



国家人权 机构研究

张 伟/著

中国政法大学出版社

国家人权 机构研究

张伟／著



◆ 中国政法大学出版社

2010·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

国家人权机构研究 / 张伟著. — 北京: 中国政法大学出版社, 2010. 8

ISBN 978-7-5620-3709-5

I. 国... II. 张... III. 人权-组织机构-研究 IV. D082-2

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第163165号

- 书 名 国家人权机构研究 GUOJIA RENQUAN JIGOU YANJIU
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) 58908285(总编室) 58908325(发行部) 58908334(邮购部)
承 印 固安华明印刷厂
规 格 880×1230 32 开本 8.375 印张 205 千字
版 本 2010 年 10 月第 1 版 2010 年 10 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5620-3709-5/D·3669
定 价 24.00 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。

本书获得了中国政法大学“211工程”三期项目资助



◆——内 容 提 要——◆

以《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》（简称“巴黎原则”）为基础设立的国家机构，被视为国家人权保护体系的核心，而且被联合国人权高专办认为是其在各成员国国内的重要的对应机构。这类机构在促进和监测国家一级有效执行国际人权标准方面可以发挥关键性的作用。在联合国的不断倡导下，促进和保护人权的国家机构以监察专员、人权委员会或以两者兼而有之的形式出现在世界各大洲。由于各国的国情、政治和法律文化的不同，其所设立的“国家人权机构”在机构职权的安排上会存在很多的不同之处。作者认为对这些国家人权机构共性和差异性的挖掘或许会对尚未设立或已经设立国家人权机构的国家提供一些借鉴，从而进一步补充和完善“巴黎原则”的规定。

本书第一章首先从历史发展的角度，展示了联合国在推动“国家人权机构”发展方面所做出的主要贡献。从1946年联合国人权核心小组委员会提出在各成员国国内设立“与之合作以便推进人权委员会之工作”的“资料组及地方性人权委员会”开始，联合国大会、人权委员会都在各自的领域内积极推动、促进和保护人权的国家机构的发展。在不断探讨和各国实践的基础上，1991年制定的“巴黎原则”终于第一次明确了促进和保护人权的国家机构的独立特质以及职权。自此之后，联合国开始转入对该原则的推广工作，并且将设立和加强国家人权机构作为联合国的目标之一。

第二章力图依据“巴黎原则”的规定，通过对亚太地区设立国家人权机构的立法的研究，分析、归纳和总结国家人权机构能够有效运转所应具备的八项基本要素：以宪法或议会通过的法律为机构成立的基础；以国际人权标准为依据而设立的职权；确保机构以及成员的独立性，尤其应注意确保国家机构独立性的人事保障措施；为群众提供便利的服务；拥有行使职权所足够的资源；国家人权机构人员组成能充分体现社会的多元化构成；国家人权机构人员应具备相关的人权知识；与非政府组织的合作。

第三章旨在全面介绍国家人权机构在促进和保护人权方面的主要职能和权力。在促进人权方面，依据“巴黎原则”的倡导，国家人权机构可以从事人权的宣传、培训、教育、研究、向政府和议会提供促进和保护人权方面的政策和法律的咨询等方面的工作。在保护人权的方面，国家人权机构可以被赋予开展自行调查的权力，寻求司法救助，接受、调查和解决申诉案件等方面的职权。为确保切实履行其职能，国家人权机构一般会被赋予一些调查、取证等方面的司法性的权力。“巴黎原则”只着重强调了国家人权机构的职能，却忽视了应该同时赋予其履行这些职能的相关权力。

除了积极从事国内的促进和保护人权的工作，“巴黎原则”还鼓励国家人权机构参与联合国的工作。为此，本书第四章从历史发展进程的角度入手，重点介绍了国家人权机构参与人权条约机构和人权理事会的工作情况。“巴黎原则”赋予了一些国家人权机构协助联合国人权工作的职能。一些西方的国家人权机构在实际工作中更愿意将大量的时间和精力放在国内以外的工作上，因此不遗余力地拓展与联合国的合作范围。这种扩张性的国际活动似乎促使国家人权机构成为一个新的国际法主体。

在总结上述情况的基础上，结合中国的现实状况，作者在

第五章提出中国依据“巴黎原则”设立国家人权机构的一些基本构想。在特别强调注意筹备过程之后，作者就中国设立国家人权机构在国内法的基础、受保护的人权的范围、财务和运转独立性的保障、机构的职权等几方面提出了建议。

总之，国家人权机构的设立是对现有的机制的有益的补充。其成功与否取决于前面解释过的许多要素。但从本质上看，对于“人权”的理解是其核心。

◆———— ABSTRACT ———◆

“Principles Relating to the Status of National Institution for the Promotion and Protection of Human Rights” (“Paris Principle”) is widely regarded as the founding principle for the establishment of National Institution at the domestic level. The National Human Rights Institution is placed in the center for protection and promotion at the national level, regarded as one of the important partners for the United Nations High Commissioners Office at the domestic level. Under the United Nations’ calling, National Institutions in forms of Ombudsman Office and Human Rights Commissions have been spread out all over the world. Due to the differences of country situations, political and legal cultures, no two National Institutions have the same structures or mandates powers. In the author’s view, it is valuable for those States who do not have such an institutions to understand the common grounds and different measures which were taken by other National Institutions, in case they want to set up their own.

Chapter One of this study deals with the historical evolution of National Human Rights Institutions. Right from 1946, when the Nuclear Commission on Human Rights discussed the possibility of creating local information group or human rights committees that would provide periodic information on national human rights practices, the UN General Assembly and Human Rights Commission have been developing the concept of national institution for the promotion and protection of human rights in UN member states. Based on the numerous

discussions and state practices, the “Paris Principles” of 1991 firstly clarified the independent status and mandates power of national human rights institutions. From that time on, the UN moved to urging its member states to establish or strengthen their national institutions, and taked it as one of its institutional goals for the promotion and protection of human rights around the world.

Based on the comparative study of Asia Pacific National Human Rights Institutions, an analysis of the key elements for an effective National Institutions is presented in Chapter Two, which includes: legal foundation based on constitution or legal texts; mandates powers based on international human rights standards; independence of the institution and its members and staffs; accessibility; adequate resources; pluralist representation of the diverse society; human rights education background of its members and staffs; cooperation with the NGOs with a specific focus on criteria of being independent.

Chapter Three of this study goes to the key mandates powers of the National Human Rights Institutions. Based on the “Paris Principles”, national institutions should be able to carry out promotion, training, education, research of human rights; it should also be mandated to provide consultancies to the government, parliament and judicial authorities. For the sake of protection of human rights, national institutions should be able to have the powers to conduct its own investigation; seek judicial remedies; and accept, investigate and resolve complaints. In order to effectively carry its mandates, national institutions should be vested with certain judicial enforcement powers which are not taken into account of the “Paris Principles”.

While serving in state boundaries, National Institutions are also encouraged by the “Paris Principles” to cooperate closely with the United Nations in its field of promotion and protection of human rights.

For this purpose, Chapter Four elaborates the introduction of the historical development of national institutions' participation in UN's work, with a focus on their developing participations in the charter-based and treaty-based bodies of United Nations. This is encouraged by the "Paris Principles", but maybe overused by some western national institutions, who spent majority of its time and money working abroad. But because of their active involvements in the UN, it creates a trend for the national institutions to become a legal subject of international law.

Based on the above study, and taking into account of Chinese reality, in Chapter Five, the author suggests that China establish a National Human Rights Institution for the promotion and protection of human rights on the basis of "Paris Principles". The author points out the importance to work carefully with the establishing process. The domestic legal foundation, the scope of human rights, the financial and operational independence, the mandates powers were also envisaged.

In conclusion, the establishment of national human rights institutions is a complementary measure to the existing system. Its success shall be based on many elements as described before. In essence, the overall correct understanding of human rights is in the core.

目录 Contents

内容提要	I
ABSTRACT	IV
绪 论	1
一、研究的缘起	1
二、关于名称和翻译的问题	2
三、研究的方法和途径	5
四、研究的范围	6
第一章 国家人权机构的历史演进	10
第一节 概论	10
一、国家人权机构的定义	10
二、国家人权机构的分类	12
三、国家人权机构的作用	15
第二节 国家人权机构雏形的产生和演进过程	17
一、国家人权机构雏形的出现	17
二、国家人权机构职能的演进	18
第三节 “日内瓦准则”的诞生及影响	23
一、“日内瓦准则”的诞生	24
二、“日内瓦准则”的主要规定	26

第四节 促进和保护人权的“巴黎原则”的确立和 发展	29
一、“巴黎原则”的诞生	29
二、联合国对“巴黎原则”的确认	31
第五节 联合国以外组织和机构对国家人权机构的 推动作用	45
一、其他国际组织	45
二、非政府组织	46
三、各国政府态度的转变	47
第六节 对“巴黎原则”的评价	48
第二章 国家人权机构有效发挥职权的要素	51
第一节 以宪法或议会通过的法律为机构成立的 基础	52
第二节 以国际人权标准为依据而设立的职权	57
第三节 确保机构及其成员的独立性	62
一、独立性的意义	62
二、“巴黎原则”的规定及亚太立法实践	62
三、人事保障措施	64
第四节 为群众提供便利的服务	72
第五节 拥有行使职权所足够的资源	75
第六节 国家人权机构人员组成能充分体现社会的 多元化构成	78
第七节 国家人权机构人员应具备相关的人权 知识	79
第八节 与非政府组织的合作	80

第三章 国家人权机构的职权	85
第一节 概述	85
第二节 促进人权的职能	88
一、导言	88
二、组织和开展宣传活动	89
三、推广人权培训	95
四、积极从事教育工作	97
五、组织开展人权研究	99
六、向行政机关、议会、司法机关提供建议和 帮助	101
第三节 保护人权的职能	120
一、自行开展调查的权力	120
二、寻求司法救济的权力	124
三、接受、调查和解决申诉案件的权力	128
第四章 国家人权机构与联合国的合作	145
第一节 国家人权机构参与联合国工作的历史进程	145
一、参与联合国国家人权机构的会议	145
二、积极参与联合国世界人权大会	159
三、与联合国人权委员会的合作	162
第二节 国家人权机构和人权理事会的合作	165
第三节 国家人权机构和联合国条约机构的合作	175
一、概述	175
二、联合国人权条约机构的概况	177
三、参与人权条约机构工作职能的演变过程	179
四、合作的现状	183

第五章 中国设立国家人权机构的必要性及其相关建议	189
第一节 中国设立国家人权机构的必要性	189
一、国内政治、法律制度发展的需要	189
二、人权条约机构对中国设立国家人权机构的 各项建议	191
三、依据《残疾人权利公约》需要履行的国际法 义务	194
第二节 在中国设立国家人权机构的几点建议	195
一、认真对沛筹备工作	195
二、依宪法或基本法设立国家人权机构	197
三、尽可能扩大受保护的人权的范围	197
四、重视对国家人权机构财务和机构运转独立性 的保障	198
五、授予国家人权机构广泛的职权	199
结 论	201
附录一	206
附录二	220
附录三	221
附录四	223
附录五	233
参考文献	237
后 记	252

绪 论

一、研究的缘起

自 1998 年 8 月在瑞典罗尔·瓦伦堡人权和人道主义法研究所和隆德大学法学院学习国际人权法以来，作者逐渐意识到各个国家对于人权保护的完善是没有止境的。即便是在全世界人们公认的社会生活保障最高的北欧国家，仍然存在有这样或那样的人权问题。那么对于正在经历巨大社会变革的中国来讲，促进和保护的人权的脚步更是不能停歇。发达国家在人权保护的道路上经历过的，中国或许都要经历。原因很简单，因为我们都处在具有相同心智的人组成的社会中，不论是哪个国家的人，大家的社会需求是大致相同的。其一，在人权保护的进程中，我相信我们可以从其他人那里可以学习很多，尽量避免走前人走过的弯路；其二，面对西方国家对中国人权指责和批评，作者经历了由抵触到观察和分析批评的原因的过程。在这个过程中，如何更好地将国际人权标准转化成国内的现实，也就是国际法上讲的国际标准的国内履行问题一直萦绕在脑海中。作为国际义务的承担者，各国政府不能全面地承担起监督自己落实联合国人权标准的状况。联合国等国际组织更是受制于其有限的资源，无法独立承担起促进和保护人权的工作。国际非政府组织为了获得生存的资金，往往夸大事实并带有强烈的政治目的而谈论人权问题，因而不会真正从根源上考虑如何促进和保护人权。各国的人权保护只能依靠各国人民自己想办法解决。但怎么办呢？

正在此思考进行不下去的时候。2003 年春，中国政法大学

校长徐显明教授和瑞典的（Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law 罗尔·瓦伦堡人权及人道主义法研究所，又被翻译为“拉奥尔·瓦伦堡研究所”）前任所长古特蒙德·阿尔弗雷德松（Gudmundur Alfredsson）教授探讨以何种方式加强国际人权标准的国内实施时，古特蒙德教授建议可以借鉴联合国倡导的“国家人权机构”的模式。这个建议很快在双方之间产生了共鸣，并当即决定着开展这方面的合作研究。为此，作者受命担任项目的中方协调员，并参与了资助的申请、项目的规划和协调以及相关的研究工作。在该项目的资助下，关于“国家人权机构”的第一次研讨会于2004年10月在青岛举行。之后不久，受徐显明校长委托，中国政法大学郑永流教授、夏吟兰教授、班文战教授、齐延平教授等自2005年始负责牵头组织“国家人权机构可行性分析研究”以及立法草案的制定工作。作者作为项目的中方协调人，负责组织、策划了2004年到2010年项目的会议和研究工作，并参与可行性报告中有关“国家人权机构”的法律基础部分的撰写工作。

二、关于名称和翻译的问题

对于大多数中国读者来讲，“国家人权机构”是一个非常陌生的概念。看起来它不是一个在中文里长期流传的词汇。因而，人们对于这个词汇所代表的含义会感到非常的不了解，很难将它与自己所知道的国家机关中的哪个部门联系在一起。但不管怎样，从字面上分析，大家还是很容易看出，这样一个机构肯定是一个国家的国家机器的组成部分之一，是由纳税人供养的，专门从事促进和保护人权的服务工作。这样一个字面意义的解释似乎还会令许多人感到困惑。因为，由纳税人出资供养的任何一个国家机器的组成部分从本质上讲都应该是以促进和保护人权为根本宗旨的。“国家人权机构”又会有什么特殊呢？它是对促进和保护人权的所有机构的统称呢？还是应该被视为一个单独的机构？

上面的这些问题不是什么常识性的问题，而是些需要获得多数研究人权问题的学人认同的简单的学术性问题。2004年10月，在中国青岛召开第一次有关“国家人权机构”的国际研讨会上^{〔1〕}，笔者借用了联合国的翻译，将国际上以英文方式书写的“National Human Rights Institutions for Promotion and Protection of Human Rights”翻译为“促进和保护人权的国家人权机构”。这个新的由英文翻译过来的中文概念在研讨会上得到了一些学者的质疑，被认为有些生硬，从字面上难以被非专业人士理解。笔者本人一直以来也有此感，但遗憾至今没有想出一个更好的翻译，勉强沿用联合国系统普遍采用的翻译名称。

不论是看中文，还是英文，我们大概都可以感觉到“国家人权机构”是一个对一类人权机构的统称，这样可以方便大家辨别其特性。在不同的国家，人们对其“国家人权机构”的称呼是不一样的。大多国家选择了“国家人权委员会”的称呼。比如，在韩国，他们的“国家人权机构”的英文名称是“National Human Rights Commission of Korea”，中文翻作“韩国国家人权委员会”。本书主要关注的是介绍“国家人权机构”这样一

〔1〕 这次研讨会起源于2003年3月间，中国政法大学校长徐显明教授、中国政法大学人权与人道主义法研究所班文战教授以及笔者受“欧盟人权小项目”（项目名称为“中国大学人权法师资培训班”。徐显明教授为项目负责人。班文战教授负责项目的具体实施。笔者为该项目的申请人。时任中国政法大学国际合作与交流处处长的杨勤活教授全面支持了项目的申请工作）资助，赴挪威人权研究所、瑞典罗尔·瓦伦堡人权和人道主义法研究所以及丹麦人权研究中心考察访问。期间，徐显明教授与时任瑞典罗尔·瓦伦堡人权和人道主义法研究所负责人的 Gudmundur Alfredsson 教授一致同意从事有关“国家人权机构”的科学研究项目。两位教授当即指派瑞典罗尔·瓦伦堡人权和人道主义法研究所的 Jonas Grimheden 和笔者作为项目的协调人。Gudmundur Alfredsson 教授还建议笔者以此为题，撰写一篇博士论文。随后不久，瑞方从瑞典国际发展署申请到了研究基金。在各方的共同努力下，有关“国家人权机构”的第一次研讨会于2004年10月16、17日在青岛汇泉王朝饭店顺利召开。有关研讨会的相关报道请参阅徐显明、张伟、张立伟：“国家人权保障机构研究国际研讨会综述”，载《人权》2004年第6期。