

聯合國集團政治對人權非政府組織之 影響

United Nations, Non-Governmental Organizations and Human Rights: The Impact of Bloc Politics

張子揚 *Tzu-Yang Chang*

南華大學國際暨大陸學系助理教授

Assistant Professor of Department of International Studies,

Nanhua University

摘要 / Abstract

冷戰時期的兩極體系有兩項特性，一是安全議題的重要性高於一切，二是國際組織的運作空間有限；冷戰結束後，隨著蘇聯極權政權的瓦解，人權做為一種普世的價值和道德的原則重新受到重視，而聯合國也在人權議題的推動上開始發揮作用。可是冷戰時期以美蘇兩強為首的集團政治，在後冷戰時期發生重組，一向以人權捍衛者自居的美國，在面臨中國和歐盟為首的兩大集團夾攻下，一度喪失了聯合國人權委員會的席位。聯合國經濟暨社會理事會及其下與

人權相關的附屬機構，也受到以中國為首的人權不彰集團的壟斷，限制了人權非政府組織的運作。聯合國需要改革，非政府組織才能放手推動普世人權的理想，但是集團政治同時也限制了聯合國能夠改革的深度與範圍，本文主張應先從保障非政府組織的言論自由著手。。

The Cold War era was characterized by a political stalemate of the eastern and western blocs that prioritized military security over other issues. The post-Cold War era is characterized by, among others, broad global support for formal assertions of human rights and increasing democratization and rising non-governmental activity. Much work remains to be done, however. Bloc politics in the United Nations has hampered the work of non-governmental organizations and retarded the development of human rights. A structural reform of the UN accreditation process is a necessary condition for the promotion and protection of human rights. This paper suggests that granting NGOs with the freedom of speech be the first step.

關鍵詞：聯合國、人權、非政府組織、中國、歐盟、美國

Keywords: United Nations, human rights, NGOs, China, European Union, United States

壹、導論

人權成爲普世價值是第二次世界大戰結束之後的事，前一百年也就是從 1845 年到 1945 年，不但人權問題的相關論述相當缺乏，在實際操作上也只有少數民間團體像 1833 年成立的反奴隸社 (The Anti-Slavery Society) 以及 1863 年成立的紅十字國際委員會 (The International Committee of the Red Cross) 致力於促使西方國家訂立條約以導正政府的作爲，例如終止非洲奴隸的交易、提供醫療援助給戰時的病患等。其間雖有國際勞工組織 (The International Labor Organization) 於 1919 年成立提倡勞工權，但是大多數的個人人權還是不被重視，人權依然是內政問題而非國際問題。

國際社會承認人權的重要性導源於羅斯福總統 (Franklin D. Roosevelt)，他表示當人權涉及國際和平與安全時，人權的問題就必須正視。這個觀點並非強調人權是國際關係中正式的一部分，而是強調國家的自身利益可能因爲人權問題而受到影響，羅斯福的思想反映在聯合國憲章第 55 條的規定：「鑒於創造國際間和平友善關係所需要的穩定良好之環境，基於對平等權利原則與對民族自決的尊重，聯合國應該促使…全球尊重與奉行人權與基本自由，以求種族、性別、語言和宗教平等」。

人權字眼被寫入聯合國憲章，與西方道德運動的關連性較小，反而與美國的倡議較有關係。1941 年，羅斯福總統發表了著名的「四個自由」演說，給了美國參與第二次世界大戰的意識型態架構以及戰後和平的藍圖。這四個自由分別爲：言論、信仰、免於匱乏，與免於恐懼的自由。1940 年代早期，在持續關注人權的情況下，美國積極推動戰後的國際組織。羅斯福總統和繼任者杜魯門總統 (Harry S. Truman) 都相信促進普遍人權是國際關係的重要一環，以預防類似 1930 年代由日德義三國所發起的侵略再度發生。從此項觀點來看，聯合國不只需要協調各國間的傳統外交，而且也需要採行經濟與社會措施，來處理獨裁或軍事政府所遺留下來的內政凋敝問題，以避免戰爭再度爆

發。羅斯福總統相信侵略的發生大多是因為貧窮與迫害而起。國際社會對普遍人權的注重，是美國、西方國家以及全世界安全與利益之所在。

然而，1940 年代，美國的行政部門在受到國內保守主義者與種族主義者的壓力下，英國與蘇聯也在擔憂主權受侵的情況下，因而放棄使用精確的、具有強制力的文字將人權寫入國際法。戰爭期間，美國的人權倡議者在頓巴敦橡園（Dumbarton Oaks）與其他同盟國會議都表現得相當謹慎。最後，美國在舊金山會議（San Francisco Conference）裡組成一個聯盟，這個聯盟支持憲章裡納入普遍人權的文字，儘管在一些西方非政府組織與拉丁美洲國家的爭取下，人權的範圍稍微擴大了一些，但他們仍得不到美國對於權利保護的具體承諾。以蘇聯為首的第二世界也並不樂意於接受普遍人權的用語。

聯合國憲章納入人權並未解決國際人權的一個根本矛盾，即國內的人權迫害活動可能會導致一國的內戰甚至對外侵略，但是如果建立起國際法律條款來處理其他國家的人權迫害活動，那麼也會限制自己本身從事軍事行動的自由。羅斯福和杜魯門都相信第二次世界大戰的起源是因為德國在 1930 年代的內部政策所引起，但如果他們透過創造具體的國際法則建立了強迫性機制，那麼這些國際法將會減少美國外交政策的選擇空間。

儘管經歷過兩次大戰，沒有強權致力於建立有利全人類的國際關係，人權透過傳統的國家外交，被含糊地支持著。聯合國憲章所支持的人權雖然具有革命性意義，即「所有人」都應該享有一些根本的權利，並且國家也應該尊重，但是 1945 年時，聯合國或其他國際組織都沒有超國家的權力來確保各國對人權的尊重。聯合國只允許安理會有權處理安全問題，但並未延伸至社會問題，聯合國憲章也表明禁止聯合國干預國家的內政事務，形成了聯合國對人權的貢獻是宣示的意義大於實質的意義。

貳、聯合國透過非政府組織促進人權

聯合國憲章第 1 條第 3 款雖然明文規定聯合國有促進普遍人權之責，但第 2 條第 7 款又規定不得干涉本質上屬於任何國家國內管轄之事件。這種人權與主權界限模糊的矛盾，使得聯合國在處理人權事務上，有分寸難以拿捏之苦，而 1947 年聯合國經濟暨社會理事會（Economic and Social Council，簡稱 ECOSOC）所屬機構人權委員會（Commission on Human Rights，簡稱 UNCHR）又自承無權干預各國迫害人權的問題，使得維護人權的重責大任落在非政府組織的身上。¹

一、非政府組織維護人權之途徑

非政府組織在促進人權方面主要透過四種途徑：搜集事實與公佈資訊、對人權受害者提供法律援助和精神支持、遊說政府、和動員輿論。許多學者都認為其中最重要的功能是搜集事實和公佈資訊。原因是侵害人權的政府必然會盡力隱瞞真相，擔心真相會使其形象受損，而非政府組織透過揭露真相，能夠迫使戕害人權的政府有所警惕，節制其濫權行徑，對不具強制力的非政府組織而言，是最有效、最直接保障人權的方法。²國際特赦組織（Amnesty International）於 1977 年獲頒諾貝爾和平獎，就因為它嚴謹地搜集了許多珍貴的資訊，它的公信力對世界輿論構成重大影響。³

非政府組織對於人權受到危害的囚犯，特別是對那些涉及顛覆政府被強加罪名的政治異議份子，可以提供各種援助，包括派遣法律專家參加審訊、募款為被害人辯護、物質接濟其家人、或發動會員認養，讓他們有繼續奮鬥的決

¹ William Korey, *NGOs and the Universal Declaration of Human Rights: "A Curious Grapevine"* (NY: St. Martin's Press, 1998), p. 5

² Laurie S. Wiseberg, *Defending Human Rights Defenders: The Importance of Freedom of Association for Human Rights NGOs* (Montreal: International Centre for Human Rights and Democratic Development, 1993), pp. 4-6; Peter R. Baehr, *The Role of Human Rights in Foreign Policy* (London: MacMillan Press, 1996, 2nd ed.), pp. 53-55.

³ Ann Marie Clark, *Diplomacy of Conscience: Amnesty International and Changing Human Rights Norms* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001), p. 78.

心。非政府組織在處理某些違反人權案件時，也可能向政府進行遊說，同時以不公開政府某些惡行作為交換條件，以便促成該政府改革、釋放犯人、或是停止虐待。

上述途徑是非政府組織用以針對特定人權被侵犯者所提供的援助。另有學者主張非政府組織可以針對一般大眾提供根本性的保護人權措施，包括人權教育、強化弱勢團體、依法行事、民主化、和經濟發展。⁴其個別意涵簡述如下：

教育是培養具有人權意識的公民以及建立人權文化的基礎。聯合國憲章第一條和世界人權宣言第廿六條都提到教育對促進人權的重要性。非政府組織的人權教育可以分成長期目標和短期目標，長期是針對一般民眾宣導人權的概念，短期則是提供專業人士（如律師、法務助理、警察、軍人）與業務有關的人權知識。以教育為職志的非政府組織，在處理與政府的關係時，必須要有特別的周旋技巧，既不能把政府當成敵人，也不能把它當成朋友，否則容易被政府封殺，或是成為花瓶。

強化弱勢團體是非政府組織對政府的一項重大挑戰。弱勢團體可以是政治、社會（包括階級、種族、或性別等）、或經濟方面的弱勢，他們突破現狀的企圖，使當權者備感威脅。從事強化弱勢團體的非政府組織，往往在偏遠地區發展，遠離政治中心，或是以其他名目掩護其工作，以免成為被鎮壓的對象。

依法行事是非政府組織透過國家法院和國際條約監督機構，意圖迫使國家機器守法，以達到維護人權的目的。這項途徑的可行性需靠國內和國際兩方面因素的配合。在國內方面，需要達到某種程度的法治、司法獨立性、和公設辯護人制度；在國際方面，當事國需已批准有關係約，有意願履行條約義務，以及監督條約執行的機構有能力和意願採取積極行動調查違反的事實。這些條件在威權的國家往往是不存在的，也因此，依法行事的策略，其效用往往有限。

民主化可以促進公民社會的發展，進而要求政府允許集會結社自由、新

⁴ Claude E. Welch, Jr., *Protecting Human Rights in Africa: Roles and Strategies of Nongovernmental Organizations* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1995), pp. 50-69.

聞自由、舉行競爭性選舉、司法獨立、和各種公民權及政治權。非政府組織可以透過溫和漸進或暴力激進的方式來促進民主化，前者包括以聚集各黨派和民間團體的力量，共同集會主導過渡到後威權時代，後者則是以示威遊行甚至暴動的方式，質疑現存威權政權的合法性，強烈要求體制改革和舉行競爭性選舉。促進民主化的非政府組織，也容易獲得國際援助，援助者主要是政府國際組織和西方國家，它們相信民主、人權、與和平三者有密切的關連性，民主化是從根本上保護人權的關鍵。

經濟發展是維護最基本人權——即生存權——的重要手段。非政府組織用促進經濟發展的方式來提升那些經濟和社會地位處於底層的弱勢團體的人權。除了生存權之外，非政府組織也提倡弱勢團體的「發展權」，意即政府不但保護他們免於匱乏，還要提供他們工作及技能，讓他們能夠脫離貧窮，享有富裕的生活。

二、非政府組織與聯合國之互動

儘管非政府組織在促進人權方面扮演重要角色，但聯合國仍然具有不可或缺的功能，聯合國與非政府組織有四種重要的互動關係影響著人權事務的推動：

第一、諮商：非政府組織的發展與聯合國憲章有很大的關係，先是憲章第 71 條規定經濟暨社會理事會可以授予非政府組織諮商地位（consultative status），爾後經濟暨社會理事會於 1946 年做出第 3 號決議案，依據其中第 2 條的規定設立非政府組織委員會（The Committee on Non-Governmental Organizations，簡稱 CONGO），再於 1968 年做出 1296 號決議案，根據第 44 條規定，確立了諮商地位如何在聯合國使用，之後更於 1996 年做出 1996/31 號決議案，規定非政府組織取得諮商地位的要件與程序，並且由非政府組織委員會負責審查諮商地位申請案、考核已具有諮商地位的非政府組織，以及向經濟暨社會理事會建議授予或撤銷非政府組織的諮商地位。

諮商地位是非政府組織進入聯合國的正式管道，具有諮商地位的非政府

組織享有許多特權，包括可以：(一) 諮商經濟暨社會理事會，有權提出議程建議、出席會議、提出書面報告與口頭報告、和從事專案研究；(二) 諮商經濟暨社會理事會所屬委員會和其附屬機構；(三) 諮商經濟暨社會理事會成立之特別委員會；(四) 諮商聯合國祕書處；(五) 參加聯合國召開的一切國際會議與籌備會。

由於具有諮商地位的非政府組織，比起不具有諮商地位的非政府組織在國際上享有更大的發言權，比較容易獲得各方的重視，也有利於募款和擴張組織的能量，因此許多非政府組織都向經濟暨社會理事會爭取諮商地位，從聯合國成立至 1948 年，有 41 個非政府組織取得諮商地位，這個數字至 1992 年增加到 700 多個，截至 2004 年更增加到 2500 多個。⁵經濟暨社會理事會授予非政府組織的諮商地位共分三類，第一類為全面性 (General) 諮商地位，授給歷史悠久、規模龐大、活動涵蓋經濟暨社會理事會所推動的多數議題的國際非政府組織，這類的非政府組織可對理事會及所屬機構的議題提出建言；第二類為特別性 (Special) 諮商地位，授予具有在特定領域具有特別專長的非政府組織，但這些組織也只能就其專長議題進行諮商；第三類是冊封性 (Roster) 諮商地位，授予關注的議題比較小或比較技術性的非政府組織，這些組織可以非經常性地向理事會、其附屬機構或聯合國其他機構提供咨商。不論是具有何種諮商地位的非政府組織，能夠獲得經濟暨社會理事會接受，基本上都是與促進人類的經濟福祉、民主自由、平等正義有關，也可以說都是廣義的人權非政府組織。

第二、專案合作：至於不具諮商地位，但在開發中地區，涉及到聯合國工作的非政府組織，估計有 3 萬 5 千個以上，以聯合國難民高級公署 (High Commissioner for Refugees, 簡稱 UNHCR) 為例，它與近 500 個非政府組織有直接的夥伴關係，單在 1997 年就以 2 億 7 千萬美元資助 131 個國家的 443 個非政府組織，用以執行 931 項人道救援計畫，顯示非政府組織的蓬勃發展，與

⁵ www.un.org/eas/coordination/ngo/about.htm (2005/1).

執行聯合國的計畫有密切的關係。⁶

聯合國委託非政府組織執行的計畫主要有四類：經濟發展、賑災、傳遞資訊、和觀念倡導。對聯合國而言，非政府組織在這四方面的合作扮演不可或缺的角色，原因是非政府組織擁有一些重要的資產，包括：在地方上具有可信度、可以獨立評估問題、有專業知識可以建議解決問題的方式、瞭解地方上重要管道之所在、有能力提供和散布資訊以提高人民對問題的認識。

第三、募款：非政府組織除了從聯合國獲得執行計畫的補助外，近年來它們也成為聯合國執行計畫的重要資金來源，如國際扶輪社（Rotary International）截至1999年為止，共捐獻2億4千萬美元給全球消滅小兒麻痺運動，其中1億元捐給聯合國兒童基金（UNICEF）代為執行。⁷

第四、政策對話：非政府組織在與聯合國的合作關係中，主要是扮演諮商者和執行者的角色，對於聯合國的政策制定可以提出有用的建言。聯合國永續發展委員會甚至允許不具有諮商地位的非政府組織代表參與辯論，和在討論會上發言。

上述四種互動顯示非政府組織與聯合國既是分工合作的夥伴關係，也是勞資共生關係。冷戰時期聯合國受到憲章和國際政治現實的限制，無法干預一國之內的人權事務，只能透過聯合國人權委員會的年會的討論與通過對侵害人權國家的譴責案來向其施壓，迫其改善人權狀況，但是這種制度只是擴大東西方意識型態的對立，對於人權的實質改善，並無太大助益。即使在冷戰結束後，意識型態的對立緩和，但是行之有年的人權委員會組成方式採取「地域分配原則」，⁸無異於保障許多人權紀錄不佳的亞非拉國家得以進入人權委員會，進而削弱了人權委員透過譴責決議案所能發揮的輿論制裁功能。

非政府組織反而比聯合國更能獨立地搜集資訊、動員輿論，遊說政府，

⁶ Korey, *NGOs and the Universal Declaration of Human Right*, p. 2.

⁷ Kofi Annan, "1999 Report of the Secretary General on NGOs," September 8, 1999, <http://www.globalpolicy.org/ngos/docs99/kofi99.htm> (2005/5).

⁸ 聯合國經社理事會按地域分配原則，從五大地域（包括非洲、亞洲、拉丁美洲與加勒比海地區、東歐、西歐與其他）選出五十三個聯合國會員國組成人權委員會，任期三年，每年改選三分之一。

迫使侵害人權國家為維護形象而有所讓步，並且對人權受害者給予法律援助和精神支持。從這方面來看，非政府組織促進人權的功能是多元的，聯合國似乎可以透過非政府組織邁向達成普遍人權的目標，然而聯合國的集團政治卻形成非政府組織的隱憂。

參、聯合國集團政治阻礙人權運動

雖然聯合國極為仰賴非政府組織提倡普遍人權、干預及改善各國人權狀況，但是聯合國的集團政治卻嚴重危害非政府組織的人權工作。聯合國的集團政治並非是近年才有的新現象。從 1945 年舊金山會議一致通過聯合國憲章後，聯合國及其附屬機構的運作，就籠罩在集團政治的陰影。東西冷戰時期，聯合國內部形成涇渭分明的態勢，美蘇所領導的反共與共產兩大集團的鬥爭，影響國際政治充滿現實主義的色彩，而人權也成為美蘇意識型態鬥的工具爭和圍堵政策的犧牲品。

冷戰結束後，儘管防止核武擴散和防止恐怖主義等安全議題仍受關注，但由於兩極體系瓦解使得全面性核戰的可能性大幅下降，反而使得經貿、以及之前被忽略的環保與人權等議題受到高度重視。美國、歐洲共同體／歐盟、聯合國、與非政府組織都大力提倡人權普世化（universal human rights），用以促進後共產主義國家和第三世界國家尊重人權。然而在大環境有利的情况下，人權普世化的努力卻受到嚴重挫折，主要反映在三個方面：（一）美國一度被排除在人權委員會之外；（二）人權委員會充斥人權紀錄不佳的國家；（三）非政府組織委員會的組成，不自由國家多於自由國家。這些情況與聯合國的集團政治甚有關連，茲分析如下。

美國一向以促進人權的領袖與捍衛者自居，並且從 1947 年聯合國人權委員會成立以來，一直在其中扮演活躍的角色，會員國任期三年，美國在 2001 年尋求連任時失利，首度被排除在聯合國人權委員會之外，同一年反而是蘇丹（Sudan）、烏干達（Uganda）等人權不彰的國家被選入聯合國人權委員會，

使得委員會裡充斥著巴基斯坦 (Pakistan)、多哥 (Togo)、阿爾及利亞 (Algeria)、剛果 (Congo)、肯亞 (Kenya)、利比亞 (Libya)、沙烏地阿拉伯 (Saudi Arabia)、敘利亞 (Syria)、和越南 (Vietnam) 等人權紀錄不佳的國家。這些國家得以進入聯合國人權委員會，以及美國被排除在外，都與選舉制度的「地域分配原則」有關，但聯合國的集團政治也扮演重要角色，茲詳述如下。

有權投票選舉聯合國人權委員會成員的是聯合國經濟暨社會理事會的 54 個會員國，有權候選的是聯合國所有會員國，人權委員會共有 53 名成員，分成五組（地域），每組每年改選三分之一，每個選民在每一組最多可以圈選應當選名額之數，得票數高者依序當選，當選後任期三年，連選可以連任。因此經社理事會對於人權委員會的組成具有決定性的影響。美國在人權委員會隸屬於「西歐與其他」組，該組共有十名成員，為五組中的倒數第二，成員數僅勝於東歐組的五名。而在「西歐與其他」組中，除了美國以外，還有加拿大、澳洲等屬於「其他」的部分，美國的連任在過去都與歐洲的盟邦協調，以同額競選的方式確保當選。但是 2001 年有五個國家爭取三個名額，除了美國以外，歐盟有四個國家參選，分別為法國、奧地利、瑞典、挪威，美國勸退了挪威，但無法再勸退任何一國，結果美國落選。美國的挫敗顯示歐盟在人權議題上已自成一個集團，與美國有所區隔。

歐盟與美國在人權上分道揚鑠的原因有三：首先，歐盟各國基於團結和認同，優先支持歐盟成員進入人權委員會。2001 年歐盟在經社理事會擁有九席，佔選舉人總額的六分之一，相當程度可以影響選舉結果。其次，歐盟在處理侵害人權問題上，採取與美國不同的途徑，歐盟傾向於幕後外交 (quiet diplomacy, 又稱安靜外交或沈默外交)，透過給侵害人權的國家保留顏面，私下達成改善人權或釋放政治犯的實質效果；而美國則傾向於採取公開外交 (public diplomacy)，向侵害人權的國家公開施壓。歐盟與美國的分歧，在處理中國侵害人權問題上最為明顯，因為與中國的關係涉及到歐盟的商業利益，歐盟認為強硬作風不但無助於改善中國人權，也有損歐盟的經貿利益，因此歐

盟從 1995 年起與中國進行雙邊人權對話，雖然 1996 年一度中斷，1997 年重開對話後就不再連署美國提出的譴責中國案，⁹因為歐盟在美國無法打消中國的譴責中國案擱置動議（no-action motion）的情況下，連署不但徒勞無功，而且可能會因為得罪中國致使雙邊人權對話中斷。第三，美國布希政府 2001 年上台之後，一連串的片面主義（unilateralism）作為，包括反對京都議定書（Kyoto Protocol）、國際刑事法院（International Criminal Court）、與反彈道飛彈條約（Anti-Ballistic Missile Treaty），使得歐盟擔心美國的獨斷獨行會損害各國利益，因而決定以不支持美國續任人權委員會的席位做為警告。

此外，曾被美國批評人權不彰的國家，主要是開發中國家，它們不論是被美國國務院的各國人權報告惹惱或是被美國向聯合國人權委員會提出的譴責決議案激怒，它們在經社理事會中逐漸形成了一個反美集團，其中以中國和古巴自 1990 年代以來，被提案譴責的次數最多，也反美最力。為了反制美國，中國除了以發表「美國人權紀錄」羞辱美國外，¹⁰也凝聚了中國在亞洲、非洲、拉丁美洲的邦交國中，佔有聯合國經社理事會席位並與美國關係不佳者，聯手把票投給美國的對手，意圖使美國落選。¹¹中國雖然被美國一再提案譴責，但人權委員會從未通過正式決議，顯示中國與人權委員會的多數國家一直維持友好的關係，並已形成一股抵制美國的集體力量。古巴也像中國一樣，積極爭取拉丁美洲國家的合作，以報復美國的制裁與批評。美國為了反制，恩威並用，而與反美集團形成搶票的拉鋸戰。美國在 2005 年成功地使人權委員會通過譴責古巴案，¹²使古巴顏面掃地，但是同年古巴競選聯合國人權委員會的常務委員會（Standing Committee）席位，獲得人權委員會拉丁美洲組所有國家的一致禮讓與支持，說明了古巴被譴責是受到同情的，也使古巴扳回一城。¹³

⁹ http://www.freetibet.org/press/bilateral_summary.html.

¹⁰ 中國國務院自 2002 年 3 月首度發表「2001 年美國人權紀錄」後，迄今已形成每年的慣例。

¹¹ Emerson Tzuyang Chang, "Bloc Politics and Human Rights: An Analysis of the Voting Behavior in the UNECOSOC," paper presented at the 99th Annual Meeting of the American Political Science Association (Philadelphia, August 27-31, 2003), pp. 8-12.

¹² 21 票贊成，17 票反對，15 票棄權。詳見

<http://www.usmlo.org/archive2005/2005-04/vor050427.htm>.

¹³ 常務委員會由五國組成，由五大地域各自選出一國擔任，任期一年，2005 年除了古巴當選外，

美國在開發中國家形成的反美集團與歐盟的夾攻下，意外的失去人權委員會的席位，如果歐盟肯禮讓一席給美國，反美集團也就無法排除美國於人權委員會之外。因此美國能否重新選上人權委員會，端視歐盟的善意。在缺乏美國對侵害人權國家施壓的情況下，歐盟在人權委員會 2002 年會期中也就無法施展外交折衝以促進人權。¹⁴ 歐盟因此認識到美國的不可或缺性，因此 2002 年改選時，美國獲得歐盟的禮讓與支持，遂於 2003 年得以重返人權委員會，美國實際上也是受惠於地域分配原則，否則以反美集團在人權委員會有過半數的實力，足以左右任何選舉和議題。

影響人權至鉅的聯合國集團政治，同樣也出現在經社理事會所屬的非政府組織委員會，它由 19 個國家組成，任期四年，也是按照五大地域分配原則由經社理事會選出，非洲有五席，亞洲、拉丁美洲、西歐與其它均各有四席，東歐兩席，所以超過半數是由缺乏自由的國家所組成並不令人意外，¹⁵ 這些國家決定了授予或撤銷非政府組織諮商地位的生殺大權，¹⁶ 也因此對許多人權非政府組織構成壓力，對人權運動構成阻礙。

肆、聯合國集團政治的寒蟬效應

聯合國泛政治化的結果，造成了兩種影響：（一）對具有諮商地位的非政府組織，可以透過定期考核、監督、與處罰，約束其言論和行爲；（二）對欲申請諮商地位或欲參與聯合國各種會議的非政府組織，黨同伐異與政治正確凌

還有辛巴威、荷蘭、匈牙利、沙烏地阿拉伯，它們的主要功能是對譴責決議的提案把關，所有提案必須經由常務委員會通過才能提到人權委員會上討論。

¹⁴ Esther Brimmer, *The United States, the European Union, and International Human Rights Issues* (Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, 2002), p.15.

¹⁵ 根據自由之家 (Freedom House) 2005 年的評鑑，在這 19 個會員國中，被列為不自由的國家就有 9 個，分別為喀麥隆、中國、象牙海岸、古巴、伊朗、巴基斯坦、俄羅斯、蘇丹、和辛巴威；部分自由的 2 個，為哥倫比亞與土耳其；只有 8 個是自由的，為智利、法國、德國、印度、秘魯、羅馬尼亞、塞內加爾、與美國。資料來源：

www.freedomhouse.org/research/freeworld/2005/table2005.pdf (2005/2).

¹⁶ 雖然非政府組織委員會只有建議權，但沒有該委員會的建議，經濟暨社會理事會不會逕自決定授予或撤銷諮商地位。

駕了客觀的申請標準。茲分析於下：

聯合國非政府組織委員會對於具有諮商地位的非政府組織每四年定期考核一次，表現不佳者的諮商地位可能被降級，另外非政府組織委員會還可以每年向經社理事會建議撤銷特定非政府組織的諮商地位或予以停權至多三年，只要符合下列三種情況之一：（一）非政府組織違反聯合國憲章，或不實指控聯合國會員國違反聯合國憲章；（二）非政府組織接受國際販毒、洗錢、軍火走私集團的捐款並受其影響；（三）非政府組織連續三年對聯合國、經社理事會、與經社理事會所屬機構毫無貢獻。¹⁷

關切人權的非政府組織，容易因為批評過火而惹惱一些政權。像 1970 年代蘇聯與阿根廷就極力反對非政府組織，到了 1990 年代則是中國與古巴對人權非政府組織反擊最力。¹⁸譬如古巴在 2003 年向非政府組織委員會提案懲處擁有特別諮商地位的「無疆界記者組織」（Reporters Without Borders，簡稱 RSF，總部位於巴黎），因為該組織抗議利比亞擔任 2003 年第 59 屆聯合國人權委員會的主席，最後在中國、伊朗、巴基斯坦、辛巴威（Zimbabwe）等 27 國的支持下，經社理事會決議給予 RSF 停止諮商地位一年的處分。¹⁹RSF 後來連想參加聯合國主辦的「資訊社會世界峰會」（World Summit on Information Society）也被禁止。

另外像「國際基督團結組織」（Christian Solidarity International，簡稱 CSI，總部位於瑞士，具有冊封性諮商地位）則因為 1999 年邀請反蘇丹政府的「人民解放軍」（SPLA）領袖葛蘭（John Garang）前往日內瓦在聯合國人

¹⁷ ECOSOC Resolution 1996/31,

http://www.un.org/esa/coordination/ngo/Resolution_1996_31/part_8.htm:

¹⁸ Peter Willetts, "Consultative Status for NGOs at the United Nations," in Peter Willetts (ed.), *The ScIENCE of the World: The Influence of Non-Governmental Organizations in the U. N. System* (Washington, DC: Brookings Institute, 1996), pp. 31-62.

¹⁹贊成 (27): Azerbaijan, Benin, Bhutan, Brazil, Burundi, China, Congo, Cuba, Egypt, Ethiopia, Ghana, India, Iran, Jamaica, Kenya, Libya, Malaysia, Mozambique, Nepal, Nigeria, Pakistan, Qatar, Russian Federation, Saudi Arabia, South Africa, Uganda, and Zimbabwe. 反對 (23): Andorra, Australia, Chile, El Salvador, Finland, France, Georgia, Germany, Greece, Guatemala, Hungary, Ireland, Italy, Netherlands, Nicaragua, Peru, Portugal, Republic of Korea, Romania, Sweden, Ukraine, United Kingdom, and United States. 棄權 (4): Argentina, Ecuador, Japan, and Senegal. 資料來源：
http://www.rsf.org/article.php3?id_article=7619.

權委員會年會上以 CSI 代表的身分討論蘇丹人權問題，而受到蘇丹政府的撻伐。²⁰蘇丹進而向聯合國非政府組織委員會要求撤銷 CSI 的諮商地位，結果獲得中國、古巴等 14 國的贊成，四國棄權（法國、愛爾蘭、羅馬尼亞、智利），只有美國反對。²¹隨後經社理事會也以 26 票贊成、14 票反對、12 票棄權，通過撤銷 CSI 的諮商地位。²²

RSF 與 CSI 這兩個例子雖然相隔四年，但有三點值得注意：首先，經社理事會通過兩項懲處案的贊成票都接近總額 54 票的半數，顯示對非政府組織的挖掘瘡疤嚴陣以待者，在經社理事會中已形成一個集團；其次，中國、古巴與其它開發中國家，在經社理事會所屬機構中對人權非政府組織最具影響力的兩大委員會，即人權委員會和非政府組織委員會，均擁有過半數的席位，使得人權非政府組織的言論與作為必須格外謹慎，陷於一種「既不能得罪、又不能怕得罪」的兩難局面；第三，美國總是鼎力支持非政府組織，像 CSI 的案子，美國曾提出停權三年的替代方案，希望能保留 CSI 未來的諮商地位，但是美國的提案在第一關非政府組織委員會就被打消，未及留到經社理事會討論，顯示美國在聯合國經社理事會系統的勢力薄弱，對人權的提倡形成極大的限制。

此外，不具有諮商地位的非政府組織，也可能成為聯合國集團政治對抗的焦點。譬如國際聲援西藏運動（International Campaign for Tibet，簡稱 ICT，總部位於華盛頓）為了爭取西藏人權，被中國政府認為是鼓吹西藏獨立、分裂國土的顛覆組織，中國盡全力打壓它在國際社會上發聲的機會，包括阻止它參加聯合國舉辦的世界會議。2001 年在南非舉行的世界反種族歧視會議（UN World Conference Against Racism），中國政府在籌備會中企圖阻撓 ICT 參加，

²⁰ <http://www.globalpolicy.org/ngos/docs99/sudan99.htm>.

²¹ <http://www.globalpolicy.org/ngos/99deb/csi99-5.htm>.

²² 贊成（26）：Algeria, Belarus, Bolivia, Cape Verde, China, Colombia, Comoros, Cuba, Djibouti, Gambia, Guinea-Bissau, India, Indonesia, Japan, Mexico, Morocco, Oman, Pakistan, Russian Federation, Rwanda, Saudi Arabia, Sri Lanka, Syria, Turkey, Venezuela, Viet Nam. 反對（14）：Belgium, Bulgaria, Canada, Czech Republic, Denmark, Germany, Iceland, Latvia, Lesotho, New Zealand, Norway, Poland, United Kingdom, United States. 棄權（12）：Brazil, Chile, El Salvador, France, Honduras, Italy, Mauritius, Mozambique, Republic of Korea, Sierra Leone, Spain, Zambia. 缺席（2）：Democratic Republic of the Congo, Saint Lucia. 資料來源：
<http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19991026.ecosoc5876.doc.html>.

但最後以些微票數差距宣告失敗（46 票支持 ICT，37 票反對，29 票棄權）。但僅僅一年後，2002 年在南非舉行的世界永續發展峰會（UN World Summit on Sustainable Development），中國在籌備會中卻以 93：44 的壓倒性票數成功擱置 ICT 申請與會案。²³一年間所發生的轉折，顯示中國在聯合國所集結的力量有增無減，同一時期美國被排除於聯合國人權委員會之外，也反映出中美力量的相對消長。

伍、結論—改革聯合國

聯合國憲章所揭櫫的普遍人權原則，在不能侵犯各國主權的情況下，形成一種矛盾的局面。冷戰結束以來，西方國家加強與人權紀錄不佳的國家，譬如中國，進行雙邊人權對話，期望能透過加強對話、增進瞭解、和提供誘因改變中國。歐盟與美國在 1990 年代與中國的雙邊人權對話，使得中國願意在 1997 年簽署（後於 2001 年批准）經濟、社會暨文化權利國際公約（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights），1998 年簽署（但迄今尚未批准）公民暨政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights）。這些結果曾使得西方國家對中國人權的改善產生高度期望，認為中國已開始接受人權是國際事務的範疇、關切中國人權不等於干涉中國內政、中國的人權思想正趨近於西方的人權觀和人權標準。

但事實上，中國官方從未接受「人權無國界」、「人權高於主權」的看法，也公開指責過美國與歐盟所發表的中國人權報告是以人權干涉其內政。²⁴中國

²³在西班牙提出納入該組織參加高峰會的動議後，中國緊接著提出擱置動議，並獲得壓倒性的通過，成功地排除「國際聲援西藏運動」與會，美國駐聯合國大使尼格洛龐特（John Negroponte）在表決前曾替該組織拉票，然功敗垂成。見 Edith M. Lederer, "U.N. Committee Votes to Exclude Group Seeking Self-Determination for Tibet from Attending a U.N. Conference," *Associated Press*, February 8, 2002, story.news.yahoo.com/news?tmpl=story&u=/ap/20020209/ap_to_po/un_tibet_china_6 (2002/6).

²⁴「劉建超說：奉勸美方停止利用人權干涉中國內政」，中新網，2005 年 3 月 2 日，<http://www.fmccprc.gov.hk/chn/szyw/t185298.htm>；「江澤民在法連批台美歐盟」，工商時報，1999 年 10 月 26 日。

當前的作法是採取現實主義的原則，必要時可以在人權問題上讓步，²⁵包括同意西方的探監要求、答應釋放特定政治犯、接受雙邊人權對話的安排、甚至簽署國際人權公約，以緩和緊張關係、塑造良好的國際形象、或達成特定目標（譬如加入世界貿易組織、申辦奧運等），但這些讓步都不影響中國在主權方面的根本堅持。

許多人權非政府組織在中國簽署上述兩項國際人權公約後，均抱持懷疑的態度，認為簽署與執行是兩回事，呼籲國際社會要繼續監督中國的人權狀況是否改善。由於中國對人權的鬆綁被視為是現實主義的運用，並不是尊重人權的開始，而全球化和區域整合兩大趨勢更使得各國與中國發展出愈來愈複雜的政治、經濟及戰略利益關係，歐美在與中國討論人權問題時，也有很多打算和顧忌。因此欲靠歐美等人權國家推動普世人權，實際上存有許多限制，單在中國就面臨很大的難題。

由於聯合國憲章在人權與主權的規定相互矛盾，人權委員會只能寄望於人權非政府組織提倡人權，然而聯合國經社事會所屬機構人權委員會與非政府組織委員會在地域分配原則的保障下，都被人權紀錄不佳的集團把持，使得人權成為政治角力的犧牲品，同時又透過諮商地位的授予和撤銷，大幅限制了人權非政府組織的活動力和影響力。在上述種種困難下，普世人權的推動，至少需要聯合國本身的改革。

事實上，近年來要求聯合國改革的建議層出不窮，聯合國秘書長安南(Kofi Annan) 2002年向聯合國大會建議並獲准成立「賢達人士就聯合國與公民社會關係研究小組」(Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations)，由巴西前總統卡多索(Fernando Henrique Cardoso)擔任主席，2004年7月該小組的報告(通稱卡多索報告)出爐，認為非政府組織參與聯合國的最大障礙是授予和諮商地位的過程過度政治化，有些非政府組織因為是「政府組織的非政府組織」(government-organized NGOs)而得以取得諮商地位，有

²⁵ Andrew J. Nathan, "China: Getting Human Rights Right," *The Washington Quarterly*, Vol. 20, Issue 2 (Spring 1997), pp. 135-151.

些卻因為得罪特定政權而被排除，爲了求取公平正義，卡多索報告因此建議：（一）把這項權力由經社理事會回歸給聯合國大會，（二）由聯合國祕書處取代聯合國部分會員國組成的附屬機構負責篩選的過程，以免少數國家有操弄的空間。²⁶然而，2004年9月聯合國大會在討論卡多索報告時，有五十多國發言，出現了兩極化的場面，贊成者多爲歐美澳國家，亞非拉國家則傾向於反對，使得卡多索報告暫時沒有結果。²⁷而包括國際特赦與人權觀察（Human Rights Watch）在內的許多人權非政府組織，都聲明支持卡多索報告的「去政治化」建議。²⁸

最後，聯合國政治勢力的兩極化，使得所有涉及權力消長的改革，都必然面臨巨大的阻力，在這種情況下，聯合國的改革只能先從比較消極而溫和的步驟著手，即廢除經社理事會 1996/31 號決議案中有關「不實指控聯合國會員國違反聯合國憲章」受罰的規定，因爲聯合國是個高度政治性的組織，其會員的行爲應可接受輿論公評，而不應以誹謗視之。這件事如果能夠達成，既可緩和聯合國集團政治對人權的戕害，又可使非政府組織在維護人權時，不必擔心得罪特定國家的後果，也才能使人權非政府組織勇於發揮所長，致力於普世人權的實踐。

²⁶ "Strengthening of the United Nations System," General Assembly 58th session, A/58/817, June 7, 2004, <http://www.un-ngls.org/Final%20report%20-%20HLP.doc>, p. 11.

²⁷ "General Assembly Statements: General Debate on UN-Civil Society Relations," October 4-5, 2004, www.un-ngls.org/General%20Assembly%20Statements%20on%20UN%20and%20civil%20society.doc.

²⁸ 國際特赦組織聲明稿見於

<http://www.un-ngls.org/cso/cso4/Amnesty%20letter%20to%20SG%20Cardoso%20panel.doc>. 人權觀察組織聲明稿見於 <http://www.un-ngls.org/10901joint.pdf>. 卡多索報告提到「政府組織的非政府組織」，詳見 <http://www.un-ngls.org/Final%20report%20-%20HLP.doc>, p. 53.