叉路口的國際人權：由美國退出聯合國人權理事會談起

顏永銘*

1948 年 12 月 10 日，聯合國大會通過《世界人權宣言》（Universal Declaration Of Human Rights），正式將人權議題帶入國際關係場域。70 年來國際人權運動發展經歷跌宕起伏，突破了諸多障礙，但新挑戰仍不斷浮現。國際特赦組織在其 2017/2018 年度報告的前言中即指出，全球價值之爭（Battle of Values）的激烈程度已達新高峰，吾人不能將人權視為理所當然之物。在過往人權運動的發展歷程中，美國始終扮演著重要的推動者角色，然而在川普政府上任後，美方對於人權議題的政策立場似乎出現了變化。其中最引人注意的發展為 2018 年六月，美國宣布退出聯合國人權理事會（Human Rights Council）。2018 年 10 月，聯合國人權理事會選出明年起任職的新一批 18 個成員國，選舉結果引發人權團體與美國的批判。本文將由上述事件出發，分析聯合國人權機制的運作，以及川普政府上任後政策作為背後的動機，最後將討論當前國際人權運動所面臨的挑戰，以及我國當如何因應。

歹戲重現：聯合國人權理事會的組成

二戰之後國際社會對於人權議題的重視，催生了一系列

* 作者為東海大學政治學系暨研究所副教授。

doi: 10.30382/SSA.201812_(153).0006

重要規範與機制，在全球層級，聯合國主導推動的數十項人權公約，對於各類人權主張提供具體規範，並透過條約監督機制確保各締約國履行承諾。另一方面，聯合國體系內部，也有諸多單位工作職掌與人權保障息息相關，而其中最重要者，當推 2006 年成立之人權理事會。人權理事會的前身，乃 1946 年成立的人權委員會（Commission on Human Rights），這是聯合國在討論人權政策以及面對迫切人權侵害事件時的常態性論壇。2006 年聯合國大會通過決議，成立人權理事會取代人權委員會，其背後的主要動機，在於強化此機制的運作能量，以及降低人權侵害者成為人權委員會成員的弔詭情境。[1]

2018 年 10 月 15 日，聯合國大會選出新一批的人權理事會成員，18 個當選國中不乏人權紀錄堪慮者，包括巴林，索馬利亞，菲律賓，印度，喀麥隆，布吉納法索，以及厄利垂亞等。這樣的結果，讓美國駐聯合國大使海莉（Nikki Haley）指出「同樣的情況再度發生 ... 對人權理事會的信譽造成傷害，這也是為何美國在今年稍早退出的原因。」2006 年聯合國推動人權機構改革，意圖扭轉人權迫害國家長期把持的情況，由今年選舉結果來看，可說徹底失敗。

表一列出 2016 年人權理事會成員國以及各區域平均人權狀態，後者參照政治恐怖指標（Political Terror Scale，簡稱 PTS），主要評估各國當年在人身自由權（Personal Integrity

[1] 新成立的人權理事會共有 47 個席次，由大會秘密投票產生，其委員組成與其他聯合國體系機構的產生方式相同，皆採區域配額制度，請參閱下表一。

Rights）上的侵害狀態，分數越高者表示其人權狀態越差。[2] 首先，人權理事會的成員結構呼應了聯合國的狀態，也就是開發中世界國家居於多數，其中部分人權狀態不佳的國家長期擔任理事會成員，例如亞洲的中國與沙烏地阿拉伯，非洲的奈及利亞與剛果民主共和國等。第二，區域之間的差異性也相當明顯，根據表一，2016 年西歐與其他地區成員的政治恐怖指標平均為 1.29 分，是各區域中最佳者。相較之下，亞洲（3.33）以及非洲（3.25）的平均分數均超過 3 分，根據 PTS 資料庫定義，這意味著存有廣泛的政治犯現象，非法拘禁，以及政治謀殺等行為可能常態性發生。倘若人權理事會成員應當具備一定的人權素養，則非洲與亞洲的區域代表顯然無法滿足期待。然而，不合格者持續擔任理事會成員乃持續性的現象，以自由之家（Freedom House）的指標來看，2019 年開始運作的人權理事會中，「自由」國家將是不到半數的 23 個，另外有 10 個「部分自由」國家，以及 14 個「不自由」國家。

人權理事會成員的反淘汰現象，部分可歸因於選任遊戲規則，2006 年的改革，將選任方式由經濟暨社會理事會（ECOSOC）推選改為聯合國大會以簡單多數票決產生，並限制一國至多只能持續擔任成員國六年（兩任）。這樣的設計能否滿足提升競爭程度及降低團體操作的初衷，從過去十餘年的紀錄來看，答案是否定的。原初的改革方案在討論過程中遭到稀釋，當選門檻由 2/3 多數降為簡單多數，但除名門檻仍維持 2/3 多數決，「易進難出」相較於人權委員會經年不變的結構，並不能算是顯著的進展。

[2] 因為 Political Terror Scale 最新資料只到 2016 年，故表一以 2016 年為例說明。請參閱該資料庫網站 http://www.politicalterrorscale.org/（登錄日期 2018 年 11 月 10 日）。

表一、2016 年人權理事會成員國權利保障平均值

地區	理事會成員國	區域平均分數（1-5）	2018 仍為理事會成員者
非洲（13）	阿爾及利亞，波扎那，蒲隆地，剛果，象牙海岸，衣索比亞，迦納，肯亞，摩洛哥，納米比亞，奈及利亞，南非，多哥	3.25	蒲隆地，剛果，象牙海岸，衣索比亞，迦納，奈及利亞，南非
拉丁美洲與加勒比海（8）	玻利維亞，古巴，厄瓜多，薩爾瓦多，墨西哥，巴拿馬，巴拉圭，委內瑞拉	2.29	古巴，厄瓜多，墨西哥，巴拿馬，委內瑞拉
亞洲（10）	孟加拉，中華人民共和國，印度，印尼，吉爾吉斯，馬爾地夫，蒙古，菲律賓，卡達，南韓，沙烏地阿拉伯，阿拉伯聯合大公國，越南	3.33	中華人民共和國，吉爾吉斯，蒙古，菲律賓，卡達，南韓，沙烏地阿拉伯，阿拉伯聯合大公國
西歐與其他地區（7）	比利時，法國，德國，荷蘭，葡萄牙，瑞士，英國	1.29	比利時，德國，瑞士，英國
東歐（6）	阿爾巴尼亞，喬治亞，匈牙利，拉脫維亞，斯洛維尼亞，馬其頓共和國	2	喬治亞，匈牙利，斯洛維尼亞

資料來源：作者自行整理計算

制度面上的另一項困難，在於理事會席位採取區域分配原則，透過規範各區域的成員數量，可確保各國擁有約略相等的參與機會，其背後的精神乃對於國家主權原則的尊重。然而這樣的安排是否適用於人權場域，在 2006 年討論過程中便曾遭到質疑。制度設計上的困境，復因不當的執行而雪上加霜。近年來人權理事會的選舉多呈現同額競選狀態，人權紀錄不良的國家不會在投票過程中遭到挑戰。舉例來說，非洲對於區域分配原則的理解，就是讓所有非洲國家輪流參與，無論在人權理事會，或其他依循區域分配原則的聯合國機構中，非洲代表多在集體投票的運作下享有最高的支持度。此外，選任成員國時理應考量候選國過往在人權領域的

表現，以及其未來對於人員議題的宣示與承諾。但這些應注意事項從未在過去十餘年來的票選過程中得到足夠的重視，以至於在 2016 年，中國可以 180 票的高票數當選理事會成員，而在今年的選舉，喀麥隆以及索馬利亞的得票數均高過丹麥。

美國退出人權理事會的原因

由以上的討論可以看出，聯合國人權理事會運作上的弊端並非近兩三年來才突然惡化。那麼該如何理解美國的批判與退出呢？事實上，美國與聯合國人權體系的矛盾始終存在，這包括前述人權委員會 / 人權理事會的反淘汰結構，美國自身對於國際人權規範的「例外論」心態，以及華府對聯合國在人權議題上霸凌以色列的不滿。2006 年人權理事會成立之初，美國在時任駐聯合國大使（現任國家安全顧問）波頓（John Bolton）主導下拒絕爭取成為理事會一員，他指責由於歐洲國家吝於支持，使原先所欲推動的程序改革未能實現，新的理事會與舊的委員相較「換湯不換藥」，實無參加的意義。

美國的政策立場在 2009 年出現變化，歐巴馬政府認為透過參與人權理事會運作，強化與其他成員國的交往，將可強化理事會的效能，以確保其宗旨的落實。從 2009 年中起至 2018 年 6 月，除因不得連任超過兩屆而在 2016 年輪空外，美國持續擔任人權理事會成員。2013 年，美國政府宣稱其重返人權理事會帶來顯著影響，在美國領導下，人權理事會改善了聲譽，成為更有效能的平台。具體成果作為包括設立國際調查委員會，針對敘利亞，北韓，以及格達費政權之人權

侵害情事進行調查，對伊朗惡化的人權狀態派出特報告員，以及針對諸如 LGBT（男女同志、雙性戀及跨性別者）權利，宗教不寬容等議題通過重要決議。

姑且不論上述成果是否真的可以歸因於美國的參與領導，在另一關切的議題上，歐巴馬政府重返人權理事會並未改變以色列受到霸凌的現象。2006 年聯合國大會決議成立人權理事會時，決議文附件即規範了此一機構運作的基本議程，而其中第七項「巴勒斯坦以及其他被佔領阿拉伯領土之人權情況」（Human Rights Situation in Palestine and other Occupied Arab Territories）要求理事會討論以色列佔領之人權侵害意涵，以及巴勒斯坦人自決權議題。與其他九項議程相比較，此一「議程項目七」（Agenda item 7）針對性點名特定國家，其政治偏見十分明顯，人權理事會成立以來至第 39 屆常會（2018 年 9 月 10 日至 28 日）所通過且指涉特定國家的 35 件決議中，以色列就占了 10 件。[3] 考量過去十餘年來國際社會所出現的人權危機，上述決議的國別分布明顯存在扭曲。除美國外，歐盟，英國，加拿大等國，以及安南與潘基文兩位前任秘書長也都曾對於「議程項目七」表達不同意見。川普政府上台後，美國國務院隨即在人權理事會第 34 次常會（2017 年 2 月 27 日至 3 月 24 日）時發表聲明，表示美國將不會參加「議程項目七」的討論，並將對任何在該議程下提出的決議案表決投下反對票。

相較於歐巴馬政府，川普政府對人權理事會的態度顯然近似於之前的小布希政府。上任之初，川普政府仍嘗試推動

[3] 其他國家還包括敘利亞（7 件）、緬甸（3 件）、伊朗（2 件）、北韓（2 件）、白俄羅斯（2 件）等國。

理事會變革。2017 年 6 月，美國駐聯合國大使海莉在日內瓦表示，美國希望重建人權理事會的正當性，而非轉身離開。不過若理事會無法改革，則美國將從理事會外設法推動人權事業。海莉認為迫切需要改革的事項，即上述以色列遭霸凌問題，以及理事會成員的選任方式。2018 年 6 月，在認為其改革呼籲並沒有得到關注的情況下，海莉大使與國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）發表聯合聲明，正式宣布退出人權理事會。海莉大使指出，人權理事會已成為政治偏見的汙水池（Cesspool of Political Bias），並且庇護人權侵害政府，以致無法對委內瑞拉與伊朗採取行動，甚至讓剛果民主共和國成為理事會成員，如此的機構只會傷害國際人權事業。

從宏觀的角度來看，美國退出人權理事會反映川普政府以「美國優先」的角度，重新檢視對外承諾的政策思維。在聯合國體系中，美國對那些它認為「說一套，做一套」的機構，將調整其參與承諾，在人權理事會之外，2017 年 10 月川普政府退出聯合國教科文組織（UNESCO），以及 2018 年 10 月華府宣布退出萬國郵政聯盟都是顯例。其中前者與退出人權理事會理由相同，皆涉及對以色列遭霸凌的反彈。事實上，不論民主黨或共和黨政府，皆對於聯合國體系內濃厚的反以色列傾向有所批判，2011 年當聯合國教科文組織表決同意接納巴勒斯坦成為正式會員後，歐巴馬政府隨即停止繳納會費。由此來看，川普與前任政府在支持以色列政策上並無根本差異，只有程度與策略上的區別。

從 2017 年海莉大使提出警告，到 2018 年美國正式退出人權理事會這段期間，真正的變化出現在華府與公民倡議團體之關係。美方曾積極尋求重要盟邦以及公民團體合作，以推動人權理事會改革。後者儘管同意美國的部分主張，但卻

認為透過聯合國大會修改人權理事會遊戲規則的作法，將適得其反，讓人權紀錄不良的國家可以上下其手，進一步弱化人權理事會。[4] 2018 年 5 月，18 個公民團體發表公開信，勸告各國反對美國的改革提議。美國撤出人權理事會後，海莉大使寫信給上述團體，指控渠等乃阻礙美國推動改革之障礙，與俄羅斯和中國同一陣線。稍後，美國在經濟暨社會理事會向非政府組織簡報美方在大會的相關人權計畫時，重要的人權組織如人權觀察（Human Rights Watch）與國際特赦組織皆未受邀。人權觀察認為美國「非友即敵」的作法與威權政體如出一轍。

當前國際人權運動之挑戰

在川普政權強烈的反建制性格下，其與公民倡議團體關係不睦並不令人意外。然而在國際人權場域中，合作關係的中斷將造成負面影響。從國際人權的發展過程來看，結合進步立場國家，志同道合官員，以及人權非政府組織所形成的跨國倡議網路（Transnational Advocacy Network），乃國際人權運動向前邁進的重要基礎。作為一具有強烈規範意涵的議題領域，人權的進展需要理念的結合與權力的支撐。在過去，歐美已開發國家願意與人權倡議團體合作（儘管不時出現摩擦），讓後者拋出議題，帶動輿論對公部門形成壓力，操作權力槓桿並化為政策產出。但從美國退出人權理事會這一年

[4] Colum Lynch (2018) "U.S. Thwarted in Bid to Change U.N. Rights Council's Approach to Israel ." *Foreign Policy* May 30, 2018. https://foreignpolicy.com/2018/05/30/u-s-thwarted-in-bid-to-change-u-n-rights-councils-approach-to-israel/（最後登錄日期 2018 年 11 月 09 日）。

的發展來看，上述跨國網路在理念層次已出現顯著裂痕。在缺乏全球力量最大的國家推動下，國際人權運動的前景不容樂觀。

事實上，早在川普政府上任前，學界與公民團體即對於人權運動發展表示憂慮，過去十餘年來由全球民主化漸失動能，到阿拉伯之春，敘利亞內戰，達弗，南蘇丹，葉門，緬甸羅興亞人難民潮等情事，即便國際社會從來就不缺少危機，但史無前例的難民規模，凸顯了世局日益惡化下嚴峻的人權後果。冷戰結束後國際人權運動的重要發展，在於強化對於人權侵害者責任之訴究，具體成果可見於國際刑事法院（International Criminal Court）的成立以及各國的轉型正義實踐。然而近年來，國際社會對於加害者責任的關注卻明顯弱化。[5] 倘若這是因為 2008 年全球金融海嘯導致歐美國家無力兼顧人權政策目標，則 2017 年川普政府上任，則意謂人權團體與最強大的促進者美國在理念上也出現分歧。換言之，2016 年之前的情況是「心有餘；力不足」，2017 後變成「心不一；力不出。」川普政府屢屢以「假新聞」指責批判建制派知識社群，對於跨國倡議網路傷害尤大（即便不是直接針對人權倡議團體），因為後者的影響力的基礎，就是對於資訊的掌握與詮釋。一旦群眾對公民倡議團體的聲譽產生質疑，將開啟反普世人權理念者搶奪論述主導權的機會之窗（中國與俄羅斯一直在進行相關努力），其傷害將更甚於前述政府與公民團體的裂解。

[5] David Tolbert (2016) "A Wrong Turn for Human Rights." *Project Syndicate* September 3, 2014. https://www.ictj.org/news/wrong-turn-human-rights（最後登錄日期 2018 年 11 月 10 日）。

政策建議

本文檢視了聯合國人權理事會的運作，以及美國川普政府退出理事會的過程。根據前文分析可知，2006 年人權理事會成立並未改變先前的制度性缺陷，人權保障的理念在國家主權原則下再次犧牲。川普政府退出人權理事會固然有其「美國優先」的考量，但並非全面背棄過往政策立場。真正的危機出現在華府與公民倡議團體之間的裂解的可能，這意味著過去數十年來推動國際人權進展的模式可能難以為繼，長期而言必將造成負面衝擊。

對我國而言，國際人權運動當下所面臨的不利態勢實有切身影響。面對北京當局的敵意與壓力，團結志同道合夥伴以為抵抗乃合理的政策選擇，而國際支援力量減弱顯非對我有利之發展。該當如何因應？筆者以為有兩個方向可以著力。首先，我國應強化對於跨國倡議網路的支持與貢獻，特別是透過調整自身的角色設定，由遵循規範者成為倡議者。官方固然囿於孤立的國際處境，無法直接參與聯合國體系的人權政治運作，但在跨國倡議網路上卻有發揮之空間。近年來外交部與部分地方政府都企圖對國際公民團體伸出友善之手，但相關作為似乎缺乏有效的協調整合，以致於迄今成效依然有限。如何有效統整資源，並借助我國公民團體協助，更積極投入跨國倡議網路，「雪中送炭」而非「錦上添花」，將可有效提升我國在人權議題領域的影響力。

與第一個努力方向密切相關的，則是政府部門對於人權外交政策論述的再檢視，這並非意謂將人權置於外交政策的首要考量，而是在支持人權價值的修辭外，更具體的鋪陳我國對於人權原則的理解與工作目標，釐清與其他外交政策目

標的關係。就現況來看，我國在這方面仍有相當努力空間，以剛剛過去的世界人權日 70 周年來看，外交部在其臉書網頁中的訊息，娓娓道來我國如何透過公約批准與自行審查國家報告等方式和國際標準接軌，整體而言仍不脫遵循規範者的形象，看不出有對外之人權外交具體政策方針。其實以臺灣所處的地理位置，我國在人權外交上有很大的發展空間，特別是針對人權規範於亞太地區的在地化實踐上，臺灣可由自身經驗出發，扮演新觀念與新議題的倡議者。若能由此著手，除可進一步結合志同道合夥伴，深化我國在人權議題領域的積累，以因應未來可能的論述權競逐外，更可拓展我外交政策的廣度與深度，提供實務操作上之彈性空間。