

缔约国报告制度

——人权事务委员会的理论与实践

彭锡华 / 著

DIYUEGUOBAOGAOZHIDU

BAOGAOZHIDU

吉林人民出版社

缔约国报告制度

——人权事务委员会的理论与实践

彭锡华 著

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

缔约国报告制度:人权事务委员会的理论与实践/彭锡华著.

—长春:吉林人民出版社,2005.5

ISBN 7-206-04706-8

I. 缔… II. 彭… III. 人权—国际公约—研究

IV. D815.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 051066 号

缔约国报告制度——人权事务委员会的理论与实践

著 者:彭锡华

责任编辑:关 静

封面设计:张 迅

责任校对:丁志辉

吉林人民出版社出版 发行(中国·长春市人民大街 7548 号 邮政编码:130022)

印 刷:吉林省吉育印业有限公司

开 本:880mm×1230mm 1/32

印 张:9.875 字 数:220 千字

标准书号:ISBN 7-206-04706-8

版 次:2005 年 5 月第 1 版

印 次:2005 年 5 月第 1 次印刷

印 数:1-1 500 册

定 价:18.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

前言

本书研究的主要对象是《公民权利与政治权利国际公约》规定的缔约国报告程序。《公约》规定的实施监督制度由人权事务委员会和三种国际监督程序组成，即缔约国报告程序、缔约国间控告程序和个人申诉程序。《公约》规定的实施监督制度特征是通过“专家监督”，促进缔约国履行《公约》规定各项尊重与保护人权的义务。缔约国报告程序是《公约》规定的唯一具有强制性的实施监督程序，也是人权事务委员会赖以对缔约国履行《公约》进行经常性监督的手段。人权事务委员会在接受和审查缔约国提交的关于履行《公约》报告的长期实践过程中，对《公约》规定的缔约国报告程序的发展作出了重要贡献。中国已经批准和加入近 10 部由联合国大会通过或由联合国主持制定的国际人权公约，也具备了一定的撰写缔约国报告和向国际人权专家监督机构提交缔约国报告的经验。本书的研究内容可以供有关政府部门在撰写和提交缔约国报告时参考。

目 录

前言

第一章 国际人权保护与监督制度	(1)
第一节 联合国人权保护与监督制度	(2)
一、联合国人权机构实施监督	(4)
二、联合国人权条约实施监督	(9)
第二节 欧洲人权保护与监督制度	(11)
一、欧洲人权保护制度的产生与发展	(12)
二、《欧洲人权公约》下的人权保护制度	(15)
三、《欧洲社会宪章》下的人权保护制度	(28)
四、欧洲联盟与人权保护	(33)
五、欧洲安全与合作组织与人权保护	(37)
第三节 美洲人权保护与监督制度	(40)
一、美洲人权文件确认的人权	(41)
二、建立在《美洲人权公约》基础上的人权监督机制	(44)
第四节 非洲人权保护与监督制度	(54)
一、非洲统一组织与人权保护	(54)
二、非洲联盟与人权保护	(57)
三、非洲人权文件	(58)
四、建立在《非洲人权和民族权宪章》及其议定书基础上 的人权监督机制	(60)

缔约国报告制度

第二章 国际人权条约实施监督	(72)
第一节 国际人权条约实施监督程序	(72)
一、国际人权条约监督机构与监督程序	(72)
二、国际人权条约实施的确国际监督与缔约国国内实施 的关系	(77)
三、国际人权条约实施监督的效能评价及展望	(78)
第二节 《公民权利和政治权利国际公约》实施监督程序	(81)
一、《公约》基本内容	(81)
二、对《公约》的基本评价	(85)
三、《公约》规定的实施监督程序	(86)
四、《公约》的国内实施与国际监督	(94)
第三章 《公约》监督机构——人权事务委员会	(99)
第一节 人权事务委员会的组成	(99)
一、委员	(99)
二、委员的选举	(101)
第二节 人权事务委员会的工作方法	(108)
一、议事规则	(108)
二、会议	(109)
三、决策方式	(113)
第三节 人权事务委员会的内部机构设置	(116)
一、职员	(116)
二、附属机构	(117)
第四节 人权事务委员会的职能	(120)
第五节 人权事务委员会向联大提交的年度报告	(121)
第六节 人权事务委员会与联合国秘书处的关系	(124)
第七节 对人权事务委员会的评价	(126)
一、独立性	(126)
二、自成一类的条约监督机构	(127)

第四章 缔约国报告	(130)
第一节 缔约国报告	(130)
一、初次报告	(130)
二、补充报告	(130)
三、定期报告	(132)
四、特别报告	(132)
第二节 缔约国报告的内容	(134)
一、关于“措施”	(134)
二、关于“进展”	(135)
三、关于“因素和困难”	(137)
第三节 缔约国报告的格式和内容指南	
一、关于初次报告的指南	(139)
二、关于定期报告的指南	(141)
三、关于缔约国报告第一部分的统一指南	(142)
四、1993 年以来人权事物委员会对缔约国报告指南的修改	(144)
第五章 人权事务委员会对《公约》条款的报告要求	(146)
第一节 缔约国的报告义务	(146)
第二节 缔约国报告的编制与起草	(149)
一、缔约国应该作出政治承诺, 向条约监测机构提交报告 是缔约国政府应该履行的法定义务	(150)
二、资源有限的实现	(150)
三、适当的组织与协调	(151)
四、报告负担	(152)
五、非政府组织的贡献	(156)
六、起草过程	(157)
第三节 《公约》原则性条款与报告要求	(159)
一、《公约》第二条与报告要求	(159)
二、《公约》第三条与报告要求	(163)

缔约国报告制度

三、《公约》第四条与报告要求	(165)
四、《公约》第五条与报告要求	(166)
第四节 《公约》实质性条款与报告要求	(167)
一、《公约》第一条与报告要求	(167)
二、《公约》第六条与报告要求	(169)
三、《公约》第七条与报告要求	(174)
四、《公约》第八条与报告要求	(177)
五、《公约》第九条与报告要求	(179)
六、《公约》第十条与报告要求	(181)
七、《公约》第十一条与报告要求	(184)
八、《公约》第十二条与报告要求	(185)
九、《公约》第十三条与报告要求	(187)
十、《公约》第十四条与报告要求	(188)
十一、《公约》第十五条与报告要求	(195)
十二、《公约》第十六条与报告要求	(196)
十三、《公约》第十七条与报告要求	(196)
十四、《公约》第十八条与报告要求	(199)
十五、《公约》第十九条与报告要求	(200)
十六、《公约》第二十条与报告要求	(203)
十七、《公约》第二十一条与报告要求	(203)
十八、《公约》第二十二条与报告要求	(204)
十九、《公约》第二十三条与报告要求	(206)
二十、《公约》第二十四条与报告要求	(209)
二十一、《公约》第二十五条与报告要求	(212)
二十二、《公约》第二十六条与报告要求	(213)
二十三、《公约》第二十七条与报告要求	(217)
第六章 人权事务委员会对缔约国报告的审查程序	(219)
第一节 人权事务委员会对缔约国报告的审查	(219)
一、对缔约国初次报告和补充报告的审查程序	(220)

二、对缔约国第二次定期报告的审查程序	(224)
三、对缔约国第三次定期报告的审查程序	(225)
四、1995 年以来人权事务委员会对审查	(226)
第二节 人权事务委员会审查缔约国报告的结果	(228)
一、人权事务委员会审查缔约国报告的结果	(228)
二、向所有缔约国提出的一般意见	(234)
三、向有关缔约国提出的结论性意见	(236)
第三节 对人权事务委员会审查缔约国报告程序的评价	(238)
参考文献	(245)

第一章 国际人权保护与监督制度

国际人权保护最理想的模式莫过于由国际社会或国际组织直接地对侵害人权的行为进行惩治。但是这种直接的国际人权保护方式除了适用于制止并惩治大规模、严重地侵犯人权的情势以外，在当今国际社会是很难行得通的。人权的国际保护在很大程度上意味着国际社会采取监督手段，促进各国履行尊重与保护人权的条约义务。国际人权监督是指国际社会对已经确立的各种人权标准，采取监督手段，保障各国善意地履行尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有人权的义务。

国际人权监督主要存在于国际组织的框架内，并且已经成为许多国际组织的重要职责。在国际人权保护领域，存在着三种类型的监督方式：一是国际组织的政治机构实施的人权监督；二是由国际司法机关实施的司法监督；三是国际人权条约机构实施的专家监督。政治监督主要以国际组织的基本文件为依据，或者根据国际组织的最高权力机关及其附属机构的决议或决定，对成员国的人权情势进行审议，因此，政治监督又称“宪章监督（charter-based mechanisms），”即由依国际组织的基本文件建立的人权机构来行使监督职能。一般来说，政治监督主要处理一些严重侵犯人权的行为或情势，以及对严重侵犯人权的国家进行制裁，或对国际社会典型的人权问题进行调查和研究等。司法监督主要表现在两种形式：其一，提供咨询意见。例如，联合国国际法院对于任何法律问题，当然包括人权问题，经任何团体由联合国宪章授权而请求时，得发表咨询意见。其二，一些国际人权条约规定缔约国间关于条约的解释或适用的任何争议如不能以谈判或条约规定的其他程序解决时，

除争端各方商定的其他解决方式以外，应于争端任何一方请求由国际法院裁定。不过，在国际人权保护领域司法监督并没有得到国际社会的普遍承认和接受，其适用范围及影响是有限的。

国际人权条约机构的实施的专家监督是一种介于政治监督和司法监督之间的特殊监督方式。在联合国系统内，国际人权条约的实施监督最早运用于联合国大会于1963年通过的《消除一切形式种族歧视国际公约》。^① 国际人权条约一般规定由缔约国会议自缔约国国民中选出独立专家，组成“条约监督机构（treaty-based body）。”条约监督机构采用条约规定的监督程序，既有经常性的，又有具体的监督程序，或者二者兼用，促使缔约国在其国内履行条约规定的义务。

国际人权条约的实施监督与政治和司法监督既有一定的联系，又存在着本质上的区别。国际人权条约的实施监督并不能完全脱离国际组织框架内的政治监督和司法监督而独立存在，而且国际人权条约并没有完全排除国际组织的政治和司法机关的监督职能。因为这些国际人权条约都是在国际组织的主持下制订的，国际组织的政治监督和司法监督在一定程度上可以保障国际人权条约的实施监督的有效性。在区域性人权保护制度里，国际人权条约的实施监督还与司法监督和政治监督相互配合，共同促进缔约国履行条约规定的义务。^②

第一节 联合国人权保护与监督制度

自从人权问题进入国际法领域以来，保障国家履行尊重和保护人权的义务，尤其国际人权条约在国内实施一直是国际社会关注的问题之一。国际人权条约在国内的实施至少会遇到以下几个方面的障碍：

（1）国际人权条约的实施与国际社会结构的内在矛盾。国际社会

① 参见：《消除一切形式种族歧视国际公约》第二部分第8条至第16条。

② 《欧洲人权公约》规定的国际监督制度、集政治、司法和专家监督于一体，相互配合，形成较为完善的履约保障体制。

由众多主权平等的国家组成，并不存在凌驾于国家之上的立法、行政和司法机关。国际人权条约由各国共同制定，其实施也应该主要依靠各国根据具体情况进行。不过，国家履行国际人权条约规定的义务仍需要有很强的政治动因。

(2) 国际人权条约具有其内在的特殊性。这种特殊性表现在国际人权条约规定的是一种非互惠性义务。换句话说，国家并不能从互相履行国际人权条约的义务中获得任何利益。因此，一些国家违反国际人权条约，其他国家很少会做出积极反应。

(3) 人权问题既是一个国际法问题，也是一个国内法问题，具有双重性。人权问题进入国际法领域的历史并不算太长，“人权绝对地属于国家内政管辖范围”的观念仍然影响着国家的行为。

(4) 某些西方大国惯于以保护人权为幌子，公然干涉其他国家内政，给广大发展中国家留下了极其恶劣的印象，使他们对国际人权保护“敬而远之。”在这种背景下，国际人权条约在国内实施无疑会大打折扣。

联合国人权保护的基本内容包括各国间充分合作，确立人权共同标准，采取促进和保护人权的措施，防止和惩治侵犯人权的行为。联合国人权保护的基本特征有：

(1) 国际人权保护的基础是国际法。国际社会通过缔结人权条约或协定，形成保护人权的共同标准和行为规范。这种建立在国际法基础上的国际人权条约主要通过各国自愿承担和履行义务，以达成保护人权的目的。任何超越国家主权进行的国际人权保护，既不符合国际法，也不会产生任何效果。只有国家才是人权的最终保护者。

(2) 国际人权保护的前提条件是各国之间相互合作。国际人权条约缺乏一般国际法所具有的互惠性。如果没有很强的国内政治动因，以及真诚履行国际法义务的决心，国际人权保护几乎是不可能的。一国如果不履行它在人权方面的国际法义务，或者不积极履行这种义务，那么，其他国家的选择就相当有限。同样，如果国际社会最强大的国家存在侵犯人权的现象，国际社会也将无能为力。因此，国际人权保护非常

缔约国报告制度

强调各国之间的相互合作。各国应具有不断改善本国人权的良好愿望。各国之间真诚合作是实现国际人权保护的核心原则。

(3) 国际人权保护并不存在任何强制执行手段，也没有特有的惩罚措施。一般来说，除了提出要求改善人权状况的建议以外，国际社会对违反国际人权条约的国家没有规定任何惩罚和制裁手段。至于大规模严重侵犯人权的行为，如侵略、种族灭绝、种族歧视及种族隔离等，它们之所以受到国际社会的惩罚和制裁，并不仅仅因为这类行为从根本上违反国际法，而是它们威胁和破坏了国际社会的和平与安全，违背了国际社会的根本利益，构成国际犯罪。

(4) 国际人权保护的内容十分广泛，包括制定国际人权标准、确定国际习惯法，国家之间相互合作和信息交流，国际社会提供物资和技术援助等。

(5) 国际人权监督是国际人权保护不可分割的重要组成部分。

联合国成立以来，积极探索国际人权保护的有效途径，已经发展和建立了一整套国际人权保护的监督制度。

联合国人权监督是联合国在促进人权及基本自由的尊重与遵守过程中实行的一种促进措施。它主要根据《联合国宪章》和国际人权条约的有关规定，由一定的机构对国际人权标准的实施情况进行审查。其目的是促使各国的行为符合国际人权标准的要求。

联合国人权监督也具有三种类型：即政治监督，司法监督和国际人权条约的实施监督。联合国主要机关尤其是联合国大会是实行政治监督的主体。国际法院作为联合国主要司法机关，对人权问题实施司法监督。由于国际法院的司法职能并没有得到国际社会的普遍接受，在人权方面的监督实践并不太多，其影响力也不如其他两种形式的监督。相比较而言，国际人权条约的实施监督，由于十分强调条约监督机构的独立性和公正性，因而越来越受到国际社会的普遍接受。

一、联合国人权机构实施监督

联合国人权机构可以分成两大类：一类是根据《联合国宪章》授权而对人权问题具有管辖权的联合国主要机关及其辅助或附属机构，又

称“宪章机构(charter-based organ)”；一类是根据国际人权条约的规定而设立的条约监督机构，又称“条约机构(treaty-based body)”。

(一) 联合国主要机关与人权监督

《联合国宪章》第1条第3款规定，联合国的宗旨之一为，“促成国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化、及人类福利性质之国际问题，且不分种族、性别、语言、或宗教，增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重。”《宪章》赋予联合国主要机关促进人权的基本职责。联合国大会是最高审议、审查和监督机关，负有促进人权的主要责任。在其权力之下的经济及社会理事会和托管理事会在各自的职权范围促进和保障人权。

联合国大会由全体会员国的代表组成，是联合国最高权力机关。《宪章》第10条明确规定，“大会得讨论本宪章范围内的任何问题或事项，或关于本宪章规定任何机关之职权；并除第12条规定外，得向联合国会员国或安理会或兼向两者，提出对各该问题或事项之建议。”国际人权保护是联合国宗旨之一，人权自然属于宪章范围内的问题或事项。《宪章》第13条规定，联大应发动研究并做成建议，以便“不分种族、性别、语言、宗教，助成全体人类之人权及基本自由之实现。”《宪章》第55条规定，“为造成国际间以尊重人民平等权利及自决原则为根据之和平友好关系所必要之安定及福利条件起见，联合国应促进：(寅)全体人类之人权及基本自由之普遍尊重与遵守，不分种族、性别、语言、或宗教。”为了履行《宪章》第13条和第55条规定的职责，联大设立了一系列专门研究人权问题的附属机构，例如：非殖民化特别委员会、反对种族隔离特别委员会、联合国纳米比亚委员会、调查以色列侵害占领地巴勒斯坦人民和其他阿拉伯人权利行为的特别委员会、巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会等。协助联大工作的辅助机构第三委员会也经常讨论人权问题。此外，联大还经常要求位于其权力之下的经济及社会理事会、托管理事会、联合国专门机构等，研究有关人权问题，并向其提交报告。其中，经济及社会理事会的报告是联大发动研究和调查，或决定采取某种行动的主要依据。

缔约国报告制度

经济及社会理事会是联大权力之下，专门负责经济、社会事务的机关。审议人权问题也是其主要职能。

《联合国宪章》第 62 条第 2 款规定，经社理事会“为增进全体人类之人权及基本自由之尊重及维护起见，得做成建议案。”此外，第 3 款及第 4 款规定，经社理事会“得拟具关于其职权范围内事项之协约草案，提交大会”（第 3 款），“得依联合国规定之规则召集本理事会职权范围以内之国际会议”（第 4 款）。由此可见，经社理事会是联大权力之下的研究和建议机关。

《宪章》第 64 条规定了经社理事会协助联大处理社会，经济问题的工作程序。经社理事会“得取适当之步骤，以取得专门机构之经常报告，”“得与联合国会员国及专门机关，商定办法俾就实施本理事会之建议及大会对于本理事会职权范围内事项之建议所采取之步骤取得报告”。经社理事会将对于此项报告之意见提送大会。在人权方面，1956 年 8 月经社理事会通过第 624B 号决议，设立关于人权定期报告程序，要求联合国专门机构和会员国，每隔三年，向联合国秘书长提交在人权领域所取得进展的报告。

《宪章》第 68 条规定，经社理事会“应该设立经济与社会部门，以及提倡人权为目的之各种委员会，并得设立于行使其职务所必需之其他委员会”。联合国人权委员会和妇女地位委员会就是经社理事会设立的专门处理人权问题的辅助性机构。经社理事会在研究人权问题过程中，还设立了其他临时性机构，以协助其履行人权方面的职责。这些临时机构有：起草种族灭绝公约临时委员会，关于无国籍及有关问题临时委员会，处理奴隶制及有关实践的辅助机构，关于强迫劳动临时委员会，关于执行《经济、社会和文化权利国际公约》会期工作组等。

托管理事会是在联大权力之下的负责执行联合国托管制度的主要机关。联合国托管制度的基本目的之一是“不分种族、性别、语言或宗教，提倡全体人类之人权及基本自由之尊重，并激发世界人民互相维系之意识。”

根据《宪章》第 87 条和第 88 条的规定，联大及其权力之下的托

管理事会在履行其职务时得审查管理当局所送之报告、会同管理当局接受和审查请愿书、与管理当局商定时间，按期视察各托管领土、依托管协定，采取上述其他办法。托管理事会应拟定有关各托管领土居民之政治、经济、社会及教育进展之问题单；在大会职权范围内，各托管领土之管理当局应根据该问题单向大会提出年度报告。

由此可见，托管理事会作为联合国的一个主要机关，其目的是在联大的权力之下，协助联大履行有关国际托管制度的职能。由于联合国托管制度的基本目的之一是不分种族、性别、语言或宗教，提倡全体人类之人权及基本自由之尊重，托管理事会的工作也涉及一些重大的人权问题和事项。

总之，联合国主要机关，尤其是联大及位于其权力之下的经社理事会、托管理事会等有权对人权问题实施监督。其主要方式是对人权议题进行审议。联大的决议反映国际社会大多数国家的主张，对违反人权的国家会产生一定的政治压力。

（二）联合国人权委员会与人权监督

根据《联合国宪章》第 68 条规定，经社理事会于 1946 年 6 月 21 日通过决议，成立人权委员会。它是联合国系统内处理人权问题的重要政治机构。

人权委员会由 54 名成员组成，他们是联合国会员国的代表。为了保证成员的公允地域分配，委员应由联合国秘书长与提名国协商，由经社理事会加以确认。委员任期三年，每年改选三分之一委员。

人权委员会通常从每年 2 月初至 3 月中旬在联合国驻日内瓦办事处举行会议，至 2001 年已召开了 57 届会议。

人权委员会作为经社理事会的职司委员会，其职权是由联大建议，经社理事会授予的。具体来说，人权委员会应就下列问题向经社理事会提出建议、提案和报告：（1）国际人权宪章；（2）关于公民自由、妇女地位、新闻自由和类似问题的国际宣言或公约；（3）对少数人群体的保护；（4）防止基于种族、性别、语言或宗教而发生的歧视；（5）上述四条未包括的其他人权问题。

人权委员会的职权主要是起草国际人权文书。这与1945年联合国筹备委员会会议对人权委员会的职权的建议有着很大的不同。筹备委员会建议人权委员会的职权除了上述第(1) — (4)点以外,第(5)点则是“人权领域任何被认为可能损害人类福祉或国家之间友好关系的事件。”显然,筹备委员会希望人权委员会能够关心直属于联大和安理会管辖的那类高度政治化和容易引起争议的问题。或者说,人权委员会应该是一个直接执行人权的机构。

人权委员会在成立后的最初20年里,一直将自己的职权限于起草国际人权文书。1947年人权委员会在第一届会议上决定它“无权就有关人权的申诉采取行动。”1956年,当经社理事会通过决议要求各国政府就其人权方面所取得的进展、遇到的困难和为保护人权所采取的措施等提交定期报告时,人权委员会也未能有效地处理这类问题。直到经社理事会于1967年6月6日和1970年分别通过1235决议和1503决议,授权人权委员会“审议所有国家与大规模侵犯人权和基本自由有关的情势,”人权委员会才成为联合国系统内监督人权的政治机构。根据上述决议,人权委员会有权对“持续的大规模侵犯人权并得到可靠证实的情势”提出建议,也可以在征得有关国家同意的情况下委派一个委员会去调查有关人权情势。

人权委员会根据经社理事会议事规则开展活动,在会议期间设立若干委员会和工作组,作为人权委员会的附属机构,并与联合国秘书长进行协商。由人权委员会成员组成的这类附属机构,应就人权委员会交给它们的议程上的任何问题进行研究并提出报告。如事先经过经社理事会的批准并得到联合国秘书长的同意,这类委员会和工作组还有权在人权委员会闭会期间举行会议。

作为联合国系统内处理人权问题的重要机构,人权委员会每届会议都要审议国际社会面临的各类人权问题,并通过相应的决议。人权委员会每届会议的议题大概有20多项,主要涉及民族自决权,关于外国侵略、占领或干涉和种族主义、殖民主义所造成的大规模严重侵犯人权问题,经济、社会、文化权利和发展权,司法问题,促进人权的方式和方