

亚洲建立区域人权机制的路径与选择

杨成铭

(北京理工大学法学院 北京 100081)

内容摘要:亚洲区域人权机制建设是当代国际人权法中最受关注的主题之一。亚洲建立区域人权机制是施行《世界人权宣言》和维护本区域人权的有效途径,亚洲现有人权机制具有局限性,应在亚洲未来人权机制建设模式选择的基础上,结合欧洲、非洲和美洲区域人权机制的经验和缺陷,创建和完善亚洲区域人权机制的路径和方法。

关键词:亚洲 人权机制 路径 选择

一、亚洲建立区域人权机制是亚洲施行《世界人权宣言》的有效办法

(一) 发挥地缘优势,加强区域人权合作

亚洲国家彼此国土紧邻,疆界相连,这使亚洲国家易于开展官方或民间的人权交往,也使它们建立人权机制预防或解决交往中出现的人权问题成为必要,而且,亚洲人权机制在解决本区域人权问题方面有着全球性人权机制无法比拟的便利性。^①

(二) 增强政治互信,建立和提升区域人权尺度

政治上的互信是人权机制的成员接受和遵行共同的人权原则、方法、标准和规则的政治基础。研究表明,一国在人权机制的其他国家为其朋友或邻国时,它更愿意赋予该机制更多的职能。^②欧洲人权机制的实践也证明了这一点。^③亚洲国家在政治制度方面呈现多样性,这给亚洲区域人权机制的建立带来了困难,但是,它并不能排除亚洲国家建立

本区域人权机制的可能性。当代世界人权实践表明,在冷战结束以后,人权领域合作的政治基础是政治互信。亚洲国家建立区域人权机制需要以政治互信为基础,同时,建立亚洲人权机制又是亚洲国家政治互信的体现,完善亚洲人权机制又可增强亚洲国家的政治互信。可以说,亚洲人权尺度或亚洲人权标准将在很大程度上体现亚洲国家政治互信的高度或水平。

(三) 加强经济合作,提高区域人权保护水平

人权是由社会的生产方式所赋予的,“权利永远不能超出社会的经济结构以及由经济结构所制约的社会的文化的发展”。^④由区域人权公约所确立的区域人权作为各成员国公民或其管辖下的个人所应该享有的权利,它的实现内在要求各缔约国的经济水平相接近,而这种接近性也是人权相对性的体现。很显然,对经济发展水平相差甚远的国家

作者简介:杨成铭(1962-),男,汉族,湖北秭归人,北京理工大学法学院教授。

① 欧洲人权机制在建立中曾引起欧洲各国关于欧洲主义和世界主义的讨论,支持欧洲主义的学者认为,单纯从实践上看,在欧洲人权机制的一项指控的提出和处理更为容易,因为欧洲人权机制的当事国离斯特拉斯堡(欧洲常设单一人权法院所在地)比离纽约(联合国总部所在地)要近得多。详见杨成铭《人权保护区域化的尝试——欧洲人权机构的视角》,中国法制出版社2000年版,第12页。

② See A. H. Robertson and J. G. Merris, *Human Rights in the World*, Manchester University Press, 1989, p. 225.

③ 该机制在20世纪50年代建立之时,由于东欧各国加入前苏联领导的社会主义阵营,它们与前苏联都被排除在欧洲人权机制之外,但自1989年前苏联开始解体和东欧社会主义阵营瓦解以后,他们纷纷要求加入欧洲人权公约,并全部成为欧洲人权机制的成员。欧洲人权机制发轫的目的之一便是防止前苏联及东欧社会主义制度和共产主义意识形态向西欧的蔓延,但半个多世纪过去以后,“威胁”或“破坏”的力量变成了“建设”或“统一”的力量,这一事实从一个侧面揭示了欧洲人权机制对其成员国在政治制度方面趋同化的要求,同时,它也反映了人权所包含的政治诉求和价值。

④ 《马克思恩格斯全集》第3卷,人民出版社1975年版,第12页。

适用同一的人权公约是难以想象的。欧洲人权机制的大部分成员国是较为发达的资本主义国家,非洲人权机制的成员国大部分是发展中国家,这为欧、非大陆适用各自统一的人权标准奠定了经济基础。美国曾是建立美洲人权机制的积极倡导者,但它至今没有加入以拉美国家为主体的美洲人权机制,美国和拉美国家在经济发展水平上的悬殊不能不说是它们分道扬镳的重要原因之一。亚洲国家的经济发展水平很不平衡,既有日本、韩国和部分海湾国家这样的发达国家,也有中国、印度这样的发展中国家,还有尼泊尔、斯里兰卡这样的最不发达国家。亚洲区域人权合作内在地要求亚洲国家加强本区域的经济合作,共同应对本区域面临的经济困难和挑战,共同夯实维护区域人权所需的经济基础 and 经济发展速度与水平。

(四) 增进区域人权文化的维系性,凸现区域人权文化的特性

一定区域内的公民或个人所享有的权利除由各该区域内的若干国家的政治制度和经济发展水平制约以外,还受其历史、道德和传统等文化因素的影响,有时甚至还会涂上宗教的灵光。^⑤ 亚洲具有本区域独特的人权历史、人权传统和人权文化。由于在历史上长期沦为欧洲殖民国家的殖民地和遭受欧洲殖民主义的蹂躏和欺辱,亚洲国家十分强调民族自决权和国家主权,在国家主权是个人人权的基础方面达成了广泛的共识。亚洲具有悠久的历史、中庸文化或和谐文化的传统,强调保护个人权利和个人对国家、社会 and 他人应尽义务之间的统一,对人权的内涵有独特的理解。亚洲作为新兴经济体聚集的区域,重视对生存权和发展权的维护,强调人权的完整性和不可分割性,同时,反对国际人权领域发生或存在的人权政治化、选择性、不平衡性和双重标准。亚洲区域人权机制的建立有利于通

过缔结区域人权文书固定和宣示亚洲的人权历史、传统和文化,并通过本区域人权机制的运行传承、发扬和改革亚洲的人权传统和人权文化,使其在承袭和改造世界人权传统和人权文化领域产生更大的影响和发挥更大的作用。

从上述讨论可以看出,如同其他区域人权机制一样,亚洲区域人权机制在保护人权方面有着自身特有的优势。随着亚洲国家在建立区域人权机制上达成共识并付诸行动,亚洲将以《世界人权宣言》为蓝本制定本区域的人权文书,确立本区域的人权标准。亚洲人权机制将建立国家间和个人申诉制度,国际人权宪章所规定并为亚洲国家普遍接受的人权将在本区域得到切实的保护,同时,亚洲具有区域特色的人权也将得到有效的维护。更为重要的是,亚洲将在区域人权机制的运作中传承亚洲人权文化并为世界人权文化的发展贡献智慧。

二、亚洲现存人权机制的局限性与亚洲未来人权机制建设模式选择

(一) 亚洲现存人权机制的局限性

与欧、非、美集中采取区域办法维护区域人权不同,亚洲呈现次区域机制分散维护区域人权的特征。近年来,亚洲次区域人权机制崛起。在东亚,东南亚国家联盟议会组织于1993年9月通过了《吉隆坡人权宣言》。该宣言表示,成员国有责任“建立一个适当的地区性人权机制”;2000年7月,在东南亚联盟人权机制工作组的提议下,东南亚联盟审议了关于建立东盟人权委员会的协定草案;2004年召开的东盟峰会通过《东盟安全共同体行动计划》认为有必要建立东盟妇女和儿童权利委员会;2007年11月东南亚联盟通过的《东南亚国家联盟宪章》也表示将设立一个东盟人权机构。2009年10月23日,东盟政府间人权委员会宣告成立。^⑥ 在

^⑤ 欧洲人权机制的各成员国在历史上经历了短暂的封建社会和成熟的资本主义社会,从14世纪始于意大利的欧洲文艺复兴到18世纪的欧洲启蒙运动,从但丁在《新生》、《神曲》中呼唤人权到1679年和1689年英国国会通过打破君权悬顶的《人身保护法》和《权利法案》,人权思想在这些国家萌芽,保护个人权利被视为它们建立资本主义的基石。正是在这一基石上,1950年11月4日22个欧洲理事会成员国在罗马签署了《保障人权和基本自由公约》,即《欧洲人权公约》。《欧洲人权公约》及其已经生效的14项议定书的一些条款,已逐步成为缔约国法律的一部分,其结果是公约各缔约国在公约所涉及的人权领域内适用统一的区域标准——“欧洲尺度”。区域性人权机制对历史、道德、宗教或精神方面维系性的要求同样反映在非洲人权机构中。非洲大部分国家有着长期遭受西方资本主义列强殖民统治的历史,民族独立和民族自决权成为它们共同追求的主要目标,正是这种历史的联系和要求,非洲大陆继欧美之后建立了自己的区域性人权机构。在宗教的联系上,阿拉伯人权机构体现得较为突出,该机构各成员国都是伊斯兰世界的成员,其国民大都信奉伊斯兰教,在伊斯兰文化中,人权深深扎根于对真主的信仰,而且人权是以教法的形式宣示的。

^⑥ 东盟政府间人权委员会的成立表明东盟建立一个更加以人为本的共同体决心,它旨在促进和保护该地区人民的权益,提高民众公共意识、促进教育和向政府机构、东盟团体提供咨询服务。

南亚、南亚区域合作同盟于2002年通过了《防止和打击为卖淫目的贩卖妇女和儿童公约》和《关于促进南亚儿童福利的区域安排的公约》,2004年通过了《南亚区域合作同盟社会宪章》,上述文书为南亚国家集体保护妇女、儿童权利和经济、社会和文化权利提供了法律基础。在西亚,阿拉伯国家联盟于1994年9月通过了《阿拉伯人权宪章》,该宪章规定设立“人权专家委员会”来审议当事国提交的履约报告。^⑦

上述亚洲次区域人权机制在区域人权机制阙如状态下为集体维护各地区人权发挥了积极作用。但是,与区域人权机制相比,它们的局限性也是显而易见的:它们没有较为完整的人权清单,所保护的人权权项十分有限;它们没有较为完整的组织机构,受理和处理申诉的能力较弱;它们缺乏充足的资源,难以保障其高效运作。另外,从长远来看,次区域人权机制的发展会在一定程度上损害区域人权的完整性,并使区域人权机制的建立变得更加困难。^⑧

(二) 创建亚洲区域人权机制的路径与选择

鉴于亚洲目前存在的次区域人权合作和安排具有难以回避的缺陷,从审慎开展次区域人权合作逐步走向区域人权合作是亚洲面临的选择。实际上,亚洲已经意识到并正在做出这一选择。在政府层面,受联合国人权领域技术合作与咨询框架的支持,亚洲国家于1982年在科伦坡召开会议讨论亚太区域人权合作问题,并在随后开办“亚洲及太平洋地区促进和保护人权区域合作讲习班”;1998年,亚洲国家在德黑兰召开的会议确立了“亚洲及太平洋地区区域技术合作框架”,该框架涉及围绕国家人权机构、国家人权行动计划、人权教育和经济、社会、文化权利及发展权的实现等四大支柱所采取的一系列行动;1993年4月,亚洲国家的外交部长于曼谷发表宣言,重申“有必要探讨在亚洲设立关于促进和保护人权的区域安排的可能性”;1990年亚洲议会和平协会在其成立大会上提议,根据亚洲特

色制定亚洲人权宪章;2001年1月,亚洲议会和平协会第二届年会通过了关于成立《亚洲国家人权宪章》起草委员会的决议,并在会后成立了由中国、巴基斯坦、越南、菲律宾、也门、伊朗和柬埔寨等7国组成的起草委员会。2005年11月,亚洲议会和平协会第六届年会在泰国帕塔亚讨论通过了起草委员会起草的《亚洲国家人权宪章》。在非政府层面,1993年6月,202个亚洲人权组织发表了《亚洲人权:为了人的尊严而斗争》的报告;^⑨1998年,200多个亚洲非政府组织参与起草了《亚洲人权宪章》,该宪章于2001年在韩国光州召开的亚洲非政府组织大会上通过。

在亚洲建立区域人权机制的路径方面目前有三种设想:一是“模块化”发展方式,即把每一个国家、每一个地区视为一个模块,使之改进和完善,待时机成熟后,再实现各个优化模块的对接,从而建立一个完善的亚洲人权保护机制。另有学者提出,中国、韩国和日本等东北亚国家可以与东盟等东南亚国家建立东亚联合,之后,可视政治经济的发展逐步向西扩展。^⑩笔者认为,这种方式可以归类为“模块化”方式。二是“经济—人权双向互动”发展方式,即一方面,经济的发展为人权的改善带来了机遇,奠定了基础;另一方面,人权的改善又为经济的发展提供了保障和动力。经济和人权的双方良性互动既可促进经济的发展,又可促成人权机制的建立。三是“专门性人权条约—专门性人权机构”发展模式,即通过缔结区域人权公约建立区域人权机制。^⑪四是“一般性区域组织—专门性人权机构/条约”发展模式,即成立类似“亚洲国家组织”的一般性区域组织,再由该组织起草和通过本区域的人权公约并建立本区域的人权机制。^⑫笔者认为,亚洲宜选择上述第三种方式开展区域人权合作,理由为:第一,这种方式有利于人权在亚洲的主流化。尽管亚洲人权机制次区域化或模块化可为

^⑦ 2004年1月,阿拉伯国家联盟人权常设委员会通过《阿拉伯人权宪章》修正案,将该委员会更名为“阿拉伯人权委员会”。

^⑧ 有学者认为,次区域组织的合作重点主要是政治和经济领域,或者说在政治和经济领域的合作相对便利,加之这些次区域组织部分国家双边关系的掣肘致使在客观上会产生一种相对于整个区域的“离心力”,从而更使各次区域组织相对游离于亚洲区域化进程之外,并影响到整体机制的形成。详见谷盛开《国际人权法:美洲区域的理论与实践》,山东人民出版社2007年版,第487-488页。

^⑨ 该报告建议“为了促进和保护人权,亚洲的政府应立即采取措施建立区域性的政府间机制,作为初始行动,应进行一项研究,考察这一机制的各个方面。在建立这种政府间地区性人权机制的准备阶段和运作阶段,亚洲政府应为非政府组织的积极参与提供便利。”

^⑩ 详见西原春夫《代序》,载田禾主编《亚洲法论坛》,中国人民公安大学出版社2006年版。

^⑪ 详见苏凯《进入人权保护的盲区——论亚洲专职人权保障机制的建设》,载《消费导刊》2008年第12期,第127页。

^⑫ 详见谷盛开《亚洲区域人权机制:理念与构建》,载《现代国际关系》2006年第2期,第24-25页。

亚洲区域人权机制的最终建立创造必要的实践经验和法理基础,但总体而言,它在区域人权机制创建方面离心力将大于合力,因为二者在建设目标和发展方向上截然不同。采用第三种路径创建亚洲区域人权机制具有明确的人权保护区域化取向,而且,它可与人权成为联合国的第三大支柱和人权理事会推动人权在联合国和国际社会的主流化相策应,从而推动人权在亚洲区域的主流化。第二,这种方式有利于亚洲在较短的时间内建立区域人权机制。欧洲、非洲和美洲创立区域人权机制的做法,即先有一般性区域组织,再建立专门性的区域人权机制,无疑是最有效和最妥当的方法,但是,如果亚洲也沿袭这一传统的方法,创立区域人权机制的工作将会无限期延迟。很明显,建立“亚洲国家组织”至今并未成为亚洲国家的主要议题和关注点,更没有确定的时间表,以此为成立亚洲区域人权机制的前提,何时创立亚洲区域人权机制便不得而知了。相反,采用第三种方式所需的专门性人权条约已见雏形。另外,建立区域人权机制是否以完整意义上的一般性区域组织的存在为前提是值得讨论的。从现有区域人权机制的创立来看,尽管有关的区域性人权文书是各该一般性区域组织起草和通过的,但该文书的生效和区域人权机制的创立并不需要所有成员国的批准,而且,迄今为止,除欧洲人权机制以外,其他的区域性人权机制均未得到所有成员国的接受。这至少说明,区域人权机制可以在部分区域国家接受的情况下创立,并可通过其开放性逐步吸收区域内的其他国家参加。第三,亚洲已初步具备采用这一方式的区域法律条件和环境。亚洲已经通过了官方的人权宪章和非政府组织的人权宪章。《亚洲国家人权宪章》是由亚洲议会和平协会起草和通过的,由于亚洲议会和平协会系由各国议会组成的区域政府间组织,考虑到议会在各国政治和政府中的地位和作用,该宪章应是亚洲区域官方的人权文书,亚洲议会和平协会的成员国政府应信守在宪章中对促进和保护本区域人权的承诺,并积极推动该宪章的法典化和实施。第四,这种方式有利于亚洲区域人权机制未来的改革和完善。在上述第一种模式下,次区域人权机制与区域人权机制在保护的权力范围、申诉的主体、当事国、组织机构、机构的职能及处理申诉的程序等诸方面可能存在较大冲突。在上述第二种模式下,

人权与经济的紧密度高,但与政治和文化的紧密度较低,这无疑将反映到亚洲区域人权机制的创建法律文书和起初的机制运作中。因此,如果采用上述第一、二种模式创立亚洲区域人权机制,无疑将增加未来该机制发展和改革的难度和成本。相反,如果采用上述第三种模式,则可在很大程度上避免采用第一、二种模式造成的冲突或矛盾,并由此为亚洲区域人权机制的向前发展奠定良好的基础。第五,亚洲议会和平协会和德黑兰框架下的系列行动是可以相互促进的。亚洲议会和平协会从成立时就十分重视亚洲人权保护制度建设,并通过了亚洲官方的第一份人权宣言,德黑兰框架下的系列行动也是亚洲政府间推动亚洲人权区域保护的官方行为,二者的工作目标和努力方向在推动建立亚洲区域人权机制上具有高度的一致性。如果亚洲议会和平协会更多地讨论和评估德黑兰框架下的系列行动及其效果,同时,德黑兰框架也将亚洲议会和平协会通过的《亚洲国家人权宪章》纳入其内,并推动该宪章的法典化和施行,这将为亚洲通过非传统路径建立区域人权机制带来可能。

三、亚洲区域人权机制对其他区域人权机制经验的吸收

(一) 增强区域人权合作意愿

区域人权合作意愿是建立区域人权机制的前提。欧洲是上世纪爆发的两次世界大战的主战场,在二战中后期的政治辩论中,消除战争和祈求和平之声压倒一切,另因众多的欧洲国家纷纷沦陷于德国法西斯主义的铁蹄下,欧洲人深感本国政府不足以维护本国的和平与安全。为了防止德国法西斯东山再起,欧洲各国强烈要求联合起来,采取区域办法维护欧洲人权,并在《世界人权宣言》通过后率先建立起世界上第一个区域性人权机制。非洲国家长期以来遭受欧洲殖民主义的侵略和统治,维护民族自决权和人权成为二战后非洲国家和人民的共识。正是在此共识作用下,非洲国家于1981年通过了《非洲人权和民族权宪章》,并据此建立了非洲区域的人权机制。美洲国家也曾遭受欧洲殖民主义的侵略和统治,1969年,美洲国家组织通过了《美洲人权公约》,并据此建立了美洲人权保护机制。

亚洲国家长期以来像非洲和美洲国家一样遭受欧洲殖民主义的侵略和统治,而且,也是第二次世界大战的主战场,联合起来遏制战争和恢复和平

同样是二战中后期亚洲国家和人民的首要政治诉求。1955年4月召开的第一届亚非会议发表的《亚非会议最后公报》宣布,它“完全支持联合国宪章中提出的人权的基本原则”,“注意到作为所有人民和所有国家努力实现的共同标准的世界人权宣言”,并将“尊重基本人权”作为发展国家间友好合作关系的首要原则。这说明,亚洲国家在20世纪50年代便有在人权领域开展区域合作的意愿。虽然1965年亚非会议筹委会在印度尼西亚首都雅加达决定于当年10月在阿尔及利亚举行第二次亚非会议,但由于苏美两国发起的冷战逐步升级和拉拢或分化亚非国家,第二次亚非会议被迫无限期推迟。在冷战期间,亚洲国家在人权领域合作的意愿几乎丧失。冷战结束以后,亚洲国家在政治、经济和文化领域开展了有声有色的合作,并在次区域人权机制建设和具体人权领域的合作方面采取了日渐开放而积极的态度和行动,但在缔结统一的综合性区域人权公约和建立全面促进和监督本地区各国尊重和保护区人权的问题上,亚洲国家的立场和实践依然显得相当谨慎和保守,与有关国际文件的要求和其他区域的实践之间仍有很大差距。^⑬鉴于此,有学者呼吁,亚洲国家应努力加强在人权领域合作的意愿,人权保护这一目标与本区域的和平、稳定与发展的目标具有内在的联系,不应被后者所妨害或取代。^⑭2005年,亚洲议会和平协会通过《亚洲国家人权宪章》表明,亚洲国家在合作建立区域人权机制方面迈出了突破性的一步,宪章在“国际合作”部分对亚洲国家在人权领域的合作态度作了积极性的表述,即“在人权领域内加强国际合作,亚洲人民将战胜一切挑战,迈向实现国际和平与安定、国家独立、民主、尊重人权及可持续发展的目标”。可以期待,如果亚洲议会和平协会和亚洲各国政府继续致力于推动宪章的法典化和实施,亚洲一定会建立起本区域的人权机制。

(二) 建立具有区域特性的人权尺度

自1990年林堡原则诞生以来,国际社会对人权的完整性有了新的认识,并在人权的新概念和维护

人权的完整性方面达成了共识。在现有的区域人权机制中,《美洲人权公约》几乎以《世界人权宣言》为蓝本,充分体现了人权的不可分割性。《欧洲人权公约》主要保护公民权利和政治权利,尽管通过后来的14项议定书扩大了权利保护的範圍,但至今仍未达到《世界人权宣言》和《公民权利与政治权利国际公约》确立的标准。《非洲人权和民族权宪章》在维护人权的完整性的基础上,充分体现了非洲的特性。^⑮它十分强调民族权,同时还规定了个人应享有身心健康权,对妇女、儿童、老人和残疾人所享有的权利做出了特别的规定。另外,非洲人权机制还赋予非政府组织享有与个人同样的申诉权。

建立亚洲人权机制的法律文件应该坚持人权的完整性,即既要规定个人应享有的公民权利和政治权利,也要规定个人应享有的经济、社会和文化权利。同时,也要体现亚洲独有的人权文化、理念和诉求。具体而言,在起草、审议和通过亚洲人权文书时,应以世界人权宪章(即《世界人权宣言》、《经济、社会和文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》)为蓝本,力求全面促进和保护世界人权宪章中所规定的各项人权。从2005年亚洲议会和平协会通过的《亚洲国家人权宪章》来看,该宪章在“基本权利”部分规定了24项权利,其中既包括生命权、自决权、性别平等权、禁止奴役、自由与人身安全权、禁止虐待、特性权、国籍权、宗教信仰和宗教自由、言论自由、集会和结社自由、迁徙自由、禁止歧视、法前平等、公平审判权、自由公正选举权、非追溯原则、平等享有公共服务权、平等生活权、家庭生活权等公民权利和政治权利,也包括财产权、受教育权等经济、社会和文化权利,同时也包括体现人权复合性和完整性的发展权。另外,《亚洲国家人权宪章》具有鲜明的亚洲特色,既符合《联合国宪章》及其他国际法准则,也比较全面、准确地反映了亚洲各国的历史文化传统和面临的现实课题,充分考虑和体现了亚洲国家的人权观和人权现状。《宪章》在序言中说,本宪章与《联合国宪章》和过去半个多世纪以来各国在推进和平、公正、

^⑬ 班文战《建立亚太区域人权合作框架的前景分析》,载《人权》2008年第4期,第25页。

^⑭ 班文战《建立亚太区域人权合作框架的前景分析》,载《人权》2008年第4期,第27页。

^⑮ 李步云主编的《人权法学》认为“非洲宪章(即非洲人权与民族权宪章)深受联合国人权公约的影响,并留下了非洲传统的烙印。一方面,较之欧洲和美洲人权公约来说,它在内容上更能代表国际人权两公约。另一方面,宪章的序言部分和其中的一些关于权利和义务的具体条款十分强调非洲的传统。”详见李步云主编《人权法学》,高等教育出版社2005年版,第373页。

友好合作以及保护人权和遵循人道主义原则过程中所建立的国际准则相符,强调自决权、国家独立、主权和领土完整是神圣和统一的,并构成促进和保护人权的基础。同时,《宪章》强调,经济、社会、文化、公民和政治权利是相互依存和不可分割的权利,各种人权都应给予同等重视。人民应有权决定其国家政治体制,控制和完全利用其国内资源以及自由追求经济、社会和文化的发展。当然,《亚洲国家人权宪章》所确立的权利体系与国际人权宪章所建立的人权体系还有相当大的距离,后者所规定的一些权利还没有纳入前者保护的范畴,这些权利还有待于亚洲人权机制在未来的发展中逐步增加和保护。

(三) 采用政治方法启动机制的运行

欧洲和美洲的区域人权机制都以政治和法律的二元机制开始运作,自1998年11月第11议定书生效以后,欧洲取消了人权委员会和部长委员会审理申诉之权,建立了单一欧洲人权法院,实现了高度司法化的区域人权运行机制。非洲则以政治的一元机制开始运作,自2004年议定书生效后,非洲建立了人权法院,开创了政治和法律并行的二元运行机制。美洲人权机制则从成立至今一直沿用政治和法律的双重运行机制,即由美洲人权委员会和美洲人权法院处理美洲区域人权申诉。

亚洲是采取一元机制还是二元机制开始运作应视本洲的具体情况而定。从目前状况来看,由于亚洲缺乏区域性政治组织,各国对采取区域办法维护亚洲人权态度谨慎,区域人权机制在运行之初应采用政治机制为宜,不宜采用政治和法律二元运行机制,更谈不上采用单一的司法运行机制问题。从起始运行机制来看,亚洲应该吸收非洲区域人权机制建设的经验,即以单一的政治运行机制起步,在区域内的国家合作意愿逐步增强和采取区域办法集体保护人权的共识逐步增多以后,再建立起政治和法律的二元运行机制。亚洲在建立区域人权运行机制方面之所以要吸收非洲的经验,主因在于亚洲和非洲在人权保护的历史、精神、文化和水平等方面相同或相近似。

2005年亚洲议会和平协会通过的《亚洲国家人权宪章》规定,建立一个人权专家技术委员会,该委员会的职能为对世界人权领域的成果和进展情况调查和研究,向协会大会提交调查和研究报告,并

制定一套原则和程序,使成员国持续参与本宪章的有效实施。宪章对亚洲区域人权运行机制的设计一方面体现了宪章在起草和通过时相关各方对启动亚洲区域人权机制所持的谨慎态度,另一方面也体现了相关各方顺应时代和亚洲人民的呼声,审时度势启动亚洲区域人权机制的乐观态度。常言道,不怕慢,只怕站。亚洲各国与其在门槛较高的区域人权机制前徘徊不前或望而却步,还不如尽快建立门槛适宜的区域人权机制,并创造条件逐步提升该机制的运行水平。实际上,宪章在起草和通过时各方已表现出上述意愿。拟建立的人权技术委员会从名称看起来或听起来并不像欧洲、美洲和非洲所建立的人权委员会那样顺眼或顺耳,其职权也没有它们广泛,但是,它可能是适宜亚洲人权区域合作现阶段情况的,因为从区域人权保护技术上开始合作有助于消除亚洲各国对区域人权合作的戒备或勉强心理,而且,更为重要的是,宪章对该委员会进行了赋权,即它有权制定一套“使成员国持续参与本宪章的有效实施”的“原则和程序”,这就为该委员会在以宪章为依据逐步建立较为完善的亚洲区域人权机制努力方面留下了余地和空间。

(四) 通过改革不断提升机制运行质量和水平

改革是区域人权机制不断向前发展的动力。欧洲人权机制在改革方面取得的进展受到世人瞩目。自20世纪50年代初建立以来至20世纪80年代,欧洲人权机构先后通过了10个议定书,这些议定书使欧洲人权机制所保护的权利由最初的12项扩大到25项,并通过程序改革使欧洲人权机制在运行中更透明,更能体现和保障申诉人与受控国享有平等的申诉权利。在20世纪90年代,欧洲人权机制又进行了超乎各方预期的大刀阔斧的改革,即通过第11议定书撤销了欧洲人权委员会,取消了欧洲理事会部长委员会审理案件之权,将欧洲人权法院改革为常设欧洲单一人权法院,并在法院内部设立法庭审理初审案件和设立大法庭审理上诉案件。本世纪以来,欧洲理事会又通过了《欧洲人权公约》第14议定书,并据此建立独任法官审查申诉制度、三名法官法庭、引导性判决及加强判决监督执行机制。上述改革使欧洲人权机制由政治和法律二元运行机制转变为高度司法运行机制,并使欧洲人权机制运行水平达到前所未有的高度。非洲人权机制同样进行了深刻的变革。在成立之初,非

洲人权机制单纯依靠人权与民族权委员会采取政治办法实施《非洲人权与民族权宪章》。1998年6月,非洲国家首脑会议通过了关于设立非洲人权与民族权法院的议定书,2004年1月,该议定书生效,非洲人权机制据此开始采用政治和法律并行的方法来维护区域人权。

亚洲人权机制建立以后应该通过改革不断完善亚洲区域人权保护工作,并在改革的过程中积极吸收现有区域人权机制积累的有益经验。假设以人权技术委员会为日常机构来实施《亚洲国家人权宪章》,未来亚洲区域人权机制的主要改革应该包括以下方面:在充分发挥调查和研究职能的基础上,人权技术委员会应在条件成熟时向亚洲议会和平协会建议建立国家或个人申诉制度;人权技术委员会在条件成熟时应通过修改宪章改变为人权委员会,并赋予该委员会处理申诉之权;在条件成熟时,设立人权法院,使亚洲区域人权机制采用政治和法律两种方法运行;通过缔结议定书的方式逐步增加人权权项,使亚洲人权机制维护区域人权的范围逐步扩大。^{①6} 区域人权机制的改革是一项复杂而系统的工程,为此,亚洲各国,尤其是亚洲大国和强国,应积极参与改革的进程;为了保持改革的连续性和科学性,亚洲区域人权机制应设立专门机构负责研究、建议和检视改革事宜;为了使改革深入人心或具有良好的民意基础,应充分发挥亚洲民间组织或非政府组织的作用,并为它们参与改革进程提供渠道或条件。

(五) 加强国家人权机制建设

在当代国际关系的现实条件下,一方面,人权的促进和保护主要依赖和依托于各主权国家的努力,全球性或区域性人权保护机制主要是对国内人权保护起着监督和补充的作用;另一方面,国内人权保护与国际人权保护相互具有溢外效应,提高国内人权保护水平可以提升国际人权保护水平和丰富国际人权保护的内容及方法,而国际人权保护也可以为国内人权保护提供信息、资源和制度上的选择。欧洲、美洲和非洲在加强区域人权机制建设的同时,也注重各该区域内的国家人权机制建设,这突出体现在国家人权机构的建设上。国家人权机

构(National Human Right Institutions, NHRI)是由一个国家根据宪法或有关专门法律设立的旨在促进和保护人权的专门性政府机构,根据1992年《巴黎原则》,它在人权保护领域享有对内和对外的广泛的职权。截至2010年12月,已有94个国家和地区的国家和人权机构向联合国人权高级专员办公室支持设立的国家人权机构协调委员会申请认证,其中67个获得A级认证,15个获得B级认证,9个获得C级认证,3个中止认证。亚洲已有17个国家或地区设立了国家人权机构。1998年联合国人权高专办支持召开的德黑兰研讨会确立了“亚洲及太平洋地区区域技术合作框架”,国家人权机构和国家人权行动计划成为该框架中的主要议题。近年来,亚洲国家开始建立国家人权机构,并通过“亚太国家人权机构论坛”加强合作和联系,同时,若干国家制定或通过了国家人权行动计划。在非政府层面,2008年10月在北京召开的第七届亚欧人民论坛发表了大会宣言,该宣言也倡导各国按照《巴黎原则》建立国家人权机构。目前,包括中国在内的一些亚洲国家正在对国家人权机构进行研究,并正在制定本国的人权行动计划或人权发展纲要。可以预见,随着亚洲越来越多的国家建立国家人权机构和越来越多的国家颁布实施国家人权行动计划或人权发展纲要,亚洲国家建立区域人权机制的意愿会得到增强,区域人权机制所要求的国内条件也将趋于成熟。

四、亚洲区域人权机制对其他区域人权机制缺陷的避免

(一) 亚洲人权机制的运行应避免政治化

欧洲人权机制在运行过程中曾出现过政治化的问题。在“希腊案”中,英国为了维护其对北爱尔兰的统治于1964年颁布实施《特别权力法》,并据此对付北爱尔兰共和军和以搜捕共和军的名义拘留当地居民。爱尔兰向欧洲人权委员会提起申诉,指控英国实施的《特别权力法》违背了其在《欧洲人权公约》中承担的义务,而且,英国警察在审讯爱尔兰人时以蒙眼、罚站、禁止睡眠和饮食等手段实施了公约所禁止的酷刑。欧洲人权法院在对本案做

^{①6} 《亚洲国家人权宪章》对国际人权宪章所规定的政治权利和公民权利做出了全面的规定,但对劳动权、家庭生活权、健康权、社会保障权等经济社会文化权没有做出规定,另外,对妇女、儿童、残疾人、老年人等弱势群体的人权保护也没有做出特别的规定。这些权利都有待亚洲人权机制逐步纳入其保护范围。

出的判决中认为,英国实施《特别权力法》是为应付“紧急情况所严格需要的”,英国警察所采取的审讯手段没有达到酷刑所要求的残酷和痛苦的程度,只构成“非人道待遇”。在“德国共产党案”中,1956年德国宪法法院裁定,德国共产党违反宪法,应予以解散并没收其财产。德国共产党向欧洲人权委员会提起申诉,指控德国宪法法院的上述裁定违反了《欧洲人权公约》所规定的言论、思想和结社的自由。欧洲人权委员会在审查后认为,根据德国共产党发表的宣言,该党的目的是依靠无产阶级和无产阶级专政建立一个共产主义社会,这与《欧洲人权公约》背道而驰,并将压制《公约》所保障的若干权利和自由。因此,欧洲人权委员会认为,德国共产党的申诉不符合公约规定的受理条件,并据此驳回了德国共产党的申诉。欧洲人权机制在上述案件中采取双重标准审理案件,使区域人权保护政治化,这不但造成了欧洲人权机制各成员国的分裂,而且阻碍了该机制的向前发展。

亚洲区域人权机制在未来运作过程中应维护本区域人权文书的统一施行,并应自觉排除政治干扰。正因为如此,2005年亚洲议会和平协会通过的《宪章国家人权宪章》强调,在人权问题上的相互理解、对话和真诚合作对于在区域和全球范围内充分而有效地促进和保护人权是至关重要的。在实现人权的过程中,应进一步强调人权的普遍性、客观性和非选择性,要避免双重标准和使人权问题政治化。如果亚洲国家能在区域人权机制的建立和运行上有效避免政治化,亚洲国家在承担维护区域人权义务的同时,本国的法治水平和人权保护水平将获得提高,并可赢得国际声誉和国家影响力的提升。^①

(二) 公正审理案件,提高处理申诉的质量

现有区域性人权机制均存在不同程度的处理申诉不公正的问题。以欧洲人权机制为例,在第九议定书生效以前,个人无权将案件提交给人权法院审理;在第十一议定书生效以前,欧洲理事会部长委员会处理申诉时“暗箱”操作,即非公开审理。单一人权法院作为司法机关在其结构和实际运作中

仍存在司法不公的问题。从结构上看,个人申诉须经三人委员会“筛选”,而国家申诉则无需经过此等“筛选”;从法庭组成人员来看,在第14议定书生效以前作为被控国国籍的法官享有当然处理有关被控国的案件的权利;从实际运作来看,处理案件的法庭组成人员不但在法律意识和适用法律能力方面存在差异,他们之间还存在政治、宗教或哲学信仰差别的问题。在对拉米案的判决中,人权法院认为被控国警察当局在对个人加以拘留或逮捕时无需以书面形式加以通知,也无需为此建立档案。在巴弗德案中,在被控国司法当局处理该案时,参加审判的两名法官曾系作为被告的地方政府的公务员,然而,人权法院判决因对国内法庭的组成提出批评而受到拘禁的申诉人败诉。人权法院对上述等案作出的明显违背公正司法原则的判决受到了强烈的抨击,但更为严重的是,这些判决将作为判例法继续得到单一人权法院的适用。另外,单一人权法院在实际运作中还会受整个欧洲形势和统一化进程的影响。

亚洲人权机制在创立和运作中应从公正处理申诉的角度加以规划和规制。首先,个人或国家间申诉均应按照既定条件加以审查,审查均应由人权委员会委员或法官进行,而不能仅由书记员进行立案审查。其次,建立案件处理回避制度。在审理案件时,该案受控国提名或拥有受控国国籍的委员或法官应自行回避。再次,注重程序公正。应赋予个人和当事国同等的法律地位,保障申诉人与被控国平等地获得信息和同等的质证权利。最后,注重实体公正。应根据亚洲区域人权文书及其议定书的规定和精神对案件的实体问题进行处理。在处理过程中,应对有关定义的“自治意义”加以严格审查,^②并保证亚洲区域人权文书及其议定书的统一适用和案例间的协调及统一。

(三) 注重发表咨询意见,授予“初步审查权”

区域性人权机制发表咨询意见的职责对于维护区域人权和提高区域人权保护水平具有重要的意义,因为它有利于通过对人权公约及其议定书的

^① 莫纪宏《用新的视角审视国际公约与中国的关系》,载王逸舟主编《磨合中的建构:中国与国际组织关系的多视角透视》,中国发展出版社2003年版,第255页。

^② 有关法律定义的“自治意义”系指国内法对有关法律术语或法律用语所赋予的法律意义。欧洲人权机制在处理案件时首先要审查受控国的干涉行为是否合法,这就涉及到对国内法的审查,而在审查国内法时,欧洲人权机制首先要审查有关的国内立法是否符合法律的一般意义,尤其是法律应该具备的明确性和可操作性,其次要审查有关的国内法是否符合欧洲人权公约的宗旨和精神。

解释促进区域人权法的渐进发展,也有利于有效地维护区域人权。授予区域性人权机制“初步审查权”对于区域人权的维护同样十分重要,因为对申诉的处理和执行监督固然重要,但它们毕竟只是事后监督,如果能够在国内当局依据区域性人权文书及其议定书对个人采取干涉行为或在国内当局的干涉行为是否与区域性人权文书及其议定书相符的问题上发表咨询意见的话,它便能对区域人权进行事前监督,这无疑会在更大范围内对区域人权予以更为有效的维护。欧洲区域人权机制有发表咨询意见的职权,但是请求发表咨询意见的主体范围和涉及的内容过窄,^①另外,现有的各区域人权机制均无“初步审查权”。

亚洲人权机制应重视发表咨询意见。在请求发表咨询意见的主体方面,既可以是亚洲区域组织的有关机构或亚洲人权机制内的有关机构,也可以是亚洲人权机制的当事国。在发表咨询意见所涉及的内容方面,即可以是亚洲区域人权文书所载权利部分,也可是该文书其他部分。同时,可考虑授予亚洲人权机制“初步审查权”,以便充分发挥亚洲人权机制在维护本区域人权方面的预防作用和减轻亚洲人权机制的工作负担。

(四) 提高办案效率,及时处理申诉

现有区域性人权机制均存在不同程度的延迟处理申诉的情况。欧洲人权机制在1998年建立常设单一欧洲人权法院以前,处理一项申诉平均需4年,有个别案件甚至10余年后才结案,这种旷日持久或“马拉松”式的处理申诉的状况在一定程度上挫伤了申诉者对机制的信心,并曾受到多方批评。单一人权法院建立以后,由于需要消化长期积压下来的众多申诉,加之由一审终审变为二审终审制及成员国数量与所保护的权利的增,处理申诉的及时性仍然面临严重挑战,截至2010年,欧洲人权法院的待审案件达到近12万件。

为了及时处理申诉,亚洲区域人权机制应该确立申诉处理的期限。从人权的国内保护来看,国内当局在处理案件时对办案期间往往有明确的规定。亚洲区域人权机制在其制定的程序规则中应对申诉处理的期限和延期的条件与批准做出明确的规定,以防止申诉在机制内“沉淀”或久拖不决。笔者

认为,在正常情况下,亚洲区域人权机制应在自收到申诉后1个月内决定是否受理,在受理以后,应在12个月内结案,即亚洲区域人权机制应自其收到申诉之日起1年内处理申诉。可以预料的是,亚洲区域人权机制的申诉者主要是个人,及时审查个人申诉并决定是否受理将是机制处理申诉效率的决定性环节,因此,亚洲人权机制应像现有的区域人权机制一样设立专门的委员会或法庭来审查申诉。可以设立一个或几个审查申诉的委员会或法庭,每个委员会或法庭应由三名成员组成,其职责在于对个人申诉加以“筛选”,以便决定宣布不予受理申诉。为了切实提高效率,上述委员会或法庭应该加强对亚洲区域人权机制已有判例法的研究,对已经有判例证明不能胜诉或依亚洲区域性人权文书的规定不能受理的申诉宣布不予受理,对其他申诉应决定受理并迅速提交有关机构处理。在案件处理过程中,应该遵循“先准备好的案件先处理”的原则,而不能一概按案号或立案先后顺序加以处理,同时,应加强后勤保障工作,配备足够的登记人员、秘书和翻译人员,尽量缩短案件处理的准备时间。

(五) 建立定期审查制度

《欧洲人权公约》第57条(经第11议定书修改后的《公约》第52条)对欧洲人权机制成员国保证《公约》有效实施的方式规定了审查制度。从这一制度实施的情况来看,它几乎流于形式,没有取得多少实质性的成果。对成员国实施《公约》的情况加以审查十分必要。对成员国违反《公约》的情况通过处理申诉加以解决是必不可少的,但仅仅通过这一方式来监督《公约》的实施也是有限的,因为申诉不能涵盖成员国已发生的所有违反《公约》的案件,更不能反映对《公约》潜在的违反。

为了确保亚洲区域性人权文书得到全面而有效的施行,亚洲人权机制应建立定期审理制度。在审查的时限上,可以考虑每三年对亚洲区域性文书的实施情况进行一次全面的审查。在审查的主体方面,审查应由亚洲区域组织的负责人发起,并由该组织的常设机构具体负责进行。在审查的程序方面,亚洲人权机制应要求各成员国在审查期间到来之前向负责审查的机构提交关于全面实施亚洲

^① 在欧洲人权机制中,只有欧洲理事会部长委员会可以请求欧洲人权法院发表咨询意见,而且,发表咨询意见的范围仅限于《欧洲人权公约》第一部分,即有关欧洲人权机制所保护的规定的规定。

区域性人权文书特别是为此目的而采取的措施的报告,负责审查的机构应对上述报告加以审议,在审议国别报告时应该充分考虑各成员国的意见,并应尽可能征求有关非政府组织对国别报告的意见。在审查的内容方面,审查主要涉及各成员国为在国内实施亚洲区域性人权文书而采取的有效措施,这些措施包括:为施行亚洲区域性人权文书进行的国内立法,包括对与上述文书相抵触的现行国内法的修改;为有效施行上述文书在立法、司法或行政领域采取的预防性措施;对违反上述文书的情况采取的国内救济办法。在审查结果的处理方面,负责审查的机构在对国别报告审议的基础上应对各国为了实施亚洲区域性人权文书所采取的措施及其效果做出结论意见,该结论性意见应公布。

五、结论

通过上述论述,本文得出如下结论:

第一,亚洲建立区域性人权机制是亚洲施行《世界人权宣言》的有效途径。它可发挥亚洲国家地缘上的优势,增进亚洲国家在政治上的互信、经济上的互利合作,凸现亚洲文化的特色和扩大亚洲文化在国际上的影响力。因此,亚洲国家在创建本区域的人权机制方面应加强交流与合作,并应尽快

建立本区域的人权机制。

第二,亚洲应根据权威性、时效性和特征性标准选择合适的模式或路径创建本区域的人权机制。在现阶段,亚洲应充分发挥亚洲议会和平协会及其通过的《亚洲国家人权宪章》的基础性作用,推动德黑兰框架下的系列行动与亚洲议会和平协会行动的呼应和互济,促成亚洲在一般性区域性组织阙如的情况下通过现有政府间平台确立亚洲区域人权文书和启动亚洲区域人权机制。

第三,欧洲、非洲和美洲区域人权机制积累了丰富的区域人权保护经验,也暴露出某些缺陷。亚洲在创立本区域的人权机制时应扬其所长,避其所短,并通过改革不断完善本区域人权机制。

第四,中国是亚洲议会和平协会的成员国和《亚洲国家人权宪章》起草委员会的成员国,在参与起草、讨论和通过人权宪章时,中国还提交了本国起草的宪章草案。同时,中国积极参与德黑兰框架下的系列行动,并以观察员的身份在包括次区域人权在内的广泛领域与东南亚联盟保持交往和合作。中国在创立亚洲区域人权机制方面做出了积极努力,并将为亚洲人权机制的最终建立和完善发挥积极作用。

The Approach and Choice of Establishing Regional Human Rights Mechanism in Asia

Yang Chengming

Abstract: Establishing regional human rights mechanism in Asia is one of the hot spots in international law of human rights. This paper will discuss the functions of Asian regional human rights mechanism in enforcing Universal Declaration of Human Rights and the maintenance of Asian human rights, and on the basis of discussion on the restriction of the current Asian human rights mechanisms and model of future regional human rights mechanism in Asia as well as the experiences and morals of other regional human rights mechanisms in Europe, America and Africa, the approaches and means of founding and perfecting regional human rights mechanism in Asia will be mainly dissertated.

Keywords: Asia human rights mechanism approach choice

(责任编辑:苗延波)