

反恐行動與人權保障—中國個案研究

董立文

台灣民主基金會副執行長

摘要：從人權保障的角度來看恐怖主義，更多的關心是放在國家恐怖主義的問題。所謂的國家恐怖主義，指的就是國家或政權使用恐怖手段來對付人民。共產、納粹、國家安全體制曾經採恐怖手段對付自己的人民，並用以做為例行統禦工具，他們為暴力和恐懼之運用提出了詳盡的意識型態說明。由於全球反恐行動所帶來的安全至上論，特別有利於中國的主權至上論，只要簡單的把安全帶到主權與領土的問題上即可。中國甚至熟練的引用「新安全觀」，既批判美國等西方國家侵犯人權，同時也為自己的迫害人權行為披上更光彩的外衣。要釐清是非對錯，有賴於更多的有心人在理論及實際上去與中國辯論，以及關懷中國的人權。。

關鍵字：反恐行動、人權保障、中國、個案研究

綱要

壹、前言

貳、理論的爭辯

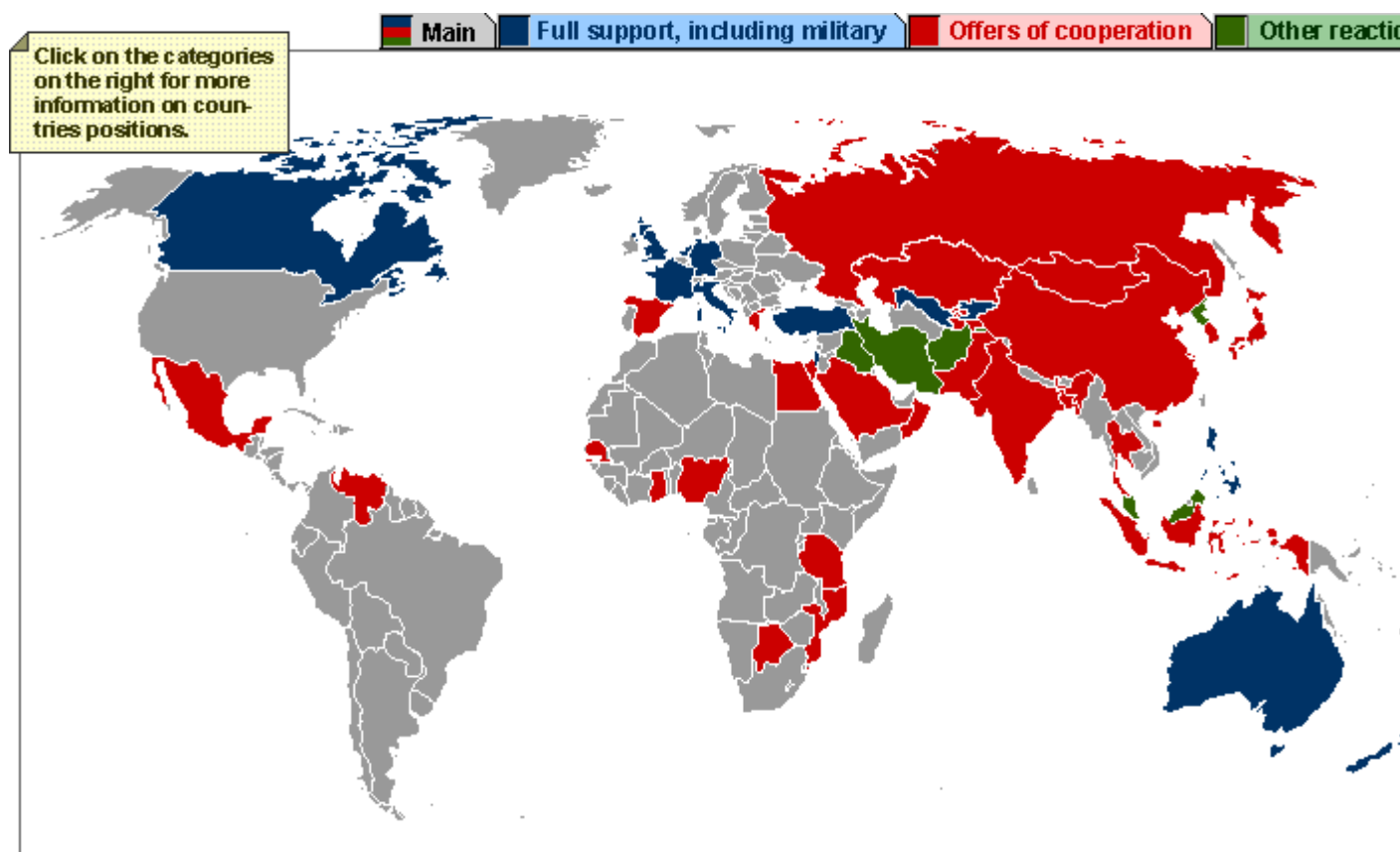
參、反恐對中國人權保障的影響

肆、結論

壹、前言

2001年「九一一恐怖攻擊事件」之後，恐怖主義就被認定是國際社會面臨的最大威脅和挑戰。恐怖主義的存在至少有幾千年的歷史，但是都沒有成為世界強國的重大威脅和對手，也不是全球政治的最優先議程。短短幾年間，恐怖主義成了全世界的公敵。當然，這是隨著美國發動全球參與反恐戰爭及全球反恐聯盟所帶來的結果。以美國的第一次反恐戰爭為例，根據當時 CNN 的統計例出「全球參與反恐戰爭概況圖」如下：

圖一：全球參與反恐戰爭概況表



- 藍色表全面支持國家（除北約、歐盟外、共 13 國）
- 紅色表合作國家（共 28 國）
- 綠色為其他（共 5 國）

圖片來源：CNN官方網站（<http://www.cnn.com/SPECIALS/2001/trade.center/coalition.maps/blue.html>）

根據這個概況表顯示，對美國進行反恐戰爭表示支持與合作的國家，共有四十一國¹。反恐聯盟定義廣泛，除了軍事行動、外交仲裁、情報合作的聯盟外，另外還有金融上的反恐聯盟。反恐戰爭期間，全球 81 個國家總共凍結與凱達組織有關的 2400 萬美元資產，另有 71 個國家矢言支持「斷絕恐怖份子資產」²。從此開始，這些參與反恐戰爭的國家紛紛以反恐為名，進行各式各樣的以管制及偵防為主體的措施與立法，最嚴重的是，暴力放接受為是一種解決方案。

幾乎與此同時（2002 年 1 月），國際特赦組織（Amnesty International）與國際人權觀察組織（Human Rights Watch）在聯合國大會第六十次會議辯論「全面反恐公約」（a comprehensive treaty on international terrorism）之際，向該會議提出公開信，認為該公約草案部分內容涉及傷害言論自由、戰爭法與保護難民，並在和平時候允許以純軍事行動去對付恐怖分子創造出漏洞。因此，認為草案的部分內容，嚴重破壞人權保障，是違反聯合國憲章及人權法案³。

¹ 而美國總統布希在 2002 年 3 月 11 日的演說中，提及的反恐盟國有：法國、英國、澳洲、加拿大、挪威、丹麥、德國、巴基斯坦、烏茲別克、日本、土耳其、俄國、約旦、西班牙、南韓等十五國。

² 聯合報，2001 年 11 月 4 日。

³ “United Nations: Dangers Still Present in Anti-Terror Treaty”, Human Rights Watch, <http://hrw.org/english/docs/2002/01/28/global3715.htm>

2003年1月20日安全理事會第4688次會議通過第1456號決議文，其中第六條強調：「各國必須確保為打擊恐怖主義而採取的任何措施符合國際法規定的全部義務，並應按照國際法，尤其是國際人權、難民和人道主義法採取這種措施」；第十條強調：「國際社會繼續努力，在不同文明之間加強對話和增進理解，以防止不分皂白地把不同宗教和文化作為目標，進一步加強反恐運動，處理尚未解決的區域衝突和包括發展問題在內的全球各種問題，將有助於國際協力合作，這對盡可能廣泛地開展打擊恐怖主義的鬥爭是必不可少的」⁴。

另一方面，美國的亞太安全戰略受到「九一一事件」的影響，進一步強化與東亞太平洋區域民主同盟的安全關係，並與具有重要地緣戰略地位的非民主國家結為「暫時性同盟」，以服務於其反恐行動⁵。在此情況下，中國成為美國重要的地區性反恐合作對象，於是，在中、美人權對話項目中，涉及反恐的人權侵犯事項就消失了⁶（直到2006年，美國才又有限度的恢復）。

九一一事件後，中國順勢將反恐外交延伸至全球層次，反恐在中國對外政策中已成為重要考量。中國反恐外交的意圖不僅僅在於反恐怖主義本身，而是在於藉反恐獲取更多的政治和安全利益⁷。在整個「九一一事件」與反恐戰爭時期，中國的反應似乎著眼於中國大陸內部的安全與穩定，之後中國以維持國家安全與社會穩定為目標，藉反恐侵害人權就變的理所當然。

從1989年天安門「六四事件」之後，中國大陸的人權問題就成為國際社會關注焦點，直到今天，中國仍然在多個領域中被列名為保障人權紀錄不佳的國家。在國際知名人權學者專家的學術著作中，中國案例常被引用討論；在關注人權議題的非政府國際組織中，中國人權問題也常被呼籲提醒。而由反恐行動所引發的人權保障問題，也逐漸成為觀察中國人權的新課題。由於美國以進行「第二階段反恐戰爭」為由二度揮兵進攻伊拉克，造成世界輿論多所譴責，於是在討論反恐與人權問題時，美國成為主要的研究對象。但是，卻缺乏對中國反恐與人權問題的中文學術專論文章，有鑑於此，本文將從理論的爭辯、中國的行動與人權保障的等三方面，嘗試性的做初步研究，目的在於瞭解它的現況與問題所在。

貳、理論的爭辯

眾所週知，何謂恐怖主義到目前為止仍無一種可為大多數人接受的定義。各國政府、專家、學者對恐怖主義下的定義多達百餘種。對恐怖主義之定義，常因國家利益、民族意識、宗教信仰、政治理念與價值觀念之不同而各有立場，甚至一方式為恐怖份子，另一方視為自由鬥士迄無一致共識。

在這種情況下進行反恐行動，就會出現許多問題。目前為止，可以歸納出反恐行動

⁴ <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/03/s1456.htm>

⁵ 董立文，「九一一事件對美國安全戰略與對華政策的影響」，收錄於蘇進強主編，九一一事件後全球戰略評估，（台北：台灣英文新聞出版公司，2002年83-122頁）。

⁶ 董立文，「中國人權觀察總論」，收錄於台灣民主基金會編，2004年中國人權觀察報告，（台北：台灣民主基金會，2005年1-22頁）。

⁷ 張雅君，「中共反恐外交的實踐與成效之分析」，中國大陸研究，48卷第3期，2003年，頁53-83。

所衍生的副作用有六項：一、採取反恐立場以把某些團體或某些思想排除在政治對話外；二、專制國家在國內濫貼恐怖主義標籤；三、以暴制暴所形成的惡性循環；四、各國政府安全部門權力膨脹，危及民主與自由；五、國家恐怖主義的問題不受重視；六、單邊主義與領導人偏執的問題⁸。

這其中最嚴重的問題是，由於定義的不清楚，「九一一事件」後許多國家放寬並模糊了對於「恐怖主義」的界定，將所有以和平方式表達的活動歸類為恐怖行動，這就提供鎮壓性政權隨意攻擊政治敵手的藉口，把政敵及人權捍衛者都戴上恐怖份子的大帽子，進而禁止其活動甚至加以刑罰。此外，在「反恐戰爭」(war on terrorism)的大旗之下，少數群體成為維護社會利益的主要犧牲者。「九一一事件」後，許多國家便對於阿拉伯裔及信奉回教的公民施展一連串歧視性待遇，包括隨意拘禁、偵訊、刑求，之後則在移民法規中加入許多歧視性的規定及手續，同時對外國移民聚居的社區嚴密監控。

明確的區分「人權」與「恐怖主義」有其困難，對一方來說是恐怖主義者，但對另一方來說則可能是自由鬥士。所以，一國內部的武裝衝突、國家機器主導的恐怖主義、次國家層次的恐怖主義、非國家行動者主導的超恐怖主義等，都是在現今相關討論中難以清楚界定的議題。

針對這些問題，國際特赦組織主席霍夫曼 (Paul Hoffman) 認為，國際社會目前對「恐怖主義」已積累出一共識性的核心定義，即「針對平民的攻擊或致死行為」，也同意將行兇者送交「國際刑事法院」(International Criminal Court) 審判，2001 年的「九一一事件」與 2004 年 3 月 11 日的馬德里電車炸彈，即是典型案例。雖然此一核心定義仍未竟完全，但至少使得目前的反恐工作有一明確的界定與執行準則⁹。

但是，霍夫曼所提的主張只是一個最底線的起點，實際的情況恐怕不是這麼簡單。正因為恐怖主義激起我們最深的情感，並挑戰我們的道德信念，因此它具備了只有戰爭和根深柢固之意識型態或宗教差異才足以匹敵政治力量。恐怖主義常常讓人聯想到戰爭、恐懼，也讓人想到意識型態的立場問題，因此在大部分與恐怖主義有關的訊息傳遞中，政治議題如雨後春筍般浮現。認知到恐怖主義這個話題的情緒能量，專家們通常會試著展現正義感，而不是力求理解、去除偏見。他們用「恐怖主義」和「恐怖份子」這些字眼，以指稱那些在他們眼中以超出一班政治統馭的理性、倫理標準、利益等範圍的總總行動、思想、人士以及組織¹⁰。

因此，從人權保障的角度來看恐怖主義，更多的關心是放在國家恐怖主義的問題。所謂的國家恐怖主義，指的就是國家或政權使用恐怖手段來對付人民。共產、納粹、國家安全體制曾經採恐怖手段對付自己的人民，並用以做為例行統禦工具，他們為暴力和恐懼之運用提出了詳盡的意識型態說明。

國家恐怖行為並非一種不自覺的反射動作，其型態通常宣稱，人民、黨或國家的敵人不僅邪惡，而且狡猾、殘暴，他們正要暗中破壞政府致力保衛的事物。不論敵方是猶太人、資本主義同路人、共產主義者、富農、顛覆者或城市游擊隊，就算他們被輕蔑、

⁸ 作者整理自Jonathan Barker著，張舜芬譯，誰是恐怖主義，(台北：書林出版社，2005年，20-22頁)。

⁹ Paul Hoffman, "Human Rights and Terrorism". *《Human Rights Quarterly》*, Vol.26 No.4 November 2004, pp.944-945.

¹⁰ Jonathan Barker前揭書，頁21。

脅迫、肅清，也都罪有應得。每種意識型態都挾帶了某些特有的恐怖手段。具侵擾性且無法預知的搜索、任意逮捕、拷問、監禁在勞改營、威脅家人、剝奪工作等在在都是國家恐怖主義各種迫害手段中的常見要素¹¹。因此，如果把國家恐怖主義排除在恐怖主義的定義之外，就是無視於此乃全球平民所承受的暴力和恐懼之一大來源。

從歷史的經驗看來，如果一個社會欲以犧牲「人權」來換取「安全」，通常結果是兩者皆無，而付出代價的卻多是少數族群或邊緣團體。「人權」一旦服從於「安全」，就可能出現大規模的種族屠殺、任意的逮捕拘禁或是鎮壓宗教與言論自由等現象，事實上，二戰後的六十年以來，正因為人權規範未被重視與遵守，造成數以百萬計的性命喪生。因此，如果相關的國際人權法律與建制持續被忽略或抵制，則會發生更多違反人權的事件，制裁侵害人權者的努力也會受到挫敗¹²。

因此，因應恐怖主義不可忽略人權架構(Human Right Framework)。前述聯合國安理會在 2003 年的 1456 號決議中，強調任何反恐行為必須符合基本人權標準，且不違反國際人權、難民及人道主義等法律所賦予各國的義務。霍夫曼主張「反恐戰爭」的開展與人權維護的法治化 (rule of law) 並非互相衝突，反而可以相輔相成，並把它歸納成三點¹³：

- 一、安全的權利：每個個人都有追求生活及安全的權利，政府則有責任尊重、確保以及滿足這些權利，而這就是人權架構建立的基礎。「自由」與「安全」這兩個概念非但不會互斥，反而會相輔相成，二戰以來因為政府輕忽人權或刻意將人權與國家安全混淆所造成的人命損失，遠遠超過恐怖攻擊的危害。
- 二、人權架構不會削弱反恐行動：早在 1948 年 12 月通過的《世界人權宣言》(Universal Declaration of Human Rights) 中，就清楚確認了公共秩序及安全的界限，隨後無論是在國際、區域或是國內法律的體系的發展過程中，對「自由」與「安全」的標準亦有廣泛的討論與界定，即使在國家遭逢生存危機時亦有規範何種行動可為，何種行動不可為，因此國際人權標準必須遵守，不能以國家安全為由忽略。
- 三、人權架構有助於確保真正的人身安全：人權是不可分割的，因此除了一般常受重視的公民與政治權利外，還有經濟、社會與文化上的權利。「恐怖主義」與反恐行動當然很重要，但絕不能因此而忽視了威脅人類生存的其他挑戰，如溫飽、教育、衛生、婦女受暴等。

從霍夫曼的論證來看，還是一個觀念的問題，但是也有人認為，必須進行聯合國的改革才能有效的解決安全與人權的問題。公眾反對恐怖主義，像反對政治暴力和各種類型的排外政治一樣，取決於讓人們相信存在一個合法的，迅速回應的公共機構來緩解他們的不平。要在強制力、責任和正義這三者之間達成新的和解，聯合國機構必須加以改革，安理會及一系列機構必須被廿一世紀新的權力形態所取代，以使國際法和國家安全在確保人類福祉的廣泛層面上聯繫起來¹⁴

¹¹ 同上註，頁 77。

¹² Paul Hoffman, op.cit.pp.934-35.

¹³ Ibid,pp.949-954.

¹⁴ David Held & Anthony McGrew 著，陳志剛譯，全球化與反全球化、(北京：社會文獻出版社，2004 年，頁

參、反恐對中國人權保障的影響

一、九一一後針對恐怖主義而制定的法律與文件

中國經常使用軍隊或警察等國家力量，屠殺傷害那些被認為在從事顛覆活動的平民百姓，而他們動用武力的根據是所謂國家安全法令。「九一一事件」前，中國的國家安全法令有：

- 1、七屆人大」常委會第三次會議在 1988 年 9 月通過的《中華人民共和國保守國家祕密法》。
- 2、國務院在 1990 年 4 月批准、國家保密局 5 月發布的《中華人民共和國保守國家祕密法實施辦法》。
- 3、「七屆人大」常委會第三十次會議在 1993 年 2 月通過的《中華人民共和國國家安全法》。
- 4、國務院常務會議在 1994 年 5 月通過的《中華人民共和國國家安全法實施細則》。
- 5、「八屆人大」第三次會議在 1997 年 3 月通過的《中華人民共和國刑法》。

「九一一事件」之後，中國於 2001 年 10 月，「九屆人大」常委會第二十四次會議同意加入與批准了兩項反恐相關條約：《制止恐怖主義爆炸的國際公約》與《打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約》，更籌組一直屬公安部門且跨領域協調的武裝特警，打擊對象為分離份子、恐怖份子以及任何傳播虛假恐怖行動消息的人。此時，中國已直接聲稱東土耳其斯坦分離份子為恐怖主義者，因為他們不但在中國境內製造恐怖罪行，也在其他國家搞破壞¹⁵。

2001 年 11 月，香港特區立法會簡報一對抗跨國境恐怖主義活動的方案，其中包括拒絕給予恐怖份子政治庇護一款。隨後在討論制定《國家安全條例草案》（一般稱為「香港反顛覆法」）過程中，授權特區政府處理恐怖份子資金存款的權力，並將恐怖份子界定為「為達成政治、宗教、意識型態目的，使用嚴重暴力，對公眾安全、健康、財產造成嚴重損害者」。該法最終由於 2003 年 7 月 1 日的抗議大遊行而暫時陷於停頓¹⁶。

除了通過上述一連串有關國家安全的法律條約之外，中國主要的反恐作為表現在區域合作的層次。2002 年 6 月 4 日，江澤民在阿拉木圖召開的「亞洲相互協作與信任措施會議」（Conference on Interaction and Confidence -Building-Measures in Asia, CICA）¹⁷ 第一次領導人峰會上，強調在「九一一事件」之前，中國就已於 2001 年 6 月在「上海合作組織」中推動簽署《打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約》，希望藉由區域合作來防堵恐怖主義的擴散。此次領導人峰會，通過了《阿拉木圖文件》與《關於消除恐怖主義和促進文明對話的宣言》兩項強化成員國安全與增進互信的文件。

137)。

¹⁵ Sinapan Samydrorai, "9/11 Anti-Terrorist Measures and their Impact on Human Rights in Asia", edited by Uwe Johann, James Gomez, Alan Smit, *September 11 & Political Freedom: Asian Perspectives*, (Singapore: Friedrich Naumann Foundation, 2003), pp233-234.

¹⁶ 「香港反顛覆法或借鑒大陸經驗」，BBCI中文網

http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_630000/newsid_635400/635455.s

¹⁷ 「亞洲相互協作與信任措施會議」簡稱「亞信會議」，由哈薩克總統納札巴耶夫於 1992 年 10 月在第四十七屆聯合國大會上提議成立，主要目的是要在亞洲大陸上建立起有效的、綜合性的安全保障機制。

二、中國藉反恐侵犯人權

亞洲的威權體制國家都藉由「九一一事件」的發生，強調國家安全至上政策的必要性。事實上，幾乎就在「九一一事件」後，中國立刻將恐怖主義與新疆地區維吾爾族群發起的獨立呼籲混為一談，以爭取國際力量共同消弭所謂的「分離主義」，並假藉打擊塔利班(Taliban)的名義，乘勢逮捕了上百名該地區的維吾爾回教領袖。中國外交部公開宣稱：「美國向中國要求反恐協助，同樣的，中國也有理由要求美國理解並協助中國打擊恐怖主義與分離份子」¹⁸。中國將鎮壓新疆與西藏獨立的行動解釋為全球反恐的一環，甚至江澤民都曾公開駁斥「聯合國人權委員會」(UNHCHR)羅賓森女士(Mary Robinson)對中國虐待新疆與西藏人民的批評¹⁹。

在因應恐怖主義的措施上，中國的作為表現在下列四個方面：

1. 軍事力量的增強：對亞洲地區來說，主要是美國為因應「九一一事件」而在此區域加強部署軍事力量。
2. 行政拘留權擴大，蔑視被拘留者的無罪推定權：香港特區政府根據《香港基本法》第二十三條制定了《香港反顛覆法》，後者賦予警察、監視、情報等部門可以不經合法程序拘留民眾，而且包括那些沒有直接涉入恐怖活動的民眾，此一授權明顯嚴重侵犯人權。
3. 隱私權的侵害：在《香港反顛覆法》中，有專門條款允許警察及情報部門可隨意監聽、錄製、引用私人電子郵件、網路及語音信箱中的資訊。2000年12月，中國「九屆人大」常委第十九次會議更通過《全國人大常委會關於維護互聯網安全的決定》，認定網路上的「顛覆活動」²⁰屬於犯罪。此一規範可能被濫用於逮捕拘禁政治異議人士、種族分離主義者以及法輪功成員。
4. 歧視現象增加：「九一一事件」後對於回教徒、南亞人，甚至只是外表或穿著類似的人投以異樣眼光與待遇的現象日益嚴重。

「上海合作組織」是一個值得重視的案例，因為它是唯一一個由中國主導成立的官方國際組織，中國軍事科學院外軍研究室主任樊高月宣稱：「2001年正式成立的上海合作組織，始終將打擊和防范「三股勢力」（恐怖主義、分離主義與極端主義）作為主要任務，在中亞反恐鬥爭中發揮了巨大作用。9·11事件之前，上海合作組織成員國就締結了打擊「三股勢力」的《上海公約》，為中亞及全球反恐合作提供了重要的法律依據。此后，上海合作組織先后建立了反恐中心，組織了兩次聯合反恐軍事演習，展示了成員國打擊恐怖主義的決心和能力。2004年，上海合作組織吸收蒙古為觀察員，今年又吸收印度、巴基斯坦和伊朗三國為觀察員，其多邊安全合作機制不斷成熟和完善，為中亞地區反恐形勢的好轉和社會穩定發展作出了積極貢獻」²¹。

更重要的是，中國官方宣傳口徑一致的認為，2005年全球反恐最成功的地區就在中亞，而且成功的理由是中國的「新安全觀」，樊高月就說：「2005年恐怖主義事件不僅

¹⁸ Human Rights Watch, <http://www.hrw.org/campaigns/september11/opportunismwatch.htm#China>

¹⁹ James Gomez & Alan Smith, "Economic Growth, the Middle-Class, "Asian Values", and Globalization" edited by Uwe Johann. James Gomez. Alan Smit, opcit.p.xxvii.

²⁰ 這些「顛覆活動」包括推翻政權、顛覆政治體制及傷害國家統一。

²¹ 樊高月，「2005：恐怖主義事件愈演愈烈 反恐依然路漫漫」，北京：《解放軍報》 2005-12-27 第5版。

有增無減，而且愈演愈烈，從美洲蔓延到亞洲，又在歐洲強勢登陸，全球反恐形勢似乎陷入了越反越恐的尷尬局面。惟一不同的是，以中國倡導的新安全觀為基礎的上海合作組織，在指導地區性多邊反恐合作上一枝獨秀。中國積極推行以新安全觀為基礎的多邊安全合作機制，以中國倡導的『互信、互利、平等、協作』的新安全觀為基礎，提倡加強安全合作，強調標本兼治，將反恐同消除國際環境的不公正和南北發展的不平衡結合起來，消除國際恐怖主義存在的根源」²²。

就在中國得意於中亞的反恐成就與宣傳「新安全觀」的同時，人權觀察組織「恐怖主義與反恐計畫」主任馬里納（Joanne Mariner）也公開向「上海合作組織」提出長篇文章呼籲：「反恐必須保障人權，上海合作組織不能懲罰那些和平的異議人士」，文章重點指出，上海合作組織的六個成員國包括中國、俄羅斯、哈撒克斯坦、吉爾吉斯、塔吉克斯坦、烏茲別克，都是藉反恐名義嚴重侵犯人權與人權法的國家，特別要關注這些國家對流亡者、被放逐者及觸法者的處決，要關注警察對恐怖嫌疑犯、宗教異議人士、少數民族及其他和平的主張獨立人士的拘禁待遇。馬里納強調，在區域性合作組織扮演一種重要角色的同時，擔憂這個組織只會強化成員國最糟糕的行動，這是合理的²³。也許國家恐怖主義就很可怕，但是，集團性的國家恐怖主義更恐怖。

事實上，「上海合作組織」有助於使國際接受中國把維吾爾與國際伊斯蘭恐怖主義聯結在一起的說法，長久以來，北京就把獨立的宗教與政治活動等同於分離主義，但是，從沒有明確的把所有的新疆異議人士等同於恐怖主義，在中國的要求下，一些「上海合作組織」成員國在其國內也禁止維吾爾組織的結動，甚至遣送被中國所通緝的難民，有些人在被遣送的途中即被處決。中國從沒有對外公開這些被稱為恐怖分子使用暴力的詳情，只辯稱，就算他們不使用暴力卻仍在從事分離思想²⁴。

三、中國的人權辯解

從一九九一年中國發表「中國的人權狀況」第一份白皮書開始，中國在體制內逐漸形成一個與國際社會進行人權對話的機制，除了中國政府各部門的政策說帖及聲明之外，先不論其宣傳或討論的內容是什麼，中國從否定普遍人權（階級人權觀），經歷反面批判人權時期，繼之以「公民基本權利」取代人權時期，最終在一九九七年簽署了聯合國的《經濟、社會和文化權利國際公約》和《公民權利和政治權利國際公約》，走進了承認普遍人權的階段。

這個發展歷程本身就是一個可喜的現象，它顯示了國際社會關注中國人權狀況，及與中國討論人權問題，的確推動了中國政權對人權的重視；中國儘管高舉反西方人權觀的旗幟，實際上也很明顯的不斷修正自己的人權觀念，這在中國改善人權背景上，畢竟稍有助益。遺憾的是，在保障人權的各類制度安排及眾多具體個案上，中國的表現還是讓大多數的國際社會成員及國際人權組織感到失望。

中國人權白皮書的出現，主要是針對西方國家就人權保護問題批評中國政府所作出

²² 同上註，另見齊雲鴻，「軍事述評：反恐豈能隻靠軍事與技術」，《環球時報》2006-08-15 星期二 第11版 國際論壇；林東，「2005 全球反恐形勢回顧與展望：恐怖勢力走向聯盟」，人民網 <http://military.people.com.cn/BIG5/42967/3928956.html>。

²³ "Eurasia: Uphold Human Rights in Combating Terrorism: Shanghai Cooperation Organization Must Not Punish Peaceful Dissent", Human Rights Watch, http://hrw.org/english/docs/2006/06/14/eca13545_txt.htm

²⁴ Ibid.

的回應。從一九九一年到二〇〇五年的十五年中，中國共發表了廿六份中國人權狀況的白皮書（參閱表一：中國 1991~2005 年 26 份有關人權之白皮書），從二〇〇一年「九一一事件」之後，再次出現「西藏的現代化發展」（2001 年）；「西藏的主權歸屬與人權狀況」（2002 年）；以及首度發表「新疆的歷史與發展」（2003 年）這三份人權白皮書，絕不是偶然的，中國是想針對外界對其批評，積極的做出回應。

表一：中國 1991~2005 年 26 份有關人權之白皮書

年份	人權白皮書件數	人權白皮書名稱
1991	1	中國的人權狀況（1991 年 11 月）
1992	2	中國改造罪犯的狀況（1992 年 8 月） 西藏的主權歸屬與人權狀況（1992 年 9 月）
1994	2	中國婦女的狀況（1994 年 6 月） 中國知識產權保護狀況（1994 年 6 月）
1995	2	中國的計劃生育（1995 年 8 月） 中國人權事業的進展（1995 年 12 月）
1996	3	中國的兒童狀況（1996 年 4 月） 中國的環境保護（1996 年 6 月） 中國的糧食問題（1996 年 10 月）
1997	2	1996 年中國人權事業的進展（1997 年 3 月） 中國的宗教信仰自由狀況（1997 年 10 月）
1998	1	西藏自治區人權事業的新進展（1998 年 2 月）
1999	2	1998 年中國人權事業的進展（1999 年 4 月） 中國的少數民族政策及其實踐（1999 年 9 月）
2000	4	中國人權發展 50 年（2000 年 2 月） 中國的禁毒（2000 年 6 月） 西藏文化的發展（2000 年 6 月） 中國 21 世紀人口與發展（2000 年 12 月）
2001	3	2000 年中國人權事業的進展（2001 年 4 月） 西藏的現代化發展（2001 年 11 月） 中國的農村扶貧開發（2001 年 10 月）
2002	2	中國的勞動和社會保障狀況（2002 年 4 月） 西藏的主權歸屬與人權狀況（2002 年 7 月）
2003	1	新疆的歷史與發展（2003 年 5 月）
2004	1	2003 年中國人權事業的進展（2004 年 3 月）
2005	1	2004 年中國人權事業的進展（2005 年 4 月）

資料來源：作者自行整理。

在 2002 年「西藏的主權歸屬與人權狀況」白皮書中，名稱就帶有濃厚的主權高於人權的意味，而其內容前三段分別談「西藏的主權歸屬」；「所謂『西藏獨立』的由來」；及「達賴集團的分裂活動和中央政府的政策」，結論是「中央明確表示：中國對西藏的主權不容否定，西藏獨立不行，半獨立不行，變相獨立也不行」²⁵。

而在 2003 年「新疆的歷史與發展」白皮書的第四部分，直接提出「東突厥斯坦」問題的由來，指出，二十世紀初以後，極少數新疆分裂分子和宗教極端分子，編造了一套所謂的「東突厥斯坦獨立」的「思想理論體系」。新疆和平解放後，極少數逃到國外的新疆分裂分子和在境內的分裂分子裏應外合，進入二十世紀九十年代，在宗教極端主

²⁵ 「西藏的主權歸屬與人權狀況」（2002），人民網，
<http://www.people.com.cn/BIG5/shizheng/16/20030526/1000748.html>

義、分裂主義和國際恐怖主義的影響下，境內外部分「東突」勢力轉向以恐怖暴力為主要手段的分裂破壞活動。在中國新疆和有關國家，「東突」勢力策劃、組織了一系列血腥的恐怖暴力事件，嚴重危害了中國各族人民群众的生命財產安全和社會穩定，並對有關國家和地區的安全與穩定構成了威脅²⁶。這段文字明確將「東突厥斯坦獨立的思想理論體系」定位為以恐怖暴力為主要手段的分裂破壞活動，因此對國家安全與社會穩定構成威脅。

國際人權觀察組織亞洲分部副主任李察生（Sophie Richardson）對此反應是：「在反恐名義偽裝下，中國進一步致力於使那些和平的主張政治權利、宗教自由與獨立的人都噤聲了，我想看到的是停止迫害，而非出口」；「中國利用反恐議程無情的鎮壓維吾爾族，過去幾年來，相當多針對所謂的「三股勢力」（three evils）的鎮壓運動，已經導致大規模逮捕、關閉聖地或教堂，已有數千人在未獲公平審判的情況下入獄遭受酷刑，甚至死亡²⁷。

令人更擔心的是中國在其人權白皮書裡表現出越來越多的自豪與自滿感，1991年「中國的人權狀況」白皮書中，幾乎在每一個人權方面問題的結尾，都要談到中國人權保護方面的不足²⁸。在最近的人權報告書中，談到的卻是「中國人權保障事業的偉大進步」，而在「西藏的現代化發展」（2001年）；「西藏的主權歸屬與人權狀況」（2002年）；以及首度發表「新疆的歷史與發展」（2003年）這三份人權白皮書，除了主權與安全高於人權與自由的論述外，其他內容全都是偉大的施政報告以及中國共產黨的英明與恩賜。

肆、結論

中國認為，中國近代史揭示了一個基本道理：沒有民族的獨立，就沒有中國人民的人權。集體權利首先是民族自決的權利。國家發展了，才可能為個人享受充分的人權提供有利的政治、經濟和社會條件。只有全社會的進步，才能實現個人真正意義上的民主、自由和人權²⁹。

任何對集體權與個人權的區分都是令人生疑的，因為它的目的就是為集體而准許犧牲個人，而不是堅持集體的權利來自於某種應該受到保障的個人權利，那種認為遭受自己社會壓迫要優先於遭受其他社會壓迫的看法，無疑是一種奇談怪論，壓迫就是壓迫，無論其根源來自於那裏³⁰。

中國認為失去了主權，就談不上人權。因為，主權國家是保護人權的主體，人權的國際保護主要要通過各國的國內立法來實施。人權雖具有國際保護的一面，但是人權的國際保護並不排斥和否定國家主權，反而是以主權國家的相互合作和承擔國際義務為基

²⁶ 「新疆的歷史與發展」（2003），中華人民共和國外交部網站，

<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www1.fmprc.gov.cn/chn/ziliao/wzzt/2296/t10532.htm>

²⁷ "[Devastating Blows: Religious Repression of Uighurs in Xinjiang](http://hrw.org/english/docs/2006/06/14/eca13545_txt.htm)" Human Rights Watch,

http://hrw.org/english/docs/2006/06/14/eca13545_txt.htm

²⁸ 甘超英，「中國官方人權發展二十年——中國人權觀研究」，北京大學公法研究中心。

<http://www.publiclaw.cn/gfxr/DispZzLw.asp?ID=146&comefrom=lwjc>

²⁹ 「人權不僅包括公民政治權利，而且包括經濟、社會、文化權利；不僅包括個人人權，還包括集體權」，中國人權網。<http://www.humanrights-china.org/china/rqll/L42001116135425.htm>

³⁰ 文森特著，黃列等譯，人權與國際關係，（北京：知識出版社，1998），頁160。

礎和原則的。否認主權原則不僅違反《聯合國憲章》和國際關係準則，而且可能為大國強國侵犯弱小國家打開方便之門。所以，這一系列國家行為都不應受到任何形式的外來干涉，否則就是干涉內政³¹。

顯然的，中國認為主權高於人權。但是，中華人民共和國憲法總綱第二條規定：「中華人民共和國的一切權力屬於人民。」這就說明，中華人民共和國是一個主權在民的國家。雖然，在中國憲法上有「堅持中國共產黨的領導」的條文，但中國共產黨只是「全心全意為中國人民服務」的服務員，服務員並不是國家主權的所有者。主權在民的國家之所以要成立政府，是為了保障人民權利。這個政府，不是國家主權的所有者，而是國家主權的代表者。這個政府能否代表國家的主權和代表的程度，一是取決於這個政府是否經過全體人民選舉；二是決定於這個政府能否尊重和維護本國人民的各項民主權利。若政府不符合這兩個標準，根本沒有資格代表國家主權³²。所以，人權恐怕高於主權。

至於抵抗霸權的問題，那種以犧牲國內人權的方式來抵抗霸權的主張，可能會在國內社會上為霸權干涉打開更多方便之門。相對的，在人權保障與主權獨立取得協調的情況下，則可能為抵抗霸權干涉提供更好的國內共識與社會團結，乃至於更多的國際同情與支持。

中國認為：不同的經濟發展水準、文化傳統、社會制度的社會，對人權便有不同的理解和要求。因為，在不同經濟發展水準的社會，人們面臨的人權問題不一樣，優先要解決的人權問題也不同，這決定了人權的具體內容次序上的差別。所以，國際上不可能有統一的人權模式和具體的標準³³。

上述這段中國主張的意涵有很多種，但是此處先從一個總的問題談起，即是不是由於每個社會的經濟、文化與制度發展都不一樣，所以就不可能有統一的人權模式和具體的標準。事實上，這是一種認為首先須成為我們社會中的一員，才能瞭解我們和有權批評我們，這種主張的目的是為了使一個社會能夠避開另一個社會的道德監督，意欲排除外來干涉。當然，必須承認人權的觀念確因文化而異，並且在決策時要考察這種因素。問題是要找到一個平衡點，既堅持人人因人的本性理應享有人權，又承認這些權利的存在與內涵是有爭議的。

但是，如果不允許其他社會採取行動，那麼我們對其是否為一種道德理論，就感到把握不大，更嚴重的是這種主張會導致更多的道德問題。有關最低公正標準的國際法理論從未承認面對那些「嚴重傷害人類良知的」行動應該採取不干涉原則。文化相對主義可能可以抑制以往帝國主義式的種族中心主義，但也可能因為強調文化應該堅持自己的傳統，而讓種種的種族中心主義到處迅速發展。

於是，我們又回到了自然權利理論家的單一道德世界了。可以認為只有在這個世界中才可能讓東方、西方、非洲或回教世界所要求的道德優先秩序具有實際意義。它們任何一方都願意讓整個世界接受它們自己的優先考慮。如果它們任何一方不願這樣做的

³¹ 「人權在本質上是一國主權範圍內的問題」，中國人權網。

<http://www.humanrights-china.org/china/rqll/L42001116140145.htm>

³² 林牧，「立足中國說人權」，人與人權網，2003年12月1日。

http://big5.hrichina.org/subsite/big5/article.adp?article_id=5520&category_id=40

³³ 「人權普遍性的原則必須同各國國情相結合」，中國人權網。

<http://www.humanrights-china.org/china/rqll/L42001116135203.htm>

話，那就沒有理由要求其他方面認真看待其主張。那種「他們說他們有理，我們說我們有理」的方式不利於中國的人權理論，因為那樣我們就沒有權利依法指責西方國家的違法行爲了³⁴。

所謂的「集體權高於個人權」、「主權高於人權」、「民族自決」、「不干涉原則」乃至於「亞洲價值」與「東方文明」，以及最後的「中國特色」等等人權觀，事實上就是一種民族主義理論。而中國的民族主義，是現代化下畸型發展與全球化下特殊反應相互結合的產物，一方面是從屬於愛國主義的民族主義，把愛國和愛黨混在一起，並往往使愛黨高於愛國；另一方面，則把領土與國家的地位放在人民地位之上，從而爲主權及集體權犧牲人權。

最後，中國人權理論的致命之處是：如果中國人權理論都是對的，那麼它要如何回應那些在其他國家受到人權迫害的華裔人士向祖國的求救與呼喚？難道中國政府要告訴他們，基於「主權高於人權」或「不干涉原則」等等理由，遭迫害的中華兒女、炎黃子孫或龍的傳人們，你們就尊重那些政府的殘忍行爲嗎？

中國似乎正在系統性的建構一套反人權理論體系，由於全球反恐行動所帶來的安全至上論，特別有利於中國的主權至上論，他只要簡單的把安全帶到主權與領土的問題上即可，中國甚至熟練的引用「新安全觀」，既批判美國等西方國家侵犯人權，同時也爲自己的迫害人權行爲披上更光彩的外衣。要釐清是非對錯，有賴於更多的有心人在理論及實際上去與中國辯論，以及關懷中國的人權。

³⁴ Michael Ignatieff, *Human Rights*, (NJ: Princeton University Press, 2001) p30.