

论基本权利制度变迁之国际人权法动因

戴瑞君

【摘要】“国际人权宪章”生效后的近40年中，受到国际人权法的启发和影响，各国宪法基本权利制度取得了长足的进展：基本权利的主体从公民逐步扩展至所有人；基本权利的内容从公民及政治权利扩展到经济、社会和文化权利；基本权利的保障从传统的公权力保障扩展到有专门人权机构参与的保障；基本权利的救济途径从普通的司法救济、宪法救济扩展到国际机构的救济。国际人权法日渐增强的监督机制、各国对国际人权法的普遍接受、宪法对国际人权法的高度定位等因素，为国际人权法促成基本权利制度的变迁创造了条件。

【关键词】宪法 基本权利 人权 国际人权条约 保障 救济

【中图分类号】D911 【文献标识码】A 【文章编号】1000-114X(2015)03-0213-11

20世纪70年代中期，荷兰学者对142个国家的成文宪法与《世界人权宣言》（以下简称《宣言》）进行了详细的比较研究，得出的结论认为，一部宪法中的规定与《宣言》的规定相仿，可能不是受国际的而是受国内的政治法律思想的启发，还可能是受已有宪法的启发，甚至《宣言》的诞生也是导源于1948年之前制定的宪法。^①此项研究采样截止时（1976年3月31日），《公民权利和政治权利国际公约》刚刚生效一周，^②《经济、社会和文化权利国际公约》生效不足三个月；^③其他今天人们所熟悉的核心国际人权条约绝大部分仍处于起草阶段或尚未生效。

上述研究之后的近40年里，国际人权法体系和各国宪法的基本权利制度均取得了长足发展。一方面，第二次世界大战之后，国际人权法日新月异，法律体系日臻完善，成为国际法中发展最快的法律部门。另一方面，各国纷纷调整宪法基本权利制度，尤其是20世纪90年代以降，各国宪法中基本权利的主体、权利类型、权利保障机构乃至权利救济制度等内容均发生了显著的变化。宪法基本权利制度最近40年间的发展变迁与国际人权法的发展之间是否存在某种对照、呼应关系，国际人权法是否在一定程度上促成了宪法基本权利制度的变迁，很值得再作考察。因此，本文主要选取“国际人权宪章”^④生效之后制定或修订的宪法作为研究对象，以宪法基本权利主体、基本权利类型、基本权利保障机构、基本权利救济途径等方面的发展变化为线索，探讨

这些发展变化同国际人权法之间的内在关联,进而考察国际人权法在宪法基本权利制度变迁进程中的作用与贡献。

一、基本权利制度与国际人权法

本文在以下范畴内讨论国际人权法与基本权利制度变迁之间的关系。

(一) 国际人权法

国际人权法是国际法的一个法律部门,它以国际人权条约和习惯国际人权法为主要法律渊源,是人权国际保护的法律基础,也是国际社会监督国家履行人权保障义务的主要法律依据。国际人权法规定个人或团体享有的人权、国家保障人权的法律义务、国际社会监督国家履行人权保障义务的机构及程序等内容。

国际人权法主要由联合国层面的人权法律体系和区域层面的人权法律体系组成。联合国层面目前已经形成了包括九项核心人权条约和其他普遍人权文件在内的内容较为完备的人权法律体系。这九项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》、《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》(以下简称《妇女公约》)、《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国际公约》。在区域层面,欧洲、美洲、非洲也分别形成了以《欧洲保护人权和基本自由公约》(以下简称《欧洲人权公约》)、《美洲人权公约》和《非洲人权和民族权宪章》为核心的区域人权法律体系。本文将着重考察上述核心人权条约对宪法基本权利制度变迁的影响效力。

(二) 基本权利与基本权利制度

基本权利概指一国宪法确认的个人或个人组成的群体所享有的权利。现代宪法作为人民权利的保障书,几乎都包含一份基本权利清单。由于宪法在一国法律体系中的至上性和根本法地位,基本权利对个人而言具有根本重要性,从而区别于一般的法律权利。

概括而言,基本权利可以看作是国际人权法所言之“人权”在国内法、特别是在一国宪法中的反映。然而,二者在内涵和外延上并不完全对应。国际人权法所确认和保护的人权”具有享有主体的普遍性和权利内容的普遍性,即人权是每个人,不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或者其他身份等任何区别而均应享有的权利,是每个人在公民、政治、经济、社会、文化等各个领域均应享有的权利。因此,国际人权法所确认的人权通常被称为普遍人权。相比之下,宪法的基本权利清单长期以来主要罗列的是“公民”的基本权利,即基本权利的享有以取得公民资格为前提;此外在内容上,各国宪法虽能或多或少地反映国际人权法确认的普遍人权,但往往并不能全面覆盖普遍人权的内容。

宪法基本权利制度是以宪法基本权利清单为核心,以保障基本权利的实现为宗旨的法律制度。它主要由基本权利的主体、基本权利的内容、基本权利的保障机构以及基本权利的救济制度等内容组成。一般而言,各国的立法机关、行政机关和司法机关履行宪法职责的过程也是保障基本权利的过程;同时,多数国家的宪法赋予了最高司法机关或者专门的宪法审判机关以救济基本权利的职能。

二、基本权利制度变迁之国际人权法对照

近年来，特别是20世纪90年代以后，许多国家颁布了新宪法或对宪法基本权利制度加以完善，基本权利的主体有所扩展，基本权利的内容不断丰富，基本权利的传统保障机制和救济途径得到了扩展和延伸。基本权利制度各个方面的发展变迁展现出对国际人权法的明确呼应。

（一）基本权利主体的扩展与国际人权法

人权是每个人的权利。人权主体的普遍性为国际人权法反复申明。为此，国际人权法一方面确认了人权为各国境内受其管辖的所有人，无分种族、肤色、性别、语言、宗教、民族本源、社会阶层、财产、出生或其他身份，一律平等享有的原则；另一方面逐条规定了各项人权的主体是“人人”、“所有人”、“任何人”、“每个人”，而只在政治权利等屈指可数的极个别条款中出现了“公民”是权利主体的规定。

过去很长一段时间，宪法中的基本权利往往只是“公民”的“特权”。如今，在一国领土内生活的人不再只是公民，还有越来越多的外国人、无国籍人，居住国宪法中“公民的基本权利”已难以满足这些人的基本权利需求。伴随国际人权法被各国广泛接受，国际人权法所蕴含的普遍人权观念正在宪法基本权利制度中体现出来，基本权利的主体已经开始突破“公民”的藩篱，逐步扩展到更大范围的“人”。

一些国家的宪法以总括性的条款规定，除特别说明外，基本权利为本国境内的所有人享有，或者规定宪法中的公民权利也适用于本国境内的外国人。例如，乍得1996年宪法第15条规定，合法进入乍得共和国的外国人，除政治权利外，与乍得公民享有同样的权利和自由。捷克1992年《基本权利和基本自由宪章》第42条第2款规定，外国人享有本章保障的人权和基本自由，除非法律明确规定某些权利或自由仅适用于公民。有些国家在宪法的具体条文中将权利主体逐条规定为每个人。

有些宪法将基本权利的章节名称从过去的“公民权利”修改为“个人权利”、“人的权利”或“人和公民的权利”。例如，秘鲁1993年宪法第一章规定的就是“人的基本权利”；俄罗斯1993年宪法第二章规定了“人和公民的权利与自由”。还有些国家免去了对基本权利主体的限定，直接规定“基本权利”。例如，芬兰2000年宪法取代了1919年颁布的《芬兰宪法法案》，新宪法第二章的题目由原来“芬兰公民的一般权利和法律保护”改为“基本权利和自由”，基本权利的主体不再局限于芬兰公民。^⑤

上述宪法已不再囿于对基本权利的传统理解，而将权利的主体逐步扩大到“所有人”。这是受到普遍人权观念影响的一个明证。鉴于这些宪法大多修订或制定于“国际人权宪章”生效之后，可以乐观地假设国际人权法在一定程度上推动了宪法关于基本权利主体规定的积极变化。

（二）基本权利内容的丰富与国际人权法

对于哪个领域的权利是人权，或者某一领域内哪些权利属于人权，各国的认识并不一致。这种认识分歧直接反映在宪法对基本权利的规定中。过去，各国宪法强调公民权利和政治权利，轻视经济、社会、文化领域的权利，妇女、儿童、少数群体的权利也很少直接体现在宪法中。相比之下，国际人权法强调“一切人权均为普遍、不可分割、相互依存、相互联系”，^⑥它以列举不同领域、不同群体人权的形式诠释了人权在内容上的普遍性。伴随越来越多的国家批准多项人权条约，宪法基本权利的内容也日渐丰富起来。

1. 宪法确认了经济、社会、文化权利的基本权利地位

经济、社会和文化权利一度被认为不应算作人权，而只是国家的社会政策。正如本文开篇提到的20世纪70年代中期荷兰学者的研究所展示的，被调查的142个国家的宪法中只有10部宪法用到了“经济权利”这个词或是类似的词；只有5部宪法用了“文化权利”这个词或类似的词。^⑦然而时至今日，《经济、社会和文化权利国际公约》已经拥有163个缔约国，即全世界80%以上的国家已经接受了经济、社会和文化权利属于基本人权的观念。这一变化在宪法中的体现就是越来越多的宪法确立了经济、社会、文化权利的基本权利地位。例如苏里南1987年宪法、哥伦比亚1991年宪法、捷克1992年《基本权利和基本自由宪章》、波兰1997年宪法、阿尔巴尼亚1998年宪法、莫桑比克2005年宪法等都将经济、社会与文化权利作为基本权利清单的一个独立部分加以规定。

有的国家通过宪法改革不断增强对经济、社会、文化权利的保障。例如，巴西1988年宪法第6条明确规定了社会权利，指出“教育、健康、工作、休闲、安全、社会保障、保护母亲和儿童、援助贫困者是本宪法规定的社会权利”；2000年，该国第26号宪法修正案增加了“居住权”作为社会权利的内容之一；2010年第64号宪法修正案又增加了“食品权”作为社会权利的一项内容。^⑧葡萄牙1976年宪法通过后，截止2005年共进行了7次修订，工人的权利、健康权、住房权等内容在修订过程中不断得到强化。^⑨

确立“经济、社会、文化权利”的基本权利地位，表明了各国对人权内容普遍性认知的提升，对各类人权彼此联系、相互依存、不可分割的性质的肯定。这一进展，同《经济、社会和文化权利国际公约》以及其他国际人权条约中的相关内容被各国广为接受密切相关。

2. 宪法比照国际人权法强化了对特定群体权利的保护

各国宪法近年来的发展呼应了国际人权法对妇女、儿童、残疾人、少数人权利的专门保护。此处仅以宪法对妇女权利、儿童权利的专门保护为例详加说明。

联合国通过的《妇女公约》是保障妇女人权的国际纲领。目前，该公约已有188个缔约国，这为公约对各国基本权利制度产生影响创造了机遇。该公约通过后，许多国家比照公约丰富和增强了宪法对妇女权利的保障。例如，比利时2002年2月26日修正宪法时，为原来关于“平等”的第10条增加第3款“保障男女平等”。德国1994年第42号基本法修正案修改了基本法第3条第2款，在原来“男女享有平等权利”的基础上增加了一句“国家应促进男女平等的实际贯彻，并致力于消除现存的歧视”。^⑩埃塞俄比亚1994年宪法第35条关于“妇女权利”的规定更是全面转述了《妇女公约》的核心内容。宪法直接援用人权条约的语言来诠释基本权利，是人权条约推进宪法基本权利最直接的体现。

关于儿童权利，1990年生效的《儿童权利公约》得到了除美国和索马里之外的联合国所有会员国的接受。该公约获广泛接受极大地推动了近年来宪法对儿童权利的保护。在各国的宪法规定中，有的直接以《儿童权利公约》来确定宪法保护的儿童权利的范围，有的在具体条款中体现该公约的内容和原则。例如，根据哥伦比亚1991年宪法第44条的规定，儿童“应该享有宪法、法律、哥伦比亚批准的国际条约所承认的权利”。柬埔寨1993年宪法第48条第1款规定，国家保护《儿童权利公约》中规定的儿童权利，特别是生命权、教育权、战争中的保护以及免受经济和性剥削。

区域人权条约和联合国核心人权条约在内容上具有较高的一致性，二者相互巩固、相互补

充，共同促进宪法基本权利制度的完善。而某些区域人权条约包含的独到内容对缔约国宪法所产生的独特影响则显而易见。例如，1981年生效的《非洲人权和民族权宪章》（以下简称《宪章》）以其内容涵盖三代人权，并强调权利与义务的统一性而著称，它不仅规定了内容广泛的经济、社会和文化权利，而且规定了自决权、发展权与环境权等集体人权。《宪章》通过后的十年间，非洲各国纷纷制定了包含权利法案的新宪法。这些新宪法明显呼应了《宪章》中关于人权的主张。许多国家在宪法的序言中引用《宪章》作为国家所保障的人权的根本依据。截至2003年的一项统计显示，就经济、社会和文化权利的规定而言，非洲53个国家的宪法中，43个国家规定了贸易自由权，49个国家规定了财产权，40个国家规定了受教育权，40个国家规定了劳动者权或与劳动相关的权利，32个国家规定了社会保障权，34个国家规定了健康权。此外，非洲大部分国家的宪法还规定了集体人权，其中30个国家规定了自决权，25个国家规定了发展权，28个国家规定了环境权。^⑩由此可见，区域人权条约对宪法基本权利的影响有时更加直接和明显。

（三）基本权利保障机构的扩展与国际人权法

由政府公权力保障基本权利是人权保障的传统模式。国际人权法要求国家采取一切适当措施保障人权的实现，这些措施包括但不限于立法机关制定法律、行政机关执行法律以及司法机关的公正审判。然而，公权力本身易于膨胀和被滥用的倾向促成了新的人权保障机制的发展，即是政府公权力之外的专门的人权保护机构。

1978年，联合国呼吁各国建立促进和保护人权的国家机构。^⑪1991年“关于国家人权机构地位的巴黎原则”获得通过。^⑫1993年联合国大会鼓励国家根据“巴黎原则”建立和加强国家人权机构（National Human Rights Institutions, NHRIs）。^⑬虽然国际人权法本身没有明确要求国家成立国家人权机构，但是鉴于国家人权机构在保护和促进人权方面可以发挥的重要作用，各人权条约机构纷纷通过一般性评论表达了支持的观点。例如，经济、社会和文化权利委员会在其第10号一般性评论中肯定了“国家人权机构在保护经济、社会和文化权利方面的作用”，并认为建立“促进和保护人权的国家机构”是缔约国履行公约义务的一项重要措施。^⑭消除种族歧视委员会建议“设立国家机构推动落实《公约》”。^⑮儿童权利委员会肯定“独立的国家人权机构是促进和确保执行《儿童权利公约》的重要机制”。^⑯

在联合国人权机构的倡导和推动下，各国纷纷创建了适合本国国情的国家人权机构，并通过宪法明确其地位和职能。例如，菲律宾1987年宪法、马拉维1994年宪法、阿尔巴尼亚1998年宪法、匈牙利2003年宪法均通过专章或专门条款来规定相应的国家人权机构的设立及职能。截至2013年2月，世界范围内成立的100余个国家人权机构中，已有69个被国家人权机构国际协调委员会确认为完全符合“巴黎原则”的标准。^⑰国家人权机构在传统的公权力之外，通过整合社会力量，形成了保护和促进基本权利的社会机制，在监督和协助政府执行国际人权法，保障普遍人权方面已经和正在发挥着重要作用。

（四）基本权利救济路径的延伸与国际人权法

1. 国际人权法充当基本权利之诉的审判依据

如上文所述，宪法基本权利在内容上正呈现出不断向国际人权法靠拢的趋势。与此同时，国际人权法也被频繁地用来解释宪法的基本权利，有些国家的宪法法院在审理基本权利案件时甚至直接援用国际人权条约作为审理案件的依据。国际人权法所蕴含的精神不仅被宪法基本权利所吸收，而且被宪法法院生动地诠释在具体的案例中，直接作用于对个人基本权利的救济。例如，西

班牙宪法法院曾于1991年明确援引《儿童权利公约》第40条第2(b)款,据以判定少年法庭以往采取的程序违宪。^⑩又如,哥伦比亚宪法法院于1992年根据《妇女公约》第11条的规定,确立了家务劳动应有报酬的判例。^⑪再如,法国最高上诉法院在2005年5月18日的决定中第一次以十分明确的方式适用了《儿童权利公约》:“最高民事厅……在向涉案各方说明之后,决定自动依据《儿童权利公约》第3条第1款和第12条第2款提出论点”,从而肯定了该条约超越法国本国法律的地位。^⑫

2. 基本权利救济途径向国际层面延伸

国际人权法规定的个人申诉程序为个人或团体提供了用尽国内救济后进一步获得救济的机会,以补充国内法对基本权利救济的不足。近年来,一方面越来越多的国际人权条约增设了个人申诉程序,另一方面越来越多的国家通过宪法确认了个人在用尽国内救济后向国际人权机构申请救济的权利。这使得对基本权利的救济途径从国内延伸到了国际。例如,俄罗斯1993年宪法第46条第3款规定,根据俄罗斯联邦缔结的国际条约,在用尽国内救济后,人人有权向政府间机构提出保护人权和自由的申诉。秘鲁1993年宪法第205条规定,在用尽国内救济后,当事一方如果认为自己由宪法赋予的权利仍然受到损害,可以向根据秘鲁批准的条约或协定建立的国际法庭或机构申诉。

(五) 国际人权法促成基本权利制度变迁的总体特征

越来越多地国家构建起了较为完备的宪法基本权利保障制度:基本权利的主体正在从具有一国国籍的公民扩展到每一个人;基本权利的内容正在从公民权利、政治权利扩展到经济、社会和文化权利;基本权利的保障正在从传统的立法、司法、行政机关的保障扩展到由国家人权机构参与的专门人权机构的保障;基本权利的救济途径正在从常规的司法机关的救济扩展到更高级别的宪法救济,从国内救济扩展到国际机构的救济。在宪法基本权利制度逐步走向完善的过程中,国际人权法的启发和影响作用显而易见。

首先,国际人权法是新近起草的宪法中基本权利制度的标杆,指引着宪法基本权利制度改革的方向。如果说人权条约同20世纪50年代前后制订的宪法间关系尚不明确,那么对于“国际人权宪章”生效后颁布的宪法,特别是20世纪90年代之后制定的宪法来说,人权条约发挥着重要的示范作用。在这些新宪法中随处可以找到国际人权条约的用语。

其次,与全球性人权条约相比,区域人权条约对缔约国宪法的影响也许更加直接和显著。这不仅是因为相互毗邻的地理位置、比较接近的文化传统以及存在组织结构较为紧密的区域组织使得区域性的文件更易被属于该区域的国家接受和贯彻;还因为一些区域性人权条约规定了比全球性条约更加严格的执行措施。

再次,国际人权法对宪法基本权利制度不同组成部分的影响程度有所不同。其中,宪法基本权利清单对国际人权法的呼应最为有力。相比之下,基本权利的保障机构虽然在国际人权法的影响下朝着多元的方向发展,而且世界范围内一半以上的国家成立了专门的人权机构,但是真正独立发挥有效作用的机构仍然有限。对基本权利的救济而言,虽然有相当数量的国家表示接受国际机构提供的救济途径,但是将这项承诺在宪法中予以确认的并不多见。

三、国际人权法促成基本权利制度变迁何以可能

国际人权法是宪法基本权利制度变迁的一个重要动因。来自国际和国内两方面的原因为国际

人权法在基本权利制度演进过程中发挥积极影响创造了条件。

(一) 人权的国际监督机制为国际人权法在国内发挥效力提供制度保障

国际人权法不仅规定普遍人权和国家保障人权的义务，而且创设了促进权利义务得以实现的国际监督机制。人权国际监督机制的关注点和落脚点是国际人权法在国内的落实情况，而完善的宪法基本权利制度是实现国际人权法的首要一步，也是人权国际监督机制努力促成的目标之一。

为促进各国切实贯彻国际人权法，在全球层面，联合国建立了监督人权保障的宪章机制和条约机制。宪章机制以联合国人权理事会为核心机构，以普遍定期审查制度、特别程序和申诉程序为制度依托，对联合国所有会员国的人权状况，尤其是履行国际人权法的状况进行定期的和经常性的监督。人权理事会是由政府代表组成的政治性机构，其对国家人权状况的审查结论，在影响力和执行力方面往往较专家组成的条约机制更为有力。

条约机制由依据国际人权条约成立的条约机构，通过审议国家履约报告、受理国家间指控和个人申诉、赴缔约国实地调查访问等途径实现对缔约国履行人权条约状况的监督。每项监督活动之后，条约机构均会发表指导国家履行人权条约的意见或建议。由独立专家组成的条约机构，其意见或建议对缔约国来说虽然并不具有正式的法律拘束力，但实际上已逐步得到了各缔约国的重视和不同程度的采纳。

近年来，为促使国家遵守和执行人权国际监督机制的审议结论，宪章机制和条约机制逐步形成了各自的后续跟踪程序（Follow-up Procedure），不断跟进和督促国家执行审议结论，有力地加强了人权国际监督机制在各国国内的实际影响力。此外，两套机制还通过一系列改革措施，不断向有强制力的机制发展。

区域层面的人权监督机制较联合国机制更为有力，其典型代表是欧洲人权机制。1998年改革之后的欧洲人权法院^②具备了对《欧洲人权公约》体系的发展发挥决定性影响的极大权限。这是因为该公约第32条授权人权法院对“所有与公约的解释和适用相关的问题”享有排他的最终决定权，也就是说人权法院实际上有权决定自己的管辖权范围。又据该公约第46条，缔约国“保证在其作为当事方的任何案件中遵守法院的终审判决”，判决的执行还有部长委员会的监督作保障。这种制度上的安排，促使缔约国在国内认真贯彻《欧洲人权公约》和欧洲人权法院的判决，并在必要情况下对宪法基本权利制度作出调整。

(二) 国家广泛接受国际人权法为其影响基本权利制度创造现实条件

一般而言，国际条约只对缔约国产生法律拘束力。以国际人权条约为主体的国际人权法在世界范围内被广泛接受，使得国际人权法能够对几乎所有国家产生拘束力。其中，联合国人权条约得到了成员国的普遍批准。截至2014年10月1日，批准《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》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《妇女公约》、《禁止酷刑公约》、《儿童权利公约》这六项核心人权条约中的一项或几项的国家已占联合国193个会员国的90%以上。对个人申诉程序而言，目前所有联合国核心人权条约的条约机构均具备了受理个人申诉的职能。其中，同意本国公民向人权事务委员会^③提交申诉的国家已达115个，占批准该公约国家总数的68%；另有105个国家同意个人向消除对妇女歧视委员会^④提交申诉，占批准国总数的56%。这些数字仍在不断攀升。^⑤

从国家对区域人权条约的接受程度看，截至2014年10月1日，欧洲理事会47个成员国均批准了《欧洲人权公约》；美洲国家组织35个成员国均是《美洲国家组织宪章》的缔约国，其

中 25 国批准了《美洲人权公约》；非洲联盟 53 个成员国全部加入了《非洲人权和民族权宪章》。此外，区域人权条约下的个人申诉程序更具优势。以欧洲为例，接受欧洲人权法院的管辖对缔约国来说是强制性的。欧洲人权法院发挥影响力的机会从其每年数以万计的受案数量即可略见一斑。20 世纪 60 年代，欧洲人权委员会受理的案件是 49 件，70 年代是 163 件，80 年代是 455 件。1998 年新成立的欧洲人权法院成立后案件激增到 18200 件，2006 年一年的受案数量更是高达 50500 件之多。²⁶如此充足的案源，为该条约体系对各国的基本权利制度产生影响开辟了广阔的空间。

（三）宪法中凸显国际人权法的地位为其在国内得到实施提供坚实基础

过去，各国宪法一般只概括性地规定国际条约与国内法的关系，较少专门规定某类条约的地位。近年来，伴随国际人权条约影响力不断增强、普遍人权观念逐渐深入人心，越来越多的国家在宪法中对人权条约在国内法律体系中的地位，及如何在国内适用人权条约作了专门规定。有的国家甚至赋予人权条约以等同于宪法的地位。例如，阿根廷 1994 年宪法第 75 条明确规定《美洲人的权利和义务宣言》、《世界人权宣言》、《美洲人权公约》、《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》等十余项国际人权文件具有宪法的效力等级。更多的国家明确规定经批准的人权条约具有优于普通法律的地位。还有许多国家将国际人权条约作为解释宪法基本权利的依据，这为国家根据国际人权条约来丰富宪法基本权利的内涵创造了机会。在宪法中明确国际人权条约在一国法律体系中的地位，是国际人权条约能够在国内得到正确适用，并充分发挥影响力的坚实基础。

四、国际人权法对中国基本权利制度的影响

中国接受国际人权法始于 20 世纪 80 年代初。1980 年 11 月 4 日，中国批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》，这是对中国产生法律拘束力的首个国际人权条约。次年，中国批准了《消除一切形式种族歧视国际公约》。随后，中国又相继批准了《禁止酷刑公约》（1988 年）²⁷、《儿童权利公约》（1992 年）、《经济、社会和文化权利国际公约》（2001 年）以及《残疾人权利公约》（2008 年）等六项联合国核心人权条约。尽管中国尚未批准《公民权利和政治权利国际公约》，但并不意味着中国没有义务保障个人的公民权利和政治权利。这是因为，一方面中国已经签署了《公民权利和政治权利国际公约》，签署条约的法律效力意含签署国已初步同意受该条约的拘束，在批准条约之前，签署国不得采取破坏该条约目的和宗旨的行动。²⁸另一方面，中国已经批准的其他人权条约反复确认了所有人平等享有所有人权的原则。所以，根据已经接受的国际人权法，中国承担了尊重、保护和实现在其管辖范围内所有人的普遍人权的国际法律义务。

接受国际人权法是否在一定程度上影响着中国宪法基本权利制度的走向？

中国现行宪法于 1982 年颁布之时将基本权利制度集中规定于第二章，定位在“公民”的基本权利，内容包括了公民的人身自由和信仰自由，公民参与政治生活的权利，经济、社会、文化权利以及特定群体的权利等方面的共 27 项基本权利。这样的制度设计应该说更多地是承接了中国历部宪法的传统并借鉴了相关国家的有益经验²⁹，尚难发现受国际人权法影响的直接证据。之后，现行宪法经历了四次修订，历次修订均将基本权利制度向前推进一步。其中 2004 年的第四次修正从多个方面加强了对宪法基本权利的保障。此次修正的最大亮点是在“公民的基本权利与义务”一章增加了“国家尊重和保障人权”的宪法原则，“人权”这一词汇第一次出现在中国的根本法中。“人权”入宪引起了各界的广泛关注，学者们普遍认为，人权入宪意义深远，它修

正了中国的人权主体观，从前的公民人权观被现在的一切人的人权观所取代；修正了宪法的基本权利体系，将过去封闭的列举式权利体系变为开放的体系，为保障宪法中没有列举的人权提供了依据；它还修正了中国的人权标准观，将人权标准从国家现行法律规定的标准扩展为国际人权条约下接受的人权标准。^③

不难看出，学者们多以国际人权法中的普遍人权观来解读“人权”入宪的意义。尽管“国家尊重和保障人权”被放在了“公民”基本权利的章节，从条文结构上难以突破权利主体的局限，但是学者们略带理想主义的解读并非空穴来风，“人权”入宪也不是一蹴而就的。自1991年中国政府发布首份《中国的人权状况》白皮书，首度公开表达中国对人权保护的立场以来，中国就在不断对国际人权法的发展做出回应，并在这个过程中不断发展自己的人权观。1991年，中国政府强调人权的特殊性，指出“人权状况的发展受到各国历史、社会、经济、文化等条件的制约，是一个历史的发展过程。”^④1995年，中国政府在谈到人权实现的条件时指出“和平与发展是当今世界的两大主题，也是实现普遍人权和基本自由的必不可少的前提”；国际合作的目标是建设一个“和平稳定、经济发展和普遍享有人权的世界”。^⑤承认人权普遍性的一面，即所有人“普遍享有人权”。对于人权的国际监督，2000年，中国政府认为递交履行人权条约的国家报告是为了“增进有关公约机构和国际社会对中国人权状况的了解”。^⑥2003年，中国政府主张“应充分考虑和利用联合国现有的法律、人权文书和监督机制”，^⑦但是对于如何利用联合国的人权法律并未详述。2004年，中国政府表示要“重视国际人权文书在促进和保护人权方面发挥的重要作用，……采取一系列措施履行公约义务，并根据公约规定及时提交履行公约情况的报告，接受联合国条约机构的审议”。^⑧中国政府认为履行国际人权条约和接受国际机构监督均是法律义务。2008年，中国政府再次确认要“充分发挥国际人权公约在促进和保护本国人权方面的积极作用”。^⑨从2009年开始，中国先后制定了《国家人权行动计划（2009-2010年）》和《国家人权行动计划（2012-2015年）》。两份行动计划从结构到措辞与国际人权法的规定保持了一致，行动计划中所规定的权利在很多方面超越了现行宪法对基本权利的保障，反映了中国政府对人权的最新理解，这些理解更加全面，也是符合国际人权标准的理解。

综上所述，国际人权法对中国人权观念以及基本权利制度的影响是潜移默化的，“人权”入宪是这一影响过程的集大成者，它为此后中国采取更加积极的措施完善基本权利制度、保障普遍人权奠定了基石。

五、结论

联合国成立的前40年，保护人权的国际规范体系迅速生成，但大量规范被束之高阁。而20世纪90年代以降，情况发生了明显转变。联合国层面的人权条约被写入了各国宪法，人权条约被当作标准应用到审判实践中。区域层面，如欧洲人权法院，其浩如烟海的判例为各国法院广泛引用。种种迹象表明，国际人权法已经从最初的“宣示型”规范发展为“实施型”规范，甚至显露出“强制型”规范的端倪。受其影响，宪法基本权利制度呈现出不断向国际人权法靠拢的趋势。

不可否认，宪法基本权利制度的发展变化是多种因素共同作用的结果。在诸多因素中，国际人权法已经和正在产生的深刻影响不容忽视。宪法基本权利制度的发展变化是在国际人权法已被各国广泛接受的大环境下发生的；这些变化中所体现出来的人权主体的普遍性、人权内容的普遍

性等特征是对国际人权法所蕴含的普遍人权观念的有力印证。

①荷兰学者该项研究选取的对象是1976年3月31前刊登在A. P. 布劳斯坦和G. H. 弗朗茨编辑的《世界各国宪法汇编》中的142个国家的成文宪法。详细内容参见[荷]亨利·范·马尔赛文、格尔·范·德·唐《成文宪法的比较研究》，陈云生译，北京：华夏出版社，1987年。

②《公民权利和政治权利国际公约》于1976年3月23日生效。

③《经济、社会和文化权利国际公约》于1976年1月3日生效。

④“国际人权宪章”是对《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会和文化权利国际公约》的总称。

⑤The Parliament of Finland, the Ministry for Foreign Affairs, and the Ministry of Justice, *The Constitution of Finland*, Helsinki: Vammalan Kirjapaino Oy, 2001.

⑥UN Doc. A/CONF. 157/24 (Part I), III Vienna Declaration and Program for Action, para. 5, 1993.

⑦[荷]亨利·范·马尔赛文、格尔·范·德·唐：《成文宪法的比较研究》，陈云生译，北京：华夏出版社，1987年，第135页以下。

⑧CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988。该文本包含了2010年7月13日之前的66次修正。可访问http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm，最近访问日期2015年1月22日。

⑨比较葡萄牙1976年宪法和经七次修订后的2005年宪法，可以看到，宪法增加了个人权利，减少了个人义务，强化了国家的人权保障义务。可访问http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf，最近访问日期2010年7月31日。

⑩1994年10月27日第42号基本法修正案是《德国基本法》通过以来几个主要的修正之一。修正后的第3条第2款确认了国家为实现男女平等可以采取特别措施。See Susanne Baer, “The Basic Law at 60 – Equality and Difference: A Proposal for the Guest List to the Birthday Party”, Lexington: *German Law Journal*, [spe-

cial issue: the Basic Law at 60], vol. 11 No. 01, 2010.

⑪ See Christof Heyns, (ed.) *Human Rights Law in Africa* (Vol. 2), Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004.

⑫ UN Doc. A/RES/33/46, National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, 1978. 该文件认可了关于保护和促进人权的国家和地方机构的组成和运行准则。

⑬ 联合国于1991年在法国巴黎召开了关于国家人权机构的国际研讨会，会上通过了“关于国家人权机构地位的原则”，简称“巴黎原则”。参见 UN Doc. E/CN.4/1992/43, 1991, p. 46.

⑭ UN Doc. A/RES/48/134, 1994, National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, paras. 11&12.

⑮ UN Doc. E/1999/22, 1998, p. 122, Annex V, General Comment No. 10, the Role of National Human Rights Institutions in the Protection of Economic, Social and Cultural rights.

⑯ UN Doc. A/48/18, 1993, p. 117, General Recommendation XVII (42) on the Establishment of National Institutions to Facilitate the Implementation of the Convention.

⑰ UN Doc. CRC/GC/2002/2, 2002, The Role of Independent National Human Rights Institutions in the Promotion and Protection of the Rights of the Child.

⑱ 数据来源于联合国人权高专办公室网站，可访问<http://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx>。最近访问日期2015年1月22日。

⑲ UN Doc. A/51/41, Report of the Committee on the Rights of the Child, 1996, para. 270.

⑳ UN Doc. A/50/38, Report of the Committee on Elimination of Discrimination against Women, 1995, para. 606.

㉑ 案例转引自 UN Doc. A/HRC/Sub.1/58/5, The Universal Implementation of International Human Rights Treaties, 2006, para. 51.

㉒ 1994年欧洲理事会通过了《欧洲人权公约第十一议定书》，议定书决定以单一、常设、全职的欧洲人权法院取代过去由欧洲人权委员会和欧洲人权法院并

立的双重人权保障机制。1998年,新的欧洲人权法院成立。新法院不仅具备受理个人申诉、国家间申诉以及发表咨询意见的权力,而且有权管辖在申诉或咨询案中提出的与公约和议定书的解释和适用有关的所有事项。

⑳ 人权事务委员会 (human rights committee) 是监督《公民权利和政治权利国际公约》实施情况的条约机构。

㉑ 消除对妇女歧视委员会是根据《妇女公约》设立并监督该公约执行情况的条约机构。

㉒ 以上数据统计自联合国条约集,可访问 <http://treaties.un.org>,最近访问日期2015年1月22日。

㉓ Helen Keller & Alec Stone Sweet, (eds.) *A Europe of Rights: The impact of the ECHR on domestic legal systems*, Oxford, 2008, p20.

㉔ 括号中标明的是中国批准相应公约的年份。

㉕ 《维也纳条约法公约》第18条第1款规定 “一国负有义务不得采取任何足以妨碍条约目的及宗旨之行动: (甲) 如该国已签署条约或已交换构成条约文书而须经批准、接受或赞同,但尚未明白表示不欲成为条约当事国之意思; ……”。

㉖ 关于中国现行宪法基本权利制度确立历程的论述,可参见韩大元 《基本权利概念在中国的起源与演变》,北京《中国法学》,2009年第6期。

㉗ 关于人权入宪的深远意义的讨论,可参见莫纪宏

等 《人权法的新发展》,北京:中国社会科学出版社,2008年,第179页;韩大元 《基本权利概念在中国的起源与演变》,北京《中国法学》,2009年第6期;徐显明 《宪法修正条款修正了什么》,载中国人权研究会编《“人权入宪”与人权法制保障》,北京:团结出版社,2006年,第44-49页。

㉘ 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。

㉙ 中华人民共和国国务院新闻办公室 《中国人权事业的进展》,1995年11月。

㉚ 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,第七部分第二段。

㉛ 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,第八部分第二段。

㉜ 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,第七部分第二段。

㉝ 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,第三部分。

作者简介:戴瑞君,中国社会科学院国际法研究所副研究员,博士。北京 100720

[责任编辑 周联合]