144.
- Weiler, J. H. H. (1999). The function and future of European Law. In V. Heiskanen & K. Kulovesi (Eds.), *Function and future of European Law* (pp. 9-22). Helsinki, Finland: University of Helsinki.
- Weiler, J. H. H., & Halten, U. R. (1996). The autonomy of the community legal order-through the looking glass. *Harvard International Law Journal*, 37, 2: 411-448.
- Weissbrodt, D. (1988). Human rights: An historical perspective. In P. Davis (Ed.), *Human rights* (pp. 1-20). London: Routledge.
- Werts, J. (1992). *The European Council*. Amsterdam: North-Holland.
- Westlake, M. (1995). *The Council of the European Union*. London: Cartermill.
- Williams, A. (2000). Enlargement of the Union and human rights

conditionality: A policy of distinction? *European Law Review*,
25, 6: 601-617.

Winn, N., & Lord, C. (2001). *EU foreign policy beyond the Na-
tion-State*. London: Palgrave.

**The Human Rights Clause in the EU's External
Trade and Development Agreements
—Law and Practice**

Der-Chin Horng

Abstract

This paper provides a detailed analysis of the EU's human rights clause, its external trade and development contexts and its foundation in international and EU law. Since 1992, the EU has included, in all its agreements with third countries, a clause defining respect for human rights and democracy as an 'essential element' of its external relationship. A Council decision of May 1995 spells out the basic modalities of this clause with the aim of ensuring consistency in the text used and its application. The human rights clause is unique to the EU's bilateral agreements, and now applies to over 120 countries. It represents a new model for EU external relations as well as for international cooperation. The EU plays a leading role in the WTO and international economic relations. The human rights clause will have implications for the development of international rules concerning trade-related human rights policy.

Key Words: human rights clause, European Union (EU), development policy, essential element, Cotonou Agreement