

# 《公民权利和政治权利国际公约》 的保留和解释性声明

赵建文\*

---

内容提要:《公民权利和政治权利国际公约》没有明文规定保留问题,这意味着允许缔约国提出符合该公约的目的和宗旨的保留或解释性声明;对该公约的强制性条款的保留、模糊的或一般性的保留,往往被认为是不可接受的;对该公约的强制性条款不宜提出保留,但可以作出解释性声明;对该公约的非强制性条款可以提出保留也可作出解释性声明;各国的保留和解释性声明是从自己的国情出发的,表明了国际人权保护的的特殊性。其他国家的保留或解释性声明以及反对意见,对我国提出保留或解释性声明、解释和适用该公约、完善我国的相关法律,都有重要借鉴意义。

关键词:人权 公民权利和政治权利 国际公约 保留 解释性声明

---

在联合国 191 个会员国中,迄今(2004 年 8 月 15 日)已有 152 个国家批准、加入或继承了《公民权利和政治权利国际公约》(本文以下简称“《公约》”),还有包括中国在内的 8 个国家签署了《公约》尚待批准。在签署、批准、加入或继承《公约》的这 160 个国家中,有 57 个在签署、批准、加入或继承《公约》时,提出了保留、解释性声明或政治性声明。了解和研究这些保留和解释性声明,不仅对我国提出相关的保留或解释性声明有借鉴意义,而且对今后解释和适用《公约》、完善我国的相关立法有重要参考价值。

## 一、《公约》的保留和解释性声明的一般问题

(一)对《公约》提出保留、解释性声明或政治性声明的目的和依据

当适用《公约》的某一条款不符合一国的国家利益的时候,该国往往通过保留机制,排除或更改该条款。有关国家直接以“保留”的名义提出的保留,无论其是否符合《公约》的目的和宗旨,无论其有无解释性声明的成分,都是为了排除或更改《公约》中的若干规定对其适用时的法律效果。荷兰在批准《公约》时提出了 8 项保留,并指出:尽管荷兰的保留部分地有解释性声明的性质,但荷兰宁可全部将其作为保留而不使用解释性声明的名义,因为用解释性声明的形式可能引起《公约》条款是否允许对其作出某种解释的疑问,而凭借全部运用保留的形式,荷兰政府意欲确保在所有情况下荷兰提出保留

---

\* 湖南师范大学法学院教授。

的源自《公约》的有关义务对荷兰不适用,或仅在荷兰已经指明的范围内对荷兰适用。<sup>[1]</sup>

解释性声明的目的是阐明条约或其若干条款的含义或范围。当《公约》某一条款的某种含义对一国维护其国家利益至关重要时,该国往往发表解释性声明,向国际社会明确或强调这种含义。不过,在有关国家发表的有关《公约》的“解释性声明”中,有的是真正的解释性声明,例如泰国对《公约》第1条的解释性声明;有的则是以解释性声明的名义提出的保留,例如美国在批准公约时提出了5项保留、5项“谅解”和3项“声明”,其中有些“谅解”或“声明”就被认为构成保留。荷兰认为,美国的谅解和声明,不具有排除或更改《公约》规定对美国适用时的法律效果,也不影响人权事务委员会解释《公约》的规定对美国的适用。瑞典、芬兰则认为,美国的有些谅解,例如对《公约》第2、4和第26条的谅解,构成保留,而且违背《公约》的目的和宗旨。所以,欲以解释性声明或其他名义达到保留的目的,其效果是不确定的。

有些国家对《公约》发表了既非保留也非解释性声明的政治性声明,以达到一定的政治效果,尽管这样的声明可能具有某种法律意义。当一国的缔约行为事关其对外政策或重要政治立场时,该国往往发表政治性声明,向国际社会表明其对外政策或政治立场。例如,中华人民共和国政府1998年10月5日签署《公约》时声明:“1967年10月5日台湾当局盗用‘中国’名义对《公约》所为之签署是非法的和无效的。”有些阿拉伯国家在批准或加入《公约》时针对以色列发表的声明,也主要是为了达到一定的政治效果。

一国对《公约》提出保留、解释性声明或政治性声明,都有自己的法律或政策依据,都是为了维护其国家利益。各国正是通过维护其法律或政策来维护其国家利益的。归纳起来,各国对《公约》提出保留、解释性声明和政治性声明的法律或政策依据主要有以下四种:

宗教法。例如,埃及在批准《公约》时声明:“……考虑到伊斯兰教法的规定和这些规定与批准书所附公约约文并不冲突,我们接受、支持和批准它”。再如,以色列以宗教法为依据对《公约》第23条提出了保留。

外交政策。例如,伊拉克签署(1969年2月18日)和批准(1971年1月25日)《公约》时都声明,伊拉克签署或批准公约绝不意味着对以色列的承认,也不意味着与以色列达成《公约》规定的关系。叙利亚(1969年4月21日)、利比亚(1970年5月15日)、也门(1987年2月9日)批准或加入公约时,也发表了类似的声明。一个国家与其不承认的国家签署、批准或加入同一个多边条约,本来就不意味着默示承认。“这种‘不承认’声明,只是声明国为了再次强调其不承认某一国家的立场以及防止其他国家的误解所进行的单方面政策宣示。”<sup>[2]</sup>由于阿以关系的敏感性,没有任何其他国家对伊拉克等国的声明提出过任何评价意见。再如,土耳其(2003年9月23日)批准《公约》时声明,土耳其批准公约完全是针对其宪法和法律及行政秩序得以适用的国家领土。这暗含土耳其还有其宪法和法律及行政秩序无法适用的国家领土。土耳其还声明,它履行公约的规定,仅限于与土耳其有外交关系的国家。塞浦路斯(2003年11月26日)对土耳其的声明提出反对意见,认为该声明构成保留,而且使土耳其承诺《公约》义务的缔约国处于不确定状态,对土耳其承诺实现《公约》的目的和宗旨引起疑问。<sup>[3]</sup>

[1] United Nations: *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary - General - Status as at 31 December 2002*, Volume I, Part I, Chapters I to XI, United Nations Publication, Sales No. E.03.V.3, p. 172. 本文中所引用的各国对《公民权利和政治权利国际公约》提出的保留、解释性声明和政治性声明,除2002年12月31日以后提出的另行注明出处外,均来自该书第151至176页。

[2] 万鄂湘等:《国际条约法》,武汉大学出版社1998年版,第121页。

[3] 截至2004年8月15日,土耳其(2000年8月15日签署,2003年9月23日批准)是最近一个批准《公约》的国家,它的声明和塞浦路斯的反对意见还没有收入联合国的常规印刷出版物中,但已经在联合国的电子资料中公布:United Nations Treaty Collection: *Status of Multilateral Treaties Deposited with the Secretary - General*, <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterIV/treaty6.asp>.

国际条约。例如,英国1976年5月20日批准《公约》时声明,根据《联合国宪章》第103条,如果英国根据《公约》第1条的义务与其根据《联合国宪章》的义务(特别是根据第1、第2和第73条的义务)相冲突,其根据《联合国宪章》的义务应居优先。法国1980年加入《公约》时声明,如果法国根据《公约》的义务与根据《联合国宪章》的义务(特别是与《联合国宪章》第1条和第2条有关的义务)相冲突,法国在《联合国宪章》下的义务应居优先。土耳其2003年9月23日批准《公约》时发表了与法国相似的声明。由于《联合国宪章》的义务优先是国际社会普遍接受的国际法原则,国际社会对这样的声明是不会提出异议的。再如,欧洲人权公约的缔约国对《公约》的若干保留和解释性声明是以欧洲人权公约及其相关文书为依据的,这样的保留同样是可以接受的,区域性人权公约的规定更适合或更有利于该区域的人权保护,只要保护标准不低于《公约》。又如,土耳其声明,它“保留权利,根据土耳其共和国宪法、1923年7月24日《洛桑条约》及其附件的有关规定或规则,履行《公约》的义务。”尽管有关黑海航行问题的《洛桑条约》与《公约》关系不大,但没有任何国家对土耳其的声明表示异议。

宪法及其他国内法。绝大多数保留或解释性声明,都是以有关国家的宪法及其他国内法为依据的,旨在把国内法放在优先地位。引起反对意见的保留或声明,基本上属于这一类。当然,这不是说以国内法为依据的保留都因违背《公约》的目的和宗旨而不可接受,要具体情况具体分析。美国以其国内法为由对《公约》关于禁止对18岁以下的人判处死刑的规定提出的保留,遭到了许多国家的反对。北欧国家以国内法为依据对公约的多项规定提出保留,没有任何国家提出反对。

## (二)对《公约》提出有效保留的基本要求

条约的保留有利于实现条约的普遍性,但与条约的完整适用相矛盾,影响《公约》的充分实施。<sup>[4]</sup>作为重要人权条约的《公约》,显然不希望出现太多的保留,但也难以禁止保留。所以,《公约》既未明文规定许可保留,也未明文规定禁止保留。根据条约法,这样的情况允许缔约国提出不与《公约》目的和宗旨相冲突的保留。关于不构成保留的解释性声明和政治性声明,通常不为条约法或条约所禁止。

由于许多保留或多或少地影响人权条约的目的和宗旨的充分实现,1993年《维也纳宣言和行动纲领》第三部分“鼓励各国考虑限制它们对人权文书作出的任何保留的程度,尽可能精确和小幅度地拟定保留,确保保留与有关条约的目的和宗旨相一致,并定期审查保留,以期撤销保留。”

在这样那样的成问题的保留中,“最成问题的是对条约的核心条款所作的保留或是模糊的和一般性的保留。”<sup>[5]</sup>对《公约》核心条款的保留,明显地违背《公约》的目的和宗旨。这方面的典型例子是美国对《公约》规定生命权的第6条的保留。这项保留遭到了一系列国家的反对。对《公约》的“模糊的和一般性的保留”,与《维也纳宣言和行动纲领》提到的“精确的和小幅度”的要求相违背。韩国对《公约》第14条第5款关于“凡被判定有罪者,应有权由一个较高级法庭对其定罪及刑罚依法进行复审”的规定和第22条关于结社自由的规定所提出的“应当在与包括韩国宪法在内的当地法律的规定相一致的范围内予以适用”的保留,被几个国家认为属于这类保留。

对于类似的保留,其他国家不知道是保留国宪法的哪个条款,也不知道是保留国的哪部法律,更不知道法律的具体条款,所以无从判断保留的具体内容。荷兰认为,韩国的保留,是与《公约》的目的和宗旨相违背的,因而是不可接受的。捷克共和国和斯洛伐克共和国认为,韩国的保留违背条约的目的和宗旨,违背一国不得援引国内法作为其不履行条约义务的正当理由的公认的国际法原则,因而是无效的。英国认为,韩国这样的保留,根据《维也纳条约法公约》和《公约》缔约方的实践,缺乏关于目的效果的充分说明,英国无法对这样的保留采取自己的立场,因而英国保留在《公约》下的完整的权

[4] 关于保留对《公约》实施的消极影响及有关情况,参见王家福、刘海年主编的《法治·人权·自由》丛中朱晓青、柳华文撰写的《公民权利和政治权利国际公约及其实施机制》一书,中国社会科学出版社2003年版,第137页以下。

[5] 国际人权法教程项目组(北欧和中国专家共同组成):《国际人权法教程》第一卷,中国政法大学出版社2002年版,第568页。

利。德国对韩国的声明作出的解释是：韩国在声明中提及其国内法律制度并没有限制其在《公约》第22条下的义务的意图。

### (三) 对他国所提保留的反对和接受

对于一国对《公约》的保留,任何其他缔约国及有权成为《公约》缔约国的国家,都会得到联合国秘书长的通知,都有权提出反对意见。不过,迄今(2004年8月15日)只有17个国家,即阿根廷、比利时、塞浦路斯、捷克、丹麦、芬兰、法国、德国、爱尔兰、意大利、荷兰、挪威、葡萄牙、斯洛伐克、西班牙、瑞典和英国,对其他国家关于公约的保留提出过反对意见或其他意见,其中有的反对意见还是因为领土争端而产生。<sup>[6]</sup>从一国在接到联合国秘书长关于保留的通知后12个月的期间届满之日,或至其表示同意承受《公约》拘束之日为止,未对保留提出反对,该保留即被认为已为其所接受。由于绝大多数国家对其他国家关于《公约》的保留从未提出过任何反对意见,结果是,任何国家对《公约》的任何保留,对于大多数的《公约》缔约国来说,都是成立的。不过,“由于各国没有任何法律义务审查每一项保留以决定其是否符合条约的目的和宗旨,所以,如果以为沉默这一理由就表示它们认为该保留符合条约的目的和宗旨,那似乎是不可取的。”<sup>[7]</sup>

如果一项关于《公约》的保留因另一缔约国的接受而成立,就意味着在保留国与接受国之间的关系上,依保留的范围排除或更改保留所涉及的《公约》规定。如果反对保留的国家明确反对《公约》在其与保留国之间生效,那么反对保留的效果就是排除整个《公约》在反对国与保留国之间生效;如果反对保留国没有提出这种要求,则反对保留的效果仅是排除保留所涉及的《公约》规定在反对国与保留国之间生效。有些反对保留的意见并不说明是否反对《公约》在反对国和保留国之间生效,这就意味着条约在两国间生效。实际上,对他国的保留提出反对意见的《公约》缔约国,都不反对条约在两国间生效。作为《公约》的监督实施机构的人权事务委员会1994年第52届会议通过的第24号一般性意见即关于批准和加入“公约”或其“任择议定书”时提出的保留意见或者有关声明的一般性意见中指出,《公约》规定个人权利,保护个人权利不是两国间的“交易”,国家之间的互惠或对等关系不应对这类条约义务的履行产生影响,因一国对另一国的保留提出反对而产生在两国间不适用这样的条约的效果是不合适的。

一项保留是否与《公约》的宗旨和目的相符,是否可以接受,往往是各国自己独立判断的。实现条约的目的和宗旨是所有缔约国的共同利益,对不符合《公约》的目的和宗旨的保留,其他国家理应提出反对意见,不应置若罔闻,漠不关心。这种反对意见,除个别有特定历史背景的以外,往往能体现反对国对国际社会的责任感、对国际人权保护事业的使命感,体现反对国在国际人权法领域较高的理论和实践水平。这种反对意见一般不会对国家关系产生消极影响。对美国的保留提出反对意见的,都是美国的盟国或与美国关系良好的国家。按照人权事务委员会上述第24号一般性意见,各国的反对意见可以为该委员会判断一项保留是否符合《公约》的目的和宗旨提供指导。按照国际法委员会正在编纂的关于条约保留的《实践指南草案》,如果人权事务委员会这样的条约监督机构认定某项保留不可接受,这并不意味着驳回或取消该项保留,而是意味着提出保留的国家必须采取相应行动,全部或部分撤回其保留,从而履行条约中的有关义务。

### (四) 对《公约》所提保留的修改和撤回

对《公约》的保留提出后,如果有适当的理由,可以加以修改。1995年9月19日,挪威就通知联合国秘书长,修改了它在1972年9月13日批准《公约》时对《公约》第14条第5款提出的保留。挪威

[6] 捷克斯洛伐克联邦共和国1991年6月7日批准《公约》,并对别国的保留提出了反对意见。1993年1月1日,捷克斯洛伐克联邦共和国解体。它的两个继承国,即捷克共和国和斯洛伐克共和国,宣布捷克斯洛伐克联邦共和国作为缔约国的多边条约或对这些条约的签署,包括其对这些条约作出的保留和声明,对捷克共和国和斯洛伐克共和国继续有效。

[7] Commission on Human Rights, *Reservation to Human Right Treaties*, Working Paper Submitted by Mrs. Francoise Hampson to the Sub-commission, 1999, E/CN.4/Sub.2/1999/28, paragraph 10.

的这项修改,缩小了原来的保留范围,实际上是部分地撤回了保留。如果以修改为名扩大保留的范围,肯定是不合适的。

对《公约》的保留可以随时撤回,无须经业已接受保留的国家的同意。撤回保留有利于完整地履行条约。国际法委员会的《实践指南草案》规定,提出保留的国家,应定期审查本国的保留,及时撤回不合时宜的保留。

迄今已撤回的保留有:澳大利亚1984年11月6日通知联合国秘书长,撤回其对《公约》第2、17、19、25和第50条的保留,部分撤回对第10和第14条的保留;<sup>[8]</sup>比利时1998年9月14日撤回其对《公约》第2、3和第25条的保留;白俄罗斯1992年9月30日撤回其关于《公约》第48条第1款的声明;芬兰1985年3月29日和1990年7月26日分别撤回其对《公约》第13条、14条第1款的保留和对第9条第3款、第14条第3款第4项的保留;法国1988年3月22日撤回其对《公约》第19条的保留,冰岛1993年10月18日撤回其对《公约》第8条第3款第1项的保留;爱尔兰1994年4月12日和1998年8月24日分别撤回其对《公约》第6条第5款的声明,以及对第14条第6款和第23条第4款的保留;墨西哥2002年3月15日撤回其对《公约》第25条第2款的保留;挪威1979年12月12日撤回其对《公约》第6条第4款的保留;荷兰1983年12月20日撤回对公约第25条第3款的保留;韩国1991年3月15日和1993年1月19日分别撤回其对《公约》第23条第4款和第14条第7款的保留;列支敦士登2000年4月28日撤回其对《公约》第20条第2款的保留;瑞士1995年10月16日撤回其对《公约》第20条第2款的保留,2004年1月12日撤回其对《公约》第14条第3款第4项和第6项的保留;英国1993年2月2日撤回其对《公约》第25条第3项的保留。<sup>[9]</sup>

上述国家撤回保留的主要原因是国内法作出了相应的修改,消除了国内法与《公约》的冲突,已经没有继续保留的必要。有些国家对《公约》提出保留,就是因为一时无法完成国内法的修改程序,在国内法修改前避免《公约》与其国内法在适用上的冲突。有些国家撤回其保留或声明,则是因为其对外政策发生了变化,如白俄罗斯撤回其关于《公约》第48条第1款的政治性声明。

## 二、关于人民自决权

《公约》将规定“人民自决权”的第1条专门列为一个独立部分,即第一部分,足以表明“人民自决权”的重要性。人权事务委员会第21届会议(1984年)通过的第12号一般性意见第1段指出:“自决权具有特别重要的意义,因为自决权的实现是有效地保障和遵守个人人权以及促进及巩固这些权利的基本条件。”<sup>[10]</sup>根据联合国国际法委员会2001年关于《国家对国际不法行为的责任的条款草案》第26条的评注,自决权是为数不多的已经从国际法院的判决和国际法委员会的文件中明确出来的一般国际法强制性规范之一。显然,对规定人民自决权的《公约》第1条提出保留,或者以解释性声明的名义提出保留,都不是明智之举。

对于《公约》第1条第1款关于“所有人民都有自决权。他们凭这种权利自由决定他们的政治地位,并自由谋求他们的经济、社会和文化的发展”的明文规定,印度1979年4月10日加入《公约》时声明,第1条中的“自决权”的用语,仅仅适用于在外国统治下的那些人民,不适用于各主权独立国家、人

[8] 澳大利亚原来提出的保留,载于《联合国条约集》(英文版)第1197卷,第411页;其他国家原来提出的保留也都载于相应的《联合国条约集》;澳大利亚撤回保留的通知,载于 United Nations Treaty Collection: *Status of Multilateral Treaties Deposited with the Secretary - General*, notes 16, <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterIV/treaty6.asp>;其他国家撤回保留的通知也都见于联合国该网页的相应注释部分。

[9] 研究这些已经撤回的保留、解释性声明或政治性声明,仍然具有一定的理论和实践意义。本文只指出了撤回的事实,没有提及这些撤回的保留或声明的内容。本文所引用的各国的保留、解释性声明和政治性声明,都是没有撤回的、有效的。

[10] 联合国秘书处文件:《各人权条约机构通过的一般性意见和一般性建议汇编》,HRI/GEN/1/Rev.6, p. 135.

民或民族(a section of a people or nation)的一部分——这是国家完整的实质。印度作出这项声明的动机,显然是为了防止有人利用“自决权”破坏印度的国家完整。按照印度的声明,如果不是外国统治下的人民,就没有自决权;如果外国占领或殖民统治的情况在国际社会消失了,人民自决权也就没有意义了。

法国反对印度关于《公约》第1条的“声明”,理由是印度的声明对行使自决权所附加的条件不符合《联合国宪章》的相关规定。<sup>[11]</sup>德国在反对意见中指出,所有人民都有自决权,而限于被外国统治的人民,因而不能认为与《公约》的明文规定相冲突的解释是有效的。荷兰的反对意见说,自决权是《公约》授予所有人民的,这不仅从《公约》的用语清晰可见,而且见于相关法律的最权威的表述,即见于1970年《国际法原则宣言》;任何限定此项权利范围或附加相关法律文书所没有规定的条件的企图,都将损害自决权的概念本身,并将严重削弱其普遍接受的性质。无论这三个国家出于什么动机反对印度的这项声明,它们的意见都是与《公约》以及联合国其他有关文件相符合的。《公约》产生以来联合国人权委员会通过的一系列有关人民自决权的决议,如2003年4月14日《关于利用雇佣兵作为侵犯人权和阻碍行使人民自决权的手段的决议》,多次重申所有人民都有自决权。<sup>[12]</sup>

泰国1996年10月29日加入《公约》时的解释性声明指出,《公约》第1条第1款中出现的“自决权”的用语,应当解释为与1993年6月25日世界人权会议通过的《维也纳宣言和行动纲领》的表述相一致。

《维也纳宣言和行动纲领》宣言部分第2段关于自决权的完整表述是:“所有人民(all peoples)均有自决权。由于这种权利,他们自由地决定自己的政治地位,并自由地追求自己的经济、社会和文化发展。”考虑到受殖民统治或其他形式外来统治或外国占领的人民(peoples)的特殊情况,世界人权会议承认人民(peoples)有权依照《联合国宪章》采取合法行动,实现他们不可让与的自决权。世界人权会议认为拒绝自决权是违反了人权,强调有效实现自决权的重要性。”根据《各国依联合国宪章建立友好合作关系的国际法原则宣言》,这不得被解释为授权或鼓励采取任何行动,全面或局部地破坏或损害那些遵从人民平等权利和自决原则行事,因而具有一个无差别地代表领土内全体人民的政府的主权独立国家的领土完整或政治统一。”

《维也纳宣言和行动纲领》是“软法”性质的国际人权文件,而且它是协商一致通过的,具有较大的权威性和较强的说服力。宣言关于自决权的内容是全面的,不易被曲解或滥用的。泰国这项解释性声明,比印度的解释容易被接受,没有任何国家认为泰国的这项解释性声明构成保留,也没有任何国家提出反对意见。对于担心自决权被分裂势力利用的国家来说,泰国的解释性声明是很有现实意义的。1999年12月3日,中国政府通知联合国秘书长,《公约》,特别是其第1条,在澳门的适用不影响“中葡联合声明”和“基本法”确定的澳门的地位。<sup>[13]</sup>《公约》现在或将来在香港、澳门或台湾等中国特别行政区或省份的适用,不影响中国的这些特别行政区或省份的既定地位。如若不然,就违背了1970年《国际法原则宣言》和1993年《维也纳宣言和行动纲领》有关人民自决权的规定。在我国批准《公约》时,仍然需要发表解释性声明,强调《公约》关于人民自决权的规定,应当根据1970年《国际法原则宣言》和1993年《维也纳宣言和行动纲领》的规定来理解。

《公约》第1条第2款规定:“所有人民得为他们自己的目的自由处置他们的天然财富和资源,而

[11] United Nations: *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary - General - Status as at 31 December 2002*, Volume I, Part I, Chapters I to XI, United Nations Publication, Sales No. E.03.V.3, p. 177. 本文中所引用的各国关于《公民权利和政治权利国际公约》的保留的反对意见,除2002年12月31日以后提出的另行注明出处外,均来自该书第176页以下。

[12] Economic and Social Council Official Records, 2003, Supplement No. 3: *Commission on Human Rights Report on the Fifty - ninth Session*, United Nations Publication, New York and Geneva, 2003, pp. 30 - 32.

[13] United Nations Treaty Collection: *Status of Multilateral Treaties Deposited with the Secretary - General*, <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterIV/treaty6.asp>, notes 5.

不损害根据基于互利原则的国际经济合作和国际法而产生的任何义务。在任何情况下不得剥夺一个人民自己的生存手段。’阿尔及利亚 1989 年 9 月 12 日批准《公约》时,对《公约》第 1 条发表的声明说,阿尔及利亚把该条规定解释为绝不损害所有人民不可让与的自决权和对自然财富和资源控制权。这项声明的动机可能是要防止有些国家以《公约》本条中关于“不损害根据基于互利原则的国际经济合作和国际法而产生的任何义务”为由,损害“人民不可让与的自决权和对自然财富和资源控制权”。

《公约》第 1 条第 3 款规定:“本公约缔约各国,包括那些负责管理非自治领土和托管领土的国家,应在符合联合国宪章规定的条件下,促进自决权的实现,并尊重这种权利。”罗马尼亚 1974 年 9 月 9 日批准《公约》时声明,《公约》第 1 条第 3 款涉及的某些领土的依附状态的维持,与《联合国宪章》和联合国通过的有关给予殖民地国家和人民独立的文书,包括 1970 年《国际法原则宣言》相矛盾。阿尔及利亚批准《公约》时也发表了类似的声明。这样的声明实际上是声援“非自治领土和托管领土”的人民行使自决权。随着由美国托管的联合国最后一块托管领土帕劳 1994 年 10 月 1 日取得独立,由联合国托管的领土都最终决定了自己的政治地位,现在第 1 条第 3 款提到的领土的依附情况,就只剩下附属于美英等国的“非自治领土”了。英国对《公约》的保留就有多处涉及其附属领土。

### 三、关于政府保护公民权利和政治权利的责任

《公约》第二部分第 2、3、4 和第 5 条,概括地规定了缔约国政府保护公民权利和政治权利的责任或义务。人权事务委员会在第 24 号一般性意见第 9 和第 11 段中指出,对《公约》第 2 条各款规定提出保留,都是不符合《公约》的目的和宗旨的。因为对《公约》第 2 条各款规定提出保留,就意味着政府在履行保护人权的总体责任方面要大打折扣。对这一部分的其他条款,似乎没有提出保留的必要,尽管有个别国家提出了保留。

#### 第 2 条:国内实施和禁止歧视

《公约》第 2 条要求缔约国采取措施,尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有《公约》所承认的权利,不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其它见解、国籍或社会出身、财产、出生或其它身分等任何区别,并且保证这些权利遭到侵犯时得到有效补救。

美国有关本条的“声明”指出:“《公约》第 1 至 27 条的规定,都是自身不可直接执行的(not self-executing)。”这里所谓的“自身不可直接执行”条款与“自身可直接执行”条款相对应,是美国司法实践对条约及其条款的重要分类。自身可直接执行的条约或条款,可以像美国国内法那样在美国法院直接适用,而自身不可直接执行条约或条款多半是由于过于原则,缺乏可操作性,不经美国国会的补充立法,不能在美国法院直接适用。在《公约》的全部 53 个条款中,第 1 至 27 条规定了公民权利和政治权利的内容、政府的保护责任,需要在国内执行;第 28 至 45 条规定了人权事务委员会组成和职能,以及其余规定《公约》的解释和签署、生效等杂项条款,基本上不需要在国内执行。美国把需要在国内执行的条款都“声明”为“自身不可直接执行”条款,这就大大降低了《公约》在美国国内的重要性,把美国国内法放在了十分重要的地位。对于美国的这一声明,任何国家都没有提出反对意见。这说明,各国在其国内履行条约的方式,是一国的内部事务。只要依照条约履行义务、实现条约的目的和宗旨,国际法并不干预各国履行条约的方式或途径。《公约》本身不可在美国法院自动执行不要紧,只要《公约》的内容反映在美国的宪法和法律中并通过执行美国宪法或法律达到有效保护公民权利和政治权利的目的,同样是符合《公约》要求的。

英国声明保留权利,对英国皇家武装部队成员和服役人员、在各类刑事机构合法拘禁的人员,适用某些有时为维护服役或拘禁纪律所必需的法律和程序。英国声明它接受《公约》的规定是以适用有时为上述目的而由法律授权的某些限制为条件的。应当认为,英国声明保留上述权利是适当的,因为

对武装部队成员和其中的服役人员、囚犯需要适用某些特殊的法律或纪律。尽管对这两类人员适用的法律或纪律的性质不同,但有时都会使他们无法实际享有《公约》规定的某些权利或自由。没有人认为这种区别构成《公约》所禁止的歧视。或许,英国的保留是对《公约》适用条件的一个正确解释,实际上是一项解释性声明,不提此类保留或解释性声明的国家也不是没有这种权利。

摩纳哥政府声明,它不将《公约》第2条第1和第2款、第3条和第25条解释为有碍摩纳哥宪法关于王位转移的规则。根据这些规则,王位的继承应当在执政亲王的直接嫡系后嗣范围内进行,按照出生顺序,在同等亲缘关系中,优先权给予男性后代,或者给予事关摄政职权行使的人。摩洛哥的此项声明涉及的问题是王位继承制度与《公约》规定的平等和不受歧视的要求有无矛盾。不是王室成员就没有继承王位的权利,这是一种不平等。但是王位继承问题事关一国的历史传统,不会形成普遍的歧视现象,在人民愿意保留王国体制的情况下,应当作为特例看待。此外,一个国家,无论是王国还是共和国,只要履行人权保护及其他国际义务,都符合国际法。国际法不会要求统一各国的政体。

美国的有关《公约》第1条第1款的“谅解”认为,美国宪法和法律保障所有的人的平等的法律保护和提供广泛的反歧视保护;美国理解的基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国家或其他社会出身、财产、出生或任何其他地位的区别,正如《公约》第2条第1款和第26条的用语表明,当此种区别是最低限度和与合法的政府目标合理相关时(when such distinctions are, at minimum, rationally related to a legitimate governmental objective),是允许存在的。芬兰、瑞典反对美国的这项“谅解”,认为它构成保留,且违背《公约》的目的和宗旨。这些反对意见是有道理的。美国的“谅解”实际上是降低了《公约》规定的禁止歧视和平等保护的标准,尽管美国的“谅解”使用“区别”而回避了“歧视”一词。这间接表明,美国社会可能存在着违背《公约》的法律或政府认可的某些歧视。

科威特政府对《公约》第2条第1款和第3条的解释性声明说,科威特政府赞成包括在上述两个条款中的有价值的原则,因为它们与科威特宪法的规定一般是一致的,特别是与科威特宪法第29条是一致的,但上述两条款所提及的权利必须在科威特法律所限制的范围内行使。荷兰、瑞典、芬兰、挪威反对科威特的上述“解释性声明”,认为它构成保留,而且这种一般地以国内法为限定条件的保留或一般地用国内法来限定条约义务或责任的做法,使人们不清楚其要减少《公约》义务的范围和程度,从而对科威特能否实现条约目的和宗旨产生疑问。

### 第3条:男女平等

只有列支敦士登公国专门针对该条作出了解释性声明,认为《公约》第3条的规定对列支敦士登的王位世袭制的宪法规则不构成妨碍。这与摩洛哥关于第2条的声明相似。科威特政府的上述解释性声明也涉及《公约》第3条。

### 第4条:社会紧急状态下允许的义务克减

《公约》第4条第1和第2款规定:“一、在社会紧急状态威胁到国家的生命并经正式宣布时,本公约缔约国得采取措施克减其在本公约下所承担的义务,但克减的程度以紧急情势所严格需要者为限,此等措施并不得与它根据国际法所负有的其它义务相矛盾,且不得包含纯粹基于种族、肤色、性别、语言、宗教或社会出身的理由的歧视。二、不得根据本规定而克减第六条、第七条、第八条(第一款和第二款)、第十一条、第十五条、第十六条和第十八条。”

法国政府对《公约》第4条第1款提出如下保留:首先,法国宪法第16条中列举的关于实施该宪法的情况、关于宣布国家戒严的1978年4月3日法令第1条和1849年8月9日法令,关于宣布国家紧急状态的1955年4月3日第55-385号法令第1条,以及那些保证这些法律文书实施的规定,理解为符合《公约》第4条的目的;第二,为了解释和实施法国宪法第16条的目的,《公约》中“以紧急情势所严格需要者”一语,不能限制法国总统采取“为情势所要求的措施”的权力。本条的目的是在紧急状态下维护最低的人权保障标准,并顾及国家对付社会紧急状态的需要。法国的保留把其本国法中的相关规定“理解”为符合本条的目的,可能是其国内法的相关规定有与本条规定不符之处,不然它就

没有必要提出保留。《公约》规定克减政府的人权保障义务以紧急情势严格需要者为限,法国认为这不能限制法国总统采取为紧急情势所要求的措施,这不符合本条的要求。可能是法国的有关国内法和法国宪法有关总统权力的规定可以实现紧急情势下的最低人权保障,而且法国的保留清楚、具体,属于修改性的保留,所以没有任何国家提出反对意见。

特立尼达和多巴哥保留权利不完全适用《公约》第4条第2款,理由是特立尼达和多巴哥宪法第7条第3款授权议会颁布(有关紧急状态的)法律,即使与该宪法第4条和第5条(关于公民权利和自由的承认和保护的规定)相抵触也是如此。本条第2款规定的不得在紧急情况下加以克减的人权保障义务,是不得提出保留的最低标准。所以,德国、荷兰在反对意见中指出,无论从《公约》的条文还是该条的缔结历史来看,该保留都是违背《公约》的目的和宗旨的。

美国对《公约》第4条第1款关于禁止歧视的“谅解”是:在公共紧急时期,禁止“仅仅”基于种族、肤色、性别、宗教或社会出身状况的歧视,不禁止对特定地位的人可能产生不成比例效果的区别(not to bar distinctions that may have a disproportionate effect upon persons of a particular status)。芬兰、瑞典认为美国的这项“谅解”构成保留,并违背《公约》的目的和宗旨。美国没有说明“对特定地位的人可能产生不成比例效果的区别”是什么,为什么要在公共紧急时期维持这种区别,是一种“模糊”的和“一般性”的“谅解”。

第5条:“禁止破坏《公约》规定的权利”和“不得降低原有保护标准”

《公约》第5条规定:“一、本公约中任何部分不得解释为暗示任何国家、团体或个人有权利从事于任何旨在破坏本公约所承认的任何权利和自由或对它们加以较本公约所规定的范围更广的限制的的活动或行为。二、对于本公约任何缔约国中依据法律、惯例、条例或习惯而被承认或存在的任何基本人权,不得借口本公约未予承认或只在较小范围上予以承认而加以限制或克减。”

只有美国对《公约》第5条作出了如下“声明”:*“《公约》的缔约国应当在任何可能的情况下,避免对《公约》承认和保护的权利的行使施加任何的限制或限度(restrictions or limitations),即使这种限制或限度依据《公约》规定的条件是被允许的;对美国来说,《公约》第5条第2款规定,在任何缔约国现存的基本人权,不得以《公约》在较小范围予以承认为借口而予以减少,这与《公约》第19条第3款特别有关,该款允许对表达意见的自由加以某种限制;关于所有此类限制或限度,美国将继续坚持其宪法规定的要求和限定(the requirements and constraints)。”*

如果美国宪法或法律对《公约》所规定的权利施加的限制少于《公约》所规定的限制,美国的上述声明是符合《公约》的要求的;如果这种限制多于或广于《公约》规定的限制,则是违背《公约》要求的。这是因为:《公约》是公民权利和政治权利保护的一般标准甚至是最低标准,缔约国的人权保护程度或范围高于或广于《公约》的,不得予以降低或减少。各缔约国的人权保护标准超过《公约》规定的标准,是可能的也是应当的。缔约国如果达不到《公约》规定的标准,则是违背国际义务的行为。

#### 四、关于规定公民权利和政治权利具体内容的强制性条款

规定公民权利和政治权利的具体内容的《公约》第三部分第6-27条中的第6条、第7条、第8条(第1款和第2款)、第11条、第15条、第16条和第18条,是《公约》第4条明文规定的强制性条款,即使在紧急情况下也不得克减。根据人权事务委员会第24号一般性意见第8段,对这些强制性条款提出保留,是不符合《公约》的目的和宗旨的。在这些强制性条款中,对于规定禁止奴隶制和奴隶贩卖、禁止被强迫役使等内容的《公约》第8条和规定“人人 anywhere 有权被承认在法律前的人格”的《公约》第16条,不存在任何有效的保留、解释性声明或政治性声明;对于规定“思想、良心和宗教或信仰自由”的《公约》第18条,只有墨西哥作出了主要内容为“公共宗教行为必须在宗教礼拜场所举行”的解释性声明。这表明,对于《公约》的上述四个条款没有提出保留的必要,各国也不存在分歧。所

以,本文以下只论述《公约》的其他四个强制性条款。

#### 第 6 条:生命权

《公约》第 6 条是关于生命权的规定,其中第 5 款规定“对十八岁以下的人所犯的罪,不得判处死刑”。然而,美国声明保留权利,在其宪法的限制下,根据现行的或将来的允许判处死刑的法律,对恰当定罪(duly convicted)的任何人(孕妇除外)判处死刑,包括对年龄在 18 岁以下的人实施的犯罪的此种惩罚。比利时、丹麦、法国、芬兰、德国、意大利、荷兰、葡萄牙、挪威、西班牙、瑞典反对美国的上述保留。反对的理由主要是:生命权是最基本的人权;根据《公约》第 4 条第 2 款,第 6 条是保障生命权的最低标准,即使在国家的紧急情况下,缔约国也不得克减该条规定的义务,平时对第 6 条的限制更是不许可的;无论从条文还是从该条的缔结历史来看,美国的该项保留都违背该条的目的和宗旨。这些反对意见都是正确的。2003 年 4 月 24 日联合国人权委员会通过的《关于死刑问题的决议》再次催促有关国家停止对犯罪时年龄在 18 岁以下的人判处死刑。<sup>[14]</sup>

泰国政府关于《公约》第 6 条第 5 款的解释性声明指出,泰国刑法典第 74 条不允许对 14 岁以下的人判处任何刑罚,该法第 75 条规定年满 14 岁不足 17 岁的任何人从事法律规定的任何犯罪行为,法院应考虑他的责任意识及其他事项,以便决定对其判处刑罚是否适当。如果法院认为对其判处刑罚不适当,就应根据第 74 条处理(即处以轻于刑罚的其他校正措施);如果法院认为对其判处刑罚是适当的,就应以相应罪行量刑幅度的一半判处刑罚。该法第 76 条进一步规定,超过 17 岁而不足 20 岁,实施了法律规定的犯罪行为,如果法院认为适当,它可以按照相应罪行量刑幅度减轻一半或三分之一判处刑罚。上述幅度的减轻,将防止法院作出任何死刑判决。作为结果,尽管是理论上的,死刑判决可能适用于 18 岁以下的人,但不会适用于 17 岁以下的人,法院总是根据第 75 条发挥其判断力,决定减刑幅度。实际上,死刑从未对 18 岁以下的人适用过。因此,泰国认为,就实际情况而言,它已经适用了《公约》的规定。荷兰认为,泰国的上述解释性声明等于保留,并反对这项保留。

#### 第 7 条:禁止酷刑

美国批准公约时提出的保留认为,美国受《公约》第 7 条约束的限度是:该条中所称的“酷刑或残忍的、不人道的或侮辱性的待遇或刑罚”指的是被美国第五、第六或/和第十四宪法修正案禁止的残酷的、非正常的待遇或处罚。对此,丹麦、芬兰、挪威、意大利、荷兰、葡萄牙、西班牙、瑞典表示反对。博茨瓦纳批准公约时提出的类似的保留说,博茨瓦纳受《公约》第 7 条和第 12 条第 3 款约束的程度是:该条所称的“酷刑或残忍的、不人道的或侮辱性的待遇或刑罚”,意思是酷刑、非人道或有辱人格的惩罚或其他被博茨瓦纳宪法第 7 条禁止的其他待遇。澳大利亚、丹麦、法国、爱尔兰、意大利、挪威、荷兰、葡萄牙、西班牙、瑞典反对博茨瓦纳的上述保留。有关国家反对美国或博茨瓦纳的保留的理由主要是:根据《公约》第 4 条第 2 款,《公约》第 7 条规定的权利,即使在公共紧急状态下也不得克减,对这样的条款提出保留是不允许的,无效的;根据条约解释的一般原则,一个缔约国不得以国内法规定为由,证明自己不履行条约为正当。

#### 第 11 条:禁止因契约债务被监禁

《公约》第 11 条规定:“任何人不得仅仅由于无力履行约定义务而被监禁。”英国政府保留权利,在泽西岛(Jersey,位于英吉利海峡)不适用《公约》第 11 条。孟加拉国的解释性声明指出,一般说,《公约》第 11 条与孟加拉国的宪法和法律规定是一致的,在极其例外的若干场合,如果故意违反法律而不履行责任,法律规定了民事监禁。孟加拉国政府将根据自己的现行国内法履行该条规定的义务。

刚果人民共和国政府声明,刚果不受《公约》第 11 条之规定的约束。因为《公约》第 11 条与 1983 年 4 月 21 日第 51/83 号法令通过的刚果民事、商事、行政和金融程序法典第 386 条及其以下的条款

[14] Economic and Social Council Official Records, 2003, Supplement No. 3: Commission on Human Rights Report on the Fifty-ninth Session, United Nations Publication, New York and Geneva, 2003, p. 248.

严重不一致。根据这些条款的规定,在私法范围内,判决或调解程序产生的裁定(decisions or orders emanating from conciliation proceedings),当用其他方式执行失败、到期金额超过20000非洲法郎和年龄在18至60岁之间的债务人因恶意行为而破产时(makes himself insolvent in bad faith),可以用债务监禁(imprisonment for debt)的方式予以执行。

比利时对刚果的保留提出了反对意见。比利时认为,《公约》第11条的适用范围是有特别限制的。实际上,第11条禁止的仅仅是不适当地诉诸监禁,而不是债务人无履行契约义务的能力这一事实。当有其他理由实施监禁这种处罚时,监禁与第11条并不相抵触,例如,当债务人因恶意行为或通过欺骗手法而使自己处于不能履行契约义务的地步(by acting in bad faith or through fraudulent manoeuvres)。对第11条的这种解释可以从参考背景资料得到证实(参见1955年7月1日A/2929号文件)。比利时政府得出的结论是,刚果的保留是不必要的,刚果的立法与《公约》第11条的字面含义和精神,都无矛盾。比利时政府希望刚果政府撤回这项保留。但是刚果政府并未响应。

应当认为,孟加拉国的解释性声明和比利时对刚果的保留所提反对意见是一致的,这两个国家的意见与《公约》第11条的规定也是一致的。

#### 第15条:免受溯及既往的刑事处罚

《公约》第15条第1款规定:“任何人的任何行为或不行为,在其发生时依照国家法或国际法均不构成刑事罪者,不得据以认为犯有刑事罪。所加的刑罚也不得重于犯罪时适用的规定。如果在犯罪之后依法规定了应处以较轻的刑罚,犯罪者应予减刑。”

意大利、特立尼达和多巴哥认为,本条第1款最后一句的规定,仅仅适用于正在进行中的案件。因此,一个已经由终审判决认定有罪的人,不能因该判决之后有了判刑较轻的法律规定而从轻判决。德国认为,《公约》第15条第1款在德国应以这样的方式予以适用:当法律作出可以判处较轻刑罚的规定时,修改前适用的法律(the hitherto applicable law),对某些特殊种类的案件,可以仍然适用于法律修改前实施的犯罪行为。

美国的保留排除了第15条第1款最后一句在美国的适用的可能性,理由是美国法律一般适用犯罪行为实施时有效的法律判处罪犯刑罚。瑞典反对美国的这项保留。

第15条第2款规定:“任何人的行为或不行为,在其发生时依照各国公认的一般法律原则为犯罪者,本条规定并不妨碍因该行为或不行为而对任何人进行的审判和对他施加的刑罚。”阿根廷的“谅解”指出:“《公约》第15条第2款的适用,须受阿根廷国家宪法第18条所规定的原则的限制。”阿根廷宪法第18条相关内容主要是刑事法律不溯及既往的规定。

## 五、关于规定公民权利和政治权利具体内容的非强制性条款

在《公约》第三部分第6-27条中,对上述七个强制性条款以外的条款,可提出保留,更可以作出解释性声明,但以不违背《公约》的目的和宗旨为限。各国对这些《公约》条款提出的保留和解释性声明,远比对强制性条款提出的多。

对《公约》第三部分的各个非强制性条款,各国所提保留或解释性声明的数量和复杂程度也不尽相同。对《公约》第13条关于保护外国人免受任意驱逐的规定,法国、印度、冰岛、墨西哥、马耳他提出了保留,主要原因是该条与本国有关外国人的宪法或法律规定不一致;对《公约》该部分第17条关于隐私权的规定,只有列支敦士登对第1款所保障的尊重家庭生活的权利提出保留,认为外国人行使此项权利应当与列支敦士登目前有关外国人的立法所包含的原则的要求相一致;对《公约》第24条关于儿童权利的规定,只有列支敦士登和英国对第3款关于“每一儿童有权取得一个国籍”的规定提出了保留,认为儿童取得国籍必须符合一定的条件,这实际上是解释性声明。显然,对这几个条款的保留或解释性声明相对简单,其他国家也没有分歧。

对《公约》第 14 条关于“ 司法审判中的程序保障 ”的规定 ,各国提出的保留或解释性声明最多也最复杂 ;对第 20 条禁止战争宣传和鼓吹仇恨的规定 ,各国的保留和解释性声明牵涉的问题很广 ,拟另文加以论述。

本文以下只论述《公约》第三部分中其他的非强制性条款的保留或解释性声明。

#### 第 9 条 :人身自由与安全

《公约》第 9 条是关于“ 人人有权享有人身自由和安全、任何人不得加以任意逮捕或拘禁 ”方面的规定。奥地利、法国、印度提出了保留 ,泰国、意大利、墨西哥、美国作出了解释性声明。例如 :

法国提出《公约》第 9 和第 14 条不妨碍法国执行有关军队中训诫制度的规则 (the rules pertaining to the disciplinary regime in the armies) 。印度提出 ,《公约》第 9 条将在与印度宪法第 22 条第 3 至第 7 款的规定相一致的范围内予以适用。

第 9 条第 5 款规定 :“ 任何遭受非法逮捕或拘禁的受害者 ,有得到赔偿的权利。 ”意大利认为该款中的“ 非法逮捕和拘禁 ”的表述容易引起解释的分歧 ,意大利将其解释为专指违反《公约》第 9 条第 1 款的逮捕或拘禁的情形。美国对《公约》第 9 条第 5 款和第 14 条第 6 款规定的赔偿权的谅解是 :该款要求缔约国规定有效的和可实施的机制 ,以便被错误逮捕或监禁或误判的受害者可以寻求利用 ;如果证明应当获得赔偿 ,从有责任的个人或者从适当的政府部门得到赔偿 ,但这种赔偿的权利可以受到国内法的合理条件的限制。印度指出 ,在印度法律制度下 ,个人以非法逮捕或拘禁的受害者的身份要求国家赔偿的可以实施的权利是不存在的。

#### 第 10 条 :被拘禁者的待遇

《公约》第 10 条是关于被拘禁者的待遇的规定。

对第 10 条第 2 款第 1 项关于“ 除特殊情况外 ,被控告的人应与被判罪的人隔离开 ”的规定 ,比利时、英国、美国提出了保留或谅解。比利时政府的保留将这项规定解释为与已经包含在囚犯待遇最低标准规则 [1973 年 1 月 19 日欧洲理事会部长委员会 (73)5 号决议] 中的原则相一致 ,即对未经审讯的囚犯 ,不得违背他们的意愿 ,使他们接触已被判罪的人 [规则 7(b) 和规则 85(1)] 。如果被控告的人有这种要求 ,可以允许他们与已被判罪的人共同参与某些集体活动 (communal activities) 。关于这项规定中的“ 特殊情况 ”一语的含义 ,美国的谅解是 ,该规定允许将被指控的人和已判决有罪的人关押在一起 ,只要从个人的总体危险性 (an individual 's overall dangerousness) 来看是适当的 ;并且允许被指控的人放弃与已判决的人分开关押的权利。英国的保留指出 ,在直布罗陀、蒙特塞拉特岛、特克斯和凯科斯群岛不适用这项规定。

对第 10 条第 3 款关于“ 监狱制度应包括以争取囚犯改造和社会复员为基本目的的待遇 ”的规定 ,美国提出的谅解是 ,该款并不减损将惩罚、威慑以及剥夺权利作为监狱制度的另外的合法目的的目标 (the goals of punishment , deterrence , and incapacitation as additional legitimate purposes for a penitentiary system) 。孟加拉国的解释性声明指出 ,由于财政限制和缺乏后勤支持 ,没有任何便利条件 ,孟加拉国难以履行该款关于罪犯改造和回归社会的义务。

对第 10 条第 2 款关于“ 被控告的少年应与成年人分隔开 ”的规定 ,爱尔兰、瑞士提出了保留 ;对第 10 条第 3 款关于“ 少年罪犯应与成年人隔离开 ”的规定 ,奥地利、比利时、卢森堡、丹麦、瑞典提出了保留 ;对上述第 10 条第 2 款和第 3 款的分隔关押的规定 ,特立尼达和多巴哥、新西兰、英国、澳大利亚、荷兰、冰岛、芬兰、美国、挪威等 9 个国家都提出了保留。这 16 个国家的保留 ,有不接受分隔关押义务的 ,有原则上接受但主张灵活掌握的 ;有声明缺乏监狱设施的 ,把分隔关押作为不断进步的目标的 ,也有认为混合关押可能对有关人员有利的。

例如 :奥地利指出 ,《公约》第 10 条第 3 款的适用条件是 :仍然准许适用将少年罪犯与 25 岁以下的没有理由担心他们可能对少年罪犯产生有害影响 (detrimental influence) 的成年人羁押在一起的奥地利法律规定。丹麦指出 ,在丹麦的实践中 ,用了相当大的努力保证服刑罪犯的适当的年龄搭配 (ap-

appropriate age distribution) ,丹麦认为保持灵活安排的可能性是有一定价值的。特立尼达和多巴哥、新西兰、英国都提到在缺乏合适的监狱设施的情况下,不适用《公约》第10条第2款第2项和第3款。新西兰、英国还保留权利,如果在少年人和成年人混合拘禁对两者互为有利的地方,也不适用《公约》第10条第2款第2项和第3款的规定。

有这么多国家对将第10条关于分隔关押的规定提出了保留,显然是减损了这些规定的约束力和实践价值。此外,没有对这些规定提出保留的国家,是否愿意而且能够切实履行这些规定,恐怕也有疑问。

#### 第12条:迁徙自由

瑞士对《公约》第12条第1款关于“合法处在一国领土内的每一个人在该领土内有权享受迁徙自由和选择住所的自由”的规定提出了保留,指出迁徙自由和选择居住地的自由权是可以适用的,但应受联邦外国人法的限制,该法规定外国人居住期限和商业许可(residence and establishment permits)仅仅对发放这种许可的州是有效的。英国政府保留权利,将第12条第1款中的适用于一国领土的规定解释为分别适用于组成英国的每一领土或其附属地。荷兰关于《公约》第12条第1款的保留指出,为了该规定的目的,荷兰认为将荷兰与荷属安的列斯群岛视为一个国家分别的领土(as separate territories of a State)。荷兰关于《公约》第12条第2和第4款的保留认为,为了这些规定的目的,荷兰将荷兰与荷属安的列斯群岛视为分别的国家(as separate countries)。中国的国家结构形式与瑞士不同、领土状况与英国和荷兰不同,但它们的保留对我国有一定的启发意义。中国内地与特别行政区之间的迁徙自由问题和出入境管理问题也是比较复杂的,对此要加以特别说明。

对第12条第2款关于“人人有自由离开任何国家,包括其本国在内”的规定,特立尼达和多巴哥、伯利兹都保留说,考虑到其法律要求打算出国旅行的人提供完税证明(to furnish tax clearance certificates),特立尼达和多巴哥政府,保留权利不适用第12条第2款。这种保留相当于解释性声明。

第12条第3款规定:本条第1和第2款提及的权利,“除法律所规定并为保护国家安全、公共秩序、公共卫生或道德、或他人的权利和自由所必需且与本公约所承认的其它权利不抵触的限制外,应不受任何其它限制。”博茨瓦纳政府认为自身受《公约》第12条第3款约束的程度是,该款与博茨瓦纳宪法第14条关于某些特殊情况下合理地要求某些强行限制的规定,是一致的。丹麦、荷兰、挪威、荷兰反对博茨瓦纳的这项将《公约》的上述规定一般地置于博茨瓦纳国内法的现行规定的内容的限制之下的保留。

对第12条第4款关于“任何人进入其本国的权利,不得任意加以剥夺”的规定,英国指出,它接受《公约》第12条第4款以及《公约》中的其他规定,但保留权利,在它们认为有必要时,继续适用其移民立法关于入境、居留或出境的规定,这些立法涉及在当时根据英国的法律无权进入英国和在英国居留的人。英国还就其每一附属领土保留类似权利。意大利的保留认为,第12条第4款不影响意大利宪法过渡性条款第13条的适用,该条宪法规定禁止萨沃伊家族的某些成员进入或在意大利国家领土上居留。奥地利指出,它适用《公约》第12条第4款的条件是,不影响经修正的1919年4月3日关于哈普斯堡-洛林皇室家族的驱逐和财产转移的法律及相关法令。

#### 第19条:表达自由、第21条:集会自由和第22条:结社自由

公约第19条规定了人人应当享有自由发表意见的权利,包括寻求、接受和传递各种消息和思想的自由。

马耳他政府指出,它希望避免适用第19条的任何不确定性,但声明马耳他宪法允许对公务员的表达自由施加某种在民主社会有理由被认为是正当的限制。马耳他公务员行为守则禁止公务员在工作时间或工作场所主动参与政治辩论或从事其他政治活动。对《公约》第19条,马耳他政府还保留权利,在与马耳他1987年1号法令,即“关于外国人政治活动限制的法令”完全一致的程度上,并根据1950年《欧洲保护人权和基本自由公约》第16条和马耳他宪法第41(2)(a)(ii)条的规定适用《公约》

第 19 条。

荷兰、卢森堡接受第 19 条第 2 款的条件是不影响荷兰对广播、电视和电影企业实行许可制。摩纳哥声明,它认为《公约》第 19 条与摩纳哥现行的适用于广播和电视公司的垄断和认可制是不矛盾的。爱尔兰保留权利,授予广播企业垄断地位或要求营业许可证。意大利的保留认为,第 19 条第 3 款的规定应解释为与意大利现行的国家广播和电视的许可制、法律对地方广播和电视公司、外国节目转播台规定的限制相一致。

《公约》第 21 条规定了和平集会的权利。摩纳哥声明,《公约》第 21 和第 22 条规定的权利和自由的行使必须承担义务和责任,这些条款并不禁止适用由法律规定,并为民主社会的国家安全、领土完整和公共安全,维持秩序和预防犯罪,保护公共卫生和道德,以及保护他人名誉,或为了预防泄露秘密情报或保证司法的权威和公正所必需的某些要求、条件、限制或惩罚。特立尼达和多巴哥也保留权利对《公约》第 21 条规定的集会权加以法定的和/或合理的限制。

《公约》第 22 条是关于“结社的自由,包括组织和参加工会”的规定。新西兰保留权利,不适用《公约》第 22 条,因为新西兰现行的有关保证工会的有效代表性并鼓励有序的劳资关系的立法所规定的措施,可能与该条的规定并不完全一致。马耳他政府对《公约》第 22 条保留权利,在马耳他现行立法措施与该条不完全一致的范围内,不适用公约第 22 条。

韩国政府的保留指出,《公约》第 22 条应当在与包括韩国宪法在内的本国法律的规定相一致的范围内适用。德国、荷兰、捷克、斯洛伐克、英国对此都有异议意见。

阿尔及利亚在其解释性声明中说,阿尔及利亚政府将《公约》第 22 条解释为:关于社团和行使结社权,由国家制定法律确定结社和行使结社权的行为的框架。荷兰、葡萄牙反对阿尔及利亚的这项解释性声明,认为它构成保留,并违背《公约》的目的和宗旨。德国对阿尔及利亚的声明作出的解释是:阿尔及利亚并没有消除如下义务的意图:《公约》第 22 条所保障的权利只有因为该条所提及的理由才可以加以限制,而且这样的限制必须由法律加以规定。

《公约》第 22 条第 2 款明文规定不禁止对军队或警察成员的行使结社自由的权利加以合法的限制。日本政府声明将《公约》第 22 条第 2 款中的“警察”解释为包括消防服务职员。

法国声明,《公约》第 19、21 和 22 条的规定,将在与 1950 年 11 月 4 日《欧洲保护人权和基本自由公约》(简称《欧洲人权公约》)第 10、11 和第 16 条相一致的范围内予以履行。奥地利、比利时和德国,也有类似的声明。这些国家之所以作出此类声明,是因为《欧洲人权公约》对表达自由、集会自由和结社自由的限制,比《公约》更为全面和具体,更具操作性,更能防止人们行使这些权利或自由时产生消极作用。

中国政法大学刑事法律研究中心/中国法学会研究部《关于批准和实施 公民权利和政治权利国际公约 的建议》指出:对第 19 条关于表达自由的规定,“我国在批准《公约》时必须明确指出,对该条不能无条件的承认,应声明必须在宪法范围内实施”;对第 22 条关于结社自由权的规定,“在批准公约时对该条声明按我国宪法和工会法实施。”该建议的理由是:“从总体上说,《公约》的绝大多数条款都不需要保留,但是对于表达自由和结社自由权,我们认为应当作出在我国宪法、工会法及其他相关法律所允许的范围内实施的解释性声明。”<sup>[15]</sup> 该建议所作的“在我国宪法、工会法及其他相关法律所允许的范围内实施”的表述,是标准的保留,而不是解释性声明。即使作为保留,这样的表述也是“模糊的和一般性的”,不符合“精确和小幅度”的要求。只提法律名称不指明法律的具体条款已经给人以模糊的感觉了,再来一个“相关法律”这样的模糊概念,会给其他缔约国或人权事务委员会更加模糊的感觉,容易招致反对意见或否定意见,减损我国的保留或解释性声明的权威性。

[15] 中国政法大学刑事法律研究中心/中国法学会研究部:《关于批准和实施 公民权利和政治权利国际公约 的建议》,《政法论坛》(中国政法大学学报)2002 年第 2 期。

这里需要提及我国全国人民代表大会常务委员会2001年2月28日《关于批准经济、社会及文化权利国际公约的决定》对该公约第8条关于结社自由之规定的下述“声明”：“中华人民共和国政府对《经济、社会及文化权利国际公约》第八条第一款(甲)项,将依据《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国工会法》和《中华人民共和国劳动法》等法律的有关规定办理。”荷兰、挪威和瑞典三国认为中国的这项声明实际上构成保留并反对这项保留。荷兰、瑞典的反对意见指出,根据《维也纳条约法公约》,条约当事国不得援引其国内法规定为理由而不履行条约;而且,成立和参加工会的权利,是《经济、社会和文化权利国际公约》的基本原则之一,对这样的条款提出保留不符合该公约的目的和宗旨。挪威的反对意见指出,中国的声明提到了中国的国家立法,但没有表述其内容,其他缔约国无从判断此项声明意欲达到的效果。此外,中国的声明所涉及的公约的规定,不仅其自身具有基本重要性,而且不履行该规定还会对公约的其他规定的履行产生负面影响,诸如对第6条和第7条的履行产生影响。上述反对意见的出现,除其他原因外,与该声明的措辞有关。“……等法律”、“有关规定”、“依据……办理”的措辞,具有包容性,符合我们的法律条款表述习惯,符合我们的需要,但不符合条约的保留或解释性声明的通常要求。

《公约》关于结社自由的规定所涉及的问题,远比《经济、社会和文化权利国际公约》的相应规定要多。在对《公约》的结社自由条款或其他条款提出保留或解释性声明时,有必要考虑一下上述反对意见中的合理成分。

#### 第23条:婚姻与家庭权

针对《公约》第23条关于“婚姻家庭权”的规定,科威特发表解释性声明说,《公约》第23条所涉事项,受基于伊斯兰法的科威特人身地位法的支配。凡是该条规定与科威特法律相冲突的,科威特将适用自己国家的法律。荷兰、瑞典反对科威特以国内法为理由的这项声明。以色列认为,关于《公约》第23条及其他任何与本保留相关的规定涉及的个人身份事项,在以色列受相关宗教法的支配。在这种法律与根据《公约》的义务不一致的情况下,以色列保留适用这种法律的权利。

比利时政府的解释性声明认为,它将第23条第2款关于“已达结婚年龄的男女缔婚和成立家庭的权利应被承认”的规定解释为:达到结婚年龄的人的结婚和建立家庭的权利,意味着不仅须国家法律规定结婚年龄而且可以约束该权利的行使。

英国政府保留权利,对于所罗门群岛的少数传统婚姻,推迟适用《公约》第23条第3款关于“只有经男女双方的自由的和完全的同意才能缔婚”的规定。

阿尔及利亚政府在其解释性声明中指出,它将《公约》第23条第4款关于“缔婚双方在缔婚、结婚期间和解除婚约时的权利和责任平等”的规定解释为绝不削弱阿尔及利亚法律制度的本质基础。荷兰、葡萄牙反对阿尔及利亚的这项声明。德国对阿尔及利亚的这项声明作出的解释是:阿尔及利亚在声明中提及国内法律制度,并不解除其“采取适当步骤以保证缔婚双方在缔婚、结婚期间和解除婚约时的权利和责任平等”的义务。

#### 第25条:选举权、被选举权和担任公职

《公约》第25条规定了公民的选举权、被选举权和参与公共事务的权利,其中第2款规定:“在真正的定期的选举中选举和被选举,这种选举应是普遍的和平等的并以无记名投票方式进行,以保证选举人的意志的自由表达。”墨西哥对该款的保留称,墨西哥联邦政治宪法第130条规定,宗教神职人员既没有被选举权,也没有为政治目的的结社权。瑞士的保留指出:该款的适用,不应损害州和社区法,这些法律规定或允许在集会上进行选举而不实行秘密的无记名投票(without prejudice to the cantonal and communal laws, which provide for or permit elections within assemblies to be held by a means other than secret ballot)。科威特对该款提出了保留,因为该款规定与科威特选举法冲突,该法限制男人在选举中的竞选和投票权(restricts the right to stand and vote in elections to males)。科威特还声明,该款规定不适用于武装部队成员和警察。芬兰、荷兰和瑞典反对科威特的此项保留。

摩纳哥王室政府提出一项关于第 25 条的保留,该条不妨碍摩纳哥宪法第 25 条和有关公共职位招聘(public employment)的 1935 年 5 月 7 日第 1730 号法令的适用。

#### 第 26 条:平等权利

《公约》第 26 条规定了所有的人在法律前平等和不受歧视的权利。

特立尼达和多巴哥政府保留权利,在涉及在特立尼达和多巴哥的财产持有的情况时,不适用《公约》第 26 条的规定,这是考虑到根据特立尼达和多巴哥《外国人土地法》可能给予外国人许可或收回这种许可的事实。奥地利认为,第 26 条应当理解为:该条不排除对奥地利国民和外国人的差别待遇,就像《消除一切形式种族歧视国际公约》第 1 条第 2 款也允许的那样。摩纳哥认为,根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第 1 条第 2 款所允许的区别,并考虑到摩纳哥宪法第 25 和第 32 条所确立的区别,《公约》第 26 条,连同《公约》第 2 条第 1 款和第 25 条,应解释为不排除在摩纳哥和外国国民之间的差别待遇。

美国的谅解指出,《公约》第 26 条的用语表明,当此种区别是最低限度和合理地法定的政府目标时,是允许的。芬兰、瑞典认为美国的此项“谅解”构成保留,而且违背《公约》的目的和宗旨。

瑞士、列支敦士登对第 26 条提出了保留,认为所有人在法律前的平等和他们不受任何歧视的受法律保护的权利,仅仅在与《公约》规定的其他权利相联系时才予以保证。

#### 第 27 条:对少数者的保护

《公约》第 27 条规定:“在那些存在着人种的、宗教的或语言的少数人的国家中,不得否认这种少数人同他们的集团中的其它成员共同享有自己的文化、信奉和实行自己的宗教或使用自己的语言的权利。”法国政府声明,根据法国宪法第 2 条,在与法国相关的范围内(so far as the Republic is concerned),《公约》第 27 条是不可适用的。人权事务委员会的委员们对法国的这项保留有不同意见。<sup>[16]</sup>其他国家也有不同看法,例如德国 1982 年 4 月 23 日致函联合国秘书长,强调《公约》第 27 条所包含的权利十分重要。德国把法国的声明解释为,法兰西共和国宪法对《公约》第 27 条所保护的权利已经有了充分的保护。

## 六、关于《公约》的其他条款

《公约》第四部分第 28 - 45 条是关于“人权事务委员会”的规定,没有任何国家对这部分的条文提出保留、解释性声明或政治性声明。

《公约》第五部分第 46 和第 47 条是有关《公约》解释的规定。只有美国对第 47 条作出了一项声明,指出该条规定的“天然财富和自然资源的固有权利”,“仅可根据国际法来行使”。美国的这项声明的背景是,有些国家希望《公约》规定一种彻底的没有限制的经济自决权。<sup>[17]</sup>

《公约》第六部分即最后一部分第 48 - 53 条是关于《公约》签署、批准等事项的杂项条款。若干社会主义国家和发展中国家对该部分第 48 条第 1 和第 3 款关于“本公约开放给联合国任何会员国或其专门机构的任何会员国、国际法院规约的任何当事国、和经联合国大会邀请为本公约缔约国的任何其它国家”签字或加入的规定发表了政治性声明,认为这两款规定剥夺了有些国家成为《公约》缔约国的机会,具有歧视的性质;根据各国主权平等原则,《公约》应为所有国家参加的目的而开放。<sup>[18]</sup>从当时“冷战”的背景来看,这样的声明是可以理解的。但实际上,并没有任何国家因为这一条构成障碍而不

[16] [奥]曼弗雷德·诺瓦克:《民权公约评注》/《联合国公民权利和政治权利国际公约》(上册),毕小青、孙世彦主译,夏勇校,生活·读书·新知三联书店 2003 年版,第 10 页以下。

[17] 同上书,下册,第 619 页。

[18] 参见李浩培:《条约法概论》,法律出版社 1987 年版,第 149 页。

能签署或加入《公约》。这是因为联合国大会将该款扩大为事实上的“所有国家条款”，邀请所有国家加入《公约》。白俄罗斯 1973 年 11 月 12 日批准《公约》时也发表了类似声明，但 1992 年 9 月 30 日撤回了它的此项声明。对《公约》第 50 条（联邦条款），只有美国、澳大利亚发表了说明其联邦特点的声明或谅解。

由上可见，对《公约》第 28 - 53 条，基本上没有提出保留、解释性声明或政治性声明的必要，尽管可以这样做。

从我国的国情来看，在我国批准《公约》时，有必要对《公约》第 1 条关于人民自决权的规定提出解释性声明，对《公约》第 12 条关于迁徙自由的规定、第 19 条关于表达自由的规定、第 21 条关于集会自由和第 22 条关于结社自由的规定提出保留或解释性声明。各国的保留、解释性声明乃至政治性声明，无论是否涉及我国需要提出保留或解释性声明的条款，都对我们有一定的借鉴或启发意义。

---

**Abstract :** Abstract : There is no provision stipulated in the International Covenant on the Civil and Political Rights about the issue of reservation , which means that contracting states are allowed to make reservation or interpretative declaration conforming to the object and purpose of the Covenant . It is often deemed unacceptable of the reservation to the peremptory article of the Covenant , as well as the indistinct or general reservation . It is not suitable to make any reservation to the peremptory articles of the Covenant , but interpretative declaration is permissible . To the non - peremptory articles of the Covenant , both reservation and interpretative declaration are permissible . Reservation and interpretative declaration by each state are made from its own countries ' situation , indicating the particularity of the international protection of human rights .

**Key words :** human rights , International Covenant on the Civil and Political Rights , international covenant , reservation , interpretative declaration

---