公民与政治权利国际公约

作者： 克里斯蒂安. 托穆沙特

柏林洪堡大学荣誉退休教授

第二次世界大战梦魇过后，在世界范围内已达成一项广泛共识，即要求将个人置于国际社会的保护之下。正如针对特定族裔群体所犯残忍暴行显示的，国家政府可能在保护其公民生命安全和自由方面严重失职。有些甚至沦为杀戮机构。但是，大屠杀的惨剧绝不能重演。因此，自从认识到单纯依靠国家内部保护机制并不能提供足够稳定的保护，人们便很自然地寄希望于一个全新的、有计划的全球机构担负起在世界范围内捍卫人权的责任。在 1945 年旧金山会议上，一些拉丁美洲国家要求在《联合国宪章》中加入有关人权的完整准则。鉴于此种倡议需要全面细致的筹备，其请求不可能在该会议阶段取得成功。但与会者还是将人权视为原则性问题。《宪章》在序言、组织宗旨（第一条）和其他许多条款（第十三、五十五、六十二和六十八条）中都提到了人权。在根据《宪章》要求真正建立了体制结构之后，新的人权委员会随即着手制定《国际人权法案》。首先起草《世界人权宣言》，大会于 1948 年 12 月 10 日通过了这一宣言。

为将人权发展成为一个可有效影响个人生活和国家面貌的工具，仅靠一个政治宣言还远远不够。因此，与会者从一开始就一致同意，应当把《世界宣言》的内容发展成为具有严格法律形式的国际条约。大会重申，必须使传统的公民和政治权利与经济、社会和文化权利相互补充——正如《世界宣言》所实现的那样，因为这两方面的权利“相互关联，彼此依存”（见 1950 年 12 月 4 日通过的第 421(V)号决议 E 部分）。现在唯一的问题是根据所有人权统一的概念，新的公约权利是必须包含在一项国际文书中还是根据其各自特征做出相应安排。西方国家特别声称不应实行统一的执行程序，对于更具目标性的经济和社会权利应作为目标努力争取实现，而对于公民和社会权利则应毫无保留地严格遵守。最终，第二种观点被普遍接受。大会在 1952 年 2 月 4 日通过的第 543(VI)号决议中责令人权委员会编制两份条约草案，而不是一份盟约；其中一份陈述公民和政治权利，另外一份阐明经济、社会和文化权利。委员会于 1954 年完成了此项工作。但直到多年后政治时机最终趋于成熟之时，这两份目标远大的文件才得以正式通过。虽然西方国家和社会主义国家对其效用仍存有疑虑，但最后迫于第三世界国家的压力，他们才批准了这经由艰苦卓绝的谈判得来的成果。于是，1966 年 12 月 16 日大会一致通过了这两项公约（见第 2200 (XXI)号决议）。自此，这两份联合国综合性人权文书便彼此分离了。然而，与许多悲观者的预期相反，这两份文件通常都是同时获得通过的，缔约国数量相差很小。截至 2008 年 6 月，《公民及政治权利国际公约》已有 161 个缔约国，而《经济、社会和文化权利国际公约》也有 158 个缔约国，位居第二。例如，俄罗斯联邦就同为这两项公约的缔约国，而美国还未批准《经济、社会、文化权利国际公约》，中国则尚未正式通过《公民及政治权利国际公约》（ICCPR）。不过总体来看，缺憾部分仅占世界人口的一小部分。因此，真正的普遍签署已指日可待。

《公民及政治权利国际公约》包含了诸如《美国宪法》前十条修正案（1789 年/1791 年）和法国《人权和公民权利宣言》（1789 年）等历史文件中所有众所周知的传统人权。不过，与其姊妹

Copyright © United Nations, 2008. All rights reserved
www.un.org/law/avl

文书《经济、社会和文化权利国际公约》极为一致的是第一部分以自决权（第一条）开篇，这被认为是所有人权的基石。第二部分（第二条至第五条）包含了一系列普遍适用的一般原则，其中特别提到禁止歧视。第三部分列出了一份扩大的权利清单，第一项即为生命权（第六条）。第七条规定禁止酷刑或其他残忍、不人道或有侮人格的待遇或处罚。第八条声明奴役以及强迫或强制劳动均为非法。第九条则为人身安全提供了公平的保障。第十条规定了补充限制性条文，即必须人道地对待所有被剥夺自由的人。

第十二条对行动自由做出了规定，包括离开任何国家的自由。对于无正当暂居权利的外国人，只有在履行正当程序后才可将其驱逐出境（第十三条）。第十四和十五条规定了公平审判，其属事管辖范围限于刑事诉讼和民事案件。个人的私人生活、家庭、住宅或通信受到第十七条规定的保护，而人类的社会活动则受到以下各条款保护：第十八条——思想、信念和宗教自由，第十九条——言论自由，第二十一条——集会自由和第二十二条——结社自由。除典型的免遭国家权力侵扰方面的保护之外，第二十三和二十四条规定家庭和儿童有权享有社会和国家的保护。

第二十五条规定每个人都有权参与他/她所在国家的公共事务的管理。《公民及政治权利国际公约》通过此条规定阐明国家机构需要某种民主合法性。最后，第二十七条承认种族、宗教或语言少数团体的成员有权开展其团体特有的文化活动。但并未赋予其任何政治权利。这些少数民族并不享有任何政治自治的权利。

第二十六条规定了一项平等和非歧视条款，看似与第二条第 3 款的介绍性非歧视条款相矛盾，但后者实为辅助性条款，仅可在与其他实质性权利结合时适用。作为受托监督各国履行其在《公民及政治权利国际公约》下所承担义务的情况的机构，人权委员会已将第二十六条解释为对歧视行为的全面禁止，不论是在生活的哪个领域。截至目前，这一对第二十六条属事管辖范围的延伸仍然受到争议。

人权委员会是国际一级获得授权执行《公民及政治权利国际公约》所述权利的主要行为体。然而，为此目的可由其自由运用的文书范围有限。公约要求各国定期提交报告，由委员会仔细审查；随后，委员会通过以公开坦率且不带任何外交限制的语言表明其特别关注来总结其对主要人权状况的评估。这种总结性结论并无法律效力。同样地，委员会在审查根据《公民及政治权利国际公约任择议定书》[第一份]提交的个别来文后发表的最终观点也不具有任何法律效力。当然，还是希望各国可以真诚践行委员会对其提出的建议。如果他们对这些建议不予理睬，则一切努力都将毫无意义。此外，委员会还通过编制“一般评论”开启了新的活动平台。通过这些“一般评论”，委员会可对《公民及政治权利国际公约》的条款的范围和意义做出解释，并澄清执行过程中出现的一般问题。

《公民及政治权利国际公约》只有在国家层面上才能产生最大效用。现在，世界各国都在编制国家宪法，而《公民及政治权利国际公约》正是其起草基本权利部分的天然标尺。尽管并没有相关国际法一般规定责令各国采取特定的执行方法，但在大部分国家，《公民及政治权利国际公约》都已被当作国家法律体系的基本组成部分。为此，美国发表了一项声明称《公民及政治权利国际公约》在其国内法律体系内并不是自动执行的。一些国家的行政当局和法庭受到特别责令在解读国家宪法时需遵从可适用的国际约定（如西班牙《宪法》第十条第 2 款）。而另一些国家甚至赋予《公

Copyright © United Nations, 2008. All rights reserved

民及政治权利国际公约》宪法或准宪法条款的法律效力（如俄罗斯联邦《宪法》第十五条第 4 款）。然而，这些法律技巧并非自动成功的，因为一般说来，国内法官对国际人权文书中确立的约定并不十分熟悉，因此非常不情愿将其凌驾于可适用的国内法律法规之上。

Copyright © United Nations, 2008. All rights reserved
www.un.org/law/avl

参考资料

学术论著

T. Buergenthal，“联合国人权委员会”，马克斯 • 普朗克《联合国法律年鉴》，第 5 卷，2001 年，第 341 页至第 398 页。

S. Joseph、J. Schultzand M. Castan，《〈公民及政治权利国际公约〉案例、资料和评论》，第 2 版，牛津大学出版社，牛津，2005 年。

D. McGoldrick，《人权委员会在〈公民及政治权利国际公约〉发展中的作用》，第 2 版，牛津克拉伦登出版社，1994 年。

M. Nowak，《〈联合国公民及政治权利国球公约〉评注》，第 2 版，N.P. Engel，Kehl，2005 年。

Ch. Tomuschat，《人权，理想主义和现实主义》，第 2 版，牛津大学出版社，牛津，2008 年。

Copyright © United Nations, 2008. All rights reserved
www.un.org/law/avl