

“2020 评估”：联合国人权条约 机构体系的未来走向

戴瑞君*

摘要：长期以来，联合国人权条约机构体系存在日益增长的任务需求和有限的资源与能力之间的矛盾。为寻求解决之道，联合国系统从未间断探索。合并报告、统一机构等结构性改革提议因涉及对人权条约的修改而不获采纳；而工作方法的修补调整效果并不明显。2012 年起，缔约国开始主导增进条约机构体系的进程，为这一体系的发展带来新的希望。难以否认，条约机构突破条约规定的肆意膨胀是导致今日困局的一个重要原因。未来增进条约机构体系效力的路径应回归人权条约，铭记联合国人权保护机制设立的宗旨和运行原则。在这一过程中，缔约国需担负起条约拥有者应当发挥的决定和引领作用。

关键词：联合国 人权公约 条约机构 个人来文 国家报告

2014 年 4 月 9 日，联合国大会通过题为《加强和增进人权条约机构体系有效运作》的第 68/268 号决议（下文简称“2020 评估”）。“2020 评估”决定在 2020 年 4 月 9 日之前，对联合国人权条约机构体系进行评估，审议人权条约机构体系的状况，审查为加强和增进人权条约机构体系有效运行所采取措施的有效性和可持续性，并决定进一步的行动方向。^①

何谓条约机构体系？联合国人权条约机构是根据联合国核心人权条约^②的规定，为审议缔约国履行人权条约义务的情况而设立的独立专家委员会。这些委员会由 10 到 25 人不等、在人权领域具有公认专长和崇高道义的专家组成。因依条约规定设立，故被称为条约机构（Treaty Body）。自 1969 年第一个人权条约机构——消除种族歧视委员会（CERD）设立以来，联合国已先后设立 10 个条约机构。其中 9 个条约机构分别依据 9 项联合国核心人权条约的规定而设，分别是消除种族歧视委员会、人权事务委员会（CCPR）、^③ 经济、社会和文化权利委

* 中国社会科学院国际法研究所副研究员，法学博士。

① 联合国大会决议：《加强和增进人权条约机构体系有效运作》，A/RES/68/268（2014），第 41 段。

② 联合国已经生效的 9 项核心人权条约分别是《消除一切形式种族歧视国际公约》（ICERD）、《经济社会文化权利国际公约》（ICESCR）、《公民权利和政治权利国际公约》（ICCPR）、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》（CAT）、《消除对妇女一切形式歧视公约》（CEDAW）、《儿童权利公约》（CRC）、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》（ICRMW）、《残疾人权利公约》（CRPD）、《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》（CPED）。

③ 人权事务委员会（Human Rights Committee）的英文缩写原为 HRC。2006 年后，为与新成立的人权理事会（Human Rights Council, HRC）相区别，人权事务委员会的英文缩写改为 CCPR。

员会 (CESCR)、^① 消除对妇女歧视委员会 (CEDAW)、禁止酷刑委员会 (CAT)、儿童权利委员会 (CRC)、残疾人权利委员会 (CRPD)、移徙工人委员会 (CMW) 和强迫失踪问题委员会 (CED)。第 10 个条约机构是根据《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》设立的预防酷刑小组委员会 (SPT)。联合国核心人权条约及相应的任择议定书赋予各条约机构审议缔约国定期履约报告、接收个人来文、接收国家间指控、对缔约国进行调查访问、启动早期预警或紧急程序、采取紧急行动、发表一般性意见或建议等各种不同职能。各条约机构通过行使不同职能，监督缔约国在国内落实人权条约义务的状况。条约机构虽依各自条约授权独立开展工作，但所有条约机构又作为一个体系共同发挥作用，故这 10 个条约机构被统称为人权条约机构体系。

一 条约机构体系面临的主要挑战

联合国人权条约机构体系被视为联合国人权保护机制的基本支柱，对促进全球各地的人权保障发挥了重要作用。然而，条约机构体系的发展并非一帆风顺。从 20 世纪 80 年代开始，条约机构的运行逐渐暴露出各种问题。伴随条约机构体系不断壮大，这些问题日益凸显为以下 3 组矛盾。

首先是缔约国不断增加的报告任务与报告能力有限之间的矛盾。定期提交履约报告是每项核心人权条约对每一缔约国的强制性义务要求。同时，提交报告也是其他国际人权机制的重要制度，例如联合国人权理事会的普遍定期审议机制要求联合国会员国每隔 4 年提交一份报告；美洲和非洲区域性人权机制也规定有定期报告义务。人权条约机构体系下，条约机构还可能要求缔约国在两次定期报告之间提交中期报告。多重制度下的多项报告任务，令许多国家应接不暇，延迟提交或干脆不交报告的情况比比皆是。已经递交的报告也可能在形式上或内容上存在多种问题，无法全面准确反映缔约国执行人权条约的状况。

其次是条约机构不断增多的工作任务与资源短缺之间的矛盾。联合国核心人权条约体系不断扩大，人权条约的缔约国与日俱增，赋予条约机构更多职能的任择议定书相继生效，随之而来的是条约机构将审议更多国家报告、收到更多个人来文、收到更多紧急行动和调查访问请求。然而，条约机构的会议时间、人力和财力支援并未随工作任务的增加而增加，这使原本就存在大量工作积压的条约机构更加力不从心。

第三是条约机构与缔约国之间的矛盾。条约机构指责缔约国不按时提交国家报告，采用点名、无报告情况下直接审议等做法激励国家提交报告；缔约国则抱怨条约机构工作拖沓，不能及时审议报告导致时过境迁，缔约国不得不再行补充信息，对个人来文的审议更是遥遥无期。条约机构认为缔约国的报告避重就轻、报喜不报忧，不够真实，转而非政府组织等渠道寻求信息；缔约国则质疑条约机构不尊重缔约国报告，偏听偏信无法考据来源的信息，有失公正，等等。这些矛盾导致条约机构和缔约国之间一定程度上产生了信任危机。

不论是条约机构的问题还是缔约国的问题，条约机构体系目前面临的主要矛盾可以概括为日益增长的工作量和任务需求与有限的资源和能力之间的矛盾。

^① 与其它条约机构不同，经济、社会和文化权利委员会并非根据《经济社会文化权利国际公约》的条款设立，而是根据联合国经济及社会理事会第 1985/17 号决议设立。虽然设立依据不同，但其职能和运作方式与其它条约机构类似，故也被统称为条约机构。

尽管充满矛盾和挑战, 尽管不断有声音警示条约机构体系不得继续扩大, 否则将难以为继, 但它还是不断走向膨胀。从20世纪80年代末至今的30年间, 条约机构体系从6项核心人权条约2项任择议定书、以审议缔约国定期履约报告为主的6个条约机构, 发展到如今包含9项核心人权条约、9项任择议定书、被广泛赋予审议国家报告、受理个人来文、调查、访问乃至采取紧急行动的10个条约机构组成的庞大体系。可以说, 条约机构体系工作量激增和资源匮乏之间的矛盾达到了前所未有的紧张程度。

下述表格反映了条约机构体系的今昔状况。

表一 1990年的人权条约机构体系

条约	议定书	条约机构	职能					
			国家报告	个人来文	国家间指控	调查/访问	早期预警/紧急程序	一般性意见
ICERD		CERD	√	√	√		√	√
ICESCR		CESCR	√					√
ICCPR	ICCPR-OP1 ICCPR-OP2	CCPR	√	√	√			√
CEDAW		CEDAW	√					√
CAT		CAT	√	√	√	√		√
CRC		CRC	√					√

表二 2019年的人权条约机构体系

条约	议定书	条约机构	职能					
			国家报告	个人来文	国家间指控	调查/访问	早期预警/紧急程序	一般性意见
ICERD		CERD	√	√	√		√	√
ICESCR	ICESCR-OP	CESCR	√	√		√		√
ICCPR	ICCPR-OP1 ICCPR-OP2	CCPR	√	√	√			√
CEDAW	OP-CEDAW	CEDAW	√	√		√		√
CAT		CAT	√	√	√	√		√
	OP-CAT	SPT				√		
CRC	CRC-OPAC CRC-OPSC CRC-OPCP	CRC	√	√	√	√		√
ICRMW		CMW	√	√	√			√
CRPD	OP-CRPD	CRPD	√	√		√		√
CPED		CED	√	√	√	√	√	√

二 条约机构体系结构性改革的困难与失败

面对矛盾重重的局面, 长期以来, 联合国从未间断探索, 希望找到一条两全之策。其间改革条约机构体系的建议多次被提出, 却屡屡受挫。

(一) 独立专家的结构改革方案

1988年, 联合国任命菲利普·奥尔斯顿 (Philip Alston) 先生为“增进联合国人权条约体系

长期效力”的独立专家，请其“就提高根据联合国各项人权文书所设的和未来机构有效运作的可能长期办法编写一份研究报告”。^①从1989年至1997年，独立专家先后提交了关于提高联合国人权条约制度长期有效性的初期^②、中期^③和最后报告^④。在最后报告中，独立专家分别给出应对挑战的当前策略、中期办法和长期方案。

独立专家直言不讳地指出，“现行报告机制之所以能够运转，只是因为大量缔约国不按照规定办事，或者根本不提交报告，或者很晚才提交报告。如果很多缔约国都按时提交报告，现有的大量积压情况将更为严重”，所以迫切需要推行重要的改革措施。^⑤

独立专家的这一判断揭示了一个悖论：一方面，联合国希望人权条约得到普遍批准，所有缔约国都按条约规定按时提交国家报告；另一方面，在当前许多国家都不按期履行报告义务的情况下，条约机构的工作仍然出现积压，如果各国都按时提交报告，则该系统很可能陷于崩溃。因此他说，现有的“临时性的、反应性的和不完全的”措施是不能持久的，“最终都会迫使人们在不到十年之内进行一场巨大改革”。^⑥

于是，独立专家尝试提出结构性的改革方案，例如将所有条约下的分散报告合并为一项单一的国家报告；将所有分立的条约机构合并为一个单一的条约机构。^⑦但这些提议并未得到积极反馈，特别是条约机构认为，在一份单一全面的报告中，某些群体，如妇女和儿童的权利可能得不到特别重视。^⑧对于将几个条约机构合并为一个单一委员会的提议，它们认为“既不实际，也不可取”，但出于人力和财力的考虑，应尽最大可能避免设立新的条约机构。^⑨

独立专家的初步尝试不了了之。

（二）秘书长的“单一报告”提议

虽然前述独立专家的“单一报告”建议当时未获积极反响，但几年后这一想法又被重新提出。2002年，联合国秘书长发表《加强联合国：进一步改革纲领》的报告。这份报告将“审查条约机构的程序，以便简化提交报告的义务”作为紧要的事。秘书长指出，“每个委员会都着重处理重要而不同的问题的现行结构对条约缔约国提出了困难的报告要求”。他认为有两项措施有助于解决现行体制的不足：一是各委员会应按照一种协调一致的办法开展活动，将各种不同的报告要求标准化；二是应允许缔约国编写一份单一报告，综述其遵守已加入所有国际人权条约的情况。^⑩秘书长的提议得到联合国人权事务高级专员的附议，高级专员表示“应当经常与条约机构协

① 联合国大会决议：《各项国际人权文书缔约国的报告义务和根据这些文书所设机构的有效行使职责》，A/RES/43/115（1988），第15（a）段。

② 联合国大会：《有效执行国际人权文书、包括国际人权文书所规定的报告义务》，A/44/668（1989）。

③ 联合国大会：《菲利普·奥尔斯顿先生就最新研究报告编写的临时报告》，A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1（1993）。

④ 联合国经济及社会理事会：《关于提高联合国人权条约制度的长期有效性的最后报告》，E/CN.4/1997/74（1997）。

⑤ 《关于提高联合国人权条约制度的长期有效性的最后报告》，E/CN.4/1997/74（1997），第113段。

⑥ 《关于提高联合国人权条约制度的长期有效性的最后报告》，E/CN.4/1997/74（1997），第80段。

⑦ 参见《关于提高联合国人权条约制度的长期有效性的最后报告》，E/CN.4/1997/74（1997），第90段、第94段。

⑧ 联合国大会：《人权条约机构主持人第八次会议的报告》，A/52/507（1997），第34段。

⑨ 《人权条约机构主持人第八次会议的报告》，A/52/507（1997），第38段。

⑩ 联合国秘书长的报告：《加强联合国：进一步改革纲领》，A/57/387（2002），第52—54段。

商关于将根据条约义务提交的报告合并为一份单一国家报告的方法，以便逐步实现这个目标”。^①

但这一次，“单一报告”提议遭到各个条约机构的明确反对。其中，人权事务委员会的委员一致反对统一报告或单一报告的概念，并且不会限制缔约国提交的国家报告的篇幅，但会要求国家在准备报告时严格遵守报告指南。经济、社会和文化权利委员会的一些委员则担心单一报告会降低缔约国目前对经济、社会、文化权利的重视程度。儿童权利委员会对单一报告能否提高缔约国的报告率表示怀疑；同时认为单一报告缺乏必要的条约针对性。消除对妇女歧视委员会表示这么做可能会破坏《消除对妇女一切形式歧视公约》的目标和宗旨。消除种族歧视委员会对单一报告也表达了一系列担忧，特别是担心可能令消除种族歧视等特定权利被边缘化。^②就这样，这一提议也被搁置了。

（三）秘书长和人权高专设立“统一常设条约机构”设想

2005年，联合国秘书长在《大自由：实现人人共享的发展、安全和人权》的联合国改革报告中首次提出使各分散的条约机构作为一个统一系统运行的设想。^③

2006年，联合国人权高专办发表《设立统一常设条约机构的构想文件》，阐释建立统一常设条约机构的必要性，并具体描述了这一设想中的机构的运作方式、形式、监督职能与创新之处。^④在这份文件中，人权高专指出，国际人权条约制度“从现有结构来看即将接近其绩效的极限，尽管可以采取步骤在中短期内改善运作状况，但为确保其长期有效，需要进行更为根本的结构性变革”。^⑤

然而，在随后举行的“关于人权条约机构体系改革的集思广益会议”上，设立统一常设机构的建议几乎未获支持，反而遭到亚洲和非洲国家的明确反对；特别是有人担心“这样一个机构将具有准司法性质”，这是不能接受的。^⑥

将多个人权监督机构合并为一个统一机构的唯一先例是欧洲人权法院，这一改革通过修改《欧洲人权公约第十一议定书》得以实现。然而，对联合国人权条约机构而言，改革改组将涉及对所有相关人权条约的修改，需要所有批准人权条约的缔约国一致同意这一变化。若只有部分缔约国接受修正案，就会出现新旧机构并立的局面，将使问题进一步复杂化。考虑到人权条约谈判的艰苦卓绝和从通过到生效的漫长历程，修改条约几乎是无法实现的。虽然有一些提议试图通过某种精巧设计避开对条约的修改，^⑦但正如关于建立统一常设条约机构的法律选择分析文件所言，这些提议尽管富有创见、有吸引力，但若不修改条约，将无法获得制度上的保证。^⑧

① 《人权事务高级专员办事处的管理审查》，A/57/488（2002），第63段。

② *Background Note on the Secretary-General's Proposals for Reform of the Treaty Body System*, HRC/ICM/2003/3（2003），para. 9.

③ 联合国秘书长的报告：《大自由：实现人人共享的发展、安全和人权》，A/59/2005（2005），第147段。

④ 联合国人权高专办秘书处的报告：《关于高级专员设立统一常设条约机构建议的构想文件》，HRI/MC/2006/2（2006）。

⑤ 《关于高级专员设立统一常设条约机构建议的构想文件》，HRI/MC/2006/2（2006），第27段。

⑥ 列支敦士登常驻联合国代表给秘书长的信，附件《主席关于人权条约机构改革的集思广益会议（马尔邦二次会议）的总结》，A/61/351（2006），第12、13段。

⑦ See *Legal Options for the Establishment of a Unified Treaty Body*, available at https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/TBS/Legal_options_paper_USTB2005.pdf (last visited August 12 2019), paras. 24–27.

⑧ *Legal Options for the Establishment of a Unified Treaty Body*, para. 31.

三 条约机构体系内部改良收效甚微

不论是“单一报告”建议还是设立统一常设条约机构的建议，都因为涉及对条约的修改而没有得到国家和条约机构的积极响应，“改革”提议终被束之高阁。但人权条约机构体系困境依旧。条约机构系统开始从具体的工作程序和方法入手，以求在有限的资源内提高工作效率。

（一）协调工作方法

始于1984年并自1994年起一年一度的人权条约机构主持人会议和始于2002年、一年一度的委员会间会议一直在讨论包括改进工作方法在内的改善条约机构体系的问题，协调和统一工作方法是这些会议的惯常议题。这些会议让各条约机构间相互参照、彼此协调，避免重复。经过多年持续努力，工作的协调化取得了一定成效。例如，各条约机构努力发展协调一致的国家报告准则，由联合国秘书长汇编后定期更新，为缔约国提交报告提供一般性指导。此外，在具体工作程序方面，设置议题清单、国家报告员、会前工作组、合并审议定期报告、灵活处理报告周期等等做法，通过条约机构之间的定期交流得到普遍应用。

这些日常的修补调整，一定程度上提高了各条约机构的工作效率和体系的协调性。

（二）人权高专的“加强进程”

2009年9月，时任联合国人权高专纳瓦尼特·皮莱（Navanethem Pillay）主动发起了针对条约机构的“加强进程”（Strengthening process），以期进一步简化和加强条约机构，建立一个“高效、可持续的条约机构体系”。鉴于“之前的改革倡议所得的教训”，人权高专从一开始就强调这一进程旨在“强化”而非“改革”条约机构体系，“这一进程的基础是条约的法律要素不能有丝毫改变”。^①

2012年6月，人权高专提出《加强联合国人权条约机构体系》的专员报告，对2009年9月以来的这场反思行动进行了总结。该报告涵纳了2009—2012年间举行的大约20次磋商中由条约机构、国家、联合国机构、民间社会和国家人权机构等利益攸关方提出的建议。这些建议包括以下几方面：制定综合报告日程表，简化和统一报告流程，加强个人申诉程序、调查及国家访问程序，加强条约机构成员的独立性和专业知识，加强缔约国落实条约的能力，提升条约机构的可见性和普及性。^②

尽管人们肯定人权高专的努力，并对其中一些建议表示欢迎，但这些努力不过是“一块巨大的膏药”，可能会使条约机构体系一时克服最糟糕的情况并在短期内得以维持，^③但仍然无法解决该体系的根本需求。

（三）体系现状依然堪忧

虽然结构性变革受阻，工作程序的修补调整收效甚微，但条约机构体系各种渐进式调整措施

① 联合国人权高专纳瓦尼特·皮莱：《加强联合国人权条约机构系统，联合国人权事务高级专员报告》，A/66/860（2012），“内容提要”。

② 《加强联合国人权条约机构系统，联合国人权事务高级专员报告》，A/66/860（2012）。

③ See Michael O' Flaherty, “The Strengthening Process of the Human Rights Treaty Bodies”, (2014) 108 *American Society of International Law Proceedings* 285, p. 288.

中所蕴涵的“扩权增效”的总体思路从未改变。不论是加强个人申诉程序,实现“对权利持有人的保护”,^①还是普遍适用后续程序,跟踪督促缔约国落实条约机构的建议和意见,都意在给条约机构体系这一原本属于建议性的无拘束力的监督机制武装上“牙齿”,变得更有实效。^②而围绕这一目标所采取的各种努力只能使人权条约机构体系任务重与资源少之间的矛盾更加尖锐。

2018年,联合国秘书长关于“人权条约机构体系现状”的报告显示,截至2017年底,197个缔约国中只有34个国家充分履行了定期报告义务,占到17%;有578份报告逾期未交;条约机构积压的待审报告为230份。条约机构年均收到个人来文约300份,其中人权事务委员会的年均登记数为189份,占有8个条约机构登记来文总数的63%。儿童权利委员会来文数激增,从2015年的1份增加到2017年的29份。个人来文工作积压明显,从2015年的769份增加到2017年的977份;人权事务委员会积压最多,达到693份;儿童权利委员会积压35份。紧急行动是强迫失踪问题委员会的一项程序,目的是紧急搜寻和找到失踪者。2015年底紧急行动的登记数是274项,2017年底增加到445项,其中405项正在审议中。^③

联合国秘书长不无担忧地指出:“如果不提供足够的资源,各条约机构增加的活动是不可持续的。这种增加势必削弱这个宝贵的规范框架的可及性和影响力。”^④

四 缔约国开启增进条约机构体系新进程

有论者指出,条约机构不断膨胀甚至扩权的过程中,缔约国的放任难辞其责。缔约国没有在条约解释方面发挥积极作用,也没有对条约机构的自我扩权及时予以监督和纠正。^⑤缔约国的不作为和影响力阙如,也是导致今日困局的重要原因。终于,自2012年起,国家开始在这一进程中发挥主导作用。因为“缔约国才是条约机构体系的拥有者”,^⑥它们决定是否修改条约,它们也应决定如何改进条约机构体系。

(一) “不限成员名额的政府间进程”

作为对人权高专倡导条约机构体系“加强进程”的回应,2012年2月23日,联合国大会通过第66/254号决议,决定启动一个不限成员名额的“政府间进程”,旨在就如何加强和增进人权条约机构体系有效运作进行公开、透明和包容的讨论。^⑦经多轮磋商,两次延长,政府间进程于

① 各条约机构主席认为,归根结底条约机构体系应“加强对权利持有人的保护”。见联合国秘书长的报告《人权条约机构体系的现状》,A/73/309(2018),第80段。笔者以为将此作为条约机构的目标之一有越俎代庖之嫌,毕竟国家才是人权保障的义务主体,条约机构仅发挥促进和补充作用,而不是直接保护权利持有人。

② 参见戴瑞君:《联合国人权条约机构体系的加强进程——联合国人权保护机制的最新发展》,载《环球法律评论》2013年第6期,第161页。另见张伟:《联合国人权条约机构改革应往何处去?——中国的立场与贡献》,载《政法论坛》2016年第4期,第47页。

③ 联合国秘书长的报告:《人权条约机构体系的现状》,A/73/309(2018),第19—25段,第60段。

④ 《人权条约机构体系的现状》,A/73/309(2018),第77段。

⑤ Joanne Pedone, Andrew R. Kloster, “New Proposals for Human Rights Treaty Body Reform”, (2012—2013) 22 *Journal of Transnational Law and Policy* 29, p. 69.

⑥ A/61/351(2006),第38段。

⑦ 联合国大会的决议:《大会关于加强和增进人权条约机构体系有效运作政府间进程》,A/RES/66/254(2012)。

2014 年 2 月 11 日结束。随后，“政府间进程”共同召集人报告了这一进程中论及的主要问题和缔约国的意见，为下一步讨论奠定了基础。^①

（二）联合国大会再启程：“2020 评估”

2014 年，联合国大会以“政府间进程”的讨论为基础，通过了《加强和增进人权条约机构体系有效运作》的第 68/268 号决议即“2020 评估”，为缔约国、条约机构、联合国其他相关机构提出了多项加强和增进条约机构体系的实质性建议和安排。“2020 评估”还设定了 6 年（2014—2020）的实行期，鼓励相关利益攸关方在 6 年内广泛实行上述建议的措施，在 2020 年总结各项措施的有效性，并决定下一步的行动方向。“2020 评估”提出了两项具体的行动要求，一是请联合国秘书长每两年向大会提交一份综合报告，说明人权条约机构体系的现状以及人权条约机构在加强其工作方法的效率和效益方面所获进展；^②二是决定最晚在 2020 年 4 月 9 日，审议人权条约机构体系的状况，审查所采取措施的有效性和可持续性，并酌情就进一步行动作出决定，以加强和增进人权条约机构体系有效运作。^③

“2020 评估”使联合国系统增进条约机构效力的努力得以延续。除继续建议通过简化和统一工作方法来提高条约机构的效力和效率外，这份决议与以往探索的明显不同在于，突出了人权国际保护的基本原则的指导地位和缔约国的重要作用。

首先，“2020 评估”重申人权保护应坚持“合作与对话”原则。

“2020 评估”在序言部分即开宗明义地写道“确认促进和保护人权应依据合作和真正对话的原则”。这是对条约机构与缔约国关系的一种正本清源，警惕将二者的关系视为或实际上演变为“审问”与“被审问”甚或对抗关系。为此，“2020 评估”在多处建议中反复强调这一原则。例如，决议鼓励条约机构为与缔约国开展建设性对话拟定统一方法，其中特别强调这一方法应“能与缔约国进行互动性更强、更富有成效的对话”。^④又如，“2020 评估”鼓励条约机构主席在与所有缔约国举行的年度会议期间加强互动，确保建立一个“公开和正式的互动对话论坛，使缔约国能以建设性的方式提出所有问题”。^⑤

其次，“2020 评估”凸显缔约国对增进条约机构体系的作用。

虽然“2020 评估”指出各利益攸关方对增进条约机构体系均可以发挥重要作用，并分别针对条约机构、联合国人权高专办、秘书长、专门机构等提出相应的建议和安排，但它更强调缔约国在这一进程中的作用。“2020 评估”提出，通过能力建设、技术援助、资源和资金支持、远程视频会议等一系列措施，确保所有缔约国平等参与同人权条约机构的互动。“2020 评估”鼓励缔约国会议发挥更大作用，可就与执行人权条约有关的任何事项进行讨论并提出建议。“2020 评估”还要求条约机构在编写一般性意见时尤其要与缔约国进行磋商；编定的结论性意见要反映与缔约国的对话、考虑缔约国的意见；在发展条约机构的行为准则时要征询缔约国的意见；在收到缔

① 联合国大会的决议：《共同召集人关于加强和增进人权条约机构体系有效运作的大会政府间进程的报告》，A/68/832（2014）。

② 联合国大会的决议：《加强和增进人权条约机构体系有效运作》，A/RES/68/268（2014），第 40 段。

③ 《加强和增进人权条约机构体系有效运作》，A/RES/68/268（2014），第 41 段。

④ 《加强和增进人权条约机构体系有效运作》，A/RES/68/268（2014），第 5 段。

⑤ 《加强和增进人权条约机构体系有效运作》，A/RES/68/268（2014），第 39 段。

约国请求时要以缔约国所使用的联合国正式语言翻译会议纪要；在条约机构的年度会议期间留有与缔约国互动的环节，使缔约国能够提出包括与人权条约机构成员独立性和公正性相关的所有问题。

“2020 评估”提出的建议和措施得到了包括缔约国、条约机构、秘书处等利益攸关方的积极响应，各方已经开始不同程度地实践这些建议和措施。

（三）缔约国的主张和建议

在通往“2020 评估”的进程中，各缔约国应邀就各自采取的行动和对“2020 评估”的执行情况发表评论。^① 截至2019年10月，已有56个国家提交书面意见。^② 这些意见不仅是对“2020 评估”的重申和强调，更有缔约国基于各自经验的主张和倡导。虽然缔约国在一些具体问题上仍有分歧，但意见更多呈现的是众缔约国在一些根本问题上的广泛共识。

第一，缔约国一致强调，条约机构应恪守人权条约的授权范围，不得越权行事。条约机构依条约或相应任择议定书的规定取得监督缔约国履行公约义务的职能。随着实践的发展，条约机构的职能范围也在不断扩大。不少缔约国认为，条约机构的某些做法已经超越了条约的具体授权，属于越权行事，并认为这是导致条约机构体系难以为继的一个重要原因。例如，古巴、白俄罗斯等国认为正是由于委员会数量的不断增加和职能的不断扩大造成了资源和费用不可预测地增加。对此，法国和日本都强调，要预防条约机构不可持续地增长；条约机构应将精力放在其核心职能上，而不应涉足不完全属于其职权范围的领域。

缔约国的意见集中于条约机构在两个方面的潜在越权行为：后续行动和一般性意见。对于后续行动，俄罗斯明确表示，人权条约中并未规定后续行动框架，这是条约机构施加给缔约国的额外负担。德国也认为，后续行动的做法给缔约国造成了额外负担，甚至影响到准备下一次报告。白俄罗斯则形象地描述道，后续行动让定期报告变得毫无意义，缔约国一直处于向委员会报告或准备报告的状态中。为此，荷兰主张，后续行动的使用应属例外而不是规则，应仅用于紧急、严重或大规模侵犯人权需要持续跟进的情况。

对于一般性意见，不少国家警惕地指出，一般性意见通常被描述为对相关条约的权威解释。这是非常危险的。人权条约以经国家审慎谈判的语言规定缔约国的义务，对人权条约的解释应依据《维也纳条约法公约》规定的解释原则进行。条约机构在一般性意见中进行创新性解释或引入条约中未出现的概念，都不属于条约机构的职权范围。中国认为，人权条约并未授权条约机构进行具有条款解释性质的一般性评论活动。埃及和巴基斯坦强调，一般性意见必须完全遵循条约文本中的概念。俄罗斯和白俄罗斯也提到这一问题，并认为一般性意见仅仅是条约机构专家的个人理解，不应给缔约国施加新的义务。

基于这些考虑，多数缔约国反复强调，任何旨在改进条约机构运作的努力，都必须尊重产生条约机构的国际文件所规定的具体任务，都必须在条约规定的法律框架内进行，不应给缔约国创设新的义务。实际上，严格遵守各项条约规定是加强条约机构体系和保证其正常运作的必要先决条件。

① 联合国大会的决议：《人权条约机构体系》，A/RES/73/162（2019）。

② 其中，12个国家（巴哈马、巴巴多斯、多米尼加共和国、斐济、冈比亚、海地、马拉维、马尔代夫、马绍尔群岛、毛里求斯、索罗门群岛和瓦努阿图）组成的小国家集团提交了一份综合报告。56个国家的观点文件刊载于联合国人权高专办网站，<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/3rdBiennialReportbySG.aspx>，最后访问时间：2019年11月1日。下文所引各国有关条约机构体系的观点，除特别说明外，均引自该网站。

第二，缔约国要求条约机构给予更大尊重与信任。

缔约国和条约机构之间存在报告与审议的关系。按照人权条约的本意，缔约国提交报告后，条约机构应当进行“研究”，并提出“它可能认为适当的”建议。对条约机构提出的意见，缔约国可以向委员会提出意见。^①因此，缔约国和条约机构之间应是一种建议与被建议、互相交换意见的关系。但实践中，这种关系正在发生演变，“监督”和“审问”在加大，“互动”和“对话”在减少。不少缔约国表示，目前条约机构审议缔约国报告时的所谓互动对话，实质上成为一问一答的问答机制，在这一过程中缔约国表现得较为被动，不仅无法提前获知委员会将提哪些问题，而且也没有充裕时间来回答委员会的问题，更无机会向委员会提出问题，因此缺少互动性。澳大利亚、爱沙尼亚等国要求委员会提前将问题告诉缔约国，以便对话时能够提供充分、详尽的信息。加拿大、埃及表示应该给缔约国足够时间来回答问题。日本等国家则呼吁互动对话机制应允许更坦率地交换意见，以加深对具体人权问题的理解，促进真正的对话。

正是由于对条约机构与缔约国之间的关系存在一定的认识偏差，二者之间出现了某种程度的信任危机。这一点突出地体现在条约机构更乐于寻求缔约国报告之外的信息，也因此引起缔约国的不满。中国、保加利亚、泰国、新加坡、巴基斯坦等国都指出，条约机构过于关注非政府组织的信息而不是官方信息，这会在国家和条约机构之间形成不信任的气氛。古巴甚至认为，某些委员利用被操纵、有偏见、非客观、来源可疑的信息，损害了条约机构的声誉。古巴和巴基斯坦提出，条约机构和秘书处应优先考虑缔约国提供的信息，不能将缔约国等同于民间社会等其他利益攸关方来看待，因为缔约国是条约的签署者，也是责任的承担者。

条约机构体系的互动对话本应是条约机构与缔约国主导的对话。目前增进条约机构体系的努力中，有相当一部分措施旨在提高缔约国撰写报告的能力，促使缔约国积极、按时提交报告。如果条约机构在实践中并不重视缔约国花费巨大资源撰写的报告而转向其他来源的信息，则会使这些努力归于白费。忽略缔约国的报告不仅不符合公约规定，也会贬损国家报告制度存在的价值。

第三，众缔约国主张在条约机构的工作中发挥更大作用。

过去，条约机构体系的运作程序主要由条约机构内部协商进行。现在，缔约国普遍要求更多地参与到条约机构的工作中。首先，要求强化缔约国会议的作用。中国、埃及、新加坡和葡萄牙都认为，缔约国会议要讨论与条约执行有关的问题。埃及更明确地表示，缔约国会议可以讨论与条约执行相关的任何问题，这是缔约国的特权。日本、白俄罗斯和哥斯达黎加则主张缔约国会议可以成为评估条约机构工作的平台。其次，在结论性意见出台之前，缔约国应有机会发表评论。澳大利亚要求，在结论性意见公布之前，应允许缔约国进行审读，以避免出现事实性错误。再次，要求条约机构在编纂一般性意见的过程中征求缔约国的意见。挪威和荷兰建议条约机构建立正式程序，通知国家参与一般性意见的起草，并且应充分考虑缔约国提出的意见。

第四，缔约国普遍认为，条约机构的工作质量有待提高。

条约机构目前主要的工作产出是审议国家履约报告后的结论性意见和针对个人来文的决定或意见。缔约国认为，这两类工作产出的质量均有很大的提升空间。

对结论性意见，大多数国家认为其太过概括，缺少针对性。澳大利亚、加拿大、芬兰、亚美尼亚等国都指出，结论性意见要与条约的具体规定和互动对话中讨论的问题相关联，要反映互动

^① 参见《公民权利和政治权利国际公约》第40条。

对话的实际情况。新加坡进一步呼吁，要减少模板式或“一刀切”式的呼吁，或是提倡采取意识形态方法来实现人权。芬兰、巴基斯坦和12个小国家团体的意见要求，结论性意见应与缔约国实际情况相结合，针对不同国家提出有关如何落实公约的更具体、更有针对性的意见。

对个人来文程序，意见主要来自欧洲国家和其他接受这一程序的国家。这些国家对个人来文工作进程迟缓、案件积压严重、审议程序差异较大等问题颇有微词，进而提出多项加强案件管理、协调完善审议程序、减少案件积压的具体建议。此外，芬兰、法国、爱沙尼亚、瑞典、荷兰等国对条约机构体系作出的个人来文决定与欧洲人权法院的决定相左表示担忧，认为这会破坏条约机构体系的声誉和权威性、破坏国际人权法体系的一致性，因此建议条约机构应加大与区域人权机制和其他人权机制的交流。

第五，缔约国均强调条约机构的独立性，但理解不同。

虽然不少国家都论及条约机构的独立性问题，但是对条约机构应独立于谁、应如何保持独立性的理解有所不同。

澳大利亚和加拿大等国强调条约机构应独立于其推荐国，主张适用“亚的斯亚贝巴指南”。^① 法国进一步提出，为确保条约机构成员的独立性，应建立申请人“筛选机制”，并确定一份不兼容名单，或请推举国自愿作出承诺，确保候选人不得履行可能与条约机构职能有利益冲突的职责。对此，新加坡表示明确反对，认为条约机构成员的提名和选举是缔约国的主权特权，缔约国能够判断候选人是否适格，所谓的“筛选机制”不仅多余，而且可能无意中对某些地域的候选人造成更大歧视。

另一些国家则主张条约机构应独立于缔约国之外的其他利益攸关方，秘书处、非政府组织不得干扰条约机构成员独立履行职务。之所以提出这一点是鉴于条约机构表现出更依赖非政府组织提供的信息而轻视缔约国报告的倾向。日本即指出，条约机构的审议工作应基于事实并有充分依据，不能仅仅根据指控或传闻信息进行审查；防止利益冲突，不仅是与缔约国的利益冲突，也包括与其他利益攸关方的利益冲突；条约机构成员应独立工作，避免出现由秘书处起草意见供条约机构成员审查定稿的情况。还有一些国家，如土耳其、古巴、哥斯达黎加等，认为条约机构成员的地域代表性不平衡，导致其不尊重缔约国政治、经济、法律文化的多样性，甚至带有明显的政治动机，将人权问题政治化。

为此，不少国家主张，应当引入对条约机构成员的问责机制或行为守则，作为对“亚的斯亚贝巴指南”的补充，制定条约机构成员职业行为和道德行为标准，预防和处理条约机构成员可能出现的严重违反公约授权、采取政治化做法、损害条约机构信誉的情况。

五 条约机构体系路向何方

即将步入2020年，没有大规模改革的条约机构体系能否继续维持并行稳致远？联合国秘书长在2018年提交的第二份双年报告中已经毫不讳言地指出，“即便第68/268号决议所载的一系列重要措施得到充分执行，也不能指望确保条约机构体系的长期生存能力”。“除非采取进一步

^① 2012年6月，人权条约机构主席在埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴开会，通过了《人权条约机构成员独立性和公正性指南》，又称“亚的斯亚贝巴指南”。这项指南强调条约机构成员应独立于其推举国，推举国不应干涉条约机构成员的工作加以干涉。See *Guidelines on the independence and impartiality of members of the human rights treaty bodies*, HRI/MC/2012 (2012).

措施，否则该体系将继续变得日益复杂，无论对国家还是对权利持有人而言都是如此。^① “因此，必须抓住 2020 年评估提供的机会，及时考虑如何确保在较长时期内维持一个强有力和卓有成效的条约机构体系”。^②

纵观条约机构体系的发展历程，这个体系在警示声中略显失控地不断走向臃肿，进一步加剧了一直与之相伴的各种矛盾。也许正是条约机构想得太多、走得太远才导致今天的局面。“政府间进程”以来，一个被反复申明的观点是条约机构应严格遵守条约规定的授权，不得给缔约国施加额外的义务和负担。联合国秘书长也认为，当下需要的是使“条约机构更有针对性、精简和合理化”的想法。^③ 因此，回归条约、回归联合国建立人权条约机制的初衷，也许才是条约机构体系的前行之道。

（一）回归人权条约机制的初衷

现行联合国条约机构体系一定程度上是“冷战之子”，是不同意识形态国家间相互妥协的产物。^④ 因此，条约机制创立之初，是一种非常谦抑的制度。尽管建立了独立专家机构，但这是一个仅被授权审议国家报告的大体上没有“牙齿”的机构；国家间指控和个人申诉程序是任择性的，且用“来文”（communication）的措辞来淡化对抗性；对来文的审议完全基于书面程序，不具有法律约束力的“最后意见”作出决定。即便是 21 世纪生效和起草的人权公约，仍然秉持了与当初同样谦抑的措辞和精神。

人权条约机构体系谦抑的初衷与联合国增进和激励人权的宗旨和原则是一致的。《联合国宪章》第 1 条即表明以“国际合作”“增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重”是联合国的一项宗旨。为此，《联合国宪章》赋予各主要机构在增进和激励人权方面的相应职能，如联合国大会应“发动研究，并做成建议案……助成全体人类之人权及基本自由之实现”；经济及社会理事会也可以“作成建议案”，以“增进全体人类之人权及基本自由之尊重及维护”。由此可见，联合国及其机构在人权保障方面的角色定位是“激励”、“增进”、“助成”与“促进”，是作为缔约国保障人权义务的补充而存在的，是一种外部的促进因素。这是因为国家才是人权保障方面首要和主要的义务主体。

具体到联合国人权机制运作的基本原则，建立人权理事会的决议给出了明确答案。2006 年，联合国人权机制作出重大改革，以设立于联合国大会之下的附属机构人权理事会取代经济及社会理事会的职司机构人权委员会。这一改革的背景之一即是扭转人权委员会时代联合国机构在人权保障方面偏离机制初衷的一些做法。建立人权理事会的决定确认“在审议人权问题时确保普遍性、客观性和非选择性，并要消除双重标准和政治化”；“确认促进和保护人权应以合作和真正对话的原则为基础，目的是增强会员国履行其人权义务的能力”。决议决定人权理事会的工作“应以普遍性、公正性、客观性和非选择性以及建设性国际对话及合作等原则为指导”。^⑤

建立人权理事会决议对联合国人权机制工作原则的宣示同样适用于联合国人权条约机构体系。

① 联合国秘书长的报告：《人权条约机构体系的现状》，A/73/309（2018），第 77 段。

② 《人权条约机构体系的现状》，A/73/309（2018），第 78 段。

③ 《人权条约机构体系的现状》，A/73/309（2018），第 79 段。

④ See Manfred Nowak, “Comments on the UN High Commissioner’s Proposals Aimed at Strengthening the UN Human Rights Treaty Body System”, (2013) 31 *Netherlands Quarterly of Human Rights* 3, 3.

⑤ 联合国大会的决议：《人权理事会》，A/RES/60/251（2006），序言、第 4 段。

条约机构的工作是对国家人权保障的补充，要坚持互动与对话，并铭记其运行的最终目的在于“增强缔约国履行人权义务的能力”。

（二）找准定位，各司其职

为回归人权条约和条约机构体系的初衷，不论缔约国还是条约机构，都应找准各自定位，各司其职，发挥应有作用。

在国际层面，联合国系统应正确把握人权条约机构体系的性质和作用，不得突破条约，超越原则，提出不切实际的过高期望。任何偏离宗旨的雄心，都可能与最初确立的目标渐行渐远。

例如，联合国人权高专办曾表示，衡量条约机构体系是否有效，要看国家对条约机构针对国家报告的建议、对个人来文的决定、对调查结果等工作产出的执行程度；要看条约机构对条约条款的涵义向国家提供的权威性指导意见在防止人权遭受侵犯、确保立即采取有效行动方面的效果；以及条约机构的工作产出在多大程度上被纳入到国家、区域和国际三级的所有保护人权的努力中。^① 笔者以为，如果将衡量条约机构有效性的标准设定为其工作产出的影响力，便可能促使条约机构花更多精力想方设法推广自己的意见，用后续跟踪程序来持续推动国家接受自己的建议和意见。而这么做与设立条约机构的初衷、与条约机构的性质都有所背离。一方面，条约机构存在的价值和意义是通过审查缔约国执行“人权条约”的进展来促使在国家一级落实人权保障义务，而不是审查缔约国是否落实了条约机构的意见。另一方面，条约机构作为一个专家机构，其意见仅具有建议性质，并不是对条约的权威解释，对缔约国也没有法律拘束力，因此缔约国并无执行这些意见的法定义务。所以，一味追求缔约国对条约机构意见或建议的落实只会是本末倒置。

又如，条约机构接收个人来文的程序总不免让人联想到司法裁判。更有国家将条约机构类比如欧洲人权法院这一可以作出有拘束力判决的政府间机构的法院。不少欧洲国家提出多项详尽方案，从受理、审议到作出决定，处处比照司法机构的做法，助推将条约机构打造成一个准司法机构。这些国家特别强调，条约机构的决定要与欧洲人权法院的判决相协调，形成内在一致的判例法。笔者认为，这些建议不仅可能突破条约对个人来文程序的规定，而且也是不切实际的。条约机构受理个人来文以缔约国自愿接受这项程序为前提；条约机构本是独立专家委员会，并非类似于法庭的司法机构；其作出的是否违反人权条约的意见也仅是建议性的，不具有正式的法律拘束力，更没有条约规定的程序保障实施。二者建立的基础和性质不同，将条约机构类比如法院并不妥当。用“判例法”（*jurisprudence*）一词指代条约机构的意见似乎也欠妥当，因为这与条约机构非司法机构的身份不符。就可行性而言，一方面，目前审议报告任务已使条约机构疲于应付，再让其担负像司法审判一样详细缜密的来文审理职责，恐怕根本无法付诸实施。另一方面，条约机构专家是在不同条约下富有专长的多学科背景的人权专家，不能完全胜任要求更多法律专长的案件审理职能。也是基于这些考虑，早有建议认为条约机构并非受理个人来文的适当机构，而应考虑将这一职能转交给一个专门机构处理。^②

只有准确把握条约机构体系的功能定位，才可能提出切合实际的建议，从而保障该体系在正

① 《关于高级专员设立统一常设条约机构建议的构想文件》，HRI/MC/2006/2（2006），第4段。

② See Manfred Nowak, “The Need for a World Court of Human Rights”, (2007) 7 *Human Rights Law Review* 251. See also Manfred Nowak, “Comments on the UN High Commissioner’s Proposals Aimed at Strengthening the UN Human Rights Treaty Body System”, (2013) 31 *Netherlands Quarterly of Human Rights* 3, 7–8.

常的轨道上运行。

联合国秘书长在 2018 年第二份双年报告中对增进条约机构体系提出以下要求：（1）保留现有人权条约规范框架。他指出种种需要修改条约的提案既不现实也不可取。（2）防止条约机构体系不可持续地增长。他警示要防止条约机构由于不可持续的增长导致不堪负荷，乃至消亡。（3）增进对报告义务的遵守。秘书长也说，报告本身不是目的，而是为各国提供的一种手段，用于检查本国在履行人权义务方面取得的进展和面临的挑战。^① 这是比较中肯的要求，应该为增进条约机构体系进程所遵循。

对缔约国而言，首先，缔约国应铭记并遵守“条约必须信守”这一国际法基本原则，严格履行国家依条约承担的各项义务。国家批准人权条约，即是向国际社会和本国公民作出了接受条约约束、将要履行条约义务的庄严承诺。这不仅包括在国家一级多方施策，按照条约要求提高本国的人权保障水平，也包括依据条约规定开展国际合作，认真履行报告义务，定期接受人权条约机构的审议。

其次，条约是缔约者间的条约。作为人权条约的缔结者，国家对条约的含义拥有最终决定权，同时也应为条约的发展走向负责。缔约国的放任和不作为，可能让条约走样变形，最终也会损害条约机构体系的合法性。因此，为让条约机构体系重回正轨，缔约国应当发挥解释条约、决定条约机构体系走向的应有作用。

2020 Review: the Way forward for UN Human Rights Treaty Body System

Dai Ruijun

Abstract: The United Nations human rights treaty body system has for a long time faced a contradiction between the growing demand for missions and mandates and the limited resources and capabilities. In order to find a solution, the United Nations has never stopped exploring. The structural reform proposal such as a consolidated report or a unified Standing Treaty Body was not adopted, because it inevitably involved amendments to the human rights treaties. Revision and adjustment of working methods had limited effect. Since 2012, State parties have begun to take the lead in the process of improving treaty body system, bringing new hopes for the development of this system. It should be pointed out that the arbitrary expansion of the treaty body system, with potential breakthrough of treaty provisions, is an important cause of today's predicament. The way to enhance the effectiveness of the treaty body system in the future should return to the Convention, bearing in mind the purpose of the United Nations human rights protection mechanism and its operational principles. In this process, State parties, as the owner of the human rights treaties, must play the decisive and leading role that the treaty owner should play.

Keywords: UN, Human Rights Convention, Treaty Body, Individual Communication, State Report

（责任编辑：曲相霏）

^① 《人权条约机构体系的现状》，A/73/309（2018），第 82—84 段。