

学校的理想装备

电子图书·学校专集

校园网上的最佳资源

美国与国际人权法



导言

人权，是当今国际社会最引人关注的重大问题之一。世界各国由于经济发展水平、社会制度、历史文化传统和国际地位的巨大差异，对人权有着不尽相同的主张和衡量标准。人权不仅是一个关系权利享受或保障的道德或法律问题，更是一个非常复杂的政治、经济和社会问题。国际社会，不同类型国家间在人权问题上的分歧、矛盾和斗争，不仅存在于观念和意识形态，而且涉及到广泛的国家利益，对国际关系和国际法产生着重大影响。深入研究人权问题，越来越成为国际关系中无法回避的问题。

二战后，美国将人权上升到对外战略的高度，提出“人权外交”，在世界上频频指责别国的人权状况，干涉别国的人权事务，导致其在与包括中国在内的许多国家的关系中，人权问题十分敏感，给相互间关系的进一步发展增添了不少人为的障碍。由此，考察和分析美国的“人权外交”，特别是它提出的根源、目的、实质以及内在矛盾，无论是在政治上，还是在学术上都具有重大的意义。

近年来，对美国“人权外交”问题的研究已经成为国内外学术界的热点课题。有关的研究成果可谓汗牛充栋、不胜枚举。在这方面，西方的研究起步较早，加上资料条件的便利，在原始材料的整理和诠释，具体案例的分析和实证考察，人权外交与美国内政、外交、社会、法律等相关分析方面著述较丰，其中如弗雷德·鲍曼、朱迪斯·邦切尔等人对人权在美国外交政策中的地位和分析；约翰·汉弗莱、霍华德·瓦塔等人对人权涉及的政治、经济、社会法律等相关性研究；以及威廉·查菲、维尔农·范戴克等人对美国国内人权问题的研究等等，都对我们具有一定的启发和借鉴。相对而言，我国学术界对美国“人权外交”的研究起步较晚，从80年代中后期开始才陆续有一些研究成果问世，但近年来发展较快，撰写了大量的专著和论文，研究触角已涉及“人权外交”的由来、发展过程、社会文化前景、实质、内在矛盾等各个方面。特别是我的导师、复旦大学国际政治系刘星汉教授，是国内最早从事这一研究的学者之一，对美国“人权外交”问题提出了许多独到的见解。他从国际人权保障角度出发，对美国提出人权外交的历史根源和现实目的、美国对待国际人权保障的立场，以及美国在推行人权外交时采取的“双重标准”等问题所作的深入分析，都具有开拓性的价值。中外学者的现有成果，都对作者从事本课题研究提供了程度不同的启发，增强了作者完成本课题的信心。

美国对待国际人权的政策，是其人权外交的延伸。这是一个实证性较强的问题，但涉及面又十分广泛，既涉及到国际人权法缘起、发展及作用和效力的评价和认识，也与美国的国内外环境、对外战略、观念传统有着密不可分的内在联系。作者试图从历史发展的角度入手，通过对美国政策嬗变的操作性分析，来透视美国人权外交和国际人权政策的内在实质与规律性因素。从本书涉及的两个相关性主体的研究现状看，国外学术界由于起步较早和资料条件的便利，有较多的类似或相关研究成果问世，如：A·戈尔·小摩尔所著《美国·联合国·人权》（绿本，1979年版），着重探讨了美国在联合国讨论人权的国际保障时的态度和所发挥的作用；约翰·汉弗莱所著《联合国与人权》（纽约，1984年版）、迈尔斯·麦克道格所著《人权·国际秩序与国际人权法的基本政策》（纽黑文，1980年版）等，虽没有系统分析美

国的立场和态度，但较全面地考察了国际人权法在战后的发展情况；纳塔利·考夫曼所著《人权条约和参议院》（北卡罗莱纳大学，1990年版）则从美国国会的角度探讨了美国抵制国际人权法的国内因素。但上述著作均未介绍到我国，而且它们大多是从西方的人权观念出发研究问题的。国内学术界近年来对本课题也开始有了一些研究。如刘星汉教授的《美国对待〈国际人权公约〉的立场》、《国际人权保障与美国人权外交》、刘文宗的《从国际法论人权和美国外交》、黄默的《国际人权四十年》、信春鹰的《现代国际人权斗争中的人权问题》等都从不同角度涉及到了美国对待国际人权法的政策问题，为本课题的研究做了一些开拓性的工作。但客观他说，现有的这些成果还是比较笼统的，尚缺乏系统性和整体的历史感，本书的最大愿望，是试图在现有研究成果的基础上，理清自二战后国际人权法成为国际法的一个重要分支以来，美国政策形成、发展、变化的全过程，及其这一过程中蕴含的理论性和价值性问题。这是一项目前国内还鲜有人做过的工作，在资料条件、框架设置、理论把握诸方面都有一定难度，但也正因如此，作者才期望能使本书兼具资料、理论和现实等多重价值。

本书是从一个众所周知的矛盾现象为焦点展开分析的。这就是，美国是最早和最重视使用国际人权武器的国家；但同时，它又是批准有关国际人权法文件最少的国家之一。对于这一矛盾现象，人们当然可以用霸权、扩张、实用主义、利益扩张等观点来解释，然而，这种解释难免失之空洞，也不能令人信服他说清美国为何对这一明显的政策矛盾听之任之、历半个世纪之久而不加以妥善解决。鉴此，作者将研究的眼光主要投向美国国内，试图通过战后以来，美国国内对国际环境的反应，不同权力机构、政治派别、思想倾向、不同党派和利益集团间的矛盾和妥协，社会结构和政治、经济状况的变化等有关政治、经济因素来说明问题的来龙去脉；所采用的是历史的和实证的方法，用大量的资料而非抽象地推导来说明问题。由此得出的基本结论是：美国是用本国的人权标准来衡量国际人权法的；同时人权之于美国不过是服务于国家根本战略利益的手段性资源。这种观念和操作的双重实质，加上国会的争权、社会思潮的频繁变化和冷战与反共意识的长期干扰，使美国始终难以出现接受国际人权法的良好契机，即使政府方面在实施人权外交时几度试图使批准国际人权法的步伐适应其树立美国“人权捍卫者”形象的目标，也终因国内阻碍重重而被迫使问题拖延下去。

有必要说明的是，本书在使用人权、国际人权和国际人权法这三个出现频率最高的基本概念时，不是从其学理性或道德性内涵出发的，而主要侧重于其操作性的政治含义。在此层面上，我们试首先对这三个概念做一界定：

人权是当今世界上使用十分频繁，但同时也是内涵最混乱的概念之一。数量众多的国际人权法文件将国际人权保障的触角深入到了人类生活的各个方面，但至今尚无任何一个对人权下过为各不同类型国家和所有人共同接受的准确定义。最早提出人权概念的西欧启蒙思想家大多从自然法的角度阐释人权，将人权解释为人类基于其自然属性而享有的生而有之、不可剥夺的天赋权利。这一以自然性和法律性为基点的人权认识论构成了迄今西方论述人权的根本原则。20世纪西方人权学说的几大流派，无论是社会权利说、法律权利论，还是新自然法，其主张都没有超越这一思维定势，始终将人权界定为自然的、伦理的、个人的或政治、法律的权利。如联合国人权司首任司长、《世界人权宣言》的实际执笔者约翰·汉弗莱认为：“人权这个词仅仅指人

由于其人的属性而具有的个人权利和自由。”[1]英国著名人权学者A·J·M·米尔恩则将“最低标准的人权”也解释为是这样一种概念：“有一些权利的最普遍、最低道德标准要求予以尊重的权利。”[2]显然，这些认识都明显受到传统“天赋人权观”的影响。

与西方学者从自然属性认识人权相反，马克思始终是从政治属性来揭示人权的本质。他在《论犹太人问题》一文中明确写道：“为什么市民社会的成员称做‘人’，只是称做‘人’，为什么他的权利称为人权呢？这个事实应该用什么来解释呢？只有用政治国家和市民社会的关系，政治解放的本质来解释。”[3]马克思虽然没有给人权下一准确定义，但他提出的“人权本身是特权”[4]，“权利永远不能超出社会的经济结构所制约的社会的文化发展”[5]，“没有无义务的权利，也没有无权利的义务”[6]等观点，对于今天认识人权仍然具有科学性和现实性的意义。在此基础上，本书使用的人权概念主要具有如下几方面内涵：（1）人权是社会性的权利，具有经济、政治、社会、文化的多种属性；（2）人权始终是与现实政治密不可分的，更多的是一个政治而非伦理概念；（3）人权的内涵是发展的。

所谓国际人权，它是人权问题国际化的产物，主要有两方面内涵：一是人权具有普遍的国际属性，不仅存在于一国内部，也存在于国际关系之中；二是对人权的保障和尊重不仅是一国的事，也应受到国际社会的监督和推动。与人权相比，国际人权是一个实践性和操作性更强的概念，提出它的目的在于怎样使人权得到更好的保障。

国际人权法，是指经各国协议达成的各国在保障人权问题上的原则、规则、规章、制度及相互关系的公约、条约、协定等法律规范的总称。它是二次大战的产物，但其渊源可追溯至19世纪。经过国际社会的共同努力，目前它已构成整个国际法体系的一个重要组成部分，正在对规范国际人权保障事务发挥着越来越大的影响。一国对国际人权法的态度和政策，是该国基本人权立场、外交战略和国内现实的综合反映。

以政策变化发展的不同阶段性为标准，本书分列五章展开研究：

第一章，概要分析美国社会的人权传统，探讨美国人权形成的政治动力、社会背景及其内在蕴含的扩张性和外向性基因，由此透视美国首倡人权保障国际化和法律化、而后又拒绝认同国际人权法的内在必然性。该章是以后各章的前提和观念基础。第二章，考察战后初期国际人权立法思潮兴起以来，美国政府一度采取的积极推动政策，集中分析美国在《世界人权宣言》制定和《国际人权公约》酝酿和起草过程中发挥的作用。

第三章，探讨美国政策的逆转。从国会反对派的出现和政策辩论的展开入手，分析国内各权力机构和集团对国际人权法的不同态度和相互间的分歧，从中探讨最终达成抵制政策的内在动因。

第四章，考察自抵制政策确立以来，美国态度的长期维持态势。分析三份人权约法文件得到批准的特殊原因。

第五章，探讨卡特政府提出“人权外交”以来，美国对国际人权法态度的有限变化。着重考察卡特对《国际人权公约》的批准建议和动机、国会1979年听证会上议员们的态度，研究《灭种罪公约》和《公民权利与政治权利国际公约》的批准个案及与之相关的各方面因素的变化。

结论部分，简要总结作者从整个历史过程考察中得出的几点认识和看法。

注：

[1] 约翰·汉弗莱：《国际人权法》，世界知识出版社 1992 年版，第 12 页。

[2] A·J·M·米尔恩：《人权哲学》，东方出版社 1991 年版，第 9 页。

[3] 《马克思恩格斯全集》，第 1 卷，第 437 页。

[4] 《马克思恩格斯全集》，第 3 卷，第 229 页。

[5] 《马克思恩格斯选集》，第 3 卷，第 12 页。

[6] 《马克思恩格斯选集》，第 2 卷，第 137 页。

美国与国际人权法

第一章 美国的人权传统

第一节 美国人权传统的缘起

一、从五月花号公约到《权利法案》

美国不是人权理论的发源地，但它却是最早将人权理论纳入国家和社会运作实践，并建立起一整套法律和政治保障机制的国家之一。从欧洲移民来到北美大陆的第二天起，人权意识就逐渐在这块土地上生根萌芽，进而成为社会制度中不可分割的一部分，构成美国短暂历史中不多的重要观念和文化传统。

1520年11月11日，102名在旧大陆饱受迫害、为追求信仰自由和自我奋斗的独立派清教徒在前往北美大陆途中，制定了一位后来被称为《五月花号公约》的契约文件。这份文件奠定了美国人权传统的第一块里程碑。公约是一份短短200多字的文件，最后由41名家长和成年男性自愿签署。其主要内容是：

“在上帝面前共同庄严立誓签约，自愿结为一民众自治团体。为使上述目的得以顺利进行、维持并发展，亦为将来能随时制定和实施有益于本殖民地总体利益的一应公正法律、法规、条令、宪章及公职，吾等全体保证遵守和服从。”〔1〕

从字面上看，公约没有人权的字眼，但其中表现出的浓厚的自然法观念，宗教契约思想，公正、自治、法制等思想却显然是从当时英国国内著名学者约翰·弥尔顿、阿里哲尔南·锡德尼等人的自然法和契约思想中引伸出来的，含有丰富的主权源于人民、保障自治的政治体制及这个体制是为了更好维护人们利益和权利，以及这个体制将建筑在法治的基础之上等人权立法的内涵。《五月花号公约》中的人权观念虽然还不够完整和成熟，但它却是启蒙思想影响下的一种观念和制度上的创举。正如所有熟悉美国历史的人都同意的那样，后来被马克思称誉为人类历史上“第一份人权宣言”〔2〕的《独立宣言》，就明显受到了公约所奠定的传统的影响。两者的差别只不过在于前者曲折和内在蕴含着人权意识，后者则将人权意识加以明确化和公开化了而已。

进入18世纪，英王统治下的北美殖民地在不断增强的独立和自由意识的环境中，逐渐形成了牢固的人权观念和革命精神，以富兰克林、杰弗逊、潘恩等人为代表的思想家承袭洛克和卢梭等人的人权思想，发展出一套以保障人权力核心的独特革命理论，为独立革命提供了有力的思想武器。

在独立革命前奠定了后来美国式人权观念传统的众多理论家和思想家中，最具有代表性并有革命影响力的是托马斯·潘恩。潘恩虽然在独立革命前夕才由英国移居北美，但马上就投入了当时风起云涌的抗英运动。1776年1月，他发表了名为《常识》的著名小册子。在这本书中，他从人权的角度反对君主政体和世袭制度，捍卫人民主权和民主共和制原则。他从“凡不以共和国原则为基础的政府，或者换句话说，凡不以公共事务力其全部和唯一目的政府，都不是一个好政府”〔3〕这一基本原则出发，认为君主政体里有一些“极端可笑的东西。这个体制首先使一个人无从获得广博的见闻，然而又授权他去解决那些需要十分明智地加以判断的问题”，因而是“荒唐的

和无用的”〔4〕。对于民主共和国，他盛赞这种体制“体现了自然状态”，它产生于人们的欲望，促使人们相互合作，“积极地促进我们的幸福”。通过对比，他提出了坚持独立、反对妥协投降的口号，他宣布：“现在论战已经结束了。作为最后手段的武力决定着这场争执；诉诸武力的办法是由英王选择的，北美大陆已经接受了这个挑战。”〔5〕他还向全社会呼吁道：“你们这些热爱人类的人！你们这些不但敢反对暴政而且敢反对暴君的人，请站到前面来！”〔6〕“组织我们自己的政府，乃是我们自然的权利。”〔7〕

《常识》不是一部理论著作，应该说并无多少理论建树，其观念明显受到西欧大陆思想家如孟德斯鸠、洛克、卢梭等人的影响。但它的价值在于潘恩用通俗明确的语言，阐释了激进的民主主义思想，从而在北美各阶层中激起了广泛的反响，唤起了人们追求保障自己权利的强烈意识，成为北美殖民地革命中最具影响力的理论武器。《常识》出版后，很快地北美各地广为流传，成为几乎每一个成年男子人手一册的必读书，使当时许多还未作出最后抉择的人们走上了拥护独立战争的道路，连乔治·华盛顿在后来也承认，该书对他产生了重大影响，使包括他在内的许多人的心理起了一种“巨大的变化”〔8〕。

与革命前夕人权主张和革命精神相结合的潮流相适应，北美各地早在17、18世纪就在一些地方范围内做了一些建立保障人权制度的尝试，用地方法规的形式实践人权。1639年，康涅狄克州《根本法》规定：州权建立在人民同意的基础之一；1641年，马萨诸塞州制定了一部《自由法规》，规定人的生命权不可剥夺，名誉不得污损，身体不受任意逮捕、限制、放逐、损害或以任何方式惩罚，女人、儿童、奴仆和外国人均应享有法律规定的权利和自由；1682年，宾夕法尼亚州的《施政大纲》也提出，上帝赋予了人以技能和权利，以及公正使用这些技能和权利的优秀性格，使他们能很好地实现自治。早期的人权保障实践，与社会中日益发育成熟并深入人心的自由和革命意识耦合在一起，为日后的宪法和《权利法案》及有关人权的法律提供了规范和观念方面的借鉴，奠定了人权与美国制度相结合的早期传统。

1776年7月4日，正在与英国殖民者进行激烈战争的北美13个殖民地在第二届大陆会议上通过了托马斯·杰弗逊起草的《独立宣言》，从而在美国人权发展史上树起了一块史无前例的丰碑。《宣言》开宗明义宣布了“天赋人权”理论的三条基本原则：第一，人人生而平等，造物主赋予他们若干不可剥夺的权利，其中包括生命权、自由权和追求幸福的权利；第二，为了保障这些权利，人类才在他们之间建立政府；第三，政府之正当权力，是经被治理者的同意而产生的。当任何形式的政府对这些目标具破坏作用时，人民便有权力改变或废除它，以建立一个新的政府。这三条原则，分别从自然法和社会契约推导出了革命的合理性，简明扼要地涵盖了天赋人权观念的全部内容。接着，宣言列举了英国殖民统治的27条罪状后，正式宣布北美13个殖民地“从此是自由和独立的国家”〔9〕。《独立宣言》是美国人权主张中革命性因素的最高体现，但从此以后，美国再也没有提出过更具革命性和政治性的全面人权主张。

1776年革命胜利后，美国由人权革命阶段进入人权保障实践时期。随着形势的变化，美国国内不同的阶级、阶层、集团和不同政治倾向的人们基于各自的利益和权力考虑，对人权在国家政治中的地位和作用的认识产生了重大分歧。正如我国著名学者刘星汉所述：“‘人人生而平等’的抽象观念，

一接触到实际问题，就有不同的理解和主张，形成不同的思潮和派别。”〔10〕在宪法制定过程中，国内各种力量间的激烈斗争充分证明了这一点。以联邦派和反联邦派为代表的两大政治力量，其分歧的核心，是政治体制、中央与各州的权力分配以及外交等问题，革命中被奉为圭臬的人权精神遭到冷落。国会中占据上风的联邦党人公开宣称 1776 年的口号已经过时，反对“过分民主”才是美国的当务之急。如汉密尔顿写道：“人民的呼声向来就被说成是上帝的呼声，然而，尽管人家引用而且信奉这一格言，事实上这并不是真理，人民总是扰攘不安的，他们很少判断或正确做出决定。”〔11〕约翰·亚当斯也警告说：“请记住，民主政治向来不能维持长久，它很快就会衰败、枯竭，并最终扼杀自己。从未有过不自杀的民主政治。”〔12〕在否定民主和人权的思潮下，联邦党人主持制订的宪法中，没有任何一条条文直接规范了对人权的保障。按美国学者事后的归纳，也仅有 7 处字句中包含了对个人自由的一定保障。〔13〕显然，这与《独立宣言》相比，是人权精神的重大倒退。

在宪法批准过程中，联邦派与民主派围绕个人权利的保障问题再次展开了激烈的较量。民主派迎合社会大众对宪法中缺少人权保障条款的普遍不满情绪，提出了在宪法中增列权利法案的主张。杰弗逊在致民主派另一著名代表人詹姆斯·麦迪逊的一封信中写道：“我要告诉你那些我所不满之处：第一，没有权利法案，应该毫不含糊和明确地规定宗教自由、出版自由……。”〔14〕后来，他更将自己一生的主张总结为：“一切都可以变，唯人类固有的不可剥夺权利不变。”〔15〕在民主派的强烈抨击和社会各界的巨大压力下，联邦派在这一“关键性问题”〔16〕上做出妥协，同意在宪法批准后以修正案形式制定一份权利法案。

1789 年 3 月 4 日，第 1 届联邦国会召开之际，麦迪逊提出，“宪法条文有必要说明美国政府不能剥夺公民个人的政治权利和财产”，在此基础上，他提交了以《弗吉尼亚州权利法案》为蓝本的 12 条宪法修正案。1791 年 12 月 15 日，其中 10 条得到通过和批准，正式成为以《权利法案》著称的宪法头 10 条修正案。

《权利法案》以列举权利的形式规定了应受保障的各项基本人权。其中主要有信教、言论和出版自由；和平集会和伸冤权；持有武器权；人身、住所、文件、财物及不受无理搜索与拘捕权；陪审权；律师辩护权；等等。这些规定，使得北美大陆从移民初期就已萌生出的人权意识最终得到了国家基本大法的确认和保障。国家权力机构不再能随意侵害人民的权利，人民也有了捍卫自己权利不受损害的法律武器。但是，从另一角度看，《权利法案》并不像美国人后来评价的那样尽善尽美。它不仅没有体现出《独立宣言》中那种强烈追求人权的精神，只是将人权纳入了国家权力下的一种受保障物的范畴，从而使人权在美国不再是“至高无上”的精神目标，而且从其列举权利形式本身看，也是不够完善的。它不可能全面规范出人们应享有的一切权利，也无法使人权真正内化于国家体制和原则之中。实际上，宪法制定过程中就已经有人意识到：如果一一列举应加以保障的个人权利，以后的官员可以认为他们有权做宪法未明确加以禁止的事。美国学者威尔逊认为，这方面的考虑是本来重视个人自由的制宪者们不同意将权利法案写进宪法的重要原因之一〔17〕。确实，在日后长期的政治和法律实践中，人们可以一再看到这一缺陷常常为权力阶层所利用，对人权的实践加以限制。

从《五月花号公约》到《权利法案》，美国式的人权观念经历了一个从萌芽、兴起、传播、高涨到曲折、反复，最终以法律形式得到确认的历史过程。在这一过程中，人权观念逐渐成为美国政治和社会生活中不可分割的一部分。日后美国的人权主张和政策实践虽有一定的补充和完善，但其内在宗旨和基本思维方式始终没有超越《独立宣言》奠定的原则和《权利法案》确立的行为规范。人权作为维护现行政治制度和社会秩序的功能调节器一代一代地传延了下来。

二、理论和社会渊源

美国革命对于人权的意义，在于它将人权运用于政治实践，证实了人权在反封建专制中的巨大政治价值。但同时应看到，在美国革命及美国人权传统逐步奠定的过程中，无论是潘恩还是杰弗逊，都没有提出一套全新的人权理论，只不过是继承了西欧启蒙学者的“天赋人权学说”，并结合美国的社会现实和政治要求，从而形成了具有实践性和操作性特色的美国式人权传统而已。其中的发展、创新抑或缺陷，都是西欧人权理论和北美众多社会性因素相互耦合和内在作用的结果。

从理论渊源看，在众多启蒙思想家中，美国较多地借鉴了被誉为“自由主义的始祖”〔18〕的约翰·洛克和马克思称为“不断避免向现存政权作任何即使是表面上的妥协”〔19〕的让·雅克·卢梭的人权学说。洛克人权理论的基本框架，是从自然状态、自然法推导出自然权利和分权与法治理论的。在他看来，人类出现“政治社会”之前，处于一种人们“按照他们认为合适的办法，决定他们的行动和处理他们的财产和人身，而毋需征得任何人的许可或听命于任何人的意志”〔20〕的自然状态。维持这种自然状态的基本机制，是“一种人人所应遵守的自然法”，而“理性，也就是自然法，教导着有意遵从理性的全人类，人们既然都是平等和独立的，任何人就不得侵害他人的生命、健康、自由或财产”〔21〕。受自然法的内在规范，“人民有天赋的权利”，这种权力“既不能变更，更无从否认”，“如得不到本人的同意，不能把任何人置于这种状态中，使之受制于另一个人的政治权力”〔22〕，为了使自然法更有效保护人的自然权利，洛克又引伸出了“社会契约理论”。一方面，他认为通过契约组成一个共同体并受制于公民社会，由此产生的国家可以确保人们的生命财产安全和更好地解决相互间的纠纷；另一方面，他又强调人们交给政府的只是部分权利，任何政府不得违反契约侵犯人们未转让的固有权利，否则便是违反契约，“人民享有恢复他们原来的自由的权力”〔23〕。此外，洛克还根据政府权力的来源，提出了政府必须采取适当、合理的方式，以防止违反契约的三权分立和法治思想。洛克的这一套系统的人权学说，不仅界定了自由、平等，私有财产神圣不可侵犯等基本人权内涵，奠定了西方人权学说的基础，而且也为美国乃至西方世界的革命和政治体制建构提供了理论依据。

与洛克相比，生活于法国大革命前夕的卢梭在人权主张上更为激进和富有革命精神。虽然卢梭与其他启蒙思想家一样，也是从自然状态和自然法出发提出自己的人权主张的，但其更为突出个性，强调“人民主权”论和“社会契约”论。人民主权论的核心是“每个人都生而自由、平等”〔24〕。所谓主权是一种以公共利益为基础的、公正的共同体意志的运用，因此，“每个人在可以说是与自己缔约时，都被两重关系制约着：即对于个人，他就

是主权者的一个成员；而对于主权者，他就是国家的一个成员”。〔25〕人民主权有三个原则：主权不可转让；主权不可分割；主权是绝对的。至高无上的和神圣不可侵犯的。社会契约论是人民主权论的理论载体和依据，是卢梭论证封建专制统治不合理的思想武器。按他的说法：“我只依据一般意见，把政治组织的建立视为人民和他们所造出的首领之间的一种真正的契约，双方约定遵守其中规定的法律，这些法律构成了他们结合的纽带”，“而且就契约的性质而论，我们也可以看出这种契约并不是不可以取消的。因为，如果没有更高的权力来保证缔约者的信守不渝来强使他们履行相互间的允诺，缔约双方仍然是他们自己争讼的唯一裁决者，那么两造中的一造一旦发现了对方违背了契约的条款或者那些条款对他不再适合的时候，他就是随时抛弃契约的权利”〔26〕。

洛克与卢梭的学说对美国革命及其建国初期的理论主张和政治实践均有着巨大的影响，无论从革命时期的反英口号、纲领文件，或杰弗逊、潘恩等人的思想，还是从建国初期的体制建构、宪法原则中，都可以看到他们主张的明显痕迹。《独立宣言》对英王统治的控诉虽然受卢梭对暴政批判的影响。“人人生而平等”与卢梭的“每个人都生而自由、平等”如出一辙；“生命权、自由权和追求幸福的权利”则不过将洛克的“生命、自由和财产”略加改动而已。至于宣言中提出的当“证明政府企图把人民置于专制统治之下时，那么人民就有权利，也有义务推翻这个政府”的见解，无非也是洛克，特别是卢梭的社会契约论的翻版。至于《宪法》和《权利法案》中奠定的人民主权和限权政府原则、法治原则、代议制政府原则、权力分立和制衡原则等，也无疑是从洛克和卢梭那里引伸出来的。相对而言，在革命期间人们较多可以看到卢梭激进学说的影响；建国后的制宪和体制建构过程中，洛克的主张则更具建设性。

从社会渊源看，美国人权传统的形成和发育是美国社会经济、政治、文化和宗教传统的产物。

近代美国与西欧大陆最根本的独特之处，在于它从一开始就拥有较完备的资本主义生产方式及由此造成的独特经济状况。没有封建生产方式的束缚，是北美赖以成为“天赋人权”理论最理想试验田的奥秘所在。我们可以从三个方面来理解经济因素对美国人权传统的内在决定作用：

第一，资本主义生产方式在运行中必然要求其自由和平等相适应，马克思对这种内在相关性做过精辟的分析，他提出，在以商品和交换为基础的经济形态和生产方式下，商品交换的稳定进行、商品生产者的相互关系、商品交换者的所有权，都需要在平等的基础上才能顺利实现，因此，“商品是天生的平等派”，“劳动力的买和卖是在流通领域或商品交换领域的界限以内进行的，这个领域确实是天赋人权的真正乐园。那里占统治地位的是自由、平等、所有权和边沁、自由！因为商品例如劳动力的买者和卖者，只取决于自己的自由意志，……平等！因为他们彼此只是作为商品所有者发生关系，用等价物交换等价物。所有权！因为他们都只支配自己的东西。边沁！因为双方都只顾自己。”〔27〕马克思的论断，无疑适用于我们对美国生产方式决定人权观念的分析。

第二，经济增长的动力促使北美为了寻求更为广阔的发展空间，努力摆脱宗主国的束缚、争取平等的经济地位和自由发展的广阔空间。独立以前的北美 13 个殖民地中，尽管有北部的工商业经济、中部的自耕农经济、南部的

种植园经济之分，但其总体经济发展是较为迅速的。18世纪中期，悬挂英国国旗的船舶，有3/4系北美殖民地所造。作为北美经济支柱的毛纺织工业和冶金工业更不仅可以与英国本土竞争，而且还能在竞争中占据优势。1771年，13个殖民地输往英国国内的铁，已达2750吨。经济的发展和实力的增长，使北美殖民地已不满足于在英国的卵翼下生存。宗主国已成了进一步发展的障碍和束缚。在自由竞争的时代，北美当然希望争取独立和平等，以便在公平的基础上加快发展的步伐。

第三，英国对北美殖民地的经济压迫和限制是人权意识广泛传播的反作用力。北美经济的迅速发展，一方面从正面培养了北美各阶层权利观念的滋长，同时也加深了北美与英国的经济矛盾。18世纪英国奉行重商主义政策，殖民地只能生产英国不能生产的产品，严格限制殖民地的产业竞争能力。对于北美，英国为保护本国毛纺织业和冶金业，先后于1699年颁布法令禁止殖民地输出毛织品；1750年，又颁布法令禁止北美建设钢铁工业；1775年，更宣布禁止北美织造任何布匹，并指定应由英国输入。这些限制，虽然都是北美难以容忍的。1764年和1765年，英国连续通过糖税和印花税两个法案后，最终导致了北美各地的反抗。人权借经济利益的要求成为殖民地的革命口号。

美国人权传统的确立以经济利益为基础，政治利益则是其直接动力。这可以从两个阶段加以考察。独立革命前，摆脱英国的殖民统治、争取独立的政治地位是人权观念深入人心、建国者们得以用人权口号争得广泛支持的关键因素。移民远涉重洋来到北美大陆的重要原因，在于他们在母国没有平等的政治地位，乃至因信仰遭受政治迫害，到新世界来寻求平等和自由。正如著名学者托克维尔指出：“可以说移民在离开祖国的时候，一般都没有你比我优越或我比你优越的想法，认为幸福的人和有权有势的人都不会去流亡，贫穷和灾难是平等的最好保障。”〔28〕政治迫害造成了移民的迁移和对权利的向往。但在英国随之而来的殖民统治下，移民追求政治自由的努力和愿望并未实现，为反抗殖民地的专制统治，革命在所难免。在革命从酝酿到爆发的过程中，民主、自由和人权不仅得到进一步的传播和增强，而且必然地成了殖民地人民争取独立的理论口号。

建国后，在制定宪法过程中，由于建立强大中央政权同保障个人权利之间，统治阶层内部各利益集团之间，以及统治阶级同人民行使主权之间的复杂矛盾，政治斗争和政治考虑成为核心问题，从而导致宪法中呈浓厚的反民主和反人权色彩。《独立宣言》中列举的民主权利不被提及，代议机会的地位被降低，奴隶制被继续默认，这正如恩格斯所指出：“可以表明这种人权的特殊资产阶级性质的是美国宪法，它最先承认了人权，同时确认了存在于美国的有色人种奴隶制：阶级特权被置于法律保护之外，种族特权被神圣化了。”〔29〕同样，出于政权统一和体制稳定的需要，各派别在经过激烈的斗争后才达成政治妥协，通过了作为美国人权传统象征的《权利法案》。由此可见，美国人权传统中的革命性抑或保守性，都是与国家政治相联系，受国家政治决定的。

最后，美国的文化和宗教特性对塑造其人权传统构成了不容忽视的内在促动力。在北美短暂的历史中，其最具特性的社会表征是它主要来自英国的遭受迫害的清教徒移民组成。作为清教徒，北美人特别重视信仰自由，对宗教迫害极为反感和敏感。这是后来美国对信仰自由至为重视的重要原因。

作为移民，北美人是为追求个人幸福和自我实现来到新大陆的，由此发育出了较为完善和成熟的市民社会形态。在这个社会中，“任何个人都是各种需要的整体，并且只是就人人互为手段而言，一个人才为别人而存在，而别人也为他而存在”〔30〕。按马克思的解释：“所谓人权，无非是市民社会的成员的权利，即脱离了人的本质和共同体的利己主义的人的权利。”〔31〕对于移民特性对人权观念培养方面的影响，托克维尔做过更为直接的阐释，他认为，移民在语言、民族和宗教意识方面的共同属性是人权意识扎根于北美的重要原因。一方面，“全体移民都说同一种语言，都是同一民族的儿女，他们出生在一个许多世纪以来一直鼓动教派斗争的国家，在这个国家，各个教派不得不轮番把自己置于法律的保护之下，它们的教徒在这种激烈的宗教斗争中接受政治教育，他们比当时的大部分欧洲人更熟悉权利观念和真正自由的原则”〔32〕；另一方面，“17世纪初在美洲定居下来的移民，从他们在欧洲旧社会所反对的一切原则中析出民主原则，独立把它移植到新大陆的海岸上，在这里，民主原则得到自由成长，并在同民情的一并前进中和平地发展成为法律”〔33〕。美国现代历史学家罗伯逊也提出，美国的独特性对于人权的意义“来自于下述信念：美国人民的使命是在一块不存在国家的土地上创建一个国家；……于是，美国人成了圣战者，将文明和自由带入荒野。圣战是独特的；它发生于一个新世界，又创造了一个新世界”〔34〕。这种评价虽然难免带有有意无意的文化优越感，但文化和宗教个性对人权意识滋长的影响力认识却是客观中肯的。

第二节 人权传统的价值构成与政治遗产

一、人权传统的价值构成

美国学者爱德华·希尔斯在其名著《论传统》一书中提出：传统是围绕人类的不同活动领域而形成的世代相传的行事方式，是一种对社会行为具有规范作用和道德感召力的文化力量，同时也是人类在历史长河中的创造性想像的积淀。“或许，最重要的是，尽管充满了变化，现代生活的大部分仍处在与那些从过去继承而来的法规相一致的、持久的制度之中；那些用来评判世界的信仰也是世代相传的遗产的一部分。”〔35〕确实，尽管美国历史上从未有任何人，或者任何一份文献对美国主张的人权下过准确的概念化定义（有的只是对具体权利范畴的罗列），但人权还是作为一种观念传统和政治传统传延至今。今天的美国人几乎都将人权视为自己社会生活和价值观念的当然组成部分，《独立宣言》和《权利法案》也成为当然的人权准则。人权传统的长期传延及其与现实的融合，常常在美国人心中造成一种错觉，认为人权是超时空、超国界、超越一切的人类行为的衡量标准，而美国的人权传统是这一切的最好证明；推而导之，美国人对人权的看法，甚而《独立宣言》和《权利法案》确立的人权标准似乎也就理所当然地成了全人类的共同准则。显然，这是一种错误的判断。为了消除这一甚至在研究者那里也或多或少存在的误断，认清美国人权传统的实质，我们有必要对美国所主张的人权做一归纳和概括，分析其作为一种价值观的内在构成，从中解析出其人权传统遗留给当代的影响。这也可以帮助我们更好地认识当代美国对国际人权法政策的实质。

美国人权传统的核心内涵和“第一目的”是私有财产权。作为一个建立在私有制基础上的国家，私有财产权当然成为各阶层首要关心的权利范畴。马克思分析道：“自由这一人权的实际运用就是私有财产这一人权。”〔36〕美国“宪法之父”詹姆斯·麦迪逊在《联邦党人文集》的一篇文章中，也对私有财产权的保障问题做了详细的论述。在他看来，“财产权利产生于人类能力的差异”，“保护获取财产的不同能力，立即产生不同程度的和各种各样的财产占有情况”，因此，私有财产权是天经地义、合乎自然的，同时财产占有的不平等也是不可避免的。他进一步认为，由于财产占有的差别，人类才出现了不同的阶级、派别和集团，它们之间的利益冲突，因而也就对财产权构成了威胁，有了保障财产权的必要性。他写道：“造成派别的最普遍和持久的原因，是财产分配的不同和不平等”，“所以我们要探究的重大题目，是力求公共福利与私人权利免遭这一派别的侵害。”他得出的结论是，“保护产生财产权的人类能力的差异，是政府的第一目的”，“调节这各种各样又相互冲突的利益集团，是现代立法的主要任务。”〔37〕麦迪逊对财产权起源和保护财产权理由的论述，在理论上是虚构的，因为该理论忽视了产生财产权的社会根源。但不管怎样，他代表了美国人对作为人权核心的财产权的普遍看法，被认为是对私有财产权的最好论述。著名宪法学家查尔斯·比尔德曾评价道：麦迪逊的这篇文章“对政治学基础作了一番最有哲理的考察”，不仅论述了权利的实质和平衡问题，而且阐释了“一切政府的基础”〔38〕。

从字面上看，确立美国人权传统的基本文件《独立宣言》、《权利法案》

乃至宪法都并未明确规定过私有财产权及其保障问题。但在《独立宣言》规定的“生命权、自由权和追求幸福的权利”中，一般公认“追求幸福的权利”的核心就是洛克的“财产权”。《宪法》第1条第10款规定的各州不得通过“损害契约义务的法律”；第3条规定的“因叛国罪而被褫夺公权者，其后人之继承权不受影响，叛国者之财产亦只能在其本人生存期间被没收”；第4条第2款规定的“每州公民应享受各州公民所有之一切特权及豁免”等，实际上间接规定了私有财产权不受侵犯原则。至于《权利法案》第3条规定的和平时期军队未经屋主许可“不得居住民房”，战争时期亦须“照法律规定行事”；第4条规定的“人人具有保障、住所、文件及财物的安全……此项权利，不得侵犯”；第5条规定的人民“不得经过适当法律程序而被剥夺生命、自由或财产；人民私有产业，如无合理赔偿，不得被征为公用”等条款，更与私有财产权直接相关，只不过没有像人权启蒙思想家那样明确宣布私有财产权神圣不可侵犯这一命题而已。

美国人权传统的哲学基础，是个人主义价值观和个人权利至上论。正如马克思所指出：“任何一种所谓人权都没有超出利己主义的人，没有超出作为市民社会的成员的人，即作为封闭于自身、私人利益、私人任性、同时脱离社会整体的个人的人。”〔39〕在私有财产权原则支配下，个人及其对财产的追求和保障是维系美国社会正常运转和发展的内在动力。同时，作为移民的美国人来到北美大陆的宗旨不仅仅是个人的发财致富，而且也是为追求自我精神的解放和个人信仰的不受束缚。在个人主义动机推动下，美国赢得了独立，独立后，个人信仰、言论、集会等自由权利自然成了人权体制建构中的重心。《独立宣言》和《权利法案》等文件虽然使用的均是“人民”这一集合性概念；但显然，这里的“人民”并不是作为社会的人的有机整体，而是每个单个人的聚合物，其着眼点是个人，权利的主体也是个人而非其他。

值得一提的是，虽然个人权利构成美国人权传统的观念基础，但其建国初期也曾有过集体权利的思想。这一看法最初由刘星汉教授提出。他认为：“人们往往忽视独立宣言所提出的两种人权概念：一是国家、民族的权利，当代学者称之为集体人权；二是个人权利……宣言把这两种人权都说成是‘上帝赐给的’，是‘自然法则’，是合乎理性的。国家和民族由人们组成，国家独立和民族自决当然是人权的重要组成部分。”〔40〕应该看到，《独立宣言》的独立和自决主张是美国人权传统中最富革命性的构成，是对“天赋人权”理论的突破性发展。但是，集体权口号的提出是在特殊的革命条件下的产物，革命胜利后它也随之失去了存在价值，并没有导致美国将这一思想用于它对世界的认识和理解上。从《权利法案》开始，人权逐渐局限为单一的个人权利，特别是个人的政治和公民权利。迟至本世纪初，威尔逊才出于扩张的考虑重新抬出了民族自决权。

在法律层面上，美国传统中将人权划分为两大类型：一是绝对的、天赋的和不可剥夺的权利；另一是相对的、有条件的、“契约的权利”。这是从洛克的学说中引伸出来的。洛克在其社会契约论中，即将人权区分为“自然权利”和人们所交出给予政府的用于保护自然权利的各种具体权利。当代学者马利旦进一步概括为“自然法人权”和“实在法人权”。前者是自然法规定的权利，在任何情况下都不能被取消；后者则是实在法或人定法规定的权利，在一定的条件下可以被改变或限制。”〔41〕按此标准，在《独立宣言》

中提出的三种权利均属不可剥夺的人权，而《权利法案》中，仅有第 1、2 条中的信教、言论、出版和集会、伸冤，以及持有和携带武器权属此种权利（由此亦可见人权精神的退化）。后面 8 条列举的权利则都是相对的或有条件的，均有所例外，换言之，在特定条件下可加诸某些限制。对人权类型的区分，实际上使大部分人权被纳入了国家法律之下，被异化为国家法律庇佑和规范附属物。人权的地位仅仅在宪法原则中被抬得很高，在法律实践中则受权力阶层的任意增减限制。人权的这种异化和降低趋势连绝对人权也不能例外。特别是 1803 年最高法院确立宪法的解释权和司法审查权以来，绝对的自然法人权也常常因最高法院的解释而受到某些限制。以美国最受重视的“信仰自由”为例，建国初期这一权利被公认是绝对的，但在 1878 年的雷诺兹诉美国案中，最高法院判定：“不能干涉宗教信仰和见解，但是可以干涉宗教实践。”1940 年最高法院在坎特韦尔诉康涅狄克州案的判决中进一步明确为：信仰自由、包括两个概念：信仰自由和行动自由，第一个是绝对的，但是第二个，按事物的性质，则不是绝对的，为了保护社会，行为仍然要受约束。”〔42〕信仰是通过行动来体现的，既然行动自由受到限制，信仰自由则不过是一句空话而已。又如：“言论自由”，其命运也与信仰自由一样。1925 年，最高法院在吉特洛诉纽约州案中明确宣判：“言论出版自由，并不包含自由扰乱公共安全或推翻政府在内，亦不包含自由出版或讲授具有颠覆政府或妨碍政府执行职务性质的议论在内……自由立宪制度的保障和维持，正是出版自由赖以存在的基础。”〔43〕这更直接将人权置于了国家的政治利益之后。

在人权的各种属性或构成中，传统的美国人权主要强调公民权和政治权而忽视经济权和社会权，重视自由而轻视平等。《权利法案》的十项条款中没有任何一项提及每个人在经济和社会方面的平等权利。《独立宣言》中曾开宗明义地提出过“人人生而平等”的命题，但它针对的是殖民地与母国的平等，是政治地位的平等。至于经济地位的不平等在美国人那里则被认为是天经地义的，合乎自然法则的。杰弗逊作为“人人生而平等”口号的提出者，在后来也对平等作过这样的补充阐释：平等只是机会的平等，追求结果平等是不道德的。他认为：“因为认为一个人由于他自己和他的先辈的勤奋而得到的东西过多，就从他那里提取，以补给他人，而后者或其先辈并没有以同等的勤奋和技术去工作，这就粗暴地违反了我们结成台众国的首要原则，即：保证人人都能够自由地勤奋工作并享有因而获得的成果。”〔44〕约翰·亚当斯也曾写道：“人类具有共同本性已成为普遍流行的原则。我希望从这一原则中引出正确的平等权利及平等义务观念。这一原则永不能产生平等的地位和平等财产，进一步也不能产生平等的理解力、灵活性、活力式美丽等等更多的东西，平等的法律是从人类平等原则中能引出的一切。”〔45〕对平等权利的狭隘理解，导致美国不仅在本质上否认经济和社会权利，而且在法律上也确立起这样的原则：即只有法律可以界定和规范的政治自由和公民权利才属于人权保障范畴，经济、社会等方面权利则因无法通过法律加以实现而不在保障之列。

美国传统人权主张的价值构成，从根本上说是美国社会制度和历史文化传统的产物。建国以来美国社会和政治发展的连续性和一贯性决定了今天美国的人权主张在基本脉络上是一脉相承。不断得到强化的。200 年前的观念至今仍然主导着美国人权观的基本思维方式，决定着其人权政策的基本取

向。

二、政治遗产

如前所述，美国人权传统中最显著的特点之一是它浓厚的政治色彩，即美国所主张的人权始终是与政治相关联，受政治利益的支配并为政治利益服务的，要全面考察美国的人权传统，就不仅需要考察传统美国人权主张的价值构成和理论观点，更必须探讨它的政治属性及其给日后有关人权政策制定留下的政治遗产。透过这些遗产，我们可以更深刻地理解美国战后确立对国际人权法政策的内在奥秘。

透视建国初期人权保障传统体制的确立过程，可以发现其间充满着不同政治观念，不同权力机构和不同利益集团的复杂分歧与冲突，这些分歧和冲突围绕人权的地位和作用展开，但更深刻的动因在于权力和利益的考虑。这就是美国人权传统的政治遗产。在美国 200 余年的历史中，每当处理人权问题或制定人权政策时，建国初期的政治过程都会一再重演。

首先，美国人权传统奠定的过程中，最引人注目的现象之一是其间始终充满着复杂的分歧和冲突。这些冲突和分歧主要包括：人权是否是美国所追求的终极目标；人权在美国政治和社会中应占有怎样的地位，对政治和社会发展具有多大的价值；为切实实现人权应采取何种政策方案，效果如何；社会不同集团和阶层应为此付出多大代价、享受到保障的何种程度；如何确立处理分歧和冲突的原则和规范。围绕这些问题，不同的政治观念、权力机构和利益集团之间展开了激烈的斗争和较量。

人权的分歧和冲突直接是与不同政治观念的对立相关联的。在政治的层面上，人权观念本身即是政治观念的一部分。政治观念的不同，必然导致人权主张的差异，独立战争期间，出于赶走英国殖民者、推翻英工专制殖民统治的政治需要，持各种不同政治观念的人们一致赞同用人权做为革命的理论根据。但是，革命胜利后，联邦派和民主派出于其保守主义和自由主义政治观念对人权在共和体制中的地位和作用展开了激烈的辩论，按刘星汉教授的观点，“人人生而自由平等的抽象观念，一接触到实际问题，就有不同的理解和主张，形成不同的思潮和派别。”〔46〕联邦派所关心的是中央政府的权力和建立拥有对每个公民直接行使合法权力的全面政府，认为人民是好乱之民，不辨是非，坚持要防止“过度民主”。汉密尔顿甚至宣称，“应该使少数阶级在政治上享受特殊的永久地位。”“在民主的计划里不会有一个完善的行政机构。”〔47〕持自由主义立场的进步派和民主派则担心联邦政府的权力过大，其行动受到的制约太少，以致人民的意愿将会遭到挫败，个人的权利得不到充分保障，他们进而坚持制定《权利法案》。不同政治观念人们对人权重视程度的不同，日后逐渐演变成为共和党代表的保守主义政治观和民主党代表的自由主义政治观之争。一般而言，民主党自由主义观念占上风时，人权受重视程度较高；反之则现实的政治利益更受重视。

造成美国国内在人权问题上产生分歧和冲突的第二种动因在于不同权力机构的矛盾和斗争。建国之初，这种斗争主要在联邦与州之间展开，联邦政府出于集中权力的考虑，力图削弱各州的自治权，绕开州直接向人民行使权利。各州为抵制这种企图，以人民权利的代言人与联邦政府讨价还价，结果造成联邦尽力限制人权，各州则尽力保护人权的状况。这一现象至今仍时常在美国见到。权力机构的另一种对立发生在总统与国会之间。建国初期由于

总统权力相对较弱表现尚不明显，但受三权分立和权力制衡原则的决定，这种对立逐渐明显起来，并变得十分重要。总统和国会之间出于种种考虑常常在人权问题上采取不同的态度，尤其是总统与国会多数派基于政党归属不同和政治观念不同时更是如此。

第三，利益集团对美国人权保障传统的影响至关重要。特别是经济利益集团出于其政治利益考虑而发挥的作用，更在很大程度上控制了人权保障的基本活动和发展方向。建国初期，美国当然还没有现代意义上的利益集团〔48〕，但许多敏感的政治家和学者都已意识到了美国政治中的这一特殊现象，詹姆斯·麦迪逊在《联邦党人文集》第十篇中写道：“有产者和无产者在社会上总会形成不同的利益集团。债权人和债务人也有同样的区别。土地占有者集团、制造业集团、商人集团、金融业集团和许多较小的集团，在文明国家里必然会形成，从而使他们划分为不同的阶级，受到不同情感和见解的支配。”〔49〕查尔斯·比尔德对在制宪过程中利益集团对宪法的非人权化结果的决定性作用做过深入地分析。按照他的统计，参加制宪会议的56名代表中没有一人是无产者，“大多数会议代表都是律师，他们大半来自沿海的城市，即动产集中的区域，没有一个代表的切身利益可以代表小农或技工阶级”；而所谓“动产集中的区域”中又分为四个集团：货币、公债券、制造业、贸易和航运业。出于切身利益的要求，这些集团将宪法制定成了一份“经济文献”，“我们宪法的条文旨在保护某一阶级的权利，或是保障某一集团的财产以防另一集团的侵犯”。值得一提的是，比尔德还坚信这是美国一份重要的政治遗产，他提出：“权利的理论被提出之时，我们——他们的遗产的继承人——应该坚决不断地究诘：‘他们背后代表了哪一种利益集团？’如果我们拒绝这种努力，我们就会成了历史的牺牲——历史创作者手上的泥团。”〔50〕

第四，在不同政治观念、权力机构和利益集团之间对人权的各方面有着不同认识，并进而激烈地较量和斗争的同时，基于共同的利益基础和价值观，它们之间也有着力求取得一致和最终达成妥协的趋向；人权保障本身并不是美国政治的目的，目的是生产方式和社会制度稳定、正常运行。这就规范着对人权有着不同认识的人们出于更高的利益要求，必然最后在人权问题上互相调和，在制定政策和法律时在自身利益方面做出让步。美国宪法和权利法案制定过程中，联邦派、民主派、州权派之间的斗争和妥协经历充分证明了这一现象。在以后的200多年历史进程中，这一现象在人权政治中反复出现，构成了重要的政治遗产之一。

三、人权遗产的三大缺陷

革命时期提出的人权原则和独立初期确立的人权保障传统使美国成了一个充满人权意识的国家。但是，这种人权在理论建构上是有片面性的，在实践中也暴露出种种缺陷。其中，最具有代表性的是种族歧视、妇女权利和对印第安人的屠杀这三大缺陷。在某种意义上，这也构成美国人权传统中重要的政治遗产。时至今日，这三大缺陷仍然是人们用批评眼光看待美国人权状况时的主要矛头，充分展开了美国人权保障的内在片面实质。

1. 种族歧视和黑人权利。黑人最早于1619年8月被作为奴隶贩至美洲，从此北美开始了长达两个半世纪的蓄奴制度。到独立革命爆发时，黑人在北美大约450万人口中占70万，不仅是重要的劳动力资源，而且在革命中做出

了积极的贡献，先后有 8 千至 1 万左右的黑人参加了大陆军。然而，尽管革命的口号是“为人权而战”，尽管为鼓励黑人的积极性，大陆会议曾宣布中止奴隶贸易，北部的宾夕法尼亚和罗德岛等州还做出了“凡进入该州的奴隶均自动成为自由人的决定，然而，《独立宣言》在宣布“人人生而平等”的同时，并未将黑人列入其中。杰弗逊在起草宣言时一段谴责英王乔治三世鼓励奴隶贸易的文字，“侵犯了一个从来没有冒犯过他的远方民族的人身神圣的生命和自由的权利，俘虏了他们并把他们作为奴隶贩卖到另一半球去，使许多黑人惨死于运输途中”[51]，也因南卡罗来纳、佐治亚等州奴隶主代表的反对也被删除。

独立革命胜利后，在各州制定权利法案期间，黑人在自由气息较为浓厚的北方各州提出了获得平等权利的要求。1777 年 1 月，黑人在递交马萨诸塞州议会的一份请愿书中写道：“向你们请愿的人认识到，他们同其他所有的人一样，享有获得自由的天然的和不可剥夺的权利。自由是造物主平等地赐予所有的人，不能以任何形式的契约或协定废除的”[52]。1779 年 5 月，康涅狄格州黑人的一份类似的请愿书也宣称：“我们具有获得自由的权利，我们已经正确地理解到什么是我们的权利，什么是我们的职责，并且永不会相信我们是生而为奴的了。”[53]黑人的合理要求，得到了北方少数民主派的同情，但这并不足以改变黑人被排斥在人权保障制度之外的命运。1781 年实施的《邦联条例》规定：“各州保其主权、自由和独立，以及其他一切非由本邦联条例所明文规定授予合众国的权力、司法权和权利。”[54]这实际上是借保护州权的名义确认了奴隶制。1784 年，杰弗逊在起草《西北法令》时，亦曾打算规定 1800 年以后在国会拥有的土地上禁止奴隶制，亦同样遭到反对，折衷为在西北地区“该领域内不得有奴隶制度或强迫劳役”，但“倘任何人逃入该地域，而原来之十三州内任何州对该逃亡者之工作及劳役有合法之权益，则应依法将该逃亡者交还”。[55]

在宪法制订过程中，黑人权利一度是各派争议的焦点之一，最终由坚持奴隶制的南方种植园主占了上风，宪法条文不仅回避了公民权利问题，更未丝毫反映黑人的权利要求。在涉及黑人问题的三项条款[56]中，均确认了奴隶制的继续合法存在。宪法中的这一缺陷，被称为美国宪法史上“最大的妥协”[57]。后世学者莫里森评价道：“一面为了自己要求生存、自由和幸福。而同时却否定黑人的这些‘天赋权利’。”[58]

鉴于宪法有意忽视黑人的权利问题，黑人长期享受不到名义上赋予每个公民的应有合法权利。迟至南北战争结束后，1865 年制定的宪法第 13 条修正案才确认了黑人权利应受宪法保障。但尽管如此，在具体的法律和南方各州的法律中，长期的“文化测验条款”、“人头税条款”、“祖父条款”等等歧视性的规定继续剥夺着黑人宪法权利的实现。更为重要的是，社会生活中的种族歧视仍然无所不在，黑人权利至今尚远未真正解决，从而构成美国人权实践最易招致批评之处。

2. 妇女权利。美国人权实践的另一重大弊端是妇女权利问题。著名空想社会主义者傅立叶有过一句名言：“妇女解放的程度是衡量普遍解决的自然标准。”在美国社会发展中，尽管妇女“既是妻子、母亲、管家、家庭护士、园丁、饲养员，又是丈夫外出时全家的保护人，使全家一年到头都能吃饱”，但“殖民地社会并不支持男女平等的思想。欧洲人带到美洲的信条是妇女是男人的附属品”[59]。在这种意识支配下，妇女与黑人一样处于无权的地位。

位。如果说在制定宪法时，黑人权利问题还曾引起过一些争论的话，那末，妇女权利甚至从未被列入考虑范围。殖民地时期，有钱的妇女在一些州尚能参加投票选举，而宪法颁布后，除新泽西和弗吉尼亚州在一段时期内允许有财产的妇女投票选举外，大多数州妇女连基本的选举权都没有，财产权、担任公职权、陪审权等更是得不到保障。威廉·恰菲在《妇女与平等》一书中证实：“妇女是唯一有与黑人类似的受虐史的集团。”[60]迟至19世纪20年代，要求妇女享有与男子平等合法权利的呼声才开始出现。内战期间，由于时局的需要，妇女开始有了担任公职的机会，各州先后取消了一些严重歧视妇女的法律。从1878年开始，在女权运动推动下，每届国会都提出了给予妇女选举权的案法修正案。但直到1919年，国会才在宪法第19条修正案中正式确认妇女选举权。至于全面保障妇女权利的《平等权利修正案》，则历经多年反复至今尚未得到通过。该修正案规定：在法律之下的权利平等，美国或任何一州均不得由于性别关系予以否定或限制。修正案自1972年由参众两院通过后，原定于7年后经3/4的州议会批准后生效；但到1978年时，只争取到35个州的批准，国会将其批准时期延长到1982年；但期限届满时，批准的州仍未达到3/4的绝对多数，结果《平等权利修正案》成为废案。90年代，该修正案重新被提出，但迄今为止仍未获得重大进展。另据统计，到80年代中期为止，美国法典中尚有175项条款中包含有歧视妇女权利的内容。妇女要真正实现与男子的平等权利，无疑还有很长的路要走。

3. 对印第安人的屠杀。印第安人被认为是“唯一真正的美国人”。但同时，一部北美殖民史也就是一部殖民者屠杀印第安人，掠夺其土地的历史。殖民地时期，“马萨诸塞殖民当局在1723年付出100英镑作为取得每一印第安人头皮的奖金，正好像把奖金付给打死一只狼的人一样”[61]。独立革命后确立人权保障体制过程中，印第安人与妇女一样，连黑人的3/5的公民资格也没有，根本不在保障对象之列。宪法第1条第2款规定：“众议院人数及直接税额应按合众国所辖各州的人口数目比例分配，此项人口数目的算法，应在全体自由人民一包括订有契约的短期什役，但不包括未被课税的印第安人。”

由于缺少基本的公民权利和宪法保障，印第安人长期遭到大规模屠杀和驱赶，仅19世纪初，由联邦政府出动军队向印第安人发动的袭击和讨伐即达200多次，约翰·杰伊更早在1786年就向杰弗逊写信批评道：“我们的印第安人事务是做得有害的……印第安人已经被我们冷血的人民所残杀而未得到报复。”[62]据保守估计，1492年哥伦布踏上美洲大陆时，北美的印第安人约3000万，而到19世纪末时，仅剩7.3万。如果说黑人和妇女仅仅没有享受到平等的公民权的话，那么印第安人则连生存的权利都失去了。美国著名哲学家拉尔夫·爱默生曾就此写道：“自从大地开创以来，从未听说过在和平时期，以及在一个民族对待自己同盟者和受监护人时，竟如此背信丧德，如此蔑视正义，并对于乞求怜悯的悲鸣如此置若罔闻。”[63]

本世纪以来，特别是二战后，印第安人的权利问题开始受到社会的广泛关注，几乎历届政府都表示要尽力解决印第安人的生存困境，“但是，最终是几乎每届政府都只是口头上说得好听，国家继续对于造成140万印第安人多数的、住在保留地的73.5万人的挫折与绝望的悲惨状况不闻不问”[64]。为此，印第安人从19世纪末期就开始诉诸法律，要求改善自己的生存状况和权利，到1982年，印第安人的主权申诉案件达17000件，“内容包括侵入印

第安人保留区、损坏印第安财产、剥夺捕鱼权利、毁约，以及其他 1966 年以前非法侵占印第安财产或钱财等。据报道，许多诉讼案的财物土地损坏之责应由美国政府来负，其中之一，州政府从印第安人产业上非法取得钱财，支付老年福利补助，非印第安人接受了这笔钱之后，从未作任何补偿” [65]。一些印第安人还提出，印第安人赢得平等权利的唯一途径，是建立某种形式的自治政府，表示“ 如果我们有自己的政府，我们就会在自己的事务中有一种声音和通过税收对社会提供最大贡献 ” [66]。显然，这种要求是几乎不可能实现的。甚至其大多数保护权利的诉讼案，山在政府、国会、法院的相互推诿下没有多少进展。

第三节 人权主张的国际化

当代美国学者詹姆士·O·罗伯逊提出，在美国人的观念中，“美国革命蕴含着美国的使命和命运：民主政府、平等和个人对幸福的追求是全人类正当的天赋权利（假如美国革命是正当的话），美国人（那些来到新世界追求这些权利并且为了保障这些权利而发动美国革命的人们）奉上帝的旨意（作为上帝的选民）代表全人类，并将这些天赋权利带来的福祉传给全世界”[67]。这一观点的推理过程是值得商榷的。但其结论却不容置疑，美国的人权传统中，从一开始就包含着走向国际化的内涵，必然与外交相耦合，成为美国重要的国际主张和对外政策资源。

美国在外交中公开使用人权武器，提倡国际人权始于20世纪初期。但作为一种观念，它从建国之日起就有着一些推向国际化的想法。杰弗逊早在建国之初就坚信，“整个世界迟早会从我们所主张的人权问题上获得好处。”[68]。汉密尔顿则认为，美利坚体系“已经影响了世界上专制统治的黑暗地区”[69]。19世纪上半叶，美国开始将扩张眼光投向拉丁美洲时，詹姆斯·门罗总统在其著名的“门罗宣言”中，虽然没有明确使用保障人权的概念，但却借用了《独立宣言》中提出的独立权思想，提出了“不准殖民原则”，宣布：“今后欧洲任何国家不得把美洲大陆上已经独立自由的国家当作将来殖民的对象”[70]。门罗宣言是将美国人权理论国际化的首次尝试。只不过，这是一种巨观的尝试，门罗自己并未将自己的主张划入追求人权的范畴。

20世纪初，一系列主客观条件的具备，促使美国在外交政策中承袭了隐藏在建国者言论字里行间的人权国际化思想。这些条件主要包括如下几个方面。

首先，强烈的商业意识、追求尽可能大的商业利益、拓展海外市场的利益要求，是美国人权国际化的基本动力。美国是一个由殖民地基础上发展起来的资本主义国家，从一开始它就作为英国的原料供应地和销售市场而存在，与英国的商业贸易是殖民地的主要对外交往方式。经济传统加上资本主义生产方式特有的对商业利润的追求，以及马克斯·韦伯在其《新教伦理和资本主义精神》证明的新教徒天生具有的经商致富观念决定了美国人的商业传统，美国独立后，经济发展在工业革命的推动下十分迅速，到19世纪末已超过了号称“日不落帝国”的英国，成为世界头号经济强国。经济规模的急速膨胀，为过剩商品寻找市场的要求成为紧迫事务。而在当时，美国在国际社会所面临的是列强瓜分世界竞争趋于白热化的时期，在激烈的争夺市场的竞争中，美国由于起步较晚，政治影响和军事实力均不足以与欧洲列强相抗衡。在严酷的现实面前，美国一方面加强扩张军事实力；另一方面，不得不借助其建国时期引以自豪的人权武器，将对商业利益的追求掩藏于维护和保障人权的国际道义口号之下。

与商业扩张相适应，美国在独立后的另一主题是向海外的地域扩张，这一要求也在很大程度上推动了人权的国际化。移民在北美大陆的拓殖和对印第安土人的血腥屠杀是英国独立前扩张的最初事实。早在独立前，作为美国人权理论著名代表的本杰明·富兰克林在1751年就曾主张建立一个包括加拿大、佛罗里达、西印度群岛，甚至爱尔兰在内的美利坚帝国。他的理由是，殖民地的人口每20年就会翻一番，现有的新英格兰地区不可能容纳如此多的人口，因此，“需要不断地获取新的土地来开辟生存空间”[71]。美国革

命后，在从“大陆扩张”向“海外扩张”的扩张进程中，美国为更好地与欧洲列强抗衡，将欧洲列强排挤出整个美洲大陆，从19世纪20年代起利用拉丁美洲革命的有利时机提出了独立权的人权原则以赢得拉美各国的好感。到19世纪末20世纪初，特别是第一次世界大战结束后，美国为利用欧洲列强精疲力竭之机夺取世界主导权，更是试图借殖民地民族主义意识开始觉醒之机扮演解放者和树立道德形象。为此，将美国的人权主张国际化亦成为美国不可避免的选择。

促使美国人权国际化的另一重要因素，还包括其文化传统中的使命感和“命定”精神。当代美国著名作家弗朗西斯·菲茨杰拉德敏锐地观察道：“美国人将历史的发展看成一条直线，而他们自己则作为全人类的代表站在历史发展的最前列。”[72]这种将自己视为“上帝的选民”、负有领导世界走向平等和正义职责的“天定命运感”是美国人重要的民族文化传统之一。它与人权一起构成了一对相互促动的观念，命定感推动人权向国际化方向发展，人权则使命定感进一步强化和加深。杰弗逊既是美国人权理论的代表人，又是“天定命运”观念的首要阐释者。他多次宣称，美国作为“世界上最有希望”和“最强大的政府”，“已经在上帝的圣坛上发誓永远反对任何压制人类心灵的暴政”[73]。19世纪40年代，“天定命运”在大陆扩张的浪潮中发展为一股强大的社会思潮。“天定命运”概念的创始人约翰·欧塞里文将这一思潮概括为：“拓展到上帝为我们逐年增殖的几百万人口的自由发展而指定的整个大陆”是“爱国主义和对国家的共同责任感”的体现[74]。19世纪末期，随北美大陆基本被扩张完毕，美国的扩张眼光投向了海外，为海外扩张寻找理论依据的“新天定命运”口号应运而生。代表人物乔塞亚·斯特朗在其《我们的国家》一文中写道：美国作为“负有上帝使命的国家”，“神圣的职责是把美国的福音扩展到美洲以远的国家”[75]。所谓“美国的福音”，在斯特朗看来就是美国的民主、自由和人权制度。以美国的观念和制度主导世界，是新天定命运观的本质所在。

正式将美国人权推向国际化的，是被视为美国人权外交奠基人的伍德罗·威尔逊。而威尔逊向国际社会推行美国式人权主张的根本动力，在于他所坚信的“我们应当以资本供应世界，而谁以资本供应世界，谁就应当管理世界”[76]的信念。作为“进步派政治家”，威尔逊上任伊始就改变了本世纪以来西奥多·罗斯福、塔夫脱等前任的“大棒政策”或“金元外交”等实用主义色彩过于强烈的外交战略，将道德、正义、人权等价值观因素抬到了重要高度，强调“我们不敢背离这样的原则：指导我们的必须是道德而不是权宜之计，我们不能因为做起来最便当就宽恕罪恶。”[77]

威尔逊将美国人权推向国际化的第一次努力是1913年他决定出兵干涉墨西哥前夕。为了与其正义和道德的形象相适应，威尔逊在向国会陈述出兵理由时提出，“独裁的”韦尔塔政府严重侵犯人民的权利，是“屠夫政府”，“我打算教育南美一些共和国如何选举好人当总统”[78]。同样，1917年4月2日，在宣布美国卷入一战的国情咨文中，他再次将人权与参战理由联系起来，宣称德国“政府把人道和权利的一切考虑统统弃置不顾”，因此，必须使世界适宜于民主的推行，世界和平必须树立在经过考验的政治自由基础之上，……我们只是捍卫人类权利的战士之一。当这些权利得到了各国的信念和自由所能提供的最大保障的时候，我们使心满意足了”[79]。在此基础上，1918年1月8日，威尔逊将自己的人权国际化理想具体化为“十四

点计划”，提出世界的重建和平的维持取决于“国际正义”的维护、“人类自由”的争取、“公正对待所有人民和一切民族，确认他们不论强弱均有权在彼此平等的条件之下，享受自由和安全的生活的公平原则”[80]。

对于威尔逊首次倡导的将美国人权主张国际化的思想，国内外学术界褒贬不一。我国的传统评价是视之为美国称霸世界的努力，仍然是一种帝国主义性质的主张。美国部分学者也对其持批判的态度。如 J·布卢姆认为，威尔逊的政策实质是“把国家尊严和所谓人权作为他政策的赌注”[81]，而显然，这是一场失败的赌博。罗伯特·夸克也批评道：“具有讽刺意味的是，理想主义的威尔逊使用武装干涉的大棒比任何其他美国总统都更习以为常。”[82]相反，有的美国学者则对威尔逊推崇备至，如德怀特·L·杜蒙德评价道：“他是全世界受难的被压迫的人类的代言人，他团结一切国家的人民参加了一场争取普天下的人民都能享受自由、正义和平的伟大斗争。”[83]客观他说，对威尔逊的国际人权主张应该一分为二地认识。威尔逊在主观上当然是为美国的全球利益服务的，作为个人，威尔逊或许确实有某种理想主义的意识。但政策的确立和实施并不取决于他的个人意志，而且从他对外国多次武装干涉、在巴黎和会上牺牲中国利益的作法等行为中，我们可以看到其言行的不一致之处。但从客观上看，威尔逊提出的国际人权主张与当时盛行的强权政治相比毕竟是一种进步。他提出的民族独立权主张也是符合被压迫民族利益的。刘星汉教授提出：“在威尔逊看来，美国在经过一百年的建国‘已经成熟’，通过道义力量和法制，就能重建世界，而且由美国来领导和管理世界”，“威尔逊毕竟提出了人类避免战争的原则和办法，尽管它过于理想化”[84]。显然，这一评价是比较中肯和公正的。

注：

[1] 赵一凡编：《美国的历史文献》，三联书店 1989 年版，第之页。按其注解：《五月花号公约》的原件不久后即已散失，现在能找到的仅为一些片断，由移民们推举的第 2 任总监威廉·布拉德福在其 1630 年亲录的《普利茅斯殖民地纪事》回忆和记录。

[2] 《马克思恩格斯全集》，第 16 卷，第 20 页。

[3] 托马斯·潘恩：《潘恩选集》，商务印书馆 1991 年版，第 169 页。

[4] [5] [6] [7] 托马斯·潘恩：《常识》，商务印书馆 1961 年版，第 25、37、55、54 页。

[8] 乔治·华盛顿：《华盛顿文选》，商务印书馆 1960 年，第 11 页。

[9] 《独立宣言》全文参见赵一凡编：《美国的历史文献》，第 17~21 页。

[10] [84] 刘星汉：《国际人权保障与美国人权外交》，载《复旦学报》（社会科学版）1988 年第 2 期。

[11] 引自查尔斯·比尔德：《美国宪法的经济观》，商务印书馆 1984 年版，第 137 页。

[12] 引自理查德·霍夫施塔特：《美国政治传统》，商务印书馆 1994 年版，第 16 页。

[13] 按美国学者詹姆斯·威尔逊的归纳，宪法中涉及人权的 7 处字句是 第 1 条：第 9 款之“不得中止人身保护令所保障的特权”； 同条同款之“不得通过任何剥夺公权的法案”； 不得通过追溯既往的法律”； 第 1 条第 10 款之不得通过“损害契约义务的法律”； 第 3 条第 2 款之“对一

切罪行的审判……均应由陪审团裁定”；第4条第2款之“每州公民应享受各州公民所有之一切特权及豁免”；第6条之“合众国政府之任何职位或公职，皆不得以任何宗教标准作为任职的必要条件”。参见James Q. Wilson, “American Government” Znded. New York, 1983. P34。

[14] 引自李昌道：《美国宪法史稿》，法律出版社1986年版，第111页。

[15] 理查德·霍夫施塔特：《美国政治传统》，第44页。

[16] James Q. Wilson, Ibid. P34。

[17] Ibid.

[18] 罗素：《西方哲学史》（下卷），商务印书馆1981年版，第134页。

[19] 《马克思恩格斯全集》第16卷，第36页。

[20] [21] [22] [23] 洛克：《政府论》（下篇），商务印书馆1987年版，第5、6、6、23页。

[24] [25] 卢梭：《社会契约论》，商务印书馆1982年版，第9、26页。

[26] 卢梭：《论人类不平等的起源和基础》，商务印书馆1982年版，第137、139页。

[27] 马克思：《资本论》，第1卷，第199页。

[28] 托克维尔：《美国的民主》（上），商务印书馆1991年版，第33页。

[29] 《马克思恩格斯选集》第3卷，第145~146页。

[30] 《马克思恩格斯全集》第42卷，第144页。

[31] 《马克思恩格斯全集》第1卷，第437页。

[32] 托克维尔：《美国的民主》（上），第32页。

[33] 同上，第15页。

[34] 詹姆士·O·罗伯逊，《美国神话、美国现实》，中国社会科学出版社1990年版，第32页。

[35] E·希尔斯：《论传统》，上海人民出版社1991年版，第2页。

[36] 《马克思恩格斯全集》第1卷，第438页。

[37] 汉密尔顿、麦迪逊和杰伊：《联邦党人文集》，商务印书馆1980年版，第44—51页。

[38] 查尔斯·比尔德：《美国宪法的经济观》，商务印书馆1989年版，第109页。[39] 《马克思恩格斯全集》第1卷，第439页。

[40] 刘星汉：《国际人权保障与美国人权外交》，载《复旦学报》，1988年第2期。[41] 马利旦：《人与国家》，商务印书馆1964年版，第39~40页。

[42] Peter Wolf “Constitutional Law: Cases and Comments”, New Jersey, 1981, P784。

[43] 转引自李昌道：《美国宪法史稿》，法律出版社1986年版，第111页。[44] 转引自托马斯·戴伊：《谁掌管美国》，世界知识出版社1980年版，第286页。

[45] John Adams, “Personal Letter”, Chedin Aberreting, “Idea of Equaeity”, P159

- [46] 刘星汉：《国际人权保障和美国人权外交》。
- [47] 转引自查尔斯·比尔德：《美国宪法的经济观》。第 199 页。
- [48] 按戴维·杜鲁门所下的权威定义：“利益集团是一个持有共同态度、向社会其他集团提出要求的集团。如果它通过和向政府的任何机构提出其要求，它就变成了；一个政治利益集团”。(David Truman, "The Government Process", Alfred A. Knopf, 1971, P37.)
- [49] 《联邦党人文集》，第 47 页。
- [50] 查尔斯·比尔德：《美国宪法的经济观》第 19、104、10 页。
- [51] 黄绍湘：《美国史纲》，重庆出版社 1987 年版，第 269 页。
- [52] Herbert Aptheker, "A Documentary History of the Negro People in the United States", New York, 1951, Vol1, P10.
- [53] Ibid, P11.
- [54] 杨生茂，刘绪贻主编：《美国的独立和初步繁荣》，人民出版社 1993 年版，第 39 页。
- [55] 赵一凡编：《美国的历史文献》；第 33 页。
- [56] 这三项条款是：第 1 条第 2 款：“众议员人数及直接税税额，应按联邦所辖各州的人口数目比例分配，此项人口数目的计算法，应在全体自由人民—包括订有契约的短期仆役，但不包括未课税的印第安人—数目之外，再加上所有其他人口之五分之三”，这史称“3/5 妥协”，即 5 个奴隶只能拥有 3 票；第 1 条第 9 款：“对于现有任何一州所认为的应准其移民或入境的人，在 1808 年以前，国会不得加以禁止，但可以对入境者课税”，这实际上准许 20 年之内继续进行奴隶贸易；第 4 条第 2 款：“凡根据一州之法律应在该州服役或服劳役，逃往另一州时，不得因另一州之任何法律或条例，解除其服役或劳役，而应依照有权要求该项服役或劳役之当事一方的要求，把人交出”。这实际上等于责成联邦和各州政府维护奴隶制。
- [57] Theodore J. Lowi, "The American Government", Illinois, 1976, P97.
- [58] 莫里森等编：《美利坚共和国的成长》（上卷），天津人民出版社 1980 年版，第 278 页。
- [59] 卡罗尔·卡尔金斯：《美国社会史话》，人民出版社 1984 年版，第 190 页。
- [60] William H. Chafe, "Woman and Equality", Oxford, 1977, P45.
- [61] W. V. More, "Indian Wars of the United States", Pennsylvania, 1842, P181. [62] V. G. Kierman, "American: The New Imperialism", London, 1978, P240.
- [63] 莫里森等编：《美利坚共和国的成长》（上卷），第 572 ~ 573 页。
- [64] Wendell H. Oswalt, "This Land Was Theirs", New York, 1978, P537.
- [65] 《波士顿环球报》，1982 年 11 月 18 日。
- [66] 《今日美国》，1983 年 1 月 2 日。
- [67] 詹姆士·O·罗伯逊：《美国神话、美国现实》，中国社会科学出版社 1990 年版，第 88 页。
- [68] 托马斯·杰弗逊：《杰弗逊文选》，商务印书馆 1963 年版，第

36 页。

[69] Edward M . Burns , “ Burns , “ The American Idea of Mission ” , New Jersey , 1957 , P273。

[70] 赵一凡编：《美国的历史文献》，第 111 页。

[71] L . C . Cardner et . al , “ Creation of American Empire ” . Chicago , 1978 , P8。 [72] 转引自詹姆士 · O · 罗伯逊：《美国神话、美国现实》，第 7 页。

[73] From Saul K . Padover , “ Thomas Jefferson on Democracy ” , New York , 1939 , P2。

[74] Walter A . Craven , et al , ed . “ Documentary History of the American People ” , New York , 1951 , P282。

[75] Walter A . Lafeder , “ The New Empire ” , Cornell University , 1963 , P77。

[76] 引自库尼娜：《1917 ~ 1920 年间美国争夺世界霸权计划的失败》，知识出版社 1957 年版，第 217 页。

[77] 引自德怀特 · L · 杜蒙德：《现代美国》商务印书馆 1984 年版，第 248 页。

[78] Scott Nearing & Joseph Freeman , “ Dollar Diplomacy ” , New York , 1925 , P97。

[79] 德怀特 · L · 杜蒙德：《现代美国》，第 271 页。

[80] “ 十四点计划 ” 全文可参见赵一凡编：《美国的历史文献》第 265 ~ 270 页。 [81] J · 布鲁姆等：《美国的历程》（下册），第一分册，商务印书馆 1993 年版，第 264 页。

[82] 罗伯特 · 夸克：《荣誉攸关》，转引自张宏毅主编：《美国人权与人权外交》，人民出版社 1993 年版，第 196 页。

[83] 德怀特 · L · 杜蒙德：《现代美国》，第 291 页。

第二章 美国与国际人权法的缘起

第一节 国际人权法的早期酝酿

国际人权法是在人权问题国际化的进程中，国际社会试图以普遍立法形式保障人权的产物。它被世界各国广泛支持和认可始于二战后，联合国的长期积极活动使国际人权法在今天已构成国际法体系中不可分割的一部分。但是，早在 19 世纪或者更早一些时候，一些国家和国际组织就已经围绕着具体的人权问题做了一些以国际法形式或国际干预形式加以保障的努力，制定出了一些公约、条约、议定书或宣言书，这些成果构成了国际人权法的早期雏型，为当代国际人权法的制定提供了思想渊源。

著名国际人权法专家、联合国首任人权司司长约翰·汉弗莱提出，国际人权法的早期渊源可追溯至 1555 年的《奥格斯堡和约》。该和约规定：在神圣罗马帝国中，天主教徒和路德教徒享有同等地位。为证明这一观点，他引述了 R·杰克拉瓦蒂在《人权与联合国》一书中提出的看法：“欧洲宗教改革后形成了这样一种局面，即以互为保障宗教自由作为解决宗教冲突的办法。”在汉弗莱看来，“宗教自由当然意味着承认某些自由，包括结社、集会和言论自由”[1]严格说来，这种看法是比较牵强的。中世纪宗教改革虽以人道主义为依据，但在现代意义的国际法、“天赋人权”理论均尚未出现的情况下，所谓宗教自由只不过是当时君权和神权斗争的产物，其内在实质并不是真正要保障人权。按马克思的论述：“在中世纪，人民的生活和国家的生活是同一的。在这里，人是国家的真正原则，但这是不自由的人，所以这是不自由的民主制，是完成了的异化。”[2]换言之，中世纪的宗教自由规范是一种异化的“国际人权法”，与当代意义的国际人权法有着根本的区别。

现代国际人权法的最初渊源始于 17 世纪。1625 年，格劳秀斯出版了标志着现代国际法理论开端的《战争与和平法》。在自然法理论基础上，格劳秀斯首次提出国际关系不应以强力而应以规范各国行为准则的国际法为基础，而国际法的准则则是正义和公理。值得注意的是，格劳秀斯将国际法划分为两大类型：一种类型是根据各国共同意志所制定的国际法（即现代一般意义上的国际法）；另一种类型是“自然法国际法”，它为自然所赋予或为国际所公认。用现代的眼光分析，自然法国际法的内涵中主要包含的就是国际人权法所主张的内容。格劳秀斯从自然法国际法理论中引伸出的维护公海自由、在战争中遵守人道主义原则、保护妇女儿童、给战俘以人道待遇以及避难权等思想都为现代国际人权法所接受，构成国际人权法的重要组成部分。

构成国际人权法另一初始渊源的是 17 世纪著名的“30 年战争”结束后，法国、瑞典和神圣罗马帝国各方于 1648 年签署的《威斯特法利亚和约》。该和约除确立了国家主权、国家独立、缔约国不能破坏和约条款、对违约国家可施集体制裁以及常驻外交使节以有利于增进各国之间的邦交等国际关系原则，进而标志着近代国际关系和国际法的开端外，还规定卡尔文派教徒得享受与路德派教徒的同等权利，从而打破了罗马教皇神权下的世界主权论，使国际法脱离了神权的束缚，为宗教权利的实现开辟了道路。从形式上看，这种规范与《奥格斯堡条约》是类似的，但后者是基督教神权统治前提下的宗

教宽容，而前者则是世俗权力战胜宗教权力的体现，表现了世俗化的信仰权利平等精神，而这才是国际人权法主张的信仰自由的内在实质。

进入 19 世纪，在美国利用门罗主义在美洲推进人权国际化进程的同时，在世界政治的中心舞台欧洲，各国也开始了将人权问题国际化和以条约法形式保障国际人权的努力。经过 19 世纪至 20 世纪上半期 100 多年的发展，对人权的国际保障逐渐向深度和广度发展，涉及到奴隶制和种族平等、战争期间平民和战俘待遇、劳工权利等方面。

19 世纪国际人权立法的先导是所谓：“人道主义的干预”活动的兴起。按英国学者保尔·西格哈德的概括，“人道主义的干预”的基本内容是：如果一主权国家政府对其统治下的人民残暴不仁，其件逆足以“震撼人类的良心”时，其他国家有权进行干预，直至使用武力也不为过[3]。在这种理论支持下，一些大国在 19 世纪先后以禁止某些国家政府大规模侵犯本国人民权利为由实施干预。其中著名的事例包括：1827 年法国因奥斯曼土耳其帝国在叙利亚的残酷统治而应希腊之邀出兵；1876 年，法国因奥斯曼土耳其帝国在现保加利亚屠杀 12000 名基督教徒而再次出兵干预；1891 年和 1905 年，西欧列强因俄国大肆屠杀犹太人而联合出兵制止。这些事例一方面说明人权问题的国际化趋势，但另一方面，对人权的国际干预往往是与领土扩张野心及本国的政治利益相联系的，并不真正出于捍卫人权的道德动机；而且，这种行为在国际法意义上也是并不成立的，没有一个国家会承认对自己国家干预的合法性。

早期国际人权立法实践中，成就最大的在于废除奴隶制和要求种族平等方面。1885 年，由英、法、德、比、美、俄等 14 个欧洲列强参加的柏林会议上，在总协定书中包括了一份中非问题法案，规定根据国际法禁止奴隶买卖。1890 年的《布鲁塞尔条约》则不仅谴责了奴隶制和奴隶贸易，而且还制定了一系列制止奴隶贸易、反对维持奴隶制的具体措施，包括相互承认搜查权和缉捕权，建立设在桑给巴尔的国际海事办公室和设在布鲁塞尔的国际局这两个协调反对奴隶贩运活动的国际机构。

进入本世纪以来，国联成了废除奴隶制、禁止贩卖奴隶的主要国际机构。1919 年的《国际联盟盟约》即规定了“禁止奴隶之贩卖条款”（第 22 条第 5 款），1924 年和 1932 年先后成立了“奴隶制问题临时专家委员会”和“奴隶制问题专家咨询委员会”，负责收集和汇报情况。最为重要的是，1926 年 9 月 25 日，国联在日内瓦签署了专门的《禁奴公约》。公约包括 12 项条款，分别对奴隶制和奴隶贩卖下了明确定义；各国承诺防止和惩罚奴隶贩卖，逐步地和尽速地促成完全消灭一切形式的奴隶制；各国应采取适当措施在领水内制止运送奴隶；相互支援；采取适当措施以避免强迫或强制劳动不致引起与奴隶制度相类似的情况；等等。[4]《禁奴公约》被许多学者誉为一份真正意义上的国际人权条约。尽管在其维护国际和平这一基本职责方面，国联是彻底失败的，但在反奴隶制方面，还是颇有值得称道之处。

劳工权利是早期国际人权立法关注的另一重要方面。这方面最早的成就之一是 1906 年第二届伯尔尼世界会议上通过的《禁止在工业企业中雇佣妇女上夜班国际公约》和《关于使用白（黄）磷制造火柴的国际公约》，它们首次关注到了工人的健康问题。一战后，国际劳工组织先后通过了数十份有关劳工权利的国际性文件，将劳工权利的保障问题推向了高潮。其中较具代表性的包括 1921 年通过的《关于农业工人结社权的公约》和 1926 年 9 月通过的

《强迫劳动公约》等。前者规定：“国际劳工组织每一成员国承诺保证一切从事农业的人均享有与产业工人同样的结社权，废除限制从事农业的人享有这些权利的任何法令或规定。”[5]后者则规定：“国际劳工组织各成员国均承诺在可能范围内以最短期间制止强迫或强制劳动的一切形式。”[6]此外，《国际联盟盟约》中也注意到了劳工权利问题，其第23条甲款规定：联盟会员国应“勉力设法为男女及儿童在其本国及工商关系所及之各国确保公平、人道之劳动条件，并为此项目的设立与维持必要之国际机构。”[7]所有这些文件，为二战后国际人权法体系纳入劳工权利保障问题提供了广泛的基础和借鉴，当代联合国的许多保障劳工权利方面的法案都是对这一时期工作的继承和发展。

早期国际人权立法的重要对象还包括武装冲突中的人道主义待遇问题。这主要包括平民的权利和对伤病士兵与战俘的待遇。1856年的《巴黎宣言》；1864年的《日内瓦公约》；1868年的《圣彼得堡宣言》；1899年和1907年的《海牙公约》；1925年的《日内瓦毒气与细菌战议定书》都是重要的成果。它们虽没有宣布禁止战争这一最残酷的损害人权行为，但试图以人道主义的理由减少或控制人们所受到的灾难，制定出了允许残酷武装冲突的界限和范围，因而对促进国际人权保障有着一定的积极意义。

总体而言，19世纪至20世纪上半期，人权问题才刚刚得到国际社会的初步关注，国际人权立法还只能是处于一种萌芽状态。作为立法成果的国际人权文件对各成员国几乎毫无法律效力，它们也没有提出切实有效地保障权利的措施和途径。而且，这些立法本身还存在着许多无法解决的理论问题，如国家主权与国际干预之间的矛盾、个人能否成为受国际保障的法律主体、强权政治与人道主义干预的界限等等。它们在当代之所以被视为国际人权法的早期形式，更多地在于其实际上涉及到了对人权的保障（很多时候这些文件的制定目的在于规范相互间关系准则，主观上并无保护人权的动机）。如果说它们在国际人权法发展历史上占有一席之地的话，那主要是在于它们表现了人类为保障自己的权利很早就开始了直观的国际努力，为二战后国际人权立法活动的兴起和国际人权法案的制定提供了有益的历史借鉴。

值得一提的是，在早期的国际人权立法实践中，欧洲占据着核心地位，最早试图将人权推向国际化的美国几乎没有发挥过多大作用。而且，早期的国际人权文件规范的大多是有关经济、社会和文化权利方面的问题，只有部分涉及到美国所重视和强调的公民和政治自由。造成这两种趋向的原因，前者是由于当时美国的实力还远远不及西欧列强，在国际事务中掌握不了主导权；后者则说明人类的直观需要是生存的权利和经济与社会权利，政治自由只是第二位的。二战后美国实力超过欧洲后，力图把持国际人权立法的主导权，并将公民和政治自由置于国际人权的首要位置，从而导致了国际社会的广泛反对。

第二节 二战与人权保障的国际化 and 法制化

一、二战推动人权保障走向国际化

二战是国际人权立法史上最重要的里程碑和转折点。约翰·汉弗莱宣称：“这是一场前所未有的为维护人权而战的战争”，“它不仅很快给关于个人的法律带来了前所未有的发展，而且改变了法律体制的结构和性质，不仅给现存的体制增加了新的标准而且使得该体制的性质发生了变化，所发生的一切都是革命性的。过去平行的体制现在变成了垂直的，‘国际法’这一传统上国家之间关系的法律现在将其范围扩大到了其他实体，包括男女个人、个人在很长时间内是国际法的客体，现在变成了国际法的主体。”[8]确实，德、意、日法西斯军国主义发动的第二次世界大战，严重地践踏了人类尊严和人类的生存与自由，为制止这种行为，一股以各种可能的形式切实保障国际人权的世界性潮流应运而生，人权的保障不仅成为各国国内重要的政治与法律问题，而且被引入国际政治和国际法领域，国际人权立法以不可阻挡之势成为战后国际社会的必然抉择。

法西斯主义的基本理论是极端强权性质的，它的前提和出发点就是对人的生命与自由权利的蔑视。在希特勒的政治纲领中提出的“种族优越”和“生存空间”两大主张，都公开宣扬践踏人权。按其，“种族优越论”，希特勒宣称德意志人是优等种族，犹太人种、斯拉夫人等则是劣等种族，作为优等种族的德意志人有权奴役和消灭千百万其他种族，必须牺牲劣等种族来建立一个德意志民族至高无上的“新世界”；按其“生存空间论”，法西斯宣称凡尔赛和约减少了高贵的德意志民族的“生存空间”，是对德国民族自尊心的空前打击，因此，德国必须向外去夺取领土，以满足德意志民族对“生存空间”的需要。

在践踏人权的理论指导下，法西斯战争成了有史以来对人类生存和权利的空前严峻的挑战，这场战争历时8年多，波及60余个国家和世界4/5的人口。希特勒法西斯对许多民族，特别是对犹太民族实施的种族灭绝政策，日本军国主义对中国、朝鲜以及东南亚各国人民的残酷屠杀，造成了5000万生命的无辜牺牲，仅苏联一国就为卫国战争付出了2000万人牺牲的巨大代价，无数城市、村镇遭到严重破坏，无数工厂、船舶、桥梁化为灰烬，人类大量历史和文化遗产被法西斯毁灭。人类社会面临着生死存亡的危急关头。

为了确保自己的生存，面对法西斯暴行的众多国家、民族的不同阶级、政党、社会团体和宗教组织不约而同地举起了争取独立、解放和民族自由的人权旗帜，将保障人权视为反法西斯战争的重要目标。英国首相丘吉尔从欧洲战争一开始，就把这场战争的目的宣布为：“在磐石上确立个人权利。”

[9]斯大林也表示：这是一场“保卫我们祖国的自由”和“欧洲和美洲人民力争取他们的独立、民主、自由”的战争[10]。毛泽东在苏德战争爆发后则指出：“目前共产党人在全世界的任务是保卫一切民族的自由和独立。”

[11]反对法西斯侵略战争，捍卫民族独立和自由的要求，使保障人权成为世界各国人民的共同主张，形成了强大的历史潮流。

1941年8月14日，美英两国首脑罗斯福和丘吉尔为讨论苏德战争爆发后的国际形势，调整两国关系，安排战略部署和确定自己的政策，在纽芬兰的阿根夏湾的一艘军舰上签署了著名的《大西洋宪章》。宪章共包括8项条

款：

第一，两国宣布“不追求领土或其他方面的扩张”；

第二，不同意“未经有关民族自由意志所同意的领土变更”；

第三，“尊重各民族自由选择其所赖以生存的政府形式的权利。各民族中的主权和自治权有横遭剥夺者，两国俱欲设法予以恢复”；

第四，“在尊重现有义务的同时”，努力促使世界贸易发展和获得原料的机会均等；

第五，“促成一切国家在经济方面最全面的合作，以便向大家保证改进劳动标准、经济进步和社会安全”；

第六，彻底摧毁纳粹暴政后，重建和平，“使各国都能在其疆土以内安居乐业，并使全世界所有人类悉有自由生活，无所恐惧，亦不虞匮乏的保证”；

第七，公海自由；

第八，放弃武力和解除侵略国武装。[12]

虽然宪章本身只是一份关于美英两国作战目的的宣言，丘吉尔宣称宪章只是“一项阐明作战目的的暂时性的、属于个别问题的声明，用意在于使一切国家都相信我们的目的是正义的，而不是我们在胜利之后应当加以实施的完备的方案”[13]，但不管其动机如何，宪章中充满着保障人权的精神，体现了国际社会对人权的普遍追求，反映了第二次世界大战的反法西斯正义性质，在各反法西斯国家中引起了积极的反响和肯定，许多国家声明支持宪章提出的原则，如同年9月24日，苏联政府代表在伦敦发表声明，宣布苏联同意大西洋宪章的基本原则，并强调：“各国人民的任务就是要迅速而坚决地击溃德国及其盟国，建立一种使子孙后代摆脱罪恶的纳粹主义的战后和平体制。”[14]

1942年1月1日，太平洋战争爆发后不久，美苏英中等26个反法西斯国家在华盛顿举行会议，根据不久前美英苏联合起草的一份有关战争宗旨和原则的文件草案签署了《联合国家宣言》，首次将保障国际人权的原则宣布为反法西斯国家的共同纲领。宣言在赞同“大西洋宪章内所载宗旨与原则”的同时，进一步表示：各国“深信战胜它们的敌国对于保卫生命、自由和宗教自由并对于保全其本国和其他各国的人权和正义非常重要，同时，它们正力图同征服世界的野蛮和残暴的力量从事共同的斗争”。出于上述目的，各国承诺“保证对与各该国政府作战的三国同盟成员国及其附从者使用全部其资源，不论军事的或经济的”，承诺“保证与本宣言签字国政府合作，并不与敌人缔结单独停战协定或和约”，签字国政府还欢迎“在战胜希特勒主义的斗争中给予物质上援助和贡献的其他国家”加入这份宣言。[15]到二战结束时，宣言的加入国陆续达到41个，显示了维护人权精神的巨大魅力。

二战中法西斯军国主义对人权的肆意践踏不仅使许多以维护人权为宗旨的国际宣言和宪章纷纷制定出来，成为各国反法西斯战争的共同宗旨，而且在实践中也使各国捍卫人权的决心空前增强，国际反法西斯统一战线最终得以形成。除美、英、苏、中等国坚持与德意日作战，构成国际反法西斯统一战线的核心力量外，其他国家和地区也纷纷以极大的热情加入了这一捍卫人权的行列。在被法西斯占领和奴役的欧洲，法国在贝当政府向德国投降后，戴高乐为首的抵抗运动与法共合作，于1943年1月成立了全国抵抗运动委员会，统一领导法国的反法西斯斗争，到1944年，抵抗运动的武装力量达50万人，意大利于1943年9月投降后，北部和中部为德国占领，反法西斯游击

活动随之兴起，人数很快发展到 25 万；南斯拉夫于 1941 年 4 月为德国占领，7 月发动起义，1942 年底建立以铁托元帅为首的人民解放军，1944 年达到 30 万人，解放了本国的大多数国土；捷克于 1939 年 3 月被占领后，于 1941 年夏天起创建游击队，到 1942 年发展到 10 万人；波兰在 1939 年战争和随后的大屠杀中，大约牺牲了 600 万人之多，反抗也极为强烈，先后成立了波兰工人党和人民近卫军，并在苏联组成了十万波军；其他如阿尔巴尼亚、希腊、比利时、挪威等国，也先后发展了人数多达数万的游击队。

在日本军国主义占领下的亚洲，中国早在 1937 年就开始了长达 8 年之久的抗日战争，而且明确提出了组织国际统一战线和太平洋反日统一战线的主张，宣布为“保卫一切民族的自由和独立而斗争”；朝鲜在中朝边境建立了朝鲜人民军和祖国光复会，仅 1937~1939 年间就与日军作战近 4000 次；越南于 1941 年 5 月成立了“越南独立同盟”，到 1944 年在中部各省和北方平原建立了面积广大的根据地；缅甸于 1943 年由缅共领导建立了游击队，1944 年起，与昂山将军领导的国民军联合成立了“反法西斯人民自由同盟”；此外，在菲律宾、马来亚、泰国和印尼等国，抗日武装力争的规模也十分巨大。

反法西斯国际统一战线的建立和各国人民的抵抗斗争充分表明，尽管基于社会制度和国家历史文化传统的巨大差异，各国对于战胜法西斯的动机和目的不尽相同，但几乎所有国家对反法西斯战争宗旨中列入人权原则都表现出高度的一致性。美国等西方国家作为天赋人权理论的发源地和人权问题国际化的始作俑者，自然尽力将战争目的与人权保障结合起来，使战后人权事务的发展主动权由自己控制；苏联虽然一度将人权斥为资本主义的观念产物，但出于战争的需要，也不反对战争为了人权的提法，力争在国际人权事务中争得一席之地；至于广大的亚非拉殖民地和落后国家，更是希望借助人权换取国际社会对争取独立和平等国际权利斗争的同情和道义支持。而且，各不同类型国家还不满足于一般性的宣言和口号，而是力求将国际人权以规范化的国际化形式确立下来，使之成为全球共同遵守的国际关系准则之一。

二、罗斯福的国际人权主张

在人权走向国际化的战争进程中，做出贡献最大的是时任美国总统的富兰克林·罗斯福。至于美国而言，如果说威尔逊的功劳主要在于奠定了美国人权主张走向国际化的最初思路和基本原则的话，罗斯福则作为美国人权主张国际化的继承者和集大成者，扬弃了威尔逊的国际人权主张中的理想化和空洞化色彩，完善了美国的国际人权理论，使人权迎合了国际社会的普遍潮流，真正地成为了国际社会普遍接受的理念。

美国学者莫利和威尔逊在《美国对外政策的决策者》一书中，曾对罗斯福对威尔逊国际人权主张的内在继承性做出过分析，他们提出：“罗斯福十分佩服威尔逊的梦想，但是他把威尔逊的失败归因于把梦想当成现象”，“在第二次世界大战中和冷战期间建立美国全球政策的威尔逊的后继者们，他们可以认为是遵循威尔逊主义的真正精神。”[16] 具体说来，罗斯福与威尔逊在国际人权保障观点方面的类似点或承袭性主要表现在两个方面：一方面，他们都以自由主义哲学为政治基点，这最显著表现在他们对内政策的惊人相似性。英国学者哈罗德·拉茨基提出，罗斯福的“新政”是威尔逊“新自由政策的逻辑延伸”[17]；另一方面，他们都将避免战争的根源归结于建立有效的国际人权保障体制，罗斯福提出的以维护人权力宗旨的联合国思

想很显然直接受到威尔逊建立国联主张的影响。

罗斯福对国际人权保障的促进集中体现于二战期间，但作为杰弗逊—杰克逊—威尔逊人权主张的继承者，他上任的第一天起就始终将人权与外交政策结合在一起加以考虑。早在1933年5月的一次呼吁裁军的演讲中，他就提出：“全世界的男女老少的幸福、昌盛，乃至其生存本身，都将取决于他们的政府在最近的将来要作出的决定。社会状况的改善、个人人权的保障、社会正义的伸张，都依赖于这些决定。”[18] 1936年6月27日，在接受再次竞选总统提名时，他又公开向法西斯专制提出挑战，宣称美国对保障人权和自由制度负有历史使命，他说：“在世界上的其他国家中，有些人过去曾经为自由而生活和战斗，现在似乎已经疲惫不堪，无法坚持，他们为了活下去的幻想，卖掉了自由的传统，他们放弃了民主。我真诚地认为，只有我们做出成绩才能燃起他们往日的希望……我们正在为自己和全世界拯救一种伟大而珍贵的政治体制而战斗。”[19]

二战爆发后，罗斯福更加积极地推动人权保障的国际化。1941年1月6日，在请求国会为援助西欧民主国家而通过“租借法案”的咨文中，罗斯福集中表述了美国对保障国际人权的基本主张。他将自由和人权作为美国评价欧洲大陆战争是非的唯一标准，提出了著名的“四大自由”主张，他宣称：“自由意味着人权至上，我们支持为争取或保卫人权而斗争的人，我们的力量在于我们的目标一致”，“我们应该告诉民主国家，我们美国人切身关切你们保卫自由的斗争。我们正在付出我们的精力、资源和组织力量，以使你们得到恢复和维护自由世界的力量……这是我们的宗旨，也是我们的保证”，“在我们力图保持安宁的今后的日子里，我们盼望有一个建立在四项人类基本自由之上的世界。第一是言论和发表意见的自由……第二是每个人以自己的方式崇奉上帝的自由……第三是不虞匮乏的自由……第四是不虞恐惧的自由。”[20] “四大自由”主张的提出，是对威尔逊国际人权保障主张的明确化和清晰化，它不仅公开将人权作为美国外交的归宿，也为战后国际秩序的构想奠定了基础，是罗斯福对美国传统人权主张的重大发展。

以“四大自由”主张为依据，1941年和1942年元旦，在罗斯福的坚持和积极推动下，《大西洋宪章》和《联合国宣言》方得以顺利签署，并在阐释同盟国家的参战目的和处理战后国际秩序准则时将四大自由具体化，使之逐渐成为国际社会保障人权的基本思维脉络。例如，在讨论《大西洋宪章》过程中，丘吉尔并不同意过多强调人权，只希望通过与美国的协定维护大英帝国在战后的殖民体系，防止战后亚非拉广大地区统统变成美国的市场、原料产地和投资场所。如宪章第4条中关于“努力促使世界贸易和取得原料的机会均等”原则上，罗斯福曾希望写进“在不加歧视和平等的条件下”这一前提。丘吉尔认为这将意味着把英国在大英帝国内实施自由贸易的“渥太华帝国特惠协定”变成一纸空文，因而坚决表示反对，最后双方改成“尊重现有义务”才达成协议。又如，在两国曾经讨论过的托管问题上，罗斯福原打算发表一份“给世界被奴役人民带来希望”的英美联合声明，但丘吉尔指责罗斯福“是在想法子毁灭我们的大英帝国”，结果宪章中没有具体说明战后殖民地和委任统治地的命运。而丘吉尔提出的在宪章中加入“彻底摧毁纳粹暴政”的提法，虽未遭到当时表面上保持中立的美国反对，但丘吉尔要求对日本作出武力威胁的表示，却未得到罗斯福的完全接受。这表明，罗斯福始终是按照美国的标准提出国际人权的原则的。

更进一步分析起来，罗斯福代表的美国的国际人权主张包括如下几个方面：

第一，人类的独立权是国际人权保障的前提。没有基本的独立权，其他的权利就无从谈起，正如罗斯福所述，“如果民主力奴役所替代一那么，这四大自由，甚至谈论它们，也会成为禁忌。” [21]

第二，实现国际人权保障的首要条件是民族的独立和自决。罗斯福多次强调民族独立对于各国人民从法西斯压迫下赢得解放的重要意义，他表示：“我们自己的目标明确的；粉碎军阀强加在被奴役人民头上的军国主义——解放被征服的国家。” [22]

第三，国际人权的核心内涵是“四大自由”，这是美国人权传统的延伸。但值得一提的是，罗斯福的“四大自由”主张提出了美国长期不予重视的另一种人权：经济权利，亦即其所谓“免于匮乏的自由”。这一新的权利主张在罗斯福 1944 年 1 月 11 日向国会提交的一份国情咨文中，被系统完善为《经济权利法案》。在咨文中，罗斯福提出传统的政治自由在当代已不足以保证人民在追求幸福方面的平等，认为“没有经济上的独立和安全，就不存在真正的个人自由”。在他看来，经济权利主要包括：工作权和获得相应报酬的权利；收入充足的权利；农场主的生活保障权；企业主从事自由贸易、不受垄断控制的权利；拥有住宅的权利；享受卫生保健的权利；享有福利保障的权利；受教育的权利。 [23] 经济权利概念的提出，是罗斯福在人权主张上的重大突破，既为美国国内，也为国际人权保障视野的扩展打开了新的思路。

当然，罗斯福作为美国对外战略的制定者和代言人，其以“四大自由”为核心的国际人权保障口号虽然客观上有助于人类的和平和进步，但目的仍是为美国利益服务的，表现出浓厚的美国传统人权色彩和“天定命运”精神主导下的扩张意识。在罗斯福那里，只有美国才是国际人权保障的领导力量和“民主的最后堡垒”，国际人权不过是美国人权主张的延伸。刘星汉教授曾就此作过评论：“四大自由仍然显示出美国对世界的使命感，希望按照美国的原则和模式，在战后领导世界和改造世界。” [24] 罗斯福国际人权主张的这一性质在战后为美国历届政府所长期继承和强化，既决定了美国对国际人权法政策的基本原则，也为日后其抵制绝大多数国际人权立法文件埋下了伏笔。

三、《联合国宪章》

联合国是当代国际人权的最主要保障机构和国际人权法的主要制定者。作为众多不同社会制度、意识形态和历史文化传统国家紧合而成的世界性组织，联合国虽然在很长一段时间中没有在其保障国际安全和促进世界发展这两大主要任务上发挥过多大作用，甚至在某种意义上不过是大国权力斗争的场所，但在国际人权保障方面，它所获得的成就却是不容置疑的。它不仅始终致力于这方面工作，更通过其长期努力，一个涉及人类经济、政治、社会生活诸方面的国际人权法体系得以逐渐形成和完善。正是在此意义上，美国人权学者汤姆·J·法雷提出：“从一开始，联合国就仿佛注定是人权的机构。” [25]

为国际人权法提供基本依据、奠定基本原则的是《联合国宪章》。宪章当然不是一份严格意义上的国际人权法文件，人权保障只是其中一部分内容，但它表达的丰富的人权精神，不仅将人权提高到联合国宗旨的高度，而

且完整地阐释了防止战争这一国际人权保障的主题和世界各国应共同遵循的人权准则，为日后具体的国际人权立法活动奠定了基本思路。

1943年以后，随着战后世界的安排问题提上大国的议事日程，人权的国际保障也成为各国关注的重要问题之一。尽管所有的大国都把安全、政治和军事考虑放在首位，但由于弱小国家和民族的强烈要求和众多民间国际组织的积极活动，人权保障并没有被放弃，而是与战后防止战争、维护和平这一根本问题结合在一起，构成重建战后世界秩序的原则之一。1944年8月至10月，美、苏、英、中四大大国举行了筹建联合国的敦巴顿橡树园会议，苏英中三国同意美国提出的联合国“应就推动人权及基本自由的尊重而进行研究和提出建议”的方案[26]在会议结束时达成的《关于建立普遍性的国际组织的建议案》中，四国共同倡议：“（未来的联合国）大会应促成对社会、经济及其他人道主义问题的解决，推动对人权及基本自由的尊重”[27]。

1945年4月25日至6月26日50个反法西斯盟国在美国旧金山召开联合国制宪会议，一致通过了《联合国宪章》。在人权问题上，宪章基本体现了战争期间确立起的保障人权的精神和原则，它在序言中开宗明义地宣布：“我联合国人民同兹决心，欲免后世再遭今代人类两度身历惨不堪言之战祸，重申基本人权和人格尊严与价值，以及男女大小各国平等之权利。”宪章共有6处直接涉及到人权。第1条第3款：“增进并激励对于全体人类之权利及基本自由的尊重”；第13条第4款：“大会应发动研究并作成建议……以促进经济、社会、文化、教育及卫生各部门之国际合作，且不分种族、性别、语言或宗教，助成全体人类之人权及基本自由之实现”；第55条寅款：“为造成国际间以尊重民平等权利及自决原则为根据之和平友好关系所必要安定和福利条件起见，联合国应促进……全体人类之人权及基本自由之普遍尊重与遵守，不分种族、性别、语言或宗教”；第62条第2款：经社理事会“为增进全体人类之人权及基本自由之尊重及维护起见，得作成建议案”；第68条：“经济及社会理事会应设立经济与社会部门及提倡人权为目的之各种委员会，并得设立于行使职务所必需之其他委员会”；第76条寅款：“托管制度之基本目的应为……不论种族、性别、语言或宗教，提倡全体人类之人权基本自由之尊重，并激发世界人民互相维系之意识”[28]。

概括起来，《联合国宪章》的上述条款表述了国际人权法的如下几条原则：

第一，联合国对人权的保障是建议性的，它并不直接对个人授予权利，各国在人权保障方面也不承担强制性义务。换言之，国际人权法不能超越国家主权，人权本质上仍属国家内部事务；

第二，联合国提出国际人权保障的目的在于“研究”、“促进”、“激励”和“作成建议”等，是为了从外部向各国保障人权提供动力，营造良好的国际环境；

第三，联合国不授权任何成员国可借口人权问题干涉其他成员国的人权事务。此即第2条第7款规定之“本宪章不得认为授权联合国干涉在本质上属于任何国家国内管辖之事件”。应该说，这些原则是较为稳妥和合乎国际关系的基本准则的，即体现了高度的人权精神，又不违反国家主权，因而得到了各种不同类型的国家的普遍接受。在今天的国际人权立法活动中，上述条款仍是各国决定自己立场的基本依据。

《联合国宪章》的制定，标志着人权保障扩展到国际政治和国际法领域，

并逐渐成为世界性的潮流。值得一提的是，在联合国宪章中，虽没有明确给人权下定义，但从其中的精神看，它既包括个人的“基本人权”，也包括集体性的“大小各国平等权利”，还包括经济、社会和文化方面的权利（如第13条丑款、第68条等）。我国学者就此评价道：“联合国宪章全然是一座里程碑，它象征着国际合作在人权领域内真正地开始发挥效力，标志着人权规定开始朝着法典化的方向发展。尽管这场合作的结局并不尽善尽美，终究是开天辟地第一次将众多国家纠集起来，共同探讨人权问题，并取得某些共识，实为国际人权的前进开辟了一条通道。”[29]

在为《联合国宪章》体现人权宗旨做出积极贡献的国家中，美国的地位和作用十分突出。它不仅是作为宪章基础的《大西洋宪章》、《联合国宣言》以及为联合国奠定了基本组织形式的敦巴顿橡树园会议的发起者，也是《联合国宪章》的主导力量。在美国看来，建立联合国的思想“渊源于其他国家的各种政治、社会、经济力量都应纳入能使我们美国人获得我们自己目标的各种渠道”[30]。1943年1月，美国牵头成立了“联合国救济总署”，其任务是“向受战争破坏地区的人民提供衣食住行和医疗方面的援助”，这是“四大自由”主张的第一次实践。同年10月，在美国的坚持下，《四国普遍安全宣言》中宣布成立一个联合国组织以解决世界和平和保障人权。在1945年2月规划战后世界秩序的雅尔塔会议上，划分势力范围虽然是美国考虑的重点，但它打出的旗帜乃是自由、平等和人权，还促使各国通过了《被解放的欧洲的宣言》，强调三国将采取“一致政策”协助被解放的欧洲各国人民用“民主的方式”解决他们的政治和经济问题，“所有各国人民有权抉择”他们的“政府形式”。[31]

1945年4月，在50个国家参加的旧金山联合国制宪会议上，美国作为东道国为《联合国宪章》的通过及其对人权的规范方式发挥了至关重要的作用。美国代表范登堡在制宪会议召开前夕即宣称：“我不幻想旧金山会议能够规则一个太平盛世……但是，我相信我们可以改进这个和平与正义的宪章，使有理性的善良的人都认为它能带来极大好处并使人类希望得到极大解放，因而一切次要的疑虑和争论都可因赞成这个宪章的主张而消释。”[32]另一美国代表哈罗德·史塔生也强调：在他看来，美国对待联合国的基本态度是：（1）继续保持一个建立在正义和法律基础上并以武力加以保证的国际组织；（2）把我们的国家主权的有限部分委托给联合国组织；（3）认识到美国人民的和平与幸福跟其他国家人民的和平与幸福的相互关系；（4）在全世界促进自由的研究与讨论；（5）使侵略国家在军事上无能为力；（6）承认一切人民只要他们不践踏基本人权或威胁世界和平，都有权利决定他们自己的制度发展的性质。[33]美国的上述态度，在联合国宪章中得到了很大程度的体现，决定了联合国人权保障的基本准则。

除奠定了宪章的基本人权原则外，美国在宪章制定过程中，还在一系列具体问题上发挥了巨大作用，使宪章的有关精神或条款有利于美国。这些问题包括：

1. 人权在宪章中的规定方式问题。《联合国宪章》体现人权宗旨，使人权保障提请国际社会的普遍重视对于各国而言均无异议，但在以何种方式表达这一精神方面却有不同的见解和主张。美国最初曾有在宪章中加入一份具体的人权法案的构想。战争期间，国务院提出过一份建议，认为美国应主张在联合国宪章中规定一些具体的人权保障条款，要求各成员国予以接受，而

且联合国的组织形式也应根据“确保人权需要的手段”加以构造。[34]但战后，杜鲁门认为这种方式的政治后果难以预料，因而决定暂时不在宪章中加入人权法案，仅仅满足于对人权做一些原则性声明。旧金山会议刚一召开，美国国务卿斯退汀纽斯就宣布：经四大国一致同意，“本届会议不能企图在本宪章中列举个人和集体的人权和基本自由”[35]。会议期间，巴拿马、智利等国建议，《宪章》应宣布联合国的宗旨之一是“维护和遵守《基本人权宣言》所设立的标准，这些标准应附列于本宪章并且是宪章的一部分”[36]。但这一建议遭到美国的断然拒绝。只不过，杜鲁门在旧金山会议闭幕式上承诺：《联合国宪章》作出了成立人权委员会的规定，人们都知道，人权委员会将从事起草人权宪章的工作。

2. 联合国在保障国际人权方面的权力问题。战争期间，针对法西斯大肆践踏人权的行爲，美国一度主张联合国有权干涉成员国的侵犯人权行爲。国务院为此于1943年起草过一份计划，试图在未来的联合国宪章中增加一项条款，要求各国在人权问题上接受联合国的监督和管辖，联合国有权检查“其国内的行政、司法当局是否执行了宪章规定”等，但由于国内有人担心这会有损于美国的国内利益，这一计划没有正式提出，旧金山会议上，古巴等国提出联合国应“保障人权”而非仅仅是非强制性的“促进人权”。美国表示反对，认为“这将引起一个问题：即联合国是否应该在单个国家里实施人权，而且将诱使世界上许多人对联合国寄予希望”。最后，联合国宪章的有关规定遵从了美国的建议。

3. 非政府组织的作用问题。联合国是政府间国际组织，但在人权问题上，非政府性质的民间团体却发挥了不容忽视的作用，而这些民间团体之能发挥作用，则又与美国的鼓动和积极支持不无关系。旧金山会议期间，美国邀请了42个非政府组织派观察员列席会议。这些组织在会内外积极活动使许多国家改变了对人权漠不关心的态度。例如，苏联在敦巴顿橡树园会议上曾反对在宪章中写入人权条款；旧金山会议初期它仍持这一立场；但在非政府组织的劝说下，苏联意识到倡导人权对于自己的国际威望是有所裨益的，从而改变了态度，转而与一些小国一起主张列入诸如民族自决等“符合小国利益的条款”。又如《宪章》中最初并无设立人权委员会的打算，后来第68条的有关规定也是在非政府组织的积极活动下增列的。约翰·汉弗莱证实：“《联合国宪章》适当地写入了较强的保护人权的条款，其部分原因是非政府组织进行了坚决地劝说活动”。美国邀请42个非政府组织分别代表教会、工会、种族团体等派观察员参加旧金山会议，并作为美国代表团的顾问。这些非政府组织的代表在代表团的历次会议上和会下活动中成了很多希望《宪章》中列入强有力的保护人权条款的人们的代言人。由于他们强有力的会下活动，他们得到了美国代表团的支持，对敦巴顿橡树园建议案作出了许多修正。”[37]

4. 经济权利保障问题。美国传统人权主张中是没有经济权利的内涵的。二战期间罗斯福所提出的《经济权利法案》虽然在观念上突破了传统的限制，但在美国国内却并未得到积极响应。战争中在各方面积极配合罗斯福的国会在《经济权利法案》问题上却与罗斯福背道而驰，根本未将法案列入议事日程。旧金山会议上，澳大利亚、巴拿马等国要求将经济权和社会权纳入人权保护范畴，特别是要求各国认真履行宪章第55条子款规定之“联合国应促进较高之生活程度、全民就业，及经济与社会发展”。为此，在讨论与该款相

关的、要求“各会员国承允采取共同及个别行动与本组织合作，以达成第 55 条所载之宗旨”的第 56 条时，美国坚决反对，认为“充分就业”是国家主权范围内的事务，强制性要求实现这一难以实现的目标干涉了美国的主权。在美国的坚持下，起草委员会被迫加入了本条款不得理解为是授权该组织干涉其成员国的内政的限制。在宪章的正式文本中，由于第 2 条第 7 款已明确规定“本宪章不得认为授权联合国干涉在本质上属于任何国家国内管辖之事件”，该限制方被删除。

应该看到，在二战期间人权保障走向国际化的历史进程中，虽然各国都将人权奉为反法西斯政策的宗旨，并且共同在反法西斯纲领中提出了人权保障的主张；但对各国而言，由于社会制度、国际地位和历史文化传统的不同，对人权的内含以及战后的地位和作用的理解也并不一样。丘吉尔将人权等同于“个人权利”；罗斯福概括为“四大自由”；斯大林则将人权理解为“独立”和“民主”、“自由”，主要从集体的角度提出人权主张；中国不反对西方的个人权利观念，但要求人权保障的前提是“尊重政治独立和领土完整”（如在敦巴顿橡树园会议上，中国代表团在就美英苏三国的建议案提出的 7 项补充建立之一就是“建议案应坚持各国和各民族一律平等的原则”，但这一建议未被接受）[38]。战争期间，出于反法西斯的共同目标，对人权的不同理解尚未引起多大矛盾和纠纷。但到反法西斯战争胜利后，联合国在制定“世界人权宣言”时，分歧就逐渐暴露出来。

第三节 《世界人权宣言》的制定

一、过程

《联合国宪章》体现了世界各国在二战后决心避免战祸、重申基本人权、人格尊严和价值的宗旨与决心。但如前所述，它不是一份严格意义上的国际人权法。在具体的人权内涵、保障方式和途径等方面都没有加以严格的规范，许多国家对此深感不足。因此，联合国一成立，制定一份专门的国际人权法案的事务就提上了主管人权事务的经社理事会的重要议事日程。

制定《世界人权宣言》的最初主张出现于1945年2月的旧金山会议期间。古巴、墨西哥和巴拿马三国代表联合提出：联合国有必要通过一份关于人的基本权利的宣言；乌拉圭也曾单独提出一份议案：希望《宪章》宣告联合国的宗旨之一是促进承认和保障对一切人基本自由的尊重，不分种族、性别、信仰和社会地位，起草一份专门的宣言对这些自由和权利加以规定，并在不超过6个月的时间内将这一宣言交联合国大会审议通过。由于当时四大国已经达成了推迟讨论个人自由与公民权利问题的协议。这两份议案均未能提交大会正式讨论。

1946年1月10日开始召开的联大第一届会议上，巴拿马代表再次提交了一份关于基本人权的提案，要求正式列入大会议程。2月16日，根据联合国宪章第68条规定，经社理事会成立了人权委员会。委员会的首项任务，是“就下列事项向理事会提交提案、建议和报告（a）国际人权宪章……”〔39〕。同年10月31日，联大接受了巴拿马的提案，提交给第一委员会（政治与安全委员会）和第三委员会（社会、人道及文化委员会），要求它们尽快加以研究，以便为人权委员会具体起草国际人权宪章提供指导，1947年1月27日至2月10日，人权委员会在瑞士的成功湖举行首次会议，开始就国际人权宪章进行一般性讨论。在宪章应采取的形式上，各国一度有所分歧，提出了三种选择：一是认为可将宪章作为联大的一项决议或以宣言的形式予以通过，当时多数国家支持采取这一形式；二是要求宪章采取具有约束力的多边公约的形式，澳大利亚和印度首先提出这一主张；三是少数国家建议修改联合国宪章，将国际人权宪章补充进去。根据大多数国家的意见，人权委员会决定以宣言形式起草国际人权宪章。但是，在1947年12月的人权委员会召开的第二次会议上，各国经过重新磋商，通过了第46〔IV〕号决议，改变了国际人权宪章的最初形式，决定宪章由三部分组成：一项整理各种权利的宣言；一项规范这些权利的多边国际公约；三是履行公约的实施措施（即后来的“任择议定书”）。

《世界人权宣言》从1947年初人权委员会首次会议后即开始起草。最初的起草小组由首任人权委员会主席、美国代表埃莉诺·罗斯福，人权委员会副主席、中国代表张彭春和报告员、黎巴嫩代表查尔斯·马立克三人组成，后经苏联代表提议起草委员会扩大力由美、苏、英、法、中、澳、黎和智利8国代表组成。但宣言初稿的起草工作主要由联合国人权司司长约翰·汉弗莱完成。在其初稿基础上，1947年6月至1948年6月，起草委员会指派法国代表勒内·卡森、英国代表威尔逊及马立克组成工作组进行了一年的反复修改和补充整理。1948年6月18日，人权委员会第三届会议结束方正式通过了宣言草案。

由于宣言涉及到不同社会制度、意识形态和历史文化传统国家的观念对立和利益考虑重心的千差万别，宣言的起草和通过过程十分曲折和艰苦，各国均有各自不同的担心和考虑。《宣言》的主要起草人之一查尔斯·马立克后来回忆道：“每一项条款的产生、每一条的每个部分都是一项生机勃勃的工作。在工作中，许多思想、兴趣、背景、法制和思想信仰都发挥了各自的作用。还有游说和策划，一切都十分适宜，一切都符合这场竞技所公认的规则，即使在会下也是这样。每个条款整个实际产生过程已无法讲述清楚。这是由于每个条款实际上充满活力、生机勃勃的产生过程已无法再次捕捉到或重现出来。”[39]这段话虽然说得很委婉，但也证明了宣言制定过程的曲折性。

9月21日，经社理事会一个特别委员会在对宣言草案进行审查后正式送交第三届联大，联大将其委托给第三委员会进一步研究和讨论。随后的两个多月时间中，第三委员会先后召开了81次会议逐步审议草案的每一项条款。各国代表提出的修正案多达168项，其中苏联、新西兰、古巴等国出于不同考虑提出的推迟通过宣言的建议差点将宣言在第三届联大会议期间打入冷宫。苏联的意见是应增加民族自决权条款；新西兰则认为应在宣言通过前首先批准一份关于人权的普遍公约；古巴联合了一批拉美国家，认为《世界人权宣言》应该以美洲国家组织于1948年初在波哥大通过的《美洲人的权利和义务宣言》为蓝本。经过激烈的反复辩论，推迟通过《宣言》的努力才在最后关头失败。12月6日深夜，第三委员会结束关于《宣言》的冗长辩论，及时在第三届联大前期会议结束前夕将报告送交全体会议讨论。12月10日，联大以40票赞成、0票反对、8票弃权的绝对优势正式通过宣言。投弃权票的为苏联、白俄罗斯、波兰、南斯拉夫、乌克兰、捷克和南非、沙特阿拉伯[40]。

二、美国的作用及激烈辩论

与《联合国宪章》的制定一样，美国在《世界人权宣言》制定和通过过程中所发挥的作用也是不容忽视的。早在旧金山会议上，美国虽然反对将国际人权宪章列入联合国宪章中，但它承诺人权委员会成立后，将支持制定一份单独的国际人权宪章。杜鲁门在大会闭幕式上明确表示：“我们必须为所有地方的所有人争得人权目标，无论种族、语言或宗教上的差别如何，……我们有充分理由，期望制定国际人权法案……，它将成为国际生活的一部分，就像我们的权利法案是我们宪法不可分割的一部分一样。”[41]国务卿斯退汀纽斯也表示：“我们要求尽快制定世界人权法案，以及各国编入自己的法律体系之中。”[42]在此时，美国所指的国际人权法案主要要求其具有约束力。显然，这种要求是与战后初期全球扩张战略相适应的。杜鲁门从“全世界都应该采取我们的制度”和“世界各国的自由人民都在期待我们的支持、以维护他们的自由”这一战略立场出发，认为国际人权立法应该由美国来主导，而一旦各国接受了美国的人权观念和主张，它当然要求国际人权法案具有法律约束力。人权委员会成立后，美国代表罗斯福夫人担任了首任主席及起草委员会主席，为使“世界人权宣言”更能反映美国的要求，国务院还专门为其配置了一个法律顾问班子。具体的起草工作虽然由加拿大人汉弗莱完成，但汉弗莱参考的，主要是美国法律研究所、美国犹太人大会、美国律师协会以及西方一些著名学家如赫希·劳特派特、H·C·威尔斯、威尔弗里德、

帕森牧师等人提供的材料和宣言草案。正如他后来回忆的那样，“除两项例外之外，人权司司长起草案文使用的所有材料都来自讲英语的国家，并且都是西方的”[43]。正是因为宣言在主要方面反映了美国的立场要求，美国才对宣言给予了高度评价。罗斯福夫人曾在人权委员会发言认为：“它是对联合国宪章中人权条款的促进和对理解与解释这些条款的指导，体现了所有的个人和集体对发展人权工作的热诚。”[44]宣言在联大表决时，美国率先投了赞成票。

世界人权宣言起草过程中，美苏冷战全面爆发，美苏对抗及其意识形态斗争不可避免地波及到了宣言的制定工作。在当时，美国固然占据了主导地位，但苏联并未放弃每一个施加影响的机会。正是经它强烈抗议，苏联代表克萊斯基才成为8国起草委员会中唯一不属于西方阵营的成员。在起草宣言过程中，苏联代表针对两个基本问题提出了自己的主张：一是民族自决权问题。1948年人权委员会第三届会议上，苏联代表提出：联合国宪章既然明确将“大小各国平等之权利”与“基本人权”并列，宣言没有理由不列入民族自决条款。但这一建议没有为其他成员接受。二是个人权利与国家权利的关系问题。苏联代表坚持个人权利不能先于国家权利而存在。国际人权保障绝对不能削弱国家主权。维辛斯基在联大讨论和通过宣言时发言表示：“有人说人权宣言与国家问题无关，因为它只着眼于个人权利，对于这个意见是不能同意的。因为随便怎样也不能想象在国家以外还有人权存在；权利和法律概念本身就与国家概念相联系。除非得到国家的保证和保护，否则它将变为纯粹的抽象概念，空洞的想象容易创造也同样容易消灭。”[45]同样，苏联的这一主张也没有在宣言中得到体现。据此，在第三委员会审议宣言时，苏联代表要求委员会通过一项决议，推迟宣言的批准时间以便进一步研究和补充，但这一动议以26：6票被否决[46]。在联大讨论时，苏联再次建议推迟批准宣言，但仍以6票赞成，45票反对，3票弃权的悬殊票数被否决[47]。这是当时美国为首的西方阵营控制着联合国多数票的结果，从而导致苏联对宣言投了弃权票。

除美国的主导和美苏斗争的影响外，各国基于国际地位和历史文化传统等因素的差异在《宣言》制定过程中也有分歧和矛盾，并对宣言产生了程度不同的影响。早在最初的宣言3人起草小组中，各国就在宣言的基本观念上展开了激烈的辩论。马立克和罗斯福夫人均坚持个人先于社会和国家而存在，故个人的权利和自由是人权的基本内涵，不受政府的侵害。中国代表张彭春则从儒家文化传统提出，个人与社会是不可分的，宣言不能完全照搬西方国家宪法中的人权规定，仅仅只体现西方的人权思想，儒家文化也应成为国际人权的一块基石。他还建议汉弗莱在起草宣言草案前去中国待半年，体验儒家哲学的精髓[48]。实际上，宣言的最初起草工作之所以委托给汉弗莱，与张彭春与马立克在人权主张上相互对立有着很大的关系。在第三委员会讨论中，古巴等国根据1948年初通过的《美洲人的权利和义务宣言》提出：其中大部分要点应在世界人权宣言中得到反映；南非代表则在联大会议上认为宣言作为“对联合国宪章中未加定义的基本人权和自由的权威性解释，将为干涉内政提供条件”[49]。各国的不同观点和争论，是国际人权立法在日后逐渐受多种人权观念共同影响的开端。

三、《宣言》的规范和影响

尽管国际人权宣言的制定工作并不是一帆风顺，其间充满着矛盾和分歧，但在当时美国为首的西方阵营在联合国中占据了多数地位的情况下，宣言还是很快得到了通过。《宣言》包括序言和 30 项条款。序言中规定了宣言的宗旨是为了使人权“作为所有人民和所有国家努力实现共同标准，以期每一个和社会机构经常铭念本宣言，努力通过教诲和教育促进对权利和自由的尊重，并通过国家的和在国际的渐进措施，使这些权利和自由在各会员国本身人民及在其管辖下领土的人民中得到普遍而有效地承认和遵行”。宣言的第 1 和第 2 条规定了人权保障的两条基本原则：“人人生而自由，在尊严和权利上一律平等”；“人人有资格享受本宣言所载的一切权利和自由，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别”。在宣言的第 3 至第 21 条中，规定了人人应享受的公民权利和政治权利。这些权利主要包括：生命、自由和人身安全权；不被使为奴隶或奴役；不受酷刑或非人道待遇；法律面前的人格权和平等权；司法救济权；不受任意逮捕权；公正审判权；辩护权；自由迁徙权；避难权；国籍权；个人财产权；信仰、言论、集会和结社自由；选举和参加公务权等等。第 22 至第 28 条规定了人人应享受的经济、社会和文化权利。这些权利主要包括：社会保障权；工作权；休息权；维持基本生活水准权；受教育权；参加社会的文化生活和享受艺术权；要求一种权利和自由得以实现的社会和国际秩序权等等；在第 29 条和第 30 条中，宣言还规定了人们在行使权利时应承担的义务和对宣言解释的限制 [50]。宣言的制定，是联合国首次对人权所作的全面阐述，将人权从西方国家的观念范畴扩展成为世界各国共同追求的目标。在一定程度上体现了战后各国人民反对战争、要求和平的愿望，具有历史的进步意义。在公民权利和政治权利方面，宣言在许多方面都比作为西方人权观念集中体现的美国《权利法案》和法国《人权宣言》更力详尽和全面。如不受奴役权、自由迁徙权，以及对言论、信仰、集会、结社等基本自由的具体内涵的界定等，都是西方各国当时的宪法中所没有的。宣言中规定的经济、社会和文化权利在西方各国宪法条文中则均未涉及，罗斯福虽然在新政中承认了一些经济权利，并于 1944 年提出过一份《经济权利法案》，要求列为美国的宪法修正案，但从未受到过国会的重视 [51]。至于宣言中提出的权利和义务相辅相成等观点，更超出了西方人权观念的传统。

客观说来，世界人权宣言基本上还是西方人权观点占主要地位的。它所规范的人权基本上是私有财产权基础上的个人人权，特别是个人的公民权利和政治权利。在涉及人权内涵的 26 条条款中，公民权利和政治权利方面的条文占了 2 / 3 以上，达 19 条，仅有 7 条与经济、社会和文化权利有关。而且这些权利也都是针对个人而言的。我国有的学者评价道：《宣言》是以 17、18 世纪资产阶级启蒙思想家的天赋人权论为基础的，而且对人权的解释上采用了欧洲标准”；“《宣言》不可避免地受到资产阶级人权观的影响，多少是法国《人权宣言》和美国《独立宣言》的沿袭和引伸。这种思想基础一方面保证了人权思想的连续性，另一方面同时构成了《宣言》的历史局限性。” [52] 这种评价，应该说是比较客观的。

《世界人权宣言》是联合国准备制定的《世界人权宪章》，以及整个国际人权公约体系的第一份系统的纲领性文献。尽管其中有种种不尽如人意之处，它仍对日后的国际人权立法乃至国际社会产生了重大影响。前联合国秘书长德奎利亚尔在 1989 年纪念宣言通过 40 周年大会上表示：“40 多年来联

联合国在人权方面所做的努力成绩突出。一个全面的、以《宣言》所规定的各项共同权利为基础的法律已经形成……这是联合国最惊人的成就之一” [53]。中国人大副委员长费孝通教授于 1989 年 12 月 10 日在北京举行的宣言 40 周年座谈会上发言时也评价道：《宣言》作为第一个人权问题的国际文件为国际人权领域的实践奠定了基础，产生了深远的影响” [54]。具体说来，宣言所产生影响可以归纳为：

首先，宣言为后来联合国制定的众多国际人权公约提供了指导思路和主要方向。按照人权委员会第 46 [IV] 号决议，制定《国际人权公约》的目的，即在于“ 将《宣言》中提出的 28 项权利整理和归纳为一份有关这些权利及履行途径的国际条约 ” [55]。在国际人权公约的正式文本中，两份主体文件在序言里均确认制定公约的依据之一在于“ 按照世界人权宣言 ” [56]。1968 年首届世界人权大会通过的《德里兰宣言》也提出，举行会议的目的在于“ 检查世界人权宣言通过 20 年以来所获进展，并拟订未来方案 ”，并“ 重申对于世界人权宣言及此方面其他国际文书所载原则的信念 ” 和“ 促请所有民族及政府致力信奉世界人权宣言所崇奉的原则 ” [57]。在联合国制定的许多重要的国际人权法案中，如《废止强迫劳动公约》、《妇女政治权利公约》、《人民享有和平权利宣言》等等，在序言中都明确宣布是对世界人权宣言精神的继承。还有许多公约，如《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》、《减少无国籍状态公约》、《就业政策公约》等，更直接是对宣言具体条款的扩展和引伸。由此可见，世界人权宣言已经成为国际人权立法的重要依据和准则。

其次，许多地区性的国际组织在制定本地区的国际人权公约时，也援用了世界人权宣言的原则和条款。《欧洲人权公约》、《美洲人权公约》、《非洲人权利和民族宪章》等，都不仅在序言中提到了世界人权宣言，而且在许多具体条款中也借用了宣言中使用的措辞。特别是宣言制定后不到两年时间内通过的《欧洲人权公约》，更是除了一些程序性和机构性的条款外，对有关权利的规范都在许多方面重复了宣言的内容。

再次，世界人权宣言对战后各国宪法的制定和修正产生了重大影响。荷兰学者亨利·范·马尔赛文和德·唐在其《成文宪法的比较研究》中，对此作了全面的统计，按他们的观点，战后各国制定的宪法中共有 22 部明确提到了宣言，约有 43 部明显受到宣言的影响，并经常使用宣言条文中的词句 [58]。如 1958 年的法国宪法、日本、德国、意大利等国的新宪法都规定了众多关于基本人权方面的条款。1958 年的几内亚宪法在序言中，更明确表示支持联合国宪章及世界人权宣言。费孝通副委员长也证实：社会主义“ 并不排斥人权，也不笼统地否定人权 ”，“ 《宣言》和其他国际人权文件规定的权利在中国宪法中基本上都有相应规定，而且在许多方面已超过《宣言》的标准，而且在某些方面更丰富、更现实 ” [59]。

最后，国际社会在保障国际人权的实践中，也常常援用宣言的精神作为依据。如 1963 年 12 月 4 日，安理会作出决议谴责南非的种族隔离这一非人权行为时，即指责其违反了“ 作为一个成员国的义务及《世界人权宣言》的规定 ”；又如 1966 年 10 月 27 日，联大做出决议认为，鉴于南非“ 一直以一种悖于授权《联合国宪章》及《世界人权宣言》的方式实施托管 ”，故而决定中止南非对纳米比亚的托管 [60]；1980 年，就伊朗扣押美国使馆和领事馆人员一案，国际法院在其判决中认为：“ 不适当地剥夺人的自由，并对他

们在困苦的条件下实施约束，本身就是明显地不符合《联合国宪章》的原则，而且也不符合《世界人权宣言》所阐明的基本原则。” [61]

有必要进一步指出的是，虽然世界人权宣言在当今世界已经产生了重大的国际影响，并经常在国际人权立法及其实践中被援用，但客观评价起来，宣言对于各成员国并无多强的效力和约束力。在现实生活中，它更多地是一份各国承诺保障人权的决心书，各国只对其负有道德责任而非强制性义务。宣言之所以能对各国产生影响，也主要在于它所产生的国际道义方面的压力。美国人权学者汤姆·J·法雷证实：“大多数学者均持下列观点，与其说宣言规定了具体法律约束的规范，不如说主要阐明了道德价值。” [62] 著名法学家、维也纳学派创始人汉斯·凯尔森也提出：“宣言不具有对联合国各成员国有拘束力的国际协定的性质。” [63] 连罗斯福夫人也表示：“宣言不是一份条约，也不是一个国际协定，它既不是也不想成为一项法律或法律义务的概述。” [64] 当然，也有一些学者从宣言的影响力角度，认为宣言具有一定的法律效力。如苏联学者K·卡塔什京提出：“《世界人权宣言》宣布的基本权利和自由现在已被各国看作是法律上有拘束力的习惯或契约原则。” [65] 我国著名国际法专家王铁崖也认为：宣言作为联合国的决议，“国家既然投票赞成，国家就对决议的内容表示接受，这种接受不能说毫无拘束的意义” [66]。但即使这些认为宣言“有法律约束力”的观点，也承认这种约束力是十分有限的。《世界人权宣言》在效力方面的特性，即使《国际人权公约》有了尽快制定的必要，也是美国积极支持宣言及许多并不满意宣言的国家也未投反对票的重要原因之一。

第四节 《国际人权公约》的起草和通过

一、围绕《公约》规范的争论

按照人权委员会的决议，在《世界人权宣言》制定和通过的同时，作为国际人权宪章另一主体性文件的《国际人权公约》也开始进入酝酿和起草阶段。由于“公约”与“宣言”相比，一旦批准即在法律上对成员国具有较强的约束力，直接关系到各成员国的政治、经济、社会和法律等各方面的利益，因而起草工作更为复杂，各国之间的分歧和矛盾远比制定宣言时更大。美苏之间、美国与新兴民族独立国家之间，乃至西方各国相互之间都基于各自不同的人权观念和标准展开了激烈的辩论，导致公约的起草和制定工作步履维艰，障碍重重。从1947年初公约开始酝酿起，人权委员会花了近7年的时间，才完成了公约草案的起草工作，提交联合国大会进行审议和修订。1954~1966年，受联大委托的第三委员会又花了整整12年的时间对公约草案进行逐条讨论。1966年12月26日，第二十一届联大方正式批准了公约。此后，又花了9年多的时间，两份公约才于1976年先后获得了生效所必须的35国的批准。从这一漫长的过程中，可见国际人权公约起草和通过过程中的艰难程度。

《国际人权公约》起草过程中，各国在许多问题上展开了激烈的争论，其中主要表现在如下几方面：

（一）经济权利和政治权利在公约中的地位及其相互关系问题。起草工作一开始，各国就在是否应在公约中包涵经济、社会和文化权利问题上发生了分歧。按人权委员会的最初决定，公约应该是一份包括两种权利的单一文件。1948年底，英国在美国的支持下首先提出一份公约草案，该草案规定了多项公民权利和政治权利，但对经济、社会和文化权利只字不提。对此，苏联、南斯拉夫和澳大利亚表示反对，要求公约中必须包括经济、社会和文化权利。美国则认为，任何这方面的建议都只会妨碍人权委员会的工作，罗斯福夫人表示：至多只能“在序言中提及这些权利”[67]。1950年，人权委员会继续讨论公约草案时，因苏联代表抗议被推翻的国民党政权继续占据人权委员会中的中国席位而拒绝与会，美国代表借机建议首先起草一份只包括公民权利和政治权利的公约，经济、社会和文化权利则留待日后再加考虑。在美国的压力下，人权委员会和经社理事会作出决定：将两种权利区别开来[68]。但在随后召开的第五届联合国大会上，由于苏联和一批新兴民族独立国家的坚持，联大否定了经社理事会的决议，宣布两种权利“是相互关联而不可分割的”，“《公约》必须明确地表达经济、社会和文化权利”。[69] 1951年开始，起草委员会集中精力草拟经济、社会和文化权利方面的条款，并很快将世界人权宣言的7项条款扩展为14条。但在这期间，分歧再度产生。美国代表继续坚持公约只应包括公民和政治权利，其理由是“经济和社会权利与公约包括的其他权利本质上是不同的，它们不能由法庭来裁决，所以不能以同样方式来实现”[70]。对此，苏联代表反驳说：“按照是否可由法院审理来将公约中包含的权利分为两种范畴是武断的……（美国的）建议是基于个人可以通过司法行为来保护其公民和政治权利，却不能以同样的程序来保护他的经济、社会和文化权利这样一种假设，而这种假设是经不起推敲的，因为在许多国家，某些公民和政治权利，如投票权，很难由个人的司法行为得到保护。”[71]显然，这一反驳是十分有力的，抓住了西方人权保

障制度的根本弱点。但美国仍不放弃自己的立场，甚至采取大国主义的态度，罗斯福夫人公开表示：“尽管经社理事会和联大已经决定两种权利应合并规范于同一条约，仍可要求它们修改决定。”[72]在1951年经社理事会第13次会议上，她又授意印度代表提出建议修改联大决议，但仍然没有获得成功。美国最终未能将经济、社会和文化权利排斥于公约范畴之外。

从1951年经社理事会后，鉴于公约规范经济、社会和文化权利已成定局，美国转而要求将公约一分为二，用两份公约规范两种不同的权利。1952年，第一届联大在经过激烈的辩论后，美国的建议以微弱优势获胜，联大决议要求经社理事会指令人权委员会“起草两份公约……一份包括公民和政治权利，另一份包括经济、社会和文化权利，以便联大能同时批准并开放两份公约以供签署，两份公约应……尽可能多地包括一些相同的条款”[73]。但将两份公约分开的决定引起了另一个问题，即哪种权利孰先孰后？美国代表认为，既然公民权利和政治权利已经过了200年的实践，发育已经十分成熟，同时经济、社会和文化权利又只能是一种“逐渐实现的理想”，因而前一种权利当然应该优先考虑[74]。罗斯福夫人表示：“有些人感到，经济和社会权利比公民和政治权利更为重要，但许多有过长期民主传统的国家都很了解，公民和政治权利对于经济和社会权利与自由的获得是必不可少的。”[75]相反，苏联则坚持经济、社会和文化权利的优先地位，认为“没有经济、社会和文化权利的实现，公民和政治权利的实现是不可想象的”[76]。由于双方相持不下，公约迟至通过时也没有解决这一问题，两份公约处于并行地位。

围绕公约的规范对象和结构形式的争论，涉及到的是两种权利的地位及其相互关系。但这还不是问题的全部。问题的实质在于这种争论体现了两种不同人权观念，乃至两种社会制度和意识形态的对立和斗争，构成了冷战的一个侧面。在美国为首的西方国家看来，经济、社会和文化权利是“社会主义性质”的权利主张[77]，按美国著名保守主义者威廉·弗莱明的说法，它们“只不过是纯粹的福利国家和十足的社会主义的完整化身”[78]。它们担心，一旦公约中包涵了经济、社会和文化权利，并且优先于公民和政治权利，西方人权观一统天下的局面将被打破，失去对国际人权立法的主导权，进而导致美国和西欧的利益受到损害。特别是经济权利超出个人范畴，成为国家和民族的集体要求时，更有可能威胁到个人财产权和基本自由。这种考虑才是美国在公约起草过程中与苏联对立的真实原因。

(二)个人财产问题，个人财产权神圣不可侵犯是资本主义制度赖以生存的基础和“天赋人权”理论的前提。美国及西方国家不可能不对国际人权公约是否包括这一原则给予高度重视。《世界人权宣言》之所以被人们普遍认为主要体现了西方人权观，十分重要的一点即在于它明确宣布“人人得有单独的财产权以及同他人合有的所有权”(第17条)。在公约起草过程中，美国当然也力图使这一原则得到明确确认。当公约最初没有包括个人财产权时，美国坚决表示：公约应该规范“每个人单独或与他人共同拥有财产的权利，并防止对财产的任意剥夺”[79]。

对于个人财产权，所有的成员国都并不表示反对。苏联代表提出：苏联宪法“规定了对公民从工作中获得的收入和储蓄等个人权利的法律保护”[80]。但对于个人财产权是否“神圣不可侵犯”，社会主义国家和多数新兴民族独立国家却有着近似的、与西方不同的主张。在它们看来，合法的个

人财产权当然应受到保护，但它决非“神圣不可侵犯”，特别是当它阻碍了国家和民族经济发展，损害了多数人利益，或者对他人构成剥削和成为社会不公平的根源时更是如此。实际上，这些国家在建国初期，出于形势和新生政权的需要，都剥夺了部分剥削者和外国资本的私有财产，这使它们在制定公约时更加坚持自己的主张，决不向西方的观点让步。针对美国的上述建议，苏联代表提出，美国的主张并非完全不能接受，但是，在“每个人单独或与他人共同拥有财产的权利”之后，应加上“按照国家的法律，财产权方才成立”这一限制[81]。乌拉圭则建议加上“不经补偿，个人财产不应为公用取代”[82]。经过反复权衡，美国接受了乌拉圭的主张，但并未与其他国家达成一致协议。1954年，美国再次在起草委员会上提出个人财产权条款问题（值得一提的是，美国已于1年前正式宣布今后将不打算批准公约）。美国代表坚持认为，既然《世界人权宣言》第17条明确规定了个人财产权，那么以整理宣言中权利内涵为主要职责的公约就没有理由降低宣言达到的人权水准[83]。这一要求仍然未能实现，大多数国家倾向于对个人财产作如下两方面规定：一是公约成员国承认人人得有单独的财产权和同他人共有的所有权，该项权利应服从基于法律和国家关心的公众与社会发展的利益而实施的限制；二是任何人不得未经法律程序而被剥夺财产[84]。进入60年代，随着亚洲和非洲大量殖民地的独立，联合国的成员结构发生了重大变化，第三世界成了联合国的主流。它们出于发展民族经济的客观需要，不愿过分突出个人财产权。其结果，在公约通过时，正式条文中没有明确的保障个人财产权的内容，只是在两份公约的第1条第2款中含糊地规定：“在任何情况下不得剥夺一个人民自己的生存手段。”而且，《经济、社会和文化权利国际公约》还在第2条第3款明确规定：“发展中国家，在适当顾到人权及它们的民族经济的情况下，得决定它们对非本国国民的享受本公约中所承认的经济权利，给予什么程度的保证。”这一规定，实际上承认发展中国家在必要时，有权对外国资本进行没收、赎买或其他方式的限制。显然，这是发展中国家的胜利，美国之所以长期批评和抵制公约，很重要的原因之一，也即在于公约动摇了个人财产权神圣不可侵犯这一美国人权观念的基石。

（三）民族自决权问题。《世界人权宣言》招致批评最多的缺陷之一，是它没有规定民族自决权。苏联一度为之作过努力，但却遭到否定。40年代末期，亚非拉反殖民主义的民族解放运动开始兴起，民族独立和自决成为一股不可阻挡的历史潮流。从公约开始起草，苏联代表就建议，按照联合国宪章的精神，公约必须明确规定“所有民族都有自决权”。黎巴嫩代表也提出：“在过去150年中，某些人民一直没有像其他人那样被赋予独立的地位，现在他们提出了经济、社会和文化地位的要求，意识到了这些权利与其他人同等重要并且十分关键”。[85]在苏联和第三世界国家要求下，1951年，联大作出决议，要求制定公约时必须明确规定自决权，而且，“该条款必须按下列概念起草：“所有的人民应享有自决的权利，应规定所有国家，包括那些负责管理非自治领土的托管领土的国家促进该项权利的实现。”[86]这一决议，确定了自决权条款在公约中的地位，成为制定公约的重要原则之一。

在公约起草过程中，尽管基本原则确立了，但各国在一些具体问题上仍有分歧。首先，美国代表提出，“自决”只是一种原则，其本身不是一项权利，因而它不适合成为法律规范的对象。美国建议应在序言中一般性的提及民族自决，而不在具体条文中规定它。这种将自决权“虚化”的主张遭到多

数国家的反对，后来公约在第1条第1款明确宣布“所有人民都有自决权”。其次，对自决权的内涵问题。美国坚持认为自决权主要指政治上的独立权，而发展中国家则出于防止新殖民主义，要求自决权也包括经济独立权和资源的永久主权。智利代表建议：“人民的自决权也应包括其天然财富和资源的永久主权。”[87]美国代表提出，“智利的方案忽视了现存合同和国际法”，“解决问题的正确方式应该是……让他们（指外国资本与所在国政府）在某一时期内再谈判”，即使没收亦应“提供适当、有效、迅速的补偿”，而且，各国在行使资源主权时须服从一项限制：“不损害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”。[88]后来公约在第1条第2款中，接受了智利的建议，也接受了美国的限制建议。再次，各国对民族自决权应承担的责任问题。美国反对苏联提出的“负责管理非自治领土的国家均应尊重自决权”的建议，认为这是不全面的，罗斯福夫人表示：“苏联的建议草案只针对那些负责管理非自治领土的国家，但根据联合国大会的决议，应针对所有的国家。按美国的看法，应享受自决权原则的，不仅包括还未获得自由的人民，而且包括那些需要防止外来压力、威胁、武力干涉和监视行为的政治独立国家。”[89]显然，美国试图把矛头指向苏联对东欧的控制，但由于这一问题已超出了民族自决的范畴，美国的建议没有被接受。最后，美国还要求修正1951年联大决议，将“非自治领土”和“托管地”区别开来，并增加一条“在符合联合宪章规定的条件下，促进自决权的实现”。这实际上是同意“非自治领土”可以有自决权，“托管领土”则应经过一个长期的过渡阶段方能实现自决。从美国的建议中可见，美国的目的在于保有其战后获得的大量具有战略意义的托管地，同时将西欧列强从传统的殖民地排挤出去。公约在第1条第3款中，没有接受区别自治领土和托管地的主张，但接受了后面的建议，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，并尊重这些权利”。

民族自决权是战后国际人权内涵的重大发展，公约中对自决权的规定，是各种类型的国家利益相互妥协的结果，兼容并包了不同国家的人权标准和要求。美国在讨论这一条款时考虑的重心：一是维护其海外利益，反对发展中国家提出的天然财富和资源的永久主权的主张；二是确保其在托管领土上的统治权。出于这种考虑，美国改变了几乎从来不提国家主权的作法，转而“在涉及美国在不发达国家享有的经济特权时，就坚持要让美国公民与所在国公民享有同等权利，否则就是损害美国的主权，就是不承认人权的普遍性”[90]。由于公约在这方面的规定没有完全满足美国的要求，也成为美国后来抵制公约的原因之一。

（四）“表达自由”问题。“表达自由”最初出现于世界人权宣言之中。宣言第19条规定，“人人有权享有主张和发表意见的自由”。表达自由的内涵，主要指“持有主张而不受干涉的自由，和通过任何媒介和不论国界寻求、接受和传递消息和思想的自由”，换言之，它相当于言论、出版等方面的自由，是西方传统人权观念的核心部分。一般说来，各国对公约中列举此项自由并无多大异议。但问题在于。“表达的自由”是否是绝对的？是否应有适当限制？应有多大限制？由谁实施限制？对于前两个问题，绝大多数国家的态度是一致的，都同意“表达的自由”在当代只是一种相对的权利，各国有必要根据国情实施必要的限制。对于后两个问题，不同类型间国家分歧较大。

苏联代表强调，“按照民主的要求，每个人应有受法律保护 and 表达意见的权利……但不能用于战争宣传，在国内煽动敌意、种族歧视和散布诽谤性谣言”[91]。法国代表则较为笼统地提出：“每种自由都有两个方面，针对国家的个人自由的保护和个人对其所尊重的自由本身的保护，这两个方面都是重要的，但必须防止权利的滥用。”[92]美国坚持，每个人享受有表达自由的权利应该是绝对的和不受侵犯的，“美国相信，任何超越政府干涉范畴的扩大条款的努力都只会带来严重的混乱和困难”[93]。但是，战后以来，美国从当时的冷战现实出发，也不得不承认，尽管表达自由作为一种权利是绝对的，但在享受和行使这种自由时却并不是绝对的，不能不服从于一些必要的限制。按美国代表的建议，必须“服从于法律或因国家安全与公共秩序、健康与道德、其他人的名誉和自由权利的需要”[94]。这一建议后来为《公民权利和政治权利国际公约》所接受。这反映出，尽管各种类型国家的主张不尽相同，但在基本的自由方面，美国等西方的主张还是占上风的，美国对此条款没有什么不满意之处。

（五）关于禁止战争和种族仇恨的宣传问题。禁止战争和种族仇恨宣传是战后国际人权立法最直接的目标之一。早在1947年人权委员会的首次会议上，大多数国家就要求首先在公约中包括一项禁止战争和种族仇恨宣传的条款。经人权委员会中“防止歧视和保护少数人分委员会”的建议，1949年12月9日，联合国在世界人权宣言通过前夕，首先通过了一份《灭种罪公约》，体现了世界各国对防止战争问题的强烈要求，但在世界人权宣言中，美国等西方国家认为规定这一问题有可能对言论自由权构成限制，没有对此作出明确规定。1950年，苏联代表帕夫洛夫在人权委员会中再次提出这一问题，他提出：“由于从未停止过的种族和民族优越感、仇恨和蔑视，成百万人已被夺去了生命。战争结束以来，几乎5年过去了，但在世界上许多国家中又已经出现了类似的迹象。”[95]然而，美国代表认为，表达自由比禁止战争宣传更为重要，提出，“（合众国）最高法院始终坚持，通过允许个人之间产生争议和分歧，比压抑他们的言论自由能更好地维护自由原则”[96]。1951年，罗斯福夫人进一步提出了反对在公约中列入禁止战争和种族仇恨条款的三条理由：第一，没有任何一条有关建议适于公约的规范形式，因为它们都会对舆论和出版自由构成限制。第二，“很难在宣传和煽动之间划出一条明确界限”[97]。第三，“这项条款会对基本权利构成限制，并为极权主义体制所利用”[98]。在美国的坚持下，人权委员会一度决定放弃该项条款。1953年，波兰代表在苏联的支持下再次提出禁止战争和种族仇恨问题，提出：“事实上，所有国家的立法，包括英国，都禁止某些对社会构成明显损害的观念的宣传。表达自由被认为是有限制的。正如美国一位法官曾经说过，如果某人在剧院里大叫‘失火了’并因此造成恐慌，他将为其行为负责……同样，今天每个人都意识到了纳粹主义宣传的骇人听闻的后果……”[99]。波兰代表的建议，得到了多数国家的赞同，公约最终在第20条规定“任何鼓吹战争的宣传”和“任何鼓吹民族、种族和宗教仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视和强暴者”，“应以法律加以禁止”。

上述几方面，实际上涉及到了当代国际人权保障的关键性问题。围绕这些问题展开的激烈争论，反映出各国都是从自己的国家利益出发，按照各自不同的人权标准来衡量国际人权公约的起草工作的。其中尤以美国的行为表现得最为明显。当然，有必要指出，根据自己的国家利益和人权标准来决定

本国立场本身无可指责；但是，决不能以一国标准作为普遍标准，要求公约只能接受自己的标准。美国的行为，恰恰就是这样的。

二、美国的初期动机

《国际人权公约》草拟初期，美国政府采取支持立场的政策动机十分复杂，既有主观的也有客观的；既是传统人权观念和外交政策的延伸，又是当时国际国内环境决定下的必然选择；既是适应形势的主动行动，又是众多压力下的被动举措。美国学者分析认为，美国在当时的立场是“踌躇的、摇摆的”，有时扮演人权的积极推动者的角色，有时又反其道而行之[100]。究其原因：

第一，传统人权主张的历史惯性。美国作为世界上最早将人权纳入政治实践轨道的国家，也最早将人权用于指导外交和对外政策实践并提出了国际人权保障口号。二战期间这一口号的极大成功坚定了美国的信念，认为借助人权可以最大限度地增进美国的战略利益，正如罗斯福在其第四次总统就职演说中所述：“万能的上帝已经在许多方面赐福于我们的土地。他已经给予我们人民以为自由和真理而战的坚定之心和强壮之臂。他已给予我们国家在苦难世界中成为各民族希望的信心。”[101]二战结束后，继承罗斯福衣钵的杜鲁门自然接过了国际人权的主张，并将人权与树立美国道义形象，增进外交利益等国家对外战略的基本考虑结合起来，使主导世界人权立法事务成为美国全球扩张战略的重要组成部分，也成为与苏联为首的社会主义阵营的意识形态对抗中基本的观念武器。杜鲁门曾表示：“美国人尺在信仰中坚强屹立，这个信仰自开国以来一直激励着我们。我们认为在法律面前人人有平等的权利，我们认为在公共利益方面人人有平等的机会，我们认为人人有自由思想和自由表达的权利，我们认为人人生而平等，因为他们都是根据上帝的设想而创造的，我们对此信仰决不动摇。美国人民向往这样一个世界，并愿为之奋斗。”[102]这种论点当然是用华丽词藻掩盖了其内在的扩张性和自私性实质，但其本身却就是美国在论及人权时的传统方式，表现了传统人权主张对杜鲁门对国际人权法初期政策的巨大影响。至于后来《国际人权公约》的起草和整个国际人权立法活动超出了美国的预期值和控制能力，却又是它所始料未及的了。

第二，强大的国际人权立法思潮压力下的顺应性反应。尽管美国在战争期间是国际人权保障和国际人权立法的积极倡导者，但毕竟，这股思潮的兴起并不是美国一手包办的结果，而且换一个角度看，美国不过是意识到了战争推动国际社会对人权的普遍强烈愿望，顺应这一潮流提出了自己的人权口号而已。从某种意义上讲，这是美国对外战略的精明之处，战后，“国际上对那次战争恐怖以及发动战争的政权的残暴所激起的愤恨产生了强有力的理由，要求同样看待各国政府、对待其所治理的人民的方式和它们对待其他国家的方式，要求将保障人权与保障和平联系起来”[103]。在保障人权，防止人类再受战争之苦的普遍观念推动下，国际人权保障机制的建立和国际人权立法逐渐具有不可阻挡之势。面临这一思潮，善于审时度势的美国当然不会视而不见，它不仅会顺应这股潮流，而且会将人权立法与全球扩张战略联系起来，尽一切可能主导国际人权立法活动，控制其发展方向。只有当这种努力被证明彻底失败并无可挽回之时，美国才会采用新的做法。

第三，对苏冷战和在意识形态斗争中压倒苏联、置苏联于不利的国际道

义地位的需要。冷战是美国在战后面临的最严峻的政治现实。按照杜鲁门在正式发动冷战的著名咨文中提出的观点，“由共产党人领导的恐怖主义活动的威胁”，“对全世界都具有灾难性”，“通过直接或间接侵犯而强加于各国自由人民的极权政体，削弱着国际和平的基础，因而也危害着美国的安全”。特别值得注意的是，《国际人权公约》草拟之际，正值美国发起对苏冷战前后，因此美国对公约的起草态度不能不与冷战相结合，以冷战要求指导起草态度，反之又以促进国际人权的理由来演绎冷战政策。杜鲁门在上述咨文中的做法即是如此，他表示：“在目前世界历史中，几乎所有国家必在两种生活方式中挑选一种。此种选择往往不能十分自由”，“世界各地自由民族期望吾人之支持，以维持彼等之自由。”[104] 罗伯特·格里菲思针对人权与冷战的内在联系更直接了当地评论认为：“杜鲁门在他借助人权讨伐共产主义的花言巧语中表达了他的政策：强调美国是无辜的，需要与苏联剥夺人权的相对抗。”[105]

冷战与意识形态斗争对美国支持公约立场的另一影响事实是，战后初期苏联过多地强调两种社会制度和意识形态的差异性和对抗性，将人权视为资本主义意识形态的产物而不加重视，忽略了人权作为人类社会进步的产物，具有超阶级的国际道义内涵；故而，在国际人权立法活动出现初期，苏联表现并不热心，很大程度上只是避免被指责为极权才消极地卷入了国际人权立法活动。在《世界人权宣言》的制定和《国际人权公约》的酝酿期间，苏联代表参加人权委员会活动也只是为了防止美国完全把持这一联合国机构，并不打算积极在立法过程中夺取主动权。针对苏联的消极态度，将人权视为文化传统核心内涵的美国当然不会放过机会，力求将公约起草的主动权抓在自己手中，以便“抓住这个时机向世界的人民宣布指导我们生活信仰的重要原则和我们的目标”，宣传苏联集团“坚持一种虚伪的哲学，号称能给人类以自由、安全和更大机会。在这种哲学的错误引导下，许多人牺牲了他们的自由而得到了痛苦的教训，受到欺骗、愚弄、贫穷和专制的折磨”[106]，进而置苏联于意识形态斗争的不利地位。

第四，杜鲁门的政治哲学和国内民权运动的兴起也推动了美国对《国际人权公约》的初期支持态度。战后初期，杜鲁门对罗斯福的“世界蓝图”和外交战略构想作了大幅度调整，但在内政方面，他却完全继承和发展了罗斯福的自由主义和进步主义政治哲学。早在1945年，杜鲁门就在罗斯福晚年提出的《经济权利法案》基础上提出了：“公平施政”主张。按杜鲁门本人的说法，提出这一口号是因为“我们的国家比以往任何时候都更加能够满足美国人民的需要，更加能够给予他们以谋求幸福的公平机会”。“公平施政”的基本宗旨和目标，是使“我国居民的每个阶层和每一个人都有权期望从我国得到公平的施政”，进而使每个公民“都有机会在我们日益增长的繁荣中获得他们公平的一份。”[107] 在“公平施政”政策指导下，杜鲁门在执政近8年的时间中，致力于制订充分就业的立法；控制通货膨胀；扩大社会保险范畴；提高最低工资限额；否决反劳工立法；维持农产品价格支持计划；争取制定民权立法等等自由主义政策。这些政策诚然有杜鲁门为保住权力地位而进而哗众取宠的宣传成分，但也实现了他对人权的重视。在个人政治哲学的角度上，可以认为杜鲁门对《国际人权公约》的支持是其自由主义和进步主义哲学在国际人权领域中的延伸。

民权运动的兴起是美国国内40年代末期的又一政治现实。如第一章所

述，黑人权利是美国传统人权保障体制中最薄弱而且始终未能得到妥善解决的环节。战后初期，随着国内外人权思潮的兴起，黑人争取平等社会地位、消除种族歧视的民权运动逐渐出现，黑人反对种族隔离、反对私刑、公平就业就学的要求日益强烈并获得了一系列引人注目的成就：1946年的“摩根诉弗吉尼亚案”中，法院宣布禁止跨州公共交通中的种族隔离；1948年的“谢利诉克雷默案”和“哈德诉霍奇案”中，法院宣布禁止在住宅开发中排斥黑人的限制性合同；1949年的“斯内尔诉戴维斯案”中，法院宣布选举中的白人优先和文化测试违反宪法第15条修正案，应予无条件取消；1950年的“斯维特诉佩因特案”中，最高法院宣布得克萨斯州对黑人学生实行隔离的规定与宪法精神相抵触。在民权运动推动下，杜鲁门专门设立了民权委员会负责处理黑人的权利要求，并于1948年7月连续颁布两项行政命令要求联邦政府各部门和武装部队中废除种族隔离。针对杜鲁门的支持民权政策，美国一些学者提出了应该据此批准《国际人权公约》的主张。1950年，《基督世纪》杂志一篇文章即认为，“缺乏民权的因素应导致我们批准人权公约”，否则美国将被“对我们怀有敌意的国家”指责为“我们头脑中有某种对我们的黑人少数实行灭绝的意识”[108]。1948年《纽约时报》一篇文章也指出：“现在战争已经结束，这个国家发现自己是民主生活方式的最有力的发言人。作为一个与集权相对立的国家，让俄国人了解我国长期存在的私刑、金克劳法（一项确认“隔离但平等”的种族歧视法案）、反犹的歧视心理和政治迫害是令人不快的，但这不是应该的吗？我们无法否认指责的事实，我们越来越意识到我们没有将我们所祈求的公民自由付诸实践，而这不应导致我们疏远人权公约而应相反。”[109]上述见解，既反映了社会中的一种自由派主张，也能从中部分看到杜鲁门政府支持起草《国际人权公约》的动机所在。

三、《公约》内容及与《宣言》的比较

历时18年方获通过的《国际人权公约》由《经济、社会和文化权利国际公约》、《公民权利下政治权利国际公约》及其《任择议定书组成》。两份公约在前5条中规定了类似的基本人权原则，包括：自决权及天然财富与资源的永久主权原则（第1条）；权利的行使和实现的普遍性原则（第2条）；男女平权原则（第3条）；国家的权利和限制原则（第4条）；解释与克减原则（第5条）等等。在两份公约的正文部分，分别详尽规范了两类不同的权利。《经济、社会和文化权利国际公约》规定了工作权；享受公正和良好的工作条件与环境权；组织和参加工会权；在法律范围内的罢工权和结社权；享受社会保障和社会保险权；家庭、母亲、儿童和少年得到尽可能广泛的保护和协助的权利；获得相当生活水准权；达到最高体质和心理健康权；受教育权；参加文化生活权；等等。《公民权利和政治权利国际公约》主要规定了生命权；不受酷刑和非人道待遇权；不为奴隶、奴役和强迫劳动权；思想、信仰、宗教、言论、出版、结社自由；不受任意逮捕和拘禁权；自由迁徙权；公正审判权；对家庭、婚姻、儿童、少数人的保护；参加政治生活权；等等。值得注意的是，在公约中，两种权利的实现途径是有所不同的，其中前一种权利是逐渐实现的，各国“尽最大能力……逐渐达到本公约中所承认的权利的充分实现”（第2条第1款）；后一种权利相对而言则应立即生效，“缔约国承担尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有本公约所承认的权利”（第2条第1款）。此外，《公民权利和政治权利国际公约》还附有

一份作为其实施途径的《任择议定书》。之所以制定这份文件，是基于各国在联合国是否有权接受个人有关人权的申诉问题上有着重大分歧。美国等西方国家认为联合国有权受理个人申诉，许多国家则反对。作为妥协，单独制定了一份《任择议定书》。即是说，批准了任择议定书的国家等于承认国际组织有权干预本国国内的人权问题，反之则国际组织不能干预。《任择议定书》共 14 项条款，主要规定“公约缔约国承认（人权事务）委员会有权接受并审查该国管辖下的个人声称为该缔约国侵害公约所载任何权利的受害人的来文”。但又同时规定了人权事务委员会审查个人来文时应受的范围限制。如“非签字国的个人申诉不受理；来文须具名；来文个人须已用尽可以运用的补救办法；来文所涉同一事件不在另一国际调查或解决程序的审查之中等等。任择议定书由于涉及到了人权与国家主权这一最敏感的问题，受到的支持程度远不如两份公约。与 1966 年通过时两公约得到全票支持相比，任择议定书仅以 60 票赞成、38 票弃权、2 票反对的票数获得通过。迟至 1982 年，仍仅有 28 个国家成为缔约国。其原因很大程度上如利比亚代表所说：“议定书的任择性，并不排除干涉一国内政的可能性，如果过于轻率地实行这些措施，而不考虑到会员国不同发展的水平，那么弱小国家的内部秩序可能因滥用这种文件，使所谋求的权利受到不利影响。” [110]

国际人权公约自 1976 年正式生效以来，在国际社会得到了越来越多国家的支持。到 1991 年年底为止，已先后有 104 个国家批准加入《经济、社会和文化权利国际公约》，100 个国家批准参加了《公民权利与政治权利国际公约》。富有戏剧性的是，曾经对《世界人权宣言》投了弃权票的苏联成为公约的首批参加国之一；而曾经积极推动和支持宣言的美国则迟迟对公约表示冷淡和抵制，按美国代表在公约通过时发言的说法，“这些公约不能授权或批准在美国实行美国宪法明文规定禁止的任何措施” [111]。美苏对待《国际人权宪章》这两份主体性文献态度的对比变化，表明战后以来，国际人权立法始终是美苏政治斗争的工具，它们采取的立场都是根据国际利益的需要和国际形势变化而定的。对本自有利时就支持，反之就加以抵制。

尽管公约在制定过程中经历了漫长的曲折，其中许多政治和法律问题未能得到妥善的解决。但它的意义仍是十分重大的，是战后国际人权法发展史上一座重要的里程碑。它与《世界人权宣言》一起被国际社会合称为《世界人权宪章》，构成当代国际人权法体系的核心，所有其他专项国际人权法文件都是从中引伸出来的。但从法律意义上分析，《公约》与《宣言》的价值和意义是有所不同的。这主要表现为两个方面：

一方面，《宣言》是对国际人权法的宗旨、目标和原则的规范，是衡量一种行为是否尊重和符合国际人权标准的一种尺度。对于其是否具有国际法效力，目前国际社会还有争论，但即使认为它具有法律效力的学者也承认这种效力是有限的，它更多在于道德法价值而非实在法价值。相比之下，《国际人权公约》则明确规定了缔约国应该承担的促进和保护人权与自由的法律上的义务，具有较强的国际法效力，为实现《宣言》的精神提供更为有效的途径，因而它是比《宣言》更高层次的国际人权法文件，在实践中更能有效地促进缔约国采取有效措施切实保障人权。

另一方面，与《宣言》相比，《国际人权公约》的视野更为广泛，对人权内涵的认识更为全面，这表现力两点：第一，经济和社会权利得到与公民和政治权利同等重要的重视。《宣言》中虽然也有 6 项条款涉及经济与社会

权利，但这类权利与公民和政治权利相比是远远不成比例的，在《公约》中，这一不平衡现象得到根本改变，《经济、社会与文化权利国际公约》与《公民权利和政治权利国际公约》并列成为《公约》的两份主体文件，这反映了发展中国家的要求受到了充分重视。第二，集体人权地位有所提高。《宣言》所涉及的均为个人权利，而《公约》中规定的“所有人民都享有自决权”、“享有对天然财富的永久主权”等规定则突破了个人权利的局限，将人权扩大到了集体、国家和民族的权利层面，进而拓展了人权的视野，使人权的国际法规范视野进一步扩大，不再仅仅受到西方主张的局限。

应该看到，尽管在法律意义上《世界人权宣言》的法律效力不及《国际人权公约》，《宣言》的人权视野和内涵也远不如《公约》广泛，但由于《公约》只是一份多边国际公约，只对缔约国具有约束力，而《宣言》则因其主要是一些原则性规范而不需各国政府批准或接受都有效力，故而《宣言》的国际影响力反而更大，更多地为各种国际人权法文件援用力理论和观念依据，也为更多的国家和政府所赞扬和口头支持。

第五节 国际人权法体系的初步形成

国际人权法是战后初期才出现的国际立法形式，对原有的以规范国家间行为准则为宗旨的国际法体系是一个重大的发展将国际法的目标落实到了人的权利这一社会生活的基点上，因而在很短的时间中就得到了国际社会的普遍支持、参与和认可，形成了一个初步的体系。这主要表现为：战争期间和战后国际人权保障思潮的广泛兴起和传播为国际人权的立法创造了良好的国际环境；联合国的成立和《联合国宪章》的制定为国际人权法奠定了坚实的基础；《世界人权宣言》的通过和《国际人权公约》的草拟构成了国际人权法体系的核心。此外，大量专项国际人权法案的制定则使这一体系逐渐丰富和完善。国际人权法在有了良好的环境、基础和核心的同时，日益向人类生活的各个具体方面延伸和扩展，对各国政府在人权方面的政策和行为构成了一定程度的限制和制约。

二战结束至 50 年代中期，国际社会在制定和起草《联合国宪章》和《世界人权宪章》等基本文件的同时，也致力于具体方面和具体区域的国际人权立法工作，这些工作所取得的成就主要表现为：

第一，出于对二战的反思和维护世界和平的强烈要求，国际社会首先将国际人权立法的重心放在了维护和平、惩治战争犯罪问题上。这不久表现为通过的《世界人权宣言》和起草中的《国际人权公约》均明确宣布自己的宗旨是“鉴于对人类家庭所有成员的固有尊严及其平等的和不可剥夺的权利承认，乃是世界自由、正义和和平的基础”，而且表现为大量具体针对战争与和平问题的文件的制定。这些文件有四种类型：

一是呼吁和要求和平，这类文件包括《关于和平之本质宣言》、《世界保卫和平大会的宣言》、《世界和平大会宣言》等。这些文件均宣称和平是人类生存的基本需要，表示了反对战争、维护和平的强烈愿望。如 1949 年 4 月 25 日由 72 国代表签署的《世界保卫和平大会宣言》提出，二战刚刚才结束 4 年，各国人民就又面临着卷入军备竞赛的危险之中，为了防止这种危险，各国才联合召开了这次会议。而且，各国再充满信心地认为：“全世界的人民停止了被动而努力起着主动与建设性的作用”。大会宣布：“我们拥护联合国宪章并反对使该宪章失效与导致战争的一切军事联盟”；“我们反对为准备战争的道路而势必限制与压制民主自由权利的一切企图”；“我们已准备并决心争取为和平与生存而斗争的胜利。”[112] 此次大会由社会主义阵营所组织，但西方和发展中国家均有社会各界的知名人士和代表参加，展示了世界人民争取和平的强烈愿望。

二是惩治战犯以消除德日法西斯军国主义势力，巩固民主和和平的胜利成果。各国为此先后制定和签署了《关于控诉和惩处欧洲轴心国主要战犯的协定》，《欧洲国际军事法庭宪章》、《远东国际军事法庭宪章》、《纽伦堡法庭组织法及判决书》等大量文件。依据这些文件精神，纽伦堡和远东两大军事法庭先后对德日大量战犯进行了审理和判决，基本肃清了两国的法西斯势力。特别需要指出的是，从这些文件和具体审理中，国际社会还从中概括出了许多国际法原则，使对战争犯罪的惩治构成了国际人权法的重要组成部分。这集中体现为 1954 年国际法委员会通过的《纽伦堡法庭组织法及判决书中所确认的国际法原则》。该《原则》共 7 条，包括确认“凡实施在国际法上构成犯罪的行为者”，均应负责任并受处罚，不论因这种行为是否触犯

国内法、抑或行为者为国家元首和政府官员都不例外；虽奉命而为，但自己作过道德上选择的罪行者亦不能免受惩罚；“凡被控曾犯国际法上的罪行者，在事实上和法律上均有受到公平审判的权利”；确认“危害和平罪”、“战争罪”、“危害人类罪”为国际法上应受处罚的罪行。[113]

三是防止及惩治种族灭绝这一残酷的非人道行为。1948年10月9日联合国大会通过的《防止及惩治灭绝种族罪公约》和1954年国际法委员会通过的《危害人类和平与安全治罪法草案》均属此类。其中，《防止及惩治灭绝种族罪公约》系战后联合国通过的第一份国际人权法案，它于《世界人权宣言》通过的前一天为联合国以全票赞成的票数批准，受到的支持程度超过了宣言。公约宣布：“有史以来，灭绝种族行为殃祸人类至为惨烈”，因此，“缔约国确认灭绝种族行为，不论发生于平时或战时，均系国际法上的一种罪行，承允许止并惩治之”[114]。为有效防止和惩治灭绝种族罪行，公约还宣布将成立一个“国际刑事法庭”来审理这类行为。公约的制定，表现了战后世界各国对法西斯灭绝种族行为的强烈憎恶，显示了防止这类残酷地反人权行为再度发生的共同信念。

四是战争期间伤病员、俘虏和平民的权利及应享受的人道主义待遇。武装冲突中的人道主义法早在19世纪后半叶即已开始有所发展，最初目的在于援救伤病士兵和战俘。1864年的《日内瓦公约》、1899年和1907年的两份《海牙公约》都要求缔约国给予照顾伤病士兵的军队医院及其工作人员以豁免权，尊重红十字标志。二战期间，鉴于法西斯大肆屠杀伤兵、虐待俘虏及至屠杀平民的残暴行为，1949年4月21日至8月12日，各国在日内瓦召开会议，通过了《日内瓦红十字公约》，在过去基础上进一步完善和修正了对伤病员、战俘和平民权利与待遇的法律规范。公约包括4份文件：《改善战地武装部队伤者病者境遇的日内瓦公约》；《改善海上武装部队伤者病者及遇难者境遇的日内瓦公约》；《关于战俘待遇的日内瓦公约》；《关于战时保护平民的日内瓦公约》。这些公约针对不同的主体全面规定了主体的权利和缔约国承担的义务。特别是保护平民的公约更是战后国际人道主义法的一大发展，它规定了平民在战时的权利问题，宣布：“涉及冲突各国之全部人民，尤不得基于种族、国籍、宗教或政治意见而有所歧视，各规定之目的在于减轻战争所致之痛苦”；“被保护人之身、荣誉、家庭权利、宗教信仰与仪式、风俗与习惯，在一切情形下均应予以尊重。”[115]英国国际法学家J·G·斯塔克认为：“将人权规则与标准引入武装冲突法规”是国际法“近十年来最显著的发展之一”[116]。

第二，保障个人不受侵犯的公民权利和政治权利是这一时期国际人权立法的另一重心。相比之下，有关集体的权利和经济、社会和文化等方面的权利则较少涉及。西方的传统人权观念在联合国的国际人权立法工作中占据着主导地位。造成这一特点的原因主要在于当时亚洲和非洲的大量殖民地尚未赢得独立，美国、西欧及与西方人权观念相近的拉丁美洲在联合国中占有近2/3的席位，这一现实，加上在当时的冷战环境中，国际人权立法成为意识形态斗争的一部分，美国为首的西方阵营当然会利用多数票排斥不同的人权主张，从而不可避免地造成当时的国际人权法案主要体现出西方的人权观念，按西方的人权标准来制定。

公民和政治权利是《世界人权宣言》最为强调的人权属性。在宣言规范的29种权利中，有21种属于这一方面。此外，国际劳工组织于1948年7

月9日通过的《关于结社自由和保护组织权公约》、1949年7月1日通过的《关于适用组织权和集体交涉权原则的公约》；联合国大会于1952年12月16日通过的《国际更正权公约》；联合国大会于1952年12月20日通过的《妇女政治权利公约》等等文件，都体现了国际社会对个人权利的政治性和不可侵犯性的高度重视。以《关于结社自由和保护组织权公约》为例，该公约将“结社自由”这一西方传统的人权主张具体运用在雇佣关系的原则规范上，扩大了结社自由的适用范围。公约规定：“工人和雇主，不论高低优劣，均不须经过事先批准，有权建立经自己选举的组织，并且只要不与有关组织的规章相抵触，有权加入自己愿意加入的组织”，“公共当局不得作出任何足以使此七项权利受到限制或使此项权利之合法行使受到阻碍的干涉。”

[117]显然这些规范与西方国家对人权立法的主导作用不无关系。

第三，区域性人权立法活动开始兴起，特别是在人权保障最早受到重视的欧洲和美洲，《世界人权宣言》制定前后均先后通过了本地区宪章性的基本人权文件。在美洲，1948年4月在波哥大召开的美洲国家第9次国际会议上通过了《美洲人权利和义务宣言》；在欧洲，欧洲理事会成员国则于1950年11月4日在罗马签订了《欧洲人权公约》，（或称《保护人权与基本自由公约》），从而形成了具有本地区特点的各自初步的区域人权保障体系。

《美洲人权利和义务宣言》是战后第一份区域性的国际人权立法文件，主要包括序言、权利、义务三个部分，共38项条款。序言宣布“在尊严和权利方面，所有人生而自由平等，他们被自然赋予了理性和良心，彼此理应以兄弟相待”的基本天赋人权观；但同时又提出：“每一个体对义务的履行是一切权利的先决条件。权利与义务在人类的每一社会和政治活动中都是相互关联的。”在权利部分，宣言规定了28种权利，包括生命、自由和人身安全权；法律面前人人平等；信仰、表达自由；法律保护权；家庭权；定居权；通讯权；健康权；教育权；文化生活权；工作权；休息权；社会保障权；国籍权；选举权；集会权；结社权；拥有财产权；请愿权；庇护权；等等。

在义务部分，包括使每个人都能全面地形成和发展其人格；保护未成年儿童；获得初等教育；参加普选；服从法律；服兵役；为社会安全与福利出力；支付赋税；尽能力参加工作；外国人回避所在国政治活动等10个方面[118]。

本宣言是先于《世界人权宣言》而制定的，这使它在许多方面与《世界人权宣言》有所不同，较多体现了美洲地区的人权观念特点。最明显表现是它对权利与义务相结合的主张上。在阐述其宗旨的序言中，简短的6小段文字有5小段用于论述义务对于人权实现的重要意义。这种主张与欧洲和美国长期只强调权利而忽视义务的人权传统是完全不同的，严格说来更多地表明了拉美而非北美的人权观念。特别是义务的最后一条规定的“每一个人作为外国人，有义务避免参加依法专供本国公民从事的政治活动”的条文，更直接表达了拉美国家对美国和欧洲长期干涉内政行为的抵御。正因宣言对义务的高度强调，美国才在制定《世界人权宣言》时不同意以此文件为蓝本；而古巴、智利、乌拉圭等拉美国家也因此坚持《美洲人的权利和义务宣言》的大部分要点应为《世界人权宣言》采纳。虽然拉美国家的权利与义务相结合的主张在西方国家的优势下没有被接受，但其权利规范部分却与《世界人权宣言》的规范是大同小异的。当然，这些权利已经不是拉美人权主张的特色所在，只不过说明拉美国家在对人权属性方面的认识仍然没有摆脱西方的传

统影响而已。

《欧洲人权公约》由英、法、(西)德、意等西欧 13 国联合签署,共分 5 章 66 条。第 1 章是公约的核心,共规定了 11 项基本权利和自由:生存权;不受奴役权;自由和人身安全权;公平审判权;生活权;思想、良心和宗教自由权;言论自由;和平集会与结社自由;结婚和承认家庭权。本章还规定了权利的减损条件和对国家和个人行为的限制。第 2、3、4 章规定设立欧洲人权委员会、欧洲人权法院及其各自的职责、组织程序及相关问题。委员会的职责是“受理由于缔约一方破坏本公约所规定的权利因而受害的个人、非政府组织或各别团体向欧洲理事会秘书长提出的申诉,但须被控的缔约国已声明它承认委员会受理上述申诉的权限”。人权法院则处理“缔约国或委员会提交的”有关公约的解释和适用方面的一切案件;各缔约国则承认“法院对有关本公约的解释和适用的一切问题上有强制管辖权”。第 5 章规定了有关批准程序方面的问题。[119]

《欧洲人权公约》是《世界人权宣言》通过 1 年多后制定的,在许多方面受到宣言的影响。公约在序言中也表示,制定公约的目的之一在于“考虑到该宣言的目的在于对其中宣布的权利获得普遍有效的承认和遵守”。在此意义上,可以认为公约是宣言在欧洲地区的延伸和贯彻运用。只不过,与宣言和《美洲人权利与义务宣言》相比,它更完善地体现了欧洲传统的天赋人权主张。后两份文件还部分涉及到了经济、社会和文化权利,而该公约则完全是针对个人的公民和政治权利的规范,是欧洲式人权观的集中表述。

总体而言,战后初期 10 年中国际人权立法思潮的兴起和大量国际人权法文件的制定,标志着国际人权法体系的初步轮廓已经形成。但与日后相比,这一体系还是远远不够完善的。这表现为:

其一,大量的殖民地和落后国家没有参与,或者仅仅是被动参与,没有能发挥应有的作用。换言之,本阶段的国际人权立法还不能真正代表全世界各国的共同意愿;其二,经济、社会和文化权利和国家与集体的权利鲜有涉猎,人权规范的内涵还不够全面;其三,具有较强法律约束力的《国际人权公约》还处于酝酿与争论过程中;其四,专项国际人权立法还远远不够完善,人类生活中的许多权利保障方面还没有被纳入规范范畴。国际人权法的高潮和体系的逐渐完善,是 60 年代中后期以后的事。

注:

[1] 参见约翰·汉弗莱:《国际人权法》,世界知识出版社 1992 年版,第 19 页。

[2] 《马克思恩格斯全集》第 1 卷,第 284 页。

[3] Paul sighard, “The International Law of Human Rights”, Oxford University, 1983, 转引自赖彭城等:《国际人权论》,上海人民出版社 1993 年版,第 27 页。

[4] 《禁奴公约》全文可参见董云虎、刘武萍编:《国际人权约法总览》,四川人民出版社 1990 年版,第 1102~1105 页。

[5] 《关于农业工人结社权的公约》全文参见董云虎、刘武萍编:《国际人权约法总览》《续编》,四川人民出版社 1993 年版,第 1092 页。

[6] 《强迫劳动公约》全文参见董云虎、刘武萍编:《国际人权约法总览》,第 1177~1184 页。

[7] 《国际联盟盟约》全文参见董云虎、刘武萍编:《国际人权法总览》

第 919 ~ 926 页。

[8] 约翰·汉弗莱：《国际人权法》，世界知识出版社 1992 年版，第 53 页。

[9] 转引自约翰·汉弗莱：《国际人权法》，第 54 页。

[10] 《斯大林文选》（上），第 267 页。

[11] 《毛泽东选集》，第 3 卷，第 807 页。

[12] 董云虎、刘武萍编：《国际人权法总览》第 927 页。

[13] 转引自王绳祖主编：《国际关系史》（上册），武汉大学出版社，1982 年版，第 521 页。

[14] G·A·戈尼昂斯基等著：《外交史》第 4 卷，三联书店 1980 年版，第 246 页。

[15] 宣言全文参见董云虎、刘武萍编：《国际人权法总览》第 928 页。

[16] Frank Mory & Theodore Wilson ; "The Decider of American Foreign Policy" , New York , 1974 , P167 , P76.

[17] Harold Lasky " The System of American Prisident " , Landon , 1943 , P250.

[18] [19] [20] [21] [22] [23] 关左汉编译：《罗斯福选集》，商务印书馆 1982 年版，第 38、128 ~ 129、207 ~ 280、285、338、467 页。

[24] 刘星汉《国际人权保障与美国人权外交》，载《复旦学报》（社会科学版）1988 年第 2 期。

[25] 汤姆·J·法雷：《联合国与人权》，载《联合国研究参考资料》，第 17 辑，第 4 页。

[26] Louis B. South , " The International Protection to Hurman Rights " , Indianapolis , 1973 , P507.

[27] Ibid , P509.

[28] 《联合国宪章》全文参见李铁城主编：《联合国的历程》，北京语言学院出版社 1993 年版，第 646—680 页。

[29] 赖彭城等著：《国际人权论》，上海人民出版社 1993 年版，第 36 页。

[30] 萨姆纳·韦尔斯：《决定的时刻》，载《美国史译丛》，1982 年，第 110 页。

[31] 王绳祖等编：《国际关系史资料选编》（修订本），法律出版社 1988 年版，第 864 页。

[32] [33] 德怀特·L·杜蒙德：《现代美国：1896—1946 年》，商务印书馆 1984 年版，第 718、719 页。

[34] LouisB.South , Ibid , P507.

[35] 德怀特·L·杜蒙德：《现代美国：1896—1946 年》，第 724 页。

[36] [37] 转引自约翰·汉弗莱：《国际人权法》，第 56、55 页。

[38] 参见克里洛夫编：《联合国史料》，第 1 卷，商务印书馆 1955 年版，第 54 页。[39] 约翰·汉弗莱：《国际人权法》，第 146 ~ 147 页。

[40] U N Documents , A / CN3 / SR225.

[41] [42] 转引自汤姆·J·法雷：《联合国与人权》，载《联合国研究参考资料》，第 17 辑，第 6 页。

[43] 约翰·汉弗莱：《国际人权法》。第 144 ~ 145 页。

- [44]U N Documentse / CN4 / SR206 , P12。
- [45]转引自刘星汉：《国际人权保障与美国人权外交》，载《复旦学报》（社会科学版）1988年第2期。
- [46]U N Documentss , A / 777。
- [47]U N Documentss , A / CN3 / SR225。
- [48]参见黄默：《国际人权四十年》，载于《知识分子》1986年夏季号。
- [49]U N G A Doc 3dsess , 100 December , 1948 , P910。
- [50]《世界人权宣言》全文参见中国社科院法学所编：《国际人权文件国际人权机构》，社会科学文献出版社1993年出版，第3~9页。
- [51]《罗斯福选集》，第520页。
- [52]参见许崇德主编：《人权思想与人权立法》中国人民大学出版社1992年版，第211页。
- [53] [54] 《人民日报》，1989年12月9日。
- [55]U N Documentss , E. / CN4 / SR206 , P12。
- [56] [57]中国社会科学院法学所编：《国际人权文件国际人权机构》第10页，第22、46~48页。
- [58]亨利·范·马尔塞文和格尔·范·德·唐：《成文宪法的比较研究》，华夏出版社1987年版，第247页。
- [59]《人民日报》，1989年12月10日。
- [60]U.N.G.A.Resolution2145 [XXI]。
- [61]“ReportsofinternationalCourt”1980。
- [62]汤姆·J·法雷：《联合国与人权》第8页。
- [63]汉斯·凯尔森：《国际法原理》，华夏出版社1989年版，第121页。
- [64]UNDocumentss , E / CN4 / SR206 , P12。
- [65]K·卡塔什京：《当代世界的人权》，《国际事务》1979年第1期。
- [66]王铁崖：《联合国与国际法》，载于《中国国际法年刊》，1986年，第19页。
- [67]UNCA“OfficialRecords”,Third Session(12October.1948),E / 800 Annes B P!。
- [68]U N Economic and Social Council , Res,303D (IX)。
- [69]U N G A Resolution , 421 (V)。
- [70]U N Commission on Human Rights , Sarmmary Records of Meeting 236,P5。
- [71]U N Documentss,E / CN4 / SP248 , P13。
- [72]Ibid , E / CN4 / SR248,P9。
- [73]U N G A Resolution543 (V)。
- [74]U N Documentss,E / CN4 / SR275,P6。
- [75]Ibid, E / CN4 / SR331,P12。
- [76]Ibid, E / CN4 / SR248,P12。
- [77]Ibid, E / CN4 / SR203,P4。
- [78]“Journal of A B A” , October,1951。
- [79]U N Documentss,E / CN4 / 599。

- [80] Ibid , E / CN4 / SR230 , P22。
- [81] Ibid , E / CN4 / 614。
- [82] Ibid , E / CN4 / L312 , P2。
- [83] Ibid , E / CN4 / SR413 . P4-5。
- [84] Ibid , E / CN4 / SR203,P4。
- [85] Ibid。
- [86] U N G A Resolution,545 (VI) 。
- [87] U N Docoments , E / CN4 / L24。
- [88] Ibid , E / CN4 / SR260,P7。
- [89] Ibid , E / CN4 / SR256 , P6。
- [90] 参见刘星汉：《美国对待 国际人权公约 的立场》，载《人民日报》，1992年8月31日。
- [91] U N Documents , E / CN4 / SR165 , P45。
- [92] Ibid , E / CN4 / SR162 . P13。
- [93] Ibid , E / CN4 / sRI62 , P5。 [94] Ibid , E / CN4 / SR365 , P49。
- [95] Ibid , E / CN4 / SR123 . P4。
- [96] Ibid , E / CN4 / SR123 , P5。
- [97] Ibid , E / CN4 / SR174,P7。
- [98] Ibid。
- [99] IbidE / CN4 / SR379 . P13。
- [100]See A. Goll . Noll,Jir , “ America、 United Nations & Human Rights ” , Greennote , 1979。
- [101][102]《美国历届总统就职演说集》，中国政法大学出版社1994年版，第279、281~282页。
- [103]联合国新闻部编：《联合国手册》（第10版），中国对外翻译出版公司1987年版，第334页。
- [104]杜鲁门咨文的全文可参见王绳祖等编：《国际关系史资料选编》下册，武汉大学出版社1983年版，第88~93页。
- [105]Robert . Griffith, “ American Politics and the Origins of Mccarthis ” , New York , 1955 , P10。
- [106]《美国历届总统就职演说集》，第281、282页。
- [107]“ The Encyclopedia American ” , No10 . Washington , 1978 , P834。
- [108]《Christian Centary》，20September , 1950 , P109。
- [109]From Cushman , “ Our Civil Rights ” , NewYork , 1952 , P12。
- [110]转引自刘星汉，《美国对待<国际人权公约>的立场》。
- [111]UNDocuments , E / CN4 / L313 , P2。
- [112][113]董云虎、刘武萍编：《国际人权约法总览》（续编）第1461~1462、1458~1459页。
- [114]董云虎、刘武萍编：《世界人权约法总览》，第1312~1314页。
- [115]四份公约全文参见《国际人权约法总览》，第1410~1510页。
- [116]J·G·斯诺克：《国际法导论》，法律出版社1984年版，第445页。
- [117]董云虎、刘武萍编：《国际人权约法总览》，第1159页。
- [118]全文参见董云虎、刘武萍编：《国际人权约法总览》（续编），第

1596 ~ 1600 页。在此前后美洲地区通过的与人权相关的文件还包括《关于美洲原则的宣言》，《美洲国家组织宪章》等。

[119]全文参见董云虎、刘武萍编：《国际人权约法总览》第 1009 ~ 1020 页。在此前后欧洲各国通过的人权文件还包括《欧洲人权公约》的 5 份附加议定书；《关于居留的欧洲公约》；《欧洲理事会规章》等。

第三章 国会反对派与抵制政策的确立

第一节 国会反对派

一、社会各界的支持态度

在《世界人权宣言》通过《国际人权公约》草拟的同时，本世纪40年代末50年代初期，美国国内就对待国际人权法的政策态度问题，展开了一场大规模的政策辩论，再现了美国的传统人权主张和对外政策思路中的长期矛盾。这场辩论的结果，为日后美国确立起对国际人权法的长期抵制立场奠定了基调。

战后初期，出于对法西斯残酷屠戮人类生命行为的憎恶和重视人权的传统惯性，国内社会各界一开始是对国际人权立法活动持积极肯定和支持态度的。换言之，美国作为具有人权传统的国家，经过100多年的政治和法律实践，人权意识早已深入人心，成为美国文化观念的重要组成部分。在此意义上可以说，人权、民主、自由等观念在美国的广泛传播和在大多数人心中的牢固树立，成为美国积极推动人权保障走向国际化的重要动力。

国际人权立法活动兴起之初，美国政府除发挥了重要的倡导和推动作用之外，为争取国内社会各界的广泛理解和支持，从一开始就十分重视解释政府的立场和态度。杜鲁门多次发表讲话，宣称美国之所以支持国际人权法，不仅在于它体现了人类要求和平和保持基本自由的强烈愿望，更在于通过它可以更好地宣传美国的“自由制度、代议制政府、自由选举、对个人自由之保障”等人权优势，通过“精神的压力，宣传的压力”抵御和遏制苏联的极权主义。正如他在一次讲话中强调：“如果我们希望唤起世界人民——他们正在失去权利和自由——我们就必须纠正我们的民主实践中尚有遗弃的缺陷。”^[1]在杜鲁门那里，这种缺陷不仅指国内人权实践的不完善，也指国际人权保障的尚不充分。在杜鲁门的政策思路指导下，国务院也采取了一系列积极的宣传和解释活动，它不仅具体指导了美国代表在人权委员会的工作，力图使国际人权立法活动更多体现美国的观念和利益要求，而且在国内作了大量的研究和宣传工作。多次邀请社会各界及学术界名流召开讨论会，探讨加入国际人权法体系对美国影响和结果；多次召开大型记者招待会，争取舆论界对政府态度的支持，打消公众的疑虑；派要员出席国会举行的有关听证会，尽力向议员们澄清支持国际人权立法对美国而且是利大于弊的。

1949年6月16日，杜鲁门签署了《灭种罪公约》，同年，他又指示国务院专门编纂了一本名为《与联合国宪章、灭种罪公约、拟议中的国际人权公约相关的问题与答案》的宣传册，集中阐述了其对国际人权立法的支持态度及有关考虑。书中明确表示：编纂本书的目的是“澄清向国务院提出的有关个人与组织关系的各种质询”，证明批准这些公约对美国是有利的”^[2]。这些活动，对争取公众支持政府行为起了一定的作用。该书印行后，引起了社会各界的普遍关注，先后印行上百万册，对争取社会各界对国际人权法的支持起了积极作用。

在政府的解释和宣传推动下，40年代中后期，美国国内曾掀起一股支持政府加入国际人权法政策的热潮。实际上，早在联合国讨论宪章是否应体现人权精神的辩论中美国许多社会团体发挥过不容忽视的作用。约翰·汉弗莱

证实：“《联合国宪章》适当地写入了较强的保护人权的条款，部分原因是非政府组织进行了坚决的游说活动。”[3]旧金山会议期间，美国有18个教会、工会、种族团体派观察员列席了会议，并成为美国代表团的民间顾问。

《世界人权宣言》制定过程中，美国的犹太人大会、世界管理协会、国际权利研究所、美国法律研究所等众多民间组织都提出过自己的建议草案，为宣言的起草提供了素材，体现了美国社会对宣言的积极支持。国际人权公约等文件开始起草后，美国国内亦有许多人表示支持，“美国公民自由联盟”、“全国有色人种协进会”、“劳联”、“美国军团”、“救世军”等组织先后发表声明支持政府在起草工作中发挥作用。同样，也有许多组织提出各种建议。如“犹太人机构协调委员会”曾要求联合国在公约中制定更有法律效力的实施条款，设立一个“人权检察总长”的职务，他有权接受个人和团体的申诉，向侵犯人权的政府提出起诉，他还负责监督公约的执行情况，并为此展开调查。社会各界的积极态度，一度在美国国内形成了有利于批准国际人权公约的有利环境。

二、ABA的特殊角色

美国国会在审议国际人权公约起草小组送交各国的初步条款过程中，逐渐形成了一批抵制公约的反对派。他们以“美国律师协会”(以下简称“ABA”)中的“国会议员团”为核心，从极端的反共保守政治立场出发，将国际人权立法活动与当时的冷战结合起来，认为公约草案的各项条款没有能够反映出美国的人权主张，有损于美国的利益，强烈要求美国转而抵制公约。

ABA作为国会反对派的核心力量，对美国改变对待国际人权公约的立场起了重要的作用。律师从美国建国之日起，就构成社会中拥有特殊地位的群体，决定着美国的法律事务。著名学者托克维尔早在《美国的民主》一书中就曾观察到：律师和法学家在美国拥有“难以察觉的权力”，“这个权力扩展到整个社会，深入到社会的每一个阶级，在暗中推动社会，默默地影响社会，最后按自己意愿塑造社会”[4]。当代美国学者赖特·米尔斯也认为，律师是美国“经济、政治和军事事务的专职中间人，因而起着维系整个掌权阶层的作用”[5]。这种评价，或许在某种程度上夸大了律师的社会作用，因为严格说来，律师本身并不是一个社会阶层，只不过是附属并服从于权力阶层的一个职业集团而已。但也不能不承认，这个集团的社会影响力确实是巨大的。迟至今日(以1979~1985年的96~98届国会为例)，律师和法律界人士仍平均在众议院中占45%，在参议院中占63%，远远超过其他任何职业集团。[6]而战后初期，ABA是美国最著名的保守主义团体之一。仅以其成员的种族构成为例就可证明这一点。1949年，《纽约时报》一篇文章证实，在当时ABA4,1万名成员中，绝大多数是持保守态度的中上阶级的白人，仅有13名成员为黑人。[7]在ABA该年年会上，还确定了一项“反对自由接收黑人的政策”，对此，连新泽西州律师协会也发表声明反对全国协会的这种保守的种族主义政策。[8]更有说服力的事例是，1948年，ABA年会上还作出一项决议，宣布对所有共产党成员和那些旧共产党提供帮助的律师，均应以“不配我们的职业”为由驱逐出会，同样，任何一个拒绝定期回答“是否属共产党成员”的人也都在开除之列。[9]鉴于在40年代末50年代初的第82、83届国会中，ABA成员所占比例高达61%[10]，在国会决定对任何国际人权公约的立场时，ABA的取向都是决定性的。

国会反对派的著名代表人物是弗兰克·荷曼。他对国会内部抵制国际人权法所起的作用，可以与麦卡锡对反共浪潮所起的作用媲美。作为当时美国著名的法学家，荷曼曾任犹太大学法学院院长，1948~1949年度当选为ABA主席。他从战后初期跨入政界。当选为参议员之日起，就以强硬保守派的形象著称。1946年，他曾发起过“西雅图宗教会议国际法庭”，力图维护传统的天主教教义。联合国开始国际人权立法工作后，他呼吁美国抵制这一活动。1947年至1953年间，他奔走于全美各地，发表演说，抨击国际人权法案。他称《世界人权宣言》是“社会主义的蓝皮书”[11]，《灭种罪公约》是“一个为了其他国际目的假面具”[12]，《国际人权公约》草案则更是“苏联的颠覆阴谋”[13]。在其1956年出版的自传《生命与生涯》中，荷曼不无自得的回顾道：“我发起了一场对公约的讨伐”，有力地“促使了美国不批准公约”[14]。正是他“出色地唤醒了美国人防御共产主义影响的侵蚀”，美国“自由基金会”和“外国战争自愿者协会”1951年先后授与他荣誉金奖。

荷曼对国际人权公约的否定观点主要有两：一是“体制威胁论”。他认为，公约与“世界人权宣言”相比，对美国的最大威胁在于它的“造法性”，即公约一旦批准即具有法律效力，美国将不得不使自己的现行体制适应公约的要求，结果“导致我们的政府体制由共和制变为社会主义和中央集权制，随着联邦政府在各州范围内权力的扩大，州权原则和地方政府自治原则将与高度集权那些欧洲和亚洲国家一样，在美国不复存在……毫不夸张他说，共和制的生存基础正在受到威胁”[15]；二是“世界政府论”，荷曼在自传中写道，“这个国家（指美国）和其他地区的国际主义者，确实提出了用联合国和作为一种立法程序的公约来改造国内法和美国政府的主张，目的是以社会主义国家为核心建立一个世界政府”[16]。荷曼的观点，为国会反对派奠定了基调，1953年参议院听证会上议员们对公约的抨击，大多是从荷曼的观点中引伸出来的。其考虑问题的基点，也与荷曼一样，是从政治后果而非从公约本身来评判是非。

三、促使国会反对派形成的社会背景

杜鲁门对国际人权立法的支持是战后初期美国国内外环境下的产物。但是，受“三权分立”和“制约与平衡”这一政治体制原则的决定，同样的社会和政治背景对于代表不同利益和政治观念的人产生的影响是不同的。这导致美国任何一项重要政策的形成，都不可避免地伴随着复杂的矛盾和斗争。诚如罗杰·希尔斯曼考察美国政策的决策过程时所提出：“政府的决策是在一个复杂的过程中作出的，其中充满冲突和分歧”，“有时，政策是在各种互相矛盾的目标在很不顺利、内部并未取得一致的情况下达成妥协的结果，或者是为了达到某个目标各种可供采取的手段的“混合物”，而且，“实际上，一项决策只不过是一群反对它的人掀起一场喧嚣的开始”。[17]我国有学者也指出：“美国的统治阶级在政策的基本目标上是一致的。但是，由于它的内部存在众多的利益不同的集团，所以也存在利益的冲突……在国家政策的整个制定过程中，不只是在立法阶段，即最后阶段，统治阶级内部存在着利益冲突和斗争，需要协调和寻求妥协，而且在确定政治日程和拟定供选择的政策方案这两阶段也同样存在着矛盾和斗争，同样需要妥协和协调。”[18]战后初期同样社会条件下美国政府对国际人权法的支持和国会反对派的形成，是对上述分析的充分印证。

如前所述,40年代后半期以来美国面临的最重要的政治现实是美苏冷战及由此造成的无所不在的冷战心态,这种心态投射到包括对国际人权法政策在内的决策过程中,常常造成两种截然对立的态度取向:其一是外向型主动取向。持这种取向的人认为要有效地遏制苏联和共产主义势力的扩张,最好的选择是在国际上采取强有力地积极进攻姿态。具体到对国际人权立法的态度上,即坚持美国应主动介入立法活动,将立法工作纳入对苏意识形态斗争的战略轨道之中,向国际社会展示美国的自由和人权的优越性;进而为增进全球战略利益服务。杜鲁门政府的举措是这一取向的典型例证。其二是内向型被动取向,即认为苏联和共产主义势力的急剧膨胀正在给美国社会带来前所未有的威胁和挑战。持这种取向的人往往将来自外部世界的所有观念与冷战挂钩,甚至视为“颠覆美国的企图,特别是对那些与美国观念不完全一致的国际人权法文件,更是抱坚决抵制和排斥的态度。国会反对派的出现,即是这种心态取向的结果。可以说,冷战心态支配下对国际人权法态度取向的内向被动化,是国会反对派与杜鲁门政府尖锐对立的重要原因。

理查德·弗里兰德在分析杜鲁门的政治信条时,证实了杜鲁门在执政期间面临的内向型被动的冷战心态在社会中拥有的巨大影响,他写道,广泛流传的冷战心态“在公众观念中灌输了这样的想法:美国正受到以意识形态为基础的、对美国所有价值观念的强大的攻击,这种对国内外危险的夸大说法为恐惧感和恐惧心态提供了源泉”[19]。另一位学者罗拉进一步认为,这种心态“限制了争论的允许范围,改变了有关人权问题的政治讨论的焦点,从而缩小了决策者的选择余地”[20]。换言之,在冷战心态支配下,对国际人权法政策在反对派而言已不是单独的对国际法态度抑或维护国际道义的问题,而成了一场维护美国生存的战斗。

与内向型冷战心态相适应,40年代末50年代初,美国国会内部崛起了一支强大的政治保守主义势力。1947年选举出的“新的第八十届国会成为保守主义的堡垒”[21],从而为反对派的崛起奠定了力量基础。冷战爆发后,政治保守主义势力出于对共产主义影响急剧扩大的恐惧,在美国政界掀起了一股强大的反共逆流。人权和政治自由为此受到前所未有的限制,成千上万的人受到监视,共产党组织及其活动必须向司法部登记并定期汇报,工会活动受到严格控制。据统计,仅1951年就有624个团体和204种刊物被宣布为非法;所有联邦政府中的公务人员必须宣誓忠诚于政府;“麦卡伦法”、“忠诚宣誓法”、“塔夫脱-哈特莱法”、“颠覆活动管制法”等一大批限制自由的法案纷纷出笼。对于这股反共逆流,连杜鲁门也曾批评道:“造谣诽谤、进行人身攻击,这些行径对我国各地每个公民都是一种威胁。当一个甚至没干过任何错事的美国人由于恐惧而被迫封闭自己的心扉,缄口不言时,所有的美国人便都处于危险之中。”[22]但尽管如此,当反共意识与国际人权公约结合在一起时,对于保守派成员来说反对国际人权公约仍是一种不可避免的选择。实际上,所有的国会反对派都同时又是强硬的反共主义者,他们对国际人权公约的批评也常常是直接反共角度提出的。如荷曼就曾呼吁道:“迫切需要一次全国性的大清洗以清除政府中的赤色分子。”[23]纳塔利·考夫曼则评价认为:“害怕国内的共产主义的保守派们通过将国际人权公约与国内广泛的恐惧感联系起来,促使美国人将公约解释为一种严重的威胁因素,从而为攻击公约成功地创造了条件。”[24]

除环境性因素外,国会反对派对国际人权公约的抵制也受其他一些具体

因素的影响，如与总统争夺权力的需要，维护自己所代表集团的利益考虑等等。这些因素我们将在下文中作进一步的考察。

四、国会反对派对政府立场的攻击

以 ABA 为首的国会反对派早在二战后期就已初露端倪。1944 年 2 月，国务院最早拟出一份将人权问题纳入联合国工作范围的建议后[25]，国会就开始对国际人权保障及美国应采取的立场给予了高度关注。ABA 的领导机构“国会议员团”指定成立了一个由 7 名成员组成的“和平与法律委员会”，其职责是“负责研究与联合国相关的和平法律事务”，以及美国对国际组织制定的“有关法律与和平规则”应采取的立场。荷曼是该委员会的成员之一。战后初期，联合国人权委员会开始国际人权立法工作后，该委员会的作用逐渐得到发挥，成为 ABA 国会议员团，乃至国会在审议有关国际人权法案的重要智囊机构。在弗兰克·荷曼、威廉·兰森（委员会主席）等保守派的扶持下，早在 1948 年世界人权宣言通过前夕，该委员会就在向 ABA 提交的一份建议书中提出，由于宣言绕过了国会而直接由政府批准，这使国务院那些深受共产主义影响的官员们得以肆无忌惮地“出卖美国利益”，同时，从宣言的内容看，“它是一份打算使成员国屈从于联合国大会的建议书”，因而美国是不能接受的[26]。经讨论，国会议员团接受了这份建议，并决定提交参议院。国会议员团在参议院发表的一份声明中表示：“ABA 的意见是：除非美国国会批准，否则政府不得以任何方式或任何名义批准、接受或颁布任何有关人权的宣言。”[27]这是 ABA 为首的国会反对派抵制国际人权法案立场的首次公开表露。由于宣言不具有正式国际条约的性质，不属于国会拥有的外交权限范围（按美国宪法第 2 条第 2 款规定：“总统有权缔订条约，但须争取参议院的意见和同意”，但一般性宣言不在此例。），ABA 的声明没有能改变杜鲁门政府对宣言的支持态度。

人权委员会开始起草国际人权公约后，国会反对派从两个方面反对美国介入公约的起草工作。其一是认为，人权委员会中的美国代表没有能够对公约的起草工作施加足够的影响，使美国的观念和利益没有在公约草案中得到充分体现。荷曼提出，“埃莉诺·罗斯福夫人作为人权委员会主席和美国唯一的代表，却在任何方面都没有在立法的起草方面受过训练，而且，她在早年还是一位社会改革者”，因而不可能“代表美国的利益”[28]。威廉·弗莱明则说：“不幸的是，美国代表没有意识到反对共产主义的斗争是全球性的，它不仅在朝鲜战场上进行，也在任何地方，包括联合国和人权委员会的会议室里进行，在朝鲜承受着共产主义连续不断进攻的美国小伙子们正在为应在会议桌上进行的同样的观念和理想而战……（由批准公约）造成的我们基本原则的牺牲将是克里姆林宫的胜利。”[29]其二是认为接受公约将会给美国带来致命的损害。仅 1949 年间，ABA 和平与法律委员会就先后举行过 16 次会议专门研究国际人权公约与美国利益不相符合的地方。同年年底，ABA 在该年年会上还作出一项决议，表示 ABA 坚决反对美国批准公约，宣称：为了防止美国政府采取与国会不一致的立场，国会甚至应该“通过一份宪法修正案，以便保护美国人和美国的政府体制”[30]。1950 年，在国会反对派的操纵下，众议院率先通过了三项非强制性决议：“一是授权 ABA 和平与法律委员会调查国务院、国会以及其他政府官员对国际人权公约的看法；二是公开宣布众议院今后将不会批准公约草案；三是要求和平与法律委员会研究并

提出一项确保权利法案和州权不受任何国际条约侵蚀的宪法修正案建议。[31]
这一决议，实际上已经确立了国会对国际人权法的抵制立场。

第二节 参议院 1953 年《国际人权公约》听证会

一、听证会的召开和反对论点的提出

1953 年 2 月至 4 月间，美国参议院在接受了人权委员会拟出的大量公约草案条款后，委托司法委员会主持召开了首次有关听证会，对国内各方面的意见和看法进行广泛的调查取证，以便决定美国对公约的立场。按照参议院的初衷，公约最初是被作为一份一般性的法律文件来对待的，在参议院的议事日程中并不占有重要位置，公约的是否批准也未被视为重大的政治和安全问题。因此，会议委托给负责法律事务的司法委员会主持，负责最重要的国家安全事务的外交委员会没有过问此事（在后来参议院于 1979 年和 1991 年举行的两次听证会上，主持者均变为外交委员会，公约的批准性质可见发生了根本变化，由法律问题变成了政治问题。）但在听证会期间，国会反对派从既定的立场出发，又对公约草案提出了全面的批评，断言公约给美国造成的政治后果将是不堪设想，美国的政治、经济、军事、法律、社会、价值观、行为方式都将因此全盘改变，从而成功地将公约的讨论变成了一个涉及美国生存的政治问题，最终促使参议院确立起了对公约的抵制立场。

在两个多月的听证会期间，反对派议员们先后提出了多达 387 个批评论点。按照美国学者纳塔利·H·考夫曼的归纳统计，论点涉及到美国社会的 9 个方面，主要包括：“使美国人受宪法保障的基本权利遭到削弱”；“州权和地方自治原则被破坏”；“威胁美国的政府结构形式”；“促进世界政府的建立”；“有助于增强苏联和共产主义的影响”；“侵犯了国内的司法主权”；“美国公民将在海外受到审判”；“使美国增加国际卷入的可能性”；“在美国形成自动生效的义务”等等。[32]这些批评，不仅主宰了听证会期间的基本政治倾向，而且这些批评本身也为国会确立起对国际人权公约的抵制立场提供了依据。

首先是对公约的总体评价问题。鉴于公约没有完全满足美国的人权主张，如强调了民族自决和自然资源的永久主权、专门规定了经济、社会和文化权利公约，没有宣布个人财产权神圣不可侵犯等等，国会议员们据此认为，这是人权观念和国际人权保障水准的降低，反映的只是一些人权保障水准较低的人权主张。弗兰克·荷曼认为，公约草案的各项条款只不过是“不了解自由的意义的人们扭曲他人自由判断的一种普遍的方式，它试图将亿万不同语言、宗教、生活方式、文化、教育和精神与物质力量等信仰完全不同的人们硬凑在一起，使那些水准更高的人们在力普遍利益作出牺牲的借口下，去接受一种平均主义的庸俗观念”[33]。参议员芬奇提出：“我不认为这个星球上有任何人有权告诉我们这个伟大的民族在道德、政治和宗教方面应该怎样生活。”[34]基于这种评价：反对派议员们顺理成章地得出了美国不能接受公约的结论。在荷曼看来，美国如果批准这份“低水准”的公约，“我们基于权利法案享有的自由权利将被一步步侵蚀”[35]。

在上述批评中，反对派议员是从两方面前提出发评价公约的。一是承认不同类型国家的人权观念和主张是不同的；二是美国拥有世界上最高的人权保障水准。而实际上，美国在绝大多数时候是强调人权具有普遍性的，并不认为不同国家和民族应有不同的人权主张。“天赋人权”口号的基本要点之一，“是以所有人的名义宣布这些权利的，并认为这些权利不受地理条件的

限制” [36]，按《独立宣言》的说法，是“人人生而平等” [37]，迟至世界人权宣言通过时，美国还赞同将宣言中的人权原则作为“所有人民和所有国家努力实现共同标准”。但是，美国所主张的人权的普遍性或“共同标准”，是以美国的人权主张为准绳的。当国际人权公约没有遵循这一准绳时，它就不再坚持普遍性，转而承认各国国情不同，人权标准不一。这其中，只有美国的水准最高，要求国际人权公约只能适应美国的标准才是可行的。反之，则只是将各种水准的人权观“硬凑在一起”。从这样的思路出发，反对派议员当然绝不会承认公约作为国际社会保障人权的共同愿望的体现，应该是各种人权观念在其中的合理共存，他们只会从美国人权标准至上的观念出发，得出美国不应批准公约的结论。

其次，关于美国的政治体制问题。这涉及到两方面的权力关系：一方面，总统与国会的权力平衡。根据美国宪法的规定：国会拥有批准条约的权力（第 2 条第 2 款），但总统却“负责使法律切实执行”（第 2 条第 3 款）。国会议员们因此担心，一旦批准了公约，总统就可以利用宪法中这种极富弹性的条款，借口履行国际人权公约而超越国会，采取某些本属国会权力界限内的行为，从而导致总统权力的进一步膨胀。荷曼在听证会上提出过这种担心，他说：“在所谓的民权领域，总统通过执行公约可以做国会拒绝做的事，使国会不再有能力抵制民权计划。” [38] 换言之，一旦批准了公约，总统在支持民权运动的要求时，可以不再请求国会通过民权法案，而只须借口履行公约的条款即可具有合法性。而且，在民权方面如此，在其他方面亦能如此。另一方面涉及联邦与州的权力平衡问题。这一问题主要针对《经济、社会和文化权利国际公约》第 28 条和《公民权利与政治权利国际公约》第 50 条共同规定之“本公约应扩及联邦国家的所有部分，没有任何限制和例外”。反对派议员们据此提出，这一规定则赋予以联邦政府乃至外国力量插手各州权限内事务的权力，从而与宪法规定之“每州公民应享受各州公民所有之一切特权及豁免”（第 4 条第 2 款），及“合众国保证联邦中每一州皆为共和政体，保障它们不受外来的侵略”（第 4 条第 3 款）原则相抵触。荷曼宣称：“（公约）会使联邦政府以牺牲州权力代价扩大权力。” [39] 参议员迪茨也认为：“公约是一匹‘特洛伊木马’……会破坏各州法律与州宪，使建国者在联邦与州之间建立平衡、保护权利法案的梦想被毁灭殆尽。” [40]

总统与国会、联邦与州的权力关系是美国建国以来从未彻底解决的问题。早在建国初期制定宪法时，各派之间就展开过激烈争论。作为妥协结果而通过的宪法以“权力分立”和“权力制衡”原则规定了总统与国会的权力关系，以联邦拥有“列举权力”、州拥有“保留权力”的方式划分了联邦与州的权力界限。但在长期的政治实践中，这两种权力关系之间的矛盾和斗争从来没有平息过。在总统与国会的权力关系方面，如美国著名宪法学家爱德华·科温认为：“总的说来，总统职位的历史就是它的权势膨胀史。” [41] 富兰克林·罗斯福和杜鲁门都公开表示过扩大总统权力的愿望。罗斯福曾宣称：“总统有权力按照公众利益的需要采取行动，即使法律没有明文授权，有时甚至违反法律的规定”，“假如国会不采取行动，或不采取充分行动，我便要负起责任，便要采取行动。” [42] 杜鲁门则表示：“总统必须懂得如何领导国会，何时要同国会协商，何时独作主张”，“外交政策由我来决定”。 [43] 反之，国会对总统扩大权力的努力并不退让，决不允许总统权力凌驾于国会之上。特别是战后初期，共和党在第 80 届国会两院中占据了多数席位

后，更力图夺回二战中被罗斯福夺走的权力，处处与杜鲁门总统唱反调。以至“自从安德鲁·杰克逊以来，国会给予杜鲁门的合作比以往任何总统都少，而给予他的麻烦却比以往任何时候更多”[44]。在联邦与州的权力方面，宪法第6条明文规定了联邦地位高于州。但本世纪以来，联邦政府更进一步扩大权力，特别是罗斯福推行“新政”以后，联邦政府加强了对经济的干预，利用最高法院对宪法中联邦权力的扩大解释、联邦议会立法、制定宪法修正案等方式使联邦政府在教育、工业、社会福利、工业管制（包括工资、工时、劳资关系等等）等过去属于州权限范围的事务方面拥有了采取行动的合法权利。而参议员们作为各州选出的、代表各州的利益的代表当然会竭力维护州的宪法权力。在此意义上，反对派议员们从批准公约有损国会和州权力方面提出的反对只不过是传统权力斗争的继续和延伸。然而也正因如此，美国接受公约草案面临的障碍更大。

当然，应该看到的是，公约要求的是各不同类型国家共同承诺保障人权，制定有关“扩及联邦国家的所有部分”的条款并不是针对美国的，其目的在于使一国的任何地方都应服从，为此承担责任的是各国中央政府。至于一国的国内体制如何，以何种方式在国内履行公约义务，那是一国国内的事务，公约不会也不可能去适应某个国家内部的权力体制。国会反对派要求的，则正是要公约适应美国的体制，要公约适应美国国内的权力斗争，这当然是不切实际的。

最后，关于世界政府和国家主权问题。反对派议员们根据国际人权公约具有较强的法律效力，在一定程度上可以约束参加国在人权问题上的行为能力这一特点，认为公约一旦生效，将逐渐导致世界上出现一个“条约创造的政府”，这个政府“将使我们作为主权国家的某些重要成分为国际所拥有，而在这个组织中我们却只占有少数票”，其结果，美国将付出的代价是：“我们失去许多——如果不是全部的话——主权。”[45]从这一论断引申出来，反对派议员也不同意《公平权利和政治权利国际公约》第28条规定的“设立人权事务委员会”和《任择议定书》规定的人权事务委员会有权受理个人申诉的条款，认为这种规范的结果，是让国际组织得以合法干涉美国的司法权限内事务。荷曼提出，“按我们的观点，公约根本不是一个为了和平的计划，而是力侵犯成员国事务而制定的方案”[46]。威廉·菲茨帕特克进一步认为：“公约不仅侵犯了国内法。它还提供了将美国人引渡到海外受审的条件，使他们在其他国家受到指控。”[47]参议员俄白尔接着补充道：“一个全部由来自其他国家的、没有我们那种司法独立观念的外国法官组成的法庭，只是政府的政治工具。”[48]

众所周知，建立世界政府的构想，最早是由美国提出的，其目的是服务于本世纪以来美国既定的全球扩张战略。早在国联成立时，美国以威尔逊总统为代表的理想主义学派就试图将国联设想为建立世界政府的开端。二战以后，随着美国实力的空前强大，在联合国中一定程度上控制了多数票，“主权过时论”在美国更是盛行一时，政界和学术界许多人提出应将联合国最终建立一个世界政府，强调国际法高于国内法。如法学家耶赛普在其1948年出版的《现代国际法》一书中就提出：国际法必须像国内法一样，适用于个人；国际社会组织的发展表明，最终可能以某种联合主权来代替旧的单一的国家主权[49]。只不过，美国所主张的世界政府，是基于“全世界都应采取美国的制度”，并不是真正要求世界和各国平等协商，将主权共同交给经

民主程序产生的世界政府。在这种立场主导下，尽管联合国并不试图成为世界政府，而只是主权国家的联合；国际人权公约草案也并不干预小国主权，而是明确宣布“不得有损于联合国宪章……的规定”。但由于在国际人权公约草案的制定过程中，美国没有能够完全主导起草活动，使公约完全体现美国的人权观念。鉴此，它转而重新强调国家主权，以维护主权为由抵制公约。至于对美国公民引渡到受不公正审判的担心，则主要是为维护国家主权理由而寻找的佐证。

二、《布莱克修正案》

此外，有必要作专门考察的是，公约听证会期间，反对派议员们为了防止总统越过国会以其他方式接受公约，从而使美国的观念、体制和主权受到损害，他们除坚决要求拒绝批准公约外，还一度试图以提出一条宪法修正案的方式，杜绝美国批准任何没有反映美国要求的国际人权公约的可能性。由于这一建议主要由参议员约翰·布莱克提出和加以具体阐释，故在列入参议院议程时被命名为“布莱克修正案”。

以宪法修正案形式防止美国批准国际人权公约的想法最早由 ABA “和平与法律委员会”提出。1949 年，该委员会在向 ABA 国会议员团提交的一份研究报告中，建议国家“应采纳一份宪法修正案以保护美国人的基本权利”[50]。1950 年众议院通过的三项决议中，其中一份就是要求 ABA 和平与法律委员会研究一份宪法修正案的可能性，该修正案的主要内容包括：“所有条约都不是自动生效的；履行条约的国内立法不得违背宪法精神；任何条约均不得侵蚀权利法案和州权”。[51]1951 年 9 月 14 日，布莱克首次在参议院司法委员会提出自己设计的宪法修正案提案，但没有受到重视。次年 2 月 7 日，他再次将提案提交司法委员会，5 月至 6 月间，司法委员会对其可行性召开了会议。会后，该修正案建议正式被列入了国会的议事日程。

按布莱克的解释，他提出宪法修正案建议的目的旨在确保“美国公民根据宪法和权利法案享有的权利不受牺牲”[52]。为此，其具体内容包括：（1）任何使自由的实践受到剥夺和限制的条约与行政协定都是对合众国公民受宪法保障权利的不尊重；（2）任何条约或行政协定不得赋予任何国际组织或外国政权以任何立法、行政或司法权力，这些权力唯由宪法规定之国会、总统和合众国法院分别拥有；（3）任何条约或行政协定不得改变或剥夺合众国法律、宪法或各州之法律，除非是在国会通过的法案或联合决议的限度之内；（4）行政协定不能替代条约[53]。布莱克的建议，经司法委员会的激烈辩论，于 1951 年 6 月得到通过，但送交参议院全体会议讨论时，没有赢得多数票。1953 年 2 月 7 日，布莱克在参议院举行国际人权公约草案听证会期间，再次将补充和完善后的修正案建议提交司法委员会。新建议的主要内容是：（1）任何否定或剥夺了宪法列举之任何权利的公约条款不应具有任何效力；（2）任何条约不得授权或允许外国或国际组织监督、控制或裁决合众国公民的国内享有的宪法列举权利；（3）任何条约只能在国会颁布适当法律后方能作为合众国的国内法生效；（4）任何总统与任何国际组织或外国政府、抑或任何“官方”签定之行政与其他协定须按美国法律规定之格式和范畴拟订，并应从属于本法案施予条约或公约之限制[54]。与前一份提案相比，新建议措辞更为明了，针对性更强。不仅直截了当地限制国际人权法案的国内效力，而且对那些已批准的条约和协定对美国能产生的消极作用也提出了严格的限制

措施。它还试图缩小总统在签定国际条约方面的传统权力，以此扩大国会在这方面的权力范围。

司法委员会接受了布莱克的新建议后，将其在听证会上提出以供进一步发表意见。许多参议员对其持积极支持的态度，并提出了大量的修正、补充和新建议。同年6月，司法委员会再次通过决议，向参议院全体会议建议批准这份由布莱克提供蓝本，同时吸纳了其他修改和补充意见的宪法修正案，并将其正式命名为“布莱克修正案”。其正式条款浓缩为3条：（1）任何条约的任何条款如与宪法冲突均不能具有任何效力；（2）任何条约唯经现行法律确认方能作为台众国国内法而生效。（3）国会应有权管辖所有与外国或国际组织签定之行政和其他协定。所有这类协定须服从本修正案施于条约之限制[55]。1954年2月20日，参议院全体会议举行一般性辩论，鉴于艾森豪威尔政府坚决反对国会剥夺总统在签署国际条约方面的固有权力，并对国会施加了巨大的压力，参议院内部也有人认为用宪法修正案方式阻止美国批准国际人权公约难免过于僵硬，缺乏必要的灵活和回旋余地，最终，在投票表决中，“布莱克修正案”虽然以52票赞成、40票反对，8票弃权的票数显示了它对国会多数议员的吸引力，但没有能够获得增加宪法修正案所必须的2/3绝对多数票，从而宣告流产。

从上述国会反对派对公约的批评论点及其试图采取的抵制方式看，根本问题都在于美国始终是以本国利益为核心，用本国的人权主张和标准来衡量国际人权立法活动的。当国际人权立法为美国所主导，基本上反映了美国的人权观念、满足了其人权主张时，它不仅自己积极参与和支持，而且还强调“人权高于主权”，保障人权是“所有人民和所有国家努力实现共同标准”。反之，一旦国际人权公约中包含了其他不同类型国家的人权主张时，它则又以有损于美国观念、体制和主权为由加以拒绝和抵制，甚至为此打算制定一条阻止国际人权法案影响美国的宪法修正案。参议员俄伯尔在公约草案听证会上所说的一段话充分印证了美国对待国际人权法案立场的这种美国标准。他说：“遗憾的是，（公约的）起草者们没有意识到需要适应美国的现行宪法。而按我们的观点，这是一个根本性的错误，仅此一点，就足以构成合众国参议院批准该公约的严重障碍。”[56]国会反对派的观点尽管在理论上经不起推敲，但还是在听证会期间主导了会议的基本倾向。会议期间，只有少数议员和团体提出，在对某些与美国人权主张不符的条款提出保留和谅解的基础上，美国可以接受公约草案[51]。但在当时反对派掀起的巨大声势及其将所有赞成公约的人都斥为“共产党人”的做法下，敢于持这种主张的人极少。他们提出的建议也几乎从未受到过认真对待。听证会结束后，参议院全体会议达成一项决议，宣布：鉴于“一旦批准国际人权公约，现在受美国宪法和权利法案保护的美国人民的权利将遭到歧视和剥夺；因此，美国总统应在联合国中明确表示：正在拟定中的国际人权公约对于美国而言是不能接受的；美国总统还应指示驻联合国的美国代表退出进一步的谈判进程；此外，所有寻求限制自由的其他公约、条约协议，如果被批准成为国内法律，将被视为违宪行为”[58]。这一决议，标志着美国国会抵制《国际人权公约》及其他所有国际人权法案立场的正式确立。

第三节 政府立场的转变

一、杜勒斯宣布抵制国际人权法

按美国宪法第 2 条第 2 款之规定，“总统有权缔订条约，但须争取参议院的意见和同意，并须出席参议员 2 / 3 的人赞成”[59]。具体到对国际人权法的批准问题上，一种政策最终既不是由总统，也不是由国会单独决定的。总统签署了某一份国际人权法文件并不能等于代表美国已经正式接受。同样，国会某项否定决议的做出也并等于在国际上确立了美国对国际人权法的抵制政策。决议的执行有赖于总统采取行动，而且总统还可以通过施加压力和影响改变决议。因此，批准或抵制政策的最后确立是总统与国会之间经过复杂的矛盾和斗争而达成妥协与一致的结果。消极还是积极、支持还是抵制均取决于它们之间的观念、利益和派别归属状况及其强硬程度，更关键的是取决于哪一种政策对于美国的现实战略要求更为有利，如果批准某一份国际人权立法文件被多数人认为更有助于增进美国在特定时期的战略利益的话，则总统和国会迟早会达成批准的一致；当然反之，如果抵制被认为更为有利的话，则抵制政策的最终确立亦是必然的。

国会决定抵制批准《国际人权公约》的同时，1953 年继杜鲁门入主白宫的共和党总统艾森豪威尔也改变了其前任支持国际人权立法活动的立场。不再积极争取掌握国际人权立法的主动权以加强对苏联的意识形态斗争，对国际人权公约草案也采取了冷淡和消极的态度。在整个任职期间，艾森豪威尔将主要精力放在与苏联的政治和军事对抗上，几乎从未发表过对国际人权法案的具体看法。即使在被问及对国际人权公约草案的态度时，他也将全部责任推到国会身上，表示根据宪法的规定，条约的批准权属于参议院，“总统在这方面的责任只不过是提出政策建议”、“相信国会议员们会根据他们的良知作出判断”[60]。这种表态，利用了宪法条文中总统与国会在批准国际条约问题上弹性较大的特点，从而既讨好了国会，又可在国际上面临其他国家批评时找到借口。当然，对国际人权法案的冷淡并不说明艾森豪威尔完全在对外事务中放弃了人权，而是绕过国际人权立法，直接在对外关系中使用人权武器，强调美国的民主、自由和人权观念去影响苏联和东欧国家，从而达到“解放”东欧人民的目的。到 70 年代以后，这种在对外政策中既强调人权因素，又抵制国际人权立法的做法，成为美国人权外交的常用手段。

在艾森豪威尔政府对待国际人权公约立场和态度的转变中，直接负责决策和表态的是国务卿约翰·福斯特·杜勒斯。作为 50 年代美国保守派的著名代表人物和共和党与艾森豪威尔政府外交政策的发言人，杜勒斯与国会反对派一样，也是站在反共立场上，用冷战眼光看待包括国际人权公约草案在内的一切国际人权立法事务的。早在 1953 年 1 月 15 日，杜勒斯在被提名为国务卿后，到国会所作的证词中，就认为，苏联正在“用政治战、心理战和宣传的方式达到目的”，为此，他建议要采取“更为有力或更为主动的政策”，这种政策的核心，是“时刻记住被奴役人民的解放问题”，“只有不断保持着解放的希望，只有利用一切的机会，我们才能中止这个笼罩着全世界的可怖的威胁”[61]。紧接着，在就任后发表的第一次正式广播讲话中，他再次强调：“为了我们自身的明确的利益，我们必须密切注意我们周围世界的情况，这是因为有敌人正在阴谋毁灭我们，这些敌人就是俄国共产党人

以及他们在其他国家内的同盟者。”〔62〕

出于强硬的反共立场，在表示对国际人权事务及国际人权公约的立场和态度时，杜勒斯进一步明确和发展了艾森豪威尔提出的“双重标准”。一方面，他强调美国将一如既往的重视人权，要在与苏联极权主义的意识形态斗争中体现美国的自由和人权优势，要“在其他人民心中培养一种对自由与尊敬的爱好”，“要用我们自己的行动，用我们的榜样来说明自由多么好，说明自由比专制好出许多，这样来服务于我们光明正大的自身利益”〔63〕。

另一方面，又对国际人权公约持否定态度，认为苏联操纵了公约的起草工作，利用了世界各国爱好和平、爱好人权的热情，欺骗了他们。杜勒斯于1953年4月18日在“美国报纸编辑协会”发表演说时提出，“自由人民因为热烈要求和平，甚至容易被和平的幻想所吸引，因此容易受苏联的欺骗”，因此，他表示美国的重要任务之一就是抵制这种欺骗，使苏联将“上亿的不同国籍、种族、宗教和文化”的人“依照共产党的办法统一起来”的努力遭到挫败。他说：“我们的计划是要使苏联的另一个希望幻灭，斯大林曾经表示这个希望说：当共产主义的敌人‘在一个他们力所不能及的斗争中大大削弱他们自己的时候……当他们由于实际的破产而大大丢脸，使我们的胜利已经有绝对把握时’，‘那么，进行决定性的打击的时期就来到了’。我们并不想使那样的时期来到。”〔64〕从表面上看来，杜勒斯和艾森豪威尔的这种“双重标准”是明显自相矛盾的，理论上说，当一国重视人权在外交政策中的地位和作用时，它应对国际人权立法表示积极态度，以增强其道义地位和在对外关系中使用人权武器的合法性；反之，既然对国际人权立法表示抵制，它在外交中使用人权也很难为别国接受，容易被指责为口是心非。但在杜勒斯那里，在外交政策中强调人权与在国际上抵制国际人权公约实际上并无矛盾，因为两种行为的共同目的，都在于为冷战和美国的战略利益服务。而且在美国的国际人权主张中，任何人权活动都只能按美国标准进行，既然国际人权公约没有体现美国的最高的人权标准，那么拒绝它也并不说明美国不主张人权，而说明美国的人权境界和水准更高，说明由各种人权主张“硬凑在一起”的国际人权公约没有“真正体现人权精神”。在这样的观念立场上，“双重标准”归根到底还是一个标准，即美国的观念和利益标准。由此，两种行为的矛盾只是表面上，在本质上是一致的。

从“双重标准”出发，1953年3月，杜勒斯代表新政府在参议院国际人权公约草案听证会上提供证词时，代表艾森豪威尔总统表示了支持国会反对派抵制公约草案的立场。他首先高度评价了ABA为首的国会反对派的活动，明确表示：“我相信，这种关注是合情合理的，这些被称为真正履行职责的人们造就了一种美国公众予以高度关注的环境，我要指出的是，这种正在增强的关注将有助于纠正邪恶的东西。”〔65〕他接着说：“政府承认条约权力的履行只能在传统的限制之内”，“我们不相信某一目标能够通过条约的强制，或者因它提供了一个使条约创造的权力得以行使的适当场所而实现”。反之，如果美国接受了国际人权公约草案，那么就会导致“州权遭到取代，并使州权被让渡于联邦政府或某种国际主体。使人民经权利法案赋予的权利遭到削弱”〔66〕。基于上述认识，杜勒斯宣布：美国政府的立场是：“我们自己不会寻求一份公约来作为我们将人类自由的目标传播到全世界的适当而有效的方式……我们不打算成为任何这类公约的参加国，或者将它们作为可供参考的文件提交参议院。”〔67〕这一表态，不仅表明了政府对国际人

权公约立场由积极支持转向消极抵制，而且也确立起了美国全面抵制国际人权法案的立场。1954年4月，美国新任驻联合国人权委员会代表奥斯瓦德·洛德在其首次出席人权委员会会议时，根据国务院的指令，正式宣布：美国将不打算接受国际人权两公约中的任何一份〔68〕。但是，美国代表没有像国会反对派要求的那样退出人权委员会对公约草案的进一步讨论，而是继续竭力为在公约中增加个人财产权等美国人权主张而努力。这反映出，美国的抵制立场虽已确立，但它决不会放弃任何一个可给国际人权立法施加影响的机会。

二、政策转变的内外因素

艾森豪威尔政府立场的转变，关键在于它也看到国际人权公约草案没有完全满足美国的人权要求，特别是没有明确规定“私有财产神圣不可侵犯”等美国人权观的基本原则，同时又包含了自决权、永久资源主权等大量社会主义国家和发展中国家的人权主张，以及对美国等西方国家主张的公民权利和政治权利实施了一些必要的限制，这是美国不能接受的。同时，一些其他国内外因素也推动了这一转变，这主要包括：

在国际方面，自从冷战爆发以来，杜鲁门对苏联和社会主义阵营实施的“遏制政策”不但没有收到多大的成效，美国反而在世界各地节节败退。新中国的成立、朝鲜战争的失败、亚非拉各国掀起的反美运动等等都在为美国的败绩做注解。艾森豪威尔上任初期，就认为杜鲁门的外交政策是完全失败的，是“防御的、消极的、徒劳的和不道德的”〔69〕，其结果，“充满着胜利和自由的希望……动摇了，逐渐暗淡了，而且几乎破灭了。而恐惧的阴影再度黑暗地笼罩了全世界”〔70〕。出于对前任外交政策的否定，艾森豪威尔不仅改变了杜鲁门时期的安全和防务政策，对于杜鲁门政府未能在其中掌握主动权的国际人权立法，也随之采取抵制的态度。

在国内方面主要有三方面的因素：其一，“麦卡锡主义”的巨大压力。1953年前后是美国国内“麦卡锡主义”活动最为猖獗的时期。反共清共的喧嚣不仅在国内内部泛滥一时，而且在社会中也形成一股强大的逆流，不仅共产党员和进步人士受到迫害和清洗，连自由主义者也常常受到指责。正如历史学家拉尔夫·德·贝茨所分析的那样，“麦卡锡主义施展联想，令人难以置信的影射和制造大量而复杂的弥天大谎的伎俩来罗织罪名，毁灭了几百人的名誉，而他自己却一举成名。没有一条指控得到证实，却制造了一种气氛，激起人们对许多自由主义背景的人的或坚持主张全体美国人享有宪法规定的权利的人发生怀疑，而且久而不释”。〔71〕在麦卡锡主义的压力下，政府不得不对被国会反对派视为“共产主义颠覆阴谋”的国际人权公约草案表示抵制，以免“被指责为与杜鲁门和艾奇逊是一种货色”〔72〕。其二，艾森豪威尔与杜勒斯的政治哲学与杜鲁门有很大的差别。杜鲁门是罗斯福新自由主义哲学的继承人，较多地重视公平、自由，而艾森豪威尔等人则持“新共和主义”政治观，强调秩序和国内稳定。按历史学家J·布鲁姆的评价：艾森豪威尔“在某些方面比参议院中最有势力的共和党人罗伯特·塔夫脱还要保守”〔73〕。在保守的观念下，艾森豪威尔也难以对国际人权公约草案表示较大兴趣。其三，协调与国会关系的考虑。艾森豪威尔认识到杜鲁门许多政策的失败，与其常常缺乏国会支持不无关系。而且客观上，民主党人杜鲁门面临的是一个共和党把持的国会，而艾森豪威尔上任之时，正值第83届国

会中，共和党人在参众两院均居多数党地位（众议院中共和党与民主党席位之比为 221：211；参议院为 48：47），这不仅保证了艾森豪威尔的政策更易得到国会的支持和配合，而且于艾森豪威尔本人而言，也会在一些较不重要的问题上迎合国会，以便在重要的政治和经济问题上得到更多的支持。

注：

〔1〕 Harry Truman, “Public Papers of the Presidents: Harry S. Truman”, Washing, 1948, P122.

〔2〕 Department of State, “Questions and Answers”, Washington, 1949, Titlepage.

〔3〕 约翰·汉弗莱：《国际人权法》，世界知识出版社 1993 年版，第 55 页。

〔4〕 托克维尔：《论美国的民主》，商务印书馆 1988 年版，第 311 页。

〔5〕 转引自托马斯·戴伊：《谁掌管美国》，世界知识出版社 1980 年版，第 138 页。

〔6〕 资料来源：《美国统计摘要》（1985 年），第 247 页。

〔7〕 New York Times, 11 December, 1949.

〔8〕 Ibid.

〔9〕 “Hight Lights”, ABA / 34 (October 19: 483: 861)。

〔10〕 Drnsteinetal, “Vital Statistics”, P21.

〔11〕 Holman, “Treaty Law--Making: A Blank Check”, P398.

〔12〕 Ibid, P7~8.

〔13〕 Ibid, P387.

〔14〕 Holman, “Lifeand Career”, 1956, P384.

〔15〕 “Treaty Law-Making”, P788.

〔16〕 “Lifeand Career”, P4.

〔17〕 罗杰·希尔斯曼：《美国是如何治理的》，商务印书馆 1986 年版，第 8~9 页。

〔18〕〔41〕〔43〕 李道揆：《美国政府和美国政治》，中国社会科学出版社 1990 年版，第 560、407、401 页。

〔19〕 Richard Freeland, “Truman Doctrine”, P11.

〔20〕 Lora “AViewfromTheRight”, P9.

〔21〕〔60〕 J·布鲁姆等：《美国的历程》下册，第二分册，商务印书馆 1993 年版，第 514、533 页。

〔22〕 JackCPiano, “TheAmnericanPoliticalDictionary”, 6thedNewYork, 1979, P9.

〔23〕 Holman, “LifeandCaree”, 1956, P398.

〔24〕 Natalie H Kaufman, “Human Rights Treaties and the Senate”, North Californiauni 1990, P9.

〔25〕 Louis B Bath, “International Drotection to Human Rights”, Indianapolis, 1973, P50.

〔26〕 “Report of the Specal Committee-1948”, Report of ABA73 (1948): 288.

〔27〕 “House of Delegates Droceedings-1948”, Repot of ABA(1948): 102.

- [28] Holman , “ An International Bill of Rights ” , P985。
- [29] William Fleming , “ Danger to America ” , P860。
- [30] Holman , “ Life and Career ” , 1949 . P403。
- [31] “ Report of the Section on International and Comparative-1950 ” , R ABA 75 (1950) : 117 ~ 118。
- [32] Natalie Kaufman , P117。
- [33] Subcommittee of the Senate Committee of the Judiciary , “ Treaties and Executive Agreement ” , 1953 , PP143 ~ 144。
- [34] Ibid , P121。
- [35] Ibid , P159。
- [36] 斯蒂芬·P·马克斯：《正在出现的人权》，载《法学译丛》，1987年第2期。
- [37] 赵一凡编：《美国的历史文献》。三联书店1989年版，第12页。
- [38] “ Treaties and Executive Agreement ” , P145。
- [39] Ibid.
- [40] Ibid , P119。
- [42] 艾菲斯·梅森等：《美国宪法法述评和判例选编》，1983年版，第86页。
- [44] Alfred Steingerg , “ The Man From Missouri ” , New York , 1962 , P267。
- [45] “ Treaties and Executive Agreement ” , P211。
- [46] Ibid , P133。
- [47] Ibid , P312。
- [48] Ibid , P168。 [49] Ibid , P119。
- [50] House of Delegates Proceeding-1949 , RABA (1949) : 145。
- [51] Report of the Section on Inter National and Comparative Law-1950 ” , R ABA75。
- [52] Congressional Record , 82d Cong 2d sess , 1952 , 97 : 1136。
- [53] Ibid.
- [54] Treaties and Executive Agreement , P2 ~ 3。
- [55] Ibid , P215。
- [56] Ibid , P168。
- [57] 如国际法与比较法小组即曾提出过类似建议 , Ibid , P10。
- [58] Congressional Record .81 Cong 1st sess , 1953 , 97pt : 8754 ~ 8763。
- [59] 赵一凡编：《美国的历史文献》。第43页。
- [61] [62] [63] [64] [70] 《杜勒斯言论选辑》，世界知识出版社1959年版，第1、4、10~11、15~16、42页。
- [65] “ Treaties and Executive Agreements ” , P28。
- [66] Ibid , P825。
- [67] Ibid.
- [68] Ibid , P168。
- [69] 沃尔特·拉菲伯：《美国、俄国和冷战》，纽约，1985年版，第136页。
- [71] 参见拉尔夫·德·贝茨：《1933—1973 美国史》下卷，人民出版

社 1984 年版，第 86 页。

[72] Thomas G Peterson, " American Foreign Policy " , Masachusatte , 1988 , P485。

[73] 《纽约时报》 , 1952 年 9 月 13 日。

第四章 高潮时期的国际人权立法 与美国抵制政策的维持

第一节 国际人权法体系的确立

50年代中期至70年代是国际人权立法的高潮和全方位发展时期。标志着这一时期到来的起点，是万隆会议的召开。此后20多年时间中，一个完整的国际人权法体系逐渐形成。80年代和平权与发展权的提出，更使国际人权法与当今世界两大主题紧密地结合在一起，获得了空前的生命力，得到了世界各国的高度重视。

1955年3月18日至4月24日，25个亚非国家在印度尼西亚的万隆召开了人类历史上第一次没有西方列强参加的、亚非国家独立举行的国际会议。在《亚非会议最后公报》中，各国共同宣布了作为“和平共处五项原则”的继续的亚非国家经济、社会和文化合作十项原则。在这些原则中，发展中国家首次提出了自己的人权主张。公报宣布：“完全支持联合国宪章中所提出的人权的基本原则”；“完全支持联合国宪章中所提出的人民和民族自决权……自决是充分享受一切基本人权的先决条件”；“确认人民遭受外国的征服、统治和剥削是对基本人权的否定，是对联合国宪章的违反，是对于促进世界和平和合作的一种障碍”〔1〕。概言之，这确立了如下几点新的人权原则：（1）国家间权利平等原则；（2）种族平等原则；（3）集体权利与个人权利互为补充、互相促进原则；（4）民族自决和独立原则。这些原则有的虽然在联合国宪章等文件中有所涉及，但在公报中方得到系统的和辩证的确认。公报的通过，拓展了国际人权保障的视野、打破了西方标准在国际人权立法中一统天下的局面，标志着新兴民族独立国家开始登上国际人权舞台，以新的权利观念为国际人权立法活动注入了新的活力。60年代后，随着亚非拉民族解放运动的日益高涨和大批殖民地的独立，联合国的构成发生了巨大变化，西方国家不再在联合国中居多数地位，西方人权观因此也不再能主导国际人权立法活动。在新兴民族独立国家多数票的强有力的制约下，任何一份国际人权法案如不能得到它们的支持就难以得到通过。国际人权立法的指导原则和活动方向日益向有利于新兴民族独立国家的方向发展。万隆会议确立的人权原则逐步在国际人权立法活动中得到贯彻和落实。国际人权立法的标准日益由“欧美式”向“合理共存式”发展〔2〕。具体说来，50年代中期至70年代国际人权立法的特点主要表现为：

首先，国际人权公约规模急剧扩大，得到的国际支持越来越多，涉及面更加广泛。按我国权威机构的列举，在战后制定的88份公约性质的人权法案中，有48份是在这一时期制定的，其他类型的法案更达118份，约占了一半以上〔3〕。这些公约既有全球性的，也有地区性的；既有原则性的，也有具体的；参加国际人权立法工作的，几乎包括世界上所有国家，没有任何一个国家置身其外。国际人权公约的涉及面广及和平、战争、政治、经济、社会、文化、教育、体育、卫生等各个方面。

其次，民族自决权和自然资源的永久主权成为专项国际人权立法的重心。例如，1960年的《给予殖民地国家和人民独立宣言》宣布：“使人民受外国的征服、统治和剥削的这一情况，否认了基本人权，违反了联合国宪章，并妨碍了增进世界的和平与合作”，因此，“所有的人民都有自决权；依据

这个权利，它们自由地决定他们的政治地位，自由地发展他们的经济、社会和文化”〔4〕。1962年的《关于自然资源的永久主权宣言》则宣布：“各国必须根据主权平等原则，互相尊重，以促进各国人民及各民族自由有利地行使其对自然资源的主权”；“侵犯各国人民及各民族对其自然财富与资源的主权，即系违反联合国宪章的精神与原则，且妨碍国际合作的发展和和平的维持。”〔5〕这些文件虽以法律效力较弱的宣言形式加以规定，但至少它们反映出，发展中国家的权利要求和主张已经得到了国际社会的普遍支持和接受。

第三，防止种族隔离、种族歧视和奴隶制等问题日益受到重视。1957年的《废止强迫劳动公约》宣布各国“承担制止和不利用任何方式的强迫或强制劳动”〔6〕；1965年的《消除一切形式的种族歧视国际公约》则规定“缔约国谴责种族歧视并承诺立即以一切适当方法实行消除一切形式种族歧视与促进所有种族间的谅解的政策”〔7〕；1973年的《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》更进一步强调“凡是犯种族隔离罪行的组织、机构或个人即为犯罪”〔8〕。这些公约针对的已不仅是新兴民族国家自身的权利要求，而把目标放在更广泛的社会公正问题上，将在美国和西方社会中广泛存在的违反人权现象纳入了国际人权公约体系之中。这是一个飞跃性的发展。

第四，不同发展水平国家间经济权利平等问题进入了国际人权立法领域。这一问题于60年代中期最早由拉美国家提出。1969年12月11日，联大通过《社会进步和发展宣言》，宣布“由发达国家和发展中国家公平地分享科学和技术的进步”，同时，“为迅速而持续不断地经济和社会发展创造条件，特别要在各发展中国家创造这种条件；改变国际经济关系，即采取新的和有效的国际合作方法，在国际合作中应以机会均等各国的特有的权利”〔9〕。进入70年代，经济权利平等要求发展成为建立国际经济新秩序的世界性潮流。1974年联大第6届特别会议通过的《关于建立国际经济新秩序宣言》及其行动纲领，及同年联合国通过的《各国经济与义务宪章》是这一潮流的集中体现。这几份文件的提出，是发展中国家争取国际经济关系中平等权利地位斗争的重要里程碑，标志着发展中国家的人权要求日益触及到了国际斗争的实质性问题。

最后，发展中国家对国际人权立法的主导作用集中表现在1968年的德黑兰首届世界人权大会上通过的《德黑兰宣言》中。德黑兰会议召开的直接目的，是纪念《世界人权宣言》通过20周年，“检查20年来宣言所获得的进展，并拟定未来方案”。但在会议期间，广大发展中国家的人权主张占了明显上风，会议结束时通过的《德黑兰宣言》在许多方面突破了世界人权宣言的局限，宣布“察悉举行庆祝国际人权年正值世界发生空前大变革之时”，对人权的主张已订立和创设了各国均应遵守的“新标准”和“新义务”。在宣言简单明了的19项条款中，规定了人权的普遍性、各国对人权承担的责任、基本自由、反对种族隔离、独立权、反对战争、反对歧视、消除贫富悬殊、扫除文盲、保护妇女、家庭、青年、儿童、全面裁军等全方位的人权内涵〔10〕，远远超过了西方传统的“旧标准”和“旧义务”。而且在发展中国家的强烈要求下，连西方各国也被迫接受了这些主张。

在50年代中至70年代基础上，进入80年代后，国际人权立法进入深化时期。随着国际形势的进一步深刻变化，国际人权立法活动及文件中体现的人权标准不可逆转地摆脱了西方人权主张的控制，表现出更明显的普遍性，

日益得到绝大多数国家的共同接受。特别是随着和平与发展成为当今国际社会的两大主题，国际人权保障的重要性进一步提高，国际人权立法活动进一步与人类社会生死存亡的关键问题联系起来。

战后国际人权立法的兴起从一开始就是与维护国际和平相关联的。但在过去，和平是国际人权立法的目标所在，其本身并不是一种权利。1978年12月15日，联大通过《为各国共享和平生活做好准备的宣言》，开始将和平生活本身作为一项权利加以规定。宣言宣布：“每一个国家和每一个人，不分种族、良心、语言或性别，均享有过和平生活的固有权利。”〔11〕1984年11月12日，联大又通过《人民享有和平权利宣言》，正式承认了和平作为一种权利的概念，宣言庄严宣告：“全球人民均有享受和平的神圣权利”；“维护各国人民享有和平的权利和促进实现这种权利是每个国家的根本义务。”〔12〕和平权利概念的提出，将和平由人类社会追求的理想变成了一种基本的需要，从而增强了和平的重要性，将和平纳入了国际社会必须加以维护的法制轨道。这是80年代人权视野的一次重大突破。

对发展权的明确规范是80年代国际人权立法最引人注目的成就之一。作为与和平权相辅相成的人类进步的基本要素，发展权思想最早出现于70年代初期。1970年，塞内加尔最高法院院长凯巴·巴耶在斯特拉斯堡人权国际研究所发表演说时，首次提出：“发展权是一项人权，因为人类没有发展就不能生存。”〔13〕1977年和1979年，联合国人权委员会先后两次通过决议，强调发展权是一项基本人权，宣布“发展机会均等，既是国家的权利，也是国家内个人的权利”。在此基础上，1981年，人权委员会第37届会议通过决议，设立了有关发展权的政府工作小组，负责研究发展权的范围、内容及其实现的有效手段。1986年12月，第41届联大正式通过《发展权利宣言》，宣告“发展权利是一项不可剥夺的人权，由于这种权利，每个人和所有各国人民均有权参与、促进并享受经济、社会、文化和政治发展，在这种程度中，所有人权和基本自由都能获得充分实现”〔14〕。对发展权的确认，是广大发展中国家权利主张的集中体现，与和平权一起构成了当今国际人权的新内涵，国际社会从此进入“第三代人权”〔15〕的新时期。

与战后以来国际人权立法迅速发展的形势形成强烈反差，50年代中期以后，美国鉴于国际人权立法不再按美国的愿望发展，从而不再对国际人权立法活动持积极支持态度，拒绝批准大量与美国人权标准相抵触的国际人权法案。按美国国务院公布的材料，迄今为止美国仅仅批准了战后国际社会通过的8份有关公约〔16〕。美国学者伯根绍就此评价道：“美国的记录是极为可怜的。”〔17〕另一学者约翰·N·莫尔则进一步分析道：“对于如此糟糕的记录，最慈悲的理由是，美国一直将国际人权法案看成是为别人设计的，我们对人权的关心早已超过了任何可以预见的、可接受的国际标准，我们所需要的，只是把自己的自由赐与别国而已。”〔18〕在后面的具体考察中，我们将进一步证实这一点。

第二节 美国政策的长期僵化

一、僵硬抵制政策的国际国内环境

艾森豪威尔政府对国际人权公约草案的抵制立场确立后,50年代中期至70年代中期,美国在批准国际人权法案问题上进展十分缓慢,人权问题本身也不在美国外交政策中占据重要位置。美国在对待国际人权法案立场上的这种态势,与国际社会中国际人权立法活动的高潮形成鲜明对照。肯尼迪和约翰逊虽然签署了几份与美国的传统人权主张相接近的国际人权法文件,但均采取了低调处理的方式,不像杜鲁门政府那样大张旗鼓地发动宣传攻势,而且在方式上,也并不将它们作为国际人权法,而是作为一般的国际法文件来处理。到尼克松和福特政府时期,更干脆将人权问题抛在一边,对国际人权法的批准问题更不在外交战略中占有任何地位。至于国会那里,50年代初奠定的抵制立场亦在大多数议员那里始终得到坚持,甚至70年代初对国际人权表示了高度关注之后,国会对国际人权法仍然不予理睬。

冷战是美国战后以来始终所处的最严峻的国际环境。美苏全球对抗、防御苏联对美国国内任何可能的渗透,在政治、经济、军事和意识形态上压倒苏联是美国对外战略不变的基本立足点。它作用于对国际人权法的政策考虑时,决定了基本立场的不变性,即批准政策始终为冷战的要求所决定,当国际人权法不利于冷战时,抵制政策就成了唯一的选择。当然,冷战的态势是有所变化的,而且代表不同利益集团和不同政治权力的人的考虑也是有所不同的。这就决定美国对国际人权法的抵制又不是绝对不变的,抵制中蕴含着某种实用主义性质的缓解取向,特别是那些与美国观念接近的文件,接受它们被认为对树立美国的国际道义形象有所助益或有助于平息国内某些阶层的不满,在经过反复权衡之后是能够批准的。

在冷战环境的决定下,50年代奠定的抵制立场成了长期的历史遗产,以后20年的僵硬抵制在此意义上不过是早期立场的继续和延伸而已。美国学者考夫曼认为:美国“当前对人权公约的反对是50年代的历史遗产”,“首先,50年代反对派对公约的争论很显然决定了今天参院的恐惧并使之将公约排斥于议事日程之外;第二,争论中公约威胁美国政府形式的假设为批评者和支持者均设置了障碍;第三,争论中技术性问题的辩论掩盖了反对派论点的政治性实质;第四,反对公约的论点是超时空的和稳定的,尽管现在政治、社会、法律和经济环境与50年代已有很大的不同,美国参院中对公约的反对却几乎继续未变”〔19〕。实际上,历史遗产的内在决定力来自冷战的利益不变性,对政府和国会起着双重制约作用。政府方面为避免被国会指责为向苏联让步,或因与国会摩擦加剧而致其他重要的政治经济政策受阻,历届总统都不得不谨慎从事,不再在批准国际人权法问题上唱高调;国会则在保守派的思维定势支配下,有关国际人权法文件一进入国会审议程序,就为“威胁”的先入之见所主导,议员们始终将文件与否定和怀疑相联系,其结果自然可想而知。从后面将要考察的一些具体案例中,我们可以一再发现反对派议员们在批评论点上与过去的惊人相似之处。

除冷战之外,国际环境的一些动态变化也严重地制约着美国对待国际人权法的政策态势,决定着美国在接受国际人权法方面难以取得进展:

第一,美国国际地位的逐步相对下降。50年代中期以后,国际社会各

种力量对比此消彼长，美国虽然仍占相对优势，但已不再一支独秀。战略对手苏联势力日益强大，欧洲、日本在美国的羽翼下悄然崛起，第三世界登上世界政治舞台并成为重要的国际力量。由此所致，许多重要的国际事务不再按照美国的战略意志发展，尤其在作为国际人权立法主要场所的联合国，美国更是日益遭到孤立，国际人权立法日益朝有利于发展中国家要求的方向发展，更多地体现了发展中国家的人权主张。这种现实当然是美国所不愿看到的。在某种意义上也证实了国会反对派的否定论点。

第二，美苏斗争的不利态势。这迫使美国不得不放弃空洞的人权口号，强调在其看来更为直接有效的军事手段来扭转劣势。战后初期美国对苏“遏制”政策在口号上是防御性的，手段却是进攻性的，在政治、经济、军事诸方面均欲置苏联于守势，意识形态领域则更从一开始明确表示“当世界其他地方的人民为着争取人权而进行斗争时，自由的美国人民，对于这种结果是不可能忽视或漠不关心的”〔20〕。进入60年代，苏联逐渐获得了与美国平起平坐的地位后，美苏对峙开始呈互有攻守态势。意识形态斗争中，尽管仍然强调“在铁幕上的任何裂缝中培养自由的种子”〔21〕，但抵御苏联的反渗透的考虑已进一步增强。这一趋势发展到70年代。在苏联的全方位攻势下，美国一度节节防御，干脆放弃了人权与外交相结合的传统做法，使美国对国际人权约法的冷淡达到极端。

第三，美国的国际形象和国际声望江河日下。作为反法西斯战争的主要力量和国际人权的早期倡导者，美国一度以其民主形象享誉世界。“美国之梦”一度成为许多国家的追求目标。但冷战以来，美国自命“世界宪兵”的做法遭到世人反感，特别是60年代发动越南战争后，不但美国不再给人以民主和人权捍卫者的形象，而且成了行为上与法西斯并无二致的侵略者，加之国内种族歧视的长期存在并在60年代酿成一场全国性的混乱，美国的国际形象大为下降，国际社会已不可能信奉美国所主张的人权。国际人权立法领域已成为各国批评美国反人权行为的舞台，对其疏远由是更加成为美国的必然选择。

美国在该时期对国际人权法持冷淡立场的环境要素还包括美国的国内现实。这是最根本的原因所在。无论是过去的政治遗产还是国际环境，对冷淡立场的制约作用都是通过对国内现实的影响实现的。大概而言，构成冷淡环境的国内因素包括如下几方面：第一，持续不断的社会危机。50年代中期至70年代是美国历史上继南北战争以来危机最严重的时期。从50年代中期民权运动走向高潮起，学生造反、女权运动、颓废派运动、反战运动等等反主流社会思潮不断继起，社会呈严重的四分五裂景观。在社会整合的严重困境下，决策阶层既须应付国际社会的批评，又无太多精力考虑不那么紧迫的人权约法问题。第二，社会批判思潮的兴起。连续不断的社会危机，导致许多人越来越对传统的价值体系和文化传统产生怀疑，马尔库曼、大卫、里斯曼、赖特·米尔斯等人对物质文化的非人性批评在社会中引起了强烈反响，一度在青年中造成了一大批“新左派”，掀起了一场席卷全国的反主流文化风潮。显然，在一个对自己文化观念发生重大怀疑的社会里很难指望能在人权问题上有所建树。第三，民权运动的负效应。民权运动的兴起；是黑人不堪非人待遇而争取平等权利的反抗，它暴露了美国传统人权保障体系中最有缺陷的部分。国际社会对美国人权保障弊端的批评大多是通过其民权运动抽象出来的。仅仅为了不致在国际社会的人权斗争中过于被动，美国也不可能在当时

期对国际人权公约表现出热情。第四，外交政策的指导思想日趋现实主义。美国外交的实用传统早已世所公认，但在过去的政策观念中，意识形态因素却始终占有一定的地位，尤其是其强烈的“天定命运”精神及其将美国模式扩散及世界各地的使命感更不时在外交哲学中得到体现。但从60年代开始，随着文化自信的衰落和处境的危艰，现实主义原则日益得到强调，特别是在尼克松政府时期，基辛格的“求实风格”及其对“意气用事的宣传”〔22〕的批评更是完全抛弃了意识形态的考虑，人权因素不再在政府政策中占有任何重要地位，是否批准国际人权公约自然亦不在议事日程之列。

二、从肯尼迪到尼克松

在国内外历史与现实背景的制约下，1953年杜勒斯代表美国政府宣布美国将不打算批准《国际人权公约》后，美国基本上脱离了方兴未艾的国际人权立法进程，长期对批准问题持冷淡立场。在长达25年的时期中，仅只有3份国际人权立法文件进入国会审议批准程序以供考察，《国际人权公约》等基本的重要立法一概被摒弃于考虑范畴之外。

在50年代中期至70年代美国历届政府中，肯尼迪政府期间对国际人权公约的批准问题较为积极。作为倾向于政治自由主义立场的民主党总统，肯尼迪早在1946~1952年任众议员期间，就曾是杜鲁门重视美国在国际人权公约法活动中发挥积极作用的支持者。1953年参议院举行《国际人权公约》听证会间，他是少数保持缄默的参议员之一。1959年4月16日，肯尼迪在竞选总统期间应“全国公民自由审查委员会”之邀在年会上发表演说，首次表露了自己对国际人权法的支持立场。但与杜鲁门不同的是他不像杜鲁门那么唱高调，而是与国家安全直接相结合提出见解，认为批准国际人权公约不像杜勒斯和过去保守议员所想象的那样会危及美国生存。他认为，人权是“构成共和政体所不可或缺的要素”，“共产党人没有这种内在的力量，这种力量是我们的优点之一，也是促使他们灭亡的一粒种子”。人权对国家安全有着不可忽视的促进作用，“自由和安全只是同一事物的两面”。基于这一认识，他特别强调人权的法制化，表示在“我们建国的祖先闻所未闻的邪恶，而强大的敌人所造成的内忧外患的危险面前”，“有人把人权法案的保障贬为法律上的专门问题，认为在国家面临危机的时刻并不适合……是一种错误”，“人权法案既保障我们的安全，又保障我们的自由”〔23〕。肯尼迪的这篇讲话，预示着新的政府将适当修正前任对国际人权法的僵硬拒绝立场。

1960年1月，就职前夕的肯尼迪在一篇文章中，从美苏斗争的角度，再次表露了自己对国际人权法问题的重视。他是针对当时国际社会正在高涨的民族解放运动提出自己的见解的。认为美国应该在一切场合支持这场运动，过去美国放弃主导国际人权法的努力，是“听任共产党把我们从领导这些世界性革命的合法地位赶了下去”，现在，“走在这个波及世界的革命的最前列的，应该是我们美国人民”〔24〕。这一表态，是肯尼迪对国际人权法持批准立场的再一次佐证。

从主观愿望逻辑引伸，肯尼迪理应在推动美国加快对国际人权法批准步伐上有所作为。但是实际上，肯尼迪在3年左右的执政期中并未有很大进展。从上任初期开始，他就为一系列重大的国内外危机所困扰。在国内，他不得不把许多精力放在日趋严重的种族冲突问题上；在国外，越南战争开始升级，第二次柏林危机几乎将美苏推到战争边缘，古巴问题麻烦不断，先有猪湾事

件、继而导弹危机又爆发，迫使肯尼迪不得不在对外问题上强调政治和军事手段，无暇顾及他曾经给予高度重视的人权及国际人权法。而且，肯尼迪面临的，是一个 50 年代强硬反对立法的保守派继续把持的国会。1961 至 1962 年间的第 87 届国会被视为战后美国保守势力最强大的一届。由共和党和南方保守民主党人组成的“保守同盟”在参众两院都占有明显优势。1960~1963 年，保守同盟在参议院投票中获胜率达 58.5%，在众议院中更达 62%。为了与保守同盟抗衡，肯尼迪不得不经常动用总统否决权，使总统否决国会投票结果的次数高于战后任何时候。

种种因素的制约，肯尼迪直到 1963 年才开始腾出手来关照国际人权法的批准问题。该年 7 月，他正式签署《废止奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制的制度与习俗补充公约》、《妇女政治权利公约》和《废止强迫劳动公约》三份有关国际人权的立法文件，送交参议院讨论和审议。他表示，签署这三份文件是他促使国会广泛批准国际人权法的试探性步骤。三份文件中涉及的规范对象都是美国宪法予以明确保障的，在美国已得到了社会的普遍认可。他估计国会在批准问题方面应该没有什么障碍。他还表示，一旦这三份文件顺利通过，他还将敦促国会重新考虑对《国际人权公约》（草案）的立场，争取在公约得到联合国通过后美国成为其成员国。然而事与愿违，尽管肯尼迪已经谨慎从事，但仍低估了国会立场的僵化程度，参议院对肯尼迪签署的三份文件根本不予理睬，迟至其遇刺身亡仍未就此举行过任何听证会。整个肯尼迪执政期间，美国政府实际在国际人权公约的批准问题上没有取得任何进展。批准问题在美国继续处于悬而未决的冷淡状态。

1963 年底，林登·约翰逊接任遇刺的肯尼迪登上总统职位。上任初期，约翰逊面临着民主党自罗斯福以来在国会的最好形势。受自由主义思潮复苏的影响，1964 年自由派民主党人在第 89 届国会选举中大获全胜，参议院中民主党和共和党的席位比例达到 68:32，众议院达到 295:140，国会中保守势力下降到战后以来的最低点。以 1965 年为例，“保守同盟”在参众两院中投票获胜率降至 25% 和 39%。适应这一形势，约翰逊发誓将沿肯尼迪的政策路线“继续前进”，提出“美国不仅有机会走向一个富裕的和强有力的社会，而且有机会走向一个伟大的社会”〔25〕口号，在国内给人权以高度重视，他利用民主党在国会的优势，促使国会通过了大量有关民权和贫困者权利的立法。截止 1969 年，仅肯尼迪遗留下来的 50 项有关人权议案中就通过了 45 项。其中最重要的《1964 年民权法》被著名历史学家亨利·康马杰盛誉为“自华格纳法和田纳西河流域管理局法以来影响最深远的立法”〔26〕。

然而，尽管约翰逊承袭了肯尼迪重视国内人权的观念，他却没有承袭肯尼迪对国际人权立法的批准立场，在美国批准国际人权法问题上基本无所作为，不但没有签署新的立法文件并利用其对国会的影响施加压力，反而迎合了国会反对派的胃口，对国际社会中高潮迭起的人权立法活动保持疏远。1966 年，联合国最重要的国际人权法文件《国际人权公约》获得通过时，约翰逊没有表示支持，其政府代表仍在联大继续指责公约，批评作为民族自决权原则重要内涵的各国有权“自由处置天然财富和资源”的规定，是“同人权的普遍性和各国人权平等的精神不一致的”〔27〕。约翰逊对国际人权法的冷淡，一则源于他的“务实型”风格和“调和”政治哲学。许多学者指出，约翰逊“见风使舵，趋向保守，故而能在自由、保守派之间左右逢源。”〔28〕这种“才能”，使约翰逊在与国会关系上不像其他总统那么紧张，他向国会

提出议案时，决不触犯它们的根本原则。自然，冒得罪国会立险提出批准人权法建议不符合约翰逊的政治风格。约翰逊冷淡国际人权法的另一根源在于他执政期间，国内社会危机达到顶点，国际上又陷于越战泥潭不能自拔，美国在人权问题上已成众矢之的，处于十分难堪的境地。支持批准国际人权法无异是自掘陷阶，不但招致国会的抵制，而且更在国际社会被视为虚伪，同时亦为国际社会的批评提供了合法理由。

1969年，共和党人尼克松当选美国总统，美国对批准国际人权法的冷淡立场更加趋于极端。不但批准国际人权法问题彻底退出了政府的考虑范围，连人权本身，也不再被视为美国外交政府的指导观念。尼克松自1946年进入众议院后，一直以极端保守派形象著名。在50年代初“麦卡锡主义”掀起的反共和限制人权浪潮中，已成为参议员的尼克松帮助起草了限制劳工运动的“塔夫脱—哈特莱法案”，与参议员蒙特一起提出了规定共产主义组织必须登记的“蒙特—尼克松法”；作为ABA成员，尼克松又是ABA反对批准任何国际人权法的重要人物；任艾森豪威尔政府副总统期间，又参加确定了美国不打算在今后批准《国际人权公约》的方针。早期的政治经历，奠定了他日后蔑视国际人权法的历史渊源。60年代中期后，尼克松为赢得总统职位逐渐改变了极右形象，1968年，他以“一位实际的政治上的现实主义者”〔29〕形象赢得大选胜利。尼克松上任之初，正值美国60年代内外交困的顶点。社会的大动荡，大混乱局面亟待收拾，从越南脱身越来越成为当务之急，苏联的咄咄逼人的攻势战略已初现端倪。这一切都迫使尼克松不得不抛弃宣传口号，以现实主义的态势去解决问题。在现实主义原则指导下，尼克松对内宣布实行“新联邦主义”政策，强调“还政于州”，“还政于民”〔30〕的温和保守路线，对外将以“伙伴、实力和谈判”〔31〕为支柱的“均势外交”视为基本外交战略，不再强调意识形态领域的对抗，也不再宣称人权是美国外交的指导观念，表示“我们的目的是清除对外政策中的一切感情用事”，“我们对其他国家……的判断，将以它们的行为作依据，而不是以国内的意识形态为依据”〔32〕。尼克松在外交观念中对人权的排斥，导致他在国际人权法批准问题上的必然冷淡立场。这种从另一极端冷淡人权法的做法，体现了美国对国际人权法批准立场的充分实利性。

福特任职期间，政府完全继承了尼克松的政策。福特被国会视为“尼克松政策的辩护人”。其政策是“没有尼克松的尼克松政策”。福特自己也明确表示“完全支持尼克松总统卓越的对外政策”，“决不改变方针”〔33〕。基辛格继续担任外交负责人。在1975年的赫尔辛基会议上，福特曾经表示支持在国际关系中提倡人权，宣称“美国人民和他们的政府对人权和基本的自由抱有高度的献身精神”〔34〕。但这一表态并未付诸行动。尼克松—福特被认为在历届政府中人权记录最差的时期，是美国冷淡国际人权法的最低点。

第三节 三份专项国际人权法文件的批准问题

一、进入批准程序的三份文件

50年代中期至70年代,进入美国国会批准程序的国际人权公约只有《废止奴隶制及类似奴隶制的习俗与制度补充公约》(以下简称《补充公约》),《废止强迫劳动公约》(以下简称《强劳公约》)和《妇女政治权利公约》(以下简称《妇权公约》)的三份专项文件。1967年,美国国会在就三份公约举行听证会后批准了《补充公约》;1975年,批准参加《妇权公约》;《强劳公约》则推迟至1992年方获批准。下面,试作进一步考察。

《补充公约》涉及的是奴隶制这一人类社会最古老的非人权行为。近代资本主义发展的原始积累时期,大量使用奴隶和奴役劳动是屡见不鲜的社会现象,直到19世纪,随着工业革命而来的大机器工业普遍在西欧出现后,出于对自由劳动力的迫切需求,国际社会才开始对奴隶制和奴役劳动重新认识并进行谴责。1815年,维也纳会议首次在国际上公开宣布应尽快禁止奴隶贸易。从此,对废除奴隶制、奴隶贸易的关注开始成为许多国际条约和宣言的重要内容。1841年的“伦敦条约”、1885年的柏林总议定书、1890年的19国布鲁塞尔会议都作了类似规定。进入本世纪以来,以国际法形式禁止奴隶制进一步成为国际社会的共识,1919年的《圣日尔曼公约》和《国联盟约》均规定“禁止贩卖奴隶”,1926年9月25日,国联成员国在日内瓦正式签订《禁奴公约》,公约宣布:“防止和惩罚奴隶的贩卖,逐步地和尽快地促成完全消灭一切形式的奴隶制。”〔35〕从而正式将反奴隶制问题纳入了国际法规范体系。

《禁奴公约》对奴隶制和奴隶贸易的规范,体现了国际社会对奴隶制非人道性的认识,但在当时,对国际人权的认识还十分模糊,公约的制订不是出于保障国际人权的考虑,它只能在很宽泛的意义上与道德价值范畴的人权相关联。其奴隶制的概念内涵所针对的仅仅是狭义的或在行为中外化的表现形式,而且众所周知,国联及其“常设国际法院”对成员国违反公约的行为基本没有发挥过多少约束作用。战后,随着国际人权保障思潮的兴起,奴隶制日益被视为一种公开的反人权行为而进一步得到重视。《禁奴公约》规范中的不完善处也逐渐暴露出来,人们发现,公开的奴隶制虽已基本被废除,但作为奴隶制劳动方式的奴役劳动和实际上的奴隶制度仍然存在并构成对基本人权的严重侵犯。更严重的是,奴隶制作为一种思想残余在施虐者和受害者双方均未消除。为此,战后国际社会在从人权角度重视奴隶制问题时,目标重心开始指向广义上的奴隶制度。

1949年,由经社理事会提议,联合国秘书长任命了一个4人组成的专家委员会,重新审查《禁奴公约》,对现行的奴隶制及其他类似的制度和习俗进行研究与评价,并在此基础上提出解决问题的方法。1951年,专家委员会在其研究报告中建议,由于世界上存在不少《禁奴公约》中未加规范的、在效果上与奴隶制相同或类似的制度与风俗,联合国应就奴隶制问题制定一项补充性质的公约。1953年,经社理事会接受了建议并成立了一个起草小组,1956年,草拟出的《补充公约》在理事会全权代表会议上得到通过。《补充公约》将禁止奴隶制的理由归因于其反人权性质,宣布:“惟深知奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制之制度与习俗尚未在世界各地完全废除,爰决定缔结

补充公约，俾增益现仍有效之 1926 年公约，借以加强国内及国际方面谋求废除奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制之制度与习俗之努力。” [36] 与《禁奴公约》相比，《补充公约》的规范更为明确，扩大了概念内涵，将债役做法和习俗、奴役形式的婚姻，对儿童和青年的剥削划入了奴隶制的范畴之内，进而极大地发展了全面反奴隶制的思想。

对于《补充公约》涉及的问题，美国一度是持肯定态度的，尽管奴隶制是美国历史上最不光彩的一页。但按南北战争后，1865 年通过的宪法第 13 条修正案规定，“在合众国内受合众国管辖的任何地方，奴隶制和强制劳役都不得存在” [37]，从而在宪法上解决了奴隶制问题。1929 年《禁奴公约》通过时，美国成为第一批批准国之一。战后初期，杜鲁门政府从支持国际人权立法的立场上，赞同对《禁奴公约》进行继承和修改，美国国务院为此还专门派代表参加了负责研究和起草《补充公约》的 4 人专家委员会。但是，1956 年，《补充公约》在联大通过时，鉴于政府和国会达成了对所有国际人权法案的一致的消极批准立场，《补充公约》因此也被划入了拒绝考虑的范畴，艾森豪威尔没有签署这份文件。

《妇女政治权利公约》是战后初期全世界妇女争取合法权益斗争的产物。自近代人权进入政治和法律实践以后，妇女权利一直是各国人权保障制度中最大的缺陷之一，由于历史和现实的种种原因，近代各国无一。不是典型的男权社会，妇女虽然占有有人类人口构成的一半，但却从来就是被歧视的对象，特别是在政治生活中，妇女更是长期未能享受到公平的权利待遇。1848 年，美国第一次女权主义者会议在其宣言中曾谴责道：“人类的历史，是男人一再伤害妇女的、以建立男子对妇女的绝对专横统治为直接目的的历史。” [38] 战后以来，为弥补传统人权保障的这一大缺陷，联合国从国际人权立法活动伊始就将妇女在政治生活中的权利保障问题列入了首批议事日程。

《联合国宪章》和《世界人权宣言》均对“男女平权”原则给予了强调，但没有在具体条款中加以规范。1946 年，联大通过第 560 [1] 号决议，建议各国尽快制定适当的法律以实现妇女享有平等政治权利的目标。同时，决议指令经社理事会对该问题进行研究并提出有关立法建议。同年经社理事会设立“妇女地位委员会”，其宗旨是：“促进妇女的政治、经济、社会和教育权利的实现。” 1948 年和 1950 年，该委员会先后拟定了两份关于妇女享有各方面广泛权利的公约草案。但在经社理事会讨论时，美国等西方国家坚持妇女权利是一个主要通过教育和社会的促进而逐渐实现的问题，不适合用法律形式加以规范，故两份公约草案均未得到通过。1952 年，委员会单独针对妇女政治权利拟定了一份公约，该年年底，终于在联合国大会得到通过。

《妇女政治权利公约》的制定，是人类历史上大多数国家首次共同承诺在妇女行使政治权利方面承担法律义务，也是男女平等原则应用于法律实践的第一次尝试。它宣布：“缔约国切望实行联合国宪章所载男女平等之原则，承认人人有权直接或经其自由选择之代表参加其本国政府，并有以平等机会在其本国服公职之权，并切愿联合国宪章及世界人权宣言之规定使男女皆能居于平等地位以享有并行使政治权”。 [39] 在具体条款中，公约规定了妇女应享有的合法政治权利，这些权利包括“选举权”、“担任公职之资格权”及“担任公职权”等。应该说，这些权利对妇女而言是不够的，而且，公约没有规定保障这些权利实现的具体措施。但不管怎样，它毕竟开了对妇女政治权利给予国际保障之先河，具有重大进步意义，为妇女在国家政治生活中

地位的提高提供了法律依据。

在美国，妇女权利与黑人权利是一样是人权保障制度中重大的缺陷之一；但美国也是妇女最早觉醒、并力争取自己合法权利而不懈努力的。早在 19 世纪中叶，美国妇女就发起了女权主义运动，经过长期的艰辛努力，终于在 1920 年 8 月促使国会通过了妇女拥有平等选举权利的宪法第 16 条修正案。但是，仅仅规定选举权是不足以充分消除性别歧视的，即使选举权本身，也在具体实践中并无切实保障，尤其是黑人妇女，更因种族和偏见的双重歧视而难以实际享受宪法权利。

《妇女政治权利公约》制定时，美国也采取了支持态度，认为宪法既已有了类似条款，同时妇女的选举权和担任公职在美国早已付诸实践。但在杜勒斯和国会反对派那里，却站在全盘抵制立场上，将公约与《补充公约》一样打入冷宫，1953 年，杜勒斯在宣布不打算批准国际人权公约草案的发言中，也曾针对《妇女政治权利公约》提出：“不是因为我们不相信男女的平等政治地位，或是因为我们不打算促进平等，而是因为我们不相信这一目标可以通过条约实现。它只是为条约权的实践提供了有利的场所，我们现在还看不到美国的利益和福利与其他国家认为的妇女适于政府权构这两者之间有何明显的和必要的联系。”基于这种观点，他表示：“美国不

《废止强迫劳动公约》规范的是强迫劳动这一与奴隶制和奴役劳动相关的严重的非人权行为，但由于其涉及的内涵和标准十分复杂，迟至本世纪 30 年代国际社会才给予较大关注。1930 年 6 月 28 日，国际劳工组织在日内瓦召开的第十四届大会上，通过了《关于强迫劳动的公约》，将“强迫劳动”界定为“以惩罚相威胁，强使任何人从事其本人不曾表示自愿从事的所有工作和劳务。”[41] 要求各国承诺制止一切形式的强迫劳动。

战后初期，在国际人权立法浪潮中，许多国家提出，在当代，强迫劳动现象并未因制定了《关于强迫劳动的公约》而减少，反而在二战期间发展到了肆无忌惮的地步。为此，有必要制订一份新的公约进一步明确国际社会反对这一非人权行为的态度。1951 年，联合国和国际劳工组织联合成立“关于强迫劳动问题的委员会”，对遍及全球各地的强迫劳动问题进行调查，1953 年，委员会在提出的最后报告中，指出国际社会中主要存在着“用来作为镇压或惩罚持有或表示某些政见的手段”和“出于某些重大经济目的”等两种典型的强迫劳动制度，应该通过法律形式明确予以废除。在委员会报告提供的证据基础上，1954 年，国际劳工组织和联合国大会先后发表声明谴责强迫劳动制度；1956 年，经社理事会再次声明谴责这种制度，宣称这属于严重的违反联合国宪章中人权精神的行为。根据这两份声明，1957 年 6 月 25 日，“关于强迫劳动问题的委员会”整理出的《废止强迫劳动公约》在国际劳工组织第 40 届大会上以 240 票赞成，0 票反对，1 票弃权的绝对优势票得到通过。

公约的宗旨是：“废止若干构成违反联合国宪章所述和世界人权宣言所列各项人权的强迫及强制劳动方式的问题通过进一步的建议。”[42] 与过去相比，新的公约对强迫劳动的概念内涵作了延伸和增补，规定“强迫劳动”系指：（甲），作为政治压迫和政治教育的工具或作为对待有或发表政见或意识形态上与现存政治、社会或经济制度相反的意见的惩罚；（乙），作为为经济发展目的动员和使用劳工的方法；（丙），作为劳动纪律的工具；（丁）作为对参加罢工的惩罚；（戊），作为实行种族、社会、民族或宗教歧视的

工具。从当时的国际斗争现实看，上述界定的矛头主要是针对苏联和其他社会主义国家，尤其是甲款，更是美国批评苏联为极权国家的重要理由。实际上，美国在公约制定过程中也发挥了主导性作用，1930年《关于强迫劳动问题的公约》制定的最初建议的就是由美国的“劳联”提出的。战后，“劳联”在1950年致联合国经社理事会的一封信中又对《废止强迫劳动公约》的酝酿给予了最初的推动，它建议联合国采取切实有效的措施来确保制止普遍存在的强迫劳动这种非人道劳动制度，必要时甚至可以由联合国出面制定必要的法案。在公约的制定过程中，美国又成功地将本国观念注入了条文精神之中。国际劳工组织举行投票表决时，美国代表也投了赞成票。但公约与前述两份法案一样，由于时运不济，也没有得到艾森豪威尔总统的签署。

二、国会内部的激烈辩论

60年代中后期，政治自由主义思潮在美国国内的复苏虽然没有促成约翰逊政府和国会根本改变对国际人权公约的偏见和消极对策，但它在社会中的广泛流行及其潜在的社会心理压力却在曾经是坚冰一块的国会中造成了裂痕和分化。一部分自由派议员为迎合选民对民权、女权等问题的普遍关注，对一些与美国的传统人权主张比较接近、涉及的又是某种美国法律已经较好解决的人权问题的专项国际人权公约采取了灵活的态度，认为在有保留的条件下接受这些法案对于美国的全球利益和国际形象是有利，或者至少是利大于弊的。1967年，民主党自由派参议员托马斯·多德在参议院外交委员会一次会议上提出建议，要求成立一个专门小组对肯尼迪4年前签署的上述三份文件进行研究的调查取证，以便重新确定国会的态度。多德认为，虽然这些公约在美国看来有很多地方是不够完善的，但其中并非全无可取之处，在一定限制下，接受它们有助于增强国会中正在上升的对国际上侵犯人权行为的重视。外交委员会在经历了激烈的辩论后，接受了多德的建议。同年2月，专门小组成立并于23日至3月8日召开了调查取证会，7月5日，小组经投票表决后向外交委员会建议，认为总体而言，三份公约对于美国都是可以接受的，参议院应尽快予以批准。

国会内部出现对国际人权法的有限支持力量的同时，反对派议员们继续坚持僵硬的保守立场，试图阻止国会对三份公约的批准，多德建议提出不久，ABA“和平与法律委员会”也向国会提交了一份调查报告，认为这些公约“涉及到了合众国国家司法权的一些关键性问题”，“如果这类公约的接受或批准建议得到通过，那么将又有必要寻求一项宪法修正案限制公约权”[43]。但是，国内外形势的重大变化，使反对派议员们的僵硬态度日益过时，即使在ABA内部，他们的观点也不再能继续占上风，一些自由派和温和保守派也开始接受在附加一些限制性条款的前提下批准三份公约的主张。ABA另一机构“国际法与比较法小组”的态度即是如此。

它在1967年ABA年会上提出一份建议认为：批准三份公约有助于表明美国对国际人权的重视，至于其中某些不适合美国之处，可以在批准时通过提出谅解或保留加以解决。经过反复的激烈辩论。

最后ABA内部达成妥协，决定在“国际法与比较法小组”建议基础上，建议国会有条件批准《补充公约》和《妇权公约》，对《强迫公约》则呼吁国会继续搁置。

三、三份公约的不同命运

1967年9月，参议院外交委员会正式主持召开有关三份公约批准问题的听证会。会议期间，支持派和反对派围绕采取何种对策更有利于美国利益进行了激烈辩论，其结果，反对派仍然占据了相对优势，其传统论调最终在主要方面决定了国会的立场。这表现为：

首先，反对派议员依然站在美国的人权标准上的角度对待三份公约。在他们看来，以美国现行程度最高的人权标准去俯就三份公约中体现的低人权标准无异于削足适履。在这方面，50年代即为积极反对派的老资格参议员埃伯哈德·迪茨的观点最具有代表性，他坚持认为，“在合众国，我们的联邦宪法和州宪中的权利法案早就确立了比那些寻求将（人权）从国内引向国际领域的公约高得多的标准”，这些“所谓的人权条约……将使美国受到损害”[44]。这一观点与50年代荷曼等人的论调如出一辙。

其次，反对派议员继续将公约批准问题与美苏冷战和意识形态斗争联系在一起，许多议员相信联合国和国际劳工组织等已为苏联和其他敌视美国的国家所操纵，它们已被利用力攻击美国的基地。ABA驻国际劳工组织的观察员乔治·赫特即在证词中表示：“苏联利用对《废止强迫劳动公约》的辩论增强了反对美国的宣传，它坚持扩大公约范围的做法使非共产主义国家难以接受公约”[45]。迪茨也认为，在三份公约中，“西方国家将人权与基本内容相结合的所有努力都遭到了共产主义国家的挫败”[46]。ABA的一份集体证词则建议，只有继续拒绝这些文件才能确保“别国没有机会利用人权条约中的强制性条款来置我们于尴尬或受攻击的境地”[47]。

最后，同过去一样，反对派议员也在具体方面提出了批准公约将给美国带来不利政治后果。这仍然集中于两个方面：一是损害州权，迪茨表示：公约内容“侵犯了美国的司法权，干预了州与联邦政府彼此间的宪法关系”[48]，ABA“和平与法律委员会”也提出，“如果批准这些未含有联邦与州关系条款的条约的话，就不可避免地践踏了美国宪法”[49]。二是损害美国主权，反对派提出，无论是奴隶制、强迫劳动制还是妇女政治权利问题，本质上都属于国内主权管辖范畴内的事务，用国际法的形式来规范它们既违背了国家主权原则又达不到目的。“和平与法律委员会”在一份关于《补充公约》的证词中提出了这方面批评，“很显然，公约除了与美国的国内法律相冲突外什么都没有。它不仅仅涉及到了国际上奴隶交易的问题，而且还完全介入了属于国内各州司法权限内的实践问题，以尊重这类事为借口的国际性立法为侵犯各国司法权大开了方便之门”[50]。参议员希金鲁普尔更明确宣称：“我始终认为这些条约中没有一项（权利）是真正属于国际范畴的，它们从来就属于国内事务，而且按照我们对条约的传统概念，它们也不是适合条约规范的主体。”[51]

在反对派议员的激烈批评声中，自由派争取国会批准三份公约的努力再度陷入困境，差一点三份公约全部重新面临被搁置的命运。所幸的是，受特殊因素的促动，《补充公约》在反复较量之后，终于在1967年12月日获得了国会的批准。

促进国会批准《补充公约》的特殊因素主要有如下三点：

第一，国内民权运动的压力。60年代中后期是美国战后持续20余年的民权运动的鼎盛时期，特别是1967年夏天，全美67座大中城市先后爆发的种族骚乱和种族暴力，更标志着民权运动的沸点。黑人要求消除种族歧视这

一实际上的奴隶制的呼声迫使国会在处理有关问题时不得不谨慎从事；加之当时民权运动已得到大多数白人的同情和支持，在国内形成了有利于民权实现的环境。对于这种现实，连国会保守派也为避免被指责为有种族歧视趋向而勉强同意作出某些姿态。

第二，联合国人权活动的促动。尽管在国会多数议员眼里，联合国已经不再是增进美国利益的政治工具，但它作为战后国际社会最重要的国际讲坛，美国还是不能放弃的，对它的一些全球性活动不得不作出一些积极支持的姿态。在 1967 年的第 23 届联大上，为纪念《世界人权宣言》通过 20 周年，联合国决定将次年定为“国际人权年”。对于联合国的决定，美国许多议员提出，接受《补充公约》这样一份与美国法律冲突较小，几乎不会对美国利益构成任何损害的人权法案既可表明美国对联合国决议的尊重和支持，又可体现美国对促进国际人权保障的高度重视。而且，通过对《补充公约》的批准，美国还可以应付当时许多国家对美国推行种族歧视的批评，证明美国所拒绝的并不是国际人权法本身，而是反对别国通过国际人权法损害美国的利益。

第三，美国之所以批准《补充公约》还在于公约本身的继承性质。从法律渊源上说，《补充公约》是对《禁奴公约》的延伸和修正，而美国早就是《禁奴公约》的批准国，因此，议员们认为，接受此项公约只是对美国传统国际义务的继承，不是批准一份新的国际人权法案。换言之，美国并没有打破拒绝国际人权公约的传统立场，没有对国际人权承担有损美国利益的新责任。正如，希金鲁普尔表示：“既然接受这份关于奴隶制的公约不损及任何东西，我们为什么不可以通过呢？”[52]

特殊因素促成了《补充公约》作为一个特例得到了通过。它在一定程度上是国会自由派势力的胜利和国会对国际人权法案消极立场的松动，但从根本上说，其一贯态度还是不变的。在美国那里，人权始终是次要的和宣传性的，重要的是它能否有助于增进国家利益，无论是自由派还是保守派都是如此。其差别只不过在于自由派较多地把利益追求掩藏于理想主义的人权理由之下，而保守派直接坚持利益至上而已。

1967 年国会听证会后，参议院将批准另外两份公约及其他国际人权公约的问题重新搁置起来。虽然 1970 年和 1971 年先后两次召开过《灭种罪公约》听证会，但会上气氛始终为反对派的观点所左右，没有取得任何进展。

到 70 年代以后，随着女权运动在美国逐渐走向成熟，《妇女政治权利公约》的批准问题才重新提上议事日程。“全国妇女组织”自 1966 年成立以后，以“妇女享受有男人真正平等的伙伴关系”为宗旨，到 70 年代发展成一支拥有 100 多个分会，上百万成员的重要社会政治力量，在争取妇女在社会生活各方面平等权利方面不断获得成功。其中最重要的是，1972 年促使众议院以 354：23，参议院以 84：8 的绝对多数通过了以“男女平权”为核心的“平等权利修正案”。该修正案虽然后来因未争取到 3/4 的州的通过而告流产，但反映出妇女权利的全面保障已经成为 70 年代国会难以回避的重大问题。在女权运动的压力下，参议院外交委员会于 1975 年单独就《妇权公约》的批准问题举行了听证会。会议期间，自由派提出批准公约的三条理由：其一，宪法第 19 条修正案已经有了类似的规范；其二，妇女担任公职在美国早已是客观事实；其三，联合国已将 1976 年定为“国际妇女年”，美国有理由向妇女们“赠送一件礼物”。这就使《妇权公约》出现了与《补充公约》批准时类似

的特殊促动因素，为此，同样需要妇女选票的保守派议员们不得不予以妥协。1976年4月8日，第94届国会正式投票批准美国加入《妇女政治权利公约》。

与《补充公约》和《妇权公约》相比，《强劳公约》的命运则十分不济。尽管我们分析过，它的主要矛头是针对苏联的。但在60、70年代，由于劳工运动陷入低潮，对公约的支持力量对国会形不成巨大的压力，加上国际上又没有出现过诸如“国际劳工年”之类的契机，公约逐渐被遗忘于国会档案库中。整整25年后，鉴于冷战结束和苏联的不复存在，国会方于1992年9月25日批准美国成为公约的成员国。

注：

[1][3][6][10][11][12][13][35][36][39][41][42] 中国社会科学院法学所编：《国际人权文件与国际人权机构》，社会科学文献出版社1993年版，第557~558、491~496、197、45~48、479、481、402、179、402、186、197~198页。

[2] 赖彭城、倪世雄等：《国际人权论》，第45页。

[3] 《国际人权文件与国际人权机构》。

[4] UNGAResolution, 1514[xv]。[5] UN6AResolution, 1803[xvi]。

[6] 《国际人权文件与国际人权机构》。

[7] UNGAResolution, 2106A [xx]。

[8] UNGAResolution, 3068 [xxv]。

[9] UNGAResolution, 2542 [xxiv]。

[10] 同上。

[14] UNGAResolution, 41/28。

[15] 一般认为，“第一代人权”主要指公民个人的政治权利和基本自由；“第二代人权”不仅指公民权利和政治权利，而且也包括经济、社会和文化权利；“第三代人权”则指民族自治权、发展权等集体人权也成为国际公认的人权内涵。

[16] 美国至今批准的8份国际人权公约是：《修正禁奴公约的议定书》（1956年）；《废止奴隶制奴隶贩卖及类似奴隶制的制度与习俗补充公约》（1967年）；《关于难民地位的认定书》（1968年）；《美洲国家给予妇女政治权利公约》（1976年）；《妇女政治权利公约》（1976年）；《灭种罪公约》（1989年）；《废止强迫劳动公约》（1992年）；《公民权利与政治权利国际公约》（1992年）。

[17] 伯根绍：《国际人权》，第214页；转引自张宏毅：《美国人权与人权外交》，人民出版社1993年版，第79页。

[18] John N Moll, "National Security Law", California, 199P, P703。

[19] Natalie H Kaufman, "Human Rights Treaties and the Senate", North Carolina University, 1990, P2。

[20] 哈里·杜鲁门：《杜鲁门回忆录》第2卷，三联书店1974年版，第124页。

[21] 阿兰·内文斯编：《和平战略—肯尼迪言论集》，世界知识出版社1961年版，第37页。

[22][32] 亨利·基辛格：《白宫岁月》（第1册）世界知识出版社1980年版，第250、249~250页。

[23][24] 阿兰·内文斯编：前引书，第249~258、18~19页。

[25] "Public Paper of the President of United States: Lyndon B. Johnson", Washington ,1964 , P704.

[26] Harry S. Commager, ed, "The struggle for Racial Equality ", New York ,1967 , P205.

[27] 转引自刘星汉：《美国对待 国际人权公约 的立场》，载于《人民日报》，1992年8月31日。

[28] 刘绪贻主编：《当代美国总统与社会》，湖北人民出版社 1987年版，第211页。

[29] 弗兰克·弗雷德尔：《美国历届总统小传》，新华出版社 1984年版，第205页。

[30] "Public Papers of the Presidents of the United States: Richard Nixon", Washington,1972 , P642.

[31] Richard Nixon,"The Sexond Year of His Presidency", Washington ,1971 , P7.

[33] 迈克尔·多伊尔：《福特言论集》，上海人民出版社 1975年版，第217~218页。

[34] 弗兰克·弗雷德尔：《美国历届总统小传》第261页。

[37] 赵一凡编：《美国的历史文献》第54页。

[38] 李道揆：《美国政府和美国政治》，第732页。

[40] "TreatiesandExecutiveAgreements", P825.

[43] Report of ABA, "Report of the Standing Committee on Peace and Law-1967", 92 (1967) : 519.

[44] Senate Committee on Foreign Relations, " Human Rights Conventions " ,1967 , Part , P4.

[45] Ibid , P41.

[46] Ibid , P4.

[47] Ibid , P77.

[48] Ibid , P2.

[49] Ibid , P70.

[50] Ibid , P21.

[51] Ibid , P23.

第五章 美国政策的适应性调整

第一节 人权外交的提出

一、美国的困境和人权外交

“人权外交”是卡特政府时期提出的以人权为外交行为准则和政治武器的对外关系战略。从历史渊源看，早在威尔逊那里，就有过用人权武器来为统治世界战略服务的构想；在罗斯福、杜鲁门、肯尼迪等人的外交政策中，人权也长期是重要的战略资源之一；只是到了尼克松时期，在外交中使用人权武器的作法才较为少见。在此意义上，“人权外交”在实质性内容方面并无多少新意，它与过去的不同之处主要在于它不仅将人权作为一种外交武器加以运用，而且“人权外交”本身也被上升成为一种有着明确的原则、目标、策略的外交战略，与传统的“实力外交”一起，构成了美国对外政策中互为补充、交替使用的两种主要手段。

人权外交的提出，是卡特总统就任之际，美国所处国际国内环境下的产物。在国际上，70年代以来，苏联政治、经济和军事实力进一步增强，在全球各地发起了对美攻势，相反，美国由于实力的相对削弱，难以继续保持与苏联的强硬对抗，美苏全球对抗态势由战后长期的美攻苏守变而为苏攻美守。尼克松—基辛格政府虽然有着出色的外交才能，但仍然无力挽回颓势。为了扭转这种局面，深感实力不足的卡特政府不得不重新采用人权武器，力图通过置苏联于国际意识形态斗争的不利地位来发动宣传攻势。同时，60年代美国发动的侵越战争，历时12年之久，耗资3520亿美元，仍然遭到严重失败，美国的国际形象江河日下，在国际社会中遭到了越来越多的批评，为了扭转不义的道义地位，美国也需要打出人权的旗帜。在国内，经历了60年代后半期的社会大动荡之后，美国70年代社会秩序虽然较为稳定，但又为一系列政治丑闻和经济困境所困扰。经济上，70年代初，美国先后多次爆发美元危机，导致以美元为中心的布雷顿森林体系于1973年以后宣告瓦解；1973年，美国又遭到第一次石油危机的沉重打击，美国经济陷入战后以来最严重的一次经济危机之中，以致1970~1978年间，美国经济的年平均增长率仅2.9%，失业率和通货膨胀率却高达6.0%和6.7%。政治上，由于越战后遗症的影响，国内公众对美国政策的不信任情绪日益上升，对传统的社会制度和价值观念越来越产生了动摇；加上1974年“水门事件”的揭露，政府的威信和政治道德形象严重受损。这一切，正如刘星汉教授分析的那样：“战后多年来美国内外政策的失误和后遗症，似乎都集中在卡特任内，印支战争失败，水门事件丑闻，物价膨胀，工业不景气，美国政治的信用危机，甚至美国‘领导入隐藏的悲观情绪使信用危机更加严重了’，卡特政府试图用人权外交扭转失败，增强信心，重整霸业。”[1]国际国内的双重压力是70年代后期美国人权外交提出的根源之所在。

面对美国所处的国内外困境，卡特从上任之日起，就批评前任在外交政策中放弃人权武器的作法，把人权口号放在重要的位置。一方面，他提出，在尼克松政府的政策行为下，“联邦政府与我们国家生活的主流相脱离……我国人民和政府之间的距离还从来没有这么大”[2]，“战后大部分时间里我们没有把杰弗逊和威尔逊的理想作为美国的特性显示出来”[3]。“多年来，

我们一直甘心采取我们对手的有缺陷的原则和策略.....我们曾用火对付火，从未想过用水对付更好一点”[4]。另一方面，卡特在公开场合谈论美国的外交政策时，都离不开谈论人权，突出自己对国际人权的高度重视。在就职演说中，他就明确表示：“我们对维护人权的承诺必然是绝对的”，“在今天作出新的开端的时候，对美国来说，最崇高和最有雄心的任务，就是帮助建立一个真正人道的、正义的、和平的世界”[5]。在整个任期中，卡特都始终坚持，“人权问题是我的政府主要关心的问题”[6]、“对于人权所负有的义务”是“美国对外政策的一项原则”[7]。诸如此类的表态，在卡特的言论中不计其数，构成了卡特外交政策的特殊景观。

按卡特政府国家安全事务特别助理兹比格纽·布热津斯基的说法，卡特政府人权外交的宗旨，是“通过强调人权，美国可以再一次使自己成为人类希望的使者，未来的潮流之所在”[8]。基于这一宗旨，卡特政府采取了一系列引人注目的行动推进人权外交。

在国内，卡特将原国务院“人权和人道主义事务协调司”由一个无足轻重的事务性机构扩充并升级为18人组成的“人权司”，由负责人权事务的助理国务卿帕特里夏·迪瑞亲自担任主任，其主要任务是负责收集世界各地的人权信息，并为此向国务院提交评估和建议报告，以便为政府的国际人权政策提供重要的咨询意见。国务院从1977年起，每年向国会提交一份全面的国际人权报告，向国会通报政府对世界各地人权运动情况的情况和对策。政府还根据国会的建议，专门拨款成立人权研究所，作为官方机构，该所负责向那些为促进国际人权而工作的国内外非政府机构提供必要的研究信息和活动基金，组织各种关于国际人权问题的会议的研究课题，出版国际人权问题的刊物，以及资助以救济受害者为宗旨的人权机构、从事人权法律咨询和受理人权案件的美国法律机构等等。此外，从1977年起，美国政府还决定增加对“美国之音”和“欧洲自由之声”的资助，以鼓励它们“强化人权宣传”的工作。

在国外，卡特政府首先将人权外交的矛头指向苏联和东欧国家。按美国学者劳伦斯·肖普的说法，人权外交“具有强烈的反共和恢复意识形态上的冷战的倾向”，“最终目标是试图鼓励苏联及其东欧卫星国的持不同政见者，以此削弱苏联集团的团结和力量。”[9]为此，美国联合西欧、日本等盟国在联合国、欧安会贝尔格莱德续会等国际讲坛上攻击苏联压制国内人权。特别是1978年，苏联判决著名持不同政见者夏兰斯基、金兹伯格、莫罗兹、科斯奈特索夫、温斯等人有罪后，美国当即宣布取消预定的苏联科学和卫生界的四次官方访问，中止了对苏联的高技术设备出口。1979年4月27日，更以释放两名被判50年徒刑的苏联间谍为代价，换取苏联释放了5人，对于苏联的东欧盟国，美国对不同的国家采取了不同的对策。对捷克、保加利亚等紧跟苏联的国家，美国采取以谴责为主的作法。如对1977年捷克镇压持不同政见者组织“七七宪章运动”时，美国表示强烈谴责。对波兰、匈牙利等对苏产生了离心倾向的国家，则以“拉”为主。1977年12月和1978年1月，卡特和国务卿万斯分别访问波兰和匈牙利，并宣布给予匈牙利贸易最惠国待遇，以鼓励其在国内人权问题上进一步采取“明智的作法”。为了体现人权外交的“纯洁性”和“公正性”，卡特还将矛头指向由美国扶植的独裁政权，如1977年，宣布减少对阿根廷、埃塞俄比亚的军事和经济援助，1978年又开始执行规定禁止向乌拉圭、越南、老挝、柬埔寨、安哥拉等国提供援助的

《对外援助与项目拨款法》等。之所以对盟国也采取行动，用卡特的话说还为了“既扩大美国影响”，又帮助他们消除爆发革命的原因”[10]。

二、人权外交的内在矛盾

尽管卡特政府在提出和阐释人权外交的目标和宗旨时，一直从纯粹道德的角度去加以理想主义的解释，但从人权外交提出时期美国的国内外现实和传统美国外交的实用主义本质看，人权外交只是在困境现实下的一种不得已选择，目的在于用人权口号来弥补实力之不足。人权外交的这种本质，使它在实践中，不可避免的存在着如下几方面的矛盾和缺陷。

首先，宣传口号与实际追求的不一致。卡特政府是用堂皇的词藻宣传人权外交的。如表示“要在胆识、同情心、正直感，以及献身于基本人权和自由方面给国际社会树立榜样”，“重申和加强我们的道德、精神和政治信仰”[11]，宣称美国要“帮助建立一个地道的正义与和平的世界”等等；但实际上，道德口号并未掩饰其实际追求的战略利益，不仅上述美国在实施人权外交的行为证明了这一点，政府官员在公开讲话中也常常暴露出这种不一致：布热津斯基承认，人权外交的目的是“促进美国的全球性利益”[12]，国务卿万斯也表示，“我们追求人权目标，因为我们将从中受益。”[13]口号与实质的不一致，是人权外交的致命缺陷，导致不仅苏联强烈批评其虚伪性，坚决加以抵制，连许多盟国也不满美国的作法。法国总统德斯坦曾直言不讳地批评道：“卡特的人权外交是设想得糟糕的。危险的，会破坏东西方的缓和”。[14]

其次，名义上的单一标准，实际上的“双重标准”。在提出人权外交时，卡特政府一再表示只有一个标准，美国“没有考虑对大国、弱国或共产党国家实行一套不同的原则”[15]。但实际上，美国对不同国家采取的行动是不一样的，特别是对那些于美国有着重要战略意义的国家，美国一般很少谴责或不公开谴责，以免它们对美国产生离心倾向，如1977年，南朝鲜镇压学生运动时，万斯宣布：“尽管新政府非常关心这个国家的人权环境，但我们不采取行动”。[16]如1978年，伊朗巴列维政权在国内实行血腥政策时，卡特表示：“不管你干什么，我们都支持你”。[17]

最后，在强调人权外交的同时，美国没有放弃传统的“实力外交”原则，而是强调人权外交“必要的出发点是加强美国的实力”，“居首位的应是实力”[18]。其推行人权外交时，运用的也是经济、军事等手段。如1978年财政年度，美国专门增加了20%的经济援助，用以支持有关国家的人权运动。在迫使其他各国客观接受其人权压力时，它采取的也是以停止经援或军援等威胁手段。实际上，如果没有强大的经济和军事后盾，人权外交根本无从谈起。从“体用关系”上说，人权外交是“用”，实力外交才是“体”。

人权外交中存在的诸多矛盾和缺陷，决定了它无力扭转美国不利局面的命运。口号与目的的不一致、标准的不统一都使人们看到其伪善性而拒绝接受，人权外交与实力外交的体用关系更使美国在推行人权外交时陷入“二律背反”之中。一方面，人权外交是为弥补实力不足而提出；另一方面，人权外交只有以实力为后盾方能发挥效用。由此，卡特政府期间推行人权外交的结果，不仅未能达到预期目的，反而使美国失去了不少战略要地。厄瓜多尔桑地诺解放阵线取得政权、伊朗巴列维政权被推翻、苏联公然出兵阿富汗，这一切，都证明了人权外交的失败，到执政后期，卡特政府不得不重新强调

实力与对抗，提出强硬对苏的“卡特主义”。

三、人权外交与对国际人权法政策

人权外交的提出，没有能够扭转美国在美苏全球斗争中的不利态势，但投射到对待国际人权法的立场和态度问题上，却产生了较大的影响。为了增加人权外交的效力和合法性，卡特政府打破了多年来美国的消极抵制态度，转而对国际人权立法表示肯定和支持，并首次公开表示将设法积极争取美国早日加入国际人权公约。当然卡特的这种态度，其目的也与人权外交一样，在于“树立一种为美国在越战后重建霸权所迫切需要的仁慈、正直和正义的形象”，使“美国卷人和干涉世界各地的政治斗争合法化”[19]。这样，就使对国际人权法的批准问题与人权外交的内在本质统一起来，两者构成了服务于美国战略利益的国际人权政策的不同侧面。批准国际人权法有助于促进人权外交，人权外交又需要批准国际人权法以增强合法性。进入 80 年代以后，特别是冷战结束以后，随着人权外交在美国对外战略中重要性的进一步增强，美国对国际人权法的态度也逐渐比过去更为积极。这也体现了两者的内在相关性。

值得一提的是，卡特政府人权外交的提出，与国会的积极支持和多方施加压力是分不开的。战后很长一段时期中，保守派把持下的国会一度强调与苏联的强硬对峙，不太重视国际人权问题。但从 60 年代中后期开始，国会开始认识到美国实力之不足，转而逐渐重视人权。进入 70 年代以后，尼克松完全忽略人权的作法遭到国会的激烈批评，在著名的“国会人权派”、众议院对外事务委员会的“国际组织和运动小组委员会”主席唐纳德·福莱斯特的积极倡导下，国会开始采取一系列积极的行动推动政府重视国际人权。仅 1973 年一年中，福莱斯特领导的小组委员会就先后就 18 个国家的人权状况召开了听证会。1974 年春，众议院通过了由该委员会起草的《国际社会中的人权：呼唤美国的领导》研究报告。报告向政府提出了 29 条有关国际人权的政策建议。这些建议提出，鉴于当今世界仍有许多国家肆意践踏人权，美国应义不容辞地担负起促进国际人权保障的责任。为此，政府在制定对外政策时应首先考虑人权，把推动人权列为重要事务之一；国务院应定期向国会报告受援国的人权状况；通过国会立法取消或减少对违背人权国家的军事援助或经济援助；任命国务院人权法律顾问；积极支持联合国制止违反人权行为所作的努力；等等[20]。众议院的这些建议，标志着国会开始改变过去漠视国际人权的态度，以确保国会的意志得到政府的服从。70 年代中期，利用手中掌握的拨款权，国会抛出了大量将对外援助与人权挂钩的法案，要求政府在对外关系中始终牢记人权原则。1974~1977 年间，国会通过的有关法案主要有：《对外援助与项目拨款法》1974 年、1976 年修正案、《贸易法》1974 年修正案、《国际安全援助与军用品输出控制法》、1977 年《国际金融机构法案》等 701 款等等。这些法案的共同之处，都在于要求政府在提供对外援助时，“不得向任何一贯严重违反国际公认人权……对个人生存权利、自由权利以及人身安全的严重剥夺的国家的政府提供任何援助”。美国政府的援助应有助于“推动和鼓励符合援助条件的国家越来越遵守《世界人权宣言》阐明的各种公民权利的政治权利”。此外，“政府还必须就援助对象国的人权状况向国会提出汇报，以便国会据此决定是否批准政府的援助建议”[21]。70 年代前半期国会对人权的重视及其利用拨款权对政府施加的压力，虽然在

尼克松和福特时期作用并不显著，但却在卡特上任后产生了显著的影响，从卡特的言行中，不难看到国会在其中所起的巨大作用。

但是，美国国会对国际人权的重视，并未导致其改变对国际人权法的传统抵制立场。国会议员们所考虑的，只是用美国所主张的人权去影响其他国家，并不打算让别国的人权主张来影响美国。在国会通过的各项法案中，经常提到的概念是“国际公认的人权”，但按其界定，这一概念的内涵是指“酷刑或非人道和屈辱性的待遇或惩罚，未经起诉和审判的延长拘留，或通过劫持和秘密拘留导致人员的失踪，以及其他对个人生存权利、自由权利和人身安全的严重剥夺”[22]。显然，这些内涵并不是国际人权公约等国际人权法规定的真正的“国际公认的人权”，而只是美国承认的人权而已。而且，在其引述的法律依据中，只提到了《世界人权宣言》这一份以西方人权观为主的文件，并只提到其中的公民权利和政治权利，对经济、社会和文化权利则避而不谈。这都表明美国国会对人权的基本主张和立场丝毫未变，由此，也自然不会改变对国际人权法的立场。日后在1979年的“国际人权公约”听证会上，议员们的态度进一步证明了这一点。

第二节 卡特提请国会批准《国际人权公约》

一、卡特签署《国际人权公约》

1977年3月17日，应联合国秘书长瓦尔德海姆之邀，就职后不久的卡特总统在第32届联大上就人权和裁军问题发表演说，自多年来首次代表美国表示了对《国际人权公约》的支持态度。他宣称：“所有联合国宪章签字国应尊重人权，遵守人权基本原则。因此，一国侵犯公民权利就不仅仅是本国的事情。无论在世界何处发生侵犯人权的情况，各国都有不可推卸的进行监督和谴责的责任”；美国将毫不保留地、坚定地担负保障人权的这一责任”。当然，他也承认，“我们在人权方面的理想并不总是得到实现的，但是美国人始终不渝地致力于实现这些理想”。基于上述两条理由，卡特宣布：“我将设法争取国会签署《国际人权公约》”。[23]这一表态，标志着美国政府再一次改变了对国际人权公约的态度。这一态度的改变，是为人权外交服务的。曾任美国人权问题顾问的美国学者比特克评价道：卡特意识到，“美国要成为国际人权的领导者，单口头上表示对国际社会人权问题的关心和支持是不够的，还必须根据有关条约在本国和世界范围内以行动来参与人权体系”[24]。卡特总统的国家安全事务特别助理布热津斯基在后来也曾作过类似的评价，他写道：“吉米·卡特上任时清楚地意识到迫切需要重新振作美国外交政策的道义内容。政府在国内外滥用权力一事受到一系列几乎是无休止的揭露后，美国人民对政府已感到不满，在国际事务中似乎存在道义上的真空。卡特政府决定要与最近的过去决裂，使政府在外交方面的所作所为与国家的政治价值与理想一致起来，对被越南战争的经历玷污的美国形象注入生命力”。[25]这些评价，既说明了卡特对国际人权公约持支持态度的目的所在，也再次证实了人权外交与支持公约的内在统一性。

根据自己作出的承诺，1977年10月5日，卡特正式签署了《国际人权公约》的两份主体文件即《经济社会和文化权利国际公约》与《公民权利与政治权利国际公约》（后一份公约的《任择议定书》未签署）。1979年2月23日，经过一年多的周密考虑和深入研究，他将两份公约递交参议院，要求审议和尽快加以批准。为了促使国会尽可能批准这些文件，卡特政府做了大量的宣传和解释工作，竭力表示自己的政策是既为了树立美国的国际道义形象，又不会允许因此损害美国的国内利益，以便打消国会议员们对接受公约可能产生的不利政治后果的担心。除总统、国务卿等官方要人利用各种场合宣传和解释政府的动机外，1979年，卡特指令国务院人权司专门编纂了一本名为《人权与美国外交政策》的宣传册，全面阐述了政府要求批准国际人权公约的动机和目的。该书开宗明义，引用了卡特总统的一段话作为批准公约的重要理由：“联合国宪章的签定者已经宣布尊重基本人权，因此任何联合国成员国对于世界各地所发生的酷刑或无理剥夺权利的事件，不能推卸检讨与评述的责任”。[26]这包含了两层意思：一是表示在当代，对一国侵犯人权进行国际干预是合法的；二是美国有责任和义务承担“检讨与评述”的工作。这也是人权外交的前提，而这一切，都要求美国有必要为此批准国际人权公约。书中还提出，美国加入公约后，具体而言有助于促进如下几方面的基本人权得到更有效的国际保障：（1）“人民不受政府侵犯之权利”；（2）满足食、住、卫生、教育等生存需要权利”；（3）享有公民政治自由之权利”

[27]。

二、批准建议与保留

除广泛的宣传和解释之外，卡特政府也看到，公约中确实有着诸多与美国人权观念不相符合的条文，正是这些条文构成了国会在批准公约时的最大顾虑。只不过，卡特政府认为，这些障碍并不是不可解决的，通过适当的保留和谅解，美国可以在批准公约的同时，防止与美国观念不合之处对美国利益可能造成的损害。1979年12月初，参议院正式举行国际人权公约听证会前夕，具体负责人权事务的副国务卿沃伦·克里斯托弗向国会提交了由政府组织各方面法律、政治和军事专家精心研究后起草的“批准建议信”。该信作为官方的正式意见，在提交国会之前，经过了多道程序反复推敲：首先，卡特总统指派白宫律师和国务院法律顾问办公室对两份文件中所有可能对美国政治体制、观念原则、现行法律和国家主权构成任何潜在或明显不利的条文进行了研究和分析，在此基础上起草了建议信的初稿。随后，这份初稿送交司法部，由司法部组织专家决定取舍，对被认为不合适之处做修正和补充。司法部的意见出来后，又返回国务院法律顾问办公室，再次修改和完善其中的措辞。最后，批准建议信还送交五角大楼，由国防部的法律和军事战略专家审议其是否符合美国广泛的军事和安全利益。经过多次反复之后，这份“批准建议信”方才由卡特总统拍板定稿。

在卡特政府的“批准建议信”中，首先肯定了原则上美国对国际人权两公约是可以接受的。公约“规范的权利，是与美国和西方自由民主国家的传统长期相关的权利”，美国“可以接受”。紧接着，建议信表示，鉴于“这些规定对国家提出了初步的限制”，因此，“事众国有必要为此提出一些保留”。[28]

在总体上，建议信对两份公约提出了两条原则性的保留：一是“美国将逐渐地履行公约的所有条款”；二是“合众国宣布：公约的所有条款都是非自动生效的。”[29]所谓“非自动生效”，是指美国在批准公约后，并不是在国内加以履行，换言之，公约在美国不马上具有法律效力，而必须等到国会制定出有关实施公约的国内法律后，美国方才接受公约的约束[30]。这两项原则性保留的提出，其目的一方面在于使美国在履行公约时，如遇未预料到的问题发生，可以拖延时间谋求新的对策；另一方面又可通过国内立法随时削弱公约在美国的法律效力。由此，美国批准公约变成了一件有利无害的事。

《公民权利和政治权利国际公约》相对而言与美国的人权观念和主张较为接近，受国会批准的可能性也相对较大。卡特政府认为，只需对其中一些具体条款提出保留即可予以批准。大致说来，批准建议信中主要对与美国现行法律和实践有抵触的5方面条款提出了保留：

第一，对“表述自由”的限制问题。“表达自由”主要规范于公约第19条。美国对该条第三款提出的两项限制不持异议，但对第20条提出的进一步限制“一、任何鼓吹战争的宣传，应以法律加以禁止”“二、任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者，应以法律加以禁止。”则表示不应接受。虽然这两种限制在几乎所有国家看来都是必要的和合理的，美国绝大多数人当然也反对战争和仇恨宣传。但政府是从另一角度考虑问题的。基于宪法修正案第1条规定的基本权利并未施加任何限制，建议信

因此认定这可能妨碍信仰和言论等自由的行使，从而与宪法精神不符，其保留建议是：“美国宪法和本公约第 19 条都包括了言论自由在内的个人权利条款，故本公约任何部分不得视为有权要求美国采取立法和其他行动，使美国限制受合众国宪法、法律及实践中保障的言论自由权利” [31]。曾在卡特政府中担任法律顾问的戴维·韦斯布洛特评价认为，该项保留“防止公约”降低美国公民的权利水准 [32]。而实际上，从这项保留中可以看出，在美国人权标准至上的原则下，美国连反对战争这一国际人权立法基本宗旨都可以不顾。

第二，死刑问题。生命权和死刑问题规定于公约第 6 条，其要点是强调对生命权的尊重，呼吁成员国尽快废除死刑，在公约起草过程中，美国曾经对此条施加过影响，如最初条文第 1 款规定的是“不得剥夺任何人的生命”。美国认为这过于空洞和理想化，在其建议下，该款的措辞为：“不得任意剥夺任何人的生命”。美国最不满意的是第 6 款规定之“本公约的任何缔约国不得援引本条的任何部分来推迟和阻止死刑的废除”，认为用“劝告、教育或示范”等方式来逐渐达到目的更为切实可行，但这一建议没有力公约接受。在批准建议信中，鉴于美国联邦法律和大多数州的法律都尚未废除死刑，故认为该条是某些国家将自己的社会和道德标准强加于别国，建议信提出：美国将“不完全遵守本条中提出的标准”。具体针对美国最不满意的第 6 款，保留建议是：“合众国保留对任何现行或将来允许实施死刑的法律正式判决之任何人实施死刑的权利。” [33]这不仅表明了政府决不打算因接受公约而改变现行法律的立场，而且也安抚了那些担心联邦政府借口履行废除死刑义务而干涉各州司法事务的反对派议员们。

第三，个人自由与安全问题。个人自由与安全主要规范于公约第 9 条。该条除规定“人人有权享有人身自由和安全”之外，分 5 款对被剥夺自由的人应具有的各种权利作了规定。另外，第 15 条规定之罪犯量刑和减刑原则也与个人自由与安全相关。在公约草拟过程中，美国代表曾对这些规定提出过不同意见。如对公约第 9 条，美国代表当时提出：“按照美国的观点，公约用数项条款深入到对损害或违反权利的责任和国内补偿的每一细节是毫无必要的。同时，在评估赔偿方面以某种未经授权的强迫方式使不同立法制度的国家接受他国的特殊法律也是没有必要的。” [34]又如，对公约第 15 条第 1 款规定的量刑和减刑标准问题，美国代表也认为与美国现行法律有所冲突，提出，“在美国，人们认为每个受到指控的人应获益于后来减轻刑之修正立法” [35]。保留建议信基于过去的观点提出：“美国不承认第 9 条和第 15 条第 1 款之第 3 句条文（该条文规定：“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。” [36]沃伦·克里斯托弗在听证会上对这一保留作了进一步的解释：“这是因为：一则非法逮捕的赔偿和减刑问题早已在各州和各联邦的法律中得到了确认；二则问题本身在美国早已是司法惯例。尽管美国法律常常将此项权利付诸实践，但它们并不需要由法律来加以规范。” [37]

第四，受指控和判刑者的待遇问题。公约中与此问题的相关条文是第 10 条。该条规定了所有被剥夺自由的人应享有的“人道及尊重其固有的人格尊严和待遇”问题。在公约起草过程中，美国代表没有表示异议，认为这体现了与美国法律观念相一致的人道精神。但卡特政府的“批准建议信”中却提出：条文中提出的“被控告”和“被判罪”的人，少年与成人隔离的原则，

和“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”的规定只能是一种政策主张，在实际运作过程中很难真正实现。所以，该项规定只能被视为一种逐渐实现的目标，而不应该是一项能够通过法律强制力立即实现的规定。鉴此，建议信提出，国会在批准时可作如下保留：“美国认为第10条第2款、第3款（第2款：“（甲）除特殊情况外，被控告的人应与被判罪的人隔离开，并应给予适合未判罪者身份的分别待遇；（乙）被控告的少年应与成年人分隔开，并应尽速予以判决。”第3款：“监狱制度应包括以争取囚犯改造和复员为基本目的的待遇。少年犯应与成年人隔离开，并应给予适合年龄及法律地位的待遇。”）规定的权利是逐渐实现而非立刻履行而达到的目标。”在信中，政府还建议美国在解释该条款时可以不提美国与其他国家在法律上的冲突，而只提“政策与实践的冲突问题[38]。

第五，公正审判问题。公约涉及“公正审判”问题的条文主要是第14条。该条规定了“所有的人在法庭和裁判所前一律平等”原则及有关法庭、审讯、认罪和审判程序及受指控者在司法过程中的权利问题。卡特政府在批准建议信中提出，该条中许多规定都不如美国现行的司法程序完善。例如，第3款乙项和丁项有关延请律师的规定，“没有规定当被辩护者有经济能力得到律师或更好的辩护时，不需法庭指定法律援助的条款”。特别是第6款规定的误审赔偿问题，建议信认为这将“导致合众国现行有效的法律条文服从于第6款”。因此，国会在批准时可以声明“合众国不接受该第6款”[39]。

对于《经济·社会和文化权利国际公约》。鉴于该公约规定的是美国传统人权所不主张的权利，卡特政府意识到为国会接受的可能性远比前一份公约为小。因此批准建议信抛开了对其中具体条款作零星的保留的做法，着重于国会关心的两个基本问题：何种权利优先和个人财产权的保障问题。

关于经济、社会和文化权利与公民权利和政治权利两者孰先孰后问题。这早在公约草案起草期间，美国就与其他国家发生过激烈争论。由于各方相持不下，公约后来虽然采用了两份文件来规范这两种性质不同的权利，但没有明确规定哪一份公约规定的权利应在实践中优先考虑。在批准建议信中，卡特政府从美国长期的基本立场出发，继续坚持公民权利和政治权利优先的观点，强调“公民权利和政治权利对于经济、社会和文化权利的获得是必不可少的”[40]。它建议美国在批准公约时可提出如下谅解：“合众国认为：《公民权利和政治权利国际公约》在实践中应比《经济、社会和文化权利国际公约》优先考虑。”[41]此外，虽然《经济、社会和文化权利公约》在第2条第1款中明确规定了该种权利并非立刻实现，而是缔约国“用一切适当方法，尤其包括用立法方法，逐渐达到本公约中所承认的权利的充分实现”，但建议信还是认为经济等权利是不适合“用立法方法”来实现的，只能随社会经济的发展而逐步达到。为此提出的进一步谅解是：“合众国对第2条第1款的理解是：“它规定公约第1至第15条各项条款提出的目标，是逐步实现的，并非以立法，或其他立刻履行的方式达到。”[42]这一谅解，“虚化”了批准本公约的实际意义，美国可以不用承担实际义务。

关于个人财产权问题。美国对国际人权公约的长期抵制，其根本原因即在于公约中没有保障个人财产权这一构成美国人权观念基础的条款。而公约第1条第2款之“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”；第2条第3款之发展中国家有权“决定它们对本国国民……的经济权利给予什么程度的保证；以及第25条之所有人民拥有“充分地 and 自由地享

受和利用它们的天然财富与资源的固有权利”等条款，则有可能祸及美国人在世界各地拥有的财产。因此，批准建议信提出：这些条款均有可能被发展中国家援用，借口其本国的经济发展而非要合法地和不经补偿地剥夺美国人的海外财产，“合众国宣布：本公约任何部分不得因履行按国际法规定的责任而违反所有国家均应遵守的平等义务。按照合众国的理解，在公约下每个人都有权单独或与他人共同拥有财产，任何人不得非法剥夺他人的财产”[43]。同时，面对70年代发展中国家掀起的国有化浪潮，对外国资本的限制、赎买，乃至没收已经成为不可阻挡的历史潮流，因此，建议信进一步提出：“在国际法之下，任何对个人财产的剥夺行为都必须是非歧视性的和基于公约公共目的的，而且必须伴之以迅速、适当和有效之补偿。”[44]

卡特政府批准《国际人权公约》建议的提出及其为此采取的一系列积极行动，是公约自通过以来美国首次表现的积极态度，标志着美国在批准国际人权法案问题上的一次重要转折。当然，卡特仍然是从美国的人权标准出发来衡量国际人权公约的，其目的在于适应其人权外交，改善美国在70年代屡受抨击的不佳国际形象，进而扭转美国在美苏全球对抗中的不利局面。其批准建议信中各项保留和谅解的提出，是为了找到一条使政府与国会在批准公约问题上达成妥协和一致的途径。应该说，对与本国利益不相符合之处提出保留和谅解是每一个国家在批准国际人权公约及其他国际人权法案时采用的普遍方式，但美国的目的却不仅限于这一合理作法，它要求的，实际上是国际人权公约只能体现美国的人权标准，没有达到这一点的，美国则宣布不同意接受。在此意义上卡特的基本观念与传统的国会反对派并无差别；变化的只是态度，而不是根本立场。

第三节 国会 1979 年《国际人权公约》听证会

一、听证会的召开

1979 年 12 月 14 日至 19 日，参议院外交委员会在卡特政府的一再敦促下，召开了自国际人权公约在联合国通过的以来的首次听证会。会议期间，70 年代以来一直对国际人权表示高度关注，一再要求总统在对外关系中重视人权，并对卡特提出人权外交产生了重大影响的国会议员们并未改变其对国际人权公约的传统抵制立场，配合卡特以此增进人权外交效力的考虑，而是继续从批准公约对美国可能产生的消极政治后果出发反对批准公约。在保守派议员们看来，卡特的保留和谅解建议只能针对美国法律制度不相符合之处，对其政治后果却是难以彻底预防的。由此，在公约听证会期间，国会中再次出现了抵制公约的国会反对派。

在听证会期间，为国会反对派的论点奠定基调的，是来自俄亥俄州的共和党参议员约翰·艾斯布鲁克。作为 70 年代美国政治保守派的著名代表人物之一，艾斯布鲁克早在 1977 年卡特签署国际人权公约前，就开始为抵制政府的批准努力，而在国会中到处游说。针对当时卡特政府大张旗鼓的人权宣传及其在各种场合对国际人权立法活动的肯定和赞扬，他即曾预见道：“卡特总统正在受到世界主义者的包围，因此完全可以预料……他会迅速而冷静地推动和敦促参议院批准这两份危险的联合国人权公约。”[45] 在艾斯布鲁克看来，政府的举措无疑是不顾美国国家利益的轻率行为。为此，她从 50 年代国会反对派的立场出发批评道：“它们表面上听起来是无害的，但却是我们的敌人威胁我们努力的一部分。国际法庭、联合国和其他外国势力，会因此进入我们的日常生活并重新建构我们的宪法制度。”[46] 艾斯布鲁克还提出，为了防止政府的行为，国会甚至有必要复活“布莱克修正案”以杜绝任何力量利用国际人权公约损害美国利益的可能性。他宣称：“我们比任何时候都更需要‘布莱克修正案’，爱国团体必须为了这一目标而团结起来。从未受到过怀疑和有过疑问的美国主权的维护正处于危险之中，我们必须团结美国人民，战胜这些受到卡特总统支持的、促使联合国更接近于统治世界的危险的公约。”[47] 艾斯布鲁克的观点，再度体现了国会议员们 50 年代即已提出的观念、体制和主权等方面的担心。

在艾斯布鲁克的倡导下，公约听证会期间，保守派议员们再次掀起了反对批准公约的浪潮。根据美国学者纳塔利·考夫曼的归纳，提出的反对论点多达 109 个，仍然涉及美国社会的 9 大领域，而且在某些方面比 50 年代更为具体和详细。这主要包括：在基本自由和权利方面，议员们提出将导致《权利法案》及不可转让的权利将被破坏，公民的信仰、言论、出版、集会自由被剥夺、个人财产权得不到保障等；在政治体制方面，包括州权受到联邦和外国势力的侵蚀、总统权力将凌驾于国会之上等等；在主权方面，包括促进世界政府的建立、自由企业制度受到挑战、移民大量涌入美国、美国将屈从于国际组织的标准、美国公民受到国外法庭的不公正审判等等；在其他方面，还包括批准公约将导致美国卷入过多与己无干的事务、削弱联合国完成其维护国际安全这一主要职责的能力、公约条款毫无新意、专家们早已在理论上论证了美国不应批准等等[48]。所有这些理由，都与过去的传统立场如出一辙。

二、与 50 年代反对论点的比较

当然，在基本立场和观念方面没有发生重大变化的前提下，面临 70 年代的国际国内新现实，反对派议员们在对各种威胁美国的论点方面的强调重心有所变化，这反映出时代的烙印和认识问题角度的相对变化。

下面，我们试通过 50 年代初和 70 年代末两次听证会上议员们提出的反对论点做一对比分析：

1953 年与 1979 年公约听证会上反对论点的比较 [49]

反对论点	1953 年 (%)	排位	1979 年 (%)	排位
削弱基本权利	21.4	1	32.7	1
破坏州权	16.8	2	23.4	2
促进建立世界政府	13.6	3	6.5	4
增强苏联/共产主义的影响	11.2	4	4.7	8
使公民在国外受审判	10.6	5	0.9	10
威胁美国的政府形式	7.8	6	11.2	3
侵犯国内司法权	6.5	7	5.6	6
增加国际卷入	5.1	8	0.9	10
形成自动生效	4.9	9	2.8	9
其 他	2.1	10	4.8	7
1979 年的新论点			6.5	4
论点总数	387 (个)		109 (个)	

从数据资料看，两次公约听证会在时间上虽然相距 26 年之久，但在基本的顾虑和担心方面，反对派议员仍表现出惊人的不变性。对观念、体制和主权这三个基本方面的担心仍然是最主要的，而且，这种担心还在进一步增强。其中仅直接的观念和体制这两大问题就从过去占有论点总数的 38.2% 上升至 56.1%。特别是对“削弱基本权利”这一美国传统人权观念核心内涵的担心，更上升了 11.3 个百分点，占有观点数的 1/3，这反映出尽管时代变了，但人权主张仍然没有超出传统的思维框架。而且，与过去一样，反对派议员们继续批评公约体现的人权水准低于美国。参议员杰西·赫尔姆斯多次强调：“我们应提醒国际社会注意：我们视自己的人权保障制度优越于世界上任何其他制度。”[50] 另一参议员哈沃德·菲利普斯则提出：“既然美国的权力分立、制约与平衡制度、联邦制已经使人们成了有史以来最自由的人民，我们为什么还要将这种优势置于危险之中呢？”他还进一步提出，美国人民非但不能相信联合国和其他国家对国际人权公约的解释，甚至对政府的承诺也不能完全信任，因为“那些解释和承诺不足以在将来确保美国人的自由”[51]。

尽管国会反对在基本人权观念方面的顾虑有很大上升，但对与人权观念相关，或者说被反对派议员认为有可能对美国人权观念构成重要威胁的苏联影响增强方面的担心却有所下降。1953 年听证会期间，正值社会主义阵营不断扩大之际，从强烈的意识形态斗争考虑出发，国会反对派在批评公约时给了这一因素以高度重视。在当时，仅直接从这一角度提出反对意见即达 44 条，在所有反对论点中占有 11.2%，列第 4 位。到 1979 年听证会时，尽管

苏联的国际实力比 50 年代更为强大，但在意识形态和观念方面，苏联却处于防御性的被动地位，常常被指责为严重侵犯国际国内人权的国家。国会所考虑的对苏意识形态斗争的重心，已从过去防御苏联的观念侵蚀和人权攻势变而为以人权攻击苏联。随之，反对派议员在这方面的担心，也从过去的占有论点总数的 11.2% 降至 4.7%，在 9 大论点中从第 4 位降至第 8 位。

在体制方面，侵犯州权及导致美国现行政治体制遭到破坏的担心亦在国会反对派那里占有重要地位。尽管“破坏州权”方面的论点数次于“削弱基本权利”，但如果加上与之属同一性质的“威胁美国的政府形式”这一担心，则体制方面的考虑在 1953 年听证会上占 24.6%，在 1979 年听证会上占有 34.6%，其重视程度均超过了削弱基本权利。这表明，维护权力平衡，与总统争夺权力的因素，对于国会议员们而言是至关重要的，与任何情况下，他们都决不会允许任何力量破坏它。对于这一点，不仅持保守政治观念的议员们采取了不变的立场，甚至平时将民主、平等、人权等地位抬得很高的自由派议员们也不例外，当他们认为对人权的理想化追求妨碍到了自己权力的巩固时，人权当然会被置于第二位的考虑。在 1979 年公约听证会上，反对派议员们对国际人权公约不利于美国政治体制方面的批评主要仍是从传统的角度出发的，即一方面认为卡特会利用公约来“剥夺属各州的宪法权利”；另一方面，则坚持一旦批准公约，总统的权力就会凌驾于国会之上。女参议员菲丽斯·斯切菲娜甚至对公约中的“男女平权”原则和《公民权利和政治权利国际公约》第 23 条规定的有关家庭应受社会和国家保护、缔婚的权利和条件这一条款提出异议，认为这既降低了美国对妇女权利保障的水准，又对各州拥有的制定婚姻法的权利构成了干涉。她宣称：“公约将通过规定夫妻之间所谓的‘权利平等’来改变 50 个州里大多数地区的婚姻法”，而且，“总统通过履行公约，也将剥夺各州经人民赞同的通过国内立法程序制定婚姻方面法律的立法权”[52]。这一批评可见国会反对派对公约的顾虑甚至到了捕风捉影，牵强附会的程度。

在世界政府和国家主权方面，国会反对派的关注和顾虑大为降低。这主要是由于联合国 30 余年的发展早已证明，它不仅从未试图使自己成为某种形式的世界政府，而且即使在制止战争，维护世界和平和促进人类社会的进步和发展这些基本宗旨方面，它所发挥出的作用也是十分有限的，更不用说它还有多少能力领导世界事务。在很大程度上，联合国只不过是“大国矛盾和斗争的场所，至多为发展中国家维护自身合法权益提供了一个国际讲坛而已。具体到联合国制定的《国际人权公约》，自从其在 1966 年联合国通过以来，亦不像过去反对派议员们估计的那样对成员国构成了强有力的法律约束，抑或作为建立世界政府的第一步剥夺了成员国的部分主权；相反，它正如汤姆·J·法雷所说，“人们不禁会感到公约仿佛是一只‘老鼠’，鉴于至今成就很少，对公约的评价最多只能是：尽管这只‘老鼠’没有真正地发威，但人们也没有听见它的‘吱吱’声”[53]。基于上述事实，尽管仍有部分反对派议员仍然将不受美国控制的世界政府问题视为一种潜在可能性，继续从这一角度评价公约，但毕竟因其缺乏现实性和紧迫性而导致其受重视程度大为降低。这方面的论点数由过去占 13.6%，降至占 6.5%，换言之，1953 年听证会，这方面的意见多达 52 条，到 1979 年听证会上则仅 7 条。在与国家主权相关的对司法主权和“使美国公民在国外受审判”问题上，前者由于较为抽象，在国会反对派那里受到的重视程度变化不大，所占比例从过去的

6.5%降至5.6%。后者则由于公约自通过和生效以来，从未真正有哪国公民因被指控犯有侵犯人权罪而被某个国际法庭依据公约条款加以审判。这方面的担心实际被证明是没有多少意义的，故而在所有批评意见中所占的比例，从过去的占有5.1%降至0.9%，在9个方面中居最后一位。

在所有的批评意见中，“增加国际卷入”和“形成自动生效的义务”这两方面的担忧没有发生多大变化，仍是较为次要的意见，但受到的重视程度亦有程度不同的变化。前一方面较典型的传统的孤立主义主张，在70年代末美国已全面卷入世界事务的现实下已经显然不太合时宜，也不容易引起多少人的共鸣，故其所占有比例由5.1%降至0.9%，几乎不受人注意。后一方面则由于卡特政府在“批准建议信”中已明确宣布公约将在美国是“非自动生效的”，同时从公约的有关条款看，也并未要求在缔约国“自动生效”，只是要求缔约国“分期提供报告”，并且缔约国还可以陈述“影响履行本公约义务的程度的国素和困难”。这就缓解了对自动生效义务的担心，其所占比例亦由4.9%降至2.0%。

值得注意的是，在1979年的国际人权公约听证会上，反对派议员结合当时的形势还提出了一些新的批评意见。其中最引人注目的是认为批准公约会导致外国政府得以合法剥夺美国公司和个人的海外财产。尽管卡特政府在批准建议信中对这一问题给予了高度重视并提出了专门的保留条款，但这仍然不足以打消国会反对派的顾虑。赫尔姆斯参议员提出：由于公约条款中“没有明确规定保障个人财产”，同时对自然资源的永久主权的强调又“过于重视”，加之发展中国家还有权决定对“非国民”的经济权利的保证程度，这就无异使“发展中国家可以借口经济状况不佳和维护资源主权，使不经补偿和仲裁就使非法没收美国人海外财产的行为合法化[54]”。这一从维护个人财产权角度提出的批评，使与70年代美国在国际社会中确实经常遇到的发展中国家对美国公司财产的没收这一令美国严重不安的重大问题联系起来，从而得到许多议员的支持和附和，很快成为1979年听证会上占第4位的观点，为国会反对派再次成功地战胜总统批准国际人权公约的努力发挥了重大作用。

从上述批评意见看，反对派议员们与50年代一样，仍然不是针对公约条文本身的不完善之处提出观点，而是继续将公约的批准与美国广泛的政治和经济利益相联系，从批准的影响和结果出发来认识问题。这导致批评本身表现了明显的僵硬性和与时代要求脱节的主观主义色彩。但尽管如此，国会反对派还是在听证会期间占了上风，卡特总统虽经多方努力，仍然没有争取到多数票。进入80年代后，《国际人权公约》的批准问题重新被搁置起来。

第四节 《灭种罪公约》的通过

一、公约在美国的曲折历程

《灭种罪公约》是战后联合国主持下制定的第一份国际人权法案，它针对的是种族灭绝这一人类社会最残酷的反人权行为。二战期间，法西斯对犹太等民族的灭绝性屠杀，使战后国际人权立法思潮兴起以后，首要的矛头就指向了种族灭绝，早在1946年12月11日，首届联大就曾通过第96[1]号决议，确认灭绝种族系受世界共同谴责的、国际法上的一种严重罪行，宣布任何人以任何理由犯有灭绝种族罪者，一律在惩办之列。决议还要求经社理事会为承担必要的调研任务，以便拟定一份国际公约。人权委员会成立后，在积极起草“国际人权宪章”的同时，成立了“防止灭绝种族问题委员会”专门负责起草“灭种罪公约”草案，在委员会的积极工作下，1948年5月24日，委员会完成了草案并在人权委员会中获得通过。同年12月9日，第3届联大以全票通过了公约。1951年1月12日起，公约正式生效。

《灭种罪公约》全文共19条。它首次代表全世界宣告：“灭绝种族行为，不论发生于平时或战时，均系国际法上的一种罪行。”所谓“灭绝种族”，其内涵系指“蓄意全部或局部消灭某一民族、人种、种族或宗教团体”，包括杀害团体成员；使团体成员在身体和精神上遭受严重伤害；使该团体处于某种生活状况下；强制防止该团体内的生育；强迫转移该团体的儿童至另一团体等行为。从行为态势看，灭绝种族的行爲，“如预谋”、“直接公然煽动”、“意图”、“共谋”等均属应予惩治的行为。公约还规定，犯有灭绝种族行为的罪犯可以由本国法院或“缔约国接受其管辖权的国际刑事法庭审理之”[55]。公约的制定，反映了战后各国人民对法西斯大规模屠杀人类行为的强烈憎恨和保护种族平等权利的强烈愿望，因而得到了大多数国家的一致支持，即使因其他原因对公约有所保留的国家，也出于国际道义的压力而难以公开表示反对，联合国通过时50票赞成，无票弃权 and 反对的投票结果充分证明了这一点。

在公约的制走过程中，美国的态度最初是十分积极的。1949年6月16日，杜鲁门总统代表美国签署了该公约。1950年，参议院举行公约听证会。会议期间，国会反对派纷纷发难，将公约批准问题与广泛的国内利益联系起来，从而导致了公约批准问题的流产。国会反对派针对的，主要是两个方面的问题：一是所谓“精神伤害”，即公约第3条提出的“预谋”、“直接公然煽动”、“意图”、“共谋”等行为，反对派议员认为这既构成了对言论自由的限制，又因其不够准确则可能被无限引伸。如哈里·巴杰尔参议员提出：“公约已远远超出了对集体屠杀的惩罚和防止。它还针对思想的规范，包括限制个人的语言和言论……由此，个人采取某些行为，如拒绝雇佣或接纳某人为某联盟或社会团体的成员，对某些行为发表评论等，不管多么荒唐，都可能被认为构成了‘精神伤害罪’，从而受到惩罚。”[56] ABA“和平与法律委员会”一份报告也提出，“公约中的‘煽动灭绝种族’构成了对言论和出版自由的侵犯；如果政治性言论构成煽动灭种罪，那么国家宪法还有什么权威可盲呢？”[57]二是“设立国际刑事法庭”问题，国会反对派提出这对美国司法主权构成了危害。荷尔曼曾举例说：“如果我驾车离开机场时，不幸碾死了一个跌到街心的黑人孩子，按国内法该因过失罪或非自愿杀人罪

受指控，但在灭种罪公约下，由于种族的不同，它不再是民事罪，而成了国际罪行，将被移交至海外某地去审判。” [58] 史密斯参议员也表示：在灭种罪公约下，“美国公民将受到国际法庭的审判，而按在匈牙利和其他地方发生的事看，外国法庭是不公正的，经常捏造使某人有罪的指控，由此美国将没有机会保护自己的公民” [59]。国会议员们的批评，显然是对公约内容的主观臆测和无限引伸，公约中对“煽动”灭种罪等行为的规范精神完全被曲解。所谓损害司法主权也是不存在的，因为公约条文明确规定，“国际刑事法庭”审理灭种罪的基本前提，“缔约国接受其管辖权”，各国完全有选择的权利。

1950年公约听证会后，在整整20年时间中，公约长期被搁置起来，不为国会所理睬。直到1970年，在国内反战和平运动的压力下，国会为表示自己爱好和平的姿态才召开了第二次听证会，但仍没有取得任何进展。1971年、1973年、1981年，参议院外交委员会又先后三次举行听证会，亦均在国会反对派的阻止下以继续搁置而告终。

二、里根签署公约

1981年，罗纳德·里根以“自加尔文·阿立芝总统以来白宫中最无畏的资本主义的卫道士” [60] 姿态出任美国总统。面临当时苏联咄咄逼人的全球攻势，里根提出“以实力求和平”的口号，宣称80年代“美国外交的任务就是重整军备、在政治上再次发起攻势”，以便“纠正同苏联军力对比的不平衡状态和恢复美国的战略威慑地位” [61]。在以强调军事实力为重心的新战略方针指导下，里根在其首届任期中不像卡特那样突出强调人权，将人权问题放在了服务于实力外交的次要地位。为此，他采纳了“柯克帕特里克主义”提出的国际人权的“双重标准”主张，即一方面对苏联等“极权主义”国家的人权状况继续加以攻击和指责；另一方面，对那些于美国有着战略意义的军人独裁政权压制国内人权的行为则不闻不问，宣称“传统的独裁者并不会打破惯常的工作和闲暇的节奏” [62]，没有必要加以过多的干预和制裁。对人权外交的这种态度延伸到对国际人权公约的立场和态度问题上，里根也采取了消极的作法，认为没有必要在这一问题上去触犯国会的禁区，以免招致国会其他重大问题上采取不合作态度。在一次记者招待会上，当有人问及里根总统为何不像卡特那样在批准国际人权公约问题上采取主动行动时，里根将责任完全推到国会身上，表示“政府只能随国会的行动而采取行动，总统在这一问题上不得不追随它们” [63]。

里根改变对国际人权保障和国际人权公约漠不关心的态度始于第二届任期。造成这一转变的因素主要有两点：一是在竞选连任期间，为了争取黑人，尤其是曾经在二战中惨遭德国法西斯大屠杀的犹太人的选票，里根承诺一旦连任将积极争取使美国早日批准灭种罪公约；二是自1984年以来，戈尔巴乔夫在苏联开始了“新思维”指导下的全面改变，为了利用苏联国内日益抬头的“民主力量”，推动其“民主化进程”，里根重新给人权以高度重视。他宣布：“迎接伟大的新挑战的时候已经来到，这就是带来希望和机会的美国第二次革命”，这次革命“触及美国的灵魂，使我们能够唤起比以往任何时候都更为巨大的力量的精神革命，是一场把世界和平和人类自由的美好希望带到我们国界之外的革命”，“我们的任务，就是促进并捍卫自由与民主并且尽可能向各地传播这些思想” [64]。争取国内支持的考虑和对人权外交

的重新重视，使里根转而宣布支持国际人权公约，认为应促使其“按照我们的理想影响事态发展，而不仅仅被动的和胆怯的对别国的行动作出反应”[65]。1984年2月，里根从第二届任期一开始，就再次签署了《灭种罪公约》。同年和1985年，参议院连续举行了两次公约听证会，将公约的批准问题推到了一个新的十字路口。

三、国会的辩论和通过

与过去一样，保守派议员们继续站在传统的立场上反对美国批准公约。一是坚持认为批准公约有损于国家主权。参议员特雷沙·凯特桑针对公约中的国际刑事法庭条款提出：“我们相信，联合起来的国际主义正在通过促使国际法庭增强其统治的办法，试图在将来某一天确立起真正的国际法，使之成为世界政府的一部分”，他甚至表示：支持公约就是对美国的背叛，“我们必须视任何投票支持《灭种罪公约》的参议员犯有煽动罪”[66]。杰西·赫尔姆斯也宣称：“批准公约将意味着我们服从于一种全新的国际法体制，我们正在进入一个体系，在其中我们的国家利益乃至主权者都受到歧视。”[67]哈沃德·菲利普斯从侵犯国内司法主权的角度也表示：“美国在国外作战的士兵会因该国政府援用本公约而以灭种罪受到审判。”他还进一步问题：“难道会有任何一位参议员会赞成（美国人）服从于白俄罗斯、乌干达、伊朗、越南法律而非美国的法律吗？如果答案是否定的，那么他们怎么能投票同意置自己的法律于危险之中呢？”[68]二是认为批准公约有损于国家政治体制。如共和党议员沙姆·埃文即宣称：如果美国批准公约，“我们的国家作为一种自由共和制度的生存基础将遭到根本性的改变”。[69]此外，还有一些反对派议员针对公约中的具体条款提出批评。如凯特桑抓住公约中的“精神伤害”问题，认为按照公约的标准，美国目前大量出版物的作者和出版社均会被认为犯有“灭绝种族罪”，甚至“种族污辱和开玩笑”也将成为一种灭绝种类行为，这就不仅严重违背了出版自由原则，而且到了“捕风捉影的地步”[70]。克利福德·巴克从自动生效角度提出，“一旦参议院批准这份公约，它的自动生效条款就会立即超越所有与之不一致的各州法律和所有与之不一致的联邦法与条约法之上”[71]。从上述批评可见，反对派议员们不过是在80年代中期将50年代国会反对派的老调重弹了一遍而已。但尽管如此，它还是再次展示了国会反对派不容低估的势力。这样，又一次延后了国会批准《灭种罪公约》的时间表。然而，毕竟80年代中期美国所处的国际国内环境与过去相比已发生了重大变化，影响美国对待国际人权法案立场和态度的因素和决定性力量也开始有所不同。特别是美苏全球对抗的日益缓和，美国越来越重视用人权去促使苏联内部发生“演变”，国内也越来越多人出于对美国信心的增强，缓解甚至改变了对国际人权法案的抵制立场，转而倾向于接受政府的通过部分批准某些与美国观念相近的人权法案以树立美国国际道义形象，并增进人权外交效力的主张。在美国国内对国际人权法案态度发生转变的力量中，最引人注目的是ABA。在50年代的国会反对派中，ABA曾经起过核心作用，扮演了特殊角色。但从60年代中期起，ABA内部自由派势力开始上升，对国际人权法案的立场也开始发生了一定转变。1967年国会对《废止奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制的制度与习俗的补充公约》的批准很大程度上取决于ABA的支持。1979年，ABA又曾作出一项决议表示支持卡特争取美国参加国际人权公约的举措。1984年参议院《灭种罪公约》听

证会期间，ABA 下属之“国际法与比较法小组”提出一项研究报告，认为经过适当保留和谅解，美国应尽早批准公约。经过激烈辩论，ABA 议员团接受了报告观点。1985 年听证会上，在 ABA 的积极态度下，支持批准公约的力量占了上风。尽管会后由于反对派议员的坚持没有马上批准公约，但参议院全院会议还是以微弱优势通过了“将尽快批准公约”的决议。随后，众议院也通过“第 166 号人权文件”，表明了众议院同意批准公约的态度。1986 年 2 月 19 日，参议院以 82 票赞成、2 票反对、16 票弃权的票数正式通过了美国加入公约的决议。1988 年 4 月和 10 月，众参两院先后制定出有关履行公约的国内法律。同年 12 月 4 日，接替里根入主白宫的布什总统代表美国在《灭种罪公约》上签字。1989 年 2 月 23 日起，公约正式在美国生效。

《灭种罪公约》的批准，是卡特政府 1977 年提出人权外交以来，美国在批准国际人权公约方面所取得的第一个成果。但这并不表明美国已完全改变了对国际人权公约的抵制立场，包括《国际人权公约》在内的大量国际人权法案仍然不在考虑之列。而且，即使《灭种罪公约》，美国也是有条件接受的，施予了众多的保留和谅解。这构成了美国接受国际人权法案的常见方式。表明不管怎样，对国际人权法案的是否批准取决于国家利益的考虑重心是否变化，用美国人权标准衡量国际人权法案这一出发点则是始终不变的。

四、鲁加——赫尔姆斯限制条款

通过某种限制性方式批准《灭种罪公约》的想法并不是 80 年代才形成的，早在 1950 年所证会上，ABA“国际法和比较法小组”就曾建议：“在批准和同意《灭种罪公约》时，合众国参议院可宣布对违反国家法律，特别是违反宪法 8 项条文的有关条款拥有定义和决定惩罚方式的权威。由此，联邦中各州处理犯罪的传统司法权不致遭到剥夺。”[72] 在当时 ABA 绝大多数成员对国际人权立法的强硬抵制态度下，该建议没有受到重视。

1970 年、1971 年和 1973 年的三次听证会上，都曾有人提出类似想法，但是迟至 1976 年，ABA 决定支持美国批准公约时，才接受了“国际法与比较法小组”的主张，并将其具体化为 4 项谅解建议：“（1）美国政府对（公约）第 2 条之‘蓄意全部或局部消灭某一民族、人种和宗教团体’理解为：只有在影响到了有关群体的大多数入时方构成灭绝种族行为，（2）美国政府将第 2 条之‘精神伤害’概念理解和解释为：对精神官能的明显伤害；（3）美国政府认为公约的任何内容不得削弱任何国家将本国公民送交本国而非外国法庭审判之权利；（4）美国政府声明：在制定出有关履行立法之前，它将不交存其批准文件。”[73]

在 ABA 的谅解建议基础上，1985 年听证会期间，参议员理查德·鲁加和杰西·赫尔姆斯联合提出了一份后来被称为“鲁加——赫尔姆斯限制条款”的保留建议。该建议共包括两项保留、五项谅解和一项声明。两项保留是：“（1）美国成为（公约）成员国后，在服从国际刑事法庭之司法权问题上有异议时，可就每一案件提出特别建议；（2）公约中任何内容不得要求或限制美国由宪法或宪法解释禁止之立法或其他行为。”五项谅解包括：“（1）公约第 2 条的对象系指蓄意消灭某群体的全部或大部分；（2）第 2 条第 6 款之“精神伤害”系指通过药物、拷打或类似手段对精神和官能的明显伤害；（3）公约中任何内容不得削弱任何国家将其任何罪犯送交国内而非国际法庭审判之权利；（4）武装冲突中非蓄意违反第 2 条的行为不充分构成公约所定义的

灭绝种族罪；(5) 美国声明保留自己参加由公约规定成立之任何国际刑事法庭的权利，特别是由参议院建议或其目标为参议院赞同之法庭”。一项声明是：“在美国完成制定有关履行公约的法律之前，总统将不（向联合国）交存其批准文本。” [74]

在多数议员支持下，1986 年，参议院投票通过《灭种罪公约》时，在正式决议中将“鲁加——赫尔姆斯限制条款”归纳为一项声明和两条原则性谅解。其中声明内容与限制条款相同，两项原则性谅解是：“第一，按照公约第 9 条之规定，美国在对公约的解释、适用或实施中与其他缔约国发生争执，而且必须提交国际法庭裁决时，应事先征得美国政府的特别同意；第二，公约规定之任何事项不得要求或授权合众国制定与采取按美国的解释是美国宪法所禁止的法律或行为。” [75] 声明和谅解的提出，表明美国尽管批准了《灭种罪公约》这份重要的国际人权公约，但其立场仍然是以美国的人权标准至上为基础的。

第五节 国会批准《公民权利和政治权利国际公约》

一、90年代国际人权法的新变化

进入90年代，随着冷战结束和国际格局发生重大变化，国际社会进入一个由两极走向多极的转型期。与之相适应，国际关系态势、国家间交往原则、国际结构及力量组合以及各国的对外战略都发生着引人注目的变化。在众多的变化主导和支配下，国际人权保障和国际人权立法也有了进一步的发展，呈现出一些新的态势和取向：

第一，国际人权法在国际关系中地位日益提高，作用有所增强。严格说来，尽管战后国际社会一直高举国际人权保障旗帜和积极推动国际人权立法活动，但在冷战期间，这些活动大多仅仅停留在联合国讲坛内部，国际关系中并无多少人权的位置，除美国外，也没有多少国家在对外关系中考虑人权因素。只有进入90年代后，这一状况才逐步得到根本性的改善。除西方发达国家继续强调民主和人权是通往未来世界的唯一道路外，亚洲、非洲和拉美各国都对人权给予了高度重视。正是基于世界各国对人权的普遍关注，联合国才得以将90年代宣布为“联合国人权10年”。

第二，人权立法的区域化和集团化趋向日益显著。90年代，联合国地位有所上升，继续成为国际人权立法的主导力量的同时，国际人权法的区域性色彩有所强化，这表现在两个方面：一是各个地区和各不同类型国家重视本地区的人权立法问题；二是各个地区和各不同类型国家逐渐形成本区域对国际人权法的共同认识。除欧洲、美洲和非洲这已有的三大人权保障体系继续突出自己的国际人权观外，曾经长期对国际人权立法不感兴趣的亚洲各国也改变了态度，并开始探讨制定本地区人权宪章的可能性。1993年维也纳世界人权大会召开前夕，亚洲、非洲和美洲均事先召开了本地区的筹备会议。其中亚洲区域筹备会议于1993年3月29日至4月2日在泰国召开，通过了“载列亚洲区域的期望和承诺的”《曼谷宣言》。宣言宣称：“亚洲国家以其多姿多采的文化传统能对世界会议作出贡献。”非洲各国于1992年11月2~6日召开了非洲区域筹备会议并通过了《突尼斯宣言》，强调“非洲国家对《世界人权宣言》和《非洲人权和人民权利宪章》（制定于1981年—引者注）规定的原则作出的承诺是不可逆转的”的同时，宣布将“就非洲在促进人权及公民权方面的关切事项与国际社会交流。”[77]拉丁美洲和加勒比区域筹备会议则于1993年1月18日至22日在哥斯达黎加召开，通过了《圣约瑟宣言》，宣言“重申我们这些国家代表一个广大的国家集团，共同分享基于各民族、宗教和种族的结合而产生的丰富的文化遗产，我们的共同历史渊源使我们得以团结起来设法本着友好对话、和平共处、尊重多元性和国家主权、不干涉内政及民族自决等原则共同解决当前的问题”，“强调拉丁美洲和加勒比国家认为和平、民主、发展和社会福利对全面实现人权都是必不可少的。”[78]

上述三份宣言对各自区域内历史文化特色的强调和对人权的独特看法的提出，都充分证实了90年代国际人权法的显著区域化趋向。而且，在世界人权大会召开前，先由各个地区召开筹备会议并协调区域内部人权认识这种方式本身，就是冷战时期所未有过的。

第三，西方发达国家在国际人权立法活动中重新占据上风。在西方发达

国家许多人看来，冷战的胜利在很大程度上就是西方人权的胜利，这种胜利是未来西方式制度和观念为全世界接受的一个开端。正如 1992 年布什在第 47 届联大会议上所宣称：“随着冷战的结束，我认为我们有了一个极其难得的机会，借此我们可以缔造一个……建立在民主和自由市场这两大支柱之上的真正的全球社会。”[79] 联合国秘书处主任、美国学者拉姆查伦在其《20 世纪 90 年代人权的国际保护战略》一文中也写道：“从 1945 年至本世纪 80 年代末，国际人权运动充满了资本主义与共产主义的意识形态之争以及东方、西方和第三世界关于人权的政策和理论代表的分裂倾向。本世纪 80 年代末看到了民主多元主义、法治和尊重不可转让人权等学说的胜利。”[80] 对传统人权主张信心的恢复，是西方重新主导国际人权立法的动力源泉。在此动力支配下，西方各国不断强调国际人权立法应“首先尊重那些给个人自由的权利”，国际社会应“通过实施自由、民主和多元主义，即联合国在国际一级首先法典化的那些权利来实现一体化”；它们还不断给其他国家施加压力、指责其他国家的人权状况，要求各国按西方标准建构人权保障制度等等。这些做法虽然遭到各国的反感和抵制，在却成功地夺回了在国际人权立法活动中的主导权，使国际人权斗争呈向西方一边倒的态势。

第四，国际人权立法活动政治化，不同类型和历史文化传统国家的矛盾和斗争日趋复杂，国际人权法内部蕴含的许多矛盾和缺陷暴露得更加充分。这是与西方发达国家占据国际人权立法主导权，将立法作为对付其他国家的政治工具相适应的。冷战时期，各国在国际人权立法活动中虽亦带有政治目的，但由于美苏两大国均不重视这一领域，故而其间主要是各不同人权观念之争，政治色彩尚非十分鲜明。90 年代以来，人权既成为国际政治领域中的热点问题，国际人权立法的政治色彩难免凸现出来，各国或者出于追求国际权力、或者出于捍卫国家利益，均从政治角度认识国际人权立法，国际人权法最初宗旨之中的道德主义和理想主义色彩日益淡化。

与国际人权立法的政治化相适应，国际人权法中长期悬而未决的两大矛盾日益突出，成为决定国际人权法未来前景的两大致命因素：

其一，是人权的两大基本要素：个人权利与集体权利；政治权利与经济权利孰先孰后的问题。对于前一方面，西方曾长期坚持个人权利是人权的基本内涵，拒绝承认集体人权，但在战后半个世纪的国际人权立法实践中，无论是《联合国宪章》、《国际人权公约》还是 1968 年首次世界人权大会通过《德黑兰宣言》都已明确承认了民族自决等基本的集体人权，在此意义上集体权利问题已基本得到解决。但另一要素，即政治权利和经济权利孰先孰后问题，虽然从《国际人权公约》起草之日起即争执不休，但迄今为止仍未达成一致。发展中国家均强调“公民权利、政治权利不能与经济、社会和文化权利分开”，“如果不同时尊重经济、社会和文化权利、政治自由仍然是不稳固的。”[81] 美国等西方发达国家则继续坚持公民和政治权利“不能与经济权利相提并论”，同时用单一的公民和政治权利作为评判其他国家人权状况的唯一标准。这也是当今国际人权立法始终处于激烈斗争、难以达成统一认识的重要原因之一。其二，人权与主权的相关性问题。传统国际法规范的对象是主权国家间关系，国际法的主体是主权国家，个人不属于国际法的规范范围。按传统的国际法理论：“国际法系根据国家的公认，而不是根据个人的公认。这意味着国际法是规律国家行为的法律，而不是规律个人行为的法律。个人决不是直接构成的主体。”[82] 但是，国际人权法却不可避

免地涉及到个人权利的保障问题。西方学者据此认为，个人可以成为国际人权法的主体，国际人权法产生后，个人不再仅仅是国家主权保护的主体。如英国著名法学家劳特派特即认为，“联合国宪章在其包括尊重基本权利和自由的义务限度内，承认个人作为国际法主体”[83]。1991年10月底，“全球行动议员组织”在“确立新主权概念”的研讨会上，许多西方议员也宣称“传统的主权概念已经过时”，认为“传统主权概念已不适用于当今国际社会面临的大量问题，特别是在全球环境，民主与人权这三个领域……这一趋势是有目共睹的”，因此，“当一个政府被指控违反人权时仍以“主权”、“不干涉内政”为借口，这样的时代已经一去不复返了。”[84]西方国家的这种看法，当然遭到广大发展中国家的强烈反对。它们的依据是《联合国宪章》第2条第7款规定之“本宪章不得认为授权联合国干涉在本质上属于任何国家国内管辖之事件”，和国际人权两公约第5条等1款规定之“本公约中任何部分不得解释为隐示任何国家、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或自由或对它们加以较本公约所规定的范围更广的限制的或行为”。这种依据显然在国际法上更为站得住脚。然而，由于西方国家的强大势力，其人权无国界观念仍然造成了巨大的声势，使国际人权法的这一天然缺陷暴露得更加充分，短时期内显然难以得到解决。

二、布什的国际人权战略及其支持《国际人权公约》

90年代美国成为当今世界唯一的超级大国，在两极走向多极的转换时期占据了相对优势的国际地位，重新树立起领导世界事务的信心和决心。1990年至1992年间，美国重新确立以领导世界新秩序为目标的全球战略。早在1990年3月，布什总统就宣称：“我们作为世界上最强大的民主国家，必然是领导者，是全球民主国家联盟中的关键环节。”[85]1991年4月23日，海湾战争结束刚刚不久，布什就不失时机地抛出了由美国领导重建国际新秩序的构想，在被称为有关国际新秩序的四次演讲的第一篇演讲中，布什提出：“实现世界新秩序的努力在海湾战争中第一次受到真正的考验”，“建立世界新秩序是指美国同世界其他国家一起共同反对侵略，实现全球稳定与繁荣，实现和平”。布什还提出，美国关于世界新秩序的基本原则是：“和平解决争端；团结一致反对侵略；削减和控制武器；以及公正对待所有民族。”[86]在这篇讲话中，布什虽然没有明确提出美国的领导问题，但在之前谈及海湾战争时，他已明确声称：“当今千变万化的世界上，美国的领导是不可或缺的。”[87]在新的全球战略指导下，美国不仅对人权外交给予进一步的重视，而且与人权外交相适应，对国际人权公约的抵制立场也进一步缓和，批准国际人权公约问题日益提上了议事日程。这其中，最典型的表现就是国会于1992年批准了《公民权利和政治权利国际公约》。

布什政府在国际人权问题上，直接承袭了里根的基本思路，将人权外交与美国在急剧变化的世界中的全球战略联系起来，着眼于用美国的人权观念影响和主宰世界。80年代末期，布什提出“超越遏制”战略，强调用民主、自由、道义和人权处理东西方关系，促使苏联和东欧从内部发生根本变化。早在竞选期间，布什在一次讲话中就表示，美国今后外交的三大原则应该是：“从实力地位采取行动”，“全面卷入世界经济体系”，以及“美国必须继续参与世界各地的事务。我们若想支持为自由和民主而奋斗的人们——我认为我们必须支持他们——我们就不能仅仅在口头上支持”[88]。1989年，

波兰巨变之后，布什又在宣布给予波兰 10 亿美元援助时表示：“我们能够而且必须对这种要求自由的呼声作出响应。”[89] 90 年代开始，因“超越遏制战略”成功而信心倍增的布什更加频繁地在国际社会强调人权，他多次表示：“美国起着光辉典范的作用……必须输出我们的经验，我们两个世纪以来积累的实行自由政体的智慧”[90] “美国的榜样已产生效果。当我们伸出援助之手时，我们给人的不仅仅是汽车、粮食或音乐电视，我们还体现一种思想，一种既能战胜环境，克服疑心，又能征服暴君、赋予人民权力的思想。”[91] 布什对人权的高度强调及其体现出的对美国人权影响世界能力的空前信心，代表了国内大多数人的想法，从自信出发，美国对国际人权法案的态度也随之不可避免地积极方向发展。

与领导世界的全球战略相适应，布什政府从高度重视人权外交的战略思路出发，开始支持美国较多地批准国际人权公约。1991 年 5 月 27 日，布什应邀在耶鲁大学毕业典礼上发表讲话。在全面阐述 90 年代美国国际人权政策的同时，婉转地批评了国会一味抵制国际人权法案的立场，他提出，过去 40 年中，美国“吸取的一个教训是：这个国家再不能高枕无忧地遵循一条孤立主义的政策”，“这是现实的世界，它不是黑白分明的，在道义上很少有绝对的是与非，出现差错和陷入窘境的可能很大，但是所有这些都是我们愿意为推进美国理想而冒的风险的一部分”。基于这一认识，布什进一步表示：“如果我们是一个防御性的球星，我们就不能推行我们的原则。如果我们回避令人不恰合的现实，我们就不能改造世界。我们只有伸出双手，展示我们最高的方面，即使有被拒绝的危险，仍然耐心地坚持我们的价值观念，我们才能推进我们珍视的理想。”[92] 耶鲁大学讲话后不久，1991 年 8 月，布什单独将《公民权利和政治权利国际公约》再次提交参议院，要求尽快予以批准。他表示：这份公约所体现的人权观念与美国的人权主张是基本一致的，批准公约可以有助于美国在当前的自由事业，促进世界按美国的民主和人权标准发生进一步的积极变革。

与卡特相比，布什更加坚持用美国人权标准对待国际人权公约，只将与美国标准相近的国际人权公约列入批准的考虑范畴，对于经济、社会和文化权利方面的法案基本采取不予理睬的作法。在联大发表的一篇讲话中，布什明确表达了自己的这一立场，他说：“200 年前的今天，美国国会提议通过一项权利法案，即每个人都具有基本的自由权利，这是任何国家政府都不能剥夺的权利。这在世界人权宣言中得到了承认，它是衡量各国人民和所有国家的成就的共同标准。”[93] 这种将权利法案等同于国际人权共同标准的作法，得到了包括反对派议员在内的国会的普遍赞同，使《公民权利和政治权利国际公约》的批准有了更大可能性。

三、参议院批准《公民权利与政治权利国际公约》

1991 年底，参议院在布什政府的一再敦促下，由外交委员会主持召开了有关《公民权利和政治权利国际公约》的听证会。会议期间，布什为争取国会的顺利通过，除不断向议员们施加影响，使之理解政府的行为外，还专门派出国务院负责人权与人道主义事务的助理国务卿理查德·希夫特出庭作证，代表总统提出政府的态度和批准建议。希夫特在证词中表示：为了使美国将自己的人权理想推向世界的努力更加得到各国人民和政府的理解和接受，美国有必要早日加入公约。至于公约中某些与美国人权标准和国家利益

不相符合之处，可以像批准灭种罪公约一样，在过去卡特政府提出的保留和谅解建议基础上附加必要的保留条款。为此，希夫特向国会提出三条原则性的建议：“（1）除非国会已经制定出履行公约的适当立法，否则公约条款不能在美国的法律系统自动生效；（2）倘若公约的某些条款不符合美国的现行法律精神，美国可在批准时对这一部分条款提出保留；（3）美国可以要求在公约中增加适应美国联邦制度的新条款。” [94]

听证会期间，尽管出现了批准公约的有利的国内外环境，但还是有部分议员继续站在传统的立场上对公约提出责难。他们坚持：“不批准有悖于美国权利法案的国际公约”、“必须努力捍卫美利坚合众国的主权完整”、“批准公约将破坏美国的现行政治体制”、“使州权受到联邦政府的损害”等等 [95]。这些批评意见，都与过去如出一辙，反映出国会反对派对公约立场的长期惯性。

国会反对派的再度出现，既受传统立场的影响，也与当时美国面临的一些不利因素有关。这主要包括两个方面；一方面，尽管冷战结束后，美国已经没有了政治上可以与之抗衡的对手，但在经济上，随着欧洲和日本的崛起，美国并不能高枕无忧，更难以真正实现主导世界事务。特别是由于近年来美国经济实力的相对衰落，在许多事务中不能不受到严重掣肘。海湾战争中，美国共开支 610 亿美元，日本、德国等国分担了其中的绝大部分，美国自己仅承担了 70 亿美元，仍觉不堪重负。这使许多人意识到，美国已相对衰落的实力并不能达到充当国际警察，可以对别国任意指手划脚的地步。因此，在大多数人认为批准公约有助于美国实现领导世界使命的同时，也有部分人仍然警惕公约会给美国带来消极后果。另一方面，随着世界日益向多极化方向发展，各国在于国家利益和文化传统的不同，对人权的看法和主张也有很大的差异，并不愿意接受美国的人权标准。即使在西方阵营内部，各国之间的观念也不尽相同，特别是近年来，亚太地区各国随着经济实力的增强，日益强调从自身文化观念出发看待人权，一种独特的东方人权观正在兴起。在多元化的人权趋势面前，美国部分议员出于美国标准至上的立场，当然仍难以接受部分反映了发展中国家人权要求的“国际人权公约”。

然而毕竟，90 年代与冷战时期相比，美国国内的力量对比已发生了重大的变化。反对派议员们已经没有力量继续主导国会的基本态度取向了。他们提出的反对论点也因过于陈旧而显得不合时宜，反映不出美国在现实国际环境中的根本利益要求。越来越多的人厌倦了反对派毫无新意的、继续带有强烈冷战色彩的陈词滥调。大多数人主张从现实出发看待问题，认为批准公约对美国而言利大于弊。正如一些学者所提出：美国加入公约后，“我们向那些视人权为内政的政府发起挑战时就能更加理直气壮”，相反，如果“美国连主要的国际人权公约都没有加入，它又用什么立场来关注别国的人权呢？” [96] 公约听证会期间，这一主张逐渐在国会议员中占据了上风。到听证会结束时，虽然没有马上投票表决批准公约，但从各方面的条件看，批准的时机已经成熟了。

1992 年 6 月 8 日，参议院全体会议举行投票表决，终于通过了《公民权利和政治权利国际公约》。同年 9 月 8 日，公约在参众两院先后制定出了有关履行的法律后在美国开始生效。按照国务院的解释，批准公约的理由是因为“这份公约被许多人认为是最重要的人权文件，它有效地编纂和整理了民主社会中人民必须享有的关键性的自由、法律的平等保护、自由和安全的权

利、发表意见和表达的自由”。国务院还表示美国“将继续积极地参加人权委员会的工作，并接受其要求各国服从的程序”。但是，与对灭种罪公约的批准一样，美国对《公民权利和政治权利国际公约》也提出了一些原则性的谅解和保留，如公约“表达的原则必须完全与我们的权利法案相一致”、美国的行动将“反映我们宪法修正案第1条的要求”[97]。这表明美国虽然批准了公约，但仍未完全放弃以自己的标准和要求对待公约的传统立场。《经济社会和文化权利国际公约》至今被国会搁置，《公民权利与政治权利国际公约》的《任择议定书》根本不在考虑批准之列，也证明了这一点。

注：

[1][15] 刘星汉：《国际人权保障与美国人权外交》，载《复旦学报》（社会科学版）1988年第2期。

[2] 引自西瓦切夫等：《美国现代史》，人民出版社1984年版，第387页。[3] 吉米·卡特：《忠于信仰》，新华出版社1985年版，第175页。

[4] 美国新闻署1977年5月22日电。

[5] 《美国历届总统就职演说》，黎明文化事业公司1984年版，第286~287页。

[6] 引自张海涛：《吉米·卡特在白宫》，四川人民出版社1985年版，第154页。

[7] 美国新闻署1977年5月22日电。

[8][12][18][125] 兹比格纽·布热津斯基：《实力与原则》，世界知识出版社1985年版，第6、147、59、146页。

[9][19] 劳伦斯·肖普：《卡特总统与美国政坛内幕》，时事出版社1980年版，第155、155页。

[10] 吉米·卡特：《保持信心》，世界知识出版社1985年版，第129页。

[11][13] 庄依众：《美国卡特政府“人权外交”的历史回顾》，载《美国研究参考资料》，1992年第7期。

[14] 《纽约时报》，1977年3月5日。

[16] Judith F. Bunther, *Human Rights and American Diplomacy: 1975~1977* / , New York, 1977, P272。

[17] 《华盛顿邮报》，1978年11月8日。

[20] 纳塔利·赫维纳：《美国对外政策中的人权动因》，第283页。

[21][22] 《美国国会推行人权外交的几项立法》，载于《外国问题研究》，1991年第4期。

[23] 《华盛顿邮报》，1977年3月18日。

[24] 纳塔利·赫维纳：《美国对外政策中的人权动因》，第97页。

[25] 《实力与原则》，第146页。

[26][27] 引自台湾《联合报》，1979年5月27日。

[28] Department of State, *Letter for Submittal* / , Washington D. C. 1979, Pxi。

[29] *Ibid*, PPx—xi。

[30] J. G. 斯塔克在其《国际法导论》中论述过美国实施国际条约的两种方式问题。参阅该书第76~77页。

[31] *Letter for Submittal* / , Pxiiii。

- [32] Ibid , Pxiv.
- [33] Ibid , Pxiii.
- [34] U . N . Documents , A / CN3 / SR147 , P17.
- [35] U . N . DocumentsE ? CN3 / SR159.
- [36] “ Letter for Submital ” , Pxii . [37] Ibid .
- [38] Ibid . Pxii .
- [39] Ibid . Pxii .
- [40] U . N . DocumentsE / CN4 / SR331 , P12 .
- [41] “ Letter flr Submittal ” , Pxiv .
- [42] Ibid , Pix .
- [43] Ibid .
- [44] Ibid .
- [45] CongressionalRecrd , 76theCong . idss , 1979 .
- [46] IBid .
- [47] Ibid .
- [48] NatalieH . Kaufman , ibid , P237 .
- [49] Ibid , 177 .
- [50] U S Congress Senate Committee on Foreign Relations , “ Crime of Genocide ” , Hearing (1979) , P16 .
- [51] Ibid , PP106—109 .
- [52] Senate Committee on Foreign Relations , “ International Human Rights Treaties ” , P105 , 108 .
- [54] “ Lnternational Human Rights Treaties ” , P8 .
- [55] 全文参见法学所编：前引书，第 158—161 页。
- [56] Genocide Conventi on Treaties Hearings (1950) , P305 .
- [57] Ibid , P169 .
- [58] Holman , “ Lifeand Career ” , P570 .
- [59] Senate Cimmittee on Foreign Relatins , Excutive Session IU , P461 .
- [60] 引自米歇尔·曼德尔伯姆和斯特罗伯·塔尔伯特，《里根与戈乐巴乔夫》，国际文化出版公司 1988 年版，第 8 页。
- [61] 同上，第 21 页。
- [62] 引自《外交季刊》，1986 年夏季号，第 1066 页。
- [63] “ Washington Alert ” , January , 1985 , P3 .
- [64] 《纽约时报》，1985 年 2 月 7 日。
- [65] 《纽约时报》，1986 年 3 月 15 日。
- [66] Senate Committee on Foreign Relations , “ Crjme lf Genocide Hearings ” , P131 . [67] Congressional Record , 99th Cong , 2d sess , 1986 , 132 : 1261 .
- [68] “ Crime of Genocide Hearings ” P196 .
- [69] Ibid , P150 .
- [70] Ibid , P121 ~ 123 .
- [71] Ibid , P106 .
- [72] Senate Committee on Foreign Reltions , “ Confidential

Committee Print ” , No3 . 2 : 803。

[73] ABA House of Delegates , February 1976 , “ Internatinal Human Rights Treatie ” , P21 ~ 22。

[74] Congressional Record , 99th Cong . 2nd sess , 1986 , 132 : 1370。

[75] Ibid。

[76] [77] [78] [84] 董云虎、刘武萍编：《世界人权公约总览》（续编），四川人民出版社 1993 年版，第 1011、1015、1016~1017、6~7 页。

[79] 美联社 1992 年 10 月 8 日纽约电。

[80] 沈宗灵、黄枏焱主编：《西方人权学说》（下），四川人民出版社 1993 年版，第 542 页。

[81] 有关规定在《曼谷宣言》第 10 条；《突尼斯宣言》第 6、7 条；《圣约瑟宣言》第 3 条等发展中国家签署的有关文件中均可得到证实。

[82] 参见周鲠生著：《国际法》，上册，商务印书馆 1981 年版，第 62 页。

[83] 转引自李仁珍：《从人权的国际保护看自然人的国际法主体资格问题》，载《法学评论》，1984 年第 1 期。

[85] 美国新闻署 1990 年 3 月 27 日电。

[86] 美国新闻署 1991 年 4 月 13 日电。

[87] 美国新闻署 1991 年 1 月 29 日电。

[88] 美国新闻署 1988 年 4 月 26 日电。

[89] 美联社 1989 年 4 月 17 日电。

[90] 美国新闻署 1990 年 5 月 12 日电。

[91] [92] 美国新闻署 1991 年 5 月 27 日电。

[93] 美国新闻署 1989 年 9 月 25 日电。

[94] [95] [96] 《人民日报》，1991 年 12 月 10 日电。

[97] 美国驻上海总领事馆公开资料。结论

从考察美国对国际人权法政策变化的历史过程中，我们可以大致得出以下一些结论性看法：

1. 美国是从本国的人权标准出发来看待国际人权法的。在每一份国际人权法案的起草、讨论、批准和通过过程中，美国都根据其是否符合自己的标准来决定立场和态度。二战期间，美国积极推动人权保障国际化的目的，即在于使世界建立在其主张的“四大自由”基础上。联合国成立后，美国一度控制了多数席位，认为可以使国际人权立法按美国的愿望和标准发展，从而参与并主导了《世界人权宣言》等文献的制定工作。但在《国际人权公约》起草过程中，由于社会主义国家和新兴民族独立国家提出了自己的人权标准，美国转而以公约损害了美国的观念、体制和主权为由加以抵制。这种满足本国标准就积极支持，并强调为“共同标准”，反之就消极抵制的做法，构成了美国确立对待国际人权法立场和态度的前提。

2. 冷战和美国的对外战略曾长期对美国对待国际人权法立场和态度的变化起着直接的决定作用。冷战爆发初期，正值国际人权立法的启动阶段，美国虽然对立法表示支持，试图主导其发展方向，但人权本身在美国对外战略中并不占重要地位。美国重视的是实力外交。所以一旦它认为不能利用立法

来增进战略利益时，很快就改变了支持国际人权立法的态度。六、七十年代以后，美国的经济和政治实力相对有所下降，美苏全球对峙的态势逐渐向不利于美国的方向发展，美国开始重视借助人权，利用人权外交来置苏联于国际道义的不利地位，与人权外交相适应，美国对国际人权法的态度随之相对积极。冷战结束后，随着苏联这一最大对手消失，美国出于“领导世界”，充当“世界精神领袖”的战略需要，开始批准一些与美国人权观念相对接近的国际人权公约。但出于一贯的标准，仍未完全改变长期的消极立场。

3. 美国的立场和态度还与总统与国会的权力有关。虽然在基本的人权观念上，美国的权力各机构之间并无不同，但出于争夺权力的考虑，总统与国会对人权的地位和作用的认识有所差异。一种立场和态度的形成，或者是一方占上风的结果，或者是双方达成的相对妥协。无论是1953年参议院听证会还是1979年国会对卡特总统批准国际人权公约的建议的否定，反对派议员们的重要考虑之一都是从权力斗争出发的。至于其他几份专项国际人权法案的批准，则可以看到总统与国会妥协的明显痕迹。

4. 美国国内的社会运动和社会思潮对政府立场和态度的变化也有所影响。尽管对待国际人权法的立场和态度主要属于对外政策范畴，但由于它涉及到众多的国内政治、法律的社会问题，故而亦受国内社会环境的限制。50年代初抵制立场的确立，与当时国内猖獗一时的“麦卡锡主义”和反共浪潮对国会施加的压力不无关系，但同样，民权运动、女权运动，或社会中自由主义思潮兴起时，又会在一定程度上软化美国对国际人权法的抵制态度。60年代初肯尼迪对国际人权法案的支持和1967年《废止奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制的制度和习俗的补充公约》的批准都受到民权运动的推动。由此可见，当社会中保守思潮占上风时，美国抵制立场较为强硬，反之，则相对松动。

5. 人权外交的提出和实施对美国态度的变化发挥了一定作用。人权外交作为美国的一种对外战略，就其本身性质而言是抛开国际人权立法主张的国际社会对人权保障的共同推动，直接在对外关系中加入人权因素，利用人权干涉别国事务。但是，为了增进人权外交的效力或避免被别国指责违反国际法原则，美国也不得不做出一些支持国际人权法的姿态，批准某些与美国人权观念一致或接近的文件。

进入90年代以来，随着冷战的结束和国际格局日益走向多极化，美国重新树立起主导世界的战略，人权在美国的对外战略中地位进一步提高，特别是克林顿政府上任后，更将促进人权视为美国三大战略目标之一，试图以维护人权的口号来树立美国的国际道义形象及弥补其主导世界实力之不足。为此，美国对国际人权法的态度比过去较为积极。但是，在众多制约美国立场和态度的因素中，除冷战不复存在外，其他因素并未消失；而且，随着各种不同人权主张之间的斗争更加激烈，美国的人权标准更加难以主导国际人权立法的发展方向。这使美国在对外战略中高度重视人权的同时，对国际人权法的抵制立场仍将难有重大改变，至多在批准与美国人权标准相近的个人公民和政治权利方面的法案上有所进展而已。

主要参考文献

- 马克思：《哥达纲领批判》，《马克思恩格斯选集》第3卷。
- 马克思：《黑格尔法哲学批判》导言，《马克思恩格斯选集》第1卷。
- 恩格斯：《法学家的社会主义》，《马克思恩格斯全集》第21卷。
- 马克思：《论犹太人问题》，《马克思恩格斯全集》第1卷。
- 马克思：《1848年11月4日通过的法兰西共和国宪法》，《马克思恩格斯全集》第2卷。
- 恩格斯：《英国状况英国宪法》，《马克思恩格斯全集》第1卷。
- 恩格斯：《法兰西内战1891单行本导言》，《马克思恩格斯选集》第2卷。
- 马克思、恩格斯：《所谓国际内部的分裂》，《马克思恩格斯全集》第18卷。
- 邓小平：《邓小平文选》（第3卷）。
- 董云虎、刘武萍编：《世界人权公约法总览》，四川人民出版社1990年版。
- 中国社科院法学研究所：《国际人权文件与国际人权机构》，社会科学文献出版社1993年版。
- 林佳：《人权问题问答》，世界知识出版社1992年版。
- 孙哲：《新人权论》，河南人民出版社1992年版。
- A·J·M 米尔恩《人权哲学》，东方出版社1990年版。
- 约翰·汉弗莱：《国际人权法》，世界知识出版社1993年版。
- 齐世荣、张宏毅主编：《当代世界史资料选辑》；北京师院出版社1990年版。
- 沈恒炎、燕宏远主编：《国外学者论人与人道主义》，社会科学文献出版社1991年版。
- 刘洪潮主编：《西方和平演变社会主义国家的战略，策略、手法》，湖北人民出版社1989年版。
- 刘廷亚主编：《警惕没有硝烟的世界大战》，天津社会科学院出版社1991年版。
- 辛灿：《西方政界要人谈和平演变》（修订本），新华出版社1991年版。
- 刘星汉等主编：《马克思主义政治学》，复旦大学出版社1993年版。
- 张海涛：《我说美国——给友人袭真的书信》，北京出版社1987年版。
- 张海涛：《再说美国——关于美国民主、自由、人权的书信》，北京出版社1991年版。
- 张海涛：《吉米·卡特在白宫》，四川人民出版社1982年版。
- 张宏毅主编：《美国人权与人权外交》，人民出版社1993年版。
- 许崇德、张正钊主编：《人权思想与人权立法》，中国人民大学出版社1992年版。
- 夏勇：《人权概念起源》，中国政法大学出版社1994年版。
- 李铁城：《联合国的历程》，北京语言学院出版社1993年版。
- 沈宗灵：《美国政治制度》，商务印书馆1984年版。
- 赵一凡编：《美国的历史文献》，三联书店1989年版。
- 刘绪怡主编：《当代美国总统与社会》，湖北人民出版社1987年版。
- 张友伦、李剑鸣主编：《美国历史上的社会运动和政府改革》，天津教

育出版社 1992 年版。

费孝通：《美国与美国人》三联书店 1985 年版。

王沪宁：《美国反对美国》，上海文艺出版社 1991 年版。

曹绍濂：《美国政治制度史》，甘肃人民出版社 1984 年版。

南开大学历史系等：《美国黑人解放运动简史》，人民出版社 1977 年版。

李昌道：《美国宪法史稿》，商务印书馆 1982 年版。

李道揆：《美国政府和美国政治》，中国社会科学出版社 1992 年版。

北京大学法律系：《西方政治思想简史》，北京大学出版社 1982 年版

邓蜀生：《美国历史与美国人》，人民出版社 1993 年版。

俞正梁、颜声毅、汪鸿祥：《战后国际关系史纲》，世界知识出版社 1989 年版。

章嘉琳主编：《变化中的美国经济》，学林出版社 1987 年版。

邓蜀生：《罗斯福》，浙江人民出版社 1985 年版。

黄绍湘：《美国通史简编》，人民出版社 1979 年版。

赖彭城、倪世雄等：《国际人权论》，上海人民出版社 1993 年版。

黄安年：《二十世纪美国史》，河北人民出版社 1989 年版。

刘绪贻、杨生茂主编：《战后美国史（1945—1986）》，人民出版社 1980 年版。

杨生茂主编：《美国外交政策史（1775—1989）》，人民出版社 1991 年版。

杨生茂、陆镜生：《美国史新编》，中国人民大学出版社 1989 年版。

洛克：《政府论》（下篇），商务印书馆 1987 年版。

卢梭：《社会契约论》，商务印书馆 1982 年版。

潘恩：《常识》，商务印书馆 1961 年版。

《华盛顿文选》，商务印书馆 1960 年版。

《杰弗逊文选》，商务印书馆 1963 年版。

《联邦党人文集》，商务印书馆 1980 年版。

托克维尔：《论美国的民主》，商务印书馆 1988 年版。查尔斯·A·比尔德：《美国宪法的经济观》，商务印书馆 1984 年版。

希尔斯曼：《美国是如何治理的》，商务印书馆 1990 年版。

查尔斯·A·比尔德，《美国政府与政治》，商务印书馆 1988 年版。

J·M·布卢姆等：《美国的历程》，商务印书馆 1988 年版。

托马斯·戴伊：《谁掌管美国——卡特年代》，世界知识出版社 1980 年版。

托马斯·戴伊：《谁掌管美国——里根年代》，世界知识出版社 1989 年版。

拉尔夫·德·贝茨：《1933—1973 年美国史》，人民出版社 1984 年版。

德怀特·L·杜蒙德：《现代美国（1986—1946）》，商务印书馆 1984 年版。

威廉·福斯特：《美洲政治史纲》，三联书店 1957 年版。

戴维·霍罗威茨：《美国冷战时期的外交政策》，上海人民出版社 1974 年版。

阿瑟·林克与威廉·卡顿：《1900 年以来的美国史》，中国社会科学出版社 1983 年版。

- 加尔文·林顿：《美国两百年大事记》，上海译文出版社 1984 年版。
- 安德烈·莫鲁瓦：《美国史——从威尔逊到肯尼迪》，上海人民出版社 1977 年版。
- 塞缪尔·莫里森：《美利坚共和国的成长》，天津人民出版社 1980 年版。
- M·贝科威茨：《美国对外政策的政治背景》，商务印书馆 1976 年版。
- 洛伊斯·班纳：《现代美国妇女》，东方出版社 1987 年版。
- 贝蒂·弗里丹：《女性的奥秘》，四川人民出版社 1988 年版。
- 约翰·霍普·富兰克林：《美国黑人史》，商务印书馆 1988 年版。
- 乔安妮·格兰特：《美国黑人斗争史》，中国社会科学出版社 1987 年版。
- 丹尼尔·贝尔：《资本主义文化矛盾》，三联书店 1989 年版。
- 哈罗德·伯曼：《美国法律讲话》，三联书店 1992 年版。
- 兹比格纽·布热津斯基：《实力与原则》，世界知识出版社 1985 年版。
- 彼·杜伊格南和阿·拉布什卡：《八十年代的美国》，世界知识出版社 1981 年版。
- 《杜勒斯言论选辑》，世界知识出版社 1959 年版。
- 《和平战略——肯尼迪言论集》，世界知识出版社 1963 年版。
- 哈里·杜鲁门：《杜鲁门回忆录》，三联书店 1974 年版。
- 罗伯特·费雷尔：《艾森豪威尔日记》，新华出版社 1987 年版。
- 埃德蒙·福西特和托尼·托马斯：《当今美国》，光明日报出版社 1988 年版。
- 威廉·富布赖特：《跛足巨人》，上海人民出版社 1976 年版。
- 哈佛大学国际事务研究中心研究报告：《意识形态与外交事务》，世界知识出版社 1960 年版。
- 路易斯·哈里斯：《美国内幕》，华夏出版社 1990 年版。
- 吉米·卡特：《保持信心》，世界知识出版社 1983 年版。
- 威廉·曼彻斯特：《光荣与梦想》，商务印书馆 1979 年版。
- 理查德·尼克松：《现实的和平》，世界知识出版社 1984 年版。
- 迈克尔·帕伦泰：《少数人的民主》，四季出版公司 1970 年版。
- 劳伦斯·肖普：《卡特总统与美国政坛内幕》，时事出版社 1980 年版。
- 特克尔·斯特兹：《美国梦寻》，中国翻译出版公司 1984 年版。
- S·F·比米斯：《美国外交史》、（第一、二分册），商务印书馆 1987 年版
- 亨利·J·亚伯拉罕：《法官与总统》，商务印书馆 1990 年版。
- J·G·斯塔克：《国际法导论》，法律出版社 1984 年版。
- 《美国政治统计手册》，时事出版社 1992 年版。
- 弗兰克·弗雷德尔：《美国历届总统小传》，法律出版社 1984 年版。
- 詹姆士·O·罗伯逊：《美国神话·美国现实》，中国社会科学出版社 1989 年版。
- 亨利·S·康马杰：《美国精神》，光明日报出版社 1988 年版。
- 卡尔威因·帕尔德森：《美国宪法释义》，华夏出版社 1989 年版。
- 联合国新闻部：《联合国手册》，中日对外翻译出版公司 1987 年版。
- 亨利·范·马尔塞文等：《成文宪法的比较研究》，华夏出版社 1987 年版。
- 刘星汉：《国际人权保障与美国人权外交》，载《复旦学报》（社会科

学版) 1988 年第 2 期。

刘星汉：《美日对待国际人权公约的立场》，载《人民日报》1992 年 8 月 31 日。

谢方：《美国权利法案产生的历史背景、内容及其实施真相》，《外国问题研究》，1991 年第 4 期。

田进：《国际人权活动的发展和存在争议的问题》，载《国际问题研究》，1989 年 1 期。

石井修：《美国的人权外交观念和现实》，载《美国研究参考资料》1991 年 5 期。

周启朋：《美国国会立法与人权外交》载《外国问题研究》，1991 年第 4 期。

汤姆·J·法雷：《联合国与国际法》，载《中国国际法年刊》，1986 年版

马骏、赵理海：《世界人权宣言四十周年》，《人民日报》1989 年 12 月 10 日。

《如此“人权卫道士”——评美国参议院(人权公约)听证会》，载《人民日报》1991 年 2 月 10 日。

黄默：《国际人权四斗年》，载《知识分子》1986 年夏季号。

MaryF. Berry, “Bleck Resistance WhiteLaw”, “New York Morodity Corp”, (9)。

Francis Frankling, “The Riseof American Nation”, International Publishers, 1943.

N.A. Graegner, “Ideas and Diplomacy, Readings in the Intellectual Tradition of American Foreign Policy”, New York Oxford Univ Press, 1964.

JohnB. Henderson, Jr, “American Diplomatic questions”, New York, 1901.

Ronald Hoffman and Peter Albert, “Diplomacy and Revolution”, Charlottesville:Univ, of Virginia .Press.1981.

Frederick Merk, “Manifest Destiny and Missionin American History”, New York, Vintag Books; 1963.

Howard Linn “A People's History of the United States”, New York: Harper & Row, 1980.

“R. S. Agarwal, Human Rights in the Modern world”, New Dele, 1979.

Fred. E. Bauman, ed “Human Rights and American Foreign Dolicy”, Ohio, 1982.

RobertBlacklum, ed. “Human Rights for the 1990s: legal Political and ethical issues”, London, 1991. Peter G. Brown and Donglas Maclean, “Human Rights and US Foreign Policy”, Mashachusettes and Tolento, 1986.

JudithF. Buncher, “Human Rights and American Diplomacy 1975~1977”, NewYork, 1977.

Antonio Cassese, “Human rights in a Changing Word”, NewYork, 1990.

Margaret E. Crahan, "Human Rights and Basic Needs in the American" , Washington D.C. 1982.

Julian R. Comp, Friedman, human rights: an International and Comparative law bibliography, Greenwood Press, 1985.

John Humphrey and Peters Thomas, "Human Rights and the United Nations : A Great Adventure " , New York, 1984.

Natalie Karfman, "Human Rights, Treaties and the Senate , A History of Opposition" , North Carolina, 1900.

Paul Martin , "Human Rights: a Topical Bibliography" , Colombia, 1983.

Alfred Mower, Tr, " Human Rights and American Foreign Policy : The Carter and Reagan Experiences " , New York, 1987.

N , N, Petro, " The Predicament of Human Rights: The Carter and Reagan Policy " , New York, 1983.

Lneille Wholon, "Human Rights: A Reference Handbook" , California, 1989.

R, J, Vincent, Human Rights and International Relations, Cambridge Univ, 1986.

后记

美国的国际人权政策是当前学术界研究的热点，然笔者自1992年，攻读博士学位后，在跟随导师刘星汉教授从事美国人权问题研究过程中，深感国内近年来虽然成果倍出，但多为宏观之作，鲜有集中于某一方面展开深入考察的研究。在导师的支持和指导下，笔者选择了现在这一课题作为博士论文。从1993年9月题目确定起，经过两年时间的框架论证、资料收集和多次修改，本书才有了今天的面目。

在博士论文和书稿写作过程中，笔者得到了许多人的热忱支持和帮助：复旦大学的博士导师倪世雄教授、刘同舜教授、曹沛霖教授，及颜声毅、朱文忠、赖彭城、林帆诸教授，北京大学李石生教授，武汉大学谭君久教授，华东师大博士导师姜琦教授，上海国际问题研究所丁幸豪、章嘉琳研究员，上海社科院欧亚所所长潘光研究员等市阅了笔者的博士论文并给予了中肯的评价；上海社科院世经所国际关系研究室主任、上海国际问题研究中心副秘书长黄仁伟研究员审阅了书稿、热情推荐并为本书争取到了黄逸峰学术出版基金；本书责任编辑同河先生负责的工作使本书增色不少；我的妻子刘宏女士做了全部的校对和打印工作，在写作进展缓慢和困难之时，笔者每每能从她的鼓励和支持中恢复信心，这本书是献给她的。

特别需要感谢我的导师朱文忠教授和刘星汉教授。朱先生作为我的硕士生导师，在两年的硕士生学习中不仅为我打好了各方面的知识基础，而且使我懂得了不少做人和做学问之道。刘先生作为我的博士导师，是我国最早从事美国人权外交研究的学者之一，笔者的博士论文从选题、框架论证、资料收集到写作和修改都得到了他的悉心指导和督促，其中许多资料是刘先生直接提供的，许多观点也得益于刘先生的启发，他的严格的治学精神更使笔者受益匪浅。

作为刚刚跨入而立之年的学界后辈，笔者的这部陋作仅仅是近年来一些思考和研究的小结，限于学力，加之选题本身广泛的涉及面，书中尚有诸多不尽如人意之处，敬希学术界同仁和前辈不吝指教。

本书由上海社科院黄逸峰学术出版基金资助出版，在此一并致谢。

刘杰

1996年3月5日于上海社科院

附录：

世界人权宣言

(联合国大会 1948 年 12 月 10 日通过)

序言

鉴于对人类家庭所有成员的固有尊严及其平等的和不朽的权利的承认，乃是世界自由、正义与和平的基础。

鉴于对人权的无视和侮蔑已发展为野蛮暴行，这些暴行玷污了人类的良心，而一个人人享有言论和信仰自由并免于恐惧和匮乏的世界的来临，已被宣布为普通人民的最高愿望，

鉴于为使人类不致迫不得已挺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，

鉴于有必要促进各国间友好关系的发展，

鉴于各联合国家的人民已在联合国宪章中重申他们对基本人权、人格尊严和价值以及男女平等权利的信念，并决心促成较大自由中的社会进步和生活水平的改善，

鉴于各会员国业已誓愿同联合国合作以促进对人权和基本自由的普遍尊重和遵行，

鉴于对这些权利和自由的普遍了解对于这个誓愿的充分实现具有很大的重要性，

因此现在大会，

发布这一世界人权宣言，作为所有人民和所有国家努力实现共同标准，以期每一个人和社会机构经常铭记本宣言，努力通过教诲和教育促进对权利和自由的尊重，并通过国家和国际的渐进措施，使这些权利和自由在各会员国本身人民及在其管辖下领土的人民中得到普遍和有效的承认和遵行：

第 1 条 人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。他们赋有理性和良心，并应以兄弟关系的精神相对待。

第 2 条 人人有资格享受本宣言所载的一切权利和自由，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别。

并且不得因一人所属的国家或领土的政治的、行政的或者国际的地位之不同而有所区别，无论该领土是独立领土、托管领土、非自治领土或者处于其他任何主权受限制的情况之下。

第 3 条 人人有权享有生命、自由和人身安全。

第 4 条 任何人不得使为奴隶或奴役；一切形式的奴隶制度和奴隶买卖，均应予以禁止。

第 5 条 任何人不得加以酷刑，或施以残忍的、不人道的或侮辱性的待遇或刑罚。

第 6 条 人人在任何地方有权被承认在法律前的人格。

第 7 条 法律之前人人平等，并有权享受法律的平等保护，不受任何歧视。人人有权享受平等保护，以免受违反本宣言的任何歧视行为以及煽动这种歧视的任何行为之害。

第 8 条 任何人当宪法或法律所赋予他的基本权利遭受侵害时，有权由合格的国家法庭对这种侵害行为作有效的补救。

第 9 条 任何人不得加以任意逮捕、拘禁或放逐。

第 10 条 人人完全平等地有权由一个独立而无偏倚的法庭进行公正的和公开的审讯，以确定他的权利和义务并判定对他提出的任何刑事指控。

第 11 条 (一) 凡受刑事控告者，在未经获得辩护上所需的一切保证的公开审判而依法证实有罪以前，有权被视为无罪。

(二) 任何人的任何行为或不行为，在其发生时依国家法或国际法均不构成刑事罪者，不得被判为犯有刑事罪。刑罚不得重于犯罪时适用的法律规定。

第 12 条 任何人的私生活、家庭、住宅和通信不得任意干涉，他的荣誉和名誉不得加以攻击。人人有权享受法律保护，以免受这种干涉或攻击。

第 13 条 (一) 人人在各国境内有权自由迁徙和居住。

(二) 人人有权离开任何国家，包括其本国在内，并有权返回他的国家。

第 14 条 (一) 人人有权在其他国家寻求和享受庇护以避免迫害。

(二) 在真正由于非政治性的罪行或违背联合国的宗旨和原则的行为而被起诉的情况下，不得援用此种权利。

第 15 条 (一) 人人有权享有国籍。

(二) 任何人的国籍不得任意剥夺，亦不得否认其改变国籍的权利。

第 16 条 (一) 成年男女，不受种族、国籍或宗教的任何限制，有权婚嫁和成立家庭。他们在婚姻方面，在结婚期间和解除婚约时，应有平等的权利。

(二) 只有经男女双方的自由和完全的同意，才能缔婚。

(三) 家庭是天然的和基本的社会单元，并应受社会和国家的保护。

第 17 条 (一) 人人得有单独的财产所有权以及同他人合有的所有权。

(二) 任何人的财产不得任意剥夺。

第 18 条 人人有思想、良心和宗教自由的权利；此项权利包括改变他的宗教或信仰的自由，以及单独或集体、公开或秘密地以教义、实践、礼拜和戒律表示他的宗教或信仰的自由。

第 19 条 人人有权享有主张和发表意见的自由；此项权利包括持有主张而不受干涉的自由，和通过任何媒介和不论国界寻求、接受和传递消息和思想的自由。

第 20 条 (一) 人人有权享有和平集会和结社的自由。

(二) 任何人不得迫使隶属于某一团体。

第 21 条 (一) 人人有直接或通过自由选择的代表参与治理本国的权利。

(二) 人人有平等机会参加本国公务的权利。

(三) 人民的意志是政府权力的基础；这一意志应以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，并以不记名投票或相当的自由投票程序进行。

第 22 条 每个人，作为社会的一员，有权享受社会保障，并有权享受他的个人尊严和人格的自由发展所必需的经济、社会和文化方面各种权利的实现，这种实现是通过国家努力和国际合作并依照各国的组织和资源情况。

第 23 条 (一) 人人有权工作、自由选择职业、享受公正和合适的工作条件并享受免于失业的保障。

(二) 人人有同工同酬的权利, 不受任何歧视。

(三) 每一个工作的人, 有权享受公正和合适的报酬, 保证使他本人和家属有一个符合人的尊严的生活条件, 必要时并辅以其他方式的社会保障。

(四) 人人有力维护其利益而组织和参加工会的权利。

第 24 条 人人有享受休息和闲暇的权利, 包括工作时间有合理限制和定期给薪休假的权利。

第 25 条 (一) 人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准, 包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务; 在遭到失业、疾病、残废、守寡、衰老或在其他不能控制的情况下丧失谋生能力时, 有权享受保障。

(二) 母亲和儿童有权享受特别照顾和协助。一切儿童, 无论婚生或非婚生, 都应享受同样的社会保护。

第 26 条 (一) 人人都有受教育的权利, 教育应当免费, 至少在初级和基本阶段应如此。初级教育应属义务性质。技术和职业教育应普遍设立, 高等教育应根据成绩而对一切人平等开放。

(二) 教育的目的在于充分发展人的个性并加强对人权和基本自由的尊重。教育应促进各国、各种族或各宗教集团间的了解、容忍和友谊, 并应促进联合国维护和平的各项活动。

(三) 父母对其子女所应受的教育种类, 有优先选择的权利。

第 27 条 (一) 人人有权自由参加社会的文化生活, 享受艺术, 并分享科学进步及其产生的福利。

(二) 人人对由于他所创作的任何科学、文学或美术作品而产生的精神的和物质的利益, 有享受保护的权力。

第 28 条 人人有权要求一种社会的和世界的秩序, 在这种秩序中, 本宣言所载的权利和自由能获得充分实现。

第 29 条 (一) 人人对社会负有义务, 因为只有在社会中他的个性才能得到自由和充分的发展。

(二) 人人在行使他的权利和自由时, 只受法律所确定的限制, 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。

(三) 这些权利和自由的行使, 无论在任何情形下均不得违背联合国的宗旨和原则。

第 30 条 本宣言的任何条文, 不得解释为默许任何国家、集团或个人有权进行任何旨在破坏本宣言所载的任何权利和自由的活动或行为。

经济、社会、文化权利国际公约

(联合国大会 1966 年 12 月 16 日通过)

序言

本公约缔约各国,

¹ 《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民权利及政治权利国际公约》和《公民权利及政治权利国际公约任择议定书》三个条约统称为“联合国人权公约”。——编者

考虑到，按照联合国宪章所宣布的原则，对人类家庭所有成员的固有尊严及其平等的和不朽的权利的承认，乃是世界自由、正义与和平的基础，确认这些权利是源于人身的固有尊严，

确认，按照世界人权宣言，只有在创造了使人可以享有其经济、社会及文化权利，正如享有其公民和政治权利一样的条件的情况下，才能实现自由人类享有免于恐惧和匮乏的自由的理想，

考虑到各国根据联合国宪章负有义务促进对人的权利和自由的普遍尊重和遵行。

认识到个人对其他个人和对他所属的社会负有义务，应为促进和遵行本公约所承认的权利而努力，

兹同意下述各条。

第一部分

第一条 一、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。

二、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。

三、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。

第二部分

第二条 一、每一缔约国家承担尽最大能力个别采取步骤或经由国际援助和合作，特别是经济和技术方面的援助和合作，采取步骤，以使用一切适当方法，尤其包括用立法方法，逐渐达到本公约中所承认的权利的充分实现。

二、本公约缔约各国承担保证，本公约所宣布的权利应予普遍行使，而不得有例如种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区分。

三、发展中国家，在适当顾到人权及它们的民族经济的情况下，得决定它们对非本国国民的享受本公约中所承认的经济权利，给予什么程度的保证。

第三条 本公约缔约各国承担保证男子和妇女在本公约所载一切经济、社会及文化权利方面有平等的权利。

第四条 本公约缔约各国承认，在对各国依据本公约而规定的这些权利的享有方面，国家对此等权利只能加以限制同这些权利的性质不相违背而且只是为了促进民主社会中的总的福利的目的的法律所确定的限制。

第五条 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或自由或对它们加以较本公约所规定的范围更广的限制的活动或行为。

二、对于任何国家中依据法律、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予以限制或克减。

第三部分

第六条 一、本公约缔约各国承认工作权，包括人人应有机会凭其自由选择并接受的工作来谋生的权利，并将采取适当步骤来保障这一权利。

二、本公约缔约各国为充分实现这一权利而采取的步骤应包括技术的和职业的指导和训练，以及在保障个人基本政治和经济自由的条件下达到稳定的经济、社会和文化的发展和充分的生产就业的计划、政策和技术。

第七条 本公约缔约各国承认人人有权享受公正和良好的工作条件，特别要保证：

(甲) 最低限度给予所有工人以下列报酬：

(1) 公平的工资和同值工作同酬而没有任何歧视，特别是保证妇女享受不差于男子所享受的工作条件，并享受同工同酬；

(2) 保证他们自己和他们的家庭得有符合本公约规定的过得去的生活；

(乙) 安全和卫生的工作条件；

(丙) 人人在其行业中有适当的提级的同等机会，除资历和能力的考虑外，不受其他考虑的限制；

(丁) 休息、闲暇和工作时间的合理限制，定期给薪休假以及公共假日报酬。

第八条 一、本公约缔约各国承担保证：

(甲) 人人有权组织工会和参加他所选择的工会，以促进和保护他的经济和社会利益；这个权利只受有关工会的规章的限制。对这一权利的行使，不得加以除法律所规定及在民主社会中为了国家安全或公共秩序的利益或为保护他人的权利和自由所需要的限制以外的任何限制；

(乙) 工会有权建立全国性的协会或联合会，有权组织或参加国际工会组织；

(丙) 工会有权自由地进行工作，不受除法律所规定及在民主社会中为了国家安全或公共秩序的利益或为保护他人的权利和自由所需要的限制以外的任何限制；

(丁) 有权罢工，但应按照国家法律行使此项权利。

二、本条不应禁止对军队或警察或国家行政机关成员的行使这些权利，加以合法的限制。

三、本条并不授权参加 1948 年关于结社自由及保护组织权国际劳工公约的缔约国采取足以损害该公约中所规定的保证的立法措施，或在应用法律时损害这种保证。

第九条 本公约缔约各国承认人人有权享受社会保障，包括社会保险。

第十条 本公约缔约各国承认：

一、对作为社会的自然和基本的单元的家庭，特别是对于它的建立和当它负责照顾和教育未独立的儿童时，应给以尽可能广泛的保护和协助。缔婚必须经男女双方自由同意。

二、对母亲，在产前和产后的合理期间，应给以特别保护。在此期间，对有工作的母亲应给以给薪休假或有适当社会保障福利金的休假。

三、应为一切儿童和少年采取特殊的保护和协助措施，不得因出身或其他条件而有任何歧视。儿童和少年应予保护免受经济和社会的剥削。雇佣他们做对他们的道德或健康有害或对生命有危险的工作或做足以妨害他们正常发育的工作，依法应受惩罚。各国亦应规定限定的年龄，凡雇佣这个年龄以下的童工，应予禁止和依法应受惩罚。

第十一条 一、本公约缔约各国承认人人有权为他和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房，并能不断改进生活条件。各缔约国将采取适当的步骤保证实现这一权利，并承认为此而实行基于自愿同意的国际合作的重要性。

二、本公约缔约各国既确认人人免于饥饿的基本权利，应为下列目的，个别采取必要的措施或经由国际合作采取必要的措施，包括具体的计划在內：

（甲）用充分利用科技知识、传播营养原则的知识、和发展或改革土地制度以使天然资源得到最有效的开发和利用等方法，改进粮食的生产、保存及分配方法；

（乙）在顾到粮食人口国家和粮食出口国家的问题的情况下，保证世界粮食供应，会按照需要，公平分配。

第十二条 一、本公约缔约各国承认人人有权享有能达到的最高的体质和心理健康的标准。

二、本公约缔约各国为充分实现这一权利而采取的步骤应包括为达到下列目标所需的步骤：

（甲）减低死胎率和婴儿死亡率，和使儿童得到健康的发育；

（乙）改善环境卫生和工业卫生的各个方面；

（丙）预防、治疗和控制传染病、风土病、职业病以及其他的疾病；

（丁）创造保证人人在患病时能得到医疗照顾的条件。

第十三条 一、本公约缔约各国承认，人人有受教育的权利。它们同意，教育应鼓励人的个性和尊严的充分发展，加强对人权和基本自由的尊重，并使所有的人能有效地参加自由社会，促进各民族之间和各种族、人种或宗教团体之间的了解、容忍和友谊，和促进联合国维护和平的各项活动。

二、本公约缔约各国认为，为了充分实现这一权利起见：

（甲）初等教育应属义务性质并一律免费；

（乙）各种形式的中等教育，包括中等技术和职业教育，应以一切适当方法，普遍设立，并对一切人开放，特别要逐渐做到免费；

（丙）高等教育应根据成绩，以一切适当方法，对一切人平等开放，特别要逐渐做到免费；

（丁）对那些未受到或未完成初等教育的人的基础教育，应尽可能加以鼓励或推进；

（戊）各级学校的制度，应积极加以发展；适当的奖学金制度，应予设置；教员的物质条件，应不断加以改善。

三、本公约缔约各国承担，尊重父母和（如适用时）法定监护人的下列自由：为他们的孩子选择非公立的但系符合于国家所可能规定或批准的最低教育标准的学校，并保证他们的孩子能按照他们自己的信仰接受宗教和道德教育。

四、本条的任何部分不得解释为干涉个人或团体设立及管理教育机构的自由，但以遵守本条第一款所述各项原则及此等机构实施的教育必须符合于国家所可能规定的最低标准为限。

第十四条 本公约任何缔约国在参加本公约时尚未能在其宗主领土或其他在其管辖下的领土实施免费的、义务性的初等教育者，承担在两年之内制定和采取一个逐步实行的详细的行动计划，其中规定在合理的年限内实现一

切人均得受免费的义务性教育的原则。

第十五条 一、本公约缔约各国承认人人有权：

(甲) 参加文化生活；

(乙) 享受科学进步及其应用所产生的利益；

(丙) 对其本人的任何科学、文学或艺术作品所产生的精神上和物质上的利益，享受被保护之利。

二、本公约缔约各国为充分实现这一权利而采取的步骤应包括为保存、发展和传播科学和文化所必需的步骤。

三、本公约缔约各国承担尊重进行科学研究和创造性活动所不可缺少的自由。

四、本公约缔约各国认识到鼓励和发展科学与文化方面的国际接触和合作的好处。

第四部分

第十六条 一、本公约缔约各国承担依照本公约这一部分提出关于在遵行本公约所承认的权利方面所采取的措施和所取得的进展的报告。

二、(甲) 所有的报告应提交给联合国秘书长；联合国秘书长应将报告副本转交经济及社会理事会按照本公约的规定审议：

(乙) 本公约任何缔约国，同时是一个专门机构的成员国者，其所提交的报告或其中某部分，倘若与按照该专门机构的组织法规定属于该机构职司范围的事项有关，联合国秘书长应同时将报告副本或其中的有关部分转交该专门机构。

第十七条 一、本公约缔约各国应按照经济及社会理事会在同本公约缔约各国和有关的专门机构进行磋商后，于本公约生效后一年内，所制定的计划，分期提供报告。

二、报告得指出影响履行本公约义务的程度的因素和困难。

三、凡有关的材料业经本公约任一缔约国提供给联合国或某一专门机构时，即不需要复制该项材料，而只需确切指明所提供材料的所在地即可。

第十八条 经济及社会理事会按照其根据联合国宪章在人权方面的责任，得和专门机构就专门机构向理事会报告在使本公约中属于各专门机构活动范围的规定获得遵行方面的进展作出安排。这些报告得包括它们的主管机构所采取的关于此等履行措施的决定和建议的细节。

第十九条 经济及社会理事会得将各国按照第十六条和第十七条规定提出的关于人权的报告和各专门机构按照第十八条规定提出的关于人权的报告转交人权委员会以供研究和提出一般建议或在适当时候参考。

第二十条 本公约缔约各国以及有关的专门机构得就第十九条中规定的任何一般建议或就人权委员会的任何报告中的此种一般建议或其中所提及的任何文件，向经济及社会理事会提出意见。

第二十一条 经济及社会理事会得随时和其本身的报告一起向大会提出一般性的建议以及从本公约各缔约国和各专门机构收到的关于在普遍遵行本公约所承认的权利方面所采取的措施和所取得的进展的材料的摘要。

第二十二条 经济及社会理事会得提请从事技术援助的其他联合国机构和它们的辅助机构以及有关的专门机构对本公约这一部分所提到的各种报告所引起的任何事项予以注意，这些事项可能帮助这些机构在它们各自的权限

内决定是否需要采取有助于促进本公约的逐步切实履行的国际措施。

第二十三条 本公约缔约各国同意为实现本公约所承认的权利而采取的国际行动应包括签订公约、提出建议、进行技术援助、以及为磋商和研究的目的同有关政府共同召开区域会议和技术会议等方法。

第二十四条 本公约的任何部分不得解释为有损联合国宪章和各专门机构组织法中确定联合国各机构和各专门机构在本公约所涉及事项方面的责任的规定。

第二十五条 本公约中任何部分不得解释为有损所有人民充分地 and 自由地享受和利用它们的天然财富与资源的固有权利。

第五部分

第二十六条 一、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他国家签字。

二、本公约须经批准。批准书应交存联合国秘书长。

三、本公约应开放给本条第一款所述的任何国家加入。

四、加入应向联合国秘书长交存加入书。

五、联合国秘书长应将每一批准书或加入书的交存通知已经签字或加入本公约的所有国家。

第二十七条 一、本公约应自第三十五件批准书或加入书交存联合国秘书长之日起三个月后生效。

二、对于在第三十五件批准书或加入书交存后批准或加入本公约的国家，本公约应自该国交存其批准书或加入书之日起3个月后生效。

第二十八条 本公约的规定应扩及联邦国家的所有部分，没有任何限制和例外。

第二十九条 一、本公约的任何缔约国均得提出对本公约的修正案，并将其提交联合国秘书长。秘书长应立即将提出的修正案转知本公约各缔约国，同时请它们通知秘书长是否赞成召开缔约国家会议以审议这个提案并对它进行表决。在至少有三分之一缔约国赞成召开这一会议的情况下，秘书长应在联合国主持下召开此会议。为会议上出席并投票的多数缔约国所通过的任何修正案，应提交联合国大会批准。

二、此等修正案由联合国大会批准并为本公约缔约国的三分之二多数按照它们各自的宪法程序加以接受后，即行生效。

三、此等修正案生效时，对已加接受的各缔约国有拘束力，其他缔约国仍受本公约的条款和它们已接受的任何以前的修正案的拘束。

第三十条 除按照第二十六条第五款作出的通知外，联合国秘书长应将下列事项通知同条第一款所述的所有国家：

(甲) 按照第二十六条规定所作的签字、批准和加入；

(乙) 本公约按照第二十六条规定生效的日期，以及对本公约的任何修正案按照第二十九条规定生效的日期。

第三十一条 一、本公约应交存联合国档库，其中文、英文、法文、俄文、西班牙文各本同一作准。

二、联合国秘书长应将本公约的正式副本分送第二十六条所指的所有国家。

公民权利和政治权利国际公约
(联合国大会 1966 年 12 月 16 日通过)

序言

本公约缔约各国，

考虑到，按照联合国宪章所宣布的原则，对人类家庭所有成员的固有尊严及其平等的和不移的权利的承认，乃是世界自由、正义与和平的基础。确认这些权利是源于人身的固有尊严，

确认，按照世界人权宣言，只有在创造了使人人可以享有其公民和政治权利，正如享有其经济、社会和文化权利一样的条件的情况下，才能实现自由人类享有公民及政治自由和免于恐惧和匮乏的自由的理想，

考虑到各国根据联合国宪章负有义务促进对人的权利和自由的普遍尊重和遵行，

认识到个人对其他个人和对他所属的社会负有义务，应为促进和遵行本公约所承认的权利而努力，兹同意下述备条：

第一部分

第一条 一、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。

二、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。

三、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。

第二部分

第二条 一、本公约每一缔约国承担尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有本公约所承认的权利，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身分等任何区别。

二、凡未经现行立法或其他措施予以规定者，本公约每一缔约国承担按照其宪法程序和本公约的规定采取必要步骤，以采纳为实施本公约所承认的权利所需的立法或其他措施。

三、本公约每一缔约国承担：

(甲) 保证任何一个被侵犯了本公约所承认的权利或自由的人，能得到有效的补救，尽管此种侵犯是以官方资格行事的人所为；

(乙) 保证任何要求此种补救的人能由合格的司法、行政或立法当局或由国家法律制度规定的任何其他合格当局断定其在这方面的权利；并发展司法补救的可能性；

(丙) 保证合格当局在准予此等补救时，确能付诸实施。

第三条 本公约缔约各国承担保证男子和妇女在享有本公约所载一切公民和政治权利方面有平等的权利。

第四条 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他义务相矛盾，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。

三、任何援用克减权的本公约缔约国应立即经由联合国秘书长将它已克减的各项规定、实行克减的理由和终止这种克减的日期通知本公约的其他缔约国家。

第五条 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他们加以较本公约所规定的范围更广的限制的活动或行为。

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。

第三部分

第六条 一、人人有固有的生命权。这个权利应受法律保护。不得任意剥夺任何人的生命。

二、在未废除死刑的国家，判处死刑只能是作为对最严重的罪行的惩罚，判处应按照犯罪时有效并且不违反本公约规定和防止及惩治灭绝种族罪公约的法律。这种刑罚，非经合格法庭最后判决，不得执行。

三、兹了解：在剥夺生命构成灭种罪时，本条中任何部分并不准许本公约的任何缔约国以任何方式克减它在防止及惩治灭绝种族罪公约的规定下所承担的任何义务。

四、任何被判处死刑的人应有权要求赦免或减刑。对一切判处死刑的案件均得给予大赦、特赦或减刑。

五、对 18 岁以下的人所犯的罪，不得判处死刑；对孕妇不得执行死刑。
六、本公约的任何缔约国不得援引本条的任何部分来推迟或阻止死刑的废除。

第七条 任何人不得加以酷刑或施以残忍的、不人道的或侮辱性的待遇或刑罚。特别是对任何人不得未经其自由同意而施以医药或科学试验。

第八条 一、任何人不得使为奴隶；一切形式的奴隶制度和奴隶买卖均予以禁止。

二、任何人不应被强迫役使。

三、(甲)任何人不应被要求从事强迫或强制劳动；

(乙)在把苦役监禁作为一种对犯罪的惩罚的国家中，第三款(甲)项的规定不应认为排除按照由合格的法庭关于此项刑罚的判决而执行的苦役；

(丙)为了本款之用，“强迫或强制劳动”一辞不应包括：

(1)通常对一个依照法庭的合法命令而被拘禁的人或在此种拘禁假释期间的人所要求的任何工作或服务，非属(乙)项所述者；

(2)任何军事性质的服务，以及在承认良心拒绝兵役的国家中，良心拒绝兵役者依法被要求的任何国家服务；

(3)在威胁社会生命或幸福的紧急状态或灾难的情况下受强制的任何服务；

(4) 属于正常的公民义务的一部分的任何工作或服

第九条 一、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。除非依照法律所确定的根据和程序，任何人不得被剥夺自由。二、任何被逮捕的人，在被逮捕时应被告知逮捕他的理由，并应被迅速告知对他提出的任何指控。

三、任何因刑事指控被逮捕或拘禁的人，应被迅速带见审判官或其他经法律授权行使司法权力的官员，并有权在合理的时间内受审判或被释放。等候审判的人受监禁不应作为一般规则，但可规定释放时应保证在司法程序的任何其他阶段出席审判，并在必要时报到听候执行判决。

四、任何因逮捕或拘禁被剥夺自由的人，有资格向法庭提起诉讼，以便法庭能不拖延地决定拘禁他是否合法以及如果拘禁不合法时命令予以释放。

五、任何遭受非法逮捕或拘禁的受害者，有得到赔偿的权利。

第十条 一、所有被剥夺自由的人应给予人道及尊重其固有的人格尊严的待遇。

二、(甲)除特殊情况外，被控告的人应与被判罪的人隔离开，并应给予适合于未判罪者身份的分别待遇；

(乙)被控告的少年应与成年人分隔开，并应尽速予以判决。

三、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。少年罪犯应与成年人隔离开，并应给予适合其年龄及法律地位的待遇。

第十一条 任何人不得仅仅由于无力履行约定义务而被监禁。

第十二条 一、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。

二、人人有自由离开任何国家，包括其本国在内。

三、上述权利，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他权利不抵触的限制外，应不受任何其他限制。

四、任何人进入其本国的权利，不得任意加以剥夺。

第十三条 合法处在本公约缔约国领土内的外侨，只有按照依法作出的决定才可以被驱逐出境，并且，除非在国家安全的紧迫原因另有要求的情况下，应准予提出反对驱逐出境的理由和使他的案件得到合格当局或由合格当局特别指定的一人或数人的复审，并为此目的而请人作代表。

第十四条 一、所有的人在法庭和裁判所前一律平等。在判定时对任何人提出的任何刑事指控或确定他在一件诉讼案中的权利和义务时，人人有资格由一个依法设立的合格的、独立的和无偏倚的法庭进行公正的和公开的审讯。由于民主社会中的道德的、公共秩序的或国家安全的理由，或当诉讼当事人的私生活的利益有此需要时，或在特殊情况下法庭认为公开审判会损害司法利益因而严格需要的限度下，可不使记者和公众出席全部或部分审判；但对刑事案件或法律诉讼的任何判决应公开宣布，除非少年的利益另有要求或者诉讼系有关婚姻争端或对儿童的监护权问题。

二、凡受刑事控告者，在未依法证实有罪之前，应有权被视为无罪。

三、在判定对他提出的任何刑事指控时，人人完全平等地有资格享受以下的最低限度的保证：

(甲)迅速以一种他懂得的语言详细地告知对他提出的指控的性质和原因；

(乙) 有相当时间和便利准备他的辩护并与他自己选择的律师联络；

(丙) 受审时间不被无故拖延；

(丁) 出席受审并亲自替自己辩护或经由他自己所选择的法律援助进行辩护；如果他没有法律援助，要通知他享有这种权利；在司法利益有此需要的案件中，为他指定法律援助，而在他没有足够能力偿付法律援助的案件中，不要他自己付费；

(戊) 讯问或业已讯问对他不利的证人，并使对他有利的证人在与对他不利的证人相同的条件下出庭和受讯问；

(己) 如他不懂或不会说法庭上所用的语言，能免费获得译员的援助；

(庚) 不被强迫作不利于他自己的证言或强迫承认犯罪。

四、对少年的案件，在程序上应考虑到他们的年龄和帮助他们重新做人的需要。

五、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。

六、在一人按照最后决定已被判定犯刑事罪而其后根据新的或新发现的事实确实表明发生误审，他的定罪被推翻或被赦免的情况下，因这种定罪而受刑罚的人应依法得到赔偿，除非经证明当时不知道的事实的未被及时揭露完全是或部分是由于他自己的缘故。

七、任何人已依一国的法律及刑事程序被最后定罪或宣告无罪者，不得就同一罪名再予审判或惩罚。

第十五条 一、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。

二、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或对他施加的刑罚。

第十六条 人人在任何地方有权被承认在法律前的人格。

第十七条 一、任何人的私生活、家庭、住宅或通信不得加以任意或非法干涉，他的荣誉和名誉不得加以非法攻击。

二、人人有权享受法律保护，以免受这种干涉或攻击。

第十八条 一、人人有权享受思想、良心和宗教自由。此项权利包括维持或改变他的宗教或信仰的自由，以及单独或集体、公开或秘密地以礼拜、戒律、实践和教义来表明他的宗教或信仰的自由。

二、任何人不得遭受足以损害他维持或改变他的宗教或信仰自由的强迫。

三、表示自己的宗教或信仰的自由，仅只受法律所规定的以及为保障公共安全、秩序、卫生或道德、或他人的基本权利和自由所必需的限制。四、本公约缔约各国承担，尊重父母和（如适用时）法定监护人保证他们的孩子能按照他们自己的信仰接受宗教和道德教育的自由。

第十九条 一、人人有权持有主张，不受干涉。

二、人人有自由发表意见的权利，此项权利包括寻求、接受和传递各种消息和思想的自由，而不论国界，也不论口头的、书写的、印刷的、采取艺术形式的、或通过他所选择的任何其他媒介。

三、本条第二款所规定的权利的行使带有特殊的义务和责任，因此得受某些限制，但这些限制只应由法律规定并为下列条件所必需：

（甲）尊重他人的权利或名誉；

（乙）保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。

第二十条 一、任何鼓吹战争的宣传，应以法律加以禁止。

二、任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者，应以法律加以禁止。

第二十一条 和平集会的权利应被承认。对此项权利的行使不得加以限制，除去按照法律以及在民主社会中为维护国家安全或公共安全、公共秩序，保护公共卫生或道德或他人的权利和自由的需要而加的限制。

第二十二条 一、人人有权享受与他人结社的自由，包括组织和参加工会以保护他的利益的权利。

二、对此项权利的行使不得加以限制，除去法律所规定的限制以及在民主社会中为维护国家安全或公共安全、公共秩序，保护公共卫生或道德，或他人的权利和自由所必需的限制。本条不应禁止对军队或警察成员的行使此项权利加以合法的限制。

三、本条并不授权参加 1948 年关于结社自由及保护组织权国际劳工公约的缔约国采取足以损害该公约中所规定的保证的立法措施，或在应用法律时损害这种保证。

第二十三条 一、家庭是天然的和基本的社会单元，并应受社会和国家的保护。

二、已达结婚年龄的男女缔婚和成立家庭的权利应被承认。

三、只有经男女双方的自由的和完全的同意，才能缔婚。

四、本盟约缔约各国应采取适当步骤去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。在解除婚约的情况下，应为儿童规定必要的保护办法。

第二十四条 一、每一儿童应有权享受家庭、社会和国家为其未成年地位给予的必要保护措施，不因种族、肤色、性别、语言、宗教、国籍或社会出身、财产或出生而受任何歧视。

二、每一儿童出生后应立即加以登记，并应有一个名字。

三、每一儿童有权取得一个国籍。

第二十五条 每个公民应有下列权利和机会，不受第二条所述的区分和不受不合理的限制：

（甲）直接或通过自由选择的代表参与公共事务；

（乙）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；

（丙）在一般的平等的条件下，参加本国公务。

第二十六条 所有的人在法律前平等，并有权受法律的平等保护，无所歧视。在这方面，法律应禁止任何歧视并保证所有的人得到平等的和有效的保护，以免受基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产，出生或其他身份等任何理由的歧视。

第二十七条 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他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。

第四部分

第二十八条 一、设立人权事务委员会（在本公约里以下简称“委员会”）。它应由十八名委员组成，执行下面所规定的任务。

二、委员会应由本公约缔约国国民组成，他们应具有崇高道义地位和在人权方面有公认的专长，并且还应考虑使若干具有法律经验的人参加委员会是有用的。

三、委员会委员以其个人身份选出和进行工作。

第二十九条 一、委员会委员由具有第二十八条所规定的资格的人的名单中以无记名投票方式选出，这些人由本公约缔约国为此目的而提名。

二、本公约每一缔约国至多得提名两人。这些人应为提名国的国民。

三、任何人可以被再次提名。

第三十条 一、第一次选举至迟应于本公约生效之日起6个月内举行。

二、除按第三十四条进行补缺选举而外，联合国秘书长应在委员会每次选举前至少四个月书面通知本公约各缔约国，请它们在3个月内提出委员会委员的提名。

三、联合国秘书长应按姓名字母次序编造这样提出的被提名人名单，注明提名他们的缔约国，并应在每次选举前至少一个月将这个名单送交本公约各缔约国。

四、委员会委员的选举应在由联合国秘书长在联合国总部召开的本公约缔约国会议举行。在这个会议里，本公约缔约国的三分之二应构成法定人数；凡获得最多票数以及出席并投票的缔约国代表的绝对多数票的那些被提名人当选为委员会委员。

第三十一条 一、委员会不得有一个以上的委员同为一个国家的国民。

二、委员会的选举应考虑到成员的公匀地域分配和各种类型文化及各主要法系的代表性。

第三十二条 一、委员会的委员任期四年。他们如被再次提名可以再次当选。然后，第一次选出的委员中有九名的任期在两年后即届满；这九人的姓名应由第三十条第四款所述会议的主席在第一次选举完毕后立即抽签决定。

二、任期届满后的选举应按公约本部分的上述各条进行。

第三十三条 一、如果委员会其他委员一致认为某一委员由于除暂时缺席以外的其他任何原因而已停止执行其任务时，委员会主席应通知联合国秘书长，秘书长应即宣布该委员的席位出缺。

二、倘遇委员会委员死亡或辞职时，主席应立即通知联合国秘书长，秘书长应宣布该席位自死亡日期或辞职生效日期起出缺。

第三十四条 一、按照第三十三条宣布席位出缺时，如果被接替的委员的任期从宣布席位出缺时起不在六个月内届满者，联合国秘书长应通知本公约各个缔约国，各缔约国可在两个月内按照第二十九条的规定，为填补空缺的目的提出提名。

二、联合国秘书长应按姓名字母次序编造这样提出来的被提名人名单，提交本公约各缔约国。然后按照公约本部分的有关规定进行补缺选举。

三、为填补按第三十三条宣布出缺的席位而当选的委员会委员的任期为按同条规定出缺的委员会委员的剩余任期。

第三十五条 委员会委员在获得联合国大会的同意时，可以按照大会鉴于委员会责任的重要性而决定的条件从联合国经费中领取薪俸。

第三十六条 联合国秘书长应为委员会提供必要的工作人员和便利，使能有效执行本公约所规定的职务。

第三十七条 一、联合国秘书长应在联合国总部召开委员会的首次会议。

二、首次会议以后，委员会应按其议事规则所规定的时间开会。

三、委员会会议通常应在联合国总部或联合国驻日内瓦办事处举行。

第三十八条 委员会每个委员就职以前，应在委员会的公开会议上郑重声明他将一秉良心公正无偏地行使其职权。

第三十九条 一、委员会应选举自己的职员，任期二年。他们可以连选连任。

二、委员会应制定自己的议事规则，但在这些规则中应当规定；

（甲）十二名委员构成法定人数；

（乙）委员会的决定由出席委员的多数票作出。

第四十条 一、本公约各缔约国承担在（甲）本公约对有关缔约国生效后的一年内及（乙）此后每逢委员会要求这样做的时候，提出关于它们已经采取而使本公约所承认的各项权利得以实施的措施和关于在享受这些权利方面所作出的进展的报告。

二、所有的报告应送交联合国秘书长转交委员会审议。报告中应指出影响实现本公约的因素和困难，如果存在着这种因素和困难的话。

三、联合国秘书长在同委员会磋商之后，可以把报告中属于专门机构职司范围的部分的副本转交有关的专门机构。

四、委员会应研究本公约各缔约国提出的报告，并应把它自己的报告以及它可能认为适当的一般建议送交各缔约国。委员会也可以把这些意见同它从本公约各缔约国收到的报告的副本一起转交经济及社会理事会。

五、本公约各缔约国得就按照本条第四款所可能作出的意见向委员会提出意见。

第四十一条 一、本公约缔约国得按照本条规走，随时声明它承认委员会有权接受和审议一缔约国指控另一缔约国不履行它在本公约下的义务的通知。按照本条规定所作的通知，必须是由曾经声明其本身承认委员会有权的缔约国提出的，才能加以接受和审议。任何通知如果是关于尚未作出这种声明的缔约国的，委员会不得加以接受。按照本条规定所接受的通知，应按下列程序处理：

（甲）如本公约某缔约国认为另一缔约国未执行公约的规定，它可以用书面通知提请该国注意此事项。收到通知的国家应在收到后三个月内对发出通知的国家提供一项有关澄清此事项的书面解释或任何其他书面声明，其中应可能地和恰当地引证在此事上已经采取的、或即将采取的、或现有适用的国内办法和补救措施。

（乙）如果此事项在收受国接到第一次通知后六个月内尚未处理得使双方满意，两国中任何一国有权用通知委员会和对方的方式将此事项提交委员会。

（丙）委员会对于提交给它的事项，应只有在它认定在这一事项上已按照普遍公认的国标法原则求助于和用尽了所有现有适用的国内补救措施之

后，才加以处理。在补救措施的采取被无理拖延的情况下，此项通知则不适用。

（丁）委员会审议按本条规定所作的通知时，应以秘密会议进行。

（戊）在服从分款（丙）的规定的情况下，委员会应对有关缔约国提供斡旋，以便在尊重本公约所承认的人权和基本自由的基础上求得此事项的友好解决。

（己）在提交委员会的任何事项上，委员会得要求分款（乙）内所述的有关缔约国提供任何有关情报。

（庚）在委员会审议此事项时，分款（乙）内所述的有关缔约国应有权派代表出席并提出口头和 / 或书面说明。

（辛）委员会应在收到按分款（乙）提出的通知之日起 12 个月内提出一项报告。

（1）如果案件在分款（戊）所规定的条件下获得了解决，委员会在其报告中应限于对事实经过和所获解决作一简短陈述；

（2）如果案件不能在分款（戊）所规定的条件下获得解决，委员会在其报告中应限于对事实经过作一简短陈述；案件有关双方提出的书面说明和口头说明的记录，也应附在报告上。

在每一事项上，应将报告送交各有关缔约国。

二、本条的规定应于有十个本公约缔约国已经作出本条第一款所述的声明时生效。各缔约国的这种声明应交存联合国秘书长；秘书长应将声明副本转交其他缔约国。缔约国得随时通知秘书长撤回声明。此种撤回不得影响对曾经按照本条规走作出通知而要求处理的任何事项的审议；在秘书长收到缔约国撤回声明的通知后，对该缔约国以后所作的通知，不得再予接受，除非该国另外作出了新的声明。

第四十二条 一、（甲）如按第四十一条规定提交委员会处理的事项未能获得使各有关缔约国满意的解决，委员会得经各有关缔约国事先同意，指派一个专设和解委员会（以下简称“和委会”）。和委会应对有关缔约国提供斡旋，以便在尊重本公约的基础上求得此事项的友好解决；

（乙）和委会由各有关缔约国接受的委员五人组成。如各有关缔约国于三个月内对和委会组成的全部或一部分未能达成协议，未得协议的和委会委员应由委员会用无记名投票方式以三分之二多数自其本身委员中选出。

二、和委会委员以其个人身分进行工作。委员不得为有关缔约国的国民，或为非本公约缔约国的国民，或未按第四十一条规定作出声明的缔约国的国民。

三、和委会应选举自己的主席及制定自己的议事规则。

四、和委会会议通常应在联合国总部或联合国驻日内瓦办事处举行，但亦得在和委会同联合国秘书长及各有关缔约国磋商后决定的其他方便地点举行。

五、按第三十六条设置的秘书处应亦为按本条指派的和委会服务。

六、委员会所收集整理的情报，应提供给和委会，和委会亦得请有关缔约国提供任何其他有关情报。

七、和委会于详尽审议此事项后，无论如何应于受理该事项后 12 个月内，向委员会主席提出报告，转送各有关缔约国：

（甲）如果和委会未能在十二个月内完成对案件的审议，和委会在其报

告中应限于对其审议案件的情况作一简短陈述；

(乙) 如果案件已能在尊重本公约所承认的人权的基础上求得友好解决，和委会在其报告中应限于对事实经过和所获解决作一简短陈述；

(丙) 如果案件不能在分款(丙)规定的条件下获得解决，和委会在其报告中应说明它对于各有关缔约国间争执事件的一切有关事实问题的结论，以及对于就该事件寻求友好解决的各种可能性的意见。此项报告中亦应载有各有关缔约国提出的书面说明和口头说明的记录；

(丁) 和委会的报告如系按分款(丙)的规定提出，备有关缔约国应于收到报告后三个月内通知委员会主席是否接受和委会的报告的内容。

八、本条规定不影响委员会在第四十一条下所负的责任。

九、各有关缔约国应依照联合国秘书长所提概算，平均负担和委会委员的一切费用。

十、联合国秘书长应被授权于必要时在各有关缔约国依本条第九款偿还用款之前，支付和委会委员的费用。

第四十三条 委员会委员，以及依第四十二条可能指派的专设和解委员会委员，应有权享受联合国特权及豁免公约内有关各款为因联合国公务出差的专家所规定的各种便利、特权与豁免。

第四十四条 有关实施本盟约的规定，其适用不得妨碍联合国及各专门机构的组织法及公约在人权方面所订的程序，或根据此等组织法及公约所订的程序，亦不得阻止本公约各缔约国依照彼此间现行的一般或特别国际协定，采用其他程序解决争端。

第四十五条 委员会应经由经济及社会理事会向联合国大会提出关于它的工作的年度报告。

第五部分

第四十六条 本公约的任何部分不得解释为有损联合国宪章和各专门机构组织法中确定联合国各机构和各专门机构在本公约所涉及事项方面的责任的规定。

第四十七条 本公约的任何部分不得解释为有损所有人民充分地 and 自由地享受和利用它们的天然财富与资源的固有权利。

第六部分

第四十八条 一、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他国家签字。

二、本公约须经批准。批准书应交存联合国秘书长。

三、本公约应开放给本条第一款所述的任何国家加入。

四、加入应向联合国秘书长交存加入书。

五、联合国秘书长应将每一批准书或加入书的交存通知已经签字或加入本公约的所有国家。

第四十九条 一、本公约应自第三十五件批准书或加入书交存联合国秘书长之日起3个月后生效。

二、对于在第三十五件批准书或加入书交存后批准或加入本公约的国家，本公约应自该国交存其批准书或加入书之日起3个月后生效。

第五十条 本公约的规定应扩及联邦国家的所有部分，没有任何限制和例外。

第五十一条 一、本公约的任何缔约国均得提出对本公约的修正案并将其提交联合国秘书长。秘书长应立即将提出的修正案转知本公约各缔约国，同时请它们通知秘书长是否赞成召开缔约国家会议以审议这个提案并对它进行表决。在至少有三分之一缔约国家赞成召开这一会议的情况下，秘书长应在联合国主持下召开此会议。为会议上出席并投票的多数缔约国家所通过的任何修正案，应提交联合国大会批准。

二、此等修正案由联合国大会批准并为本公约缔约国的三分之二多数按照它们各自的宪法程序加以接受后，即行生效。

三、此等修正案生效时，对已加接受的各缔约国有拘束力，其他缔约国仍受本公约的条款和它们已接受的任何以前的修正案的拘束。

第五十二条 除按照第四十八条第五款作出的通知外，联合国秘书长应将下列事项通知同条第一款所述的所有国家：

（甲）按照第四十八条规定所作的签字、批准和加入；

（乙）本公约按照第四十九条规定生效的日期，以及对本公约的任何修正案按照第五十一条规定生效的日期。

第五十三条 一、本公约应交存联合国档库，其中文、英文、法文、俄文、西班牙文各本同一作准。

二、联合国秘书长应将本公约的正式副本分送第四十八条所指的所有国家。

公民权利和政治权利国际公约任择议定书

（联合国大会 1966 年 12 月 16 日通过）

本议定书缔约国，

认为为进一步达成公民权利和政治权利公约（以下简称公约）的目标及实施其各项规定，允宜授权公约第四部分所设的人权事务委员会（以下简称委员会）依照本议定书所定办法，接受并审查个人声称因公约所载任何权利遭受侵害而为受害人的来文，

爰议定如下：

第一条 成为本议定书缔约国的公约缔约国承认委员会有权接受并审查该国管辖下的个人声称为该缔约国侵害公约所载任何权利的受害人的来文。来文所涉公约缔约国如非本议定书的缔约国，委员会不得予以接受。

第二条 以不违反第一条的规定为限，凡声称其在公约规定下的任何权利遭受侵害的个人，如对可以运用的国内补救办法，悉已援用无遗，得向委员会书面提出申请，由委员会审查。

第三条 依据本议定书提送的任何来文，如系不具名、或经委员会认为滥用此项呈文权，或不符合公约的规定者，委员会应不予受理。

第四条 一、除第三条规定外，委员会应将根据本议定书所提出的任何来文提请被控违反公约任何规定的本议定书缔约国注意。

二、收到通知的国家应于 6 个月内书面向委员会提出解释或声明，说明原委，如该国业已采取救济办法，则亦应一并说明。

第五条 一、委员会应参照该个人及关系缔约国所提出的一切书面资料，审查根据本议定书所收到的来文。

二、委员会不得审查任何个人来文，除非已断定：

（子）同一事件不在另一国际调查或解决程序审查之中；

（丑）该个人对可以运用的国内补救办法悉已援用无遗。

但如补救办法的实施有不合理的拖延，则不在此限。

三、委员会审查本议定书所称的来文，应举行不公开会议。

四、委员会应向关系缔约国及该个人提出其意见。

第六条 委员会应将其根据本议定书进行的工作摘要列入公约第四十五条所规定的委员会年度报告。

第七条 在 1960 年 12 月 14 日联合国大会通过关于给予殖民地国家和人民独立宣言的第 1514 (XV) 号决议目标未达成以前，凡联合国宪章及联合国与其各专门机构主持下订的其他国际公约与文书给予此等人民的请愿权利，不因本议定书各立项规定而受任何限制。

第八条 一、本议定书开放给业已签署公约的国家签字。

二、本议定书须经业已批准或加入公约的国准。批准书应交存联合国秘书长。

三、本议定书开放给业已批准或加入公约的加入。

四、加入应向联合国秘书长交存加入书。

五、联合国秘书长应将每一批准书或加入书的交存，通知业已签署或加入本议定书的所有国家。

第九条 一、以公约生效为条件，本议定书应于第十件批准书或加入书交存联合国秘书长之日起 3 个月后发生效力。二、对于第十件批准书或加入书交存后批准或加入本议定书的国家，本议定书应自该国交存批准书或加入书之日起 3 个月后发生效力。

第十条 本议定书各项规定应一律适用于联邦国家的全部领土，并无限制或例外。

第十一条 一、本议定书缔约国得提议修改本议定书，将修正案提交联合国秘书长。秘书长应将提议之修正案分送本议定书各缔约国，并请其通知是否赞成召开缔约国会议，以审议并表决所提议案。如缔约国三分之一以上赞成召开会议，秘书长应在联合国主持下召开此会议。经出席会议并投票的缔约国过半数通过的修正案，应提请联合国大会核可。

二、修正案经联合国大会核可，并经本议定书缔约国三分之二各依本国宪法程序接受后，即发生效力。

三、修正案生效后，对接受此种修正的缔约国具有拘束力；其他缔约国仍受本议定书原订条款及其前此所接受修正案的拘束。

第十二条 一、任何缔约国得随时书面通知联合国秘书长退出本议定书。退约应于秘书长接得通知之日起 3 个月后发生效力。

二、退约不得影响本议定书各项规定对于退约生效日期以前依照第二条提出的任何来文的继续适用。

第十三条 除本议定书第八条第五款的通知外，联合国秘书长应将下列事项通知公约第四十八条第一款所称的所有国家：

（子）依第八条所为的签字、批准及加入；

（丑）依第九条本议定书发生效力的日期，及依第十一条任何修正案发生效力的日期；

（寅）依第十二条提出的退约。

- 第十四条** 一、本议定书应交存联合国档库，其中文、英文、法文、俄文及西班牙文各本同一作准。
- 二、联合国秘书长应将本议定书正式副本分送公约第四十八条所称的所有国家。

