

人权的“普遍定期审查”

《学习时报》（467期第02版）

“普遍定期审查”（Universal Periodic Review, UPR）被认为是联合国人权理事会较其前身人权委员会最大的创新之处，也被国际社会寄予厚望。2008年这个制度全面启动；2009年2月，中国也将接受该制度的审查。

普遍定期审查制度的概念

2005年联合国秘书长在联合国改革报告中提出，未来的人权理事会应当具有“同侪审查职能”（Peer Review Function），主要任务是评价各国履行各项人权义务的情况。2006年3月，成立人权理事会的联合国大会第60/251号决议对理事会的这一职能作了更加具体的描述，并将其更名为“普遍定期审查”。根据决议，普遍定期审查制度可以被定义为人权理事会“根据客观和可靠的信息，以确保普遍、平等的对待并尊重所有国家的方式，定期普遍审查每个国家履行人权义务和承诺情况”的制度。

普遍定期审查以受审查国提供的信息和联合国人权高级专员办公室准备的两份报告为基础。这两份材料一是人权高专办对各条约机构和特别程序报告中涉及该国的意见和评论、及其它相关的联合国正式文件的汇编（文件汇编），另一是人权高专办对其他利益攸关方提供的资料的概述（资料概述）。

审查分为工作组会议和人权理事会全体会议两个阶段进行。工作组会议阶段的主体是互动对话，由受审国汇报、其他国家提问、受审国回答构成；之后通过工作组报告，反映互动对话的情况。人权理事会全体会议阶段主要是审查工作组的工作并通过最终的结果文件。结果文件主要记载对受审查国的结论和建议以及受审查国自愿作出的承诺。国家履行结果文件的情况将在下一次接受定期审查时考核。

普遍定期审查制度与条约机构审查缔约国报告制度的比较

虽然普遍定期审查制度反复强调自己补充而不重复条约机构的工作，但它能否做到这一点却一直是人们关心的问题。对这两种制度作一对比是定位二者关系的前提。

（一）相互区别

1. 制度的性质不同。普遍定期审查制度是一个政府间合作制度。审查工作组完全由政府代表组成，互动对话是国与国之间的对话，没有独立专家的参与。而条约机构审查缔约国

报告制度则是独立专家主持的督促制度。审查主体条约机构是由来自不同区域的以个人而非政府代表身份参加的人权领域的专家组成。条约机构经过审议形成的结论性意见属于专家意见，原则上缔约国履行人权义务时应予参考。

2. 审查的范围不同。普遍定期审查在工作依据和审查对象上均广于条约机构对缔约国报告的审查。从审查工作的依据来看，普遍定期审查将全面考虑《联合国宪章》、《世界人权宣言》、一国加入的人权文书中规定的义务、各国自愿作出的保证和承诺、以及可适用于各国的国际人道法。而条约机构是依不同的人权条约设立的，因此其工作的依据是各别的人权条约。

3. 审查的目的各有侧重。条约机构的审查目的是督促缔约国切实履行在某一条约下的义务，其审查是围绕条约逐条进行的。而普遍定期审查的目的则侧重交流最佳做法，加强国家的履约能力建设，其讨论和结论也应围绕这样的目的进行。

4. “利益攸关方”在审查中的作用不尽相同。普遍定期审查制度下，“利益攸关方”（Stakeholders）的范围更广，包括非政府组织、国家人权机构、人权拥护者、学术机构和研究机构、区域组织以及民间社会的代表。他们在工作组审查阶段，在理事会全体会议阶段都有重要的参与机会。相比之下，条约机构在审查国家报告过程中对其他利益攸关方的参与持比较保守的态度。首先利益攸关方主要指非政府组织，近年来也扩展到国家人权机构；其次他们发言的机会非常有限，提供的资料一般也不作为审查基础。

（二）相互支持

一方面条约机构的工作为普遍定期审查提供了依据。条约机构对缔约国报告的结论意见经人权高专办汇编已经作为普遍定期审查的依据之一。另一方面，普遍定期审查制度的结论有助于推动国家落实条约机构的结论性意见。从目前对 32 个国家审查的结果文件来看，许多具体的建议提到受审查国应该履行某条约机构的结论性意见，或国家应该通过哪些具体措施来贯彻某核心人权条约的规定。

对如何梳理二者的关系，另有分工之说。这种观点认为调查事实、评估与实施工作是相互独立的职能。条约机构和特别程序在调查和评估中可以发挥特殊作用，而人权理事会在实施方面可以发挥尤其重大的作用。但在这一观点上存在较大分歧。

普遍定期审查制度与中国

中国在人权理事会成立之初，成功当选了理事会的成员国，任期三年。在任期内，中国将以工作组成员的身份参与普遍定期审查，同样也要接受该制度的审查。

（一）中国作为人权理事会成员国参与审查

作为人权理事会的成员国，中国是每一次审查的工作组成员。在以往的审查中，中国积极参与，并多次针对其他国家的报告作出评论，提出建议。例如在审查阿尔及利亚时，中国赞赏其在社会发展、社会公平与公正方面所作的努力，希望了解该国实施经济和社会增长的国家计划所取得的进展和成功经验。在审查法国时，中国询问了其《国家人权行动纲领》的具体内容和实施步骤。此外，在审查加蓬、突尼斯、黑山共和国等国家时，中国还担任了工作组报告的报告员。

（二）中国作为联合国会员国接受审查

中国将于 2009 年 2 月人权理事会普遍定期审查第 4 届会议上接受审查。目前，中国正在紧锣密鼓地进行准备，在准备过程中中国应比照普遍定期审查制度的相关要求和其他国家的经验进行。

按照理事会第 5/1 号决议，中国接受审查的范围除《联合国宪章》、《世界人权宣言》中施加给各国的保障和促进人权的普遍义务外，还包括中国竞选人权理事会成员国时做出的承诺以及中国加入的国际文书。在竞选时，中国提到目前我国正在修改刑事、民事和行政诉讼法，并不断深化司法改革，为早日批准《公民权利和政治权利国际公约》创造条件。据此在准备报告时，中国应该阐述在这方面所作的努力。另外，至 2008 年 8 月中国已经批准了除《公民权利和政治权利国际公约》和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》之外的六项核心人权条约，及其他人权文书共 23 件。这些都将成为工作组审查中国履行人权义务的依据。

人权理事会的第 6/102 号决定规定了准备普遍定期审查资料的一般准则。根据该准则，国家报告应该介绍本国的一般背景、促进和保护人权的规范和制度框架、促进和落实人权义务的状况、面临的挑战和限制、改善本国人权状况的行动计划和承诺、以及是否希望得到能力建设和技术方面的援助等。

此外，理事会要求国家在准备报告时应该广泛征询其他利益攸关方的意见，并与之磋商。据了解，中国在准备报告的阶段确已咨询了一些研究机构和学术团体的意见，并首次收到了来自非政府组织的影子报告，这为我国与普遍定期审查制度的积极互动开了个好头。

• (作者: 戴瑞君)