

## 国家人权机构的设立与作用

郭三转

**内容提要:**国家人权机构是在国际人权保护机制影响下逐渐建立起来的国内人权促进和保护机制,《关于国家人权机构地位的原则》(《巴黎原则》)被公认为国家人权机构发展的里程碑。但是,对国家人权机构的理解目前仍处于初期阶段。本文以《巴黎原则》为基础,围绕国家人权机构的设立和作用,对国家人权机构的定义、特点、分类、职责等基本问题加以澄清,以期为进一步研究提供理论基础。

**关键词:**国家人权机构 《巴黎原则》 国家人权委员会 人权监察专员

郭三转,北京大学法学院2005级国际法专业博士研究生。

### 一 问题的提出

二战以来,人权的促进和保护越来越成为国际社会关注的对象,而不再仅仅局限于一国内管辖。随着联合国人权保护体系以及各区域人权保护机制(显著的如欧洲人权保护机制)的建立和发展,人权的国际保护也日益朝着制度化发展。同时,人权的国内保护也日益受到国际保护的影响,二者相互促进,不可分割。国家人权机构正是随着国际人权保护机制特别是随着联合国人权保护体系的发展而逐渐建立的一种新型国内人权保护机制。

国家人权机构的发展最早可以追溯到1946年5月21日联合国人权核心小组委员会向经济及社会理事会(以下简称“经社理事会”)提出的有关设立人权委员会的报告,<sup>[1]</sup>以及经社理事会同年在第二届会议中通过的第9(II)号决议。<sup>[2]</sup>第一个国家人权机构——法国1947年设立的国家人权咨询委员会,就是在上述报告和经社理事会决议的影响下建立的。不过,大部分国家人权机构是在20世纪90年代之后、特别是1991年《巴黎原则》通过之后才建立的。

长期以来,一个国家是否建立以及建立怎样的国家人权机构被认为纯属一国主权行为。但是,2002年12月18日联合国通过的《〈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〉任择议定书》(以下简称《CAT任择议定书》)第17和18条明确指出,缔约国应

[1] UN Doc. E/38/Rev.1, p. 6.

[2] UN Doc. E/RES/9(II).

在该议定书对其生效后的一年内建立一个或多个独立的国家防范机制,且在建立该机制时应将《巴黎原则》适当考虑在内。2006年12月13日联合国大会通过的《残疾人权利公约》第33条第2款规定:“缔约国应按照其本国法律制度和行政制度,酌情在国内维持、加强、指定或设立一个框架,包括一个或多个独立机制,以促进、保护和监测本公约的实施;在指定或建立这一机制时,缔约国应当考虑与保护与促进人权的国家机构的地位和运作有关的原则(作者注:即《巴黎原则》)。”事实上,联合国早在1965年通过的《消除一切形式种族歧视国际公约》第14条第2款中就曾提及“在本国法律制度内得设立或指定一个机构负责接受并审查处理个人或个人联名的请求”,而消除种族歧视委员会在1993年通过的第17号一般建议中则明确建议“各国建立符合《巴黎原则》的国家机构以执行该条约”。<sup>[3]</sup>此外,经社文权利委员会1998年第10号一般评论和儿童权利委员会2002年第2号一般评论都将独立的国家人权机构解释为“成员国应采取一切恰当的措施”中的一项重要措施,并对国家人权机构在相关领域可以发挥的职能进行了详细阐述。<sup>[4]</sup>

由于国家人权机构属于非常新的课题,因此关于什么是国家人权机构、其应具备何种条件及履行何种具体职责,以及国家人权机构有哪些模式可供选择等基本理论问题尚待澄清。因此,本文将对国家人权机构的基本概念、特点、分类以及职责和作用进行初步探索。

## 二 国家人权机构的设立原则

如上所述,国家人权机构真正的发展是在《巴黎原则》通过之后。《巴黎原则》包括四个部分,即国家人权机构的权限和职责、组成和独立性与多元化的保障、业务方法以及关于具有准管辖权的委员会之地位的附加原则。具体来说,第一部分确立了对国家人权机构的基本理解,从职能主义的角度确定了什么是国家人权机构,包括国家人权机构促进和保护人权职责的专门性、人权促进和保护范围的广泛性以及促进和保护人权的法定性;第二部分归纳了保证国家人权机构职责有效实现的重要条件,即国家人权机构的独立性和多元化;第三部分阐述了为实现国家人权机构职责而可以采取的具体工作方法;第四部分比较特殊,将国家人权机构受理个人申诉职能及其应遵循的原则单独列出,供国家以任择的方式采纳。

需要指出的是,《巴黎原则》并不是联合国采纳的有关国家人权机构的第一个标准或指引。事实上,1978年“关于促进和保护人权的国家和地方机构研讨会”通过的《有关国家机构的结构和功能的指引》(以下简称“《1978年指引》”)才是联合国采纳的第一个关于国家人权机构的指引。<sup>[5]</sup>《巴黎原则》之所以取得了《1978年指引》所没有取得的成就,除了20世纪90年代国际政治形势变化等因素外,更重要的原因在于《巴黎原则》具备了《1978年指引》所不具备的条件:

首先,《巴黎原则》将国家人权机构限定为以促进和保护人权为其专门职责的国家机构,这完全不同于《1978年指引》对国家人权机构的宽泛理解。在《1978年指引》中,国家人权机构是指所有涉及人权促进和保护的机构,包括“政府决定设立的新型国家机构”,以及

[3] UN Doc. A/48/18, pp. 116-117.

[4] UN Doc. E/C.12/1998/25 and CRC/GC/2002/2.

[5] UN Doc. ST/HR/SER. A/2.

“现存国家机构,包括所有涉及人权促进和保护的政府和公共机构”。<sup>[6]</sup>《1978年指引》对国家人权机构的宽泛理解使其失去了适用于“政府决定设立的新型国家机构”(即目前理解的 国家人权机构)的针对性。

其次,《巴黎原则》非常强调国家人权机构的独立性。由于对国家人权机构概念作宽泛理解,《1978年指引》不可能对国家人权机构的独立性,特别是独立于政府作出规定;《巴黎原则》对国家人权机构独立性的要求则使得国家人权机构地位变得更加突出,也有效保证了其职责的实现。

最后,与《1978年指引》相比,《巴黎原则》对国家人权机构的组成和职责等方面的规定更具操作性和主动性,特别规定:(1)国家人权机构的咨询功能不再局限于政府要求时才能作出,而是更有主动性;(2)国家人权机构的组成特别强调多元化,以确保人权领域的市民社会成员的参与(对于可能包括的政府代表,则限定他们仅能以咨询的身份参与讨论);(3)强调国家人权机构和其他政府机构的不同,以及国家人权机构应和其他促进和保护人权的机构之间保持咨询关系;(4)强调各国的国家人权机构之间应进行合作;(5)加入了“充足的资金”作为保障国家人权机构独立性的重要因素。<sup>[7]</sup>

不足之处在于,由于许多国家在《巴黎原则》通过时已经建立了人权促进或咨询机构,这些机构一般都没有权限处理个人人权方面的申诉,而他们又不愿按照国际标准建立新的机构或给予现有机构新的权限,因此国家人权机构受理个人申诉就变成了非常敏感的问题。所以,《巴黎原则》最终仅赋予其任择性地位。尽管如此,《巴黎原则》的重要性还是得到了广泛承认,特别是在1993年世界人权大会通过的《维也纳宣言和行动纲领》中。该纲领明确鼓励各国“根据巴黎原则建立和加强国家机构”,这也成为国家人权机构迅速发展的开端。

### 三 国家人权机构的定义与特点

联合国人权事务中心1995年发布了《国家人权机构:关于设立和加强促进和保护人权的国家机构的手册》(以下简称“《联合国手册》”)。根据《联合国手册》,国家人权机构是指“由政府根据宪法、法律或法令建立,并以促进和保护人权为其专门职责的机构”。<sup>[8]</sup>学者和实践工作者们对国家人权机构的定义则主要有两种方式:一是与《巴黎原则》混同理解,即不符合《巴黎原则》就不是国家人权机构,因为《巴黎原则》是国家人权机构设立的最低标准;二是不提及《巴黎原则》,对国家人权机构独立进行定义。<sup>[9]</sup>

依笔者浅见,虽然《巴黎原则》被公认是国际社会对于国家人权机构所应遵循之最低标准达成的一致看法,但如果将《巴黎原则》本身作为国家人权机构定义的组成部分,将会混

[6] 同上,第43页。

[7] 参见 Anna - Elina Pohjolainen, *The Evolution of National Human Rights Institutions: The Role of the United Nations*, Copenhagen: the Danish Institute for Human Rights, 2006, p. 101 (note 191)。

[8] 《联合国手册》第39段。

[9] 例如,参见 Morten Kjaerum, *National Human Rights Institutions Implementing Human Rights*, the Danish Institute for Human Rights, 2003, p. 5; Sonia Cardenas, “Emerging Global Actors: The United Nations and National Human Rights Institutions”, 9 *Global Governance* 23 (2003), p. 23; Pohjolainen, *The Evolution of National Human Rights Institutions: The Role of the United Nations*, p. 6; Orest Nowosad, “National Institutions and the Protection of Economic, Social and Cultural Rights”, in Bertrand G. Ramcharan (ed.), *The Protection Role of National Human Rights Institutions*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2005, p. 183。

淆国家人权机构和符合《巴黎原则》的国家人权机构的概念。从逻辑上讲,一个国家人权机构在被认证为完全符合《巴黎原则》之前就已经设立,而不会因为认证才变成国家人权机构。当然,认证为完全符合《巴黎原则》,会导致国家人权机构参与国际社会事务的能力发生变化,但这不应与国家人权机构的存在与否相混同。更重要的是,由于《巴黎原则》包含的内容并不仅限于国家人权机构设立的问题,还包括如何保障国家人权机构有效运行的内容,因此对一个机构是否符合《巴黎原则》的判断远远超过了对该机构是否属于国家人权机构的判断。因此,对国家人权机构的定义不应以《巴黎原则》本身作为标准,而应仿效《联合国手册》中的做法,直接对国家人权机构进行定义。当然,在具体定义的时候应参照《巴黎原则》的相关标准进行。

基于《巴黎原则》,并对其他国家人权机构的定义进行综合分析后,笔者认为,国家人权机构可以理解为由政府根据宪法或法律建立、以在国内促进和保护人权为其专门职责的独立机构。该定义事实上是以《联合国手册》中的定义为基础,但在两个方面进行了修正:(1)由于《巴黎原则》对国家人权机构的立法依据仅限于宪法和立法机构通过的法律,而《联合国手册》则包括了行政法规,因此该定义进行了相应变动;(2)《巴黎原则》所规定的国家人权机构的独立性和多元化既是保证国家人权机构有效运行的条件,又已成为标志国家人权机构的一个重要特征,因此该定义也进行了相应变动。具体来说,根据上述理解,国家人权机构应具备以下四个特征:

#### (一) 国家人权机构是国家机构、“法定机构”或“准政府机构”<sup>[10]</sup>

国家人权机构并不是非政府性组织,而是具有官方性质。如上所述,在《巴黎原则》通过前,国家人权机构的概念一直是相当宽泛的,包括在国内层面上对人权保护有直接和间接影响的所有国内机构,有关立法、行政、司法机构、非政府组织、法律援助以及社会福利计划等都曾被联合国给予同等重视。<sup>[11]</sup>但随着《巴黎原则》的采纳,国家人权机构概念在联合国范围内逐渐被具体化。现在,根据国家人权机构的官方性质这一特点,首先可以肯定的是,任何非政府性质的人权机构都不是国家人权机构。尽管国家人权机构会因组成成员的多元化而包括非政府性质的成员,但这并不改变国家人权机构是依据国家的宪法或法律建立的国家机构这一性质,至于属于何种国家机构另当别论。韩大元教授将国家人权机构划分为国家主导型和社会主导型、国家机构型与特殊法人型,以及国家型与非政府型相结合的混合型,<sup>[12]</sup>这种分类值得商榷。

从三权分立的角度看,正如《联合国手册》所承认的,实践中所有国家人权机构均属行政机构,而不是立法或司法机构。<sup>[13]</sup>不过,尽管国家人权机构从性质上讲是行政机构,但由于其具有很高独立性,因此一般不称之为行政机关,而代之以“国家机构”、“法定机构”或“准政府机构”等称谓。正如齐延平教授所指出的,“在一般法理中,独立性并不是行政机关的应有特征”,但国家人权机构由于其“工作原理的特殊性”而被赋予了独立性。<sup>[14]</sup>

[10] Mohammad – Mahmoud Mohamedou, “The Effectiveness of National Human Rights Institutions”, in Birgit Lindsnaes, Lone Lindholt and Kristine Yigen, *National Human Rights Institutions: Articles and Working Papers*, Danish Centre for Human Rights, Copenhagen, 2000 (hereinafter “NHRIs: Articles and Working Papers”), p. 49.

[11] 《联合国手册》,第36段。

[12] 参见韩大元:《国家人权保护义务与国家人权保护义务的功能》,《法学论坛》2005年第6期,第7—9页。

[13] 《联合国手册》第40段。

[14] 齐延平:《国家人权保障责任与国家人权机构的设立》,《人权》2005年第6期,第26页。

此外,根据《巴黎原则》,国家人权机构在一定条件下还可能具有准司法性。简言之,准司法性表明某项职能或行为明显不同于行政机关行为,反而类似于履行司法职能,但因为是行政性机关来执行而不具有司法性,只能称之为“准司法性”。<sup>[15]</sup>当然,国家人权机构的准司法性,只能是常规司法系统的有益补充,而不能代替法院的最终司法救济,也不能削弱法院在人权保护和促进中的重要作用。<sup>[16]</sup>需要指出的是,根据《巴黎原则》,国家人权机构具有准司法性这一点仅仅是任择性的,亦即并不要求所有的国家人权机构都具有受理个人申诉的职权。一般来说,以监察专员为形式的国家人权机构都具有准司法性(典型的如瑞典),以国家人权研究所或中心为形式的国家人权机构不具有准司法性(包括德国、丹麦和挪威),而以人权委员会为形式的国家人权机构则随国家而不同:以法国为代表的咨询类国家人权委员会不具有准司法性(又如希腊和卢森堡),而以加拿大、澳大利亚、新西兰、印度等英联邦国家为代表的人权委员会一般都具有准司法性(关于国家人权机构的类型见下文第四部分)。

### (二) 国家人权机构的建立和职权应有法律依据

《巴黎原则》列举的法律依据包括宪法性条款或立法机构通过的法律,但并不包括行政法规。强调法律依据是为了保证国家人权机构的稳定性、合法性和权威性,最终保障国家人权机构的有效运行。实践中,一些近来进行宪法改革的国家得以将建立国家人权机构写入宪法或宪法修正案(如加纳、南非、克罗地亚等),而大部分国家则采取由立法机构通过法律的方式,还有少部分国家采取总统或皇家法令的形式(如喀麦隆、摩洛哥和 2007 年前的法国)。随着国家人权机构国际协调委员会(以下简称“ICC”)对国家人权机构资格认证标准逐渐提高,<sup>[17]</sup>以总统法令形式为法律依据的国家人权机构也逐渐转变为由立法机构通过法案的方式,比如印度尼西亚 1999 年通过的第 39 号法案和法国 2007 年通过的第 2007-292 号法案。

### (三) 国家人权机构应具备专门性、广泛性及国内国际标准桥梁性的特征

如上所述,在国家人权机构发展之初,所有涉及促进和保护人权的国内机构都被联合国给予同等重视。《巴黎原则》则确定了国家人权机构应以人权促进和保护为其专门职责的原则。这一原则的确定将大部分虽然涉及人权但不以人权保护为其专门职责的机构排除在国家人权机构定义之外。同时,根据《巴黎原则》,国家人权机构促进和保护人权的职权应有足够的广泛性。换言之,国家人权机构不应仅仅保护某类人群的权利,也不应该仅以保护某种权利为目标,尽管它在一定时期内可以将保护和促进某种权利或某类人群的权利作为工作重点。例如,香港特别行政区平等机会委员会就因其保护的权力范围过于狭窄(主要限于反歧视)而不能被 ICC 认证为完全符合《巴黎原则》的 A 类国家人权机构。

此外,国家人权机构虽然是国内机构,但它同人权国际标准紧密相连,以在国内执行国际人权标准为其重要职能。人权的促进和保护有各种层面和性质的机制,如国际、区域和国内机制,以及政府机制和非政府机制,而国家人权机构恰恰可以在国内层面和国际/区域层

[15] 参见 Lone Lindholt and Fergus Kerrigan, “General Aspects of Quasi - Judicial Competence of National Human Rights Institutions”, in *NHRIs: Articles and Working Papers*, p. 92。

[16] 参见 C. Raj Kumar, “National Human Rights Institutions: Good Governance Perspectives on Institutionalization of Human Rights”, (2003) 19 *American University International Law Review* 259, pp. 293 - 296。

[17] ICC 的认证类型包括 A(完全符合巴黎原则)、A(R)(有保留地符合巴黎原则)、B(观察员地位)和 C(不符合巴黎原则)四种。

面、政府机制和非政府机制之间发挥桥梁作用,因为它既是国内官方机制,又在国际/区域层面具有一定的法律地位,同时还因其多元化的代表身份而非政府机构有着紧密联系。

(四) 国家人权机构应具有独立性和多元性

根据《巴黎原则》,为保持国家人权机构的独立性,应特别注意:(1) 国家人权机构的组成及其成员的任命必须按照一定的程序予以确定;(2) 国家人权机构应具备使其能顺利开展活动的基础结构,特别是充足的经费;(3) 国家人权机构成员的任期要有一定的稳定性。此外,国家人权机构成员的多元化也是确保国家人权机构独立性的一个重要因素。具体来说,根据《巴黎原则》,国家人权机构的组成要考虑包括非政府组织、工会、有关社会和专业组织、弱势群体、哲学宗教思想代表、大学和专家代表、议会和政府部门,而政府部门的代表仅应以咨询身份参与国家人权机构的活动。

需要指出的是,强调国家人权机构的独立性并不意味着它要同其他政府机构特别是行政机构时时处于对抗状态。如何处理好国家人权机构与其他国家机构的合作并保持其独立性,需要由每个国家人权机构根据其自身的运行环境来决定。为确保国家人权机构的独立性,国际社会一般鼓励国家人权机构向立法机关负责和汇报工作,但《巴黎原则》对此并没有具体规定。实践中,有一些被 ICC 认证为完全符合《巴黎原则》的 A 类国家人权机构(如希腊)实际上是向行政首长负责和汇报工作的。

总之,一个机构要成为国家人权机构,特别是符合《巴黎原则》的国家人权机构,必须符合上述四个条件,缺一不可。截至 2009 年 12 月 31 日,经 ICC 及其下设的资格认证小组委员审查认定的 A 类国家人权机构为 65 个,A(R)类 2 个,B 类 12 个,C 类 9 个,资格认证被中止的 1 个(见表一和表二)。<sup>[18]</sup>

表一 国家人权机构的区域分布

ICC 认证	非洲	美洲	亚太	欧洲	共计
A	15	15	15	20	65
A(R)	2	0	0	0	2
B	4	0	2	6	12
C	2	3	2	2	9
中止	0	0	1	0	1
共计	23	18	20	28	88

表二 A 类国家人权机构的区域比例

	该地区的联合国成员国数目	设有 A 类国家人权机构的国家数目	所占比例(%)
非洲	53	15	28.30
美洲	35	15	42.86
亚太	52	14	28.85
欧洲	52	20	38.46
共计	192	64	33.33

[18] 参见联合国国家机构地位一览表, <http://www.nhri.net/?PID=253&DID=0>, 2010 年 3 月 20 日访问。

需要指出的是,尽管并非所有国家人权机构都申请 ICC 对其进行资格认证,但由于只有经 ICC 认证为完全符合《巴黎原则》的 A 类国家人权机构才有资格成为 ICC 有投票权的成员,从而参加联合国人权委员会和目前的人权理事会的相关会议,<sup>[19]</sup>因此 ICC 的认证标准对于理解何谓国家人权机构而言非常重要。下文关于国家人权机构的分类和职责的论述主要围绕 A 类国家人权机构进行。

## 四 国家人权机构的分类

1993 年世界人权大会通过的《维也纳宣言和行动纲领》确认了关于国家人权机构的一个重要原则,即每个国家均有权选择最适合自己需要的国家人权机构形式。<sup>[20]</sup>换言之,尽管《巴黎原则》为国家人权机构设立了最低标准,但并不要求各国采取同样的国家人权机构模式。

根据《联合国手册》,大部分国家人权机构可以大致分为两种类型,即“人权委员会”和“监察专员”。人权委员会形式的国家人权机构一般会包括多项与促进和保护人权直接相关的功能,如咨询、教育、公正调查;而监察专员形式的国家人权机构则主要集中于公正调查职能。<sup>[21]</sup>不过,《联合国手册》同时也承认,任何试图从名称上对国家人权机构进行分类的做法都可能是主观而专断的:一个被称为“监察专员”的机构可能在事实上履行通常被认为属于人权委员会的广泛人权保护和促进职责,而一个被称为“人权委员会”的机构的职责范围则可能仅限于公共行政领域,即传统的监察专员的工作范畴。<sup>[22]</sup>

正如国际人权政策理事会所指出的,任何对国家人权机构进行纯粹分类的试图都可能是徒劳的,因为任何一种分类方法中都可能使一些国家人权机构难以归类。尽管如此,它仍然列举了实践中常用的一些标准,包括:(1)根据组成成员,分为人权委员会和监察专员(多个或一个成员组成);(2)根据职权,分为人权、反歧视、咨询职能等;(3)根据政治传统,分为英联邦传统、法语国家传统及其他传统。在考虑了组成成员和职权方面的因素,而较少考虑政治传统因素后,国际人权政策理事会将国家人权机构分为以下五类:(1)国家人权委员会;(2)国家人权咨询委员会;(3)国家反歧视委员会;(4)监察专员;(5)公民防护官。<sup>[23]</sup>

ICC 前主席、丹麦国家人权机构前执行主任莫顿·柯杰罗姆(Morten Kjaerum)对国家人权机构的分类也采取了综合考虑成员构成和权限的标准,但仅将国家人权机构分为四类:<sup>[24]</sup>

第一类为以法国为代表的咨询类人权委员会。该类人权委员会有着非常广泛的成员代

[19] 关于国家人权机构与 ICC、人权委员会和人权理事会的关系,参见 ICC Statute (amended in March 2009), art 24.1, available at <http://nhri.net/2009/ICC%20Statute%20-%20FINAL%20as%20at%20Apr09%20EN.pdf> (last visited December 31, 2009); UN Doc. E/CN.R/RES/2005/74; UN Doc. A/HRC/RES/5/1, Annex, in A/HRC/5/L.11.

[20] *The Vienna Declaration and Programme of Action*, para. 30.

[21] 《联合国手册》第 41-43 段。

[22] 同上,第 44-45 段。

[23] 参见 International Council on Human Rights Policy, *Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions*, 2nd ed., 2004, pp. 3-4.

[24] 参见 Kjaerum, *National Human Rights Institutions Implementing Human Rights*, pp. 8-9.

表,其成员参与委员会的具体工作;委员会不受理个人申诉,主要职能是向政府各类机构提供人权方面的咨询。这类国家人权机构主要存在于法国、希腊、卢森堡和一些法语国家如摩洛哥。

第二类为以英联邦国家为代表的具有准司法权的人权委员会。这类人权委员会一般有全职委员和兼职委员,任命资格有所不同。其重要的一项职责是受理个人申诉。该类人权委员会不限于英联邦国家,还包括拉脱维亚和尼泊尔等国。此外,一些国家的此类人权委员会的职责范围扩展到了传统上属于监察专员的工作领域,如蒙古、加纳、墨西哥和坦桑尼亚。

第三类为国家人权研究所/中心,包括丹麦、德国和挪威的国家人权机构。这类国家人权机构一般不处理个人申诉,与咨询类人权委员会相比更注重研究、教育和培训职能。

第四类为人权监察专员:这类机构以瑞典为代表,东欧、中欧国家和拉美国家也多采此种类型。与传统监察专员制度相比,人权监察专员具有更强的人权保护职能。

笔者赞成柯杰罗姆先生上述清晰的分类方法。首先,在这种分类下,国家人权机构是否具有准司法权一目了然:监察专员和有准司法权的人权委员会有受理个人申诉的职能,而咨询类的人权委员会和国家人权研究所/中心则不具有这样的职能。其次,监察专员和具有准司法权的人权委员会相比,前者成员代表一般仅为一名,而后者则为数名,而国家人权研究所/中心与法国为代表的咨询类国家人权机构相比,其研究职能非常突出,从而均可以清晰区分。经 ICC 认证为 A 类的国家人权机构按此分类的数据见表三(笔者整理)。

表三 A 类国家人权机构的分类统计

	非洲	美洲	亚太	欧洲	共计
有准司法权的人权委员会	12	1	14	2	29
咨询类人权委员会	2	0	0	3	5
监察专员	1	14	1	12	28
人权研究所/中心	0	0	0	3	3
共计	15	15	15	20	65

最后要简单提及的是专门性国家人权机构。所谓专门性国家人权机构是指那些仅针对特定领域内的弱势群体(如种族和语言方面的少数群体、土著居民、儿童、难民或妇女)履行促进和保护人权之职责的国家机构。专门性国家人权机构的历史可以追溯到英联邦成员国的反歧视委员会。根据《巴黎原则》,国家人权机构促进和保护人权的范围应该尽可能广泛,狭窄的保护范围可能会导致 ICC 不能认证其为 A 类国家人权机构。例如,荷兰的平等对待委员会(B类)和香港特别行政区的平等机会委员会(C类)均属此列。<sup>[25]</sup>

[25] 《联合国手册》第 53 - 55 段。

## 五 国家人权机构的职责与作用

随着《巴黎原则》被广泛接受,国家人权机构的职责变得确定起来。《巴黎原则》将国家人权机构的主要职责确定为七项:(1)在咨询的基础上,就有关促进和保护人权的事项,向政府、议会或任何其他主管机关提出意见、建议、提议和报告,并可决定予以公布;(2)促进并确保国家的立法规章和惯例与该国内所加入的国际人权文书相协调,并得到有效执行;(3)鼓励批准或加入上述文书并确保其执行;(4)对各国按照其条约义务向联合国机构和委员会以及区域机构提出的报告做出贡献;(5)与联合国或联合国系统内的任何其他组织、各区域机构或他国主管促进和保护人权领域工作的国家机构进行合作;(6)协助制定人权问题教学方案与研究方案,并参与这些方案在学校、大学和专业团体中的执行;(7)宣传人权和反对各种形式的歧视特别是种族歧视,提高公众认识。<sup>[26]</sup>

《联合国手册》将《巴黎原则》所规定的国家人权机构职责归纳为三大类:(1)促进人权教育和公众认识;(2)提供咨询和协助政府;(3)对侵犯人权行为进行调查。<sup>[27]</sup> 专家们对国家人权机构职责的概括同《联合国手册》大同小异。例如,前联合国国家人权机构特别顾问布赖恩·伯德金(Brain Burdekin)也将国家人权机构职责概括为三项,即人权教育和促进活动,向政府机构就人权事项提供建议,以及对侵犯人权问题加以调查和解决。<sup>[28]</sup> 柯杰罗姆概括为五项:(1)监督任何侵犯人权的情势;(2)向政府、议会和任何其他职能部门就侵犯人权问题、立法及对国际人权标准的遵守提供建议;(3)与区域或国际性国家人权机构的代表机构建立联系;(4)在人权领域进行教育和信息传播;(5)某些国家人权机构被授予准司法职能。<sup>[29]</sup> 国际人权政策理事会在其编撰《评估国家人权机构的有效性》一书中则归纳为六项:(1)对现有和起草的法律进行评述;(2)监督国内人权形势;(3)与区域和国际机构合作,就遵守国际人权标准提供咨询和监督;(4)人权领域的教育和信息服务;(5)在适当的场合接受个人或团体申诉;(6)用建议的方式监督政府遵守其人权义务。<sup>[30]</sup>

《联合国手册》和布赖恩·伯德金先生的归纳都没有特别强调国家人权机构在促进国际人权标准的批准和国内执行以及有关的国际合作方面的职责;柯杰罗姆先生和国际人权政策理事会均将监督国内人权情势从向政府提供咨询和建议的职责中单列出来;国际人权政策理事会还列出了对现有法律进行评述的职责。无论上述措辞如何不同,《巴黎原则》列出的国家人权机构的职责应该说已经得到了公认,而且基本上都围绕着促进国际人权标准在国内的执行,以便“促进”(包括人权教育、研究和宣传等)和“保护”(对侵犯人权的监督与调查,无论是咨询建议的形式,还是准司法审查)人权。

综上所述,笔者认为,可以考虑在《联合国手册》或伯德金所归纳之种类的基础上加入促进国际人权标准的批准和国内执行以及相关国际合作方面的职责,即国家人权机构的职

[26] 参见《巴黎原则》“权限与职责”部分。

[27] 《联合国手册》,第三、四和五章。

[28] 参见 Brain Burdekin, *National Human Rights Institution in the Asia - Pacific Region*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007, p. 213.

[29] 参见 Kjaerum, *National Human Rights Institutions Implementing Human Rights*, p. 7.

[30] 参见 International Council on Human Rights Policy, *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions*, 2005, pp. 17 - 22.

责应包括如下四项：

第一，促进人权教育和研究，提高公众认识，包括《巴黎原则》中第6和第7项职责。国家经验和国际人权文件的规定表明，仅仅依靠立法措施不足以保障人权，还需采取其他积极措施，主要包括教育和提高公众认识。

第二，向政府提供有关人权方面的咨询，主要包括《巴黎原则》中第1项职责。虽然不是所有国家人权机构均有权受理个人申诉，但大多数国家人权机构都具有政府咨询功能，即向政府反映关于一般政策问题和立法的意见。根据《巴黎原则》，可以授权国家人权机构应政府要求提供咨询或主动提供咨询，具体视各个国家人权机构的设立法律文件而定。但一般来说，很少有国家规定在某种情况下政府必须向国家人权机构进行咨询。<sup>[31]</sup> 国家人权机构向政府提供的咨询如果得不到政府很好的回应，那么无论其职责多么广泛都难以有效发挥作用。有鉴于此，在国家人权机构的设立法律文件中规定政府部门对国家人权机构咨询意见的有效反馈义务是非常重要的。<sup>[32]</sup>

第三，调查侵犯人权的情势，受理个人或团体申诉。虽然不是所有的国家人权机构都有受理个人申诉的职权，但有效的调查机制对于人权保护具有直接作用。根据《联合国手册》，一个有效的调查机制必须具备充足的法律能力、相关的组织能力、确定和适当的优先考虑问题以及履行其职责的政治意愿。<sup>[33]</sup>

第四，促进国际人权标准的批准和国内执行以及有关的国际合作，包括《巴黎原则》中的第2-5项职权。建立国家人权机构主要是为了在国内贯彻国际人权标准。国际人权标准的批准固然重要，但若在批准后束之高阁将使得国际人权标准不能发挥任何作用。国家人权机构可以通过参与有关公约下要求的国家报告、为政府提供贯彻国际公约的建议以及协助制定和发展国家人权行动纲领等活动，促进国际人权标准的国内执行。<sup>[34]</sup> 需要指出的是，在参与人权条约机构的有关活动中，国家人权机构可以通过向政府提供咨询参与国家报告的撰写，也可以向人权条约机构独立提交影子报告。由于提交国家报告的义务在于政府，因此国家人权机构独立于政府之外的地位决定了其不应代表政府起草国家报告。<sup>[35]</sup>

## 六 结 论

随着国家人权机构的迅速发展，以及ICC认证体系的逐渐完善，何谓国家人权机构这一问题逐渐有了清晰的答案。简言之，国家人权机构就是政府通过宪法或法律设立的、以在国内促进和保护人权为其专门职责的独立机构。在此基础上，国家人权机构具有四个特征：(1)与非政府组织不同，具有国家机构性，行使国家权力；(2)其设立应有权威的法律依据，

[31] 《联合国手册》第183段。

[32] 同上，第187段。

[33] 同上，第217段。

[34] 同上，第207-215段。

[35] 齐延平教授曾指出中国建立国家人权机构时的职责中应包括“协调国家相关部门的工作，代表国家……向联合国及各条约机构和特别委员会提交履约报告”，应该说这是不恰当的，因为国家人权机构不能代替政府撰写国家报告。参加齐延平：《国家人权保障责任与国家人权机构的设立》，第27页。又见Draft Harmonized Approach to National Human Rights Institutions (NHRIs) Engagement with Treaty Body Processes, in *Conclusions of International Roundtable on the Role of National Human Rights Institutions and Treaty Bodies*, Annex 1, Item Reporting 5), available at [http://www.nhri.net/pdf2006/Conclusions\\_Int\\_RT\\_rev8dec.pdf](http://www.nhri.net/pdf2006/Conclusions_Int_RT_rev8dec.pdf) (last visited January 25, 2009)。

以保障其有效运行;(3)在职能方面,既具有保护和促进人权的专门性,又具有权利保护范围的广泛性,同时还是国际和国内人权保护的桥梁;(4)与政府可能设立的具有从属性的人权机构不同,具有独立性和广泛的代表性。

尽管任何对国家人权机构进行分类的努力都可能不适用于某个具体案例,但以国家人权机构的结构及其是否具有个人申诉职能为标准,可将其分为四种基本类型,即咨询类人权委员会、有准司法权的人权委员会、人权研究所/中心及人权监察专员。咨询类人权委员会和人权研究所/中心不具有准司法权,而其他两类均有准司法权;咨询类人权委员主要职能在于政府咨询,而人权研究所/中心侧重于人权研究、教育和培训;有准司法权的人权委员会的主要成员一般至少为三名,具有广泛职责,而人权监察专员一般只有一名主要成员,以受理个人申诉为主。

国家人权机构在促进和保护人权方面的职能和作用主要包括四个方面,即促进人权教育和研究、向政府提供咨询、进行人权调查以及与人权国际保护机制合作。对人权的尊重最终不是以侵犯人权后存在救济为标志,而是以没有或较少侵犯人权为标志。因此,国家人权机构正是以与国际人权保护机制合作为起点,以国际人权标准为基础,为侵犯人权的具体行为提供一种国内救济,进而对不仅仅涉及具体个人的政府活动提供人权咨询,最终促进人权知识和信息的传播、教育和研究,改善国家人权状况。

---

[Abstract] Under the influence of international human rights protection regime, national human rights institutions (“NHRIs”) have been established to promote and protect human rights at domestic level. *The Principles Relating to the Status of National Institutions* (hereinafter referred to as “Paris Principles”), passed in the “International Workshop of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights” in Paris in 1991, and adopted by United Nations Commission on Human Rights and General Assembly respectively in 1992 and 1993, is regarded as a milestone in the development of NHRIs. However, the understanding of NHRIs is still at a very preliminary stage. Based on the Paris Principles, this article, with the focus on the establishment and roles of NHRIs, discusses the fundamental aspects of NHRIs, including their definition, characteristics, models, functions and roles, and hopefully, may provide a theoretical basis for further research.

---

(责任编辑:廖 凡)