

论联合国“三重”理事会

——以改革中的人权理事会为视角

张乃根*

摘要：2006年成立的联合国人权理事会已经与原有的安理会、经社理事会一起初步形成了与《联合国宪章》的“三重”宗旨即“和平与安全、发展、人权”相吻合的“三重”理事会。“三重”理事会的形成是近年来联合国改革新路径的目标，体现了健全的国际法治理念。充分实现“三重”理事会的理想目标，关键在于改革中的人权理事会能否最终成为联合国的主要机构之一。“三重性”的概念源于古罗马私法，并渗透于现代西方法治，也深深影响了格劳秀斯、康德等创立和发展的国际法理论及实证国际法体系。联合国的创建虽然体现了健全的国际法治理念，但因受制于历史条件而难以构建和平时期应有的健全法治体系。尽管联合国改革面临许多严峻挑战，但是，人类社会走向健全国际法治的步伐不会停止。

关键词：联合国改革 人权理事会 三重性 国际法治

《联合国宪章》序言及第1条所载明的维护国际和平及安全、促成国际合作以增进全球人民经济及社会之进步、人权保护的三大宗旨是不可分割的一个整体的三个方面。同样，与该三大宗旨相吻合的联合国安全理事会（以下简称“安理会”）、经济及社会理事会（以下简称“经社理事会”）和2006年新成立的人权理事会（最终应成为联合国主要机构之一）已经初步形成并将最终成为实现联合国三大宗旨的“三位一体”之机构。本文所说的“三重”或“三重性”指的就是这种构成一个整体的三个方面，强调其不可分割性。通过对渊源于罗马私法的“三重性”观念及其内在的健全法治理念以及西方近代政治中“三权分立与制衡”的体制分析，本文试图说明“三重性”体现了国内法上具有内在统一性的健全法治理念以及这种理念对国际法理论与实践的影响，从而进一步论证联合国的创建体现了“三重性”的国际法治理念以及历史局限性。应该指出的是，联合国体制中的“三重性”不仅在一定程度上体现于类似三权分立的现行联合国组织结构，而且更展现于已经初步形成并将最终实现联合国三大宗旨的“三重”理事会。本文认为，将人权理事会提升为与安理会、经社理事会并立的联合国“三重”理事会之一是实现健全的国际法治理念的关键。

* 复旦大学特聘教授、中国国际法学会常务理事。

一 联合国安理会、经社理事会和人权理事会的“三重性”

(一) 联合国改革中的“三重”理事会

根据2006年3月15日由联合国大会通过的决议，并于同年6月19日正式成立的人权理事会是联合国大会的一个附属机构。它对于联合国的组织结构体系改革，具有特殊的意义。该决议明确地“认知到和平与安全、发展和人权是联合国系统的支柱，也是集体安全与福祉的基础，并确认发展、和平与安全以及人权是相互联系和相辅相成的”。^① 根据这一改革的初衷，新的人权理事会与安理会、经社理事会将构成与《联合国宪章》序言及第1条所载明的维护国际和平及安全、促成国际合作以增进全球人民、经济及社会之进步、人权保护的“三重”宗旨相吻合的“三重”理事会。尽管人权理事会的地位目前仍是联合国大会的附属机构，但是，改革中的人权理事会或迟或早将成为与安理会、经社理事会并立的联合国主要机构之一。

2005年世界首脑会议在“决意创建人权理事会”时表明：“支持进一步将人权置于整个联合国系统的主要位置”，“负责促进普遍尊重对所有的人的所有人权和基本自由的保护”，“处理各种侵犯人权的情况，包括粗暴、蓄意侵犯人权的事件”，“促进联合国系统内部的有效协调，推动将人权纳入主流。”^② 可见，人权理事会作为联合国大会的一个附属机构是联合国改革的过渡安排。2011年联合国大会通过对人权理事会的第一次审查决议，决定继续保持该理事会的暂时地位，“并在适当时候而且在最早10年最晚15年的时间内，再次审议是否保持这一地位的问题”。^③

2004年有关联合国改革的高级别小组报告最初提出创建人权理事会，并就其最终地位问题建议：“从长远来看，会员国应考虑把委员会提升为‘人权理事会’，这就是说，它不再是经济及社会理事会的附属机构，而是与理事会和安全理事会同等并列的一个宪章机构，以此体现在《宪章》序言中，人权问题与安全 and 经济问题一样，同样得到了重视。”^④ 时任联合国秘书长安南在阐明创建人权理事会的初衷时也强调：隶属于经社理事会的“人权委员会升格为一个全面的理事会，将把人权提升到《联合国宪章》原本赋予的优先地位”，^⑤ 成为与安理会、经社理事会“三位一体”的联合国体系新的“三驾马车”。这不同于2005年之前的围绕着扩大安理会的改革，而是近年来侧重于联合国能力建设的改革的一部分，^⑥ “可能构成了该改革努力的基石”。^⑦

(二) “三重性”的罗马法渊源及法治理念分析

为了进一步理解改革中的人权理事会未来真正地成为联合国“三重”理事会之一所包含的

① 联合国大会决议：《人权理事会》，A/RES/60/251（2005）。

② 联合国大会决议：《2005年世界首脑会议成果》，A/RES/60/1（2005），第157-159段。

③ 联合国大会决议：《审查人权理事会》，A/RES/65/281（2011），第3段。

④ 威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告：《一个更安全的世界：我们的责任》，A/59/565（2004），第291段。

⑤ 秘书长报告：《大自由：实现人人共享的发展、安全 and 人权》（增编1：人权理事会）（2005年4月14日）。

⑥ 参见杨泽伟：《联合国改革的国际法问题研究》，武汉大学出版社2009年版，第13章。

⑦ Joachin Muller, *Reforming the United Nations: The Challenge of Working Together* (Leiden: Martinus Nijhoff Publisher, 2010), p. 24.

健全国际法治理念的历史渊源,有必要扼要地分析“三重性”的罗马法渊源及法治理念在现代西方法制中的发展。

“三重”(threefold)一词源自于古典罗马私法理论。根据《优士丁尼学说汇纂》,“私法有一个三重划分,它部分地源自于自然法的规则,部分地源自于万民法的规则,部分地源自于市民法的规则”。^①这是古罗马五大法学家之一乌尔比安的《法学阶梯》关于罗马私法规则来源的解释。该解释经汇纂而成为一种标准学说,流传后世。^②国内学者曾经根据英文版《优士丁尼法学阶梯》将“三重划分”(threefold division)译为“三部分”。^③后来,国内学者翻译意大利学者选编的拉丁文《民法大全》或选定的优士丁尼《法学阶梯》,也都将“三重划分”(tripertium)译为“三部分”。^④这一沿袭至今的翻译可能无意地忽略了“三重”一词所反映的罗马私法“三重划分”的特征,即自然法、万民法与市民法是构成罗马私法整体的三个方面。这种法律体系中部分与整体的内在关系是自古典罗马私法之后逐步发展起来的西方法制,乃至不同程度上影响其他法域的一个法治特征。人类社会的自我治理应该建立在依法治理的基础上。这种理念在西方古希腊时代,经过柏拉图从《理想国》所主张的人治观到《法律篇》彰显的法治观之转变,就已初步确立了。古罗马时代以私法为核心的法治观及其法制基本上解决了个人之间关系的法律调整问题。“各国现行法制都与罗马法存在不同程度的历史联系,从而使罗马法成为各国民法典编纂的共同基础”,^⑤就是明证。法治所需要的法制既包括调整不同主体之间法律关系的各方面法律,又是一个统一的整体。缺乏统一性的法制是不健全的法治。罗马私法的“三重划分”特征孕育了西方的法治的理念。

在现代西方法制中,以美国宪法为代表的“三权分立与制衡”体制包含了类似罗马私法“三重划分”的法治理念。作为美国法制基石的1789年《美利坚合众国宪法》是现代国家的第一部成文宪法,对于理解健全法治的理念,不可或缺。尤其重要的是美国联邦最高法院关于宪法的司法解释对于建立健全法治起到了“强有力的作用”。^⑥美国宪法规定联邦政府的权力划分为立法权、行政权和司法权,但并未明确授予联邦最高法院对于违宪行为的司法审查权。1803年美国联邦最高法院在著名的“马伯里诉麦迪逊”案中指出:“合众国的政府已经被明确地规定为一个法治的,而非人治的政府。”^⑦如果联邦最高法院认为案件所涉及的法律本身与宪法抵触,则该法律无效。该案阐明了“违宪的法律不是法律”^⑧这一政治体制下的法制统一性原则,并认为违宪审查权是最高法院的“司法职责的核心所在”,^⑨“从此,开创了美国联邦最高法院审查国会法律的先例”。^⑩该案的根本意义在于建立健全了美国式的“三权分立与制衡”的政治体制,

① *The Digest of Justinian*, Translated by Charles Henry Monro, Vol. I (Cambridge: At the University Press, 1904), p. 4.

② Paul Frederic Girard, *A Short History*, Translated by Augustus Henry Frazer Lefroy and John Home Cameron (Toronto: the Canada Law Book Co., 1906), Preliminary Chapter.

③ [古罗马]查士丁尼:《法学总论——法学阶梯》,张企泰译,商务印书馆1989年版,第6页。

④ [意]桑德罗·斯奇巴尼选编:《民法大全选译正义和法》,黄风译,中国政法大学出版社1992年版,第35页;〔古罗马〕优士丁尼:《法学阶梯》,徐国栋译,中国政法出版社1999年版,第11页。

⑤ 李双元、温世扬主编:《比较民法学》,武汉大学出版社1998年版,第1页。

⑥ Alan B. Morrison, *Fundamentals of American Law* (New York: Oxford University Press, 1996), p. 56.

⑦ *Marbury v. Madison*, 5 U. S. 137 (1803), p. 163.

⑧ *Marbury v. Madison*, p. 177.

⑨ *Marbury v. Madison*, p. 178.

⑩ 龚祥瑞:《比较宪法与行政法》,法律出版社1985年版,第118页。

进一步强化了宪法对于维护美国法制统一性的关键作用。换言之，美国宪法之下分立的三权是统一政治体制的相辅相成、相互作用的三个方面，也可以称为“三重划分”的政治权力。

从古代罗马私法到现代美国政治体制，无独有偶，具有内在统一性的“三重”观念贯穿其中，这表明西方的健全法治理念具有“三重”或“三重性”的特征。

（三）联合国“三重性”的国际法理论渊源与实践考察

“国际法治”（rule of international law）的理念与模式深受罗马法和美国政治体制等的影响。这是不争的历史事实。17世纪初，格劳秀斯“把国际法分为万国法，即习惯国际法——他称它为意志法——和关于国际关系的自然法——后来被称为自然国际法”。^①从这一表达中可以看到罗马法的术语和观念。19世纪末，康德主张“以自由国家的联盟制度为基础”的国际法，而“每个国家的公民体制都应该是共和制”，奉行“行政权力（政府）与立法权力相分离的国家原则”。^②“这一联盟以保持完全独立的国家间法治为基础”。^③这种以分权为原则的国家联盟之间的国际法治必然发展为类似共和制的国际组织。20世纪初，美国威尔逊总统提出了世界和平“十四点计划”，主张建立“一个普遍性的国际联合会”（a general association of nations），以“大小各国同样获得政治独立和领土完整的相互保证”为宗旨，^④并亲自担任《国际联盟盟约》起草委员会主席。^⑤

1919年在巴黎和会上作为《凡尔赛和约》一部分而签署的《国际联盟盟约》“是国际社会在正式意义上的第一个宪法”。^⑥国际联盟（国联）的组织结构为大会、行政院和秘书处，^⑦以及根据该盟约第14条筹拟并另行签署的规约而成立的国际常设法院，^⑧基本上仿效立法、行政和司法三权分立的美国政治体制模式。

1944年8月至10月间，美国、英国、苏联和中国政府代表讨论拟定了《联合国宪章》建议案。该建议案所设计的联合国主要机构为大会、安理会、国际法院和秘书处，其中，大会下设经社理事会。^⑨虽然该组织结构形式与国联相似，但是，由于该建议案确定的集体安全保障体制，后经1945年2月雅尔塔会议采纳并决定除明例事项外的其他一切非程序性事项，常任理事国为当事国之一亦可行使否决权，从而使得安理会成为新的联合国体系中职权最大、最重要的机构。^⑩尽管经过1945年4月至6月举行的联合国成立大会修改和通过的《联合国宪章》将经社理

① [英] 劳特派特修订：《奥本海国际法》（第8版上卷第1分册），王铁崖、陈体强译，商务印书馆1971年版，第64页。

② [德] 康德：《永久和平论》，载康德：《历史理性批判文集》，何兆武译，商务印书馆1990年版，第105-110页。

③ Georg Cavallar, *Kant and the Theory and Practice of International Rights* (Cardiff: University of Wales Press, 1999), p. 121.

④ [美] 威尔逊：《十四点》，载[美] 康马杰（Henry Steele Commager）编：《美国历史文献选萃》，中国香港今日世界出版社1979年版，第99页。

⑤ 参见梁西：《国际组织法》（第4版），武汉大学出版社1998年版，第40页。

⑥ [奥] 阿·菲德罗斯等：《国际法》，李浩培译，商务印书馆1981年版，第598页。

⑦ 参见《国际联盟盟约》（1919年6月28日），载《国际条约集》（1917—1923），世界知识出版社1961年版，第266-276页。

⑧ 参见《国际常设法院规约》（1920年12月16日），载《国际条约集》（1917—1923），第531-543页。

⑨ Proposals for the Establishment of a General Organization (Dumbarton Oaks, October 7, 1944), *Documents Pertaining To American Interest In Establishing A Lasting World Peace: January 1941—February 1946* (Carlisle Barracks: the Book Department, Army Information School, 1946), pp. 36-47.

⑩ 《苏美英三国克里米亚（雅尔塔）会议公报》（1945年2月11日），载《国际条约集》（1945—1947），世界知识出版社1961年版，第1-7页。

事会与安理会并列，并增加托管理事会，然而，安理会的权力之大、责任之重，使得形式上并列为联合国主要机关的三个理事会缺乏健全法治应有的“三重性”。联合国大会的决议原则上对各会员国“不具有法律约束力”，^① 国际法院对各会员国之间的争端也不拥有普遍强制管辖权。这些特点使得联合国虽类似美国三权分立的组织结构，但实际上并不具有法制统一的“三重性”。造成这一结果的根本原因在于联合国诞生于第二次世界大战的战火尚未熄灭之际，当时消灭一切战争和维持国际和平与安全是联合国“重中之重”的使命，在这样特殊的历史条件下很难构建和平时期应有的健全法治。

不过，《联合国宪章》序言以美国宪法的方式，开篇为“我联合国人民”。^② 以“人民”（peoples）而非“国家”（states）的口吻表达联合国大家庭的主人意愿，体现了上述康德所提出的以共和制为基础，追求永久和平的国际法治理念。正如美国著名学者罗尔斯在《万民法》中解释为何使用“人民”一词而非“国家”时所说：“我的基本观念是遵循康德在他《永久和平论》（1795年）所勾勒的轮廓及其和平联盟的理念。”^③ 上述《联合国宪章》序言及第1条所载明的“三重”宗旨与美国罗斯福总统作为联合国的发起人之一所主张的言论、信仰（人权）、不虞匮乏（民生）和免除恐惧（和平）的四大自由是一致的。^④ 可见，联合国具有健全的国际法治理念，只是其组织结构受历史条件限制与该理念存在现实的巨大差距。

（四）“三重”理事会与联合国改革的路径

2006年以来，联合国的改革着重于加强安理会和经社理事会的效力，包括进一步加强安理会“效力与合法性”和“需要一个更有效力的”经社理事会。^⑤ 同时，“加强联合国人权机制”，^⑥ 并提高秘书处的效率和协调能力。人权理事会的正式成立是实施这一改革的重要步骤。如上所说，“三重”并列的理事会是联合国组织结构体系改革的目标，体现了联合国改革的新路径，即“集体安全必然延伸到个人层面的人权，以及安全的世界要求每个人、每个行为者共享保护人权的权利。”^⑦ 这种新的集体安全观包括“人的安全”：“人民享有在自由、尊严中生活的权利，免受贫困和绝望折磨”和“每个人，尤其是弱势人民，都应有权免于恐惧、免于匮乏，获得平等机会享受其权利，充分发挥自身的潜力。”^⑧ 这也是“现代国际法的人本化发展趋势”之一。^⑨

个人是集体的分子，国家是一定个人的集体代表。安理会的集体安全保障机制原本所针对的是威胁一国或数国的领土主权或政治独立乃至危及国际和平与安全的任何国际不法行为，尤其是《联合国宪章》序言斥之为“祸害”的一切战争。虽然在这一机制下，个人可望免受战祸之

① 饶戈平主编：《国际组织法》，北京大学出版社1996年版，第162页。

② 《联合国宪章及国际法院规约》作准本（英、法、中、俄、西班牙语），载《联合国条约集》：<http://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/uncharter—all—lang.pdf>，最后访问时间：2014年6月18日。

③ John Rawls, *The Law of Peoples with "The Idea of Public Reason Revisited"* (Cambridge: Harvard University Press, 1999), p. 10.

④ [美] 罗斯福：《“四大自由”演讲词》，载 [美] 康马杰编：《美国历史文献选萃》，第106页。

⑤ 联合国大会决议：《2005年世界首脑会议成果》，第152段、第155段。

⑥ 联合国大会决议：《2005年世界首脑会议成果》，第122段。

⑦ Peter G. Danghin and Horst Fischer, *United Nations Reform and the New Collective Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), p. 345.

⑧ 《2005年世界首脑会议成果》，第143段。

⑨ 参见曾令良：《现代国际法的人本化发展趋势》，载《中国社会科学》2007年第1期，第89-103页。

害，但是，受保障的国际法主体是国家，而不是个人。这体现了传统国际法区别于国内法的基本界线。如今，这一界线依然存在。但是，一国或数国国内所发生的大规模严重侵犯人权的事件，尤其是灭绝种族等事件已经被国际社会公认为可“通过安理会逐案处理，并酌情与有关区域组织合作，及时、果断地采取集体行动”予以制止的国际不法行为。^①同时，为了“防患于未然”，新的人权理事会可以处理在一国或数国国内发生的各种侵犯人权的情况，尤其是粗暴、蓄意侵犯人权的事件。安理会与人权理事会共同协作，切实保障国家主权之下的个人享有的基本人权。联合国改革的这一路径反映了上述传统国际法的基本界线有所变化：国际社会公认“所有国家均有责任保护其公民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和反人类罪，并准备在有关国家当局显然未能保护其公民免遭这些罪行时采取集体行动”。^②在这种情况下，个人将成为国际社会集体行动的受保护主体。这一人本化的改革路径也是近年来联合国强调的“进一步发展法治与联合国的三个主要支柱，即和平与安全、人权和发展之间的联系”的思路，^③凸显了健全的国际法治理念与“三重”理事会的内在关系。“虽然国际法治的真正实现存在诸多困难，但是联合国仍有其存在价值和发展的前景，国际法治仍然有改良的可能。”^④

综上所述，与安理会、经社理事会“三重”并列的人权理事会是实现《联合国宪章》“三重”宗旨、体现健全的国际法治理念、推进联合国改革的重要组成部分。

二 联合国“三重”理事会：国际法治理念下的新体系

（一）国际法治理念下向“半政府”的全球治理体系演进

如同国内社会历经从史前“无政府”的人类社会逐步向文明时代的“半政府”乃至“政府”统治下的政治社会的发展过程，国际社会也经历着一定的政治形态演变。尽管世界各国各地区的文明形态各异，但是史料证明：“大约公元前四千年代中期，在少数农业特别集约的地区，新石器时代人类的分散的农村为比较复杂的社会所代替。这就是最初的文明。”^⑤这主要是指各自独立兴起的古埃及、古巴比伦、古印度和古中国四大文明以及肇起于地中海克里特岛米诺斯文明的古希腊罗马文明。

据中国最早的古书《尚书》中的《甘誓》篇记载，约距今4000年之前，夏王启登上王位之后，讨伐不服其统治的有扈氏，在今日陕西户县处的甘地进行决战，夏王出兵前宣誓：“有扈氏侮五行，怠弃三正。天用剿绝其命。今予维共行天之罚。”^⑥《史记》对此也有记载：“启遂即天子之位，是为夏后帝启”，“有扈氏不服”，“启伐之大战于甘，将战，作甘誓。”^⑦当时乃至商、

① 联合国大会决议：《2005年世界首脑会议成果》，第138-139段。

② Alex J. Bellamy, *Responsibility to Protect: Global Effort to End Mass Atrocities* (Cambridge: Polity Press, 2009), p. 2

③ 联合国大会决议：《国内和国际的法治问题大会高级别会议宣言》，A/RES/67/1 (2012)，第41段。

④ 何志鹏、孙璐：《国际法治与联合国的未来》，载《国际法研究》（第4卷），中国人民公安大学出版社2011年版，第239页。

⑤ [英]杰弗里·巴勒克拉夫主编：《泰晤士世界历史地图册》，中文版编辑邓蜀生，生活·读书·新知三联书店1985年版，第51页。

⑥ 《尚书·甘誓》，转引自李民：《尚书与古史研究》（增订本），中州书画社1981年版，第79页。

⑦ 《史记·夏纪》，载《二十五史》（卷1），上海古籍出版社、上海书局1986年版，第13页。

周时代，诸侯林立，一朝天子讨伐不服从其统治的诸侯，还得打着“替天行道”的旗号。这表明从氏族社会向具有国家形态的政治社会转变的过程中，当时皇朝的统治力只能算是“半政府”。最早描述古希腊国家形态的《雅典政制》记载了公元前约600年的“梭伦立法”：“这些法律被颂写在木板上，竖立在王室柱廊里，所有人都发誓恪守它们，9名执政官还要在那块石头跟前起誓。”^①同样的宣誓，前者是“行天之罚”，王令即法；后者是包括执政官在内的每个公民发誓遵守成文法。这是中西文明对比下治理传统的根本差异。据说当时古希腊有158个城邦，远多于同时期中国东周列国。在古雅典最强盛的伯里克利时代（公元前461—429年），各希腊城邦之间的“提洛同盟”旨在防备波斯人的侵入，“确保盟邦的共同安全”，“原则上各盟邦地位平等”，“每一加盟城邦各只有一票表决权”。^②这大概也算是一个“半政府”的政治同盟。在这个意义上可以说，“半政府”是缺乏强有力的中央化统治的过渡性政治形态。

与公元前20世纪左右至公元前5、6世纪的中西文明演进过程中的“半政治”治理形态相仿，20世纪中叶至今以联合国为核心的国际社会治理体系也具有“半政府”特征。《联合国宪章》是国际社会的一部成文“宪法”，但是，各会员国是主权平等、政治独立的国际法主体，原则上没有哪个国家可以居高临下，对他国发号施令；安理会根据《联合国宪章》可酌情决定为了国际社会的“公共利益”而使用武力，但是，这必须得到安理会5个常任理事国的一致同意；经社理事会和联合国大会（包括隶属的人权理事会）的决议原则上不具有国际法上的约束力。“三重”理事会为了实现联合国的“三重”宗旨，依《联合国宪章》履行职责，体现了当前全球治理体系中源于西方文明的法治理念。不过，安理会为公益而使用武力，则与古代中国文明特有的“行天之罚”颇为相似。著名法学家凯尔森曾认为：“宪章所确立的集体安全是以联合国组织的集中化的武力垄断为特征的。”^③这是向国家化的共同体演进的最初步骤。

从17世纪初格劳秀斯创立现代国际法理论以及在其影响下形成的以条约法、习惯法为主的欧洲国际法体系，发展到以《联合国宪章》为基础的全球国际法体系，如今国际法治理念下的全球治理体系还只有约400年的演进历史，国际社会能够进步到“半政府”的政治形态已经是相当不容易了，其中还包含了20世纪上半叶“人类两度身历惨不堪言之战祸”所付出的惨痛代价。有学者在讨论国际法的未来时认为：“国际法国际政府的先驱，而国际政府只是国际法的强化。”^④也有学者认为国际法是有局限性的，“国际法产生于各国基于对他国利益及国家间权力分配的认知，理性地追求利益最大化的行为。”^⑤历史和现实告诉我们：人类社会发展有其内在逻辑。国际社会的全球治理体系的演进是逐步的、漫长的。在这个过程中，既要重视法治理念下的国际法的作用，又要注意国际法的局限性。现在谈论国际政府或世界国家，都还为时过早。

（二）改革中的“三重”理事会：新体系的相对性

《联合国宪章》自1945年10月24日生效至今近70年间，只有三项涉及安理会非常任理事

① [古希腊] 亚里士多德：《雅典政制》，载苗力田主编：《亚里士多德全集》（第10卷），颜一译，中国人民大学出版社1997年版，第8页。

② [美] 斯塔夫里阿诺斯：《全球通史：1500年以前的世界》，吴象婴、梁赤民译，上海社会科学院出版社1988年版，第209页。

③ [美] 汉斯·凯尔森：《国际法原理》，王铁崖译，华夏出版社1989年版，第38页。

④ Joel P. Trachtman, *The Future of International Law: Global Government* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), p. 1.

⑤ [美] 杰克·戈德史密斯、埃里克·波斯纳：《国际法的局限性》，龚宇译，法律出版社2010年版，第1页。

国的增加（第23条与第27条）^①、经社理事会的成员国的增加（第61条）^②以及宪章修正表决（第109条）^③的修正案通过和生效。这些修正顺应了20世纪60年代非殖民化运动之后，大量新兴独立国家加入联合国并要发挥其在安理会、经社理事会中的作用的需要的需要。但是，安理会的集体保障安全体制并未发生实质性改变；经社理事会的职权也无变化。在2005年世界首脑会议上，各国承认改革安理会是联合国改革的一项基本内容，旨在“使之具有更广泛的代表性、更高的效率和透明度，从而进一步加强其效力与合法性，加大其决定的执行力度”，^④但未能就扩大安理会的关关键事项达成一致意见；各国也承诺进一步发挥经社理事会“就经济和发展问题进行协调、政策审查、政策对话并提出建议，落实联合国各次主要会议和首脑会议商定的国际发展目标”等方面的更有效力的作用，^⑤并通过创建隶属于联合国大会的人权理事会代替原隶属于经社理事会的人权委员会，实际上克服了《联合国宪章》第13条第1项（丑）款（大会职权）和第62条第2项（经社理事会职权）关于人权保护的重复。^⑥各国虽然未就新的人权理事会的最终地位达成一致，但是，随后的联合国大会通过的《人权理事会》决议明确：“应在成立五年后审查其工作和运作情况”，^⑦为其可能提升为“三重”并列的理事会创造了必要条件。

改革中的“三重”理事会相对于旧的安理会、经社理事会和托管理事会，具有新体系的特点。在2005年世界首脑会议上，各国就《联合国宪章》有关条款的删除达成一致，即“考虑到托管理事会已不再开会，各项职能都已履行完毕”和“铭记创立联合国的渊源，展望共同的未来”，应删除有关托管理事会的第13章及第12章有关条款，决意删除有关“敌国”条款。^⑧尽管这些删除均未实施，但是，这些删除建议连同新设的人权理事会，确实说明国际社会期待联合国经改革而有别于战后国际治理体系，以更好地应对21世纪的各种新挑战。“1945年由主权国家建立的联合国是为了针对外部侵略，而不是为了应对当今世界面临的挑战。”^⑨因此，改革是应然的趋势。

虽然维持国际和平和安全是联合国的首要宗旨，但是，21世纪的国际社会对发展和人权的关注胜过以往任何时候。事实上，进入新世纪以来，安理会通过的决议，除了关于维持国际和平及安全的传统事项，还包括了“打击恐怖主义”、“妇女与和平及安全”、“武装冲突中保护平民”和“艾滋病病毒/艾滋病流行病对国际和平与安全的影响”等非传统的事项。2004年关于联合国改革问题的高级别小组报告将目前及未来几十年对国际和平及安全的威胁归纳为6类，即“经济和社会威胁，包括贫穷、传染病及环境退化”，“国家间冲突”，“国内冲突，包括内战、种族灭绝和其他大规模暴行”，“核武器、放射性武器、化学与生物武器”，“恐怖主义”和“跨国有组织犯罪”。^⑩这实际上涵盖了和平、发展与人权这三个联合国宗旨下休戚相关的方面，其中与人权

① 联合国大会决议：《安全理事会及经济暨社会理事会席位之公匀分配问题》（A/RES/1991），1963年12月27日。

② 联合国大会决议：《扩大经济暨社会理事会》（A/RES/2847），1971年12月20日。

③ 联合国大会决议：《修正联合国宪章第一百零九条》（A/RES/2101），1965年12月20日。

④ 联合国大会决议：《2005年世界首脑会议成果》，第153段。

⑤ 联合国大会决议：《2005年世界首脑会议成果》，第155段。

⑥ 《联合国宪章及国际法院规约》作准本。

⑦ 联合国大会决议：《人权理事会》，第16段。

⑧ 《2005年世界首脑会议成果》，第176-177段。

⑨ Thomas G. Weiss, *What's Wrong with the United Nations and How to Fix It* (Cambridge: Polity Press, 2009), p. 19.

⑩ 威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告：《一个更安全的世界：我们的责任》，第二部分集体安全与预防方面的挑战。

保护相关的新威胁显得非常突出。“从规范角度看，国际法是否适应对国际安全的‘新’威胁？从制度角度看，1945年的联合国设计能满足我们时代的需要吗？”^① 这些考虑促使国际社会决意建立新的人权理事会，希望它在预防对人权保护的新威胁方面担当起越来越重要的作用，因此它不再是先前依附于经社理事会的一个机构，也不会止步于目前暂时作为联合国大会的一个附属机关，而是与安理会并列，携手应对新威胁并侧重于预防功能。

（三）人权理事会的新机制及其运行的评估

新的人权理事会最终能否成为联合国改革目标中的“三重”理事会之一，取决于国际社会对该理事会新机制的运行及其效果能否达成比较一致的满意，尤其涉及《联合国宪章》的重大修正，因此实质上取决于安理会五个常任理事国是否一致同意。

除了改进人权委员会已有的国别访问和专题报告的“特别程序”（Special Procedures）和接受个人或团体保密的“申诉程序”（Complaint Procedure，即1503程序）^②，人权理事会的新机制包括对所有联合国会员国的人权保护情况逐个进行“普遍定期审议”（Universal Periodic Review，简称为“UPR”）和设立由18位专家组成的咨询委员会向人权理事会提出以研究、调研为基础的建议，促进和加强人权保护的实施措施。^③ 其中，UPR每4年一次对联合国所有会员国的人权记录进行独立、全面、客观的审议，以促进各国充分尊重所有人权及基本自由，并履行其保护的责任。受审议国应履行的人权保护国际义务包括《联合国宪章》、《世界人权宣言》、其为缔约国的人权公约和自愿承诺及可适用的国际人道主义法所规定的义务。受审议国有义务落实UPR最终国别报告有关改善人权保护的建议，并在下一次接受UPR时就上述建议是否得到落实接受审议。UPR“作为一种合作机制，其结果首先应由所涉国落实，但鼓励各国在这方面与所有相关利益攸关方进行广泛协商”。^④ 迄今所有联合国会员国均经过第一轮UPR（2008—2011年），第二轮UPR自2012年6月开始，为期4年半。

人权理事会运行的初步情况表明：实现《联合国宪章》人权保护宗旨的具体路径还很不清晰，缺乏足够的国际法约束力。2007年人权理事会有关体制建设的文件明确：“理事会在审议普遍定期审议的结果时，将决定是否及何时需要采取具体的后续行动。在竭尽全力鼓励一国与普遍定期审议机制合作而未果的情况下，理事会将酌情处理执意坚持不与机制合作的问题。”^⑤ 目前作为联合国大会的附属机关，人权理事会提请联合国大会通过决议方式对不履行落实人权理事会审议结果的义务的国家采取的任何可能行动，都只是一种“软约束”措施。况且UPR目前还处在“鼓励各国自愿向理事会提交关于所接受建议落实情况的中期报告”阶段，^⑥ 因此2011年联合国大会第一次《审查人权理事会》的决议及其审查结果的附件和2012年人权理事会报告，均没有提及就UPR后续必要行动采取的此类“软约束”措施。人权理事会成立以来，经表决通

① Anne-Laurence Graf-Brugère, “Book Reviews on United Nations Reform and the New Collective Security (2010) and United Nations Reform: Heading North or South? (2009)”, (2011) 22 *European Journal of International Law* 1175, p. 1185.

② 以1970年联合国经济及社会理事会1503号决议《有关侵害人权及基本自由的来文的处理程序》（1970年5月27日）命名。

③ Human Rights Council, *Institution—building of the United Nations Human Rights Council*, Resolution 5/1, 2007.

④ 联合国大会决议：《审查人权理事会》，第17段。

⑤ *Institution—building of the United Nations Human Rights Council*, paras. 37–38.

⑥ 联合国大会决议：《审查人权理事会》，第18段。

过的不具法律约束力的国别人权决议，先后涉及以色列、苏丹、朝鲜、刚果民主共和国、斯里兰卡、叙利亚、伊朗、白俄罗斯和厄里特里亚等国家。凡是谴责以色列在巴勒斯坦及其他占领土地上的侵犯人权决议，美国（或在 2009 年前主要是加拿大）均投反对票；而近年来涉及朝鲜、伊朗和叙利亚的人权决议，中国和俄罗斯等均表示反对。这突出反映了人权问题与国际和平及安全的密切关系。

综上所述，国际社会正经历着向“半政府”的全球治理形态发展的过程中。安理会拥有集体安全体制下采取武力维持或恢复国际和平及安全的职权，并开始延伸至涵盖和平、发展与人权这三个联合国宗旨下休戚相关的各方面。新的人权理事会担负着保护人权和预防、制止严重侵犯人权事件的职能，与安理会有所协同，经社理事会不再直接管辖人权事务，而更多关注发展问题，从而初步形成国际法治理念下相对新的“三重”理事会体系。但是，严峻的现实表明：实现“三重”理事会的目标，任重而道远。

三 人权理事会在“三重”理事会体系中的不确定性：现实的新挑战

（一）人权理事会预防和制止严重侵犯人权事件所面临的新挑战

2005 年世界首脑会议就人权相关问题达成两项基本共识：其一，国际社会通过联合国负有责任保护有关国家的人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害；其二，创建人权理事会。前者可能诉诸安理会以采取断然手段制止此类危害，后者则通过人权实施机制，预防和制止严重侵犯人权事件。两者协同保障安全 and 人权，为和平与发展创造必要条件，实现联合国三大宗旨。这是正在改革中的联合国“三重”理事会体系的努力目标。然而，严峻的现实已经并将继续对这一目标构成挑战。

以叙利亚危机为例。这是由 2011 年 3 月国内人道主义危机逐步发展为危及中东地区乃至国际和平及安全的内战。^① 人权理事会于 2011 年 4 月经表决通过第一份有关叙利亚人权现状的决议，^② 对在叙利亚发生的政治抗议中数百人死亡深表遗憾，并对叙利亚当局涉嫌蓄意杀害、逮捕和平抗议者并施以酷刑表示严重关切，决定遵循《联合国宪章》和联合国大会关于创建人权理事会的决议，采取有关措施，包括敦请叙利亚政府立即停止一切侵犯人权的行为，保护其人民，充分尊重所有人权和基本自由，允许人们使用互联网和电信网络，取消对新闻报道的审查。叙利亚是《公民权利和政治权利国际公约》的缔约国，根据该公约第 4 条规定，即使在紧急状态下也不得减免对生命权、反酷刑等基本权利的保护义务。该决议请联合国人权事务高级专员向叙利亚紧急派遣一个特派团，调查所有涉嫌违反国际人权法的行为。2011 年 8 月 23 日，人权理事会经表决通过第二份关于叙利亚的人权状况决议，“决定紧急派遣一个由人权理事会主席任命的独立的国际调查委员会”，负责调查在叙利亚境内所有涉嫌违反国际人权法的行为。^③然而，人权理

① 参见《关注叙利亚局势》，联合国网站：<http://www.un.org/zh/focus/northafrica/syria.shtml>，最后访问时间：2014 年 6 月 18 日。

② 联合国人权理事会：《以最近发生的事件看阿拉伯叙利亚共和国的人权现状》，S—16/1（2011）。

③ 联合国人权理事会：《阿拉伯叙利亚共和国的人权状况》，S—17/1（2011）。

事会这些“处理各种侵犯人权的情况，包括粗暴、蓄意侵犯人权的事件”的决议缺乏国际法的强制约束力，无法制止叙利亚局势迅速恶化。叙利亚危机还在持续，内战愈加激烈。数以百万的难民流离失所，叙利亚人民正遭受着日益严重的人道主义灾难。

叙利亚危机固然有着复杂的国际背景及地缘政治因素，然而，从国际法治角度看，联合国改革中的“三重”理事会新体系，尤其是人权理事会，还难以应对新世纪里国际社会面临的诸如叙利亚危机一类的挑战。目前隶属于联合国大会的人权理事会在预防和制止严重侵犯人权事件方面缺少具有强制约束力的职权。假设今后将该理事会提升为与安理会、经社理事会并列的联合国主要机关，并赋予其采取除使用武力之外的强制措施职权，其表决机制是否采用类似安理会的否决制或者其他特殊投票制，亟待国际社会抉择。

国内的人道主义危机本身是平时期的事项，应该区别于安理会职权范围内可能使用武力制止的那些威胁、破坏国际和平及侵略事件。如今对这些事项还缺少适用的有效机制。人权理事会上述两项关于叙利亚人权状况的决议一开始就断定“叙利亚当局涉嫌蓄意杀害、逮捕和平抗议者并施以酷刑”，并先后要求联合国人权事务高级专员派团调查和人权理事会主席派遣国际调查委员会。这是叙利亚政府无法接受的，也是中国和俄罗斯等国反对这两项决议的主要原因。对于一国之内发生的人道主义危机事件，应通过适当的、公正的程序进行调查，避免率先作出当事国违反国际义务的结论后再进行调查的做法。换言之，健全的国际法治理念应包括正当程序，防止国际政治中的强权因素起作用。美国等国在人权理事会通过决议不久，执意将叙利亚危机诉诸安理会，企图根据《联合国宪章》第41条制裁叙利亚政府，中国和俄罗斯担心安理会重蹈处理利比亚事件的前辙而予以否决。事实表明：无论是由人权理事会先下结论，还是试图通过安理会采取制裁措施乃至可能以武力干预，均无益于叙利亚危机的妥善解决。有学者认为安理会2011年关于利比亚事件的决议是“保护责任的最典型实践”，同时又表示“不能认定对利比亚实施军事打击是履行保护责任的实践”。^①嗣后事态表明：急于通过安理会解决利比亚事件的做法本身就是有问题的。归根结底，改革中的联合国“三重”理事会还远远不能适应此类事件对国际社会治理能力的新的挑战。

（二）人权理事会加强人权实施机制所面临的新挑战

目前联合国的人权实施机制，首先是“基于《联合国宪章》的机构和机制”，^②包括人权理事会，将酌情处理受审议国执意坚持不与UPR机制合作问题的新机制和改进原人权委员会已有的国别访问、专题报告的“特别程序”以及接受个人或团体保密的“申诉程序”；其次是《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会和文化权利国际公约》以及其他七项核心人权公约的实施机制。^③人权理事会如何协调、加强人权实施机制，面临诸多新挑战。

以白俄罗斯总统和议会选举引起的公民与政治权利问题为例。白俄罗斯是《公民权利和政治

① 李寿平：《论联合国框架下“保护责任”法律制度的构建》，载《中国国际法学会2012年学术年会论文集》（西安，2012年5月），第164页。

② [奥]曼弗雷德·诺瓦克：《国际人权制度导论》，柳华文译，北京大学出版社2010年版，第102页。

③ 参见《人权条约机构》，联合国人权事务网站：<http://www.un.org/chinese/hr/issue/tc.htm>，最后访问时间：2014年6月18日。

[奥]曼弗雷德·诺瓦克：《国际人权制度导论》，第74-101页。

权利国际公约》缔约国，并于1992年9月30日声明“承认当时人权委员会有权依据该公约第41条接受并审议一缔约国指称另一缔约国不履行本公约义务之来文”，^①同时批准加入规定个人申诉制度的该公约第1任择议定书。因此，一旦在白俄罗斯发生涉嫌违反该公约的事件，其他缔约国可启动该公约第41条的国家间指控程序，其本国的个人也可向该公约下人权事务委员会提出申诉。人权理事会自2011年以来连续通过3项关于白俄罗斯人权状况决议。^②这些决议均由人权理事会中的美国等发达国家成员以及非理事会成员的欧盟成员国等提出，涉及该国总统和议会选举引起的公民与政治权利问题，认定“白俄罗斯存在具有结构性和普遍性的持续侵犯人权的情况，以及系统性和有计划的限制人权的情况，特别是在结社自由、集会自由、见解和言论自由以及正当法律程序和公平审判的保障方面的限制”，^③违反其保护人权的国际义务。第1项决议“敦促白俄罗斯政府停止出于政治动机迫害和骚扰反对派领导人、公民社会代表、人权维护者、律师、独立媒体、学生及保护学生的人”等严重侵犯人权的行为，并决定任命1名特别报告员调查有关情况；^④第2项决议对白俄罗斯政府对该理事会的要求不予合作，包括拒绝联合国人权事务高级专员办事处和有关特别程序专题任务负责人进入该国表示“痛惜”，“促请白俄罗斯政府立即无条件释放所有政治犯并恢复名誉”；^⑤第3项决议再次“强烈促请白俄罗斯政府立即无条件释放所有政治犯并恢复名誉”。^⑥由于此类决议表决时不像通过上述任择议定书的个人申诉制度向人权事务委员会提起有关申诉案件^⑦可以采取类似司法程序的审议方式，而是以多数票议决，因此决议中颇有偏袒一方之词，令人权理事会许多成员无法接受而反对或弃权。有关决议的表决情况说明国际社会对此类事项尚存严重分歧，其结果也无助于问题的解决。

显然，人权理事会的UPR酌情处理有关不合作问题的实施机制尚未启动，目前仍沿用已有的实施机制，不仅缺乏实效，而且依然倾向于人权问题政治化。同时，其他人权公约的个人申诉制度也未得到更有效的利用。面临这些问题和挑战，人权理事会UPR的实施机制应有实质性进步（譬如，设立类似人权法庭的司法化制度）。否则，除了“例行公事”般对各国人权状况作一番审议，该理事会与原人权委员会没有明显区别，国际社会创建该理事会的期待难免落空，“三重”理事会的目标实现亦将遥遥无期。

（三）人权理事会的地位不确定性与联合国改革的未来

如本文开头所说，“三重”理事会承载着实现《联合国宪章》“三重”宗旨、体现健全的国际法治理念、推进联合国改革的历史使命。但是，如果人权理事会难以应对新的挑战，势必

① “Belarus Declarations recognizing the competence of the Human Rights Committee under article 41”, United Nations Treaty Collection; <http://treaties.un.org/pages/>, 最后访问时间: 2014年6月18日。

② 《白俄罗斯的人权状况》17/24 (2011年6月17日, 美国等21票赞成, 中国、俄罗斯等5票反对, 安哥拉等19票弃权); 《白俄罗斯的人权状况》20/13 (2012年7月5日, 美国等22票赞成, 中国、俄罗斯和印度等5票反对, 安哥拉、孟加拉国等20票弃权); 《白俄罗斯的人权状况》23/15 (2013年6月13日, 因中俄两国目前不担任该理事会成员, 美国等26票赞成, 印度等3票反对, 18票弃权)。

③ 《白俄罗斯的人权状况》23/15。

④ 《白俄罗斯的人权状况》17/24。

⑤ 《白俄罗斯的人权状况》20/13。

⑥ 《白俄罗斯的人权状况》23/15。

⑦ 有关案件, 参见2010年《人权事务委员会的报告》, A/67/40, 第一卷, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4ef0b48a2>, 最后访问时间: 2014年7月27日。

导致其地位的长期不确定性,使得2006年以来的联合国改革陷入困境。应然的改革必须有实然的路径。联合国改革曾因围绕着安理会的扩大长期争论不休而一事无成。有关联合国改革的高级别小组认为:如果为此“不去关注许多其他必要的改革提案的决定,而这些改革的有效性和可行性并不取决于安理会的扩大,那将铸成大错”。^①人权理事会的创建体现了这一看法以及涵盖人权保护的新的集体安全观。但是,与联合国“三重”宗旨吻合的“三重”理事会的真正形成,最终离不开安理会、经社理事会的进一步改革,乃至《联合国宪章》的必要修正。

就实然的联合国改革路径而言,安理会应该并且可以增加不拥有否决权的常任理事国,以提高其代表性和权威性,加强集体安全保障体制的运行效力,关注包括传统或非传统事项的国际和平与安全问题;经社理事会应该扩大对国际经济及社会合作的协调,尤其是与国际货币基金组织及世界银行集团、世界贸易组织的合作,加强全球经济治理能力的建设;人权理事会应该发挥UPR的新体制对各国履行人权保护国际义务的监督作用,切实预防和制止严重侵犯人权的事件。可以考虑在UPR体制内设立具有类似普遍管辖权的酌情复审机制,对有关国家拒不落实审议建议的情况,进行仅限于申诉方与被申诉方为国家的、公正公平的审理,并逐步成为各人权公约申诉程序的复审机构,从而在一定程度上克服国际人权法“九龙治水”的机制分散弊端。“三重”理事会是一个整体,应为联合国的主人——全体人类实现和平、人权和发展的目标而协同努力。

就应然的国际法治理念而言,全体人类的国际社会或迟或早地要进入某种“有政府”的政治形态。近400年前,格劳秀斯创立现代国际法理论并影响到实证国际法体系的形成时,欧洲君主林立,全球各地处于相对隔绝的状态;200多年前,康德提出自由国家联盟和永久和平论时,全世界没有一个国家间常设组织机构;近70年前,联合国创始人建立集体保障安全机制时,人权问题纯粹是国内事务,而如今国际社会至少一致同意由人权理事会对每个国家的人权状况进行定期审议。如同安理会旨在维持或恢复国际和平及安全而使用武力,具有“半政府”的某些特征,人权理事会旨在督促各国履行人权保护的义务而进行定期审议,以及今后酌情处理拒不履行的情况,体现了国际社会突破国家的“面纱”,为主权国家下的任何个人享有的基本权利与自由提供法律保护,不无“半政府”的色彩。回顾历史,展望未来,应该坚信人类社会将逐步走向健全的国际法治。

综上所述,近年来,根据2005年世界首脑会议成果而进行的联合国改革面临现实的严峻挑战。在叙利亚危机中,人权理事会与安理会几乎束手无策;人权理事会新的实施机制尚未启动,在应有的“三重”理事会新体系中可能长期处于不确定的地位。但从长远看,人类社会走向健全国际法治的步伐不会停止。

四 中国在应对联合国改革新挑战方面发挥的作用

中国一贯主张联合国改革应循序渐进。2005年世界首脑会议之前,中国政府明确表示:“改

^① 《威胁、挑战和改革问题高级别小组主席给秘书长的送文函》(2004年12月1日),《千年首脑会议成果的后续行动:秘书长的说明》(A/59/565),2004年12月13日。

革应先易后难、循序渐进，有助于维护和增进联合国会员国的团结。”^① 中国是联合国创始会员国和安理会常任理事国之一，对于维护国际和平及安全负有重大责任。尽管安理会五个常任理事国常意见相左，致使集体安全保障机制无法发挥应有作用，但是不可否认，对于实现创建联合国的初衷，杜绝再次发生像纳粹德国和日本军国主义发动的大规模侵略战争而言，现行的机制依然是不可替代的。尤其是在日本国内的军国主义阴魂不散，对中国等邻国安全构成威胁，并可能危及国际和平的情况下，中国必须维护安理会的权威，反对任何企图颠覆联合国现行基本体制的做法。这是应对联合国改革面临的新挑战时必须坚守的底线。对于国际恐怖主义、国内武装冲突、人道主义灾难等危及国际和平与安全的非传统事项，安理会作为联合国“三重”理事会中最权威的机构，应该在全面、充分听取国际社会各方意见的基础上采取必要的果断行动。这需要而且完全可以参照先前《联合国宪章》的修正，适当扩大安理会，包括新增非洲、拉丁美洲等地区的非否决权常任理事国席位。

安理会的首要职责依然是保障传统意义上的国际和平及安全，而在涉及非传统事项方面发挥作用，则更多地有赖于人权理事会的协同。在这个意义上，人权理事会对于实现联合国“三重”宗旨的改革具有基础性作用。冷战之后发生的前南和非洲地区的人道主义灾难，近年来北非、中东地区的国内严重侵犯人权事件引发的持续政治动乱乃至内战，无不与联合国缺少类似安理会那样中央化权威统筹的人权机构有关。中国作为新的人权理事会创始成员国之一，并且两次得到联合国大会高票通过连任，即便某些时候根据规则暂不担任该理事会成员国，也应该始终支持该理事会发挥应有作用，尤其应推进建立和健全该理事会的实施机制。人权理事会要求将人权问题非政治化，但是，如上分析，目前人权理事会在处理类似白俄罗斯人权状况等问题时，依然具有明显的政治化倾向。中国应致力于建立一个在《联合国宪章》框架下国际社会可接受的 UPR 后续审议机制，并积极创造条件推动《联合国宪章》的修正，将人权理事会提升为与安理会、经社理事会并列的“三重”理事会之一。

在考虑安理会与人权理事会如何协同应对国际和平与安全的非传统事项的新挑战方面，中国既要有高瞻远瞩的战略眼光，更应提出务实的建设性意见。和平崛起的中国应敢于主动担当维护国际和平与安全、促进发展和保护人权的责任，积极发挥作用。西方有学者在评论中国日益重要的国际地位时说道：“中国在支持权力转向多极秩序的平衡时不寻求推翻国际体系，而是更多地像温和的改革权力者行事，倾向于国际秩序的逐步改革。”^② 中国近 30 多年的国内改革实际上也是温和的逐步改革，联合国改革也应该如此。不改革没有出路，但改革须循序渐进。

《联合国宪章》是国际法治的基石。该宪章的“三重”宗旨是健全的国际法治理念，包括世界各国地区的可持续发展和减少贫困在内的人类新千年目标与人权息息相关，但是，“三重”理事会的新体系还刚刚处于萌芽状态，新体系之路是漫长、艰险的。“我联合国人民”是国际社会的主人，各国政府应该为本国人民，也为全世界人民着想，携手共进，建设一个和平安全、保障人权和经济社会可持续发展的和谐世界。这也是中国人民的期盼以及中国政府努力的方向。

① 《中国关于联合国改革问题的立场文件》，新华网：http://news.xinhuanet.com/world/2005-06/07/content_3056686.htm，最后访问时间：2014年6月18日。

② Alan S. Alexandroff and Andrew F. Cooper, *Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance* (Baltimore: Brookings Institution Press, 2010), p. 100.

On “Threefold” Councils of the United Nations

——The Human Rights Council under Reform as Perspective

Zhang Naigen

Abstract: The United Nations Human Rights Council was established in 2006, which cooperates with the Security Council and Economic and Social Council as “threefold” Councils to achieve the “threefold” purposes of the United Nations for peace and security, development and human rights. It is the new approach to reform the United Nations reflecting the ideal rule of international law. The key to realize the ideal of the proposed “threefold” Councils is whether the Human Rights Council can finally become one of the principle organs of the United Nations. The concept of “threefold” was originated from the Roman private laws and has influences on modern western rule of laws including the theories of international law created or developed by Grotius and Kant as well as the positive international legal system. The establishment of the United Nations was intended to practice the ideal rule of international law, but it was limited to historical reasons with difficulty to realize the ideal. Although the reform of United Nations is still facing great challenges, international community has determined toward the ideal rule of international law.

Keywords: the Reform of the United Nations, Human Rights Council, Threefold, Rule of International Law

(责任编辑: 郝鲁怡)