



首页 → 学术文章 → 应用伦理学基础理论

朱景文：人权保障的层次：国内和国际的连接

人权保障的层次：国内和国际的连接

——“巴黎原则”和中国的国家人权机构建立的有关问题

朱景文*

对人权的促进和保护既有国际层次，又有地区层次和国内层次，既有政府组织，又有非政府组织。如何把它们有机的联系起来，相互配合，是当前在国际范围内促进和发展人权的一项重要使命。

在这方面联合国人权委员会1992年通过的《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》（巴黎原则）具有重要作用。

按照“巴黎原则”，国家人权机构大致具有5个具体职责：

- 1、 调查侵犯人权案件；
- 2、 用人权标准检验既有的法规和立法草案；
- 3、 规划并建议国家人权政策和国际人权合作计划；
- 4、 促进学校内外的人权教育、训练及研究
- 5、 提出年度和专题的国家人权报告。

按照“巴黎原则”国家人权机构的在组织方面的最低标准包括：

- 1、 必须有宪法和法律赋予其独立的、不受政府干预的自主性；
- 2、 成员组成必须多样化；
- 3、 为实践国际人权标准，必须拥有充分之职责；
- 4、 需有足够之资源，维持其运行。

对照“巴黎原则”，中国的国家人权机构的状态如何？就职责而言：

第一，中国目前没有统一的国家人权机构，对人权的促进和保护是通过不同的国家机构进行的。巴黎原则所规定的国家人权机构的第一项职责，调查侵犯人权案件，由检察机关、司法机关、行政监督机关以及中国共产党的纪律检查机关进行；国家人权机构的第二项职责，用人权标准检验既有法规和立法草案，由全国人大常委会实行；国家人权机构的第三项职责，规划并建议国家人权政策和国际人权合作计划，按照巴黎原则，包括国内和国际两个方面，国内方面国家人权机构应提醒政府注意国内任何地区人权遭受侵犯的情况，建议政府主动采取结束这种情况的行动，并视情况需要对采取的立场和做出的反映提出意见，这些职责在中国由国家的立法机关、行政监督机关以及信访机关实行，中

国的工会、妇联组织也承担相应的职能；而国际方面，按照巴黎原则，国家人权机构的职责在于“促进和确保国家的立法规章和管理与该国所加入的国际人权文件协调及其有效执行；鼓励批准上述文件并加入上述文件并确保其执行，该职责在中国是由全国人大及其常委会承担，国家有关外事部门，如外交部等对于加入、批准这些文件也起重要作用。国家人权机构的第四项职责，促进学校内的人权教育、训练和研究，在中国由教育主管部门和科研主管部门实行；国家人权机构的第五项职责，提出年度和专题的国家人权报告，在中国目前是由国务院新闻办公室、中国人权研究会实行。但是，按照巴黎原则建立的国家人权机构并不是政府的或议会的人权机构，国家政府或议会的人权报告也不是国家人权机构的人权报告，在一些国家国家人权机构所提供的人权报告与政府和议会的报告是不一致的。

应该看到，从职能上看，目前中国的促进和保护人权的机构的分散状态适合于中国国家机构的设置，如果设立独立的人权机构，具有上述职能，难免要和国家现有的立法、司法、检察和行政机关的职能撞车，会引起新的矛盾和不协调的地方。从世界各国的人权机构来看，像中国这种安排的也不占少数。成立独立的国家人权机构，把上述职能集于一身，最大的好处在于人权的促进和保护专门化，这特别与“巴黎原则”所规定的国家人权机构的组织形式有关。

就组织性质而言，按照巴黎原则，国家人权机构的最低标准应该是独立于政府的，这是现行通过国家的立法、司法、检察和行政机关促进和保护人权所难于做到的。根据1995年出版的《联合国手册》，国家人权机构的独立性可以通过如下几个方面实现：（1）立法，“法律地位的独立性应高到足以使其职能不受任何政府部门或任何公共或私人实体的干涉和阻挠。”，许多国家往往通过宪法、法律或总统令的方式确定国家人权机构的地位；（2）业务自主，即国家人权机构能够独立于任何其他个人、组织、部门或当局处理其日常事务，包括国家人权机构独立制定和修改其工作方法和议事日程；国家人权机构的建议、报告或决议不受任何其他国家机构或利益团体的程序或实体的审查；自然人和国家机构有义务就促进和保护人权事项进行合作；（3）财政自主，即国家人权机构应当能为实现其目标不受政府影响地独立工作，并确保它能有充足的资金高水平的运作。

同时，为了确保国家人权机构的独立性，按照巴黎原则，该机构人员的构成必须具有多元性，必须注意：（1）国家人权机构的领导成员应代表不同利益或易受侵害群体；（2）机构的成员可在法官、相关学术领域的专家、易受侵害群体组织的代表中产生；（3）机构的成员应当对人权事务充分知晓或者具有充分经验。巴黎原则通过列举的方式提出国家人权机构多元性的具体体现，它应包括（1）非政府组织、工会、有关社会和专业组织，例如律师、医生、新闻记者和著名科学家协会；（2）哲学和宗教思想流派；（3）大学和合格的专家；（4）政府部门（如果包括它门。它们的代表只能以顾问的身份参加讨论）。

对照上述国家人权机构独立性和多元性的组织原则，其成员是非政府官员，但其职能却具有监督和审查政府侵犯人权的行为的职能。我国现行国家组织中除了人民代表大会显然没有任何组织具有上述特征。但人民代表大会中各级政府官员仍占相当大的比例，但只要认真对待，是可以达到巴黎原则所提出的国家人权机构多样性和独立性的要求的。问题在于，如果成立这种机构，在初始阶段可能促进和保证人权，对政府侵犯人权行为的监督，但长期下去恐怕又会成为一个新的国家机构，像法院、政府机关一样的国家机构。

关于中国国家人权机构的设置，现在有两种可能性，一种是在人民代表大会内部设立人权委员会之类的专门组织，其成员的构成尽量满足巴黎原则所提出的要求，但无论如何这仍然是一个国家议会的人权机构，而不具有独立性的特点。另一种可能形式在议会之外建立独立的国家人权机构，按照巴黎原则确立其成员的构成。但是这儿遇到的问题是如何处理国家人权机构在职能上与国家议会、政府和法院之间的关系。另外，中国目前还没有设立宪法法院或宪法委员会之类的机构，人大常委会实际担当违宪审查的职能，如果在现有框架下再设立国家人权机构，如何处理它与人大常委会或可能将来存在的宪法委员会之间的关系，也需要通盘考虑。

* 中国人民大学法学院教授，法律和全球化研究中心主任。本文有关“巴黎原则”的翻译参照袁钢：《国家人权机构研究》（中国人民大学硕士论文）。

来源：<http://www.jus.cn/ShowArticle.asp?ArticleID=504>



中国社会科学院应用伦理研究中心
北京建国门内大街5号 邮政编码：100732 电话与传真：0086-10-85195511
电子信箱：casethics@yahoo.com.cn