

人 权



促进和保护人权的 国家机构

概况介绍第 **19** 号

世界人权运动

导 言

联合国从事于范围广泛的活动，其目的是实现其一项主要宗旨——促进和保护人权。为了制定标准、监督执行情况、促进践约和调查侵犯人权行为而根据各项国际盟约和公约设立的复杂机制具有极为重要的意义。除了这些活动以外，联合国还向正在努力保护和促进人权的各国提供实际援助，并向公众通报他们有权享受的各项权利。

这些结构和活动使联合国得以在实现人权和基本自由方面发挥中枢作用。然而必须承认，联合国资源有限，而且其特别是在个别案件中采取直接行动的能力受到固有的限制。实际上，一个组织决不可能指望密切注视所有各种局势。它也不可能调查每一种指称的侵犯人权行为或解脱所有受害者。

正是鉴于这些原因，国际体系在很大程度上依靠它从诸如在欧洲、非洲和美洲展开活动的那些区域人权体系所受到的支持。另外还得到各国政府和有关非政府组织的支持。每一个这种团体在发展一种普遍的人权文化方面都可以发挥特殊的作用。例如，非政府组织由于其性质，具有言论自由、行动的灵活性和活动的自由，因而它们能够完成政府和政府间组织无法或甚至不愿意完成的任务。区域人权体系提供了各种手段，使人权问题可以在有关区域的特定社会、历史和政治背景下得到解决，从而加强了国际标准和机制。

国家政府在实现人权方面的作用是特别重要的。人权涉及到个人之间和个人与国家之间的关系。因此保护和促进人权的实际任务基本上是一项国家任务，因而每一个国家必须对此负责。在国家一级，通过适当的立法、独立的司法机构、各项保障和补救措施的颁布和执行以及民主机构的设立，可以最佳地保护这些权利。此外，最行之有效的教育和新闻运动很可能是在国家或地方一级制定和展开并考虑到当地文化和传统背景的那些运动。

当各国批准一项人权文书时，它们要么将其规定直接纳入其国内立法，要么承诺以其他方式遵守其中所载的义务。因此，当今的普遍人权标准和准则体现在多数国家的国内法律中。然而如果制定了一项保护某些权利的法律，但这项法律并没有同时规定为了确保有效地实现这些权利所必需的所有法律权力和机构，这往往是不够的。

在国家一级有效实施人权这一问题特别是在最近时间内在国际上引起了极大的兴趣和大量的行动。许多国家出现或恢复了民主规则，这使得人们将注意力集中于民主机构在保障人权赖以依存的法律和政治基础方面所发挥的重要作用。

因此，越来越显而易见的是，为了切实享受人权，需要建立保护和促进人权的国家基础设施。最近几年里，许多国家建立了正式的人权机构。尽管此类机构的任务在各国有很大的差别，但它们具有共同的宗旨，因此它们统称为**保护和促进人权的国家机构**。

以下几页并非详尽无遗地叙述整个范围的现有国家机构。一本关于这一专题的单独的手册正在由人权事务中心编写，其中载有向有志于建立和加强这种机构的各国政府所提供的实际和详细的咨询。本概况介绍比较概括地阐述国家机构——叙述并试图在为了保护和促进人权而在联合国系统内外所展开努力的普遍演变的背景下解释国家机构的涌现。

联合国和保护促进人权的国家机构

全世界对国家机构产生兴趣，这是一种最近的现象，联合国对这种机构的最先关心可追溯到 1946 年，当时经济及社会理事会首次讨论这一问题。理事会请各会员国考虑“宜否在其各自国家内建立资料团体或地方人权委员会，配合它们促进人权委员会的工作。”

1960年，经济及社会理事会在一项承认国家机构在保护和促进人权方面可发挥的独特作用的决议中请各国政府鼓励组建和继续这种机构并将它们关于这一专题的设想和资料通报秘书长。这种过程是一种持续不断的过程，所收到的关于资料的报告由秘书长定期提交给人权委员会、大会和各会员国。

1960年代和1970年代，人权领域订立标准的工作取得了巨大的进展，因此关于国家机构的讨论越来越集中于这些机构可以何种方式协助有效地执行这些国际标准。1978年，人权委员会决定组织一次关于国家和地方机构的研讨会，为这些机构的结构和职责起草准则。因此促进和保护人权的国家和地方机构研讨会于1978年9月18日至29日在日内瓦举行，会上批准了一系列准则。这些准则建议，国家机构的职责应该是：

- (a) 作为本国政府和人民的人权资料来源；
- (b) 协助教育公众舆论并促进人们对人权的认识和尊重；
- (c) 考虑并审议在国家范围内可能存在而且政府希望向它们提交的任何特定事态并就此提出建议；
- (d) 就政府向它们提交的任何关于人权的问题提供咨询；
- (e) 研究并不断审查关于促进人权的立法、司法裁决和行政安排的现况，编写有关这些问题的报告并提交有关当局；
- (f) 履行该国政府在该国所参加的人权领域国际协定所规定的该国义务方面可能希望赋予它们的任何其他职责；

关于这些机构的结构，准则建议，这些机构应该：

- (a) 筹划时应在其构成成分中反映广泛的国家代表性，从而使所有各部分人口都参加人权方面的决策过程；
- (b) 正常地履行职责，应该向任何公众或任何公共当局开放，供其随时参加；

(c) 在适当的情况下，请地方或区域咨询机构协助它们履行其职责。

这些准则随后得到人权委员会和大会的核准。委员会请所有成员国采取适当的步骤，在不存在这种机构的地方，建立保护和促进人权的国家机构，并请秘书长就现有的国家机构提交一份详细的报告。

在整个 1980 年代里，联合国继续对这一专题予以积极的关注，秘书长编写的一系列报告已经提交大会¹。正是在此期间，建立了数量可观的国家机构——建立时往往得到人权事务中心咨询服务方案的协助。

1990 年，人权委员会呼吁举行一次讲习班，由参与保护和促进人权的国家和区域机构参加。讲习班的目的是审查国家机构与联合国及其机构等国际机构合作的模式，并探讨提高其效率的方式。1991 年 10 月在巴黎举行的这一次重要的讲习班的结论的摘要载于本概况介绍附件。

何谓“国家人权机构”？

当今，人权方面的考虑涉及到政府活动的几乎每一个方面，实际上涉及到公共和个人生活的许多其他方面。与人权问题有关的“机构”的数量和范围反映了这一现实。正如多数政府部门、法院和立法机构的活动一样，教会、工会、新闻媒介和许多非政府组织的活动直接触及到人权问题。

然而国家人权机构的概念更为具体地涉及到其职责被专门确定为促进和保护人权的一个机构。没有任何两个机构是完全一样的，但可以确定一些类似点，从而将这些机构同上述各种实体区别开来。本文所考虑的国家机构都具有行政性质——因

¹ A/36/440 (1981), A/38/416 (1983), E/CN.4/1987/37 (1987), E/CN.4/1989/47 和 Add.1 (1989), E/CN.4/1991/23 和 Add.1 (1991)。

为它们既不是司法机构，也不是立法机构。一般来说，这些机构在国家和/或国际一级的人权方面拥有连续的咨询权威。实现这些宗旨的手段是，要么通过意见和建议采用一般的方式，要么通过审议和解决个人或团体提出的控诉。在有些国家里，宪法将规定建立一个国家人权机构。这种机构往往由立法和法令规定设立。许多国家机构以某种方式隶属于政府行政部门，但它们所享有的独立性的实际程度将取决于一些因素，包括其成员和他们履行职责的方式。

多数现有的国家机构可以综合起来分成两大类：“人权委员会”和“意见调查官”。另一种不太普遍但具有同样重要性的形式是“专门”国家机构，其职责是保护种族和语言少数人、土著居民、儿童、难民或妇女等特定脆弱群体的权利。以下将详细审议这三类国家机构。

人权委员会

在许多国家里建立了特别委员会，以确保有效地实行关于保护人权的法律和规章。多数委员会尽管可能需要定期向立法机构报告，但它们行使职责是独立于其他政府机关的。

为了保持其独立的性质，委员会通常由具有不同背景但在人权领域具有特别影响、专业知识或经验的各种成员组成。各国可以对成员的挑选规定具体的要求或限制，例如关于来自各种职业、政党或地方的代表或候选人人数的配额。

人权委员会主要从事保护国民免遭歧视并保护公民权利和其他人权。一个委员会的确切职责和权力将在它建立时所依据的立法法案或法令中确定。这些法律或法令还将具体规定它授权调查的歧视性或侵权行为的范围，从而确定委员会的管辖权。有些委员会处理指称的侵犯宪法所承认的任何权利的行为。其他委员会则可以审议基于广泛原因的歧视案件，这些原

因包括种族、肤色、宗教、性别、民族或种族出身、残疾、社会条件、性别倾向性、政治信念和血统。

赋予人权委员会最普遍的一项职责是接受和调查声称有人违反现行国家法律侵犯人权行为的个人(有时包括团体)提出的控诉。为了正当履行其任务,委员会将通常能够取得有关调查对象的证据。这种权力即使仅仅很少使用,但也很重要,因为它防止由于被控告的个人或团体不予合作而归于失败的可能性。各人权委员会在调查和解决控诉方面所遵循的程序有很大的差别,但许多委员会依靠调解和/或仲裁。在调解过程中,委员会将试图将双方召集在一起,以便取得相互满意的结果。如果调解未能解决争端,委员会就可以诉诸仲裁,而在仲裁中,它将在审理以后作出决定。

人权委员会通常没有被授权规定诉讼各方接受具有法律约束力的结果。但这并不意味着,委员会建议的解决办法或适当的补救步骤可以被置之不理。在有些案件中,一个特别法庭将审理和裁决尚未解决的控诉所遗留下来的问题。如果没有建立特别法庭,委员会可以将尚未解决的控诉转交给普通法院,由其作出最后和具有拘束力的裁决。

人权委员会的另一项重要职责是系统地审查政府的人权政策,以便发现遵守人权方面的缺陷并提出改进这种缺陷的方法。各人权委员会还可以监督国家遵守其本国和国际人道主义法律的情况,必要时可建议作出修改。委员会是否有能力自行发起调查,这是衡量其是否拥有全面的实力以及可能的有效性的一个重要的尺度。在涉及到由于没有财政和社会资源因而无法提出单独上诉的个人或团体的情况下,更是如此。

人权的实现不能仅仅通过立法和行政安排。各委员会承认这一事实,往往被赋予重要的责任,以提高社会对人权的认识,促进人权和进行这方面的教育,这可能包括向大众宣传委员会自身的职责和目的;激发对人权领域各种重要问题的讨

论；组织研讨会；提供咨询服务和举行会议；以及编印和传播人权出版物。

意见调查官

现在在范围广泛的国家里建立了意见调查官办事处。意见调查官(可能是一个个人或一组人) 通常由议会按照宪法权力或通过特别立法加以任命。这一机构的主要职责是保护自认为遭到政府当局不公正行为的个人的权利。因此意见调查官往往在受害的个人和政府之间担任不偏倚的调解人。

尽管在任何两个国家里，意见调查官的机构并不完全相同，但它们在履行其职责过程中都遵循类似的程序。意见调查官接受公众的控诉，并调查这些控诉，只要这些控诉属于意见调查官的职权范围。在调查过程中，意见调查官通常可以查阅所有有关政府当局的文件。随后他或她将根据这种调查发表一项建议声明。这项声明发给提出控诉的个人以及受到控诉的机构或当局。一般来说，如果没有对建议采取行动，意见调查官则可以向立法机关提交一份具体报告。除了向该机构提交可能包括关于已确定问题的资料和载有立法和行政修改的提议的年度报告以外，这是另外一份报告。

凡认为其权利受到侵犯的任何公民都可以向意见调查官提出控诉，而许多国家要求在用尽所有其他法律补救措施以后才能提出上诉。对于上诉的提出也可能有时间限制，意见调查官的权力通常扩大到公共行政的所有方面，但有些意见调查官无权审理涉及到总统、部长或司法机构的上诉。

向意见调查官提出上诉在各国也各有不同。在许多国家里，个人可以直接向意见调查官办事处提出上诉。而在其他国家里，上诉可以通过议员等中间人提出。向意见调查官提出的上诉通常是保密的，上诉人的身份未经此人同意不得披露。

意见调查官并不总是限于对上诉采取行动，而可以自行开始一项调查。自行发起的调查往往涉及到意见调查官可能确定引起广泛的公众关注的那些问题，或影响到群体权利因而不可能引起个人上诉的那些问题。

在许多方面，意见调查官的权力相当类似于各人权委员会的权力。两者都能接受和调查个人上诉。原则上，两者都无权作出具有拘束力的决定。然而这两种机构的职责有些差别，因此有些国家设立了并同时保持了这两种机构。

在多数情况下，意见调查官的首要职责是确保公共行政的公正和合法性。各人权委员会比较具体地处理歧视行为，因此在这一方面往往涉及到私营机构和个人以及政府的行动。总而言之，意见调查官的主要活动焦点是个人上诉。然而意见调查官越来越多地从事于范围更为广泛的保护和促进人权的活动。

专门机构

脆弱群体和少数人群体在各国各有不同，但影响到他们所有人的最普遍的问题是歧视。各国政府往往承认需要专门人权机构保护他们利益的社区成员是在种族、语言和宗教上属于少数的人、土著居民、外侨、移民、侨民、难民、儿童、妇女、穷人和残疾者。

总的来说，设立这种专门机构的目的是促进为了保护这一特定群体而制定的政府和社会政策。多数这些机构所履行的职责类似于上述比较普遍的人权委员会和意见调查官的职责。它们通常被授权调查对该群体中个别人或对整个群体的歧视的情况和一贯现象。这些专门机构通常可以调查该群体的一位成员对另一人或对一个政府机构提出的控诉，但它们象其它国家人权机构一样，很少有权作出具有拘束力的决定或发起诉讼。

这些机构还可以在个别和集体的基础上提供物质和咨询援助，它们将往往负责监督涉及这一群体的现有法律和宪法规定

的效力。这样，它们往往担任议会和政府行政部门的咨询专家和顾问。

一些最后要点……

有一些人认为，没有充分的理由建立专门保护和促进人权的特别机构。他们可能辩解说，设立这些机构并不是明智地使用匮乏的资源，因为首先独立的司法机构和民主选举产生的议会就足以确保不致产生侵犯人权的行为。

令人遗憾的是，历史给我们的教训却恰恰相反。以某种方式同行政机构和司法裁判的责任分离开来的机构能够在人权领域发挥主导作用。这种机构同现政府保持实际和明显的距离，因此可以独特的方式推动该国为了保护其公民并发展一种尊重人权和基本自由的文化所作的努力。

有些国家建立了人权委员会或意见调查官办事处等机构，因而拥有在国家一级保护人权的悠久的传统。然而多数机构是自 1980 年代以来设立的。这种趋势受到了联合国的积极鼓励，表明了国家和国际一级支持人权的日益增强的态势。另外还应该按照最近在许多国家里正在展开的民主化和改革进程来看待各国对国家人权机构日益浓厚的兴趣。

联合国在参与国家机构工作的过程中开始认识到，没有任何一个国家机构的模式可以或者应该作为所有国家履行国际人权义务的适当机制而加以推荐。尽管各国可以学习其它国家的经验，但在发展国家机构时必须考虑到当地的文化和法律传统以及现有的政治组织。

联合国还承认，并非所有热衷于发展或加强国家机构的国家都拥有必要的技术和经济能力。在过去几年里，人权事务中心在其咨询服务和技术合作方案下向一些国家提供了这一方面的专家和物质援助。它鼓励会员国请求建立或加强国家人权机

构方面的援助。为此目的的实际援助可以在人权事务中心咨询服务方案的范围内提供。

不能指望本概况介绍中叙述的这种人权机构解决政府和国际社会一直无法有效解决的那些问题。它们的建立也不是为了取代联合国的人权机构或在这一领域展开工作的非政府组织。其作用显然是补充性的，增强这种机构只会提高保护和促进人权的国内和国际体系的有效性。

附 件

关于保护和促进人权的国家机构的地位和职责的原则

注 解：

1991 年 10 月，人权事务中心举办了一次国际讲习班，审查和更新关于现有国家人权机构的资料。参加者包括国家机构、各国、联合国、联合国专门机构、政府间和非政府组织的代表。

除了就现有的安排交换意见以外，讲习班参加者还就国内人权文书的作用、构成、地位和职责起草了一系列范围广泛的建议。这些建议经人权委员会 1993 年 3 月核准，概述如下。

A. 权限和职责

1. 国家机构应被授予保护和促进人权的职权。
2. 国家机构应拥有尽可能广泛的职权，应在宪法或法律文件中明确规定其构成及其职权范围。
3. 国家机构应负有以下职责：
 - (a) 在咨询基础上，应有关当局请求或通过行使其审理案件而无需提交上级机关的权力，就关于保护和促进人权的任何事项向政府、议会和任何其它主管机构提交意见、建议、提案和报告。国家机构可决定予以发表。这些意见、建议、提案和报告以及国家机构的任何特权应涉及到以下方面：
 - (一) 旨在维持和延长保护人权的任何立法或行政规定以及与司法组织的有关的规定。在这一方面，国家机构应审查已生效的立法和行政规定以及法案和提案，并应使这些建议准确无误，以便确保这些规定符合基本的人权原则。必要

时，它应建议通过新的立法，修正生效的立法和通过或修正行政措施；

- (二) 它决定审理的任何侵犯人权的情况；
 - (三) 编写关于各国一般人权情况和关于具体事项的报告；
 - (四) 提请政府注意国内任何地方人权遭受侵犯的情况并建议它采取主动行动以制止这种情况，必要时，就政府的立场和反应发表意见。
- (b) 促进并确保国家立法、规章和惯例同该国所加入的国际人权文书协调一致，并促进和确保其得到有效的执行；
 - (c) 鼓励各国批准上述文书或加入这些文书，并确保其得到执行；
 - (d) 推动各国按照其条约义务应向联合国机构和各委员会以及向区域机构提交的报告的编写，必要时在适当尊重独立性的条件下就这一议题发表意见；
 - (e) 配合联合国和主管保护和促进人权领域的联合国系统任何其它机构、区域机构和其它国家的国家机构；
 - (f) 协助制定人权教学和研究的方案，并参与在学校、大学和专业界执行这些方案；
 - (g) 通过提高公众意识、特别是通过新闻和教育并通过利用所有新闻机构来宣传人权和反对所有形式歧视，特别是种族歧视的努力。

B. 构成和对独立性和多元化的保障

1. 无论是通过选举还是通过其它方式，国家机构的组成及其成员的任命应按照能够提供所有必要保障的程序确定，而这种保障能够确保参与保护和促进人权的(公民社会)社会力量的多元化代表性，特别是通过使得能够同以下方面的代表或通

过这些代表的参加来建立的有效合作的那些权力来确保多元化代表性。

- 负责人权和反对种族歧视努力的非政府组织、工会、有关社会和专业组织、例如、律师、医生、新闻工作者和著名科学家协会；
- 哲学或宗教思想的趋势；
- 大学和合格的专家；
- 议会；
- 政府部门(如果这些部门包括在内，这些代表只能以咨询身份参加审议)。

2. 国家机构应拥有适合于顺利展开其活动的基础设施，特别是足够的资金。这种资金的目的应该是使它能够拥有自己的工作人员和办公场所，以便独立于政府，而且不致受到可能会影响这种独立性的经费控制。

3. 为了确保这种机构成员的稳定的职权，而没有这一点就没有真正的独立性可言，应该通过一项官方法令对机构成员加以任命，并应规定其具体的任期。在确保该机构成员多元化的条件下，这种任期可以延长。

C. 活动方式

在其活动范围内，国家机构可以：

1. 按照其成员或任何请愿人的建议，自由审议属于其职权范围的任何问题，无论这是政府提出的问题，还是它没有提交上级机关而自行审理的问题；

2. 为了评估属于其职权范围的各种情况，听取任何人的意见和获取任何资料 and 任何文件；

3. 直接或通过任何新闻机关收集公众舆论，特别是为了发表其意见和建议；

4. 在充分征求其成员意见以后，定期召开会议，必要时召开所有成员都参加的会议；

5. 必要时由其成员组成工作组，并建立地方或区域科，以协助它履行职责；

6. 同负责保护和促进人权的其它机构(无论是裁判机构还是其它机构)保持磋商(特别是意见调查官、调解员和类似机构)；

7. 鉴于非政府组织在扩大国家机构工作方面所发挥的基本作用，发展与致力于保护和促进人权、经济和社会发展、反对种族主义、保护特别脆弱群体(尤其是儿童、迁徙工人、难民、身心残疾者)或专门领域的非政府组织的关系。

D. 关于具有准司法权限的委员会的地位的附加原则

国家机构有权听取和审理关于个人情况的上诉和请愿。个人、个人代表、第三方、非政府组织、工会协会或任何其它具有代表性的组织均可向它提交案件。在这种情况下，在不妨碍上述关于委员会其它权力的原则的条件下，可以按照以下原则赋予委员会以职责：

1. 通过和解或在法律所规定的限度范围内，通过具有拘束力的裁决或必要时在保密基础上寻求友好解决；

2. 向就其权利提出请愿者通报特别是他可以利用的补救措施并鼓励他利用这些措施；

3. 在法律规定的限度范围内听取任何上诉和请愿或将它们转交任何其它主管当局；

4. 特别是提议关于行政惯例的法律和规章的修正和改革，向主管当局提出建议，特别是当这些法律和规章对为维护自己的权利而提出上诉者制造困难时，尤应如此。

人权概况介绍

- 第 1 号 人权机构
- 第 2 号 国际人权宪章
- 第 3 号 人权领域的咨询服务和技术援助
- 第 4 号 反酷刑斗争的体制与结构
- 第 5 号 向种族主义和种族歧视进行战斗的第二个十年行动纲领
- 第 6 号 被强迫或非自愿失踪问题
- 第 7 号 来文处理程序
- 第 8 号 世界人权新闻运动
- 第 9 号 土著人民的权利
- 第 10 号 儿童权利
- 第 11 号 即决处决或任意处决
- 第 12 号 消除种族歧视委员会
- 第 13 号 国际人道主义法律与人权
- 第 14 号 当代奴隶制形式
- 第 15 号 公民权利和政治权利：人权事务委员会
- 第 16 号 经济、社会、文化权利委员会
- 第 17 号 禁止酷刑委员会
- 第 18 号 少数人权利
- 第 19 号 促进和保护人权的国家机构

《人权概况介绍》丛刊由联合国日内瓦办事处人权中心出版。它阐述正在审议或特别令人关注的若干人权问题。

《人权概况介绍》的目的在于协助日益增多的读者更好地了解基本人权、为促进和保护基本人权联合国正在进行的工作和现有哪些国际机构帮助实现这些权利。《人权概况介绍》在世界范围内免费发行。鼓励用联合国正式语文以外的文字翻译出版，但不得更改其内容，出版组织应通知日内瓦人权中心并申明原文为人权中心所编写。

一切询问请寄：

Centre for Human Rights
United Nations Office at Geneva
8-14, Avenue de la Paix
1211 Geneva 10, Switzerland

New York Office:
Centre for Human Rights
United Nations
New York, NY 10017
United States of America

Printed at United Nations, Geneva
GE. 93-15868-February 1994-350

Human Rights Fact Sheet No. 19

ISSN 1014-5591

人 权



联合国