

论保护责任对利比亚之适用

杨永红*

内容提要:保护责任这一新兴概念的核心是保护人民免遭种族灭绝、种族清洗、战争罪、危害人类罪的涂炭,迄今还只是一个概念,尚不构成一项国际法规则。尽管如此,2011年3月联合国安理会依据保护责任决定对利比亚实行包括军事行动在内的干预措施。由于保护责任的执行有赖于国家的参与,目前尚未建立保护责任执行机制,因而对于国家的行动特别是军事行动缺乏约束,因而导致多国部队及北约对利比亚采取的军事行动具有很大的任意性,脱离了原本保护人民的色彩,转而推动利比亚的政府更迭,实质上是对利比亚内政的干预。无疑,对利比亚进行的保护责任的实践对现有的国际法规则提出了挑战,因而规制并完善保护责任已经成了当务之急。

关键词:保护责任 主权 军事干预 种族灭绝罪 反人类罪

国际社会对种族灭绝、种族清洗、危害人类罪和战争罪的行为进行干预已经形成了广泛的一致,在联合国安理会对利比亚事件的处理上彰显了国际社会对此的高度一致。在利益存在巨大分歧的情况下,联合国安理会能采取如此高效、严厉的集体行动,实在极其罕见,“保护责任”在此成为采取行动的法律支持,不少保护责任的推广者期望藉利比亚事件获取更多的发展空间。^①但是,这样的预期恐难实现。

一、保护责任的兴起

尽管保护责任的提出来自于关于干预和国家主权问题国际委员会在2001年推出的报告,但是对发生在国内的严重侵害人权的行为国际社会进行干预的规则与实践并非开始于2001年。第二次世界大战结束后,随着国际人权法的发展,国家的主权受到了越来越多的限制,国际社会认识到最严重的违反人权的灾难通常发生在国内,因此在国内发生的大规模、制度化的严重违反人权的事件会招致国际社会的干预。^②冷战结束后,联合国安理会逐渐开始对有关国际安全与和平情势与处理达成一致并积极采取维和措施,亦开始了对发生人道灾难的国家进行干预的实践,然而,由于这些被冠以人道主义干预名义的行动特别是军事行动极易被大国操纵,成为干预他国内政的工具,因此在发展中国家的强烈反对下国际社会无法对此达成共识。实践中,联合国安全理事会对国际和平与安全所面临的威胁采用了更为广义的解释,授权为人道主义目的在1993年索马里进行的干预以联合国的失败撤出而收场。1994年卢旺达种族灭绝悲剧让国际社会意识到对内战中发生惨绝人寰的屠杀时候坐视不管的后果是极其可怕的。在1995年斯雷布雷尼察惨案中,联合国和其他机构尽管已经试图防止此类灾难,然而却未能有效制止对谋求到联合国对斯雷布雷尼察的安全区避难的平民的屠杀事件。1999年北约对科索沃的军事干预提出了对一个主权国家的国内冲突进行军事干预合法性的重大问题。从此,国际社会强烈意识到对于人道干预加以规制的必要性和迫切性。前联合国秘书长安南在1999年科索沃事件发生之后力主推动保护责任机制的建立,积极领导对保护平民的规则研究与发展,并雄心勃勃地制定了计划,期望对此达成全球一致的理解。2001年12月加拿大组织的关于干预和国家

* 西南政法大学国际法学院副教授。

① Global Center for Responsibility to Protect, Libya: Time for Decision, http://globalr2p.org/media/pdf/Libya_Time_for_Decision_14_March_2011.pdf.

② Antonio Cassese, International law, Oxford University Press, 2005, Part V.

主权问题国际委员会发布了《干预与国家主权报告》,提出发展一个新规范——保护责任——以期在面临人道灾难时可以依照该规范采取有效合法的措施。^③ 2004 年时任联合国秘书长的安南任命的威胁、挑战和改革问题高级别小组表示:“赞同新的规范,即如果发生灭绝种族和其他大规模杀戮,国际社会集体负有提供保护的责任,由安全理事会在万不得已情况下批准进行军事干预,以防止主权国家政府没有力量或不愿意防止的族裔清洗或严重违反国际人道主义法行为。”^④ 2005 年 9 月各国领导人在世界首脑会议上一致申明,每一个国家均有责任保护其人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害;国际社会应协助各国履行责任,建设保护能力;当一个国家不能或不愿承担保护责任时,国际社会有责任及时、果断地采取集体行动提供保护,并承诺会对此进一步落实保护责任。^⑤ 之后联合国大会对此展开了讨论,各国对如何平衡保护责任与主权之间的关系难以达成一致,建立保护责任的进程相当缓慢。尽管如此,以保护人民为目的的干预甚至采取武力的干预并未因各国未对该机制达成一致而止步。联合国安理会近来在苏丹、科特迪瓦和利比亚均以保护平民为目的频频采取了包括军事行动在内的强制措施,这些行动引发了各国对这些行动的合法性的质疑并加剧了各国对保护责任的争议,特别是对利比亚的军事干预被不少国家批评滥用保护责任概念,^⑥ 表明了国家在保护责任的具体内容上分歧明显。

二、保护的责任理论构架

当种族灭绝等暴行肆虐时,如果坚持置身事外就成为大屠杀的旁观者因而成了事实上的同谋,没有国家愿意承担这样的风险。^⑦ 目前,国际社会如何为保护平民的目的采取干预行动已然取得一定的进展。加拿大组织的关于干预和国家主权问题国际委员会在 2001 年 9 月推出的干预与国家主权报告,安南组建的威胁、挑战和改革问题高级别小组发布的题为“一个更安全的世界:我们的共同责任”的报告,为国际社会勾勒出保护责任的具体内容、运作机制与法律依据。2005 年的各国领导人峰会成果文件表明了各国愿意积极对此进行讨论以建立有效机制实现对人民的保护。根据现有的涉及保护责任的报告、决议、会议记录等,保护责任的建立与发展具备了一定的国际法的基础。

(一) 保护责任的基础

1. 主权责任

从威斯特伐利亚体系首次提出国家主权概念,国家主权成为国际法的基石。三百多年来,主权的概念发生了巨大的变化,传统国际法上的绝对主权已转化为今天的相对主权,这一概念毫无争议地含有一国保护本国人民福祉的义务,以及向更为广泛的国际社会履行义务之义务。^⑧ 国际法院在波斯尼亚和黑山诉塞尔维亚一案中指出,塞尔维亚未能尽到保护斯雷布雷尼察人民的责任,^⑨ 肯定了主权的责任。干预与主权委员会强调根据国际人权公约和国家的实践表明主权意味着双重的责任,一是对外尊重别国的主权,二是对内尊重国内所有人的尊严和基本权利。^⑩ 对此国家予以认可。^⑪ 这与中国先贤孟子的思想“民为贵,社稷次之,君为轻”不谋而合。主权责任因而成为保护责任的法律基础。虽然对“保护的责任”具体内容明显存在不同看法,国家仍然相信国家有保护人民的义务,承担该责任有利于缓解和制止危机。

③ 关于干预和国家主权问题国际委员会:干预与国家主权报告。

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:我们的共同责任, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/30/PDF/N0460230>。

⑤ 2005 年世界首脑会议成果 60/1, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/59/PDF/N0548759>。

⑥ 俄罗斯外交部长谢尔盖·拉夫罗夫 2011 年 3 月 28 日说,多国部队的做法等同于干涉利比亚“内战”,超出了联合国安全理事会决议的授权范围;非洲联盟委员会主席让·平 3 月 22 日对突尼斯发表谈话指出,非盟反对外部干涉利比亚,特别是反对对利比亚匆忙采取武力行动。中国外交部发言人姜瑜 3 月 22 日表示,安理会相关决议的初衷是保护利平民的安全。中方反对滥用武力造成更多平民伤亡和更大的人道主义灾难。

⑦ 同注③。

⑧ 同注④。

⑨ See Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bos. & Herz. v. Serb. & Mont.), 2007 I. C. J. 91, 138 (Feb. 26)。

⑩ 同注③。

⑪ 同注⑤。

2. 对所有人的义务(obligations erga omnes)

国际法院在关于灭种罪公约保留案中明确指出:“在这样的公约里缔约国没有各自的利益,所有的缔约国只有共同的利益,即完成目标,该公约即为此存在。所以,这种类型的公约不反映哪一个国家的优势或劣势,也不反映权利义务的平衡维持。”^⑫国际法院在1970年“巴塞罗那牵引机”一案中再次申明了关于“国家对国际社会整体所承担义务”的概念,^⑬之后在核试验案、德黑兰人质危机案、纳米比亚案、以色列隔离墙案、东帝汶案、灭种罪公约的适用案等均肯定了对所有人的义务的概念。^⑭《维也纳条约法公约》所明确的强行法(*jus cogens*)与“对所有人的义务”两个概念事实上是同一个硬币的正反面而已,其实质均为国家对国际社会的义务。^⑮《国家责任条款草案》(2001年)亦将违反强行法的行为专章进行了规定,明确对严重违反强行法的国家任何国家均可以援用国家责任,均不得承认严重违背强行法下的义务行为所造成的情况为合法,也不得协助或援助保持该状况,同时它们有义务合作起来通过合法手段制止严重违反强行法下的义务的行为。^⑯保护责任要求每个国家保护其人民免遭种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害,并非属于对等义务,无疑系对所有人的义务,当其不能阻止国内的种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪的发生,国际社会即应合作起来制止这些活动。因此,保护责任本质上是强行法所产生的双重责任或多重责任。国际社会对国家违反这些重大义务时的干预符合强行法的要求。

3. 《联合国宪章》及其他公约的规定

由于《联合国宪章》规定了安理会对维护世界和平与安全方面的职责,它可采取和平与包括军事措施在内的强制手段以制止危害世界和平的行为。因此,联合国安理会被认为是有能力承担保护责任的机构。正如安南所指出的,“至于灭绝种族、族裔清洗和其他类似危害人类罪,这些不也是对国际和平与安全的威胁?人类难道不应依赖安全理事会给予保护?”^⑰他请求联合国安理会的五大常任理事国对保护平民的决议表决中克制不要使用否决权,使得联合国安理会成为国际社会的代表以履行保护责任。根据《宪章》第六章和第八章,联合国可使用适当的外交、人道主义和其他和平手段,帮助保护人民免遭种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害。在这方面,如果和平手段不足以解决问题,而且有关国家当局显然无法保护其人民免遭种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害,联合国应随时准备根据《宪章》,包括第七章,通过安全理事会逐案处理,并酌情与相关区域组织合作,及时、果断地采取集体行动。^⑱另外在非洲联盟的宪章中保护责任原则成为该组织的核心原则之一,但是仅规定了和平的制裁措施来履行保护责任。^⑲

4. 武力干预

《联合国宪章》第2条第7款禁止干涉“本质上属于任何国家国内管辖之事件”,第4款禁止国家使用武力与以武力相威胁,然而正如前文所述国际社会意识到当主权国家没有能力或不愿意承担使自己的人民免受灭绝种族行为、大规模屠杀、族裔清洗的主要责任时,国际社会就应承担起这一责任,并由此展开一系列的措施以防止或制止这些灾难。历史证明,在极端状态下仅采取和平手段无法有效实现这一责任。由于国际社会已禁止使用武力与武力相威胁,根据《联合国宪章》第七章的规定,为寻求一个为国际和平提供保护的集体责任,安理会随时可以批准采取军事行动,因此安南与其任命的高级委员会均力主将国际社会的保护责任特别需要动用军事手段的情形交由联合国安理会作为国际社会的代表来承担,这样就可以在国际法的现有框架下,动用一切手段来保护人民免受灭绝种族等暴行。目前,为纠正国家内部极为严重的人道灾难,联合国安理会对利比亚、科特迪瓦等国采取军事行动打击国内政权来实现保护平民责任。然而,采取军事行动

^⑫ ICJ Report 1951, 15 et seq., (23).

^⑬ ICJ Report 1970, 3 et seq., (32, para. 33).

^⑭ Karl Zemanek, *New Trends in the Enforcement of erga omnes Obligation*, Max Planck, UNYB4 (2000).

^⑮ B. Simma, “From Bilateralism to Community Interest in International Law”, *Rdc250*(1994), 229 et seq.

^⑯ 《国家责任条款草案》(2001年)第41条、第48条。

^⑰ 前联合国秘书长科菲·安南2005年的“大自由”报告。

^⑱ 同注⑤。

^⑲ Dan Kuwali, Art. 4(H) + R2P: Towards a Doctrine of Persuasive Prevention to End Mass Atrocity Crimes, *Interdisciplinary Journal of Human Rights Law*, Vol. 3:1.

的条件却是备受争议。关于干预和国家主权问题国际委员会联合主席加雷斯·埃文斯、穆罕默德·萨努恩认为采取军事行动必须有正当的目的,而且在和平手段穷尽的前提下在必要的情况下采取,符合谨慎、相称和合理的原则。^{②①}

(二) 保护责任的内容

1. 预防责任

尽管预防破坏性冲突及其他形式的人为灾难首先是主权国家的责任,但是成功的预防经常需要国际社会的强有力支持。预防责任应设法解决根源问题,实现标本兼治。有效预防武装冲突的发生,才是对平民最好的保护。冲突预防失败可能带来广泛的国际后果和代价,因此冲突预防通常需要国际社会的通力合作,同时应当认识到经济贫困、社会不公、族裔纠纷等都构成触发冲突的隐患。要从根源上消除产生冲突的诱因,需要联合国和其他国际力量帮助国家建设公平社会。^{②②}

2. 反应责任

保护责任要求国际社会在面临发生种族灭绝、种族清洗、战争罪与危害人类罪的情势时应及时迅速的采取适当措施作出反应,措施通常包括进行武器禁运、旅行限制、资产冻结、经济制裁、提交国际刑事法院管辖以及在极端情况下进行军事干预等强制性措施。必须承认,联合国对国内暴力方面的最大失误就是未能及时迅速地做出反应阻止种族清洗和种族灭绝。对卢旺达,无人对种族灭绝提供预警,种族灭绝开始时,部队派遣国撤出维和人员,安理会未能作出反应。对波斯尼亚和黑塞尔维亚,联合国维持和平和对人道主义援助的保护取代了旨在制止种族清洗和种族灭绝的政治行动和军事行动。对科索沃,安理会陷入瘫痪,从而使北约绕过联合国采取军事行动。对达尔富尔联合国长时间的不作为和如蜗牛般缓慢的反应导致了针对平民的暴行未得到控制。^{②③}

3. 重建责任

国际社会在进行干预特别是在军事干预之后必须提供恢复重建和和解的全面援助消除造成伤害的原因,因为干预的目的在于促使国家承担其保护人民的责任,更重要的是制止或避免这类伤害再次发生。^{②④}

(三) 保护责任的原则

1. 干预的目的

保护的负责任的核心是“未经一国或其领导人同意声称是为了保护人民免受伤害的目的而对该国或其领导人采取的行动。”^{②⑤}目前,国际社会的保护责任仅限于旨在防止灭种罪、种族清洗、危害人类罪和战争罪四项罪行。^{②⑥}

2. 国际社会保护的补充性

国家负有保护本国公民的首要责任,国际社会的责任是补充性的。不干涉内政原则依然是国际社会奉行的基本原则,是维护国际社会现有次序的核心原则,所有国家不论大小都无权干预或干涉其他国家的国内事务。干预会对破坏各国秩序的稳定同时又煽动种族或民间争斗,因为如果谋求反对国家的国内势力相信它们通过发动暴力运动能够产生外部支持,那么所有国家的内部秩序都可能受到损害。^{②⑦}事实上,2011年北非数国接二连三的动荡证明了外部势力的介入可能鼓励反政府的势力武装起来与政府发生冲突,反而易引发国内武装冲突,导致危害平民的局势发生。目前对叙利亚的局势极如利比亚的情势再现。显然,民众的安全归根结底还是必须依靠自己的政府。这与主权原则是一致的。因此,“保护责任”的履行不应违背主权原

^{②①} Gareth Evans, Mohamed Saboun, The Responsibility to Protect. Foreign Affairs, Vol. 81 No. 6.

^{②②} 参见刘振民大使在联大关于“保护的责任”问题全会上的发言 <http://www.china-un.org/chn/hyfy/t575179.htm>.

^{②③} 同注④。

^{②④} Gareth Evans, The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All (Brookings, 2008), p36. <http://www.brookings.edu/press/Books/2008/responsibilitytoprotect.aspx>.

^{②⑤} 关于干预和国家主权问题国际委员会在2001年9月推出的干预与国家主权报告。

^{②⑥} 同注⑤。

^{②⑦} 同注③。

则和不干涉内政原则。尽管国际社会发生了复杂深刻的变化,国家主权独立平等原则依然是国际法的基础。^{②7}因此,只有在国家拒绝或无力履行其保护之义务的前提下,国际社会才能介入。

3. 预防的首要性

正如前文所述,预防才能根本实现保护责任,不论是国家的还是国际社会的。另外,建立一个完善的预警机制也是尤为重要的。东帝汶的历史证明,通过早期预警系统,以及适当的外交、人道主义和其他和平手段避免战争罪行的发生非常重要,其代价远低于事后的补救措施,特别是武力反应会带来的代价。联合国意识到预防的重要性,加强与区域组织和非政府国际组织的合作,^{②8}设立预防特别顾问,与高级委员会一起收集信息,为安理会和其他联合国机制提供预警,向安理会提出建议。2007 年联合国秘书长任命弗朗西斯·邓为防止种族灭绝的特别顾问,2008 年爱德华·勒克被任命为保护责任的特别顾问。^{②9}

三、利比亚情势下的保护责任实践

(一) 国际社会启动保护责任之正当性

2011 年 2 月 14 日起利比亚发生了全国性的大规模反对利比亚的领导人卡扎菲行抗议活动进而发生骚乱,利比亚政府与反对者发生了武装冲突。来自国际危机集团的报告表明利比亚当局可能构成了危害人类罪。阿拉伯国家联盟(以下简称阿盟)中止了利比亚代表团在阿盟的参加活动。^{③0}阿盟向联合国安理会对利比亚局势提出干预建议。联合国安理会第 1970(2011)号决议指出“回顾阿拉伯利比亚民众国当局有责任保护其人民”,表明了决议对采取的强制措施基于利比亚未承担国家对人民的保护责任,同时决议“斥责严重、有系统地侵犯人权,包括镇压和平示威者,对平民死亡深表关切,并明确反对阿拉伯利比亚民众国政府最高层煽动对平民的敌意和暴力行为”,认为“目前对阿拉伯利比亚民众国发生的针对平民人口的大规模、有系统的攻击可构成危害人类罪”,这些条款显然为启动国际社会的反应责任寻找到了正当依据。在该决议中,安理会要求利比亚政府立即停止暴力,履行保护人民的责任,并采取了冻结资产、限制旅行、武器禁运、在适当时候提交国际刑事法院等和平措施;在之后的安理会第 1973(2011)号决议授权“以本国名义或通过区域组织或安排采取行动的会员国视需要采取一切必要措施”,对利比亚“强制执行”禁飞。这是联合国安理会首次如此迅速地在出现平民受到威胁的情况下准许采取包括军事行动在内的强制措施保护平民,可以说是国际社会在保护责任方面相当典型的实践。^{③1}

(二) 军事行动之合法性

“授权已通知秘书长的以本国名义或通过区域组织或安排和与秘书长合作采取行动的会员国,采取一切必要措施,……以便保护阿拉伯利比亚民众国境内可能遭受袭击的平民和平民居住区,包括班加西,同时不对利比亚领土的任何地方派驻任何形式的外国占领军。”^{③2}无疑,该款规定成为多国部队对利比亚展开军事行动的法律依据,而不能对利比亚进行军事占领则成了对多国部队军事行动的唯一限制。多国部队军事行动在程序上是在安理会的授权之下合法采取。但是,所采取军事行动没有按照公认的条件进行,违反了相称、谨慎与合理的原则。事实上,在禁飞区目标完成后将保护平民的战斗转变成了推翻卡扎菲的战斗,将安理会授权的合法行动演变为滥用安理会决议的行为。

四、对利比亚干预之启示

(一) 政治分歧

联合国安理会采取集体武力的决议又取决于理事国特别是常任理事国的政治合意,当面临平民需要国

^{②7} 同注②1。

^{②8} 国际危机集团(International Crisis Group)、保护责任全球中心(Global Center for the Responsibility to Protect)等国际组织对此有着极重要的积极作用。

^{②9} Secretary General Appoints Special Adviser to Focus on Responsibility to Protect, See <http://www.un.org/apps/news/story>.

^{③0} Crisis alert: The Responsibility to Protect in Libya, <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/136-latest-news/3200-crisis-alert-the-responsibility-to-protect-in-libya>.

^{③1} Kevin Boreham Libya and R2P: The limits of responsibility, <http://www.eastasiaforum.org/2011/03/31/libya-and-r2p-the-limits-of-responsibility/>.

^{③2} 联合国安理会第 1973(2011)号决议第 4 段。

际社会的保护时,各国多通过自己国家的利益考虑决定是否采取武力,因此导致了国际社会采取的保护责任之干预具有选择性的特点。在巴林、也门与利比亚均出现国内武装冲突,平民的安全受到威胁的情况下,联合国安理会仅通过决议为保护平民的目的迅速选择对利比亚采取严厉的行动,无视巴林与也门国内局势的动荡,凸显保护责任的实践中国家主要受利益驱动。尽管理事国对利比亚的情势进行干预具有较高的政治合意,但是在多国部队对利的军事行动持续进行时,理事国的政治分歧明显,美英法是军事行动主要执行者,中国、俄罗斯等多国则反对干预内政的军事行动。

(二) 执行保护责任的能力依赖于国家

潘基文秘书长强调依靠三大支柱战略来落实保护责任。第一支柱是国家的保护责任。第二支柱是国际援助和能力建设。国际社会应承诺协助各国履行其义务,这是为了利用会员国、区域组织和次区域组织、民间社会和私营部门的合作,同时发挥联合国系统的体制力量和比较优势。第三支柱是,在一国显然未能提供这种保护时,会员国有责任及时、果断地作出集体反应。作出有理性、适度、及时的反应,可动用联合国及其伙伴所掌握的各种工具。潘基文认为现在将保护责任的构想付诸实践的时机已经成熟。^③事实上,关于国际社会的执行能力方面是有缺陷的,尽管预防责任可依赖于各类国际组织的合作,尽可能地减少国内冲突的发生,但是由于联合国没有组建一支真正的联合国队伍,武力措施的执行只能依靠会员国的军队,这也是面对种族灭绝等暴行时,联合国反应迟缓,甚至没有反应的原因之一。在达尔富尔,包括联合国在内的多个国际组织均对发生的人道危机提出预警,但是由于执行能力的欠缺,国际社会未能及时采取恰当的措施保护平民。保护责任的实际承担仍然取决于成员国的政治意愿。^④因此,反应责任的及时、适度事实上很难保证。对利比亚,安理会具有保护利比亚平民的政治合意,但是只能依赖以美英法为主的多国部队强制执行“禁飞区”,行动未能受制于联合国,而是取决于美英法等国,导致多国部队的行动偏离了联合国安理会的决议,并未起到真正维护和平、保护平民的目的。

(三) 执行机制的缺乏

尽管各国均愿意在联合国的框架下建立保护责任的制度,将国际社会进行的强制干预规范化,避免保护责任颠覆不干涉内政原则,沦为大国干预弱国内政的工具。然而,2005年后至今,联合国大会进行了若干次关于保护责任的讨论,在建立具体的保护责任的执行机制上进展极其缓慢。为发展保护责任的履行机制,安南提出了五点方案:1. 防止武装冲突;2. 保护冲突中的平民;3. 结束豁免权;4. 提前和清楚的预警;5. 设立预防特别顾问,与高级委员会一起收集信息,为安理会和其他联合国机制提供预警,向安理会提出建议。^⑤在利比亚事件上,联合国的保护责任特别顾问关于利比亚的严重侵犯人权与危害人类的事件的报告对于联合国安理会决定进行干预利比亚保护平民的生命起到极重要的作用。但是,保护责任的内容能否得到各国一致接受、能否真正有效履行,尚需在联合国或有关区域组织内进一步探讨。保护责任迄今还缺乏执行机制,特别是缺乏对军事行动的限制,仍停留在概念阶段,尚不构成一项国际法规则。^⑥

多国部队和北约对利比亚采取的行动是为了执行联合国安理会的第1973(2011)号决议旨在承担国际社会的保护责任,该决议未表明采取军事行动的标准及程序。多国部队未在极端的情形下采取空袭行动,尤其对利外交部长宣布停火、接受禁飞决议时,多国部队并未理睬,也未调查其是否真正遵守诺言即继续空袭。多轮空袭行动在禁飞区的目标实现后,将军事行动对准压缩卡扎菲控制的地盘和打击其军事力量,为反对派创造与政府军对攻的条件,多国部队及北约甚至对卡扎菲采取斩首行动。^⑦显然,这些都超过了安理会有关建立禁飞区的授权范围。空袭行动已然将目标引向了促使利比亚的政权更迭上。这些行为不仅没有保护到

^③ <http://www.un.org/chinese/sg/newsdetails.asp?newsID=11966>.

^④ Cristina G. Badescu, "The Responsibility to Protect": Assessing Military Intervention for Humanitarian Purpose, Canadian Consortium on Human Security - Policy Brief.

^⑤ 参见前联合国秘书长科菲·安南2005年的“大自由”报告。

^⑥ 同注②①。

^⑦ 北约否认空袭“斩首”称卡扎菲生死难辨, <http://www.chinanews.com/gj/2011/05-11/3030949.shtml>。

平民,也未结束利比亚的武装冲突,人民的安全仍在危险之中。^{③⑧} 北约拒绝公开对利比亚行动的终结时间,下一步的目标也不确定,完全脱离了安理会的决议内容,演变成了对内政的干预。利比亚事件表明,防止武力被滥用应制定详细的军事行动准则,坚持客观、中立原则,避免在当地政治纷争中选边站队,甚至成为冲突的一方。^{③⑨} 如果不能对以保护人民为目的而采取的军事行动加以限制,那么保护责任必然会重走“人道主义干预”的老路,^{④⑩}成为干预他国内政的借口,难以被国际社会所接受。

五、结语

联合国安理会相关决议为保护利平民的安全授权采取包括武力在内的强制措施,是保护责任的一个重要实践,但是它不是北约及多国部队对利比亚的军事干涉的一张执照,准许它们实施非法、任意的干预。^{④⑪} 滥用武力只会造成更多平民伤亡和更大的人道主义灾难,并违反了不干预内政原则。一直以来,发展中国家担心保护责任会对不干涉内政原则、禁止使用武力原则带来很大改变,害怕其服务于大国政治需要,变成干涉内政的工具,^{④⑫}目前利比亚的局势更加重了发展中国家对此的忧虑,对保护责任的发展带来了更大的困难。利比亚的局势证明,尽管由于对保护责任的内容分歧很大,国际社会缺乏执行保护责任的能力和对保护责任的规制,但是有些西方国家往往利用规则的缺失,试图累积“一般实践”,进而将“一般实践”推演成“国际习惯”。^{④⑬} 因而,各国应意识到如果国际社会不能尽快在保护责任的规则上达成共识,在完善的机制未出台之前它可能被某些大国利用干涉小国的内政。因此,尽快在联合国的框架下出台关于保护责任的具体机制显得尤为重要。

(责任编辑:黄德明)

^{③⑧} Kevin Boreham, Libya and R2P: The limits of responsibility, <http://www.eastasiaforum.org/2011/03/31/libya-and-r2p-the-limits-of-responsibility/>.

^{③⑨} 李保东:《武装冲突中保护平民应遵守〈联合国宪章〉》, <http://roll.sohu.com/20110511/n307293277.shtml>。

^{④⑩} Adèle Brown, Reinventing Humanitarian Intervention: Two Chairs for the Responsibility to Protect? House of Commons Library, Research Paper 08/55.

^{④⑪} 保尔松在第63届联大7月28日举行全会时的发言, <http://www.unmultimedia.org/radio/chinese>。

^{④⑫} 斯里兰卡常驻联合国副代表拉贾南代表“77国集团+中国”发言称:“保护的责任”所应对的问题是非常具体的,主要涉及一国政府在四种国际罪行发生时对其国民所担负的责任。然而,其内涵又是极为宽泛的。因此,我们必须明确界定在什么样的情况下我们可以使用这一机制,这非常重要!但关键的问题是,由谁来决定某一特殊情况可以适用干预措施?我们又该如何确保任何国家、意识形态或者个人的偏见不会左右决策过程,从而造成保护责任被滥用的后果?从几百年的殖民地统治中崛起的国家对这种新的国际干预手段反应敏感,这是由历史经验和教训造成的。我们要强调,“保护的责任”的履行必须要以尊重主权和领土完整、不干涉内政以及保护人权为基本准则。参见 <http://www.unmultimedia.org/radio/chinese/detail/128221.html>。

^{④⑬} 参见贺鉴、蔡高强:《从国际法视角看冷战后联合国维和行动》,载《现代国际关系》2005年第3期。