

菲律賓力行反毒政策下的「人權」問題研究

胡宏洋 助理教授 胡敏遠

提 要

- 一、菲律賓因國內販毒與走私問題嚴重，治安與毒品氾濫難以控制。早在杜特蒂政府發動反毒戰爭前，菲國各地以司法之外處決犯人的案例，屢見不鮮。
- 二、杜特蒂上任以來打擊毒品氾濫，使用司法之外的手段打擊毒梟，已超過6,600名涉毒嫌犯遭政府官員殺害，進而引發國際人權團體的撻伐。
- 三、杜特蒂為持續遂行反毒政策，採取以下三種策略排除大國對其政策實施的人道干預。首先，他周旋於大國之間並認為大國不會因人權問題而失去在菲律賓的利益。其次，杜特蒂因在國內享有高支持率，因而無懼於人權團體對其撻伐。最後，杜氏深知東協區域組織因內部共識難能達成一致，無法約束杜特蒂反人權的作為。
- 四、杜特蒂的任期已接近尾聲，在其強力整治社會治安與掃毒方面雖樹立佳績，但杜特蒂的時代只代表了現況的持續，並不能改變菲國根深蒂固的政治舊疾與社會治安的疑難雜症。

關鍵字：菲律賓、杜特蒂、反毒政策、人權、國際法

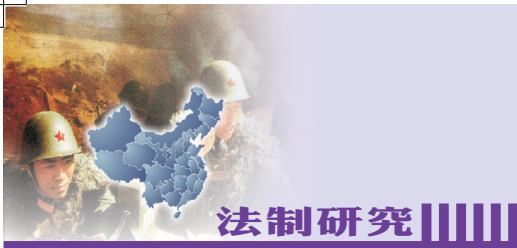
前 言

菲律賓總統杜特蒂(Rodrigo Duterte, 2016-2021)上台3年多來，已近27,000多市民在不同大小規模的鎮壓中被殺害，其中最引人詬病的是杜特蒂政府的「掃毒戰爭」，造成超6,600名涉毒嫌犯遭政府官員(警察)的殺

害，其中的販(吸)毒嫌犯大多未經正常的司法審判程序，而是以私法酷刑方式打擊毒梟。針對菲國政府濫用權力、違反人權的案例，位於馬尼拉的聯合國人權協會「iDefend」成員卡洛斯(Ellecer "Budit" Carlos)說：「這是全球最嚴重的法外處決殺戮案件」。¹

聯合國特別報告員為此敦促國際人權理事會

1 〈以掃毒之名殺戮？聯合國將調查菲律賓緝毒戰〉，《中央廣播電台》，2019年7月5日，<https://tw.news.yahoo.com/%E4%BB%A5%E6%8E%83%E6%AF%92%E4%B9%8B%E5%90%8D%E6%AE%BA%E6%88%AE-%E8%81%AF%E5%90%88%E5%9C%8B%E5%B0%87%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E8%8F%B2%E5%BE%8B%E8%B3%93%E7%B7%9D%E6%AF%92%E6%88%B0-225659953.html>，檢索日期：2019年11月20日。



，針對菲律賓各地人權遭到迫害的現況，展開調查。

長期以來，人權之重要性已成為普世價值，此種價值已經超越國界、種族及一切權利利益，重視人權的目的旨在減少對人類基本權利的迫害，建立民主、自由、公正與和平的社會，成為全人類共同須努力的目標。藉此，聯合國在冷戰期間大力鼓吹在全球各地成立區域人權委員會。²東協國家是在2009年後根據「東協憲章」(ASEAN CHARTER)第14條，成立「東協政府間人權委員會」(ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, AICHR)並成為亞洲地區第一個次區域人權機構。³東協雖然建立了人權委員會，但是東南亞各國社會發展存在著巨大差異，各個國家歷史與文化的差異，加上各國政府對國家未來的發展方向不同，東協內部要形成共識實為困難。

值得注意的是，東協各國人口、種族構成的複雜性、區域內部政治與經濟發展的不均衡，都使東協各國政府無法透過正式程序、薄弱區域機制和「一致決」的共識方式，解決各國的棘手難題(例如人權問題)。即便近期，各個國家雖透過各種管道建立了互信基礎，但國家主權與人權問題的解決要

獲得各國的共識，依然艱辛。東協國家人權問題受到上述原因的交互影響，區域內大多數國家實無心思，亦無法建立起類似於歐盟(European Union, EU)般具有高度約束力的超國家組織，以處理菲律賓違反人權的案例。

從菲國掃毒與違反人權來看，聯合國指控有關馬尼拉當局的掃毒戰是否觸犯違反人道罪，國際刑事法院(ICC)也於2018年2月展開初步調查。依據《聯合國憲章》第2條第7項規定：本憲章不得認為授權聯合國干涉在本質上屬於任何國國家國內管轄之事件，且並不能要求會員國將該項事例，可依本憲章提請解決。⁴因為，在無政府下的國際社會中，所體現出的不干涉內政原則，已成為多數國家的基本共識。杜特蒂政府依持上述不成文的“共識”，特別強調「主權不容干預」的國際法原則⁵，宣布退出國際刑事法院，並於2019年3月17日正式生效。但是，國際刑事法院也已宣誓，仍會繼續調查菲律賓政府在反毒作戰中可能犯下的罪行。

雖然杜特蒂因掃毒行為遭到國際人權團體的指控，也引發了有關人權與主權的爭議。然而，他不畏懼國際壓力仍繼續實施反毒政策的決心，其所持的理由與主張為何？實

2 張子揚，〈東協成立政府間人權委員會之分析〉，《問題與研究》，第55卷第4期，2016年12月，頁36。

3 ASEAN Secretariat, 7 April 2010, “Inaugurated: ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children,” website: <http://www.asean.org/news/item/aseanbulletin-april-2010>, 檢索日期：2019年12月10日。

4 《聯合國憲章》(United Nations Charter), 1973年9月24日, <https://www.6laws.net/6law/law2/%E8%81%AF%E5%90%88%E5%9C%8B%E6%86%B2%E7%AB%A0.htm>, 檢索日期：2019年12月24日。

5 蔡育岱，〈聯合國與國際社會人道干預的標準？〉，《新世紀智庫論壇》，第60期，2012年12月，頁16-17。

構成了本文主要的研究意識。基此，本文研究將著重於菲律賓身為聯合國人權協會的成員國，杜特蒂的反毒戰爭為何干冒人權規範而一意孤行；其次，本文意圖解釋杜特蒂在「厲行反毒」與「人權維護」上的衝突，菲律賓政府如何因應聯合國與大國的壓力。

菲律賓的毒品氾濫與杜特蒂的鐵腕治理

一、菲律賓毒品氾濫與國際恐怖主義相結合的問題

菲律賓係由七千多個大小島嶼所構成，是一個人口數超過1億人的國家。由於海岸線過長難以控制，打擊走私與防範國際毒梟的措施仍嫌不足。因存在先天環境的不利條件，加上後天人謀不臧的失調現象，菲律賓遂成為東南亞地區製造、傾銷及轉運毒品的理想地區。菲律賓每年非法毒品交易額相當於其國民生產總額的百分之八，吸毒者高達180萬人，占全國人口的百分之二點二。⁶受販毒與走私問題的影響，國內治安問題非常嚴重。早在杜特蒂政府發動反毒戰爭前，菲律賓各地早已經存在法外處決罪犯之情事。⁷

與菲國販毒有關的另一項問題是，東南亞各國早已籠罩在毒品走私與國際犯罪相互共生的陰霾之中，尤其國際恐怖組織－伊斯蘭國(ISIS)不斷在東南亞各個穆斯林國家(地區)尋找新的根據地。從最新的資料顯示，

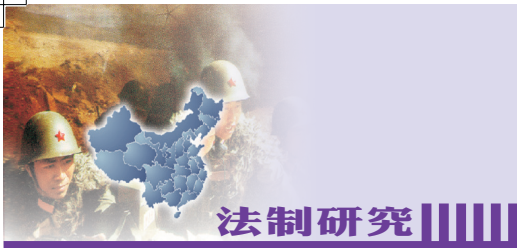
印尼查獲多起恐怖組織對雅加達總統府的攻擊計畫；馬來西亞安全部隊逮捕多名恐攻嫌犯也與國際毒梟組織有關；2016年菲律賓南部民答那峨島的馬拉韋市遭到恐攻等事件，也與菲國販毒集團有關。

令世人醒目的是，2017年5月23日，菲律賓南部民答那峨島的伊斯蘭激進武裝團體，利用總統杜特蒂出訪俄羅斯之際，發動武裝攻勢占領民答那峨(Lanao del Sur)省的省會馬拉韋市。恐怖組織能在該省擴大組織發展，實與當地的犯罪集團與販毒組織結為一體，沆瀣一氣。為此，杜特蒂提前結束訪俄行程，返國坐鎮指揮並宣布民答那峨島進入戒嚴狀態，政府軍與當地黑道、販毒與恐怖組織的軍事衝突幾乎演變成一場內戰，此一事件對菲國社會治安帶來嚴重傷害。東南亞區域國家除了對伊斯蘭國(IS)在菲律賓或其他國家的恐怖活動更感不安，更對國際販毒組織的滲透與擴張感到不安。可知，毒品問題已嚴重影響東協國家內部的社會安全問題。

在國際安全的研究中，毒品與恐怖組織已成為兩者互相結合的共生體。東南亞區域非傳統安全合作包括維護海上交通線安全、打擊海盜、防範天然災害及打擊恐怖主義……等。菲律賓的反毒與反恐措施，是架構在美軍支援下兩國的軍事合作框架內。美菲每年都會例行性地實施反恐與反毒品走私的演習，對地區的國際恐怖組織產生了嚇阻效益

6 李昆達，〈他山之石可以攻錯-菲律賓毒品現況與趨勢〉，《刑事雙月刊》，第25期，2008年7-8月，頁45。

7 賴奕諭，〈杜特蒂反毒戰爭兩年後：菲律賓毒品問題解決了嗎？〉，《聯合新聞網》，2018年7月26日，https://global.udn.com/global_vision/story/8663/3271744，檢索日期：2019年11月30日。



。然而，受菲律賓總統杜特蒂色彩鮮明的反美立場影響，美菲共同打擊國際犯罪集團的力道，也隨著杜總統的台而逐漸下降。由於杜氏親中的立場也間接地助漲了中、俄與菲國在南海地區形成另一種形式的軍事聯盟。

若從菲國政府反毒的立場分析，菲國涉毒人口總數龐大，採取高壓的手段也確實為必要之惡。菲國政府官員普遍認為菲律賓的毒品網絡有錯綜複雜的政商利益在毒梟團體背後支持，即便目前已超過130萬人出面自首，但仍持續有人在社會各個角落販毒與吸毒。值得注意的是，菲國毒品氾濫與國內黑幫組織相互連接，更與國際恐怖組織相互串聯。菲律賓國內有一個規模相當龐大的恐怖組織-阿布沙耶夫，該組織活躍於菲國南部民答那峨島地區，該組織以綁架外國遊客或基督徒並勒索取得贖金，同時製造了多起爆炸事件，所犯下的罪行早已被美國列為恐怖組織。⁸2008年11月17日依據菲律賓媒體報導，菲律賓軍方在當年3次的突襲行動中在阿布沙耶夫武裝分子的巢穴發現總面積超過6公頃的大麻田。⁹近年來，菲國政府打擊販毒組織的執行難度不斷提升，菲律賓軍方懷疑其組織是因經費來源不足而與國際恐怖組織伊斯蘭國(IS)相互勾結，使得掃毒行動的難度變得更加複雜。

依據菲國報導，大多數菲律賓警方破獲的販毒集團中，有超過四分之一以上案例是和軍隊、警察及執法人員相勾結。菲國前任總統亞羅育(María Gloria Macaraeg Macapagal)便曾以毒品深植的哥倫比亞為例說，毒犯已設法把他們的觸角及勢力延伸到有政治權的菲國首席檢察官。¹⁰菲國警總監德拉羅沙(Ronald dela Rosa)表示，菲律賓的政治圈已被毒品組織滲透，許多市長或其他政治競選人皆以毒品交易所得的利潤作為其競選資金。¹¹如果此情形更加惡化，毒品將可能成為操縱政治的最大惡勢力。菲國人民對治安敗壞及毒品氾濫已深感痛絕。因此，杜特蒂能在2016年總統大選時脫穎而出，實出之於菲國人民寄望於杜特蒂能採取強硬手段，整頓社會治安與掃蕩販毒集團。

二、杜特蒂政府的反毒作為

杜特蒂在擔任總統以前，任職民答那峨島最大城納卯市市長長達22年之久。任職期間，他的管理方式如同掌管組織的教父般統治該城市。他對未成年人實施宵禁、在多數的公共場所禁止吸菸、限制酒類的販賣，以及嚴厲懲處違反交通法規與犯下輕微犯罪的市民。他同時也加強社會福利、建立菲國最成功的911緊急呼叫專線、為受暴婦女提供協助，以及為窮人開設了診所。杜特蒂的投

8 莊禮偉，〈東南亞的恐怖主義者〉，《二十一世紀雙月刊》，第117期，2010年2月，頁69-70，<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c/media/articles/c117-201001042.pdf>，檢索日期：2019年12月1日。

9 〈菲律賓激進組織阿布沙耶夫釋放了女人質〉，《BBC中文網》，2016年6月24日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/06/160624_abu_sayyaf_release_hostage，檢索日期：2019年11月27日。

10 轉載，李昆達，〈他山之石可以攻錯—菲律賓毒品現況與趨勢〉，頁45-46。

11 〈菲警停止掃毒專案 杜特蒂宣布警方退出，掃毒將回歸緝毒署〉，《關鍵評論》，2017年10月13日，<https://www.thenewslens.com/article/80945>，檢索日期：2019年11月28日。

資建設跳過各種繁文縟節，這讓納卯市的民間企業十分滿意。多年的努力，杜特蒂把納卯市打造成一個更安全、更有效率及更富裕的城市。¹²納卯市的治理經驗，對菲國長期受治安不良與毒品氾濫之苦的菲國人民而言，杜特蒂無疑成為民族救星，也讓他得以在2016的總統大選中，獲得勝利。

杜特蒂自2016年6月30日上任總統之職以來，憑藉著人民高度期望，順勢地整治了菲國治安與反毒問題。他不顧各方面的批評與受國際團體的爭議下，杜氏實施鐵腕政策打擊毒梟，他維持治安的措施大多源自於納卯市的經驗，納卯市前警局局長德拉羅薩，也是杜特蒂政府反毒行動的主要規劃者與執行者。德拉羅薩引進一項被稱為「Talkhang」的治安手段，這個詞來源於宿霧語「敲問與勸戒」的結合。這個措施需要警察或村官到毒品嫌疑犯的家去敲門，並勸戒嫌疑犯停止與毒品相關的活動。然而，因政府官員(警察)大多採取私刑方式對待毒梟，許多被敲門的住戶最後都性命不保。¹³尤為甚者，在菲國警方掃毒行動中，不只讓警察可以直接槍殺毒犯，甚至鼓勵一般民眾動用私刑。杜特蒂鐵腕掃毒行動，不僅完全不尊重司法與人權，他甚至下達警方對於「拒捕者，可格

殺勿論」的命令，在杜氏的縱容下造成死傷人數與日俱增。時任菲國警察總長德拉羅沙在一次聯合國調查的聽證會證實，自2016年7月1日警方開始掃毒至該8月中，已有約70萬毒販與吸毒者自首、逾1,900人死亡，其中712人死於警方之手。¹⁴聯合國的人權協會提出嚴厲的聲明：「菲律賓毒品戰爭：法外處決及人權侵害」(They just kill': Ongoing extrajudicial executions and other violations in the Philippines "war on drugs")的報告顯示警察在殺害貧民區的人民時完全免責，而受害者的名字都出現在一份未符任何法律程序的「毒品監控」名單上，而菲律賓政府也已承認警方至少殺害了6,000名以上菲國毒梟與吸毒者，而這個數字仍在持續上升中。¹⁵

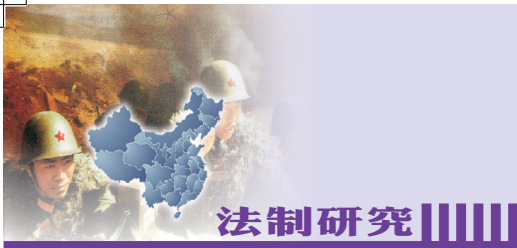
外界尤為關注的問題，在於杜特蒂大刀闊斧的掃毒行動，是因雷厲風行的掃毒行動，的確迅速降低毒品犯罪的問題，還是嚴重地侵犯菲國人民的人權。其中更讓反對「反毒戰爭」的人士感到不安的原因是：不少遭法外處決的人並沒有涉毒、也不屬於貪污的官僚體制從屬網絡。但是，警方卻可能以反毒戰爭為名，把它當作是一種挾怨報復的工具，以此掩蓋死者實際死亡的真相。一連串血腥的掃毒行動，引起了國際人權組織以及

12 Sheila S. Coronel, "The Vigilante President: How Duterte's Brutal Populism Conquered the Philippines," pp. 39-40.

13 Sheila S. Coronel, "The Vigilante President: How Duterte's Brutal Populism Conquered the Philippines," p.40.

14 〈菲鐵血掃毒逾70萬毒販自首杜特蒂支持率高達91%〉，《kairos》，檢索日期：2016年8月24日，<https://kairos.news/46871>，檢索日期：2019年11月21日。

15 國際特赦組織台灣分會，〈【菲律賓】聯合國調查菲律賓「毒品戰爭」終止人權侵害的第一步〉，《Amnesty International》，2019年7月11日，<https://www.amnesty.tw/news/3145>，檢索日期：2019年12月10日。



受害家屬的撻伐。¹⁶事實上，菲律賓國內使用非法毒品的數據低於美國與泰國，但杜特蒂對於毒品災難的警告已經讓大眾對於自己安全，產生強烈的憂慮感。

三、杜特蒂政府反擊人權團體的措施

杜特蒂的反毒戰爭在處決犯人的數量、速度及公開上都很可觀，但這場戰爭的受害者，早就變成了那些命不值錢的窮人與屑小分子(他們的罪刑都不致於判處死刑)。事實上，杜特蒂的行為早在2015年人權觀察組織給他貼上標籤-「死亡小組市長」的特殊稱號。但在菲律賓他並非是唯一使用這種策略的領袖：在菲國中央地區的宿霧市(Cebu)也有非法殺害犯與反對者的行為。而接近首都的布拉干省(Bulacan)、甲米地省(Cavite)、內湖省(Laguna)，這些商務繁榮又有眾多建設的省分，也經常出現類似的情形。¹⁷只是到了杜特蒂時期，政府動用私刑與公開處決的例子更加擴大化，才讓菲國違反人權的不良紀錄，再次躍上國際舞台並成為全球的眾矢之的。

2016年8月17日，聯合國秘書長潘基文公開譴責杜特蒂支持法外殺人，指責對犯罪者動用私刑是「非法而且違反基本人權和自由」。聯合國毒品控制和犯罪預防辦

公室(UNODC)亦對杜特蒂繞過法律程序來濫用私刑的行動表示關注。¹⁸雖然遭受聯合國及人權團體的批評與撻伐，但杜特蒂依舊故我，不管外界的批評聲浪，堅決表態只要疑似吸毒或販毒者，菲國警察即可不經司法程序當場格殺。

杜特蒂的立場認為聯合國或國際社會並不能代表菲國人民的想法，國際社會看待菲國的觀點都帶有強烈的鄙視眼光。杜特蒂認為人權的問題因各國環境的不同而有差異，它畢竟只是一種道德的價值觀，它會隨著不同國情、不同文化、不同立場、不同訴求出現不同的標準。因此，要以聯合國或美國的標準來看待菲律賓的人權標準，對杜特蒂而言是極為荒謬的且認為有意圖干涉菲律賓主權之嫌。杜特蒂對聯合國人權組織嗆聲：「人權不能作為毀滅國家的藉口」。他同時指出為何美國對伊拉克、敘利亞進行轟炸時，造成無數的平民與孩兒死亡，為何聯合國人權組織不敢對美國提出指責。¹⁹杜氏甚至以退出聯合國人權協會，作為對抗國際人權組織對菲國的指責作為要脅。

厲行掃毒與違反「人權」的標準問題

16 〈毒品是擋不住的火車？〉，《草根影響力新視野》，2017年4月6日，<http://grinews.com/news/%E6%AF%92%E5%93%81%E6%98%AF%E6%93%8B%E4%B8%8D%E4%BD%8F%E7%9A%84%E7%81%AB%E8%BB%8A%EF%BC%9F/>，檢索日期：2019年11月30日。

17 Sheila S. Coronel, "The Vigilante President: How Duterte's Brutal Populism Conquered the Philippines," p.43.

18 〈聯合國批菲國總統掃毒手段嚴重違反法治，杜特蒂：只有一千人被殺〉，《關鍵評論》，2016年8月19日，<https://www.thenewslens.com/article/47136>，檢索日期：2019年11月29日。

19 林南宏，〈菲律賓總統杜特蒂為何敢口無遮攔？〉，《遠見雜誌》，2017年11月20日，<<https://www.gvm.com.tw/article/41076>>，檢索日期：2019年12月10日。

一、人權、主權在國際關係上的爭論

維護國際和平與安全及發展國際關係以尊重人民平等權利及自決原則為基礎之友好關係，是聯合國的首要任務。²⁰冷戰結束後，由於聯合國頻繁以“人道主義”名義捲入一國內部的衝突，所謂的“人權”問題與人道干預才在國際關係中成為重要議題。其中，最為有名的例子為1999年北約以人道主義之名干預南斯拉夫聯邦的科索沃戰爭。²¹國際人權團體認為，現代國際社會在人權的國際保護方面已經形成了若干被廣泛承認的原則，在特定的環境下一國國內人權實踐已不再純屬於國內管轄事項，人權也成為了一切國家所應擔負的義務。²²聯合國人權組織為了實現上述對人權的保證，而對某些特定國家的人權狀況會採取特殊的行動，並認為此舉並不構成《聯合國憲章》所規定的“不干涉內政原則”的侵害。例如聯合國從50年代開始，不斷地通過決議案譴責南非的種族隔離政策，並對南非少數白人種族主義政權實行了長達26年的國際經濟制裁。²³人道主義干預在冷戰期間遂成為大國干涉其他非其陣營中小國家的藉口，大國也會依據自己本身的利益需要或不需要，作為介入地區(國家)

的重要手段。

目前，人道主義最為被國際間廣為使用的是“新干涉主義”，這也是當前國際社會在人道主義干涉問題產生最多激烈爭論的主要原因。為避免人道主義干預出現干涉一國主權的爭議，通常會以獲得聯合國(安理會)的同意為第一步驟，人道主義的干涉行動也會以限制在非戰鬥性安全救援的範圍之內。然而，如果某些國家依仗自身實力超越於聯合國的系統之外，或以單方面的意志推行帶有強制力的侵略，進而挑起新的國際衝突，僅會徒增國際間的緊張情勢。²⁴

再從國際關係的角度分析，國家的主權是不可侵犯的神聖原則，國際組織或大國能否干涉一國之內政，已成為當前國際上有關「人道干預」的一項重要議題。「不干涉內政原則」是國際社會公認的國際法基本原則，也是保證一國司法獨立的重要意涵。眾所皆知，國際關係本質上是處於無政府狀態，但國際社會中的主權國家和其他行為主體之間共同利益的存在，產生了某種制度安排的客觀要求，並由此產生了國際關係的各種法律、規範和行為準則。²⁵學者克拉克(Ian Clark)以人道干預三種正當性要素分析可適

20 王鐵崖、田如萱，《國際法資料選編》(北京：法律出版社，1986年)，頁855-856。

21 蒲傳，〈從國際法看“人道主義干預”〉刊載於楊成緒主編，《新挑戰-國際關係中的“人道主義干預”》(北京：中國青年出版社，2001年1月)，頁229。

22 冀刃韜，《關於人權與國際法若干問題的初步思考》，《中外法學》，1997年，第5，頁23-32。

23 朱鋒，〈“人道主義干涉”：概念、問題與困境〉，載於楊成緒主編，《新挑戰-國際關係中的“人道主義干預”》(北京：中國青年出版社，2001年1月)，頁183。

24 朱鋒，〈“人道主義干涉”：概念、問題與困境〉，頁186。

25 王鐵崖主編，《國際法》(北京：法律出版社，1981年)，頁1。



切的提供參考，分別是合法的(legal)、道德的(moral)與憲政的(constitutional)。²⁶學者 Nicholas Wheeler 則以傳統正義戰(Just War)的觀點分析，提出人道干預必須符合四項門檻：「正當防衛」(Just Cause)、武力是最後訴諸手段(last resort)、干預必須符合比例原則(proportionality)、干涉必須達到積極性的人道結果(positive humanitarian outcome)等，如此以確立干預的道德性問題。²⁷所以，如果非當事國缺乏一個合理且正當的理由，欲進行人道干預行為的國家將受到嚴格的限制。

二、菲國反毒戰爭的人權爭議

杜特蒂上任以來最讓菲國人民有感的施政措施包括反恐、掃毒、扶貧及公共設施的建設，人民對他的支持率更是逐年攀高。²⁸但在人權紀錄上也造成許多人民對他的質疑，根據之前菲律賓的民調機構「社會氣象站」(SWS)的民調數據，杜特蒂執政三年多以來，大約78%的菲律賓人民滿意政府的掃毒績效，但高達96%認為警方執法過當。對於許多罪犯明明可以生擒再交由司法審判，而警方卻多採取直接擊斃毒犯的手段。²⁹

聯合國在1989年設置人權資料保存中心

(Depository Centre)，目的負責收集、處理和發布人權相關的資料。2019年7月12日，聯合國人權理事會47個成員國中，有18個國家贊成冰島提出的決議，要求聯合國人權事務高級專員巴舍萊(Michelle Bachelet)針對菲律賓的狀況撰寫1份綜合報告，完成後提交理事會。議案還敦促菲國政府符合《國際法》，依照正當程序和法治，防止法外殺戮、強迫失蹤，進行公正調查。菲律賓馬拉坎南宮發言人帕內洛(Salvador Panelo)表示：「11位聯合國特別報告員針對事實散佈偏頗和絕對錯誤的陳述，夾雜著對合法當局的惡意詆毀，這是對我國主權不可原諒的侵犯。」³⁰而菲律賓總統人權委員會祕書處執行長卡杜拉(Severo S. Catura)也表示，菲律賓將聯合國人權理事會這項決議案視為一種霸凌，菲國完全無法接受。顯見，菲國政府無視於國際人權團體的指責，並將其斥之為對菲律賓內政與司法主權的干預。

三、國際人權組織的批評與美國的立場

根據國際特赦組織查出菲律賓違法處決的20起案件，當中有27人遭殺害，許多案件都屬於法外處決。國際特赦組織東亞及東南

26 Ian Clark, Legitimacy in International Society (Oxford: Oxford University Press, 2005)轉引自梁文韜，《國際政治理論與人道干預：論多元主義與團結主義的爭辯》(台北：巨流出版社，2010年)，頁343。

27 Nicholas Wheeler, Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society (Oxford: Oxford University Press, 2000), p.34.

28 〈「超越前任」杜特蒂民調創新高，反恐成就最受民眾肯定〉，《關鍵評論》，2018年1月19日，<https://www.thenewslens.com/article/88011>，檢索日期：2019年12月1日。

29 〈菲律賓民調：杜特蒂肯定度與信任度上升〉，《中央通訊社》，2018年7月13日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201807130281.aspx>，檢索日期：2019年12月1日。

30 〈聯合國專家籲調查緝毒殺人菲律賓斥侵犯主權〉，《中央通訊社》，2019年6月8日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201906080159.aspx>，檢索日期：2019年11月19日。

亞區域秘書長尼可拉斯(Nicholas Bequelin)表示「三年過去，杜特蒂總統所謂的『毒品戰爭』仍是一台運轉中的大型殺戮機器，不斷有窮困的人為此付出最高的代價。」而且布拉干省層出不窮的法外殺害案件，也讓當地警察因而能不斷調升至更高的官階。受害者家屬、目擊證人、律師及國內的天主教徒皆無法對人權的正義進行伸張，對警察有罪免責的風氣一再表達絕望。³¹

正當國際輿論鋪天蓋地的對菲律賓猛烈攻擊之際，美國政府對杜特蒂的攻擊就顯得極為保守。因為美國白宮至今仍未對菲律賓掃毒戰爭引發的人權迫害問題，顯少表達強烈的譴責立場，遂引起國際社會對美國政府的批評，亞洲人權觀察組織副主任凱恩4日表示，川普在「亞洲行」裡將與一名在1年內造成數萬人死亡的「暴君」(杜特蒂)見面，不僅是蔑視人權，也嚴重侮辱受害者的家屬。然而，時任白宮國家安全顧問麥馬斯特卻反駁川普會淡化人權議題關注的說法，並直指「川普會晤杜特蒂，將談論促進菲律賓更加自由、個人權利更受保護的重要議題」。³²事實上，川普的「美國優先」政策裡，凡是和盟國有經貿關係的國家，人權問題都該迴避，以避免阻礙經貿關係的發展。因中國在人權的立場上與東南亞國家相近，華府溫和的人權立場有助與東南亞國家建立關係，避免這些國家因美國堅定的人權立場而關

係破裂，導致他們向中國靠攏，以尋求專制立場的支持。

由上分析得知，美國為了拉攏菲律賓，不會在意菲國的人權問題。尤值注意的是，美國在南海問題上與中共已處在水火不容的對峙狀態。美國的「印太戰略」必須在亞太地區獲得更多盟邦及友邦國家的支持，否則美國可能會退出南海的勢力範圍。美國基於國家利益及在南海與中共的博弈之爭，對於菲國違反人權的不良紀錄可能只會「睜一眼、閉一眼」的冷處理，而不會真正的制裁杜特蒂政府。可見，聯合國的人權組織面對大國的不同政治立場，人權組也無法真正發揮效能。他們若想真正對菲律賓實施嚴格的制裁，可能也會受到許多大國的限制。這也是杜特蒂敢於挑戰國際人權協會對他批評的真正原因。

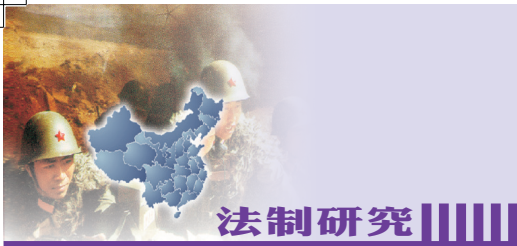
人權與治權衝突下杜特蒂的因應措施

一、人道主義干預在菲國遭遇到的問題

杜特蒂總統為遂行掃毒同時又必須面對國際人權團體的雙重壓力，因而他於2019年11月初指派具有人權鬥士的副總統羅貝多(Leni Robredo)擔任打擊毒梟的督察。羅貝多被任命後不久，即主張菲律賓毒品問題必須從健康和社會角度加以解決，她更與聯合國毒品和犯罪問題辦公室(UNODC)，以及和

31 曾朗天，〈杜特蒂掃毒手法遭調查菲律賓怒退國際刑事法院〉，《聯合新聞網》，2019年3月18日，<https://udn.com/news/story/6809/3704471?from=udn-relatednews_ch2，檢索日期：2019年12月10日。

32 譚有勝，〈川普將會杜特蒂專家：蔑視人權〉，《台灣醒報》，2017年11月5日，<https://anntw.com/articles/20171105-liSW>，檢索日期：2019年12月10日。



美國大使館的官員就毒品問題進行會晤與討論相關掃毒與人權如何共同執行的棘手問題。但在她接任該職務不到三週的時間，杜氏立即解除了副總統反毒戰爭督導的職務。³³主因菲國警方被控在掃毒戰爭裡犯下不人道的罪責，殺害數千毒品犯嫌，羅貝多誓言對此誓言繼續改革。羅貝多的舉措直接挑動了杜特蒂反毒而違反人權的底線。

更麻煩的是，2019年聯合國人權理事會在7月就批准了一項調查菲律賓的決議，國際刑事法院正在對危害人類罪的指控進行初步審查，雖然菲律賓政府指責他們存有偏見和干預內政，但受到羅貝多副總統的支持下，菲國政府內部對掃毒是否該違反人權的問題已出現不同的意見。反對派認為，依據國際透明組織年初公布的「2015年貪腐印象指數」(Corruption Perceptions Index 2015)，菲律賓位列全球第95，其司法獨立程度更是岌岌可危。³⁴若依杜特蒂的作法將讓菲國的「反人權」之名，更加聲名狼藉。

事實上，不僅菲國副總統不滿杜特蒂執行反毒而違反人權的措施，質疑政府作為另一派的政府官員與民眾也並非無的放矢，隨意批評。因為，早在杜特蒂政府發動反毒戰爭前，菲律賓各地早就已經存在法外處決之情事。過去有些極具爭議性的法外處決

案例，經警方調查之後被判定為叛軍內鬥造成的死傷。杜特蒂政府甚至表示此乃反對派無中生有的莫名指控。因此，菲國政府違反人權的歷史與數不清的冤假案例，都成為反對杜特蒂派不斷攻擊的重要藉口。

二、杜特蒂的反制之道

杜特蒂為持續實施反毒政策，他盱衡國際與國內情勢，採取以下三種策略排除大國對其掃毒政策的干預。首先，他認為介入一國內政的國際干預可以分為兩類：一類是未經聯合國安理會授權或批准的，例如北約強制干預南斯拉夫聯邦的內政並發動科索沃戰爭。這一類的干預通常被國際社會視為非法的。另一類是聯合國安理會出面組織或授權某個國家或組織進行的干預。包括聯合國安理會對主權國家內部事務發表決議，實施經濟制裁，進行軍事性的預防性外交，或派駐維和部隊等，這種干預行為通常是合法的。

³⁵杜氏認為當前安理會大國(美、中)因與菲國在南海有直接的利益關係，彼等國家不會因人權問題而得罪菲律賓政府。自從杜特蒂推行掃毒政策以來，美國僅止於在國際場合對菲律賓的禁毒活動有所警告，指控菲國侵犯毒販人權。隨後，川普為安撫美國人權人士，拒絕提供2.6萬之突擊步槍給菲律賓。³⁶此種樣板性質的懲罰杜特蒂政府，更讓杜氏

33 〈疑不滿尋求國際壓力介入菲掃毒戰爭，杜特蒂解除副總統反毒督導職務〉，《關鍵評論》，2019年11月26日，<https://www.thenewslens.com/article/127999>，檢索日期：2019年12月25日。

34 〈菲律賓為何成「毒品天堂」？搞懂了就知杜特蒂「掃毒」純粹是政治籌碼〉，《關鍵評論》，2016年12月2日，<https://www.thenewslens.com/article/54788>，檢索日期：2019年12月25日。

35 蒲偉，〈從國際法看“人道主義干預”〉刊載於楊成緒主編，《新挑戰-國際關係中的“人道主義干預”》，231。

36 廖國安，〈危害人權甚鉅 美國擬禁賣槍枝給菲律賓警察〉，《國際上報》，2016年11月02日，檢索日期：2019年12月1日。

明瞭美國在國際政治上的現實作法。相同的，俄羅斯因與美國存在軍備競賽問題(雙方都退出了中程核導彈協議)，俄羅斯絕不會譴責菲律賓的人權問題。他判斷所有大國都不會因人權問題，而願意失去菲律賓在東南亞地區的重要利益。因此，針對國際人權團體對其批評，杜氏表現出強硬的立場並堅持菲國反毒的作法實為一國的內政問題，人權協會的干預力度與作法對菲律賓無法造成任何影響。

尤其，杜氏認為國際人權組織的批評，僅止於國際輿論的炒作，不足為奇。他認為依據《聯合國憲章》第2條：「各會員國在其國際關係上不得使用威脅或武力，或以與聯合國宗旨不符之任何其他方法，侵害任何會員國或國家之領土完整或政治獨立」。³⁷理論上，沒有國家有權利干預其他主權國家的內部事務，這種行為與主權原則是相互矛盾的，並被視為對自由國家的侵犯。國際輿論能發揮影響力必須有大國的支持，否則最終出現「雷大雨小」的結果。再則，杜特蒂自從2016年上任以來，不再奉行一邊倒向親美的外交政策，並調整為加強與中國及俄羅斯的外交關係。相較於西方國家注重人權議題，菲律賓更加看重國家發展與治權的重要性。

其次，杜氏在國內享有高度的支持率。

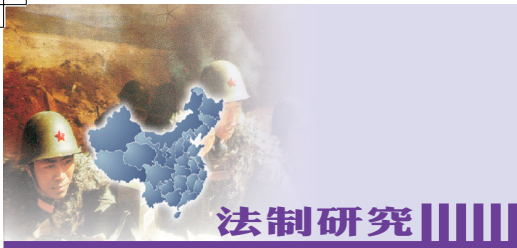
杜特蒂在2016總統大選時承諾打擊掃毒的諾言，使得他得以獲得大量民眾的支持。根據民調機構「社會氣象站」(Social Weather Stations)針對1,200名菲律賓人進行的季度調查，有82%的受訪者對杜特蒂3年來打擊毒品行動評比為「優秀」，對菲律賓的毒品和犯罪減少而表示滿意。相較之下，表示不滿意的比例只有12%。³⁸從杜特蒂極高的民意支持率來看，打擊犯罪暴力與販毒組織才是人民所期盼的，藉此杜特蒂可以不理會人權組織對他的警告。

最後，從東協的立場分析杜特蒂的反毒措施。菲律賓所處在的區域組織東協(Association of Southeast Asian Nations)所提倡的「東協方式(ASEAN-way)」，其內涵包括了「不干預他國內政」(policy of non-interference)與「共識決」(consensus-based decision-making)等原則。英國經濟學人(Economist Intelligence Unit)東協分析師Miguel Chanco指出在此種模式下，菲律賓可以不受區域組織的法規限制，同時可將本國的利益極大化。³⁹杜氏不遵守東協區域國家的作法，使得東協區域愈加呈現出一個鬆散的治理結構。簡言之，區域國家或組織對菲國以私法處理治安及反毒政策，多以「多一事，不如少一事」的心理縱容之，反而助漲了杜氏反人權打擊犯罪的決心。

37 〈聯合國憲章：宗旨及原則〉，〈<http://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A040050070010800-0541220>〉，檢索日期：2019年11月30日。

38 吳寧康，〈杜特蒂血腥掃毒82%菲國人滿意給讚〉，《中央廣播電台》，2019年9月23日，檢索日期：2019年12月1日。

39 Miguel Chanco, "Will ASEAN overcome its midlife crisis?", Globe, AUGUST 2, 2017, <<https://southeastasiaglobe.com/will-asean-overcome-midlife-crisis/>>.



由於東協區域組織內部難能達成一致的共識，不少國家仍與中共保有密切關係。杜特蒂為表現更加強勢的反毒作風，除強調維護國家主權及內政不受干涉的原則外，他轉向從中國購買價格較為便宜也非二手的軍事武器。馬尼拉政府雖受美國的警告不僅置之不理，也準備派遣菲國部隊前往中國接受反恐訓練。此舉讓菲、中軍事合作關係獲得昇華。中、菲的關係的轉變，也讓美國在菲律賓的勢力愈加式微。

三、菲律賓未來人權的發展

事實上菲律賓與印尼、馬來西亞及泰國是東協各國中設有國家人權委員會(National Human Rights Institute)的唯四國家，它們還自組了一個「東協國家人權委員會論壇」(ASEAN NHRI Forum)，主張東協人權協會擁有監督會員國遵守國際人權條約的義務與權力。⁴⁰然而，此協會的功能僅止於政治呼籲罷了，實際上對違反人權的國家無法產生任何效用。

自從川普上任後，在其提出「美國優先」(American first)的政策下，東南亞地區動向也逐漸發生轉變：菲律賓改善了與中共的關係，馬來西亞也加深了與中共的往來，寮國、泰國與柬埔寨的民間也充斥因不滿美國干預人權和內政而掀起反美情緒。杜特蒂卻

是以「反美情緒」聞名於國際，當面對國際人權組織與大國的批評，根據「馬拉坎南宮廣播暨電視機構」(RTVM)公布的影片，杜特蒂曾公開回應：「菲律賓不是任何國家的附庸，我不必對任何國家負責，除了菲律賓人民以外，我沒有別的主人。」⁴¹本文認為，杜特蒂在6年任期屆滿前，還會繼續堅持其治國及掃毒政策，但隨著杜特蒂時代的結束，菲律賓的反毒措施能否持續恐將難以持續。他的政策會隨著他的下台而消失，因為他的政策沒有任何的社會運動、政黨理念、政治思想來延續他目前掃毒的成就。如今杜特蒂掌握的菲律賓，就只有他的黑色魅力而已。⁴²

結 論

杜特蒂打擊犯罪與掃毒的行為引發國際人權組織的詬病，但是他對人權團體的控訴不以為意的原因，主要來自於他在國內擁有的高度的民意基礎。依據2019年的菲國民意機關的調查，在他總統任期過半時，他的聲望依然享有接近八成的滿意度，大多數民眾也多贊同杜總統的反毒戰爭。⁴³當前，杜特蒂在推動掃毒與整治社會治安問題方面，主張和中、俄共同合作，其策略能否奏效端視美、「中」、俄等大國的博弈結果而定。大

40 張子揚，《東協成立政府間人權委員會之分析》(臺北：國立政治大學國際關係研究中心，2016年)，頁47-50。

41 李先泰，〈菲國血腥掃毒人權遭疑〉，《上報快訊》，2016年09月05日，<https://www.upmedia.mg/pj2_news_info.php?SerialNo=3642>。

42 Sheila S. Coronel, "The Vigilante President: How Duterte's Brutal Populism Conquered the Philippines," p.40.

43 Sheila S. Coronel, "The Vigilante President: How Duterte's Brutal Populism Conquered the Philippines," Foreign Affairs, Vol. 98, iss. 5, September-October/ 2019, pp.38-39.

國之間的競爭對於打擊菲國恐怖組織有密切關係，亦將對區域的權力結構造成另一次的衝擊。

有關菲律賓的人權與主權的爭議問題。在國際上，現代國際法將人權的國際保護作為一項重要的內容，《聯合國憲章》和一系列的國際條約為各國政府普遍設立了保護人權的國際法律義務，這就構成了對國家主權中“對外獨立權”的限制。由於人權問題已經超出了國家的界限，成為一種普遍的國際現象，同時人權的國際保護又是以國際條約或區際性條約予以確認的，所以處理有爭議的人權問題時，通過聯合國對存在嚴重人權問題的國家進行合理、有效的干預已經得到國際社會的普遍認可。國家主權與人權是相互交織、彼此聯繫的關係。國內法涉及人權，國際法也涉及人權。而在人權領域內涉及的所有問題方面，人權保護無疑是引起衝突的主要方面。如果人權的國際、國內保護範圍非常明確，那麼人權和主權的關係就會比較清楚，矛盾就不會尖銳突出。雖然2019年7月，國際特赦組織發布了一份新報告，記錄菲律賓在「毒品戰爭」中持續違反國際法規範下的違法犯罪行為。但是由於聯合國還是無法完全排除大國的干涉；安理會的成員常難以達成共識，導致聯合國在進行人道干預行動時常顯得綁手綁腳。國際社會也缺乏一套共有的標準，因為人權的價值觀會隨著不同國家、文化、政治考量及族群訴求等，而有不同的詮釋性。聯合國作為國際社會的重要一員，應思考如何建立一套人道干預的國際法體系及調整大國現實主義的利益結構

。

杜特蒂任職總統以來，不斷削弱政府的種種機制對總統權力的監督與限制，他打擊獨立媒體、監禁一位調查他跟死亡小組過去事跡的參議員，以及策劃罷黜一位有獨立思維的最高法院首席大法官。他也對天主教教會大聲批判，因為教會對他違人權的事實多加批評。杜特蒂顛覆了菲律賓傳統的政治與外交作風，他是用當市長的概念來治理國家，他不在乎人權的不良記錄，重視的是建設因而獲得許多中產階級人士的支持。相對的，由於沒有這麼一套人道干預的國際法體系，對於菲律賓動用私刑、殘害人命、破壞人權的不良記錄，可以定奪。最後，菲國人權問題仍將視大國的利益，決定是否對菲國予以懲罰。聯合國或國際人權團體不論如何大聲疾呼，也無法改變杜特蒂以鐵腕掃毒的決心與作法。杜特蒂的任期已接近尾聲，在強力整治社會治安與掃毒方面，杜特蒂的時代只代表了現況的持續，實際上並不能改變菲國根深蒂固的政治舊疾與社會治安的疑難雜症。

作者簡介

胡宏洋先生，國立台北大學經濟系、國立政治大學東亞研究所碩士生。專長領域中國大陸經濟研究、東南亞區域研究。

胡敏遠先生，國立政治大學東亞研究所博士，國防大學戰略與國際事務研究所助理教授級專門技術人員。