政治科學論叢／第十九期／民國 92 年 12 月／頁 181　202

從中國人權問題看國際人權團體的影響力

——論非政府組織及其連結作用*

辛翠玲**

摘　要

「連結」（networking）是人權團體發揮其影響力的主要方法，透過連結，人權團體得以將各類官方與社會資源緊密結合，而對特定國家施壓，以其改善目標國之人權紀錄。然而人權團體的連結策略能發揮多少成效？本文借用建構主義學派的螺旋模式，分析人權團體對中共人權的施壓結果。螺旋模式預期 NGO 為核心的議題連結網在持續連結、施壓的過程中，將與目標國處於不斷拉鋸的狀態，然而在拉鋸過程中，規範的影響開始滲透至目標國，而帶動其社會化。研究結果顯示，九〇年代之前，中共與人權團體及其連結網之間的互動模式基本上符合螺旋模式的預期，然而九〇年代之後的經驗顯示，人權團體及其連結網的工作成效並不如螺旋模式所預測般顯著，究其原因，與中共國力之增強、國際大國之靠攏、以及中共靈活的人權外交政策有相當大的關係。

關鍵詞：中共人權、非政府組織、連結、螺旋模式、建構主義

---

* 本文最早發表於 2003 年中國政治學會年會（10 月 26 日，台北），幾經增修，在此並感謝兩位匿名審稿人的建議。

** 中山大學政治經濟學系助理教授

收稿日期：92 年 7 月 31 日；通過日期：92 年 11 月 25 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前 言

非政府組織（non-governmental organization）之於國際關係的影響近來受到政學界相當的關切，而這也是個尚無定論的議題。事實上，早於七〇年代初期，西方即有學者注意到跨國行為者可能衝擊到傳統以國家為行為主體的國際政治運作法則，並宣告國家主權將因而被弱化，而有‘ sovereignty at bay ’的說法。[1] 隨著跨國行為者日多，以及全球化的概念越受重視，陸續並有多位學者提出類似主張。[2] 此外，亦有不少對於 NGO、跨國行為者與全球公民社會（global civil society）的相關研究樂觀預期，國際政治的演變提供新的契機，為非國家行為者構築了一個新的國際政治機會結構（political opportunity structure）；[3] 雖然 NGO 的跨國行動有其難度，且需面臨種種挑戰，但 NGO 的參與將使國際政治的發展軌跡有別於以往。由 NGO 為中心的全球公民社會觀，與因之衍生而出的全球治理訴求，更因而帶動許多新的議題與活動，成為當今最時髦的學術名詞之一。

然而，非政府組織於國際間究竟有何活動空間與影響力？其對於國家與國際政治的作用是否如上述多元主義者所揭櫫般可期？甚而，論者該如何看待如今正方興未艾的全球公民社會，與隨之而來的全球治理概念？上述問題，環環相扣，唯礙於篇幅，本文或不能一一檢視，僅藉人權 NGO 處理中國人權議題為例，試圖分析 NGO 之於國際政治的能與不能。以人權為題，蓋人權乃 NGO 著力最深的議題之一；以中共為個案，係因中共對於不同的價值觀與行為標準向來不肯輕易妥協，而人權問題更是中共外交領域中最為棘手的一項。

以下討論中，第二節首先假建構主義的觀點，從理論面提出 NGO 的可能運作方式、國家可能的反應模式與原因。而在進一步進行個案分析時，有必要在背景上

---

1 類似觀點從六〇年代末、七〇年代初即有所聞，而最早完整提出此說者則為 Vernon。Vernon, R., *Sovereignty at Bay*, Basic Books, NY, 1971。

2 對於國家主權地位的質疑越來越多，其中較具代表性者有 Keohane, R., and J. Nye, Power and Interdependence, Glenview, Ill. : Scott, Foresman, 2nd,1989; Ohmae, K., *The Borderless World*, HarperBusiness, NY, 1990; Ohmae, K., *The End of the Nation-State*, Free Press, NY, 1995; Kapstein, E., Governing the Global Economy, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1994; Risse-Kappen, T., ed., *Bringing Transnational Relations Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

3 由於 NGO 乃民間組織，探討 NGO 的論述中有不少即以社會學的政治機會觀點分析 NGO 的活動機會、與政府的互動方式等，此種切入點主要在於瞭解國家在法律、制度與組織權力方面給予市民社會的參政空間大小，見 Martens, Kerstein, “Applying the Concept of ‘Political Opportunity Structures’ in European and International Studies”, *Transnational Associations*, Jan. 2001, p.2-9.

臺灣大學學術期刊資料庫

瞭解涉及中國人權問題的非政府組織，以茲瞭解本文所討論之研究對象，由於中文文獻相關介紹有限，故此本文保留部分篇幅，於第三節中略述其中三個最主要的人權團體：國際特赦組織（Amnesty International, AI）、人權觀察（Human Rights Watch, HRW）、中國人權（Human Rights in China, HRIC），其由來、組織與主要活動型態。第四節則探討人權團體與中共交手多年的經驗成效。最後，於第五節回顧本文並提出未來可能的研究方向。

貳、非政府組織的連結作用與國家可能反應

作為非國家行為者，非政府組織從議題訴求的對象、機會到管道，無一不需要特意的經營，而為了發揮其影響力，如何推銷其議題主張並說服各界，至為關鍵，倘若非政府組織能接觸到對象涵蓋之層面越周延，則其訴求內容所獲支持的可能性增加，對於目標國的壓力方才有成形的可能，學者 Risse、Ropp、Sikkink 等人將其議題主張的訴求過程以連結（networking）稱之頗為恰當(Risse, Ropp, Sikkink, 1999），[4] 本研究在此亦引用此名詞指稱 NGO 的活動模式。NGO 的連結意欲在將規範深化與廣化的規範社會化。根據規範擴散的原理（norm diffusion），欲達到規範建立的目的，規範建構的過程中，作為主導者的 NGO，需要將其主張一點一滴說服外界，並透過各種行為者彼此間的對話、討論等過程，促使共同價值產生。及至觀念成熟，至得以發揮具說服力的臨界點（tipping point）時，其議題網絡也就逐漸延伸、成形。

然而，另一方面特定的目標國會如何反應呢？若從現實主義的觀點看來，目標國如何回應規範與規範背後是否有強權、國家利益等因素息息相關。而若從規範的建構與社會建構主義的觀點看來，則有兩種可能性，第一種可能性為規範被接受（norm compliance 或稱 internalization）。規範被接受的過程是緩慢漸進的。當觀念價值進入發揮影響力的階段時，新的互動「文化」形成，從而衍生產生新的價值標準、人我身份設定與利益界定（Wendt, 1999），[5] 文化的「同化」作用亦隨之蔓延。根據韋伯所言，文化價值一旦被確立之後，具社會化傾向的人類為尋求他人認可，將開始調整自己，符合新的文化規範，[6] 以便取得所屬團體認同的資格。此類的建構主義學派認為此種社會化現象與社會認同需求放諸於國際社會亦然。[7] 同樣來自

---

4 Risse, T., S. C. Ropp, and K. Sikkink, eds., *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

5 從社會與社會化的進程來看國際關係乃建構主義學派的重要主張，Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1999. Ch.5 & Ch.7.

6 所謂列入考慮（taking into account）不等同贊成或支持（identifying with）。

7 以社會學觀點來解釋國際關係最大的問題即在於其適用性。換言之，國際之間的互動能否

臺灣大學學術期刊資料庫

建構主義學派，但觀點卻有異的第二種看法則可以 Thomas 與 Krasner 為代表，此種看法亦不否定規範的社會化作用，但認為國家社會化目的在於取得國際社會肯定，或轉移國際社會的譴責。當此等目標達成之後，國家即不會就此再予以著力（Thomas, et. al 1987）。[8] 換言之，此社會化僅是一種浮面的虛應故事。國家簽約未必履行，履行未必貫徹。綜論之，兩種看法咸認，在社會化的建構作用下，NGO 的規範議題網絡是有影響力的，且不容目標國忽視，然而相較之下，前者較後者更強調社會化的力量，認為國家一旦接受社會化，則進入一個漫長、根本重塑國家本質的過程。他們強調，各式非政府組織同時形成的議題網絡，構成跨國性的草根推動力量，由下而上主動參與、宣傳、監督。國家可能經歷反彈、不理會、辯論、虛應了事等階段，無論如何，最終會逐漸將規範內化，而使國家從根本被改造起（Risse, et al, 1999）。[9]

Risse 等幾位學者根據上述理論與概念，檢視人權 NGO 在中南美洲的經驗時，進一步發現人權 NGO 的活動與國家態度反應可以做更明確的階段觀察，並據以歸納出足以描述 NGO 連結網—國家互動過程的螺旋模式（spiral model）。本研究檢視人權組織對於中國人權問題的涉入經驗時發現，一來，參與中南美洲國家與中共人權問題的主要人權組織大抵是相同的；二來，這些主要人權組織處理中國問題的流程與中南美洲問題相仿；再者，螺旋模式對於國家的回應並無特定的主張，而持開放性的分析，能解釋的國家對象並無一定之侷限；整體而言，該模型提供一個觀察的方向脈絡，協助研究者更清晰的觀照 NGO 及其連結網絡的動向，同時並能顧及國家接受規範社會化的意願與目的可能不一的事實，因之本文決定援引螺旋模式進行個案分析，藉以瞭解 NGO 在中國人權問題的著力、影響與中共的反應。另一方面，本研究雖以螺旋模式為主要分析架構，然而並不排除中國人權的經驗亦有可能與現有螺旋模式不盡相同之處，若此，則中國個案或可作為螺旋模式修正或補充的參考。

螺旋模式認為從 NGO 的規範建構過到國家出現配合的反應之過程至少可以分為五個階段。在不同的階段過程中，NGO 的連結網與目標國之間就規範的要求呈現不斷拉鋸的狀況，表面看來，雙方互有進退，然而，路不會白走，雖然連結網的努力有時看似回到原點，沒有成果，但事實上在此拉鋸過程中，如同螺旋一般，規範卻已不斷深化、擴散。而至於連結網能否促使國家全面回應，則視連結網能否持續帶動議題而定。

視為一種社會化行為的展現？Wend 曾大力論辯，認為二者原理是相仿的，見 Wednt, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambirdge University Press, Cambridge, 1999.

8 Thomas, George M., Meyer, John W., Ramirez, Francisco O., and Boli John, eds., *Institutional Structure: Constituting State, Society and Individual*, Sage., Newbury Part, 1987.

9 Risse, Thomas, Ropp, Stephen C., and Sikkink, Kathryn, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

臺灣大學學術期刊資料庫

在第一階段時，NGO 的主要工作重點在於議題的設定與非政府組織之間與各國民間人士的跨國連結（以下，亦稱為橫向連結）。國際非政府組織不同於其他營利團體。趨吉避凶從來不是非政府組織的主要思維，相反地，越有事情、問題越棘手，則非政府組織越是可能現身。以人權問題為例，在資訊可取得的情形下，當特定國家出現侵權事件，且事件規模足以引起國際視聽（如：屠殺）時，接收到訊息的非政府組織開始將之納入議題，號召相關組織，針對此議題，彼此連結，確定立場。此階段，非政府組織除了確認議題之外，並嘗試將議題介紹給其他非政府組織，橫向推展，建立非政府組織之間的跨國議題網絡。另一方面就反應預期而言，由於連結網仍在建構之中，且多半僅及於非政府組織之間的橫向連結，理論上而言，目標國對此多不予以重視，持續其侵權行為而無所顧忌。

隨之而來，NGO 在第二階段嘗試將議題網絡向國際組織與各國政府等公部門層面延伸（以下或稱縱向連結）。在證據充足的前提下，來自非政府組織工作者們與關心人士除了互通訊息，彼此橫向連結之外，並開始將議題網絡向政府部門與一般大眾延伸。一方面藉由傳媒等工具灌輸國際社會對於侵權事件的注意並引導大眾意見的形成；一方面則開始遊說主要西方國家決策者與國際組織，監督並迫使其接受「人權維護者」的道德角色，進而使其配合非政府組織議題網的工作進度。非政府組織此階段的運作對象已相當多元：接觸國際民間社會能取得道德的正當性，而倘若能獲國際組織與各國政府的支持，則可透過公部門提供的論政機會或法制權力，讓原本屬於體制外的訴求轉化為體制內的議程，進而在體制的協助下發揮更實質的影響力。

另一方面，就國家的預期反應而言，連結網的動作與國家開始進入拉鋸的局面，而否認、辯駁反擊或退縮是國家最常有的立即反應。雖然當連結網在非政府組織的擴大連結下，及於國際社會與各國政府時，國際壓力漸使目標國難以漠視問題的嚴重性，不過，除少數急於躋身自由國家行列的政府之外，如同一般被告者的典型反應，目標國慣常以「否認」與「拒絕改變」面對千夫所指，甚而反指國際社會與各國政府的指控係侵犯他國主權的行為，並進而以「反帝」等民族意識動員旗下人民，逐退外人干政。若此時，適逢該國有何境內武裝動亂或遭逢國際爭議，則目標國更得以將之加以包裝為「外力入侵」的證據。因之，第二階段的工作對於非政府組織而言並不容易：一方面必須顧及連結網的延伸，一方面則必須在連結網未臻健全前，挑戰目標國的反指控。在目標國的反擊之下，連結網失敗的可能性亦存在。

在此值得注意的是，根據螺旋模式的觀察，無論未來是否會被規範社會化，目標國面對規範建構過程的第二期階段時，常常不是以接受社會化為立即反應方式，相反的，面對規範的要求，多半國家的態度會出現反彈，而有抗拒、反擊、退縮等看似「反社會化」的行為可能在此時出現，不過在螺旋模式的觀察裡，國家這種退縮與反擊是社會化過程中自然會有的拉鋸反應，關鍵在於 NGO 能否持續動員其連結施壓。

而第三階段，NGO 主導的議題網絡向目標國民間社會延伸。隨著國際間逐漸

臺灣大學學術期刊資料庫

被動員，此階段連結對象延伸至目標國境內的公民或公民組織。藉由國際力量的提醒，喚起目標國境內人民的人權意識。主要目的，一方面期國際力量的介入下，使其勇於向統治者交涉，保護己身被侵犯的人權；另一方面則藉此，使被侵權者有直接與國際社會對話的管道。在 NGO 的部分，其嘗試將規範對外擴散的對象終於碰觸到目標國人民。

另一方面，就預期反應而言，NGO 連結再度延伸所展現的拉力，是否足使目標國接受規範社會化？根據規範建構的原理，螺旋模式認為，社會化的作用確實是在發揮影響中，此時期，除非有特殊情況，否則持續升高的國際壓力通常會迫使目標國採取策略性手法以回應國際間的壓力，例如，釋放具象徵意義的政治犯、有條件同意國內反對運動等。但是，除極少數國家可能就此走上人權改善之途之外，多半情形國家的反應只是策略性社會化的反應，NGO 與國家之間事實上仍處於拉鋸的關係，更甚者，對有些目標國而言，策略性社會化為其準備退讓的底限。比較需要值得注意的是，此時倘若目標國人民錯估情勢，趁機發聲或加入連結網，觸怒目標國政府，惱怒的政府可能選擇再度退回原點，不再回應國際輿論，並進而將異議人民一舉撲滅之，重回高壓控制的局面。一旦如此，則非政府組織唯有重整其連結網，並進入第四階段。

第三階段至第四階段因此談論的乃一種可能的轉折情況。至第四階段時，連結網乃直接接觸並全面施壓於目標國政府直至目標國政府被迫再度做出回應。而在連結網再度發揮的全面壓力之下，目標國政府常常因而被迫重回社會化的軌道。同樣的，雖然我們無法論斷這又是再一次的策略性的社會化，或真正自本質改變起的社會化，但重新與議題網絡接觸的目標國政府此時常常必須提供更多的策略性回應的作法，以滿足議題網的要求。一般而言，目標國政府可能採取的進一步策略性回應方式有：簽署國際性人權公約、修改憲法與國內相關法律、成立某種型態的人權辦公室、不再控以侵犯主權、願與他國就人權歧見展開對話等。整體而言，當非政府組織與其連結網成員能度過第三階段的挑戰時，第四階段的回報則較可預期。

所以，螺旋模式本質上是相信社會化的建構力量的，認為如規範建構過程持續不輟，即便過程不斷出現拉鋸轉折，社會化的壓力最終仍會發揮其影響力，然而幾經拉鋸之後的第四階段亦不保證規範的社會化作用仍會持續存在，第五階段的發展於此至為關鍵。

進入第五階段的連結網如何作用關係到目標國政府能否持續且深化其規範社會化。然而此時期卻也是連結網最容易鬆散的時候，在一連串的連結動員之後，由非政府組織發起的原有連結網絡不見得能再齊步前進。可能的情況有三，第一種也是最好的結果是，目標國因為連結網的施壓，終而逐步朝向規範社會化的方向發展，連結網得以功成身退而解散。第二種情形，目標國的策略性社會化已使部分連結網中的國家與非國家成員感到滿意，而選擇退出或減少參與，缺少監督的目標國政府此後沒有進一步的改變。第三種情形則是，目標國在策略性社會化之外並兼施議題連結的技巧，將商業與政治利益帶入國際談判中，迫使連結網中的國際組織或

臺灣人文學術期刊資料庫

國家，在現實利益的考量下，逐漸退出連結網，留下勢單力孤的非政府組織。細究之，第二或第三種情形相當程度挑戰非政府組織的遊說能力，尤其第三種狀況的發生更可能意味著連結網的發展將被迫再回原點，重新來過。故於第五階段時，如何持續連結網不輟。對非政府組織而言，無疑為相當大的挑戰。

綜觀之，螺旋模式所描繪的規範社會化建構並不是一個直線前進的過程，從連結網的動作到目標國的回應看來，二者之間處在你進我退的拉鋸過程，雖然如此，隨著雙方的拉鋸過程從一個階段到另一個階段，每一個階段是不會白走的，面對許多看似走回原點的發展，如果連結網持續不輟，則目標國在互動過程中終有必須妥協回應的時候，且互動階段越多，目標國需要妥協與回應的範圍與程度就越深方能滿足連結網的要求，「螺旋」二字的真義亦在此。只是諷刺的是，目標國的妥協——無論是策略性妥協或真正接受社會化——常也意味著連結網被分解的危機；唯有連結網持續參與這場拉鋸戰，螺旋的迴轉過程才能延續。另一方面，從文獻看來，根據中南美洲經驗，螺旋模式雖然列出五個階段，但究其涵意，並不意味五個階段必然可總結連結網與目標國的互動經驗，有的個案可能不需要經歷五個階段方可結束討論，有的個案可能會繼續迴旋至更多的階段，換言之，階段數於此僅是一個參考值，說明一個國家從冷漠、敷衍、抗拒到再回應可能需要走過的基本過程。

參、中國人權議題相關的三個主要人權團體簡介

在進一步進行個案分析之前，本文暫且稍息，略述涉入中國人權問題的三個主要跨國性人權團體：國際特赦組織（Amnesty International, AI）、人權觀察（Human Rights Watch, HRW）、中國人權（Human Rights in China），另外本段並簡介其活動方式，由此討論亦可知，連結確為上述三組織的主要活動策略，此部分背景資料亦可說明，本研究引用螺旋模式為分析架構於事實有據。

比較三者，則可見其主要工作原理相仿：橫向帶動並匯集各國民間的反應、縱向遊說各國政府與國際組織，[10] 多重施壓下，將侵權者曝光於大眾的指責中，使其受到公開的羞辱或懲罰，藉此迫使侵權者改變其行為。進一步細究，由於其組織能力與規模之不同，三者在連結的細節過程仍各有所擅，例如，AI 擅長動員廣大的輿論，HRW 與 HRIC 則較嫻熟於媒體公關。以下分別檢視其組織緣起與規模。

國際特赦組織是由英國籍律師 Peter Benenson 於一九六一年所創立的，總部設於倫敦，是眾多人權團體中規模最為龐大、歷史最悠久者。AI 旨在維護聯合國普

[10] "from above and below"這個詞係由 Brysk 所創，見 Brysk, Alison, "From Above and Below: Social Movements, the International System, and Human Rights in Argentina", *Comparative Political Studies*, 1993,Vol. 26, Iss.3, pp.259-285.

臺灣大學學術期刊資料庫

遍人權宣言精神，不過長期以來，其活動重點鎖定在政治與司法兩個範疇，[11] 以國家政府為監督對象，促使目標國停止迫害與思想異議人士、非法拘捕異議人士、司法審判不公、虐待受刑人等有違人權情事。除了有侵權嫌疑的國家政府之外，有鑑於不少交戰或非交戰中的個人團體亦有侵犯他人人權之虞，近年來，AI 亦倡議保障一般百姓免於受綁架、捲入武裝政治軍事衝突等之騷擾。

在工作方式上，雖然 AI 也強調縱向的意見施壓，不過橫向的民間輿論施壓是 AI 的工作重點，於其一旦鎖定議題與對象之後，採取以下步驟：①資料研究：自行或由特定領域專家協助進行個案研究。②宣傳公告：將研究結果通知媒體並印製文宣（宣傳小冊、海報、廣告、通訊、網站）。③縱向、橫向動員施壓：AI 並動員其散佈於全球的分支機構、會員與支持者，藉由寫信、人權教育、募款音樂會、與當地政府官員直接接觸、遊說國際組織等方式，向違反人權的政府或個人團體施壓。

AI 的運作邏輯乃藉由網絡的動員，使目標國感受到壓力，進而調整其行為。從其活動方式可知，人脈網絡的運用是 AI 推動工作的最大關鍵，在網絡的建立上，一方面從其成立以來累積至今，遍及世界 54 國、總數高達一百多萬名的會員與志工，提供了充沛的人力資源。而由會員與民間帶來的捐款也是 AI 在財務上得以獨立運作的主力，使 AI 至今仍能堅守其非政府與政治中立的身份，不接受來自任何政府單位與政黨的金援。另一方面，AI 亦與其他上千個相關團體相互連結，形成各種規模龐大的非政府組織議題網路，例如：律師網（The Lawyer's Network），軍事安全監管網（The Military Security and Police Network），兒童議題網（The Children's Network）等等。透過這些支持網絡，四十年來 AI 在世界各地達成不少任務，而其多年來對於思想良心犯的保護，更使 AI 曾獲得一九七七年的諾貝爾和平獎，與一九七八年的聯合國人權獎等殊榮。

除了 AI 之外，人權觀察（Human Rights Watch, HRW）亦是另一個值得注意的組織。事實上，AI 與 HRW 是目前僅有的兩個全球性跨國人權組織，[12] 但二者於歷史發源、組織定位、運作方式則不盡相同。HRW 前身為一九七八年成立的赫爾辛基觀察（Helsinki Watch），當時主要任務定位為監視以蘇聯為首的東歐共產國家是否有違赫爾辛基人權宣言（Helsinki Accords）。然而經驗顯示，並非僅共產國家有違反人權事實，一九八〇年代期間，中南美洲國家政府侵犯人權案例頻傳，於是又成立美洲觀察（Americas Watch）專責監管拉美事務。隨著關注的地理區漸趨多樣化，兩個組織最後於一九八八年合併擴大為人權觀察，總部設於美國紐約，並於布魯塞爾、倫敦、莫斯科、香港、洛杉磯、舊金山、華盛頓等地設立辦公室，關注觸

11 http://web.amnesty.org/web/web.nsf/printpages/AboutAI_FAQ

12 其他跨國人權組織的活動地理範圍不若此二者般的廣泛，而以特定區域或特定國家為主要關注對象。

臺灣大學學術期刊資料庫

角伸向全球 70 多個國家。[13]

在工作議題的選取與工作方式的運用上，HRW 亦發展出一套主張與作法。就涉入議題而言，HRW 不同於 AI 以政治與司法人權為主軸，而從一開始即有較廣泛的涉獵，舉凡種族與性別歧視、兒童權、企業責任、毒品、難民、愛滋病防治、政治迫害、言論出版自由、政治民主化、法治與司法、死刑等議題均有 HRW 參與的痕跡。此外，HRW 信仰普遍人權，認為人權不因種族、性別、年齡等而異，亦自許人權評審標準不因國家而異。

而就工作方式而言，HRW 花費不少心思經營縱向連結的部分。其工作方式大抵如下：①個案研究：由 HRW 進行個案侵權的蒐證、研究工作；②橫向連結的部分：將研究所得印製成各式文宣與年度報告，並將個案政府侵權事實詳盡公告週知，透過各種地區性與國際性媒體的強力傳送，使個案政府蒙羞。③縱向連結：HRW 與個案國家接觸，要求其改善人權政策，並遊說美國與歐盟會員國等主要國家與國際組織，藉由主要國家（特別是美國）的外交政策對個案國家施加壓力。如有緊急或特別嚴重的侵權事件，HRW 甚至會遊說外國軍、經援助撤出個案國家，以示懲戒。

HRW 之策略選擇，與其組織規模不若 AI 龐大，可供動員人力有限不無關係，但這並不意味 HRW 忽略由下的輿論運用，唯其並非 HRW 的主要運作管道。綜言之，HRW 廣泛的議題取向、策略的運用，與 AI 專精特定人權領域、強調輿論動員的不同作法，使二者在人權運動時而分工、時而合作，長期以來已構成國際人權運動的兩個重要骨幹。

相較於前二者的全球性特質，中國人權（Human Rights in China, HRIC）顯然是特定國家取向的人權團體，蓋其乃一群中國學者與學生於一九八九年三月間，為促進中國人權所創立，舉凡任何中共政府侵犯人權的議題均為其關注點，近年來並持續推動「天安門母親運動」，要求中共重新檢討其於六四天安門事件中的屠殺舉動。[14] 在財務來源上，HRIC 與 AI、HRW 一樣，不接受政府與政黨捐款，藉以維持其獨立的角色。而工作方式上則亦與 HRW 相仿，多管齊下，①平時：著重資料收集，持續透過香港辦公室，定期發行調查報告，並與中國大陸境內保持聯繫，建立完整資料庫。同時，透過廣播、網路、文宣，長期教育海內外中國人民該有的人權觀，也告知人們中共侵犯人權的事實。此外，亦長期聯繫各民間團體，持續加入「天安門母親運動」。②針對特定侵權事例：則藉由顧問與遊說的方式，影響中美、中歐政府間的人權對話，以人權團體身份出席聯合國人權委員會年會，提供資料，試圖說服歐、美、與聯合國等政府組織政策性對中共施壓。

[13] http://www.hrw.org/about
[14] http://iso.hrichina.org/iso/about_us.adp

臺灣大學學術期刊資料庫

肆、人權團體的中國經驗

二戰後最初的三十年間，即五零至七零年代中期，中國人權問題鮮少成為人權組織的關注點，究其原因，大致有二，首先，此時期國際人權運動仍處於篳路藍縷期，除 AI 之外，同時期的人權組織寥寥可數。其次，西方世界與中共經過長期隔絕，直至七零年代方才重新接觸，資訊有限。事實上，中共於重返國際之初，對於可能面臨的人權相關議題曾多有準備，例如，固定派團出席聯合國大會、安理會、經社理事會外，對於聯合國其他相關緊急或特別會議，如婦女會議、非殖民事務會議、反種族隔離會議等亦不缺席。並在一九七二年起，加入聯合國大會中以負責社會、人道、文化相關事務為主的第三委原會。透過聯合國會議的發言，中共並傳達其於人權問題的立場在於為維護各國的民族獨立和國家主權，使其實現民族自決。雖然，除出席會議與發表演說，對人權問題表態之外，其於其他人權事務的參與並不活躍；但藉由政治動作的表態，儼然自我定位為第三世界人權代言人的中共政府，[15] 針對人權議題的處理似有先聲奪人的意味（鄒念祖，1999）。然而隨著中國重新向世界開啟大門，內部資訊外流機會增加，人權團體的關注點也逐漸鎖定中共的人權問題。

事實上，就國際人權團體與中共的人權觀念而言，雙方觀念根本上即有歧異。以國際非政府組織倡議的普遍人權與其時中共信仰的人權觀兩相對照之下，二者於人權的精神與內涵均有異，而最根本的差異有二，其一為人權的普世價值；其二為人權與主權之間的位階。脫胎自西方文化的國際人權觀認為，所有人的一切人權和基本自由的義務均應受到同等保障，故保護人的「權利和自由的普遍性不容置疑」。[16] 而人的生命乃造物者之賜，先於國家而存在，因此國家權力不可無限擴張，國家侵犯人權的行為應受到防制或懲處。而中共方面則基於共產集體主義的思想發展出截然不同的人權觀。事實上，中共絕不同意「中國無人權」的指控，甚至始自毛澤東統治時期的中共憲法即列有人權相關條款，唯其認為①人權內涵有其共通性，亦有因人而異之處。人按其自然屬性與社會本質當享有一切道德所認可的普世價值，但不同階級的人所能享有之人權不平等亦不相同。②權利義務相對，公民唯有遵守國家憲法與法律方得享有權利與自由。③個人人權之行使，不應損害國家、社會、集體利益。[17] 為維護集體的存續，於必要時，集體利益應高於個人人權。雖然中共

[15] 鄒念祖，〈聯合國國際人權外交：中共的認知與政策〉，《問題與研究》，38, 8，1999，頁 89-101。

[16] 見 1993 年聯合國於維也納召開第二次世界人權大會所通過之「維也納宣言和行動綱領」，第二部分，第一段。

[17] 《中國人權白皮書》，1993。

臺灣大學學術期刊資料庫

憲法幾經增刪，其與西方世界的人權主張，針對普世人權與人權高於主權等基本立場始終不同（鄒玉軍，2002）。[18]

假若二者之間終無接觸，或仍能相安無事，然而隨著資訊日趨豐富、中共試圖走入國際，中國境內的訊息與真相逐漸流向國際間，非政府組織與中共在人權議題上的歧見檯面化似乎無可必免。若依照螺旋模式的概念，以二者之間的拉鋸互動型態變化為時間段落，從七〇年代至今大致上可分為三個階段：七〇年代中期至八〇年代中期為第一階段的互動，此階段主要可見 NGO 的橫向連結與中共的辯駁之間的拉鋸，互有進退；八〇年代後半期至天安門事件則為第二階段的階段，NGO 於此階段發展出縱向連結，形成更強的拉力，但相對的中共也展現更強的抗拒力，雙方的互動關係在對峙下僵持；九〇年代至今則為第三階段，雙方關係此時不再僵持，在 NGO 的連結網持續施壓的拉力下，中共開始有所回應；而中共的回應卻又使連結網鬆懈。

一、第一階段（七〇年代中期　八〇年代中期）：連結網形成與中共辯駁

如前述，中共重返國際社會伊始，國際間對於其中國事物所知，七〇年代甫接觸，在資訊阻絕之下，部分西方人士對於中國以及一度如火如荼的文化大革命，甚至抱持著浪漫的想像。例如。在西方學界享有盛名的中國季刊（China Quarterly）就曾於一九七四年春季號上刊登了一篇由 Frederick C. Teiwes 撰寫的中國行記事，文中對於文革在國民教育、人事、企業組織等所帶來的影響給予相當的肯定。[19] 然而，一方面，中外交流趨頻，訊息傳播管道增加，國際人士開始有機會認知到不同面像的中國，而同時七〇年代的中國人民亦開始發出微弱但清晰的民主改革呼聲，中國人權逐漸得到國際人權運動者的注意。

國際人權組織真正將關注點聚焦在中國人權開始於七〇年代兩次頗具規模的中國民主運動之後。第一次為一九七四年十一月發生於廣州的民主運動，導因為知青李正天、陳一陽、王希哲三人，以「李一哲」之名，在廣州市北京路口張貼題為「關於社會主義的民主與法制——獻給毛主席和四屆人大」的大字報。文中指控四人幫神格化毛澤東、玩弄個人崇拜、以特權階級之姿壓迫剝削人民等。事發之後，中共當局震怒，李正天等三人分別被捕或逃匿。[20] 雖然「李一哲」事件在倉皇中落幕，但知青的抗爭動作卻引起西方媒體的注意，使國際間開始意識到中國人權議題中可能潛藏的爭議。未幾，一九七六年四月五日，第二個民主運動在天安門爆發。

---

[18] 馮玉軍，《全球化與中國法制的回應》，成都：四川人民出版社，2002，頁 313-338。

[19] Teiwes. Federick, C., “Before and After the Cultural Revolution”, *China Quarterly*, No.58, Apr.-Jun. 1974, pp.332-348.

[20] 《匪情年報》，台北：中共研究雜誌社，1976，頁 3-1、3-2。

臺灣大學學術期刊資料庫

十萬名青年、學生、工人、農民以悼念周恩來為名，齊聚天安門廣場，反毛澤東路線、抗議四人幫獨裁濫權。面對群眾的大規模抗爭，中共則調派大批軍警，進行血腥鎮壓。在外國駐北京記者的報導下，再度引起國際注意。[21]

正如螺旋模式所預測般，國際人權組織的特性是，往有事的地方靠近。已引起國際人權運動者注意的目標國，若不希望國內人權成為國際議題，低調或調整作法可能是避開人權團體眼光的最有效方法。相反地，若該國不予理會可能的國際批評，反而更無所忌憚、甚而挑釁或大舉侵犯人權時，則非但無法喝退國際人權者，反而將自己更徹底地暴露在國際人權組織的黑名單中。所以，也正是七〇年代接連兩次以悲劇收場的民主運動，使 AI 確定將中國人權問題列入 AI 未來的工作重點宣布（Rosemary, 2000）。[22] AI 除將針對中共人權進行首度調查之外，並試圖成立可能的連結網對中共施壓。

作為議題發動者，即首位挑戰中共人權的組織，AI 透過其於香港的資訊來源，針對中國政治與人權進行研究，並將之以極大的篇幅將之刊載於一九七八年 AI 年度報告的亞洲篇之中。文中除詳列中共對於政治犯的處理等違反人權情事之外，並嚴厲批評中共一九七八年修憲後的公民與政治權條款內容對於人權保障不足。[23] AI 的意見逐漸產生拋磚引玉的效果，並帶動越來越多的人權團體、學者、輿論跟進，由非政府組織之間與各國意見人士為主的橫向連結出現。繼國際特赦組織，陸續又有多個國際人權團體發表中共人權狀況不良的報告書；於此同時，亦有學者開始撰文探討中共人權，[24] 其中尤以西藏以及中國民主化問題最為各方所關注。

在 AI 的主導之下，橫向連結網的產生即便不若 AI 處理中南美洲國家或前蘇聯問題般的快速與順利，卻也逐漸醞釀出雛形。然而另一方面，此時期連結網卻難以發展縱向連結。究其原因，七〇年代西方各國與中共建交的和解氣氛，與中共之於西方國家的作為戰略平衡者的地位係主要關鍵。為求儘速重建雙邊關係，包含美國在內，幾無任何一個國家有意願於此時期將中國人權問題置於檯面。以美國為例，初上任的卡特政府雖然誓言以人權道德為其外交政策指導原則，然而其後發展卻顯示，卡特的人權外交僅選擇性地針對中南美洲國家，對於作為抗蘇盟友的中共則輕言帶過。在政策利益的考量下，此階段美國對中共的人權問題是否將施以壓力，似乎與中共人權紀錄無直接關連。當美國政府不需以人權為藉口處理中美關係時，則

---

21 《匪情年報》，台北，中共研究雜誌社，1976，頁 5-9、5-10。

22 在此之前，雖有零星的呼聲，要求國際社會重視中國人權問題，但直至 AI 將各種訴求彙整並結集對外公佈之前，中國人權仍稱不上是個議題。Foot, Rosemary, *Rights Beyond Borders: The Global Community and the Struggle over Human Rights in China*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

23 *Amnesty International Report*, London, 1978, pp.174-179.

24 在早期如雨後春筍的批評文字中，以後來影響美國東亞事務甚深的 Susan Shirk（謝淑麗）論起中國人權，質疑最為深切，見 Shirk, Susan, J., Human Rights: What about China?, *Foreign Policy*, 1977, 29: 109-127.

臺灣學術期刊資料庫

人權雙邊機制在美國這個環節上並無實際運作可言。而卡特之後的雷根政府更是鮮少於國際間談及人權。[25] 同時，歐洲聯盟及其主要國家亦然。在國家政府以己利之需言人權的現實作風下，雙邊人權機制似乎沒有太大的作用。而在上述國家的民意代表機構方面，除美國眾議院曾曾有針對特定受害事件零星所舉辦的公聽會、報告或譴責聲明之外（Rosemary, 2000），[26] 其他國家議會，如歐洲議會，對於中共人權問題則傾向採取寬容解釋。曾任愛爾蘭總統的歐洲議會議員 Ruairi Brugha 即曾於一九七九年在歐洲議會中表示，由於中共政權承擔後毛政局的四個現代化目標，包袱沈重，故其於人權方面的施政是可以被理解的。[27] Brugha 的發言頗為歐洲議會所認同，其後八年間，更未見有其他議員重提中國人權事項（劉文彬，2000）。[28]

雖然連結力量有限，但在非政府組織組成的橫向連結網作用力或仍存在。如同螺旋模式預期一般，目標國面對初期的拉力，典型的立即反應是反駁、自我辯護，至多搭配形式上的政治動作以杜眾人悠悠之口。螺旋模式所描述的初期社會化壓力作用與此時期中共的反應相當吻合。中共似不覺有必要花費過多心力回應，僅於國際場合屢次重申中國人權所言乃中國內政問題，不容外人干預。此外，並持續藉由聯合國活動的參與，自我辯護並傳遞其所認同的人權內涵，如加入人權委員會，支持安理會成立國際法庭以審理國際人道犯、參與人道救援等（Kent, 1999）。[29] 只是縱向連結網實際上尚未形成的事實侷限了 NGO 所能帶動的議題影響力，NGO 對中共人權的影響未能及於中國政治犯與政治民主化等核心議題。

二、第二階段（八〇年代後半期至天安門事件）：對立的激化與僵持

誠如前述，NGO 在前一階段的連結發展有其侷限。進入八〇年代中後期，其橫向連結部分仍持續不輟，除 AI 之外，HRW 以及另一人權組織——人權律師委員會（The Lawyer's Committee of Human Rights）紛紛跟進監視中共侵犯人權記錄，而他們所發佈的一年厚於一年的中國人權報告書，以及透過媒體的傳播效果，讓西方輿論界隨時得到最新的中共人權記錄，也隨時提醒國際視聽不忘中共人權議題。同時，人權團體更試圖與中共境內的主要異議人士接觸，或遊說西方國家出面邀請其

---

[25] 與以人權訴求尋求美國對外行為正當性的卡特政府不同的是，雷根政府不談人權外交，而回歸到傳統的國家利益，見陳文賢，〈美國對中共的人權政策〉，《美歐月刊》，10: 1，1995/1，pp.24-36。

[26] Rosemary Foot, *Rights Beyond Borders: The Global Community and the Struggle over Human Rights in China*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

[27] *Debates of European Parliament*, 14 March 1979, pp.152.

[28] 劉文彬，〈歐洲議會對中共人權的立場——從漠不關心到堅持改革〉，《共黨問題研究》，第二十六卷第五期，89 年 5 月，頁 92-99。

[29] Kent, Ann, *China, the United Nations, and Human Rights*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1999, pp.56-60.

臺灣大學學術期刊資料庫

出訪，或提供其他與西方人士、國家交流的機會。[30] 在這樣的資訊教育下，人們對於中共人權議題的敏感度逐漸提高。此外隨著八〇年代美蘇和解，中共對西方國家的戰略地位降低，以及在八〇年代後半期中共一連串的侵犯人權事件的催化下，NGO 的連結網逐漸出現縱向連結的趨勢，而其中八十六年的學生民主示威與八十七年的拉薩暴動影響西方各國政府的態度甚劇，其中尤以拉薩事件至為關鍵。

八〇年代後半期起，中國大陸內部並不平靜，首先是一九八六年底於北京與上海爆發另一波以學生為主體的民主示威遊行又遭鎮壓，繼而一九八七年十月，拉薩亦爆發反共暴亂，造成數百藏人受傷的血腥事件。接二連三的事件刺激原本張力有限的連結網，特別是西藏問題，不但觸動了西方人對於宗教自由與文化自治理念的堅持，[31] 加上非政府組織與海外藏人彼此串連，在歐美各地遊走，深入民間並與各國政治人物取得聯繫，連結網開始向各國立法部門延伸，總計一九八七至一九八九年間，共有英國國會、美國參眾兩院、歐洲議會等以決議案或聽證會等方式發表親西藏言論，而西藏流亡政府領袖達賴喇嘛也在各國民意部門的安排下，遊走西歐主要國家與美國，直接向國際社會控訴中共的人權措施，[32] 同時更有 26 名美國眾議員聯名發信給中共總理趙紫陽，支持達賴於華府所發表的五點聲明，同時並以 98：0 通過友好西藏法案，要求美國政府將中共人權問題與中美軍事交流議題掛勾（Zweig, 1991）。[33] 而原本較形保守的各國行政部門亦在接下來的一九八九年天安門事件之後，一一表態譴責中共侵犯人權。

事實上於拉薩事件之後，各國政府即接收到來自民意部門的壓力，而開始有態度上的調整。紐約時報即曾以社論質問美國國務院，美國的中國政策是否只顧及現實利益而忽略中國人權的需要（Ross, 1992），[34] 而同時備受眾議院與輿論的壓力的白宮與國務院已有招架不住之勢，國務院被動地說明，美國支持人權但尚需顧慮國際政治現實（Zweig, 1991）；[35] 而白宮方面則以出面邀請含方勵之在內的三名主要民運人士赴美訪問等動作表示美國政府對中國人權問題的重視（Mann, 1999）。

---

30 例如，方勵之在 89 年 2 月就曾受邀赴美，並曾為布希總統的座上客。

31 例如，歐洲議會即曾針對西藏問題譴責中共當局，認為其不尊重「藏人的宗教自由與文化自治之權利」。摘錄自劉文彬，如前註。

32 西藏流亡政府在七〇年代開始調整其國際戰略，活動漸趨積極，八〇年代之後更由達賴喇嘛本人親自出面，爭取至歐美主要國家訪問，見 Shin, Chuei-Ling, *Challenging Isolation---The ROC's Foreign Relations with the EU and its member states, from 1979 up to the Present*, PhD thesis, University of Birmingham, 1998, Ch. 5.

33 Zweig, David, Sino-American Relations and Human Rights: June 4 and the Changing Nature of a Bilateral Relationship, in William T. Tow, ed., *Building Sino-American Relations. An Analysis for the 1990s*, Paragon House, NY, 1991.

34 Ross, Robert S., National Security, Human Rights, and Domestic Politics: The Bush Administration and China, in Kenneth Oye, Robert J. Lieber, and Donald Rothchild ,eds., *Eagle in a New World: American Grand Strategy in the Post-Cold War Era*, Harper Collins, NY, 1992, p.286.

35 Zweig, op. cit.

臺灣大學學術期刊資料庫

[36] 而在歐洲，由西德綠黨國會議員 Petra K. Kelly 等人出面，非政府組織協助，於波昂所召開的國際聽證會，更籲請各國政府出面支持西藏向中共爭取該有的權利。[37] 雖然各國政府尚無明確表態，但縱向連結的反應逐漸具備雛型，中國人權問題已漸成為重要國際議題。然而當連結網的社會化要求壓力越大，目標國不再只是單純的辯駁，螺旋模式預期，備受壓力的目標國極有可能出現強烈的反彈，尤其若此同時目標國境內有民間人士呼應連結網的號召時，已感受到國際壓力的目標國政府或有可能大舉反撲，帶來另一場浩劫。一九八九年四　六月於中共境內所發生的學生運動無疑為一鮮明的映證。

當一九八九年四月的學生運動出現時，各國即密切觀察中共的處置方式，隨著天安門廣場前學生人數日多，西方輿論仍不能判斷中共當局究竟會如何對待示威學生，直至六月四日，被緊急召令入京的解放軍拿起槍桿，在世人面前血腥鎮壓示威學生。

三、第三階段（天安門事件後至今）：幾經轉折的互動關係

中共的六四鎮壓使得國際間為之震撼。連結網的每一個環節不遺餘力的動員：除了非政府組織與媒體不遺餘力地對國際間傳遞天安門相關訊息之外，各國亦不再觀望，並紛紛發動各種雙邊制裁。美國政府首先在一天之內發難，宣布終止其與中共的軍事、經濟、科技等交流，並取消已排定的官方互訪行程。在美國的示範之下，從日本到歐盟乃至於中南美洲等第三世界國家亦紛紛宣布各種內容不等的對中共制裁案。國際間最主要的多邊人權機制亦試圖對此案做出回應。在西方國家與國際特赦組織的呼籲下，聯合國人權委員會下屬之小組委員會於該年八月年會間討論中共案，並藉由通過「中國局勢」草案，試圖針對六四事件對中共提出懲處討論，不過該草案正式列入人權委員會議程之後，卻因中共成功地獲得盟友古巴、巴基斯坦等國的支持而無法通過，並使聯合國不能對中共採取任何行動。[38] 然而，這無礙於小組委員會往後每年繼續提案的努力。

整體而言，在這段期間，人權連結網全面運作：非政府力量徹底動員，雙邊機制啟動，多邊機制備案。從天安門事件之後往後的數年，直至九〇年代前半期，「人權」成為中共外交上的痛處，如何回應國際間的壓力是中共外交最大的挑戰。螺旋模式預期，經歷國際間社會化壓力的痛楚，為求舒緩壓力，目標國必將出現擬似社會化的回應內容。中共的反應是否即為如此？細究之，中共與連結網之間的互動沿

---

[36] Mann, James, *About Face. A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton*, Alfred Knopf, NY, 1999.

[37] 在歐洲，對於西藏問題著墨最多的國家與國會以德國與英國為最。

[38] 此段過程詳見 Kent, Ann, *China, the United Nations, and Human Rights*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1999, pp.56-60。如今，中共亦是人權委員會的會員國之一。

臺灣大學學術期刊資料庫

著三條不同的軌跡發展。一方面乃如螺旋模式所預期般，出現社會化的現象。經歷六四國際制裁，面對國際壓力的中共終於不敢如八〇年代一般掉以輕心，並以多管其下的方式處理其與人權連結網的關係。中共一方面試圖在聯合國與雙邊關係中展開遊說，透過商業利益的威脅利誘，阻止各國政府持續對它的制裁，使其與各國政府間的關係不再繼續惡化；一方面則把握機會主動參與國際人權的對話活動，如藉由發佈人權白皮書自我辯護、出席一九九三年的維也納人權會議等。另一方面，中共更以實際行動配合國際的要求，例如回應美國與西歐國家要求，逐步釋放被國際點名的政治犯、同意聯合國人權觀察團入境、簽署維也納人權宣言（1993）、公民與政治權國際公約（1997）、經濟社會文化權國際公約（1998）、陸續修訂國家法律如刑事訴訟法、國家賠償法、監獄法、人民警察法等以提高保障公民權 （馮玉軍，2000）。[39] 而甫於二〇〇二年年底結束的十六大並宣布將人權列為主要修憲項目之中。[40] 唯中共在試圖修復其與國際間的關係之過程中，並非完全退讓，例如其始終堅守反對普世人權、法輪功與西藏等議題的主張；再者，中共雖於法律條文上多有調整，但並不意味著執行上亦隨之改善，根據 AI 及 HRW 於過去兩年間的調查資料中看來，政治辦案的例子似乎未曾真減少。就此看來，中共的反應較諸以往，已更具彈性，調整的幅度與腳步都遠勝於以往，社會化的要求與壓力似乎出現效果。

然而，於此同時，中共與連結網之間的縱向連結部分卻出現另一條發展軌跡。六四事件猶在風頭上時，基於國際間的制裁共識下，各國政府亦紛紛以口頭或實際行動減少其與中共的官方往來，然而由各國發起的無限期雙邊制裁在事件過後的三年之內即一一取消。事實發展更顯示，由於制裁發動國急於返回中國市場，制裁行動甫開始，各國即分別透過不同管道與中共洽談，期使事件快速落幕，諸如美國、英國、日本等國於制裁未滿一年期間即陸續恢復其與中共的經貿往來。[41] 事後，雖有少數國家再談中共人權問題，但政治性動機遠高於其他，以美國為例，有了六四經驗之後，日後美國甚且逐漸瞭解「人權」可能是中共在國際政治上的致命傷，九零年代的美國政府並嫻熟於運用「人權」牽制中共以交換商業利益。雖然柯林頓時期為使中美關係少生齟齬，曾宣布未來中共人權問題將與雙邊貿易問題脫鉤，然而中共人權議題在雙邊關係中演繹出來的政治意義與利益，顯然已遠超過人權團體最初的想像。不過，各國政府對於中共人權的雙邊監督雖著力有限，卻試圖運作聯合國多邊人權機制。除一九九一年因波灣戰爭需或安理會常任理事國同意而未曾對中

---

39 馮玉軍，《全球化與中國法制的回應》，四川：四川人民出版社，2002，頁 313-338。

40 中國時報，民國 91 年 12 月 26 日。

41 經貿往來的恢復是漸進且低調的，當時關係國家並未有任何官方聲明說明已解除禁運，然而各種互訪、商業合作乃至於官方的互動卻使禁運實際上逐漸解凍，見 Chueiling Shin, *Challenging Isolation? -- ROC's Foreign Relations with the EC and it's member states from 1979 up to the present*, Ph.D. thesis., The university of Birmingham, October, 1998.

臺灣大學學術期刊資料庫

共提譴責案之外，直至中共簽署公民與政治權公約之前，以美國為首的西方國家仍一直嘗試針對中共人權問題提案。[42]

中共一方面出現大幅度社會化的動作，一方面利誘縱向連結的國家成員之外，同時並試圖對抗人權 NGO 的指控，藉由一九九一年發行的人權白皮書與政府公開談話，與西方政學界展開一場場的論辯，悍衛中國版本的人權價值，強調人權的相對性，反對人權的普世標準，認為中國人權首重在於保障人民的生存與經濟發展權，[43] 中共並以此說法抨擊 NGO 及其相關人士，以西方偏見錯誤評價中國問題，成為西方霸權的打手。[44] 相對於於冷戰結束初始，由美國提出，以西方民主價值為骨幹的世界新秩序觀，中共的相對觀顯然更獲其他第三世界與多數亞洲國家的支持，其中尤以新加坡與馬來西亞的回應最具代表性。新加坡前總理李光耀並提出「亞洲的價值」之說，而馬來西亞更曾在聯合國人權委員會上回應以同樣的觀點（Chen, 1993）。[45]

從中共的反應中，或者仍可說，其回應中仍有社會化的傾向，然而當我們尚且未及探討此乃策略性社會化或根本性的社會化之前，卻不得不注意到，中共多管齊下的動作對於 NGO 及其連結網所形成的威脅。面對身段如此多樣的中共政權，連結網的核心動力——非政府組織在六四事件之後，無視中共在聯合國以及國際間的積極動作，仍堅稱中共並未拿出誠意改善人權，而主張持續緊迫盯人。因此在主要的人權團體紛紛在人權委員會的工作小組中年年以西藏議題與中共人權輪流提案，要求人權委員會做出中共違反人權的裁決（Kent, 1995），[46] AI 與 HRW，以及其後由海外中國學人為主要成員所成立的 HRC 等在每年的年度報告中對於中共的嚴厲批評毫不鬆手、帶領各地人民反對中國領導人到訪。HRW 與 HRC 更是積極遊說美國國務院、參眾兩院，與歐洲主要國家，敦促其勿對中共人權問題鬆手。然而，隨著美、英、德、法、日等主要國家陸續宣布不再將中國人權問題與政策掛勾之後，非政府組織的號召力似乎逐漸為中共所化解。當國際政治中的現實主義本質與道德規範的社會化力量相遇時，道德力量的脆弱與薄弱仍清晰可見。作為現實政治中具有影響力的大國，中共的地位使連結網承受不住現實政治的張力而出現渙散的現象，而這也是連結網在中南美洲國家未曾有的經驗。

---

42 New York Times, March 14, 1998.

43 《中國人權白皮書》，1991 年 10 月，北京。

44 FBIS-Chi-94-036, 23 Feb. 1995，作者轉引自 Foot, Rosemary, *Rights Beyond Borders: The Global Community and the Struggle over Human Rights in China*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

45 Chen, Jie, "Human Rights: ASEAN's New Importance to China", *Pacific Review*, Vol. 6, No. 3, 1993.

46 Kent, Ann, 'China and the International National Human Rights Regime: A Case Study of Multilateral Monitoring', 1989-1994, *Human Rights Quarterly*, Vol.17 Iss.1 1995, pp.1-47.

臺灣大學學術期刊資料庫

伍、結 論

本文引自中南美洲經驗歸納所得的螺旋模式，藉以檢驗人權團體與中共的互動情形。從上述討論中發現，在人權團體與中共的互動過程中，一方面確實展現出類似螺旋模式所描述的，在拉鋸中加深社會化的現象，然而另一方面從其互動過程的轉折卻也可清楚看出中共的反彈，而其最終的社會化面貌充滿不確定性。綜論之，可歸納出以下幾點觀察：

首先，就人權團體的連結難度而言，其於中共個案中連結的難度甚高，至少明顯高於歸納出螺旋模式的原始個案：中南美洲國家。雖然本文並未深入觸及 NGO 於中共與中南美洲經驗的比較，但是螺旋模式原本即歸納自中南美洲經驗，根據此原始版本，NGO 設定議題、展開橫向連結（即跨國非政府人士與組織間的聯繫）之後，議題的發酵使其影響範圍通常能逐漸蔓延至各國的公部門與國際組織，而有縱向連結（即國際組織與各國政府）的趨勢。然而本研究以類似模型檢驗中共個案時卻可見，雖然 NGO 能做到議題設定、並快速成立其橫向連結網，然而卻很難形成縱向連結網。縱向連結網一度在天安門事件中出現，但卻如曇花一現般。由此可見，非政府組織確為連結施壓的核心，但是連結賴以發揮的社會壓力本身其連結施壓的過程，倘無相對客觀環境配合，則連結延伸有限。以中共人權問題為何，若無中共境內於七〇年代的民主運動，則連結的螺旋進展不易被開啟；若無八〇年代中期的美蘇和解，使得中共的於現實主義掛帥的國際政治中，影響力與角色改變，則連結難以延伸至歐美主要國家政府。然而在現實主義的政治運作下，在目標大國真正屈服前，連結網本身已然支解。當連結遇上現實政治——連結網於中共個案中的出現的問題也正是國際道德規範訴求最難克服的一環。對未來中共人權發展的相關研究而言，NGO 如何經營並維繫其連結網、現實政治的變化都將是主要的關鍵。

再者，就中共的反應而言，雖然連結不易，然而 NGO 與其連結網於中共個案中亦發揮其社會化的壓力作用。中南美洲版的螺旋模式預見在連結網的社會壓力之下，若經拉鋸對抗的過程中，目標國雖百般不願，但仍將在接觸過程中逐步被社會化。在中共個案裡，在連結網的壓力之下，中共從初期的漠視、辯駁、反擊，到自我修正、參與國際人權對話，調整幅度相當大。不過從其反應，研究者無法斷言此乃策略性社會化、或有可能成為最終帶動政體質變的根本社會化；另一個注意的問題是，連結網當中的哪一個部分對中共所造成的壓力最大？連結網中不同的環節對其有何不同的作用？雖然連結網的存在，在 NGO 的運作下，各單位環環相扣，但在中共個案中，歐美多數國家在天安門事件加入連結網是中共加速其社會化的關鍵，似乎縱向連結網的加入才是促使中共選擇正面回應的主因。然而，如前所觀察，縱向連結網本身頗為脆弱，且容易被中共提供的現實誘因所妥協。故此，中共人權外交政策的走向是討論中國人權問題中另一個不可忽略的課題。

臺灣大學學術期刊資料庫

NGO能否帶動全球公民社會的力量，讓各國政府與國際組織服從其道德標準？本文所探討的中共人權個案雖不全然否定其可能性，但是由本研究中亦可見，道德或全球公民社會的訴求，於實際落實的過程中，可能是緩慢不易的，無論是對於NGO、全球公民社會或是人權規範的政策效應，或許無須悲觀，但也不宜過度期待。

參考書目

一、中文部分

《中國人權白皮書》，1993，北京。

中國時報，民國 91 年 12 月 26 日。

《匪情年報》，1976，台北：中共研究雜誌社，頁 3-1、3-2。

《匪情年報》，1976，台北：中共研究雜誌社，頁 5-9、5-10。

陳文賢，1995，〈美國對中共的人權政策〉，《美歐月刊》，10, 1: 24-36。

馮玉軍，2002，《全球化與中國法制的回應》，成都：四川人民出版社。

劉文彬，2000，〈歐洲議會對中共人權的立場——從漠不關心到堅持改革〉，《共黨問題研究》，26, 5: 92-99。

鄒念組，1999，〈聯合國國際人權外交：中共的認知與政策〉，《問題與研究》，38, 8: 89-101。

二、英文部分

Amnesty International Report, London, 1978, pp.174-179.

Brysk, Alison, 1993, "From Above and Below: Social Movements, the International System, and Human Rights in Argentina", *Comparative Political Studies*, 26, 3: 259-285.

Chen, Jie, 1993, "Human Rights: ASEAN's New Importance to China", *Pacific Review*, 6, 3.

Debates of European Parliament, 14 March, 1979, pp.152.

Foot, Rosemary, 2000, *Rights Beyond Borders: The Global Community and the Struggle over Human Rights in China*, Oxford University Press, Oxford.

Kapstein, E., 1994, *Governing the Global Economy*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Risse-Kappen, T., ed., 1995, *Bringing Transnational Relations Back In*, Cambridge: Cambridge University Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Kent, Ann, 1995, China and the International National Human Rights Regime: A Case Study of Multilateral Monitoring, 1989-1994, *Human Rights Quarterly*, 17, 1: 1-47.

Keohane, R., and J. Nye, 1989, Power and Interdependence, Glenview, Ill.: Scott, Foresman, 2nd.

Mann, James, 1999, *About Face. A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton*, Alfred Knopf, NY.

Martens, Kerstein, 1990, Applying the Concept of 'Political Opportunity Structures' in European and International Studies, *Transnational Associations*, Jan. 2001, pp.2-9.

Ohmae, K., *The Borderless World*, HarperBusiness, NY.

Ohmae, K., 1995, *The End of the Nation-State*, Free Press, NY.

Risse, T., S. C. Ropp, and K. Sikkink, 1999, eds., *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge University Press, Cambridge.

Ross, Robert S., 1992, National Security, Human Rights, and Domestic Politics: The Bush Administration and China, in Kenneth Oye, Robert J. Lieber, and Donald Rothchild ,eds., *Eagle in a New World: American Grand Strategy in the Post-Cold War Era*, Harper Collins, NY.

Shin, Chuei-Ling, 1998, *Challenging Isolation---The ROC's Foreign Relations with the EU and its member states, from 1979 up to the Present*, PhD thesis, University of Birmingham.

Shirk, Susan J., 1977, Human Rights: What about China?, *Foreign Policy*, 29: 109-127.

Teiwes. Federick, C., 1974, "Before and After the Cultural Revolution", *China Quarterly*, 58: 332-348.

Thomas, George M., Meyer, John W., Ramirez, Francisco O., and Boli John, 1987, eds., *Institutional Structure: Constituting State, Society and Individual*, Sage., Newbury Part.

Vernon, R., 1971, *Sovereignty at Bay*, Basic Books, NY.

Wendt, Alexander, 1999, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Zweig, David, 1991, 'Sino-American Relations and Human Rights: June 4 and the Changing Nature of a Bilateral Relationship', in William T. Tow, ed., *Building Sino-American Relations. An Analysis for the 1990s*, Paragon House, NY.

New York Times, 1998, March 14.

http://web.amnesty.org/web/web.nsf/printpages/AboutAI_FAQ

臺灣大學學術期刊資料庫

http://www.hrw.org/about
http://iso.hrichina.org/iso/about_us.adp

臺灣大學學術期刊資料庫

NGO and Its Impact on Chinese Human Rights:

on the Networking Effect of NGO

Chueiling Shin*

Abstract

This paper aims to find out the impact of human rights NGO on the Chinese human rights affairs. The paper firstly identified 'networking' as the major strategy adopted by the human rights NGOs, and then further examined how and what the networking strategy could achieve following the spiral model, which was developed according to the Latin-American cases. The research continued to study the Chinese case and discovered that as expected by the spiral model, human rights NGO had cast certain impact on the Chinese government initially. The 'spiral' effect of the NGOs, nevertheless, was interrupted in the second half of 1990s, mainly because of the PRC's new human rights diplomacy and growing economic and political power.

Key words: human rights in China, NGO, network, spiral model, constructivism

*Assistant Professor, Depatment of Political Economy. National Sun, Yat-Sen University.

臺灣大學學術期刊資料庫