

“保护的责任”：法治良心与严峻现实 ——以利比亚冲突为案例

海泽龙

内容提要 在利比亚冲突中，以法国、美国为首的西方国家以行使“保护的责任”的名义，进行所谓“人道主义干涉”，对利比亚实施军事打击和政权更迭，实则制造了更大的人道主义灾难。“利比亚冲突”的案例表明，“保护的责任”从理念走向现实特别是其实际执行的道路并不平坦。作为国际社会的“法治良心”的重要体现，“保护的责任”理念与严峻现实之间的巨大差距，引发了专家学者对如何实施“保护的责任”的反思，并提出了相应的意见和建议，以促进“保护的责任”在理论与现实的碰撞中不断发展和完善。

关键词 国际政治理论 保护的责任 利比亚冲突 法治良心 人道主义干涉

2011年3月，作为“保护的责任”首次“强制执行”的行动，以法国为首的北约曲解联合国安理会决议，实施“奥德赛黎明”行动(Operation Odyssey Dawn)，强行军事干涉利比亚冲突。随着干涉的持续，卡扎菲政府迅速倒台，利比亚陷入无政府状态，人道主义灾难日益严重。“法治良心”与严峻现实的巨大反差再次引发国际社会对“保护的责任”的激烈争论。对此，本文旨在通过梳理“保护的责任”理念从

* 海泽龙：北京大学国际关系学院博士研究生。（邮编：100871）

** 本文提交给第六届“全国国际关系、国际政治专业博士生学术论坛”，得到贾庆国教授、韩方明教授、罗艳华教授、丁斗教授、阮宗泽教授、檀有志副教授等与会专家的指导和点评，以及《国际政治研究》编辑部匿名评审老师的不吝批评指正，在此一并表示感谢。本文不足之处均由作者承担。

诞生以来的发展进程,阐明其作为反映国际社会“法治良心”的理念及与主权原则、全球治理的矛盾关联,并将理论结合案例实践,重点剖析“保护的责任”在利比亚冲突中的具体实施中产生的诸多问题,以及由此产生的专家学者相关批评与建议,并参考联合国及“干预与国家主权国际委员会”相关重要文件材料,提出“保护的责任”发展的若干努力方向,以期使全球治理的相关跨国人权保护机制逐步完善,使国际社会“法治良心”得以实现。

一、保护的责任:法治良心与现实波折

(一) 法治良心与理念背景

“保护的责任”理念出现于 21 世纪初,是全球治理中跨国人权保护领域的重要环节,^①也反映出国际社会对“法治良心”^②的渴求与期待。

20 世纪的人类伤痕累累,除了两次伤亡巨大的世界大战,还发生过对犹太人的大屠杀、柬埔寨的大屠杀。随着苏东剧变、冷战结束,民族、宗教领域的纷争导致地区冲突大幅增多,特别是 90 年代中叶发生在卢旺达和前南斯拉夫科索沃地区的种族、民族冲突,造成严重的人道主义灾难,这对人类良知产生了极大震撼。后两次灾难发生时,包括联合国在内的国际社会未能采取有效措施及时干预和制止,引起各界人士的深刻反思。此后,采用军事手段及时进行“人道主义干涉”逐步成为国际社会的重要议题,其支持者辩称,只要出于“人道主义目的”,武装干涉是一种“道德责任”,是“正义战争”。^③

时任联合国秘书长科菲·安南支持“人道主义干涉”,并在 2000 年联合国“千年报告”中呼吁:“如果人道主义干涉真的是对主权的一种令人无法接受的侵犯,那么我们应该怎样对卢旺达、对斯雷布雷尼察做出反应呢?对影响我们共同人性

^① 全球治理委员会(Commission on Global Governance)在 1995 年发表的首份报告《天涯成比邻》(Our Global Neighborhood)中,将全球治理定义为各种各样的个人、团体——公共的或每个人的处理其公共事务的总和。全球治理是一个持续的过程,通过这一过程,各种不同和互相冲突的利益可望得到调和,并采取合作行动,通过实践性、市民性、规范性的全球治理,最终解决困惑人类的全球贫困和环境破坏等全球性问题。笔者认为,“保护的责任”涉及人权的跨国保护,应归入全球治理机制中的跨国人权保护范畴。另可参见[英]亚当·罗伯茨、[新西兰]本尼迪克特·金斯伯里主编:《全球治理:分裂世界中的联合国》,吴志成等译,北京:中央编译出版社 2010 年版。

^② 较之面对人道主义灾难时的道德自责所体现的个人境界,“法治良心”(nomocentric conscience)是基于法治基础并由法治保障,反映出国际社会对基本人权的美好期许和道德诉求,体现的是整个社会的道德把握,是人道主义良知的体现。

^③ Mona Fixdal, Department of Political Science, University of Oslo, and Dan Smith, International Peace Research Institute, Oslo, “Humanitarian Intervention and Just War,” *Mershon International Studies Review*, Vol. 42, No. 2 ,1998, pp. 283-312.

的各项规则的人权的粗暴和系统的侵犯,我们又该怎样做出反应呢?”^①但“人道主义干涉”毕竟是“干涉”,与《联合国宪章》及现有诸多国际法概念中的不干涉内政原则直接冲突:主权不再仅仅作为一种国家权力,已从“在内部功能和外部责任上作为控制手段的主权”演变为“作为责任的主权”。^②国际社会也发现,“人道主义干预”^③的措辞无助于人道主义目标的实现,“也相信过去支持或反对一个国家在另一个国家的领土上行使‘干预权’的辩论语言已经过时而且于事无补”,于是宁愿回避“人道主义干预”,而谈论“保护的责任”。^④“保护的责任”作为“满足21世纪可预见的需求”^⑤且“或许可使我们较容易地找到形成共识的答案”^⑥而“提出的新观点”应运而生。

(二) 法治良心与现实发展

“保护的责任”理念在国际社会的发展演进体现在以下九份文件中,“法治良心”在现实中历经波折而不断成熟和完善。

文件一:2001年12月,加拿大前总理克雷蒂安领导的“干预与国家主权国际委员会”(International Commission on Intervention and State Sovereignty,简称ICISS)发布的《保护的责任》研究报告。该报告提出,主权不仅意味着权力,更重要的是责任,“主权国家有责任保护本国公民免遭可以避免的灾难——免遭大规模屠杀和强奸,免遭饥饿,当它们不愿意或者无力这样做的时候,必须由更广泛的国际社会来承担这一责任”。^⑦反映“法治良心”的“保护的责任”理念,正式得以提出。

文件二:2004年12月,联合国“威胁、挑战和改革问题高级别名人小组”向秘书长提交的《一个更安全的世界:我们的共同责任》研究报告。该报告接受了“干预与国家主权国际委员会”提出的“保护的责任”理念,称每个国家都“有责任保护”那些身陷本来可以避免的灾难的人,“虽然主权政府负有使自己的人民免受这些灾难的主要责任,但是,如果它们没有能力或不愿意这样做,广大国际社会就应

① [加纳]科菲·安南:《我们人民:二十一世纪联合国的作用》,联合国文件(A/54/2000),2000年,第217段,<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/ga/millennium/sg/report/ch4.htm>,2014-05-20。

② Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001, paragraph 2.14, <http://www.r2pasiapacific.org/docs/R2P%20Key%20Documents/ICISS%20Report.pdf>, 2014-05-20.

③ 本文“干预”与“干涉”的措辞,仅因所引版本不同译法及习惯用法造成,在文中并无实质差异。

④ Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001, Paragraph 2.4, <http://www.r2pasiapacific.org/docs/R2P%20Key%20Documents/ICISS%20Report.pdf>, 2014-03-20.

⑤ Ibid., Paragraph 2.2.

⑥ Ibid., Paragraph 2.5.

⑦ Ibid., Foreword, p. VIII.

承担起这一责任,并由此连贯开展一系列工作。”^①因报告是联合国高级咨询机构提交,该理念具有更高的权威性,同时也否定了联合国安理会授权措施之外的行动,并进一步提出使用武力的相关“正当性的基本标准”。^②这标志着国际社会对“保护的责任”理念的正式认可。

文件三:2005年3月,时任联合国秘书长科菲·安南在第59届联大上所做的《大自由:实现人人共享的发展、安全和人权》报告。该报告提出“如果国家当局不愿或不能保护本国公民,则利用外交、人道主义和其他手段保护平民人口的责任,就落到了国际社会的肩上;如果此种手段看来仍不够,则安全理事会可能有必要根据《联合国宪章》采取行动,包括必要时采取强制行动”。^③报告肯定了国家作为保护国民的“第一顺位”责任,明确了安理会在国际社会实施“保护的责任”时的地位,标志着该理念得到国际社会更广泛的支持。

文件四:2005年9月,由全世界近200个国家或地区的首脑参加的世界首脑会议达成的《2005年世界首脑会议成果》,就“保护的责任”做了专项声明:“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”,它们应“接受这一责任,并将据此采取行动”。^④同时指出,如果和平手段不足以解决问题,国际社会将随时准备根据《(联合国)宪章》,“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”。^⑤会议明确了履行“保护的责任”的四种特定类型,并在加强联合国安理会作用的同时,明确了相关区域组织的作用。^⑥会议成果是宣言性质的国际文件,其政治影响力和对国际社会的约束力远强于前两个研究小组提供的研究报告,反映了国际社会对“保护的责任”的共识。

文件五:2009年,联合国秘书长潘基文在第63届联大提交的《履行保护的责任》报告。报告提出“保护的责任”三大支柱,^⑦其中作为第一支柱的“国家保护的责任”是“国家始终有责任保护其居民,无论是否其国民,防止居民遭受灭绝种族、

^① “威胁、挑战和改革问题高级别名人小组”报告:《一个更安全的世界:我们的共同责任》,2004年,联合国文件(A/59/565),第201段,<http://daccess-ods.un.org/TMP/7988021.96979523.html>,2014-05-20。

^② 同上,第207段。

^③ [加纳]科菲·安南:《大自由:实现人人共享的发展、安全和人权》,联合国文件(A/59/2005),2005年,第135段,<http://www.un.org/chinese/largerfreedom/part4.htm>,2014-03-20。

^④ 《2005年世界首脑会议成果》,联合国文件(A/RES/60/1),2005年,第138段,<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/59/PDF/N0548759.pdf?OpenElement>,2014-05-20。

^⑤ 同上,第139段。

^⑥ 同上,第139段。

^⑦ [韩]潘基文:《履行保护的责任》,联合国文件(A/63/677),2009年,第11段a,http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/63/677&Lang=C,2014-05-20。

战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害,防止他们受到煽动”,^①这就进一步明确国家的道义责任。“国际援助和能力建设”与“及时果断的反应”分别作为第二、第三支柱。报告强调“现在将保护的责任的构想付诸实施的时机已经成熟”。^② 2009年成为确立“保护的责任”概念的一个分水岭。^③

文件六:2010年7月,联合国秘书长潘基文就“保护的责任”提交的《预警、评估及保护责任》报告。报告提出“联合国需要如《2005年世界首脑会议成果》所要求建立世界级的预警和评估能力,以确保我们不至于只能选择无所作为或在对局势知之甚少的情况下采取行动”,履行“保护的责任”战略要求针对每个案例的不同情况,及早做出灵活反应。^④

文件七:2011年6月,联合国秘书长潘基文提交的《区域和次区域安排对履行保护责任的作用》报告。报告称实现“保护的责任”有三大支柱:第一支柱涉及国家的保护责任;第二支柱涉及国际援助和能力建设;第三支柱涉及及时果断的反应,而“区域和次区域组织在履行保护责任方面的积极努力对以上任何一个支柱都大有裨益”。^⑤

文件八:2012年7月,联合国秘书长潘基文提交的《保护责任:及时果断的反映》报告。该报告着重探讨了作为“保护的责任”第三支柱“及时果断的反映”的各个方面,建议“不要过度强调预防和回应工作间的区别”,审议了“所采用的、以《联合国宪章》为基础的工具和迄今已利用的伙伴关系”,以及“负责任地进行保护的方式”。^⑥

文件九:2013年7月,联合国秘书长潘基文提交的《保护责任问题:国家责任与预防》的报告。该报告再次重申了“各国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及其煽动活动”,确定了“防止暴行可能采取的其他方法”,^⑦并宣称“防止暴行罪需要各国持续不断的努力”,在“各国明显未能保护其民众的情况下,预防工作还需要国际社会通过援助或行动进行参与”。^⑧

① [韩]潘基文:《履行保护的责任》,联合国文件(A/63/677),2009年,第11段6,http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/63/677&Lang=C,2014-05-20。

② 同上,第72段。

③ [韩]潘基文:《预警、评估及保护责任》,联合国文件(A/64/864),2010年,第14段,http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/64/864,2014-05-20。

④ 同上,第19段。

⑤ [韩]潘基文:《区域和次区域安排对履行保护责任的作用》,联合国文件(A/65/877-S/2011/393),2011年,第9段,http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/65/877,2014-03-20。

⑥ [韩]潘基文:《保护责任:及时果断的反应》,联合国文件(A/66/874-S/2012/578),2012年,第8段,http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/66/874,2014-05-20。

⑦ [韩]潘基文:《保护责任问题:国家责任与预防》,联合国文件(A/67/929-S/2013/399),2013年,第8段,http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/67/929,2014-05-20。

⑧ 同上,第73段。

二、保护的责任：法治良心与现实矛盾

作为具有人道主义色彩的“法治良心”，“保护的责任”反映出国际社会人权保护领域观念的深刻演变，其波折发展的历程，则折射出国际社会对“法治良心”能否真正实现的犹疑，这也涉及该理念的一系列矛盾纠葛。

（一）法治良心与自身原罪的争议

“保护的责任”虽代表“法治良心”，但自其诞生就备受争议。根据 2001 年“干预与国家主权国际委员会”《保护的责任》的报告，国际社会履行“保护的责任”进行干涉的“首要目的必须是制止或避免人类苦难”，^①即为了制止或避免“大规模丧生”和“大规模的‘种族清洗’”。^②但怎样制止和避免，如何界定制止和避免的介入程度，具有强烈的主观因素，故国际社会争议很大。^③“干预与国家主权国际委员会”报告本身也谈及理念本身可能引发的分歧：“有些人认为，新的干预预示着新世界的来临，人权将高于国家主权；另一些人认为，它将开创这样一个世界，一些大国会粗暴地骑在小国的头上操纵人道主义和人权的讨论。”^④实际上，西方发达国家坚持“人权高于主权”，试图凭借强大实力动辄实行“强制性干预”；诸多发展中国家特别是国内存在宗教、民族等矛盾的小国，既担心“保护的责任”被滥用而成为强国干涉弱国的工具，又担心该理念被随意扩大而成为他国干涉本国内政的借口。对此，时任委内瑞拉总统查维斯曾称：“‘保护的责任’是一个危险的概念，它是美国等国家意欲干涉他国主权合法化的工具。”^⑤

（二）法治良心与主权原则的纠葛

主权概念在国际法上地位十分重要。“主权，即国家主权，是国家最重要的属

^① Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001, Paragraph 4.33, <http://www.r2pasiapacific.org/docs/R2P%20Key%20Documents/ICISS%20Report.pdf>, 2014-05-20.

^② Ibid., Paragraph 4.19.

^③ 对于“保护的责任”及其争议，目前笔者已知的研究成果包括但不限于：李斌：《“保护的责任”对不干涉内政原则的影响》，《法律科学》（西北政法大学学报）2007 年第 3 期；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》，《欧洲研究》2012 年第 2 期；李寿平：《“保护的责任”与现代国际法律秩序》，《政法论坛（中国政法大学学报）》2006 年第 3 期。

^④ Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001, Paragraph 1.5, <http://www.r2pasiapacific.org/docs/R2P%20Key%20Documents/ICISS%20Report.pdf>, 2014-05-20.

^⑤ 刘盛宇：《利己主义：保护的责任机制启动困难的原因》，《经营管理者》2011 年 6 月。

性,是国家固有的在国内的最高权力和在国际上的独立权力。”^①主权被定性为“最高权威,这在国际上并非意味着高于所有其他国家的法律权威,而是在法律上并不从属于任何其他世俗权威的法律权威。因此,依照最严格和最狭隘的意义,主权含有全面独立的意思,无论在国土以内或在国土以外都是独立的”。^②这意味着主权本质上具有两层含义,即对内的“最高性”与对外的“独立性”,包括不受外来干涉。不干涉内政已经成为国际法的基本原则之一,为《联合国宪章》和众多国际文件所载明,也是我国长期倡导的和平共处五项原则的内容之一。

对主权的关注和对“主权意味着责任”的理解都不局限于世界某一地区。^③“保护的责任”作为“法治良心”对国家主权形成冲击,使国家治理面临国际社会的适当监督,国家主权也受国际法相关约束。新世纪以来,“国家主权没有任何转移或减弱,但涉及一个必要的重新描述特征的过程:在内部功能和外部责任上从作为控制手段的主权到作为责任的主权”。^④人们公认,“主权意味着双重的责任:对外是尊重别国的主权,对内是尊重国内所有人的尊严和基本权利。”^⑤如果本国政府不能或不愿承担“保护的责任”,则必须由国际社会来承担。而是否干涉、如何干涉,均取决于外部国家的意愿,在不具意愿时,即使存在干涉的机会,“保护的责任”也不会实施。一定程度上,“保护的责任”是一个在干预和主权之间架起桥梁的连接概念,^⑥其与主权原则的纠葛,将会是一个长期的博弈过程。

(三) 法治良心与全球治理的局限

全球治理的著名倡导者詹姆斯·罗西瑙认为,全球治理是没有统治的治理,是一种非国家中心的治理状态。^⑦“保护的责任”作为全球治理的重要环节,存在全球治理机制的诸多类似局限:(1)在防范及消除“灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪”问题上,其“第一顺位”即首要治理主体依然是主权国家,如同在全球

^① 王铁崖主编:《国际法》,北京:法律出版社1981年版,第67页。

^② [英]詹宁斯、瓦茨等修订:《奥本海国际法》(第1卷第1分册),王铁崖等译,北京:中国大百科全书出版社1995年版,第92页。

^③ 例如:Edward C. Luck, “The Responsible Sovereign and the Responsibility to Protect,” in Joachim W. Müller and Karl P. Sauvant, eds., *Annual Review of United Nations Affairs*, Oxford: Oxford University Press, 2008; and Edward C. Luck, “Sovereignty, Choice, and the Responsibility to Protect,” *Global Responsibility to Protect*, Vol. 1, No. 1, January 2009.

^④ Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001, Paragraph 2.14, <http://www.r2pasiapacific.org/docs/R2P%20Key%20Documents/ICISS%20Report.pdf>, 2014-05-20.

^⑤ Ibid., Paragraph 1.35.

^⑥ Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001, Paragraph 2.29, <http://www.r2pasiapacific.org/docs/R2P%20Key%20Documents/ICISS%20Report.pdf>, 2014-05-20.

^⑦ 刘小林:《全球治理理论的价值观研究》,《世界经济与政治论坛》2007年第3期。

治理机制中,虽然包括联合国在内的国际组织也获得参与治理的权利或责任,但主权国家依然占据核心与基础地位。而对于国际组织的行动能力,著名经济学家奥尔森称,一个组织的成员越多,利益越分散,其集体行动的能力越弱,^①这将加剧其无政府状态。虽然一个具有立法权力的世界政府将消除该无政府状态,“但联合国无法做到这一点,联合国不是世界政府”。^② (2) 在全球治理体系下,行为体利益的分散性和现存体系的严重不对称性,既导致各行为体难以采取集体行动,又使得体系中的大国或大国集团能够利用各国间的相互依赖,为一己私利而采取损人利己的行为。^③ 从“保护的责任”理念与实践过程来看,西方大国的标准、利益诉求及其实际操作占据优势地位。(3) 就主权国家与包括联合国在内的国际组织关系而言,与全球治理的诸多机制类似,“保护的责任”更多是有关当事方之间的多层次沟通与协商,特别是联合国安理会的协商,缺乏强制权威,如同 2009 年 12 月在丹麦首都哥本哈根召开的联合国气候变化大会“议而不决”,^④不能有效地防止和消除大规模人道主义危机。

三、保护的责任:利比亚冲突的严峻现实

对于实施“保护的责任”进行国际军事干涉,2001 年“干预与国家主权国际委员会”《保护的责任》报告中提出六条前提标准:“正当的理由”、“合理的授权”、“正确的意图”、“最后的手段”、“均衡性”,以及“合理的成功机会”。^⑤ 但在现实中,和全球治理的诸多机制类似,“保护的责任”的执行远非其“法治良心”的道义地位那样简单,其不但存在诸多偏差,甚至加剧了人道主义灾难。2011 年 3 月,以法国为首的北约在利比亚的军事干涉即为明证。

(一) 正当的理由

2010 年底,发端于突尼斯的“阿拉伯之春”在西亚和北非地区掀起惊涛巨浪,在突尼斯和埃及两国的总统被赶下台后,利比亚成了全球瞩目的“多米诺骨牌”。

^① [英]戴维·赫尔德等:《全球大变革:全球化时代下的政治、经济与文化》,杨雪冬等译,北京:社会科学文献出版社 2001 年版,第 5 页。

^② [美]罗纳德·格罗索普:《全球治理需要全球政府》,载俞可平主编:《全球化:全球治理》,北京:社会科学文献出版社 2003 年版,第 169 页。

^③ 陈绍峰、李永辉:《全球治理及其限度》,《当代世界与社会主义》2001 年第 6 期。

^④ 《气候峰会落幕 有共识没结果不具法律约束力》,中新网 2009 年 12 月 21 日电。

^⑤ Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001, Paragraph 4.16, <http://www.r2pasiapacific.org/docs/R2P%20Key%20Documents/ICISS%20Report.pdf>, 2014-05-20.

自2011年2月15日开始,利比亚多个城市发生民众游行示威,要求执政40余年的卡扎菲下台和民主变革。抗议活动逐步发展为武装反叛,反对派于27日在利比亚第二大城市班加西成立临时政权“利比亚国家过渡委员会”。为了维护自身统治,卡扎菲出动军队镇压反对派,造成无辜平民的重大伤亡。截至3月17日军事干涉前,卡扎菲部队打死的平民数,最保守的估计是1000人死亡;^①国际刑事法院在3月7日估计有1万人被杀;^②3月2日,国际人权同盟估计3000人死亡。^③此时,卡扎菲政权针对反对派特别是无辜平民的军事镇压,造成大量难民逃离家园。根据“干预与国家主权国际委员会”报告,如“大规模的丧生”和“大规模的‘种族清洗’”两项条件或两项条件中的任何一项成立,干预决定的“正当理由”要素即得到充分满足。^④这也在一定程度上形成“保护的责任”所列四种罪行中的“战争罪”和“危害人类罪”,并造成人道主义灾难,卡扎菲政权已经在实际上“无力或不愿”行使对本国公民“保护的责任”,国际社会必须及时干预。

(二) 最后的手段

2011年2月26日,联合国安理会通过1970号决议,决定对利比亚实行武器禁运等制裁,^⑤目标直指卡扎菲政权。美法等国长期视卡扎菲政权为“流氓政权”,乘机对反政府武装进行各种形式的支援:政治上,逐步承认反政府组织的“利比亚国家过渡委员会”为临时政府;^⑥军事上,对反政府武装提供武器和情报支持;舆论上,广泛报道冲突造成的人道主义灾难。3月17日,安理会通过1973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。^⑦

此时,外交调解等和平手段尚有空间,但西方大国及媒体纷纷营造实施“保护的责任”进行军事干涉的紧张氛围。如2月16日至3月19日,英国著名媒体《卫报》的报道主题量居前三的分别是卡扎菲及其支持者通过暴力与非暴力方式维护

^① Staff, “Libya: French Plane Fires on Military Vehicle,” *BBC News*, 19 March 2011.

^② Staff, “Death Toll in Libyan Popular Uprising at 10,000,” *Islamic Republic of Iran Broadcasting*, 24 February, 2011.

^③ Richard Adams, “Libya Uprising - Thursday 10 March,” *The Guardian*, March 10, 2011.

^④ Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001, Paragraph 4.19, <http://www.r2pasiapacific.org/docs/R2P%20Key%20Documents/ICISS%20Report.pdf>, 2014-05-20.

^⑤ 联合国安理会第1970号(2011)决议,第3页,S/RES/1970(2011),2011年2月26日,[http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970\(2011\),2014-05-20](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970(2011),2014-05-20)。

^⑥ 2011年3月10日,法国时任总统萨科齐成为承认“利比亚全国委员会”为临时政府的第一个西方领袖,并互换大使;美国国务院于2011年3月驱逐了忠于卡扎菲的利比亚外交官。

^⑦ 联合国安理会第1973号(2011)决议,第2页,S/RES/1973(2011),2011年3月17日,[http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973\(2011\),2014-05-20](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011),2014-05-20)。

权统治、反对派的失利与求助国际社会、利比亚人民的苦难，称如果国际社会不及时采取更为有效的干涉方式即军事行动，利比亚的人道主义灾难将更加严重。^①国际社会此时似乎已经用完“探索预防或和平解决人道主义危机的每一条外交和非军事渠道”，^②且国际社会监督或安排当事国寻求内部妥协的诚意“因其中一方或双方的不妥协而归于失败”，^③军事手段已成最后方式。在此背景下，3月19日以法国为首的北约实施“奥德赛黎明”行动，军事干涉利比亚。

（三）合理的授权

依“干预与国家主权国际委员会”报告，只有联合国安理会才有权或授权实施“保护的责任”进行军事干涉，因为军事干涉“不仅意味着侵入一个主权国家，而且又是一种涉及有可能大规模动用致命武力的侵入”。^④但在利比亚冲突中，“合理的授权”受到曲解。安理会1970号决议谴责了暴力和对平民使用武力的行为，并对利比亚采取了武器禁运，^⑤以试图稳定局势；1973号决议则设置“禁飞区”、要求“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。^⑥决议的初衷和措辞客观公正，“保护的责任”也依循安理会授权的原则，但因北约的曲解而失去应有立场。例如，“禁飞区”无论对卡扎菲政权还是反政府武装，都不能被解释成一方被禁飞、另一方可实施轰炸；而“采取一切必要措施”仅是以保护平民为目标建立安全区，缓解人道主义灾难，并非对政府军进行军事打击。但“合理的授权”却在现实中被北约解释为可以“采取一切必要措施”对卡扎菲政权实施打击，对反政府武装的反攻听之任之。

（四）实施的主体

安理会1973号决议目标是保护平民、制止人道主义灾难，虽授权采用除军事占领之外的任何行动来实现“禁飞”和“停火”，但并未提及针对的是利比亚反对派还是卡扎菲政权，也未涉及支持反对派、打击政府军，持客观公正立场。而3月19日北约的军事干涉，从一开始就偏离“保护的责任”的应有立场，将卡扎菲政权及

^① 赵士林等：《战争“合法性”与媒体建构：以〈卫报〉利比亚战争报道为例》，《今传媒》2012年第6期。

^② Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001, Paragraph 4.37, <http://www.r2pasiapacific.org/docs/R2P%20Key%20Documents/ICISS%20Report.pdf>, 2014-05-20.

^③ Ibid., Paragraph 4.38.

^④ Ibid., Paragraph 6.1.

^⑤ 联合国安理会第1970号(2011)决议,第3页,S/RES/1970(2011),2011年2月26日,[http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970\(2011\)](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970(2011)),2014-05-20。

^⑥ 联合国安理会第1973号(2011)决议,第3页,S/RES/1973(2011),2011年3月17日,[http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011)),2014-05-20。

其支持者锁定为打击目标,支持和偏袒利比亚反对派。俄罗斯领导人普京曾批评北约空袭卡扎菲住所的行动,并质疑北约空袭的合理与合法性,称空袭特别是对轰炸卡扎菲住所的行动,已超出联合国安理会授权保护利比亚平民的职责范围,“他们(北约)之前说没想要卡扎菲的命,而现在有人站出来承认他们的确想这么做。袭击是谁指使的?是否经过了审判?谁授权他们判一个人死刑?”^①北约借“保护的责任”把“禁飞”变成了对利政府军的全面军事打击,把“停火”变成了帮助反对派军事反攻、攻占首都乃至擒获卡扎菲并将其折磨处死。北约国家把自己变成了反政府武装的空中力量,成为参战一方,“保护的责任”应有的公正客观立场丧失殆尽。

(五)“均衡性”与“合理的成功机会”

由于高额的石油收入,利比亚经济实力较为雄厚,社会福利较为完善。近几年受国际金融危机的冲击,民众生活水平虽然有所下降,但在北非地区依然属于较好状况。因内战和北约的军事干涉,利比亚才真正爆发了大规模人道主义灾难。战争造成了食品和石油短缺,引发了难民潮,大量的基础设施则毁于战火,平民的生命和财产损失巨大。联合国难民署2011年5月9日公开警告,自利比亚爆发冲突以来,已有超过74.6万人逃离利比亚,另有大约5000人滞留在埃及、突尼斯和尼日尔边境地区,还有约5.8万流离失所者居住在利比亚东部的临时居所中;难民已经形成危机规模,而且危机还有日益深化的趋势,人们形容其为“难民海啸”。^②不论是在政府军所在的西部地区,还是反对派控制的东部城市,大量人口失业,药物、食品短缺现象增多,人道主义危机正在加剧。2011年9月8日,利比亚“过渡委员会”卫生部长纳吉·巴拉卡特(Naji Barakat)估计说:到目前整个过程中共有3万人死亡;至少5万人受伤,其中2万人受重伤。^③面对严峻现实,北约不得不承认,干预行动造成的平民死伤状况相当严重,且无法保证未来“不伤及平民性命”。^④联合国一个独立调查委员会后来调查了20起北约空袭行动,其中5次空袭就造成60位平民死亡,55位平民受伤。^⑤对“保护的责任”而言,“手段与目的必须相统

^① 《普京批评北约轰炸卡扎菲住所所在地的行动越权》,新华网哥本哈根2011年4月26日电,http://news.xinhuanet.com/world/2011-04/27/c_121353828.htm,2014-02-15。

^② 杨冉冉:《利比亚:战争乱局引发“难民海啸”》,《工人日报》2011年5月4日。

^③ 该数字并未得到独立机构的核实,Karin Laub, “Libyan Estimate: At least 30,000 Died in the War,” *Associated Press* (San Francisco Chronicle), 8 September 2011。

^④ 《北约称将继续空袭利比亚 不保证未来不伤及平民》,中新网2011年6月23日电,http://www.china.com.cn/military/txt/2011-06/23/content_22845029.htm,2014-02-15。

^⑤ “Report of the International Commission of Inquiry on Libya,” A/HRC/19/68, March 2, 2012, pp. 163-170.

一，并与最初挑衅行为的规模相称”，^①“如果不能实现实际的保护，或者如果进行干预的后果可能比不采取任何行动更糟，就没有理由进行军事干预”，^②北约军事干涉实际上已背离“保护的责任”的初衷。世界银行驻利比亚代表阿巴斯警告说，假如内战继续下去，利比亚有可能成为非洲的又一个索马里。^③

(六) 正确的意图

“干预与国家主权国际委员会”报告称，“人道主义动机可能不一定始终是推动进行干预国家行动的唯一动机”，“完全的公正无私——没有任何狭隘的私利——可能是理想的情况，但不大可能始终是现实情况”，干预国“要求得到某种程度的私利在政治上是必要的”，包括“经济或战略利益”。^④ 确如报告所言，军事干涉利比亚的结果远非实现“法治良心”和解决人道主义危机那么简单，随着卡扎菲政权崩溃，西方势力广泛渗入利比亚，西方国家无论在实际利益还是在地缘战略上均获丰厚回报。

2011年9月，法国邀请60多个国家和国际组织代表到巴黎参加“利比亚之友”国际会议，商讨利比亚战后政治和经济重建，这意味着在石油开采和基础设施建设等方面的巨额合同。对此，俄罗斯《生意人报》直言不讳地指出，巴黎会议昭示着西方国家在该北非石油富国“分赃”的开始。^⑤ 阿拉伯经济学家萨利赫·博克拉·塔耶尼警告说，西方国家对利比亚的援助并不是无偿的，其可能在局势稳定后通过石油买卖的形式收回援助成本，“现在战事持续得越久，利比亚欠西方的就越多。当实现和平后民众会发现，还要用更长的时间偿还这些曾经获得的‘援助’”。^⑥ 而在地缘战略上，西方借“保护的责任”铲除卡扎菲政权，消除了北非和阿拉伯世界反西方的一枚“坚硬的钉子”，也间接维护了西方国家在埃及、以色列、伊朗等国的利益。美国总统奥巴马则称，出于人道主义原因军事干涉利比亚符合美国的利益，确保中东地区的“秩序与正义”符合美国的利益，确保与利比亚相邻

^① Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001, Paragraph 4.39, <http://www.r2pasiapacific.org/docs/R2P%20Key%20Documents/ICISS%20Report.pdf>, 2014-05-20.

^② Ibid., Paragraph 4.41.

^③ 焦翔:《战乱让利比亚深陷人道主义危机》,《人民日报》2011年7月25日第21版。

^④ Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001, paragraph 4.35, <http://www.r2pasiapacific.org/docs/R2P%20Key%20Documents/ICISS%20Report.pdf>, 2014-5-20.

^⑤ 《利比亚之友还是利比亚之油?》,新华网北京2011年9月4日电, http://news.xinhuanet.com/world/2011-09/04/c_121964427.htm, 2014-03-18。

^⑥ 焦翔:《战乱让利比亚深陷人道主义危机》,《人民日报》2011年7月25日第21版。

的埃及与突尼斯的和平过渡符合美国的利益。^①同时,始于2008年美国金融海啸引起的全球经济危机,使西方主要国家的社会经济遭到沉重打击;欧债危机则持续蔓延;挪威于特岛枪击惨案及英国多个城市的大规模骚乱,更暴露了严重的社会矛盾。西方国家处于国内国际的战略考虑,借助“保护的责任”军事干涉利比亚,巩固其地缘战略利益,一定程度上也可转移国内民众视线,减缓对其施政不力的批评。

四、保护的责任:利比亚冲突的反思

(一) 保护的责任:严峻现实与法治良心

作为国际社会“法治良心”的重要体现,“保护的责任”描绘了全球治理中跨国人权保护的美好愿景,而利比亚的严峻现实则表明其并非自动生效的法律规范,诸多主张仍有不确定性,需进一步发展和完善,需要经历从“对人权规范的违反到遵守并使之制度化的渐进过程”。^②

如“干预与国家主权国际委员会”报告所提,“保护的责任”主要是针对“制止和避免人类灾难”,但在目前国际政治军事格局下,具体如何实施,美欧等国拥有较大发言权。同样是大规模人道主义灾难,北约对于利比亚的热情与对索马里的冷淡形成鲜明对比。在索马里这种处于无政府状态、爆发大规模人道主义灾难的“失败国家”,北约并未进行有效干涉,而是任其政治动荡和民众贫穷饥饿。这种“保护的责任”的双重标准,就是所谓“选择性正义”,是高度关注本国利益、忽视他国权益的狭隘表现。如果利比亚不具备关乎西方利益的战略价值,或者本身就代表西方利益,能否大幅降低西方干涉利比亚冲突的可能性呢?答案是肯定的,因为美国不愿出兵卢旺达(1994年)、波斯尼亚(1992年和1995年)、利比里亚(1996年)以及刚果(2003年)等国即为例证。^③

建构主义认为,人们的行动是以意义为基础的,而行动的意义来自互动,^④这一过程势必引发相关摩擦乃至冲突。“保护的责任”触及的对象国主权,实际上既是其维护国家利益的屏障,也是该国政府责任和义务的象征。而在现代社会,“除

^① 《奥巴马:出于人道主义原因军事干涉利比亚符合美国利益》,人民网2011年3月23日电,央视网新闻频道,<http://news.cntv.cn/20110324/101686.shtml>,2014-03-20。

^② Helmut Anheier et al., *Global Civil Society 2001*, New York: Oxford University Press, 2001, pp. 16-17.

^③ [美]小约瑟夫·奈:《理解国际冲突:理论与历史》,张小明译,上海人民出版社2005年版,第192页。

^④ Alexander Wendt, “Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Politics Power,” *International Organization*, Vol. 46, No2, 1992, p. 397.

非以尊重人的尊严为坚实基础,任何安全议程和发展行动都不会成功”。^① “保护的责任”关键之处是当主权国家“无法或不愿”履行自己的责任时,国际社会对其全方位的干预。理论上,“保护的责任”因概念解释宽泛、主观色彩浓重而易被滥用;实践上,“保护的责任”提出者为防止偏差而设计的诸多限制在强权政治面前制衡乏力,军事干涉利比亚的负面影响严重,与其“法治良心”初衷相去甚远,甚至让更多的无辜生命之花凋谢。^② 印度常驻联合国代表哈迪普·辛格·普里则称:“利比亚战争使保护的责任臭名昭著。”^③

(二) 保护的责任:专家学者的批评与建议

鉴于“保护的责任”在利比亚冲突中的曲折,中外专家学者分别提出反思和批评,并试图解决“保护的责任”的内部困境与外部矛盾。

对于“保护的责任”遭曲解而造成不良后果的内部困境,中国国际问题研究所阮宗泽研究员主张对已有的“强制干涉”从实际执行的各个因素进行深入反思,总结经验教训,使“保护的责任”理念与现实相契合,并由此提出“负责任的保护”(responsible protecting)概念。^④ 复旦大学国际关系与公共事务学院苏长和教授认为,“保护的责任”还只是发展中的一项国际规范,有待完善,其本身并不构成国际法;正因为如此,其被写进2005年联合国首脑会议公报中,用的是“outcome”(也可翻译为“成果”),并不是最终“决议”的意思,包括中国在内的一些新兴国家应及时将自己的解释意见赋予进去,维护好自己的利益。^⑤ 针对“保护的责任”在实践中暴露的不负责任以及缺乏问责机制、容易引发更大规模人道主义灾难等缺陷,巴西常驻联合国代表瓦尔蒂2011年曾提出“保护中的责任”(responsibility while protecting),主张应注重“过程中的责任”“适当终结”“事后问责”,而不是抽象地谈“保护的责任”,并认为对国际社会来说,“保护中的责任”更重要。^⑥ 实际上,无论是“负责任的保护”还是“保护中的责任”,归根到底都是试图确保“保护的责任”在实际执行中能够符合公平正义,将“法治良心”的初衷变为现实。

^① [加纳]科菲·安南:《大自由:实现人人共享的发展、安全和人权》,联合国文件(A/59/2005),2005年,第128段, <http://www.un.org/chinese/largerfreedom/part4.htm>, 2014-05-20。

^② 对于人道主义干涉造成的人员伤亡,美国学者波格斯称,如果说“邪恶”成为残害生命的暴力的另类说法,那么美国军事机器所发动的战争,并不比“9·11”策划者所残害的生命要少。参见 Carl Boggs, *Imperial Delusions: American Militarism and Endless War*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 2005, Preface, p. 17。

^③ Charles Homans, “Responsibility to Protect: A Short History,” *Foreign Policy*, November 2011.

^④ 阮宗泽:《负责任的保护:建立更安全的世界》,《国际问题研究》2012年第3期。

^⑤ 苏长和:《“保护的责任”不可滥用》,《解放日报》2012年2月8日第4版。

^⑥ Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General, p. 3, General Assembly Sixty-sixth session, A/66/551 - S/2011/701, http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/66/551&referer=http://www.un.org/zh/ga/66/docs/list5.shtml&Lang=E, 2014-05-20.

实施“保护的责任”涉及当事国内政等诸多外部矛盾。对中国及诸多发展中国家而言，在长期坚持主权独立和反对外来干涉，且不干涉原则与主权原则已成国际社会重要准则的情况下，如何妥善解决国际介入/干涉与主权、不干涉之间的矛盾呢？对此，北京大学国际关系学院王逸舟教授认为，中国应当积极参与有关国际介入的最新讨论，认真研究实践中提出的新要求、新机遇，为建立既符合国际安全和全球治理新要求，又能为弱小国家和危机地带民众的多数所接受的介入理论做出自己的贡献，并主张“创新不干涉原则”，实施“创造性介入”。^①

（三）保护的责任：尚待完善的法治良心

利比亚冲突的严峻现实表明，与气候变化等全球治理的诸多机制类似，“保护的责任”从理念走向现实的道路并不平坦，“人权高于主权”“人道主义干涉”成为干涉合法性的理论依据，执行主体往往是大国和强国，主权原则和不干涉原则受到损害。“保护的责任”可能以大国的意愿而转移，军事干涉的人道主义灾难无法控制。因此应对“保护的责任”的诸多实施要素严格限制，使国际社会“法治良心”得以实现，使全球治理的相关跨国人权保护机制逐步完善。追根溯源，根据“干预与国家主权国际委员会”报告所列“保护的责任”的实施前提，应从源头上予以制衡和约束，其努力方向应包括：

（1）强化预防责任。“保护的责任”意味着一个附带的预防责任”，^②国际社会“必须实际鼓励支助和奖励依然脆弱和从冲突中或在可能出现冲突地区中出现的国家的良好冲突预防行动”，^③从根本上减少人道主义危机的发生。

（2）提高实施门槛。实施“保护的责任”进行军事干预的前提必须是穷尽外交和政治手段。实际上，在过去几年中，安全理事会在肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、科特迪瓦、也门、叙利亚，以及苏丹的达尔富尔和阿卜耶伊地区以非强制方式行使了“保护的责任”，^④收到了较好的成效。

（3）明确保护对象。“保护的责任”针对的是动荡局势波及的、生命和财产受到损失或威胁的无辜平民，使其“免遭种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪

^① 王逸舟：《创新不干涉原则，加大保护海外利益的力度》，《国际政治研究》2013年第2期；另见王逸舟：《创造性介入：中国外交新取向》，北京大学出版社2011年版。

^② Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001, Paragraph 3.1, <http://www.r2pasiapacific.org/docs/R2P%20Key%20Documents/ICISS%20Report.pdf>, 2014-05-20.

^③ Ibid., Paragraph 3.41.

^④ [韩]潘基文：《区域和次区域安排对履行保护责任的作用》，2011年6月，联合国文件(A/65/877-S/2011/393)，第30段，http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/65/135, 2014-05-20。

之害”,^①决不能是特定的政治派别或武装力量。

(4) 限定实施主体。联合国安理会是落实“保护的责任”的唯一合法主体,也只有安理会才有资格授权其他国家和地区组织采取军事手段实施“保护的责任”。对此,安理会应与理事国及当事国积极协调,采取逐案处理,并酌情与相关区域组织合作,确保具体的实施主体能在行动中始终保持客观公正态度。

(5) 深化外交磋商。无论是“保护的责任”实施前的安理会磋商还是其实际执行,包括地区性组织和大国的作用不可忽视,应当以联合国安理会为舞台,强化包括地区性国际组织(如欧洲联盟、非洲联盟、阿拉伯国家联盟)在内的外交磋商,争取更多支持。

(6) 建立监督机制。联合国应参照全球治理的相关案例及维和行动的历史经验,建立“保护的责任”监督机制,协调地区和当事国各方力量,对实施效果进行综合评估,防止与“法治良心”初衷不符的各种偏差,及时制止和避免连带的苦难,尤其是人道主义灾难的扩大。

(7) 筹划问责体系。“承担责任就需要问责。”^②“必须让那些想煽动或实施与保护责任有关的犯罪和侵害行为的人懂得走这条路的代价以及谋求和平和解与发展的潜在好处。”^③理想的行动方向是由各国调查、起诉及检控那些犯下了国际社会关注的最严重犯罪的罪犯。“司法是法治的一个关键部分”,^④国际司法可作为备用机制,当国内司法程序无法履行任务时才予以启用。

^① 第 60 届联合国大会:《2005 年世界首脑会议成果》,联合国文件(A/RES/60/1),2005 年,第 139 段,
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/59/PDF/N0548759.pdf?OpenElement>,2014-05-20。

^② [韩]潘基文:《区域和次区域安排对履行保护责任的作用》,联合国文件(A/65/877-S/2011/393),2011 年,第 19 段,http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/65/135,2014-05-20。

^③ [韩]潘基文:《履行保护的责任》,联合国文件(A/63/677),2009 年,第 32 段,http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/63/677&Lang=C,2014-6-20。

^④ [加纳]科菲·安南:《大自由:实现人人共享的发展、安全和人权》,联合国文件(A/59/2005),2005 年,第 138 段,<http://www.un.org/chinese/largerfreedom/part4.htm>,2014-6-20。