

# 人权国际保护与国家主权

李步云 王修经

人权国际保护与国家主权及其相互关系,在国际人权领域是一个具有重要理论与实践意义的问题,人们对此还存在诸多意见分歧。本文拟对此提出一些个人见解,以就教于学界同仁。

## 一、国际人权保护的产生与共同标准

人权保护进入国际领域主要是本世纪的事情,它标志着人权的发展进入了一个全新的阶段。从根本上说,人权国际保护的出现,是人类物质文明、精神文明与制度文明发展水平极大提高和国与国之间在经济、政治、文化方面相互交往日益密切的产物,它是一种不依人的主观意志为转移、不依某些偶发事件为依据的必然现象和历史的进步过程。

十七、十八世纪时没有人权国际保护的概念与理论但已有了事实方面的萌芽,即出现了少数几个国家之间签订的为数极少的涉及人权国际保护的条约和条款。例如,1648年的《威斯特伐利亚和约》,它认可不同宗教派别之间享有平等权利;1785年美国 and 普鲁士签订的友好条约,它载有对战俘应给予正当待遇的条款。

从十九世纪到二十世纪中叶,国际上出现的废奴运动和第一次世界大战,对人权保护进入国际领域,起了重要的推动作用。1864年的《改善战地陆军伤者境遇日内瓦公约》和1899年《陆战法规惯例公约》为国际人道主义法奠定了基础。国际联盟于1919年通过的《国际联盟盟约》、1926年制定的《禁奴公约》、1929年国际法协会通过的《国际人权公约》以及《国际人权宣言》,都是这一时期的重要国际人权文书。

第二次世界大战以后,人权国际保护进入一个全面发展时期,保障人权开始被确立为一项公认的国际法准则。这次大战中,德意日法西斯践踏基本人权、灭绝种族的暴行,激起了世界各国人民的极大愤慨,人们普遍提出了保护人权的强烈要求和愿望。1945年,联合国成立并通过了《联合国宪章》,在人类历史上第一次将人权规定在一个具有很大权威的国际组织的纲领性文件中。它庄严宣布:决心免除“后世再遭今代人两度身历惨不堪言的战祸,重申基本人权、人类尊严和价值,以及男女大小各国平等权利的信念”,并规定联合国的宗旨之一是“促成国际合作,不分种族、性别、语言或宗教,增进并激励对于全体人类和人权及基本自由之尊重。”根据该宪章的要求,联合国于1946年成立了人权委员会并于1948年通过了《世界人权宣言》,1966年制定了《公民权利及政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》。在战后40多年里,联合国还制定和通过了71个有关的宣言、公约和协议书,其内容涉及社会生活各个领

• 本文作者李步云系中国社会科学院法学研究所研究员,王修经系中国政法大学讲师。

域。从此,国际人权保障体系初步建立起来。尽管有关人权保障的国际文件是各种政治力量斗争和妥协的产物,但从总体上看,它们反映了全世界人民渴望充分保障人权的共同意愿,是各国人民为争取人权而不懈努力奋斗所取得的重大成就。

人权国际保护有它自身特定的含义,是指各国应当按照国际社会公认的国际法原则、国际人权宣言与公约,承担普遍的或特定的国际义务,对基本人权的某些方面进行合作与保证,并对侵犯人权的行为加以防止与惩治。所谓特定的国际义务,是指国际人权公约的缔约国必须承担贯彻实施这些公约的义务,即缔约国应当在其国内采取相应的立法、司法、行政措施,保证公约条款的实现并按公约的规定进行国际合作。换句话说,这种特殊义务对那些非缔约国来说,是不适用的。所谓普遍的国际义务,是指作为国际组织(包括普遍性国际组织和区域性国际组织)的成员,必须依照该组织的章程承担保护人权的义务。如《联合国宪章》中涉及人权保障的7个条款,所有联合国的会员国都有义务为促进其实现而努力。普遍性的国际义务的另一内容是指,国际社会的所有成员都要承担由国际人权宣言、原则、规章、规则等组成的国际人权习惯法所确认的保护人权的义务。国际习惯法是国家自愿同意的行为规范,它们对所有国家都有约束力。

与此相适应,人权国际保护有两种基本的方式。一是强制性的监督和制裁方式。这类方式包括如下两种情况:某些国际人权公约的缔约国,不履行自己承担的义务,公约的其他缔约国和国际社会可以对这些国家实施强制性的监督与制裁;或者国际社会的某个成员恶意违反国际法基本原则和强行法规则,如在政策上、法律上和实践中实行、鼓励或纵容诸如种族灭绝、种族隔离和种族歧视、奴隶买卖和奴隶制、侵略与侵略战争、国际恐怖、国际贩毒等国际犯罪行为,国际社会可以对其实行强制性的国际监督与制裁,如以前对南非的种族隔离、对伊拉克侵犯科威特所实施的制裁。二是非强制性的指导和协助方式。除上述两类情况外,都采用这类方式。如就实现发展权、环境权实行国际合作,对由于战争或内乱造成的难民进行人道主义援助,对某些侵犯人权的事件与行为进行批评或谴责。

人权的共同标准或称人权的国际标准,是实施人权国际保护的准绳。如果没有一种人权共同标准,人权国际保护就将无所遵循。究竟国际人权有没有“共同标准”?我们的回答是肯定的。这种“共同标准”是人权的共性在国际人权领域的基本表现,它的基础是全人类在人权领域存在着的共同的利害关系与利益追求,是全人类在人权问题上存在的共同的道德的价值判断和价值取向。这种共同标准具体体现在以世界人权宣言与国际人权公约为核心的整个国际人权文书里,体现在国际人权公约的许多具体规范中。很多国家都宣布尊重联合国宪章维护人权的根本宗旨,都拥护《世界人权宣言》的基本原则,共同制定或签署不少国际人权约法,在国际人权的保护中采取共同立场和行动,就充分证明国际上存在一种适用于所有国家的普遍性准则,否则,上述一切就会不可思议。事实上,《世界人权宣言》就明确确认了这种“共同标准”的存在,而制定这一宣言的目的正是为世界各国制定一个共同遵守的准则。《世界人权宣言》指出:“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……。”随着全人类物质文明的不断发展与进步,国际人权的“共同标准”的内涵将日益丰富,其外延将日益扩大。同时,我们也要承认,各个国家与民族还应有各自不同的人权标准。这由不同国家与民族的不同经济、政治制度及历史文化传统和其他的具体国情所决定,由不同国家与民族的不同利益和不同认识所决定。这是人权个性在国际人权领域的具体体现。

承认与尊重这种国际人权的共同标准,是各国在国际人权领域进行合作的前提和基础。这

种共同标准,不仅应由各国人民共同制定,要体现各国人民的共同利益和协调意志,任何国家都不能把自己的主张强加于人,而且在人权的实施上,任何国家都不能采取实用主义态度,对这种共同标准任意歪曲。不能对自己是一套标准,对别人又是另一套标准;对一个国家是一套标准,对另一个国家是又一套标准。只有这样,才能坚持国际人权共同标准的统一性、客观性与公正性,才能建立起国与国之间和谐友好与合作的关系。同时,我们又不能否认目前世界各国的情况存在着重大差异。应允许各个国家采取某些具体的不同做法,如是否签署某些公约,或在签署某些人权约法时,保留其中某些具体条款。各国在制定本国的法律和人权政策时,一方面要考虑和尊重国际上已经获得普遍接受的人权原则,尽量使本国的法律规定与人权政策同国际上普遍接受的原则相一致,另一方面又有权在不违反国际上普遍接受的原则的前提下,根据本国的具体情况作出不同规定,实施自己的具体人权模式。

## 二、促进人权国际保护与尊重国家主权

要在人权问题上正确开展国际合作和正确实施国际保护,一个极为重要的问题,是必须在理论与实践上处理好促进人权国际保护与尊重国家主权的的关系。西方的一些理论家和政治家宣扬“人权高于主权”,“人权无国界”,是错误的和有害的。这种理论和观念,违背了联合国宪章和一系列国际人权约法的宗旨和原则,违背了国际法的公认准则。我们反对将人权的国际保护与国家主权对立起来,主张两者的协调一致和高度统一。

国家主权原则是一项公认的国际法准则。《联合国宪章》第2条第7款明确规定:“本宪章不得认为授权联合国干涉在本质上属于任何国内管辖之事件,且不要求会员国将该事件依本宪章提请解决。”1965年通过的《关于各国内政不容干涉及其独立与主权之保护宣言》也郑重宣告,任何国家不得以任何理由直接或间接干涉任何其他国家的内政、外交。现今的国际社会由一百多个平等的主权国家所组成。尊重国家的主权,是在国际范围内进行政治、经济与文化合作的基础,也是有效地实现人权的国内保护与国际保护的根本条件。

人权问题在一般情况下,属于国内管辖事项,应由各个国家自主处理。人权的促进和保障,主要依靠主权国家通过在法律、政治、经济、文化与社会等各个领域创造条件予以实现;在人权遭受侵犯的情况下,也主要依靠主权国家通过国内立法、司法、行政措施加以救济。国际人权文件承认主权国家有权根据本国安全的需要,通过法律对某些人权加以合理限制;国际人权公约规定的国际监督程序,未经一个国家的明示同意,对它不发生拘束力;在一国为某项国际人权公约当事国的情况下,也只有在用尽国内救济办法以后,有关国际人权机构才能处理有关该国侵犯人权申诉的程序。因此,人权的国际保护应当也只能以充分尊重国家主权为基础。从国内范围看,国家主权是实现人权的手段和保证;但从国际范围看,国家主权又是该国人民人权的实际内容和集中体现。某些国家或国际组织超出国际人权保障的合理界限而侵犯某些国家的主权,就是侵犯了该国人民的根本利益,就是对该国人民的人权的侵害。

中国政府在国际讲坛上多次强调,反对人权的政治化与意识形态化。人权有政治性与意识形态性的一面,也有超政治与超意识形态(这里主要是特指政治意识形态)的一面。这同人权的共性与个性有密切的关系。就国内人权而言,有的人权,如选举权、知情权、言论自由、结社自由等政治权利与自由,是同政治与政治意识形态分不开的;它们的内容与形式及其实现的方式与程度,同一个国家的国家制度、政党制度及政治意识形态有密切的联系。有的人权,如生命权、人格权等基本人权,残疾人权利、妇女儿童权利等等,就不应受不同党派、不同政见的影响而应

得到普遍的与同样的尊重。就国际人权而言,有的人权问题是属于国内管辖事项,应当按照国家主权原则由一个国家自主处理;有的人权问题则是属于国际管辖事项,如侵略与侵略战争、种族灭绝与种族歧视等等严重危害国际和平与安全的罪行,国际社会的所有成员,包括社会制度不同的国家,都应当站在同一立场上予以反对。许多属于人道主义性质的人权,如对难民与无国籍人的保护,禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚,也应当是超政治和超意识形态的。如果不承认人权有超政治和超意识形态的一面,把任何人权问题都同政治和政治意识形态联系在一起,这就是“人权的政治化”和“人权的意识形态化”。人权的政治化与意识形态化,有各种表现。从国际领域看,有外交政策中过分(即超过合理的限度)注重人权的因素;在经济与技术合作与援助中不适当地(即超出一定的界限)把人权问题作为重要条件;利用人权问题无节制地进行意识形态的论战等等,就是它的一种表现。如果夸大人权与政治、与政治意识形态的联系,将人权政治化与意识形态化,并把它引入一个国家的外交政策中,就难以避免在某些时候在某些问题上形成对他国内政的干涉,从而违反国际关系与国际法的基本准则。还需指出,在我国国内,也有一些同志夸大人权的政治性与意识形态性,包括人权的阶级性,以为这才是“革命”的和“马克思主义”的。这样的观点和思想倾向,不仅在理论上是不正确的,在实践上也是有害的。

不干涉内政作为国际法的一项重要原则,是由国家主权原则引伸出来的。它首先由《联合国宪章》所确认。宪章第2条第7款规定:“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。”鉴于这一原则的重要性及富于争议性,后来的一系列重要国际法文件又重申这一原则,并对其具体含义作了不少规定。其中主要有联合国大会于1965年通过的《关于各国内政不容干涉及其独立与主权之保护宣言》、1970年通过的《关于各国依据联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则宣言》。国际上,对于人权是否属于“内政”范畴,是否属于《联合国宪章》第2条第7款所说的“本质上属于国内管辖事项”一直存在着意见分歧。我们认为,对于后者的回答是肯定的。对于前者,则在一般情况下,人权属于内政范畴,属于国内管辖事项。但在某些情况下,它又不属内政范畴,国际社会可以干预。在本质上应被解释为“在一般情况下”、“在多数情况下”。这样解释比较符合实际,也易为国际社会所普遍接受。

同国家主权原则一样,人权国际保护也是一项重要的国际法准则。按照《联合国宪章》和国际人权公约的规定以及联合国组织的有关决定,在某些特定情况下,联合国及其会员国对某些国家侵犯人权的行为,诸如侵略战争、种族灭绝、贩卖奴隶等等有权进行干预;对国际人权公约的缔约国恶意违反公约的规定,不履行公约义务,其他缔约国可按公约规定的程序加以追究。所有这些,都不构成对一国国家主权的侵犯和他国内政的干涉。

因此,我们既反对笼统地讲“人权高于主权”也反对笼统地讲“主权高于人权”,因为这两种理论观念都不符合客观现实。我们强调,维护国家主权和加强人权国际保护,都是国际法的重要原则,两者是统一的,并不相互矛盾。如果一定要讲谁高谁低,那就应作具体分析。当人权问题是属于一国国内管辖事项,国际社会与其他国家不应干预时,主权高于人权;当人权问题超出了一国管辖范围,国际社会或其他国家可以进行干预时,人权就高于主权。我们反对所谓“人权无国界”,也不泛泛地讲“人权有国界”。因为实际情况是,在一般情况下,人权是属于国内的管辖事项,它应当是有国界的;在特殊情况下,国际社会对某些国家严重侵犯人权的行为可以实行各种形式的制裁和干预,人权又是没有国界的。片面强调国家主权原则或片面强调人权的国际保护,都不符合世界人民的根本利益和共同愿望。

国家主权的概念是不断发展变化的。到目前为止,它主要经历了两个基本的转变:一是由主权的对内性,转变为对内最高权与对外独立权的统一;二是由主权的绝对性,转变为主权的相对性。十六世纪的法国政治家、法学家让·博丹是国家主权学说的首创者。其后,格老秀斯、普芬道夫以及霍布斯、卢梭等人都曾对国家主权学说的发展作出过贡献。但是,在十八世纪前,国家主权概念还是以对内的含义为主;由绝对主权论发展为相对主权论,则完成于十九世纪末。实现这两个转变的历史背景与社会条件是国际交往日益密切;两次世界大战则加速了两个转变。同时,这两个转变又是伴随着近代国际法与现代国际法的产生与发展而变化的。现在,国家主权表现为对内最高权与对外独立权,已为国际社会所公认;相对主权的概念也已为国际社会广为接受。其所以如此,是由国际法的性质所决定。国际法是调整国与国之间关系的,对世界各国具有普遍约束力的行为规则。如果坚持国家主权是绝对的,是不受任何力量约束的,例如一国滥用主权,对外侵略,对内实行奴隶制或种族灭绝仍可以不受国际社会的任何约束与限制,那么,国际关系的合理结构就会遭到破坏,国际组织的应有权威就会荡然无存,国际法的存在也就没有必要。因此,那种认为今天的国家主权仍应具有绝对性的看法是不正确的。

### 三、积极参与国际人权活动

中国一贯承认和肯定《联合国宪章》关于尊重和促进人权的宗旨与原则,赞赏和支持联合国为普遍促进人权和基本自由所作的努力。1955年由周恩来总理代表中国政府出席万隆会议所签署的《亚非会议最后公报》就宣布,“完全支持联合国宪章中所提出的人权的基本原则,并注意到作为所有人民和所有国家努力实现共同标准的世界人权宣言”,而且将尊重基本人权,尊重联合国宪章的宗旨和原则作为“和平共处十项原则”的第一原则。中国外长在41、43届联合国大会上指出:《世界人权宣言》是第一个系统地提出尊重和保护基本人权具体内容的国际文书。……它对战后的国际人权活动的发展产生了深远的影响,起了积极作用;《公民权利及政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》“对实现《联合国宪章》关于尊重人权的宗旨和原则有着积极的意义。我国政府一贯支持宪章的这一宗旨和原则”。长期以来,中国积极参与了联合国人权领域的很多活动,如参加人权委员会的各项工作,积极参加国际人权法律文书的起草和制定,先后签署、批准并加入8个国际人权公约并认真履行义务,努力捍卫第三世界国家的民族自决权和制止对一些国家与地区的大规模侵犯人权的行为,坚持反对诸如殖民主义、种族主义、外国侵略与占领,以及种族歧视、种族隔离、种族灭绝、贩卖奴隶、国际恐怖行为等危及世界和平与安全的行为,坚持反对借口人权问题干涉别国内政,等等。在所有这些方面,中国都作出了重大努力和贡献。

在国际人权保护的理论与政策上,中国的基本立场是:增进对所有人的人权及基本自由的尊重;维护国际和平与安全;促进世界各国经济、政治、文化与社会的全局发展。其立足点是:全人类的共同理想和各国的具体国情相结合,有利于维护世界上绝大多数人的根本利益,有利于维护世界公认的一系列国际法基本准则,有利于建立公正合理的国际政治经济新秩序,有利于在尊重国家主权和求同存异的基础上进行广泛的国际合作。

责任编辑:张少瑜

责任校对:张少瑜