

联合国人权公约缔约国报告制度述评

彭 锡 华

(中南财经政法大学 法学院, 湖北 武汉 430073)

[作者简介] 彭锡华(1965-), 男, 湖北嘉鱼人, 中南财经政法大学法学院副教授, 法学博士, 主要从事国际法学研究。

[摘 要] 缔约国报告制度是联合国人权公约监督实施的主要手段, 是一种通过寻求人权国际保护与国家主权之间的平衡, 从而促使缔约国履行尊重和保护人权的有效手段。缔约国报告制度的主要特征是独立专家机构通过接受, 审查缔约国提交的报告, 与缔约国建立建设性对话关系, 从而促使缔约国履行人权公约规定的义务。缔约国报告制度从产生发展到今天, 其运行存在一定问题, 主要原因是国家没有正确认识这种监督实施措施的性质, 正确处理人权国际保护与国家主权之间的关系。国际社会应该对缔约国报告制度进一步改革, 国家应该增强与国际社会合作的意愿。联合国人权公约缔约国报告制度才能充分发挥其监督作用。

[关键词] 缔约国; 报告制度; 人权国际保护; 主权; 建设性对话关系

[中图分类号] DF21 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2007)03-0336-05

一、联合国人权公约的实施与缔约国报告制度

缔约国报告制度是联合国人权公约监督实施的主要手段。在联合国人权公约体系中, 以下主要人权公约将缔约国报告制度规定为监督实施的主要措施和手段。它们分别是:《消除一切形式种族歧视国际公约》(第 9 条)、《公民权利和政治权利国际公约》(第 40 条)、《经济、社会和文化权利国际公约》(第 16 条)、《消除对妇女一切形式歧视公约》(第 18 条)、《儿童权利公约》(第 44 条)、《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》(第 19 条)和《保护一切移民工人及其家属权利国际公约》(第 73 条)。

所谓缔约国报告制度是指依据人权公约的规定, 缔约国在一定时间内向相关的条约监督机构提交报告, 报告内容涉及本国在实施公约过程中所采取的措施、取得的进展以及遇到的困难等。条约监督机构对缔约国提交的报告进行审查并提出一般性意见和结论性意见, 以促进缔约国进一步履行人权公约所规定的义务。缔约国报告可以分为初次报告和定期报告, 初次报告在公约对缔约国生效后一定时间内提交。根据人权公约的有关规定, 缔约国在提交初次报告以后每隔 2—5 年提交定期报告。

作为联合国人权公约监督实施的主要手段, 缔约国报告制度具有以下基本特征: 首先, 监督实施的主体是根据人权公约的规定而建立的独立专家机构。这种独立专家机构不同于联合国其他人权机构, 是“自成一类”的专门监督缔约国实施人权公约的机构。其次, 缔约国报告制度是一种独立专家机构与缔约国的建设性对话机制。通过这种对话, 逐步引导缔约国真诚履行人权条约所规定的各种义务。第三, 缔约国报告制度的效力取决于缔约国真诚履行人权公约义务良好意愿。如果缔约国延迟, 甚至拒绝提交报告, 或对

独立专家机构提出的意见与建议置若罔闻,就会极大地削弱缔约国报告制度的监督效果。

二、制约联合国人权条约实施的因素

人权公约的实施是人权国际保护的核心问题。从某种意义上来说,人权国际保护的主要职能就是通过国际监督保证人权公约在缔约国实施。当然,人权条约的实施并不是一帆风顺的,会受到许多因素的制约。

(一)人权普遍性与文化相对性

人权的普遍性是指“人权在任何地方,对任何人都是一样的,因为作为人,都有不可剥夺的权利和自由。这样的权利保护人的尊严与价值并保障人类幸福的生活。”^[1](第102页)人权普遍性包括人权主体的普遍性和人权标准的普适性,人权应当被全世界各国普遍尊重和遵守,而不因任何国家、民族、种族、宗教和文化传统等的区别而有任何区别。并且,在人权普遍性来看,既然有关国际人权公约已经确立了普遍适用的人权标准和规范,就应该以这些标准和规范来衡量各国的人权状况。

文化相对性首先是人类学的概念,它将社会发展和文化联系起来,认为每个社会的文化有其独特的一面。评价一个社会文化和发展,应该依据该社会的已有的价值来判断,而不应联系其他社会系统的价值和标准。在国际人权保护领域,文化相对性和人权的普遍性是相对立的两个范畴。它们相伴而生又针锋相对。坚持人权的文化相对性的国家认为,人权作为一种社会现象是与该社会的文化传统分不开的,不同的社会基于不同的历史背景、宗教信仰、文化模式,甚至政治制度,对于人权的理解会有所不同。历史和现实的差异决定了人权具有相对性,因此,不能以同一种标准去衡量所有国家的人权状况。在它们看来,强制性地以一种人权标准来衡量所有国家的人权并且要求它们都要实施该人权标准本身就是违反人权的。

人权的普遍性和文化相对性之争在制定人权公约时表现的十分激烈。同时,也直接影响到人权公约的实施。

首先,关于对人权公约条款的解释问题。

基于不同的人权立场和观点,缔约国和独立专家机构会对人权公约条款产生不同的理解。例如,《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》第1条都规定“所有人民都有自决权,他们凭借这种权利自由决定它们的政治地位,并自由谋求他们的经济、社会和文化的发展。”人权两公约确立的人民自决权,既是发展中国家和发达国家妥协的产物,也是各方对自决权内涵不同理解的妥协产物^[2](第35页)。有人认为,自决权的目的是摆脱外国统治;有人认为自决权是指各国人民肯定和否定现行制度的权利;还有人认为,自决权是各国不受外来干涉、自由选择自己的政治、经济道路的权利^[2](第36页)。对人民自决权的不同理解无疑会影响缔约国履行尊重和保护自决权的义务。

根据现代国际法,条约的解释权属于缔约国。缔约国就条约条款以及具体权利内涵的解释为有权解释,但是,如果缔约国基于各自对人权的理解,很难就条约的解释达成一致。这种解释上的分歧也会直接影响缔约国报告的撰写,以及独立专家机构对缔约国报告的审查。

其次,关于对人权公约条款的保留问题。

根据《维也纳条约法公约》,缔约国可以对公约明文允许保留的条款进行保留而不予以适用。人权公约也不例外,它允许国家以其国内的文化传统和法律制度特殊性而对某些条款提出不违背人权公约基本目的和宗旨的保留。人权公约允许提出保留也是不同的人权立场妥协的产物,实际上是对人权的普遍性和文化相对性的间接承认。

以《经济、社会和文化权利国际公约》为例,由于对于经济、社会和文化权利的理解不同,许多国家在签署或批准公约的时提出许多保留。据统计,目前有50多个国家提出了80多项保留或解释性声明,“涉及公约的几乎所有实质性条款,有的国家还对公约的程序性条款提出保留”^[3](第258页)。

从保留的原因来看,许多国家是基于其对经济、社会和文化权利的理解与公约不同而提出保留;但是,许多国家常常将文化和政治混淆在一起,出于统治者政治原因而以文化作为借口不在少数,而过多的文化特殊性保留都将有损于国际人权的效力^[1](第 125 页)。它实际上是变相地逃避国际人权义务,损害了坚持人权普遍性的国际人权监督机制,特别是缔约国报告制度的实施效力和监督效果。

当然,对人权公约的不同解释和保留问题也反映了人权公约规范的恰当性问题。一般来说,国际法律规范越具有恰当性,国家之间就越能达成协议,这类国际法律规范实施就越有保障,从而显示出较高的效力^[4](第 151 页)。人权公约也是如此,如果在人权的普遍性和文化相对性的争论中找不到协调和彼此接受的办法,人权公约就不能被所有的国家认同,就不具有恰当性。各国就会根据文化相对性进行不同解释或提出保留。同样,在接受国际人权监督方面各国就难以采取合作的态度,国际人权实施监督机制,特别是缔约国报告制度的效力就会受到影响。

(二)人权公约实施监督制度的软弱性

国际法实施的软弱性表现为,在主权林立、呈“平行结构”状的国际社会中,没有一个权威的司法机关来负责国际法的实施。尽管国际法规定了国际法律责任制度,以及在某些领域存在国际制裁措施,旨在加强国际法的实施效力,但是,国际法的实施基本上还是依赖于国家的自愿。国际法的强制实施是非常有限的。在人权国际保护领域,国家主要承担着四个方面的义务,既承认享有人权的义务、尊重人权的义务、保障和促进人权的义务,以及保护人权的义务。在确立国家承担义务的同时,国际社会并没有确立保障国家履行义务的权利主体,即无论个人,还是国际社会,都无权强使国家履行人权义务。这种有义务主体而无权利主体的现象在人权公约的规定中表现的尤为明显。以联合国人权条约为例,这类人权条约虽然将缔约国报告制度规定为一种强制性义务,但是,并没有规定对缔约国违反这种强制性义务的保障或制裁措施。造成这种现状的主要原因是,首先,人权公约的主要目的是确定缔约国承担尊重和保护在其管辖范围内个人享有的人权。对其管辖范围内个人人权的尊重和保护是“一国主权管辖范围内的事项”,其他国家或国际社会无权干涉。其次,人权公约规定的监督实施措施,其主要目的是进一步促进国家在其管辖范围内尊重和保护人权,至于如何尊重和保护人权,应该由国家自己决定。因此,人权公约的实施是在国际监督和尊重国家主权间努力取得某种平衡的过程^[2](第 35 页)。

也有学者认为,缔约国报告制度乃至整个联合国人权公约实施监督机制处于一种不健全和低效运作阶段,“究其根源,这主要是受到国际社会成员的多样性和差异性与国家主权这两大客观因素的制约”^[5](第 188 页)。可以说,这种观点从根本上指出了影响国际人权公约实施效力的制约因素。

三、对缔约国报告制度改革的国际法思考

通过对缔约国报告制度的运行状况和影响其效力制约因素的考察,笔者认为,与人权公约规定的其他监督实施措施相比较而言,缔约国报告制度在进一步促进缔约国履行人权公约规定的义务方面发挥了十分重要的作用。如何进一步发挥缔约国报告制度的作用,提高其效力,在人权国际保护和主权原则之间达成平衡,是一个值得进一步思考的问题。

(一)进一步协调人权国际保护与国家主权之间的关系

在当今国际政治与国际关系的环境下,人权保护在本质上应该属于“一国管辖范围内的事项”。但是,这种国家管辖事项并非意味国际社会不得关注。事实上,二战结束以后,人权已经成为国际社会关注的事项。我们完全可以从《联合国宪章》和在联合国主持下制定的大量国际人权文件中找到证据。应该说,人权国际保护与国家主权是互不矛盾的两个层面。在人权国际保护层面,其主要的职能是宣示人权的存在和享有,确立人权标准,以及通过各类人权机构和开展各种人权活动,促进国家进一步尊重和保护人权。在国家层面,国家承担尊重和保护人权的实质性义务。国家通过立法,行政和司法手段,具体地开展人权保护活动,使其管辖范围内的个人享有人权。人权国际保护与国家尊重和保护人权的交

汇点主要体现在人权国际保护的监督实施与国家尊重和保护人权的具体措施。如何看待上述两个层面问题的关系,是决定人权国际保护监督实施措施是否能发挥应有效力的关键。

一些西方学者认为,主权是国际人权保障的障碍。在他们看来,主权就像一堵“厚实的高墙”,阻挡了国际人权保护的深入。而主权之所以产生这种阻碍影响则源于国际法是国家间法,当前国际法过于强调主权的最高性,它赋予了各国抵御外来压力的最后屏障。依据他们的观点,国际法应该由国家间的法律向国际社会的法律转变,只有这样才能适应人权国际保护的需要。这些人主张,当国际法是国家间关系的法律时,个人就很难真正成为国际法保护的主体,国际法也就难以建立有效的立法权威和执行制度。如果国际法被视为是国际社会的法律,就可以一定程度上将法律规则突破国家主权的限制,而更多地及于个人^[6](第495页)。

笔者认为,上述观点的主要错误在于将人权国际保护与国家主权混为一谈,或根本没有理解二者之间应有的关系,试图以完全的人权国际保护代替国家尊重和保护人权的职能。

首先,国际法存在的基石是国家主权,国际法现在以及将来仍然是国家间法律。任何否定国家主权而谈国际法是不符合国际社会本质特点的。其次,人权国际保护是主权国家协议的结果。国家主权是人权国际保护的前提和基础。从这个意义上讲,国家主权与人权国际保护并不矛盾。第三,承担人权国际保护方面的义务是国家行使主权的表现^[7](第33页)。第四,主权国家是人权保护最有效的主体。个人人权的享有和尊重取决于国家的政治、经济、社会和文化发展状况。第五,人权国际保护的监督实施需要主权国家的协助和配合。总之,人权国际保护与国家主权是并行不悖的两个层面。只有二者相互协调,相互配合,才能共同发挥尊重和保护人权的目的。

(二)进一步明确缔约国报告制度的性质

人权公约规定的缔约国报告制度体现了“主权国家参与和国家主权原则的特点”,它“不是要在国家的立法、司法与行政体制之外树立‘超国家’的权威渊源,也不是要建立起可以凌驾于国家主权和国内人权保护机制之上的执行制度”^[6](第476页)。因此,国家主权是缔约国报告制度运行的主要基础。

从人权公约的规定和独立专家机构的实践来看,缔约国报告制度体现了以下三个方面的特征,首先,独立专家机构在审查缔约国报告时并不享有事实调查权,其次,独立专家机构坚持在缔约国代表面前审查报告,第三,独立专家机构审查缔约国报告的目的是与缔约国建立建设性对话关系。缔约国报告制度具有的特征完全可以说明这种监督实施措施体现的是人权国际保护与国家主权的平衡。在人权国际保护层面,国际社会应该进一步规范缔约国报告制度,并考虑各国的实际情况。在国家层面,国家应该尊重由人权公约所规定的义务,并与国际社会积极合作,履行提交报告的义务。

(三)改革缔约国报告制度运行机制

改革缔约国报告制度运行机制的前提和基础是,既不能否定这种监督实施措施的效力,也不得试图强化其“强制性”。笔者认为,首先应该明确缔约国报告制度存在的缺陷,主要表现在,(1)独立专家机构缺乏应有的资源,无力宣传缔约国报告制度对国家履行尊重和保护人权的重要意义,也无力对有关国家进行关于撰写报告等方面的培训。(2)随着联合国人权公约的不断增多,国家承担的报告义务不断加重,导致一些国家无所适从。(3)独立专家机构众多,国家提交报告的义务严重重复。国际社会应该主要从上述几个方面着手,进一步改革缔约国报告制度的运行机制,从而从根本上提高缔约国报告制度的效力。

此外,缔约国报告制度的改革还应考虑国际社会环境,从某种意义上来说,人权国际保护与国际社会经济、政治、社会和文化发展水平相关。如果国际社会不能采取切实可行的办法缩短南北差距,降低经济全球化对发展中国家带来的冲击,世界经济不能在稳定中找到可以使世界各地均能均衡受益的新的增长点,国际人权机构的人权保障活动必然缺乏健康和具有活力的国际环境^[6](第479页)。

四、结 论

缔约国报告制度是联合国人权公约规定的主要监督实施措施,是一种通过寻求人权国际保护与国家

主权之间的平衡,从而促使缔约国履行尊重和保护人权的有效手段。缔约国报告制度的效力取决于国际和国内两个层面的因素。就国际因素而言,国际社会应该明确缔约国报告制度存在的缺陷,并进行合理的改革,从而进一步提高其效力。就国内因素而言,国家应该具有履行人权公约所规定的义务的良好意愿,并通过这种良好意愿,真诚地与国际社会开展合作,从而促进对其管辖范围内的个人人权和自由的尊重与享有。

[参 考 文 献]

- [1] 刘超,等. 国际法专论[M]. 北京:知识产权出版社,2004.
- [2] 范国祥. 国际人权公约的法律监督[J]. 外交学院学报,1999, (3).
- [3] 刘海年. 经济、社会和文化权利国际公约研究[M]. 北京:中国法制出版社,2000.
- [4] 彭锡华. 公民权利和政治权利国际公约国际监督制度研究[M]. 长春:吉林人民出版社,2000.
- [5] 万鄂湘. 国际人权条约的准司法监督机制[C]. 邵沙平,余敏友. 国际法问题专论[M]. 武汉:武汉大学出版社,2002.
- [6] 朱 锋. 人权与国际关系[M]. 北京:北京大学出版社,2000.
- [7] 杨泽伟. 论人权保护与国家主权[J]. 法律科学,2003, (6).

(责任编辑 车 英)

On the State Parties Reporting System of UN Human Rights Conventions

PENG Xihua

(Law School, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, Hubei, China)

Biography: PENG Xihua (1965-), male, Associate professor, Law School, Zhongnan University of Economics and Law, majoring in international law.

Abstract: State parties reporting system is the main supervising way for implementation under the UN human rights conventions. It is also the effective way to promote the state parties to respect and protect human rights by seeking the balance between the international human rights protection and state sovereignty. The main character of state parties reporting system is try to build the relationship of constructive dialogue between state parties and the international supervising committee by receiving and examine the reports submitted by state parties. From the beginning till now, there exists some obstacles of the state parties reporting system for the reasons that the state parties did not realize the character of the state reporting system and did not know how to balance the international human rights protection and state sovereignty. International society should revise the state parties reporting system and enhance the cooperation between state parties and international society in order to effect the supervising function of the state parties system under UN human rights system.

Key words: state parties; reporting system; international human rights protection; sovereignty; constructive dialogue