



人权理事会

第五十七届会议

2024 年 9 月 9 日至 10 月 9 日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

促进民主和公平的国际秩序独立专家乔治·卡特鲁加洛斯的 报告*

概要

本报告是促进民主和公平的国际秩序独立专家乔治·卡特鲁加洛斯向人权理事会提交的第一份报告，依照理事会第 54/4 号决议提交。

独立专家在报告中就如何实现其任务提出了设想，还就如何落实其专题优先事项建议了应采取的办法。独立专家旨在以其前任的工作成果为基础进一步推进任务的实现，弥合在发展民主国际秩序方面存在的地缘政治分歧。

为此，独立专家回顾了人权和国际法的历史，还分析了哪些事件最终促成了《世界人权宣言》及之后各项国际人权条约和文书的制定。

独立专家指出，在国际一级，民主的概念要求对各国的独立与主权平等给予应有的尊重，也要对各国与其公民一起平等参与全球决策给予应有的尊重。独立专家指出，现代民主制当前面临多项挑战，全球化是导致不平等加剧的根本因素之一。报告还提到，南方与北方之间的权力态势正在发生变化，同时各国对于价值观、人权、干预主义的看法存在分歧，而且各国认为全球治理机构缺乏效力，凡此种种都使联合国体系承受了不小的压力。

独立专家最后提出了在实现其任务方面的专题优先事项，包括：(a) 南北方就民主和人权问题重新大力开展对话；(b) 通过联合国系统将人权原则的适用纳入主流；(c) 将人工智能融入促进全球民主的工作；(d) 要求多国公司承诺促进民主和公平的国际秩序；(e) 促进不同文明之间就民主和人权问题展开对话；(f) 保护面临专制性和非自由做法影响的国际及国家司法机构。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本文件迟于标准发布日期发布。



一. 导言

1. 本报告根据人权理事会第 54/4 号决议提交，是现任任务负责人的第一份报告。独立专家在报告中就如何实现任务提出了设想，还概述了他打算采取的办法。他旨在以前任任务负责人的工作成果为基础进一步推进任务的实现，努力弥合在如何发展民主国际秩序方面存在的地缘政治分歧，改变各种拟议解决办法不统一的情况，并以协商一致方式提出建议。独立专家首先讨论了联合国文件、科学文献、公众观念中对民主和人权的主流解读方法以及存在的争议，然后介绍了他对任务范围的看法，最后说明了他提出的一些专题优先事项。

二. 任务

2. 在第 18/6 号决议中，人权理事会表明决心尽力采取一切措施确保建立民主和公平的国际秩序，申明了民主和公平的国际秩序的主要规则，确立了促进民主和公平的国际秩序独立专家的任务。根据第 18/6 号决议，独立专家的任务是促进和保护基于人权和民主以及各国间团结与合作的国际秩序。可见，其任务的焦点是基于人权和民主以及各国间团结与合作的国际秩序。

3. 然而，在一个全球化和相互依存的世界里，国家、国际两级之间并非泾渭分明，而是有着辩证的关联关系，两级中一级关于人权和民主的理解与实践会影响并共同决定另一级关于人权和民主的理解与实践。这也体现了人权理事会第 18/6 号决议的字面意义和精神实质。该决议申明人人有权享有民主和公平的国际秩序，该秩序可促进充分实现人人享有所有人权，并重申了以定期的和真正的选举所表现的人民的意志是政府权力的基础这项原则。人权理事会还强调了人人不受歧视地公平参与国内和全球决策的权利。这些论述以及独立专家的任务(在全世界支持加强和促进民主、发展、对人权和基本自由的尊重，同时确定地方、国家、区域、国际各级的最佳做法)都突出表明该任务具有全球性、整体性。要使世界更加和平、繁荣、民主，就需要在全球落实民主和人权。¹ 此外，这也是前两任任务负责人怀抱的愿景。

三. 关于人权的不同观念与独立专家的愿景

4. 《联合国千年宣言》² 签署方一致重申了《世界人权宣言》。此后时任联合国秘书长宣布当今时代是人权时代。³ 几部开创性著作的标题也曾采用这一说法。⁴ 然而，对国际人权理念的批评仍不绝于耳，表明在该理念上存在来自正反两方面的多种不同意见。本报告的目的不是从理论上作出评价，而是提出与其任

¹ 大会第 60/1 号决议，第 16 段。

² 大会第 55/2 号决议。

³ 科菲·安南，“人权时代”，Project Syndicate, 2000 年 9 月 26 日，可参阅 <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-age-of-human-rights>。

⁴ Louis Henkin, *The Age of Rights* (New York, Columbia University Press, 1990); and Norberto Bobbio, *The Age of Rights* (Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Polity Press, 2017)。

务有关的具体建议。然而，独立专家认为在阐述其愿景和优先事项时，为做到透明，也为保证理论上的严谨，有必要回顾关于人权的一些重要观点。

5. 根据第一波实验分析评价，推广国际公认的人权并未显著改变人民的生活。二十世纪人们犯下的各种暴行和侵犯人权行为比历史上任何时期都多。然而，这一论点反过来说亦可成理。正是二十世纪上半叶的种种恐怖事件、两次世界大战、大屠杀、殖民主义罪行使得关于在全球实现人权的呼唤倍增。此外，在许多领域(例如在普遍接受自决权和非殖民化权利方面)，当今世界与《世界人权宣言》存在之前的世界不可同日而语。

6. 一种更为深入的批评来自于批判法律学研究，批评的重点不是国际人权理念未产生足够的实质性影响，而是国际人权理念的意识形态作用模糊了、掩盖了实际的权力关系。这种意见认为，人权特别是国际人权理念并不能有效地挑战不平等或权力不平衡状况，而只能隐藏或掩盖此类状况，为权力结构及关系积极发挥了渠道作用：

人权理念并不反对权力的使用与平衡，但可用于作出有限的抵抗。人权理念促进了地位平等与身份确认，但无助于达到实质性平等与社会正义。……[人权理念]并不能有效地挑战权力不平衡状况，而往往只是证明了这种状况。然而，人权理念清晰地显示了权力不平衡现象。该理念有双重效应：一方面掩盖并肯定了占统治地位的秩序，另一方面又揭示了统治与压迫的情况。……因此，该理念有助于诊断问题，但其治疗作用却微不足道。⁵

7. 上述这些分析评价大多是有道理的：对国家和国际这两级的人权如何认识、承认、定义、解释、落实，都与权力结构有着或公开或隐秘的牵连。然而，我们绝不可因噎废食。国内和国际两级的人权运动主要是一场解放运动。人权存在的理由正源于力量的不对称状况，是统治者与解放运动之间斗争的结果。国内人权理念的历史渊源起始于人们想要限定权力，最初是限定君主的权力，后来是限定总体上的国家权力，最后是(至少在某些法律制度中)通过“横向行动”理论来限定所有公共和私人权力拥有者的权力。

8. 同样，所有这些主张、规定、征服关系被列入了一套分等级的法律和政治管理制度，而这个制度并不颠覆基本的权力关系。在这一框架内，人权理念当然地获得了使现行权力结构合法化的话语功能。然而，承认新的权利并不改变规范性秩序，也不改变整个权力关系体系，而是重新调整和改造了这些秩序和关系体系。最能表明这个效应的是 19 世纪及 20 世纪初工人阶级在斗争中争取社会权利所发挥的变革作用。他们有效地撼动了基于契约的自由法律制度的根基，也挑战了财产权的绝对性。1848 年革命时期的法国议会代表阿尔芒·马拉斯特说：“你们迄今所宣布的权利是资产阶级的权利。劳动权是劳动者的权利”。⁶ 上述斗争的核心是“社会问题”，包括与工人阶级状况相关的多方面问题，诸如公共健康、社会凝聚力的丧失、道德滑坡等等。这里的首要问题是，在不进行社会主义革命的情况下，能否让市场和代议民主制与推广选举权和社会权相兼容。换言之

⁵ Costas Douzinas, *States of Exception: Human Rights, Biopolitics, Utopia* (Cheltenham, Edward Elgar, 2023), p. 177.

⁶ Pierre Lavigne, “Le travail dans les constitutions françaises, 1789–1945”, doctoral thesis, University of Paris, 1946, p. 199 (法文版)。

之，工人阶级能否变得不再是“危险的阶级”？⁷ 这些斗争将 19 世纪的正统自由主义法治国家转变为一种新型政体，即 20 世纪的福利国家。

9. 因此，人权具有双重的解放作用，既增强了人权拥有者的自主性和能动性，又改造了界定整个法律秩序的价值观、原则、机构。这种增强不是线性的，不能保证不出现倒退和缺陷。在现实中，西方世界福利国家的危机就是这种情况，其在第二次世界大战结束后 30 年里所取得的许多辉煌成就今天都受到挑战和破坏。

10. 国际人权理念的出现与国家利益间权力冲突的演变轨迹相似。有一种观点与此相悖，认为国际人权理念与国内人权理念以及其他早期的革命性观念并无关联，而实际上是在《世界人权宣言》发布之后甚至更晚的时候作为明确的非政治性、非道德性理论出现的，其促成因素包括国际非政府组织的推动，也包括几大乌托邦式理念的失败。⁸ 尽管此观点叙述得十分雄辩，但 20 世纪下半叶殖民地人民权利的增强确与 20 世纪上半叶妇女权利的增强、19 世纪工人阶级权利的增强经历了类似的过程。进步并不是线性的。就像任何斗争一样，这个过程中有胜利也有失败。自决权和发展权现已得到普遍接受。然而，尽管大会名义上承认了国际经济新秩序，但建立一种低层次全球治理制度的努力却失败了。原因很简单：单靠全球南方在大会取得意识形态和政治上的成果，并不能改变全球经济的结构：“全球资本主义势力阻挡了可能实现的政治变革”。⁹ 虽然南方国家在大会占多数，但并不足以颠覆宗主国和多国公司建立的复杂经济制度。一个典型的例子就是 1982 年订立的《联合国海洋法公约》：发展中国家本可通过多数票在该公约中规定海洋是人类共同遗产，然而发达国家威胁说必须满足其要求，否则就不会批准该条约，结果发展中国家不得不淡化了这个概念。¹⁰

11. 将国际人权理念的情况与国内社会权利的情况类比也是有意义的。社会权利在国内一级的变革作用也有着同样的局限性。此种权利为以政治手段对经济领域进行干预提供了法律依据，可以缓解严重的不平等现象，同时不损害市场的主导地位。社会权利理念重新定义了财产和平等的概念，但不推翻资本主义制度。社会权利并非社会主义权利。这种权利不是对整个资本主义制度的背离，而是对资本主义制度内部某些方面的背离。社会权利理念创造了一种不同的市场，其有别于所谓自我调节式的自由资本主义市场(德国正统自由主义者将其定义为“社会

⁷ Christopher Clark, *Revolutionary Spring: Fighting for a New World 1848–1849* (London, Allen Lane, 2023), pp. 26 et seq.

⁸ Samuel Moyn, *The Last Utopia: Human Rights in History* (Cambridge, Massachusetts, Belknap Press of Harvard University Press, 2010).

⁹ Karen J. Alter, “From colonial to multilateral international law: a global capitalism and law investigation”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 19, No. 3 (2021), pp. 798 and 799.

¹⁰ Antonios Tzanakopoulos, “The master’s tools and the master’s house: Marxist insights for international law”, in *The Oxford Handbook of International Law in Europe*, Anne van Aaken and others, eds. (Oxford, Oxford University Press, forthcoming).

市场经济”），也创造了一种不同的国家体制，即“社会国家”。¹¹ 出于同样的原因，国际法本身也无法从根本上改造全球经济。

12. 正因为所有人权都关系到利益和权力的冲突，所以绝不可能与政治无关，也绝不可能与历史无关，而是具有历史连续性。¹² 例如，1848 年欧洲革命期间围绕社会权利的性质和法律效力的争议渗入并界定了现代国际法规范上的分歧，起初是东西方之间的分歧，现在是南北方之间的分歧。国家和国际人权理念及斗争也是相互关联、相互促进的。例如，美国黑人领袖马尔科姆·艾克斯就用《世界人权宣言》作为黑人解放的论据：“只要是公民权利，就属于山姆大叔的管辖范围。但是联合国所谓的人权宪章。……公民权利意味着我们要求山姆大叔善待我们。人权是与生俱来的。”¹³ 同样，美国黑人社会学家威廉·杜波依斯 1947 年 10 月就美利坚合众国黑人少数群体的权利提出请愿，为《世界人权宣言》的起草作出了贡献。¹⁴

13. 与批判法律学研究相关的是第三世界对国际法的观点。这是一种反霸权主义的批判观点，认为自由国际主义本质上表达了全球北方的利益和思想。持此观点者认为，国际法诞生于帝国与殖民地关系这个背景之下，为占领“新世界”提供了理由。¹⁵ 国际法继承了殖民主义和种族主义的遗产，延续了“白人的教化使命”，将第三世界继续遭受经济剥削、处于文化从属地位这种状况合法化。另一种类似的观点认为，殖民地世界有着与欧洲中心主义传统并行的自然法和人权传统，两者共生共存。因此，人权的初期发展并非始自 18 世纪的欧洲革命，而是“塑造于拉斯·卡萨斯所体现的解放和自决的历史冲动，源自于各场独立战争，根植于殖民地独立后在国家宪法中所宣布和采纳的权利”。¹⁶

14. 与批判法律学研究一样，第三世界观点对国际法的批评也大多是合理的。“西方的教化使命”的核心概念服务于殖民统治，界定了帝国主义政策和早期国际法，使之合理化、合法化。用西奥多·罗斯福的话说就是：“文明社会的各种关系……最终要求一些文明国家进行干预，……在国际上行使警察权力”。这种干预“充满了长期性好处”，因为“对任何尚未拥有高度文明的民族来说，最好的办法就是吸收美国或欧洲的思想并从中受益”。“文明大国的每一次扩张都意

¹¹ George Katrougalos and Paul O’Connell, “Fundamental social rights”, in *Routledge Handbook of Constitutional Law*, Mark Tushnet, Thomas Fleiner and Cheryl Saunders, eds. (London, Routledge, 2013), p. 375; and Margot E. Salomon, “Emancipating human rights: capitalism and the common good”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 36, No. 4 (2023).

¹² Michael Ignatieff, *Human Rights as Politics and Idolatry* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2003), p. 31; and Bobbio, *The Age of Rights*.

¹³ “The ballot or the bullet”, speech in April 1964, as quoted in Moyn, *The Last Utopia*, p. 145.

¹⁴ Paul Gordon Lauren, *The Evolution of International Human Rights*, 3rd ed. (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2011).

¹⁵ Anthony Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge Studies in International and Comparative Law (Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Cambridge University Press, 2005).

¹⁶ José-Manuel Barreto, *Human Rights from a Third World Perspective: Critique, History and International Law* (Newcastle upon Tyne, Cambridge Scholars Publishing, 2013), pp. 159–164.

味着法律、秩序、正义的胜利。”¹⁷ 同样，在他说出这番话的几十年前，拿破仑三世在 1860 年就宣布：“我们的首要责任是照顾 300 万阿拉伯人的福祉，因为武器之神使我们成为了他们的主宰。”¹⁸

15. 国际法反映了上述政治信条并使之制度化，郑重确认了文明国家与非文明国家之间的等级制度。¹⁹ 1905 年，现代国际法学科的创始人之一拉萨·奥本海将欧洲和美洲的独立国家以及日本列入了“文明国家”大家庭的范畴。相比之下，其他国家的地位则“存在疑问……[因为]这些国家的文明度尚未达到必需的条件，不足以使其政府和人民在各方面理解和执行国际法规则”。²⁰ 此概念至今如化石般存在于“文明国家承认的一般法律原则”中，见于《国际法院规约》第三十八条第一款第 3 项，也见于《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)第七条第二款。这种“文明的标准”并未明确规定此类国家必须是信奉基督教的国家，也未要求其是白人国家。之所以将日本接纳为“大家庭”的正式成员，并不是承认其文明与西方文明并驾齐驱，而恰恰是将其作为追赶西方文明的冠军。有意思的是，列夫·托尔斯泰把日本在 1905 年日俄战争中的胜利称之为“西方物质主义对俄罗斯灵魂的胜利”。²¹ 然而，西方文明优越这种观念肯定带有种族偏见，其明证之一是国际联盟否决了日本 1919 年提议的种族平等条款。²²

16. 虽然第三世界观点对国际法的批评大多是合理的，但其有问题的一个方面是(至少有一部分第三世界学者)认为西方是一个同质化的整体，不存在分歧和内部斗争，都是天生就敌视第三世界的权利。对这种误导性的“西方主义”观念(在某些方面是东方主义观念的映像)应加以避免。²³ 生活在发达国家的大多数人的利益与生活在全球南方的人的利益是平行的，而不是对立的。与之对应，弗朗茨·法农曾描述了前殖民地的原住民精英如何最终效仿了殖民者的镇压模式。²⁴ 正如联合国开发计划署 2013 年发表的一份报告所说，其实北方内部有一个“南方”，而南方内部也有一个“北方”。²⁵ 人们应该记得，海地首任国家元首让—

¹⁷ Theodore Roosevelt, various speeches cited by Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* (Boston, Massachusetts, Houghton Mifflin Harcourt, 2017), chap. 5, footnotes 14, 16 and 76.

¹⁸ Daniel Rivet, “Le rêve arabe de Napoléon III”, *L'Histoire*, No. 140 (January 1991), available at <https://www.lhistoire.fr/le-r%C3%AAve-arabe-de-napol%C3%A9on-iii-0> (法文版)。

¹⁹ 见 Martti Koskenniemi, *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870–1960*, Hersch Lauterpacht Memorial Lectures Series, No. 14 (Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Cambridge University Press, 2010)。

²⁰ Lassa Oppenheim, *International Law: A Treatise*, vol. 1, *Peace* (Longmans, Green and Company, 1905), pp. 31 et seq.

²¹ Ian Buruma and Avishai Margalit, *Occidentalism: The West in the Eyes of Its Enemies* (New York, Penguin Books, 2005), p. 30.

²² Mark Mazower, *Governing the World: The History of an Idea, 1815 to the Present* (London, Penguin Books, 2013); and Benedict Kingsbury, “Sovereignty and inequality”, *European Journal of International Law*, vol. 9 (1998), p. 607.

²³ Edward W. Said, *Orientalism* (New York, Vintage Books, 1979).

²⁴ Frantz Fanon, *The Wretched of the Earth* (New York, Grove Press, 2005), p. 153.

²⁵ 开发署，《2013 年人类发展报告：南方的崛起——多样化世界中的人类进步》(纽约，2013 年)，第 2 页。

雅克·德萨林曾赞美波兰人是“欧洲的白黑人”，因为后者在 1802 年海地独立战争中从拿破仑军队开小差，加入了海地奴隶的行列。

17. 历史上的民族解放战争一向被西方及世界其他地区人们作为共同的遗产，从中汲取灵感。1789 和 1791 年，海地革命者朱利安·雷蒙在国民议会用法国大革命语言抨击了奴隶制和殖民主义。²⁶ 1791 年海地起义发生后，法国议会于 1792 和 1794 年通过种族改革法案，废除了奴隶制，给予有色人种投票权。乔治·丹顿在议会发言说：“我国关于自由的法令迄今为止都是自私的，只为了我们自己。但今天……我们宣告了普世自由。”²⁷ 尽管如此，单靠法律还不足以实现解放。只有在 1801 年奴隶起义取得胜利，在加勒比地区建立首个独立国家之后，才迎了解放。²⁸

18. 19 世纪的社会革命，特别是 1848 年的“人民之春”，在全球南方引起了共鸣，引发了关于自由、团结、自决的国民大辩论。1849 年 1 月，《利马商业报》问道：“欧洲各国正在血泊中推翻王朝。我们还应沉迷于睡梦吗？”瓦尔帕莱索的《信使报》则更加热情：“1848 年的法国革命将给智利带来真正的自由，哪怕有最闻所未闻的强大势力一起来遏制这种精神，要浇灭在这片土地上萌芽已久的这种情感。”²⁹ 就连 1848 年 7 月美国第一次妇女权利大会(塞尼卡瀑布大会)上的发言者也将塞尼卡印第安人的主张与“人民之春”联系起来，“要效仿法国和整个欧洲争取更大自由的运动”。³⁰

19. 毫无疑问，有人曾从意识形态上将关于权利的论述用于为殖民化及其“教化使命”辩解。然而，同样的论述经过启蒙运动和宪政主义的塑造，也成为反殖民主义斗士争取解放的重要武器。³¹ 突尼斯首个民族主义政党(成立于 1920 年)被命名为“Destour”，即“宪法党”。反殖民主义斗争也是人权运动。最近对撒哈拉以南非洲历史的研究表明，关于权利的论述是一把双刃剑，既可以维护强权、使强权合法化，也可以质疑强权、促进变革进程。³² 在工人运动的影响下，国际主义、团结精神也渗入了西方各国的宪法，最具代表性的例子是 1919 年《魏玛宪法》第 162 条规定国家有义务促进国际规则，“从而确保全人类工人阶级普遍享有最低限度的社会权利”。

²⁶ Julien Raimond, “Observations adressées à l’Assemblée Nationale par un député des colons américains” (1789), available at <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54615279/f4.image> (法文版)。

²⁷ Laurent Dubois and John D. Garrigus, *Slave Revolution in the Caribbean, 1789–1804: A Brief History with Documents* (Boston, Massachusetts, Bedford/St. Martins, 2006), p. 26.

²⁸ Laurent Dubois, *Avengers of the New World: The Story of the Haitian Revolution* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2004).

²⁹ Clark, *Revolutionary Spring*, pp. 699 and 705.

³⁰ 女权主义及废奴主义者卢克丽霞·莫特 1848 年 8 月的报道，由克拉克引用，见 *Revolutionary Spring*, p. 701。

³¹ Sankar Muthu, *Enlightenment against Empire* (Princeton University Press, 2003).

³² Bonny Ibhawoh, *Imperialism and Human Rights: Colonial Discourses of Rights and Liberties in African History* (Albany, State University of New York Press, 2007), pp. 3 and 5.

20. 国际上维护强权和抗击强权的理论都诞生于启蒙运动这个摇篮。³³ “每当穷人、受压迫者、受折磨者使用权利理念(因为当前没有其他理念可用)来进行抗议、抵抗、战斗时，就是从西方世界最崇高的哲学思想、道德准则、政治方法中汲取力量并与之联系起来。”³⁴ 同时，国际人权观念还来源于多种宗教以及哲学和传统文化。无论其根源如何，现代国际人权法概念都与世界各地出现“现代”国家体制密切相关(各国政府三个部门间权力的划分有各种不同形式)。几乎所有国家都参与执行目前各项核心国际人权条约，并同意至少受其中一些条约的约束。

21. 全球南方的代表为审议和通过《世界人权宣言》及之后各项人权条约发挥了重要作用。在起草《世界人权宣言》期间，联合国教育、科学及文化组织曾邀请一组国际专家就人权的文化基础和普世性提供咨询意见。为此，印度西孟加拉邦的穆斯林诗人、哲学家 Humayun Kabir 撰写了“人权：伊斯兰传统和当今世界的问题”，印度政治学家 S. V. Puntambekar 撰写了“印度教的人权概念”，中国学者罗忠恕撰写了“中国传统中的人权”。圣雄甘地曾强调人权运动的普世性。他说：“我从不识字然而聪慧的母亲那里学到，所有应得和应维护的权利都来自于出色地履行职责。因此，只有当我们履行世界公民的义务时，生存这项基本权利才属于我们。”³⁵ 联合国教育、科学及文化组织在收到上述这些意见之后，于1947年夏召开了人权的哲学原则特别委员会会议。该组织在最后调查中得出结论认为，虽然有种种分歧，但确实存在核心的“共同信念”，而联合国有庄严的义务确保这些信念“不再局限于少数人，而是扩大到世界各地的所有人，不论其属于哪个种族、性别、语言、宗教。这些信念具有普世性”。³⁶

22. 一般而言，人权法和国际法如同其他各类法律一样，³⁷ 是不同利益和观念相互冲突的战场。³⁸ 这不仅在现实世界的底层民族解放斗争中如此，在国内和国际法院的诉讼中、在创建、评估、解释权利的国际论坛上亦如此。人权法和国际法的实际执行反映相关社会政治行为体之间的权力平衡，因此可能有相互矛盾的解读和应用方式。如卡尔·马克思所言：“宪法的每一节本身都包含有自己的对立面，包含有自己的上院和下院：在一般词句中表扬自由，在附带条件中废除自由。”³⁹

³³ Micheline R. Ishay, *The History of Human Rights: From Ancient Times to the Globalization Era* (Berkeley, University of California Press, 2004).

³⁴ Costas Douzinas, *Human Rights and Empire: The Political Philosophy of Cosmopolitanism* (London, Routledge, 2007), p. 33.

³⁵ Mark Goodale, *Letters to the Contrary: A Curated History of the UNESCO Human Rights Survey* (Stanford, Stanford University Press, 2018), p. 191.

³⁶ Lauren, *The Evolution of International Human Rights*.

³⁷ Giulio Napolitano, “Conflicts and strategies in administrative law”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 12, No. 2 (2014), pp. 357 and 364.

³⁸ Philipp Dann, “Liberal constitutionalism and postcolonialism in the South and beyond: on liberalism as an open source and the insights of decolonial critiques”, *International Journal of Constitutional Law* (2022), p. 1, speaks of liberalism as “an open source”.

³⁹ Karl Marx, *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte* (New York, 1852), available at www.marxists.org/archive/marx/works/download/pdf/18th-Brumaire.pdf, p. 13.

23. 因此，联合国规则体系并不是一成不变的“笼子”，⁴⁰ 而是不断波动变化的动态结构。19 世纪的社会斗争改变了欧洲的政体，而南方的反殖民主义斗争、北方的社会运动也重塑和改变了国际权利规则，起点是 1966 年签署了两项国际人权公约。这些国际公约为平等和公平概念提供了新内容，将“万国法”提升为“万民法”。⁴¹ 联合国“多边主义是产生以同意为基础的国际法的体制机构”(尽管它也存在缺陷和矛盾)，从而有别于殖民制度的纵向结构。⁴² 即便人权普世观念有时成为“我们用来打击发展中国家和少数群体的恶棍”，⁴³ 即便人权普世愿景常常被其鼓吹者所违背，⁴⁴ 但联合国权利体系仍是人类向前迈进的一步。人权普世观念与其说是“笼子”，不如说是装薛定谔之猫的盒子：这个观念在盒子里，既可以是主动的也可以是被动的，既可以限制权力也可以维护权力，既可以揭露权力也可以掩盖权力，都取决于人们如何通过斗争为自身利益和战略而重新定义人权、适用人权、调整人权。法律是为警觉者而写的。按照这种理解，人权概念的功能就是让人们去主张其所蕴含的普世解放精髓。⁴⁵

四. 民主作为普世价值及历史上确定的制度

24. 《联合国宪章》的开篇语“我们人民”、《世界人权宣言》第二十八条、《维也纳宣言和行动纲领》、大会多项决议(关于促进和巩固民主的第 55/96 号决议、关于加强法治的第 57/221 号决议、关于增强区域、次区域和其他组织和安排促进和巩固民主的作用的第 59/201 号决议)均反映了国际社会对联合国三大支柱(人权、民主、发展)相互关联的共识。如今，民主至少在名义上被视为普世价值，也被视为唯一的合法政府形式。⁴⁶ 如两位前任任务负责人所强调的那样，在国际一级，民主的概念要求对各国独立与主权平等给予应有的尊重，也要对各国平等参与全球决策给予应有的尊重，包括尊重各国公民的平等参与。在国家一级，大会关于在各国选举程序中尊重国家主权和不干涉其内政的原则的第 50/172 号决议序言部分指出：没有一种政治制度或一种普遍的选举程序模式能同等适用

⁴⁰ Ratna Kapur, *Gender, Alterity and Human Rights: Freedom in a Fishbowl* (Cheltenham, Edward Elgar, 2018).

⁴¹ Upendra Baxi, “What may the ‘Third World’ expect from international law?”, in *International Law and the Third World: Reshaping Justice*, Richard Falk, Balakrishnan Rajagopal and Jacqueline Stevens, eds. (Oxford, Routledge-Cavendish, 2008), p. 16.

⁴² Alter, “From colonial to multilateral international law”, p. 809.

⁴³ Alexandra Xanthaki, “When universalism becomes a bully: revisiting the interplay between cultural rights and women’s rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 41, No. 3 (2019), p. 701.

⁴⁴ 见：欧洲人权法院 Bonello 法官在 Al-Skeini 案中的同意意见：“我不赞同在尊重人权方面挑挑拣拣。我认为，如果对人权的尊重变得随意而模糊、因地理坐标而改变，那是不可取的。……[而且]蓄意按纬度来规范其军队的行为，所谓国内当绅士、国外当流氓”(欧洲人权法院，Al-Skeini 等人诉联合王国，第 55721/07 号申请，判决书，Bonello 法官的同意意见，2011 年 7 月 7 日，第 18 段)。在该案中，联合王国声称“输出《欧洲人权公约》等于实行‘人权帝国主义’”。

⁴⁵ Philip Alston, “Does the past matter? On the origins of human rights”, *Harvard Law Review*, vol. 126, No. 7 (2013), in which the author speaks of the “struggle for the soul of the human rights movement”, p. 2077.

⁴⁶ 2001 年《美洲民主宪章》规定了“民主权”。2012 年《非洲民主、选举和治理宪章》提到“民主普世价值和原则”，2008 年《东南亚国家联盟宪章》将民主列入其原则和宗旨。

于所有国家和其人民，而且政治制度和选举程序受历史、政治、文化和宗教因素的制约。

25. 所有权利都有其历史沿革，民主制度也是历史的产物，是以政治传统和根深蒂固的社会价值观塑造而成的。⁴⁷ 这不仅涉及到南北方之间的分歧。如亚历克西斯·德·托克维尔在 19 世纪已经指出的那样，美国和欧洲对国家地位及民主的看法也存在重大差异。造成这些差异的基本原因是，19 世纪上半叶，“社会问题”在美洲并不突出，而在欧洲则是政体转变的主要决定因素(见上文第 80 段)。托克维尔曾经问到：“在美国这个民主制最卓越的国家，为什么没有人像许多欧洲人那样强烈反对财产拥有者？这有必要解释吗？因为美国没有无产者。”⁴⁸ 即使是欧洲民主制国家的宪法也各有独特之处，比如法国有世俗主义，而德国有“激进民主”。正因此，人权理事会关于人权、民主和法治的第 19/36 号决议中宣布：虽然民主政体有一些共同特征，但并不存在一种单一的民主模式，而且民主不属于任何一个国家或地区。然而，提倡文化和政治上的多元化“并不意味着支持文化相对主义者的言论，或是支持各种信仰追随者的言论，因为他们煽动不人道、反人类的集体做法，而且可能把批评作为反对人权项目、坚守文化正统观念的理由”。⁴⁹

26. 在《万民法》一书中，罗尔斯假设了一个虚构的国家“Kazanistan”，该国规定若国民不奉行官方信仰、容忍宗教和公民权利、与邻国和平相处，则禁止其充分参与政治。罗尔斯认为这样一个国家即使不符合人权平等的所有标准，但仍将是国际社会的合法成员。⁵⁰ 当然，国际人权规则的标准高于此。在国家在国际两级，民主制都有一个不可或缺的实质性核心，即规定要尊重基本权利，而且集体决策要接受人人平等参与的民众监督。民主的本质与其说是一种产生政府的独特方法或技术，不如说是真正实行人民统治(政治平等自治)的途径。⁵¹ 此外，如果说大多数重要决定已不在国家一级作出，而是在跨国和国际一级作出，那么民主原则也应适用于跨国和国际一级。两位前任任务负责人均曾强调，民主参与(包括参与选举进程)是实现真正民主的先决条件。在人民的意愿与影响人民的政策之间，必须永远保持明确的关连。应以协商方式和直接民主式机构补充代议制民主，这既涉及公民个人，也涉及公民的集体组织。

27. 现代民主正面临许多挑战，有几位作者的著作和一些比较调查报告甚至发现存在普遍的反弹。这其中有几个原因，但也有一个根本因素，那就是全球化。全球化是一个不可逆转的趋势，它促进了贸易、投资、人员流动、技术进步。然而

⁴⁷ Michael Coppedge and others, *Varieties of Democracy: Measuring Two Centuries of Political Change* (Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Cambridge University Press, 2020).

⁴⁸ Alexis de Tocqueville, *Democracy in America* (HarperCollins, 1988). 见 George Katrougalos, “European ‘social States’ and the USA: an ocean apart?”, *European Constitutional Law Review*, vol. 4, No. 2 (2008), p. 225.

⁴⁹ Kapur, *Gender, Alterity and Human Rights*, p. 4.

⁵⁰ John Rawls, *The Law of Peoples* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1999), p. 75, as quoted by Ignatieff, *Human Rights as Politics and Idolatry*, p. 55.

⁵¹ Susan Marks, *The Riddle of All Constitutions, International Law, Democracy, and the Critique of Ideology* (Oxford, Oxford University Press, 2000).

当前的新自由主义模式加重了不平等现象，⁵² 也使代议制民主受到压力，因为此模式意味着分散国家的能力，包括纵向分散(将主权职能转移到超国家实体)，也包括横向分散(例如实行私人监管、下放权力)。该模式加强了资本从国内市场外移的趋势，也导致更快地转向放松管制、将公共服务商业化、减少社会支出。在此框架内，国家之间和国家内部的不平等状况形同干柴烈火。诚然，自 1980 年以来按人口加权的国家间不平等程度有所减小，但主要是因为中国和印度实现了快速增长。单是中国一国就使 7.5 亿以上的人口摆脱了贫困。

28. 关于民主制的“缺陷”或“腐朽”现象，过去几年的大多数相关文献都把焦点集中在所谓的“非自由型民主国家”，即定期举行选举但蔑视人权、不尊重少数群体、不尊重法治的政权。现代民主制包括两个基本要素，一个是多数统治加自治，另一个是自由主义加法治，而非自由型民主国家缺乏第二个要素。然而，也有一个与此相反的弊病，即：由于全球化，也由于把重要经济决策授权给无政治问责的决策者(如中央银行和私营监管机构)，出现了一种使经济免受民主制风险影响的制度。在此制度下，人权(特别是经济权利和与财产有关的权利)得到充分保护，但自治原则不完全发挥作用，因为多数人的意愿对经济治理决定几乎毫无影响。这种“非民主型自由主义制度”是产生其对立面的“非自由型民主制度”的催化剂。⁵³ 人们感觉政治对话毫无作用、无关紧要，因而对政治漠不关心，与代议制机构疏离。按照这个逻辑，民粹主义与其说是危机的原因，不如说是危机的症状，与其说是对民主制的威胁，不如说是民主制失败的征兆。

29. 对于民族国家监管能力的削弱，并未通过发展高效、民主的国际治理机构加以平衡。我们看到的不是出现了一个包容型社会，而是经济在全球范围压倒政治，市场价值观在全球范围压倒民主价值观。因此，要建立民主的国际秩序，要维护民主制国家的民主性质，主要问题在于如何限制力量过于强大的跨国经济势力。面对全球化“妨碍了国内民主”这一情况，⁵⁴ 必须重新使全球经济关系政治化，使全球经济机构和体制民主化。鉴于在可预见的未来不可能出现全球一体的民众，⁵⁵ 因此需要在国际一级增强公开度、公众参与度、透明度，以减轻全球化对国家民主管理的影响。

五. 公众对民主和人权的普遍看法

30. 以上说明的概念和假设可在最近一些全球调查报告中找到实验证据，其表明无论在发展中国家还是发达国家，公众对民主和人权的支持度都很高。然而，人们在显示这种支持的同时，对于这些权利在现实中兑现的情况却日益不满，与代

⁵² Branko Milanovic, “Global income inequality by the numbers: in history and now” (Washington, D.C., World Bank, 2012).

⁵³ George Katrougalos and Bertrand Mathieu, eds., *The Crisis of Liberal Democracy* (Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Intersentia, 2023), p. 1.

⁵⁴ Dani Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy* (New York and London, W.W. Norton & Company, 2011), pp. 190 and 200.

⁵⁵ 这并不排除全球性民主“宪法规则”的出现。见 Dominique Rousseau, “De la Constitution étatico-nationale à la constitution connectée, imaginaire de l’espace démocratique mondiale”, in *Démocratiser l’espace monde*, Olivier de Frouville and Dominique Rousseau, eds., Collection de l’Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne (Mare & Martin, 2024) (法文版)。

议制机构产生了疏离感。这种情况在全球北方尤其显著。2024 和 2023 年发布的两项调查报告表明 85%⁵⁶ 至 86%⁵⁷ 的多数认为生活在民主制国家很重要。⁵⁸ 这种感觉一直很强，而且还在不断增强。⁵⁹ 2017 年发布的另一项全球调查报告显示，在接受调查的 38 个国家有 78% 的人表示“由民选代表制定法律的民主制度”是治理本国的好方法。⁶⁰ 各国的数据都显示多数人也认为民主制度比任何其他类型的政府更可取。然而，对于定性问题(例如“有一位不举行选举的领导人是不是管理国家的好方法?”)，答案就不那么一致了。⁶¹ 在有 2017 年数据的 22 个国家中，11 个国家中认为代议制民主是上佳治理方式的公众占比显著下降。值得注意的是 66% 的受访者支持采用直接民主。⁶²

31. 大多数调查都显示多数人对“本国的”民主运作方式不满意。世界人口中略多于一半的人(58%)认为本国是民主制国家，但即使在这群人中间，多数人也对政治机构的表现缺乏信心，对民主制实际运作方式不满的人多于满意的人。⁶³ 不满意者占比在拉丁美洲最高，在亚洲最低，而在欧洲和美国也达到了历史最高记录。⁶⁴ 妇女和低收入群体往往认为其获得权利的障碍更多，通常更加质疑民主制度的表现。此外，对于政治机构运作的好坏，专家观点和公众看法也时常存在分歧。公众通常比专家更有疑虑、更加悲观。⁶⁵

32. 另一个持续存在的趋势(在全球北方尤为突出)是人们普遍与政治制度疏离，同时感觉经济和机构的运作方式极端不公正。在这些国家，74%⁶⁶ 至 80%⁶⁷ 的

⁵⁶ Alliance of Democracies, *Democracy Perception Index 2024* (Latana, 2024), p. 8, survey of 53 countries in 2024, available at <https://www.allianceofdemocracies.org/wp-content/uploads/2024/05/DPI-2024.pdf>. 2023 Edelman Trust Barometer Global Report 中也有类似的调查结果，可查阅 www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2023-03/2023%20Edelman%20Trust%20Barometer%20Global%20Report%20FINAL.pdf。

⁵⁷ Open Society Foundations, “Open Society Barometer: can democracy deliver?” (2023), 2023 年对 30 个国家的调查，可查阅 <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/e6cd5a09-cd19-4587-aa06-368d3fc78917/open-society-barometer-can-democracy-deliver-20230911.pdf>, pp. 2 and 8。

⁵⁸ 同上。一份以欧洲国家为重点的调查报告显示对民主制度的支持率较低。见 European Movement International and Listen to People, *The War Within: European Public Opinion on Russia's Invasion, Defending Ukraine and the Effect on the EU – Survey Results 2022*, 可查阅 <https://listentopeople.eu/wp-content/uploads/2022/09/LTP-Report-09-2022-1.pdf>。

⁵⁹ Alliance of Democracies, *Democracy Perception Index 2024*.

⁶⁰ Richard Wike and others, “Globally, broad support for representative and direct democracy” (Pew Research Center, 2017), survey of 38 countries, available at <https://www.pewresearch.org/global/2017/10/16/globally-broad-support-for-representative-and-direct-democracy>.

⁶¹ 同上。

⁶² 同上；and International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Perceptions of Democracy: A Survey about How People Assess Democracy around the World* (2024), p. 56, 可查阅 www.idea.int/sites/default/files/2024-04/perceptions-of-democracy.pdf。

⁶³ Alliance of Democracies, *Democracy Perception Index 2024*, p. 9.

⁶⁴ Jeffrey M. Jones, “Record low in U.S. satisfied with way democracy is working” (Gallup, 2024).

⁶⁵ International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Perceptions of Democracy*.

⁶⁶ Richard Wike and others, *Representative Democracy Remains a Popular Ideal, but People Around the World Are Critical of How It's Working* (Pew Research Center, 2024).

⁶⁷ Jenn Hatfield, “More than 80% of Americans believe elected officials don't care what people like them think”, Pew Research Center, 30 April 2024.

人认为“民选官员不在乎我们这种人的想法”。有一项调查报告称该比例达到85%。⁶⁸ 人们普遍认为政府的行为不符合多数人的利益，而有利于少数精英。对经济合作与发展组织(经合组织)成员国进行的一项调查显示，超过60%的多数人认为本国“政府由少数几个按自身最佳利益行事的大实体操控”。⁶⁹ 一项类似的全球调查表明，在除瑞典外的所有西方国家，65%以上的多数人回答说“经济被人操控到有利于富人和权贵”。⁷⁰ 这些调查结果符合十年来其他调查的结果。2024年的调查显示，世界各国平均有48%的人认为本国政府“主要是为少数人的利益服务”。表达这种情绪的在拉丁美洲、美国、欧洲最为普遍(占比分别为61%、57%、54%)，在亚洲国家最不普遍。⁷¹

33. 所有的民意调查都显示，国家的经济表现与人民对机构的信心之间存在直接的相关性。认为本国经济状况良好的人更有可能对政府机构感到满意，也更有可能支持代议制民主。关于国家一级的优先事项，大多数人希望本国政府更多关注减贫、反腐、经济增长。从全球中位数看，41%的受访者认为“贫穷和饥饿”是世界面临的巨大挑战。连续多年，多数受访者认为全球民主的头号威胁是：经济不平等(占受访者总数的68%)、腐败(占总数的67%)、全球型公司的影响(占总数的60%)。⁷² 认为全球型公司对民主构成威胁的受访者在美国占70%，高于其他发达国家。⁷³ 世界上一半民主制国家的受访者尤其担心最大型信息技术公司的影响，其中有此看法的美国受访者占比最高，达66%。此种意见在发展中国家和发达国家似乎都很普遍，其中亚洲民主制国家受访者的关切程度(56%)高于欧洲民主制国家(46%)和拉丁美洲民主制国家(45%)。⁷⁴ 然而，各地区在表达其他目标方面存在很大差异：欧洲人、美国人更希望政府优先注意改善医疗保健、应对气候变化、减少移民，而亚洲人、拉丁美洲人则认为打击腐败、促进增长更为重要。⁷⁵

34. 关于人权观念的调查反映了同样的趋势：人们相信普遍人权很重要，但并不认为普遍人权得到了平等有效的应用。⁷⁶ 对于“人权理念反映了我所信仰的价值观”这一说法，世界各国平均71%的人表示同意，只有9%的人表示不同意。对此作出肯定回答的公民占比在全球南方国家最高，其中包括尼日利亚(86%)、肯尼亚(85%)、孟加拉国、哥伦比亚、埃塞俄比亚(82%)、印度(80%)。⁷⁷ 然而，对于人权理念是否有效这个问题，占比最高的答案(38%)却是：人权理念实际上

⁶⁸ Pew Research Center, *Americans' Dismal Views of the Nation's Politics* (2023).

⁶⁹ OECD, *Integrity Framework for Public Investment* (Paris, 2016), p. 18, figure 1.5.

⁷⁰ Ipsos, *Global @dvisor, Power to the People? Part 2* (2017), available at https://www.ipsos.com/sites/default/files/2017-01/Power_to_the_people_survey-01-2017.pdf.

⁷¹ Alliance of Democracies, *Democracy Perception Index 2024*, p. 12.

⁷² 同上，第15、16页。

⁷³ 同上，第18页。

⁷⁴ 同上，第21页。

⁷⁵ 同上，第25页。

⁷⁶ Ipsos, “Human rights in 2018”, survey of 28 countries conducted between 25 May and 8 June 2018, 可查阅 <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2018-07/human-rights-in-2018-ipsos-global-advisor.pdf>。

⁷⁷ Open Society Foundations, “Open Society Barometer”, p. 14.

没有起到保护作用。⁷⁸ 还有一种普遍的看法是全球一级对人权理念的应用是有选择性的。对于人权是否“被西方国家用来惩罚发展中国家”这个问题，占比最高的答案(全球平均为 42%)是“同意”。即使在美国，表示同意的受访者占比(34%)也高于不同意者的占比(28%)。⁷⁹

35. 在一些国家(主要是接受调查的全球南方中等收入国家)，多数受访者认为进行经济改革是改善民主状况的一种手段。例如，在 17 个实质性主题中，此事在印度和南非排在第一位，在阿根廷、巴西、印度尼西亚、肯尼亚排在第二位。⁸⁰ 值得注意的是，多数人认为社会权利相对而言重于公民权利和政治权利，不仅在全球南方国家如此，在全球北方国家亦如此。⁸¹

六. 促进民主和公平国际秩序方面的主要障碍

A. 多边主义危机——南北差距扩大

36. 南方与北方之间的权力态势正在发生变化，双方对于价值观、人权、干预主义的看法也存在分歧，而且人们认为全球治理机构缺乏效力，凡此种种都使联合国规则体系承受了重大压力。2001 年 9 月 11 日事件之后，一个新挑战是有的国家将人权“安全化”，即：以打击恐怖主义为名启动了几乎永久性的特别状态。尤其令人担忧的是多边主义遇到了多重危机，具体包括：相互信任感下降，经济保护主义抬头，某些国家无视或退出国际协议，在没有安全理事会支持的情况下单方面实施经济制裁，由官方对国际法官发出威胁。⁸² 国际刑事法院检察官最近说自己受到了几次威胁，有一位高级人物告诉他国际刑事法院不是为“西方及其盟友”建立的。⁸³ 由于乌克兰的冲突、加沙的冲突、安全理事会的僵局，上述局面愈演愈烈，秘书长说这“可能致命地”削弱了安理会的权威。⁸⁴

37. “多重危机”(经济危机、气候危机、大流行病、全球冲突、各国内部及各国内部之间的不平等状况日益加剧)的影响相互叠加，逆转了全球在发展和减贫方面取得的进展。大流行期间，人类发展指数有史以来首次下降，十分之九的国家在卫生、教育、生活水平方面出现了倒退。极端贫困人口在过去 25 年左右的时间里显著减少，但目前却日见增加。到 2030 年，预计 5.75 亿人仍将生活在极端贫困中，只有三分之一的国家能将本国的贫困程度减半，从而使可持续发展目标 1 无法企及。据饥荒审查委员会称，面临饥荒风险的国家目前包括阿富汗、马里、

⁷⁸ 同上，第 21 页。

⁷⁹ 同上。

⁸⁰ Laura Silver and others, *What Can Improve Democracy?* (Pew Research Center, 2024).

⁸¹ Open Society Foundations, “Open Society Barometer”, p. 15.

⁸² 2024 年 5 月 10 日，联合国几位专家对某些国家的官员威胁要对国际刑事法院、该法院官员及其家属实施报复的言论表示极度失望；见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/05/israelgaza-threats-against-icc-promote-culture-impunity-say-un-experts>。

⁸³ Necva Tastan, “ICC prosecutor threatened: Court ‘built for Africa and thugs like Putin’”, Anadolu Agency, 21 May 2024.

⁸⁴ Gabrielle Tétrault-Farber, “Security Council ‘perhaps fatally’ undermined by Gaza, Ukraine deadlock, says UN chief”, Reuters, 26 February 2024.

苏丹、阿拉伯叙利亚共和国。加沙也受到了严重打击。⁸⁵ 低收入和中等收入国家同时面临融资需求不断增长、公共债务直线上升、资金来源日益减少的情况，导致 2020 年这些国家在可持续发展目标融资方面的缺口达到 3.9 万亿美元，比 2019 年增大了 56%。⁸⁶

38. 在这些趋势影响下，世界日益变得多极化，而多边对话却日益减弱。此范式转换有两个主要特点：一是没有一国独霸，二是经济重心向全球南方(主要是亚洲)转移。第一个趋势起源于后殖民时代。⁸⁷ 多极化往往会加深南北方的分歧，因为在短暂的单极时刻之后不再有一个主导观念。此外，不太可能出现一国独霸的状态。这不仅是因为此种领导地位在历史上只在世界大战之后才会出现，⁸⁸ 另一个主要原因在于当前的世界权力格局较之前更加多样化、分散化。在制度方面，这种多极化反映在国际治理分为不同层次、分散到不同区域。在代表权遵循各国完全平等原则的场合(如联合国大会)，全球南方控制了决策。另一方面，全球北方继续在国际金融机构中占有主导地位，因为这些机构实行加权投票制，而这种制度反映的是过时的经济力量均势。

B. 国际法不成体系

39. 由于缺乏分等级的国际法制度，⁸⁹ 具体到联合国系统缺乏分等级的制度，导致了离心力增强。联合国系统肩负相互重叠职能的不同机关或机构有各自的理念和方法，而且往往是相互抵触的。如此一来，“只要知道哪个机构将处理某个问题，就已知道这个问题将如何处理”。⁹⁰ 大会的独立附属机构联合检查组早在 1985 年发表的报告中就批评联合国的活动“极端分散”。⁹¹ 同样，全球可持续发展高级别小组最近也指出：“机构分散……在国际一级普遍如此”，因此“我们必须解决围绕单一议题‘筒仓’建立各自为政的机构这个遗留问题”。⁹²

⁸⁵ 联合国人权事务高级专员办事处，“联合国专家宣布饥荒已蔓延至整个加沙地带”，2024 年 7 月 9 日。

⁸⁶ 见 George Katrougalos, “Globalisation in times of crises and war: the role of the OECD since the Russian aggression against Ukraine”, report to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, document AS/Pol (2023) 26, para. 48, 可查阅 <https://rm.coe.int/globalisation-in-times-of-crises-and-war-the-role-of-the-oecd-since-th/1680abb7cb>。

⁸⁷ Tony Evans 所著 *US Hegemony and the Project of Universal Human Rights* (Palgrave Macmillan, 1996)指出，美国丧失了最初在联合国系统的霸权地位，使其在某种程度上退出了联合国人权系统，导致后者的保护制度“软弱”、相对无能。

⁸⁸ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton University Press, 1984), p. 23.

⁸⁹ 关于国际法不成体系的一般性问题，见：国际法委员会研究组在 2006 年第五十八届会议上的报告(A/CN.4/L.682)。

⁹⁰ Martti Koskeniemi, “The fate of public international law: between technique and politics”, *Modern Law Review*, vol. 70, No. 1 (2007), p. 23.

⁹¹ *JIU/REP/85/9*, 第 15-20 段。另见 Andreas Bummel and Jo Leinen, *A World Parliament: Governance and Democracy in the 21st Century* (Democracy Without Borders, 2018)。

⁹² 全球可持续发展高级别小组的报告(A/66/700)，第 8 和第 74 段(转引自 Bummel and Leinen, *A World Parliament*)。

40. 有人把联合国人权系统比作一个“大陆”(由人权理事会、人权条约机构、联合国人权事务高级专员办事处组成),外加一个“群岛”(由专门机构、基金、方案等其他联合国机构组成)。⁹³ 目前,联合国系统行政首长协调理事会在秘书长主持下汇聚了联合国及其 12 个基金和方案、15 个专门机构、3 个相关组织的行政首长。要在某些总体性原则下完全协调所有这些机构的活动是不现实的,何况此类原则并不存在。不成体系的一个原因在于国际法本质上是只有协调功能的法律,而不是规定了从属关系的法律,另一个原因是缺乏能确保各机构步调一致、遵守规则的中央机关。⁹⁴ 然而,联合国各机构的活动在对人权施加影响方面(特别是在履行“保护、尊重、补救”义务方面)必须保持起码的一致性,这样才能使联合国办事有效率,并有存在的理由。如果国际法要求所规范的所有行为者尊重人权并将此作为全球行为标准,却唯独将联合国机构排除在该责任之外,那么国际法就不是一视同仁的。因此,充分执行人权规则的先决条件是将人权纳入主流,即:把人权标准、方法、责任纳入整个联合国系统。⁹⁵

41. 2024 年 9 月的未来峰会将通过《未来契约》,其中会宣布:“我们将加强联合国的人权支柱,确保人人切实享有所有人权,并应对新的和正在出现的挑战”,同时将“加强从事人权工作的联合国实体之间的协调”。⁹⁶ 可以由秘书长或联合国人权事务高级专员办事处授权一个独立专家委员会为此拟订原则和程序清单,所遵循的步骤可以参照“联合国机构间就以人权为本促进发展合作达成的共识”。更进一步的程序性办法是任命一名特别报告员,不仅负责编写提交人权理事会的年度报告,而且负责将联合国各方案和机构不遵守政策的问题提交给联合国人权事务高级专员办事处和(或)其他相关监督机构。

C. 全球化与非国家行为体日益增强的能量

42. 全球化使不以国界为限的资本获得了前所未有的能量,加剧了全球不平等现象。秘书长最近呼吁保护地球的延续与人类的生存,对于世界上最富有 26 人拥有的财富相当于全球一半人口拥有的财富、世界上最富有 1% 的人占有过去 40 年累计增长总值的 27% 这种现象提出了严厉的批评。⁹⁷ 在此框架中,尤为严重的是多国公司(特别是最大型信息技术公司)的影响力日益增强,其利润和能量都打破了历史最高记录。一段时间以来,3 家最大的此类公司的市值一直超过 2 万亿美元(多过意大利等国的国内生产总值),其股价过去 10 年来飙升了 1,200% 以上。2024 年 6 月,其中一家公司的市值达到 3.376 万亿美元,多过法国的国内生

⁹³ Paul Hunt, “Configuring the UN human rights system in the ‘era of implementation’: mainland and archipelago”, *Human Rights Quarterly*, vol. 39 (2017), p. 489.

⁹⁴ 见 Gerhard Hafner, “Risks ensuing from fragmentation of international law”, in the report of the International Law Commission on the work of its fifty-second session (A/55/10), p. 333. 另见 Bummel and Leinen, *A World Parliament*.

⁹⁵ Hunt, “Configuring the UN human rights system”, p. 502; and Zdzislaw Kedzia, “Mainstreaming human rights in the United Nations”, in *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Gudmundur Alfredsson and others, eds. (Martinus Nijhoff, 2009), p. 231. 另见大会第 60/251 号决议。

⁹⁶ 行动 47 和第 71(c)段。

⁹⁷ António Guterres, “Tackling the inequality pandemic: a new social contract for a new era”, *Africa Renewal*, 19 July 2020.

产总值。这些多国公司目前的市场资本总额多达 9.1 万亿美元以上。人工智能带来了更多的挑战，但也为实现更有效的参与式民主带来了机遇。

43. 如此严重的不平等现象只是冰山之尖而已。多国公司的影响力在国际经济治理机构的配合下，在一个符合其利益、增强其能量的制度中塑造着全球经济法治的格局。这套制度不仅使多国公司能跨越各个司法管辖区、逃避国家监管、去往避税天堂，还构成了一个等级化的法律架构，其运作方式有利于多国公司，使全球权力不对称状况永久化，甚至最终对外层空间产生影响。据说殖民者主义塞西尔·罗兹曾绝望地说：“想想晚上在头顶上看到的这些星星，那些我们永远无法到达的广阔世界。要是有可能，我会吞并这些星球。我常常有这个想法。让我难过的是看到它们如此清晰，却又如此遥远。”⁹⁸ 这种限制现已不复存在。如今，一家私营公司在“服务协议”中规定“火星是一个自由星球”，可供私人进行经济开发。此举公然违反了《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内外层空间活动的原则条约》（《外空条约》）。

七. 专题报告的暂定论述领域

44. 独立专家按照以上论述、根据举行的磋商、参照收到的来函，初步认为应优先处理下列专题领域。此清单应视为暂定清单，今后将根据对各国进行访问、与各国政府、政府间组织、非政府组织、公民进一步开展协商和讨论后收到的反馈意见加以修订。关于以下各主题的报告将不停留在理论层面。独立专家将努力提出切合实际的提案和建议，以便尽可能达成协商一致的解决办法：

(a) 重新加强南北方之间关于民主和人权的对话：

(一) 建议采取一些有象征性意义的行动，如废除《国际法院规约》第三十八条第一款第 3 项中的“文明国家条款”，又如在全球南方的一个小国举行安全理事会会议；

(二) 促进国际多利益攸关方合作，增强全球南方的权能；建立双边和多边的对话及平台；鼓励跨区域合作，例如在欧洲委员会会议大会、欧洲委员会高等法院网络与非洲、亚洲、拉丁美洲的对应机构之间开展合作；

(三) 就小岛屿国家气候公正(小岛屿国家联盟)、投资条约、国家有权采取措施促进国家公共目标等问题重点开展结构性对话；

(四) 将一些国际财政公正项目(如拟议的经合组织全球最低税协定和数字税协定)纳入拟议的联合国国际税务合作框架公约；

(五) 探讨举行第二次南北方首脑会议的前景(第一次也是唯一一次南北方首脑会议于 1981 年在坎昆举行，正式名称为国际合作与发展会议)；

(b) 在整个联合国系统把应用人权原则纳入工作的主流，包括：

(一) 调查联合国各机构以人权为本的执行工作的一致性，调查的依据可包括“联合国机构间就以人权为本促进发展合作达成的共识”；

⁹⁸ 引用自 Duncan Bell, *Dreamworlds of Race: Empire and the Utopian Destiny of Anglo-America* (Princeton University Press, 2022), p. 131。

(二) 考虑如何以更先进的方法使联合国各机构与联合国人权事务高级专员办事处之间增强相互联系，确保将国际人权理念纳入联合国所有方案和机构工作的主流；

(c) 将人工智能融入促进全球民主的工作，包括：

(一) 调查以人工智能进行治理在民主方面的挑战，范围不限于“无害原则”；

(二) 确保联合国在全球人工智能治理领域发挥强有力的作用；

(三) 按照《世界人权宣言》和可持续发展目标制定人工智能包容性的具体原则：所有公民(包括全球南方的公民)都应能获得并有效使用人工智能工具；

(四) 用新型参与性信息工具制定人工智能为民主及公众参与作出贡献的框架，例如用虚拟方式在全球范围就可可持续发展目标、某项权利、特定联合国政策等举行协商性全民投票；

(五) 促进为所有联合国数据库横向联网开发新工具，提供方便用户的接口，为此可寻求信息技术公司的自愿合作；

(d) 要求多国公司承诺促进民主和公平的国际秩序，包括：

(一) 落实关于社交平台上表达自由的国际和公共监管原则；

(二) 调查知识产权和专利与充分享有健康权和粮食安全权之间的关系；

(三) 将气候危机和气候融资与资源治理联系起来。国际经济机构应确保为应对气候危机方面的挑战提供必要资金，特别是对小岛屿国家而言。新的环境规则应禁止采用极端的采掘做法；

(四) 切实保持跨国武器销售的透明度，禁止与侵犯人权情况相关的武器销售；

(五) 确保多国公司遵守现行国际外空条约；

(e) 促进不同文明之间就民主和人权问题展开对话，包括：

(一) 研究和理解各种文化框架、历史传统、区域差异，从而在民主和人权普世价值框架内按各地具体情况推广民主规范和价值观；

(二) 调查历史对民主体制形成过程的影响；

(三) 促进真正的公民参与，在各种文化环境中平衡个人权利与集体权利；

(f) 保护面临专制性和非自由做法影响的国际及国家司法机构，包括：

(一) 保护面临威胁和专制性做法影响的国内法庭和国际法庭；

(二) 通过扩大现有关系网促进北方法官与南方法官开展互动。