

联合国人权条约机构体系的加强进程

——联合国人权保护机制的最新发展

戴瑞君

内容提要:联合国人权条约机构体系是对根据联合国核心人权条约建立起来的条约机构及其对缔约国实施监督之程序的总称。人权条约机构体系运行之后,问题频现且日益严重。2009年,联合国人权高专启动了加强条约机构体系的进程;2012年,联合国会员国通过联大平台启动了增进条约机构有效运行的政府间进程。尽管两个进程在主导权、缔约国地位、条约机构性质、其他利益攸关方的作用等方面存在较大分歧,但加强进程并未偏离不断加强国际人权机构效力这一发展轨迹。走出条约机构体系困境的根本途径在于完善各国国内人权保障制度。只有在国内做好人权的保障与救济工作,才能从根本上解决国际监督机制资源短缺与工作积压之间的矛盾。

关键词:人权 条约机构 联合国 人权国际保护

戴瑞君,中国社会科学院国际法研究所助理研究员。

自1965年第一个普遍性人权条约——《消除一切形式种族歧视国际公约》在联合国大会(以下简称“联大”)通过之后,至2013年10月,联合国通过并已生效的核心人权条约共有9项,分别是《消除一切形式种族歧视国际公约》、《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》、《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》、《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》和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。每项核心人权条约均建立了一个专家委员会即所谓条约机构来监督缔约国履行条约的情况。此外,一些条约还通过任择议定书的形式,对条约机构监督缔约国的程序作出补充规定。

联合国人权条约机构体系(UN Human Right Treaty Body System)是对根据联合国核心人权条约建立起来的条约机构及其对缔约国实施监督之程序的总称。条约机构处在这一体系的核心位置,它通过审议国家定期报告、受理国家间指控、受理个人来文、调查严重侵犯人权行为以及发表一般性建议或评论等各项程序,监督缔约国履行人权条约义务的情况。

2009年年底,联合国人权事务高级专员(以下简称“人权高专”)纳瓦尼特姆·皮莱

(Navanethem Pillay)呼吁启动一项针对条约机构体系的“加强进程”(strengthening process),^[1]以期进一步简化和加强条约机构,最终建立一个“高效、可持续的条约机构体系”。

一 缘何加强人权条约机构体系

(一) 联合国人权条约机构体系深陷困境

联合国人权条约机构体系在运行过程中暴露出诸多问题,其中尤以国家定期报告制度的问题最为显著。一方面,许多缔约国不能按时提交定期报告,或者干脆不提交报告。^[2]另一方面,条约机构不能及时审议已经提交的报告,造成大量积压。^[3]在缔约国看来,报告任务随着加入条约数目的增多而逐步增加;报告间多有重复,造成报告成本高昂、资源过度浪费;条约机构要求缔约国根据审议上次报告的结论性意见提交反馈报告或中期报告,导致报告任务更为繁重;^[4]条约机构轻视国家报告,重视非政府组织提供的信息,不符合条约的规定;^[5]部分条约机构专家观点偏颇,所提意见有失中肯、难以接受。^[6]而在条约机构看来,缔约国不交或迟交报告本身就是对条约的违反;已经提交的报告报喜不报忧也不符合报告制度的初衷;^[7]在没有国家报告的情况下以非政府组织提供的信息为依据进行审议,可促使国家提交报告。^[8]概而言之,缔约国认为条约机构的某些做法,特别是过分倚赖非政府组织的倾向违反了现行人权条约的规定;而条约机构则认为自己有权决定工作方法,并设法使自己的监督对国家更有效力。除此之外,条约机构的能力与独立性、个人来文及国家间指控程序利用率低等问题也屡遭批评。

(二) 改革人权条约机构体系的探索力不从心

面对条约机构体系的诸多问题与矛盾,联合国于20世纪80年代末便着手探索应对之策。首先是联合国秘书长于1988年任命了一位独立专家,研究加强人权条约机构体系的长效途径。独立专家先后提交了三份研究报告,其核心主张是保持国际人权规范的连贯性和

[1] 参见 UN Doc. A/66/860 (2012),《加强联合国人权条约机构系统》,第7页。

[2] 据联合国秘书长2011的一份报告统计,截至2011年5月,联合国各核心人权条约下逾期未提交的报告数为621份。参见 UN Doc. A/66/344 (2011),“Measures to improve further the effectiveness, harmonization and reform of the treaty body system”, para. 8。

[3] 截至2012年3月21日,已提交的国家报告中,有281份待审;截至2012年2月1日,有478件个人申诉待审。参见 UN Doc. A/66/860 (2012), para. 2.3.2。

[4] 加拿大在加强条约机构的立场文件中表达了这样的观点。Submission of Canada, p. 2. 以马尔代夫为代表的小岛国对于繁重的报告负担更有切身体会。参见“Proposals by the Maldives to the OHCHR on treaty body reform”, 1st Feb. 2012。

[5] 埃及在立场文件中指出,条约机构应当确保从其他利益攸关方收到的信息的可靠性,而且收到的信息只能作为国家提供的信息的补充而不是替代国家提供的信息。参见 Egypt Position Paper, “The Future of the Treaty Body System”, p. 3。

[6] 对此,中国在立场文件中指出条约机构的结论性意见应符合缔约国的实际情况,不应援引未经核实的非官方信息;条约机构在工作中应避免政治化和选择性倾向。参见 No. GJ/54/2011,《中华人民共和国政府对“加强人权条约机构制度进程”的意见》。

[7] 人权事务委员会曾指出,按照人权条约的规定,各缔约国应该在国家报告中列明影响公约执行的困难和因素,但是有些报告丝毫未提影响公约执行的困难。参见 UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I) (2008), pp. 173-174, “General Comment No. 2” by CCPR, para. 2。

[8] 目前,所有的条约机构都将“在没有报告的情况下审议一国履约状况”作为鼓励或刺激国家提交报告的策略,而在这种情况下审议的基础主要是非政府组织等其他利益攸关方提供的信息。参见 UN Doc. HRI/MC/2013/2 (2013), “Overview of the human rights treaty body system and working methods related to the review of State parties”, para. 70。

一致性,同时建议长远来看可以考虑合并条约机构及其报告。^[9]此后,人权高专多次组织研讨会议,探讨如何使各条约机构的工作协调一致,以及合并机构及其报告是否可行。2005年,人权高专应联合国秘书长的要求拟定了一个《行动计划》,^[10]首次正式提出“建立一个统一的常设条约机构”的建议。随后发表的《关于高级专员设立统一常设条约机构建议的构想文件》对拟议中的统一常设条约机构的职能和运作事项作了具体说明。^[11]

以上探索表明,条约机构体系的困境主要被归因于条约机构分散设立和缔约国分头报告所导致的工作重复和任务繁重。因此,相关探索主要沿着整合机构、合并报告的路径推进。但是,这样的提议涉及对既有条约机构体系进行结构性变革,需要以修改诸项人权条约为前提。虽然这些提议,特别是人权高专关于建立统一常设条约机构的提议曾一度引起学术界和国际社会的热议,^[12]但各缔约国和条约机构却并未作出积极回应,“改革”建议也因此终被束之高阁。

现任人权高专决定反思之前的努力,启动“加强进程”。鉴于“之前的改革倡议所得的教训”,人权高专从一开始就强调这一进程旨在“强化”而非“改革”条约机构体系,“这一进程的基础是条约的法律要素不能有丝毫改变”。^[13]至此,关于提高联合国人权条约机构体系有效性的讨论进入了一个新阶段。

(三)加强条约机构体系顺应国际人权法的发展趋势

联合国人权条约机构体系是国际人权法的重要组成部分。国际人权法自第二次世界大战以来得到了长足发展,不仅体现为国际人权法规范体系的构建与完善,更体现为国际人权法效力的不断加强。从联合国人权委员会(Commission on Human Rights)到联合国人权理事会(Human Rights Council),联合国在人权领域采取行动和进行干预的职权范围逐步扩展。从联合国前南斯拉夫问题国际刑事法庭、卢旺达问题国际刑事法庭到国际刑事法院,对大规模侵犯人权行为的制裁从个案走向常态化。国际人权法半个多世纪以来的发展轨迹表明,这一新兴的国际法部门已经从最初宣示规范的体系逐步演变为规范实施乃至强制型的体系。

联合国人权条约机构体系的“加强进程”正是在这样的大背景下展开,也是国际人权法不断加强效力的最新体现。条约机构对缔约国履行国际人权义务的监督原本应是一种建议

[9] 独立专家的三份报告分别是 UN Doc. A/44/668 (1989), Annex, “Effective Implementation of International Instruments on Human Rights, Including Reporting Obligations under International Instruments on Human Rights”; UN Doc. A/CONF. 157/PC/62/Add. 11/Rev. 1 (1993), Addendum, “Interim Report on Undated Study by Mr. Philip Alston”; UN Doc. E/CN. 4/1997/74 (1997), Annex, “Final Report on Enhancing the Long-term Effectiveness of the United Nations Human Rights Treaty System”。

[10] 参见 UN Doc. A/59/2005/Add. 3 (2005), 附件《联合国人权事务高级专员提出的行动计划》。

[11] 参见 UN Doc. HRI/MC/2006/2 (2006), 《关于高级专员设立统一常设条约机构建议的构想文件》。

[12] 例如,参见 Michael O'Flaherty & Claire O'Brien, “Reform of the UN Human Rights Treaty Monitoring Bodies: A critique of the Concept paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body”, 7 *Human Rights Law Review* 141 (2007); Rachael Lorna Johnstone, “Cynical Savings or Reasonable Reform? Reflections on a Single Unified UN Human Rights Treaty Body”, 7 *Human Rights Law Review* 173 (2007); Francoise J. Hampson, “An Overview of the Reform of the UN Human Rights Machinery”, 7 *Human Rights Law Review* 7 (2007); Michael Bowman, “Towards a Unified Treaty Body for Monitoring Compliance with UN Human Rights Conventions? Legal Mechanisms for Treaty Reform”, 7 *Human Rights Law Review* 225 (2007)。关于联合国人权条约机构体系前期改革的讨论,还可参见戴瑞君:《论联合国人权条约监督机制的改革》,《法学杂志》2009年第3期,第133-135页。

[13] 参见 UN Doc. A/66/860 (2012), 《联合国人权事务高级专员报告:加强联合国人权条约机构系统》,“内容摘要”。

性、无正式拘束力的监督。然而,多年来各条约机构通过工作方法的渐进调整,正设法给自己武装上“牙齿”。此次“加强进程”的启动不仅试图解决工作积压等问题,更有意使条约机构的“牙齿”更加锋利。

二 人权高专启动的“加强进程”及其特点

(一)“加强进程”的开展

人权高专启动的“加强进程”旨在对如何进一步简化和加强条约机构体系进行反思,使其能够“对缔约国法定条约义务的履行情况进行由专家牵头的可预测、非政治化、非歧视性的定期独立审查”,“从而加强对所有人的人权保护”。^[14]

“加强进程”向所有的利益攸关方开放,征询其意见。这些利益攸关方包括条约机构委员、国家人权机构、非政府组织、学术界以及缔约国。2009年至2012年间,联合国人权事务高级专员办公室(以下简称“人权高专办”)先后组织了19次与利益攸关方的磋商会议,其中既包括正式会议——如条约机构间会议、条约机构主席会议、条约机构内部磋商会议,也包括非正式的会议与磋商(包括三次与缔约国的磋商、三次与条约机构的磋商、一次与联合国机构的磋商以及六次与国家人权机构、非政府组织、学术界等其他利益攸关方的磋商)。

2012年6月,人权高专将“加强进程”以来出现的建议进行了汇总,按照是否尊重条约、是否具有获得最广泛认同的可能、是否与其他建议相兼容、是否能够加强条约机构等标准对建议进行了筛选,以此为基础形成了人权高专《关于加强联合国人权条约机构体系的报告》。在报告中,人权高专从以下六个方面提出了具体的意见和建议:一是制定“综合报告日程表”,以解决提交和审议国家履约报告中存在的迟滞、负担沉重等问题;二是简化和统一各核心人权条约下的报告流程;三是加强个人申诉程序、调查以及国家访问程序;四是加强条约机构成员的独立性和专业知识;五是加强缔约国落实条约的能力;六是提高条约机构的可见性和普及性。^[15]

(二)“加强进程”的主要特点

联合国人权高专发起的“加强进程”同之前联合国系统内就如何提高条约机构有效性进行的讨论,既有相承之处,又有其突出特点。

首先,“加强进程”强调不修改条约,而是在尊重既有人权条约规定的前提下讨论加强条约机构。人权高专的报告在甄别建议时也将无需修改条约作为判断建议可行性的一个标准。应当说,这一标准是必要而务实的。人权条约本身的起草已历时数十载,缔约国并不希望轻易修约。如果加强条约机构的提议需要以修改条约为代价,将很难得到缔约国认同。之前建议合并条约机构等改革提议的流产就是前车之鉴。

其次,“加强进程”征集建议的渠道多元。第一,条约机构间会议和条约机构主席会议继续不间断地讨论加强条约机构的议题;第二,条约机构内部进行了多次主题性磋商,包括2011年10月举行的关于申诉制度的专家会议;第三,人权高专办与各利益攸关方举行了近20次磋商与研讨会;第四,各利益攸关方对人权高专办发布的各项声明、报告提交了多份书

[14] 参见 UN Doc. A/66/860 (2012), 第1部分(“条约机构的未来愿景”)。

[15] 参见 UN Doc. A/66/860 (2012), 《联合国人权事务高级专员报告:加强联合国人权条约机构系统》。

面评论和意见;第五,各利益攸关方提出了各自对加强条约机构体系的独立建议。广泛征询意见被认为是此次“加强进程”吸取以往改革不利教训后采取的又一重要举措。^[16]

再次,“加强进程”为非政府组织等其他利益攸关方创造了更多参与机会。一方面,人权高专办拿出更多时间同国家人权机构、非政府组织等其它利益攸关方进行磋商;另一方面,其他利益攸关方提出的多项建议被人权高专的总结报告采纳。此外,人权高专的总结报告还建议将条约机构与其他利益攸关方的会议正式化。按照这一建议,条约机构与非政府组织的会议将包括正式会议及审议国家报告前的午餐吹风会;国家人权机构和非政府组织可以向条约机构提交独立报告或者联合报告。^[17] 这将大大提升非政府组织等其他利益攸关方对条约机构审议国家报告过程的参与程度和潜在影响力。

最后,在“加强进程”中缔约国相对受冷遇。与其他利益攸关方相比,缔约国在“加强进程”中的意见和作用并未得到人权高专的足够重视。近 20 场的磋商会议中只有三场是同缔约国进行,却有六场是同非政府组织等其他利益攸关方进行,这样的场次安排与国家在条约机构体系中的应有地位不符。而且,人权高专于 2009 年启动“加强进程”,但与缔约国的首场磋商却在“加强进程”启动一年半后才进行,也在一定程度上反映了人权高专对缔约国作用的轻视。此外,缔约国提出的许多建议未被人权高专认同,在人权高专的总结报告中,缔约国的意见也未得到充分反映。

三 缔约国启动的“政府间进程”及其特点

此前,缔约国对于如何加强人权条约机构体系的讨论参与度并不高。与以往不同,此次因缔约国未能在人权高专推进的“加强进程”中发出强音,于是开辟了缔约国加强条约机构体系的新路径。

(一) 国家对“加强进程”中各种提议的回应

各国首先对“加强进程”给予了广泛关注。2011 年 11 月,人权高专办对 2009 年以来各方提出的建议进行了不完全汇总。^[18] 对此,先后有 36 个国家或国家集团提交了独立意见,对上述不完全汇总的提议作出回应。^[19] 各国在一些重要问题上的态度趋于一致。

首先,各国普遍认为,加强条约机构体系应当在现行人权条约的框架内进行。例如,埃及提出“目前的提议应当全面遵守现行条约的规定”,^[20] 列支敦士登强调“加强条约机构体

[16] 有学者认为,2006 年时任人权高专在未充分征询各方意见的情况下便提出“建立统一常设条约机构的构想文件”,可能也是导致该构想最终失败的一个重要原因。参见 Michael O' Flaherty, “The Dublin Statement on the Process of Strengthening of the United Nations Human Rights Treaty Body System”, 28 *Netherlands Quarterly of Human Rights* 116, 120 (2010)。

[17] 参见 UN Doc. A/66/860(2012), 第 4.2.8 段。

[18] “Non-exhaustive list of emerging proposals identified so far in the context of the treaty body strengthening informal consultations and those of the inter-committee meeting and meeting of chairpersons, as well as other proposals stemming from the process”, 载于联合国人权高专办网站 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/ProposalsTBStrengthening-Process.pdf>, 最后访问于 2013 年 10 月 1 日。

[19] 各国提交的书面意见详见联合国人权高专办网站 <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/StatesParties-Submissions.aspx>, 最后访问于 2013 年 10 月 1 日。

[20] Egypt Position Paper, “The Future of the Treaty Body System”, para. 1.

系应当紧密联系相关的法律框架,严格遵守参与各方的法律权限”,^[21]美国也认为“应当避免进行条约修改的讨论”。^[22]

其次,缔约国应当在加强人权条约机构体系的进程中发挥作用。各国不约而同地指出,国家是条约机构体系最重要的利益攸关方,对于如何加强条约机构,应当广泛而深入地听取缔约国的意见。俄罗斯直言不讳地指出“加强条约机构或者改革条约机构应当首先是国与国之间讨论的问题”。^[23]马尔代夫则遗憾地发现“基本上忽略了小岛国的见解及其面临的挑战”。^[24]中国、印度等国则提议应当启动一个“政府间进程”,讨论如何加强条约机构的问题。^[25]

最后,各国认为条约机构宜自我约束,不应过度扩权。各国对“以条约机构派专家进行国家访问替代缔约国报告”、“对不提交履约报告的国家,条约机构可以采取措”等提议的反应比较强烈。俄罗斯、埃及等国认为这些提议违反了现行条约的规定,不应予以采纳。^[26]在增进条约机构与缔约国之间的建设性对话方面,韩国、澳大利亚、挪威等国认为建设性对话应当安排得紧凑、高效、协调;提问及结论性意见都应当围绕所审议的人权条约下的义务,而不应超出条约的范围。^[27]

这些共同立场为国家进一步采取措施奠定了基础。

(二) 缔约国^[28]启动“加强和增进人权条约机构体系有效运作的政府间进程”

2012年2月,联大通过第66/254号决议,启动了“加强和增进人权条约机构体系有效运作的政府间进程”。^[29]同年4月,联大主席任命印度尼西亚和冰岛两国常驻联合国代表为这一进程的共同协调人。9月,联大再次通过决议,决定将政府间进程延长至第67届联大。至此,在联合国系统内便出现了“双轨并行”加强人权条约机构的局面:一方面,人权高专主导的“加强进程”仍在进行,并努力推行高专所提出的五年周期“综合报告日程表”;另一方面,“政府间进程”得以延续,国家间的磋商密集展开。2012年7月以及2013年2月、4月和5月,“政府间进程”围绕如何使条约机构有效运行的若干具体问题进行了讨论。

需要指出的是,“政府间进程”并非仅限于国家间的讨论。因为这是一个“不限成员名额”的进程,在该进程框架内的讨论对“联合国所有会员国、观察国、相关政府间组织和联合国相关机构开放”;同时,该进程作出了“能够得益于各人权条约机构、各国人权机构和相关非政府组织的投入和专门知识”的相应安排。^[30]但是,对于如何让非政府组织等其他利益

[21] Submission by Liechtenstein, “Consultation Process by the UN High Commissioner for Human Rights on the Treaty Body Strengthening”, 3 Feb. 2012, paras. 5.

[22] Diplomatic Note No. 002/12, Submission by US, 2 Feb. 2012, p. 3.

[23] Submission by Russia Federation, 11 Oct. 2011, p. 2.

[24] “Proposals by the Maldives to the OHCHR on treaty body reform”, 1 Feb. 2012, para. 3.

[25] 参见《中华人民共和国政府对“加强人权条约机构制度进程”的意见》;又见 NV. 4/12, Submission by India, 11 Jan. 2012, para. 4 (a)。

[26] See “Comments of the Russian Federation on the list of emerging proposals on treaty body strengthening”, p. 3; Egypt Position Paper, “The Future of the Treaty Body System”, p. 3.

[27] See Submission of the Republic of Korea, “Treaty Body Strengthening”, Feb. 2012, p. 2; “Australian Government Suggestions to Strengthen the Human Rights Treaty Body System”, Feb. 2012, p. 3; Submission by Norway, “Treaty Body Strengthening Process”, 20 Dec. 2011, p. 2.

[28] 鉴于联合国所有会员国都至少批准了一项核心人权条约,都是联合国人权条约的缔约国,此处“缔约国”与下文提到的联合国“会员国”的范围是一致的。

[29] 参见 UN Doc. A/RES/66/254 (2012),《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》。

[30] UN Doc. A/RES/66/254 (2012), paras. 4&6.

攸关方参与进来,各国的意见并不统一。经协商,目前国家人权机构和非政府组织可以通过两种途径参与政府间进程:对于符合“巴黎原则”^[31]的国家人权机构以及在联合国经社理事会获得咨商地位的非政府组织,可以直接进行沟通;对于不具有经社理事会咨商地位的非政府组织,在会员国无异议的前提下可以参加与会员国的磋商。^[32]由此可见,政府间进程是一个以联大为平台、在会员国主导下的参与主体多元的进程。

“政府间进程”主要从四个方面讨论如何使人权条约机构有效运行:一是人权高专提出的综合报告日程表的可行性;二是优化条约机构的具体工作方法;三是完善缔约国报告程序;四是缔约国的能力建设以及条约机构意见的执行力。目前“政府间进程”的磋商仍在进行。原计划在第 67 届联大结束时形成成果文件,但是这一进程在第 68 届联大被再次延续,并拟于 2014 年 2 月形成最后成果。^[33]“政府间进程”的一再延续似乎也在一定程度上表明,加强条约机构体系的重任远比预想的复杂和艰难。

四 两个“进程”之间的主要分歧

“政府间进程”启动后,联合国系统内围绕加强条约机构这一主题出现了两个进程,即人权高专推进的“加强进程”和缔约国开展的“政府间进程”。二者基于各自立场,提出了许多互有争议的建议。即便是在“政府间进程”内部,各会员国的意见也不尽一致,甚至大相径庭。因此,尽管有着“加强”条约机构这一共同目标,但在推进过程中却充满分歧。

(一) 谁来主导加强条约机构体系的进程

人权高专的主要责任之一是“调整、加强和精简人权领域的联合国机制并使之合理化,以提高其功效和效率”。^[34]此外,人权高专还有权向联合国系统内人权领域的主管机构提出建议。从 2006 年的“建立统一常设条约机构”建议到当前的“加强条约机构体系”建议,联合国系统内关于提高条约机构有效性的努力一直是在人权高专的主导下进行的。而今,人权高专极力推荐“综合报告日程表”,据此制定的“2013—2014 年各条约机构审议国家报告的临时性时间表”也已公布,人权高专关于综合日程表的建议大有推行之势。这引起了缔约国的高度重视。

缔约国认为,“综合报告日程表”以及人权高专关于加强条约机构体系的其他提议,存在突破现有人权条约规定的潜在风险,而是否修约以及如何完善条约机构体系本属国家决策事项。于是,由全体会员国组成的联大启动了加强条约机构的另一进程。事实上,在联大这一平台上讨论加强人权条约机构的议题也有直接的法律依据。根据《联合国宪章》,大会可以讨论宪章范围内的任何问题或事项;此外,为促成全体人类之人权及基本自由的实现,大会有责任发动研究并提出建议。^[35]

联合国全体会员国组成的大会和主要负责联合国人权活动的人权高专,二者均有权发

[31] UN Doc. A/RES/48/134 (1993), “National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights”, Annex.

[32] 参见 UN Doc. A/66/902 (2012),《共同召集人关于为加强和增进人权条约机构体系有效运作进行公开、透明和包容性谈判的不限成员名额政府间进程的报告》,第 9—12 段。

[33] 参见 UN Doc. A/68/L.3 (2013),《延长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》,大会主席提交的决议草案,第 1 段。

[34] 参见 UN Doc. A/RES/48/141 (1994),《促进和保护所有人权的高级专员》,第 4(j) 段。

[35] 参见《联合国宪章》第 10、13 条。

起加强人权条约机构的进程,均可以提出建议,这种双轨运行的实质是对“加强条约机构体系”进程主导权的竞争。此次“政府间进程”的启动是在人权高专的“加强进程”接近尾声时,对同一问题作新的讨论,一定程度表现出会员国及联大对“加强进程”的异议。但这种双轨运行的局面也会带来一些问题。例如,双轨之间是一种什么关系?二者的讨论结果如何使用?双轨讨论是否更有利于加强条约机构的有效性?这些都值得反思。

(二)需要什么样的“政府间进程”

启动“政府间进程”的决议最终以 85 票赞成、0 票反对、66 票弃权的表决结果获得通过。没有反对票,表明参会的所有会员国都不反对启动一个政府间进程;但 66 票弃权的结果显示,各国对于当前这一“政府间进程”有诸多不满意之处。换言之,对于启动什么样的“政府间进程”,各国之间也存在分歧。^[36]

第一,其他利益攸关方对政府间进程的参与。大部分投弃权票的国家表达了对决议第 6 段模糊措辞的不满意。这一段规定了条约机构、国家人权机构及非政府组织如何参与政府间进程。^[37] 欧盟各国、挪威、智利等国担心,模糊的规定不能保障其他利益攸关方的充分参与。即使是投赞成票的国家,如阿根廷和乌拉圭,在这一点上也有所保留,认为应当充分重视其他利益攸关方的意见,不应对其参与“政府间进程”施加过多的限制。

第二,大会、会员国与条约机构的角色定位。墨西哥认为,决议草案太过笼统,需要对各项指标及政府间进程的职权范围作出明确界定。哥斯达黎加等国则因为决议草案未能对大会、会员国以及条约机构各自的角色有清晰的法律定位而投了弃权票。这些国家认为,按照惯例,大会的职责主要在于决定对条约机构的资源配置。这实际上是对以大会为平台启动“政府间进程”的合理性提出质疑。

第三,能否保证条约机构的独立性。许多国家担忧“政府间进程”将有损条约机构的独立性。瑞士、列支敦士登等国认为,鉴于条约机构的职权范围掌握在缔约国手中,当前的“政府间进程”可能使这种独立性打折扣。丹麦在代表欧盟各国发言时也提醒,“政府间进程”应避免提出有损条约机构独立性的提议。

综合各国的立场和意见不难看出,尽管启动了“政府间进程”,但会员国内部在一些重要问题上仍有较大分歧。分歧的背后是各国主权与人权观念的差异。一方面,各国均有强烈的国家主权观念。没有国家反对政府间进程,这表明各国均希望国家在这一问题上发挥作用。所有国家,包括投弃权票的国家都不约而同地表态将积极参与政府间进程,表明了各国平等参与国际事务的基本主张。而各国弃权的理由也多是本国的关切或意见未能充分反映在决议文本中,这也从反面说明了各国要求自己的主张得到同等重视、同等对待的主权平等意识。另一方面,各国在对待人权的国际监督上态度有别。一些国家提出,任何提议其最终目标都应是有利于人权条约的切实履行,并认为条约机构的独立性以及其他利益攸关方的充分参与有助于这一目标的实现。而另一些国家则强调国家或政府在履行人权条约和人权保障中的核心地位和主导作用,认为其他利益攸关方的过度参与将有损国家的作用;换言之,

[36] 以下关于各国立场的阐释均详见 UN Doc. A/66/PV.98(2012)。

[37] 该段规定:“又请大会主席考虑到上文第 1 段提及的这一进程的政府间性质,与会员国协商后,另行作出非正式安排,使不限成员名额政府间进程能够得益于各人权条约机构、各国人权机构和相关非政府组织的投入和专门知识。”参见 UN Doc. A/66/L.37(2012),《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》(决议草案),第 6 段。

人权的国际监督不应僭越国家主权。各国对人权与主权关系的不同理解,决定了“政府间进程”将是一个充满争论的过程。

(三)如何加强条约机构

“政府间进程”和人权高专“加强进程”都强调要在尊重现有条约规定的基础上“强化”而非“改革”条约机构体系。但在强化条约机构体系的具体举措上,二者存在如下两点主要分歧:

一是条约机构能否发展成为一个准司法机构。联合国人权条约机构与各区域人权法院类似,有权受理并审议个人申诉,但是前者的审议结论在效力和执行力方面远不及区域人权法院,特别是不及欧洲人权法院。后者在一定意义上已经成为国际性司法机构。有鉴于此,联合国人权高专的加强建议中,包含了设立条约机构来文联合工作组、制定审议个人来文工作的共同标准、建立来文案例判决库等提议。其中,建立来文联合工作组的建议系由消除种族歧视委员会提出,该建议提议由各条约机构选派一至两名委员组成联合工作组,对各条约机构收到的个人来文进行初步审查,然后再交由相应的条约机构进行审查,以确保各条约机构做出的个人来文意见在法理上的一致性。^[38]然而,该建议涉及对条约的修改,且个人来文程序属于任择性质,接受某一条约机构受理个人来文职权的国家并不一定接受其他条约机构的类似职权。如果交给由所有条约机构代表组成的联合工作组来预审个人来文,显然有悖此种任择性质。而授权条约机构决定采取临时措施或补救措施等做法,尤其是人权高专在其报告中建议“补救措施应带有强制特征”,“在处理涉及临时措施,包括缔约国未遵守临时措施的情况时采用统一的方法”等措辞,^[39]使人权高专希望加强条约机构的效力甚至强制力的想法跃然纸上。这些建议不仅突破了人权条约所规定的条约机构仅有建议权的限制,而且极易使敏感的主权国家产生反弹。因此,人权高专的这些提议遭到了一些国家的反对和抵制。

二是条约机构的独立性。按照联合国核心人权条约的规定,条约机构的专家虽由其国籍所属国推荐,但并不代表国家,而应以个人身份任职,以此确保其独立、公正履行职务。但实践中,条约机构及其专家的独立性却遭到了两方面的质疑。一方面,非政府组织及一些缔约国认为,条约机构的部分专家与政府关系密切,带有明显的政治倾向性。^[40]另一方面,另有许多缔约国则认为,条约机构的专家过分倚赖非政府组织或其他利益攸关方提供的信息,而轻视甚至忽视国家提供的信息。^[41]其他利益攸关方对条约机构工作的过度参与很可能影响条约机构的独立性。由此可见,争论双方对于“独立性”的所指不同:一方要求条约机

[38] See “Submission by the Committee on the Elimination of Racial Discrimination on a joint inter-committee working group on communications”, Letter to the High Commissioner dated 9 March 2012.

[39] UN Doc. A/66/860 (2012), 4.3.2.

[40] 例如澳大利亚提出,条约机构的选举中,正在担任政府官员或外交官员的人不应被提名。参见“Australian Government Suggestions to Strengthen the Human Rights Treaty Body System”, p.5。比利时、荷兰、卢森堡等国也持同样的立场。参见“Joint Submission by the Kingdom of Belgium, the Kingdom of the Netherlands, and the Grand Duchy of Luxembourg to the Treaty Body Strengthening Process”, p.2。但葡萄牙认为,候选人正在担任公职的背景并不一定会妨碍其将来履行条约机构的职责,政府官员对实际情况的了解反而可能成为他的一个优势。参见 Submission by the Permanent Mission of Portugal, p.7。

[41] 例如,白俄罗斯在立场文件中强调,条约机构的结论性意见必须基于国家定期报告以及国家在建设性对话中提供的信息,而不是基于其他来源的信息作出。参见“Proposals from Belarus for the reform of the United Nations treaty body system”, 11 Jan. 2012, p.2。

构独立于缔约国；另一方要求条约机构独立于非政府组织等其他利益攸关方。这样的争论在“加强进程”中仍在继续。人权高专提议进一步扩大其他利益攸关方对条约机构工作的参与；与之相对，一些国家却要求为条约机构的专家制定行为准则，以确保其独立性。作为对这场争论的回应，2012年6月，人权条约机构主席会议通过了《人权条约机构成员独立性和公正性指南》。^[42] 但是，该指南强调的仍然是条约机构的专家应独立于其推举国，推举国不应为条约机构委员的工作加以干涉，对于条约机构如何处理与其他利益攸关方的关系则只字未提。笔者认为，从程序上看，由条约机构自行制定行为规范，进行自我约束，其客观性和合理性从一开始就成问题。从内容上看，鉴于条约机构及其专家确实不同程度地受到缔约国与非政府组织两方面因素的影响，该指南只谈其中一个方面本身也有失公允。从条约本身的规定看，条约机构的审议须以缔约国提交的报告为基础。就此而言，过分看重非政府组织所提供信息的做法背离了条约的规定。

事实上，国际人权法的发展过程在一定意义上就是主权与人权不断博弈的过程，在这一过程中国家主权逐步受限，而人权国际保护的能力与效力则不断提升。^[43] 此次加强条约机构的进程体现了二者之间的又一次博弈。人权高专启动“加强进程”意在提升联合国人权机构的地位，而国家启动“政府间进程”则显然是主权国家对“加强进程”的制衡。两个“进程”之间的各种分歧正是这种博弈的具体体现。但即便如此，相互竞争的两个“进程”并未偏离加强国际人权机构效力这一轨道。首先，无论是“加强进程”还是“政府间进程”，都彰显了实践国际人权法对纸面国际人权法的进一步突破；其次，两个“进程”达成共识的建议将进一步提升条约机构工作的实际效力；最后，政府间进程的某些让步使人权高专的提议得以分步骤展开。目前，“政府间进程”仍在继续，对许多问题的解决尚未有定论。可以预见，接下来的讨论仍将是国家在珍视主权与接受联合国人权机构监督间的反复权衡。但笔者认为，不断突破人权条约纸面规定这一路线并未逆转，条约机构将继续朝着加强实效的方向稳步前进。

五 反思与启示

从20世纪80年代联合国着手讨论加强人权条约机构体系的长效途径以来，各种改革条约机构体系的学术提议就不曾中断。此次“加强进程”再次激发了学界的讨论，并出现了不同的声音。一种观点认为，条约机构内部统一工作程序、工作方法等努力的范围和效果非常有限，条约机构体系若要摆脱当前困境，就必须考虑在更广泛的框架内进行彻底改革。^[44] 与这一观点相呼应，有学者提出借鉴欧洲人权机制的经验，建立可以做出有拘束力裁判的“世界人权法院”的建议。根据这一建议，目前的条约机构体系只需承担审议国家报告的职能，而将审理申诉的职能交由一个世界人权法院来承担。^[45] 此类改革提议均需以修改现有

[42] UN Doc. HRI/MC/2012/, “Guidelines on the independence and impartiality of members of the human rights treaty bodies” (Addis Ababa guidelines).

[43] 详见戴瑞君：《主权、人权与中国——以联合国人权保护机制及其改革为视角》，《国际法研究》第七卷，社会科学文献出版社2012年版，第237-256页。

[44] See Michael O’Flaherty, “The Dublin Statement on the Process of Strengthening of the United Nations Human Rights Treaty Body System”, p. 119.

[45] See Manfred Nowak, “Comments on the UN High Commissioner’s Proposals Aimed at Strengthening the UN Human Rights Treaty Body System”, 31 *Netherlands Quarterly of Human Rights* 3, 7-8 (2013); Manfred Nowak, “The Need for a World Court of Human Rights”, 7 *Human Rights Law Review* 251 (2007).

条约或制定新的条约为前提,因此不管是否是理想方案,均非一时之功可以完成。另一种观点则认为,条约机构体系的困境是其不断非法扩权的结果,改革条约机构体系应着眼于使其回归条约所规定的基本职能,同时加强缔约国对条约机构体系的参与度。^[46]这两种观点在一定程度上反映了“加强进程”与“政府间进程”在基本立场上的碰撞:前者认为加强条约机构体系的途径是继续增强这一体系的效率与效力;后者则在承认条约机构确实需要提高效率的同时,要求提升缔约国在这一体系中的作用和地位。

笔者认为,无论如何加强条约机构体系,首先需要回答的问题是,加强条约机构的最终目的何在。这一进程的目的显然不应该是使条约机构给国家以更强的“威慑力”,而是在国际监督机制与人权条约缔约国之间营造一种更加健康的关系,通过国际监督的外部推动,促使缔约国积极履行人权保障义务,最终使得人权尽早得以实现。因此,这一进程必须基于参与各方共同认可的规则进行,在各方关系的调适过程中遵守各自的权限范围,与此同时不可忽视保障人权的根本路径所在。

(一) 依法进行

条约机构体系依人权条约的规定而建立,其职能范围由人权条约予以规定;各国是人权条约的缔约国,依据人权条约承担保障人权的实质义务以及接受条约机构体系监督的程序义务。因此,联合国人权条约是对条约机构和缔约国均具有法律拘束力的行为准则,二者的关系由人权条约加以规定,在加强条约机构体系的进程中亦须以遵守人权条约的规定为前提。在加强条约机构体系的进程中坚持人权条约的既有规定,已是多数参与方的共识。中国政府也在多个场合表达了加强条约机构应以遵守现有条约规定为前提的基本立场。^[47]

目前“加强进程”与“政府间进程”之间的分歧,根源就在于缔约国对条约机构是否突破了人权条约的规定而越权行事的质疑。条约机构一方主张,根据人权条约,它有权自行决定工作方法;缔约国一方则认为,条约机构采取某些所谓工作方法,违反了人权条约规定的条约机构的权限范围。于是,问题便落脚于条约机构的权限范围到底在哪里,以及由谁来解释和判断条约机构选择的工作方法是否突破了条约规定的界限。这涉及人权条约的解释权问题。对此,人权条约没有明确规定。虽然条约机构通过发表一般性评论的方式在事实上对条约进行着解释,但是作为条约制定者的缔约国不会轻易认可条约机构的解释权。笔者认为,目前较为可行的办法是增进条约机构与缔约国之间的沟通:一方面,条约机构间年度会议和缔约国会议可以分别讨论相关问题;另一方面,在讨论相关议题时,二者可以互邀对方代表参加讨论,交换意见。

(二) 找准定位

在条约机构体系的运作过程中,缔约国、条约机构以及非政府组织等其他利益攸关方都扮演着重要角色。为加强条约机构体系,这些不同主体必须在遵守人权条约的前提下找准各自的角色定位,理顺相互关系,使条约机构体系得以和谐运行。

[46] See Joanne Pedone & Andrew R. Kloster, “New Proposals for Human Rights Treaty Body Reform”, 22 *Journal of Transnational Law and Policy* 29, 77-81 (2012-2013).

[47] 2011年11月中国政府提交给人权高专的《中华人民共和国政府对“加强人权条约机构制度进程”的意见》强调“应确保条约机构在条约授权范围内(开展工作)”,“避免超越条约授权行事”。2012年2月中国代表在评论政府间进程的决议草案时,再次强调“条约机构应该严格按照既定的授权开展工作”。参见 UN Doc. A/66/PV. 98(2012), 第12页。

根据人权条约,缔约国有义务按期提交履约报告,并与条约机构进行建设性对话。同时,缔约国作为人权条约的起草者或制定者,有责任确保条约在国内和国际层面的顺利实施。为此,缔约国应转变以往只关注自己适用人权条约的局面,在条约运转出现问题时发挥更加建设性的作用。缔约国会议可以成为缔约国发挥作用的一条途径。《残疾人权利公约》第40条第1款规定,缔约国会议可以“审议与实施本公约有关的任何事项”。这一规定与环境条约、海洋条约等其他类国际条约关于缔约国会议作用的规定是一致的。中国政府也曾建议在人权条约的缔约国会议中增加由缔约国就条约机构的工作发表意见和评论的议程。^[48] 这一建议在“政府间进程”共同协调人的报告中得到了体现。^[49] 笔者认为,《残疾人权利公约》的规定可以成为人权条约下缔约国会议的一个蓝本。除此之外,鉴于条约机构一般性评论的实际影响力,为提高一般性评论的质量,避免偏颇,缔约国及其他利益攸关方也应充分参与到编写评论的磋商过程中。正如“政府间进程”的共同协调人所建议的那样,“各条约机构为编写一般性评论制定统一协商过程,以便与所有利益攸关方就新的一般性评论进行磋商”。^[50]

根据各人权条约的规定,条约机构的任何意见都只是建议性质的,不具有正式的法律拘束力。虽然随着各缔约国保障人权的意识和意愿的提高,条约机构的意见越来越经常地得到缔约国尊重,但是条约机构如果自己做出任何试图使其措施具有强制力的努力,都会因违反条约、越权行事而遭到抵制。此外,条约机构体系的运行很大程度上受制于国家的合作程度。因此,条约机构应设法与缔约国营造建设性对话的氛围,在坦诚对话的基础上真诚地帮助缔约国发现履约中的困难与问题,并协助其寻找解决之道。

非政府组织参与条约机构的工作,可以说在现有的联合国核心人权条约中找不到直接依据。目前条约机构过分倚重非政府组织提供的信息而轻视缔约国报告的做法确实有本末倒置之嫌。再者,有能力向条约机构提供信息的多为植根于少数发达国家的非政府组织,它们的信息能否客观真实地反映世界多数国家特别是广大发展中国家的情况,令人怀疑。但是鼓励非政府组织在国内监督政府并参与履行人权条约义务,却是值得推广的有益经验。非政府组织可以在普及人权教育、帮助受害人寻求救济、监督一国政府履行人权义务等方面发挥积极作用。各国也应本着实现人权的目,珍视并挖掘非政府组织的重要作用,并与之合作。

(三)着眼根本

无论怎样加强条约机构体系,其最终目的都是促使人权早日得以实现。条约机构的促进无论如何有效,都仅是一种外部促进,是外因。保障人权首要的和主要的义务主体是国家,实现人权的根本在于构建一套完善的国家人权保障制度。条约机构体系能否顺利、有效地运行,不取决于条约机构有多强势,而取决于各缔约国的人权保障水平如何。完善的国家人权保障制度可以为绝大部分人提供较为完满的人权保障和充分的人权救济,这样一来就只有少数案件需要国际人权机制发挥补充救济作用。这将在很大程度上减少包括条约机构在内的国际人权机构的工作量,大大缓解资源短缺与工作积压之间的矛盾。欧洲的情况可

[48] 参见《中华人民共和国政府对“加强人权条约机构制度进程”的意见》,第二(十一)条。

[49] 参见 UN Doc. A/67/995 (2013),附件一,第6段;附件二,第7段。

[50] 参见 UN Doc. A/67/995 (2013),附件一,第13段。

以从一个侧面说明这一问题。俄罗斯、东欧及其他发展中国家的加入使得欧洲人权法院的受案数量激增,强势而有效的欧洲人权法院也不得不面对严重的案件积压问题。到 2012 年底,欧洲人权法院的待审申诉为 128100 件,其中仅针对俄罗斯的待审申诉就达 28598 件,占到总量的 22.3%;前十位被指控的国家中,俄罗斯、土耳其、乌克兰、罗马尼亚、塞尔维亚、保加利亚、波兰赫然在列,而针对这几个国家的待审申诉占到总量的 63.7%。^[51] 正如有学者指出的那样:“要解决欧洲人权法院的根本问题,最终还是依赖于各成员国完善本国司法系统,不断改善与完善本国人权状况,确保本国公民的基本权利与自由。”^[52]

因此,从根本上解决条约机构体系工作积压的问题,需要各缔约国下大气力完善各自的人权保障制度。近年来,中国在履行人权条约的程序义务方面保持着良好的纪录,按期提交各期履约报告,认真对待与人权条约机构间的建设性对话;对条约机构通过的结论性意见,中国政府也日趋重视,酌情予以采纳。但在履行人权条约的实质义务方面,即人权保障制度建设方面,我国还有很大的提升空间。目前中国保障人权的法律体系与已经批准的人权条约规定之间还有较大差距,已批准的人权条约如何在国内适用尚无实体法上的依据,专门的人权保障机构缺位,宪法基本权利受到侵犯后的救济路径不畅。这些制度上的不完善将成为中国进一步履行人权条约的障碍,也将减损中国在发展国际人权机制进程中的作用。中国深度参与了此次联合国人权条约机构体系的加强进程,提出的许多建议受到其他国家的重视。为巩固前期成果,并发挥更大的作用,中国应继续加快完善国内的人权保障制度。

[Abstract] UN Human Rights Treaty Body System is a collective concept of treaty bodies (TB) established under the UN core human rights treaties and the measures and procedures used to monitor implementation by state parties of their international human rights obligations. Since its operation, more and more challenges are in front of this system. In 2009, UN High Commissioner for Human Rights launched a process on the strengthening of TB system. Later in 2012, another process named “intergovernmental process of the General Assembly on strengthening and enhancing the effective functioning of TB system” was launched by UN member states. The two processes disagree on many issues, especially the precedence of the two processes, the role of State parties, the nature of TB, and the influence of other stakeholders. However, the disagreement has never prevented the TB from becoming increasingly stronger. The ultimate approach to solve the conflict between resources shortage and backlogs of TB is strengthening the national human rights protecting system, since an effective national system can deal with most problems domestically.

(责任编辑:廖 凡)

[51] ECHR, “Analysis of Statistics 2012”, Jan. 2013.

[52] 刘丽:《解析俄罗斯对〈欧洲人权公约第 14 议定书〉的批准》,《云南大学学报法学版》2010 年第 6 期,第 172 - 178 页。