



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2001/32
5 July 2001
CHINESE
Original: SPANISH

人权委员会
增进和保护人权小组委员会
第五十三届会议
临时议程项目 6

其他问题

促进和巩固民主

曼努埃尔·罗德里格斯-夸德罗斯先生根据增进和保护
人权小组委员会第 2000/116 号决定中所载任务
编写的关于各项国际人权文书中所规定的
促进和巩固民主的措施的工作文件

一、导 言

1. 增进和保护人权小组委员会在第五十二届会议上批准了第 2000/116 号决定，委托我编写一份工作文件，阐述各项国际文书规定的有关增进和巩固民主的措施，同时考虑到人权委员会第 2000/47 号决议的内容，并将工作文件提交小组委员会第五十三届会议。

2. 人权委员会关于促进和巩固民主问题的第 2000/47 号决议呼吁各国通过促进多元化、保护人权和基本自由巩固民主，最大限度地使个人参与决策，并建立主管和公共机构，其中包括一个独立的司法部门、有效和负责的立法机构和公共事业、以及一套确保进行定期、自由、公正选举的选举制度。该决议中还载有一系列建议，请各国采取措施促进、保护和尊重所有人权和基本自由；加强法治；建立、维持和维护一套选举制度，通过真正和定期的选举，使人民的意志能得到自由、公正的表达；通过提高公共机构与决策程序的透明度和加强公务员的责任心，通过促进可持续发展，并通过增强社会凝聚力与团结，以善理公务来加强民主。

3. 委员会第 2000/47 号决议中的概念和准则是与其早些时候于 1999 年 4 月 27 日作出的关于促进民主权利的第 1999/57 号决议中的概念和准则相关的，该决议的重要性在于其是在联合国批准的第一份承认存在民主权利的案文。第 1999/57 号决议提及国际法中涉及承认民主是受国际保护的价值及其与人权相互依存方面所取得的进展，同时回顾，大量的国际法和文书，包括人权委员会决议和大会决议，都确认“任何民主社会固有的充分参与权和其他基本民主权利和自由”。¹

4. 在对国际法中民主作为使人权得到实现的政府制度方面的发展表示赞赏之后，承认发展权和人民的自决权原则这些概念与民主和人权相互依存。

5. 关于民主权利的要素，第 1999/57 号决议确认，民主治国的权利，除其他外，包括下列权利：(a) 言论和表达自由、思想、良心和宗教自由、和以和平方式结社及集会的自由；(b) 通过任何媒介寻求、接受和传递信息和思想的自由；(c) 实行法治，包括对公民的权利、利益和人身安全给予法律保护、公正执法以及司法机构独立；(d) 普选权和平等选举权，以及自由投票程序和定期自由选举；(e) 参政权利，包括所有公民有平等机会成为候选人；(f) 使政府机构透明和负责任；

(g) 公民有权通过宪法或其他民主手段选择其政府制度；(h) 在国内平等获得公共服务。

6. 关于联合国各机构在增进和保护人权方面的职权和责任，人权委员会第 1999/57 号决议请联合国人权事务高级专员办事处继续并扩大其技术合作促进民主和法治的方案和项目，并优先援助这类方案。该决议还请人权条约机构和委员会与小组委员会的各人权机制在其职权范围内，对前述民主治国要素给予应有的注意。

7. 小组委员会正是在这一规范的背景下，具体而言是在第 2000/47 号决议第 1 段的规定和委员会第 1999/57 号决议的规定的背景下，提出编写本工作文件的任务的。

8. 根据上述情况，在此提交小组委员会供其在第五十三届会议上审议的第一份工作文件的宗旨是，按次序初步介绍对民主进行国际保护方面当前的规范和实际发展，以及世界和区域性法律和政治文书处理这一问题的情况，并着重介绍采取体制和集体行动的机制促进、巩固和保护民主。由于这是一份具有导论性质的文件，对一个复杂而多样化的主题只作了概要叙述，因此未对其所涉的具体题目逐一进行深入讨论。如果编写最后报告的话，当然需要对基本分析方案和对每一题目的分析处理方法加以改进、扩充并使其更加详细。

二、人权、民主和法治

9. 在当今世界，人权是一套价值观和国际法制度，这一制度在范围上具有普遍性。从价值论的观点看，人权学说是建立在根据人的条件和人的尊严，个人有权享受一系列基本权利这一考虑的基础上的。从政治理论的观点看，这套人权是在国家与个人之间的关系这一范围内制定出来的，假设条件是源于人民主权行为的合法国家行动必须承认并保证个人享有的基本自由和人权。国家行使管辖权时，尤其对个人领域，是有明确限制的，即必须尊重并不得干涉基本自由和人权的行使。但从国家责任的观点看，人权学说的前提条件不仅有不作为、弃权或不干涉，而且还包括履行保证的责任。

10. 因此，国家与个人之间的法律关系是基本建立在国家权力不干涉个人享有基本权利和国家履行保证责任的基础之上的。在实在法采用集体享有某些人权

的规定之后，随着第二代权利的建立，不仅个人被承认是享有权利的人，而且个人群体也被承认是享有权利的人。同时，国家承担起采取行动的义务。经济、社会和文化权利，同信用权一样，也是国家与个人之间以及国家与民族之间法律关系的一部分。

11. 在这一方面，国家与个人之间以及国家与民族之间的关系，从法律的观点和从行使政治权力的观点来看，是由国家结构和政治制度来决定的。

12. 如果人权的享有与否取决于国家和政治制度对其的承认和保证，如果人权的行使，无论是个人的还是集体的，均需要有一个不干涉第一代权利和促使第二代权利的实现的国家和政治制度，那么，人权与政府的政治制度之间的关系便是一种相互依存的关系。正是在这一背景下，即在国家结构和政府的政治制度有效地保证自由行使和享受人权的背景下，才体现了民主与人权之间的相互关系。

13. 尽管关于民主的定义和范围尚有争论，但是对民主有一个基础，至少在宪法和国际法范围内，实际上是有一致意见的。这一重要的民主概念便是作为人民主权的表现形式的人民自决原则。如果人民掌有任何政治制度的制宪权，那么这一政治制度必定确保这种意义下的人民主权始终体现在人民意志的民主形式之中。要达到保护人权和国家履行其保证义务的目的，必须对已确认的权利(政府制度或政治制度)的行使有法律上明确规定的限制，不得对公民享受个人自由的领域加以干涉。

14. 关于法治，是以某种形式的组织为前提的，其基本特征是通过法律对权力加以限制和控制，以旨在保障自由。² 此外，从政治观点看，法治还必须包含那些旨在确保人民主权永远不会受到滥用国家权力的压制的基本原则。法治要求至少从三个方面来限制国家权力：物质上的限制，涉及尊重和保障基本权利和人权；职能上的限制，采用分权的形式；以及时间上的限制，其表现形式为通过自由和公正的选举来定期重新表达人民的意志。更具体地说，法治是指适用合法性原则和宪法规定，政府权力的分立，承认并保障个人自由及公民、政治、社会、经济和文化权利，进行独立于政治权力之外的司法审判，对政府机构行使权力加以控制，建立适当体制以保证享有基本自由和人权，以及人身保护令、宪法权利保护令和保护公民免受行政行为之害等补救措施。

15. 法治为享受和保护人权提供了最先进的和功能上最有效的组织形式。这种相互依存的关系来源于历史上在认可人权时即承认，保证正当法律程序和司法制度的独立性是一项普遍承认的个人人权。

16. 法治的基本要素已神圣载入《世界人权宣言》。《宣言》在序言中规定，鉴于为使人类不致迫不得已铤而走险对暴政和压迫进行反抗，有必要使人权受法治的保护。“法治”一词在《世界人权宣言》中应被解释为意指依宪法的法治，从而使政府机构的权力与限制以及公民的权利和自由，均在一部法典中给予承认并加以规定，该法典高于从属立法，并需要根据人民的主权意志予以批准或修改。

17. 《世界人权宣言》第二十九条第二款规定，人人在行使他的权利和自由时，只受法律所规定的限制，确定此种限制的唯一目的在于保证对旁人的权利和自由给予应有的承认和尊重，并在一个民主的社会中适应道德、公共秩序和普遍福利的正当需要。这条规定除承认国家与个人之间的关系也是一种建立在自由行使基本自由和人权的基础上的联系以外，还明确规定了对国家行为的限制，其所假定的是，根据人权自身的性质，可对人权的行使加以有正当理由的若干限制，只是此种限制应为特殊和暂时的，并应总是与民主社会的原则相符。

18. 《世界人权宣言》还提及司法审判的独立性和国家必须确保提供适当法律程序的保证。³ 第八条受 1911 年《墨西哥宪法》所采用的宪法权利保护令补救的启发，使任何人在宪法或法律所赋予他的基本权利遭受侵害时，即普遍享有的由合格的国家法庭对这种侵害行为作有效补救的权利。

19. 法治与民主之间的联系也在《世界人权宣言》中有所规定，《宣言》称，人民的主权是政府权力的唯一合法来源：“人民的意志是政府权力的基础；这一意志应与定期的和真正的选举予以表现，而选举应依据普遍和平等的投票权，并以不计名投票或相当的自由投票程序进行。”⁴

20. 《公民权利和政治权利国际公约》延伸并发展了联系人权与法治和民主的规定，尤其是权力的分立、司法审判的独立性、对国家或国家人员的任何有害于个人自由和个人人权的行为保证有正当法律程序或提供司法补救。在这一方面，第十四和第十五条所载的规定尤其重要。《公约》还通过确定保护尤其是以下政治权利，规定了民主选举的权利：直接或通过自由选举的代表参与公共事务的

权利，在一般的平等的条件下担任公职的权利，尤其是人人均有“在真正的定期的选举中选举或被选举，这种选举应是普遍的和平等的并以无记名投票方式进行，以保障选举人的意志的自由表达”⁵这一权利。

21. 《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》中提及构成民主社会的要素，例如对法律可以强行临时限制基本权利和自由的行使作出的限制，即表示承认享受人权与民主社会之间存在着功能上、规范上和物质上的相互关系。这些文书因此禁止对那些与民主社会相反或相悖的价值观、要求或动机所产生的基本权利和自由有任何限制。

22. 人权、法治和民主之间的相互关系或相互依存的关系在 1948 年《美洲关于人的权利与义务宣言》(第二十八条)、欧洲理事会成员国 1950 年批准的《保护人权和基本自由公约》(第十一条)以及 1969 年签定的《美洲人权公约》(第二十九条)中亦有所体现。在欧洲人权法院和美洲人权法院的司法惯例中，民主与人权之间的相互关系是根据这些文书中所作出的规定得以合法承认的。美洲人权法院在关于《美洲人权公约》第三十条中“法律”一词的含义的第 OC-6/86 号咨询意见中称，该《公约》的条款应在“民主国家”的职能结构范围内加以解释。美洲人权法院在审议作为限制具体权利和基本自由的合法依据的“普遍福利”一词的范围时表示：“……可以将普遍福利这一概念理解为是指让社会中的成员能达到最高层次的个人发展和最大限度地实现民主价值的社会生活条件。在这个意义上，可以设想以一种加强民主体制的职能和保护并促进个人权利的充分实现的方式来组织社会”。⁶

23. 在民主社会中实现人权这一原则也是美洲法院对 Velásquez Rodríguez/1968 年(第 164-166 段)和 Godínez Cruz/1989 年(第 173-175 段)，案件的判决中所维护的。在这些判决中，美洲法院以如下表述提起注意国家有义务使其职能组织应使人权得以实现：“缔约国的第二项义务是，“保证”受其管辖的任何人均自由和充分行使该公约所承认的权利。这一义务意味着各国有责任在组织整个政府机器以及普遍而言籍以宣示政府权力的行使的一切结构时，使其能依法确保人权的自由和充分行使”。⁷ 欧洲人权法院也有类似的判例法。

24. 《世界人权宣言》以及随后的各项公约均不能直接将民主称为一项权利，因为只要试图这么做，便受到冷战所带来的意识形态对立的阻挠。上述文书

相反选择将法治和民主的基本要素分离出来，作为单独的权利来处理，尤其是自由和公正选举的权利、公民参加公职的机会以及政府的不歧视表现。

25. 但在国际人权法的区域发展中，尤其是欧洲和美洲体系中，对民主与人权之间的规范联系的规定则具体得多，即使在冷战时期亦是如此。

26. 1948 年批准的《美洲国家组织宪章》第五条(d)项称，“美洲国家间的团结以及由此追求的崇高目的，要求这些国家在有效实行代议制民主的基础上成立政治组织。”⁸ 《关于人的权利和义务美洲宣言》在第二十条中以补充的形式表示：“任何具有法律行为能力的人有权直接或通过其代表参加本国的政府，参加人民选举，这种选举应以无记名投票方式进行，并应诚实、定期和自由地进行。”⁹

27. 从这些条款来看，美洲体系把民主当作一种必须让人权得以实现共同价值、条件和政府制度，同时承认人人均有权在政府机构定期更新和人民在选举中自由地、真正地表达意志的基础上参加民主选举。

28. 美洲国际法同时还制定了与不干涉内政和自决有关的原则和准则。从理论上讲，这些似乎与政治组织上基于代议制民主政体的美洲组织成员国的义务相矛盾。但实际上并非如此，首先因为确定民主和代议制政治制度的条件的规则构成了一项在自由行使国家主权中商定的国际义务；其次因为这条规则表现了自决原则的双重特性：内部特性，涉及到以民主制度中自由和真正选举的形式表现的人民主权，这已被提升到一项国际约定的地位；以及外部特征，涉及到第三国不干涉已建立的民主政府的内部事务。

29. 这样，《美洲国家组织宪章》中便出现了美洲体系中的民主构成国际义务这一思想。由于美洲体系的准则和体制是后来，尤其是在冷战后发展起来的，因此民主体制的约束性质是逐渐完善的，直到最后约定为捍卫和保护民主可采取集体行动，其中包括制裁。

30. 欧洲理事会的成员国于 1950 年在罗马签订的《保护人权和基本自由公约》在起草时也是假定人权的实现即默认存在一个在法治之下运作的民主政治制度。

三、增进、巩固和保护民主的逐渐国际化

31. 正如联合国秘书长所指出的：“在《宪章》的原始框架里，要进行以下各种努力，民主是不可或缺的；防止未来侵略，支持主权国家作为人权的基本捍卫者。民主是解决国家问题的基本机制，民主是和平与合作的国际制度的基本因素。”¹⁰ 这一假定成为《世界人权宣言》和 1960 年通过的《给予殖民地国家和人民独立宣言》的大会第 1514(XV)号决议中更为明确的参考依据。

32. 联合国的这些基本文书是该组织据以开展推动世界民主进程的行动的原始参考点。但其潜力却因意识形态辩论的性质和冷战政治而没有得到发挥。因此，数十年来，联合国在民主领域的努力几乎完全侧重于促进和保护人权方面，尤其在签署了各项公约和依据《宪章》或条约规定建立了联合国保护机构以后更是如此。

33. 随着冷战的结束，国家和国际环境变得更有利于各族人民实现其民主希望。从 1980 年代末，尤其是从 1990 年代初开始，有一种越来越明显的民主作为一种政府制度、一种社会和政治进程和一种与人权有关价值的普遍化趋势。

A. 在联合国实践中增进民主和举行自由公正的选举

34. 《联合国宪章》中没有直接提到民主。但其中关于国际托管制度(第十二章)的规定以及尤其是第七十六条(b)款，开宗明义要实现民主的目标，并在适用自决原则这一更广泛目标范围内设想托管制度。联合国对《宪章》第十二章及其与自决原则之间的规范性联系的解释几乎帮助所有联合国托管领土获得了独立。¹¹ 在这一实践中发展了民主进程，重点突出了确认基本自由、政治权利(公民权、选举权)、言论自由、新闻自由和集会自由，打击以种族、性别和宗教为理由的歧视行为的措施，以及承认和促进妇女的权利。¹²

35. 从这些有限的开端入手，作为表示从 1980 年代以来开始进行的民主化进程取得的进展，联合国于 1988 年开始通过有关民主和促进举行自由、定期和真正的选举的原则的决议。

36. 联合国核查和观察选举的经历始于其在托管和非自治领土的活动。一个具体实例是纳米比亚，在这一实例中，一个复杂而规模庞大的进程最终导致举行

自由和公正的选举，为纳米比亚独立铺平了道路。在会员国中进行核查和观察的最早的先例是 1977 年 10 月派联合国观察团观察就《关于巴拿马运河的两项条约》进行的公民投票，但在民主进程中进行选举观察和核查实际上始于秘书长根据大会第 43/24 号决议通过的决定，与尼加拉瓜政府签订协定派观察团观察尼加拉瓜的选举。尼加拉瓜选举核查观察团的任务如下：核查各政党在最高选举委员会及其附属机构中有公平代表性；核查各政党享有组织和动员的充分自由并不受任何形式的妨碍或外来影响；核查所有政党均能公正地得到国家电台和电视台的报道；核实选举登记簿的登记准确无误；以及向最高选举委员会通报所受理的投诉以及选举过程中发现的任何不规范行为或干扰的权力。¹³

37. 从这次经历开始，并随着世界各地民主进程的发展，联合国观察和协助选举的活动不断增多，而且已不只是监督选举日的事项，并已转移到“巩固可行的民主制度所需的机构和程序”。¹⁴

38. 在这一方面，1989 年以来，联合国收到了 140 多份要求选举援助的请求。1992 年，根据大会第 46/137 号决议，选举援助活动集中归选举援助股管理，该股于 1994 年职能得到加强，成为政治事务部中的选举援助司。

39. 联合国选举援助的目标基本上有两个方面：(a) 帮助成员国按照国际和区域人权机制所制定的国际准则努力进行合法的民主选举；及(b) 协助机构能力建设以使所涉国家能组织民主的、真正的、定期的并得到各政党和全体选民的信任和认可的选举。

40. 但是，参与选举援助活动的不只是秘书处，因为实际上该系统的所有机构均已逐渐参与其中。特别是，选举援助司与开发计划署、经济和社会事务部、项目服务办事处和联合国人权事务高级专员办事处协调工作，并促进那些从外部提供选举援助的其他民间社会机构和组织的积极参与。与联合国选举观察团合作的机构包括：英联邦、欧洲联盟、非洲统一组织、美洲国家组织、欧洲安全和合作组织、各国议会联盟、促进选举和援助中心、国际民主和选举援助研究所、国际选举制度基金会、国际事务国家民主研究所和卡特中心。

41. 选举观察团的特征和范围变化多样：从国际使团的合作与支助、向国家选举机构提供技术援助、为国家的选举观察员提供支助与进行有限的观察活动，到派遣要求大会或安理会授权的选举使团，不一而足。后者规模较大，因为它们

可能涉及核查和监督选举进程，甚至该进程的整个安排与管理。这种核查任务通常与维和行动有联系，已在安哥拉、萨尔瓦多、厄立特里亚、海地、利比里亚、莫桑比克、尼加拉瓜和南非等国执行过。

42. 随着选举援助的增加以及对提供选举援助提出的需求越来越多，联合国已能改进其方法和程序并使之标准化，还逐渐形成一种所执行的任务不只是纯粹观察或监督选举进程，而且还要优先设立或加强民主机构的观念。

43. 联合国相应地制定了一系列用于促进民主和民主化的方案。这些方案基本上针对四个方面：(a) 开展合作，争取建立民主思想并以社会的所有成员为对象，无论其是政府官员、政治领袖、议员、司法人员、警察、武装部队成员，还是全体民众；(b) 选举援助，旨在协助国家努力进行自由选举和确保这些选举产生合法政府；(c) 为建立或加强法治提供机构方面的支助，所涉活动范围广泛，旨在改革和加强法律和司法制度、使保护人权的宪法机构制度化、建立尊重人权和法治的警察部队和武装部队；最后，还有(d) 为建立或加强作为民主生活一部分的社会机构或进程提供支助，例如促进建立独立工会或促进妇女参与政治和社会生活。

44. 这些由秘书长办公厅执行的方案，由安理会授权的维和特派团中与民主相关的部分补充，并由联合国人权事务高级专员办事处及各专门机构执行的增进民主和加强法治的方案补充。

45. 联合国还有一项为各国政府增进和加强新的民主政体或恢复民主的政体方面的努力提供支助的方案。大会在第 51/31 号决议中支持秘书长在这一方面的倡议，并请其提交一份报告，“包括使联合国以整体的方式对会员国在民主化领域提出的援助要求作出有效回应的创新办法和途径以及其他想法。”¹⁵

46. 联合国始终与新的民主政体或恢复民主的政体保持合作关系，并与开发计划署协调执行一项专门援助方案。¹⁶

B. 美洲增进和保护民主的保护准则和机制

47. 民主与人权之间在法律上的相互依存关系在美洲大陆很早就得以确认。1948 年在先于《世界人权宣言》几个月批准的《关于人的权利和义务的美洲宣言》确认，美洲保护体系是由《美洲宣言》自身所载的保护人权的規定与“各国

国内制度所提供的保障”¹⁷ 两者在职能上的结合构成的。这一政治制度的性质在美洲国家组织的宪章中得到确定，该宪章宣称，其宗旨之一便是增进和巩固代议制民主，并对不干涉原则给予应有的尊重。

48. 这些基本规定由于旨在进一步制定标准，因此在冷战的背景下适用非常有限，而且充满矛盾。民主、革命和民族力量以及在总体上反对现状的力量的对抗战略，使美洲组织采取了加剧意识形态斗争的政策。在许多情况下，对鼓励民主、尊重人权和尊重不干涉原则的规范性承诺均被抛在脑后。在冷战的大部分时间里，世界被分成不同的意识形态集团，而关于增进民主和尊重人权的原则也被大量的干涉、民选政府被推翻、建立军事独裁以及大量和系统地侵犯人权的事件所破坏。¹⁸

49. 1980年代末，宪法政府开始在美洲占优势，而军政府逐渐消失。1990年代初期，在两极紧张关系结束和向新的国际体系过渡的同时，民主政府遍及整个地区。为恢复1940年代中断的民主方面的立法倡议制造了条件。今天，美洲组织的增进和保护民主的制度相对比较先进。就准则规范而言，现行的《美洲国家组织宪章》规定，“美洲国家间的团结以及由此追求的崇高目的，要求这些国家在有效实行代议制民主的基础上成立政治组织”。¹⁹ 因此，在美洲体系中，民主已成为参加美洲组织的一项前提条件。一些作者赋予国际义务的法律地位。²⁰ 增进和保障民主方面的规范机制根据一种始终充满矛盾的做法迅速发展起来，这些机制的性质、范围和效力互不相同。

50. 宣告性行动通常是一种施加外交压力和影响的手段。是通过美洲组织理事会发表关于有关国家民主状况的正式声明适用的。在有理由表明民主受到威胁或民主机制的进程恶化的情况下，该组织秘书长有权派遣情况调查和评价团。当出现致使任何成员国的民主政治体制的进程或民选政府合法行使权力被突然或不规范地中断的情况时，该组织秘书长可以启动一种程序，最终可要求召开外交部长特别会议，并通过若干措施，以重新建立民主体制的进程。由于这是一项采取紧急行动的机制，因此必须在10天之内完成。

51. 制裁行动是经《华盛顿议定书》授权的，该议定书对《美洲国家组织宪章》作出了重大修正。只有在推翻经民主组成的政府并非法取得政府权力的情况

下才能实行制裁。在这一情况下，并且只有在重建外交秩序的外交活动失败之后，才能终止成员国行使参与该制度中所有机关活动的权利。

52. 实际上，虽然美洲组织第 1080 号决议曾对海地(1991 年)、秘鲁(1992 年)、危地马拉(1993 年)和巴拉圭(1996 年)的案例适用，但迄今为止从未实行过制裁。结果始终是不明确的。在海地和危地马拉的案例中，通过采取有效的集体行动以重建有缺陷的民主秩序，而在秘鲁的案例中，通过国际上确认建立一个符合非民主政府的需要的新议会，等于是使解散国会和逐渐取消权力分立的“政府政变”合法化。²¹

53. 由于阿尔伯特·藤森总统希望第三次连任所引发的秘鲁危机再一次对美洲体系的机制进行了考验。在这一情况下，没有适用第 1080 号决议，但根据《宪章》所载的总原则指定了特别委员会，以促进内部对话并促使危机以民主手段得以解决。美洲组织几经踌躇，最终采取了两方面的行动，取得了有利的成果。首先，该组织促进了政府与极力要求民主化的反对派之间的对话；其次，该组织派遣了选举观察团，积极参与并帮助防止任何明显的诈骗企图得逞。

54. 根据这次秘鲁的经验，美洲组织开展了一项使其增进和保护民主的机制标准化和强化的进程。在秘鲁的倡议下，各国外交部长代表各国国家和政府首脑，拟于 2001 年 9 月批准《美洲民主宪章》。该宪章的基本案文承认美洲人民享有民主的权利，并规定对没有推翻民主政府但有证据表明严重破坏民主制度的情况可以实行制裁。²²

55. 这一“民主条款”是在所谓的美洲进程首脑会议(即美洲国家和政府首脑的定期会议)的情况下，连同该进程产生的包括在 2005 年前建立自由贸易区在内的所有方案和各项倡议一起通过的。在 2001 年 3 月 21 日和 22 日于魁北克举行的最近一次美洲国家首脑会议上，通过了一条民主条款，规定如果任何国家以不符合宪法的手段改变或中断民主秩序，该国家则不得再参加首脑会议进程。

56. 该协议所带来的初期结果便是在美洲国家组织第三十一届大会上通过一项决议，鼓励美洲发展银行适用作为首脑会议进程一部分而通过的民主条款。美洲发展银行适用民主条款等于建立了一项经济制裁程序。

57. 确认民主是一种与享有人权与基本自由相关的价值观，并应置于美洲国家的国际责任之下这一点并不局限于美洲范围。同时，负责一体化协议或用于协

同采取政治行动与合作的机制的各种机构均以决议或条约文书的方式通过了民主条款。这些条款均在不同程度上采用了对攻击民主制度的政府实行停止其参与权的制裁。安第斯共同体、南锥体共同市场、里约集团和中美洲一体化体系均通过了这种民主条款。²³

58. 这些规范性发展，作为对付可能出现的中断或改变民主秩序的集体对策，在某种情况下具有政治含义，而在其他情况下，却具有法律性质。这样，在美洲进行着一个规范性进程，争取承认民主是一种义务和责任，并承认削弱民主制度是一种可能承担国际责任的行为。

C. 非洲增进和促进民主的保护准则和机制

59. 在非洲大陆，尽管存在着许多冲突局面以及贫困与极度贫困对社会及国家的凝聚力所产生的影响和艾滋病毒/艾滋病流行病带来的灾难，但支持民主化进程的社会及国家力量取得了一些十分显著的进展。从独立进程开始以来，选举民主从来没有象现在这样普遍。因而，最近在把民主看作一种共享价值并看作能为促进对人权的尊重、减少贫困和鼓励发展提供最好条件的政府支助方面，取得了具有十分重要意义的进展。

60. 将取代非洲统一组织的非洲联盟已经承认民主体制是一种共同价值和一个政治认同的要素。这一新国际组织的《组织法令》于2000年7月1日在多哥的洛美签定。该文书的序言提及增进和保护人权和人民权利、巩固民主体制和文化及确保善政和法治的必要性。

61. 第三条确定了非洲联盟的目标，其中包括促进公众的参与和善政以及按照《非洲人权和人民权利宪章》及其他相关人权文书增进和保护人权和人民人权等目标。第四条规定了该联盟的基本原则，其中包括不干涉内政和尊重民主原则、人权、法治和善政。

62. 第十七条确认了泛非议会。第十八条设立了区域法院，第二十三条涉及对任何不遵守该联盟的决定和政策的成员国实行制裁的问题。制裁尤其包括拒绝提供交通和通信联系及由联盟大会确定的其他政治性和经济性措施。第三十条载有一条与美洲已有条款相类似的民主条款，根据该条款，通过不符合宪法的手段上台的政府将不准参加该联盟的活动。

D. 英联邦增进和保护民主的保护准则和机制

63. 英联邦的 54 个成员国也从两个方面作出了承诺：通过保护民主作为允许实现人权的政府的制度的标准，以及建立为增进和保护民主采取集体行动的机制。这些发展之所以有可能，正如英联邦秘书长所证实的，是因为“民众对民主和基本自由的渴望在重新抬头，政变和军人政治正日趋不受欢迎，许多国家正在从一党制走向多党民主制。非政府组织和社会团体在明确表达对人权的关注和在为基本人权开展运动方面已变得日益活跃，它们不仅为了人权侵犯行为的受害者，而且为了政治和经济上处于不利地位的群体。”²⁴

64. 《哈拉雷宣言》(1991 年)中载有对人权和民主的明确承诺。在指导共同体行动的原则中包括支持民主、反映国家具体情况的民主进程和体制、法治和司法独立性、公正和诚实的政府。²⁵

65. 该宣言还重申成员国对以下原则的承诺：遵守法律的个人自由，一切公民无论性别、种族、肤色、宗派或政治信仰权利平等，个人通过自由和民主政治程序参与建设其生活所在社会的不容剥夺的权利。

66. 1995 年，英联邦国家核准了《米尔布鲁克行动纲领》，以实施在哈拉雷通过的关于增进和保护民主与人权的原则，并成立了一个由外交部长组成的行动小组，作为一项对严重、持续地违反这些原则的行为进行处理并协调集体对策的机制。

67. 另外还有各种方法与手段提供各种形式的合作与技术援助，以处理选举和宪法问题、加强法治与司法、改善治国方式、派遣选举观察团以及强化民主文化和议会做法。

68. 如果出现明显损害民主机制的行为或政变，影响到民选政府，英联邦有权首先采取有关措施，以鼓励在合理期限内恢复民主，其中包括派遣委员或使团支持秘书长开展调解工作。如果在合理期限内没有恢复民主，没有建立公正和自由的选举进程，则将采取额外措施，这些措施可能最终导致中止该成员国的资格和技术援助方案。

E. 欧洲增进和保护民主的保护准则和机制

69. 在欧洲理事会的主持下，民主权利和自由被写入 1950 年《保护人权和基本自由公约》和随后的议定书，以及一些其他补充文书，例如 1961 年《欧洲社会宪章》(于 1996 年修订)、1987 年《欧洲防止酷刑和不人道或有辱人格待遇或处罚公约》以及 1995 年《保护少数民族框架公约》。民主是一个认同要素和取得理事会成员资格的要求，并视为保障人权和基本自由的社会、机制和政治背景。

70. 理事会还在通过一套政治和法律监督程序进行的相互合作和监督的基础上建立了一项强制性集体制度，以确保对民主和人权原则的尊重。尊重固有民主价值被认为不纯粹是内部事务，而是一项基于合法的法律和政治理由，需要由所有成员国单独和集体承担的责任。《欧洲理事会章程》及其实践确定理事会的成员资格条件。法治、多元化民主的存在和采取保障措施的做法确保了人权的享有。

71. 一旦出现持续侵犯人权或不遵守监督程序的行为，欧洲理事会可以实施制裁，这种制裁在极端的情况下，可能导致将所涉国家逐出理事会。但监测机制的宗旨不是实行制裁，而是发现问题，并帮助克服这些问题。因此，部长委员会的任务是，对提交结论的问题进行建设性审查，并通过对话与合作为成员国提供支助，以说服它们采取适当措施坚持民主和人权标准。

72. 欧洲联盟也认同民主和人权价值。为保护生活在欧洲联盟的个人的政治权利，欧洲联盟设立了欧洲监察员办公室，并规定它有权向那些根据民主和法治原则认为自己的政治权利受到某个社区机构的行政行为损害的人提供准司法保护。

73. 去年 12 月，欧洲联盟成员国签署了《尼斯条约》，该《条约》虽然尚未生效，但载有关于欧洲联盟可对成员国严重违反尊重民主和人权原则的情况作出决定的规定。

F. 欧洲安全与合作组织内部增进和保护 民主的保护准则和机制

74. 东欧的发展事态以及向法治和民主的过渡，是世界民主化进程中所发生的最充满活力的变化之一。欧洲的民主边际已经扩大，尽管种族和民族冲突重新抬头，但这是一个对所有欧洲国家产生影响的趋势。在这种背景下，欧洲安全与合作组织在《哥本哈根宣言》(1990年)中规定，民主政府制度、法治和保护人权是认同要素和取得成员资格的要求。《宣言》承认，由于社会和政治变革，不可能排除内部紧张关系或冲突，因此根据国际标准和做法对国家任何限制人权的决定作出了确切的限制。

75. 正如已经指出的，“《哥本哈根宣言》的实用性及其独创性，在于其主张保护人权是‘政府的基本宗旨之一’，自由选举产生的政府是保护这些权利所必不可少的，参与欧洲安全与合作组织进程的国家有责任保护民选政府不受暴力行为或恐怖主义的威胁”。²⁶

76. 欧洲安全与合作组织设有一个民主体制和人权办公室，负责执行加强民主体制的项目和方案。该组织还有通过调查团、评估和执行特别任务的报告员对法治和民主制度受到损害或迫害的情况进行监督的机制。这些机制的工作重点是保护和发展正在进行的民主化进程。

G. 法语国家增进和保护民主的保护准则和机制

77. 在2000年11月3日通过的《巴马科宣言》中，法语国家重申其对民主作为一项具有建立在承认人权基础之上的普遍价值的制度的基本原则以及法治的原则和准则的承诺。同时，它们还承诺加强有助于巩固法治、鼓励议会更新和现代化、确保司法独立性和增进自由、可信和透明的选举的体制。

78. 《巴马科宣言》中还列举了一些用于监测和实行有利于民主、人权和基本自由的做法的程序。这些机制包括在民主制度中出现严重不规范情况时采取监测和防范行动并采取具体措施。如果出现危机，规定可在所涉国家事先接受的情况下，派遣调解人或斡旋人，争取找到双方均可接受的解决办法。一旦民主瓦解或崩溃，常设理事会可紧急处理这一问题，它可发表公开声明，派出观察团或斡

旋团，如果所有其他措施均不起作用，则可采取诸如中止有关国家参加其各机构的会议的权利，或中止多边合作，但使平民受益或有利于重建民主的方案例外。

四、国际民主和人权制度的出现：民主权利

79. 越来越多的法律和政治文书目前均承认民主是一种普遍价值观，加上各国所通过的增进和保护民主的准则得以推广，而这些准则是以一定程度的国际保证为条件的——因为采用所谓的“民主条款”即意味着在民主制度出现严重不规范或崩溃的情况下必须承担一定程度的国际责任——这一切正在逐渐导致形成一种建立民主体制和增进并保护民主的国际制度。

80. 国际制度可以被界定为一整套原则、准则、规则和程序，其中包括各种强制措施，以规范国与国之间的关系，确定哪些行为是合法的，哪些被认为属于机能失调。²⁷ 因为人权与民主之间存在着相互依存的关系，因为关于人权和民主的各国际文书之间的规范性、概念性和帮助性联系，并因为在实践中人权和民主实质上和概念上均很难分开，所以新兴的国际民主制度未及主张其自身的权利，即已趋向于成为国际人权制度的一部分。

81. 因此，许多在国际人权法方面著书立说的人已开始将民主视为一种人权，或用汉娜·阿伦特的话来说，视为一种享有权利的权利。在这方面，民主权利可被界定为个人和人民向其统治者要求一种建立在法制和分权基础之上的政治制度的主观能力，在这种政治制度下，公民可在自由和公正的选举中，根据若干政党之间的互动，在充分尊重言论、新闻和结社自由以及有效地享有人权的情况下，定期选举其领袖和代表。

82. 美洲人权法院院长安东尼奥·坎卡多·特林多德在提及 45 年前为人权保护国际法奠定基础的运动时，回顾说：“有可能我们今天将要进入一个同样令人激动的具有深远影响的重大现象的初期——国际增进民主本身和法治。”²⁸

83. 处于一个与人权直接相关的进程中的民主保护国际化已经开始，这一点人们只需看看欧洲、美洲和非洲已经存在的规范性保护结构，以及近年来联合国的法律框架和整个国际关系的发展便可得知。

五、对民主、人权和法治之间的相互关系的整体观点 涉及包括社会、经济和文化权利在内的一切人权

84. 民主与人权之间的联系不仅限于公民权利和政治权利，还必然涉及经济、社会和文化权利以及第三代权利。民主并不会驻足于法治的形式结构或经自由和公正选举对统治者进行必不可少的定期更换。需要确定并经常更新政府对被统治者的合法性。这意味着与社会所有部门建立包容性关系的能力，消灭种族主义和一切形式的仇外心理，并尊重文化和民族多样性以及区域和国家多样性。但是从根本上说，民主作为一种政府制度的合法性并不仅仅取决于国家的法律准则，而且还取决于政府与被统治者之间的建立在社会凝聚力和鼓励公民和民间社会机构参与决策进程的基础上的关系。

85. 民主与法治应不仅应当确保遵守保障享有公民权利、政治权利和人权的义务，而且还应能够逐渐实现人民的经济和社会权利。在这方面，与贫困和赤贫、极度社会不平等和不公正的收入分配作斗争，对于使民主制度中行使权力合法化具有根本的意义。从社会学和政治学的观点看，民主应能实现权力交换，以使穷人和处于边缘的社会成员能享有公民地位，从而使其全面融入政治和经济制度，并使其成为国家、区域和当地各级对经济和社会发展战略与政策的直接负责者。

86. 从这一观点看，无论在国家一级还是在国际一级，人权、民主和发展权均相互联系，这一点在维也纳召开的世界人权大会上已得到确认。

六、人权的实现和民主体制的质量：治国、责任与反腐败

87. 虽然在过去十年中，民主取得了前所未有的进展，并越来越被视为与人权的行使和享有挂钩的一种普遍价值观，但在许多国家中，尤其是在发展中地区，其合法性和功能却处于不同的危机状态中。这基本上是因为在相当多情况下，由于民间社会和法治方面的发展较为有限和不够充分，以致出现了一种代议制民主在实践运作中成为一种“授权的民主”的情况，民主选举的政府一旦上台，即失去其合法性，开始远离选民，将政权过度集中于少数几个人手中，在治

理方式上将统治者的意志凌驾于宪法和法律之上，从而影响了分权制和民主政治制度的运作。

88. 此外，还有其它一些对民主的新威胁，例如，坏政府和腐败，更使得民主在一些具体情况下失去合法性。尤其是腐败，是存在于世界各地的一个问题，给治国和民主的合法性带来严重后果。腐败如成为制度化并与行使政权发生联系，便会渗透于公共机构并在个人与国家之间建立起这样一种关系，即某一个人或集团的增值、非法盗用国家资金、滥用权力而逍遥法外、与司法机关相勾结使得法治的真正基础丧失合法性。

89. 广泛存在的腐败现象不仅侵蚀着法制的基础，也势必会严重破坏对人权的保护，在司法审判失去自主权及随之而来的违反正当的法律程序的情况下更是如此。国家腐败反映在限制言论自由和新闻自由的权利方面，并反映在侵犯人权，其中包括人身自由权和生命权方面，是不足为怪的。

90. 善政，更准确地说，善政的最佳做法，要求有一个能防止和打击腐败现象的国家政府。司法和行政监督十分重要，但光凭这一点是不够的。对政府廉正的监督还必须有媒体和民间社会的参与。

七、初步结论

(1) 作为冷战遗留物的权力集团制度的终结为全世界逐渐采纳民主固有的价值和法治铺平了道路，民主与法治的合法性来自保护人权的普遍制度。

(2) 全球化进程，尽管对人民的经济和社会生活产生了自相矛盾的影响，但也促进了象民主和人权这样的越来越受到国际保护的价值。

(3) 这一进程的效果正日益反映在价值观和政策领域中。文化和社会特殊性或特征并没有被认为对保护人权或对民主是一种限制。同时，民主在全世界的推广与国家具体情况或文化多样性并无冲突，相反，民主视其为天赋，因此有义务加以宏扬。

(4) 自 1980 年代末以来，走向民主的势头在基本上可以说是符合人民的民主愿望和斗争的内部进程中得到了前所未有的推动。

(5) 在国际上，这一进程反映在通过了一系列准则和体制结构，将民主和保护人权两者以相互依存的关系联系在一起，并同时兼顾对民主作为一种日益具有

普遍意义的价值观进行法律和政治保护。这一进程还反映在，通过了一些机制，以增进民主、防止出现可能影响或威胁民主体制的现象、并在民主秩序受到严重破坏或崩溃时实行制裁。

(6) 这一进程正促使建立在保护民主和人权方面的共同价值观、规章准则和体制基础之上的国际民主和人权制度，其中包括用于采取由自由行使其国家主权的国家议定的集体行动的机制。

(7) 对民主进行国际保护，在国家间合作的各个区域和分区域论坛中民主越来越多地被规定为一项国际义务，以及承认个人和人民可以要求建立一个民主形式的政府或要求能行使其政治权利的主观权力，这一切都正在促使立法者确认新出现的民主权利。

(8) 除了民主与法治作为实现人权的国家框架一部分的合法性以及民主与法治在世界上的逐渐推广以外，民主政府制度在许多国家中还面临着与其运作、代表性和合法性有关的问题。

(9) 这些问题与缺乏能使民间社会和广大人民——尤其是最贫困和处于社会最边缘的人民——在决策以及当局的行为和监督程序中有更多发言权的对话和参与机制或这种机制薄弱有关。

(10) 持续存在的贫困和贫困的严重程度，人口中的大部分被排斥在外或边缘化，以及缺乏发展机会，这些也同样是十分严峻的情况，而且是引起冲突、对善政和民主稳定性产生不利影响的潜在根源。

(11) 腐败，尤其当其成为一种系统化现象并影响到政府机构时，由于它牵涉到法不治罪并可能导致制度失去合法性，因此不仅对民主，而且对法治本身，也是一种严重威胁。

(12) 除了在国际舞台上通过增进、巩固或保护民主体制的准则和体制机构以外，国际行动还应当采取一种综合办法，并应当承认民主、人权、法治、善政和政府机构的廉正与从结构上支持民主之间的联系，例如与贫困和赤贫作斗争、发展、社会凝聚力、包容性社会政策和使妇女融入政治进程和生产活动等。

注

¹ 见人权委员会关于促进民主权利的第 1999/57 号决议，E/CN.4/1999/167 和 Add.1。

² Manuel Aragón Reyes, “Estado y Democracia” (国家与民主), El derecho público en finales de Siglo, 马德里, Eduardo García de Enterría 和 Manuel Clavero Arévalo, 1997 年, 第 43 页。

³ 《世界人权宣言》，大会 1948 年 12 月 10 日第 217A(III) 号决议，第七至十一条。

⁴ 同上，第二十一条，第三款。

⁵ 《公民权利和政治权利国际公约》，大会 1966 年 12 月 16 日第 2000/200A (XXI) 号决议，第二十五条。

⁶ 见美洲人权法院，《美洲人权公约》第三十条中的“法律”一词，1986 年 5 月 9 日第 OC-6/86 号咨询意见，A 辑：裁决与意见第 6 号，第 30 和 31 段。

⁷ 见美洲法院。

⁸ 《美洲国家组织宪章》，美洲国家组织，华盛顿，1998 年。

⁹ 《关于人的权利和义务美洲宣言》，1948 年。

¹⁰ A/51/761，第 27 段。

¹¹ 在受国际托管制度托管的 11 个领地中，多哥领土、坦噶尼喀、喀麦隆、卢旺达-乌隆迪、西萨摩亚、瑙鲁、新几内亚系通过民主手段获得独立或自治。

¹² Jean-Pierre Cot 和 Alain Pellet, 《联合国宪章》，巴黎, Economica-Bruylant, 1985 年, 第 1114 页。

¹³ 1991 年 11 月 19 日秘书长关于提高定期真正选举原则的效力的报告，A/46/609，第 32 段。

¹⁴ 秘书长关于提高定期真正选举原则的效力的报告，A/52/474，第 3 段。

¹⁵ 1997 年 10 月 21 日 A/52/513。

¹⁶ 见 1998 年 3 月 2 日 A/52/18, 1997 年 1 月 20 日 A/51/31, 1996 年 2 月 16 日 A/50/133 和 1994 年 12 月 22 日 A/49/30。

¹⁷ 《关于人的权利和义务美洲宣言》，1948 年。

¹⁸ Manuel Rodríguez Cuadros, “La evolución de las relaciones interamericanas”载于 Politica Internacional, 利马, 秘鲁国际问题研究中心, 1998 年。

¹⁹ 《美洲国家组织宪章》第三条，经 1992 年 12 月 14 日〈华盛顿议定书〉修订。

²⁰ Eduardo Vio Grossi, “La democracia representativa: obligación jurídica interamericana”; 载于 La democracia en el sistema interamericano; 华盛顿, 美洲国家组织, 1998 年。

²¹ Arlene B. Tickner, 编辑, Sistema interamericano y democracia, 华盛顿, 2000 年。

²² 美洲国家组织, 哥斯达黎加, 圣约瑟决议, 《美洲民主宪章》, OEA/SER. P. AG/Res. 1838(XXXI-0/01), 2001 年 6 月 5 日。

²³ 安第斯共同体按照安第斯共同体民主承诺于 2000 年 6 月 10 日在利马、南锥体共同市场按照关于民主承诺的《乌斯怀亚议定书》、里约集团通过 1997 年 8 月 4 日在亚松森批准的《关于捍卫民主的宣言》, 确认了民主条款。

²⁴ 英联邦秘书长 1993 年 4 月 23 日致人权事务助理秘书长的信 (A/CONF.157/PC/89), 第 4 段。

²⁵ 《哈拉雷宣言》哈拉雷, 1991 年。

²⁶ Antonio Cancado Trindade, “Democracia y derechos humanos: el régimen emergente de la promoción internacional de la democracia y del estado de derecho”, 载于 La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. 哥斯达黎加, 圣约瑟, 美洲人权委员会, 1994 年, 第 524 页。

²⁷ Stephen D. Krasner 编, 《国际管理制度》, 康奈尔大学出版社, 1993 年。

²⁸ Antonio Cancado Trindade, 前引书。

-- -- -- -- --