

# 国际组织权力拓展：发生逻辑 及其合法性评价难题<sup>\*</sup>

刘莲莲 陆晨燕

**【内容提要】** 既有文献已注意到国际组织权力拓展现象并关注其发生逻辑与合法性问题，但对二者的认识都不够深入。原因在于既有的国际政治学和国际法学两条主要研究路径对该现象的政治属性与法律属性进行了拆分讨论，割裂了对同一问题的整体解读。作者将国际法学视域下的国际组织宪法引入国际政治学视域下通用的历史制度主义方法论立场，以职能机构为中心分析单位，指出组织宪法特性、内部行动者策略特性以及外部环境特性为职能机构在实践中实施权力拓展提供了法理空间、驱动因素和舆论支持。国际组织权力拓展过程的隐蔽性增强了其“监督逃逸”能力，导致合法性评价须依赖专门机制进行事后审查。然而20世纪以来的国际组织宪法通常缺少对无序权力拓展的预见和对策，全球治理赤字背景下的赋权主义倾向压制了个体质疑者提出异议的道义空间，成员方间的合作困境使它们难以有效地行使集体监督权，建立事后合法性审查机制也存在客观障碍。国际组织权力拓展的合法性评价难题使得各方的异见只能通过政治对抗而非法治渠道表达，冷战以来联合国人权职能拓展的案例印证了这一理论主张。

**【关键词】** 国际组织；权力拓展；合法性；联合国人权职能；全球治理

**【作者简介】** 刘莲莲，北京大学国际关系学院院长聘副教授，北京大学国际组织研究中心副主任（北京 邮编：100871）；陆晨燕，中国人民大学法学院博士研究生（北京 邮编：100872）。

**【中图分类号】** D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550 (2025) 01-0027-31

<sup>\*</sup> 本文系国家社会科学基金重大项目“新时代中国特色大国外交能力建设研究”（项目批准号：19ZDA135）的阶段性成果。感谢《世界经济与政治》匿名审稿专家的意见和建议，文中疏漏由笔者负责。

20世纪90年代以来，学界已观察到包括联合国在内的国际组织权力处于持续发展壮大的过程之中。作为全球治理时代的产物，国际组织权力拓展<sup>①</sup>现象既有其深刻的国际政治现实逻辑，又涉及国际法治维度的正当性检验。针对这一现象，学界既关心其为何发生以及如何发生等实证性问题，也关注其合法性是否充分等规范性问题。然而既有文献在这两方面的认识都不够深入，也难以支持有效的政策转化。本文在梳理既有研究成果的基础上，指出其在如何约束国际组织行为这一问题上的回避态度或教义学纠缠的两极化做法，认为对国际组织权力拓展研究进行跨学科整合并对其发生逻辑与合法性评价问题做出一致性解释具有必要性。本文将国际法学视域下的国际组织宪法引入国际政治学视域下的历史制度主义主流方法论立场，构建以职能机构为本位的分析框架，从组织宪法特征、内部行动者策略特征和外部环境特征三个维度阐述国际组织权力拓展发生的原理以及该过程特性带来的“监督逃逸”与合法性评价机制缺位等问题。

## 一、国际组织权力拓展的研究现状及局限性

学界对国际组织权力的讨论由来已久，但早期研究大多从“权力赋予”的视角探讨这一问题。直到20世纪中后期，随着国际组织影响力的日益增强，以“权力控制”为视角的研究才逐步展开。

### （一）国际法学与国际政治学视野下的国际组织权力拓展

20世纪初期之前，主权国家被视为国际法下的唯一权利主体，主权国家通过缔结国际条约对国际组织进行授权也因此成为国际组织权力的唯一合法来源。国际法学者亨利·谢默思（Henry G. Schermers）和尼尔斯·布洛克（Niels M. Blokker）指出，国际组织法的基础原则是国际组织的权力来源于国家授予（conferred powers）。<sup>②</sup> 牛津大学国际法教授丹·夏洛施（Dan Sarooshi）则根据授权可否撤回、国家可否干预权力行使的标准，进一步将国家对国际组织的授权分为

<sup>①</sup> 国际组织权力拓展在逻辑上包括两类情况：一是国际组织法视角下的职能拓展，即国际组织基于授权或实践，涉足原初宪法性文件规定之外的新领域事务，或是在原领域内获取更多的行动权限；二是全球治理视角下的权威提升，即国际组织在特定议题领域内的地位中心化以及在议程设置、规范制定与执行等事务上领导力的相对上升。本文的国际组织权力拓展主要指向前者，即相对于宪法性文件原初授权而进行的、绝对意义上的职能范围拓展而非相对地位提升。参见 Soahn Meier, “Mandate Expansion into and Within a New Domain: OECD and Global Health Governance,” *Global Society*, Vol. 38, No. 4, 2024, pp. 467-491.

<sup>②</sup> Henry G. Schermers and Niels M. Blokker, *International Institutional Law: Unity Within Diversity* (5th edition), Martinus Nijhoff Publishers, 2011, p. 157.

建立代理关系、权力委任和权力转移三种类型。<sup>①</sup> 对于授权的渠道，既有文献大多关注成员方通过宪法性文件做出的原初授权，对国际组织成立后的补充授权则讨论较少。<sup>②</sup>

20世纪中后期，国际法学者观察到国际组织在缺乏明确授权的情况下，通过对宪法性文件的扩大解释进行权力拓展的现象。<sup>③</sup> 出于对国际法治的憧憬，学界普遍倾向于将这种现象合理化，“暗含权力”理论被援引至国际法研究和司法实践即是这一趋势的例证。<sup>④</sup> 暗含权力又称默示权力，由美国联邦党领袖亚历山大·汉密尔顿（Alexander Hamilton）最初提出，用来泛指联邦政府所拥有的宪法未明确规定，但可以从其中推导出来的权力。<sup>⑤</sup> 美国最高法院在1819年的判例中确认国会依据宪法中的“必要和适当条款”拥有创立美国第二银行的权力，暗含权力在法学领域逐步理论化。<sup>⑥</sup> 类似地，20世纪初国际常设法院建立后，法官们开始通过解释国际法来拓展国际组织的行动空间。国际法院在1949年“对执行联合国职务时所受损害的赔偿”、1954年“联合国行政法庭做出的赔偿裁决的效力”以及1996年“在武装冲突中使用核武器的合法性”等一系列咨询意见中确认了国际组织的暗含权力。<sup>⑦</sup> 学者也开始使用暗含权力理论为国际组织的权力拓展辩护。波兰学者克日什托夫·斯库比佐斯基（Krzysztof Skubiszewski）即指出，国家宪法和国际组织宪法作为基本法“存在某些结构上的相似性”，二者可以在一定空间内进行知识转移。<sup>⑧</sup>

① Dan Sarooshi, *International Organizations and Their Exercise of Sovereign Powers*, Oxford University Press, 2005, pp. 28-32.

② 不过鉴于宪法性文件通常包含修改权的归属，认为有权修改宪法性文件的职能机构当然拥有对国际组织进行补充授权的权力是符合逻辑的推论。例如，《联合国宪章》第108条规定包括安理会常任理事国在内的大会会员国2/3表决和批准可以修改宪章，这意味着安理会和大会联合享有对联合国进行法定补充授权的权力。

③ 本文语境中的职能机构指的是国际组织内依据宪法性文件承担特定职能的机构，包括全体会议机构、执行机构、秘书机构以及专门委员会等。

④ 贾兵兵：《国际公法：和平时期的解释与适用》（第二版），清华大学出版社2022年版，第187页。

⑤ 汉密尔顿·杰伊、麦迪逊著，程逢如等译：《联邦党人文集》，商务印书馆1980年版，第157—161页。

⑥ “*McCulloch v. Maryland*, U. S. (1819),” <https://www.archives.gov/milestone-documents/mcculloch-v-maryland#:~:text=The%20court%20decided%20that%20the,involves%20the%20power%20to%20destroy.%22>

⑦ International Court of Justice, “Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion of 11 April 1949,” <https://www.icj-cij.org/case/4>; “Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion of 13 July 1954,” <https://www.icj-cij.org/case/21>; “Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion of 8 July 1996,” <https://www.icj-cij.org/case/93>.

⑧ Krzysztof Skubiszewski, “Implied Powers of International Organizations,” in Yoram Dinstein and Mala Tabory, eds., *International Law at a Time of Perplexity: Essays in Honour of Shabtai Rosenne*, Martinus Nijhoff Publishers, 1989, p. 855.

当然，也有学者认为国际组织暗含权力的逻辑与国家宪法并不完全相同。出于对暗含权力概念可能遭到滥用的忧虑，一直有声音要求设立制度边界以限制对宪法性文件进行扩大解释的范围。一种有影响力的观点认为，常设国际法院确立的“国家同意原则”仍旧是国际组织活动的基础，<sup>①</sup> 暗含权力并非独立的权力，一切推论都应当依据宪法性文件所明示的国际组织职能进行。依据宪法性文件做出的推论也不当然等同于成员方的同意，成员方的嗣后态度构成了合法性判断的依据。<sup>②</sup> 有学者进一步提出了识别暗含权力的若干要件，例如所讨论的权力对组织来说应是不可或缺的，权力拓展不应改变组织内部机构之间的权力分配，同时该权力应由宪法中的明示权力引申而来，且相关明示权力不会阻却暗含权力的适用等。<sup>③</sup> 这意味着，尽管国际法学者原则上认同了国际组织依据暗含权力理论进行权力拓展的合理性，但具体行为仍需要依据宪法性文件所设定的职能和国家嗣后同意等标准检验。在全球治理议题兴起的背景下，以监督国际组织权力为价值导向的委托—代理理论、国际宪政主义、全球行政法和公权力学说先后出现。<sup>④</sup> 这些理论以法学理论为基础，在宏观层次论证了对国际组织进行监督的必要性。<sup>⑤</sup>

在国际政治学领域，冷战时期的学者更多地关注国际政治博弈，较少讨论国际组织的权力拓展问题。20世纪70年代后，新自由主义的发展使学者通过认识国际组织的自主性观察到了其中的权力拓展现象，但他们整体上倾向于对该现象进行实证分析而非价值评价。<sup>⑥</sup> 20世纪80年代，美国对联合国教科文组织等机构的政治化

① Case of the S. S. Lotus (France v. Turkey), Judgment of 7 September 1927, Permanent Court of International Justice, Series A: Collection of Judgments (1923-1930), A10, para. 309.

② 饶戈平、蔡文海：《国际组织暗含权力问题初探》，载《中国法学》，1993年第4期，第97、103页。

③ Henry G. Schermers and Niels M. Blokker, *International Institutional Law: Unity Within Diversity* (5th edition), pp. 180-189; Niels M. Blokker, "International Organizations or Institutions, Implied Powers," <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law/epil/9780199231690/law-9780199231690-e467?prd=MPIL>.

④ 陈一峰：《全球治理视野下的国际组织法研究——理论动向及方法论反思》，载《外交评论》，2013年第5期，第113页。

⑤ Mark Pollack, "Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community," *International Organization*, Vol. 51, No. 1, 1997, pp. 99-134; Darren G. Hawkins, et al., eds., *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge University Press, 2006; Jan Klabbers, *An Introduction to International Organizations Law* (4th edition), Cambridge University Press, 2022; Benedict Kingsbury, "The Concept of 'Law' in Global Administrative Law," *European Journal of International Law*, Vol. 20, No. 1, 2009, p. 23.

⑥ Joseph S. Nye and Robert O. Keohane, "Transnational Relations and World Politics: An Introduction," *International Organization*, Vol. 25, No. 3, 1971, pp. 329-349; Joseph S. Nye and Robert O. Keohane, "Transnational Relations and World Politics: A Conclusion," *International Organization*, Vol. 25, No. 3, 1971, pp. 721-748.

指控使国际舆论开始对国际组织进行道德审视。<sup>①</sup>此后，国际组织在全球治理中展现的强大影响力使部分学者开始研究国际组织官僚化引发的职权滥用，<sup>②</sup>并由此促进了“国际组织研究的公共行政转向”。<sup>③</sup>部分学者的分析视角逐渐从国家转向国际组织，依托案例分析国际组织权力拓展的环境约束与策略选择。例如，迈克尔·巴尼特（Michael N. Barnett）和丽芙·科尔曼（Liv Coleman）以国际刑警组织为例讨论了国际组织如何基于外部压力和组织文化采取适宜的策略涉足新业务领域。<sup>④</sup>巴尼特和玛莎·芬尼莫尔（Martha Finnemore）以国际货币基金组织和联合国难民署为例讨论了官僚机构如何运用专业知识和道义力量塑造组织权威并介入更广泛的国际事务。<sup>⑤</sup>安娜贝勒·利托兹-莫内（Annabelle Littoz-Monnet）以联合国教科文组织和世界卫生组织为例讨论了官僚机构如何通过技术化、专家化和自然化策略的混合运用拓展自身的业务范畴。<sup>⑥</sup>尼娜·霍尔（Nina Hall）以联合国难民署为例对不同组织进行职能拓展的动机差异进行了类型化分析。<sup>⑦</sup>克里斯蒂安·克罗伊德尔-索南（Christian Kreuder-Sonnen）和菲利普·坦托（Philip M. Tantom）以国际移民组织为例分析了促成国际组织职能拓展的环境条件。<sup>⑧</sup>苏安·迈耶（Sooahn Meier）则以经济合作与发展组织为例讨论了国际组织如何在既定的环境中通过策略选择获取新职能并在与其他同类机构的权威竞争中实现自身在特定议题领域的地位中心化这两个层次的职能拓展。<sup>⑨</sup>

① William Preston, Edward S. Herman and Herbert I. Schiller, *Hope and Folly: The United States and UNESCO, 1945-1985*, University of Minnesota Press, 1989, p. 136.

② Michael N. Barnett and Martha Finnemore, "The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations," *International Organization*, Vol. 53, No. 4, 1999, pp. 699-732.

③ Jarle Trondal, et al., *Unpacking International Organizations: The Dynamics of Compound Bureaucracies*, Manchester University Press, 2010, p. 4.

④ Michael N. Barnett and Liv Coleman, "Designing Police: Interpol and the Study of Change in International Organizations," *International Studies Quarterly*, Vol. 49, No. 4, 2005, pp. 593-619.

⑤ 迈克尔·巴尼特、玛莎·芬尼莫尔著，薄燕译：《为世界定规则——全球政治中的国际组织》（第二版），上海人民出版社2023年版，第47—53页。

⑥ Annabelle Littoz-Monnet, "Expanding Without Much Ado. International Bureaucratic Expansion Tactics in the Case of Bioethics," *Journal of European Public Policy*, Vol. 28, No. 6, 2021, pp. 858-879.

⑦ Nina Hall, "Moving Beyond Its Mandate? UNHCR and Climate Change Displacement," *Journal of International Organizations Studies*, Vol. 4, No. 1, 2013, pp. 91-108.

⑧ Christian Kreuder-Sonnen and Philip M. Tantom, "Crisis and Change at IOM: Critical Juncture, Precedents, and Task Expansion," in Megan Bradely, et al., eds., *IOM Unbound? Obligations and Accountability of the International Organizations for Migration in an Era of Expansion*, Cambridge University Press, 2023, pp. 187-212.

⑨ Sooahn Meier, "Mandate Expansion into and Within a New Domain: OECD and Global Health Governance," pp. 467-491.

## （二）国际法学和国际政治学两条研究路径的局限性

综上，对国际组织权力拓展发生逻辑及其合法性的研究在 20 世纪中后期国际组织影响力不断增强的背景下产生，国际法学和国际政治学这两条主要的研究路径呈现出显著的学科差异。国际法学路径侧重于基于宪法性授权条款对国际组织权力拓展范围和程序进行合法性研究，并从国际组织的法律性、功能性和政治性视角提出一系列合法性评判标准；国际政治学则较少直接对国际组织权力拓展进行价值探讨，而是侧重于通过案例对影响组织权力拓展的环境因素和主体策略等展开实证分析。

两条研究路径的学科壁垒客观上导致既有研究在方法论层次上具有局限性。国际法学路径的研究专注于国际组织宪法，从宪法条文层面揭示了国际组织通过法律解释进行权力拓展的趋向，并运用法律分析实证主义对“解释”是否适当进行具体的价值评价，或基于传统宪法学抽象出对于“解释”合法性的一般评价标准。国际法学路径专注于特定主体进行的法律解释行为，未能深入讨论宪法性文件设定的职权配置下各层级主体进行法律解释的场景、方式及其互动对组织权力拓展产生的影响。由于这一路径整体上对国际组织内部权力拓展发生的因果机制认识不足，其对合法性问题的探讨始终处于“纸上谈兵”的阶段，相关成果也因缺乏实证抓手而丧失了政策转化的支点。国际政治学路径的研究侧重于分析主体在特定制度情境下的行动策略及其效果。相关语境中的国际组织常常被抽离了社会意义与宪法结构，以一个抽象而含混的理性行为体形象出现。人们在对一个面目模糊的行动者及其行动逻辑进行观察和归因后，难以解读其社会意义并支持政策转化。为此有必要对这两种研究进路进行跨学科整合，以对国际组织权力拓展的发生逻辑及其合法性评价问题做出一致性解释。

## 二、跨学科视角下国际组织权力拓展的发生逻辑

本文将国际法学强调的宪法结构引入国际政治学强调的历史制度主义方法论立场中，建立以国际组织职能机构为本位的分析框架，认为国际组织权力拓展依托职能机构而实施，国际组织的宪法结构特征、内部行动者的策略特征与外部环境特征分别为职能机构通过职务行为进行权力拓展提供了法理空间、驱动因素和舆论支持。

### （一）“职能机构”本位的国际组织权力拓展

历史制度主义是既有国际组织权力拓展研究中的一种主流方法论立场。其作为

一种探讨过程和事件如何影响制度起源、发展与演变的研究传统，将制度变迁与主体偏好嵌入由事件先后顺序规定的时间场景，通过史学探索和过程追踪等方法对研究对象进行连续的因果叙事。<sup>①</sup> 路径依赖和关键节点等概念被广泛用于解释包括权力拓展在内的国际组织制度变迁。因循这一思路，既有研究已形成共识，认为国际组织权力拓展是行动者在应对外部环境约束的过程中发生的制度变迁。

然而，既有研究的分析框架受到新自由主义传统关于“国际组织是独立行为体”这一假设的影响，将国际组织宪法结构虚无化，剥离了宪法性文件对职能机构及其行动程序的设定，将权力拓展视为一个具有“抽象人格”的国际组织在环境约束中发挥能动性的结果。这一支研究中将组织宪法结构归于环境组成部分的做法存在将组织本体要素与环境要素混同的逻辑矛盾，而完全将宪法结构抽离出国际组织的做法又因忽视了组织特性而使其视域下的主体自由意志成为无源之水，缺乏可论证性。另一支打破国际组织“黑箱”的研究则着眼于组织内部的自然人意志与行动，并将其拟制为国际组织整体的意志与行动，抽离了组织宪法结构的制度复杂性对内部行动者意志与行动效果的塑造。这种分析模式也使得学者常常将内部行动者狭隘地解读为秘书机构下的国际职员这类组织“代言人”，放弃了对会议机构和执行机构之下的国家外交代表及具有法定参与权的非政府组织代表等其他“在场者”的解释。

当我们综合国际法学与国际政治学视角，将组织宪法结构引入历史制度主义的方法论立场后不难发现，中观层次的职能机构（包括会议机构、执行机构、秘书机构及其他职司委员会）作为依据宪法性文件设定履行职务的基本单位，是国际组织权力拓展的直接载体。宏观层次的国际组织作为一个复合制度系统，其表现是各职能机构及其互动关系的总和。职能机构层次或是其内部行动者层次的表现不能直接等同于组织整体表现，即便在一个具体的研究中确有必要这么做，其可行性也是需要论证而非不证自明的。微观层次的国家外交代表、组织职员及其他职能机构内部行动者的意志和行动则深刻地嵌入了职能机构的工作程序，只能作为众多变量之一对职能机构的表现产生影响。这意味着国际组织权力拓展需要依托职能机构的职务行为来实现。国际组织宪法对职能机构工作内容与程序的设定对于理解国际组织权力拓展的发生逻辑以及由此产生的合法性评价难题具有关键意义。

对此，本文通过构建国际组织职能机构的职务行为与组织权力拓展之间的因果

<sup>①</sup> Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth, eds., *Structuring Policies: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, 1992.

联系，对既有分析框架进行一定的补充和修正。政治学意义上的权力主要是指行动者在社会关系中排除阻力以贯彻其意志的能力或机会，<sup>①</sup> 国际政治学中的权力则是指行动者支配他者意志和行动的控制力。<sup>②</sup> 国际组织作为国家集体授权的产物，其所拥有的权力是指基于宪法性文件开展工作并建立对外关系的职权，逻辑上包含职能范围（广度）与行动权限（力度）两个基本维度。因此，本文语境下的国际组织权力拓展词义上等同于职权或职能拓展。

根据国际组织获取权力的阶段，国际组织的权力来源可以分为原初授权和嗣后权力拓展两部分。国家意志对于国际组织获得原初授权具有直接影响。<sup>③</sup> 但是国际组织一旦建立，其严密的宪法结构就会展示出强大的影响力。其原理在于，国际组织作为一种复合制度系统，依托职能机构按照标准化程序开展活动，外交代表、职员及其他内部行动者的意志与行动都深刻地嵌入了宪法结构所设定的、以职能机构为本位的工作程序。<sup>④</sup> 这种特性使国际组织的制度变迁呈现出两方面特性：其一，职能机构对内部行动者的能动性能够产生折射、延宕和逆转等效应，使其职务行为难以完全还原到外交代表和职员等个体意志之中。<sup>⑤</sup> 即便会议机构中的外交代表坚定地遵循理性选择逻辑，其意志表达仍因受到机构工作程序的约束而具有不确定性。<sup>⑥</sup> 其二，各职能机构使命和程序的差异也使得它们的职务行为不能超越宪法结构而由一个抽象的国际组织人格来概括承担。如联合国大会和安理会在废除核武器议题上始终持有不同立场，很难将任意机构的行为归于组织本身。<sup>⑦</sup>

① 马克斯·韦伯著，顾忠华译：《社会学的基本概念》，广西师范大学出版社2005年版，第71—72页。

② 汉斯·摩根索著，徐昕等译：《国家间政治：权力斗争与和平》（第七版），北京大学出版社2006年版，第56页；罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈著，门洪华译：《权力与相互依赖》（第四版），北京大学出版社2012年版，第11页。

③ 舒建中、陈露：《敦巴顿橡树园会议与联合国的建立》，载《史学月刊》，2021年第6期，第93页。

④ Volker Rittberger and Bernhard Zangl, *International Organization: Polity, Politics and Policies*, Palgrave Macmillan, 2006, p. 63.

⑤ Robert O. Keohane, "Institutionalization in the United Nations General Assembly," *International Organization*, Vol. 23, No. 4, 1969, pp. 860-870.

⑥ 也正因为如此，修改议事规则和决策程序常常成为特定大国“反抗”国际组织的制度惯性的渠道。参见Martha Finnemore, *National Interests in International Society*, Cornell University Press, 1996, p. 51.

⑦ 学界已对秘书机构基于信息优势所形成的独特利益和价值观进行了充分讨论，并将其视为组织自主性的表现。然而实践中秘书机构所展示的自主性常常并未得到其他职能机构的背书，能否直接视为国际组织的自主性在逻辑上是存疑的。巴尼特和芬尼莫尔等对官僚机构“病症”的研究也展示了机构所驱动的制度变迁对组织整体目标的背离，这进一步说明了机构间的部分互动难以被抽象为组织的整体行为。参见Michael N. Barnett and Martha Finnemore, "The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations," pp. 699-732; Christoph Knill, et al., "Bureaucratic Influence and Administrative Styles in International Organizations," *The Review of International Organizations*, Vol. 14, No. 1, 2019, pp. 83-106.

## （二）国际组织权力拓展的法理空间、驱动因素与舆论支持

基于前述分析，国际组织的制度变迁根植于各职能机构基于法定程序开展职务活动的过程之中。国际组织权力拓展作为制度变迁的一种形式，是该过程中组织宪法特性、内部行动者策略特性以及外部环境特性三方面因素交叠的结果。其中，国际组织宪法授权条款的概括性使得职能机构必须在职务活动中进行法律解释，这为国际组织权力拓展预留了法理空间；职能机构内部行动者出于发展动机，通过灵活的“隐形策略”选择，推动职能机构在实践中扩大行动范围，为组织权力拓展提供了驱动因素；国际社会在全球治理议程上价值共识的累进式增长以及突发国际热点事件带来的关键节点效应，则为组织权力拓展创造了支持性的舆论环境（如图1）。

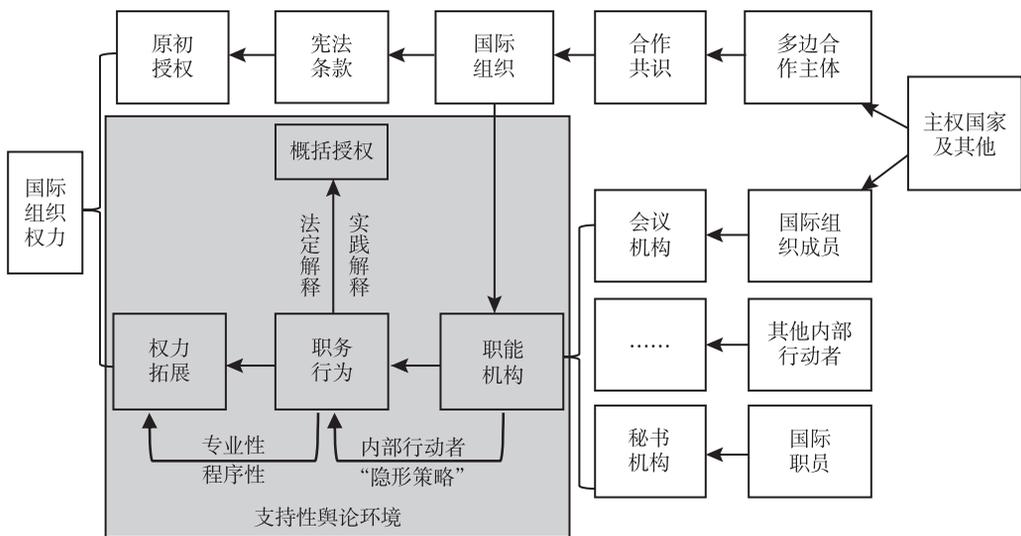


图1 国际组织权力拓展的发生逻辑

资料来源：笔者自制。

### 1. 国际组织权力拓展的法理空间：宪法条款的概括性与职务活动的实践性

国际组织宪法授权条款具有高度概括的特征，国际法学界对此已有充分的认识，并将其作为暗含权力理论的基础。从法社会学的视角来看，这种特性是由国际组织的政治属性、功能属性和规范属性共同决定的。其一，国际组织是成员方多边合作的产物，始终面临集体行动困境。<sup>①</sup> 经济学家从个体主义视角出发，将集体行动困

<sup>①</sup> 刘莲莲：《后发大国视域下的国际组织创设逻辑——从反思和改造西方国际组织创设理论展开》，载《厦门大学学报（哲学社会科学版）》，2024年第2期，第69页。

境归因于个体成员的短期逐利行为；而从整体主义视角来看，该困境则源于成员整体在合作的价值共识（即对合作意义的共识度）与政治共识（即对合作路线的共识度）上的天然落差。成员方达成价值共识的难度相对较小，而政治共识涉及权利义务分配，达成难度相对较大且充满变数。即便侥幸成功，成员方也常常通过保留条款或宽松的措辞给自己留有余地。为此，作为政治共识成果的宪法性文件注定是语焉不详且充满弹性。<sup>①</sup>其二，国际组织宪法是一套关于长期合作的程序性规则，相关条款必须用相对宏大笼统的措辞以适应未来的情势变化。其三，国际组织宪法承载着起草者对组织的整体价值期待。出于对国际组织工作的支持，相关条款起草者在语义上通常倾向于做出有利于国际组织的表述。如《联合国宪章》第十一条在列举了联合国大会的一些核心安全职能后又补充表示，“本条所载之大会权力并不限制第十条之概括范围”。这同国家宪法倾向于严格限制公共行政机构权力思路下适用的“法无授权即禁止”原则具有显著区别。

宪法授权条款的高度概括特征与国际组织职务行为的实践属性使得职能机构必须在实践中主动通过设定工作计划等方式对其职能范围进行解释。<sup>②</sup>联合国制宪会议文件即表示任何机构的运作都需要依据《联合国宪章》对其功能和权限进行阐释。<sup>③</sup>一定意义上，职能机构在对其职权进行解释之前并不拥有任何具体权限，它所拥有的实际权限由自身在实践中对其权限的解释本身确认。法律解释并不是职能机构开展工作的前置程序，而是其工作本身。

根据职能机构是否拥有对宪法文本的法定解释权，可以将其在职务行为中对宪法授权条款的解释分为法定解释和实践解释。法定解释是指基于组织宪法的规定，特定职能机构拥有对其授权条文进行解释的权力。这种解释权既可以来自组织宪法的明示规定，也可以来自基于文本做出的合理推定。例如，可以推定有权修改组织宪法的机构拥有对其文本的解释权，也可以推定基于全体成员一致同意做出的决议

<sup>①</sup> 例如在《联合国宪章》的制定过程中，美国外交代表与国内政治势力就是否保留区域性防卫机制一度产生分歧，最终综合各种利益考虑后在第五十一条以“集体自卫权”这种语焉不详的形式保留了下来，为之后北约的建立与扩张留下了法律“后门”。参见陆宏谋、黄正柏：《从旧金山到里约：阿瑟·范登堡与战后美洲区域集体安全》，载《史学集刊》，2017年第4期，第101—103页。

<sup>②</sup> 贾兵兵：《国际公法：和平时期的解释与适用》（第二版），第187页。

<sup>③</sup> “Report of Special Subcommittee of Committee IV/2 on the Interpretation of the Charter, Doc. 750, IV/2/B/1, June 2, 1945,” in Volume 13 of Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, 1945, pp. 831-832.

构成对组织宪法的权威解释。<sup>①</sup>法定解释通常以职能机构决议的形式呈现。实践解释是指不具有法定解释权的职能机构在职务活动中对组织宪法做出的事实性解释。所谓不具有法定解释权的职能机构既可能是众人熟知的秘书机构，也可能是表面上具有充分代表性的会议机构。例如，尽管联合国大会的决议具有较高的关注度，但根据《联合国宪章》规定，大会并不具有单独对宪章进行解释的权限，其决议若涉及对宪章条文的解释，也属于实践解释而不是法定解释。

国际组织通过法定解释进行的权力拓展具有程序合法性，因此获得的权力增量是一种授权性权力；而非法定机构实践中获得的权力增量是一种非授权性权力，不具有当然的合法性，因此存在合法性评价问题。暗含权力理论在原则上认同国际组织可以通过行使解释权而拥有宪法没有明确赋予的权力的同时，也一直对其可能遭到滥用感到忧虑，为此要求明确法律解释的条件和边界。然而暗含权力理论出现的目的便是为国际组织权力拓展进行辩护而非质疑。且如前所述，宪法授权条款的高度概括性决定了职能机构必须通过法律解释来确定职权范围，这使得合法性认定在逻辑上只能是一个事后评价问题。这种“无否定即可为”的状态为职能机构自主拓展其“疆域”预留了充足的法理空间。

## 2. 国际组织权力拓展的驱动因素：内部行动者的发展需求与“隐形策略”

职能机构的发展需求决定了它们在履行职务的过程中具有追求更多行动空间的天然动机，20世纪以来的文献对此已进行了充分讨论。<sup>②</sup>在联合国教科文组织的发展历史上，秘书机构多次为了预算问题不惜与美国等出资大国强硬对抗，总干事勒内·马厄（René Maheu）明确表示“不准备服从美国的预算指导原则”。<sup>③</sup>当然，由于更广泛的职权常常意味着更多的资源负担以及“能力陷阱（capabilities trap）”，<sup>④</sup>也可能遭遇来自大国的政治压力，历史上联合国、欧共体和国际刑事法院等国际组织都曾因与大国利益冲突而遭遇拒缴会费和污名化等报复措施，这种动机并非都会转化成行动。

① 例如，《联合国宪章》并未明确授予任何机构以法定解释权，但规定了联合国大会会同常任理事国拥有对《联合国宪章》的修改权限，鉴于宪章修改权逻辑上包含了解释权，为此可以推定大会以2/3多数通过且常任理事国未行使否决权的决议可以构成对《联合国宪章》的权威解释。

② Ernest B. Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, 1964, pp. 90-92; William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine, 1971.

③ Lawrence S. Finkelstein, *Politics in the United Nations System*, Duke University Press, 1988, p. 404.

④ Mary Douglas, *How Institutions Think*, Syracuse University Press, 1986, pp. 9-20; James G. March, "Understanding How Decisions Happen in Organization," in Zur Shapira, ed., *Organizational Decision Making*, Cambridge University Press, 1996, pp. 9-32.

然而这种主要依靠职能机构“自律”的非正式约束并不总是有效。职能机构内部行动者可以基于自身掌握的资源与信息优势因地制宜采取“隐形策略”，将拓展职能的目标内置于职能机构的职务行为中，凭借其工作的专业和程序壁垒隔绝或抵御来自成员方或国际舆论的监督。这种策略在实践中主要具有五方面特征：其一，在实施意图上，行动者出于拓展行动空间的天然倾向，可以在综合评估外部风险和自身能力的情况下进行以规避或抵御政治阻力为目的的策略制定。其二，在策略选择上，在国际共识度高且外部压力强势的情况下，内部行动者可能通过“以退为进”的默许和妥协策略，以一种谦抑保守的姿态调整工作重点，回避政治冲突，并获取成员方及国际舆论对其行动范围的认同。例如，冷战期间的联合国秘书长吴丹（U Thant）在难以推动“高政治”议题的情况下，转而推动联合国秘书处将工作重心转向南方国家的经济发展。在国际共识度高且来自成员方及其他利益相关方的政治压力相对较小的情况下，内部行动者则可以通过构建政治同盟等方式抵御国际政治力量对其行动构成的阻碍。<sup>①</sup> 例如苏伊士运河危机期间，联合国秘书长在安理会难以决策的情况下通过大会推动建立了联合国维和紧急部队，对《联合国宪章》授权条款进行了实质性修改。其三，在实施方式上，内部行动者可以基于其信息与专业优势，将策略以非正式、非显性和去政治性等方式内置于工作流程中，在专业性和程序性的掩盖下，以一种“不被注意（unnoticed）”的方式达到目标。<sup>②</sup> 例如，国际原子能机构秘书处对日本排放核污水行为的表态即是一项突破《联合国宪章》授权范围的实践活动，主动申明其表态不具有法律约束力的做法则是通过“以退为进”的方式增加了该项越权行为的迷惑性。<sup>③</sup> 其四，在实施目标上，内部行动者的目的既可以是突破宪法对组织授权的边界而实现组织层面的权力拓展（如当前国际货币基金组织等专业性机构都不同程度地涉足气候治理等非传统议题），也可以是通过涉足其他职能机构的业务范围而实现机构间的相对权力拓展（如秘书机构的官员可以通过参与大会等其他机构的工作而对其决策产生影响）。其五，在实施路径

① 例如，巴尼特和科尔曼以国际刑警组织的案例论证了组织可以通过默许（acquiescence）、妥协（compromise）、回避（avoidance）、违令（defiance）、操纵（manipulation）和战略性社会建构（strategic social construction）等策略选择灵活调整工作重点与方式，以规避外源性压力。参见 Michael N. Barnett and Liv Coleman, “Designing Police: Interpol and the Study of Change in International Organizations,” pp. 593-619.

② 利托兹-莫内以教科文组织和世界卫生组织为例讨论了国际官僚机构如何通过技术化（technicalization）、专家化（expertization）和自然化（naturalization）策略的混合运用“隐形地”拓展自身的业务范畴。参见 Annabelle Littoz-Monnet, “Expanding Without Much Ado. International Bureaucratic Expansion Tactics in the Case of Bioethics,” pp. 858-879.

③ 《国际原子能机构：评估报告并非是对日本排海方案的“背书”》，[http://www.xinhuanet.com/world/2023-07/05/c\\_1129733180.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2023-07/05/c_1129733180.htm)。

上, 职能机构职务行为的实践性决定了策略实施路径的多样性, 如做出决议、开展项目、撰写报告、规范倡导、议程设置、立场表达以及开展对外活动等。<sup>①</sup>

### 3. 国际组织权力拓展的舆论支持: 价值共识与关键节点

如果说职能机构出于发展需要具有采取策略规避政治监督并实现权力拓展的天然动机, 支持性舆论环境则为国际组织的权力拓展行为被国际社会顺利接受提供了温床。既有研究对外部环境对组织权力拓展的影响早已有讨论, 但相关文献对“环境”的描述较为模糊, 且常常将其与大国政治压力等同起来。而在国际组织的工作实践中, 大国并不总是能对国际组织的职能机构形成有效压力。例如, 2011年联合国大会和教科文组织大会分别推动了巴勒斯坦会员国身份议题, 美国虽然强烈反对, 但并不能阻止这一进程。因此有必要探明国际组织权力拓展的“环境”的本质。外部环境因素主要通过影响职能机构内部行动者策略制定中“趋利避害”的综合考量而发挥作用, 它本质上指向了国际社会环境中关于国际组织权力拓展行动的舆论因素, 即主流价值倾向。支持性的舆论环境往往以增加质疑者道义成本的方式创造有利的外部条件。

首先, 20世纪以来国际社会对国际法治的普遍憧憬使得人们倾向于为国际组织的权力拓展提供支持性辩护。如前所述, 暗含权力理论被援引至国际法领域并被国际法院的一系列咨询意见所采用, 根本原因就在于其关于国际组织宪法需要通过解释来适应社会变迁、国际组织可以拥有宪法没有明确赋予的权力等观点为国际组织发挥更大的作用提供了论据。尽管20世纪90年代以来兴起的委托—代理理论和国际宪政主义等提出了对国际组织的履职行为进行监督的要求, 但相关论述也只是指出了一种原则性思路, 并未在政策层面产生显著影响。当今世界的价值观仍倾向于“同情”而非“警惕”国际组织的权力拓展。

其次, 聚焦具体国际组织进行权力拓展的外部环境不难发现, 国际社会在特定全球治理领域内的价值共识与政治共识存在天然落差, 其不同的发展轨迹也将这种落差不断放大, 并不断压缩潜在个体质疑者提出异议的空间。如前所述, 各国在开启多边合作的过程中需要就开展合作的意义和具体路线图分别达成价值共识和政治共识。组织建立之后, 成员方对于合作意义与具体路线图的认同度也随着时间而变化。当国家间价值共识与政治共识的发展节奏相对一致时, 合作进展顺利, 国际组织也更容易获得成员方的补充授权。然而这在实践中常常难以实现。如前所述, 政

<sup>①</sup> 汤蓓:《全球治理的组织逻辑: 国际组织行政机构运作与国际公共政策》, 上海人民出版社2022年版, 第22页。

治共识的凝聚涉及国家间的权利义务分配，成员方在该过程中始终处于高度敏感且警惕的状态，其态度也经常随着彼此实力的消长而出现矛盾与反复。价值共识则有所不同。作为一种非正式制度，价值共识的观念属性及传播路径决定了它在国际社会中通常呈现出一种累进式增长模式。因此，多边合作中价值共识和政治共识之间的落差常常会随着时间的推移而不断扩大。

凝聚政治共识的难度使得国际组织通过法定解释获取补充授权非常困难，而价值共识的累进式增长却为国际组织通过实践进行非授权性权力拓展提供了便利。20世纪以来的多边合作实践表明，尽管各国在国际安全和发展等领域的合作并非一帆风顺，但国际社会对合作目标本身的认同度仍在不断提升，从而使得成员方背离合作的道德压力不断增加。尽管道德压力并不总能促成政治共识，但它强化了国际社会对国际组织权威的期待，为国际组织的权力拓展创造了支持性的舆论环境，并压制了质疑之声。在这一过程中，如果说国际社会价值共识的累积为国际组织的渐进式权力拓展提供了“温床”，一些国际热点事件则因为瞬时性而激发了国际社会的情感共振，以“关键节点”的形式打破价值共识升温的和缓节奏，<sup>①</sup> 为国际组织进行跃升式权力拓展打开了机会窗口。<sup>②</sup> 这也是为什么19世纪以来国际多边合作的重大跃进（如国际联盟和联合国的建立）都发生在重大破坏性战争之后，<sup>③</sup> 世界卫生组织和国际移民组织等机构的职能拓展也与突发性国际公共事件密切相关。<sup>④</sup>

### 三、国际组织权力拓展的合法性评价难题

由于国际组织权力拓展的行为内置于职能机构的职务行为之中，其宪法条款的概括性为国际组织自主确定其职权范围提供了法理空间，内部行动者常常有意

① 鲁思·科利尔和戴维·科利尔指出了“关键节点”的因果效应，即在一段持续的历史脉络中关键事件将对制度发展走向产生较之一般路径依赖效应更为显著的独特影响。参见 Ruth Berins Collier and David Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, University of Notre Dame Press, 2002, pp. 29-31。

② 机会窗口理论最早与医学治疗中的时机把握相关，随后被迁移到人文社科领域用以指代在一段连续的发展进程中可能出现的特定关键时期对于事件的走向具有更为显著的因果权重。理查德·勒博在1984年将此概念引入国际关系学科，主要用于对战争爆发问题的探讨。参见 Richard Ned Lebow, “Windows of Opportunity: Do States Jump Through Them?” *International Security*, Vol. 9, No. 1, 1984, pp. 147-186; 潘亚玲：《国际规范生成：理论反思与模型建构》，载《欧洲研究》，2019年第5期，第45—67页。

③ 徐蓝：《第一次世界大战与欧美和平运动的发展》，载《世界历史》，2014年第1期，第4—19页；盛红生：《论国际刑法对后冷战国际法律秩序的影响》，载《法学评论》，2016年第2期，第91—98页。

④ Christian Kreuder-Sonnen and Philip M. Tantow, “Crisis and Change at IOM: Critical Juncture, Precedents, and Task Expansion,” pp. 187-212.

识地采取“隐形策略”来规避外部政治监督，并且国际舆论对国际组织发挥能动性常常持支持态度，这使得国际组织权力拓展的过程天然具有隐蔽性和“监督逃逸”能力。人们在视觉和观念上都难以觉察到国际组织权力拓展现象的可能发生或正在发生，客观上难以在事前和事中对该行为的合法性进行评价审查，而只能在事后依赖独立的评价监督机制。然而无论是20世纪以来国际组织宪法的发展历程和当代全球治理的主流价值倾向还是成员方固有的合作困境，都决定了国际社会对建立国际组织行为合法性审查机制缺乏预见性和现实能力。因此，要对组织权力拓展行为进行事后评价监督也异常困难，合法性评价难题存在于国际组织权力拓展事前、事中和事后的整体逻辑环节。20世纪中后期以来，众多国际组织事实上都在朝权力拓展的方向发展。但无论是通过法定机构进行的授权性权力拓展，还是非法机构进行的非授权性权力拓展，实践中都存在不同角度的质疑之声。但这些声音在组织内部难以找到制度化的表达渠道，也无法转化为建设性的制度变革推力。

如前所述，国际组织的权力可以分为授权性权力和非授权性权力两类，因而合法性评价机制缺位的原因也存在不同的情况。从授权性权力的角度而言，质疑主要体现在“实质合法性”维度以及对“共识回归”的期待，但由于其往往具有程序合法性，对权力拓展的合法性监督尚难以落实为现实制度。授权性权力包含国际组织宪法做出的原初授权以及组织建立后通过内部法定机构做出的补充授权。法定机构做出的补充授权原则上具有完全的程序合法性，然而程序维度之外还存在实质合法性问题。暗含权力理论在为国际组织权力拓展提供原则性辩护的同时也讨论了确保其具有实质合法性的基本思路。然而，由于对国际组织的补充授权通常不需要像原初授权那样以全体成员一致同意的方式进行，即便它是有权机构做出的补充授权，也引发了相关做法是否具有实质合法性的争议。

20世纪中后期以来关于国际组织“政治化”的种种争论通常围绕全体会议机构基于多数做出的决议是否违背国际组织宗旨展开。<sup>①</sup> 与之相关的一项辩论便是国际组织决策是否应向共识回归。如在联合国的创立过程中，旧金山会议法律问题委员会曾经做过关于“如果一项由联合国任意机构或法学家委员会做出的解释不是可普

<sup>①</sup> 如美国1975年创立的应对联合国政策特设小组于1981年发表了一份文件，控诉了联合国内部“多数的暴政”。转引自 Seymour Maxwell Finger, “Reform or Withdrawal,” *The Foreign Service Journal*, Vol. 61, No. 6, 1984, p. 20.

遍接受的，那么它将不具备拘束力”的表述。<sup>①</sup>有学者据此表述，主张用全体一致决策模式对国际组织权力拓展的程序进行规范。<sup>②</sup>1976年联合国教科文组织大会形成的“内罗毕精神（the Spirit of Nairobi）”<sup>③</sup>以及芬兰总统在第76届联合国大会上重申的“赫尔辛基精神（the Spirit of Helsinki）”<sup>④</sup>都要求全球合作向共识决策回归。欧盟的“紧急刹车”制度允许成员方在认为多数决策机制严重违背其利益时提请理事会采用一致同意的表决程序，即体现了这种谨慎平衡。<sup>⑤</sup>不过，由于这类决策程序本身符合组织宪法的规定，在国际社会普遍期待国际组织积极作为的舆论氛围中，关于授权性权力拓展的实质合法性争议尚未进入国际组织制度改革的核心议程。<sup>⑥</sup>这类情况造成的矛盾冲突通常只能通过政治博弈解决，或因为始终无法解决而使矛盾激化。例如在20世纪60年代，随着《欧洲共同体组织合并条约》即将生效，欧共体在部分领域突破其全体一致决策模式，开始实行多数表决机制。这一尝试因遭到法国的反对而酿成“空椅危机”，最终各国达成“卢森堡妥协”，撤回欧共体在决策领域的激进做法，才化解了这场危机。<sup>⑦</sup>而在2016年非洲三国退出国际刑事法院等一系列案例中，国际组织的权力拓展行为最终导致成员方与国际组织之间的严重政治冲突。

从非授权性权力拓展的角度而言，由于其程序正当性尚不充分，对其进行合法性评价监督显得尤为必要，但国际组织权力拓展的发生逻辑导致要建立相应的合法性评价机制面临重重困难。如前所述，国际组织职能机构通过实践解释进行自我赋权，深刻地嵌入了其专业领域与标准化流程，该过程通常未经过正式程序和公开讨

---

① “Report of the Rapporteur of Committee IV/2, as Approved by the Committee, Doc. 933, IV/2/42 (2), 1945,” in Volume 13 of Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, 1945, p. 710.

② Institute of International Law, *Yearbook*, Vol. 61, Part I, Session of Helsinki 1985, preparatory work, p. 239.

③ Amadou - Mahtar M'Bow, “UNESCO and the Solidarity of Nations: The Spirit of Nairobi,” <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000024770>.

④ Henri Vanhanen and Niklas Novaky, “A Helsinki Spirit? The EU Should Pay Attention to Finland's Initiative,” <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/opinion/a-helsinki-spirit-the-eu-should-pay-attention-to-finlands-initiative/>.

⑤ 朱仁显、唐哲文：《欧盟决策机制与欧洲一体化》，载《厦门大学学报（哲学社会科学版）》，2002年第6期，第84页。

⑥ 刘莲莲、吴焕琼：《国际组织与大国领导力：考察美国和联合国教科文组织的互动》，上海人民出版社2024年版，第189—203页。

⑦ 尤利·德沃伊斯特、门镜著，门镜译：《欧洲一体化进程——欧盟的决策与对外关系》，中国人民大学出版社2007年版，第45页。

论,且内部行动者常常会刻意采取“隐形策略”避开政治监督,人们很难察觉到这类权力拓展的存在,更难以对其进行有效的事前和事中约束。尽管国际组织内部决策受到大国态度、舆论压力和自身优先事项等因素的限制,但这种主要依赖“自律”而非“他律”、依赖“政治施压”而非“法律程序”的状态,在实践中可能挂一漏万,也违背法治精神本身。美国作为暗含权力理论的发源地,为防止对宪法的恣意解释,建立了司法部门主导的违宪审查机制,以对国会和政府进行制约,也为利益受损者提供了申诉渠道。<sup>①</sup>然而国际场合的低法制化和弱政治共识特征决定了国际组织内部难以建立类似的司法救济措施。<sup>②</sup>例如,作为联合国内部裁判机构的国际法院既未获得《联合国宪章》赋予的监督权,也从未认定联合国机构采取的任何行动是违法的。<sup>③</sup>金砖国家新开发银行等多边金融机构成立了直接向董事会负责的独立评价局(IEO),其职权覆盖组织流程和政策方向,能够对职能机构权力拓展起到一定的监督效果。不过,这类机构的工作重点是组织战略与项目评估,在管理结构上处于董事会之下,与本文所称的对国际组织权力拓展的合法性评价监督机制仍存在区别。<sup>④</sup>

相较于由秘书机构进行的权力拓展已引起学界的广泛关注,由全体会议机构进行的非授权性权力拓展的合法性问题则更具隐蔽性。全体会议机构囊括了全部成员代表,且通过正式程序做出决议,常常给人一种观感上的程序正义。然而并非所有国际组织的全体会议机构都具有解释和修改宪法性文件的权力。在20世纪以来的国际组织发展历史中,全体会议机构往往是国际组织非授权性权力拓展的推动者,其基于多数决策机制做出的决议也常常突破“反对者无遵循义务”原则,效果上会波及不同意其权力拓展行动的少数派。例如,1962年,苏联等国认为苏伊士运河危机和刚果危机中的维和行动经费分摊决议违反了《联合国宪章》,国际法院给出的咨询意见即依据维和行动符合组织宗旨为由对《联合国宪章》第十七条进行了扩大解释。<sup>⑤</sup>过去几十年来,当一些国际组织全体会议机构的决议因偏离《联合国宪章》规定而遭到国际舆论指责时,人们通常也只是从权力政治的角度进行解读,而忽视

① 夏正林:《“合宪性解释”理论辨析及其可能前景》,载《中国法学》,2017年第1期,第288—302页。

② 黄瑶:《联合国宪章的解释权问题》,载《法学研究》,2003年第2期,第135—146页。

③ 何塞·E·阿尔瓦雷斯著,蔡从燕等译:《作为造法者的国际组织》,法律出版社2011年版,第105—116页。

④ New Development Bank, “Independent Evaluation,” <https://www.ndb.int/governance/independent-evaluation/>.

⑤ International Court of Justice, “Certain Expenses of the United Nations,” <https://www.icj-cij.org/case/49>.

其缺乏程序合法性这一基本问题。<sup>①</sup>

与大国态度、舆论压力等可以对秘书机构行为产生相对直接的影响，从而形成一定的“自律”不同，会议机构的政治化现象因为成员方间的集体行动困境而更难得到有效监督。<sup>②</sup> 尽管委托—代理理论等学说早就阐明作为委托人的成员方具有对作为代理人的国际组织的监督权，但成员方常常呈现出一种“集体失能”的状态。这种状态是多方面因素导致的结果：从宪法制定视角来看，国际组织的宪法性文件通常是在积极的合作氛围中创制，起草者更关注组织的履职能力，但对其权力拓展缺乏预见和对策；<sup>③</sup> 从社会舆论视角来看，国际社会价值共识的持续升温使得支持而非限制国际组织权力拓展成为“政治正确”，从而压缩了个体质疑者提出异议的空间；从国际政治视角来看，成员方始终难以摆脱集体行动困境，也就难以形成对国际组织行为进行监督的合力（如图2）。

综上，国际组织权力拓展发生过程的隐蔽性使得事前和事中监督非常困难，而20世纪以来的国际组织宪法的发展历程、当代国际舆论倾向与无政府国际政治格局导致对国际组织权力拓展事后监督机制的缺位，使得国际组织权力拓展存在合法性评价难题。这种局面致使国际社会中无论是成员方还是其他国际行为体对国际组织权力拓展现象提出的合法性质疑只能通过政治途径而非法治渠道进行表达，其后果是法律秩序的缺失、社会治理的低效和政治裂隙的加剧。<sup>④</sup> 当缺乏依据的权力拓展成为既定事实时，成员方的反对态度至多能使相关决议暂时不对自己适用，而不能纠正机构的越权行为。<sup>⑤</sup> 而且从长远来看，国际组织决议的习惯法效力使得反对者最终也不得不承受其消极后果。<sup>⑥</sup> 20世纪以来教科文组织因成员方频繁退出而屡次

<sup>①</sup> Robert W. Cox, “The Crisis of World Order and the Problem of International Organization in the 1980s,” *International Journal*, Vol. 35, No. 2, 1980, p. 370.

<sup>②</sup> 相关研究参见戴宗翰：《IMO 强制审核机制适法性研究——暗含权力扩张之法律解释》，载《中国海洋大学学报（社会科学版）》，2021年第5期，第11—20页。

<sup>③</sup> 这是20世纪以来主要政府间国际组织的一个共通性问题，国际货币基金组织、世界卫生组织和万国邮政联盟等主要国际组织的宪法性文件都未涉及权力监督条款。参见何塞·E. 阿尔瓦雷斯：《作为造法者的国际组织》，第108页。

<sup>④</sup> 迈克尔·巴尼特、玛莎·芬尼莫尔：《为世界定规则——全球政治中的国际组织》（第二版），第42—43页。

<sup>⑤</sup> 刘莲莲、吴焕琼：《美国设计和领导联合国教科文组织何以失败》，载《国际展望》，2022年第5期，第63—82页。

<sup>⑥</sup> 2023年中国反对国际原子能机构对日本核污水排放的背书即是一个典型案例。参见 Wang Xu and Mo Jingxi, “China Slams IAEA’s ‘Nod’ for Japan’s Plan,” *China Daily*, July 5, 2023.

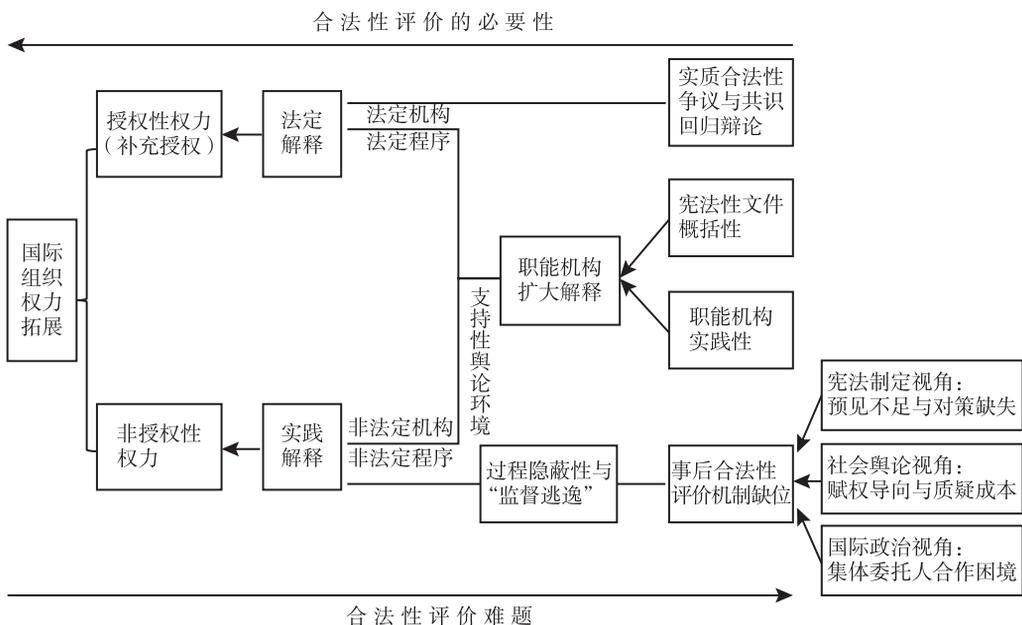


图2 国际组织权力拓展的合法性评价难题

资料来源：笔者自制。

遭遇信任危机等案例说明，国际组织权力拓展缺乏合法性监督机制所带来的不利后果可能波及所有国家。

#### 四、案例检验：联合国在人权领域的权力拓展

联合国在人权领域的职能与联合国组织相伴而生，并随着时间推移而发展壮大。<sup>①</sup> 早期以美国和英国为主的大国在联合国获取人权职能的原初阶段中发挥了引领作用。1946年在联合国经济及社会理事会（简称“经社理事会”）之下建立人权委员会后，联合国的人权职能逐渐形成了自身的发展逻辑，并在组织架构、职能范围和行动权限三个层次上进行权力拓展。现阶段联合国组织中以人权理事会为核心的人权职能机构有权对会员国实施普遍定期审查，视情况启动特别程序进行国别或议题干预，其他职能机构也承担着特定的人权职能。这一进程在推进国际人权事

<sup>①</sup> 本文所述联合国是指基于《联合国宪章》而设立的国际组织，主要由依据《联合国宪章》第七条所设立的六大机关及辅助机关构成，内涵上有别于包含根据《联合国宪章》第五十七条设立的独立专门机关在内的“联合国系统”或“联合国大家庭”。

业的同时，也引发了国际社会关于其存在人权规范异化和选择性执法等问题的质疑。<sup>①</sup> 联合国职能机构在《联合国宪章》设定的宪法框架下是如何实现人权职能拓展的？应如何评价其合法性问题？厘清这些问题对于当代中国践行真正的多边主义并引领国际法治具有重要意义。<sup>②</sup>

### （一）联合国人权职能的来源

联合国获取人权职能的过程可以分为三个主要阶段：一是《联合国宪章》产生前实现了国际人权规范的建构；二是将人权条款写入《联合国宪章》，实现了人权规范的法制化；三是联合国成立后建立了人权委员会以承担专门的人权职能。

美英主导下的大国合作是联合国人权规范建构的起点。第二次世界大战的爆发使人们开始探讨战争对各国人民基本权利的破坏。美国作为这一时期有意愿主导全球秩序的大国，希望凭借其道义感召力获得战后世界秩序的领导力。<sup>③</sup> 1939年12月，时任美国国务卿科德尔·赫尔（Cordell Hull）成立了“对外关系问题咨询委员会”，将人权议题纳入其规划的国际政治版图。<sup>④</sup> 1941年6月，《圣詹姆斯宫宣言》在伦敦签署，强调“所有人都可以享有经济和社会保障为基础的和平”，为国际人权合作奠定了价值共识基础。<sup>⑤</sup> 1941年8月，富兰克林·罗斯福（Franklin D. Roosevelt）和温斯顿·丘吉尔（Winston Churchill）在《大西洋宪章》中载明，“两国希望可以重建和平，使各国俱能在其疆土以内安居乐业，并使全世界所有人类悉有自由生活，无所恐惧亦不虞匮乏的保证”。<sup>⑥</sup> 1941年12月，赫尔又组建了“战后对外政策咨询委员会”，根据《大西洋宪章》制定涵盖普遍安全、经济关系与人权问题等方面的国际合作计划。1942年1月发表的《联合国家宣言》确认了以《大西洋宪章》为基础构筑战后世界秩序，表示身心完全战胜敌国对于“保全本国

① 山秀蕾、刘昌明：《人权规范的扩散与异化》，载《国际论坛》，2022年第4期，第85—108页；中国人权研究会：《美国人权政治化行径毁损人权善治根基》，载《人民日报》，2021年12月28日；毛俊响：《从个别审议到普遍定期审议：趋向公正的国际人权机制》，载《人权》，2021年第3期，第73—91页。

② 廖凡：《多边主义与国际法治》，载《中国社会科学》，2023年第8期，第60—79页。

③ Jacob A. Rubin, *Pictorial History of the United Nations*, Thomas Yoseloff, 1963, p. 49.

④ Ruth B. Russell, *A History of the United Nations Charter: The Role of the United States 1940-1945*, Brookings Institution, 1958, pp. 218-220.

⑤ United Nations, "Preparatory Years: UN Charter History," <https://www.un.org/en/about-us/history-of-the-un/preparatory-years>.

⑥ Matthew Jones, "Freedom from Want," in Jeffrey A. Engel, ed., *The Four Freedoms: Franklin D. Roosevelt and the Evolution of an American Idea*, Oxford University Press, 2016, p. 128; Elizabeth Borgwardt, *A New Deal for the World: America's Version for Human Rights*, Harvard University Press, 2005, pp. 22-26.

和其他各国的人权和正义非常重要”。<sup>①</sup>这意味着罗斯福和丘吉尔将人权议程植入战后秩序的计划得到了国际社会的背书。

国际人权规范的法制化经历了从美国政府起草，会同英国、苏联和中国商议，并最终由国际社会共同写进《联合国宪章》的“同心圆式”发展过程。1942年3月，美国政府拟定了第一份包含人权条款的政策草案。<sup>②</sup>1944年2月，美国向英国、苏联和中国递交了《美国有关普遍性国际组织的建议案》，在“大会”部分的B项c款中提到了联合国大会应当承诺促进基本人权的遵守。<sup>③</sup>敦巴顿橡树园会议通过的《关于建立普遍性的国际组织的建议案》在第九章A节强调了人权与人道问题。<sup>④</sup>该建议案在旧金山会议上得到了国际社会的积极响应。印度和巴拿马等18个国家提出修正案，主张在《联合国宪章》中更加明确地规定尊重人权的条款。<sup>⑤</sup>中国则继敦巴顿橡树园会议后再次提出了种族平等原则。<sup>⑥</sup>美国犹太人委员会致力于说服美国代表团在《联合国宪章》中突出人权条款。<sup>⑦</sup>

人权价值最终被写入《联合国宪章》序言部分，共计7项人权条款被写入《联合国宪章》的具体条款。然而“徒法不足以自行”。出于政治考虑，敦巴顿橡树园会议成果回避了任何可能赋予联合国实际执行权的做法，并未提及设置人权机构，这引发了许多非政府组织的不满。<sup>⑧</sup>美国犹太人大会批评大国在人权提案中的“含

---

① “Declaration by United Nations: A Joint Declaration by the United States of America, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the Union of Soviet Socialist Republics, China, Australia, Belgium, Canada, Costa Rica, Cuba, Czechoslovakia, Dominican Republic, El Salvador, Greece, Guatemala, Haiti, Honduras, India, Luxembourg, Netherlands, New Zealand, Nicaragua, Norway, Panama, Poland, South Africa, Yugoslavia,” *American Journal of International Law*, Vol. 36, No. S3, 1942, pp. 191-192.

② Robert C. Hilderbrand, *Dumbarton Oaks: The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security*, The University of North Carolina Press, 1990, pp. 7-27.

③ Evan Luard, *A History of the United Nations Volume I: The Years of Western Domination, 1945-1955*, Palgrave Macmillan, 1982, p. 25.

④ “Proposals for The Establishment of a General International Organization,” *World Affairs*, Vol. 107, No. 4, 1944, pp. 220-231.

⑤ 龚刃韧：《战后人权进入国际法领域的历史起因及过程》，载《北京大学学报（哲学与社会科学版）》，1992年第3期，第53页。

⑥ Steven Wheatley, *The Idea of International Human Rights Law*, Oxford University Press, 2019, p. 68.

⑦ Felice Gaer, “Getting Human Rights into the United Nations Charter,” in Bertrand Ramcharan, et al., eds., *The Protection Roles of Human Rights NGOs: Essays in Honour of Adrien-Claude Zoller*, Brill Nijhoff, 2023, pp. 465-467.

⑧ Steven Wheatley, *The Idea of International Human Rights Law*, p. 68.

糊和遗漏”。<sup>①</sup> 1945年5月，由42位非政府组织代表签署的动议要求在敦巴顿橡树园会议成果第IX章“社会委员会”后加入“一个人权委员会”。<sup>②</sup> 这一呼吁最终得到了《联合国宪章》的确认。《联合国宪章》第六十八条关于“经济及社会理事会应设立经济与社会部门加以提倡人权为目的之各种委员会”的规定为1946年2月16日经社理事会第5（I）号决议建立人权委员会提供了法律依据。<sup>③</sup> 按照规定，人权委员会包括5个安理会常任理事国及13个定期轮换的国家，每年举行一次会议并向经社理事会汇报工作。

联合国人权职能的获取是美国和英国发挥领导力、苏联和中国积极支持以及其他国家和民间团体群策群力的集体成果。尽管人权委员会法律地位较低，职能范围也有限，但它使人权条款从“纸面上的法”发展为“行动中的法”，为联合国人权事业的发展壮大留下了星星之火。

## （二）联合国人权职能的拓展

人权委员会的成立本身是依据《联合国宪章》第六十八条推论的结果，《联合国宪章》并未明确规定其具体工作范围，联合国人权委员会为此履行职能的过程即是对《联合国宪章》的人权条款进行实践解释以确立自身权限的过程。自联合国建立至今，国际社会中不断扩充的人权规范网络、不时发生的人权热点议题以及持续升温的外部舆论氛围为联合国人权职能的拓展创造了积极的外部条件。在《联合国宪章》设定的法律框架下，各职能机构的内部行动者积极推动并进行灵活的策略选择，推动联合国人权职能的不断拓展，在机构层面实现了从人权委员会向人权高级专员办公室、特设国际刑事法庭和人权理事会的发展演进，职能范围从最初的防范重大人权侵害事件转向了促进人权保护水平的综合提升，行动权限也从温和保守的关注与建议转向了对各国人权状况的常规性审议。

### 1. 联合国建立初期“以退为进”的谦抑策略与人权职能的渐进式拓展

尽管宪法性文件的概括性为职能机构进行权力拓展留下了法理空间，但职能机构的职务活动并非处于真空之中，其内部行动者需要基于对外部环境及政治风险的

<sup>①</sup> James Loeffler, “‘The Conscience of America’: Human Rights, Jewish Politics, and American Foreign Policy at the 1945 United Nations San Francisco Conference,” *The Journal of American History*, Vol. 100, No. 2, 2013, p. 425.

<sup>②</sup> Felice Gaer, “Human Rights and the UN Charter: NGOs Made the Difference,” <https://www.universal-rights.org/human-rights-and-the-un-charter-ngos-made-the-difference/>.

<sup>③</sup> UN Economic and Social Council, “Resolution Adopted by ECOSOC on the Establishment of a Commission on Human Rights with a Sub-Commission on the Status of Women,” E/RES/5 (1), 1946.

谨慎判断选取合适的行动策略，以确立适宜自身的发展节奏。1946年7月，人权委员会向经社理事会提交报告，主张设立一个负责监督各国遵守联合国人权规范情况的执行机构。这种试图对《联合国宪章》人权职能进行扩张性解释的做法进展并不顺利。经社理事会认为这一做法过于“激进”，据此敦促人权委员会将重心放在相对温和的人权标准设定和法律文书起草上。<sup>①</sup> 在经社理事会的约束下，人权委员会依据联合国宗旨包含“增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重”这一概括条款，确立了第一个工作目标即编纂《国际人权宪章》。

然而这一工作并非易事。当时各国对于人权的概念和范围等内容缺乏共识，东西方阵营在人权规范制定上也各有顾虑。人权委员会为避免因触及“高政治”敏感议题而使其整体活动“触礁”，主动对自身介入国际人权的深度做出了限制性规定。一方面，人权委员会明确声明自己在人权领域不具有实施执法行动的权限。1947年年初，人权委员会在首次会议后向经社理事会递交了E/259报告，表示自身“无权采取任何与人权有关的申诉的措施”。<sup>②</sup> 经社理事会在1947年10月23日批准了这一表述。<sup>③</sup> 另一方面，人权委员会还主动表示其主导起草的《世界人权宣言》不具备国际法意义上的约束力。人权委员会在1947年的首次会议上开始就《国际人权宪章》进行讨论，会议就该法案的呈现形式有三种不同意见：一是作为联合国大会的决议以宣言形式通过，二是具有法律约束力的国际公约形式，三是通过修改《联合国宪章》补充《国际人权宪章》。<sup>④</sup> 在众说纷纭的阶段，人权委员会意识到制定“宣言”比“公约”更具操作性，所以决定先起草宣言。<sup>⑤</sup> 这一做法迅速取得了积极成效，最终人权委员会在各国共识的基础上确定了宣言草案并提交联合国大会批准。<sup>⑥</sup> 1948年

① UN Economic and Social Council, "Journal of the Economic and Social Council, First Year, No. 29, Saturday, 13 July 1946; Economic and Social Council, Second Session, New York, 1946, Resolution Adopted by the Council," E/0245/Sess. 2, 1946.

② UN Commission on Human Rights, "Commission on Human Rights: Report to the Economic and Social Council on the 1st Session of the Commission Held at Lake Success, New York, from 27 January to 10 February 1947," E/259, 1947.

③ UN Secretary-General, UN Economic and Social Council and UN Joint Committee of the Trusteeship Council and the Economic and Social Council, "Communications Concerning Human Rights: Note/by the Secretary-General," E/CN.4/27, 1947.

④ 罗艳华：《〈世界人权宣言〉：全球人权治理的重要基石》，载王缉思主编：《中国国际战略评论 2018（上）》，世界知识出版社 2018 年版，第 209 页。

⑤ John P. Humphrey, "The International Bill of Rights: Scope and Implementation," *William and Mary Law Review*, Vol. 17, No. 3, 1976, pp. 527-541.

⑥ UN Commission on Human Rights, "Commission on Human Rights: Report to the Economic and Social Council on the 1st Session of the Commission Held at Lake Success, New York, from 27 January to 10 February 1947," E/259, 1947.

12月，联合国大会通过了第217（Ⅲ）号决议并颁布《世界人权宣言》。<sup>①</sup>人权委员会在建立后的25年里始终坚持其立场，认为《联合国宪章》只要求各国“促进”而不是“保护”人权，着力推动人权法规的制定，同时明确自己没有权力履行执行职能。<sup>②</sup>一些国际主义者曾对这一时期人权委员会的保守态度感到失望。<sup>③</sup>

人权委员会这种谦抑的行动策略顺应了当时的社会现实和政治环境，以一种“以退为进”的方式为人权事业打开了局面。一方面，《世界人权宣言》的通过为人权委员会推进《公民权利和政治权利国际公约》《经济、社会和文化权利国际公约》《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》等重要人权条约创造了条件。由于公约涉及对国家课以义务，在当时的政治氛围中障碍重重。但鉴于《世界人权宣言》的通过已然为国际社会在人权议题领域的价值共识升温提供了抓手，公约谈判已经从“是否应当”的问题变成了“如何落实”的问题。此后十余年人权委员会在各国的异见中谨慎协调，最终促成前述条约在1966年的联合国大会上得以通过。另一方面，《世界人权宣言》产生后展示出制度的自我强化效应，其权威性也在嗣后法律实践中不断增加，从而推动国际社会对人权议题的价值共识不断提升。在《世界人权宣言》通过之时，鉴于它是大会决议的产物，美国、苏联和中国等国家都赞成它不应当具备法律拘束力。<sup>④</sup> 时任人权委员会主席埃莉诺·罗斯福（Eleanor Roosevelt）也确认了这一点。<sup>⑤</sup> 尽管过去几十年这一状态并未发生根本改变，但国际法学者不断通过学理解释“赋予”该宣言更高的权威性。例如，《世界人权宣言》初稿的主要作者约翰·汉弗莱（John P. Humphrey）认为，即便不能激进地将宣言视为某种意义上的“人权宪章”，它也在事实上构成了对《联合国宪章》人权条款的补充解释。<sup>⑥</sup> 相关学术观点也对实务界产生了外溢性影响。1968年5月，国际人权会议通过的《德黑兰宣言》第2条即表示，“世界人权宣言宣示世界各地人民对于人类一家所有成员不可割让、不容侵犯之权利之共同认识，是以构成国际社会各成员之义务”。<sup>⑦</sup>

① 联合国大会决议：《国际人权法案》，A/RES/217（Ⅲ），1948，<https://www.un.org/zh/ga/3/res/>。

② Elsa Stamatopoulou, “The Development of United Nations Mechanisms for the Protection and Promotion of Human Rights,” *Washington and Lee Law Review*, Vol. 55, No. 3, 1998, p. 687.

③ 国际法院法官赫希·劳特派特称此举为联合国方面的一种主动弃权。参见 Hersch Lauterpacht, *International Law and Human Rights*, Frederick A. Praeger, 1950, p. 221, p. 225, p. 236.

④ 柳华文：《联合国与人权的国际保护》，载《世界经济与政治》，2015年第4期，第28页。

⑤ Eleanor Roosevelt, “The Promise of Human Rights,” <https://www.foreignaffairs.com/ united-states/promise-human-rights-eleanor-roosevelt>.

⑥ John P. Humphrey, “The International Bill of Rights: Scope and Implementation,” pp. 527-541.

⑦ 联合国：《国际人权会议藏事文件》，A/CONF.32/41（1968），第4页，<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n68/232/15/pdf/n6823215.pdf>。

这意味着联合国人权委员会成立初期对自身职能范围采取的“自我限制”立场所展示的谦抑态度并非其实际的价值诉求,<sup>①</sup>而是一项政治破冰的策略,它使得人权委员会的工作以一种温和的姿态为各国所接受,其产生的立法成果又以一种迂回的方式助推了人权议题在国际社会的升温。

## 2. 国际热点事件驱动下的行动转向及人权职能的跃升式拓展

《世界人权宣言》的出台使得人权价值观广泛传播,为联合国积极推进相关工作创造了良好的舆论环境。但总体上这一时期的工作主要集中在经社理事会层面,人权委员会的工作重心也集中在文书起草与提出建议这种“低政治”事项上。然而20世纪60—70年代非殖民化浪潮中的热点人权事件使得国际舆论对人权保护的呼声高涨,为人权领域的职能拓展带来了重大机遇。在这一波浪潮中,不仅人权委员会的职能范围从静态的规范制定跃升至对重大人权事件的监督调查,联合国大会也开始积极介入对人权事项的讨论。

早在1946年,印度就以南非境内印度国民遭受的不公正待遇为由向联合国大会投诉南非的种族歧视问题。<sup>②</sup>对此联合国大会第一届会议第52次全体会议认为“印度人在南非联邦内所受之待遇应符合两国政府间协定及宪章有关条款内所规定之国际义务”,并“用请两国政府于大会下次届会中陈报本此意旨所已采取之办法”。<sup>③</sup>尽管相关措辞非常温和,这份决议在事实上确认了联合国大会的干预权限及当事国家的陈报义务。1960年3月21日,南非川斯瓦省的人们聚集在警察局门口抗议白人政府的种族隔离政策,军警向抗议示威者开枪射击,导致69人死亡、百余人受伤的“沙佩维尔大屠杀”,引发了国际社会的愤慨。1961年4月,英国代表彼得·史密瑟斯(Peter Smithers)在对联合国大会特别政治委员会的演讲中宣布援引《联合国宪章》第二条第七款关于不干涉内政原则的例外条款来界定南非种族隔离问题,称尽管英国一直非常重视对《联合国宪章》第二条第七款的遵守,但种族隔离问题是个特例。<sup>④</sup>这一声明直接指向了对《联合国宪章》基本原则的限制性适用。

在非殖民化运动背景下,新加入联合国的国家也纷纷要求更深度地干预南非种

① 刘莲莲、姜孜元:《国际组织的“去政治化”:制度理性与谦抑性品格》,载《清华社会科学》,2021年第1辑,第82—124页。

② Mark Mazower, *No Enchanted Palace: The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*, Princeton University Press, 2009, p. 26.

③ 联合国大会会议:《印度人在南非联邦内所受的待遇》,A/Res44(1)(1946),<https://www.un.org/zh/ga/1/res/>。

④ UN General Assembly, “General Assembly, 15th Session, Official Records, Special Political Committee, 242nd Meeting, Wednesday, 5 April 1961, New York,” A/SPC/SR.242, 1961, pp. 76–77.

族问题。<sup>①</sup> 1966年，经社理事会通过的第1102（XL）号决议终结了此前的“无权行使职责”原则，要求人权委员会将种族隔离等问题“视为紧要事项，加以审议”，并向理事会“就制止此种侵害之措施，提出建议”。<sup>②</sup> 1967年，经社理事会第1235（XLII）号决议确认了联合国在人权领域的作用不仅仅局限于制定标准，还包括监督和检测职责。经社理事会欢迎人权委员会逐年审议题为“侵害人权及基本自由问题，包括所有国家内，尤其殖民地及其他附属国家领土内种族歧视与分离及种族隔离之政策”的项目，并授权人权委员会“彻底研究揭示一致违反人权的情况，如种族隔离政策，并报告及其建议，提交给经社理事会”。<sup>③</sup> 基于这一决议形成的1235程序使人权委员会可以无须经过相关国家同意而直接通过保密投诉来评议具体国家的人权问题。

与之相应，人权委员会逐步发展出一系列用于调查和向各国施加压力的办法。经社理事会第1235（XLII）号决议并未就其所提及的程序是严格限制在南非地区还是具有普遍适用性做出明确表述，仅在随后的第1236（XLII）号决议中“谴责南非共和国政府拒绝与联合国合作以加速进行依决议案设立之专家工作小组的工作”。<sup>④</sup> 然而第1235（XLII）号决议第一段关于“欢迎人权委员会逐年审议”的表述为人权委员会的行动范围扩展预留了空间。1967年10月，在经社理事会预防歧视小组委员会的会议上，与会代表收集了针对希腊和海地的一系列申诉并展开讨论，小组委员会最终建议成立专家委员会考察相关事实，并“采取适当程序”，“必要时接受来文”。<sup>⑤</sup> 尽管这些讨论在当时并未转化为行动，但已经为人权委员会对更大范围内的人权问题进行干预埋下了伏笔。

自20世纪70年代开始，联合国的人权行动逐步将第1235（XLII）号决议针对南非人权问题的特殊程序安排普遍化。1970年，经社理事会第1503（XLV III）号决议授权委员会及其预防歧视和保护少数民族小组委员会检查与种族隔离政策等同的、

① Roland Burke, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, p. 79.

② UN Economic and Social Council, “Measures for the Speedy Implementation of the United Nations Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination,” E/RES/1102 (XL), 1966.

③ UN Economic and Social Council, “Question of the Violation of Human Rights and Fundamental Freedoms, Including Policies of Racial Discrimination and Segregation and of Apartheid, in All Countries, with Particular Reference to Colonial and Other Dependent Countries and Territories,” E/RES/1235 (XLII), 1967.

④ UN Economic and Social Council, “Question of the Violation of Human Rights and Fundamental Freedoms, Including Policies of Racial Discrimination and Segregation and of Apartheid, in All Countries, with Particular Reference to Colonial and Other Dependent Countries and Territories,” E/RES/1236 (XLII), 1967.

⑤ Roland Burke, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, University of Pennsylvania Press, 2010, p. 83.

与严重侵犯人权和基本自由有关的信息。人权委员会可以审议预防歧视和保护少数群体小组委员会提交的来文、政府的回应及其他相关信息。<sup>①</sup> 1975年,人权委员会将第1235(XLII)号决议中的人权行动程序应用于智利。1979年有关尼加拉瓜、危地马拉和赤道几内亚的决议再次确认了这一做法。这一举措被德国法学家克里斯蒂安·托穆沙特(Christian Tomuschat)批评为“使该决议失去了其作为打击种族隔离罪恶实践工具的背景内涵”。<sup>②</sup>

第1235(XLII)号决议和第1503(XLVIII)号决议的实施意味着人权委员会已开始积极介入在其成立初期认为属于会员国保留领域的问题。及至20世纪90年代,除西欧外的几个主要地缘政治区域集团,非洲、亚洲、拉丁美洲和东欧都有国家成为调查的对象。<sup>③</sup> 从1235程序的提起公开辩论扩展到1503程序的实质性调查,人权委员会不仅可以处理诸如种族隔离之类的系统性人权侵犯问题,还可以在无须国家同意的前提下发起针对特定国家的辩论与调查。是否存在“严重和系统的侵犯”这个模糊的概念长期成为联合国人权委员会据以考虑是否要积极介入的参考标准,直到1993年才被《维也纳宣言和行动纲领》第23条和第30条明确列举。尽管这两项决议存在显著的弊端,<sup>④</sup> 其仍因积极赋权国际组织开展人权行动而得到了国际舆论的支持,相关质疑也因为缺乏正式的监督评价通道而停留在学术和媒体讨论层面。<sup>⑤</sup>

### 3. 冷战后人权主流化背景下联合国人权职能的系统性拓展

冷战期间,联合国人权委员会就已认识到国际舆论氛围对其开展行动的积极意义,并将人权问题的主流化视为其核心工作。<sup>⑥</sup> 冷战结束以来,在全球治理议题兴起的背景下人权保护受到前所未有的重视,联合国各职能机构也都希望更深入地参与到人权事项之中。国家外交代表、职员和非政府组织同时发力,推动各个职能机构深度介入人权职能,从而促成联合国人权职能实现了组织架构、职能范围和行动

① UN Economic and Social Council, “Procedure for Dealing with Communications Relating to Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms,” E/RES/1503 (XLVIII), 1970.

② Christian Tomuschat, *Human Rights: Between Idealism and Realism (2nd edition)*, Oxford University Press, 2008, pp. 141–142.

③ Philip Alston, “The Commission on Human Rights,” in Philip Alston, ed., *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, Clarendon Press, 1992, pp. 159–162.

④ Theo van Boven, “Combating Racial Discrimination in the World and in Europe,” *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 11, No. 2, 1993, p. 163.

⑤ Frédéric Mégret, “The Economic and Social Council,” in Frédéric Mégret and Philip Alston, eds., *The United Nations and Human Rights a Critical Appraisal (2nd edition)*, Oxford University Press, 2020, p. 149.

⑥ Eric Tistounet, *The UN Human Rights Council: A Practical Anatomy*, Edward Elgar Publishing, 2020, p. 7, p. 312.

权限全面升级的系统性发展阶段。

这一时期联合国人权职能拓展主要表现在通过增加机构实现业务范围和行动权限的拓展。增加机构的一个重要表现是建立了人权高级专员办公室。1993年6月，来自170多个国家和数百个国际非政府组织的代表参加了第二次世界人权大会并通过了《维也纳宣言和行动纲领》，宣示了国际社会对促进和保障人权的基本立场，各方讨论了人权委员会作为经社理事会下属机构的局限性，建议联合国大会“优先着手审议为促进和保护所有人权而设立人权高级专员的问题”。<sup>①</sup> 1993年12月，联合国大会第48届会议通过第48/141号“促进和保护所有人权的高级专员”决议。根据该决议，高级专员由联合国秘书长任命并经大会批准产生，在《联合国宪章》《世界人权宣言》等人权文件的框架下负责协调联合国人权领域的活动，对人权委员会负责，并通过经社理事会对联合国大会负责。<sup>②</sup> 人权高级专员的设立意味着联合国的人权职能突破了经社理事会的权限范畴，成为联合国大会和秘书处共同参与的综合性事项。对人权高级专员职能范围的设定也意味着联合国人权职能从被动关切正在发生的重大人权事件转向积极促进人权水平和防范人权危机的发生，突出了人权保护职能的常规性和预防性。

联合国人权职能发展升级的另一个重要表现是20世纪90年代前南斯拉夫问题和卢旺达问题国际刑事法庭的建立。武装冲突带来的人权与人道主义危机在联合国一直停留在倡议层面，但这一局面在20世纪90年代发生了改变。1993年5月，联合国安理会第827号决议设立了前南斯拉夫问题国际刑事法庭，专门负责审判1991年以来前南斯拉夫境内违反国际人道法的犯罪嫌疑人。<sup>③</sup> 1994年11月，安理会第955号决议设立了卢旺达问题国际刑事法庭。<sup>④</sup> 国际刑事法庭的建立标志着联合国安理会开始积极介入国际人权事项，联合国的人权行动也从事前促进人权并防范危机、事中干预转向了对于重大人权问题责任人的事后刑事处罚，在介入阶段、形式和力度等方面都有了突破。

① 《维也纳宣言和行动纲领》（联合国大会世界人权会议1993年6月25日通过），“二 A、增强联合国系统内人权方面的工作的协调”，第18段，<https://www.ohchr.org/zh/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action>。

② 联合国大会决议：《促进和保护所有人权的高级专员》，A/RES/48/141（1993），<https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/709/92/img/nr070992.pdf>。

③ UN Security Council, “Resolution 827 (1993) /Adopted by the Security Council at Its 3217th Meeting, on 25 May 1993,” S/RES/827 (1993), <https://digitallibrary.un.org/record/166567?ln=en&v=pdf>。

④ UN Security Council, “Resolution 955 (1994) /Adopted by the Security Council at Its 3453rd Meeting, on 8 November 1994,” S/RES/955 (1994), <https://digitallibrary.un.org/record/198038?ln=en&v=pdf>。

进入 21 世纪后,人权委员会的权威性不足等问题引发了普遍关注。人权委员会自成立以来,成员方已从最初的 18 个增加到 53 个,内部权力结构发生了巨大变化。国际舆论也认为人权委员会作为经社理事会的下属机构,法律地位低,代表性也有限。<sup>①</sup>为此联合国在成立 60 周年之际将人权委员会列入改革日程。由于人权理事会设置为联合国既有六大机构的平行机构涉及对《联合国宪章》的修改,而在联合国大会层面建立人权理事会只需大会表决,改革推动者最终促成 2006 年联合国大会第 60 届会议通过了关于设立人权理事会的决议。根据该决议,人权理事会是联合国大会的下属机构,由 47 个经大会选举的成员方构成。新生的人权理事会被授权“承担、审查并在必要时改进及合理调整人权委员会的所有任务、机制、职能和职责,以便保持一个包含特殊程序、专家咨询和申诉程序的制度”。<sup>②</sup>基于该项授权,人权理事会于 2007 年通过了题为《联合国人权理事会的体制建设》的内部文件,<sup>③</sup>规划了理事会的议程、工作计划和程序规则,并在该决议附件部分建立了普遍定期审议、特别程序和申诉程序等在日后影响深远的机制。

随着人权问题主流化趋势日趋明显,众多最初与人权议题无关的联合国职能机构和附属机构都不同程度地承担了一定的人权职能。2011 年,联合国大会审议人权理事会工作时提出,联合国部门和机构参与理事会工作的程度因仅限于理事会内部而显得不足 (insufficient) 且不当 (inadequate),<sup>④</sup>因此引入一个规定,即每年在主要会议期间组织一次主流化小组讨论,与联合国各职能机构和基金负责人及秘书处互动,讨论特定的人权主题。<sup>⑤</sup>联合国宪章机制之外的条约机制也逐步发展,在条约所涉主题上发出有影响力的声音。

综上,在冷战时期国际社会就人权议题缺乏共识的情况下,联合国职能机构采取谦抑策略,主动对《联合国宪章》授权范围进行保守谦抑的解释,并专注起草文书及提出建议等“低政治”事务,由此避开了国际政治中的“信任赤字”难题,推动了《世界人权宣言》等一系列人权法律文件的通过。这些文件虽然不具有强制执

① Paul Gordon Lauren, “‘To Preserve and Build on Its Achievements and to Redress Its Shortcomings’: The Journey from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council,” *Human Rights Quarterly*, Vol. 29, No. 2, 2007, p. 307.

② UN General Assembly, “Resolution Adopted by the General Assembly,” A/RES/60/251, 2006.

③ UN Human Rights Office of the High Commissioner for Human Rights, “Institution-Building of the United Nations Human Rights Council,” A/HRC/RES/5/1, 2007.

④ Eric Tistoune, *The UN Human Rights Council: A Practical Anatomy*, pp. 91-92.

⑤ UN Human Rights Office of the High Commissioner for Human Rights, “Review of the Work and Functioning of the Human Rights Council,” A/HRC/RES/16/12, 2011.

行力，但它们的诞生增强了世界人权观念，为联合国人权职能的拓展奠定了价值共识基础。20世纪60年代以来的热点人权事件以关键节点的形式为联合国大会和经社理事会下属的人权委员会等职能机构对《联合国宪章》进行实践解释、获取人权领域的执行权限提供了契机。在20世纪90年代全球治理兴起的背景下，联合国大会、秘书处和安理会都期待更深入地参与人权事务，为此推动了人权高级专员办公室、特设国际刑事法庭和人权理事会的先后建立。在职能范围上，尽管《联合国宪章》和《世界人权宣言》规定了广泛的人权内容，将人身权等具有自然属性的“消极权利”以及要求国家和政府积极促进的“积极权利”都以规范的形式确立下来，但在规范制定初期，各国对其定位是一种愿景式的“促进”而非行动层面的“保护”。人权委员会在建立后的20多年里始终坚持《联合国宪章》只要求各国促进而非保护人权，其不具有监测评估等行动权限。<sup>①</sup>20世纪60年代后，人权委员会在热点人权事件的催化下开始涉足执行权，但也因政治环境和自身资源限制等因素，将自身的执行职能定位在对严重和系统侵犯基本人权情况的干预上。在全球治理的时代背景下，随着国际舆论的支持、机构的扩充和资源的生长，人权委员会和人权高级专员办公室等机构在工作实践中逐渐将主权国家的人权促进和保护工作常规化，通过增加主权国家的“当为”清单促进了组织权威的提升。在行动权限上，联合国成立之初，人权委员会将自身的行动权限严格限定在倡议和观察范围内，主权国家的意志得到完全尊重。此后各人权职能机构在积极的舆论范围内开始主动介入国际人权问题，自21世纪开始对各国全领域人权状况进行常态化评估审查并对国别人权事项启动特别程序，安理会及其下属机构特设国际刑事法庭可以对重大人权事件的责任方进行刑事处罚。对于联合国人权职能的迅速拓展，国际社会始终不乏质疑之声。然而由于对相关职能机构合法性监督机制的缺位，相关诉求始终未能在国际法治的框架内形成合流，当事方通常也只能通过政治途径对抗或施压，而无法通过法制化程序申诉。

## 五、结论

自20世纪以来，国际组织的职能范围与行动权限处于持续发展壮大的过程中。学界从国际政治学与国际法学两条主要研究路径对国际组织权力拓展的发生逻辑及

<sup>①</sup> Elsa Stamatopoulou, "The Development of United Nations Mechanisms for the Protection and Promotion of Human Rights," p. 687.

合法性问题进行了讨论，但由于学科壁垒的存在，既有研究难以统筹国际组织的政治属性与法律属性，对国际组织权力拓展这一兼具实证与规范向度的议题解释力度不足，也无法进行有效的政策转化。本文对这两条研究路径进行了跨学科整合，立足于历史制度主义这一国际政治学视域下的主流方法论立场，引入国际组织宪法的分析视角，构建以国际组织职能机构为中心分析单位的理论框架，从组织宪法特性、内部行动者策略特性和外部环境特性三个角度探讨了国际组织权力拓展的发生逻辑以及由此产生的事前、事中、事后全过程的合法性评价难题。

国际组织权力拓展是法理空间、驱动因素和舆论环境共同作用的结果。国际组织宪法条款的概括性使得职能机构必须在实践中通过法律解释来确定其实际的职能范围，这种自我赋权的必要性为组织权力拓展提供了法理空间。职能机构内部行动者出于发展动机以及化解和抵御外部政治监督的目的，通过“隐形策略”将权力拓展内置于职能机构职务行为的专业和程序壁垒中，使权力拓展以一种“不被注意”的方式发生，是组织权力拓展的驱动因素。在外部环境中，国际社会逐步强化的价值共识为组织的渐进式权力拓展提供了舆论支持，而国际热点事件则为跃升式权力拓展打开了机会窗口。

20世纪以来的学者在认同国际组织权力拓展具有必要性的同时，也指出了其具体行为的合法性需要评价监督，然而实践中要落实这一工作却非常困难。国际组织权力拓展的发生过程具有天然的隐蔽性与“监督逃逸”能力，这使得事前和事中监督异常困难。国际组织宪法的发展历程、当代国际舆论的赋权主义倾向以及国家间合作困境则导致事后监督的缺位，由此国际组织权力拓展过程中存在固有的合法性评价难题。联合国在人权领域实现权力拓展的案例中，联合国人权职能机构基于《联合国宪章》的概括授权，在发展变化的国际政治环境中审时度势、因时制宜，不断巩固和拓展自身职能，逐步实现了机构层面、职能范围层面和行动权限层面全方位的职能拓展。在人权主流化的大时代背景下，对联合国人权职能拓展的合法性考察监督因为缺乏制度化途径以及道义成本高昂而难以实现。成员方或其他主体对于国际组织行为合法性的异议常常只能以政治对抗或施压的方式解决，对国际法治与全球治理造成了负面影响。无论是从引领国际秩序改革的愿景出发，还是出于防止成为国际组织无序权力拓展受害者的风险规避考虑，中国都有必要厘清国际组织权力拓展的本质及其内生的合法性评价难题，进而将其纳入国际法治轨道。

(截稿：2024年10月 责任编辑：主父笑飞)