

# 联合国与人权的国际保护\*

柳华文

**【内容提要】** 总结两次世界大战的经验与教训,联合国得以创立并以维护和促进安全、发展和人权为己任。《联合国宪章》规定了促进对人权的尊重的宗旨和原则,《世界人权宣言》首次系统化地规定了人权的国际标准,它们是联合国人权工作的基础和总纲。从《经济、社会和文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》到其他各个核心人权条约,《联合国宪章》和《世界人权宣言》的标准获得了具体化和法律化。同时,联合国建立并不断加强其人权机制。人权主流化是联合国改革与发展进程中的大趋势。中国是人权理事会的创始理事国,并在2013年再度高票当选理事国。中国对联合国人权机制的参与不断深入。面对机遇和挑战,联合国和包括中国在内的联合国会员国应该秉承《联合国宪章》的精神,根据国际法,建设性地开展人权领域的交流与合作。

**【关键词】** 联合国;人权;人权机制;国际人权法

**【作者简介】** 柳华文,中国社会科学院国际法研究所所长助理、研究员,中国社会科学院人权研究中心副主任、秘书长。(北京 邮编:100720)

**【中图分类号】** D815 D813.2 D621.5 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2015)04-0023-20

\* 感谢《世界经济与政治》杂志匿名审稿人的意见和建议。文中疏漏由笔者承担。

2015年是第二次世界大战结束、联合国成立70周年。70年来,国际社会风云变幻,国际关系继往开来,联合国已经成为世界多边外交的重要舞台、国际治理体系的核心。联合国的发展历程中,和平、发展和人权是三条重要的主线,贯穿始终,并继续指引其未来的改革与发展。人权主流化是联合国的工作重点,也是国际组织和国内社会出现的以推动人权立法和决策及其实施的重要趋势,这在联合国的法律发展和机制建设中有充分的体现。中国政府重视人权领域的国际交流与合作,近年来在联合国人权机制中发挥了越来越重要的建设性作用,而且空间和潜力仍然很大。

## 一 《联合国宪章》:联合国人权工作的基础

维护和促进人权与基本自由是联合国这一世界上最大、最有影响的普遍性国际组织的根本宗旨和原则之一。这种人权保护的国际化趋势早在联合国成立之前就出现了萌芽。

历史上最早的带有国际性的人权问题与保护少数者的宗教自由有关。早在1606年,匈牙利国王和特兰西瓦尼亚君主缔结的《维也纳条约》就规定了新教徒宗教礼拜自由的条款。

不过,人权问题在第二次世界大战以前一向被认为是国内管辖事项,只是在一些个别领域或者个别问题方面,才有和 인권保护有关的国际法存在,其中比较重要的涉及保护少数者、禁止奴隶制度、国际劳工保护、对外国人伤害的国家责任和国际人道待遇等。在两次世界大战之间,虽然随着国际联盟和国际劳工组织的建立和发展,国际组织对 인권领域已经有所涉足,但是人权在国际社会上的保护仍然局限于个别领域,而且国际劳工法等在当时也是偏重行政和技术标准,并不突出人权的旗帜。

1942年,第二次世界大战期间,反轴心国国家发表了《联合国宣言》,把维护人权与正义作为战争的目标之一,明确表示:“深信完全战胜它们的敌国对于保卫生命、自由、独立和宗教自由并对于保全本国和其他各国的人权和正义非常重要,同时,它们现在正共同与企图征服世界的野蛮和残暴力量做斗争。”<sup>①</sup>

两次世界大战给人类带来了惨不堪言的战祸,德国法西斯主义和日本军国主义的残暴行径,包括纳粹对犹太人灭绝种族的行为和侵华日军在中国南京进行的大屠杀,激起全世界人民的义愤,促使人类深刻反省。人们认识到:国家侵犯和践踏人权的野

<sup>①</sup> Declaration by the United Nations, January 1, 1942, 引自美国耶鲁大学法学院利廉·戈德曼法学图书馆网站, [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/decade03.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/decade03.asp), 登录时间:2015年1月25日。

蛮行为与其侵略行为之间存在密切的联系,尊重人权与维护世界和平密切相关。

1944年8月至10月,美国、苏联、英国和中国四大国举行了筹建联合国的敦巴顿橡树园会议,同意由美国提出的联合国“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。会议最终达成的《关于建立普遍性的国际组织的建议案》倡议:“考虑到创造稳定与福利的条件对于国家间和平与友好关系的必要性,联合国应促成对社会、经济和其他人道主义问题的解决,推动对人权和基本自由的尊重。”<sup>①</sup>

1945年旧金山会议期间,人权问题交由一个小组委员会讨论。小组委员会的报告承认人权问题主要是一个国内事务,但同时又指出,如果个人的基本自由受到严重侵犯,以致造成威胁或者阻挠《联合国宪章》条款实施的情况,就不能认为纯粹是一国之事。<sup>②</sup>其实,当时的主要战胜国都有自身的人权问题,苏联有古拉格制度,美国存在法律上的种族歧视,英法则要维护其殖民帝国,所以它们在推动人权方面的态度都是有所保留的,而只有一些小的国家和非政府组织提倡建立一个有效的国际人权保障体系。<sup>③</sup>

1945年6月26日旧金山会议结束时,50个国家的代表在旧金山签字通过《联合国宪章》(简称《宪章》)。同年10月15日,波兰也认可了《宪章》的内容。《宪章》于1945年10月24日正式生效。《宪章》中规定人权问题的条款有9处之多,<sup>④</sup>但是措辞谨慎。这符合国际法慎重与保守的特点。《宪章》明确重申基本人权、人格尊严与价值(序文),将联合国的宗旨之一定为“增进并激励对于全体人类之人权及基本自由的尊重”。除了序文、第55条及第56条以外,《宪章》其余的各项人权条款都是在专门规定联合国及其机构的宗旨或职权,而不是直接规定会员国的义务。第55条规定:“为造成国际间以尊重人民平等权利及自决原则为根据之和平友好关系所必要之安定及福利条件起见,联合国应促进……(寅)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。”<sup>⑤</sup>第56条规定:“各会员国担允采取共同行动及个别行动与本组织合作,以达成第55条所载之宗旨。”<sup>⑥</sup>

① “Proposals for the Establishment of a General International Organization,” *Documents Pertaining to American Interest in Establishing a Lasting World Peace: January 1941-February 1946*, Pennsylvania: The Book Department, Army Information School, Carlisle Barracks, 1946, p.45.

② 陈世材:《国际组织——联合国体系的研究》,北京:中国友谊出版公司1986年版,第219-220页。

③ 托马斯·伯根索尔、黛娜·谢尔顿、戴维·斯图尔特著,黎作恒译:《国际人权法精要》,北京:法律出版社2008年版,第21页。

④ 指序文、第1条第3款、第13条第1款(丑)项、第55条(寅)项、第56条、第62条第2款、第68条、第73条和第76条(寅)项。

⑤ 《联合国宪章》, <http://www.un.org/zh/documents/charter/chapter9.shtml>, 登录时间:2015年1月20日。

⑥ 《联合国宪章》, <http://www.un.org/zh/documents/charter/chapter9.shtml>, 登录时间:2015年1月20日。

《联合国宪章》中人权条款的法律义务的内容究竟是什么,这是有争议的。一种观点否定《宪章》的人权条款为会员国创设了任何或严格的法律义务,认为它们只是规定了联合国及其机构的宗旨或职权。如国际常设法院法官、国际法委员会第一届委员曼雷·哈德森(Manley O. Hudson)认为:“《联合国宪章》仅仅是为联合国希望采取的行动制订了一个计划,在该计划中各会员国承诺要进行合作。”<sup>①</sup>另外一种观点认为,《宪章》的人权条款为会员国创设了法律义务,即尊重和遵守人权。如英国国际法学家赫斯·劳特派特(Hersch Lauterpacht)认为:“联合国的所有会员国负有法律义务按照《宪章》的宗旨行事。各会员国不仅负有法律义务,鼓励并增进对于《宪章》规定的各项人权的尊重,而且负有法律义务尊重这些人权。《宪章》第56条所表达的承诺中,有着明显的承担法律义务的含义。”<sup>②</sup>

中国学者认为,从《宪章》的措辞来看,联合国会员国根据《宪章》第56条承担的是一种国际合作的法律义务,即与联合国一道,在联合国的框架内,共同促进对于人权的尊重和遵守。<sup>③</sup>虽然《宪章》明确规定了非歧视的内容,但究竟什么是“基本权利与自由”以及会员国承担的具体义务却是不清楚和比较模糊的。这些缺憾都是要通过联合国的后续国际立法来弥补和发展的。

无论如何,《联合国宪章》为当代国际人权法的发展奠定了法律和概念的基础,它是人权保护国际化的一个标志,并为当代国际法开辟了一个崭新的天地;它所规定的联合国会员国同这个组织在促进人权和基本自由上进行合作的义务,给联合国提供了制定和编纂这些权利的必要的法律权力,使一系列国际人权公约的产生成为可能;它还还为联合国在人权的国际保护方面采取具体措施和行动奠定了基础。

《联合国宪章》的效力超出了国际组织法的范畴。作为世界上最重要的普遍性国际组织的基本法,它的许多规定,特别是关于国际关系原则和宗旨的规定,反映了国际法律共识和法律确信,具有在联合国之外一般国际法的意义。实际上,世界各国和国际组织都重视由《联合国宪章》产生的包括促进人权在内的义务。它所奠定的以主权平等为基础、以安全和经济与社会发展为目标国际秩序,是联合国以及国际社会开展人权交流与合作的背景和基础。正如1993年6月25日世界人权大会通过的《维也纳宣言和行动纲领》所指出的,“联合国系统争取所有人的人权和基本自由得到普遍

<sup>①</sup> Manley O. Hudson, "Integrity of International Documents," *American Journal of International Law*, Vol. 42, No.1, 1948, pp.105-108.

<sup>②</sup> Hersch Lauterpacht, "Sovereignty and Human Rights," in Elihu Lauterpacht, ed., *International Law, Being the Collected Papers of Hersch Lauterpacht*, Vol.3, Cambridge: Cambridge University Press, 1977, p.417.

<sup>③</sup> 参见白桂梅、龚刃韧、李鸣等:《国际法上的人权》,北京:北京大学出版社1996年版,第55-67页。

尊重和遵守的努力,能依据《联合国宪章》促进在国与国间发展和平友好关系所需的稳定和福利,有助于改进和平与安全以及社会和经济发展的条件”;而且,“促进和保护人权的进程应当按照《联合国宪章》的宗旨和原则以及国际法推动”。<sup>①</sup> 总而言之,《联合国宪章》是促进国际人权领域对话与合作健康发展的根据。<sup>②</sup>

## 二 《世界人权宣言》:国际人权法的总纲

1946年2月16日,根据《联合国宪章》第68条的规定,联合国经济及社会理事会成立了人权委员会,其首要任务就包括提交有关“国际人权宪章”的提案、建议和报告。

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“国际人权宪章”的形式方面有三种意见:一是将其作为联大的一项决议,以宣言的形式通过,当时的多数国家持此主张;二是采取具有法律约束力的国际公约的形式,澳大利亚和印度首先提出这种主张,并具有代表性;三是修改《联合国宪章》,将“国际人权宪章”补充进去,只有少数国家有此建议。一开始,根据大多数国家的意见,人权委员会决定以宣言的形式起草“国际人权宪章”,但是在1947年12月的第二次会议上,人权委员会经过重新磋商,通过了第46(IV)号决议,决定“国际人权宪章”由三部分组成:一项整理各种权利的宣言、一项规定这些权利的国际公约、一项履行公约的实施措施。

人权委员会起草宣言的工作经过了曲折和艰苦的过程,但是工作速度却相当快。在获得通过之前,有关草案又在联合国大会第三委员会先后举行了81次会议,做了168处修改。最后,该宣言于1948年12月10日由联合国大会以40票赞成、0票反对和8票弃权的绝对优势通过,这一天被定为“国际人权日”。《世界人权宣言》、《经济、社会和文化权利国际公约》连同《公民权利和政治权利国际公约》及其两个《任择议定书》共同构成了现在人们所称的“国际人权宪章”。它们被作为一个整体强调,但其实又是各自独立的法律文本。

《世界人权宣言》共有30条,列举了各种政治权利、公民权利以及经济、社会和文化权利。尽管它的内容是综合性的,但还是被批评有过分西方化的特点。<sup>③</sup> 《世界人

<sup>①</sup> 《维也纳宣言和行动纲领》,第一部分,第6、7段, <http://www.un.org/chinese/esa/social/youth/vienna.htm>, 登录时间:2015年1月20日。

<sup>②</sup> 参见谷盛开:《国际人权对话与合作的法律与政策思考》,载《国际论坛》,2000年第4期,第19-24页。

<sup>③</sup> Johannes Morsink, “The Philosophy of the Universal Declaration,” *Human Rights Quarterly*, Vol.6, No. 3, 1984, p.44.

权宣言》似乎是有意地对各种政治权利和公民权利作为一类人权与经济、社会和文化权利作为另一类人权进行了区分,用前 20 条规定前者,然后规定后者。

与 18 世纪法国的《人权宣言》相比,1948 年联合国大会通过的《世界人权宣言》不仅丰富了人权的内容,更吸收和融合了世界各大宗教与文化传统的价值观。《世界人权宣言》第 1 条指出,“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”。<sup>①</sup> 其中“良心”一词便是来自当时中国代表张彭春的建议,基于儒家文化的价值观而加入的。

中国代表张彭春是南开大学的创办人之一,抗战前长期担任南开大学教授,曾任南开大学代理校长。联合国成立后,张彭春出任中国驻联合国经社理事会代表,并担任人权委员会副主席,与主席埃莉诺·罗斯福(Eleanor Roosevelt)一起负责起草《世界人权宣言》。他善于向其他代表解释中国的人权概念,并巧妙地运用儒家原则解决了谈判过程中的许多僵局。比如,为了使人权宣言具有普遍性,在他的坚持下,去掉了《世界人权宣言》中所有关于自然和上帝的提法。<sup>②</sup> 2008 年,第 61 届世界非政府组织年会在法国巴黎联合国教科文组织大厦举行时,大会会场主席台两侧摆放着《世界人权宣言》的主要起草人画像,左侧第二位就是张彭春。世界人民没有忘记这位来自中国的学者为国际人权立法做出的杰出贡献。

就《世界人权宣言》本身而言,其性质属于联合国大会通过的决议,没有法律拘束力。在起草宣言的过程当中,“一个最重要的动机——特别是对于那些强国来说——就是为了躲避批评,同时得到机会来批评其他国家。人权成了东西方意识形态战争中的武器”。<sup>③</sup> 美国强调《世界人权宣言》不具有约束力,称“当前的黑人待遇问题只是‘本质上属于’美国‘国内管辖内’的事项”。<sup>④</sup> 美国、苏联、中国以及南斯拉夫等国的代表都强烈支持以不具拘束力的宣言形式起草一项人权文书。1947 年 12 月,人权委员会第二次会议正式决定同时制定宣言、公约以及执行措施,而“先宣言,后公约”的主张占了上风。

不过,《世界人权宣言》中的许多内容如果经证明是国际习惯法规则,则无疑是具有法律拘束力的。有的西方学者认为,自从《世界人权宣言》通过以后,因为有国家的一致实践和国际组织不断援引,它已经成为国际习惯法的一部分,甚至是国际法中的

① 《世界人权宣言》,http://www.un.org/zh/documents/udhr/,登录时间:2015 年 1 月 20 日。

② 参见孙平华:《〈世界人权宣言〉研究》,北京:北京大学出版社 2012 年版,第 93-112 页。

③ 格德门德尔·阿尔弗雷德松、阿斯布佐恩·艾德编,中国人权研究会翻译:《〈世界人权宣言〉:努力实现共同标准》,成都:四川人民出版社 1999 年版,第 7 页。

④ 格德门德尔·阿尔弗雷德松、阿斯布佐恩·艾德编:《〈世界人权宣言〉:努力实现共同标准》,第 8 页。

强行法(*jus cogens*),所以对各国都有法律约束力。<sup>①</sup>但是,《世界人权宣言》中究竟哪些规则是习惯法规则和强行法规则,这个问题在学界和实践中并无定论。不过,它至少是在一个多边的场合表达的一种法律确信。

值得指出的是,从历史过程来看,美苏之间、美国与新兴国家之间以至西方国家之间存在着激烈的争论,人权立法在联合国从一开始就受到了政治和意识形态因素的深刻影响。但是,这并不影响相关法律文本在诞生之后,具有超越起草过程中起草者主观动机和意图的独立价值和意义。不论是《联合国宪章》,还是《世界人权宣言》以及之后联合国制定的各个人权公约,均是如此。

而且,各方的人权立场和对于相关法律文件的态度也是发展和变化的。有意思的是,曾经对《世界人权宣言》投弃权票、更倾向于倡导社会权利的苏联成为1966年《公民权利和政治权利国际公约》的首批参加国之一,而曾经积极推动宣言的美国则迟至1992年才批准该公约并且至今没有批准《经济、社会和文化权利国际公约》。<sup>②</sup>

因为《联合国宪章》未对会员国应尊重和促进哪些人权和基本自由进行规定,所以《世界人权宣言》正是对《联合国宪章》的具体化,其法律意义远远超出了一般的联大决议。即使在许多领域已经存在可适用的国际公约的今天,它所承认的人权标准仍然对各国发挥着指导作用。在联合国对人权实施和遵守情况进行国际监督的过程中,相关标准还被用来作为采取一系列措施和程序的基础。<sup>③</sup>

《世界人权宣言》是国际社会第一个普遍性的综合的国际人权文件,其在国际社会上的反响是巨大的。各国宪法尤其是新兴国家的宪法或全部转载,或部分采用,联合国的许多决议案以及一些重要的国际公约特别是人权公约也以此为基础。<sup>④</sup>实际上,《世界人权宣言》成为国际人权法的“母法”,是联合国倡导人权的标志性基本文献。其意义超出了联合国的范围,不仅对联合国自身及其会员国具有直接影响,对于欧洲理事会、非洲联盟(前身为非洲统一组织)和美洲国家组织等区域性国际组织人权法的发展同样具有重要意义,被区域性人权条约广泛引用。

《世界人权宣言》自诞生起就获得了广泛认同和传播,还创立了一项世界吉尼斯

① 参见 Paul Sieghart, *The International Law of Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, 1983, p.53。

② 柳华文:《论国家在〈经济、社会和文化权利国际公约〉下义务的不对称性》,北京:北京大学出版社1995年版,第47页。

③ Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, Kiel: Engel, 1993, p.XVII.

④ 陈世材:《国际组织——联合国体系的研究》,第219-220页。

纪录,即译本最多的文件,截至2015年2月14日,共被翻译成440种语言。<sup>①</sup>这似乎表明,世界各地的人们在以不同的表达方式讲着一种共同的语言——人权语言。

可以说,联合国最重要的两个文件就是《联合国宪章》和《世界人权宣言》。它们都与人权有关,是联合国人权工作根本性的指导文件;前者是基础,后者是总纲。

### 三 联合国人权机制:从文本体系到机制体系

以《联合国宪章》和《世界人权宣言》为基础,联合国承担起人权国际保护的国际职责。两者的规定还比较原则和抽象,因此需要更为细致并具有法律效力的国际法文件加以落实和推进。因此,在《世界人权宣言》通过之后,联合国在人权领域的工作重心就是制定国际人权条约并建立相关的国际监督实施机制。

#### (一) 法律体系

以1948年《世界人权宣言》和1966年《经济、社会和文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》及其《任择议定书》共同构成的“国际人权宪章”为基础,许多国际人权条约或其他国际文件得到通过或发展,而且联合国的人权机制建设也得以不断进步和完善。

截至目前,联合国框架下产生并且现行有效的核心人权条约包括:(1)1965年《消除一切形式种族歧视国际公约》;(2)1966年《公民权利和政治权利国际公约》;(3)1966年《经济、社会和文化权利国际公约》;(4)1979年《消除对妇女一切形式的歧视公约》;(5)1984年《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》;(6)《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任择议定书》;(7)1989年《儿童权利公约》;(8)1990年《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》;(9)2006年《残疾人权利国际公约》;(10)2006年《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

这些条约极大地丰富了国际人权法的法律框架和内容,构成了一个较为完整的规则体系,并为联合国根据《联合国宪章》推动人权工作、建立人权机制奠定了法律基础。<sup>②</sup>

联合国人权体系的建立引起联合国首任人权司司长、国际人权法元老约翰·汉弗莱(John Humphrey)的注意。他较早地预见到国际人权法的深远影响。汉弗莱认为,

<sup>①</sup> 联合国人权事务高级专员办事处网站, <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Introduction.aspx>, 登录时间:2015年2月14日。

<sup>②</sup> 联合国的人权条约体系也仍然可以丰富和完善,起草《老年人权利公约》问题已经提上日程,参见柳华文:《关于制定联合国〈老年人权利公约〉的初步研究》,载中国国际法学会主办:《中国国际法年刊》(2012年卷),北京:法律出版社2013年版,第355-382页。



由于国际人权法的发展,国际法“不仅在内容上正在更新,而且它的特点和构成也在发生变化。就其特点而言,它曾是水平式的,因为它仅仅规定国家的关系;现在它是垂直式的,因为它延伸到了作为个人的男男女女。从现在算起一百年之后,当历史学家就20世纪的国际法著书立说的时候,他们就会说,在这个体系的历史上这些发展是最重要和最彻底的”。<sup>①</sup>

## (二) 机制体系

广义地说,几乎所有联合国机构的工作都与人权相关,联合国的主要机关秘书长、大会、经社理事会等以及联合国的专门机构如国际劳工组织、联合国教科文组织和世界卫生组织等都是如此。它们在人权领域的工作体现了人权主流化的要求和趋势。

狭义地看,联合国在人权领域直接发挥重要作用的机构主要有如下一些,它们以及相关程序和规则的建立构成联合国人权机制的主体。

### 1. 联合国人权理事会

根据《联合国宪章》第68条“经济暨社会理事会应设立经济与社会部门及以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”的规定,联合国经社理事会于1946年6月正式建立了联合国人权委员会。该委员会由18名成员组成。美国代表埃莉诺·罗斯福当选为主席,中国的张彭春和法国的勒内·卡森(Rene Cassin)当选为副主席。

从1946年到2006年的60年间,联合国人权委员会一直是联合国经社理事会下的一个职能委员会,是一个基于《联合国宪章》而建立的人权机构。人权委员会在其成立的前20年,并没有直接处理国别人权问题的职权,只负责向经社理事会提交有关人权问题的报告。到了20世纪60年代,随着国际形势的发展,特别是为了敦促南非废除种族隔离制度等一系列原因,经社理事会又通过决议赋予人权委员会一些直接处理国别人权问题的职权或程序,如所谓“1235号程序”和“1503号程序”等。这些程序或机制是在联合国人权条约体系之外直接根据《联合国宪章》的有关规定而设立的,所以它们在理论上应该适用于所有联合国会员国。然而,人权委员会的这些程序或机制实际上并没有得到普遍的适用。

但是自冷战结束以来,人权委员会通过的100多个国别议题几乎全部针对发展中国家,没有一个西欧北美国家受到审议。久而久之,由国别议题引发的政治对抗使得人权委员会背上严重的“信誉赤字”并最终被撤销。

<sup>①</sup> John Humphrey, *No Distant Millennium: The International Law of Human Rights*, Paris: UNESCO, 1989, p.203.

联合国大会 2006 年 3 月 14 日以 170 票支持、4 票反对和 3 票弃权的压倒性多数通过建立人权理事会以取代人权委员会的大会决议。美国、以色列、马绍尔群岛和帕劳投了反对票,委内瑞拉、伊朗和白俄罗斯在表决中弃权。根据决议,人权理事会是联合国大会的一个附属机构。

此前的人权委员会成员由联合国经社理事会 54 个成员出席且超过半数赞成选举产生,而新成立的人权理事会成员由联合国大会所有会员国投票产生,当选者必须获得联大 191 个成员半数以上支持。人权理事会成员资格向联合国所有会员国开放,由 47 个会员国组成(人权委员会为 53 个)。所有成员由大会通过无记名投票、以多数票方式(至少 96 票)直接选举产生。成员构成以地域公平为基础,各个区域集团分配成员席位如下:非洲集团 13 个,亚洲集团 13 个,东欧集团 6 个,拉丁美洲和加勒比集团 8 个,西欧和其他国家集团 7 个。理事会成员任期为三年,在连续两任后须间隔一年方可寻求新的任期。联合国大会每年投票改选 1/3 左右的人权理事会成员。

联合国大会主席扬·埃利亚松(Jan Eliasson)原本希望以协商一致方式通过成立人权理事会的决议案,但是对该决议案持反对态度的美国坚持要求对这项决议案进行表决。2006 年 4 月,美国国务院发言人肖恩·麦科马克(Sean McCormack)在新闻发布会上说,美国将不参加定于 2006 年 5 月 9 日举行的联合国人权理事会成员的竞选。<sup>①</sup>可见,从一开始,政治分歧就已经存在。同年 5 月 9 日,第 60 届联合国大会根据有关决议,以无记名投票的方式选出了新成立的人权理事会首届 47 个成员,其中包括中国、法国、俄罗斯和英国 4 个联合国安理会常任理事国。决议要求会员国在选举人权理事会成员时应考虑候选国在促进和保护人权领域的贡献以及就此做出的自愿誓言和承诺。当选为理事会成员者在促进和保护人权工作中应维护最高标准,与理事会充分合作,并在任期内接受定期普遍审查机制的审查。候选国同样要在促进和保护人权领域做出自愿誓言和承诺。

对于人权理事会中严重并有计划侵犯人权的成员,联合国大会以出席并投票的成员的 2/3 方式,可暂时停止其在理事会的成员资格。比如,人权理事会 2011 年 2 月 25 日在日内瓦通过决议,建议联合国大会中止利比亚的人权理事会成员国资格。联合国大会于 2011 年 3 月 1 日以协商一致的方式通过决议,中止利比亚联合国人权理事会成员国资格。这是联合国大会首次中止人权理事会某一成员国的资格。

从性质和地位上讲,人权理事会是大会的附属机构,直接向联合国所有会员国负

<sup>①</sup> Colum Lynch, "U.S. Will Not Join U.N. Rights Council," <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/04/06/AR2006040601849.html>, 登录时间:2015 年 2 月 15 日。

责。同时,新成立的人权理事会将在与高级专员办事处关系上继承人权委员会的任务和责任。人权理事会是联合国在人权领域最重要的机关。其目标是:担当联合国关于人权问题对话与合作的主要论坛;通过对话、能力建设和技术援助,帮助会员国遵循人权义务;同时,理事会向大会提出关于进一步发展人权领域国际法的建议。

2007年6月19日,联合国人权理事会第六届会议通过了关于人权理事会建章立制问题的一揽子方案(“主席案文”),该方案确立了普遍定期审议机制、人权特别机制、专家咨询机制以及理事会议程和议事规则等。

根据普遍性定期审议机制,世界各国一律平等,无论是发展中国家还是发达国家,定期非选择性地接受人权状况审议。普遍定期审议的依据也具有全面性的特点,首先是《联合国宪章》、《世界人权宣言》、一国加入的人权文书,还有各国做出的自愿保证与承诺,包括申请入选人权理事会时所做出的保证与承诺。此外,鉴于国际人权法与国际人道法相互补充与相互关联的性质,审议工作还要考虑可适用的国际人道法。

联合国中人权专家的工作制度由来已久。根据经社理事会1946年6月21日的第9号决议,人权委员会在1947年设立了防止歧视和保护少数小组委员会。1999年7月27日,经社理事会决定将其更名为促进和保护人权小组委员会。人权小组委员会由26名独立专家组成。专家由各国政府提名,人权小组委员会秘密投票选举产生,每两年改选一半成员。当选者自次年1月1日起上任,任期4年。自1984年以来,中国的顾以侏、田进、范国祥、陈士球先后当选并连任人权小组委员会专家。人权小组委员会的职能可分为两方面:一是对有关促进人权的重要问题进行研究并向人权委员会提出报告,二是审议包括种族歧视、种族隔离等在内的世界各地出现的侵犯人权问题。

联合国人权理事会成立以后,在其工作框架下,特别报告员工作受到进一步的重视。专题特别报告员的职责是就世界范围的侵犯某种特定人权的情况进行调查、研究并提交报告。目前,人权理事会有30多个特别报告员,涉及粮食权、教育权、发展权、酷刑问题、宗教问题等。报告员在履行职责过程中可以采取多种形式的活动,如征询各国政府和非政府组织的意见,应有关国家邀请进行实地调查等。

1970年,经社理事会通过的第1503号决议确立了处理侵犯人权来文的程序即1503号程序。根据上述决议的规定,如侵犯人权的来文反映一国存在一贯的、大规模侵犯人权情况,过去的人权委员会、现在的人权理事会可以举行秘密会议予以审议,并向经社理事会提出报告和建议。在秘密审议无效的情况下,人权理事会可以决定在公开会议上予以审议。这就是所谓的国别人权问题的秘密和公开审议。

## 2. 联合国人权事务高级专员

在 1993 年的世界人权大会上,国际社会决定为人权确立一个更强有力的任务授权,并辅之以更强有力的机构性支持。为此,联合国于 1993 年通过大会第 48/141 号决议,成立了人权事务高级专员办事处。根据决议,联合国人权事务高级专员是联合国系统内负责人权事务的最高行政长官,由联合国秘书长任命,经联合国大会核准,并适当顾及地域轮换。

人权高级专员固定任期为 4 年,可以连任一次。人权高级专员为副秘书长级,具有以下职责:促进和保护所有人切实享受各项人权;履行联合国有关机构分派的公务;促进发展权的实现;在人权领域应有关国家的要求,向其提供咨询、技术和财政援助;为确保尊重人权与各国政府进行对话;促进人权领域的国际合作;协调联合国系统各项人权活动等。

2014 年 6 月 16 日,第 68 届联合国大会批准任命约旦常驻联合国代表扎伊德·侯赛因(Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein)为下任联合国人权事务高级专员。侯赛因于 2014 年 9 月 1 日接替时任人权高级专员、来自南非的纳瓦内泰姆·皮莱(Navanethem Pillay),成为联合国负责人权事务的最高官员。

由联合国人权高级专员领导的联合国人权高级专员办事处是联合国系统内人权工作的常设专门机构,包括为联合国人权机制中的重要机构人权理事会和人权条约机构及其程序提供秘书服务和各种行政与技术支持,其在实践中发挥的作用既具体、又有整体性和连续性,值得重视。近年来,联合国人权高级专员动态地关注国际人权问题,其立场、态度和意见亦具有较大的影响力。

## 3. 妇女署

2010 年 7 月,联合国大会决定建立一个在 2011 年 1 月 1 日开始运作的混合实体,即联合国促进两性平等和妇女赋权实体,又称妇女署。把秘书处的两性平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室及提高妇女地位司、联合国妇女发展基金和提高妇女地位国际研究训练所的现有任务和职能合并起来并移交给这一实体。该实体将履行秘书处的职能,同时在国家一级开展业务活动。妇女署长为副秘书长级。

值得指出的是,国际女权运动与人权运动本来是两个并行的不同进程。20 世纪 70 年代开始,随着《消除对妇女一切形式的歧视公约》的起草和通过,性别平等的推动更加全面和深入,性别主流化和人权主流化逐渐相互补充和影响。1995 年第四次世界妇女大会在北京举行,会议通过的《北京行动纲领》提出了一句响亮口号——“妇女的权利是人权”。这标志着两个颇具国际和社会影响的运动的深刻融合。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 参见李秀华、李徽等:《性别与法》,北京:中国政法大学出版社 2013 年版,第 244-249 页。

#### 4. 国际人权条约机构

上文提到的10个核心人权条约的相应机构是:(1)1965年《消除一切形式种族歧视国际公约》的消除种族歧视委员会;(2)1966年《公民权利和政治权利国际公约》的人权事务委员会;(3)1966年《经济、社会和文化权利国际公约》的经济、社会和文化权利委员会;(4)1979年《消除对妇女一切形式的歧视公约》的消除对妇女歧视委员会;(5)1984年《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》的禁止酷刑委员会;(6)《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任择议定书》的防范酷刑小组委员会;(7)1989年《儿童权利公约》的儿童权利委员会;(8)1990年《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的移民劳工及家庭成员权利保护委员会;(9)2006年《残疾人权利国际公约》的残疾人权利委员会;(10)2006年《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》的强迫失踪问题委员会。

上述10个机构中共有9个人权条约机构,分别负责监督9个核心国际人权条约的实施,而有一个条约机构是根据《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任择议定书》建立的防范酷刑小组委员会,负责监督《任择议定书》缔约国的拘留场所。

这些条约机构是根据其各自监督的条约或者议定书的条款而设立的,所以也称为“基于人权条约设立的机构”,以区别于基于联合国人权理事会及其相关程序等“基于《联合国宪章》设立的机构”。这些条约机构由相关领域的专家组成,以专家身份开展工作。条约机构负责监督相关公约的实施,工作方式主要包括审议缔约国定期提交的履约报告并通过“结论性意见”、开展相关议题讨论、通过解释公约的“一般性评论”或者“一般性建议”,有的条约机构根据公约或者公约的附加议定书的规定有权处理个人申诉或者开展实地调查。

从共性上讲,上述国际人权条约机构形成的人权机制也是一种第三方介入的形式,但是它们并不同于国际司法或仲裁制度,主要属于一种对话和建议性质而非司法性质的条约实施机制。各机构或委员会通过的文件并没有法律上的拘束力。人权高级专员办事处支持条约机构的工作,并通过这些机构的秘书处协助它们协调工作方法及报告要求。

国际人权条约为缔约国规定的实质性人权义务是丰富、多层次和高标准的,但是囿于国际法的局限性,联合国各条约机构的法定职能、自身能力和实际影响力是有限的,这就构成了一种表面上非常明显的不对称性,这既与国际人权法自身有待完善有关,更与人权事务主要是国内事务、关键依靠基层和权利主体的自身努力这一社会治

理的结构性原理有关。<sup>①</sup>

### (三) 非政府组织的作用

整体看来,在联合国的人权机制中,非政府组织的作用越来越大。联合国经社理事会授予符合既定条件<sup>②</sup>的非政府组织咨商地位(consultative status)。此类非政府组织根据联合国人权理事会、人权条约机构或者人权高级专员办事处制定的规则,可以获得会议观察、会议发言、提交影子报告或者相关信息甚至是提出个案申诉的参与机会。

在理论上,非政府组织可能是促进国际组织和国际法实践透明度和民主性的重要角色。<sup>③</sup>实际上,由于科技发展、通信和交通的日益便利,特别是互联网的广泛使用,在全球化和信息化的社会背景和人权主流化的政治与法律背景下,非政府组织的声音越来越大,也极大地促进了人权问题的曝光度。它们积极宣传和普及联合国人权条约,推动人权公约的实施,同时直接参与联合国的人权工作和活动。

在笔者看来,联合国中出现的人权主流化趋势加上互联网应用的普及和国际范围内非政府组织的兴起,联合国人权工作形成如虎添翼的新形势,对国际人权运动是极大的促进。这在相当程度上弥补了国际人权法曲高和寡、实施乏术的缺陷和窘况。

不过,让人不无担忧的是,在联合国,活跃的非政府组织往往都来自西方发达国家,或者是具有西方发达国家的支持背景,它们的活跃与相当多发展中国家非政府组织的缺席形成明显的反差;<sup>④</sup>同时,它们中一些组织的对抗性和羞辱性工作方法(mobilization of shame)也与人权理事会非政治性、非选择性和非对抗性的工作原则相悖。<sup>⑤</sup>换句话说,在对非政府组织的兴起和参与持积极和建设性态度的同时,也应对其作用发挥的复杂性持谨慎态度。<sup>⑥</sup>

### (四) 人权主流化

1993年世界人权大会通过的《维也纳宣言和行动纲领》虽然没有“人权主流化”

<sup>①</sup> 参见柳华文:《论国家在〈经济、社会和文化权利国际公约〉下义务的不对称性》,第130-139页。

<sup>②</sup> 联合国经济及社会理事会第1996/31号决议,第78、79段, <http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1996/eres1996-31.htm>, 登录时间:2015年1月20日。

<sup>③</sup> 关于国际法和国际治理的透明度转向问题以及利弊,参见安妮·彼得斯著,戴瑞君译:《国际法的透明度转向》,载《国际法研究》,2015年第1期,第30-38页。

<sup>④</sup> 著名学者、前联合国禁止酷刑特别报告员诺瓦克在其国际人权法教材中列举了22个国际著名的人权非政府组织,只有3个位于发展中国家,参见Manfred Nowak, *Introduction to the International Human Rights Regime*, Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2003, p.261。

<sup>⑤</sup> 西方国家非政府组织羞辱性的工作方法由来已久,参见Manfred Nowak, *Introduction to the International Human Rights Regime*, p.258。

<sup>⑥</sup> 参见Andrea Bianchi, “Globalization of Human Rights: The Role of Non-State Actors,” in Gunther Teubner, ed., *Studies in Modern Law and Policy*, London: Dartmouth Publishing Company Limited, 1996, pp.199-204。

的字样,但是实际上提出了这样的要求,它敦促联合国机关和机构的高级官员协调行动,评估其战略和策略对人权的影响。

1997年,时任联合国秘书长科菲·安南(Kofi A. Annan)在《革新联合国:改革方案》报告中强调了人权主流化的需要,他说:“人权是促进和平与安全、经济繁荣和社会公正所不可或缺的。联合国在其作为世界组织的整个历史中,一贯积极促进和保护人权……联合国的一项主要任务是加强它的人权方案,并将其纳入联合国范围广泛的各项活动。”<sup>①</sup>2002年,安南秘书长在题为《加强联合国:进一步改革纲领》的报告中有进一步的阐述:“提倡和保护人权是实现《宪章》关于建设一个正义与和平的世界这一前景的基本条件。人权准则和人权公约地位的提高及其推广是上一个世纪真正的丰功伟绩之一,联合国是做出这项努力的核心机构。”<sup>②</sup>2005年秘书长的报告《大自由:实现人人共享的发展、安全和人权》强调:“确实,在本组织的整个工作中,都应应将人权纳入决策和讨论。人权‘主流化’的概念近年来受到更多的重视,但尚待在关键的政策和资源决策中得到充分体现。”<sup>③</sup>

事实上,2006年联合国人权理事会的建立是联合国加强人权领域工作、推进联合国改革与发展的重要举措,这本身即是人权主流化的结果,反过来,也有益于进一步推进人权主流化。

2005年世界首脑会议在决定创建人权理事会时指出,“支持进一步将人权置于整个联合国系统的主要位置”,“负责促进普遍尊重对所有人的所有人权和基本自由的保护”,“处理各种侵犯人权的情况,包括粗暴、蓄意侵犯人权的事件”,“促进联合国系统内部的有效协调,推动将人权纳入主流”。<sup>④</sup>

中国学者张乃根据此认为,新成立的联合国人权理事会已经与原有的安理会、经社理事会一起初步形成了与《联合国宪章》的“三重”宗旨即“和平与安全、发展、人权”相吻合的“三重”理事会。“三重”理事会的形成是近年来联合国改革新路径的目标,体现了健全的国际法治理念。<sup>⑤</sup>的确,2004年关于联合国改革的高级别小组报告

① 联合国大会文件,A/51/950,第78、79段,http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/189/78/IMG/N9718978.pdf?OpenElement,登录时间:2015年1月20日。

② 联合国大会文件,A/57/387,第45段,http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/583/25/PDF/N0258325.pdf?OpenElement,登录时间:2015年1月20日。

③ 联合国大会文件,A/59/2005,第144段,http://www.un.org/chinese/largerfreedom/part4.htm,登录时间:2015年1月20日。

④ 联合国大会决议:《2005年世界首脑会议成果》,A/RES/60/1(2005),第157-159段,http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/GAResolutions/60\_1/a\_res\_60\_1c.pdf,登录时间:2015年1月20日。

⑤ 张乃根:《论联合国“三重”理事会》,载《国际法研究》,2014年第3期,第16页。

提议创建人权理事会时就建议,“从长远来看,会员国应考虑把(人权)委员会提升为‘人权理事会’,这就是说,它不再是经济及社会理事会的附属机构,而是与理事会和安全理事会同等并列的一个宪章机构,以此体现在《宪章》序言中,人权问题与安全 and 经济问题一样,同样得到了重视”。<sup>①</sup>

2011年联合国大会通过对人权理事会的第一次审查决议,决定继续保持该理事会的现时地位,“并在适当时候而且在最早10年最晚15年的时间内再次审议是否保持这一地位的问题”。<sup>②</sup>可见,联合国人权主流化的进程已经开始,但是还没有完成预期,存在继续强化的趋势。

随着国际社会人权主流化趋势的日益推进,国际刑法、国际劳工法、国际人道法等与国际人权法已经有了相当明显的交叉和融合。比如,拐卖人口向来被认为是刑法问题,长期以来在联合国也是在国际刑事司法合作的框架下而不是在人权机制框架下开展相关工作的。近年来,在反对人口拐卖的过程中,侧重点越来越由预防和打击犯罪转向人权保障和受害人保护。拐卖人口问题开始更多地人权视角下获得讨论。联合国经社理事会提出了反对人口拐卖工作的“人权至上原则(principle of the primacy of human rights)”。<sup>③</sup>

不仅联合国各主要机关在其工作中积极纳入人权视角,联合国各专门机构也在人权主流化趋势下加紧改革或者转型。比如,联合国儿童基金会在1998年向所有国家项目组发放了《联合国儿童基金会以人权为本的项目方法指南》,首次在其整个系统内对以人权为本的发展项目方针做出系统阐述。1999年它通过了将人权纳入其工作的政策文件《联合国儿童基金会的人权概念性框架》。在人权主流化的过程中,最显著的变化是,众多联合国机构和国际非政府组织发展机构都将以往熟知的“以基本需求为本”的思路和方式转换成“以权利为本”的框架模式。<sup>④</sup>

笔者认为,将人权与安全和发展并列,作为联合国改革与发展的三大支柱,这对于联合国的工作及其在国际社会的地位与作用具有深远影响。三者的有机结合和互相

<sup>①</sup> 威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告:《一个更安全的世界:我们的责任》,联合国大会文件,A/59/565(2004),第291段,[http://www.reclaimourun.org/documents/documents/Amoresecureworld\\_000.pdf](http://www.reclaimourun.org/documents/documents/Amoresecureworld_000.pdf),登录时间:2015年1月20日。

<sup>②</sup> 联合国大会决议:《审查人权理事会》,A/RES/65/281(2011),第3段,[http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/65/281](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/281),登录时间:2015年1月20日。

<sup>③</sup> 《建议采用的人权与贩运人口问题原则和准则》,联合国经社理事会文件,E/2002/68/Add.1,2002年,准则1,<http://www.un.org/ga/president/62/ThematicDebates/humantrafficking/N0240168.pdf>,登录时间:2015年1月20日。

<sup>④</sup> Urban Jonsson, “Human Rights Approach to Development Programming,” [http://www.unicef.org/rightsresults/files/HRBDP\\_Urban\\_Jonsson\\_April\\_2003.pdf](http://www.unicef.org/rightsresults/files/HRBDP_Urban_Jonsson_April_2003.pdf),登录时间:2015年2月14日。



补充与促进是联合国在经济全球化背景下进入新世纪之际根据《联合国宪章》和《世界人权宣言》做出的重要抉择。

#### 四 中国与联合国的人权保护:从观察员到理事国

中国作为发展中大国,也是联合国的创始会员国、安全理事会的常任理事国,高度重视联合国在当今国际社会中发挥的重要作用。中国一直以积极负责的态度参加联合国的人权活动与工作,努力促进国际人权事业的健康发展,在世界人权事务中发挥着越来越重要的作用。

中国积极参加联合国人权机构的工作。从1979年起,中国连续三年派代表以观察员身份列席联合国人权委员会会议。1981年,中国在联合国经社理事会当选为人权委员会成员国,并一直连任该委员会成员。自1984年开始,中国向人权委员会推荐的人权事务专家连续当选为防止歧视和保护少数小组委员会的委员和候补委员。

以美国为代表的部分西方国家在国际人权领域的双重标准曾显著影响了联合国的人权工作。自1990年起,联合国人权委员会中曾一度出现西方国家提出的题为“中国的人权状况”的所谓“反华提案”。中方根据程序规则,以“不采取行动”动议还击,即要求委员会对西方的提案不采取任何行动,不讨论也不表决。在人权委员会上中国连续11次挫败反华提案,说明这种政治性地选择具体国家进行指责的动议是不得人心的。<sup>①</sup>

针对政治性、选择性和对抗性之弊,2006年联合国人权理事会正式成立,取代了人权委员会。同年5月9日,中国获选人权理事会成员国,并在2009年5月获得连任。

中国政府高度重视参与联合国人权理事会普遍性定期审议工作。除了认真审议其他国家外,中国政府积极筹备和参加对中国的审议工作。2009年是中国首次接受审议。联合国人权理事会第11次会议于2009年6月审议通过了对中国人权普遍定期审议最后文件。2013年10月22日,人权理事会国别审议工作组在日内瓦开展了对中国的第二次普遍性定期审议。笔者现场看到,因为报名发言的国家很多,每个国家在会上只有51秒发言时间。有137个国家的代表,包括50多名大使先后发言,有110多位代表在发言中积极评价了中国人权事业的成就。2014年3月20日,联合国人权理事会通过对中国人权普遍定期审议最后文件。中国在会上宣布,对各国提出的252条建议,经慎重研究和努力,决定接受其中204条建议,占建议总数的81%,涉

<sup>①</sup> 参见李林蔚、陶甜:《难忘16年前的那个春天——访联合国人权小组会专家陈士球》,载《人民日报》(海外版),2006年3月17日。

及减贫、教育、司法改革等 20 多个领域。

人权理事会的国别审查是政府间进程,但是非政府组织亦有积极的参与。在第二次普遍性定期审议过程中,来自中国国内的非政府组织的参与有新的发展。按照联合国的规则,非政府组织可以在审议期间组织边会(side event),介绍和讨论相关国家的人权状况。全国妇联、中国人权研究会和中国非政府组织国际交流促进会等非政府组织出现在日内瓦的万国宫,在人权国别审议期间组织了三场边会,主题分别是“中国对妇女权利的促进”、“中国人权:一种整合的路径”和“中国非政府组织与人权”。发言者中既有中国人权专家和非政府组织的官员,也有对中国问题有独到观察和研究的荷兰和瑞士学者。笔者以专家身份出席边会并发言,并切身感受到,非政府组织向国际社会专门介绍中国人权领域的具体问题和路径,发出来自民间的声音,有效增加了外界认识中国、了解中国的渠道。考虑到联合国人权领域非政府组织的参与以西方国家背景的非政府组织为主,中国非政府组织走出国门,在联合国建设性开展工作,意义重大。

联合国大会每年改选人权理事会 47 个议席中 1/3 左右的理事会成员,获选理事会成员每届任期 3 年,最多可连任一次,所以连续两任后须间隔一年方可寻求新任期。2013 年 11 月 12 日,第 68 届联合国大会在联合国总部举行全体会议,投票改选联合国人权理事会成员。中国在连任之后,间隔一年,再次以 176 票的高票成功当选,新的任期是 2014 年至 2016 年。

中国高票当选人权理事会成员,反映了各国对中国人权事业所取得的巨大成就和中国在国际人权交流与合作中所发挥的重要作用的充分肯定,同时更反映了国际社会对作为正在崛起的发展中大国的中国在联合国发挥更大作用的一种期待。这种作用就是,中国将继续建设性地参与人权理事会等联合国人权机制的工作,倡导对话与合作,推动国际社会以平等态度重视各类人权,以公正、客观和非选择性方式处理人权问题。

多年来,中国积极参加国际人权法律文书的起草和制定。中国派代表参与了联合国《儿童权利公约》、《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》和《残疾人权利公约》等公约的起草工作。公约之外,中国还参加了《保护民族、种族、语言、宗教上属于少数人的权利宣言》、《发展权利宣言》等人权文件的起草。迄今为止,中国已先后加入了 20 多项国际人权公约和议定书。在联合国各核心人权公约中,中国没有签署或者批准 1990 年《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和 2006 年《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。中国已经批准但是尚未加入《公民权利和政治权利国际公约》,不过,根据 2012 年 6 月国务院授权国务院新闻办公室发布

的《国家人权行动计划(2012-2015年)》,中国政府正在“继续稳妥推进行政和司法改革,为批准《公民权利和政治权利国际公约》做准备”。<sup>①</sup>对于已加入的人权公约,中国政府按时定期提交有关公约执行情况的报告,切实履行自己应承担的责任和义务。

中国在国际人权领域日益活跃,并获得国际社会的积极肯定。1995年9月,中国成功地在北京举办了联合国第四次妇女大会和非政府组织妇女论坛。2003年11月,中国承办了联合国亚太经社理事会关于制定《残疾人权利公约》的政府间会议,会议通过了《北京宣言》。2003年12月,第59届联合国大会主席朱利安·亨特(Julian Hunte)向中国残疾人联合会主席邓朴方颁发了“联合国人权奖”。长期以来,中国积极开展人权领域的对话交流。中国与许多西方国家就人权问题进行了多轮对话,邀请众多联合国和其他国家的人权官员和专家访华,并派出代表团赴一些国家就国际人权领域的有关问题交换意见和看法。

概言之,中国积极开展人权领域的对外交流与合作,高度重视以《联合国宪章》、《世界人权宣言》和联合国核心人权条约为基础,以联合国作为多边协调的平台和中心,以和平与发展为主题,建设性开展平等对话、协商与合作。

## 五 结论

促进人权是联合国创立的初衷和宗旨之一,并且是联合国发展进程中的一条主线。如同以联合国法为主要内容的国际组织法一样,国际人权法的主体内容也是联合国框架下的人权条约、相关制度及其实施的总和。国际组织特别是联合国在国际关系中的地位 and 作用越来越大,人权保护逐渐成为国际社会(包括国际组织,比如联合国)中的主流话语,在国际社会中的影响与日俱增。

联合国的人权机制具有一定的完整性。以《联合国宪章》为基础,以《世界人权宣言》为纲领,以联合国人权核心条约为框架和基本内容,辅之以大量的联合国大会决议、宣言和联合国人权条约机制的解释性文件,联合国框架下的人权法制度已成体系,并且是不同层级的法律文本与机构建设、程序保障相配套,从标准制定到履行监督与倡导,均有积极建树。

虽然当今的国际社会仍然是以民族国家为基本单位的平行架构,联合国及其人权机制并非凌驾于主权国家之上的权威设置,并不存在所谓的世界人权法院,但是,这并不影响联合国在人权领域发挥越来越大、日益深入而且广泛的作用。其主要原因是,

<sup>①</sup> 国务院新闻办公室:《国家人权行动计划(2012-2015年)》,北京:人民出版社2012年版,第48页。

世界政治、经济和文化等诸领域的发展、融合日益有利于以人为本的价值追求和发展理念,国际合作中增加对促进和保障人权的考量是大势所趋。

伴随科学技术不断进步和交通通信日益便利,特别是互联网技术和应用的普及,国际交流与合作的水平都有质的提高。联合国的人权工作和进展获得各国政府乃至非政府组织的积极关注和参与。人权议题正在走向主流,并且已然成为一种政治正确的考量因素。不过,这是需要谨慎评价的,因为从治理结构来说,从超出国界和法域的联合国到国内的社区、再到个人,实际上穿越了多个层级,跨越了复杂的法律适用与管辖范围的划分,由此引起的矛盾和问题也不容忽视。一方面,对人权问题的国际关注及参与的广度和深度是前所未有的,这对于联合国的发展及其影响的扩大是具有积极作用的;另一方面,世界发展很不平衡,参与能力和水平差异很大。比如,发达国家有资金、语言、国际交流能力等优势,它们的非政府组织明显比发展中国家活跃,导致了联合国中非政府组织代表性的不平衡。同时,在人权领域尤为明显的是,非政府组织的工作往往并不重视国际法的严格界限,在相当程度上模糊了国内和国际人权工作的区别,这绝非合理。在笔者看来,联合国要巩固在人权领域的成就,继往开来,既面临千载难逢的机遇,也隐含不容忽视的挑战。联合国的人权进路是令人鼓舞的,同时也不乏过分政治化的教训,存在激进之虞。<sup>①</sup>虽然非政治性、非对抗性、非选择性至少是联合国人权理事会在法律上所要求的基本原则,但是从过去到现在乃至未来,意识形态和政治因素的分歧与影响仍会长期存在,需要联合国及其会员国妥为应对。

中国发展迅速,中国在联合国中的地位和作用为世界瞩目。与联合国对人权事务的重视不断加强相适应,更与国内经济发展、社会进步和法治建设同步,<sup>②</sup>中国对联合国人权机制的参与不断深入。目前,中国高度重视已批准的联合国人权条约的国内履行,积极参与履约审议,更在新成立的联合国人权理事会多次当选理事国,发挥积极作用。

人权是颇具号召力的旗帜,同时也是意识形态色彩较浓的领域,联合国在人权领域的发展以及包括中国在内的联合国会员国作用的发挥都应该秉承《联合国宪章》的精神,根据国际法,在主权平等、互相尊重的基础上,渐进、务实、建设性地向前发展。唯如此,联合国维护和促进国际和平、发展与人权的三大目标才能够有效地实现。

(截稿:2015年2月 责任编辑:主父笑飞)

<sup>①</sup> 参见 David Kennedy, "International Human Rights Movement: Part of the Problem?" *Harvard Human Rights Journal*, Vol.15, 2002, pp.116-118.

<sup>②</sup> 柳华文:《法治、发展和人权:中国道路的三个基本维度》,载《人权》,2014年第6期,第22-25页。

## Abstracts

### **The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security**

**Li Dongyan (4)**

**【Abstract】** The year 2015 marks the 70th anniversary of the United Nations (UN). Since the establishment of the UN, many studies have attempted to evaluate the role of the UN in the field of peace and security. This paper reviewed and discussed the role of the UN, as well as China's participation in this area from China's perspective. In those 70 years, although there have been a lot of skepticism and criticism against the UN, the important role of the UN cannot be denied, especially in aspects of good offices, peacekeeping operations, promotion of international law and international norms, and coordination of different actors. After the Cold War, the UN's concepts and functions of peace and security have been changed. New tasks such as preventive diplomacy, peace enforcement, peace-building, and responsibility to protect, have become an integrated part of the UN peace operations. After the reform and opening up, China has gradually expanded its participation in the United Nations and been committed to make a greater contribution. Although the role of the UN is limited and controversial, the UN remains an indispensable player in dealing with new threats to global security and enhancing global security.

**【Key Words】** the United Nations, security governance, peacekeeping, international organizations, Secretary-General diplomacy, China and the United Nations

**【Author】** Li Dongyan, Research Fellow, the Institute of World Economics and Politics, Chinese Academy of Social Sciences.

### **The United Nations and the International Protection of Human Rights**

**Liu Huawen (23)**

**【Abstract】** Based upon the experience achieved in and lessons learned from the two

World Wars, the United Nations (UN) was established to promote peace, development and human rights as its basic tasks. The UN Charter laid down the purpose and principles on the respect and promotion of human rights for the UN and its Member States. The Universal Declaration of Human Rights details the international human rights content in the Charter systematically. From the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights, to other UN core human rights Conventions, the human rights provisions in both the Charter and the Declaration are clarified and legalized. Meanwhile, the UN continuously strengthens the human rights implementation mechanism. Advocating for human rights is the trend of the UN reform and development. China was the Member of the UN Human Rights Council when it was founded and was recently re-elected in 2013 by a large majority vote. China is increasingly participating in the UN human rights institutions. Both the UN and the Member States including China should promote the human rights exchanges and cooperation constructively in line with the UN Charter and international law.

**[Key Words]** United Nations, human rights, human rights mechanism, international human rights law

**[Author]** Liu Huawen, Professor and Assistant Director of the Institute of International Law, Chinese Academy of Social Sciences(CASS); Vice Director and General Secretary of the Center for Human Rights Studies, CASS.

### **Evolution of the UN Development Agenda and China's Participation**

**Xu Qiyuan Sun Liangying (43)**

**[Abstract]** Development has been an important task of the UN since its foundation. In 1980s, development concept was expanded to “sustainable development”, based on which economy, society and environment have become three pillars for the development agenda. In 2005, summarized by Kofi Atta Annan, development, together with peace and human rights, has become the three pillars of the UN work. Development concept has evolved in these two dimensions with its respective three pillars in different periods. China has achieved great accomplishment in development, and is capable of and