

联合国



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2002/36
10 June 2002
CHINESE
Original: SPANISH

人权委员会
增进和保护人权小组委员会
第五十四届会议
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扩大工作文件

一、导 言

1. 增进和保护人权小组委员会第五十三届会议在题为“促进和巩固民主”的第 2001/114 号决定中请我编写关于各项国际文书规定的有关增进和巩固民主的措施的工作文件(E/CN.4/Sub.2/2001/32)扩版，提交小组委员会第五十四届会议。

2. 编写上述工作文件是为了使人权、民主和法治之间的关系概念化，并在此基础上对载于促进和保护民主的各项国际人权文书中有关民主和政治权利的各项规定作为一项人权或放在实现政治权利的背景下进行分析。工作文件也综合介绍了各项区域条款和法律文书，它们将建立民主作为国家行使其主权自由承诺的可执行的法律义务。最后，工作文件承认民主日益普遍，指出了削弱其效力的一些最严重的问题。

3. 人权委员会第五十八届会议在第 2002/46 号决议中感兴趣地注意到根据增进和保护人权小组委员会第 2000/116 号决定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(E/CN.4/Sub.2/2001/32)并请小组委员会继续这项任务。

4. 本扩版文件强调了新兴人权和民主国际制度的制定标准方面，也强调各国际组织在执行关于促进和保护民主的国际标准方面的经验。

5. 委员会第五十六届会议通过了关于促进和巩固民主的第 2000/47 号决议，其中委员会呼吁各国通过促进多元化、保护人权和基本自由、最大限度地增加个人参与决策，和发展精干的公共机构，包括独立的司法制度、切实有效和负责的立法机构和公共服务系统，以及保证定期、自由和公正选举的选举制度，巩固民主制度。决议还载有一系列建议，请各国采取步骤，促进、保护和尊重所有人权和基本自由；加强法治；发展、培育并维持选举制度，保证通过真正和定期的选举使人民能够自由和公正地表达他们的意愿；以及通过健全的管理加强民主：提高公共机构和政策制定程序的透明度、加强公共官员的责任制、促进可持续发展和加强社会的凝聚力和团结。

6. 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 日通过的题为“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它是一个联合国机构通过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

的关系方面所取得的进展，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

7. 国际法的发展离不开民主，因为民主是让人权得以实现的政府制度。与这一观点相辅相成的是承认发展权和人民自决权原则系与民主和人权相互依存的概念。

8. 在民主权利的内容中，第 1999/57 号决议承认民主治国的权利包括下列权利：(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) 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。

9. 从纯学术意义上界定民主是一项复杂的任务，不仅因为概念和政治理论的发展充满了各种各样的观点和方法，还因为“民主”一词甚至被用来描绘非民主制度。在国际谈判中界定民主甚至更加困难。因此，较为合适的解释性办法也许是不再试图从政治哲学的观点界定民主，而是确定和界定体现民主特征的基本法律和体制要素，因而看某一政治制度是否存在这些要素即可确定该制度是否民主。²

10. 在题为“促进和巩固民主的进一步措施”的第 2002/46 号决议中，人权委员会为联合国系统取得了前所未有的进展，确定了民主的基本要素或特征。委员会没有试图提出一个定义，而是提出了一个并非详尽无遗的这些基本要素或特征清单，没有这些要素或特征任何政治制度都不能称为民主：尊重人权和基本自由、结社自由、表达和言论自由、按照法治原则获得和行使权力、定期举行全民投票和无记名投票的自由和公正选举以表达人民的意愿、多元化的政党和政治组织制度、三权分立、司法独立、公共行政有透明度和实行问责制，以及自由、独立多元的媒体。

11. 委员会的民主基本要素清单无疑概述了民主制度存在的基本先决条件。这种民主制度的存在就是确保人民完全自由表达他们的意志，选择其统治者和选择类型保障人民表达这一意愿和相关的人权所需要的国家结构的类型。

12. 如果要“以全民投票和无记名投票的方式，定期举行自由和公正的选举”来体现人民的主权意愿，国家必须保证尊重公民的人权和基本自由。为了让选民能在各种形式的政府中表明他们的偏爱，先决条件是宪法应该为行使“结社自由”和“表达和言论自由”提供保障。这些基本自由同样是“多元化的政党和政治组织制度”的先决条件，又是存在“自由、独立和多元的媒体”的前提。人权委员会第 2002/46 号决议承认的民主基本内容进一步阐明民主制度必须“根据法治”行使权力。而法治所依靠的是“三权分立”，特别是“司法独立”。最后，如果能让民主升值，成为行使权力的有效途径，善政必须以“公共行政有透明度和实行问责制”为基础。

13. 人权委员会第 2002/46 号决议是国际社会在政治上和法律上就民主制度的存在需要具备的基本要素达成共识方面取得的重大进展。委员会以绝大多数赞成，无反对票通过该决议，使制定标准方面的这一进展具有更大的合法性，为在不久的将来进一步发展有关促进和保护民主的国际法律制度奠定了基础。这样，让民主在国际上合法化的进程的法律意见得到加强。因为第 2002/46 号决议是发展使民主成为可执行的国家义务的准则的更广泛进程的一部分，这一进程主要在区域一级进行。例如，1990 年欧洲安全与合作会议通过了《新欧洲巴黎宪章》，其中成员国承诺“建立、巩固和加强民主，把它作为我们国家的唯一政府制度”。此外，最近通过的《美洲民主宪章》规定：“有效实行代议制民主是美洲国家组织成员国实行法治和宪法制度的基础”。³

14. 根据上述情况，在此提交小组委员会第五十四届会议审议的工作文件的宗旨是，有系统地介绍国际保护民主的规范方面的发展，以及世界和区域性法律和政治文书处理这一问题的方式，着重介绍在人权、民主和法治三者相互依存的概念框架内促进、巩固和保护民主的体制和集体机制。

二、人权、民主和法治

15. 在当今世界，人权构成一套价值观和国际法律制度。从价值论观点看，人权学说依据的考虑是，人的条件和人的尊严使个人有权享受一系列基本权利。从政治理论观点看，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，假设条件是其合法性源于人民主权行为的民主国家行动必须承认并保障个人享有基本自由和人权。国家管辖权的行使是有明确限制的，尤其是在个人领域，其形式是尊重和不干涉基本自由和人权的行使，或有义务不作为。但同时国家有义务保证尊重个人的人权，这体现于在面临各种国家机构的不当干预时，个人或集体发出呼吁，要求行使宪法权利。

16. 因此，民主国家与个人之间的法律关系主要建立在国家当局不干涉个人享有基本权利和国家履行保证尊重人权的责任的基础之上。在实在法引入集体享有某些人权的规定之后，随着第二代权利的确立，不仅个人被承认是权利享有者，而且个人群体也被承认是权利享有者。同时，国家受法治支配，承担采取行动的义务。经济、社会和文化权利，如信用权，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。

17. 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。

18. 如果人权的享有取决于国家和政治制度对人权的承认和保证，如果个人和集体人权的实现需要有一个不干涉而是保证尊重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。在这样的情况下，国家结构和政府政治制度在保证自由行使和享受人权方面的效力决定了民主与人权之间的相互关系。

19. 尽管关于民主的定义和范围尚有争论，但是民主是有一个具有普遍共识的基础的，至少存在于宪法和国际法范围内。民主的基础概念是表现人民主权的人民自决原则。鉴于人民有权建立任何政治制度，那么后者必须确保这种意义下的人民主权始终体现于人民以民主形式表达意志，即举行自由和真正的选举，让公民行使选举代表和被选举的权利，同时享有言论自由、新闻自由和结社自由。

20. 人民的意愿要能在这样的条件下自由地表达，作决定的人必须构成社会联合体的大多数。历史上，这一大多数是通过使投票权民主化达到的。然而，多

数人表达其意志是不够的；民主意味着在各种选择对象中自由地选择，因此也意味着政党或政治力量的多元化。

21. 人民通过自由和真正的选举表达主权意志，以及享受人权包括政治权利及言论和结社自由，是人权和民主之间相互依存关系的主要支柱。法治是民主的一种形式，对于保证尊重基本自由和人权至关重要，没有它人民的意志就不能在自由选举中得到表达。而自由和真正的选举又是建立发挥职能的民主当局(政府制度或政治制度)的唯一途径。同时，民主意味着经民主建立的当局在以三权分立为基础的国家内行使权力，这是对个人的一项基本保障能行使权利，并在这些权利受到国家或其代表侵犯时，利用宪法和法律保障，通过诉诸宪法或普通法院要求尊重其权利。

22. 法治是以某种形式的组织为前提的，其主要特征是它利用法律限制和控制权力的使用，以保障自由。此外，从政治观点看，法治还包含旨在确保人民主权绝不会因国家权力被滥用而减弱的基本原则。法治要求至少从三个方面来限制国家权力：物质限制，涉及尊重和保障基本自由和人权；职能限制，采用分权形式；以及时间限制，其表现形式为人民的意志通过自由和公正的选举来定期重新表达。

23. 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，司法不受政治权力制约；对政府机构行使权力加以控制，保证享有基本自由和人权的体制，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。

24. 法治的基本要素载于《世界人权宣言》。《宣言》在序言中规定，为了使人类不致迫不得已铤而走险对暴政和压迫进行反叛，有必要使人权受法治的保护。⁴ 在《世界人权宣言》中，“法治”一词应理解为指宪法法治，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。

25. 《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。⁵ 这条规定除承认国家与个人之间的关系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，其假定是，可对人权的行使合理地加以若干限制，只是此种限制根据其性质，应是特殊和暂时的，并应总是与民主社会的原则相符。

26. 《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。⁶ 第八条受 1917 年 2 月 5 日通过的《墨西哥宪法》⁷ 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，普遍享有由合格的国家法庭对这种侵害行为作有效补救的权利。

27. 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。”⁸

28. 《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关于司法保证和正当程序的规定尤其重要。

29. 《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”⁹ 的权利。

30. 《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，例如这两项国际文书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，同时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。

31. 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)、2001 年《美洲民主宪章》(第七条)、欧洲委员会成员国 1950 年通过的《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。

32. 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到合法承认的。若干法院裁决形成了有关人权与民主相互依存的案例法。

33. 美洲人权法院在 Velásquez Rodríguez/ 1968 年 和 Godínez Cruz/1989 年 案件的判决中提请注意国家有义务以便利实现人权的方式有效地组织缔约国的第二项义务是，“保证”受其管辖的任何人均能自由和充分行使《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行使政府权力的一切结构时，使其能依法确保人权的自由和充分行使。

34. 《世界人权宣言》以及随后的两项国际人权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。

35. 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有更具体的规定，即使在冷战时期亦是如此。

36. 1948 年通过的《美洲国家组织宪章》第三条(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。”¹⁰ 《关于人的权利和义务美洲宣言》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。”¹¹

37. 美洲体系从一开始就以这种方式把民主当作一种必须让人权得以实现的共同价值、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。

38. 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。

39. 这样，《美洲国家组织宪章》中便出现了美洲体系中的民主是强制性国际义务这一思想。由于美洲体系的准则和体制是逐步，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。

40. 欧洲委员会成员国于 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、国际增进和保护民主制度的逐渐体制化

41. 正如联合国秘书长所指出的：“在《宪章》的原始框架里，民主对于防止未来侵略以及支持主权国家作为人权的基本捍卫者是不可或缺的。民主是解决国家问题的基本机制以及和平与合作的国际制度的基本因素。”¹² 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。

42. 联合国的这些基本文书是联合国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，尤其在签署了各项国际公约和依据《宪章》或条约规定建立了联合国保护机构以后更是如此。

43. 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使民主普遍成为一种政府制度、一种社会和政治进程和一种与人权有关的价值观的趋势。

A. 在联合国实践中增进民主和举行自由公正的选举

44. 《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。

45. 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帮助了几乎所有联合国托管领土获得了独立。¹³ 在这一过程中发展了一些民主进

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。¹⁴

46. 从这些有限的开端入手，同时反映从 1980 年代末期以来民主化进程取得的进展，联合国于 1988 年开始通过各种决议并执行方案和措施，促进民主和促进举行自由、定期和真正的选举。

47. 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，特别是在纳米比亚，这是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。

48. 在会员国中进行选举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，但在民主进程范围内进行的选举观察和核查实际上始于秘书长根据大会第 43/24 号决议采取的决定，与尼加拉瓜政府签订协定派观察团观察尼加拉瓜的选举。

49. 核查尼加拉瓜选举的联合国观察团的任务如下：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。¹⁵

50. 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，而且已从仅监督选举当天的活动，转移到“巩固可行的民主制度所需的机构和程序”。¹⁶

51. 联合国选举援助的目标基本上有两个方面：(a) 帮助会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。随着对选举援助的要求日益增多，联合国得以改善其方法和程序并使之标准化，逐步形成超越纯观察或监督选举进程而优先重视建立或加强民主体制的任务概念。

52. 在 1999 年 10 月 1 日至 2001 年 7 月 31 日期间，联合国向下列各国政府提供了各种形式的选举援助：阿尔巴尼亚、安哥拉、亚美尼亚、阿塞拜疆、孟加

拉国、白俄罗斯、贝宁、布隆迪、柬埔寨、喀麦隆、乍得、科摩罗、刚果、科特迪瓦、东帝文、赤道几内亚、斐济、冈比亚、加纳、危地马拉、几内亚、几内亚比绍、圭亚那、海地、洪都拉斯、科索沃、莱索托、毛里塔尼亚、墨西哥、莫桑比克、纳米比亚、荷属安的列斯群岛、尼加拉瓜、尼日尔、尼日利亚、巴基斯坦、秘鲁、罗马尼亚、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞拉利昂、南非、苏丹、苏里南、塔吉克斯坦、多哥、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、委内瑞拉、也门、赞比亚和津巴布韦。¹⁷

53. 但是，参与选举援助活动的不只是秘书处，因为实际上联合国系统的所有机构均已逐渐参与其中。特别是，选举援助司与联合国开发计划署(开发署)、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开展工作，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。

54. 选举观察团的特征和范围变化多样：从国际使团的协调与支助、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，到派遣需要大会或安理会授权的选举使团。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。

55. 这些由秘书处执行的方案，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。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。

56. 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。¹⁸

57. 开发署日益将促进民主和法治作为其方案的目标之一。这体现在用于扩大促进民主的方案和项目的拨款数目。在 1992 至 2000 年期间，开发署拨给民主

治理的预算百分比由 15%增加到 50%。拨给民主体制建设方案的款项数额增加了十倍；用于促进权力下放和地方政府的拨款增加了五倍；用于发展民间组织，作为加强民主的途径的拨款增加了四倍。

B. 美洲增进和保护民主的保护准则和机制

58. 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到确认。1948 年在比《世界人权宣言》早几个月通过的《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”¹⁹ 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。

59. 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，使美洲组织采取了优先重视意识形态斗争的政策。在许多情况下，对鼓励民主、尊重人权和维护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。²⁰

60. 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。

61. 1985 年，随着《卡塔赫纳德印第安斯议定书》的通过，代议制民主被确认为“该地区稳定、和平与发展的不可或缺条件”。1990 年，美洲国家组织内成立了促进民主股，来执行促进法制和举行自由公正选举的方案和倡议。1991 年，《民主与恢复美洲体制圣地亚哥宣言》获得通过，其中美洲各国外交部长表示决心通过一系列有效、及时和迅速程序确保代议制民主的效力，并充分尊重不干涉原则。

62. 同年根据这一任务，美洲国家组织大会通过了第 1080 号决议，成立了一个在民主政治体制进程或民主选举的政府合法执政突然或不正常中断的情况下为

恢复民主采取集体行动的机制。第 1080 号决议在海地(1991)、秘鲁(1992)、危地马拉(1993)和巴拉圭(1996)发生危机时均被付诸实施，但结果并不明确。针对海地和危地马拉的集体行动实际上是旨在重建有缺陷的民主秩序，而针对秘鲁的集体行动相当于通过国际上承认建立一个符合非民主政府的需要的新议会，使解散国会和逐步取消权力分立的“政府政变”合法化。²¹

63. 继第 1080 号决议后，《华盛顿议定书》生效。这一具有约束力性质的议定书对《美洲国家组织宪章》作出了重大修正，赋予美洲国家组织决策机构在一个国家事实上的政府通过推翻经民主建立的政府而非法执政时中止该国成员权利的权力。

64. 秘鲁经验显示了该制度在实际适用中的缺陷和限制，因此美洲国家首脑于 2001 年 3 月 21 日至 22 日在魁北克举行的首脑会议上通过了一项民主条款，规定任何国家以不符合宪法的手段改变或中断民主秩序将使该国暂时不能参与首脑会议进程。这项条款比《华盛顿议定书》范围更广，因为它不仅提到中断民主秩序而且还提到因政府政变引起的变化、以不符合宪法的手段解散国会或影响一个法治国家基本机构的其他行为。

65. 继首脑会议通过的这项民主条款后，美洲国家组织第三十一届大会通过一项决议，授权美洲发展银行暂停向改变民主秩序或推翻合法政府的政府拨款或提供信贷。不用说，美洲发展银行只有在美洲国家组织理事机构对它开绿灯的情况下才能使用这一授权。

66. 尽管如此，最近通过的《美洲民主宪章》²² 是美洲制度取得的最重要规范性发展。该《宪章》是一项国际文书，它使美洲国家组织关于保护和维护民主的规定标准化，消除了早期案文的局限性和不一致现象；更重要的是它承认民主是一项权利和成员国应履行的义务。《宪章》规定美洲国家采纳民主制度的义务有三个方面：首先，它们必须参加美洲制度；其次，民主要作为成员国承诺单个或集体加以促进和发展的目标或宗旨；第三，它们必须承诺在民主秩序被改变或中断时，采取集体行动予以恢复。

67. 这样，《宪章》建立了某种保护民主的集体安全制度。根据它政府可自愿呼吁采取集体行动解决其民主机制面临的问题，或在民主秩序被中断或严重改变时中止非法政府的成员资格。

68. 此外，《宪章》载有关于民主和人权、关于民主、发展和消除贫困及关于组织选举观察团和建立民主文化的条款。

69. 确认民主是一种与在美洲享有人权相关的价值观，这一点并不局限于美洲范围。负责一体化协议或用于协同采取政治行动与协调的机制的各种次区域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规定中止改变或解散民主制度的政府的成员资格。这种民主条款是安第斯共同体、南锥体共同市场、里约集团和中美洲一体化体系规范性框架的组成部分。²³

70. 这些发展，为对付民主秩序的任何中断或改变制定了集体对策，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。为此，制定标准的进程正在美洲进行，它承认民主为一项义务和责任，改变民主制度有可能招致国际责任。

C. 非洲增进和促进民主的保护准则和机制

71. 在非洲，尽管冲突不计其数、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，但倡导民主的社会及国家力量取得了十分显著的进展。在非洲近代史上，选举民主从来没有象现在这样普遍。这使最近加强民主和法治的行动成为可能，其重要性显而易见。

72. 非洲联盟已经承认民主体制是一种共同价值观和一个政治认同的要素。这一取代非洲统一组织的新区域组织的《组织法》于 2000 年 7 月 1 日在多哥的洛美签定。该法所列目标中有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。

73. 《组织法》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权利等。第四条规定了该联盟的基本原则，其中包括不干涉他国内政和尊重民主原则、人权、法治和善政。

74. 该法第十七条建立了泛非议会。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将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的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

75. 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。

76. 这些发展之所以有可能，正如英联邦秘书长所指出的，是因为“民众对民主和基本自由的渴望在重新抬头，政变和军人政权日趋不受欢迎，许多国家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变得日益活跃，它们不仅为了侵犯人权的受害者，而且为了政治上和经济上处于不利地位的群体。”²⁴

77. 《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、民主进程和体制、法治、司法独立性、公正和诚实的政府。

78. 该宣言还重申成员国对以下原则的承诺：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。

79. 1995 年，英联邦各国政府核准了《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。

80. 英联邦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、加强法治与司法制度、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。

81. 如果出现民主体制明显恶化或影响到民选政府的政变，英联邦有权首先采取措施鼓励在合理期限内回归民主，其中包括派遣特派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体制，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

82. 欧洲联盟条约(马斯特里赫特条约)第六条规定,联盟建立在成员国共有的自由、民主、尊重人权和基本自由以及法制的原则基础之上。这项规定使民主成为加入欧洲联盟的条件。此外,第十一条第一款将对外和安全政策的目标之一界定为“发展和巩固民主和法制以及尊重人权和基本自由”。为此,1993年6月在哥本哈根举行的欧洲理事会规定希望加入欧洲联盟的国家必须已经建立了“保障民主、法制、人权以及尊重和保护少数民族的稳定体制”。²⁵

83. 在欧洲委员会的主持下,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,以及若干其他补充文书,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委员会成员资格的要求,并被视作保障享有人权和基本自由的社会、机制和政治背景。

84. 欧洲委员会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确保尊重民主和人权原则的强制性集体制度。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。《欧洲委员会章程》及其实践确定其成员致力于奉行民主价值观、法治和履行保障人权得到享受的义务。

85. 一旦出现持续侵犯人权或不遵守监督程序的行为,欧洲委员会可以实施制裁,这种制裁在极端的情况下,可能导致将所涉国家逐出委员会。但监测机制的宗旨并非一开始就实行制裁,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,对提交给它的问题进行建设性审查,以便采取适当措施坚持民主和人权标准。

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

86. 东欧的事态发展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。欧洲的民主边界已经扩大,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(欧安组织)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》承认内部紧张关系或冲突由于社会和政治变革不可能排除，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。

87. 《哥本哈根宣言》不仅包含自由选举产生的政府是保护人权所必不可少的思想，而且还有其成员国的共同承诺，保护民选政府不受暴力行为或恐怖主义的威胁。²⁶

88. 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

89. 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。

90. 《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。这些机制包括监测和防范行动以及在民主制度中出现严重不规范情况时采取具体措施。如果出现危机，在所涉国家事先接受的情况下，安排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

91. 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，同时各国所通过的在一定程度国际保证下增进和保护民主的准则得以推广，包括采用

所谓的“民主条款”，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。国际制度可以被界定为一整套原则、准则、规则、程序，解决争端机制以及在有些情形中强制性机构，特定领域或地理区域规范国与国之间的关系。²⁷

92. 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。

93. 为此，安东尼奥·坎卡多·特林多德在提及 45 年前为保护人权的国际化奠定基础的运动时，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

94. 一个与人权直接相关的保护民主国际制度已经开始出现，这一点人们只需看看欧洲、美洲和非洲已经建立的规范性保护结构，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

95. 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有效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。

96. 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，以便赋予穷人和处于边缘的社会成员某种形式的公民资格，使其全面融入政治和经济制度，并使其成为国家、区域和地方各级经济和社会发展战略与政策的直接负责人。

97. 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

98. 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，其有效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、政党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。

99. 此外，民主还受到其它新威胁，例如，坏政府和腐败。腐败尤其是个问题，世界各地无所不在，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公民与国家之间建立起这样一种关系，即某一个人或集团的改善、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。

100. 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方面，并反映在具体侵犯人权，包括人身自由和生命权方面，是不足为怪的。

101. 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) 过去 20 年来，冷战遗留下来的权力集团制度的终结加快了创造必要内外条件的速度，使民主固有价值 and 法治得以更广泛地传播，成为全球日益承认人权的一部分。

(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 or 特征并不限制对人权的保护或对民主制度的加入。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，走向民主的势头基本上成为符合人民的民主愿望和斗争的内部进程，因而获得了前所未有的推动力。

(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，在有些地区还纳入了促进和保护民主的法律和政治机制。

(6) 这一进程正促成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，其中包括用于采取集体行动保护民主体制的机制。

(7) 国际社会增进和保护民主，在各个区域和分区域论坛中民主日益被规定为一项国际义务，以及赋予个人和人民主观权力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，这一切正促使法律学者确认新兴民主权利。

(8) 然而，尽管其合法性，但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动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) 持续存在的贫困和严重贫困，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，因此不仅对民主，而且对法治本身，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参与政治进程和生产活动等。

注

1. 见 E/CN.4/1999/167 和 Add.1。

2. Norberto Bobbio 在这方面指出：在讨论民主作为所有形式专制政府的替代办法时能使大家互相理解的唯一途径是把它当作一套确定谁获得授权作出集体决定和根据何种程序的规则(首要或基本规则)“(N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, Bogotá, Fondo Futura Económica, 1998,p. 24)。

3. 美洲国家组织《美洲民主宪章》，华盛顿特区，2001年，第2条。

4. 《世界人权宣言》，大会1948年12月10日第217A(III)号决议。

5. 同上。

6. 同上，第七至十一条。

7. *Constitución Política Mexicana*, Mexico City, Andrade SA, 1964,arts. 103 and 107。

8. 《世界人权宣言》(见上文注4)，第二十一条第3款。

9. 《公民权利和政治权利国际公约》，大会1966年12月16日第2200A (XXI)号决议，第二十五条。

10. 《美洲国家组织宪章》，美洲国家组织，华盛顿，1998年。

11. 1948年《人的权利和义务美洲宣言》，第二十条。

12. A/51/761，第27段。

13. 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、布隆迪、萨摩亚、瑙鲁、巴布亚新几内亚系通过民主手段获得独立或自治。
14. J. P. Cot 和 A. Pellet, 《联合国宪章》，巴黎, Economica Bruylant, 1985 年, 第 1114 页。
15. 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。
16. 同上, (A/52/474), 第 3 段。
17. 同上, (A/56/344)。
18. 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。
19. 1948 年《关于人的权利和义务美洲宣言》。
20. M. Rodriguez 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。
21. A.B. Tickner, compiler, Sistema interamericano y democracia, Washington, 2000。
22. 于 2001 年 9 月 11 日获得通过。
23. 安第斯共同体通过安第斯共同体民主承诺(2000 年 6 月 10 日, 利马)、南锥体共同市场通过《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. 见 Official Journal of the European Communities, No. C230, 26 August 1993。
26. A. 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. 见 S. D. Krasner 编, 《国际管理制度》, 康奈尔大学出版社, 1993 年。
28. A. Cancado Trindade, 前引书。