

权利回归：国家人权 机构研究

袁
钢◎著

Bringing Rights Home: National Human Rights Institutions

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

权利回归： 国家人权 机构研究

袁
钢
◎
著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

权利回归：国家人权机构研究/袁钢著. —北京：
中国法制出版社，2011. 7

ISBN 978 - 7 - 5093 - 2981 - 8

I. ①权… II. ①袁… III. ①人权 - 国家机构 - 研究
IV. ①D082 - 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 138914 号

责任编辑 马 颖

封面设计 杨泽江

权利回归：国家人权机构研究

QUANLI HUIGUI; GUOJIA RENQUAN JIGOU YANJIU

著者/袁 钢

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/640 × 960 毫米 16

版次/2011 年 8 月第 1 版

印张/27.5 字数/332 千

2011 年 8 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2981 - 8

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66017726

定价: 69.00 元

传真: 66031119

编辑部电话: 66034242

邮购部电话: 66033288

序

中国有些成语或谚语，如“十年寒窗苦读”、“十年磨一剑”等，是用来比喻那些耐得住寂寞而潜心做学问的人的，而且还可以用来比喻这些人对某一重要的理论学术问题进行了长期的穷经皓首的钻研。袁钢博士的求学生涯，特别是他写作《权利回归：国家人权机构研究》一书的经历和过程，在我看来，是符合以上两句成语或谚语的。

袁钢博士从2001年起，在我的名下读了三年的硕士研究生；从2004年起，又在我的名下读了三年的博士研究生。其硕士学位论文的题目是《国家人权机构研究》，而其博士学位论文的题目则是本书的书名——《权利回归：国家人权机构研究》。他在自己这篇博士论文的基础上，又历时将近四年，进行了许多修改、补充和完善，最终形成了本书。所以，他也可以说得上是通过“十年寒窗苦读”，以“十年磨一剑”的精神来写作本书的。

因此，作为他的指导教师，我是极为愿意并且高兴为他的这本专著写序的。

为一本学术专著写序，可以有不同写法。我想，我还是结合我指导他的学位论文写作的过程，谈一些我的感想，并就其中的一些理论问题发表议论吧！

袁钢博士从读硕士开始，就选定“国家人权机构”为学位论文的题目，这是他自选而非我授意或指定的。从我的教学经验和意愿而言，我更喜欢研究生自选论文题目，因为这至少可以最大限度地发挥他们的积极性；而且如果指导教师对这一题目不熟悉或不甚熟悉，还可以达到“教学相长”的目的。当然，指导教师

对学生自选的题目也还是要进行必要的把关的。“国家人权机构”在当时国内人权研究领域，属于前沿性的“真”问题。

袁钢博士从读博士开始，自己又决定继续以“国家人权机构”为博士论文的题目。对此，我当然也是同意的。这一问题迄今也还是值得结合中国实际，继续深入研究和发掘的重要问题。当时我唯一的顾虑是，他能否收集到充分足够的文献、材料、实证数据等，来支撑一篇十几万字乃至二十几万字的博士论文。

后来，在袁钢博士写作博士论文的过程中，证明我的顾虑是完全多余的。国外关于“国家人权机构”的文献、材料、实证数据和研究成果等，不说是“浩如烟海”、“汗牛充栋”，但是已足以使后人写作的博士论文能够站在“前人的肩膀上”了。本书的附录和主要参考文献完全可以证明这一点。我之所以在序中强调这一点，主要是想说明，现今我国强调博士论文的创新，但是须知，所有的创新都应当是以前人的研究成果为基础和出发点的。也许我的这一说明似乎是在重复人尽皆知的“真理”，但是在我看到的一些博士论文和其他著述中，确实存在某些用新词、新术语来诠释旧问题而实际上并无理论和实践意义的现象。这其实不是创新。

问题是怎样更好地站在“前人的肩膀上”。在袁钢博士写作博士论文的过程中，遇到的最主要的问题是如何根据为数众多的文献、材料、实证数据和前人研究成果，来体现自己的清晰结论和创新思想。这就需要用一条基本的线索或思路将它们串起来。对于这一问题，我曾经给我指导的博士生形象地形容过：如果说写博士论文是在打造一条珍珠项链，那么，文章中的引用的各种文献、材料、数据以及自己对前人研究成果的综述、结论、思想、论证等等，就是各颗珍珠；而文章的基本线索或思路就是将这些珍珠串起来的金链子。这条“链子”不仅要各颗闪亮的“珍珠”逻辑有序地串起来，更为重要的是，它要清晰集中地体现文章的中心

思想，因而也就决定了各种文献、材料、数据和研究成果的取舍。我看到过一些博士论文和著述，尽管其中不乏精彩的引证、严密的论述、创新的思想，但是却给人缺“一口气”的感觉。其根本的原因就是文章缺少一条基本的线索或思路，至少是不够清晰。所以，我还给我指导的博士生形容过：如果说读者或答辩委员会的成员看你写的书或论文是要欣赏一条珍珠项链的话，你就不应当端上一盘珍珠去让人欣赏。缺少基本的线索或思路或其不明确的著述，至多也就是这样的“一盘珍珠”。

本书的基本的线索或思路体现在书名之中，这就是“权利回归”。对于这一基本线索或思路，我与袁钢博士进行过多次讨论。这些讨论及其结果，在本书中作者亦有述及，我在此结合一些人权的一般或基本理论，简略地再回顾一下这些讨论及其结果。

人权是一个“伟大的名词”，但是，由于人权概念的内涵丰富，外延复杂，所以对于这一权利的高级形态的概念问题，人们众说纷纭；就连数量众多的国际、区域、各国的人权文件，至今也未对人权下一个为世界各国、各组织、所有人都接受的共同的人权的概念。人权概念的多样性说明了人权问题的复杂性，是看似简单实则复杂的问题。但是人们在争论中也有一个基本共识：人权是一种权利。对这种权利可以进行不同的分类：例如，就人权作为权利形态存在的层次而言，可以将人权分为应有权利（或道德权利）、法定权利和实有权利。又如，也可以根据人权的内容和《经济社会文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》，将人权分为“公民权利与政治权利”（第一代人权）、“经济、社会和文化权利”（第二代人权）、“集体人权”（第三代人权），以及进行更具体的分类。如果从保障人权的主体的视角来观察，我们还可以发现，对人权的尊重和保障，在世界范围内，经历了或正在经历从完全由国家保障的层次，到国际人权标准的制定促进国家保

障的层次，最终还要落实并回归于国家保障的层次。这就是“权利回归”，这也是本书研究国家人权机构的基本线索和思路。^①

袁钢博士的这一写作线索或思路，受启示于1998年英国《人权法案》的生效。该法案结束了英国几个世纪以来没有成文宪法或人权文书形式对公民权利进行积极保障的历史，成为英国保障和发展人权的新起点。而按照英国人的说法和本书的转述，《1998年人权法案》的目的是“将权利带回家”（bring rights home），即将属于人权的那些权利从位于法国斯特拉斯堡的欧洲人权法院带回英国的国内法律体系，因为它规定了《欧洲人权公约》在英国要由法院实施。^②

我认为，无论对人权的层次如何划分，无论对人权的内容如何理解，也无论对人权发展的“代际”如何归纳，正如我国《宪法》第三十三条第三款所规定的“国家尊重和保障人权”那样，在一国主权和国内法范围内，有一点是不变的，即：国家是“尊重和保障人权”的最重要的也是唯一的义务主体。同时，对我国《宪法》规定的这短短的九个字也可以从反面来引起警惕，谁可能进行“大规模或系统性地侵犯人权”呢？也是国家，或者说是假借国家名义而被滥用的公权力。^③因此，国家也是“尊重和保障人权”的最重要的也是唯一的责任主体。在这一意义上，我完全同意袁钢博士在本书中所言：“‘权利回归’的制度涵义是指国家人权机构制度的出现使得权利回归成为可能，成为人权回归的一种方式 and 可能性，具体表现为国家人权机构各项职责的履行：国

① 参见本书导言。

② 参见本书导言。

③ 关于“大规模或系统性侵犯人权”的有关观点，可以参见朱力宇、熊侃：《过渡司法：联合国和国际社会对系统性或大规模侵犯人权的回应》，载《浙江大学学报（人文社会科学版）》2010年第4期；该文还为中国人民大学书报资料中心复印报刊资料《国际法学》2010年第11期全文转载。

家人权机构履行教育职责让人权观念回归人们的思想之中，让人权成为人们日常行为的坐标；国家人权机构履行咨询职责让政府当局更加重视人权，让人权标准回归为政府当局的基本准则；国家人权机构履行调查职责让人们又拥有了一个更便于接近的救济途径，让人权回归为人人所能享有的权利；‘权利回归’的现实涵义是指中国可以借鉴各国国家人权机构的成功经验，认真审视《巴黎原则》和探讨国家人权机构制度可能为完善中国人权保障机制带来的启示。”^①

当然，在中国如何进一步完善人权保障机制乃至建立国家人权机构，还是需要进行探索的复杂问题。本书已经就中国建立国家人权机构的模式的选择、设立的原则、职责的确定、实施的步骤等问题都进行了很好的论述与论证，我就不再赘言了。这里仅就袁钢博士在本书中所论及的设立国家人权机构要符合中国国情的原则再补充几句。在我看来，在中国设立国家人权机构，最直接的问题是如何与人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度相衔接或接轨。众所周知，人民代表大会制度和政治协商制度是我国的基本政治制度，是人民当家作主和民主监督、参政议政的重要机构。设立的国家人权机构与这两大基本政治制度和机构相衔接或接轨了，就有可能符合中国国情。当然，这两大基本政治制度和机构还需要进一步完善，这就需要进行政治体制改革。而建立国家人权机构的问题，也是可以纳入政治体制改革中来予以考虑和研究的。

还值得一提的是，我和袁钢博士在他的博士论文写作过程中，对于“bring rights home”的翻译问题，也进行过深入讨论。正如本书所说，语言是文化的载体，是文化的反映。英汉两种语言由于地域文化、习俗文化、宗教文化和历史文化的影响，这些属于非语

① 见本书导言。

言的因素有时是无法在译文中体现出来的。“bring rights home”的直译或较为达意的翻译是“将权利带回家”，这样可以较为准确地来描述国家人权机构的运作，是将联合国所确立的国际人权一般标准带回国内法，并付诸实施的过程。但是这种翻译会使全文的行文显得冗长、不简洁，也似乎缺少学术性。^①因此，我们决定还是译为“权利回归”，尽管这一翻译不够准确。所以，我在此还要特别指出，至少就中国而言，“权利回归”不仅意味着政府要在国内实施中国批准加入的各项国际人权公约，而且意味着政府还应重视把这些权利带回到每一个老百姓的家中。在中文中，“国家”一词意味着“国”与“家”密不可分：有国才能成家，有家才能立国。因为每个公民都是“国家尊重和保障人权”的权利主体，或者说应当是受益者。

朱力宇

（中国人民大学法学院教授，博士生导师）

^① 参见本书导言。

目 录



导 言	1
一、研究背景	1
二、研究意义	3
三、研究框架	5
第一章 权利需要回归	9
第一节 人权与人权保障	10
一、人权的概念	10
二、人权保障的必要性	20
三、人权保障的层次性	24
第二节 国家保障人权：最佳人权保障方式	41
一、国家保障人权义务理论分析	41
二、国家保障人权是历史演进的必然选择	48
三、国家保障人权是国家与人关系的必然结果	51
四、国家保障人权是国家的国际法上的义务	54
五、国家保障人权的角色转变	58
第二章 权利如何回归	62
第一节 制定《巴黎原则》：国家人权机构的产生	63
一、保障人权的一般国家机构	63
二、国家人权机构概念的产生	66
三、《巴黎原则》的制定	73
四、国家人权机构概念的界定	79

2 权利回归：国家人权机构研究

第二节 实施《巴黎原则》：国家人权机构的类型	84
一、类型分析	84
二、人权委员会	88
三、监察专员	94
四、人权中心	104
五、人权咨询委员会	106
六、专门机构	111
第三节 实施《巴黎原则》：国家人权机构的发展	119
一、国家人权机构在世界	119
二、国家人权机构在欧洲：国家人权机构理论策源地	145
三、国家人权机构在非洲：国家人权机构理论实践地	169
四、国家人权机构在美洲：人权监察专员为主导	173
五、国家人权机构在亚太区域：人权委员会为主导	182
第三章 权利可以回归	193
第一节 国家人权机构有效性评价标准	194
一、有效性因素观点分析	194
二、界定有效性评价标准	204
第二节 国家人权机构有效性评价标准：独立性	215
一、法律自主	216
二、组成自主	219
三、财政自主	226
四、运作自主	229
第三节 国家人权机构有效性评价标准：职责	231
一、职责概述	231
二、教育职责	242
三、咨询职责	245
四、调查职责	250
五、国家人权机构与经济、社会和文化权利	261

第四节 国家人权机构有效性评价标准：其他标准	272
一、可接近性	272
二、与其他机构合作	275
第五节 国家人权机构有效性个案分析	283
一、评价标准的个案分析	283
二、评价指标的个案分析	295
第四章 权利回归中国	312
第一节 中国与国家人权机构	313
一、实践活动	313
二、学术研究	318
三、政府立场	326
第二节 中国的国家人权机构	329
一、可能性：评价国家人权机构制度	329
二、必要性：完善中国人权保障机制	334
三、可行性：对中国的国家人权机构的探索	346
结 语	367
附 录	370
主要参考文献	418
后 记	428

导 言

人权对任何国家来说都不是外来的，都是与生俱来的；没有人权，就没有持久的和平与繁荣。

——科菲·安南

（纪念《世界人权宣言》发表五十周年大会上的发言）

一、研究背景

人权是一个“伟大的名词”^①，人权概念内涵丰富，由于各国在经济发展水平、社会制度、历史文化传统和国际地位存在的显著差异，因此，各国对于人权有着不同的诉求和主张，人权问题也成为—个国际社会中存在广泛分歧、矛盾和斗争的涉及国家利益的问题。在持久和广泛的人权实践中，各国就促进和保护人权的方式、方法、机构的原则和标准等方面逐步达成共识。深入研究人权问题，尤其是国际人权问题，无论在政治上还是在学术上，越来越成为国内学者不能回避的问题。人权问题是社会主义题中应有之义，^②也是建设中国特色社会主义题中应有之义。^③

2004 年的宪法修正案规定“国家尊重和保障人权”^④，是我国历史上第一次明确地将人权载入宪法，在我国人权实践、政治生活中具

① 1991 年《中国人权状况》白皮书。

② 参见许明主编：《民主·自由·人权·正义——一个社会主义者的解读》，河南人民出版社 2002 年版，第 1—15 页。

③ 参见刘永平、李贺林、王彦峰：《20 世纪中国的人权思想》，经济科学出版社 2000 年版，第 1，2 页。

④ 《中华人民共和国宪法》第 33 条第 3 款。

2 权利回归：国家人权机构研究

有深远意义。尊重人权，表明国家的政治态度和基本立场；保障人权，反映政府的庄严承诺和政府职能观念的转变。人权原则的规定是我国法制建设突出成果，是我国人权保障制度走向法治化的里程碑。充分享有人权是中国人民几千年来梦寐以求的理想，人权原则不仅为完善公民权利的救济和保障提供了宪法支持，而且作为义务规范明确了国家权力的界限。人权内容的丰富性更决定了国家权力应采取多样化和综合性的方式来履行对人权的保护义务。

鉴于二次世界大战的惨痛教训，“欲免后世再遭今代人类两度身历惨不堪言之战祸”，^① 保障人权已成为全人类共同追求的价值目标。作为人权国际保护的风向标——联合国自创立伊始，一直高度重视和发展人权，关注各国、区域人权保障的实践，并在主要人权公约基础上建立若干公约的实施机构，阐扬并努力向世界推行一般的、普遍的人权标准。联合国在及时总结各国人权保障实践的基础上，为国家应采取什么样的方式来保障人权制定了一般行动准则。自 1946 年以来，一类全新的机构——促进和保护人权的国家机构逐步形成。虽然这类机构由各国建立，但是这种类型国家机构却限定于以促进和保护人权为首要目标的联合国的框架之内。因此，作为一类特殊机构的国家人权机构必然是前所未有的，也必然是一类专注于促进和保护人权的独特机构。1991 年 10 月 7 日至 9 日，在巴黎举行的促进和保护人权的国家机构的第一次国际研讨会通过了《关于促进和保护人权机构的地位及职责的原则》（Principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights），即《巴黎原则》。^② 在联合国的支持和鼓励下，各国相继建立符合《巴黎原则》各种类型的国家人权机构。

国家人权机构作为“变革的行动者”、“理智的鼓动者”、“权利

① 《联合国宪章》序言。

② 《巴黎原则》后来得到联合国人权委员会第 1992/54 号决议认可，其后又经过联合国大会 1993 年 12 月 20 日第 48/134 号决议认可。

的保护者”,^① 越来越为国际组织、区域组织和非政府组织所颂扬, 各种组织鼓励在国家一级建立符合《巴黎原则》的国家人权机构以促进和保护人权。国家人权机构在世界及区域内, 随着各国国家人权机构践行国际人权标准的实践^②, 越来越成为国际社会和各国学者的关注和研究的目標。同样, 国家人权机构问题也已经成为中国政府及人权研究学者必须认真对待的问题。

二、研究意义

面对这样一个全新的课题, 深入研究国家人权机构相关问题具有多方面的理论意义和应用价值。

(一) 有助于深入探讨人权保障的多元性与互补性

正如维也纳世界人权会议的全球共识: “一切人权均为普遍、不可分割、相互依存、相互联系”^③, 人权的保障除了国际社会阐扬人权准则外, 更有赖各国国内的具体实践, 联合国一直同等强调在四个层面实现人权: 全球的、区域的、国家的和非政府组织。以一类遵从国际人权标准的专门从事保障人权的国家机构为视角, 可以综合反映国家保障人权的多种形式的体制以及各种国家机构在保障人权中发挥的不同作用, 也可以全面反映各层次人权保障机制之间的互动关系。

(二) 有助于深入分析国家承担的保障人权的义务

国家义务决定了国家权力的正当性, 无论从古代“上帝权威”和“世俗权威”的国家否定国家保障人权义务, 到近代肯定国家保障人权义务, 还是到现代, 从国家为义务主体以自由权为核心的单维度人权保障, 到国家国际为义务主体以自由权和社会权并重的双维度人权

① 参见本书第四章。

② 参见本书第二章。

③ 《维也纳宣言和行动纲领》。关于维也纳世界人权大会的情况参见 G. J. H 范·霍夫: 《亚洲对人权普遍性概念的挑战: 维也纳人权大会之后的思考》, 载刘楠来等编: 《人权的普遍性和特殊性》, 社会科学文献出版社 1996 年版, 第 10-28 页。

4 权利回归：国家人权机构研究

保障的演变，人权保障的历史进程毋庸置疑都印证了，促进和保护人权（或者说是保障人权）是现代国家当然的对公民等应承担的义务，同时也是一项国际法上的义务。只有深入分析国家保障人权义务，才能为国家人权机构的构建与运作奠定坚实的理论基础。反之，国家人权机构制度变成了无源之水。

（三）有助于系统介绍和分析人权保障的一种新兴机制

国家人权机构的问题首先是 1946 年在联合国经济及社会理事会中讨论的。1991 年《巴黎原则》主要包括四个部分，即权限与职责；组成和独立性与多元化的保障；业务方法；具有准司法权的人权的地位。《巴黎原则》成为各国设立国家人权机构的准则，也是评估各国国家人权机构是否符合国际标准的评估准绳。各国在建立国家人权机构的过程中逐步形成了不同的模式，如人权委员会、监察专员、咨询委员会、人权中心、专门机构等多种模式；各区域在国家人权机构的建立中不仅进行紧密交流，而且也逐步形成了区域特色；国际社会，特别是联合国在推动国家建立国家人权机构的过程中，逐步发掘了国家人权机构与各种人权以及人权组织之间的紧密联系。作为这种新型的机制，我们必须设立一些评价标准和指标对其有效性进行评价，看看到底这种机构的建立有没有必要的价值，其建立是否真正提升了国家或者地区的人权保障状况。

（四）有助于促进国际间人权交流与合作

我国尊重人权和普遍性原则，同时认为在人权问题上存在不同认识甚至分歧是正常现象。我们应该突破将人权问题仅仅看成是国际斗争一项重要工具和手段的传统认知，更应该注意到人权问题日益成为一种国家之间、国家与区域之间协作、共生的一种方式。

目前，我国还没有对国家人权保障机构作出一个明确的界定，一般情况下都作了比较宽泛的理解，“既包括政府组织也包括非政府组织，而作为非政府组织，国家人权保障机构既包括专门的人权保障机

构,也包括非专门的一般机构。”^①可以说,在我国所有行使公共权力的机关都是人权保障机构,履行着保障人权义务,但这些机构不具有人权保护专门机构的性质与功能。因此,目前中国还没有严格意义上的符合《巴黎原则》的国家人权机构。

所以,我们对于联合国所确定的《巴黎原则》和各国的国家人权机构的实践完全有必要做细致地了解,不仅要知己,更要做到知彼。只有在充分研究《巴黎原则》并收集各国国家人权机构的实践状况,才能在平等和相互尊重的基础上,通过对话与交流增进与联合国、各区域组织、各国的了解,求同存异。借鉴《巴黎原则》中对于我国人权建设的裨益之处,重新审视我国诸国家机构保护和促进人权的职能,从中国的实际情况出发,首先应研究论证中国有无必要建立独立的国家人权机构,考量建立新的人权救济方式的可行性,注意发挥非政府组织的作用,充分调动多方面的力量和热情,进行资源整合,这些问题的有效解决不仅可以推动我国人权建设事业的发展,而且有利于宪政体制的完善与发展,以便能更好地保护和促进人权。

因此,本书研究可以系统性填补国际人权法的一项研究空白,有助于完备人权法的研究体系,有助于探索国际人权的研究的新方法,为研究联合国有关人权的法律文件提供一个新的研究模式,增进人权法理论与国际人权法研究之间的相互了解,扩大人权法研究的视野,深切体验中国人权保护的机构、运作机制、运作方式的现状。

三、研究框架

1998年英国《人权法案》的生效结束了英国几个世纪以来没有成文宪法或人权文书形式对公民权利进行积极保障的历史,这无疑成为英国保障和发展人权的新起点。《1998年人权法案》的目的是“将权利带回家”(bring rights home),即将权利从位于法国斯特拉斯堡的

^① 齐延平:《国家人权保障责任与国家人权机构的建立》,载《法制与社会发展》2005年第3期,第6页。