



美国研究

标题: 作者: 关键词:

美国对国际人权条约政策的变化及其缘由

作 者:	周琪	封面:	
关键字:	人权条约/国际/美国		
年 号:	2000		
期 号:	第1期		
PDF文件:			
出版社:			
英文标题:	CHANGES IN U.S. POLICY TOWARDS INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS CONVENTION		
中文标题:	美国对国际人权条约政策的变化及其缘由		

《美国研究》2000年第1期

美国对国际人权条约政策的变化及其缘由

周琪

〔内容提要〕虽然美国是国际人权公约的倡导者，但从实践上看，美国对设立保障人权的国际法律体系和监督机制在第二次世界大战后很长一段时期，并不积极。直到1992年，美国才成为《公民和政治权利国际公约》的参加国。综观美国国际人权公约态度转变的全过程，可以看出，不管是反对还是批准该条约，都与冷战开启和结束密切相关，其过程与美国人权外交的确立和发展历程相一致。

关键词：人权条约/国际/美国

近年来，当美国政府要求中国政府签署《公民权利和政治权利国际公约》，并把它作为放弃美国在联合国人权委员会上联合其他欧盟国家提出谴责中国人权状况的议案的条件之一时，它似乎淡忘了一个事实，那就是，美国直到1992年才成为《公民和政治权利国际公约》的参加国，而且至今没有加入《经济、社会和文化权利国际公约》，也不是《美洲人权公约》和其他重要的人权条约的参加国。虽然在成为联合国成员国和美洲国家组织成员国后，美国承担了一些根据条约产生的人权义务，它也是日内瓦四公约和其他各种规定人权义务的双边和多边条约的参加国，但是，在批准人权条约（无论是世界性的还是地区性的）方面，与其他西方国家相比，美国的记录非常有限。对于这样一个自诩天生是人权捍卫者的国家来说，这似乎十分令人费解。然而仔细考察美国国内讨论和审查国际人权条约的历史过程，就不难解开其中的迷团。

国际人权宪章的产生同美国有着直接或间接的关系，早在1941年第二次世界大战爆发时，国际人权事业就受到美国总统富兰克林·罗斯福的关注。罗斯福1941年1月6日给国会的年度国情咨文中提出，我们“把自己的信念寄托在上帝指引下的自由上。自由意味着在世界所有地方人权至上。我们支持为争取或保卫人权而斗争的人。”【注释】

Micheline R. Ishay ed., *The Human Rights Reader, Major Political Essays, Speeches, and Documents From the Bible to the Present* (New York & London: Routledge, 1997), p.406.

【注尾】他号召建立

一个“以四项

人类基本自由为基础的世界”，即言论和表达自由、以自己的方式信仰上帝的自由、不虞匮乏和不虞恐惧的自由。罗斯福关于国际秩序的设想有助于推动第二次世界大战中抗击法西斯的斗争，并成为第二次世界大战后建立联合国设想的基础。

第二次世界大战是国际人权条约形成的转折点。第二次世界大战中，德意志第三帝国制造的大规模种族灭绝和对人权的极大侵害，使各国人民在战后产生一个愿望：如果建立一种保护人权的有效的国际制度，历史上发生的人类惨剧就可能被制止。

1945年6月签署并于当年10月生效《联合国宪章》为当代国际人权法的发展奠定了法律基础。1946年联合国建立了人权委员会，最初成员为18人，由美国前总统富兰克林·罗斯福的夫人埃利诺·罗斯福(Eleanor Roosevelt)担任主席。人权委员会的第一个任务就是起草国际人权法。委员会经过激烈的争论，决定将这一工作分为三部分进行：起草一份《国际人权宣言》，制定要求承担法律责任的《国际人权公约》，以及制定相应的执行措施，即国际监督和控制制度(它体现在《公民和政治权利国际公约任择议定书》中)。草拟《世界人权宣言》成为首要任务，为此人权委员会成立了一个由以下8个国家的代表组成的起草委员会：奥地利、智利、中国、法国、黎巴嫩、英国、美国和苏联。该委员会主席由美国代表罗斯福夫人担任。

宣言草案以不同的个人和组织的草案为基础，既包括公民权利和政治权利也包括经济和文化权利。最初的宣言草案是由联合国人权司完成的，根据首任联合国人权司司长加拿大人约翰·汉弗莱(John Humphrey)的说法，“除了两个例外，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”，其中包括美国法律研究所、美国犹太人大会的草案文本。【注释】约翰·汉弗莱：《国际人权法》，北京：世界知识出版社，1992年版，第144—145页。【注尾】

人权委员会在审查和修改了《世界人权宣言》草案后，于1948年由经社理事会提交给联合国大会，同时还提交了《国际人权公约草案》。《宣言》在1948年6月18日人权委员会第三次会议结束时获得通过。

《世界人权宣言》诞生后，人权委员会开始按计划草拟《国际人权公约》。公约应对《世界人权宣言》中所列举的权利作具体规定，并具有法律效力。但实际上，人权委员会用了6年的时间才完成公约的起草工作，这主要是因为国际人权公约很快成了政治论战的工具。人权委员会在起草国际人权公约时面临的一个关键问题是，是否在同一个公约中既包括关于公民和政治权利条款，也包括关于经济、社会和文化权利的条款。以苏联为首的社会主义国家和一些发展中国家的代表要求在同一个公约中包括两组权利，他们感到如果分为两个文件，实际上是贬低了经济和社会权利的地位。美国和大多数西方国家的代表则坚决主张制定两个公约，认为公民权利和政治权利能够立即得到实施，而大多数经济、社会和文化权利只能

逐步实现。实际上，政治因素在这一观点中起重要作用，对于西方国家来说，经济、社会和文化权利是社会主义的，因此是不可接受的。美国代表在推动制定两个公约中站在前沿。美国代表声明，具有长期民主传统的国家清楚地知道，公民权利和政治权利对于获得经济和社

会权利是必不可少的。苏联代表反驳说，没有经济、社会和文化权利，公民权利和政治权利就是一纸空文。经过长时间的辩论，美国的影响占了上风，1952年联大以微弱多数通过了一项决议，要求人权委员会起草两份人权公约。

然而，虽然国际人权基本上反映了西方的观念，但还在国际人权公约草拟期间，美国政府就于1953年改变了立场，决定不批准公约。而《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》（这两个公约以Covenant命名，而不像其他的国际人权公约一样以Convention命名，以示其为基本的人权公约）在《世界人权宣言》发表之后，又经过了12年，才于1966年12月16日被联合国大会通过，并开放签字。10年之后，到1976年，当35个国家批准公约之后，公约才正式生效。

二美国最初抵制国际人权条约的国内外因素

从国际人权公约制定的初期过程来看，美国不仅是它的倡导者，还积极参与了其准备工作，并且努力使它反映西方的价值观和符合美国的利益。那么为什么美国很快又从原先的立场退却，转而对它采取消极态度呢？这与当时美国的国内外政治局势有密切的关系。

从国际上讲，《国际人权公约》起草之时，冷战已经拉开序幕，第二次世界大战结束后苏联和美英

之间短暂的和谐期很快结束，利益的一致被利益的冲突所取代。在西方国家看来，共产主义运动正在全球蔓延，西方正日益受到共产主义的严重威胁，唯有美国具有能力和意志制止这一威胁。

从美国国内讲，自1948年开始美国的外交政策发生了变化。从1948年到1960年是杜鲁门总统任职的四年和艾森豪威尔总统任职的8年，在这一时期冷战在国际关系中和美国的外交政策中占了主导地位。此时，美国国内出现了针对40年代后期自由主义的国际主义的逆流潮流，这一潮流的表现形式是反对美国承担国际人权责任。【注释】

Mark L. Schneide, " A New Administration s New Policy: the Rise to Power of hu
m

an Rights," in Peter G. Brow and Douglas Maclean ed., Human Rights and
U.S. Foreign Policy, Principles and Applications (Lexington: D. C. Heath
and Company, 1979), p.4.

【注尾】

第二次世界大战结束初期，种族歧视和各种其他形式的歧视在美国是符合法律规定的，至少并不违法。法律上规定的许多种族歧视出自州法律，其中大多数是在南部。种族分校、禁止种族间通婚、人头税、分离种族的公共服务和设施在美国并不鲜见。杜鲁门政府起初致力于推动国会批准将要问世的国际人权公约，并在国内广为宣传《防止及惩治灭绝种族罪公约》（以下简称《灭绝种族罪公约》）和拟议中的《国际人权公约》的内容。美国的一些民主团体也作出了积极响应。然而，最初以法律诉讼为主要形式的黑人争取平等权利的运动开始对美国的种族隔离制度提出挑战，【注释】

詹姆斯· M· 伯恩宁、杰克· W· 佩尔塔森、托马斯· E· 克罗宁：《美国式民主》，北京· 中国社会科学出版社，1993年版，第150页。

【注尾】杜鲁门委员会的报告【注释】

根据杜鲁门总统1946年12月5日发布的9808号行政令成立了“杜鲁门民权委员会”。该委员会的目的是调查美国的民权状况和提出纠正建议。12月12日，委员会发表了调查报告，揭

露了美国社会各方面存在的严重的种族歧视，并提出了消除种族歧视的大量措施。参见陆镜生：《美国人权政治——理论和实际的历史考察》，当代世界出版社，1997年版，第397—399页。

【注尾】、种族隔离诉讼

案和其他对于种

族歧视政策的批评，增强了南方种族主义者的担忧，他们担心国际人权条约，特别是《灭绝种族罪公约》，可能被用来摧毁南方的种族隔离制度，联邦政府将凭借这些条约对他们的地方事务进行干预。这样，南部民主党人同保守的共和党人在国会中联合起来，形成了占优势的反对批准国际公约的保守势力。

与此同时，对国内种族歧视制度的态度又与对冷战的担忧交织在一起。杜鲁门支持民权要求，一方面是为了得到黑人的选票，另一方面是为了在冷战中处于有利地位，正如他在对国会的演讲中所论证的：“如果我们想要唤起已经丧失了人权的各国人民，我们必须纠正我们民主实践中存在的缺陷。一些人认为，美国南部合法的种族隔离制度使我们在国际论坛的批评中非常脆弱，限制了我们令人信服地批评苏联违反人权的能力。至少，美国国内违反人权的事实日益被公开，动摇了美国是公民权利的主要拥护者的信念。”【注释】

Natalie Hevener Kaufman, *Human Rights Treaties and the Senate, A History of Opposition* (Chapel Hill and London: the University of North Carolina Press, 1996), p. 14.

【注尾】杜鲁

门的观点是，

要想在国际上战胜共产主义，美国必须成为国际人权的旗手和摒弃美国的种族隔离制度；而保守主义者的态度是，要想在冷战中取得胜利，必须维护美国的现行制度。

种族隔离制度与冷战的联系在《纽约时报》的文章中用另一种方式表达出来：“既然战争已经结束，美国发现自己是反对集权主义原则的民主方式最有力的发言人。我们继续实行的私刑、我们的吉姆·克劳法（Jim Crow Laws）（美国南北战争后重建时期南方各州制定的歧视黑人的法律）及类似的法律和习俗、我们反犹太人的种族歧视，以及我们的政治迫害被俄国人公诸于众是令人不愉快的。我们不能否认这样的指责，我们意识到我们并没有实践我们所宣扬的公民自由。”【注释】Natalie Hevener Kaufman, *op. cit.*, p. 14. 【注尾】

有志于消除法律上的种族歧视和其他形式歧视的政治集团认为，当时正在草拟中的《联合国宪章》和其他联合国条约的人权条款可以用来铲除国会所不愿废除的法律，因为最初的司法判决提出这样的理由：《联合国宪章》是美国正式批准的条约，因此是联邦法律，它足以使种族歧视成为非法。最高法院法官布莱克和墨菲在1948年的奥亚玛诉加利福尼亚州案的裁决中，援引了联合国宪章的第55和56条。但是在1952年的赛·富吉伊诉加利福尼亚州一案中，这一观念受到了重新检验。在这一诉讼案中，加州的一个中级法院裁决，歧视亚洲出生的外国人的加利福尼亚州《外国人土地法》是不能执行的，因为它违反了《联合国宪章》的人权条款。法院的根据是，《宪章》是美国参加的一个条约，在级别上相当于联邦法律，因此可以取代任何与之不一致的州法律。但是，加州的最高法院否定了这种观点，它的裁决是，《联合国宪章》的人权条款不是自动执行的，因此不能取代州法律，除非这些条款被国会立法所肯定。最高法院还裁决，上述加州法律违反了美国《宪法》第14条修正案。由于对这项裁决未予上诉，《联合国宪章》的人权条款不是自动执行的这种意见并没有在美国最高法院中遭到反对。【注释】

托马斯·伯根索尔：《国际人权法概论》，北京·中国社会科学出版社，1995年版，第130页。

【注尾】

然而对赛·富吉依案的裁决并没有消除那些把联合国人权条约看作是对规定种族歧视措施的州法律构成威胁的人的恐惧。对于他们来说，国际人权条约将使对美国国内事务的国际

审查合法化，包括对黑人待遇的审查，这会体现共产主义观点的人权标准国际化，并给予联邦政府在州和地方层次上采取行动医治种族歧视的权力。假若批准人权条约，就意味着美国国内和国际上共产主义者的胜利，这会鼓励他们进一步采取行动用共产主义制度来代替美国的制度。

与此同时，冷战舆论已在美国国内建立起来，随着冷战的加剧，在美国，麦卡锡主义应运而生，反共产主义的保守势力迅速成为政治主流。政府发动的旨在使援助欧洲的马歇尔计划得到国会批准的宣传助长了这种气氛。杜鲁门政府的冷战宣传向公众头脑中输入了美国正在受到大规模共产主义威胁的概念，这无异于拆了它自己的台，使它支持批准人权条约的立场变得十分脆弱。于是，美国驻联合国代表团开始受到国内保守主义者的攻击。威廉·弗莱明（William Fleming）指责道，“不幸的是，美国代表团没有意识到反对共产主义的斗争是一场全球斗争。它不仅发生在朝鲜战场上，而且发生在所有的地方，包括联合国安理会的会议室里。在共产主义屠杀中首当其冲的美国的子弟们正在为应当在会议桌上坚持的同一思想和理想进行战斗。……（如果批准条约，）就会牺牲我们的根本原则，那将是莫斯科的胜利，它将远远超过莫斯科迄今所取得的胜利。”【注释】Natalie Hevener Kaufman, *op. cit.*, p. 73. 【注尾】

作为联合国人权委员会主席和制定人权条约的主要参与者美国代表埃林诺·罗斯福也受到了激烈批评，她被说成主要是一个“社会改革者”，没有受过起草法律方面的专门训练。但事实是，她的所有主要助手都是来自国务院的律师。

在关于人权条约的辩论中，自始至终起重要作用的保守的利益集团是美国律师协会，它在抵制人权条约中起了特殊的作用。

美国律师协会是美国律师的主要组织，对舆论有很大影响，对美国国会的影响更是不可低估。其中一个重要原因是，为数众多的美国参议员也身为律师，1953年这一比例是61%。而且，美国律师协会趋向于保守，不仅因为律师作为一个社会集团在美国属于上层阶级，收入丰厚，而且因为美国律师协会的黑人成员十分有限。虽然它没有禁止黑人加入协会，但根据1949年的一项调查，在其41000名成员中，仅有13名是黑人。申请入会的表格要求填写申请者的种族、性别，以及是否是共产党员。为此，不难想象为什么与灭绝种族罪有关的国际条约，会被美国律师协会看作可能构成对美国制度的威胁。

1949年，美国律师协会的和平与法律委员会围绕着拟议中的《国际人权公约》和杜鲁门总统于当年6月16日签署的《灭绝种族罪公约》）举行了16次讨论会。在委员会的年会上，关于国际人权条约它强调了两点：条约的法律效力优先于现存的国内法；条约将削弱州权。最后的结论是，对条约附加保留条款不足以保护美国的宪法利益，因此提议律师协会向参议院建议不批准《灭绝种族罪公约》。和平与法律委员会的意见实际上为其后进行的国会辩论定了调。

反对批准条约的运动还同时在另一条战线进行。1951年9月14日，来自俄亥俄州的参议员约翰·布里克（John Bricker）动议修改宪法，这就是美国战后历史上著名的布里克宪法修正案。布里克修正案形式上是要求限制总统缔结条约的权力，实际上是与各种利益集团相配合，在宪法上发动一场反对批准国际人权条约的斗争，【注释】Mark L. Schneide, *op. cit.*, p. 4. 【注尾】攻击的主要目标是联合国已经通过的人权条约和正在拟议中、已接近完成的《国际人权公约》和《灭绝种族罪公约》。

旨在限制行政部门权力的修宪动议给艾森豪威尔政府带来了巨大压力，它当然不愿意以修改宪法为代价来换取参议院对国际人权条约的批准。国务卿约翰·福斯特·杜勒斯在对美国律师协会的演讲中，称赞协会使公众了解了人权条约可能带来的国内问题，但他反复强调，宪法修正是不必要的，这样做可能严重干涉行政部门制定对外政策的能力。1953年2月和4

月，参议院司法委员会就“布里克修正案”举行了一系列听证会。在一次听证会上，杜勒斯不得不以艾森豪威尔政府的名义作了一个政策上的承诺：“美国政府并不想成为这样的（人权）公约的参加国，或者把它作为条约提交参议院考虑。”【注释】托马斯·伯根索尔，前引书第131—132页。【注尾】这样，艾森豪威尔政府等于同布里克在参议院领导的反批准运动进行了妥协：政府放弃批准国际人权条约的努力，国会也无须再通过限制总统权力的法案。1954年1月20日，参议院就“布里克宪法修正案”进行表决，修正案因未获得所需的2/3的多数票（51:40）而被否决。

虽然“布里克修正案”没有获得通过，但是胜利是在反对国际人权条约的保守势力一边。布里克的目的达到了，艾森豪威尔政府遵守了承诺，没有签署任何人权条约。到1953年底，美国代表遵照政府的指示，在联合国人权委员会上宣布，美国不打算批准国际人权公约。这一后果将对美国对国际人权条约的政策产生深远的影响，直到1963年，美国放弃了任何批准条约的努力。

三反对批准《防止及惩治灭绝种族罪公约》的呼声

毫无疑问，美国的法律制度，确切地说国际条约在美国法律中所占的地位及批准条约可能产生的后果，在50年代初期美国参议院作出不批准国际人权条约的决定时起了重要作用。因为美国《宪法》第6条规定，“本宪法和依本宪法所制定的合众国法律，以及根据合众国的权力已缔结或将缔结的一切条约，都是全国的最高法律。”这一条在过去被解释为：联邦的法规和美国参加的条约根据《宪法》具有同等的效力。如果联邦法规与自动执行的条约条款发生冲突，就美国国内法来说，订定期近的占优势。但是到1957年这一观念被里德诉科弗特案的裁决所改变：任何条约条款如果与《宪法》发生冲突，那它就不能被赋予美国的法律效力。【注释】托马斯·伯根索尔，第129页。【注尾】关于这一点，在美国今天已不容置疑。

然而，在1957年以前和以后，在冷战的特殊背景下，反对条约的人在这一基本的和一般的法律问题之上提出了许多特殊的论点，它们可以从保守主义者对《灭绝种族罪公约》的攻击中反映出来。《灭绝种族罪公约》是第二次世界大战后第一个在美国被讨论的现存国际人权条约，也是第一个被拒绝批准的国际人权条约。所有反对国际人权条约的主要论点都在反对《种族灭绝罪公约》时第一次被提出来，因此从中可以对反对一般国际人权公约的理由窥见一斑。

倡议制定《灭绝种族罪公约》是要制止类似德意志第三帝国所犯的暴行，把种族灭绝确定为国际罪行。该条约宣布，承担责任的各国政府有义务制止和惩罚这种罪行。按理说，在第二次世界大战中积极宣传人权保障和为击败德国法西斯作出过巨大贡献的美国对此应不存异议，批准该条约在美国国内也应获得公众的普遍支持，但是，事实恰恰相反，由于种种原因，《灭绝种族罪公约》在美国受到了强大的抵制。而且，许多美国的国际人权公约反对者感到，为了阻止批准一般的国际人权公约，首先应当击败《灭绝种族罪公约》。

反对的理由是：

（1）条约将把低于美国人权标准的条款强加于美国

美国律师协会的和平与法律委员会在举行听证会期间不断论证说，《灭绝种族罪公约》和其他人权条约所包含的人权标准低于美国人所享有的标准，这样美国人将因批准条约而失去

一些人权，而不是获得更多的人权。美国律师协会在提交给参议院听证会的报告中明确表达了这一观点：“那些不了解自由含义的人却要判断其他人的自由。一个共同的模式被应用于具有不同语言、宗教、生活标准、文化、教育以及精神和体力能力的数十亿人民。带有彼此

完全不同信仰的一些人聚在一起，辩论并以多数票决定世界上的人们应如何根据一个共同的模式生活。为了把一些人引到更高的标准，那些具有更高标准的人，在不安全地牺牲于共同的善的伪装下，注定要接受平均水平的平庸。美国人民乐于接受这些彻底的变化吗？”【注释】Natalie Hevener Kaufman, op. cit., p. 43. 【注尾】

(2) 条约将侵犯美国的司法权限和主权

反对者的一个重要策略是强调批准人权条约将把国家主权让渡给一个国际机构。一名反对者说：“像大多数我们被要求通过的国际协定一样，它要求我们把作为一个国家的大量主权转移给一个国际团体，而在这个团体中，我们只有明显的少数票。”【注释】Natalie Hevener Kaufman, op. cit., p. 43. 【注尾】美国律师协会主席弗兰克·霍尔曼（Frank Holman）认为，联合国起草条约的特殊目的是侵犯各国司法权限和接管国家主权。《世界人权宣言》是一个“软化美国人民”的“计划”，《灭绝种族罪公约》是一个实行其他目的的“假面具”。“我们可能给予超级政府对商业、工业、价格、工作以及美国社会和经济生活所有细节的绝对控制权。”“我们公民的行动、我们的法庭、我们的公共官员将服从于审查和谴责，最终受联合国的控制。”【注释】Natalie Hevener Kaufman, op. cit., p. 17. 【注尾】

(3) 条约将侵犯州权

联邦政府将运用根据条约所获得的权力来颁布侵犯州权的宪法，地方司法权限将被公约所改变。霍尔曼举了一个极端的例子来说明其危险性：“如果有人开车把我带出机场，不幸撞上跑到路当中的黑人儿童，假若依地方法量刑，他可能被指控为严重疏忽或非过失杀人，而根据《灭绝种族罪公约》，由于种族差别，那就可能不是一个地方罪，而是一个国际罪，为此他可以被引渡到海外的某个地方受审。”【注释】Natalie Hevener Kaufman, op. cit., p. 18. 【注尾】

美国律师协会和平与法律委员会1950年给协会的报告说：“强加给美国一个将成为美国国内法的新的法律体系，将给在我们宪法之下的州和联邦政府带来巨大的变化……。剥夺州在很大领域里的刑事司法权限，把它仅仅置于联邦的权限之下，或置于一个国际法庭的司法权限之下，是一场真正的革命。”【注释】Natalie Hevener Kaufman, op. cit., p. 53. 【注尾】

(4) 条约将加重共产主义的威胁

一个《灭绝种族罪公约》的反对者提出：“如果美国参议院批准了这个《灭绝种族罪公约》，它将确保俄国赢得第三次世界大战，因为这个条约不仅有效地妨碍了我们保卫我们的海岸和我们人民的能力，而且给了我们的敌人编织关于我们的人民、我们的政策、我们的联邦调查局、我们的官员、我们负责‘种族灭绝’或煽动‘种族灭绝’的军队的谎言的能力和对其进行骚扰的能力。……这一条约可能将是阻止逮捕间谍和叛国者的最有效的手段。”【注释】Natalie Hevener Kaufman, op. cit., p. 46. 【注尾】

乔治·芬奇（George Finch）在参议院作证时说：“美国不应当参与关于条约的谈判，因为其后果可能是建立起包围我们的社会主义和共产主义遏制围墙，这将导致我们的人权原则和我们业已建立的保护它们的自由体制的衰败。难道我们真能肯定我们的内部力量有能力无限期地抵制我们正在遭受的共产主义的软化吗？”【注释】Natalie Hevener Kaufman, op. cit., p. 112. 【注尾】

不难看出，以上反对批准人权条约的论据都与冷战环境有密切的关系。

四美国政策的转变过程

直到60年代初，美国一直奉行不批准国际人权条约的政策，1961年上台的肯尼迪政府第

一

次打破了这一僵局。1961年至1969年尼克松总统宣誓就职是美国的自由主义导致扩张主义的时期，其特征是美国向世界各地派出和平队和在全世界卷入国外事务。肯尼迪领导的美国被西方看作国际社会推行理想主义的力量。【注释】

A. Glenn Mower, Jr., *Human Rights and American Foreign Policy, the Carter and Experiences* (New York: Greenwood Press, 1987), p. 13.

【注尾】当然在这种所谓的理想主义下，实际上进行的是

旨在扩大美国实力和在全世界抵制共产主义的活动。1963年，肯尼迪把三个国际条约送交参议院征询意见和要求批准。这三个条约是：《废止奴隶制和奴隶贩卖补充公约》（以下简称《废奴补充公约》）、《废止强迫劳动公约》和《妇女政治权利公约》。赞许民权运动的肯尼迪把这些条约当作对国会的试探气球，想要看看这些与联邦和州法律精神一致的条约是否会在参议院遇到阻力。如果这些条约能够被顺利通过，他的政府打算重提《国际人权公约》、《灭绝种族罪公约》和其他可能被看作更富有改革精神的人权条约。但是，参议院直到1967年才就这三个条约举行听证会，而且，这三个条约命运不同：《废奴补充公约》当年获得批准；《妇女政治权利公约》最终于1975年被参议院一致通过，没有附加任何保留条款；而《废止强迫劳动公约》至今未获批准。

美国律师协会在大多数情况下把这三个条约放在一起考虑，所提出的反对意见与在关于其他人权条约的辩论中提出的论点相同。基本的反对意见是，条约所设立的标准低于美国的标准；条约将改变现存的联邦和州之间的关系；条约将促进世界政府的发展；批准条约将侵犯美国国内的司法权限。虽然这些条约没有引出50年代出现的强烈的反共产主义辞藻，但是反对者仍然担忧苏联的势力和共产主义的影响，他们认为共产主义者控制了国际劳工组织和联合国。不过，在关于三项人权条约的辩论中，共产主义在联合国中的威胁一般没有被作为攻击条约的根据。

《废奴补充条约》在参议院没有经过激烈辩论便获得通过的主要原因是，补充条约是对一个原有条约的扩大，而不是一个新的人权条约，美国已经是废奴条约的参加国，这使得它比较容易接受关于奴隶制的条约。此外，批准条约被美国当作纪念联合国人权年的方式，在听证会期间，把批准条约当作美国纪念国际人权年的方式的意见被反复提及。

然而这些还同一个更重要的因素分不开，那就是60年代中期的民权运动，它极大地改变了美国人的观念和美国的社會结构，使权利观念更加深入人心。肯尼迪总统支持民权运动的目标，敦促国会通过一项全面的《民权法》，取消投票、教育、就业和公共设施各方面的种族歧视。肯尼迪当年被暗杀后，约翰逊于1964年7月2日签署了1964年《民权法》。国会中保守势力的堤坝被冲开了缺口。

但是堤坝并没有被彻底冲垮，虽然反对《妇女政治权利公约》的理由与反对《废奴补充条约》的理由基本相同，特别是在条约侵犯了国内司法权限这一点上，但前者却未得到批准。8年之后，直到1975年，参议院对外关系委员会才旧题重议，建议批准《妇女政治权利条约》，参议院举行了关于该条约的第二次听证会。听证会上，所有的证词都赞同批准。虽然美国律师协会没有改变其反对立场，但也没有人出席作证反对该项条约，这一消极做法无疑有助于条约的通过。

此外，1975年被联合国确定为国际妇女年，条约的通过被看作是美国纪念国际妇女年一个重要象征。伊利诺伊州共和党参议员查尔斯·珀西（Charles Percy）领导了把该条约同

国际妇女节年联系在一起的运动，一些原先不积极支持批准条约的妇女组织也加入了其行列，把批准条约当作它们纪念国际妇女节活动的一部分。参议院对外关系委员会的报告和声明也显示了两者之间的关系。支持者指出，条约提及的有关妇女权利在美国已经实现，批准条约不会改变美国法律，也不会付出任何代价。支持者还策略地在国会会期即将结束时提议批准该条约，此时国会诸事缠身，无暇他顾，不愿为此多耗费精力，于是在没有有组织的反对活动的情况下，条约得以一致通过。

卡特总统倡导了人权外交，与此相一致的是，为了表示其政府对促进人权的强烈义务感，他采取了一种对一国首脑来说不同寻常的举动，在就任总统的第一年1977年就签署了三个主要的人权条约：1月在华盛顿美洲国家组织所在地签署了《美洲人权公约》，10月5日在纽约联合国总部签署了两个《国际人权公约》——《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》。翌年，卡特把这三个公约连同已经在1966年签署的《消除一切形式的种族歧视国际公约》提交参议院征询意见和要求批准。卡特这样做是想要恢复美国在越南战争期间丧失的美国在国际上的道德领导作用，也是对国会的转变作出反应。国会自70年代中期以来“着手把人权问题强加于最高行政当局，运用立法权禁止和限制‘对严重侵犯国际公认的人权’的国家提供经济和军事援助。”【注释】

小阿瑟·施莱辛格：《人权和美国传统》，《现代外国哲学社会科学文摘》，1980年第2期，第29页。也可见：Sara Steinmetz, *Democratic Transition and Human Rights, Perspectives on U.S. Foreign Policy* (Albany, NY: State University of New York Press, 1994), p. 17.

【注尾】

卡特政府虽然支持批准人权条约，但是卡特本人并没有为此而全力以赴，他正被巴拿马运河和第二次战略武器谈判占据了注意力。【注释】Sara Steinmetz. *Op. cit.*, p. 180. 【注尾】此外，卡特政府感到它如果积极倡议批准人权条约可能会付出政治代价，因为公众似乎对条约并不关心，他们看不到条约同他们个人利益之间有什么联系。支持条约的人也担心推动批准条约将使政治争论重新公开化。这样，卡特总统时期，政府在使条约得到批准方面毫无进展。

里根上台后，他的政府本身就对国际人权条约缺乏兴趣，并不要求参议院对卡特总统提交的四个条约采取行动。不过里根在1984年竞选连任的前夕突然决定支持《灭绝种族罪公约》，目的是想吸引始终支持该条约的犹太选民，这使得参议院对外关系委员会的工作人员忙碌起来。尽管里根是杜鲁门总统以来第一个不公开支持批准条约的总统，参议院外委会几周后就出人意料地作出了建议批准该条约的决议。实际上，从1950年到1985年，美国参议院对外关系委员会曾就《灭绝种族罪公约》举行过7次听证会，但最后均无结果。这显示了在该条约上意见分歧之深，争论之激烈。

影响对《灭绝种族罪公约》考虑的一个重要变化是美国律师协会改变了立场，它的改变同国会中潮流的变化同步发生。它于1976年作出决定支持批准该条约，还在同年决定支持《消除一切形式的种族歧视公约》，于1979年决定支持批准《美洲人权公约》和两个《国际人权公约》。其成员同其他支持批准公约的集团与参议院司法委员会和对外关系委员会进行了广泛的合作，推动批准条约。

保守集团也不甘示弱，他们竭力反对批准《灭绝种族罪公约》，至少要在批准它时附加限制性条款。在1985年的听证会上，保守的共和党参议员杰西·赫尔姆斯(Jessel Helms)和当时的参议院对外关系委员会主席参议员理查德·鲁加(Richard Lugar)共同动议在批准《灭绝种族罪公约》时附加8项限制性条款。1986年2月19日参议院对《灭绝种族罪公约》进行了表决，以82票赞成、2票反对和12票弃权批准了条约。参议院在批准条约时接受了赫尔姆斯提出的保留要求，但赫尔姆斯仍然投了反对票。

参议院附加的重要保留是，“《公约》中没有任何东西要求或者授权美国采取（如美国所解释的）美国《宪法》所禁止的立法或其他行动。”参议院对外关系委员会在说明这个保留时说明：“没有一个条约可以超越宪法或与之冲突。宪法是至高无上的。”【注释】托马斯·伯根索尔，前引书第135—136页。【注尾】此外决议规定，在《灭绝种族罪公约》向联合国交存批准决议前必须通过一项施行立法。1988年众议院通过了施行立法，参议院同年10月予以批准。这样，争论了长达40年之久的《灭绝种族罪公约》终于获得通过。

1991年8月，布什政府决定推动批准最重要的《国际人权公约》之一《公民权利和政治权利国际公约》，50多个支持批准该公约的美国非政府组织为此而感到振奋。到那时为止，世界上已经有103个国家成为该公约的参加国，另外有5个国家，包括美国在公约上签了字。布什解释说，该公约所体现的人权原则与美国的人权主张基本上是一致的，批准它有助于美国当前的自由事业，促进世界按美国的人权标准发生进一步的积极变革。【注释】刘杰：《美国与国际人权法》，上海人民出版社，1996年版，第179—180页。【注尾】11月21日，参议院

对外关系委员会就是否批准《公民权利和政治权利国际公约》举行了听证会。听证会后，参议院对外关系委员会以19票对0票通过了赞同批准该公约的决定，并附加了布什政府建议的保留、谅解和声明以及赫尔姆斯参议员提出的限制性条款。

1992年4月，在参议院举行的内部会议上对外关系委员会主席克莱本·佩尔（Clai borne Pell）发言说，《公民权利和政治权利国际公约》“植根于西方民主传统和价值之中。它保证了与我们的宪法和权利法案相一致的基本权利和自由。”“美国在促进和保护国际人权斗争中起了领导作用。然而，迟迟不通过该公约有损于我们的记录，并使人们怀疑我们是否认真地承担人权责任。批准条约将改变这种状况。它将显示我们是认真和真诚地承担责任的，并将加强我们作为人权拥护者的声音。批准公约将使美国参加联合国人权委员会监督该公约执行的工作。通过批准公约，我们还可以获得机会来促进前苏联各共和国、东欧和其他民主受到大多数人赞同的地区的民主和自由权利以及法治。”

此时，美国国内已经形成了支持批准《公民权利和政治权利国际公约》的强大舆论，大赦国际提出：“我们把美国批准该公约看作美国更全面地进入国际人权制度过程的第一个重大步骤，这对于在全世界促进人权具有最大的重要性。长期以来，美国在国际上促进和保护人权方面的影响和道德权威因美国未能批准包括两个《国际人权公约》在内的一些基本人权条约而被削弱了。”美国联合国协会认为，该公约“对于在世界这么多地区正在进行的民主化进程越来越重要。批准该条约将加强美国作为人权支持者的信誉”，也“将提高美国影响解释、应用和进一步发展国际人权法的能力”。耶鲁大学法律教授联名写信向参议院对外关系委员会呼吁“不应阻挡批准人权条约的全国势头”。批准国际人权条约“将增进作为我们外交政策一个重要部分的人权事业，并将使我们的政府和公民在执行这些条约时起更直接和更积极的作用”。【注释】

Congressional Record — Senate, 120nd Congress. 2nd Session, 138
Congressional Record, S4781, April 2, 1996.

【注尾】美国律师协会的态度是，“通过签署《公民权利和政治权利公约》，总

统采取了具体的和重要的步骤，再一次担当起作为在世界范围内遵守和保护人权的领导的适当角色”。“在这样一个正在涌现出脆弱的民主国家的阶段，我们的国家肩负起必要的道德领导责任，在这些国家中帮助确保人权和法治，是至关重要的。”【注释】

American Bar Association President Issues Statement on Civil and Political Rights Covenant, PR Newswire, June 9, 1992.

【注尾】

参议院没有遇到什么阻力便于1992年6月8日通过了《公民权利和政治权利国际公约》。随后众参两院先后通过了施行立法。这样，从1948年联合国最初酝酿制定《国际人权公约》到1992年，在受到40多年的争论和抵制之后，这个国际上最重要的人权立法之一终于在当年9月8日开始在美国生效。然而另一个同样重要的国际人权法《经济、社会和文化权利国际公约》至今仍受到美国国会的冷落。

布什政府还签署了《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》，并把它交给参议院批准。

克林顿像卡特一样赞同国际人权标准，他许诺推动通过有关儿童的国际人权条约和《经济、社会和文化权利国际公约》。在克林顿的支持下，1994年秋，美国参议院对外关系委员会就批准《消除对妇女一切形式歧视公约》举行了听证会。美国在该公约的起草过程中起了重要的作用。卡特总统于1980年7月17日签署了这份文件。虽然1990年夏参议院外委会就此举行了听证会，但直到1993年，它没有采取进一步的行动。1993年春季，68名参议员联名写信给克林顿总统，要求采取必要的措施批准该条约。

克林顿批准《消除对妇女一切形式歧视公约》的建议得到了美国律师协会、人权观察和国际人权法小组等关注人权的非政府组织的支持【注释】

后两者的证词见：Prepared Statement of Human Rights Watch, Federal News Service, September 27, 1994; Prepared Statement of Statement of International Human Rights Law Group, Federal News Service, September 27, 1994; and Capitol Hill Hearing Testimony by Amnesty International, F ECH Congressional Testimony, September 27, 1994.

【注尾】，它们一致要求参议院尽快批准该条约。

前众议员、乔治城大学法律中心的法学教授罗伯特·德里南（Robert F. Drinan）受美国律师协会主席小乔治·布什内尔（George Bushnell, Jr.）的委托在参议院对外关系委员会的听证会上作证说，应采取行动“帮助确保妇女权利，她们是世界公民的另一大部分，但却常常被视为二等公民。”他提出的理由是，尽管在过去的30年中，妇女的权利已得到了极大的改善，但是在美国性别歧视仍然屡见不鲜。对妇女的家庭暴力，在妇女就业上的隐性歧视（glass ceiling），缺乏对妇女保健需要的研究，不过是少数例证说明需要采取更多的措施来结束这个国家仍然存在的对妇女的歧视。【注释】

Prepared Testimony of Robert F. Drinan, S.J. Before the United States Senate. Federal News Service, September 27, 1994.

【注尾】由于受到广泛的支持，该条约没有费什么周折就得到参议院的通过。

这样，冷战结束后，美国批准国际人权条约的频率明显加快，批准条约在国内遇到的阻力大大减小，要求美国承担起对在全世界促进人权的领导责任的舆论已经形成，美国政府对与维护人权有关的国际组织和措施也表现出了更多的兴趣。

五对美国批准国际人权条约历史过程的分析

虽然建立联合国和制定国际人权公约的设想在很大程度上是基于富兰克林·罗斯福的“四大自由”的主张，甚至人们通常将其与社会主义联系在一起的经济、社会和文化权利，也体现了罗斯福四大自由中的“不虞匮乏的自由——这种自由，就世界范围来讲，就是一种经济上的融洽关系，它将保证全世界每一个国家的居民都过上健全的、和平时期的生活”。【注释】Micheline R. Ishay ed., op.cit., p. 405. 【注尾】但

是从实践上来看，美国对设立保障人权的国际法律体系和监督机制在第二次世界大战后很长一段时期并不积极。

纵观美国批准国际人权条约的整个过程，美国对待国际人权条约的僵硬态度逐渐有所松动，唯我独尊的、自我封闭的对国际人权公约的政策逐渐让位于要求全球普遍一致的人权标准的政策，被动地消极防卫美国人权的做法逐渐被主动地积极向全世界推行西方人权标准的做法所取代。在这一过程中，有两个明显的转折点，它们与美国人权外交的确立和发展历程是一致的。

第一个转折点主要产生于国内因素，以1977年卡特政府把在全球促进人权列为外交政策的目标为标志。【注释】

参见作者的另一篇论文《美国人权外交及其有关争论》，《美国研究》，1998年第1期，第30—31页。

【注尾】自70年代中期以来，美国国内反对美国批准人权条约的理由变得相对简单，政治方面的论据减弱了，法律方面的论据变得相对突出。虽然担心批准国际人权条约会导致减少美国人的基本权利和导致联邦政府侵犯州权仍然是首要原因，但共产主义的威胁已不再成为反对人权条约的主要理由。相反，人权已经被用来作为在冷战中对抗共产主义势力，尤其是苏联的有用工具。这样，原先所强调的主权至上，在观念上逐渐被人权高于主权的论点所代替。下表所列出的反对论点在1953和1979年的排名显示，担心批准条约会提高苏联共产主义的影响这样的政治因素，从原先排名第4位下降到第8位；而担心减少基本权利和侵犯州权这样的法律因素始终名列榜首（见下页表）。

第二个转折点主要是由一个国际因素——冷战的结束引起的。美国抵制国际人权立法中的冷战政治因素逐渐减弱，人权更进一步被看作是美国在全世界推行民主的工具。不过，追求民主虽然受西方道德和价值观的驱使，但由于在对民主的判定中不可避免地包含着政治因素——所有共产党国家都是不民主的和尊重人权的，所有西方民主国家都是民主的和尊重人权的，因此除法律因素之外，政治因素仍然在美国对国际人权公约的态度中起作用，政治因素和法律因素仍然不能明确划分开来。

从近半个世纪以来美国批准国际人权条约的过程来看，还可以对其基本的人权观念和对如何在全世界促进人权的看法作如下归纳：

关于反对人权条约的论点的分析

（以1953和1979年参议院听证会上的证词为基础）

1953 1979

论点百分比 排名 百分比 排名

减少基本权利 21.4 132.71

侵犯州权 16.8 223.42

促进世界政府的发展 13.6 36.5 4

提高苏联共产主义的影响 11.2 44.7 8

使公民在国外受审判 10.6 50.9 10

威胁美国的政府形式 7.8 611.2 3

侵犯国内司法权限 6.5 75.6 6

增加国际纠纷 5.1 80.9 10

造成自我执行的责任 4.9 92.8 9

其他 2.1 10 4.8 7

1979年的新论据 6.5 4

论据总百分比 100.0 100.0

论据总数 387 107

资料来源: Natalie Hevener Kaufman, *Human Rights Treaties and the Senate* (Chapel Hill and London: the University of North Carolina Press, 1996), p. 177.

1. 在美国人看来,美国的政治制度优越于所有其他国家,美国具有最高的人权标准和最佳的人权保护实践。如果说第二次世界大战后初期,美国还为自己国内的种族隔离制度有些理屈的话,那么在经历了60年代中期的民权运动之后,美国更确信自己在制度上无懈可击,在人权状况方面与共产党国家不可同日而语。因此,如果要追求普遍的人权标准,美国应当成为其他国家的样板。美国的标准可以应用于其他国家,主权不应成为推行普遍人权标准的障碍;但美国的政治制度却不能因普遍标准而被要求作任何改变,美国国内的司法权限不能受到其他国家或国际组织的侵犯。美国本身不应受国际条约条款的约束,除非美国法律已包含了这些条款的内容。

2. 公民权利和政治权利在美国人的观念中始终高于经济、政治和文化权利。言论自由、宗教自由、结社自由、不受政府干预的自由,始终被看作是优先的人权。而经济、社会和文化权利虽然符合罗斯福“四大自由”的思想,但却不是最基本的人权,而且被看作是社会主义的另一种表述。

3. 担心州的司法权限被侵蚀和传统的政府制度遭到国际法的破坏,始终是美国消极对待国际人权条约的真实动机。虽然有时关于扩大联邦权限的要求和维护州权的要求的争论与其他政治意图联系在一起,如50年代关于维持种族隔离制度或彻底消灭这种制度之争,但一般来说,维持州和联邦权力的传统平衡反映了美国的政治文化。正因为如此,它过去是,现在是,在可预见的将来仍会是美国批准国际人权条约的主要顾虑。

关于在国际人权条约的批准中与州和联邦司法权限相关的法律问题,根据托马斯·伯根索尔的观点,美国反对批准人权条约的人在不同时期提出了三种法律上的论据:

1. 人权是属于国内管辖的问题,美国的《宪法》不允许运用缔结条约的权力来处理一些原本不属于国际会谈对象的事务。
2. 这些文件所保护的许多权利如今在美国是由州法律而不是联邦法律处理的。一旦条约被批准,这些问题就会被联邦化。
3. 有些人权条约包含与美国宪法相冲突的条款。

伯根索尔认为,这三条论据中,只有第三条部分正确,因为这些人权条款中只有很小的一部分与美国宪法相冲突。第二条论据不清楚,它没有说明“联邦化”是非法还是不可取,而且宪法第十条修正案明确地把缔结条约的权力授予合众国。至于第一条,已经基本过时,因为已生效的大量国际人权协定已经被国际社会大多数国家所批准,它证实了对人权关心的“国际化”,当代国际现实和外交实践实际上已经把许多理论上不属于国际关心的事务“国际化”了。【注释】参见托马斯·伯根索尔,前引书第133—134页。【注尾】

这样看来，人权是属于国内管辖范围内事务的观点，换言之，人权是属于主权范围内事务的观点，在人权被提到国际议事日程上之后的几十年中，也曾是美国抵制国际人权条约的理论依据。但是，随着美国国内政治和国际环境的变化，美国逐渐改变了这一立场。而且一旦它改变了立场，就立即把人权高于主权的观点强加于其他国家。

周琪：中国社会科学院美国研究所研究员