

# 天赋权利委员会报告

## 序言

### 一. 引言

### 二. 独特的美国权利传统

- A. 《独立宣言》
- B. 《美国宪法》
- C. 林肯对《独立宣言》的回顾
- D. 内战后改革
- E. 美国建国原则与世界

### 三. 美国对国际权利原则的承诺

- A. 《世界人权宣言》与美国
- B. 《世界人权宣言》导读
- C. 关于《世界人权宣言》的持久未决问题
  - 1. 国家主权与人权
  - 2. 公民和政治权利与经济和社会权利之间的关系
  - 3. 人权与国家责任
  - 4. 民主与人权之间的联系
  - 5. 不同人权之间的等级划分
  - 6. 新权利的出现
  - 7. 《世界人权宣言》后的人权与实在法
  - 8. 超越实在法的人权

### 四. 美国外交政策中的人权

- A. 外交政策与自由
- B. 宪政结构、法律背景和条约责任
- C. 新挑战
- D. 多维外交政策中的人权

## 五. 结论性意见

## 序言

本委员会报告工作即将完成之际，社会动荡震动着美国，证明了这个国家在克服历史上种族不公正造成的恶果的工作有待完成。警察暴行、公民动乱以及美国在国内的人权承诺等方面的众多问题困扰着整个国家，愈发凸显了我们在导言和本报告其他章节中已经强调的紧迫论点：美国在国外倡导人权时的信誉取决于美国积极保障本国公民享有基本人权。在全世界目光的注视下，美国必须显示出同样的诚实的自我审视，将期望他国做出的改进行动在本国也予以落实。美国对全人类共同享有、天赋权利的承诺，其要求不比任何人少。

我们在结论性意见中的陈述，在此刻也尤为重要：“美国在国外促进人权的最重要方式之一是以身作则，成为尊重权利的社会之典范，在有着丰富各异的宗教、种族和文化的环境中，公民依法共处。”与所有国家一样，美国并非没有缺陷。然而，长期以来，美国在自由、平等和民主自治方面做出的表率作用，一直激励并继续鼓舞着世界各地的人权捍卫者；美国自身的人权倡导工作则为生活在经常践踏公民权利的专制政权统治下的数以千万计的民众提供了勇气与信心。

时值国家面临挑战之际，本委员会希望本报告将滋养一种难以言表、却对外交和国内政策十分必要的综合思想：它根植于美国建国原则，自豪而又谦卑。

## 一. 导言

二十世纪中叶，在两次世界大战带给人类史无前例的残酷灾难之后，一系列旨在为实现更好的未来而创造条件的行动永久地改变了国际关系的道德局面。在每次这样的变革中，美国都是一支重要力量：联合国成立，其《联合国宪章》宣布促进人权是联合国宗旨之一；纽伦堡审判举行，明确了一国对待其本国公民的方式将不再被视为免受外界监视或不会引起外界反响；杜鲁门政府马歇尔计划出台，提供史无前例的慷慨援助，旨在重建饱受战争蹂躏的欧洲，并明确表明了该计划基于基本人权、自由市场、粮食安全这三项相辅相成的信念；联合国大会通过《世界人权宣言》，载明了背景迥异的人们均能追求的少数几项核心原则。

这一变革进程的核心理念是：所有人都拥有某些基本权利，该理念与美国本国的《独立宣言》相互呼应。令人鼓舞的是，联合国建立之初，已经相当多元化的各会员国都接受了《世界人权宣言》作为“努力实现共同标准”，认为可以使用这套标准来衡量各国自身和彼此在“较大自由中的……生活水平的改善”方面的进展。

然而，这种共识是脆弱的。没有联合国会员国愿意公开反对《世界人权宣言》中各项原则，这证明这些原则普遍成立。然而，八个国家弃权（苏联集团六国、沙特阿拉伯和南非）。即使在美国等大力支持《世界人权宣言》的国家中，对于这份肯定了“对基本人权”和“对人格尊严和价值……的信念”、却不具约束力的宣言，很多人对其价值持怀疑态度。在当时来看，这种信念在不久前才刚刚经受了严峻的考验。

但是，令怀疑者感到惊讶的是，人权理念在随后的几十年中成长壮大。在导致南非种族隔离消亡、东欧集权政权垮台和拉美军事独裁统治衰败等运动中，人权理念都发挥了关键作用。在大量规模不一的非政府组织推动下，人权理念得到广泛的传播，宛若“神奇的葡萄藤”一般深入渗透到封闭的社会中。

《世界人权宣言》成为第二次世界大战后许多部宪法中权利法案的蓝本。在美国，促进人权成为外交政策的主要目标之一，尽管其重点随着形势变化和政府换届而有所变化。

但是，在当今的多极世界中，上世纪雄心勃勃的人权项目明显已陷入危机。严重侵犯人权和尊严的行径持续快速发展，曾经对《世界人权宣言》原则持支持态度的广泛共识却比以往任何时候都更加脆弱。一些国家，虽不完全拒

绝这些原则，却对国际公认的人权具有“普遍、不可分割、相互依存、相互联系”的性质提出质疑。一些国家，例如中国，提倡一种不同的人权观念，认为公民和政治自由与经济和社会措施并非相辅相成，而是互不相容，因此不认可公民和政治自由。此刻，甚至一些自由民主国家似乎也没有意识到将人权纳入全面外交政策中的紧迫性。

人权项目受到以下因素的进一步侵蚀：对基本权利的性质和范围存在广泛分歧，对国际机构的绩效感到失望，以及权利言辞的过度使用抑制了妥协和民主决策。同时，全球一半以上人口生活在系统性剥夺最基本自由的政权统治下，或者生活在软弱或不愿保护个人权利的政权下，在民族冲突的情况下尤其如此。同时，高速发展的技术也日渐对人类自由和尊严构成新的风险。简而言之，如今许多人误解人权，一些人操纵利用人权，世界上最恶劣的违犯者否认人权，新威胁的阴云笼罩人权。

鉴于这些日益严峻的挑战，美国国务卿迈克尔·蓬佩奥于 2019 年做出判断，认为对人权在美国外交政策中的角色进行审议适逢其时，应斟酌证据，考察人权在促进美国利益、体现美国理想、符合美国国际责任的外交政策中的角色。为此，他根据 1972 年《联邦咨询委员会法》设立了独立、不分党派的天赋权利委员会。

本委员会章程规定，其职责“不是发现新的原则，而是向国务卿提供建议，以通过美国外交政策促进个人自由、人类平等和民主”。章程进一步指出，本委员会的建议应“根植于我们国家的建国原则和 1948 年《世界人权宣言》”。

上述任务既符合《独立宣言》的精神，又符合《世界人权宣言》的精神。

《独立宣言》申明，政府的首要任务是保障所有人的固有权利（美国建国元勋称其为“天赋权利”），而《世界人权宣言》起草者则充分期望世界各国都能在各自独特的传统中找到对文中基本原则的支持。

正如美国国务卿所阐明，他给本委员会的指示是注重原则，而不是政策的制定。本委员会认识到外交政策必须适应不断变化的形势，并且必须考虑人权以外的许多其他因素，因此，本委员会无意加入关于将人权原则适用于特定当前争议的辩论。相反，本委员会努力使这些原则成为关注重点，并对持续存在的辩论和误解做出澄清，以协助承担重大责任的相关人员作出有原则的、审慎的政策决定。本委员会希望，本报告将帮助日常从事相关工作的人员制定出值得奉行的外交政策，不辜负人人生而平等且被赋予若干天赋权利这一

立国根基。本委员会还希望，本报告将促进全世界公民和自由之友之间就保障人权而展开讨论。

本委员会铭记，其任务是提供根植于美国独特权利传统和《世界人权宣言》原则的建议，因此启动了一项方案，着手研究相关案文和评论（包括个人公民和非政府组织的来文）。本委员会广泛征询国务院相关人员以及外部专家和活动人士的意见，汲取他们在人权和外交政策领域的广泛智慧和经验。参加本委员会公开会议的人员聆听了本委员会与特邀专家的讨论，并有机会向本委员会成员提出问题和见解，丰富了本委员会的审议。

本委员会首先回顾了多年来塑造了美国独特而充满活力的权利传统的若干原则。之后，本委员会审查了这些原则与《世界人权宣言》所载国际原则之间的关系，以及与纳入美国拥护的其他文书中的国际原则之间的关系。本报告介绍了从这一过程中得出的与美国外交政策相关的意见。

正如我们的美国同胞一样，本报告末尾签名的各位委员会成员对于堕胎、平权行动、死刑等在基本人权解释方面存在矛盾的许多问题上也是莫衷一是。但是，面对全球在严酷专制政权统治下的数以亿计的人正在遭受极端形式剥夺这一现实，我们一致认为美国迫切需要在外交政策中大力捍卫人权。在自由、人类平等和民主面临来自强大国家的强烈意识形态反对的情况下，全球自由民主国家不能犹疑畏缩，必须坚定捍卫使本国能够实现“较大自由中的……生活水平的改善”的人权原则。美国必须以当年在两次世界大战后建立国际新秩序时的活力和精神，积极应对当今的挑战。

同时，我们清醒地意识到，美国要想在国外有效倡导人权，则必须在国内对这些同样的人权展现出承诺。美国在国外倡导人权时的信誉取决于美国在保障本国公民各项基本人权方面是否能做到慎终承始。在全世界目光的注视下，美国必须诚实地审视自我，将期望他国做出的改进行动在本国也予以落实。

正如苏联在 1948 年所做的，中国、伊朗和俄罗斯已经迅速指出，我们国家在国内的失败严重动摇了我们当今捍卫普遍人权的地位。但是，在尊重权利而尚未充分达到其理想高度的国家与经常或大规模践踏其公民人权的国家之间，不可能有道德上的对等。

因此，我们本着埃莉诺·罗斯福 1948 年 12 月在联合国大会上发言敦促批准《世界人权宣言》的精神，提供本报告。她对国内种族正义的热情和对国际

人权的热情一样热烈，尽管在第二次世界大战期间遭到了严厉批评，但她一再坚持认为只要非裔美国人未享有民主权利，美国就不能自称是民主国家。在当晚讲话的结论中，她引用了国务卿乔治·马歇尔的话，劝勉人们要既有决心又保持谦卑：

“‘呼吁太会第三届常会以压倒多数通过《世界人权宣言》作为所有人的行为宣言：呼吁我们联合国各会员国认识到自身缺点和瑕疵，共同尽诚意努力实现这套高标准。’”

天赋权利委员会成员欣然接纳这套高标准。我们希望，本报告根据美国的建国原则和美国拥护的国际原则对其人权承诺的审视，将能够引发一场对话，提高公民在政府内外履行人权承诺的能力。

## 二. 独特的美国权利传统

自由和民主自治的美国实验有多个源头。十七世纪，不列颠臣民在他们认为是新世界的大陆东岸定居并且建立了繁荣的社区，带来了各种传统。这些传统相辅相成，并朝着不同方向发展。最终，它们的交融诞生了一种独特而充满活力的民族精神。

在形成美国精神的传统中，有三项传统尤其突出。当时全体公民普遍信奉的基督教新教认为，根据《圣经》的圣美教义，人人皆享尊严，且人人皆对他人负责，因为人人皆是按照上帝的形象而造的。植根于古典罗马的公民共和主义理想强调，法律下的自由与平等取决于道德高尚、拥护自治责任的公民群体。古典自由主义则把人本性自由而平等的道德前提置于政治的前沿和中心，强化了合法政府来自于被治理者的认可这一政治信念。

尽管这三项传统相互之间存在着长期的紧张关系，但每一项滋养了美国精神的独特传统都促使人们坚信同一个核心信念：政府的主要责任是保障天赋权利（即所有人的固有权利）。[《独立宣言》](#)宣布了这一核心信念，[《美国宪法》](#)则建立了实现这一信念的政治制度。实际上，美国历史相当大的一部分都可以理解为是为兑现美国建国承诺而进行的斗争，这一承诺即是保障天赋权利，兑现承诺的方法是确保当地依法生活的所有人都享有后来所谓的人权。

像所有国家一样，美国有许多需要为之奋斗的问题：蓄奴制的祸害，美洲原住民被迫离开祖先的土地，移民和其他弱势少数群体受到歧视，以及对妇女强加法律责任、不充分给予妇女机会。

尊重天赋权利不仅需要坦率承认美国在实现其原则方面存在缺陷，还需要特别认识到蓄奴制的罪恶；蓄奴制自人类文明起源以来就存在，是我们国家对天赋权利的最严重侵犯。蓄奴制从美国建国之初起即扭曲着美国，曾经受到法律保护并在制度上根深蒂固，使人类同胞沦为可以买卖、用于为其所有者谋利的财产。许多拥有奴隶的建国元勋，尤其是托马斯·杰斐逊，都认识到：鉴于权利天赋，蓄奴制必然是一种残酷、无可辩解的制度。在《弗吉尼亚笔记》中，他记录了对蓄奴制的思考：“上帝是公正的——想到这一点的时候，我为自己的国家而战栗。”尽管如此，联邦政府要想宣布蓄奴制为非法，不得不通过一场残酷的内战来实现，美国人为此付出的生命代价，远远高于国家历史上为任何其他冲突付出的代价。之后，又经历了长达一个世纪的斗争，才将对非裔美国人公民和政治权利的保障写入美国法律。如今，为了在法律和文化中实现建国信念所要求的对所有人的尊重，我们国家仍然在努力。

天赋权利通过公民身份特权和保护得以部分实现，应无条件地适用于所有人——这是经过一代又一代美国人的努力才被人理解的。这种理解方面的进步绝非否定美国以天赋权利建国，而是代表对美国建国原则的忠诚。

在保障所有人的权利方面，进展往往极为缓慢，还时而穿插令人遗憾的倒退时期。尽管没有任何不可动摇的历史规律可以保证有序自由的美国实验定会成功，但美国自诞生起至今已经历了 245 年，有理由为已实现的自由、宽容和多样化感到自豪。同时，鉴于事业未竟，美国必须保持谦卑。自豪和谦卑都映射出国家的建国信念，即人类皆平等地被赋予与生俱有的权利，以及美国坚持不懈致力于维护建立起来旨在保障权利的宪政形式。

然而，人分等级，享有不同的特权和豁免权，这种想法蔓草难除。美国人为天赋权利人人平等的原则进行了长期艰苦的奋斗，对当今的人权事业具有指导和启发意义。美国的经验表明，保障天赋权利始于独立和主权，独立和主权让人民能够选择自己的道路并对自己的决定承担责任。

## A. 《独立宣言》



1776年7月，殖民者做出重大决定，脱离英格兰以实行自治，这标志着人类历史上首次通过确立高于一切政府的普遍道德原则并将其作为一切政府的标准，建立了一个独立的国家。人人生而自由且平等这一原则根植于关于人性、理智和上帝的信念，并对政治有着深远的影响。

《独立宣言》的主要目的是宣布解除美国人与大不列颠的政治联系，并宣布13个殖民地“从此成为、而且是名正言顺地成为自由和独立的国家”。《世界人权宣言》通过一系列针对乔治三世国王专制统治的指控，为宣告的果断措施提供了充分理由。美国人自主寻求其认为是属于所有人的特权：“取得自然法则和上帝所赋予的、在举世列国中独立与平等的地位。”在一定程度上，由于上述人人平等和人们在自由中有共同利益的信念，《世界人权宣言》将美国独立视为外交事务，指出美国人民“出於对人类舆论的尊重必须宣示驱使他们独立的原因”。正如八十四年以后亚伯拉罕·林肯所**强调**的那样，《世界人权宣言》的主要起草人托马斯·杰斐逊“面对仅以一群人之力为争取民族独立而奋斗的真实压力，以冷静的态度、敏锐的预判和超凡的能力，通过一份真正的革命性文书传达出适用于各时代所有人的深奥真理”。

林肯提到的深奥真理在美国信念中具有中心地位：“我们认为下列真理不言而喻：人人生而平等，造物主赋予其若干不可剥夺的权利，包括生命权、自由权和追求幸福的权利。”

《世界人权宣言》为天赋权利赋予了超然根基，使其兼具哲学与信仰、理智与天启之渊源。所有人都拥有与生俱有权利这一概念有一个前提，即：人类尽管在国家和民族方面非常多样化，却都具有亘古不变的性质或本质。

如今，正如过去一样，对于上述超然根基仍然会有重要的疑问。天赋权利在多大程度上来源于造物之神的作为？对此种权利的信念能否脱离对上帝的信仰而持续存在？是否所有人都能够通过理智了解天赋权利？天赋权利在哪些方面与通常以个人自由为中心的、近代早期哲学家们研究过的自然法则具有紧密联系？天赋权利在哪些方面与强调义务和美德、中世纪政治哲学中盛行的自然法具有紧密联系？天赋权利与古典政治哲学的中心主题“自然公正”有什么关联？在1776年，这些形而上学的问题并没有统一答案。当今更是如此：知识分子不再欢迎客观人性、理智和造物主上帝等理念，而越来越流行的看法认为可以通过人体物理属性完全把人解释清楚。

这场关于天赋权利的终极来源的讨论已旷日持久，自美国建立起持续至今；我们加入这场讨论时，也应该认识到在这些权利扎根美国精神的过程中传统所发挥的作用。无论关于理智、自然和上帝的哲学辩论结论如何，几个世纪以来，《世界人权宣言》提到的全世界所有人的与生俱有的权利已深度融入美国的信念、实践和制度之中，支撑着美国的道德和政治传承。

《世界人权宣言》还认为，另一项不言而喻的真理是：政治社会的首要任务是确保天赋权利得到尊重，“世间政府是为保障这些权利而建的”。天赋权利的理念与政治制度和法律，与维持这些权利的社群和文化之间都有着不可分割的联系。《世界人权宣言》随后增加了一条民主原则：有能力保障天赋权利的政府植根于人民，“政府的正当权力来自于被治理者的认可”。

《世界人权宣言》的确没有明确规定政府必须采取何种具体形式，它强调人民有权以“看似最有可能”促进其安全和幸福的形式建立政府。据此可知，《世界人权宣言》认为保障天赋权利的政治制度和法律必定是丰富多样的。尽管《世界人权宣言》未赋予任何国家下令指定他国政府形式或干预其内政的权利，但它表明，各国政治制度和法律的优劣应当取决于其保障各地的人都享有权利的能力。

按照建国元勋的理解，如果说一项权利是天赋，则意味着这项权利与我们的人性密不可分，并因此与其他权利有所区别。最根本的区别是天赋权利（在建国时代有时被称为自然权利，今天通常称为人权）与实在权利之间的区别。

天赋权利是普遍存在、不可转让的。从某种意义上说，这类权利先于政治，因为它们不是由人或社会创造的，而是政治需要遵循的标准。这类权利并非因当局的决定或不同的传统实践而存在，而是因我们人性的基本要素而存在。它们不仅仅基于习俗、法律或偏好。尽管天赋权利可能遭到侵犯，但是人类永远不会丧失其天赋权利，因为这类权利对于融入人性的尊严和自由能力而言是不可或缺的。

对比而言，实在权利是由公民社会创造的，并且只能存在于公民社会中。实在权利因习俗、传统和实在法（即人类创造的法律）而存在。由于各国习俗、传统和实在法不同，因此实在权利也因国家而异。在同一个国家，实在权利可能经由几个世纪的发展逐渐形成，也可能在某一时刻被写入立法而确立，还可能根据统治当局的决定而修订或废除。

然而，说实在权利不是普遍的，并不是否认此类权利的重要性；说实在权利有别于天赋权利，并不是否认两者在政治事务中可能存在紧密联系。天赋权利提供了一套判断实在权利和实在法的标准，而实在权利和实在法通过表述天赋权利并引入实例，使天赋权利得到落实。这可以在美国政治传统中看到：《世界人权宣言》宣布的天赋权利得到《美国宪法》保障，而《美国宪法》是特定一群人工作的成果。

无论是天赋权利还是实在权利，都不是存在于真空中的。权利隐含着责任，首先是尊重他人权利的责任。此外，权利增强我们的社群取向，因为权利支配着我们与他人的关系，在公民社会中得到最好的保护和最有效的行使。另外，从建国元勋的角度来看，保障天赋权利是公共利益的主要特征。有效行使权利取决于美德或某些思想品格素质，包括自制、务实判断力和胆识，这些思想品格素质让人们得以从自由中获益，尊重他人权利，对自己、家人和社群负责，并且参与自治。

根据《独立宣言》，在公民社会里，基于对法律正义和政府正义的评判而采取行动的自然自由是受到限制的，这是政治的需要。在自由社会中，法律会将大量的各种人类活动留给每个人的良知做出判断。同时，期望个人遵守在商定的政治框架下颁布的法律，包括他们认为愚蠢甚至认为违反公共利益的法律。

但是公民不能完全放弃其自然自由来评估法律正义。的确，《世界人权宣言》认为另一项不言而喻的真理是：如果“任何政府形式危及”天赋权利，那么“人民就有权予以改变或废除并且以最有可能给他们带来安全与幸福的原则和权力分配形式建立新政府”。

在美国宪法传统中，人民改变或废除政府的权利既必不可少，又受到严格限制。如果像杰斐逊所写的那样，“[政府]一贯滥用职权、强取豪夺，一成不变地追逐这一目标，足以证明它旨在把人民置于绝对专制统治之下”，那么人民“就有权利，也有义务推翻这个政府，并为他们未来的安全建立新的保障”。只有在政府由于系统性违反天赋权利这一理念本身而丧失合法性这种极端而严峻的情况下，公民才能摆脱其作为自由社会成员受到的限制，有理由建立新形式的政府来保障自身权利。

但是，目标必须始终是恢复政治社会。政治社会实现的公民自由（旅行权；订立契约和协议权；拥有、使用、购买和处置财产权；人身和财产受到保护

权；平等适用刑法权；以及在法庭上受到公平和平等待遇权）使个人能够安全地生活在家庭和社群中，并享有其天赋权利。

从建国元勋的角度来看，建立政府以保障的天赋权利中最重要两项是财产权和宗教自由。一个政治社会，如果消灭了以上两项权利中任何一项的可能性，即丧失了它的合法性。

对于建国元勋而言，财产权不仅指对实物和个人劳动成果的权利，而且还包括对生命、自由和追求幸福的权利。他们认为，依照哲学家约翰·洛克的观点，保护财产权会让人有更大的动机来生产他人想要的物品并提供他人想要的服务，从而会使所有人受益。

但是，财产权提供的益处不局限于金钱。保护财产权对于有效行使实在权利以及在家庭、社群和敬拜中追求幸福也至关重要。如果一个人没有能力控制自己的劳动、物品、土地、住房和其他物质财产，那么这个人既无法普遍享有个人权利，也无法建立团体生活。此外，在生产、交换、分配和消费中，我们选择做什么、怎么做，都可能与我们希望成为什么样的人紧密相关。同样重要的是，私有财产权维护着一片政府通常无法触及的领域，在这片领域内，个人及其家庭和社群可以在和平与繁荣中追求幸福。

建国元勋对私有财产的重视使得美国建国时曾将人类同胞作为财产对待，冒犯天赋权利的作法犹显恶劣。对私有财产的重视也解释了为什么许多废奴主义者认为拥有财产是解放奴隶的必要因素：只有成为拥有财产的公民，曾经的奴隶才能享有经济独立，从而充分享有其天赋权利。

宗教自由在美国政治传统中享有类似的重要地位，它是一项天赋权利，是对国家权力的持久限制，也是公民美德之摇篮的守护力量。1785年，詹姆士·麦迪逊在[《反对宗教征税评估的请愿抗议书》](#)中，对建国时代宗教自由的中心地位做出了经典表述。他在引述[《弗吉尼亚权利宣言》](#)对宗教的定义时写道：“我们认为以下基本真理不容否认：‘宗教或我们对造物主的义务以及履行它的方式，只听命于理智或信念，而不听命于强力或暴力。’”良心自由是天赋，“因为人的想法仅取决于经过自己思考的证据，无法遵从他人的命令”。麦迪逊认为，尽管政府可以采取不宽容做法并强制推行正统观念，但政府永远无法将真正的宗教信仰或虔诚的宗教敬拜强加于人。这是因为暴力威胁下的信仰和敬拜活动没有信念和神圣意图的支持，不能算作履行宗教义务。

麦迪逊坚持认为宗教自由也是天赋，“因为世间对人而言的权利，即是对造物主的义务”。一个人在确定其宗教责任的内容和范围时运用理智的义务，类似于在确定正义的内容和范围及其要求的责任时运用理智的义务。尊重天赋权利的政府留出空间，让被治理者能够在不违反他人类似权利的前提下，自行决定并追求其认为适宜、适当和美好的事物。

有些人错误地认为，如此慷慨的自由观念必须建立在对救赎和正义的怀疑之上。如果上帝的意愿和正义的要求是可知的，为什么要给人们选择的自由？实际上，这里确实涉及到某种怀疑，但这种怀疑针对的不是信念和正义，而是政府官员就最深刻、最重大问题施行权威性统治的能力。麦迪逊式的宗教自由观，就像杰斐逊在《弗吉尼亚宗教自由法案》中表达的观点一样，尽管否认了国家对终极问题具有最终决定权，却是从有神论前提出发来看待人类尊严的。

建国元勋自视为倡导宗教自由的知识分子和政治先驱，借鉴了近代自由传统及其传统中的《圣经》元素。1787年，即《请愿抗议书》成书两年后，麦迪逊和参加费城制宪会议的同仁在新的政府宪章中纳入了禁止以宗教作为公职录用条件的条文，美国先于其他国家迈出了空前一步。1788年，在费城举行的庆祝美国政府新体系的庆祝游行活动上，《世界人权宣言》签署人之一本杰明·拉什博士看到费城多种信仰的神职人员手挽着手，由衷赞叹。拉什认为，《美国宪法》“最令人喜悦的象征莫过于此”，因为它“不仅将全部权力和职位开放给基督教各宗派人士，也开放给各种其他宗教信仰的仁人志士”。

在1790年写给纽波特犹太人的信<sup>1</sup>中，乔治·华盛顿总统精练地描述了他所领导的年轻国家选择的新道路。与仍然强加宗教责任并监管公开信仰表达的欧洲不同，美国向人民保证，不论其信仰为何，皆平等享有宗教自由：“所有人都拥有同样的良心自由和公民豁免权。”美国对宗教自由的保障并非不得已而为之，而是慷慨主动之举：“现在谈到宽容的时候，意思不再是某一个阶级的人将他人与生俱有的自然权利作为恩惠施予他人享有。令人欣慰的是，合众国政府不认可偏执，不协助迫害，任何行为端正、始终有效支持国家的好公民，都受到政府保护。”

## B. 《美国宪法》

《美国宪法》于 1787 年起草，1788 年生效，其精妙之处在于确立了独特的政府设计蓝图，以建立能够保障《独立宣言》确认的天赋权利政府。《美国宪法》将对所有人基本权利的普遍承诺转化为这个美洲共和国特色鲜明的实在法。

《美国宪法》序言表明，这部法律有多重目标：“我们合众国人民，为建立一个更完善的联邦，树立正义，保障国内安宁，提供共同防务，促进公共福利，并使我们自己及后代得享受自由之赐福，特为美利坚合众国制定和确立本宪法。”最初的《美国宪法》只包含七条规定，十分精练，其起草和批准本身就是不平凡的自治行为；《美国宪法》确立的制度安排旨在使人民能够通过自治来保障其天赋的生命权、自由和追求幸福的权利。

《美国宪法》使人民能够保障这些权益的主要手段是其规定的政府结构，以及对政府施加的限制。在保护天赋权利方面，对政府加以限制至关重要，因为多数人倾向于损害个人自由，而公职人员则倾向于将其私人偏好和党派野心置于公共利益之上。这并不是要剥夺人民或公职人员本着造福公众的精神采取行动的能力，而是认识到：由于高尚动机不可靠，所以需要为权利设立制度性保障。这也不是要忽视以下一点：政府在其权限内必须采取积极有效的行动来保障权利。

《美国宪法》复杂框架的作用是限制任何给定多数或公职人员的一时冲动和幻想，冷却公务员和人民的热情，将政治重新导向符合《美国宪法》的目标，以及在自由社会必然存在的多个派别之间取得折衷。受到这些限制的政府并不因此而消极倦怠。《美国宪法》的设计诚然旨在将能量导向维护权利。

《美国宪法》是经过深思熟虑和复杂谈判的成果，融合了多种制度安排，包括一部分古典传承、一部分明显的近代产物以及一部分混合设计，通过限制政府来保障权利。对政府权力的限制包括：逐条列举联邦政府的合法权力，在州与联邦政府之间、联邦政府内三大部门之间分散权力，统一的行政部门，两院制的立法部门，独立的司法部门，以及在最初的《美国宪法》生效三年后增加的《权利法案》。

展开来看其中部分规定。《美国宪法》通过限制政府来保障权利，将政府行使权力的范围限定于特定事业和目的。例如，《美国宪法》拒绝赋予国会通过立法来规定或禁止信仰、言谈和出版物的权力，从源头上保护言论自由。

宪法为保护自由而限制政府的另一种方式是确立联邦制，即在国家政府和州政府之间分散权力。各级政府都有其特权和优势。《美国宪法》，连同联邦政府依据《美国宪法》授权而颁布的其他法律和批准的条约，构成了“国家最高法律”。同时，《美国宪法》为距离选民更近的州政府留有很大自由度的立法空间，以保障人民的公共福利。这样，各州的大多数人可以制定最适合其社群的法律；如同二十世纪最高法院大法官路易斯·布兰代斯经观察指出，各州发挥“民主实验室”的作用。必须承认，在州权利的旗帜下，一些州不当地利用联邦制作为保护蓄奴制，延长歧视存在的挡箭牌。然而，从长期来看，《美国宪法》在美国政府与组成国家的各州的政府之间分散权利，已在相当大程度上使得全国各地的个人及其社群能够追求各自理解中的幸福。

宪法限制政府以保障权利的第三种方式是将政治权力分散于三大部门，并为每个部门提供了制衡另外两个部门的手段。例如，要颁布法律，立法部门需要掌握行政部门权力的总统签字，或者需要参众两院中都有超级多数支持。要发动战争，担任武装部队总司令的总统需要依靠国会来宣战，也需要通过国会取得战争经费，国会对是否提供战争经费具有决定权。最高法院可将依正当程序由国会颁布并由总统签署的法律裁定为违宪，虽然最高法院大法官都是由总统提名并经参议院确认的。这种制衡旨在使任何一个部门的人员都能制止另一部门蓄积足够权力以侵犯人民权利的行径。

但是，仅凭精心的制度设计不足以实现政府通过这种设计保障天赋权利以及一系列其它实在权利的目的。公共美德，即私人利益自愿服从公共利益，也是必要的。因此，深深植根于美国自治乡镇的公民共和经验，以及强大的家庭、宗教社群和各种自愿的协会都在公民与国家之间发挥重要作用。这些团体也促进私人美德，包括亚历西斯·德·托克维尔在《论美国的民主》一书中所提到的“正确理解的私利”，其中涉及培养对实现目标至关重要的自律和技能。

詹姆士·麦迪逊在《[联邦党人文集](#)》中对宪法做出的评论精辟绝伦，强调了自由民主政府中的美国实验与公民的品格和能力的依存关系。《联邦党人文集》用大部分篇幅阐释新政府的设计，描述了这种设计如何通过与自由民主一致的方式，在新政府中纳入应对自由民主之薄弱环节的制度安排。麦迪逊在《联邦党人文集》第 10 篇中写道：“在联邦的范围和适当结构方面，我们考虑通过一剂共和的药方来医治最常见于共和政府中的疾病。”不过，在《联

邦党人文集》第 51 篇中，麦迪逊强调制度性的药方是“辅助性预防措施”。因为“毫无疑问，控制政府的主要手段是依赖人民”，权利的保障与公民以及在政府体系中运作的民选代表的公共美德和私人美德密不可分。

在第 55 篇中，麦迪逊着重指出了保障自由与公民品格之间的紧密联系。在承认人性弱点的同时，他还强调了公民能力以及宪法对美德的需要：“人类在某种程度上是堕落的，要求我们在一定程度上谨慎并存疑；同样，人性中也有一些优良品质，值得受到一定程度的尊重和信任。与其他形式的政府相比，共和制政府在更大程度上以这些品质的存在为前提。”君主制取决于一个人的美德，寡头制取决于少数人的美德，而共和制，即立足于天赋权利的代议制政府则取决于人民的美德，因为自治是全体公民共同的责任。

《美国宪法》的制定者意识到美德对于保护权利是必不可少的，因此他们争取尽可能降低对优秀品格的依赖。在麦迪逊的带领下，他们组建了这样一个政府：它拥有力量和制度手段来保护个人自由，但没有足够的权力或自由度来损害人民的权利。正如亚历山大·汉密尔顿在《联邦党人文集》第 84 篇中所指出的那样，“在各种理性的意义上，对每种有用的目的而言，《美国宪法》本身就是一项权利法案。”汉密尔顿的意思是，与任何针对政府行动的特权和免受政府行动干预的权利的正式清单相比，《美国宪法》的结构更能有效保护人民的天赋权利和实在权利。

然而，在 1791 年，即《美国宪法》通过后第三年，这个年轻的国家又增加了《权利法案》。对《美国宪法》的前十项修正案列举的权利为《美国宪法》结构中隐含的对政府权力的限制提供了象征性的重要地位和具体明确的支撑。还不止如此。这十项修正案通过加强最初《美国宪法》中旨在防止政府采取任意行动的防范措施，确保民主政治享有充足空间。《权利法案》为防止政府过度扩张提供的保证，结合《美国宪法》结构中纳入的更全面保障措施，培育出积极参与的公民群体，如果没有全体公民的积极参与，就不能期望政府会依法保障自由。

例如，第一修正案保护宗教自由，不仅提倡宽容各种信仰和敬拜形式，还欢迎所有信仰的人成为正式公民。它还保证言论自由、新闻自由、和平集会和向政府申诉自由，使思想各异的公民能够交换意见，听取他人的观点，发表自己的见解，并对领导人进行公众监督。通过倡导和批评的不断互动，公民



可以获取必要的信息，形成对当今主要问题的理智观点，选择合适的代表，并决定代表何时不再受人民欢迎，必须更换。

同样，第二修正案将“人民持有并携带武器的权利”与“遵纪守法的民兵”（指为保卫社群而建立的地方团体）联系在一起。在美国传统中，自卫权既为公民提供了养成自力更生习惯的机会，又可以防止国家暴政。

第三修正案至第八修正案确保了人民能够有效参与社群并履行私人 and 公共生活的义务。第三修正案通过防止政府征用住房来维护家庭的神圣性。第四修正案保护人民免遭“不合理的搜查和扣押”，并免遭没有合理根据的搜查。第五修正案确保任何人“未经正当法律程序均不得被剥夺生命、自由或财产”，并禁止在没有“公正补偿”的情况下将私有财产征为公用。第六修正案和第七修正案保障了在刑事案件中接受陪审团审判的权利，有助于形成见多识广而且负责的公民群体，他们直接参与对同胞的命运和社群福祉至关重要的审议和判决。这样的公民群体更有能力维护并明智地行使生命权、自由权和追求幸福的权利。第八修正案承诺监禁和惩罚的程度将与所受指控和司法裁定相称。

第九修正案和第十修正案强调，无论是《权利法案》还是修正案所属的整部《美国宪法》都并非详尽无遗。第九修正案确认了人民保留未列举的权利，第十修正案宣布了国家或人民保留的权力，两者皆突出强调了自由社会公民身份对先于政治的权利的依赖，而人民先于政治的权力则源于他们先于政治的权利。上述修正案还呼吁人们注意有关权利范围和政治权力范围有无尽的诠释任务。这项任务属于政府三大部门以及人民，人民是一切政治权力的来源，合法使用政治权力也是为了服务于人民的权利。

1789年6月，麦迪逊在向国会发表的支持《权利法案》的[演讲](#)中强调，尽管起源不同，但自由是各种法律条文所阐述的一种实在权利功能，也是属于全人类的一种权利功能。例如，“陪审团审判不能被视为一项自然权利，它是由规范社群行为的社会契约所产生的一项权利，但它与任何一项先前存在的自然权利一样，对于保障人民的自由是不可或缺的。”

### C. 林肯对《独立宣言》的回顾

尽管自由受到《权利法案》的保护，在更广泛意义上也受到联邦政府结构特征的保护，但最初的《美国宪法》为蓄奴制提供法律保护，因此背叛了其对天赋权利的承诺。建国时期，尽管许多人反对蓄奴制，但 1787 年夏天在费城开会起草政府新宪法的各位很快就发现，除非允许蓄奴制，否则《美国宪法》将无法通过，联邦也将无法维持。至于当初的这种妥协是否明智，仍存争议。然而，正是给予蓄奴制法律保护的这一妥协所创造出的政治框架在日后最终促成了蓄奴制的废除，还促成了将不分种族的平等写入法律。

《美国宪法》中三次提到蓄奴制。为了分配众议院代表名额并征收直接税，《美国宪法》第一条第二款将“自由人”和“其他人”加以区分，每个“自由人”计为一人，而每个“其他人”计为五分之三人。（目的是减少人口中包括奴役人口的州的政治代表比例。）第一条第九款保护“现有任何一州认为准予进入之人的迁移或入境”，直到 1808 年（该年一到，国会立即宣布奴隶贸易为非法）。第四条第二款规定，“根据一州法律须在该州服劳役或劳动的人”，如逃往他州，必须应有权获得此劳役或劳动之当事人的要求将该人交出。值得注意的是，虽然这些规定允许将人作为所有权标的，但制宪者还是故意避免了“奴隶”和“蓄奴制”这两个词的使用。从对蓄奴制的简短提及和委婉语的使用中可以看出，《美国宪法》尴尬地承认了人作为所有权标的与作为美国实验基石的天赋权利之间存在深刻矛盾。

许多人认为，《美国宪法》由于对蓄奴制做出了妥协，因此存在致命缺陷。在 1854 年庆祝七月四日独立日的一次集会中，著名的废奴主义者威廉·劳埃德·加里森[谴责](#)《美国宪法》是“与死亡订立的盟约，与地狱签订的协定”，并且“在上帝面前无效”。

其他人则坚持认为，宪法中蕴含了废除蓄奴制的种子。最初，曾经身为奴隶的弗雷德里克·道格拉斯同意加里森的观点。但是，在加里森发表上述演讲两年之前，道格拉斯本人在七月四日发表的[演说](#)中说道：“我认为，那份文书中没有对这种可憎制度的保证、许可或肯定；对它的解释，按照它应有的解释，应该说《美国宪法》是一部**光荣的自由文件**。”无论道格拉斯这句话是否是一种修辞手法，他余生都一贯主张在美国建国原则的框架内废除蓄奴制并给黑人平等的权利。

亚伯拉罕·林肯认为，《美国宪法》及其所依据的道德和政治承诺为废除蓄奴制作出了决定性贡献。1858 年，他在伊利诺伊州斯普林菲尔德[说](#)，美国的建

立让蓄奴制“走上了最终灭绝的道路”。林肯认为，其中的关键是《独立宣言》确立了所有人平等享有权利。一年前，他曾[解释](#)说，《独立宣言》的签署者“并不是要确认这种明显不实的情况，即当时所有人实际上已经在享受这种平等，也没有声明他们立即就会将这种平等赋予所有人”。无论如何，建国元勋“无力赋予这种福利。他们仅仅是要将这种权利宣公之于众，以便能够在形势允许时尽快落实”。建国元勋的意图是“为自由社会设立所有人都应当熟悉并尊崇的标准准则，人们不断仰望，虽无法完美实现但仍不断为之努力，不断接近，从而不断传播和加深其影响力，并为世界各地各种肤色的人们提升生活的幸福感和价值”。

1863年，林肯总统发表了庄严肃穆、简洁明晰的[演说](#)，纪念葛底斯堡阵亡将士，并通过此次讲话使美国与天赋权利之间的关系发生了微妙的变化。他说道：“八十七年前，我们的先辈在这片大陆上建立了一个新国家，这个国家在自由中诞生，致力于为实现人人生而平等的主张而做出奉献。”林肯强调为国家的最高目标而奉献。对蓄奴制的争议使美国陷入内战，这个国家不能停留在对个人自由和人类平等予以言论上的申明。国家有责任实现个人自由和人类平等。林肯号召全国“在此决心为”将士们崇高牺牲所推动的未竟事业“做出奉献”，“在此决心为完成摆在我们面前的艰巨任务而做出奉献”。这项艰巨任务包括确保“这个国家在上帝保佑下将诞生新的自由——并且民有、民治、民享的政府永存世间”。为了保存美国在自由民主政府方面所做的实验，人民有必要参与政治，改革法律，以依据《美国宪法》保障所有人的与生俱有的权利。

1865年春季，联邦取得内战胜利之后，国家三次修订《美国宪法》，正式表达了这种致力于自由的新奉献。第十三修正案（1865年）废除蓄奴制。第十四修正案（1868年）确立出生公民权，并为所有人提供正当程序和平等法律保护。第十五修正案（1869年）禁止基于种族剥夺投票权。《重建修正案》中所有这三项都明确规定联邦政府有责任保障其宣布的权利，从而大幅增加了联邦政府的权力。这三项修正案都将《美国宪法》致力于为一项未竟事业做出奉献，即维护建国元勋认为不言而喻的天赋权利。

## D. 内战后改革

争取妇女投票权的斗争旷日持久；最终，1920年第十九修正案通过，进一步推动了美国建国时的未竟事业。美国刚建立时，已婚妇女无法签订合同，对自己的收入不具有所有权，并且在合法分居的情况下不能提出子女抚养要求。在伊丽莎白·卡迪·斯坦顿和苏珊·安东尼的领导下，争取妇女投票权的运动努力让全国了解美国建国对妇女政治地位意味着什么。她们指出，因性别而异的法律责任与致力于天赋权利之间存在相互矛盾。

在发起这场运动的1848年塞内卡瀑布大会上，[《情感宣言》](#)声明：“我们认为下列真理是不言而喻的：所有男人和女人生而平等，造物主赋予其若干天赋权利，包括生命权、自由权和追求幸福的权利……”斯坦顿在大会上[发言](#)时，从权利角度谈到了妇女投票权：“这在许多人看来可能比较奇怪，我们现在要求根据我们的政府的宣言享有投票权……这项权利本来就是我们的。我们必须有这项权利。我们必定会行使这项权利。”当苏珊·安东尼在1872年总统大选中被冠以妇女投票的罪名而被判刑时，她提醒法院说，“剥夺我作为公民的投票权就是剥夺我作为一名被治理者的同意权，是剥夺我作为一名被征税人的代表权，是剥夺我作为一名犯罪者接受陪审团审判的权利，因此就是剥夺我神圣的生命权、自由权和财产权……”

十九世纪美国对妇女的态度变化部分是由工业革命推动的，工业革命带来了深远的经济和社会变革。美国从一个非奴隶男性人口以独立农民、店主和工匠为主的国家，转变为领薪工人占多数的国家。由此产生了新的依附形式，即工人依附雇主；随着工人流动性增加，也产生了新的独立形式。这种变化带来的后果之一是瓦解了年轻人、患病者、残疾人、失业者和老人的安全网；在传统的小型紧密社群中，这种安全网由亲属关系网络和地方制度提供。

十九世纪末至二十世纪初，为了应对这些变化，美国立法机关与其他工业化国家的立法机关一样，开始颁布保护工人的法律，这些法律通常从权利的角度进行措辞。二十世纪30年代大萧条之后，联邦政府扩大了对最贫穷社会成员的保护，而此前这类保护是由地方政府和私人慈善机构提供的。经过长期发展，旨在保护弱势群体的立法现已普遍采用权利角度的措辞。

不同于在《独立宣言》和《美国宪法》中具有中心地位的那些权利，这些相对近代的权利既不是行为特权，也不是免受政府干预的权利，因为这些权利需要我们对物质资源的分配做出艰难的判断。这些权利源于美国的《圣经》和公民共和主义传统，并且，从这些权利创造了自由盛行的条件这一角度来

看，它们也源于近代自由传统。与其他实在权利相比，这些权利的落实更加依赖于民选代表就如何公正使用有限资源而做出判断。因此，公共援助、社会福利、经济干预、环境保护等新权利的范围和内容的制定主要在立法部门进行。

富兰克林·德拉诺·罗斯福总统在 [1944年1月的国情咨文](#) 中宣布，“没有经济安全和独立，就不可能存在真正的个人自由。”罗斯福列举了一系列他称之为“第二《权利法案》”的理想原则，这些原则与后来 1948 年的《世界人权宣言》非常相似。其中包括“享有有用且有报酬的工作的权利”，“每个家庭享有体面房屋的权利”，“获得适当医疗的权利”，“获得适当保护以免对年老、疾病、事故和失业感到经济恐惧的权利”以及“接受良好教育的权利”。

这些新原则作为立法行动的指导方针，将会扩大政府的范围和责任，这与通常会限制政府权力的公民权利和政治权利形成了鲜明对比。对于保障生命、自由和对幸福的追求而言，既有必要限制政府权力，又有必要行使政府权力，并且一定程度的物质福祉是自由所必需的，因此，新的经济权利是早先公民和政治权利的补充。

尽管罗斯福称这些经济原则“已被承认为是不言而喻的”，但关于其落实仍存在争议。当社会和经济权利为公民行使其天赋权利、履行其责任并参与自治而提供最低保障时，它们与美国建国原则最为相适。当社会和经济权利导致对国家的依赖时，以及通过扩大国家权力而限制财产权、宗教自由权、个人组建家庭和社群和维护其完整性的权利时，它们与美国建国原则相适度最低。

然而，即使在富兰克林·罗斯福引入新权利（换言之，阐明美国致力于对天赋权利做出奉献的深层含义）时，美国仍在继续剥夺非裔美国人的权利。蓄奴制的废除并没有结束种族歧视。内战后的短暂重建之后，前邦联州通过了新的州宪法并颁布了选举法，实质上剥夺了黑人选民的选举权。此外，在十九世纪 80 年代，这些州制定了吉姆·克劳法，在公共设施、公共交通工具和零售商店内实行种族隔离。罗斯福新政虽然对劳动法做出了全面改革，却没有涵盖农业工人和家政工人，而这些工人中很大一部分是少数民族和民族。

第二次世界大战后，美国采取了重要步骤，以更充分地实现《独立宣言》的承诺。在一定程度上，这些步骤是由民权运动的发展推动的，也是由美国在海外争取自由的斗争与国内将非裔美国人合法置于从属地位所形成的鲜明对比推动的。1948 年，哈里·杜鲁门总统下令取消武装部队中的种族隔离，让

不同种族的年轻人在并肩为国服务时能够相互了解、相互交友并相互依靠，为民权时代的到来铺平了道路。1954年，在“[布朗诉教育委员会](#)”一案中，美国最高法院的全部九名大法官一致裁定公立学校实施种族隔离属于违宪。一年后，在阿拉巴马州蒙哥马利的一辆公共汽车上，时年42岁的罗莎·帕克斯勇敢地拒绝将自己的座位让给白人乘客。最高法院在布朗案中颇具魄力的裁决，以及罗莎·帕克斯的果敢行动，都是民权运动的关键组成部分；这场运动在十年内消除了美国法律上规定的种族歧视。

在斗争的过程中，人们对美国建国原则与美国黑人民权诉求之间的关系有多种不同理解。小马丁·路德·金以杰斐逊、道格拉斯、林肯、斯坦顿和安东尼的精神迎接挑战。他在1963年夏天站在林肯纪念堂的台阶上发表[《我有一个梦想》演说](#)中指出，在法律上对美国黑人给予平等待遇并不背离美国建国原则，而是兑现建国原则提供给所有美国人的“期票”。

那年春天，马丁·路德·金在[《伯明翰监狱来信》](#)中强调，美国建国原则对实现对美国黑人公民的正义具有重要意义。他之所以遭到监禁，是因为参加了南方基督教领袖会议和其他团体组织的非暴力示威和经济抵制，抗议警察暴行、私刑、在起诉和判刑中的种族差异、以及美国南方其他形式的严重种族歧视。马丁·路德·金的信是对白人牧师团体的回复，他们责备他违反了伯明翰的“游行、示威、抵制、侵入和设立纠察线”的禁令。他在牢房做出的回复中写道：“为了《美国宪法》和上帝赋予我们的权利，我们已经等待了340多年。”他解释说，违反不公正法律的非暴力抗议，以及自愿接受规定的惩罚，有时对维护法治是至关重要的。这种和平的公民抗命完全属于美国天赋权利的传统范围内，其目的不是破坏法律，而是呼唤法律为其根本目的服务；马丁·路德·金指出：“当这些被剥夺了继承权的上帝的孩子们在午餐柜台坐下时，他们实际上是在起身捍卫美国梦中最美好的部分，也是在起身捍卫我们犹太-基督教传承中最为神圣的价值，从而使我们的国家重返由国父们在制定《美国宪法》和《独立宣言》时深挖的伟大民主源泉。”

并非所有像马丁·路德·金一样的非裔美国人都认为应当在美国宪法框架内寻找通往自由的道路。有一段时间，黑人民族主义者马尔科姆·艾克斯持不同观点，谴责马丁·路德·金的《我有一个梦想》演说，理由是对于许多非裔美国人来说，在美国的生活更像是一场“噩梦”。在诸如马库斯·加维和伊莱贾·穆罕默德等先辈的影响下，黑人民族主义者所要求的变革与民权运动时而相悖，

时而相辅相成。一些人哀叹制度性种族主义，为黑人争取权力，它们认为繁荣将通过黑人主权实现，不会通过融合实现。这些努力中有许多被证明是错误的，但它们中常常有些道理是与美国最优良的观点相互呼应的。例如，维权人士坚持认为白人不能将自由“给予”其他种族，因为每个人生来就有这种自由；这种观点可以追溯至《独立宣言》的开篇语句。在将焦点从“公民”权利转移到“人权”时，例如在马尔科姆·艾克斯 1964 年发表的[《选票还是子弹》](#)演讲中，他们援引了杰斐逊、道格拉斯、林肯、斯坦顿、安东尼和马丁·路德·金声明的普遍标准。在那次演讲中，马尔科姆·艾克斯主张将“山姆大叔”告上联合国，以便全世界可以裁判他犯有侵犯非裔美国人的人权的罪行。尽管黑人民族主义者对美国当时的状况进行严厉批判，并在实现变革所必需的策略问题上与马丁·路德·金存在尖锐分歧，但他们通常坚决表示权利不是虚幻的，权利适用于世界各地的所有人，并且对权利的呼吁促进了正义——而这些正是美国所立足的理念。

然而，马丁·路德·金号召参照天赋权利这一建国承诺来改革美国政治制度，最终实现了 1964 年《民权法案》和 1965 年《选举权法案》两部法律的通过。这些具有里程碑意义的立法措施发挥了重大作用，将公民权利和政治权利平等进一步融入美国的法律体系。在建设一个以品格而不以肤色判断人的国家（即马丁·路德·金希望自己的孩子能够享有的那种国家）的道路上，美国已经取得了相当的成功。然而，2020 年春末一名警官残酷杀害一名非裔美国男子以及席卷全国的公民动乱清楚地提醒我们，仍有许多工作尚待完成。事实上，认识到尚存工作及其紧迫感和重要性本身就是美国独特权利传统的一项关键要素。

随着情况的改变，美国人将继续辩论，探讨美国在天赋权利方面的根基和致力奉献的范围与深层含义如何界定。我们希望成为怎样的一群人、建设怎样的国家？这场极为必要的辩论从美国建国之前就已经拉开帷幕，也是美国权利传统中活力的重要来源。自从约 250 年前获批生效以来，《美国宪法》持续保障权利，使美国人民能够解决相关争议，包括如何评价新权利主张，以及如何处理标志着人民自由自治的多种现有权利之间的紧张关系和不同解释。

在公民权利和政治权利方面，我们面临的挑战是如何把握将权利适用于被错误地剥夺了权利的群体的成员。但是，在经济权利以及某些社会权利方面，已证实这些权利是有争议的，因为它们经常涉及不同权利主张之间的冲突。

在美国造成分歧的社会和政治争议（例如堕胎、平权行动、同性婚姻）中，双方都常常从基本权利的角度提出自己的主张。事实上，即使我们就这些原则的恰当解释和公正适用存在分歧，甚至有时存在极大的分歧，我们的政治辩论却仍然围绕着个人自由和人类平等的理念展开，这正反映出：有关天赋权利的建国思想在美国精神中根深蒂固。

权利主张的增加，在某种程度上而言是早就应有的、公正的，却也导致了权利主张泛滥。并不是所有使部分甚至全体公民受益的政府宽容或者干预都是一项权利，而且民主多数派选择通过立法而规定的每一项权利也不都是天赋权利。有一种做法是，在诱惑下给有争议的政治偏好披上被认为是客观且普遍的人权的外衣，并从法院寻求有约束力的最终判决；这种做法往往会压抑对自治至关重要、并因此对保护天赋权利至关重要的民主辩论。与此同时，有些情况下，表面看来是新权利的一项权利，其实反映了变化形势下对美国致力于天赋权利的深层含义的更精准理解。

## E. 美国建国原则与世界

天赋权利引起我们关注公民与其所同意的政府之间的关系。然而，此类权利作为全人类与生俱有的权利，也对外交事务具有影响。事实上，“对人类舆论的尊重”在一定程度上启发了《独立宣言》，促使建立新形式政府以维护其天赋权利的建国元勋“宣布了驱使他们的原因”。

国家扎根人权，这对外交事务的影响比对内政的影响更为分散和间接，但美国认为个人自由和人类平等是不言而喻的事实，这一立国之基仍然应当在美国的全球行动中予以考虑并发挥提升作用。

致力于为权利和民主做出奉献，不意味着有权威或责任来强制改变政权，或以其他方式胁迫他国接受美国多数人赞成的对天赋权利的解释。美国在天赋权利方面的根基并不意味着可以将自己的意见强加于他人决定其政府形式的权利之上。但是这种精神的确使美国愿意支持类似的自由民主国家，因为此类形式的政府最适合保护权利；愿意提倡更自由、更开放的国际秩序，这种秩序对人权和民主自治的主张更为友善；愿意与世界各地寻求尊严的人民站在一起，这种尊严在一个尊重个人自由与法律平等的政府治理下得以实现。



可以采取与其他民族国家主权相符的多种形式来在国外促进天赋权利。美国可以通过努力使自己成为更完美的联邦制国家，提供法律保障的自由和平等方面的实验模范。美国可以与朋友和合作伙伴一道，帮助维护自由开放的国际秩序，促进国家之间的贸易和外交，从而促进繁荣以及对争端的和平解决。美国可以通过自豪而坚持不懈地重申致力于为所有人皆享有的权利做出奉献，尤其是通过高级官员高调会见勇敢的异见人士和受迫害者，从而在国外发挥影响力，影响削弱基本权利的国家，并影响寻求享有基本权利的人民。美国可以向致力于扩大权利承诺的国家提供对外援助、自由制度培训以及自由原则教育。美国还可以向生活在禁止民众参与激烈政治辩论的政府治理下的人们传播新闻和评论意见。美国也可以实施制裁，以制止对人权的严重侵犯。

外交永远是首选方案，但有时还不够。美国必须时刻准备采取最后手段，捍卫其主权独立和领土完整，这是《独立宣言》认为属于所有人民的权利。在当今相互联系的世界中，在国内捍卫自由可能会要求美国在国外援助自由之友，以抵制自由之敌的侵略。

美国在国外的努力推动了联合国大会于 1948 年 12 月批准《世界人权宣言》，这也许最充分地表明了美国在促进全人类共享权利方面最明确的承诺。美国通过采取这一步骤，确认了其建国信念与《世界人权宣言》普遍政治标准之间的一致关联。第二次世界大战后，世界进入原子时代，交通和通信领域的一系列革新发展让世界变得更小，国际社会联系更紧密；《世界人权宣言》提出促进“对人权和基本自由的普遍尊重和遵行”，美国人民欣然承担这一责任。自此，大体上可以将美国外交看作是努力融合世界范围内促进人权的责任和其他各种责任，以形成与世界上最繁荣强大的自由民主国家相适的整体协调一致的外交政策。

### 三. 美国对国际权利原则的承诺

如前文所述，美国的建立根植于一个理念，即某些最为基本的原则适用于世界各地所有人，这一理念在世界不同宗教和哲学传统中也有所体现。然而，当刚刚成立不久的联合国于 1945 年着手起草《国际权利法案》（当时的名称）时，近代世界中如何理解“普遍性”是联合国面对的一大问题。事实上，这个问题如此重大，以至于联合国教科文组织在 1947 年召集了全球最著名的哲学学者来研究是否存在“来自全球各地，不仅有不同的文化和文明，也

有不同的精神信仰，属于互不相容的思想流派的人们建立”关于基本原则共识的可能性。

经过与儒家、印度教、穆斯林和西方思想家的广泛咨询，[联合国教科文组织召集的哲学学者报告说](#)，“某些伟大的原则”享有广泛认同，尽管这些原则“是基于不同的哲学原则和不同的政治和经济系统背景来表述的”。他们的调查表明，实际中有些事物极为恶劣，以至于几乎没有人会公开认可，而有些良好事物的价值被人们广为认可，因此几乎没有人会公开反对。他们认为，这足以说明有可能就国际宣言达成协定。他们建议，这样一份文件的目的是不应当是“达成学说上的共识，而应当是就权利及其实现与捍卫行动达成协定，这可以得到高度多样化依据的支持”。

1948年12月10日，联合国大会在没有任何反对票的情况下通过了《世界人权宣言》，证实了哲学学者此前的评估。在那个庄严的场合，起草委员会主席埃莉诺·罗斯福提醒各位代表，[《世界人权宣言》](#)中的权利是对尚未实现的原则的陈述。她说：“非常重要的一点是，我们要牢记这份文件的基本特性。它不是条约，也不是国际协定。它不是，也不号称是法律声明或法律责任。它是对人权和自由基本原则的宣言，是所有人民和所有国家努力实现共同标准”（着重号为后加）。

与《美国独立宣言》一样，《世界人权宣言》所确认的原则远不能反映那个时代的现实。1948年，可以说世界上没有任何国家已经达到他们承诺的目标标准。亚伯拉罕·林肯对《独立宣言》的评论，对《世界人权宣言》同样适用：“他们的意图是为自由社会设立所有人都应当熟悉的标准准则；这套准则是人们不断仰望的，虽无法完美实现但仍不断为之努力的，不断接近的，从而不断传播和加深其影响力，并为世界各地各种肤色的人们提升生活的幸福感和价值。”正如罗斯福夫人敦促联合国大会批准《世界人权宣言》时所说：“让我们联合国各会员国认识到自身缺点和瑕疵，共同竭诚努力实现这套高标准。”

就《世界人权宣言》中的原则达成共识是一座具有历史意义的里程碑，也是为逐渐实现这些原则创造条件的重要一步。对美国而言，这些原则与美国自身权利传统中的原则高度契合，并在某些方面直接反映了美国维权传统中原则的影响。

## A. 《世界人权宣言》与美国

随着世界从第二次世界大战的灾难中开始复苏，人权在全球新秩序中的地位还远远不够清晰。经济重建、雏形初现的冷战以及活跃兴起的后殖民主义独立运动等其他迫切的事务占据了美国等较强大国家的注意力。但是美国声明的战争目的（包括[《大西洋宪章》](#)中构想的围绕和平、自治和经济安全等理想重建的战后秩序），各种美国公民和宗教团体的倡导，以及许多国家（特别是拉丁美洲和一些较小、实力稍弱的民族国家）杰出人士的外交工作，都鼓励美国政府在促进将人权纳入战后国际关系和法律框架中发挥关键作用。倘若没有美国国务院的支持，《联合国宪章》不太可能会将人权摆在重要位置上，联合国第一届人权委员会也不太可能会承担起草《国际权利法案》的任务。

在起草、谈判和修订最终成为《世界人权宣言》的文件的过程中，美国的政治和宪法理想与传统发挥了重要作用。在《世界人权宣言》的序言中，可以听到美国建国原则的回声，《世界人权宣言》在文首即确认：“对人类家庭所有成员的固有尊严及其平等的和不移的权利的承认，乃是世界自由、正义与和平的基础。”第二段与富兰克林·罗斯福《四大自由》演讲遥相呼应，呼吁建立“一个人人享有言论和信仰自由并免于恐惧和匮乏的世界”。《世界人权宣言》前 21 条与《独立宣言》中“天赋权利”以及美国《权利法案》和《美国宪法》的《重建修正案》所载的古典自由主义公民权利和政治权利相互呼应。上述《世界人权宣言》条款包括“有权享有生命、自由和人身安全”；保护免受奴役和酷刑；保证法律面前的平等和正当程序；承认私有财产权；以及一系列在宪政民主国家中维护自由所必需的其他权利，例如思想、良知和宗教的自由，意见和表达自由，结社自由，参与享有普遍和平等投票权的选举的自由等。

至于自由迁徙和居住权，婚嫁和成立家庭权，以及家庭、住宅和通信中的隐私权等《世界人权宣言》中的其他权利，虽然在美国《权利法案》中可能没有直接的对应概念，但与美国法律和政治文化的其他渊源（包括美国最高法院的判例）具有深度共鸣。《世界人权宣言》第 22 至第 28 条中“[一个人]的个人尊严和人格的自由发展所必需的社会和经济权利”与 20 世纪制定的许多宪法和法律中的规定相类似。虽然工作权、受教育权和一定生活水准权等这

一类的权利在美国通常不受宪法保护，但这些权利几乎都是罗斯福新政以来基本社会立法的常见目标，并且在《世界人权宣言》起草期间得到了美国代表团的明确承认。

## B. 《世界人权宣言》导读

简而言之，即便是以很快的速度浏览《世界人权宣言》，也能看出它与美国基本的宪法和政治原则有许多相似之处。事实上，《世界人权宣言》与《独立宣言》、《美国宪法》和美国兑现其建国原则的努力一样，同属近代自由传统。细读《世界人权宣言》，就会注意到文件的总体原则和结构方面的维度，以及它们与美国建国和外交政策的联系。

首先，当时文化、语言、历史、宗教、意识形态、政治结构和经济体系各异的 48 个国家商定一套共同的原则，来管理其与本国公民之间的基本关系，在 70 多年后的今天有人可能会认为理所当然，但实际上这一事件是史无前例的，具有非凡的意义。《世界人权宣言》将人的尊严和自由以及对正义的基本主张提高到国际社会普遍关注的层面上，在历史上首次给予全球人道良知以话语权。过去，各国以国家主权和国内管辖权为挡箭牌，即使在非常严重践踏权利的情况下，也能有效地避免受到国际谴责和干预。而《世界人权宣言》改变了这种情况。总体上讲，它宣布了一项原则，即任何国家对基本人权的保护都对国际社会很重要，因为这些权利是全球普遍共同利益的一部分。主权与人权之间的关系至今仍是一个复杂而微妙的问题。但是，在《世界人权宣言》之后，没有任何国家可以合理地声称公民人权待遇完全是其本国内部事务。相反，严重侵犯人权的行为受到国际批评和问责已成为国际社会的默认预期。

第二，为了就包括关于个人自由和人类平等、责任的性质以及主权的限制等数百年近代思想中的原则达成共识，《世界人权宣言》的制定者有意起草了一份简洁的文件。《世界人权宣言》的 30 项条文阐明了少数若干项权利。它们仅包含了联合国不同会员国能够达成近乎普遍共识的权利。此外，被纳入《世界人权宣言》的权利大多数都以概括而宽泛开放的方式表达，以求达成共识并获得广泛支持。

第三，《世界人权宣言》是作为一整套相互关联的原则而撰写和理解的。每一项原则都相当于一件乐器，为整个乐团的和谐做出必要贡献。《世界人权宣言》不是可分割的独立规定的简单集合，各项规定不能孤立地单独理解。这就意味着对《世界人权宣言》中任一项权利断章取义而损害其他权利，或只重视其中某一部分而对另一部分视而不见，都是对这份文件的侵犯。《世界人权宣言》第 29 条强调，为了“保证对旁人的权利和自由给予应有的承认和尊重”，文中所载权利和自由的使用是受到限制的。这表明，每一项存在于社会且与“社会……义务”对应的权利（在第 29 条中得到承认）都是一个整体中相互关联的一部分，必须平衡对待。这份文件对社会中个人权利的总体理解是决定其力量、说服力和全球共鸣的基础。

第四，《世界人权宣言》申明了人类尊严、自由、平等和社会四者之间的必然联系。文件开篇即指出：“对人类家庭所有成员的固有尊严及其平等的和不朽的权利的承认，乃是世界自由、正义与和平的基础”，并在后文的一些重要条款中反复提到人类尊严。《世界人权宣言》提出的人权基本原则最充分的体现在于，其多次指出所有人平等享有尊严。文件有意避免具体指出这种尊严的终极来源，但确实明确了人的尊严是固有的：尊严之所以与人们有关，仅仅因为他们是人。尊严不能是任何权威提供的。尊严也不是政治生活或实在法创造的，而是先于实在法的，并且是评价实在法的道德标准。任何人都不能被剥夺其固有的、天赋尊严。最后，《世界人权宣言》中一整套权利通过强调自由能使社会蓬勃发展，从而阐明了人类尊严的意思和深层含义。在所有这些途径中，《世界人权宣言》中人类尊严这一核心理念都是与美国政治传统中的“天赋权利”相一致的。可以不夸张地说，“天赋权利”是美国建国元勋对人类固有尊严这一理念的表达形式。

第五，应当认识到，《世界人权宣言》的定位是一份道德和政治文件，不是创立正式法律的法律文书。它提供了“努力实现共同标准”，并邀请各国竞相争做最优。它还力求普及教育，让个人了解自己的权利，让国家了解自己的责任。自几十年前《世界人权宣言》获得批准以来，人们已经超越了文件的愿望和教育目标，主要是通过条约等方式将其原则转化为具有法律约束力的责任，取得了不少成就。但是，作为战后人权项目基石的《世界人权宣言》还指出，普遍保护人权的责任不仅是法律责任，更是道德和政治责任。尽管在许多情况下有充分理由寻求通过国际法将人权“法律化”，但此类努力的成功取决于支撑整套体系的道德和政治承诺；没有这些承诺，法律这座大厦就

很可能不受认可或缺实效。实际上，一国外交政策中人权的力量，往往更多地来自于该国清晰的道德目标和政治承诺，而不是其正式的法律责任。

最后，《世界人权宣言》之所以成为了国际人权这一整栋大厦的基石，是因为它的总体结构有一个特点：它有能力适应多种多样的政治、经济、文化、宗教和法律传统。如前所述，这份文件总体上以概括而宽泛开放的方式表达，将人类尊严作为基础而精练地援引，但没有具体指出这种尊严的来源。《世界人权宣言》假定其提出的原则可以在不同政治制度中切实实现。其中许多权利的表述方式都为其解释和适用留有相当大的自由度。例如，“由一个独立而无偏倚的法庭进行公正的和公开的审讯”这项权利中，并未指明独立、无偏倚甚至法庭的具体含义。此外，对于应当如何调和统一各种权利，《世界人权宣言》几乎只字未提。例如，第7条中“享受平等保护，以免受……任何歧视”的权利与第20条中的结社自由权之间如何划定界限？第29条提到了“在一个民主的社会中适应道德、公共秩序和普遍福利的正当需要”而限制权利；然而，怎样才算适应这些“正当需要”，可能在不同社会和政治环境中有着极大的差异。此外，第22至第26条提到社会和经济权利，但没有说明哪种政治或经济制度应被认为是最有效或最适合促进这些权利的。正如美国《独立宣言》假定多种法律和政府都可以保障天赋权利一样，《世界人权宣言》也考虑通过合理的多种法律、政治制度和经济体系来实现人权。这两份文件对多样性的认可都源于对个人的尊重和对政治权力根植于人民的认识的必然结果。

重要的是要强调，《世界人权宣言》对合理多元化的开放姿态并不意味着人权是相对的，并不意味着不存在真正普遍的人权原则，也不意味着应该接受将任何文化特殊性做为侵犯人权的借口。相反，它代表着一种认识：即使是真正普遍的原则也必须在特定且变化的环境中落实，而且为这种多元化留出空间既符合自由和尊严的原则，又是在不同文化和国家之间达成有关权利的实用协议的唯一现实方法。普遍的一般人权原则和实现这些原则必须面对的多种人类现实情况，这两者之间的相互作用是有效实现人权这种挑战的核心。

《世界人权宣言》中暗含有辅助性原则这一理念，并且自国际人权法体系诞生以来，这个理念就一直存在其中。辅助性原则与美国宪法传统中的联邦制原则有密切关系，它申明决定应尽可能在最接近受其影响的人们的层面上做出（从这些人的初级社群开始），而且来自于更大、更广泛、更远社群的干

涉应当仅限于帮助初级社群，不可取而代之。因此，辅助性原则有助于将人权的普遍性和务实地实现人权所必需的多元化结合在一起。在解释和实施这些普遍人权原则方面，辅助性原则赋予各国很大的酌处权。辅助性原则还提出了这样的理念：在国家内部，人权需要开放多元的社会，包括多样化的地方社群和各种形式的自愿结社。这并不等同于否认国家对保护人权承担主要责任。相反，辅助性原则有助于在基层社群、国家、国际协作等层面上分配实现人权的相应责任。

### C. 关于《世界人权宣言》的持久未决问题

上一节概述的《世界人权宣言》六大特征引发了若干复杂而微妙的问题，涉及到《世界人权宣言》对美国外交政策的影响。

#### 1. 国家主权与人权

二十世纪，人权开始引起国际关注，民族国家主权这一理念也发生了改变。一些人认为这些变化损害了美国的主权，以至于美国应该在参与国际人权制度方面三思而行。然而，正确理解的是，《世界人权宣言》中体现的权利和主权观念与美国宪法传统是一致的。

国家主权是保障人权的关键条件，因为一国人民通常在国家政治社会这个层面上可以最好地保护人权。人权的实现需要有条件承担捍卫人权责任的民族国家，这就要求国家独立、有能力并且有权威。民族国家通过法律和政治决策，成为人权的主要卫士。但是，国家主权不应当成为忽视或践踏人权的托辞。相反，主权凸显了人权对政治秩序的依赖。当一个国家以主权为借口侵犯人权或不处理对人权的侵犯行为时，问题不在于主权这一理念，而在于对主权的行使存在缺陷。适当的对策是改革政治秩序；这样做的同时，其他主权国家出于其自身对人权的承诺，可能会提供帮助和鼓励。当一个民族国家被证明倾向于系统地破坏人权时，国际社会应当考虑运用各种外交手段来制止这种对人类尊严的攻击。

从国际法的角度来看，主权与国际人权规范之间的任何紧张关系都应当以国家同意加以解决。美国已正式同意接受国际人权法律的某些规范的约束，这是一项主权行为。除极少数情况外，只有在依照《美国宪法》规定的程序同

意后，才受到法律约束。因此，美国作为国际法律秩序中的主权国家，没有义务批准各项人权条约；但是在其按照《美国宪法》要求的方式批准了人权条约的情况下，这些条约即构成正式的法律责任，表达了国家主权，并不与国家主权相矛盾。

## 2. 公民和政治权利与经济和社会权利之间的关系

《世界人权宣言》将公民权利和政治权利以及经济、社会和文化权利编织成一个整体，这对美国提出了一定的挑战。《美国宪法》与《世界人权宣言》不同，也与 20 世纪初至中叶以来世界上大多数国家实行的宪法不同，《美国宪法》并不一般性地承认经济和社会权利，更谈不上牢固树立这类权利。在整个冷战期间，美国对其承诺的强调几乎仅限于公民和政治权利承诺，同时拒绝了苏联倡导的经济和社会权利至上的观点。尽管美国代表团在 1948 年通过《世界人权宣言》时首先提出并承诺“全心全意”致力于这些权利，但即使自冷战结束以来，在每一位总统领导的政府中，无论执政党是哪个党，美国人权政策一贯不愿承认经济和社会权利是国际人权标准的组成部分。

《美国宪法》的序言确实规定政府承担“促进公共福利”的责任，但是建国时期人们的普遍理解是：大力保障个人自由的有限联邦政府是促进公共福利最好的手段。后来，随着工业化的普及以及领薪工人的人数超过独立农民、工匠和店主，联邦政府承担了更大的责任。二十世纪初，美国做出全面立法努力，以帮助确保公正且有利的工作条件；在批准《世界人权宣言》之前的几十年中，美国采用了大规模的立法和行政举措，以帮助确保数百万美国人享有适当的生活水平，并为年轻人、失业者、病患和老年人提供社会保护。

1948 年，这些新政法规成为《世界人权宣言》相关条款的范本。

如今，《世界人权宣言》所载的多种社会政策已成为美国各级政府职责的核心。例如，尽管《美国宪法》并未将受教育视为一项权利，但几乎每个州的宪法都包含了受教育权，并将确保该项权利有效行使的重大责任交给公共部门。与《世界人权宣言》措辞相契合的联邦和州两级主要社会政策还包括：保证同工同酬、儿童的社会保护、父母选择子女教育的权利，以及在公共生活和工作场所对残疾人的包容。



纵观全球，值得注意的是，在国际人权项目七十年的发展历程中，美国外交政策通过广泛的发展援助以及马歇尔计划、总统防治艾滋病紧急救援计划等重大举措，将全世界的经济和社会福祉置于优先地位。通过这些方式，美国国内和国际法律和政策不遗余力实现《世界人权宣言》所述的经济和社会目标。

那么，《世界人权宣言》中有关经济和社会权利的原则应如何传入美国的外交政策呢？必须认识到，与公民和政治权利一样，社会、经济和文化权利也是《世界人权宣言》整体中不可或缺的一部分。同时也需要理解，这两类权利在《世界人权宣言》是以不同的方式展示和促进的。

这两类权利的关键区别之一是，《世界人权宣言》关于经济和社会权利的部分中为首的第 22 条，载明这些权利取决于“各国的组织和资源情况”，而《世界人权宣言》对其中所载的公民和政治权利不施加任何此类限制（这一区别后来写入了[《公民权利及政治权利国际公约》](#)以及[《经济社会文化权利国际公约》](#)）。更普遍地说，《世界人权宣言》不同条款的不同措辞表明，某些公民和政治权利不受限制，特别是那些要求国家克制以避免直接侵犯的消极权利：例如，“没有人”应受奴役、酷刑或任意逮捕。但是，没有任何一项经济和社会权利（通常意味着国家采取积极措施而非克制行动）采用这种表述。

当然，公民和政治权利也要求国家采取行动。例如，对正当程序和公平审判的保证要求国家建立并维持司法机构；免受残忍、不人道和有辱人格的待遇的权利要求政府投资建立人道的刑事处罚制度。进一步，《世界人权宣言》中的经济和社会权利是只有在拥有足够资源用以实现人权的政体中才会有的人权；这类权利甚至在更大程度上依赖于多种经济模式和国家组织形式；而且它们几乎总是涉及对用于社会政策的有限公共支出做出艰难的权衡取舍，例如是更多投资于卫生、教育还是失业保护。此外，经济和社会权利往往不太适合行使司法控制，特别是在像美国这样的宪法制度中，权力分立和民主合法性的原则将制定有关基本社会政策的决策权赋予了政治部门，而不是司法部门。最后，值得强调的是，自《世界人权宣言》通过以来，前苏联和今天的中国、古巴、委内瑞拉等许多极权国家经常援引经济和社会权利为理由，为大范围不当践踏人民的基本公民和政治权利辩护。

总之，《世界人权宣言》中的原则确实要求在制定美国外交政策时认真考虑经济和社会权利。但是，出于我们本国的宪法传统、《世界人权宣言》的措

辞、对践踏权利的审慎关切等多种原因，美国区别对待经济和社会权利与公民和政治权利是合理的。美国在承认公民和政治权利的优先地位的同时，通过经济援助和发展方案实现经济和社会权利，这种做法既符合美国的宪法原则，也符合《世界人权宣言》中的原则。

### 3. 人权与国家责任

根据《美国宪法》，美国政府最重要的责任是保护其公民的天赋权利，它通过在本国实在法中表达这些权利来实现这一责任。如第二章所述，由于 20 世纪发生的社会和经济变化，美国政府承担起提供社会和经济福祉的新责任。

这与《世界人权宣言》完全相符；《世界人权宣言》考虑了一系列只有通过有效的政府行动和干预才能实现的权利。不仅《世界人权宣言》中的经济和社会权利如此，其中许多政治和公民权利也是如此。例如民主政治参与权：如果没有政府采取行动来建立和维持适当的选举制度，保证选举的可靠性，保护公民投票的可及性和自由，并且防止舞弊，民主政治参与权就无法得到有效行使。因此，外交政策和对外援助不仅必须着重抑制严重的虐待行为，而且还必须重视协助陷入困境的国家改变助长恐怖主义、近代形式的奴隶贸易、人口贩运等恶行的环境条件。

严格的限制也必须得到遵守。政府适当权力范围这一核心关切在美国宪法传统中居于中心地位，必须始终作为政策的指导。如果人权不过是、甚至主要是使国家权威和干预合法化的工具，那么人权就会背离本初，沦为各个专制政府的玩物，他们将试图利用人权责任辞藻来掩盖对人权的践踏。例如，最近我们就见到了一些令人不安的实例，一些国家在新冠肺炎疫情期间以公共卫生责任为借口，过度限制新闻自由和言论自由，任意拘留人权倡导者。因此，美国应当继续保持警醒，坚持有限政府这一建国原则，并在有能力的情况下，以有能力采取的方式对专制治理模式作出回应。不过，在这些限制内，美国外交政策也应当支持所有国家建立健康、有效的善治制度，以实现这些国家人民的共同利益。

### 4. 民主与人权

我们已经看到，美国在天赋权利方面的传统强调民主自治。选举权、言论自由权、集会和结社自由权等许多基本权利，对于民主的健康运作至关重要。反过来，民主自治比其他政权形式更有可能滋养尊重公民权利的集体政治生活。培育人权文化，可以有助于将基本权利转变为现实。在一国实现其寻求尊重的多项权利的过程中，民主政治程序在以下方面发挥至关重要的作用：一个国家政治文化核心中的权利排序，对不同权利主张的合理调和，以及对有限资源的最佳分配。通过民主协商、说服和决策，新的权利主张得到承认并在社会中合法化。民主与天赋权利之间的这种联系的体现包括美国于第二次世界大战期间宣布的宣战目标强调自治，也包括美国于苏联帝国倒台后支持“第三波”民主化浪潮。

《世界人权宣言》也清楚地体现了上述联系。《世界人权宣言》突出了对民主程序的可靠和自由十分必要的经典公民和政治权利，并保护了对自由和自治社会必不可少的公民协会。它还明确将政治参与权置于普遍承认“人民的意志是政府权力的基础”这一背景下，并规定“定期的和真正的选举……而选举应依据普遍和平等的投票权，并以……自由投票程序进行”。结合《世界人权宣言》在结构上适应多元化和辅助性原则的安排，以上所述表明民主自治对于保障《世界人权宣言》所载的基本原则至关重要。

《世界人权宣言》与美国宪法和政治传统核心的这种契合，影响着美国外交政策。它号召将促进民主程序和自由制度的承诺作为美国人权议程的核心。这一承诺体现在美国国务院民主、人权和劳工事务局，也体现在美国对《美洲民主宪章》等倡议的大力支持。同时，对自由和民主的尊重使美国有责任对其他国家的民主多数的决定给予相当大的尊敬，并承认自治可能会导致其他国家设定各自的独特优先事项和基本公共价值。美国在促进权利的过程中，应当始终尊重普通民主政治以及国家主权的合法行使，不推行试图绕开民主制度和程序的权利主张。否则，如果美国将其特定政策偏好和制度安排强加于传统迥异的其他国家，则会面临奉行文化帝国主义的风险。

## 5. 不同人权之间的等级划分

关于《世界人权宣言》标准中的某些权利是否比其他权利更重要，以及某些权利是否较为优先，存在不少争议。正如前文讨论的那样，《世界人权宣言》中的各项人权具有综合整体特征，不是相互分离或彼此排斥的，因为它们

某种程度上都反映了人类尊严的要求。因此，以偏好和意识形态为先决条件在《世界人权宣言》中选取部分权利，却对其中的其他基本权利视而不见，是不符合《世界人权宣言》意图和结构的。权利之间的紧张关系永远不能做为借口，用来不遵守国际法下的人权承诺。

《世界人权宣言》隐含了基本人权相互依存的原则；在冷战后 1993 年联合国于维也纳召开的世界人权会议上，明确提出了这一原则，并呼吁人们再度关注人权。会议闭幕时，包括美国在内的 171 个国家申明了[《维也纳宣言和行动纲领》](#)，其中指出：“一切人权均为普遍、不可分割、相互依存、相互联系”（第一部分，第 5 节）。

不同人权之间存在某些区别，这是《世界人权宣言》的内在固有含义，也是根据《世界人权宣言》制定的实在人权法律的内在固有含义，并不背离上述申明。国际法承认，某些人权是绝对的或几乎是绝对的，即使在国家紧急状态下也极少有或没有例外，而另一些人权则受到许多合理的限制，或取决于可用资源和监管安排。某些规范（例如禁止灭绝种族）如此普遍，以至于它们被认为是强行法规范，即任何国家都不能合法背弃的国际法原则；而其他规范则是主权国家可以选择接受或不接受的。某些人权的实现要求各国的做法高度一致，例如禁止酷刑，但其他人权的实现则允许各国有相当不同的做法，例如保护隐私。美国国务院民主、人权和劳工事务局的工作就反映了上述考量。

实践中，关于权利优先程度的决定不仅是不可避免的，而且是适当的。首先，在许多情况下，某些权利具有必要的逻辑优先。许多权利主张之间存在紧张关系，必须在其中寻求适当的调和。例如，由于美国高度重视言论自由，所以美国政府对于禁止仇恨言论的国际规范采取例外的做法。这种为不同权利分配不同的相对权重的方法既必要又合宜。同样，美国总统和国会有宪法责任，需要对当前最紧迫和最关键的人权问题做出复杂的政治判断，并相应地建立外交和政治工作的优先事项。每个与人权有关的组织，无论是政府组织、非政府组织还是政府间组织，都必须这样做。通常，这些优先事项反映了特定的历史和承诺，例如美国国会下达法定指令，设立专门办公室保护宗教自由、免受奴役或人口贩运的自由等权利，这些问题是美国独特历史经历的遗留问题，也反映出美国人民经深思熟虑后做出的判断及长久利益。

总而言之，虽然《世界人权宣言》没有明确确立不同权利之间的等级划分，而且很重要的是在原则上肯定与人类尊严相关的所有权利都相互依存，但美

国的外交政策可以而且应当，在符合《世界人权宣言》的前提下，确定在各个特定时间点上，哪些权利与国家原则、优先事项和利益契合度最高。这种判断必须既考虑到美国对人权项目的独特贡献，又考虑到对当前情况、威胁和机遇的审慎判断。

## 6. 新权利的出现

美国建国元勋理解，《独立宣言》中提及“生命权、自由权和追求幸福的权利”，确立了“若干天赋权利”，但并没有列举所有权利；同样，《世界人权宣言》的制定者也认识到，1948年创立的清单并非详尽无遗。他们知道，人权理念指向人的超然尊严，能够涵盖对自由和平等的要求的新理解。正如美国人随着时代发展对美国建国原则的深层含义的理解和接受逐渐发展一样，接受《世界人权宣言》的人们对这份文件的原则的深层含义的理解和接受也不断演进。因此，即使自由、平等和人类尊严这几项基本要素保持不变，仍有理由预期公认的人权清单会在一定程度上扩展和微调。

但是，必须牢记，《世界人权宣言》之所以成功地在全球范围内启动了人权项目，很大程度上要归功于其有限的范围。《世界人权宣言》有意将其范围限于被认为具有近乎普遍共识的一小部分权利。这份文件的制定者还明白，如果清单范围较小，那么其中的每一种权利则会具有更高的政治重要性，并会减少权利主张之间的冲突，这类冲突不仅可能会削弱任何特定权利的实现，还可能会在总体上削弱所有权利的实现。七十年后，人权文书的数量已成倍增加，当初的这些担忧已成为非常现实的问题。如果将许多不同的联合国机构、区域人权体系以及国际劳工组织和联合国教科文组织等专门组织考虑在内，除了最广为人知的九部联合国人权条约外，已制定了涉及个人人权的数十部条约、数百项决议和宣言以及数千条法律条文。有充分的理由担心，人权种类的大幅扩张削弱而不是增强了人权主张，并导致最弱势的群体更为脆弱。更多权利并不一定总能带来更多正义。如果将各种有价值的政治偏好都转化为人权主张，必然将削弱人权的权威。

因此，美国应当秉持开放而谨慎的态度支持新的人权主张。这必定将会引起一些难题，即某些特定权利主张是否属于《世界人权宣言》的原则和承诺的合理范围。

解决这类问题的一种方法是参考《世界人权宣言》的人类尊严这一核心概念。实际上，许多支持承认新权利的论点，以及支持承认对现有权利的新解释、新扩展和新适用的论点，都援引了这一基本概念。非常有必要开展公开辩论，讨论特定权利主张是否是对所有人的平等和与生俱有尊严的承认并从而是道德要求的相应表达，这可以帮助政策制定者辨明应拥护还是拒绝新的权利主张。但是，直接援引人类尊严本身不足以区分合法的权利主张和依据不足的权利主张。尊严本身是一个极富争议的理念，其内涵不仅在不同文化之间，甚至在我们近代的多元社会内部，都有很大的差异。在分歧最严重的一些当代道德问题上，例如自愿安乐死的合法化，辩论双方都突出谈到了以尊严为依据的论点。

还需要其他标准来评价一项新的人权主张是否以及在什么情况下需要美国外交政策的支持。本委员会认为需要考虑以下相关因素：

- 这项主张在多大程度上根植于《世界人权宣言》中明确的措辞及其制定者的理解、美国在 1948 年批准该文件时的理解以及美国已批准或正式承认生效的其他国际人权文书中的措辞？这些文件的措辞是经过慎重协商的，非常重要。如果将商定的用语和谅解抛开或引伸到无法辨识的程度，人权的措辞将成为可无限延展且不受原则束缚的措辞。
- 这项新主张是否符合美国的宪法原则以及道德、政治和法律传统？它是否是美国人民通过其民主选举的政治代表而广泛认可和接受的？这并不是说美国的特定视角应在总体上指导国际人权的方向。但是，没有将美国人民对新权利主张的支持程度考虑在内的外交政策可能不具备国内合法性。
- 美国和其他志同道合的民主国家是否已通过订立国际法的既定政治机制（特别是通过正式接受清晰明确的条约规定）对相关问题的发展予以正式的主权同意？如前所述，主权同意在国际法中的作用是将宪政民主自治的理念与参与国际社会拥护的普遍原则联系起来。绕开国内宪政程序和民主政治的新权利主张，例如来自国际委员会、专家个人和维权团体的标准，也许有益于对适当人权范围进行反思，但缺乏正式的法律权威。
- 这项新主张是否像《世界人权宣言》那样，代表了人类大家庭中广泛多样的不同传统和文化的明确共识，而不只是代表了狭隘的党派或意识形态利益？在以下两种情况下需要特别小心。有时，不民主的压迫性政权倡导广泛的新权利，是为了破坏公认的普世权利的统一性和有

效性。其他情况下，有些活动人士决心绕开普通政治和国内民主程序，利用国际人权的措辞和结构，来推进在国际社会中甚至有时在本国国内都没有广泛共识的议程。

- 这项新权利能否被和谐地纳入现有人权体系？在考虑新的权利主张时，要始终考虑到潜在的冲突以及调和权利主张的需要，以使每项主张都得到充分考虑。为了推进一项以前不承认的新权利主张而忽略通过妥协和广泛共识精心拟定的现有人权框架，是一个危险的步骤，有可能导致整个体系瓦解。

以上的评价标准并非详尽，并且其中任何一条都不是决定性标准。评价新权利主张的合法性，尤其是在不断变化的形势下，不能机械地套用公式，而是需要理智、经验、充分协商和审慎判断。

## 7. 《世界人权宣言》后的人权与实在法

一些人权部门认为，通过具有约束力的文书发展实在国际人权法律本身就足以回答关于人权的含义、范围和发展的任何疑问。确实，自 1948 年以来，通过条约网络将《世界人权宣言》中广泛而普遍的人权原则转化为具有约束力的法律承诺的集体努力已取得了切实成果。人权条约法的发展可以反映出国际社会对人权有广泛共识。围绕《世界人权宣言》的宏愿和教育目标制定严格的法律要求（通常由监督机构来监督和促进），可以增强对人权的保护。

同时，各国和学者们都提出了质疑：纳入各个条约的各种人权越来越多，是否有益无害？即使从许多正式批准了所有主要条约的国家的经历来看，条约中过多的人权新责任似乎并没有增强人权法律的效果，也没能遏止世界范围内对非常基本的人权的普遍侵犯。在现有人权责任未能得到有效履行的情况下增加更多的条约法律，可能会破坏对国际人权体系的尊重。

重要的是，要认识到实在人权法律无论已扩张到了多大程度，都仍然还没有消除关于人权的性质和范围的争端。相反，随着新条约法律和国际机构的工作扩大人权范围，引起了许多新的争议。这是不可避免的。国际人权法律的广泛原则即使在条约中作了更具体的规定，仍然是而且必定是不完整的、留有余地的，因此经常受到批评和修订。由于实在国际人权法律不为法律争端提供权威和最终的仲裁方，并且不像民族国家的宪法那样提供全面的法律框架，上述情况就更明显地真实存在。

此外，非常有必要认识到，现有的人权法律无法回答从定义上讲已经超出现行实在法边界的重要问题。人权这一概念是指人类固有的、不依赖于任何国家或国际机构颁布的法令而存在的权利。实在法可以确立并阐明一个国家对个人和他国的可强制执行的责任。但是，无论是民族国家还是国际法律秩序中的实在法，都不会创造人权，实在法的沉默或执行也不能废止人权。此外，即使事实上某部实在法已将某项权利承认为人权，并不意味着这部法律就是完美的、不需要重新考虑或修订的。虽然人权是我们判断实在法是否正义的标准，但是没有任何民族国家或国际机构就人权有什么要求这一问题拥有唯一或最终的决定权。简而言之，由于人权提供了判断实在法正义与否的核心原则，所以任何国内或国际的实在法都不能被视为人权的最终仲裁者。

实在国际人权法律也无法确定美国是否应当通过批准一项特定的人权条约来制定对本国具有约束力的实在法。一项条约的存在本身并不是将其接受为实在国际法律责任的充分条件。其论点必须诉诸于国际法本身现有条件以外的原则和利益；在美国和其他自由民主国家，其论点必须通过民选代表说服大多数公民。同样，任何实在法都必须依据公共利益和正义接受审议和修订，并且对不断变化的需求和形势做出反应。国际人权法律也是如此。但是，这不能仅在实在法的界限内完成。人权的理念反映了国家实在法必须对更高的正义原则负责的信念，如果将人权理念简化为仅仅是当前的条约和制度对它的描述，那将是可悲的讽刺。

我们欢迎制定实在人权法律。但是，实在法必须参考深思熟虑的、适当的协商意见。外交官和律师必须避免一种幼稚的观念，即实在法绝对有能力解决国际人权项目的所有严重问题以及持续不断的外交事务棘手挑战。

上述这种平衡的方法可以溯源至美国的建国原则。它符合《世界人权宣言》的原则；《世界人权宣言》本身不是对实在法的陈述，而是一份非约束性文书，旨在通过政治和教育为各国设立标准。这种平衡的方法也反映了至少在最近的半个世纪中，在民主和共和党政府的领导下，美国国务院对国际人权法律和制度的一贯取向。

## 8. 超越实在法的人权



自 1948 年以来，人权条约已成为制定国际人权规范的最重要且最正式的手段。然而，国际政治和外交中的许多日常人权论述并不将已批准条约中具有正式约束力的法律规范作为支持依据，而是采用各种不具约束力的决议、宣言、标准、承诺、指导原则等作为支持依据。后一类文书有时被称为“软法”，这是一个误导性的名称；正确的说法是，它们根本不是法律。在《世界人权宣言》原则的指导下，我们仍然应当赞赏这类文书的功能价值，因为《世界人权宣言》本身就是一项不具有约束力、对国际政策和实践产生了变革性影响的文书。实际上，一些最重要的人权标志性事件和成就都具有法外和外交政治的主要特征，例如《赫尔辛基协定》、《美洲民主宪章》等。

同时，由本委员会、独立专家机构、非政府组织、特别报告员等起草但缺乏民主监督的非法律标准数量大增，引起了严重关切。自命精英的人士常常享有参与这类主张的特权；这类主张缺乏广泛的民主支持，并且无法受益于相关各国之间通过谈判达成的妥协意见。美国国务院历来坚决主张：具有约束力的规范只能通过经过国家代表制度同意的正式且公认的国际公法程序来制定，因此所谓的“软法”不是也不能够产生强制性的国际规范。这种立场是审慎的，也是完全符合美国宪政传统的，包括美国从 1948 年开始拥护的《世界人权宣言》原则。

## 四. 美国外交政策中的人权

### A. 外交政策与自由

美国诞生于大西洋西岸，与欧洲诸强国隔洋相望，在其最初一个多世纪的历史中，只在世界政治中扮演边缘角色。然而，随着同盟国在第二次世界大战中取得胜利，美国脱颖而出，成为了超级大国。战后，美国领导建立了新的国际秩序。我们今天的国际秩序，与美国《独立宣言》所申明并在《世界人权宣言》中详细阐述的一个理念密不可分，即民族国家的政府有责任尊重所有人与生俱有的某些权利。自美国存在之初起，对自由的关切就是美国对自身和世界的思考的核心特征之一；然而，直到第二次世界大战之后，促进人权才在美国外交政策中以及美国领导下的世界事务中占据重要地位。

那段时间，无论是国内还是国外，自由的历史都正在步入新的篇章。两次世界大战摧毁了当时人们所熟悉的许多事物，让人们更加清醒地认识到，未来

不一定要重蹈覆辙。全球仍有超过 2.5 亿人生活在殖民统治之下，而在美国、拉丁美洲和苏联，还有数以百万计的人属于劣势少数族裔；人们不仅渴望和平，也渴望更加美好和更加自由的生活。曾是奴隶的美国诗人菲利普斯·惠特利在美国争取独立的战争期间描写了一个明显的道理：“上帝在每个人的胸中都植入了一项原则，我们称之为自由之爱；它不能忍耐压迫，盼望救赎。”

伍德罗·威尔逊在第一次世界大战结束时声明的关于战争目标与和平原则的“[十四点和平原则](#)”、富兰克林·德拉诺·罗斯福关于战争的演说以及[《大西洋宪章》](#)，为关注自由和尊严的外交政策道路奠定了基础。继威尔逊之后的诸位美国总统，对实力在国际事务中的作用保持了健康的认识，并且在诠释美国外交政策时一再提及自由的若干原则。最值得提及的例子包括[杜鲁门主义](#)、约翰·肯尼迪 1963 年在西柏林的[演讲](#)、吉米·卡特 1978 年发表的《世界人权宣言》30 周年致辞，以及罗纳德·里根 1982 年在威斯敏斯特发表的[讲话](#)和 1987 年在柏林墙前的[讲话](#)。

诚然，美国在历史上曾严重背离国内外的自由与平等原则；美国一面背负着这样的包袱，一面承担起人权捍卫者的角色。自从国家之间开始交往，外交事务的特征一直是利与权的算计、相互利用的关系、悲剧性的妥协、鲁莽的冒险以及重大的误判。美国也不例外。在十九世纪，美国在“昭昭天命”的旗帜下，牺牲了大量生命，将美洲原住民残忍地驱逐出其祖传土地，迫使他们缔结了各种美国自己并没有遵守的条约。美国支持过独裁者，破坏过民主意愿的表达。美国还曾采取过很多人得出结论认为是不明智、损害自由的军事行动。

尽管如此，美国这个世界上最古老的民主国家已成为 20 世纪全球最重要的自由捍卫者，为生活在残酷独裁统治下的无数人提供希望和鼓舞。美国还发挥关键作用，挫败了当今时代全人类与生俱有权利的公敌：国家社会主义和苏维埃共产主义。

第二次世界大战后，美国领导建立的国际秩序体现出对美国宪法政府之核心的承诺，即对自由的承诺。在欧洲基础设施沦为废墟的背景下，国会 1948 年通过了“马歇尔计划”，为恢复“自由制度生存所需的国外条件”提供大规模经济援助。1947 年，时任美国国务卿乔治·马歇尔在哈佛大学的毕业典礼上解释了这一计划的必要性，他说：“美国应当尽其所能协助世界恢复正常的经济健康，这是合乎逻辑的做法，因为如果没有健康的全球经济，就不可能有政治稳定，也不可能确保和平。”时至今日，美国在经济发展中一直发挥

着重要作用，美国已通过公共和私人援助，成为世界上最大的人道主义援助提供方，寻求减轻贫困、饥饿和疾病。

二十世纪 70 年代，在总统吉米·卡特的全力支持下，美国国会将人权指定为外交政策的一项重点。卡特在纪念《世界人权宣言》30 周年的演讲中说：

人权在美国外交政策中不是处于边缘的地位。我们的人权政策不是摆设。我们采取人权政策不是为了提升国际形象，也不是为了对不光彩的历史政策进行道德粉饰……人权是我们外交政策的灵魂，因为人权是我们民族意识的灵魂。

1974 年杰克逊-瓦尼克修正案以与苏联集团国家的贸易为条件，换取这些国家对其公民移民权的尊重，不仅得到了持异见的苏联人的赞赏，也被当时迅速发展壮大的基层人权组织誉为重大进步。它为日后运用贸易制裁促进人权铺平了道路。

里根政府继续加大对人权的重视。纳坦·夏兰斯基用感人的文字，说明了罗纳德·里根 1983 年《邪恶帝国》[演讲](#)的俄语译本为什么是他和其他被监禁的苏联异见人士在六尺牢房黑暗中的一线希望。他写道：“西方的道德立场很明确，”这意味着不能“再对苏联的本质抱有幻想……”囚犯之间使用秘密手段进行交流，“通过敲打摩斯电码在牢房之间传递消息”；他们“通过马桶交谈，互相告知伟大的一天”已经来临。

在当今世界，仍然有数以千万计的受迫害的人期待美国带来鼓励 and 希望。因此，值此人权理念的危机时刻，带着对已完成工作的自豪，带着由于认识到自身的“缺点和瑕疵”以及全球政治的复杂性而产生的谦卑，秉持着深感责任重大的认识，即自由的未来在很大程度上取决于美国付出多大努力来兑现根植于天赋权利的宪政传统的承诺，美国必须以新生的活力追求人权事业。

## B. 宪政结构、法律背景和条约责任

美国的政府结构、已签署（以及拒绝签署）的条约和立法机构颁布的法律都对美国的人权外交政策有影响。

《美国宪法》第二条授权总统通过订立条约（须经参议院批准）、任命并接待大使以及领导国家武装力量等权力来执行外交政策。美国国务卿是总统的首要外交官和外交政策顾问。在美国国务院内部，民主、人权和劳工事务局

负责制定并实施人权政策。民主、人权和劳工事务局采用很多倡议和方案来支持世界各地的人权，包括就各国保护人权的力度提供详细的报告。此外，国务院下设的宗教自由办公室和人口贩运办公室，以及另行设置的独立实体美国国际宗教自由委员会，重点处理人权事务。同时，国务院下设的所有局和办公室都有责任确保美国外交按照符合美国人权责任的方式开展。

美国国务院并不是行政部门实施外交政策的唯一机构。例如，美国国防部通过全球部署部队的决策以及对战区合作伙伴的关键选择等方式，对我国与其他国家的关系发挥重大的影响作用。此外，财政部、商务部、美国贸易代表、司法部、美国国际开发署和白宫国家安全委员会都参与对美国外交至关重要的活动。

除行政部门外，国会也在确定外交政策（包括权利领域）方面发挥越来越大的作用。上世纪 70 年代初期，作为全国深度反省美国对印度支那和其他地方政策的一部分，国会启动了一项前所未有的研究，考察人权与美国外交政策之间的关系。

担任国际组织和运动小组委员会主席的众议员唐纳德·弗雷泽召集了具有里程碑意义的一系列听证会，听证会在 1974 年 3 月达到高潮，发布了一份开创性报告，标题是：[《世界共同体中的人权——呼唤美国领导力》](#)。该报告批评了当时美国的外交政策方法，论证了提升人权的理由：

在我国的外交政策中，人权政策没有得到应有的高度重视。在政治、经济和军事事务的广阔外交政策视野中，人权常常不见踪影……为了我们的既定利益，我们曾无视人权……人权不应当是外交政策决策中的唯一因素，甚至也不应当总是外交政策决策中的主要因素。但是，如果美国未来的全球领导力要保持其传统的意义，即鼓舞世界各地珍惜个人自由的人们，那么迫切需要人权置于更优先的地位。

这份报告认识到在国外倡导人权是美国负责任的外交政策的众多目标之一，并决心予以人权更大权重，从而为美国必须在世界事务的严峻现实与正义要求之间寻求平衡的重要辩论定下了基调。

在随后的几年中，美国国会颁布了一系列法律，最终于 1976 年通过了《对外援助法》第 502B 条，确立了“美国外交政策的主要目标之一是促进各国进一步遵守国际公认的人权”。这从法律层面上将人权考量纳入了外交政策决

策过程。民主党总统吉米·卡特和共和党总统罗纳德·里根的支持促进了持续的两党立法合作。

在随后的几十年中，在两党的出色合作下，国会通过且总统签署了 100 多部与人权相关的法律。一些立法机构颁布的具体法律，例如《杰克逊-瓦尼克修正案》、其后续的授权美国政府冻结某些践踏人权者的资产并禁止他们进入美国的《全球马格尼茨基法案》、对南非实施制裁的 1986 年《全面反种族隔离法》、《国际宗教自由法》、《贩运受害者保护法》等，为美国国务院和其他部门提供了更多工具，并且在打击世界各地的人权暴行方面产生了可观的影响。美国国会参众两院在促进人权方面持续发挥着重要作用，最近的立法行动包括 2019 年底通过《香港人权与民主法》，以及 2020 年通过《维吾尔人权政策法》，后者正在等待总统签署。

尽管看到了积极的趋势，取得了切实的成就，但美国人权政策一直受到来自政治各方的批评。有人说，当人权考量看起来与安全或商业存在冲突时，太容易被忽视。其他人则认为，美国对人权的倡导损害了安全和商业。有人指称美国找借口原谅友方和盟友的不法行为。其他人则声称，美国对其他民主国家的缺陷比对非民主友方、竞争方和对手方的暴行持更严厉的态度。有人怀疑美国对人权的承诺，因为我们不愿充分参与国际人权法律框架（包括我们未批准《经济社会文化权利国际公约》等文书），拒绝参与《罗马条约》/国际刑事法院，并且退出联合国人权理事会。其他人则主张，由于各个国际人权组织被带有政治目的的一群职业官僚把持，因此美国应当与其广泛脱钩。一些人指出有关移民和美国对南部边境管理的争议，说美国在指点并制裁他人之前应当先把自己的家务事管好。其他人则观察到，人们不断涌入美国寻求更好的生活，这证明了“美国自由实验”的成功。有些人希望美国为解决困扰许多发展中国家的问题做更多的工作，特别是解决饮用水匮乏，疟疾和其他疾病肆虐，卫生设施不足以及妇女和女童缺乏平等机会等问题。其他人则想要美国降低人权在外交政策中的重要性，以节省国家有限的物质资源和外交资本。

这些多种多样且相互矛盾的大量批评意见，凸显了实现人权政策“正确”的难度极大。同时，我们对人权辩论倾注的活力反映了权利在美国宪法传统中的核心地位。这些辩论通常既激烈又重要，也提醒人们：政策制定者面对的问题十分复杂，他们即使在最好的情况下，也必须经常基于不完善的知识在不完善的行动方案之间做出选择。国家作出强有力的法律和道德承诺，把促进人权作为其外交政策的主要目标，同时必须将上述困难考虑在内。

为了说明美国为何谨慎批准某些人权文书，谨慎参与某些国际机构，我们在此略表意见。

美国与包括亲密盟友在内的许多其他国家不同，在接受国际责任和监督人权方面始终保持高度的选择性。美国仅签署和批准了少数几份主要人权条约（其中最值得一提的是[《公民权利及政治权利国际公约》](#)、[《消除一切形式种族歧视国际公约》](#)和[《禁止酷刑公约》](#)）。还有几份其他协议是总统已签署但未获得参议院批准的，例如[《经济社会文化权利国际公约》](#)。美国两大政党对批准新的人权条约都没有太大政治兴趣。对于已批准的少数人权条约，美国一贯做出构思谨慎的部分保留、声明和谅解，以确保国家承担的条约责任与《美国宪法》的规定相符。任何任择条款，如果授权条约机构受理并审议指称美国违反条约责任的个人投诉（例如[《公民权利及政治权利国际公约任择议定书》](#)），美国一贯不愿接受。任何条约，如果授权国际人权法庭做出不利于美国的具有约束力的法律判决，美国一概不签署。

最初，美国之所以不愿受新国际责任的约束，有权宜之计的考虑，但最深层的根源是原则问题。在第二次世界大战后的若干年中，美国对国际人权法律适用性的某些抵制来自美国长期存在的种族不公正问题。一些人强烈抵制美国与联合国的早期交往，抵制美国积极促进《世界人权宣言》，他们出于某些理由担心，国际人权法律会加压对抗法律隔离和不平等参政机会等持续存在于美国的问题。

但是，如果认为如今美国谨慎调整其国际人权法律责任是出于不良动机，那就错了。美国对国际人权法律的保留态度主要来自于本国的宪法传统，以及其对有限政府和受统治者同意的重视。如果遵守国际协定并服从国际机构的权威，美国可能会将风险加于人民的主权，加于国家为最好地保障国内权利并确保自由开放的国际秩序而确定行动方针的责任。美国的民选代表以及国务院经验丰富的外交和法律专业人员对国际人权文书一贯持谨慎态度。

是否同意承担具有约束力的国际法律责任，与一项道德义务或政治原则是否一般而言在人权法律范围之内，这是两个不同的问题。并不是每一项道德义务和政治优先事项都需要转化为司法形式，才能证明美国对人权的认真追求。实际上，美国对条约的选择性批准和严格起草恰恰表明了美国对法治的坚定承诺：只有已准备好在实践中遵守并接受他国问责的那些原则，美国才正式接受。相反的做法是：对各种条约不加区别地批准，不注意或无意将这些国际责任与国内法和惯例相协调（某些国家就是这样做的）；这种做法会大大

损害国际人权法律的效力与合法性。同样，对于美国已批准的条约，美国坚持以通过谈判商定的实际措辞为基础严格地起草条约规定，从而维护主权同意的完整性。美国的保留意见防止了国际规范和制度绕过普通的、经宪法授权的民主政治和既定的立法程序，确保了法律的民主合法性在美国得到尊重。

美国认为应当限制国际人权机构的监督作用，这也值得细思。与批准条约的考量类似，考虑到保护美国主权、法治和民主问责等因素，我们有理由谨慎决定是否将国家政治决定置于国际机构的管辖之下。当然，国际人权机构可以在监测、监督和促进人权责任方面发挥建设性作用。它们可以成为促进遵守国际规范的关键行为体。因此，美国经常在外交和财务上支持这类机构。

同时，这些机构充斥着严重缺陷：它们经常受利益集团支配；不能广泛代表被假定采用其适用的规范治理的社会；而且缺乏民主合法性，因为巨大的自由酌处权掌握在这些常设官僚机构聘用的专业精英手中。而且，这些机构的工作质量参差不齐，即使是比较严肃认真的机构也常常无法有效地实现其基本目的。

在这种情况下，有选择地建设性参与国际人权机构是合理的立场。美国出于对人权的尊重，当这些机构服务于推进人权这一宗旨时，与它们合作并给予支持，同时要求它们不超越被授权的界限和权力范围。国际人权机构（除少数例外，对美国均不适用）对创立它们的条约没有正式解释权。此外，由人权机构宣布的对权利的解释或引申，以及它们宣布的条约语言的适用，不一定是权威或正确的。实际中，许多条约机构对其宪章中的权利作出过度解释，远远超出了相应条约中通过谈判商定的措辞。维护人权的声誉很重要，同样重要的是美国要继续大力要求各国际人权机构遵守创立它们的条约赋予它们的有限责任范围。

本委员会由于职责范围有限，无法在此展开讨论关于人权法律和人权机构适当范围的一般性意见，也无法在此展开讨论可以指导美国在该领域政策的一些原则。关于美国是否应当批准任何其他人权条约或接受其他国际人权机构指令，适宜由相应的美国民选代表及其授权的部委、局、署和办公室提供建议。

### C. 新挑战

自从各国开始制定外交政策、经营同盟关系、抵抗对手开始，各国就一直在安全和贸易的必要需求与正直和公正的主张之间寻求调和。为了考虑和实施在国外促进人权的政策，美国投入了大量精力和资源，少有他国能及。如今，一系列新挑战让这方面的工作变得更加复杂。

*人权文化的衰落。*在第二次世界大战的恐怖之后，《世界人权宣言》表达了一种广泛认识，即有必要通过促进普遍人权来提高对人类尊严的尊重。这一项目在南非种族隔离制度垮台和东欧共产主义戏剧性瓦解中发挥了重要作用，因此获得了日益增长的支持。但是，近年来人们促进人权的热情减弱了。在2018年《世界人权宣言》发表70周年之际，甚至人权界的一些杰出人士也表示心灰意冷。

正如我们已经讨论过的，有诸多因素在起作用。在此处所列的诸多挑战中，我们把对基本人权的关注减弱排在第一位，这是因为在促进人类自由和尊严的热情降低的同时，剥夺人权所造成的人类苦难并没有缓解。

*国际组织的失败。*2018年，在努力与联合国人权理事会合作以争取内部改革之后，美国退出了人权理事会。联合国人权理事会继承了其前身联合国人权委员会的许多缺陷。人权理事会受命负责处理全球范围内对人权的侵犯问题，对以色列给予了不相称的极大关注，却无视世界许多其他地方严重践踏人权的行为。这些结果在部分程度上是联合国人权理事会乃至整个联合国工作方法中的偏见造成的。美国退出联合国人权理事会并不意味着拒绝人权和基本自由，而是决心找到更有效保障人权和基本自由的方法。

人权理事会的缺陷是其结构组成的必然结果，这反映出联合国存在的更广泛问题。鉴于人权理事会依照规定必须包括来自世界所有地区的成员，因此，中国、古巴、利比亚、俄罗斯、沙特阿拉伯、委内瑞拉等公然践踏人权的国家都参与甚至主导了理事会。一个负责监测人权践踏行为的组织，由经常犯有践踏行为的政权领导，是不可能成功的，并且实际上必然会损害人权事业的声誉。这是联合国结构缺陷的翻版。

人权之友面临的主要难题之一是决定在何种情况下坚持继续改革，或至少减轻缺陷严重的机构所造成的损害，以及在何种情况下建立替代机构。

*独裁选择。*联合国是许多践踏人权的国家的家园，并且正如我们已经指出的那样，现在全球有很大一部分人生活在人权保护不足的国家。在这些国家中，影响力最大的是俄罗斯和中国。



苏联解体后，一部分人希望俄罗斯能够发展成为尊重人权的自由民主国家。但是，现实让曾抱有这种希望的人们大失所望。对俄罗斯政权提出批评的人士遭到镇压和暗杀；新闻自由受到严格限制；保护权利所必需的独立司法并不存在。同样，人们曾经希望，如果国际社会欢迎中国成为国际秩序中负责任的利益攸关方，中国将发展出对权利和民主的尊重；事实证明这是一种幻想。中国共产党对国家维持独裁统治，大范围粗暴地监视人民，阻止出现有组织的真正反对派。同时，中共已实施若干方案，意图摧毁新疆和西藏文化，削弱香港自由，并且威胁台湾。在压制宗教自由的国家名单上，中国一直名列前茅。

中国强调其所谓的“发展权”或“经济发展”，试图压缩人权中的传统政治和公民权利。北京不顾大量否定其实践的经验证据，一味坚持认定，要想最好地追求发展，就必须限制个人权利和政治自由，其程度远远超越了《世界人权宣言》第 29 条所述的限制范围。从《世界人权宣言》的角度来看，发展不能成为践踏基本权利的正当理由。

俄罗斯和中国不仅对内执行镇压政策，还积极争取在国际上推广其专制政治模式。自上世纪 70 年代（当时苏联模式作为一种国际模式尚有一丝可能性）以来，自由民主制度第一次在最理想的政治制度选择方面面临重大挑战。专制领导人，特别是发展中国家的专制领导人，可能会效仿中国的治理模式，允许大规模监视并镇压异见，完全没有尊重人权的可能。我们某些最亲密的传统盟友，特别是在欧洲，出于商业原因，有时表现出通融中国和俄罗斯的愿望，其热切程度甚于高举人权旗帜反对这两个国家的决心。

*新技术和权利。*新技术的出现及其在世界范围内的迅速传播，为促进经济发展、改善健康状况、促进信息交流传播、发展新型能源和交通运输形式等提供了绝好的机遇。这些新技术涵盖人工智能、网络/互联网技术、新兴生物技术等众多领域。它们也为权利保护带来了棘手的挑战。例如，人工智能技术中最重要的新发展在于机器学习领域——大致来说，即复杂的软件算法能够处理大量数据，发现其中隐藏的关联，并识别出以前没有发现的社会行为规律。

这些进步对社会有巨大的潜在益处，但也对个人自由和权利造成了巨大风险。算法通常不如设计人员所希望的那样准确，在银行贷款决策、法院判决等场景中，带有偏见或歧视的算法很容易被滥用。此外，大规模使用算法时，此类偏见可能只有在造成危害之后才会被发现。尤其值得关注的是监视或行为预测应用程序对人权的威胁。人工智能和相关的网络技术，例如通过互联网

（包括社交媒体和其他平台）进行面部识别，已在美国和其他民主国家被用作监视工具，而这些国家正在着手应对挑战，制定政治和法律机制来平衡收益与风险。在极少或根本不监管这些新技术的专制国家中，这些技术尤其危险。

在中国，建立受到“全面监视”的社会这一雄心比在任何其他地方都得到了更大发展。中国共产党已经建立了强有力的互联网审查制度，即所谓的“中国防火长城”。中共的“防火长城”旨在将其公民锁禁在数字信息监狱中，是臭名昭著的铁幕和柏林墙的高科技翻版。

此外，北京的“社会信用体系”在很大程度上基于新兴的人工智能和网络软件，这些软件可以聚合并集成有关一个人的多种数据流。其中包括随时随地进行记录的监视设备和面部识别程序，实时跟踪购买情况的智能手机信用卡应用，工作场所和学校的表现监控，社交媒体上（由朋友、邻居和同事进行的）对一个人遵纪守法和忠诚度的评分等等。专制政权不仅可以利用这些工具来跟踪和惩罚个人，还可以利用它们来监控整个群体，例如不喜欢的宗教或民族。同时，随着时间推进以及从大规模社会监视中收集到足量数据，行为预测算法可能会精准地预测出不喜欢的团体何时、何地以及如何集会，从而增强国家安全机构迫害这些群体成员的能力。

人工智能和网络并不是仅有的可能威胁人权的新兴技术。生物技术（包括操纵人类基因组）、纳米技术、量子计算、机器人技术等都将对人权构成严峻挑战。

*人民迁徙*。近年来，人口大规模流动，原因不仅限于传统的武装冲突或政治、宗教和种族迫害等。在一些情况下，人们迁徙是为了摆脱贫困、前往美国和欧洲等更强大的经济体。在另一些情况下，人们迁徙是为了逃离长期干旱和其他气候问题。通讯能力的提高（包括社交媒体在内），突出显示了发达国家显著更高的生活水平，从而鼓励人们尝试重新定居。同时，犯罪组织抓住机会，利用移民的困境甚至贩运人口来获利。根据美国已加入的 1951 年 [《难民公约》](#) 和 1967 年 [《议定书》](#) 中的定义，这些移民大多数都不是难民。然而，如今这些人口流动的规模之大，正在对逃离迫害的难民与移民之间的传统上的区别形成压力，从而模糊了人权的范围和适用性。

*全球卫生、疾病大流行与人权*。正在发生的新型冠状肺炎（COVID-19）大流行引发了复杂的人权问题，因为在全球化的世界中，各国政府不得不设法在保护公众健康的同时，不侵犯基本人权，不牺牲个人经济安全。这场疾病大流行已经导致了某些自由暂时受到限制，包括“集体、公开”地从事宗教活

动的自由（《世界人权宣言》第 18 条）、结社自由（《世界人权宣言》第 20 条）和旅行自由（《世界人权宣言》第 13 条）。科技公司试图通过数据挖掘和监视来监测疾病的传播，这种做法产生了有关隐私权的重大问题（《世界人权宣言》第 12 条）。同时，有人指出，对科学评估和政府应对措施的合理批评意见受到压制，引发了对言论自由的担忧（《世界人权宣言》第 19 条）。此外，为了遵守保持社交距离的政策，苦苦挣扎的家庭、工人和学生经历了工作权（《世界人权宣言》第 23 条）和受教育权（《世界人权宣言》第 26 条）的缩减。在整场危机中，人类大家庭在试图适当权衡相互竞争的利益的同时，还面临着一种我们尚未完全了解的医学状况，目前也没有防护性的解决措施。这段时期内，在国内政治和国际关系的推拉中，人们就如何具体界定个人“对社会负有义务”进行了激烈的辩论（《世界人权宣言》第 29 条）。

*非国家组织侵犯人权行为增加。*长期以来，非国家行为体对人权构成挑战，而典型的人权一般仅适用于国家及其所辖个人之间。但是，近年来，大规模侵犯人权的非国家团体的数量和多样性惊人地增加，例如恐怖主义团体、跨国有组织犯罪集团、儿童色情材料提供者以及人口贩运组织。这些非国家组织通常将基地设在脆弱的国家，这些国家没有能力或政治意愿来解决其领土内发生的践踏人权问题。在这种脆弱的国家中，跨国企业相对较大的权力和自主权也可能对促进和保护人权构成复杂的挑战。

#### D. 多维外交政策中的人权

根据本委员会章程中规定的职责，本报告概述了具体的支撑美国对人权承诺的美国传承（第二部分）以及美国拥护的国际原则（第三部分）。我们对美国权利原则的考察显示了一种传统，尽管它植根于普世原则，但是仍然独特且有活力。这种传统之所以独特是知性影响和历史经验独特融合的结果；这种传统的活力则源于美国人当中的不懈争论：我们是怎样的社会？希望成为怎样的社会？我们致力于对全人类的“某些天赋权利”的承诺，而且致力于源于美国特有经验、旨在通过权衡不同原则并促进妥协和容忍各种相互对立的意见来保障权利的宪政政府的形式；这些是我们传统中不可分割的组成部分。

另一方面，本报告对源自《世界人权宣言》的国际人权原则的考察显示了另一种传统，它旨在确认普世原则而不依赖任何特定国家的传统。《世界人权宣言》有意制定了简短而概括的原则清单，以便这些原则可以在许多不同文

化、传统和政治体制中发挥积极的作用。国际人权项目的活力来自于各国在努力达到《世界人权宣言》确立的“共同标准”的过程中积累的经验。

尽管美国的权利传统与承诺遵循的国际原则之间有着密切的对应关系，但由于制定外交政策时需要考虑多重因素，因此美国对外交政策中天赋权利的考量比在内政事务中的考量更为分散和间接。政策制定者在考虑到有限的资源以及我们周围世界的当前条件、威胁和机遇，从而对国家原则和利益的角色做出审慎判断时，还必须履行国家承担的所有条约责任。他们通常必须依据有限信息做出艰难的选择，以决定应当优先关注哪些侵犯和践踏权利问题，以及如何使用有限的外交资本和财务资源。可以采用的手段因具体情况而异。

但是，现实世界中外交决策的复杂性绝不能成为麻痹或冷漠的托辞。美国可以通过多种与其独特民族传统、其他民族国家主权以及稳健外交要求一致的方式在国外促进基本权利。政策制定者可以使用范围很广的各种工具，但所有工具的使用都需要先做出判断，评估可能的效果。外交官可以通过非正式渠道传达关切并提出变革建议。他们可以支持地方维权人士或组织。他们可以通过美国国务院的年度《各国人权报告》、提交给国会的《国际宗教自由报告》或《人口贩运报告》，公开表示关切并对他国表现进行评级。他们可以通过管辖特定国际协定的条约机构开展工作。如果有必要，他们还可以寻求不同形式的制裁，或限制贸易或安全合作。此外，同样重要的是，他们可以自豪地强调美国宪政政府的原则，这些原则要求将保护所有人与生俱有的权利作为政治合法性的终极衡量标准。

尽管对特定政策的评判超出了本委员会的职权范围，但我们基于对美国权利传统中富有生命力的原则以及美国对国际人权原则的承诺的考察，提供以下意见，以供承担制定促进美国利益且符合道德的外交政策并坚守美国理想这一重大责任的人员参考。

## 五. 结论性意见

1. **迫切需要在外交政策中大力捍卫人权。**诞生于第二次世界大战后的宏伟国际人权项目在当今世界中面临严峻的新挑战。支撑该项目的社会和政治共识来之不易，却比以往任何时候都更加脆弱，而数以亿计的人在专制政权下遭受苦难，没有希望，得不到帮助，对他们来说，自由与平等是遥不可及的梦

想。一些强大的国家提倡严重削弱公民和政治自由的未来愿景，挑战人类自由与尊严的理念；同时，技术迅猛发展，带来许多新的威胁。人权之友需要以勇气、坚韧和智慧应对当今的复杂挑战。

值此需要相助的时刻，美国必须根据深植于其宪政体制和国际承诺的原则，大力捍卫本国和几乎所有其他国家在批准《世界人权宣言》时承诺支持的愿景。靠着对国家最高价值的忠诚，美国可以对当前的多种需求做出有效的应对。美国建国时融合的每一项主要传统，即《圣经》信仰、公民共和主义和近代自由传统，都滋养了国家的核心信念：政府的良好基础来自于被管理者的同意；政府的首要目的是保障全体人类共同享有的权利。美国人民可以从这些核心信念中汲取灵感和力量。这些核心信念以及滋养它们的传统是灵感和力量的源泉。毫不夸张地说，鉴于全世界人民指望美国捍卫基本权利，美国致力于对全人类共同享有的权利作出积极奉献，将对自由的未来产生相当大的影响。

如果美国要继续作为希望的灯塔，就必须审慎地采取一切外交手段，处理盟国和不友好国家的践踏行为，但是绝不提倡两类国家具有虚假的道德对等地位：尊重权利但有时做得不够的国家，以及系统性践踏其公民人权的国家。在自由民主国家与专制独裁国家的思想斗争中，自由民主国家不均衡的进步并不会使其为之奉献的崇高目标失去价值。

本委员会还注意到，美国在国外促进人权的措施通常在与其他国家合作执行的情况下更为有效。没有任何一个国家能够凭一己之力实践人权，而且，一个国家独自行动总会合理地或不合理地被怀疑别有用心。

2. *榜样的力量是巨大的*。美国在国外促进人权的最重要方式之一是以身作则，成为尊重权利的社会之典范，在有着丰富各异的宗教、种族和文化的环境中，公民依法共处。尽管美国人在实现本国自身的理想方面经历了许多失败，但理应为其宪政传统感到自豪。美国在自由、平等和民主自治方面的实验对全世界如何理解人权产生了重大影响——不一定是为他国提供了可复制的模板，而是证明了尊重权利的社会可以实现。在解决社会各种团体之间的冲突以及处理不同权利与权利主张之间的紧张关系方面，美国的经验为有着类似问题的其他国家有鼓舞作用。同时，必须认识到，只有我们自己认识到我们政治中的不足与原则之间存在差距，并且能够证明（正如我们要求其他国家所做的那样）采取了切实的改进行动，美国模式才能为他人提供启发。美国越是

成功地践行其倡导的原则，其信息就越有力，对于渴望自由的人们的示范作用就越有启发性。维持美国权利传统是一项持续的挑战，建立在以往的基础之上，需要世世代代付出艰苦的努力。

3. *人权是普遍而且不可分割的。*对第二次世界大战后的崇高人权项目而言，最严重威胁之一是某些大国的崛起，这些大国拒绝承认人人生而自由且平等，也拒绝承认“一切人权均为普遍、不可分割、相互依存、相互联系”。无论是公开抨击上述主张，还是在实践中无视之，这些国家都直接攻击《世界人权宣言》所依据的社会和政治共识的要害。曾经得到几乎所有国家认可的核心原则如今遭到另一种愿景的威胁，这种愿景以发展或其他社会和经济目标为名，从根本上压制《世界人权宣言》所崇尚的政治和公民权利。

4. *人权的普遍性和不可分割性并不意味着其实践具有统一性。*美国和其他作出国际承诺的国家都有责任履行其全部承诺，不存在文化例外。但是，《世界人权宣言》确实预期到，各国的重点、解释和实施方式会有所不同。《维也纳宣言》明确指出，尽管“各个国家，不论其政治、经济和文化体系如何，都有义务促进和保护一切人权和基本自由”，但是“民族特性和地域特征的意义、以及不同的历史、文化和宗教背景都必须要考虑”。人权的普遍性和实际实现人权所必需的多元性是通过国际人权法律体系中固有的辅助性原则联系起来的。国际领域的辅助性原则与美国宪政传统中的自由、民主问责和联邦制等原则具有密切关系。它要求决定应尽可能在最接近受其影响的人的层面上做出（从这些人的初级社群开始），并且来自于更大、更广泛、更远社群的干涉应当仅限于帮助初级社群，不可取而代之。

5. *在尊重人权方面一定程度的多元化并不意味着文化相对主义。*对合法多元化的承认并不代表允许忽视《世界人权宣言》中的任何权利。人权实践多样化的范围不能超越“促进和保护一切人权和基本自由”的义务，以及《世界人权宣言》的具体规定，即：所有权利的行使必须以充分尊重他人的权利为前提，并且《世界人权宣言》中的权利可能受到“法律所确定的限制，确定此种限制的唯一目的在于保障对旁人的权利和自由给予应有的承认和尊重，并在一个民主的社会中适应道德、公共秩序和普遍福利的正当需要”（着重号为后加）。正如美国国务卿沃伦·克里斯托弗 1993 年在维也纳世界人权会议开幕式上所指出：“我们尊重各国独特的宗教、社会和文化特征，但不能让文化相对主义成为压制行为的最后避难所。”

6. *民族国家可以在一定程度上灵活地将人权政策建立在自己独特的国家传统基础上。*例如，作为世界上最古老的民主国家，美国特别重视促进个人自由、民主程序和民主制度。美国国务院设有宗教自由特别办公室和人口贩运特别办公室，后者反映了美国的奴隶制历史经验，而前者则反映了美国在保证大型多元化政体中所有成员的宗教自由方面取得的标志性成就。但是，如果一个国家无视或轻视其他基本原则，就与其国际责任发生了抵触。尽管有时难以确定合法多元化的界限或“判断余地”，但必须首先理解，《世界人权宣言》的意图是让各项基本原则共同发挥效力，而不是相互对立。因此，在基本权利之间发生冲突或紧张关系时，必须在符合《世界人权宣言》第一条所确认的“人人生而自由，在尊严和权利上一律平等”这一总体信念的前提下，辨明如何尽可能保护每一项权利。

7. *虽然各项人权之间相互依存、不可分割，但它们之间存在某些区别，这是《世界人权宣言》的内在固有含义，也是依据《世界人权宣言》制定的实在人权法律的内在固有含义。*尽管很重要的一点是肯定与人类尊严相关的各项权利都相互依存，但美国的外交政策可以而且应当考虑在各个特定时间点上，哪些权利与国家原则和利益契合度最高。这种判断必须既考虑到美国对人权项目的独特贡献，又考虑到对当前情况、威胁和机遇的审慎评定意见。

然而，一个国家的酌处权不能超越国际法的限制，国际法规定某些人权是绝对的或几乎是绝对的，极少有或没有例外，而另一些人权则受到许多合理的限制，并且取决于可用资源和监管安排。某些国际规范（例如禁止灭绝种族）如此普遍，以至于它们被认为是强行法规，即任何国家都不能合法背弃的国际法原则。某些人权的适用要求各国的做法高度一致，例如禁止酷刑；而其他人权的适用则允许有相当不同的侧重点和实施方式，例如保护隐私或实现《世界人权宣言》中的社会和经济权利。

8. *自由、民主和人权相互联系，不可分割。*自由开放的协商、说服和决策程序使自由民主国家（根植于基本权利的民主国家）能够合理协调各种权利主张，并在实现其寻求尊重的多种权利时合理配置有限资源。这是因为个人自由的核心观念，即没有人生而从属于他人或统治他人，以及民主的中心理念，即政治权力最终属于人民。这本身就是所有人与生俱有权利的反映。个人自由、民主和天赋权利之间的这种联系源于美国传统，并在一系列事件中得到了有力表达：美国于第二次世界大战期间宣布的宣战目标强调自治；美国在苏联帝国倒台后支持“第三波”民主化浪潮；以及美国历届政府一贯承诺支持

有利于自由和民主的国际秩序，因为这种国际秩序建立在尊重人权和国家主权的基础上。同样的联系在《世界人权宣言》中也显而易见，《世界人权宣言》突出了体现个人尊严、对完整民主程序十分必要的古典公民和政治权利，还将政治参与权置于普遍承认“人民的意志是政府权力的基础”这一背景下，并规定“定期的和真正的选举……而选举应依据普遍和平等的投票权，并以……自由投票程序进行”。

《世界人权宣言》与美国宪法和政治传统核心的这种契合影响着美国外交政策。首先，它号召我们承诺促进个人自由、民主程序和民主制度，将其作为美国人权议程的核心。同样，它还建议对其他国家的民主多数的决定给予相当大的尊敬，并承认自治可能会导致其他国家设定各自的独特优先事项。美国在促进基本权利的过程中应当始终对普通民主政治的结果以及国家主权的合法行使保持敏感，留意试图绕开民主制度和程序的权利主张。

9. **社会和经济权利对于全面外交政策至关重要。** 尽管社会权利和经济权利是《世界人权宣言》不可或缺的组成部分，但在冷战期间，人权的不可分割原则却由于相互对立的一些原因变得模糊了，苏联和美国倾向于将《世界人权宣言》中的公民和政治权利与有关社会和经济的規定拆开来区别对待。因此，十分有必要认识到以下四点：（1）美国曾是不可分割原则的主要支持者，也曾是《联合国宪章》和《世界人权宣言》序言提出的“较大自由中的……生活水平的改善”这一愿望的主要支持者。埃莉诺·罗斯福在向联合国大会介绍《世界人权宣言》时，申明美国政府“全心全意支持这些条款所载的经济、社会和文化权利基本原则”。（2）关于如何实现这些权利，美国的立场（即由各国根据其资源和政治组织来自行决定）比苏联的立场（即国家应当是这些权利的唯一保证人）获得了更为普遍的认可。（3）不可分割原则要求在制定美国外交政策时认真考虑经济和社会原则。（4）由于一定程度的最低生活标准对于有效行使公民和政治权利至关重要，因此美国根据《世界人权宣言》所作的承诺符合本国的宪法传统。

时间和大量经验证据充分表明，美国立场所蕴含的智慧，即公共和私人手段审慎组合比国家管理下的经济更适合提供“较大自由中的……生活水平的改善”。在外交政策方面，美国一贯致力于个人自由和人类平等，一直力求主要通过世界上最贫穷、最脆弱和受迫害最严重的群体提供慷慨的经济援助，来促进《世界人权宣言》中的经济和社会原则。



10. *必须谨慎考量新的权利主张*。随着时间推进，即使自由和人类尊严这几项基本要素保持不变，仍有理由预期公认的国际人权清单会在一定程度上扩展和微调。应当欢迎将现有权利适用于以前被错误地剥夺了这些权利的人。但是，必须牢记，《世界人权宣言》之所以成功地在全球范围内启动了普世人权项目，很大程度上要归功于其相对有限的范围。《世界人权宣言》有意将其范围限于被认为具有近乎普遍共识的一小部分权利。事实上，当普遍人权理念基于公认为无可辩驳的原则时，它的力量最强大；当它被用于社会中有竞争关系的团体之间对政治优先事项的争议中时，它的力量最孱弱。这类争议通常最好通过谈判、教育、说服、妥协和投票表决等普通民主程序来解决。用人权的词汇进行政治斗争这种趋势有可能扼杀充满活力的民主国家所依赖的健康讨论。如果将有争议的政策偏好改写为固定的和不容置疑的人权要求，用以阻止合法辩论，将会导致不容忍加剧，和解受到阻碍，核心权利贬值，以权利名义剥夺权利。总之，美国应当秉持开放而谨慎的态度支持新人权主张。

11. *国家主权对于保障人权至关重要*。美国《独立宣言》和《世界人权宣言》都认为，民族国家通过其法律和政治决定，为人权提供主要保证。因此，捍卫人权必然要求捍卫一切大小国家的主权。美国的国际人权责任像其他国际法律责任一样，必须以美国正式和明确同意的规范为基础。在未经美国宪法合法同意的情况下将确定这些责任的权力让与国际机构，将会损害美国主权，削弱民主问责。因此，试图绕开民主制度和程序创设新权利的做法，或通过与美国订立国际协议所依据的理解不一致的手段来创设新权利的企图，美国政策制定者应当予以抵制。同样因此，民族国家具有独立性与主权，可以在《世界人权宣言》限定的范围内自行做出确认普遍人权的道德和政治决定，美国应予以尊重。同时，必须承认热爱自由的国家正当使用各种外交工具，来威慑滥用主权以至本国人民无法行使人权的民族国家。

12. *必须耕耘人权的沃土*。多年来，人权理念已显示出强大的力量，以至于“人权”已成为当今世界上所有国家和文化的千百万人表达对正义和摆脱压迫之渴望的最常用的词。但是，人权之友必须牢记两个重要的考虑因素：必须培养对人权的尊重，而且促进基本权利只是建设促进人类全面繁荣的社会的要素之一。权利是处理不公正现象和改善生活条件的有用工具，但是它们并不会像魔术一般创造出对个人自由、民主、人类尊严和法治的尊重，也不能创造出维护人道公正社会所需的责任、团结和宽容等品质。

自 1948 年以来，通过各种相关条约将《世界人权宣言》中广泛的人权原则转化为具有约束力的法律承诺的集体努力已取得了可喜成果。但是，这种努力的成功取决于支撑它们的道德和政治承诺。人权的理念反映了国家实在法必须对更高的正义原则负责的信念，如果将人权理念降低为当前的条约和制度对它的描述，那将是可悲的讽刺。实际上，一国外交政策中人权的力量，往往更多地来自于该国清晰的道德目标和政治承诺，而不是其正式的法律责任。倘若没有持之以恒的努力和决心，特别是对提供以自由和人类尊严基本理念为前提并传播这些理念的教育的努力和决心，来实现这些权利，宣言、宪法和人权条约就只不过是麦迪逊所说的“羊皮纸壁垒”。

正如埃莉诺·罗斯福在《世界人权宣言》十周年之际所谈到的：

普遍人权究竟从哪里开始？在离家不远的小地方——离我们这么近，又这么小，以至于在世界的任何地图上都看不到。然而这些地方是个人的世界，他居住的社区，他就读的学校，他工作的工厂、农场或办公室。每个男人、女人和儿童都在这些地方寻求不受歧视的平等正义、平等机会和平等尊严。除非这些权利在这些地方有意义，否则它们在任何地方都不会有意义。如果没有协调一致的公民行动在各自的家的附近维护权利，那么我们寻求更大世界中的进步必定只能是徒劳。

美国的经验告诉人们，保护人权是永无止境的奋斗，涉及一个国家在解决人人有责的政治社会的安全和福祉问题对国家自身的原则和宗旨的认知。在通向更美好、更自由社会的途中，促进基本人权是必要的一步，但仅仅是一步。对人类自由和尊严的最可靠保护来自于拥有宽容、尊重权利的文化支撑的自由和民主国家的宪法。就像美国独特的权利传统一样，维护国际人权项目将需要我们关注自由之精神生根发芽并得到养育和培植的“小地方”。

署名人：

\_\_\_\_\_ 主席，玛丽·安·格林顿（Mary Ann Glendon）

\_\_\_\_\_ 执行秘书，彼得·博尔考维茨（Peter Berkowitz）

\_\_\_\_\_ 肯尼斯·安德森（Kenneth Anderson）

\_\_\_\_\_ 拉舍尔·伯尔曼（Russell Berman）

\_\_\_\_\_ 波罗·卡罗沙（Paolo Carozza）

\_\_\_\_\_ 汉沙·尤瑟夫·汉森（Hamza Yusuf Hanson）

\_\_\_\_\_ 大卫·潘志勤（David Tse-Chien Pan）

\_\_\_\_\_ 杰奎琳·瑞维斯（Jacqueline Rivers）

\_\_\_\_\_ 米尔·索洛维齐克（Meir Soloveichik）

\_\_\_\_\_ 卡特丽娜·兰多斯·斯维特（Katrina Lantos Swett）

\_\_\_\_\_ 克里斯多弗·陶力斯芬（Christopher Tollefsen）