

焦點評析

南亞地區人權體系的前景

The Prospect of Regional Human Rights Institution in South Asia

顏永銘 *Yung-Ming Yen*

中國醫藥大學通識教育中心助理教授

*Assistant Professor of Center for General Education
China Medical University*

在新世紀的第一個十年中，全球人權運動呈現出複雜的形貌。在恐怖主義與金融海嘯衝擊下，人權保障在國家外交政策的地位大受影響；但另一方面，從後冷戰時代開展的制度化努力這十年間也漸次開花結果。無論是國際刑事法院的設立，新人權公約的簽署，或是區域性人權制度的創設與調整，都是值得注意的成就。在區域層次上，亞洲長期以來缺乏區域性人權保障體系的現象，在 2009 年東南亞國協人權委員會委員會（ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights）成立後產生變化。由於在地理上與文化上高度斷裂分歧，學界與人權工作者對於亞洲區域人權體系的想像，很早便傾向於採用次區域模式（subregional approach）。¹在東南亞成功的跨出了第一步後，下一個出現的次區域安排會在何處，遂成為人權社群所關注的問題。

¹ 15th Workshop of the Framework on Regional Cooperation for the Protection of Human Rights in the Asia-Pacific Region “Bangkok Action Points,” April 23, 2010, http://bangkok.ohchr.org/news/events/asia-pacific-regional-framework-workshop-2010/files/bangkok_action_points.pdf

遍觀各主要區域人權體系的發展歷程，一個共通的特點在於，這些人權體系的演進大多得益於既有區域組織的制度框架。即便是那些人權體系在一開始未與區域組織有密切關聯的案例中，也在往後也呈現出融合的趨勢。簡言之，區域組織乃區域人權體系出現的重要助力。由此觀之，今天亞洲地區人權機制的真空狀況會隨著各區域合作機制的成熟而出現另人期待的發展。南亞地區近年來的情況正呼應了此一趨勢，在過去數年間，對於建立區域人權機制出現了積極的呼籲與討論。

大體而言，人權問題在南亞區域政治上長期以來受到忽略，但這種忽視並非由於區域內各國良好的人權紀錄所致，相反的，南亞各國皆面臨不盡相同，但同等嚴重的人權挑戰。不管是因為政治衝突所導致的人身自由威脅以及政治權利受限，或各國在社會經濟權利上普遍不足的保障，還有區域內因人口遷徙與氣候變遷等因素所導致的跨國性人權威脅，都是顯而易見的重大問題。僅以人身自由權來看，根據 CIRI 人權資料庫，南亞各國近年來在人身自由權的保障上仍有極大努力空間，除了馬爾地夫與不丹等小國外，各國皆面臨嚴重的基本生存權問題（參見表一）。²

表一：南亞各國近年人身自由權保障紀錄

	2007	2008	2009	2010	2011
印度	0	0	0	0	0
巴基斯坦	0	0	0	0	0
孟加拉	0	1	1	2	2
斯里蘭卡	1	1	0	1	0
不丹	6	4	5	5	5
尼泊爾	3	2	3	2	4
馬爾地夫	5	6	6	6	6
阿富汗	4	3	4	3	4

資料來源：The Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Dataset。

說明：表中人身自由權利指標由四類人權侵害記錄所構成，包括酷刑虐待，非法殺害，政治犯，與強迫失蹤等，分數範圍由 0 至 8，分數越高表示人身自由權受到更加的保障。

² The Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Dataset, <http://www.humanrightsdata.org>

特別是印度與巴基斯坦這兩個區域內最大國家，彼等人身自由權的侵害狀況在過去數年間持續處於最為惡劣的水準，酷刑虐待，非法殺害，強迫消失，政治拘禁等構成常態的現象，印度內部的分離主義運動與武裝叛亂，巴基斯坦身處反恐戰爭前線的處境，斯里蘭卡內戰後持續的族群仇恨，或是孟加拉安全部門持續任意殺害人民等行為，都讓南亞地區人身自由權的保障淪為虛幻的承諾。

雖然人權表現紀錄不佳，但南亞國家對於國際人權標準的反應仍屬正面居多。表二所列出的聯合國六項核心人權公約當中，幾乎所有南亞國家皆已經加入。少數的例外，只有不丹未批准《公民政治權利國際公約》、《經濟社會文化權利公約》、與《禁止酷刑與其他殘酷不人道或有辱人格待遇或處罰公約》（簡稱反酷刑公約）。另外，印度則在 1997 年簽署了《反酷刑公約》，而迄今仍未批准。

表二：南亞各國參與核心國際人權公約一覽表

	ICERD	ICCPR	ICESCR	CEDAW	CAT	CRC
印度	1968	1979	1979	1993		1992
巴基斯坦	1966	2010	2008	1996	2010	1990
孟加拉	1979	2000	1998	1984	1998	1990
斯里蘭卡	1982	1980	1980	1981	1994	1991
不丹	1973			1981		1990
尼泊爾	1971	1991	1991	1991	1991	1990
馬爾地夫	1984	2006	2006	1993	2004	1991
阿富汗	1983	1983	1983	2003	1987	1994

資料來源：UN Treaty Collection, <http://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=4&suid=A&lang=en>
 說明：ICERD：消除一切形式種族歧視公約；ICESCR：經濟、社會、與文化權利國際公約；ICCPR：公民權利和政治權利國際公約；CEDAW：消除一切形式對婦女歧視公約；CAT：禁止酷刑與其他殘酷不人道或有辱人格待遇或處罰公約；CRC：兒童權利公約。

與其他開發中世界相比較，南亞國家的對於國際人權標準呈現出明確的積極支持立場。在相關的國際人權論壇中，南亞國家大體上支持普世人權價值的實踐。這樣的立場也反映在區域層次上，南亞國家在 2000 年以後簽署了多項與人權保障有關的協議，這包括《打擊暨預防婦女與兒童賣

淫之人口販運條約》(SARC Convention on Preventing and Combating Trafficking in Women and Children for Prostitution)、《促進南亞兒童福利條約》(SAARC Regional Arrangements for the Promotion of Child Welfare in South Asia)、《南亞區域合作協會社會憲章》(SAARC Social Charter)與《南亞區域合作協會民主憲章》(SAARC Charter of Democracy)。這些區域合作文件從不同的面向觸及了普世人權的原則，也反映出區域內各國對於人權價值並無明顯牴觸的情緒。³

1990年代初，人權工作者曾組織了南亞人權論壇(South Asia Forum for Human Rights)，倡議人權、民主、與和平間緊密連結。該論壇宗旨之一，即在推動區域人權機制的建立。⁴雖然如此，建立南亞區域人權體系長期以來未能被認真看待，此一情況一直要到2009年才出現變化。東南亞國協人權的創立帶來明顯的示範效果，刺激了本區域的公民社會成員。從2010年開始，公民團體開始進行串連，舉辦了南亞人權機制次區域工作會議(Sub-regional Workshop on a South Asian Human Rights Mechanism)。在會後所發表的《加德滿都宣言》(Kathmandu Declaration 2010)中，除要求南亞各國政府致力於建立區域人權機制外，並決定由民間團體建立工作小組，來研擬相關倡議工作。在2011年的第二次次會議中，民間團體檢視了南亞區域合作協會(South Asian Association for Regional Cooperation)現有的各項法律架構，並要求區域各國領袖在南亞論壇(South Asia Forum)會議中，仔細考慮保障與尊重人權於區域合作中應有的位置。⁵在另一方面，官方對於區域人權機制的態度，最引人矚目的發展則是馬爾地夫總統

³ 相關文件可以在南亞區域合作協會網頁中取得，參見：<http://www.saarc-sec.org>。

⁴ South Asian Forum for Human Rights (SAFHR), "Aims & Objectives," http://www.safhr.org/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=549

⁵ 南亞論壇為南亞區域合作協會各成員在2010年所創設的討論平台，其主要目的在於檢視協會過往的成果，並研究未來南亞區域合作的發展方向，該論壇將以願景聲明(Vision Statement)的方式向南亞區域合作協會提出其建議。請參見：
Thimphu Silver Jubilee Declaration, Sixteenth SAARC Summit, April 28-29, 2010, <http://www.saarc-sec.org/userfiles/16thSummit-Declaration29April10.pdf>

Mohamed Nasheed 在 2010 年南亞區域合作協會領袖高峰會中，公開呼籲各國考慮建立一個與東南亞類似的南亞區域人權機構，這是首次有區域政治領袖提出相關呼籲。⁶此外 2012 年上任的南亞區域合作協會秘書長 H.E. Ahmed Saleem，先前曾擔任馬爾地夫國家人權機構主席，這樣的經歷，似乎意味著協會成員國逐步開始正視區域人權機制的議題。

整體來說，南亞人權機制的建立目前仍處於倡議階段，雖有上述公民團體的倡議工作，但其所必須克服的挑戰仍然可觀，特別是在區域合作脈絡的強化上。跟其他開發中地區相比較，南亞各國對於普世人權價值的態度屬於溫和正面，這並不是說各國內部無條件接納人權理念，但其他地區常見的強烈文化相對主義觀點（如 1990 年代盛行相當興盛的亞洲價值論）在本地區並沒有過於突出的跡象。

各國內部固然有運用文化論述來證成人權保障不足的情況，但並未有官方公然挑戰或拒絕人權的普世性價值。此外，南亞區域合作協會相關的條約與文件，也具備一些有助於人權機制發展的線索。南亞區域合作協會是少數明確將提升人民生活品質與社會經濟發展納入目標的區域組織，此等宗旨的充分實現與經濟社會權利的確保實乃殊途同歸目標。而前述所提及的各項區域條約，也有與不同的人權保障主張搭建成人權規範網路的潛力。南亞區域合作協會所缺乏的，是一個明確的政策立場，公開肯認（並支持）人權保障與促進乃區域合作的一項主要目標。1985 年所通過的協會憲章中沒有納入保障人權此一原則，毋寧讓區域人權機制的建構缺乏堅實的法理正當基礎，這也是為何公民團體希望在進行中的南亞論壇討論過程內，能夠有效處理這樣的缺陷。如果可以在未來的協會憲章修正中，納入保障人權的宗旨，甚至授權建立區域人權機構，將是最理想的發展。

區域合作脈絡更深層的隱憂，來自於南亞國際關係的不安定性。雖然

⁶ Mohamed Nasheed, "Address by President Mohamed Nasheed at the inaugural session of Sixteenth SAARC Summit," <http://www.saarc-sec.org/userfiles/StatementofthePresidentofMaldives.pdf>

區域合作已經展開將進卅年，但南亞區域合作協會對於成員間歷史仇恨的化解，或是衝突程度的降低皆罕有成效。安全議題持續縈繞成員國心頭，對於與主權原則具內在衝突性的人權原則自然缺乏支持意願，且憂慮一旦區域人權機制誕生，無異授人以柄，讓有敵意之鄰邦名正言順介入本國內部事務，威脅國家安全。況且，由經濟合作進展到政治整合的功能論邏輯，在南亞地區也因區域內成員彼此經貿連繫程度低落而難收成效。這些結構性困境若無法改變，則南亞人權機制的建立以及運作前景仍難以樂觀。