

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 東協成立政府間人權委員會之分析

An Analysis of ASEAN Establishing the Intergovernmental Commission
on Human Rights

doi:10.30390/ISC.201612_55(4).0002

問題與研究, 55(4), 2016

Issues & Studies, 55(4), 2016

作者/Author：張子揚(Tzu-Yang Chang)

頁數/Page：35-56

出版日期/Publication Date：2016/12

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201612_55\(4\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201612_55(4).0002)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，
是這篇文章在網路上的唯一識別碼，
用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



東協成立政府間人權委員會之分析*

張子揚

(南華大學國際事務與企業學系副教授)

摘要

東南亞國家協會（東協）於 2009 年成立東協政府間人權委員會，一反其 40 年來對聯合國倡議成立區域人權機制之漠視。究竟東協為何成立區域人權機構？現有的文獻已從理性論和觀念論兩種研究途徑探討過，但其解釋力各有不足。本文仍從理性論的觀點出發，但不同於文獻所強調的東協集體理性，本文強調個別會員國的理性，因為以往文獻在分析層次的選擇上採取了較宏觀的視角，但結果卻是無法完全解釋東權會的成立。本文仍採用理性論的研究途徑，但補充以較微觀的視角，主張東協成立東權會是東協個別會員國基於各自利益的考量、理性選擇的結果。本文運用過程追跡研究法，將東協人權機制的發展史分成三個重要里程碑，以便深入探討個別國家的理性排序和選擇。本文發現從個別國家的理性角度切入，可以具有一致性地解釋東協成立東權會的三大里程碑，即 1993 年東協部長會議宣布考慮建立區域人權機制、2007 年東協憲章納入人權機構、2009 年印菲泰馬四國接受不符其共同立場之東權會章程。

關鍵詞：東南亞國家協會、東協政府間人權委員會、理性論、觀念論、人權

* * *

壹、導論

1968 年起，聯合國人權委員會 (United Nations Commission on Human Rights, UNCHR) 開始倡議在非洲及亞洲建立區域人權機構，非洲迅即回應，但亞洲置之不理。冷戰期間，聯合國僅於 1989 年在亞洲及太平洋經濟社會委員會 (United Nations Economic and Social Commission for the Asia and the Pacific, UNESCAP, 總部設於曼谷) 內設置人權資料保存中心 (Depository Centre)，負責收集、處理、和散發人權資料。^①換言之，聯合國在 1960 年代和 1970 年代期望在各洲成立區域人權委員會，亞洲

* 本文為科技部整合型計畫 (NSC101-2632-H343-001-MY3) 之部分研究成果。

註① “Establishment of a Depository Centre for United Nations Human Rights Materials,” *Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*, <http://ina.bnu.edu.cn/docs/20140414144919714007.pdf>. Accessed on October 12, 2016.

國家卻遲至 1989 年才以搪塞成立上述人權資料中心。

直至 1993 年，聯合國世界人權會議（World Conference on Human Rights）通過「維也納宣言暨行動綱領」（Vienna Declaration and Programme of Action，簡稱維也納宣言）之後，東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN；簡稱東協）六國外長才首度表示東協應考慮建立一個適當的區域人權機制，但其後並無實際行動。最後東協是在 2009 年才根據 2007 年的「東協憲章」（ASEAN Charter）第 14 條而成立「東協政府間人權委員會」（ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, AICHR；簡稱東權會），成為亞洲第一個次區域的人權機構，此舉距聯合國人權委員會最初的倡議已逾 40 年之久。曠日費時的過程，顯示東協對於區域人權機構的設置並不熱中。

對強調尊重各國主權的東協會員國而言，人權屬於內政，不容東協干涉。而東協的合作是以國家為中心，並非以人民為導向，且由於東協的會員國多屬威權政治體制，公民社會發展程度尚淺，因此人權議題在東協議程中，一向只存在於宣示遵守聯合國憲章的象徵性層次。這種重主權、輕人權的情況即使在 2009 年東權會成立後，也並未有顯著的改善。就實務而言，東權會對重大侵犯人權的請願置之不理，導致民間社會和非政府人權組織對東權會多有責難，認為它的功效不彰。^②再就功能而言，根據東權會的「章程」（Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights，簡稱 TOR），東權會的功能主要在於倡議而非保護人權。^③完整的人權機制應包括倡議、保護和促進三個部分，但東協所通過的東權會章程，對東權會的授權著實有限，因而限制了東權會保護和促進人權的功能，其缺點及相關內容參見表 1。

註② “Civil Society Condemns AICHR for Refusing to Meet, Calls for Draft Rules of Procedure to be Made Public and Hold Wider Consultation,” *Forum-Asia*, <http://aprrn.info/civil-society-condemns-aichr-for-refusing-to-meet-calls-for-draft-rules-of-procedure-to-be-made-public-and-hold-wider-consultation/>. Accessed on June 6, 2016; Tess Bacalla, “Gov’t Tells ASEAN Body: Maguindanao Massacre a ‘Domestic Legal Issue’,” *Vera Files*, <http://verafiles.org/govt-tells-asean-body-maguindanao-massacre-a-domestic-legal-issue/>. Accessed on June 6, 2016.

註③ 倡議的內涵包括研究發展策略，研擬東協人權宣言，提升公眾的人權意識，為有效實施國際人權條約義務加強能力建設，鼓勵東協會員國加入和批准國際人權文書，促進東協完全執行人權文書，依東協機構的請求提供人權事務的諮詢和技術服務，與其他東協機構和公民社會團體進行對話和諮詢，就促進和保護人權而與其他國家的、區域的、及國際的機構和實體進行諮詢，為促進和保護人權而從東協國家取得資訊，對東協有興趣的人權事務發展共同的途徑和立場，準備東協人權的專題研究，向東協部長會議提交年度活動報告或其他必要的報告，以及執行任何東協部長會議所指派的任務等。參見 “Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights,” *University of Minnesota Human Rights Library*, <http://hrlibrary.umn.edu/research/Philippines/Terms%20of%20Reference%20for%20the%20ASEAN%20Inter-Governmental%20CHR.pdf>. Accessed on September 17, 2016.

表 1 東權會章程之缺點與內容

缺點	內容
功能有限	東權會缺乏明確的保護授權，實際的功能只限於倡議，本質上為一諮詢機構，無權考慮人權案或到當事國進行調查訪視（章程3、章程4）。
缺獨立性	東權會章程中，既規定委員要向各自的派任國負責（章程5.2），且委員雖有三年任期但派任國又可隨時換人（章程5.6），卻又要求委員公正行事（章程5.7），規定自相矛盾，委員難有獨立性。 ^④
無行動權	東權會於必要時可向東協部長會議提供除了年度活動報告以外的其他報告（章程4.13），但沒有自行採取行動的權力（章程4.14）。
一票否決	東權會採取共識決（章程6.1），使得人權紀錄不佳的會員能夠否決任何對其不利的決定。
人權標準難提升	東權會有責任發展東協人權宣言及設定人權標準（章程4.2），但共識決不利於設定人權高標準，因為會員當中有許多人紀錄不佳的會員。
緩不濟急	章程規定東權會採取循序漸進的途徑（章程2.5），但該途徑對於處理急迫的人權議題，譬如正在進行的大屠殺，緩不濟急。
搪塞國際批評	東權會可以提供東協各部門人權諮詢和技術援助（章程4.7），而侵犯人權的會員國可以向東協要求提供人權教育訓練，用以搪塞國際的人權批評。

資料來源：作者整理。

既然東權會的功能有限，那麼東協究竟為何要成立這個機構？而東協各國本具有多元的價值和不同的國情，對於建立區域人權機構的主張會有不一致的反應自屬難免，它們又是如何達成建立的共識？回顧現有的文獻，大致可以歸納出觀念論（ideation）和理性論（rationality）兩種解釋觀點，但這兩種解釋都各有不足。本文擬從東協個別會員國的個別理性觀點出發，有別於既存文獻中所普遍採用的東協集體理性觀點，以解釋東協為何要成立這個東權會。

以下第貳部分將進行文獻回顧和提出分析方法，然後從第參至第五部分探討東協人權機制發展史上的三個重要里程碑的前因後果，即 1993 年東協部長會議決議考慮建立區域人權機制、2007 年東協憲章納入人權機構、和 2009 年印菲泰馬四國接受不符其共同立場之東權會章程，最後在第陸部分提出本文的結論。

貳、文獻回顧與分析方法

首先將理性論和觀念論兩種觀點做一比較於表 2：

註④ 相較於非洲人權委員會（The African Commission on Human and Peoples' Rights）與美洲人權委員會（The Inter-American Commission on Human Rights）的委員只向自己負責，東權會的委員更顯得缺乏獨立性。詳見“Article 31.2 of African Charter on Human and Peoples' Rights,” *African Commission on Human and Peoples' Rights*, <http://www.achpr.org/instruments/achpr/>. Accessed on September 17, 2016; “Article 2 & 3 of Statute of the Inter-American Commission on Human Rights,” *Inter-American Commission on Human Rights*, <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/statuteiachr.asp>. Accessed on September 17, 2016.

表 2 理性論、觀念論之比較

	理性論	觀念論
定義	理性是行為者追求效用最大化或在有風險時追求期望效用最大化的選項。	行為者之間的認知、規範、信仰和價值決定他們的社會結構，此結構決定他們的身分、利益和行為。 ^⑤
信念	行為者的動機、資訊、能力和對其他行為者的策略預期，會影響行為者的選擇；行為者的信念不是給定的，乃由資訊決定。	行為者的行為受到規範引導且需符合主觀認知，主觀認知取決於行為者對社會關係的判斷。
特色	行為乃根據結果性邏輯，即以最有效率的方法達成目標。 ^⑥	行為乃根據適當性邏輯，即行為遵循與社會身分一致的原則。
學派	理性主義	建構主義
機制	議價 (bargaining)	說服
變數	成本效益	規範傳遞、社會學習
關懷	行為者間的互動、策略、偏好排序	社會互動對偏好和身分形成的角色
局限	非物質因素對行為者的效用難以計算	適當性邏輯無法客觀界定行為者的主觀認知

資料來源：作者整理。^⑦

關於東權會成立的原因，觀念論認為東權會乃是東協愈來愈重視人類福祉與公平正義的產物，而其重視源於東協在社會學習的過程中逐漸接受國際人權規範，並因而改變其信仰和對利益的認知。譬如陳顯麗 (Hsien-Li Tan) 主張，東協在 1997 年 12 月提出的「2020 年東協願景」(ASEAN Vision 2020)，強調要解決貧窮和社會經濟不平等的問題，且要建構一個關懷人民的社會文化共同體 (ASEAN Socio-Cultural Community)，顯示人權已是東協內化的價值，而成立東權會是這種價值的具體反映。^⑧此外，東協峰會於 2003 年發表峇里協定 II (Bali Concord II)，決定邁向建立一個包含安全、經濟、與社會文化等三大支柱的東協共同體 (ASEAN Community)，其中在社會文化共同體方面，本於先前建立關懷社會共同體的願景，繼續倡議提升弱勢者和偏遠地區的生活水準。^⑨這種邁向共同體的區域主義是一種塑造共同想法和規範的過程，

註⑤ Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pp. 43-44.

註⑥ Jack Snyder and Leslie Vinjamuri, "Principled Pragmatism and the Logic of Consequences," *International Theory*, Vol. 4, No. 3 (November 2012), p. 434.

註⑦ Jon Elster, *Nuts and Bolts for the Social Sciences* (New York: Cambridge University Press, 1989), p. 23; James Freaon and Alexander Wendt, "Rationalism and Constructivism: A Skeptical View," in Carlsnaes Walter, Beth A. Simmons and Thomas Risse-Kappen eds., *Handbook of International Relations* (London: Sage, 2002), pp. 53-72; Jack Snyder and Leslie Vinjamuri, "Principled Pragmatism and the Logic of Consequences," p. 434.

註⑧ Hsien-Li Tan, *The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Institutionalising Human Rights in Southeast Asia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), p. 152.

註⑨ "Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II)," *Association of Southeast Asian Nations*, http://asean.org/?static_post=declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii. Accessed on November 8, 2016.

有助於東協化解建立區域人權機制的分歧。^⑩東協在社會學習過程中，受到聯合國人權研討會、世界人權會議、國際人權非政府組織、和東協公民社會團體的教育而被說服，接受了它們傳遞的信仰和價值，進而建立東權會。

然而從三件事來看，觀念論主張建立區域人權機制是一種普遍的秩序和價值規範，而東協將這種規範寫入憲章，顯示東協已將該價值內化，其實與事實不符：其一、東權會章程第 1.4 條規定：「促進區域人權需牢記國家和地區的特殊性且需相互尊重不同的歷史、文化及宗教背景，並考量權利與責任的平衡。」；其二、東權會章程第 2.3 條規定「認識促進和保護人權與基本自由的主要責任在於每一個會員國。」其三、2012 年 11 月通過的「東協人權宣言」(ASEAN Human Rights Declaration) 第 7 條強調：「人權的實踐應根據區域和國家的情況考量，謹記不同的政治、經濟、法律、社會、文化、歷史和宗教背景。」^⑪這三件事均一致地說明東協並不主張各會員國同步實踐共同的人權標準，且與價值規範的普遍化背道而馳。故就結果而言，觀念論難以證明普遍人權的相關價值已被東協內化。

理性論則認為，東權會的成立是東協這個集體遭受內部和外部壓力所致。^⑫外部壓力是指由於東協成員緬甸迫害人權，成為國際社會眾矢之的，而東協連帶蒙羞，被迫必須回應，否則東協會被國際社會看輕。如同哈克 (Jürgen Haacke) 主張，緬甸是東協所有會員國中，被國際社會公認為人權紀錄最差的國家，緬甸的人權情況已與東協整體的人權情況和東協的形象產生關聯性，並且又有歐美對緬甸加諸的制裁，形成東協推動改善區域人權的外部動力。^⑬內部壓力是指民主化的潮流使東協各國的公民社會成長，迫使東協必須改弦更張方能因應新的政治社會情勢，否則無法發揮功用，因而在東協人權較佳的會員國的推動下，東協同意成立東權會。^⑭

在解釋東權會的成立上，理性論的弱點有三：其一、它強調東協是受到外部壓力而改變原先對區域人權機制的立場，但它未說明為何東協是選擇討好外部壓力而不是選擇更團結一致對外，且未說明聯合國的壓力為何在過去長期間沒有發生作用；^⑮其二、人權一貫屬於東協各國的內政，不容東協干涉，東協的合作是以國家為中心，以「東協方式」(The ASEAN Way) 為原則，所以內部壓力的說法，並未說明部分支持建立區域人權機構的東協會員國是如何導致其他原本不支持的會員國轉向支持；其三、

註⑩ Hsien-Li Tan, *The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Right: Institutionalising Human Rights in Southeast Asia*, p. 170.

註⑪ "ASEAN Human Rights Declaration," *ASEAN*, <http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/asean-human-rights-declaration>. Accessed on June 6, 2016.

註⑫ Stephen McCarthy, "Chartering a New Direction? Burma and the Evolution of Human Rights in ASEAN," *Asian Affairs*, Vol. 36, No. 3 (November 2009), p. 158.

註⑬ Jürgen Haacke, "ASEAN and Political Change in Myanmar: Towards a Regional Initiative?," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 30, No. 3 (2008), p. 373.

註⑭ James Munro, "The Relationship between the Origins and Regime Design of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)," *The International Journal of Human Rights*, Vol. 15, No. 8 (Winter 2011/12), p. 1187.

註⑮ Hiro Katsumata, "ASEAN and Human Rights: Resisting Western Pressure or Emulating the West," *The Pacific Review*, Vol. 22, No. 5 (2009), p. 620.

東協並非以人民為導向，公民社會在東協各國的發展程度不一，人權議題在東協議程中，一向只存在於堅守聯合國憲章層次的象徵性地位，所以內部壓力的解釋，也並未說明公民社會如何促成東協建立區域人權機制。

本文認為，以往文獻採用理性論企圖解釋東權會的成立，如上所述有一些難以解釋的弱點，原因在於它強調東協的集體理性，卻忽略了東協會員國的個別理性，亦即在分析層次的選擇上採取了較宏觀的視角，但結果卻是無法完全解釋東權會的成立。本文仍採用理性論的研究途徑，但改採較微觀的視角。本文假設：東協成立東權會是東協個別會員國基於各自利益的考量，理性選擇的結果。為驗證此項假設，本文採用過程追跡法（process tracing），它是「一種分析工具用於從診斷證據的碎片中（亦即從一個事件或現象發生過程的一個片斷中）做出描述性和解釋性的推論」；診斷證據（diagnostic evidence）的發現需要靠先前知識（prior knowledge），而先前知識包括「概念架構」、「重複發生的實證常態」、「可以連結那些常態成爲一組洞見的描述性理論」、及「可以解釋那些常態爲何發生的解釋性模型」。¹⁶本文將就東協從延宕到接受區域人權機構建置的過程，從中找出三個重要里程碑作爲三個重要片斷（如下參、肆、伍所述），運用過程追跡法加以分析。

參、東協部長會議決議考慮建立區域人權機制

冷戰時期，東協各國對聯合國建議建立區域人權機構的搪塞與冷漠反應，可以從個體的理性得到解釋。首先，就外部因素而言，東協成立時的國際社會結構爲東西冷戰所形成的兩極體系，國際社會的主流觀念是現實主義，認爲天賦人權是神話，人權是權力的附屬品，人權是強國干涉弱國的手段，也是列強建立遊戲規則、傳播意識形態和政治議程、維持現狀、或道德領導的工具，人權的本身並非目的。¹⁷而當時兩極強權之一的美國，並不關切東協是否重視人權，只在乎東協是否站在反共陣營內並能協助美國實行圍堵政策。聯合國身爲推動建立區域人權機制的主要行爲者，在兩極體系中，爲避免推動區域人權機制泛政治化，僅採用舉辦研討會的方式推動，亦即以傳遞觀念的說服方式爲推動的主要形式。因此東協各國並未遭遇推動建立區域人權機制的

外部壓力。

其次，就內部因素而言，東協會員國中也缺乏區域人權機制的推動者，因爲東協創始五國印尼、菲律賓、泰國、馬來西亞和新加坡以及 1984 年加入的汶萊均爲獨裁或

註¹⁶ David Collier, "Understanding Process Tracing," *PS: Political Science and Politics*, Vol. 44, No. 4 (2011), p. 824.

註¹⁷ Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5th edition (New York: Alfred A. Knopf, 1978); Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979); John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2001); Oona A. Hathaway, "Why Do Countries Commit to Human Rights Treaties?," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 51, No. 4 (August 2007), pp. 588-621.

威權統治，執政者為了鞏固其統治權，視限制人民的政治權利為必要的手段。例如印尼的蘇哈托（Suharto）以建立「新秩序」（New Order）為名實行獨裁；菲律賓的馬可仕（Ferdinand Marcos）以打擊共產主義和伊斯蘭叛亂為由宣布戒嚴，延長總統任期，並進一步以建立「新社會」（New Society）為名，營造其獨裁統治的合法性。此外，泰國的軍事統治、馬來西亞和新加坡的一黨獨大，也均使人權不敵執政者對鞏固統治權的重視。威權統治亦導致在東協會員國中，公民社會無法興起，自然也無法對建立區域人權機制的議題置喙。東協各國在缺乏同儕壓力和公民社會壓力的情況下，自然也沒有必要考慮區域人權機制的建立。

上述東協各國個體的理性亦符合東協集體的理性，因為東協的合作方式，學者通稱為「東協方式」，其內涵至少包括「不干涉他國內政、安靜外交、不使用武力、與共識決」等原則，¹⁸這些原則彰顯了個別主義和淡化了集體主義，使得東協呈現一種鬆散的治理結構。而東協成立的目的是為了促進會員國的經濟繁榮與社會穩定，方法是創造一個和平穩定的環境，讓會員國可以專心從事國家建設與經濟發展。東協的本質是國家中心的區域組織，是為彰顯主權的機構，並且隱含有防止主權受到共產革命輸出侵害的意義。區域人權機構的籌設，並非國家中心主義的當務之急，且反而可能會對主權造成衝擊，因而受到東協漠視。在上述體系、原則、主義、議題均不利於推動人權的情況下，東協各國自然沒有必要考慮區域人權機構的建立。

上述情況在冷戰結束後有了變化，東協六國外長在 1993 年 7 月第 26 屆東協部長會議發表聯合公報，其中第 18 條指出，東協「應考慮建立一個適當的區域人權機制，以支持維也納宣言暨行動綱領」。¹⁹這是東協對於是否建立區域人權機制，首度表達比較肯定的立場，可視為東協人權發展史上的第一個里程碑，因為考慮區域人權機制的建立就有削弱國家中心主義的意涵。

這項轉變的發生頗為突然，因為先前聯合國曾在東南亞舉辦倡議成立區域人權機制的研討會，包括 1990 年 1 月於馬尼拉（Manila）與 1993 年 1 月於雅加達（Jakarta）分別舉行，這兩次研討會的議程均為探討如何建立一個類似歐洲、美洲或非洲的區域人權機構，而當時與會的亞洲各國所做的結論卻是：增進亞洲國家對國際人權標準與程序的認識、增進政府對實踐人權規範的責任與角色的了解、主張區域各國應建立國家人權機構以使各國的人權制度趨近。²⁰這些結論均把促進人權的責任歸給各國，轉移了設立區域人權機制是為了從上而下將人權標準普遍化的焦點。

亞洲國家 1993 年 3 月發表的「亞洲價值」觀（Asian values），則是為因地制宜的

註 18 Hiro Katsumata, "Reconstruction of Diplomatic Norms in Southeast Asia: The Case for Strict Adherence to the 'ASEAN Way'," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 25, No. 1 (April 2003), p. 106.

註 19 "Joint Communique of the Twenty-Sixth ASEAN Ministerial Meeting, July 23-24, 1993, Singapore," *Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism*, http://www.aseanhrmech.org/downloads/1993_Joint_Communique.pdf. Accessed on September 17, 2016.

註 20 "UN Workshops on Regional Arrangement for Human Rights in the Asia-Pacific," *Asia-Pacific Human Rights Information Center*, <http://www.hurights.or.jp/archives/focus/section2/1997/03/un-workshops-on-regional-arrangement-for-human-rights-in-the-asia-pacific.html>. Accessed on September 17, 2016.

人權觀賦予哲學基礎。其經過情形為：亞洲國家根據聯合國大會 1991 年決議，應於 1993 年 6 月在維也納舉行世界人權會議之前，以區域為單位舉行會前會，遂於 1993 年 3 月在曼谷集會，並發表「曼谷宣言」(Bangkok Declaration) 作為會議的結論，其中強調「亞洲價值」觀，具體反映在宣言第 8 條：「認為儘管人權具有普遍性，但應銘記各國和各區域的情況各有特點，並有不同的歷史、文化和宗教背景，應根據國際準則不斷重訂的過程來看待人權。」^①換言之，東協在維也納世界人權會議之前，還連同其他亞洲國家強調「因地制宜」的人權觀，這與聯合國人權觀強調的人權標準普遍化大相逕庭。

影響東協公開宣示「應考慮建立一個適當的區域人權機制」的原因，根據東協部長會議聯合公報所述，是為了「支持」維也納世界人權會議以共識決通過的「維也納宣言暨行動綱領」，其中第 1 章第 37 條第 2 項表明：「世界人權會議重申有必要考慮在尚無區域人權安排的地區建立區域和次區域人權安排的可能性，以促進和保護人權」。^②故東協此舉確有可能是受到「維也納宣言暨行動綱領」的影響，但「維也納宣言暨行動綱領」的本質為軟性國際人權法，不具有強制力，且在建立區域人權安排的聲明為「重申有必要考慮其可能性」，用語也十分溫和，所以東協立場的變動，不可能是受此宣言的強制決定。本文主張，東協此舉是會員國個別理性選擇的結果，說明如下。

第一，菲律賓和印尼的推動：亞洲價值觀強調的因地制宜人權與世界人權宣言強調的普遍人權並不相容，亞洲價值觀的主張使得亞洲與國際社會在人權意識形態上分裂，參加維也納世界人權會議的歐美國家旨在深化普遍人權觀，故反應強烈，尤以美國為甚，美國國務卿克里斯多福 (Warren Christopher) 在維也納世界人權會議上提出反對亞洲價值觀，表示「絕不讓文化相對主義成為壓迫的藉口」。^③美國雖未進一步揚言制裁，但整體氛圍令亞洲各國難堪。對東協的菲律賓和印尼而言，菲律賓曾先後為美國託管、協防，因此政治經濟社會文化各方面受到美國的影響甚深，在 1986 年民主化後，1987 年就建立菲律賓國家人權委員會 (Philippines Commission on Human Rights)；而印尼在東帝汶 (East Timor) 事件後被聯合國人權委員會於 1993 年 3 月以 1993/97 號決議案譴責，為化解國際壓力，蘇哈托總統隨即於 1993 年 6 月下令成立印尼國家人權委員會 (Human Rights Commission of Indonesia)。這兩個東協國家基於不同原因而成立國家人權委員會，以顯示認同國際社會的普遍人權觀，但它們在 1993 年曼谷會議時，面對絕大多數的亞洲國家贊成亞洲價值觀，選擇了順從多數。然而在維也納世界人權會議時，亞洲價值觀的提出導致亞洲成為抗拒人權進步的象徵。在會議

註① “Report of The Regional Meeting for Asia of The World Conference on Human Rights,” *International Human Rights Lexicon*, <http://www.internationalhumanrightsexicon.org/hrdoc/docs/bangkokdeclaration.pdf>. Accessed on September 17, 2016.

註② “Vienna Declaration and Programme of Action, Adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993,” *United Nations Human Rights Office of High Commissioner*, <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/vienna.aspx>. Accessed on September 17, 2016.

註③ Elaine Sciolino, “U.S. Rejects Notion That Human Rights Vary With Culture,” *The New York Times*, June 15, 1993, p. A1.

結束後，菲律賓和印尼為表明自己是站在普遍人權觀陣營，與一般的亞洲國家不同，乃成為東協建立區域人權機制的主要推動者。

第二，馬新泰三國從不支持轉為假支持：亞洲價值觀是東協的馬來西亞和新加坡所倡議，獲得亞洲各國政府的廣泛支持，在泰國開會時通過。菲律賓和印尼推動東協建立區域人權機制的主張，並未受到亞洲價值觀的倡議國馬來西亞和新加坡及曼谷會議的地主國泰國的支持，但由於菲、印兩國力促區域人權機制的建立對改善東協的整體形象和會員國的個體形象均有利，且對區域人權機制的內容抱持彈性開放的態度，因此經過雙方的妥協，折衷的產物就是「考慮建立」但並不需要真正落實，因而有聯合公報第 18 條表明「應考慮建立一個適當的區域人權機制」，以滿足菲、印的要求，並在第 18 條之前加上兩條：「人權的保護和促進需考量特定的文化社會經濟和政治環境」（第 16 條）以及「在國際社會保護和促進人權應承認尊重國家主權、領土完整、和不干涉內政等原則」（第 17 條），^⑭而這兩條均為亞洲價值觀的主張，以滿足馬、新、泰的立場。其後有兩個例子證明東協的「考慮建立」只是虛晃一招：

其一，1993 年 9 月「東協國家議會大會」（ASEAN Inter-Parliamentary Assembly）在吉隆坡（Kuala Lumpur）發表「人權宣言」（Declaration on Human Rights），呼籲東協儘速建立區域人權機構。^⑮東協的公開回應是正面的，但始終不落實。它讓在東協各國二軌外交扮演重要角色的「東協戰略暨國際研究中心」（ASEAN Institute of Strategic and International Studies，簡稱 ASEAN-ISIS），於 1994 年 1 月在馬尼拉舉行人權座談會，探討建立東協區域人權機構的相關議題。^⑯東協戰略暨國際研究中心是一個在東協註冊的國際非政府組織，其成員為東協五國（汶萊除外）的國際問題研究中心，它致力於促進東協在各項議題的合作，這些成員與東協資深官員會議（ASEAN Senior Officials Meeting）從 1993 年起建立了制度化的溝通管道，成為東協各國二軌外交的重要一環。^⑰然而在馬尼拉人權座談會之後，東協並未展開任何籌備事宜，結果不了了之。

其二，1995 年「東協人權機制工作小組」（The Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism，簡稱人權工作小組）成立，其宗旨為推動理想的東協區域人

註⑭ 同註⑩。

註⑮ Jürgen Rüländ, "Participation without Democratization: The ASEAN Inter-Parliamentary Assembly (AIPA) and ASEAN's Regional Corporatism," in Oliver Costa, Clarissa Dri and Stelios Stavridis eds., *Parliamentary Dimensions of Regionalization and Globalization: The Role of Inter-Parliamentary Institutions* (New York: Palgrave Macmillan, 2013), p. 181.

註⑯ "Regional Arrangements for the Promotion and Protection of Human Rights in the Asian and Pacific Region," *University of Minnesota Human Rights Library*, <http://hrlibrary.umn.edu/UN/1997/Res045.html>. Accessed on September 17, 2016.

註⑰ Jusuf Wanandi, "ASEAN ISIS and Its Regional and Global Networking," in Hadi Soesastro, Clara Joewono and Carolina Hernandez eds., *Twenty Two Years of ASEAN ISIS: Origins, Evolution and Challenges of Track Two Diplomacy* (Jakarta: CSIS, 2006), pp. 31-41.

權機制誕生。^⑳它 1998 年向東協部長會議提交政策倡議簡介，獲第 31 屆東協部長會議聯合公報點名提及表示重視，但僅止於此。^㉑人權工作小組於 2000 年向東協部長會議提出更具體的「東協人權委員會設立協定草案」，^㉒期望有一個公正獨立且具有教育、研究、監督、調查、和裁定等功能的人權委員會在東協誕生，但未獲東協回應。

根據上述可知，即使在冷戰結束後東協內外環境發生變化，甚至在維也納世界人權會議召開且與會各國通過維也納宣言暨行動綱領之後，東協的馬新泰三國仍視人權為內政問題，抱持亞洲價值觀，但在菲印主張東協應對維也納世界人權會議的結論有所回應以便與國際人權主流思潮接軌下，基於國際社會的輿論壓力，尚不足以構成不改變就會權益受損的考量，雙方遂同意對區域人權機制的建立採取有限的調整，即只考慮建立但不真正建立，塑造東協在建立區域人權機制方面有所進展的假象，就此菲印達成了調整的目的，馬新泰則達成了拖延的目的，而東協建立區域人權機制的議題也就延續了冷戰以來的延宕。

肆、東協憲章納入人權機構

2005 年第 11 屆東協峰會的重大決議是要準備制定東協憲章，以落實東協峰會 2003 年在峇里協定 II 所決定的邁向建立一個包含安全、經濟、與社會文化等三大支柱的東協共同體。該峰會並決議成立東協憲章「賢達團」(Eminent Persons Group)，旨在對東協的利益相關者廣泛徵詢意見。賢達團的 10 位成員均為具有全球視野、長期從事經貿或外交的退休高官所組成，熟悉西方思潮與國際情勢，大部分均受過西方高等教育，^㉓且因已退休，而能暢所欲言，並樂於與公民社會團體接觸，^㉔能以超越主權的視野建議東協應如何實踐東協共同體三大支柱的目標。因此賢達團 2006 年的結案報告，提出了多項突破性的建言包括：(1) 設立區域人權機制；(2) 在非關安全或外交的敏

註 ⑳ 根據人權工作小組的簡介，它是於 1995 年在馬尼拉成立，推動者為國際營利性組織「亞洲及太平洋地區法律協會」(The Law Association of the Asia and the Pacific Region，簡稱 LAWASIA，以促進區域內律師和商界及政界的關係為宗旨，1966 年成立於坎培拉)。參見“About Us,” *Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism*, <http://www.aseanhrmech.org/aboutus.html>. Accessed on September 17, 2016; “History,” *LAWASIA*, http://www.lawasia.asn.au/wp_aboutus_history.html. Accessed on September 17, 2016.

註 ㉑ “Joint Communique the 31st ASEAN Ministerial Meeting (AMM) Manila, Philippines, 24-25 July 1998,” *ASEAN*, http://asean.org/?static_post=joint-communique-the-31st-asean-ministerial-meeting-amm-manila-philippines-24-25-july-1998. Accessed on September 17, 2016.

註 ㉒ “(Draft) Agreement on the Establishment of the ASEAN Human Rights Commission,” *Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism*, <http://www.aseanhrmech.org/downloads/draft-agreement.pdf>. Accessed on September 17, 2016.

註 ㉓ “Brief Biographies of the Eminent Persons Group (EPG) on the ASEAN Charter,” *ASEAN*, <http://www.asean.org/archive/ACP-Bio-EPG.pdf>. Accessed on September 17, 2016.

註 ㉔ Alan Collins, “A People-Oriented ASEAN: A Door Ajar or Closed for Civil Society Organizations?,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 30, No. 2 (2008), p. 323.

感領域，以多數決取代共識決；(3) 東協應將公民社會團體提升為達成東協社會文化共同體的「戰略夥伴」(strategic partner)，讓它們有固定參與諮商和提供意見的管道。³³ 賢達團的建議受到公民社會廣泛的支持，儼然成為公民社會的代言人。

然而，賢達團的報告僅為建議性質，尚需經過「東協憲章起草高層工作小組 (High Level Task Force on the Drafting of the ASEAN Charter，簡稱高層工作小組，由各會員國各派遣一名高級官員所組成) 的討論，才能決定是否納入憲章草案。2006 年在馬來西亞舉行的東協部長會議，其聯合公報儘管讚揚東協憲章賢達團對東協利益相關者徵詢意見的成果豐碩，有助於建立一個「以人民為中心 (people-centred) 和難以挑戰的東協共同體」，³⁴ 但這只是場面話，高層工作小組針對賢達團所建議的決議方式仍維持在全部共識決；對公民社會的參與則是在憲章附錄將一些友善的公民團體如東協議會間組織 (AIPO)、人權工作小組、東協戰略暨國際研究中心、與東協工商協會 (ASEAN-CCI) 等列為「東協相關實體」(entities associated with ASEAN)，而非賢達團所建議的「戰略夥伴」；³⁵ 對設立區域人權機制的建議則產生嚴重的分歧，東協十國中只有印、菲、泰、馬四國贊成。

印菲泰馬四國贊成的原因，源於它們都是新興民主國家，都面臨政治不夠穩定、民主不夠鞏固的問題：如菲律賓在 1986 年民主化後，在 1986 年、1987 年、1989 年、2001 年、2003 年和 2006 年分別發生政變未遂；泰國則有長期軍事統治和軍事政變的歷史，即使在 1997 年修憲訂出「人民憲法」後，採行兩院制，並由人民選舉產生參議員和眾議員，但 2006 年仍發生軍事政變。故對菲、泰兩國而言，深化和鞏固民主是當務之急。

印、馬兩國的政治穩定程度雖較菲、泰稍高，但印尼在 1998 年進入後蘇哈托時代，隨即面臨嚴重的種族衝突問題，且亞齊 (Aceh)、巴布亞 (Papua) 和東帝汶均有獨立運動，印尼政府採行政治改革，納入多黨民主、總統直選、和中央地方分權，以維持政治穩定，但仍需更多的方法予以鞏固。

馬來西亞在 2003 年進入後馬哈迪時代，執政黨巫統為鞏固執政，力圖拉攏公民社會團體，擴大政治支持，起因是馬來西亞副總理安華 (Anwar Ibrahim，1993 年至 1998 年任職)，反對馬哈迪 (Mahathir Mohamad) 總理公器私用資助其子女和家族的企業，進而與馬哈迪總理反目，1999 年安華因貪污罪入獄，印、菲兩國總統是安華的好友，他們認為安華是政治犯，而對馬來西亞嚴詞批評。³⁶ 美國副總統高爾 (Al Gore) 也對

註 33 “Paragraphs 47, 48 and 63 of Report of the Eminent Persons Group (EPG) on the ASEAN Charter,” *ASEAN*, <http://www.asean.org/storage/images/archive/19247.pdf>. Accessed on September 17, 2016.

註 34 “Article 9 of Joint Communique of the 39th ASEAN Ministerial Meeting (AMM) Kuala Lumpur,” *ASEAN*, <http://asean.org/joint-communique-of-the-39th-asean-ministerial-meeting-amm-kuala-lumpur/>. Accessed on September 17, 2016.

註 35 “Entities Associated with ASEAN,” *ASEAN*, http://asean.org/?static_post=entities-associated-with-asean. Accessed on September 17, 2016.

註 36 Human Rights Watch Staff, *Human Rights Watch World Report 1999* (New York: Human Rights Watch USA, 1999), p. 201.

馬來西亞公開譴責。^㉗結果 1999 年馬來西亞舉行國會選舉，馬哈迪領導的執政黨巫統 (UMNO)，受到因抗議安華獲罪而興起的「烈火莫熄」(Reformasi) 反對運動的影響，巫統所得的馬來族選票首次未過半，反對勢力結合公正黨 (KEADILAN)、泛馬回教黨 (PAS)、民主行動黨 (DAP) 和馬來西亞人民黨 (PRM) 組成替代陣線 (Barisan Alternatif)，與巫統領導的國民陣線 (Barisan Nasional) 抗衡。儘管國民陣線得票仍有 56%，席次也還保有四分之三，但巫統在選後有危機意識，亟思化解之道。阿布都拉 (Abdullah Ahmad Badawi) 自 2003 年 10 月繼馬哈迪之後擔任總理，積極推行新政，以良善治理和「文明伊斯蘭」(Islam Hadhari) 為號召，一反馬哈迪的威權打擊公民社會團體的作風，轉而強調政府廉能負責、人民自由、發展經濟、保障婦女和少數族裔人權，進而在 2004 年國會選舉中如願以償，國民陣線取得六成以上票數和九成以上席次，地方選舉也大有斬獲。^㉘阿布都拉從選舉的勝利獲得經驗，視攏絡公民社會為鞏固選票的利器，導致馬來西亞基於內政考量，積極推動東協建立區域人權機制。

由上可知，菲泰印馬四國均想鞏固民主和擴大政治支持，為達此目標，施行人權是一種方式，因為人權可以提高人民對政權的信心進而鞏固民主，產生民主的閉鎖效果 (lock-in effect)，而設立區域人權機構是邁向落實人權的重要一步；誠如莫拉維席克 (Andrew Moravcsik) 主張：「人權規範是民主政府透過施行人權以鎖住民主規則的自利表現。」^㉙區域人權機構的出現，乃是相關國家對國內政治的工具性計算的結果，國內的政治行為者使用區域人權機構作為達成國內政治目標的手段。^㉚這種戰略計算的關鍵因素在於，透過簽署區域人權條約以降低政治不確定性的好處大於主權的損失，比起歷史悠久的民主國家和威權國家，新興民主國家的政治不確定性更高，因此有更強烈的動機去建立區域人權機構。^㉛此外，其他研究顯示，新興民主國家接受區域人權機構，也有助於反映他們的民主身分、凸顯他們的價值，以便獲得國際社會的認同，並透過區域監督人權情況防止民主化逆轉。^㉜

註 ㉗ "Gore: Anwar Trial a 'Mockery'," *BBC News*, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/873592.stm>. Accessed on June 6, 2016.

註 ㉘ Ahmad Fauzi Abdul Hamid, "Islamist Realignments and the Rebranding of the Muslim Youth Movement of Malaysia," *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International & Strategic Affairs*, Vol. 30, No. 2 (August 2008), pp. 221-222.

註 ㉙ Andrew Moravcsik, "The Origins of Human Rights Regimes," *International Organizations*, Vol. 54, No. 2 (2002), p. 228.

註 ㉚ Andrew Moravcsik, "Explaining International Human Rights Regimes: Liberal Theory and Western Europe," *European Journal of International Relations*, Vol. 1, No. 2 (Summer 1995), pp. 157-189.

註 ㉛ Andrew Moravcsik, "The Origins of Human Rights Regimes," p. 229.

註 ㉜ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991); Thomas Risse-Kappen, "Collective Identity in a Democratic Community: The Case of NATO," in Peter J. Katzenstein ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1996), pp. 357-399; Beth A. Simmons, *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), pp. 24-26.

至於汶萊、越南、寮國、柬埔寨、緬甸因屬威權國家且人權紀錄不佳，擔心成爲箭靶而不支持，新加坡有相同顧慮但表現出稍微支持。^③五國支持與五國反對相持不下的結果是高層工作小組最終採納了建立區域人權機構的建議，原因是在高層工作小組主席菲律賓籍馬娜蘿 (Rosario Manalo) 的協調下，以「維護東協的國際地位與形象並可緩和國際社會對東協人權的監督」爲由，^④要求先同意機構成立，至於該機構的「名稱與功能則另外議定」，^⑤這個「無名無實」的妥協方案的出現，讓原本反對的會員國勉強接受建立「一個東協人權機構」(an ASEAN human rights body)，因而東協得以於 2007 年 12 月於新加坡舉行高峰會時，將之正式納入東協憲章第 14 條。這個妥協方案讓支持的會員國得以宣稱在人權上取得重大進展，有利於鞏固民心和政治支持，同時讓反對的會員國也得以在日後議定名稱與功能時不致作繭自縛、自損利益，故符合所有相關國家的利益。若支持或反對的任一方不接受這個妥協方案，則僵局無法打破，東協憲章可能難產，東協共同體的目標難以實踐，勢必導致賢達團失望、公民社會撻伐，進而導致東協的誠信和效用受到質疑，聲譽和地位受損，這對印菲泰馬新等東協創始會員國而言，意圖以區域整合增強東協和自己在國際社會的發言權和競爭力的努力將受阻，而對後來才加入東協的會員國而言，想藉由東協區域整合改善自己經濟發展的算盤，也將受挫。因此，接受馬娜蘿的妥協方案，對兩方的個別會員國均較爲有利。

伍、印菲泰馬四國接受不符其共同立場之東權會章程

東協憲章通過後又經過一年半的協商，東協各國才在 2009 年 7 月第 42 屆東協部長會議通過東權會章程，而章程能夠出爐乃因印菲泰馬四國放棄其共同立場，這四國先是違反東協方式內涵中的安靜外交，竟大張旗鼓兩度發表共同立場報告，爾後卻又自毀立場，接受一個完全不符其立場的東權會章程，它們爲何如此？說明如下。

印菲泰馬是東協各國中設有國家人權委員會 (National Human Rights Institute, 簡稱 NHRI) 的唯四國家，它們透過一個自組的「東協國家人權委員會論壇」(ASEAN NHRI Forum)，對制定東權會章程產生了一個共同立場，反映在它們聯合發表的「立

註③ Hsien-Li Tan, "The Asean Human Rights Body: Incorporating Forgotten Promises for Policy Coherence and Efficacy," *Singapore Year Book of International Law*, Vol. 12 (2008), p. 246.

註④ Anne A. Elicaño, "RP Pushes ASEAN Human Rights Body, Agreement on Voting on Regional Issues," *WGAHRM Newsletter*, https://groups.google.com/forum/#!msg/acsc2/AU8cqq2_wBY/vdjzB6jF7VAJ. Accessed on June 6, 2016; "Philippine HLTF Member Bares ASEAN Human Rights Body in the Draft ASEAN Charter; Consults with Philippine Civil Society Groups and Government Agencies," *WGAHRM Newsletter*, <http://www.aseanhrmech.org/news/philippine-HLTF-member-bares-draft.html>. Accessed on June 6, 2016.

註⑤ "ASEAN Foreign Ministers Agree to Create Human Rights Body," *Kyodo*, <http://www.thefreelibrary.com/ASEAN+foreign+ministers+agree+to+create+human+rights+body.-a0167520457>. Accessed on June 6, 2016.

場報告」(Position Paper)，其中主張東權會應擁有監督會員國遵守國際人權條約義務之權力、接受人民和團體請願以調查會員國違反人權之指控、採取行動以保護人權、協助尚無國家人權委員會的會員國設置國家人權委員會、以及設立東權會秘書處等。^④從這些主張最後均未被東權會章程納入來看，東協的其他會員國顯然並未接受上述四國的共同立場。在協商過程中這種矛盾差點導致章程難產，例如在 2009 年 7 月 20 日第 42 屆東協部長會議的前一天，印尼反對黨企圖在國會通過一項決議案，即不准印尼政府接受不符合四國共同立場的章程，但囿於居於少數而沒有成功。^⑤最終印菲泰馬四國仍接受不符其共同立場的章程，原因如下：

首先，同儕壓力無效：四國高調發表共同立場報告，等於是公開集體的同儕壓力欲迫使其他會員國就範，它們有何必要違反東協方式的安靜外交而做出此事？對這四國而言，設立區域人權機構雖已納入憲章，但若該機構的章程內容讓人民失望，恐會影響其利益（民主閉鎖效果）。所以四國在 2008 年 9 月發表第 1 版的共同「立場報告」，強調未來的東權會應該要採用「巴黎原則」(Paris Principle) 的起碼標準來維持獨立性、對東協各國是否遵守國際人權條約義務有監督權、以及有到東協各國視察的權力。^⑥然而，同儕壓力並未奏效，因為從東協憲章是否納入區域人權機構一事引發會員國的爭議起，至憲章第 14 條規定對東權會的名稱和章程另議時，尤其是在四國於 2008 年 9 月發表第 1 版的共同立場報告後，東協秘書長的特別助理特姆薩克 (Termsak Chalermpananupap) 在 2008 年 12 月撰文指出：「期望東權會可以爆炸性地促進和保護東協人權是不切實際的」、「建立東權會就是東協邁向人權促進和保護的一大步」、「東權會是一個學習過程，隨著各國在人權合作的適應程度上升，就會有更大的成就」。^⑦此舉顯示東協秘書處此時已經預見最後的結果不可能是其他六國讓步，故早早提出一套循序漸進的說法，讓四國退讓。

其次，制度限制：東協憲章下的所有程序，均需取得全體共識並且全體參與，共識決已從先前東協方式下的默契變成明文規定，形成制度限制，且無例外，即使是憲章第 21 條規定經濟承諾的實踐可以允許「彈性參與」(flexible participation)，但也仍需全體共識決定。因此印菲泰馬四國若堅持己見，勢必會因缺乏共識而造成東權會的章程難產，無限期延宕會損害這四國欲透過設立區域人權機構以達成民主閉鎖效果的

註④ “Position Paper on Terms of Reference of the ASEAN Human Rights Body,” *ASEAN NHRI Forum*, <http://www.seanf.asia/index.php/about-us/philippines?id=5:philippines&catid=1:general-information>. Accessed on June 6, 2016.

註⑤ “ASEAN’s Toothless Council,” *The Wall Street Journal*, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970203517304574303592053848748.html>. Accessed on June 6, 2016.

註⑥ “Position Paper of the National Human Rights Institutions of Indonesia, Malaysia, Philippines. And Thailand on Terms of Reference of the Asean Human Rights Body,” *Republic of the Philippines Commission on Human Rights*, http://www.chr.gov.ph/MAIN%20PAGES/about%20hr/advisories/pdf_files/positionpaper_bali.pdf. Accessed on June 6, 2016.

註⑦ Termsak Chalermpananupap, “Promoting and Protecting Human Rights in ASEAN,” *The Nation*, <http://www.asean.org/storage/images/archive/HLP-OtherDoc-2.pdf>. Accessed on June 6, 2016.

利益。

第三，以進為退策略：四國早在 2008 年 12 月特姆薩克的文章問世時就可以預見章程不可能按照它們的立場訂定，但它們卻仍在 2009 年 3 月發表第 2 版共同立場報告，且比第 1 版所主張的權力更大，包括東權會應擁有監督權、接受請願權、調查權、行動權及設立東權會秘書處等，並要求所有東協會員國按照「巴黎原則」設立國家人權委員會。^⑤關於這些主張，難道四國不擔心最後會導致東權會章程難產？或者會因無法實現其共同立場而反受其辱？事實上，四國的第 2 版共同立場報告的發表既可以繼續透過輿論向其他六國施壓，亦可以在施壓不成時為自己的立場辯護並與其他六國切割，以避免國內外予以向下沈淪的批評，可謂一舉兩得。後來的發展顯示，當東協外長一致通過的東權會章程版本出爐時，外界的批評聲浪不斷，卻只批評是東協的共識決制度有問題，而未針對那四國。換言之，四國在知道同儕壓力無效後思考退路，並決定以進為退，再發表一篇更不可能被六國接受的立場報告，以塑造它們四國保護和促進區域人權的形象。

而其餘六國肯接受東權會章程最終出爐的版本，乃因四國放棄原先立場，且該章程在名稱上凸顯出東權會是個「政府間」(intergovernmental) 機構，而非區域性 (regional) 機構，並有明文「承認促進和保護人權與基本自由的主要責任在於每一個會員國」(Article 2.3)，亦即維護了它們對人權屬於內政的堅持；更有「採取漸進式途徑以便對東協發展人權規範和標準做出貢獻」(Article 2.5)、以及「章程生效五年後由東協部長會議檢視，以強化東協對人權的促進和保護」(Article 9.6) 等兩條款，可以暫時化解或緩和外界對各相關國家的人權壓力和批評。^⑥換言之，這個東權會章程雖違反四國的公開立場，但無限期延宕是最差的選項，有會比沒有好，而四國又有以進為退的切割策略，故四國最終接受，符合理性論的觀點；同時，這個章程既無損六國的利益，還可緩和外界的人權壓力，故六國同意通過，亦符合理性論的觀點。

陸、結 論

在聯合國倡議 40 年後，東協終於設立了東權會，本文對這項個案的三個里程碑進行研究，有以下發現：

首先，1993 年東協部長會議宣布考慮建立區域人權機制，乃是菲律賓與印尼這兩個設有國家人權委員會的東協成員，在維也納世界人權會議拒絕亞洲價值觀後，菲律賓為鞏固民主（因 1986 年、1987 年、1989 年接連發生政變未遂）、印尼為緩和國際人權壓力（因 1993 年東帝汶事件遭聯合國人權委員會譴責及國際輿論撻伐），而積極推動的結果。但它們所面對的反對者—馬來西亞、新加坡和泰國—則是 1993 年曼谷會議

註⑤ 同註④。

註⑥ Ary Hermawan, "Govt Defends Compromise on Rights Body," *Jakarta Post*, <http://www.thejakartapost.com/news/2009/08/01/govt-defends-compromise-rights-body.html-0>. Accessed on June 6, 2016.

時亞洲價值觀的主要倡議者和地主國，馬、新、泰三國在亞洲價值觀遭到維也納世界人權會議否定後，在參加維也納世界人權會議的各國同儕壓力下，見其他亞洲國家均不反對維也納宣言暨行動綱領，故也隨眾無異議通過。維也納世界人權會議後，面對菲、印兩國倡議在東協設立區域人權機制，馬、新、泰三國雖不想支持但也不想反對以免獲得阻礙人權進步的毀譽，因而同意「考慮建立」，但也要求將亞洲人權觀的內涵寫入聯合公報，以表明原先立場不變。由此可見，在此一過程中，相關國家的作為均基於各自利益的考量，符合理性論的觀點。

其次，2007 年東協憲章納入建立人權機構的條款，乃是印、菲、泰、馬四國的推動，起因是它們皆為新興民主國家，都面臨政治不夠穩定、民主不夠鞏固的問題，為鞏固民主和擴大政治支持，施行人權可以提高利害關係者對政權的信心進而鞏固民主，並產生民主的閉鎖效果，而設立區域人權機構亦有助於上述四國施行人權。然而汶萊、越南、寮國、柬埔寨、緬甸因屬威權國家且人權紀錄不佳，擔心成為箭靶而不支持。最終雙方妥協於建立一個「名稱與功能另議」的人權機構，這個方案讓支持的會員國得以宣稱在人權上取得重大進展，同時讓反對的會員國也得以在日後議定名稱與功能時不致做繭自縛、自損利益，符合相關國家的利益，亦符合理性論的觀點。

第三，2009 年印菲泰馬四國接受不符其共同立場的東權會章程，源於它們對其他會員國施以同儕壓力和輿論壓力卻未奏效後，制度上的共識決又不利它們我行我素，故四國只能在妥協或者無限期延宕之間做一選擇。四國選擇妥協但為避免國內外予以下沈淪的批評，故謀求一種可以塑造自己保護和促進區域人權的形象並與其他六國切割的策略，乃發表比第 1 版共同立場報告更受公民社會贊許、也更不可能被其他六國接受的第 2 版共同立場報告，這是一種以進為退的策略。最後通過的東權會章程版本雖不符合四國的共同立場，但四國並未因此獲責，顯示四國的算計成功，而其他六國也未因章程的訂定而需改善各自的人權狀況，反因章程中有漸進式途徑和五年檢視條款，成為六國可資用以化解人權壓力和拖延改善人權狀況的藉口，且機構的名稱和條款凸顯了保護人權的主要責任仍在會員國而非東協，亦即維持了它們對人權屬於內政的堅持。因此這項妥協符合所有相關國家的利益，也符合理性論的觀點。

綜上所述，為何東協於 2009 年成立東權會，一反其 40 年來對聯合國倡議成立區域人權機制之漠視，究其原因，以往的集體理性論由於在分析層次的選擇上採取了較宏觀的視角，結果卻是不能完全解釋東權會的成立。本文仍採用理性論的研究途徑但補充以較微觀的視角，主張東協成立東權會是東協個別會員國基於各自利益的考量、理性選擇的結果。而從前述東協成立東權會的三大里程碑的過程分析來看，由個別國家的理性角度切入，可以獲得具有一致性的解釋。

* * *

An Analysis of ASEAN Establishing the Intergovernmental Commission on Human Rights

Tzu-Yang Chang

Associate Professor

Department of International Affairs and Business

Nanhua University

Abstract

The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) was created in 2009 by the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), a move contrary to its ignoring of the United Nations' forty-year advocacy. Why did ASEAN member states create the AICHR? A review of the literature found two types of arguments: rationalist and ideationalist, but neither of them is satisfactory enough to explain why the AICHR was created. This article adopts a rationalist perspective with the emphasis on ASEAN member states' individual rationality instead of ASEAN's collective rationality, which the literature have focused. It is found that the employment of individual rationality can consistently explain three milestone events during ASEAN's creation of AICHR.

Keywords: ASEAN, AICHR, Rationality, Ideation, Human Rights

參考文獻

- “About Us,” *Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism*, <http://www.aseanhrmech.org/aboutus.html>. Accessed on September 17, 2016.
- “Article 2 & 3 of Statute of the Inter-American Commission on Human Rights,” *Inter-American Commission on Human Rights*, <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/statuteiachr.asp>. Accessed on September 17, 2016.
- “Article 31.2 of African Charter on Human and Peoples’ Rights,” *African Commission on Human and Peoples’ Rights*, <http://www.achpr.org/instruments/achpr/>. Accessed on September 17, 2016.
- “Article 9 of Joint Communiqué of the 39th ASEAN Ministerial Meeting (AMM) Kuala Lumpur,” *ASEAN*, <http://asean.org/joint-communicue-of-the-39th-asean-ministerial-meeting-amm-kuala-lumpur/>. Accessed on September 17, 2016.
- “ASEAN Foreign Ministers Agree to Create Human Rights Body,” *Kyodo*, <http://www.thefreelibrary.com/ASEAN+foreign+ministers+agree+to+create+human+rights+body.-a0167520457>. Accessed on June 6, 2016.
- “ASEAN Human Rights Declaration,” *ASEAN*, <http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/asean-human-rights-declaration>. Accessed on June 6, 2016.
- “ASEAN’s Toothless Council,” *The Wall Street Journal*, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970203517304574303592053848748.html>. Accessed on June 6, 2016.
- “Brief Biographies of the Eminent Persons Group (EPG) on the ASEAN Charter,” *ASEAN*, <http://www.asean.org/archive/ACP-Bio-EPG.pdf>. Accessed on September 17, 2016.
- “Civil Society Condemns AICHR for Refusing to Meet, Calls for Draft Rules of Procedure to be Made Public and Hold Wider Consultation,” *Forum-Asia*, <http://aprrn.info/civil-society-condemns-aichr-for-refusing-to-meet-calls-for-draft-rules-of-procedure-to-be-made-public-and-hold-wider-consultation/>. Accessed on June 6, 2016.
- “Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II),” *Association of Southeast Asian Nations*, http://asean.org/?static_post=declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii. Accessed on November 8, 2016.
- “(Draft) Agreement on the Establishment of the ASEAN Human Rights Commission,” *Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism*, <http://www.aseanhrmech.org/downloads/draft-agreement.pdf>. Accessed on September 17, 2016.
- “Entities Associated with ASEAN,” *ASEAN*, http://asean.org/?static_post=entities-associated-with-asean. Accessed on September 17, 2016.
- “Establishment of a Depository Centre for United Nations Human Rights Materials,” *Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*, <http://ina.bnu.edu.cn/docs/20140414144919714007.pdf>. Accessed on October 12, 2016.

- “Gore: Anwar Trial a ‘Mockery’,” *BBC News*, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/873592.stm>. Accessed on June 6, 2016.
- “History,” *LAWASIA*, http://www.lawasia.asn.au/wp_aboutus_history.html. Accessed on September 17, 2016.
- “Joint Communique of the Twenty-Sixth ASEAN Ministerial Meeting, July 23-24, 1993, Singapore,” *Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism*, http://www.aseanhrmech.org/downloads/1993_Joint_Communique.pdf. Accessed on September 17, 2016.
- “Joint Communique the 31st ASEAN Ministerial Meeting (AMM) Manila, Philippines, 24-25 July 1998,” *ASEAN*, http://asean.org/?static_post=joint-communique-the-31st-asean-ministerial-meeting-amm-manila-philippines-24-25-july-1998. Accessed on September 17, 2016.
- “Paragraphs 47, 48 and 63 of Report of the Eminent Persons Group (EPG) on the ASEAN Charter,” *ASEAN*, <http://www.asean.org/storage/images/archive/19247.pdf>. Accessed on September 17, 2016.
- “Philippine HLTF Member Bares ASEAN Human Rights Body in the Draft ASEAN Charter; Consults with Philippine Civil Society Groups and Government Agencies,” *WGAHRM Newsletter*, <http://www.aseanhrmech.org/news/philippine-HLTF-member-bares-draft.html>. Accessed on June 6, 2016.
- “Position Paper of the National Human Rights Institutions of Indonesia, Malaysia, Philippines. And Thailand on Terms of Reference of the Asean Human Rights Body,” *Republic of the Philippines Commission on Human Rights*, http://www.chr.gov.ph/MAIN%20PAGES/about%20hr/advisories/pdf_files/positionpaper_bali.pdf. Accessed on June 6, 2016.
- “Position Paper on Terms of Reference of the ASEAN Human Rights Body,” *ASEAN NHRI Forum*, <http://www.seanf.asia/index.php/about-us/philippines?id=5:philippines&catid=1:general-information>. Accessed on June 6, 2016.
- “Report of The Regional Meeting for Asia of The World Conference on Human Rights,” *International Human Rights Lexicon*, <http://www.internationalhumanrightslxicon.org/hrdoc/docs/bangkokdeclaration.pdf>. Accessed on September 17, 2016.
- “Regional Arrangements for the Promotion and Protection of Human Rights in the Asian and Pacific Region,” *University of Minnesota Human Rights Library*, <http://hrlibrary.umn.edu/UN/1997/Res045.html>. Accessed on September 17, 2016.
- “Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights,” *University of Minnesota Human Rights Library*, <http://hrlibrary.umn.edu/research/Philippines/Terms%20of%20Reference%20for%20the%20ASEAN%20Inter-Governmental%20CHR.pdf>. Accessed on September 17, 2016.

“UN Workshops on Regional Arrangement for Human Rights in the Asia-Pacific,” *Asia-Pacific Human Rights Information Center*, <http://www.hurights.or.jp/archives/focus/section2/1997/03/un-workshops-on-regional-arrangement-for-human-rights-in-the-asia-pacific.html>. Accessed on September 17, 2016.

“Vienna Declaration and Programme of Action, Adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993,” *United Nations Human Rights Office of High Commissioner*, <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/vienna.aspx>. Accessed on September 17, 2016.

Abdul Hamid, Ahmad Fauzi, “Islamist Realignments and the Rebranding of the Muslim Youth Movement of Malaysia,” *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International & Strategic Affairs*, Vol. 30, No. 2 (August 2008), pp. 215~240.

Bacalla, Tess, “Gov’t Tells ASEAN Body: Maguindanao Massacre a ‘Domestic Legal Issue’,” *Vera Files*, <http://verafiles.org/govt-tells-asean-body-maguindanao-massacre-a-domestic-legal-issue/>. Accessed on June 6, 2016.

Chalermphanupap, Termsak, “Promoting and Protecting Human Rights in ASEAN,” *The Nation*, <http://www.asean.org/archive/93-14248-HumanRightsArticle.pdf>. Accessed on June 6, 2016.

Collier, David, “Understanding Process Tracing,” *PS: Political Science and Politics*, Vol. 44, No. 4 (2011), pp. 823~830.

Collins, Alan, “A People-Oriented ASEAN: A Door Ajar or Closed for Civil Society Organizations?,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 30, No. 2 (2008), pp. 313~331.

Elicaño, Anne A., “RP Pushes ASEAN Human Rights Body, Agreement on Voting on Regional Issues,” *WGAHRM Newsletter*, https://groups.google.com/forum/#!msg/acsc2/AU8cqq2_wBY/vdjzB6jF7VAJ. Accessed on June 6, 2016.

Elster, Jon, *Nuts and Bolts for the Social Sciences* (New York: Cambridge University Press, 1989).

Freaon, James and Alexander Wendt, “Rationalism and Constructivism: A Skeptical View,” in Carlsnaes Walter, Beth A. Simmons and Thomas Risse-Kappen eds., *Handbook of International Relations* (London: Sage, 2002), pp. 53~72.

Haacke, Jürgen, “ASEAN and Political Change in Myanmar: Towards a Regional Initiative?,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 30, No. 3 (2008), pp. 351~378.

Hathaway, Oona A., “Why Do Countries Commit to Human Rights Treaties?,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 51, No. 4 (August 2007), pp. 588~621.

Hermawan, Ary, “Govt Defends Compromise on Rights Body,” *Jakarta Post*, <http://www.thejakartapost.com/news/2009/08/01/govt-defends-compromise-rights-body.html-0>. Accessed on June 6, 2016.

Human Rights Watch Staff, *Human Rights Watch World Report 1999* (New York: Human

- Rights Watch USA, 1999).
- Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991).
- Katsumata, Hiro, "ASEAN and Human Rights: Resisting Western Pressure or Emulating the West," *The Pacific Review*, Vol. 22, No. 5 (2009), p. 620.
- Katsumata, Hiro, "Reconstruction of Diplomatic Norms in Southeast Asia: The Case for Strict Adherence to the 'ASEAN Way'," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 25, No. 1 (April 2003), pp. 104~121.
- McCarthy, Stephen, "Chartering a New Direction? Burma and the Evolution of Human Rights in ASEAN," *Asian Affairs*, Vol. 36, No. 3 (November 2009), pp.157~175.
- Mearsheimer, John J., *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2001).
- Moravcsik, Andrew, "Explaining International Human Rights Regimes: Liberal Theory and Western Europe," *European Journal of International Relations*, Vol. 1, No. 2 (Summer 1995), pp. 157~189.
- Moravcsik, Andrew, "The Origins of Human Rights Regimes," *International Organizations*, Vol. 54, No. 2 (2002), pp. 217~252.
- Morgenthau, Hans J., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5th edition (New York: Alfred A. Knopf, 1978).
- Munro, James, "The Relationship between the Origins and Regime Design of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)," *The International Journal of Human Rights*, Vol. 15, No. 8 (Winter 2011/12), pp. 1185~1214.
- Risse-Kappen, Thomas, "Collective Identity in a Democratic Community: The Case of NATO," in Peter J. Katzenstein ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1996), pp. 357~399.
- Rüland, Jürgen, "Participation without Democratization: The ASEAN Inter-Parliamentary Assembly (AIPA) and ASEAN's Regional Corporatism," in Oliver Costa, Clarissa Dri and Stelios Stavridis eds., *Parliamentary Dimensions of Regionalization and Globalization: The Role of Inter-Parliamentary Institutions* (New York: Palgrave Macmillan, 2013), pp. 166~186.
- Sciolino, Elaine, "U.S. Rejects Notion That Human Rights Vary With Culture," *The New York Times*, June 15, 1993, p. A1.
- Simmons, Beth A., *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).
- Snyder, Jack and Leslie Vinjamuri, "Principled Pragmatism and the Logic of Consequences," *International Theory*, Vol. 4, No. 3 (November 2012), pp. 434~448.
- Tan, Hsien-Li, "The Asean Human Rights Body: Incorporating Forgotten Promises for Policy Coherence and Efficacy," *Singapore Year Book of International Law*, Vol. 12

(2008), pp. 239~255.

Tan, Hsien-Li, *The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Institutionalising Human Rights in Southeast Asia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011).

Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979).

Wanandi, Jusuf, "ASEAN ISIS and Its Regional and Global Networking," in Hadi Soesastro, Clara Joewono and Carolina Hernandez eds., *Twenty Two Years of ASEAN ISIS: Origins, Evolution and Challenges of Track Two Diplomacy* (Jakarta: CSIS, 2006), pp. 31~41.

Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).