

國立臺灣大學社會科學院政治學系



碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

「涵化」先行的力量：國家人權機構網絡
如何影響亞太地區國家遵從《巴黎原則》

The Power of Preceding Acculturation:

How the National Human Rights Institutions Networks

Promote Paris Principles Compliance

in the Asia-Pacific States

蔡逸靜

Yi-Ching Tsai

指導教授：蔡季廷博士、顏永銘博士

Advisor: Chi-Ting Tsai, J.S.D; Yung-Ming Yen, Ph. D

中華民國 109 年 7 月

July, 2020



國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

「涵化」先行的力量：國家人權機構網絡如何
影響亞太地區國家遵從《巴黎原則》

**The Power of Preceding Acculturation: How the National
Human Rights Institutions Networks Promote Paris Principles
Compliance in the Asia-Pacific States**

本論文係 蔡逸靜 君（學號：R05322014）在國立臺灣大學政治
學系完成之碩士學位論文，於民國 109 年 7 月 20 日承下列考試
委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

蔣季廷 蔡永銘 (簽名)

(指導教授)

翁孟博

蔡永銘

蔣季廷

廖福特

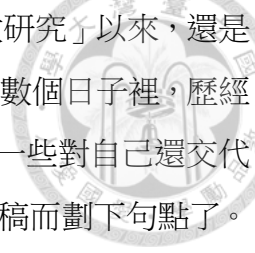
謝辭



2015 年夏天，我因在人權公約施行監督聯盟（人約盟）擔任志工的契機開始關注台灣設立國家人權委員會的倡議運動，後來更有幸成為其中一名工作人員，而我也在自己的學術旅程上一腳踏入關於國家人權機構的研究中。規範、理念與非國家行為者在國際關係中扮演的角色一直都是我很感興趣的命題，而國家人權機構在國際社會的獨特地位恰好滿足了我在倡議工作外的學術興趣與求知慾。2017 年春夏之際，我在碩二修習的國際人權法專題及研究與寫作課程中正式將這些構想寫成提案，獲得蔡季廷老師、陶怡芬老師與同學們的寶貴建議，後來便在工作之餘陸續蒐集資料撰稿，並在 2018 年中華民國國際關係學會以及 2019 年台灣政治學會上發表本文初步成果，獲得朱蓓蓓、吳明孝兩位老師的評論與指教。

這本論文得以從雛形邁向完稿，最要感謝的當然是季廷老師長期的指導與支持，包括從大學時期就十分鼓勵我投入國際關係與國際法的研究，也非常認同我在人約盟的工作，更在寫作期間包容我的各種堅持與任性。我也要謝謝共同指導我的顏永銘老師以及願意擔任口試委員的翁燕菁老師與廖福特老師。在國際人權政治的研究領域中，這份論文在方法與論證上能獲得永銘老師與燕菁老師的認同，對我而言是莫大的肯定；而福特老師在國家人權機構上投入的多年研究心力則是這本論文得以形成的重要養分，只希望長出的果實不致辜負前輩期待。

於公於私，在人約盟近四年的工作經驗與見聞都為這本論文的寫作帶來諸多啟發，有幸以工作人員身分參與亞洲非政府組織監督國家人權機構網絡（ANNI）在 2019 年 9 月與 2020 年 2 月在首爾與台北舉辦的兩次區域會議，更讓我有機會親身觀察跨國倡議網絡的運作方式，以及與本研究聚焦的兩個國家——尼泊爾與孟加拉的朋友當面互動。即便基於政策倡議目的所需閱讀整理的資料與學術角度不盡相同，但這些歷練卻敦促我以更全面與切合現實的角度來定位與反思自己的研究。非常感謝執行長怡碧、召集人嵩立老師、歷任秘書處的同事、志工隊與其他夥伴團體的朋友們在這一路上對我的照顧與幫助。我也很開心能在人約盟工作期間以及這本論文的最後收尾階段見證台灣正式設立國家人權委員會的過程，即便未來的挑戰並不會因此減少——這點相信各位在閱讀這本論文時也將有所共感。



雖然題目架構很早便已基本成形，不過從真正開始動手「做研究」以來，還是扎扎实實花了兩年多時間。在研究室、圖書館與咖啡館度過的無數個日子裡，歷經了許多方法論上的焦慮、自我懷疑與妥協，最後好不容易才拿出一些對自己還交代得過去的成果。在台大的八年時光，也終於要隨著這本論文的定稿而劃下句點了。從學術路到更廣義的人生路上，實在難以逐一感謝曾經鼓勵與幫助我的人，因篇幅所限而未能提及致謝者，還請各位前輩與朋友們允許我繼續將這一段段寶貴緣分放在心裡惦記與珍惜。

非常謝謝在大學到研究所期間、在不同階段與面向上都推了我一把的老師與同學們。左正東老師、張佑宗老師、潘欣欣老師在所上開設的國關與比政課程尤其強化了我對嘗試跨國研究的信心，旁聽歷史所林國明老師與公事所黃心怡老師的課程也激勵我在研究方法上進行更多涉獵。我仍記得在觀摩明勳學長與紀安學姊論文時感受到的鼓舞，在研討會文章發表前夕從安樸與以德獲得的重要建議，還有程惠與芳如來參加我的口試後的溫暖回饋。我衷心希望每一位在學術路上結緣的朋友們都能在各自耕耘的領域有所收穫。我也要謝謝中研院社會所的李宗榮老師願意接納不同訓練背景的我，讓我有機會在下個階段踏入新的研究領域。

非學術圈的朋友是我心靈上的重要支柱。很謝謝成北的大家庭（尤其是可愛的笛子組與八字淡水線好夥伴）、NTUMUN 與佛朗的同學與老師、高中青春歲月與人社營的朋友們、從小學到現在仍不散的老友，還有在 Frankfurt (Oder) 夏季學院每日一起走過德國與波蘭交界的朋友們——在這個被疫情席捲的世界，我衷心希望大家都能平安健康。最後要謝謝給予我一意孤行的求學路上最多包容與庇護的家人：爸媽、阿嬤、大姊與婷。謝謝威志與小傢伙的支持陪伴。我愛你們。

大概再過不久就會開始想念校園裡的光影與瞬間，想念醉月湖的夕陽、臭臭的棋盤腳與四月雪了吧。不過該是時候啟程了。

2020 年 7 月

於北投／南港

國立臺灣大學 108 學年度第 2 學期碩士學位論文提要

論文題目：「涵化」先行的力量：國家人權機構網絡如何影響
亞太地區國家遵從《巴黎原則》

論文頁數：267

所組別：政治學研究所國際關係組（學號：R05322014）


研究生：蔡逸靜 指導教授：蔡季廷博士、顏永銘博士

關鍵字：國家人權機構、巴黎原則、國家社會化、涵化機制、
國際人權建制、類政府間網絡、跨國倡議網絡

論文提要內容：

自從 1993 年世界人權大會通過《巴黎原則》以來，國家人權機構（National Human Rights Institutions, NHRIs）的全球擴散現象已引起不少人權研究者關注。根據推估，目前全球已有將近三分之二國家都嘗試根據這套權威性的準則設置人權機構。然而正如提出「螺旋模型」之三位學者 Risse、Ropp 與 Sikkink 所擔憂的，現今的主要挑戰已從鼓勵國家對國際人權規範的「承諾」(commitment)，轉為如何提升國家對規範的「遵從」(compliance)。尤其是基於物質性或社會性動機才設立人權機構的國家，其 NHRI 在制度保障與實際運作上往往更容易面臨來自政府的干預與威脅。不過在國際與區域層次上，由各國 NHRIs 所組成的同儕網絡型組織也逐漸發展出一套監督各國《巴黎原則》遵從情況的把關制度，本研究有意探討的正是 NHRIs 網絡究竟如何能夠影響有意參與這套國際人權建制的國家，使其進而提升內化國際規範的程度。

運用 Goodman 與 Jinks 的社會化理論，本研究首先將 NHRIs 網絡影響國家的機制分為物質誘導、說服與涵化 (acculturation) 三種，並根據 NHRIs 建制的發展脈絡以及不同機制之間的順序效應，提出「NHRIs 網絡先行施加的涵化壓力」有利提升國家遵從的主要假設。具體而言，NHRIs 透過其網絡會籍與評鑑制度的發展以及對《巴黎原則》內涵的積極擴張詮釋，逐漸提升對建制參與國施加的物質誘導與說服壓力。筆者於是主張，若一個國家在建制前期（大致為 2006 年以前）曾受到 NHRIs 網絡較多的涵化壓力，那麼在建制後期更有可能提升其規範遵從程度。



以 NHRIs 網絡發展最為成熟的亞太地區作為主要研究範圍，本文初步觀察了在 2013 年前已與國家人權機構全球聯盟（Global Alliance of National Human Rights Institutions，GANHRI）以及亞太地區國家人權機構論壇（Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions，APF）兩個網絡展開正式互動的 25 個國家，發現是否先行受到 NHRIs 網絡的涵化壓力與其遵從趨勢存在一定的正相關。為確認因果關係的真實存在，筆者進一步根據各國國內條件的異同，在亞太區域內選擇了尼泊爾與孟加拉兩個國家（分別為有受到與未受到涵化先行壓力）作為一組「最大相似」的對照案例進行深入分析。

透過對這兩國相關事件發展的詳盡追蹤，本研究發現：NHRIs 網絡能憑藉其獨特的類政府（quasi-governmental）特性，在柔性交流互動中廣泛影響建制參與國政治菁英（特別是人權機構成員）的認知與偏好，提升其對遵從《巴黎原則》以獲得國際社會認可的需求。以這樣的涵化機制為基礎，便能有效提升說服與物質誘導機制的成功率。此外本研究也發現 NHRIs 網絡的審查制度能有效匯集其他跨國倡議網絡（Transnational Advocacy Network，TAN）成員對一國施加的社會化壓力，從而提供國內遵從同盟能用於社會動員的資源與手段，有助持續確保該國維持規範內化程度。

ABSTRACT

THE POWER OF PRECEDING ACCULTURATION: HOW THE NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS NETWORKS PROMOTE PARIS PRINCIPLES COMPLIANCE IN THE ASIA-PACIFIC STATES

by

YI-CHING TSAI

July 2020



ADVISOR(S): CHI-TING TSAI, J.S.D; YUNG-MING YEN, Ph. D

DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

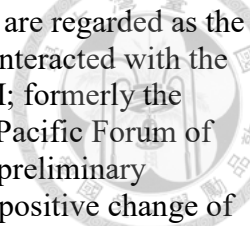
MAJOR: INTERNATIONAL RELATIONS

DEGREE: MASTER OF ARTS

KEY WORD: National Human Rights Institutions, Paris Principles, socialization of states, acculturation, international human rights regime, quasi governmental networks, transnational advocacy networks

The global emergence and diffusion of national human rights institutions (NHRIs) in the past three decades has been a phenomenon that attracted some academic interests in the field of international human rights study. According to estimation, nearly two-thirds of the countries in the world have made the attempt to create such an institution in line with the Paris Principles, the most authoritative guidelines the United Nations endorsed in 1993. It seems that the pressing issue for theorists and practitioners today is no so much how, in Risse, Ropp and Sikkink's phrase, to encourage more "commitment" from states, but how to enhance their "compliance" to international norms. Especially in countries primarily driven by material and/or social motives, the NHRIs that they set up are prone to face great challenges and interference from governments in their independence and effectiveness.

Part of the effort to address the issue came from the NHRIs community itself. Formally established as autonomous state institutions, these "quasi-state" actors have founded their own "peer networks" at the global and the regional level. Through the development of membership rules, imposition of a peer accreditation system and an increasingly rigorous interpretation of the norms, the NHRIs networks were believed to be a key actor in ensuring states' compliance to the Paris Principles. But how can these networks, with little material power at hand, have a real influence on the behaviors of states? This thesis therefore aims to explore the mechanisms and processes behind. By applying the socialization theory of Goodman and Jinks, it first examines the development of the NHRIs networks and the three different mechanisms (i.e. material inducement, persuasion, and acculturation) they influence states, and then propose the theoretical hypothesis that "preceding" acculturation by the NHRIs networks promotes norm compliance. Specifically, the thesis argues that states joining in the international human rights regime of NHRIs in an earlier period (approximately before 2006) are more likely to enhance their Paris Principles compliance in the long run.



Focusing on the Asia-Pacific region where the NHRIs networks are regarded as the most developed, the thesis observes 25 countries that have formally interacted with the the Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI; formerly the International Coordinating Committee of NHRIs, ICC) and the Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions (APF) before 2013, and found a preliminary correlation between the condition of preceding acculturation and the positive change of state compliance. To verify the causal relationship, two “most-likely” cases are selected among the Asia-Pacific states for further analysis, which are Nepal, whose Human Rights Commission joined APF as early as in 2000, and Bangladesh, whose HRC applied for membership in GANHRI/ICC ten years later.

Through a detailed process-tracing of the relevant events in both countries, the comparative case study shows that the trans-governmental NHRIs networks can utilize their unique peer status to broadly influence the perceptions and preferences of political elites of a state, including the members of its NHRI, and stimulate their desire for status and recognition in the international society. Therefore, the “soft” power of acculturation can increase the likelihood of success of the subsequent uses of material inducement and persuasion. In addition, the thesis found that the accreditation system of the NHRIs networks can effectively rally the social pressures from other actors in the transnational advocacy networks (TAN) and thus provide the domestic “pro-compliance” coalition of the target state with more resources and means for mobilization, which is crucial to maintain a state’s continuous internalization of human rights norms.

目錄



口試委員會審定書.....	i
謝辭.....	ii
中文摘要.....	iv
Abstract	vi
目錄.....	viii
圖目次.....	x
表目次.....	xi
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與背景	1
壹、 國家人權機構（NHRIs）的全球擴散.....	4
貳、 NHRIs 網絡作為《巴黎原則》的把關者.....	8
參、 《巴黎原則》的重要性	12
肆、 全球國家的《巴黎原則》遵從趨勢.....	14
第二節 文獻回顧與評述	17
壹、 國家人權機構網絡的經驗研究	17
貳、 人權規範內化與國家的社會化	22
參、 小結：NHRIs 網絡的社會化壓力.....	26
第三節 研究架構	28
壹、 研究對象	28
貳、 研究範圍	31
參、 章節安排	34
第二章 國家人權機構的國際建制	35
第一節 NHRIs 網絡的發展.....	35
壹、 組織治理架構	36
貳、 會員評鑑機制	49
第二節 《巴黎原則》內涵的發展	58
壹、 獨立運作	58
貳、 多元可及	66
參、 職責履行	71

第三節	參與 NHRIs 建制的國家	77
壹、	建制參與國的背景條件	77
貳、	建制參與國的初始承諾強度	79
參、	建制參與國的遵從趨勢	81
第四節	建制前後期的社會化壓力差異	84
壹、	會員制度的門檻條件	84
貳、	法律義務的明確程度	85
參、	監督機制的形式強度	85
第三章	社會化機制的順序效應.....	88
第一節	研究設計	88
壹、	研究假設	88
貳、	研究步驟	92
第二節	研究方法	96
壹、	QCA 條件操作與測量	96
貳、	過程追蹤的分析框架	105
第四章	NHRIs 網絡在亞太地區的影響.....	109
第一節	全球文化腳本與涵化壓力	109
壹、	《巴黎原則》全球文化腳本的採納	110
貳、	NHRIs 網絡的角色：全球文化腳本的擴充.....	112
第二節	評鑑審查與說服及物質誘導壓力	116
壹、	整體趨勢觀察	116
貳、	國別層次觀察	122
第三節	涵化先行與國家遵從趨勢的相關性	127
壹、	經驗案例的分類	127
貳、	比較案例的選擇	135
第五章	涵化先行的力量：尼泊爾與孟加拉的案例比較	143
第一節	建制初期：類似的背景條件	144
壹、	尼泊爾：90 年代的發展	144
貳、	孟加拉：90 年代的發展	152
第二節	建制前期：涵化先行的關鍵差異期	159
壹、	尼泊爾：2000 至 2006 年發展	159

貳、	孟加拉：2000 至 2008 年發展	172
第三節	建制中期：物質與說服機制的加入	179
壹、	尼泊爾：2006 至 2012 年發展	179
貳、	孟加拉：2008 至 2013 年發展	193
第四節	建制後期：國內遵從同盟的挑戰	204
壹、	尼泊爾：2012 年至今發展	205
貳、	孟加拉：2013 年至今發展	214
第六章	結論	225
第一節	研究發現	226
第二節	研究貢獻	230
第三節	未來研究議程	233
參考文獻		235
壹、	專書、期刊文章	235
貳、	資料庫	242
參、	官方法規章程、報告與會議資料	242
附錄		257
壹、	全球國家設立人權機構及《巴黎原則》遵從趨勢 ...	257
貳、	國家政體類型的定義與分組方式	262
參、	Linos & Pegram 資料庫收錄國家代表性	263
肆、	NHRIs 網絡審查會期基本資訊	265
伍、	NHRIs 網絡審查建議的義務對象指數	267

圖目次

圖 1-1：	國家人權機構及其規範的擴散	5
圖 1-2：	聯合國大會 NHRIs 相關決議文（草案）之背書國家數	5
圖 1-3：	GANHRI 評鑑申請國的區域與政體分布	6
圖 1-4：	各國人權機構在 GANHRI 的評鑑等級	9
圖 1-5：	國家人權機構如何在國內發揮影響力	12
圖 1-6：	全球國家《巴黎原則》遵從趨勢觀察	16
圖 1-7：	亞太地區的地理疆界	32

圖 2-1：ICC 組織架構圖（2010）	38
圖 2-2：APF 組織架構圖（2001）	39
圖 2-3：APF 組織架構改革提議（2015）	40
圖 2-4：ENNHRI 組織架構圖（2018）	45
圖 2-5：不同政體類型的國家參與 NHRIs 建制的情況	77
圖 2-6：不同區域國家參與 NHRIs 建制情形與政體類型分布	79
圖 2-7：政體背景與 NHRIs 的初始制度強度	80
圖 2-8：區域背景與 NHRIs 的初始制度強度	81
圖 2-9：建制參與國的遵從趨勢（依政體分組）	82
圖 2-10：建制參與國的遵從趨勢（依區域分組）	82
圖 3-1：國際行為者影響國家行為的過程路徑	105
圖 3-2：研究流程圖	108
圖 4-1：亞太地區人權會議的出席國家／NHRIs 數	111
圖 4-2：亞太地區國家接納 NHRIs 腳本的跡象	115
圖 4-3：GANHRI 與 APF 歷年審查亞太國家次數與建議筆數	116
圖 4-4：NHRIs 網絡歷年審查亞太國家之建議內容說服壓力變化 ...	117
圖 4-5：NHRIs 網絡歷年審查亞太國家之評鑑結果警示等級變化 ...	118
圖 4-6：NHRIs 網絡審查警示等級與說服壓力的關聯	118
圖 4-7：NHRIs 網絡各類別建議歷年筆數	119
圖 4-8：NHRIs 網絡對亞太國家提出之各組建議所含建議筆數	120
圖 4-9：澳洲（初始為 A 等、無降等威脅；正面遵從）	122
圖 4-10：韓國（初始為 A 等、有特別審查；正面遵從）	123
圖 4-11：馬來西亞（初始為 A 等、有降等威脅；正面遵從）	123
圖 4-12：泰國（初始為 A 等、有降等威脅；負面遵從）	123
圖 4-13：約旦（初始非 A 等、有升等誘因；正面遵從）	124
圖 4-14：馬爾地夫（初始非 A 等、有升等誘因；遵從未定）	124
圖 4-15：國內條件與遵從趨勢（二集合維恩圖）	128
圖 4-16：國內條件、物質壓力與遵從趨勢（三集合維恩圖）	129
圖 4-17：國內條件、說服壓力與遵從趨勢（三集合維恩圖）	130
圖 4-18：國內條件、涵化先行物質與遵從趨勢（四集合維恩圖） .	130
圖 4-19：國內條件、涵化先行說服與遵從趨勢（四集合維恩圖） .	131

圖 4-20：國內條件、三種機制與遵從趨勢（五集合維恩圖）.....	132
圖 4-21：亞太地區國家公民社會在《巴黎原則》上的動員程度.....	134
圖 4-22：尼泊爾、孟加拉兩國公民社會活躍程度與人權水準.....	136
圖 4-23：尼泊爾、孟加拉兩國政體得分變化.....	137
圖 4-24：尼泊爾、孟加拉兩國經濟與社會發展程度.....	139
圖 4-25：尼泊爾、孟加拉兩國治理品質.....	140
圖 4-26：尼泊爾、孟加拉收受關於 NHRIs 的人權援助項目金額....	141
附錄圖-1：各組國家的平均人權表現.....	263

表目次

表 1-1：GANHRI-SCA 對《巴黎原則》的一般性意見.....	11
表 1-2：Linos & Pegram 提出的 18 項 NHRIs 常見制度特色.....	13
表 1-3：《巴黎原則》遵從趨勢之操作型定義與觀察.....	15
表 1-4：GANHRI 評鑑提升國家《巴黎原則》遵從實例.....	18
表 1-5：螺旋模型的五個階段.....	22
表 1-6：Goodman & Jinks 的三種社會影響力機制.....	25
表 1-7：亞太地區 NHRIs 在同儕網絡的評等與地位.....	33
表 2-1：各 NHRIs 網絡制度架構現況.....	48
表 2-2：早期 ICC 成員及其評鑑等級表.....	51
表 2-3：APF 初始會員及其評鑑等級表.....	52
表 2-4：GANHRI 與 APF 會員評鑑機制發展時間表.....	57
表 2-5：《巴黎原則》規範內涵（獨立運作）.....	58
表 2-6：《巴黎原則》規範內涵（多元可及）.....	66
表 2-7：《巴黎原則》規範內涵（職責履行）.....	71
表 2-8：政體、區域與《巴黎原則》遵從趨勢.....	83
表 2-9：NHRIs 網絡在不同時期施加的社會化壓力性質.....	87
表 3-1：NHRIs 建制前後期的參與國社群疆界比較.....	90
表 3-2：建制內外國家受到的 NHRIs 網絡社會化壓力.....	91
表 3-3：NHRIs 網絡施加壓力順序的 QCA 條件組合.....	96
表 3-4：物質誘導量表——警示程度（0 至 5 分）.....	98

表 3-5：說服壓力量表——規範語言（0 至 2 分）	99
表 3-6：說服壓力量表——具體脈絡（0 至 1 分）	100
表 3-7：亞太地區 NHRIs 出席 APF 年會情況.....	101
表 3-8：亞太地區政府出席 APF 年會情況	102
表 3-9：亞太地區建制參與國之《巴黎原則》遵從趨勢	103
表 3-10：亞太地區建制參與國與 NHRIs 網絡的互動時間表	104
表 4-1：NHRIs 網絡對亞太國家提出的建議數量與類別	120
表 4-2：NHRIs 網絡對亞太國家提出的建議情形摘要	121
表 4-3：亞太各國在建制後期受到的 NHRIs 網絡審查壓力	126
表 4-4：亞太建制參與國受到的 NHRIs 網絡壓力組合與順序	127
表 4-5：QCA 不同條件組合能解釋的案例數量	132
表 5-1：尼泊爾與孟加拉兩國的時間軸與重要事件對照	143
表 5-2：孟加拉 NHRC 草案、民間訴求與尼泊爾 NHRC 法比較	157
表 5-3：TAN 壓力與尼泊爾 2012 年法案內容	192
表 5-4：TAN 壓力與孟加拉 2009 年法案內容	196
表 6-1：兩國主要政黨在國會的席次比例	232
表 6-2：NHRIs 建制的發展軌跡	234
附錄表-1：政體類型的操作化定義與國家分組結果	262
附錄表-2：Linos 與 Pegram 資料集收錄國家的區域與政體比例	264
附錄表-3：GANHRI 審查會期表	265
附錄表-4：APF 審查會期表	266
附錄表-5：NHRIs 網絡建議之義務對象指數編碼表	267

第一章 緒論

第一節 研究動機與背景



2019年2月，尼泊爾外交部長普拉迪普·賈瓦利（Pradeep Gyawali）在聯合國人權理事會第40屆會議致詞時驕傲地說：「多年來，尼泊爾國家人權委員會（National Human Rights Commission of Nepal，NHRCN）都遵循著《巴黎原則》，並位居『A級』國家人權機構行列」。¹同年3月，國家人權機構全球聯盟（Global Alliance of National Human Rights Institutions，GANHRI）之評鑑委員會對尼泊爾人權委員會展開五年一次的定期評鑑審查，也再次確認該機構的A等地位。沒想到隨後NHRCN卻依GANHRI憲章提出質疑，希望其重新考慮給予A等的決定——探究其脈絡，很可能是因為尼泊爾政府在審查結束後突然拋出高度爭議性的《國家人權委員會法》修法草案，NHRCN質疑修法內容將嚴重限制其獨立與有效運作之職權與能力。引起國內外關切後，NHRCN成功讓政府擱置了這份修法草案，並也持續保有在GANHRI的A等地位。²

在尼泊爾的鄰國，孟加拉國家人權委員會（National Human Rights Commission of Bangladesh，NHRCB）正好也登上媒體焦點。2019年9月，孟加拉政府公布新一任人權委員名單，不僅提名過程全由政府高層閉門進行，最終人選也幾乎全是退休官員，欠缺人權專業與知識。不滿的公民團體隨即透過亞洲非政府組織監督國家人權機構網絡（Asian NGO Network on National Human Rights Institutions，ANNI）發表聲明，呼籲孟加拉政府應盡速依照《巴黎原則》修改2009年《國家人權委員會法》，同時也希望NHRCB能夠努力採取行動，使其從GANHRI評鑑的B等升至A等地位，提升社會大眾對該機構的信心。³

¹ Ministry of Foreign Affairs, Nepal. 2019/2/26. "Statement by Honourable Mr. Pradeep Kumar Gyawali Minister for Foreign Affairs at the High-Level Segment of the 40th Session of Human Rights Council" <https://mofa.gov.np/tatement-by-honourable-mr-pradeep-kumar-gyawali-minister-for-foreign-affairs-of-nepal-and-head-of-delegation-to-the-high-level-segment-of-the-40th-session-of-human-rights-council/>

² 關於此一事件的具體發展，將於第五章第四節第壹之二部分詳述。

³ 同樣地，關於此一事件的具體發展，將於第五章第四節第貳之二部分詳述。

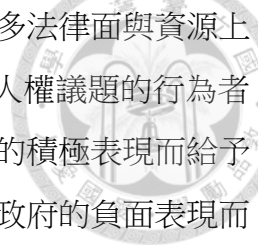
以近期發生在這兩個國家的事件為引，為何我們會發現有些執政者十分樂意誇耀自己的人權機構擁有國際認證，而另一些政治精英卻對提升國際地位顯得興趣缺缺？當國內外民間團體皆致力敦促孟加拉人權委員會應力爭上游、升為 A 等時，為何卻也會有人權機構像尼泊爾人權委員會這樣不惜「自貶地位」？而各方不斷強調的《巴黎原則》，到底又是怎麼一回事呢？

《巴黎原則》(Paris Principles) 正式名稱為《關於促進和保護人權的國家機構的地位的原則》(The Principles Relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights)，是目前關於國家人權機構最為權威的國際準則，也是前述 GANHRI 評鑑的標準依據。與一般由政府外交代表協商所產生的條約不同，這份框架性文件源於 1991 年在巴黎舉辦的一場國際研討會，由與會 20 多國人權專責機構代表起草通過，隨後在跨國人權倡議者的努力下於 1993 年世界人權大會與聯合國大會上獲得各國政府採納。⁴ 根據《巴黎原則》，國家人權機構是指依據一國憲法或法律設置、在國家層級專責促進與保護人權的機構。該文件雖僅短短幾頁，但列舉了國家應賦予其人權機構的制度保障與功能職責，以確保該機構能獨立於政府、秉持人權專業自主運作。1993 年世界人權大會在採納《巴黎原則》的同時，不忘強調各國有權依其需求選擇適合的型式，各國設立的人權機構實際上亦具有相當程度的歧異性，但國際社會也逐漸約定俗成地以 NHRIs 一詞來通稱這類機構。⁵ (王建玲等譯，2010；Reif, 2011；Linos & Pegram, 2016a)

由於 GANHRI 評鑑考量的是 NHRIs 的制度架構與運作情形，而非該國整體的人權表現，因此一個嚴重侵害人權的國家仍可能擁有完全符合《巴黎原則》的人權機構，而一個人權救濟管道十分完善的自由民主國家也可能會被認定缺乏一個符合《巴黎原則》的人權機構。(Brodie, 2011) 這樣的評鑑方式看來有些違反直覺，前述尼泊爾的事件恰好也描繪出 NHRIs 與其政府之間經常存在的緊張關係：政府很可能只想從其人權機構的 A 等地位沾光，卻不希望該機構能夠真正獨立自主地

⁴ 1991 年的研討會是由法國人權諮詢委員會 (French National Consultative Commission on Human Rights, CNCDH) 及聯合國人權事務中心 (United Nations Centre for Human Rights, UNCHR) 所共同舉辦。(UNCHR, 1991)《巴黎原則》全文請見 1993 年聯合國大會第 48/134 號決議文附件。

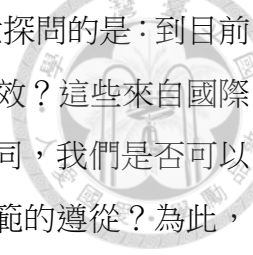
⁵ 聯合國英文文件中經常使用「國家機構」(National Institutions, NIs) 來簡稱「關於促進和保護人權的國家機構」，本文則遵照學界與實務界習慣使用「國家人權機構」(National Human Rights Institutions, NHRIs)。惟為求行文通順，有時省略「國家」兩字。在國家人權機構中，最常見的是制度模型是委員會 (commission) 與監察使 (ombudsman) 兩種模式。(OHCHR, 2010a)



監督人權，但對於 NHRIs 來說，比起國際社會的肯定，獲得更多法律面與資源上的保障與支持可能更有意義。這樣的矛盾也為國際社會上關心人權議題的行為者（尤其是聯合國機構與 NHRIs 社群）造成兩難：若基於 NHRIs 的積極表現而給予肯定，這恐怕會讓該國政府獲取名不符實的政治利益，但若考量政府的負面表現而收回 NHRIs 的認證標章，也可能讓 NHRIs 失去公眾信譽與相應的資源支持，反而使其人權工作推行更加困難。

無論是從理論或者實務層面來看，筆者認為環繞著 NHRIs 此一議題的人權政治非常值得研究，畢竟在傳統認為人權屬於內政事務的國際關係中，國際社會少有的「介入點」顯得十分珍貴。過去學界關於國際人權規範的研究大多聚焦在人權條約，NHRIs 與《巴黎原則》較少獲得關注。雖然《巴黎原則》並未涉及任何實質意義上的人權義務，然而一個獨立專職的人權機構有助強化一國落實人權的制度能力，特別是加強對政府人權義務的課責、改善有罪不罰（impunity）的法治漏洞，促使該國更有意願與能力落實其承諾遵守的國際人權標準。（Cardenas, 2003a；Kim, 2013）因此，《巴黎原則》可說是一項補強與執行（enforce）既有國際與區域建制的人權規範。而且，若非《巴黎原則》在國際層次帶動的討論風氣，許多國家恐怕也不會去檢視國內既有人權保障機制是否充足，並且考慮設置一個國家層級、職責廣泛的人權專責機構。

不可諱言地，自《巴黎原則》通過以來，許多國家設立 NHRIs 的動機看來並非真心出於保障人權，而是要平息輿論壓力或博取美名。（Risse, Ropp & Sikkink, 1999: 147-162；Cardenas, 2002；Cardenas, 2011）另一方面，也不是所有人權機構在成立後就能順利推動該國人權的正面發展。尤其是那些實際上無意遵守人權的政府更可能會以各種方式來架空與刁難 NHRIs 的運作，甚至是安插心腹來為官方立場發聲，以掩飾或美化人權侵害的事實；更糟的是，這樣的機構還有可能從聯合國、區域組織或援助者手中汲取大量資源，排擠在地人權團體所能獲得的潛在支持。（Murray, 2007：85）在多數國家已設立 NHRIs 的今日，最大的挑戰已經不是如何鼓勵國家設立人權機構，而是如何確保國家確實尊重與強化人權機構的獨立性與運作成效。



基於上述對國際人權政治之理論與實務面的關切，筆者有意探問的是：到目前為止，國際社會發展出監督各國落實《巴黎原則》的機制是否有效？這些來自國際社會的壓力是否產生了正面效果？若比較與分析各國經驗的異同，我們是否可能從中推論什麼樣的影響方式更有可能提升國家對於國際人權規範的遵從？為此，本研究將嘗試探索影響國家內化《巴黎原則》的關鍵因素與條件。以下筆者將從三個相互關聯的面向，進一步介紹本研究之議題背景。這三個子題分別是國家人權機構自 90 年代《巴黎原則》通過以來的全球擴散現象、國家人權機構同儕網絡逐漸發展成為《巴黎原則》最重要的規範把關者，以及目前全球各國的《巴黎原則》遵從變化趨勢。

壹、 國家人權機構 (NHRIs) 的全球擴散

經過聯合國的長年推廣，「國家應當設立一個專責人權事務的獨立機構」已從一項僅有少數國家採行的政策實踐成為一項國際社會普遍認可的人權規範。早在 1946 年，經濟社會理事會 (Economic and Social Council, ECOSOC) 即提議各國設立在地 (local) 的人權機構，作為與聯合國人權委員會 (United Nations Commission on Human Rights, UNCHR) 的合作窗口。⁶ 部分國家也曾在 1978 年於日內瓦舉辦的一場研討會上擬定出設立國家人權機構的準則。⁷ 此後，聯合國陸續審議與採納了關於 NHRIs 的決議文。然而這個議題真正躍上全球議程焦點，仍需等到 90 年代冷戰結束為跨國人權倡議者提供前所未有的社會動能與政治舞台，聯合國機構開始投入大量心力在全球推廣《巴黎原則》，才成功掀起全球規模的 NHRIs 擴散浪潮。(Cardenas, 2003a；王建玲等譯，2010；廖福特，2011)

根據筆者的整理，設有 NHRIs 與願意在聯合國會議背書 NHRIs 相關決議文草案的國家數目在 1978 年與 1993 年後都有一波增長，又以《巴黎原則》通過後十年

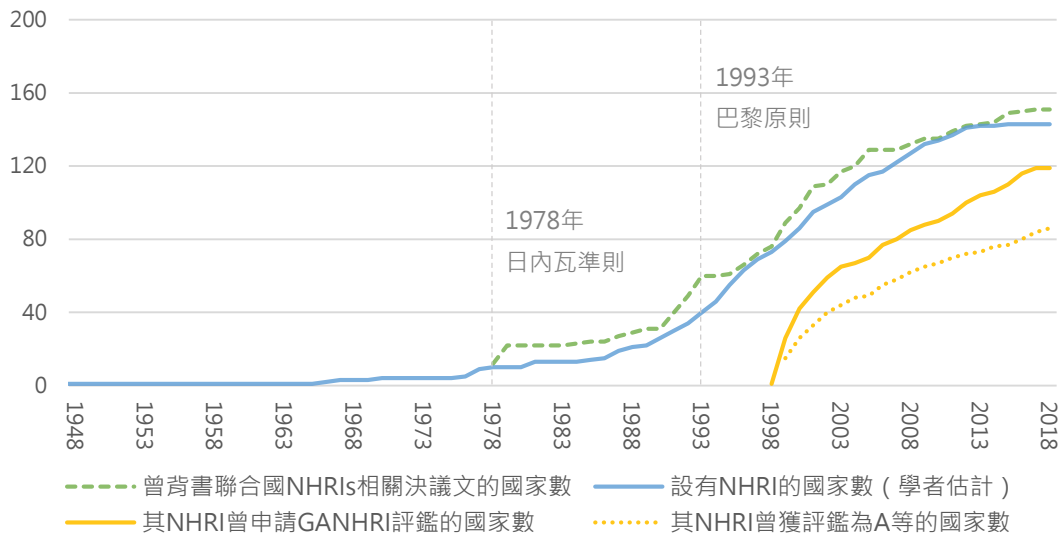
⁶ 聯合國人權委員會原先隸屬於經濟社會理事會之下，後於 2005 年改組並升格為聯合國人權理事會 (Human Rights Council, UNHRC)。

⁷ 全名為《國家機構組織與運作的準則》(Guideline for the Structure and Functioning of National Institutions)，為 1978 年 9 月於日內瓦舉行之「關於促進和保護人權的國家與在地機構」研討會的決議文件，參見聯合國人權司 (United Nations Division of Human Rights) 紀錄 (文件編號：ST/HR/SER.A/2)。這份準則後來並未獲得聯合國人權委員會與聯合國大會的採納，Linós 與 Pegram 認為冷戰背景、美國與社會主義國家的制度差異也是各國無法凝聚共識的原因之一。(2016b: 598-599)

的上升趨勢最為快速（見下圖 1-1）。截至 2018 年 8 月，已有 119 個國家的人權機構向 GANHRI 遞交過評鑑申請，其中 86 個國家的人權機構曾獲得 A 等認證；若算上尚未申請評鑑的人權機構，目前全球約七成國家（143 國）設有專職人權事務之專門機構（詳細名單請見附錄壹）。

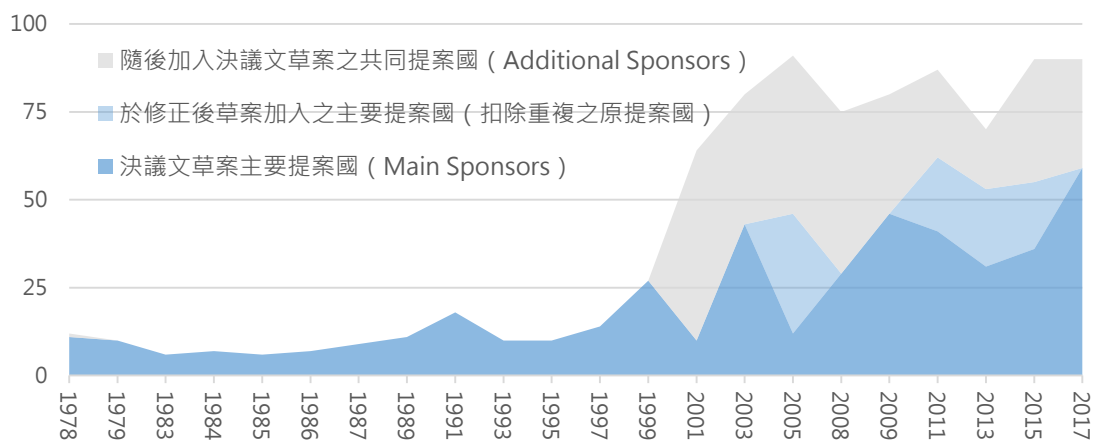


圖 1-1：國家人權機構及其規範的擴散



資料來源：請見附錄壹說明

圖 1-2：聯合國大會 NHRIs 相關決議文（草案）之背書國家數

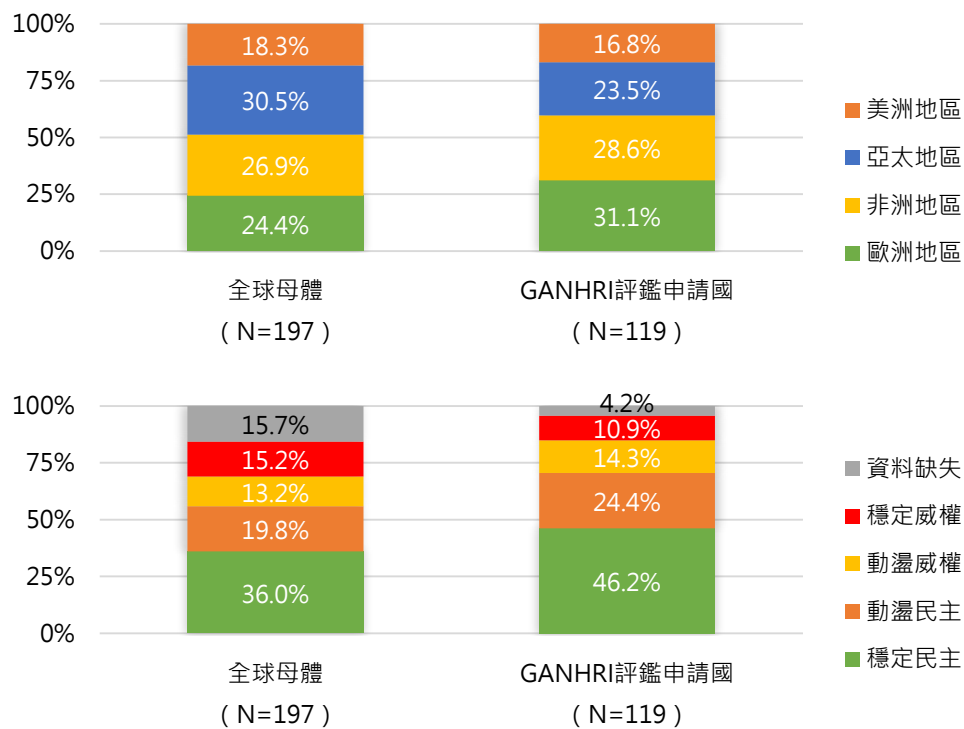


資料來源：UN Digital Library⁸

⁸ 原始文件皆可透過 UN Digital Library 進行查閱 (<https://digitallibrary.un.org/>)，該資料庫亦可查詢到每份草案的主要提案國 (main sponsors) 與共同提案國 (Additional sponsors)。必須說明的是，由於許多份決議文是由一致決直接通過，此處觀察的是國家在決議文草案階段與有表決通過時的具名背書情況。另，其中幾份決議文草案另有修正案，筆者也逐一比對修正版本草案的主要提案國名單是否較原先版本有所增加，並加以記錄。為求簡便，本圖僅以各決議文的提案年度（而非聯合國官方文件編號）作為代號，並依據時序加以排列。聯合國大會有紀錄者共 22 份。

此外，聯合國在 1979 至 2018 年間共審議過 46 份以〈促進和保護人權的國家機構〉為標題的決議文草案，其中由大會審議的草案有 24 份；由人權委員會或人權理事會審議的草案有 22 份。近十年聯合國大會所審議過的每一份 NHRIs 相關決議文平均都能吸引到 80 個以上的國家背書（參見前頁圖 1-2）。這些都是《巴黎原則》的規範正當性已在國際社會獲得普遍接受的例證。若我們進一步分析這些曾申請 NHRIs 網絡評鑑之國家來自什麼樣的地區或政體類型（參見下圖 1-3），也會發現《巴黎原則》並非僅在特定地區或者一小群自由民主國家中盛行的規範。


圖 1-3：GANHRI 評鑑申請國的區域與政體分布



資料來源：請見附錄壹、附錄貳與第二章第三節說明

雖然一些觀察者批評聯合國在推廣 NHRIs 時採取的是「一體適用」(one size fit all) 的作風，不顧區域是否已存在既有的人權機構制度模型，然過去研究普遍仍肯定聯合國在 NHRIs 的全球擴散上的努力，成功使設立 NHRIs 在 90 年代迅速被多數國家接受為一個「可欲」且「可行」的政策。⁹ (Reif, 2011; Rosenblum, 2011;

⁹ 聯合國的政策工作包括：透過 OHCHR 與 UNDP 等專門機構的人力與資源在全球各地組織論壇與工作坊，積極派遣專家顧問、提供個別國家技術與資源上的協助，甚至是鼓勵後衝突國家將 NHRIs 納入國家建設的一環。(Cardenas, 2003a; 王建玲等譯，2010; Pegram, 2010)



Sidoti, 2011: 93-95) 此外，國際特赦組織 (Amnesty International, AI)、人權觀察 (Human Rights Watch, HRW) 等國際非政府組織 (International Non-Governmental Organizations, INGOs) 也將鼓勵各國設立人權機構納入其行動策略。Kim (2013) 針對 141 個開發中國家在 1978 至 2004 年的量化研究即發現：當一個國家駐有的人權 INGOs 數量越多、受到越多 INGOs 報告的人權譴責時，該國隨後通過 NHRIs 的機率將大幅提升。Kim 主張，這是因為 INGO 能培力在地行為者的人權知能，使其接受普世人權的論述以及認同 NHRIs 作為一種系統性改革的提議；而 INGO 對於一個國家人權問題的關注與施壓，這種譴責羞辱的壓力能讓政府更有誘因透過設立 NHRI 來回應壓力。

除了這些有意識地推廣與鼓勵國家的行為者，NHRIs 的全球擴散現象本身也可能改變國家對於外在環境的客觀認知與主觀評價。不少學者亦指出，區域內重要領導國 (leader nation) 的示範效應與國家之間的傳染 (contagion) 效果也是許多國家設立人權機構的重要因素。¹⁰ 即便先行國並未直接施壓或協助鄰國設立類似的制度，但當政治與社會脈絡相對接近的國家 (包括前殖民母國) 創設 NHRIs 時，後進國一來可能較不會擔心制度難以鑲嵌的問題，二來與同儕國家的比較心理可能更會刺激自己不落人後。¹¹ (Pegram, 2010: 748-750) Linos 與 Pegram (2016a) 指出，在 90 年代以前已經存在特定制度典範的歐洲和拉丁美洲，其人權機構數量成長曲線呈現 S 型，這正可支持「國對國的傳染」途徑，而 90 年代後 NHRIs 在亞洲與非洲地區急速增加的趨勢，則更像是受到「共同震撼」(common shock)。

總結來說，近代 NHRIs 的全球擴散趨勢確實無法單純以國內因素來解釋，而國際因素的影響則通常反映在一個國家為何願意或決定在何時設立 NHRIs、以及

¹⁰ 如大英國協的國家大多採用監察使、拉丁美洲國家多參考西班牙護民官 (defensor del pueblo) 制度。在亞太地區，尼泊爾、斯里蘭卡、馬爾地夫與孟加拉人權委員會的設立，皆有受到印度國家人權委員會的影響；菲律賓、印尼、泰國促成馬來西亞人權委員會的設立；卡達人權委員會則是西亞地區的領頭者。(Cardenas, 2002; Renshaw & Fitzpatrick, 2011)

¹¹ 《巴黎原則》的規範企業家 (norm entrepreneur) 也有意識到透過這樣的方式來影響各國。例如薩摩亞等太平洋島國雖有意願設立國家人權機構，但皆擔憂如何能在地廣人稀、資源有限的情況下達到《巴黎原則》的要求，2009 年亞太地區國家人權機構論壇 (APF) 與 OHCHR 邀請馬爾地夫與東帝汶的 NHRIs 與太平洋國家分享經驗，後來薩摩爾便參考東帝汶的制度開始著手設立人權監察使。(Renshaw & Fitzpatrick, 2011: 155)

設立了什麼樣的 NHRIs 等面向上。除了聯合國與 INGOs 等有意識推廣《巴黎原則》的行為者，國家之間較為無形的影響力也是重要的影響因素。



貳、 NHRIs 網絡作為《巴黎原則》的把關者

根據跨國倡議網絡（Transnational Advocacy Network，TAN）理論，願意扮演國際人權規範的「把關者」或「執法者」的角色的行為者通常包括國際人權團體、聯合國等國際組織以及部分自由主義國家。不過在《巴黎原則》的遵從上扮演把關者角色的還有一群獨特的行為者——那就是由 NHRIs 自行組成的同儕網絡（peer networks）。除了全球層次的國家人權機構全球聯盟（GANHRI），歐洲、美洲、非洲、亞太四大地區也分別設有區域性的 NHRIs 網絡。¹² 這些網絡最初僅是交流合作的平台，旨在推廣更多國家設立符合《巴黎原則》的人權機構，協助彼此增進執行人權工作的經驗與專業能力。不過當許多素質欠佳的機構都能對外宣稱自己符合《巴黎原則》時，不少 NHRIs 很快發現有必要發展某種評鑑標準與認證機制來辨別彼此的差異。（UNCHR, 1995a；Beco, 2008: 869；Brodie, 2011）

到了 2000 年代初期，GANHRI 開始採用一套以同儕審查為基礎的評鑑制度，將各國 NHRIs 分為 A 等、A(R)等、B 等與 C 等四個等級，分別代表的是完全符合、初步符合、部分符合以及不符合《巴黎原則》。其中只有 A 等與 A(R)等機構才能在 GANHRI 成為擁有投票權的完全會員，B 等機構為觀察員，C 等機構則不具身分資格。經同儕評鑑為符合《巴黎原則》的 NHRIs，不僅在其社群內部享有社會地位，也能在國際與區域人權體系獲得更多話語權。比如聯合國人權理事會便決議無條件承認所有 GANHRI 評鑑為 A 等之機構的諮詢地位，賦予它們在會場中獨立於本國政府代表團的席位，並允許其針對議程上所有實質議題發表意見或提交文件；這些文件甚至能編上專屬於 NHRIs 的文號。¹³ 這般待遇優於其他在聯合國享

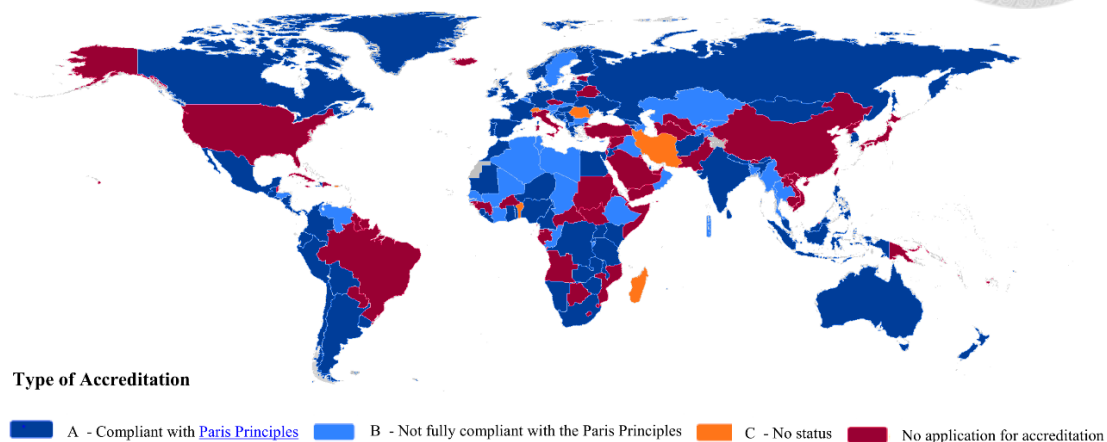
¹² GANHRI 與四大區域網絡（分別是亞太的 APF、歐洲的 ENNHRI、非洲的 NANHRI 與美洲的 RINDHCA）的詳細介紹請見第二章。

¹³ 參見 UNCHR 第 2005/74 號決議文。近年 UNHRC 更決議讓符合《巴黎原則》的 NHRIs 在涉及本國人權議題的關鍵時刻擁有更大的發言權，包括在進行針對特定國家的普遍定期審查（Universal Periodic Review，UPR）或國別報告討論時，該國 NHRI 有權緊接在政府代表團的發言之後立即發言。聯合國大會也在 2016 年的第 70/163 號決議文中，點名婦女地位委員會（Commission on the Status of Women，CSW）、《身心障礙者權利公約》締約國會議（Conference of States Parties，COSP）、年齡議題開放式工作小組（Open-Ended Working Group on Ageing，

有諮詢地位（consultative status）的非政府組織，顯示主要國際組織對於這類具有國家官方地位之人權機構的重視。



圖 1-4：各國人權機構在 GANHRI 的評鑑等級



圖片來源：OHCHR（2018 年 12 月版）

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/NHRI.pdf>

然而 GANHRI 的同儕評鑑結果最初並無「有效期限」，即便一個 A 等機構的獨立性或表現在日後發生嚴重倒退，卻也無法反映在評鑑等級上。（Murray, 2007: 85-86）在聯合國敦促下，GANHRI 從 2005 年開始採取了一系列改革措施來強化其評鑑過程的透明、嚴謹與獨立性，包括透過五年一次的複評（re-accreditation）機制與例外情況時的特別審查（special review）制度加強對各國 NHRIs 的監督。比如斐濟在 2006 年發生軍事政變後，該國人權委員會曾發表一份為軍政府背書的報告，指稱這是「為遏止前朝政府所犯之違反人道罪的必要手段」，GANHRI 主席隨即決定發動特別審查程序，並讓 GANHRI 評鑑委員會在 2007 年 3 月首度做出中止（suspend）成員會籍的決定。2007 年 10 月，GANHRI 也對斯里蘭卡人權委員會展開特別審查，並以該機構未能在內戰衝突中確保自身的獨立性與客觀立場為由，將其地位從 A 等降為 B 等。（APF, 2007: 21-22；ICC, 2007a；ICC, 2007b）

並非只有類似這般嚴重案例才會引起 NHRIs 網絡關切。事實上，GANHRI 的評鑑次委員會（Sub Committee on Accreditation，SCA）從 2006 年開始逐漸採取一

OEWGA）與 2030 年永續發展議程之高階政治論壇（High Level Political Forum，HLPF）等機制應採取行動提升 NHRIs 的參與地位。目前 NHRIs 網絡也正在努力倡議，希望聯合國大會正式承認 NHRIs 的參與權。

種「不進則退」的審查標準來檢視各國的《巴黎原則》遵從情形。這包括透過發布所謂的一般性意見（General Observations, GO）來擴充解釋《巴黎原則》的內涵，以及要求接受定期複評的 NHRIs 必須改善或合理解釋那些先前被指出不夠符合《巴黎原則》或一般性意見的問題，否則其 A 等地位便有可能遭到收回。¹⁴（ICC, 2008b）2008 年 4 月對馬來西亞人權委員會的複審即是一經典例子：即便該委員會抗辯其「自設立以來沒有任何退步情況」，但 GANHRI-SCA 仍堅持馬來西亞須在一年內推動相應改革，方能繼續保持 A 等。後來馬來西亞國會也趕在 GANHRI 設定的期限內完成修法，強化對人權委員會成員的任期保障。（Brodie, 2011: 158-159；Renshaw & Fitzpatrick, 2011: 161-164）

GANHRI 的一般性意見限縮了國家能自行詮釋《巴黎原則》的模糊地帶，也大幅擴充了《巴黎原則》的規範內涵。¹⁵ 比如過去有些國家根據《巴黎原則》法文版主張 NHRIs 應當也可以透過行政命令設立，畢竟全球最老牌的人權機構、作為《巴黎原則》會議東道主的法國人權諮詢委員會即是如此。（Byrnes et al., 2008）但 GANHRI 在 2007 年 3 月透過一般性意見闡明，唯有透過法律或憲法設置 NHRIs 才能確保獨立性，這也讓法國國會選擇在接受 GANHRI 複審前通過了確立人權諮詢委員會地位的法案。（ICC, 2007b；ICC, 2007a）至今，GANHRI 共發布了 20 多點一般性意見，並在 2013 年時進行了一次大幅度的彙整與修訂，包括將一般性意見分為「《巴黎原則》的基本要求」（Essential requirements of the Paris Principles）與「直接促進《巴黎原則》遵從的做法」（Practices that directly promote Paris Principles Compliance）兩大部分（參見下頁表 1-1）。後續一般性意見雖經過幾次修正，但大致不離 2013 年版確立的內容與架構。（ICC, 2010b: Annex IV；ICC, 2013b）

上述發展脈絡顯示，自《巴黎原則》通過以後，許多國家的 NHRIs 開始有意識地進行跨國串連，並透過發展同儕網絡的方式逐步在國際社會上確立了詮釋與監督《巴黎原則》這套規範執行情況的權威地位。聯合國與國際人權組織固然是推動許多國家設立 NHRIs 的重要行為者，不過正如 Rosenblum（2011）觀察指出，這

¹⁴ General Observations 直譯為「一般性觀察」，不過由於 GO 的性質非常類似聯合國條約機構所發布的 General Comments，中文文獻也經常比照翻譯為「一般性意見」。

¹⁵ 詳見第二章第二節的討論。



些組織不太可能投入資源長期監測各國 NHRIs 的發展情形。也正是因為《巴黎原則》直接關乎自身名聲與地位，NHRIs 網絡比起其他國際行為者都有更強烈的動機發展一套監督國家遵守《巴黎原則》的機制。¹⁶ 於是，由各國 NHRIs 自行組成的同儕網絡遂成為最主要的規範把關者。

表 1-1：GANHRI-SCA 對《巴黎原則》的一般性意見

點次	標題	《巴黎原則》對應段落
第一部分：《巴黎原則》的基本要求		
1.1	NHRIs 的設立	A.2
1.2	人權職責	A.1~A.3
1.3	鼓勵批准或加入國際人權文書	A.3(b)(c)
1.4	與國際人權體系的互動	A.3(d) (e)
1.5	與其他人權單位的合作	C(f)(g)
1.6	NHRIs 的建議	A.3(a); C(c); D(d)
1.7	確保 NHRIs 的多元性	B.1
1.8	NHRIs 決策成員的選任方式	B.1
1.9	NHRIs 中的政治代表	B.1(d)(e); B2~B3; C(a)
1.10	NHRIs 的適足資金	B2
1.11	NHRIs 的年度報告	A3(a)
第二部分：直接促進《巴黎原則》遵從的做法		
2.1	NHRIs 決策成員的任期保障	B3
2.2	NHRIs 的專職成員	B3
2.3	豁免因職務而發生之刑事與民事責任	B3; C(a)
2.4	NHRIs 工作人員的招募與留任	B2
2.5	遭遇軍事政變或緊急狀態的 NHRIs	A1; A3(a); C(c)
2.6	基於國家安全因素限制 NHRIs 的權限	A2
2.7	對於 NHRIs 的行政規範	B2
2.8	評估擔任國家防範與監測機制的 NHRIs	A3
2.9	NHRIs 的準司法權（受理申訴）	D

筆者翻譯自 SCA 一般性意見（2018 年 2 月版）；右欄為筆者整理補充

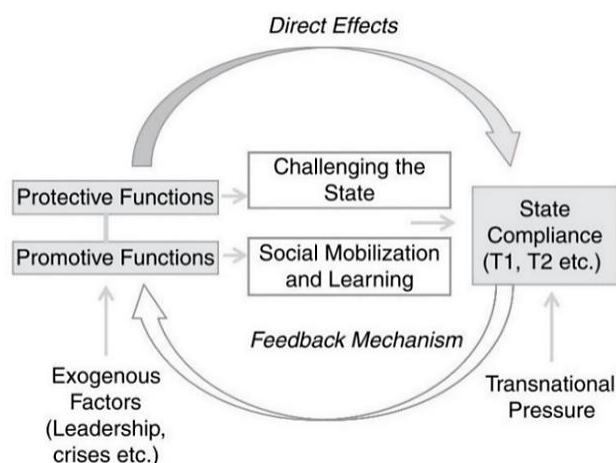
¹⁶ 這部分可對照非洲人權與民族權委員會（African Commission on Human and Peoples' Rights，ACHPR）的經驗：ACHPR 在 1998 年便制訂了允許 NHRIs 申請諮詢地位的規則，然而 ACHPR 僅比照審查非政府組織的方式來審查 NHRIs 的資格地位，也就是先指派一名委員彙整申請者的相關公開資料，提供全體委員審議時的參考。Murray（2007: 48-50）指出，許多獲得 ACHPR 諮詢地位的 NHRIs 事實上並不符合《巴黎原則》，甚至未曾在 GANHRI 申請評鑑認證，這顯示《巴黎原則》的遵從並非 ACHPR 委員考量的重點。



參、《巴黎原則》的重要性

《巴黎原則》強調 NHRIs 應具備獨立於政府的自主性與廣泛的人權職能、其組成應反映社會的多元性，用意無非是希望打造出一個實際上能有效保障人權的機構。理論上，NHRIs 可藉由調查人權侵害、協助人民近用權利救濟管道等方式提升政府違反人權的成本，直接要求國家為人權侵害負起責任；又或透過影響法律與政策議程設定、訂定人權規範、傳播人權知識等方法提升政府官員與社會大眾對於人權的認同、需求與知能，間接引導政策與社會變革。(Cardenas, 2002: 42-48) 以下由 Cardenas (2011) 所繪製的示意圖，即精簡描繪了 NHRIs 為何／如何在國內發揮人權影響力的主要因素與機制。

圖 1-5：國家人權機構如何在國內發揮影響力



圖表來源：Sonia Cardenas (2011: 47)

然而放到現實脈絡中，NHRIs 究竟能否有效發揮影響力才是相關研究與實務工作者最熱切好奇、但也最難回答的問題。¹⁷ 但觀察者普遍同意，NHRIs 的影響

¹⁷ 根據 Jensen (2018) 的統計，1997 至 2017 年共 169 篇 NHRIs 的相關文獻中，最多文獻探討的主題正是 NHRIs 的「有效性」(effectiveness)。事實上，如何評價一個 NHRI 的有效性本身便是個相當困難的問題。比如 Cole & Ramirez (2013) 曾嘗試用量化資料分析設立國家人權機構與該國人權水準改善的相關性，然而這樣的做法遭到相當大的挑戰。首先，NHRIs 本身不具強制力，當一個機構已在其職權範圍內盡心盡力，但其他權責單位不願或無力配合改善，似乎不應歸咎在 NHRIs 身上。又假如一個 NHRI 在特定人權領域上確實有優異表現，但若這些並非該國人民感到最迫切需要解決的問題，又能否說該機構真的有效呢？況且若要嚴謹論證 NHRIs 的有效性，這勢必會牽涉到機會成本的權衡與困難的反事實推論。比如說，如果這個國家沒有設立 NHRI，人權情況會變得更糟嗎？如果把分配給 NHRI 的資源轉移給公民社會，會不會對該國更有幫助？

(Goodman & Pegram, 2011; Rosenblum, 2011; Jensen, 2018) 比起嘗試用某種統一量表來對


力取決於「法律制度保障」與「社會地位威望」兩大關鍵，而這兩個條件又是相互強化與回饋的：一個依法設置的獨立機構通常較能在人權事務上堅持立場、以專業權威取信於社會，倘若政府不滿人權機構的活躍表現，此時社會大眾的關注又是支持人權機構不被削弱的後盾。當然，國家初始願意依照《巴黎原則》賦予一個人權機構多大的制度性保障，這些「先天條件」絕非影響其後續表現優劣的唯一因素，然而初始制度設計可能造成的路徑依賴（path dependence）效果同樣不容忽視。（Pegram, 2011；Cardenas, 2011；Rosenblum, 2011；Jensen, 2018）

表 1-2：Linos & Pegram 提出的 18 項 NHRI 常見制度特色

類別	項目	規範內涵	巴黎原則	一般性意見
獨立性保障	1. 法律基礎	應透過憲法或法律設置 NHRI	A.2	1.1
	2. 無政府代表	NHRI 的成員不應包含政府代表	B.1	1.9
	3. 非行政任命	NHRI 的成員不應由行政權主導任命	B.1	1.8
	4. 職務豁免	應以法律保障 NHRI 成員職務上的豁免權	--	2.3
	5. 解職條款	應以法律明訂 NHRI 成員解職條件與程序	--	2.1
調查權限	1. 主動調查	NHRI 有權自行發動調查	C.a.	1.2
	2. 強制取證	NHRI 有權取得證詞與調閱文件	C.b	1.2
	3. 個案申訴	NHRI 有權直接受理人權侵害之個案	D	--
	4. 移交司法	NHRI 有權將個案移交司法機關處理	D.c	2.10
	5. 執行救濟	NHRI 有權執行有拘束力的救濟程序	D.a	2.10
	6. 訪視監獄	NHRI 有權訪視監獄等安全設施情形	--	1.2
促進功能	1. 諮詢建議	NHRI 有權對國內法律政策提出建議	A.3.a	1.6
	2. 教育促進	NHRI 有權規劃與執行人權教育宣導	A.3.f, g	1.2
	3. 年度報告	NHRI 有權發表年度的人權情況報告	A.3.a	1.11
多元性保障	1. 廣泛職權	NHRI 的職權應廣泛涵蓋所有類型權利	A.1, 2	1.2
	2. 調和國際法	NHRI 有權敦促國家調和國際人權標準	A.3.b, c	1.3
	3. 國際互動	NHRI 有權與國際人權組織進行互動	A.3.d, e	1.4
	4. 公民社會	NHRI 應反映公民社會的多元代表性	B.1; C.g	1.7

整理自 Linos & Pegram (2016b；2017)，右兩欄規範內涵之對應文本段落編號為筆者所加

NHRIs 的有效性進行評估，由利害關係人（如在地人權團體）來評價可能反而更為適當。後文提到 Linos 與 Pegram 的研究，其採用的方式之一即是請 36 位不同地區的專家針對他們足夠瞭解的 NHRIs，依據其「能夠正面影響該國個人或群體之人權情況的程度」給評分。



在這方面，Linos 與 Pegram (2017) 便嘗試以跨國量化研究來評估制度性保障與 NHRIs 有效性的關聯。他們從 NHRIs 常見制度設計歸納出 22 項特徵，並大致對應《巴黎原則》內容，將其中 18 項分為獨立性保障 (independence safeguards)、調查權限 (investigatory powers)、促進功能 (promotional functions) 與多元性保障 (inclusiveness safeguards) 四類。根據這個框架，兩位學者蒐集了 107 個國家設置 NHRIs 的法案內容加以編碼並進行迴歸分析，發現：無論是民主或威權國家，擁有越多項調查權保障的 NHRIs，其實際表現也被專家認為是越有效的；至於其他三種類型制度保障的效果，則暫時還無法給予通則化的評價。為補強因果機制討論的不足，Linos 與 Pegram 還透過智利與祕魯、馬來西亞與菲律賓兩組比較案例，推論同時兼備「保護」與「促進」權限的 NHRIs 因更有機會廣泛接觸社會大眾、透過介入具體案件來樹立專業聲望，從而更有能力推動實質人權改革。

這些初步經驗顯示，《巴黎原則》要求國家賦予 NHRIs 的正式制度保障確實有助強化 NHRIs 在落實人權上的實質影響力。反過來說，那些並非真心設立 NHRIs 的國家很有可能在事後「反悔」，嘗試收回 NHRIs 的權限與保障。在這種情況下，國際社會能否協助防止《巴黎原則》遵從情形發生倒退，便顯得更為重要了。

肆、 全球國家的《巴黎原則》遵從趨勢

若說《巴黎原則》從 90 年代以來已成為國際社會認可的重要人權規範之一，而 NHRIs 同儕網絡也嘗試擔任這套規範的把關者，那麼全球國家對《巴黎原則》的實際遵守情況與長期趨勢如何？在判斷一個國家是否有「進步」時，理論上應以其最初表現為基準 (benchmark)，評估後續究竟是往好的或壞的方向邁進，但因 NHRIs 網絡的審查標準有著越來越嚴格的趨勢，這表示有些國家可能事實上有進步，卻在較早期更嚴格的評價標準下被判斷為不符《巴黎原則》——比方說在 1995 年設立 NHRI 的國家可能只需要做到 70 分便能通過《巴黎原則》的審查，然而到了 2010 年，國際社會卻是使用 100 分的標準來評鑑各國是否符合《巴黎原則》。¹⁸ 問題是，倘若不借用 GANHRI 的這套評鑑資料，而要另外設計一套客觀量表來測

¹⁸ 這也是一部分量化人權研究在詮釋其研究發現時的盲點，參閱 Dai (2013) 與 Goodman & Jinks (2013a: 142-143) 的討論。由於各國的人權表現往往難以追上國際人權標準的發展速度，兩者的相對差距也會日益擴大，使我們低估全球各國在絕對水平上的人權進展與系統性的改善。



量各國在任何時間點上的《巴黎原則》遵從程度，這無疑是一個極為困難且大規模的計劃。¹⁹ 礙於現有資料與研究能力限制，筆者認為即便 GANHRI 評鑑存在前述標準日益提升的情況，但仍有助我們初步觀察全球國家的「遵從趨勢」。

以下筆者便根據各國 NHRIs 截至 2018 年底的評鑑等級與初始等級變化來將其《巴黎原則》遵從趨勢分為「正面」、「未定」與「負面」三種（見下表 1-3）。具體來說，各機構歷來可能獲得的評鑑結果包括 A 等、A(R)等、B 等、C 等、會籍中止或失效等可能性。²⁰ 如果一個機構從 2000 年以來持續保持 A 等、或者從原始等級升到 A 等，這種情況可定義為正面的遵從趨勢。如果一個機構從 A 等被降為 B 等甚至更低時，則可定義為負面的遵從趨勢。不過，對於持續保持 B 或 C 等的國家，筆者認為較難直接推論其遵從趨勢究竟是正面或者負面，所以歸類為未定的遵從趨勢。

表 1-3：《巴黎原則》遵從趨勢之操作型定義與觀察

遵從趨勢	初始認證等級			
	A 等	AR 等	B 等	C 等
正面	A→A→A A→B→A	AR→→A AR→B→A	B→→A	C→→A/B
未定			B→→B B (未申請複審)	C→→C C (未申請複審)
負面	A→→B A→→C/中止/失效	AR→→B AR→→C/中止/失效	B→→C	

在這樣的分類下，我們至少可以較有信心地推論：被歸類為「正面」遵從趨勢的國家在絕對水平上的遵從程度必定有所提升，否則無法在日益嚴格的評鑑標準

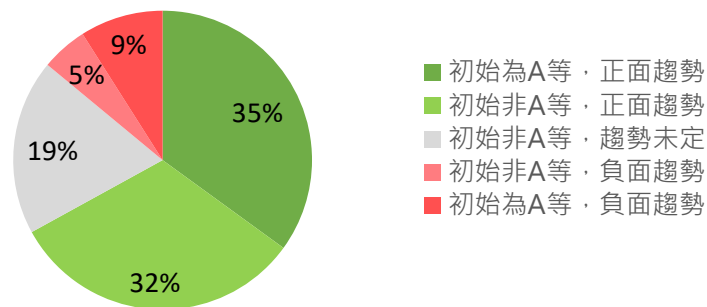
¹⁹ 筆者所能想到的困難點包括：必須賦予《巴黎原則》中的各項規範內涵操作型定義，並依據各項規範內涵的「重要性」或「困難度」加以排序、建構出某種可以組合或者加權計算的量表，並且還得蒐集極大量的資料才能為當下該國的遵從程度給予絕對意義上的評分。不過，就筆者所知，目前 ANNI 正在嘗試建構一個國家人權機構的評估框架，包括法律基礎、獨立性、職權、組織能力與管理、多元性、促進人權、保護人權等 7 大面向共 90 個問題。未來預計將由各國公民社會或其他利害關係方依據此一框架給予評分。雖然這些測量內容並非全部都跟《巴黎原則》的遵從有關，但可以從中抽取一些作為測量《巴黎原則》的指標。筆者十分期待此一資料集的產生，將進一步推動國家人權機構的相關量化研究。

²⁰ 會籍失效的原因包括該機構遭到解散或改組或未在 5 年後重新申請複評，使原有認證過期。一個國家可能先後決定讓不同機構來申請認證，但在計算一個國家的評鑑等級變化時，筆者並不考慮申請機構的差異。具體操作方法與得出之全球各國的遵從趨勢請見附錄壹。

下仍獲得良好評價；然而「未定」與「負面」趨勢的國家，則較難直接推論其遵從程度的變化究竟是退步（比原先申請加入時的遵從程度更低）、停滯不變（保持原先申請加入時的遵從程度）或實際上其實亦有提升（高於原先申請加入時的遵從程度，但低於後來的評鑑標準）。

GANHRI 評鑑制度始於 1998 年，截至本研究資料收集的 2018 年，最長已有 20 年時間可以觀察一個國家的《巴黎原則》遵從趨勢。未曾申請 NHRIs 網絡評鑑或近年才首度申請評鑑的國家則尚無法以這種方式來觀察其遵從趨勢，故筆者將觀察對象限定在 2012 年以前已申請過評鑑的國家（符合條件者剛好有 100 國），如此即可觀察 A 等機構在至少 6 年以後的變化趨勢。對於依 GANHRI 規定不須每 5 年申請複審的 B 等與 C 等機構來說，也能觀察他們是否有意願再次申請評鑑。

圖 1-6：全球國家《巴黎原則》遵從趨勢觀察



資料來源：GANHRI (2018b)、SCA 報告 (2001-2018)

如圖 1-6 所示，有 67% 國家在加入 GANHRI 後仍持續保持 A 等或向 A 等邁進，有 19% 國家持續保持原本的 B 等或 C 等地位，剩下 14% 國家則遭到降等、中止或失效。若單純從這樣的比例來看，我們或許可以讚賞全球各國在《巴黎原則》的遵從趨勢上算是相當正面，竟有高達三分之二的國家能在 NHRIs 網絡日益嚴格的審查標準下維持進步表現。至於這樣的經驗現象究竟多大程度可以歸功於 NHRIs 網絡規範把關的努力，值得我們進一步研究。

第二節 文獻回顧與評述



本章第壹部分將梳理目前 NHRIs 相關經驗研究的成果與不足之處，第貳部分則回顧國際人權政治領域關於規範內化的重要文獻，尤其是不同性質的社會壓力（social influence）在不同階段可能如何影響國家的理論。最後筆者將提出從機制（mechanism）角度分析 NHRIs 網絡影響力的意義。

壹、 國家人權機構網絡的經驗研究

雖然 NHRIs 網絡是《巴黎原則》最主要的把關者，不過關於 NHRIs 網絡影響力的經驗研究還在起步階段，Byrnes、Durbach 與 Renshaw（2008）針對亞太地區國家人權機構論壇（APF）的討論可說是最早的努力之一。他們首先指出，早期 APF 所獨立使用的一套評鑑制度在運作上比國際層次的 GANHRI 更加成熟：在由澳洲人權委員會擔任之 APF 秘書處提供的法律意見協助下，APF 成員對《巴黎原則》內涵的闡釋與運用相對更為成熟慎思，也讓 APF 成功運用入會審查過程提昇馬來西亞、巴勒斯坦、約旦、卡達、阿富汗、東帝汶等國的《巴黎原則》遵從程度。類似地，Brodie（2011）也認為 GANHRI 成功透過會員評鑑制度促進《巴黎原則》在全球的規範內化程度。Brodie 指出，雖然該網絡最初僅是一個對話互動的平台，但其成員在爭辯《巴黎原則》內涵與劃分「符合」與「不符」規範者的過程中逐漸創造出了屬於 NHRIs 的社群認同，這也使得 GANHRI 成員願意透過更嚴格的標準來推動這套規範的落實與執行。因此，就算是像瑞典這樣聲名良好的老牌監察機構，只要該機構未能依據日益提升的《巴黎原則》標準加以改革，那麼 NHRIs 社群也不會允許其繼續保有 A 等地位，否則將傷害其他成員與網絡本身的信譽。

Brodie 深入分析的主要案例僅有瑞典（另提到馬來西亞作為對照的成功經驗案例），Sarugaser-Hug（2012）的研究則稍微補強了經驗證據上的廣度。在仔細閱讀 GANHRI-SCA 從 1999 至 2011 年間的報告內容後，Sarugaser-Hug 得出：在曾經接受兩次以上審查的 78 個 NHRIs 中，有 15 國確實依照 SCA 的建議加以改善（見下頁表 1-4 的重點摘要），他也發現 SCA 有意識地透過評鑑審查過程去影響各國正在草擬中的 NHRIs 相關法案或規定，希望讓這些規定更加符合《巴黎原則》。

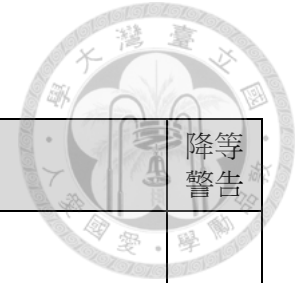


表 1-4：GANHRI 評鑑提升國家《巴黎原則》遵從實例

地區	國家	觀察期間	審查次數	互動頻率 (次/年)	具體改善成果	降等警告
亞太	澳洲	2006-2011	2	0.33	✓ 減少兼職的人權委員數目，改為專職	
亞太	紐西蘭	2006-2011	2	0.33	✓ 強化 NHRI 成員選任標準的客觀性與多元性 ✓ 設立 NHRI 成員的選薦委員會，納入公民社會代表	
美洲	加拿大	2006-2011	2	0.33	✓ 強化 NHRI 成員選任資格的明確性 ✓ 強化 NHRI 成員選任過程的公開性	
非洲	摩洛哥	2007-2010	2	0.50	✓ 強化 NHRI 的行政與財政自主性 ✓ 強化內部議事規則，釐清政府代表的諮詢身分	
非洲	茅利塔尼亞	2009-2011	2	0.67	✓ 立法確立 NHRI 的法律基礎，使其獨立於總理辦公室 ✓ 強化 NHRI 成員選任過程的透明、公開與多元性 ✓ 強化 NHRI 的人事自主權，包括自行提出秘書長人選 ✓ 強化 NHRI 的財政自主	
歐洲	希臘	2007-2010	3	0.75	✓ 增加 NHRI 的經費，特別是足以拓展運作規模的資金 ✓ 強化 NHRI 的財政自主，預算不再需要經過政府批准	
亞太	約旦	2006-2010	4	0.80	✓ 制度化 NHRI 成員的選任程序 ✓ 建立 SOP，強化受理個人申訴的能力 ✓ NHRI 更加積極地鼓勵政府批准人權公約 ✓ NHRI 更加積極地參與國際人權機制	

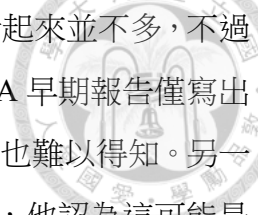


地區	國家	觀察期間	審查次數	互動頻率 (次/年)	具體改善成果	降等警告
非洲	奈及利亞	2006-2011	5	0.83	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 立法確立 NHRI 的法律基礎 ✓ 強化 NHRI 成員選任過程的透明性 ✓ 強化 NHRI 成員解職程序的保障 ✓ 刪除政府代表的投票權 	
美洲	厄瓜多	2008-2009	2	1.00	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 其 NHRI 更加積極與教育單位、政府部門、公民社會合作 ✓ 其 NHRI 更加積極與國際人權機制互動 	有
歐洲	英國	2008-2010	3	1.00	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 其 NHRI 任命了專任的執行長 ✓ 消除 NHRI 成員的利益衝突問題 ✓ 改革 NHRI 的內部組織結構，以改善職權的履行 	
亞太	卡達	2006-2010	5	1.00	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 修法確立設置 NHRI 的法律基礎 ✓ 增加 NHRI 成員中的公民社會代表比例 ✓ 刪除政府代表的投票權 ✓ 強化 NHRI 成員的職務豁免權保障 ✓ 制度化 NHRI 成員選任過程 ✓ 增加 NHRI 的經費，強化 NHRI 的財政自主 	
歐洲	波士尼亞與赫塞哥維納	2008-2010	3	1.00	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 強化 NHRI 成員選任標準的多元性 ✓ 強化 NHRI 成員選任過程的公開性 ✓ 增加 NHRI 的經費、雇員與設施，強化 NHRI 的財政自主 ✓ 改善 NHRI 成員的薪資報酬 ✓ 其 NHRI 更加積極與國際人權機制互動 ✓ 其 NHRI 更加制度化與公民社會的合作 	有

地區	國家	觀察期間	審查次數	互動頻率 (次/年)	具體改善成果	降等警告
亞太	尼泊爾	2006-2011	7	1.17	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 強化 NHRI 成員選任過程的透明性 ✓ 降低行政部門在 NHRI 成員任命過程的主導權 ✓ 改善 NHRI 成員選薦委員會的代表性，並增加公開諮詢協商 ✓ 增加對 NHRI 成員的多元性要求，特別是性別 ✓ 強化 NHRI 工作人員聘用過程的客觀性與多元性 ✓ 增加 NHRI 的經費，強化 NHRI 的財政自主與課責 ✓ 其 NHRI 更加積極地與公民社會、聯合國人權體系互動 	有
亞太	馬來西亞	2008-2010	4	1.33	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 增加對 NHRI 成員的多元性要求 ✓ 將 NHRI 成員任期從 2 年改成 3 年 ✓ 建立 NHRI 成員的選薦委員會，並納入公民社會代表 	有
歐洲	盧森堡	2008-2010	4	1.33	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 立法確認設置 NHRI 的法律基礎 ✓ 強化 NHRI 職權的廣泛內涵 ✓ 設立 NHRI 成員的提名委員會，並納入公民社會代表 ✓ 強化 NHRI 成員的解職程序保障 ✓ 強化 NHRI 與其他人權單位的互動關係 ✓ 增加 NHRI 的經費，強化 NHRI 的財政自主 	

筆者整理自 Sarugaser-Hug (2012)

註：表格中「互動頻率」一欄為筆者所加，前者根據的是 Sarugaser-Hug 文中描述 SCA 開始給予具體建議到該國採取改善行動的時間長度與歷經的會期次數計算得出。理論上，若一個國家僅接受每五年一次的定期複審，則互動頻率為 0.2 次/年；若 SCA 在一年兩次的會期皆有審議該國資格，則互動頻率最高是 2 次/年。



雖然根據 Sarugaser-Hug 的整理，有回應 SCA 建議的國家看起來並不多，不過他也提醒這個比例可能因為資料的不完整而被低估。特別是 SCA 早期報告僅寫出評鑑結果，未附上過程與理由，故若當時的申請國事實上有改善也難以得知。另一方面，Sarugaser-Hug 注意到這些成功案例以亞太地區國家最多，他認為這可能是因為 APF 的發展相對成熟，而亞太地區的 NHRIs 在區域網絡的經驗分享與技術協助下，更有能力理解 SCA 的建議內容並且知道如何付諸執行。

雖然上述幾篇文獻已初步分析了 NHRIs 網絡的影響力，但筆者注意到其中有些重要問題尚未釐清。第一，究竟有義務遵守《巴黎原則》的是國家還是 NHRIs？NHRIs 網絡所影響又的是哪些行為者的遵從？在 Sarugaser-Hug 列出的 15 個成功案例中，我們可以注意到不同國家的具體改善內容非常多樣化：有些是立法部門通過修法、強化 NHRIs 的制度性保障，但也有些改善僅是 NHRIs 自行制定內部規定或更加積極行動而以。筆者認為，Sarugaser-Hug 與 Brodie 的研究都未能仔細區分《巴黎原則》義務遵從的對象。²¹正如 Murray (2007) 提醒的，一個人權機構能否真正獨立與有效運作，固然需要該機構成員的專業、決心與努力，但行政、立法部門等其他國家機關的意願與能力其實影響更為巨大。就算 NHRIs 網絡根據《巴黎原則》指出一個人權機構的經費或法律保障不足，而該機構確實也盡其最大力量去遊說權責部門進行改善，然而其他政治行為者卻始終置若罔聞，又如之何？第二，如何確認這些改善是因為 NHRIs 網絡的影響力發揮作用，而不是其他國內因素的影響？尤其是考慮到不同國家的民主、法治等背景條件差異，我們會不會發現採取較多改善的其實都是那些體質上本來便更有可能遵守規範的國家呢？因此，若要嚴謹地檢視 NHRIs 網絡作為規範把關者的效果，筆者認為就必須先釐清其影響國家的具體運作機制，同時也得帶著宏觀的比較政治視野，將可能影響國家內化人權規範的重要條件納入研究設計。

²¹ 若仔細閱讀 Brodie 如何將其發現對應到螺旋模型理論（於下頁詳述）中五個規範社會化階段的描述，可以發現他最關心的其實是 NHRIs 本身是否受到社會化，而非國家；例如他在判斷是否達到螺旋模型第四階段（規範性地位）時，是以 NHRIs 是否認同《巴黎原則》的規範有效性、願意接受同儕的評鑑作為判斷標準，當 NHRIs 能夠做到遵守《巴黎原則》時，那麼就達到了螺旋模型的第五個階段（規範一致的行為）。



貳、 人權規範內化與國家的社會化

即便許多國家實際上仍奉行壓迫人權的統治手段，但在主要國家與聯合國為首之國際組織的政治支持下，人權已成為主流推崇的一套理念價值，此一現象引起國際關係學界（尤其是建構主義學派）的好奇。²² 若我們將人權視為一套全球文化腳本（global cultural script），那麼國家對人權規範的內化（internalization）可以視為一種社會化（socialization）的過程，也就是行為者被外在環境影響而「採取一個社會所偏好之行為模式的過程」。²³ 社會化通常是個連續性的過程，比如 Risse、Ropp 與 Sikkink（1999）提出著名的螺旋模型（spiral model），即將國家的內化程度分成五個階段，分別是：對人權規範無動於衷、否認人權規範可適用、表面上接受人權規範、理念上認同人權規範、實際上落實人權規範。


表 1-5：螺旋模型的五個階段

螺旋模型五階段	國家的社會化程度	進入下一階段的關鍵條件
1. 迫害 (repression)	對人權規範無動於衷	跨國人權網絡持續擴大施壓 蒐集該國人權迫害資訊，動員國際組織與自由主義國家予以譴責
2. 否認 (denial)	否認人權規範可適用	
3. 策略性妥協 (tactical concessions)	表面上接受人權規範	國內公民社會逐漸成長茁壯 運用跨國網絡所提供的保護與國內新的「政治機會結構」積極行動
4. 規範性地位 (prescriptive status)	理念上認同人權規範	
5. 與規範一致的行為 (rule-consistent behavior)	實際上落實人權規範	國內社會主導、跨國網絡退場

來源：筆者整理自 Risse, Ropp & Sikkink（2013）第一章內容，亦參考顏永銘（2016）

²² Risse, Ropp & Sikkink（1999）認為，全球性的人權制度在 60、70 年代已經發展成型，舉出的例證包括：以人權為宗旨的非政府組織（Non-Governmental Organizations, NGO）數量快速增加，聯合國兩大人權公約正式生效運作，人權條約的監督機制逐步發展，一些西方國家也開始採行雙邊或多邊的人權政策。這也是許多國際人權建制。不可諱言地，即便《世界人權宣言》強調起草過程與內涵精神上的普世性，此處所謂的「國際社會」帶有西方主導的色彩，許多學者亦對此有批評與反思，包括檢視美國等人權先進國家同樣仍有壓迫人權的問題。參見 Risse, Ropp & Sikkink（2013: Ch8）、陳瑤華（2015）。此處討論也可連結英國學派學者對國際體系（international system）與國際社會（international society）兩個詞彙的區分。

²³ 此處社會化的定義依循 Risse、Ropp 與 Sikkink（1999），而全球文化腳本一詞來自 Goodman 與 Jinks（2013）；該用語可追溯至 Finnemore（1996）關於世界政體（world polity）文化的討論。




在國際關係中，規範的不完全內化往往才是常態——面對人權規範，國家做出的往往僅是表面承諾而已。正如螺旋模型三位學者的續作 *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance* (2013) 標題所言，當國家從「否認」進展到「承認」人權規範（螺旋模型第三階段），如何讓國家從「承諾」邁向「遵從」，已是當前更迫切的學術與實踐命題。Dai (2013) 便將一國「承諾做的事情」與「正在做的事情」的差距定義為「遵從落差」(compliance gap)。國際人權文獻通常會將國家簽署或批准一項國際人權文件的行為視為該國接受人權規範對其產生效力與拘束性的承諾，而遵從則涵蓋了國家對程序性義務（如定期接受條約機構審查）到實質性義務（如落實條約規定的人權保障）的履程度。類似地，本研究關切的是《巴黎原則》的遵從落差，其中國家的承諾通常始於 NHRIs 的設立，其遵從也包含程序性義務（定期接受 NHRIs 網絡的評鑑）與實質性義務（依據《巴黎原則》強化人權機構）。²⁴

若要分析國際行為者如何影響國家縮減遵從落差、而國際層次的國家社會化（人權規範內化）又是如何發生，我們就必須進一步討論微觀機制（mechanism）的運作過程。傳統國際關係理論習慣在分析時將國家簡化為一元行為者，然而擁有思想、偏好、需求、信仰、情緒與行動力的乃是身處其中的人們，一個國家的行為表現，背後實是一群又一群的人（如政府官員、政黨、選民、公民團體等）經過複雜互動與決策下的結果。因此國際社會之所以能對某個國家發揮社會化效果，也是透過對這些國內個人施加直接或間接的影響，從而改變國家整體行為產出結果。故國家的社會化可以說是一種「宏觀－微觀－宏觀」（macro-micro-macro）的過程。（Goodman & Jinks, 2013a: 39-41）

雖然螺旋模型很好地描繪出社會化過程的理想型，但對於因果機制的討論並不夠深入。大致來說，他們認為若能成功串連國際社會由上而下與該國人民由下而上的壓力，便有機會將國家一步步推動到下個階段（參見前頁表 1-5）；這些壓力

²⁴ 對應到螺旋模型，當一個國家願意考慮按照《巴黎原則》設立國家人權機構時，代表該國至少已經進入「策略性讓步」、甚至是「規範性地位」的階段。不過因為多數學者在螺旋模型的脈絡下使用從「承諾」到「遵從」一詞時，通常關注的是指國際人權公約的落實，本文則是在一個更狹義的概念下研究國家對於《巴黎原則》的「承諾」與「遵從」，就算一個國家完全遵從《巴黎原則》的要求，也不一定在整體人權表現上進入到遵從國際人權規範的最終階段。



的運作機制則包括議價與工具性適應 (bargaining and instrumental adaptation)、說服與道德意識提升 (arguing and moral consciousness raising) 以及制度化與慣習化 (institutionalization and habitualization)。²⁵ 三位學者在 2013 年續作中 (以下簡稱「螺旋模型 2.0」) 又將社會化機制修正為強制 (coercion)、誘因 (incentives)、說服與論述 (persuasion and discourse) 與能力建構 (capacity-building) 四種。但筆者仍認為這樣的區分有幾個問題，並且在比較了另外兩位學者 Goodman 與 Jinks 提出的社會化理論後，認為在分析時使用後者的理論框架更有幫助。²⁶ Goodman 與 Jinks (2013a; 2013b) 同樣將社會化壓力分為三種，分別是物質誘導 (material inducement)、說服 (persuasion) 與涵化 (acculturation) 機制。學界對於前兩種機制的討論已相當豐富，定義上亦較少有歧見，不過這兩位學者最重要的理論貢獻在於他們對涵化機制運作原理與經驗跡象的詳細討論，不只補強了建構主義理論的微觀基礎，也為長期對立的「物質因素」與「理念因素」之爭提供和解的可能。

具體而言，「物質誘導」是指透過向目標對象施加物質誘因或懲罰，從而改變其行為；「說服」是透過資訊的傳遞，讓目標對象經由學習或審議過程接受某項價值規範或行為規則；「涵化」機制是指行為者為了維持自身與參考團體 (reference group) 的關係、或為降低與外在環境格格不入的壓力，從而模仿與順應社群規範或行為準則。在「自利人」和「道德人」兩種對於人性的極端假設之間，涵化機制看見的是人類對自我證明與社群歸屬的基本需求，使人受到「認知壓力」與「社會

²⁵ 筆者認為螺旋模型最初並未仔細定義與解釋這三種互動背後的機制原理，應用時也稍嫌缺乏一致性，比如「制度化與慣習化」讀來既像是人權得以持續改善的因，又像是人權持續改善的果。(Risse、Ropp & Sikkink 1999: 11-12, 237) 基於這些理由，螺旋模型容易讓人簡化解讀為一種「頭過身就過」的過程，以為跨越某個臨界點，國家就會持續不可逆地內化規範。(Risse, Ropp & Sikkink, 2013: Ch.1; 顏永銘, 2013、2016)

²⁶ 與 Goodman 與 Jinks 的理論框架相比，筆者認為螺旋模型 2.0 有幾個問題。第一，螺旋模型 2.0 認為強制機制的邏輯是出於對上層權威 (hierarchical authority) 的服從，而強制與誘因的差異在於行為者究竟是「沒有其他選擇」而不得不遵守，或者是主動評估物質成本效益後「選擇」遵守。然而「權威」本身並不是某種先驗的存在，而是因為部分行為者有能力動用龐大的物質、說服與涵化壓力讓多數人聽命，才奠定了其權威地位。如大國的權威往往是建立在武力與文化基礎之上，而國際法院的權威則是建立在其公正無私的說理、以及各方對於和平解決爭端的共識之上。如此來看，受到所謂強制機制影響的行為者，其行為模式仍不脫於誘因與說服機制。其次，螺旋模型 2.0 的「說服」機制同時包含爭辯性邏輯 (logic of arguing) 與妥適性邏輯 (logic of appropriateness)，這未能捕捉到 Goodman 與 Jinks 對於說服機制與涵化機制的內在差異區辨。最後，至於新納入的「能力建構」機制，固然能提醒我們國家有時候並非不願遵從規範、而是沒有能力遵從規範的問題，然而回到本研究關切的「人權規範社會化」命題，能力建構既然無關乎國家內在意圖、偏好的變化，那麼似乎並不適合一併納入社會化理論的框架，而是值得另從實務管理層面進行討論。

壓力」的驅使。當人們做出不符自我身分認同與社會角色的行為時，內心會感到焦慮、愧疚或後悔，承受自我認知不協調（cognitive dissonance）的痛苦。而人類社會往往也會透過羞辱或排擠等方式懲罰悖離群體規範與期待的成員，故人們會為了追求社會心理效益（socio-psychological benefits）的最大化而遵守社群規範，以享受社會地位與身處社群之內的舒適與歸屬感。因此即便私下認為眾人的立場是錯的、甚至是有害的，人們仍經常出現從眾的行為。

表 1-6：Goodman & Jinks 的三種社會影響力機制

	物質誘導	涵化	說服
影響基礎	物質利益	社會期望、文化認同	與內在價值的相符
行為邏輯	工具主義	對社會角色及社會地位有意無意的評估、模仿	對規範合法性的主動評估
影響型式	物質獎賞與懲罰	社會獎賞與懲罰、認知成本與效益	構框、提示、說服、教導
影響結果	順從（compliance）	從眾（conformity）	接受（acceptance）

來源：Goodman & Jinks（2013a: 33）；亦參考李明勳（2016: 40）。

Goodman 與 Jinks 強調，現實社會中，涵化機制往往也會結合物質或說服機制同時發生，然而在分析上仔細區分三種機制的差異仍有其意義。例如，當某個行為者在其他人的建議下改變行為，但背後理由其實是為了維繫與對方的社會關係，而不是因為考量訊息內容後認為確實有理，那麼就屬於涵化而非說服的邏輯。至於涵化與物質誘導機制如何區分，困難之處在於瞭解行為者心中是否有進行系統性的理性評估，並將社會性的獎勵與懲罰也轉換為物質成本效益加以計算衡量。若行為者單純是為了獲得認知與社會關係上的回饋，不計其他代價地採取某種行為，那麼顯然便是受到涵化機制的影響。（Goodman & Jinks, 2013a: 26-32）

回到人權規範與國家社會化的命題，Goodman 與 Jinks 對於三種性質社會化壓力的討論很好地提供了螺旋模型在機制面的理論框架。一般而言，物質誘導機制雖能促使行為者在計算成本效益後策略性地遵循人權規範，但一旦收回物質壓力，國家就不會再繼續遵守規範。反觀說服機制則是改變一個國家的基本價值觀，使其打從心底理解遵守規範的意義，這樣的規範遵從是不會隨著說服壓力的降低而消失



的。問題是，物質誘導本身並無法提升規範內化的程度，而說服壓力通常又需要目標對象已經對規範有一定認同的情況下才能奏效——故促使行為者維護自身形象與模仿同儕行為的涵化機制往往是將目標國家網羅進規範社群、透過潛移默化來串接物質機制與說服機制的關鍵。


另一方面，Goodman 與 Jinks 也挑戰了傳統現實主義觀點認為國家不可能在沒有物質壓力的情況下遵從規範的觀點。他們在援引一些心理學研究後有力地指出：對已初步內化人權規範的行為者來說，多餘的物質壓力反而可能造成「過度證明」（overjustification）的反效果，讓行為者開始困惑自己究竟是出於道德良善、還是物質利益而行動，若其亦相信自己是受到功利驅使，那麼一旦外在物質誘因消失，也就沒有必要繼續遵守規範。過度依賴物質壓力還有可能塑造出人們只有在嚴刑峻罰的管理下才會守法的觀點，這種風氣可能會降低行為者對於自身道德自主性的信心，甚至相信只要繳交罰款就能心安理得地違反規範。也就是說，物質壓力有時會排擠（crowd out）其他社會化機制的效果，反而讓行為者既有的反人權思維更加僵固且難以改變。（2013a: 176-179）

總結來說，分析國際行為者究竟施加了什麼性質的壓力，有助我們觀察處於不同社會化階段的目標國家可能會做出什麼樣的反應。在研究有助國家內化人權規範的影響因素時，不太可能期待有一種機制能在所有情境與條件下都發揮效果，如在國家社會化初期有效的機制，未必在後期也會有類似效果。²⁷ Goodman 與 Jinks 提出的整合性理論可以提供我們分析人權規範內化的實用框架。

參、 小結：NHRIs 網絡的社會化壓力

經過本節文獻討論，可以發現過去 NHRIs 網絡的研究雖指出幾種影響管道，但沒有具體分析其中的機制以及對國家的可能影響。筆者梳理了社會化理論的討論後，認為已經可以從既有文獻注意到 NHRIs 網絡影響國家的方式同樣帶有三種性質的社會化壓力。

²⁷ 這點也是 Simmons（2009；2013）對螺旋模型的批評，尤其是螺旋模型一開始使用的經驗個案證據大多僅涵蓋前三階段（從否認到承認）的過程，並沒有仔細討論第三到第五階段的過程；後續許多援引螺旋模型的實證研究甚至幾乎跳過了第四階段，直接研究策略性讓步與人權表現改善的相關性，但是這就沒有停下來驗證過程機制。



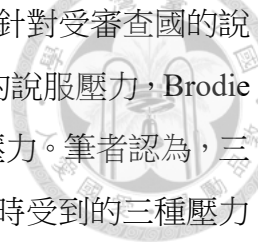
首先，NHRIs 網絡能夠間接地向國家施加物質誘導壓力：雖然 NHRI 網絡沒有國際上傳統認為「有物質影響力」的誘因，最多只能提供專業培訓、諮詢建議等技術協助，甚至連提供援助資金的能力都沒有。²⁸不過，隨著主要國際組織（尤其是聯合國人權體系與發展機構）認可了 NHRIs 的評鑑制度，而 NHRIs 網絡本身有權透過評鑑賦予或收回一國 NHRI 的認證地位，為社群成員貼上內外有別的身分標籤，這便連帶影響該機構的國際參與權與援助者的意願，為國家帶來潛在的物質誘因與成本。也就是說，NHRIs 網絡本身並不直接提供物質誘因或懲罰，但是當其他具有物質資源的行為者認可其正當性時，仍能間接對國家施加物質壓力。

其次，NHRIs 網絡經常且也十分擅長施加說服壓力：除了透過常態性的國際或區域研習活動提升參與者對於《巴黎原則》規範的認知，NHRIs 網絡的評鑑審查制度更是一個能夠用以監督國家整體規範遵從情形的主要政策工具，這個過程本身帶有非常鮮明、針對性的說服機制色彩。GANHRI-SCA 所發布的一般性意見與評鑑報告本身也帶有「提示」、「教導」的意味，能對接受審查以外的其他國家發揮不針對性的說服壓力，透過定期彙整全球各國的實踐經驗，也能提供各國豐富的參考範本，回頭檢視如何改善自己的遵從落差。²⁹

第三，NHRIs 網絡能夠提供涵化機制中的認知壓力與社會壓力。當《巴黎原則》的全球腳本獲得採納後（參見第四章第一節討論），國家的政治菁英會視擁有 NHRI 為一國應有的「基本配備」，取得 NHRIs 網絡的認證便能滿足這種國家在自我身分認知上的需求。另一方面，NHRIs 網絡的會員制度劃出社群的邊界，也提供社群成員定期交流的場合，這有助讓國家政治菁英在同儕互動中面臨與專業同儕社群相互比較的社會壓力，以及自己身為其中一員的壓力。在 NHRIs 網絡舉辦的會議與研習活動等場合上，總免不了比較各國 NHRIs 的設立進度或運作狀況；參與者同時也會觀察到 NHRIs 與 NHRIs 網絡與其他國際行為者的互動，從而認知到《巴黎原則》這套全球文化腳本的正當性與 NHRIs 網絡認證的社會性意義。

²⁸ 就連 NHRIs 網絡本身都需要援助資金才能維持營運。不過正如 APF 所說，其可藉由提供國家技術協助，助其發展出具體可行的計畫，可提升援助者的援助意願。（APF, 1998a: 2）

²⁹ 類似的情況如國家有意考慮簽署人權文件時，往往會先按照內容進行自我檢視與初步改革。對基本認同人權理念的國家而言，光是規範本身就有機會發生說服效果（Simmons, 2009: 363-365）



對照過去文獻，Byrnes、Durbach 與 Renshaw（2008）強調針對受審查國的說服壓力，Sarugaser-Hug（2012）強調網絡內普遍存在、非針對性的說服壓力，Brodie（2011）對馬來西亞與瑞典的討論則可對應到物質誘導與涵化壓力。筆者認為，三種壓力實際上會綜合發生，只是每個國家在與 NHRIs 網絡互動時受到的三種壓力的比重、強度與順序不盡相同。若能結合社會化理論，強化對 NHRIs 網絡如何影響國家內化《巴黎原則》之機制與過程的分析，將能提供比這些既有文獻更全面的觀察與對 NHRIs 網絡的影響力進行更客觀的評估。

第三節 研究架構

壹、 研究對象

本研究關切的是「承諾遵守《巴黎原則》之國家」的遵從問題，不過《巴黎原則》並非一份可供國家簽署的條約文件，這使得判斷各國政府在國際社會上對這套規範作出「承諾」的時間點有些困難。為了本研究目的，若一個國家的人權機構曾向其國際或區域 NHRIs 網絡提出入會申請，筆者即認定該國的政治行為者有意尋求國際社會的認證，無論入會申請結果如何，都可視為該國正式對外做出了遵守《巴黎原則》的承諾（參照附錄壹）。經過這道程序而做出「承諾」的國家，也勢必都會跟 NHRIs 網絡發生某種互動過程，或多或少受到其施加的社會化壓力。至於尚未設立 NHRIs、或尚未透過向 NHRIs 網絡申請評鑑宣示遵守《巴黎原則》意願的國家則不屬於本研究關注的對象。³⁰

至於 NHRIs 及其網絡的特性，過去學界討論較少，以下筆者將著重說明。如同國關學者鮮少將國際組織視為某種會員國「加總」下的產物，筆者認為 NHRIs 網絡也是一種超越個別 NHRIs 之集合體的存在，並對 NHRIs 網絡的特性提出以下

³⁰ 由於 NHRIs 網絡的宗旨皆奉《巴黎原則》為圭臬，因此筆者認為申請加入 NHRIs 網絡是一個十分明確的國際承諾行為。其他可視為對國際社會作出承諾的行為還包括在聯合國條約監督機構、人權委員會／理事會相關會議上做出的口頭或書面承諾。當然在各國實際的政治脈絡中，對國內社會的「承諾」行為理應更早發生，比如當主要政黨公開承諾將依據國際標準設立人權機構時。若要從跨國比較轉而進入國家個案分析時，筆者認為這樣的觀察起點是更為適當的。

三個觀察。³¹ 第一，NHRIs 本身具有一定程度的官方色彩，NHRIs 網絡也因此帶有「類政府」的特性，具備在國際上中獨特的對外交往能力。第二，隨著 NHRIs 網絡被多數國家認可為《巴黎原則》的主要把關者，NHRIs 網絡也成為關於國家人權機構之國際人權建制設計重要的一環。第三，NHRIs 網絡握有一些能針對個別國家動用的手段與資源，使其成為跨國人權倡議網絡中具有自主能動性的一員。

一、 NHRIs 作為「類國家行為者」

NHRIs 應獨立於政府的特性，曾讓學界爭論他們究竟能否算是國家行為者。Murray (2007) 認為我們可將 NHRIs 視為一種半官方 (semi-official) 的獨立單位，Byrnes et al. (2008) 則以類國家行為者 (quasi state actors) 與類政府間網絡 (quasi governmental networks) 來指稱 NHRIs 及其網絡。

在傳統以國家為主體的國際場域中，這一群新興行為者部分突破了各國政府對於外交事務的壟斷權，可以相對獨立地代表「國家」推動國際性或區域性的人權合作，為跨國人權議題上帶來實質的交流與進步，而且理論上較不受傳統外交關係所局限。³² NHRIs 也在目前主要的政府間國際組織中獲得了類似政府代表團的待遇與重視，正如本章第一節提及的，目前已有多個聯合國機構決定賦予 NHRIs 獨立於本國政府代表團的席位與發言權；作為 NHRIs 集體代表的 GANHRI 與四大區域網絡也具有獨立於個別 NHRIs 的參與地位，並且透過這些會議來發展集體行動策略，追求推動 NHRIs 社群的集體目標。由此可見，即便 NHRIs 不像政府代表團那樣在擁有投票權，但在實際議程中卻具有一定的政治影響力，尤其是當他們在對本國、區域或全球性的人權議題表達立場時，其正當性未必會低於政府。³³

³¹ 另須說明的是，此處使用的「網絡」一詞，在概念上乃是相對於「層級型組織」(hierarchical organizations) 的「網絡型組織」(networked organizations)，參見 Kahler (2009)。當要強調這類由 NHRIs 為成員的組織與一般政府間國際組織 (Inter-Governmental Organizations, IGOs) 的不同之處時，筆者將會特別強調「同儕網絡」一詞，否則僅以實務上常用的「NHRIs 網絡」統稱之。

³² 如 APF 設有法學家諮詢委員會 (Advisory Committee of Jurist, ACJ)，各國 NHRIs 可以任命一位本國人權專家來推動區域人權判例的發展。這樣的模式類似其他區域人權機制讓各國政府可以任命一名人權專家來審判國家的做法，然而在亞太地區卻是創新地由 NHRIs 來任命。

³³ 參見前註 13。其他給予 NHRIs 諮詢地位的國際組織還包括 ACHPR。



二、 NHRIs 網絡作為國際人權建制的一環

Jack Donnelly (1986) 將國際建制 (international regime) 定義為「由國際行為者共同接受以管制 (regulate) 某一議題領域的規範與決策程序」；其中決策程序關乎的是規範的執行 (enforcing)、實踐 (implementing) 與推廣 (promoting)。³⁴正如本文第二章將指出的，在「國家應如何建立人權保障機制」此一議題領域中，《巴黎原則》的規範地位與 NHRIs 同儕網絡扮演的推廣與把關角色已在國際社會獲得普遍接受，一套關於國家人權機構的國際建制 (以下簡稱 NHRIs 建制) 已發展成形。此處需釐清的是，NHRIs 網絡雖是 NHRIs 建制的重要構成部分、且使 NHRIs 建制的設計很大程度會隨著 NHRIs 網絡本身的制度變革而發生變化，然而在概念定義上，NHRIs 建制不只包含 NHRIs 網絡，比如各國政府也可能會在其他國際或區域的人權會議的場合討論如何推廣、監督與執行《巴黎原則》規範。

從更廣的層次來看，我們也可以說整個 NHRIs 建制被鑲嵌在更大的國際或區域人權建制、甚至是人權議題以外的建制中。例如聯合國在 2000 年代以來通過的多部國際人權條約直接將 NHRIs 的角色納入公約的執行框架。³⁵ 而聯合國全體會員國在 2015 年採納的永續發展目標 (Sustainable Development Goals, SDGs) 更是直接將「設有一個符合《巴黎原則》的國家人權機構」訂為落實第 16 項目標「促進和平且包容的社會」的具體指標之一。³⁶

三、 NHRIs 網絡作為跨國倡議網絡的一員

根據 Keck 與 Sikkink (1998) 的定義，跨國倡議網絡 (Transnational Advocacy Network, TAN) 是「為了同一議題在國際間共同行動的一群行為者，這群行為者

³⁴ Krasner (1982) 對國際建制的定義，則包含原則 (principles)、規範 (norms)、規則 (rules) 與決策程序 (decision-making procedures) 四個元素。然而 Donnelly (1986: 603-604) 認為 Krasner 過於恣意地以具體程度的差異來將規則與規範做出區分，忽視了規則也經常存在的規範性質。故他選擇僅以規範一詞來涵蓋一個建制所涉及的所有規範性原則，並與不涉及規範意義的決策程序做出更明確的分野。

³⁵ 如 2002 年《禁止酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰公約任擇議定書》 (Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, OPCAT) 與 2006 年《身心障礙者權利公約》 (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD) 皆明訂各國應考慮讓 NHRIs 承擔防範酷刑與監測公約落實的職責。

³⁶ 參見聯合國 SDGs 知識平台網站：<https://sustainabledevelopment.un.org/sdg16>。

基於共享的價值、共同的論述與密切的資訊交流與互助而產生連結」。Keck 與 Sikkink 指出，TAN 的成員可能包括在地的非政府組織、媒體或知識分子、一國政府或國會中的特定部門、國際或區域性的政府間或非政府組織，以及國際援助機構或基金會等。Jordan 與 Peter van Tuiji (2000) 則強調，TAN 成員往往是在不同的政治場域 (political arenas) 中為了挑戰現狀而共同努力。

如 Brodie 已觀察到的，NHRIs 社群已發展出一種以《巴黎原則》為基礎的身分認同，這使得 NHRIs 網絡願意透過其擁有的資源與工具來推廣與深化各國對這套國際規範的落實。這樣的情況顯示 NHRIs 網絡具有自己的一套價值偏好與政治目標排序，是在國際社會上具有自主能動性的行為者，獨立於其本國政府或其他國際行為者。筆者認為，與其他關切國家遵從《巴黎原則》的 TAN 成員相比，NHRIs 網絡能為跨國倡議帶來獨特貢獻。一來，NHRIs 網絡的存在開啟了一個影響各國政治行為者的新場域，尤其是評鑑審查的過程可以直接或間接影響一國人權機構或其他政治菁英。二來，在這個新場域所發生的互動與結果，很有可能觸發或強化其他 TAN 成員在不同政治場域的倡議行動。(將於第三章第二節進一步詳述。)

貳、 研究範圍

在四大區域 NHRIs 網絡中，觀察者普遍認為亞太地區國家人權機構論壇 (Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions, APF) 發展最為成熟，而且亞太地區的跨國公民社會也是最早與 NHRIs 網絡建立正式互動關係者。2006 年，來自亞太多個國家的 NGOs 在參與亞洲人權與發展論壇 (FORUM-ASIA) 的區域諮詢會議後，決定成立亞洲非政府組織監督國家人權機構網絡 (Asian NGO Network on National Human Rights Institutions, ANNI)，從此 ANNI 每年都在 APF 年會舉行平行會議，並且透過發布年度報告的方式來影響 APF 與 GANHRI。³⁷ (Byrnes et al., 2008; Renshaw & Fitzpatrick, 2011: 159-160) 故無論是 NHRIs 網絡本身的發展，還是 NHRIs 網絡潛在能動員的《巴黎原則》跨國倡議網絡成員規模，我們應當都更有機會觀察亞太地區國家與 NHRIs 網絡發生互動。

³⁷ ANNI 以倡議各國設立 NHRIs、並監督 NHRIs 運作為宗旨。ANNI 每年目前 ANNI 有來自 20 多個亞洲國家、超過 30 個公民團體會員，詳見其網站：https://www.forum-asia.org/?page_id=19132&nhri=1

不過 NHRIs 網絡所使用的區域劃界方式與聯合國機構略有不同，其所謂「亞太地區」在西北是以中國、蒙古、哈薩克、伊朗、伊拉克、敘利亞為界，南至紐西蘭、澳洲，東至太平洋諸國，APF 官方文件亦曾將亞太地區分成太平洋、南亞、東南亞、北亞、西亞、中亞六個次區域，特此說明。(APF, 2010: 46-47)³⁸

圖 1-7：亞太地區的地理疆界



圖表來源：APF (2010)

由於本研究關注的是與 NHRIs 網絡有正式互動關係的國家，若以曾申請加入 GANHRI「或」APF 做為判斷的標準，那麼在 1999 至 2018 年間，共有 29 個國家選擇參與 NHRIs 建制，約占亞太地區國家半數。其中有 16 個機構為 APF 的完全會員 (full members)，9 個機構為 APF 的聯繫會員 (associate members)，2 個曾經申請加入 APF 後來卻放棄的機構 (伊朗與沙烏地阿拉伯)，1 個從 APF 退出的前會員 (斐濟)，以及 1 個沒有申請加入 APF 的國家 (塔吉克)。(APF, 2006；Byrnes et al, 2008；Renshaw & Fitzpatrick, 2011) 此處筆者要再次強調的是，即便未申請／未設立 NHRIs 的國家仍有可能在別的場合宣示遵守《巴黎原則》，但是他們並沒有正式與 NHRIs 網絡展開互動，也就不屬於本研究關切 NHRIs 網絡如何縮減國家的「承諾」與「遵從」落差的情形。

³⁸ 2014 年之前，中亞地區嚴格來說尚未被認定究竟屬於歐洲或者亞洲。APF 與 ENNHRI 曾達成協議：中亞國家應有權以觀察員身分參加兩邊的網絡，再自行決定要加入哪一邊。(APF, 2010: 46-47) 2014 年，哈薩克人權機構決定申請加入 APF，使得亞太地區的範圍正式拓展至中亞。

表 1-7：亞太地區 NHRIs 在同儕網絡的評等與地位

目前評等	人權機構（依國家英文字母序排序）	數量	比例
A 等	阿富汗、澳洲、印度、印尼、約旦、馬來西亞、蒙古、尼泊爾、紐西蘭、菲律賓、卡達、南韓、薩摩亞、斯里蘭卡、巴勒斯坦、東帝汶	16	26.7%
B 等	巴林、孟加拉、伊拉克、馬爾地夫、緬甸、阿曼、泰國、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克	10	16.7%
C 等／無地位	伊朗、斐濟、沙烏地阿拉伯	3	5.0%
未申請／未設立	不丹、汶萊、柬埔寨、中國、庫克群島、以色列、日本、吉里巴底、北韓、科威特、寮國、黎巴嫩、馬紹爾群島、密克羅尼西亞、諾魯、紐埃、巴基斯坦、帛琉、巴布亞紐幾內亞、新加坡、所羅門群島、敘利亞、台灣、東加、土庫曼、吐瓦魯、阿拉伯聯合大公國、烏茲別克、萬那杜、越南、葉門	31	51.6%
總計		60	100%

資料來源：GANHRI 評鑑表（截至 2018 年）、APF（2006）

若要觀察亞太地區國家在申請加入 NHRIs 網絡後是否受其影響而改善《巴黎原則》遵從，這無疑是一個縱向性的研究，時間跨度大約是從 1993 年聯合國通過《巴黎原則》暨 GANHRI 草創至本研究資料蒐集截止的 2018 年。當然，本文分析在從整體 NHRIs 網絡發展脈絡進入具體國家案例時，又會根據各國與 NHRIs 網絡正式展開互動的時間點加以調整分析時間段，有必要時也會稍微往回探究 1993 年以前的背景與 2018 年以來更近期的發展。由於本研究關注的是 NHRIs 網絡在基本成形後對亞太國家造成的影響，在這之前關於《巴黎原則》為何能獲得各國採納、NHRIs 建制又為何在 90 年代得以浮現的問題，並非本研究的關切範圍。³⁹

³⁹ 比如李明勳（2016）同樣使用 Goodman 與 Jinks 的社會化理論，但關注問題為東協人權建制為何得以浮現。



參、 章節安排

本文第一章說明研究動機與背景、回顧相關重要文獻與釐清研究對象範圍以後，後文的章節安排如下。

第二章「國家人權機構的國際建制」：從 NHRIs 網絡作為國際人權建制一環的觀點出發，梳理 NHRIs 網絡本身的發展變遷，分析其評鑑制度的變革與對《巴黎原則》規範闡述如何推動 NHRIs 建制的發展；目的在於根據 Goodman 與 Jinks 的社會化理論推論 NHRIs 網絡對建制參與國施加的社會化壓力性質。第三章「社會化機制的順序效應」則基於前一章的發現，根據 Goodman 與 Jinks 社會化理論中的順序效應提出 NHRIs 網絡為何能夠成功影響國家提升《巴黎原則》遵從程度的一個主要假設「涵化先行」；並說明研究設計、操作定義與具體研究步驟。

基於前一章的研究設計，第四章「NHRIs 網絡在亞太地區的影響」檢視亞太國家如何受到 NHRIs 網絡的涵化、物質誘導與說服三種社會化壓力，分析各國遵從趨勢與涵化先行條件的相關性，並在亞太國家中選擇一組最大相似案例：尼泊爾與孟加拉，並說明兩國比較基礎。第五章「涵化先行的力量：尼泊爾與孟加拉的案例比較」則以詳盡的過程追蹤這兩國自 90 年代以來關於國家人權委員會設立與發展的事件；並透過比較這兩個「有涵化先行」與「無涵化先行」的案例，觀察兩國國內主要行為者與 NHRIs 網絡互動的差異，驗證本研究主要假設。

最後，筆者將在最後一章「結論」綜合全文發現，討論其理論面與實務面的意涵與貢獻，並提出未來研究議程。

第二章 國家人權機構的國際建制

為瞭解 NHRIs 網絡可能是以什麼樣的方式影響國家、而我們又可能在哪些面向上觀察到國家行為發生變化，筆者將在本章的第一節與第二節分別梳理 NHRIs 網絡的發展變革以及經 NHRIs 網絡擴充解釋下的《巴黎原則》內涵。在國際建制的概念下，上述兩節討論分別對應的是 NHRIs 建制中的「決策程序」與「共同規範」，故我們也可藉此看見 NHRIs 建制如何隨著 NHRIs 網絡的發展而強化。在第三節，筆者也將初步分析願意參與這套建制之國家的背景條件，觀察全球國家承諾與遵守《巴黎原則》的整體趨勢，以利後續研究設計。綜合這些整理與發現後，筆者將運用 Goodman 與 Jinks (2013) 對國際人權建制設計提出的理論，在本章最後一節推論 NHRIs 網絡在這套建制不同時期可能對參與國發揮的社會化壓力性質。

第一節 NHRIs 網絡的發展

全球與四大區域 NHRIs 網絡的誕生背景皆與既有國際／區域人權機制息息相關。自從 1991 年聯合國號召舉行之第一屆 NHRIs 國際工作坊催生《巴黎原則》後，30 多個 NHRIs 決定在 1993 年 6 月世界人權大會場邊舉行平行會議，並成功地遊說各國政府將《巴黎原則》與 NHRIs 納入《維也納宣言與行動綱領》。該綱領亦要求聯合國人權中心 (United Nations Centre for Human Rights) 支持各國 NHRIs 定期聚會，等於正式准許聯合國投入資源與心力來協助 NHRIs 發展，後續聯合國人權中心／人權事務高級專員辦事處在全球各地主辦或協辦的工作坊或會議也確實成為 NHRIs 網絡發展的推力。⁴⁰

本節將透過歷史文件與既有文獻的整理，梳理 NHRIs 網絡的制度沿革，並分為「組織治理架構」與「會員評鑑機制」兩部分。雖然本研究範圍僅涉及國際層次的 GANHRI 與亞太地區的 APF，但筆者認為仍值得討論一下其他區域 NHRIs 網絡的發展型態，以便獲得一個全面的觀點。⁴¹

⁴⁰ 聯合國人權中心隨後在 1997 年整併入人權事務高級專員辦事處 (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR)。

⁴¹ 除了四大區域，其實還有一些次區域 (sub-region) 或同文化、語系區的國家人權機構發展出同儕網絡，但是運作都還沒有四大區域網絡如此成熟，本研究暫不討論。



壹、 組織治理架構

從治理架構來看，早期 NHRIs 網絡大多以聯合國協辦的會議作為最高決策機制，不過它們先後以不同的步調從鬆散的論壇逐步發展為具有法人身分的正式組織，其制度結構之間也可以看出相互借鑑的痕跡。受到不同區域的背景差異（比如區域人權機制與區域內國家的政治意願高低），各區域的 NHRIs 網絡發展情形仍不盡相同。比如在四大區域中最早舉辦區域 NHRIs 會議雖是歐洲，但最早成立網絡的卻是亞太地區，而亞太地區的 APF 也成為其他三個區域網絡的主要參考對象。

一、 國際層次：GANHRI

國家人權機構全球聯盟（Global Alliance of National Human Rights Institutions，GANHRI）是全球層次的 NHRIs 同儕網絡，也是在發展脈絡與實際運作上與聯合國人權建制互動最密切者。其前身為 1993 年草創的國家人權機構國際協調委員會（International Coordinating Committee of NHRIs，ICC）。⁴² 目前 GANHRI 為根據瑞士法律登記之非營利組織，總部設於日內瓦，由 OHCHR 轄下的國家人權機構部門（National Institutions Unit）擔任秘書處，等於是與聯合國人權體系直接提供日常行政上的人力與技術支持。⁴³

最早的一群 NHRIs 在參與 1993 年 6 月世界人權大會時已有意組成一個協調機制，該年年底第二屆 NHRIs 國際工作坊上，眾人即決議設立 ICC。最初 ICC 成員是從七個地理區域中選出八國代表，不過隨著全球 NHRIs 數目的增加，ICC 也逐步提升其成員人數，到了 1998 年時已經擴大至 16 名，由歐洲、亞太、非洲、美洲四大區域各推選 4 國擔任代表。⁴⁴ 為明定工作方法，ICC 起草了一份議事規則（Rules of Procedures），獲得 2000 年 4 月第五屆 NHRIs 國際工作坊的通過。從這

⁴² ICC 在 2016 年才改名為 GANHRI，故本研究引用之大部份參考資料都來自 ICC。在行文上，若前後文有意指涉具體時間時，筆者也將使用 GANHRI/ICC 在該時期的名稱來指稱之。

⁴³ 該部門已於 2009 年改名為國家機構與區域機制科（National Institutions and Regional Mechanisms Section，NIRMS）。（OHCHR, 2010b）

⁴⁴ 依據會議記錄，第一屆成員的八國機構代表是從北非、漠南非洲、北美洲、拉丁美洲、亞洲、歐洲、大洋洲等七個區域選出，其中大洋洲同時有紐西蘭、澳洲兩國代表。第二屆 ICC 成員則從八國增加到十國，增加了歐洲與亞洲的代表性。參見 UNGA 第 48/340 號報告（1993）第 18 段、UNCHR 第 1994/45 號報告、UNCHR 第 1999/95 號報告。

份議事規則是由全體 NHRIs 成員參與的國際工作坊所通過、同時也明訂只有未來的國際工作坊才有權修改這份議事規則的這兩點來看，ICC 可說是在事後追認了過去幾屆由聯合國舉辦的國際工作坊為 NHRIs 社群實質上的「會員大會」。

這份議事規則更確立將以國家人權機構集團（Group of National Institutions）一詞來指稱所有符合《巴黎原則》的成員機構，並由全體成員依據區域分布相互推選出 16 名代表組成 ICC。隨後，ICC 又通過了另一份議事規則，將原先聯合國使用的「國際工作坊」（International Workshop）一詞改為「國際會議」（International Conference），規定只有經 ICC 評鑑為符合《巴黎原則》的成員機構才能在 NHRIs 的國際會議具有投票權，該國際會議的議事規則也只能由 ICC 的成員修改。由此看來，一開始由聯合國發起的國際會議，至此已把名義上的主導權交到 NHRIs 自己手上。然因 ICC 成員並未設立獨立秘書處，而是決定由聯合國人權高級專員辦公室來提供行政協助，故聯合國在這些以 NHRIs 為主體的會議與組織中仍然保有一定程度的實質影響力。⁴⁵

此後數年 ICC 的組織架構並沒有太大變化，其重心反而是放在發展評鑑制度上（詳見第貳部份討論）。直到 2008 年第九屆 NHRIs 國際工作坊暨第 21 屆 ICC 會議通過憲章（Statute）、大幅修訂原先的議事規則內容以後，ICC 才成為在瑞士登記的法人。須注意的是，這個組織的縮寫雖仍為 ICC，但指涉對象比較接近 2000 年議事規則中所說的「國家人權機構集團」，而原先僅包含 16 名區域代表的 ICC 則在憲章框架下正名為 ICC 執行委員會（ICC Bureau）。ICC 憲章規定，其最高決策單位為每年舉行的成員大會（General Meeting），所有 A 等機構都享有投票權，B 等機構則為無投票權之會員。⁴⁶ ICC 執行委員會的正副主席的產生方式也從原先 16 名 ICC 成員相互推選、任期 1 年；改為由會員大會直接選出、任期 3 年。

直到今日，聯合國人權高專辦仍然擔任 ICC、ICC 執行委員會與評鑑次委員會（SCA）的秘書處。也有 ICC 成員擔憂在這方面過度仰賴聯合國，希望未來能設立獨立秘書處，如此方有能力提供各國機構更多協助，並減少受到聯合國議程的影

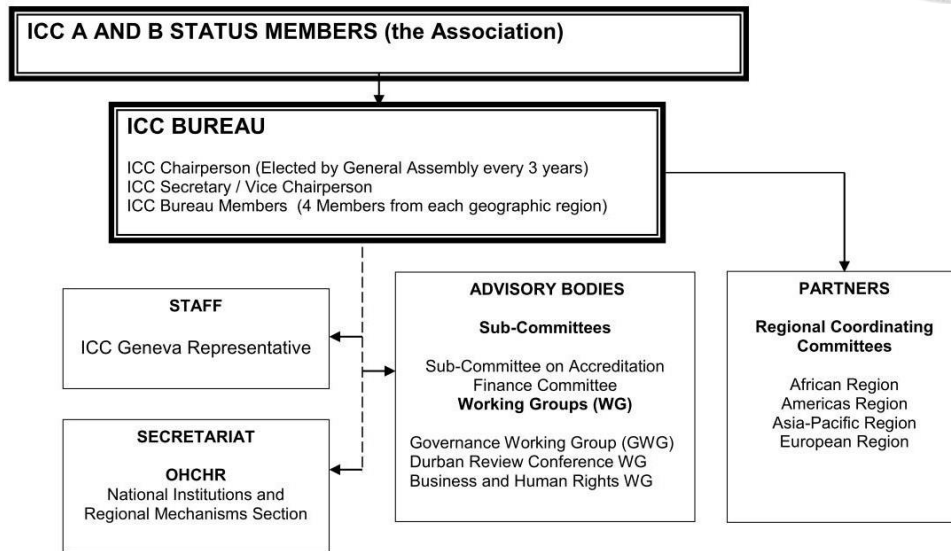
⁴⁵ 參見 NHRIs 國際會議的議事規則（2002 年制定）第 2 條、第 8 條、15 條。（ICC, 2002c）

⁴⁶ 參見 ICC 憲章（2008 年制定）第 8 部分。原先的國際會議則與 ICC 成員大會分開舉行。截至 2019 年，GANHRI/ICC 成員大會已經舉行了 33 屆，而國際會議則舉行了 13 屆。

響。(ICC, 2012c) 2016 年，ICC 修改憲章，改名為更接近其他區域 NHRIs 網絡名稱的國家人權機構全球聯盟 (GANHRI)。(GANHRI, 2018d)



圖 2-1：ICC 組織架構圖 (2010)



來源：ICC (2012c)

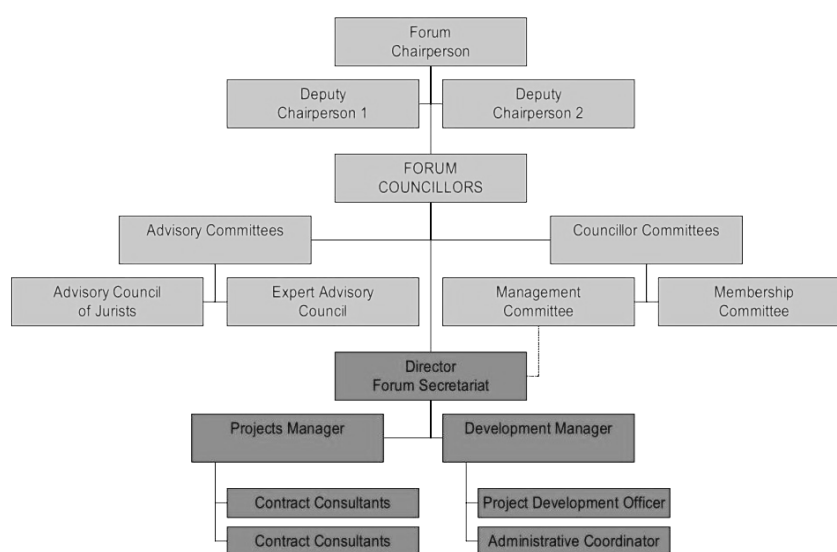
二、亞太區域：APF

亞太地區國家人權機構論壇 (Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions, APF) 是 NHRIs 網絡中最早發展成熟、法人化的網絡，登記於雪梨。其實早在 1989 年，亞太地區 NHRIs 便有接觸，當時澳洲人權委員會聯繫了紐西蘭與菲律賓的人權委員會，希望能成立一個區域組織，不過他們決定要等到亞太地區成立至少五個人權機構、再有一個民主國家以後，成立這樣的組織才具有可信度。(王建玲等譯，2010：61-63) 隨著印度與印尼設立人權委員會，澳洲與紐西蘭的人權委員會在聯合國贊助下於 1996 年共同主辦了第一屆國家人權機構亞太地區工作坊 (Asia Pacific Regional Workshop of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights)，會後宣布 APF 作為一個非正式的區域論壇成立，由澳洲人權委員會擔任秘書處。⁴⁷

⁴⁷ 當時澳洲人權委員會名為澳洲人權與平等機會委員會 (Australian Human Rights and Equal Opportunities Commission, HREOC)，為利行文，以下仍稱澳洲人權委員會。

從 1998 年起，APF 即將聯合國協辦的區域工作坊（Regional Workshop）改為 APF 成員的年度會議（Annual Meeting），使其成為最早降低對聯合國依賴、自行主導會議的 NHRIs 網絡。⁴⁸（APF, 1998b）為了以 APF 名義尋求資金、提升對 NHRIs 的區域、多邊與雙邊技術援助計畫，APF 也率先推動論壇法人化。⁴⁹ 2001 年 APF 憲章（Constitution）通過，APF 在澳洲登記成為公司法人，以論壇理事會（APF Forum Council, AFC）作為決策機構。每一名擁有完全會員（full member）身分的成員機構都有權指派一名代表擔任論壇理事會成員，也有權任命一名本國法律學者成為法學家諮詢委員會（Advisory Council of Jurists, ACJ）成員，並優先享有論壇提供的資源與支持。⁵⁰ 2002 年，APF 更建立成員機構間的資深主管網絡（APF Senior Executives Network），加強經驗交流。從這些制度的發展，可以看出 APF 最主要的推動者澳洲人權委員會（以及做為最主要資金援助者的澳洲政府）的積極，其動機應是期盼 APF 能帶動亞太地區人權建制的發展（參見第四章第一節）。

圖 2-2：APF 組織架構圖（2001）



來源：APF（2001e）

⁴⁸ 其他區域 NHRIs 會議多是每二到三年舉行一次，但 APF 從設立以來，幾乎每年都舉辦會議。

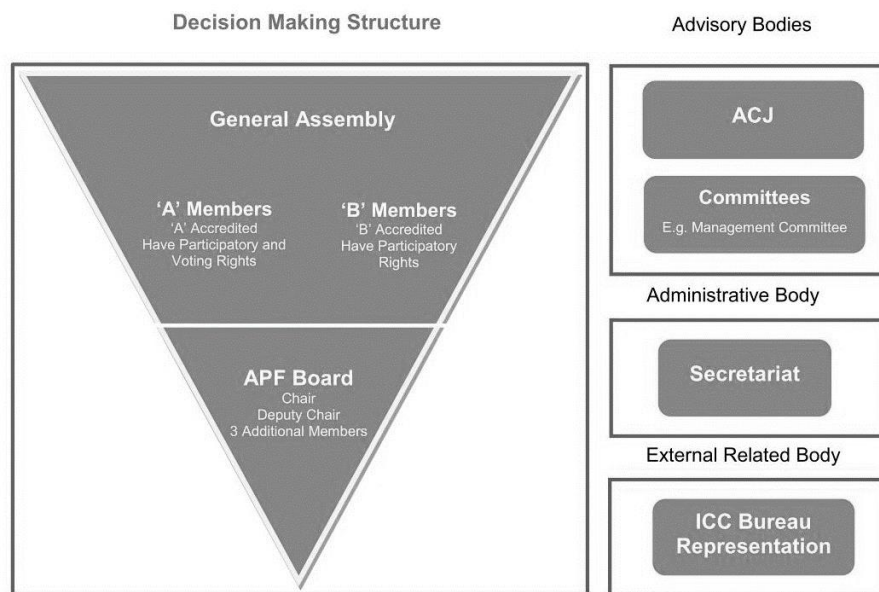
⁴⁹ APF 秘書處也直言，若未申請成為法人，那麼就只能透過作為秘書處的澳洲人權委員會來申請資金，然而許多贊助者並無法區分澳洲人權委員會與 APF 的差異，甚至可能不願意提供資金給一個已開發西方國家的機構。（APF, 1999c:3）

⁵⁰ ACJ 成立於 1998 年，其任務是推動區域人權判例的發展，並提供論壇成員適用與詮釋國際人權法的法律意見。（APF, 1998b）

APF 憲章也比 ICC 議事規則更早確立分級式的會員制度，除經 AFC 審查符合《巴黎原則》者得成為完全會員（full member），若 AFC 認為某一申請機構尚未完全符合《巴黎原則》、但能合理期待該機構於時限內達到改善，得准予候選會員（candidate member）資格；反之則得准予聯繫會員（associate member）資格。一直到 2009 年決定採納 ICC-SCA 的評鑑制度前，APF 論壇理事會都獨立進行會員資格審查的工作（詳見下一節討論）。

APF 憲章制定以來，其規模日漸擴大，但組織治理架構並未有太大變動。與其他區域相比，APF 也是唯一一個由全體成員集體決策並執行政策的 NHRIs 網絡。因應成員規模擴大，APF 從 2014 年開始討論是否有必要改革其治理架構，工作小組成員也參考其他的區域網絡提出了一份組織改革提案，有意將最高決策機構改為會員大會（General Assembly），另設立一個五名機構的董事會（Board）來執行決策（示意圖如下）。

圖 2-3：APF 組織架構改革提議（2015）



來源：APF（2015b）

不過 APF 成員在 2017 年做出決定，最後並未完全採納上述方案，而是仍維持所有成員機構推選一名代表共同組成論壇理事會的制度，作為會員大會的董事會（Board of Directors）；另外設立一個由五名機構組成、純諮詢性質的治理委員會

(Governance Committee)，其產生方式是由論壇理事會成員所推選。⁵¹ 除了常設於澳洲雪梨的獨立秘書處，2015 年也在卡達拓展設立區域分部。



三、 非洲區域：NANHRI

非洲國家人權機構網絡(Network of African National Human Rights Institutions，NANHRI) 前身為 1996 年設立的非洲國家人權機構協調委員會(Coordinating Committee of African National Institutions，CCANI)。註冊於肯亞。

與 ICC 發展脈絡類似，推動非洲 NHRIs 網絡的誕生與發展的契機同樣是聯合國每兩年定期舉辦的「國家人權機構非洲會議」(African Conference of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights)，不過非洲人權與民族權委員會(African Commission on Human and Peoples' Rights，ACHPR) 也給予了相當重要的政治支持與推力。首屆非洲會議正是選在《非洲人權與民族權憲章》(African Charter on Human and Peoples' Rights) 十週年的時間點舉行。⁵² 與會 NHRIs 決議成立一個區域協調委員會，值得注意的是，CCANI 的任務除了籌備每兩年一次的非洲會議，也包括與 ACHPR 協商爭取 NHRIs 地位的承認。⁵³

CCANI 在草創後經歷了一段非正式的運作期，2002 年第四屆非洲會議才通過議事規則。受 ICC 議事規則用語影響，CCANI 的議事規則以非洲集團(African Group) 來指稱非洲全體 NHRIs，然而有以下幾點不同。首先，只要向 CCANI 秘書處登記，就算尚未取得 ICC 評鑑的機構也能成為該集團的一員，只是無法在區域會議上選舉或被選舉為 CCANI 的 11 名成員。⁵⁴ 第二，CCANI 的成員組成比其他 NHRIs 網絡都更追求區域上的平衡，規定必須根據中非、東非、北非、南非、

⁵¹ 參見 APF 網站介紹(最後瀏覽時間：2020 年 6 月)：<https://www.asiapacificforum.net/about/governance/>; <https://www.asiapacificforum.net/about/governance/forum-council/>; <https://www.asiapacificforum.net/about/governance/apf-governance-committee/>。

⁵² 由於《非洲人權與民族權憲章》第 26 條規定締約國有義務「允許建立和完善適當的國家制度」，委託它促進和保護憲章中的各項權利和自由。在這樣的脈絡下，ACHPR 其實早在 1989 年便通過一份決議文肯定國家或地方層級的人權委員會將可以協助各國政府處理人權問題。在審議各國人權報告時，ACHPR 也會詢問是否有意按照《巴黎原則》設立 NHRIs。(Murray, 2007:47-53) 1998 年，ACHPR 也創立了 NHRIs 申請諮詢地位的規則。

⁵³ 見 1996 年《雅溫得宣言》(The Yaounde Declaration) 第 17 段、1997 年 UNGA 第 52/468 號報告第 15 至 17 段。

⁵⁴ 見 CCANI (2002) 議事規則第 2 條、第 3 條、第 9 條。

西非等五個子區域存在之 NHRIs 數量比例來分配席位，且各子區域的代表不得超過三名。⁵⁵ 第三，CCANI 將非洲會議的籌辦工作與正副主席的資格相互掛勾，要求主席與一名副主席擔任該屆與次屆會議的主辦國，並且讓上一屆的主辦國擔任副主席。這三名成員再加上 CCANI 秘書處所駐在的機構，將會組成一個領導委員會 (Steering Committee)，以利核心業務的推動與執行。⁵⁶ 第四，CCANI 並沒有設立評鑑委員會，但其本身的職權包括監督彼此是否遵守《巴黎原則》，甚至可以在有疑慮時以多數決設置調查委員會，並根據調查結果決議是否有必要中止某一 CCANI 成員的身分地位，甚至是建議 ICC 複審其認證等級。⁵⁷

2007 年第六屆非洲會議則決定創制憲章，以 NANHRI 取代 CCANI，並將非洲會議的正式名稱改為非洲國家人權機構會議 (Conference of African National Human Rights Institutions)。依據目前 NANHRI 憲章，其最高決策機構為會員大會 (General Assembly)，每兩年定期集會一次，亦即與非洲 NHRIs 會議同步舉行。⁵⁸ 原先的領導委員會獲得保留與擴充，其組成從既有的 4 名增加了 5 名各次區域選出的代表；任期同樣是 2 年，不過取消連任一次的限制。⁵⁹ 如此看來，NANHRI 的成員界限幾乎等同原先的「非洲集團」，而新的領導委員會擴大成更接近原先的 CANNI。最後，CCANI 秘書處一開始是先由南非人權委員會擔任，於 2005 年改由肯亞接任，後 NANHRI 憲章亦決定在肯亞奈洛比設立常設獨立秘書處。⁶⁰

另外，NANHRI 憲章部分參考了 APF 制度，將會員等級分成完全會員、聯繫會員與觀察員 (observers)；前兩者分別為完全符合《巴黎原則》以及致力在兩年內符合《巴黎原則》的機構，至於觀察員的資格則是廣泛不設限。⁶¹ 為此 NANHRI 也設立了一個評鑑委員會 (Accreditation Committee)，由每一屆會員大會在各子區

⁵⁵ 見 CCANI 議事規則第 5 條。

⁵⁶ 見 CCANI 議事規則第 17 條。

⁵⁷ 見 CCANI 議事規則第 7 條。

⁵⁸ 見 NANHRI 憲章第 28、31 條。

⁵⁹ 見 CCANI 議事規則第 6 條、NANHRI 憲章第 36 條。

⁶⁰ 見 CCANI 議事規則第 19、20 條、NANHRI 憲章第 51、52 條。

⁶¹ 不過根據 NANHRI 憲章第 76、77 條規定，在轉換期，擁有 ICC 評鑑 A 等的機構將自動成為完全會員；AR 等機構為聯繫會員；B 等機構為觀察員。

域選出一名代表組成，任期兩年可連任。⁶² 該委員會的職責是負責分析審查資料提出意見，交由領導委員會來決定給予哪一種類別的會員地位，或者拒絕入會。若申請者不同意領導委員會的決議，可向會員大會申訴。⁶³ 不過，非洲評鑑委員會不僅必須根據 ICC 與 SCA 訂定的規則來提出分析意見，其自行訂定的議事規則也被要求應盡可能與 ICC 的規定相似。⁶⁴

四、 歐洲區域：ENNHRI

歐洲國家人權機構網絡 (European Network of National Human Rights Institutions, ENNHRI) 的前身是歐洲國家人權機構集團 (European Group of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, EGNHRI)，其中負責執行營運的歐洲協調委員會 (European Coordinating Committee, ECC) 前身則是草創期的歐洲協調小組 (European Coordinating Group, ECG)。⁶⁵

雖然歐洲是最早舉行區域 NHRIs 會議的地區，不過 1994 年第一屆歐洲國家人權機構會議 (European Meeting of National Human Rights Institutions) 僅空泛呼籲應強化 NHRIs 在雙邊、區域與國際層次的合作，甚至相當保守地「期待」已經設立的人權機構「將逐漸且更加地符合 (will comply increasingly closely with) 《巴黎原則》」。⁶⁶ 1997 年第二屆區域會議才決定設立協調小組，由丹麥、拉脫維亞、俄羅斯、法國與瑞典等五國機構組成。⁶⁷ 然而比起促進 NHRIs 彼此之間的交流互動，歐洲 NHRIs 的目標似乎更放在如何提升與歐洲理事會 (Council of Europe, CoE)、歐洲安全與合作組織 (Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE)

⁶² 見 NANHRI 憲章第 13、16 條。

⁶³ 見 NANHRI 憲章第 44、45 條。

⁶⁴ 見 NANHRI 憲章第 43、46 條。

⁶⁵ 有些早期文件也使用 European Coordinating Committee，用詞沒有完全統一。另外，聯合國在廣義歐洲範圍也有舉辦監察使為主的論壇，特別是東歐與中亞。不過因為這些論壇後來並沒有納入 NHRIs 網絡的架構中，此處暫不討論。

⁶⁶ 歐洲國家對於《巴黎原則》規範內涵的保留以及對設立 NHRIs 的低落政治意願也反映在 CoE 的立場上。1997 年 CoE 決議中並沒有獨尊《巴黎原則》所偏好的多人委員會模式，而是鼓勵各會員國考量自己的具體需要，「考慮設立一個有效之國家人權機構的可能性，特別是在組成上具有多元性的委員會、監察使或者可堪相比的機構 (comparable institutions)」。這樣的柔性語言與模糊用詞給予歐洲國家相當廣泛的裁量餘地。(De Beco, 2007: 337)

⁶⁷ 參見其會議決議文 “Recommendation: ‘For the Future’” (1997 年 1 月 22 日採納於哥本哈根)。

等重要區域組織的合作關係。CoE 成員國也允諾成立一個與 NHRIs 進行合作互動的窗口，並決議在 CoE 的框架下定期舉行與會員國 NHRIs 的會議。⁶⁸ 故從 2000 年開始，歐洲 NHRIs 的區域會議都與 CoE 的國家人權機構圓桌論壇（Roundtable with National Human Rights Institutions）聯袂舉辦；ECG 也在 2001 年獲得 CoE 人權指導委員會（Steering Committee for Human Rights）的諮詢地位。⁶⁹

受到其他 NHRIs 網絡先後制定議事規則或憲章的影響，歐洲 NHRIs 在 2002 年 11 月第四屆圓桌論壇暨區域會議上通過了歐洲國家人權機構集團（EGNHRI）的議事規則，並以歐洲協調委員會（ECC）取代草創期的 ECG。不過，歐洲 NHRIs 無意自行發展出一套審查 NHRIs 資格的機制，而是直接規定所有在 ICC 獲得成員或觀察員身分的歐洲機構皆為 EGNHRI 的成員，其中由 ICC「適當認證」（“duly accredited”）的機構即享有在 EGNHRI 的投票權；全體 EGNHRI 成員則在每兩年一次的區域會議上推選出四名成員組成協調委員會，這四名成員同時擔任歐洲集團在 ICC 的代表。⁷⁰ 原則上，ECC 的成員任期 2 年、可連任一次，其組成須顧及次區域的代表性與輪替性，惟議事規則並未說明歐洲的次區域是如何劃定。⁷¹

爬梳歐洲 NHRIs 網絡早期發展，可以發現跟亞太、非洲區域相比，歐洲 NHRIs 對強化同儕網絡較無興趣，而前幾屆的區域會議／圓桌論壇的議程也以實質人權議題為討論主軸，保留給 EGNHRI 內部討論的時段主要只是用來選舉 ECC 成員暨 ICC 代表而已。De Beco 認為，這可能是因為歐洲區域人權機制發展相對成熟，各國既有人權保障制度又各有特色，歐洲 NHRIs 不認為網絡合作能帶來太多的益處，寧願把時間花在國內人權事務上。再加上 CoE 的支持提供諸多行政上的便利，也讓歐洲 NHRIs 無意強化內部的機制，使 EGNHRI 長期僅只依賴一名由 ECC 雇

⁶⁸ 參見 CoE 第(97)11 號決議（Resolution on Cooperation Between National Human Rights Institutions of member states and Between Them and the Council of Europe）。

⁶⁹ 參見 CoE，2002，“First Round Table with the National Human Rights Institutions/ 3rd European Meeting of National Institutions”（文件編號 NHRI(2002)012）；CoE，2003，“2nd Round Table with National Human Rights Institutions/ 4th European Meeting of National Institutions”（文件編號：NHRI(2002)016）

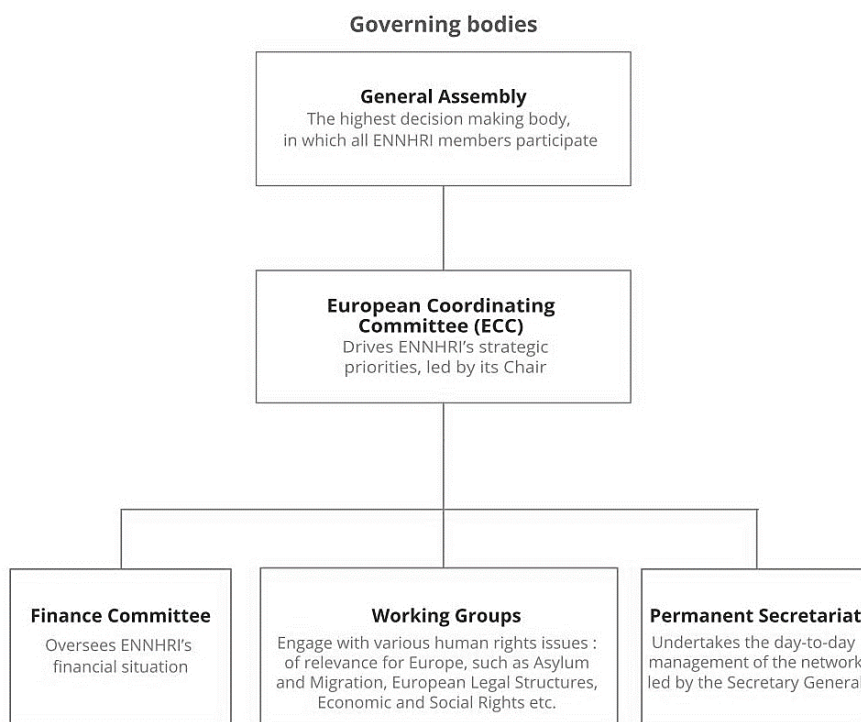
⁷⁰ 參見 EGNHRI 議事規則（2002 年通過）第 1、2、5 條。

⁷¹ 參見 EGNHRI 議事規則（2002 年通過）第 8 條。

用的兼職工作人員來運作。⁷² (2008: 871-872) 不過為了因應人權理事會與 ICC 在 2005 年前後的改革過程，ECC 成員集會次數日趨頻繁，2006 年以後的歐洲區域會議也在名義上與 CoE 的圓桌論壇分開舉行（雖然經常仍是在同一地點先後舉行），強化集體行動的討論與協調。(UNHRC, 2007: para 52-55)

2013 年，EGNHRI 成員終於決定在布魯塞爾設立一個常設秘書處，並通過憲章確立其法人地位，更名歐洲國家人權機構網絡 (ENNHRI)。由歐洲全體 NHRIs 組成的會員大會 (General Assembly) 為最高決策機構，每年召開會議。ENNHRI 雖維持 ECC 的治理架構，但成員改成 4 至 6 名，三年一任，可連任一次；其中 4 名成員由 GA 選出，另 2 名由 ECC 提名。⁷³ 另外由四名成員組成財政委員會 (Finance Committee)，同樣也是三年一任。


圖 2-4：ENNHRI 組織架構圖 (2018)



資料來源：ENNHRI (2017)

⁷² CoE 與 OSCE 都曾提議協助 ECC 與 EGNHRI 設立秘書處，參見 2002 年 11 月 16 日第四屆 European Meeting of National Institutions 決議與 EGNHRI 在 2006 的第六屆 European meeting of National Institutions for the promotion and protection of Human Rights 會議紀錄。

⁷³ 參見 ENNHRI 憲章第 19、24 條。



與 EGNHRI 時期相比，ENNHRI 增加了新機構應向 ECC 提出入會申請的要求，不過 ECC 的決議基本上仍需基於 ICC 評鑑結果，接納 A 級機構為有投票權的會員（voting members）、B 級機構為無投票權的一般會員（ordinary members）、C 等或未評鑑機構為聯繫會員（associate members）、任何其他 NHRIs 或組織為觀察員（observer）；ECC 亦可延後審查或拒絕入會申請案。⁷⁴ 不過從 ENNHRI 的公開資料目前尚未找到相關的審查過程文件，故筆者並不確定實際運作情形如何。

五、 美洲區域：RINDHCA

美洲地區的 NHRI 網絡可以說是四大區域網絡中發展最慢者，其原因跟美洲地區的 NHRIs 多為「監察使」機構有關。由於西班牙在拉丁美洲的殖民遺緒，不少美洲國家在 90 年代前就參照西班牙設立了同時具備人權與監察職責的護民官（Defensor del Pueblo）制度。事實上，許多觀察者批評《巴黎原則》的起草過程並未充分邀請到這些機構的參與，使得國際社會對於 NHRIs 的想像更接近澳洲、法國等「人權委員會」的制度模式。（Linos & Pegram, 2016b）或許便是這點原因，讓美洲 NHRIs 集體認同建立顯得較為困難。⁷⁵ 在這個區域更具有影響力的其實是 1995 年設立的拉丁美洲監察使聯盟（Federación Iberoamericana del Ombudsman，FIO），而美洲區域的 NHRIs 會議也多是聯合、甚至可說是依附著 FIO 會議舉行。

2000 年 11 月，七個美洲國家的 NHRIs 在墨西哥舉行的第五屆 FIO 會議前召開第二次區域會議，並決定成立美洲大陸促進和保護人權國家機構網絡（Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano，RINDHCA），並在隔年 3 月召開 RINDHCA 第二屆大會，通過議事規則並選出加拿大、哥倫比亞、哥斯大黎加與墨西哥等四國機構組成協調委員會，同時擔任在 ICC 的區域代表。（UNGA, 2003: para 17）

但與歐洲類似地，RINDHCA 及其協調委員會的主要目的似乎只是為了應付選舉 ICC 的區域代表要求，從筆者可得之極為有限的資訊中，只能推測該網絡長期應維持低度運作狀態。加上該區域工作語言為西班牙文，筆者亦無法取得其議事規

⁷⁴ 參見 ENNHRI 憲章第 6、8 條。

⁷⁵ 美洲國家組織（OAS）在人權議題上向來重視監察使的重要性，一直到 2009 年前後才開始使用 NHRIs 這一套語言，並設立了讓 NHRIs 參與其人權議題領域的機制。（Reif, 2011: 61）

則的英譯版本。由於 RINDHCA 過去並無常設秘書處，該組織曾經設立的官方網站連結皆已失效。惟根據該網絡在 2019 年底發出的一份秘書長的人事招募說明文件可知，RINDHCA 已經在歐盟的經費援助與丹麥人權中心的協助下，於 2018 年設立常駐秘書處於巴拿馬，且在該年 6 月於西班牙通過憲章 (Estatuto)，目前協調委員會成員為哥倫比亞、薩爾瓦多、智利、墨西哥，並由薩爾瓦多擔任 2019 至 2021 年的秘書處。⁷⁶

六、 小結

經過上述整理，可以發現這些網絡成立的宗旨皆是對外推廣各國設立符合《巴黎原則》的人權機構，對內協助強化成員機構執行人權工作的專業能力，不過由於區域脈絡與國家支持程度的不同，各網絡的發展情形卻有頗大差異（見下頁表）。不過較早設立、且態度積極的部分 NHRIs 從 90 年代以來便致力為集體 NHRIs 社群爭取在各個國際與區域人權建制中的認可，而這些「特權」的賦予（如在聯合國人權委員會／人權理事會的獨立發言地位）往往會推動區域內連結程度較低的 NHRIs 去強化他們的同儕網絡，以確保所選出之成員具備代表性與正當性。我們可以發現，當 ICC 在 2000 年初期確立應由四大區域集團 (regional group) 推選出 4 名代表（且規定有意主辦 NHRIs 國際會議的會員需獲得其區域網絡推薦後⁷⁷），非洲、歐洲、美洲區域的 NHRIs 網絡趕緊也通過議事規則，此時較早發展的 ICC 議事規則與 APF 憲章便成為其他區域網絡模仿的制度範本。

⁷⁶ RINDHCA. 2019. “Proceso de selección de la persona a cargo de la gestión y administración de la Secretaría Técnica Permanente de la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano”
[https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Work/Documents/TDR%20Secretari%CC%81a%20Te%CC%81cnica%20Permanente%20RINDHCA.pdf.%20rcdeg\[2\].pdf](https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Work/Documents/TDR%20Secretari%CC%81a%20Te%CC%81cnica%20Permanente%20RINDHCA.pdf.%20rcdeg[2].pdf)

⁷⁷ 2002 年 ICC 國際會議 ROP 第 8 條。



表 2-1：各 NHRI 網絡制度架構現況

	國際	亞太	非洲	歐洲	美洲
現行名稱	國家人權機構全球聯盟 (GANHRI)	亞太地區國家人權機構論壇 (APF)	非洲國家人權機構網絡 (NANHRI)	歐洲國家人權機構網絡 (ENNHRI)	美洲大陸促進和保護人權國家機構網絡 (RINDHCA)
組織前身	國家人權機構國際協調委員會 (ICC)		非洲國家人權機構協調委員會 (CCANI)	歐洲國家人權機構集團 (EGNHRI)	
內部分區	亞太、非洲、歐洲、美洲	北、西、中、南、東南亞；太平洋	北、西、中、南、東非	(未有明確定義)	(資訊有限，無法得知)
基礎文件	2000 年 ICC 議事規則 2008 年 ICC 憲章 2016 年 GANHRI 憲章	2001 年 APF 憲章	2002 年 CCANI 議事規則 2007 年 NANHRI 憲章	2002 年 EGNHRI 議事規則 2013 年 ENNHRI 憲章	2003 年 RINDHCA 議事規則 2018 年 RINDHCA 憲章
決策單位	大會 (GM)	論壇理事會 (AFC) 成員人數同完全會員數	大會 (GA)	大會 (GA)	大會
領導單位	執行委員會 (Bureau)		領導委員會 (SC) 9 名成員	協調委員會 (ECC) 4 至 6 名成員	協調委員會 4 名成員
會籍審查	評鑑委員會 (SCA)	秘書處	評鑑委員會 (AC)	歐洲協調委員會 (ECC)	(資訊有限，無法得知)
常設地點	瑞士	澳洲、卡達 (西亞分部)	肯亞	比利時	巴拿馬 (即將設立)



貳、會員評鑑機制

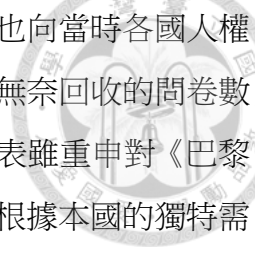
經過前一節整理，我們發現國際層次與四大區域的 NHRIs 網絡都存在依據《巴黎原則》決定會員資格的制度。不過對於如何判斷一個機構是否符合《巴黎原則》，多數區域網絡基本上直接遵照 GANHRI/ICC 的認證結果。例如非洲區域的 NANHRI 雖設有評鑑委員會，但須依據 SCA 訂定規則進行審查。⁷⁸ 歐洲 ENNHRI 憲章便直接規定成員國際評鑑有異動時，在 ENNHRI 的會員地位也會自動調整。⁷⁹ 唯獨只有在亞太地區，APF 曾經獨立發展出一套實質的會員資格審查程序。我們甚至可以說是 APF 會員評鑑制度帶動著 ICC-SCA 發展，直到國際層級的評鑑制度成熟到足以獲得 APF 成員認可時，亞太地區 NHRIs 才在 2009 年決定採用 ICC 的評鑑結果。以下筆者會將 ICC 與 APF 評鑑制度的發展分成評鑑機制從無到有的草創期（1993 至 1999 年）、兩個網絡各自發展評鑑機制的雙軌並行期（2000 年至 2006 年）以及兩個網絡趨於統一的單軌運作期（2007 年至今）逐一說明。

一、草創時期

雖然符合《巴黎原則》是在 NHRIs 同儕網絡獲得會員資格的先決條件，不過回到 1993 年 12 月第二屆 NHRIs 國際工作坊，當時與會的二十多國 NHRIs 代表在依據區域分布推選八個代表組成第一屆國家人權機構國際協調委員會（ICC）時，當然還不存在任何正式的鑑定機制來評斷各國 NHRIs 是否符合《巴黎原則》。這表示第一屆 ICC 成員的正當性主要來自於同儕認可，而且對於平衡各區域代表性的考量恐怕更勝於對規範內涵的要求。1994 年 2 月，首屆 ICC 成員在第一次會議隨即討論到如何認定與審核 NHRIs 的問題。聯合國人權事務中心表示，一旦收到政府通知並提出相關法律文件便會認可該國人權機構的設立事實。ICC 成員也同意應採取彈性態度，不管這些機構來自什麼政治制度或意識形態都應承認其存在，並以提供技術援助的方式協助改善這些機構的不足之處。（UNGA, 1995: para 18）

⁷⁸ 雖然 CCANI 議事規則第 7 條規定，當 11 名成員認為有成員不符合《巴黎原則》、或者沒有履行 CCANI 職責時，可以設置一附加委員會來調查。附加委員會須在 90 日內提出報告，並得建議中止其資格或建議協助，亦可建議 ICC 複審其資格。不過 Reif 批評 NANHRI 在實務上並沒有嚴格根據《巴黎原則》把關，有 9/32 個 NANHRI 成員是沒有拿到 ICC 資格的。（2011: 57-58）

⁷⁹ 雖缺乏美洲 NHRIs 網絡議事規則與憲章文本，但推測實際運作應是類似 ENNHRI。



同年，ICC 主席 Maxwell Yalden（加拿大人權委員會主席）也向當時各國人權機構發出調查問卷，希望它們能回報《巴黎原則》的遵從情形，無奈回收的問卷數量相當有限。1995 年第三屆國際工作坊中，許多與會 NHRIs 代表雖重申對《巴黎原則》的支持，但同時也援引世界人權大會決議，強調各國有權根據本國的獨特需要選擇適合的人權機構型式。不過，也有一些與會者認為 ICC 存在的意義並不是一個「俱樂部」(club)，應該積極推廣並確保《巴黎原則》獲得遵守。由此可見，《巴黎原則》的規範性地位雖在 90 年代初期陸續獲得越來越多國家、國際組織與 NHRIs 接受，但其具體內涵仍充滿爭論與國家裁量的空間。最後，這屆國際工作坊決議僅是柔性勸勉各人權機構採取適當努力確保自身遵守《巴黎原則》，並應積極提供 ICC 要求的相關資訊。(UNCHR, 1995a: para 21；Brodie, 2011: 153-154)

不過在這之後，越來越多 NHRIs 明確地認知到：如果他們希望能名正言順地參與聯合國的工作，即有必要發展一套報告制度 (reporting system) 來評估各國機構實踐《巴黎原則》的狀況。尤其是當許多素質欠佳的 NHRIs 都能宣稱自己符合《巴黎原則》時，有心遵守規範內涵者便會期待存在一個內外有別的制度來證明自身參與的價值。1998 年 4 月，ICC 決定設立一個由四大區域機構代表組成的評鑑委員會來處理會員資格審核的事務，法國、加拿大、澳洲、喀麥隆四國機構代表被推選為首屆評鑑委員會成員。⁸⁰ 2000 年通過的 ICC 議事規則更確立只有經評鑑為符合《巴黎原則》的機構才能稱為 NHRIs 社群的一份子。⁸¹ 這段期間，SCA 在實踐中發展出 A 等、A(R)等、B 等與 C 等的四個等級分類，並為超過四十個機構評等。⁸² (UNCHR, 1999a: para 48-51；ICC, 2001；UNGA, 2001:63)

若檢視 SCA 設立前曾擔任 ICC 成員的 NHRIs 後來獲得的評等（詳見下表），就可以發現當初確實有一些機構並未完全達到《巴黎原則》的要求，如在 1998 年被選為其中一名歐洲代表的丹麥在隔年即被評鑑為只有 B 等，摩洛哥、南非、多哥也只拿到 AR 等。曾主辦第二屆國際工作坊的突尼西亞與曾擔任歐洲代表的拉

⁸⁰ 初期這個機構的名稱有多種說法，包括評鑑委員會 (Accreditation Committee)、資格認證委員會 (Credentials Committee)、評鑑次委員會 (Accreditation Sub-Committee 或 Sub-Committee on Accreditation)，本文主要將使用後來確立的縮寫 SCA 來指稱該評鑑委員會。

⁸¹ 議事規則的用語為 NHRIs 集團，見前一節 GANHRI 組織介紹。

⁸² 這段時期發展出的四個評鑑等級在 2004 年 SCA 議事規則獲得確立。A、B、C 等分別完全符合、部分符合與不符合《巴黎原則》。至於 A(R) (A with Reservation) 等，指的是初步評估認為符合《巴黎原則》，但是缺乏足夠的支持文件。這個級別在 2007 年後已經不再使用。

脫維亞甚至更未立即向評鑑委員會提出申請，拖遲了十多年才在後期較嚴格的《巴黎原則》標準下拿到 B 等地位。



表 2-2：早期 ICC 成員及其評鑑等級表

區域	國家	獲選為 ICC 成員年度	首次評等年度與紀錄
美洲	加拿大	1993, 1995, 1998	1999A
	墨西哥	1993, 1995, 1998	1999A
	哥斯大黎加	1998	1999A
	阿根廷	1998	1999A
亞太	澳洲	1993, 1995, 1998	1999A
	紐西蘭	1993, 1995, 1998	1999A
	菲律賓	1993, 1995, 1998	1999A
	印度	1995, 1998	1999A
非洲	喀麥隆	1993, 1995, 1998	1999A
	突尼西亞	1993, 1995	未立即申請（2009B）
	摩洛哥	1998	1999AR
	南非	1998	1999AR
	多哥	1998	1999AR
歐洲	法國	1993, 1995, 1998	1999A
	瑞典	1995, 1998	1999A
	丹麥	1998	1999B
	拉脫維亞	1998	未立即申請（2015B）

資料來源：UNCHR 第 1994/45、1999/95 號報告、UNGA 第 52/468 號報告

於此同時，草創時期的 APF 雖然沒有對最初加入的成員進行審查，但在 ICC 設立評鑑委員會後，APF 也隨即開始要求有意加入的 NHRIs 提交申請文件，並請擔任秘書處的澳洲人權委員會提供法律分析意見，交由 APF 論壇理事會全員決議是否准許加入；2001 年憲章確立了此一制度。（APF, 2002c: Appendix 3）不過 APF 憲章也規定在 2001 年以前已經加入的八個 NHRIs 為創始會員（initial members），他們被視為已經符合《巴黎原則》，從而能夠去審查後進者的資格。但是對照這些

機構後來在 ICC 獲得的評鑑等級，我們同樣也會發現其中存在並未完全符合《巴黎原則》的機構，包括在 2000 年被 ICC 認定為 B 等的斯里蘭卡。



表 2-3：APF 初始會員及其評鑑等級表

國家	成為 APF 會員時間	首次評等紀錄
澳洲	1996	1999A
紐西蘭	1996	1999A
菲律賓	1996	1999A
印度	1996	1999A
印尼	1996	2000A
斯里蘭卡	1997	2000B
斐濟	1999	2000A
尼泊爾	2000	2001AR；2002A

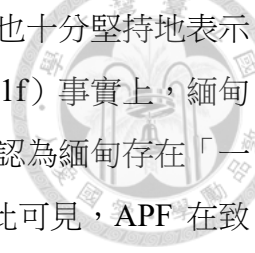
來源：筆者自製

總結來說，在《巴黎原則》問世的第一個十年，各國 NHRIs 逐漸形塑出一種以《巴黎原則》為正當性來源的身分認同，並且認為有必要依此進行資格審查，辨別「我者」與「他者」的不同。不過 ICC 與 APF 這兩個網絡評鑑制度的運作方式以及他們對於《巴黎原則》內涵的詮釋與應用都存在一些歧異，使得接下來數年呈現「雙軌並行」的樣貌。

二、雙軌並行期

比起後來才通過 SCA 議事規則的 ICC，APF 在 2001 年通過的憲章中已經對入會程序有相當明確的規定。根據 APF《憲章》第 11 條，論壇理事會在審查成員會籍時具有完全且絕對的決定權，甚至沒有義務說明其決議理由。⁸³ 第 12 條規定論壇理事會認為某一成員存在將「傷害論壇的利益」時，僅需在一個月前給予書面通知，即可交付眾人表決是否逐出該成員。

⁸³ APF 秘書處曾經舉例解釋，就算有兩個情況極為相似的機構同時申請入會，理論上 APF 理事會也可以決定只接受其中一個入會；但 APF 秘書處也誠心建議論壇理事會成員盡可能維持審查標準的公開透明與一致性，才能提升申請者與國際社群對於此一決定的接受度，並且有助讓其他人權機構、實務工作者與國際社群成員瞭解未來類似申請案件的可能評鑑結果。(2002a: 4-5, 7-9)



初期 APF 成員雖認為維持該網絡的包容性很重要，但同時也十分堅持地表示應扮演好《巴黎原則》守門員（gatekeeper）的角色。（APF, 2001f）事實上，緬甸軍政府曾在 2001 年尋求 APF 的諮詢協助，卻因 APF 成員並不認為緬甸存在「一定程度的民主空間」能讓這個機構獨立運作而遭到拒絕。⁸⁴ 由此可見，APF 在致力推廣各國設立 NHRIs 之時，仍會將該國的政治脈絡與大環境納入考量，並設下潛在界線。而 APF 秘書處也告誡論壇理事會：在判斷是否給予一個機構聯繫會員地位或者拒絕入會時，若無法期待其於合理時間內符合《巴黎原則》、卻仍給予聯繫會員的話，這恐怕會違反 APF 「擁護與推動《巴黎原則》之最低標準」的目標。舉例來說，難以期待香港平等機會委員會（Equal Opportunities Commission）能成為一個「國家」人權機構；而澳洲與紐西蘭的兒童權利委員也不可能成為一個職權足夠「廣泛」的人權機構。（APF, 2002b）

APF 也是最早確立特別審查制度的 NHRIs 網絡。其憲章第 11 條規定成員入會後仍須持續遵守《巴黎原則》，並應主動通知理事會任何可能影響自身的國內變動狀況；理事會也有權隨時提議複審某一會員的資格。（APF, 2002b: 5-7, 184-188）比如紐西蘭人權委員會便曾因為《人權法》修法，主動要求 APF 成員複審與確認其資格地位。受 APF 影響，ICC 也在 2002 年修正其議事規則時加入了成員應主動通知變動情況或接受特別審查的條款。（Brodie, 2011: 155）

反觀 ICC-SCA 初期運作，其公開之評鑑意見幾乎沒有闡述某一機構為何符合或者不符合的理由，故也很難看出 ICC 成員對《巴黎原則》具體內涵的想法。⁸⁵ 不過最遲從 2004 年，我們已經可以觀察到 ICC 與 APF 在《巴黎原則》具體內涵的詮釋上出現不同意見。其中分歧最大的議題是 NHRIs 究竟能否依據諭令（decree）設立：由於法國與其他法語區國家以《巴黎原則》的法文版為本，主張 NHRIs 應當能根據諭令設立，但 APF 成員認為不應接受這樣寬鬆的解讀，堅持 NHRIs 一定

⁸⁴ Kreienkamp, Julia. 2016. "Are National Human Rights Institutions Always the Answer? The Asia Pacific Experience" Global Governance Institute. <https://www.ucl.ac.uk/global-governance/ggi-comments-pub/chris-sidoti-commentary>.

⁸⁵ 例如 2000 年的評鑑過程中，ICC 雖然指出下列申請者的資訊提交不夠完整，但阿爾及利亞、查德、馬達加斯加、塞內加爾、烏干達等機構皆獲得 A(R)等，丹麥人權機構僅獲得 B 等，無法得知實際理由究竟為何。

要具備憲法或國會立法基礎才能確保獨立性。⁸⁶ 基於這點理由，APF 僅給予約旦與巴勒斯坦聯繫會員身分，也使這兩個網絡在此一時期出現給予同一個機構不同評鑑結果的情形。(APF, 2004a)

這些情況顯示，雖然 APF 在會員資格審查上具有看似恣意的裁量權，並非不可能出現「因國設事」與審查標準浮動的情況，不過基於當時 APF 成員與秘書處對於《巴黎原則》的嚴謹態度，讓這個時期的 APF 成為比 GANHRI 更嚴格的規範內涵闡釋者與標準把關者。(Brodie 2011, 156-157; Byrnes et al, 2009; Murray, 2007; 79-80) 不過日益嚴格的評鑑制度可能也會使一些新設立的機構卻步。比如當沙烏地阿拉伯國家人權協會 (National Society for Human Rights, NSHR) 在 2006 年有意申請成為 APF 會員，然而 APF 理事會不能接受該機構是以皇家諭令設立，且該國人權內涵並不包含與伊斯蘭教法牴觸的國際人權標準，便決定延後其申請案。沙烏地阿拉伯自知碰到軟釘子，不只從此再也沒有派遣政府或人權機構代表參與 APF 年會，甚至也無意向標準相對寬鬆的 GANHRI 提出申請。(APF, 2006)

三、邁向整合期

帶動 NHRIs 網絡評鑑制度進一步發展的動能，來自 NHRIs 社群中部分違反規範的成員以及聯合國人權體系的壓力。2005 年 1 月，聯合國秘書長的一份報告指出：如果 NHRIs 的評鑑結果將決定它們在許多聯合國機構中的參與權，那麼就有必要對 NHRIs 進行複評，確保其依然符合《巴黎原則》。

在修改議事規則後，ICC 從 2006 年開始每五年一次的定期評鑑機制，要求每個獲得 A 等機構必須持續接受同儕網絡的監督。(Murray 2007, 85-86) 這段期間，ICC 設立的評鑑制度工作小組 (Working Group on Accreditation) 推動了許多改革，致力強化 SCA 的客觀專業與主導地位，使評鑑過程應符合透明、嚴謹與獨立原則，以一視同仁的標準進行審查，禁止政治干預的可能。ICC 也宣示，SCA 評鑑將不再只是檢視 NHRIs 在法律上是否符合《巴黎原則》，更要檢視該機構在具體人權事務上的作為表現；並且允許公民社會提供諮詢給 SCA 參考。ICC 也決定刪除 A(R)

⁸⁶ 印尼人權委員會原先也是由 1993 年的一份總統諭令設立 (50/1993)，但後來在與其他 APF 成員的對話下，印尼國會於 1999 年通過立法。(APF, 2004e: 9)

此一模糊曖昧的會員類別，讓 A、B、C 三個等級直接對應到會員、觀察員、非會員之身份地位。(ICC, 2008d)

於此同時，ICC 也加強使用原先就有的特別審查 (special review) 制度。當斐濟人權委員會在 2006 年的軍事政變後發表了一份為軍政府背書的報告，認為這是「為了遏止前朝政府所犯之違反人道罪的必要手段」時，GANHRI 主席隨即發動特別審查程序，而 SCA 也在 2007 年 3 月首度做出中止 (suspend) 成員會籍的決定。2007 年 10 月，SCA 對斯里蘭卡人權委員會進行特別審查，並以該機構未能在內戰中採取手段確保自身的獨立性與客觀立場為由，將其地位從 A 等降為 B 等。(APF, 2007: 21-22；ICC, 2007a；ICC, 2007b)

隨著審查經驗的累積，SCA 開始就《巴黎原則》中的重要問題加以解釋，並發布為所謂的一般性意見 (General Observations, GO)，作為《巴黎原則》的解釋性工具。SCA 強調，若一個機構在審查中被指出有不符 GO 之處，且該疑慮未能在後續審查獲得改善或合理解釋的話，SCA 得將此情形解釋為不符《巴黎原則》並建議收回該機構的 A 等地位。(ICC, 2008b) 2008 年 4 月，SCA 即在針對馬來西亞人權委員會的定期複審中動用此一權限，即便該委員會成員抗辯它們「從設立以來並沒有任何退步的情況」，但是 SCA 仍堅持馬來西亞必須在一年內推動相應改革 (尤其是強化其成員的任期保障) 才能繼續維持其 A 等身分。後來，馬來西亞國會確實趕在 SCA 設定的期限內推動修法，最終提升了對人權委員會的制度保障。(Brodie 2011, 158-159；Renshaw & Fitzpatrick, 2011: 161-164)

2009 年，APF 成員決議逐步調整其會員評鑑制度，邁向與 ICC 評鑑機制的整合，並且根據當時各成員機構在 ICC 的評等，將巴勒斯坦與卡達升為完全會員，並將斯里蘭卡降為聯繫會員。⁸⁷ (APF, 2010: 7-9) 從 APF 的官方文件來看，可以發現亞太地區 NHRIs 十分積極參與這一整段 ICC 的改革過程，包括授權秘書處直接提供 SCA 協助，也促使 ICC 同意讓 APF 的法律顧問 Greg Heesom 參與 SCA 評鑑制度與一般性意見的檢討工作，確保亞太地區的經驗能協助全體 NHRIs 社群。

⁸⁷ 在過渡時期，APF 要求申請者提供向 ICC 申請的文件以及評鑑結果，作為支持其遵從程度的證據之一。緬甸 (2012)、阿曼 (2013)、薩摩亞 (2013) 等三個國家尚未申請 ICC 評鑑就向 APF 提出申請，依據當時 APF 決議最多只能成為聯繫會員。

⁸⁸ (APF, 2009: 71-73) 在廣泛蒐集各國 NHRIs 對審查與適用 GO 的經驗後，SCA 主席暨加拿大人權委員會副主委 David Langtry 與 APF 法律顧問 Heesom 提出一份大幅修正的一般性意見版本，並在 2013 年獲得 ICC 正式採納，從而大幅提升了《巴黎原則》內涵的明確程度（詳見下一節討論）。⁸⁹

確保 SCA 的審查標準與程序足夠嚴謹後，APF 在 2014 年後完全採納了 ICC 評鑑結果。雖然後來 APF 的入會程序仍會審查申請者的背景文件，但審查結果幾乎都是複述或摘要 ICC 的意見，鮮少依據《巴黎原則》或一般性意見做出額外評斷與要求。(APF, 2010: 8-9) 歷經十多年發展，ICC 與 APF 的評鑑制度至此完成整合。透過會籍與評鑑制度的發展，各國人權機構都必須定期接受 ICC（現已改名為 GANHRI）的審查，接受 NHRIs 網絡對本國法律、政策與實踐的評判。

⁸⁸ ICC. 2010. *Discussion Paper on the Proposed Review of General Observations Developed by the ICC Sub-Committee on Accreditation. Submitted by Ad hoc SCA Working Group on the Proposed Review of General Observations.* 收錄於 ICC (2010b) 附錄四：42-74。

⁸⁹ ICC. 2010. *Interim Report on the Review of the General Observations Developed by the ICC Sub-Committee on Accreditation. Submitted by Working Group on the Review of General Observations.* 收錄於 ICC (2010a) 附錄四：40-69。

表 2-4：GANHRI 與 APF 會員評鑑機制發展時間表

	年度	ICC/GANHRI	APF
制度章創期	91		
	92		
	93	網絡設立，開始定期聚會	
	94		
	95		
	96		論壇設立，開始定期聚會
	97		
	98		
	99	SCA 開始審查入會申請	APF 論壇理事會開始審查入會申請案
雙軌並行期	00	訂定 ICC 議事規則，確立會籍制度	訂定 APF 憲章，確立會籍制度
	01		
	02	修訂 ICC 議事規則	
	03		
	04	訂定 SCA 議事規則	首度有國家主動要求複審
	05		
	06	確立複審機制，開始發布一般性意見	
邁向整合期	07	首度對國家使用降等威脅	
	08		
	09		決議採納 ICC 的會籍制度
	10		
	11		
	12		
	13	修訂一般性意見	
	14		正式採納 ICC 的會籍制度
	15		
	16	(改名 GANHRI)	

來源：筆者自行彙整

第二節 《巴黎原則》內涵的發展

1991 年《巴黎原則》無疑是 NHRIs 建制最核心的規範，其具體內涵也隨著 NHRIs 網絡發展的評鑑審查與一般性意見（GO）獲得擴充。⁹⁰ 以下筆者將基於亞太國家與 GANHRI 和 APF 的互動經驗，將《巴黎原則》的規範內涵歸納為獨立運作、多元可及、職責履行三大類，討論 NHRIs 網絡適用規範實例。⁹¹ 在此筆者追求的並非《巴黎原則》的釋義學，而是希望釐清 NHRIs 網絡如何影響國家行為的基本問題，亦即：NHRIs 網絡究竟根據這些規範對各國提出了什麼樣的要求，而這些要求是 NHRIs 自己便能做到、抑或需要政府部門與立法者配合？又，從時間面向來看，NHRIs 網絡的審查標準是否確實隨著時代發展越來越具體與嚴格呢？

壹、獨立運作

本研究將「獨立運作」的規範內涵細分成八點，分別詳述如下。

表 2-5：《巴黎原則》規範內涵（獨立運作）

項目	代號	內涵重點
設立依據	A1	NHRI 的組織架構與獨立地位應明確訂於憲法或法律中
唯才是用	A2	NHRI 成員的選任應遵循一套客觀一致、唯才是用的標準與程序
專職專任	A3	NHRI 成員應為專任有給職，避免利益衝突；政治部門代表不得參與決策
任期保障	A4	NHRI 成員享固定任期保障；其解職應遵循一套客觀公正的標準與程序
職務豁免	A5	NHRI 成員得自主行事；應具有職務上的豁免權
人事自主	A6	NHRI 有權自主招募職員，不需向公部門借調
財政自主	A7	NHRI 有權自主決定經費運用方式
經費適足	A8	NHRI 具備足以支持運作與業務所需的資源

來源：筆者自製；部分參考 Linos & Pegram (2017)

⁹⁰ 雖然其他國際組織或個別學者專家也可能參與規範內涵的發展過程，但 NHRIs 網絡極少在審查時援引外部文件來支持自身對《巴黎原則》內涵的闡述。少數例子是 APF 在 2008 年審查伊朗入會申請時，曾引用學者評註建議國會若要修正 NHRI 母法應要求特別多數，又援引聯合國手冊與大英國協秘書處建議賦予 NHRI 強制取證的權限，不過這點後來也被納入一般性意見。

⁹¹ 具體而言，筆者依據的是亞太 29 國、共約 140 場審查的資料，雖然觀察結果可能存在區域經驗偏誤，但應已能大致觀察 NHRIs 網絡在哪些面向上拓展了《巴黎原則》的規範內涵。



一、 設立依據 (A1)

《巴黎原則》第 A.2 段規定：「應透過憲法或法律文本 (constitutional or legislative text) 中的明確規定賦予國家人權機構盡可能廣泛的職權，並具體規定其組成和權限範圍」。這段文字讀來雖然非常明確，但仍引發 NHRIs 社群的爭辯。首先從字面上來看，憲法或法律只要擇一即可符合《巴黎原則》。但因為憲法條文通常僅確立國家人權機構具有憲政層級之地位，並將該機構的組成與運作方式授權給國會立法，故光是擁有憲法地位可能仍無法滿足《巴黎原則》的其他要求。⁹² 故在 APF 與 GANHRI 的實際審查意見中，仍然會有關切已擁有憲法地位的 NHRIs 相應立法是否已經通過，才能判斷《巴黎原則》遵從的情況。⁹³

過去有些國家根據《巴黎原則》法文版主張由行政命令 (Presidential Decree) 設立的 NHRIs 應當也符合要求，這點也是 APF 與 GANHRI 在雙軌並行期時立場差異最大的議題。不過後來 GANHRI 也調整立場，在 2007 年 3 月的 GO 中確立以行政部門發布的文件 (an instrument of the Executive) 設立 NHRIs 是不適當的，無法確保其常設性與獨立性。(ICC, 2007b: 11) 但是對於一些來自王權國家、以皇家諭令 (royal decree) 設立的人權機構，比如卡達、阿曼與巴林，GANHRI 實際上認可他們具有法律地位。對於因現實因素無法完成立法、僅能以基本法與組織憲章為設置依據的巴勒斯坦 (其立法機構遭解散)，ICC 也表示諒解，並未因此視其為違反《巴黎原則》。此外 APF 在 2008 年審理伊朗人權委員會的入會申請案時，認為作為其設立依據的司法諭令 (judicial decree) 在性質上較為接近總統諭令，故認為其設立依據不符合《巴黎原則》。但因伊朗後來並未再向 ICC 提出申請，故我們也無法得知 ICC 對其立法基礎的意見。由此可見，雖然《巴黎原則》本身並未審查國家的政治體制，但在判定一個國家人權機構的設立依據究竟是否為「法律」時，其實多少仍會面臨到各國政治體制與法律的「民主正當性」問題。(APF, 2008)

⁹² 在學者比較分析中，也可以注意到絕大多數 NHRIs 都有立法基礎。只有憲法而無法律基礎的情形較少，例如在亞太國家中，菲律賓即是根據 1987 年《菲律賓憲法》第 13 章加總統發布的行政命令第 163 號來做為人權委員會的基礎。(王建玲等譯，2010：17-18)

⁹³ 例子包括 2002 年巴勒斯坦基本法 2004 年阿富汗憲法、2007 年尼泊爾臨時憲法、2007 年泰國憲法。(APF, 2004d, 2004e；ICC, 2005, 2007b, 2013a)、



二、唯才是用 (A2)

《巴黎原則》第 B.1 段要求，「國家人權機構的組成及其成員的任命，不論是透過選舉或其他方式產生，必須按照一定程序予以確立。」雖然原先這一段的主要重點在於如何確保多元性，不過各國實踐與審查中很快發現到這點跟獨立性也很有關係。關於 NHRIs 決策層級單位 (governing body) 的成員選任程序，是 SCA 在 2006 年最早訂定的 GO 之一。為確保選出之成員能獨立與多元性，SCA 認為選任程序的設計應考慮五個要素，其中「過程透明」、「職缺應公告週知」、「確保選出之成員僅代表其個人，而非代表其所屬組織」等三個要素，筆者認為在概念上較接近獨立性而非多元性的保障；另外兩個要素與多元性的關聯較大（參見本節第貳部分）。（ICC, 2007a:13）其中，「過程透明」的概念在 2012 至 2013 年的審查意見中進一步闡述為「以預先訂定 (pre-determined)、客觀且公眾可以得知的標準來評鑑申請者」，而這些標準本身應該是清楚、客觀並講求選賢與能的 (based on merits)。（ICC, 2012b: 12；ICC, 2013b: 132）

在程序上，GANHRI 強烈偏好各國應設立一個法定的選薦委員會 (selection committee) 來進行候選人的提名與篩選。如韓國人權委員會成員分別是由總統、國會與法院任命，SCA 在 2014 年審查即表示擔憂三方各自進行任命程序，恐怕會讓任命標準不同調。而設有選薦委員會的國家也須確保此一機制不受政治部門的主導，比如孟加拉便因政府在選薦委員會代表人數足以構成法定出席門檻，在 2011 年審查被認為不符《巴黎原則》。類似地，伊拉克雖設有一個由 15 名專家組成的選薦委員會，但是這些專家的組成方式在母法規定並不明確，SCA 在 2015 年審查時指出擔憂來自公民社會的遴選委員太少，使遴選過程實際上受到政治部門掌控。

在選任程序上，ICC-SCA 前期主要關切的是否存在立法層級的規範，但後來也發現有一部分選任程序的規定可能更適合訂於規定 (regulations) 或有拘束力的行政準則 (administrative guidelines) 中。基於這樣的立場，SCA 曾在 2014 年指出韓國人權委員會在修法以前的過渡時期所自行訂定與適用的準則本身無拘束力，這恐怕不足確保《巴黎原則》。（ICC, 2014a: 17-28）除了要求選任程序明確入法，ICC 也曾指出斯里蘭卡 (2007)、阿富汗 (2013) 未能依照既定法規進行，或是權責單位在任命時未遵照選薦小組提名結果，如馬來西亞 (2009) 與澳洲 (2013)。



三、專職專任 (A3)

為確保 NHRIs 成員能夠依照《巴黎原則》要求獨立決策、只依自身決定之國家人權優先事項考慮和確定其戰略優先事項及活動，就有必要確保 NHRIs 成員為專職專任，不受其他利益影響。

最早《巴黎原則》只有考慮到避免狹義之政府部門的干預，故明確要求政府代表只能以顧問身份 (in an advisory capacity) 參與人權機構審議過程。SCA 在 2006 年的 GO 強調這表示政府代表不得擁有投票權。(ICC, 2007b: 10) 2013 年版 GO 又額外闡述：這點不只應規定在 NHRIs 的設置法中，NHRI 本身也應在其議事規則明訂避免這些人不適當地影響決策，例如可以排除他們參加部分作出最終審議和戰略性決定的會議。另外，這些代表的人數應受到限制，不得超過 NHRIs 決策單位中非政府代表其他成員的人數。此外 SCA 也擴大解釋所謂的「政府代表」不只包括政府機構代表，也包括執政黨或執政聯盟的國會議員。

在這方面，被 APF 或 GANHRI 要求改善的包括卡達、阿曼與約旦，不過比對這三國案例可以發現 SCA 對於政府官員與國會議員代表性的疑慮程度仍然有差。卡達在 2008 年修法通過後移除政府代表投票權、將公民社會的代表數量從 5 名增加到超過政府代表的 7 名、且要求人權委員會正副主席須為公民社會代表，才順利拿到 A 等。反觀約旦在 2015 年與 2016 年被指出其決策機構中有 2 名國會議員代表，卻仍能維持 A 等。此外，ICC 也曾在 2006 年建議澳洲撤除允許部長召集委員會開會的條款，因為這可能影響獨立性。

另一方面，所謂干預可能不只來自於政府，還包括 NHRIs 成員本身是否能避免其他私人利益影響。如 APF 成員早在 2002 年審查馬來西亞的人會申請案時便討論到 NHRIs 成員中若有私部門代表，那在處理私部門人權侵害時會有利益衝突的問題 (特別是經社文權利)。(APF, 2002a: 10; 2002b) 為了減少各種利益衝突的可能，SCA 在 2007 年 10 月版 GO 中指出，讓 NHRIs 的決策成員為全職、有給薪的職位，能降低其成員利益衝突的可能。⁹⁴ 雖然《巴黎原則》本身沒有提及 NHRIs

⁹⁴ 2013 年版 GO 進一步強調，這不只對獨立性、對有效性也有幫助。對 NHRIs 的工作人員來說也更能穩定維持機構的有效運作。

成員是否一定要為全職，實際上有許多國家都有兼職設計⁹⁵；但 GANHRI 近年曾對馬來西亞、約旦、巴勒斯坦、巴林等國家建議應立法使 NHRC 成員從兼職與無給職改為全職有給職。(ICC, 2015a；GANHRI, 2016b)

近年，SCA 在阿曼（2013）、約旦（2015）、卡達（2015）的審查意見中都特別提到了利益衝突的問題，雖然相關內容尚未訂定 GO，但這些意見主要是要求透過立法（後來又放寬包括規定或有拘束力的行政準則）的方式訂定相關條款，要求 NHRIs 成員應主動揭露有利益衝突的情況，避免參與相關決定，以保障 NHRIs 的名譽以及實際上與外界觀感上的獨立性。

四、 任期保障（A4）

《巴黎原則》提到任期穩定（stable mandate）對於確保 NHRIs 的獨立性至關重要，但是並沒有詳細說明如何確保。早期 ICC 審查意見也未討論到這一點，不過 APF 在 2004 年對約旦的申請案建議應於其立法明訂 NHRC 成員的解職程序，這項建議也獲得約旦國會採納。2007 年 10 月，SCA 才在 GO 中進一步闡述：應於 NHRIs 的母法訂定成員解職條款，解職不能完全只由原先的任命單位來裁決，而是應當嚴格遵循法定的實質與程序規定；若 NHRI 有任何成員遭到解職或強迫辭職，這種情況可能會讓 ICC 決定開啟特別審查。

明訂任期長度也是穩定任期的做法之一。APF 秘書處在 2006 年與 2008 年分別指出沙烏地阿拉伯與伊朗 NHRC 成員任期缺乏明確可以依循的法定標準。ICC-SCA 也曾指出馬來西亞人權委員的任期 2 年太短，這項意見成功促使該國修法提升到 3 年；SCA 也曾建議澳洲與紐西蘭訂定任期下限與連任次數限制，因為原先紐西蘭規定是任期不超過 5 年；澳洲法律規定 NHRC 委員任期不超過 7 年，可無限連任。(ICC, 2011b；GANHRI, 2016a) 在 2013 年版 GO 中，SCA 綜合各國經驗，明確鼓勵各國採納 3 至 7 年、可連任一次的規定。⁹⁶

⁹⁵ 根據 Burdekin & Naum（2007）的整理，最早的 12 個亞太地區 NHRIs 中，只有 5 個國家明確規定所有成員皆須為全職，明訂部分委員兼職有 3 國，分別是澳洲、紐西蘭、韓國；馬來西亞與斯里蘭卡則允許無利益衝突之兼職情形。（王建玲等譯，2010：38）

⁹⁶ 根據 Burdekin & Naum（2007）的整理，最早的 12 個亞太地區 NHRIs 的成員任期長度平均為 4.9 年（扣除沒有明確定義的斐濟）；其中最短的是 2 年的馬來西亞，最長的是 7 年的澳洲與菲律賓



五、 職務豁免 (A5)

雖然《巴黎原則》沒有提到職務豁免，但 SCA 在 2007 年 3 月的 GO 強烈建議保障 NHRIs 成員能豁免於基於行使 NHRI 職權而產生之法律責任。2013 年 GO 則強調在法律上的確立這一規定是必要的，因為這種保護是機關獨立性的基本特徵，類似於大多數法律體制下賦予法官的保護。

在這方面，SCA 曾主動對印尼、哈薩克、韓國、阿曼、卡達、泰國、塔吉克等國提出建議，目前資訊可知韓國（2016）、卡達（2015）後續成功通過修法，印尼則是在 2017 提出草案。比較特別的是泰國（2013）的例子：因為根據其母法第 9 條規定人權委員會成員被視為反貪腐組織法（Organic Law on Counter-Corruption）中的國家官員，該委員會承認這表示其成員可能因行使職權而被追究法律責任，不過認為還有公法、刑法、民法、官員責任法等法律能提供保障，SCA 卻仍希望能在其母法中訂定專門條款，而非使其被迫依賴零散的法條來保障獨立性。另一個有趣案例是塔吉克（2012）：其母法第 8 條雖訂有人權機構成員免於逮捕、拘留、搜索、行政罰等條款，但豁免權卻能在總統或檢察總長同意下撤除，SCA 根據 GO 強調這應由獨立的客觀機構（如最高法院或國會特別多數）來審查。

六、 人事自主 (A6)

《巴黎原則》原文沒有直接提到人事自主權，不過這點從第 B.2 段對財政獨立的要求很容易推導出來，故依照 GO 語彙來說屬於能「促進巴黎原則遵從」的做法。雖然 APF 早在 2002 年韓國入會申請案時便有討論到這點：韓國 NHRC 本身擔心根據政府組織法，在聘用 5 等以上的職員以及增加職員編制的總數時，都需要像其他國家級機構一樣徵詢政府行政與內政事務部意見，不過 APF 秘書處在對照論壇內其他成員機構立法後，認為這種普遍的管理規定並不構成對 NHRC 自主的干預。此外 APF 曾在 2005 年敦促東帝汶盡快開始人事招募工作。

ICC 關於這點最早的一般性意見訂定於 2007 年，當時即確立國家人權機構應有人事自主權的原則，而且 SCA 認為 NHRIs 的高階職位不應以借調方式產生，而

賓。除了菲律賓與泰國規定不得連任，其他 9 個國家限連任一次。Burdekin & Naum 認為 5 到 7 年是較適當的。（王建玲等譯，2010：33, 38）

全體職員的借調比例亦不應超過 25%，無論如何更不得超過 50%，以確保 NHRIs 的獨立性。(ICC, 2007a: 15-16) 在審查意見中，ICC 大多要求國家應以立法賦予人權機構在工作人員招募過程與聘用標準上的更大權限，以便找到最合適的工作人員；如印尼、印度、尼泊爾、泰國、韓國、澳洲都曾收到相關建議。

因人事自主權受限而對 NHRC 的運作造成負面影響的包括韓國（2008）與尼泊爾（2010 至 2013 年）。ICC 對孟加拉、印度、泰國等國之 NHRIs 從政府借調之職員比重太高的情形也感到擔憂。然而，在這個議題上，印度人權委員會卻站在較偏向政府的立場，認為從政府部門借調較熟悉政府運作的資深人員擔任秘書長有助獲得政府部門的信賴，同時也強調 NHRC 有權拒絕政府推薦的秘書長人選；至於從警方借調人力擔任調查員，也是因為他們較瞭解體制的運作，有助挖掘那些較難發現的真相。不過 SCA 顯然無法贊同這樣的說明，並對印度人權委員會過往運作穩定性與這些借調人員的潛在利益衝突感到擔憂，特別是讓那些遭受警察暴力濫權的受害者，恐怕難以信任印度人權委員會的獨立性。(GANHRI, 2016a: 26；GANHRI, 2017a: 20)

七、 財政自主 (A7)

《巴黎原則》第 B.2 段要求國家應提供國家人權機構適足經費，但同時也要確保 NHRIs 不受可能干預其獨立性的財政控制。在 2007 年 3 月版的 GO 中，SCA 只有簡單追加闡述國家預算中應有一筆專屬於國家人權機構的單獨預算項目 (a separate budget line item)。然而 2009 年審查卡達的時候，SCA 卻又表示光是「透過創造單一筆給 NHRI 的預算」不足以確保財政安全與自主。2013 年版 GO 則再強調，這筆預算應定時發放，且撥款機制不得對 NHRIs 職權、日常管理和工作人員之留任產生負面衝擊。相對地，NHRIs 也應負起與其他獨立機關一致的課責義務，包括定期公告其審計財報，才能證明自己的獨立性。

曾被 NHRIs 網絡建議應設立單獨預算項目的國家包括尼泊爾、孟加拉、緬甸與馬來西亞。其中緬甸人權委員會的預算須經總統辦公室通過、每季從總統辦公室獲得撥款，恐怕會讓行政權有實質影響財政自主的能力，APF 與 ICC 先後都對這點表達疑慮。阿富汗、韓國等國政府嘗試干預財政自主的行動也曾引發 GANHRI



關切。近期，馬爾地夫、印尼、孟加拉等國政府是否按時撥款，也成為評鑑審查的焦點之一；伊拉克、約旦、孟加拉的人權機構在接受政府以外其他資金來源需要獲得批准的規定也遭到質疑。

GANHRI 也曾提醒阿富汗與阿曼的人權機構應做好財政上的課責，政府也不得要求超出其他獨立機關的課責要求。如韓國人權委員會雖是憲法明定的獨立機構，但在國家財政法下被認定為「中央政府機關」，故 GANHRI 擔憂其財政自主性受到限制。不過，並非對所有獨立機關都一致要求就能獲得 GANHRI 認同，比如尼泊爾所有憲法機關（包括最高法院）都須遵守尋求政府核可預算動用的規定，目的是為了預防濫用政府資金；GANHRI 雖不認定這點違反《巴黎原則》，卻仍期待尼泊爾政府給予更高獨立性。

八、 經費適足 (A8)

《巴黎原則》第 B.2 段規定：國家人權機構應具備適足的經費，讓 NHRIs 擁有能順利開展活動的基礎設施，包括擁有自己的工作人員和辦公房舍，使其能獨立於政府運作。SCA 在 2007 年 3 月發布的 GO 中，將資金水平是否適足 (adequate) 的判斷標準分成「核心」與「合理」兩個層次。前者指的是 NHRIs 運作所需的基本資源，如辦公室的租金、職員薪資待遇、委員的酬勞、電話與網路等通訊設備；這部分應完全由國家提供，讓 NHRIs 不用另外尋求資金來源。後者則指國家提供給 NHRI 開展業務的資金水準，這就必須合理考慮如何使 NHRIs 能逐步改善其組織運作以及職權履行能力。

在亞太地區，在核心資金的供應上曾被 NHRIs 網絡指出有問題的國家包括阿富汗、伊拉克、尼泊爾、阿曼、巴勒斯坦、塔吉克與東帝汶。NHRIs 網絡也會替 NHRIs 要求國家合理提升資金，增加專職委員或擴大工作人員編制（澳洲、孟加拉）、擴建辦公室或設立區域分部（印尼、伊拉克、約旦、馬爾地夫），或強化履行職權能力（約旦、哈薩克、紐西蘭、菲律賓）。當斯里蘭卡、蒙古、東帝汶等 NHRIs 承擔國家酷刑防範機制 (National Preventive Mechanism, NPM) 等其他國際法或國內法賦予的新職責時，NHRIs 網絡也要求國家增加相應資金。在政府核心資金供應無虞的情況下，NHRIs 網絡也仍會鼓勵 NHRIs 尋求政府以外的財源。

此外，因政府有意砍預算，讓 SCA 決定施壓的情形包括澳洲與馬來西亞。其中澳洲政府決定對所有機關適用年度效率分紅 (Annual efficiency dividend) 政策，但 SCA 擔憂這可能逐漸減損該委員會的基本資金水準。可見較富裕的國家並不是都能做到適足資金，而 NHRIs 網絡除了防止倒退，也要追求合理提升。ICC 在 2013 年版對 GO 核心資金的內涵也有擴充，包括要求辦公室房舍必須做到無障礙，能為廣泛社群所使用。

貳、多元可及

多元性 (pluralism) 是《巴黎原則》規範內涵的另一大重要面向。具有社會代表性的 NHRIs 將更容易與社會各界建立有效合作的關係，並有能力處理多元的人權議題。雖然《巴黎原則》本文注重的是 NHRIs 決策單位 (governing body) 成員的選任過程，不過隨著後續各國實踐與 GO 的發展，GANHRI 對多元性的要求也擴及至 NHRIs 成員與工作人員的組成與 NHRIs 的對外合作機制。此外，《巴黎原則》與 GO 要求 NHRIs 強化自身與一般民眾的可及性 (accessibility) 以及與國際與區域人權體系的合作關係，筆者認為這兩項規範也可以涵蓋在多元性的大分類下，並以「多元可及」來統稱這一大類規範。

表 2-6：《巴黎原則》規範內涵（多元可及）

項目	代號	內涵重點
公開徵選	B1	NHRI 成員的選任應遵循一套允許公眾參與的標準與程序
社會代表	B2	NHRI 成員與職員的組成能反映性別、族群的代表性
協力合作	B3	NHRI 應發展與維持和其他機關（公民社會、司法部門等）的合作關係
民眾可及	B4	NHRI 應提升自身的制度能力與可及性 (accessibility)
國際交流	B5	NHRI 應積極與國際或區域人權體系進行交流

來源：筆者自製；部分參考 Linos & Pegram (2017)

一、公開徵選 (B1)

《巴黎原則》第 B1 段要求，國家人權機構成員的任命過程應能確保多元性。在 2006 年 SCA 提出關於選任程序之 GO 的五個要素中，「廣泛諮詢」與「從各種

社會群體中尋找候選人，最大化候選名單人數」兩點，筆者認為在概念上更接近多元保障（當然他們仍與獨立保障有關，請看本節第壹部分）。其中廣泛諮詢一詞在 2012 至 2013 年審查意見中進一步闡述為「促進在候選人申請、篩選（screening）與遴選（selection）過程的廣泛諮詢與／或參與」。（ICC, 2007a:13；ICC, 2012b: 12；ICC, 2013b: 132）

亞太地區幾乎每一個國家都曾被 NHRIs 網絡指出應在法律與實踐面加強公民社會在 NHRIs 成員選薦過程的參與性，故可說是一項非常核心的《巴黎原則》規範。雖然早期 NHRIs 網絡的相關建議內涵較為模糊，各國產生 NHRIs 成員的做法也有很大差異，但 NHRIs 網絡做出的建議要求日益具體。比如前面提及 NHRIs 網絡強烈鼓勵各國在任命 NHRIs 成員時應設立一個選薦委員會，但就算已經設有這類機制，SCA 仍會要求遴選過程需另外諮詢公民社會的意見。這邊所說的公民社會並不能被化約為在國會的民意基礎，比如：哈薩克總統在提名人權機構成員時需諮詢國會、尼泊爾人權委員的候選名單需經國會聽證、蒙古國會對人權委員有任命權、紐西蘭人權委員人選則是由國會提名，但 SCA 還是認為這些國家都必須加強聽取公民社會的意見。SCA 也在 2016 年建議巴林提名人權機構成員時與公民社會的諮詢活動應該公開、而非私下舉行。

對於那些已在選薦委員會納入公民代表的國家，SCA 也會關切究竟是哪些公民能夠進入這個機制。比如馬來西亞雖允許 2 至 3 名非政府組織代表擔任選薦委員會成員，但卻是由總理決定人選；泰國開放 2 名由司法部門提名之個人進入選薦委員會，但沒有明訂須反映社會多元；緬甸要求必須為立案的非政府組織才能擔任為遴選委員會成員；伊拉克選薦委員會的公民社會代表只有 2 名；這些做法都無法讓 SCA 感到滿意。2018 年，SCA 也直接建議斯里蘭卡選薦委員會應納入公民社會、律師協會與學術界的成員，來平衡政府與國會的意見。

二、 多元代表（B2）

《巴黎原則》第 B1 段要求國家人權機構具有多元代表性，能反映各種社會力量（social forces），但這點指涉的主要是公民團體、媒體、學者專家等。2007 年 GO 明確指出可以透過 NHRIs 成員與工作人員的組成來加強多元性，另外也點出女性

參與 NHRIs 的重要性；2013 年版 GO 則再點出性別、族裔 (ethnicity) 與少數地位 (minor status) 等必須考慮的多元性面向。(ICC, 2006a；ICC, 2013b)

NHRIs 網絡實際審查時的焦點大多放在決策機構成員的組成，關注最多的面向是性別，再來是種族、宗教與不同的專業背景。如印尼、緬甸、卡達都曾被指出女性委員人數比例太少，印度 NHRC 更是長達十年以上缺乏任何女性成員代表，SCA 認為這點跟該國法律要求 3/5 的成員來自司法部門有關。(ICC, 2012b；ICC, 2015a；GANHRI, 2016a) 而 SCA 的建議主要是著眼於立法層面的改善，如應訂定性別保障名額；甚至就連當時實際成員組成大致符合多元性的國家 (約旦、韓國、斯里蘭卡、巴勒斯坦)，也仍會建議應以法律明定 NHRIs 成員組成應符合各種面向的多元代表性。因多元性不足而被明確譴責違反巴黎原則的例子是馬爾地夫：其 NHRC 母法第 6 條要求委員代表是穆斯林，要求他們只能忠於特定信仰，APF 與 ICC 都認為不符合《巴黎原則》的多元性，這也是只能拿到 B 等的關鍵原因。

在工作人員的組成上，NHRIs 網絡最強調的也是性別平等，如指出阿富汗、印度、沙烏地阿拉伯 NHRIs 工作人員分別只有 19%、20%與 32%女性；其次強調宗教、少數族群，而在有種姓制度的國家，亦強調賤民階級／達利特人 (Dalits) 的代表性。即便工作人員的招募看似純然屬於 NHRIs 的權限範疇，但 SCA 除了檢視 NHRI 是否訂有鼓勵工作人權多元化的政策 (如阿富汗獨立人權委員會曾提出性別政策)，也曾建議韓國、緬甸、卡達、菲律賓、斯里蘭卡等國家以立法要求 NHRIs 工作人員應符合多元性。作為亞太地區少數的監察使機構，哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、東帝汶等國皆被 SCA 建議應加強工作人員的多元性。

一個比較特別的案例是伊朗伊斯蘭人權委員會 (Iranian Islamic Human Rights Commission)：雖然 APF 秘書處認為從族裔、宗教、語言、種族等觀點來看，該委員會在組成與運作上都已算是具有廣泛的代表性，但不確定該委員會名稱的宗教意味是否會衝擊其多元性。該委員會則辯駁把伊斯蘭融入名稱是一種顧及社會現實、並嘗試調和伊斯蘭律法與國際人權法的方法，並說明即使官方名稱如此，實際上是以「伊朗獨立人權委員會」之名為社會所知，且其發文時使用的是「獨立國家人權機構」之名。最後我們無法從公開資料得知 APF 成員對這點的想法，只能看到伊朗最後拒絕了聯繫會員的地位。(APF, 2008)



三、 協調合作 (B3)

SCA 在 2007 年 3 月制定的 GO 中強調 NHRIs 應與其他旨在保護與促進人權的單位合作，包括司法部門與區域人權機構等法定機關 (statutory institution) 以及非政府組織；另強調應在接受 ICC 審查時附上這類合作的具體實例證明。雖然 GO 同時點出這兩個面向，不過在亞太地區除了印度，SCA 在引用這點時大多只有提到與公民社會的合作關係。⁹⁷ 如韓國曾被 SCA 要求提供有關與公民社會互動之機制與頻率的資訊；而東帝汶也曾被 APF 要求說明公民社會團體諮詢委員會的運作方式。(ICC, 2014a；APF, 2007) 被指出應加強、維持或制度化與公民社會合作關係的國家包括斯里蘭卡、印度、尼泊爾、巴林、哈薩克、吉爾吉斯、伊拉克、馬來西亞等。不過，這方面絕大多數的建議幾乎都未包括脈絡細節，少數具體建議則如 ICC 在 2013 年審查中曾質疑東帝汶人權監察使並未依法律規定召開公民社會團體的諮詢會議。(ICC, 2013a)

NHRIs 網絡之所以會提出這些建議，或許與該國公民社會是否積極向 SCA 提交資訊有關。例如 ICC 在 2009 年審查斯里蘭卡時，提到該機構與公民社會的定期合作機制被描述為是一個有選擇性 (selective) 的過程；倘若 ICC 僅只審查 NHRIs 本身提交的資料，恐怕難以注意到這個問題。類似地，印度人權委員會雖建立了一個包含公民社會與人權捍衛者代表的專家小組，但 SCA 從 2011 到 2017 年的三次審查前皆收到公民社會團體提供的資訊批判這個合作機制並不有效，讓 SCA 呼籲印度人權委員會應再擴展與公民社會的合作管道。(ICC, 2011b；GANHRI, 2016a；GANHRI, 2017a) 整體而言，這一點規範內涵從內容上來看幾乎純粹是 NHRIs 的義務範圍。不過 SCA 也曾建議巴林可在其人權委員會法第 12 條明訂 NHRIs 與公民社會的互動關係，所以這部分仍然有可能涉及立法部門的義務。

⁹⁷ 由於印度設有種姓、婦女、少數、部落、兒童等數個憲政層級的委員會，而印度人權委員會的成員亦包含這些委員會的主席，這是一種直接將法定機構納入其決策單位的擴展多元性與合作的作法。然而 SCA 注意到這些代表實際上極少參與該委員會的會議與核心工作，故認為實際上並沒有幫助提升 NHRC 決策的多元代表性。(ICC, 2011b；GANHRI, 2016a)



四、 民眾可及 (B4)

這項規範來自《巴黎原則》本文與關於適當經費的 GO。乍看之下與多元性沒有關係，但是因為多元性的其中一個目的便是要讓民眾容易接近與使用 NHRIs，所以 NHRIs 網絡在審查意見中也有關注可及性的面向。如 SCA 在 2008 年曾指出泰國國家人權委員會的辦公室設在反洗錢辦公室的大樓中，有重點警力駐守，可及性不足。2013 版 GO 則提到在某些情況，NHRIs 的辦公室最好不要與其他政府機關在同一處，以促進獨立性與可及性。

其他的建議大部分都與區域辦公室有關。有趣的是 APF 曾討論《巴黎原則》中「區域分部」(regional section) 一詞的意義，APF 秘書處認為其意義應比「區域辦公室」的意涵更廣 (“something more than regional offices”)，故建議韓國人權委員會除了可以考慮設立區域辦公室，或許也能參考菲律賓與印度的區域人權行動官或特別報告員制度來增加可及性，並讓區域代表進入諮詢小組的方式來增加多元性。(APF, 2002b) SCA 則曾經關注蒙古、泰國、孟加拉的區域分部設立情形，這讓蒙古國會提升了該委員會的部分資金，泰國也設立了一個省辦公室。SCA 也注意到斯里蘭卡人權委員會網站上有兩種當地語言的頁面是無效的，提醒該委員會應確保社會各群體的近用管道。(ICC, 2009b)

五、 國際交流 (B5)

《巴黎原則》第 A.3 段(d)點要求 NHRIs 「對該國須向聯合國機構和委員會、以及依其條約義務須向區域機構提交之報告作出貢獻；必要時，在該機構之獨立性獲得適當尊重的情況下，對主題表示其意見」； SCA 在 2007 年 10 月 GO 則指出 NHRIs 尤其應和聯合國人權理事會(及特別機制)與條約機構互動，並且追蹤這些國際人權機制提出之建議是否確實獲得該國落實。這點從內容上來看，幾乎完全可以說全是 NHRIs 的權限。不過這部分的建議內容都很籠統，並沒有真的指出哪個 NHRI 在某個場合的實際參與情形不足，或者又應該針對什麼議題把握參與機會。多數建議僅是抽象指出應建立有效合作，並援引 GO 內容說明國際參與方式包括提出報告、聲明、監測建議落實等。曾被提醒要加強參與國際人權機制的 NHRIs 包括約旦、哈薩克、馬爾地夫、緬甸、馬來西亞、尼泊爾、阿曼、卡達與東帝汶。



其中對卡達的建議稍微具體一些，曾額外鼓勵該國人權機構應多了解國際人權體系，加強在國內的運用，並應直接參與聯合國人權機制，獨立提供政府落實情形的資訊。(ICC, 2009b)

在實踐上，國家仍有可能透過細微的立法或行政規定，對 NHRIs 的國際合作進行限制。如 ICC 指出，尼泊爾人權委員會法規定要在尼泊爾執行人權計畫的外國機構必須尋求該委員會同意，SCA 認為這樣的條款是不適當的，立法應強調兩者的相互合作才對。ICC 亦敦促澳洲撤除其人權委員會國際差旅需檢察總長同意的行政命令，因為這對國際交流有影響；而塔吉克的人權監察使雖有參與條約機構程序，但被限制是國家報告的工作小組中、以政府代表團身分參與，這影響了獨立性與外界觀感。(2011b；2012b)

參、 職責履行

有關 NHRIs 職責履行的規範內涵，筆者認為可以從其職權行使的範圍、對象與方式，還有特殊情況下的額外要求分成以下五項。

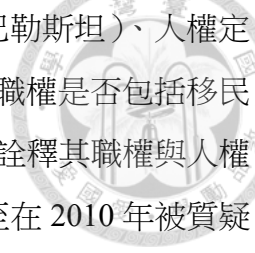
表 2-7：《巴黎原則》規範內涵（職責履行）

項目	代號	內涵重點
職權範圍	C1	NHRI 所應促進與保障之人權內涵廣泛涵蓋不同類型的權利與主體
廣泛權限	C2	NHRI 具備並履行促進與保護人權的廣泛權限
追蹤監測	C3	NHRI 應確保其報告與建議獲得相關部門（政府、國會）的重視
國際人權	C4	NHRI 應敦促政府加入與落實國際人權標準
緊急狀態	C5	NHRI 在政變、衝突、緊急狀態時，應更加警惕與獨立履行職權

來源：筆者自製；部分參考 Linos & Pegram (2017)

一、 職權範圍（C1）

《巴黎原則》第 A.2 段要求賦予 NHRIs 盡可能廣泛的職權 (mandate)，2013 年 GO 進一步闡明應以廣泛、自由與合目的的方式來詮釋國家人權機構的權責範圍，以促進對人權的進步式定義 (“a progressive definition of human rights”)，使其納入國際、區域與國內文書所規範之各項權利，包括經濟、社會與文化權利。



在這方面，ICC 的相關建議包括是否有法定的人權定義（巴勒斯坦）、人權定義是否包含經社文權利（澳洲、菲律賓、斯里蘭卡、薩摩亞）、職權是否包括移民等非公民身分者（約旦、紐西蘭）、是否以國際人權法的標準來詮釋其職權與人權內涵（馬爾地夫、尼泊爾、阿曼）。其中馬爾地夫人權委員會甚至在 2010 年被質疑其似乎以一種不符國際人權法的方式在詮釋其職權，特別是關於免於酷刑與不人道待遇這類已獲得國際普遍承認的權利；故 SCA 鼓勵其應為所有類型的權利與自由倡議。APF 在 2006 年審查沙烏地阿拉伯 NHRI 時，也特別討論到該機構憲章第 2 條關於職權範圍為「不牴觸伊斯蘭法」之國際人權文書的規定，考慮到學術界認為這兩者之間可能存在衝突（特別是刑罰、性別平等與家事法），APF 秘書處建議論壇成員與其討論可能的衝突與解方；從事後 APF 決定延後對沙烏地阿拉伯的審查、該機構也放棄申請入會的結果來看，這恐怕難以滿足《巴黎原則》的要求。

二、 廣泛權限（C2）

在《巴黎原則》中，國家人權機構的正式名稱是關於促進（**promotion**）與保護（**protection**）人權之國家機構。SCA 在 2007 年 3 月版 GO 中將促進與保護兩字以連接詞「與」並列的意義理解為《巴黎原則》要求 NHRIs 同時具備這兩種人權職能，缺一不可。SCA 也在 2013 年版 GO 進一步解釋兩者差異：「促進」是指創造一個廣泛瞭解與尊重人權的社會，故 NHRIs 應具備提供政府諮詢意見、向社會大眾與專業人員進行教育培訓與倡議的職能。「保護」則是處理和設法防止實際侵害人權的行為，故 NHRIs 應有權監督、調查人權侵害事件與發布報告；其也可能擁有處理個人申訴之準司法權（**quasi-judicial competence**）。類似《禁止酷刑公約》對國家酷刑防範機制（NPM）的要求，GO 亦強調 NHRIs 應有權充分調查人權侵害，包括無須事先知會、不受阻礙地訪視所有公共建築、設備設施與調閱文件。

與 NHRIs 職權相關的規範內涵還有 SCA 在 2006 年 10 月制定關於「基於國家安全理由限制 NHRI 之權限」的 GO，其中 SCA 注意到許多國家的 NHRI 法定職權都有受到這類限制。雖然 SCA 認為此一趨勢並非本質上違背《巴黎原則》，但須考慮如何確保這樣的限制是在在正當程序下行使，不會被無理或恣意應用。2013 年版 GO 修訂後，SCA 也強調，即便國家得基於國家安全理由對 NHRIs 的職權（如

調查權)施加正當限制,但是不能直接將軍隊、警方人員、維安部隊等人員的人權侵害問題排除在 NHRIs 的職權範圍之外,否則這將嚴重傷害該機構的可信度。(ICC, 2006a; ICC, 2013b)

在亞太地區中,曾收到 NHRIs 網絡相關建議的只有尼泊爾(2010、2013)與孟加拉(2015)。尼泊爾《臨時憲法》第 132(4)條將軍事法(Army Act)管轄事務排除在 NHRC 的調查權之外,但同時又敘明這點不妨礙 NHRC 處理相關人權侵害與人道問題。這個模糊的條款讓 SCA 進一步詢問其人權委員會是否因此受到不當的職權限制,後來在得知尼泊爾人權委員會實際上也有受理調查軍方的人權侵害事件後,便沒有要進一步要求修法。在孟加拉,其 NHRC 法第 18 條規定該委員會無法直接調查軍方及其成員的人權侵害,而是只能要求政府提供報告,SCA 認為要求該委員會一律只能間接調查已不能算是合理限制了。

三、 追蹤監測(C3)

《巴黎原則》第 A.3 段僅規定 NHRIs 的職權包括就普遍與具體的人權事項撰寫報告。SCA 在 2008 年 11 月訂定了兩項有關這點的 GO,亦即「NHRI 的年度報告」與「NHRIs 做出的建議」。前者強調 NHRIs 應每年準備與發佈報告,記錄國內普遍或特定的人權情形,好讓 SCA 在審查 NHRIs 時能更了解其實際表現;年度報告內應紀錄 NHRI 在前一年度為促進與保護人權採取了哪些行動,並說明該機構對其關注之人權議題的意見、建議與提議。(ICC, 2008a: 32) 後者指出相關政府部門與國會委員會裡兩上應在合理時間內(不超過六個月)對 NHRI 在其年度報告、特別或專題人權報告中提出的建議展開討論、說明改善作法;而 NHRIs 應敦促與追蹤其報告的建議是否獲得落實。(ICC, 2008a: 32) 綜合這兩點意見,這裡強調的是一種系統性的工作方法,無論是在人權促進與人權保護的工作上,NHRIs 都應盡力讓其意見受到重視,發揮影響力。

有趣的是,這兩點意見起初看來各自側重 NHRIs 提出報告與國家部門回應建議的義務,但到了 2013 年版的 GO,卻強調國家不干預 NHRIs 提出報告與 NHRIs 追蹤建議落實的義務。如 SCA 建議國家有義務透過立法確立如何讓 NHRIs 的報告能獲得「立法機關廣泛分發、討論和考慮」的程序,且最好讓 NHRIs 具有直接在

立法機構中提出報告的明確權限，而不需透過行政機關。國家理想上應在六個月內回應 NHRIs 建議的文字也被移除，改為著重在 NHRIs 本身有做成與普及其建議之義務，並應持續追蹤其建議的落實狀況。

在亞太地區國家的審查經驗中，早期 ICC 僅只關注各國是否提交年度報告，年度報告是否同時有國內語言與英文版（尼泊爾、蒙古、斯里蘭卡）。APF 在 2006 年審查沙烏地阿拉伯時曾詢問該機構是否有將年度報告提交給政府，對方回覆雖法律沒有規定，但實際上會公開發布與寄給相關部會，而 GANHRI 則是在 2010 年才開始關注亞太國家 NHRIs 是否依法有權逕自將年度報告排上議程（尼泊爾、印度、哈薩克、緬甸、馬來西亞、紐西蘭、菲律賓），不須經過政府的同意、更不應受到他人的修改。比如阿曼人權委員會須透過國務院（State Council）向蘇丹提交年度報告給議會，且國務院在過程中有權編輯報告，這點便遭到 SCA 質疑。SCA 也曾建議巴勒斯坦、薩摩亞應規定政府有義務討論 NHRI 報告。在印度，由於法規規定其人權委員會的年度報告沒有政府回應就不能排上議案，導致其做出的報告在政府拖延下都遲了三到四年才能正式對外發布；在 SCA 的建議下，印度也嘗試用先發布其他主題報告或人權報告來減緩此限制，同時也正在提議修正其母法第 20(2)條規定，可以不待政府提出回覆意見就將報告排上國會議程。至於 NHRIs 追蹤其建議是否落實的義務，這部分 ICC 實際上最關切是否有以系統性的監測方法來處理各類拘禁地點（places of detention）中被拘留者的權利保護，如阿富汗、緬甸、約旦、巴林、薩摩亞等國都曾收到這類建議。

四、 國際人權（C4）

NHRIs 應鼓勵該國政府批准或加入國際人權公約；這點是《巴黎原則》第 A.3 段所明確要求者。⁹⁸ 這點乍看下純粹是 NHRIs 義務，不過 SCA 在 2006 年 10 月 GO 中強調這項重要職能最好能明確制定在 NHRIs 的設置法中。而且筆者也發現實務上 SCA 對亞太國家作出的相關建議反而是以針對國家者較多、針對 NHRIs 者較少，除了建議約旦與馬來西亞人權委員會應加強鼓勵政府取消對人權公約的保

⁹⁸ Linos 與 Pegram (2016b) 將「調和國際法」以及「國際參與」兩項都歸納在「多元性保障」下（參見第一章表 1-2），但筆者認為前者與 NHRIs 的職權範圍更有關係，故在這一類特別獨立一項規範內涵，與筆者「多元可及」大類嚇得國際交流（B5）做出區分。

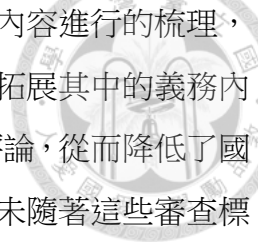
留，批准或加入更多公約以外，對哈薩克、塔吉克、阿曼、菲律賓、吉爾吉斯等國家則建議應立法明訂 NHRIs 有這樣職權。此外，SCA 鼓勵尼泊爾國會明訂政府應有義務在加入國際條約時諮詢其人權委員會意見。



五、 緊急狀態 (C5)

在發生政變、衝突、緊急狀態等情況下，NHRIs 應更加警惕與獨立履行職權。這項規範內涵並未明訂於《巴黎原則》，而是從 NHRIs 網絡的實踐中發展。2006 年斐濟發生軍事政變，SCA 對該國人權委員會展開審查，考量其提交之報告與其他資料後，認為該委員會有為軍政府背書的行為，影響了其職責的獨立性。SCA 表示，期待 NHRIs 在遭遇政變或緊急狀態等情形時會以更高程度的警戒 (vigilance) 與獨立性來履行職權，隨後便將這點訂為 GO。不過後續 SCA 其實並不經常援引這一點 GO，而僅是以類似的用語概略地提醒受審查的機構。在這方面曾被關切的 NHRIs，除了本國發生政變的斐濟與泰國、頒布緊急狀態的斯里蘭卡與東帝汶，也包括阿富汗、蒙古、巴勒斯坦、伊拉克、緬甸等政治與安全環境動盪的國家。其中針對斯里蘭卡人權委員會，SCA 曾具體譴責其於緊急狀態中未能積極履行核心的人權保護責任，包括未能定期發布有關謀殺、綁架與失蹤案件的詳細記錄。

在這些經驗上，2013 年 GO 版進一步闡述對 NHRIs 在任何情況下都應維護人權、民主與法治的期待，如針對緊急的人權侵害事件及時透過媒體發表公開聲明或發布報告；SCA 也表示將在審查中檢視 NHRIs 在多大程度上已盡可能利用現有資源為其管轄範圍內每個人的權利提供最高程度的保護。2014 年泰國發生政變後，SCA 獲知其人權委員會有些員工在執行勤務時公開表達對某些人權侵害嫌疑者的支持，SCA 認為這明顯影響該委員會實際上與外界觀感的獨立性，也讓人民不敢求助。後來泰國人權委員會回報已為此制定了行為準則 (Code of Conduct)，並要求該職員不應公開表達政治立場，SCA 表示滿意此事的處理。2015 年針對緬甸入會申請案，SCA 則援引 UNHRC 與公民社會意見，期盼緬甸人權委員會能在族裔／宗教族群的武裝衝突中採取系統性行動、廣泛詮釋自身職權，促進與保護包含羅興亞人與其他少數族群的權利。



總結這節從文本角度對 NHRIs 網絡一般性意見與審查意見內容進行的梳理，我們可以看到 NHRIs 網絡如何在 1991 年《巴黎原則》制定以來拓展其中的義務內涵，並透過對接受審查之國家的相關國內法規與具體實踐進行評論，從而降低了國家可以宣稱自己符合《巴黎原則》的裁量餘地。由於國際社會並未隨著這些審查標準的演變而質疑 NHRIs 網絡評鑑審查的正當性、收回委任 (delegate) 其擔任規範把關者角色的政治背書 (如聯合國便是樂見更嚴格的審查制度發展)，故從建制的觀點來看，當原先僅只是針對部分國家的審查意見被集結成一般性意見、並被運用在後續所有國家的評鑑中，建制參與國所「共同遵守」的《巴黎原則》規範內涵也就隨之擴張了。

此外，這節的討論對本研究關切的主要問題還有一個重要意義：筆者發現就連文字上看來純粹是 NHRIs 義務的規範內涵，比如提升工作人員的多元代表性、加強與公民社會的合作關係、提出年度報告、積極進行國際交流等，也幾乎都仍有涉及政府部門與立法者等其他國內行為者之處，並且成為 NHRIs 網絡所關切的《巴黎原則》遵從議題。(亦請參見附錄伍與本文第四章以量化角度呈現的結果)。正如筆者在第一章文獻回顧與評述中指出的，這也確立了我們在分析 NHRIs 網絡是否具有「影響力」時有必要區分義務承擔者為誰的重要性。

第三節 參與 NHRIs 建制的國家

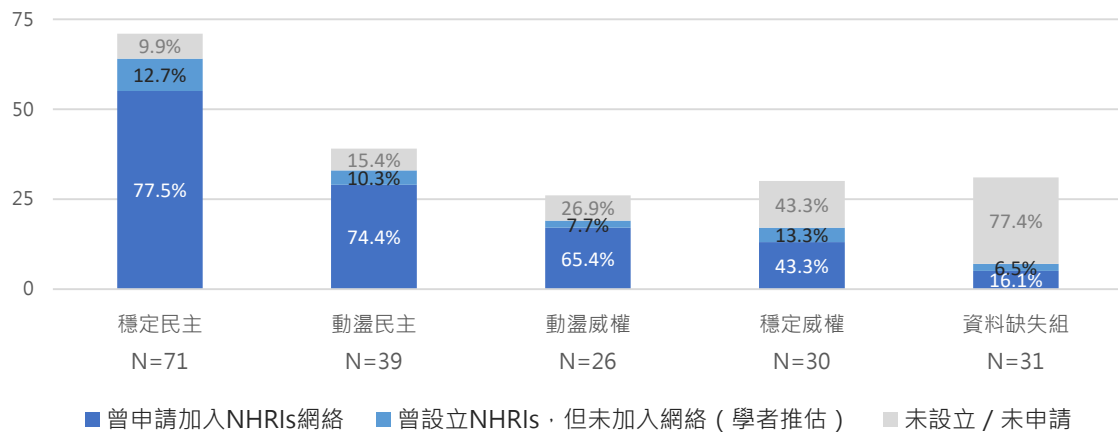


本節將分析 NHRIs 建制參與國的背景條件。如第一章所述，若我們將其人權機構曾向 GANHRI 遞交評鑑申請視為一個國家明確表達有意遵守《巴黎原則》的行為，那麼截至 2018 年底，共有 119 個國家參與了這套關於國家人權機構的國際建制，約佔全球六成。不過這些參與國究竟都是什麼樣的國家？由於本研究範圍僅包括亞太地區，若 NHRIs 建制國的背景條件差異很大，那麼在做跨國、區域內與跨區域的推論時便需極為謹慎小心。

壹、 建制參與國的背景條件

筆者在第一章已指出 NHRIs 建制參與國包含來自各個區域與政體類型的國家（參見圖 1-3）。考慮到政體與人權的高度相關，過去學界對於民主國家與威權國家在國際人權條約的簽署／批准行為上也有許多豐富研究，故此處先來觀察政體與國家參與 NHRIs 建制意願的關係。

圖 2-5：不同政體類型的國家參與 NHRIs 建制的情况



資料來源：請見附錄壹說明

依據 Polity IV 資料庫數據，筆者將全球 197 個國家在 1991 至 2015 年的政體變化分成穩定民主、動盪民主、動盪威權、穩定威權四組；資料缺失者另外獨立一組，參見附錄貳說明，結果發現穩定民主組與動盪民主組都約有四分之三的國家尋求獲得 NHRIs 網絡的認證，動盪威權組僅有三分之二，而穩定威權組的比例甚

至降低到一半以下。Byrnes 等（2008）學者曾主張，願意申請加入 NHRIs 同儕網絡的國家已是經過自我選擇（self-selecting）的一群，此處的分析確實顯示民主國家確實比威權國家更願意參與這一套關於 NHRIs 的國際建制。有趣的是，動盪威權國家也比穩定威權國家更願意向《巴黎原則》做出承諾，這可以呼應 Simmons（2009）對國家批准人權條約行為的其中一個研究發現：在相對混亂的局勢中，政治領導者可能較難做出理性決策，或者是選擇優先追求短期利益。⁹⁹

至於資料缺失組的《巴黎原則》參與率明顯低於其他各組別，這類國家又是什麼樣的國家呢？若我們參照另一個學界常用來當作政體指標的資料庫，其實會發現這組國家大多為自由之家（Freedom House）評比的自由國家，且在 CIRI 人權資料集中的綜合性人權得分也相當優異，理論上是較認同國際人權規範的一群。¹⁰⁰然而對於這些人口少於 50 萬、因而未被收錄在 Polity IV 資料庫的小國而言，平時光是維持在聯合國常駐的外交代表都十分辛苦，遑論設立並支持其人權機構進行跨國人權交流。由此筆者推論，資料缺失組之國家參與率極低的原因恐怕並非「沒有意願」，而是「缺乏能力」落實《巴黎原則》。

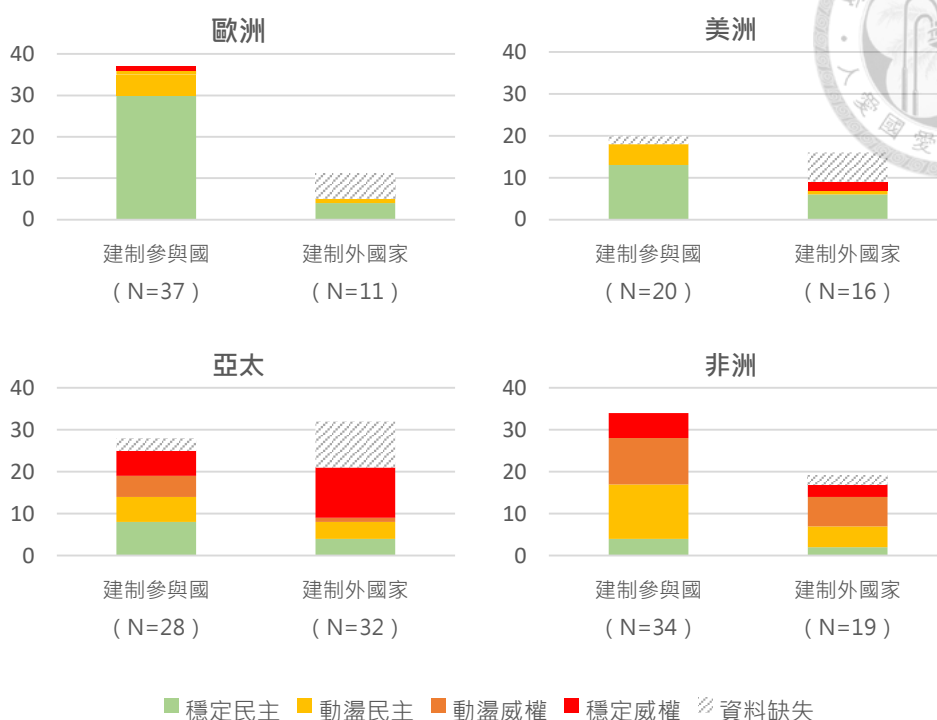
若從區域層次來看，參與 NHRIs 建制的國家比例則是以歐洲最高（77%）、非洲次之（64%）、美洲第三（56%），亞洲最低（47%）。雖然各區域獨有的脈絡也可能獨立影響國家參與建制的意願，然而考慮到前述政體差異，我們可以發現參與率高低跟各區域內政體類型分布不無相關：如歐洲與美洲區域本來就有較多民主國家，而在亞太與非洲區域則有較高比例的國家屬於威權政體，而亞太地區尤其又有較多人口稀少的小國。下頁圖 2-6 分別呈現了各區域的建制內與建制外國家的政體分布比例，我們可以看到各區域建制內國家都有比例較高的民主國家，建制外有比例較高的威權國家與小國，但這並不表示建制內就沒有威權國家，反之亦然。

⁹⁹ Simmons（2009）以量化分析發現威權國家有在任期尾聲批准《公民與政治權利國際公約》的傾向，這可詮釋為在較短的時間視野（time horizon）中追逐短期政治利益的策略行為，而這種情況最常發生在資訊流通量較低的環境與人權建制的發展初期。由此可見，國家決策時未必總能擁有充分時間與資訊，特別政治情勢不穩定時，其領導人也越難評估策略性讓步日後帶來的成本。

¹⁰⁰ 如以自由之家 1990 至 2017 年的平均分數進行評估，扣除 2 個仍無資料的國家（庫克群島與紐埃）後，剩下 29 個國家中有 24 個是自由國家（83%）、2 個部分自由國家（7%）以及 3 個不自由國家（10%）。若從抽樣偏差的角度來思考，這可能代表有較多偏向民主的國家並未被 Polity IV 的資料庫納入：假設這些島國也有政體分數的話，可能會發現圖 2-5 中民主國家組的參與率將稍微降低。雖然現有資料不盡完美，但至少能確保人權研究者特別關切的威權國家未被過度排除。關於 CIRI 人權資料集（由 Cingranelli 與 Richards 兩位學者建構）的說明請參見附錄貳。



圖 2-6：不同區域國家參與 NHRIs 建制情形與政體類型分布



資料來源：Polity IV 資料庫、GANHRI (2018b)

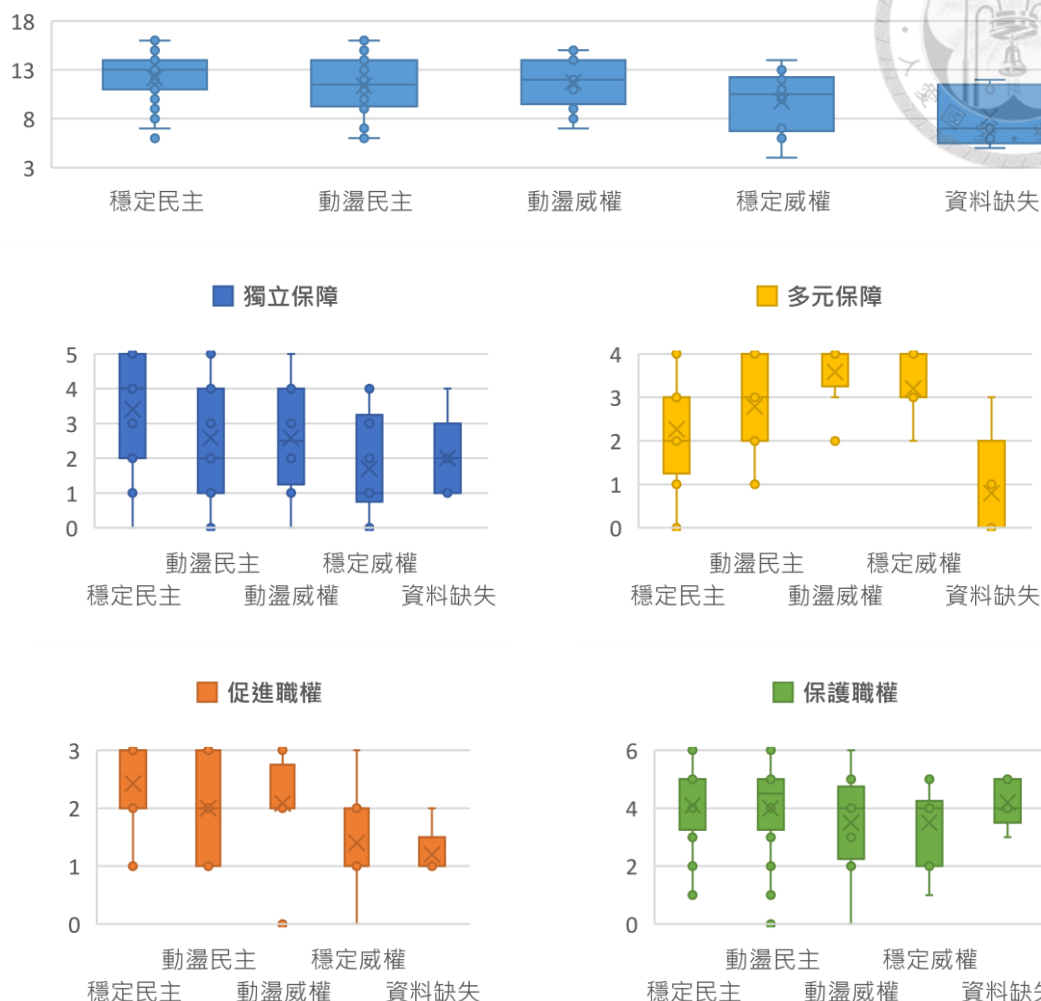
貳、 建制參與國的初始承諾強度

注意到 NHRIs 建制參與國背景的多樣性後，我們可以借用 Linos 與 Pegram (2016b) 建構之 107 個國家人權機構的資料集，來觀察這些國家在設立 NHRIs 時願意賦予其人權機構多強的法定制度保障 (institutional safeguards)。由於這些制度保障大多可以對應到《巴黎原則》的內涵 (參見第一章表 1-2)，故我們也可以藉此初步觀察全球的建制參與國在有意參照這套國際規範來設立人權機構時的初始承諾強度。¹⁰¹ 透過直接加總各國人權機構在 18 項制度的得分，筆者計算得出穩定民主國家的 NHRIs 平均在設立時擁有 12.2 項制度保障、動盪民主國家平均擁有 11.4 項、動盪威權國家平均擁有 11.8 項、穩定威權平均擁有 9.8 項，資料缺失組則平均僅有 5 項。可見穩定民主國家通常一開始就對規範做出較強的承諾，而穩定威權國家的承諾則明顯較低，這表示隨著後續《巴黎原則》審查標準的提升，初始承諾越低的國家恐怕會被 NHRIs 網絡指出更多必須改善的遵從問題。

¹⁰¹ 由於其中三個國家有超過 3 項以上的缺失資料，故筆者實際只使用 103 個國家的數據。關於這組資料代表性與推論能力的問題，請見附錄貳。



圖 2-7：政體背景與 NHRIs 的初始制度強度

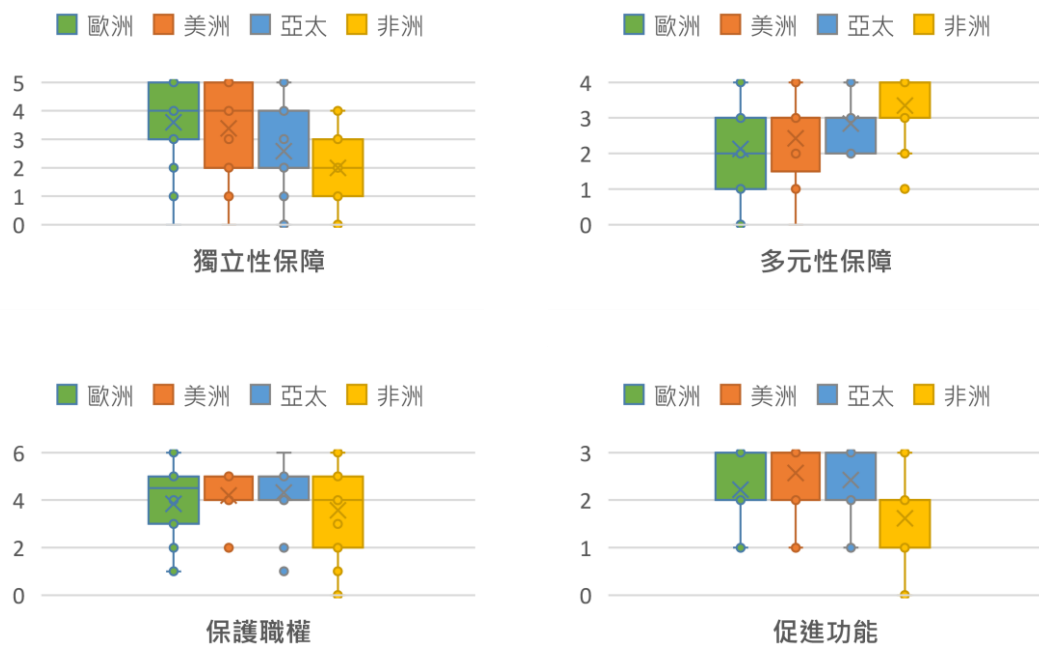


資料來源：Linus & Pegram (2016b ; 2017)

接著，筆者再依據 Linus 與 Pegram 對這 18 項制度保障的四種面向分類，觀察各類政體國家傾向賦予 NHRIs 之制度保障內涵差異。結果，穩定民主國家願意賦予 NHRIs 的初始獨立性保障與促進職權比其他組都還要多，不過其他三組國家願意賦予的多元性保障卻比穩定民主組還要高。至於保護職權則是看不出有太明顯的組間差異，或許可以推論政體在此並非主要的影響因素。不過，當我們改用區域來觀察不同國家賦予其人權機構的制度保障強度與面向時（見下圖 2-8），可以發現在制度保障的四個面向中，「保護職權」似乎受到區域脈絡相當程度的影響。美洲與亞太地區的 NHRIs 的制度得分不僅在平均值略高於歐洲與非洲，而且各國數值分布也明顯較為集中，代表這兩個區域絕大多數的國家相對都更願意在設立 NHRIs 時賦予其較強的保護職權，不管其政體差異。這為過去一些質化研究發現

提供了數據上的支持：許多亞太國家人權委員會的設計都參考了澳洲而納入受理個人申訴的權限，美洲地區多數國家則參照西班牙人權監察使的制度模型，傾向採納更多準司法權。(Renshaw & Fitzpatrick, 2011；Pegram, 2011)¹⁰² 不過在此須注意的是，與政體相比，Linos 與 Pegram 資料庫中 106 個國家在區域的代表性上可能稍嫌不足（參見附錄參說明）。

圖 2-8：區域背景與 NHRIs 的初始制度強度



資料來源：Linos & Pegram (2016b)

回到本研究關注的亞太地區，我們可以發現該區域建制參與國在這四個面向中最不願賦予 NHRIs 在獨立性上的保障，故筆者推論這將是 NHRIs 網絡施壓各國改善《巴黎原則》遵從落差的重點，本文第四章的量化數據也將證明這一點。

參、 建制參與國的遵從趨勢

雖然筆者在第一章已指出全球有六成 NHRIs 建制參與國在後續的規範遵從上都是正面表現，但經過本節討論，我們可以發現建制內國家的背景條件差異其實非

¹⁰² 過去雖有許多文獻曾經提及歐洲 NHRIs 較注重研究與促進權限，可惜 Linos 與 Pegram 在這個面向上僅選擇了三項制度指標進行測量，恐怕無法明顯反映出歐洲國家在這方面的突出之處。

常大。尤其是當建制參與者多為民主政體，我們可能會因此推論這六成主要來自他們的貢獻；又因民主國家多分布在歐洲與美洲地區，我們可能會認為這兩個區域的整體遵從表現較佳。然而實際分析結果卻讓筆者有些意外。首先，除了動盪威權組與資料缺失組，其餘三組國家的正面遵從率皆在七成左右。這表示，即便願意參與建制的穩定威權國家很少，但他們的遵從表現卻能與民主國家不相上下。

圖 2-9：建制參與國的遵從趨勢（依政體分組）

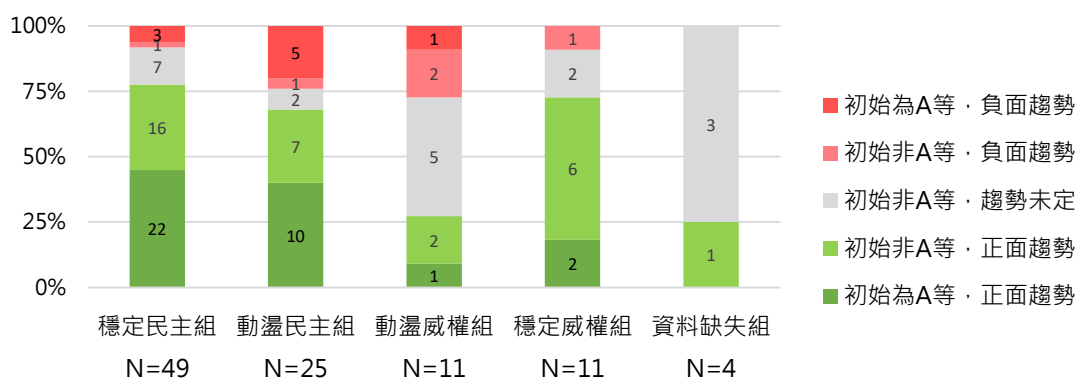
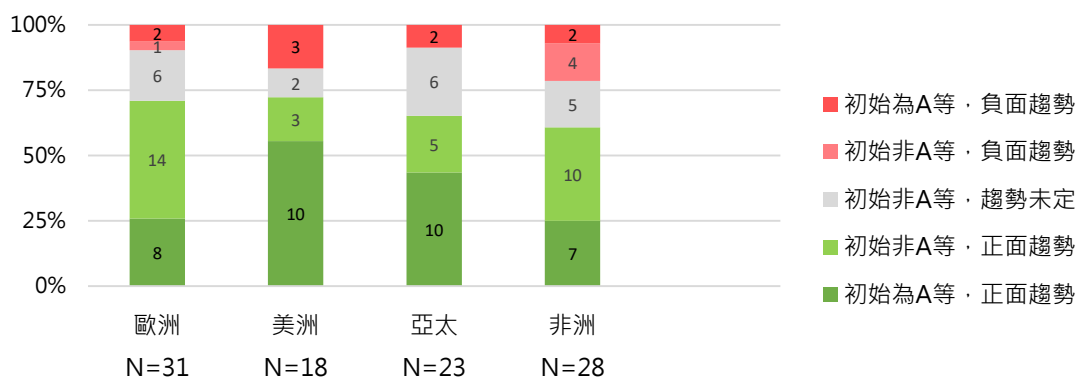


圖 2-10：建制參與國的遵從趨勢（依區域分組）



資料來源：參見附錄壹

若從區域來看，歐洲與美洲國家的正面表現率雖然確實稍高，然而與其他兩個區域的差距卻也沒有想像中那麼懸殊。為何會這樣呢？若我們交叉比對政體與區域兩個條件，便會發現在亞太地區不只穩定民主國家表現比其他區域都更好（高達百分之百的正面遵從率），威權國家就算沒有非洲那樣的進步幅度，但也不至於有太嚴重退步趨勢，使得亞太地區的整體表現頗為不錯（見下表 2-8）。於此相比，歐洲與美洲地區的遵從率看來則像是守住了民主政體應得的「基本盤」而已。

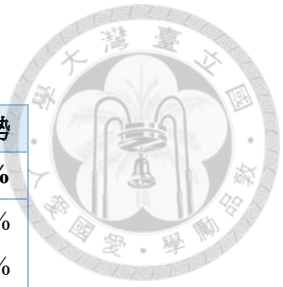


表 2-8：政體、區域與《巴黎原則》遵從趨勢

政體／區域	國家數量	正面趨勢	趨勢未定	負面趨勢
穩定民主	49	78%	14%	8%
歐洲	25	68%	24%	8%
美洲	12	83%	0%	17%
亞太	8	100%	0%	0%
非洲	4	75%	25%	0%
動盪民主	25	68%	8%	24%
歐洲	4	100%	0%	0%
美洲	4	75%	0%	25%
亞太	6	50%	17%	33%
非洲	11	64%	9%	27%
動盪威權	11	27%	46%	27%
歐洲	1	0%	0%	100%
亞太	3	33%	67%	0%
非洲	7	29%	43%	29%
穩定威權	11	73%	18%	9%
歐洲	1	100%	0%	0%
亞太	4	50%	50%	0%
非洲	6	83%	0%	17%
資料缺失	5	20%	80%	0%
美洲	2	0%	100%	0%
亞太	2	50%	50%	0%
總計	100	67%	19%	14%

資料來源：參照附錄壹

綜合第一章至此的討論，我們可以看到《巴黎原則》的規範地位與 NHRIs 同儕網絡扮演的監督者角色已在不同區域、不同政體的國家中取得廣泛承認，這顯示一套關於國家人權機構的國際建制已然成形。然而如果要嚴謹地評估 NHRIs 網絡對國家的影響力，我們勢必也得考慮到 NHRIs 建制參與者背景條件的差異，納入研究設計。

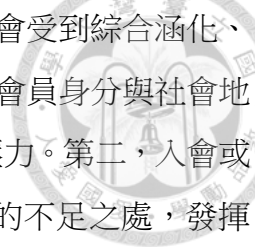
第四節 建制前後期的社會化壓力差異

Goodman 與 Jinks (2013a) 兩位學者的理論框架除了提出了三種社會化壓力的運作原理，更在這些基礎上進一步針對國際人權建制應如何設計的政策實務問題提出看法。他們將人權建制的設計分成「會員制度的門檻條件」、「法律義務的明確程度」與「監督機制的形式強度」三個面向（或者說設計元素），並認為每一個環節採用的設計都會影響這一套建制施加的究竟是什麼樣的社會化壓力。經過本章對於 NHRIs 建制之規範、決策程序與參與者的分析後，以下筆者將依據兩位學者的理論，同樣將 NHRIs 建制的設計分成三個面向，從其發展變革來推論身處其中的建制參與國理論上會受到 NHRIs 網絡什麼樣性質的社會化壓力。

壹、會員制度的門檻條件

會員制度關乎一個建制如何闡述其偏好的社群範圍（preferred community）與組織疆域（organizational boundaries）。Goodman 與 Jinks 提出排外（exclusive）與包容（inclusive）的概念來描繪會員制度設計的兩種理想型：若建制設有某種資格審查機制，有權拒絕不符特定標準的申請者入會、或是在成員違反社群標準時會剝奪其會員權利或資格，該建制便屬於排外型設計。包容型的會員制度則是歡迎所有人會者，不會因成員違反標準而收回其地位。

在 NHRIs 網絡尚未建立會員制度的 90 年代初期，參與 NHRIs 建制的國家社群範圍可說是毫無限制，幾乎所有設立 NHRI 的國家都能輕鬆地宣稱自己是遵守《巴黎原則》的一員，只要國家拿出相關法律文件向 OHCHR 報備，該國人權機構的存在就會獲得聯合國的認可。不過在 NHRIs 網絡發展出一套資格評鑑制度後，聯合國也改採用 NHRIs 網絡的評鑑結果來認定 NHRIs 的地位，這使得 NHRIs 建制的社群範圍轉向排外。NHRIs 建制初期的包容特性有助迅速吸引各國成為社群的一員。從涵化機制中的認知壓力來看，社群成員的龐大規模將能強化這套全球文化腳本的正當性，並讓潛在的抵抗行動被束縛在這套腳本的架構中，避免國家因被排除在外而產生抗衡的次文化團體。包容性的社群也有利說服壓力的運作，因為更大規模的對話過程能讓成員有機會認識這套規範的價值內涵。



隨著後期 NHRIs 網絡會籍評鑑制度的發展，建制內國家則會受到綜合涵化、說服與物質誘因等三種不同性質的壓力。第一，排外型設計能將會員身分與社會地位相連結，並提升社群內成員的互動密度，強化同儕間的社會壓力。第二，入會或定期評鑑的過程可以指出有意加入者與現行成員在規範遵從上的不足之處，發揮提示（cuing）與構框（framing）的說服壓力。第三，由於會員資格須定期更新，這將能確保成員身分的價值。雖然這個價值本身是社會性的，但因 NHRIs 網絡的會員資格受到其他具有物質資源的國際行為者（如聯合國、援助機構）所認可，此時保有或失去在 NHRIs 網絡的會員資格對國家便是一種間接的物質獎懲。

貳、 法律義務的明確程度

明確（precision）的典型定義是「規則清楚且非歧義地闡述國家在特定情境下應遵守的行為」。當國家能夠自行詮釋建制規範之義務內涵的空間越小，便能說一套建制的法律義務明確程度越高。（Abott et al., 2000；Goodman & Jinks 2013a: 120）在 NHRIs 建制中，1991 年起草的《巴黎原則》僅只提供原則性的指引，聯合國會員國在採納這套準則時又不斷強調各國應有權自行決定設立 NHRIs 的具體形式。不過 NHRIs 網絡隨後逐漸利用評鑑審查的過程來闡釋《巴黎原則》內涵，甚至發布了具體的一般性意見，大幅提升了國家遵守《巴黎原則》的義務內涵。

根據 Goodman 與 Jinks 的理論，《巴黎原則》初期模糊的規範內涵有利吸引國家廣泛支持，提升這套腳本的普世性，對國家施加認知上的涵化壓力。規範本身的模糊性往往也會促使建制參與國進一步討論其內涵，這個過程也能創造了國家間發生對話與說服壓力的契機。後期《巴黎原則》的規範內涵趨於明確，NHRIs 網絡可以透過更具體的訊息來對各國施加更強烈的說服壓力，各國家也可能主動依據一般性意見自我檢視。也因為後期建制參與國能夠援引規範為自己辯護的模糊空間減少了，違反規範的國家更有可能受到物質性的懲罰。

參、 監督機制的形式強度

Goodman 與 Jinks 將國際建制在監督與執行機制上的形式分成四種，依照強度排序分別為(1)發布最佳實踐（publishing best practices）、(2)監測與報告（monitoring and reporting）、(3)批評不良行為者（criticizing bad actors）與(4)施加有拘束力的決

定或物質制裁 (binding decisions and material sanctions)。(2013a: 122-123) 初期的 NHRIs 網絡無疑僅具有相互分享最佳實踐的交流功能，不過隨著後期定期複審、特別審查與降等機制的確立與正式運用，NHRIs 網絡已經逐漸具有監測報告以及批評不良行為者的把關功能。¹⁰³

在初期 NHRIs 網絡僅有發布最佳實踐的角色時，其可透過加強社群成員對這套文化腳本的標準認知與提供辯論規範內涵時的資訊基礎來對國家施加涵化壓力與說服壓力。後期 NHRIs 網絡開始動用較強硬的評鑑制度來把關規範的執行，這個過程包括持續透過對話說服國家改善遵從問題，以及在國家違反規範時收回其會員資格地位，施加社會性的譴責與羞辱。

總結來說，NHRIs 建制的三個制度設計環節都密切受到 NHRIs 網絡本身的會籍評鑑制度的發展所牽引，因此我們也可以藉由 Goodman 與 Jinks 對於人權建制的討論推論 NHRIs 網絡在每個時期的發展（也就是本章第一節區分的制度草創、雙軌並行、邁向整合三個時期；參見下頁表 2-9）也會對建制參與國發揮著比重不同的涵化、說服與物質誘因壓力。帶著對於這套建制的背景認識，筆者將在下一章回到國家的分析層次，提出關於 NHRIs 網絡的社會化壓力如何提升國家遵從《巴黎原則》的研究假設。

¹⁰³ Goodman 與 Jinks (2013a: 122) 把當時的 ICC 當作「發布最佳實踐」型的例子，對此筆者提出質疑。若他們認為「國家定期向條約機構提交國際報告」與「條約機構審查國家報告後發布的結論性意見」分別可視為「報告與監測」與「批評不良行為者」的例子，那麼 ICC 自 2006 以來的定期評鑑機制理應也算是達到了這兩種形式。



表 2-9：NHRI 網絡在不同時期施加的社會化壓力性質

時期	會員制度門檻			法律義務內涵			監督機制形式		
	發展	NHRI 網絡	社會化壓力	發展	NHRI 網絡	社會化壓力	發展	NHRI 網絡	社會化壓力
制度草創期	包容 ↓ ↓ 排外	無人會程序 (G：1993-1998) (A：1996-1998)	涵化／認知壓力： 避免次文化群體、 框限抵抗行動 說服壓力： 擴大規範對話規模	模糊 ↓ 明確	巴黎原則 (1991-)	涵化／認知壓力： 提升腳本的普世性 說服壓力： 創造規範對話契機	弱 ↓ 強	交流最佳實踐 (1993-)	涵化／認知壓力： 促進腳本的標準化 說服壓力： 提供規範對話資訊
雙軌並行期		確立入會評鑑制度 (G：2000-) (A：2001-)	涵化／社會壓力： 強化同儕間壓力		審查意見 (1999-)	說服壓力： 構框提示遵從問題		確立定期複審機制 (G：2006-)	說服壓力： 構框提示遵從問題
邁向整合期		正式運用特別審查 與降等除籍機制 (G：2007-)	說服壓力： 構框提示遵從問題 物質／獎勵誘導： 確保會籍價值利益		一般性意見 (G：2007-)	物質／懲罰誘導： 減少違規辯護空間		正式運用特別審查 與降等除籍機制 (G：2007-)	涵化／社會壓力： 動用譴責與羞辱

註：G 表示 GANHRI，A 表示 APF

第三章 社會化機制的順序效應

經過前兩章討論，我們可以確定每個 NHRIs 建制參與國多少都會與 NHRIs 網絡發生互動，並在這些互動中受到綜合了物質誘因、說服與涵化等不同性質的社會化壓力，然而每個國家受到三種壓力的順序先後與強弱可能都不盡相同。Goodman 與 Jinks 強調，社會化壓力未必是越強越好或越多種越好，如果這些影響力沒有搭配得當、或是在適合條件下使用，其效果可能便會大打折扣，甚至可能出現負面效果。那麼 NHRIs 網絡所施加的社會化壓力為何能夠提升國家的《巴黎原則》遵從呢？根據 Goodman 與 Jinks 對於三種機制的順序效應（sequencing effect）的討論，筆者將提出一個關於「涵化機制先行」的研究假設。以下第一節將先說明此一研究假設的理論基礎與經驗依據，提出驗證此一假設的研究步驟，第二節則進一步鋪陳兩大研究步驟的具體操作方法與依循的分析框架。

第一節 研究設計

壹、 研究假設

考慮到人權議題的特性以及三種機制的運作原理，Goodman 與 Jinks 主張國際人權建制應在初期透過較寬鬆彈性的制度設計鼓勵國家加入建制，讓國家先受到較多的涵化壓力，再逐漸強化會員門檻、規範義務與監督機制的強度，提升說服與物質誘因機制的運用。Goodman 與 Jinks 的理由是，即便光靠涵化機制往往無法促成國家完全內化規範、甚至可能出現「脫鉤」（decoupling）現象，但是涵化機制有利以「兩階段」的過程（two-step process）來縮減遵從落差。¹⁰⁴

首先，涵化機制能為後續物質誘因與說服機制的運用奠定基礎。這並不是說該機制是另外兩種機制的前提條件，但涵化機制有助提升物質誘因與說服機制的效

¹⁰⁴ Goodman 與 Jinks (2013a) 將脫鉤分成三類，這邊所說的脫鉤問題主要是指第二種。第一種脫鉤是全球腳本與該國的實際需求脫鉤，比如一個國家並未面對嚴重外部威脅，仍購買高級軍武；這在本研究對應的是國內人權表現已經良好，但卻仍順應國際潮流設立 NHRIs。第二種脫鉤是全球腳本與該國的實際偏好脫鉤，比如一個國家反對人權價值，卻批准人權條約或設立 NHRIs。第三種脫鉤是全球腳本與該國的實際能力脫鉤，比如一個國家的技術能力不足，卻引入環評機制；這在本研究中可能體現為缺乏足夠經費資源與知識設立 NHRIs。在這三種脫鉤中，第一種脫鉤的通常不會造成太大的遵從問題，第三種脫鉤可以透過資源技術協助解決；故正文所擔憂的問題主要是指第二種類型的脫鉤，且這種脫鉤問題在本文定義下幾乎等同《巴黎原則》的遵從落差。

果。尤其是在一個仰賴國際同儕相互監督社群規範執行的人權建制中，涵化機制能促進各國對這套規範的標準認知，這能降低動用物質獎懲時可能引起的爭議，又能在共同的認知基礎上增強運用構框、提示等說服技巧。至於受到涵化壓力的目標國家，也會因為較顧慮與同儕的關係與維護自身形象而更願意採納這些要求與建議。

(Goodman & Jinks, 2013a: 182)



Goodman 與 Jinks 的第二個理由是，先使用涵化機制（尤其是認知壓力）較不容易發生機制之間的排擠效應（crowd out effect），否則若在時機尚未成熟時就先動用物質獎懲，可能會有一些負面效果。舉例來說，對於正在逐漸內化人權規範的行為者來說，物質壓力（以及較強烈的社會壓力）可能反而會讓其困惑自己究竟是出於道德良善、還是基於他人觀感或功利驅使才會遵守規範；這種行為動機上的「過度證明」（overjustification）可能會讓行為者降低對自身價值信念與自主性的信心，在物質誘因與外部監督消失以後便不再遵守規範，甚至浮現只要繳交罰款就能心安理得違反規範的想法。（2013a: 176-179）Goodman 與 Jinks 認為，涵化機制中的認知壓力有利培養國家的內生動機（intrinsic motivations），只要一個行為者的信念已經鞏固到一定程度，就不容易因外界加諸壓力而迷失自身行動理由。

基於以上兩大理由，Goodman 與 Jinks 認為「涵化機制先行」的設計應能幫助國際人權建制發揮實效。經過前一章對 NHRIs 網絡制度演變的梳理，筆者認為兩位學者所描述的情形恰好符合 NHRIs 網絡的發展脈絡（見下頁表 3-1 整理）。故筆者推測：NHRIs 網絡之所以能讓大部分建制參與國都維持正面表現的其中一個原因，或許正是因為先在前期施加了涵化壓力，加強建制後期物質與說服壓力時的成功率。¹⁰⁵

涵化先行，有利遵從：在前期便加入 NHRIs 建制的國家，比起後期才加入者受到 NHRIs 網絡更多的涵化壓力，更有可能回應隨後受到的說服與物質誘導壓力，從而提升《巴黎原則》的遵從程度。

¹⁰⁵ 此處需說明的是，前一節雖然將 NHRIs 網絡本身評鑑制度的發展分成制度草創、雙軌並行、邁向整合三個時期，但當筆者將 NHRIs 建制分成「前期」與「後期」時，主要是以 NHRIs 網絡開始定期評鑑的 2006 年為切分點。為了進一步分析的方便（如第五章的比較案例分析），筆者認為可以將 NHRIs 建制的發展脈絡細分為初期、前期、中期、後期四個時期，其中初、前期即對應 NHRIs 網絡發展的前兩個時期，然後 NHRIs 網絡以 2013 年（一般性意見的大幅修訂）將「邁向整合期」分成建制中期與後期。

表 3-1：NHRIs 建制前後期的參與國社群疆界比較

	建制前期（2005 年以前）	建制後期（2006 年以後）
示意圖		
建制參與國的社群疆界	相對模糊而包容： 國家自我宣稱遵守《巴黎原則》或經 NHRIs 網絡寬鬆審查即可	相對明確而限縮： 僅限於經 NHRIs 網絡嚴格審查認證者
對建制內國家施加壓力比重	涵化（認知）壓力 ≥ 涵化（社會）壓力 > 說服壓力 > 物質誘導壓力	說服壓力 ≥ 物質誘導壓力 ≥ 涵化（社會）壓力 > 涵化（認知）壓力

註：參照第二章第四節討論

關於這個假設，筆者需特別做出兩點釐清。第一，NHRIs 網絡並不是唯一對國家施加遵從壓力的行為者，比如國內外人權團體、聯合國人權體系與一些較關注人權的國家都可能要求特定國家遵守《巴黎原則》。然而，若這些行為者選擇在其施壓方式中連結 NHRIs 網絡，比如在訴求中援引其對《巴黎原則》內涵的闡述、或者是將該國在 NHRIs 網絡的認證等級與某種誘因（比如援助資金、入會資格）綁定，那麼也屬於這個研究假設適用的範圍。也就是說，NHRIs 網絡先行施加的涵化壓力理論上不只能提升自身透過評鑑審查施加的物質誘因與說服壓力，也能提升其他行為者動用手段的成效。

第二，即便一個國家在沒有加入 NHRIs 網絡的情況下還是有可能受到其施加的涵化壓力（參見下表 3-2）或是來自 NHRIs 網絡以外的涵化壓力¹⁰⁶，但這些壓力的強度遠比不上建制內國家所感受到的。因此，筆者推論只有其 NHRI 已加入網

¹⁰⁶ 只要國家自視為國際社會的一員（我們或可稱之為「國家間社群」），那麼國與國之間的涵化壓力同樣會在國家之間發生，比如在外交場合或人權會議上討論到 NHRIs 相關議題時，參與其中的國家就會受到全球腳本的認知壓力與國家之間的比較壓力。反過來說，也正是因為 NHRIs 社群成員都是鑲嵌在規模更大的國際社會之中，NHRIs 網絡賦予的認證標章才真正具有社會性的意義，使國家可以從中獲得優越感與榮耀。

絡的國家所受到的涵化壓力才強到足以啟動前述「涵化先行」假設中的順序效應，這也使得後期才加入 NHRIs 網絡的國家可視為前期加入 NHRIs 網絡者在涵化先行此一研究假設上的「對照組」。



表 3-2：建制內外國家受到的 NHRIs 網絡社會化壓力

時期	對有意／已加入 NHRIs 網絡者	對未加入 NHRIs 網絡者
初期 (1993 - 1999)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 涵化壓力 (較強): 促進腳本的標準化、框限抵抗行動 ✓ 說服壓力 (較弱): 擴大規範對話規模、提供規範對話資訊 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 涵化壓力: 避免次文化群體、提升腳本的普世性 ✓ 說服壓力: 創造規範對話契機
前期 (2000 - 2006)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 涵化壓力 (中等): 強化內部成員的身分認同與同儕關係 ✓ 說服壓力 (中等): 透過審查意見討論遵從問題 ✓ 物質誘導壓力 (較弱): 減少違規辯護空間、確保會籍價值利益 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 涵化壓力: 創造成員與非成員之間的社會壓力
中後期 (2007 -)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 涵化壓力 (較弱): 強化內部成員的身分認同與同儕關係 ✓ 說服壓力 (較強): 透過審查與一般性意見討論遵從問題 ✓ 物質誘導壓力 (中等): 減少違規辯護空間、確保會籍價值利益 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 涵化壓力: 創造成員與非成員之間的社會壓力 ✓ 說服壓力: 透過一般性意見討論遵從問題

綜合上述理論觀點，筆者推論：在其他條件相似的情況下，早期加入 NHRIs 網絡的國家有機會受到 NHRIs 網絡長時間的涵化壓力，並培養出較強的自我認知壓力與同儕壓力，因此也相較不可能做出違背社群規範的行為，比如干預與削弱 NHRIs，也會以更正面的態度回應 NHRIs 網絡持續提出的改善要求。



貳、 研究步驟

綜合上述，由於本研究關切的是 NHRIs 網絡如何提升國家遵從的具體因果機制，比起以變項為導向 (variable-oriented)、注重現象之間相關性的量化研究方法，以案例為導向 (case-oriented)、注重具體事件發生次序的質化研究方法自然更為合適。而且，符合本研究範圍與目的的經驗案例數量（不到 30 個亞太地區國家）也未多到適合使用傳統的統計模型分析。然而，這並不代表就放棄在這些數量有限的案例中找尋相關性的努力，畢竟如果我們無法觀察到涵化的先行與國家的遵從表現有某種程度的正相關，那麼恐怕更難找到證據來支持兩者之間的因果關係。

為此，筆者決定將分成下列兩個步驟來研究與驗證「涵化先行」的因果假設：第一，筆者將先用質性比較分析 (Qualitative Comparative Analysis, QCA) 法來協助分類這些數量有限而複雜的案例，以集合論的邏輯嘗試觀察這些案例之間的共通點與相異點，看看我們是否能在符合「涵化先行」的條件組合中觀察到較為一致的正面結果。第二，筆者將以 QCA 的分析為基礎，從亞太國家中選擇一組適合的最大相似案例 (most-likely cases) 進行比較分析，盡可能將 NHRIs 網絡壓力以外的背景條件差異控制到最小，進一步以深入的過程追蹤法 (process tracing) 來觀察「涵化先行」或「無涵化先行」的差異是否便是影響兩國《巴黎原則》遵從表現的關鍵。

一、 質性比較分析

質性比較分析是由 Charles Ragin 所創的一種研究方法，自 80 年代末以來在社會科學的研究中已有廣泛運用。¹⁰⁷ 與多數量化研究者對因果關係抱持的線性、對稱觀點不同，使用 QCA 這種方法的研究者傾向認為現實社會中的現象往往存在著多元的因果路徑 (multiple conjunctural causation)，簡單來說，即是認可截然不同的路徑可能走到相同目的地。例如，我們可能會發現 A 條件與 B 條件的組合會導致 Y 現象的發生，同時發現 C 條件與 D 條件的組合也會造成 Y 現象。在方法上，QCA 利用「集合論」的概念來嘗試找尋同一種現象背後可能存在的多種「條件組

¹⁰⁷ 關於 QCA 方法的理論預設與具體應用，可參見 Rihoux & Ragin (2009)。國內運用 QCA 方法的相關研究，可參見羅彥傑等 (2011)、陳慧芳 (2016)、陳怡如 (2018)。

合」，每當研究者多加入 1 個條件，可能存在的條件組合就會是 2 的 $n+1$ 次方；如 A、B、C、D 四種條件，就會有 2^4 種條件組合。

為了簡化複雜的經驗案例，Ragin 最早發展的清晰集質性比較分析（crisp-set Qualitative Comparative Analysis，csQCA）技巧會將關注的事件結果與每一個條件的值都設定成 0、1 的二分變項（例如是否為民主政體、是否發生戰爭），並透過所謂的「真值表」（truth table）來將案例進行摘要與歸類。這也是 QCA 方法能協助我們做到的第一步：在複雜的資料中找尋某種相似性與相異性。接著，QCA 研究者可進一步觀察被歸類到同一種條件組合之案例結果的一致性，倘若同一條件組合的案例大多相互矛盾，那麼研究者應回頭去檢視這些案例內涵，從中挖掘是否漏掉了某種重要條件，並且蒐集更完整的經驗證據。研究者也可以運用 QCA 去驗證某種研究假設，這就需要依據理論的指引認定出最關鍵的條件組合，然後依據案例分析結果的一致性去支持或證偽該假設；又或是從 QCA 的分析結果歸納出最重要（涵蓋案例數量最廣、或者能給予高度一致解釋）的條件組合與因果路徑。¹⁰⁸

Rihoux & Ragin (2009) 指出，QCA 是一種不斷遊走在理論與經驗現實之間、持續與經驗案例對話的過程，其優點在於要求研究者做到開誠布公，明白交代分析過程中為何決定選擇某些條件而捨棄另一些條件、回到案例解釋這些條件組合的意義與具體運作過程，而不是簡單地將資料輸入統計模型後，就得出所謂的「最佳解」。QCA 的研究者尤其希望能在盡量不排除異例的情況下，盡可能全面理解現實世界的複雜運作。因此，當 QCA 的研究者找出兩種主要的因果路徑後，並不會認為能夠解釋十個經驗案例的 A 路徑就一定比僅能解釋兩個經驗案例的 B 路徑更「好」，因為這兩種因果路徑對於幫助我們理解現實世界的貢獻都是相同的。

本研究使用 QCA 並不是真的要就「影響國家遵從《巴黎原則》」的可能條件組合做出全面性的分析與理論化，而僅僅是要做到案例的歸納與初步觀察。有鑑於每一個國家受到 NHRIs 網絡的社會化壓力在性質、比重、順序上都不盡相同，這些壓力的成效很可能又會依據各國先天的背景條件差異而造成不同的結果，筆者預期 QCA 立足的多元因果觀點與分析技巧將能協助本研究分類數量有限的複雜案例。在條件上，筆者根據涵化先行的假設，選定「在早期有受到涵化壓力」、「在後

¹⁰⁸ 這類的 QCA 研究便會嘗試計算各個條件組合的覆蓋率（coverage）與一致性（consistency），從而作出「必要條件組合」與「充分條件組合」的推論。

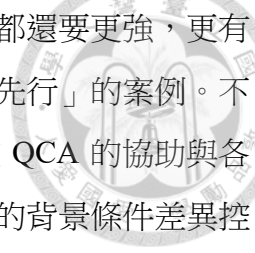
期有受到物質誘導壓力」、「在後期有受到說服壓力」等三個關於 NHRIs 影響力的條件，以及「是否為民主國家」、「政治局勢是否穩定」兩個關於目標國家的背景條件，希望透過將案例歸納至各個條件組合的方式，初步那些觀察符合「涵化先行」條件組合之國家是否有較一致的正面表現。至於各個條件的具體操作與測量，請見第二節第貳部分。

二、 過程追蹤與案例比較

若成功在上述步驟發現涵化先行與遵從趨勢的相關性，因果關係的確立仍然需回到具體個案的詳細過程追蹤。惟因質性研究須花費大量時間與心力，研究者經常僅能選擇少數個案進行分析。在各國背景差異巨大的情況下，個案的選擇就須更加謹慎，才能確保研究發現的推論力(inferential leverage)。(Bennett & Elman, 2007) 一般而言，單一個案研究最常用的是「最不可能案例」(least-likely case) 或「最可能案例」(most-likely case) 兩種選案標準。比如，筆者可以選擇一個其他條件都不利提升國家遵從的案例，分析「涵化先行」的條件是否在最難成功的情況下仍能有效發揮影響；又或者選擇一個其他條件皆有利提升國家遵從的案例，並分析最終失敗的關鍵原因是否為缺乏涵化機制的先行。筆者認為，若能再搭配最大相似(most-likely)的標準來選擇另外一個案例進行對照，又更能增強推論的力量。也就是說，我們可以比較兩個同樣「最有可能」的類似案例，但說明其中一個恰恰因為缺乏涵化機制的先行而失敗；或者比較兩個同樣「最不可能」的類似案例，但其中一個恰恰因有涵化機制的先行而得以成功。

經過考慮後，筆者決定在亞太國家中選擇一組「最大相似」的兩個「最可能」案例，並且透過詳盡的過程追蹤(process tracing)，來驗證 NHRIs 同儕網絡先行施加的涵化壓力究竟是否為影響國家遵從的決定性條件。這裡所指的最可能，是指最有利 NHRIs 網絡發揮影響的條件。¹⁰⁹ 如前所述，亞太地區是全球四大區域中 NHRIs 網絡中發展最為成熟者，也是最早將與跨國公民社會的互動關係制度化的網絡，故從 NHRIs 網絡的制度設計、運作方式與能夠進行跨國動員的潛在聯盟規

¹⁰⁹ 倘若「最可能」的判斷標準是「沒有 NHRIs 網絡也最可能成功」，恐怕反而會降低推論的價值：比如對於國內行為者普遍認同人權、決策公開透明、課責機制完善的自由民主國家來說，很可能就算不存在 NHRIs 網絡，都能自行遵守《巴黎原則》的要求。那麼就算結果發現一組因涵化先行而成功，另一組因無涵化先行而失敗，我們還是無法給予涵化先行的效果過高的評價。



模來看，亞太地區國家受到 NHRIs 網絡的壓力應當比其他地區都還要更強，更有可能讓我們觀察到 NHRIs 網絡社會化機制的運作與符合「涵化先行」的案例。不過究竟要從亞太地區的 30 多個國家中選擇哪一組案例，還需在 QCA 的協助與各國情況的進一步探索，盡可能找到一組將 NHRIs 網絡壓力以外的背景條件差異控制到最小的相似案例。接著，透過深入的過程追蹤來觀察這一組符合「涵化先行」或「無涵化先行」兩種條件之案例的事件發展，從中進行因果關係的推論。透過仔細拆解國內運作的黑盒子，逐一還原政府在面對各種國內外壓力時的具體反應與變化歷程，我們才能真正確認 NHRIs 網絡的影響力在國內微觀過程究竟發揮何種效果。

第二節 研究方法



總結目前對於 NHRIs 網絡制度設計與運作的現實觀察與理論分析，我們可以將國家與 NHRIs 網絡的實際互動分成兩種形式。第一種是針對個別國家的人會評鑑或定期審查，第二種則是透過定期聚會等活動創造會員之間的同儕身分與交流空間。評鑑審查主要對應的是 NHRIs 網絡在 NHRIs 建制中扮演的監督執行角色，建制後期較強的說服壓力與物質壓力主要便是發生在這樣的過程中；同儕交流則是跟 NHRIs 網絡劃定的社群範圍寬鬆抑或包容有關，建制前期較強的涵化壓力則多是來自這種形式的互動中。為了驗證「涵化先行」的假設，筆者需要針對上述這兩種互動形式發展出一套可以操作的社會化壓力測量方法，以及一套觀察國家社會化之微觀過程的具體分析框架，以利 QCA 與過程追蹤兩個研究步驟的進行。

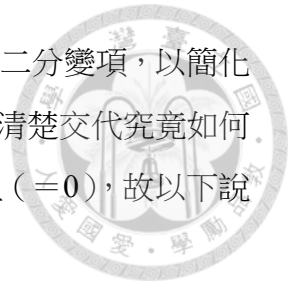
壹、 QCA 條件操作與測量

為確認哪些國家受到的 NHRIs 網絡壓力屬於「涵化先行」的案例，筆者將用以下三個條件來將亞太地區的案例進行分類，分別是（一）在建制前期有受到涵化壓力；（二）在建制後期有受到物質誘導壓力；以及（三）在建制後期有受到說服壓力。當條件一與條件二或三同時出現在一個案例中，就可以認定這個國家受到的壓力符合涵化先行。若只有出現條件一，而沒有條件二或三的話，那麼也不算是符合機制互動下的「涵化先行」。這 3 個條件的 8 種可能條件組合可整理如下。

表 3-3：NHRIs 網絡施加壓力順序的 QCA 條件組合

條件組合 編號	建制前期 受到涵化	建制後期 受到誘導	建制後期 受到說服	是否屬於涵化 先行的案例？
1.	0	0	0	X
2.	0	1	0	X
3.	0	0	1	X
4.	0	1	1	X
5.	1	0	0	X
6.	1	1	0	O
7.	1	0	1	O
8.	1	1	1	O

最傳統的 QCA 技巧要求研究者將各個條件界定為 0 或 1 的二分變項，以簡化案例的複雜性，以便進行條件組合的歸類。¹¹⁰ 研究者也有義務清楚交代究竟如何在經驗上判定一個條件如何算是有發生 (=1)、如何算是沒發生 (=0)，故以下說明國家有受到物質誘導／說服／涵化壓力的明確操作定義方法。



一、 物質誘導與說服壓力

如前所述，NHRIs 網絡的物質與說服壓力主要透過評鑑審查發生。筆者將會建立一個資料庫，將 NHRIs 網絡 (GANHRI 與 APF) 自 1999 年以來對亞太國家曾進行的審查結果與建議內容加以編碼，發展量表來測量對各國施加之「物質」與「說服」壓力強度。¹¹¹ 筆者選擇將一場審查 (一個 NHRIs 網絡會期) 視為國家受到社會化壓力的最小時間單位。NHRIs 網絡可能會在一場審查中給予國家數項建議 (例如針對設立依據、人事自主、職權範圍等三個議題面向提出意見)，並給予一個評鑑結果 (例如給予 A 等或完全會員)。筆者認為，我們可以用評鑑等級來做為 NHRIs 網絡施加物質誘導壓力的強度指標，而以該次審查做出建議的平均強度來測量說服壓力。

關於 NHRIs 網絡施加的物質誘導壓力，筆者認為可以將每次審查後給予的評鑑等級視為要求國家在後續提升《巴黎原則》遵從的制約條件 (conditionality)，若 NHRIs 網絡決定為一個國家的會員資格設下某種負面限制，以施壓其回去改善遵從現狀，便是設下了制約條件。基於上述邏輯，筆者發展出一套 0 至 5 級的「警示程度」的測量量表來評估每一場審查的評鑑結果；由於 A 等與非 A 等認證帶有的物質性價值本來就不同，故此一量表設計也需依據接受評鑑者原有地位的差異來進行區別 (見表 3-4)。如果一個 NHRIs 在 2006 年任何一次接受 NHRIs 網絡審查時有受到等級 3 以上的警示——典型情況是被 NHRIs 網絡要求在一年內改善問題，否則降低評等——筆者便判定該國在受到 NHRIs 網絡物質誘導的這個條件拿到 QCA 分析中的 1 分。

¹¹⁰ Ragin 在清晰集質性比較分析 (crisp-set Qualitative Comparative Analysis, csQCA) 的基礎上，後續又提出了模糊集質性比較分析 (fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis, fsQCA)，此一方法允許將條件設定為 0 至 1 之間的連續數值，也有學者為此研發專門運算軟體，如 TOSMANA。

¹¹¹ 關於歷屆會期審查的基本資訊，請見附錄肆。

表 3-4：物質誘導量表——警示程度（0 至 5 分）

程度	A 等機構		非 A 等機構
	初次申請者		
0	- 給予 A 等	- 維持 A 等	- 升為 A 等
1	- 給予 A 等， 但仍提出建議	- 維持 A 等，但仍提出建議	- 升為 A 等， 但仍提出建議
2	- 延期決定 - 給予 A/AR 等， 要求後續追蹤	- 維持 A 等，要求後續追蹤 - 提出建議，並延至下會期再決定 - 決定於下會期啟動特別審查	- 升為 A 等， 要求後續追蹤
3	若未達成要求， 考慮給予 B 等	- 若一年後未達成要求，考慮提出降等 - 若下個會期未完成評鑑，則 A 等失效	- 維持原等
4	- 給予 B 等	- 若一年後未達成要求，將會提出降等 - 決定於下會期繼續進行特別審查	特別審查
5	- 給予 C 等	- 因要求未達成，確認降為 B 等 - 決定中止會籍，直到能重新證明遵從	降等或中止

註：淺灰色字為邏輯上有可能發生，但 GANHRI 評鑑制度無相關規定的情況；至於 APF，其完全會員對應 GANHRI 的 A 等、聯繫會員對應 B 等；候選會員性質介於中間，筆者視為警示等級 3

至於說服壓力則需檢視 NHRIs 網絡在每一場審查中做出的具體建議內容。在量表設計上，筆者選擇從下列兩個面向來評估建議的說服強度。第一個面向是 NHRIs 網絡是否援引共享的規範語言來支持其建議，而援引規範時是正面鼓勵或是負面表述語氣（見下表 3-5）；第二個面向是 NHRIs 網絡能否具體指出受審查國的遵從問題之所在，抑或僅是泛泛地指引改善方向（見下表 3-6）。兩個面向得分的加總，便是一項建議的說服壓力強度（0 至 3 分）。從理論面來看，這兩個面向都包含了構框與提示的說服技巧，前者能夠提升目標說服對象的內在共鳴，後者則是能夠刺激目標對象自我反省與檢視。不過，由於一個國家在每一場審查中通常都會收到不只一筆的建議，故國家該次審查整體受到的說服壓力要再將各筆建議的說服壓力加以平均。¹¹² 類似地，若有國家在 2006 年後任何一次審查中收到平均強度 2 以上的建議，筆者即判斷為有受到說服壓力。

¹¹² 所謂一筆建議，理論上對應的就是一項關於如何改善《巴黎原則》遵從的具體作為要求。基本上，筆者會依照本研究第二章對《巴黎原則》內涵的三大分類（「獨立運作」、「多元可及」、「職責履行」）、18 種義務內涵細項來判斷。



表 3-5：說服壓力量表——規範語言（0 至 2 分）

程度	判斷標準	範例(一)：設立依據	範例(二)：多元代表
0	並未援引《巴黎原則》或一般性意見	“The Sub-Committee recommends ... that the temporary law establishing the National Centre be made permanent;” (SCA to Jordan, April 2006)	“The Sub-Committee further notes ... [t]hat the representation of women amongst Commissioners is low;” (SCA to Indonesia, March 2007)
1	以正面表述提醒遵守《巴黎原則》或一般性意見的義務要求	“In the course of the review, the Sub-Committee noted that the NHRC legislation has not yet been adopted by the Parliament and therefore it <u>encourages the NHRC to promote the development of legislation in full compliance with the Paris Principles.</u> ” (SCA to Nepal, November 2008)	“... no women have been appointed to any of the positions on the governing body of the NHRCI since 2004.... The SCA encourages NHRC to ensure pluralism, including appropriate gender balance, within the NHRI. The SCA refers to Paris Principles B.1 and B.2 and to General Observations 1.7 on ‘Ensuring pluralism of the NHRI’...” (SCA to India, November 2016)
2	以負面表述指出不符《巴黎原則》或一般性意見（包括先前建議內容）的義務要求	“The PICCR is currently established via a Presidential Decree. <u>Forum Councillors have traditionally not recognised a Presidential Decree as being sufficient to meet the Paris Principles requirement</u> that an institution be established by a ‘constitutional or legislative text’. Forum Councillors have felt that a Presidential Decree does not provide a sufficiently secure basis for the establishment of a national institution.” (APF Secretariat to Palestine, June 2003) “The post of Commissioner for Human Rights and the National Centre for Human Rights are established by Presidential Decree, which is an act of the executive.... <u>The Paris Principles require that a NHRI be established in a constitutional or legal text. Establishment of a NHRI by an instrument of the Executive is inadequate to ensure permanency and independence.</u> ” (SCA to Kazakhstan, March 2012)	“The representation of women remains low with only one in the current governing body. The SCA is therefore <u>not satisfied that Komnas HAM has taken sufficient action to address the concerns raised in 2007.</u> The SCA refers to Paris Principle B.1 and to its General Observations 2.1 on Ensuring pluralism...” (SCA to Indonesia, March 2012) “...the inclusion of a specific religion in the formal name of the Commission... may act to restrict, either directly or indirectly, representation from persons of other faiths in the governance and work of the Commission. ... <u>In assessing the Commission’s compliance with the Paris Principles, Forum Councillors should seek further information</u> from the Commission... on ... <u>the requirement to ensure pluralist representation</u> of social forces, based on the inclusion of a specific religion in the name of the Commission.” (APF Secretariat to Iran, July 2008)

註：範例摘錄自 GANHRI-SCA 評鑑報告/APF 入會審查報告的審查意見原文，畫底線處為筆者主要判斷編碼的依據；
為方便比較規範用語的差異，每組範例選擇相同主題，且具體脈絡皆為 1

表 3-6：說服壓力量表——具體脈絡（0 至 1 分）

程度	判斷標準	範例(一)：財政自主	範例(二)：公開徵選	範例(三)：緊急狀態
0	並未指涉實際遵從情形，僅提出改善的大方向	<p>“The Sub-Committee notes the following concerns: ... It refers to the General Observation on ‘Adequate Funding’, in particular <u>the need to ensuring financial autonomy of the NHRI to enable it to achieve its mandate throughout Jordan;</u>” (SCA to Jordan, October 2007)</p>	<p>“The Sub-Committee refers to the General Observations on “Selection and appointment of the governing body”, in particular sub-paragraphs b) and d), and ‘Ensuring pluralism’. It encourages the NHRI <u>to strengthen its engagement with civil society organizations.</u>” (SCA to Philippines, October 2007)</p> <p>“It recommends ... <u>that consultation and engagement with civil society be enhanced.</u> It refers to General Observation 2.2 ‘Appointments Procedure’;” (SCA to Mongolia, November 2008)</p>	<p>“The Sub-Committee... notes... [t]he Commission <u>did not take measures to ensure its independent character and political objectivity</u>, as required by the Paris Principles. In addition, the Sub-Committee notes <u>that the state of emergency still prevails in Sri Lanka</u> and thus refers to the General Observation on ‘NHRIs during situations of a coup d’état or a state of emergency’: as a principle, the Sub-Committee expects that, in the situation of a coup d’état or a state of emergency, an NHRI will conduct itself with a heightened level of vigilance and independence in the exercise of its mandate.” (SCA to Sri Lanka, October 2007)</p>
1	明確指涉該國遵從情形的問題與具體改善做法	<p>“[T]he SCA notes that the JNCHR ... indicates that <u>it has plans to open regional offices, but that it has been unable to do so as a result of limited financial resources.</u> ... The SCA refers to Paris Principle B.2 and to its General Observation 1.10 on ‘Adequate funding’.” (SCA to Jordan, November 2015)</p>	<p>“According to NHRCM enabling law, candidates for Commissioners’ positions are nominated by the Speaker of the Parliament on the basis of proposals made by the President, the Parliamentary Standing Committee on Legal Affairs and the Supreme Court upon which the Parliament takes a decision. However, the SCA notes that <u>there are no provisions for broad consultation or advertisement of vacancies during the selection process.</u> ... The SCA refers to Paris Principle B.1 and to its General Observation 1.8 on ‘Selection and appointment of the decision-making body of National Human Rights Institutions’.” (SCA to Mongolia, November 2013)</p>	<p>“[T]he Sub-Committee was requested by the ICC Chair to consider ...[w]hether the actions of the Commission subsequent to 5th December 2006 have been in compliance with the Paris Principles, particularly with the Principle of Independence having particular regard to the report of the Commission dated January 4 2007..... <u>After consideration of the report issued by the Commission...</u>, and consideration of all other materials before it, it is the view of the Sub-Committee that <u>the report validates the military government to the extent that the Sub-Committee considers that the ability of the Commission to implement its human rights mandate in an independent manner has been compromised.</u> In this regard the Sub-Committee refers the Commission to the General Observation on situations of a coup d’état or a state of emergency.” (SCA to Fiji, March 2007)</p>

註：範例摘錄自 GANHRI-SCA 評鑑報告/APF 入會審查報告的審查意見原文，畫底線處為筆者主要判斷編碼的依據；為方便比較具體脈絡的差異，每組範例選擇相同主題，範例一與範例二的規範用語皆為 1；範例三的規範用語為 2



二、先行存在的涵化壓力

NHRIs 網絡的涵化壓力主要透過會員之間的同儕身分與交流空間發生。根據本研究假設，其 NHRIs 在建制初、前期就加入 NHRIs 網絡的國家理論上會與社群內國家有較多互動機會，故受到較多涵化壓力。這點我們可以用會議出席情況來佐證：根據公開可得之 APF 年會出席紀錄（1996 年至 2010 年），筆者發現當一國的 NHRI 成為 APF 會員後幾乎就不會缺席參加年會，這表示國家內部至少會有一部分的政治菁英（人權機構成員）會定期與 NHRIs 網絡發生互動。

表 3-7：亞太地區 NHRIs 出席 APF 年會情況

所屬區域		太平洋	南亞	東南亞	北亞	西亞	中亞	APF 會員等級																			
								完全會員	候選會員	聯繫會員																	
國家人權機構		96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10											
1.	紐西蘭	v	v	v	v	●	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v
2.	澳洲	●	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	●	v	v	v	v	v	v	v	v	v
3.	菲律賓		v	v	●		v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v
4.	印度	v	●	v	v	v	v	●	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v
5.	印尼	v	v	●	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	●
6.	斯里蘭卡		v	v	v	v	●	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v
-	斐濟			○	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	●
7.	尼泊爾					v	v	v	●	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v
8.	蒙古						v	v	v	v	v	v	●	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v
9.	韓國							v	v	●	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v
10.	泰國							v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v
11.	馬來西亞						○	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	●	v	v	v	v	v	v	v	v
12.	巴勒斯坦							○	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v
13.	阿富汗							○	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v
14.	約旦								○	○	v	v	v	v	v	v	v	v	v	●	v	v	v	v	v	v	v
15.	卡達									○	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v
16.	東帝汶					○					v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v
-	沙烏地阿拉伯											○												○			
17.	馬爾地夫								○		○							v	v	v	v	v	v	v	v	v	v
-	伊朗			○				○	○		○																
18.	孟加拉																										○
19.	緬甸																										
20.	薩摩亞																										
21.	阿曼																										○
22.	哈薩克																										
23.	伊拉克																										
24.	巴林																										○
25.	吉爾吉斯																										
-	塔吉克																										

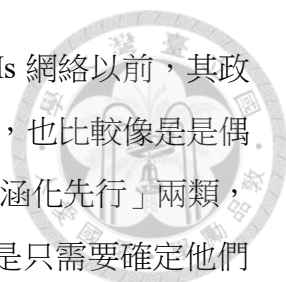
○以觀察員身分出席 v 以成員身分出席 ●作為該年會議的主辦者 2006/2007 為前後期分界
註：其 NHRI 目前在 APF 擁有會籍的國家，依入會順序給予數字編號

有時候，一國也會派遣狹義上的政治菁英（政府代表團）參與 APF 年會，在這種情況下，該國政治菁英受到 NHRIs 網絡涵化壓力的可能性就更高。不過觀察政府代表團的出席紀錄，我們發現各國政府傾向在準備設立 NHRIs 前派員參加 APF 會議，設立之後便會減少出席的頻率。不過若該國 NHRIs 有機會主辦年會，這勢必會動員政府外交部門等相關單位一同協辦會議、接待國際嘉賓，這都讓一國政治菁英更有可能受到 NHRIs 網絡的涵化壓力。

表 3-8：亞太地區政府出席 APF 年會情況

所屬區域		太平洋	南亞	東南亞	北亞	西亞	中亞	APF 會員等級												
								完全會員	候選會員	聯繫會員										
國家政府代表團		96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10				
1.	紐西蘭		○	○	○	●	○	○	○		○	○	○	○	○	○				
2.	澳洲	●	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○				
3.	菲律賓		○		●							○	○	○	○					
4.	印度		●			○		●	○			○	○	○	○					
5.	印尼		○	●	○	○			○			○	○	○	○	●				
6.	斯里蘭卡	○	○	○			●								○					
-	斐濟	○	○									●	○							
7.	尼泊爾	○	○	○	○	○			●											
8.	蒙古	○	○	○	○	○						●								
9.	韓國		○	○	○	○	○		○	●				○						
10.	泰國	○	○	○	○	○		○	○	●				○	○					
11.	馬來西亞											○	○	●	○					
12.	巴勒斯坦																			
13.	阿富汗																			
14.	約旦		○	○	○										●					
15.	卡達													○						
16.	東帝汶							○	○											
-	沙烏地阿拉伯																			
17.	馬爾地夫												○	○						
-	伊朗		○	○	○															
18.	孟加拉		○	○	○															
19.	緬甸				○	○		○												
20.	薩摩亞					○	○							○	○					
21.	阿曼																			
22.	哈薩克																			
23.	伊拉克																			
24.	巴林													○						
25.	吉爾吉斯																			
-	塔吉克																			

○派遣代表團以觀察員身分出席 ●作為該年會議的主辦國政府 2006/2007 為前後期分界
註：其 NHRIs 目前在 APF 擁有會籍的國家，依入會順序給予數字編號



根據這兩個表，我們可以確認大部分國家在正式加入 NHRIs 網絡以前，其政府與人權機構與 NHRIs 網絡發生的互動機會都確實較少，若有，也比較像是是偶發性的。由於筆者僅是要將這些國家分成「有涵化先行」與「無涵化先行」兩類，故並不需要進一步測量各個國家究竟受到多強的涵化壓力，而是只需要確定他們在開始得面對 GANHRI 較嚴格的審查壓力以前，是否有較高的機會先受到涵化壓力即可。根據上述現象，筆者決定直接將 2006 年以前加入 APF 的國家（紐西蘭至東帝汶等 17 國）定義為符合「有涵化先行」的國家，2006 年後才加入 APF 的國家則是還來不及受到太多涵化壓力，就會立即遭遇 GANHRI 的審查。¹¹³

提出上述三個條件的測量與判定方式後，筆者將使用 QCA 的歸納方法來觀察符合「涵化先行」之條件組合的國家在《巴黎原則》規範遵從上的表現。至於結果認定，筆者則依循第一章第一節（見表 1-3）的操作方法，將「正面遵從」的國家認定為遵從程度有提升（=1），「負面趨勢」與「趨勢未定」者認定為遵從程度提升有限（=0）。在 29 個曾與 NHRIs 網絡曾經有過正式互動往來的國家中，截至 2018 年底已有 25 個國家已可以定義其遵從趨勢，其中有 15 個為正面遵從案例。¹¹⁴

表 3-9：亞太地區建制參與國之《巴黎原則》遵從趨勢

遵從趨勢	GANHRI/APF 初始認證等級			
	A 等／完全會員	AR 等／候選會員	B 等／聯繫會員	C 等／非會員
正面	阿富汗、澳洲、印尼、印度、韓國、斯里蘭卡、馬來西亞、紐西蘭、菲律賓、東帝汶	蒙古、尼泊爾、巴勒斯坦	約旦、卡達	(無)
未定			馬爾地夫、孟加拉、哈薩克、吉爾吉斯、緬甸、塔吉克	伊朗、沙烏地阿拉伯*
負面	斐濟、泰國	(無)	(無)	

*僅申請加入 APF，但隨後拒絕 APF 提供的聯繫會員地位

¹¹³ 在亞太地區，多數國家都是選擇先申請加入 APF 再申請加入 GANHRI，所以可以直接用 APF 的入會時間點來判斷（各國加入的時間點見下頁表 3-10）。

¹¹⁴ 須說明的是，筆者在第一章將觀察對象限定在 2012 年底前已申請過 GANHRI 評鑑的國家，以便觀察 NHRIs 機構在前一次評鑑後至少 6 年以後的變化趨勢。不過經過第二章分析，可知 APF 也有一段獨立進行會員資格審查的期間，若將是在 2009 年前曾向 APF 申請入會評鑑的國家也納入觀察範圍，則在 2006 年申請 APF 獲得聯繫會員卻拒絕加入的沙烏地阿拉伯可視為「趨勢未定」的案例，而 2015 年才首度向 GANHRI 申請評鑑、故被排除在遵從趨勢觀察對象的緬甸，也因其 2012 年 11 月便曾先申請 APF 獲得聯繫會員，而在此可以視為遵從等級未有提升的「趨勢未定」組。簡言之，此處亞太地區國家的樣本數會比第一章的全球國家遵從趨勢多兩個。

表 3-10：亞太地區建制參與國與 NHRIs 網絡的互動時間表

所屬區域 太平洋 南亞 東南亞 北亞 西亞 中亞

APF 會員等級 完全會員 候選會員 聯繫會員 N 提出申請，但未能獲得會員資格

國家人權機構	1992 年以前	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	加入建制年	
1. 紐西蘭	▲1977	★						A							A					A					A			1996	
2. 澳洲	▲1986							A							A					A					A			1996	
3. 菲律賓	▲1987							A							--	A					A					A		1996	
4. 印度		▲						A							A					A						--	A	1996	
5. 印尼		▲							A							A					A		▲		A			1996	
6. 斯里蘭卡						▲			B							B											A	1997	
- 斐濟						▲			A							X												1999	
7. 尼泊爾								▲	AR	A						▲	A	--	B?	A				▲				2000	
8. 蒙古									▲		AR	A					A					--		A				2002	
9. 韓國										▲			A				A						--	--		A		2002	
10. 泰國										▲			A				A					--	B?		B			2002	
11. 馬來西亞										▲	A						B?	A	A							A		2002	
12. 巴勒斯坦		▲												AR				A								A		2004	
13. 阿富汗																A	A					--		A				2004	
14. 約旦															B	A										--	A	2004	
15. 卡達															B	A		A								A		2005	
16. 東帝汶														▲			A							A				2005	
- 沙烏地																N												X	
17. 馬爾地夫												▲					B										B	2007	
- 伊朗			▲						C																	N		X	
18. 孟加拉																										B		B	2011
19. 緬甸																					▲						B	2012	
20. 薩摩亞	▲1988																						★			A		2013	
21. 阿曼																										B		2013	
22. 哈薩克											▲															B		2012	
23. 伊拉克																										B		2015	
24. 巴林																							▲				B	2016	
25. 吉爾吉斯											▲															B		2012	
- 塔吉克																										B		2012	

▲成立人權機構 ★舊有機轉型 A/AR/B/C 經 GANHRI 審查或特別審查之評鑑暨會員等級 -- 延後審查決定 B? 被建議降級，給予改正機會 X 會籍遭到中止

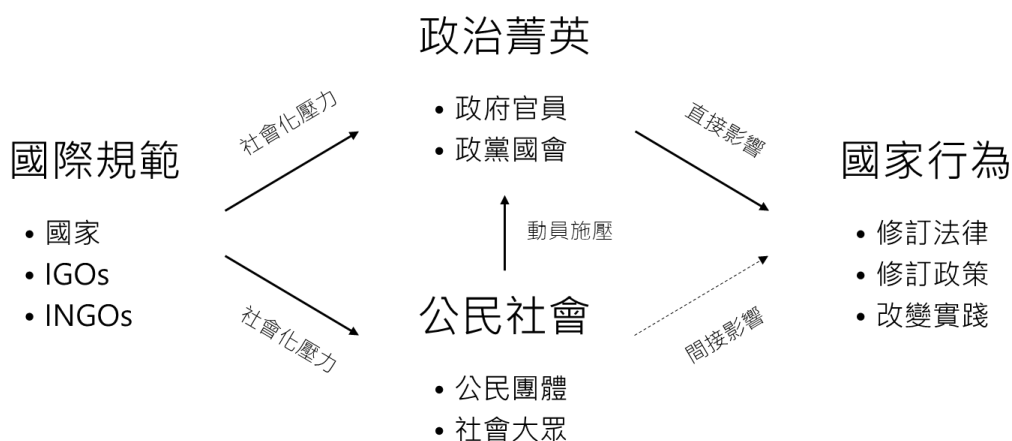


貳、 過程追蹤的分析框架

本章第一節在提出涵化先行的假設時，僅從建制層次指出宏觀性的社會化機制原理，然而並未指出 NHRIs 網絡的影響力在國家社會化的微觀過程中究竟如何運作。若要仔細追蹤國家改變行為的過程，就需要更細緻的分析框架。以下，筆者基於對 NHRIs 網絡運作特性的觀察，在社會化理論中加入跨國倡議網絡（TAN）文獻的重點，嘗試推演「評鑑審查」與「同儕交流」這兩種互動形式對目標國家內部的具體影響過程。此處的重點在於分析 NHRIs 網絡的影響力如何對目標國內的不同群體分別造成不同效果，而各群體的互動結果又將帶來該國《巴黎原則》的遵從程度的產出結果。

與多數國際人權規範的內涵類似，落實《巴黎原則》的責任大多都仍落在於政治菁英身上，比如：修訂法規政策、改變慣例實踐便需政府首長、公務人員與國會議員的配合。故我們可以將來自國際行為者的壓力分成經常「直接」與「間接」兩種路徑，前者是直接針對政治菁英進行施壓，後者則是透過影響該國公民團體與社會大眾來觸發政治與社會動員，達到間接施壓政府的效果（見示意圖 3-1）。（Simmons, 2009；Dai, 2013）

圖 3-1：國際行為者影響國家行為的過程路徑



筆者自製，亦參考 Kelly & Simmons (2015)

一般而言，公民社會通常較容易接受國際人權規範的理念內涵與社會正當性，而政治菁英相對具有更多的功利傾向，且受到部門本位主義的影響。在本研究議題中，國內行為者除了粗略分類下的政治菁英（包括：政府官員、政黨、國會議員等）

與公民社會（人權團體、媒體），也要特別注意到 NHRIs 的成員：在許多國家，被任命為 NHRIs 成員的人選多半仍來自政治或司法部門，廣義而言也屬於該國的政治菁英；但是又因為《巴黎原則》要求應有公民社會代表，再加上人權立場可能使其立場有時較接近 NGO 與政府，故筆者認為值得觀察他們的角色在如何具體脈絡中轉換與發揮影響力。

一、 評鑑審查

NHRIs 網絡透過評鑑審查與國家發生互動，這種形式顯然可以直接對國內政治菁英的決策過程施加壓力：經審查指出的問題可以有效構框該議題的重要性，促使國內展開建設性的審議與辯論，政治菁英理應也會將是否回應 NHRIs 網絡要求的後果納入成本效益的算計。

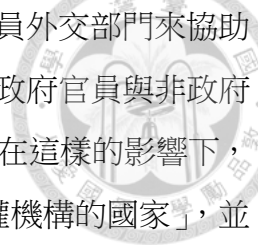
根據 Keck 與 Sikkink (1998) 提出的回力鏢模型 (boomerang pattern)，NHRIs 網絡的評鑑也能提供國內社會動員時所需的資訊、機會與槓桿：NHRIs 網絡不只比其他行為者更有機會蒐集到一國政府或人權機構可能不願與其社會分享的資訊（如立法草案、政治決策的可能方向與時程、內部統計數據等），其評鑑結果又以簡單直觀的等級制語彙來界定各國的《巴黎原則》遵從程度，有助 TAN 成員快速摘要龐大的資訊量、為現況賦予象徵意涵，並運用在鞏固社會支持或施壓政府的倡議行動中。這種過程恰能巧妙結合 Keck 與 Sikkink 所說的資訊政治、象徵政治與問責政治等策略。¹¹⁵ 最後，國內團體還可以把握定期發生的審查過程，運用槓桿政治的策略，聯合 NHRIs 網絡的力量來放大其影響力。¹¹⁶

二、 同儕交流

作為互助合作的平台，NHRIs 網絡經常舉辦為成員機構舉辦交流與活動，雖然參與 NHRIs 網絡活動的固然是人權機構的成員，然而該國政府也經常可以派遣

¹¹⁵ Keck & Sikkink (1998) 認為 TAN 的四大策略包括：(一) 資訊政治 (information politics)：快速與可靠地產生政治上可用之資訊、使其發揮最大影響的能力；(二) 象徵政治 (symbolic politics)：透過號召象徵符號、行動或故事，令遙遠的聽眾能快速掌握情況意義的能力；(三) 槓桿政治 (leverage politics)：當網絡中較弱成員無法造成影響時、號召更有能力之行為者出面的能力；(四) 問責政治 (accountability politics)：敦促強大行為者恪守其先前政策或原則的努力。

¹¹⁶ 不過公民社會在人權議題上的倡議動員鮮少能強大到直接使政治菁英感到政權更迭或敗選威脅，因此公民社會對於政治菁英所施加的聽眾壓力，性質上較偏向說服或者涵化機制。(Goodman & Jinks, 2013a)



代表參與由 NHRIs 網絡舉行的國際會議或訓練活動，甚至是動員外交部門來協助舉辦 NHRIs 網絡舉辦年會。在這樣的場合上，各國的 NHRIs、政府官員與非政府團體即有可能齊聚一堂，就《巴黎原則》的規範進行交流互動。在這樣的影響下，一國的政治菁英更有機會接觸到「設有符合《巴黎原則》之人權機構的國家」，並在實際拓展的人際網絡而開始視其他遵從規範的國家為重要同儕，產生見賢思齊的心理。

若能成功在政治菁英與社會大眾之間形塑這種同儕認知與比較壓力，回到國內後，人權團體在訴諸「我們落後於其他國家」的論述時，其訴求更有可能獲得社會大眾與政治菁英的理解與考量。就算缺乏來自國內選民的監督壓力，政治菁英在面對國際場合仍會面臨與專業同儕社群相互比較的社會壓力。例如除了任職於 NHRIs 的政治菁英以外，其他較有可能因職務因素關心國際社會對 NHRIs 評價高低的政府部門應當包括外交部、法務部等。

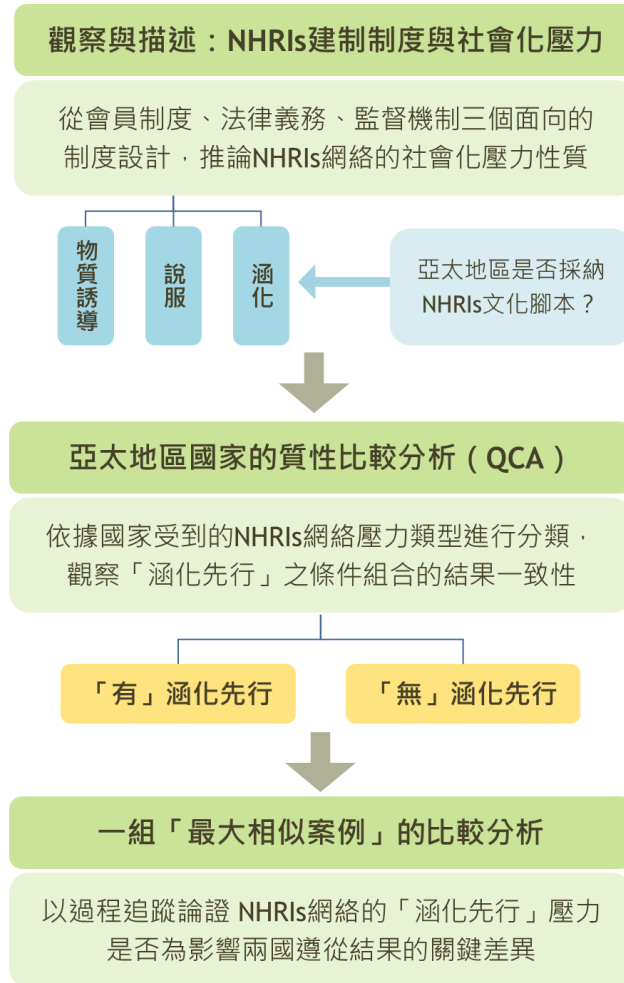
歸納上述兩種互動形式如何對國家發揮效果的國內微觀機制後，我們可以注意到這些機制的運作很大程度取決於一個國家的政體類型。尤其是在 NHRIs 網絡透過公民社會來間接施壓該國政治菁英時，就要考慮到該國公民社會是否有動員的意願與空間，而政治菁英又是否會顧慮民意。公民社會越活躍、政府越關注民意的國家，更有可能透過前述間接的路徑讓 NHRIs 網絡的社會化壓力產生效果。然而，就算沒有公民社會的配合，理論上 NHRIs 網絡也仍能透過直接的路徑來影響國家，因此在國內條件較不利的國家中，反而更能觀察國際因素的效果。¹¹⁷

總結本研究流程設計，可畫成如下頁圖 3-2。對 NHRIs 建制與 NHRIs 網絡發展的觀察描述與推論已在第二章完成。在本章說明研究設計後，筆者將在下一章呈現分析亞太地區國家受到 NHRIs 網絡施加社會化壓力的情形，進行質性比較分析（QCA）與選擇一組最大相似的比較案例。第五章便會進入這組案例具體事件發展的追蹤與分析。

¹¹⁷ 如 Simmons (2009) 對國際人權條約如何在國內發揮效果的理論，也是提出「影響政治議程」、「訴諸司法途徑」與「強化社會動員」三種運作機制。其中，Simmons 認為國際人權條約在局勢變動的混合政體國家中應能發揮最強的鼓舞動員效果，因為在這種政治局勢中的國內民眾在人權運動的期望值最高——比起穩定民主國家更需要人權，比起穩定威權國家更可能成功。



圖 3-2：研究流程圖



筆者自製

第四章 NHRI 網絡在亞太地區的影響

注意到 NHRI 網絡理論上會對不同時間點加入建制的國家施加不同強度與組合的社會化壓力，筆者在前一章提了出關於「涵化先行」的順序效應假設。然而，要驗證這個假設還須確認兩個前提。第一，NHRI 網絡是否真的能在建制前期就對國家施加涵化壓力？第二，NHRI 網絡是否確實在建制後期對各國動用更強的物質誘導與說服壓力？以下兩節內容分別便會處理上述兩個前提問題。接著，本章第三節將運用質性比較分析（QCA）的案例歸類技巧來觀察亞太地區國家的《巴黎原則》與「涵化先行」的條件是否存在正面相關，並嘗試從中選出一組可深入分析的最大相似案例：尼泊爾與孟加拉。

第一節 全球文化腳本與涵化壓力

雖然在前一節研究設計中，筆者根據理論框架與對各國出席 APF 會議情況的現象觀察，直接認定在 2006 年以前加入 APF 的亞太國家屬於有先受到涵化壓力的一群，但是 NHRI 網絡之所以能在初期的互動過程中就對這些國家施加遵從《巴黎原則》的涵化壓力，還必須滿足一個重要前提：《巴黎原則》這套全球文化腳本是否至少在形式上已獲得亞太地區國家的採納？畢竟無論是盛行一時的「亞洲價值」（Asian Values）之說、抑或是該地區至今仍低的 NHRI 建制參與率（47%），都提醒著我們亞太國家很可能對這套全球文本腳本抱持保留態度。倘若此地區存在某種足以與《巴黎原則》抗衡的反論述，且其區域內支持度強大到能讓亞太國家免疫於這套文化腳本在全球層次的正當性，那麼筆者所關注之 NHRI 網絡創造的認知壓力與同儕間的比較心理恐怕就無從發生。¹¹⁸

故在這一節，筆者將回到 NHRI 網絡尚未發展成形的 90 年代，並從當時亞太地區最重要的一系列政府間區域人權會議——由聯合國人權高專辦舉行的「在亞太地區促進與保護人權的區域性安排工作坊」（Workshop on Regional Arrangement for the Promotion and Protection of Human Rights in the Asian and Pacific Region；以

¹¹⁸ 就算不存在反論述，但仍需確認亞太地區國家對於這套腳本的基本支持度已達到一定門檻。這個情況正如一份人權條約剛通過時，在締約國達到一定數量之前，尚未批准條約的國家也不會立即感受到社會壓力或認知壓力。（Goodman & Jinks, 2013a:192）

下簡稱「亞太區域人權安排工作坊」)的討論過程與會後共同採納的決議，來觀察 NHRIs 這套文化腳本如何在亞太地區國家之間取得正當性，從而提供 NHRIs 網絡能對亞太國家施加涵化壓力的基礎。



壹、《巴黎原則》全球文化腳本的採納

1991 年國際工作坊後，《巴黎原則》的支持者抓緊即將在 1993 年 6 月舉行的世界人權大會來遊說各國政府接受這套準則。感受到這股倡議壓力，亞洲國家在 1993 年 3 月舉行的世界人權大會區域會前會時，也於會後通過之《曼谷宣言》第 24 段承認 NHRIs 能在「促進人權上扮演真誠與建設性角色」，但同時又強調「這類機構的概念設計與最終設立與否」最好仍交由各國決定。¹¹⁹ 此一但書與後來世界人權大會通過的《維也納宣言與行動綱領》用語相當類似，頗有可能這個但書就是在亞太地區國家的要求下所加入。1993 年底，儘管聯合國大會首度在第 48/134 號決議文提到《巴黎原則》、而且該份決議文最後並未表決便獲得全體國家採納，但是在該份決議文的草案階段，幾乎沒有亞太地區國家具名背書。¹²⁰

雖然亞太國家在 90 年代初期對《巴黎原則》這套腳本的態度似乎帶有保留，不過筆者發現同一時期由聯合國人權高級專員辦事處 (OHCHR) 舉辦、本意是為促成亞太地區設立區域人權機制的系列工作坊，卻非預期地促成了亞太國家對《巴黎原則》這套全球腳本的政治支持。¹²¹ 1990 年至 2010 年間，OHCHR 一共舉辦了十五屆的區域人權安排工作坊，結果並未催生一部亞太人權公約或亞太人權委員會，反而是讓 NHRIs 在議程中獲得亞太國家高度關注，奠定了 NHRIs 網絡得以向亞太國家施加涵化壓力的基礎。

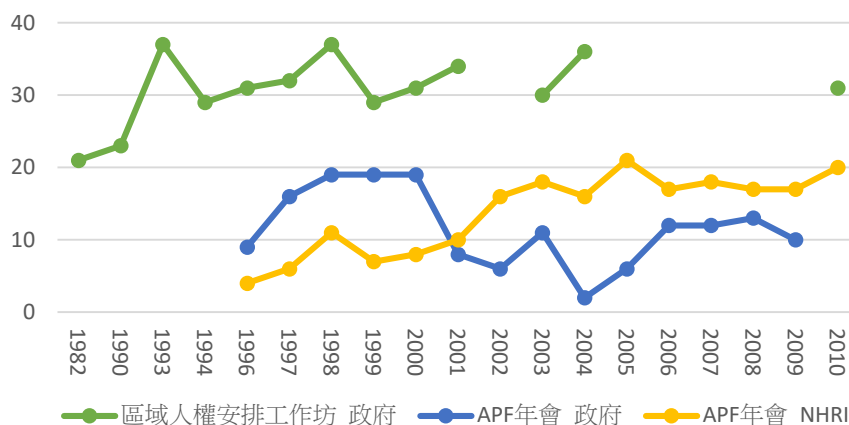
¹¹⁹ World Conference on Human Rights. 1993. *Report of the Regional Meeting for Asia of the World Conference on Human Rights*, Bangkok, 29 March-2 April 1993. A/CONF.157/ASRM/8; A/CONF.157/PC/59.

¹²⁰ UNGA. 1993. "National institutions for the promotion and protection of human rights: draft resolution". A/C.3/48/L.63. <https://digitallibrary.un.org/record/177960?ln=en>

¹²¹ 經 1989 年聯合國亞洲及太平洋經濟社會委員會 (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, ESCAP) 第 45/2 號決議，首屆亞太區域人權安排工作坊訂於 1990 年 5 月於菲律賓馬尼拉舉行。1993 至 2002 年是這系列會議舉行的高峰，幾乎每年皆舉辦一屆會議，後來隨著討論熱度下降改成 2 到 3 年舉行一次，在 2010 年第 15 屆工作坊後不復舉辦。ESCAP 是聯合國經濟社會理事會下屬的區域委員會之一 (也是聯合國在亞太地區最大規模的地區性機構)，故此系列活動的目標參與對象即是 ESCAP 的成員國。由於歷屆工作坊會後決議都經出席國家共識採納，並且會再以決議文形式提交至聯合國人權委員會獲得背書，所以可以說是能反映當時整體亞太地區國家如何看待人權規範的重要文件。

首先，NHRIs 之所以會進入這系列工作坊的議程，是因為設立 NHRIs 是《維也納宣言與行動綱領》的建議之一，而前幾屆亞太區域人權安排工作坊會後決議文也特別讚許了在這方面做出努力的國家。¹²² 然而，似乎是為了壓下聯合國希望討論的區域人權建制議程，越來越多亞太國家表現出對設立 NHRIs 的興趣：比如在 1998 年第六屆工作坊上，許多發言者強調設立區域人權機制的時機尚不成熟，不應草率移植其他區域的經驗來為亞太國家做安排。與會者一致同意，應以技術合作先強化國家落實人權的能力，而建立和加強國家人權機構就是重點措施之一。該年與會國採納了《德黑蘭區域技術合作框架》，決定為「協助強化已經設立或準備設立之國家人權機構的能力」投入 212,200 美元，這在該框架的四個支柱中是分配到最多經費的一項。¹²³ 正如 Kabir (2001)、Cardenas (2002) 等學者的觀察，比起接受一個超國家的區域性人權機制的監督，由國家自行設立的「人權機構」看似是個更能維護本國人權事務主導權的選項。這種本質上的保守心態，雖然讓亞太區域人權機制難以推動，但卻讓 NHRIs 網絡獲得迅速發展。

圖 4-1：亞太地區人權會議的出席國家／NHRIs 數




資料來源：UNCHR／UNHRC 與 APF 會後報告

註：為利時間軸繪製，筆者將在 2000 年舉行的第二場亞太區域人權安排工作坊視為在 2001 年舉行，在 2004 年舉行的第一場 APF 年會視為在 2003 年舉行；並僅呈現資料可得之年度。

¹²² 見人權委員會以 Regional arrangements for the promotion and protection of human rights in the Asian and Pacific region 為標題的歷年決議文，在 1993 至 1997 年期間被點名表揚的國家包括：印度（4 次）、印尼（4 次）；尼泊爾（2 次）、巴基斯坦（2 次）、巴布亞新幾內亞（3 次）、斯里蘭卡（5 次）、泰國（4 次）、伊朗（1 次）、蒙古（1 次）。1998 年至 2004 年的決議文只通稱性地對所有設立獨立 NHRIs 的國家表示肯定，不再點名個別國家。

¹²³ 該計畫的四個「支柱」分別是國家行動計畫、人權教育、國家人權機構、實現經社文權利，NHRIs 佔總預算 29%。參見 UNCHR 第 1998/50 號報告第 21 至 23 段與該報告附件二。



如下圖所示，我們可以發現在 APF 成立的前三年內，當時設有 NHRIs 的國家明明只有個位數，其年會卻總能吸引到成員機構數二倍甚至三倍的國家派遣政府代表團來觀摩會議。若無注意到此前亞太區域人權安排工作坊的脈絡與 NHRIs 與「國家主權」論述的契合性，恐怕很難理解亞太地區國家為何在 1997 年前後突然對 NHRIs 表現出興趣。不過亞太國家派遣政府參與 APF 會議的熱潮在幾年後也有所消退（此時 APF 會議也轉為以 NHRIs 為中心），但亞太區域人權安排工作坊仍持續在區域人權機制的討論框架下提供對 NHRIs 這套全球文化腳本的政治背書。如 2000 年北京第八屆工作坊會議決議進一步闡述如何在區域、子區域與國別層次支持 NHRIs，其中特別強調 APF 為這個領域的重要夥伴，應加強與 APF 合作設立與強化區域內的 NHRIs。¹²⁴ 2002 年第 10 屆工作坊在貝魯特舉行，其會議決議也首度直接提到《巴黎原則》。與會國決議：¹²⁵

「34. 重申國家〔人權〕機構的地位與職責應符合聯合國大會通過的《關於促進和保護人權的國家機構的地位的原則》（第 48/134 號決議文）；」

「35. 注意到《國家機構的地位的原則》的重要性，並認可到：在該原則獲得聯合國大會通過十年後的今日，若能參考高級專員辦事處、各國人權機構以及亞太地區國家的經驗，考慮如何進一步解釋這些原則的應用方式，以釐清這些原則的內容，可能會是有所幫助的；」

對照當時正在發展的 NHRIs 網絡會員與評鑑制度的發展，這可以說是亞太區域國家集體對《巴黎原則》這套全球文化腳本非常明確的政治表態——正如我們在下個部分的討論將看到的，也正是在這樣的基礎上，NHRIs 網絡才得以對其成員機構國家施加認知壓力與同儕壓力。

貳、 NHRIs 網絡的角色：全球文化腳本的擴充

到前一個階段，我們只能確定亞太地區接受了《巴黎原則》的規範性地位，並且在接受這套腳本時強調各國有權自行決定 NHRIs 的類型。然而隨著 NHRIs 網絡

¹²⁴ 參見 UNCHR 第 2000/102 號報告。

¹²⁵ 參見 UNCHR 第 2001/98 號報告。

的發展，這套全球文化腳本的內容已經有所擴張：所謂遵守《巴黎原則》不能只是國家自說自話，而是需要獲得 NHRIs 網絡的承認。這點我們可以從亞太區域人權安排工作坊決議文越來越常提及 APF 看出。¹²⁶ 尤其是 APF 在 2001 年通過憲章確立會員制度後，隔年區域安排工作坊的結論意見更首次提到鼓勵國家人權機構爭取成為 APF 成員，並期待各國為此提供支持。2004 年與 2005 年的兩場工作坊會議的結論意見則點名加入 APF 的 NHRIs，給予肯定：¹²⁷

「24. 注意到關於 APF 活動的報告，歡迎阿富汗獨立人權委員會及巴勒斯坦公民權利獨立委員會的加入，並鼓勵堅持承諾為在亞洲及太平洋區域增進和保護人權而齊心協力；」

「24. 注意到關於 APF 活動的報告，歡迎約旦國家人權中心的加入，該機構於 2004 年 9 月在 APF 第九屆年度會議上被接納為聯繫會員，並且還歡迎東帝汶人權和司法監察員辦事處作為候選成員，卡達人權委員會作為聯繫會員，以及阿富汗獨立人權委員會成為 APF 正式會員；」

如前所述，聯合國舉辦亞太區域人權安排工作坊的主要目的是希望促成亞太區域設立區域人權機制，無奈的是亞太國家對此反對聲浪太大，工作坊上的討論似乎也逐漸陷入僵局。¹²⁸ 此時，推動 NHRIs 與 NHRIs 網絡的發展成為一個「區域人權機制」的支持者與反對者都能接受的妥協方案。如 2005 年在北京的第 13 屆工作坊，與會者同意設立 NHRIs 有助提升各國人權制度能力，同時 NHRIs 之間的交流互動也為區域人權安排「開展進一步討論的平台」。¹²⁹ 或許是被這樣的理由說

¹²⁶ 雖然同期 ICC 也發展會員評鑑制度，但是並未在歷屆亞太區域人權安排工作坊中被直接提及；這一點可能跟 APF 早期運作較成熟有關，也可能跟亞洲本位主義有關。

¹²⁷ 2005 年工作坊會後決議文也稱讚提供金錢援助給 APF 的國家：「25. 歡迎會員國澳大利亞、印度、紐西蘭和大韓民國對亞洲及太平洋區域國家人權機構論壇所作的財政貢獻，並請本區域其他國家考慮資助論壇；」參見 UNCHR 第 2004/89 號報告。

¹²⁸ 雖然沒有催生亞太區域的人權機制，不過次區域仍有一些進展，例如南亞區域合作聯盟地區在 2002 年通過關於保護婦女與兒童的兩部區域公約；阿拉伯國家聯盟的成員國政府在 2004 年 3 月將《阿拉伯人權憲章》的憲章草案提交阿拉伯國家首腦會議審批，以期讓這份文件更符合《世界人權宣言》。東協成立了推動東協人權機制的工作小組，該小組在 2000 年向東協各國政府提出了一項有關建立東盟人權委員會的協定草案。值得注意的是，印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國四國的人權委員會正是東協工作小組背後的重要推手。（Tan, 2011）

¹²⁹ 參見 UNCHR 第 2006/100 號報告第 10、18 段。之所以會有這樣的論點，或許跟 APF 設立的「法學家諮詢委員會」有關係，該機構應是目前亞太地區中最接近區域人權判例推動者的角色；參見 UNCHR 第 2004/89 號報告第 26-27 段。2003 年，東協較早設立的四個國家的 NHRIs 開始自

服，我們可以發現 OHCHR 在 2005 年後就沒有再投入太大的力氣推動區域機制，而亞太區域人權安排工作坊也在 2007 年與 2010 年繼續辦了兩屆後就無疾而終。¹³⁰ OHCHR 代表在 2010 年泰國曼谷第 15 屆工作坊開幕式致詞上，回顧了過去二十年來的成果，也認為 NHRIs 的成長、尤其是亞太區域已有 13 個 A 級機構是這系列會議的重大進展。¹³¹亞太區域人權安排工作坊停辦後，APF 的年度會議逐漸成為亞太區域內規模最盛大的人權會議。

總結上述發展，我們可以發現在 NHRIs 網絡設立之前，發生在亞太區域人權安排工作坊的討論已經先為亞太地區打下了涵化機制能夠運作的門檻條件，也就是讓亞太區域國家先接受「應設立符合《巴黎原則》之 NHRIs」的腳本。當 APF 在 1996 年設立後，這系列工作坊對於 NHRIs 的例行討論也會讓與會政府有很高的機率認識到 NHRIs 同儕網絡的發展，並進一步將其認知到的全球腳本調整成「應擁有符合 NHRIs 網絡評鑑之 NHRI」。

在此，筆者使用亞太國家在聯合國大會背書 NHRIs 相關決議文的量化資料來輔助上述這段質化分析。根據下圖整理，我們可以發現亞太地區國家在聯合國大會背書《巴黎原則》的最早三份決議文（1993、1995、1997）年具名背書的意願最低，顯示一開始對這套人權腳本的猶疑，但是在 1996 年 APF 設立開始吸引許多政府代表團派員參加年會、1998 年《德黑蘭區域技術合作框架》宣示對 NHRIs 的重視後，願意具名背書 NHRIs 決議文的亞太國家出現一波增長，1999 年的決議文更是獲得四分之一的亞太國家背書，這甚至超過當時設有人權機構的國家數量。因此，當 NHRIs 網絡在 90 年代末到 2000 年代初逐漸發展成形、開始對成員國家施加涵化

行召開會議（被稱為 ASEAN Four），並在 2008 年決議將這樣的合作機制制度化，並因應東帝汶的加入，組成「東協國家人權機構論壇」（SEANF）。ASEAN Four 扮演推動東協人權建制發展的重要角色，包括協助本國政府籌辦每年召開的「東協區域人權機制工作坊」。（李明勳，2016: 76-78, 97）

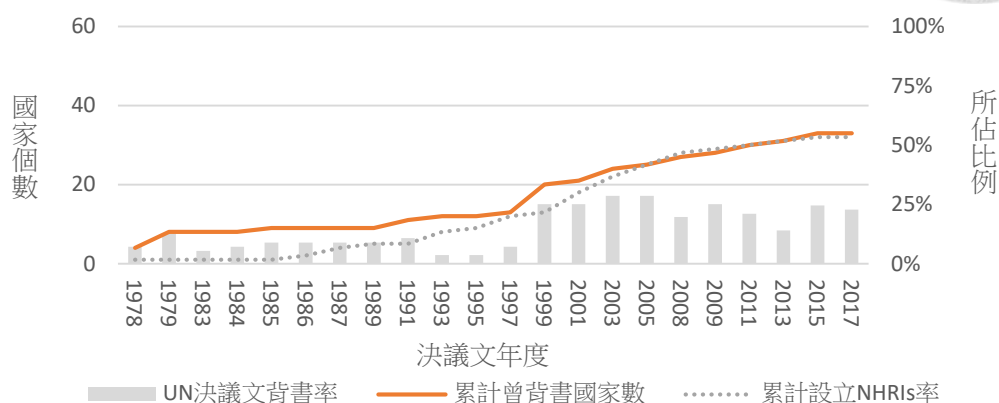
¹³⁰ 於此同時，聯合國舉辦了兩場鼓勵亞太國家設立 NHRIs 的工作坊 OHCHR 在 2007 年與 2009 年分別與菲律賓與薩摩亞合作，分別為亞洲與太平洋地區尚未設立國家人權機構的國家舉辦區域研討會或工作坊，鼓勵這些國家設立符合《巴黎原則》的 NHRIs，參與者主要是政府或議會代表參與。其中，筆者對照了 2007 年工作坊參與的 9 個國家（孟加拉、柬埔寨、中國、日本、寮國、緬甸、巴基斯坦、新加坡和越南）中，發現其實有些國家已經設立了人權機構，只是未申請評鑑，可見聯合國此時對 NHRIs 的認定已經跟 NHRIs 網絡的認證相連結了。參見 UNHRC 第 7/69 號報告第 38 至 39 段與附錄三，以及第 10/54 號報告第 17、第 25 段。

¹³¹ 參見 UNHRC 第 15/39 號報告第 4、第 8 段。

壓力時，亞太國家對這套全球文化腳本的接受度已達到一定門檻，故不需太擔心其涵化壓力無從運作的可能。



圖 4-2：亞太地區國家接納 NHRIs 腳本的跡象



資料來源：UN Digital Library；附錄壹

此外，我們也可以用聯合國人權理事會從 2008 年啟動普遍定期審查機制以來亞太國家的相關建議行為來佐證這套腳本的廣泛接納程度：就連從未在 GANHRI 獲得評鑑等級的 32 個亞太國家中，也有超過三分之一的國家（12 國）曾在 UPR 做出建議其他國家應依該標準設立或強化其 NHRI，其中科威特、巴基斯坦、烏茲別克、葉門、沙烏地阿拉伯、土庫曼等 6 個國家更明確在其建議中援引《巴黎原則》，這種「脫鉤」現象正顯示這套腳本的普遍存在。¹³²

¹³² 一個有趣的發現是，日本是亞太地區受到最多關於 NHRIs 建議的國家（共 49 次，為全球第二），然而日本非常謹慎地從未對任何國家做出有關設立或強化《巴黎原則》的建議，或許正是擔心被批評為雙重標準。從對日本提出建議的國家名單來看（亞太國家佔 12 個：阿富汗、澳洲、印度、印尼、伊朗、伊拉克、約旦、哈薩克、馬來西亞、尼泊爾、菲律賓、卡達）這也顯示 NHRIs 可能是一個人權表現較低的國家也可以正當地「指責」較高國家的議題，這正也顯示《巴黎原則》這套腳本的廣泛接受程度。資料來源為 UPR info 資料庫（收錄 2008 年至 2017 年共 28 個會期的建議）。

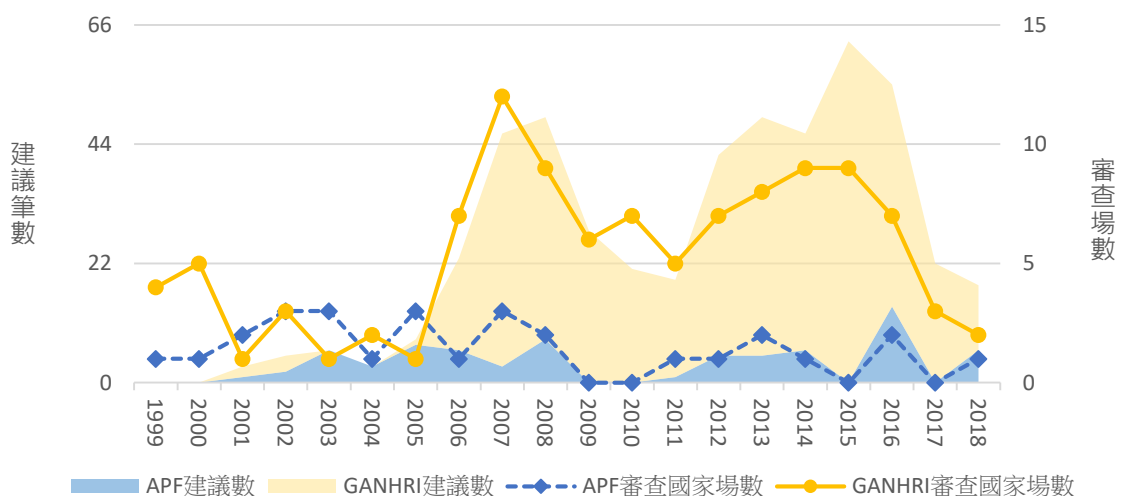
第二節 評鑑審查與說服及物質誘導壓力

在本文第三章第二節中，筆者已經提出一套測量 NHRIs 網絡透過評鑑審查對亞太地區國家施加之說服與物質誘因壓力的量表，本節便將呈現資料編碼完成後的統計發現。本節第壹部分將先從網絡層次觀察 GANHRI 與 APF 動用這兩種社會化壓力的傾向（這部分可呼應第二章第一節對兩者評鑑制度的質性觀察），第貳部分則從國家層次觀察亞太國家與 NHRIs 網絡互動的幾種典型樣態（pattern）。

壹、 整體趨勢觀察

經過對歷年 GANHRI 與 APF 審查資訊與建議的編碼工作後（詳見附錄肆與附錄伍），筆者得出 NHRIs 網絡在 1999 年至 2018 年間共計對本研究關注的 29 個亞太國家做出了 136 場審查與 506 筆實質建議。這些建議多數都來自有複審制度的 GANHRI（85.6%），少部分為 APF 的人會審查（14.4%）。若從建制前期與後期進行區分：在 2005 年以前，APF 共展開 14 場審查、做出 19 筆實質建議；GANHRI 共展開 17 場審查，卻僅做出 6 筆實質建議。¹³³ 2006 年 GANHRI 開始複評後，平均每年進行 7 場審查、做出 32 筆實質建議，沒有複評制度且隨後直接採納 GANHRI 評鑑制度的 APF 則平均則僅進行 1.6 場審查，做出 6 筆實質建議。這些基本資訊確實反映了 NHRIs 網絡評鑑制度的變遷。

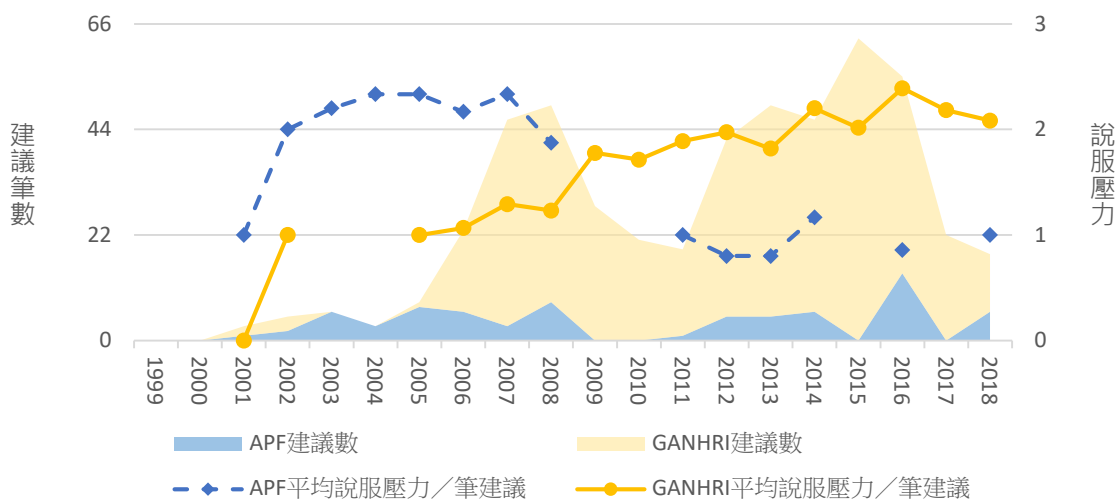
圖 4-3：GANHRI 與 APF 歷年審查亞太國家次數與建議筆數



¹³³ 為利下列圖表的時間軸繪製，APF 在 2004 年舉辦兩場年會，上半年場視為於 2003 年舉行。

接著，讓我們觀察 NHRIs 網絡對亞太國家施加的說服壓力（分為 0 至 3 分；測量方式參見第三章表 3-5 與表 3-6）。根據下圖，我們可以發現在建制前期 APF 透過入會審查施加的說服壓力確實比 GANHRI 高：APF 平均每筆建議說服壓力為 2.2 分，GANHRI 則平均僅有 1.0 分。不過從 GANHRI 在建制後期持續提升說服壓力的運用，尤其是在 2013 年修訂一般性意見後，其做出的建議平均說服壓力提升到超過 2 分。而 APF 的說服壓力則是在 2009 年採納 ICC 審查後有明顯的降低。這些量化數據充分支持了過去文獻認為 APF 早期獨立進行評鑑時其審查意見較 GANHRI 嚴謹的發現，亦支持 GANHRI 從 2006 年改革評鑑制度後，其審查意見越來越加強援引規範、針對各國脈絡提出建議的趨勢。

圖 4-4：NHRIs 網絡歷年審查亞太國家之建議內容說服壓力變化



註：空白線段代表該年度該網絡並未做出實質建議，無從計算其內容說服壓力

若從 NHRIs 網絡給予申請國評鑑結果的警示等級來看（分為 0 至 5 級；測量方式參見第三章表 3-4），我們可以從下圖觀察到 APF 與 GANHRI 在建制前期分別有幾個時間點是對入會申請者施加升等誘因（僅給予 B 等、C 等或聯繫會員）的高峰期。不過由於兩個網絡在建制前期每年平均都只有審查兩三個國家，這表示警示等級的跟各年剛好提出申請的都是哪些國家較有關（數值分布較極端），所以較不適合用這些資訊直接做出關於 NHRIs 網絡運用物質壓力趨勢的推論。¹³⁴ 不過 GANHRI 在建制後期每年展開較多場審查後，我們可以觀察到該網絡在各國評鑑

¹³⁴ 同時也要考慮到，NHRIs 網絡縱然嘗試在建制前期就對一些國家設定了「升等誘因」，但在其他握有物質資源的國際行為者尚未投入心力來支持 NHRIs 網絡的評鑑制度以前，其入會條件本身還不能說具有太大的物質性誘因，而主要只有社會性的誘因。



結果動用的警示等級平均落在 2.2 級（標準差為 1.2 級），也就是以要求持續追蹤為主，偶爾會發生動用降等威脅等警示等級 3 級以上的情況。至於 APF 在 2009 年採納 GANHRI 評鑑結果後，於本研究操作定義下便無從透過會員地位的賦予、調整與收回來對國家獨立施加物質誘導壓力了。

圖 4-5：NHRI 網絡歷年審查亞太國家之評鑑結果警示等級變化

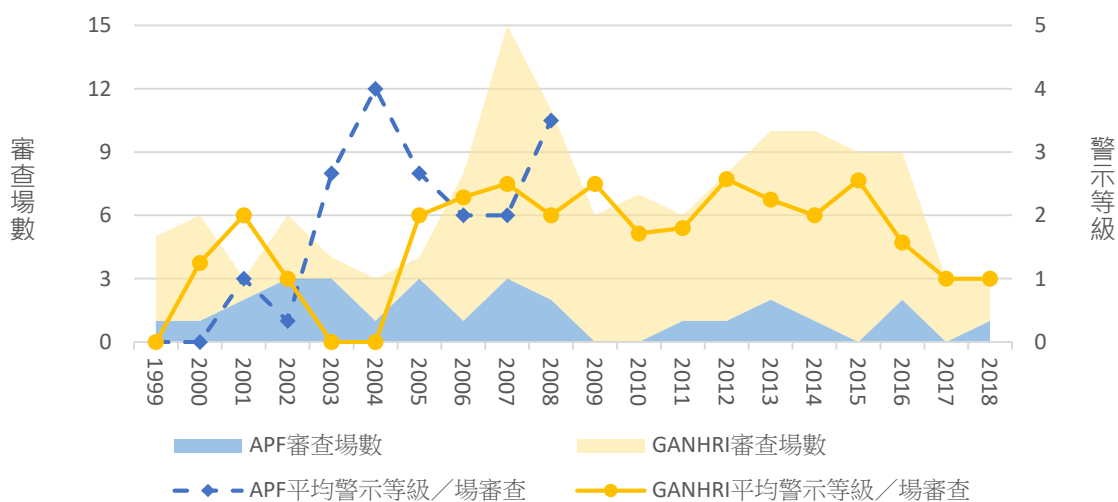
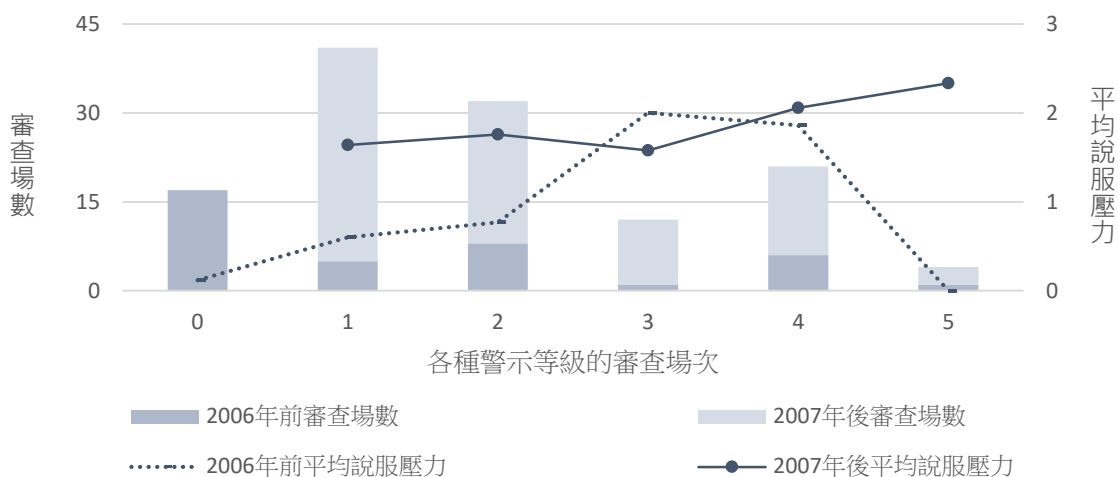


圖 4-6：NHRI 網絡審查警示等級與說服壓力的關聯



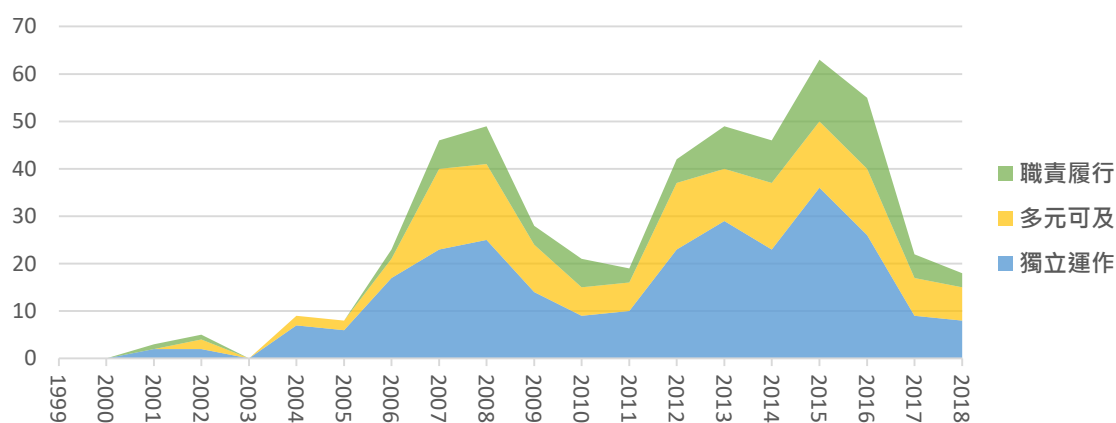
若我們依據 0 至 5 等的警示等級將 NHRI 網絡每一場審查進行分組，計算各組審查提出建議的平均說服壓力，便能觀察 NHRI 網絡如何運用這兩種社會化壓力。根據上圖，我們可以發現在 2006 年以前，NHRI 網絡在給出 A 等與 AR 等（警示第 0 至 2 級）與 C 等（警示第 5 級）評鑑結果時，其提供的審查意見相對模糊（平均說服壓力小於 1 分），反而是給 B 等時（警示第 3、4 級）較傾向提供



具體理由（平均說服壓力接近 2 分）。2007 年以後，NHRIs 網絡對說服壓力的運用則相對穩定與一致，不僅平均說服壓力都在 1.5 分以上，而且此一數值也隨著警示等級有上升趨勢，表示後期 NHRIs 網絡在給國家越強的「威脅」時也更具體明確地說明規範的要求。可見在建制後期這兩種機制經常結合運用。

觀察完說服與物質誘導壓力的測量結果後，以下也稍微說明 NHRIs 網絡對亞太國家做出的建議內涵。依據筆者在第二章對《巴黎原則》內涵的分類，在 506 筆建議中共有 53.2%關於「獨立運作」的建議、29.1%關於「多元可及」的建議，以級 17.8%關於「職責履行」的建議（見後表 4-1）。由此可見，獨立運作是最常被 NHRIs 網絡提出的《巴黎原則》規範內涵面向。¹³⁵

圖 4-7：NHRIs 網絡各類別建議歷年筆數



此外，為了瞭解這些建議在內容上究竟是「一次性」還是「延續性」的建議，筆者在編碼時也將內容為針對同一國家、同一規範面向且具有邏輯與時間連貫性的建議分成一組，最後將 506 筆建議轉換為 306 組建議，其中 NHRIs 網絡曾提出

¹³⁵ 在實際編碼過程中，筆者發現仍有一些建議無法完全適當歸入原定的分類。在「設立依據」、「經費適足」、「追蹤監測」這三個建議類別下，筆者發現 NHRIs 網絡會要求申請者提供法律文本、經費預算表、年度報告等資料，並說明是否符合《巴黎原則》。這樣的要求性質介於程序性的要求（提供審查文件）與實質性的要求（這些重要文件應存在）之間，筆者暫時以該建議類別代號加上+符號的方式來表示之。不過這些建議多發生在早期到中期（平均發生在 2007 年、2003 年、2005 年），且屬於短期內解決就不再發生的建議（標準差分別為 0.85 年、1.94 年、3.40 年），證實後期審查較為嚴格，文件若無備妥就不會開啟審查。另外，有 3 項 GANHRI 建議被筆者列為獨立運作大類下的「無法分類」（代號 A#），分別是 2007 年要求阿富汗確保當時的修法草案符合《巴黎原則》與國際標準，以確保維持其獨立性與有效性；2012 年關切尼泊爾新生效的 NHRC 法可能衝擊《巴黎原則》遵從；2013 年關切印尼 NHRC 內部規定的改變與現行運作方式不符《巴黎原則》。這些早期預警式的建議惟尚無法確定是哪個面向的獨立性面臨威脅，故以 A# 編碼，並視為獨立的一筆建議。

兩筆以上建議（代表在不同時間點追蹤關切同一國家同一類問題）者共有 129 組。具體來說，追蹤 1 次的有 86 組（27.5%），追蹤 2 次的有 25 組（8.8%）、追蹤 3 次以上的僅有 18 組（5.9%）。搭配建議內容的類別來看（參見下表 4-1），我們可以發現獨立運作仍是 NHRIs 網絡提出最多「組」建議的議題；不過 NHRIs 網絡最常追蹤的則是關於多元可及的建議，其「一次性建議率」僅有 26.5%。職責履行類的建議則是 NHRIs 網絡較少提出與追蹤的建議類型。

圖 4-8：NHRIs 網絡對亞太國家提出之各組建議所含建議筆數

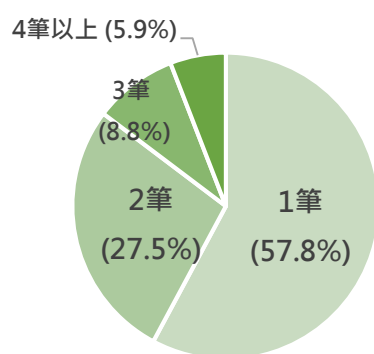


表 4-1：NHRIs 網絡對亞太國家提出的建議數量與類別

建議類別	建議／筆			建議／組		
	總筆數	比例	一次性建議率	總組數	比例	每組平均筆數
A：獨立運作	269	53.2%	33.5%	160	52.3%	1.68
B：多元可及	147	29.1%	26.5%	79	25.8%	1.86
C：職責履行	90	17.8%	53.3%	67	21.9%	1.34
總計	506	100.0%	35.0%	306	100.0%	1.65

最後，筆者也根據各筆建議的具體內容來判斷其要求的義務承擔者究竟是國家還是 NHRIs 本身，並計算出平均每一類建議的「義務對象指數」（介於 0 於 1 之間，越大表示國家義務越大；編碼標準請見附錄伍），結果並不意外地發現獨立運作類建議的國家義務指數最高（0.88），多元可及（0.56）與職責權限（0.51）則介於兩者之間；但是因為 NHRIs 網絡最常提出獨立運作類的建議，這使得平均所有建議的國家義務指數為 0.72，這個數值也證實確實多數時候都是政府與立法者（而非 NHRIs）需要為 NHRIs 網絡的評鑑結果負起主要責任。



表 4-2：NHRI 網絡對亞太國家提出的建議情形摘要

類別項目	類別代號	建議提出數量			曾建議國家數	建議提出時間		義務對象	說服壓力	
		總筆數	佔比(%)	一次性建議率(%)		平均值(年度)	標準差(年)		規範語言	具體脈絡
獨立運作		269	53.2	33.5	29	11.71	3.98	0.88	1.01	0.82
設立依據	A1	23	4.5	30.4	3	9.12	3.87	0.98	1.04	1.00
	A1+	3	0.6	33.3	11	7.33	0.85	-	-	-
唯才是用	A2	78	15.4	19.2	2	12.47	3.60	0.73	1.15	0.74
專職專任	A3	20	4.0	40.0	28	14.03	3.44	0.95	0.90	1.00
任期保障	A4	33	6.5	36.4	9	11.57	4.22	0.95	0.91	0.88
職務豁免	A5	17	3.4	23.5	15	13.46	2.46	1.00	1.18	0.94
人事自主	A6	21	4.2	19.0	8	11.23	3.63	0.88	1.00	0.90
財政自主	A7	22	4.3	50.0	9	12.44	2.79	0.84	0.86	0.64
經費適足	A8	44	8.7	45.5	14	11.23	4.03	0.98	0.91	0.73
	A8+	5	1.0	100.0	5	3.70	1.94	-	-	-
無法分類	A#	3	0.6	100.0	3	11.17	2.62	0.50	0.33	1.00
多元可及		147	29.1	26.5	28	11.90	3.88	0.56	1.12	0.70
公開徵選	B1	61	12.1	9.8	21	12.23	3.49	0.76	1.34	0.69
社會代表	B2	37	7.3	35.1	19	11.48	4.60	0.77	1.14	0.89
協力合作	B3	25	4.9	20.0	13	12.59	3.81	0.04	0.80	0.52
民眾可及	B4	10	2.0	50.0	7	11.85	4.29	0.40	0.50	0.90
國際交流	B5	14	2.8	71.4	11	10.36	2.50	0.21	1.14	0.43
職責權限		90	17.8	53.3	27	12.74	3.76	0.51	0.76	0.86
職權範圍	C1	14	2.8	57.1	11	11.75	4.14	0.79	0.86	0.86
廣泛職權	C2	32	6.3	43.8	17	13.62	2.88	0.42	0.59	0.94
追蹤監測	C3	18	3.6	72.2	13	14.88	1.98	0.67	0.94	1.00
	C3+	5	1.0	20.0	3	5.60	3.40	-	-	-
國際人權	C4	8	1.6	75.0	7	12.41	3.50	0.81	0.75	0.75
緊急狀態	C5	13	2.6	46.2	9	11.62	3.34	0.00	0.85	0.54
總計		506	100.0	35.0	29	11.95	3.93	0.72	1.00	0.79

註：建議提出時間與義務對象指數的操作與計算方式請見附錄肆與附錄伍

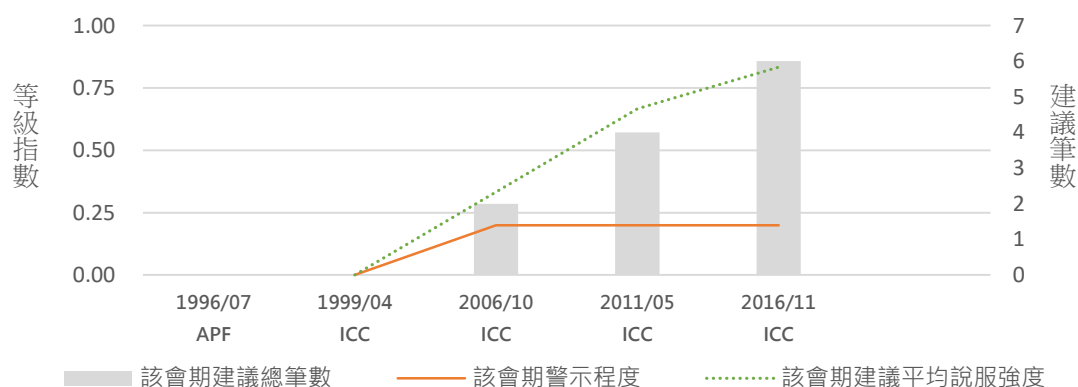


貳、 國別層次觀察

上述測量結果讓我們看到 NHRIs 網絡在動用社會化壓力的整體趨勢，不過回到本研究的順序效應假設，還是要回到國家層次來觀察其與 NHRIs 網絡互動過程所受到的社會化壓力性質與強度變化。以下筆者將以國家在每一「場」審查受到的物質壓力與說服壓力為單位，觀察在不同時期、以不同的起始身分加入 NHRIs 建制的國家與 NHRIs 網絡互動的幾種典型樣態。¹³⁶

先來看從建制早期就加入、而且初始等級為 A 等的國家。在能夠維持正面遵從的案例中，澳洲是完全沒有受到降等威脅的代表國家，其接受 NHRIs 網絡審查的紀錄如下圖所示。在 2000 年以前，由於 NHRIs 網絡的評鑑審查還未起步，澳洲是直接被同儕推選為符合《巴黎原則》的第一批國家，所以在建制前期可說是完全沒有受到審查壓力；不過在建制後期，其遵從情形看來也都沒有發生太大變化，故 NHRIs 網絡維持每五年追蹤一次的頻率，其中說服壓力持續提升，但 NHRIs 網絡沒有動用地位警示壓力。

圖 4-9：澳洲（初始為 A 等、無降等威脅；正面遵從）



接著來看建制早期就加入、初始等級為 A 等，但是 NHRIs 網絡有較密切關心遵從問題的國家。韓國與馬來西亞是維持正面遵從的兩個典型例子（見下頁圖）。這兩個國家都是在建制前期加入 APF 跟 ICC，但是都沒有受到太大的說服或地位警示壓力，到了 2006 年以後，這兩個國家都受到 ICC 的追蹤審查或特別審查，故並非五年才與 NHRIs 網絡互動一次。同樣地，兩國受到的說服壓力在建制後期都

¹³⁶ 為利圖表呈現，說服壓力除以 3、警示壓力除以 5，轉換為 0 至 1 之間的數值（左側座標軸）；建議筆數則為原數字（右側座標軸）。此外，以 ICC 表示 GANHRI。

有所提升，不過對韓國，ICC 僅提出持續追蹤落實情況的要求，並沒有動用降等威脅；但在 2008 年至 2009 年曾對馬來西亞給予降等威脅。不過兩個國家後來的表現都獲得 SCA 認可，並持續保持 A 等。然而，也有在建制後期受到 NHRIs 網絡密切關注、受到降等威脅的國家因為改善幅度不足，而被降為 B 等（從而屬於負面遵從趨勢），典型情況如泰國：警示程度與說服壓力一路上升。

圖 4-10：韓國（初始為 A 等、有特別審查；正面遵從）

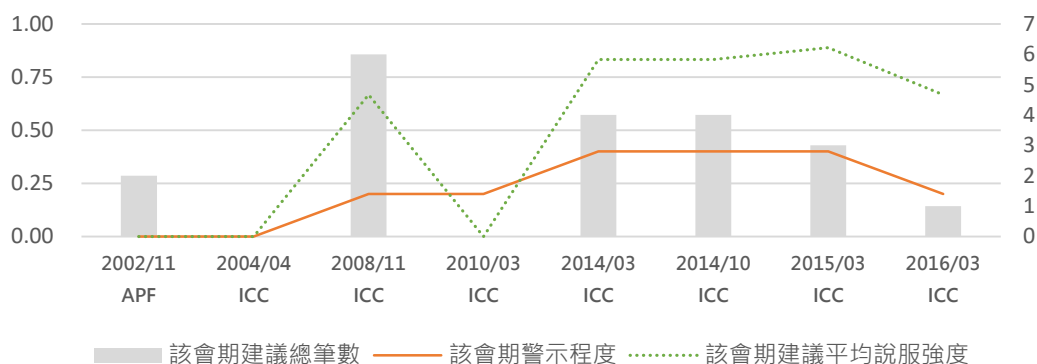


圖 4-11：馬來西亞（初始為 A 等、有降等威脅；正面遵從）

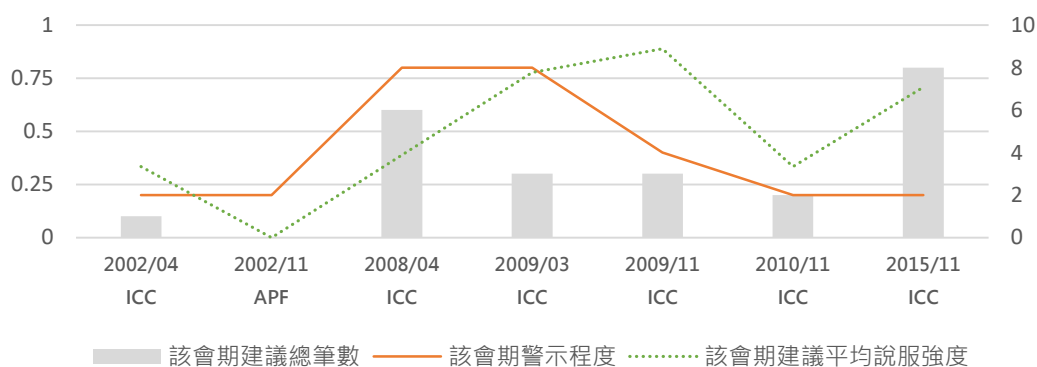
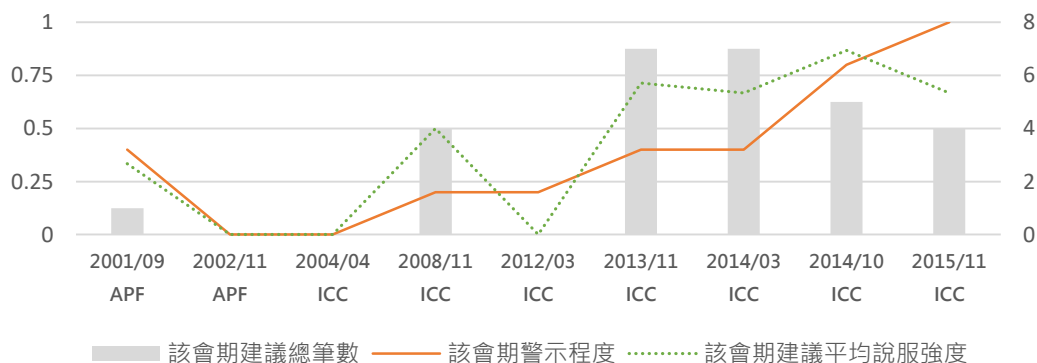


圖 4-12：泰國（初始為 A 等、有降等威脅；負面遵從）



接著看第一次申請僅得到 B 等以下、被施加升等誘因的國家。約旦是正面遵從的重要案例：其於 2004 年加入 APF 時僅拿到聯繫會員，被初步施加了說服壓力與升等誘因；不過約旦仍主動在 2006 年申請 ICC 評鑑，先是拿到 B 等，並且又積極爭取，在隔年拿到 A 等。我們可以注意到，在約旦拿到 A 等前，ICC 的說服壓力其實並不高（較高的是 APF 的說服壓力），是在 2010 年後 ICC 才逐步提升說服壓力。反觀馬爾地夫同樣是先在 APF 拿到聯繫會員並申請 ICC 評鑑，但在 ICC 兩度獲得 B 等後（請注意 ICC 在建制後期已開始動用更強的說服壓力），已經超過五年都沒有再提出評鑑申請。這也是不少「趨勢未定」國家的典型情況。

圖 4-13：約旦（初始非 A 等、有升等誘因；正面遵從）

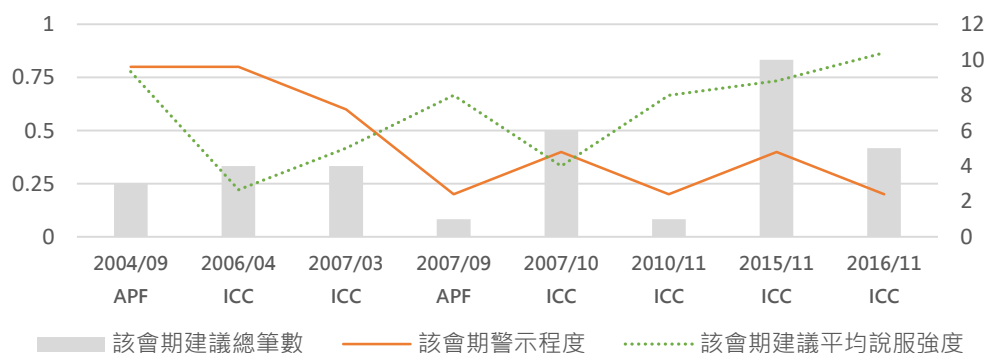
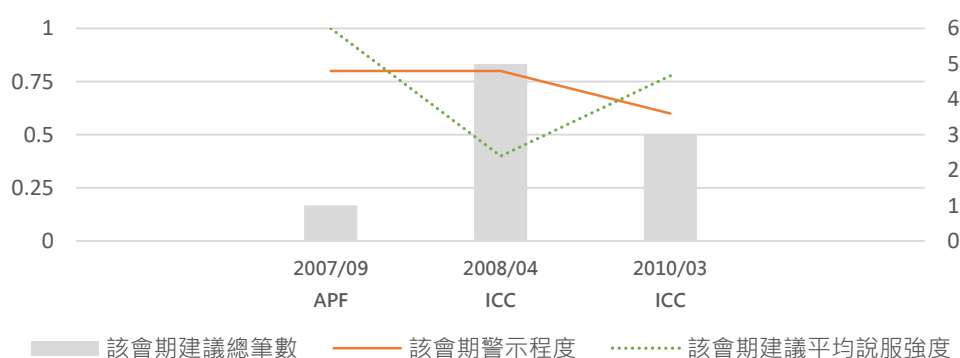


圖 4-14：馬爾地夫（初始非 A 等、有升等誘因；遵從未定）



雖然列出了上述幾種典型樣態，不過亞太地區個別國家的情況仍各有不同。故筆者將 25 個亞太國家在建制後期接受 NHRIs 網絡評鑑所受到壓力的統計摘要如後表 4-3。由於此處筆者的目的是為了觀察各個國家受到的壓力與該國目前遵從現況的關係，而認定「現況」與「遵從趨勢」的基礎是最近一次的評鑑結果，是故在資料統計上僅選取一國在 2006 以來、且扣除最近一次審查的資料進行統計。舉例

來說：韓國在 2006 年以後共接受 6 場審查，下表將只彙整 2008 至 2015 年共 5 次審查的物質或說服壓力，2016 年的評鑑結果視為對此前評鑑壓力的回應態度。但若一個非 A 等機構最近一次審查已是在五年以前，因其遵從趨勢會直接被定義成「未定」，此時便採計歷次審查的數值。

為了進行 QCA 分析，根據下表彙整的資訊，筆者也依據一個國家在建制後期的歷次審查中所受到說服壓力最強或警示等級最高的一次，分別認定有哪些國家符合在建制後期「有受到」物質或說服壓力的條件。¹³⁷具體來說，將曾經受到警示等級最大值超過 3 以上的國家視為「有受到物質誘導壓力」，每場審查平均說服壓力的最大值超過 2 以上的國家視為「有受到說服壓力」。最後筆者得出有 14 個亞太國家曾在建制後期受到 NHRIs 網絡程度較強的物質誘導壓力，有 18 個國家曾受到程度較強的說服壓力。¹³⁸

¹³⁷ 使用「最大值」而非「平均值」的概念，是因為這更加符合現實中 NHRIs 網絡在建制後期特定時間點的某一場審查動用壓力、要求國家回應的現象。

¹³⁸ 緬甸是一個特別例子，因為緬甸在 2012 年申請加入 APF 時，其會籍制度已跟 ICC 連結了，故就算緬甸已經完全遵守《巴黎原則》，APF 仍然只能先給予其聯繫會員。APF 本身也強調其提供的建議僅是參考用，還是要以 ICC 來決定，故在本文操作定義中，緬甸在 2015 年向 ICC 提出入會申請前，並不算是有受到 APF 設下的升等誘因。

表 4-3：亞太各國在建制後期受到的 NHRIs 網絡審查壓力

國家	遵從趨勢	審查會期數	警示等級？			說服壓力？			審查建議性質摘要（平均每場會期）					
			有	最大值	平均值	有	最大值	平均值	建議筆數	國家義務	A 類建議 (%)	B 類建議 (%)	C 類建議 (%)	
1.	AFG	A 等/正面	4	v	3.0	2.0		1.7	1.1	4.3	0.71	71	18	12
2.	AUS	A 等/正面	2		1.0	1.0	v	2.0	1.5	3.0	1.00	67	17	17
3.	IDN	A 等/正面	4		2.0	1.8		1.9	1.4	4.8	0.62	68	32	0
4.	IND	A 等/正面	3		2.0	2.0	v	2.5	1.8	6.0	0.47	28	44	28
5.	KOR	A 等/正面	5		2.0	1.6	v	2.7	1.9	3.4	0.60	59	35	06
6.	LKA	A 等/正面	3	v	5.0	3.3	v	2.0	1.7	4.0	0.33	25	33	42
7.	MYS	A 等/正面	4	v	4.0	2.8	v	2.7	1.8	3.5	0.75	50	43	07
8.	NZL	A 等/正面	2		1.0	1.0		1.5	1.3	3.0	0.88	67	33	0
9.	PHL	A 等/正面	3		2.0	1.3		1.8	1.3	3.7	0.83	45	45	09
10.	TLS	A 等/正面	3		1.0	1.0	v	2.0	1.6	2.7	0.44	25	50	25
11.	FJI	A 等/負面	1	v	5.0	5.0	v	3.0	3.0	3.0	0.67	33	33	33
12.	THA	A 等/負面	5	v	4.0	2.0	v	2.8	1.7	4.6	0.48	48	30	22
13.	PSE	非 A 等/正面	1		1.0	1.0	v	2.0	2.0	4.0	0.63	75	0	25
14.	JOR	非 A 等/正面	6	v	4.0	2.2	v	2.2	1.5	4.3	0.86	58	23	19
15.	MNG	非 A 等/正面	2		2.0	1.5	v	2.3	1.7	4.5	0.85	44	33	22
16.	NPL	非 A 等/正面	12	v	4.0	2.3	v	2.7	1.2	4.0	0.70	58	29	13
17.	QAT	非 A 等/正面	6	v	4.0	2.3	v	2.0	1.4	3.0	0.64	67	33	0
18.	MDV	非 A 等/未定	3	v	4.0	3.7	v	3.0	2.2	3.0	0.79	33	44	22
19.	BGD	非 A 等/未定	2	v	4.0	4.0	v	2.3	1.6	2.5	0.63	80	20	0
20.	IRN	非 A 等/未定	1	v	4.0	4.0		1.8	1.8	5.0	1.00	60	20	20
21.	KAZ	非 A 等/未定	1	v	4.0	4.0		1.8	1.8	11.0	0.73	45	36	18
22.	KGZ	非 A 等/未定	1	v	4.0	4.0	v	2.5	2.5	6.0	0.58	33	50	17
23.	MMR	非 A 等/未定	1		0.0	--		0.8	0.8	5.0	0.90	80	20	0
24.	SAU	非 A 等/未定	1		2.0	2.0	v	2.2	2.2	6.0	1.00	67	17	17
25.	TJK	非 A 等/未定	1	v	4.0	4.0	v	2.2	2.2	6.0	0.75	50	33	17
總計			77 場	14 國	5.0	2.5	18 國	3.0	1.7	4.4	0.71	54	31	15

註：國家代號表請參見附錄壹

第三節 涵化先行與國家遵從趨勢的相關性

經過前述測量工作後，筆者將透過 QCA 分析來觀察涵化先行與國家遵從的相關性，並嘗試找出一組比較研究案例，並說明選案的理由與比較基礎。

壹、經驗案例的分類

如第三章所述，筆者根據在建制前期有受到涵化壓力、在建制後期有受到物質誘導壓力以及在建制後期有受到說服壓力三個條件組成的八種組合來將經驗案例進行分類。結果如以下真值表所示，我們可以發現亞太地區的 25 個國家大多都受到不只一種來自 NHRIs 網絡的社會化壓力，其中條件組合 6、7、8 為符合涵化先行假設的案例，他們的對照組分別為條件組合 2、3、4 的國家。

表 4-4：亞太建制參與國受到的 NHRIs 網絡壓力組合與順序

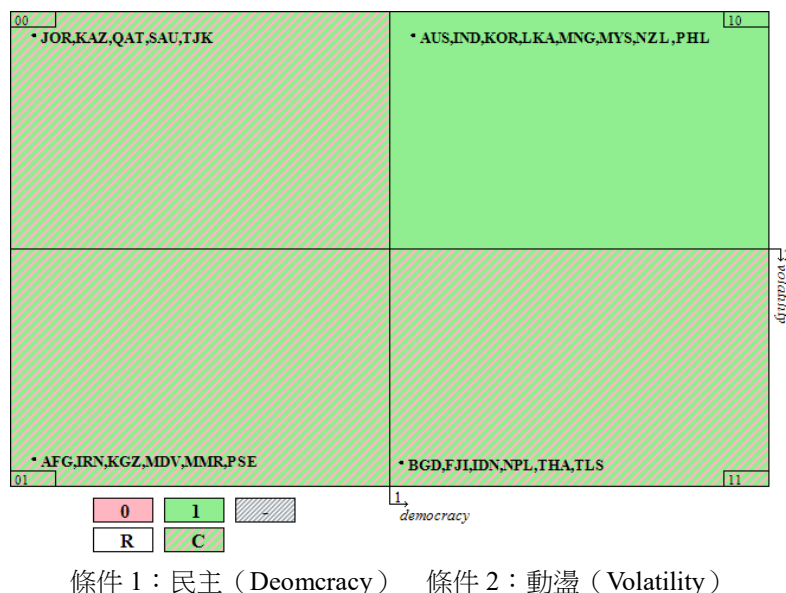
條件組合	前期涵化	後期物質	後期說服	符合案例	遵從結果
(1)	0	0	0	MMR	一致(0)
(2)	0	1	0	IRN, KAZ	一致(0)
(3)	0	0	1	SAU	一致(0)
(4)	0	1	1	BGD, KGZ, MDV, TJK	一致(0)
(5)	1	0	0	IDN, NZL, PHL	一致(1)
(6)	1	1	0	AFG	一致(1)
(7)	1	0	1	AUS, IND, KOR, MNG, PSE, TLS	一致(1)
(8)	1	1	1	JOR(1), LKA(1), MYS(1), NPL(1), QAT(1), FJI(0), THA(0)	矛盾(C)

註：國家代號表請參見附錄壹

有趣的是，光是從這樣的歸類，我們已經可以發現「無涵化先行」的 7 個案例全部都是負面結果，而「有涵化先行」的 14 個案例中則有 12 個為正面結果。先不考慮這些國家其他的背景差異，這樣的結果似乎初步證明 NHRIs 網絡的「涵化先行」壓力與國家的「正面遵從」存在一定的正相關。其次，我們發現同時受到兩種壓力的國家共有 11 個國家（集合 4 與集合 8），兩種壓力只受到其中一種的國家有 10 個（集合 2、3、6、7），兩種壓力都沒有受到的國家只有 4 個（集合 1 與集合 5），這也顯示 NHRIs 建制經常針對一個國家施加結合運用兩種機制的壓力。

考慮 NHRIs 網絡壓力在國家內部發揮影響力的微觀過程與涉及的國內行為者（參見第三章第二節說明），筆者將比照第一章對各國政體類型的分類方式，加入「政體民主程度」、「政局穩定程度」兩個條件（也就是將國家分成穩定民主、動盪民主、動盪威權、穩定威權四類），協助確認這些案例之間的國內條件差異與可比較性。然而，由於此處的案例僅有 25 個，如果直接把前述三個外部條件與兩個內部條件都加入比較，就會出現 $2^5 = 32$ 種條件組合，在許多可能條件組合並無對應的經驗案例下，得到的推論結果恐怕也沒有太大的意義，故以下分析將在必要時進行納入條件的取捨。¹³⁹ 以下用集合論的維恩圖（Venn Graph）來觀察亞太國家遵從趨勢與其內部與外部條件的相關性。作為比較起點，筆者先以「民主與否」（democracy）、「動盪與否」（volatility）畫出二集合維恩圖（以 QCA 分析專用的 TOSMANA 軟體繪製），將 25 個亞太國家歸類其中。接著，若同一集合內之國家的遵從類型皆為「正面遵從」（數值=1），為該格畫上綠色；若同集合內之國家皆為「負面遵從」或「趨勢未定」（數值=0），則為該格畫上紅色；若同集合內之國家的遵從趨勢相互矛盾（有好有壞），則該格畫上紅綠色斜線。

圖 4-15：國內條件與遵從趨勢（二集合維恩圖）

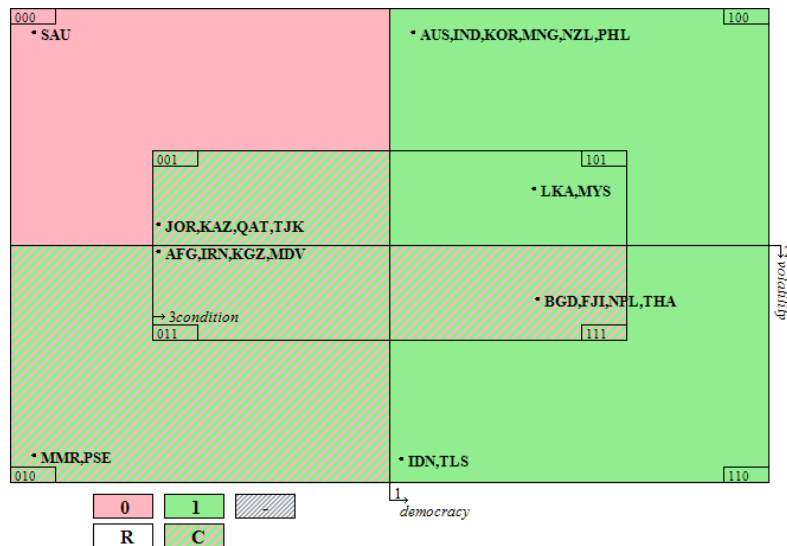


如上圖所示，四個格子中只有右上角的穩定民主類國家一致為正面遵從，其他三個集合內的國家則是出現相互矛盾的遵從趨勢。可預期地，光是國內條件並無法

¹³⁹ 在 QCA 中，理論上存在、但沒有相應現實案例的集合，稱為邏輯餘項（logical remainders）。維恩圖中以 R 為代號。

對各國的遵從差異提供太完整的解釋。接著，筆者將一次加入一個外部條件，推測 NHRIs 網絡的影響力應該也會在這個基礎上發揮加乘或折扣的影響。筆者首先在前兩個國內條件之外加入「是否受到物質誘導」(condition) 畫出三集合維恩圖，觀察 8 個條件組合之亞太國家的遵從趨勢與其一致性。我們可以發現在 NHRIs 建制後期受到物質誘導的國家，除了斯里蘭卡與馬來西亞 2 個穩定民主國家，其他三類政體共 12 個國家的遵從趨勢仍是相互矛盾的。至於沒有受到物質制約的國家，同為穩定民主政體的紐西蘭、菲律賓等國與同為動盪民主政體的印尼與東帝汶都達成一致的正面遵從；唯一的動盪威權政體沙烏地阿拉伯為負面遵從，而同為穩定威權的緬甸與巴勒斯坦遵從趨勢則是相互矛盾。

圖 4-16：國內條件、物質壓力與遵從趨勢（三集合維恩圖）



加入條件 1：民主 (Democracy) 條件 2：動盪 (Volatility) 條件 3：有受到誘導 (condition)

如果我們把物質誘導的條件換成「是否受到說服」(persuasion)，結果亦類似：加入此一條件後，除了澳洲等穩定民主國家，其他三類政體共 15 個國家的遵從趨勢仍是相互矛盾。唯一沒有受到說服壓力的動盪民主國印尼為正面遵從；唯一的動盪威權政體哈薩克為負面遵從，而同為穩定威權的緬甸、伊朗與阿富汗遵從趨勢則是相互矛盾。我們發現，無論是在國內條件上加入 NHRIs 網絡施加的物質壓力或者說服壓力條件，雖然已經比只有國內條件時能做出較完整的解釋，但這三個條件大約都只能對大約總數一半的條件組合與案例提供不矛盾的解釋。

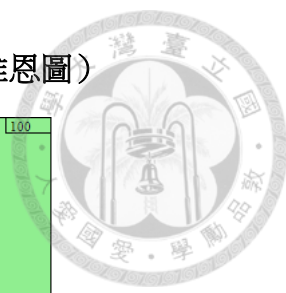
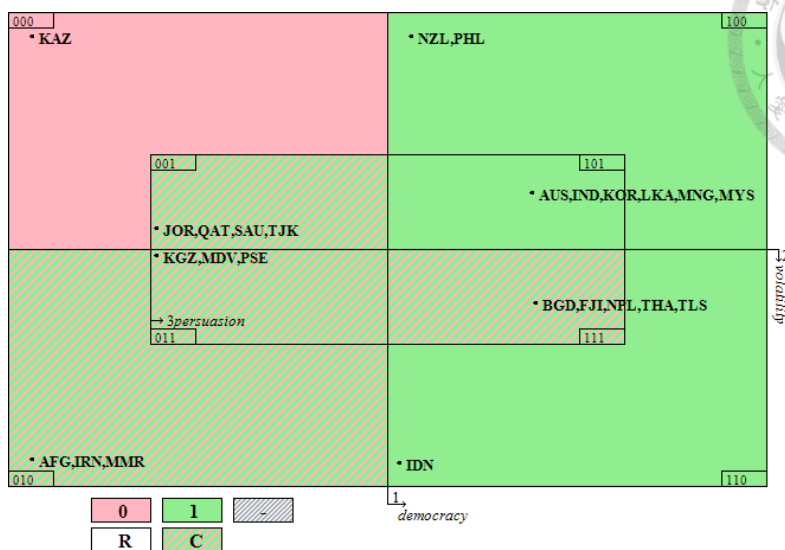


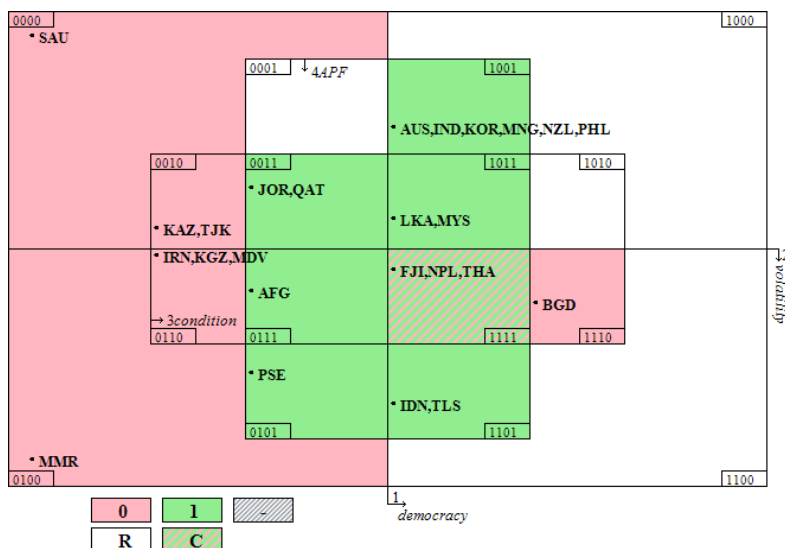
圖 4-17：國內條件、說服壓力與遵從趨勢（三集合維恩圖）



條件 1：民主 (Deomcracy) 條件 2：動盪 (Volatility) 條件 3：有受到說服 (persuasion)

接著，筆者將分別為前兩個三集合維恩圖加入「受到涵化先行」條件。首先是物質條件加上涵化先行，雖然出現了 4 個不存在對應案例的條件組合（所謂的邏輯餘項），不過在有案例的 12 個條件組合中，只有一個條件組合結果矛盾。

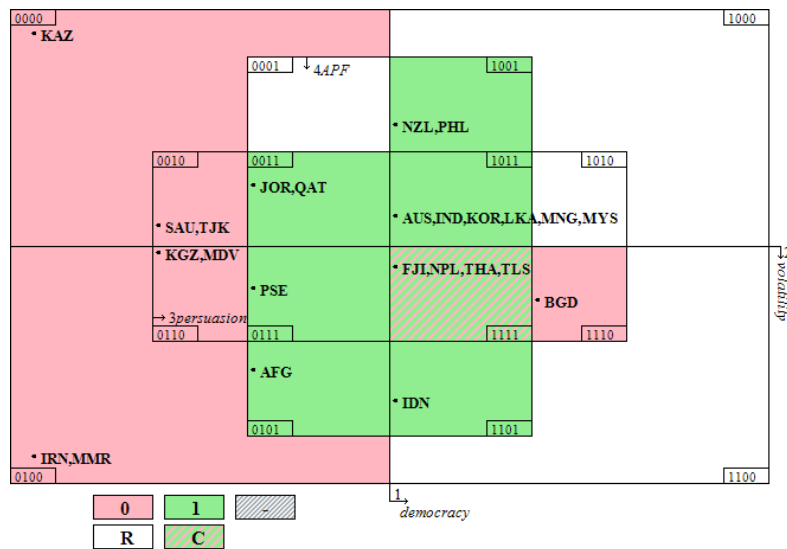
圖 4-18：國內條件、涵化先行物質與遵從趨勢（四集合維恩圖）



條件 1：民主 (Deomcracy) 條件 2：動盪 (Volatility)
 條件 3：有受到物質誘導 (condition) 條件 4：有先受到涵化 (APF)

其中，我們注意到威權國家中，在接受物質壓力之前未先受到涵化壓力的國家（哈薩克、伊朗等 5 國）都是負面遵從趨勢，而有受到涵化先行的約旦、卡達、阿富汗 3 國都是正面遵從趨勢。在動盪民主國家，雖然有受到涵化先行的三個國家遵從結果仍有好有壞，但未受到涵化先行物質壓力的孟加拉是負面表現。穩定民主國家則不論是否受到涵化先行壓力，皆為正面遵從趨勢。若我們換成說服條件加上涵化先行，我們也可以在四種政體中觀察到幾乎相同的結果——這點也跟 NHRI 網絡往往同時動用物質與說服壓力有關。

圖 4-19：國內條件、涵化先行說服與遵從趨勢（四集合維恩圖）



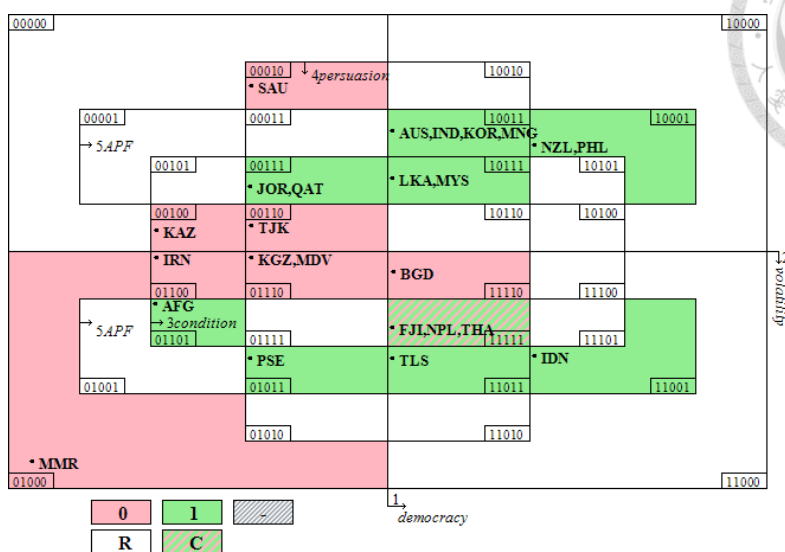
條件 1：民主 (Democracy) 條件 2：動盪 (Volatility)
 條件 3：有受到說服 (persuasion) 條件 4：有先受到涵化 (APF)

雖然筆者也能進一步將五個條件全都納入、畫出五集合維恩圖（參見下頁圖 4-20），並發現最後只剩下動盪民主的尼泊爾、斐濟、泰國仍有矛盾現象。但是因為此時條件組合太多、案例太少，邏輯餘項變得非常多，使這一步的推論的參考價值下降（參照下表 4-5 彙整之對目前各個條件組合所能涵蓋的案例數量、集合數量與給予一致解釋的能力）。若未來研究者有意進一步發展這些條件與國家遵從情況的推論，便應回到案例分析與修正條件設定、擴大蒐集案例的數量（比如納入其他區域的國家），不斷進行來回的理論與經驗對話，這也正是 QCA 分析過程的精髓。¹⁴⁰

¹⁴⁰ 比如泰國與斐濟都曾發生軍事政變，這或許是個值得進一步考量修正條件假設的因素。



圖 4-20：國內條件、三種機制與遵從趨勢（五集合維恩圖）



條件 1：民主（Democracy） 條件 2：動盪（Volatility） 條件 3：有受到說服（persuasion）
 條件 4：有受到物質誘導（condition） 條件 5：有先受到涵化（APF）

表 4-5：QCA 不同條件組合能解釋的案例數量

編號	條件組合	條件數	寬鬆標準			嚴格標準		
			有 1 個以上案例的集合數	能一致解釋的集合數	涵蓋案例國數目	有 2 個以上案例的集合數	能一致解釋的集合數	涵蓋案例國數目
(1)	民主+動盪	2	4/4 (100%)	1/4 (25%)	8/25 (32%)	4/4 (100%)	1/4 (25%)	8/25 (32%)
(2)	民主+動盪+誘導	3	8/8 (100%)	4/8 (50%)	11/25 (44%)	7/8 (88%)	3/8 (38%)	10/25 (40%)
(3)	民主+動盪+說服	3	8/8 (100%)	4/8 (50%)	10/25 (40%)	6/8 (75%)	2/8 (25%)	8/25 (32%)
(4)	民主+動盪+誘導+涵化	4	12/16 (75%)	11/12 (92%)	22/25 (88%)	7/16 (44%)	6/12 (50%)	17/25 (68%)
(5)	民主+動盪+說服+涵化	4	12/16 (75%)	11/12 (92%)	22/25 (88%)	7/16 (44%)	6/12 (50%)	16/25 (64%)
(6)	民主+動盪+誘導+說服+涵化	5	16/32 (50%)	15/16 (94%)	22/25 (88%)	6/32 (18%)	5/16 (31%)	12/25 (48%)

註：寬鬆標準是指當集合內僅有一個案例時，也視其為沒有矛盾、能一致解釋者；嚴格標準是指只有當集合內有兩個以上案例卻仍有相同結果時才視為能夠解釋者。

不過在本研究目的中，筆者認為基於上述分析觀察到涵化先行條件之對照組國家的遵從趨勢差異，已能夠初步推論涵化先行似乎有助提升物質誘因壓力與說服壓力的效果，促使國家提升《巴黎原則》遵從，而且這樣的效果並不限於國內政

體的差異。¹⁴¹ 然而涵化機制的運作方式較不外顯，NHRIs 網絡施加的涵化壓力究竟是否對國家有實際的影響，這在個案中就需要其他證據（尤其是質化文本）來輔助論證 NHRIs 網絡施加的涵化壓力究竟是如何影響國家。否則更早加入 NHRIs 建制的國家普遍有更好的遵從趨勢，可能也只是湊巧或其他因素的影響而已。

如第三章所述，筆者有意從中選擇一組「最大相似案例」進行比較分析。前面雖比較了 NHRIs 網絡施加壓力的差異，但國內條件差異也需要進一步檢視，才能確立跨國比較的基礎。筆者將使用以下兩個指標初步觀察亞太國家的國內政治背景，第一個指標是使用 V-Dem 資料庫中的「公民社會參與指數」，計算亞太地區各國在 1991 至 2015 年間的公民社會團體（Civil Society Organizations, CSOs）的活躍程度。該指標為介於 0 至 1 之間的連續數值，反映「人民能夠自主、自由追求其於公民與政治領域中的偏好目標」的能力。筆者認為使用這個指標的好處在於，CSOs 的活躍程度不僅與政體民主程度有高度相關，又比 Polity IV 的指標能更精準地呈現國內潛在的民主空間與動員能力。¹⁴²

第二是該國公民團體參與亞洲非政府組織監督國家人權機構網絡（ANNI）的積極程度。ANNI 從設立以來，每年都會發表一份針對亞洲地區 NHRIs 的評估報告，既關注已經設立之 NHRIs 的獨立性與有效性、也關切尚未設立 NHRIs 之國家進展與挑戰。截止 2015 年，ANNI 共發表 9 份年度報告。¹⁴³ 筆者認為若將這些報告中含有針對特定該國的章節數量加總（亦即為 0 至 9），那麼即可初步測量該國公民團體在 NHRIs 此一議題上的動員能力：當一個國家的主要人權團體越重視

¹⁴¹ 筆者也肯認這些條件之間可能存在相關性：例如越民主的國家可能使其越早加入 NHRIs 網絡，故也更容易受到涵化先行——在本研究的 25 個案例中，確實也是如此：7 個穩定民主國家皆有受到涵化先行、5 個動盪民主國家只有 1 個沒有受到涵化先行，而 6 個動盪威權與 5 個穩定威權國家分別只有 2 個有受到涵化先行。在量化統計模型中，共線性（collinearity）問題將會影響分析結果。然而使用 QCA 的目的並不是觀察每一個「變量」的平均效果，而恰恰是要看到不同「條件」組合造成的差異因此，這些「異例」的存在對於比較分析而言反而具有更大的意義。只可惜在亞太地區並不存在沒有受到涵化先行的穩定民主國家，這讓我們較無法確認涵化先行在這類政體下的效果，但未來若有其他地區的研究或許便能找到適當的比較案例。

¹⁴² 根據該資料庫的定義，公民社會團體包含而不限於：利益團體、公會、參與公民或政治事務的信仰團體（spiritual organizations）、社會運動、專業團體、慈善團體與其他非政府組織。具體來說，該指標為以下四個測量結果的總和：(1) 該國的政策制定者是否經常諮詢主要的 CSOs 意見；(2) 該國人民對 CSOs 的參與度有多高；(3) 婦女是否被阻止參與 CSOs；(4) 該國民意代表候選人的提名方式是否高度分權，或者是由黨員初選決定。本研究定義之 60 個亞太國家中，在 V-Dem 資料庫缺乏資料的國家為 11 個，不過剛好都不是 24 個可觀察遵從趨勢的國家。

¹⁴³ 雖然每國的會員團體數量不等，而年各國參與報告撰寫的公民團體都稍微有些出入，但這邊並不考慮這個差異。



NHRIs 議題、或者越有能力投入人力心力倡議時，理應也越有能力參與這個議題的跨國倡議網絡，並且持續以英文產出國別報告。雖然這個數據是從 2006 年才開始，然而如果該國公民團體較遲才接觸 NHRIs 議題，不太可能在 ANNI 甫設立就加入這樣的跨國行動。

為求圖表精簡，筆者使用國際標準化組織（International Organization for Standardization, ISO）的三位字母代碼來顯示國家名稱。¹⁴⁴ 結果如下圖所示，一個國家的公民社會活躍度確實與該國公民團體參與 ANNI 的積極程度呈現正相關趨勢，而且擁有正面遵從趨勢的國家多座落在公民社會壓力較強的地方（圖中右上角），而維持「負面」與「未定」趨勢的國家多座落於公民社會壓力較弱的地方（圖中左下角）。但我們也發現光是國內條件仍無法完全解釋《巴黎原則》遵從差異，那麼本研究關注的「涵化先行」假設，會不會就是能補充解釋其中一部分原因的關鍵呢？經過上述亞太區域內分析後，筆者也注意到尼泊爾與孟加拉兩個國家似乎是可以作為驗證「涵化先行」的一組對照案例，以下進一步說明理由。

圖 4-21：亞太地區國家公民社會在《巴黎原則》上的動員程度



資料來源：ANNI 年度報告（2008-2015）、V-Dem 資料庫（1991-2015）

¹⁴⁴ 參照附錄壹。為本文研究目的，除了日本與台灣是公民社會活躍、卻未設立 NHRIs 的異例（這也是值得另外研究的經驗案例），其餘「未申請／未設立」的國家名稱略去不顯示。



貳、 比較案例的選擇

筆者在第三章指出，希望能找到一組「最大相似」的兩個「最可能」案例，並且透過詳盡的過程追蹤，來分析 NHRIs 同儕網絡先行施加的涵化壓力對國家遵從的影響。而尼泊爾與孟加拉似乎便滿足這樣的考量。首先，受到《巴黎原則》與因鄰近大國印度設立國家人權委員會的影響，兩國政府都在 90 年代就達成關於設立 NHRIs 的跨黨派共識，然而最後孟加拉卻未能像尼泊爾一樣成功在 90 年代便設立人權委員會。在這個關鍵轉折點（critical juncture）之後，較早成立的尼泊爾人權委員會從 2000 年開始便能與 NHRIs 網絡進行正式與定期的互動，反觀孟加拉則是遲至 2008 年才設立人權委員會，並在 2011 年才申請加入 NHRIs 網絡。

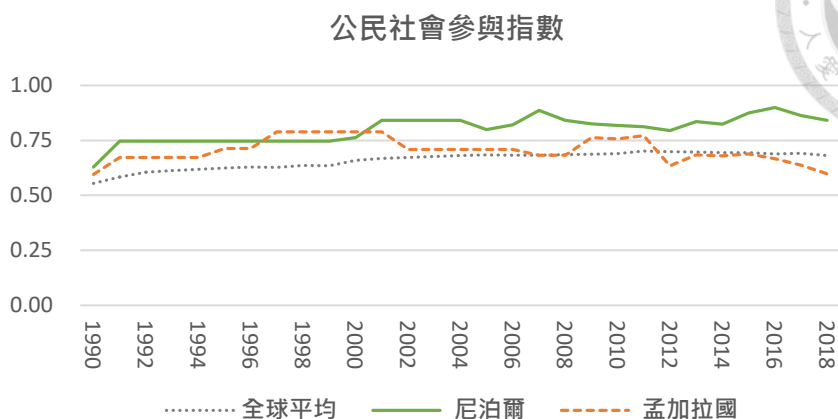
雖然兩國政治菁英都在表面上認同設立 NHRC 的重要性，但仍對過度活躍的人權委員會感到顧忌，這也為兩個國家的人權委員會帶來類似的限制與挑戰。故 NHRIs 網絡在施壓兩國改善遵從時也有相近的政策目標，例如要求政府不應刻意拖延任命委員、應以客觀透明與開放社會參與的方式選出適格委員人選、確保 NHRIs 具有包含調查軍方人權侵害的廣泛法定權限以及確保 NHRIs 在財政與人事上的實質獨立自主等。從前表 4-3 與前文分析可知，兩國都在建制後期受到 NHRIs 網絡施加的說服與警示壓力，故他們與 NHRIs 網絡正式建立互動關係的時間差，正好能讓我們觀察先行的涵化壓力是否產生效果。除了這個關鍵差異以外，筆者認為從全球與區域層次來看，這兩個國家政治、經濟、社會背景條件上都相對接近，這也提供了跨國比較的基礎，具體說明如下。

首先，兩國都在 90 年代經歷民主化，當時兩國的實際人權水準與公民社會的活躍程度都相當接近，政府願意簽署／批准的國際人權文書數量也差不多，這表示兩國人權運動的起步條件十分類似（參見下頁圖）。1991 年《巴黎原則》制定後，兩國確實也都有公民團體迅速投入設立 NHRIs 的倡議，包括在尼泊爾民主運動扮演重要角色的「非正式部門服務中心」（Informal Sector Service Centre，INSEC），以及在孟加拉知名的法律團體「法律與調解中心」（Ain o Salish Kendra，ASK）與人權團體 Odhikar（原文「權利」之意）。¹⁴⁵

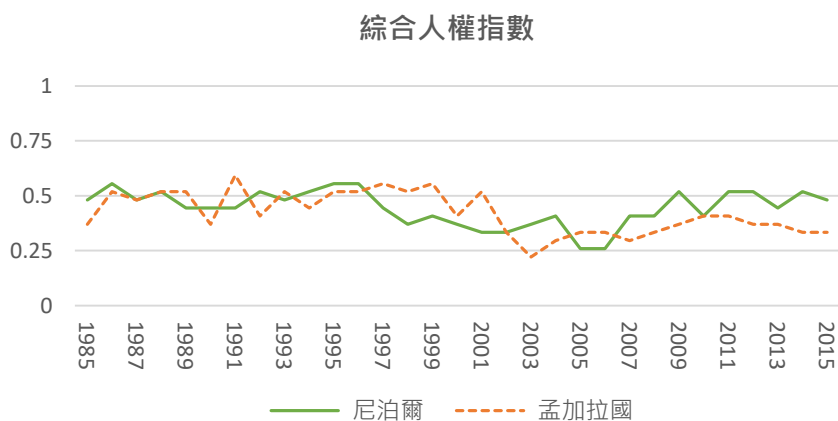
¹⁴⁵ 這三個團體後來也成為 ANNI 的成員，尼泊爾從 2006 年開始、孟加拉從 2008 年開始每年提交報告；都屬於 ANNI 中相當積極參與的國家（參見圖 4-21）。



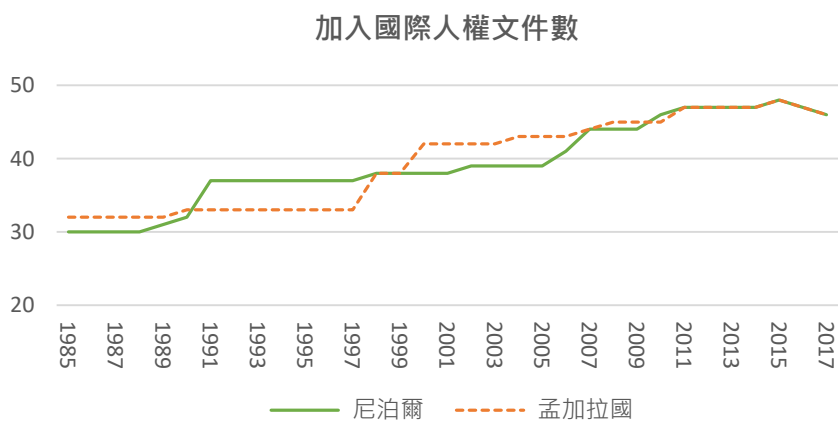
圖 4-22：尼泊爾、孟加拉兩國公民社會活躍程度與人權水準



來源：V-Dem 資料庫



資料來源：CIRI 與 CI 人權資料庫，請見附錄壹註 317 說明。

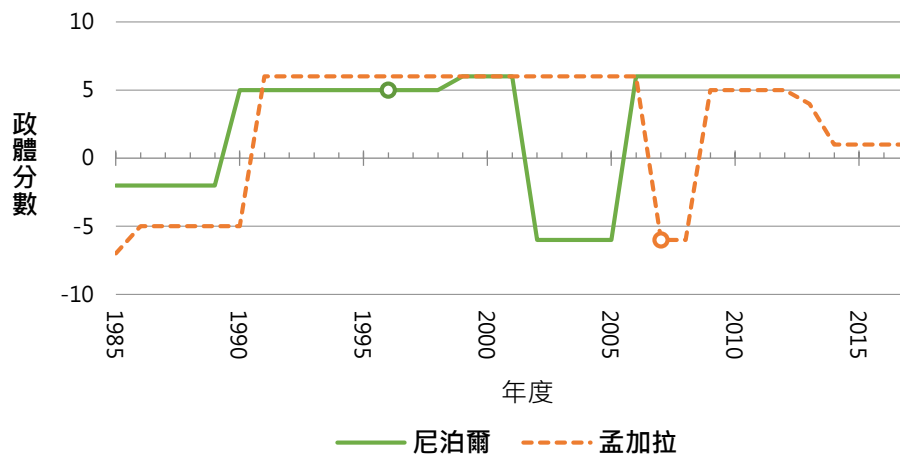


資料來源：Database of UN Human Rights Agreements (Stein, 2018) ¹⁴⁶

¹⁴⁶ <https://politicsir.cass.anu.edu.au/research/projects/human-rights/un-human-rights-agreements>

然而尼泊爾與孟加拉兩國後續的民主政治發展並非一帆風順。雖然兩國在 90 年代都是 Polity IV 資料庫評比為 5 分以上的民主政體（參見下圖），但在 2000 年代都一度從掉到 -6 分的威權政體；這樣的大幅變動也兩國被分至筆者定義的「動盪民主」國家中。在尼泊爾，國王曾在內戰衝突背景下於 2002 年至 2005 年間解散國會，從旁干預政權甚至直接實行統治。孟加拉則因主要政黨之間的對立問題引爆 2007 年大選無法順利舉行的政治危機，這輾轉讓一個由軍方勢力暗中扶持的看守政府在違反憲法的情況下展開兩年執政。

圖 4-23：尼泊爾、孟加拉兩國政體得分變化



資料來源：Polity IV 資料庫

註：圓點表示最早通過 NHRC 設立基礎文件的時間點

將國家人權委員會的倡議與設立放回兩國的政治背景，尼泊爾是在局勢相對穩定的 1996 年通過國家人權委員會的設立法案，而孟加拉 1999 年法案則是功敗垂成，此後一直到 2007 年軍方看守政府上任才通過了法案——假如尼泊爾未能在 90 年代通過法案，或許也會有與孟加拉類似的發展。這表示我們在分析 NHRIs 網絡介入時間點早晚對兩國長期規範遵從的影響時，應特別觀察這些重要事件的順序差異，以孟加拉的經驗作為對照，觀察 NHRIs 網絡與尼泊爾的早期互動與涵化壓力是否造成了足以延續到中後期事件發展的效果影響。

除了這些可能跟提升國家遵從《巴黎原則》遵從造成主要影響的背景條件，以下也稍微說明兩國在政治、社會、經濟等其他面向上的條件。首先，兩國都屬於議會民主制國家，在國家憲政體制的設計上與多數南亞國家一樣都受到大英帝國歷史遺緒與鄰近大國印度的影響。Byrne & Hossain (2008) 指出，尼泊爾與孟加拉的

憲法設計都反映了後殖民的社會主義觀點，而兩國的最高法院都可以受理人民提出的令狀申訴（writ petitions）。

在立法部門的設計上，1990年尼泊爾王國憲法規定其國會為兩院制，不過在2007年聯邦共和國臨時憲法到2015年新憲法通過前的這段期間，先後實施的是暫時性的一院制立法會與制憲大會（Constituent Assembly）。¹⁴⁷ 孟加拉則長期實施的是一院制；國會名稱為眾議院（Jatiyo Sangshad）。在選舉制度上，尼泊爾下議會與孟加拉國會席次主要都是以相對多數代表制選出，讓兩國的政黨政治在90年代都呈現兩黨制的情況，不過尼泊爾在2007年臨時憲法後將由比例代表制的席次提升至四成左右，相對有利小黨進入國會。（Hachethu & Gellner, 2012: 142-143）

在尼泊爾，最早在國會確立政治版圖的兩大政黨分別是尼泊爾大會黨（Nepali Congress, NC）與尼泊爾共產黨（聯合馬列）（Communist Party of Nepal (Unified Marxist-Leninist)，縮寫為 CPN-UML，簡稱 UML）。至於一開始選擇訴諸體制外的抗爭路線（也是導致尼泊爾內戰源頭）的尼泊爾共產黨（毛主義路線）（Communist Party of Nepal (Maoist Centre)，縮寫為 CPN-M），則是在2006年內戰結束後進入體制，成為國會中與大會黨與 UML 相互抗衡的另一股力量。在孟加拉，90年代後的政壇可以說是被兩大女強人領導的政黨所主導，一個是孟加拉國父謝赫·穆吉布·拉赫曼（Sheikh Mujibur Rahman）長女謝赫·哈西娜（Sheikh Hasina）所領導的人民聯盟（Awami League, AL）；另一個是在軍政府時期相對實施開明統治的前總統齊亞·拉赫曼（Ziaur Rahman）將軍之遺孀卡莉達·齊亞（Khaleda Zia）所領導的孟加拉民族主義黨（Bangladesh Nationalist Party, BNP）。

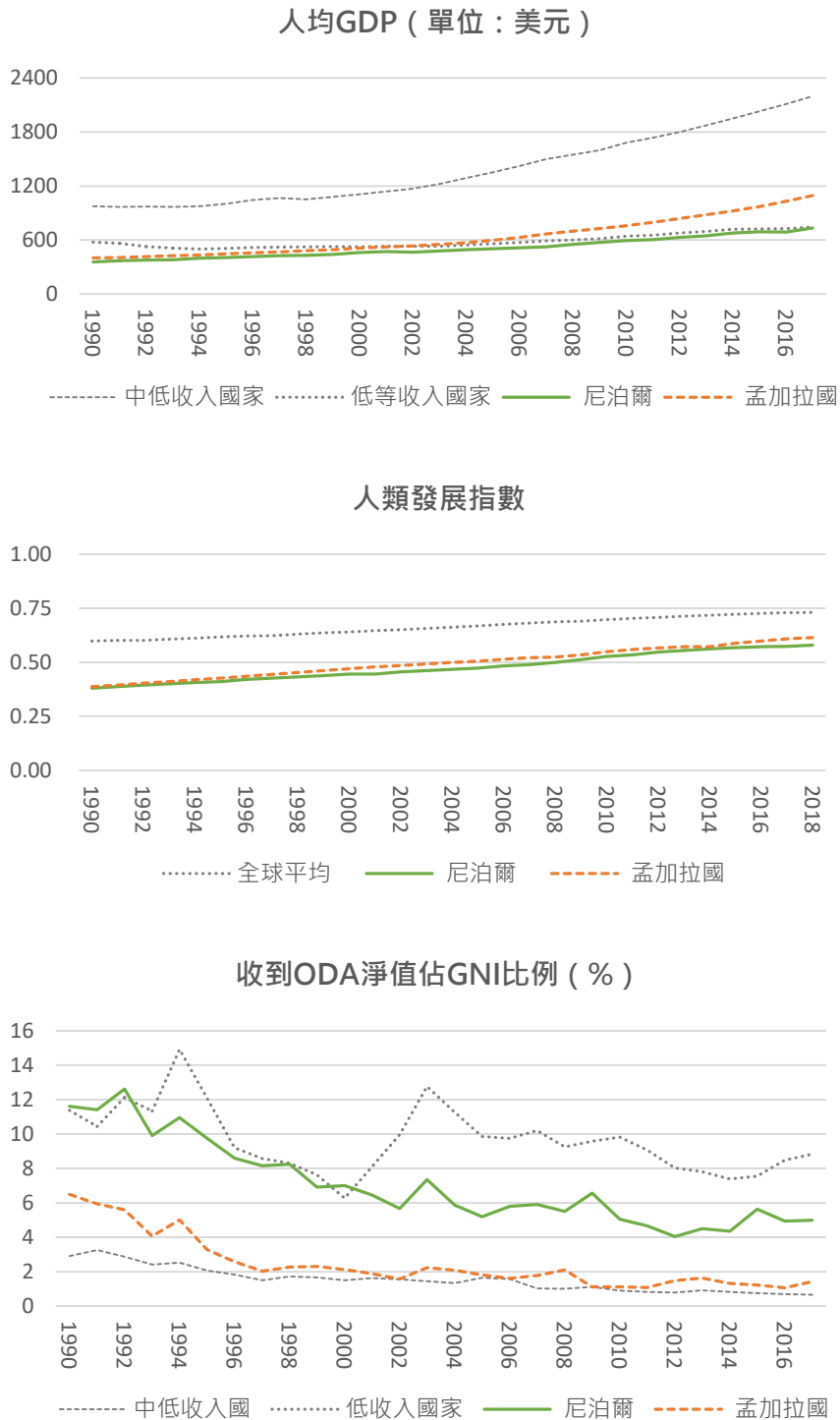
進一步比較這兩個南亞國家的經濟社會條件與治理品質。據世界銀行（World Bank）統計，尼泊爾與孟加拉人均國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）都屬於低等收入國家，近三十年來的人類發展指數也從低度發展（0.4分左右）提升至中度發展（0.6分左右）水準（參見下頁圖）。從兩國收到的政府開發援助（Official Development Assistance, ODA）資金淨值佔其國民所得毛額（Gross

¹⁴⁷ 上議院名為國民大會（Rastriya Sabha；英譯為 National Assembly 或 National Council），下議院名為眾議院（Pratinidhi Sabha；英譯為 House of Representatives）。下議院有 205 名成員，任期 5 年，各行政區劃依人口比例分配席次與直選。眾議院有 60 名成員，其中 10 席由國王任命聲譽卓越、對國家有貢獻的人士；35 席由下議院成員選出；15 席由各發展區域（Development Regions）分別選出 3 名代表；國民大會議員任期 6 年，每兩年替換其中 1/3 成員。

National Income, GNI) 來看，雖然孟加拉對外國援助的依賴程度相對較低（接近中等收入國家的水準），但兩國近三十年來接受援助的比例都持續下降。



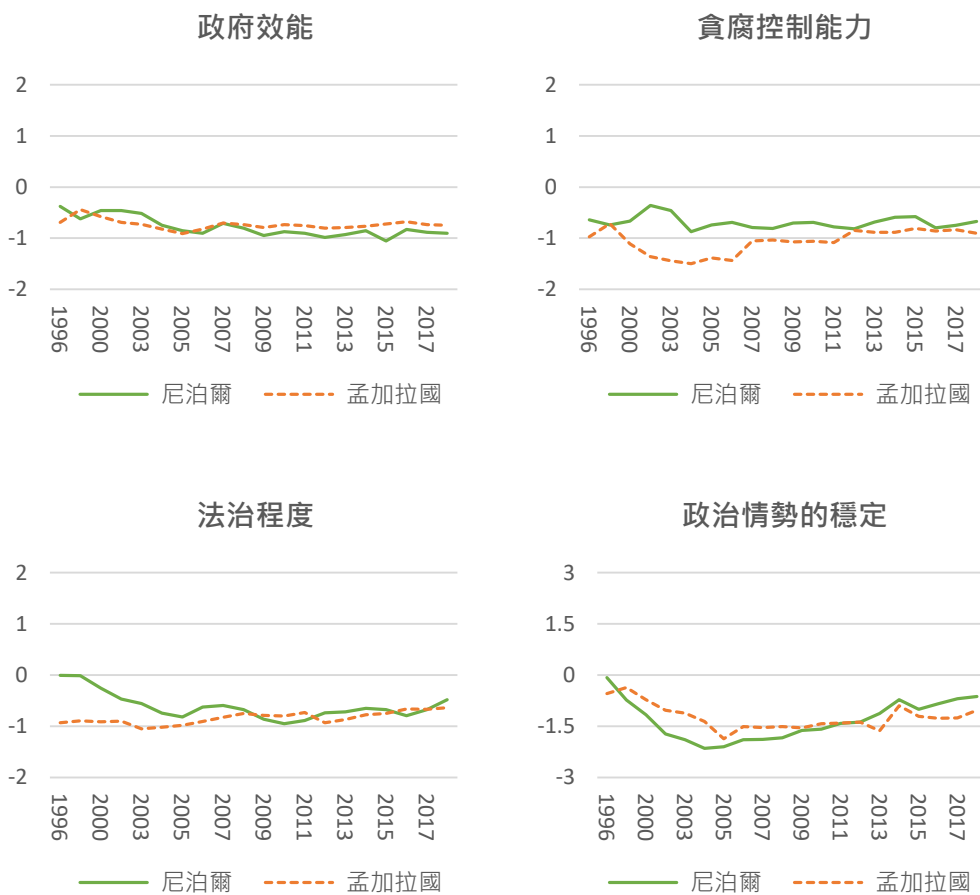
圖 4-24：尼泊爾、孟加拉兩國經濟與社會發展程度



來源：世界銀行

又，根據世界銀行建構之世界治理指標（World Governance Indicators，WGI）其中四個細項指標來看兩個國家的治理品質，可以發現尼泊爾與孟加拉在政府效能（Government Effectiveness）、貪腐控制能力（Control of Corruption）、法治（rule of law）等三項指標的得分大約都在距離全球平均值的一個標準差之下，而兩國在2000年代中期的政治情勢穩定（Political Stability and Absence of Violence）更是低於全球平均超過一個標準差。¹⁴⁸ 無論是經濟條件還是政治條件的不利，都讓人擔憂其 NHRIs 的獨立性與有效性會在並不理想的大環境下面臨種種挑戰。

圖 4-25：尼泊爾、孟加拉兩國治理品質

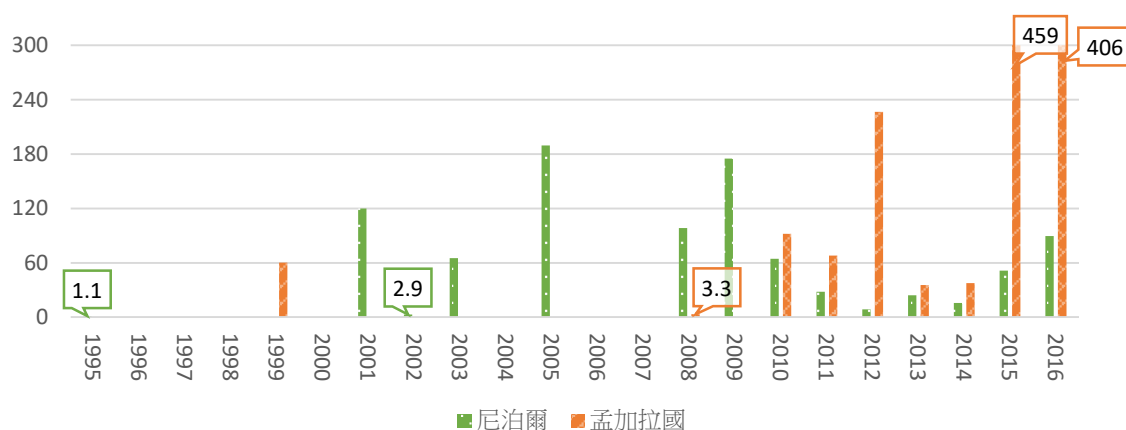


單位為距離全球平均值的標準差，資料來源：世界銀行的 WGI 指標（其中缺少 1997、1999、2001 年份資料，略去不顯示）

¹⁴⁸ 指標建構詳見 WGI 網站說明：<https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents#doc-intro> 說明；為利資料處理，筆者使用的是 Quality of Government (QOG) Basic Dataset 彙整的資料集；參見 Dahlberg et al. (2020)。

最後，考慮到兩個國家或許在受到來自 NHRIs 網絡以外其他國際行為者施加的物質誘因強度上存在著重大差異，筆者從經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）透過債權人通報系統（Creditor Reporting System, CRS）建構之援助活動資料庫中，分別匯出尼泊爾與孟加拉作為收受援助國（Recipient）、類別為「人權」的援助項目；接著筆者根據這些項目之計畫名稱與敘述內容篩選出有提及人權委員會／國家人權機構等關鍵字者，以估計這兩國在國家人權機構上的相關援助計畫金額。¹⁴⁹ 如下圖所示，我們可以發現尼泊爾與孟加拉在 90 年代分別都只有收到一筆推動 NHRIs 設立的援助金，而兩國先後在 2000 年與 2008 年設立人權委員會後才吸引到 UNDP 與一些歐美國家提供金額較大的援助。前面提到孟加拉國整體對國際援助的依賴水準較低，不過在 NHRIs 的議題上，我們可以發現孟加拉累計收到的援助金額（截至 2016 年為 1123 萬美元）稍微高於尼泊爾（936 萬美元）。從這些數據來看，兩國受到 NHRIs 網絡以外之行為者施加的遵從誘因強度也可以說是差不多的。

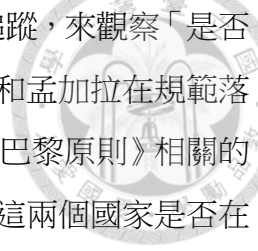
圖 4-26：尼泊爾、孟加拉收受關於 NHRIs 的人權援助項目金額



資料來源：OECD，單位：萬美元（2016 年 Constant Prices）

基於上述條件的比較，筆者認為遵從《巴黎原則》的物質誘因與政治成本對於這兩個國家的政治菁英而言應是類似的，而兩國也都擁有在亞太區域內相對活躍

¹⁴⁹ 關於該資料庫的介紹請見 OECD 網站說明：<https://www.oecd.org/dac/stats/crsguide.htm>；資料來源請見 <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>。在此要提醒的是，此處筆者以是否包含 NHRC/NHRI 等類似關鍵字的方式進行資料篩選，可能會有高估（如援助對象同時包含 NHRC 等多個單位的計畫）或低估（如未在敘述提及 NHRC、但實際上有部分經費用於援助 NHRC 的計畫），故未必會與兩國 NHRC 自行統計的收受援助金額相等。



的公民社會。故筆者期待能透過深入的案例研究與詳盡的過程追蹤，來觀察「是否受到 NHRIs 網絡先行之涵化壓力」此一條件差異是否對尼泊爾和孟加拉在規範落差的縮減上造成關鍵影響。而過程追蹤的重點便是分析與遵從《巴黎原則》相關的重要事件中，相關國內與國際行為者的行動與行為動機。例如：這兩個國家是否在特定時間點有受到來自 NHRIs 網絡以外的國際壓力來源（如國際人權團體或聯合國援助機構）？該國政治行為者採取行動的時間點，是否與重大國內或國際事件有關（如選舉或競逐聯合國人權理事會成員）？筆者也將緊扣有關 NHRIs 的重大事件發展（如草案的提出與版本攻防、人權委員會的任命過程與結果），瞭解該國內主要政黨、公民團體的行為與態度變化。

至於兩國國內事件發展的主要資料依據，筆者將廣泛蒐羅當地英文媒體的報導、公民團體等相關參與者的一手紀錄與觀察、兩國政府、國會與人權委員會的官方聲明與紀錄，以及由 GANHRI、APF、ANNI 等組織發布的會議紀錄與報告。¹⁵⁰ 另一部分，為補充兩國與國際社會互動對本國情勢發展的影響，筆者也自己蒐集相關人權場合（聯合國亞太人權區域安排工作坊、人權理事會的普遍定期審查）的資料，以輔助解釋相關國內行為者自身也沒有注意到的可能影響因素。最後，在進行個案的深入研究時，我們也必須跳脫 GANHRI 評鑑的簡單等級劃分，以更細緻的角度與更豐富的質性資料來觀察尼泊爾與孟加拉兩國政府在不同時間點對《巴黎原則》的遵從情形變化，如此才能釐清持續保持 A 等的尼泊爾，其規範遵從落差的改善程度是否真的比兩度維持 B 等的孟加拉還要更大，從而能夠支持涵化先行有利提升國家遵從的研究假設。

¹⁵⁰ 如尼泊爾 INSEC 從 1996 年以來每年都出版人權年鑑（Human Rights Yearbook），不僅詳細記錄該國重要的人權事件與政治背景，也會附上每一年主要政黨、國內單位與人權團體對於人權狀況的評論，這部分可以說是第一手資料。孟加拉 ASK 雖然也有出版人權報告，但是早期報告並非公開可下載，這部分筆者使用英國、美國、加拿大、AI、HRW 等相關的年度報告來輔助。

第五章 涵化先行的力量：尼泊爾與孟加拉的案例比較



經過前一章對亞太地區各國背景與遵從情勢的初步分析，筆者選擇了尼泊爾與孟加拉兩個「最大相似」案例，比較有無先行受到 NHRIs 網絡涵化壓力的國家的遵從情況變化。基於本文第二章對 NHRIs 建制發展脈絡的討論，這一章將分成四節，大致對應 NHRIs 建制的形成期、發展初期、中期與後期四個時期，每一節也都分成兩個部分追蹤兩個國家在各時期的發展歷程，其中重要事件對照如下表。

¹⁵¹ 筆者也將在每一節最後總結尼泊爾與孟加拉的發展，簡要討論該節分析發現。

表 5-1：尼泊爾與孟加拉兩國的時間軸與重要事件對照

各節比較重點	NHRIs 建制發展	尼泊爾：有涵化先行	孟加拉：無涵化先行
第一節： 國內倡議背景 條件的類似	形成初期 - 巴黎原則通過 - NHRIs 網絡成立	民主化與國內動員 - 1990 年民主化 - 1995 年草案 - 1997 年法案通過	民主化與國內動員 - 1990 年民主化 - 1997 年草案 - 1999 年法案失敗
第二節： 涵化機制運作 關鍵期	發展前期 - 一次性評鑑 - 審查標準寬鬆	NHRIs 網絡的介入 - 2000 年開始運作 - 2005 年王權干預 - 2006 年恢復民主 - 2007 年修訂憲法	NHRIs 網絡難介入 - 2007 年軍方干政 - 2007 年法案通過 - 2008 年開始運作
第三節： 加入物質誘導 與說服機制	發展中期 - 定期性評鑑 - 審查標準明確化	NHRIs 網絡的施壓 - 2008 年限時回應 - 2010 年降等威脅 - 2012 年修訂法案	NHRIs 網絡的施壓 - 2009 年恢復民主 - 2009 年修訂法案 - 2011 年入會誘因
第四節： 國內遵從同盟 的強度差異	發展後期 - TAN 熟習槓桿運用 - 審查標準嚴格	TAN 能抵禦干預威脅 - 2014 年限時回應 - 2015 年修訂憲法	TAN 難抵禦干預威脅 - 2015 年升等誘因

¹⁵¹ 筆者在切分時間段時，著眼點是盡量突顯同時期兩個國家經驗的相似或相異之處，並盡量將同一節中兩者的時間軸落差控制在兩年之內。由於事情的發展往往具有連貫性，各節內容多少會有補敘先前事件或預示後續發展的情況。

第一節 建制初期：類似的背景條件

與不少國家的經驗相似，尼泊爾與孟加拉兩國的國家人權機構倡議運動都可溯至 90 年代初期的民主化及國際社會對《巴黎原則》的提倡。在此之前，尼泊爾王國長期由國王掌政，實行雖有選舉、但禁止政黨活動的評議會（Panchayat）制度，直到 1990 年爆發全國性的人民運動，比南德拉（Birendra）國王才宣布恢復政黨政治，實施君主立憲。（梁晨，2011）同年，孟加拉也發生大規模抗議，成功逼迫獨裁者艾爾沙德（Ershad）將軍下台，通過修憲、恢復議會民主。（劉建，2010）

當社會大眾對保障人權的需求不斷高漲，尼泊爾與孟加拉兩國國內行為者在接觸到《巴黎原則》後很快地將這一套國際規範／全球文化腳本帶回國內。無論其政治菁英的實際盤算如何，尼泊爾與孟加拉兩國的主要大黨至少在 90 年代中期以前便已對設立一個國家人權委員會（NHRC）的提議給予口頭支持。不過人權法案的推動總少不了政治議價，兩國公民團體迅速聯合國際人權團體形成跨國倡議網絡（TAN），努力施壓執政者依據《巴黎原則》設立具備更強獨立性與職權保障的 NHRC。雖然兩國在 90 年代初期的倡議背景頗為相似，他們隨後卻走上了不同的路途。尼泊爾成功在 1997 年通過了《人權委員會法》，即便法案內容仍有諸多不足、政府又遲遲不願依法設立 NHRC，但尼泊爾人權委員會總算是在 2000 年正式上路。孟加拉則是歷經 TAN 成員與政治菁英的多次議價後，成功擬定一份內容更完善的《國家人權委員會法》，然而兩大政黨後來卻寧願背棄自己的競選承諾，也不願讓這樣一份法案通過。在本研究的關切中，這正是決定 NHRIs 網絡隨後與兩國互動關係發展的關鍵轉折點（critical juncture）。

這節，筆者將分別追蹤 90 年代的尼泊爾與孟加拉的事件發展經過，尤其是兩國主要行為者在 NHRC 草案上的「攻防」過程。對應螺旋模型與社會化理論的分析框架，筆者也特別關注兩國政治菁英在這段過程受到 TAN 影響後表現出什麼樣的「策略性讓步」或「脫鉤」現象。

壹、 尼泊爾：90 年代的發展

以下第一部份將追蹤尼泊爾的倡議運動緣起與 1996 年草案的形成背景，第二部分追蹤 1997 年法案通過到 2000 年 NHRC 正式設立的過程。



一、 倡議緣起與草案發展

尼泊爾公民團體非常早就注意到 1991 年《巴黎原則》這套關於國家人權機構的標準，甚至早在 1993 年世界人權大會前就嘗試將這套規範帶回國內。1993 年 1 月，尼泊爾人權保護論壇（Forum for the Protection of Human Rights，FOPHUR）舉辦了一場關於南亞各國人權情形的工作坊，會議決議即包括應推動設立一個跨黨派、能涵蓋各方（all-party）的國家人權機構。在尼泊爾社會運動扮演重要角色的非政府組織「非正式部門服務中心」（Informal Sector Service Centre，INSEC）也呼籲，應在國家層級設立一個自由且公正的人權委員會，且其成員應納入著名人權工作者與人權團體。（INSEC, 1993: 288-289；Kattel, 1999；Kabir, 2001: 31-32）

在當時的兩大政黨中，作為反對黨的尼泊爾共產黨（聯合馬列）（Communist Party of Nepal (Unified Marxist-Leninist)，英文縮寫為 CPN-UML；以下簡稱 UML）迅速接受了民間團體的訴求，執政的尼泊爾大會黨（Nepali Congress，NC；以下簡稱大會黨）則是顯得較為保守。¹⁵² 2 月 14 日，UML 議員蘇巴斯·內姆旺（Subhash Nemwang）律師在國民大會上提議討論設立一個高層級、跨黨派之人權委員會的必要性，但在大會黨議員的反對下，這個議案最終在 27 票反對（與 16 票支持）下落敗。（INSEC, 1996: Annex 3；Kattel, 1999）對此，UML 領導者馬達夫·內帕爾（Madhav Nepal）指責執政黨不應只是為了反對而反對，不過大會黨政治菁英也辯護，他們正是出於對人權的重視才對這項提案有所保留。如內政部長謝爾·巴哈杜爾·德烏帕（Sher Bahadur Deuba）表示：

「執政黨與我個人都比反對黨還要更關心人權的保護與促進。然而設立一個高層級的委員會並不是問題的解決方法。諮詢了其他國家與做法後，若有必要，可以在內政部下設立一個獨立的人權委員會。」（INSEC, 1994: 25）

另一名大會黨的國會議員則表示：

¹⁵² 恢復民主後，尼泊爾首次國會大選舉行於 1991 年 5 月，大會黨在眾議院 205 席中贏得 110 席，UML 贏得 69 席。吉里賈·普拉薩德·柯伊拉臘（Girija Prasad Koirala）出任總理。

「在亞洲，於政府層級設立的人權委員會只會幫忙掩蓋政府的錯誤。我不相信任何由政府提議、在政府層級設立的事物。」(INSEC, 1994: 25)

這些反對理由當然不能說是全無道理可言，不過從上述發言來看，此時各方對於 NHRC 的定位與想像恐怕有相當大分歧，顯示支持設立的一方尚未能將如何確保這類機構之獨立性的具體作法解釋清楚，容易受到反對方的辯駁。¹⁵³ 這恐怕也跟當時《巴黎原則》尚未在國際上取得廣泛承認、仍無太多他國實踐可參考有關。亦有內部觀察者指出，當時 1990 年憲法剛頒布不久，尼泊爾社會對睽違已久的議會民主仍抱持相當大的信心，就連不少進步派的政治與法律菁英在聽聞此一提議時，也不認為憲法架構還有空間可以再納入一個國家人權機構，並傾向認為良好的三權分立本身便已足以保障人權——當時尚未設立人權機構的英國便被拿來當作例證之一。(Adhikari, 2004: 15)

雖然 UML 提案未成，尼泊爾公民團體仍持續努力推動這項倡議，隔年國會的改選為他們提供了另一個有利倡議的政治契機。1994 年 7 月，總理柯伊拉臘因貪汙腐敗的指控而失去黨內成員支持，比南德拉國王宣布依法解散國會。¹⁵⁴ 對於取得執政權躍躍欲試的 UML 便將設立人權委員會作為此次競選的重要政見之一。選舉結果讓 UML 以未過半的 88 席勉強成為國會最大黨，並從 1994 年底開始為期 9 個月的少數執政時期。總理曼·莫漢·阿迪卡里 (Man Mohan Adhikari) 上任後的確也盡力兌現承諾，包括隨即啟動法律改革委員會 (Law Reform Commission) 來研議人權委員會的設立法案，並在多次諮詢專家與人權團體後完成一份草案。INSEC 等人權團體雖然認為 UML 版草案仍有不足之處，但已經值得給予肯定。(INSEC, 1996: 169-170; 1997a: 172)

比起草案內容，更大的問題在於 UML 的政治實力並不穩固。1995 年 9 月，大會黨成功與民族民主黨 (Rastriya Prajatantra Party, RPP) 及尼泊爾親善黨 (Nepal Sadbhavana Party, NSP) 聯手，通過了對 UML 政府的不信任案，並由先前的內政

¹⁵³ 有趣的是，內政部長德烏帕在這個時期還曾提出另一個反對理由：他認為目前國際特赦組織與人權團體都已積極地在尼泊爾運作，故無設立人權委員會的必要。但倘若該委員會的功能與國際特赦組織等民間團體無異，那麼他提議將人權委員會設置在內政部之下的論點是自我矛盾的。

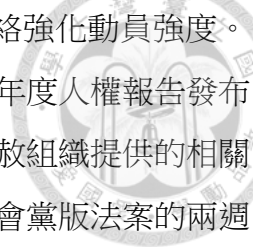
¹⁵⁴ Molly Moore. 1994/7/12. Washington Post. "Nepal's Government Collapses As King Dissolves Legislature" <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1994/07/12/nepals-government-collapses-as-king-dissolves-legislature/b355d08e-4d19-4eda-9102-0f7188c6b115/>

部長德烏帕出面組織聯合政府。不過，我們可以發現此時的大會黨已無法再對民間社會呼籲設立 NHRC 的壓力視若無睹，然而他們卻也不願支持 UML 提出的草案版本。在尼泊爾律師協會（Nepal Law Society）的協助下，一位大會黨的國民大會議員馬赫什·阿查里雅（Mahesh Acharya）另外準備一份人權委員會的設立草案，該法案在 12 月 2 日獲得國民大會通過，送往眾議院審議。（INSEC, 1996: 169-170）

究竟為何大會黨政治菁英的態度，會在短短幾年內有如此轉變？除了國內社會對於設立 NHRC 的需求持續增加，筆者認為很可能也跟國際社會的壓力有關。事實上大會黨政府相當注重自身在國際社會上的人權形象，不僅在 1991 年上任後一口氣批准四部人權公約與一份任擇議定書，更從 1993 年開始持續參加聯合國主辦的亞太人權區域安排工作坊（參見第四章第一節討論），甚至接下主辦第四屆工作坊的任務。¹⁵⁵ 如本文第四章所述，這系列工作坊在促進亞太國家接納 NHRIs 這套腳本的過程中提供重要推力，筆者推論，這些過程也讓尼泊爾更多的政府官員（尤其是外交、法務部門）認識到 NHRIs 的重要性。此外，尼泊爾在 UML 執政期間獲選為聯合國人權委員會成員，並曾利用這個場合對外向其他亞太國家傳達尼泊爾正在設立人權委員會的努力，這種也讓隨後執政的大會黨政府必須在國際場合面對兌現承諾的社會壓力與認知壓力。

然而，大會黨版草案在提出以前並未廣泛諮詢公民團體，即便其內容與 UML 版有不少類似之處，但是卻額外增加了幾項限制，引發人權社群的質疑。例如，大會黨草案內容並未明確宣示人權委員會是個獨立單位（autonomous body），並將原先 UML 版本提議的五位人權委員改為三位——由於其中兩位委員分別須由退休之最高法院首席法官（Chief Justice）與政府官員擔任，這將大幅提升政府部門對 NHRC 的影響。此外大會黨草案也對 NHRC 的權限範圍設下限制，使其不得調查軍方轄下的人權侵害事件，以及在涉及國安、外交等情況下須先取得內閣首席秘書（Chief Secretary）或檢察總長（Attorney General）的同意才能展開調查。總結上述原因，INSEC 質疑這份草案將會讓人權委員會被定位為一個政府部門，不可能真正有權或獨立運作。（INSEC, 1996: 11-12, 23-24, 27-28, 166-170）

¹⁵⁵ 參見 UNCHR 第 1995/44 號報告第 25-26 段；第 1996/46 號報告附件一第 1 段；第 1995/48 號決議文第 5 段。



為擋下這份草案，集結國內外人權團體之力的跨國倡議網絡強化動員強度。1995 年 11 月，FOPHUR 秘書長寫信給國會議員，INSEC 在其年度人權報告發布會上也特別聚焦這項訴求，隨後他們更將《巴黎原則》與國際特赦組織提供的相關資料寄給國會議員。(1996: 46, 170) 12 月中，國民大會通過大會黨版法案的兩週以後，國際特赦組織公開致信尼泊爾總理與法務部長，提出對法案的擔憂與建議。AI 信件內容除呼應尼泊爾人權團體提出之職權限制等問題，也援引《巴黎原則》進一步要求政府提升公民社會在 NHRC 的代表性、確保 NHRC 具有傳喚證人與調閱文件的權限，以及應提供其適當的運作經費。(AI, 1995)

國內外壓力的集結，雖成功讓大會黨版草案在眾議院遭到擱置，不過各方要求改善法案的壓力會不會反而讓執政黨覺得代價太高、失去設立 NHRC 的意願呢？尤其是隨著尼泊爾在 1996 年初進入內戰狀態，面臨發起武裝抗爭的尼泊爾共產黨（毛主義路線）(Communist Party of Nepal (Maoist Centre)，常用縮寫為 CPN-M) 帶來的挑戰，執政黨在動盪局勢下仍會顧及這項人權承諾嗎？我們先來看看反對黨的態度。雖然依循體制內路線的 UML 並不支持 CPN-M，但當政府以反恐與維安之名實施高壓手段，強調設立 NHRC 的重要性似乎成為 UML 用來突顯自身更加重視人權的好用論點。如 UML 在 1996 年 3 月對德烏帕政府發動不信任案時，其中一個理由便是指控政府「試圖以人權委員會的名義設立一個政府機構」。(INSEC, 1997b: 16-17) UML 前總理阿迪卡里也曾公開評論：

「現任政府對囚犯施加酷刑的方式與評議會 (Panchayat) 時期如出一轍。除非能夠設立一個強而有力的人權委員會，為從總理到普通民眾的所有人都提供平等待遇，人權將無法得到保障。」(INSEC, 1997b: 255)

除了國內社會的壓力，筆者認為隨著 NHRIs 這套腳本在國際社會上累積了更廣泛的正當性，尼泊爾政府也更難迴避先前對外做出的承諾。尤其是 1996 年 2 月尼泊爾政府與聯合國合辦第四屆亞太區域人權安排工作坊上，各國 NHRI 的設立進度正是會議討論焦點之一，與會的亞太各國代表甚至在會後決議文中特別肯定尼泊爾政府「為設立國家人權機構所做的準備步驟」，不難想見當時參與籌備這場活動的政治菁英與官僚，比如親自出席的外交部長普拉卡什·錢德拉·羅哈尼

(Prakash Chandra Lohani) 會受到何等同儕壓力與認知壓力。¹⁵⁶ 同月，聯合國任意拘留工作小組 (Working Group on Arbitrary Detention) 在訪問尼泊爾時也特別建議政府應確保人權委員會的草案納入《巴黎原則》要求。¹⁵⁷ 假設大會黨政府能夠對設立人權委員會的壓力絲毫無動於衷，那麼恐怕也不會在 1996 年 7 月亞太地區國家人權機構論壇 (APF) 甫設立時即派遣代表團與會了。(APF, 1996b)

在國內民意與國際社會的殷殷期盼下，尼泊爾眾議院在 1996 年 10 月修正了大會黨議員在國民大會提出的草案版本後，通過了《人權委員會法》(Human Rights Commission Act, 以下簡稱 HRC 法)；該法於 12 月 29 日生效，於 1997 年 1 月 8 日正式頒布。(INSEC, 1997b: 24-25, 34; INSEC, 2000b: 82-84) 雖然現有公開資料僅能得知最後通過的法案內容，不過根據當時觀察者的描述，修正後的法案應可視為大會黨版與 UML 版的中間妥協版。改善之處包括明確提及人權委員會的獨立與自主性 (法案前言)，將委員人數從 3 名改回 5 名 (第 3 條)，並確認該委員會有權在調查人權事件時傳喚證人與調閱文件 (第 11 條)。雖然第 10 條仍保留了對人權委員會職權範圍的限制，但至少民間團體看來已能接受這樣的結果。¹⁵⁸ (INSEC, 1997b: 37-39, 48)

另值得注意的是，這份法案最初是個別大會黨議員提出的私人議案 (Private Bill)、而非由政府名義提出的政府法案 (Government Bill)，而 NHRC 法乃是尼泊爾國會史上第一部、也是迄今少數能夠成功獲得上下議院支持而完成立法的私人議案。¹⁵⁹ (NHRCN, 2001) 從這個角度來看，除了早已表態支持設立人權委員會的 UML，這份法案的通過也有賴大會黨議員的支持，故探討大會黨政治菁英態度變

¹⁵⁶ 參見 UNCHR 第 1996/64 號決議文第 18 段。

¹⁵⁷ 參見 UNCHR 第 1997/4 號報告附件二 “Question of All Persons Subjected to Any Form of Detention or Imprisonment - Report of the Working Group on Arbitrary Detention (Addendum: Visit to Nepal)” 第 35 段。

¹⁵⁸ 1997 年《人權委員會法》第 10 條具體規定為：「依據本法，人權委員會無權針對下列事項進行調查或提起任何法律訴訟程序：(a) 任何屬於《軍事法》(Military Act) 管轄之事項，前提是不影響人權委員會就法院依憲法或法律得行使管轄權之事項履行本法所述之職能；(b) 任何經國王陛下政府之首席秘書認為可能對國王陛下政府與其他國家、國際組織或政府間組織簽訂之條約或對王國安全造成不利影響之事項；(c) 任何經檢察總長認為可能對依法進行對犯罪或罪犯之調查造成不利影響之事項。」由於筆者無法從現有公開資料得知大會黨版草案在上議院通過時的具體內容，僅僅根據二手資料來源之轉述，無法確認下議院是否已有修正與放寬上述規定限制。倘若本條(a)款之但書為下議院修正所加，則可視為另一個大會黨政府讓步與改善之處。

¹⁵⁹ 根據尼泊爾憲法基金會 (Nepal Constitution Foundation, NCF) 的研究，1992 年以來只有 3 部個別委員的提案成功獲得上下議院的採納，多數法案都是政府提案。(NCF, 2015: 16)



化的脈絡是很重要的。總結這段時期的事件發展順序，我們可以發現尼泊爾人權團體迅速與國際人權組織形成倡議網絡，先是成功讓反對黨接納其訴求、確保人權委員會維持在 90 年代尼泊爾國內的政治議程上，這些壓力最終也讓注重國際聲名的執政黨做出「策略性讓步」，通過了設置人權委員會的法案。

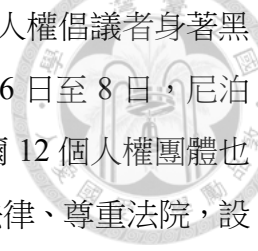
二、 人權委員會的設立

理論上，政府在 HRC 法頒布後應盡快設立人權委員會，不過由於尼泊爾政治局勢的動盪，此後兩年多的時間內就歷經三次內閣更迭，人權委員的任命也遭到接連幾任內閣的拖延與忽略。¹⁶⁰ (INSEC, 1997a: 27) 當然，期盼 NHRC 設立已久的民間團體想盡辦法施壓政府採取行動，包括兩名人權律師曾在 1997 年 2 月向最高法院提出申訴 (writ petition)，控告政府未能設立人權委員會已違反憲法、法治與人民的基本權利。民間團體甚至在 1998 年 8 月上街展開連續一個月的抗議，卻都未獲得政府具體回應。然而在國際場合上，尼泊爾政府卻持續派員出席 APF 年會，向各國報告籌備 NHRC 的設立進度，或者在國際特赦組織等國際人權團體來訪期間表示很快就會設立 NHRC。¹⁶¹ (APF, 1998b; INSEC, 1999a: 2-3, 84-85; INSEC, 2000a: 98-99; Kattle, 1999; Kabir, 2001:33) 面對國內民意敦促，大會黨聯合政府卻以政局不穩、難以依 HRC 法召集選薦委員會 (Recommendation Committee) 展開任命過程、等到大選過後較為適合等理由來推託。(INSEC, 2000: 98-99, 110)

1999 年 5 月國會大選，大會黨成功在眾議院拿下過半的 111 席，卻不見政府啟動 NHRC 委員的任命過程。7 月，最高法院判決政府須採取一切必要措施盡早設立 NHRC，新國會也有多位議員 (主要為 UML 議員，也包括至少一位大會黨議員) 發言敦促政府加快腳步。8 月 20 日，一些人權工作者在呼籲設立 NHRC 的和

¹⁶⁰ 首先是 UML 成功利用民族民主黨 (RPP) 內部矛盾，聯合 RPP 內部以洛肯德拉·巴哈杜爾·昌德 (Lokendra Bahadur Chand) 為首的派系瓦解大會黨聯合政府，然而昌德政府在 1997 年 3 月上任後根基同樣不穩，僅七個月後，便由大會黨與 RPP 內部以蘇里亞·巴哈杜爾·塔帕 (Surya Bahadur Thapa) 為首之派系共組的聯合政府取代。(梁晨，2011: 68)

¹⁶¹ 在此要補充的是，NHRIs 這套腳本此時也已在南亞區域獲得認可：1998 年 7 月第 10 屆 SAARC 峰會在紀念《世界人權宣言》50 週年時，各國政府首腦也首次在決議文中提及 NHRI，宣示將各自加強的國家人權機構，促進區域的人權和基本自由。參見 “The Declaration of the Tenth SAARC Summit of the Heads of State or Government of the Member Countries of the South Asian Association for Regional Cooperation”, 1998/7/31, Colombo: http://saarc-sec.org/uploads/digital_library_document/10 - Colombo - 10th Summit 1998.pdf



平示威中遭到警方逮捕，引發公民團體不滿。9月3日，80多名人權倡議者身著黑衣，在首都主要幹道演奏音樂，希望「喚醒熟睡政府」。9月6日至8日，尼泊爾政府派員出席在菲律賓馬尼拉舉行的第四屆 APF 年會，尼泊爾 12 個人權團體也選在 8 日這天在總理辦公室前發動絕食接力抗議，高舉「尊重法律、尊重法院，設立人權委員會」的標語，總理出面安撫事態，口頭承諾很快會設立 NHRC。多位議員也頻頻在國會上呼籲人權委員會的設立。9月23日，內閣秘書處終於成立一專案小組，惟該小組直到 11 月 17 日才開始運作，這讓人權與和平社（Human Rights and Peace Society, HUPRES）在 11 月 26 日宣布：若政府在 12 月 7 日以前仍毫無動作，他們將從國際人權日前夕開始絕食，至死方休。（APF, 1999d；INSEC, 2000a: 98-99, 115-116, 123；Kattel, 2001）

終於，內閣專案小組加緊腳步完成了 NHRC 的內部運作規定、組織架構與人力編制需求的研議，向總理提出報告。大會黨內部也在 1999 年 12 月底召開一場會議，就 NHRC 的設立提出建議。2000 年 1 月 24 日，國會外交事務與人權委員會（Parliamentary Committee on Foreign Affairs and Human Rights）通過決議，敦促政府盡速設立 NHRC。隨著 5 月中國會開議，總理柯伊拉臘召集的選薦委員會終於提出候選人名單，尼泊爾國王在 26 日正式任命了第一屆人權委員。（INSEC, 2000a: 247, 259；2001a: 58, Kabir, 2001: 33-34）三日後，柯伊拉臘總理親自在國會上宣告：基於政府對人權的重視，NHRC 正式設立。似乎無視 UML 明明更早提出 HRC 草案的事實，大會黨發言人表示最初 HRC 法草案正是由大會黨提出，很高興該委員會也是在大會黨執政任內設立。人權團體與 UML 質疑，大會黨僅是迫於壓力，並非真心誠意支持 NHRC，否則便不該拖延其相關運作規則的制定。（INSEC, 2001a: 62, 145, 147）

從這些事件的發展來看，筆者認為尼泊爾人權委員會的設立固然有賴於民間社會在 1997 年法案通過以來的持續提升的動員壓力，不過對國際形象的需要似乎也是促使尼泊爾政府正式設立 NHRC 的臨門一腳。事實上，1999 年至 2000 年的這段期間，尼泊爾外交部門正在積極爭取成為 UNCHR 的主席。¹⁶² 若能設立 NHRC

¹⁶² 尼泊爾駐日內瓦大使杉布·拉姆·辛姆卡達（Shambhu Ram Simkhada）在外交場合的積極耕耘，使他成功在 1999 年春天獲選為 UNCHR 副主席，並於隔年獲選為主席。參見尼泊爾駐聯合國使團 2017 年 10 月 16 日新聞稿 “Nepal’s Election-United Nations Human Rights Council (HRC)”

無疑有助增添其社會地位，這點推論也可從尼泊爾外交部聯合國與國際法司（United Nations and International Law Division）的發言中顯現的「社會獎勵」邏輯得到支持：

「在人權方面，2000 年是成功的一年：人權委員會的設立，尼泊爾西部卡邁亞（Kamaiyas）制度的解除，關於《兒童權利公約》的兩項任擇議定書，分別涉及武裝衝突中的兒童、兒童賣淫和兒童色情製品，獲得批准。國際社群也向尼泊爾做出的人權承諾表達敬意，並將尼泊爾選為聯合國人權委員會的主席。」（INSEC，2001a: 163）

無論如何，綜合了「由下而上」與「由上而下」的壓力，尼泊爾政府在《巴黎原則》通過的第一個十年、NHRIs 建制的發展初期便設立了國家人權委員會，即便此一時期的觀察者不免會對這些動機上看來並非完全「單純」的國家所設立的人權機構抱持批判態度，但是我們也將能在下一節開始觀察 NHRIs 網絡與尼泊爾國內行為者的正式互動，以及該國人權委員會的發展。

貳、 孟加拉：90 年代的發展

以下第一部份同樣將追蹤孟加拉在 90 年代的倡議運動背景以及 1998 年 NHRC 法草案的形成，第二部分則會分析這份未能成功通過的草案內容，並與尼泊爾的法案進行比較，以分析兩國在此一關鍵轉折點分道揚鑣時的狀態。

一、 倡議緣起與草案發展

雖然孟加拉的人權團體同樣將 NHRC 的倡議運動追溯至《巴黎原則》與世界人權大會，但礙於筆者可得之資料限制，並未找到 1993 年以前該國人權團體的相關活動紀錄。不過，或許是因為孟加拉從 80 年代以來長期都是聯合國人權委員會的成員，並且積極參與 OHCHR 主辦的亞太人權區域安排工作坊，我們可以發現孟加拉政府在世界人權大會後便迅速擁抱了 NHRI 這套文化腳本：1995 年 4 月，民主化後首度執政的孟加拉民族主義黨（Bangladesh Nationalist Party，BNP）同意了

https://www.un.int/nepal/statements_speeches/press-release-nepals-election-united-nations-human-rights-council-hrc

由聯合國開發計畫署 (UNDP) 提出的「孟加拉國人權體制發展計畫」(Institutional Development of Human Rights in Bangladesh, IDHRB)，該計畫的目標之一即是評估設立 NHRC 的必要性。¹⁶³



不過原定在 1995 年 7 月展開的 IDHRB 計畫卻因孟加拉國內政治局勢的動盪而暫時擱置，直到隔年 6 月大選改由人民聯盟 (Awami League, AL) 執政，此一計畫才又繼續推行。¹⁶⁴ (AI, 2003: 11) 雖然孟加拉兩大黨對立問題嚴重，不過至少在這個議題上，AL 並未因此拋棄前朝政府與 UNDP 的協議。7 月，AL 政府正式啟動 IDHRB 計畫，在法務部下成立一個人權計畫辦公室 (Human Rights Project Office)，指派一位資深官員擔任計畫負責人，並由法務部長阿卜杜勒·馬汀·哈斯魯 (Abdul Matin Khasru) 親自監督。¹⁶⁵ 後續一年，IDHRB 計畫團隊不僅設立了一個包含民間團體與學者專家的諮詢委員會、邀請 OHCHR 的 NHRIs 特別顧問伯德金教授來訪孟加拉，也前往參訪亞洲數國的人權委員會。先前已參與多國 NHRIs 設置過程的國際特赦組織，最晚在 1996 年底便已受邀參與孟加拉人權委員會的相關討論。(AI, 1997)

相較於尋求國際專家意見時的積極態度，孟加拉政府似乎卻對於諮詢本國公民團體、特別是那些抱持批判態度者顯得興致缺缺。這讓法律與調解中心 (Ain o Salish Kendra, ASK) 等三個非政府組織在 1997 年上半年發起法律倡議與公民社會參與計畫 (Legislative Advocacy and Participation of the Civil Society Project, LAPCS)，密切關注草案發展，並要求政府讓更廣泛的公民意見進入政策的審議過

¹⁶³ 1991 年 2 月大選，BNP 在 300 席中贏得 140 席，人民聯盟以 88 席居次，昔日厄爾沙的民族黨 (Jatiya Party) 只剩下 35 席。BNP 聯合擁有 18 席的伊斯蘭大會黨 (Jamaat-e-Islami) 共同執政。(劉建，2010)

¹⁶⁴ 由於人民聯盟等多數反對黨背葛 1996 年 2 月的大選，BNP 在極低的投票率中贏得 278 席。在一片爭議聲中，國會通過修憲案，要求由首席法官出面組成一個中立性質的看守政府 (Caretaker government)，負責重新舉行選舉。6 月選舉，人民聯盟贏得 146 席，與擁有 32 席的民族黨共組政府，BNP 則獲得 116 席。(劉建，2010：58-64)

¹⁶⁵ 該計畫也成立了一個諮詢委員會 (Consultative Committee)，由外交部秘書主持，成員包括外交部、內政部、計畫委員會、農村發展合作部、環境與森林部、婦女與兒童事務部等部門代表，另外還有 8 名人員為遴選之 NGO 或重要人士代表。參見 Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, *Bangladesh: The Action Research Study on the Institutional Development of Human Rights in Bangladesh (IDHRB), including an evaluation report on its implementation, an audit or investigation of the project, any problems related to its implementation, whether the project ended prematurely in January 2003, and whether the government took negative measures that would have impacted the project (1996 - September 2004)*, 13 September 2004, BGD42867.E, available at: <https://www.refworld.org/docid/42df60a711.html>

程。¹⁶⁶ (LAPCS: 1997) 國際特赦組織顯然也注意到這些重要的國內團體被排除在外的問題，其 1997 年 6 月發布的專題報告便特別表示希望得知孟加拉政府先前究竟在 IDHRB 計畫中諮詢了哪些民間團體。(AI, 1997) 另一方面，AI 也善用自己在國際人權社群的權威地位向孟加拉政府施加說服壓力。有趣的是，AI 指出：

「有鑑於孟加拉國政府對於區域內其他國家人權委員會的運作——包括尼泊爾、斯里蘭卡與印度——表現出極大興趣，國際特赦組織敦促孟加拉國政府謹慎評估這些委員會的職責權限與工作方法，確保以公正且獨立的研究來進行此一評估，並確保研議中的孟加拉國家人權委員會將不會存在類似缺點，導致其促進與保護人權的工作受到限制。」

以上觀察與建議恰好證明了此一時期孟加拉政府對設立 NHRC 表現出的興趣與行為模式主要是受到物質誘導與涵化壓力的驅使，而非真心誠意地思考如何設立一個獨立而有效的人權機構。當然，這樣的「脫鉤」未必是件壞事，正如我們在尼泊爾的案例看到的，這正是促成許多國家能夠設立 NHRC 的重要動力。此外，我們也可以確定當時的孟加拉政府確實視鄰近南亞國家為其重要參考團體，這表示政治菁英或多或少會有下意識「模仿」同儕作法的傾向，而未仔細深思這些做法是否真的是對其有利或者合理的。

1997 年下半年，孟加拉政府開始在國際場合上表達有意設立人權委員會的承諾，並首度派員參與 9 月初在印度新德里舉辦的第二屆 APF 年會，尋求 NHRIs 網絡提供技術協助。隔月，孟加拉政府派出一個高級代表團參訪澳洲與紐西蘭的人權委員會，成員包括當時的法務部長、BNP 影子內閣的法務部長、多位國會議員、一名政府官員，以及 OHCHR 特別顧問伯德金教授。(APF, 1998a: 6; UKHO, 2000: 17) 於此同時，孟加拉民間團體也積極在國內外進行倡議。比如當多個國家的 NGO 與國際人權團體決定在第二屆 APF 會議場外集結舉行一場平行會議，孟加拉的代表便在這個場合上控訴政府刻意不邀請具批判態度的人權團體參與草案諮詢。¹⁶⁷

¹⁶⁶ 該計畫由孟加拉法律扶助與服務基金會 (Bangladesh Legal Aid and Service Trust, BLAST) 統籌，與 ASK 及馬達里布爾法律扶助協會 (Madaripur Legal Aid Association, MLAA) 共同執行。

¹⁶⁷ 會議名稱為亞太地區國家人權機構非政府組織替代會議 (Alternate NGO Conference of National Human Rights Institutions in the Asia Pacific Region)，與會者包括來自印度、菲律賓、孟加拉、尼泊爾、緬甸、伊朗、西藏、英國、美國與加拿大的 NGO。南亞人權紀錄中心 (South Asia Human

回到國內，LAPCS 計畫也舉辦了至少一場圓桌討論會，產生一份民間〈對提議設立之孟加拉人權委員會的訴求憲章〉(Charter of Demands for the proposed HRC in Bangladesh)，並在 12 月 4 日的一場工作坊上邀請法務部長哈斯魯等官員參加討論。哈斯魯在活動中親自表示，設立 NHRC 必須符合國際規範與長年發展出的準則。(LAPCS, 1999: 5-7)

幾日後，有報導透漏政府即將完成 NHRC 法草案，預計在 1998 年 1 月送往國會。然而 ASK 等團體對草案內容仍有諸多不滿，更質疑政府僅將草案提供給首都一小部分人士，要求政府應召開公聽會廣泛諮詢各方意見。¹⁶⁸ 所幸法務部決定緩下行動、暫緩提出草案的預定時程後，也展現出較為接納的態度，依據 LAPCS 計畫提出的意見修正了不少法案的弱點。(LAPCS, 1999: 6) 另外，法務部也顯示高度的學習熱忱，包括在 APF 的安排與規劃下，於 1998 年 6 月派遣三名負責人權事務的官員前往澳洲人權委員會進行為期三個月的實習，學習如何進行和解／調解、研議人權政策等實際經驗，以便在即將設立的人權委員會工作。(APF, 1998a: 6；AHRC, 2000: 255)

二、1999 年版法案的失敗

1998 年 11 月，法務部長表示 IDHRB 計畫已經準備好 NHRC 草案，將會在下一個會期送進國會。1999 年初，民間的 LAPCS 計畫在全國舉辦了五場工作坊來討論政府版草案，持續加強公眾倡議與國會議員的遊說工作。據說每一場討論會都相當熱烈，公民社會大多肯定經過修正的 1999 年政府版草案，並高度期待法案通過與國家人權委員會的設立。(AI, 2003；UKHO, 2000: 17；LAPCS, 1999) 然而法務部籌備良久的草案卻在此時才遭到來自其他部會的強烈反彈——1999 年 4 月，AL 內閣「原則上」通過草案，同時成立一個內閣次委員會 (Cabinet Sub-Committee) 來審視其內容。根據媒體報導，在這個過程中，反彈最強烈的內政部要求拿掉賦予

Rights Documentation Centre, SAHRDC) 在 1998 年 3 月出版了關於該場會議的報告。筆者無法取得該原始文件，以上資訊乃是轉引自 Kabir (2001: 38) 與 Pohjolainen (2006: 23)。

¹⁶⁸ 據媒體報導，當時也有內部消息指出孟加拉政府有在考慮是否應直接任命同一位人士擔任監察使與人權委員會主席，理由是兩者若能共享人事成本，可節省機構創立初期的經費。Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, *Political Developments December 1996 - April 1998*, 1 April 1998, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ac6a84f4.html>

NHRC 的調查權，還提議將 NHRC 應「鼓勵」非政府組織進行人權活動改為應「適當監控」非政府組織的活動。(Kabir, 1999; AI, 2003) 雖然最後法案內容應該是沒有遭到內閣修改，政府也多次重申很快會把法案送進國會，但 AI 政府在任期最後一年半終究未能兌現這個承諾，甚至也不願意派員出席 2000 年 8 月的第五屆 APF 年會了。(UKHO, 2000: 13)

究竟為何孟加拉政府寧願失信，也不願意通過這份法案？這份法案的內容究竟長得什麼模樣？多虧 LAPCS 計畫保留當時 IDHRB 計畫在 1997 年底至 1998 年初公開的初稿與 1999 年送往內閣的定稿，透過比對兩份草案與民間版訴求異同，可以讓我們觀察這段政治議價的結果。首先，筆者認為孟加拉國法務部在 IDHRB 計畫國際專家的積極協助下，其初稿已可以說是相當進步。如果我們以同時期通過的尼泊爾《人權委員會法》來進行比較，這份草案增加了選薦過程應確保公民社會代表性之條款（第 3(2)條）；明訂 NHRC 成員與職員享有職務履行上的豁免權保障（第 23 條）以及發生利益衝突情形時的處理情形（15 條）；另外也設定具體時限，要求總統在收到 NHRC 報告後，須於 90 天內將報告連同政府回覆意見送至國會討論（18 條）；整部法案也不存在與尼泊爾 HRC 法類似的規定，在軍隊或涉及國安、外交等事項上限制 NHRC 的職權。

然而，孟加拉民間團體並未因此滿足，繼續提出了不少修改意見與更高標準的訴求。有趣的是，先前 AI 曾指出孟加拉政府偏好以南亞國家作為參考對象，筆者發現法務部傾向接受並納入草案定稿的民間訴求，仍然是那些與鄰國設計較為接近者。以下筆者同樣以尼泊爾作為比較基準，舉出幾點為例證（詳見下表）。首先，LAPCS 計畫訴求包括將人權委員數量增加至 9 位、希望「人權」定義可以納入經濟、社會與文化權利、進一步闡述選薦委員會諮詢公民團體的作法（如舉辦公聽會），孟加拉政府或許是認為目前規定已與鄰國的標準不相上下、甚至更好，便未採納這些建議。不過在國際人權法的承認與遴選委員會的組成上，法務部部分採納了民間訴求，使法案內容往類似尼泊爾的設計靠近。後來，LAPCS 計畫成員也表示 1999 年版本已是他們可以接受的，這或許也證實 Goodman 與 Jinks 對涵化機制如何可能造成「趨於中庸效應」的理論假設：公民團體將較難找到（政府願意視為參考對象之）他國範例來支持更高標準的訴求。

表 5-2：孟加拉 NHRC 草案、民間訴求與尼泊爾 NHRC 法比較



	孟加拉 1997 年版草案	孟加拉公民團體訴求	尼泊爾法 1997 年法案	孟加拉 1999 年版草案
委員人數	第 5 條：委員 5 人，任期 5 年，得連任一次	改為：委員 3 至 9 人，任期 6 年不得連任，每 2 年改選 1/3	第 5 條：委員 5 人，任期 5 年，得連任	(維持原條款)
人權定義	第 2(c)條：關於生命、自由、平等、尊嚴的個人權利	增加：經濟、社會與文化權利	第 2(f)條：關於生命、自由、平等、尊嚴的個人權利	(維持原條款)
人權法源	第 2(c)、(d)條：憲法、孟加拉法院可執行之國際人權公約 國際人權「公約」限於兩公約	改為：憲法、孟加拉批准或加入之國際人權文件 國際人權「文件」包括聯合國通過的 13 項文件 (例示)	第 2(f)條：憲法、法律或尼泊爾為締約方之國際人權條約 未定義國際人權「條約」範圍	第 2(d)條：憲法、孟加拉批准或加入之聯合國通過的國際人權文件 移除國際人權「文件」的定義
遴選委員組成	第 3(1)條： 1. 總理 (主席) 2. 國會議長 3. 國會反對黨領袖	改為： 1. 總理 (主席) 2. 國會議長 3. 首席法官 4. 國會反對黨領袖 5. 前看守政府首席顧問	第 4(2)條： 1. 總理 (主席) 2. 首席法官 3. 國會反對黨領袖	第 3(1)條： 1. 總理 (主席) 2. 國會議長 3. 首席法官 4. 國會反對黨領袖
遴選過程	第 3(2)條：選薦委員會應確保人權公民團體的多元代表性	增加：選薦委員會應公告候選人名單，開放公民社會表達意見，安排候選人回應問題 (參考美國與南非公聽會)	* 無相關規定	(維持原條款)

筆者整理自 LAPCS (1997)、LAPCS (1999)

總結 90 年代孟加拉 NHRC 草案的發展歷程，筆者認為當時 AL 政府對於國際形象的重視與提升自身聲名的需求，並不會遜色於尼泊爾大會黨。我們從下列一段來自法務部 IDHRB 計畫官方網站上的介紹文案可見一斑：

「人權與孟加拉國密切攸關。解放戰爭其中一個核心議題正是人權的保護。……將近三十年過去，卻未能採取具體措施，透過體制發展來確保與保障人權。孟加拉國史上第一次，民族之父 (Banghabandhu) 傑出而能幹的女兒謝赫·哈西娜 (Sheikh Hasina) 所領導的民主政府將人權作為該國人力資源的核心要素，尋求促進與保護人權。不僅如此，這也是為了在國內與國外推廣國家的正直形象 (rightful image)。基於上述背景，本屆政

府啟動了歷史性的一步，在聯合國開發計劃署的資助下展開『孟加拉國人權體制發展行動研究』。¹⁶⁹

美國國務院也曾觀察指出，無論是 BNP 還是 AL 執政，孟加拉政府對國際社會的人權意見頗為敏感，但 NHRC 的設立乃是孟加拉政府少數願意與國際組織與外交使館對話的事項之一。(USDS, 1996 ; USDS, 1999) IDHRB 計畫的成果也讓當時許多國外觀察者都認為孟加拉是當時亞太地區內最接近設立 NHRI 的下一個國家。(AHRC, 2000: 255)

即便如此，孟加拉 1999 年法案的結局仍是黯然退場。另一個關注設立 NHRI 的人權團體 Odhikar (為「權利」之意) 成員 Kabir (2001: 34-35) 在觀察鄰國經驗以後，曾將原因歸咎於草案的產生過程太過於菁英主導，使得孟加拉民間社會並未像尼泊爾人民一樣如此強烈地要求設立 NHRC。亦即，Kabir 認為「由下而上」的壓力太小是未能逼迫政府作出讓步的主因。然而筆者在仔細比較兩國草案形成前後的動員過程與最終的法案／草案內容後，認為這樣的說法忽略了尼泊爾公民社會其實也是在 1997 年法案通過、但政府卻遲遲未能設立 NHRC 遲時才成功動員起廣大的輿論壓力。進一步考慮兩國草案內容的差異與執政者需付出的成本(接受人權機構強力監督的壓力)，筆者認為法務部 IDHRB 計畫未能盡早啟動政府跨部會之間的討論，讓本位主義的保守派官員較早進入協商，這才是後來內政部等單位反彈如此嚴重的主因。

正如我們在尼泊爾的案例看到的，即便這樣的政治議價過程很可能會讓最後通過的草案內容有較多的妥協，比如可能會以國家安全為由增加對 NHRC 職權的限制，但是這些限制很有可能讓孟加拉在 90 年代就成功通過一部國家人權委員會法，並且能在相對寬鬆的《巴黎原則》標準下成為 NHRIs 網絡的一員。反過來說，倘若尼泊爾的人權團體與反對黨在 1995 年擋下大會黨草案後不斷堅持提出更高的要求，恐怕也有可能讓尼泊爾大會黨政府像孟加拉人民聯盟政府一樣，因為政治代價太高而不願讓步通過法案。

¹⁶⁹ 這點由 Kabir (2001: 35) 指出，文本引自 IDHRB 網站：
<https://web.archive.org/web/20010508165305/http://www.citechco.net:80/idhrb/about.html>

第二節 建制前期：涵化先行的關鍵差異期

上一節分析了尼泊爾與孟加拉兩國在 NHRIs 建制發展初期的相似背景條件，以及如何在 90 年代末分別走上設立與未能設立人權委員會的關鍵轉折道路。步入 2000 年代，這兩個國家都將遭遇到嚴峻的政治危機。尼泊爾政府與毛派游擊隊的衝突越演越烈，於王室滅門血案後登基的賈南德拉（Gyanendra）國王逐漸顯露政治野心，以政府未能盡責掃蕩恐怖分子為由在 2005 年解散了國會，並宣布進入緊急狀態，親自掌權。這般局勢讓第一屆人權委員上任後面臨來自內部與外部的種種挑戰。在孟加拉，理應於 2007 年舉行的大選因兩大黨嚴重惡鬥而難以舉行，這輾轉導致一個由軍方勢力在幕後扶持的看守政府上台，在違反憲法的情況下展開近兩年統治。諷刺的是，兩大黨長期未能兌現設立人權委員會的承諾，卻是在看守政府任期內取得重大進展。

對應 NHRIs 網絡的發展，此時 APF 與 ICC 的會員制度與《巴黎原則》監督機制的設計都還很寬鬆與包容，故正是透過種種交流活動與最佳實踐的分享、向參與建制的國家施加涵化壓力的關鍵時期。本節同樣分成兩個部分梳理此段時期兩國的發展脈絡：我們將在尼泊爾的案例中看到與 NHRIs 網絡的互動如何改變其國內行為者的態度與行為，這一點將有助該國人權委員會在日益惡化的政治環境中抵禦外來干預與威脅，確保《巴黎原則》的遵從。相對地，這段時期的 NHRIs 網絡便缺乏能與孟加拉國內行為者展開互動的正式名義與機會，這也使得兩國在「是否先行受到涵化壓力」此一條件上成為對照組。

壹、 尼泊爾：2000 至 2006 年發展

以下第一部份將分析尼泊爾人權委員會（NHRCN）設立初期的挑戰，第二部分追蹤 2005 年王權干政帶來的威脅，尤其是國王以爭議作法親手揀選第二屆人權委員後，引爆各方對該委員會的信任危機。隨著尼泊爾內戰進入尾聲，第三部分將追蹤 NHRCN 的地位在恢復民主、建立共和的憲政時刻中如何獲得奠定。我們將在這整段事件發展中看到 NHRIs 網絡等國際行為者的及早介入與支持，能夠協助該委員會在關鍵時刻抵禦政治威脅與維繫公眾信譽。



一、人權委員會設立初期的挑戰

依照 HRC 法規定，在總理柯伊拉臘、反對黨 UML 黨主席內帕爾與最高法院首席法官三人組成之選薦委員會的提名下，尼泊爾國王於 2000 年 5 月底正式任命了五位人權委員。第一屆尼泊爾人權委員會的五位委員分別是：¹⁷⁰

1. 主席（須為已退任之最高法院法官）——納揚·巴哈杜爾·卡特里（Nayan Bahadur Khatri），曾任最高法院首席法官與尼泊爾駐中國大使。
2. 委員（具備社會工作專業）——高里·尚卡·拉爾·達斯（Gauri Shankar Lal Das）：資深公衛官員，曾任世界衛生組織顧問，為國內多個社會組織的成員與創辦人。
3. 委員（具備人權倡議經驗）——蘇希爾·派圭爾（Sushil Pyakurel），早期從事媒體與教育工作，為 INSEC 的創辦人，曾任亞洲人權與發展論壇（FORUM-ASIA）董事會成員；在 1990 年的人民運動中為共產黨統一左派陣線（United Left Front）的核心成員之一。
4. 委員（具備人權倡議經驗）——卡皮爾·施瑞斯塔（Kapil Shrestha）：特里布文大學政治學教授，曾任尼泊爾人權組織（Human Rights Organizations of Nepal，HURON）主席。
5. 委員（須為已退任之憲政機關或政府部門之高階官員）——印迪拉·拉納（Indira Rana），女性，曾任職於法務部等多個政府部門，為尼泊爾紅十字會加德滿部分會等組織成員，投入婦權運動。

雖然從公開資料無從得知這份名單背後歷經的政治協商，不過從五位委員的背景多少可以推測他們的政治立場傾向，或者說在人權議題上與執政者的距離差異。其中主席卡特里是一位上任時就頗具爭議的人物。他在接受前夕曾接受一份週刊專訪，並表示自己仍認為過去的評議會體制優於多黨制民主，還表示當時的人權情況也更好。這番言論引發多位大會黨議員與 UML 議員的批判，質疑其如何能勝

¹⁷⁰ 五位初屆成員的背景資料綜合整理自 NHRCN（2001）；INSEC（2001a: 41）。

任 NHRC 主席一職，總理柯伊拉臘卻避而不答。另一方面，人權團體對於長期投入人權倡議的派圭爾委員抱持很高期待。且派圭爾委員在擔任 INSEC 主席時便曾經參加 APF 的會議，這顯示新成立的 NHRC 中至少有一位委員已經是跨國人權倡議網絡的成員。(INSEC, 1999b: 9 ; INSEC, 2001a: 62)



對各國人權機構來說，基礎設備、人力與內部運作規則的制定往往是成立初期最大挑戰；倘若執政者實際上並不樂見 NHRI 的設立，很有可能會在應提供協助時故意掣肘。NHRCN 也遭遇到類似情況。前一節提及尼泊爾政府事先成立了一個專案小組來草擬 HRC 的預算與內部規定，不過人權委員在上任第一年提出對內部規定的修改意見後，卻等了九個月才收到政府回覆。¹⁷¹ 此外，該小組提議 NHRCN 應獲得 1600 萬盧比（約 22 萬美元）的年度預算，然而政府卻只核可了 130 萬盧比（約 1.8 萬美元）。¹⁷² 加上初始的 80 萬盧比經費，NHRCN 最初僅能在由政府提供的一間辦公室與兩名工作人員下勉強啟動。2000 年 NHRCN 的年度預算增加至 566 萬盧比，這讓 NHRC 得以聘用 22 名員工，不過其中 6 位是從政府借調，15 位是臨時聘僱。NHRCN 遇到的另外一個問題是，政府是透過一筆由財政部劃定的預算項目來發放款項，這讓嚴重限制了該委員會的財政獨立性，甚至差點無法順利發放薪資。隔年 NHRCN 的預算又被減為 500 萬盧比，這讓 NHRCN 希望進一步擴大員工編制至 46 名的計畫更難實現。(NHRCN, 2001)

另一方面，尼泊爾人權委員會在 2000 年 5 月底成立後，許多國家的大使館、國際組織與援助機構、甚至英國王室的安妮公主也前往拜訪，表達樂意與該委員會合作的態度。2000 年 7 月，NHRCN 決議爭取加入 APF。幾週後，聯合國 NHRIs 特別顧問布萊恩·伯德金 (Brian Burdekin) 教授與 APF 執行長基倫·費茲派屈克 (Kieren Fitzpatrick) 等人訪問尼泊爾，諮詢了 NHRCN 與有意提供援助之單位的意見後，協助發展了一份以強化 NHRC 為目標的整合性援助方案。後來 NHRCN 便與 UNDP 合作提出一項三年期援助方案，預算總額為 1100 萬盧比。(APF, 2000c; NHRCN, 2001)

¹⁷¹ 該小組以內閣秘書為協調人，成員包括法務部、財政部、公共行政部、檢察總長辦公室代表。(NHRCN, 2001: Annex 2)

¹⁷² 這裡以 2000 年至 2005 年的平均匯率（美元：尼泊爾盧比 = 74：1）來進行大致換算，數據參考自 Fxtop 的 Historical Converter：<https://fxtop.com/en/historical-currency-converter.php>

由於當時 NHRIs 網絡尚未發展出嚴格的評鑑標準與機制，剛成立三個月的尼泊爾人權委員會隨即在該年的 APF 年會上便獲准加入。在 APF 秘書處（澳洲人權委員會）審核 NHRCN 的人會申請的意見書中，我們可以看到 NHRCN 提到自身法定職權並未明訂其有權參與聯合國人權報告機制之疑慮，但是 APF 秘書處卻認為這只需擴張解釋 HRC 法第 9 條諮詢建議之權限便可解決，其他就沒有提出具體的改善要求了。經過這般充滿鼓勵意味的人會審查，NHRCN 成為該論壇第 8 個會員，也是隔年 APF 憲章明定為符合《巴黎原則》的 9 個創始會員之一。¹⁷³2001 年 4 月，NHRCN 拿到 ICC-SCA 的 A(R)等認證，並在進一步提供年度報告與預算資訊後升格為 A 等。（APF, 2000b；ICC, 2001；ICC, 2002a）在 2001 年 9 月的 APF 會議上，NHRCN 也被推選為論壇副主席，並將擔任 2002 年 APF 年會的主辦國。¹⁷⁴（APF, 2001f: 4, 14-15）

就在 NHRCN 逐漸融入國際同儕的過程中，尼泊爾國內的衝突狀態也持續惡化；人民亟需一個能積極履行職責的國家人權機構，即便這可能會引來執政者的不悅。除了前面提及政府如何在實質運作上妨礙 NHRCN，另一個能讓我們看到該委員會與政府關係緊張的例子是：當 NHRCN 就受傷的毛派游擊隊成員問題施壓內政部時，尼泊爾副總理隨即斥責該委員會是「以獨立之名、行獨裁作風」。NHRCN 遺憾表示，政府不但不願配合人權委員會的建議，反而曲解其訴求、嘗試傷害該委員會的形象，讓其遭受媒體攻擊。（NHRCN, 2001；INSEC, 2001: 49-50）有趣的是，就算尼泊爾政府如此反感於人權委員會的存在，但在對外場合上，總理德烏帕卻多次用 NHRCN 來宣稱尼泊爾政府在反恐中仍謹守人權義務：¹⁷⁵

「在我們與恐怖分子的對戰中，政府特別指示國安機構在行動時格外謹慎，並在執行任務時對所有人的人權保護與促進維持警戒。我們授權國際紅十字會訪問國內不同的地方。國家人權委員會也一直在積極確保人民的公民自由。」（2002/5/8）

¹⁷³ 參見第二章第一節第貳之一部分。

¹⁷⁴ 在這場會議上，NHRCN 秘書長也特別向其他國家報告成立初期遇到的種種困難，尤其是歷經一年政府不願配合的態度後，雖然感謝來自公民社會的支持，但是對於極度缺乏的人力、受到限制的財政自主以及政府在失蹤與拘留案件上不願配合的態度表達擔憂。

¹⁷⁵ 這段文本引用自 Institute of Foreign Affairs (IFA). 2004/3/ Report on Nepal's Foreign Affairs (2002-2003): Annex II <https://ifa.org.np/wp-content/uploads/2012/07/Nepal-Foriegn-Policy.pdf>

「如各位所知，尼泊爾皇家軍隊相當專業，並在全球聯合國維和行動中累積了許多經驗。他們瞭解並也運用國際承認的交戰規定。此外，還有國家人權委員會獨立地監督任何對人權的侵害。」(2002/5/10)

然而，當時德烏帕政府與毛派游擊隊的幾輪和談並不成功，2001年11月底，毛派撕裂停火協議，尼泊爾政府宣布進入緊急狀態。2002年5月，大會黨內部對於是否應延長緊急狀態的問題出現嚴重分裂；10月，賈南德拉國王決定罷黜提議延後大選的德烏帕，並在親自掌政的七天後，援引憲法挑選了立場親近王室之民族民主黨（RPP）領導人昌德擔任總理。（Adhikari, 2004: 342）在這種政治局勢下，原由NHRCN主辦的APF年會只好改由印度主辦，不過其他亞太NHRIs仍對尼泊爾人權委員會展現了團結與支持態度，不僅推派NHRCN連任APF副主席、擔任在ICC的四個代表之一，並期盼尼泊爾將能主辦2003年會。（APF, 2002d: 5）自成立以來與國際社會的密切互動，似乎也讓NHRCN對自身在NHRIs社群的地位感到光榮。如主席卡特里曾受邀為UNDP顧問編纂之尼泊爾人權委員會經驗的一本專書撰寫序言，我們可以從他的文詞中觀察他是如何將NHRCN自我定位於全球人權脈絡中，並以遵守《巴黎原則》自我期許：

「國家人權機構的設立脈絡是一種世界上的新現象。受到1993年世界人權大會的啟發，全世界各地的國家人權機構的數量正在增加。尼泊爾在2000年便設立了一個人權機構，也就是1992年3月3日聯合國人權委員會決議以及概述了如何設立國家人權機構的1993年12月聯合國大會第48/134號決議文以來大約八年的時間。當然，隨著尼泊爾國家人權委員會準備進入第五年，現在是時候用1993年《巴黎原則》設定的基準來看看尼泊爾的表現如何了。」（Adhikari, 2004）

在尼泊爾政府與毛派游擊隊後續和談過程中，NHRCN積極爭取扮演協調者的角色，也成功促成雙方在2003年3月簽訂22點行為守則（Code of Conduct），其中有13點便是NHRCN提出的建議。願意扮演此一角色的NHRCN自然也受到國際組織與援助者的歡迎，UNDP於是額外提供該委員會在全國各地展開人權監測工作所需的經費與技術協助。（Adhikari, 2004: 342）在第二輪和談中，NHRCN進一步提出《人權協議》（Human Rights Accord）草案，其中提議將在全國75個地區

佈署人權監測員，以便客觀、全面地監督雙方的人權作為，可惜的是這輪和談依仍破局。(Adhikari, 2004: 57-59) APF 成員也決定將 2003 年的年會延後一段時間再舉行。2004 年 2 月，NHRCN 全體人員與相關政府官員一同籌備了這場區域性的人權盛會。總理塔帕（繼昌德之後另一位獲得國王任命的 RPP 政治領袖）與外交部部長與多位官員都出席了會議。(APF, 2004c: 5) 據媒體報導，總理塔帕在致詞中強調尼泊爾政府將會在面對毛派帶來的人權挑戰下努力維護人權，並重申對 1993 年世界人權大會決議的承諾。¹⁷⁶

憑藉著在國際社會累積的聲名，此時的 NHRCN 也成為尼泊爾政府在處理對外關係時考慮「籠絡」的對象：2004 年 3 月聯合國人權委員會第 60 屆會議前夕，尼泊爾政府得知有些國家正在推動一份針對尼泊爾的決議文，主旨是呼籲政府在與毛派的衝突中仍應注重人權。似乎是擔心與援助國關係受到影響，總理塔帕隨即指示外交部長拜訪人權委員會，希望能與該委員會合作解決此一問題。外交部對 NHRCN 表示：政府願意單方面宣示遵守人權協議的所有要求，並且也願諮詢其意見擬定一份人權承諾書。NHRCN 卻認為當下情況已有所改變，政府若僅願遵守先前人權協議的內容恐怕並不足夠。3 月底，總理塔帕在 NHRCN 主席卡特里的陪同下，向國際社會提出了人權承諾，並宣示將持續強化人權委員會。(Adhikari, 2004: 57-65)

二、王權的威脅與信任危機

令人遺憾的是，衝突態勢在後續一年仍不見停歇。2005 年 2 月 1 日，賈南德拉國王發表了一場電視演說，以政府無能及時進行選舉、帶領人民免於恐怖份子危害為由，宣布將在未來三年親自領導內閣。演說發布後，政府隨即封鎖首都的交通與通訊，許多重要政治人物、人權倡議者、新聞工作者與知識分子被囚禁城中。後續一週，派圭爾與施瑞斯塔兩位人權委員先後在機場遭到安全人員阻擋，無法離開加德滿都，然而主席卡特里卻順利在 2 月 8 日搭上飛機，前往人權委員會的東部區域辦公室參加開幕典禮。(INSEC, 2006a: 12, 107) 上任以前就曾發表支持民主化

¹⁷⁶ Zee News. 2004/2/17. "Nepal facing challenges of human rights implementation: Thapa"
https://zeenews.india.com/news/south-asia/nepal-facing-challenges-of-human-rights-implementation-thapa_146432.html



前評議會制度之爭議言論的卡特里主席，此時竟在典禮上表示：「將皇家宣告的精神付諸實踐，所有國家機關都責無旁貸」。這番言論被外界視為是對國王干政的背書，也讓不少觀察者開始擔心人權委員會將失去公正性。¹⁷⁷

對賈南德拉國王而言，這個屢屢批評政府侵害人權的機構自然是個刺眼的存在。3月5日，派圭爾與達斯兩位委員準備前往迦毗羅衛（Kapilvastu）地區調查被指控為毛派份子的200戶居民遭到放火的暴力事件時，即便他們事前已經通知內政部等相關主管單位，卻仍在機場遭到阻攔。該小組決定取消行程以示抗議，隨後派圭爾透過自身在人權社群的人脈動員國內外壓力，促使美國8位跨黨派的參議員寫信施壓尼泊爾政府，加上一封來自聯合國人權高級專員辦公室的邀請信，讓政府不得不允許他在3月20日離開尼泊爾。賈南德拉國王也進行反擊，決定成立一個由檢察總長、內政部長、國防部長、外交部長等官員所組成的人權諮詢委員會，嘗試削弱NHRCN的角色。（ACHR, 2005: 18；INSEC, 2006a: 105-107）

於此同時，卡特里主席卻對外宣稱NHRCN仍持續在全國各地監測與調查人權侵害事件，並未遇到任何困難。亞洲人權中心（Asian Centre for Human Rights，ACHR）批評，光是從NHRCN對迦毗羅衛縱火事件的處置態度已可證明該委員出現自我噤聲的現象：NHRCN不願說明受害者人數、指認加害者身分，反而將調查責任丟回給政府。施瑞斯塔委員團隊在4月初有意訪視遭到警方拘留的人士時也遭到拒絕。反觀同期另一起10位平民遭到毛派游擊隊殺害的案件，負責的兩名人權委員會調查官卻得以迅速完成任務，並建議政府給予每戶受害家庭15萬尼泊爾盧比的補償。（ACHR, 2005: 9）

印度、英國、美國等國越來越多國家都對尼泊爾的情勢表達擔憂，即將開議的聯合國人權委員會（UNCHR）無疑成為此時各方進行政治角力的主舞台。歐盟議會在2月24日通過一份決議文，呼籲UNCHR應任命一名特別報告員來監測尼泊爾人權狀況，並要求衝突雙方在NHRCN的主持下接受人權觀察者的監督。¹⁷⁸不過尼泊爾王室的外交努力成功說服美國、英國、瑞士等國軟化態度，最後各方達成

¹⁷⁷ Asian Centre for Human Rights. 2005/8/1. "The ugly case: NHRC of Nepal"
<https://reliefweb.int/report/nepal/ugly-case-nhrc-nepal>

¹⁷⁸ <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2005-0058&language=EN&ring=B6-2005-0133>

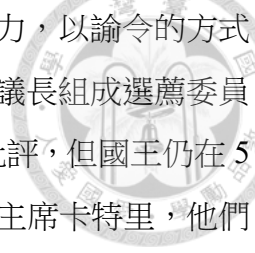
的妥協是讓 OHCHR 在尼泊爾設立辦公室。有觀察者認為這使得尼泊爾免於「喪權辱國」的對待。¹⁷⁹ 不過，UNCHR 決議文也呼籲尼泊爾政府應依照《巴黎原則》與 1997 年 NHRC 法確保 NHRC 的獨立性與穩定性、提供其適當資源，並允許其訪視軍隊管轄的拘禁地點。¹⁸⁰ (INSEC 2006a: 30-33, 103-104, 112-113)。

關於尼泊爾人權委員會的另外一場角力正好也在 UNCHR 會議場邊發生。除了先前在 OHCHR 幫助下得以用個人身分來到日內瓦參與聯合國會議的派圭爾委員正盡力把握機會疾呼各方關注尼泊爾的嚴峻局勢，由於 NHRIs 網絡慣例上也會利用聯合國會期期間舉辦集會，卡特里也以 NHRCN 主席的身分來到瑞士，兩人對於國內人權情勢評價的爭辯更加公開白熱化。4 月 12 日，卡特里主席在 APF 的內部會議上要求論壇成員不應對尼泊爾的情勢發表任何聲明，他為王室辯護道：是主要政黨的無能才迫使國王宣布緊急狀態，過去兩個月的人權侵害事件已有所下降，政黨活動的管制也已放鬆。這番言論顯然並未取得包括國際特赦組織在內的國際人權社群信任，AI 隨後發表的一份報告中寫道：「NHRC 失去其獨立性與可信度，現在已是非常真實的疑慮，國際社群應對這點有所警覺。」(ANNI, 2006: 112) 更不巧的是，第一屆 NHRC 委員的五年任期即將在 5 月 26 日屆滿，但在國會被解散的情況下，尼泊爾政府不可能依法組成選薦委員會。國王的敵視態度更讓 NHRC 的存續前途未卜。5 月 20 日，仍在國外的派圭爾特別對此發表聲明：

「關於〔人權〕委員會存續的各種不同討論正在進行中。我們的主要挑戰是保護我們憲法的精神。我個人認為，不應妥協於任何違反我們憲法精神的行為。確保像 NHRC 這樣獨立而光榮的組織之自主性不受任何威脅是我們的責任。國家機制與權威透過國會對人民負責。在沒有國會的情況下任命此一組織的成員／職員，並不符合民主的規範與價值。因此，我們有責任超脫我們既得利益的侷限，找尋讓國家人權委員會得以持續的解決方案。」(ANNI, 2006: 112)

¹⁷⁹ AI. 2005/4/20. “Nepal: Human rights abuses escalate under the state of emergency” Situation Report. <https://reliefweb.int/report/nepal/nepal-human-rights-abuses-escalate-under-state-emergency>; Ehtasham Khan. 2005/4/11. “Victory for Nepal king at UN” <https://www.rediff.com/news/2005/apr/11nepal.htm>

¹⁸⁰ 參見 UNCHR 第 2005/L.90 號決議文草案“Technical cooperation and advisory services in Nepal”。



兩日後，賈南德拉國王逕自動用憲法 72(1)條賦予的緊急權力，以諭令的方式修改了 NHRC 法第 4(2)條，並讓首席法官、外交部長與前議會議長組成選薦委員會。這樣的行動立即引起包括人權觀察 (HRW) 等國際組織的批評，但國王仍在 5 月 27 日選出第二屆的五名人權成員，其中唯一留任的委員正是主席卡特里，他們於是被外界戲稱為「國王的人馬」(“King’s Men”)。¹⁸¹ 當日，二十多個民間團體發出聯合聲明，譴責此一選任過程違反了法治、民主與《巴黎原則》，將公開抵制新任人權委員。國際法學家委員會 (International Commission of Jurists, ICJ) 也在 6 月底致信尼泊爾國王，譴責強調 NHRCN 已不再符合《巴黎原則》。¹⁸² 即便引起如此大爭議，卡特里主席仍在記者會上對外宣稱：人權委員會的運作完全獨立，並無受到任何一方的指示而行事。(INSEC 2006a: 11-12, 109-110；APF 2005: 216-217；Durbach, 2010: 13)

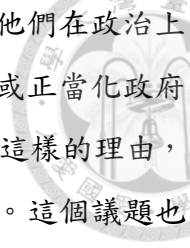
民間團體也聯繫 APF 秘書處，希望 NHRIs 網絡採取行動。(ANNI, 2006: 20) 在這樣的壓力下，APF 在 7 月中派遣執行長費茲派屈克前往加德滿都等地，與新任人權委員與工作人員晤談，也拜訪了當地與區域人權團體、聯合國機構與外交使館。雖然這趟任務的具體細節並未公開，不過根據 8 月 9 日 (也就是第 10 屆 APF 年會舉行的兩週以前) NHRCN 主席卡特里寫給 APF 成員的一封親筆信可以看出這趟對話過程的一些成果。¹⁸³ 在這封信中，卡特里首先向 APF 成員報告了近期的 人權問題，並如此形塑爭議的焦點：

「在選薦委員會的組成調整與新任人權委員的任命之後，有國內與國際組織對 NHRC 是否仍維持獨立性、自主性、正當性與信譽表達疑慮。這些反對意見聚焦於〔國王〕在缺乏任何國會監督與參與的情況下所制定的諭令，以及這為新成立之 NHRC 在遵從《巴黎原則》上帶來的衝擊。

¹⁸¹ 其餘四位成員分別為 Gokul Pokharel、Shilu Singh、Sudeep Pathak 與 Dr. Ram Dayal Singh。Human Rights Watch. 2005/5/25. “Nepal: King Stifles Human Rights Commission” <https://www.hrw.org/news/2005/05/25/nepal-king-stifles-human-rights-commission>

¹⁸² ICJ. 2005/6/21. “Open letter to the king of Nepal regarding the National Human Rights Commission” <https://www.icj.org/nepal-open-letter-to-the-king-of-nepal-regarding-the-national-human-rights-commission/>

¹⁸³ 信件全文收錄於 APF (2005: 20, 216-217)。



此外，部分尼泊爾 NGOs 質疑新任委員的品格，控訴他們在政治上傾向政府；並且表示他們害怕 NHRC 可能會被利用來掩蓋或正當化政府犯下的人權侵害，而不是保護人權的受害者與捍衛者。基於這樣的理由，這些 NGO 代表揚言他們將不會與新任的 NHRC 進行合作。這個議題也被帶到 ICC 主席與 APF 秘書處的注意。

即便充分肯定國內與國際相關各方所表達的疑慮，NHRC 仍嚴正駁斥任何控訴該委員會將不會獨立行使職權的指控。為了各位論壇理事著想 (For the benefits of Forum Councilors)，NHRC 將釐清下列兩點事項：一是關於第 4(2)條修正案與 NHRC 正當性的問題，二是關於 NHRC 運作是否符合《巴黎原則》的顧慮。」

在後續內容中，卡特里指出：修法只有動到選薦委員會的組成，但是其他關於 NHRC 獨立性、功能與職權的條款完全沒有改變，NHRC 成員的任命資格、多元性要求與任期與之前完全相同。他也簡介了四位成員背景，證明新的 NHRC 不只具有專業背景，還反映了尼泊爾人口不同族裔、語言的多元性。接著，卡特里強調，NHRC 在任何情況下都堅決重視人權原則與人道法，所有新任的 NHRC 委員皆宣示他們會公正無私地履行職權，這體現在他們成立後立即制定的八點政策中，相信 NHRC 接下來的工作將會證明這一點。新團隊也雇用了更多的職員、設立了更多區域辦公室，展開更多的工作項目。卡特里也舉出一些例子來說明 NHRC 在 2 月以來持續保護與促進人權所做的努力，包括提醒政府禁止廣播頻道將剝奪人民取得資訊的權利、指出皇家反貪腐委員會 (Royal Commission for Control of Corruption) 的作為有違反公平審判之虞；另外也將政府釋放包含主要政黨政治領袖在內的多數被關押者歸功於 NHRC 的行動。

這封信件也提及：NHRC 了解必須確保自身符合《巴黎原則》與享有尼泊爾社會大眾的支持，而民意支持必須要用具體行動來爭取，故 NHRC 將加強與人權團體的合作視為一項重大目標，尤其是在當前的關鍵歷史時刻。卡特里坦承，NHRC 必須更努力加強與 NGO 的合作，才能重建他們對於 NHRC 的信心。NHRC 也誠摯希望能與所有 NGO (包括那些宣布不合作者) 一起建立制度性的互動機制，讓非政府組織能參與在 NHRC 職權履行的各個面向與共同關注的所有議題，開拓更

多合作領域。卡特里強調，他相信新任委員都會以積極行動證明捍衛人權的決心，希望公民社會與國際人權社群可以繼續維持與 NHRC 的交往，給予表現機會。

先不論這封信中提到的事例與現實情形究竟有多符合，但是根據這封信的整體內容，我們可以注意到卡特里主席仍將遵守《巴黎原則》以及維護與國際社會的關係視為一件重要的事情。筆者認為，這種身分認同與被認可的需求正是來自過去五年來與國際人權社群的頻繁互動，而這些互動已經讓 NHRCN 的規範內化提升至一定程度：當各方從規範層面質疑 NHRCN 不符合《巴黎原則》時，我們可以看到主席卡特里也有能力善用眾人認可的規範框架來與 NHRIs 網絡的同儕爭論，嘗試論述為何其獨立性不至於受到傷害。卡特里進一步建議 NHRIs 網絡應可以就《巴黎原則》模糊地帶進行審議並編纂準則：

「我們堅信，APF 的年度會議是討論共同關切議題與探討 NHRIs 最佳實踐的場合。關於獨立性的議題，尤其是關於選任程序的議題，在區域與國際上都有更廣的意義，在接下來將於蒙古舉行的第 10 屆年會上，尊敬的論壇理事們或許可以考慮組成一個 APF 工作小組來審議上述議題，並起草有關的『最佳實踐』準則，以供 2006 年第 11 屆 APF 年會的論壇理事的考慮與可能的採納。我們相信，論壇成員已有豐富經驗可以廣泛地辯論這些議題。」

這段內容恰好證明 NHRCN 在質疑時並不畏懼與其他建制內的成員一同討論規範適用上的疑義。考慮到當時的 ICC 尚未開始發展一般性意見來詮釋《巴黎原則》的具體內涵，這點確實是十分有建設性的意見。從說服機制來看，在 NHRIs 網絡內部成員之間發生的爭論，也有助提升眾人對規範的認識。不過，當時 APF 這種閉門對話的柔性做法卻讓尼泊爾人權團體感到失望。他們在 2005 年 8 月 26 日 APF 年會的閉幕式後表示：

「……注意到 APF 閉門會議的結論聲明既沒有討論到關於尼泊爾人權委員會地位的問題，也沒有解釋為何這一點被略過。我們所要求的並非驅除尼泊爾〔人權〕委員會，但我們十分擔憂且驚訝論壇的態度竟然會是如此不屑一顧。」(ANNI, 2006:20)

顯然民間團體希望 APF 能公開對 NHRCN 的地位展開重新審查，結果 APF 不僅沒有正面回應這個問題，同時還再度推選尼泊爾擔任在 ICC 的亞太機構代表。尼泊爾民間團體認為這將對本國人權社群造成危機，因為 NHRCN 將能利用 NHRIs 網絡的背書作為自我吹噓的公關工具，INSEC 更指責「APF 看來更擔憂如何維持同儕之間的良好關係，而非處理遵守《巴黎原則》這樣的重要議題」。不過 INSEC 在得知 ICC 決定將從 2006 年開始對所有 A 等機構進行定期複審後，也對這樣的改革表示肯定，並期待很快就能運用此機制加強對 NHRCN 的監督。¹⁸⁴ (ANNI, 2006:20-22)

回顧這段發展，筆者認為 NHRIs 網絡的柔性介入手段並非毫無可取之處，因為 APF 確實透過這樣的互動過程說服 NHRCN 設立與非政府組織的對話機制，並同意在針對軍方與毛派游擊隊人權侵害事件的調查團隊中納入具有公信力的民間代表一同參與。(APF 2006 meeting: 19) 在某種意義上，NHRIs 網絡等於是以身體的權威先替 NHRCN 做出擔保，希望公民社會不要就此放棄對 NHRCN 的信心。與公民社會的合作又有助提升該委員會在監測衝突雙方人權表現時的公信力，這又能幫助重建各方對 NHRCN 的信心。否則從最壞的角度來推想，倘若公民社會持續抵制該委員會、國際援助者也紛紛撤回支持，這恐怕反而會讓 NHRCN 更加孤立無援，最後不得不屈服於政府壓力。

三、 2007 年臨時憲法與 NHRIs 地位的提升

2006 年 4 月，賈南德拉國王在百萬人規模的大型民主運動壓力下終於讓步恢復國會。由尼泊爾體制內主要政黨組成的七黨聯盟 (Seven Party Alliance) 與尼泊爾共產黨 (毛主義路線) (CPN-M) 展開多次談判。在聯合國協助下，雙方在 11 月簽訂全面和平協議 (Comprehensive Peace Accord, CPA)，正式結束長達十年的內戰。2007 年 1 月，尼泊爾通過《臨時憲法》(Interim Constitution)，改制共和，在舊國會基礎上先實行一院制的臨時立法會，籌備制憲與民主重建。(梁晨，2011：64；INSEC 2006a: 358；INSEC, 2007: 29-30；INSEC 2008: 103) 在這樣的憲政時

¹⁸⁴ 在此要補充的是，當時 APF 仍使用一套與 ICC 平行的評鑑機制 (參見第二章)，又因 APF 憲章規定包括尼泊爾在內的九個創始會員皆被視為符合《巴黎原則》的人權機構，倘若要透過修改憲章變更其地位，其餘八個創始會員恐怕也不得不接受類似的資格複審。或許也是因為這樣的困境 (再加上後來發生斐濟、斯里蘭卡等爭議案件)，APF 後來便選擇採納 ICC 的評鑑制度。

刻，人權委員會憑著過往累積的威望與作為（即便一度受到王權干政的影響），不僅獲得協助監測和平協議的新任務，更成為 2007 年《臨時憲法》的憲政機關之一，進一步制度化 NHRCN 的地位。

《臨時憲法》第 15 部分（第 131 到 133 條）為國家人權委員會專章，其中訂定了 NHRC 的組成、任命方式、資格要求、解職條件、資金來源、職責權限等規定。雖然憲法仍省略了一些細節留給法律訂定，不過其中不少條款的詳細程度已與 1997 年的 HRC 法不相上下。其內容上有幾個值得注意的變化。¹⁸⁵ 首先，原先主席須由退休的最高法院大法官或法官擔任，現放寬職業背景要求，亦可由在人權與社工領域具有卓越貢獻與聲譽之人士擔任。四名成員中須有一名委員曾職任於憲法機構或政府高級官員的規定也被撤除，統一要求在人權與社工領域具有卓越貢獻者。原先 HRC 法並無提及多元性，現在也提到須注意性別等多元性。這些都是正面的進展，也使 NHRCN 更加符合當時的各國實踐。《臨時憲法》第 132(2)(h)條還為 NHRCN 提供了一項新的權限：若有政府官員、個人或單位未能遵守或實踐該委員會的建議與指令，那麼 NHRCN 可以依法公告其姓名並登記為人權受害者。

在人權委員的任命程序上，隨著 NHRCN 升格為憲法機構，其人選將由統一的憲法委員會（Constitutional Council）來負責提出候選名單，經國會聽證後由總統任命。雖然加入了國會聽證的設計，但是這套任命程序的缺陷在於，憲法委員會的組成為總理、首席法官、國會議長以及總理指定的三位部長，這表示總理有很大的機會能透過其勢力影響委員人選。（ANNI, 2008: 125）另一個較可惜的發展是，1997 年法案對 NHRC 職權設下的三種限制，《臨時憲法》雖然移除其中涉及國安與外交因素的兩項，但仍部分保留關於調查軍隊事務的限制。第 132(4)條規定：NHRC 不得介入《軍事法》（Military Act）管轄範圍內事項，但同時卻又強調這點並不影響該委員會調查關於人權侵害與人道法的案件。究竟這項規定實際效果如何？各方對於條文的解讀並不一致，這也是後續引起爭辯的主要一點。

總結這段時期的發展，NHRCN 在設立初期正好是 NHRIs 網絡對建制參與國施加涵化壓力的關鍵時期，我們也看到 NHRCN 確實在相當寬鬆包容的《巴黎原

¹⁸⁵ 雖然筆者並未找到太多關於臨時憲法協商過程的資料紀錄，無從得知 NHRCN 是聚集了多強大的政治支持才得躍升為憲政機關，不過據說曾有人提議委員應從 5 人增加到 11 人，但這個提議並未獲得採納。（ANNI, 2006: 21；INSEC, 2007: 26）

則》評鑑標準下迅速取得在 NHRIs 網絡的會員資格，其成員與工作人員在常態性地參與 APF 與 ICC 的活動與交流合作下培養出同儕關係，並且以身為 A 等地位的人權機構為傲。有時政治菁英也受益於 NHRC 的國際地位，利用其進行對外人權形象的宣傳。雖然 NHRIs 網絡互動的對象主要是 NHRC，但其他國內行為者也會間接受到影響，尤其是 NHRIs 網絡本身在國際社會享有的正當性多少會讓尼泊爾的政治菁英與公民團體更加顧忌或信賴人權委員會的存在。即便尼泊爾公民社會一度質疑 NHRIs 網絡賦予的認證是否名符其實，但仍十分期盼 NHRIs 網絡能扮演《巴黎原則》把關者的角色，並未因此對整套 NHRIs 建制感到失望。

貳、 孟加拉：2000 至 2008 年發展

至於未能在 90 年代後期通過 NHRC 立法的孟加拉，國內倡議者只好繼續等待政治契機再接再勵。2001 年政黨輪替後，孟加拉政府持續背棄承諾，NHRC 的設立幾乎沒有任何實質進展。反而是 2007 年大選前引爆的政治危機輾轉讓軍方扶持的看守政府上台後，孟加拉才在緊急狀態中通過了設立人權委員會的法案。以下筆者將以 2006 年底為分界，追蹤這段時期的發展。

一、 國家人權機構網絡缺乏施力點

由人民聯盟（AL）提出的 1999 年 NHRC 法草案隨著國會改選正式塵封，不過孟加拉民族主義黨（BNP）領袖齊亞倒是在 2001 年 9 月競選期間也提出將設立國家人權委員會的承諾，這點與設立監察使公署、反貪腐委員會兩項承諾並列。¹⁸⁶順利在隔月選舉取得 193 席完全執政的 BNP，於該年國際人權日上宣布將由法務部長穆杜德·艾哈邁德（Moudud Ahmed）組織一個小組來研議 NHRC 的設立。

（UKHO, 2002: 21）這顯示 90 年代來的民意與全球腳本壓力讓 NHRC 仍在孟加拉政策議程佔有一席之地。一些人權工作者與《每日星報》（Daily Star）媒體工作者也發起國家人權機構倡議行動（Campaign for National Human Rights Institutions），

¹⁸⁶ 1972 年孟加拉《憲法》第 77 條明定國會可以依法設置監察使公署，不過國會直到 1980 年才通過《監察使法》。在艾爾沙德將軍的統治期間，監察使公署的設立並非眾人優先關注事項，直到 90 年代民主化後，孟加拉社會才強烈要求國會應依法設立該機構。與 NHRC 的情況類似地，兩大黨雖然都曾承諾過將盡快設立監察使公署，如 AL 政府曾在 1998 年提出其預算、編制之提案，但最終仍然不了了之。（Mollah & Uddin, 2004: 992-1000）

敦促孟加拉政府盡早依據國際標準設立人權委員會與監察使公署。¹⁸⁷ 孟加拉的人權團體也持續參與 APF 的年會，保持與 NHRIs 網絡的聯繫。(APF, 2002e: 5; APF, 2002d) 然而，BNP 政府對學習國外經驗卻是興趣缺缺，不僅從未派員參與 APF 年會觀摩，也不願接納前朝政府的成果，即便 IDHRB 計畫最初正是由 BNP 與 UNDP 簽訂。在這個關起門來、重頭來過的研議過程中，BNP 政府一度在 2002 年 4 月宣布要制定全面性的《人權保障法》(Protection of Human Rights Act)，而不只是一部 NHRC 法。¹⁸⁸ 9 月，政府又拋出將限縮 NHRC 職權、將軍方排除於其監督範圍之外的提議，引起各方疑慮。人權團體遂把握隔月聯合國糧食權特別報告員 (Special Rapporteur on the Right to Food) 來訪孟加拉的時機，以 200 多個團體的聯名行動吸引其關注。該名報告員也回應人權團體訴求，呼籲孟加拉政府應依據《巴黎原則》修正草案，盡快設立 NHRC 與監察使公署。¹⁸⁹

經過一番波折，法務部主持的研議小組終於在 2003 年 1 月 23 日將一份草案送至內閣，預計在 2 月初送進國會，沒想到這份草案卻在 6 天後直接遭到退回，隨後就被內閣束之高閣。¹⁹⁰ 國際特赦組織、南亞人權紀錄中心 (South Asia Human Rights Documentation Centre, SAHRDC) 以及地方政黨都出面批評孟加拉政府根本無意真正設立人權委員會，指稱官員只是想透過 NHRC 來獲取聯合國資金。¹⁹¹ 後續一年多，BNP 政府通過了設立反貪腐委員會的法案，但在設立 NHRC 與監察使公署的承諾上卻仍毫無進展，顯示設立人權機構恐怕確實不是 BNP 政府優先關注的議程。IDHRB 計畫也在這個時期隨之告終。

不過，任內從未派員參加 APF 年會的 BNP 政府其實不曾缺席由聯合國主辦的亞太人權區域安排工作坊，故其政治菁英多少仍會在國際場合受到同儕之間的社會壓力與認知壓力。2004 年 3 月，第 12 屆工作坊的會後決議文首度點名表揚加入 APF 的國家以後，BNP 政府決定邀請 APF 執行長來訪，與多位部長、官員與大法官討論 NHRI 的設立。(APF, 2005: 19) 孟加拉法務部、UNDP 與澳洲人權委員會

¹⁸⁷ 從該倡議行動的網站介紹來看，其成員並未將人權委員會視為唯一的國家人權機構理想型，而是同時肯定也期待監察使公署的設立。參見 CNHRI 網站介紹

<https://web.archive.org/web/20020719184035/http://www.banglarights.net/HTML/civilrights-04.htm>

¹⁸⁸ Abul Hasnat. 2003/7/20. "Human Rights Commission: Out of agenda again?" Daily Star.

<https://web.archive.org/web/20120207045301/https://www.thedailystar.net/law/200307/03/index.htm>

¹⁸⁹ 參見 UNCHR 第 2004/10 號報告附件一 "The right to food - report of the Special Rapporteur"。

¹⁹⁰ 這段期間 BNP 政府的草案內容似乎未曾公開，故筆者無法得知過程詳細的發展變化。

¹⁹¹ 參見前註 164 與 AI (2003)。

也決定在 9 月於達卡共同舉辦一場關於 NHRIs 的國際研討會。在這場研討會上，當時的法務部長艾哈邁德在開幕式表示內閣正在考慮相關提案，他強調設立 NHRC 的「一切條件已經就緒」，越早設立越有利國家與人民福祉。不過 UNDP 孟加拉常駐代表喬根·利斯納（Jorgen Lissner）卻毫不掩飾他的失望：

「前法律部長在四年前告訴我，他希望能在任期結束前見證〔人權〕委員會的設立，時至今日，國家人權委員會仍未設立，我感到相當失望。……我失望的理由不是為了自己，而是為了其中有許多人被否定了人權的孟加拉人民。」¹⁹²

面對在場國際觀眾與重要援助者，艾哈邁德解釋自己在說服內閣同僚上遇到相當大的困難，不過他在閉幕式上再度保證本屆政府將在任內設立人權委員會。¹⁹³至於 NHRIs 網絡的態度，根據 APF 該年度活動報告如何總結這一趟孟加拉之行的評論，可以看出其對 BNP 政府兌現承諾的可能性並不是太樂觀：

「孟加拉政府代表再一次重申他們對於設立一個完全符合《巴黎原則》之國家人權機構的承諾。然而，APF 要警示（caution）的是，歷任孟加拉政府在過去九年都做出了這樣的承諾。APF 重申，如果〔孟加拉〕政府採取實際與可測量的步驟來實現諾言，APF 已經做好提供其協助的準備。」（APF, 2005: 19）

這段事件發展也顯示這個時期孟加拉與尼泊爾兩國與 NHRIs 網絡的互動關係的重要差異：除非一個國家已設立了人權機構、並使其成為 APF 與 ICC 的會員，否則 NHRIs 網絡就只能仰賴受到邀請、非常態性的場合才能與該國行為者發生互動。遺憾的是，APF 的評估是正確的：後續兩年，孟加拉 NHRC 的設立幾乎沒有任何進展。據聞 IDHRB 計畫在結束前的最後一段日子，BNP 政府僅指派一位已經退休的警長來當計畫負責人，敷衍意味十足。或許也是對 BNP 政府不再抱任何希

¹⁹² Daily Star 於 2004 年 9 月 20 日報導 “Moudud faces colleague wall in HR body creation - delay in commission deeply disappoints donor”：<http://archive.thedailystar.net/2004/09/20/d4092001011.htm>。

¹⁹³ Daily Star 於 2004 年 9 月 26 日報導：“Towards an independent human rights commission”：<https://web.archive.org/web/20180719113535/https://www.thedailystar.net/law/2004/09/04/event.htm>

望，這段時期筆者也幾乎沒有在 ASK、Odhikar、國際特赦組織等團體的報告中看到關於 NHRC 的倡議行動紀錄了。¹⁹⁴

2006 年上半年，孟加拉為爭取成為聯合國人權理事會（UNHRC）成員，竟在競選宣言的自願承諾（pledge）中又開出設立人權委員會的支票，並對外宣稱已做了許多準備工作，預期很快就能讓人權委員會開始運作。為此，國際非政府組織亞洲人權委員會（Asian Human Rights Commission，AHRC）致信 UNHRC，痛批這不過又是孟加拉政府拿來矇騙國際社會的謊言。¹⁹⁵ 孟加拉順利獲選為人權理事會成員後，除了法務部曾在 10 月公告正在準備草案的消息，BNP 都沒有真正採取實際行動。（Odhikar, 2006a）反而是接下來即將在孟加拉爆發的兩年政治危機，才意外讓 NHRC 的設立出現一線曙光。

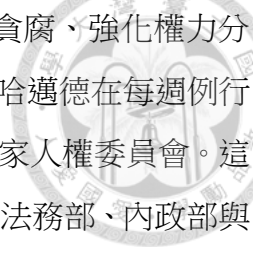
二、軍方干政與人權委員會的設立

為了嘗試化解主要政黨對於選舉公信力的疑慮，自 1996 年修憲以來，孟加拉在大選前都會由前任首席法官來組成一個過渡性的看守政府，以籌備選舉事宜。然而在 1997 年選舉前，BNP 卻透過延長現任首席法官的退休年齡，試圖讓立場較親近的前任首席法官能成為該次看守政府的領導者。在 AL 激烈抗議下，國會在 2006 年 10 月底解散，總統亞傑丁·艾哈邁德（Iajuddin Ahmed）出面組成看守政府。AL 宣布將不參選 2007 年大選以示抗議，軍方勢力擔心 BNP 單方面進行選舉將會招致國際社會批判，從而波及其因參與聯合國維和部隊所能獲得的鉅額經費，竟成功說服總統艾哈邁德在 1 月大選前兩周宣布緊急狀態，無限期延長看守政府任期，直至能恢復公平公正的選舉。（Odhikar, 2006a；Blair, 2012；劉建，2010）接著，曾任孟加拉央行行長的法赫魯丁·艾哈邁德（Fakhruddin Ahmed）接任首席顧問（Chief Advisor）一職，任命十位顧問進入內閣。¹⁹⁶

¹⁹⁴ 當時，亞洲人權委員會（AHRC）也認為孟加拉的執政黨、反對黨與公民社會都沒有給予這個議題足夠重視。2004/10/14. “BANGLADESH: Creativity needed to address torture in Bangladesh” <http://www.humanrights.asia/news/ahrc-news/AS-39-2004/>。

¹⁹⁵ AHRC. 2006/8/6. “BANGLADESH: Failure to establish National Human Rights Commission makes Bangladesh unsuitable for UN Human Rights Council” <http://www.humanrights.asia/news/ahrc-news/AHRC-OL-042-2006/>

¹⁹⁶ 看守政府正式名稱為諮詢理事會（Advisory Council），首席顧問與顧問便等同總理與部長。



以民主守衛者自居的看守政府隨即宣布將推行一系列整肅貪腐、強化權力分立、改善人權的改革措施。¹⁹⁷ 2007年3月19日，首席顧問艾哈邁德在每週例行會議上宣布：依據外交部提議，內閣將「原則上」決定將設立國家人權委員會。這個消息獲得官方媒體的廣泛報導。據報導，內閣已成立一個包括法務部、內政部與外交部代表的研議小組，將進一步研究南亞國家人權委員會設計，以擬訂人權委員會的可能架構與運作準則，也歡迎公民社會提供意見。¹⁹⁸ 值得注意的是，內閣新聞秘書在說明這項政策時特別提及孟加拉國長期作為聯合國人權委員會／理事會的成員，鄰國印度、尼泊爾與斯里蘭卡卻都已經設立了人權委員會，就連巴基斯坦也在籌備設立中。這些事實的強調，顯示孟加拉國政治菁英對於自身落於人後的比較心態，映證其身處國家間社群時感受到的涵化壓力確實存在，尤其在政權特別需要尋求正當性時，這種對於社會地位與身分認知的需求也將更加強烈。

亞洲人權委員會（ACHR）隨即質疑看守政府的民主正當性與人權作為，又指責內閣研議小組竟選擇將（並不理想的）南亞國家視為範本，卻又不願將人權團體納入研議小組，如此產生出的人權委員會恐怕會成為被官僚主義綁架的紙老虎。¹⁹⁹ ASK 等民間團體也透過一系列投書與記者會致力引起大眾關注，並向政府提交對研擬草案的詳細意見。據說看守政府原本預定要在8月舉辦一場與民間團體的討論會，但該活動在被延期後就不了了之。（ANNI, 2008: 27-28）相對地，看守政府倒是十分積極尋求國際社會建議，在10月派遣代表團展開一趟區域學習之旅，參加聯合國與菲律賓人權委員會為當時尚未設立 NHRI 之亞洲國家主辦的工作坊，了解 APF 成員機構的經驗，也前往澳洲拜訪 APF 秘書處，與澳洲、韓國、菲律賓

¹⁹⁷ 這些改革議程確實引起部分觀察者的期待，最初一些歐美國家與援助機構也給予肯定。比如根據澳洲外貿單位的觀察，若看守政府真的能做到這些改革，將能為長期存在「贏者全拿」心態的孟加拉政治制度奠定更好的民主制衡基礎。參見 Australia: Refugee Review Tribunal, *Bangladesh: 1. What is the current status and level of activity - formal and informal - of the political parties? 2. In particular, what is the current situation of the Awami League and the BNP and their leaders, national and local? 3. What is the post's prognosis for the evolution of the situation over the next 12-24 months? 4. What are the roles presently of the police and the army? 5. What is the current level of political violence, including retaliation against opponents? 6. Who is in charge?*, 7 May 2007, BGD31628, available at: <https://www.refworld.org/docid/4b6fe12b3.html>

¹⁹⁸ Asian Human Rights Commission. 2007/3/21. BANGLADESH: National Human Rights Commission must not be a toothless tiger. <http://www.humanrights.asia/news/ahrc-news/AS-061-2007/>

¹⁹⁹ AHRC. 2007/3/21. "BANGLADESH: National Human Rights Commission must not be a toothless tiger" <http://www.humanrights.asia/news/ahrc-news/AS-061-2007/>。

的 NHRC 進行會談。APF、OHCHR 與 UNDP 也透過這樣的交流過程對草案提出建議，不過具體內容無從得知。(APF, 2008: 76, 82)

在沒有正式諮詢公民團體意見的情況下，看守政府逕自在國際人權日前一天通過了研議小組提出的草案，總統也在三週後正式頒布《國家人權委員會諭令》(National Human Rights Commission Ordinance)，預定於 2008 年 9 月 1 日生效。根據諭令規定，該委員會將由三名人權委員組成，任期三年，經遴選委員會提名、總統任命。至於遴選委員會是由一名最高法院法官(由首席法官提名)召集，其餘五位成員為內閣秘書、檢察總長、審計長、公共服務委員會主席與法務部秘書，法定出席人數為 4 人。很顯然地，這些遴選委員皆來自行政部門。(ANNI, 2008)到了這個時候，遲遲未能舉行的選舉、不減反增的人權侵害都讓各方對這個由軍方扶持的看守政府已失去大半信心。一名駐在達卡的 UN 官員批評，無法理解看守政府如何能在人民基本權利受到限制的緊急狀態中設立一個人權機構。²⁰⁰ ASK 也號召多個人權團體舉辦記者會，要求政府設立真正獨立與有效的 NHRC。作為 ANNI 的成員，ASK 也與關注孟加拉 NHRIs 設立進程的跨國倡議網絡成員保持密切資訊往來。(ASK, 2008a: 24; ANNI, 2008: 23, 27-28) 1 月，AI 秘書長率團訪問孟加拉，會晤了看守政府首席顧問、外交顧問、陸軍參謀長跟主要政黨領導人，也特別呼籲孟加拉應確保 NHRC 的成立符合《巴黎原則》，並應提出具體的時程表，遴選出優秀的委員人選來領導 NHRC。²⁰¹

即便 TAN 成員在 9 月諭令生效前不斷施壓政府修改諭令的問題，並援引《巴黎原則》與國際實踐支持其論述，但看守政府都未做出任何實質回應。²⁰² 依法組成之六人選薦委員會在 9 月 21 日提出了人權委員候選名單，並在 11 月 19 日正式完成首屆人權委員的任命。三位委員分別為前最高法院法官阿米爾·卡比爾·喬杜里 (Amirul Kabir Chowdhury)、達卡大學哲學系教授尼魯·庫瑪·查瑪 (Niru Kumar

²⁰⁰ International Crisis Group (ICG), *Restoring Democracy in Bangladesh*, 28 April 2008, Asia Report N°151 - 28 April 2008, available at: <https://www.refworld.org/docid/4816cf692.html>

²⁰¹ AI. 2008/1/10. "ONE YEAR ON: HUMAN RIGHTS IN BANGLADESH UNDER THE STATE OF EMERGENCY" <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2008/01/one-year-human-rights-bangladesh-under-state-emergency-20080110/>

²⁰² The Daily Star. 2008/2/27. "Rights bodies decry flaws in ordinance" <https://www.thedailystar.net/news-detail-25138> Brad Adams. "Human Rights Watch Letter to President Iajuddin Ahmed" 2008/4/8. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/news/2008/04/08/human-rights-watch-letter-president-iajuddin-ahmed>

Chakma) 以及來自民間公平選舉監督聯盟 (Fair Election Monitoring Alliance) 的穆尼拉·汗 (Munira Khan)。²⁰³ 同一天，孟加拉政府在向聯合國提交普遍定期審查的國家報告中誇耀已成功落實設立國家人權委員會的承諾，又說：²⁰⁴

「在掌權後，看守政府採取了許多制度性的改革提議，包括：將司法權與行政權分開、重組反貪腐委員會與選舉委員會重組並使其獨立於政府運作、設立國家人權委員會，以及讓民政與警政去政治化。這些能夠直接加強孟加拉善治、人權與發展的改革提議已經規畫了許多年，但在看守政府任期內才化為實際行動。現在，一個新的治理典範已經在孟加拉浮現，這個典範尋求強化國家的民主框架，目的是防範貪腐、歧視與剝削。更重要的是，公民社會與非政府組織成為看守政府在啟動這些改革中的積極夥伴，這是在過去的孟加拉中所未曾見過的。」

然而從先前發展來看，看守政府在 NHRC 諭令的制定與委員任命過程中恐怕並沒有真的如其宣稱地將公民社會視為「積極夥伴」。隨著三位委員在 12 月正式上任，孟加拉國家人權委員會 (NHRCB；孟加拉文縮寫為 JAMAKON) 正式開始運作。同樣是在 2008 年的最後一個月，看守政府終於舉行推遲已久的國會選舉，並在隔年年初將政權交還民選政府，結束長達兩年的統治。總結這段時期的發展，歷屆孟加拉政府雖然不時拋出設立國家人權委員會的承諾來安撫國內壓力與維繫國際形象，但是真正讓孟加拉做出「策略性讓步」的卻是在非民選的看守政府任內。過去已有許多人權理論與研究指出政體對一個國家社會脆弱性 (social vulnerability) 的影響。(Risse, Ropp & Sikkink: 1999, 2013；Kinzelbach & Lehmann, 2015) 在孟加拉的案例中，我們可以看到以違憲方式延長其統治的看守政府確實展現出對於社會正當性的更強渴求。至於在這段期間幾乎與孟加拉沒有互動機會、故也難以施加涵化壓力的 NHRIs 網絡，我們將能從下個時期開始觀察其與孟加拉行為者的互動，並與尼泊爾的經驗進行對照。

²⁰³ 三位委員的背景整理自 Daily Star. 2008/11/20. "Justice Amirul made chairman of National HR Commission" <https://www.thedailystar.net/news-detail-64139>

²⁰⁴ UNHRC, *National report submitted in accordance with paragraph 15(a) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 - Bangladesh*, 19 November 2008, A/HRC/WG.6/4/BGD/1

第三節 建制中期：物質與說服機制的加入

上一節檢視了尼泊爾與孟加拉兩國在 NHRIs 建制前期的不同發展：於 2000 年設立的尼泊爾人權委員會（NHRCN）在當時寬鬆的審查標準下迅速成為 APF 與 ICC 的成員，並在密切交往中發展出屬於 NHRIs 社群的身分認同感，而 NHRIs 網絡提供的國際正當性也部分轉換為 NHRCN 在國內的權威與公信力，協助其抵禦王權的干預與威脅。孟加拉則是遲至 2008 年底軍方看守政府準備將政權交還給民選政府時才設立了人權委員會，使其國內行為者錯失了與這段時期相對寬鬆與包容之 NHRIs 網絡定期互動的機會。

ICC 在 2006 年啟動定期複審制度後，這表示有意參與 NHRIs 建制的國家將需持續依照 NHRIs 網絡設定的規則、標準與時程來證明自身的《巴黎原則》遵從，面對較強的社會化壓力。這節，筆者將論證尼泊爾國內行為者在前一時期直接或間接受的涵化壓力如何為此一時期 NHRIs 網絡施加的物質與說服壓力奠定基礎。在微觀國內過程中，我們將看到 NHRIs 網絡從循循善誘轉為恩威並施地要求尼泊爾政治菁英採取行動，NHRCN 與公民社會也很快熟悉如何使用 ICC 的「槓桿」，讓尼泊爾在和平政治重建的波折路上逐步強化與制度化 NHRCN 的角色。

孟加拉國家人權委員會成立以後，雖然也展現出對國際地位的渴望，但面對更加嚴格的《巴黎原則》審查標準，其於 2011 年入會審查僅能拿到 B 等。但對 ICC 設定的「升等」條件，孟加拉人權委員會後續並未能妥善聯合公民社會的力量來倡議，反而在態度上倒向政府。民間團體等其他 TAN 成員雖嘗試運用聯合國人權體系的槓桿來嘗試推動 NHRC 法的修訂，但動員火力顯得較為分散，未能讓政府在《巴黎原則》的核心遵從問題上做出改善。

壹、 尼泊爾：2006 至 2012 年發展

從 2006 年春天推翻復辟王權的民主運動到 2012 年未能完成憲法起草使命而被解散的制憲大會（Constituent Assembly，CA），這六年多時間可說是尼泊爾內戰結束後邁向和平重建之顛簸的第一哩路。這段時間 NHRIs 網絡也密切關注尼泊爾國內發展，並透過評鑑審查持續施壓維持與提升《巴黎原則》的遵從。首先，SCA 在 2006 年至 2010 年之間對 NHRCN 密集地進行 6 個會期的審查，並制定出審查

不能拖延超過 18 個月的規定，要求尼泊爾在限定時間內做出回應，否則 NHRCN 的 A 等地位就會失效。2010 年底，SCA 又進一步對躺在制憲大會已久的 NHRC 法案草案提出一系列具體要求，並警告若這些問題未有改善，將會讓 NHRCN 從 A 等被降為 B 等地位。以下筆者便按照時序逐一追蹤這段時期的事件發展，檢視 SCA 的物質與說服壓力對尼泊爾國內行為者的影響。

一、NHRIs 網絡的限時回應

如前一節所述，自從 2005 年發生賈南德拉國王干預 NHRCN 委員任命的事件後，尼泊爾人權團體便熱切希望 NHRIs 網絡能重新考慮該委員會的地位。或許正是因為這樣的壓力，ICC 定期評鑑制度在 2006 年正式上路時，尼泊爾即「榮登」第一批審查名單，而且審查形式並非一般的定期審查 (re-accreditation)，而是象徵著遵從情勢發生嚴重變化的特別審查 (special review)。

2006 年 4 月，代表全球四大區域 NHRIs 的 ICC 評鑑次級委員會 (SCA) 成員 (加拿大、丹麥、斐濟、奈及利亞) 依據 ICC 議事規則第 3(g) 條決議對尼泊爾展開特別審查，要求 NHRCN 在下個會期前提供其持續符合《巴黎原則》的證明，尤其是關於「秘書長選任」的過程。(ICC, 2006b)²⁰⁵ 不過等到半年後的會期時，尼泊爾已歷經國王下台、恢復國會等巨大變革，被稱為「國王的人馬」的第二屆人權委員也於 2006 年 7 月 9 日全體請辭。故 SCA 決定將原訂審查延至隔年 3 月，並在審查意見中增加詢問關於新任 NHRC 委員選任與人權法案進度，並要求 NHRCN 先在 12 月 20 日前提出說明。²⁰⁶ (ICC, 2006a) 雖然沒有委員的領導，但 NHRCN 工作人員在 8 月主動邀請十多位國會議員與政黨代表討論委員任命的問題，代理秘書長與 OHCHR 尼泊爾辦公室代表都強調遵守《巴黎原則》的重要性，隨後也與公民社會舉辦了類似的討論。²⁰⁷ 就在 SCA 設定應回報進度的期限前兩天，柯伊拉臘內閣提出了一份委員名單，但當時正在與其協商解除武裝、回歸體制之安排的尼

²⁰⁵ 對筆者來說，SCA 選擇強調秘書長選任問題這點顯得有些突然。畢竟這之前似乎沒有公開資料曾提到這方面有不符《巴黎原則》的疑義。1997 年 NHRC 法第 17 條規定，秘書長由 NHRC 成員推薦、國王任命。筆者對照 NHRCN 歷史紀錄後，發現此一職位從 2002 年 7 月以來都是空缺狀態，僅有非正式的代理秘書長 (acting secretary) 苦撐，推測此即 SCA 關切的原因 (或名目)。

²⁰⁶ 當時 NHRCN 有意推動尼泊爾制定一部人權法 (Human Rights Act)，並在 UNDP 的協助下準備了草案，但後來發展顯示，尼泊爾政治菁英仍傾向僅制定 NHRC 法。(Tamata, 2007)

²⁰⁷ 見 NHRCN 電子報第 4 期第 8 號。

泊爾共產黨（毛主義路線）（CPN-M）以這份名單未諮詢其意見為由加以杯葛。被提名擔任主席的前大法官比須瓦納·烏帕德亞雅（Bishwanath Upadhyaya）也因擔憂政治問題而婉拒了此一職位，人權委員的選任陷入停頓。（INSEC, 2007: 91；INSEC, 2008: 95）

2007年1月，NHRCN在《臨時憲法》通過後升格憲法機關，根據過渡條款，1997年的NHRC法在新一屆NHRC成立後便會失效，故制憲大會的立法者有責任盡快制訂一部新法。3月，SCA決議再度延後對NHRCN的審查。與前兩次審查不同的是，SCA在這個會期特別制定了一項程序性規定，規定任何機構的審查都不得拖延超過18個月，倘若時限已到而SCA的疑慮仍未獲得滿意解決，那麼該機構擁有的評鑑等級就會失效（lapse），必須重新提出申請。依據這項規定，SCA宣布下次會期就必須對NHRCN的地位做出決定，這也讓尼泊爾成為NHRIs建制史上第一個被NHRIs網絡施加「限時回應」壓力的國家。²⁰⁸（ICC, 2007b）

到了這時，NHRCN委員已空缺將近一年，心急如焚的工作人員不斷加強遊說政府、主要政黨與司法部門，無不希望早日讓組織運作恢復常軌。他們也把握美國民主人權與勞工事務助理國務卿巴里·洛溫克朗（Barry R. Lowenkron）來訪的機會，讓總理柯伊拉臘做出很快就會任命NHRCN委員的口頭保證。²⁰⁹但令眾人意外的是，其內閣卻在7月中宣布將指派一名法務部官員擔任NHRCN的執行總秘書（Chief Executive Secretary）。²¹⁰一些人權團體與NHRCN工作人員都認為此舉將削弱NHRC的獨立自主，決定發起「拯救國家人權委員會行動」（Save National Human Rights Commission Campaign）的一系列抗議，要求政府撤回該決定並盡速依照《巴黎原則》任命委員。²¹¹（NHRCN, 2008；ANNI 2008: 123-124）這些壓力

²⁰⁸ 第二個被施加此種壓力的國家是瑞典，其平等機會監察使（Equal Opportunities Ombudsman）也因為沒能在時限內向SCA證明《巴黎原則》的遵從而在2008年11月失去原先的A等地位。（ICC, 2008b: 7；ICC, 2008a: 10）可參照Brodie（2011）對瑞典案例的詳細討論。

²⁰⁹ 參見NHRCN在2006年11月至2007年6月期間發布之電子報（E-Bulletin），第4期第10號至第5期第5號內容；以及中華人民共和國駐尼泊爾大使館經濟商務處，2007/6/3，〈美國助理國務卿訪問尼泊爾〉：<http://np.mofcom.gov.cn/article/jmwxw/200706/20070604742720.shtml>

²¹⁰ 在沒有明確法規可循的情況下，此時是由長期在NHRCN擔任婦女與兒童人口販運問題國家報告員（National Rapporteur on Trafficking of Women and Children）的資深職員帕德瑪·馬特瑪（Padma Mathema）擔任代理秘書長。參見前註204。

²¹¹ NHRCN電子報第5期第6號；Forum Asia. 2007/7/24. “Nepal NHRC Chief Executive’s Appointment: State Groundwork to Systematise Impunity!” <https://www.forum-asia.org/?p=7438>

成功擋下了該秘書職的任命案，至於 NHRC 委員人選，總理柯伊拉臘也表示很快就能在各黨派間達成共識。

8 月底，由總理、首席法官、國會議長與三位部長組成的憲法委員會將一份人選名單送往國會特別聽證委員會。在國會一致決下，尼泊爾總統在 9 月 18 日任命前首席法官凱達爾·納特·烏帕德亞雅（Kedar Nath Upadhyaya）等人成為第三屆人權委員，終止了 NHRCN 超過一年的真空狀態——這個時間點恰好也能讓他們趕得上參加隔週的 APF 年會。（ANNI, 2008: 131）正如柯伊拉臘自言，這份名單的通過仰賴主要政黨間的妥協。INSEC 批評遴選過程並未確實按照《臨時憲法》的要求嚴格檢視候選人的學歷與專業經歷，導致一些曾被批評為立場不公、具有政治爭議或經驗不足的人士也進入候選名單。（ANNI, 2008: 127-128）雖然 INSEC 並沒有進一步對五位委員做出具體評論，但從事後發展來看，有兩位委員是特別具有爭議性的。其中一位是特里布文大學工程學院的羅卡亞（K.B. Rokay）教授，據媒體表示，他因在內戰期間協助調停衝突而獲得 CPN-M 提名。²¹² 另一名是莉拉·帕塔克（Lila Pathak；或拼寫為 Leela Pathak），他為官僚出身，官階最高曾至司長，也曾任國際透明組織（International Transparency）尼泊爾分會秘書長。這兩位委員與其他委員以及 NHRC 職員的衝突很快會在日後浮現。²¹³

至於 NHRC 法的進展，柯伊拉臘內閣終於在 SCA 審查前準備好一份草案，而 NHRCN 也在 10 月 22 日舉行了一場全國性的討論會，蒐集政府部門、公民社會等各方對草案的建議。主席烏帕德亞雅特別強調，一定要讓草案符合《巴黎原則》與《臨時憲法》。²¹⁴ 對尼泊爾在這一年半時限內拿出的成果，SCA 似乎認為已經可

²¹² Global Ministries. 2008/5/9. “Maoists and the church: Strange bedfellows in an emerging new Nepal” https://www.globalministries.org/maoists_and_the_church_10_10_2014_1126 2009/9/3 “Nepal Protestant leader: Churches in Nepal must speak with one voice” https://www.globalministries.org/nepal_protestant_leader_10_10_2014_1215

²¹³ 其餘兩名委員為拉姆·納吉那·辛格（Ram Nagina Singh），曾任最高法院法官；以及高利·普拉丹（Gauri Pradhan），人權倡議者，尼泊爾童工問題關注中心（Child Workers in Nepal Concern Centre, CWIN）主席。（INSEC, 2008: 86）第三屆 NHRC 主要由普拉丹委員擔任發言人。

²¹⁴ 該起草委員會（draft committee）設立於 2007 年 5 月，成員包括內閣辦公室、法務部以及 NHRC 的官員。為了推動草案，NHRC 的工作人員在委員尚未任命時，就已經在 7 月底主辦了一場諮詢會議，邀請前大法官、前任人權委員、臨時立法會議員等利害關係者表達對草案的意見，其中前任委員派圭爾強調應把握這個機會將其他國家的良好實踐納入新的法案。參見 NHRCN 在 2007 年發布之電子報第 5 期第 6 號與第 7 號。

以接受，便在 10 月底決議結束對 NHRCN 的特別審查，不過卻又額外提出了一些關於《巴黎原則》的遵從問題，要求在一年後進行追蹤：(ICC, 2007a)



「**建議：**[評鑑] 次委員會建議該委員會被評鑑為 A 等地位。」

次委員會注意到以下幾點：

- (1) 它提請注意關於『適足資金』的一般性意見，特別是第 b 與 c 項，以及財務體系應使國家人權機構擁有完全的財政自主。
- (2) 它提請注意關於『領導成員的遴選與任命』的一般性意見，特別是第 a、b 和 d 項。
- (3) 它鼓勵國家人權機構加強與民間社會組織的互動。
- (4) 它提請注意關於『與國際人權體系互動』的一般性意見，特別是與聯合國人權條約機構、人權理事會與國際協調委員會。
- (5) 它已審視〔人權法〕草案，將其條款與《臨時憲法》做了比較，並將繼續監督該法案與《臨時憲法》和《巴黎原則》的一致性與進展。

次委員會將在 2008 年 10 月的會議再次審議第一項議題。」

在這五點遵從問題中，我們可以注意到其實只有與民間社會和國際人權體系互動這兩點屬於 NHRC 能掌控的範圍。適足經費似乎是 SCA 最關注的問題，然而 SCA 並未直接說明具體問題何在，僅提請尼泊爾參照一般性意見內容，這種「提示」可以說是較弱的說服。²¹⁵ 當時這一點一般性意見的內容如下：

「**適足資金：**由國家提供的適足資金，至少應包括：

- a) 分配給適當場地的資金，至少其中央辦公室；
- b) 提供給其職員相當於公職的薪資與待遇；

²¹⁵ 至於其他關於《巴黎原則》的建議，雖然 SCA 沒有要求在一年後追蹤，但應該也有類似（但又更弱）的提示效果。當時關於領導成員的遴選與任命的一般性意見內容為：「[評鑑] 次級委員會注意到，領導成員的選薦程序對於確保國家〔人權〕機構之多元性與獨立性至關重要。次級委員會特別強調以下因素：a) 透明的程序；b) 整個選薦過程的廣泛諮詢；c) 廣泛宣傳職缺；d) 從廣泛的社會團體中最大化可能的候選人數量；e) 依據個人能力而非其代表之組織來選擇成員。」



- c) 委員的報酬（在適當情況下）；
- d) 通訊系統的建立，包括電話與網路。

在合理程度上，適足的資金應確保該組織的運作與職權履行能夠逐漸改善與進步。

來自外部管道（如由發展夥伴提供）的資金不應構成 NHRI 的核心資金（core funding）；因為國家有義務確保 NHRI 的最低活動預算，允許其致力朝向履行其職責而運作。

財政體系的設計應能使 NHRI 擁有完全的自主性。應有一筆獨立的預算項目，受其絕對管理與掌控。」

確實，政府提供經費不足是長期困擾 NHRCN 的一大問題。該委員會不僅連編制內人力都難以僱滿，員工士氣也因為無法像其他公職人員一樣獲得退休金與津貼保障而受影響；若為應付人力需求而從政府借調職員，他們往往在受訓不久便離開，不利組織培養與累積專業經驗。²¹⁶（NHRCN, 2004: 82）即使在 2007 年升格為憲政單位，該委員會分配到的年度預算僅約 106 萬美元（國家總預算 0.04%），這是所有憲政機構中最少的。²¹⁷（ANNI, 2008:128）。

審查結束後，總理柯伊拉臘本人曾向來訪的新任人權成員釋出善意，但後來臨時立法會並未提升（反而還縮減了）隔年 NHRCN 的預算。²¹⁸ 2008 年 4 月制憲大會代表選舉又讓 CPN-M 成為第一大黨，NHRCN 的處境顯得更加不利。²¹⁹ 根據 INSEC 觀察，首度執政的 CPN-M 對其他政黨與憲政機關仍充滿不信任感，包括最

²¹⁶ NHRCN 也高度仰賴國外援助計畫來支持其基本建設與擴張其運作規模。比如 NHRCN 是在歐洲執委會（European Commission）的援助下，才得以邁出首都、設立了四個區域辦公室。參見 NHRCN（2004: 60）及其電子報第 4 期第 3 號（2006 年 3 月）。

²¹⁷ 此外，尼泊爾政府也不願給予 NHRC 委員與其他憲政機構同層級官員相同的薪資。Ananta Raj Luitel. Himalaya Times. 2008/9/1. “Govt, NHRC at odds over chief’s salary”
<https://thehimalayantimes.com/kathmandu/govt-nhrc-at-odds-over-chiefes-salary/>

²¹⁸ 參見 NHRCN 電子報第 5 期第 7 號。NHRCN 希望能多獲得 100 萬美元預算、以推行其 2008 至 2010 年策略計畫，但 2008 年度卻僅獲得 75 萬美元預算。（ANNI, 2009: 150-153）

²¹⁹ 制憲大會代表任期兩年，CPN-M 在 601 席中共取得 229 席，大會黨與 UML 分別取得 115 席與 108 席。經過一番協商，CPN-M 獲得 UML 等政黨的支持組成聯合政府，並由 CPN-M 黨主席普拉昌達（Prachanda）出任總理。另需說明的是，CPN-M 與其他較小的共產黨派系在 2009 年合併，改名為「尼泊爾共產黨（聯合毛主義中心）」（Communist Party of Nepal (Unified Maoist)，通用縮寫為 UCPN-M），以下為行文方便之故，仍以 CPN-M 稱之。2009 年 5 月，CPN-M 與 UML 因參謀總長人選與毛派游擊隊成員整編問題決裂，聯合政府垮台。（梁晨，2011：68-70）

最高法院與 NHRCN 都成為其猜忌對象。(ANNI, 2009: 150)有趣的是，在該年 INSEC 出版的人權年鑑中，大會黨、UML、RPP 等政黨發言人在譴責 CPN-M 的人權問題時，不約而同地提到了 NHRC 的重要性。特別是大會黨在譴責政府如何黨同伐異、利用統治權庇護意識形態相同的犯罪者時，不忘引用 NHRCN 的憂慮來為自己的論點背書。(INSEC, 2009a: 412, 414, 417)

在一片政治紛擾中，SCA 設定的一年追蹤時限很快來到。2008 年 11 月，SCA 決議維持 NHRCN 的 A 等地位，同時再度要求於一年後追蹤關於充足資金、成員選任與法案進展等關切。(ICC, 2008a: 11) 2009 年 5 月，CPN-M 與 UML 聯合政府垮台，換成理論上對 NHRCN 態度較為友善的 UML 與大會黨共同執政。NHRCN 也加強對總理與國會議員的遊說行動。²²⁰ 雖然 UML 聯合政府在 8 月時將一份草案送到制憲大會，但 CPN-M 占有多數的事實畢竟沒有改變。到了 11 月，SCA 表示無法在草案未通過的情況下審查 NHRCN 地位，故決定再寬限一個會期，同時再度警告審查不得拖延超過一年半，這表示 SCA 必須在 2010 年 3 月的會期做出決定。(ICC, 2009a: 9; ANNI, 2010: 157; ICC, 2010b; ANNI, 2011:196-197)

總結 SCA 在這段時間以特別審查與定期複審的方式密切追蹤尼泊爾的情況、甚至對其施加「限時回應」的壓力，筆者認為受限於該國內部不利的政治局勢，整體成效有限。除了 2006 與 2007 年底的兩次審查看來為第三屆人權委員任命的進度推了一把，但其他《巴黎原則》遵從問題（尤其是新 NHRC 法的制定）基本上沒有太大進展。這段歷史也讓我們看到，一個國家人權機構在獲得憲法地位後不代表其地位會立即獲得強化，過渡期間反而增加了被削弱的風險。尤其是基於政黨妥協的人事任命對這屆 NHRCN 的做風與心態造成了負面影響，比如這個時期的 NHRCN 一度將 OHCHR 視為競爭對手，要求其撤離尼泊爾。委員之間的衝突與信任危機也浮上檯面，帕塔克與羅卡亞兩位委員抗議 NHRCN 貪腐無能、並抵制出席委員會會議，其他委員與秘書長等職員則認為這是莫須有的指控。²²¹ 這些多少影響

²²⁰ NHRCN 在 2006 年 6 月底向總理提交一份備忘錄，希望能獲得一棟建築、更多的財政與技術支持與足夠的人力資源。7 月底，NHRC 提出對草案的訴求，不過 INSEC 認為應該進一步要求在法案明訂政府應確保 NHRCN 能在財政上自立，並明訂建議的執行機制。(ANNI, 2010: 157-158)

²²¹ INSEC 先前曾在 ANNI 報告提及有一位委員公開批評其他委員在人權保護上失職，另一位委員對 2010 年初 NHRC 跟 UNDP 簽訂一份 200 萬美元的能力建設計畫不滿，批評 NHRC 罔顧行政程序、黑箱作業。(ANNI, 2010: 158-160; ANNI, 2011: 198) 根據後續的媒體報導，可知這兩位委員便是帕塔克與羅卡亞。NHRC 執行長曾在 2010 年召開記者會反駁這兩位委員，更批評他們抵

了國內公民社會、國際組織與援助者對 NHRCN 的評價與信心。(Durbach, 2010: 21-23 ; ANNI, 2010: 161-162)



二、 NHRIs 網絡動用降等威脅

對尼泊爾來說，2010 年是在以一片僵局中到來：制憲大會代表的兩年任期將在 5 月結束，政黨間的對立讓通過憲法的希望十分渺茫，聯合國秘書長潘基文甚至認為尼泊爾和平進程已在崩潰邊緣。這段時期的 NHRCN 雖然嘗試遊說制憲大會成員，也聯合民間團體訴諸輿論壓力，都未能提升 NHRC 法在政治議程上的排序。(INSEC, 2011: 19 ; ANNI, 2011: 195) 在 2010 年 3 月底的會期上，SCA 雖然對過去半年 NHRCN 與公民社會做出的倡議努力表示肯定，但鄭重決定將建議把 NHRCN 降為 B 等，除非該委員會能夠在一年之內證明其持續《巴黎原則》。

這一次，SCA 的審查意見在具體程度與用詞強度上都有顯著提升，並直接針對 UML 聯合政府送至制憲大會的 NHRC 草案做出相當嚴厲的點評，表示懷疑這份草案究竟「在多大程度上能依《巴黎原則》為一個有能、獨立且可靠的 NHRC 提供有力的法律基礎」。接著，SCA 洋洋灑灑地列出了 10 多點疑慮。雖然這些疑慮名義上是針對 NHRC 法草案，但細讀內容後會發現，有些建議實際上涉及 2007 年《臨時憲法》規定。為了討論方便，以下筆者將稍加歸納與說明這些建議的內容。

簡單來說，SCA 要求在目前的 NHRC 法草案中增加五點保障，並刪除兩點限制。五點保障分別是：應在草案中明訂 NHRC 的獨立性與自主性、明訂政府應提供足以令 NHRC 履行職權的適當資金、拓展草案對「人權」的定義（根據《巴黎原則》，應包含所有國際法而不僅是國內法）、明訂政府有義務在人權相關立法或加入人權條約時諮詢 NHRC 意見，以及要求政府官員有義務與 NHRC 進行合作。所謂兩點限制是指要求希望在尼泊爾執行人權計畫的外國機構必須尋求 NHRC 的同意，以及要求想向 NHRC 提出申訴的人必須在遭到權利侵害的 6 個月內提出；這


制出席會議已違反行為準則，卻仍長期坐領薪水。South Asian for Human Rights (SAHR) 2010/9/17. "Row between NHRC officials exacerbates" <http://www.southasianrights.org/?p=1495> 與 Asian Centre for Human Rights. 2010/3/4. "The Withdrawal of OHCHR-NEPAL: Agreeing an Alibi for Violation?" <https://web.archive.org/web/20100319193237/http://www.achrweb.org/briefingpapers/Nepal-BP-01-10.html> (歷史備份頁面)

都是 1997 年 NHRC 法沒有的規定。基本上，只要政府與立法者有意願，上述 SCA 的要求都能透過修改法律文字而達成。

然而以下四點 SCA 提出的意見，由於涉及《臨時憲法》中 NHRC 相關規定的修改，理論上無法光靠立法補充來解決。第一，SCA 在前幾次審查已不斷提醒參照關於委員選任的一般性意見，但這次更加明確指出目前 NHRCN 的選任程序受到行政權主導，缺乏一個具有代表性的選薦委員會（也就是指憲法委員會），而法律既未要求選薦過程應廣泛諮詢公民社會，也未要求選出的委員應具備多元代表性。第二，為保障 NHRC 的運作自主，應授權 NHRCN 能直接招募其秘書長與工作人員，同時也應確保職員組成能反映尼泊爾社會多樣性。實際上，自從 NHRCN 升格為憲政單位，其人事僱用須遵守公共服務委員會（Public Service Commission，PSC）的統一規定與流程（這點導致 NHRCN 陷入人事危機，情況於後詳述），這點恐怕也無法用立法改變。第三點是關於臨時憲法第 132(4)條有關 NHRC 不得調查《軍事法》管轄事項之排除性條款：由於 SCA 不確定這是否表示該委員會的調查權包含軍方，希望草案釐清 NHRC 有權調查包括軍方在內所有國家官員與人員的人權指控。這點實際上更是適用問題而非法律問題，但若要在法律上做出修改，考慮到臨時憲法是以列舉方式明訂 NHRCN 職權（與調查事項）範圍，若僅以立法來詮釋這項規定似乎也不盡妥當。最後，SCA 基於各國最佳實踐，認為應明訂國會有義務審議 NHRC 提交的報告，並授權 NHRC 可以直接向國會提交報告。但這就需要修改臨時憲法第 133 條 NHRCN 應透過總理提交報告的規定。

整體來看，這次 SCA 的建議內容涉及面向遠比過往審查都要更廣泛，橫跨了筆者在第二章分類的「獨立原則」、「多元可及」、「職責履行」三大面向，更明顯納入不少 NHRCN 與 TAN 成員過往曾提出的重要訴求與呼籲。其要求內容十分具體明確，且義務承擔者顯然全都指向尼泊爾的官員與立法者。搭配限期一年內改善的降等威脅，這可以說是 NHRI 網絡對國家施加結合物質誘導與說服機制之強烈壓力的典型案例。

其中關於人事自主的建議值得特別討論。放回尼泊爾脈絡來看，SCA 事實上參與了國內行為者對《巴黎原則》規範地位的爭論。前文提到《臨時憲法》取消了舊法賦予 NHRCN 的人事自主權，且政府與 PSC 都不買帳該委員會依據《巴黎原則》爭取人事自主權的主張，這固然是導致其人事危機的近因，然而這個問題的遠



因卻是政府長期提供的經費不足，使 NHRCN 嚴重仰賴國際援助。這點導致該委員會有高達九成(約 80 名)的員工都是以專案計畫形式約聘，而他們的契約將在 2010 年到期，讓 NHRCN 面臨頓時失去所有資深員工的困境。2009 年 7 月，NHRCN 竟決定逕自修改過去適用的內部人事招募規定，嘗試讓這些員工有機會在專案計畫結束後轉為正職。這樣的作法不僅引起政府強烈反彈，就連人權團體也無法認同這種違反法治的做法。一名律師隨即提起公益訴訟控告該委員會，希望「讓 NHRC 民主化」。²²² 2010 年 1 月，最高法院宣判此舉違憲，INSEC 也對遏止 NHRCN 「違反法律的失序狀態」表示肯定。(ANNI, 2009: 150; ANNI, 2010: 158-159; ANNI, 2011: 198) 細看判決理由，最高法院認為所有憲政機關都應遵守 PSC 的規定，更指出 NHRC 的做法將讓其他人無法公平競爭 NHRC 的職位，並強調憲法中的平等權應優先於《巴黎原則》：

「即便這遵循《巴黎原則》，[NHRC 對]員工招募程序的主張違反了公共服務委員會的規定，這是不可接受的。一個將決定人民權利的憲政單位，至少不應該偏好有差別待遇的招募程序。」²²³

在 2010 年 3 月的審查中，SCA 也明白上述事件發展，並在審查意見中指出最高法院的判決否決了 NHRCN 可以讓約聘員工轉為正職的可能性。雖然 SCA 沒有進一步做出評論，但是從其依據《巴黎原則》保障其人事權等運作自主性的要求來看，NHRIs 網絡應當是站在較偏向 NHRCN 的一方。(ICC, 2010b) ²²⁴

那麼各方對於這次評鑑的回應如何呢？雖然 NHRCN 本身也認為這份草案有很多不夠符合《巴黎原則》之處，但根據媒體揭露的內線消息，五位委員之間的衝突激發了不滿心態：一名委員（推測是羅卡亞或帕塔克）控訴 NHRCN 會被 ICC 降

²²² 這也是帕塔克委員反對 NHRC 的諸多理由之一。參見 Bimal Gautam, 21 January 2010. “SC scraps NHRC move on staff, República”, 轉引自 Nepal Investment Bank Economic Research & Business Development 2010/1/22 News Brief, https://issuu.com/nibl/docs/newsbrief_22ndjan

²²³ The Himalayan Times. 2010/4/9. “Rights body denied right to recruit on its own” <https://thehimalayantimes.com/kathmandu/rights-body-denied-right-to-recruit-on-its-own/>

²²⁴ 此後，工作的不確定性使 NHRCN 的職員離職率飆升，隔年人力只剩下 33%，嚴重影響其表現。(NHRCN, 011: 23) INSEC 在 2011 年的 ANNI 報告中也呼籲 NHRCN 與 PSC 應盡速找到一個妥協方案：「為使 [人權] 委員會能獨立運作，必須盡快建立透明、公平與不歧視的招募程序，即便這在一定程度上包含與 PSC 的妥協。透明的程序應能確保為國家人權委員會僱用之工作人員的獨立性，從而確保該委員會執行工作的獨立性。」(ANNI, 2011: 198-199)

等都是因為 OHCHR 尼泊爾辦公室提供的「偏頗報告」害的，其目的是為了醜化 NHRCN、以便延長駐在尼泊爾的時間，該委員有信心在向 ICC 做出澄清後就不會被降等。身為 NHRCN 發言人的普拉丹委員則表示，SCA 提出的主要疑慮都是關於 NHRC 草案，他認為不能用一部還沒通過的法案來評判一個機構。另根據媒體報導，普拉丹委員認為委員選任程序有國會聽證會已經很透明了；他也認為五人委員會恐怕很難再更「多元」了。²²⁵

確實，遵從《巴黎原則》的主要義務承擔者是國家、卻是 NHRIs 必須接受審查，這個矛盾始終存在於 NHRIs 社群內。然而從規範把關者的角度，倘若 NHRI 本身真心認同《巴黎原則》的重要性，那麼更應當承認這套監督機制的力量與侷限，盡力把握國際社群的「槓桿」來影響其政府。幸虧，這樣的反應並未讓 NHRCN 推動修法倡議的行動受到影響。把握尼泊爾政府將在半年後首度接受聯合國人權理事會（UNHRC）普遍定期審查（Universal Periodic Review，UPR）的時機，NHRC 便在 2010 年 7 月向 UNHRC 提交的文件中強調 NHRC 草案不符《巴黎原則》的疑慮，包括移除獨立自治之用語、關於人事管理與財務自立之規定。²²⁶ SCA 考慮將 NHRCN 降級的消息也被 OHCHR 彙整在背景報告中，這些資訊似乎有效地引起其他國家的注意，讓印度、加拿大、法國、韓國、挪威等國對尼泊爾政府提出關於 NHRC 的建議。其中印度要求強化 NHRCN 使其能維持 A 等地位，加拿大要求依據《巴黎原則》重建 NHRC 的獨立性與職權，法國強調 NHRC 應依照《巴黎原則》運作。2011 年 1 月，尼泊爾政府代表團在審查現場回應關於 NHRC 的問題：

「該委員會是一個完全自主的機構，包括財政上的自主。其行政人員是經由公共服務委員會舉辦、具有競爭性的程序選出。NHRC 可以任命自己的專家。委員會主席與委員由憲法委員會任命。憲法委員會體現出行政、立法和司法機構三方均衡的代表性，其中包括議會反對派領袖。行政機構代

²²⁵ 雖然 NHRCN 內部官員透漏 OHCHR-Nepal 的資訊確實是影響 SCA 決定的重要因素，可惜這份資料似乎並未公開，無法得知具體內容。參見 Kamal Raj Siegel. 2011/1/1. “NHRC may be downgraded to status” The Kathmandu Post. 原連結已失效，轉引自：
<http://lookandgaze.blogspot.com/2011/01/nhrc-may-be-downgraded-to-status-b.html>

²²⁶ 參見 NHRCN, National Women Commission & National Dalit Commission. 2010/7. *The Report of the NHRI of Nepal on the UPR Processes*. 此外，NHRC 成員也在 8 月拜會總統說明尼泊爾人權情況時提及 NHRC 人力嚴重短缺等問題，另外也接待了英國、加拿大、法國、挪威等歐洲國家的大使，討論加強對 NHRC 的協助。參見第 6 期第 2 號電子報（2010 年 8 月）

表擁有一票的表決權。有人基於法律草案提出了關於《巴黎原則》遵從的問題。現行法律完全符合《巴黎原則》。代表團認為，以一部尚在審議中的法律草案來質疑該機構的效力，未免有些草率。」²²⁷



話雖如此，尼泊爾政府還是接受了上述各國關於 NHRC 的所有建議。回到國內，NHRCN 與民間團體繼續加強遊說國會與政府，希望 NHRC 法能夠趕快通過。²²⁸ 到了 2011 年 5 月 SCA 會期前兩週，NHRCN 發言人普拉丹委員焦慮而無奈地對媒體表示，這次 SCA 的會議將是 NHRC 回應國際單位疑慮的「最後機會」，他說：「我們已從我們的角度釐清了其中一些議題，但真正關鍵的是政府的回應。」反觀媒體採訪到的一名內閣辦公室的資深官員卻表示：「一旦草案送到國會後，草案就是國會的財產了，我們什麼也不能做。」這次，OHCHR 尼泊爾辦公室的代表喬蒂·桑格拉 (Jyoti Sanghera) 對 NHRCN 表達同情態度，他深切希望該委員會不會因為「超出其控制範圍的理由而被降級」，否則這是對 NHRC 不公平的懲罰。桑格拉提議，若國會未能在 ICC 會議前通過法案，那麼由政府出面做出保證應當可以使 NHRCN 免於降等。²²⁹

將這段發展看在眼裡的 SCA 最後確實沒有做出降級決定。在表達對 NHRCN 積極行動與倡議努力的肯定後，SCA 確認該委員會的 A 等地位，同時敦促其繼續推動修法，使其符合《巴黎原則》與一般性意見，以及繼續維持與 OHCHR 與 APF 成員機構的合作。²³⁰ (ICC, 2011b: 23-24) 接獲通知的 NHRCN，形容這就像是一劑強心劑 (a shot in the arm)，普拉丹委員表示：

²²⁷ UNHRC. *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Nepal*. 2011/3/8. A/HRC/17/5

²²⁸ 比如 4 月 20 日，NHRCN 與民間的人權聯合論壇 (Joint Forum for Human Rights, JFHR) 共同舉辦了一場關於 NHRC 草案的座談會，邀請出席者包括現任與前任的制憲大會 (CA) 主席、幾位 CA 代表、政府秘書與 OHCHR 亞太地區辦公室負責人。從擔任 UML 議員時期就很支持設立 NHRC 的現任 CA 主席蘇巴斯·內姆旺 (Subash Nemwang) 強調一定要認同巴黎原則。在 90 年代曾代表大會黨參選議員、後來投入社會運動的前任 CA 主席達曼·納斯·敦加納 (Daman Nath Dhungana) 則憂慮遭到降等與沒有法案會讓 NHRCN 無法運作。NHRCN 主席與秘書長提出修法訴求，主席還特別強調：確保 NHRC 獨立性不是為了其官員與職員的利益，而是為了依巴黎原則精神保障人民權利。參見 NHRCN 電子報第 6 期第 10 號 (2011 年 4 月)

²²⁹ 這段相關發言引自 Kamal Raj Sigdel. 2011/5/4. The Kathmandu Post. "NHRC fate hangs in the balance" <http://kathmandupost.ekantipur.com.np/news/2011-05-04/nhrc-fate-hangs-in-the-balance.html>

²³⁰ 這段時期 NHRCN 與 OHCHR 的關係已有顯著改善，尼泊爾政府本來在 2011 年 6 月時就想結束 OHCHR 駐尼泊爾辦公室的任期，援引的其中一個理由正是 NHRC 已足夠有能力運作、不再需

「ICC-SCA 的決定激勵了我們，在這個關鍵的時刻更自信地向前。這次複審提升了該機構的信譽，也是對其獨立地位的肯定。」²³¹

在 5 月底 NHRCN 成立 11 周年紀念活動上，總理賈拉·納特·卡納爾（Jhala Nath Khanal）保證 NHRC 法案很快就會獲得國會討論，並且根據《巴黎原則》設定的人權標準加以修正。²³² 又經過數個月的努力遊說，尼泊爾制憲大會（CA）終於在 2012 年 1 月、SCA 審查的七個月後正式通過了 NHRC 法；值得注意的是，此時已從 UML 聯合政府換成 CPN-M 聯合政府執政，但也沒有妨礙這份法案的通過。²³³ 在該年 INSEC 的人權年鑑中，總理與內閣辦公室邀功似地強調這份法案是在內閣提議與參與下草擬、期盼能強化 NHRC 工作程序效能，外交部也稱讚修法讓該委員會更有效、更符合國際標準。（INSEC, 2013a: 454；INSEC 2012: 431, 435）INSEC 則指出，通過法案可說是 CA 代表在任期最後少數交出的成績：由於未能在（已延長一次）的任期內完成制憲任務，第一屆 CA 隨後於 5 月遭到解散，反觀本應依照 2006 年《和平協議》盡快設置的真相和解委員會（Truth and Reconciliation Commission）草案卻未能通過。（INSEC, 2013a: 103-105）這或許也顯示，包括 NHRCN 在內的 TAN 成員成功把握了 ICC 審查提供的獨特槓桿，動員了夠強的國內外聽眾成本，加上該委員會既存事實發揮之路徑依賴效果的推波助瀾，讓 NHRCN 並沒有隨著受挫的制憲過程落到議程外。

最後，讓我們來檢視一下 2012 年 NHRC 法的內容究竟多大程度回應了 TAN 的訴求。根據下表 5-3 的整理，在 SCA 曾提出的修法意見中，關於獨立性與人權定義的兩點保障獲得採納，然而關於個人申訴時限、要求外國機構尋求 NHRC 同意的兩點限制卻未被刪除，這點令人憂心。相較之下，法案雖依然沒有明訂政府有提供充足資金與諮詢 NHRC 的義務，但至少在法律上不會造成負面影響。²³⁴

要 OHCHR 協助了。不過這時的 NHRCN 卻選擇加入人權社群，呼籲盡可能再延長 OHCHR 的任期。不過尼泊爾政府還是在 12 月初做出此一決定。（INSEC, 2012: 83-84）

²³¹ 參見 NHRCN 電子報第 6 期第 12 號（2011 年 6 月）。

²³² 參見 NHRCN 電子報第 6 期第 11 號（2011 年 5 月）

²³³ 隨後在 8 月底，CPN-M 選擇與兩大黨以外的小黨結盟，組成新的聯合政府，由巴布拉姆·巴特拉伊（Baburam Bhattarai）擔任總理。NHRCN 曾在 2011 年 9 月 22 日曾致信三大主要政黨領導人，強調讓草案符合《巴黎原則》才能有效保護促進人權。參見 NHRCN 電子報第 7 期第 2 號（2011 年 8 月）、第 7 期第 5 號（2011 年 11 月）。

²³⁴ 從 2008 年至 2012 年，NHRCN 的年度預算已從 5,556 萬盧比（約 75 萬美元）增至 9,784 萬。

表 5-3：TAN 壓力與尼泊爾 2012 年法案內容

	具體訴求（曾提出訴求者）	尼泊爾 2012 年版法案	備註
獨立保障	應保留自主、獨立等用詞 (NHRC, 2009 & 2011 ; ICC, 2010)	採納。第 4(2)條明訂委員會應獨立、自主履行人權職權	舊法僅在前言宣示欲設立一獨立、自主的 NHRC
適足資金	應明訂政府有義務提供使 NHRC 足以履行職權之資金 (ANNI, 2010 ; ICC, 2010)	未納入	舊法與臨時憲法皆未明訂
職權範圍	人權定義不應僅承認國內法源，而應承認所有國際人權文件 (ICC, 2010 ; NHRCN, 2011)	採納？第 2(f)條除承認憲法與法律，亦承認尼泊爾為締約方之國際人權條約	新法規定同舊法，無法得知 2009 年版草案具體內容
促進職權	應明訂政府有諮詢 NHRC、與 NHRC 合作的義務 (NHRC, 2009 ; ICC, 2010)	未採納，僅列為 NHRC 職權，未強調政府義務	舊法與臨時憲法皆未強調政府義務
保護職權	應撤除要求個人申訴須在侵害 6 個月內提出之規定 (ICC, 2010)	未採納，第 10(5)條仍保留	舊法無此一規定
國際合作	應撤除外國機構執行人權計畫須尋求 NHRC 同意之規定 (ICC, 2010/3)	未採納，第 20(3)條仍保留	舊法無此一規定

至於前面提到實際上涉及《臨時憲法》規定的四點 SCA 建議（委員選任、人事自主、調查軍隊人權侵害、逕行提交年度報告）在這次修法中基本上也都沒有獲得處理。不過尼泊爾政府在 2012 年 6 月提出了一項折衷性的人事權提案：公共服務委員會保有招募 NHRC 職員的權力，但升遷與調度將由 NHRC 內部決定；可說是稍微有些進展。(ANNI, 2012: 164, 167 ; ANNI & INSEC, 2014)

整體而言，即使尼泊爾三大政黨並不總將 NHRC 放在優先處理的議程上，但在 TAN 的持續壓力下，終究還是通過了 NHRC 法案。NHRIs 網絡透過每半年或一年一次的密集審查頻率關注法案的內容與進展，而正好能與國內由下而上的壓力裡應外合。尤其是當 SCA 祭出「降級警告」時，對於其他較不了解尼泊爾國內脈絡的第三方來說，這種象徵意義直觀且由具有國際正當性之 NHRIs 網絡背書的警示資訊又特別容易在資訊爆炸的 UPR 遊說場域中取得各國使團的關注，發揮 TAN 理論中「資訊政治」的效果。受到 TAN 成員集中火力施壓的政治菁英也傾向在審查之前交出一些成績，即便採取的行動通常不會讓改善一步到位（畢竟 SCA 設定的標準與公民社會的訴求也越來越高），但還是能在一次又一次的「策略性讓步」下提升規範遵從。



貳、 孟加拉：2008 至 2013 年發展

第一屆孟加拉人權委員在 2008 年 12 月正式上任，於此同時，孟加拉也舉行延遲了兩年的大選，人民聯盟（AL）於隔月組成聯合大政府，總理哈希娜二度執政。²³⁵ 以下第一部分筆者將先檢視該委員會設立初期時的國家遵從與 TAN 動員狀態，這段時間我們可以發現 TAN 成員主要仰賴聯合國人權機構的槓桿來施壓政府遵守《巴黎原則》。第二部分追蹤第二屆人權委員在 2010 至 2013 年三年任期的發展：雖然開始參與 NHRIs 網絡的活動確實讓 NHRCB 萌生對加入 NHRIs 社群的嚮往之心，不過此時 NHRIs 建制發展已經遠比前期還要嚴格排外，故當該委員會向 ICC 提出入會申請時，立即就面臨了較強的物質誘因與說服壓力。

一、 2009 年法案的通過

依據孟加拉憲法規定，由看守政府通過的法案須在新國會開議後第一個立法會期獲得追認。然而 AL 政府上任後卻遲遲未將 NHRC 諭令排入國會議程，理由是要起草一部新的法案來替代。（ANNI, 2009: 22）這固然為關切《巴黎原則》遵從的 TAN 成員創造了一個可以施壓政府改善 2007 年諭令缺陷的動員契機，一體兩面地，政府也有可能扛住壓力，藉機削弱對 NHRC 保障，甚至乾脆讓 NHRC 的法律依據失去效力。這無疑是 NHRCB 成立後遇到最大的法律問題。實質面上，孟加拉政府對 NHRCB 的態度也難以稱得上友善：該委員會僅獲得約 2.5 萬美元初始經費，4 名職員中有 3 位都借調自政府部門，又因部會之間溝通不良，委員們在就職第一個月時差點被公共工程部趕出分配到的辦公室。兩個月後，秘書長又毫無預警地被政府調走。²³⁶ 對於 NHRCB 起草的預算表、組織編制與內部規定，政府也一直沒有給予回應。若非 UNDP 計畫提供經費，NHRCB 甚至無法僱用資訊與會計人員。（ANNI, 2009: 22；ANNI, 2010: 19-23）

²³⁵ AL 在 2008 年 12 月大選獨自贏得 230 席，加上結盟政黨，等於國會有超過 85% 席次都是 AL 的大聯盟（Grand Alliance）所有。參見 Mid-day. 2009/1/6. “Hasina Sworn-In Bangladesh PM for Second Time”. <https://www.mid-day.com/articles/hasina-sworn-in-bangladesh-pm-for-second-time/26544>

²³⁶ 參見 ASK (2008a: 22) 與 Daily Star. 2008/12/29. “Bid to remove NHRC office from PWD building” <https://www.thedailystar.net/news-detail-69214>；bdnews24.com 2009/2/15. “More senior bureaucrats moved” <https://bdnews24.com/bangladesh/2009/02/15/more-senior-bureaucrats-moved>

對期盼設立一個真正獨立而有效之 NHRC 的 TAN 成員來說，聯合國人權理事會即將在 2009 年 2 月對孟加拉國舉行的普遍定期審查（UPR）自然是個不可錯失的槓桿，特別是先前 BNP 政府與看守政府分別提出與宣稱兌現了設立 NHRC 的承諾，這就讓 AL 政府在面對國際社會時需承擔問責壓力。回到 2008 年 9 月 NHRC 諭令生效當天，ASK 等 17 個國內人權組織在向 OHCHR 提交的報告中對 NHRCB 的遴選過程、多元代表性、職權範圍等議題提出質疑；HRW 提交的文件也呼籲孟加拉政府依據《巴黎原則》與國際良好實踐修正諭令，並提供該委員會充足資源。²³⁷ 經由 OHCHR 的彙整，或許還有 TAN 成員私下的遊說行動，這些意見得以傳遞至其他關切孟加拉人權情況的國家，後來澳洲、荷蘭、英國、埃及等四個國家便在 UPR 會議上建議孟加拉政府應採取行動強化 NHRC，確保其獨立與有效運作。英國還特別提及應依《巴黎原則》賦予其有效保護人權的權限。²³⁸


孟加拉外交部長當場回應，政府已準備了一份關於如何讓這個獨立機構更加符合《巴黎原則》的改正清單，同時也承諾願提供該委員會所有必要的技術、財政或其他協助。為爭取後續三年在人權理事會連任的機會，AL 政府在 5 月時又對國際社會提出致力強化 NHRC 的自願承諾。²³⁹ 6 月初，孟加拉政府在回報 UPR 建議接受情形時表示已將一份 NHRC 法草案送去國會等待審查。²⁴⁰ 由此可見，即便孟加拉政府理論上大可趁著 2007 年諭令失效的機會、不斷拖延 NHRC 法的制定，但顧慮到外部壓力並未選擇這樣做。法務部也向前來拜會的人權委員保證法案很快就會通過，並將溯及既往地追認第一屆人權委員會的合法性。（ANNI, 2009: 21-23；ASK, 2009a: 18-19）

²³⁷ Human Rights Forum on Universal Periodic Review. 2008. “Bangladesh: Stakeholders’ Report under the UPR”; Human Rights Watch. 2008. “UPR Submission: Bangladesh”.

²³⁸ 相較於其他三個平常就很關注 NHRIs 議題的國家，筆者推測埃及之所以會提出建議，是因為埃及剛好被抽選為負責孟加拉審查的三國（Troika）工作小組成員之一，有責任比其他國家更仔細地閱讀彙整相關資料；當然埃及本身也擁有 A 等認證的人權委員會。除了以上四國，不少代表團都對 NHRC 的設立表示肯定。參見 UN Human Rights Council, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review - Bangladesh*, 3 March 2009, A/HRC/WG.6/4/L.4; A/HRC/11/18.

²³⁹ Letter dated 4 May 2009 from the Chargé d’affaires a.i. of the Permanent Mission of Bangladesh to the United Nations addressed to the President of the General Assembly <https://undocs.org/en/A/63/842>

²⁴⁰ UNHRC. *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review - Bangladesh - Addendum - Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review* 09/06/2009 A/HRC/11/18/Add.1: 2



在收到法務部提出的草案時，ASK 等民間團體曾一度批評內容與 2007 年諭令幾乎沒有差別，不過國會在 7 月 6 日召開了一場公聽會、依據民間意見修正部分條款後，三日內便迅速通過《國家人權委員會法》。(ANNI, 2010: 20; ANNI, 2011: 21) 根據該法規定，NHRCB 將從原本的 3 人委員會改組為一個不超過 7 人的委員會，其中主席與 1 名委員為全職，其餘委員為「榮譽」性質；委員任期 3 年，得連任一次。關於過去被各方大力抨擊由行政權主導的遴選委員會，新法雖改成包含 3 位國會成員（且其中 1 名來自反對黨），但卻保留了法定出席人數為 4 人的規定，這讓執政黨與政府官僚還是有極大的機會能主導委員的任命。(Odhikar, 2009; ANNI, 2010: 21) 由於無法取得 2007 年諭令原文，筆者僅能依據二手資料的內容，嘗試彙整一部分政府／立法者對 TAN 成員訴求的回應（見下頁表 5-4）。

孟加拉 2009 年 NHRC 法案雖改善了 2007 年諭令的部分內容（比如要求委員應有一名女性、一名少數族裔背景，同時也下修了委員的年齡要求），但整體而言並不比十年前法務部 IDHRB 計畫研擬的草案進步。尤其是前述委員遴選產生方式對 NHRIs 獨立性的影響，對照當時 NHRIs 網絡的一般性意見與國際實踐，很明顯是一項核心的《巴黎原則》遵從問題。這樣的設計恐怕與當時 AL 在國會挾有絕對多數、反對黨幾乎未參與草案研議的事實有關。反觀 90 年代末期 AL 在 IDHRB 計畫下提出草案時，兩大黨在國會的力量較為勢均力敵（分別擁有 48.7%與 38.7%的席次），倘若當時有機會通過法案，那麼遴選委員會的組成可能就會是總理、國會議長、首席法官、國會反對黨領袖等 4 人，並明訂讓公民社會參與遴選過程。

NHRC 法通過後，由於年齡上限從 72 歲下修至 70 歲，穆尼拉·汗委員提早退任，查瑪委員則是決定請辭重返教職，而主席喬杜里也即將在隔年 6 月年滿 70 歲——政府似乎無意積極處理這個情況，就這樣讓第一屆 NHRC 委員在只有主席與稀少人力的跛腳狀態下運作了一年。²⁴¹ (ANNI, 2010: 20-21) 直到主席喬杜里即將達到退休年齡的兩周前，政府才終於再次召開選薦委員會提名。²⁴² 然而孟加拉政府完全沒有諮詢公民社會的意見，後來人選公布後也引發了一些爭議。

²⁴¹ NHRC 在 2009 年 12 月 22 日向政府提出 62 人編制表，經過一年多後，政府才核可給予 28 名人力，且主要是行政人員。(ANNI, 2011: 22-23; ANNI, 2012)

²⁴² 後來 ASK 也指出，作為遴選委員會秘書處的法務部對候選名單有很強的影響力。(ANNI, 2011: 24)

表 5-4：TAN 壓力與孟加拉 2009 年法案內容

	具體訴求（曾被提出場合）	孟加拉 2009 年法案	備註
多元要求	應要求性別比例①② 應要求多元代表性③⑥	採納，要求至少 1 名委員為女性，1 名委員為少數族裔	舊草案：女性 1 人
委員人數	應有 5 人①	部分採納？全職委員 2 人，榮譽職委員不超過 5 人	諭令：3 人 舊草案：5 人
年齡限制	年齡無關專業，應撤除④	部分採納，下修年齡要求為 35 歲至 70 歲	諭令：50 歲至 72 歲 舊草案：70 歲以下
遴選委員組成	不應由行政權主導①②④⑤⑥ 不應納入審計長，利益衝突④ 應納入法律、媒體、學術、人權工作者②⑤ 應納入弱勢族群代表① 應要求性別比例②④	部分採納？遴選委員組成： 1. 眾議院議長（主席） 2. 法務部長 3. 內政部長 4. 法律委員會主席 5. 內閣秘書長 6. 執政黨提名之議員 7. 反對黨提名之議員 法定出席人數：4 人	諭令： 1. 最高法院法官 2. 內閣秘書 3. 檢察總長 4. 審計長 5. 政府工作委員會主席 6. 法務部秘書 法定出席人數：4 人 舊草案： 1. 總理（主席） 2. 國會議長 3. 首席法官 4. 國會反對黨領袖 過程應確保公民社會的多元代表性
保護職權	應能調查軍方的人權侵害③	部分採納？第 18 條明訂可要求政府對軍方人權侵害事件之報告，但無法自行調查	舊草案：未提及限制或適用不同規定
人權定義	人權定義狹窄（憲法未包括經社文權利）①②	未採納，仍限定於憲法、孟加拉批准且現行法院可執行之國際人權文件	舊草案：憲法、聯合國大會採納且孟加拉批准之國際人權文件
調查權限	應賦予調查時能確保傳喚證人的實權⑤	採納，第 16 條賦予 NHRC 比照民事法院之調查權限	舊草案：還明訂行政、司法應配合履行本法；另訂有對證人的保護
職權範圍	NHRC 應能以法庭之友等形式介入法院審理中案件 ②⑤⑥	部分採納，第 19(6)條規定 NHRC 有權成為訴訟的一方	舊草案：經法院核可得以第三方身分介入訴訟

筆者彙整自：①國內記者會（2008.02） ②Odhikar 年度報告（2008.01、2009.01）
③AI 來訪（2008.02） ④HRW 公開信（2008.04） ⑤ASK 的 2008 年度 ANNI 報告
⑥ASK 等團體的 UPR 報告（2008.09）

2010 年 6 月底，孟加拉總統任命以下人士擔任第二屆人權成員：

1. 主席：米扎努爾·拉赫曼 (Mizanur Rahman)，達卡大學法學教授
2. 全職成員：卡齊·里亞祖爾·霍克 (Kazi Reazul Hoque)，曾任政府秘書
3. 5 位榮譽職成員，分別為：福齊亞·卡里姆·菲羅茲 (Fauzia Karim Firoz) 律師、吉亞蘇丁·莫拉 (Ghiyasuddin Mollah) 教授、阿蘿瑪·達塔 (Aroma Datta)、瑟琳娜·侯賽因 (Selina Hossain) 以及曾擔任第一屆人權委員的尼魯·庫瑪·查瑪教授

不過在爆出莫拉教授涉嫌性騷擾學生的指控後，政府決定改任命另外一位老師尼魯帕·德萬 (Nirupa Dewan)。至於主席拉赫曼本身在人權教育上的貢獻雖然使其受到 ASK、Odhikar 等人權團體的肯定，但也有一些聲音認為他是因為政治立場較偏向人民聯盟才會獲得任命。(Odhikar, 2010: 87) 當時 ASK 曾在專訪中詢問他對於這個說法的回覆，拉赫曼表示即便自己十分尊崇孟加拉國父(也就是人民聯盟的創始人、總理哈希娜之父)，但是自己並非 AL 成員、也從未參與 AL 活動，相信政府是基於善意選擇任命他擔任主席，並且也會秉持善意擔任這個職位。²⁴³

二、與 NHRIs 網絡的互動與人會渴望

理論上，一個國家人權機構設立後就可以主動與 NHRIs 網絡展開接觸。但或許是因為孟加拉第一屆人權委員的地位並不穩固，在其留下來的有限資料中，筆者並未看到與 NHRIs 網絡相關的互動紀錄。²⁴⁴不過在國際行為者中，UNDP 十分慷慨地向資源嚴重不足的 NHRCB 伸出援手，並在 2010 年 5 月與孟加拉政府簽訂了一項數百萬美元的五年期計畫，以強化 NHRC。(Odhikar, 2010: 87) 直到第二屆委員上任後，NHRCB 才在 2010 年 10 月首度參加在愛丁堡舉行的 ICC 會議，與會的霍克委員受到其他成員歡迎，也表示自己認識到了 NHRIs 在國際社會上的角色。11 月中，NHRCB 在 UNDP 的協助下舉辦了一場為期兩天的亞太地區國家人權委員會區域工作坊，活動宗旨是讓眾人了解 NHRIs 在國際與區域上的脈絡，熟悉《巴

²⁴³ 該專訪收錄於 ASK 於 2010 年 6 月電子報的 NHRC 專題(孟加拉文，筆者透過 google 網頁翻譯為英文參考) http://www.askbd.org/Bulletin_June_10/prochhod_kahini.php

²⁴⁴ 第一屆委員會曾在 2009 年 2 月派出穆尼拉·汗委員跟孟加拉政府一同出席 UPR 會議，不過卻遭到民間批評未與政府團成員作出區隔，影響其獨立地位。(ANNI, 2009: 23)

黎原則》內涵。該場活動邀請了來自 19 個國家的參與者，當時身兼 ICC 與 APF 主席的紐西蘭人權委員會主委羅斯林·努南 (Rosslyn Noonan) 也出席了活動。孟加拉政府則派出法務部長等官員。透過在這幾場重要活動與 NHRIs 社群建立人際交流網絡後，我們可以看到 NHRCB 後續欣然受邀參與其他更多的 NHRIs 網絡交流活動。²⁴⁵ (NHRCB, 2010: 89-90, 101-103)

NHRCB 很快萌生出加入 NHRIs 社群的嚮往，也開始學習使用眾人認可的規範語彙，比如在年度報告中強調其成員具備專業資歷與性別和族群上的多元性，故符合《巴黎原則》。(NHRCB, 2010: 18) 不過當時 SCA 一般性意見已發展得相當具體，第二屆人權委員大概也隱約認識到自己恐怕還無法立即拿到完全符合《巴黎原則》的 A 等認證，但還是決定在上任第一年馬上向 ICC 提出入會申請。至於 ASK 等民間團體的態度，似乎是對這個好不容易才成立的機構抱持著相對同情與鼓勵的想法，即便理解該機構在法律面與實際面上仍有諸多限制，但卻特別在 2011 年 5 月的 NHRCB 入會審查前一週寫信給 SCA，表示從其初期發展來看，仍看好 NHRCB 能成為一個獨立有效的人權機構。(ANNI, 2012: 36)

雖然 SCA 對 NHRCB 的設立、新任主席與委員積極展開的人權倡議工作表示歡迎與肯定，但在審核提交資料後，SCA 決定給予該委員會 B 等地位，主要理由有三。第一點正是過去 TAN 成員強烈批評的遴選委員會問題。SCA 擔憂，其法定出席人數要求恐怕會讓那些由政府任命的代表可以獨自決定委員人選，故建議孟加拉在相關法規或有拘束力的行政準則訂定一套明確、透明、參與性的選任程序，以確保人權委員的獨立性與公眾信心。第二點是人事自主問題，由於該委員會的秘書長與高階主管都借調自政府部門，SCA 認為這會對 NHRCB 的獨立性或外界對其獨立性的觀感造成嚴重影響。最後，SCA 注意到 NHRCB 目前只有 22 名職員，而其正嘗試向政府爭取擴大編制為 87 人，認為政府提供的資金水準並不適當，使其無法聘用足夠人力履行職務。(ICC, 2011b: 7)

很顯然地，讓 NHRCB 只能獲得 B 等地位的理由，責任都在於政府與國會。雖然 NHRCB 在接受 ICC 審查以前也試圖影響政府（比如拜會總理顧問），但都沒

²⁴⁵ 隔年 3 月，NHRCB 秘書長也參加 APF 的高階行政官員圓桌會議 (Senior Executive Officers Roundtables)；4 月，霍克委員出席大英國協國家人權機構論壇 (Commonwealth Forum of NHRIs, CFNHRI) 的年度會議。(NHRCB, 2011:55-56)

有獲得太大成果。該委員會向法務部提出的人事招募規則與組織編制仍然不斷遭到反對與退回，雖然雙方終於在 2011 年初達成一項妥協方案，但同時也確定政府將保有對 NHRCB 高階職員的人事任命權。(ANNI, 2010: 19-23) 由此可見，當時孟加拉的政治菁英對於《巴黎原則》與 NHRIs 網絡設定的相關標準缺乏認知（或者毫不在意），這也讓 NHRCB 的遊說行動變得無比困難。(ANNI, 2012: 24)

現在，NHRIs 網絡透過入會審查對孟加拉國內行為者設下了如何能讓 NHRCB 升為 A 等的三大條件，這無疑是物質誘因與說服機制的結合運用，我們也能開始觀察未先受到涵化壓力的孟加拉將會如何回應 NHRIs 網絡的要求。先來看看 NHRCB 對審查結果的回應——據說該委員會在收到 SCA 建議後，曾依照 ICC 憲章規定在 28 天內針對選任程序這一點建議向 ICC 主席提出異議，不過隨後 ICC 執行委員會成員仍決議採納該建議。(APF, 2011: 23) 後來 NHRCB 接受了審查結果，並在該年度報告中坦言能獲得 B 等認證（與隨之而來的 APF 聯繫會員資格）已經「比預期地還早一些」。有趣的是，NHRCB 在報告中不斷向國內聽眾宣揚獲得 ICC 認證是一項「尊榮的承認」(prestigious acknowledgement)，讓該委員會在國際社群獲得一席之地，並朝向國際論壇前進。(NHRCB, 2011: 53-54) 從拉赫曼主席的前言也可以看出他對於獲得國際社群認同的需求十分強烈，而且也嘗試提醒其他孟加拉政治菁英應當也能從 NHRCB 的地位中受益：

「值得注意的是，本委員會在很短的時間內就得到國際協調委員會(ICC)的認可，穩固了(secured)國際承認，並且成為負有盛名之亞太地區論壇(APF)的成員。這些區域與國際人權社群的承認，來自該委員會對於履行職權的承諾與積極行動。這兩者的承認將提升孟加拉國作為一個決心維護與保護人權之國家的形象和聲譽。」(NHRCB, 2011: 7)

「雖然在 2011 年期間取得的一些重大成就，但本委員會當然不能自滿。ICC 認證給予 NHRC 的是『B』等地位。為了達到『A』等地位，本委員會必須努力確保其作為一個獨立機構的聲名，這需要堅定不移的努力，在原則上與實踐上都保持獨立，並超脫任何可能干擾其追求達成使命的恐懼或威脅。在這方面，政府的支持與合作是必不可少的。政府必須更加積

極，採取必要措施來實踐 NHRC 的建議。此外，政府不應將本委員會視為反對者，而應視其為促成良善治理的催化劑。」(NHRCB, 2011: 7)

孟加拉政治菁英當然在表面上也不排斥增添一筆美名。比如孟加拉總統在隔年國會開議致詞中便特別提到 NHRCB 從改組的第二屆以來如何成功地履行人權職責，並在 APF 與 ICC 獲得了聯繫會員與 B 等認證地位，也承諾政府將持續提供 NHRC 支持。(NHRCB, 2012: 25) 然而從政府後續表現來看，所謂「提供支持」顯然並不包含願意推動修法、改善《巴黎原則》的遵從問題。此時，第二屆人權委員的三年任期已過了一半，蜜月期逐漸結束，民間團體對其立場作風過度偏向政府、不時表示感恩戴德的不滿聲浪日益增加，更質疑人權委員為了尋求自己的連任而選擇與政府站在一線。(ANNI, 2012: 26) 例如當人權觀察 (HRW) 在 2012 年 7 月發布報告譴責孟加拉政府以酷刑與不正當的審判程序對待涉及三年前步槍隊叛亂事件的嫌犯、並提出應解散警方快速行動指揮部 (Rapid Action Battalion, RAB) 的建議時，孟加拉政府認為這是「對國家主權的干預」與一場陰謀，更打算逮捕並以叛國罪名起訴協助這份報告的人權倡議者。而比起這份報告揭露的人權問題，NHRC 主席拉赫曼卻與政府同樣更加重視主權問題，公開表示：

「像人權觀察這樣的外國組織 (foreign organization)，不能做出解散快速行動指揮部的建議。這完全應由孟加拉來斷定。政府將決定讓哪些部隊採取行動，哪些不用。難道我們可以因為美軍在伊拉克、阿富汗、巴基斯坦被指控殺害無辜人民，就要求解散美軍嗎？」²⁴⁶

似乎是為了強調只有自己人才有權對本國人權問題置喙，他補充孟加拉也有許多人權團體關注法外處決、執法死傷與強迫失蹤的案件。他還投書國內媒體，主張任何有意報告孟加拉人權情形者應該先諮詢 NHRC 的意見。(ANNI, 2012: 29)

另一個爭議事件則跟原住民族權利有關。由於人民聯盟長期推崇孟加拉民族本位思想，並不願承認原住民族的存在。一開始 NHRCB 相當支持原民社群爭取承認的訴求，不僅將其納入該委員會五年行動計畫中的目標之一，也準備在將提交給聯合國人權理事會的 2013 年 UPR 審查之利害關係方報告 (stakeholders report) 中

²⁴⁶ Daily Star. 2012/7/8. “NHRC chief slates HRW statement” <https://www.thedailystar.net/news-detail-241279>

提及這項議題。主席拉赫曼甚至援引自身景仰之孟加拉國父的教誨來對原民社群做出保證：

「我們相信你們提出的是一個正當的訴求 (a rightful demand of yours)，而國父曾經教導我們，當領導者犯錯時，就不該服從領導者。」

在 2012 年 9 月舉辦的一場研討會上，外交部長針對 NHRCB 這份報告的草稿嚴正聲明政府並不認為有原住民族的存在。德萬委員當下回應，這種觀點就是違反他們的人權，與會公民社會代表也鼓勵 NHRCB 堅持立場，而最後拉赫曼主席也保證 NHRCB 絕對會「站在人民希望見到其站在的立場」。但就在隔天外交部長親自（也是第一次）造訪 NHRC 辦公室後，隨後公民團體就發現 NHRCB 向聯合國交出的報告把原住民族 (indigenous peoples) 一詞改成少數族裔 (ethnic minorities) 了。以這兩個事件為證，ASK 等人權團體在該年 ANNI 報告中總結這屆人權委員在任內的最後一段時間的妥協態度相當令人擔憂。(ANNI, 2012: 27-28)

不過從另外一個角度來看，NHRCB 嘗試維繫與政府的關係，或許是期盼這樣便能讓政府釋出相應的「善意」。拉赫曼主席在該年報告中提到：

「必須說明的是，NHRC 獲得的是『B』等地位，最高的地位是『A』類。ICC 建議對 2009 年 NHRC 法做出具體修正，使其符合《巴黎原則》。我們已經向政府提出這方面的建議，也相信政府將會採取必要行動，提升 NHRC 的信譽 (goodwill) 與在國際社群中的接納，這也是孟加拉對人權的真誠承諾的證明。」(NHRCB, 2012: 9-10)

2013 年 2 月，AL 政府在向聯合國提交的 UPR 報告中回報前一次審查收到有關強化 NHRC 之建議的落實情形，宣稱政府將這些建議視為優先事項，並也成功讓看守政府設立的 NHRC 進行轉型，並獲得 NHRIs 網絡的認可：²⁴⁷

「隨著一位卓越的主席上任，NHRC 提升其信譽、進行全面的改組，並且獲得國家人權機構國際協調委員會的『B 等』地位。能自由支配其分配到

²⁴⁷ Human Rights Council, Working Group on the Universal Periodic Review. 2013/2/7. “National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution – Bangladesh” (16/21A/HRC/WG.6/16/BGD/1)

的預算以及 NHRC 主席與成員享有的任期保障，確保了 NHRC 在運作上的獨立性。政府正在積極考慮進一步增加其預算與人力資源。」

對照先前 SCA 提出的三大條件，我們可以發現孟加拉政府僅願向國際社會承諾提升 NHRCB 的經費與人力資源，卻對委員遴選程序、人事自主權等涉及修法的核心遵從問題避而不提。實際上，政府也仍然不願核准擴增 NHRCB 人力編制的提案，讓該委員會持續維持 2010 年以來的 28 名職員規模（其中只有 4 人負責核心業務）。當 NHRCB 提出希望能在隔年獲得 3,200 萬塔卡（約 41 萬美元）的年度預算時，法務部卻打算將這個數字砍為八成。（ANNI, 2014: 100）這一次的 UPR，也沒有其他國家對孟加拉提出應致力使 NHRCB 符合《巴黎原則》的相關建議。

2013 年 6 月底，第二屆人權委員的任期即將結束，政府持續無視民間社會爭取參與遴選過程的訴求，也未對外公告任何遴選的消息。ASK 等民間團體決定致信國會議長希琳·沙爾敏·喬杜里（Shirin Sharmin Chaudhury），希望他作為選薦委員會的主席可以積極參考他國做法，創設公開、透明的做法典範。在這封公開信中，ASK 特別援引《巴黎原則》強調改善遴選程序的重要性：

「我們想強調的是，在全球許多國家，國家人權機構成員的任命都有經過透明的程序。公開徵求提名便是其中一個例子。……《巴黎原則》是一套框架與指引國家人權機構的國際標準，其中要求國家人權機構的遴選與任命程序應透明公開，具有公民社會與人權組織的代表性。」²⁴⁸

ASK 呼籲，遴選委員會應接受各界人士的自薦或推薦，依據一套明確標準提出可能人選名單後，尋求各方評論與建議再做出最後決定。此外 ASK 也表示人權委員三年的任期太短，建議可以讓現任委員續任才能讓其展現積累成果。²⁴⁹ 一週後，AL 政府逕自宣布現任人權委員將全部留任，除了已擔任過兩屆委員的查瑪教授將由一位婦權運動者瑪夫薩·卡拉姆（Mahfuza Khanam）取代。卡拉姆委員本身的資歷雖然沒有太大爭議，但他的丈夫沙菲克·艾哈邁德（Shafique Ahmed）卻是

²⁴⁸ Ain o Salish Kendra. “ASK on NHRC Selection Process” 2013/6/14. <http://www.askbd.org/ask/2013/06/20/nhrc-selection-process/>. See also Dhaka Tribune. 2013/6/14. “ASK urges Speaker to engage civil society in selecting NHRC body” <https://www.dhakatribune.com/uncategorized/2013/06/14/ask-urges-speaker-to-engage-civil-society-in-selecting-nhrc-body>.

²⁴⁹ 值得注意的是，SCA 正好在一個月前才修訂了相關的一般性意見，並根據各國實踐經驗明確建議 3 到 7 年、可以連任一次的規定將有助確保 NHRIs 的獨立與穩定運作。

當時的法務部長，也就是選薦委員會的成員之一，這點不免引起一些議論。(ANNI, 2013:118 ; ANNI, 2014: 99)

綜整這一段發展，我們可以看到孟加拉政治菁英雖不斷做出口頭上的承諾，但實際上對 NHRIs 網絡、NHRCB 與民間團體提出的重要訴求簡直無動於衷，不僅完全沒有嘗試推動修法的意圖，甚至也不願在政策作為（如提升其經費資源、在任命過程主動諮詢民間意見）上加以改善。而 NHRCB 的態度也值得我們注意，或許是因為成立後才剛開始與 NHRIs 網絡進行互動，其對《巴黎原則》規範的認識相對較為不足，在申請審查前的滿滿自信立即遭到 B 等的挫折。又因為該委員會拿到的是 B 等地位，除非其再次主動提出評鑑申請，不然 ICC 理論上不會主動再展開審查。或許也是這些原因讓 NHRCB 成員在回到國內後選擇優先回應對他們來說更迫切的連任壓力，而沒有太積極地遊說政府修法。而關切《巴黎原則》的民間團體除了能在倡議時援引 NHRIs 網絡設定的規範基準來支持訴求外，也缺乏像尼泊爾那樣可以利用的外部槓桿壓力。然而一個人權機構一旦出現立場態度向政府妥協的傾向，非常可能會急速失去公民社會的信心（尼泊爾在 2005 年王權干預後的情形也相似），在沒有國際正當性的背書下，這也讓 NHRCB 更難建立及挽救與公民社會的合作與互信關係。從這段發展來看，筆者認為是否有先受到 NHRIs 網絡涵化壓力很可能確實是影響 NHRIs 建制中期開始更強的物質誘因與說服壓力是否有機會成功的關鍵之一。

第四節 建制後期：國內遵從同盟的挑戰

在本研究分析框架中，NHRIs 網絡除了能直接施壓政治菁英、也能透過間接助陣該國公民社會的倡議行動來發揮影響力。經過前三節討論，我們分別看到尼泊爾與孟加拉兩國行為者從建制初期與建制中期開始正式與 NHRIs 網絡展開互動，而兩國政治菁英對 NHRIs 網絡施加之物質誘因與說服壓力的初步反應似乎也不太相同。人權理論普遍承認，國內社會持續存在的需求與壓力是確保國家持續遵守國際人權規範的關鍵。當我們說一個國家已經進入 Risse, Ropp & Sikkink 螺旋模型的第四階段（規範性地位）與第五階段（行為與規範一致）時，並不是說國家試圖削弱 NHRIs 的舉動就再也不會發生，而是因為國內遵從同盟（compliance coalition）的實力已能在國內政治角力中取得上風，能驅動該國的《巴黎原則》遵從情形朝向正面方向發展，或者至少不會發生倒退。²⁵⁰

這一節就讓我們來檢視兩國國內的遵從同盟現況。在尼泊爾，我們將發現該國內遵從同盟已經成長得相當茁壯，包括有能力同時運用國內制度（司法途徑）與國際壓力（包括向 NHRIs 網絡「告狀」）來要求政府改善 2012 年法案的問題。而孟加拉新一任的人權委員雖仍希望獲得 NHRIs 網絡的認可，但卻也微妙地產生了對 NHRIs 網絡的抵抗心態，同時也未能與公民社會建立起盟友關係。面對力量微弱且分散的遵從同盟，孟加拉政治菁英幾乎不為所動：當 2015 年 NHRCB 再次接受 GANHRI 審查時，即可發現四年前其設下的升等條件幾乎沒有任何改善。

於此同時，兩國近年政治局勢都出現挑戰：UML 領導人奧利與 CPN-M 結盟兩度出任總理（後來兩黨正式合併成尼泊爾共產黨），作風逐漸出現獨裁傾向。孟加拉人民聯盟（AL）則是把握反對派杯葛選舉的機會壟斷國家機器，在一次次公信力越來越低的選舉中穩固政權。不過就算 SCA 在 2014 年結束對尼泊爾的特別

²⁵⁰ 遵從同盟的概念來自 Simmons (2009)。在研究國際人權條約的效果時，Simmons 指出通常希望政府遵守規範（pro-compliance）的利害關係人會比希望政府保障人權（pro-rights）的成員更廣泛，因為前者可能還包括反對黨以及對權利議題本身立場較保守、但重視法治的民眾，故具有規範性質的人權條約有助社會動員。應用於本研究範圍，筆者認為希望政府遵守國際標準（《巴黎原則》與 NHRIs 網絡評鑑）的利害關係人理應會比希望政府確保 NHRIs 獨立性與有效性的利害關係人更廣。至於在指稱這一群利害關係人（stakeholders）時，本文依照 Simmons (2009) 的用語使用「同盟」（coalition）一詞，後 Dai (2013) 則使用的是概念類似的「選民」（constituencies）。另須說明的是，雖然 NHRIs 網絡與其他 TAN 成員（比如國際人權組織與援助國）經常與國內遵從同盟的成員如同盟友般並肩作戰，但在理論定義上他們並不屬於同盟成員，而是會被視為遵從同盟成員能夠動員的資源與手段。

審查，但在相隔五年的兩次審查之間，國內遵從同盟的實力仍足以為 NHRCN 抵禦總理奧利的恫嚇與威脅。反觀孟加拉國內遵從同盟對於 AL 政府持續選出立場親近之人權委員的情形幾乎無能為力。



壹、 尼泊爾：2012 年至今發展

以下第一部份將追蹤尼泊爾國內團體如何在 2012 年 NHRC 法案通過後熟練地運用 NHRIs 網絡槓桿來施壓政府，第二部分則以兩起政府的「干預威脅」事件為例，驗證 2015 年以後的尼泊爾在沒有受到 NHRIs 網絡密切施壓的情況下，國內穩固的遵從同盟如何幫助 NHRCN 抵禦政府威脅。

一、 NHRIs 網絡與國內遵從同盟

在《臨時憲法》通過後第五個春天、SCA 確認尼泊爾人權委員會 A 等地位的七個月後，尼泊爾制憲大會終於在 2012 年 1 月通過新的 NHRC 法案，確認該委員會具體運作的法律依據。如前一節所述，這份法案雖已部分採納 TAN 成員訴求，但其中幾項規定讓尼泊爾人權團體擔憂將嚴重限制 NHRCN 的獨立自主。第一，新法第 10(5)條規定受害者須在事件發生後六個月內提出申訴。第二，新法第 17(10)條允許檢察總長保有是否依照 NHRCN 建議起訴人權受害者的裁量權。第三，新法第 20(2)條要求 NHRCN 與國內外組織簽訂涉及財政事務的合作協議時，必須取得財政部同意。(INSEC, 2013a: 103-105)

尼泊爾人權團體決定同時運用國內憲法途徑與與國際社會的槓桿來向政治菁英施壓：一群人權律師向最高法院提出申訴，接獲消息的 SCA 也在 10 月至 11 月寫信詢問 NHRCN 秘書長與官員相關情況，並決定在次個會期展開對 NHRCN 的特別審查。(ICC, 2012a: 32) 不過比起一年僅集會兩次的 ICC，此時國內訴訟的進度走得更快。2013 年 3 月 6 日，尼泊爾最高法院依照民間團體的主張，宣判廢止 NHRC 法中關於六個月申訴限制與檢察總長裁量權兩項規定的效力；尤其是針對後一點，最高法院的判決理由是檢察總長的裁量權將侵害 NHRCN 的憲法權限，且



認為 NHRCN 不會未經適當調查的情況下就建議檢方起訴。²⁵¹ 對於判決結果，NHRCN 表示歡迎，認為最高法院維護了該委員會的獨立性，且協助修正了法案的缺失。²⁵²

SCA 則在 5 月展開特別審查。雖然對 NHRCN 先前未能在法案變動後主動依據憲章第 16.1 條規定通知 ICC 這點略有微詞，但 SCA 仍肯定 NHRCN 在這次審查前提供的說明。不過在進一步了解情況後，SCA 認為對尼泊爾的《巴黎原則》遵從疑慮反而更多了。(ICC, 2013b:23-24) 其中有兩個問題來自 SCA 收到的第三方通報，雖然 SCA 並未明說消息來源，但已把資料轉寄給 NHRCN，希望能聽聽其意見。筆者認為這邊所謂的消息來源很可能便是 ANNI 報告——在 2013 年 ANNI 報告中，INSEC 曾援引一篇報導，提到某國外援助單位發現 NHRCN 在開支票與變更預算時都需經過政府同意，SCA 也提出並想確認是否真的有此一現象，若屬實，恐怕會影響其財政獨立性。而 INSEC 在更前一年的 ANNI 報告提到 NHRCN 無法僱用與留任足夠的工作人員，使其效能受到嚴重打擊，SCA 也請 NHRCN 進一步評論人事自主權問題，說明目前是否有足夠職員。(ICC, 2013b: 24; ANNI, 2012: 164; ANNI, 2013: 169)

此外，SCA 重申兩點先前審查時提出的疑問。其中之一就是關於《臨時憲法》第 132(4)條排除《軍事法》管轄事項之規定，SCA 詢問究竟這是否會對 NHRCN 的權限與運作造成不當限制。其二則是委員選任的程序與進展。值得注意的是，SCA 曾在 2010 年審查中提示憲法委員會過於行政權主導、代表性不足，這點意見曾讓尼泊爾政府在 UPR 會議上向各國聲明憲法委員會的組成體現了「行政、立法和司法機構三方均衡的代表性」，而普拉丹委員也曾表示國會聽證應已足夠確保選任程序的透明。²⁵³ 不過這次 SCA 更明確表態，就算有國會聽證，但目前整體程序仍然

²⁵¹ 關於申訴時限，民間團體援引憲法、《巴黎原則》與《公民政治權利國際公約》，指出受害者往往需要一段時間才能做好採取行動的心理準備，而酷刑等人權侵害在一些國家並無追溯期限的。關於檢察總長的裁量權，民間團體擔心檢方會偏袒政府犯下的人權侵害，使尼泊爾有罪不罰的文化更加惡化。(INSEC, 2013: 103-104; INSEC, 2014: 51, 60-61) The Kathmandu Post. 2012/4/2. “Writ in SC challenging provisions in NHRC Act” <https://web.archive.org/web/20120404181605/http://www.ekantipur.com/the-kathmandu-post/2012/04/01/top-story/writ-in-sc-challenging-provisions-in-nhrc-act/233317.html>

²⁵² The Kathmandu Post. 2013/3/6. “NHRC can now probe, file rights cases on its own” <https://web.archive.org/web/20130309033309/http://www.ekantipur.com/the-kathmandu-post/2013/03/06/top-story/nhrc-can-now-probe-file-rights-cases-on-its-own/246060.html>

²⁵³ 見前註 224。

不夠有利確保委員的多元性、專業性、獨立性與社會大眾的信心。(ICC, 2013.0: 23-24) 另外，這屆委員任期即將在 2013 年 9 月結束，雖然理解目前的政治情勢恐怕會讓政府難以依照法定程序選出新委員，不過仍鼓勵 NHRCN 持續與相關行為者互動，努力確保過渡期一切順利、符合《巴黎原則》，延續 NHRC 的有效運作。

正如 SCA 所提到的，2013 年的尼泊爾事實上正處於第一屆制憲大會遭到解散、由一過渡政府出面準備舉行第二屆制憲大會選舉的憲政真空期。²⁵⁴ 由於過渡時期政府並未回應 NHRCN 與人權社群關於盡速任命新委員的呼籲，第三屆人權委員只好在任期最後一天指定一位代理秘書長維持該委員會日常運作。²⁵⁵ (ICC, 2013b: 23-24 ; ICC, 2013a: 32) 終於，尼泊爾在 11 月 19 日舉行了第二屆制憲大會代表選舉，這恰好與 SCA 會期是同天。²⁵⁶ 決定再將審查延後一個會期的 SCA 重申先前建議，鼓勵 NHRCN 敦促政府與制憲大會制訂更完善的選任程序，並盡速依據《巴黎原則》任命 NHRC 委員。(ICC, 2013a: 32) 然而，贏得多數的大會黨一直到 2014 年 2 月才正式組成聯合政府，幾乎不可能在隔月 SCA 審查前完成任命。不過第二屆制憲大會在開議後採納了一份議事規則，其中對國會聽證的進行方式有了更明確的規定，並設立國會聽證特別委員會 (Parliamentary Hearing Special Committee, PHSC) 來負責包括 NHRC 在內之憲政機關的任命案。由於 PHSC 的成員須涵蓋社會多元與小黨代表性，這點有助提升 NHRC 選任過程的多元性。²⁵⁷

²⁵⁴ 觀察者指出，CPN-M 因為擔心選舉對自己不利，延後原應於 2012 年 11 月底進行的制憲大會選舉，嘗試用各種方法延長統治。2013 年 3 月 14 日，現任首席法官基爾·拉傑·雷格米 (Khil Raj Regmi) 出面組成了一個過渡時期政府。INSEC 批評，首席法官並未退下法官職位就出任臨時政府的主席，已違反了三權分立。(INSEC, 2013a: 68-69 ; 2014: 14) 不過有分析者認為這個技術官僚為主的過渡政府確保了 11 月大選的成功。Michael Vurens van Es. 2013/11/22. "Nepal: Elections Defy Skeptics, Poll-Opposing Forces" The Diplomat. <https://thediplomat.com/2013/11/nepal-elections-defy-skeptics-poll-opposing-forces/>

²⁵⁵ 不過 INSEC 批評過渡時期政府急著在 2013 年 5 月完成權力濫用調查委員會 (Commission for Investigation of Abuse of Authority, CIAA) 的任命案，卻對 NHRC 成員的任命顯得毫無興趣，這嚴重損害了尼泊爾的人權形象。(INSEC, 2014: 97)

²⁵⁶ 這次選舉由大會黨在 575 席中贏得 196 席，成為第一大黨；UML 以 175 席居次，表示要抵制選舉的 CPN-M 則銳減為 80 席。後由大會黨與 UML 勉強組成聯合政府。(INSEC, 2014: 40-42) Ross Adkin. 2014/3/12. "Nepal Tries Again to Write a Constitution" The Diplomat. <https://thediplomat.com/2014/03/nepal-tries-again-to-write-a-constitution/>

²⁵⁷ 根據〈2014 年制憲大會議事規則〉第 118 條規定，眾議院將推選出最多 75 名成員組成 PHSC，且需反映女性、原住民、馬德西人、達利特、落後地區與其他社群以及各個政黨的代表性。參見 *The Constituent Assembly Rules, 2014* Unofficial translation by International IDEA and Nepal Law Society http://constitutionnet.org/sites/default/files/nepal-constituent_assembly_rules_2014.pdf

3 月下旬，SCA 提醒 NHRCN 審查已延遲了一年，依據 ICC 憲章規定必須在下個會期做出最終決定。除了重申先前建議，這次 SCA 也特別要求尼泊爾應在憲法或法律中規定應事先公告徵求委員人選的消息，並要求憲法委員會與國會須以客觀明訂之標準審查每一位候選人。(ICC, 2014b: 22-23) 兩週後，憲法委員會宣布將開始準備人權委員候選名單，歡迎各界人士推薦與自薦。²⁵⁸

9 月，憲法委員會終於提出一份名單，不過其人選卻在國會聽證過程引起爭論：三分之二的 PHSC 成員要求退回這份名單，不分黨派的議員都譴責人選不夠多元，被政治利益主導。²⁵⁹ 然而三大黨黨鞭希望能盡快通過任命案，最後 PHSC 只好在要求憲法委員會注意到其不滿的情況下，於 10 月 17 日採納了名單。²⁶⁰ NHRCN 也終於結束了長達 14 個月的真空期。(INSEC, 2015: 80-81 ; ANNI, 2015) INSEC 認為三大黨希望盡快通過任命的主要原因是為了設立真相與和解委員會 (Truth and Reconciliation Commission, TRC) 與失蹤人士調查委員會 (Commission of Inquiry on Disappeared Persons, CoID)。²⁶¹ 不過筆者注意到這個任命案恰好也是在 SCA 要求做出最後決定的審查前一週完成，恐怕在尼泊爾政治菁英的考量中，多少也有對國際社會交差之意。

2014 年 10 月 27 日至 31 日，SCA 在審查會議上通盤檢視了這一年半尼泊爾交出的「成績單」，滿意地結束了這一輪的特別審查。首先，SCA 肯定這屆人權委員任命有事先公告徵求人選，但仍建議可參考一般性意見的最佳實踐在憲法或法律中具體明訂這些做法，使選任程序更加公開透明。其次，SCA 滿意地了解臨時憲法第 132(4)條規定在適用上未產生不當限制，NHRCN 實際上也有調查軍方人權

²⁵⁸ 後來憲法委員會未公布自行申請人權委員職位的人數有多少，但 INSEC 訪談 NHRCN 的秘書長得知，最後任命的 5 位委員中有 2 位是自行申請的。(ANNI, 2015)

²⁵⁹ INSEC 指出，五位委員中有四位都是來自上層種姓的男性。(ANNI, 2015) 國會則認為未能顧及馬德西人、族裔與少數社群的代表性。不過尼泊爾首位穆斯林女性律師莫娜·安薩里 (Mohna Ansari) 獲得任命，這點倒是值得肯定。Saif Khalid. 2016/4/13. AL JAZEERA. "Meet Mohna Ansari: Nepal's first female Muslim lawyer" <https://www.aljazeera.com/indepth/features/2016/04/meet-mohna-ansari-nepal-female-muslim-lawyer-160412141331055.html>

²⁶⁰ eKantipur. 2014/10/10. "PHSC to draw attention regarding NHRC recommendations" <http://www.ekantipur.com/2014/10/10/top-story/phsc-to-draw-attention-regarding-nhrc-recommendations/396164.html>

²⁶¹ 根據 2014 年 5 月通過的《強迫失蹤調查、真相與和解委員會法》規定，NHRCN 主席（或其任命的一名委員）將是這兩個委員會委員的遴選小組成員之一，而曾被 NHRCN 認定為人權受害者不能擔任其委員。新上任的 NHRCN 隨後在真相與和解委員會的任命案中，積極反對政府任命一位疑似在武裝衝突時期涉及人權侵害案件的警官，這點獲得公民團體肯定。(ANNI, 2015)

侵害事件。²⁶² 至於人事權問題，SCA 高興地得知最高法院作出一項允許 NHRCN 招募職員的決定，而 NHRCN 也開始準備招募新的一批人員，政府似乎也有望修訂公職人員相關招募法規。(ICC, 2013a: 12-13 ; ICC, 2014a: 37-38)。²⁶³最後是關於財政獨立的問題，SCA 在進一步了解《臨時憲法》對 NHRC 等所有憲政機關的要求後，雖認為這不是一個值得其他國家參考的做法，但同意這尚不至於影響尼泊爾對《巴黎原則》的遵從。²⁶⁴

經過上述事件追蹤，我們看到 NHRIs 網絡持續施加的說服、涵化與物質誘因影響了廣泛的尼泊爾國內行為者，而這些變化的累積與交互作用最終造成了國家整體行為的改變。比如在人事權問題上，一開始譴責 NHRCN 主張人事權逕行聘雇員工違反法治的人權團體與曾強調憲法平等權比《巴黎原則》更重要的最高法院都稍微調整了立場，NHRCN 也抓緊國內盟友與 NHRIs 網絡的壓力來施壓行政部門釋出人事權。最明顯的例子是在 2014 年 5 月底 NHRCN 的週年紀念活動上，其代理秘書長在致詞時特別向在場高官提到：

「最近，[尼泊爾國家人權]委員會已向促進與保護人權之國家機構國際協調委員會 (ICC-SCA) 提出有關其公正、獨立與自主性之疑問與關切的回應與明確看法。我也要在此提醒各位，基於最高法院在 2013 年 8 月 1 日做出的決定，委員會成功維持其『A』級的認證地位。因此，尼泊爾政府方面有必要 (It is, therefore, necessary on the part of the Government of Nepal) 根據《巴黎原則》揭禁的人權規範與價值，對公正、獨立與自主

²⁶² 至於 SCA 基於什麼樣的消息做出這樣的判斷，筆者認為 INSEC 在 ANNI 報告的背書應是一大原因。雖然 INSEC 先前也在 ANNI 報告中表達擔憂這項規定造成限制，不過 NHRCN 曾在 2013 年 8 月回覆 INSEC，表示相信憲法允許其在發生系統性人權侵害時能調查軍隊；在 2014 年的報告中，INSEC 便以 NHRC 在衝突期間仍能調查發生在某軍營內的一起虐待致死事件為例，認定臨時憲法的規定實踐上應當不至於限制其職權。(ANNI, 2013: 171 ; ANNI, 2014: 132-133)

²⁶³ SCA 未具體說明最高法院判決內容，不過據 NHRCN 秘書長後來所說推論，應是指最高法院在 2013 年 8 月 1 日撤除了先前不准 NHRCN 招募職員之臨時禁制令的決定。Bed Prasad Bhattari & Nava Raj Sapkota. 2020/1. "An Anatomy of Adequate Resources, Funding and Financial Autonomy of NHRIs" *Human Rights Journal (Sambahak)*. Vol. 13: p4.

²⁶⁴ SCA 的理由是：「關於財政自主，NHRCN 在使用其分配到的預算時必須取得政府同意；SCA 在不背書這項要求的同時 (without endorsing the requirement)，注意到以下事實 (take note of the fact) ——這在尼泊爾是一項標準的財政規定，目的是預防濫用政府資金，且適用於包括最高法院在內的所有的憲政單位。」(ICC, 2014a:37-38)

的〔人權〕委員會永遠抱持正面觀點，〔其〕存在與其他行政機關在財務與行政獨立性上有所不同。」²⁶⁵

在前一個時期激烈反對職權受到侵犯的公共服務委員會（PSC）現在也終於做出讓步，雙方達成先由 PSC 舉行筆試、後由 NHRCN 者進行面試的妥協方案，且 NHRCN 的職員將不會像其他公務員一樣會被調到其他機關。從 2007 年以來持續困擾該委員會的人事問題，至此終於迎得一個解決：2015 年，NHRCN 補上 80 名職員，使員工總數來到 194 人，其運作能力大幅提升。（ANNI, 2015；NHRCN, 2017: 26）回頭來看，NHRIs 網絡持續堅持 NHRIs 應具備人事自主權的立場，可以說參與了在國內微觀層次的規範爭辯，並發揮說服效果，讓越來越廣泛的尼泊爾國內行為者接受《巴黎原則》重要性與 NHRIs 網絡提倡之與時俱進的標準。

此外，即便是在 NHRIs 網絡的審查結束後，已將《巴黎原則》規範內化至一定程度的尼泊爾也會主動在沒有密集的外部追蹤壓力情況下採取正面作為。比如財政部在 2015 年 1 月底通過了由 NHRCN 起草的財務與行政規則，INSEC 認為這有助強化其財政獨立性；後來財政部在 6 月核可 NHRCN 更新了五年來未曾變動過的職員待遇標準。（ANNI, 2015；NHRCN, 2017: 19）2015 年 9 月，第二屆制憲大會通過憲法，不只參照國際人權規範大幅擴充基本權清單，關於 NHRCN 的相關條款也有一些更新。比如 SCA 要求應更具體明訂委員資格，新憲法加入了應在相關專業領域有 20 年以上參與資歷、不得為政黨成員的要求。先前被詬病為行政權主導的憲法委員會組成，新憲法也將其中的三位部長改為國會成員，並且維持國會特別聽證委員會的設計。關於 NHRCN 不得調查軍事法管轄事務的模糊條款也在新憲法中整條移除了。

二、 國內遵從同盟的穩固基礎

由阿納普·拉吉·夏爾馬（Anup Raj Sharma）主席帶領的第四屆人權委員在 2014 年底上任後，其積極作風迅速獲得公民社會肯定。²⁶⁶（ANNI, 2015）然而對尼泊爾來說 2015 年仍充滿挑戰，上半年先是發生毀滅性的大地震，NHRCN 的辦

²⁶⁵ 參見 NHRCN 電子報第 10 期第 5 號（2014 年 5 月）。

²⁶⁶ 其中一個 NHRCN 的重要成果是在 2015 年 11 月與卡達國家人權委員會簽署了關於保障尼泊爾移工人權的合作備忘錄。（INSEC, 2017: 83）這也顯示 NHRIs 網絡在實質人權議題提供的幫助。

公室也遭到摧毀；下半年通過的新憲法引起尼泊爾境內最大的少數民族馬德西人發起激烈抗爭，這引發印度封鎖邊境，造成常民生活危機。但馬德西人也在尼泊爾政府動用軍隊的鎮壓行動中出現死傷，引起 NHRCN 密切關注。²⁶⁷

身為 UML 領導人、在 CPN-M 的支持下出任總理的卡·普·夏爾馬·奧利 (KP Sharma Oli) 雖曾經表示政府會全力協助 NHRC 必要協助²⁶⁸；但這並不表示政府總是能容忍並以善意回應 NHRCN 的人權批評，尤其是攸關國際形象時。2016 年 3 月，莫娜·安薩里委員在 UPR 會議上提到馬德西抗爭過程中有 55 人遭到殺害，經 NHRC 調查發現是過度執法的結果。沒想到回國以後，總理奧利即要求與安薩里委員與夏爾馬主席會面，表示有意討論尼泊爾人權情況、NHRCN 在地震損毀的建築以及其於日內瓦的發言。²⁶⁹ 4 月 3 日，全體人權委員與秘書長一同前往總理辦公室，據安薩里委員事後向媒體轉述，那是一段相當令人尷尬的過程——奧利對人權委員們上了一個多小時的人權課，接著又在眾人面前把他在日內瓦的發言稿一行一行撕下來說道：「聽著，這是一份 NGO 的聲明，不是 NHRC 的聲明。」²⁷⁰

經由媒體揭露，這件事迅速在尼泊爾社會引發軒然大波。人權工作者與律師批評政府違反《巴黎原則》與憲法。²⁷¹ 主席夏爾馬也在 11 日發表聲明，強調安薩里委員在人權理事會上的發言即代表 NHRCN 的觀點，並非個人評論。三天後，人權觀察、國際特赦組織與國際法學家委員會聯名發表公開信，指責總理此舉已違反政府應尊重 NHRCN 獨立性的基本義務，違背《巴黎原則》與尼泊爾憲法。該聲明指出，政府固然可以諮詢 NHRCN 的意見，但總理的質問方式明顯帶著偏見與侵略性，尤其針對著安薩里委員與其發言內容中的特定段落，在場人權委員也一致表示他們感受到的是恫嚇威脅的態度。三大人權組織於是要求尼泊爾政府應公開承諾

²⁶⁷ Gyanu Adhikari. 2015/9/20. "Unveiling Nepal's constitution amid deadly protests: Minorities in the southern plains denounce the new constitution for failing to protect their rights" <https://www.aljazeera.com/indepth/features/2015/09/unveiling-nepal-constitution-deadly-protests-150920102909569.html>

²⁶⁸ 參見 NHRCN 電子報第 11 期 12 號 (2015 年 12 月)。

²⁶⁹ National Human Rights Commission of Nepal. Remarks by Hon. Commissioner of National Human Rights Commission (NHRC) of Nepal, Ms. Mohna Ansari, on the occasion of 31st Session of Human Rights Council in regard to 2nd cycle of Universal Periodic Review (UPR) of Nepal on 16th March 2016, Geneva http://www.nhrcnepal.org/nhrc_new/doc/newsletter/1957144256NHRC_Nepal_Remarks_Hon_Com_Mohna_Ansari_HR_Council_Genvea_16_Mar_2016a.pdf

²⁷⁰ Seulki Lee. Nepali Times. 2016/4/10. "PM gave us a lecture: NHRC" <http://archive.nepalitimes.com/blogs/thebrief/2016/04/10/pm-gave-us-a-lecture-nhrc/>

²⁷¹ The Kathmandu Post. 2016.4.11 "Statement delivered at UN was official" <https://kathmandupost.com/miscellaneous/2016/04/11/statement-delivered-at-un-was-official>



尊重 NHRCN 的獨立性與公正無私。對此，總理辦公室的外交事務顧問卻僅表示「總理只是在提醒 NHRC 應更加謹慎行事，尤其是不同的國際行為者（different international actors）都在曲解尼泊爾人權情形的時候。」²⁷²

所幸在奧利下台後接任的普拉昌達政府與德烏帕政府都沒有發生類似的干預事件，NHRCN 也繼續積極履行人權職責。²⁷³ 雖然 NHRCN 跟民間團體都希望進一步修訂完善 2012 年的 NHRC 法，不過或許是因為暫時沒有 NHRIs 網絡審查的壓力了，尼泊爾政府並沒有太積極回應修法要求。²⁷⁴ 幸虧目前 NHRCN 擁有的憲法與法律保障已經可說是相當完備，法律面規定不足的地方在實際運作上也沒有發生太大問題——再下一次爆發關於《巴黎原則》遵從的爭議事件已是 2019 年春天。即將在這年接受 NHRIs 網絡五年一次定期審查的 NHRCN，正好遇上二度執政的奧利總理，且 UML 與 CPN-M 已在前一年合併為尼泊爾共產黨（Communist Party of Nepal），讓他領導著尼泊爾共和國時期以來勢力最龐大的政府。雖然他本人曾是評議會時期爭取自由的政治運動者，執政後卻走向獨裁作風，打壓媒體與集會結社自由，還配合中國加強對邊境西藏難民的監控。²⁷⁵

2019 年 2 月，就在 NHRCN 準備接受 SCA 審查前不久，尼泊爾外交部長普拉迪普·賈瓦利才在人權理事會上誇耀 NHRCN 多年來都是「A 級」機構²⁷⁶；沒想到隔月 SCA 審查決定維持 NHRCN 的 A 等地位後，奧利政府卻突然提出一份 NHRC

²⁷² Human Rights Watch. 2016/4/14. “Nepal: End Intimidation of Human Rights Commission - Interference by Prime Minister Deliberate Attempt to Stifle Independence” <https://www.hrw.org/news/2016/04/14/nepal-end-intimidation-human-rights-commission> The Economic Times. 2016/4/15. “International rights groups accuse Nepal PM of intimidating watchdog” <https://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/international-rights-groups-accuse-nepal-pm-of-intimidating-watchdog/articleshow/51841291.cms>

²⁷³ 奧利在幾個月後就失去 CPN-M 支持，CPN-M 在 2016 年 8 月聯合大會黨組成政府，普拉昌達二度就任總理；2017 年 6 月換成大會黨德烏帕。

²⁷⁴ 憲法通過後，NHRCN 曾草擬一份修正案，其中具體要求內閣與檢察總長有配合起訴人權侵害者的義務。INSEC 則在歷年報告中持續提醒可以將 NHRC 法修改得更好的地方，比如將先前被最高法院廢除的條款正式刪除，依 SCA 建議改善選任程序與明訂財政獨立等條款，並更加具體闡述 NHRCN 行使職權的程序與方法。（ANNI, 2016；ANNI, 2017: 106-108, 118；ANNI, 2018: 167, 172；ANNI, 2019: 125）

²⁷⁵ The Record. 2019/5/14. “When it comes to civil liberties, KP Oli is starting to look like the tyrants he once fought” <https://www.recordnepal.com/category-explainers/when-it-comes-to-civil-liberties-kp-oli-is-starting-to-look-like-the-tyrants-he-once-fought/>

²⁷⁶ Ministry of Foreign Affairs, Nepal. 2019/2/26. “Statement by Honourable Mr. Pradeep Kumar Gyawali Minister for Foreign Affairs at the High-Level Segment of the 40th Session of Human Rights Council” <https://mofa.gov.np/tatement-by-honourable-mr-pradeep-kumar-gyawali-minister-for-foreign-affairs-of-nepal-and-head-of-delegation-to-the-high-level-segment-of-the-40th-session-of-human-rights-council/>

法的修法草案，且目的顯然不是為了依照 TAN 成員訴求改善法案不足，而是要限縮 NHRCN 的地位與職權。該修正案提議廢除 NHRCN 區域辦事處的法律地位，要求 NHRCN 在展開任何人權調查前須先取得財政部核准相關花費，還賦予檢察總長是否依其建議起訴人權加害者的裁量權。此舉立刻引起 NHRCN 成員強烈反彈，透過媒體批評政府嘗試干預其運作，更打算讓人權受害者逍遙法外。²⁷⁷

除了引起國內媒體關注，NHRCN 也迅速聯繫 NHRIs 網絡，並且巧妙運用了 GANHRI 憲章第 12.1(iv)條規定來對自己剛獲得的 A 等地位提出質疑，希望 GANHRI 成員重新考慮給予這個決定。²⁷⁸ (GANHRI, 2019b) 5 月，人權觀察發出新聞稿同聲譴責尼泊爾政府不應大開人權倒車，ANNI 也援引 2012 年《關於國家人權機構與議會關係的貝爾格萊德原則》(Belgrade Principles on the Relationship between National Human Rights Institutions and Parliaments) 呼籲尼泊爾國會應拒絕採納這份會弱化 NHRC 的修正案。²⁷⁹ 在 NHRCN 成立 19 週年的紀念活動上，夏爾瑪主席在致詞中提及這份 NHRCN 草案已引起國內外的關注與擔憂，並對在場的奧利總理溫情喊話：「我相信，這個在總理領導下的民主政府將不會在實踐〔人權保護〕這項責任與義務上走回頭路。」²⁸⁰ 面對 TAN 迅速集結的壓力，奧利政府只好擱置這份草案，隨後 GANHRI 也維持原先給予 A 等的決定。²⁸¹

雖然發生了以上事件，不過從後續各方反應的速度來看，尼泊爾國內遵從同盟以及他們所能快速號召的跨國倡議網絡壓力已經發展得非常成熟；他們密切關注尼泊爾政府究竟是否在實踐上尊重 NHRCN 的獨立運作，而不只是法律意義上的

²⁷⁷ Ram Kumar Kamat. 2019/4/14. "Bid to render national rights body toothless" The Himalayan Times. <https://thehimalayantimes.com/nepal/bid-to-render-national-rights-body-toothless/>; Binod Ghimire. 2019/4/26. "Amid reservations, government bent on amending Human Rights Act" The Kathmandu Post. <https://kathmandupost.com/national/2019/04/26/amid-reservations-government-bent-on-amending-human-rights-act>

²⁷⁸ 依 GANHRI 憲章規定，SCA 做出的建議基本上都會自動獲得 GANHRI 執行委員會的採納生效，除非申請機構不滿評鑑結果，並在 28 天內提出書面質疑，且該質疑能在 40 天內獲得來自至少兩個不同區域、4 位 GANHRI 執行委員會成員的支持，則該機構之評鑑結果將會延至下一個會期的 GANHRI 執行委員會會議來做決定。這條規定設計的本意是讓受到不利評鑑決定的 NHRIs 能夠提出質疑，恐怕當初並沒有人猜想到會有 A 等機構使用這項條款。

²⁷⁹ Meenakshi Ganguly. 2019/5/7. "Nepal Should Not Backslide on Human Rights" Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/news/2019/05/07/nepal-should-not-backslide-human-rights> ANNI. 2019/5/24. "Nepal: Amendment Bill of National Human Rights Commission Act will weaken the National Human Rights Commission of Nepal" <https://www.forum-asia.org/?p=28839&nhri=1>

²⁸⁰ NHRCN. 2019/5/27. "The Speech delivered by Hon. Chairperson of NHRC, Nepal Anup Raj Sharma on the auspicious occasion of 19 th Anniversary of the Commission."

²⁸¹ 經筆者於 2019 年 9 月詢問 INSEC 成員確認，並參照 GANHRI (2019c)。

《巴黎原則》遵從而已。迅速集結的國內外輿論也讓政府明白干預 NHRCN 將帶來的政治成本，形成一定的嚇阻效果。筆者要認為，這個嚇阻效果之所以能夠發生，很可能跟政治菁英在長期間被涵化的影響下接受了《巴黎原則》這套全球文化腳本的正當性、不希望承擔失去長年可以誇耀的 A 等地位有關。由此可見，NHRIs 網絡的涵化先行壓力有效地放大了後期的物質與說服壓力，也讓尼泊爾國內遵從同盟擁有更強的資源與武器，可以持續敦促政治菁英向前進步。筆者認為，在下一個五年期間，應可樂觀期待 2019 年 3 月 SCA 做出的建議獲得進一步落實。²⁸²

貳、 孟加拉：2013 年至今發展

以下第一部份追蹤孟加拉國內行為者在第三屆人權委員任期內（2013 至 2016 年）面對 NHRIs 網絡設定之人會誘因的回應態度，第二部分則檢視勢單力薄的國內遵從同盟成員如何努力訴諸國際規範與援用 TAN 成員助力，希望爭取改變委員遴選程序作法實踐，卻仍是一場未竟之功。

一、 人會誘因與 NHRCB 的態度變化

以拉赫曼主席為首的第二屆人權委員在 2013 年 6 月獲得連任後，爭取 NHRIs 網絡的認可又回到該委員會的內部議程上。為推動修法，NHRCB 在 UNDP 協助下於 10 月底舉辦了一場關於 NHRC 法的修法諮詢會議，又請求 APF 派人來對該委員會進行能力評估調查（Capacity Assessment Survey），幫助認定《巴黎原則》遵從問題與可能的改善方式。²⁸³ 在國際同儕的幫助下，NHRCB 在 2014 年初便向政府提出關於草案的四項修正重點，分別是加強委員選薦程序的透明性、立即允許該委員會能自主聘雇秘書長等高階職員、強化財政與行政上的獨立性，以及賦予該委員會調查執法機構人權侵害事件的權限。²⁸⁴後面兩點雖然不是 SCA 在 2011 年初次審查時提出的改善條件，但也是過去幾年孟加拉民間團體在 ANNI 報告經常提

²⁸² SCA 在這次審查重申的建議包括明訂委員選任程序的透明與參與性、政府應提供充足資源、撤除 NHRC 法第 20(2)條接受外部資金需財政部核可的規定；另外新提出應訂定利益衝突的條款。因為本文研究時間範圍所限制，還不適合檢視這些回應的成果。（GANHRI, 2019.0）

²⁸³ 參見 ASK 向能力評估調查團隊提交的書面意見：“NHRC, Bangladesh: Institutional, functional and financial independence need to be strengthened” 2013/12/8.

²⁸⁴ 根據 NHRCB 的提案，原有的 7 人選薦委員會將再增加 4 人，分別是：1 名最高法院上訴部門法官、1 名由議長提名的公民社會代表、1 名由各大學推選的校長以及公共服務委員會主席，並將法定出席人數從 4 人提升至 6 人。（ICC, 2015b: 13）

及的問題，可見與國際人權社群的互動確實有助 NHRCB 成員更加了解並承認自身不符規範之處。(NHRCB, 2013: 8; NHRCB, 2014)

不過 NHRCB 雖有推動政府修法的意願，但其做法卻讓民間團體不太滿意。ASK 認為，該委員會應該聯合公民社會的力量，擬定一套全面性的倡議策略，而不是自己行動。(ANNI, 2014: 100) 有鑑於人民聯盟才在 2014 年 1 月的大選中再次拿下超過三分之二的國會席次繼續執政 (BNP 等反對黨仍杯葛選舉)，盡可能集結壓力才有可能讓 AL 政府做出讓步。或許是為了施壓政府採取行動，NHRCB 在 2014 年 9 月決定向 ICC 再次提出評鑑申請——但其中值得注意的一個變化是，此時 NHRCB 似乎的心態似乎已從前次「獲得 B 等的喜悅」轉變為「無法獲得 A 等的不滿」了，如霍克委員在該年度報告中寫到：

「JAMAKON [註：NHRCB 原文縮寫] 的重要行政職務，如秘書長、主任與副主任是由政府官員調派，這抵觸了《巴黎原則》。即便在創造 [人權] 意識與處理人權侵害上取得巨大成功，但 JAMAKON 仍然被剝奪 (deprived of) 了亞太論壇 (APF) 的正式會員資格與國家人權機構國際協調委員會 (ICC) 的『A』等地位。ICC 提到的原因包括：遴選主席和成員的委員會、高階職位由政府官員借調以及資源不足。」(NHRCB, 2014)

筆者認為「剝奪」一詞的使用，反映出 NHRCB 成員認為自己「本應獲得」A 等承認的心態。畢竟正如霍克委員所理解到的，ICC 提出的問題能否獲得改善都操之於政府官員與立法者手中。但是在尼泊爾的經驗中，NHRCN 同樣也曾因草案內容的問題而差點失去 A 等地位，但是當時尼泊爾人權委員會顯現的態度更像是無奈居多，並繼續聯合民間力量加強對政府與立法者的施壓，最後反而是 OHCHR 尼泊爾辦公室出面求情，希望 SCA 不要將其降級。(參見第三節第貳之一部分) 此外，主席拉赫曼在呼籲政府強化 NHRC 時，他也使用了一段令筆者感到疑惑的「互惠邏輯」論述：

「不可否認地，對所有人的人權責任最終在國家。即便是對政府來說，確保國內每位公民的人權也是一項艱鉅的任務。因此，國家人權委員會已準備好在這方面向政府提供合作。於此同時，國家人權委員會希望國家能為自身著想 (for its own sake)，以應有的互惠態度 (with due reciprocity) 挺

身而出，強化國家人權委員會的力量（strengthen JAMAKON's hand）。」
(NHRCB, 2014)

筆者困惑的理由在於，儘管多數人都同意國家是主要的人權責任承擔者，但在拉赫曼的形容中，職責本為保護與促進人權的 NHRC 的定位卻僅僅像是在國家身邊待命的協助者。而「互惠」一詞或許是指因為 NHRC 幫助國家分攤人權責任、所以國家應該強化 NHRC。但聽在政治菁英而言，這段發言會不會被惡意解讀為給予 NHRC 好處、就能讓他們對人權問題睜一隻眼閉一眼呢？尤其是前一年的連任事件爭議，似乎讓這樣的疑慮有一定程度的合理性。

那麼即將在 2015 年 3 月二度對孟加拉展開審查的 NHRIs 網絡，其入會誘因究竟對該國政治菁英有沒有影響？首先，AL 政府完全沒有提出 NHRC 法修法草案的事實已為這個問題提供了一個最直白簡單的答案——這表示遴選委員會的組成完全沒有機會獲得修正。²⁸⁵ 在人事與人力資源上，雖然政府在這一年才部份核可了 NHRCB 提出的員額編制，使其工作人員從 28 人提升至 49 人（事實上 NHRCB 提議的是 139 人），不過因為關於職員招募的規則並未修改，這讓政府仍保有對其人事的影響力，尤其是秘書長等高階官員仍然借調自政府部門。此時的 NHRCB 經費也仍然高度仰賴國際援助（僅有 25% 資金是由政府提供），而且也還沒有能力在首都之外設立區域分部。（ICC, 2015b: 14；NHRCB, 2015: 42）

對於這樣的發展，SCA 僅能在第二度的審查中再次強調這些規定與實踐並不符合《巴黎原則》，僅能給予其 B 等認證，並且鼓勵 NHRCB 繼續努力推動修法與相關規定的通過。此外，SCA 也在這次審查提出兩點新的建議。第一，為確保其財政獨立性，政府應以單獨的預算項目來提供 NHRCB 資金，且應定期撥款、避免對其日常運作造成負面影響，並允許 NHRC 應能在不用取得政府許可的情況下接受外部資金。²⁸⁶ 第二，NHRC 法第 18 條讓 NHRCB 無法直接調查軍方及其成員

²⁸⁵ 關於這點，NHRCB 曾在 2 月 11 日寫信給法務部，具體表示希望能修改關於遴選程序的第 7 條規定，不過卻沒有積極倡議整部法案的修正。（ANNI, 2019: 83）

²⁸⁶ 此外，由於 NHRCB 高度仰賴國際援助，SCA 也特別指出：「在特殊而罕見的情況下，國際社會有必要繼續參與並支持國家人權機構，以確保國家能夠獲得足夠的資金，直到國家能夠這樣做為止。不應要求國家人權機構從國家獲得外部資金來源的批准，否則可能會損害其獨立性。此類資金不應與捐助者確定的優先事項掛鉤，而應與國家人權機構的預定優先事項掛鉤。」（ICC, 2015b: 15）事實上民間團體先前也曾批評 UNDP 的偏好對 NHRCB 的工作議程造成一些影響，比如經常用在讓 NHRCB 成員出國參訪或交流的差旅費上、或舉辦所費不貲的教育與促進活動，而

的人權侵害，而是只能要求政府提供報告，SCA 認為不能以國安因素為由恣意限制 NHRC 的職權，尤其軍隊在和平時期本應接受國內人權標準的監督。²⁸⁷

再次被 NHRIs 網絡宣告為「低人一等」的 B 等機構後，NHRCB 主席拉赫曼在 2015 年度報告的前言中直白地寫下他在獲知結果時的心境：

「……〔結果〕宣布後，一些國家人權委員會的主席與我本人接觸，表示他們的『不相信』，並告訴我：『如果您的委員會無法拿到『A』等地位，那麼做這麼多辛苦工作到底有什麼用呢？』

可悲 (lamentable) 的是，JAMAKON 之所以被授予『B』等地位，並不是因為委員會本身固有的弱點，也不是因為在保護與促進國內人權上做得不夠，而是因為 JAMAKON 賴以設立的 2009 年法案中的某些規定在 ICC/GANHRI 的 SCA 意見中，被認為不符合《巴黎原則》這項認定一個獨立之國家人權機構必要成分的核心法律文件。SCA 認為，若這些條款可以獲得修正（請參閱附件），那麼孟加拉國國家人權委員會便能享有更崇高 (elevated)、可欲 (desired) 與期待的尊榮的『A』等地位，並在 NHRIs 的國際社群中取得其應有定位 (take its due place)。」(NHRCB, 2015: ix)

拉赫曼總結，他相信讀者們都不會反對法案的修正超出了該委員會的能力範圍。從這樣的敘事角度中，我們可以看到他確實感受到彼處存在著一個國家人權機構的國際社群，卻不得其門而入；他也嘗試用他所認識的同儕也為他的境遇感到同情這點來證明僅拿到 B 等的「恥辱」責任並不在自己身上，而是國家造成的。雖然這樣的心態確實敦促拉赫曼嘗試利用 2015 年 8 月舉辦的一場諮詢活動遊說在場的政府官員與立法者採取行動確保 NHRCB 的獨立性與職權，但政府菁英卻對拉赫曼的要求相當不以為然。²⁸⁸ 據媒體報導，拉赫曼除了重申關於預算、人事與財

且 NHRCB 也過度依賴外國顧問來執行其主要的人權工作，讓孟加拉在地的人才無法得到發揮空間。(ANNI, 2012: 25-26)

²⁸⁷ 民間團體先前多次批評 NHRCB 在調查涉及執法單位的失蹤與法外處決案件上過於消極，然而 NHRCB 卻用這項法律規定來辯解自己沒有權處理。許多人權倡議者認為 NHRC 應該可以更積極地詮釋這個條款，比如當執法單位宣稱自己與強迫失蹤案件無關時，那麼 NHRC 正好可以前往調查這些案件確認這樣的宣稱是真是假。(Odhikar, 2011: 127; ANNI, 2012:32)

²⁸⁸ 該場活動的目的是邀請對 NHRCB 的 2016 至 2020 年行動計畫草稿提供意見，參與者包括眾議院議長喬杜里、法務部長阿尼蘇爾·哈克 (Anisul Huq) 與兩位 AL 政府的前法務部長沙菲克·艾

政以及能調查軍隊權限等問題（這一點他特別援引澳洲人權委員會的例子），他也嘗試舉出印度、巴基斯坦、尼泊爾、阿富汗等南亞國家的案例來施壓政府：

「我無意要提那些歐洲國家的人權委員會享有多大權力，但就算是跟我們的鄰國相比，我們也沒有什麼權力可以處理人權侵害案件。」²⁸⁹

然而兩位前法務部長沙菲克·艾哈邁德與阿卜杜勒·馬汀·哈斯魯則反過來抨擊 NHRCB 的官員應該要更積極地履行他們既有的職權，走訪全國各地發掘人權侵害事件，而不是「只是待在冷氣房裡」；甚至又批評拉赫曼個人享受著在五星級飯店開會、出入都有警衛隨侍的待遇，現在又想要爭取到「跟警察一樣」的權力。在場人權團體代表則表示修法強化權限固然有必要，但保護人權亦需仰賴 NHRC 成員的決心。觀察這段發生在國內的激烈辯論，雖然要說服態度本來就偏向保守的政治菁英是相當困難的事情，但是 NHRCB 本身（尤其是拉赫曼主席）的消極作為與負面形象使其依據國際標準提出的訴求力道大打折扣，就連公民社會在這種場合上也不願全力表達對 NHRCB 的支持。²⁹⁰

歷經這段發展的拉赫曼，後來甚至將他的不滿心態投射到 NHRIs 網絡上。當他在 2016 年 3 月前往日內瓦參加 GANHRI（此時 ICC 已改名）的年度會議時，他對在場眾人大聲疾呼：「讓國家人權委員會承擔國家不遵守《巴黎原則》的後果，這完全不公平、不正義而且令人無法接受！」據他所說，他在發言結束後獲得一片熱烈掌聲。後來他又向國內讀者批評 NHRIs 網絡並未顧及到各國現實：

「一個在聯合國人權理事會驕傲地擔任成員的國家，卻無法誇耀 (boast of) 擁有一個享有最高級地位的國家人權委員會，而這點僅僅是因為所有

哈邁德與阿卜杜勒·馬汀·哈斯魯，以及聯合國駐孟加拉代表羅伯特·華特金斯 (Robert D Watkins)。在開場時，議長喬杜里表示：國家人權委員會在自由的環境下運作，沒有受到任何勢力的干預。

²⁸⁹ 拉赫曼接著強調印度人權委員會有權建議政府賠償受害者，而且印度政府也有義務遵守人權委員會的建議。最後，現任法務部長哈克則表示會考慮強化 NHRC 的要求。關於這場活動的報導請見 Daily Star. 2015/8/16. “NHRC demands teeth.” <https://www.thedailystar.net/city/give-nhrc-more-power-mizanur-128137> 與 Muhammad Yeasin & Habibullah Mizan. 2015/9/3. “NHRC chief seeks authority to probe.” The Independent. <http://m.theindependentbd.com/arcprint/details/14201/2015-09-03>

²⁹⁰ 由於 NHRCB 的制度設計難以確保榮譽職委員能全心全意投入工作，故其主要決策與運作幾乎全由兩名全職成員主導，這幾年拉赫曼的高調 (high profile) 作風又讓這個問題更加嚴重。民間團體過去已指出 NHRCB 缺乏團隊合作、發生委員不支持主席意見的情況，並呼籲明定每一位委員該負責的工作、建立標準 SOP，甚至是進一步修法取消榮譽職制度，改善個人主義式的組織運作風格。(ANNI, 2012:36；ANNI, 2013: 118；ANNI, 2014: 101-106；NHRCB, 2014: 61)

利害關係者認為其法律中的一些規定可以輕輕鬆鬆地獲得修正、且不會為該國帶來任何嚴重問題。」(NHRCB, 2015: ix)

不可否認地，接受審查的卻是 NHRIs、但國家才是《巴黎原則》義務的主要承擔者，然而 SCA 絕對沒有對這番矛盾毫無認知、一派天真地罔顧各國政治現實；前一節尼泊爾的經驗便很好地證明了這一點。作為這套規範最主要的把關者，即便 NHRIs 網絡可能十分同情一個機構的處境、偶爾會在一些要求上給予彈性，但當情況涉及《巴黎原則》的核心問題時，NHRIs 網絡仍須嚴格維護規範的一致性，並且期待該機構能好好運用這樣的「槓桿」遊說國內行為者。然而，如果一個機構連嘗試這樣的努力都顯得態度消極，那麼 NHRIs 網絡恐怕也是愛莫能助。尤其此處拉赫曼的發言把孟加拉在聯合國人權理事會的會籍（一個絕非理想的實質人權表現指標）與 NHRCB 應獲得的評價相互連結，這樣的觀點也令人擔憂。倘若在孟加拉國內有越來越多人開始認同拉赫曼對於 NHRIs 網絡評鑑的這套詮釋觀點，這很可能會從本質上可能會削弱《巴黎原則》的正當性，造成這套全球腳本在孟加拉發生去制度化（deinstitutionalization）的現象。

二、 國內遵從同盟的力量不足

第三屆人權委員的任期在 2016 年 6 月底結束，政府在 8 月初任命了第四屆人權委員，並決定讓過去兩屆擔任全職委員的霍克擔任主席。²⁹¹ 遺憾的是，這次孟加拉政府仍然沒有在選薦過程中嘗試諮詢公民社會意見。(ANNI, 2016: 55, 61-62) 不過在過去幾年經常參與 NHRIs 網絡活動的霍克也表現出希望改善《巴黎原則》遵從問題的意願，在上任後再度請求 APF 來追蹤能力評估計畫的落實情況，APF 遂於 2017 年 1 月訪問孟加拉。(APF, 2017a: 39) 此外，霍克主席也嘗試遊說政府修改 NHRC 法關於調查執法單位權限的規定，以及向法務部與財政部爭取適當的人力與設備設施。²⁹²

²⁹¹ 因為法規的模糊性，這項任命曾讓一名律師向高等法院提出申訴，質疑是否可以讓 NHRC 的全職成員在做滿兩任後繼續擔任主席，但後來這個決定並沒有被法院推翻。(ANNI, 2018: 140)

²⁹² Daily Star. 2017/1/13. "NHRC helpless due to legal constraints"
<https://www.thedailystar.net/backpage/nhrc-helpless-due-legal-constraints-1344544>

然而後續 NHRCB 從政府獲得的仍舊只有口頭上的支持。比如法務部長哈克在 2016 年國際人權日上肯定在各種限制下履行職責的 NHRC，並呼籲眾人「站在〔人權〕委員會身旁，讓它可以在保護人權上扮演重要角色」。²⁹³他在 2017 年 1 月 NHRCB 與 UNDP 合辦的一場區域研討會上也坦承 NHRC 法確實存在限制：

「為了在全孟加拉國保護和促進人權，總理謝赫·哈西娜政府於 2009 年成立了獨立的法定機構，國家人權委員會。我們看到，國家人權委員會在確保人權方面扮演重要角色。身處發展中的脈絡，我們並不總是受到理想情境的庇佑。考慮到現實情況，NHRCB 在過去幾年的表現相當不錯。我認為挑戰並不總是壞事。挑戰與局限使人們更加努力。在 NHRCB 的案例中，他們正是這樣做的。儘管存在著 NHRCB 法律上的落差等限制，他們始終以誠摯與奉獻的精神為其使命行事。」²⁹⁴

然而令人疑惑的是，身為法務部長理應具有很強的議程設定權，他卻沒有做出任何推動修法的嘗試。對於政府遲緩的行動，霍克委員領導的 NHRCB 似乎也不敢有太直接的抱怨，而是相信著目前持續向政府進行倡議的努力將會為盡早（in a earliest convenience）解決問題「鋪平道路」，幫助該委員會邁向 A 等。NHRCB 甚至大膽提議可以透過將其升格為憲政機關，這樣該委員會就能「具備一個理想的 NHRI」應有的優越地位（superior status）、獨立性與權限，捍衛國內人權運動，並改善孟加拉國「在國際社群中的尊嚴與文化高度」。（NHRCB, 2017: 49）雖然世界上確實有不少 NHRIs 具備憲法地位，但考慮到人民聯盟不久前才仗著國會多數通過了極為爭議的第 16 號修憲案（賦予國會彈劾最高法院法官的權限，惟在 2016 年被最高法院廢除）的事實，若 AL 政府此時真的順著 NHRCB 提議、在沒有反對黨制衡的情況下做了人情，恐怕這個憲法機關的獨立性還是不能服眾。²⁹⁵

²⁹³ 2016 年國際人權日主題為“Stand up for someone’s today”，這段發言也呼應這個主題。NHRCB. 2016/12/10 “Speech by Hon’ble Law Minister to observe the Human Rights Day 2016 at CIRDAP Auditorium” http://nhrc.portal.gov.bd/sites/default/files/files/nhrc.portal.gov.bd/page/e1ba516f_6ab9_4f5b_ad8c_bc02ac5de721/10%20December%20Speech%20%20for%20NHRC.pdf

²⁹⁴ NHRCB. 2017/1/28 “Speech of Hon’ble Law Minister on The Inaugural Ceremony of the Seminar on Experience Sharing of National Human Rights Institutions: Challenges and Way Forward” http://nhrc.portal.gov.bd/sites/default/files/files/nhrc.portal.gov.bd/page/e1ba516f_6ab9_4f5b_ad8c_bc02ac5de721/Speech%20by%20Minister%20for%20NHRIs%20at%20Sonargaon%20Hotel.pdf

²⁹⁵ Prothom Alo. 2016/5/5. “16th amendment illegal: HC” <https://web.archive.org/web/20171125192030/http://en.prothom-alo.com/bangladesh/news/103661/16th-amendment-illegal-HC>



雖然上述情況並沒有發生，但是公民社會對於 NHRCB 的信心也早已所剩無幾。ASK 批評 NHRCB 始終把重心放在教育宣導等活動上，過度聚焦在與經濟、社會與文化權利議題，卻對集會結社、言論自由等公民與政治權利、還有法外處決這些嚴重的人權侵害案件的態度消極。Odhikar 批評 NHRCB 在高壓政治環境下對政府抱持完全順從（subservient）的態度，就連與民間團體互動都具有「選擇性」，如 Odhikar 便從未受邀參與 NHRCB 舉辦的討論會議。（ANNI, 2016；ANNI, 2017；ANNI, 2018: 142-143）NHRCB 無法在民主體制惡化的情況下為人民發聲的一個近期例子發生在 2018 年 12 月 30 日的孟加拉大選，主席霍克在選舉隔天表示這場選舉沒有發生人權侵害事件，但實際上有一位婦人因為投給了自己支持的政黨而遭到一群暴徒強暴，然而 NHRCB 的調查委員會（probe committee）卻認為沒有證據可以證明加害者屬於人民聯盟。²⁹⁶ 引起輿論質疑後，霍克主席才又發表聲明，這只是調查委員會做出的報告，不是 NHRC 的報告。（Odhikar, 2019）

縱使對目前的 NHRCB 感到失望，但是關注《巴黎原則》的 TAN 成員還是盡可能利用各種機會嘗試推動變革。當 UNDP 代表克里斯·西多蒂（Chris Sidoti）在 4 月受邀來到孟加拉追蹤先前的能力建設計畫成果時，他不僅直接協助擬定了一份 NHRC 法的修正草案，同時也耳提面命地提醒 NHRCB 應善用 TAN 的力量與 UPR 的槓桿來推動修法：

「NHRC 將需要一套積極與堅定的倡議策略，確保能通過對其有效性而言必要的立法改革。……應當動員其最緊密的夥伴，也就是公民社會組織、聯合國機構、國際外交使團與援助者來支持法案的修訂。這些修正內容反映了普遍定期審議中向孟加拉國提出的建議之一，故國際社群應當會給予以大力支持。」（Sidoti, 2019: 11）

隨著第四屆委員的任期趨近尾聲，ASK 在 2019 年 6 月 30 日舉辦了一場名為「我們想要什麼樣的國家人權委員會」圓桌會議，邀請到法務部長與參議院議長出席。ASK 的聲明也同時從「規範正當性」與「社會關係」兩種理由來嘗試說服政治菁英：

²⁹⁶ Tamanna Hoq Riti. Daily Star. 2019/1/28. “Some questions on the role of NHRC”
<https://www.thedailystar.net/opinion/human-rights/news/some-questions-the-role-nhrc-1693654>

「正如 GANHRI 在其報告中指出的，孟加拉國家人權委員會獲得『B』等地位的其中一個主要原因，即是缺乏透明與課責性的遴選程序。我們的鄰國，例如阿富汗、尼泊爾、印度以及許多非洲國家都獲得了『A』等地位，但我們仍處於『B』等地位，這損害了我們國家的形象。另一方面，成員選薦過程缺乏透明性，這對該委員會的中立性與有效性提出了質疑。故使選薦過程透明、可問責，並讓公民社會參與在每一個步驟中，以恢復人們對委員會的信任，乃是當下迫切的要求（a demand of the time）。」²⁹⁷

7 月，孟加拉政府接受聯合國禁止酷刑委員會（Committee Against Torture）的審查，審查委員們也參考了 ASK 先前提交的文件，關切 NHRCB 的相關問題。法務部長哈克首先強調 NHRCB 是根據《巴黎原則》設立的，接著又宣稱孟加拉政府提供該委員會充分支持，該機構也具有實質上的獨立性：

「政府正在投資確保其運作和獨立性所需的資源。委員會的資金和人員數量已大大增加，其資金直接支付到委員會的帳戶中。政府在決定如何使用資金或獲得資金方面沒有參與。」²⁹⁸

哈克接著表示該委員會有權調查包括酷刑在內的人權侵害案件，監獄官員也十分配合 NHRCB 的訪視，零星發生的合作失敗案例應是「溝通問題」。接著，他卻又指稱前一屆人權委員曾在一份報告中宣稱「酷刑在警方的拘留與審判前的羈押時經常發生」的說法尚未經過證實，孟加拉政府將會展開調查。同時他也強調，NHRCB「發布這類報告的事實正好證明了其獨立性」。最後，CAT 審查委員建議政府應依據《巴黎原則》修訂 2009 年 NHRC 法，尤其是關於委員選任程序、人力、財政問題，並且賦予其能直接調軍方的酷刑虐待事件。²⁹⁹

²⁹⁷ ASK. 2019/5/30. [根據內容判斷，日期應為誤植] “What Kind of NHRC Do We Want”
<http://www.askbd.org/ask/2019/05/30/what-kind-of-nhrc-do-we-want/>

²⁹⁸ Committee against Torture 2019/8/9. “Sixty-seventh session Summary record of the 1771th meeting” (CAT/C/SR.1771)

²⁹⁹ Committee against Torture 2019/8/7. “Sixty-seventh session Summary record of the 1769th meeting” (CAT/C/SR.1769) 與 Committee against Torture 2019/8/26 “Concluding observations on the initial report of Bangladesh” (CAT/C/BGD/CO/1)

Prothom Alo. 2019/9/22. “Bangladesh in the eyes of UN Committee Against Torture – 1”
<https://en.prothomalo.com/opinion/Bangladesh-in-the-eyes-of-UN-Committee-Against>

2019年9月22日，孟加拉政府公布第五屆人權委員名單，由前婦女兒童事務部簡任秘書（Senior Secretary）納西瑪·貝古姆（Nasima Begum）與前內政部秘書卡瑪爾·烏丁·艾哈邁德（Kamal Uddin Ahmed）擔任主席與全職委員；前一屆的委員並未獲得連任。³⁰⁰ 兩天後，ASK等十多個民間團體發表聲明稿，ANNI也跟著在10月3日也跟著在兩週後發布公開信，批評政府再度在沒有諮詢公民社會的意見下任命了一批缺乏專業經驗的政府雇員擔任人權委員，其中甚至有一名執政黨黨員。聲明中除了敦促政府應盡速修法，也不忘呼籲 NHRCB 應更加努力地處理 GANHRI-SCA 曾指出的種種限制，才能讓其從 B 等升至 A 等地位，以恢復社會大眾的信心。³⁰¹ 民間也有聲音批評 NHRCB 已成為「退休高官的俱樂部」，根本無法指望他們能在長期習染的官僚文化中搖身一變成為人權捍衛者。³⁰² 隨後法務部長哈克在被問到人權委員選薦過程時卻表示一切程序皆依法進行，也宣稱有聽取公民社會意見。³⁰³ 雖然相關資料紀錄仍不完整，不過目前這屆人權委員上任後，似乎仍然沒有關於修法的正面消息。³⁰⁴

總結這段發展，我們發現即便是在 NHRIs 網絡無法主動開啟複審的情況下，其施加的「入會誘因」仍會持續被國內遵從同盟成員運用在施壓孟加拉政府遵從《巴黎原則》的策略之中。然而與尼泊爾相比，孟加拉國內遵從同盟呈現相對分散與低度連結的狀態，幾個人權團體幾乎是單打獨鬥的狀態。加上反對黨近年因杯葛選舉而未能取得國會席位，遵從同盟又少了潛在的重要結盟對象。最重要的是，理應為提升自身地位最積極倡議的 NHRC 成員卻呈現消極態度，不僅不太願意與公民社會合作擬定遊說策略，甚至顯現出一絲對 NHRIs 網絡的不滿態度。參照尼泊

³⁰⁰ 其他五位榮譽職委員的背景分別是一位前政府秘書、一位最高法院大律師、一位地方政府前主席與兩位地方法官。The Business Standard. 2019/9/22. “Nasima Begum Human Rights Commission’s new chief” <https://tbsnews.net/bangladesh/nasima-begum-human-rights-commissions-new-chief>

³⁰¹ ANNI. 2019/10/3. “Bangladesh: Another Flawed Selection Process for National Human Rights Commission of Bangladesh” <https://www.forum-asia.org/?p=29938&nhri=1>

³⁰² Daily Star. 2019/10/5. “NHRC, a retirement home to top bureaucrats: Shahdeen Malik” <https://www.thedailystar.net/city/shahdeen-malik-says-nhrc-is-a-retirement-home-bangladesh-top-bureaucrats-1809649>

³⁰³ Muktadir Rashid. 2019/12/10. “Rights abuses go unabated in Bangladesh as NHRC bypasses mandate” <http://www.newagebd.net/article/93186/>

³⁰⁴ 最新一任委員上任後，貝古姆主席曾參加由 ASK 主辦的對話活動，其中提及他認為 NHRC 法第 18 條並未對 NHRCB 調查執法機構的權限帶來任何限制，但又在其他場合以人力資源不足來推託調查。Tamanna Hoq Riti & Maimuna Syed Ahmed. 2020/1/3. “Will the National Human Rights Commission fulfil our expectations?” Daily Star. <https://www.thedailystar.net/opinion/human-rights/news/will-the-national-human-rights-commission-fulfil-our-expectations-1848691>

爾的經驗，筆者認為假使 NHRIs 網絡有機會更早介入孟加拉、施加更多的涵化壓力，或許便能讓 NHRCB 展現出更加積極的態度，而孟加拉法務部等政治菁英也不至於對國內遵從同盟的訴求如此無動於衷。



實際比較兩國訴求內容與規範的落實情況，我們也方能正式確認始終維持 A 等的尼泊爾從 2000 年設立人權委員會以來，其《巴黎原則》遵從程度確實發生了逐步且實質的提升：在建制初期的寬鬆標準下並不影響該委員會獲得 NHRIs 網絡 A 等認證的一些遵從問題，比如人權委員遴選過程的多元性、人權委員會的人事自主權與涉及軍方的調查權，都在建制後期更嚴格的審查標準下獲得了關注與改善。反觀孟加拉在 2008 年設立人權委員會後，其《巴黎原則》的遵從程度提升幅度相當有限：人權委員遴選程序的不透明、政府保有對秘書長等高階官員的人事權等被 NHRIs 網絡點出無法獲得 A 等的幾項關鍵問題如今依舊存在，這顯示孟加拉相隔四年再度拿到 B 等的主因並不是因為 NHRIs 網絡的審查標準又有提升，而是基於真實存在的規範遵從落差。在其他重要條件已盡可能獲得控制的情況下，筆者認為我們可以依據這一組對照案例的事件發展脈絡推論 NHRIs 網絡在建制前期施加的涵化壓力，在一定程度上確實有助促使國家提升規範的遵從。

第六章 結論



在權力與國家利益至上的國際關係中，國際組織真的有可能透過柔性的交流對話來讓國家「社會化」嗎？當鮮少國家願意投入資源來監督其他國家的人權規範遵守情形時，由非國家行為者主導的把關機制能發揮效用嗎？自 90 年代社會建構主義理論興起，國際關係學界雖然開始重視理念因素與非國家行為者在國際政治中扮演的角色，上述理論與經驗問題卻仍充滿爭辯。由各國人權機構組成的類政府間網絡型組織在國際人權政治中扮演的角色，正是一個研究成果仍相當不足的主題。運用 Goodman 與 Jinks 提出的社會化理論，本研究嘗試概念化 NHRIs 網絡如何影響國家的三種機制：物質誘導、說服與涵化。然而比起分析個別的社會化壓力分別能在什麼樣條件下影響國家，以一個整合性的框架分析三種機制之間的加乘或排擠效果不僅更符合現實情況，也能讓我們檢視國際組織或建制本身的設計與運作方式所能對國家獨立產生的某種普遍性影響。基於本文第二章對 NHRIs 網絡與《巴黎原則》規範內涵在過去二十多年來發展的觀察，筆者認為 NHRIs 建制在會員制度門檻、法律義務與監督機制等三個面向上都獲得大幅提升與強化。這樣的演變脈絡也使得在不同時期加入建制的國家將受到 NHRIs 網絡比重、強度與順序組合不同的社會化壓力。故筆者依據 Goodman 與 Jinks 對順序效應的討論，提出了涵化機制先行、有利提升國家遵從的研究假設。

以亞太地區國家與 GANHRI/ICC 及 APF 兩個網絡的互動情形與遵從趨勢為觀察範圍，筆者在第四章運用質性比較分析的案例分類技巧，發現無論是在民主或威權國家，「及早與 NHRIs 網絡展開正式互動」的條件似乎與一國的正面遵從趨勢具有一定的相關性。為了確認因果關係的真實存在，筆者從中選出尼泊爾與孟加拉兩個國家做為一組對照案例，在第五章進行深入的過程追蹤與分析。即便在這兩國案例的發現並不能理所當然地推展到其他條件殊異的國家，但是透過盡可能嚴謹與有自覺的選案過程，筆者仍期待對這一組案例的分析結果能發揮見微知著的效果，使我們對亞太地區 NHRIs 建制參與國的整體表現做出一定的理解與詮釋。以下筆者將在第一節綜整與討論第五章的主要研究發現，並嘗試回到更宏觀的層次來檢視這些發現的意義；第二節與第三節則分別闡述本研究的貢獻與未來可以繼續追求的研究議程。

第一節 研究發現



本文第二章在對全球的 NHRIs 建制參與國背景與遵從趨勢進行初步分析時，曾注意到在亞太地區不只穩定民主國家具有百分之百的正面遵從率，該地區威權國家的負面遵從率也是四大區域中最低的（參見本文第 83 頁表 2-8）。雖然過去已有一些觀察者主張 NHRIs 網絡有助提升《巴黎原則》的遵從、而亞太又是 NHRIs 網絡發展與運作最成熟的區域，但是手中握有的物質資源其實不多的 NHRIs 網絡到底是如何影響國家的呢？尤其是 NHRIs 網絡在制度寬鬆模糊的建制前期向國家施加的涵化壓力，真的有可能提昇亞太地區改善規範遵從的機率嗎？如果沒有透過具體個案微觀層次的深入追蹤來拆解 NHRIs 網絡如何影響國家行為的黑盒子，我們恐怕很難確認這般無形的壓力真的能對一國國內重要行為者的認知、偏好乃至於行為造成改變。

本文第五章所分析的兩國經驗差異，正好便能讓我們觀察到 NHRIs 網絡如何透過先行的涵化壓力影響國家的第一種方式——憑藉 NHRIs 獨特的類政府特性，NHRIs 網絡能從「同儕」的角度讓其成員國的政治菁英廣泛暴露在 NHRIs 建制參與國的社群互動中，透過人與人之間實際的交流往來提升他們對同儕認可與身份認同的渴求。³⁰⁵ 正如那位曾在聯合國人權理事會上自豪誇耀該國人權委員會長年位居 A 等地位的外交部長的態度，在尼泊爾的案例中，我們可以注意到來自各黨派政治菁英的相關發言與行為或多或少都顯示出他們對於這項「榮耀」與「聲名」的重視，而尼泊爾的執政者與立法者一次次趕在 GANHRI 設定的期限前端出某些可以交差的作為表現。即便這些政治菁英可能仍未真心認同《巴黎原則》規範，但是保有 NHRIs 網絡的認證地位卻是一件具有社會價值與認知效益的事情。然而，同樣的 A 等地位，在孟加拉政治菁英的眼中卻不具備這樣大的吸引力：除了渴望獲得國際認證的 NHRCB 成員，孟加拉政府在國際人權日與聯合國人權理事會等對外場合上卻從來不願正面承諾將努力讓其成為符合《巴黎原則》的 A 等機構，而僅是模糊宣示會繼續強化該委員會而已。由此可見，即便 NHRIs 網絡會員地位本身帶有的物質誘因並不強，但以涵化機制為基底，便能放大物質誘導機制的效果。

³⁰⁵ 值得注意的是，這種類政府同儕網絡的性質或許也使其較不容易被認為是外國勢力干預而遭致政治菁英的反彈。（Keck & Sikkink, 1998；Jordan & Peter van Tuiji, 2000；Hafner-Burton, 2013）


³⁰⁶ 這也正可說是「涵化先行」的力量。筆者認為，倘若孟加拉有機會更早和 NHRIs 網絡發展正式互動關係，如尼泊爾在 2004 年傾盡其人權機構、法務部與外交部等官員之力共同舉辦 APF 年會接待各國來賓那樣，或許該國政治菁英就會對 NHRIs 網絡評鑑等級的價值更加有感。

作為跨國倡議網絡 (TAN) 中的獨特一員，NHRIs 網絡的另一種影響形式是透過催生與支持一國國內遵從同盟的動員來向該國政治菁英施加遵從壓力。在尼泊爾與孟加拉，我們都可以看到 NHRIs 網絡在審查意見中闡述的《巴黎原則》遵從落差所在提供了國內外人權團體能用於倡議行動的論述依據；其中不乏由 NHRIs 網絡率先拋出、隨後才引起國內社會關注的問題（如人權委員會秘書長的選任）。NHRIs 網絡的評鑑等級也提供國內外聽眾易於迅速理解情勢的象徵符碼，例如尼泊爾人權委員會差點遭到 ICC 降等的消息便獲得國內媒體與 2010 年聯合國 UPR 會議上多個國家的關注。當 NHRIs 網絡與跨國公民社會建立密集的資訊交流關係後，其審查也成為國內遵從同盟與其他 TAN 成員可以利用的槓桿：作為 ANNI 的會員團體之一，尼泊爾民間團體 INSEC 便透過每年度的 ANNI 報告與額外提交的文件呼籲 SCA 審查關切特定議題。

我們也可以在兩國的政治脈絡中觀察到 NHRIs 網絡在審查過程中展現出的政治判斷力與施壓策略上的能動性 (agency)，包括其選擇在什麼時間點開啟或結束審查，又決定聚焦提出哪些建議。由此可見，NHRIs 網絡的評鑑審查已形成一個獨立的場域，提供 TAN 與國內遵從同盟成員更易於使用的倡議武器。³⁰⁷ 這對 NHRIs 網絡而言也是一件好事，因為這些盟友的動員能為其純粹的說服壓力增添政治成本及民意正當性，讓目標國政治菁英有機會在民意壓力下做出改善。

³⁰⁶ 筆者在上文曾指出，NHRIs 網絡透過其他具有物質資源之行為者的背書而間接獲得施加物質誘導壓力的能力，然而這一點物質誘因的強度實則跟其他行為者是否嚴格依照 NHRIs 網絡給予的等級來施加相對程度的獎勵與懲罰有關。比如聯合國人權理事會直接依據 NHRIs 網絡的評鑑等級給予各 NHRI 相對應的參與權與發言權。不過 UNDP（與其他主要援助國）似乎並不會因為一國 NHRI 尚未拿到 A 等就不願給予援助經費，至少在孟加拉的情況是如此；這也使得 NHRIs 網絡能透過評鑑制度間接動用之最「物質」性的誘因的的目標針對性下降。

³⁰⁷ 在孟加拉的案例中，我們發現若缺少 NHRIs 網絡介入點時，國內人權團體通常便會仰賴聯合國普遍定期審查的槓桿。但是 UPR 會議上通常有太多緊迫的人權議題，在公民社會參與空間有限、各國代表團傾向僅提出概要性的建議，這個場域上的壓力往往只能簡略指出一國遵從情況「不夠好」，沒辦法良好聚焦在特定問題。

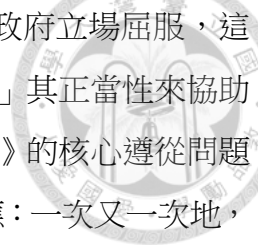


更重要的是，上述兩種影響形式是相輔相成的：當政治菁英越重視 NHRIs 網絡地位的價值，就更有可能回應跨國倡議網絡與國內遵從同盟的訴求；當政治菁英因採取改善措施而獲得 NHRIs 網絡與國際社會的讚揚時，這種認知上的效益也使其越有可能渴望繼續保持社會地位與獲得同儕讚美。長期運作下，這種正向回饋關係即有可能讓建制初期微弱而不起眼的涵化壓力發揮逐步推動國家提升規範遵從的巨大功效。又因國家人權機構的創設本身便是一種正式的組織制度，《巴黎原則》中也有許多要求國家納入法律的規定，從歷史制度論（historical institutionalism）的觀點來看，每一步的制度化都會提升國家嘗試收回 NHRIs 制度性保障的成本，這種不斷強化（reinforce）、使既成事實難以逆轉的事態走向正是典型的路徑依賴現象。³⁰⁸（Mahoney, Mohamedali & Nguyen, 2016）

尼泊爾人權委員會的發展軌跡提供了鮮明例證。從 2000 年依法成立以來，其權限與地位隨著 2006 年《全面和平協議》、2007 年《臨時憲法》、2012 年《國家人權委員會法》與 2015 年的《尼泊爾聯邦民主共和國憲法》不斷鞏固，在一次又一次的修法議價與政策實踐中，尼泊爾政治菁英對 TAN 與國內遵從同盟的要求做出越來越多的配合與讓步。然而尼泊爾人權委員會能夠有今天這樣的地位，絕非該國歷史脈絡下的理所當然。在第一個十年面臨諸多挑戰、尤其是內戰衝突與王權威脅的 NHRCN，若不是跨國倡議網絡提供的保護（如讓派圭爾委員脫離國境封鎖前往聯合國）與 NHRIs 網絡努力透過同儕關係維繫該委員會對《巴黎原則》的認同（參見 APF 與卡特里主席的互動與對 NHRCN 的背書），該委員會也未必能成功度過當時的信任危機、還成為和平重建時期各方仰賴的重要角色，並在第二個十年與公民社會、反對黨以及司法部門建立起關係良好且力量穩固的遵從同盟。

反觀在 90 年代末的關鍵轉折點未能通過草案的孟加拉，整整晚了十年才正式與 GANHRI/ICC 與 APF 發展正式互動關係。這不僅讓孟加拉的政治菁英（尤其是人權機構）沒有機會受到充分涵化壓力，後來國內遵從同盟與 TAN 成員似乎也較少運用 NHRIs 網絡的槓桿來施壓。2007 年《國家人權委員會諭令》與 2009 年的《國家人權委員會法》通過後，理論上 NHRCB 仍有機會與公民社會建立起盟友關係，一同研議如何運用 NHRIs 網絡設定的升等條件來施壓政府採取行動，然而

³⁰⁸ 故在討論《巴黎原則》的國內遵從同盟時，其實跟歷史制度論文獻以「支持同盟」（supporting coalition）來觀察制度穩定與變遷的概念相通。（Hall, 2016）



當第二屆人權委員在面對連任壓力時選擇在敏感人權議題上向政府立場屈服，這時的 NHRIs 網絡也沒有辦法像對尼泊爾人權委員會那樣「出借」其正當性來協助挽回這場信任危機了。此後，我們在孟加拉看到的是《巴黎原則》的核心遵從問題如何被法律制度化、持續產生裂解國內遵從同盟的負面反饋效應：一次又一次地，孟加拉政府在依法進行的閉門程序中挑選立場親近人士擔任人權委員，這些人權委員自然也更難取得公民社會的信任與拓展遵從同盟關係。

雖然這兩個國家在 90 年代的背景條件相似，但考慮到兩國在 2010 年以後的政治發展出現較大的分歧——尼泊爾總算在崎嶇過程中建立新的憲政體制，孟加拉的民主則是出現一黨獨大的倒退危機，筆者認為不宜直接透過比較今日兩者的《巴黎原則》遵從程度差距來推論 NHRIs 網絡的影響力有多「大」，而是只能從已知的事件發展順序與我們觀察到的因果路徑與依賴效果來做出個案內的推論。也就是說，當我們把兩個案例中的事件發展順序重新排列，假想尼泊爾是在建制後期才設立 NHRI、而孟加拉則是在建制前期就能加入 NHRI 網絡，那麼我們應有一定的信心推論：尼泊爾的《巴黎原則》遵從改善幅度恐怕不會比實際情況來得好，而孟加拉的改善情況或許也不會這般有限。理由在於，NHRIs 網絡越早向一國國內行為者施加涵化壓力，便越有可能放大政治菁英對於《巴黎原則》倡議網絡與遵從同盟之社會化壓力的回應意願，並強化 NHRIs 制度性保障與社會正當性的正向回饋關係，讓其人權機構較不容易因為一次危機與打擊就陷入負面迴圈。

作為屬於「動盪民主」政體、也是區域內同時歷經較強之國內民意與國際壓力的案例，尼泊爾與孟加拉兩國與 NHRIs 網絡的互動經驗當然無法一概地推展至其他所有亞太區域國家的情況。不過透過在這兩個案例深入觀察 NHRIs 網絡施加之社會化壓力的具體運作方式與影響其效果差異的重要國內條件後，至少現在我們應能較有信心地主張亞太地區的 NHRIs 建制參與國整體呈現的進步態勢很可能真的是因為 NHRIs 網絡成功對國內行為者的認知與偏好造成的改變與影響。倘若換作是在國內公民社會動員空間相對更加有限、遵從同盟難以發展的威權國家，筆者推論國際壓力與政治菁英（尤其是 NHRI 成員）的態度與作為恐怕將會更加直接地決定一國《巴黎原則》的落實意願，這也表示涵化機制的成效便有可能是影響該國能否持續提升規範遵從的決定性因素。

第二節 研究貢獻



考慮到有不少國家最初願意接受《巴黎原則》這套全球文化腳本的動機很可能類似尼泊爾與孟加拉，都參雜了物質性與社會性的利益考量，例如平息國內外人權壓力、抵擋區域人權建制的倡議、博取在聯合國人權機構的聲名與地位，因此如何讓各國政治菁英將承諾兌現為實踐乃是本研究在實務面上的核心關切。

過去關於 NHRIs 網絡如何提升《巴黎原則》遵從的研究都只能說是非常初步且片面的觀察，而且也只模糊地注意到說服機制與物質誘導機制的運作；本研究嘗試在研究設計中加強「社會化機制」與「過程路徑」的分析，以求探知 NHRIs 網絡發揮影響力的微觀過程以及可能需要搭配的相關背景因素。結合了對幾個主要時間軸與場域空間的觀察，包括本國政治背景的變化帶來的契機與挑戰（比如選舉與政黨輪替、國會解散、制憲時刻）、NHRIs 與 NHRIs 網絡的行動週期（成員的組成與任期更迭、每年發生的 NHRIs 網絡年會、GANHRI-SCA 一年一度或兩度的評鑑時程），還有面對國際社會的重要人權展演場合（聯合國亞太區域人權安排工作坊、人權理事會普遍定期審查），本研究從而能夠對 NHRIs 網絡的影響力提出較全面與完整的觀察。筆者也發現來自 NHRIs 網絡的社會化壓力確實有不同於、也不能被化約至其他國際行為者（包括國際組織、國際人權組織）的獨特效果，且其效果最鮮明地反映在各國人權機構成員的心態與規範內化程度上。

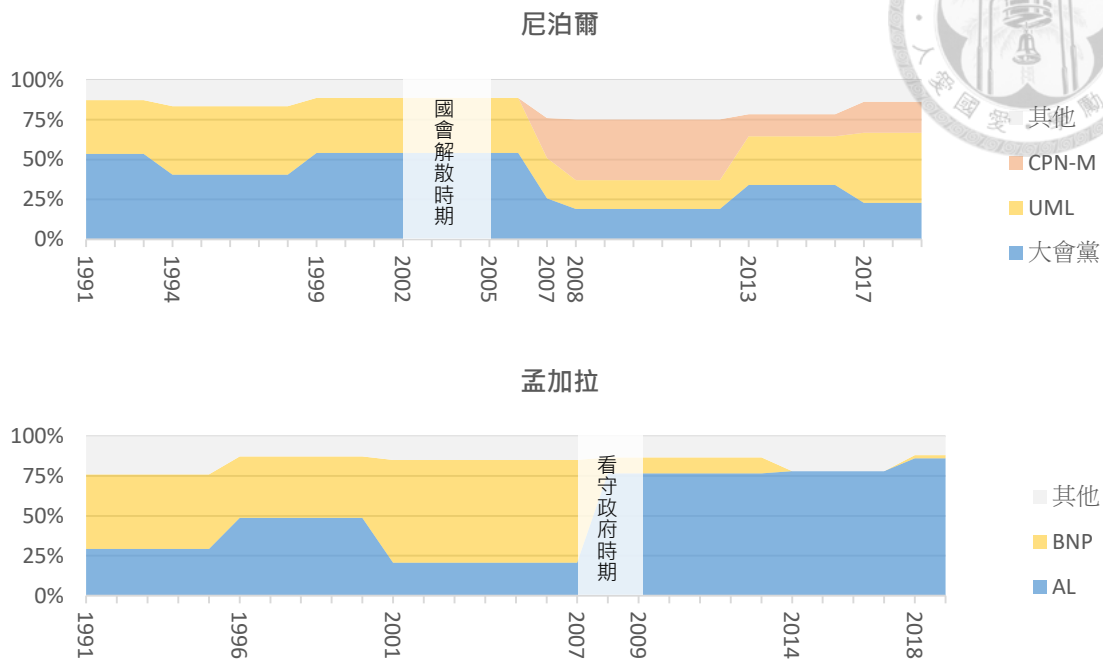
除此之外，筆者認為本研究在理論與實務面上的貢獻還包括以下幾點。首先，涵化機制是 Goodman 與 Jinks 的社會化理論中最重視的機制，然而兩位學者僅只從過往的相關研究發現中指出此一機制的可能存在與效果，但並未實際運用經驗個案加以驗證，故本研究的具體設計與進行方式應可為其他有類似關注之研究者提供方法上的啟發。由於涵化機制運作的特性，有時就連行為者本身都不會意識到自身受到影響與改變，因此筆者在具體個案的分析中，除了嘗試從相關行為者的發言邏輯探詢其主觀認知與想法偏好，也盡力從客觀角度檢視與其行為是否有言行不一的「脫鉤」情況，以確認涵化機制的存在。然而，本研究重點其實並不在於涵化機制本身的力量，而是涵化機制「先行」於說服與物質誘導壓力的力量——雖然這一點固然跟單獨分析涵化機制效果在方法上的困難有關，不過筆者認為三種社會化機制的交錯運用才是更貼近國際社會現實的情形。



其次，Goodman 與 Jinks 將自我認知壓力與同儕間的社會壓力同樣歸類為涵化機制，理由是兩者的運作基礎都建立在行為者與社會的關係上。但是筆者在分析過程中，注意到這兩種機制在運作形式與效果上仍然不太一樣。比如筆者認為，對於某一套文化腳本或某種身分認同的認知壓力主要來自一個行為者在所處社群內放眼望去看到的「同質性」有關；在本研究中，NHRIs 建制的前期因為有較多國家都能自我宣稱符合《巴黎原則》，遵守《巴黎原則》跟文明國家身分認知的連結性較強。然而社會壓力似乎則更仰賴社群內的「我者」與可見之「他者」疆界的明確分野，比如 NHRIs 建制後期的社群成員邊界的模糊地帶隨著 NHRIs 網絡評鑑制度的發展而逐漸減少，內外有別的事實確保了社群中國家享有地位與聲名的價值，但同時也會讓他們擔心自己因違反規範而被驅逐至圈外。可見這兩種涵化壓力運作的條件不同，與其他兩種機制的契合性也不太一樣。我們在孟加拉的案例中看到，當一國政治菁英還沒有充分建立與《巴黎原則》建制參與國的同儕關係與身分認同，隨即便受到 NHRIs 網絡施加的嚴格升等條件，該國人權委員反而對這套規範把關機制出現了不滿心態，認為自己被「剝奪」了應有的地位與尊嚴，這一點除了驗證了 Goodman 與 Jinks 對排擠效應的討論，或許也顯示：真正能緩解排擠效應的涵化壓力，主要僅有尼泊爾在建制前期受到的那一種認知壓力。

第三，筆者在分析兩國案例時，已初步討論國家在面對壓力時的抵抗能力。過去文獻多注意到政體與經濟等條件對一國在物質與道德上的脆弱性（vulnerability）的影響，如孟加拉看守政府便因缺乏正當性而更積極回應國內外的人權壓力。不過根據兩國在國家人權委員會法案上的攻防過程，筆者注意到政黨之間的競爭壓力或許是進一步評估民選政府脆弱性的角度。下頁兩張圖分別繪製的是尼泊爾與孟加拉民主化以來主要政黨在歷次大選中贏得的國會席次比例，我們可以發現兩個國家的主要兩大黨在 90 年代的國會席次相對都是勢均力敵，可惜的是孟加拉並沒有在像尼泊爾一樣在這個時期成功通過的法案，到了 2000 年代以後，孟加拉國會版圖呈現一面倒向單一政黨的情況，如此穩固的執政基礎的似乎也讓 BNP 政府與 AL 政府都不願對公民社會的訴求做出太大的讓步與改變。在 2017 年兩大共產黨合併以前，尼泊爾三大政黨的鼎立局面則提供了維護形象、競爭民意的壓力。或許未來以時間序列（Time series）為主的跨國人權量化研究除了納入民主政體差異，也可以考慮納入執政黨在國會佔有席次比例來評估各國面對人權壓力的脆弱性。

表 6-1：兩國主要政黨在國會的席次比例



資料來源：IPU³⁰⁹、劉建（2010）、梁晨（2011）

最後，本研究也能為目前 NHRIs 建制的實務問題提供一些指引，而國際人權社群也能從 NHRIs 網絡的經驗思考其他人權組織制度應如何設計、又應該在什麼樣的時機點與條件下提供支持或施加壓力才不會造成反效果。雖然在今日已經不太可能呼籲 NHRIs 網絡回到最初寬鬆包容的設計，但是一些具有創意性的做法或許還是能讓建制後期才加入的國家受到更多的認知壓力。例如，GANHRI 或許能在會員制度與參與權的賦予上做出更多的差異化，像是根據《巴黎原則》各項規範內涵的核心程度區分出 A+與 B+的空間，降低各級別之間的遵從門檻差距，讓各國政治菁英能在多次微幅的地位提昇中感受認知效益。此外，GANHRI 也應要求非 A 等機構必須定期接受審查，如此才能保有持續與該國行為者互動的機會。³¹⁰ APF 可考慮允許非 A 等機構也能主辦 NHRIs 網絡的年會，而聯合國等相關的國際與區域人權組織也能考慮提供非 A 等機構更多層次的參與機會，提升 NHRIs 成員的身分認同感，並鼓勵其成為國內遵從同盟的積極一員。

³⁰⁹ 參見 Inter-Parliamentary Union 的 IPU Parline 資料庫：<https://data.ipu.org/content/parline-global-data-national-parliaments> 與 <http://archive.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>（舊網站）。

³¹⁰ 目前獲選為 GANHRI-SCA 成員的機構代表都是以自費支持評鑑審查的工作，這樣的壓力讓 GANHRI 目前只能一年召開兩場會期、並且優先審查 A 等國家；故要做到這一點，也需要國際社會提供其更多資源支持。

第三節 未來研究議程



討論了本研究的主要發現後，筆者認為其中一些推論仍值得更多經驗案例的驗證，比如可以選擇政體條件不同的其他案例進行分析，或者是將研究範圍進一步拓展至亞太地區以外的國家。筆者尤其期盼跨區域性的研究將能帶來與本文截然不同然而互補的觀察，比如一個區域內的獨特文化脈絡（如人們對「團結」與「社群」等觀念的看法差異）或許便會對涵化機制的運作產生非常不同的效果。

此外，本研究也延伸出一些可以獨立發展的研究主題，以下試舉三項。首先，本文關注的雖是國家對《巴黎原則》遵從，但初衷仍是希望促進 NHRIs 運作的有效性與一國人權保障的發展。過去文獻認為 NHRIs 的法律制度保障與社會地位威望是使其能有效推動人權工作的兩大關鍵，本文也發現 NHRIs 網絡能夠在這兩個面向上提供其奧援，不過 NHRIs 網絡對於一國的社會化壓力，是否能進一步讓政府部門更願意依循 NHRIs 做出的人權建議改善人權作為？這個問題或許可由更多經驗資料的蒐集與跨國量性研究來處理。³¹¹

其次，本研究主要關注的是涵化壓力對目標國國內行為者的影響，未來相關研究應當也可以討論涵化機制對國際社會其他行為者的影響。由於人權議題通常缺乏互惠性質，傳統國際關係理論認為國家鮮少願意在他國人權議題上花費力氣干預與施壓，或者只會基於政治考量選擇性執法。³¹²不過 Goodman 與 Jinks (2013a) 認為涵化機制也能促進國際社會執行人權規範的意願。在本文研究過程中，筆者注意到：聯合國人權理事會從 2008 年展開普遍定期審查會議 (UPR) 以來，曾經向 APF 或 GANHRI 提出入會申請的 29 個亞太國家累計已在 UPR 場合提出了 528 筆有關 NHRIs 的人權建議，反觀其餘 28 個聯合國會員國則僅做出 57 筆建議而已。³¹³ 這般懸殊差距似乎顯現一國與 NHRIs 網絡的互動經驗與其執法意願確實存在關聯，然而這樣的執法是否帶有選擇性與政治目的？若有，涵化機制能否改善各國在人權規範上執法不公的問題？這點值得進一步研究。

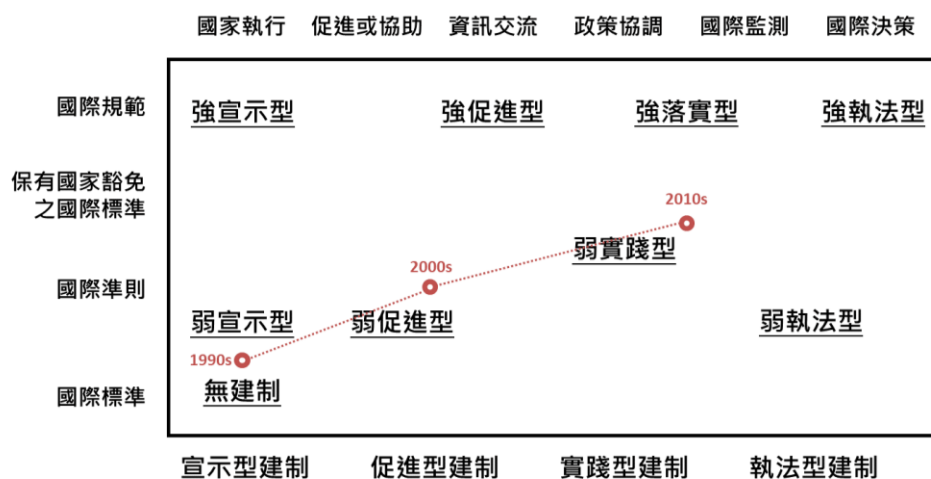
³¹¹ 參見第一章註 19。

³¹² 比如 Nielsen (2013) 追蹤 17 個 OECD 國家在 1981 至 2004 年間對 181 個開發中國家的雙邊援助，發現國家確實有選擇性執法的行為，包括避免對政治盟友進行人權制裁、較傾向對人權侵害會波及到自己盟友的國家、或是受到較多媒體關切的人權侵害國出手制裁。

³¹³ 資料來源：UPR info 資料庫，<https://www.upr-info.org/en>。亦參照第四章註 131。

最後，由於 NHRIs 網絡對 NHRIs 建制之規範與決策程序上扮演重要角色，本研究很大程度也可以說是對 NHRIs 建制的研究，故或許能進一步延伸並與建制文獻對話。比如以 Donnelly (1986) 對國際人權建制的分類來看，《巴黎原則》從無拘束力、獲得聯合國背書到被納入多部國際條約，其規範強度從「國際標準」、「國際準則」朝向「保有國家豁免的國際標準」(international standards with self-selected national exemptions) 發展；加上 NHRIs 網絡越來越強的監測與把關角色，使 NHRIs 建制逐漸從弱宣示 (Weak Declaratory)、弱促進 (Weak Promotional) 再往弱實踐 (Weak Implementation) 型建制發展。

表 6-2：NHRIs 建制的發展軌跡



註：圖表翻譯與重製自 Donnelly (1986)，NHRIs 建制發展軌跡則為筆者所加

然而，或許是出於對在無政府狀態的國際政治中建立秩序的渴望，一些國際關係與國際法研究者傾向認為一個建制的法制化 (legalization) 程度越高越好。³¹⁴ 然而從實證角度來看，一個建制在高度法制化的情況下向各國施加的社會化壓力不見得就能造成正面影響。NHRIs 建制是否也會出現類似的危機？這樣的法制化發展又會使 NHRIs 網絡對整體建制參與者 (與非參與者) 的影響力出現什麼樣的影響？透過與其他建制文獻的進一步對話，以及從建制層次而非個別國家層次的研究設計，或許能幫助我們回答這些未竟的探問。

³¹⁴ 法制化的定義請參照 Abbott et al. (2000)，該概念主要包含義務性質 (obligation)、明確程度 (precision) 與委任程度 (delegation) 三個面向。

參考文獻



壹、專書、期刊文章

- 王建玲等譯，2010，《亞太地區國家人權機構》，北京：中國政法大學。譯自
Burdekin, Brian & Jason Naum. 2007. *National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- 李明勳，2016，《亞洲價值與人權規範社會化：從東協人權建制的發展與挑戰分析東南亞的人權政治》，台北：國立台灣大學政治學研究所碩士論文。
- 辛翠玲，2012a，〈跨國公民政治研究與理論發展之反思〉，《問題與研究》，51(3)：1-22。
- ，2012b，〈跨國政治又一章：跨國認證網絡的興起與問題〉，《問題與研究》，51(1)：111-126。
- ，2003，〈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〉，《政治科學論叢》，19：181-202。
- 梁晨，2011，《尼泊爾：深山中的古國》，香港：香港城市大學出版社。
- 陳玉潔，2014，〈國際人權實證研究方法概述〉，《台灣人權學刊》，2(3)：171-189。
- 陳怡如，2018，〈影響台灣民眾支持社會福利的因素——明確二分集合的分析〉，《臺灣民主季刊》，15(2)：101-145。
- 陳瑤華，2015，《人權不是舶來品：跨文化哲學的人權探究》，台北：五南。
- 陳慧芳，2016，《國家為何抵抗？——實力不對稱下小國因應大國威逼之策略的清晰集質性比較分析》，台北：國立台灣大學政治學研究所碩士論文。
- 廖福特，2018，《國家人權機構之國際比較分析》，台北：新學林。
- ，2011，《國家人權委員會》，台北：五南。
- ，2005，〈聯合國對國家人權委員會之推動與實踐〉，收錄於廖福特，《國際人權法——議題分析與國內實踐》，116-150，台北：元照。
- 劉建，2010，《孟加拉：金色土地》，香港：香港城市大學出版社。
- 顏永銘，2016，〈人權力量今猶在？—螺旋模型與規範社會化的反思〉，《中研院法學期刊》，19：253-283。

———，2013，〈民主必然促進人權？東南亞人權保障之實證分析〉，《政治科學論叢》，56：91-118。

———，2012，〈國際人權法與國內政治動員－評論 Beth Simmons 的 Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics〉，《中研院法學期刊》，10：281-300。

羅彥傑、葉長城、劉嘉薇，2011，〈16 個開發中國家電信私有化的政治分析：以黨派、政府與國際因素為中心〉，《社會科學論叢》，5(2)：83 - 134。

Abbott, Kenneth W., Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter, and Duncan Snidal. 2000. "The Concept of Legalization." *International Organization* 54 (3): 401–19.

Adhikari, Bipin. 2004. *Building Capacity of National Human Rights Institutions: The Case of Nepal*. Kathamandu: Right to Education Foundation (RTEF)

Australian Human Rights Centre (AHRC). 2000. "NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS: AN OVERVIEW OF THE ASIA PACIFIC REGION" *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 7(3): 207-277.

Baik, Tae-Ung. 2012. *Emerging Regional Human Rights Systems in Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.

Beco, Gauthier de. 2008. "Networks of European National Human Rights Institutions." *European Law Journal* 14 (6): 860–77.

———. 2007. "National Human Rights Institutions in Europe." *Human Rights Law Review* 7 (2): 331–70.

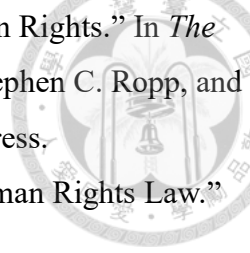
Bennett, Andrew & Colin Elman. 2007. "Case Study Methods in the International Relations Subfield." *Comparative Political Studies* 40 (2): 170–95.

Blair, Harry. 2012. "Party Overinstitutionalization, Contestation, and Democratic Degradation in Bangladesh." In *Routledge Handbook of South Asian Politics*. Routledge.

Brodie, Meg. 2011. "Progressing Norm Socialisation: Why Membership Matters. The Impact of the Accreditation Process of the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights." *Nordic Journal of International Law* 80 (2): 143–92.

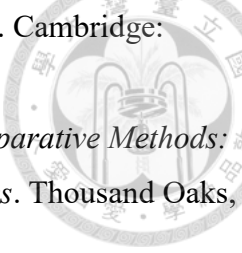
Byrnes, Andrew, Andrea Durbach, and Catherine Renshaw. 2008. "Joining the Club: The Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions, the Paris

- Principles, and the Advancement of Human Rights Protection in the Region.”
Australian Journal of Human Rights 14 (1): 63–98.
- Byrne, Iain & Sara Hossain. 2009. “South Asia.” In *Social Rights Jurisprudence*, edited by Malcolm Langford, 125–43. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cardenas, Sonia. 2011. “National Human Rights Institutions and State Compliance.” In *Human Rights, State Compliance, and Social Change*, edited by Ryan Goodman and Thomas Pegram, 29–51. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2003a. “Emerging Global Actors: The United Nations and National Human Rights Institutions.” *Global Governance* 9 (1): 23–42.
- . 2003b. “Transgovernmental Activism: Canada’s Role in Promoting National Human Rights Commissions.” *Human Rights Quarterly* 25 (3): 775–90.
- . 2002. “National Human Rights Commissions in Asia.” *Human Rights Review* 30: 30–50.
- Chowdhury, Saber Ahmed. 2012. “The Establishment of the National Human Rights Commission in Bangladesh: An Account.” *SSRN Electronic Journal*.
- Cole, Wade M., & Francisco O. Ramirez. 2013. “Conditional Decoupling: Assessing the Impact of National Human Rights Institutions, 1981 to 2004.” *American Sociological Review* 78 (4): 702–25.
- Dai, Xinyuan. 2013. “The ‘Compliance Gap’ and the Efficacy of International Human Rights Institutions.” In *The Persistent Power of Human Rights*, edited by Thomas Risse, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink, 85–102. Cambridge: Cambridge University Press.
- Donnelly, Jack. 1986. “International Human Rights: A Regime Analysis.” *International Organization* 40 (3): 599–642.
- Durbach, Andrea. 2010. “Human Rights Commissions in Times of Trouble and Transition: The Case of the National Human Rights Commission of Nepal.” *UNSW Law Research Paper* 2010 (18).
- Durbach, Andrea, Catherine Renshaw, & Andrew Byrnes. 2009. “‘A Tongue But No Teeth?’ The Emergence of a Regional Human Rights Mechanism in the Asia-Pacific.” *Sydney Law Review* 31 (2): 211–238.
- Finnemore, Martha. 1996. “Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology’s Institutionalism.” *International Organization* 50(2): 325–347.
- Goodman, Ryan, & Derek Jinks. 2013a. *Socializing States: Promoting Human Rights through International Law*. New York: Oxford University Press.


- 
- . 2013b. “Social Mechanisms to Promote International Human Rights.” In *The Persistent Power of Human Rights*, edited by Thomas Risse, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink, 103–22. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2008. “Incomplete Internalization and Compliance with Human Rights Law.” *European Journal of International Law* 19 (4): 725–48.
- . 2004. “How to Influence States: Socialization and International Human Rights Law.” *Duke Law Journal* 54 (3): 621–703.
- Ghimire, Jogendra K. 2001. “National Human Rights Commission: Nepal Experience” *FOCUS* Vol. 26.
- Goodman, Ryan & Thomas Pogram. 2011. “Introduction.” In *Human Rights, State Compliance, and Social Change*, edited by Ryan Goodman and Thomas Pogram, 1–26. Cambridge: Cambridge University Press.
- Greenhill, Brian. 2016. *Transmitting Rights: International Organizations and the Diffusion of Human Rights Practices*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Hachhethu, Krishna & David N. Gellner. 2012. “Nepal: Trajectories of Democracy and Restructuring of the State.” In *Routledge Handbook of South Asian Politics*. Routledge.
- Hafner-Burton, Emilie Marie. 2008. “Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem.” *International Organization* 62 (04): 689.
- Hafner-Burton, Emilie Marie & James Ron. 2008. “Seeing Double: Human Rights Impact Through Qualitative and Quantitative Eyes.” *SSRN Electronic Journal*.
- Hafner-Burton, Emilie Marie & Kiyoteru Tsutsui. 2007. “Justice Lost! The Failure of International Human Rights Law To Matter Where Needed Most.” *Journal of Peace Research* 44 (4): 407–25.
- Hall, Peter A. 2016. *Politics as a Process Structured in Space and Time*. In *Causality and Time in Historical Institutionalism*. Edited by Orfeo Fioretos, Tulia G. Falletti & Adam Sheingate. Oxford University Press.
- Herbert, Siân. 2013. “Aid to National Human Rights Institutions.” GSDRC Helpdesk Research Report 928. Birmingham: Governance and Social Development Resource Centre.
- Jensen, Steven. 2018. “Lessons From Research on National Human Rights Institutions - A Desk Review on Findings Related to NHRI Effectiveness.” Copenhagen: Danish Institute for Human Rights.

- 
- Jordan, Lisa & Peter van Tuijl. 2000. "Political Responsibility in Transnational NGO Advocacy." *World Development* 28 (12): 2051–2065.
- Kabir, Abul Hasnat Monjurul. 2001. "Establishing National Human Rights Commissions in South Asia: A Critical Analysis of the Processes and the Prospects." *Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law* 2 (1): 1–53.
- Kahler, Miles, ed. 2009. *Networked Politics: Agency, Power, and Governance*. Cornell Studies in Political Economy. Ithaca: Cornell University Press.
- Kattel, Mukunda. 1999. "An Act without Action: A Nepalese Experience" *FOCUS* Vol. 18.
- Keck, Margaret E. & Kathryn Sikkink. 1998. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
- Kelley, Judith G. & Beth A. Simmons. 2015. "Politics by Number: Indicators as Social Pressure in International Relations" *American Journal of Political Science* 59 (1): 55–70.
- Kim, Dongwook. 2013. "International Nongovernmental Organizations and the Global Diffusion of National Human Rights Institutions." *International Organization* 67 (3): 505–39.
- Kinzelbach, Katrin, and Julian Lehmann. 2015. "Can Shaming Promote Human Rights? Publicity in Human Rights Foreign Policy: A Review and Discussion Paper." Brussels: European Liberal Forum.
- Koliev, Faradj. 2018. "Naming and shaming: the politics and effectiveness of social pressure in the ILO." Stockholms universitet.
- Koo, Jeong-Woo & Francisco O. Ramirez. 2009. "National Incorporation of Global Human Rights: Worldwide Expansion of National Human Rights Institutions, 1966-2004" 87 (3): 1321–53.
- Krasner, Stephen D. 1982. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables." *International Organization* 36(2): 185-205.
- Lacatus, Corina. 2016. "The Design of National Human Rights Institutions: Global Patterns of Institutional Diffusion and Strength." Phd, The London School of Economics and Political Science (LSE).
- Lagoutte, Stéphanie, Annali Kristiansen & Lisbeth Thonbo. 2016. "Review of Literature on National Human Rights Institutions." Copenhagen: Danish Institute for Human Rights.

- 
- Linós, Katerina & Tom Pegram. 2017. “What Works in Human Rights Institutions?” *American Journal of International Law* 111 (3): 628–688.
- . 2016a. “Architects of Their Own Making: National Human Rights Institutions and the United Nations.” *Human Rights Quarterly* 38 (4): 1109–1134.
- . 2016b. “The Language of Compromise in International Agreements.” *International Organization* 70 (3): 587–621.
- . 2015. “Interrogating Form and Function: Designing Effective National Human Rights Institutions.” Copenhagen: Danish Institute for Human Rights.
- Mahoney, James, Khairunnisa Mohamedali & Christoph Nguyen. 2016. In *Causality and Time in Historical Institutionalism*. Edited by Orfeo Fioretos, Tulia G. Falletti & Adam Sheingate. Oxford University Press.
- Mollah, Awal Hossain & Nizam Uddin. 2004. “Ombudsman for Bangladesh: Theory and Reality.” *International Journal of Public Administration* 27 (11–12): 979–1002.
- Murray, Rachel. 2007. *The Role of National Human Rights Institutions at the International and Regional Levels: The Experience of Africa*. Oxford: Hart.
- Nepal Constitution Foundation (NCF). 2015. *Legislation Drafting and Oversight Function of Nepalese Parliament: A Process Review*. Kathamandu: NCF.
- Nielsen, Richard A. 2013. “Rewarding Human Rights? Selective Aid Sanctions against Repressive States.” *International Studies Quarterly* 57 (4): 791–803.
- Nowrojee, Binaifer, ed. 2001. *Protectors or Pretenders? Government Human Rights Commissions in Africa*. New York, N.Y: Human Rights Watch.
- Pegram, Thomas. 2011. “National Human Rights Institutions in Latin America.” In *Human Rights, State Compliance, and Social Change*, edited by Ryan Goodman and Thomas Pegram, 210–40. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2010. “Diffusion Across Political Systems: The Global Spread of National Human Rights Institutions.” *Human Rights Quarterly* 32 (3): 729–60.
- Pohjola, Anna-Elina. 2006. *The Evolution of National Human Rights Institutions: The Role of the United Nations*. Copenhagen: Danish Inst. for Human Rights.
- Reif, Linda C. 2011. “The Shifting Boundaries of NHRI Definition in the International System.” In *Human Rights, State Compliance, and Social Change*, edited by Ryan Goodman and Thomas Pegram, 52–73. Cambridge: Cambridge University Press.
- Renshaw, Catherine, and Kieren Fitzpatrick. 2011. “National Human Rights Institutions in the Asia Pacific Region.” In *Human Rights, State Compliance, and Social*

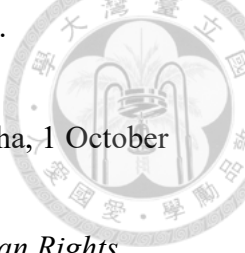
- 
- Change*, edited by Ryan Goodman and Thomas Pegrām, 150–80. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rihoux, Benoît & Charles C. Ragin, eds. 2009. *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Risse-Kappen, Thomas, Stephen C. Ropp, & Kathryn Sikkink, eds. 2013. *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , eds. 1999. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. New York: Cambridge University Press.
- Rosenblum, Peter. 2011. “Tainted Origins and Uncertain Outcomes.” In *Human Rights, State Compliance, and Social Change*, edited by Ryan Goodman and Thomas Pegrām, 297–323. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sarugaser-Hug, Sulini. 2012. “How a Peer-Review Mechanism Can Influence the Implementation of International Human Rights Standards: Why the Work of the Sub-Committee on Accreditation of the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights Matters.” *Australian Journal of Human Rights* 18 (2): 45–68.
- Sidoti, Chris. 2019. *Capacity Assessment (Mid-Term) of the National Human Rights Commission, Bangladesh Report*, 29 May 2019.
- . 2011. “National Human Rights Institutions and the International Human Rights System.” In *Human Rights, State Compliance, and Social Change*, edited by Ryan Goodman and Thomas Pegrām, 93–123. Cambridge: Cambridge University Press.
- Simmons, Beth A. 2013. “From Ratification to Compliance.” In *The Persistent Power of Human Rights*, edited by Thomas Risse, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink, 43–60. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2009. *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Tan, Hsien-Li. 2011. *The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Institutionalising Human Rights in Southeast Asia*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Tamata, Tek. 2007. “UNDP and the National Human Rights Commission of Nepal.” In *Human Rights Education in Asia-Pacific—Volume Two*, 115–24. Osaka: HURIGHTS OSAKA.


貳、 資料庫

- 
- Cingranelli, David, Mikhail Filippov & Skip Mark. 2018. *The CIRIGHTS Dataset. Version 2018.02.18*. The Binghamton University Human Right Institute.
- Cingranelli, David, David L. Richards & K. Chad Clay. 2014. *The CIRI Human Rights Dataset. Version 2014.04.14*.
- Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, David Altman, Michael Bernhard, M. Steven Fish, Adam Glynn, Allen Hicken, Anna Lührmann, Kyle L. Marquardt, Kelly McMann, Pamela Paxton, Daniel Pemstein, Brigitte Seim, Rachel Sigman, Svend-Erik Skaaning, Jeffrey Staton, Steven Wilson, Agnes Cornell, Lisa Gastaldi, Haakon Gjerløw, Nina Ilchenko, Joshua Krusell, Laura Maxwell, Valeriya Mechkova, Juraj Medzihorsky, Josefine Pernes, Johannes von Römer, Natalia Stepanova, Aksel Sundström, Eitan Tzelgov, Yi-ting Wang, Tore Wig & Daniel Ziblatt. 2019. *V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v9*, Varieties of Democracy (V-Dem) Project.
- Dahlberg, Stefan, Sören Holmberg, Bo Rothstein, Natalia Alvarado Pachon & Sofia Axelsson. 2020. *The Quality of Government Basic Dataset*, version Jan20. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute
- Freedom House. 2019. *Country and Territory Ratings and Statuses, 1973-2018*, Freedom in the World.
- Marshall, Monty G., Ted Robert Gurr & Keith Jaggers. 2018. *Polity IV Project, Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2017*, Center for Systemic Peace.
- . 2017. *Polity IV Project, Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2016, Dataset User's Manual*, Center for Systemic Peace.
- Stein, Jana von. 2018. *UN Human Rights Agreements, 1945-2017*, Australian National University.

參、 官方法規章程、報告與會議資料

- Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions (APF). 2017a. *Forum Councillors Annual General Meeting*, APF 22.
- . 2017b. *Constitution (Adopted at the APF 22 meeting on 29 November 2017 and effective 1 January 2018)*, adopted at the 22th Annual Meeting, Bangkok, 1 December 2017.

- 
- . 2015a. *Forum Councillors Annual General Meeting*, APF 20.
- . 2015b. *APF Governance Reform Discussion Paper*, APF 20.
- . 2013. *Constitution*, amended at the 18th Annual Meeting, Doha, 1 October 2013.
- . 2012. *Application for Membership: Myanmar National Human Rights Commission*.
- . 2011. *Forum Councillors Meeting: Sixteenth Annual Report*
- . 2010. *Fifteenth Annual Report: Forum Councillors Meeting Day 1 Meeting Papers*, 15th Annual Meeting of the APF, Bali, 3 – 5 August 2010.
- . 2009. *Forum Councillors Meeting: Fourteenth Annual Report*
- . 2008. *Forum Councillors Meeting: Thirteenth Annual Report*.
- . 2007. *Twelfth Annual Report: APF Activity Report 2006 – 2007*, 12th Annual Meeting of the APF, Sydney, 24 – 27 September 2007.
- . 2006. *Annual Business Meeting Report*, 11th Annual Meeting, 31 July 2006, Suva, Fiji
- . 2005. *Closed Session Business Items*, 10th Annual Meeting, 24 August 2005, Ulaanbaatar, Mongolia
- . 2004a. *Closed Session Business Items*, 9th Annual Meeting, 13 September 2004, Seoul, Republic of Korea
- . 2004b. *Closed Session Business Items*, 8th Annual Meeting, 16 – 18 February 2004, Kathmandu
- . 2004c. *Forum Council Meeting Paper: International Coordinating Committee of National Institutions*, 8th Annual Meeting, 16 – 18 February 2004, Kathmandu
- . 2004d. *Application for Membership: Afghanistan Independent Human Rights Commission*, Eighth Annual Meeting.
- . 2004e. *Application for Membership: Palestinian Independent Human Rights Commission*, Eighth Annual Meeting.
- . 2004f. *Review of Membership: New Zealand Human Rights Commission*, Eighth Annual Meeting.
- . 2002a. *Closed Session Report*, 7th Annual Meeting, 11 – 13 November 2002, New Delhi, India
- . 2002b. *Discussion Paper & Applications: Associate Membership*, 7th Annual Meeting, 11 – 13 November 2002, New Delhi, India
- . 2002c. *Applications for Full Membership*, Seventh Annual Meeting.

- 
- . 2002d. *Report of the Seventh Annual Meeting of the Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions*.
- . 2002e. *Report on Forum Activities*.
- . 2001a. *Closed Session Report, 6th Annual Meeting, 24 – 27 September 2001*, Colombo, Sri Lanka
- . 2001b. *Constitution*, adopted by Forum Councillors at the 6th Annual Meeting, 24 September 2001, Colombo, Sri Lanka.
- . 2001c. *Application for Membership: National Human Rights Commission of Mongolia*, Sixth Annual Meeting.
- . 2001d. *Application for Membership: National Human Rights Commission of Thailand*, Sixth Annual Meeting.
- . 2001e. *Explanatory Memorandum for the APF's Constitution*, September 2011.
- . 2001f. *Report of the Sixth Annual Meeting of the Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions*, September 2001, Colombo, Sri Lanka.
- . 2000a. *Report of the Fifth Annual Meeting, Rotorua, New Zealand, 7-9 August 2000*.
- . 2000b. *Application for Membership to the Forum: Nepal Human Rights Commission*, Fifth Annual Meeting of the APF, Rotorua, New Zealand, 7-9 August 2000.
- . 2000c. *Report on Forum Activities*, Fifth Annual Meeting of the APF, Rotorua, New Zealand, 7-9 August 2000.
- . 1999a. *Review of the Forum's Operations and Activities, September 1998-September 1999*, Fourth Annual Meeting.
- . 1999b. *Application for Membership - Fiji Human Rights Commission*, Fourth Annual Meeting.
- . 1999c. *Closed Preparatory Meeting - Business Issues*, Fourth Annual Meeting.
- . 1999d. *Report of the Fourth Annual Meeting*, Manila, 6 – 8 September 1999.
- . 1998a. *Background paper: Review of the Forum's Operations Report on Forum Activities*, 3rd Meeting of the APF, Jakarta, 7 – 9 September 1998.
- . 1998b. *Report of the Third Annual Meeting of the Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions*, Jakarta, 7 – 9 September 1998.
- . 1996a. *Larrakia Declaration: Conclusions, Recommendations and Decisions*, 1st Regional Workshop of the APF, Darwin, 8 – 10 July 1996.
- . 1996b. *First Regional Workshop, Darwin, Australia 8-10 July 1996*.

Asian Centre for Human Rights (ACHR). 2005. *100 Days of Tyranny in Nepal*. New Delhi: ACHR.

Asian NGO Network on National Human Rights Institutions (ANNI). 2019. *2019 ANNI Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia*. Bangkok: FORUM-ASIA.

———. 2018. *2018 ANNI Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia*. Bangkok: FORUM-ASIA.

———. 2017. *2017 ANNI Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia*. Bangkok: FORUM-ASIA.

———. 2016. *2016 ANNI Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia*. Bangkok: FORUM-ASIA.

———. 2015. *2015 ANNI Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia*. Bangkok: FORUM-ASIA.

———. 2014. *2014 ANNI Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia*. Bangkok: FORUM-ASIA.

———. 2013. *2013 ANNI Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia*. Bangkok: FORUM-ASIA.

———. 2012. *2012 ANNI Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia*. Bangkok: FORUM-ASIA.

———. 2011. *2011 ANNI Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia*. Bangkok: FORUM-ASIA.

———. 2010. *2010 ANNI Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia*. Bangkok: FORUM-ASIA.

———. 2009. *2009 ANNI Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia*. Bangkok: FORUM-ASIA.

———. 2008. *2008 Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia*. Bangkok: FORUM-ASIA.

———. 2006. *Performance of National Human Rights Institutions in Asia 2006: Cooperation with NGOs and Relationship with Governments*. Bangkok: FORUM-ASIA.

ANNI & INSEC. 2014. *International Coordinating Committee Sub-Committee on Accreditation (ICC-SCA) National Human Rights Commission of Nepal (NHRC Nepal) Stakeholders' Submission*.

Amnesty International (AI). 2003. *Bangladesh: Urgent need for legal and other reforms to protect human rights*, 16 May 2003, ASA 13/012/2003.

———. 1997. *Bangladesh: Proposed Standards for a national human rights commission*, June 1997, ASA 13/03/97.

———. 1995. *Nepal: Appeal to Government and Parliament to Strengthen Provisions in A Bill to Establish Human Rights Commission*, 15 December 1995, ASA 31/03/95.

Ain o Salish Kendra (ASK). 2018. *National Human Rights Commission, Bangladesh - Existing Challenges and Expectations of Civil Society*. Dhaka: ASK.

———. 2017. *Annual Report 2017*. Dhaka: ASK.

———. 2016. *Annual Report 2016*. Dhaka: ASK.

———. 2014. *Annual Report 2014*. Dhaka: ASK.

———. 2013. *NHRC, Bangladesh: Institutional, functional and financial independence need to be strengthened*, 3 December 2013.

———. 2010. *Annual Report 2010*. Dhaka: ASK.

———. 2009a. *Annual Report 2009*. Dhaka: ASK.

———. 2009b. *Human Rights in Bangladesh 2009: A Summary Report*. Dhaka: ASK.

———. 2008a. *Annual Report 2008*. Dhaka: ASK.

———. 2008b. *Human Rights in Bangladesh 2008*. Dhaka: ASK.

———. 2007a. *Annual Report 2007*. Dhaka: ASK.

———. 2007b. *Human Rights in Bangladesh 2007*. Dhaka: ASK.

———. 2006. *Human Rights in Bangladesh 2006*. Dhaka: ASK.

Coordinating Committee of African National Institutions for the Promotion and

Protection of Human Rights (CCANI). 2002. *Rules of Procedure of the Coordinating Committee of African National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, 15 August 2002, Kampala, Uganda.


European Group of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (EGNHRI). 2002. *Rules of Procedure*, adopted in Dublin on 16 November 2002.

European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI). 2017. *Strategic Plan 2018-2021*.


———. 2013. *Constitution*.



- 
- Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI). 2019a. *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, Geneva, 11-15 March 2019.
- . 2019b. *Chart of the Status of National Institutions Accredited by the Global Alliance of National Human Rights Institutions: Accreditation status as of 9 May 2019*.
- . 2019c. *Chart of the Status of National Institutions Accredited by the Global Alliance of National Human Rights Institutions: Accreditation status as of 27 November 2019*.
- . 2019d. *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, Geneva, 14-18 October 2019.
- . 2018a. *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, Geneva, 15-19 October 2018.
- . 2018b. *Chart of the Status of National Institutions Accredited by the Global Alliance of National Human Rights Institutions: Accreditation status as of 8 August 2018*.
- . 2018c. *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, Geneva, 14-18 May 2018.
- . 2018d. *Statute*, version adopted at the General Assembly on 22 February 2018.
- . 2018e. *General Observations of the Sub-Committee on Accreditation*, adopted by the GANHRI Bureau on 21 February 2018, Geneva.
- . 2017a. *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, Geneva, 13-17 November 2017.
- . 2017b. *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, Geneva, 13-17 March 2017.
- . 2017c. *Chart of the Status of National Institutions Accredited by the Global Alliance of National Human Rights Institutions: Accreditation status as of 26 May 2017*.
- . 2016a. *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, Geneva, 14-18 November 2016.
- . 2016b. *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, Geneva, 9-13 May 2016.
- International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC). 2015a. *Report and Recommendations of the*

- 
- Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA), Geneva, 16-20 November 2015.*
- . 2015b. *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA), Geneva, 16-20 March 2015.*
- . 2014a. *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA), Geneva, 27-31 October 2014.*
- . 2014b. *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA), Geneva, 17-21 March 2014.*
- . 2014c. *Chart of the Status of National Institutions Accredited by the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights: Accreditation status as of 30 December 2014.*
- . 2013a. *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA), Geneva, 18-22 November 2013.*
- . 2013b. *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA), Geneva, 13-16 May 2013.*
- . 2013c. *Chart of the Status of National Institutions Accredited by the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights: Accreditation status as of 11 February 2013.*
- . 2012a. *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA), Geneva, 19-23 November 2012.*
- . 2012b. *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA), Geneva, 26-30 March 2012.*
- . 2012c. *Discussion Paper: ICC Strategic Plan Development, ICC Bureau Meeting, 4 November 2012, Amman, Jordan*
- . 2012d. *Chart of the Status of National Institutions Accredited by the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights: Accreditation status as of May 2012.*
- . 2011a. *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA), Geneva, 25-28 October 2011.*
- . 2011b. *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA), Geneva, 23-27 May 2011.*
- . 2011c. *Chart of the Status of National Institutions Accredited by the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights: Accreditation status as of December 2011.*

- 
- . 2010a. *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, Geneva, 11-15 October 2010.
- . 2010b. *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, Geneva, 29 March - 1 April 2010.
- . 2010c. *Chart of the Status of National Institutions Accredited by the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights: Accreditation status as of January 2010*.
- . 2009a. *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, Geneva, 16-18 November 2009.
- . 2009b. *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation*, Geneva, 26-30 March 2009.
- . 2008a. *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation*, Geneva, 3-6 November 2008.
- . 2008b. *Report and Recommendations of the Sub-Committee on Accreditation*, Geneva, 21-23 April 2008.
- . 2008c. *Statute*, amended at the 20th session of the ICC, Geneva, 15 April 2008.
- . 2008d. *Decision Paper on the Review of ICC Accreditation Procedures for National Human Rights Institutions (NHRI) Submitted by The ICC Working Group On Accreditation*.
- . 2007a. *Report and Recommendations of the Sub-Committee on Accreditation*, Geneva, 22-26 October 2007.
- . 2007b. *Report and Recommendations of the Sub-Committee on Accreditation*, Geneva, 22 March 2007.
- . 2007c. *Chart of the Status of National Institutions Accredited by the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights: Accreditation status as of December 2007*.
- . 2006a. *Report and Recommendations of the Sub-Committee on Accreditation*, Geneva, 27 October 2006.
- . 2006b. *Report and Recommendations of the Sub-Committee on Accreditation*, Geneva, 12 April 2006.
- . 2005. *Report and Recommendations of the Sub-Committee on Accreditation*, Geneva, 14-15 April 2005.
- . 2004a. *Statute*, adopted at the 15th session of the ICC, Geneva, 14 September 2004.

- 
- . 2004b. *Report and Recommendations from the Sub-Committee on Accreditation*, Geneva, 15-16 April 2004.
- . 2003. *Sub-Committee on Accreditation*, Geneva, 14-15 April 2003.
- . 2002a. *Report of the Accreditation Sub-Committee*, Geneva, 15 April 2002.
- . 2002b. *Rules of Procedure*, originally adopted on 15 April, 2000 and amended on 13 April 2002.
- . 2002c. *Rules of Procedure of International Conferences of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, April 2002.
- . 2001. *Report of the Accreditation Sub-Committee*, Geneva, April 2001 & Rabat, April 2000.

Informal Sector Service Centre (INSEC). 2020. *Human Rights Yearbook 2020*.

Kathmandu: INSEC.

- . 2019. *Human Rights Yearbook 2019*. Kathmandu: INSEC.
- . 2018. *Human Rights Yearbook 2018*. Kathmandu: INSEC.
- . 2017. *Human Rights Yearbook 2017*. Kathmandu: INSEC.
- . 2016. *Human Rights Yearbook 2016*. Kathmandu: INSEC.
- . 2015. *Human Rights Yearbook 2015*. Kathmandu: INSEC.
- . 2014. *Human Rights Yearbook 2014*. Kathmandu: INSEC.
- . 2013a. *Human Rights Yearbook 2013*. Kathmandu: INSEC.
- . 2013b. *Annual Report 2013*. Kathmandu: INSEC.
- . 2012. *Human Rights Yearbook 2012*. Kathmandu: INSEC.
- . 2011. *Human Rights Yearbook 2011*. Kathmandu: INSEC.
- . 2010. *Human Rights Yearbook 2010*. Kathmandu: INSEC.
- . 2009a. *Human Rights Yearbook 2009*. Kathmandu: INSEC.
- . 2009b. *Annual Report 2009*. Kathmandu: INSEC.
- . 2008. *Human Rights Yearbook 2008*. Kathmandu: INSEC.
- . 2007. *Human Rights Yearbook 2007*. Kathmandu: INSEC.
- . 2006a. *Human Rights Yearbook 2006*. Kathmandu: INSEC.
- . 2006b. *Annual Report 2006*. Kathmandu: INSEC.
- . 2005. *Human Rights Yearbook 2005*. Kathmandu: INSEC.
- . 2004a. *Human Rights Yearbook 2004*. Kathmandu: INSEC.
- . 2004b. *Annual Report 2004*. Kathmandu: INSEC.
- . 2003a. *Human Rights Yearbook 2003*. Kathmandu: INSEC.
- . 2003b. *Annual Report 2003*. Kathmandu: INSEC.



- . 2002a. *Human Rights Yearbook 2002*. Kathmandu: INSEC.
- . 2002b. *Annual Report 2002*. Kathmandu: INSEC.
- . 2001a. *Human Rights Yearbook 2001*. Kathmandu: INSEC.
- . 2001b. *Annual Report 2001*. Kathmandu: INSEC.
- . 2000a. *Human Rights Yearbook 2000*. Kathmandu: INSEC.
- . 2000b. *Annual Report 2000*. Kathmandu: INSEC.
- . 1999a. *Human Rights Yearbook 1999*. Kathmandu: INSEC.
- . 1999b. *Annual Report 1998/99*. Kathmandu: INSEC.
- . 1997a. *Human Rights Yearbook 1997*. Kathmandu: INSEC.
- . 1997b. *Human Rights Yearbook 1996*. Kathmandu: INSEC.
- . 1996. *Human Rights Yearbook 1995*. Kathmandu: INSEC.
- . 1995. *Human Rights Yearbook 1994*. Kathmandu: INSEC.
- . 1994. *Human Rights Yearbook 1993*. Kathmandu: INSEC.
- . 1993. *Human Rights Yearbook 1992*. Kathmandu: INSEC.

Legislative Advocacy and Participation of the Civil Society (LAPCS). 1999. *Towards a Human Rights Commission for Bangladesh*. Dhaka.


———. 1997. *Legislative Advocacy for the Establishment of Human Rights Commission in Bangladesh*. Occasional Paper 2. Dhaka.


National Human Rights Commission of Bangladesh (NHRCB). 2018. *National Human Rights Commission Annual Report 2018*.

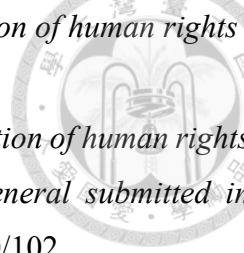
- . 2017. *National Human Rights Commission Annual Report 2017*.
- . 2016. *National Human Rights Commission Annual Report 2016*.
- . 2015. *National Human Rights Commission Annual Report 2015*.
- . 2014. *National Human Rights Commission Annual Report 2014*.
- . 2013. *National Human Rights Commission Annual Report 2013*.
- . 2012. *National Human Rights Commission Annual Report 2012*.
- . 2011. *National Human Rights Commission Annual Report 2011*.
- . 2010. *National Human Rights Commission Annual Report 2010*.

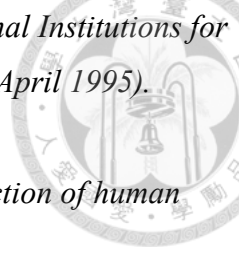
National Human Rights Commission of Nepal (NHRCN). 2018. *Annual Report (Synopsis) (2073-2074)*

- . 2017. *Annual Progress Report (Synopsis) (2015-2016)*.
- . 2011. *NHRC-Nepal Information Booklet (July 15, 2010-July 14, 2011)*.
- . 2008. *Annual Progress Report 2007-2008*.
- . 2004. *Annual Report 2004*.

- 
- . 2003. *Annual Report Shrawan 2059 to Ashad 2060 (July 17, 2002 to July 16, 2003)*.
- . 2002. *National Human Rights Commission Annual Report July/August 2001-June/July 2002*.
- . 2001. *National Human Rights Commission Annual Report 2000-2001*.
- Network of African National Human Rights Institutions (NANHRI). 2013. *Constitution (As amended on 27 November 2013)*.
- Odhikar. 2019. *Bangladesh: Annual Human Rights Report 2019*. Dhaka: Odhikar.
- . 2018. *Bangladesh: Annual Human Rights Report 2018*. Dhaka: Odhikar.
- . 2017. *Bangladesh: Annual Human Rights Report 2017*. Dhaka: Odhikar.
- . 2016. *Bangladesh: Annual Human Rights Report 2016*. Dhaka: Odhikar.
- . 2015. *Bangladesh: Human Rights Report 2015*. Dhaka: Odhikar.
- . 2014. *Human Rights Report 2014 on Bangladesh*. Dhaka: Odhikar.
- . 2013. *Human Rights Report 2013: Odhikar Report on Bangladesh*. Dhaka: Odhikar.
- . 2012. *Human Rights Report 2012: Odhikar Report on Bangladesh*. Dhaka: Odhikar.
- . 2011. *Human Rights Report 2011: Odhikar Report on Bangladesh*. Dhaka: Odhikar.
- . 2010. *Human Rights Report 2010: Odhikar Report on Bangladesh*. Dhaka: Odhikar.
- . 2009. *Human Rights Report 2009: Odhikar Report on Bangladesh*. Dhaka: Odhikar.
- . 2008a. *Human Rights Report 2008: Odhikar Report on Bangladesh*. Dhaka: Odhikar.
- . 2008b. *Annual Activity Report 2008*. Dhaka: Odhikar.
- . 2007a. *Human Rights Concerns 2007: Odhikar Report on Bangladesh*. Dhaka: Odhikar.
- . 2007b. *Annual Activity Report 2007*. Dhaka: Odhikar.
- . 2006a. *The States of Human Rights in Bangladesh: 2006*. Dhaka: Odhikar.
- . 2006b. *Annual Activity Report 2006*. Dhaka: Odhikar.
- . 2005. *Annual Activity Report 2005*. Dhaka: Odhikar.
- . 2003. *Annual Activity Report 2003*. Dhaka: Odhikar.

- 
- UNDP Regional Service Center for Africa & NANHRI. 2016. *Study on the State of National Human Rights Institutions (NHRIs) in Africa*. Addis Ababa, Ethiopia : Nairobi: UNDP, Regional Service Center for Africa ; NANHRI.
- United Kingdom Home Office (UKHO). 2002. *Bangladesh Country Assessment*.
———. 2000. *Bangladesh Country Assessment*.
- United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). 2010a. *National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities*. Professional Training Series No. 4 (Rev.1)
———. 2010b. *Guidance Note: National Human Rights Institutions and the work of OHCHR at Headquarters and field level*.
- United Nations Commission on Human Rights (UNCHR). 2005a. *National institutions for the promotion and protection of human rights*. E/CN.4/RES/2005/74.
———. 2005b. *Regional cooperation for the promotion and protection of human rights in the Asian and Pacific region*. E/CN.4/RES/2005/71.
———. 2005c. *Regional arrangements for the promotion and protection of human rights in the Asian and Pacific region: Report of the Secretary-General*. E/CN.4/2006/100.
———. 2004a. *Regional cooperation for the promotion and protection of human rights in the Asian and Pacific region*. E/CN.4/RES/2004/74.
———. 2004b. *Regional arrangements for the promotion and protection of human rights in the Asian and Pacific region: Report of the Secretary-General*. E/CN.4/2004/89.
———. 2003a. *Regional cooperation for the promotion and protection of human rights in the Asian and Pacific region*. E/CN.4/RES/2003/73.
———. 2003b. *Regional arrangements for the promotion and protection of human rights in the Asian and Pacific region: Report of the Secretary-General submitted in accordance with Commission Resolution 2002/82*. E/CN.4/2003/109.
———. 2002. *Regional cooperation for the promotion and protection of human rights in the Asian and Pacific region*. E/CN.4/RES/2002/82.
———. 2001a. *Regional cooperation for the promotion and protection of human rights in the Asian and Pacific region*. E/CN.4/RES/2001/77.
———. 2001b. *Regional arrangements for the promotion and protection of human rights in the Asian and Pacific region: Report of the Secretary-General submitted in accordance with Commission Resolution 2000/74*. E/CN.4/2001/98.

- 
- . 2000a. *Regional cooperation for the promotion and protection of human rights in the Asian and Pacific region*. E/CN.4/RES/2000/74.
- . 2000b. *Regional arrangements for the promotion and protection of human rights in the Asian and Pacific region: Report of the Secretary-General submitted in accordance with Commission Resolution 1999/69*. E/CN.4/2000/102.
- . 1999a. *National institutions for the promotion and protection of human rights: Report of the Secretary-General submitted in accordance with Commission on Human Rights Resolution 1998/55*. E/CN.4/1999/95.
- . 1999b. *Regional cooperation for the promotion and protection of human rights in the Asian and Pacific region*. E/CN.4/RES/1999/69.
- . 1999c. *Regional arrangements for the promotion and protection of human rights in the Asian and Pacific region: Report of the Secretary-General submitted in accordance with Commission Resolution 1998/44*. E/CN.4/1999/94.
- . 1998a. *Regional arrangements for the promotion and protection of human rights in the Asian and Pacific region*. E/CN.4/RES/1998/44.
- . 1998b. *Regional arrangements for the promotion and protection of human rights in the Asian and Pacific region: Report of the Secretary-General submitted in accordance with paragraph 27 of Commission on Human Rights Resolution 1997/45*. E/CN.4/1998/50.
- . 1997a. *National institutions for the promotion and protection of human rights: Report of the Secretary-General submitted in accordance with Commission on Human Rights Resolution 1997/40*. E/CN.4/1998/47.
- . 1997b. *Regional arrangements for the promotion and protection of human rights in the Asian and Pacific region*. E/CN.4/RES/1997/45.
- . 1996a. *National institutions for the promotion and protection of human rights: Report of the Secretary-General submitted in accordance with paragraph 24 of Commission on Human Rights Resolution 1996/64*. E/CN.4/1997/44.
- . 1996b. *Regional arrangements for the promotion and protection of human rights in the Asian and Pacific region*. E/CN.4/RES/1996/64.
- . 1996c. *Regional arrangements for the promotion and protection of human rights in the Asian and Pacific region: Report of the Secretary-General submitted in accordance with paragraph 15 of Commission on Human Rights Resolution 1995/48 (Addendum)*. E/CN.4/1996/46/Add.1.

- 
- . 1995a. *Report of the third International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (Manila, 18-21 April 1995)*. E/CN.4/1996/8.
- . 1995b. *Regional arrangements for the promotion and protection of human rights in the Asian and Pacific region*. E/CN.4/RES/1995/48.
- . 1994a. *Regional arrangements for the promotion and protection of human rights in the Asian and Pacific region*. E/CN.4/RES/1994/48.
- . 1994b. *Regional arrangements for the promotion and protection of human rights in the Asian and Pacific region: Report of the Secretary-General submitted in accordance with paragraph 15 of Commission on Human Rights Resolution 1994/48*. E/CN.4/1995/44.
- . 1993a. *Report of the second International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (Tunis, 13-17 December 1993)*. E/CN.4/1994/45.
- . 1993b. *Regional arrangements for the promotion and protection of human rights in the Asian and Pacific region*. E/CN.4/RES/1993/57.
- . 1993c. *Regional arrangements for the promotion and protection of human rights in the Asian and Pacific region: Report of the Secretary-General submitted in accordance with paragraph 10 of Commission on Human Rights Resolution 1992/40*. E/CN.4/1993/31.
- . 1991. *Report of the International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (Paris, 7-9 October 1991)*. E/CN.4/1992/43.
- . 1990. *Regional Arrangements for the promotion and protection of human rights in the Asian-Pacific Region: Report of the Secretary-General*. E/CN.4/1991/21.
- United Nations General Assembly (UNGA). 2017. *National institutions for the promotion and protection of human rights: Report of the Secretary-General*. A/72/277.
- . 2016. *National institutions for the promotion and protection of human rights*. A/RES/70/163.
- . 2003. *National institutions for the promotion and protection of human rights: Report of the Secretary-General*. A/58/261.



- . 2001. *National institutions for the promotion and protection of human rights: Report of the Secretary-General*. A/56/255.
- . 1999. *National institutions for the promotion and protection of human rights: Report of the Secretary-General*. A/54/336.
- . 1998. *Regional Arrangements for the promotion and protection of human rights: Report of the Secretary-General*. A/53/324.
- . 1997. *National institutions for the promotion and protection of human rights: Report of the Secretary-General*. A/52/468.
- . 1995. *National institutions for the promotion and protection of human rights: Report of the Secretary-General*. A/50/452
- . 1993. *National institutions for the promotion and protection of human rights: Report of the Secretary-General*. A/48/340.
- United Nations Human Rights Council (UNHRC). 2010a. *Regional cooperation for the promotion and protection of human rights in the Asia-Pacific Region*. A/HRC/RES/14/8.
- . 2010b. *Report of the High Commissioner containing the conclusion of the 15th Workshop on Regional Cooperation for the Promotion and Protection of Human Rights in the Asia-Pacific Region (21 to 23 April 2010)*. A/HRC/15/39.
- . 2007a. *National institutions for the promotion and protection of human rights: Report of the Secretary-General*. A/HRC/4/91.
- . 2007b. *Regional cooperation for the promotion and protection of human rights in the Asia-Pacific Region*. A/HRC/RES/6/25.
- . 2007c. *Report of the High Commissioner containing the conclusion of the 14th Annual Workshop on Regional Cooperation for the Promotion and Protection of Human Rights in the Asia-Pacific Region*. A/HRC/7/35.
- United States Department of States (USDS). 1999. *Country Report on Human Rights Practices 1998 – Bangladesh*.
- . 1996. *Country Report on Human Rights Practices 1995 – Bangladesh*.

附錄



壹、 全球國家設立人權機構及《巴黎原則》遵從趨勢

本文定義與用於分析的全球國家人權機構名單是基於以下多個來源整理得出。首先是截至 2018 年 8 月的 GANHRI 評鑑表：共有 130 個機構的評等紀錄，實際對應「國家」應為 119 個。³¹⁵ 其次是 GANHRI 網站上的 CONTACT 頁面額外包含一些尚未獲得評等的 NHRIs（標籤為「others」），廖福特（2018）參考此一資訊彙整出全球 146 個人權機構的清單，實際對應 143 個國家。³¹⁶ 這表示至少有 24 個國家設有 NHRIs，且其 NHRIs 已與聯合國或 NHRIs 網絡有一定互動往來（否則不會被列入 GANHRI 網站聯繫名單中），但仍未正式向 GANHRI 提出評鑑申請。

最後，筆者亦對照四大區域網絡的網站補上被遺漏者，最後得出在 2015 年前共 143 個國家的設立名單。³¹⁷ 以下將國家名單分成四大區域、並以各國在國際標準化組織（ISO）的三位字母代碼排序，方便查找。惟因一個國家最初申請評鑑的機構可能後來遭解散或被取代，而廖福特（2018）彙整各國機構的設立年主要是以最新機構的設立年為準，筆者在所能注意到的範圍內，另行查找資料修正這些國家 NHRIs 的設立年。至於初次申請評鑑年（簡稱「初評年」）主要是依據 GANHRI 評鑑表 2018 年 8 月版資料，但在有疑義時，也回頭查找 GANHRI 網站可查到的幾個舊版本。³¹⁸ 「遵從趨勢」依第一章表 1-3 做法，統一使用截至 2018 年的 GANHRI 等級來判定。在後頁表格中，字母 A 或 NA 表示初始拿到的是 A 等或非 A 等；com、dec、non 分別表示正面、未定與負面遵從趨勢。若是 2013 年後才初次申請 GANHRI 評鑑者代號為 new，設有 NHRIs 但不曾申請過 GANHRI 評鑑者為 X。

³¹⁵ 挪威、瑞士、匈牙利、荷蘭、愛爾蘭、比利時、保加利亞等國家都曾有兩個機構申請評鑑，而英國則是例外獲准由大不列顛、蘇格蘭、北愛爾蘭等三個人權機構分開評鑑，計算國家總數時皆應加以扣除。香港和波多黎各自由邦分別曾在 2000 年與 2007 年提出評鑑申請，然而 GANHRI 並未直接根據其次國家地位而駁斥其申請，而是給予「不符合《巴黎原則》」之 C 等地位。本研究認為這兩個例子並無法代表中國政府與美國政府有意遵守這套規範，故亦扣除。

³¹⁶ 比照前述標準扣除一個國家設立多個機構、非本研究定義之國家（百慕達、香港、波多黎各）的情形。參見 GANHRI 改版前網站：<https://nhri.ohchr.org/EN/Contact/NHRIs/Pages/default.aspx>

³¹⁷ 尤因本研究較關注亞太地區，所以修正的資料筆數較多，另在閱讀資料的過程中注意到一些有設立 NHRIs、但未被收錄的國家，如巴基斯坦、沙烏地阿拉伯。（詳見後頁各表格說明。）

³¹⁸ 包括：2007 年 12 月版、2010 年 1 月版、2011 年 12 月版、2012 年 5 月版、2013 年 2 月版、2014 年 12 月版與 2017 年 5 月版。

一、 歐洲國家



編號	國家代號	國家名稱	設立年	初評年	遵從趨勢
1	ALB	Albania	1999	2003	NA-com
2	ARM	Armenia	2004	2006	NA-com
3	AUT	Austria	1977	2000	NA-dec
4	AZE	Azerbaijan	2002	2006	A-non
5	BEL	Belgium	1993	1999	NA-dec
6	BGR	Bulgaria	2005	2011	NA-dec
7	BIH	Bosnia and Herzegovina	1996	2001	NA-com
8	CHE	Switzerland	1995	1998	NA-non
9	CYP	Cyprus	1991	2015	new
10	CZE	Czech	1999		X
11	DEU	Germany	2001	2001	NA-com
12	DNK	Denmark	1987	1999	NA-com
13	ESP	Spain	1981	2000	A-com
14	FIN	Finland	2012	2014	new
15	FRA	France	1947	1999	A-com
16	GBR	UK*GB	2007	2008	A-com
17	GEO	Georgia	1996	2007	A-com
18	GRC	Greece	1998	2000	NA-com
19	HRV	Croatia	1990	2008	A-com
20	HUN	Hungary	2011	2013	new

編號	國家代號	國家名稱	設立年	初評年	遵從趨勢
21	IRL	Ireland	2000	2002	NA-com
22	ITA	Italy	1978		X
23	LTU	Lithuania	1994	2017	new
24	LUX	Luxembourg	2000	2001	NA-com
25	LVA	Latvia	2007	2015	new
26	MDA	Moldova	1998	2009	NA-com
27	MKD	Macedonia	1997	2011	NA-dec
28	MNE	Montenegro	2003	2016	new
29	NLD	Netherlands	1994	1999	NA-com
30	NOR	Norway	1987	2003	NA-com
31	POL	Poland	1988	1999	A-com
32	PRT	Portugal	1976	1999	A-com
33	ROU	Romania	1991	2007	NA-dec
34	RUS	Russia	1997	2000	NA-com
35	SRB	Serbia	2007	2010	A-com
36	SVK	Slovakia	1994	2002	NA-com
37	SVN	Slovenia	1995	2000	NA-dec
38	SWE	Sweden	1967	1999	A-non
39	TUR	Turkey	2012		X
40	UKR	Ukraine	1997	2008	NA-com

註：根據一國最早申請評鑑的機構資料，修正了荷蘭、克羅埃西亞、丹麥、挪威、盧森堡等國 NHRIs 的設立時間³¹⁹

³¹⁹ 資料來源包括：Jenny Goldschmidt. 2012. “Protecting Equality as a Human Right in the Netherlands From Specialised Equality Body to Human Rights Institute” *The Equal Rights Review*, 8: 32-49. Office of the Ombudsman, Croatia. “History” <http://ombudsman.hr/en/about-us/history>. Accessed July, 2020. The Danish Institute for Human Rights. “Human rights in Denmark”. <https://www.humanrights.dk/research/about-human-rights/human-rights-denmark>. Accessed July, 2020. Kirsten Fuglested. 2012. *Norwegian Centre for*

二、美洲國家



編號	國家代號	國家名稱	設立年	初評年	遵從趨勢
1	ARG	Argentina	1994	1999	A-com
2	ATG	Antigua and Barbuda	1995	2001	NA-dec
3	BLZ	Belize	1999		X
4	BOL	Bolivia	1996	1999	NA-com
5	BRA	Brazil	1995		X
6	BRB	Barbados	1981	2001	NA-dec
7	CAN	Canada	1977	1999	A-com
8	CHL	Chile	2010	2012	A-com
9	COL	Colombia	1991	2001	A-com
10	CRI	Costa Rica	1993	1999	A-com
11	DOM	Dominican Republic	2001		X
12	ECU	Ecuador	1996	1999	NA-com
13	GTM	Guatemala	1985	1999	NA-com
14	GUY	Guyana	1966		X

編號	國家代號	國家名稱	設立年	初評年	遵從趨勢
15	HND	Honduras	1992	2000	A-non
16	HTI	Haiti	1995	2013	new
17	JAM	Jamaica	2000		X
18	LCA	Saint Lucia	1981		X
19	MEX	Mexico	1999	1999	A-com
20	NIC	Nicaragua	1995	2006	A-com
21	PAN	Panama	1997	1999	A-com
22	PER	Peru	1993	1999	A-com
23	PRY	Paraguay	2001	2003	A-non
24	SLV	El Salvador	1992	2006	A-com
25	TTO	Trinidad and Tobago	1977		X
26	URY	Uruguay	2008	2016	new
27	VEN	Venezuela	1999	2002	A-non

Human Rights Bibliography 1987-2012. Oslo: Norwegian Centre for Human Rights, University of Oslo. La Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg. "Historique". <https://ccdh.public.lu/fr/commission/historique.html>. Accessed July, 2020.

三、亞太國家



編號	國家代號	國家名稱	設立年	初評年	遵從趨勢
1	AFG	Afghanistan	2002	2007	A-com
2	AUS	Australia	1986	1999	A-com
3	BGD	Bangladesh	2008	2011	NA-dec
4	BHR	Bahrain	2013	2016	new
5	FJI	Fiji	1997	2000	A-non
6	IDN	Indonesia	1993	2000	A-com
7	IND	India	1993	1999	A-com
8	IRN	Iran	1994	2000	NA-dec
9	IRQ	Iraq	2008	2015	new
10	JOR	Jordan	2002	2006	NA-com
11	KAZ	Kazakhstan	2002	2012	NA-dec
12	KGZ	Kyrgyzstan	2002	2012	NA-dec
13	KHM	Cambodia	1998		X
14	KOR	Republic of Korea	2001	2004	A-com
15	LKA	Sri Lanka	1996	2000	A-com
16	MDV	Maldives	2003	2008	NA-dec

編號	國家代號	國家名稱	設立年	初評年	遵從趨勢
17	MMR	Myanmar	2011	2015	new
18	MNG	Mongolia	2001	2002	NA-com
19	MYS	Malaysia	2000	2002	A-com
20	NPL	Nepal	2000	2001	NA-com
21	NZL	New Zealand	1977	1999	A-com
22	OMN	Oman	2008	2013	new
23	PAK	Pakistan	2015		X
24	PHL	Philippines	1987	1999	A-com
25	PSE	Palestinian territories	1993	2005	NA-com
26	QAT	Qatar	2002	2006	NA-com
27	SAU	Saudi Arabia	2004		X
28	THA	Thailand	2001	2004	A-non
29	TJK	Tajikistan	2009	2012	NA-dec
30	TLS	Timor L'Este	2004	2008	A-com
31	UZB	Uzbekistan	1997		X
32	WSM	Samoa	1988	2016	new

註一：增加柬埔寨、沙烏地阿拉伯、巴基斯坦三國 NHRIs 的設立年，修正阿富汗、約旦、孟加拉、薩摩亞等國 NHRIs 的設立時間³²⁰

註二：本文第三章、第四章關於亞太國家的分析中會用初次申請 APF 評鑑來操作遵從趨勢定義，所以緬甸與沙烏地阿拉伯兩國的遵從趨勢與本表不同（參見第三章註 114）

³²⁰ 資料來源：APF（2006）、ANNI（2013, 2015, 2017）。APF. “Samoa” <http://www.asiapacificforum.net/members/samoa/>. Accessed July 2020.

四、 非洲國家

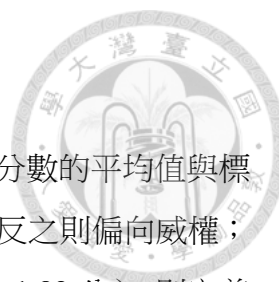


編號	國家代號	國家名稱	設立年	初評年	遵從趨勢
1	AGO	Angola	2005		X
2	BDI	Burundi	2010	2012	A-non
3	BEN	Benin	1989	2002	NA-dec
4	BFA	Burkina Faso	2001	2002	NA-non
5	BWA	Botswana	1996		X
6	CIV	Ivory Coast	2007	2016	new
7	CMR	Cameroon	1990	1999	A-com
8	COD	Congo Demo (Kinshasa)	2004	2005	NA-com
9	COG	Republic of Congo	2003	2010	NA-dec
10	COM	Comoros	2012		X
11	CPV	Cape Verde	2004		X
12	DJI	Djibouti	2008		X
13	DZA	Algeria	1992	2000	NA-non
14	EGY	Egypt	2004	2006	NA-com
15	ETH	Ethiopia	2000	2013	new
16	GAB	Gabon	2006		X
17	GHA	Ghana	1992	2001	A-com
18	GNB	Guinea-Bissau	2009		X
19	KEN	Kenya	2003	2005	A-com
20	LBR	Liberia	2005	2017	new
21	LBY	Libya	2011	2014	new
22	MAR	Morocco	1990	1999	NA-com

編號	國家代號	國家名稱	設立年	初評年	遵從趨勢
23	MDG	Madagascar	2000	2000	NA-non
24	MLI	Mali	2009	2012	NA-dec
25	MOZ	Mozambique	2009		X
26	MRT	Mauritania	2007	2009	NA-dec
27	MUS	Mauritius	2001	2002	A-com
28	MWI	Malawi	1998	2000	A-com
29	NAM	Namibia	1990	2003	NA-com
30	NER	Niger	1995	2017	new
31	NGA	Nigeria	1995	1999	NA-com
32	RWA	Rwanda	1999	2001	A-com
33	SDN	Sudan	2012		X
34	SEN	Senegal	1970	2000	A-non
35	SLE	Sierra Leone	2004	2011	A-com
36	SWZ	Swaziland	2005		X
37	TCD	Chad	1994	2000	NA-non
38	TGO	Togo	1987	1999	NA-com
39	TUN	Tunisia	1991	2009	NA-dec
40	TZA	Tanzania	2001	2003	NA-com
41	UGA	Uganda	1996	2000	NA-com
42	ZAF	South Africa	1995	1999	NA-com
43	ZMB	Zambia	1996	2003	NA-com
44	ZWE	Zimbabwe	2009	2016	new

註：新增剛果民主共和國、尼日、賴比瑞亞等國 NHRIs 設立年；並修正喀麥隆 NHRI 設立年³²¹

³²¹ See Cardenas (2014:143); National Human Rights Commission of Nigeria. “About National Human Rights Commission” <https://www.nigeriirights.gov.ng/about/overview.html>; The Independent National Commission on Human Rights of Liberia. “About Us”. <http://inchrliberia.com/index.php/about-us/what-we-do>; NANHRI. “Cameroon”. <https://www.nanhri.org/wp-content/uploads/2016/04/CAMEROON.pdf>. Accessed July, 2020



貳、 國家政體類型的定義與分組方式

此處分類的具體做法為計算各國在 1991 至 2015 年間政體分數的平均值與標準差，若該國平均政體得分大於 1，則認定該國政體傾向民主，反之則偏向威權；其次，如果該國政體分數之標準差小於全球標準差（計算得出為 1.82 分），則定義該國在這段期間歷經的政治局勢變化相對穩定，反之視為動盪。³²²分類結果表，全球國家 197 國。有 71 個「穩定民主」國家、39 個「動盪民主」國家、26 個「動盪威權」國家與 30 個「穩定威權」國家。這樣的分組方式固然十分粗略，但是在進行跨國比較研究時，仍能提供一個較為適當的出發點

附錄表-1：政體類型的操作化定義與國家分組結果

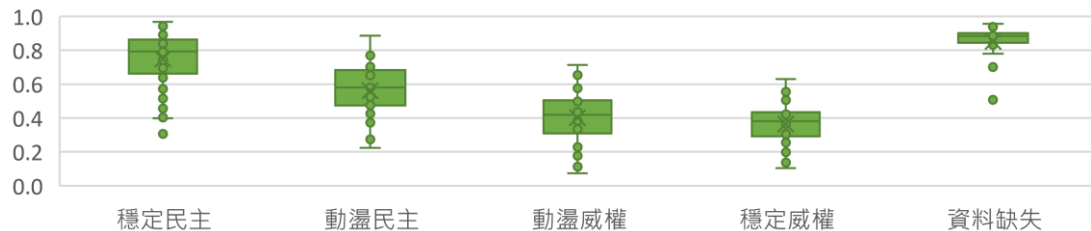
		平均政體分數		組別	國家數目	平均政體標準差	平均政體平均值
		>=1	<1				
標準差	<= 1.82	穩定民主	穩定威權	穩定民主	71	0.49	8.40
	> 1.82	動盪民主	動盪威權	動盪民主	39	4.09	4.12
				動盪威權	26	3.34	-2.81
				穩定威權	30	0.66	-5.90
				(資料缺失)	31		
				總計	197	1.82	3.05

資料來源：Polity IV 資料庫（1991-2015）

依照政體類型加以分組後，使用 Cingranelli-Richards 人權資料集（以下簡稱 CIRI 資料集）的數據來觀察這五組國家的綜合人權表現。此處筆者共使用 CIRI/CI 人權資料集下列 12 項指標資料：[kill] 謀殺/法外處決、[disap] 強迫失蹤、[tort] 酷刑、[polpris] 政治犯、[speech] 言論與媒體自由、[relfre] 宗教自由、[dommov] 國內遷徙自由、[formov] 國外遷徙自由、[assn] 集會結社自由、[worker] 勞工權、

³²² 在 Polity IV 資料庫中，10 到 6 分的國家為民主政體（democracy），5 到 -5 分的國家為無體制政體（anocracy；包含混合與轉型政體），-6 到 -10 分者為威權政體（autocracy）。（Marshall, Gurr & Jaggers, 2017）不同學者在使用這套資料庫時對民主政體的切分點不盡相同，本文比照 Linos 與 Pegram（2017）將民主或威權的門檻分數劃定在 1，並另以標準差來評估政體的穩定程度。資料蒐集時段起始之 1991 年為《巴黎原則》制定的年份，2015 年則是為了配合本研究其他數據（如人權指數、遵從趨勢）的資料時間段而選擇。由於 Polity IV 資料庫是從一個政體成立以後才開始紀錄其政體得分，若有國家是在這段期間內才獨立建國，其獨立以前的分數將會以其母國的分數來計算，才能真切反映出該國實際的政治變化情形。例如東帝汶從 2006 年開始才擁有獨立於印尼的政體分數，若僅計算 2006 至 2015 年間得分的平均值與標準差，東帝汶將被歸類為「穩定民主」國家；但若加上印尼在 1991 至 2005 年間的得分來計算，則東帝汶為「動盪民主」國家。

[wopol] 婦女政治權以及[wecon] 司法獨立；而「選舉自決」的概念與民主太過接近，所以不納入使用。其中各項分數滿分除了婦女政治權是 3 分，其他都是 2 分，故各國每一年度最高分為 27 分，並同樣以各國在 1991 至 2015 年間的得分進行平均。結果可以發現政體背景與人權水平存在一定的相關。³²³



附錄圖-1：各組國家的平均人權表現

資料來源：CIRI Human Rights Dataset (1991-2011)、CI Human Rights Dataset (2012-2015)

參、 Linos & Pegram 資料庫收錄國家代表性

筆者在本文第二章第三節使用了 Linos 與 Pegram 資料庫中的數據來推估不同政體與不同區域 NHRIs 的設立特性，然而 Linos 與 Pegram (2016b) 並未說明為何收錄 107 的國家的理由。筆者參考廖福特(2018)列出在 2015 年以前已設立 NHRIs 的 143 國名單，發現有些設有 NHRIs 的國家並未被收錄其中，這恐怕會影響這一段推論的有效度，故此處稍微進一步檢視這組樣本的代表性。

以設有 NHRIs 的 143 國名單為「母體」，筆者先以其政體分布比例來計算這 107 個「樣本」中各政體類型之國家個數的期望值，分別得出穩定民主 48 國、動盪民主 25 國、動盪威權 14 國、穩定威權 13 國，以及資料缺失 6 國。而該資料庫實際上收錄國家之五類政體類型數目分別為 52、24、13、11 與 6 國，經卡方檢定後，得出統計量 X^2 為 0.982，遠小於在信心水準 99%、自由度為 4 之卡方分配下的臨界值 13.28，無法拒絕虛無假設，故此處可確認 Linos 與 Pegram 資料庫中收錄國家並未對任一類型政體有特別偏好，而讓我們得以更有信心地做出上述基於政體差異的觀察與分析。

³²³ CIRI 資料庫的資料只到 2011 年，2012-2015 年的資料由 Cingranelli 獨立增補。(Cingranelli, Filippov & Mark, 2018) 排除少數缺失資料之年度與項目後，筆者最後取各國在 1991 至 2015 年間歷年得分之平均值除以 27。在 197 國中，除了巴勒斯坦、紐埃與庫克群島，其他國家皆有數據。

至於區域內的政體比例，由於拆分之後各組樣本數量太小，不適合再進行卡方檢定，不過直接比對四大區域中有被 Linos 與 Pegram 資料集收錄之國家與各區域實際設有 NHRIs 國家的政體分布差異，可以發現歐洲與美洲國家的樣本較貼近母體（各政體類別的比例差異都在 5%以內），但非洲地區則收錄了比母體多 7.2%的威權政體，而亞太地區資料的誤差最為嚴重，共抽出了比母體多 11.9% 的民主政體。在這樣的情況下，若我們以常理判斷民主國家會比威權國家賦予 NHRIs 更多的制度保障，那麼根據目前 Linos 與 Pegram 資料庫所看到的情況，可能會低估非洲而高估亞太 NHRIs 的初始制度強度。

附錄表-2：Linos 與 Pegram 資料集收錄國家的區域與政體比例

	歐洲	美洲	亞太	非洲
國家總數	40	27	32	44
收錄個數	32	25	21	28
收錄率(%)	80.0	92.6	65.6	63.6
收錄國家之政體比例 (%)				
穩定民主	81.3	60.0	38.1	10.7
動盪民主	12.5	24.0	23.8	32.1
動盪威權	3.1	0.0	9.5	35.7
穩定威權	3.1	0.0	19.0	21.4
資料缺失	0.0	16.0	9.5	0.0
與母體政體比例之差異 (%)				
穩定民主	-1.3	-3.0	+10.0	-2.9
動盪民主	+0.0	+1.8	+1.9	-4.2
動盪威權	+0.6	+0.0	-6.1	+6.2
穩定威權	+0.6	+0.0	-6.0	+1.0
資料缺失	+0.0	+1.2	+0.1	+0.0

資料來源：Linos & Pegram (2016b)、Polity IV 資料庫 (1991-2015)




肆、 NHRI 網絡審查會期基本資訊

筆者在本文第四章對 GANHRI 與 APF 在 1999 年至 2018 年期間對亞太地區國家的審查意見與結果進行編碼，此處呈現兩個網絡經歷各個會期（GANHRI 的 33 個會期與 APF 的 17 個會期）的基本資訊。其中，GANHRI 在 2011 年下半年會期並未審查任何亞太國家。為方便將各場審查的時間進行運算（比如分析各類建議的做出年度，詳見表 4-2），筆者以 2000 年為基準，將各會期年度分別轉為數值，比如 2001 年會期即為+1，2006 年開始一年兩場會期後，上半年會期定義為+6.0，下半年會期定義為+6.5。類似地，由於 APF 會議通常在下半年舉行，故 2000 年 8 月的 APF 會期定義為+0.5。在 2006 年後，APF 年會通常會在 GANHRI 下半年會期的前一兩個月舉行，比如 2007 年 APF 與 GANHRI 年會先後在 9 月、10 月舉行，此時筆者將該場 APF 會議定義為+7.25。雖然 0.5 與 0.25 的間距並未等距反映真實時間差異，但這些數值已能大致顯示審查發生年度，並大略計算會期的時間差。

附錄表-3：GANHRI 審查會期表

	審查會期	數值化	審查亞太國家數	備註
1.	1999 年 4 月	-1	4	無公開資料
2.	2000 年 4 月	0	5	審查紀錄極少
3.	2001 年 4 月	1	1	審查紀錄極少
4.	2002 年 4 月	2	3	
5.	2003 年 4 月	3	1	
6.	2004 年 4 月	4	2	
7.	2005 年 4 月	5	1	
8.	2006 年 4 月	6	2	
9.	2006 年 10 月	6.5	5	
10.	2007 年 3 月	7	7	
11.	2007 年 10 月	7.5	5	
12.	2008 年 4 月	8	3	
13.	2008 年 11 月	8.5	6	
14.	2009 年 3 月	9	4	
15.	2009 年 11 月	9.5	2	
16.	2010 年 3 月	10	4	
17.	2010 年 11 月	10.5	3	
18.	2011 年 5 月	11	5	
19.	2011 年 10 月	11.5	0	無亞太國家審查



20.	2012年3月	12	6	
21.	2012年11月	12.5	1	
22.	2013年5月	13	1	
23.	2013年11月	13.5	7	
24.	2014年3月	14	4	
25.	2014年10月	14.5	5	
26.	2015年3月	15	3	
27.	2015年11月	15.5	6	
28.	2016年5月	16	4	
29.	2016年11月	16.5	3	
30.	2017年3月	17	2	
31.	2017年11月	17.5	1	
32.	2018年5月	18	1	
33.	2018年10月	18.5	1	

附錄表-4：APF 審查會期表

	審查會期	數值化	審查亞太國家數	備註
1.	1999年9月	-0.5	1	
2.	2000年8月	0.5	1	
3.	2001年9月	1.5	2	
4.	2002年11月	2.5	3	
5.	2004年2月	4	3	
6.	2004年9月	4.5	1	
7.	2005年8月	5.5	3	
8.	2006年7月	6.5	1	
9.	2007年9月	7.25	3	
10.	2008年7月	8.25	2	
11.	2009年8月	9.25	0	評鑑制度改制
12.	2011年9月	11.25	1	
13.	2012年11月	12.25	1	
14.	2013年10月	13.25	2	
15.	2014年9月	14.25	1	
16.	2016年10月	16.25	2	
17.	2018年9月	18.25	1	



伍、 NHRI 網絡審查建議的義務對象指數

在編碼 NHRI 網絡做出的建議時，筆者主要依據本文第二章提出的規範內涵分類表，將其要求內容在概念上為同一類事情者界定為一「筆」建議。由於筆者提出的分類表已經非常細，筆者在編碼過程中發現通常 NHRI 網絡在同一會期通常針對一個類別提出的要求便是一筆建議，只有少數情況下會發生對同一類別規範內涵提出多筆建議的情形。此外，筆者僅只將具有實質性要求的審查意見編碼為建議；如果僅是事實的描述或肯定讚揚（如 APF 早期的審查意見多為此類）便不會包含在 NHRI 網絡的建議資料庫中。對於每一筆建議，筆者也會在閱讀內容後判斷該筆建議指涉的義務對象究竟是國家或者 NHRI，其判斷標準參照下表。

附錄表-5：NHRI 網絡建議之義務對象指數編碼表

指數	義務承擔方	涉及事項	舉例
1.0	國家（其他政治行為者）	建議內容涉及建立或改變規範國家人權機構的外部規定或作法	“The definition of ‘human rights’ in the legislation does not currently provide for the broad mandate required by the Paris Principles. Human rights should be defined by reference to all human rights instruments, not only by reference to domestic law.” (SCA to Nepal, March-April 2010)
0.5	兩者共同	建議內容涉及關於國家人權機構的外部與內部規定或作法；尤其是建議內容未明確指涉義務承擔方時	“The Sub-Committee... refers to General Observation ‘Human Rights mandate’, in particular to expand the mandate of the Commission to cover all human rights and fundamental freedoms.” (SCA to Maldives, April 2008)
0.0	國家人權機構	建議內容涉及建立或改變國家人權機構採行的內部規定或作法	“The SCA raises the following concerns: The HRCM may be interpreting its mandate in a manner inconsistent with international human rights law, particularly with regard to recognised protection against all forms of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. The HRCM is encouraged to advocate in support of all fundamental rights and freedoms.” (SCA to Maldives, March-April 2010)