發佈：2019-07-29, 週一 17:32
點擊數：17259



2019

年六月初，香港成為國際社會矚目的焦點，特區政府因為《逃犯條例》修法引發民間嚴重疑慮，爆發激烈抗爭衝突。從宏觀的角度來看，此一事件反映出東亞地區近年來人政治情勢一項重要特徵，也就是拒斥人權價值的強權國家如何牽制與影響周邊社會的人權表現。不過，阻礙東亞地區人權進展的重要因素仍可歸結於國內政府部門的作為與不作為。本文將綜覽今日東亞地區人權與正義的實踐狀態，剖析其發展動態的驅動因素，並評估未來可能的變化。

Phoca PDF

發佈：2019-07-29, 週一 17:32
點擊數：17259

二戰結束後，人權正式成為全球事務的議題之一，《世界人權宣》言草擬的過程中，中國與菲律賓皆扮演了積極的角色。然而人權議題真正得到東亞地區的重視，卻已是卅年以後的事情。在今日國際社會各大洲或地區均已建

立跨國人權機制的情況下，東亞(或更宏觀的亞洲地區)

只有東南亞設立了政府間人權委員會，扮演有限度的促進功能，東北亞與南亞在區域人權保障上均仍空白一片。1980年代第三波民主化浪潮以及1990

年冷戰結束都對於人權價值的擴散的發展有重大影響，東亞地區當然也不例外。近卅年過去了，東亞地區今日在人權保障上表現如何，我們可以先從幾個主要的跨國比較指標一窺究竟。

一般而言，世人對於人權內容的理解，常以人權發展歷程中所經歷的三個世代進行分類觀察，區分成第一代的公民暨政治權利，第二代的經濟、社會、與文化權利，以及第三代的集體性人權。三大類型中的人權主張孰輕孰重，在規範意義上具有嚴肅的理論意涵，其爭辯迄今依然未告定論。然而從實務面來看，第一代的公民暨政治權利(

主要體現於《公民與政治權利國際公約》、《

禁止酷刑

和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約

》、《保護所有人免遭強迫失蹤國際公約》等文件)所涉及之人身自由權(personal integrity

rights)，生命權(right to

life)

，以及言論及表意自由，對於人性尊嚴之宗旨具有根本之重要性。學界與政策界在分析評估人權保障時，也多聚焦於上述權利內容的實踐狀態。

Phoca PDF

發佈：2019-07-29, 週一 17:32
點擊數：17259

今日東亞人權狀態

表一整理出東北亞與東南亞十七個國家最近的人權表現數據，四個欄位分別代表Political Terror Scale(PTS)，自由之家(Freedom House)的政治權利指標，公民自由指標，以及網路自由(freedom on the Net)指標。Political Terror

Scale

主要針對酷刑，法外處決，強迫失蹤等人身自由權遭侵犯情況進行分析量測。另一方面，自由之家的政治權利與公民自由兩項指標普遍出現於討論政治發展與民主狀態的文獻上，前者涉及公眾事務參與的相關權利，而後者則與言論、集會、結社等權利密切相關。最後，網路自由指標是自由之家2011

年開始針對網路與數位媒體自由度所做的調查量測，主要聚焦於進入障礙，內容限制，以及使用者權利侵害等面向，在今日網際網路已經成為訊息傳遞主要媒介的情況下，網路自由之重要性已不下於傳統新聞自由與媒體第四權保障。

從表一的四項數據來看，東亞地區國家表現落差極大。從地域上來看，東北亞地區內的差異遠大於東南亞地區，中國與北韓當局對於人身自由權、公民自由，網路自由持續採取廣泛嚴厲的壓迫作為，與日本，台灣，以及南韓形成顯著對比。在東南亞地區，情況較為複雜，過去十年來區域內許多國家經歷重大的政治變動，如馬來西亞2018年大選，泰國2014年軍事政變，2016

年菲律賓總統大選等，皆對相關的權利保障產生重大影響。大體來說，今日東南亞地區各國對於人身自由權之保障已較過往有所提升，除開菲律賓因杜特地政府反毒戰爭的不當作為，緬甸羅興亞人道危機外，區域內各國人身自由權侵害程度已有所降低，最核心的生命權得到一定程度的保

Phoca PDF

障。在政治權利上，固然因部分國家堅持社會主義體制而形成「有自由沒民主」的情況，但仍有如印尼，緬甸等國家呈現出正向的發展趨勢。最後，公民自由與網路自由的部分在數據上看來並不特別惡劣，然

而這個部分是今日影響東亞人權

最關鍵之處。國際特赦組織在其2017/2018

年度報告中指出，亞太地區人權表現的一項重要特徵，乃市民社會的空間持續萎縮，人權工作者面臨日益強大的壓力。[1]

東亞地區政府或許不再採取聳人聽聞的迫害作為(

刑求，非法處決，強迫失蹤)

，但透過不公平的遊戲規則，限制公民社會追求自由理想與人性尊嚴，乃近年來日益成熟的政治操

作。

市民社會

空間的限縮除開實

體上的管制外，思想言論與虛擬空間

的監控更是關切重點。2019年四月，無疆界記者組織(Reporters sans

frontiers)

所發布的新聞自由指標排名中，東亞國

家大多位居末段班(參見表二)

。東北亞的北韓與中國，東南亞的越南與寮國在佔據了最後十名中的四席，東南亞表現最佳的東帝汶僅排名84，可知東亞的言論空間確實受到極大的壓力。最後，表二還列出英國經濟學人(The Economist)雜誌所評比的民主指數(Democracy

Phoca PDF

Index)排名，東亞地區共有六個國家列為最差的專制政權(authoritarian

regimes)，且沒有一個國家屬於完全民主(full

democracy)

。確實，民主與人權兩概念之間既非可直接替代，也不是線性因果關係，然而在規範意義上兩者的相親

性，使經濟學

人民主指數的數據，足以作

為觀察東亞人權面貌的另一個切入視角。[2]

一般人的常識多認為民主化將促成一個尊證人性價值保障基本權利的社會，然而第三波民主化的發展經驗已充分顯示，在缺乏配套措施的情況下，單憑藉選舉民主不但無法達成上述願景，反易激發分歧與對立，釀成新一波人權侵害。

表一、東亞地區相關人權表現

Country	政治恐怖指標(PTS)，2017年	自由之家政治權利 2019年	自由之家公民自由 2019年	自由之家網路自由 2018 年
中國	4	7	6	88
北韓	5	7	7	N/A
日本	1	1	1	25
蒙古	3	1	2	N/A

Phoca PDF

南韓	2	2	2	36
台灣	1	1	1	N/A
汶萊	1	N/A	N/A	N/A
柬埔寨	4	6	5	55
印尼	3	2	4	46
寮國	2	7	6	N/A
馬來西亞	3	4	4	45
緬甸	5	5	5	64
菲律賓	5	3	3	31
新加坡	1	4	4	41
泰國	3	7	5	65
東帝汶	1	2	3	N/A
越南	3	7	5	76
說明	1-5分量表，5分表示最差	1-7分量表，7分表示最差	1-7分量表，7分表示最差	0-100分量表，100分表示最差

資料來源：Political Terror Scale, http://www.politicalterrorscale.org/. Freedom in the World 2019, https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019. Freedom on the net 2018, https://freedomhouse.org/report/freedom-net/freedom-net-2018.

表二、東亞各國新聞自由與民主指標排名

Phoca PDF

發佈：2019-07-29, 週一 17:32
點擊數：17259

Country	世界新聞自由排名 2019年 (全部180國)	經濟學人民主指標排名 2018年(全部167國)
中國	177	130 (專制政權)
北韓	179	167 (專制政權)
日本	67	22
蒙古	70	62
南韓	41	21
台灣	42	32
汶萊	152	N/A
柬埔寨	143	125 (專制政權)
印尼	124	65
寮國	171	151 (專制政權)
馬來西亞	123	52
緬甸	138	118 (專制政權)
菲律賓	134	53
新加坡	151	66
泰國	136	106
東帝汶	84	42
越南	176	139 (專制政權)

資料來源：2019 World Press Freedom Index, https://rsf.org/en/ranking.

Phoca PDF

Democracy Index 2018, https://www.eiu.com/topic/democracy-index.

這裡所討論的配套措施，實際上與前面談到的市民社會空間關係密切，而體現此空間的各項公民自由，須以法治原則加以捍衛。東亞地區在此面臨兩大威脅，首先是既有法律體制運作未臻完善，提供統治當局操作侵蝕公民自由空間的可能性，以香港「佔中九子」案來看，所成立的公眾妨擾罪名，即遭人質疑檢方意圖讓被告承受更大法律代價的刻意操作，而從結果來看確實成功。如果像香港這樣，浸淫超過百年英國普通法系統的社會都會出現此等情況，東亞地區其他法律系統對於公民自由的保障更值得堪慮。另一方面，市民社會虛擬空間在近年來受到日益嚴峻的挑戰。為了滿足習近平2017

年所提出推動「網路強國」的目標，中國企業積極向外輸出網路基礎設備與管理技術，官方則試圖修正國際網路領域的治理規範，同時大力擴張其在國際媒體空間的影響力。例如國營的中國環球電視網(CGTN)可在全世界140國收看，而在2018年12

月，該電視網在英國倫敦建立製播中心，企圖以該中心為基地，對歐洲展開宣傳攻勢，可想而知，北京長期以來質疑的「普世人權」必將成為標的。整體來看，這些被自由之家稱為「數位威權主義」的作法，倘若連歐美先進開發世界均無法置身於外，晃論與中國地理上緊密連結的東亞地區。

正義作為政治工程

如果以過程論角度來理解人權政

治的話，概念上可包括三個階段

Phoca PDF

：人權侵害的預防，制止/抵抗，以及善後。在今日人權已成為理所當然的日常語彙之際，光天化日進行有生命威脅(life-

threatening)的侵權行為已不常出現；然而

對於過往的人權侵害，特別是那些惡性特別重大的人道犯行該如何處置，顯然是政治變遷後社會必須面對的嚴肅課題？近卅年來國際興起的重要趨勢之一，便是對於過往不義作為的嚴肅面對，無論是偏重責任追究的司法審判，或傾向社會和解的真相委員會，其共同的目的都在於不讓加害者全身而退，並以普世人權精神，取代過往摻雜成王敗寇色彩的政治清算。

與人權議題發展的情況類似，東亞地區在轉型正義實踐上也屬於後進者，大部分的進展出現在廿一世紀之後。表三整理了東亞國家轉型正義的實踐紀錄。整體而言，東亞各國在轉型正義工作上偏好真相委員會的恢復性正義措施，在採取司法究責的個案中，東帝汶與柬埔寨有強烈的國際參與，印尼則面臨強大國際壓力，是以純然由國內發動的審判實踐，僅有區區南韓與菲律賓兩例。其次，表三所列出的案件中，許多政策抉擇在執行成效上也無法滿足原先預期。印尼與泰國個案中所出現的審判，在程序與結果上多有可議之處，且難以迴避政治干預之嫌。加害者全身而退，形成所謂的「實質特赦」(de facto

amnesty)

。前述法治水準低落，以及部分國家司法系統能力不足，對於人權價值的落實造成嚴重負面影響。柬埔寨的赤柬審判固然為國際

所關注，但所費不貲，成效有限(十餘年僅三人定讞)

，且面臨韓森政府強硬杯葛，其對東亞區域能產生多捨遺緒效應難以樂觀。

在恢復性正義上，真相委員會能否公正中立履行揭露真相的宗旨，在東亞的脈絡來看也有不少的

Phoca PDF

例外。台灣的促轉會成立不足半年，即爆發「張天欽」事件，嚴重傷害該機構的獨立性與聲譽。

南韓民主化後歷任政府均勤於成立

各種名稱有別的真相委員會(從盧泰愚到李明博總統任內共13個)

，除開調查標的的不同外，黨同伐異也是重要因素。在緬甸的羅興亞人到危機中，成立真相調查機制本身就是緬甸政府與國際社會之間高度爭議性的政治分歧。即便是較為成功的東帝汶

接納、真相、與和解委員會(Commission for Reception, Truth, and

Reconciliation)，其成果報告也長期為東帝汶政府所忽略，直到最近才有後續工作的重新啟動。

最後，特赦作為政策選擇在東亞出現頻率並算高，不過在泰國、緬甸，以及菲律賓所出現的紀錄，加害者身分皆為軍人，反應出本區域內深刻的軍人干政傳統。在南韓，對於「四三」事件的真相調查工作早在2000

年就已經於政府部門展開，但南韓軍方直到2019

年事件七十週年才正式道歉。若考量前述司法究責產生的「實質特赦」情況，以及還有諸多人權侵害情事完全未曾獲得轉型正義工程的機會(如中國天安門事件與印尼930

政變後的大屠殺)

，可知「有罪免責」迄今依然是東亞社會面對過去不義的常態反應。加害者毋庸承擔法律甚至道德上的責任，而受害者依舊冤屈難解，如此的社會情境將無助於社會和諧，也將妨害民主體制與人權價值的深化茁壯。

表三、東亞轉型正義實踐

國家	主要案件	轉型正義	究責	真相	加害者特赦	備註

Phoca PDF

		背景脈絡				
南韓	光州事件	民主轉型	●	●		
	四三事件	後衝突		●		
台灣	威權統治時期	民主轉型		●		
柬埔寨	赤柬大屠殺	後衝突	●			混合型法庭
印尼	930政變	民主轉型				
	東帝汶公投		●	●		國際壓力
	亞齊	後衝突		●		
緬甸	政治犯	民主轉型			●	
	民族間內戰	後衝突			●	衝突尚未結束
	羅興亞危機					衝突尚未結束
菲律賓	馬可仕政權	民主轉型	●	●	●	
	邦薩摩洛	後衝突		●		
東帝汶	印尼佔領至獨立公投期間人權侵害	後衝突	●	●		混合型法庭
泰國	2014政變	民主轉型			●	
	2010紅衫軍			●		
	2004泰南叛亂	後衝突		●		

資料來源：修改自顏永銘(2018)

Phoca PDF

發佈：2019-07-29, 週一 17:32
點擊數：17259

結語

本文檢視了東亞在人權保障與轉型正義工程的現況，相關的指標呈現出一幅分殊且不盡如人意的圖像。區域內各國的人權表現，固然已脫離粗暴野蠻的壓迫體制，但政府部門對於人權價值的不友善態度依然如是，而對過往的不義舉措更是缺乏認真面對的心意，使得在東亞地區推動人權成為一項困難度極高的挑戰，台灣的情況並非特例。雖然我國在相關人權指標上相當突出，但國內社會對於轉型正義的牴觸，使得前者的優良表現猶如流沙上的城堡，隨時有滑落崩解之可能。對於面臨不利國際處境的台灣而言，在主權持續受到威脅侵蝕的情況下，推動人權不但不會傷害主權，反而可成為突破的方向。如

何區域內結合志同道合的行為者(無論政府或民間部門)

，把人權價值真正內化為公共事務的使命，將使台灣成為東亞地區的獨特存在，並壯大鞏固自由典範。

參考文獻

陳俊宏，2000，〈人權與民主(1):共生或互斥？〉，《東吳政治學報》，第11期，頁107-142。

顏永銘，2013，〈民主必然促進人權？東南亞人權保障的實證分析

1981-2008〉，《政治科學論叢》，第56期，頁91-118。

顏永銘，2018

，〈逍遙法外的自在—轉型正義在東南亞〉，《台灣民主季刊》，第15卷第4期，頁95-132。

Phoca PDF

[1]Amnesty International Report 2107/18: The State of the World's Human Rights, Feb.22, 2018, https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/6700/2018/en/

[2]相關討論可參見陳俊宏()；顏永銘(2013)。

作者　顏永銘　為東海大學政治系副教授

Phoca PDF