

沒有能力還是沒有意願？

從東協國家的人權實踐
分析人權脫鉤的成因與挑戰*

李明勳**

收稿日期：2017 年 5 月 3 日

接受日期：2017 年 10 月 8 日

* DOI:10.6164/JNDS.201712_17(1).0003。本論文獲 2016 年第八屆發展研究年會優秀論文獎。

** 臺灣大學政治學研究所碩士，E-mail: tws0304@gmail.com。

摘 要

雖然東協人權建制逐漸成形，但東協國家似乎並未因此而改善人權，形成「形式上」與「實質上」的人權脫鉤困境。過往認為這可能反映這些國家的心口不一，但筆者認為人權脫鉤也可能是因為沒有能力。因此，筆者試圖分析東協國家的人權脫鉤是「沒有能力」還是「沒有意願」所致？透過貝塔斯曼轉型指數關於「國家能力」和「民主」的指標來檢證之。原則上，國家愈民主應愈有意願順從人權，但若人權保障程度不佳，則可能反映其「沒有能力」；反之，國家能力愈強應愈有能力順從人權，但若人權保障程度不佳，則可能反映其「沒有意願」。研究結果顯示，國家能力屬於鞏固國家的新加坡之人權脫鉤「最有可能是沒有意願」；屬於低度有限國家的馬來西亞、寮國和柬埔寨之人權脫鉤「較可能是沒有意願」；屬於高度有限國家的印尼和菲律賓則「最有可能是沒有能力」；泰國雖然也屬於高度有限國家，但民主程度逐年倒退，顯示它在「沒有能力」之餘，也顯示其「沒有意願」；緬甸雖然屬於脆弱國家而沒有能力落實，但其民主程度逐漸提升，原則上應愈有其意願。整體上，透過釐清這些人權脫鉤成因，能協助東協國家制定更全面性的東協人權建制。

關鍵詞：東協人權宣言、人權脫鉤、國家能力、有限國家、能力建設

壹、前言

東協於 2009 年成立「東協政府間人權委員會」(ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, AICHR)，接著在 2010 年成立「東協婦女和兒童權利保障暨促進委員會」(ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children, ACWC)，更在 2012 年通過《東協人權宣言》(ASEAN Human Rights Declaration, AHRD)，這些人權合作機制的法制化發展在在顯示一個屬於東協自身的區域人權建制正逐漸浮現。雖然目前東協人權建制的發展仍未臻成熟，其有效性也令人質疑，但對於亞洲價值 (Asian Values) 盛極一時的東南亞地區而言，已是令人驚艷的趨勢。

然而，東協人權建制的法制化發展似乎並未相應提升東協國家的人權保障程度，一些國家甚至產生人權倒退。換言之，東協人權建制的法制化發展與實質人權保障程度間存在「形式上」與「實質上」的人權脫鉤 (human rights decoupling)，從而構成當代國際人權研究的重要課題，即如何從承諾走向順從 (from commitment to compliance)？大體上，現實主義學者將脫鉤視為制度無用論的證據；相對的，新自由制度主義和建構主義則不這麼悲觀看待，認為即便是表面上的制度和承諾，也會在往後開啓改變的「機會之窗」。然而，倘若目前國際人權環境充滿著多元龐雜的人權觀，則也可能會令國家無所適從，從而斷傷國際人權治理的努力。

在此須注意的是，如果不能事先釐清究竟東協國家的人權脫鉤是基於什麼原因，則一體適用或胡亂的改革進程，都將面臨緣木求魚的窘境，因為一開始即理解錯誤，以至於後續的改革路徑都無法切中問題的真正核心，遑論提升人權保障程度。過往時常將形式上與實質上的脫鉤困境理解為國家政府沒有意願推動人權，進而推論國際人權法

和人權建制的無效性；然而，這似乎忽略了有時候國家可能即便有意願也「心有餘而力不足」，即所謂的「能力上的脫鉤」。由此可見，我們必須理解到脫鉤並非純然同質的現象，需辨明各種類型的脫鉤，才能更貼近現實，從而對往後的人權改革對症下藥，以達到促進人權順從的目標。另外，本研究意不在提供唯一的因果解釋，而是希望說明「意願與能力」與「人權脫鉤」之間的相關性。

整體上，本文先爬梳東協人權建制的法制化發展及人權脫鉤困境，接著試圖釐清究竟東協國家的人權脫鉤較屬於哪一類型的脫鉤，最後期望透過這些分析，來為往後的改革提供可能的方向。本研究期望能為國際政治和國際人權兩個領域激起更多的火花，從而豐富彼此對於相關理論和經驗現象的理解。

貳、理論觀點—人權脫鉤

「人權脫鉤」(human rights decoupling)為「涵化」(acculturation)機制中的重要觀點，¹ Goodman 和 Jinks 認為辨別涵化機制的經驗證據在於，當發生跨國間的「異種同型」(isomorphism)和國內的「脫鉤」時，即構成「涵化」機制的充分證據。「異種同型」意指制度化發展將促使國家的組織結構和形式政策趨於相似和同質，為同質化的過程。

「脫鉤」則是國家的組織結構和形式政策之採用與國內實質的功能需求和落實相分離 (Goodman and Jinks, 2013: 43)。²

¹ 「涵化」意指「採行周圍文化信念和行為模式的一般性過程」，強調行為者與參考團體 (reference group) 或更廣大的文化脈絡之間的關係。也就是說，行為改變來自於其他行為者或自身的同化壓力，國家基於這些同化壓力會產生認知失調，為了拉近自我認知與現實社會的鴻溝，而開始調整自己的行為 (Goodman and Jinks, 2013: 25-28)。

² 異種同型須伴隨脫鉤，才能被視為涵化，因為若只發生異種同型，則不必然發生

乍看之下，脫鉤似乎是個負面現象，尤其現實主義常常將此理解為，就是因為該建制沒有霸權國推動，或是該建制的形式不符合主要國家的利益，以至於形成鬆散、無效的建制。筆者認為現實主義或許可以解釋東協在 1997 年亞洲金融危機爆發以前對人權合作的消極態度，但隨著東協人權建制於危機之後的飛快成長，現實主義似乎愈發無法解釋東協這樣一個沒有霸權國領導且成員國之間權力地位相當的區域組織為什麼開始推動東協人權建制。此外，如果東協起初即對成員國要求強烈的人權保障之義務，則可能因為難以達成共識，而使東協人權建制的形成遙遙無期，可見不容忽視東協這種強調共識決、非正式性、協商和互不干涉內政的組織特性，即「東協方式」(ASEAN way)。

相對於現實主義著重在建制立即的成效性，涵化則關注國家在人權規範內化過程中所可能產生的改革。Goodman 和 Jinks (2013) 並未如此悲觀看待脫鉤，認為無論脫鉤的程度多大，仍未排除深度改革與國內動員的可能，其所驅動的社會變遷可能造成一系列減少承諾和地方實踐的鴻溝之過程。因此，脫鉤有時候並不全然負面，它也有可能產生「良性」(benign) 和「促進性」(facilitative) 的脫鉤，從而促成國家的順從。此外，人權脫鉤所造成的「順從落差」(compliance gap)，也可能賦權非國家行為者以「間接」的方式來刺激國家的改革 (Dai, 2013)。

由此可見，脫鉤並非純然同質的現象，須辨明各種形式的脫鉤，才能對現象有更透徹的理解。Goodman 和 Jinks 認為存在三種類型的脫鉤，即形式 vs. 功能需求、公共順從 vs. 私人接受、物質 / 科技需求 vs. 資源 / 科技能力。以下詳述之。

涵化，因為這種同質化趨勢也可能是基於對有效實踐的模仿，是成本效益分析後的產物 (Goodman and Jinks, 2013: 41-46)。

第一，形式（form）與功能需求（functional task demands）的脫鉤，例如科學研發並不一定是為了解決國內的技術和經濟需求；一些國家購買超音速飛機，即便該國並不存在外在的安全威脅。第二，公共從眾（public conformity）與私人接受（private acceptance）的脫鉤，例如非自由的國家卻批准相關人權條約。第三，物質／技術需求（material / technical demands）與資源／技術能力（resource / technical capacity）的脫鉤，例如兒童權利建制缺乏實質能力去監測或管制；環境影響評估缺乏實質能力去執行報告（Goodman and Jinks, 2013: 140）。以下，筆者將第一種類型的脫鉤稱為「需求上的脫鉤」；第二種類型的脫鉤稱為「意願上的脫鉤」，即所謂的「心口不一」、「口是心非」；第三種類型的脫鉤稱為「能力上的脫鉤」。

首先，關於「意願上的脫鉤」：此種脫鉤類型是最常被人所理解的類型，即政府雖然透過批准國際人權公約來宣示保障人權的承諾，但實際上並沒有意願去落實，只是將人權作為一種外交上的修辭行動，以掩飾自己實際上的人權侵害。現實主義學者進而認為，這些國家的表裡不一，正反映國際人權建制和人權公約的無效，關鍵在於赤裸裸的「權力」，而非「法律」或「道德」。然而，這似乎過於簡化問題，不僅忽略其他可能，也造成分析上及後續改革上的錯誤。一味的將脫鉤視為意願上的脫鉤，並以這樣的視角來制定促進該國人權改革之計畫，最終可能緣木求魚，因為一開始即理解錯誤，以至於後續推論均不符合現實。由此可見，辨析其他類型的脫鉤至關重要，因為這不僅能理解到目前的人權脫鉤困進究竟從何而來，以及往後的改革應該如何著手。

此外，關於「能力上的脫鉤」：人權脫鉤也可能是出自於國家其實沒有能力去落實這些人權政策，無論政府事實上有沒有意願推動。這種能力上的脫鉤在過去很少被人所理解，因為人們時常將國家視為「完全運作」的政治實體，認為國家若對外宣示某種人權承諾，則在國家

機器完全運作的前提下，則必然導致人權保障的提升；相對的，若人權保障未產生相應的提升，一定是因為該國政府口是心非，並不是真心為之，只是將人權視為一種外交上的修辭行動，即所謂的意願上的脫鉤。由此可見，在國家完全運作的前提下所產生的脫鉤往往被理所當然的視為是意願上的脫鉤。但深究之，國家並不必然是完全運作的政治實體，很多時候國家很可能是「不完全運作」的政治實體，尤其是那些後殖民的開發中國家，其國家機器並未完全掌控社會（Brozel and Risse, 2013: 63）；換言之，國家政策的執行往往難以貫徹到地方，或存在著許多不受政府控制的行為者，或能力有限，包括沒有相應的制度、技術和人才等，這些現實狀況均不利於人權政策的推動，從而造成國家政府即便有意願推動人權政策，也沒有相應的能力去落實，形成能力上的脫鉤。

另外，關於「需求上的脫鉤」：倘若人民對於人權的渴望是普遍的需求，則應該不會產生需求上的脫鉤，但這似乎假設了人民先天上即已習得「權利」意識，而忽略許多地方的人民對於「權利」的概念並不熟悉，或是雖然存在類似的意義，但並不是以「權利」的語言來述說。由此可見，東協人權建制也可能出現需求上的脫鉤，即東協國家的人民可能並不知曉什麼是人權。³ 由於需求上的脫鉤是對於人民先天上已習得權利意識的假設的反駁，是故為了得知是否發生需求上的脫鉤，則必須檢測各國人民是否存在對於人權的追求與渴望，以及是否習得權利意識。此外，也可從後續東協人權建制的實踐中得知需求上的脫鉤很大程度是存在的，因為該建制定期制定的人權行動計畫中均持續提及「提升人民的權利意識」的行動要點（請參見附錄二和附

³ 須注意的是，這不意味著這些人民不渴求人權，而是說這種權利意識還未深入人心，一旦他們習得並內化這些人權價值，即很可能會產生對人權的需求，尤其是那些身處在獨裁或威權政體及大規模人權侵害的國家的人民。

錄三)，從而得以反推正是因為東協國家的人民對於「權利」的理解與運用並不熟悉，才需要致力於提升人民的權利意識。有鑑於需求上的脫鉤可能已然存在的普遍事實，本研究因而主要專注在東協國家在意願上和能力上的脫鉤之分析。

總之，究竟東協國家的人權脫鉤是，單純的出自於政府領袖沒有意願落實人權政策？還是即便政治領袖有其意願落實人權，但卻超過該國本身所能負荷的能力，而難以落實？抑或是政治領袖本身不僅沒有意願，國家整體上也沒有相應能力去落實這些人權政策？以下，筆者將透過辨析東協各國的人權脫鉤，來理解東協人權建制目前的改革進程，以及往後的改革方向。

參、東協國家的人權脫鉤

一、東協人權合作機制的法制化發展

綜觀東協人權建制的發展過程，似乎反映了區域和國家層次的異種同型之現象。由於異種同型只在組織結構和形式政策上趨於同質，它並未完全內化其所揭示的規範，是故實際上該組織和制度如何落實之問題往往會因為不同的脈絡而有不同的實踐。因此，我們會發現無論是區域層次上的東協政府間人權委員會還是國家層次上的國家人權機構（National Human Rights Institutions, NHRI），皆在形式上趨於同質，前者向歐洲、美洲和非洲人權建制靠攏，後者則向「國家人權機構國際協調委員會」（International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, ICC）所揭示的理想 NHRI 之模範靠攏，但因為不完全的規範內化，使其在實際運作上往往產生不同的面貌。

(一) 東協人權建制的浮現

東協人權建制議程的具體化開始於 1997 年亞洲金融危機之後，在此之前，東協對於該建制的推動並不甚熱衷。1990 年代初期，冷戰結束的樂觀氛圍讓西方國家推動更為積極性的人權外交政策，因而以個別國家的人權問題來施壓東協國家，但這種物質誘因機制（例如經濟制裁）的施壓往往適得其反地導致東協國家形塑一套反論述－亞洲價值（Asian Values），⁴ 以抵抗西方國家提倡的人權普世性對國家內政的干涉。雖然 1993 年東協外長會議後的聯合聲明表示：「考慮建立適當的區域人權建制」，但此後就毫無後續行動，似乎體現了「心口不一」的涵化機制。

原則上，亞洲價值的論述基礎為國家經濟發展的榮景，使其相信自己能走出一條不同於西方的道路。因此，當 1997 年亞洲金融危機爆發之後，亞洲價值論述也就搖搖欲墜。大體上，後亞洲金融危機時代（Post-Asian Financial Crisis）中，東協整合進程再度啟動，因為東協似乎認知到唯有更深化彼此的合作，才能挽救東協一落千丈的聲望和可信度。由於人權議程很大程度上是全球文化腳本中的正當性劇碼，是故只要展演該劇碼，即可獲得某種程度上的正當性，因而讓東協人

⁴ 1994 年，新加坡內閣資政李光耀（Lee Kuan Yew）接受 Fareed Zakaria 於《外交事務》（Foreign Affairs）的訪問，進一步闡述「亞洲價值」的內涵，強調個人主義的西方式民主並不適用東亞的家庭導向式文化。東亞國家（如亞洲四小龍）經濟蓬勃發展的原因在於「儒家主義」（Confucianism）的五個特性：第一，階層式集體主義（hierarchical collectivism），即對群體中的領袖忠誠。第二，家父長制的菁英領導（paternalistic meritocracy），即道德領袖的德政。第三，人際互惠性和調和（interpersonal reciprocity and accommodation），即避免和他人發生衝突。第四，社群利益和和諧（communal interest and harmony），即為了社群而犧牲個人利益。第五，儒家式家庭主義（Confucian familism），即把家庭置放在個人之上（Nathan, 2012）。

權建制議程逐漸浮上檯面。

在東協區域整合進程中，「外溢」效果發揮重要作用。隨著經濟整合的深化，也逐漸向其他相關功能領域外溢，2003 年《峇里第二協議》（Bali Concord II）宣示成立「三大支柱」：「東協政治安全共同體」（ASEAN Political-Security Community, APSC）、「東協經濟共同體」（ASEAN Economic Community, AEC）」和「東協社會文化共同體」（ASEAN Socio-Cultural Community, ASCC）。值得注意的是，這三個共同體的出現顯然是以「歐盟」作為主要參考團體。接著，東協人權建制議程即逐漸被放進該區域整合進程中，擺脫過去「亞洲價值」的陰霾而浮上檯面，雖然未完全擁抱人權普世性，但至少不再這麼強調亞洲價值的重要性。換言之，東協人權建制的法制化發展其實是鑲嵌在（embedded into）東協區域整合的進程裡，透過不斷拋出願景、藍圖、倡議等，來形塑彼此對於共同體的認知與歸屬感。下表 1 為相關涉及人權議題的東協區域整合進程。

須注意的是，東協人權建制的法源被明文規定於東協 2007 年公布的《東協憲章》第十四條 東協人權機構（ASEAN HUMAN RIGHTS BODY）：

1. 為遵循東協憲章中有關促進人權與各項基本自由之宗旨與原則，東協應成立一個東協人權機構。
2. 此東協人權機構之運作規則應由東協外交部長會議決定。⁵

⁵ “ARTICLE 14. ASEAN HUMAN RIGHTS BODY

1. In conformity with the purposes and principles of the ASEAN Charter relating to the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms, ASEAN shall establish an ASEAN human rights body.
2. This ASEAN human rights body shall operate in accordance with the terms of reference to be determined by the ASEAN Foreign Ministers Meeting.”
3. 資料來源：ASEAN (2007). “ASEAN Charter.” <http://asean.org/asean/asean-charter/>. Retrieval Date: 2018/1/8.

表 1 東協涉及人權議題的區域整合歷程

年 份	人權議題相關文件之發布	內 容
1993 年	《曼谷人權宣言》	亞洲價值和亞洲相對主義的展現
1993 年	《東協聯合聲明》 (ASEAN Joint Communique)	人權普世性和亞洲價值的混合產物。承諾考慮建立適當的區域人權建制，但實際上沒有任何實質進展
1997 年亞洲金融危機		
1998 年	《河內行動計畫 1994-2004》	為達成《東協願景 2020》的步驟，列舉兩項人權行動要點。
2004 年	《永珍行動綱領 2004-2010》	繼承《河內行動計畫》。系統性詳列七項人權行動要點。
2007 年	《東協憲章》 (ASEAN Charter)	課予簽約國遵守人權的一般性義務，並規定設立人權委員會。為東協區域人權建制訂定了法律基礎。
2008 年	東協國家人權機構論壇 (ANF)	自 2004 年開始，ASEAN Four 每年均召開會議。2008 年正式改組成 ANF。
2009 年	東協政府間人權委員會 (AICHR)	為《東協憲章》第十四條中規定設立人權委員會的具體措施。
	東南亞國家人權機構論壇 (SEANF)	為了維持東協的開放性，將 ANF 改組成 SEANF。鼓勵其他東南亞國家成立國家人權機構。
2010 年	東協婦女和兒童權利保障暨 促進委員會 (ACWC)	為《東協憲章》第十四條中規定設立人權委員會的具體措施。
2012 年	《東協人權宣言》(AHRD)	宣示東協對區域內人民權利保障的決心。

資料來源：筆者自行整理

雖然《東協憲章》第十四條明文規定須建立一個東協人權機構，但深究該機構的組織結構、運作方式、管轄細節和制裁機制，均付之闕如。為了進一步具體化，東協於 2008 年 7 月設立「高層小組」(High

Level Panel, HLP) 來起草東協人權委員會的「組織權限」(Terms of Reference, TOR)。最後在 2009 年 7 月公布最終的 TOR 草案，隨後於 7 月 20 日召開第 42 屆東協外長會議，通過 TOR，並將該機構稱之為「東協政府間人權委員會」(AICHR)。同年 10 月 23 日，第 15 屆東協高峰會正式成立 AICHR，並開始運作。接著，2010 年 4 月 7 日，第 16 屆東協高峰會正式成立「東協婦女和兒童權利保障暨促進委員會」(ACWC)。⁶

2012 年 11 月 18 日，第 21 屆東協高峰會簽署《東協人權宣言》(AHRD) 和《東協人權宣言之金邊聲明》(Phnom Penh Statement on the Adoption of the ASEAN Human Rights Declaration)，宣示東協對區域內人民權利保障的決心。然而，聯合國人權事務高級專員皮勒(Navi Pillay) 和許多 NGO 對於 AHRD 並不滿意，認為該宣言充滿許多漏洞與模糊地帶，從而給予各國有較多彈性和解釋空間，進一步危及普世人權標準。

自此，一個屬於東協自身的區域人權建制已於焉成形，不僅擁有一個區域人權委員會，也擬定了區域人權宣言，目前僅差一個區域人權法院，即可比擬三大區域人權建制（歐盟、美洲和非洲），是故實不可小看，東協整合進程對於東協人權合作機制法制化的動能。

(二) 國家人權委員會及其網絡

東南亞地區目前擁有國家人權機構(NHRI)的國家如下表 2 所示。除了菲律賓和印尼於 1997 年亞洲金融危機以前便已成立之外，其餘東協國家的 NHRI 均成立於危機之後。目前，東協國家只剩新加坡、越南、汶萊未建立各自的國家人權委員會。

⁶ 鄭凱榕(2012)。<〈東協通過人權宣言 內容未盡符合普世標準〉。新頭殼網站：<http://newtalk.tw/news/view/2012-11-19/31169>。2017/11/20 檢索。

表 2 東協成員國的國家人權委員會一覽

成立時間	國家人權制度	執政者	成立原因
1986 年	菲律賓國家人權委員會	阿奎諾	馬可仕倒台
1993 年	印尼國家人權委員會	蘇哈托	帝利屠殺事件
1997 年	泰國國家人權委員會	川·立派	新憲法《人民憲法》
1998 年	柬埔寨國家人員委員會	洪森	促進人權
2000 年	馬來西亞國家人權委員會	馬哈迪	鎮壓改革運動
2011 年	緬甸國家人權委員會	丹盛	推動改革
2013 年	寮國國家人權委員會	朱馬利·賽雅貢	促進人權

資料來源：筆者自行整理

在 NHRI 網絡上，2004 年初，菲律賓、印尼、泰國和菲律賓的 NHRI 決定團結以「ASEAN Four」作為一個聯合力量去促進東協人權機制的建立，藉由定期舉辦會議，並透過簽署協定的方式來制度化該聯盟。實踐上，這些定期論壇不僅促成 ASEAN Four 彼此的合作，也能適時回應國家之間共同關注，尤其是國際恐怖主義、人口販運（尤其是針對婦女與兒童）、移工、經濟社會文化權、發展權與人權教育。基本上，擁有國家人權委員會的國家在區域人權合作機制上的態度也較為積極（Manea, 2009: 43），在人權政策上也較易出現「政策匯聚」（policy convergence），例如人口販運問題（Goodman and Pegram, 2012: 169-170）。

2008 年 1 月 29 至 30 日，ASEAN Four 第四屆年度會議於菲律賓馬尼拉召開，會後決定採用「東協國家人權機構論壇」（ASEAN NHRI Forum, ANF）作為四個國家人權委員會在《合作協定》下的集體官方名稱，這個名稱反映兩種機構互動的關鍵形式：諮詢和合作，以制度化自 2004 年以來彼此的夥伴關係。ANF 也使用國家的英文字母排列順序來輪值主席，同東協般運作。

2009 年 11 月，第六屆年度會議於印尼雅加達舉行，ANF 於會議上決定將自己的組織名稱轉型成「東南亞國家人權機構論壇」(South East Asia NHRI Forum, SEANF)，以強調地理上的次區域性與開放性。⁷ SEANF 迄今為止由六個國家人權委員會所組成，即印尼、馬來西亞、緬甸、菲律賓、泰國和東帝汶的國家人權委員會。⁸

大體上，SEANF 對於東南亞的人權促進和保障上扮演重要角色。在該合作性框架下，SEANF 試圖協調成員國的國家人權委員會能夠相互合作，並進行聯合方案或活動，以解決一些共同關注的議題，例如人口販運、移工、無國籍者、商業與人權、貪汙等。爲了強化並擴張網絡，他們持續鼓勵東南亞地區的其他國家建立獨立的國家人權委員會。在國際層次上，SEANF 試圖與 APF、ICC、OHCHR 和其他人權機構互動。在區域層次上，則試圖制度化與 ASEAN、AICHR、ACWC 和其他亞洲人權機構之間的互動模式。此外，在 AHRD 的草擬過程中，也試圖確保宣言所欲彰顯的人權規範能包含最低限度的國際人權標準，即人權的普世性、不可分割性、相互依賴性與相互關連性。

總之，隨著東協人權建制的法制化發展，同時也存在另一股異種同型的趨勢，即國家人權委員會的設置，這些國家人權委員會有助於將國際人權規範實質轉譯或在地化至國內（國內法化），以推動更爲真

⁷ 除了 SEANF 之外，在 APF 網絡內也出現其他次區域網絡，例如阿拉伯次區域（阿爾及利亞、埃及、約旦、茅利塔尼亞、摩洛哥、巴勒斯坦、卡達、沙烏地阿拉伯、突尼西亞）。

⁸ 印尼國家人權委員會（Komisi Nasional Hak Asasi Manusia of Indonesia, Komnas HAM）、馬來西亞國家人權委員會（Suruhanjaya Hak Asasi Manusia of Malaysia, SUHAKAM）、緬甸國家人權委員會（Myanmar National Human Rights Commission, MNHRC）、菲律賓國家人權委員會（Commission on Human Rights of the Philippines, CHRP）、泰國國家人權委員會（National Human Rights Commission of Thailand, NHRCT）、東帝汶國家人權委員會（Provedor de Direitos Humanos e Justica of Timor Leste, PDHJ）。

誠的人權保障機制。大體上，東協人權建制與國家人權機構扮演著相互為用、相輔相成的角色，而非取代對方。然而，東協人權建制的法制化發展並未相應提升東協國家的實質人權保障程度，多數國家反而發生人權倒退或停滯的現象，產生形式上與實質上的人權脫鉤困境。

總的來說，筆者認為這似乎佐證社會影響力機制中的涵化機制，一方面東協人權建制和 NHRI 分別是對三大區域人權建制和國際人權建制的從眾效應（異種同型），另一方面這些人權合作機制的法制化發展並未全然提升東協國家實質的人權保障程度（人權脫鉤），從而構成涵化機制的充分證據。深究之，東協國家可能仍未全然內化國際人權規範的價值（不完全的內化），它只是服膺一種全球文化腳本的人權劇碼，期盼能提升國家和東協組織自身在國際社會上的地位和聲望。

二、東協國家的人權脫鉤

事實上，東協人權合作機制的法制化發展可能「不必然」提升東協國家的人權保障程度，以下將以相關資料庫數據來呈現之。首先，圖 1 為東協創始會員國的「自由指數」之變化。⁹ 大體上，整體趨勢下降，意味著該區域 2015 年的自由度大致比 1991 年還自由，目前大致坐落在中間（約 3 至 5 分）。然而，如果從 2000 年代末期開始會發現，這些國家的自由度不是停滯不前就是倒退（即走線上揚，表示愈趨不自由），例如泰國在 2006 年和 2014 年大幅倒退；印尼在 2010 年以後些微倒退；菲律賓在 2007 年至 2009 年則些微倒退；馬來西亞則長期停滯不前；新加坡則是穩定改善自由程度。

⁹ 自由指數公布於「自由之家」（Freedom House）每年出版的「世界自由度報告」（Freedom in the World Report），將政治權利（political rights）和公民自由（civil liberties）加總後並平均，用以探測各國的民主自由程度。評比分數由 1 至 7，分數愈低愈自由；反之，分數愈高愈不自由。

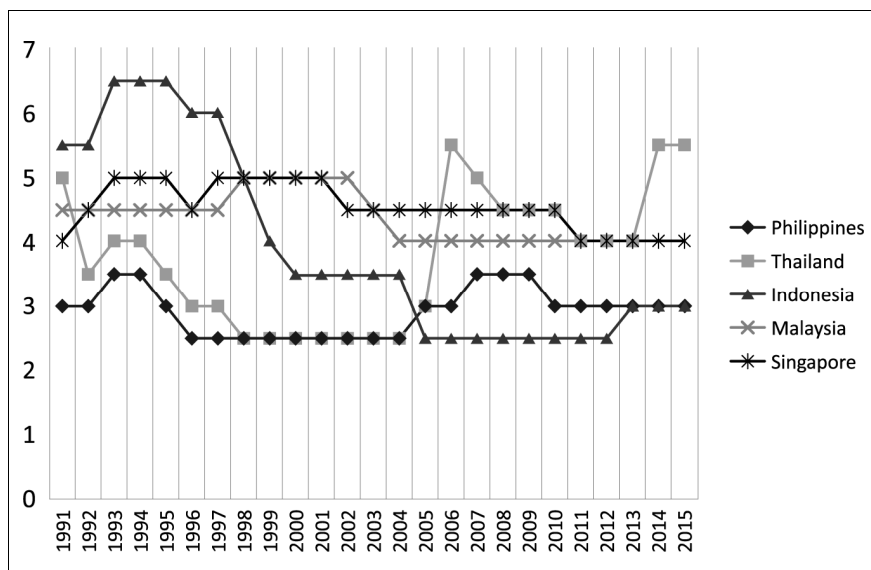


圖 1 東協創始會員國在自由指數上的變化（1991-2015）

資料來源：Freedom House，¹⁰ 筆者自行繪製

接著，圖 2 為東協後進國的自由指數之變化。顯然的，相比於東協創始會員國，後進國的自由指數之分數較低（大致坐落在 5 至 7 分），且長期停滯不前，例如越南、柬埔寨、寮國和汶萊。至於緬甸在 2010 年以後逐漸邁向自由，反映緬甸自丹盛以降的政治改革之成果。有趣的是，自由指數停滯不前的越南、柬埔寨和寮國為傳統上所稱的「印支三國」（中南半島三國），似乎反映了這三國在行為上的同質性可能有其歷史脈絡和地緣因素之影響。

根據自由之家在 2013 年和 2016 年的世界自由度報告可知，在 2013 年時，從大陸向海洋的自由程度大致呈現從「不自由」到「部分

¹⁰ Freedom House (2015). "Freedom in the World 2015." <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015#.WILq4q6WaUk>. Retrieval Date: 2018/1/8.

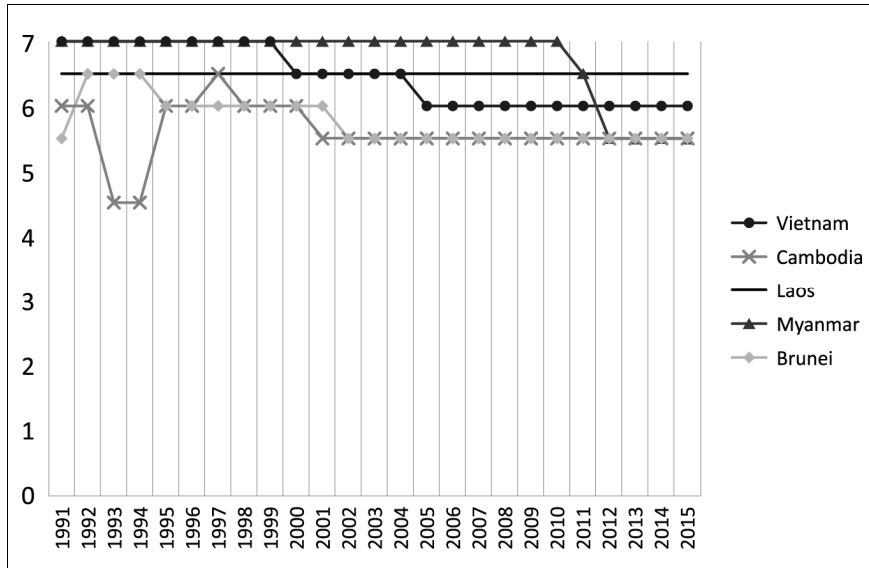


圖 2 東協後進國在自由指數上的變化（1991-2015）

資料來源：Freedom House，¹¹ 筆者自行繪製

自由」，再到「自由」國家。在東南亞的大陸上，除了泰國屬於部分自由國家以外，其他都是不自由國家。相對的，在東南亞的海洋上，除了印尼屬於自由國家之外，其他都是部分自由國家。然而，到了 2016 年時，大陸東南亞全部成為不自由國家，海洋東南亞則全部成為部分自由國家，反映了東協國家人權保障程度的倒退趨勢。有趣的是，泰國因其地理位置和不確定的政治未來，而成為東南亞地區最關鍵的搖擺國家（swing state）與風向球，尤其反映在東南亞的民主前景和中國模式投射的影響力（Reilly, 2013: 159）。換言之，泰國特殊的風向球特性使其成為整個東南亞地區的縮影。

接著，在「核心公民社會指數」（Core Civil Society Index, CCSI）

¹¹ 同上註。

上，該指數是用來衡量公民社會的強健程度。倘若分數愈高，則公民愈能享有國家之外的自主性，且愈能自由的追求其目標。從下圖 3 可知，東協國家在近年來的發展不是停滯不前就是倒退。大體上，菲律賓的公民社會強健程度是東協國家最高者，只有在 2000 年代中期些微下降。至於其他國家可能因為民主化進程各異，而有不同的變化軌跡，例如印尼在 1997 年蘇哈托倒台以後開啓了民主化進程，自此公民社會逐漸蓬勃發展；泰國公民社會強健度則是步履蹣跚，大體上自 2000 年以後逐漸下降，在 2006 年軍事政變重挫公民社會，2009 年艾比希鎮壓反對運動更是讓公民社會強健度進一步下降，最後 2014 年軍事政變更是如「自由落體」般的墜落，降至歷史新低。相對的，緬甸和寮國在 2010 年以後逐漸容忍公民社會的活動，使其人權保障逐漸改善，但晚近似乎仍欲振乏力，而出現停滯或下降的狀況。至於馬來西亞和柬埔寨則長期停滯發展。

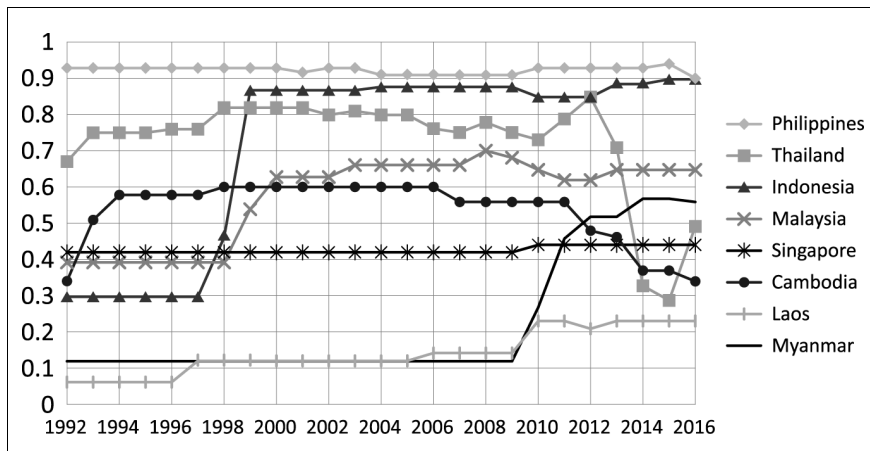


圖 3 東協國家的核心公民社會指數 (CCSI) (1992 年至 2016 年)

資料來源：V-Dem，¹² 筆者自行繪製

¹² V-dem (2016). "Variable Graph." <https://www.v-dem.net/en/analysis/VariableGraph/>. Retrieval Date: 2018/1/8.

總的來說，東協國家的人權保障程度似乎並沒有因為東協人權合作機制的法制化發展而有相應的提升，反而呈現停滯不前和下降趨勢，因而佐證前述所謂的「形式上」的組織政策和「實質上」的人權保障之間的「人權脫鉤」。接著，筆者將繼續探究這種「伴隨著異種同型的人權脫鉤」之背後成因究竟為何？除了常人所理解的意願上的脫鉤之外，是否還存在其他種可能，並期望透過這些分析，來勾勒往後的改革進程。

肆、人權脫鉤的成因—意願？能力？

隨著東協人權合作機制的於焉成形，東協國家的人權保障程度並未相應提升，反而持續停滯不前或甚而倒退，因而構成人權脫鉤困境。誠如理論觀點所述，人權脫鉤的成因紛雜，有可能是國家沒有意願落實，有可能是國家沒有能力落實，也有可能是國內沒有落實的需求，唯有進一步去辨明，究竟這些東協國家在東協人權合作機制的法制化過程中，發生了哪一類型的脫鉤，或是那幾種類型的混合，才能更貼近現實的全貌，進而制定更為正確的改個方向。為了為了能釐清東協各國的人權脫鉤主要是出自於哪種類型，以下將運用 Borzel 和 Risse (2013) 的分析框架，來探討東協各國的脫鉤類型。

一、研究設計

誠如理論觀點所述，過去人們以沒有意願來理解人權脫鉤的方式似乎過於假設國家是「完全運作」的政治實體，而忽略國家也有可能處在「不完全運作」的狀態。因此，Borzel 和 Risse 特別探討這種不完全運作的「有限國家」(limited statehood) 對於人權順從的影響，因為有限國家在目前國際社會裡似乎是更為普遍的存在 (Borzel and Risse, 2013: 63)。大體上，這種影響主要展現在兩點：第一，中央政府並未

落實法律，有可能是因為缺乏意願，也有可能是難以控制他們自己的執行單位，例如警方。第二，在有限國家中，不受中央政府控制的非國家行為者或國家行為者往往是人權侵害的罪魁禍首，例如地主、私人軍隊、多國企業或跨國犯罪組織等（Borzel and Risse, 2013: 64）。

接著，在探討有限國家之前，必須先定義何謂國家地位（statehood），根據韋伯（Weber）的定義，國家地位是一種合法壟斷暴力並階層化運作的制度化權威結構。¹³ 因此，若完全符合該定義者，則屬於「鞏固國家」（consolidated statehood）；反之，則屬於「有限國家」（limited statehood）。原則上，若國家地位愈接近鞏固國家者，則愈有能力落實人權政策，從而達成較高的人權順從；反之，亦然。另一方面，Borzel 和 Risse (2013) 以民主程度差異來衡量國家落實人權政策的意願性。原則上，愈民主的國家，愈有落實人權的意願；反之，亦然。雖然民主國家不必然完全支持人權，但比起獨裁或威權政府，民主與人權仍有較高的相關性。

將上述關於「國家地位」與「民主程度」的推論進行比對後，得出下表 3。透過比較兩者之間的關係，可以辨析該國的人權脫鉤究竟是出自於「沒有意願」還是「沒有能力」。

首先，在民主政體方面，「民主的鞏固國家」¹⁴ 的人權順從程度通常較高，且大於其他三種類型，例如美國、歐盟、日本等；相對的，「民主的有限國家」所導致的人權脫鉤，主要是因為「沒有能力」落實人權政策所致，即便它有其意願推動之。另一方面，在獨裁或威權政體方面，「威權的鞏固國家」所導致的人權脫鉤剛好與民主的有限國家相

¹³ “It follows closely Max Weber’s conceptualization of statehood as an institutionalized authority structure with the capability of hierarchically steering (Herrschaftsverband) and legitimately controlling the means of violence (Gewaltmonopol)” (Borzel and Risse, 2013: 65).

¹⁴ 須注意的是，此概念與「民主鞏固」（democratic consolidation）無關。

反，主要是因為「沒有意願」落實人權政策所致，即便他有足夠的能力落實之；相對的，「威權的有限國家」所導致的人權脫鉤之原因可能同時與「沒有能力」和「沒有意願」有關，這種類型的人權脫鉤往往也是最棘手的類型，因為它同時結合「民主的有限國家」和「威權的鞏固國家」兩者的缺點。

表 3 人權實踐在政體類型和國家程度上的差異

	有 限 國 家	鞏 固 國 家
民主政體	起因於缺乏能力的人權侵害 (有意願、無能力)	大部分人權順從 (有意願、有能力)
威權政體	起因於缺乏意願和能力的人權侵害 (無意願、無能力)	起因於缺乏意願的人權侵害 (無意願、有能力)

資料來源：整理自 Borzel and Risse (2013: 69)

原則上，愈民主的國家愈有意願順從人權，是故若產生人權脫鉤，則很大程度是「沒有能力」順從；相對的，國家地位愈鞏固的國家愈有能力落實人權，是故若產生人權脫鉤，則很大程度是「沒有意願」順從。根據這些推論，再參考上述 Borzel 和 Risse (2013) 的分析框架來研究東協各國人權脫鉤的原因。以下將簡介衡量國家地位和民主程度的方法。

在國家地位上，筆者運用貝塔斯曼轉型指數 (Bertelsmann Transformation Index, BTI)¹⁵ 關於「國家性」(stateness) 的指標，包括壟

¹⁵ 貝塔斯曼轉型指數 (BTI) 透過全球各地三百多位的專家與相關智庫的分析合作與國際比較，來試圖測量非民主國家或正處於民主轉型過程的國家 (共 129 個國家) 在各方面的發展與治理情況。筆者之所以採用 BTI 的原因在於該資料庫在「國家性」指標的完整性，有助於本研究對於國家「沒有能力」上的測量與理解。Bertelsmann Stiftung (2018). "Methodology." <http://www.bti-project.org/en/index/methodology/>. Retrieval Date: 2018/1/8.

斷武力的使用 (monopoly on the use of force)、國家認同 (state identity)、不受宗教教條的干擾 (no interference of religious dogmas) 和基本的行政能力 (basic administration)。換言之，這四項衡量指標加總後 (總分為 10 分) 的平均分數若愈高，則表示國家地位愈鞏固，分數由高至低依序是鞏固國家 (consolidated states)、有限國家 (limited states)、脆弱國家 (fragile states) 和失敗國家 (failed states)。¹⁶

在民主程度上，運用 BTI 關於「政治參與」的指標，包括自由和公平的選舉 (free and fair election)、有效治理的權力 (effective power to govern)、集會結社的權利 (association / assembly rights) 和言論自由 (freedom of expression)。換言之，這四項次衡量指標加總後 (總分為 10 分) 的平均分數若愈高，則表示國家愈民主，分數由高至低依序是鞏固型民主 (consolidated democracies)、不完全民主 (imperfect democracies)、半威權政體 (semi-authoritarianism) 和威權政體 (authoritarianism)。¹⁷

在分析時間上，主要運用 2012 年、2014 年和 2016 年三個時間點來分析之。透過這三個時間點的時間序列變化，可知東協各國在 2009 年成立 AICHR 並於 2012 年通過 AHRD 之後的人權政治之變化。須注意的是，由於 BTI 裡沒有汶萊的數據，故無法呈現汶萊的狀況。此外，圖 5 中每個國家的三個圓點代表上述三個時間點，兩個或一個點則表示有些時間點可能與上一個時間點的數據相一致，因而重疊在一起，表示停滯發展。至於箭頭方向則意指時間推移的順序。

¹⁶ 根據 Borzel 和 Risse (2013) 的研究，其將國家性指數 9 至 10 分者定義為「鞏固國家」、6 分至 9 分定義為「有限國家」、3 分至 6 分定義為「脆弱國家」、0 至 3 分定義為「失敗國家」。

¹⁷ 根據 Borzel 和 Risse (2013) 的研究，其將國家性指數 9 至 10 分者定義為「鞏固型民主」、6 分至 9 分定義為「不完全民主」、3 分至 6 分定義為「半威權政體」、0 至 3 分定義為「威權政體」。

二、研究發現與討論

從下圖 4 可知，在民主程度上，沒有一個東協國家屬於鞏固型民主，印尼和菲律賓屬於不完全民主；泰國明顯地從半威權政體向威權政體移動，反映其漸趨惡化的民主化進程；馬來西亞、新加坡和柬埔寨坐落在半威權政體；越南和寮國則坐落在威權政體；至於緬甸明顯地從威權政體向半威權政體移動，反映其近幾年來的政治改革成果，與泰國相比成爲一個明顯的反差。另一方面，在國家地位上，新加坡

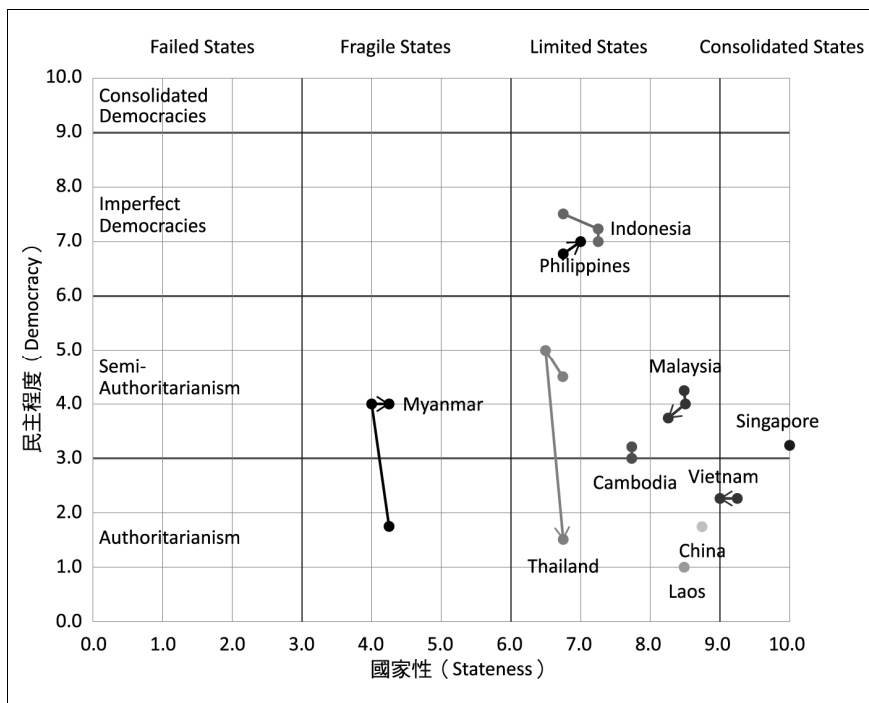


圖 4 東協國家與在國家性與民主程度之間的關係

資料來源：筆者自行繪製

說明：原始數據請參見附錄一。

圍內。另外，只有緬甸坐落在脆弱國家，即便他已從威權政體走向半屬於標準的鞏固國家（達到滿分 10 分）、越南也座落在鞏固國家的範威權政體。除了新加坡、越南屬於鞏固國家，以及緬甸屬於脆弱國家之外，其餘東協國家皆屬於有限國家。但仔細觀察後，會發現即便都位在有限國家範疇，其有限程度仍有差異，大體上印尼、菲律賓和泰國的有限性較高，而馬來西亞、寮國和柬埔寨的有限性較低，是故筆者將前者稱之為「高度有限國家」，將後者稱之為「低度有限國家」。有趣的是，高度有限國家也是東協人權建制發展過程中的推動國。

筆者進一步將圖 4 簡化成表 4 所示；須注意的是，由於多數東協國家均坐落在有限國家，為了更仔細區分其中的差異性，故取有限國家的中點 7.5 分為界劃分成高度有限國家（7.5 分至 9 分）和低度有限國家（6 分至 7.5 分）。¹⁸ 誠如上述基本論點，愈民主的國家愈有意願順從人權，是故若產生人權脫鉤，則很大程度是「沒有能力」順從；相對的，國家地位愈鞏固的國家愈有能力落實人權，是故若產生人權脫鉤，則很大程度是出自於「沒有意願」順從。由於東協各國的人權紀錄在近幾年來不是下降就是停滯不前，再比照表 4，即可大致釐清東協各國的人權脫鉤是出自於沒有意願還是沒有能力，抑或是兩者兼具。

¹⁸ 即便將有限國家區分成高度有限國家和低度有限國家兩種分類，仍須謹記其本質上仍是光譜性的序列變化，故（以此標準劃分的）高度有限國家的印尼（2014 年和 2016 的指數為 7.3 分）和低度有限國家的柬埔寨（2012、2014 和 2016 年的指數均為 7.8 分）（原始數據請參見附錄一）之間的差異性可能並沒有那麼大；而之所以將兩國劃分成不同分類還有一項參考依據是依其和民主程度的相關性，印尼坐落在與菲律賓位置甚為相近的不完全民主政體，故將兩國分為一類，而柬埔寨則坐落在與馬來西亞位置較為接近的半威權政體，故將兩國分為一類。

表 4 東協國家的人權實踐在政體類型和國家程度上的差異

人 權 侵 害 愈 可 能 是 沒 有 能 力 所 致	愈 有 意 願 順 從	脆弱國家	高度有限國家	低度有限國家	鞏固型國家
		鞏固型民主			
		不完全民主	菲律賓 (↑)、印尼 (↓)		
		半威權政體	泰 國	柬埔寨、馬來西亞	新加坡
		威 權 政 體	緬 甸	寮 國	越 南

資料來源：筆者自行整理

愈有能力順從
人權侵害愈可能是沒有意願所致

(一) (半)威權政體的鞏固國家：意願上的脫鉤

新加坡和越南作為(半)威權政體的鞏固國家，原則上應該有足夠的能力落實人權政策，但實際上的人權保障程度並不佳，可見這些人權侵害最有可能是因為「沒有意願」所致，而新加坡沒有意願的程度更甚於越南，因為新加坡屬於完全典型的鞏固國家（滿分 10 分）。換言之，新加坡有能力落實人權政策，卻不願落實，例如在國際人權公約上，新加坡即持觀望（wait-and-see）和謹慎保留的態度，對於人權公約的批准並不熱衷，認為只有在不危及國內法和國內政治的條件下，才能批准之（Eldridge, 2002: 67; Tan, 2011: 129）。有趣的是，新加坡早年也是「亞洲價值」的主要倡議國和發軔地，1994 年李光耀將當時東南亞頗具流行的「亞洲相對主義」論調，統整為「亞洲價值」，並進一步闡述其內涵，強調個人主義式的西方民主和人權並不適用在東亞國家。該論調後來得到馬來西亞總理馬哈迪和印尼總統蘇哈托的背書。然而，該論述的基礎很大程度是當時東南亞國家蓬勃發展的經濟榮景，是故當 1997 年亞洲金融危機爆發後，該論調在部分國家也逐漸不受青睞。至於同樣遭受危機波及的新加坡，則因為金融體制較為健全，而免於受到破壞性的後果，從而使亞洲價值論調在該國能持續不

墜。由此可見，新加坡在意願上的脫鉤其實其來有自，反映該國在人權議題上的一貫態度。

在越南方面上，其近年的國家地位有稍微向有限國家靠攏（參見上圖5）的傾向，表示其國家機器整體上的掌控能力可能有些微下降，因而增加人權侵害中「沒有能力」的因素，似乎反映了越南近年來逐漸走向改革開放的道路，即中國模式所展現的「沒有政治自由化的經濟自由化」，在市場逐漸開放的同時，仍為維持對政治、媒體和公民社會的高度控制。但相較於其他東協國家，越南基本上仍是鞏固國家（程度僅低於新加坡），更重要的是，其民主程度比新加坡更低，屬於威權政體，故整體上其人權侵害較有可能是因為「沒有意願」所致。

（二）（半）威權政體的低度有限國家：較多是意願上的脫鉤

馬來西亞、柬埔寨和寮國皆坐落在「低度有限政體」，且在民主程度上，均稱不上民主政體，前兩者為半威權政體，寮國則為威權政體。因此，這些國家的人權侵害有可能是「沒有能力」和「沒有意願」的混合，但可能更多程度是「沒有意願」所致，因為他們不是半威權政體就是威權政體，且在國家地位上，雖然他們都屬於有限國家，但相比於印尼、菲律賓和泰國，他們的有限性較沒那麼高，即他們較接近鞏固國家那一端；換言之，即便受到沒有能力的困限，原則上仍比上述三個高度有限國家更有能力推動人權政策，是故若未落實人權，則「較多是意願上的脫鉤」。

在馬來西亞方面上，它與新加坡在國際人權公約的批准行為上極為相似，皆持觀望和謹慎保留的態度，且兩國批准的公約類型也非常相似，皆屬於軟議題性質的《禁止對婦女一切形式歧視公約》（CEDAW）和《孩童權利公約》（CRC）。在柬埔寨方面上，雖然柬埔寨維持有限度的選舉，但洪森（Hun Sen）主導的柬埔寨人民黨卻長期獨大，對於反對運動和公民社會團體的容忍也漸趨嚴格。目前，柬

埔寨已成立三個國家人權委員會，但沒有任何一個符合《巴黎原則》最低限度的國際人權標準（Munro, 2011: 1205）。至於寮國方面，目前仍為共產政體，由人民革命黨一黨執政至今。

（三）不完全民主的高度有限國家：較多是能力上的脫鉤

印尼和菲律賓為不完全民主的高度有限國家，且相比於上述馬來西亞、柬埔寨和寮國，他們的有限性更高，屬於「高度有限國家」。因此，這兩個國家的人權侵害較有可能是「沒有能力」和「沒有意願」的混合，但與（半）威權政體的低度有限國家最大的不同是，兩國更多程度是因為「沒有能力」所致，因為他們雖然稱不上是完全的民主政體，但仍比（半）威權政體來的民主，為不完全民主政體，是故其原則上應更有意願推動人權。此外，雖然兩國可能較有意願推動人權政策，但是礙於「高度有限國家」的現實，使其較沒有足夠的能力來落實人權政策。

須注意的是，印尼的民主程度在近幾年有些微下滑的趨勢，因而增加人權侵害中「沒有意願」的因素。相對的，菲律賓的民主程度則呈現些微上升，因而更增加人權侵害中「沒有能力」的因素，因為隨著民主程度上升，原則上應該能提升人權保障的程度，但實際上卻沒有，可見「沒有能力」仍是菲律賓推動人權的重大障礙。然而，由於這兩個國家的變動幅度不算太大，因而「能力上的脫鉤」仍較有可能是主要因素。

有趣的是，印尼和菲律賓這兩個國家都是地形破碎的群島國，在國家治理和行政管理上本來就較為困難。從歷史背景來看，印尼早期雖然曾有室利佛逝（Sri Vijaya）和滿者伯夷（Majapahit）等王國的出現，但其治理模式與今日有很大的差異，作為海洋上的貿易王國，自然不以高度控制領土範圍為其目標，而是較為鬆散的貿易聯盟。至於菲律賓，甚至未出現統一的王國。大體上，無論是印尼還是菲律賓，

其主權國家和領土的概念皆大致在西方殖民時期才逐漸成形。

由此可見，過往的歷史背景以及破碎群島國爲其先天上的地理限制，使其國家機器的治理難以深入各地，中央政府的人權政策和法令無法貫徹到地方，或是基本的行政管理能力有很大的缺陷（例如缺乏相關人才、技術設備等），從而讓地方上的非國家行爲者（例如私人軍隊、犯罪集團等）有更多的介入空間；或者是地方上的警察或國家軍隊產生尾大不掉的狀況；抑或是甚至產生地方意識高於國家意識的分離主義運動，例如菲律賓南部民答那峨島的獨立運動、印尼邊陲地區的亞齊省、巴布亞省獨立運動等。總之，兩國的人權侵害很多時候可能不是國家意志所致，而是那些仍未被國家機器所馴服的的非國家行爲者所致，即國家能力上的不足使中央和地方產生不相一致的人權實踐。

(四) 民主崩潰的高度有限國家：較多是意願上的脫鉤

泰國同印尼和菲律賓般均屬於高度有限國家，唯一的差別在於民主程度上，泰國不僅不如印尼和菲律賓，甚至更逐漸遠離，從半威權政體向威權政體靠近。由此可見，一方面高度有限國家的現實使之較沒有能力落實人權政策；另一方面，逐漸向威權政體靠近的趨勢顯示其愈來愈沒有意願推動人權政策。總之，泰國的人權侵害主要是「沒有能力」和「沒有意願」的混合，但隨著民主進程愈趨惡化，「沒有意願」的因素將會更形顯著，即「較多是意願上的脫鉤」，顯見其自 2014 年軍事政變之後的人權保障程度如自由落體般的大幅墜落。¹⁹

2014 年軍事政變讓泰國的國際形象跌入谷底，人權觀察（Human Rights Watch, HRW）將泰國人權狀況描述爲「如自由落體般墜落」，

¹⁹ 人權觀察（2014）。〈泰國：政變後人權如「自由落體」〉。<https://www.hrw.org/zh-hans/news/2014/05/24/254027>。2017/11/14 檢索。

尤其反映在言論自由、集會結社自由、新聞自由等公民與政治權利上。在言論自由上，例如 2015 年的 Facebook 8 事件，因諷刺帕拉育而被政府逮捕；²⁰ 在 Facebook 上因「按讚」一張泰王及其愛犬照片就面臨牢獄之災；²¹ 除了 Facebook 之外，帕拉育試圖也施壓 Line 和 Google，威脅他們移除任何反政府和被視為有害和平和秩序的言論。²² 2016 年 4 月 6 日，LINE 於網路商店上架一款以泰國王室為主題的貼圖，不久後被泰國當局認定為觸犯《冒犯君主法》（Lèse-majesté），而被迫下架並道歉。²³

須注意的是，《冒犯君主法》一直行之有年，自 1932 年起即正式實施，但少有民眾因此獲罪，每年平均只有 4 到 5 起案例。但自從 2006 年軍事政變之後，《冒犯君主法》儼然成為軍政府整肅異己、收束言論自由的工具。2014 年 5 月軍方再度發動政變，對《冒犯君主法》的運用似乎更加得心應手。根據統計，泰國自 2006 年以來，每年因《冒犯君主法》受罰的案例平均達 400 起以上。許多國際人權團體認為《冒犯君主法》的初衷不僅已被扭曲，人民十分容易獲罪且處罰過重，也

²⁰ 2014 年軍事政變之後，Facebook 上出現名為「我們愛帕拉育」（We Love Prayuth）的專頁，以圖片來諷刺帕拉育和軍方，這些圖片時常伴隨著辱罵和挑釁的言論，並廣泛的流傳在網路上。Ehrlich, Richard (2016). “‘Facebook 8’ case shows Thai leaders replicating Great Firewall of China.” <http://www.washingtontimes.com/news/2016/may/29/facebook-8-case-shows-prayuth-chan-ocha-thai-leade/?page=all>. Retrieval Date: 2017/11/14.

²¹ NDTV (2015). “Thai Man Arrested Over Facebook ‘Like’ Of King’s Doctored Photo.” <http://www.ndtv.com/world-news/thai-man-arrested-over-facebook-like-of-kings-doctored-photo-1253246>. Retrieval Date: 2017/11/14.

²² Aubrey, Belford. and John, Stonestreet (2016). “Thai junta pressures Facebook, Line to censor online posts.” <http://www.reuters.com/article/us-thailand-internet-idUSKCN0V90LW>. Retrieval Date: 2017/11/14.

²³ 劉致廷（2016）。〈王室神聖不可侵犯？LINE 貼圖在泰國涉「大不敬」被迫下架、道歉〉。<http://www.storm.mg/article/100161>。2017/11/20 檢索。

成為軍政府整肅異己、打擊言論自由的武器。²⁴

在集會結社自由上，亦嚴格受到限制。2014 年 11 月，孔敬大學的人權社團「The Dao Din group」²⁵ 在帕拉育於孔敬演說時行「飢餓遊戲」中的三指禮，結果遭到逮捕。2015 年 5 月 22 日軍政府成功掌權一週年紀念日，十多名學生參與分別位於曼谷市中心和孔敬的兩場和平示威，結果被警方以煽動罪起訴，並面臨軍法審判。²⁶ 整體上，泰國政府愈發將平民移送軍事審判（針對政治異議人士和《冒犯君主法》嫌疑人），但軍事法庭缺乏獨立性，並不符合公正審判的國際標準。自 2014 年 5 月至今，全泰國至少有 1,629 起案件被移送軍事法庭。²⁷

總的來說，泰國作為「高度有限國家」的現實，使其國家能力的掌控較為不足，中央的人權政策或法令無法貫徹到地方，或是基本的行政管理能力有很大的缺陷（例如缺乏相關人才、技術設備等），從而讓地方上的非國家行為者（例如私人軍隊、犯罪集團等）有更多的介入空間；或者是地方上的警察或國家軍人產生尾大不掉的狀況；抑或是甚至產生地方意識高於國家意識的分離主義運動，例如泰國南部三省的獨立運動等。然而，泰國與印尼和菲律賓的「較多能力上的脫鉤」之最大差異是，隨著泰國 2014 年軍事政變讓民主再度崩潰，其愈發顯見「意願上的脫鉤」，意即在國家沒有能力落實人權政策的前提下，更加沒有意願落實人權政策。

²⁴ OHCHR 發言人在 2015 年 8 月時予以譴責，認為《冒犯君主法》早已變調，如今的判例是「極為不合適且令人震驚」的行為。資料來源：同註腳 22。

²⁵ 國際特赦組織（2015）。〈【72 小時行動】#FreeOurFriends 聲援泰國和平示威學生！〉。<https://www.amnesty.tw/petition/1908>。2017/11/14 檢索。

²⁶ 國際特赦組織（2015）。〈【泰國】和平示威學生獲釋，恐面臨軍法審判〉。<https://www.amnesty.tw/campaigns/1884>。2017/11/14 檢索。

²⁷ 人權觀察（2016）。〈泰國：聯合國審議凸顯軍政府偽善〉。<https://www.hrw.org/zh-hans/news/2016/05/12/289799>。2017/11/14 檢索。

(五) 民主化過程中的脆弱國家：較多是能力上的脫鉤

緬甸在國家地位上已無法用有限國家來探討，而是屬於「脆弱國家」的層次，顯見其落實人權政策的能力非常不足。然而，在民主程度上，緬甸已逐漸從威權政體邁向半威權政體，可見總理丹盛於 2011 年以後的政治改革有很高程度的真誠性，原則上應該愈來愈有意願順從人權，是故若仍發生人權侵害，很可能是因為脆弱國家的「沒有能力」所致，即能力上的脫鉤。

深究之，緬甸的脆弱國家困境反映在緬甸本身是個民族眾多的國家，且許多民族至今仍未歸順中央。大體上，佔人口 68% 的緬族為緬甸人口大宗，主要聚居在緬甸中部平原地區，即伊洛瓦底江中下游，一般稱為「緬甸本部」。其他少數民族則散落在周邊山區，例如克倫族、克欽族、果敢族、孟族、若開族、撣族等，這些民族多半具有自己的武裝軍團，得以抗衡緬甸中央政府的治理。更糟的是，近年來備受爭議的東南亞海上難民問題中的「羅興亞人」(Rohingya) 甚至不被緬甸政府視為是緬甸少數民族，而被視為是孟加拉來的非法移民，進而拒絕給予公民身分。由此可見，緬甸的國家治理效能非常薄弱，因為中央與地方可能已然是兩個不同的世界。

整體上，緬甸近年來的發展與泰國呈現一個明顯的對比，雖然兩者都屬與廣義上威權政體的範疇，且在國家地位上都非常微弱（泰國是高度有限國家，緬甸則脆弱國家），他們的人權脫鉤原則上包含能力上和意願上的脫鉤，但是在民主程度上的反向發展，讓緬甸愈來愈呈現是「能力上的脫鉤」，而泰國則愈來愈呈現是「意願上的脫鉤」。

(六) 小結

整體上，筆者試圖運用 Borzel 和 Risse (2013) 的研究框架來檢證東協各國較可能是屬於 Goodman 和 Jinks (2013) 所揭示的哪一類型的

脫鉤。²⁸ 根據上述研究結果可知，新加坡最符合意願上的脫鉤，因為它屬於完全的鞏固國家，理應有足夠的能力來落實，但卻未落實，顯見它其實更多程度上是沒有意願為之。此外，越南在意願上的脫鉤亦是非常顯著。另一方面，低度有限國家（馬來西亞、柬埔寨、中國、寮國）原則上應比高度有限國家（印尼、菲律賓、泰國）更有能力落實人權政策，但卻未落實，顯見較沒有意願推動之，即較多意願上的脫鉤；相反的，高度有限國家中的印尼和菲律賓比起低度有限國家更有意願推動人權政策，但卻未落實，顯見其較沒有能力落實之，即較多能力上的脫鉤。至於高度有限政體中的泰國，由於其民主程度在近幾年的發展每況愈下，顯見其愈來愈沒有意願推動人權政策，即較多意願上的脫鉤。相反的，屬於脆弱國家的緬甸則因民主程度逐漸提升（但仍只到達半威權政體），原則上應該愈來愈有意願推動人權，但實際上卻未改善，顯見其較沒有能力落實之，即較多能力上的脫鉤，形成「心有餘而力不足」的窘境。

伍、順從落差與改革前景

誠如前所述，釐清這些不同類型的人權脫鉤將有助於分別對這些脫鉤擬定適當的彌補和建議措施。以下將分別探討這三種不同類型的人權脫鉤所可能進行的改革舉措。

一、意願上的脫鉤—透過制度設計來弭平脫鉤

意願上的脫鉤雖然可能阻礙人權順從，但能適時地透過一些制度設計來弭平脫鉤。在這類人權脫鉤中，國家政府只是採用最低限度的

²⁸ 須注意的是，人權脫鉤很多時候是各種因素的混合所致，所以只能大致透過比較的方式來抽絲剝繭其中可能較大的因素是什麼，而上述東協各國的人權脫鉤之討論亦是如此。

形式政策與改革，但它的內心並未真正內化人權價值，只是希望透過這些對外承諾，來緩解國際社會的批評；將形式上的改革作為一種「掩護」與「擋箭牌」，以增加自身政權的正當性（Simmons, 2009: 112-113）。在東協國家中，最符合意願上的脫鉤者即為新加坡（或越南），因為新加坡屬於百分百的鞏固國家，基本上不會存在沒有能力落實人權政策的問題，是故其人權侵害顯然是反映它的「沒有意願」。另外，泰國雖然是高度有限國家，使其存在嚴重的能力上的脫鉤之問題，但是其近幾年來的民主倒退，使其更多程度是意願上的脫鉤。

由於這些國家均為東協國家，是故東協原則上可以適當的透過一些物質誘因機制，促使兩國逐漸改善其作為，但強調互不干涉內政和共識決原則的東協模式讓物質誘因機制往往難以成為政治上的可行選項。另一方面，國際社會環境既存的人權腳本能促使新加坡基於認知和社會壓力而批准國際人權公約，期望透過加入這些制度框架後，來賦予國內人民實踐權利的正當性，並進一步引發人權動員。

的確，國際社會的共同氛圍與規範能促使國家發生從眾行為，但如果這個氛圍不再強烈，或是該氛圍的論述產生其他詮釋方式，或是該國所認同的參考團體與該氛圍相對立，則這種國際規範的影響力將被削弱，2010 年以後的國際社會尤其如此。一方面，新加坡過往即是亞洲價值倡議者，該論述甚至在 1997 年亞洲金融危機以前成為東南亞地區的霸權論述；另一方面，隨著中國崛起態勢愈趨明顯，也愈能在對外政策中顯見其強勢性作為，其中包括對人權規範的重新詮釋，包括繼承亞洲價值的文化相對主義精神，重視發展權和群體權，而忽視公民與政治權利的賦予，認為在實踐後者之前必須先確保前者；但實務上，前者往往成為後者仍未落實的藉口。因此，一旦中國成為另一個國際人權規範的參考團體，將會削弱全球人權腳本的普遍性意義，因為同時存在的兩種腳本可能會讓人無所適從。而泰國 2014 年的軍事政變使其遭逢西方國家的孤立，讓中國對泰國的影響力逐漸上升，伴

隨著中泰關係的升溫，中國逐漸在人權政治上成為泰國另一個參考團體，人權實踐無不受到中國所影響，例如網路長城、遣返維吾爾族人等。

由此可見，無論是東協內部的制度改革，還是寄望於國際人權秩序的示範效應，都讓彌補新加坡等國在意願上的人權脫鉤之前景黯淡，尤其是 2010 年以後的國際政治局勢。由於 Goodman 和 Jinks 針對此類脫鉤所提出的彌補措施可能均無法有效改善新加坡在推動人權上的抗拒，這也顯現在新加坡持續對國際人權法體系的參與持謹慎、保守的態度，其條約保留率也是東協國家最高者。或許，另一種改善意願上的脫鉤之方式是借鑑於 Borzel 和 Risse (2013) 的研究，即提升該國的民主程度，由內而外、由下而上的刺激政府應儘速落實人權。

二、能力上的脫鉤—能力建設議程引入東協人權建制

能力上的脫鉤（第三類脫鉤），常常在建制初期阻礙了國家的順從，因為國家缺乏相關的資源、技術與人才來執行這些形式政策與改革。若要弭平這類型的脫鉤，就必須設法增加其資源、技術與相關人才，可透過經濟援助、技術指導、培訓人才等物質誘因機制去弭平這類脫鉤（Goodman and Jinks, 2013: 161）。此外，一旦國家屬於有限國家的狀態上時，無論外部國家採取何種社會化機制，其效用都非常有限，因為關鍵是這些國家「沒有能力」去落實這些人權政策（Borzel and Risse, 2013）。此時，若要突破這種窘境，只有先賦權這些國家的能力，使其形成一定程度的國家效能來與外部國家做更進一步的互動，在尚未邁向意願上的脫鉤之前，做出更為「言行一致」的人權實踐。

大體上，這些能力建設的措施包括人權教育、人才訓練、建立能落實人權法的國家行政層級等，也包括提升上述國家地位指標內的各個次指標之評比，即提升合法使用暴力的能力，防止軍方、警方、安全部隊、叛亂分子、分離主義者等少數否決單元的逕自行動，而造成

尾大不掉或人權侵害的結果，因為很多時候人權侵害可能不是政府有意為之，而是這些少數否決的單元不聽命於政府，使其做出許多與中央政府的對外人權承諾相違背之行爲，是故提升中央政府控制這些少數否決單元的能力，有助於中央政府推動人權政策的意願能一以貫之。此外，還包括強化國家認同和防止宗教教條干擾，以貫徹中央與地方在人權政策上的一致性。最後，也必須提升政府體制整體上的行政效能，包括行政效率、確保政府體制高度透明與權責相符、整飭貪汙與賄賂等（閻紀宇〔譯〕，2005：36）。

在東協人權建制議程上，除了新加坡屬於完全的意願上的脫鉤之外，其餘國家由於受限於有限國家的事實，或多或少都有能力上的脫鉤之問題，尤其是高度有限國家的印尼、菲律賓，以及脆弱國家的緬甸；至於近幾年來呈現較多意願上的脫鉤的泰國，其本質上仍處在高度有限國家的狀態。此外，即便低度有限國家的馬來西亞、柬埔寨和寮國相比於高度有限國家更多是意願上的脫鉤，但其能力上的脫鉤問題亦不低。由此可見，能力上的脫鉤幾乎是東協國家的通病，針對這些共同問題，東協人權建制因而制定許多能力建設上的措施，以弭平此類脫鉤。以下，將大致討論能力建設機制引進 AICHR 五年工作計畫的概況。

AICHR-TOR 每五年就會修正一次，該條款主要是由印尼所極力倡議。如同東協人權建制深化其所述，當東協各國研擬 AICHR-TOR 時，印尼主張應給予 AICHR 更多的權力，例如審查各國的人權狀況、懲罰機制、個人申訴機制等，但這些主張並未取得東協國家的共識，緬甸、越南、柬埔寨和寮國甚至強烈阻擋。最後，這些期望讓 AICHR 更有約束性的倡議均被排除，除了 AICHR 每五年修正一次 TOR 的條款之外。雖然多數前衛的機制未被納入，但印尼至少成功放入每五年修正一次 TOR 的條款，為 AICHR 灑下未來就 TOR 而再協商的種子。

目前，AICHR 就 TOR 的規定已研擬兩份五年工作計畫—2010 年

至 2015 年、2016 年至 2020 年（詳見附錄二和附錄三），這兩份工作計畫皆充分顯示對於能力建設機制的重視，例如工作計畫 4.4 規定「提升能力建設，以有效落實東協各國所負有的國際人權條約之義務」，明確提及「能力建設」（capacity-building）的重要性，其詳細要點包括：

- 對能力建設進行需求評估。
- 設計並組織一個普遍 / 進階的課程和年度人權訓練計畫，針對政府官員、法律執行官員等。
- 設計和組織一個年度主題工作坊。
- 在東協國家之間分享最佳實踐。」

此外，工作計畫 4.3 規定「透過教育、研究與資訊宣導，增強東協人民對於人權的公共意識」；4.7 規定「因應東協部門機構之要求，提供與人權議題相關的諮詢服務與技術援助」；4.12 規定「籌備東協人權專題研究」。由此可見，綜觀這兩份五年工作計畫可知，「能力建設」機制已是目前東協人權合作機制不可或缺的重點項目，進而佐證東協國家在「能力上的脫鉤」可能是更為普遍的現象。

陸、結論

雖然東協人權建制在近年於焉成形，包括 2009 年成立「東協政府間人權委員會」（AICHR）、2010 年成立「東協婦女和兒童權利保障暨促進委員會」（ACWC）、2012 年通過《東協人權宣言》（AHRD）；各國的國家人權委員會（NHRI）及其網絡也逐漸浮現，但東協國家的人權保障程度並未因為上述東協人權建制的法制化發展而產生相應的提升，反而停滯不前和下降，產生所謂的「形式上」的組織制度和政策與「實質上」的人權保障程度之間的「人權脫鉤」困境。過往學者（如現實主義）常將此現象視為國際人權公約和人權建制的無效化，進而

推論「權力」才是國際政治的本質。然而，筆者認為此說法過於簡化，彷彿國家表面上承諾推動人權最後卻未推動必然是因為該國「沒有意願」，對外的人權承諾充其量只是一種「修辭行動」，但此說法似乎假設了國家已經是「完全運作」的政治實體，而忽略了國家有可能是「不完全運作」的狀態，事實上這種不完全運作的國家地位可能嘗試國際社會的普遍常態，尤其是對那些開發中國家而言。因此，我們唯有先認知到脫鉤並非全然同質的現象，並辨明各種可能的脫鉤類型及其成因，才能對現象有更透徹的理解，進而對目前及往後的人權改革對症下藥，以達到促進人權順從的目標。

研究結果顯示，在國家能力上屬於鞏固國家的新加坡和越南，其人權脫鉤較有可能是因為「沒有意願」，因為其應該有足夠能力落實人權政策，但卻未落實，可見其主要是沒有意願落實。此外，屬於低度有限國家的馬來西亞、柬埔寨和寮國之人權脫鉤較可能是因為「沒有意願」，雖然有限國家的事實使其可能較無能力落實，但其有限國家的程度沒那麼高，因此相較於高度有限國家的菲律賓、印尼和泰國，其應該較有能力落實人權政策，但卻未落實，可見其「較多是意願上的脫鉤」。相反的，屬於高度有限國家的印尼和菲律賓則較有可能是因為「沒有能力」，高度有限國家的現實使其即便有意願落實也「心有餘而力不足」，因為沒有足夠的能力（例如人才、法治規範、技術、基礎建設等）來落實人權。至於泰國雖然也屬於高度有限國家，但其民主程度逐年倒退，顯示它在「沒有能力」之餘，又逐漸顯示它的「沒有意願」，尤其是 2014 年軍事政變以後愈發顯見其「較多是意願上的脫鉤」。與泰國走上不同道路的是緬甸，其雖然屬於比有限國家更沒有足夠國家能力的脆弱國家，但其民主程度近年已逐漸提升，因而原則上應愈顯示其意願，但改善成效卻不顯著，可見其「較多是能力上的脫鉤」。

辨明這些人權脫鉤的類型及成因主要是爲了要能對目前及往後的

人權改革對症下藥，而非如過往般一味的將其視為意願上的脫鉤，而忽略國家也有可能是因為沒有能力所致。大體上，意願上的脫鉤之類型原則上應可透過一些制度設計，來提升對象國順從人權的誘因；然而，此時若在全球人權腳本上出現兩個太陽，例如中國模式的出現，則可能使其改革有效性大打折扣。另一方面，能力上的脫鉤之類型原則上應可透過「能力建設」機制，來先提升落實人權政策的國家能力。在本案中，除了新加坡（或越南）之外，其他國家多半位在國家能力不強的有限國家狀態，這似乎也反映在目前發展權和「能力建設」新議程的浮現。

總的來說，筆者試圖透過引入「國家能力」的變項，來分析東協國家的人權脫鉤困境，不僅能豐富過往文獻對於人權脫鉤的成因之理解，促進國際關係與國際人權領域產生更多的火花，也期望能對目前及往後的人權改革提供可能的路徑。

附錄一

圖 5 的原始數據
－東協國家在國家性和民主程度上的指數變化

	指 標	2012	2014	2016
菲 律 賓	國 家 性	6.8	7.0	7.0
	民 主	6.8	7.0	7.0
泰 國	國 家 性	6.8	6.5	6.8
	民 主	4.5	5.0	1.5
印 尼	國 家 性	6.8	7.3	7.3
	民 主	7.5	7.3	7.0
馬 來 西 亞	國 家 性	8.5	8.5	8.3
	民 主	4.3	4.0	3.8
新 加 坡	國 家 性	10.0	10.0	10.0
	民 主	3.3	3.3	3.3
越 南	國 家 性	9.3	9.3	9.0
	民 主	2.3	2.3	2.3
柬 埔 寨	國 家 性	7.8	7.8	7.8
	民 主	3.3	3.3	3.0
寮 國	國 家 性	8.5	8.5	8.5
	民 主	1.0	1.0	1.0
緬 甸	國 家 性	4.3	4.0	4.3
	民 主	1.8	4.0	4.0

資料來源：參照 Transformation Index BTI，²⁹ 作者自行繪製。

²⁹ Bertelsmann Stiftung (2016). “Transformation Index BTI 2016.” <https://www.bti-project.org/en/home/>. Retrieval Date: 2018/1/8.

附錄二

東協政府間人權委員會 2010 年至 2015 年工作計畫

4.1 發展出促進並保護人權與基本自由的策略，以補足東協共同體的建構
— 發展 AICHR 的程序規則 — 完成五年工作計畫 — 在立即和長期上，發展並完成許多能落實五年工作計畫的活動 — 和三個共同體在各自關於人權促進和保障的藍圖上，進行對話和諮詢 — 於 2014 年開始回顧 AICHR-TOR，並從中發現強化 AICHR 功能的方式 — 強化東協秘書處對 AICHR 的支持，並考慮位 AICHR 專設一個秘書處，以執行其計畫 — 和國際與其他區域人權機構進行訪問交流（有必要時或收到邀請）
4.2 發展《東協人權宣言》，以建構各東協公約與其他規範人權的文件之人權合作框架
— 設置一個特別工作小組來草擬 AHRD — 盤點和評估既存東協存在的人權機制和文件之地位 — AHRD 通過後，進一步朝《東協人權公約》（ASEAN Conventions on Human Rights, ACHR）邁進 — 支持其他東協部門機構所承擔在人權上的法律文件之發展 — 支持並強化東協在人權上的法律合作框架
4.3 透過教育、研究與資訊宣導，增強東協人民對於人權的公共意識
— 發展關於 AICHR 的普遍一般資訊，包括轉化成各國語言 — 宣導 AICHR 相關工作的資訊，包括出版英文和各國語言的出版品 — 組織 AICHR 與人權議題上的 AICHR 特別放映（Road-Shows） — 在一軌、二軌和三軌外交的層次上，組織工作坊和研討會，不是自己籌備，就是和其他區域和國家層次上的制度和組織進行合作 — 盤點該地區既存的人權教育和研究計畫 — 支持東協教育部長會議（ASED）發展區域性人權教育計畫的努力 — 支持對 AICHR 和東協人權問題發展共同媒體計畫的努力 — 成立 AICHR 的網站，讓區域和國家層次上的民眾都可以獲得這些資訊

4.4 提升能力建設，以有效落實東協各國所負有的國際人權條約之義務
— 對能力建設進行需求評估 — 設計並組織一個普遍 / 進階的課程和年度人權訓練計畫，針對政府官員、法律執行官員、老師等 — 設計和組織一個年度主題工作坊 — 在東協國家之間分享最佳實踐
4.5 鼓勵東協各國考慮加入並批准國際人權條約
— 對於東協成員國已加入和批准的既存人權文件，完成盤點 — 針對這些人權文件，識別優先議程 — 在相關東協國家的要求下，提供必要的援助，以刺激其加入和批准國際人權文件
4.6 促進東協涉及人權的相關文件之全面落實
— 編纂相關東協人權文件，包括翻譯成地方性語言 — 和相關東協部門機構進行協調，以確保相關東協人權文件上的有效性
4.7 因應東協部門機構之要求，提供與人權議題相關的諮詢服務與技術援助
— 識別能夠勝任的領域和資源，讓 AICHR 可以對東協部門機構提供建議型服務和技術援助 — 和相關東協部門機構進行協商，以識別他們的援助需求 — 根據相關東協部門機構的需求，舉辦聯合會議
4.8 與東協其他組織及相關實體進行對話與諮詢，包括《東協憲章》第五章所規定的公民社會組織及其他利益相關人
— 和不同的東協利益相關人交往後，發展程序規則和指導方針
4.9 在適當時，與其他有關人權促進與保障的國內、區域和國際制度與實體進行諮詢
— 和其他國家、區域和國際人權制度和試圖協商後，發展一個程序規則和指導方針 — 研究和訪問其他區域人權機制 — 參與區域和國際人權會議 — 和其他區域和國際人權機制聯合組織活動 — 和其他人權機制及被 AICHR 所同意的實體會晤 — 和其他區域人權機制在落實人權上分享最佳實踐

4.10 從東協國家取得人權促進與保障的相關資訊
－ 取得東協成員國對聯合國人權機構提交的國家報告之複印版 － 邀請東協成員國分享他們額外和更新的國家報告
4.11 發展能反映東協利益的共同人權路線與立場
－ 識別東協目前和潛在的人權事務 － 在這些事務上，發展並建議東協形成共同立場 － 支持東協委員會在普遍定期審查（UPR）機制和聯合國人權理事會上的努力
4.12 籌備東協人權專題研究
－ 開始進行相關人權議題的主題性研究，至少一年一個主題，並和其他東協部門與機構進行諮詢。這些以區域為基礎的研究包括：企業社會責任、移民、婦女與兒童的人口販運、衝突和災難中的婦女與兒童、青少年正義、刑事正義的資訊權、健康權、教育權、生命權、和平權 － 與相關利益相關人進行討論和協商後，舉辦工作坊，以完成相關的主題性研究 － AICHR 應適時出版並宣導相關研究（以促進人權教育、提升人權意識和 AICHR 的可見性）
4.13 向東協外長會議遞交年度活動報告，或在必要時提出其他報告
－ 與東協外長會議會晤 － 籌備 AICHR 的年度活動報告，並在必要時提出適當報告 － 遞交進一步指導方針的主題性報告
4.14 執行任何東協外長會議所指派的其他任務
－ 與東協外長會議會晤

資料來源：AICHR (2010). “Five-Year Work Plan of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (2010-2015).” <http://aichr.org/documents/>. Retrieval Date: 2017/11/20.

說明：本文件為作者翻譯。

附錄三

東協政府間人權委員會 2016 年至 2020 年工作計畫

4.1 發展出促進並保護人權與基本自由的策略，以補足東協共同體的建構
— 完成第二份五年工作計畫（2016-2020） — 在立即和長期上，發展並完成許多能落實五年工作計畫的活動 — 和三個共同體在《東協共同體 2025 年願景》中相關人權促進和保障上各自的活動進行對話和諮詢 — 發展區域行動計畫、建議，或東協在婦女、兒童和身障人權上的法律框架，在三個共同體間提升人權 — 在 AICHR-TOR 的定期審議過程中，AICHR 針對外來那些可以在東協內用於促進和保障人權的努力，會評估其工作並提交建議給東協外長會議 — 促進東協秘書處內專責單位的強化，並改善其能見度，以更有效的支持 AICHR 的運作 — 持續和國際與其他區域人權機構進行訪問交流（有必要時或收到邀請） — 爲了進一步整合人權途徑，需按照 AHRD 和《金邊聲明》，持續發展區域策略並籌組倡議 — 草擬保障婦女和女童免受暴力威脅的政策
4.2 發展《東協人權宣言》，以建構各東協公約與其他規範人權的文件之人權合作框架
— 有鑑於 AHRD 和《金邊聲明》，需朝向東協其他相關人權的公約和文件上努力 — 支持其他東協部門機構所承擔在人權上的法律文件之發展 — 支持並強化東協在人權上的法律合作框架。
4.3 透過教育、研究與資訊宣導，增強東協人民對於人權的公共意識
— 針對 AHRD、《金邊聲明》，設計並組織相關的課程和訓練計畫。 — 支持東協教育部長會議（ASED）發展區域人權教育訓練計畫的努力。 — 在區域和國家層次上，發展可讓民眾獲得資訊的 AICHR 網站。
4.4 提升能力建立，以有效落實東協各國所負有的國際人權條約之義務
— 每年針對特定群體設計並組織課程
4.5 鼓勵東協各國考慮加入並批准國際人權條約
— 鼓勵《身障公約》的落實經驗和最佳實踐的分享

4.6 促進東協涉及人權的相關文件之全面落實
－ 和相關部門機構協調，以確保能有效落實 AHRD 和《金邊聲明》。 － 每年或兩年一次與東協常設代表在相關人權活動及落實 AHRD 和《金邊聲明》上相互協調。
4.7 因應東協部門機構之要求，提供與人權議題相關的諮詢服務與技術援助
4.8 與東協其他組織及相關實體進行對話與諮詢，包括《東協憲章》第五章所規定的公民社會組織及其他利益相關人
－ 強化而那些有「諮詢關係」的公民社會團體的對話，以促進並保障人權
4.9 在適當時，與其他有關人權促進與保障的國內、區域和國際制度與實體進行諮詢
－ 和其他區域和國際人權機制聯合組織活動 － 和其他人權機制及被 AICHR 所同意的實體會晤 － 和其他區域人權機制在落實人權上分享最佳實踐
4.10 從東協國家取得人權促進與保障的相關資訊
4.11 發展能反映東協利益的共同人權路線與立場
4.12 籌備東協人權專題研究
－ 在相關人權議題上籌畫專題研究，每年至少針對一個議題，並與部門和其他相關東協機構密切諮詢。這些以區域為基礎的研究專題包括：移民、針對婦女和兒童的人口販運、青少年正義、刑事正義的資訊權、健康權、教育權、生命權、和平權、法律援助、宗教和信仰的自由。 － 為了取得更進一步的資訊，針對「專題研究行動指南」所規定的，須舉辦工作坊，與利益相關人一同討論與諮詢，以完成相關專題研究的草擬 － 如果適當的話，AICHR 將會出版並傳播這些研究成果（為了促進人權教育、提升人權意識、促進 AICHR 的能見度等，會定期釋放這些刊物）
4.13 向東協外長會議遞交年度活動報告，或在必要時提出其他報告
－ 和東協外長會晤 － 針對 AICHR 的活動和其他被視為必要的適當報告，予以準備年度報告 － 提交更進一步的專題報告
4.14 執行任何東協外長會議所指派的其他任務
－ 和東協外長會晤

資料來源：AICHR (2015). "Five-Year Work Plan of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (2016-2020)." <http://aichr.org/documents/>. Retrieval Date: 2017/11/20.

說明：本文為作者翻譯。

參考文獻

一、中文部分

- 人權觀察 (2014)。〈泰國：政變後人權如「自由落體」〉。https://www.hrw.org/zh-hans/news/2014/05/24/254027。2017/11/14 檢索。
- 人權觀察 (2016)。〈泰國：聯合國審議凸顯軍政府偽善〉。https://www.hrw.org/zh-hans/news/2016/05/12/289799。2017/11/14 檢索。
- 國際特赦組織 (2015)。〈【72 小時行動】 #FreeOurFriends 聲援泰國和平示威學生！〉。https://www.amnesty.tw/petition/1908。2017/11/14 檢索。
- 國際特赦組織 (2015)。〈【泰國】和平示威學生獲釋，恐面臨軍法審判〉。https://www.amnesty.tw/campaigns/1884。2017/11/14 檢索。
- 劉致廷 (2016)。〈王室神聖不可侵犯？LINE 貼圖在泰國涉「大不敬」被迫下架、道歉〉。http://www.storm.mg/article/100161。2017/11/20 檢索。
- 鄭凱榕 (2012)。〈東協通過人權宣言 內容未盡符合普世標準〉。新頭殼網頁：http://newtalk.tw/news/view/2012-11-19/31169，2017/11/20 檢索。
- 閻紀宇 (譯)，Fukuyama, Francis. (原著) (2005)。《強國論》。台北：時報文化。

二、英文部分

- AICHR (2010). "Five-Year Work Plan of the ASEAN Intergovernmental

- Commission on Human Rights (2010-2015).” <http://aichr.org/documents/>. Retrieval Date: 2017/11/20.
- AICHR (2015). “Five-Year Work Plan of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (2016-2020).” <http://aichr.org/documents/>. Retrieval Date: 2017/11/20.
- ASEAN (2007). “ASEAN Charter.” <http://asean.org/asean/asean-charter/>. Retrieval Date: 2018/1/8.
- Belford, Aubrey and Stonestreet John (2016). “Thai junta pressures Facebook, Line to censor online posts.” <http://www.reuters.com/article/us-thailand-internet-idUSKCN0V90LW>. Retrieval Date: 2017/11/14.
- Bertelsmann Stiftung (2016). “Transformation Index BTI 2016.” <https://www.bti-project.org/en/home/>. Retrieval Date: 2018/1/8.
- Bertelsmann Stiftung (2018). “Methodology.” <http://www.bti-project.org/en/index/methodology/>. Retrieval Date: 2018/1/8.
- Borzel, Tanja A. and Risse, Thomas (2013). “Human Rights in Areas of Limited Statehood: The New Agenda.” In Thomas Risse, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink (eds.), *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*, pp. 63-84. New York: Cambridge University Press.
- Dai, Xinyuan (2013). “The ‘Compliance Gap’ and the Efficacy of International Human Rights Institutions.” In Thomas Risse, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink (eds.), *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*, pp. 85-102. New York: Cambridge University Press.
- Ehrlich, Richard S. (2016). “‘Facebook 8’ case shows Thai leaders replicating Great Firewall of China.” <http://www.washingtontimes>.

- com/news/2016/may/29/facebook-8-case-shows-prayuth-chan-ocha-thai-leade/?page=all. Retrieval Date: 2017/11/14.
- Eldridge, Philip J. (2002). *The Politics of Human Rights in Southeast Asia*. London and New York: Routledge.
- Freedom House (2013). “Freedom in the World 2013.” <https://freedomhouse.org/sites/default/files/Map%20of%20Freedom%202013%2C%20final.pdf>. Retrieval Date: 2017/11/14.
- Freedom House (2015). “Freedom in the World 2015.” <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015#.WlLq4q6WaUk>. Retrieval Date: 2018/1/8.
- Freedom House (2016). “Freedom in the World 2016.” https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2016.pdf. Retrieval Date: 2017/11/14.
- Goodman, Ryan. and Jinks, Derek (2013). *Socializing States: Promoting Human Rights through International Law*. New York: Oxford University Press.
- Goodman, Ryan. and Pegram, Thomas (2012). “Introduction: National Human Rights Institutions, State Conformity, and Social Change.” In Ryan Goodman. & Thomas Pegram. *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, pp. 1-28. New York: Cambridge University Press.
- Manea, Maria-Gabriela (2009). “How and Why Interaction Matters ASEAN’s Regional Identity and Human Rights.” *Cooperation and Conflict* 44(1): 27-49.
- Munro, James (2011). “The Relationship between the Origins and Regime Design of the ASEAN Intergovernmental Commission

- on Human Rights (AICHR).” *The International Journal of Human Rights* 15(8): 1185-1214.
- Nathan, Andrew J. (2012). “Confucius and the Ballot Box: Why ‘Asian Values’ Do Not Stymie Democracy.” *Foreign Affairs* 91(4): 134-139.
- NDTV (2015). “Thai Man Arrested Over Facebook ‘Like’ Of King’s Doctored Photo.” <http://www.ndtv.com/world-news/thai-man-arrested-over-facebook-like-of-kings-doctored-photo-1253246>. Retrieval Date: 2017/11/14.
- Reilly, Benjamin (2013). “Southeast Asia: In the Shadow of China.” *Journal of Democracy* 24(1): 156-164.
- Simmons, Beth A. (2009). *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Tan, Hsien-Li (2011). *The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Institutionalising Human Rights in Southeast Asia*. New York: Cambridge University Press.
- V-dem (2016). “Variable Graph.” <https://www.v-dem.net/en/analysis/VariableGraph/>. Retrieval Date: 2018/1/8.

Incapable or Unwilling?

Analysis of the Causes of Human Rights Decoupling in the Human Rights Practices of ASEAN States

*Ming-Hsun, Lee**

Abstract

The ASEAN human rights regime has gradually evolved, yet the protection of human rights in most ASEAN states has not improved commensurately, resulting in decoupling between “formal” institutionalization and “practical” implementation of human rights protections. Some argue that such decoupling reveals states’ unwillingness to protect human rights, while Goodman and Jinks have suggested it may be attributed to state incapacity. This article focuses on the question of whether human rights decoupling among ASEAN states results from incapacity or unwillingness. Based on the Bertelsmann Transformation Index, the two variables of capacity and democracy are applied to examine this question. In theory, the more democratic a state is, the more willing it is to protect human rights. Poor human rights records in more democratic states appear to be the result of weak state capacity. Conversely, the stronger a state’s capacity, the more capable it is of protecting human rights. Weak human rights protections in higher capacity states seem to result from unwillingness. The research findings suggest a high likelihood that decoupling in Singapore, a consolidated state, is due to unwillingness

* M.A., Graduate Institute of Political Science, National Taiwan University.
E-mail: tws0304@gmail.com

and some likelihood that decoupling in the semi-limited capacity states of Malaysia, Laos, and Cambodia also results from unwillingness, while decoupling in the highly-limited capacity states of Indonesia and the Philippines is more likely the result of incapacity. Decoupling in Thailand is likely attributable not only to highly-limited state capacity, but also to unwillingness as democracy has eroded in that country. Myanmar, a fragile state, should in principle show greater willingness to protect human rights as it has recently moved toward democratization. In general, clearly distinguishing the causes of decoupling could help ASEAN states formulate more comprehensive mechanisms for protecting human rights.

Keywords: ASEAN Human Rights Declaration. Human Rights Decoupling, State Capacity, Limited State, Capacity-Building