

# 主权、人权与中国

## ——以联合国人权保护机制及其改革为视角

戴瑞君\*

**【内容提要】**从联合国人权委员会到人权理事会，联合国在人权领域的行动能力不断提升。与此同时，联合国人权条约逐步从纸面上的规范转变为约束国家实践的规范。这一进程中，国家主权一再受限。中国主张联合国人权保护机制应通过促进会员国间的平等对话以逐步提升国家保障人权的能力。这一立场符合国际法的基本原则及联合国处理人权问题的宗旨，当为协调国家主权与人权国际保护间关系的可取之道。

**【关键词】**主权、人权、联合国、人权国际保护

主权与国家对应，乃对内的最高权和对外的独立权。主权原则被多项重要的国际法文献全面、反复强调，是当代国际法得以确立的根基。以《联合国宪章》为例，其第2条指出，为达致联合国的各项宗旨，联合国及其会员国应当遵循的原则，首先就是“各会员国主权平等之原则”，为此目的，“本宪章不得认为授权联合国干涉在本质上属于任何国家国内管辖之事件，且并不要求会员国将该项事件依本宪章提请解决”。

人权，从权利的角度讲主要对应于个人，它是人之为人所享有或应当享有的权利。而从义务的角度讲人权则主要对应于国家，国家有义务为个人享有和实现人权提供保障；同时，人权也意含个人对国家的请求权。从人权的上述概念不难理解为什么长期以来，人权一直是国内宪法的关注对象，并被各主权国家强调为其“国内管辖事项”而力排他国或国际社会的干预。

联合国人权保护机制是人权国际保护的重要组成部分，它是联合国系统内以促进和保护人权为主要工作宗旨的机构和制度的统称。人权的国际保护，顾名思义，即由国家之外的力量，外国或国际社会在人权保护中发挥一定的作用。这一现象的出现挑战了传统的主权观念之下，人权保护完全是一国的国内管辖事项、不容干涉的主张。人权的国际保护已经出现并且迅速发展，这是不可罔顾的事实。随着人权国际保护的不断扩展，国家主权受到的限制也越来越多。联合国人权保护机制在其产生、发展与改革进程中充满了人权与主权的“博弈”。中国作为联合国人权保护机制的重要参与者，她的主张和做法将对这一进程产生应有的影响，也将影响中国国内的人权保障状况，因此很值得关注。

### 一、联合国人权保护机制的诞生：国家谨慎同意的结果

两次世界大战，特别是第二次世界大战的爆发让世界震惊于一国国内严重侵犯人权的问题。倘若国际社会继续坐视不管将违背起码的人类良知。在第二次世界大战中，盟军提出实现对人权的尊重是打击希特勒的首要战争目标；在战后筹备成立联合国时盟军也提出，这个组织的目标应当包括促进对人权的尊重。如是，联合国将促进人权宣布为一项根本宗旨，决心“不分种族、性别、语言或宗教，增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重”。为此目的，《联合国宪章》

---

\* 中国社会科学院国际法研究所助理研究员，法学博士。

赋予了各主要机构具体的尊重和促进人权的职能。其中，1946年作为经社理事会的职司机构成立的联合国人权委员会（Commission on Human Rights）是联合国系统内具体、全面处理与人权有关的一切事务的主要机构。自此“人权”已不再仅仅是主权国家对内关心的事项，它已成为国家组成的国际社会的一项合理关切。

虽然联合国被赋予了一些与人权相关的职能，但是返观《联合国宪章》，联合国在人权领域被明确赋予的职能仅为“增进并激励”对于人权的尊重。为明确起见，1947年经社理事会曾通过决议指出，人权委员会“无权对任何关于人权事项之申诉采取行动”。<sup>①</sup>这可能也是为什么当初各国接受将“人权”写入《联合国宪章》的原因。在联合国成立的头20年，各国谨慎把持着联合国在人权领域的作为空间，小心地捍卫着各自的国家主权。联合国人权委员会在成立之初的20年里，也将主要的精力都投入到了创制人权规范，而不是保障人权的具体行动中。一个很重要的理由是，各国主张，联合国的职能仅限于“促进人权”而非“保护人权”，其行动能力非常有限。

联合国创制人权条约的过程，因各会员国在人权问题上分歧明显，也颇费波折。《联合国宪章》本身并未对“人权”作出具体规定，于是联合国人权委员会的首次会议即决定起草一个“国际权利法案”（International Bill of Rights），<sup>②</sup>以诠释联合国所尊重和促进的“人权”。1948年联合国大会通过了《世界人权宣言》，在人类历史上首次宣示了人人应当享有的基本人权包括公民权利、政治权利、经济、社会和文化权利。为使宣言的内容进一步具体化、法律化，人权委员会原计划起草一份综合性的人权公约。但是，鉴于当时各国在人权问题上存在严重的认识分歧，经过近20年的讨论，终于在1966年联合国大会通过了分别规定两类权利的《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会和文化权利国际公约》。按照计划，“国际权利法案”还应包含有关执行措施的规定。然而，当时许多国家质疑执行措施将侵犯到会员国的国家主权、并有干涉内政之嫌，因此未能达成一致。最终仅在两项公约中作了国家应当定期报告执行情况的规定；有关个人可以依据公约提出申诉的提议单独规定在了《公民权利和政治权利国际公约》的一份《任择议定书》中，供各国选择接受。上述两公约与《世界人权宣言》构成了今天人们熟知的“国际人权宪章”（International Bill of Human Rights）。“国际人权宪章”由各国的代表制定并经各国认可，它不仅规定了个人的人权和国家保障人权的义务，而且规定了促进公约得以执行的机构和程序。联合国人权委员会的建立以及由人权委员会主持起草的“国际人权宪章”的形成标志着联合国人权保护机制的正式诞生。

在联合国人权保护机制的创制阶段，中国发挥了积极的作用。联合国人权委员会于1947年首届会议时选举产生了该委员会的主要官员，并任命来自中国、澳大利亚、智利、法国、黎巴嫩、苏联、英国和美国的代表组成“国际权利法案”起草委员会。中国代表，人权委员会副主席张彭春博士一直参与完成了对其中《世界人权宣言》的起草。这一宣言不仅为联合国人权保护机制提供了基础，也奠定了整个国际人权法的基石。

联合国“插手”保障人权的事情，并得到各国的响应，给人的直接印象是一

<sup>①</sup> 联合国经社理事会第七十五（五）号决议：《关于人权事项之来文》，E/573（1947），p.8.

<sup>②</sup> 拟议中的“国际权利法案”计划包括三个部分，一是一份宣言，以宣示一般原则；二是一份公约，规定可以产生法律义务的具体权利；三是执行措施。Yearbook of the United Nations（1947-1948），p 572.虽然当前的联合国人权保护机制与最初的设计有所不同，但这一设计为此后整个联合国人权保护机制的建设提供了思路。

个原本完全属于国内管辖的事项溢出了国界，人权的国际保护“侵蚀”了国家的主权。然而从理论上讲，联合国是各主权国家通过协议建立的国际组织，联合国的职能是各主权国家集体赋予的，建立联合国并由其行使一些促进人权的职能是各国对外独立行使主权的体现。因此，联合国人权保护机制的诞生是各国人权意识提升和对外行使主权的共同结果。况且，联合国可以关注的人权事项尚限于各国谨慎授权的范围之内。

## 二、联合国人权保护机制的发展：国家主权逐步受限

### （一）联合国人权委员会：从促进到行动

20世纪60年代南非的种族隔离愈演愈烈，以促进人权为己任的联合国无法继续视若罔闻。联合国人权委员会决心着手制定各种程序，以处理与种族主义相关的问题。1967年，人权委员会成立了特设专家工作组调查南非的人权状况，从而打破了“无权行动”的禁忌。在对南非的局势采取行动之前，有必要对具体国家的人权状况进行公开讨论。于是，应人权委员会的请求，经社理事会于同年通过了第1235号决议，允许人权委员会对表现出一贯侵犯人权行为的案件进行审议。南非的种族隔离事件，似乎又一次让国际社会保护人权冲破了国家主权的“羁绊”。联合国在未经南非同意的情况下，开始讨论发生在该国该地的严重侵犯人权的种族隔离问题，并通过一系列制裁措施向相关国家施压。

南非种族隔离事件之后，联合国的人权行动能力迅速扩展。基于1235号决议的“国别决议程序”很快建立起来。每年在联合国人权委员会的年度会议上，一些被指为“一贯严重侵犯人权”的国家，无需经其同意，其人权状况即将接受国际社会其他国家的审查、评论。1970年，经社理事会又通过了第1503号决议，授权联合国人权委员会以保密的方式处理针对一国政府提出的一贯严重侵犯人权行为的申诉。该“申诉程序”也不要求以国家的接受为前提，凡声称自己是一国侵犯人权和基本自由行为的受害人者均可直接向联合国相关机构提出针对该国政府的申诉。考虑到国家主权原则，该程序要求提出的申诉需以用尽国内救济为前提，且一般情况下整个程序均为秘密进行。至20世纪70年代中期，人权委员会开始关注发生在智利的强迫失踪问题，并于随后成立了失踪问题工作组，处理世界各地的强迫失踪问题。从此，人权委员会以“专题程序”来讨论世界范围内广泛存在的某些严重侵犯人权的具体问题。此外，为便于国别决议程序和专题程序的开展，人权委员会通过设置特别报告员或者工作组等机构和程序来监督国家对国际人权规范的遵守情况；通过派遣前往世界各国、各地的真相委员会来调查侵犯人权事件。

综上所述，联合国不仅从“促进”人权推进到了“保护”人权，而且其人权保护行动的触手已经伸过了国界。在很多情况下，一国的态度并不会妨碍联合国对该国保障人权的状况进行审查、评判并采取相应的行动。国家主权，特别是在处理人权问题时的自主权，随着联合国人权行动能力的提升而进一步受到限制。以联合国人权委员会的国别决议程序为例，长期以来，在人权委员会年度会议上接受审议的往往是一些小国、穷国、弱国，而大国、强国很少遭遇审议。被审议的国家面临的常常是来自其它国家，乃至非政府组织代表们言辞激烈的公开指控，彼时彼刻作为一个主权国家的尊严已无从谈起。某些西方国家的政府和民间社会认为，使一国蒙受羞辱（shame）是促其保障人权的有效办法。然而，事实并未如其所愿，反而加剧了国家间的对抗。人权委员会在国别决议程序中所表现出的将人权问题政治化、搞双重标准、选择性等问题愈演愈烈，使其与“促进尊重人权”的神圣使命渐行渐远。鉴于这种情况，各主权国家要求改革人权委员会

的呼声也越来越高。终于，2006年6月16日，运行60年的人权委员会退出了历史舞台，取而代之的是建立于联合国大会之下的人权理事会（Human Rights Council）。这一重大变革似乎传递出一个信号：当来自国家之外的人权保护力量过度扩张时，传统的主权力量就会被激发并抑制其扩张。

新中国在恢复联合国的合法席位后就开始参与到联合国的人权保护活动中。1979年、1980年和1981年中国分别派代表团作为观察员出席了联合国人权委员会的第35、36和37届会议。从1981年开始，中国当选为人权委员会的成员国，并一直担任该委员会的成员直至该委员会于2006年结束任务。自1984年开始，中国向人权委员会推荐的人权事务专家连续当选为防止歧视和保护少数小组委员会的委员和候补委员。中国委员在该机构发挥了重要作用，先后担任了该机构下属的土著居民问题工作组和来文工作组的成员。对于联合国人权保护机制的发展，中国一再强调其应以国际法的基本原则为前提。从1991年发表首部《中国人权状况》白皮书，中国即承认人权国际性的一面，并认为人权国际保护的主旨和活动，应促进国际人权领域的正常合作和各国之间的和谐、相互理解和相互尊重；同时指出“人权在本质上是属于一国内部管辖的问题，尊重国家主权和不干涉内政的国际法准则当然适用于人权问题”。<sup>①</sup>中国主张各国在促进和保护本国人权时有权选择不同的方式和模式。<sup>②</sup>针对人权委员会暴露出的种种弊端，中国指出，“关键是扭转将人权问题政治化的现状，不搞双重标准，减少和避免对抗，促进合作，将更多资源用于人权技术合作项目，加强各国人权能力建设”。<sup>③</sup>

## （二）联合国人权条约：从纸面规范到装上“牙齿”

联合国通过的人权条约以宣示权利和规定缔约国的义务为主要内容。关于人权条约的执行机制，条约本身一般均规定设立条约机构，由条约机构监督缔约国履行条约，缔约国有义务定期向条约机构提交履约报告。除此之外，一些条约还规定了个人申诉、国家间指控、条约机构的实地调查等执行程序，供国家自愿选择接受。目前，已经生效的联合国核心人权条约共有九项，分别是《消除一切形式种族歧视国际公约》、《经济、社会和文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》（以下简称“《禁止酷刑公约》”）、《儿童权利公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《残疾人权利公约》以及《保护所有人免遭强迫失踪的国际公约》。

与联合国人权委员会主要是政府代表主导的机制相比，联合国人权条约的法律性和确定性更强，国家在联合国人权条约面前的自主空间也更大。这是因为首先，一国是否接受联合国人权条约由其自主决定。一国批准或加入人权条约时，除条约明确禁止保留外，还可以根据本国的实际情况对条约的某些条款提出保留。其次，联合国人权条约的缔约国定期向条约机构提交履约报告并接受后者的审查，虽然是人权条约施加给缔约国的一项强制性义务，但审查的结果并不对国家产生法律拘束力。第三，虽然多项人权条约均规定了个人申诉程序，但这一程序的性质均为任择性的，即一国可在加入条约时或在此后任何时候自由选择是否接受这一程序。个别条约机构根据人权条约或其议定书在必要情况下进行的调查访问也以缔约国的自愿接受为前提。换言之，国家的意志可以排除这些程序对本

<sup>①</sup> 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的人权状况》，1991年11月。

<sup>②</sup> 中华人民共和国国务院新闻办公室：《2000年中国人权事业的进展》，2001年4月。

<sup>③</sup> 《中国关于联合国改革问题的立场文件》，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/wzb/zxxx/t205944.htm>，最后访问日期：2012年8月15日。

国的适用。第四，条约机构针对国家履约报告、个人申诉、调查访问等得出的结论、建议或意见从法律性质上讲仅具有建议性质，不具有法律拘束力，国家没有强制执行的法律义务。

尽管如此，也并不意味着一国可以一味以其国情、国内法的规定为理由而对联合国人权条约提出保留；或者可以毫不顾及条约机构的意见或建议而我行我素。否则国际人权条约的价值很可能被损抑为宣示权利的纸面规范。为发挥国际人权条约的应有作用，近年来，联合国人权条约呈现出逐步装上“牙齿”，不断增强执行力的态势。这突出地表现在两个方面。一方面，多项人权条约于新近制定了规定执行措施的“任择议定书”，扩展条约机构的职能范围。最初，仅有《消除一切形式种族歧视国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》的条约机构可以根据缔约国的同意受理个人申诉和国家间指控。目前，这些程序大有普及之势。《消除对妇女一切形式歧视公约》、《禁止酷刑公约》、《经济、社会和文化权利国际公约》以及《儿童权利公约》均在通过多年之后，又制定了规定执行程序的“任择议定书”，且将条约机构的职能范围进一步扩展到赴缔约国进行访问、实地调查等领域。另一方面，条约机构在履行监督职能的过程中不断调整工作方法，促使其意见得到缔约国的采纳和执行。例如，条约机构纷纷为审议国家履约报告和个人申诉增设后续跟踪程序，要求国家在下一次履约报告中汇报执行条约机构意见的情况。又如，一些条约机构将非政府组织参与审议国家的履约情况制度化，接受并使用非政府组织的信息，给国家增加压力。这些措施已经在实际中得到不同程度的运用，并初见成效。而且，联合国人权条约的监督机制仍在不断推进提高执行力的改革。国家在人权条约下的自主空间逐步受到挤压。

中国多次承认联合国人权条约在促进和保护人权方面发挥的积极作用，<sup>①</sup>并表示将认真履行条约义务，充分考虑并采纳条约机构提出的合理可行的建议。<sup>②</sup>截至2012年8月，中国已经批准了六项联合国核心人权条约，分别是《消除一切形式种族歧视国际公约》、《经济、社会和文化权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《禁止酷刑公约》、《儿童权利公约》以及《残疾人权利公约》；另外中国还签署了《公民权利和政治权利国际公约》。自1982年以来，中国专家连续多年在多个条约机构供职。目前有中国专家供职的条约机构有经济、社会和文化权利委员会，消除种族歧视委员会，消除对妇女歧视委员会，禁止酷刑委员会，以及残疾人权利委员会。对于联合国人权条约机制的执行力不断增强的趋势，中国表现出一定的担忧，并强调国家应当主导联合国人权条约机制的改革进程。

### 三、联合国人权保护机制的改革：主权与人权的再“较量”

#### （一）联合国人权理事会时代：进退并存

2006年，联合国人权保护机构发生了重大变革，其核心由新设的联合国大会附属机构——人权理事会取代了原经社理事会的职司机构——人权委员会。人权理事会与原人权委员会相比在许多方面都进行了重要的改革。首先，地位有所提升。过去的人权委员会是建立在经社理事会下的一个职司机构，而经社理事会处于联合国大会的权力之下。新的人权理事会则是直接建立在由联合国全体会员国组成的大会之下的机构，因此，人权理事会的地位比原人权委员会的地位要高。其次，构成上体现地域代表性。原人权委员会由53个联合国会员国组成，其中

<sup>①</sup> 参见中华人民共和国国务院新闻办公室：《2003年中国人权事业的进展》，2004年3月；中华人民共和国国务院新闻办公室：《2004年中国人权事业的进展》，2005年4月；中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的法治建设》，2008年2月等。

<sup>②</sup> 中华人民共和国国务院新闻办公室：《国家人权行动计划（2009-2010）》，2009年4月13日，第五部分。

非洲 15 席，亚洲 12 席，东欧 5 席，拉美和加勒比国家 11 席，西欧和其他国家 10 席。人权委员会的成员可多次连选连任。而人权理事会由 47 个联合国会员国组成，在分配成员席位时进一步考虑了地域代表性，增加了发展中国家席位的比例。其中非洲国家和亚洲国家各 13 席；东欧国家 6 席；拉丁美洲和加勒比国家 8 席；西欧和其他国家 7 席。<sup>①</sup>人权理事会的成员连续当选两次后，不得立即当选，使更多的国家有机会参与进来。再次，职能更加广泛。人权理事会除承担了原人权委员会的特别程序、申诉程序外，还创造性地建立了普遍定期审议制度（Universal Periodic Review, UPR）。它是由人权理事会的成员国组成的普遍定期审议工作组以四年左右为一个周期，对联合国所有会员国的人权状况普遍进行全面审议。该制度自 2008 年启动，截至 2011 年底第一轮审议已经结束；自 2012 年 6 月开始将用四年半的时间对 193 个会员国进行第二轮审议。第四，重置附属机构。人权理事会设立了人权咨询委员会（Advisory Committee），以取代人权委员会时期的增进和保护人权小组委员会。人权咨询委员会于 2008 年成立，由 18 位独立专家组成，充任人权理事会的智囊机构。

联合国人权保护机构的改革体现出以下几方面的特点。

第一，联合国保护人权的视野继续扩大。新建立的普遍定期审议制度为联合国所有会员国增加了一项接受国际审议的义务。普遍定期审议的审议范围不限于一国加入的人权条约，它将全面考虑《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。由此可见，一国对所有人权的保障情况都将定期接受联合国的审查，“没有加入某项人权条约因此不承担该条约项下的义务”不能成为国家免于保障相关条约所确认的人权的理由。

第二，联合国在人权保护方面的行动能力进一步提升。人权理事会承接了人权委员会的申诉程序，并进行了改革。人权理事会的申诉程序用以处理世界任何地方在任何情况下发生的一贯严重侵犯所有人权和基本自由且得到可靠证实的情况。为促使所涉国家进行合作，该程序原则上应保持机密性。申诉程序要求所涉国家与审议申诉的工作组积极配合，并就相关问题及时作出答复。否则，在人权理事会中，申诉可能会从秘密审议转为公开审议。并且，所涉国家缺乏合作只是申诉由秘密转为公开的一个典型理由，并不排除审议申诉的工作组以其他理由建议人权理事会公开审议某一情况。<sup>②</sup>申诉程序本身就是对国家主权的极大挑战。与条约机制下的申诉程序不同，人权理事会的申诉程序并不以国家的自愿接受为前提，任何联合国会员国管辖下的个人均有权向人权理事会递交申诉；而申诉者提出申诉的依据也并不限于一国批准的人权文书，或者一国已明确承认的国际法律义务。而今，许多不确定的理由都可以使以往保持机密的申诉程序公开进行，给国家施加了很大的压力。国家可能迫于有被公开审议之虞的压力而不得不作出答复。这一突破是人权理事会进一步提升人权行动能力的一个体现。

第三，人权理事会去政治化的改革喜忧参半。

一方面，人权理事会在机制方面的改革突显了其工作方法去选择性、去政治化的努力。这集中体现在普遍定期审议制度的建立以及以人权咨询委员会取代小组委员会的安排。首先，普遍定期审议制度是人权理事会“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，定期普遍审议每个国家履

<sup>①</sup> 联合国大会决议：《人权理事会》，A/Res/60/251(2006), para.7.

<sup>②</sup> 联合国人权理事会决议：《联合国人权理事会的体制建设》，A/HRC/RES/5/1(2007), Annex, para.104.

行人权义务和承诺情况”<sup>①</sup>的制度。以往人权委员会的国别决议议题下，总是一个国家集团以保障“人权”的名义对发展中国家进行指责，引发了严重的政治对立。普遍定期审议制度承诺以普遍而非选择的、公正的、客观的、对话而非对抗的、非政治化的方式开展工作。在这一制度下，联合国所有会员国，而不总是其中的部分国家，均要定期接受审议；审议的过程也不是指责或羞辱，而是合作、互动的过程。这一制度希望为各国提供交流好做法的平台，为希望得到技术援助的国家提供帮助，提高各国履行人权义务的能力。普遍定期审议制度的设计初衷良好，回归到了《联合国宪章》关于在尊重和促进人权领域“促成国际合作”的宗旨，因此得到了大多数国家的支持。中国也表示愿与各方一道，努力将普遍定期审议“打造成为各国平等对话和交流经验的重要平台”。<sup>②</sup>其次，新设的人权咨询委员会，其职能受到严格的限制，主要是按照人权理事会要求的方式和形式向理事会提供专家意见，侧重于发表研究报告和根据调研提出咨询意见。咨询委员会意见的范围应限于与增进和保护所有人权有关的专题性问题。咨询委员会通过决议的能力和行动能力受到严格的限制，力图一改过往增进和保护人权小组委员会政治化的倾向。

另一方面，人权理事会从人权委员会承接下来的特别程序中的国别程序却继续笼罩在政治化和双重标准的阴云之下，大大抵消了人权理事会的改革成效。人权委员会时代遭到抨击最多的就是其特别程序之下的国别决议程序。在改革人权委员会的讨论中，有些国家建议取消国别程序，有些建议至少应该为国别程序设定门槛和明确标准，还有的建议只有当真正出现大规模、系统性粗暴侵犯人权现象，且在穷尽其他办法的前提下才应提出国别审查。中国也主张“在审议侵犯人权的问题，包括大规模和系统侵犯人权事件时，应当制定公正、客观、透明的审议标准和程序”。<sup>③</sup>而实践证明，这些建议并未被新的人权理事会所采纳。并且随着工作的开展，该程序的政治化和双重标准的倾向日益显露，甚至被很多国家理解为以保护人权的名义达到实质上的政治企图，或者干涉一国内政的行径。这一程序使联合国人权机构在改革几年之后又遇到了新的困难和挑战。

针对联合国人权事业面临的困难和挑战，中国政府代表提出了联合国在开展人权保护活动时应遵循的几点原则。第一，联合国应当坚持《联合国宪章》的宗旨和原则不动摇。在当前的形势下，切实遵守不干涉内政原则，仍具有特别重要的现实意义。各国的主权和领土完整应得到充分尊重，一国的内部事务，包括各国自主选择人权发展道路，只能由本国人民自己决定。第二，联合国应当坚决摒弃在人权问题上搞政治化和双重标准。促进和保护人权是一项崇高事业，不应沦为实现政治企图的工具。第三，还应不断改进联合国在人权领域的具体的工作方法。<sup>④</sup>中国的提议反映出中国在人权国际保护与主权关系上的立场：国家主权仍是当今世界一切国际合作的根基，人权的国际保护不应冲破领土完整、不干涉内政等主权原则的应有之义；虽然有人权的国际保护，但人权的具体发展道路属于各国的内政，不受干涉。

## （二）联合国人权条约机制的改革：国家在哪里

<sup>①</sup>联合国大会决议：《人权理事会》，A/Res/60/251(2006), para.5 (e).

<sup>②</sup> 2011年10月26日《常驻联合国副代表王民大使在第66届联大三委关于人权问题（议题69b.c）的发言》，<http://www.china-un.org/chn/zgylhg/shhrq/rqsw/t871078.htm>，最后访问日期：2012年8月15日。

<sup>③</sup> 2005年10月25日《王光亚大使在第60届联大三委关于人权问题的发言》，<http://www.china-un.org/chn/zgylhg/shhrq/rqsw/t218324.htm>，最后访问日期2012年5月9日。

<sup>④</sup> 2011年10月26日《常驻联合国副代表王民大使在第66届联大三委关于人权问题（议题69b、c）的发言》。

与人权机构的大变革不同，联合国人权条约机制的改革是渐进的，改革的建议直接针对具体问题，一些建议已经付诸实施。

条约机制目前面临的问题主要集中于缔约国定期履约报告制度，个人申诉制度以及条约机构自身等几个方面。其中，国家履约报告制度的最主要问题是缔约国不递交或不按时递交报告，以及条约机构对国家已提交的报告不能及时审议，造成大量工作积压。截至 2011 年 5 月，逾期未提交的国家履约报告达 621 份，而已提交的报告中仍有 263 份等待条约机构审议。<sup>①</sup>个人申诉制度面临的主要问题是接受程度低，审理耗时，甚至条约机构的处置意见不当。而条约机构除面临工作积压、资源短缺等外部困难外，条约机构专家的地域代表性、独立性、专业性均经常受到质疑。

### 1. 联合国机构主导的改革进程

条约机制的上述问题在 20 世纪 80 年代开始便不同程度的暴露出来，条约机制的改革进程也同期启动。20 世纪 80 年代末期，联合国秘书长任命了一位独立专家研究并探索监督新的人权文件的长效途径。这位独立专家先后于 1989 年、1993 年、1997 年提交了三份研究报告，系统地研究了人权条约机制，特别是国家报告制度遇到的问题，分析其成因并提出了许多改进建议。<sup>②</sup>此后，联合国人权高级专员办事处在列支敦士登政府的合作下，先后于 2003 年和 2006 年在列支敦士登的马尔邦<sup>③</sup>和特里森贝格<sup>④</sup>举办了两届讨论人权条约机构体系改革问题的会议。这两次会议也被称为“关于人权条约机构改革的集思广益会议”或“马尔邦会议”。2005 年，联合国秘书长提出了《关于高级专员设立统一常设条约机构建议的构想文件》，<sup>⑤</sup>提议以统一的常设条约机构替代现在分散设立条约机构的做法。鉴于条约机制面临的压力越来越大，2009 年 9 月，联合国人权事务高级专员主动启动了一个“反思进程”，邀请条约机构专家、缔约国、联合国合作伙伴、国家人权机构以及民间社会在内的有关利益相关者就加强条约机制的方法和手段进行反思。为此，联合国人权高专办组织了多次协商会议，为不同的利益相关方提供阐释想法和建议的平台。这其中包括 2009 年和 2010 年分别在爱尔兰的都柏林与波兰的波兹南为条约机构专家举行的协商会；2010 年在马拉喀什为国家人权机构代表举办的协商会；为民间社会在韩国首尔及南非的比勒陀尼亚组织的会议，以及 2011 年 5 月在瑞士锡永（Sion）为缔约国举办的会议等。这些会议旨在集思广益，汇集各种意见和建议；讨论的焦点集中于缔约国的报告程序、建设性对话、条约机构成员的独立性和专业性、以及条约机构各项建议在国家一级的落实等。

与此同时，条约机构自身也在不断反思并调整工作方法。始于 1984 年并于

<sup>①</sup> 联合国秘书长的报告：《进一步提高条约机构体系的成效并进一步加以统一和改革的措施》，A/66/344 (2011)。

<sup>②</sup> 这三份报告分别是 Note by the Secretary-General, *Effective Implementation of International Instruments on Human Rights, Including Reporting Obligations under International Instruments on Human Rights*, A/44/668 (1989); Note by the Secretary-General, Addendum, *Interim Report on Undated Study by Mr. Philip Alston*, A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1 (1993); Note by the Secretary-General, Annex, *Final Report on Enhancing the Long-term Effectiveness of the United Nations Human Rights Treaty System*, E/CN.4/1997/74 (1997)。

<sup>③</sup> 参见 Annex to the Letter Dated 13 June 2003 from the Permanent Representative of Liechtenstein to the United Nations Addressed to the Secretary-General, *Report of a Meeting on Reform of the Human Rights Treaty Body System*, A/58/123 (2003), annex.

<sup>④</sup> 参见 Annex to the Letter dated 14 September 2006 from the Permanent Representative of Liechtenstein to the United Nations addressed to the Secretary-General, *Chairperson's Summary of a Brainstorming Meeting on Reform of the Human Rights Treaty Body System ("Malbun II")*, A/61/351 (2006)。

<sup>⑤</sup> Report by the Secretariat, *Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body*, HRI/MC/2006/2 (2006)。



1994年起一年一度的条约机构主持人会议以及始于2002年的一年一度的委员会间会议一直在讨论包括改进工作方法在内的条约机制的改革问题。讨论的成果集中于缔约国报告指南的一致化以及条约机构工作程序的协调化两个方面。

## 2. 国家要求发出“强”音

目前进行的条约机制的改革进程中，国家的参与机会和参与程度均非常有限。2011年联合国人权高专办将“反思进程”以来在各种会议上涌现出来的建议进行了不完全的分类归纳，<sup>①</sup>许多国家针对这一汇总清单提交了书面意见。这些意见反映了各国在主权与人权关系上的观点。面对众多的改革建议，国家的关注点主要是这些建议是否符合国际法的基本原则，是否符合现行人权条约的有关规定，是否恰当地反映了国家与条约机构之间的关系定位。例如，对有关以条约机构的专家进行国别访问来替代国家报告的提议，俄罗斯、阿尔及利亚、埃及等国家明确表示反对。这些国家指出，除非修改现行的人权条约或者制定新条约，否则这一办法不可行。对于不提交报告的国家，条约机构欲对其履约情况进行研究。中国认为，这种做法没有条约依据，也无助于增进缔约国与条约机构之间的合作。至于为执行条约机构的结论性意见而增设后续行动程序的提议，各国指出，对于如何在国内执行条约机构的结论性意见，属于国家的责任，对此国家具有完全的自主权。条约机构或者联合国的其它实体打算介入国家一级的执行行动，对其进行评估或者进行后续访问等等提议，不仅于条约无据，而且需要以相关国家的同意为前提。澳大利亚、葡萄牙等国也明确反对这样的提议。对于个人申诉制度，一些提议建议允许国家人权机构和非政府组织参与进来，公布与申诉相关的材料，并请缔约国在定期履约报告中反映落实条约机构关于个人申诉的决定的情况。俄罗斯明确反对这些提议，认为这些提议均与现行人权条约的规定不符，并提出考虑到条约机构针对个人来文的决定没有正式的法律拘束力，只有当缔约国和申诉者达成协议的情况下，其申诉材料、审议程序以及结果才可以被公布。条约机构在工作中有不断寻求扩大职能范围的倾向，甚至超出了人权条约规定的范围。俄罗斯直言不讳地指出：“条约机构目前的处境，也是由其承担了过多相关国际条约之外的责任所导致的”。针对这一问题，包括中国和古巴在内的一些国家附议了为条约机构的成员制定行为守则的提议，认为有必要以此来防止委员们滥用或错误地履行职责，避免其工作中出现的政治化倾向。<sup>②</sup>

从国家对条约机制改革提议的评论中可以看出，国家首先希望找回在改革进程中的应有地位。毕竟，国际人权条约是各国协议制定的，条约机构的设立及其运作依据人权条约的规定进行，并以国家的接受为前提。在对条约机制进行改革时自然应以国家的意见为主。而目前关于条约机制改革的讨论则主要是由联合国人权高专牵头进行的，国家的参与非常有限。中国政府代表一直在不同场合强调联合国人权高专及条约机构加强与缔约国的对话和交流的重要性。<sup>③</sup>中国还提议在人权条约缔约国会议的日程中增加一个一般性辩论项目，使缔约国有机会表达

---

<sup>①</sup> *Non-exhaustive list of emerging proposals identified so far in the context of the treaty body strengthening informal consultations and those of the ICM and MC, as well as other proposals stemming from the process*, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/ProposalsTBStrengtheningProcess.pdf>, 最后访问日期：2012年8月15日。

<sup>②</sup> 以上各国的意见详见 *Individual Submissions by States Parties in the Context of the Treaty Body Strengthening Process*, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/StakeholdersContextConsultations.htm>, 最后访问日期2012年8月15日。

<sup>③</sup> 例如2005年6月7日《中国关于联合国改革的立场文件》，2006年10月17日《中国常驻联合国副代表刘振民大使在第61届联大三委关于“人权文书的执行”（议题66a）的发言》，2008年10月21日《中国常驻联合国副代表刘振民大使在第63届联大三委关于执行人权文书问题的发言》，等等。

他们对条约机构的工作的意见和评论。其他国家也强调了应当突出国家在这一进程中的地位和作用。美国也认为：“最终的决定应当由缔约国作出”，并且主张尽量在现行的条约框架允许的范围内进行改革，“避免需要进行修改条约的讨论”。

为扭转国家在人权条约机制改革进程中参与不足的局面，中国与部分联合国会员国联合提议，在联合国大会框架内启动一个不限成员名额的政府间进程，就如何加强和增进人权条约机构体系有效运作的问题进行公开、透明和包容的谈判。<sup>①</sup>这一提议已在联合国大会以决议形式获得通过。<sup>②</sup>联大主席在评价这一决议时指出“该是将这一进程的领导力交由会员国和联合国大会的时候了”，“毫无疑问，联合国大会作为一个由全体会员国组成的机构，是确保条约机构体系有效运行的最佳平台。”<sup>③</sup>

#### 四、 结论

在联合国人权保护机制创立、发展、改革的进程中，人权与主权的“较量”从未中断。在初创阶段，虽然各国震惊于国家内部严重的侵犯人权事件而同意联合国关注人权问题，但是却将联合国的职能范围严格限定于“增进并激励”对于人权的尊重，避免其染指任何具体的人权问题。这一过程持续了近 20 年。此后，一次次严重的人权侵犯事件成为联合国人权保护机制向前发展并不断具备行动能力的契机。联合国逐步具备了对个别国家的人权保护状况发表评论的能力，接受并审议针对一国政府的侵犯人权的申诉的能力，乃至就人权问题到一国进行调查、访问的能力。这一发展进程使得国家在人权保障问题上，不仅要对其管辖下的个人负责，而且要向联合国负责，接受联合国的监督。这极大地挑战了“人权是一国国内管辖事项”的命题，至少人权已不再完全是一国国内的管辖事项。随着国家不断接受并认可联合国人权保护机制的工作，国家在处理人权问题上的自主性逐步受限。国家加入人权条约，就有义务按照条约的规定来保障人权；国家接受联合国受理人权申诉，对于人权争端就可能面临联合国人权机构的质询，并须面对后者可能与自己不相一致的审议结论。尽管如此，在国内落实人权的首要责任者仍然是国家，人权仍然主要是一国的国内管辖事项，国家在选择以何种方式实现人权方面仍然具有自主性。在改革阶段，人权理事会一方面做着非政治化的努力，另一方面却仍然保留了政治化的尾巴，人权问题继续被过度放大，被政治化。因为联合国讨论“人权”问题而产生的政治对抗仍然存在。条约机制的许多改革提议试图突破现有的人权条约规范而被缔约国叫停，国家希望在改革进程中扮演主要角色的诉求得到了初步确认。

中国对于人权的国际保护如何实现主权与人权的平衡观点明确。她认为联合国人权保护机制应当扮演的角色是为广大联合国会员国提供对话、交流的平台，协助国家进行人权保护方面的能力建设。而国家选择何种模式来保障人权则是一国主权范围内的事，属于一国的内政，不容干涉。

应当明确，国际社会主要由主权国家构成的基本事实没有改变，各国主权平等的国际法基本原则并未动摇。联合国人权保护机制的建立乃至整个人权国际保护的出现，其目的在于通过外部监督来促进国家保障人权，使人权在国家一级得

---

<sup>①</sup> 白俄罗斯、多民族玻利维亚国、中国、古巴、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、尼加拉瓜、巴基斯坦、俄罗斯联邦、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和津巴布韦提交的决议草案：《大会关于加强和增进人权条约机构体系有效运作政府间进程》，A/66/L.37 (2012)。

<sup>②</sup> Resolution adopted by the General Assembly, *Intergovernmental Process of the General Assembly on Strengthening and Enhancing the Effective functioning of the human rights treaty body system*, A/Res/66/254 (2012).

<sup>③</sup> GA/11209, *General Assembly Adopts Resolution to Strengthen Human Rights Treaty System by Vote of 85-0-66*, 23 Feb 2012.

到实现。联合国人权保护机制的作用和效力的发挥无不受限于国家配合的情况；而国家保护人权的水平和能力又将决定人权的实现程度。因此将国家与联合国人权保护机制之间的关系回归到对话与合作的轨道上来是主权平等原则的基本要求。通过联合国人权机制以及其他国家的援助和协助来提高一国的人权保障能力，将促成人权的最终实现。

**Sovereignty, Human Rights and China:  
From the Perspective of UN Human Rights Protection  
Mechanism and Its Reform**

**Dai Ruijun**

**[Abstract]** UN's capacity to act in the field of human rights is upgrading from *Commission on Human Rights* to *Human Rights Council*. At the same time, norms of UN human rights treaties go from paper to States' practice. With the evolvement of UN human rights protection movement, sovereignty of States has been narrowed time by time. China insists that UN human rights protection mechanism should provide a platform for Member States for equal dialogue, and should promote the capacity building of States on human rights protection. This position is in line with the fundamental principle of international law and with the aim of UN human rights protection cause. And it could be a proper alternative for harmonize the relationship between Sovereignty and International Protection of Human rights.

**[Key Words]** Sovereignty, Human Rights, United Nations, International Protection of Human Rights

本文发表于《国际法研究》（第7卷）（2012年第3、4期），社会科学文献出版社2012年12月出版。