

# 区域性人权条约和实践对国际法的发展

万鄂湘 杨成铭

**作者** 万鄂湘, 武汉大学法学院教授、博士生导师; 武汉, 430072。

杨成铭, 武汉大学法学院博士生; 武汉, 430072。

**关键词** 人权条约 实践 国际法发展

**提要** 区域性人权条约与全球性人权条约相比, 它们所规定的权利更全面、更完整; 在实践中, 它们对人权保护的途径更便利、更有效; 它们所建立的保障制度更具多样性和可行性; 它们所保护的权利主体更具体, 所适用的人权标准更统一。区域性人权条约的理论和实践对国际法上有关国际法主体的传统理论提出了挑战, 并从一般理论到部门法发展了国际法、从程序到实体发展了国际人权法。

本世纪上半叶“两度身历惨不堪言之战火”的欧洲人民, 切肤感到一国政府不能充分保证他们享有应有的权利, 人权只有在集体监督和维护下才有保障。在战争的废墟上, 欧洲理事会上属的部长委员会于1950年任命了两个独立的政府间委员会起草《欧洲人权公约》(即《保障人权和基本自由公约》), 该公约于1953年生效, 地球上第一个区域性人权机构问世。尽管当时人们普遍认为此等机构在世界其它区域的演进需要时间, 但在短短30多年内, 西欧点燃的人权保护区域化的“星星之火”在美洲、非洲和亚洲阿拉伯地区“燎原”: 1968年常设阿拉伯人权委员会成立; 1978年《美洲人权公约》生效; 1986年《非洲人权与民族权宪章》诞生并于1986年生效。区域性人权公约和依据公约建立的区域性人权机构近半个世纪的实践对现代国际法的发展产生了深远影响。

## 一、区域性人权公约对有关国际法主体的传统理论提出了挑战

长期以来, 国家被视为国际法的唯一主体。个人被绝对排除在国际法主体范围之外。奥本海说: “因为国际法系根据国家的公认, 而不是根据个人的公认, 只有国家是国家法的主体。”<sup>①</sup>霍兰德认为, 国际法类似国内法中的私法, 私法上的当事者是两个人, 国际法的当事者是两个国家<sup>②</sup>。李斯特也根本否认个人的国际法地位, 他说唯有国家是国际法的人格者, 唯有

国家是国际权利义务的主体。国际法之构成权利义务的来源,只是对国家本身而言,而不是就国家的人民而言。后者除依其本国的中介外,对于国际社会的国家不生关系<sup>③</sup>。安齐洛蒂也认为,国际习惯或条约表面上似乎赋予个人以义务,实际只是命令或授权国家禁止或处罚某项个人的行为,或只是命令或授权国家给予个人某项权利;个人所接受的权利或义务不是从国际法接受而来,而仍是从国内法接受而已<sup>④</sup>。总之,在传统国际法中,个人以个人的资格在国际社会中不是国际社会的成员,他同土地一样在国际法上只是客体。他不能援用国际法,也不受国际法院管辖,不能在一个国际法庭控诉一个国家。

尽管个人是否是国际法的主体仍在争论之中,《美洲人权公约》却毫无保留地承认个人可以直接向美洲人权委员会申诉,这一赋予个人当然申斥权的举措被认为是国际法的最新发展之一<sup>⑤</sup>。《非洲人权与民族权宪章》也赋予个人当然申诉权。《欧洲人权公约》尽管规定人权委员会受理个人申斥必须经缔约国事先声明同意其管辖,但所有缔约国在批准时都作了如是声明。更值得注意的是,正在开放签署的《欧洲人权公约》第九议定书规定,个人有权像缔约国一样直接向欧洲人权委员会申诉或向人权法院起诉。如果说欧洲人权公约赋予个人以申诉权还须从形式上以缔约国的声明为中介的话,那么,非、美人权公约赋予个人以申诉权是个人独立享有的,正如欧洲人权公约项下某一缔约国独立地享有对另一缔约国的申诉权一样,这使非洲和美洲区域内的所有国家都面临这一选择:要么毫无保留地接受该区域性人权机构对个人申诉的强制管辖从而成为区域性人权机构的成员国,要么拒绝接受强制管辖而被排除在区域性人权机构成员国之外。另外,区域性人权公约在许多缔约国内享有与其宪法一样的地位或享有优先地位,缔约国有义务采取立法措施避免其国内法与公约相抵触。最后,在实践中,被控国无论是否违反其国内法,只要最终导致对区域性人权公约的违反,个人都有权直接援引公约的有关规定向区域性人权机构申诉。综上可观,尽管区域性人权公约拒绝赋予个人在人权法院的起诉权,但它们对个人在人权委员会的申诉权的有关规定和实践无疑对传统国际法否认个人的国际法主体资格的理论提出了挑战,而且这一挑战将随着《欧洲人权公约》第九议定书最后批准的完成更趋激烈。

## 二、区域性人权条约为国际人权法制化作了有益的尝试

自从《联合国宪章》第一次将人权保护规定为国际组织的宗旨之一以来,各国人权状况是否属于联合国所能管辖的事项始终是国际法学界争论的对象,而争论的焦点是国际人权保护与不干涉内政原则的关系。劳特派特认为,“只要新生人权与自由是联合国会员国的一项基本法律义务,特别是只要这个问题可能,便不在宪章第二条第七款的保留之列。”<sup>⑥</sup>劳氏的观点得到了美国法学家亨金<sup>⑦</sup>和乌拉圭法学家阿雷沙加的赞同<sup>⑧</sup>。然而,另一些国际法学家认为,人权具有特殊性与相对性,个人所实际享有的权利不但受其国内政治、经济、文化状况的制约,也受国内道德和历史传统的影响。因此,人权保护目前主要是一国国内管辖的事项。在实践中,西方国家大搞人权外交,利用人权干涉他国内政,给刚刚起步的国际人权保护机制投下了阴影。正如阿郎乔——儒伊兹所言,世界没有任何一个国家未曾用过“属于国内管辖事项”的理由为本国或友国国内的人权问题作辩护。尽管有的国家指责别国的人权状况,但任何国家在受到指责时都认为人权问题属于本国国内事项,不容许外国的干预<sup>⑨</sup>。由于国际人

权保护在理论上尚是一个悬而未决的问题，在实践中，尽管国际社会的绝大多数成员或早或迟地成为《联合国宪章》的缔约国，尽管越来越多的国家加入世界性的人权公约，但全球范围内的国际人权保护法制化的进展却并不显著，除了有关公约的存在和依据公约所建立的报告制度、审查制度以外，全球性的国际人权机构在国际人权法制化方面很难有所作为。正如卡雷在评价国际人权两公约所言：公约所规定的执行程序充满模糊不清的标准以及能使规定失效的各种漏洞，其报告制度是最无效的<sup>⑨</sup>。亦正如罗伯特·李普曼所言：两公约所列举的权利是“那么一般和不明确”，以致“更像是政治原则或政策声明”，而“不像是法律上可以实施的权利”，像是“一个政治文件而不是法律宣告”，是“国家对人权承担的象征性义务”<sup>⑩</sup>。

与全球性人权公约相比，区域性人权公约在国际人权保护法制化方面取得了可喜的进展。首先，三大区域性人权公约是各该区域内若干国家普遍接受的，公约所规定的权利比较明确具体，它们大都具备可以实现物质基础，并带有各区域自己的特点。区域性人权公约的诞生标志着各区域人权理论的法制化，公约所规定的各项权利既是各缔约国管辖下的个人或一群人应该享有的国际法上的权利，也是各缔约国对区域社会承担的国际法上的义务。它们的施行并不以各缔约国具备相应的国内立法为前提；同样，受各缔约国管辖下的个人或一群人向区域性人权保护机构申诉的依据不是有关国内法，而是各项区域性人权公约，各区域性人权机构调解、审判上述申诉也是依据有关的区域性人权公约。其次，区域性人权机构都依据公约建立了人权委员会，区域性人权委员会的职能与管辖范围比联合国系统内的人权机构的职能与管辖范围广泛得多，它们不限于接受、审查和决定是否受理申诉，还可以自行调查，促成友好解决，乃至敦促被控国在其规定的期限内采取其认为适当的补救措施。人权委员会实际上是全面实施区域性人权公约的政治性机关。再次，欧、美区域性人权机构还设立了人权法院，它们审理经人权委员会调解未获友好解决的案件，并作出对当事各方有拘束力的判决。个人与国家，特别是个人与其所属国就违反人权的情势“对簿公堂”，这在目前作为全球性人权公约的实施机制是不可想象的，也是传统国际法理论所无法承认和接受的，它无疑是区域性人权公约在国际人权法制化方面迈出的一大步。最后，欧洲人权机构还依据公约由欧洲部长委员会对欧洲人权法院的审判实行监督，并负责采取政治与外交行动敦促有关被控国执行法院的判决，这使区域性人权法制化更加深入。

综上所述，区域性人权公约在依法保护国际人权方面比全球性人权公约走得更远，它使后者在国际人权法制化上大为逊色。同时，它也为国际人权保护走上法制化的道路勾勒出一幅蓝图。正如我国国际法学者评价《欧洲人权公约》时所言：“在孕育了资产阶级启蒙思想家及现代人权思想的欧洲大地，由22个国家按照同一种人权观念，率先将人权以国际公约的形式提到国际高度，并建立了一整套对缔约国国内的人权状况进行国际监督甚至审理的有效机制，在人权发展史上是一个重大转折，对传统国际法而言亦是一个重大变化。《世界人权宣言》倡导的许多保护人权的原则和规则，率先在欧洲部分地区成为有拘束力的法律。其结果是《欧洲人权公约》的缔约国在该公约涉及的人权领域内适用国际标准。……这种状况对于欧洲人权保护向着同一方向迈进，……都是十分有利的。”<sup>⑪</sup>上述对欧洲人权公约的评述在很大程度上同样适用于美洲、非洲区域性人权公约。而区域性人权公约及其所建立的区域性人权保护机制对区域性人权法制化的影响已构成对全球人权法制化影响的重要部分。

### 三、区域性人权机构既维护传统意义上的人权,同时又保护新一代人权

法国的卢梭说:“在两次世界大战之间,人权的国际保护还只是一个在学说上广泛辩论的学术问题。只是从1945年起,这个制度才成为实在法。”<sup>⑥</sup>到了1974年,法国的瓦萨克认为,“关于人权的国际立法已大体完成”<sup>⑦</sup>。几乎与国际人权立法同步,区域性人权公约相继问世。然而这种同步既意味着区域性人权公约对全球人权公约的承接与接受,同时,也意味着对后者的发展。

首先,区域性人权公约确认和保护传统意义上的人权。西方传统的人权概念,仅仅指个人的公民与政治权利<sup>⑧</sup>,这在欧洲人权公约上打下了较深的烙印。然而,个人的公民与政治权利毕竟是基本人权的重要内容,任何时代、任何类型的人权立法都应予以确认并加以保护,只是不能走向极端,即只注重保护个人的公民权与政治权利而忽视个人的经济、文化与社会权利。如上所言,《欧洲人权公约》注重保护个人的公民与政治权利,只是起初失之偏颇,后通过签署《欧洲社会宪章》予以调整,《美洲人权公约》亦存在类似情况,而非洲人权公约对此处理较好。它所规定的权利比较全面,同时还规定了相应的义务,这就使个人的公民与政治权利的实现有了法律意义上的经济、社会与文化权利作前提。

其次,区域性人权公约及时确认和保护新一代人权。迄今为止,当代国际人权的概念已产生了三代。在联合国成立之初,由联合国大会通过的《世界人权宣言》不仅包括公民和政治权利,也包括经济、社会和文化权利,这是第一代人权概念。区域性人权公约确认和保护第一代人权的最明显的法律文件是《欧洲社会宪章》和《美洲人权公约补充议定书》,上述文件对个人的经济、社会、文化权利作了专门的规定,并建立了相应的保障制度。本世纪50年代初,随着亚、非、拉民族独立运动的兴起,民族自决权逐步进入国际人权法领域。1952年联大通过“关于人民与民族自决权”的决议。决议指出,自决权是人民“充分享有一切基本人权的先决条件”。1966年联大通过的国际人权两公约均在第一条规定“所有人民都有自决权”,这标志着第二代人权概念的诞生。《非洲人权与民族权宪章》对传播和保护第二代人权作出了彪炳史册的贡献。宪章在其名称就庄严宣示了第二代人权的概念,其序言重申“从非洲根除一切形式的殖民主义”,倡导“对人权和民族权的思考……具有自己的特色”,并深信“促进和保护人类和各民族权利和自由的义务”。宪章第19条和第20条详尽规定了民族自决权的内涵及实现途径。这既是对民族自决权在国际人权法中所作的最系统、最完整的阐述,也是为非洲大陆各民族真正享有自决权构筑的一道法律“屏障”。这道“屏障”奠基于自50年代以来非洲大地上蓬勃兴起的民族独立运动,它使众多的非洲民族摆脱了西方大国的殖民统治,也将会在彻底根除非洲存在的各种形式的新殖民主义方面继续发挥作用。从本世纪60年代初期到70年代中期,联合国通过了一系列有关发展权的文件<sup>⑨</sup>。艾斯皮尔说:“由于国际文件要求和保护个人的经济社会权利,所以,承认发展权是人权乃是对这些文件作系统解释的当然结果。”<sup>⑩</sup>1979年联合国人权委员会通过上述决议,肯定发展权是一项基本人权,至此,以发展权为重心的第三代人权概念应运而生<sup>⑪</sup>。在联合国人权委员会通过上述决议两年后,非洲人权公约就将发展权纳入了其保护的范畴。《非洲人权与民族权宪章》的序言确信“对发展权给予特别关注实属必要。”宪章第21、22、23和24条对发展权的权能与权项作了详尽的规定<sup>⑫</sup>。

宪章对发展权的规定，使得民族这个集合性主体所应享有的权利更全面、更完整，它标志着新一代人权的成熟期的到来<sup>⑨</sup>。

总之，区域性人权公约对传统意义的人权予以了确认和保护，其中非洲人权公约对第二代、第三代人权的形成、发展和保护具有特别重要的影响。它为全世界与非洲国家发展水平相近的国家和人民的人权观作了一次国际性的表述，它具有鲜明的反殖民主义、反种族主义和争取民族平等权、发展权的色彩，表达了非洲与非洲以外其他发展中国家的共同心声。随着非洲人民和世界人民反对新老殖民主义、种族主义运动的不断深入和发展，它的作用和意义将会更大，更深远<sup>⑩</sup>。

#### 四、区域性人权公约的理论、实践对国际法的一般理论、部门法的影响和发展

与国际法院门可罗雀相比，欧、美人权法院的工作量是足以发挥其潜能的。除每年审理近 20 件的案件外，法院还承担接受人权委员会、区域性政治组织各机构或缔约国的咨询。法院的咨询意见既是对公约用语、条文、意义和适用范围作出的权威性解释，也是对案件某种意义上的定性和对有关规则的发展。因此，人权委员会的职责“不仅是审判案件，更普遍的是阐明、维护和发展公约所确立的规则”<sup>⑪</sup>。设立专门的法院来解释、执行公约，这无疑为国际条约法增添了新的内容<sup>⑫</sup>。

区域性人权公约所建立的区域性人权机构，从结构上看，它不仅限于一般国际组织的三重结构。除此之外，它还存在二重结构和一重结构；从运行机制来看，它既有政治与法律手段相结合而以政治手段为主的机制，也有单纯依靠政治手段的机制；从运行方式上来看，它既依靠本身设立的专门性机关，同时也与区域性政治组织的部分机关（如权力机关、秘书处）相联接；从机构管辖对象来看，他们既包括成员国的公民，也包括非成员国的公民。区域性人权公约和机构的理论与实践为国际组织法提供了新的研究课题和领域。

自欧洲人权机构成立以来，在欧洲人权委员会秘书处登记的个人申诉已达 2 万多项，截止 1998 年 4 月 1 日，欧洲人权法院已受理 939 件诉讼案，除被撤销和尚待开庭及因涉及公约第 9 议定书未被受理的申诉以外，法院对其中 619 件作出判决（其中国家败诉 425 次，个人败诉 194 次）。美洲国家间人权委员会自 1978 年被赋予新的职能以来，每年亦收到近千件个人申诉，美洲国家人权法院已对其中部分案件进行审理并作出了判决。各区域性人权委员会每年还作成相当数量的报告或决议。不少国际法学家已开始将眼光转向于方兴未艾的区域性人权的研究，并取得了一些有意义的成果。所有这些都会对国际法的渊源产生影响，因为人权作为世界文化的一部分，它们在世界各国或各区域都是互动的。

区域性人权公约在其成员国的地位存在差异。以欧洲人权公约为例，它在法国、比利时、德国等国被视为宪法性规范，是国内法的一部分，有关当事人可以在国内程序中直接援引；在英国、列支登士敦、马耳他等国，它须经国会批准才能“转化”为国内法，从而在国内得到适用；挪威、西班牙等国在适用《欧洲人权公约》时还须以“公共秩序”、“公共道德”是否可能受到破坏为前提，而不问国会是否批准<sup>⑬</sup>。之所以出现上述差异，主要是由于各成员国对国际法与国内法的关系所持理论不同，部分成员国坚持“一元论”，部分成员国坚持“二元论”。在坚持国内法优先的“一元论”和坚持“二元论”的成员国里，公约须经过国会或者议

会的批准才能“转化”为国内法,或者被国内法所“采纳”或“吸收”。然而,无论是采取“一元论”的成员,还是采取“二元论”的成员,公约作为国际法对它们都有拘束力,它们要么全面接受公约约束,自动修改与公约相抵触的国内法,要么冒违反公约从而受到制裁的危险。上述欧洲人权公约对国际法与国内法关系理论的影响同样体现在美、非区域性人权公约中。

区域性人权公约对某些国际法原则(如民族自治原则)的实施起了一定作用。它们还保护全球性国际公约尚未予以保护的权力,如《欧洲人权公约》规定禁止流放,禁止集体驱逐外国人,非洲人权公约对老人和残疾人的特别保护<sup>⑥</sup>。除此之外,区域性人权公约在其实施中还发展了一系列有利于国际人权保护的制度。这些制度有:用尽国内司法救济、时效制度、调解制度、报告制度、代理与辩护制度、审判与审判监督制度等。上述制度将在全球人权保护制度的逐渐发展中发挥借鉴作用。

区域性人权机构半个多世纪的理论和实践为国际人权保护注入了新的内容和活力,也从一般原理到部门法发展了传统国际法和现代国际法。当人们对在联合国“屋顶”下建立的全球性人权机构的作用和全球性人权保护现状感到悲观,惟恐人权这一人类崇高的理想泯灭于或深或浅或明或暗的人权歧见与争吵之中时,区域性人权机构独立于全球性人权机构迅速向前发展。尽管区域性人权机构在其发展中也伴随着种种困扰,如对人权委员会调查权力和对人权法院采取临时性措施权力的过分限制,人权法院专职法官的缺少和事实存在的申诉之多与受理之少的反差,对保护集体人权的忽视和对经济、社会、文化权利保护的冷漠,对利用政治性手段解决争议的过分依赖以及各区域性人权机构发展程度不平衡等,但人们对利用区域办法集体保护人权方面所取得的进展感到鼓舞。区域性人权机构,特别是美洲、非洲人权机构尚处于“幼年期”,其发展空间还很大。进入90年代以来,在欧洲统一运动和欧洲一体化运动的推动下,欧洲人权机构已有了长足的发展,按照已开放签署的《欧洲人权运动》第11号议定书的规定,欧洲人权机构写在该议定书生效以后由三重结构和混合型运行机制转变为二重结构和单一型运行机制,即欧洲人权委员会将被撤消,欧洲人权问题将迳自通过欧洲人权法院加以解决,这一高度法制化的人权保护体制会像欧洲人权机构在其早期一样影响着世界其它各大区域人权机构的发展。毫无疑问,区域性人权机构的理论和实践的进一步向前发展必将对传统国际法提出更多的挑战并对现代国际法的发展起到推动作用。

#### 注 释:

- ① 奥本海:《国际法》第1卷(Oppenheim, International Law, 1912, Vol. I),第19页。
- ② 荷兰:《国际法讲义》(T. E. Holland, Lectures on International Law), 1933年,第19页。
- ③ 李斯特:《国际法》(Liszt, Le droit international), 1927年,第47—48页。
- ④ 参见周鲠生著:《国际法》,商务印书馆1981年版(上册),第63页。
- ⑤ 见A·H·罗伯森、J·G·麦里尔斯著:《世界中的人权》,曼彻斯特大学出版社1989年版(英文版),第176页。
- ⑥ 参见劳特派特著:《国际法与人权》,1950年版(英文版),第121页。
- ⑦ 参见亨金:《人权与内政管辖》,载析根绍尔编《人权、国际法与赫尔辛基协议》,1979年版,第21页。
- ⑧ 参见阿雷沙加:《过去三分之一世纪中的国际法》,载《海牙国际法学院演讲集》,1978年版第1卷,

- 第 159 卷, 第 33 页。
- ⑨ 参见阿朗乔——儒伊兹:《赫尔辛基最后文件中的人权与不干涉》,载《海牙国际法学院讲演集》,1997 年第 4 卷,第 290—291 页。
- ⑩ 参见卡雷编:《人权的国际保护》,1986 年(英文版),第 66—67 页。
- ⑪ 参见罗伯特逊著:《世界上的人权》,1972 年(英文版),第 38 页;李普曼文:《重新研究人权:在〈公民及政治权利国际盟约〉下的人权保护》,载《荷兰国际法评论》,1979 年(英文版),第 26 卷,第 3 期,第 259 页。
- ⑫⑳㉑㉒ 万鄂湘、郭克强:《国际人权法》,武汉大学出版社 1994 年版,第 251, 158, 172, 171—175 页。
- ⑬ 卢梭:《国际公法》,1974 年版,第 717 页。
- ⑭ 瓦萨克文:《人权国际法》,载《海牙国际法学院讲演集》,1974 年版第 4 卷,第 388 页。
- ⑮ 参见艾斯皮尔文:《演变中的人权概念:西方的、社会主义的和第三世界的观点》,载拉姆查兰编:《人权:世界人权宣言发表之后三十年》,1979 年(英文版),第 43 页。
- ⑯ 联合国通过的有关发展权的文件主要有:1962 年《关于自然资源永久主权的决议》;1974 年《社会进步与发展宣言》;1970 年《关于第二个发展十年的国际发展战略的决议》;1974 年《建立新的国际经济秩序宣言》、《建立新的国际经济秩序行动纲领》及《各国权利和义务宪法》。
- ⑰ 转引自 1980 年国际法协会贝尔格莱德会议的国际人权委员会的报告,第 27 页。
- ⑱ 详见李泽锐文:《关于国际人权法的理论探讨》,载于《中国国际法年刊》(1983 年),第 97—111 页。
- ⑲ 《非洲人权与民族权宪章》所规定的有关发展权的内容为:自由处置天然财富和资源的权利;在适当顾及本身的自由和个性并且平等分享人类共同财产的条件下发展经济、社会和文化的权利;国内与国际的和平与安全的权利;有利于发展的普遍良好的环境的权利。
- ⑳ 见《爱尔兰案》A 集,第 25 号(See Irish Case, Series A, No. 25),第 154 页。
- ㉑㉒ 梅里尔斯:《欧洲人权公约对国际法的发展》(J·G·Merrills: The Development of International Law by European Convention of Human Rights),1989 年,第 16—19, 16 页。
- ㉓ 弗塞特:《欧洲人权公约的适用》(J·E·S·Fawcett: The Application of the European Convention on Human Right),克纳尔登出版社 1987 年版,第 7—12 页。

(责任编辑 车 英)