

国际法准则与“保护的责任”*

——兼论西方对利比亚和叙利亚的干预

王 琼

内容提要 目前，国际法中“保护的责任”是法律、政治和道德的综合体，但是尚不构成国际法的正式渊源。“保护的责任”不能违背不干涉内政和禁止使用武力原则，联合国框架是其唯一合法且不可回避的决策协调机制。从利比亚到叙利亚，中、俄等国与西方国家在“保护的责任”上采取了截然不同的态度，现实中的多个因素决定了“保护的责任”在两国实践的不同。基于目前“保护的责任”发展现状，中国宜以积极举措应对“保护的责任”理论与实践的新发展，倡导以和平方式化解各类冲突。

【关键词】 “保护的责任” 人道主义保护 武力干预 利比亚 叙利亚

作者简介 王琼，中国社会科学院西亚非洲研究所助理研究员（北京 100007）。

“保护的责任”（Responsibility to Protect）的概念来源于国际社会对国家主权概念的重新思考和定义。针对1994年的卢旺达种族大屠杀事件，时任联合国秘书长安南在其2000年4月《对联合国大会的千年报告》中提到：“如果人道主义干预真的是对国家主权不可容忍的侵犯，那么我们能够对卢旺达、斯雷布雷尼察一类的悲剧如何正确做出反应呢？”^①为了回应安南的《对联合国

* 感谢匿名审稿专家在本文修改时所提出的宝贵意见和建议！

① The Secretary - General, “Report of the Secretary - General, We the Peoples: The Role of the United Nations in the Twenty - First Century”, U. N. Doc. A/54/2000, March 27, 2000, p. 217.

大会的千年报告》，加拿大政府成立了“干预和国家主权国际委员会”（International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS），其中心议题是研究“为了保护一些正遭遇危险的平民，其他国家应该在什么恰当时刻采取强硬手段，乃至采用军事手段来应对当事国。”2001 年 12 月，该委员会发表了题为《保护的责任》的报告^①，第一次明确提出“保护的责任”的概念。该报告指出，所谓“保护的责任”，是指主权国家有责任保护其领土内人民免遭可以避免的灾难，但其适用范围主要限于阻止大规模屠杀、强奸和饥饿，若该国陷于瘫痪而且不愿意或者不能够履行这样的责任时，为了预防和阻止大规模侵犯人权的情势，应转由国际社会来承担该责任。2005 年 9 月，在由全世界近 200 个国家和地区首脑参加的、在联合国总部举行的世界首脑会议上，各国通过了《2005 年世界首脑会议成果》（第 60/1 号决议），^②其中谈到“保护的责任”的概念。^③2009 年，联合国大会通过第 63/308 号决议，专门回顾了《2005 年世界首脑会议成果》，决定继续审议“保护的责任”问题。而 2011 年以美国为首的北约国家通过曲解联合国大会的授权决议，对利比亚直接进行了军事干预，卡扎菲政权在几个月内迅速倒台，此事件是“保护的责任”的首次司法实践。而后，一些国家甚至进一步欲将在利比亚实施的“保护的责任”复制到叙利亚。那么，“保护的责任”法理基础是什么？近年来从理论到实践发生了哪些变化？中国在此问题上的立场观点如何？本文将试图对上述问题做出阐述与分析。

国际法视角中“保护的责任”

（一）“保护的责任”法律性质

尽管联合国官方网站上“保护的责任”已经成为一个固定词条和术语，^④然而其法律性质依然非常模糊，这也成为在实践中有效执行的重要障碍。根

^① ICISS, “The Responsibility to Protect”, <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>, 2014-02-01.

^② UN, Doc. A/RES/60/1, http://www.un.org/chinese/ga/60/docs/ares60_1.htm, 2014-01-02.

^③ Zachary D. A. Hingst, “Libya and The Responsibility to Protect: Building Block or Roadblock?”, *Transnational Law & Contemporary Problems*, Spring 2013, p. 230.

^④ “The Responsibility to Protect”, <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml>, 2014-01-06.

据加拿大“干预和国家主权国际委员会”的报告，“保护的责任”是对国家主权原则的发展，是国际政治的指导原则，是国际干预的具体标准和操作原则。换言之，“保护的责任”的概念涵盖了法律、政治和道德等多重含义，但是“保护的责任”能否有效执行的关键却取决于其法律性质。

根据《国际法院规约》第38条第一款的规定，正式的国际法渊源主要有3种：公约、条约或协议；国际习惯；一般法律原则。从现状来看，“保护的责任”尚未成为有效的、普遍适用的国际法规范。具体而言，虽然一些法律规范是非常原则性的，即抽象的法律原则而非具体的法律规则，但就“保护的责任”来说，依然不能称之为有约束力的规范。这是因为，“保护的责任”作为预防和限制大规模侵犯人权行为的综合性框架，目前仅仅存在于各种“报告”文件中，这些“报告”和世界领导人峰会的成果文件都不属于国际法上有约束力的法律规范。事实上，“干预和国家主权国际委员会”也并未将“保护的责任”视为一项国际法的革新，而仅仅是对《防止及惩治种族灭绝罪公约》等既有国际法的执行，^①并没有形成新的有约束力的权利和义务。因此，“保护的责任”不能被视为有效的国际法规范。不过，《非洲联盟宪章》是第一个将“保护的责任”赋予法律拘束力的区域性条约，非盟也成为第一个将“保护的责任”确立为该组织的基本原则的区域性国际组织。《非洲联盟宪章》第四条第八项规定，非盟在成员国发生战争罪、灭种罪、反人道罪及种族清洗等罪行时，有权根据非盟大会的决议对成员国进行干预。相比而言，《联合国宪章》第七章在制定之时主要旨在制裁和平威胁和侵略行为，其国际干预基础在于维护世界和平。《非洲联盟宪章》则明确将一国之内发生的严重罪行纳入他国干预权限范围，这就使得“保护的责任”在非洲联盟成员国内具有法定效力，然而非洲联盟目前尚无实际执行“保护的责任”的充足能力，具体执行依然需要依靠联合国安理会的决议。由此可知，“保护的责任”尚未进入普遍适用的成文国际法规范之中。

对于国际法渊源中的一般法律原则，其形成标准比习惯法的要求更加严格，我们可以认为禁止使用武力是国际法中的基本法律原则，但是“保护的责任”远远没有成为一般法律原则。那么，“保护的责任”是否已经进而形成国际习惯呢？

^① ICISS, *op. cit.*, p. 39.

根据《国际法院规约》第 38 条第一款的规定,“国际习惯是指作为通例之证明而经接受为法律者”。也即,国际习惯法可以通过反复的国际实践自发形成,具体认定标准应同时满足:存在国家实践、相当一段时间的普遍做法、被确信为法律而被广泛遵守。由于在利比亚事件中,联合国安理会各理事国对于利比亚采取干预措施达成了广泛一致的意见^①,同时在许多国际报告中,绝大多数国家都表示了对“保护的责任”的支持,故而有人认为可据此推断“保护的责任”已经形成了有理论和实践双重支持的国际习惯法。但是,国际法院在尼加拉瓜诉美国一案的判决中曾指出,“形成一项新的习惯规则必须在构成确定实践的同时,还有法律确信;无论做出该行为的国家还是对该行为做出反应的国家,必须有所表现,以便使其行为成为下述信念的证据,即相信现存法律规则要求这种实践必须是一种义务。对于这种信念的需要,即存在一种主观因素,暗含在必要的法律确信的概念中。”^②比较清楚的是,在证明习惯法形成的主观因素方面,国际法院采取并坚持了很高的标准。利比亚事件已经使得“保护的责任”司法实践在国际社会引发巨大争议。许多国家仅仅希望通过“保护的责任”强调国家对本国国民的人权保护义务,但并不赞成国际干预(尤其是武力干预)成为一项国际义务。在发生人道主义危机时,即使北约国家也会首先考虑其干预所付出的成本和收益,并没有将国际社会的“保护的责任”确信为一项义务。^③此外,“保护的责任”之所以尚未构成一项国际习惯法,不可忽视的一个原因是:目前的人道主义干预实践并没有遵循现有国际法,也没有根据《联合国宪章》获得安理会的完全授权,北约国家肆意单方扩大军事干预的行为遭到了中国、俄罗斯和印度等国的反对。

“保护的责任”不仅尚未被纳入普遍适用的公约、条约或协议之中,也不足以成为国际习惯和一般法律原则。但是我们可以看到,以美国为首的北约国家通过强调人道主义的道德必需和共同人性,意图用“保护的责任”的框

^① 需要说明的是,安理会决议是允许设立“禁飞区”以保护平民,但事实是法、美滥用决议,为自身的利益发动了促使政权变更的战争。

^② 转引自马尔科姆·N. 肖著;白桂梅等译:《国际法》(上),北京大学出版社,2011年第六版,第69页。

^③ Mehrdad Payandeh, “With Great Power Comes Great Responsibility? The Concept of The Responsibility to Protect Within the Process of International Lawmaking”, *Yale Journal of International Law*, Vol. 35, No. 2, Summer 2010, p. 485.

架扩大西方在“人道主义秩序”（即西方以人道主义保护为名而推行的一套国际行为秩序）中的权力和角色。^①另一方面，北约国家通过多次绕开联合国安理会而发动的武力干预并没有受到任何国际法的责罚；而国际政治中许多不合理的实践被不断重复，就有可能被今后国际法院在判例中采纳或者潜在地形成习惯法，北约国家这种在国际关系中的“造法”现象值得国际社会注意。^②北约国家主导的、超越国际法的政治意识形态与现有国际法规则背道而驰，其凭借事实上不受国际法制裁的政治地位肆意破坏和重构国际法秩序的行为应当受到谴责。

（二）武力干预的国际法禁止和例外

世界上绝大多数的国家是联合国成员国，《联合国宪章》是当今各国国家行为的法律指引。《联合国宪章》第二条第四款规定：“各会员国在其国际关系上不得使用或威胁使用武力，或以与联合国宗旨不符之任何其他方法，侵害任何会员国或国家之领土完整或政治独立。”这一禁止使用武力原则，对于国家和包括北约在内的国家组织均有约束力。此外，宪章第二条第七款还规定：“本宪章不得认为授权联合国干涉在本质上属于任何国家国内管辖之事件”，这就再次强调了禁止武力干预的基本国际法原则。

“禁止使用武力”、“不干涉内政”原则是一项公认的国际法基本原则，也是“国家主权”内涵的合理延伸。在国际法院审理的尼加拉瓜诉美国一案中，国际法院就是根据这一强制性原则，判决美国对尼加拉瓜的武力干预违法。国际法院认为，在遇到不可避免的武力冲突时，国家的武力使用范围也必须限定在合理的和必要的范围之内。此外，国际法院对“不干涉内政原则”的适用亦做了具体阐述。国际法院认为，不干涉内政原则涉及每一主权国家不受外来干预处理其国内事务的权利。至于不干涉内政原则的内容，国际法院认为包括以下要素：第一，该原则所禁止的干涉必须是各国根据国家主权原则有权自由决定的事项（例如选择政治、经济、社会及文化制度，决定对外政策）；第二，干涉是通过强制手段，尤其是使用武力，而不论武力的使用是直接军事行动，还是间接的颠覆破坏活动。通过以上分析，国际法院最后指出，尽管美国政府声称其支持尼加拉瓜反政府武装是出于和平与安全目的，

^① 参见邱美荣、周清：《“保护的责任”：冷战后西方人道主义介入的理论研究》，载《欧洲研究》2012年第2期，第122页。

^② 苏长和：《“保护的责任”不可滥用》，载《解放日报》2012年2月8日。

并不是推翻尼加拉瓜现政府，但是美国支持该国反政府武装的目的却彰明较著。如果一国政府出于对另一国政府施加压力的目的，支持、帮助该另一国国内旨在推翻该国政府的武装，这种支持、帮助行为必然构成对另一国内政的干涉，而不论美国政府的真实动机是什么。因此，国际法院最终判决美国以提供财政支持、武器装备、训练、情报、后勤支持的形式支持尼加拉瓜境内反政府武装的军事和准军事行动，构成了对不干涉内政原则的违反。^① 在本案中，国际法院尤其强调武力干预对一国内政破坏的严重性，故此强调国际社会对武力干预要特别严格的予以限制。

虽然不干涉他国内政、禁止使用武力是国际法中的一项基本原则，但是依然存在法定的例外情形。《联合国宪章》第二条第七款末尾规定：禁止使用武力原则不妨碍第七章内执行办法之适用。而第七章的内容是“对于和平之威胁、和平之破坏及侵略行为之应付办法”，其中包括了若干使用武力的合法依据和程序要求。具体而言，禁止使用武力原则的例外情形包括：（1）单独或集体行使自卫权而使用武力；（2）为了维护和平与安全而经安理会授权使用武力。由此可知，一国无权直接根据人道主义保护原则来武力干预他国，但是联合国安理会可以对此判定那些违反人权的事件是否构成了对国际和平与安全的威胁，从而采取下一步的措施，包括使用武力。

一些西方学者在论及“保护的责任”理论时认为，在维护安全与和平的武力干预事由之外，人道主义也可以成为武力干预的新合法事由，但该观点尚有许多争议。^② 他们认为，如果人道主义危机已切实存在，武力干预应该被允许；然而，另外一些学者则认为，由此将导致人道主义干预被滥用，从而以人道主义干预为名实现不法目的。反对人道主义武力干预的观点，主要是为了防止大国殖民主义，坚守民族自决原则；同时，国家主权相互之间平等，授权一国通过武力来保护当事国的国民，这是新的帝国主义形式。此外，“干预与国家主权国际委员会”在报告中综合索马里、利比里亚、卢旺达、海地、塞拉利昂和科索沃等国际武力干预的情况认为：某些地方的武力干预显然超过限度，而另一些地方的武力干预显然不足；某些地方的首要问题是及时保

^① 中国政法大学国际法教研室：《国际公法案例评析》，中国政法大学出版社，1995年版，第219页。

^② Hamilton Rebecca J., “The Responsibility to Protect from Document to Doctrine – But what of Implementation?”, *Harvard Human Rights Journal*, 2006, pp. 289 – 297.

障武力干预的实际成效，而另一些地方的首要问题是保障武力干预的程序性合法而避免武力滥用；某些地方的武力干预显示出人权比国家主权更为重要，而另一些地方的武力干预则显示出强权国家披着人道主义和人权的华丽外衣实际是在欺凌弱小国家。^① 这些事实充分表明，目前的人道主义干预在很大程度上是北约国家的主观选择性干预。此外，目前对于人道主义的武力干预，其最主要的困境在于北约国家公然违反国际法基本原则。对于伊拉克和科索沃的武力干预，北约国家认为其正当性来源于《惩治种族灭绝罪公约》、《武装冲突法》、《日内瓦公约》内在的普适理念，但是这依然无法否认北约国家的上述干预，仅仅来自于其自认为正确的道德准则，其尚不存在国际法上的合法依据。而在中东危局发生时，北约以“保护的责任”为名，通过武力干预在利比亚实现了政权更迭，为国际社会开了一个令人担忧的先例。“保护的责任”为北约国家实施对外干预提供了新的途径和手段，并使之呈现出了新的特征。如何使“保护的责任”避免成为一种“危险的责任”，这已经成为负责任的国际行为体迫切面临的一大难题。^② 而抑制北约的武力冲动是国际法必须予以注意的重要方面。

以美国为首的西方国家主张人权高于主权。由此，当西方国家为维系自身利益欲对一国实施武力干涉行为之时，却囿于被国际社会广泛接受的国际法准则的制约，遂催生了这种新的武力干预论调，即：当现有国际法无法满足实践需要时，一种合理但是违法的武力干预是可以被接受的。这种论调的实践转化就被寄托在“保护的责任”的法律化之中，但是这种第三条路线实际上已经超越并违背了国际法，必将直接导致国际法律秩序的破碎，其制度代价将是巨大的。

（三）“保护的责任”的责任来源和责任主体

在“保护的责任”的理想模型中，国际社会所进行的人道主义干预来自于履行道义上的责任。但是事实上，这种“责任”的履行最终都要转化为国内视角。在“保护的责任”的理论发展中，许多国际文件显示“保护的责

^① Max W. Matthews, “Tracking the Emergence of a New International Norm: The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur”, *Boston College International and Comparative Law Review*, Volume 31, Issue 1, 2008, p. 140.

^② 汪舒明：《“保护的责任”与美国对外干预的新变化——以利比亚危机为个案》，载《国际展望》2012年第6期，第64页。

任”取得了绝大多数国家的赞成。然而，当落实到由谁来为他国的“保护的责任”承担义务时，这种共识就非常有限了。例如在利比亚事件中，许多西方学者都承认美国组织发动武力干预首先是源于国家利益，其次才是所谓履行国际社会的保护的责任。^①这就对履行“保护的责任”动机的正当性产生了消极影响。那么由此提出一个问题，国际社会的“保护的责任”从何而来？其责任主体又是谁？

目前，国际法中尚没有规定一国对他国人道主义危机的法定干预义务，现有文件所倡导的保护义务仅仅是一种道德义务。因为缺少法定义务，许多学者开始思考一国对于他国的人道主义危机是否有干预的道德义务。有学者认为，国家不仅有保障本国国民人权的义务，同时有义务监督其他国家和私人尊重个人的人权。美国佛罗里达州立大学法学院的费尔南多·特松(Fernando Tesón)教授甚至认为，个人的人权来源于普遍做人的人格，且独立于历史、文化和国家界限；任何国家都有尊重一切个人人权的义务，该项义务不受国家边界的限制。^②然而，作为民主国家，任何一项国家行为都不应该不考虑其大多数国民的意见。例如，从民意调查的数据可以看出，美国民众也并不情愿以武力支援他国，并且这种趋势在逐渐加强。2004年，47%的美国民众认为防止种族灭绝应当成为首要外交政策的出发点；而到2008年这项数据下降到36%。同样，2004年，35%的美国民众认为人权保护应当成为首要外交政策的出发点；2008年，这一数据则下降到25%。^③美国政府为了减轻美国民众的厌战情绪，不断强调其国外武力行为都是以美国的国家战略利益为首要出发点。2012年8月，美国总统奥巴马在谈及对叙利亚问题政策时宣称：防止大规模暴行和种族灭绝是美国的国家核心安全利益和核心道德责任。除了民众，在一个国家内部形成国家决策时也要协调各个相关职能部门的利益，其中外事和内政部门之间的不同考虑角度，甚至国内官僚之间的

^① Mohamed Saira, Taking Stock of the Responsibility to Protect, *Stanford Journal of International Law*, Vol. 48, No. 2, Summer 2012, p. 339.

^② Fernando Tesón, The Liberal Case for Humanitarian Intervention, in J. L. Holzgrefe & Robert O. Keohane eds., *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, 2003, pp 93, 121 - 122.

^③ “Declining Support for Public Engagement”, September 24, 2008, <http://www.people-press.org/2008/09/24/declining-public-support-for-global-engagement/>, 2014-01-16.

竞争关系，都会在相当大的程度上影响一国是否能够做出武力干预的决定。^①从现实情况来看，如果希望西方国家在履行“保护的责任”时，完全抛开国家利益，这是难以实现的。故而，有人认为一国在履行“保护的责任”时彰显的国家利益只能是一种维持和平与安全的附随利益，从而平衡国家利益与世界利益。在现有情况下，“保护的责任”在很大程度上依旧属于大国利益和战略的产物。

即使国际社会有了法定的人道主义救助义务，而具体应由哪一个责任主体承担“保护的责任”？“干预与国家主权国际委员会”却有意回避了这个问题。该委员会于2001年报告中仅仅指出，责任主体是由国家组成的广大国际社会，这缺乏具体性的所指。在2004年名人小组报告、2005年联合国秘书长报告和2005年世界领导人峰会的成果文件中，都将承担“保护的责任”的主体授予安理会决定，即由安理会选定具体行动者来承担国际“保护的责任”。尽管上述做法引用了《联合国宪章》第七章的规定，但是其并没有解决一种情况：当安理会无法达成一致时，这个国际社会的“保护的责任”是否可以转让给个别国家、其他国际组织或区域组织来承担；如果其他国家或组织可以承担这一责任，那么应该由哪些国家或组织来承担？目前关于“保护的责任”的理论认为，主权国家是保护一国公民的最重要主体；国际社会的角色只在于为主权国家政府提供支持，促进其有能力承担保护公民的责任；国际社会所采取的集体行动（包括军事干涉）必须在联合国宪章框架下进行。此外，国际社会责任主体仅仅是集体的（Collective）、因情况而定的（Contingent），且是一案一责任主体（Case-by-Case）。

（四）“保护的责任”的决策机制

在现有国际法下，除了联合国安理会可根据《联合国宪章》第七章规定拥有“保护的责任”的合法决策权，其他组织和国家的决策权都是存在争议的，而且缺乏正当的国际法依据。许多人认为，“保护的责任”实施的首要障碍就是联合国决议程序的内在冲突，尤其是安理会中五大常任理事国几乎完全不可能在干预机制上达成一致意见。由于安理会决策机制的迟缓和争议性，加上常任理事国拥有一票否决权，这使得保护的责任存在先天性的致命缺陷。

^① See Neomi Rao, “Public Choice and International Law Compliance: The Executive Branch is a ‘They’ Not an ‘It’”, *Minnesota Law Review*, Vol. 96, No. 1, November 2011, p. 197.

尽管明知很多人道主义危机正在发生，而联合国安理会并不能为此通过一致意见。正是由于联合国在许多紧急维和任务上无法及时达成有效决议，部分其他国际组织和区域组织都开始代行理论上属于联合国的职责。例如，非盟（AU）、欧盟（EU）、阿盟（AU）、西非国家经济共同体（ECOWAS）、北约（NATO）都不同程度地参与了国际维和任务。然而，这些区域或国际组织干预的正当性尚无一致认可的国际法依据。当前，联合国及其安理会拥有唯一合法的和平威胁判断权，这也是国家之间最为集中的利益调解中心，相关规则也必须在联合国框架下进行，企图绕过联合国而另设国家干预决策机构尚无正当性基础。

根据《联合国宪章》第 43 条第一款的规定：“联合国各会员国为求对于维持国际和平及安全有所贡献起见，担任于安全理事会发令时，并依特别协定，供给为维持国际和平及安全所必需之军队、协助及便利，包括过境权。”而根据《联合国宪章》第 47 条的规定，“兹设立军事参谋团，以便对于安全理事会维持国际和平及安全之军事需要问题，对于受该会所支配军队之使用及统率问题，对于军备之管制及可能之军缩问题，向该会贡献意见并予以协助。”此条规定实际上是为建立联合国的常规部队提供了法律基础。米切尔·格伦（Glennon）曾指出，如果联合国没有根据《联合国宪章》第七章的规定动用其维和部队，则成员国将恢复自行使用武力以维护国际和平与安全的权力。^① 另外有学者认为，现有的《联合国宪章》将权力过度集中到了联合国安理会，如果安理会陷入僵局而无法做出有效决议，则应当由其他机构代行职责，例如联合国秘书长或者组成“联合一致共策和平”（Uniting for Peace）的决议大会。^②

在利比亚事件之后，巴西代表向联合国提议成立民主联盟（League of Democracies），民主联盟旨在使得保护的责任客观化，不受大国主观利益所左右，从而保障“保护的责任”措施的公正和及时。同时，民主联盟机制要求武力干预时必须具备必要性基础，事后还需接受国际社会的复核。2011 年，

^① Micheal Glennon, “Platonism, Adaptivism and Illusion in UN Reform”, *Chicago Journal of International Law*, Vol. 6, No. 2, Winter 2006, p. 620; Also available at <http://ui04e.moit.tufts.edu/faculty/glennon/pdf/UNReform.pdf>, 2014-01-01.

^② Stephen Kirwan, “The Challenge Of Humanitarian Intervention: Towards a Consistent Doctrine of Responsibility To Protect In International Law?”, *Trinity College Law Review*, Vol. 16, 2013, p. 59.

巴西常驻联合国代表瓦尔蒂还提出了一个新概念——“保护中的责任”(Responsibility while Protecting)。这个表达用词的改动,实际上揭示了当前“保护的责任”实践过程中暴露出来的不负责任以及缺乏问责现象。因此,“过程中的责任”、“事后问责”而不是泛泛而谈“保护的责任”,这对国际社会早日达成一致更为紧要。一般而言,适用“保护的责任”机制有两种方案,一是事先构建何时干预和如何干预的具体清单,当人道主义危机发生时候可直接遵照执行;二是待人道主义危机出现时根据每一个具体个案做出具体判断,以此保障人道主义干预的灵活性和及时、有效性。

“干预与国家主权国际委员会”在由哪一个机构来授权干预的问题上认为,目前的任务不是寻找安理会的替代机构,而是应该考虑如何完善安理会以更好地行使干预决策权。此外,该委员会认为判断人道主义危机的事实和干预时机是指导规则所必然包含的内容,所以主张成立针对个案的具体判断机制,但同时指出需要事先构建个案判断的具体指导规则。总而言之,即使目前要寻找联合国安理会的替代机构,也必须获得安理会的通过,故而促进安理会更好地行使决策权是不可回避的问题。

“保护的责任”在利比亚和叙利亚的不同实践

(一)“保护的责任”与利比亚战争

2011年2月,利比亚国内爆发了大规模的反对卡扎菲统治的抗议活动,遭到卡扎菲政府的武力镇压,引发了一定程度的人道主义危机。正是在这个背景下,西方国家的“人道主义”关注极度热切,除掉被视为“眼中钉”的卡扎菲政权的口实似已找到,于是干预热情高涨,干预行动也反应迅速,西方国家主张的“保护的责任”似乎找到了用武之地。通过事件紧凑的发展顺序,我们可以一窥西方学者乐道的“保护的责任”的启动和执行过程。

2011年2月21日,利比亚空军对示威者进行了攻击。联合国安理会第二天就发出声明,对暴力袭击事件表示严重的关切,要求利比亚政府对其民众担负“保护的责任”。4天后,联合国秘书处呼吁安理会采取进一步的行动。2011年2月25日,联合国人权委员会做出决议认定了利比亚发生的人权危机,请求并建议联合国大会暂停利比亚在人权委员会中的成员资格。2月26日,联合国安理会做出的第1970号决议也确认了利比亚的人权危机,谴责了

利比亚政府的暴力行为，要求利比亚政府停止武力行为。3月1日，联合国大会通过决议终止利比亚在联合国人权委员会的成员资格。

在安理会决议做出后，阿盟、非盟、伊斯兰会议组织等区域和国际组织对安理会决议表示了支持。然而，利比亚政府并未停止对反对派和示威者的军事行动，一些国际组织和西方国家开始呼吁在利比亚设立“禁飞区”。非洲人权委员会、非盟和平与安全委员会此后也呼吁国际社会采取必要的政治和法律措施来保护利比亚人民，伊斯兰会议组织秘书长也于3月8日呼吁设立“禁飞区”。欧洲议会则于3月10日做出决议要求其成员国在各自范围内履行“保护的责任”，并且要求成员国做好促进安理会采取进一步行动的准备，包括促进设立“禁飞区”。3月12日，阿盟呼吁联合国安理会在利比亚设立“禁飞区”，并且以惩罚性的方式直接承认利比亚反对派为其国内的合法政府；两天后，阿盟在联合国的永久观察员向联合国安理会主席递交了呼吁设立“禁飞区”的信件，6个海湾国家也表达了同样的呼吁。

2011年3月17日，联合国安理会做出了第1973号决议，授权成员国采取一切必要措施（派军直接占领除外）保护被利比亚政府军袭击地区的居民。安理会决议做出后不到24小时，北约军队就在利比亚设立了“禁飞区”，并且对于利比亚政府军进行了空袭。对于这么迅速的反应，美国总统奥巴马声称，卡扎菲将其人民视若犬鼠，如果延迟一天都将增加利比亚人民的苦难。^①西方的“成功干预”由此也被认定为“保护的责任”的胜利。

事实上，西方国家对利比亚战争的悍然干预，其背后因素在于其国家利益和战略图谋，并非“保护的责任”的光彩实践。美国、法国等西方国家蓄谋已久欲推翻利比亚政权，在获得联合国安理会授权之后，肆意扩大干预范围和手段，把建立“禁飞区”以保护平民的行动演变成以空中打击为手段彻底打垮卡扎菲政权的战争。北约一方面对利比亚政府军展开大规模轰炸行动，另一方面为反对派武装提供大量现代化武器和通信技术设备，造成利比亚国内冲突升级，平民伤亡增多。由此，何言“保护的责任”的胜利与范例？

（二）“保护的责任”与叙利亚危机

叙利亚国内的反叛运动发生后，反对派在全国范围内袭击政府军，巴沙

^① Barack Obama, “Remarks by the President in Address to the Nation on Libya at National Defense University”, March 28, 2011, <http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2011/03/28/president-obama-s-speech-libya, 2014-02-06>.

尔也宣布镇压反对派。^①当然，叙利亚政府也在寻求政治斡旋缓解国内紧张局势。尽管叙利亚总统巴沙尔曾于2011年4月16日下令试图与反对派和解，并且宣布废除国家高级安全法院。但大规模的示威活动并未停止，政府军与反对派的冲突造成大量人员伤亡。

2011年4月29日，联合国人权委员会做出决议，认定巴沙尔政权实行了严重的武力镇压和平示威行为；5月25日，法国、德国、葡萄牙和英国向联合国安理会提交的报告呼吁，巴沙尔政府应当履行国际保护的责任，停止军事打击和任意逮捕行为，要求叙利亚接受人权委员会的调查，但叙利亚政府拒绝接受。此后，叙利亚国内一直处于内战状态。联合国安理会曾讨论是否对叙利亚做出与1973号相同的决议，俄罗斯、中国、印度、巴西和南非等国表示反对。2012年1月18日，潘基文秘书长在有关“保护的责任”的会议上也指出：利比亚等国的例子显示履行“保护的责任”使许多人的生命得到了挽救，而叙利亚危机则是对国际社会履行“保护的责任”的一次检验。目前，尽管叙利亚国内冲突已经造成上万人死亡，大量叙利亚人流亡国外，但是联合国安理会尚未做出任何制裁或军事干预措施。

叙利亚例子再次说明，西方国家一方面对巴沙尔政权不断施压和支持反对派，另一方面并未对当事国平民给予人道主义救援，他们的战略选择成为影响解决叙利亚危机走向的重要因素。

（三）影响“保护的责任”不同实践的因素

不少国内外学者断言：叙利亚事件说明了“保护的责任”的终结，然而“保护的责任”在利比亚和叙利亚的两种不同实践结果其实另有隐情。对于利比亚和叙利亚“保护的责任”的差异化对待实际上存在复杂的国内和国际背景。其一，卡扎菲政府和巴沙尔政府的内部政策存在差异。卡扎菲直接对反对派宣战，并且誓言要挨家挨户（House to House）地消灭反抗者。然而在叙利亚，巴沙尔政府并未完全与反对派针锋相对，而是相对承认了自身体制的不足，并且做出了一些改革行为，这就赢得了国际社会的部分信任。其二，利比亚国内分立为明显的东、西部两个族群，西部地区的反对派容易团结一致对抗政府军，这就使得国际社会容易把握其政治走向；但是叙利亚国内的宗派分裂更加复杂，包括宗教极端势力，这就使得国际社会很难预料叙利亚

^① 姚大学、闫伟：《叙利亚危机的根源及未来政治生态》，载《西亚非洲》2012年第6期，第7页。

未来的政治趋势，尤其是忌惮宗教极端势力或恐怖主义分子控制叙利亚。^①其三，阿盟代表在的黎波里调解的失败使得阿盟转而大力推动联合国安理会的介入，这增强了国际社会干预的信心；然而，在叙利亚问题上，阿盟并没有表现出很高的介入声音。其四，利比亚在中东地区的政治和地理地位都相对孤立，卡扎菲政府的统治也一直不够稳定；而巴沙尔在叙利亚的统治相对稳定，叙利亚也被部分周边国家视为重要的贸易和战略伙伴。其五，北约国家在利比亚事件中肆意扩大解释第 1973 号决议，并且迅速通过军事打击瓦解了卡扎菲政权，这些做法违反了“保护的责任”的 3 个支柱规则，其军事打击超越进行人道主义干预的范围，而是直接推翻了当局政府；正是这些行为严重超过了中国和俄罗斯的预判，也由此造成中国和俄罗斯对于“保护的责任”的适用开始更加谨慎和保守，以防北约在叙利亚重演利比亚事件。其六，叙利亚国内问题与周边国家的宗派纠纷有着千丝万缕的联系，而且叙利亚国内还有大量的伊拉克难民；如果叙利亚政府被推翻，则必然导致大量的难民从叙利亚流向约旦等国，而约旦国内本身也已经有大量的伊拉克和巴勒斯坦难民，这将严重影响约旦国内的稳定，以至造成地区动荡。其七，叙利亚是俄罗斯重要的武器出口国，叙利亚与俄罗斯有着非常紧密的战略合作关系，这使得俄罗斯支持武力干预叙利亚变得微乎其微。^②而从利比亚事件中的国家利益来看，美国在利比亚的经济利益也是重要催化剂。法国有研究机构在 2011 年的报告中直言不讳地指出，自从利比亚为洛克比空难承担责任之后，美国本来已经开始加强与利比亚的合作。然而到 2007 年，卡扎菲推行的石油国有化浪潮使得美国的石油利益受到严重影响，这也成为美国决心武力打击利比亚的重要诱因^③。

总之，正是上述客观事实的不同和大国利益权衡的差异两大原因造成叙利亚与利比亚在适用“保护的责任”时的效果不同。西方国家在国际事务中，维护自身利益是不惜动用包括使用武力在内的一切手段来干涉他国事务的，“保护的责任”是实现其国家利益的手段，而不是目的。

① 王建：《叙利亚危机缘何难以平息》，载《西亚非洲》2013 年第 5 期，第 26 页。

② Spencer Zifcak, “The Responsibility to Protect after Libya and Syria”, *Melbourne Journal of International Law*, June 2012, p. 91.

③ CIRET - AVT, “Libya: An Uncertain Future - Report on a Fact Finding Mission to Assess Both Sides of the Libyan Conflict”, May 2011, <http://www.iran-bulletin.org/Middle%20east%20society/LibyaReport201105.pdf>, 2014-01-11.

（四）对“保护的责任”理论与实践的反思

“保护的责任”在中东的实践让中国和俄罗斯等国切实体会到了其可能带来的政治风险。北约国家在利比亚事件中肆意扩大解释安理会决议，并且迅速通过军事打击瓦解卡扎菲政权，这些做法违反了2009年联合国秘书长潘基文在《保护的责任执行报告》中确立的“保护的责任”3个支柱规则，尤其是北约国家并没有用尽和平手段，也没有将军事打击限制在合理范围。北约国家对利比亚的军事打击超过进行人道主义干预的范围，演变成了直接推翻现政权的政治行为，这些行为势必引起中国和俄罗斯更加警惕“保护的责任”的适用，以防在国际事务中重演利比亚事件。同时，北约名义上为了阻止政府军的反人道行为，但是忽略了反政府武装也存在反人道行为，结果是一味地打击政府军而忽视了对反政府军的遏制，人道主义干预演变成了协助反政府军推翻现政府的干涉内政行为。“保护的责任”在中东的实践经验表明，国际社会在履行“保护的责任”时必须评估干预的实际效果，如果干预所取得的效果是不明确的，甚至干预后将导致该国内的人道主义危机报复性升级，则此项干预措施是应该被禁止。

利比亚事件让“保护的责任”的西方支持者看到了新的希望，而叙利亚事件则让这些支持者感叹“保护的责任”是否走到了历史终点。“保护的责任”在中东的实践对这一理论产生了重要影响，但是，我们也不能够简单地认定叙利亚事件证明了“保护的责任”的终结，而只是反映出叙利亚在适用“保护的责任”的时机并不成熟；另一方面，“保护的责任”的干预机制应该更加重视采用多样化的和平手段。

“保护的责任”在中东的两次不同实践再次说明：北约国家所倡导泛化“保护的责任”更多的是为其惯用的武力干预寻找合法外衣，其内核是维护其国家利益。而从国际法的正当价值追求而言，和平手段才是“保护的责任”的主要实现方式，武力干预需要受到有效的国际机制的严格控制。

中国在“保护的责任”问题上的立场观点

随着国际社会对“保护的责任”理念的深入讨论及其付诸实践，作为联合国安理会常任理事国和在国际事务中具有一定影响力的中国也难以置身事外。实际上，中国一直十分关切其他国家内部发生的违反人道主义的行为，

并坚持尊重国家主权和不干涉内政的原则,积极推进和平外交政策,推动国际规范向积极健康方向发展。

(一) 重视“保护的责任”国际司法理论与实践,维护国际秩序的基本规范

随着中国国际影响力的日益增强和海外利益的扩大,中国并不回避在国际事务中所应承担的国际责任,发挥维护国际和平与稳定重要力量的作用。事实上,中国已经于1956年加入《日内瓦公约》、1983年加入《防止及惩治灭绝种族罪公约》。然而,《联合国宪章》作为当今国际法中的“宪法”具有最高的指导意义,其核心是强调了主权维护和人权保护同等重要。对此,中国政府明确提出,“在发生大规模人道主义危机或大规模严重违反人权情况时,迅速采取措施加以缓解和制止,是国际社会的普遍共识和正当要求。”^①同时,中方也认为国家主权是国际社会和国际法存在的必要前提,即使在面临危局时刻,也不能说人权、人道因素必然优于主权,人权和主权均应受到高度尊重。中国外交部发言人曾于2012年2月6日回应中国在对叙利亚动武问题上投否决票一事时说:“中国在叙利亚问题上没有私利,中国不庇护谁,也不刻意反对谁,而是秉持公正。”中国的态度表明:中国政府意识到自己的责任,有自己的坚持;中国的投票立场,不完全只是考虑自己的利益;中国在“秉持公正”,在坚持国际法基本原则。^②

那么,承担“保护的责任”主体力量何在?对此,中方曾有明确的表述。“有关当事国应主动担负终止有罪不罚的责任,将肇事者绳之以法。我们鼓励当事国充分发挥国内司法机构的作用,也赞同在不损害一国主权、尊重当事方意愿的前提下提供建设性协助。”^③也就是说,当事国政府应当承担保护本国国民的首要 and 主要责任,国际社会在尊重国家主权和不干涉内政的前提下,对处在危难中的当事国国民提供有效保护,可以给予经济或者其他支持。当然,无论何种形式的保护,都不能超越《联合国宪章》原则,不能损害成员国的主权和领土完整。

^① 《张义山在安理会发言强调:保护平民需要预防冲突》,人民网: <http://world.people.com.cn/GB/1029/42408/3931851.html>, 2014-01-12.

^② 朱文奇:《中国与北非中东变局中的国际法》,载《中国法学》2012年第4期,第188页。

^③ 《张义山在安理会发言强调:保护平民需要预防冲突》,人民网: <http://world.people.com.cn/GB/1029/42408/3931851.html>, 2014-01-12.

（二）主张“保护的责任”的内涵与适用范围需进一步明晰

“保护的责任”的概念从提出到鲜有的付诸实践，虽然经过联合国大会的数次辩论，也不过仅有十余年时间，无论政界和学界尚未对此形成统一认识，而且争议颇大。无论是利比亚事件，还是叙利亚危机，都可以看到闪现其中的“保护的责任”或明或暗的影子，也产生了利比亚危机是“保护的责任”的“成功实践”与被扩大化滥用的不同舆论。实际上，“保护的责任”仍是一个正在发展中的概念，需明晰对其内涵的解读。2005年12月9日，中国常驻联合国副代表张义山大使在安理会的公开辩论会上发言指出，“保护的责任”的概念需要进一步开展广泛而深入的讨论。张义山认为，《世界首脑会议成果》写明了保护人民免受大屠杀、战争罪、种族灭绝和反人类罪的责任，并用了较长篇幅加以阐述。这是鉴于此问题的敏感性、复杂性。在发生大规模人道主义危机或大规模严重违反人权情况时，迅速采取措施加以缓解和制止，是国际社会的普遍共识和正当要求。安理会应根据具体情况，做出判断和处置。与此同时，任何动乱往往起因复杂，对判定一国政府是否有能力和意愿保护其国民时应慎重。要避免匆忙进行强制干预，使问题更加复杂化，甚至对无辜平民造成更多伤害。^① 2008年，刘振民大使在第63届联大会议上就“保护的责任”议题讨论时再次强调，“‘保护的责任’是一个新概念，其内涵和适用性还存在争议，有很大不确定性。将这一概念引入救灾领域，不仅无助于国际社会对这一概念达成一致，还可能导致更多的混乱。”^② 这表明，中方对于“保护的责任”复杂性有着深刻的认知，认为其存在因曲解而被滥用或出现以“保护的责任”为借口军事干涉他国的危险行为，并强调他国在为当事国提供保护时，人道救援人员和机构应该恪守公正、中立、客观和独立的原则，避免卷入或支持任何冲突方。

（三）倡导以和平手段实施“保护的责任”

“保护的责任”的内涵是非常丰富的，其最终目的是避免或者减轻人道主义危机，实施方式也应注重产生的实际效果。具体而言，中国强调促进当事国政府自主履行人权保护的责任是首要方案；其次，如果当事国政府已经确

^① 《张义山大使在“武装冲突中保护平民问题”公开辩论会上的发言》，载中国外交部网：<http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/chn/xw/t225607.htm>，2014-02-01。

^② 《中国代表刘振民大使在第63届联大六委关于“国际法委员会第六十届会议工作报告”议题的发言》，载中国外交部网站：<http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/chn/xw/t520979.htm>，2014-11-01。

定不可能自主履行人权保护的责任，则应该优先采取和平措施，而且行动时间点选择在当事国人道主义灾难发生早期为佳。在当事国同意基础上，部署联合国人员对受冲突影响的平民进行保护，如派遣人道主义救援队，协助维持治安，促进冲突各方和解等等，有效预防和避免冲突的升级与恶化。这些优先措施比直接的武力介入更加有效，也能够最大限度地坚持国家主权不可侵犯原则。

在叙利亚问题上，中国的表态和行为就体现了上述理念。2012 年 3 月 6 日和 7 日，中国政府特使李华新访问大马士革，呼吁叙利亚立即停火以及促进各方举行谈判。另外，中国向阿盟也提出了旨在制止叙利亚暴力活动的建议。而在安理会的工作中，正是在中国的支持和参与下，2012 年 4 月 14 日，安理会通过第 2042 号关于《中东局势：向叙利亚派遣军事观察员先遣队》的决议；2012 年 4 月 21 日，安理会通过第 2043 号关于《中东局势：设立联合国叙利亚监督团（联叙监督团）》的决议。在 2013 年 9 月 27 日，安理会通过第 2118 号关于《中东局势》的决议，决定核查和销毁叙利亚的化学武器，此后化学武器危机得到顺利化解，这也显示出中国所主张的通过和平手段进行的预防性合作与介入能够取得卓越成果。基于此，国际社会有义务通过和平的方式承担“保护的责任”。

概而言之，鉴于国际社会的相互联系日益紧密，恰当的和必要的国际干预可以共同保障和维护安全的世界环境。当前，国际法并没有成为阻止北约国家武力干预的有力屏障；相反，一种超越国际法的政治意识形态正在利用“保护的责任”悄悄形成，中国需要防止霸权国家以“保护的责任”为借口破坏不干涉内政原则与联合国现行的集体安全制度。中国的国际地位不断提高，对于维护世界安全自愿承担大国责任，这也关系到中国的国家利益和国际形象。“保护的责任”应该建立在主权责任基础之上，国际社会履行“保护的责任”时应该遵守和平手段干预绝对优先原则。同时，我们必须强调国际社会援引“保护的责任”的适用范围是有限的，而且作用是补充性的。为使“保护的责任”更加体现和平价值、更加有效，在凝聚政治共识的基础上，中国应继续倡导在坚持“不干涉内政”原则的基础上，通过和平方式化解各类冲突。

The Rule of International Law and the Analysis on “Responsibility to Protect”

——Also on the Western Intervention in Libya and Syria

Wang Qiong

Abstract: At present, “responsibility to protect” in international law is a complex concept of law, politics, and morality, though it has not been a formal source of international law. “Responsibility to protect” can’t break the principle of not to interfere in other countries’ internal affairs and the ban on the use of force. The U. N. framework is the only legal and unavoidable decision –making coordination mechanism. The deadlock of the U. N. Security Council is the primary problem to execute “responsibility to protect” . From Libya to Syria, China, Russia and other countries take different attitudes on the “responsibility to protect”, while the multiple real factors determine the “responsibility to protect” having different results in the two countries. Based on the current development of “responsibility to protect”, China should take positive measures dealing with this theory and the new developments in its practice, and advocate peaceful resolutions to conflicts of various kinds.

Key Words: “Responsibility to Protect”; Humanitarian Protection; Military Intervention; Libya; Syria

(责任编辑:詹世明 责任校对:樊小红)