

# 《公民权利和政治权利国际公约》在我国的适用

丁 兰 吕 江

(山西大学法学院,山西 太原 030006)

〔摘要〕《公民权利和政治权利国际公约》是国际人权保护领域的一个非常重要的公约,我国政府已于 1998 年签署了该公约。为使之在国内生效,各国作法不同,我国倾向于采取直接纳入作法,这样,该公约一经全国人大常委会决定批准,将在全国适用。为确保公约在我国的正确实施,有必要对这一问题进行分析研究。

〔关键词〕《公民权利和政治权利国际公约》,人权,国际法,国内适用

〔中图分类号〕DFO52 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1004 - 4175(2001)03 - 0062 - 02

## 一、中国政府签署《公民权利和政治权利国际公约》的历史背景和意义

《公民权利和政治权利国际公约》(以下简称《公约》),及其《议定书》与《经济、社会、文化权利国际公约》被统称为《国际人权公约》,而《国际人权公约》与《世界人权宣言》一起,被称为国际人权宪章。中国政府继 1997 年 10 月 27 日签署《经济、社会、文化权利国际公约》之后,又于 1998 年 10 月 5 日签署了该《公约》,其意义无疑是具有现实性的。

1. 中国人权保障法律体系已经形成。1982 年的中国宪法作为根本大法规定了中国公民所享有的基本权利和自由,而且这部分内容作为第二章列出,放在国家机构之前,改变了前三部宪法的结构编排,表明中国对公民权利和自由的高度重视。1999 年中国将依法治国写入宪法,更表明要将民主制度法制化。除宪法以外,在全国范围已颁布的 360 多部法律中有相当一部分对人权问题进行了专门立法,如《中华人民共和国集会、游行、示威法》、《中华人民共和国国家赔偿法》、《中华人民共和国妇女权益保障法》和《中华人民共和国未成年人保护法》等。在部门立法中,如《中华人民共和国行政诉讼法》、《中华人民共和国行政复议法》等从程序上对公民的人身、财产权利和其他基本权利给予了保障。1997 年和 1999 年香港、澳门的回归,使香港和澳门居民也广泛享有《香港基本法》和《澳门基本法》中规定的

公民权利和自由。鉴于少数民族聚居地区经济、文化、风俗与其他地区的不同,国家又制定了《民族区域自治法》保护少数民族的合法权益。在地方范围内,省一级权力机关,省会城市以及国务院批准的较大城市的权力机关,都制定了大量的有关实施全国性人权立法和保障该行政区域内公民权利的地方性法规。就山西省而言,近几年来就颁布了《实施中华人民共和国集会、游行、示威法 办法》、《实施中华人民共和国保护未成年人的合法权益 的办法》以及《山西省 中华人民共和国归侨侨眷权益保护法 实施办法》等。这些地方性法律规范同全国法律规范构成了中国多层次的人权保障体系,为中国签署《公约》奠定了充分的法律基础。

2. 签署《公约》具有重大的现实意义。中国一贯积极评价该《公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》,在 1986 年联合国第 41 届大会上,中国外长就联合国通过上述两项公约 20 周年做了一般性发言,并指出,“两个公约对实现《联合国宪章》关于尊重人权的宗旨和原则有着积极的意义。我国政府一贯支持宪章的这一宗旨和原则。”但是两公约是在 1966 年通过的,当时中华人民共和国还没有恢复在联合国合法席位,未能参加两公约的起草和制定工作,两公约也未能充分反映中国的立场。因此,签署、批准两公约需要一个过程。正是基于以上情况,经过相当长时期的酝酿和准备,中国政府先后于 1997 年 10

月 27 日和 1998 年 10 月 5 日签署了这两个公约。中国政府签署这两个公约,在国际、国内都产生了深远的影响。从国际角度而言,作为世界上最大的发展中国家及联合国安理会五个常任理事国之一,中国签署《公约》举世瞩目,国外舆论认为,这表明“中国对人权的重视和充满信心”,“将对国际人权事业产生积极的影响。”从国内角度而言,不仅反映了中国民主化进程与国际社会逐步接轨,而且促进了中国民主和法制的发展。

《中华人民共和国宪法》对于国际条约在国内的效力以及条约是否可以直接适用于国内,没有做出明文规定,只是对缔结条约程序有具体的规定(如宪法第 67 条和 89 条)。虽然如此,但在部门法中却有一些相关规定,例如:《中华人民共和国民事诉讼法》第 238 条规定:“中华人民共和国缔结或参加国际条约同本法有不同规定的,适用国际条约的规定,但中华人民共和国声明保留的条款除外。”还有《行政诉讼法》、《环境保护法》、《商标法》、《外交特权与豁免条例》等法律法规中也有类似规定。这些法律规范中均规定如果发生本法与国际条约相抵触,优先适用国际条约,但上述法律规范仅仅是民事、涉外方面作出的规定,对于人权问题并未涉及。中国法院不能直接适用人权条约是否将导致条约义务的不履行?答案是否定的。我国履行条约义务的一种很重要的方式就是使有关国内法符合相应的国际法律义务;这样,中国法院可以通过实施体现条约义务的国内法这一方式来履行国际人权公约。

## 二、《公民权利和政治权利国际公约》在我国适用

《公约》实质性条款部分规定的人权有:1. 主权(第 1 条);2. 男女平等权(第 3 条);3. 生命权(第 6 条);4. 免于酷刑和不人道待遇的自由(第 7 条);5. 免于奴役和强迫劳动的自由(第 8 条);6. 人身自由和安全权(第 9 条);7. 被剥夺自由者享有人道待遇权(第 10 条);8. 免于因债务而被监禁的自由(第 11 条);9. 迁徙自由(第 12 条);10. 外国人免于非法驱逐的自由(第 13 条);11. 公正审判权(第 14 条);12. 禁止刑罚的溯及效力(第 15 条);13. 法律前的人格权(第 16 条);14. 私生活不受干扰权(第 17 条);15. 思想、良心和宗教自由(第 18 条);16. 自由发表意见权(第 19 条);17. 禁止鼓吹战争的宣传或煽动民族、种族或宗教仇恨(第 20 条);18. 和平集会权(第 21 条);19. 自由结社权(第 22 条);20. 婚姻法成立家庭权(第 23 条);21. 儿童享受保护权(第 24 条);22. 参

政权(第 25 条);23. 法律前平等(第 26 条);24. 保护人种、宗教或语言的少数者的权利(第 27 条)。该公约第 2 条第 2 款要求缔约国“采取必要步骤,制定必要立法或其它措施,以实现本公约所确认之权利”;“不言而喻,在仍然由主权国家组成的国际社会,个人基本权利的享有,归根结底还要依靠各国国内法的保障程度。”本文认为,一方面应适时修改我国的相关立法,另一方面应根据国际法对有关问题提出保留,从而真诚地履行国际义务。

1. 关于国内相关立法的调整。所有人权公约的主要目的都是使人权在国内得以执行,公民和政治权利在各国立法中都有规定,但与国际人权公约的规定不尽相同,如前所述,我国的做法是优先适用《公约》(声明保留的条款除外)。为了真诚地参与国际人权法制,应在该公约批准之前全面考察我国规定人权问题的宪法、民事法律、刑事法律的相关规定,并在此基础上对我国有关法律规定予以修改或补充。如就我国宪法而言,规定的公民基本权利有 18 项,我国宪法中无明确表述的权利有:生命权、禁止酷刑、公正审判权、禁止溯及既往、法律面前的人格、不被奴役权、反债务监禁、迁徙自由等,其中有些人权在其它法律中已被肯定下来,相比较而言,在我国宪法中明确表述生命权和迁徙自由权显得尤为迫切。

2. 关于对《公约》的保留。《维也纳条约法公约》第 19 条第 3 款规定,在条约没有特别对保留做出规定的情况下准许各缔约国做出不违背条约宗旨,即符合通常所称“和谐一致规则”的保留,而“和谐一致”的判断归各缔约国本身。《公约》未对保留问题做出规定,实际上,《公约》的缔约国中半数以上的国家在签署或批准该公约各部分作了不同程度的保留。中国在批准该《公约》时,应依“和谐一致规则”,根据国情,对《公约》中的某些条款给予必要的解释,如对民族自决权及参政权。民族自决权到今天,摆在世人面前的主要是两个问题:(1)民族自决权与少数人权利的关系,(2)民族自决权的内部自决问题。但这两个问题在国际社会中并无定论,尚处探讨阶段;我们有必要对民族自决权做出解释性声明,坚决反对利用民族自决权干涉别国内政。此外,该《公约》第 19 条、第 21 条、第 22 条以及第 25 条规定“人人”或“公民”有参政权,也应结合我国宪法第 34 条的规定予以解释。

责任编辑 郑为汕