

有关人道主义干涉的思考

张 春 潘亚玲

【内容提要】二战后,国际法发展出现一种自相矛盾的倾向,这使众多的国际行为陷入两难境地,人道主义干涉也不例外。人道主义干涉对国家主权构成挑战,使主权平等、不干涉内政以及不使用武力或武力威胁原则发生动摇;同时,由于主权产生自助、且主权也非绝对,又为人道主义干涉提供了某种理论基础;霸权为人道主义干涉提供一定的行为规范,也把它变成一种工具;国家失能状况的存在,使人道主义干涉有了某种合理性,但也产生了一系列问题;民族自决也同样既为人道主义干涉提供一定的基础,又使其陷入困境。随着相互依赖日益加深,人权问题确已在一定程度上由纯内政性向国际性演变,完全拒斥人道主义干涉既不可能也不可取,但不能对其政策过于宽大,必须严格限定。

【关键词】人道主义干涉;国家主权;霸权;国家失能;民族自决

【作者简介】张春、潘亚玲,中国人民解放军国际关系学院国际关系专业研究生。(南京 邮编:210039)

【中图分类号】D815.8 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1006 - 9550(2000)07 - 0071

- 05

干涉,作为国际政治现象之一,在国际关系中中长期存在并将长期继续下去。因国家的对外行动会产生某种对外影响而将其定义为干涉未免过于宽泛。传统观念认为,干涉是某种外部势力(集团)专断或强制性地介入一国或一个独立政治实体内部事务的行为。人道主义干涉是从非政治立场出发,为终止一国国内大规模侵犯人权行为,未经该国许可而运用强制手段尤其是军事手段的一种干涉。其前提是一国国内存在大规模侵犯人权行为,且该国已失去控制能力或该国本身就从事之,其根本目的不是改变该国对外行为而是改变其对内行为。

二战后,国际法发展出现一种自相矛盾的趋势:(1)国家在法理上拥有主权,是本国内政外交的最高、最后裁决者。(2)联合国甚至某些地区性国际组织在法理上亦有干预一国的某类内政。就人权而言,国际法承认国家对其公民的管辖权力和制定本国人权标准的权力。(3)国际法又禁止国家虐待个人,包括本国和外国公民。国际法的这种自相矛盾,使众多国际行

为在法理和伦理上都陷入一种两难境地。本文拟对干涉人道主义干涉与主权、霸权、国家失能、民族自决等的矛盾冲突与和谐一致进行阐释,并试图找到一个可行的解决办法。

人道主义干涉与国家主权

国家正义首先是国家间的平等,无论国家的大小强弱。随着近代民族国家的形成和发展,反映民族国家基本法理、政治性质的主权概念在 16 世纪末首次

的确,广义上讲,国家的每个对外行为都可以构成对外干涉,见 Stanley Hoffmann, "The Problem of Intervention," in Hedley Bull ed., *Intervention In World Politics* (Oxford: Clarendon Press, 1984), p. 8.

Hedley Bull, "Introduction," in Bull ed., *Intervention In World Politics*, p. 1.

Stanley Hoffmann et al., *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention* (Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1996), p. 18.

Ibid., p. 24.

Hoffmann, "The Problem of Intervention," in Bull ed., *Intervention In World Politics*, p. 10.

时殷弘:《论世界政治中的正义问题》,载资中筠主编:《国际政治理论探索在中国》,上海人民出版社,1998 年版,第 65 页。

被法国人让·博丹提出。他认为,主权是国家绝对的、永久的权力,是最高统治权。主权可分为对内和对外主权:对内主权即国家是该国辖区内最高权威,是所有法律的源泉;对外主权即国家是国际社会独立自主的实体,没有任何权势可凌驾其上。自民族国家产生以来,正是在主权原则基础上形成了国际社会,国际关系从根本上讲是主权国家间的关系。

主权产生平等,所有被定义为主权身份的行为体,不论大小强弱,在法理上都是平等的。因为“如果它们被当做是不平等的,那么它们就是共存于一个统治与从属的体系中,各个组成单位的最高权威便纯属虚构”。平等衍生出国际法和国际政治伦理的基本准则:“各国因其主权身份而拥有平等的权利和义务。接受主权原则作为国际社会的基础,就意味着干涉别国内政是不合法的。”联合国宪章第2(7)条明确规定了不干涉原则;摩根索也曾说:“强权并不产生凭借这种权力去做在物质上能做的一切事情的道德或法律权利。”为了保障主权平等与不干涉原则的真正贯彻,联合国宪章第2(4)条规定:“各会员国在其国际关系上不能使用武力威胁或武力,或以与联合国宗旨不符合之任何方法,侵害任何会员国或国家之领土完整或政治独立。”

人道主义干涉是一种强制性的、未经一国同意而对该国内政的干涉,它与国家主权相矛盾。首先,它严重侵犯了一国主权,使该国主权至少在某些地区和某类事务上不再有效,这是对国际法和国际政治伦理的极大破坏。其次,它破坏了主权平等原则,干涉者必是另一主权国家(集团),它(们)对别国主权的干涉,表明干涉者的主权高于被干涉者的主权。再次,人道主义干涉违背了不干涉原则,一国人权的维护与改善,只能依靠该国本身。修昔底德早就指出:“一个人在私人生活中,无论怎样富裕,如果他的国家被破坏了的话,也一定会牵入普遍的毁灭中;但是只要国家本身安全的话,个人有更多机会从私人的不幸中恢复过来。”最后,由于人道主义干涉还经常使用武力,因而也违背了国际法之不使用武力或武力威胁原则。

人道主义干涉也有与国家主权相一致的一面。首先,主权平等原则证明国际关系的根本特征是无政府状态,一国的生存与安全不可能依赖他国,只能靠自己,因此主权平等原则也导致自助,出于自保而自助地干涉在一定程度上也是合理合法的。联合国宪章规定

的自卫原则,实际上就是认可了自助的干涉的某种合理性和合法性。在相互依赖日益加深的今天,一国的人道主义危机完全可能导致地区甚至国际不安全,成为进行人道主义干涉的托词。其次,主权不是绝对的。博丹在提出主权概念时,同时列举了主权应受的限制;相比之下,格老秀斯更主张利用国际法限制国家主权。^⑩随着国际社会相互依赖日益加深,国家主权受到的限制也与日俱增,人权问题日渐由纯内政性向国际性演变:1572年法国圣巴托罗缪大屠杀并未引起国际社会多大关注,而今天南联盟科索沃地区的人道主义危机却导致一场干涉战争。现在,无论是经典现实主义还是经典自由主义都承认国家有保护基本人权^⑪这一不可推卸的职责,著名国际政治思想家迈克尔·沃尔泽还认为有人道主义干涉之必要。^⑫毕竟,主权已被证实为人权之首要侵犯者;如要结束此种事实,当国内力量不能胜任时,主权必须受到其他高于国家之力量的限制。^⑬

人道主义干涉与霸权

人道主义干涉的目的是为了阻止或缓和一国的人道主义危机,其本身应是公正的、非政治性的,因为它着眼于全人类,不分性别、种族和国籍。实际上,由于国际社会中存在着霸权,因而人道主义干涉不能不同霸

William Ebenstein ed., *Great Political Thinkers: Plato to the Present*, 3rd edition (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960), p. 349.

Hoffmann, "The Problem of Intervention," in Bull ed., *Intervention in World Politics*, p. 11.

Lynn H. Miller, *Global Order: Power and Value in International Politics* (Boulder and London: Westview, 1985), p. 22.

Hoffmann, "The Problem of Intervention," in Bull ed., *Intervention in World Politics*, p. 11.

[美]汉斯·摩根索:《国家间政治——寻求权力与和平的斗争》,中国人民大学出版社,1990年中文版,第286页。

《联合国宪章》,见盛红声:《联合国维持和平行动法律问题研究》,军事谊文出版社,1998年版,附录,第230页。

[古希腊]修昔底德:《伯罗奔尼撒战争史》,商务印书馆,1960年中文版,第145页。

Hoffmann et al., *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention*, p. 23, pp. 42~43.

这些限制包括神法、自然法、国际法及一国的宪法性大法,见Ebenstein ed., *Great Political Thinkers*, pp. 350~352.

⑩ 见[美]列奥·施特劳森、约瑟夫·克罗波西主编:《政治哲学史》,河北人民出版社,1998年中文版,第446页。

⑪ 有关基本人权的定义和主要内容,学者们一直存在分歧,参见[美]R. J. 文森特:《人权与国际关系》,知识出版社,1998年中文版,特别是第三章。A. H. Robertson and J. G. Merrills, *Human Rights in the World: An Introduction to the Study of the International Protection of Human Rights*, 3rd edition (Manchester and New York: Manchester University Press, 1992), chapter 1.

⑫ Micheal Walzer, *Just and Unjust War* (London: Basic Books, 1977).

⑬ Miller, *Global Order*, p. 60.

权产生联系:霸权为人道主义干涉提供某种依据,又使人道主义干涉不可避免地带上强权色彩。这使人道主义干涉的公正性与非政治性受到怀疑。

霸权,即一国相对其他国家拥有支配性的军事、经济等优势并利用这种优势地位主持规定国际政治、经济体系的基本体制和规范。它可描述为一个社会、经济、政治结构的统一体,表现为行诸四海的规范、制度和机制。这些支持霸权的规则、规范为国家内部行为和跨国交往提供了可遵循的模式。因而,霸权也可为人道主义干涉提供一定的规范、制度和机制。这些规则还可防止人道主义干涉的滥用,避免所有有能力的国家盗用人道主义的名义对别国事务进行任意干涉。

霸权为人道主义干涉提供一定的行为框架,同时也不可避免地使其成为强权的工具之一。霸权往往努力使自己的人权观念成为整个人类的共识。显然,把所谓的人权强加于别国或者由于别国不遵守人权原则而对它们施加惩罚的企图,是以假定人权具有普遍适用性为前提的。事实上,世界发展并不同步,各国政治、经济状况千差万别,对人权的强调也各有侧重:西方政治思想强调形式,而社会主义思想则注重实质;西方形式的长处是为了实现自由,社会主义形式的优点是为了实现平等。还有一些正在争取民族独立或刚赢得独立的国家则更注重集体权利,更强调民族自决权——未获得独立的强调自决权之政治方面即独立,已独立的强调自决权之经济方面即发展。霸权定义人权现象的存在,使人道主义干涉的公正性与非政治性遭到怀疑:人道主义干涉的目的是人权还是霸权?

霸权不仅努力使自己的人权观可普遍接受,它还在建立人权和人道主义干涉规范、制度和机制时从自己的根本利益出发,“克林顿主义”就是如此。霸权稳定论认为,霸权为国际社会提供秩序,是为他国提供公益。实际上,它为别国提供公益的真正原因是自己能从这些公益中获益最多。一旦提供公益的收益与支出对比于霸权不再有利,便会产生两种可能:要么霸权衰落,要么霸权改变规则。因此,霸权从事人道主义干涉的真正目的不是人道主义,而是维护或增强其权势。这样的人道主义干涉都是强国对弱国发动的,人道主义干涉因为霸权的存在而不再具有公正性和非政治性。无论是 1978 年越南对柬埔寨的干涉,还是 1999 年美国对南联盟的人道主义干涉都不例外。

人道主义干涉与国家失能

国家主权平等、不干涉内政及不使用武力或武力威胁原则,不仅已为国际法所公认,而且已成为国际政治伦理的根本原则。对此,人道主义干涉倡导者无法否认。因此它们为人道主义干涉假设了一个前提——所谓“国家失能”(state failure 或 state collapse),即一国已无力控制人道主义危机或本身就参与这类行为。这样,人道主义干涉倡导者为自己制造了顺理成章的借口:当一国已失去能力或本身就是人权罪犯时,很难想像主权原则、不干涉原则和不使用武力或武力威胁原则还有什么实际意义。

在产生国家的诸多因素中,不能不注意人是善恶矛盾的统一体这一事实的重要意义。人性善的方面使人倾向于过社会生活,组成社会;人性恶的方面又使人倾向于自私自利,分裂社会。但人不能离开社会独立生存,为保护(哪怕是最低程度的)社会生活,实际上就是保护个人生存与安全,国家就有了产生的必要。正如美国思想家托马斯·潘恩所说:“社会,产生于人类的需要,而政府产生于人类的邪恶。”^⑩伯克也认为,在人类经验层次上,政府能取得的成就并不多,在这些成就中,大多数也只是阻止罪恶而非提升善果。^⑪这样,国家的职能之一便是为人民提供基本的社会、经济、法律和政治制度,保护大多数公民的人身安全、财产安全以及其作为人的基本的权利。

Robert O. Keohane, "From After Hegemony," in John A. Vasquez ed., *Classics of International Relation*, 3rd edition (New Jersey: Upper Saddle River, 1996), pp. 355 ~ 357.

Tony Evans, *US Hegemony and the Project of Universal Human Rights* (New York: St. Martin's Press, 1996), p. 38.

关于霸权为人道主义干涉提供一定的规范、制度和机制,新近的论著主要见 Evans, *US Hegemony and the Project of Universal Human Rights*.

[美]汉斯·摩根索:《国家间政治——寻求权力与和平的斗争》,中国人民大学出版社,1990年中文版,第325页。

[美]R. J. 文森特:《人权与国际关系》,知识出版社,1998年中文版,第106页。

[美]R. J. 文森特:《人权与国际关系》,知识出版社,1998年中文版,第108~114页。

Keohane, "From After Hegemony," in Vasquez ed., *Classics of International Relation*, 3rd edition, p. 358.

Evans, *US Hegemony and the Project of Universal Human Rights*, p. 103.

当然,这只能是国家产生的因素之一,或许还是个不很重要的因素。历史上,诸多思想家都肯定了人之善恶对国家产生的重大作用,如格老秀斯、霍布斯、洛克、黑格尔等,甚至某种意义上马克思也不例外。

⑩ [美]列奥·施特劳森、约瑟夫·克罗波西主编:《政治哲学史》,河北人民出版社,1998年中文版,第784页。

⑪ Jessica Kuper ed., *Political Science and Political Theory* (London and New York: Routledge Kegan Paul, 1987), p. 17.

国家失能正是相对上述的国家(部分的)能力而言的,即一国不再能够提供基本的社会、经济、法律和政治制度,不再能为大多数公民提供保护。它具体表现为两种情况:

其一是国家瘫痪,即一国内部发生冲突,政治腐败,经济崩溃,国家混乱,人权记录恶劣,国家趋向解体以及政府失去能力等。有人对此定义更为广泛:在日益猖獗的违法犯罪、饥饿、疾病、人口过度增长、沙漠化、滥伐森林、环境污染以及战争中,政府日益失去能力;伴随着政府的失能,国家的凝聚力逐渐减弱,公民认同感日渐消失并让位于某种松散的道德或宗教认同。在卢旺达等非洲国家曾发生过类似情况。

其二是一国直接从事侵犯人权的行为,即一种可称为专制、独裁或执行种族歧视政策的国家的行为。这是一种变相的国家失能。“当个别意志取代了公意时政府便宣告死亡了。这可导致无政府状态或暴政,当每个人都各走各的路、自以为是时便是前者;当一个单个人的私人意志指导着政府时便是后者。”对于民族而言,当个别民族的意志取代了所有民族的公意时国家也就失能了:每个民族都自行其是时便是上文讨论的国家瘫痪,而当个别民族对所有其他民族进行统治时便会出现国家从事人道主义犯罪,如实现民族平等前的津巴布韦、南非等,它们遭到来自整个国际社会的集体人道主义干涉。

在国家瘫痪的情况下,该国实际已名存实亡。一旦其国内发生人道主义危机,如民族仇杀、种族灭绝等,该国显然不能提供足够的保护。此时由外部提供某种帮助,也就是进行一定程度上的人道主义干涉,应该是合理、合法的。同样,在执行种族歧视政策的情况下,由于大多数公民并不能享受其作为人的一些基本权利,因而来自外部的某种程度上的人道主义干涉也是能够接受的,实际上国际社会也是这么实践的。但不管是国家瘫痪还是国家执行种族歧视政策,对一国进行人道主义干涉都必然面对一个根本问题:国家失能的具体标准是什么?这个标准由谁提供并由谁担任最终裁判?这一问题显然无法加以量化,只能依靠逻辑推理和主观判断。这种推理和主观判断必须是集体作出的,只有这样才能保证其公允与客观。

人道主义干涉与民族自决

民族自决是由列宁和威尔逊倡导、新近发展起来的一项集体人权原则,指各族人民有权不受外界压力、自由地决定本民族的政治地位和追求本民族的经济、社会和文化的进步与发展。不管其实现的手段如何,民族自决就其直接目标而言,在理论逻辑和历史实践两方面都主要意味着有关民族获得国家资格,一般是摆脱隶属地位而成为独立单位。

民族自决原则在国际关系中的早期运用,主要在各殖民地国家和民族与殖民主义国家的相互关系中。各殖民地人民认为自身有权自由决定本民族的命运,追求本民族的独立、创建民族国家,这就是所谓的对外自决权,它包括民族解放、民族统一及争取名副其实的政治独立等情况。对外自决权是历史上被西方殖民主义奴役的各民族的当然权利,得到国际社会的广泛认同,《国际法原则宣言》和1960年《给予殖民地国家和人民独立宣言》都明确确认了这一原则。

到20世纪六七十年代,民族自决理论逐渐由对外自决转向对内自决——即在一个主权国家内,一个民族拥有选择本民族的政府形态、社会制度、甚至建立自己的民族国家的权利,它包括分离主义、民族归并及多民族国家的瓦解。对内自决权理论产生的原因是:第一,国家身份与民族身份的不对称:国际社会虽然以民族国家为主体构成,但并非每个国家都是由单一民族组成,如中国、美国等;也并非每个民族都在同一国家,如斯拉夫人、库尔德人等。这为对内自决权理论提供了现实基础。第二,某种程度上,国家失能状况的确

Tonya Langford, "Things Fall Apart: State Failure and the Politics of Intervention," in *International Studies Review* (1999) 1, p. 64.

Ibid., p. 61.

Ibid., p. 62.

[美]列奥·施特劳斯、约瑟夫·克罗波西主编:《政治哲学史》,河北人民出版社,1998年中文版,第665页。

列宁和威尔逊的民族自决原则存在很大区别,见 N. Gordon Levin, Jr., *Woodrow Wilson and World Politics: America's Response to War and Revolution* (Oxford and London: Oxford University Press, 1968), pp. 31-32, pp. 247-251.

Langford, "Things Fall Apart: State Failure and the Politics of Intervention," in *International Studies Review* (1999) 1, p. 71.

时殷弘:《民族主义与国家增生及伦理道德思考》,载资中筠主编:《国际政治理论探索在中国》,上海人民出版社,1998年版,第46页。

时殷弘:《民族主义与国家增生及伦理道德思考》,载资中筠主编:《国际政治理论探索在中国》,上海人民出版社,1998年版,第42-43页。

时殷弘:《民族主义与国家增生及伦理道德思考》,载资中筠主编:《国际政治理论探索在中国》,上海人民出版社,1998年版,第43-46页。

存在。国家拥有绝对主权,但社会是最终评判者,国家的作用必须符合社会要求。对民族而言,当一个民族认定国家不能再满足其一般性要求、国家行为不再符合其价值标准时,某种意义上的国家失能状况也就出现了。此时,该民族便可以其受到某种不公正待遇为由,认为自身可以要求对内自决。第三是民族分裂主义的存在,它们或者要求建立民族国家,或者要求并入别的同民族国家中去,对内自决权理论成了它们有力的借口。民族分裂主义者由于以下四个原因而使对内自决权的运用达到了泛滥的程度:国家一般出于标榜自身民主而不利于反对民族自决运动;分裂主义者比以前更容易利用传媒;更易于获得包括财政援助在内的外部支援;运用恐怖手段更为便利。

人道主义干涉与民族自决向来密不可分。由于要求自决者一般处于力量对比的劣势,因而它们通常需要寻求外部支持,这就产生了帮助民族自决的干涉,巴勒斯坦民族解放运动之所以能生存到今天,外部干涉扮演了决定性角色。从国际法和国际政治伦理出发,相当部分人认为,为帮助民族自决进行干涉,这是人道主义干涉,是合法的。“可以设想,争端的一方确实代表一个独特的政治实体,且控制了相当的地盘,而它此时仍被殖民帝国或帝国主义压制而不得享有完全的国家地位,这种情况下(出于帮助)的干涉是合法的。”

相比之下,在殖民地问题已基本解决、尤其是冷战结束后,以民族自决(主要是对内自决,实际上相当部分是民族分裂)为借口进行人道主义干涉并不具有很大的合理性和合法性。对内自决权一直未为国际承认,缺乏法律基础,且伦理上也由于其倾向于分裂主权、或易于为民族分裂主义利用的性质而不具说服力,因此对内自决权本身作为人道主义干涉的一个借口即使承认其成立,也存在一系列问题:哪些民族可享有自决权?享有自决权的民族应当通过什么样的途径实现自决?等等。南斯拉夫解体后的波黑局势,实际上就因为在对内自决权标准问题上的不一致而变得愈益复杂:既然克罗地亚人、斯洛文尼亚人可以独立,为什么克罗地亚的塞尔维亚人却不能获得独立呢?因而,一个民族要实现对内自决,其限定条件应十分严格。

结 论

国际法发展的自相矛盾,使众多的国际行为陷入

两难境地,人道主义干涉也不例外。一方面,人道主义干涉与国家主权、霸权、国家失能及民族自决等矛盾重重;另一方面,它们之间也不乏一致之处。随着相互依赖日益加深,存在诸多争端的人权确已在一定程度上由纯内政向国际性问题方向演变,总是把人权问题当做纯属一国内政看待显然已不合时宜。人权由内政向国际性演变,使人道主义干涉在某种程度上获得了合法性,完全拒斥它既不可能也不可取。但如果对其政策过于宽大,必将使主权原则、不干涉原则等遭到忽视,安理会在索马里的行动就证明了这一点。因此,有必要对人道主义干涉作出严格限定。

首先,人道主义干涉威胁到主权原则,且其假设国家失能也的确存在,因而须先确定是否确实存在人道主义危机、一国是否确实已无能力控制或实际参与其中以及是否确已危及地区甚至国际安全。只有当上述情形确实存在时,人道主义干涉才具有可行性。由于人道主义干涉经常采用武力,与主权原则衍生的、《联合国宪章》所确认的不使用武力或武力威胁原则相抵触,因此只有在所有政治、外交、经济等非武力性手段都告失败以后,才能采取军事手段进行干涉,并应严格遵守战争法之人道主义规则。

其次,人道主义干涉本身是为了保护人权,因而进行人道主义干涉时,必须保证其可能造成的人道主义灾难小于不进行干涉可能造成的灾难,否则干涉就是不可取的。

最后,霸权在人道主义干涉中拥有决定性作用,因而要求霸权国家在实施人道主义干涉时,应尽量避免搀入一己私利,对此各国有必要联合起来共同遏制霸权行为,尽量保持人道主义干涉的公正与客观。

[收稿日期:1999-11-15]

[修回日期:2000-01-04]

[责任编辑:谭秀英]

Miller, Global Order, p. 60.
Hoffmann, "The Problem of Intervention," in Bull. ed., Intervention In World Politics, p. 24.
David Fisher, "The Ethics of Intervention," in Survival (1994) 36, p. 55.
关于民族自决标准的论述,见时殷弘:《民族主义与国家增生及伦理道德思考》,载资中筠主编:《国际政治理论探索在中国》,上海人民出版社,1998年版,第46~49页。
Langford, "Things Fall Apart: State Failure and the Politics of Intervention," in International Studies Review (1999) 1, p. 71.