



BRILL
博睿



National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region

[澳] 布莱恩·伯德金
Brian Burdekin

著

王建玲
陈亦超

徐文博
王洪宇

译

[美] 金森·瑙姆
Jason Naum

协助

马呈元

张伟

译审

亚太地区国家人权机构



中国政法大学出版社

亚太地区国家人权机构

National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region

[澳] 布莱恩·伯德金
Brian Burdekin

著

王建玲
陈亦超

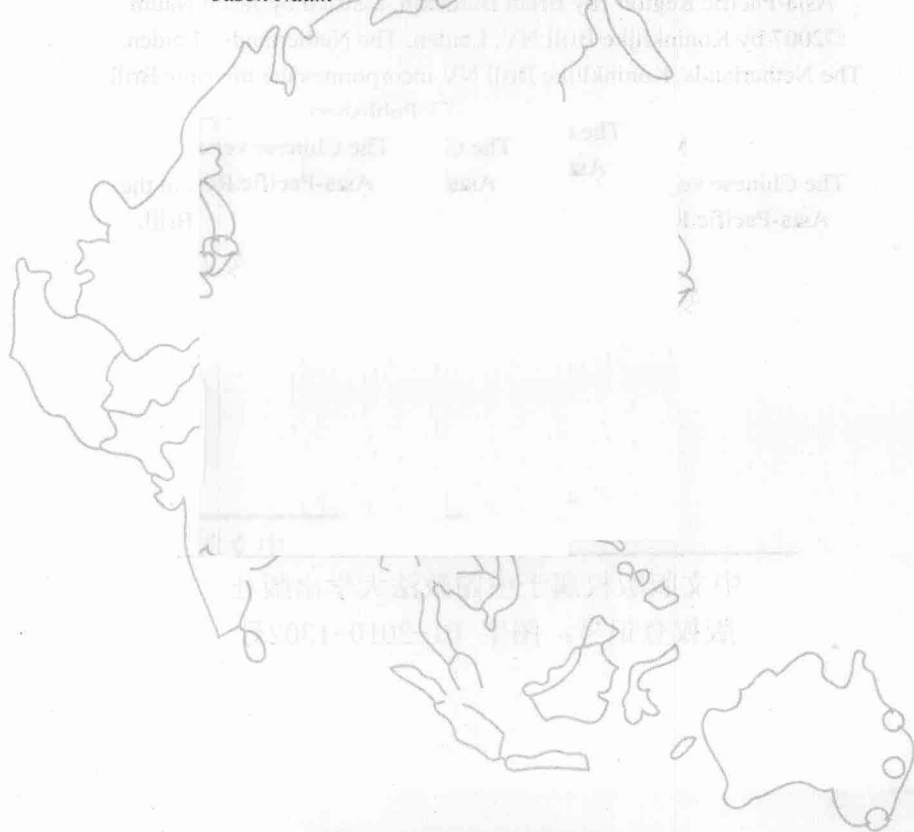
徐文博
王洪宇 译

[美] 金森·瑙姆
Jason Naum

协助

马呈元

张伟 译审



中国政法大学出版社

2010·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

亚太地区国家人权机构 / (瑞典)伯德金著; 王建玲等译. — 北京: 中国政法大学出版社, 2010. 4

ISBN 978-7-5620-3601-2

I. 亚... II. ①伯... ②王... III. 人权-国际组织-研究-亚太地区 IV. D815.7

中国版本图书馆CIP数据核字 (2010) 第014073号

- | | |
|-------|---|
| 书 名 | 亚太地区国家人权机构
YATAI DIQU GUOJIA RENQUAN JIGOU |
| 出 版 人 | 李传耿 |
| 出版发行 | 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路 25 号)
北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088 zf5620@263.net
http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010)58908325 (发行部) 58908285(总编室) 58908334(邮购部) |
| 承 印 | 国安华明印刷厂 |
| 规 格 | 787×960mm 16 开本 23.25 印张 475 千字 |
| 版 本 | 2010 年 5 月第 1 版 2010 年 5 月第 1 次印刷 |
| 书 号 | ISBN 978-7-5620-3601-2/D·3561 |
| 定 价 | 48.00 元 |

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行部负责退换。

序 言

在过去的五年多的时间里,一群中外法学专家对各类的国家人权机构进行了细致地梳理,以期从中找到一个适合中国国情的模式。这些研究都是建立在1993年各国在维也纳世界人权大会期间达成共识的基础上,即每个国家可以依照联合国通过的《巴黎原则》,选择建立最适合本国需要的国家人权机构。

本书的作者布莱恩·伯德金教授与中国的学者们开展了密切的合作。在长期的工作中,大家无不被布莱恩教授数十年如一日的执着、敬业精神深深打动。他曾是联合国历史上第一个有关国家人权机构问题的特别顾问,亲身参与并指导了全世界六十多个国家的此类机构的筹建工作。在国家人权机构研究领域,布莱恩教授是当之无愧的国际顶尖专家。

至今,我们已经研究了许多国家人权机构的职权和功能,详细地考察了中国促进和保护人权的所有机制,从中探索这些机构是否能够完全有效地保障我国宪法和中国批准、加入的国际人权公约中规定的人权。

我很高兴看到这本重要的著作被译成汉语在华出版。我相信它将引领读者们为中国和全人类人权事业的发展作出贡献。

徐显明

2010年4月9日

前言

本书之目的在于提供一整套系统的资料,以便借助相关国际材料的背景以及一些对照表格,对亚太地区现存的各种国家人权机构进行比较。本书所涉材料不求穷尽一切,但求有助于读者认识、了解每个国家机构依其法定授权而具有的先天优劣之处。

所谓规范标准,应兼顾对国家人权机构法定授权与实际运行的检查,其材料均应基于《联合国关于国家机构的地位的原则》(“巴黎原则”)。然而,为防止(或者至少不鼓励)该机构成为国家仅为平复国内批评或者获得国际援助而设计的“面子工程”,这些原则仅仅是最低标准(为达成我们将其在联合国大会通过的目标,这些原则确实为我们于1991年所能达成之最佳的一致意见)。鉴于之前有限的认识,鄙人认为需在此书中相应提及其他一些近期产生的相关原则。这些原则也是由从事实际工作的专家起草的,然其明显优势则在于更严谨、更具体、更易懂,并在诸多重要方面更切合亚太地区国家人权机构工作的情况。

此次整理主要以教学为目的,唯望其对准备建立国家人权委员会的国家,或对现存委员会加强其职能可以有所帮助。为此,笔者还专门撰写有关章节,以讨论国家人权机构与行政、司法、立法以及其他机构之关系,并以一小节说明建立机构前有关程序的重要性。

国家人权机构尽管面临诸多挑战,然而办法总比问题多。此书并不试图对其一一列举或进行评价。然而为了对那些以有限资源设立的国家人权机构有所帮助,本书还是加上了关于实施全国调查的一个小节,此措施即是一项被证明对推进与保障人权以及在增加机构的便民性方面事半功倍的策略。笔者在本书所描述的——例如保护经社文权利以及在武装冲突中机构的运转等方面的挑战,都是本区域内从业者目前公认为最复杂及最困难之问题。

近二十年来,笔者有幸在吾祖国建立国家人权委员会,并在近六十个国家为建立和推进国家人权机构而工作。此书虽着眼于亚太地区,但是其所给出的建议却反映了笔者致力于在非洲、拉丁美洲和中东欧的不同国家建立有效的国家人权机构时所积累的或好或坏的经验。

布莱恩·伯德金
于2005年12月

序 言 / 1

前 言 / 2

缩略表 / 3

第一章 导 论

1.1 演进中的国际秩序 / 1

1.2 联合国和亚太地区国家人权机构：概览 / 3

1.2.1 联合国 / 4

1.3 1993 年世界人权大会 / 7

1.4 建立国家人权机构的程序 / 9

第二章 职权和功能

2.1 职能 / 11

2.1.1 国际文件的重要性 / 12

2.2 权力和功能 / 14

对下列表格的说明 / 16

第三章 其他主要特征

3.1 独立性 / 29

3.2 便民 / 30

3.3 充足的资源 / 31

3.4 国家人权机构的成员资格 / 33

3.5 与非政府组织合作 / 41

第四章 国家人权机构与行政、立法、司法及其他机关的关系

4.1 与行政机关的关系 / 43

4.2 与立法机关的关系 / 44

4.3 与司法机关的关系 / 46

4.4 与其他机关的关系 / 56

第五章 国际人权机构与国际条约机构、联合国人权委员会和基于宪章的其他机制的关系

5.1 国际条约机构 / 58

5.2 特别程序 / 59

5.3 联合国人权委员会 (CHR) / 60

第六章 区域合作

6.1 背景 / 61

6.2 亚太国家人权机构论坛 / 62

第七章 挑战与战略

7.1 经济、社会和文化权利 / 65

7.2 冲突状态下的国家人权机构 / 69

7.3 国家调查 / 71

7.4 国家人权行动计划 / 73

第八章 结 论 / 75

附 录 / 77

附录一 / 77

关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则（巴黎原则）

附录二 / 79

大赦国际关于有效保障和促进人权机构的建议

联合国条约机构一般性意见 / 95

附录三 / 95

经济、社会和文化权利委员会第10号一般性意见：

国家人权机构在保护经济、社会和文化权利方面的作用
(14/12/98. E/C. 12/1998/25)

附录四 / 96

消除一切形式种族歧视委员会第17号一般性建议：

关于设立国家机构以推动执行《消除一切形式种族歧视国际公约》
(25/03/93. GEN. REC. NO. 17)

附录五 / 97

儿童权利委员会第2号一般性意见：

独立的国家人权机构在保护和增进儿童权利方面的作用
(15/11/2002. CRC/GC/2002/2)

其他相关文件与表格 / 103

附录六 / 103

联合国千年发展目标

附录七/ 104

关于侵犯经济、社会、文化权利行为的马斯特里赫特准则

附录八/ 110

《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——第四部分

附录九/ 111

人权委员会特别报告员列表

澳大利亚人权与平等机会委员会实行国家调查的若干例证 / 116

附录十/ 116

无家可归儿童问题调查

附录十一/ 117

种族暴行问题调查

附录十二/ 118

人权与精神疾病问题国家调查摘要

各国立法

澳大利亚 / 122

斐 济 / 195

印 度 / 209

印度尼西亚 / 221

韩 国 / 238

马来西亚 / 252

蒙 古 / 258

尼泊尔 / 265

新西兰 / 271

菲律宾 / 342

斯里兰卡 / 345

泰 国 / 354

后 记 / 362

导 论

1.1 演进中的国际秩序

在过去的几十年中,国际秩序发生了巨大的变化。其中,许多变化对人权和那些普遍性或者专门性的人权保护机构产生了重要的影响。

几乎所有的拉丁美洲专制政权、许多非洲的专制政权和若干东南亚国家的专制政权已经被民主选举的政府所取代;由于冷战结束所引发的中欧和东欧的民主化浪潮现在正冲击着中亚各国。

然而,那种认为按照定期投票的规则民主选举出来的立法机关、独立的司法机关和行政机关能够保证尊重人权的假设已经被这样的认识所取代了,即虽然权力的划分十分重要,但它经常并不能对人权提供保护,尽管这些权利已经在宪法中得到确立。人们认识到,为追求继续掌权的目的,政府总是设法取悦于政治上的主流派别,并随时准备牺牲对非主流或边缘化的少数群体人权的尊重。这一认识已经成为推动建立独立的国家人权机构的一个重要原因。

僵化的冷战对抗年代形成的有关公民权利和政治权利与经济、社会和文化权利相对重要的认识,已经逐渐让位于一种更加成熟的认识,即所有权利都具有同等的重要性。贫穷是对人权最普遍和最常见的侵犯之一;腐败是对人权的主要威胁;生命权意味着安全和清洁环境权。

联合国、国际金融机构(IFIs)和大多数富有的捐助国日益认识到,人权是“良治”的必要组成部分,而“良治”对于可持续发展是至关重要的。同时,它们也日益认识到:大规模的歧视和广泛的侵犯人权,包括侵犯在种族、宗教或者语言上的少数群体的权利,必然会导致政治上的混乱和冲突,并严重影响国家的稳定,甚至在某些情况下,可能威胁区域安全。冷战结束以后,在承认这些现实的基础上,捐助国在多边和双边的发展援助中越来越多地提出了旨在促进良治政府建设改革和尊重人权的条件,这对许多(但非全部)新建或者重建的民主国家产生了积极的影响。旨在保护少数者的权利的国家人权机构现在被认为是国家稳定和安全的一个重要因素。

国际法,包括国际人权法,已经在国内法院和国际法庭中日渐得到承认并加以适用,要求军事领导人和独裁者承担大规模侵犯人权的责任的呼声日渐高涨。审理在卢旺达、塞拉利昂、前南斯拉夫等国家和地区发生的令人恐怖的侵犯人权罪行的特别法庭已经成立,尽管其工作进展缓慢且效率相对低效,但它们为世界上第一个

常设性国际刑事法庭——国际刑事法院的建立作了有益的工作。此外，那种认为国家领导人可以借“国家主权原则”来逃避其在国内大规模侵犯人权的责任的观点已经在理论上受到了有力的驳斥，尽管现实中的情况并非总是如此。

市民社会在各个方面的影响，特别是在非政府组织方面的影响，促进并传播了人权思想，因互联网的使用而加速的信息革命使现代的人权活动家和人权卫士成为最广为人知的人物，而且有可能使他们成为世界历史上最具影响力的人物。

全球化对世界主要法律制度的影响，提高了从人权的角度审视有关问题的水平，并且暴露出传统体制的滞后与不足。人们通过对国际人权法理论日益了解，认识到为了保护人权，必须使人们更容易获得人权救济。与此相伴的是具有实际效果的选择性调查和争端解决机制，如人权委员会的发展。

然而，多国和跨国公司的影响力一方面在与日俱增，另一方面却没有确保它们承担适度“企业社会责任”的措施。全球最大的公司拥有的实际权力超过了许多最贫穷国家，这种现状对经济和社会权利的实现带来了巨大的影响。

原为国家所有的公用事业的私有化在加速进行，但是，国家往往没有根据国际人权条约的要求建立提供服务的规范和许可制度。私有化的范围十分广泛，它已经从公共健康服务领域扩展到监狱。确实，全世界大约超过两亿的人口，其中许多居住在世界上一些最贫穷的国家，甚至其用水也要由私有公司提供，而现在水已经日益成为稀有和昂贵的商品，私有化的浪潮看来似乎仍将继续下去。

作为政治推动力量的意识形态的重要性已经大大降低，现在和不远的将来，作为世界唯一超级大国的美国对待国际人权法的态度降低了国际人权法的重要性，并且抑制了那些旨在维持和拓展国际人权法的机构的发展。

最近，“9·11”恐怖袭击和美国随后宣布的“反恐战争”从根本上转移了人权论战的焦点，并且给如何在保护每个人的生命权和保护其他来之不易，且具有高度价值的国际人权条约规定的权利和自由之间保持恰当平衡带来了新的挑战（包括正当司法程序权和免受虐待或者残忍、不人道和有辱人格待遇的权利）。

亚太地区地域广阔并充满多样性，它不仅有世界上人口最多的四个国家中的三个——中国、印度和印度尼西亚，而且还有太平洋上的袖珍型国家。这意味着世界力量平衡的变化以完全不同的方式影响着这个地区的不同国家。像印度尼西亚和菲律宾这样的国家，已经去除了专制制度和独裁统治者，但像北朝鲜和缅甸，仍然存在着军政府的压迫或者专制政权的统治。目前，该地区是世界上经济增长最快的地区，但其不仅在财富分配方面存在巨大的差距，还存在广泛的贫穷、难以根治的腐败、基于性别的歧视，宗教极端主义和再度出现的民族主义。这些现象对争取人权的斗争构成了巨大的挑战。

本地区的复杂性和多样性导致的结果就是：在人权保护方面不加区别的做法是很危险的，特别是涉及大洋洲和亚洲大陆的同化时尤为如此。近年来，政治不稳定的持续存在和腐败是很多太平洋岛国——从斐济到所罗门群岛——的特征。与其在

亚洲的大国相比,这些国家中存在的问题构成了对社会治理、人权和发展的挑战。

在上述问题中,有几个通常被认为是经济学家、社会学家和政治学家主要关心的问题,而且它们一直是并终将是国内和国际层面上对人权和人权法产生主要影响的问题。这些问题共同构成了一系列复杂和互相关联的机遇和挑战,并以不同的方式和程度反映在促进和保护人权的国家机构所面临的挑战上。

1.2 联合国和亚太地区国家人权机构:概览

“从长远来看,在国家层面建立强有力的人权机构能够保证以持续的方式促进和保护人权。在每个国家建立能够反映国际人权标准的人权保护机制应该是联合国的一项主要目标。这项工作对于那些因冲突而产生的国家尤为重要。”

(科菲·安南:“强化联合国的作用:一个进一步变革的日程”,秘书长报告,2002年9月9日)

在过去的40年里,大多数国家已经签署、批准或者加入了过去60年中由联合国主持制定的主要国际人权条约。不过,在我们对国家履行保护人权的承诺表示赞赏的同时,我们应该看到,大多数国家在一些重要的方面并没有履行承诺。在所有地区,许多国家没有能够履行它们与依据条约成立的国际人权监督机构进行合作的义务。

除亚太地区之外,其他各主要大洲已经建立了法院、委员会和相关的机构等区域机制,在区域层面对人权保护进行监督。亚太地区的多样性、复杂性和巨大的地理范围决定了在这一区域不可能建立像其它区域那样的机构;即使建立,也很可能是相对弱势和低效的。

在建立国际和区域机构的背景下,在许多的亚洲国家政府残酷压制持不同政见者的1980年代后期,有几个国家人权机构的领导人开始探讨在这一地区强化现存的人权机构的战略,并鼓励建立新的机构。

本书对有关问题的讨论建立在我们从不同国家得到的经验基础上,即国际人权标准的有效实施及监督必须主要在国家层面完成。现实的情况是,无论国际和区域人权保护机制如何周密,对世界大多数人口来说,特别是占世界人口2/3的亚洲人民来说,不论国际和区域人权保护机制如何完善,它们现在是,将来也是难以触及的。这种情况对于最贫穷国家中最脆弱和处于最弱势地位的群体来说尤为如此——他们的人权最经常受到严重侵害,因此,也最需要得到保护。^[1]

[1] 目前估计大约有7亿亚洲人口的日常生活水准低于1美元/天,大约占世界贫穷人口的2/3。见“以更大的自由迈向全体人类的发展、安全和人权”,UN. DocA/59/2005,第11页——《千年发展目标》的进展。

但是,到20世纪90年代为止,只有很少的亚太地区和其他地区的国家建立了国家人权机构,包括成立于1978年的新西兰人权委员会、成立于1981年的澳大利亚人权委员会^[2]和成立于1987年的菲律宾人权委员会。

1.2.1 联合国

几乎从联合国成立开始,它就断断续续地开始考虑国家人权机构的问题,第一次有记录的讨论是1946年由经社理事会发起的,它敦促成员国“……考虑在各自国家建立信息团体或者地方的人权委员会,并与它们合作促进联合国人权委员会的工作”,^[3]但是,除了外交上的论战和偶尔的决议之外,^[4]在随后的30年中并没有取得任何有意义的进展,尽管在这一时期重要的国际人权条约的数量不断增长,而且许多外交官和人权活动家都承认,需要建立国家监督机制以补充根据国际人权条约所建立的国际机制。

1978年,联合国人权委员会(CHR)在维也纳召开了一次研讨会,会议形成了一些指导原则,这些原则后来得到了人权委员会和联合国大会的赞同。^[5]它们从非常笼统的角度界定了国家人权机构,即这样的机构包括所有与人权有关的国家机构和所有与人权有关的公共组织,而不是将其界定为按照特别的立法所建立的具有保护和促进人权职能的独立机构。在有关国家机构应该采取特定的促进措施和提出建议以及有关机构形成的理论观点方面,这些原则确实代表了一种进步。

不过,事实上,联合国的活动所产生的实际效果是很少的。在1990年人权委员会决定就国家人权机构召开一次会议之前,^[6]全世界只建立了少数独立的国家人权机构,^[7]这次会议于1991年在巴黎召开,会议起草了一份《关于国家人权机构地位的原则》,现在通称为《巴黎原则》。

《巴黎原则》起草完成之后,^[8]人权委员会和联合国大会分别于1992年和1993年通过了《巴黎原则》。^[9]到2005年年中,12个亚太地区国家建立了被认为符合这

[2] 澳大利亚人权委员会,最初成立时由兼职委员组成,1986年被人权和平等机会委员会所取代,该机构由全职委员组成,具有更广泛的职权。

[3] 经社理事会2/9决议,1946年6月21日。

[4] 经社理事会在1960年通过了一项决议,以更为肯定的态度承认国家人权机构的重要性——包括对国际标准实施的监督(经社理事会772B(XXX)号决议),1960年7月25日。

[5] A/Res/33/46,1978年12月14日。

[6] CHR Res. 1990/73,1990年3月。

[7] 非洲的情况不是十分确定,截止1990年底,所有其他地区的总数是8个(亚太地区3个——澳大利亚,新西兰和菲律宾;美洲3个——加拿大,墨西哥和危地马拉;欧洲2个——法国和丹麦)。三个非洲国家承认已建立国家人权机构——多哥(1987),贝宁(1989)和摩洛哥(1990)。但是,多哥的机构不久以后就被废止了(在它的报告使政府感到尴尬以后),随之被一个实质上非独立性的机构所取代。贝宁和摩洛哥的机构从一开始就不符合国家人权机构的最基本的标准。

[8] 决议1992/54。人权委员会1990/73号决议,1990年3月7日。

[9] 联大决议48/134,1993年12月20日。

些国际原则的国家人权机构。^[10] 1993 年以来,斐济、印度、印度尼西亚、马来西亚、蒙古、尼泊尔、韩国、斯里兰卡和泰国建立了国家人权机构。

不过,这些机构还很年轻,它们在很多方面仍处于发展之中。

《巴黎原则》规定了有效的国家人权机构的几个必要标准,这些标准包括:具备有立法规定或由宪法明确界定的、广泛的人权监督职能,并独立于政府之外;成员的组成能够充分反映社会的构成;开展与包括非政府组织在内的市民社会的适当合作和充足的资源。但是,《巴黎原则》没有详细涉及国家人权机构有效运作所必需的几个问题,包括机构非常便民的必要性,^[11] 这个问题和其他相关问题在后面将会述及。

《巴黎原则》还设想国家人权机构在保护和促进人权方面可以发挥广泛的作用,包括研究,公共教育,促进国际人权条约的批准,保证国家立法、政策、项目和实践与国际标准相一致,为向联合国条约机构的报告提供帮助和就侵犯人权的申诉进行调查。

关于调查侵犯人权的个人申诉,《巴黎原则》设想国家人权机构可以享有“准司法”的权力,^[12] 如强制出示证据和强制证人出庭,以使机构能够有效地运作。

虽然一些国家人权机构在取证方面享有“准司法”的权力,但很明显,它们不是司法机关,也不能作出有拘束力的判决。一般来说,它们以提出建议的方式进行工作;与法庭相比,其程序不那么正式;经常通过斡旋或者协商来解决申诉的问题;不收取费用。它们通常有权把有关事项提交给其他国家主管机关,如在恰当的情况下,提交给议会监察员或者检察长。

一些国家人权机构有权做出“命令”、“决定”或者“结论”,当出现有关方面不予遵守的情况时,可以请求法院予以执行。在一些国家,国家人权机构还被授权介入庭审程序,经法庭许可后,就有关人权事项提出辩护。

有几个国家建立了尚未达到《巴黎原则》标准的人权机构(伊朗、约旦、马尔代夫、巴勒斯坦、卡塔尔和东帝汶),其它一些国家(如孟加拉、日本、巴基斯坦和巴布亚新几内亚)的政府正在起草有关国家人权机构的立法,但还没有建立国家人权机构。阿富汗人权机构的地位正在由亚太论坛(APF)审查,它很可能会成为这一地区第 13 个符合《巴黎原则》的国家人权机构。

阿富汗、泰国、斐济和菲律宾的国家人权机构的地位是由宪法确立的,其他大多数国家的人权机构是由议会通过的法律设立的。^[13]

尽管宪法和立法赋予的独立性是必要的,但是,国家人权机构的有效性最终有

[10] 见下面有关国家人权机构亚太论坛及其在符合《巴黎原则》方面的作用部分。

[11] 保证获得机构帮助的主要因素见第三章。

[12] 见第二章,在《巴黎原则》中实际使用的术语的背景。

[13] 阿富汗的独立人权委员会是根据 2004 年新宪法建立的。因此,如果其成为亚太论坛(APF)的成员,将会有 4 个符合《巴黎原则》根据宪法建立的国家机构。

赖于那些被任命领导这些机构的人员的团结、能力和献身精神。有几个国家起初建立人权机构的动机十分可疑，事实上，这些国家的政府是企图规避要求其改革的国际压力，或者利用潜在的捐助者。但现在，多数国家人权机构已经发展成为可以信赖的人权维护者。

国家人权机构的形式多种多样，在亚太地区，它们都具有促进和保护人权的专门的职权，能够对个人申诉进行调查，不过，最近建立的几个机构，如东帝汶的国家人权机构，拥有更广泛的监督权，包括与腐败进行斗争^[14]和监督公共行政行为是否正当。除东帝汶之外，根据《巴黎原则》的规定，所有国家人权机构都有专家成员。在亚太地区，除东帝汶之外，所有国家人权机构都被称为“委员会”，其成员通常被称为“委员”。

在一些国家人权机构中，委员是专职的；而在另一些国家的人权机构中，委员是兼职或自愿的；在其他的一些国家则既有专职委员也有兼职委员（如韩国人权委员会）。在斐济，议会监察员是人权委员会的当然成员；而在有些国家，如印度，其他几个相关机构的领导人是人权委员会的当然成员。

亚太地区的国家人权机构在职能和组成人员方面通常符合《巴黎原则》规定的要求，但其中一些机构的资源并不充足。在其成立之初，斐济、印度尼西亚、蒙古、尼泊尔和斯里兰卡的国家人权机构都从国际捐助者那里得到了基本的经济支持，而其他一些机构还没有得到这种支持。从长远来看，若想获得信任和效率，从本国政府那里获得充足的经济支持对所有的国家人权机构来说都是必要的。

亚太地区的国家人权机构经常表现出相互帮助和学习的意愿。它们建立了自己的区域性组织——亚太国家人权机构论坛，以推进和便利其相互交流。在联合国机构和各种双边和多边捐助者的支持下，亚太国家人权机构论坛将保证国家机构发挥更加重要的作用。

[14] 大多已经建立了人权机构的国家——在亚太地区和其他的地区——强烈要求不要在人权职能中加入反腐败的责任；几乎所有国家都支持这一建议。根据作者的经验，问题是这样的：与腐败进行有效的斗争，需要有强制的权力，这样就会超出《巴黎原则》原本设想的通常赋予国家人权机构的权限。此外，大量存在的腐败是对政府“良治”的破坏，因此，（除了可能在最小的国家）最好成立其他机构单独处理腐败问题。腐败并不像通常理解的那样为主要是发展中国家的问题。2005年沃克尔关于联合国石油换食品项目的报告“回扣不仅出现在穷国：伊拉克—联合国石油换食品中的丑闻反映出的富国的此种不法行为”中指出：“在独立调查的有瑕疵的联合国伊拉克项目中，提及很多著名的总部设在西方富国的国际公司，这些西方国家加强了反贿赂立法，降低了回扣的抵扣率。但是，很多专家怀疑在这一涉及几乎2400家公司就人道主义物资以石油附加费或者售后服务费的方式支付了1.8亿美元回扣的丑闻中，会有多少人被提出公诉。”见D.卡瓦杰的文章，《国际预言论坛报》，2005年11月4日第3版（文章中所指的西方国家包括美国、法国、德国、芬兰、瑞典和瑞士）。澳大利亚小麦理事会也被暗示曾参与其中。几乎所有与此事有关的公司的所属国都签署了《国际反腐败公约》！该公约由联合国大会于2003年10月正式通过。到目前为止，已经有118个国家签署，15个国家批准。在30个国家批准后，该公约将生效。[见《联合国秘书长就有关组织工作的报告》；第60届大会官方纪录，第1号增补（A/60/1），2005，第24~25页，第117段。]

亚太地区所有人权机构都在各自国家为促进和保护人权做出了积极的贡献,但它们仍然面临许多重大的挑战,这样的挑战很多与政治、经济和社会因素有关,而这些因素大大超出了它们作为独立的机构的控制范围。目前,人们已经逐渐认识到了人权、良政^[15]、民主、法治和可持续发展之间的密切联系;而像国家人权机构这样的机构,只有在民主社会的其他重要要素——具备代表性和负责任的议会、最终受制于民选代表的权威的行政机关和独立公正的司法机关能够充分依法履行职能的情况下,才能有效发挥其作用。

如果立法和司法机关各自的“监督”职能受到处于强势地位的行政机关阻挠或抑制的话,国家人权机构履行职能就会变得更加困难。

1.3 1993 年世界人权大会

“世界人权大会再次肯定国家人权机构在促进和保护人权方面发挥的重要和建设性作用,特别是在向主管机关提供建议方面,在对侵犯人权的救济方面,传播人权信息和人权教育方面……世界人权大会考虑到‘国家人权机构地位的原则’并承认各国有权选择适合本国独特需要的机构形式”,^[16]鼓励国家人权机构的成立和加强。

在国际社会对于公民权利、政治与经济权利、社会和文化权利何者相对重要的问题进行了几十年无结果的论战的背景下,1993年世界人权大会在维也纳召开。原先,公民权利和政治权利的倡导者主要来自以美国为代表的几个富有的发达国家;经济、社会和文化权的倡导者则来自以前苏联为代表的社会主义国家。

冷战的结束和全球化的加速是这次人权大会的政治背景。在这次会议上,各国一致同意人权是不可分割、互相依存的,世界各国的领袖们还一致认为人权是普遍的。这一点对于亚太地区的人权卫士来说尤为重要,因为在此之前,他们所面临的

[15] “良治”可以被广泛定义为“负责地使用政治权利管理国家事务”(C. J. 迪亚斯和 D. 吉利斯:《人权、民主和发展》,人权和民主发展国际中心,蒙特利尔,1993年)。政府治理的概念由世界银行在 20 世纪 80 年代后期首次使用(《非洲次撒哈拉:从危机到可持续增长》,世界银行,华盛顿,1989年)。该报告是为回应非洲严峻经济危机而作的。非洲的危机在 20 世纪 80 年代“失去的十年”中变得更为严重,报告分析了结构性调整的项目未能创造经济增长的原因。报告的作者把经济危机理解为“政府治理的危机”,而政府治理的意思是“国家行使权力为发展的目的而管理经济和社会资源的方式”(第 60 页)。按照作者的观点,“恶治”是指政府的官员谋求自己的利益而不负责任,依赖个人的关系网谋生,而不为国家负责;使政治和资助私人化,不依法行事和对信息和结社权的过度控制。因此,原先狭义的管理已经扩大到承担责任和透明度的方面。在随后的出版物中,政府治理得到进一步的阐述并更普遍的适用。见 H. 萨诺和 G. 阿尔弗莱德森编辑:《人权和良治,建立连接的桥梁》中的一系列文章(克卢尔国际法出版社,海牙,2002 年)。

[16] 《维也纳宣言和行动计划》1993 年 6 月 25 日 维也纳世界人权大会通过(A/CONF, 157/24; 第 1 部分,第 36 段)。

情况是：少数著名的亚洲领导人认为，人权的“普遍性”应该从属于被错误界定的“亚洲价值”原则。

根据联合国大会的决议，世界人权大会的目标是巨大的，而人权活动家最感兴趣的两个目的是“审查促进现存人权标准实施的方式和方法”和“为提高联合国人权行动和机制的效率而起草具体的建议”。^[17] 由于国家人权机构的存在是为了保证国际人权标准的实施和协助国际条约机构及其他联合国的机构（如特别报告员）履行监督的职能，所以，《巴黎原则》被提交给了世界人权大会筹备委员会。在1991年到1993年之间，该委员会举行了多次预备会议，其中几次会议都与国家人权机构的问题有关，其目的是寻求支持，以保证世界人权大会对建立国家人权机构的必要性问题予以适当关注。^[18]

在这样的背景下，在世界人权大会召开的同时，各国国家人权机构的领导人也在维也纳进行了会晤。我们准备了向大会提交的与《巴黎原则》相一致的文件，同时，由几位最高级别的国家人权机构的代表对几个主要的国家的代表团进行了集中密集的游说。在长时间的协商后，会议最终同意强调独立的国家人权机构的重要性和《巴黎原则》——但是，同时发表了有关每个国家有权建立一个“最适合其独特需要”的机构的特别声明。

世界人权大会还呼吁所有国家加强它们的国家人权机构——但这项呼吁并没有得到很多国家政府的重视，它们中既有发达国家也有发展中国家——并制定国家人权计划，^[19] 作为保证每个国家自愿并切实承担国际人权条约义务的补充。亚太地区在建立国家人权计划方面取得了一些进展——但建立国家人权机构今天被证明是保护人权的更有效的方式。^[20]

世界人权大会的确在将联合国的注意力转移到更为关注在国家层面上促进和保护人权方面发挥了重要的基础性作用。这种转变起源于联合国人权高级专员职位的设置以及首位高级专员把国家人权机构作为一个应予特别重视的领域的决定，为20

[17] 联大决议45/155，1990年12月18日。

[18] 但是，筹备委员会中的一些国家强烈反对参考任何《巴黎原则》的规定，其中，几个国家特别强烈地表示反对。在1992年下半年和1993年全年，人权活动家花费了数百个小时游说政府和组织国家人权机构会议，以此对筹备委员会和世界大会施加影响。其中的两次会议对保证在维也纳会议上重点讨论国家人权机构起了关键的作用。第一次会议是“国家人权机构研讨会”，由英联邦秘书处组织，1992年9月30日至10月2日在加拿大渥太华召开，这次大会达成共识的基础是作者参与1991年巴黎会议时起草的报告（见下，脚注32）。第二次会议是1993年4月在悉尼由联合国人权中心和澳大利亚联邦人权委员联合举办的。本次会议的文件再次强调建立真正独立高效的国家人权机构的重要性，该文件提交给了筹备委员会，并且在世界人权大会的筹备过程中发挥了重要作用。见Doc. A/CONF. 157/PC/92/Add. 2, Add. 3 和Add. 5 (1993)。

[19] 这个建议是由当时的澳大利亚政府提出的。

[20] 其他几次世界大会还强调国家人权机构可以并应该发挥在保护人权上的重要作用。例如，1995年北京第四次世界妇女大会（见A/CONF. 177/20报告，1995年10月17日）和2001年德班反对种族主义世界大会。

世纪 90 年代国家人权机构活动的急剧扩展作了基础性的准备。世界人权大会作为联合国在人权领域的首次主要会议的意义还在于国家人权机构能够有时间阐述自己的权利。^[21]

1.4 建立国家人权机构的程序

• “建立国家人权机构的程序本身应该被视为是对该机构以后成功运转的十分关键的问题。

• 国家人权机构的建立应该被视为一个最优先的国家项目。

• 建立的程序：

• 应该具有可参照的广泛性和透明度；

• 由政府最高机关领导和支持，并且

• 包括和动员所有的国家和社会的有关因素。”

（《国家人权机构——最好的实践》，英联邦秘书处，2001 年）

《巴黎原则》省略了有关建立国家人权机构程序的专门规定，然而，尽管其有关机构成员的规定暗示有必要与社会公众协商，但是，在建立国家人权机构之前的程序对于保证其合法性和成功也具有非常重要的意义。

至于成立国家人权机构的最初动议是来源于社会公众还是政府，这应该有一个与人权活动家、非政府组织、律师、教育家、学者、社区领导者及政治家进行协商的较长的阶段。这种协商应该公开，并涉及所有的重要事项：不仅包括机构的权力和职能，还包括理想的成员构成与特征，以及选择成员的方式。

在政治层面上，在可能的情况下，应该由政府 and 反对党达成双方接受的政治性协议。不可避免的是，在有关立法的细节性问题上，议员中会存在不同的观点。无论如何，对建立国家人权机构的必要性及其章程的必要内容的达成一致对于机构的存在和成功是非常重要的。

要求协商对象具有广泛性的原因有很多。社会成员对此具有一种“所有权”的意识是非常重要的——特别是在机构成立的阶段，公众对机构取得的成果有现实的期望。有关人权委员会的授权、权力和职能的公开讨论对于消除对机构权力实施的不必要的恐惧也很重要，特别是在机构履行调查职能行使准司法权力时尤为如此。

在一些国家，这一过程历时十年以上（如斐济、蒙古和泰国），其他的一些国家则在 2 到 3 年的时间内完成了这一过程（如马来西亚和尼泊尔）。在几个国家中，指导委员会的成立和主要参与人的努力，对于加速进行高效的协商程序十分重要。但是，在这一方面，目前还没有可适用的普遍性规则，过去的经验表明，不充分的协

[21] 必须注意：有关的联合国规则——经社理事会程序规则——从未被修正以允许国家人权机构参加联合国的会议。国家人权机构参加 1993、1995 和 2001 年世界大会的根据是大会的特别决定。