

Human Rights & Diplomacy

人权与外交

人权与外交国际研讨会论文集

周琪 主编

时事出版社

人权与外交

——人权与外交国际研讨会论文集

周 琪 主编

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

人权与外交——人权与外交国际研讨会论文集 / 周琪
主编. —北京: 时事出版社, 2002. 1

ISBN 7-80009-686-6

I. 人… II. 周… III. ①人权—国际学术会议—文集
②外交关系—国际学术会议—文集 IV. D8-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 083493 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发 行 热 线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 68418647

电 子 邮 箱: shishichubanshe@sina.com

印 刷: 北京百善印刷厂

开本: 850×1168 1/32 印张: 15 字数: 250 千字

2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月第 1 次印刷

定价: 30.00 元

前 言

本论文集收集的 20 篇论文是为“人权与外交”国际研讨会提交的论文。这次研讨会于 2001 年 5 月 22—24 日在北京和平宾馆举行，它是由中国社会科学院美国研究所主办，主要由加拿大市民社会项目基金（Canadian Civil Society Program）资助的。来自中国、加拿大、美国、法国和丹麦等国的近 30 名专家学者参加了这次研讨会。中国国内的学者来自北京大学、清华大学、复旦大学、外交学院、北京外国语大学、中共中央党校、吉林大学、上海市社会科学院、新华社世界问题研究中心，以及中国社会科学院美国研究所、欧洲研究所、世界经济与政治研究所、西亚非研究所、中国社会科学出版社等大学和社会科学研究单位。中外与会者都是从国际关系或法学角度研究国际人权问题的专家。

在冷战结束后的今天，人权在国际上日益受到广泛的重视。

在冷战期间，人权领域是超级大国斗争的另一个场所，它常常被滥用来作为东西方意识形态斗争的一部分。^①东西方阵营对对方人权问题的攻击，在很大程度上是进行政治和意识形态斗争的一种战术。这样，虽然在二战之后联合国初建之时，国际人权问题就已被提到议事日程上来，但是对人权的关注并没有真正付诸实施。《国际人权公约》的起草工作在 1953 年就已经大致完成，但是由于以美国为首的西方国家同以苏联为首的社会主义国家在关于经济和政治权利问题上的意识形态方面的对立，《国际人权公约》被搁置了 10 余年。

此外，联合国建立之初，非洲和亚洲仍然处于西方的殖民统治之下。1947 年以印度尼西亚和印度独立为开端的非殖民化进程在 50 年代后期和 60 年代在非洲加快了速度，联合国的成员国在 10 年当中翻了一番。到 60 年代中期，亚非国家在联合国中形成了最大的投票集团，这些国家由于遭受过残酷的殖民统治，对人权有特殊的关注，它们的立场受到社会主义国家、拉丁美洲国家、甚至西欧国家的同情。从

① Rein Mullerson, *Human Rights Diplomacy* (London and New York: Routledge, 1997), p.36.

此，联合国开始重新强调人权。1966年《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会和文化权利国际公约》的通过，为联合国人权保护组织的建立提供了法律依据。

然而，在冷战时期，两个超级大国都公然表现出对人权的不尊重，它们为了意识形态的斗争不断对外进行军事干预，在对它们具有重要战略意义的国家中支持独裁政权，以此来维持和扩大自己的影响，从而在国际上阻止了人权的改善。菲律宾的马科斯、海地的杜瓦利埃、韩国的朴正熙、伊朗国王巴列维、巴拉圭的斯特罗斯纳（Stroessner）、智利的皮诺切特、危地马拉的索摩查、扎伊尔的蒙博托，不过是曾获得美国支持的亲美右翼独裁者中的一部分。美国在这些国家中的行为逻辑是，自由和民主的制度固然是更好的制度，但是如果自由选举产生的政府是亲前苏联的政府，或者在一个独裁国家中支持争取民主和人权的力量的发展会促使亲美政权垮台，那么鉴于最大的战略目标是阻止前苏联的扩张（因为前苏联的共产主义制度是更坏的制度，前苏联对于美国来说构成了更大的威胁），美国与其在这个国家推动民主和人权的发展，还不如维持一个独裁政权。前苏联对外干涉的记录也不亚于美国，除了干涉阿富汗之外，它在70年代后期到80年代中期还支持了被认为是第三世界中最残忍的埃塞俄比亚的门格斯图（Mengistu）政权。^①

自1945年以来，所有美国进行的损害人权的国际干预，都包含了反共产主义因素。美国政府对国会和公众关于美国

^① Jack Donnelly, *International Human Rights*, Second Edition (Boulder, Colorado: Westview Press, 1998), p.150.

干预行动的解释，几乎无不以此为理由。于是，冷战期间，大多数国际上不得人心的专制者都能通过反共产主义来得到美国的支持。

70年代和80年代，国际上关于人权的争论常常集中在人权是否应当成为积极的外交政策的一部分。到90年代末，这已经不成为一个问题，争论的问题变为，应当在什么情况下强调人权。此外，国际人权组织和人权倡议已经越来越多地成为第三世界国家和前苏联各共和国中的政治现象。国际人权如今不仅在更多的国家得到更经常的讨论，而且被越来越多的国家看作是国际关系的正常部分。

当进入21世纪时，世界各国变得更加紧密地相互联系和相互依存。信息传播技术的飞速发展，信息流通速度的加快，使生活在不同国家中的人们能够很快了解另一个国家中发生的事情。许多国家中的人们强烈地感到，当种族灭绝、酷刑和对种族、民族、宗教和性别的歧视，以及其他侵犯人权的罪行在遥远的国度发生时，自己的政府应当做点儿什么。如果民主国家的政府面对波黑反平民的暴行保持沉默，或在卢旺达发生种族清洗、尼日利亚军政府对反对派进行迫害时袖手旁观，它们会在自己国家的公众面前感到窘迫。即使在有些国家，政府只是在口头上讲人权，把它当作道德门面或同政敌斗争的工具，但是一旦建立了某些法律规范、这些规范最终会真正影响政府的政策。

特别值得注意的是，后冷战时期，国际人权政治的重大变化是，许多过去明显的界限现在变得模糊了。冷战的结束使得原先被压制的负面倾向得到了释放，例如极端民族主义和宗教极端主义，它们所造成的不同种族和教派之间的争

斗，甚至种族清洗，成为新的严重的人权问题。被国际上列为影响后冷战时期的当代威胁是核扩散、毒品、恐怖主义、内战和侵犯人权，它们被认为不同于冷战时期超级大国之间的核冲突，并没有直接威胁大多数国家的生存，也不一定是对国家安全的威胁（在对安全的威胁是来自军事威胁的传统意义上讲）。它们在美国具有权威性的国际战略研究所1994—1995年战略调查中被称为“无形威胁”（amorphous threat）。该调查报告认为，这些“无形威胁”已在当代蔓延开来，各国不容易用直接的行动来抵挡或战胜它们。然而，如果不加以制止，它们可能危及到国内和国际稳定。^①人权问题主要产生于国内，但是却具有外溢的效果，因此可能影响国际关系的稳定。这样，在后冷战时期，人权不仅被看作是一个国家政治制度民主化的标准之一，而且越来越被看作是国际环境稳定问题的一部分。国际和国内的稳定常常互为条件，这使得越来越多的国家从国际稳定的角度来看待人权问题。

实际上，在后冷战时期，国际人权政治的急剧变化是对冷战后一系列新形式的政治危机和人道主义危机的反应。1989年以后世界政治的一个明显特征是，国际上对武装冲突和人道主义危机的干预明显增多。一个明显的现象是，冷战刚一结束，安理会的决议和联合国在世界各地部署的维和部队就大大增加了。仅在1992年，联合国部署的维和部队就几乎增加了五倍，从年初的11000人增加到年底的52000人。蓝盔部队被派往伊拉克和科威特、萨尔瓦多、海地、西

^① Rein Mullerson, *Human Rights Diplomacy*, p.7.

撒哈拉、安哥拉、索马里、卢旺达、莫桑比克、柬埔寨、克罗地亚、马其顿和波斯尼亚。^① 在伊拉克侵略科威特之后，联合国在伊拉克北部建立了安全区，保护伊拉克库尔德族人不受伊拉克政府的侵害。在索马里的中央集权政治权威垮台之后，联合国组织了大规模的、军事化的人道主义救援使团，试图把成千上万的索马里人从饥荒和内战中解救出来。冷战时期，发生在布隆迪、东巴基斯坦、柬埔寨和乌干达的种族清洗，只得到了联合国的口头关注，后者对它们很少采取具体行动。但是分别建立于1991年和1994年的对前南斯拉夫和卢旺达的国际刑事法庭，改变了这一状况。1998年联合国通过的创建国际刑事法院的决议是一个更进一步的变化。

联合国的“维和”行动日益同有争议的人道主义国际干预缠绕在一起。国际上认为，由于对和平和安全的威胁常常不是来自跨边界的攻击，而是来自国内的暴力和不稳定，其影响可能超出国界，波及国际关系和其他国家，因此处理这些问题不能不强调人权。例如，1991年10月23日“关于全面政治解决柬埔寨冲突的巴黎协议”（the Paris Agreement on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict）规定，“联合国在柬埔寨的过渡权威应负责在过渡时期培育一个确保尊重人权的环境”，“在过渡时期结束后，联合国人权委员会应继续监督柬埔寨的人权状况。”^②

联合国萨尔瓦多观察使团（the United Nations Observer

① 引自丹麦国际问题研究所的报告《人道主义干预的政治和道德层面》。

② Rein Mullerson, *Human Rights Diplomacy*, p.167.

Mission in El Salvador) 有一个监督萨尔瓦多政府和反对派之间的人权协议的分部。虽然“美洲(人权)观察”组织批评该使团在人权问题上缩手缩脚,并要求它对政府施加更大的压力,但还是承认它对萨尔瓦多的人权状况有积极的影响。美国阿斯平—布朗委员会的调查发现,在萨尔瓦多,“从1992年实现停火到1994年,最严重的侵犯人权数量极大地减少了,如迅速处决、酷刑和虐待被监禁者”。鉴于萨尔瓦多以往的人权记录,这些变化是不小的进步。

在冲突后的和平建设进程中为和平选举创造条件、组织和监督和平选举,现在成为一个与人权有关的和平建设过程的组成部分。联合国在纳米比亚、萨尔瓦多、柬埔寨、索马里、伊拉克北部、莫桑比克、波黑、克罗地亚和危地马拉的维和行动都带有明显的人权责任,在卢旺达主要是出于人道的目的。1994年,联合国授权美国在海地采取行动消灭对国际和平和安全的威胁,美国在海地进行的恢复民主和建立法律和秩序的干预行动,也可以说是人道主义干预。这些维和行动的任务包括监督警察和保安部队的行动,核查结束内战的协议中与人权有关的规定的执行情况,监督选举,鼓励政府接受和遵守国际人权条约,提供人权教育。在萨尔瓦多、海地、危地马拉和卢旺达,维和部队甚至被授权调查侵犯人权的行为。

联合国纳米比亚过渡时期援助小组(United Nations Transition Assistance Group in Namibia)是把维和行动同选举监督结合在一起的第一次行动。它监督了停火和游击队武装的临时兵站,帮助进行制定立法和进行选举教育,并监督选举。这是联合国新型的实地行动的一个成功事例。

卢旺达和波黑是最明显的把维和行动和维护人权结合在一起的案例。联合国于 1993 年秋和 1994 年 6 月两次向卢旺达派遣了维和部队。第二次派遣发生在卢旺达总统哈比阿里马纳 (Habyarimana) 去世两个月之后, 他的去世导致内战重起, 50 万平民被屠杀, 200—300 万平民逃离家园。安理会通过了第 929 号决议, 声明卢旺达的人道主义危机构成了对这一地区和平与安全的威胁, 根据联合国宪章第 VII 条款授权联合国成员国同秘书长合作采取临时行动, 以实现 925 号决议中制定的人道主义目标: 保障安全, 并保护卢旺达流离失所的平民和难民。这成为法国进行人道主义干预的法律依据。在这里也很难把安全同人权分离开来。虽然这次行动被批评为过于拖延, 但是它在冷战时期是不可想象的。波黑的情况也是如此。

这些事件都表明了国际规则深度的加深和广度的扩大以及人权问题日益被看作为一个国际问题, 许多人认为这表明人权国际政治在 90 年代发生了质的转变。后冷战时代人权在国际关系中占据了牢固的地位, 同半个世纪前相比形成了鲜明的对比, 它成为人权国际政治的新特点。^①

为了使联合国的人道主义干预行动具有法律依据, 联合国在处理对人权的严重侵犯问题时, 十分宽泛地使用了“对国际和平和安全的威胁”这一概念。以前在罗得西亚和南非, 安理会曾使用过同一个概念。1963 年安理会提出南非的种族隔离政权“严重扰乱了国际和平与安全”。1966 年它提出, 罗得西亚伊恩·史密斯 (Ian Smith) 的非法政权构成

^① Jack Donnelly, *International Human Rights*, Second Edition, p.17.

了对“和平的威胁”。1970年它声明，“继续采用种族隔离政策和不断建设南非的军事力量和警察力量……，构成了对国际和平与安全的潜在威胁。”1977年，安理会认为南非获得的大量武器构成了“对维持和平与安全的威胁”，为此，它强制实行了对南非的经济制裁和武器禁运。

到90年代，在索马里、前南斯拉夫、海地、伊拉克北部和卢旺达的行动都是由安理会授权的，因为它发现这些国家的局势构成了对国际和平与安全的威胁。其中一些人道主义危机可能对安全构成了真正的威胁，例如在前南斯拉夫，而另一些可能没有，例如在海地。还有一些可能并未构成传统意义上的，即军事意义上的对安全的威胁，例如伊拉克难民大量涌入土耳其。但是由于安理会根据联合国宪章只能在威胁国际和平与安全的情况下使用或授权使用武力，于是，当安理会处理人权紧急情况时，它便援引宪章的VII条款，利用了“对国际和平与安全的威胁”这一概念。这一趋势同时也反映了传统安全概念的变化。

结果，冷战后国际上发生的一系列人道主义危机，刺激了国际社会为建立更多的国际条约或其他形式的国际手段而进行努力，并使国际法具有了更大的约束性。引人注目的是，不仅有关人权的现存条约、公约、宪章和声明等的数量之多，内容之广大超过以往，而且那些执行机构的效率也越来越高，至少有比以往更多的国家承认了这些条约的效力及其解决问题的能力。

前联合国秘书长佩雷斯1991年时说，人们现在日益感到，不能把不干涉国家内部管辖权的原则视为可以大规模或

系统地侵犯人权的保护性屏障。^① 他的继任者加利 1992 年在《和平纲领》中说,“国家的根本主权和完整是取得任何国际共同进步的关键。但是,绝对和专属主权的时代已经过去;这种主权的理论也从来不符合事实。当今国家领导人的任务是了解这一点,设法平衡兼顾国内良好政治的需要与日益互相依存的世界的需要。”^② 加利的这个思想经常被人们加以引用,它可以说是国际思潮中主权观念弱化的体现和重要标志。2001 年联合国秘书长科菲·安南在其千年报告“我们民众”(We, the People)中说:“……如果人道主义干预确实是一种无法接受的对主权的攻击,那么我们应当如何对某个卢旺达、某个斯雷布雷尼察做出反应?应当如何对那些常常破坏所有关于我们共同人性的戒律的、严重的和系统的对人权的侵犯做出反应?……肯定没有一项法律原则,甚至是主权原则,可以袒护危害人类罪……武装干涉永远只是最后手段,但是面对大规模的屠杀,这一手段不能被放弃。”^③

所有这些国际人权政治方面的新变化都使得人权已经成为当今国际论坛中的重要议题。然而,在有关人权的许多问题上,国际上仍然存在着激烈的争议。各国之间,尤其是西

① Pérez de Cuéllar, j., *Report on the Work of the Organization from the Forty - fifth to the Forty - sixth Session of the General Assembly*, September 1991, DPI/1168-40923 (New York: UN Department of Public Information, 1991). 转引自本论文集李少军的论文。

② 布特罗斯·加利:《和平纲领》,联合国,1992年,第9页。转引自本论文集李少军的论文。

③ 转引自 International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS): “Backgrounder,” Jun 2001。

方国家和非西方国家之间对于人权的含义、人权与主权的关系以及应当如何保障人权等问题都有广泛不同的看法。这部论文集集中提出的各种不同观点就是一个缩影，虽然它远不能反映争论的复杂性。

二

根据论文所讨论的重点，我们在这里把它们划分为四个部分：（一）关于人权与外交的理论；（二）西方各国的人权外交政策及其国内因素；（三）中国的人权政策；（四）关于人道主义国际干预的争论。

（一）关于人权与外交的理论

为会议提交的论文中直接讨论这一题目的虽然数量不多，但实际上，许多中外学者的论文都反映了一个基本共识：人权是一个源自西方的观念。自然法和自然权利观念对西方人权观念的产生和发展起了关键的作用，而与人权观念密切相关的个人自主和民主自由又是同工业资本主义和首先是为了保护工业财产权利的法律制度的兴起相伴随的。但是人权观念产生于西方的事实，并不妨碍它正在逐步被接受为一个普遍的观念。

中国社会科学院美国研究所周琪研究员的论文概述了西方人权思想的发展史，它在对中国和西方的人权观念和主权观念进行比较时，强调了两个观点：1. 关于个人与国家的关系问题，西方人权的理论具有一个非西方国家历史上所不

具有的、直到现在至少尚没有被绝大多数非西方国家完全接受的基本判断。在近代社会，惟一有力量能够压迫人作为人而生存的主体或权力，是国家权力。而人的基本权利正是以禁止来自国家的干预、介入为中心而构成的。而在中国，传统的理论把“天命”看作是上天授予的保持和谐、秩序和繁荣的权力，因此政治权力的目的不是保护个人反对国家，而是使个人更有效地发挥功能来加强国家，同时个人的权利是靠国家来保障的。2. 关于主权观念，中国历史上不乏对权力的论述，但是作为国家最高权力的抽象意义上的主权概念，却是中国所没有的，因为这个概念的产生需要以关于国家最高权力归属的争议为前提。而中国自周代以来，王权至上的社会秩序就已形成，并在秦始皇统一中国后得到了强化。与自1648年威斯特伐利亚合约签订以来在西欧产生的国际社会形成鲜明对比的是，自周朝以后的许多世纪以来，中国被视为一个“中央帝国”，其周边国家同它的关系实质上一直是从属关系（tributary），其他民族被当作蛮族对待。对外主权或国家间平等的概念在中国古代并不存在。这种状况一直延续到近代才被打破，而且是通过帝国主义列强所强加的一系列不平等条约所打破的，其结果是，中国在国际上受到西方帝国主义列强的不平等对待。由于其几千年来作为“中央帝国”的文化优越感和近代史上所遭受的百年屈辱，中国对主权问题至今非常敏感。这是西方国家很难理解的。

中国社会科学院欧洲研究所马胜利研究员的论文提出了对欧洲人权的发展过程和它的人权外交政策的下述理解：首先，在欧洲国家，人权是一个不断发展完善的历史过程。在不同的历史时期和社会条件下，人权的观念和要求具有不同

的特点和内容；其次，第一代和第二代人权观念虽有明显差异，但在社会实践中并非相互绝对排斥，而是相互补充和完善的。在社会发展和人民群众的推动下，欧洲不仅确立了公民个人的基本自由和政治权利，一些集体性的社会、经济、文化权利也逐步得到了确认，例如欧洲发达国家在社会保障方面取得的进步；第三，在实现人权的进程方面，欧洲是先通过政治革命推翻专制统治，确立个人的自由和政治权利，然后再通过社会经济发展逐步实现集体的社会、经济、文化权利。我们不难发现，这种历史经验在很大程度上影响着欧洲国家对发展中国家的人权政策。

关于如何保障人权，马胜利提出了一个独到的见解：应当重视公民权的建设。他认为：至少就目前而言，人权还只是理想的权利，公民权才是实际的权利。任何一个国家事实上承认和保护的人权就是这个国家的公民权。“人权”本身是一个抽象的概念，它排除了国家、民族、种族、性别、年龄、阶级等差别，强调普遍性。实际上，目前人权在世界范围的发展还难以超越国家利益的限制。要解决这一矛盾，促进公民权应当是最适当的办法。多数国家的公民资格不仅涉及各个领域，还综合了各种人权宣言的成果，并能够以其保障机制和法律手段处理公民同国家利益的关系。公民资格的建设越是发展，权力垄断和非法行为便越受到限制。

北京外国语大学《国际论坛》编辑张志洲的论文提出了一个很富启发性的思考：近年来频繁出现的“人道主义干预”事件，及其在国际关系领域所引起的关于人权与主权关系的激烈争论，其根源之一在于《联合国宪章》本身所包含的国际关系理想主义与现实主义的交错。这种交错性特征被

赋予了整个国际人权宪章体系，表明国际社会的两大追求，即追求国际正义与追求国际秩序在对待人权与主权关系问题上的两难。事实上合法的国际干预是《宪章》的一种制度设置，被作为对主权秩序在保护人权方面之不足的一种补救。但主权秩序仍然具有不可替代的合理性和有效性。冷战后人权问题的凸显，其实就是在人权国际化持续的潮流下，如何处理人权的国际保护和国内保护之间的关系问题，换句话说，就是人权与主权的优先性问题。

作者进而把人权的国际保护与国内保护的矛盾问题归结为寻求正义与寻求秩序之间的关系问题。他指出，《联合国宪章》尽力将国际关系中的理想主义与现实主义、人权条款与主权原则完善地统一起来，但由此带来的结果必然是尽力维持人权理想与主权秩序两者的相互依存性和均衡性。然而，离开秩序的正义性追求，会变成不切实际的道德空想，而离开正义的秩序构建则容易滑向强权政治和霸权主义。这就是国际人权宪章体系所面对的两难处境。

前中国驻联合国人权委员会大使范国祥先生作为同西方国家在人权方面进行外交斗争的亲历者撰写的论文极富特色。他回顾了联合国人权宪章的发展历程，并尖锐地批判了西方人权思想的实质。他断言，西方的人权思想，尤其是按照西方需要加以政治化的人权思想，曲解、歪曲甚至颠倒了人权的原意，在西方国家内部和国际上，从推动社会进步变成阻碍社会进步的因素，其特点是：

1. 将为资本主义开路的天赋人权思想抽象化和理想化，割断了产生人权思想的历史背景，抛开与人权思想相关的经济基础和生产关系，把人权描述为从古希腊到如今，从现在