

# 从军事打击利比亚看国际干预的法律标准<sup>\*</sup>

李伯军<sup>\*\*</sup>

**摘要:**2011年3月19日,法国依据联合国安理会通过的第1970号决议和第1973号决议,为了保护利比亚的平民和在利比亚强制执行“禁飞区”计划,率先对利比亚进行军事打击。事实上,干预与反干预的斗争从来都是国际关系的一个永恒主题。如果说大国单边干涉行为如今已经为国际社会所诟病,那么,通过国际组织尤其是联合国所开展的国际干预行动已然获得了一定的正当性和合法性。然而,冷战结束以来,西方国家借助联合国名义对外进行的种种所谓“国际干预”已经或将证明,这种军事干预在国际关系中并非谋求和平与安全抑或确立地区或国际秩序的良方,相反,在国际关系中通过这种军事干预来实现或达到某种既定的目标已经变得日益困难和复杂,而且其消极影响也愈加明显,所有这些使得我们有必要再次深刻反思国际干预的法律标准问题,因为这既关系到联合国将来的命运和前途,同时也关系到21世纪公正、合理之国际秩序的构建。

**关键词:**利比亚 国际干预 国际法 人权 联合国

## 一、引言

这次由法英美等西方国家针对利比亚的军事干预行动最先源于2010年12月17日发生在北非突尼斯的“茉莉花革命”。受突尼斯“茉莉花革命”的波及和影响,利比亚部分民众从今年2月16日起开始在国内举行示威游行要求卡扎菲下台,而利比亚政府用武力镇压的方式回应民众和反对派的诉求,进而导致该国陷入内战。2月26日,基于“严重关切阿拉伯利比亚民众国局势,谴责暴力和对平民使用武力”,在法国等西方国家的积极推动下,联合国安全理事会通过第1970(2011)号决议,决定对利比亚采取制裁措施,主要包括对其实行武器禁运、禁止利比亚领导人卡扎菲及其家庭主要成员出国旅行以及冻结卡扎菲和相关人员的海外资产等。在利比亚卡扎菲政府的制裁措施出台后不久,即在3月10号,法国就急于正式承认利比亚反对派成立的“全国委员会”为代表利比亚民众利益的合法政府,这些事件表明西方国家已经干预到了利比亚内政漩涡之中。然而,上述决议并没有使利比亚局势得到缓和,相反,利比亚国内局势在外部力量的介入下进一步恶化,而且暴力升级,同时出现了国际社会所不愿意见到的平民伤亡现象。有鉴于此,安理会接着又于3月17日通过第1973(2011)号决议,决定在利比亚设立禁飞区,并要求有关国家采取

一切必要措施保护利比亚平民和平民居住区免受武装袭击的威胁。然而,在安理会第1973号决议刚刚出台仅仅两天后,3月19日,法国就率先出动战机对利比亚实施代号为“奥德赛黎明”(Operation Odyssey Dawn)的空中打击行动,由此拉开了西方国家军事干预利比亚的序幕。与此同时,由于这次“茉莉花革命”浪潮波及整个中东、北非地区,该地区其它国家如突尼斯、埃及、也门、巴林、伊朗及沙特等都有理由担心这样一个问题,即下一个“利比亚”会是谁吗?事实上,对于这个问题的回答涉及到国际干预在国际关系中实施的具体标准问题,尽管这是个由来已久的老问题,然而,西方国家借联合国之名而针对利比亚的这次国际干预行动出现了某些新的情况和变化,值得我们对其进行深入反思和探讨。

## 二、国际干预的合法性何在

当前,西方多国部队针对利比亚的轰炸声还在继续轰鸣,从纯粹的军事角度讲,这无疑是联合国授权下开展的一种国际军事干预行动,从其干预的理由而言,无论是从安理会通过的第1970号决议和第1973号决议的内容看,还是从联军的辩解来说,两者都强调是为了保护利比亚平民的“基本人权”,以免遭利比亚当局有组

<sup>\*</sup> 本文系作者主持的教育部人文社会科学研究青年项目“联合国集体安全制度面临的新挑战——以武力打击索马里海盗为视角”(项目编号:09YJC820098)的阶段性研究成果,受教育部人文社会科学研究项目基金资助。

<sup>\*\*</sup> 作者简介:李伯军,湘潭大学法学院副教授,湘潭大学战争与武装冲突法研究中心主任,法学博士。

织和系统的攻击或杀害,同时都控诉卡扎菲当局因此所犯下的危害人类之罪行,从而使得这次军事干预行动获得了一定的正当性。因此,对于这种干预,实际我们可以将其定性为国际人道干预,尽管西方多国部队都没有认为自己对利比亚开展的军事行动是人道军事干预行为。但是,回顾历史我们可以看到,国际关系中绝大部分国际干预行动都以“人道”或“人权”为理由。对于这种干预行为,一般认为是指,一国或多国本着预防或阻止另外一国广泛而严重地违反国际人道法和国际人权法的行为而对该国采取的威胁或使用武力的行动。它和维和行动不同的是,这种人道干预没有征求目标国政府的同意。<sup>①</sup>

一直以来,由于人道干预难掩有关施加干预行动国家的政治目的,加之,这种干预又经常带有一定的选择性和双重标准,国际社会对于西方国家历来开展的人道干预行动充满诸多质疑。从1945年《联合国宪章》的规定来看,我们找不到任何明确的条款对这种干预行动提供法理支持。因为宪章第2条第4款明确规定,“各会员国在其国际关系上不得使用威胁或武力,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”。而且,宪章第2条第7款也强调,“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,且并不要求会员国将该项事件依本宪章提请解决;但此项原则不妨碍第七章内执行办法之适用”。也就是说,通过使用武力方式的国际干预行动只有当落入宪章第七章下第39条至第42条的规定时才能获得国际法的支持。

问题在于,这次利比亚国内发生的内战并非宪章当初设计的那样系发生在国家之间的战争,另外,这次多国部队使用武力的理由是基于保护利比亚平民的基本人权,宪章中并没有任何条款说明联合国可以基于保护人权为由而对他国进行国际军事干预。为了解决这种国际干预缺乏法理基础的尴尬问题,安理会采取的惯例是依据宪章第24条、第25条以及第42条的规定通过有关决议以授权有关会员国使用武力。正因为如此,安理会于2011年3月17日通过的第1973号决议似乎是多国部队对利比亚进行国际干预的法律依据。

然而,仔细考察安理会第1973号决议的具体内容,我们仍然无法明确地找到西方联军对利比亚进行军事干预的法律依据,这主要是因为:

其一,从安理会第1973号决议的具体内容来看,我们找不到任何有关明确针对利比亚“授权动武”的字样,决议文中表示为了保护平民而设立禁飞区,所谓授权有

关会员国“采取一切必要措施”之措辞并不能当然地被解释为“授权动武”,因为该措辞在决议中明确指向包括“正在采取的措施”以及有关将要“建立一个适当机制”等措施的规定,而且,决议中还明确强调“不在利比亚领土的任何地方派驻任何形式的外国占领军”,这实际已经表明了该决议不谋求针对利比亚正在发生的内战进行任何军事干预的初衷。<sup>②</sup>事实上,第1973号决议中“采取一切必要措施”之措辞必须要将其放入到联合国宪章第39条至第42条中才能予以准确理解,否则,这种断章取义的理解实在是一种“违宪”行为。因为很明显的是,宪章第39条至第42条之间实际是一种层层递进的关系,也就是说,只有在联合国采取依据第41条规定之(制裁)措施仍然不能达成有关和平时,安理会才能最终依据宪章第42条的规定授权有关国家对侵害和平与安全的国家使用包括军事手段在内的一切必要措施。而利比亚当时的局势并没有严重到安理会必须即刻对利比亚采取包括使用武力在内的一切措施的地步。显然,西方联军针对利比亚的军事干预行动超出了安理会第1973号决议的授权范围。

其二,从安理会第1973号决议通过的程序来看,在第1970号决议还没有真正得以完全贯彻实施之前,法国等西方国家就迫不及待地推动安理会通过第1973号决议,两个决议前后间隔的时间不到一个月,之后,法国又于3月19日即刻对利比亚进行军事打击,这种决策的仓促作出至少从程序上讲是非常草率的,而且,决议的内容并没有得到安理会的一致支持,正如中国常驻联合国代表李保东在安理会于3月17日通过有关利比亚局势决议后的解释性发言中所说,“我们支持安理会采取适当和必要的行动,尽快稳定利比亚局势,制止针对平民的暴力行径,中国一贯反对在国际关系中使用武力。在安理会第1973号决议磋商过程中,我们和其他一些安理会成员提出了一些具体问题,但遗憾的是,不少问题没有得到澄清和回答,中国对决议的部分内容有严重困难,因此投了弃权票”。<sup>③</sup>在这种情况下,我们不能不对多国部队针对利比亚军事行动背后的真正目的表示深刻的怀疑。

当然,无论如何,基于保护人权的考虑,国际社会所达成的一个基本共识是,当一个国家内部发生“系统地”或“大规模地”侵犯人权事件,该国政府没有能力或者没有意愿或者放纵该事件发生的时候,代表国际社会的联合国组织就有权对该国内部事务进行国际干预。这种共识已经落实在了2005年联合国首脑会议闭幕审议通过的《成果文件》里头,该文件里就已经明确写着:“国际社

会通过联合国也有责任根据《宪章》第六章和第八章,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,我们随时准备根据《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。”<sup>④</sup>冷战结束以来,许多国家尤其是发展中国家在其国家建设的过程中失能的现象引起了国际社会的高度关注,如非洲的卢旺达、索马里、苏丹等国局势的失控,国际社会日益面对这些国家进行国际干预的伦理压力,问题的关键在于,当联合国准备介入或干预时,国际社会还必须反思这样三个问题:一是这种国际干预有没有其应有的法律边界?二是这种国际干预应遵守什么样的国际法规则?三是如果这种国际干预方违反国际法应承担什么样的责任?

### 三、国际干预的法律边界在哪

如前所述,西方国家针对利比亚的国际军事干预行动已经导致中东、北非诸多国家的紧张,他们都在一定程度上担心这样一个令人恐慌的问题,即“下一个被干预的‘利比亚’会不会是自己”?要回答这个问题,首先必须回答国际干预的法律边界或范围在哪的问题,换句话说,依据国际法,国际干预是否是无限制的?

(一) 对国际社会和平与安全的威胁之认定存在的问题

联合国的基本目标是维护国际社会的和平与安全,这个目标的实现主要依赖基于宪章第七章所确立的联合国集体安全制度,不过,由于该制度高度依赖于安理会五大常任理事国达成的一致,因而每个常任理事国都有否决权,集体安全制度往往无法得到真正的启动,而国际社会对于和平与安全的需求不断增强,在这种情况下,联合国在实践中依据宪章第六章和第七章的规定,创造性地开展了有别于集体安全机制的维和行动。联合国维持和平行动一般可分为两类:一类是传统的维和行动,受联合国秘书长的直接领导,主要是派驻军事观察团(由非武装的军事观察员组成,以监督停火或有关协议的实施)和维持和平部队(该部队由联合国会员国提供的只装备自卫的小型武器的军事人员组成,其任务是恢复冲突地区的法律与秩序以维持和平)两种形式<sup>⑤</sup>;另一类是由安理会批准、秘书长授权、由地区组织或大国

参与指挥的维和行动,有多国部队和“人道主义干预部队”两种形式。<sup>⑥</sup>有学者将联合国的这种维和行动概括为四代维和,其中未来第四代维和将以人道干预为主。<sup>⑦</sup>由于国家间发生战争和冲突的频率大为下降,联合国维和行动更多的是处理一国内部因种族、宗教等原因引发的冲突,为西方人道主义干预理论对联合国维和行动的渗透提供了很大的活动空间。人道主义干预越来越成为冷战后联合国维和行动的重要组成部分,也可以说,冷战后人道主义干预大部分是由联合国的维和行动来实现的。<sup>⑧</sup>因此,在对利比亚进行国际人道干预之前,国际社会已经有了这方面的先例。例如,1991年,英美法拿着联合国第688号决议基于保护伊拉克北部库尔德族的人权,而对伊拉克进行人道干预;1992年,为了保护索马里人民,美国和盟国高举安理会第794号决议对索马里进行人道干预;1991年,北约为了拯救前南斯拉夫境内遭受种族清洗的波黑人民而先后获得了联合国第770号、第1031号决议的授权对南斯拉夫进行人道军事干预;1994年,在美国的要求下,为了保护海地人民的基本人权,安理会通过第940号决议授权美国为首的多国部队对海地进行国际人道干预。

因此,近年来,联合国安理会所主导或授权而采取的国际干预行动基本上都是依据其临时制订的各项决议来进行的。依照宪章第25条之规定,各会员国有接受并履行这些决议的义务。在实践当中,联合国安理会经常利用这一点不加区别地将这些决议当作强制性命令来要求有关当事国执行,因而,这些决议在许多方面实际违背了事先须征得有关国家同意以后才能采取行动的中立和不干涉原则。<sup>⑨</sup>而且,更加令人不安的是,安理会越来越倾向于依据宪章第39条中所赋予的关于“安理会应断定任何和平之威胁、和平之破坏或侵略行为之是否存在”之权力来对发生在某一个国家内部的某种情势作出判断。1999年4月22日,英国前首相托尼·布莱尔在美国芝加哥经济俱乐部发表题为“国际共同体学说”的演讲中指出,“不干涉长期以来被视为是国际秩序的一个非常重要的原则,……但是,不干预原则在很多重要的方面必须是有限制的。种族灭绝行为不可能被视为是一个国家的纯粹内部事务,当一国当局镇压所产生的大规模的难民潮使得邻国产生混乱时,这些情势都可以适当地被认定为是‘对国际社会和平与安全的威胁’”。<sup>⑩</sup>然而,联合国宪章本身并没有针对所谓“在什么样的条件下已经构成对国际社会和平与安全的威胁或破坏”作出任何规定,而这种权力恰恰是由安理会自身来行使的,却没有任何机构或力量能对这种权力作出某



种审查、制约或监督。这就提出了一个问题,联合国安理会的上述实践是否在向我们暗示:安理会对于国际社会和平与安全威胁的认定权力是不受限制的?<sup>⑩</sup>而如果将侵犯人权视为是对国际社会和平与安全的威胁的话,那究竟侵犯人权到什么程度才能作这种认定?如果这种侵犯人权的程度恰如第 1970 号决议中所描述的“系统攻击平民”,那认定“系统攻击平民”的具体标准又是什么?而且,国家保护责任还要求安全理事会五个常任理事会应进行审议并谋求达成一致意见,不就不涉及其国家切身利益的事项使用否决权来阻碍通过授权进行保护人类的军事干预的决议。<sup>⑪</sup>这些问题的存在将不可避免地导致安理会权力的无限扩大,并且有滥用这种权力的危险。

## (二) 西方人权、民主标准能否成为国际干预的理由

1. 民主干预的非法性。自冷战结束以来,我们已经见证了许多发展中国家在民族国家建设的道路上所遭遇的种种挫折和失败。归纳起来,发展中国家在其民族国家构建的过程中正陷入内外两个困境:一是树立和维护内部主权权威的困境;二是维护其外部主权独立和不受外来干涉的困境。<sup>⑫</sup>在这种背景下,许多发展中国家尤其是非洲国家国内内乱不断频现,大规模侵犯人权事件不断发生,西方国家将发展中国家在民族国家建设的道路上的这些失败归结于没有实施西方民主制度,因为在他们看来,没有实施民主制度的国家是不能很好地保护人权的。美国总统奥巴马、英国首相卡梅伦、法国总统萨科齐于今年 4 月 14 日发表联合声明,承认联合国安理会决议没有授权“以武力推翻卡扎菲”,但如果卡扎菲不下台,“利比亚的未来不可想象”。法国国防部长隆盖 15 日也承认,迫使卡扎菲下台超越安理会授权。三个主要国家商议同一件事时,重要之处在于,联合国或安理会有朝一日会通过一项新决议。<sup>⑬</sup>这些西方国家领导人的表态表明,西方国家强制在发展中国家推行西方民主制是一种偏执狂。这就涉及一个尖锐的问题,即通过国际干预的方式在他国强制推行所谓西方民主制度是否符合国际法?

事实上,现有国际法并不认可这种民主干涉论,因为它将极大地挑战现有国际法律秩序,联合国宪章和联合国通过的诸多决议都反复强调,任何国家都有权 and 自由选择自己的政治制度和发展道路,任何国家或组织都无权干预,现有国际法更反对任何国家或组织通过国际干预的手段来强制推翻或改变他国现有的政治制度。如联大 1965 年《关于各国内政不容干涉及其独立与主权之保护宣言》就明确规定:“任何国家均不得组织、协助、制造、资助、煽动或纵容意在以暴力手段推翻另一国家

政权之颠覆、恐怖或武装活动,或干涉另一国家之内乱。”另外,国际法院在 1986 年尼加拉瓜案中就明确反对这种民主干预论。2011 年 2 月和 4 月,法国和意大利相继承认由利比亚反对派组成的利比亚全国过渡委员会为双边关系中唯一合法的对话者,2011 年 3 月 30 日,奥巴马称美国可能向反政府军提供武器,还有联军这次针对利比亚的军事打击行动,所有这些行动表明西方国家实际已经非法干预到了利比亚内战当中,而且也超越了安理会第 1973 号决议授权设立禁飞区采取行动的范围,因为推翻卡扎菲政权并非该决议的初衷,也有违国际法。

2. 民主干预的无效性。确实,民主化一直以来是中东、北非地区国家面临的一个严峻的政治和社会课题。在当代非洲,一个普遍存在的发展难题,是从国家与公民的关系进程上看,两者的进程与要求有诸多矛盾与冲突。总体上说,由于这些非洲国家多是新建立的,独立之初的核心问题是中央与地方政府的建设和国家统治与政府治理能力的培育,国家的发展任务似乎超越了公民社会与个人权益的成长需要。之所以如此,是因为在非洲绝大多数地区,在前殖民地时代多还处在前民族国家的传统部落与村社阶段,社会组织相对分散、分割与封闭,国家政权组织或政府组织或者规模很小,或者几乎不存在。<sup>⑭</sup>因此,民主的生成在发展中国家尤其是非洲大陆必须有一个长期的历史发展过程,任何外部的拔苗助长式的国际干预都是徒劳的,而且将引发严重的人道主义灾难。而从中东地区的民主化进程来看,在西方学术界,长期存在着关于中东伊斯兰国家很难走上民主化道路的认识,即所谓“中东例外论”(Middle East Exceptionalism)。美国政治学家塞缪尔·亨廷顿曾指出,“自由民主制在穆斯林社会的普遍失败,是从 19 世纪末以来持续了整整一个世纪的反复出现的现象”<sup>⑮</sup>。“中东例外论”从本质上反映了西方学者对伊斯兰世界的一种偏见,他们不是从伊斯兰国家的历史和现实去分析民主化迟缓的原因,而是强调伊斯兰社会对西方社会的异质性,认定只有西方文化才能为民主制度的发展提供一个合适的基础,把西方历史发展中孕育的西方民主视为惟一的和绝对的,否认民主形式的多样性。这是“中东例外论”得以形成的主要原因。<sup>⑯</sup>因此,“中东例外论”恰恰从一个反面回答了西方民主模式并不具有普世性,通过国际干预方式强制性地在他国推行这种民主模式很难获得成功。冷战结束以来,在西方国家的军事干预下,发生在索马里、伊拉克、阿富汗等国的国家民主化重建的失败已然说明了这一点,这种干预只会带

来当地国家局势的混乱和恶化,既不道德,也不人道,还没效率。正如美国著名的地缘政治学家威廉·恩道尔教授指出的,“在埃及和突尼斯以及遍及北非和中东乃至整个穆斯林世界所发生的事件,其实是五角大楼的战略家们制定的更为宏大的战略的一部分,这个宏大战略的制定已历时十多年,必须引起世人的警觉。美国充分利用各种手段实施中东的民主化进程,包括借助其他借口进行军事方面的干涉,最终的目标之一就是建立一个民主的政府。然而,最合适的是当地人在自己的国家发起变革运动,推行民主化”。<sup>⑩</sup>

#### 四、国际干预应遵守哪些国际法

考察国际干预的法律标准,除了考察该行为的合法性及其法律边界以外,还必须检视一个问题,即国际干预应遵守哪些国际法?因为这种国际干预涉及到使用武力问题,因此,基于人道的考虑,规范国际干预行为也是一个不可回避的问题。

##### (一) 联合国安理会授权使用武力必须规范化

从安理会第 1973 号决议的基本精神来看,“尊重利比亚的主权、独立、领土完整和国家的统一”以及“采取一切措施保护平民”应该是该决议一以贯之的最重要目标。然而,法英美等西方国家对利比亚展开的军事打击已经远远超出了决议中强制设立禁飞区之授权采取军事行动的范围。从这次联合国安理会出台第 1970 号决议再到第 1973 号决议的推出,最后到多国部队对利比亚开展的军事干预行动,从整个过程我们可以看出,安理会这次授权使用武力在利比亚设立禁飞区是非常草率的,因为设立禁飞区在很大程度上就意味着使用武力。而使用武力本身意味着非人道性,依据宪章的规定,使用武力本身只能是安理会维护和平与安全的最后手段,不到万不得已不得使用武力。2004 年 12 月 2 日,联合国秘书长安南任命成立的“威胁、挑战和改革问题高级别小组”向国际社会公布了该小组的研究报告——《一个更安全的世界:我们的共同责任》,报告中在涉及使用武力问题上提出了五个标准:一是威胁的严重性,二是正当的目的,三是万不得已的办法,四是相称的手段,五是权衡后果。<sup>⑪</sup>其中第三个标准“万不得已的办法”已经表明使用武力只能是解决争端或问题的最后手段,这也可以从联合国宪章第七章第 39 条至第 42 条的规定可以看出。从利比亚当时的局势来看,法英美等国并未在用尽和平手段的前提下采取军事行动,在第 1970 号决议并没有得到完全实施的情况下,安理会在西方国家

的推动下匆忙通过第 1973 号决议,期间,利比亚卡扎菲政权曾多次宣布接受安理会决议中有关停火要求时,法英美等国却匆忙对其进行军事打击。而从后续的军事行动来看,西方联军对利比亚的空袭目标也远远超过了建立禁飞区的限度和范围,事实上,干预方已经完全参与到了利比亚的内战当中,并且主要协助利比亚反政府武装。英国首相卡梅伦于 3 月 21 日宣布,美、英、法等国对利比亚采取的空袭行动已经“基本上摧毁”其防空系统,禁飞区实际上已经建立起来。关于是否可将卡扎菲作为军事打击的“合法目标”,卡梅伦说,安理会第 1973 号决议并没有授权通过军事行动推翻卡扎菲。<sup>⑫</sup>但到目前为止,西方多国部队针对利比亚的后续军事打击行动已经大大超出了安理会第 1973 号决议授权使用军事手段在该国设立禁飞区的范围,这些问题都涉及到联合国安理会授权使用武力到底应如何规范的问题。在这次安理会授权会员国在利比亚通过强制性授权设立禁飞区的问题上,暴露出了授权使用武力存在的种种问题,其中一个根本性的问题是,有关授权使用武力的决议基本上只规定了干预一方使用武力的权利,并没有规定针对干预者设定相应的义务或责任,更没有规定针对授权使用武力的监督机制以防止被授权者滥用这种权力,也没有具体规定授权的时间和范围,在这种情况下,西方多国部队针对利比亚开展的国际军事干预行动超出第 1973 号决议的授权使用武力的范围也就不足为怪了。笔者以为,解决上述问题的基本途径有两个:一是直接就安理会授权使用武力问题对联合国宪章第七章有关具体条款作出修改,对于授权使用武力的标准和程序等问题进行细化。<sup>⑬</sup>二是在安理会通过的关于授权使用武力的决议当中就授权使用武力问题作出细节性的规定,以规范被授权一方使用武力的行动。综合来看,第一个途径由于涉及到宪章修改的复杂程序问题,至少在现阶段不大可行,而第二个途径则显得比较灵活,如安理会在 2008 年通过第 1816 号决议授权会员国使用武力打击索马里海盗,该决议里就授权使用武力的任务范围、持续时间、通报机制、监督审查机制等问题进行了详细的规定。如果安理会在通过类似的授权使用武力的决议时没有就上述细节问题作出规定,任一常任理事国都可对此行使否决权以规范使用武力的行为。

##### (二) 干预各方应善意地遵守国际人道法

从西方多国部队针对利比亚的后续军事干预行动来看,为了最大程度地消除战争带来的残酷性和保护利比亚平民为目的,善意遵守国际人道法对于交战各方尤其是西方联军来说就变得尤为重要。从人道保护原则的

要求来看,国际人道法要求交战各方尽量减低战争的残酷性,不仅对平民和非战斗人员应加以保护,即使是敌对方的战斗员,也不应施加与作战目的不成比例的、没有必要的伤害,增加不应增加的痛苦或死亡。而为了尽量减低战争的残酷性,相称性原则和限制原则要求作战方法和手段的使用应与预期的、具体的和直接的军事利益成比例,禁止过分损害的攻击行为以及引起过分伤害和不必要痛苦性质的作战手段和方法。当然,这其中最重要的是必须落实国际人道法上的区分原则,该原则要求把平民与武装部队、战斗员与非战斗员、有战斗能力的战斗员与丧失战斗能力的战争受难者、军用物体与民用物体、军事目标与民用目标区分开来,并在武装冲突中给予不同对待。然而,在现代战争中,交战各方遵守国际人道法上的区分原则、人道原则、比例原则、限制原则等都遭遇了挑战,在针对平民保护问题上,尤其是区分原则的遵守变得更为困难和复杂。

事实上,不论是从联合国安理会针对利比亚局势先前通过的第1970号决议之内容来看,还是从后续基于在利比亚设立禁飞区的第1973号决议的内容来看,保护利比亚平民的生命和财产安全成为国际社会的最大共识。从技术层面上讲,精确行动无疑为避免在武装冲突中对平民及其财产不可避免的损害提供了新的可能。但这种可能或许会被人道干涉的政治性目标所抵消。因为使用精确攻击的交战一方为了取得人道军事干涉的胜利,可能会以“现代战争条件下打击军事目标的同时不可避免地会导致平民的伤亡”为理由而滥用国际人道法中的“区分原则”,进而仍然有可能造成大批平民的伤亡。<sup>②</sup>根据《1949年日内瓦公约第二附加议定书》第13条的规定,非国际性武装冲突各方在任何情况下都不能将平民居民本身以及平民个人作为攻击的对象,并禁止在平民中散布以恐怖为主要目的的暴力行为或暴力威胁。如果攻击军事目标将造成对平民或民用物体不相称的损害,则禁止攻击此类军事目标。在这次针对利比亚的军事干预行动过程中,美国的一架F-15战斗机在利比亚坠毁,美军在救回飞行员的过程中向欢迎美军的利比亚平民投掷两枚500磅的炸弹,并用机枪扫射,造成当地平民6人受伤。而另一方面,利比亚政府军将坦克、导弹等作战武器藏匿于市中心甚至靠近学校、医院和清真寺等民用设施和物体之中,这对西方联军落实国际人道法上的区分原则也带来了很大的挑战,在这种情况下,干预一方如使用武力将不可避免地陷自己于非人道的境地。国际军事干预一方也很有可能为了达到军事的预期目标而不择手段地使用武力。目前,利比亚的局势

令外界担心的情况很有可能会发生,因为西方联军军事干预利比亚的内战已经不幸地陷入了僵局和拉锯战的地步,这就增加了西方联军针对利比亚军事行动干预力度的危险,这种危险将不可避免地导致国际人道法被违反,或者得不到很好地遵守。因为如果通过取得军事优势的方式征服敌人达到政治目的是合法的,那么,攻击平民人口或医院也是有理由的,因为这样的攻击是可以使一个国家屈服,如果这样的话,就没有什么国际人道法了,只要考虑功效就行了。<sup>③</sup>

## 五、国际干预方应承担什么样的国际责任

笔者以为,如果有关国家或组织针对他国采取军事干预行动,在实践中,国际社会最后还必须解决一个关于因干预引发的国际法律责任问题。如果干预严重到构成国际法上的侵略罪、危害人类和平及安全罪以及干涉罪时,就涉及到国家或国际组织到底是否应该或者如何承担国际法律责任的问题。如前所述,当西方联军在针对利比亚的军事干预的过程中已经发生针对平民的武力攻击事件时,作为国际干预的一方应承担什么国际责任?由于国际法上的干涉问题往往是一个政治敏感性极高的问题,对于这个问题,无论是在理论上还是在实践中,要追究干预者的国际罪行本身是一个极为复杂和棘手的问题。

首先,国际社会对于承担国际罪行的主体问题就存在很大的分歧。由于有二战后国际社会所成立的两个国际军事法庭的实践,一般认为个人在国际法上承担国际刑事责任是不成问题的,关键是国家或者国际组织承担国际罪行的问题。<sup>④</sup>1991年的《危害人类和平及安全治罪法草案》就只对个人承担的国际罪行作出了规定,如该条第1款表明,国际关系中的干预行为所构成的“危害人类和平及安全罪”只规定了追究个人的国际法律责任,并没有对国家或国际组织的相关行为作出规定。

其次,即使目前国际法已经确认国家或国际组织已触犯国际刑法上的某些国际罪行,对国家或国际组织所应该承担的各类具体罪行的认定也是一个非常困难的问题。如对侵略罪的界定问题,“自1899年至1998年,国际社会共有53个相关法律文件涉及侵略罪。然而,在1974年12月14日通过《关于侵略的定义》之前,国际社会始终没有形成有关‘侵略罪’的统一定义。即便如此,该决议也并不是一个具有国际法约束力的法律文件”。<sup>⑤</sup>1991年的《危害人类和平及安全治罪法草案》中第二部分第15条(侵略)和第16条(侵略的威胁)对侵略罪曾



经作出了比较详细的规定,但草案并不是一个法律文件。而1998年《国际刑事法院规约》对侵略罪也没有作出强制性的规定,该规约第5条只规定:在依照第121条和第123条制定条款、界定侵略罪的定义及规定本法院对这一犯罪行使管辖权的条件后,国际刑事法院才能对侵略罪行使管辖权。这也就是说,就“侵略”定义达成一致意见之前,该法院只就种族灭绝罪、反人道罪和战争罪等拥有管辖权。<sup>⑤</sup>值得注意的是,1991年的《危害人类和平及安全治罪法草案》在列举危害人类和平及安全罪行的具体犯罪时,该草案中第二部分第17条专门就干涉行为构成危害人类和平及安全罪行作出了比较具体的规定,该条款规定:“1.作为领袖或组织者实行或命令实行干涉一国内政的个人,应于定罪后判处(……)。2.以煽动(武装)颠覆或恐怖主义活动,或组织、协助或资助这种活动,或为这种活动提供武器,从而(严重)损害一国自由行使其主权权利的方式,干涉该国的内政或外交。3.本条的任何规定绝不妨碍庄严载入联合国宪章的人民自决权。”<sup>⑥</sup>不过,上述草案还是现行国际法上首次对干涉行为所应该承担的国际法律责任问题作出规定的国际文件,但这个文件仅仅是个草案,并没有产生国际法律效力。而且,国际社会可能正是考虑到将干涉行为视为国际犯罪的政治敏感性,后来1996年修订的法典草案没有再将干涉列为此种罪行。尽管如此,该公约对干涉罪行的上述规定至少透露出国际社会对干涉尤其是武装干涉的基本态度。

最后,基于国家主权平等与豁免原则,国家或者国际组织承担实施国际罪行责任的实现途径也是非常困难的。诸如具体的国际求偿权所成立的前提条件、具体途径、国内法院以及国际法院(如国际法庭、国际法院以及国际刑事法院等)的管辖权与国家主权的关系处理问题等目前都还不存在比较一致的看法和实践。

## 六、结论

一般认为,相对于某个大国针对他国的单边干预行为来说,“国际干预的合法性是较容易取得的,因为它令人信服地代表着一个集体的共同价值,而不仅仅代表一个特定国家的特殊利益。同时,合法化的过程已愈加复杂和艰难了,因为国际社会日益扩大,容纳的国家越来越多,老的、新的,已成为一个全球社会”。<sup>⑦</sup>这就出现了一个问题,一方面,由西方国家在联合国框架内通过安理会决议的方式来推动或主导国际干预行动时,其干预的合法化变得日益困难。另一方面,安理会权力结构成

员的固化不能充分反映变化中之国际社会的代表性,安理会通过授权使用武力的权力又很容易为某些西方大国所滥用,这两者之间的剪刀差将不可避免地导致以联合国为载体的国际干预行动陷入失范和有序性的危险境地,联合国建立以来一贯追求的和平与安全之目标可能落空。而且,基于保护人权为由所进行的国际人道干预更加深了现有国际法的滞后与国际干预失范性之间的落差。令人担忧的是,国际社会对这种人道干预的关注程度已经日益超越对主权的关心和尊重。正如有学者所指出的,我们之所以强调“负责任,是因为在一个充满跨国问题的世界上,传统主权和不干涉原则已经不能很好地保证国际秩序,有时在一些重要领域甚至损害秩序。也就是说,随着世界性道德社会的增强,主权作为干预道路上的障碍将会被削弱。实际上,干预与主权之间的早期关系将会颠倒过来,重心会日益放在国家对主权要求的正当性的问题上,而不是放在干预是否正当性的本质上。”<sup>⑧</sup>目前,在国际法的实践中,西方的民主、自由和人权等规范已经逐步深入到了国际法的制度中。事实上,国际法所赖以生存的是由主权国家构成之国际社会,而主权国家无一例外都是发端于欧洲大陆的民族国家(Nation-State),而民族国家恰恰从一开始就被认为是孕育民主制度的容器,民主制度也只能从民族国家中产生和发展。正是基于这样一种历史和逻辑,英国学者苏珊·马克斯就认为国际法可以、也应该作为民主的辩护人,因此,尽管提到了种种担心,不应当放弃通过国际法来促进民主政治的努力,而应在合适的时候考虑其他或许可以推进这种努力的方式。<sup>⑨</sup>笔者以为,这种观点和实践对于21世纪的国际秩序是一个非常危险的信号和趋向!因为一方面,所谓人道干预的理由可能会被干预国的国家利益所左右,正如有学者所指出的,“我充分地认识到这场战争背后隐含的种种人道动机经常受到外界的质疑。法国、英国、美国和阿拉伯联盟等所有国家不管是出于什么样的原因,这次针对利比亚的战争其实都是从自身的利益出发的。这些利益可能包括种种人道考虑,但同时也可能包括不那么高尚的动机”<sup>⑩</sup>。另一方面,实践证明,任何外部干预都不能从根本上帮助和主导这个国家的构建进程。因为尽管人道干涉在大多数情况下暂时制止了暴行在一个国家内部的进一步蔓延,但这种干涉恰恰有意或无意地低估了被干涉国家内部政治、社会的复杂性程度,从而因为达不到干涉的预期政治目标而可能造成更多的混乱与人道悲剧。<sup>⑪</sup>因此,正如联大主席布罗克曼曾经指出的,“《联合国宪章》和国际法中奉为神圣的基本价值,如主权和不干预原则,不应

当被颠覆。……一些值得称赞的动机可能会落得被滥用的结果,变成强国对弱国有选择性的任意干预的借口。……在涉及到出于人道主义目的而动用武力时,必须考虑到大部分发展中国家普遍存在的缺乏信任感,并着手解决导致这种信任缺失的根源问题”。<sup>③</sup>

# 注释:

- ① See Sarah Joseph, “Humanitarian Intervention in Libya”, available at <http://castancentre.wordpress.com/2011/03/18/humanitarian-intervention-in-libya/>, visited on March 26, 2011.
- ② 李伯军:《多国部队军事打击利比亚有违国际法》,载经济观察网, <http://www.eeo.com.cn/observer/shelun/2011/03/22/197002.shtml>, 2011年3月25日访问。
- ③ 白洁、顾震球:《安理会决定在利比亚设立禁飞区,中国投弃权票》,载中国政府网, [http://www.gov.cn/gzdt/2011-03/12/content\\_1823245.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2011-03/12/content_1823245.htm), 2011年3月28日访问。
- ④ 《2005年世界首脑会议成果文件》,载联合国网, [http://www.un.org/chinese/ga/60/docs/ares60\\_4.htm](http://www.un.org/chinese/ga/60/docs/ares60_4.htm), 2011年2月16日访问。有关卢旺达灭绝种族的教训及有关资料可进一步参阅联合国网站: <http://www.un.org/chinese/preventgenocide/rwanda/responsibility.shtml>。
- ⑤ 张小明:《冷战及其遗产》,上海人民出版社1998年版,第205页。
- ⑥ 邵俊武:《透视联合国维和行动》,载《当代世界》2005年第6期。
- ⑦ 李铁成主编:《世纪之交的联合国》,人民出版社2002年版,第24页。
- ⑧ 魏宗雷、邱桂荣、孙茹等:《西方“人道主义干预”理论与实践》,时事出版社2003年版,第201~202页。
- ⑨ 张青鹏、王世栋:《试论集体安全法的现状及其法律边界》,载《西南政法大学学报》2004年第3期。
- ⑩ Tony Blair, “Doctrine of International Community,” Speech to the Economic Club of Chicago on April 22, 1999. available at [http://www.dlc.org/ndol\\_ci.cfm?kaid=110&subid=187&contentid=829](http://www.dlc.org/ndol_ci.cfm?kaid=110&subid=187&contentid=829), visited on March 29, 2011.
- ⑪ 李伯军:《不干涉内政原则——国际法与国际关系分析》,湘潭大学出版社2010年版,第237页。
- ⑫ 曹阳:《国家保护责任三题》,载《河北法学》2007年第4期。
- ⑬ 李伯军:《非洲民族国家建构面临的挑战与国际法》,载《法治研究》2011年第3期。
- ⑭ 参见《法承认逼卡扎菲下台已超越了安理会授权》,载《广州日报》2011年4月16日。
- ⑮ 刘洪武等主编:《非洲非政府组织与中非关系》,世界知识出版社2009年版,第6页。

- ⑯ [美]塞缪尔·亨廷顿:《文明的冲突与世界秩序的重建》,周琪、刘绯、张立平译,新华出版社1999年版,第211页。
- ⑰ 王林聪:《论中东伊斯兰国家民主化及其前景》,载《西亚非洲》2004年第2期。
- ⑱ See F. William Engdahl, “Egypt’s Revolution: Creative Destruction for a ‘Greater Middle East’?” available at <http://www.engdahl.oilgeopolitics.net/print/Creative%20Destruction%20Washington%20Style.pdf>, visited on March 29, 2011.
- ⑲ 参见威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告(A/59/565), <http://www.un.org/chinese/secureworld/reportlist.htm>, 2011年1月22日访问。
- ⑳ 《英国首相称利比亚禁飞区已建成》,载新华网, [http://news.xinhuanet.com/world/2011-03/22/c\\_121214242.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2011-03/22/c_121214242.htm), 2011年4月8日访问。
- ㉑ 这方面的论述可参见李伯军:《联合国安理会授权会员国使用武力的新变化》,载《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2011年第2期。
- ㉒ 李伯军:《人道军事干涉适用国际人道法所面临的困境》,载《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2009年第4期。
- ㉓ [瑞士]马科·萨索利:《现代武装冲突中的目标选择》,王详山译,载《西安政治学院学报》2004年第4期。
- ㉔ 有关国际组织在国际法上责任的论述可参见 Karel Wellens, Remedies against International Organizations, Cambridge University Press, 2002.
- ㉕ [美]M.谢里夫·巴西奥尼:《国际刑法的渊源与内涵——理论体系》,王秀梅译,法律出版社2003年版,第75~76页。
- ㉖ 朱文奇主编:《国际人道法文选》(2001~2002),商务印书馆2004年版,第27页。
- ㉗ 王铁崖、田如萱主编:《国际法资料选编》,法律出版社1982年版,第17页。
- ㉘ [美]吉恩·莱昂斯迈克尔·马斯坦都诺:《国际干预、国家主权与国际社会的未来》,李迪译,载《国际社会科学杂志(中文版)》1994年第4期。
- ㉙ [美]保罗·泰勒(Paul Taylor):《20世纪90年代的联合国:积极的世界主义和主权问题》,载D.赫尔德、J.罗西瑙等:《国将不国:西方著名学者论全球化与国家主权》,江西人民出版社2004年版,第298页。
- ㉚ [英]苏珊·马克斯:《宪政之谜——国际法、民主和意识形态批判》,方志燕译,上海世纪出版集团2005年版,第36~37页。
- ㉛ 同注。
- ㉜ 同注⑬。
- ㉝ 《应防止落实保护责任被用作干预他国的借口》,载联合国网, <http://www.un.org/chinese/News/printnews.asp?newsID=11984>, 2011年3月1日访问。