



非洲研究丛书

史晓曦 ◎ 著

# 保护的责任

全球治理视野下的  
国际法规范演化

---

RESPONSIBILITY TO PROTECT  
Evolution of International Law Norms from the Perspective of  
Global Governance

史晓曦 ◎ 著

# 保护的责任

全球治理视野下的  
国际法规范演化

RESPONSIBILITY TO PROTECT  
Evolution of International Law Norms from the Perspective of  
Global Governance

## 图书在版编目(CIP)数据

保护的责任：全球治理视野下的国际法规范演化 /  
史晓曦著. — 北京：社会科学文献出版社，2019.4  
(非洲研究丛书)  
ISBN 978-7-5201-4374-5

I. ①保… II. ①史… III. ①国际法-研究 IV.  
①D99

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第032575号

· 非洲研究丛书 ·

## 保护的责任：全球治理视野下的国际法规范演化

---

著 者 / 史晓曦

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 王晓脚

文稿编辑 / 张旭东 李秀梅

出 版 / 社会科学文献出版社·当代世界出版分社(010)59367004

地址：北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编：100029

网址：[www.ssap.com.cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：14.75 字 数：240千字

版 次 / 2019年4月第1版 2019年4月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-4374-5

定 价 / 79.00元

---

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心(010-59367028)联系

▲ 版权所有 翻印必究



## 序 言

展示在我们面前的是一部以保护的责任为研究对象的专著。众所周知，保护的责任是一个在理论和实践中都引起许多争议的艰难复杂问题。作者史晓曦博士在该书后记中坦言，她是勇敢地选择了这一课题，以修行的心态和食不甘味、夜不能寐的努力来完成写作任务的。通读以后我深信此言不虚。确实，洋洋十余万言，处处显露出她不畏艰辛、迎难而上，倾力为解决当代国际法上的一道难题而贡献力量的一份心意。

保护的责任作为一个新名词、新理念、新制度设想，最初是在新千年之初，非洲国家出现大规模人道灾难，亟须国际社会出手干预，而人道主义干涉已经声名狼藉的背景下，由一个称作“干涉与国家主权国际委员会”的机构在其名为《保护的责任》的报告中提出来的，其基本内涵可概括为一句话：主权国家有责任保护其公民免受灭绝种族等人道灾难；当它不愿或不能这样做的时候，这项责任必须由国际社会来承担。此报告发布的时间是2001年12月。

保护的责任问世以后，很快在国际社会引来了广泛关注和热烈讨论，赞同的、质疑的、反对的声音纷繁交错、莫衷一是。2005年召开的世界首脑大会，在激烈的争论中通过了包含保护的责任内容的成果文件。这一进展，或许意味着曾被联合国前秘书长科菲·安南称为“未来规范的雏形”的“保护的责任”，已经朝着成为被国际社会普遍接受的国际规范迈出了一大步。然而，一些国家对此明确表示反对，使得如今有关争论仍在继续。种种迹象表明，“保护的责任”最后“羽化成蝶”，发展成为一项有效的国际规范，显然还需要经历一个过程。在此过程中，需要为其构建一个完整的制度框架。首先，需要国际社会在一些基本的问题上达成广泛共识，而这类问题还是不少的。例如，2005年的世界首脑会议成果文件宣告，当一国政府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时，国际社会有责任通过联合国来帮助保护该国人民。在这里，发生人道灾难国家的政府“显然无法保护其人民”被设定为国际社会采取行动以帮助该国人民的前提条

件，那么国际社会应如何判定“显然无法”的情况？是否存在据以正确判断“显然无法”的客观标准？国际社会中又有谁有资格对这一“显然无法”做出判断？其次，承认国际社会有责任在未经人道危难发生国同意的情况下采取行动保护该国人民，是与当代国际法中“人权本质上属于国内管辖事务，基于国家主权原则，一国不得干涉别国内部事务”的传统原则和解释相悖的，为了赋予保护的责任原则下国际社会采取必要行动以合理性和合法性，需要在理论上阐释清人权与主权的关系，并在此基础上构建能在实践中防止和避免不时发生的“借保护人权之名、行侵犯他国主权之实”现象的有效机制。最后，在现阶段，保护的责任是否已形成具有普遍约束力的国际规范？或者说，保护的责任怎样才能成为这样的规范？它可能通过哪些方式形成和表现出来？为了在这些问题以及其他有关问题上达成共识，各国的政治家、外交家需要认真切磋协商，同时这种努力也离不开专家学者们的深入钻研和探讨。多少年来，国内外已经有许多有志之士为之做了大量工作，报告、论著汗牛充栋，但如上文所述，仍有不少问题等待着人们去付出心血加以解决。

史晓曦博士是一位国际法领域的新锐，勇敢地选择保护的责任这一难题进行攻关并成功地完成了本书的写作，显示了她的理论勇气和自信，也体现了她的知识积累和驾驭、解决问题的能力，可钦可贺。在这部书中，作者将保护的责任置于全球治理的框架下，视野广阔、相当全面地对它展开了研究。首先，作者比较全面地对保护的责任这一设想，从兴起、争论到初步形成机制框架的整个过程进行了考察，揭示和分析了这一过程中在许多问题上出现的争论，并且阐述了自己的观点。其次，作者对联合国体系和非洲联盟体系下保护的责任制度框架进行了评析，指出了其中存在的问题和缺陷。最后，作为结论，作者在肯定保护的责任机制具有自身价值的同时，对其前景作了展望，就如何完善这一机制框架提出了自己的方案。作者认为，保护的责任机制下的国际干预，必须严格遵循多元主体参与、以人道救助为核心目标的原则。由上可见，评价本书是一部立意正确、内容丰富、论述清晰、有新意、有特点的关于保护的责任新的重要研究成果，是不为过的，它值得关心保护的责任研究的人们给予应有的关注和重视。我们期许，史晓曦博士能以此为起点，将这一研究进一步引向深入，不断为我国保护的责任相关问题的研究增光添彩。

中国社会科学院荣誉学部委员、法学研究所研究员

刘楠来

2018年6月3日

目录

CONTENTS

导 论..... 1

第一章 保护的责任的兴起 ..... 15

    第一节 保护的责任的源起 ..... 15

    第二节 保护的责任的发展历程 ..... 31

    第三节 保护的责任与变动的国际秩序 ..... 44

    小 结 ..... 49

第二章 保护的 responsibility 理论基础的研究 ..... 51

    第一节 理论认识中的分歧 ..... 51

    第二节 主权与人权关系的考察 ..... 59

    第三节 干涉的困境及其新思路 ..... 70

    小 结 ..... 84

第三章 保护的 responsibility 法律性质的剖析 ..... 86

    第一节 从一个质疑说起 ..... 87

    第二节 保护的 responsibility 的国际法渊源 ..... 90

    第三节 保护的 responsibility 的履行主体 ..... 102

    第四节 保护的 responsibility 的法律保障机制 ..... 109

    小 结 ..... 115

第四章 保护的责任制度框架与运作机制	118
第一节 预防责任及其相应制度	118
第二节 重建责任及其相应制度	126
第三节 非洲联盟体系下的保护的责任	130
第四节 联合国与非洲联盟的协调机制	133
小 结	137
第五章 保护的责任的国家视角：中美巴三国的立场分析	139
第一节 美国外交政策与保护的责任	140
第二节 发展着的中国立场	152
第三节 巴西的新概念	161
小 结	167
第六章 保护的责任的实践考察	169
第一节 保护的责任实践中的诘难	169
第二节 强化预防机制的必要性与思路	180
第三节 保护的责任的限度	188
小 结	192
结 论	194
参考文献	200
附 录	212
后 记	226

# 导 论



## 一 问题的提出及选题意义

人类社会并不会因为经济发展、技术进步、知识积累而自动地实现和平安宁、共同繁荣。相反，事实表明，在人类创造的财富——无论物质上的还是精神上的——实现爆炸式增长的 20 世纪及 21 世纪初期，人类遭逢的灾难却似乎更加深重。

根据社会学理论家迈克尔·曼（Michael Mann）的粗略测算，20 世纪中，因各种类型族裔清洗而死亡的人数达到 7000 万以上，远远超出此前的各个世纪；以整个民族或族群为对象的军事行动也显著增加；平民死亡人数占战争死亡总数的比例，在第一次世界大战期间约为 10%，第二次世界大战中上升到 20% 以上，而在 20 世纪 90 年代，这一比例一举超过了 80%。<sup>①</sup>令人沮丧的是，类似的状况似乎很难看到明显改善的迹象。20 世纪 90 年代及 21 世纪初的十余年里，在达尔富尔、科索沃、利比里亚、卢旺达、塞拉利昂、斯雷布列尼察（Srebrenica）、利比亚、叙利亚等地发生了举世震惊的悲剧事件。例如，1994 年卢旺达曾发生“百日屠杀”，包括儿童在内的 80 万人于数周之内惨遭屠戮；1995 年在斯雷布列尼察，8000 名平民在联合国

---

<sup>①</sup> Michael Mann, *The Dark Side of Democracy: Explaining Ethnic Cleansing*, New York: Cambridge University Press, 2005, p. 2. 迈克尔·曼的观点非常富有挑战性，他认为，正是现代的民主制度和理念导致了这种更恶劣的人道危难，因为民主制度和理念放大了“人以类分”的差别。



划定的安全区内遭到杀害。<sup>①</sup> 这些屠杀事件迫使人们更痛彻地反思国际社会的作用与责任。

本书以“保护的责任”（Responsibility to Protect, R2P/RtoP）作为研究对象，阐述这个新兴的原则<sup>②</sup>在国际法上的理念、意义、实践及制度构建的前景。

保护的责任原则从提出到应用于实践，始终伴随着激烈的争论甚至诋毁。对于该原则的支持者，保护的责任是对“人道主义干涉”（humanitarian intervention）这个有着过于浓厚西方中心主义色彩——或者更直接一些，帝国主义色彩——的词语的“拯救”，它使以《联合国宪章》为基础的国际社会关于“基本人权”的宣示在现实中有了可以依凭的保障<sup>③</sup>；对于该原则的反对者，保护的责任只不过是霸权主义国家人权外交的另一种“政治修辞”<sup>④</sup>，它严重侵犯了被《联合国宪章》认可的主权原则和不干涉内政原则。<sup>⑤</sup> 这使得保护的责任是否具有正当性、需经怎样的程序、适用于什么领域、适用的对象和方式为何，都充满了争议。在1999~2000年举办的联合国千年活动中，时任联合国秘书长科菲·安南（Kofi Atta Annan）明确指出，国际社会应当坚决地尝试和创造一种“共识”，用以应对“卢旺达、斯雷布列尼察发生的，影响我们共同的人性所有方面的，对于人权恶劣而系统的侵犯”。<sup>⑥</sup> 然而，遗憾的是，这样的共识还远远没有形成。

① Gareth Evans, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2008, p. 2.

② 本书为了表述上的方便，把保护的责任称为“原则”（the principle），并不意味着保护的责任已经是获得国际法学界普遍认可的“国际法原则”。实际上，如同本书第三章所讨论的，这依然是存在争议的问题。

③ 特森教授认为，保护的责任使得如《联合国宪章》序言宣示的“各国义务保障基本人权和自由”等理论得到了落实。Teson, Fernando R., *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, New York: Transnational Publishers, 2005, p. 114.

④ Bellamy, A. J., “Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention after Iraq”, *Ethics and International Affairs*, 19 (2) 2005, pp. 31–54.

⑤ 《联合国宪章》第2条第4款规定：“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”；第7款规定：“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”。《联合国宪章》中文版，见联合国官方网站，<http://www.un.org/zh/documents/charter/index.shtml>，最后访问时间：2017年12月27日。

⑥ Kofi Annan, “We, the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century”, UN Millennium Report, United Nations, 2000, p. 48, [www.un.org/millennium/sg/report/full.htm](http://www.un.org/millennium/sg/report/full.htm)，最后访问时间：2017年12月27日。

很显然，围绕着保护的责任原则的争论，如果过分执拗于“人权对主权”的二元对立，对于解决人类遭受大规模屠杀侵害这个共同的难题无所助益。一方以“普遍人权”为借口甚至可以赞同未经任何授权（包括受干涉国政府的同意或联合国的授权）的军事干涉，另一方则可以借口捍卫“国家主权”的神圣不可侵犯性，不接受任何有关改进人权状况的批评意见，双方连最基本的对话基础都不存在。因此，本书主张，对保护的责任这个理念的讨论不应当离开具体的案例，如此才能获得一种超越地缘政治利益和抽象意识形态之争的认识。正如两位欧洲学者所言：“很难想象，任何人面对1994年发生在卢旺达的暴行，会反对强有力而及时的干涉。”<sup>①</sup> 国际社会在面对发生于卢旺达的大规模屠杀和族裔清洗时缺乏采取及时、有效行动的政治意愿，而在斯雷布列尼察等事件中，虽然采取了一定程度的干涉行动，但是由于投入的军事力量过于薄弱，最终没能有效阻止悲剧的发生。对此，国际社会已经形成了深刻的反思。<sup>②</sup> 2005年，世界首脑会议正式接受并且重新定义了保护的责任的概念。从理论研究的角度看，国际社会的这种有限共识，可以作为后续讨论的基础。同时，本书主张，只有在具体案例中，才有可能穿透现实政治编织的层层话语迷阵，深刻领会主权、人权、责任、权威等国际法核心概念的丰富内涵，进而把基于同情的道德义愤转化为建设国际法治秩序的理性思考。

本书尝试回答如下的问题：究竟应当怎样看待保护的责任原则的理念和实践？如何思考它在新型国际秩序形成过程中的作用和意义？它为国际法发展带来什么样的冲击和新的启示？本书将探讨上述这些问题涵盖的具体议题，包括保护的责任原则的法理基础、实施程序、实施主体以及相关国际法上的依据和限制，等等。

选择保护的责任作为研究对象，其意义在于：

第一，寻求理论上的创新。以保护的责任这样一个新理念为切入口，研究传统国际法理论关于主权与人权的争论，有助于在讨论的僵持之处获得一种超越“主权对主权”二元对立的崭新认识，促使人们对于主权的理解

<sup>①</sup> Julia Hoffmann and Andre Nollkaemper eds., *Responsibility to Protect: From Principle to Practice*, Amsterdam: Pallas Publications, 2012, p. 14.

<sup>②</sup> The Report of the Secretary-General Pursuant to General Assembly Resolution 53/35 (1999), UN Doc A/54/549. 若非另行注明，本书引用联合国文件均来自联合国官方网站，<http://www.un.org/>。

从“控制/支配”（control/dominance）转向“治理”（governance），对于人道主义干涉的理解从“权利”（rights）转向“责任”（responsibilities），逐步形成强化“国际社会共同治理”（global common governance）理念的认识：把国家主权界定为任何国家都必须承担保护其人民免受人权侵犯的责任，并且附加一种如果不愿或者不能履行该责任则引发他国基于人权保护的目的是进行干预的法律后果，从而促使主权国家充分参与国际协作，最终实现维护人类基本权利和自由、针对人类共同挑战进行合作治理的格局。

第二，探索实践中国际法规范进步的足迹。自2001年“干涉与国家主权国际委员会”（International Commission on Intervention and State Sovereignty，以下简称ICISS）首次提出保护的责任概念之后，围绕在其周围的有主权国家、国际组织、地区组织、非政府人权组织等的声音，争论中交织着地缘政治利益的竞争、意识形态话语权的争夺，这种纷繁的局面必将影响国际法的新走向。事实上，正如有国际法学者指出的：“国际法本是十七世纪以来现代国际社会的产物。但这个国际社会直到二十世纪中叶止，迄为西方国家所垄断与主宰；传统国际舞台亦历来主导于欧洲。国际法虽然发挥了它促进与维系西方国家彼此间关系之功能，但无可讳言，它一度沦为西方强权对于世界其他地区与民族欺凌剽窃之后盾。”<sup>①</sup> 冷战结束后，全球共同治理任务的凸显，以及联合国在国际事务中所起的作用逐渐增强，已经日益改变上述国际法的角色定位，而围绕保护的责任原则的繁杂争议，正好充分表明了国际秩序从单极向多极的转变。以此为研究对象，可以观察和展望国际法的发展方向，并且刻画其在国际新秩序构建的关键历史时期起到的作用。

第三，尝试为新兴大国的和平崛起准备理论资源。保罗·埃文斯（Paul Evans，加拿大）、梅里萨·拉邦特（Melissa Labonte，美国）、安妮·奥弗（Anne Orford，澳大利亚）等许多国际法学者承认，能否为保护的责任原则建立国际共识点，当今世界的新兴大国尤其是巴西、俄罗

---

<sup>①</sup> [美]熊玠：《无政府状态与世界秩序》，余逊达、张铁军译，浙江人民出版社，2001，中文版自序，转引自朱文奇《现代国际法》，商务印书馆，2013，第11页。

斯、印度、中国、南非等“金砖国家”是关键性因素。<sup>①</sup>实际上，各新兴大国在国际关系舞台上正在展现日益强大的影响力，同时，其行为模式在一定程度上也对国际新秩序的构建产生相当大的影响，这已然是当前国际舞台的重大事件。然而，目前发展中国家对于保护的责任理念具有非常独特的见解，一时难以与联合国倡导的理念融为一体，也同样难以促使后者发生根本性改变。<sup>②</sup>例如，2011年11月，巴西时任常驻联合国代表瓦尔蒂（Maria Luiza Ribeiro Viotti）向安理会递交了一份概念说明，提出了一个新概念“保护中的责任”（responsibility while protecting, RWP），突出强调保护过程中的责任、干涉行动及时终结、进行事后问责等机制的建设性考虑，表达对于联合国倡导的保护的责任理念的某种不满。相比之下，中国不但在2005年针对保护的原则做出了官方的正式表态<sup>③</sup>，而且一些与政府联系紧密的研究机构近年也提出了如“负责任的保护”（responsible protection）这样的概念，用以替代和补充美国等西方国家以及联合国支持的论述。<sup>④</sup>期望在短期内各方形成国际共识，似乎并不现实。但是，通过对保护的责任的研究切入国际关系深层问题并进行讨论，有助于厘清分歧、完善制度，为新兴大国以和平姿态展现大国风貌做好理论上的准备。

## 二 研究文献综述

在国际法和国际关系研究领域，有关保护的责任原则及其与人道主义干涉、国家主权原则、人权国际保护、军事行动准则和地缘政治等重要概念相联系的文献，可谓浩如烟海。本书根据研究的主题，择取其中相对较为重要

① 澳大利亚前外交部部长、国际法学者加雷斯·埃文斯（Gareth Evans）简要分析了“金砖国家”（BRICS）关于保护的责任的立场，详见 <http://www.project-syndicate.org/commentary/responsibility-while-protecting#zY6xLMmu69Sl56Rq>，最后访问时间：2017年12月27日。

② 本书第五章对巴西提出的“保护中的责任”的分析，揭示了这种差异。

③ 参见《中国关于联合国改革问题的立场文件》，第三（一）节保护的责任，中国外交部网站，2005年6月7日，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/tyjt\\_611312/zcwj\\_611316/t199083.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/tyjt_611312/zcwj_611316/t199083.shtml)，最后访问时间：2017年12月27日。

④ 这是中国国际问题研究所（2014年6月，经中央机构编制委员会办公室批准，更名为“中国国际问题研究院”）副所长阮宗泽在2012年发表的论文中提出的概念。阮宗泽：《负责任的保护：建造一个更为安全的世界》，《国际问题研究》2012年第3期。

的一部分加以综述。<sup>①</sup>

### （一）国外学者的研究

国外学者的著述，在对待保护的责任的态度上有着非常鲜明的立场，大致可分为三类。<sup>②</sup>

第一类，以通过理论阐释推广保护的责任为己任。加雷思·埃文斯（Gareth Evans）的《保护的责任：一劳永逸地终止大规模暴行》（2008）是其中较具影响力的一部著作。作者为澳大利亚前外交部部长、ICISS 两位联席主席之一，被誉为“‘保护的责任’之父”。这部著作对保护的责任的理论基础、概念内涵、制度工具等，做出了极为系统的阐述，还就相关误解、误识进行了辨析。如今在昆士兰大学主持“亚太‘保护的责任’研究中心”的亚列克西·贝拉米（Alex J. Bellamy），其《保护的责任》（2009）是另一部可以视为主流论述的著作。有趣的是贝拉米与埃文斯的观点差别：贝拉米认为，2005 年世界首脑会议成果文件中的保护的责任，在很多重要方面不同于 ICISS 的设想，虽然二者的继承关系是主要的；埃文斯显然不同意这个观点，他指出，2005 年世界首脑会议的成果文件只是对保护的责任之适用范围进行了限制（适用于四类罪行），而主体上依然沿袭了 ICISS 报告的设计。此外，贝拉米更愿意强调保护的责任在国际法专业学科领域的地位，对其与国家主权原则的关系等问题，有着较多的阐述，而埃文斯更着力在制度设计方面加强论述，他的著作中甚至没有涉及“‘保护的责任’是否侵犯了国家主权原则”这样的理论问题。

需要专门指出的是，在此类以辩护或推动保护的责任为己任的著作中，一来，保护的责任清晰地与“人道主义干涉”划清了界限。例如，在埃文斯看来，是“责任”的概念消除了人道主义干涉的单边主义弊端；贝拉米认为，传统人道主义干涉隐含的“当事国同意”原则，已经不符合当前国际社会应对大规模暴行的需要，保护的责任是国际法的一次制度创新。二来，对保护的责任的限度有比较清晰的认识。埃文斯勾勒出保护的责任在实践中面对的挑战；贝拉米深刻地指出了在国际社会“共识”的表象之下，

① 首先需要承认，本书的综述和评议，都是建立在笔者有限阅读的“偏见”之上，其中如“有影响”“重要”等评价性语言，并不具有文献学的意义。限于语言能力，本书只能集中于部分英文文献。

② 以下仅列出文献的中文译名，相关原著信息，请见本书“参考文献”。

围绕保护的责任还存在难以逾越的认识差异。

第二类，对保护的责任的理论加以批判。联合国安理会 2011 年首次正式适用保护的责任在利比亚设立“禁飞区”，一时令国际舆论哗然，批评者与支持者形成截然对立的阵营。修果·布里凯（Hugo Breakey）的《保护的责任与武装冲突中的“平民保护”》（2011）因其细致辨析的风格以及由此得出的相对温和的批评意见，被杨·R. 卡西姆（Yang Razali Kassim）在他 2014 年出版的专著中称为“最杰出的评论”。布里凯把亚列克西·贝拉米作为保护的责任的理论阐释者，首先列出围绕保护的责任的五个主要批评意见（概念问题、不存在对于国家责任的承诺、“特洛伊木马”、安理会作用及否决权使用问题、“旧瓶装新酒”），然后对照贝拉米的相关论述一一展开分析，最后认为贝拉米阐释的保护的责任无法妥善回应这些批评。布里凯总结道，保护的责任理论最大的缺点在于其缺乏对“谁，在什么时候，领导国际行动”的界定。另外，布里凯也对国际社会是否存在一种有关“干涉”的法律责任——不同于道德或政治责任——表示怀疑。

詹姆斯·帕特森（James Pattison）的《人道主义干涉与保护的责任：谁应当干涉？》（2010）属于批评者阵营里的“异类”，因为这部著作提供了一种“既有解构性又有建设性”的分析。该书有限度地承认保护的责任不同于人道主义干涉，但是认为二者都没有妥善处理“谁应当干涉”这个难题。作者在展开批评之后，提供了一个颇为复杂的模型，用以判断“谁应当干涉”。在这个模型中，合格的干涉者不但应当获得国际法上的授权，也要有足够的“实力”实施这种干涉，更必须考虑其本国舆论表现出的对于干涉行动的政治意愿。在这种分析之下，联合国、北约、非洲联盟（African Union）<sup>①</sup> 及各种人权非政府组织等国际舞台的活跃主体，都承担不了“干涉”的重任。帕特森的著作对帮助我们认识保护的责任的限度，非常有益。

第三类，立场相对中立并且主旨在于阐释保护的责任的理论意义。安妮·奥弗的《国际权威与保护的责任》（2011）是一部借助保护的责任讨论理论问题的略显晦涩的著作。在她看来，纳粹德国时期最有影响力的法学家卡尔·施米特（Carl Schmitt）提出的“海洋对陆地”的国际法大空间格局依然支配着当代国际秩序，通过保护的责任有望突破这一格局，形成一种基

<sup>①</sup> 为行文方便，非洲联盟与作为其简称的“非盟”在后文中混用，不再一一说明。



于“共识”的新型国际权威。杨·R·卡西姆的《干涉的地缘政治学：亚洲与保护的责任》（2014）旨在透过各国对于保护的责任的态度，观察各自的地缘政治利益以及相互之间博弈的情形。此外，还可以列举梅里萨·拉邦特的《人权与人道主义规范、决策及干涉：来自保护的责任的教训》（2013），借助索马里、卢旺达、塞拉利昂的干涉实例分析国际人权保护“政治意愿”如何动员的问题。这一类著作通常不关心保护的责任支持者们有关这个概念与人道主义干涉区别的辩解，例如拉邦特的著作，根本就不做区分地使用了这两个概念。

世界各国有大量学术机构为推动保护的责任开展学术活动。笔者目力所及，荷兰阿姆斯特丹大学国际法研究中心围绕相关议题 2009 年召开的会议，非常重要。这次会议的参会者，不仅有詹姆斯·帕特森、詹妮弗·沃尔什等国际法界的中青年学者，也有爱德华·勒克、弗兰西斯·邓等联合国专家，邓更是保护的责任理论基础之一“作为责任的主权”的创造者，他与勒克从 2007 年起被任命为潘基文秘书长的特别顾问，专门负责推进联合国关于保护的责任的工作。这次会议形成了文集《保护的责任：从原则到实践》（2012）。

## （二）国内学者的研究

毋庸讳言，国内学者对于保护的责任的研究，较有影响的文献主要出现在国际关系领域，并且偏重于正当性、合法性的论述，在细致程度和体系化方面，较之国外研究颇有不足。时任中国国际问题研究所所长曲星 2012 年的论文《联合国宪章、保护的责任与叙利亚问题》、时任副所长阮宗泽的论文《负责任的保护：建造一个更为安全的世界》，是国内研究中被引用较多的文献。前者为中国政府在叙利亚问题上的外交政策做出了辩护，后者提出了“负责任的保护”的概念，被认为旨在修正保护的责任。《国际政治研究》2014 年第 3 期刊出罗艳华教授主持的保护的责任研究专题，其中有青年学者海泽龙等人的论文，对于国内有关保护的责任的近年研究成果有较为集中的反映。北京大学国际关系学院在 2014 年还专门举办了“全球治理：保护的责任”学术研讨会，显示了国内国际关系学界对于这个议题的关注度。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 贾庆国主编《全球治理：保护的责任》，新华出版社，2014。

国内国际法学界的论著一般集中在与保护的责任相关的专门性议题领域。例如，黄瑶的《从使用武力法看保护的责任理论》通过分析指出，国际上武力使用的规则并没有因保护的责任的出现而得到改变，事实上，国际社会还没有就保护的责任所涉及的军事干涉问题达成共识。<sup>①</sup> 蔡从燕的《联合国履行 R2P 的责任性质：从政治责任迈向法律义务》指出，相对于对国家履行保护责任的强调，保护的责任更突出了国际社会的责任，尤其是作为国际社会代表的联合国应当承担的责任。<sup>②</sup> 李杰豪的《保护的责任对现代国际法规则的影响》提出，保护的责任缘起于冷战结束后集体安全从“保护国家安全”转向“保护国家和人民安全并重”所面临的困境，现已发展成为国际社会的一项重要政策规范。<sup>③</sup>

从议题来看，国内学者关心保护的责任与国家主权原则的关系、人权保护的限度等理论问题居多，例如李斌的《〈保护的责任〉对“不干涉内政原则”的影响》提出见解，保护的责任在强调保护人权的重要性的同时，也对不干涉内政原则造成了冲击。<sup>④</sup> 赵洲的专著《基本人权保护的全球治理：“保护的责任”研究》从全球治理的宏大视野审视保护的责任的理念、制度建构功能和国际政治参与的策略功能。

就学位论文而言，法学界以保护的责任为研究对象的博士论文选题并不多见，李斌博士 2007 年完成的博士论文是值得—提的佳作。<sup>⑤</sup> 该文专门研究 ICISS 报告，对于保护的责任的理念、制度形态、制度基础等问题，有着较为透彻的论述。王勇博士的专著《“保护的责任”的理论透视与实践评判》也是基于其博士论文，对保护的责任的起源及其理论和实践争议有比较全面的阐释。在本书作者的阅读范围内，李斌博士、王勇博士的学位论文和赵洲博士的专著应该是目前国内学者在保护的责任研究这个领域完成的最为系统的著述。

① 黄瑶：《从使用武力法看保护的责任理论》，《法学研究》2012 年第 3 期。

② 蔡从燕：《联合国履行 R2P 的责任性质：从政治责任迈向法律义务》，《法学家》2011 年第 4 期。还可参见陈丞、朱宇轩《中国政府与“保护的责任”辩论：基于安理会相关辩论发言的分析》，《当代亚太》2015 年第 5 期。

③ 李杰豪：《保护的责任对现代国际法规则的影响》，《求索》2007 年第 1 期。还可见吴宇铂《论“保护的责任”的国际法困境与出路——以叙利亚危机为视角》，《行政与法》2015 年第 4 期。

④ 李斌：《〈保护的责任〉对“不干涉内政原则”的影响》，《法律科学》2007 年第 3 期。

⑤ 李斌：《关于〈保护的责任〉报告的研究》，博士学位论文，中国人民大学，2007 年。

### （三）中外文献的简略比较

整体来讲，国外学者研究的系统性、理论性以及在国际关系实践中具体细节的把握，都达到了国内研究难以企及的水准。不过这种差别反映出的理论意义，不宜用研究能力有别等说法一笔带过，值得深入分析。

埃文斯关于保护的责任在叙利亚适用情况的评论文章曾提出，在安理会审议行动决议时，美英法等支持适用保护的责任的国家，关注的是行动的操作性问题，而中国等发展中国家关心的是保护的责任下行动的正当性问题，这种差异性导致了双方难以展开有效的对话。<sup>①</sup> 这个判断几乎也同样适用于解释中外学者研究出现的差异：对于埃文斯、贝拉米等支持者，保护的责任的正当性问题已经解决，需要进一步解决的是如何使概念细化、如何在实践中适用等问题，而中国学者还需要思考一些根本性问题，如保护的责任如何与“不干涉原则”为主导的外交理念相融。中国学者的这种问题意识，在赵洲的《在国内武装冲突中履行保护的责任的规范依据及其适用》等专题性研究中也体现。<sup>②</sup> 国外研究能够在理论框架之下形成针对大量经验素材的精细分析，国内学者的议论则需要用较大篇幅辨析抽象理念问题，因此相当一部分国内论著经常显得“立场表态有余，经验分析不足”。

另外，对于有关规范运作的具体细节的掌握程度有别，恐怕也是相当一部分国内研究显得“空泛而不细致”的重要原因。如埃文斯在其2008年的著作中，对于联合国许多会员国围绕勒克和邓的任命产生异议，从而否认2005年世界首脑会议形成共识的情况非常熟稔，这使得他为保护的责任进行辩护时，显得既生动又证据确凿。国内学者则经常显得是在“外围”讨论问题，既不掌握有关争议的细节，又不了解各方当事人（国）的真实意图。

这种研究状态的差别恐怕也能说明，与多数国际法规范一样，保护的责任原本就是“舶来品”，中国学者只是在相对“外围”的位置对之进行研究。中国学者要做出独特而且为国际学界重视的研究，还需要多层次的努力。本书自我定位为一个基础性的研究，努力尝试从国际法学的视角并结合国际关系的实践来观察和分析保护的责任，希望借此研究来奠定日后持续努力的基础。

① Gareth Evans, "Responsibility While Protecting in Project Syndicate", 2012, <http://www.project-syndicate.org/commentary/evans14>, 最后访问时间: 2017年12月27日。

② 赵洲:《在国内武装冲突中履行保护的责任的规范依据及其适用》,《法律科学》2012年第4期。

### 三 研究方法

第一，跨学科方法的综合使用。本书首先是一部国际法专业的习作，因此集中讨论保护的责任的法理基础、制度设计、法律性质、法律依据、制度实践效果、制度完善的可能性等问题。但是，由于保护的责任还是一个尚未定型的国际法规范，同时又处在激烈的争论之中，因此必须借助国际关系学的视角来观察各类足以影响其制度变化的力量以及事件。基于这种考虑，本书尝试把国际法的研究视角与某些国际关系的研究视角结合起来，用以观察保护的责任在实践纷争中如何兴起、如何发展、如何面对挑战。国际法原本是国际政治的一个分支学科<sup>①</sup>，然而自19世纪国际法实证学派兴起以来，国际法有了相对独立的学科地位和研究方法（见本书第二章）。但是，保护的责任作为一个由联合国（以及非洲联盟等区域组织）大力推动的规范，还处在初创阶段，各类国际政治行为体对于其含义、适用规则、制度效果具有显著的影响力，而作为履行主体的联合国也经常在大国之间强烈的意见分歧下出现“功能麻痹症”。针对这些复杂情况，适当借用国际关系学的视角，尤其是通过国家的地缘政治利益加以分析，能够发现一些有趣的观察点（如第四章指出的联合国驻非盟办公室这样的“协调机制”）。当然，本书的主线与落脚点依然是国际法学分析，并且最终对保护的责任的依据、制度建设方向和限度提出思考。<sup>②</sup>

① 王铁崖：《国际法引论》，北京大学出版社，1998，第6页。

② 最近几年，国内国际法和国际关系学界学者正在倡导“国际关系与国际法学科合作”的研究方法。何志鹏教授著有《国际法学方法论：法学理论与国际关系理论的地位》一文，载于《国际关系与国际法》第2卷。他指出，国际关系领域的主流学说能够为国际法研究提供思想启迪。又如王逸舟教授指出：“在近几十年，过分细分的学科分野和教学设置，逐渐把国际政治和国际法拉开距离，甚至造成互不通气、缺乏了解的局面。实际上，研究当代的国际政治和安全，不可能不看到各种国际制度和法律的作用，离开对后者的分析，很可能导致分析的空泛乏力；同理，没有对国际关系多样性复杂性的认知，国际法的研究可能会变得过分保守僵化。”他同时对国际关系学或国际政治学研究者提出期望，“国际政治理论的研究者，要更关心通行于当代世界的国际法及惯例的各种功能，研究它们与权力结构和权力政治的复杂互动，分析国际法律和公约的淘汰机制和优化过程，注重这些约束机制对于本国国民和国际社会的教化（或惩罚）作用。”王逸舟：《重塑国际政治与国际法的关系——国际问题研究的一个前沿切入点》，《中国社会科学》2007年第2期，第132~133、134页。王逸舟教授的具体断言或许会引起质疑，然而他倡导学科合作、丰富研究视野的努力，却是值得学习的。

第二，文献分析法。本书在已掌握的文献基础上展开论述。使用文献分析法，对本书来说，一方面当然是对既有研究成果的尊重，另一方面也有助于从国际关系现实中超脱出来。在国际法和国际关系研究中，主权国家的立场往往作为学术研究的框架性立场存在，由于学者对于时事的关注总是相对滞后于实践工作者的努力，因此单纯依靠时事材料的理论分析很难生出新意。<sup>①</sup> 只有通过与已有文献的对话、争辩、相互印证，才能够形成相对独立的思考。

第三，案例分析法。本书倾注相当的精力在案例研究上，如在卢旺达、斯雷布列尼察、科索沃、达尔富尔、利比亚、叙利亚等危机中干涉行动的运作状况，其决策过程、适用效果、舆论意见等内容，都在本书的案例分析之列。由于实证材料的相对缺失，本书无法妄言已经接近真相，然而通过对事件脉络的梳理，也能够得出一些合乎逻辑的理论结论。这正是本书采用案例分析法的初衷。

#### 四 本书结构安排

除介绍选题意义、文献综述及研究方法的导论部分之外，本书正文分为六章以及一个结论，全书主体共八部分组成。

第一章，研究保护的责任概念的兴起。正是由于在卢旺达、斯雷布列尼察的人道危难中，国际社会表现出严重无力感，时任联合国秘书长安南大力倡导一种不同于传统人道主义干涉的方法。ICISS 提供了这样的新方法。保护的责任强调了国家承担保护其国民的责任，并且在国家不愿或不能履行该责任时，国际社会有责任来承担。这个概念在 2005 年世界首脑会议上经过激烈的讨论后，获得多数国家的承认。潘基文出任联合国秘书长之后，推动这个概念走向实践的步伐加快，不但形成了作为适用对象的四项罪名以及“三大支柱”的核心原则等表述，而且进入履行阶段，促成预警和评估机制体系、秘书长特别顾问（负责联合国保护的责任事宜）等制度机构的建立。联合国推动该概念向实践发展的意图十分强烈。

---

<sup>①</sup> 在保护的责任研究领域，加雷思·埃文斯的研究成果之所以受到较大的关注，与他既是理论研究者又是相关领域的实践工作者的身份密切相关（需要再次强调，埃文斯是澳大利亚前外交部部长，又是 ICISS 的联席主席之一，2000～2009 年担任作为澳大利亚政府外事政策顾问的国际危机小组的负责人）。

第二章，研究保护的责任的理论基础。保护的责任因与国家主权至上原则有抵触而引发“主权与人权孰高孰低”的争论，在本书看来，这样的争论看低了主权、人权等概念的丰富性。事实上，威斯特伐利亚体系确立国家主权原则有着深刻的历史背景，“对内至高无上、对外独立自主”的主权理念从来都没有真正实现过。共和主义的理论传统揭示了相关问题的复杂性，主权与人权之间存在相互创生、相互制约同时又共同指向“公共生活”的联系。在这样的理论下，主权不是“控制”而是“责任”，人权不是“自由”而有着更丰富的政治社会文化内容。这种主权与人权理念相结合后发生变化的干涉与安全理念，共同构成了保护的责任的理论基础。

第三章，研究保护的责任的法律性质。其一，保护的责任原则的法律效力可以从人权公约中找到，特别是国际人道法以及《联合国宪章》。其二，保护的责任由于通过了联合国大会的审议，并且在重大国际决策中成为各个国家绕不开的议题，因此也可以说包含在发展中的国际社会基本价值中。对于这种基本价值的推动，可以形成“即时国际习惯法”。其三，在履行主体和法律保障机制方面，保护的责任都有自己的国际法依据。

第四章，研究保护的责任的制度形态与运作机制。联合国预防武装冲突机制、安理会集体决策机制、建设和平委员会的重建机制，共同构成了保护的责任在联合国的制度形态与运作机制。《非洲联盟宪章》中提出的“非漠视”原则、和平与安全理事会及许多次区域组织共同构成了保护的责任在非洲联盟的制度形态与运作机制。这两套制度机制之间有一些正在加强的协调机制建设，如2010年建立的联合国驻非盟办公室等软性协调机制。毫无疑问，保护的责任已被广泛接受，并正在主要由联合国和非洲联盟进行制度化。不过，在联合国和非盟之间以及它们各自的成员之间，存在着对保护的责任实际含义的分歧，这种分歧势必影响到对于相关制度功能的理解。

第五章，研究美国、中国、巴西三个国家的保护的责任立场。中美之间的分歧，仅从理念上去讨论，容易大而化之。实际上，这两个国家都不是保护的责任的铁杆支持者，而且两国都因不愿加入国际刑事法院规约而引起其他支持保护的责任的国家（如非盟成员国）的不满。美国更希望在干涉行动中持续占据主导地位，尽管由于伊拉克战争和其他行动的挫折，以及它在财政等方面能力的相对削弱，美国已难以轻易绕开联合国安理会这个集体决策的平台而我行我素。中国则担心保护的责任成为西方大国实施干涉他国内政的行动工具，但是也寻求作为国际新秩序中的“规范的塑造者”，期望



“塑造和引导保护的责任以符合其立场和利益”<sup>①</sup>。从国家利益的角度看，美国对于西亚、北非地区的密切关注，源于其显著的战略利益，而中国坚持不干涉内政原则，也显然出于保护自身独立自主发展的需要。巴西一方面与发展中国家密切合作而抵制西方大国的干涉，另一方面谋求合作多元化而不愿与西方大国过多摩擦。巴西提出“保护中的责任”，一方面有助于为已经陷入僵局的相关讨论引入新的话题，即通过把对正当性问题的争论转化为讨论操作性机制的设计，促使争议各方展开新的对话；另一方面，它也充分暴露出既有的国际政治议事平台的内在缺陷。

第六章，研究实践中的保护的责任。本章从实践的角度入手，通过本书建立起的理论认识，重新理解和评价实践中的挑战，对保护的责任的发展及其限度提出看法。本章尝试回答的问题是：对利比亚偏重军事打击的行动，究竟是保护的责任下的要求，抑或根本是违背保护的责任的后果？本书的分析指出，排挤了非洲联盟持续进行的调停努力、坚持以军事干涉实现政权更迭为目的，是利比亚危机处理的最大弊端。保护的责任要求在多元行动主体之间形成有效的制度性网络，这一点在实践中未能充分落实。为了真正实现多元主体参与保护的责任的实行，必须严格有效限制武力的使用。不过这种限制不能放在“事后”，而是必须通过强化预防性机制建设，在“事先”予以限制。本章也指出了保护的责任的适用限度，即它不能取代国家能力建设、不能克服集体决策机制的固有弊端、不能妥善回答“双重适用标准”的质疑。认识到保护的责任的限度，对于更好地推进和完善它，并且严格限制其适用范围，都是非常有益的。

---

① [加] 保罗·埃文斯：《诠释与落实保护的责任：通往共同点的途径》，《国际政治研究》2014年第3期，第29页。

# 第一章



## 保护的责任的兴起

当代语境下的国际关系，已然在许多方面冲击了12世纪以来以西欧民族国家兴起为历史背景而发展成形的国际法理念与制度体系。如同英国国际法学家瑞贝卡·M. M. 瓦拉斯（Rebecca M. M. Wallace）所言，当代国际法不得不接受西方国家之外的政治意识形态，国际组织运动，现代科学技术发展，针对环境、人权、恐怖主义的全球治理实践等新的挑战。<sup>①</sup> 以此视角可以看到，保护的责任原则的兴起，既是此前国际人权保护法律、人道主义干涉实践的延续，又是国际社会各种力量交互作用的结果，更少不了理论话语和国际舆论的塑造功能与引导作用。本章着重考察保护的责任的发展历史、理念构造、实践状况等方面，力图在变动的当代国际风云中把握这个新兴原则的理念和实践，为进一步展开讨论奠定基础。

### 第一节 保护的责任的源起

保护的责任原则不是一个横空出世的全新理念，相反，它是国际关系实践和理论发展长期积累的结果。2005年国际社会对这个概念的正式接受，

---

<sup>①</sup> Rebecca M. M. Wallace, *International Law*, Fourth Edition, London: Sweet & Maxwell, 2002, pp. 4-6.

可以看作一条长长链条的后端环节。<sup>①</sup>当然，如果追溯其思想渊源，则必须到西方古典自然法理论以及中世纪西欧民族国家兴起的历史中去探究，这里的复杂问题，留待下一章讨论。本章突出强调第二次世界大战之后，国际秩序重塑过程中的国际关系实践与理论发展，对于这个原则的促成作用。

## 一 提出保护的责任的背景

有人认为，包含在1899年和1907年海牙《陆战法规与惯例公约》中的“马尔顿斯条款”（the Martens Clause）可以被视为保护的责任概念的萌芽<sup>②</sup>；另有人主张，该概念虽然不乏其思想理念层面的渊源，但是概念的形成却是近期的事件。<sup>③</sup>不过获得公认的是，2001年，“干涉与国家主权国际委员会”（ICISS）向联合国秘书长提交的《保护的责任》报告，是在国际社会首次正式提出这个原则。

2000年4月3日，在联合国总部召开的“千年会议”上，时任联合国秘书长的科菲·安南发表题为《我们人民：二十一世纪联合国的作用》的报告（以下简称“千年报告”），其中明确讲道：“如果人道主义的干预真的是对主权的一种令人无法接受的侵犯，那我们应该怎样对卢旺达、对斯雷布列尼察做出反应呢？对影响我们共同人性的各项规则的

① Julia Hoffmann and Andre Nollkaemper, “Introduction”, in *Responsibility to Protect: From Principle to Practice*, eds. by Julia Hoffmann and Andre Nollkaemper, Amsterdam: Pallas Publications, 2012, p. 15. 但是，这样的判断并不影响本书认为保护的责任是国际法发展史上的一大“创新”。

② 马尔顿斯条款是指1899年和1907年海牙《陆战法规与惯例公约》前言部分的第9段，是1899年俄国代表冯·马尔顿斯（Fyodor Fyodorovich Martens）在第一次海牙和平会议上发表的一项声明中的一部分。具体内容是：“在更完备的战争法规颁布之前，缔约各国认为必须声明，凡属他们通过的规章中所没有包含的情况，居民和交战者仍受国际法原则的保护与管辖，因为这些原则是来源于文明国家间制定的惯例、人道法规以及公众良知的要求。”此条款内容获得国际人权领域的高度认可，之后反复出现在有关国际人权、战争、武力使用的国际条约之中。例如，1949年日内瓦第一公约的第63条，第二公约的第62条，第三公约的第142条，第四公约的第158条、第一附加议定书第1条、第二附加议定书的前言，1980年《禁止或限制使用某些可能被认为具有过分伤害力滥杀滥伤作用的常规武器公约》的前言。

③ Alex J. Bellamy, *Responsibility to Protect*, Cambridge: Polity Press, 2009, Chapter 2.

人权的粗暴和系统的侵犯，我们又该怎样做出反应呢？”<sup>①</sup> 这次讲话被公认是一个重大的突破，因为在此之前，第一，国际社会应对1994年卢旺达和1995年斯雷布列尼察大屠杀的失败，使联合国处于备受指责的境地；第二，1999年北约组织（NATO）在科索沃针对塞尔维亚人和黑山人实施的人道主义干涉，引发大范围的争议，特别是安理会五个常任理事国立场非常对立，致使北约的行动未能获得联合国安理会的授权，这次人道主义干涉行动被认为可能破坏国际法律秩序。安南的讲话中没有就未经授权的军事行动是否合法等法律问题及现实政治问题做出回应，而从“应然”层面强调了一种实施国际人权保护的“共识”的重要性，这一点得到国际社会的普遍认同，直接启发了保护的责任原则的诞生。这一过程值得细致梳理观察。

### （一）卢旺达大屠杀事件

1994年的卢旺达屠杀，是国际社会继第二次世界大战期间纳粹德国对犹太人实施屠杀之后面对的又一次大规模杀戮，被认为记载了“国际社会的惨败，由于其没有履行人类对犹太人所做出的‘绝不再发生’的承诺”。<sup>②</sup> 实际上，卢旺达的紧张局势一直受到国际社会的关注，但是在大规模屠杀事件发生前的一段时期里，由于种种原因，国际社会没有采取强有力的干涉行动。

第一，卢旺达地区种族矛盾由来已久，国际社会却没有进行严密而有效的监控，可以说是一个严重失误。在比利时对卢旺达殖民期间，殖民统治者把图西人确定为文明民族，把胡图人确定为次等民族，种族隔离政策埋下了种族冲突的仇恨种子。1959年曾发生过胡图人的武装叛乱，致使约2万人被杀害，16万人被驱赶到邻近的国家。1961年，比利时从卢旺达撤军，胡图人一举推翻图西君主制政体，并在联合国监管

<sup>①</sup> Kofi Annan, "We, the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century", UN Millennium Report, United Nations, 2000, p. 48, [www.un.org/millennium/sg/report/full.htm](http://www.un.org/millennium/sg/report/full.htm), 最后访问时间：2017年12月27日。这段话也被引用在ICISS 2001年的报告中。

<sup>②</sup> [英]尼古拉斯·惠勒：《拯救陌生人——国际社会中的人道主义干涉》，张德生译，中央编译出版社，2011，第224页。译文根据英文原著（Nicholas J. Wheeler, *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, New York: Oxford University Press, 2000）调整，以下不再一一说明。

下举行全民公决，于1962年6月实现国家的真正独立。但是，此后卢旺达各种族之间的冲突却更为激烈：该国国内充斥着图西人为夺回政权而进行的叛乱以及针对胡图平民的报复行为，国外有被驱逐出境的图西灾民（也有少数胡图人）组建的卢旺达爱国阵线为瓜分社会和政治权力展开的争夺。英国哲学家罗素（Bertrand Russell）在20世纪60年代把卢旺达的人权状况描述为：“自纳粹对犹太人的屠杀以来，我们所能见证的最恐怖和最系统的人类灭绝行动。”<sup>①</sup>卢旺达地区的种族矛盾和冲突已经到了众所周知的程度，却没有得到国际社会有效的严密监控。

第二，在大屠杀事件的发展过程中，国际社会始终保持观望和相互推诿的态度，更凸显了其行动能力的羸弱。1994年4月6日，卢旺达总统哈比雅瑞马那的飞机被击落<sup>②</sup>，这一事件成为大屠杀的导火索，短短一个小时内，“杀人机器”就涌上了基加利街头，开始了为期一百天的大规模屠戮。国际社会应对这次危机的表现受到普遍指责。具体而言，联合国的表现存在如下问题：

（1）在信息处理方面表现得相当迟缓。由于阿鲁沙和平协定引起各族极端势力的激烈对抗，联合国在1993年底部署了卢旺达救援任务（UNAMIR），但是其宗旨专注于维护和平（如监控停火）而非人权保护（如阻止屠杀），军备和人员也十分有限（如该军队只有装甲车，却没有备用品或机械师）。1994年1月，维和部队指挥官达莱尔将军在基加利的街上发现了藏匿武器的基地，然而他请求没收这些武器的报告，却被联合国维和部门（DPKO）拒绝，因为后者判断，当时的主要敌对力量是控制了宪兵队的极端势力，而不是可能借助这些武器武装起来的平民。之后在大屠杀期间，电台广播着仇恨的宣传，街头武器被广泛分发，UNAMIR已经完全无力控制局面。

（2）安理会成员国表现出非常大的分歧。事实上，早在1993年，安理会曾讨论过是否应该向卢旺达派遣维和部队。美国正为当时刚刚发生不久的

① 参见〔英〕尼古拉斯·惠勒《拯救陌生人——国际社会中的人道主义干涉》，第226～227页。

② 哈比雅瑞马那总统之死如今已成为一桩悬案，此举既可能是敌对的图西人军队所为，也可能是胡图人中的极端势力所为。哈比雅瑞马那总统为获取联合国的经济援助，接受了后者的民主化改革要求，逐步与图西人、卢旺达爱国阵线等达成共享政治权力的协议（即阿鲁沙和平协定），这种妥协姿态引起了胡图人中的极端分子的强烈不满。

索马里事件焦头烂额<sup>①</sup>，因而坚决反对参加或支持联合国军事行动。在安理会艰难通过第 872 号决议时，美国虽然不得不勉强支持派兵，但提出了前提条件，即根据和平协议的进展情况提供资助，而且预算控制在非常有限的范围内。非洲国家当时也普遍认为没有帮助卢旺达变成民主国家的道德义务，其后虽然经多轮讨论同意设立援助任务，却不积极提供实质的支持。大屠杀爆发的前一天，安理会开会讨论是否将 UNAMIR 的授权延长 6 个月，在美国的要求下安理会通过了第 909 号决议，决定卢旺达如果不建立过渡政府，联合国将在 6 个星期内撤军。大屠杀开始 5 天之后，比利时政府（比利时人是这支维和军队的主力）宣布从 UNAMIR 撤出自己的一部分军队，因为他们认为，既然是以维持和平为目标，那么此时这项任务已经完全失去了意义。孟加拉国政府（该国当时有 900 人参与执行此任务）马上也以士兵人身安全为由表达了担忧。英国附和美国的意见，提出了精简维和部队的主张。维和军队力量的严重削弱，致使秘书长特别政治顾问迟玛亚不得不在 4 月 10 日通知达莱尔将军做好撤军的准备。4 月 20 日后，安理会通过了把维和军队减少到 270 人的第 912 号决议，这已经是“没有现实意义的必然选择”了。而与此同时，卢旺达上演的血腥屠戮却愈演愈烈，平均每日 700 余人遭受屠杀，大批难民逃亡至邻国。<sup>②</sup>

## （二）科索沃地区的悲剧

在斯雷布列尼察悲剧面前，国际社会延续了其在卢旺达事件中表现出的迟疑和意见分歧，而在针对米洛舍维奇政权的科索沃战争中，国际社会又暴露出另一种行动上的问题——少数大国主导下的“贸然”行动。

① 1992 年 12 月，安理会通过第 794 号决议，断定索马里内战“这种灾难由于分发人道主义救援物资受阻而进一步加剧，从而构成了对国际和平与安全的威胁”，并决定组织一项名为“恢复希望行动”的维持和平行动。以美国为首的“联合特遣队”与后来接替它的联合国维和部队虽然采取了武力维和行动，但行动加剧了维和部队与当地武装力量之间的冲突，造成较大伤亡。其间发生所谓的“黑鹰事件”，即美国两架黑鹰直升机被击落，牺牲了 19 名美军士兵，使当时的美国政府被推上国内外舆论的风口浪尖。

② 参见〔英〕尼古拉斯·惠勒《拯救陌生人——国际社会中的人道主义干涉》，第 232~250 页；Melissa Labonte, *Human Rights and Humanitarian Norms, Strategic Framing, and Intervention: Lessons for the Responsibility to Protect*, London and New York: Routledge, 2013, pp. 95ff. 大屠杀持续了近一个半月后，联合国才决定将联合国驻卢旺达援助部队人数增至 5500 人，扩大其行动授权，并说服其他国家参与救援。



联合国未能有效制止斯雷布列尼察大屠杀的暴行，一直是十分有争议的话题。<sup>①</sup> 早在前南斯拉夫地区发生危机之初，法国、德国、意大利、荷兰建议西欧联盟（WEU）通过武力去平息那里的战火，但是英国明确表示反对，它根据在北爱尔兰的经历，认为武力只会导致战争升级，无助于维持和平。对于错失这次军事干涉的机会，究竟是否导致了日后局面恶化，始终存在不同的意见。在战争期间，交战各方都存在实行种族屠杀的行为，一方面西方媒体讳莫如深，直到1992年8月才开始报道塞族武装虐杀穆斯林战俘的消息，使国际舆论迟迟不能支持更为强硬的人道主义干预方案；另一方面，由于牵涉俄罗斯的战略考虑，联合国安理会在1992年8月底通过第770号决议，仅决定批准会员国实施“人道主义援助”。之后，联合国虽然授权北约空袭，但同时遭到英法两国的反对（担心地面军队和联合国救援人员的安全），空袭只在塞族武装的后方施加威慑，对于抑制战争收效甚微。在划定的安全区，联合国部署的军事力量非常有限，如1993年4月，斯雷布列尼察地区只有147名加拿大“停火执行员”，6月之后，随着塞族武装攻击平民的趋势增强，联合国安理会通过第836号决议，要求在安全区采取军事行动进行防御保护，同时提议增补军事力量。6月7日后，有3500名维和部队人员进驻斯雷布列尼察（秘书处的军事评估报告要求至少增加32000人），但是这支人员单薄、装备不齐的

① 斯雷布列尼察位于波黑东部，其居民均为波黑穆斯林族人。1992年4月波黑战争爆发，1993年4月16日，联合国安全理事会通过第819号决议案（以及相继的第824号决议案），宣布斯雷布列尼察等地为“安全区”（safe haven/safe area），并规定这些地区为“非军事区”。然而，这些规定并未得到有关各方的遵守。1995年春末，在美国总统克林顿调停下达成的4个月停战协议期限刚过，塞族武装便发动全面攻击，7月相继攻陷斯雷布列尼察和杰巴，俘获了驻守在那里的联合国士兵。一年以前，北约已经开始对塞族占领区实行规模不等的空袭，多国部队也对波斯尼亚—克罗地亚族武装提供军事援助。1995年稍早时期，波斯尼亚人的武装团体攻击塞族居住区的布拉图纳兹，造成塞尔维亚男女老幼多人死亡，塞族武装拒绝执行联合国要求其从斯雷布列尼察撤军的指示，报复性屠杀当地穆斯林，男子全部遭受杀害，大批妇女被强奸和驱逐，史称“斯雷布列尼察屠杀”。2001年8月2日，联合国前南国际刑事法庭判处波斯尼亚塞族将领克斯蒂奇犯有灭绝种族罪，2007年4月10日，联合国塞尔维亚战争罪行法庭宣判斯雷布列尼察大屠杀事件4个参与者犯有战争罪。有关斯雷布列尼察悲剧的全过程，参见 Isabelle Delpla, Xavier Bougarel, and Jean-Louis Fournel eds., *Investigating Srebrenica: Institutions, Facts, Responsibilities*, Oxford: Berghahn Books, 2012。这本书汇集了人权非政府组织、荷兰和法国政府及其学术机构等针对大屠杀事件的多份调查报告，并做出综合性比较分析。另外惠勒在《拯救陌生人——国际社会中的人道主义干涉》一书的第264~279页描述了波黑战争的全过程以及各方的行动。

军队完全无法阻止塞族武装的进攻。

在卢旺达和斯雷布列尼察两次悲剧性事件期间，科菲·安南正任联合国助理秘书长，负责维和部门的指挥，亲身经历了国际社会失败决策的全过程。这段经历对于他日后主张一种不同于传统人道主义干涉的保护的责任具有重要影响。<sup>①</sup>

1997年安南出任联合国秘书长之后，处理前南地区的冲突依然是其重要任务。1999年3月24日，北约组织未经联合国安理会授权，以“防止科索沃人道主义危机”为口号，开始了对南联盟长达78天的轰炸。北约国家及整个西方媒体把这次行动宣传为人道主义干涉的成功范例。北约国家的政要直接使用了防止“族裔清洗”（ethnic cleansing）的字眼，援引四个理由来证明干涉行动的正当性：首先，其行动是为了阻止一场迫在眉睫的人道主义灾难；其次，北约的信誉正处在危险中；再次，在科索沃发生的族裔清洗不能为一个文明欧洲所容忍，这对欧洲安全造成了长期的威胁；最后，军事干涉行动没有违反任何现存的安理会决议。<sup>②</sup>干涉行动的决策者和支持者开始时都相信，只需要通过较短时间内较大强度的空袭，就能迫使米洛舍维奇投降。<sup>③</sup>但是，北约的行动并没有获得国际社会的普遍支持，包括俄罗斯、中国、印度在内的反对者对这次行动的合法性、合理性以及效果提出了强烈质疑。<sup>④</sup>

### （三）保护的责任的“诞生”

安南在上述国际法律秩序危机中观察到了两个要点：其一，人权国际保护的重要性；其二，联合国领导下的集体决策机制存在明显的缺陷。他在千年报告中一方面清楚指明人道主义干涉由于其对主权的侵犯而难以获得普遍接受，另一方面又坚决表示：“我们必须探索更好的方法，强制执行国际法和人权法，并且确保重大的违法行为者不至于逍遥法外”，“不得利用国家

① Stanley Meisler, *Kofi Annan: A Man of Peace in a World of War*, New Jersey: John Wiley&Sons, Inc., 2006, pp. 83ff.

② [英] 尼古拉斯·惠勒：《拯救陌生人——国际社会中的人道主义干涉》，第288页。

③ Andreas Krieg, *Motivations for Humanitarian Intervention: Theoretical and Empirical Considerations*, Netherlands: Springer, 2013, p. 90.

④ 有关各方争议见 [英] 尼古拉斯·惠勒《拯救陌生人——国际社会中的人道主义干涉》，第298~305页。

主权来掩护侵害本国人民权利和生命的人，发生集体屠杀事件的时候，安理会授权的军事干涉是一个应对的方法，不可以弃而不用”<sup>①</sup>。探索一种新的、超越传统人道主义干涉的解决之道，成为这位联合国领导人的思考重点。

加拿大政府率先对安南的千年报告做出反应。在时任外长艾克斯·沃绥（Lloyd Axworthy）的推动下，加拿大政府在很短时间内任命了一个国际委员会，即“干涉与国家主权国际委员会”（ICISS），负责“处理这场争论中出现的各种问题——法律、道义、行为和政治的问题，在世界范围内提供尽可能广泛的咨询意见，并提交一个能帮助秘书长和其他人达成新的共识的报告”。<sup>②</sup> ICISS 在 2000 年 9 月正式成立。<sup>③</sup>

ICISS 的行动很迅速，在成立后的一年时间内，委员会共召开了 5 次会议，并在各个大陆上举行了 11 次地区圆桌会议和磋商，会议地点分别设在发展中国家的北京、开罗、马普托（莫桑比克首都）、新德里、圣地亚哥，

---

① Kofi Annan, “We, the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century”, [www.un.org/millennium/sg/report/full.htm](http://www.un.org/millennium/sg/report/full.htm), 最后访问时间：2017 年 12 月 27 日。

② ICISS, *The Responsibility to Protect*（中文版见 ICISS 网站），Ottawa: International Development Research Center, 2001, p. vii。这段话出现在委员会的两位联席主席格雷思·埃文斯（Gareth Evans）和穆罕默德·萨努恩（Mohamed Sahnoun）为报告撰写的“前言”中。该委员会的支持资金主要来自加拿大政府，其他资金来源还有瑞士和英国政府，以及一系列国际著名基金会，如卡内基公司（the Carnegie Corporation of New York）、休利特基金会（the William and Flora Hewlett Foundation）、麦克阿瑟基金会（the John D. and Catherine T. MacArthur Foundation）、洛克菲勒基金会（the Rockefeller Foundation）以及西门子基金会（the Simons Foundation）。

③ 该委员会成员构成基本维持了形式上的“南北均衡”。首先，国际危机小组主席、澳大利亚前外长格雷思·埃文斯和联合国秘书长非洲问题特别顾问、前索马里和非洲大湖地区问题秘书长特别代表穆罕默德·萨努恩共同出任委员会主席。穆罕默德·萨努恩是一位知识渊博的阿尔及利亚外交官，在索马里、东非大湖地区、埃塞俄比亚、厄立特里亚有丰富的的工作经验。其次，来自发展中国家的委员与来自发达国家的委员人数大致相当。来自发展中国家的委员包括：菲律宾前总统菲德尔·拉莫斯（Fidel V. Ramos）、前南非非洲人国民代表大会领袖西里尔·拉马佛萨（Cyril Ramaphosa）、危地马拉前外长爱德华多·巴里拉斯（Eduardo Stein Barillas）、印度学者拉买什·塔库尔（Ramesh Thakur）；来自发达国家的委员包括：美国前国会议员李·汉密尔顿（Lee Hamilton）、北约前德国将军克劳斯·纳乌曼（Klaus Naumann）、加拿大人权与冲突专家米歇尔·伊格那铁夫（Michael Ignatieff）与吉塞勒·科特-哈佩尔（Gisèle Côté-Harper）、俄罗斯前外交官兼议员弗拉迪米尔·路金（Vladimir Lukin）、红十字国际委员会前主席科内利奥·索玛卢家（Cornelio Sommaruga）——他被称为“带有发展中国家特点的发达国家人”（a Northerner with Southern characteristics）。