

中国与北非中东变局中的国际法

朱文奇*

内容提要 北非中东一些国家的形势突变,反映了西方国家正在努力构建有利于己方价值观的世界格局,也表明在构建国际秩序方面,除了经济、政治及军事因素以外,还有“人道”和“人权”的考量。联合国安理会关于利比亚问题的决议与国际法的新走向,反映了国际关系中新的价值取向。然而,国际法规则存在于多个领域,有多种视角和原则。在这些领域,不同的规则有不同的考量:基于一定价值理念的“人权”或“人道”,与国家主权原则等国际法其他规则之间存在冲突。当今国际社会对是否要对叙利亚局势予以干涉的博弈,反映了国际法规则在国际秩序形成过程中的重要性。所以它不仅事关叙利亚国家和人民,也关乎整个世界局势的走向与发展。中国在联合国安理会合理运用国际法,体现了她作为大国对国际责任的坚持。

关键词 北非中东局势 主权 人权法 人道法

从总体上看,原来维持了半个世纪的国际关系已发生很大变化:二战后国际社会在冷战中的两极体系已让位于现在国家相互之间依赖的体系;原来根据共产主义或资本主义意识形态来划分的世界,现强调要体现“人权”、“民主”与“人道”等价值理念。国内问题国际化,价值理念问题法律化,这种趋势在北非中东局势变化中表现的尤其明显。

自2011年年初以来,北非中东形势就发生了很大变化。同属于阿拉伯穆斯林的突尼斯、埃及、利比亚、也门、叙利亚等北非西亚国家,先是内乱,后是外患……。内乱外患之后,几个国家政权发生了更迭。继突尼斯、埃及和卡扎菲政府垮台之后,叙利亚巴沙尔政权亦出现严重危机:群众性抗议遭到镇压,多地发生冲突。鉴此,欧美等一些国家予以干涉,并要求联合国对其进行制裁,中国和俄罗斯等则表示反对,国际社会在对待叙利亚局势方面存在严重分歧。

2012年5月26日,位于叙利亚的胡拉镇发生了惨不忍睹的屠杀事件,包括49名儿童在内的108名平民遭到极其残忍的屠杀,这让世界震惊,也让叙利亚局势进入“临界点”。但在悲剧刚刚发生、在无任何证据显示“是谁所为”时,西方就先入为主地把矛头直指叙政府,要求干涉,法国总统甚至公开声明“不排除”对叙动武的可能性。^①

武力干涉还是不干涉?它涉及政治、经济、军事等方面的综合性的考虑和权衡。但无论是干涉与否,理由或实施却都是要通过国际法规则和机制来表述。所以,叙利亚等北非中东国家问题就像一面镜子,折射出当今国际关系与国际法上一些新的变化与发展。

北非中东在变,国际社会结构也在变。理解与应对正在发生变化的国际政治秩序,要求国际法发挥与以前不大相同的作用。价值理念突然成了现行国际法的试金石,同时也把专注和平发展的中国推到了世界舞台的中央。那么,这些变化发生在哪些地方?国际法在这中间的作用有多大?中国该坚持什么样的国际法原则?通过思考和梳理这些问题,能使国际法不只是一面倒地为西方价值理念服务,有助于厘清和把握国际形势的发展。

* 中国人民大学法学院教授、博士生导师。

① 焦翔、黄培昭、杨明、纪双城、青木《叙利亚局势进入临界点——十余国驱逐叙利亚使节,法国总统声称不排除动武》,载《环球时报》2012年5月31日第1版。

一、国际关系与国际法近期实践

北非中东局势的动荡反映了国际关系与国际法的发展趋势,其中凸显的是“人权”和“人道”因素。在近期国际关系实践中,不管是联合国安理会决定、还是国际法关于国家承认制度,都可看到人权和人道元素对传统国际法规则形成了冲击与影响。“人权”或“人道”的价值理念,正越来越多地在国际法律决策中发挥核心的作用;而在利比亚与叙利亚问题上出现的要以武力干涉的意向,反映了“人权”与“人道”在国际关系中的价值取向。

1. 联合国安理会决议里的“人道”因素

联合国安理会本是以维护世界和平与安全为宗旨的政治机构。利比亚及叙利亚问题,说到底是属于一国内政问题。一国以何种方式来治理国家,在传统国际法上被视为国内问题,也没有外部力量可以予以插手干涉的法律依据。即使是发生国内性的武装冲突,只要它没有威胁世界和平与安全,就不属于国际法可以进行干涉的范围。但安理会这次针对利比亚通过的决议,却是因为“人道”和“人权”。

利比亚国内局势发生动乱后,联合国安理会先后于2011年2月26日和3月17日通过以第1970和第1973号决议,决定对利比亚实行武器禁运,并决定在利比亚上空设立禁飞区。在第1973号决议通过后不到48小时内,法国、美国和英国就通过扩大性地解释安理会决议的授权内容,从而开始了对利比亚进行军事打击。^②

制裁也好,军事打击也好,这都是需要理由的。除了本文后面要分析的北约滥用联合国安理会的授权以外,安理会这次自己给出的理由,就是“人道”和“人权保护”。第1970和第1973号决议在其序言部分表明,联合国安理会“对(利比亚)形势的恶化、暴力的升级及大量平民的伤亡表示严重的关注”。第1973号决心在回顾第1970号决议关于要“提供人道援助和有关援助”后表示,“决心保护平民和平民居住区,确保人道援助迅速和无阻碍地通过”,并且还表示,该理事会“关切那些被迫逃离阿拉伯利比亚民众国境内暴力行为的难民和外国工人的困境,欢迎邻国,特别是突尼斯和埃及为解决这些难民和外国工人的需要做出的反应,并呼吁国际社会支持这些努力。”

决议最重要的内容,就是建立“禁飞区”。由于联合国安理会“认为在利比亚领空禁止一切飞行是保护平民以及保障运送人道援助的安全的一个重要因素,是促进在利比亚境内停止敌对行动的一个果断步骤”,所以第1973号决议在特定地域划定的特殊限制空域,限制有关方面的飞行器在管制空域内的飞行活动,以防止其对无辜平民的军事轰炸。

联合国安理会是惟一具有对主权国家制裁的国际机构。根据《联合国宪章》,这一权力无可非议。然而,国际法规则的制订并不是一个单粹考虑法律的过程。它会体现法律之外的一些因素,如立法者及法学家的社会、道义和政治观念。在法律决策中具有相当重要作用的社会、道义和政治原则,对国际规则的形成和运作会产生相当的影响。联合国安理会这次通过的第1970与1973号决议,无疑将人权保护及人道提高到了一个新的高度。

如果从国际法角度看,安理会决定或法律规则,反映出来的是国家意愿。国际法的主要主体是国家,这区别于所有的国内法。国家是主权的,在国家之上并不存在“世界政府”。国家决定或制订国际法规则的过程,其实就是商定和形成决策意图的过程。

安理会决议的法律基础,是《联合国宪章》里的第七章。这一章是关于世界和平与安全受到威胁和破坏或发生侵略时应如何应对的规定。从第39到第51条,共有13个条文。它们明确规定,安理会有权决定是否已经发生了威胁、破坏和平的或侵略性的行为;如果认为发生这样的行为,它就有权提出建议或采取行动。所以,联合国安理会的职责是“维护或恢复世界和平与安全”。但在利比亚问题上,这次不是联合国安理会考虑的基点。综观第1970和第1973号决议内容,安理会在利比亚问题决议上的目的和宗旨是为了保护平民,主要是出于“人道”的考虑。

^② Elisabeth Bumiller & David D. Kirkpatrick, “NATO to Assume New Role in Libya”, New York Times, Mar 25 2011 at A9.

比如“禁飞区”,它的目的就是要特定地域限制其空域,限制有关方面的飞行器的飞行活动。对此,第1973号决议将禁止飞行作为“保护平民以及保障运送人道援助安全”的措施,原因当然是出于限制利比亚空军的飞行活动和防止对无辜平民的军事轰炸。

在表面上,安理会似乎没完全忽略尊重国家主权原则,其通过的第1973号决议里还表达了对利比亚“主权、独立、领土完整和国家统一的坚定承诺”的愿望。尽管如此,如果通读联合国安理会的两个决议就可看到,其主要目的就是“人权”、“人道”与“保护平民”。

2. 国际法“承认”制度中的价值理念

不仅安理会决定里揉进了“人权”和“人道”的要素,在围绕利比亚及叙利亚的国际法承认问题方面,即对利比亚与叙利亚的“全国委员会”是否应予以承认问题上,也可以说是五花八门,新样百出。

“承认”原是传统国际法上经常讨论和涉及到的一个问题。所谓“承认”,就是指一个现存国家对与新国家或者新政府的出现以某种形式表示接受的政治和法律行为。除了国家和政府的承认外,还有领土和条约等的承认以及一国内战中“交战团体”的承认。

2011年7月15日,正当利比亚战争进行到难分难解之时,由西方挑头和策划的利比亚问题联络小组第四次会议在土耳其伊斯坦布尔举行。在该会议上,32个与会国家和7个国际组织承认利比亚反对派“全国过渡委员会”为“合法政府当局”^③。其中美国在犹豫一段时间后,也正式给予反对派以外交上的承认。美国总统奥巴马还公开表示“卡扎菲已不再是利比亚的合法代表。”^④这些国家的匆忙“承认”,其实是想通过国际法上的承认制度支持利比亚的反对派,并通过将“全国过渡委员会”视为“合法政府当局”来达到推翻卡扎菲政权的目的。这与在这之前的国际法承认实践制度的运用有所不同。

叙利亚问题也同样如此。2012年2月,为了支持叙利亚的反对派也召开了“叙利亚之友”会议。该会议邀请了世界上70多个国家,名义上由突尼斯主办,但实际是由欧盟、美国和阿盟为主导。“叙利亚之友”会议后发表公报,敦促叙利亚政府立即停止暴力事件,威胁追加新的制裁。另外,大会承认叙利亚主要反对派“叙利亚全国委员会”是“追求民主和平变革叙利亚人民的合法代表”。

对新国家或新政府是否予以承认,原则上由各国自由决定。从国际法上看,每当一个新的国家或政府产生时,就会出现承认问题。对新的政府是否承认,主要是要考虑该政府在内政上的合法或合法性问题。但由于国际法不具有国家如何产生的规范,所以国家承认问题在实践中就显得复杂和不确定。在实践中,一个新政府获得承认的必要条件是“有效统治”,即新政府必须能在其控制下的领土内有效地行使权力。因为只有在此条件下,新政府才能在国际关系上代表国家,承受国际法上的权利义务。所以,“有效统治”原则在利比亚局势之前已成为国际实践承认新政府的根据。

然而,2011年以来发生在利比亚及叙利亚局势上的承认表明:作为法律行为的承认,已由于“人权”或“人道”方面的政治考虑而等同于国家外交政策的工具。以往对新政府的承认实践中,现存国家或政府都比较谨慎,一般都要等到被承认政府的局势比较明朗、甚至是“尘埃落定”以后才会予以承认,而在利比亚战争的过程中,利比亚反对派的组成的“全国过渡委员会”不要说还根本算不上是“政府”,甚至在连“官方机构”影子都还没有的情况下,世界上居然有30多个国家就匆忙通过国际法上的“承认”。它们的用意不难费解,即想支持“全国过渡委员会”另立山头的举止,以造成卡扎菲政权在利比亚“不再具有任何合法权威”以及全国过渡委员会是利比亚的“合法政府当局”的印象,以此来配合北约的军事行动、影响战争的进程。然而,如此轻率、不合常理的“承认”,完全无视该所谓“政府”对国家是否已具有的“有效统治”,这在以往的国际法实践中是罕见的。

利比亚的承认问题如此,叙利亚的亦是一样。利比亚“全国过渡委员会”在自己刚刚推翻卡扎菲政

^③ 参见《美法意等32国承认利反对派为合法政府》,载《广州日报》2011年07月16日。

^④ White House Press Release remarks by the President in Address to the Nation on Libya (March 28, 2011), at <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/28/remarks-president-address-nation-libya>.

权不久,却又马上承认叙利亚反对派“全国委员会”为合法政府,沙特阿拉伯似乎也有同样的意愿^⑤。法国和加拿大等国甚至还关闭了其驻大马士革的使馆,表示不再承认现叙利亚政府。然而,当这些国家或政府考虑并作出承认的决定时,叙利亚反对派“全国委员会”对该国还没有任何实际意义上的控制。

“实际控制”原是判断一个政府能否行使其主权最实际考虑的一个最重要的要素。然而近期在利比亚和叙利亚方面的变化表明:国际法承认制度似乎正在偏离传统的国家实践,以迎合当前流行的“人道”或“人权”的价值理念。

二、国际法规则的转型

国际法律规则的形成,是一个国际社会性的决策过程。而国际决策过程的变化,与国际形势的发展紧密相联,与人权与人道法的发展也有紧密关系。联合国安理会就利比亚问题的决定及国际法承认制度的走势等,表明国家在制订具有权威性和有效规则的过程中,越来越多地考虑道义和政治方面的因素。它正在影响着国际关系的新格局。

尽管如此,人道干预还未成为国际现行法的一部分,因为迄今为止,还没有任何法律文件规定“人道”可以成为使用武力的依据或构成禁止使用武力原则的例外。

1. 价值理念导向

人权问题,确实已成为当今国际社会普遍关注的一个重要问题。它不仅涉及国内和国际法,而且与国际政治及国际关系之间的联系也很密切,

世界上国际人权法的法律文件很多,其中主要有1945年《联合国宪章》、1948年《世界人权宣言》、1966年《经济、社会和文化权利国际公约》以及《公民权利和政治权利国际公约》等等。从时间上讲,人权问题进入国际法,主要是《联合国宪章》以后的事。但在联合国组织成立后的六十多年里,国际人权法有了很大的发展。

1945年《联合国宪章》首次在全球性重要法律文件中确认人权及基本自由,并将尊重全体人类的人权及基本自由作为联合国的一项宗旨,将人权纳入国际法范畴。该宪章共有七个地方提到“人权”与“基本自由”。除其序言中“重申基本人权、人格尊严与价值,以及男女与大小各国平等权利之信念”之外,还在第1条中规定要“增进并激励对于全人类之人权及基本自由之尊重”,从而将尊重人权列为联合国的宗旨之一。宪章第55条则明确规定联合国应促进对人权和基本自由的普遍尊重和遵守。

“人权”在第二次世界大战之前,基本上是国内法上的一个概念,其意思是个人享有国内法上的公民权利和政治权利。但由于国际社会在战争中受到战争对人类价值、尊严的野蛮摧残等的强烈震撼,开始对人权及如何保护给予广泛的关注。于是,人权的概念全面进入国际法领域,成为国际法律保护的对象。

人权问题本来就引人关注。而在冷战结束之后,随着东西方两大对立阵营的消失及一些国家的内战爆发,国际社会开始把注意力转移到次国家行为体、群体和个人的安全方面。尤其是以下一些国际重大事件的发生,使得包括尊重国家主权在内的传统国际法准则经历了一个重大的变化。

1992年12月,由于索马里形势混乱,安理会通过第794号决议,批准一支由38,000人的军队予以人道干涉。这支军队(UNITAF)主要由美国和另外22个国家组成,它被授权使用武力,以保证对索马里人民的人道救援。然而在1993年5月,索马里地方武装力量的穆罕默德·爱迪德伏击了联合国军队,打死24名、打伤50多名巴基斯坦军人。后来在随之发生的与美国突击队的交火中,又打死18名、打伤78名美国军人。于是,时任美国总统的克林顿先生就命令美国军队从索马里分批撤出。这在后来被称为“摩沙迪沙效应”。^⑥

^⑤ 参见《叙反对派称获得沙特承认》,载《参考消息》2012年1月29日第2版。

^⑥ Jane Boulden, *Peace Enforcement: The United Nations Experience in Congo, Somalia and Bosnia* (Westport, Conn.: Praeger Publishers, 2001), 51-82.

1994年4月6日,卢旺达总统座机在该国首都机场上空遭火箭袭击坠毁并遇难。这一事件立即引发了卢旺达国内由胡图族(Hutu)对图西族(Tutsi)所实施的种族大屠杀。从4月至7月,短短的一百天左右时间里,就有80-100万人被杀,其屠杀情形可以说是惨不忍睹,全世界都为之震惊。^⑦但让人更为震惊的是:就在卢旺达刚发生大屠杀时,联合国安理会却拒绝加强联合国组织在该国的维和武装部队(UNAMIR)的力量。

1995年,被联合国安理会设定为“保护区”的塞尔维亚的斯雷布列尼察的穆斯林居住区,受到了来自塞尔维亚军队的攻击。然而在攻击面前,负责该区域安全的荷兰部队由于担心自己这边会发生的人员伤亡,竟然拒绝去履行职责、去阻挡塞尔维亚军队的攻击。结果,7000多穆斯林青壮年被杀死,23,000多妇女和儿童受到驱逐。对此,国际社会开始反思。荷兰战争文献报告研究所的报告认为:由于不作为,荷兰政府应为塞尔维亚军队在斯雷布列尼察的暴行负责。罗伯森先生更是一针见血地指出“斯雷布列尼察事件之所以发生,全是因为摩沙迪沙效应:出于人道动机的国家干预拒绝以他们军人的生命来换取干预的有效性……荷兰政府情愿违约丢脸并允许穆斯林人死亡,也不愿意让多一个荷兰人伤亡。”^⑧

上述事件引发了一个重要问题,即当一国国内发生大规模侵犯人权事件时,国际社会应该不应该采取行动干预以避免悲剧的发生呢?显然,回答这个问题,与是否要坚持国际法上主权原则有关。于是乎,国际主权原则在上述国际背景下开始进一步地受到质疑和挑战。

这些年关于人权或人道与主权关系的讨论,可以说是数不胜数。这里只能通过列举几例较为典型的来概括性地展示这方面的讨论及其影响。

菲得普·桑斯是英国国际法学家和实务家。他的观点是“随着国家相互之间依存程度的增加,主权观念已经发生了改变。一个主权国家如果声称他们今天所拥有的主权和五十年前完全一样,这是无视当今现实的。大量的国际法规则将现代国家紧密联系在一起,同时也意味着国家在越来越宽广的领域里受到国际法义务的约束。”^⑨

时任牛津大学政治与国际关系系主任、圣安娜学院教授的奈尔·麦克法兰教授,则在与云丰空教授发表的《人的安全与联合国:一部批判史》一书中认为“民族主义的兴起以及国家与民族、民族与个人的融合,受到了一些理论家和活动家的挑战,他们强调个体(和群体)的政治、公民和经济权利。国家绝对主权的说法受到抵制。有人认为,在国家不保护或不能保护它的国民或者某些团体的情况下,外界的行为主体即使不是出于义务,也有权利参与帮助受害者”^⑩。

路易斯·亨金先生是20世纪50年代以来美国国际法学界最著名的学者之一。他认为“‘主权’通常被诠释为是国家的一个隐含的、公理性的特点。这一术语的流传很不幸。它根源于错误,一个不幸的错误。主权是一个不好的用词。”^⑪另外他还认为主权已成为“滥用”和“多余之物”。^⑫

而在国际人道法和人权法领域享有很高威望的米多·梅隆先生,则走得更远。他在2006年出版的题为《国际法的人道化》(Humanization of International Law)的书中,通过国际刑法对战争罪行的惩治、条约法、国家责任、人权保护及国际法院案件的审理等,来看整个国际法体系在人权下冲击下呈现出的人道化的趋势。他在该书“介绍”部分认为:

⑦ 关于卢旺达1994年发生的种族灭绝大屠杀,参见联合国秘书长派出的调查团向联合国安理会提交的报告,以及联合国安理会于1994年11月通过的第955号决议,载联合国网站:www.un.org/security;还参见菲得普·桑斯《无法无天的世界——当代国际法的产生与破灭》,单文华、赵宏、吴双全译,载人民出版社2011年9月版。

⑧ 奈尔·麦克法兰、云丰空《人的安全与联合国:一部批判史》,张彦译,浙江大学出版社2011年6月版,第151页。

⑨ 参见前引⑧,菲得普·桑斯书,第XVII页。

⑩ 前引⑨,奈尔·麦克法兰、云丰空书,第3页。

⑪ [美]路易斯·亨金著《国际法:政治与价值》,张乃根、马忠法、罗国强、叶玉、徐姗姗译,中国政法大学出版社2004年版,第9页。

⑫ 前引⑪,第10页。

“人权法和人道法是国际法的两个分支。但它们已经并还正在向国际法的其他领域施加影响。有人认为,人权法的规则和机构的发展是国际法制度中的一场革命(revolution)。这是否属实?如果属实,又主要是在哪些方面?通过对国际公法中主要领域的回顾,我意在表明:人权法的影响并不仅仅被限于单个国际法领域,它正在不同程度影响着其他领域的发展。在人权法的作用下,国际法的人道化正在使这一法律体系从以国家为中心而转向以个人为中心(individual-centered)。”^⑬

可以说,人权法和人道法对现代国际关系与国际法进程已经产生、并正在产生很大影响。前联合国秘书长的安南先生认为,要有效地维护世界和平,就需要保护人权。同时他还反问道:“如果人道干预的确不可接受地有损于主权,那么我们应当怎样应对像卢旺达事件和斯雷布列尼察这样大规模的侵犯人权行为呢?这种人权侵犯有违于我们的普遍适用的人性准则。”^⑭其实,安南先生的前任加利先生在其关于“预防外交”的报告中,就已经质疑绝对主权理论的正确性,并怀疑该主权理论是否与现实相符合。^⑮作为回应,20世纪90年代的后五年时间里,联合国在波斯尼亚、科索沃、东蒂汶等地的行动,都导致了这些国家部分或全部地丧失主权。相对于保护整个国家的权利和安全,联合国似乎转向了更倾向于保护其中个体的权利和安全。

2000年,在一些重要的美国基金会的支持下,加拿大政府成立了干预和国家主权国际委员会,其中心议题就是一个,即“为了保护一个正面临风险的人民,其他国家应该在何时(如果必要的话)采取强硬手段,尤其是军事手段以应对那个国家?”^⑯一年以后,即2001年9月,干预和国家主权国际委员会公布了报告,其中认为,国家有责任保护自己的公民,这是被内含在国家主权概念中的义务。当面对那些可以避免的灾难时,如果国家没有能力或没有意愿保护其公民,那么其保护责任就应让渡给国际社会的其他成员。^⑰

这就是近期国际法学家们讨论特别频繁的“国家的保护责任”。为了便于书写和发音,“国家的保护责任”在英文中被缩写成了“R2P”。此后,在联合国的会议上、当国家代表发言或国际法学家评论时,都能常常听到“国家的保护责任”。它经过2004年12月联合国高级别小组关于《一个更安全的世界:我们共同的责任》和2005年3月联合国秘书长安南关于《大自由:实现人人共享的发展、安全与人权》报告的承继与推广,被载入《2005年世界首脑会议最终成果》当中,从而表明,“国家的保护责任”的理念在国际政治层面(还不是法律)上,获得了广泛的共识和影响。

中东国家局势剧变、利比亚和叙利亚问题的出现,也都是以这场世界范围内的大讨论为背景。因此,当北非中东以及叙利亚呈现危机时,联合国安理会及其他有些国家要以“人道”或“保护人权”为由,介入其中,也就不足为怪了。

2. 人道干涉的法律依据

在很长一段时间内,“国际法”经常被冠之为“软法”(soft law),意即它不存在任何的强制执行力,因为没有超国家的立法机构,也不存在“世界政府”。然而,由于“人道”和“人权”因素的影响,现在的国际法突然长了“牙齿”,公然时不时在“保护人权”的旗帜下进行干预,或通过武力,或通过司法介入,并且还寸进尺,显得赤裸裸和冠冕堂皇。

在利比亚问题上,如果根据《联合国宪章》的第七章,安理会可以授权使用武力,只要是出于“维护

^⑬ 参见 Meador Meron, *Humanization of International Law*, Martinus Nijhoff Publishers 2006。米多·梅隆先生曾是美国纽约大学的国际法教授,并担任过联合国前南国际刑事法庭的法庭和庭长,是国际上关于国际人权法与人道法的权威专家。

^⑭ Annan, “We the People”, 转引自前引⑨, 奈尔·麦克法兰、云丰空书, 第208页。

^⑮ Boutros Boutros - Ghali, *An Agenda for Peace - Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace - Keeping: Report of the Secretary - General Pursuant to the Statement Adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*; General Assembly Document A/47/277 and Security Council Document S/24111, 17 June 1992 para. 17.

^⑯ ICISS, *The Responsibility to Protect*, VII; 转引自前引⑨, 奈尔·麦克法兰、云丰空书, 第209页。

^⑰ 前引⑯。

世界和平与安全”的需要。然而,“可以授权使用武力”是一回事,“实际有没有授权”是另一回事。安理会第1973号通过时,中国投了弃权票。没有否决和阻止,是因为决议目的是为了保护平民,是出于“人道”的考虑。比如“禁飞区”就是为了保护平民和确保人道援助无阻碍通过而决定的。同时,决议还明确表达了对利比亚“主权、独立、领土完整和国家统一的坚定承诺”。

出于人道考虑要保护平民,不等同于使用武力,而对利比亚使用武力本不是安理会决议的本意。联合国安理会1973号决议旨在向利比亚平民提供人道援助,而非推翻利比亚政府,更不是要追杀利比亚领导人卡扎菲及其家人。北约在利比亚政府没有任何有违该决议内容的背景情况下对利政府军实施轰炸,甚至还对卡达菲及其家人的谋杀等,这显然超出安理会决议的授权范围。

从2011年2月开始,利比亚先是内乱,以后其规模急剧上升,变成内战,以后由于北约介入又转变成一场法律上的国际性武装冲突。这场历时半年多的战争,最后在10月20日以卡扎菲被击毙而落幕。对于这场战争,没人能够否认,如果没有北约国家的支持,由杂牌组成的“利比亚全国过渡委员会”在卡扎菲政府军面前是没有任何机会的。而北约组织之所以介入发生在苏丹和利比亚的内战或内乱,并对利比亚的卡扎菲政权出手,就是因为它将联合国安理会决议作为幌子来“巧妙地”(其实是歪曲性地)利用安理会的权威。

北约歪曲联合国安理会决议,并借着“保护平民”理由使用武力,推翻了卡扎菲政权。然而,要知道,禁止国家在其相互关系中使用武力,那可是国际法中最重要的原则。之所以禁止,是因为国际关系的基本准则就是要尊重国家主权。在重要的国际法文件中,如《联合国宪章》等,都强调要尊重国家主权。

要尊重国家主权,道理并不难懂,因为保护国家不受侵犯是人民最基本的防御。只有国家挡住了外来的进攻,也才能保护该国内部的每个人。正因为如此,国际法禁止使用武力,其实践中有不少这方面的案例。

例如,1984年4月9日,尼加拉瓜在联合国国际法院起诉美国,指控美国派人在尼加拉瓜的港口附近布设水雷,另外还指控美国训练、武装尼加拉瓜反政府武装的行为,认为这些构成非法使用武力和以武力相威胁、干涉尼加拉瓜内政和侵犯尼加拉瓜主权的行爲,要求国际法院责令美国立即停止上述行动并对尼加拉瓜及尼加拉瓜国民所受的损失给予赔偿。

国际法院经过审理后裁定:属于美国策划、监督、组织布设水雷威胁尼加拉瓜安全的行为,构成“武力攻击”;美国训练、武装尼加拉瓜反政府武装的行为也属于“武力攻击”的范畴。国际法院在“尼加拉瓜案”中亦指出,一国有权决定其政治、经济、社会、文化制度以及外交政策,以强迫方式干预他国在这些方面的自由的行为属于国际不法行为。^⑮

此外,有个案例亦是涉及关于人道干涉合法性的问题。

1975年,柬埔寨执政的红色高棉开始对其国民进行残酷屠杀。1978年后期,红色高棉的情况更为糟糕。于是,越南在“人道”旗帜下出兵柬埔寨,并在那里建立了一个代理政权。对越南来说,它的理由是高棉政权太残酷,所以其解救当地人民的军事行动是正义的。然而,世界上许多国家,包括所有北约国家,都认为对他国的干涉行为不能因为某个政权的国内政策的诟病而获得其合法性。在联合国的讨论中,葡萄牙代表声明说“我们对柬埔寨违反最基本人权的骇人听闻的记录没有异议……,然而,这里不存在任何社会、政治因素或以认定一国武力入侵另一个主权国家领土的正义性。”^⑯葡萄牙的这个观点,得到了参与讨论的东南亚联盟5个国家和大多数不结盟国家的赞同。由此可见,尽管柬埔寨当时的政权显得残暴,国际社会还是无法接受当一个国家虐待其人民时,他国就可以予以军事干涉以结束其虐待的主张。

^⑮ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States). Judgment J. C. J. Rep. 1986 paras. 111.

^⑯ 转引自前引⑨,奈尔·麦克法兰、云丰空书,第97页。

授权并启动国际刑事法院起诉机制,是北非中东变局中的另一特点。

2011年,国际刑事法院检察长指控利比亚领导人卡扎菲及其儿子赛义夫等犯有战争罪和反人道罪,并要求对他们签发逮捕令。

国际刑事法院是一个对全世界范围内的严重国际法罪行都具有管辖权的国际刑事司法机构。在利比亚和叙利亚之前,国际刑事法院也曾介入过非洲国家的内部事务。如2008年7月底,国际刑事法院就对苏丹现任总统巴希尔颁发了起诉书,把巴希尔总统定为被告,将他列为国际刑事法院要审判的对象。然而,细分析之下还是有差别的。在2007年,当联合国安理会通过第1593号决议,“认定苏丹局势继续对国际和平与安全构成威胁”,并将“发生在达尔富尔地区的情势,提交国际刑事法院检察官”时,包括中国、美国在内的四个国家还都投了弃权票。^{②①}但安理会这次通过第1970号决议授权国际刑事法院对利比亚局势进行干预时,却得到了安理会的一致赞成^{②②}。换句话说,安理会所有15个国家都同意由国际刑事法院对利比亚国内“人权”形势进行干预,这在安理会关于国际司法介入问题上还是第一次。

安理会在2011年2月26日通过的第1970号决议对利比亚局势表示了“严重关切”,认为那儿存在有“针对平民人口的大规模、有系统的攻击可构成危害人类罪”的行为,并“决定把2011年2月15日以来的利比亚局势问题移交国际刑事法院检察官”,等等。这些折射出国际法在惩治侵犯人权的“战争罪”与“反人道罪”方面显示出来的重要变化。

不管是巴希尔还是卡扎菲,本都是国家领导人,理应享有国际法上的豁免权,即免于任何外国管辖的权力。国家元首或国家代表豁免于本国以外的法律管辖,可以说是整个国际法中最为古老规则之一。联合国国际法院在2012年2月3日德国诉意大利一案裁决中也重申了这一原则^{②③}。国家元首享有豁免,是国家主权原则的自然结果。因为国家元首是一国在对外关系上的最高机关,他所做的一切行为均可被视为其所代表的国家的行为。所以国家元首在本国以外享有外交特权和豁免,是对外交往的需要,也是国际合作的平稳发展的需要。

但在豁免原则以外,后又产生了一些其他国际法原则。这些新原则把某些严重侵犯国际社会利益的行为界定为国际法罪行,并要求对那些犯了国际罪行的个人追究刑事责任。国际社会已成立了不少特设和混合性质的国际刑事司法机构,如联合国前南与卢旺达国际刑事法庭、塞拉里昂特别法庭、柬埔寨特别法庭等。所有这些国际法庭,都在追究包括国家领导人刑事责任方面具有管辖权。此外,国际刑事法院《规约》第58条规定,预审庭在调查开始后就可根据检察官的申请、并在审查检察官提交的申请书和证据或其他资料后,如果有合理理由相信该嫌疑人实施了国际刑事法院管辖权内的犯罪行为,就可对该嫌疑人发出逮捕证。国际刑事法院对卡扎菲颁发逮捕令,依据的就是这条规定。所以,国际刑事法院签署逮捕令的程序可以发生在起诉之前。

形式上讲,司法机构属于中立性和独立性的组织。国际刑事法院对利比亚领导人卡扎菲签发逮捕令,在舆论上就将卡扎菲置于被告的地位。当利比亚战争还在残酷进行当中,国际刑事法院检察长于2011年5月16日正式向该法院的预审分庭提出申请,指控利比亚领导人卡扎菲及其儿子赛义夫等犯有战争罪和反人道罪。在法律和道义方面,这自然是对利比亚的反对派有利,对卡扎菲不利。同时也给北约介入利比亚“合法”问题上装饰了一下。

叙利亚问题也没能完全避开国际司法介入的问题。联合国大会在2012年2月13至14日讨论叙利亚危机时,联合国人权事务高级专员皮莱并不掩饰她对巴沙尔政府“侵犯人权”的抨击,同时也要求

^{②①} Security Council Resolution 1593, op. para. 2 (March 31, 2005).

^{②②} See [www.un.org/main/bodies/Security Council/Resolutions/1970](http://www.un.org/main/bodies/Security%20Council/Resolutions/1970) (2011).

^{②③} 参见前南国际刑事法庭《规约》第七条;联合国安理会第827号决议(1993)附件。

联合国安理会把巴沙尔的问题提交到国际刑事法院。^{②③} 其用意要是通过国际司法的介入来给叙利亚总统巴沙尔定罪。

所以,歪曲安理会决议、以武力更迭他国政府以及国际司法介入等,全然置国际法原则于一边,政治与外交政策考虑优先,大有将“人权”、“人道”置于一切之上的势头。

三、中国的作用与坚持

面对这一局势,中国该怎么办?

世界格局在发生变化,中国的国际环境也在发生变化。国际法自身的特点,决定了大国在国际规则中的地位 and 权利,也决定了中国在国际事务中可以发挥的空间和积极作用。近期中国政府在利比亚和叙利亚问题上的立场和态度,清楚地体现了中国的国际责任和对国际法重要原则的坚持。

1. 中国的国际责任

当然,利比亚和叙利亚问题不仅仅只是关乎利比亚和叙利亚国家和人民。利比亚和叙利亚问题,涉及到价值理念,也关联到对所有国家适用的具有法律拘束力的决定和国际法规则,所以这些问题就不只是局限在利比亚和叙利亚的国家命运范围内,而是关联到整个国际秩序。同样,不同国家在这些问题上的较量与博弈,反映了国际秩序之争的原则问题。

英国前首相托尼·布莱尔曾就国家利益和价值理念与国际秩序之间的关系明白地表示:

“对我们的安全最好的防卫(国家利益)在于我们的价值的广泛传播。然而,若没有一个承认这些价值观的框架,我们的价值观的传播将难以为继。如果说这是一个全球性的威胁,那么它需要一个全球性的对策,基于一套全球性的(法律)规则。”^{②④}

托尼·布莱尔的这番话,清楚地将价值理念与国际法规则和国际秩序联系在一起。其实当利比亚问题发生时,美国就看到它的重要性,也意识到价值理念在其中的作用。所以当利比亚发生国内动乱、美国政府在决定军事力量介入时,美国总统奥巴马就声明说:“由于军事行动需要投入,也存在风险,所以我们在使用武力解决国际问题时感到犹豫。然而,当我们的利益和价值(interests and values)受到挑战时,我们就有应对的责任。”^{②⑤}

英国和美国在利比亚与叙利亚问题上的立场表明:西方那些具有类似文化和体制的国家,都清楚地意识到,如果要维护它们的共同利益,这要在世界范围内确立起自己价值理念的优势,并使这一价值理念在国际秩序中处于明显的优势地位。

联合国安理会第1970与第1973号决议,给了北约军事进攻利比亚的机会,从而导致卡扎菲政权的垮台。有些安理会理事国在叙利亚问题上还想如法炮制,并于2011年10月4日与2012年2月4日强行提交提案、进行表决,但均因俄罗斯和中国对决议草案行使了否决票而未能通过。

中国的投票在世界上引起了很大的反响,有同意的,也有不同意的,甚至还有进行谩骂的。针对这些,中国外交部发言人刘为民2月6日回应说:“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^{②⑥},而是秉持公正。”中国的态度表明:第一,中国政府意识到自己的责任,有自己的坚持;第二,中国的投票立场,不完全只是考虑自己的利益^{②⑦};第三,中国在“秉持公正”,在坚持国际法基本原则。

中国的投票立场,固然有安理会利比亚问题决议被滥用的前车之鉴,但更重要的是中国的责任所在。国际关系在这些年的重要现象之一,就是中国作为国际社会一员,在日益形成的国际法律秩序中发

^{②③} 参见《俄被猜对叙立场“有变”》,载《环球时报》2012年2月14日第1版。

^{②④} “PM warns of Continuing global terror threat” 5 March 2004; 转引自奈尔·麦克法兰、云丰空书,第1页。

^{②⑤} “Contemporary Practice of the United States”, The American Journal of International Law, Vol. 105, July 2011, No. 3, p. 573—574.

^{②⑥} 参见《法外长:中俄投反对票是联合国“道德污点”》,载《环球时报》2012年2月8日第3版。

^{②⑦} 从法理上讲,一国政府是该国人民的代表。在国际上想做事维护本国的利益是名正言顺,合情合理的,否则反倒是逻辑不通。所以,中国的立场应该是有私利,但又不完全只是为了“私利”。

挥越来越重要的作用。例如,中国早已成为1949年《日内瓦公约》和1948年《防止及惩治灭绝种族罪公约》的缔约国。当然,中国还参加了许多的多边和双边协定。

中国通过其自身的发展,体会到自己的国际利益有赖于一整套以规则为基础的制度。改革开放后,中国参与国际法律体系的广度和深度不断拓展,对人权、贸易、环境以及国际法规则在其他领域的介入也不断深入。1993年,中国成为解决投资争端国际中心的成员;1996年,中国正式批准了《联合国海洋法公约》;1998年,中国签署了《公民权利和政治权利国际公约》;2001年,中国加入了世界贸易组织,接受了该组织比较广泛的强制性的争端解决机制;2009年12月,中国出现在位于荷兰海牙的国际法院,就科索沃单方面宣布独立是否符合国际法阐述中国政府的立场。这是中国自新中国成立以来,第一次参加联合国主要司法机构的诉讼程序,尽管是咨询意见,但中国对国际法律的这一积极态度,足以引起全世界的注意。^②

全球参与,同时也意味着全球责任。中国在叙利亚问题上坚持原则,行使否决权,从而阻止联合国组织对叙利亚的军事干涉,其意义深远。它表明:中国以前是发展中国家,但如今却是新兴国家中第一大国。她正在运用其政治、经济、技术和军事等方面的综合力量,决定着世界在和谐与冲突之间的走向。

第二次世界大战以后的国际法发展,尤其是殖民地国家纷纷独立与联合国大会及其他国际组织在国际上地位的提高,曾使得不少中小国家开始对国际法、尤其是对国际法上的“国家主权原则”产生了一定的信心。但在冷战之后,美国的实力变得越来越强大。与此同时,她似乎越来越依靠其军事、经济和政治等方面的综合实力,也越来越敌视那些有损其主权与重要利益的国际法规则。

2003年美国在联合国安理会没有任何授权情况下对伊拉克的军事进攻以及将萨达姆政权推翻的事实,使得不少国家对国际法的价值、效力甚至对其存在都深感忧虑。在目睹国际法上一些重要原则,其中主要是国家主权原则、国家领土不可侵犯原则以及国家相互之间应避免使用武力等基本原则被违反、被蔑视、有的国家在国际关系中如此独断专行的事实之后,对国际法的怀疑和悲观情绪又似乎开始占据了上风。有人认为国际法规则形同虚设、不经一击。有些人又回到国际关系中的实用主义,认为国家就是依靠实力,国家的行为不需要也不可能服从国际法律规则的节制和拘束。

国际法是一种动态性质的法律(moving law)。由于国际关系的发展,某些国际法规则已经过时,不再有效;有些规则在理论尚仍然有效,但可能已无法完全适应现在的国际形势。所以,现在有人认为国际法应尽力适应新的环境;另外有人主张必须要用以新原则代替旧原则、以改变国际法。观点虽然不同,但却都认为,国际法已经进入一个新的发展阶段。

然而,国家是国际法的主要主体。国家承担着制订规则并使规则合法化的使命。由于不存在世界政府,国家就通过她的立场和来表达自己的同意或不同意什么样的规则。叙利亚局势的讨论显示了安理会的重要性;中国的投票予以否决的决定,体现了联合国组织中“大国一致”原则,是在履行自己作为常任理事国的对世界和平的国际责任。

中国的立场还表明,国际法不会超越社会的一般规则之外。国际法与其他法律一样,有它的法律起源、基础和目标。国家行为只有被国际社会普遍认可时、或被认为与国际社会要实现的目标相一致时,才被认为普遍接受;如果它与社会的普遍利益相冲突时,自然也会为国际社会所排斥。中国正在将其国家利益和全球影响力与国际社会整体利益统一起来,与其他国家一道,建设一个多边的国际秩序。

2. 中国对根本原则的维护

现代国际法禁止使用武力,中国在安理会否决对叙利亚武力干涉,正是出于维护国际法基本原则的考虑。

对人权实施保护,世界上没有一个对此持有异议。加拿大主张国家具有保护责任,其他所有国家也都同意。中国的基本国策就是“以人为本”,这与保护人权理念是一致的。然而,如何才能真正地更好

^② 前引⑦,菲得普·桑斯书,人民出版社2011年9月版,中文序言部分。

地保护人权?国家在这点上有不同的立场和政策。中国的投票反对,是基于对维护国际法整个体系的基本考虑。

如从国际法角度来看,规则是大家制定并认可的。“人权”或“人道”理念有它的道理,它只是构成国际法规则的一个组成部分。出于人权或人道制订出来的国家行为规范规则,总是处于和国际法其他规则和原则的相互竞争当中。比如,出于“人道”或“人权”原因,要对一个国家要使用武力或者威胁使用武力时,自然就会侵犯该国的领土主权,进而涉及国家主权的价值。国家主权原则,与保护人权一样,是国际法上的另一个最基本的原则。

国际法与国内法有一个根本性的区别,即在每个国家,国内法能得到政府权威的支持,其中包括政府使用或威胁使用武力的权力;国际法不一样。国家是国际法中的权利和义务的载体。国家通过共同制订一些基本原则,来使它们自己都受到约束,其中包括能够共处的基本条件,如“禁止使用武力原则”。根据国际法的规定,即在世界政治中限制使用武力。除非具有合法使用武力的理由,如行使自卫反击的权力,否则国家在国际关系中便不能使用武力。

《联合国宪章》明确规定了不干涉原则,该宪章第2条(4)款规定联合国不得干预一国内部事务,即“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。”

《联合国宪章》第103条对于个成员国履行宪章的义务作出了特别规定“联合国会员国在本宪章下之义务与其依任何其他国际协定所负之义务有冲突时,其在本宪章下之义务应居优先。”

这两条规定结合起来看就很清楚,《联合国宪章》把在现代国际关系中摒弃使用武力或者以武力威胁解决国际争端放在首要地位。由于多数国家都成为了联合国的成员国,因此国家在国际关系中放弃使用武力的义务,在世界上就具有普遍意义。

这两个规定还体现了国际关系中最重要价值,即独立、主权和不受干涉的权利,它反映了二战后世界各国普遍同意在其相互关系中不使用武力的诉求。《联合国宪章》里也有其他要实现的目标,如民族自决、尊重人权、经济和社会发展。但这些目标不应通过使用武力、只能通过和平的方式来实现。在制订宪章时,所有国家都意识到,联合国目标不能通过战争实现。和平比民主和人权更重要,因为战争从根本上来讲就是不正义的。它导致了最严重的不正义,最严重的违反人权,以及对民族自决和经济社会发展最重要的扭曲。

正是基于这一考虑,联合国大会后来于1970年10月24日通过的关于国家相互之间基于《联合国宪章》而发展相互友好和合作关系的《国际法原则宣言》中,进一步强调指出“无论是出于什么原因”(for any reason whatsoever),任何国家都不能干涉另一国的内部事务。^②

这些重要的法律文件表明:禁止武力干涉的原则不管如何强调,都不会过分,因为它关系到世界的和平与安全,体现了国际社会中的最高价值。“人权”与“人道”所体现出来的价值理念,与禁止使用武力原则其实并不矛盾;因为避免战争,就能更充分地享有人权。就连美国著名的国际关系和国际法专家路易斯·亨金先生也明确表示,只要是战争或武装冲突,就一定会违反人的生命、尊严、自由及拥有财产的权利等最基本价值。这些基本价值既属于使用武力的国家的国民,也属于受到武力攻击的国家的国民,都是应受到保护、不容侵犯的权利。^③

对很多人来说,属于一国国民是其人格的重要组成部分。国家,没有“国”哪有“家”,个人也不成其为完整意义上的人。所以,“国”、“家”与“人”,结合成一个共同体,很难分开。某种意义上讲“国家独立与发展”对于国际社会的兴旺与繁荣,可以说是必不可少。如果对照中国的近代或现代史,就能对这个问题看得比较清楚。

^② UN Doc. A/Res. 2625; UN Doc. A/PV. 1883 24 October 1970.

^③ [美] 路易斯·亨金(Louis Henkin):《国际法:政治与价值》,张乃根等译,中国政法大学出版社2004年版。

所以,不管国际形势如何发展和变化,《联合国宪章》中规定的国家相互之间禁止使用武力原则,有它自在的道理。它基本的目的是维护世界和平与安全,设想就是:除非一个国家能够摆脱外部的侵犯和干涉,保护它自己的领土完整和政治主权独立,否则它的人民就不可能享有安宁的和平环境,也不会有正常的社会和经济秩序以及可持续发展的客观环境和条件。设想一下,当战争爆发,炸弹随时就可能在任何地方爆炸时,人们还能继续安宁地生活吗?人的基本权利还能得到保障吗?

四、价值理念与法律规则

由于人权保护与人道的价值理念的发展,原本属于本国内部事务,现在非常容易引起国际的关注,并给外部势力的介入提供契机。

主权在新的形势下不再是绝对的。因为有《反对和预防酷刑》这样的国际公约的存在,国家也不能以主权为由而在本国为所欲为。但如果以此跳到相反另一端,认为只要是为了“人道”或“人权”就可以侵犯他国的主权,这也是不正确的。保护国家不受侵犯是最基本的防御和权利。只有挡住了外来的进攻,也才能保护该国内部每个人的基本权利。这是不难明白的道理。所以,国家为保护本国人权的主权权利亦应该得到尊重。

1. 价值理念上的挑战

在叙利亚问题上,联合国人权理事会于2012年3月1日通过决议,对叙“人权状况恶化表示强烈关切”,谴责叙政府“侵犯人权”。该决议是以37票赞成、3票反对、3票弃权现通过。中国、俄罗斯和古巴投了反对票^①;三个月以后,联合国人权理事会又举行关于“叙利亚人权状况恶化和胡拉镇屠杀”的特别会议,并通过美国等国提交的决议,认为叙利亚政府和亲政府民兵对胡拉镇屠杀事件负有责任。对此,中国、俄罗斯和古巴又投了反对票,厄瓜多尔和乌干达投了弃权票。^②

除了联合国人权理事会,联合国安理会于2011年10月4日与2012年2月4日曾两次进行表决,虽然都未能获通过,但反对决议草案通过的俄罗斯和中国都处于绝对的少数。以后,联合国大会通过对叙利亚问题决议草案:137个国家投赞成票;中国、俄罗斯、朝鲜、伊朗等12国投了反对票。^③显然,在制裁或谴责叙利亚问题上,中国和俄罗斯等一直处于少数。然而,如果就此肯定北非中东局势对“不使用武力”原则造成伤害或者说“人道”、“人权”因素在国际法已占有绝对优势,可能还为时过早。

之所以说“人道”或“人权”因素还未占绝对优势,是因为世界不能只从单一的角度去看。国际法是调整国家间关系的一切法律规范,也是用以保障国家独立存在的工具。国际法现在比较关注个人的利益,但个人并不被认为具有国际法主体资格。尽管当代国际关系上强调“人道”或“人权”,但国际法规则是在国家阐明其“确信”为国际法观点后实施的,尤其是大国。所以且不说其他一些持同样立场的国家,单就中国与俄罗斯的投票立场足以表明,世界上还有国家在基于“人道”要对他国使用武力上存在严重保留;国际社会在“人道”与“人权”等方面还远未达成共识。

在国与国的交往当中,价值观、文化和法律都在深刻地影响国家如何来界定它们的利益。国家的利益不仅仅受其内部价值和法律的影响,同时也受到国际规范和国际体制的影响。然而,国际法规则是中性的。运用国际法观察或分析问题,历来是仁者见仁、智者见智。规则一样,其中奥妙全在于如何解释和适用。

现在似乎有一种趋势,认为西方的观点和标准具有普遍的适用性,但事实并非如此。国际法源于欧洲,也一直由西方国家占主导地位。但这并不等于说:西方的观点或价值理念就一定能上升为法律规

^① 参见《中国俄罗斯古巴投了反对票——联合国人权理事会通过有关叙利亚问题决议》,载《北京日报》2012年3月2日第13版。

^② 王昭、吴陈《联合国决议指叙政府对胡拉镇屠杀负责,中俄古巴投反对票》,载新华网:www.xinhuanet.com,最后访问时间:2012年6月2日。

^③ 参见《中俄朝等12国否决联大对叙利亚问题新决议》,载中国新闻网(北京):www.chinanews.com,最后访问时间:2012年2月17日。

则。在国际关系中,没有说某个类型国家的价值理念并非是社会发展的必然产物,在道义上也不会自然就被认为是神圣不可侵犯。

国际法是关于国家行为规范所组成的法律规则。但规则存在于多个领域,有不同的视角和原则。基于一定价值理念所强调的“保护”,可能会与国际法规则产生冲突和矛盾的。如“人权”保护就可能与国家主权原则、国家平等原则以及关于国家的基本权利与义务等相冲突。

确实,国际法体系正面临着挑战,其中有些正对传统的基础性的重要原则形成冲击。《联合国宪章》于1945年7月26日签署,其主要的宗旨,就是防止战争、保护人权并促进经济与社会的发展。这也是现代国际法律体系的起点。在冷战结束之后,关于禁止使用武力的国际法规则的合法性和有效性的讨论一直在进行,因为事实上存在着用武力来解决争端的倾向,如1992年巴尔干武装冲突、1994年卢旺达国内战争、1997年以来非洲大湖地区的武装冲突、1999年科索沃战争、2001年阿富汗战争、2003年伊拉克战争以及2011年发生的利比亚战争等等。所有这些战争或武装冲突引发了一个基本的问题,即国际法上关于除自卫和集体安全体制以外绝对禁止使用武力的规则是否还继续有效?美国对伊拉克发动战争的理由是,萨达姆拥有大规模杀伤性武器,但事实并没让人信服,也没能让联合国认可这场战争。

国际法规则是国家在国际关系中必须遵守的规则。国际法律在维护世界秩序中所起的主要作用,就是确认某些规则是所有国家都予以遵守的规则。所以不难理解,在国际关系中,有些国家都想努力通过制订国际法的规则来将自己的价值理念上升为整个国际社会都予以遵守的规范性原则。

国际关系在当今国际社会显得纷繁复杂。归纳起来,它主要呈现出了传统国际法上不干涉内政原则与当代国际社会中的人道、人权理念之间、禁止使用武力与保护责任之间的矛盾。这些矛盾归总起来,又主要体现为国内与国际管辖之间的矛盾。这些矛盾对每个国家的决策空间和行为模式都造成了深刻影响。所以,国家相互之间的博弈,是国际法的规则之争,也是国家在涉及本身的权利与义务方面的博弈。

联合国安理会的主要使命是维护国际和平与安全,坚持《联合国宪章》中关于不干涉一国内部事务则是安理会首先要坚持的一个原则。据此,所有国家都要尊重其他国家领土主权,都承担不得使用武力干涉别国的内部事务的责任和义务。联合国安理会通过的第1970与1973号决议以及北约国家对利比亚战争的介入表明当今国际关系所发生的变化,表明国家主权原则正受到严峻的考验和挑战。

从联合国安理会在利比亚和叙利亚问题上的投票情况看,中国是少数,似乎处于被动的地位。然而,避免战争的机会,取决于大国的责任和对国际法原则的坚持。中国坚持国际法基本原则,同时还拥有否决权,这一事实决定了中国在中东乃至世界形势变局中是可以有作为的。

2. 法律规则的作用

对联合国安理会在利比亚问题上的第1970和第1973号决议,中国政府一是赞成,一是弃权。不难设想,如果中国政府那时决定投的是反对票,那就没有北约的动武借口,利比亚形势的走势也会因此改变方向。

在一些国家的推动下,联合国安理会2011年10月4日与2012年2月4日曾两次就叙利亚问题决议草案进行表决,但这两次均因为中国和俄罗斯对决议草案投了否决票而使决议草案未能获通过。这也正是因为中国和俄罗斯吸取了在利比亚问题上的教训,从而使得叙利亚避免了重蹈利比亚的覆辙,霍姆斯没有成为第二个班加西,是因为国际法的设计,也是因为中俄的坚持。这次否决其实也在向世界表明,在解决重大国际问题上必须要有共识,要有包括中国在内的同意。

由于中国与俄罗斯一道行使否决权,使得决议没能通过,西方国家非常地恼火。美国称中俄否决叙利亚决议草案是“拙劣之举”;法国国防部长热拉尔·隆盖对中俄投反对票大加指责,并称这样的国家应当被“打屁股”。法国外交部长阿兰·朱佩5日还称中俄投反对票是联合国的“道德污点”;澳大利亚总理吉拉德对中俄两国在联合国安理会投否决票“感到非常失望”,并称“中俄做出了错误的决定,是不

负责任的行为”。该国外长陆克文也附和道,中国和俄罗斯“必须承担责任,停止流血冲突”。^{③④}西方国家对中投票结果的强烈反弹,正表明了中国在国际事务中的重要作用。

叙利亚事关重大,中国是个大国,当然负有重要责任。但中国的思路与解决方法与西方不同。对发生在叙利亚胡拉镇残害无辜平民的事件,中国“予以最强烈的谴责”,并“主张叙利亚政府和所有反对派应全面落实安南六点建议和安理会相关决议”^{③⑤}。中国同时还主张“安理会在叙利亚问题上的行动,应符合《联合国宪章》的宗旨和原则以及有关国际关系准则,应有助于缓解紧张局势,有助于推动政治对话,化解分歧,有助于维护中东地区的和平与稳定。”^{③⑥}

所以,中国反对在国际关系中使用武力,主张联合国范围内关于叙利亚问题的讨论应有助于缓和该国的局势,应有助于推动问题的政治解决进程,这与西方国家一味地坚持武力干涉有本质上的区别。联合国安理会2012年3月21日通过的关于叙利亚问题的主席声明^{③⑦},是安理会在中国和俄罗斯两度否决决议后第一次取得一致。该声明要求叙利亚冲突双方共同停止暴力,但没再包括西方之前一直要求的对叙利亚政府最后通牒的内容。另外,中国也在以自己的方式在努力。在安理会通过主席声明之前,即2012年3月6日和7日,中国政府特使、前大使李华新访问大马士革,呼吁叙利亚立即停火以及各方举行谈判的建议,但同时表示反对外部势力的干预。^{③⑧}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。^{③⑨}中国正在履行自己的职责。

“阿拉伯之春”已吞噬多个国家,叙利亚却仍然不倒。之所以这样,这与国际法的制订程序有关联,与国际法机制有关。国家可以制订,但也可以反对某个规则。在众多国际法规则中,国家可以用自己的立场和行动表明,它们不愿意让某些规则得以畅通无阻地被实施。在叙利亚问题上,中国的立场表明:尽管“人权”与“人道”在国际规则的制订过程中的考虑在增加,但国家主权原则与禁止干涉原则仍然是国际法上最基本的原则。

结 论

北非中东局势的变化与发展表明:世界各方面矛盾和能量就在急剧增加。世界各国尤其是有影响的国家都在为争取形成对自己价值理念有利的格局而努力。在构建世界新秩序方面,除了经济、政治或军事方面的因素以外,更有所谓的“人道”或“保护人权”的考虑。

国际法在新格局形成中,具有明显的重要性。由于它对国际社会行为体的拘束力,所以每个国家在国际立法过程中都要想方设法融合进反映自己价值理念的东西,以便能对世界秩序发生影响和主导作用。所以,国际社会关于对叙利亚局势干涉与反干涉的博弈,反映了国际法规则在国际秩序形成中的重要性。这不仅直接事关北非与中东国家,也关乎世界局势的稳定与发展。

安理会关于利比亚局势通过的决议,目的是为了向利比亚提供人道援助。但现行国际法上并不存在明确的“人道干涉”的规则,也没有赋予国家可以干涉的权力。从现实看,世界上任何国家总是存在着侵犯人权或不人道的现象,有的国家甚至一直存在严重侵犯人权的现象,但这不能成为被入侵的理由或根据。他国或国际社会的军事干预将导致比试图结束所谓侵犯人权本身更大的损害和灾难。

当代人权运动为国际社会的进步作出了贡献。但如过多或抽象地强调权利,可能也会适得其反,因为究竟谁是权利的享有者有时并不清楚,这对实施会产生困难。但尽管如此,“权利”在法律上还是被动的概念。现在所讨论的“责任”,则是一个主动的概念,它更容易让有些国家在国际事务上实施双重

^{③④} 《法外长:中俄投反对票是联合国“道德污点”》,载《环球时报》2012年2月8日第3版。

^{③⑤} 中国常驻联合国日内瓦办事处和瑞士其他国际组织代表刘振民大使在联合国人权理事会上的发言。参见前引^{③②}。

^{③⑥} 前引^{③①}。

^{③⑦} 参见李逸达、黄培昭、李勇、青木、李珍、魏辉、柳玉鹏《安理会罕见展示团结》,《环球时报》2012年3月23日第1版。

^{③⑧} 《中国再派特使前往叙利亚》,载《参考消息》2012年3月6日第16版。

^{③⑨} 前引^{③⑧}。

标准从而轻易就对他国主权进行干预。

尝试着将西方社会的价值理念普遍化,在今天多元化的国际社会里会事与愿违。国家主权仍是国际法与国际关系的基本原则。在最重要的国际文件中,如《联合国宪章》和《关于国际法基本原则的宣言》等,都含有禁止武力干涉的规定。鉴此,中国对国际法原则的坚持,体现了中国的国际责任,也是中国对国际法主权原则的贡献。

中国在中东北非变局中的立场,展示了她自己的战略远见。这不同于西方国家的价值理念,但正在给世界带来变化。随着在全球政治、经济和环境方面地位的不断提高,中国对待国际法的态度和坚持必将越来越受到世界的关注。

Abstract: What happened recently in the region of the North Africa and the Middle East indicated that some countries are trying now to set up a sort of international order in their favour, and that beside economical, political and military elements, those of humanity and human rights played an important role as well in international relations. The resolutions adopted by the UN Security Council in the case of Libya is one of these examples. However, the rules of international law exist in various areas. Different rules have different consideration. Consideration of human rights or humanity which reflects certain values may be in conflict with some of the other important rules, such as the principle of state sovereignty. Whether the international community should intervene in the domestic conflicts in Syria demonstrates the importance of choosing which manner to solve the problems. Therefore, it does not only concern with Syria and its own people, but also with the development of the world situation. The veto that China casted on Syria issue in the UN Security Council reflected her international responsibility.

(责任编辑: 陈贻健)