



大 会

Distr.
GENERAL

A/CONF.157/PC//60/Add.4
8 April 1993
CHINESE
Original: ENGLISH

世界人权会议
筹备委员会
第四届会议
1993年4月19--30日，日内瓦
临时议程项目5

世界会议的出版物、研究报告和文件的准备情况

秘书长的报告

增 编

1. 提请筹备委员会注意本文所附Fausto Pocar先生编写的题为“加强普遍实行人权标准和法律文书”的研究报告。此研究报告是人权中心根据大会1990年12月18日的第45/155号决议和1991年12月17日的第46/116号决议委托编写的。
2. 研究报告只涉及世界人权会议第3项目标的一部分；第45/155号决议第1(c)段规定的这项目标如下：
“审查改进现有各项人权标准和文书的执行的方式方法”。
3. 世界会议秘书处关于下述研究报告主题的指示性说明见文件A/CONF.157/PC/20，第8--10段。

加强人权标准和法律文书的普遍实行

Fausto Pocar

注：供筹备委员会第四届会议散发的未经编辑案文，将为世界会议准备最后编辑文本。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、人权标准的执行情况和现有国际法律文书的普及	1 - 10	
二、鼓励普遍遵守现有人权法律文书	11 - 25	
三、保留	26 - 35	
四、各国对人权条约的继承	36 - 38	
五、建议	39 - 44	

一、人权标准的执行情况和现有 国际法律文书的普及

1. 改善现有人权标准和法律文书的执行情况无疑是联合国目前在人权领域所面临的主要问题之一。1945年《宪章》的通过是人类历史，也是人权领域的一个转折点，因为在联合国的各项目标中，首先包括了促进普遍尊重人权和基本自由。另外，第55条重申了这一目标，其中规定，“联合国应促进……全体人类之人权及基本自由之普遍尊重与遵守，不分种族、性别、语言或宗教”。《宪章》还为成员国规定了相应的法定义务，第56条补充说，“各会员国担负采取共同及个别行动与本组织合作，以达成第55条所载之宗旨”。

2. 由于《宪章》没有明确上述条款所设想的权利和自由，没有确定会员国在其行为中应保证的对人权的尊重程度，所以需要确定统一的个人待遇标准，以便充分履行会员国在这方面的国际义务。第一次比较概括确定这些标准的是《世界人权宣言》，其目的是，如其序言中所说，“对这些权利和自由的普遍了解”是为了“这个誓愿的充分实现”。值得指出的是，20年后，即1968年在德黑兰举行的国际人权会议最后文件宣告，“世界人权宣言宣示世界各地人民对于人类一家所有成员不可割让、不容侵犯的权利的共同认识，是以构成国际社会各成员的义务”。

3. 《世界宣言》通过以后，大会又通过了大量其他法律文书，有简单的宣言，也有约束力的公约。在这些法律文书的编写过程中，人权标准的拟订工作一直在进行。上述法律文书也使这些待遇标准和阐述更明确，具体说明了已确定权利的内容，并在《世界宣言》所规定权利的基础上不时地增加新的权利。显然这些法律文书没有必要一一列出，只要认识到它们的核心是1966年的几项国际公约和在此前后通过的其他公约，还有在促进和保护人权方面需要遵守的几项原则宣言。但必需指出，这些法律文书现在已涉及需要这种促进和保护的几乎所有领域，其中每一项文书都为阐明《宪章》所规定义务的内容提供了准则。不用说，如果这些法律文书是条约和公约，得到各国批准后能经常实行，将非常有助于加强这些准则。但尽管有这许多标准拟定工作，还是不够，还要同时进行活动，采取措施，去设法促进这些议定标准的执行，使所有有关的人都能切实受惠。我们必须牢记，《宪章》的上述条款为会员国规定了保护人权并为此与联合国合作的义务。另一方面，联合国本身的义务是鼓励和促进对人权的保护，并在这方面与会员国合作。

4. 根据这些条款，执行问题分两方面，可从不同角度来看。首先，执行现行国际人权标准、并对其管辖下的所有人实行这些标准，是每个会员国的基本义务。其

次，联合国在执行方面也起着重要作用，可与会员国合作，在国际一级进一步保证各种人权能按照国际标准得到应有的尊重和保护。执行问题的两个方面都十分值得重视，要注意，只有在某种程度上它们可被单独看待，在更多方面，两者是相互作用的。

5. 但是，在考虑现行人权标准和法律文书的执行问题时，也需要考虑到这些国际一级的标准和法律文书的适用范围。《宪章》有关条款所规定的义务具有普遍适用的性质，最初概括确定的在履行这些义务过程中所应遵守的标准也是如此，所以，确定和列出这些标准的1948年大会决议被称为“世界宣言”不是偶然的。后来在联合国系统内通过的所有国际法律文书自然也具有同样性质。如果是条约，根据国际法，其适用范围限于成为缔约国的国家，但也有普遍适用的趋向。因此，如何使所有法律文书、特别是条约和公约普遍适用，这是《宪章》和《世界人权宣言》一般执行工作中的一环。

6. 根据上述考虑，本文将主要探讨如何能使各国广泛参与各种国际人权法律文书和其中所有标准的执行工作。

7. 人权是属于人类的，所以具有普遍性质，这一点已多次指出，不需要再强调。因此，保护标准应同样适用于全世界，在这方面不得有任何歧视。自《世界人权宣言》以后，在联合国系统内制定和通过的所有文书——不论是公约，还是宣言或其他文件——从一开始就具有普遍性质，其中所规定待遇和保护标准必须没有任何歧视的普遍适用。即使有些标准是条约和公约所规定，具普遍性质也不容否认。还可以指出，这些法律文书是《世界宣言》的发展，是大会在协商一致的基础上通过的，应普遍得到接受和遵守。

8. 虽然人权的普遍性质意味着尊重这些权利是各国的普通义务，但就保护标准而言，要使明确要求正式接受的法律文书得到普遍遵守，仍然是一个至关重要的问题。如大会在其1977年的第32/130号决议中表示：“为了增进人权和基本自由，各会员国加入或批准这方面的国际文书从而承担具体的义务，至为重要。因此，应当鼓励联合国系统在人权领域树立标准的工作，并且鼓励有关国际文书获得普遍接受和执行”(A/32/45)。一方面，这些法律文书是为了更好地阐明在《世界宣言》中所概括说明或在国际和联合国工作实践中所肯定权利的内容；另一方面，这些法律文书则提出了各国在实行所保护人权的过程中应当遵守的重要标准，并规定了对某些权利的可能限制和允许的减损，从而帮助澄清了这些权利在一般情况下的适用范围，确定了在何种例外情况下可中止这些权利。

9. 另外，公约为确保各国执行情况受到国际监督，通常会规定一套监测程序，这不仅能鼓励国家采取实行公约承认的权利所必要的立法或其他措施，在确定标准

方面也起着至关重要的作用，可有助于对这种标准作出共同解释，确立统一的指导原则，促进实行标准达到某一程度的保护。因此，监测程序是以具体形式对待标准确定问题，从而使现行标准更明确，并通过缔约国和监督机构之间的积极对话使这些标准得到发展。在这方面，各条约机构对它们据以行动的公约各条款的一般性意见其重要性不容低估，因为这些意见反映了在审查世界不同地区、不同政治、社会和法律制度的各国情况的过程中所取得的经验。这些意见的作用对象不止限于监督机构据以行动的法律文书的缔约国。如人权委员会所指出，这些意见“也应当关系到其他国家，特别是准备成为缔约国的国家，因而，有助于加强所有国家在普遍促进和保护人权方面的合作”(CCPR/C.21/Rev.1, 第1页)。

10. 除了对确定保护标准的影响以外，普遍接受人权公约对在国家一级执行这些公约的重要意义也是不言自明的。为此，所有公约都为缔约国明确规定了采取执行措施的一般性义务，某些公约在这方面还增加了更具体的义务或指导原则，规定了为充分实行所承认权利应当采取的某些步骤或措施。如果目标是让所有人都享有人权，要求全世界各国没有任何歧视地保护这些人权，那么，所有国家就绝有必须作出承诺，按照现有法律文书中所规定的同样指导原则去实行人权标准。

二、鼓励普遍遵守现有人权法律文书

11. 因此，值得关注的是，大会所通过的各项人权公约远没有作为具有法律约束力的条文获得普遍接受。虽然近年来各项法律文书的缔约国数目有显著增加，但没有一项条约接近被普遍加入。即便批准和加入国家最多的那些法律文书，如《国际人权公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和最近的《儿童权利公约》，仍有数十个国家没有加入。

12. 人们在各种讲坛上特别表示关注的是，两项国际公约--即直接反映《世界宣言》、包括权利最多的两项法律文书--还有几乎三分之一的联合国会员国没有加入。在这方面，有人还指出，一些会员国只加入两项国际公约中的一项，尤其不能令人满意，因为这样做等于破坏了这两项公约所包括的经济、社会、文化权利和公民和政治权利是相辅相成、不可分的原则。在大会和人权委员会所通过的各种决议以及其他联合国机构和条约机构的文件中都一致肯定了这项原则。

13. 大会曾多次表示这种关注，在每届会议上都通过一项或多项决议，促请没有批准或加入其中一项或两项公约的会员国批准或加入。大会还特别强调了加入两项公约以及《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》的重要性，第三委员会还

根据秘书长关于各项公约状况的报告每年讨论这一问题。另外,为促进更多国家加入这些公约,联合国,特别是人权中心及其各咨询服务机构,在加入国际法律文书的国家较少的地理区域和只加入了有限的这种法律文书的国家多次举行会议,举办讲习班和培训课程。虽然这些努力和主动行动肯定是重要和值得赞扬的,并需要继续下去,但很明显,如果不普遍提请各国政府注意这一问题,普遍加入的目标就不可能实现。在这方面的唯一具体步骤是1979年由防止歧视及保护少数小组委员会采取的,它通过了第1B(XXXII)号决议,根据这项决议,成立了一个鼓励普遍接受人权法律文书的会期工作组(小组委员会第三十二届会议报告,第1B号决议,UN E/CN.4/1350(1979))。工作组的任务是要求尚没有批准主要法律文书的国家政府向小组委员会说明妨碍批准或加入的情况或困难,审查有关答复,或在必要情况下邀请这类国家政府代表和工作组一起进行讨论,考虑可提供何种援助以使它们能尽快批准。

14. 工作组在成立后的头几年中收到了一些国家的答复。尽管有些答复批评它直接要求各国政府说明未能批准的原因,还批评鼓励加入公约这种做法的合法性(其实也就是批评小组委员会本身的合法性),但都提到一项或多项法律文书,使工作组首先得以了解到,拖延或未加入是出于下述原因:联邦政府和联邦各州之间长时间的准备性讨论,某些条约规定与传统道德和习俗的矛盾,与国内立法不一致,官僚机构的低效率和缺少受过训练的人员,甚至得不到某些法律文书的文本。就《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》而言,答复中提到议定书的“任意”性质本身,个人提交针对国家的申诉书的可能性,以及议定书的程序和区域人权程序的重叠。小组委员会或委员会对这些和其他理由讨论之后没有采取任何有意义的措施,而且,几年后,工作组本身也减少了会议,中止了活动。即使要求解释可能会鼓励国家批准某些法律文书,工作组的活动也不能算是完全有效,小组委员会为研究有关问题所采取的进一步措施也不能说是成功(见小组委员会题为“鼓励普遍接受人权文书”的第1992/1号决议)。

15. 因此,各机构和专家,包括各人权条约机构1992年10月举行的第4次会议的主席最近指出,需要有一种新的综合,而不是零碎的办法(见A/47/628,第17段)。当然,这样做,还有为鼓励和便利加入而对问题进行深入讨论,都需要预先了解在遵守国际人权法律文书方面仍然存在的障碍,了解对加入这些法律文书的可能阻力。这类障碍可能来自两个方面:国内和国际上,这取决于有关国家的国内制度或某一具体公约要求其机构进行的国际活动。

16. 关于第一方面,为弄清遵守国际法律文书的所有可能的障碍,有必要全面分析有关国家的宪法和法律基础以及经济、社会和文化环境。还必须强调,如果没

有关国家的有关当局、机构和协会，包括非政府组织的积极参与，这种研究就不会有效地进行。然而，根据目前其他方面的做法，进一步详细分析之后可能会发现：障碍在于对国际法的固有态度，特别是联邦国家或没有统一法律制度的国家，由于国内实行不同制度，可能不易协调。反过来，有关国家当局将来在其部分领土、或对其部分人口实行公约规定，也可能会遇到困难。造成困难的原因不同，包括：政府可能不能有效地控制全部领土，全国人口的不同群体之间、特别是多数人和土著群体或少数人之间不团结、不合作等等。

17. 另外，障碍还可能在于没有充分认识一项原则，不知道尊重人权不仅是每个国家国内的法律问题，而且是需要国际关注的问题，是国际合作必须发挥重要作用的领域。虽然自从在《联合国宪章》中确定以来，这项原则得到越来越多和越来越普遍的支持，但各国的实际行为并不总是根据对这项原则的共同理解，也不一定体会到原则同国内外的情况有所联系。连原则本身有时也受到怀疑，怕它可能导致外国或国际机构对某国内部事务进行不适当的干预，对国家主权实行不可接受的控制。

18. 从公约要求缔约国进行的国际活动来看，刚提到的态度也可能构成对遵守人权法律文书的障碍，这些活动主要是各法律文书中所规定的与监督机构的合作，自然，与这些机构的接触很可能被看作只不过是上述干预的表面现象。除这种可能的态度以外，也不能否认的是，在实践中，与监督机构的全面合作意味着一种沉重工作负担，至少在某些情况下，这可能是接受国际公约的阻力。有关人权、规定了单独监督程序的公约的不断增多，也加重了成为所有公约缔约国的国家的负担。

19. 在这方面，许多国家认为，必须同时遵守几种定期报告程序是很沉重的负担。大量过期报告本身就表明，按时履行向人权机构报告的义务给很多国家造成了一些困难。如各条约监督机构主席定期会议的报告所表明，大会和人权委员会以及各条约监督机构内的辩论进一步证明了这些困难。虽然迟交或不交各项法律文书所规定报告的全部原因不属本文范围，但必须强调，对这种未来沉重负担的担心可能成为阻碍一个国家加入所属法律文书的因素。对于某些国家，特别是其中的某些的发展中国家以及新独立的国家来说，它们公共结构刚建立，所具备的资源不充分，可能会迫使它们推迟考虑批准或加入人权公约。

20. 鉴于某些国家在遵守人权法律文书方面仍然面临的困难，不应当象以往大体上的做法那样，指使一般的要求这些国家给予合作，号召它们履行国际义务。有人建议寻求新的劝导办法，包括定期公布为批准国家名单以及大会和其他联合国有关机构提出的要求，以使有关国家能对其不情愿加入作出解释(见特别是在1991年6月在冰岛举行的北欧人权问题讨论会上提出的建议，A/CONF.157/PC/7，第10

段)。不论所设想的是何种新措施，都不应当只是象在批准和加入人权法律文书方面落后的国家施加压力，还是要争取它们的积极合作。为此，新措施应当考虑到需要排除前面提到的对公约要实行合作的范围和目的的可能误解。在内部障碍使一个国家不能承担国际义务的情况下，行动的重点应当是鼓励排除这些障碍，创造在这一领域实行国际合作的有利条件。

21. 为此，大会和(或)人权委员会应当进行一次分析性研究以便不仅考虑到一般的障碍，而且还考虑到个别国家的具体情况。研究最好采取一种综合办法，同时涉及现有的所有人权法律文书，包括任意议定书以及就其他缔约国或声称其权利受到侵犯的个人的主动行动规定了申诉程序的任意条款。的确，必须考虑到，和实质性案文本身相比，任意程序的接受率已经落在后面。如果要通过调查问题单的方式了解这一情况，后者应当尽可能具体。在这方面，只要不是完全不愿意加入，监督机构也可以作出贡献，要求对话的国家给予解释，说明不加入其他有关法律文书、特别是任意议定书和条款的理由。在涉及宪法问题的情况下，有关国家的法律专家也可以提供重要情况。

22. 世界会议本身可正式和迫切提出要求加入的一般性号召，并全面讨论阻碍各国遵守这一领域国际义务的障碍以设想排除这些障碍的适当措施，除此之外，还有一个可鼓励各国加入人权法律文书的重要而更普遍的措施，就是促进建立负责促进和保护人权和基本自由的国家机构。这种机构，不论是集体还是个体的，如调解员，议员或类似机构，其重要性已经多次强调过，这里不必详细讨论其结构、组成和任务。值得一提的只是，它们职能可能依它们所据以成立的国家法案而不同，包括行政或准司法职能、以及发表意见、提出建议、递交报告的职能。这可能关系到确保国家立法或行政规定与人权基本原则一致，确保普遍或个别的侵犯人权情况得到适当处理和补救，确保在国内由有关政府当局正确实行国际标准。还可以认为，在保护和促进人权方面负有一般和具体职责的国家机构，它们的活动将能起到重要作用创造有利条件，推动更多国家接受国际人权法律文书。应鼓励有关当局这样做。的确，正如在1991年10月在巴黎举办的关于促进和保护人权的国家机构的国际讲习班上所指出(E/CN.4/1992/13)，这些机构的责任之一应当是鼓励批准或加入国际公约并确保其执行。为此，它们也有助于排除对这一领域国际合作目的的误解，正确强调这种合作的积极方面。

23. 对鼓励个别国家和可能是由于在某种程度上缺乏对国际机构的信任而批准率低的地理区域的国家加入国际法律文书，促进建立国家机构可能是具有深远意义的措施。在这些区域或分区域，一个以上国家的国家机构的存在可能是相互交流

经验的起点，最终则可促成各种形式的合作和各方职能与程序的协调。非但不是妨碍实现普遍性的因素，这些发展会发挥积极作用，促进普遍性的实现。一方面，区域或分区域合作必然会增加对有关国家政府当局的压力促使其参加更广泛的国际合作。另一方面，它可显示出观点和经验国际交流的积极方面，从而有助于有关当局和公众充分了解和相信与国际机构对话的价值以及在联合国系统内确立的程序。

24. 现在谈一下给缔约国造成的负担所引起的对接受人权公约的其他障碍。消除这些障碍所需采取的措施和条约机构为解决迟交报告的问题所设想的措施，在很大程度上，可能是一致的。当然，那些只是向缔约国施加压力、迫使其提交报告的措施除外，因它们对所审议问题不会产生影响。如果是为了促使更多的国家遵守公约，只应当考虑可以减轻缔约国负担的那些措施。正如第四次人权机构主席会议最近所建议，这些措施应当包括“努力使有关各方，特别是政府官员尽可能清楚的了解报告的目的和监督过程的性质，在国家一级举办关于编写报告的讨论会和讲习班，使情况提供具体针对性的执行服务”(A/47/628, 第72段)。在这方面，也涉及为减轻报告负担各监督机构之间的协商问题。最近通过的关于报告起始部分的综合指导原则允许缔约国向条约机构提交同一核心文件，借此完成各项国际人权条约所要求的报告义务。这应当被认为是朝这个方向迈出的一步。其他主动行动也是如此，例如涉及六个主要国际人权法律文书的“人权报告手册”的出版，其目的是作为一个实用工具帮助政府官员编写和提交报告，协助缔约国监测和执行人权标准。及时以尽可能多的语文和更新文本提供这一手册，无疑将有助于减轻履行报告义务的负担。

25. 在1988年10举行的第二次条约机构主席会议上，反对酷刑委员会主席第一次提出，用一篇综合的全球报告能代替多篇报告，使缔约国同时完成所有条约义务，尽可能减少由于各条约规定的部分重迭所造成的重复，不必对某些问题作不断更新。在此之前，对作为一项以上条约缔约国的国家来说，可进行条约机构之间的协调。按照同样的原则，还可以建议考虑将现有各条约机构合并为一个常设和全面的监督机构的可行性，这个机构将在缔约国轮流主席下审议各法律文书缔约国提交的全球报告。这不仅要求采取简单的协调措施，而且要求修订现有条约，从根本上减轻缔约国的报告负担。这不但不会降低现有程序的有效性--在这个领域设想新办法时应当经常考虑到的一个问题--而且会提高其有效性。现在，因为越来越多推迟过时报告，有效性是受到了不小的影响。这种办法的全面实行肯定需要足够的时间和准备，如果要立刻实行，可能需要为它一个现有的条约机构监督新的人权公约的执行情况，从而避免报告程序的进一步泛滥。

三、保 留

26. 由于各国在批准和加入时对遵守条款所持的保留，很可能严重损蚀国际文书所保护的人权标准的普遍性。虽然这些保留的不良影响直至最近才引起人们的注意，但与日俱增的保留数量及其趋势和范围则已经使人感到一定程度的关注。诸如人权委员会1992年2月21日第1992/15号决议和防止歧视及保护少数小组委员会的1992/3号决议已反映出了这一点，决议要求各条约组织的主席研究保留的程度问题，并请消除对妇女歧视委员会和妇女地位委员会对这些问题作出评论，以期审议是否可按经社理事会要求，请国际法院提供有关《消除对妇女一切形式歧视公约》的合法性和法律效力的咨询意见。由于人们怀疑有些保留可能与《儿童权利公约》的宗旨和目的相抵触，因此，对最近制定的这项公约所持的大量保留也引起了人们的严重关注。

27. 对保留问题进行彻底的审议已超出了本文件的范围。但必须指出的一点是，尽管对条约的保留是重要的，也是合法的，但保留不得超出国际法公认的限度。根据1960年5月23日签署的《维也纳条约法公约》编纂的国际法“一国得于签署、批准、接受、赞同或加入条约时，提具保留，但有下列情形之一不在此限：（甲）该项保留为条约所禁止者；（乙）条约仅准许特定之保留而有关之保留不在其内者；（丙）凡不属（甲）、（乙）两款所称之情形，该项保留与条约目的及宗旨不合者”（公约第19条）。严格遵守此条款所载原则对人权条约尤为重要，因为这些原则的目的就在于保护具有普遍性的基本人权。

28. 各有关人权的公约案文并未阐明对保留问题明确的统一态度。有些文书明确地允许保留或某种保留，其它一些则明确规定不准许作出保留，还有一些甚至根本不提保留问题。因此，就主要条约而言，这两个公约并未载有关于保留的条款。《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》的情况也一样。但《消除对妇女一切形式歧视公约》（第28条）和《儿童权利公约》（第51条）则反而明确地表示大体上准许保留，但不得与公约的目标和宗旨相抵触。只有《禁止酷刑和其他不人道或有辱人格待遇或处罚公约》在第20和30条中具体阐明允许有关程序方面的保留。至于《消除一切形式种族歧视国际公约》，它与其他文书一样，大体上视保留是否与本公约的目标和宗旨相抵触而定，但也列出了另外的具体规定，禁止保留的“效果足以阻碍本公约所设任何机关之业务者”（第20条）。

29. 上述文书都未解决条款定义问题，而按定义本可确认某一保留是与公约

相抵触的。但《消除一切形式种族歧视国际公约》则不同，公约第20条提及了拒绝保留的程序，具体阐明“凡经至少三分之二本公约缔约国反对者，应视为抵触性或阻碍性之保留”。除此公约外，条约参照人权文书的宗旨和目标，决定是否认为可允许某项保留的问题的确十分棘手。根据国际法，尤其是《维也纳条约法公约》，评估保留是否属抵触性的责任首先在于其他一些缔约国。一旦他们认为保留与条约的宗旨和目标相抵触，他们可表示反对；但是，如某国在一定的时限内未提出反对，则可认为其对该保留的默认。另一方面，在铭记第20条4.乙款，“保留经另一缔约国反对，则条约在反对国与保留国间并不因此而不生效力，但反对国的确表示反对之意思者不在此限”的情况下，《维也纳公约》第21条就提出保留与反对保留的缔约国之间关系，阐明了保留以及对保留提出反对的法律效力。

30. 这些原则和条款对人权条约的影响还尚未得到充分、适当的探讨和界定。尤其未探明的是，如公约未具体列明非抵触性保留条款，甚至与其他盟约一样，根本不提保留问题，从而默认按国际法决定能否允许保留，那么，哪些机构有能力评估保留是否属非抵触性。有人建议，如保留涉及对条约的解释或适用，可把问题提交国际法院。一些公约已明确地规定此属国际法院管辖权限。为此，《消除一切形式种族歧视国际公约》第22条阐明“两个或两个以上缔约国间关于本公约的解释或适用的任何争端不能以谈判或以本公约所明定的程序解决者，除争端各方商定其他解决方式外，应于争端任何一方请求时提请国际法院裁决”。同样，在《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》(第12条)和《消除对妇女一切形式歧视公约》(第29条)也载明了尽管不同但内容类似的条款。

31. 虽然这些条款针对的是对公约的解释和适用的争端，但根据《联合国宪章》授权任何一机构的请求，国际法院是否有权就保留的法律问题提供咨询意见，却仍未得到解决。法院于1951年5月28日关于“对《防止及惩治灭绝种族罪公约》保留问题”的咨询意见(*I.C.J. Reports, 1951, p.23*)中承认了这一权限。它确认：如公约无有关保留的条款规定，不可断言禁止保留，但也承认：自动适用一般保留原则有悖于纯粹以人道文明为宗旨的条约，因在此种条约下，缔约国本身既无所获，也无所失，只是为了共同利益而签订条约。因此，对保留和反对效应的评估应按具体情况而论，一方面须考虑到公约范围应要普遍，另一方面也应考虑到，不可牺牲公约宗旨来争取尽可能多的国家加入。此外，法院认为，如保留国同反对和接受各方之间对保留效果持有不同看法，可能会带来真正不良效果。但是，如缔约国能凭保留是否与公约宗旨和目标相抵触作为判断准绳，履行其共同义务，则会减少这种不良效果。因此，必须假设各国都希望至少维护公约最关键的宗旨。

32. 虽然国际法院制定出了这些准则，但也不可断言所有针对人权条约保留的适用原则问题已得到彻底的解决。各人权条约下为评估保留是否属非抵触性而设立的监察机构，其作用可能成为下一步讨论的主题。为此，秘书处应儿童权利委员会的要求，编写了一份说明提交给委员会1992年9月举行的第二届会议。说明再次列举了有关此议题的先例。1978年消除种族歧视委员会的第十七届会议具体讨论了保留、宣言和解释性说明的法律效力。人权事务司司长根据联合国法律事务厅的备忘录作了发言，指出备忘录答复了这个问题：如委员会针对已被接受的保留，一致决定该保留与本公约的宗旨和目标相抵触，这决定有何法律效力？关于这点，备忘录阐明：“委员会不是各缔约国（只有他们才有执行公约的总权限）的代表机构。一旦项保留已经得到接受（...），委员会作出不可接受此保留的决定，即使是全体一致的决定，也不具备任何法律效力”。消除歧视妇女委员会于1984年举行的第三次会议就可接受保留的范围征求了法律事务厅的意见。此意见认为，“为审议本（...）公约（...）执行的进展情况，委员会须向联大提交有关其活动的年度报告”，并“根据对从各缔约国收到的报告和资料进行的审查情况，提出意见和一般性建议”。因此，虽然委员会的职能似乎并不包括确定保留是否属于抵触性，但在报告中不妨就影响公约适用性的保留问题作出评论。

33. 此外，各人权条约机构的主席曾于1992年10月举行的第四次会议上探讨了保留问题。会上，各位主席着重指出对一些主要人权条约所持保留的数量、性质和范围都是须注意。因此，他们建议应对此采取若干措施。凡有关条约机构认为保留可能与公约宗旨和目标有重大的抵触，该条约机构应考虑请经社理事会或酌情请联大就此问题向国际法院征求咨询意见。除此之外，条约机构应促请作出保留的缔约国定期审查是否仍有必要维持所有此类保留。缔约国提交有关条约机构的每一份报告都应反映出以上审查的结果，而且各条约机构也应与缔约国进行对话探讨。此外，还不妨建议各条约组织在其职权范围内就保留引起的问题编写报告，提醒各缔约国注意此类问题，并拟订缔约国定期审查此类问题的指导方针。有些条约机构已经采取了这方面的措施，如前面各段所述把注重点放在这一专题上，或类似人权委员会的做法，有准备审议这个问题，以便就此编写一份一般性的评论报告。消除歧视妇女委员会最近就通过了关于保留的一般性建议，认为“缔约国应：(a) 参照对其他人权条约的保留，提出对《公约》的保留的有效性和法律作用的问题；(b) 目的在于加强所有人权条约的执行之下考虑此种保留；(c) 考虑为《公约》的保留提出其他人权条约的保留相当的程序”（见第20号一般性建议（第十一届会议；A/47/38）。

34. 目前的国际人权文书缔约国应认真地审议任何拟议的保留，尽可能缩小此类保留的数量和范围。他们还应避免过泛的保留，万一绝对有必要作出保留，也应尽可能具体。另一方面，某条约的缔约国应逐一认真审议新加入的国家适时对保留提出的反对意见。

35. 联合国大会以及其他从事人权事务的联合国机构也应对保留问题进行深入审议。世界人权大会还应要求联大准备编写一份研究报告，分析因对一些主要条约作出保留而引起的相抵触问题，为此目的任命一位独立专家，或授命人权委员会批准由防止歧视及保护少数小组委员会从事编写工作。这样的研究报告不仅能认明为减少批准数量须采取的新步骤，而且也有助于联大和其他主管机构拟订新的人权条约，以便更深入细致地评估条约中是否应列明只准许具体性质保留的条款，或甚至规定禁止保留。如某条约的某条款已被确认为不得减损（如《公民权利和政治权利国际盟约》的第4条），应对之进行审议，以确定它是否也属不接受保留之列。此外，正如各条约组织主席在第四次会议上所提议的，在拟订新条约时，须极为谨慎地考虑这样的条款，允许有关的条约机构针对它认为可能与条约的宗旨和目标相抵触的任何保留，直接向国际法院征求咨询意见。

四、关于人权条约的国家继承

36. 若要人权条约得到普遍遵循，必须提出一个具有法律和政治含意的新问题。近来国际生活的新发展已产生了为数不少的新生国家，它们原来曾经是另一些人权条约缔约国的组成部分。为避免因此类事件而降低目前对人权条约的遵守程度，眼下的问题是如何保证生活在这些继承国的人民继续得益于条约提供的保护。因此，必须指出，国际法并未完全肯定继承国必须继承原来国家的多边条约义务。在这样情况下，1978年8月23日签署的《关于国家在条约方面的继承的维也纳公约》确定的某些原则和条款也可按此意来理解。然而，迄今为止批准和加入该公约的数量不多，公约也尚未生效。公约所提出的原则只是反映一般惯例法，还是能进一步发展国际法创新规定，还不肯定。

37. 在深入细致地分析以上原则和条款之前，不妨指出，只要人权条约不会有损于针对其他类条约采取的立场，在任何情况下，这些条约的条款都继续适用于新国家领土内的人民。在这方面，值得注意一些保护人权和基本自由的公约的性质，它们的目的不在于为缔约国带来好处，而是要反映大家的共同利益，也即全人类的利益。此类公约普遍适用性旨在使人相信，只要人民在其生活的领土上受到国

际人权文书的保护，即使这片领土分化，被置于多国管辖之下，也不可剥夺人民享有的此类保护。在此还值得一提，人权委员会最近采取的立场，认为《公民权利和政治权利国际盟约》仍适用于盟约原缔约国的继承国，即使在该国宣布确认对盟约的继承之前也照样适用。委员会根据以“所有原南斯拉夫领土上的人民都有权享有盟约保障条款”的考虑为基础的权力，于1992年10月7日要求波斯尼亚--黑塞哥维那、克罗地亚和南斯拉夫联邦共和国(塞尔维亚族和黑山族)诸国政府提交一份报告，经1992年11月的第四十六届会议审议之后，委员会进一步解释说，除克罗地亚政府届时已宣布了继承之外，它认为，各国政府提交报告、派代表出席等于“确认”新国家“的本国领土已经继承了原南斯拉夫社会主义联邦共和国承担的《公民权利和政治权利国际盟约》的义务”(见委员会的结尾评论员意见；CCPR/C/79/Add.14至16段)。

38. 参照以上考虑，应得出结论认为人权条约随领土移交，所以应采取适当措施，防止这些已分化国家中的人民失去由原来的国家签署的条约而应有的保护。为避免对这方面国际人权公约的地位产生误解，世界人权大会或联合国大会应敦促所有各新国家自他们独立之日起就正式宣布继承其前国家承诺的原有义务。为此，应请秘书长向每一新国家发出一份照会，规定答复期限，阐明：如限期过后仍未收到进一步的通告，即可认为已自动确认了原有的义务。至于条约机构，也应深入审议这一问题，在其职权范围内就此形成共同的看法，并兼顾到避免削减现行文书适用范围的必要性。同时，还应在各级作出努力，包括公布人权条约缔约国名单或其他做法，总之不要授柄予相反的观点，以免新国家就此宣布有条件地继续履行条约。无论如何，这是急须解决的紧迫问题，不解决就难保证所有曾受国际人权文书保护者继续得到最大程度的保护。

五、建 议

39. 根据以上分析，我们建议世界大会采取紧急行动，以期提高现行人权文书的普遍性。提出此类行动建议，是为了继续增强各联合国机构和有关人权事务的条约组织的努力。至于此类机构须另行采取的行动本报告已有所述，不再重复。

40. 为促进对现行文书的批准，世界大会应建议联大或人权委员会从事一项分析研究，认明各国内部批准人权文书所遇到的困难。这类研究应与有关国家合作，最终可就此设立一个工作组或任命特别报告员，酌情向联大和(或)委员会作出定期报告。

41. 世界大会应审议设立国内人权机构的途径，由它们承担起促进批准和参加国际公约、以及同区域或次区域的各国类似机构交流经验等各方面的责任。

42. 接受公约后须与其他缔约国合作，对某些缔约国这是一种负担，会令它们裹足不前。为消除这方面的消极因素，世界大会除考虑旨在改善和便利此类合作的措施之外，也可探讨是否有可能将报告义务加以合理化，把目前几份报告归并为一份综合与全面性的报告，并且从长期着手，把新兴和现有的条约机构合并成一个长期性的监督机构，负责审查根据各类文书分别授权编写的全面性报告。

43. 为减少对人权文书日益增加的保留数量，世界大会应坚决地呼吁各缔约国尽可能减少保留。此外，还须就此问题展开进一步的审议，可要求联大分析因保留而引起的抵触问题，可为此任命一位独立专家，或由人权委员会(及其小组委员会)承担这项使命。

44. 为保证接替人权条约原缔约国的新国家人民继续得到保护，世界大会应坚决认定人权条约随领土移交，敦促新国家自独立之日起，即正式确认继承原先国家所承诺的原有义务。为此，秘书长可向每一新国家发出一份规定答复期限的普通照会，期限一过，即意味该国已自动确认了原有的义务。

XX XX XX XX XX