

中东剧变与人道主义干预的新发展

刘 波 戴维来

[内容提要]2011 年以来,中东地区发生政治剧变,西方国家借机对有关国家进行人道主义干预。这种干预呈现出不同于以往国际干预的新特点,比如,在主要干预国家中,美国从台前走向幕后,英法充当“急先锋”;干预方式转向以培植反对派武装为主,塑造“内战式”干预模式;干预方努力谋求干预的合法性,等等。中东地区的新一波国际干预不仅反映了人道主义干预的新特点,也折射出国际关系的新走向。

[关键词]中东剧变 人权 “保护的责任” 人道主义干预

[作者简介]刘波,北京市社会科学院外国所副研究员、博士,主要研究国际关系理论与人权等问题;戴维来,中国人民大学国际关系学院 2010 级博士生,主要研究当代国际关系与中国外交。

人道主义干预是国际政治中的一种特殊现象。二战后特别是冷战结束以来,随着西方大国对科索沃、达尔富尔等地区以及近期对利比亚、叙利亚等中东国家的干预,人道主义干预逐渐呈现出一些新方式、新特点和新趋势。^① 本文拟探讨中东变局中国际干预的合法性以及对人道主义干预的影响,以便更好地把握国际干预范式的演进规律,厘清国际政治和国际关系的变化脉络。

—

冷战后,国际力量对比发生了有利于西方的变化。在此背景下,西方国家加快推进“人权国际化”和联合国“人权中心化”,西方主导下的北约等国际组织成为实施国际干预的重要主体,借助联合国或者以联合国名义进行的集体干预成为国际干预的主要形式,经济制裁、政治压力、军事打击成为国际干预的主要手段。但是,随着西方特别是美国实力的相对下降,国际干预行动不再沿袭原有形式,而是花样翻新,如采取军事措施强行实现对象国的政权更迭,这在对利比亚的军事干预中表现得极为明显;或施压待变,如西方对叙利亚的干预;或斡旋和平解决政治危机,如也门总统在美国干预下“体面”下台。

综合起来看,这些干预较之以前的国际干预有着明显不同的特点。

第一,美国从台前走向幕后,英法充当“急先锋”。自 2011 年中东地区剧变以来,西方多次策动对该地区有关国家的干预,美扮演着领导者的角色,参与干预行动但不牵头,而是推动欧洲发挥“显要”的作用,以图既能远离风险,又能达到“花最少的钱、用最少的兵、办最大的事”这一目的。在参与对利比亚的军事行动中,奥巴马政府一再表示美要发挥“关键但辅助性”作用,从一开始就采取了“有限介入”和“决不当头”的策略,并表示美不会派遣地面部队,强调盟国在联合军事干预行动中的责任分担,美国提供情报和武器支持而由法、英冲在最前头。^② 这表明,美国独自决策、独自行动、独自买单、独享尊荣的干预模式正在变化,美对并非攸关其核心利益的地区进行干预时可退居幕后,而将主导权交给法英等欧洲国家,从而胎生出“有限干预”模式。^③ 布鲁金斯学会战略问题专家奥汉隆指出,在

^① Matthew Brett, “Libya and the Danger of Humanitarian Intervention”, *Socialist Project*, March 6, 2011.

^② Walden Bello, “The Crisis of Humanitarian Intervention”, *Foreign Policy in Focus*, August 9, 2011.

^③ Jim Lobe, “U. S. - Libya: Debate Stoked Over Leading From Behind”, *Inter Press Service*, Washington, September 1, 2011.

处理利比亚问题时,奥巴马政府突出了多边合作的必要性和有效性,令盟友与合作伙伴得以发挥更大作用,这是奥巴马外交政策所取得的一个显著成就。^①在这种干预中,美付出的成本也是最少的,与总耗资约 13000 亿美元的伊拉克战争和阿富汗战争相比,美在利比亚的军事行动只花费约 10 亿美元,可谓九牛一毛。^②在叙利亚问题上,美也是由法英大展拳脚、冲锋在前。英法对叙利亚实行全面封锁和围困,一方面实施贸易、石油、武器等全面制裁^③,以图削弱叙政府的实力;另一方面孤立阿萨德,撤回驻叙大使,对叙利亚进行“人道主义的狂轰滥炸”和连篇累牍的“舆论谴责”,比如英法媒体深入叙前线(霍姆斯)报道政府军所谓的“杀人如麻”、犯下战争罪行,高调宣传“石油副部长叛逃西方”、“将军叛逃土耳其”等,以否定叙政权的合法性,进而动摇叙当局的执政信心和执政基础。除了英法扮演主力军、“急先锋”外,阿盟和土耳其也十分活跃、高调。阿盟国家一直积极介入利比亚、叙利亚问题,甚至牵头起草针对两国的联合国安理会决议草案,比如在利比亚设立“禁飞区”的决议;卡塔尔、阿联酋还派军用飞机直接参与针对利比亚的军事行动;阿盟中止叙利亚的成员资格,牵头召开应对叙利亚危机的国际会议,不断出台制裁措施,以图迫使巴沙尔下台,沙特、卡塔尔等甚至提出向叙利亚反对派提供武器援助,卡塔尔外交大臣称“我们应该采取各种措施和手段去帮助”叙反对派。^④作为阿拉伯世界最有影响力的国际组织,阿盟对成员国“动真格”、引入域外力量对本地区事务进行干涉,确实十分罕见。土耳其的“奥斯曼帝国之梦”一直未消,目前正积极“向东看”,希望在中东事务中发挥重要作用。针对邻国叙利亚,土耳其积极参与英法美的各种干预行动,还为叙反对派武装“叙利亚自由军”提供庇护、输送轻武器。^⑤在俄罗斯和中国否决联合国安理会关于对叙利亚行动的决议草案后,土耳其一度表示,土方无法对这个“大失败”保持沉默,进而配合西方在叙靠近土方边境的地区建立“安全区”,开辟“人道主义走廊”。美顺势对土示好,为其打气,指出在叙利亚问题上土耳其是一位领导者,是“一个本着良心和理解叙利亚人民痛苦的国家”。^⑥

第二,培植反对派,塑造“内战式”干预模式。在中东剧变中,西方一直注重在有关国家扶植反对力量,使之整合、培育成统一的政治和军事武装力量,开展反政府斗争,如在利比亚和叙利亚实行“以利制利”、“以叙制叙”战略,用军事、制裁、围堵等强力手段推进当地的“民主化”,巩固扩大所谓“革命成果”。在利比亚冲突中,反对派力量虽然早就存在,但势单力孤、派系林立、群龙无首,无法与卡扎菲政权抗衡。西方迅速帮助他们在利第二大城市班加西成立临时政权“利比亚全国过渡委员会”,与卡扎菲分庭抗礼。此后,西方就着手向利反对派派遣军事顾问、提供武器、通信技术设备以及物资、情报支持,帮助反对派武装由小变大、由弱变强,并逐个攻破卡扎菲政府军的防线,最终占领了的黎波里,在利实现了“改朝换代”。在对利比亚事务的干预取得成功之后,西方力图将这一模式复制到叙利亚。它们首先帮助叙反对派力量组织化、合法化。2012 年 2 月 24 日,美、法、德、土以及阿盟、欧盟、非盟、联合国等 60 多个国家和国际组织在突尼斯召开“叙利亚之友”国际会议,整合叙利亚多个反对派力量,承认最大的反对派“叙利亚全国委员会”是叙利亚代表“公正、民主”的组织,同意增加对反对派的援助,强化对巴沙尔政权施压,号召叙反对派团结、联合起来,结束阿萨德政权,同时呼吁其他国家援助叙反对派。^⑦此后,西方国家等寻求武装叙反对派。2011 年 7 月在土耳其成立的“叙利亚自由军”,其目标就是要推翻叙现政权。该组织成立后发展迅速,已对叙军队和安全部队构成严重威胁。据英国媒体披

① Michael O'Hanlon, "Libya and the Obama Doctrine", <http://www.foreignaffairs.com/articles/68237/michael-ohanlon/libya-and-the-obama-doctrine>. (上网时间:2012 年 4 月 1 日)

② Amy Belasco, "The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11", Congressional Research Service Report for Congress 7-5700, March 29, 2011.

③ William Hague, "EU has 'intensified' sanctions against Syria", *The Telegraph*, February 27, 2012.

④ Adrian Blomfield, "As Bashar al-Assad secures 90pc in referendum, Syria death toll passes 8000", *The Telegraph*, February 27, 2012.

⑤ Neil MacFarquhar, "Forces Tighten Grip in Rebel City Under Siege", *The New York Times*, February 29, 2012.

⑥ Daniel Dombey, "Turkish diplomacy: An attentive neighbour", *The Financial Times*, February 26, 2012.

⑦ "Clinton Calls for Allies of Syria to Unite", *The Wall Street Journal*, February 6, 2012.

露,“叙利亚自由军”已从美、法等西方国家获得武器,并已掌握了防空导弹等先进武器。^①

第三,谋求干预的合法性。人道主义干预行为的合法性,主要来源于联合国的合法性授权以及相关国际法的明确规定。在中东剧变中,西方千方百计地寻求这种合法性。为此,美国、北约组织调整干预策略与手段,采取“巧防务”战略^②,强调在国际干预中合法使用军事手段,努力与国际组织和地区大国进行更多的协调、合作,甚至加强防务联合。^③它们还打着“保护的责任”的旗号。^④这在对利比亚事务的干预中表现得尤为明显。鉴于之前的科索沃战争和伊拉克战争没有或者缺乏联合国的授权而未能获得合法性的教训,这次西方国家主要在联合国框架内行动,向各国说明对利比亚干预的必要性,尤其是游说中俄支持对利干预行动,使涉及利比亚的决议最终在安理会顺利通过,进而严重孤立卡扎菲政权,造成其统治的合法性危机。当联合国安理会通过 1970 号和 1973 号决议后,西方立即把联合国的授权发挥到极致,以“保护平民”名义建立“禁飞区”,继而采取空中打击的战争手段,使得军事打击有更充分的合法性。^⑤西方多次强调军事打击行动的合法性,称其是“执行联合国安理会 1973 号决议”,“不会插手利比亚政治事务,要让利比亚人民自己塑造他们的未来”。西方自我标榜严格遵照联合国安理会决议的法律框架,禁止“对利比亚任何部分的任何占领”。同时,西方也非常重视地区承认的合法性,争取阿盟对西方干预中东地区事务的支持。即使在有严重分歧的叙利亚问题上,西方也是不厌其烦地在国际多边场合推动各种表决,寻求所谓的“授权”。在 2012 年 2 月关于叙问题的决议草案于安理会表决时遭否决后,西方又将几乎相同内容的决议草案拿到联合国大会去表决并获通过,其后又在联合国人权理事会上提交一份谴责叙当局镇压平民的决议案,并再次获得通过。3 月 20 日,法国就叙利亚持续镇压反对派问题分发表主席声明草案,表示“全面支持”联合国及阿拉伯联盟联合特使安南,有意先借主席声明达成对叙事务进行干预的共识。这些决议或声明虽然仅具有一定的象征意义,对各会员国没有法律约束力,但为外部干预叙事务

争取了一定的道义优势,加大了对叙利亚政府的政治压力。^⑥

第四,干预手段多样化。由于建设性干预等因素的影响,西方对中东事务的干预在手段上比过去更加灵活多样。一是采取“巧防务”^⑦,注重运用非接触式高科技新武器。^⑧如在对利比亚的干预中,西方就是首先利用无人机展开侦察,配合网络系统的指挥与管制,将目标方位信息传达到战机、军舰或地面部队,大幅提升武力打击的精准度,并使用导弹攻击、摧毁利陆、空、海军,取得制空权。在围绕伊朗核问题的博弈中,美甚至动用无人机对伊朗进行秘密侦察。二是越来越多地采取互联网等“虚拟”干预手段。这在突尼斯、埃及的政治“变天”中表现得尤为明显,以脸谱(Facebook)、推特(Twitter)为代表的社交网络扮演了重要角色,发挥了信息传播、“草根动员”的关键性作用。因此,西方将其剧变冠之以“社交网络革命”、“脸谱革命”等称号。美国《福布斯》杂志称,“突尼斯是阿拉伯世界中第一个由崛起的公民力量,更确切地说,是网民推翻现政权的国家。”^⑨2011 年 2 月,美国务卿希拉里发表“互联网自由”演说,对互联网在埃及、伊朗加速政治、社会和经济变革的作用表示赞赏。^⑩同年 5 月,奥巴马总

① R. Raslan, “So - Called Free Syrian Army Receives Weapons from the US and France”, *Syrian Arab news agency*, March 1, 2012.

② Anand Menon, “European Defence Policy from Lisbon to Libya”, *Survival: Global Politics and Strategy*, vol. 53, no. 3, June/July, 2011.

③ Matteo B. Scianna, “It’s Smart Defense, Stupid: The European Common Security and Defense Policy and Hegemony in the 21st Century”, *The Small Wars Journal*, February 8, 2012.

④ Robert Marquand, “How Libya’s Qaddafi Brought Humanitarian Intervention Back in Vogue”, *The Christian Science Monitor*, March 28, 2011.

⑤ Michael Corcoran and Stephen Maher, “The Myth of U. S. Humanitarian Intervention in Libya”, *International Socialist Review*, Issue 77, May/June 2011.

⑥ 吕德胜 “对叙动武是否会绕过联合国”,《解放军报》2012 年 2 月 25 日。

⑦ Joseph S. Nye, “Get Smart: Combining Hard and Soft Power”, *Foreign Affairs*, Volume 88, Number 4, July/August, 2009, p. 161.

⑧ Ivo H. Daalder and James G. Stavridis, “NATO’s Victory in Libya”, *Foreign Affairs*, Volume 92, No. 2, March/April, 2012.

⑨ Jeffrey Carr, “In Tunisia, Cyberwar Precedes Revolution”, *The Forbes*, January 15, 2011.

⑩ Hillary Rodham Clinton, “Internet Rights and Wrongs: Choices & Challenges in a Networked World”, George Washington University Washington, DC, February 15, 2011, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/02/156619.htm>. (上网时间:2012 年 3 月 3 日)

统在其第二次关于中东政策的演讲中强调,“在21世纪,信息就是权力,我们必须支持互联网的自由开放,将通过互联网、卫星电视等信息手段支持中东政治变革”。^①此外,外部干预手段还包括策划杀戮事件、出资购买武器、支持叛乱组织、制造虚假新闻等,以期动摇对象国的民心、军心。

二

继利比亚之后,叙利亚局势急剧演变,外部干预的可能性日益增加。“为何干预、由谁干预、怎样干预及干预结果”是人们普遍关注而又十分敏感的焦点问题。^②从实质上说,中东变局中的国际干预,就是以“保护的责任”为理由实现对象国政权更迭。对埃及、突尼斯和利比亚的国际干预,援引的理由即“保护的责任”。

“保护的责任”概念是2001年由加拿大政府牵头成立的“干预和国家主权国际委员会”提出的。^③2005年,第60届联合国大会通过了《2005年世界首脑会议成果》,对“保护的责任”作了进一步发展和规范。^④至此,“保护的责任”逐渐发展成为国际社会的一项重要政策规范,其核心含义是国家与国际社会有向处在危险中的人民提供生命支持、保护及援助的预防责任、作出反应的责任以及重建的责任。^⑤因其涉及干预他国的内政,国际社会对“保护的责任”作了严格的限制,确定只有发生种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪等四项最严重的国际罪行,并且本国政府又不愿或没有能力行使保护权时,方可适用“保护的责任”。^⑥不可否认的是,美国仍然是当今世界唯一有能力全面推动“保护的责任”的国家。通过对中东国家的干预,美不断加强其世界领导的地位,从而逐渐将“保护的责任”变成新的全球性规范。奥巴马政府在运用“国家保护责任”原则的时候,明显采用双重标准,即通过延续“人权高于主权”的逻辑,抢占国际法律和道义制高点,推动联合国施行制裁,如果行不通,再谋求联合国外的行动予以打击,其特点就是超越国家的独立、主权和领土完整原则,强行推行西方制度、模式和价值观,直至实现对象国政权更迭。中东变局中的国际干预表明,这种“保护的责任”正面临被滥用的危

险,如果放任下去,该原则自身也会遭到彻底破坏。

从现实看,西方推动国际干预的动机是自我私利的算计。实践中,人道主义干预常常因涉及政治上的算计和国家利益上的竞争而成为大国角逐之地。复杂的地缘政治环境让人道主义保护变得并不单纯,很多是出于狭隘的政治或经济利益(如石油)的考虑,甚至可能简单地出于对某个领导人的好恶(如西方都不喜欢萨达姆、卡扎菲),这使人权保护经常演变为政权更迭行动。^⑦因此,不可否认的是,对利比亚事务的国际干预中充斥着西方自身利益考虑。人道主义干预的“选择性”很难避免,国际法、人道主义有时仅仅作为一种附带因素来考虑,有时则根本不在议事日程之列。奥巴马政府区别对待利比亚与也门、巴林等,双重标准和道德伪善一目了然。巴林和阿曼在“阿拉伯之春”影响下,同样面临国内政治和人道主义危机,但美国并没有对巴林和阿曼政府武力镇压示威者表示坚决反对,更没有对两国政府进行军事打击和政权更迭。这是因为,位于波斯湾的这两个国家对美国利益的重要性要高于利比亚。^⑧此外,在一些非洲国家屡屡出现的“政治暴力”、饥荒问题等人道主义危机时,也鲜见美国身影。^⑨是否以“保护的责任”为原则进行人道主义干

① Barack Obama, *Remarks by the President on the Middle East and North Africa*, Office of the Press Secretary, Washington, DC, May 19, 2011.

② Jon Western and Joshua S. Goldstein, “Humanitarian Intervention Comes of Age”, *Foreign Affairs*, Volume 90, Number 6, November/December, 2011, p. 50.

③ “International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility to Protect”, International Development Research Centre, Ottawa, December 2001.

④ *World Summit Outcome Document*, UN Doc A/RES/60/1 (16 September 2005), <http://www.un.org/summit2005>. (上网时间:2012年2月12日)

⑤ Badescu, Cristina G, *Humanitarian Intervention and The Responsibility to Protect: Security and Human Rights*, New York, Routledge, 2010, p. 110.

⑥ *World Summit Outcome Document*, UN Doc A/RES/60/1 (16 September 2005), <http://www.un.org/summit2005>. (上网时间:2012年2月17日)

⑦ Stephen Zunes, “Libya ‘R2P’ and Humanitarian Intervention Are Concepts Ripe for Exploitation”, *Foreign Policy in Focus*, March 26, 2011.

⑧ Michael Hughes, “US policy in Syria and Libya: Realpolitik Versus ‘Humanitarian’ Intervention”, *Geopolitics Examiner*, June 3, 2011.

⑨ Benjamin A. Valentino, “The True Costs of Humanitarian Intervention”, *Foreign Affairs*, Volume 90, Number 6, November/December, 2011, p. 68.

预,其实就是西方大国决策者在干预带来的收益与代价之间进行权衡的结果。^①换句话说,人道主义干预是否成为现实,在相当程度上取决于西方大国的投入产出比。“奥巴马主义”调整对外干预的形式和手段,反映了美国力量变化与转型的现实。人道主义干预虽然越来越成为全世界的关切,但仍然受限于地缘政治、能源资源以及政治意图。^②可以看出,西方之所以关注中东国家,地缘政治考虑是重中之重,而它所宣称的人道主义关切不过是华丽的说辞而已。

研究中东变局中的人道主义干预,既需要政治层面分析,同时更需要从国际伦理和法理角度来考察。在这次中东变局中,联合国安理会关于利比亚问题的决议引起的争议最大,引发的探讨最多,它们无论是对利比亚剧变本身、还是“人道主义干预”的理想和实践,都产生了重要影响,并将在今后的国际政治和外交实践中进一步发酵。^③

首先,理由正当性问题。按照公认的国际关系和国际法原则,只有当一国国内确实存在着大规模践踏基本人权的行为,以及一国政府无力或不愿承担在保障国内广大人民最基本的生存需要方面的应有责任时,国际社会才有权对其内部事务进行干涉。^④2011年2月,利比亚第二大城市班加西爆发反政府抗议活动,抗议者与当地警方、政府支持者发生冲突,造成多名示威者丧生。随后,示威抗议迅速升级为武装冲突,进一步演变为严重的人道主义危机,引起国际社会的极大关注和担忧。卡扎菲对民众镇压造成的人道主义危机,在人权主义者看来就是充分的干预理由。但实际上,国际干预在利比亚造成了更多、更严重的人道主义灾难。据联合国方面称,自2011年3月以来,利比亚冲突中伤亡、遭绑架的平民及安全人员共计超过5万人,另有10万多人逃到邻国。^⑤这种人道主义灾难的严重性远甚于以美国为首的北约对利军事打击之前。西方对利干预的合理性因此大打折扣。

其次,授权合法性问题。联合国是决定或最终确认国际社会是否存在人道主义灾难的唯一合法机构。“授权是安理会建议的行动,其意义在于明确和加强使用武力的合法性。”^⑥安理会第1973号决

议“决定在利比亚设立‘禁飞区’,授权成员国采取‘不包括向利比亚派遣地面部队的一切必要措施’”。这是否代表联合国明确授权外界对利比亚进行包括武力在内的干预?国际社会对此解读不一。俄罗斯常驻联合国代表丘尔金说,“第1973号决议绝不是动武的合法授权书。西方联军对利比亚的军事行动已完全超出了联合国的授权。这不啻是对联合国权威的挑战。”^⑦不过,也有一些人认为,安理会授权对利比亚采取军事行动,从而为未来欧洲及美国空袭利比亚铺平道路。^⑧可以看出,国际社会的争议主要集中在“一切必要措施”是否包括武力在内、北约的干预行动是否超出联合国的授权范围、国际干预是否超越合法性的边界。^⑨有鉴于对利军事干涉在授权问题上的教训,在后来关于叙利亚问题的两次联合国安理会表决案中,俄罗斯和中国都投了否决票,避免了西方再次将有解读歧义的安理会决议当成武力干涉授权的危险。西方不得不转向利用联合国大会进行表决,促其通过了一项联合国大会决议,以此对叙政府施加舆论和政治压力,但这个决议不具有法律效力。

再次,手段合理性问题。自二次大战结束以来,国际社会在处理国际危机时,特别强调通过和平谈判方法谋求政治解决,只有在和平方法穷尽时,安理会才能授权使用武力。当前在叙利亚问题上,世界

① Stewart Patrick, “Libya and the Future of Humanitarian Intervention”, *Foreign Affairs*, Volume 88, Number 4, July/August, 2011.

② Stewart Patrick, “Libya and the Future of Humanitarian Intervention”, *Foreign Affairs*, Volume 88, Number 4, July/August, 2011.

③ James Pattison, “The Ethics of Humanitarian Intervention in Libya”, *Ethics & International Affairs*, Volume 25, Issue 3, 2011, p. 273.

④ 时殷弘、沈志雄“论人道主义干涉及其严格限制——一种侧重于伦理和法理的阐释”,《现代国际关系》,2001年,第8期,第57页。

⑤ UN Human Rights Council, *Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic*, 19th session, Agenda item 4, A/HRC/19/69, February 22, 2012.

⑥ 李鸣“联合国安理会授权使用武力问题探究”,《法学评论》2002年,第3期,第73页。

⑦ “多国联军对利比亚军事行动或已超出联合国授权”, http://news.xinhuanet.com/world/2011-03/29/c_121244433.htm. (上网时间:2012年2月18日)

⑧ “Libya, Europe and the future of NATO: Always waiting for the US cavalry”, *The Economist*, June 10, 2011.

⑨ James Pattison, “The Ethics of Humanitarian Intervention in Libya”, *Ethics & International Affairs*, Volume 25, Issue 3, 2011, p. 275.

各主要国家、阿盟和联合国等都在呼吁停止暴力行动。俄、中以及阿盟和联合国纷纷派出特使或代表前往调停,敦促叙利亚冲突双方通过和平谈判解决问题。包括美在内的不少西方国家一直有人鼓噪进行军事干涉,其理由就是叙利亚当局对和平抗议者实施了武力镇压。此前在利比亚,当时的局势并没有严重到安理会必须即刻对利采取包括使用武力等一切措施的地步,仍存在和平解决利比亚危机的可能性。但是,武力却成了西方国家优先使用的手段,而非最后使用的手段。这有违联合国宪章的和平宗旨,有悖于国家作为人类最高组织形式所应具备的人道关怀、法理精神和政治审慎。其中,一旦可以合法使用武力,还存在一个武力使用的程度合适性问题。使用暴力的程度需要合适且对称,亦即使用武力的数量、种类、烈度、对象类别、地理范围和持续时间要有分寸。按照这样的原则,北约对利比亚的军事打击明显过度。北约发起“奥德赛黎明”军事行动时称,目标是保护利比亚平民和反对派组织,并打击卡扎菲政权抵抗“禁飞区”建设的能力。北约从2011年3月开始的军事行动持续半年多时间,以空中打击为主,军事选择包括使用巡航导弹袭击利比亚固定的军事基地和防空系统,还使用了载人飞机和无人机来对付卡扎菲的坦克、人员载运车和步兵营地,军事强度弱于科索沃空袭,目标也主要是针对卡扎菲及其军队,但其造成的人员伤亡和物质损失仍很严重。尽管西方自称对利空袭目标“范围有限”,但其空袭规模和范围频遭外界质疑。^①

最后,还存在一个后果可控性问题。也就是说,人道主义干涉的预期后果,要求必须是利大于害。一般而言,不管可能带来什么裨益,只要预计发生以下任何一种情况,就不应采取干预行动:干涉造成的生命死亡以及财产损失过大;干涉严重损伤国际稳定与大国关系;干涉会使人道主义灾难加剧。^②西方以人道主义为理由对利比亚的干预行动不但造成被干预国人民生命和财产的巨大损失,导致中东地区的严重动荡和世界主要大国间关系紧张,损害联合国权威,而且促使被干预国内部派别对立,所有这些事态在干预之前是可以预料的。西方对利比亚的国际干预带来的人道主义危机却正在发酵。利比亚

战争夺去了5万多人的生命,战后由于缺水、缺粮、缺油,的黎波里城内和周边地区有数百万人处境危险。“毫无疑问,北约对利比亚干预所造成的人道主义危机将在今后几年,持续影响区域稳定。”^③另外,利比亚新成立的临时政府内部斗争激烈,执政当局内部派别繁多,在“后卡扎菲时代”的权力蛋糕分配中,包括前政府高官、宗教团体和部落势力等都想利益均沾、分得最多一份,由此引发严重的权力斗争,令利比亚国家的重建之路荆棘密布。

三

中东变局中的国际干预昭示了人道主义干预的新走向,折射出国际关系发展的新趋势。

首先,伴随全球化的深入,人道主义干预更加受到各方关注,在形势发展中不断变更干预模式,日益呈现机制化趋势。在全球化时代,人与人、国与国之间的相互依赖日益加深,各国尽管行为规则、立场、动机各异,有时甚至面临人权原则与国家主权原则之间的矛盾,但是出于利益、人道主义等方面的考虑,仍然高度关注发展和保护人权,尤其是动荡地区的人权状况,西方更是坚持人权的“普世价值”,全力推动人道主义干预实践。^④但是,千变万化的国际形势不会使历史简单重复,在大国政治较量、舆论主导以及现实政治的演绎下,人道主义干预模式一定会不断翻新。无论是索马里模式、卢旺达模式、波黑模式,还是作为新干涉主义的科索沃模式,都是人道主义干预的历史过往,而席卷中东的“阿拉伯之春”,为人道主义干预提供了新的试验场。该地区多个国家因为政治剧变而分别演绎了“和平解决”、“战争解决”、“斡旋总统下台”、“地区国家出兵支援”等多种模式,引发一场战争(利比亚战争)、四个政权倒台(突尼斯、埃及、利比亚、也门)、多个国家

^① Seumas Milne, “If the Libyan War Was About Saving Lives, It Was a Catastrophic Failure”, *The Guardian*, October 26, 2011.

^② 时殷弘、沈志雄“论人道主义干涉及其严格限制——一种侧重于伦理和法理的阐释”,《现代国际关系》,2001年,第8期,第61页。

^③ Seumas Milne, “If the Libyan War Was About Saving Lives, It Was a Catastrophic Failure”, *The Guardian*, October 26, 2011.

^④ Doug Bandow, “War in Libya: Barack Obama Gets in Touch With His Inner Neocon”, *Huffpost World*, March 19, 2011.

动荡(叙利亚、阿曼、约旦、阿尔及利亚)。西方在利比亚的成功干预,就让一些人感到兴奋,他们甚至宣称“人道主义干预时代”的来临。^①在有关各方尤其是西方国家的推动下,人道主义干预的机制化趋向也日益明显。一方面,人道主义干预通常基于人道主义的理由,即在人道主义危机的最初阶段,往往出现大规模的暴力事件(如利比亚)甚至种族清洗事件(如卢旺达大屠杀),联合国授权采取行动或派出国际部队加以干预。另一方面,国际干预力量对于对象国国内反对势力保持充分的敏感度,采取充分的措施和手段将人道主义威胁限制至最小程度,并为此而不惜使用武力(如西非经济共同体对利比里亚进行的干预)。再者,合法的人道主义干预必须拥有国际、地区以及地区内关键国家的广泛支持,在联合行动前要有权威机构的授权和相关各方的共识,避免不同相关方分别支持受干预国内部各方(如联合国对东帝汶的人道主义干预)。另外,人道主义干预受到严格的限定,任何以“保护的责任”为目标的武力人道主义干预必须满足六个要件才能得以施行,即正当的理由、正确的意图、最后的手段、合法的授权、恰当的方式和公道的预期。^②只有坚持动机的正义性,才能体现干预的善意性;只有确保了干预的善意性,才能体现干预的公正性,达到积极的干预成果。这是指引并衡量人道主义干预的重要标准。但是,无论干预成功与否,干预行动越多,则对国家主权原则的损害越大,也越有可能助长分离主义、反政府主义势力以对抗手段故意刺激政府的武力使用行为。也就是说,人道主义干预可能会造成更严重的人道主义灾难。因此,人道主义干预仍需在干预与可能的人道主义灾难之间作出平衡。

其次,国家内部冲突对危机管理方式的更新提出了要求,推动联合国在人道主义干预授权、保护平民的责任方面采取更加积极的态度和行动。冷战后,国内冲突代替国际冲突成为国际安全面临的新课题,联合国安理会的安全应对也日益从“反应式文化”转变为“预防式文化”。^③作为人道主义干预的唯一合法主体,联合国越来越多地卷入一些国家的国内争端中。在“保护的责任”从提出到实践的整个过程中,联合国皆扮演了重要角色。特别是联

合国秘书长潘基文在 2012 年 1 月于斯坦利基金会举办的“保护的责任”提出 10 周年纪念会议上指出,历史向着更好的方向转变,“保护的责任时代”到来。尽管“保护的责任”是一个非常复杂的概念,落实起来存在很大难度,但他希望各国为继续落实这种责任而团结一致,让世界人民都获得保护。^④“叙利亚问题将是对‘保护的责任’又一次新检验,呼吁国际社会一起加入到 2012 国际人道主义预防年中来。”^⑤值得注意的是,相对于人道主义干预,联合国更强调首先进行人道主义援助,如设立“中央救援基金”,协调斡旋政治解决途径,各国也支持由联合国对危机发生国进行客观、全面的评估,提供人道主义救援。联合国不希望自身在解决人道主义危机中被边缘化,故而努力发出自己的声音。潘基文多次对危机发生国喊话、要求改善或结束冲突状况,如先后在不同场合呼吁国际社会必须采取有效行动应对叙利亚局势。^⑥2012 年 2 月,联合国任命前秘书长安南为联合国秘书长与阿盟的联合特使,赴叙进行斡旋,称要“尽最大努力找到一条和平解决的路径”。^⑦联合国同时派遣工作组前往冲突地区评估人道主义状况,这无疑将对改善当地的人道主义危机状况发挥建设性作用。联合国还通过安理会主席声明形式,支持特使的斡旋努力,要求冲突各方在联合国监督下停止一切形式的暴力行为,结束有关

① Jon Western and Joshua S. Goldstein, “Humanitarian Intervention Comes of Age”, *Foreign Affairs*, November/December, Volume 90, Number 6, 2011, p. 55.

② ICISS, *The Responsibility to Protect: International Commission on Intervention and State Sovereignty*, The International Development Research Centre, Canada, December 2001.

③ Gareth Evans, *Cooperation for Peace: The Global Agenda for the 1990's and Beyond*, St. Leonard, N. S. W., Australia: Allen & Unwin, 1993, p. 99.

④ Michael Walzer, “On Humanitarianism: Is Helping Others Charity, or Duty, or Both?”, *Foreign Affairs*, July/August, Volume 90, Number 4, 2011, p. 73.

⑤ Ban Ki-moon, Address to Stanley Foundation Conference on the Responsibility to Protect, http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/statments_full.asp?statID=1433. (上网时间:2012 年 1 月 19 日)

⑥ Elizabeth A. Kennedy, “Syria Conflict: U. N. Secretary - General Ban Ki-moon Says Unrest Could Have Global Repercussions”, *The Huffington Post*, March 21, 2012.

⑦ Annan, “Syrians ‘want to get on with their lives’”, CNN, March 16, 2012.

冲突。^①但是,联合国干预行动的中立、公正、独立性也面临一些挑战,比如人道主义援助经常被蒙上政治色彩,经常被大国特别是西方所左右。

再次,美国在未来的国际干预中更倾向于“巧干预”。毫无疑问,无论是现在还是将来,美在国际干预中的作用是特殊的,是多个国际干预的发起者和推动力量。但是,美国的干预基于自身考量和对象国的现实情况而具有“选择性”,对不同的对象国采用不同的干预方式和对策,如对于虽发生重大人道主义灾难但对美利益无关紧要的国家,美国大都会视而不见;而战略位置重要且对美利益攸关的国家或地区,美总是不遗余力、想方设法予以干预,最终实现自身利益。美付出大量财力、人力而发动阿富汗战争和伊拉克战争,但是收效有限并备受质疑,如今正在改弦更张,既希望能够继续发挥全球领袖的作用,又想以最低成本获取最大效果。一方面,美对干预的态度是坚决的,据美国政府公布的“关于大规模暴行的总统研究指令”,将预防大规模暴行界定为美核心国家安全利益以及核心道德责任。^②为此,美采取多种干预措施,比如预防性外交、经济和金融制裁、武器禁运,最后是强制性行动。^③另一方面,美为改善自己深陷伊拉克和阿富汗战争泥潭、财政赤字严重的状况,采取了新的“灵巧”方式,即最大限度地争取盟友的配合,自己在幕后支持。^④这就是让其盟国尽可能地分担责任。比如针对叙利亚,奥巴马就声称,美国采取单边军事行动将是一个错误。^⑤美国认识到,并不存在一种简单的解决办法,而是要寻求综合性的措施,包括最大限度地组成国际干预联盟,通过制裁、外交施压、内部鼓动、打信息战、舆论战等,以达到压对象国政府就范的目的。显然,对于美国来说,“巧干预”相对而言是一种“性价比”比较高的干预方式。当然,未来美国干预行动决策的作出、在国际干预中所扮演的角色,大致会与其国内政治进程和政策选择有关,可能由于不同政党、不同总统执政而有所不同。

最后,新兴大国施加影响的制约作用有所上升。新兴国家的崛起是影响当今国际格局发展的主要事态,正在改变国际权力与安全结构,并塑造新的国际话语体系。新兴大国在新的形势下将对未来的国际

人道主义干预起到重要的制约作用。中国、俄罗斯、巴西、南非等国仍将一如既往地坚持发出独立自主的声音,坚持不干涉内政、不单方面施压的原则,继续强调和平对话、以政治而非军事手段促进危机的解决,以避免更严重的人道主义灾难。它们之间围绕这个问题的协调与合作将会加强。其中,南非等地区新兴国家在相关区域问题中将会更加活跃,它们对地区人道主义事务仍会表现出负责任的态度,积极斡旋、力促政治解决,角色和作用将更加突出。换句话说,在可以预见的未来,国际人道主义干预将不再仅仅是西方破坏性的“独角戏”,而会加入新兴大国、地区大国建设性的“合奏曲”。由于新兴大国、地区大国和平的、建设性的作用,西方在国际人道主义干预上的独断专行将会受到越来越多的制约,人道主义干预将逐渐恢复其本来面目,逐渐接近真正“人道”的人道主义目标。

中东变局中的人道主义干预不同于以往干预的新特点及其折射出的国际关系发展新趋势,值得我们认真研究和应对。在此人道主义干预大行其道的时代,中国在维护国家统一、打击民族分裂势力以及解决领土争端问题上并非不存在“被干预”的危险。因此,面对国际上的人道主义干预,中国要态度鲜明、理直气壮地坚持自己的主张和立场,将外交应对行动统一到强化大格局、大战略的意识上来,在将来可能的国际干预折冲中占据有利位置,最大限度地排除国际干扰,以捍卫国家利益和安全,维护世界和平与稳定。○

(责任编辑:黄昭宇)

① Rick Gladstone, “U. N. Council Backs Plan for Ending Syria Conflict”, *The New York Times*, March 21, 2012.

② *Presidential Study Directive on Mass Atrocities*, August 4, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/08/04/presidential-study-directive-suspension-entry-immigrants-and-nonimmigran>. (上网时间: 2012 年 1 月 27 日)

③ Michael O'Hanlon, “Libya and the Obama Doctrine”, <http://www.foreignaffairs.com/articles/68237/michael-ohanlon/libya-and-the-obama-doctrine>. (上网时间: 2012 年 4 月 1 日)

④ Roger Cohen, “Leading From Behind”, *The New York Times*, October 31, 2011.

⑤ Syria crisis “Obama rejects US military intervention”, *BBC News*, March 6, 2012.