

从国际法看人道主义干涉

迟 德 强

(武汉大学 国际法研究所, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 迟德强(1969-), 男, 山东烟台人, 武汉大学国际法研究所博士生, 主要从事国际法、国际人权法、贸易与人权研究。

[摘 要] 人道主义干涉及其合法性问题一直是国际法理论和实践中一个颇具争议的问题。对人道主义干涉及其合法性的研究, 一直是西方国际法学界研究的热点。人道主义干涉不仅涉及国际法, 而且还涉及国际政治和国际关系。但从国际法的角度分析问题, 当前的某些人道主义干涉同现行国际法是冲突的。

[关键词] 人道主义干涉; 国际法基本原则; 合法性

[中图分类号] DF90 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)02-0226-04

一、人道主义干涉理论的渊源与国际实践

人道主义干涉(humanitarian intervention)并不是一个新的概念。人道主义干涉的理论最早可以溯源到 16 世纪。那时, 西班牙法学家维多利亚就已经提出了这个理论, 即: 按照国际法, 对于拒绝给本国臣民以基本人权, 例如从事宗教权利的国家, 可以进行干涉^[1] (第 20 页)。被称为“国际法之父”的荷兰国际法学者格老秀斯在其 1625 年出版的《战争与和平法》中指出, 如果一国对其国民和其他国家国民的待遇明显违反国际法, 则另一国为保护其国民或其他国家国民所从事的所谓“正义战争”(just war)是有合法根据的^[2] (第 203 页)。由此可见, “正义战争”学说是人道主义干涉最早的理论渊源。

自从国际法产生以来, 人道主义干涉及其合法性就一直是国际法理论和实践中一个颇具争议的问题, 西方有的学者甚至将人道主义干涉问题称为“多年来在国际法和政治领域中最富有争议的问题”。

尽管如此, 从国际关系的历史来看, 在国际实践中曾经出现过大量人道主义干涉的事例。被援引为最早的人道主义干涉的案例是 1827 年英、俄、法三国对奥斯曼土耳其帝国的干涉: 当革命的希腊和土耳其之间进行战争所发生的残暴行为使舆论为之震惊时, 英、法、俄三国进行了干涉, 19 世纪人道主义干涉或以人道主义为名的干涉是十分普遍的。进入 20 世纪以后, 随着国际关系的发展, 国际法发生了一些变化。特别是一战结束和国联诞生后, 国家诉诸武力的权利开始受到特别的限制。二战后, 《联合国宪章》更是完全禁止国家单方面使用武力。但是, 在国际实践中, 以人道主义为名的军事行动仍大量存在。例如, 1948 年阿拉伯国家对以色列的军事行动, 1960 年比利时对刚果的干涉, 1965 年美国对多米尼加共和国的干涉, 1971 年印度对巴基斯坦的干涉, 1975 年印度尼西亚对东帝汶的干涉, 1975 年南非对安哥拉的干涉, 1978 年越南对柬埔寨的干涉, 1979 年德国干涉中非共和国以及 1983 年美国干涉格林尼达等等。这些军事行动或者基于一般的人道主义理由, 或者公开标榜为人道主义干涉, 有的尽管没有冠以人道主义干涉之名, 但包含所谓的“人道主义”因素。

特别值得一提的是,在人类社会即将进入21世纪的前夕,北约以人道主义为名,在未经联合国安理会授权的情况下,单方面对南联盟进行了70多天的轰炸,引起国际社会的强烈反响和严重不安。这次科索沃战争被西方舆论界标榜和炒作为人道主义干涉的典范。

二、人道主义干涉在国际法上的内涵

(一)何谓人道主义干涉

尽管在国际实践中有大量的人道主义干涉的事例,但在国际法上并没有一个统一的人道主义干涉的概念。根据日本《国际法辞典》,人道主义干涉是指一个国家为制止在别国发生的非人道的事情而进行的干涉,也就是从人道主义的观点出发而对别国内政进行的干涉。《奥本海国际法》第九版对“人道主义干涉”进行了专门论述:“一般都同意,一个国家由于它的属人和属地权威可以规定它的本国国民的待遇。但是,很大一部分的意见和实践支持这样一种见解:‘自由决定是有限度的’,而且如果一个国家对它的国民施行虐待或加以迫害到了否定他们的基本人权和使人类良心震惊的程度,就不是单独与该国有关的事项,而甚至为了人类利益的干涉也是法律所允许的”^[3](第9页)。

人道主义干涉有广义和狭义之分。广义的人道主义干涉,是指一切以人道主义或保护人权为名而进行的干涉行为,包括一国为保护其本国国民在海外免受非法待遇而进行的干涉、为协助他国人民行使自决权而进行的干涉、为制止一国发生的大规模侵犯基本人权而进行的干涉,等等。狭义的人道主义干涉则主要是指当一国发生大规模侵犯其人民的基本人权的情势,特别是威胁到为数众多的人民的生命安全时,他国或国家集团或国际组织为制止此种情势的发生或蔓延而采取的干涉行动。笔者倾向于采用此种狭义的人道主义干涉的定义,认为这更符合人道主义干涉的传统内涵。

(二)人道主义干涉的特征

狭义的人道主义干涉具有如下特征:(1)人道主义干涉必须是基于人权或者人道主义的理由,干涉的动机必须是纯粹的人道主义。下列干涉不能被称作是“人道主义”的:在内战中支持一方,鼓励一个民族的民族自决权,干预主要是保护自身的经济和政治利益,即使这些干预的结果可能导致很多人获得人道主义救助;(2)干涉的主体和对象。从国际关系的历史和国际实践来看,进行人道主义干涉而且有能力进行人道主义干涉的国家主要是西方一些大国或多国集团,而众多的弱小国家往往成为被干涉的对象。大多数弱小国家既不愿意也没有能力进行所谓的干涉。而对于大国而言,即使发生了大规模侵犯人权的情势,危及到众多居民的生命安全,例如西方舆论界所称的俄罗斯在车臣的军事行动,国际社会往往是无能为力的,难以作出有效的反应,更不用说采取强制性的人道主义干涉行动了。干涉者与被干涉国的不平等性以及对于干涉对象的选择性,是人道主义干涉的又一显著特征。(3)人道主义干涉行动如同其它的干涉形式一样,也是强力的和专断的,甚至带有胁迫的性质。人道主义干涉行动不是根据被干涉国合法政府的邀请或者在该政府的明示同意下采取的。人道主义干涉通常发生在被干涉国政府自己侵犯人权或政府已经垮掉,因而被干涉国缺少合法的权威。根据被干涉国合法政府的邀请或者在该政府的明示同意下采取的行动,实际上否定了干涉的应有之义。(4)人道主义干涉的方式通常是使用或威胁使用武力,如果一项行动没有使用或威胁使用武力就不是干涉。但是,这种干涉的方式和条件是受某些限制的,例如它的行动必须与引起干涉的情况成比例(proportionality),而且必须表明对局势加以补救的其他方法(如外交申诉)不能或不大可能使干涉成为不必要。

三、人道主义干涉与国际法基本原则的冲突

人道主义干涉之所以引起如此大的争论,主要是人道主义干涉与现代国际法所倡导的国家主权原则、不干涉内政原则、禁止使用武力原则相冲突。

(一)人道主义干涉与国家主权原则的冲突

主权是国家具有的独立自主地处理自己的对内和对外事务的最高权力。国家主权是国家最重要的属性。国家主权原则是国际法的基石,是国际法基本原则体系的核心。《联合国宪章》第 2 条第 1 款规定:“本组织系基于各会员国主权平等之原则”。随后《国际法原则宣言》对国家主权原则进行了详细的阐述:“各国一律享有主权平等。各国不论经济、社会、政治或其他性质有何不同,均有平等权利与责任,并为国际社会之平等会员国。主权平等尤其包含下列因素:(a)各国法律地位平等;(b)每一国均享有充分主权之固有权利;(c)每一国均有义务尊重其他国家之人格;(d)国家之领土完整及政治独立不受侵犯;(e)每一国均有权利自由选择并发展其政治、社会、经济及文化制度……”。

自从主权国家产生以来,国家主权原则一直是维持正常国际关系的准则。但近年来,随着经济全球化和一体化的不断深化,在西方学术界出现了“主权过时”和“人权高于主权”的论调。1991 年 10 月,在联合国总部由全球行动议员组织举办了“确立新的主权概念”研讨会,讨论了“民主、人权、人道主义干涉与尊重国家主权的关系”,认为“传统的主权概念已经过时”,“传统主权概念已不适用于当今国际社会所面临的大量问题,特别是全球环境、民主和人权问题三个领域”^[3](第 175 页)。“主权过时论”和“人权高于主权论”正是西方某些大国极力主张人道主义干涉的理论基础,这些论调受到发展中国家的强烈反对。

笔者认为,尽管人道主义干涉是基于人道主义或保护人权的理由而进行的干涉,但由于干涉在实际上剥夺了被干涉国对有关事项的控制权,而这些事项在被干涉的国家看来恰恰是其主权所管辖的范围,因而,这种干涉不可避免地侵犯了被干涉国家的主权,与现行国际法所倡导的国家主权原则形成冲突。

(二)人道主义干涉与不干涉内政原则的冲突

不干涉内政,是指国家或国际组织在相互交往中不得以任何理由或任何方式,直接或间接地干涉他国主权管辖范围内的一切内外事务。不干涉内政原则是国家主权原则的延伸。《联合国宪章》第 2 条第 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,且不要求会员国将该项事件依本宪章提请解决”。《关于各国内政不容干涉及其独立与主权保护之宣言》详细阐述了不干涉内政原则:(a)任何国家,不论为何理由,均无权直接或间接干涉任何其他国家之内政、外交,故武装干涉及其他任何方式之干预或对于一国人格或其政治、经济及文化事宜之威胁企图,均在谴责之列;(b)任何国家均不得使用或鼓励使用经济、政治或任何其他措施胁迫他国,以谋自该国获得主权行使之屈服,或取得任何权益。同时,任何国家亦不得组织、协助、制造、资助、煽动或纵容意在以暴力手段推翻另一国家政权之颠覆、恐怖或武装活动,或干涉另一国家之内乱,等等。

不干涉内政原则也是维系正常国际关系的行为准则。但是,针对什么是“内政”则是极具争议的。人道主义干涉与不干涉内政原则的关系问题,其核心就是人权是否属于“内政”。西方国家的一些学者和政府近年来一再强调“人权问题不属于内政”,“人权应成为国际社会正当关注的事项”。他们认为,《联合国宪章》对人权问题的规定,《世界人权宣言》、《公民权利与政治权利国际公约》、《社会、经济、文化权利国际公约》以及一系列专门人权公约的签署,都昭示着人权已经由国内法管辖的事项进入国际法领域,成为国际社会共同关注的事项,成为国际社会共同关心的问题。而发展中国家则反对“人权不属于内政”的说法,强调人权问题本质上仍然属于国内管辖事项。

对于什么是“内政”及人权是否属于“内政”,应作具体分析。首先,国际法上的内政不是一种地域上的概念,它一方面包括国家生活的各个方面,另一方面又和国际法律秩序发生联系;其次,判断内政的标准是国际法,而非国内法;第三,内政的范围不是一成不变的,而是一个动态的、不断发展变化的过程,随着现代社会国际交往日益频繁,国家间相互依存关系的日益发展,一些过去属于国内管辖的事项正在逐步被纳入国际法律秩序中;第四,保护最基本人权的义务已经全面国际化,已成为国际强行法。对最基本人权的剥夺已超出一国“内政”的范围,对这类基本权利的保护已成为普遍性的国际义务。

(三)人道主义干涉与禁止威胁或使用武力原则的冲突

传统国际法认为,国家有战争的权利,战争是实现其国家政策的工具。但战争的残酷性和任意性,

给国际社会和世人带来深重灾难,特别是一战和二战带来的浩劫,使国际社会决心采取措施全面禁止使用武力。《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。”从此,在国际法上正式确立了禁止威胁或使用武力的原则。

但是,《联合国宪章》也并不是禁止任何类型的使用武力,禁止威胁或使用武力原则存在着例外。根据《联合国宪章》规定,国际社会允许使用武力的情况有以下几种:一是第51条的单独或集体自卫;二是第七章的为维持和平采取的武力强制措施或集体安全保障制度;三是第八章的区域合作组织经安理会授权的执行武力强制措施。

科索沃战争后,西方国际法学界又涌起了一股讨论人道主义干涉及其合法性的热潮,学者们或者从习惯国际法上寻找依据,认为人道主义干涉已形成为习惯国际法,或者从宪章条文寻找依据,认为宪章对人权的规定暗含着人道主义干涉的权利,或者认为人权情势构成对国际和平与安全的威胁,因此国际社会有权采取强制措施等。西方一些国家的政府首脑,甚至联合国秘书长也极力提倡以人道主义干涉为理念的“新干涉主义”。但这些主张遭到大多数发展中国家的反对,正如我国著名国际法学家、前南战犯法庭法官王铁崖先生所说的:历史经验证明,当“人道主义干涉”被个别国家作为一项权利针对另一个国家加以行使时,它就会被滥用,因为这些国家往往是为了达到自私的目的,“为了人道”或“维护人权”只是掩人耳目的幌子。所以,认为国家有“人道主义干涉”的权利的观点是十分危险的,因此已经被世界多数国家所否定。至于国际社会为维护人权、制止大规模严重侵犯人权的行为而采取的全球性或区域性干预行为,不是干涉,更不能作为例证支持所谓“人道主义干涉”的权利或原则^[4](第114页)。

[参 考 文 献]

- [1] 宫学哲. 从国际法上看人权[M]. 北京:北京新华出版社,1998.
- [2] Kartashkin, Vladimir. Human rights and Humanitarian Intervention[C]. Law and Force in the New International Order. Damrosch, Lori Fisler & David J. Scheffer. edited, Westview Press, 1991.
- [3] 詹宁斯,瓦茨. 王铁崖,等译. 奥本海国际法(第九版):第一分册[M]. 北京:中国大百科全书出版社,1995.
- [4] 王铁崖. 国际法[M]. 北京:法律出版社,1999.

(责任编辑 车 英)

Humanitarian Intervention in International Law

CHI Deqiang

(Institute of International Law, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: CHI Deqiang (1969-), male, Doctoral candidate, Institute of International Law, Wuhan University, majoring in international law.

Abstract: Humanitarian intervention and its legality has been controversial in the history of international law. The research on humanitarian intervention has been one of the hottest topics in western academics. Humanitarian intervention is not only related to international law, but also international politics. This paper analyses the definition of humanitarian intervention and its conflict with international legal principles.

Key words: humanitarian intervention; international law principles; legality