

DOI: 10.19832/j.cnki.0559-8095.2021.0011

美国社会组织与联合国人权规范的起源

刘祥

(四川大学历史文化学院, 四川成都 610065)

摘要: 二战爆发后, 美国社会组织在对战争与和平问题的研究中提出依靠国际组织保障人权的规范构想。美国政府则并未重视人权议题, 人权在敦巴顿橡树园会议上只处于边缘地位。社会组织在此后掀起大规模的游说活动, 要求提高人权议题的地位, 这使得美国政府考虑融合社会组织的人权规范构想与主权规范原则。旧金山会议上, 美国说服其他大国接受其人权立场, 极力否决拉美国的人权提案, 体现出美国借人权话语行使霸权的实质意图。最终出台的《联合国宪章》多处涉及人权, 奠定了此后联合国人权规范的基础。但是, 社会组织与美国政府围绕人权的争论凸显了宪章人权条款的复杂特征, 这使得美国在此后联合国人权规范的发展中面临更多的挑战。

关键词: 美国; 人权规范; 社会组织; 联合国; 主权规范

联合国是当代最重要的政府间组织, 其框架下的诸多制度和规范对国际社会影响深远, 人权正是其中之一。作为联合国人权规范的起点, 《联合国宪章》(以下简称“宪章”)的人权条款奠定了人权议题在联合国的地位。以此为基础, 1948年《世界人权宣言》及以两项人权公约为代表的国际人权文件构成联合国人权规范的重要内容, 也被称作人权规范的“起草”阶段, 其目标正是要“详细阐释宪章中的人权条款”。^①正因如此, 有学者称宪章为“全球人权体制得以奠定的基本法理依据”。^②

对于人权为何能进入到宪章之中, 学界已经有了一定的研究。既有解释主要集中于三个方面: 二战引发的国际人权呼吁; 美国政府的人权国际化构想; 拉美国家的积极推动。^③也有研究指出美国在人权议题上的保守立场及其对社会组织人权活动的利用。^④既有研究在厘清宪章人权条款出台的史实、还原人权话语的历史语境、评价多方行为体的实际作用、分析联合国人权规范的原生特征等方面仍然存在继续探寻的空间, 尤其不少研究未能结合社会组织的活动与美国政府对人权的利用

收稿日期: 2020-03-12

基金项目: 四川大学专职博士后研发基金项目“国外人权史研究的兴起和发展”(skbsh2019-19)的阶段性成果。

作者简介: 刘祥, 四川大学历史文化学院讲师, 研究方向为美国史。

① David P. Forsythe, *The Internationalization of Human Rights*, Lanham: Lexington Books, 1991, p. 60.

② 刘杰 《国际人权体制: 历史的逻辑与比较》, 上海社会科学院出版社2000年版, 第304页。

③ Paul Gordon Lauren, *The Evolution of International Human Rights: Visions Seen*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1998, pp. 165-194; Elizabeth Borgwardt, *A New Deal for the World: America's Vision for Human Rights*, Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2005; Jan Herman Burgers "The Road to San Francisco: the Revival of the Human Rights Idea in the Twentieth Century," *Human Rights Quarterly*, Vol. 14, No. 4 (Nov. 1992), pp. 447-477; 龚刃韧 《〈联合国宪章〉人权条款的产生及其意义》, 《人权研究》, 2020年第1期, 第38-59页。

④ Kirsten Sellars, *The Rise and Rise of Human Rights*, Gloucestershire: Sutton Publishing, 2002, pp. 1-24; Mark Mazower "The Strange Triumph of Human Rights, 1933-1950," *The Historical Journal*, Vol. 47, No. 2 (June 2004), pp. 379-398; Rowland Brucken, *A Most Uncertain Crusade: The United States, the United Nations and Human Rights, 1941-1953*, Dekalb IL: Northern Illinois University Press, 2014.

来分析其复杂影响。美国在联合国人权议程奠基阶段的霸权主义及其在国内外遭遇的挑战应得到更多的关注。本文将以美国政府文件、社会组织档案、时人评论、国际会议文献等一手材料为基础,结合现有研究成果,从国际规范的视角^①探讨美国社会组织与宪章中人权条款的关系,并对其影响做出评价。

一、二战与人权规范构想的出现

个人仅因其人的身份而享有的权利,被称为人权。史学界对于人权的起源有不同看法,古希腊与罗马、启蒙运动、美国革命与法国革命等都被视为人权的起源。^②人权规范的出现则要晚得多,它首先包含着对普遍人权的认可。如林·亨特(Lynn Hunt)所言,即便是美国《独立宣言》和法国《人权和公民权宣言》等宣扬普遍权利的文本,也将无产者、黑人、妇女等群体排除在“人”的范围之外。^③其次,人权规范也预示着促进人权的机制性安排,19世纪的废奴运动、妇女运动及人道主义救援等早期运动虽借用普遍权利话语,但未能确立普遍机制。

这种情况在一战之后有了一定的改变。巴黎和会上缔结了一系列少数群体条约(Minority Treaties)来保护波兰、捷克斯洛伐克、罗马尼亚、保加利亚等国境内的少数群体,这些群体在种族、语言、宗教上处于少数地位,国际联盟承担监督义务。^④除此之外,1922年诞生了人权国际联盟。1929年,欧美法学家组成的国际法研究所(Institute of International Law)通过了一份《国际人权宣言》,宣称人权保障“不因国籍、性别、种族、语言及宗教信仰而有区别”,^⑤这开启了当代人权文件承认普遍人权的先河。即便如此,此时仍未发展出人权国际规范,少数群体权利相比人权远为狭窄,它在国联的实施举步维艰,跨国性人权组织和文件也只有少数知识精英参与。

有学者指出,只有出现“对国际政治体系的明显冲击”时,国际规范才可能出现。^⑥二战就是这样的“明显冲击”,正是世界大战造成的巨大人员伤亡引发了对国家与个人关系的深入思考,学者路易·亨金(Louis Henkin)直言“现代人权概念的内容是在第二次世界大战期间和战后提出并得到系统阐述的。”^⑦人权呼吁在二战初期即已出现,英国作家赫伯特·威尔斯(H. G. Wells)呼吁世界要为一份“权利宣言”而战,法国哲学家雅克·马利坦(Jacques Maritain)在《人权与自然法》中提出人权的自然法根源,殖民地人士也广泛使用权利话语。^⑧就人权规范的兴起而言,正如有国际关系学者所

^① 国际规范(International Norms)是当代国际关系理论中的重要概念,建构主义学派是倡导国际规范理论的重要力量,亚历山大·温特和彼得·卡赞斯坦认为规范是“对于给定行为体做出适当行为的集体预期”,其作用是建构认同的规则和管制行为选择。国内有学者概括性地将国际规范定义为“国际社会成员的价值标准与行为准则,约束和塑造国家的对外行为及其互动”。参见 Peter J. Katzenstein, *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press, 1996, p. 56; 陈拯《建构主义国际规范演进研究述评》,《国际政治研究》,2015年第1期,第136页。

^② 关于国外史学界对此的争论,参见刘祥《西方史学家的人权史研究述评》,《世界历史》,2018年第1期。

^③ [美]林·亨特著,沈占春译《人权的发明:一部历史》,商务印书馆2011年版,第5-9页。

^④ Carole Fink, “Minority Rights as an International Question,” *Contemporary European History*, Vol. 9, No. 3 (Nov. 2000), pp. 385 - 400.

^⑤ Institute of International Law, Declaration of the International Rights of Man, 1929. 10. 12, The Statement of Essential Human Rights Records, American Law Institute Archives, ALI. 04. 006, Box 1, Folder 9, Biddle Law Library, University of Pennsylvania Law School, Philadelphia, PA.

^⑥ [美]彼得·卡赞斯坦主编,宋伟、刘铁娃译《国家安全的文化:世界政治中的规范与认同》,北京大学出版社2009年版,第448页。

^⑦ [美]路易斯·亨金著,信春鹰等译《权利的时代》,知识出版社1997年版,第1页。

^⑧ Paul Gordon Lauren, *The Evolution of International Human Rights*, pp. 147 - 149.

强调的,规范倡导者及其组织平台扮演了关键的角色。^①美国社会组织及其领导者是其中重要组成部分,国联协会(League of Nations Association)的克拉克·艾克尔伯格(Clark Eichelberger)、卡耐基世界和平基金会(Carnegie Endowment for International Peace)的詹姆斯·肖特维尔(James Shotwell)、美国犹太人委员会(American Jewish Committee)的约瑟夫·普罗斯考尔(Joseph Proskauer)、美国基督教联合会(Federal Council of Churches)的弗雷德里克·诺尔德(O. Frederick Nolde)等人正是其中的代表。他们以全国性乃至跨国性组织平台为依托,发起对人权议题的研究、讨论和交流活动,提出众多人权规范构想。

规范倡导者对人权的呼吁出于各自不同的原因,有的提倡以普遍人权来保障少数民族裔的权利,有的借呼吁人权来保持与整体社会舆论的一致。^②除此之外,规范倡导者的关键策略在于“构建认知框架”^③来吸引更广泛群体的共鸣,这便是将人权置于战争与和平问题的思考中。正如德国学者扬·埃克尔(Jan Eckel)所说,二战时期人权理念的核心是指明了“内部压迫和外部侵略”的关系。^④不受约束的国家权力及其对人权的践踏被看作是对和平的威胁,以纳粹德国为代表的绝对国家主权(absolute sovereignty)受到了批评,美国基督教联合会助理总干事罗斯威尔·巴恩斯(Roswell P. Barnes)即认为国际层面的无政府主义根源在于“每个国家都是其行为的唯一和最终的裁决者”,^⑤类似的观点在众多和平组织、族裔组织、妇女组织、国际主义组织及国际法学家群体中都有体现。

为纠正这一痼疾,约束国家权力、保障人权的愿望被寄托于超越国家之上的国际机构,这便是人权规范出现的重要前提。记者克拉伦斯·斯特赖特(Clarence Streit)主张美国与西欧国家联合建立世界联邦,他为此制定了一部宪法,包含多项人权条款。主张战后欧洲联合的亚伯拉罕·温菲尔德(Abraham Weinfeld)也拟定了一部人权宪章。^⑥国际劳工组织(International Labor Organization)在1944年费城会议上通过“人权宪章”,呼吁在战后通过该组织来推动充分就业等经济权利。^⑦两次世界大战之间国际联盟在少数群体权利及社会议题上的实践受到特别关注,深化国际组织的人权职能成为社会组织关注的重要议题。

对此研究最深入的是国际主义组织。美国国会拒绝加入国联后,国际主义在美国一度消沉,以国联协会为代表的国际主义组织将二战看作是重建自由主义国际秩序的“第二次机会”,人权是其重要组成部分。二战初期,国联协会便成立了和平组织研究委员会(Committee to Study the Organization of Peace,以下简称研究委员会),关注战后国际组织问题,该机构正是由艾克尔伯格和肖特维尔领导。委员会的早期研究大纲便指明“个人权利,特别是不发达地区的个人权利必须得到保护”,^⑧委

① 在国际规范的演进问题上,最具影响力的是玛莎·芬尼莫尔和凯瑟琳·辛金克的“国际规范生命周期论”,她们提出国际规范存在兴起、扩散、内化三个阶段。针对规范兴起,她们认为规范倡导者(norm entrepreneurs)出于利他主义、理念承诺或自身利益等因素的考虑,通过组织平台(organizational platform)说服重要国家接受新规范,最终在不同规范的竞争中,以国际组织或规则制度化的形式促成新规范的兴起。参见:Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change,” *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (Autumn 1998), pp. 887-917.

② Carol Anderson, *Eyes off the Prize: The United Nations and the African American Struggle for Human Rights, 1944-1955*, New York: Cambridge University Press, 2003; James Loeffler, “The Particularist Pursuit of American Universalism: the American Jewish Committee’s 1944 ‘Declaration on human rights’,” *Journal of Contemporary History*, Vol. 50, No. 2 (Apr. 2015), pp. 274-295.

③ Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change,” p. 897.

④ Jan Eckel, *The Ambivalence of Good: Human Rights in International Politics Since the 1940s*, Oxford: Oxford University Press, 2019, p. 26.

⑤ Roswell P. Barnes, *A Christian Imperative: Our Contribution to World Order*, New York: Friendship Press, 1941, p. 26.

⑥ Clarence Streit, *Union Now*, New York: Harper & Brothers Publishers, 1939, p. 244; Abraham Weinfeld, *Towards a United States of Europe* (Washington, 1942), Minutes: Sub-Committee on Legal Problems, Document 16. Harley Notter Papers, Record Group 59, Box 72, National Archives and Records Administration, College Park (Hereafter as Notter Papers, NARA).

⑦ ILO Leaders Draft Charter of Human Rights, *The Christian Science Monitor*, May 15, 1944, p. 11.

⑧ Presentation of Draft Recommendation, Meeting of the CSOP, May 19, 1940, Clark M. Eichelberger Papers, Box 151, Manuscripts and Archives Division, The New York Public Library (Hereafter cited as Eichelberger Papers, NYPL).

员会出版的首份报告强调要在战后“建立国际机构保护人类自由”，^① 其“项目概览”还明确提出战后国际组织应“推动各国遵守一份国际人权宪章”。^②

研究委员会的具体人权规范构想体现在其成员制定并得到委员会认可的两份研究报告中。其中一份名为《人权与国际秩序》的报告由芝加哥大学政治学教授昆西·赖特(Quincy Wright)起草,他认为人权保障的核心在于将人和国家视为国际法下平等的主体,首先需要订立一份各国政府和民众都接受的人权文件,当出现人权侵犯并且国内补救及传统外交手段都无法奏效时,个人或其他国家有权向国际技术委员会、国际法院或国际组织提起申诉,请求予以纠正。^③ 哲学教授伯利·利维(Berley Levy)则在另一份报告中呼吁加入战后国际组织的国家应满足“人权的最低标准”,他还建议成立由专家组成的人权委员会,并在各国设立分会,协助地方机构执行人权保护措施。当对人权的侵犯威胁到平时,人权委员会有权调查并制定报告提交国际组织。^④

需要指出的是,在强调国际组织作用的同时,美国社会组织并没有将国家完全置于个人的对立面,对绝对国家主权的批评也并不意味着人权仅包含人身自由和公民政治权利。事实上,二战时期美国涌现的众多人权文件都包含社会经济权利,这类人权的实现显然需要国家的支持,最具代表性的是美国法学会(American Law Institute)制定的《基本人权声明》。^⑤ 究其原因,一方面,美国社会组织将人权视作政治与安全问题的威胁,国内人权侵犯被看作是对持久和平的威胁。另一方面,它同样也是社会经济问题,个人只有通过社会经济状况的提升才能充分实现个人潜能,推动社会公正,自由派宗教组织即认为个人就业和社会福利权利将奠定战后和平的经济基础。^⑥ 这一理念同样渗透进人权规范构想中,赖特便提出:“最近的人权理念比以往更关注教育、娱乐和休憩的权利,更关注社会经济安全”,^⑦ 国际组织也应关注这一问题。只有确立国际组织的人权职责,同时结合各国内部的努力,才能真正确立持久公正的和平。

正是在这样的理念基础上,社会组织的人权规范构想通过其组织平台的广泛动员而向外扩散,美国基督教联合会组织的多场研讨会吸引了包括国务院官员在内的众多人士参与,美国法学会制定的人权文件在不同社会组织中散发,社会组织发行的期刊更是成为传播其人权理念的重要平台。但是,人权规范并非诞生于真空的政治环境中,在由构想转向现实的过程中,它首先面临来自主权规范挑战。

二、大国政治与主权规范下的人权话语

二战初期,美国政府也认识到人权话语在战时宣传中的价值。1941年,美国总统富兰克林·罗斯福(Franklin D. Roosevelt)在国情咨文中提出“四大自由”口号,并称“自由意味着人权在世界各地的至高无上”。^⑧ 1942年1月1日,包括中、美、英、苏在内的26个国家在《联合国宣言》中宣布

① Preliminary Report of the CSOP, November, 1940, p. 5, Box 283, Folder 13, Carnegie Endowment for International Peace, New York and Washington Offices Records, 1910 - 1954. Series VII, Subseries VII: Commission to Study the Organization of Peace, 1940 - 1948, Columbia University, Rare Book & Manuscript Library (hereafter cited as CSOP /CU - RBML) .

② Outline of Program, June 7, 1941, Eichelberger Papers, Box 283, Folder 13, NYPL.

③ Quincy Wright “Human Rights and the World Order, CSOP Third Report: The United Nations and the Organization of Peace, with Papers Presented to the Commission,” *International Conciliation*, No. 389(April 1943), pp. 251 - 262.

④ Berley Levy, “International Safeguard of Human Rights,” *International Conciliation*, No. 403(September 1944), pp. 552 - 575.

⑤ Hanne Hagtvedt Vik “Taming the states: the American Law Institute and the ‘Statement of Essential Human Rights’,” *Journal of Global History*, Vol. 7, No. 3(November 2012), pp. 461 - 482.

⑥ The Churches and A Just and Durable Peace, A Handbook for the use of Classes and Discussion Groups, p. 1, Box 28, Folder 10, Federal Council of Churches Records, RG 18, Presbyterian Historical Society, Philadelphia (hereafter cited as FCC/PHS) .

⑦ Quincy Wright “Human Rights and the World Order,” p. 252.

⑧ The Annual Message to the Congress, January 6, 1941, In Samuel I. Rosenman, ed., *The Public Papers and Messages of Franklin D. Roosevelt, 1940*, New York: The Macmillan Company, 1941, p. 672.

战胜法西斯“对于保全其本国和其他各国的人权和正义非常重要”。^① 1941年是《权利法案》在美国生效150周年，罗斯福宣布设立权利法案日，他称《权利法案》为“人权宣言”，美国与纳粹作战是为了恢复对人权的尊重。^②

然而，在舆论宣传的外表下，人权在美国的战后规划中并不占据显著地位，威斯特伐利亚体系以来盛行的国家主权规范仍然是美国战后世界秩序策划的核心。作为战后秩序起点的《大西洋宪章》更强调国家而非个人权利，德黑兰会议也因为“没有原则宣言，没有人权宣言”而受到批评。^③ 记者弗罗斯特·戴维斯(Forrest Davis)在对罗斯福进行专访后认为罗斯福更关注建立战后秩序的“冷静的现实手段”，聚焦“权力政治问题”而非“对美好世界的构想”。^④ 在政府内部，美国国务院负责战后规划的下属委员会曾在1942年底草拟了一份《人权宣言》，但委员会对于如何使用该文件存在争论，最终规定“人权应由各国内部的最高法律承认并构成最高法律的一部分。”^⑤ 此外，国务院一份1943年的备忘录中也认为战后国际组织很可能无力执行一份国际人权文件，且可能侵犯国家管辖权。^⑥

与此同时，美国国务院正着手为战后国际组织拟定章程，1943年8月拟定的一份《联合国宪章》第9条规定“联合国的成员允诺通过立法手段将人权宣言变为现实。具体的实施手段将由各成员国的行政和司法机构执行，不因国籍、语言、种族、政治和宗教信仰因素有所歧视。”^⑦ 仍将人权视为国内事务，这一条款因其争议性到1944年4月也被删除，新章程只建议联合国代表大会将“为推动遵守基本人权展开研究和提供建议”。^⑧

1944年8月，中、美、英、苏四国召开敦巴顿橡树园会议(以下简称敦巴顿会议)，协商建立战后国际组织。四国在会议前都提交了各自的国际组织提案，美国的提案仍然只在联大功能部分提及人权。英国提案仅提及“确保个人有追求自由的权利”，^⑨ 学者布莱恩·辛普森认为英国构想的国际组织的首要功能是“在传统国际法下管理国家之间的关系，而非国家与个人之间的关系”。^⑩ 苏联提案则完全没有触及人权议题。中国提案主张实现种族平等，但由于苏联拒绝与中国直接会谈，中国只与英、美进行协商。^⑪ 主权规范是大国协商的基础，美国国务卿赫尔在开幕式上称战后和平需要各国合作基础上的武力支持以及世界舆论的拥护，苏联代表指出国际组织的基础原则是“所有热爱自由的国家主权平等”，英国代表同样认为国家是新世界组织的基础。^⑫ 国家权力而非个人权利成为大国协商的中心议题，美苏尤其围绕安理会否决权和会员国代表权等问题产生激烈争论，最终

① Paul Gordon Lauren, *The Evolution of International Human Rights: Visions Seen*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2011, p. 344, Note 16.

② Radio Address Commemorating the 150th Anniversary of the Ratification of the Bill of Rights, December 15, 1941, In Samuel I. Rosenman, *The Public Papers and Address of Franklin D. Roosevelt*, 1941, New York: MacMillan Company, 1950, p. 555.

③ Cole Deplores Failure of Conferences to Formulate Charter of Human Rights, *The New York Times*, Dec. 13, 1943, p. 16.

④ Forrest Davis, Roosevelt's World Blueprint, *Saturday Evening Post*, April 10, 1943, p. 20.

⑤ Ruth B. Russel, *A History of the United Nations Charter: The Role of United States, 1940-1945*, New York: The Brookings Institution, 1958, p. 327.

⑥ Kirsten Sellars, *The Rise and Rise of Human Rights*, p. xii.

⑦ Article 9, Human Rights, the Charter of the United Nations, August 14, 1943, In Department of State, *Postwar Foreign Policy Preparation, 1939-1945*, p. 530.

⑧ Possible Plan for a General International Organization, April 29, 1944, In Department of State, *Postwar Foreign Policy Preparation, 1939-1945*, p. 584.

⑨ Tentative Proposals by the United Kingdom for a General International Organization, July 22, 1944, *Foreign Relations of the United States (hereafter cited as FRUS): 1944, Vol. I, General*, Washington: U. S. Government Printing Office, 1966, p. 671.

⑩ A. W. B. Simpson, *Human Rights and the End of Empire: Britain and the Genesis of the European Convention*, Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 232.

⑪ Paul Gordon Lauren, *The Evolution of International Human Rights: Visions Seen*, 2011, p. 162.

⑫ Remarks by Sir Alexander Cadogan at the Opening Session, *The Department of State Bulletin*, August 27, 1944, p. 201.

只能留待首脑会议协商。

不过，美国仍然试图在国际组织章程中加入人权条款，这有多方面的考量。首先，罗斯福及其幕僚在战时倡导的国家安全理念不仅限于地理空间意义上，还包括推广与美国传统相近的价值理念，个人权利正是其重要内容，且新政之后的美国权利理念加入更多的社会经济权利内容，将其国际化也能获得更多普通人的支持，有利于提升美国的道义影响力。^①其次，社会组织对人权舆论的宣传使得美国希望借此获得民众对联合国提案的支持，避免威尔逊的悲剧重演。^②最后，人权条款也可在战后提升联合国在世界舆论中的地位，使其发挥更大作用。从根本上说，美国希望借人权话语来扩大其国家利益，并在战后世界确立更有利的国际地位。正因如此，9月7日，美国代表团成员——罗斯福的长期智囊本杰明·科恩(Benjamin V. Cohen)在内部会议上提出在宪章“国际组织原则”部分声明各国应“尊重所有人的人权和基本自由”。^③

科恩的建议得到美国代表团的批准，但很快遭到英、苏两国的反对。英国认为在宪章中提及人权会增加“国际组织干涉成员国内部事务的可能性”，苏联则表示“人权与国际安全组织的主要任务并不切合”，将增加国际组织的议程负担。^④科恩后来回忆称苏联害怕人权条款会干涉国内事务，英国则担心人权议题对其殖民地事务的影响，因此都对人权条款兴趣不大。^⑤这在一定程度上表明人权对主权规范的潜在冲击确是各国的首要顾虑。

美国政府此时遭受社会舆论在人权问题上施加的巨大压力，人权国际规范构想出现后，游说大国便成为规范倡导者的重要活动。美国犹太人委员会在会前呼吁三国制订一份国际权利法案以保护“完整的个人生命、自由、信仰自由以及公民权利”，研究委员会也致信提醒赫尔注意该组织关于人权的研究报告。^⑥9月21日，副国务卿爱德华·斯退丁纽斯(Edward R. Stettinius)向罗斯福总统汇报会议进展，表达了未能在草案中加入人权条款的失望之情，但他仍表态称美国代表团将“继续以我们熟悉的方式在这个问题上施压”，罗斯福对此表示赞赏。^⑦

苏联和英国显然感受到美国的施压，苏联认为美国围绕人权展开了“极端坚持”的游说，英国注意到美国官员声称“在某些地方提及人权和基本自由是非常重要的，否则他们就会在国内受到强烈指责”。^⑧国联的历史教训使得英、苏两国此时并不希望美国因人权问题而脱离战后国际组织，这也正是美国施压的砝码，最终苏联认为在宪章的经济社会理事会(以下简称经社理事会)部分提及人权“也许是行得通的”。^⑨这很快得到英美的支持，9月28日，三国达成“敦巴顿提案”，声明国际组织应“推动对人权和基本自由的尊重”，这一责任由经社理事会承担。^⑩对此，罗斯福“非常高

① 王立新《踌躇的霸权：美国崛起后的身份困惑与秩序追求(1913-1945)》，中国社会科学出版社2015年版，第352-353页。关于新政经历对美国权利理念的影响及其对战后国际秩序构建的理念影响，参见Elizabeth Borgwardt, *A New Deal for the World: America's Vision for Human Rights*.

② 关于罗斯福政府对威尔逊国联历史教训的考虑，参见Townsend Hoopes, Douglas Brinkley, *FDR and the Creation of the U. N.*, New Haven: Yale University Press, 1997, pp. 1-11.

③ The Under Secretary of State, *Memorandum for the Secretary: Additional Principle in the Charter of the International Organization*, September 8, 1944, The Papers of Cordell Hull, 1908-1956 (Microform), Reel 34 (Hereafter Cited as Cordell Hull Papers), Library of Congress Photo Duplication Service, 1974.

④ The Under Secretary of State, Progress Report on Dumbarton Oaks Conversation—Eighteenth Day, September 9, 1944, p. 1, Cordell Hull Papers, Reel 34.

⑤ Benjamin V. Cohen “Human Rights Under the United Nations Charter,” *Law and Contemporary Problems*, Vol. 14, No. 3 (Summer 1949), p. 431.

⑥ Stettinius Gets Plea for World Bill of Rights, *The Washington Post*, Aug. 15, 1944, p. 5

⑦ Extract from the Personal Diary of the Under Secretary of State, September 21, 1944, *FRUS, 1944, Vol. 1, General*, p. 834.

⑧ A. W. B. Simpson, *Human Rights and the End of Empire: Britain and the Genesis of the European Convention*, p. 246.

⑨ Jennifer Ann Amos, *Soviet Diplomacy and Politics on Human Rights, 1945-1977*, Ph. D Dissertation, Chicago University, 2012, p. 43.

⑩ Department of State, *Postwar Foreign Policy Preparation, 1939-1945*, pp. 617-618.

兴”，认为这“对于我们的人民接受这份文件将产生帮助”。^①

尽管这一结果来之不易，但它与社会组织的规范构想存在巨大差距：首先，人权完全降格为经社理事会处理的社会议题，被排除在政治与安全之外，实际是只承认人权状况跟个人发展有关，人权恶化不会带来国家间关系的紧张，这与社会组织的认识相违背，也是对国家权力的再次强调；其次，该条款措辞谨慎，仅提及经社理事会“推动”尊重人权，而非保障人权，这同样是暗示国家在人权事务上的主导性。正因如此，提案一经发布便引起规范倡导者及其组织的不满，他们提出了更为具体的规范构想，要求提升人权在联合国的地位。研究委员会提议在联合国下设一个人权委员会来保障个人自由，同时制定一部国际人权法案。^② 部分国际法学家建议在联合国宗旨和联大功能中加入“保护人权和基本自由”，^③ 美国基督教联合会则建议在联合国安理会下设立人权委员会，该机构将拥有对人权侵犯事件的咨询、报告、审查以及纠正的权力。^④

社会组织的呼吁受到美国国务院的密切关注，新任国务卿斯退丁纽斯表态欢迎社会组织对于提案的“建设性讨论”。^⑤ 借助新成立的公共联络处(Division of Public Liaison)，美国国务院在1944年底到1945年初积极向美国民众兜售敦巴顿提案，称其为“国务院历史上承担的最具革命性和复杂性的公共教育项目之一”。^⑥ 人权是国务院宣传的重点内容，斯退丁纽斯声称联合国的职能之一就是推动西方世界自雅典以来的权利与自由观念。^⑦ 国务院官员在与社会组织代表的会谈中提出人权条款可能成为“新国际机制的主要基石之一”。^⑧ 人权是国务院宣传的重点内容，代理国务卿约瑟夫·格鲁(Joseph Grew)在一次会谈中谈及联大和经社理事会将有多种方式推动人权：“它们可能任命一个特别委员会，或许联大会采纳一份基本人权法案，或是制订一份要求所有签字国尊重言论、集会出版和宗教自由的国际条约。”^⑨ 这些都表明社会组织的游说活动使得美国政府考虑增加人权内容。

三、规范的融合与竞争：美国与旧金山会议上的人权议题

1945年初，英美苏三国首脑在雅尔塔会议上商定于4月在旧金山市召开国际会议商讨建立联合国。罗斯福亲自拟定了七名美国代表团成员，包括国务卿、国会议员和纽约巴纳德学院院长弗吉尼亚·吉尔德斯丽芙(Virginia Gildersleeve)。美国代表团成员名单公布后，宗教组织、妇女组织、少数族裔组织、国际主义组织发起新的舆论攻势，作为社会代表的吉尔德斯丽芙更是收到众多社会组织与普通民众来信。此时的人权呼吁变得更加具体，人权委员会和国际人权法案被看作是规范的核心，一项社会调查表明，有136家报纸支持在国际组织宪章中加入国际人权法案。^⑩

① The Under Secretary of State, Memorandum for the Secretary: Yesterday's Meeting with the President, September 28, 1944, p. 1, Cordell Hull Papers, Reel 34.

② Clark M. Eichelberger, Proposals for the United States Charter: What Was Done at Dumbarton Oaks, October, 1944, pp. 19-20, FCC/PHS RG18, Box 41, Folder 5.

③ P-I. O. 371, Tentative draft of suggestions made by the Hudson New York Group Concerning the Dumbarton Oaks Proposals, December 7, 1944, p. 7; Andrew Cordier Papers, Series IV: 1930-1947, Box 15, Folder: Department of State Reports, 1944-1945, Manuscript Collections, Columbia University Libraries.

④ Memorandum 2, The Churches and Current International Situations, Part V, Human Rights and Religious Liberty, pp. 3-4, FCC/PHS RG18, Box 28, Folder 4.

⑤ Stettinius to Archie E. MacCrea, Committee on Public Office, Y. MC. A. December 9, 1944, FCC/PHS RG18, Box 28, Folder 4.

⑥ Andrew Johnstone, "Creating a 'Democratic Foreign Policy': the State Department's Division of Public Liaison and Public Opinion, 1944-1953," *Diplomatic History*, Vol. 35, No. 3 (Jun. 2001), p. 492.

⑦ United Nations Charter would advance Human Rights, Federal Official Says, *The New York Times*, October 24, 1944, p. 13.

⑧ Meeting of Representatives of Peace - Study Groups, Address by Benjamin Gerig, *The Department of State Bulletin*, November 12, 1944, p. 568.

⑨ "Building Peace": Main Street and Dumbarton Oaks, *The Department of State Bulletin*, March 4, 1945, p. 358.

⑩ Common Council for American Unity, Report of poll of foreign language Newspapers in the United States, Box 25, Virginia Crocheron Gildersleeve Papers, Rare Book and Manuscript Library, Columbia University Library (hereafter cited as Gildersleeve Papers, CU).

在这种背景下,简单提及人权已不能满足规范倡导者的要求,如何融合社会组织的规范提案且不损害美国的利益成为摆在美国代表团面前的重要问题。在4月9日的内部会议上,参议员亚瑟·范登堡(Arthur H. Vandenberg)建议在联合国宗旨(Purposes)部分增加“建立正义和推动对人权和基本自由的尊重”,参议员汤姆·康纳利(Tom Connally)认为应避免使公众认为“国际组织将处理个人问题”,以致激起不必要的期望。共和党政策顾问约翰·杜勒斯(John F. Dulles)则警告称“宪章中过于一般化和模糊的承诺将使得宪章在参议院受阻”。范登堡回应称美国必须首先提出这一问题,提升代表团在公众眼中的地位,代表团最终同意其建议。^①4月11日会议上,在讨论提案“联大功能及权力”部分时,国务院顾问利奥·帕斯沃尔斯基(Leo Pasvolosky)建议加入“推动建立公正(establish justice),促进对人权和基本自由的遵守”,得到了范登堡和斯退丁纽斯的支持。但“建立公正”的提法引起激烈争论。地理学家以赛亚·鲍曼(Isaiah Bowman)认为它可能会被解释为“侵犯自身的习惯和传统”,康纳利认为应指明该表述“并不意味着任何侵犯各国传统法律体系和干涉国内政治的意图”。^②代表团最终决定暂时保留帕斯沃尔斯基的修正建议。

代表团的讨论体现出美国政府内部对联合国人权的不同看法,特别是国会议员依然担心内容模糊的人权条款可能对主权规范构成侵犯,最终协商一致的草案仍将人权列为社会经济问题。但社会组织的游说仍然取得一定成效,“联合国宗旨”及“联大功能”部分增加了人权内容。^③这一提案很快得到新任总统杜鲁门的批准。

1945年4月25日,50个国家的代表齐聚旧金山商讨建立新的国际组织。美国社会组织的游说仍在继续,且有了更直接的方式。为了增加民众对国际组织的认可,美国政府邀请42个社会组织参会并选派代表担任美国代表团的顾问,二战以来积极活跃于美国公共舆论界的人权规范倡导者——诺尔德、普罗斯考尔、艾克尔伯格、肖特维尔等人都受邀参会。5月2日,上述代表组成的顾问团与国务卿斯退丁纽斯举行了一次正式会谈,并提交了一份请愿书,要求在宪章有关国际组织的宗旨、原则、联大功能部分增加人权内容,在经社理事会下设人权委员会。^④这一诉求相比于社会组织在战时的人权构想已经大为缩减,没有提及国际人权法案等提议,实际是社会组织在此时不得不做出的让步,试图进一步融合社会组织与政府的人权提案。由于美国代表团此前已内部协商修改敦巴顿提案,请愿书中的四处修改实际上有两处已经实现了,即“联合国宗旨”和“联大功能”中的人权内容。美国代表团也曾考虑“联合国原则”部分的人权内容,只是由于与宗旨部分的重复而最终被删除。因此,实际只有人权委员会这一项建议尚未在此时得到美国政府的确认,而这主要是担心其他大国的反对。^⑤斯退丁纽斯肯定了社会组织的诉求并在随后的美国代表团内部会议上转达了这份请愿书,帕斯沃尔斯基提出英国不希望在宪章中明确提及人权委员会,应待日后协商。尽管如此,斯退丁纽斯和范登堡都认为考虑到社会舆论,应积极支持社会组织的立场,最终人权委员会条款也加入到最终提案中。

确立了美国的最终提案后,代表团发现人权议题在旧金山会议上的地位相比敦巴顿会议有了提高,出现了美国与其他国家围绕不同人权规范提案的竞争,首先体现在大国之间。苏联提议联合国的宗旨部分应指明对“工作权与受教育权”的保护,美国对此持谨慎态度,帕斯沃尔斯基私下指出苏

① Minutes of the Fifth Meeting of the United States Delegation, April 9, 1945, *FRUS, 1945, Vol. 1, General: The United Nations*, Washington: U. S. Government Printing Office, 1967, pp. 220, 224, 223.

② Minutes of the Seventh Meeting of the United States Delegation, April 11, 1945, *FRUS, 1945, Vol. 1, General: The United Nations*, pp. 251, 253.

③ Memorandum by the Secretary of State to President Truman, April 19, 1945, *FRUS, 1945, Vol. 1, General: The United Nations*, p. 354.

④ Section II. Human Rights-Religious Liberty, Unpublished drafts Autobiography of O. Frederick Nolde, pp. 8-11, O. Frederick Nolde Papers, Box 7, Lutheran Archives Center at Philadelphia.

⑤ Rowland Brucken, *A Most Uncertain Crusade: The United States, The United Nations and Human Rights, 1941-1953*, p. 80.

联提及工作权是为了吸引小国的支持,^① 康纳利则认为只列举两项权利意味着排除其他权利。^② 英国则希望延续之前的国联模式,主张经社理事会下的人权事务应通过“与国际劳工组织及其他相关机构协作”来实现。^③ 两国都希望以自己熟悉的方式来处理人权议题,但都因美国的反对而未能通过。同样,美国代表的“人权委员会”提案也遭到英国和苏联的联合反对,美国不得不提出折中方案“经济社会理事会应设立属于经济及社会领域并以促进人权为目的的各种委员会”,这一方案最终获得认可。这样,由于联合国宗旨和联大功能中的人权条款并未引起争议,美国在会前确立的立场已全部得到大国支持,并将英、苏提案排除在外。

大国的人权提案虽然存在竞争,但主要针对的是条款中的具体措辞,各国都避免提及人权的实质内容,如人权的定义和具体保障手段,这是英、苏支持美国的重要原因。5日上午,斯退丁纽斯公布了大国通过的宪章联合修正案,在联合国的宗旨、联大功能部分增加了人权内容,经社理事会也将下设专门委员会处理人权。相比于敦巴顿提案,人权议题被列入整个联合国的议程。尽管如此,修正案仍遭到了批评,黑人活动家杜波依斯(W. E. B. Du Bois)认为提案没有提及殖民地人民的权利,也没有发布一份种族平等声明。^④

杜波依斯的批评反映的是众多更为激进的人权规范,这在旧金山会议上主要体现在拉美国家的人权提案中。巴拿马要求在社会经济议题上明确提出“保护人权与基本自由”,而不仅仅是推动对人权的尊重;墨西哥建议大会制定一份国际人权与义务宣言,并将其加入到宪章中。^⑤ 此外,还有国家认为当对人权的侵犯威胁到平时,安理会应有权处理人权争端。^⑥ 这些提案要求明确和扩大联合国的人权职责,并要求确立人权的正式定义,这与战争初期美国社会组织的众多提案非常相似。

然而,美国政府却要极力消除这些提案对大国联合修正案构成的竞争,这主要体现在小组讨论中。首先是宪章的序言、联合国宗旨与原则部分。敦巴顿提案没有序言,南非代表草拟了一份序言,要求各缔约国维持对“基本人权和自由的尊重”。美国建议将“缔约国”改为“我联合国各人民(we the peoples of the United Nations)”这一类似美国宪法的表述,建议最终被采纳,由各国尊重人权变成了各国人民尊重人权,实际上是避免宪章对美国形成约束力。在针对“联合国宗旨”的讨论中,美国代表反对巴拿马“保护人权”的提法,并质疑“国际组织是否应积极将人权和自由强加于各国之上”,巴拿马的提议最终被否决。^⑦ 类似地,包括美国在内的多数国家,以时间紧迫为由否决了巴拿马要求在宪章中加入一份人权法案的提议。^⑧ 在激进提案问题上,美国极力避免经社理事会的人权条款涉及推动“全民就业”(full employment),帕斯沃尔斯基认为该条款“将使美国陷入麻烦,而且劳工部长不支持这一提法”,杜勒斯则认为“南部黑人问题可能使得一些南部参议员反对该条款”。^⑨ 康纳利则从根本上反对“将这些经济社会问题完全塞入宪章中,使其负荷过多,这些只是不切实际

① Minutes of the Twenty-Sixth Meeting of the United States Delegation, May 2, 1945, *FRUS, 1945, Vol. 1, General: The United Nations*, p. 546.

② Minutes of the First Four-Power Consultative Meeting on Charter Proposals, May 2, 1945, *FRUS, 1945, Vol. 1, General: The United Nations*, pp. 551-552.

③ Proposed Amendments to the Dumbarton Oaks Proposals, Submitted by the United Kingdom delegation, *Documents of the United Nations Conference on International Organization*, Vol. 3 (hereafter cited as UNCIO Documents), United Nations Information Organization, 1945, p. 574.

④ W. E. B. Dubois to Gildersleeve, May 16, 1945, Gildersleeve Papers, Box 27, CU.

⑤ Amendments to the Dumbarton Oaks Proposals, Presented by the Delegation of Mexico, UNCIO, Vol. 3, p. 176.

⑥ Amendments proposed by the French government, UNCIO, Vol. 3, pp. 386-388.

⑦ Summary Report of Tenth Meeting of Committee I/1, June 2, 1945, UNCIO, Vol. 6, p. 325.

⑧ Summary Report of Fifteenth Meeting of Committee I/1, June 11, 1945, UNCIO, Vol. 6, p. 423.

⑨ Summary Report of Tenth Meeting of Committee II/3, May 22, 1945, UNCIO, Vol. 10, p. 57; Minutes of the Fifty-First Meeting of the United States Delegation, May 23, 1945, *FRUS, 1945, Vol. 1, General: The United Nations*, pp. 854-855.

的幻想”。^① 美国试图对此做出修改，但遭到英国、苏联、新西兰等国家的强烈反对，最终美国被迫接受“全民就业”的提法，但仍要求会议记录中注明美国拒绝承认该条款对国内事务的干涉。此外，为回应小国在殖民地问题上的呼声，美国在宪章托管体系部分增加了“保护所有人的人权”，既延续了战时美国的反殖民宣传，又避免与英国在殖民地问题上产生直接冲突。

除直接提及“人权”外，美国还促成了宪章第二条第七款的国内管辖权条款的制定。“本宪章中的任何条款都不应视作授权联合国干涉本质上属于(essentially within)国内管辖权的事务”。该条款由敦巴顿提案的“和平处理争端”部分移到了宪章的“宗旨和原则”，由针对安理会扩大到了所有联合国事务，人权事务也受到影响。此外，该条款原本表述是“仅属于(solely within)国内管辖权的事务”，^②一字之差却扩大了其适用边界。杜勒斯与美国代表团中的国会议员尤其赞同这一改动，杜勒斯认为联合国主要功能已经“由遏制侵略转向消除战争的社会经济原因”，宪章使联合国深入到更广泛的国内议程，国家权利而非个人权利此时反而需要得到保护。^③ 有社会组织注意到这一问题，并曾致信提醒各国代表国内管辖权条款可能约束人权，并建议保留敦巴顿提案的措辞，不过这一建议并未被接受。^④

最终，旧金山会议通过的《联合国宪章》有七处提及人权，分别出现在序言、联合国宗旨、联大职能、国际经济和社会合作、经社理事会职能、人权委员会、托管体系中。人类历史上第一次由主权国家组成的国际组织将推动尊重人权纳入其议程，这无疑具有里程碑意义。宪章人权条款的出台体现出社会组织构想的人权规范与大国倡导的主权规范的融合，同时又出现了大国与大国、大国与拉美国家的人权规范提案之间的竞争。美国力图确保宪章人权条款不会对其国家权力形成干涉，但其策略也未完全奏效，最终的条款是各方相互妥协的结果。

结 语

纵观人权议题进入《联合国宪章》的整个过程，美国社会组织的作用不容忽视，以国际主义组织为代表的社会组织在战时的规范构想奠定了后来宪章人权条款的重要基础，其发起的游说活动也为大国会议上的各国协商提供了推动力。不过，本文以美国社会组织为考察重心并不意味着它们是唯一的参与者，相反，同一时期在欧洲、亚洲和拉丁美洲存在众多社会组织的人权呼吁，美国社会组织扮演的角色本身也是战争后期逐渐显露的美国霸权的一个侧面。此外，以主权规范为基础的宪章并未明确联合国保障人权的权力，也未对人权做出清晰界定，最终条款也仅将人权视为社会经济议题，因此宪章公布后便有法学家指出“联合国宪章没有授予联合国强加于各国人权之上的权力”。^⑤ 但另一方面，正如当时一位国际犹太事务组织者所言，宪章为之后有意推动人权的人提供了机会。^⑥ 因此，宪章虽未确立联合国人权规范的所有内容，但以宪章为基础，联合国很快以人权委员会为平台确立了《世界人权宣言》及两大人权公约为主体的联合国人权体系，并在20世纪60年代中期以来探索实施条约的机制，这些活动都要追溯到宪章中的人权条款。

除了奠定程序性基础外，宪章人权条款的制定过程也决定了此后联合国人权规范的特征。不少研究国际规范的国际关系学者强调规范的相互竞争和替代，这在宪章制定过程中当然也有体现，特别是针对拉美国家的激进提案，不过更重要的是宪章实现了社会组织在战争初期倡导的人权规范与

① Minutes of the Forty - Seventh Meeting of the United States Delegation, May 19, 1945, *FRUS, 1945, Vol. 1, General: The United Nations*, p. 805.

② Department of State, *Postwar Foreign Policy Preparation, 1939 - 1945*, p. 616.

③ Stephen C. Schlesinger, *Act of Creation: The Founding of United Nations*, Boulder CO.: Westview Press, 2003, p. 238.

④ American Jewish Conference to Members of Commission I, II, May 10, 1945, Gildersleeve Papers, Box 30, CU.

⑤ Hans Kelsen, "The Preamble of the Charter: A Critical Analysis," *The Journal of Politics*, Vol. 8, No. 2 (May 1946), p. 148.

⑥ Maurice L. Perlzweig, "Jews under the World Charter," *The Jewish Exponent*, Aug. 10, 1945, p. 5.

大国主导的主权规范之间的融合。作为一种“促进性机制”^①，联合国人权规范并未替代主权规范。美国社会组织的战时人权规范构想没有完全否认国家在促进人权中的作用，旧金山会议上美国代表团的顾问们也接受了国际政治的现实，这使得政府提出的人权提案得以确立。不过，长远来看，美国试图在宪章制定阶段垄断人权话语的尝试并未获得成功，这是由宪章人权条款的性质决定的。在20世纪五六十年代，随着众多新独立的第三世界国家加入联合国，它们提出以民族自决权为核心的新的人权理念，并冲破美国等国家的反对，最终将其写入两项人权公约。中国等发展中国家在八九十年代提出生存权和发展权是首要人权，这在联合国获得越来越多国家的支持并将其写入众多人权文件中。

21世纪以来，美国在联合国人权活动中的立场受到更多的批评和反对，甚至多次落选联合国人权机构。更长时段的历史进程能够体现出不同角色对制定和解释联合国人权规范的复杂影响，而这一历史演进的基础便是宪章人权条款，它为联合国人权规范自二战结束以来的发展提供了富有活力的源泉，也宣告了美国企图按其意图垄断联合国人权规范及借人权议题行使霸权主义的失败。

责任编辑：宋 鸥 郑广超

American Social Organizations and the Origin of United Nations Human Rights Norm

LIU Xiang

(*School of History and Culture, Sichuan University, Chengdu, Sichuan, 610065, China*)

Abstract: After the outbreak of World War II, in studying of war and peace, many American social organizations put forward the normative conception of international protection of human rights. Nevertheless, The United States government did not give high priority to human rights, human rights were barely mentioned in the Dumbarton Proposal for international organizations. Since then, social organizations have launched massive lobbying campaigns to increase the weight of human rights issues, which led the US government to consider integrating the concept of human rights norms of social organizations with the principle of sovereignty norms. At the San Francisco Conference, American officials persuaded other big powers to accept its position on human rights, while at the same time pushed back against radical human rights proposals from Latin American countries. By taking these actions, American government tried to expand its hegemony in the name of human rights. In the end, the Charter of the United Nations refer to human rights several times, which laid foundation for United Nation human rights norms in later times. However, the controversy between social organizations and U. S. government highlighted the complexity of human rights clause in charter, which led to more challenges for U. S. in development of U. N. human rights norms in later years.

Key words: The United States; human rights norm; social organizations; United Nations; sovereignty norm

^① [美]杰克·唐纳利著，王浦劬等译 《普遍人权的理论与实践》，中国社会科学出版社2001年版，第247页。