

两个国际人权公约下 缔约国的义务与中国

莫 纪 宏

【内容提要】本文着重分析了《经济、社会和文化权利国际公约》以及《公民权利和政治权利国际公约》下缔约国义务的性质、特点、形式和约束力,强调两个国际人权公约下缔约国的义务是多层次的,既包括程序上的义务,又包括实体上的义务;既有签署行为产生的义务,又有批准行为产生的义务;既有强制性的义务,又有非强制性的义务;既有明示的义务,又有默示的义务等,是一个内容丰富、结构完整的义务体系。对于缔约国来说,只有根据两个国际人权公约的不同要求来履行自身应尽的义务,才能通过履行两个国际人权公约来促进本国人权保护水平的提高。

本文在总结和分析我国履行国际人权公约下义务的特点基础之上指出,在我国,要正确地履行两个国际人权公约下的义务,应当采取“转换”模式,实行以我为主的人权保护策略;与此同时,应当不断提高人权保护的法治化的水准,特别是应当尽量发挥宪法在保障基本权利方面的作用,建立科学和规范的人权保护体系。

【关键词】人权 A 公约;人权 B 公约;基本人权;程序义务

【作者简介】莫纪宏,中国社会科学院法学研究所研究员,法学博士。(北京 邮编:100720)

【中图分类号】K813 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1006 - 9550(2002)08 - 0028 - 06

1948年12月10日,联合国大会通过了《世界人权宣言》。《世界人权宣言》是第一个系统地提出尊重和保护基本人权(或基本权利)的国际文件,对二战后人权的国际保护起到了非常深远的影响。《世界人权宣言》第2条第1款规定:“人人有资格享受本宣言所载的一切权利和自由,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、出生或其他身份等任何区别。”为了进一步推动《世界人权宣言》所宣扬的保障基本人权理念的传播,1966年12月16日,第21届联合国大会通过了《经济、社会和文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》,奠定了人

权国际保护的法律基础。这两个国际人权公约,前者简称为人权 A 公约,后者叫做人权 B 公约。目前都已经正式生效,并且已经有 100 多个国家批准了两个国际人权公约。我国政府于 1997 年 10 月 27 日和 1998 年 10 月 5 日先后签署了人权 A 公约和人权 B 公约;2001 年 2 月 28 日,全国人大常委会又做出了批准人权 A 公约的决定,人权 B 公约目前也正在由有关部门加紧审议,不久将会被批准。

对于中国来说,签署和批准两个国际人权公约意味着在人权的国际保护领域应当承担相应的义务。如何正确地履行两个国际人权公约下的义务,不仅涉及

两个国际人权公约所主张的基本人权在中国是否获得有效的保障,还涉及中国在人权国际保护领域的形象问题,因此,有必要对两个国际人权公约下缔约国的义务与中国的关系进行较科学的学术考察。

一 两个国际人权公约下缔约国的义务

两个国际人权公约下缔约国的义务首先表现为程序方面的义务和实体方面的义务。程序方面的义务是指批准两个人权公约后应当采取何种法律程序来履行两个人权公约的义务;实体方面的义务是指缔约国如何采取具体的法律措施来保证两个国际人权公约中的各项基本人权能够得到实现。其中,程序方面的义务主要包括签署两个国际人权公约后所产生的义务与批准两个国际人权公约后所产生的义务,这两种程序方面的义务不仅性质不同,而且其表现形式和约束力都有所差异,切不可将两者加以简单地混淆。

从两个国际人权公约的规定来看,一个国家签署了两个国际人权公约后,不论是A公约,还是B公约,都没有在公约中明确签署行为对缔约国所产生的义务。但是,从国际法的实践来看,签署两个国际人权公约可能会产生的义务包括:签署国有批准的义务和不得退出的义务两种道德性质的义务。因为如果签署国不履行上述两项义务,就会危及“条约必须信守”的国际法准则,就会导致对两个国际人权公约的“签署”行为失去应有的意义。至于在一个国家签署两个国际人权公约以后批准两个国际人权公约之前,有没有保障两个国际人权公约所规定的基本人权得到保护的义务有没有在一定期限内批准两个国际人权公约的义务,国际法学界看法不尽一致。在实践中,签署两个国际人权公约行为并不影响签署国原有的人权保障方式,但至少可以敦促签署国以积极的方式研究两个国际人权公约的有关规定,为批准两个国际人权公约提供理论上和制度上的准备。至于从签署到批准两个国际人权公约时间长短问题,要视各国具体情况而定。有的国家在签署了两个国际人权公约后很快就加以批准。有的国家则在签署了两个国际人权公约后,经过了许多年才批准,有的甚至长期束之高阁。例如,美国在1977年签署了《公民权利和政治权利国际公约》和《经

济、社会和文化国际公约》,但却花了15年时间于1992年才批准加入《公民权利和政治权利国际公约》,并且至今仍未批准《经济、社会和文化权利国际公约》。再如,英国签署了《经济、社会和文化权利国际公约》,8年后才于1976年批准了该公约。可见,签署行为并不导致批准行为的立即发生。

在批准两个国际人权公约之后,缔约国就必须正式地承担履行两个国际人权公约的程序义务。这里的程序义务也包括两个方面:一方面是两个国际人权公约中已经明确规定了的程序义务;另一方面是根据一般的国际法准则对缔约国批准行为所产生的程序义务,如“条约必须信守”的义务。

人权A公约与B公约均明确规定缔约国在批准公约后应当履行的程序方面的义务既有相同之处,也有各自不同的特点。相同之处是缔约国都有依据公约规定履行公约的义务和提交履约报告的义务,但是,在履行公约的程度、方式以及提交履约报告的方式等方面不尽一致。另外,人权B公约下还有两个任择议定书,这两个任择议定书对批准国又设定了不同的义务。所以,一个民族国家批准两个国际人权公约后,必须按照两个国际人权公约的不同要求来履行自己应尽的义务。

(一) 两个人权公约下的程序义务

1. 人权A公约下缔约国的程序义务

人权A公约对缔约国的程序义务要求相对于人权B公约来说较为宽松。其主要特点为:(1)义务的单一性。人权A公约规定,缔约国履行公约义务的方式仅仅为提交报告,而没有其他履约方式。根据1985年联合国经社理事会的一项决议,成立了经济、社会和文化权利委员会具体负责审查缔约国提交的履约报告,并发表相应的意见和评论。(2)义务的非即时性。人权A公约鉴于公约所规定的经济、社会和文化权利在不同国家中所遇到的具体情况不一样,特别是各国经济、社会和文化发展水平之间存在的显著差异,规定公约中所主张的经济、社会和文化权利,缔约国应

人权A公约第2条第2款、人权B公约第2条明确了履行公约的义务。

人权A公约第16条第1款、人权B公约第40条第1款规定了缔约国提交报告的义务。

《经济、社会和文化权利国际公约》第16条第1款规定:本公约缔约各国承担依照本公约这一部分提出关于在遵行本公约所承认的权利方面所采取的措施和所取得的进展的报告。

根据《经济、社会和文化权利国际公约》第16条第2款规定,最初缔约国应当向联合国经社理事会提交履约报告。

创造条件,逐步实现。(3)义务的非对称性。人权 A 公约对发展中国家与发达国家的履约程度做了明确的区分,充分考虑了缔约国履行公约下义务的现实性。

2. 人权 B 公约下缔约国的程序义务

人权 B 公约不论从履行公约下义务的方式,还是从履行公约下义务的程度,都比人权 A 公约更加严格和规范。其主要特点包括:(1)义务的多样性。人权 B 公约除了在第 40 条第 1 款规定了缔约国有提交报告的义务,与人权 B 公约紧密相关的第 1 任择议定书和第 2 任择议定书,还规定了个人申诉程序、国家间的申诉程序以及人权委员会的调查程序等。(2)义务的即时性。人权 B 公约不仅要求缔约国具有立即履约的义务,而且必须通过切实有效的法律程序来保障公约在本国的履行。(3)义务的现实性。人权 B 公约要求缔约国必须通过有效的宪法和法律程序来实现公约所主张的各种基本权利,缔约国必须保证公约中的各项基本权利的切实有效地实现。

(二) 两个人权公约下的实体义务

从实体义务角度来看,两个国际人权公约都明文规定公约所规定的各项权利必须得到缔约国的保护,除非缔约国在批准公约时做出保留和声明的之外,必须给予切实有效的保障。人权 A 公约从第 6 条至第 16 条规定了以下几项基本权利:(1)工作权的权利(第 6 条);(2)享受公正和良好工作条件的权利(第 7 条);(3)组织和参加工会的权利(第 8 条);(4)享受社会保障包括社会保险的权利(第 9 条);(5)家庭、母亲、儿童和少年得到尽可能广泛的保护和协助的权利(第 10 条);(6)为自己和家庭获得相当的生活水准的权利,包括足够的食物、衣着和住房,并能不断改进生活条件的权利,免于饥饿的基本权利(第 11 条);(7)享有能达到的最高的体质和心理健康的的标准的权利(第 12 条);(8)受教育的权利(第 12 条);(9)参加文化生活,享受科学进步及其应用所产生的利益的权利(第 15 条)等等。

人权 B 公约从第 6 条至第 27 条规定了以下几项基本权利:(1)生命权,对 18 岁以下的人所犯的罪,不得判处死刑;对孕妇不得执行死刑(第 6 条);(2)任何人均不得加以酷刑或施以残忍的、不人道的或侮辱性的待遇或刑罚(第 7 条);(3)任何人不得使为奴隶,任何人不应被强迫役使,任何人不应被要求从事强迫或强制劳动(第 8 条);(4)人人有权享有人身自由和安全

(第 9 条);(5)所有被剥夺自由的人应给予人道及尊重其固有的人格尊严的待遇(第 10 条);(6)任何人不得仅仅由于无力履行约定义务而被监禁(第 11 条);(7)合法处在一国领土内的每一个人在该领土内有权享受迁徙自由和选择住所的自由,人人有权自由离开任何国家,包括其本国在内(第 12 条);(8)合法处在本公约缔约国领土内的外侨,只有按照依法做出的决定才可以被驱逐出境(第 13 条);(9)所有的人在法庭和裁判所前一律平等,凡受刑事控告者,在未依法证实有罪之前,应有权被视为无罪(第 14 条);(10)任何人的任何作为或不作为,在其发生时依照国家法或国际法均不构成刑事罪者,不得据以认为犯有刑事罪(第 15 条);(11)人在任何地方有权被承认在法律前的人格(第 16 条);(12)任何人的私生活、家庭、住宅或通信不得加以任意或非法干涉,他的荣誉和名誉不得加以非法攻击(第 17 条);(13)人人有权享受思想、良心和宗教自由(第 18 条);(14)人人有权持有主张,不受干涉;人

《经济、社会和文化权利国际公约》第 2 条第 1 款规定:每一缔约国承担尽最大能力个别采取步骤或经由国际援助与合作,特别是经济和技术方面的援助与合作,采取步骤,以便用一切适当方法,尤其包括用立法方法,逐渐达到本公约中所承认的权利的充分实现。

《经济、社会和文化权利国际公约》第 2 条第 3 款规定:发展中国家,在适当顾到人权及它们的民族经济的情况下,得决定它们对非本国国民的享受本公约中所承认的经济权利,给予什么程度的保证。

该议定书是 1966 年 12 月 16 日联合国大会第 2200A(XXI)号决议通过的。1976 年 3 月 23 日正式生效。

联合国于 1989 年 12 月 15 日通过了旨在废除死刑的人权 B 公约的第 2 任择议定书,但到目前为止参加的国家很少。

关于基于人权 B 公约第 1 任择议定书的个人申诉程序,该议定书规定:成为本议定书缔约国的公约缔约国承认委员会有权接受并审查该国管辖下的个人声称该缔约国侵害公约所载任何权利的受害者的来文。据统计,至 1991 年 3 月,人权事务委员会总共审查了涉及 33 个缔约国的 445 份个人来文。委员会完成了审查工作并就 119 个案件发表了意见,而且确认曾出现了 93 起违反公约的事件。参见 United Nations Human Rights Fact Sheets, No 15, 1st edition, Lund, edited by Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law.

人权 B 公约第 41 条第 1 款规定:本公约缔约国得按照本条规定,随时声明它承认委员会有权接受和审议一缔约国指控另一缔约国不履行它在本公约下的义务的通知。按照本条规定所做的通知,必须是由曾经声明其本身承认委员会有权审议的缔约国提出的,才能加以接受和审议。据统计,到 1990 年 12 月 31 日,已经有 30 个国家接受了该款规定的义务。

人权 B 公约第 2 条第 1 款规定:本公约每一缔约国承担尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有本公约所承认的权利,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、出生或其他身分等任何区别。

《公民权利和政治权利国际公约》第 2 条规定:凡未经现行立法或其他措施予以规定者,本公约每一缔约国承担按照其宪法程序和本公约的规定采取必要的步骤,以采纳为实施本公约所承认的权利所需的立法或其他措施。本公约每一缔约国承担:保证任何一个被侵犯了本公约所承认的权利或自由的人,能得到有效的补救,尽管此种侵犯是以官方资格行事的人所为;保证任何要求此种补救的人能由合格的司法、行政或立法当局或由国家法律制度规定的任何其他合格当局断定其在这方面的权利;并发展司法补救的可能性;保证合格当局在准予此种补救时,确能付诸实施。

人权 A 公约第 2 条第 2 款规定,本公约缔约各国承担保证,本公约所宣布的权利应予普遍行使,而不得有例如种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区分。人权 B 公约第 2 条第 1 款规定:本公约每一缔约国承担尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有本公约所承认的权利,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、出生或其他身份等任何区别。

人有自由发表意见的权利(第19条);(15)和平集会的权利(第21条);(16)人人有权享受与他人结社的自由,包括组织和参加工会以保护他的利益的权利(第22条);(17)婚姻、家庭、儿童应有权享受家庭、社会和国家保护(第23、24条);(18)直接或通过自由选择的代表参与公共事务的权利(第25条);(19)所有的人在法律前平等,并有权受法律的平等保护,无所歧视(第26条);(20)人种的、宗教的或语言的少数人的权利(第27条)等等。

相对于人权A公约而言,人权B公约还对缔约国应当履行的公约下的实体义务提出了更加严格的要求,主要表现在该公约第4条的规定上。人权B公约第4条规定:在社会紧急状态威胁到国家的生存并经正式宣布时,本公约缔约国得采取措施克减其在本公约下所承担的义务,但克减的程度以紧急情势所严格需要者为限,此等措施并不得与它根据国际法所负有的其他义务相矛盾,且不得包含纯粹基于种族、肤色、性别、语言、宗教或社会出身的理由的歧视。不得根据本规定而克减第6条、第7条、第8条(第1款和第2款)、第11条、第15条、第16条和第18条。任何援用克减权的本公约缔约国应立即经由联合国秘书长将它已克减的各项规定、实行克减的理由和终止这种克减的日期通知本公约的其他缔约国家。也就是说,一旦批准了人权B公约,在任何情况下,下列基本权利都必须予以保障:(1)生命权,对18岁以下的人所犯的罪,不得判处死刑;对孕妇不得执行死刑;(2)任何人均不得加以酷刑或施以残忍的、不人道的或侮辱性的待遇或刑罚;(3)任何人不得使为奴隶,任何人不应被强迫役使;(4)任何人不得仅仅由于无力履行约定义务而被监禁;(5)任何人的任何作为或不作为,在其发生时依照国家法或国际法均不构成刑事罪者,不得据以认为犯有刑事罪;(6)人在任何地方有权被承认在法律前的人格;(7)人人有权享受思想、良心和宗教自由等等。由此可见,人权B公约确立了缔约国的最低标准的实体义务,该公约所规定的缔约国义务具有更有效的强制性。

总之,两个国际人权公约下缔约国的义务是多层次的,既包括程序上的义务,又包括实体上的义务;既有签署行为产生的义务,又有批准行为产生的义务;既有强制性的义务,又有非强制性的义务;既有明示的义务,又有默示的义务等,是一个内容丰富、结构完整的

义务体系。对于缔约国来说,只有根据两个国际人权公约的不同要求来履行自身应尽的义务,才能通过履行两个国际人权公约来促进本国人权保护水平的提高。

二 认真履行两个国际人权公约下的程序义务和实体义务

从以往履行国际人权公约的义务情况来看,目前,就两个国际人权公约下的义务履行主要应当注意以下几个方面的问题:

1. 切实履行程序义务,尽早批准人权B公约

我国已经签署了两个国际人权公约,还批准了人权A公约。人权A公约从签署(1997年10月27日)到批准(2001年2月28日)前后仅间隔3年多时间,并且在批准时仅作了三项声明,而没有予以保留。应当说,我国在这么短的时间内就能批准人权A公约,一方面反映了我国政府在保障人权方面的决心和对人权国际保护的尊重;另一方面也说明经济、社会和文化权利在我国的法律中得到了广泛而有效的保障,已经成为公民基本权利体系中的内涵比较明确的重要内容。但是,值得指出的是,从签署到批准人权A公约,理论上的准备并不是非常充分的,特别是在如何通过国内法的手段来实施人权A公约没有做细致的理论探讨,因此,从理论上来看,批准人权A公约的行为略显仓促。过于迅速地批准人权A公约也会给批准人权B公约造成一定的影响,主要表现在程序义务方面,即既然我国在履行人权A公约下的程序义务方面不存在太多的法理和制度障碍,那么,除了研究如何在实体义务方面做出适当保留和声明之外,没有理由在签署人权A公约之后迟迟不批准人权B公约。批准

根据《全国人大常委会关于批准〈经济、社会及文化权利国际公约〉的决定》(2001年2月28日通过),第九届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议决定:批准我国政府于1997年10月27日签署的《经济、社会及文化权利国际公约》。同时,声明如下:

一 中华人民共和国政府对《经济、社会及文化权利国际公约》第8条第1款(甲)项,将依据《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国工会法》和《中华人民共和国劳动法》等法律的有关规定办理。

二 根据1997年6月20日和1999年12月2日中华人民共和国常驻联合国代表先后致联合国秘书长的照会,《经济、社会及文化权利国际公约》适用于中华人民共和国香港特别行政区和中华人民共和国澳门特别行政区,依照《中华人民共和国香港特别行政区基本法》和《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》的规定,通过各该特别行政区的法律予以实施。

三 台湾当局于1967年10月5日盗用中国名义对《经济、社会及文化权利国际公约》所做的签署是非法和无效的。

人权 B 公约的时间拖得越长 ,我们在国际社会的人权斗争中就会显得越被动 ,迅速批准人权 A 公约所产生的积极效益就会受到削弱。所以 ,当务之急就是应当制定一个批准人权 B 公约的时间表 ,并组织一批人权专家和法律专家来认真研究如何履行人权 B 公约下的实体义务 ,并确定在批准人权 B 公约时应当予以保留和做出声明的条款。

在履行程序义务方面 ,最重要的问题就是如何通过国内法的形式来保障两个国际人权公约中所规定的基本权利能够得到实现。目前 ,各国在这一方面的做法不尽相同。有些国家规定 ,国际人权公约可以在本国直接生效。如 1999 年 5 月 21 日挪威议会通过了《提高人权在挪威法律中的地位的法律》 ,该法律明确规定《欧洲人权公约》以及第 1 、第 4 、第 6 和第 7 任择议定书 ,《公民权利和政治权利国际公约》第 1 和第 2 任择议定书和《经济、社会和文化权利国际公约》将作为挪威法律的一部分直接发生法律效力。而大多数国家则是通过制定国内法的形式将两个国际人权公约中的基本人权变成国内法上所规定的法律权利来实施两个国际人权公约。就我国目前的立法制度而言 ,要将两个国际人权公约直接在国内加以适用明显存在着制度性的障碍。根据我国现行宪法第 67 条的规定 ,全国人大常委会有权批准国际人权公约。但是 ,根据现行宪法第 62 条和第 64 条的规定 ,宪法以及由全国人大制定的法律在法律程序上都要严于全国人大常委会制定的法律 ,其法律效力也优于全国人大常委会制定的法律。从理论上来讲 ,全国人大常委会批准的国际人权公约应当与其制定的法律具有同等效力 ,因此 ,如果全国人大常委会批准的两个国际人权公约直接适用 ,一旦与宪法和全国人大制定的法律不一致或相抵触 ,就会产生两难选择。即要么修改宪法或全国人大制定的法律 ,要么拒绝履行两个国际人权公约的相关规定。修改宪法或全国人大制定的法律 ,存在着上位法要服从下位法的价值矛盾问题 ; 而拒绝履行两个国际人权公约则势必会影响我国在国际社会的形象。因此 ,惟一的选择就是全国人大常委会应当在批准两个国际人权公约后 ,在与宪法和全国人大制定的法律不相抵触的情况下 ,通过制定具体的法律将两个国际人权公约的内容加以落实。所以 ,就目前我国的宪法制度来说 ,在全国人大常委会批准两个国际人权公约后 ,必须制定相应的法律加以实施。否则 ,就会影响宪法和全国

人大制定的法律的权威。在全国人大常委会批准了人权 A 公约后 ,应当有义务将人权 A 公约“转换”为国内法。当然 ,要提高两个国际人权公约在国内法上的地位 ,如果以修改宪法的程序来批准两个国际人权公约 ,就可以直接适用两个国际人权公约 (荷兰宪法、奥地利宪法有此规定) 。不过 ,这需要修改宪法关于批准条约的有关规定 ,在全国人大常委会已经批准了人权 A 公约的前提下 ,要做出这样的选择是比较困难的。

总之 ,在履行两个国际人权公约下的程序义务方面 ,全国人大常委会必须以更积极的姿态来应对批准人权 B 公约在时间上所带来的挑战 ,同时 ,也应当在较短的时间内制定一部实施人权 A 公约的法律。惟其如此 ,才能在严格地遵守法制原则的基础上 ,正确地履行两个国际人权公约下的程序义务。

2. 以保障基本人权为契机 ,推进我国政治体制的改革

履行两个国际人权公约下的实体义务意味着要加大缔约国政府在保障人权方面的责任 ,特别是要建立“权利制约权力”的现代法治观念。从两个国际人权公约的性质来看 ,人权 A 公约侧重于要求缔约国政府应当采取主动、积极的措施 ,创造条件来保护公民的经济、社会和文化权利 ; 人权 B 公约则要求缔约国应当规范政府行为 ,限制政府权力行使的范围 ,不得随意干涉和剥夺公民权利和政治权利。所以 ,通过国内法上的有效措施来保障两个国际人权公约所规定的基本人权的实现 ,特别是公民的政治权利的充分实现 ,必须要转变政府的职能 ,强化政府在保障人权方面的基本责任。

为了保证更好地履行两个国际人权公约下的实体义务 ,有必要从以下几个方面着手加强政府在保障基本权利方面的责任 :

(1) 以两个国际人权公约为基础 ,健全我国宪法和法律所建立的权利保障体系

目前 ,公民的权利保障主要体现在我国宪法和相关的法律之中 ,虽然自成一体 ,具有自身的特色 ,但是还有许多重要的权利没有在宪法和法律中得到应有的体现。像罢工权、迁徙自由、居住自由等基本自由和权利还没有在宪法中得到明确的保障 ,而这些权利却是两个国际人权公约所保障的核心权利。从保障人权的意义来看 ,对上述权利在批准公约时做出保留是不明智的 ,惟一的办法就是在批准人权 B 公约之前 ,通过

修改宪法的方式,将这些重要的权利和自由写进宪法,并通过制定法律将这些权利加以具体化。要以两个国际人权公约中所规定的基本人权为基础来改革我国目前国内法所规定的人权保障体系,使我国的人权保障体系具有与时俱进的品格,符合“现代人权”的特征。

(2)逐步消除国内法中不利于履行两个国际人权公约下的实体义务的因素

目前,两个国际人权公约中所保障的基本人权有些在我国宪法和法律中仍然处于被禁止的状态或者是与我国现行的法律制度处于矛盾和冲突之中,有许多必须通过体制改革的手段才能消除履行公约下实体义务的法律障碍。如人权B公约第14条第1款规定,任何人不经过司法程序不得予以拘留或限制其人身自由,这一规定与我国现行的劳教制度是不吻合的。另外,依据行政监察法由监察、纪检机关实行的“双规”和“双指”等措施也缺少必要的法律依据,与两个国际人权公约的要求不相一致。还有,像人权A公约所主张的“组织工会的权利”,虽然全国人大常委会在批准时没有做出保留,只是发表了一般性的声明,但是,要真正地通过国内法的形式来保障“组织工会的权利”还有许多问题值得进一步研究。

总之,对于两个国际人权公约与国内法明显相矛盾和存在价值冲突的规定,不能完全依赖“保留”、“声明”或者是“报告技巧”来予以回避,要切实履行两个国际人权公约下的实体义务,必须要通过改革国内法上的不适应当代人权国际保护趋势的制度和做法来提高我国在保护人权方面的制度要求和政策水平。

(3)慎重对待两个国际人权公约下的实体义务

由于两个国际人权公约中所确立的许多权利在我国国内法中都没有明确地得到体现,有些甚至处于价值冲突和矛盾之中,特别是人权B公约所要求的不得克减的权利、罢工的权利、迁徙自由、居住自由等等在我国现行宪法和法律中都没有采取明确的措施予以保护。所以,如果要在短时间内批准人权B公约而又无

法在体制上做重大的改革,那么,就应当在认真研究这些权利性质的基础上,对人权B公约的有关规定做出适当保留或声明。如人权B公约第1任择议定书规定的个人申诉机制,由于我国目前尚未建立宪法诉讼制度,因此,在批准人权B公约之时,就不宜立即批准加入人权B公约第1任择议定书,以免造成被动;至于废除死刑的人权B公约第2任择议定书更不可能轻易地予以批准。所以,延续以往履行国际人权公约下义务的做法,必须在对人权B公约以及两个议定书下的义务的承诺上做出一定的限制。当然,做出这种限制必须坚持一定的原则,只有非限制不可的才能予以保留或做出声明,对于那些与我国现行法律制度和人权保障观念不存在明显的价值冲突的,一般不应当做出限制,惟其如此,才能尽可能地与人权国际保护的趋势和潮流相适应。

总之,必须以法治原则来规范我国人权保护机制。在实施两个国际人权公约下的义务时不能简单地沿袭以往的做法,应当采取与时俱进的态度,以履行两个国际人权公约下的义务为契机推进我国人权事业不断发展和进步。只有以科学、严肃的态度来对待两个国际人权公约下的义务,并且在适当的时机及时地批准人权B公约,使两个国际人权公约在我国能够得到确实可靠的实施,我们才能真正成为人权保护的大国,才能真正地在人权保护的国际舞台上发挥我们应有的作用。

[收稿日期:2002-04-15]

[修回日期:2002-06-24]

[责任编辑:刘庆芳]

“双规”和“双指”是纪检、监察机关在办案时采取的限制人身自由的手段。“双规”是针对党员领导干部而言的,内容是应当按照纪检、监察机关规定的时间和规定的地点说明自己的问题。“双指”是纪检、监察机关为了调查案件针对普通公民采取的强制性措施,其内容是要求有关人员在指定时间、指定地点说明有关问题。参见《中华人民共和国行政监察法》第20条第3项的规定。