

新挑战 ——国际关系中的 “人道主义干预”

主 编 杨成绪

副主编 吴妙发

中国青年出版社

新挑战

——国际关系中的

“人道主义干预”

主 编 杨成绪

副主编 吴妙发

中国青年出版社

(京)新登字 083 号

责任编辑:李 杨

封面设计:詹 凯

图书在版编目(CIP)数据

新挑战:国际关系中的“人道主义干预”/杨成绪编.北京:中国青年出版社,2001

ISBN 7-5006-4084-6

I.新... II.杨... III.①国际关系-人权-研究-文集②国际关系-主权-研究-文集 IV.D815-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 74866 号

*

中国青年出版社出版 发行

社址:北京东四 12 条 21 号 邮政编码:100708

北京金特印刷厂印刷 新华书店经销

*

850×1168 1/32 13 印张 300 千字

2001 年 1 月北京第 1 版 2001 年 1 月北京第 1 次印刷

印数 1-1,000 册 定价:21.00 元

序

人权与主权之间关系日益成为冷战结束后国际上激烈争论的焦点。阿尔及利亚总统布特弗利卡代表非洲国家在 1999 年 9 月 22 日第 54 届联合国大会上抨击以维护人民的名义干涉他国内部冲突的倾向。布特弗利卡强调,非洲国家“对自己的主权遭到任何损害仍然极为敏感”,主权是非洲国家“防止出现不平等世界秩序的最后防线”。这个讲话充分反映出发展中国家与发达国家如何看待主权与人权之间的关系所存在不同的处境、看法和立场。发展中国家对人权与主权之间关系的争端之所以极其重视,是因为这是涉及到他们根本利益的大事。

从常理上来讲,人权与主权之间的关系应是相辅相成的。一个国家拥有主权,处理自己国家内部的事情,防止外来的侵略和反对外国恣意干涉完全是该国自己的事务。一个拥有主权的国家应能善于处理自己国家的事情,发扬民主,不断发展经济,提高人民的生活水平,保障人民的权利。近几百年来,随着资本主义的发展,亚洲、非洲和拉丁美洲广大地区,先后沦为殖民地和半殖民地,国土沦丧,财富被掠夺,经济畸形发展,人民被剥夺受教育的权利,生活不断贫困化。第二次世界大战结束前后,争取独立的民族解放运动风起云涌,一个又一个殖民地和半殖民地取得了独立,建立了新国家。半个世纪以来,有的国家找到了符合本国实际的社会制度,经济不断发展,人民生活水平逐步改善。有的国家经历曲折的道路,既有成功,也有失误,正在不断探索经验之中。有的国家陷入内战,政局持续动荡,民不聊生,矛盾激化,一筹莫展。世界上有不同的文化传统、宗教信仰,各国处于不同的历史发展阶段,有着不同的经济发展水平,发展中国家在停滞落后几百年以后,正在奋起追赶发达国家。在这

一过程中,有的国家善于向外国学习,已经取得治理国家的经验,维护法治国家体制,采取开放的市场经济。发达的国家有着治理国家的经验,建立了比较完善的法治体制,是值得借鉴的;但发达国家决不能越俎代庖,任意干涉他国内政。特别是发展中国家对上一世纪的殖民统治记忆犹新,非常警惕前殖民地宗主国的干预。而且有些发达国家并不是想通过这种干预真正地帮助他国建立“开明的政治”。它们往往出于战略利益、扩大势力范围的需要,在发展中国家中鼓励、支持或是某一民族,或是某个宗教派别,或是某个政治集团,期望通过这种手段,分裂这个国家。

早在第二次世界大战结束前后制订的《联合国宪章》第二条第一款就确定了“会员国主权平等原则”,从而向世人昭示,国家可以拥有独立自主地处理自己的内政与外交,不受干涉地管理自己的国家事务的权力,这就是国际社会一致同意并众所周知的国家主权。在1965年第二十届联大通过的“关于各国内政不容干涉及其独立与主权之保护宣言”庄严声明:一、任何国家,无论基于何种理由,均无权直接或间接干涉任何其他国家的内政和外交。因此,武装干涉和其他任何形式针对一国本身或其政治、经济和文化事宜的干涉或威胁企图,均在谴责之列。二、任何国家均不得使用或鼓励使用经济、政治或其他形式的方法,强迫他国在行使其主权时屈从于自己或从该国获取任何利益。同样,任何国家亦均不得组织、协助、煽动、资助、挑起或容忍颠覆、恐怖或武装活动,以期达到武力推翻另一国家的政权,或介入另一个国家的内乱。这个宣言对维护国家主权和反对干涉一国内政作了最为明确的说明。

联合国宪章开宗明义“重申基本人权、人权尊严与价值”。保护人权成为国际法基本原则之一。在联合国主持下,国际社

会制定了《世界人权宣言》和人权两公约,还有一系列国际人权文书。从此以后,任何国家恣意践踏人权,屠杀无辜人民,执行种族隔离和种族歧视,都应受到国际社会的制裁和抵制。世界各国人民期望遵循《联合国宪章》的宗旨和原则精神,促进和鼓励所有人的人权和基本自由,尊重各国人民的平等,尊重民主、正义、平等、法制、多元化、发展、更高的生活水准的权利。

冷战期间,根据尊重人权的原则,对被视侵犯人权的国家进行“人道主义干预”并不像在冷战结束后那样频繁。为什么?海德利·布尔在《干预第三世界》一书中论述了在冷战期间有五种情况妨碍了国际干预^①。

一、前殖民地抵制干预的意志和能力增强了;

二、西方国家对外干预的意志减弱了。印度支那国家和阿尔及利亚独立后的法国,苏伊士运河事件的法、英两国及越战后美国均属此例;

三、前苏联的强大;

四、世界总的力量对比有利于干预对象,而不利于干预者;

五、维护国际合法性的新气象,一般来说不利于干预,具体来说不利西方的干预。

这一段论述显然反映了作者站在西方国家立场来观察战后国际形势的剧变,西方国家干预他国事务的企图,受到了一次又一次的打击。第二次世界大战后争取民族独立运动如火如荼,旧殖民体系遭到了致命打击。二战后,法国力图恢复对印度支那的殖民统治,经过越南、老挝和柬埔寨三国人民的艰苦斗争,迫使法国放弃重新实行殖民统治的企图。1954年阿尔及利亚举行武装起义,反对法国的殖民统治,这场争取独立的战争经历

^① 拉蒙什·塔古尔:《失去控制的人道主义干预》。

8年,终于在1962年迫使法国签订停火协议,承认阿尔及利亚的独立和主权。1956年埃及政府宣布苏伊士运河收归国有,英、法发动的侵略战争,最终以失败而告终。美国对越南的侵略战争历时多年,越南人民最终取得胜利,实现了祖国的统一。争取民族独立运动在战后已成为不可抗拒的潮流,由于苏联和一系列社会主义国家的诞生,东西方对峙的冷战持续了半个世纪之久。国际形势的发展也即力量对比的因素显然不利于西方的干预,换言之,整个国际气氛不利于西方干预。

以“人权”为幌子对一国内政的干预由来已久,而冷战告终之后,更是有了进一步的发展。这和总体形势的发展有着密切的关系。自1989年东欧剧变,1991年苏联解体之后,美国成为惟一的超级大国。从冷战期间,美苏争夺,两极对峙向多极化过渡是一个长期和曲折的过程。国际形势总体上趋向缓和,世界大战打不起来,国与国之间战争不断减少。据统计,从1989年到1999年这10年爆发的110起武装冲突中,只有7起是发生在国与国之间的。面对这一形势,也由于国际力量对比严重失衡,霸权主义强权政治依然存在,南弱北强,社会主义运动处于低潮一时难有改观,因而西方鼓吹人权高于主权,极力主张为“维护人权”而进行“人道主义干预”有了最为有利的客观时机和总体国际环境。它们认为,人权领域已不再属于国家主权范围,倾向于对人权问题,至少发生大规模侵犯人权事件时应进行国际干预,这种干预不再局限于非军事范围,也可以是军事的。西方国家还为此制造了一系列理论,鼓吹主权观已经淡化,人权观上升为人们最为关注的观念。保卫领土完整,捍卫国家利益的重要性远不如关心普通人民的疾苦、失业、犯罪、社会冲突、政治受压制和身受环境污染对身心造成的损害。冷战结束10年来,在索马里维和行动中,由于美军伤亡,引起美国社会震惊而撤出美

军；对卢旺达由于种族屠杀，死亡逾百万，国际社会却难以采取有效的行动，直到1999年发生了科索沃战争、车臣冲突和东帝汶事件。人权问题之争，诸如在什么情况下应该干预，什么情况下不应干预，在国际上引起了广泛的争论。

针对一国之内发生大规模种族屠杀：如第二次世界大战前后和期间，德国法西斯政权屠杀犹太人，世界各国均认为应采取行动予以制止。南非白人种族主义政权推行种族隔离和种族歧视政策，世人多主张应予制止和采取制裁行动。但涉及到更多的是一个国家发生的武装冲突、内乱或人民遭致杀害时，世界各国总是存在种种分歧。一些西方国家也不讳言，只有在涉及到它们自己的战略利益时，才主张进行武力干预，而如何对种种事件做出公正和正确的判断，更是能否进行干预的前提。如果殖民统治的政府为了少数人的利益，镇压人民，人们应该同情和支持奋起反抗的民众。如果一个国家的政府，基本上代表了广大人民的利益，只是在一些问题上犯了错误，或者采取不太符合本国实际的政策而出现种种偏差，对此总体上应给予支持，期望它不断汲取经验，进而取得成功。当然我们也不能不看到，有少数极端分子、恐怖分子、民族分裂分子在外界力量支持下，进行颠覆分裂活动，企图推翻一个代表人民利益的政府。在涉及如何判断这些事件时，经常存在根本的分歧。在一些国家看来是恐怖分子，而在另一些国家的眼中，这些恐怖分子却成为“不同政见者”。

阿尔及利亚总统布特弗利卡在联合国大会上指出，主权是非洲国家“防止出现不平等世界秩序的最后防线”。这一看法决不是危言耸听，是需要人们认真思考的一大问题。联合国宪章和联合国通过的一系列关于不允许干涉他国内政的决议、宣言和法则应该成为“永不过时”的文件，得到国际社会的充分尊重

和所有联合国会员的一致遵循。只有这样,才能在真正关心人权的情况下,使世界有序地发展,从而在 21 世纪为建立公正合理的新的国际秩序做出有实质意义的努力。

《新挑战——国际关系中的‘人道主义干预’》一书既包括中国专家学者的论述,也包括部分外国专家学者的文稿。尽管我们不同意文稿中的不少论点,但我们还是完整地收纳到本书中。目的是了解各国观点,可以一一比较,有利于进一步思考和深入研究。我诚挚地期望,本书的问世将对我国学术界在研究上述问题时起到一个有力的推动。

杨 成 绪

中国国际问题研究所所长、研究员



目 录

序	(1)
---------	-----

第一章 “人道主义干预”与世界秩序

人权·主权·霸权	(1)
失去控制的人道主义干预:法律、强权 与授权三者间的关系	(12)
新世界秩序中的人道主义干预: 为何原有的规则更好些	(39)
有争议的道义:人道主义干预、科索沃 与变化中的世界政治	(69)
北约新战略:美国新干涉主义的工具	(85)
国际关系中的“人的安全”	(97)
国际关系中的“人的安全”概念与政策取向	(110)
关于人权与主权之争的回顾与展望	(118)
主权范畴再思考	(131)

第二章 联合国作用与国际法

联合国秘书长的作用、国家主权和“人道主义干涉”	(149)
联合国机制与“人道主义干预”	(163)
新千年国家关系间的准则:不干涉原则	(175)
“人道主义干涉”:概念、问题与困境	(179)
国际法上的“人道主义干涉”问题	(198)
丹麦关于《人道主义干预——法律和政治分析》简介	(212)

从国际法看“人道主义干预”	(229)
新干涉主义与国际关系的法理基础	(244)

第三章 冷战后的民族矛盾

在撒哈拉以南非洲的人道主义干预	(252)
世界民族问题发展的新趋向和中国的民族问题	(268)
冷战后的民族问题与“人道主义干预”	(284)
民族自决权:历史与现状	(305)

第四章 “人道主义干预”的复杂性

是人道主义,还是霸权主义?	(325)
“人道主义干预”的逻辑、困境及其限度	(338)
科索沃事件后的人道主义干预	(359)
合法干预:人道主义干预的初始标准表	(387)
规范人道主义危机中使用武力:保护区案例	(397)

·第一章· “人道主义干预”与世界秩序

人权·主权·霸权

[提要]二次大战后,联合国内外一直存在如何对待人权与主权间关系的斗争。西方大国发动了两次人权攻势。“人权高于主权”论曲解、混淆和颠倒人权与主权的基本内涵,对西方国家和其他国家实行双重标准。经济、科技、军事力量是物质基础,群众觉悟、人心向背也是综合国力的重要组成部分。“新干涉主义”有时代的特点。借人权压主权,蛊惑人心,是当代霸权主义的需要。

范国祥

中国人权研究会副会长,中国驻日内瓦联合国代表处前大使

近年来,西方大国的某些政要和学者提出“人权高于主权”,曲解、混淆和颠倒人权的和主权的基本观念,以适应霸权主义的需要。这一理论理所当然地激起世界人民和许多国家的反对。同时,也要看到,它还有一定的欺骗性,应该从学理上认真研究和揭露。

—

“人权”一词,由来已久。不过,国际上广泛谈论人权,是第二次世界大战以后的事。

自联合国成立起,各方面对人权与主权间的关系存在根本的分歧,不断进行激烈的争论。

针对法西斯国家对内迫害人民群众,对外侵略扩张,妄图称

霸世界的历史教训,《联合国宪章》明确指出维护国家主权的必要性,也提到应尊重人权。维护国际和平与安全及发展国际间以尊重人民平等权利及自决原则为基础之友好关系,是联合国的首要任务。宪章着重强调国家主权平等、领土完整、政治独立、不干涉内政、和平解决国际争端等国际关系准则。至于人权,因为各方存在根本分歧,也由于东西方大国均不愿国内的社会冲突或殖民统治受到国际关注,在宪章中调子不高,仅是国际经济与社会合作的一部分。在《宪章》序言中,基本人权、人格尊严与价值同大小国家平等权利并提。

欧美的天赋人权思想在 1948 年《世界人权宣言》中占主导地位。在起草过程中,个人权利与自由同国家主权的关系是争论的焦点。当时的苏联和东欧国家提出一系列修正案,坚持维护国家主权和政治独立的原则,应尊重各国国情,不仅要确保各国人民享有权利,而且保证个人对本国政府承担必要的义务,这些主张均遭否决。另一方面,在人权应包括经济、社会和文化权利、个人对社会负有义务、个人权利受法律某些限制等方面,西方也作了某些妥协。对 1600 多字的《世界人权宣言》草案,联大第三委员会进行了 1400 次表决。在联大讨论宣言最后文本时,苏联代表一再提出,不讲国家主权,是根本违反联合国宪章的,美、英代表说,将国家主权引进《世界人权宣言》各条,势必改变整个《世界人权宣言》的性质。

几十年来,在冷战结束前,联合国处理人权问题,尽管随着形势发展有起有伏,尊重国家主权的原则一直占有重要地位。

在 1948 年《世界人权宣言》中,由于殖民国家的阻挠,未提民族自决权。1966 年联大通过的“经济、社会及文化权利国际公约”和“公民及政治权利国际公约”,在新独立国家的坚持下,均明确规定,各国人民均有权决定自己的政治地位,并有权自由

谋求本身经济、社会和文化的发展。

在 60 年代以后一段较长的时期,殖民统治、外国军事占领和影响国际和平与安全的种族隔离政策,在联合国范围内一直被认定为主要的大规模侵犯人权问题。1948 年通过的《关于人的权利和义务美洲宣言》指出,个人有服从法律、服务国家和尊重社会安全的责任。1981 年通过的《非洲人权和人民权利宪章》,要求个人对国家负有责任,有责任加强本国的民族独立和领土完整。90 年代初举行的亚洲、非洲、拉丁美洲的地区人权会议,特别是 1993 年在曼谷举行的亚洲地区人权会议,均不同程度、不同角度地强调尊重国家主权、领土完整、政治独立和不干涉内政的原则。

一系列国际人权公约先后生效。公约对缔约国有法律约束力。缔约国应向公约监督机构提交执行公约情况的报告,接受审议。监督机构还有处理缔约国间指控、个人申诉和直接调查的职能。由于缔约各方有争议,后一种职能政治上敏感,在实践上很少运用。法律监督主要限于审议报告,且监督机构由独立专家、而非政府代表组成,对缔约国提出建议,不是作出判定。缔约国有义务实施公约条款,但国际法律监督仍要通过有关国家政府,不能直接处理各国人权问题。

二

二次大战后,国际社会在反法西斯基础上形成的对人权的共识,被西方加以歪曲,来为它们的政治目的服务。经过长期酝酿,西方在国际范围发动了两次人权攻势,第一次是推倒柏林墙,第二次是科索沃战争。

北约和华约两大集团长期对峙,在政治和军事对抗的同时,

欧安会成为东西方交往的重要官方渠道。1975 年的赫尔辛基最后文件包括“四个篮子”,除提到主权平等、边界不受侵犯、不干涉内政外,还在人员交流这个篮子里放进了尊重人权和基本自由的内容,主要强调信仰自由。

当时倾全力发展军事工业,在综合国力方面与西方距离日益拉大的前苏联,面对国内难以解决的经济和政治矛盾,其领导人于 1985 年开始“新思维”的改革,提倡“人道的社会主义”,不仅在人权观方面,而且在根本政治制度上同西方接轨。1990 年 11 月,欧安会首脑会议通过《走向新欧洲的巴黎宪章》,戈尔巴乔夫和东欧国家领导人均在这一文件上签了字。这一《宪章》宣布,欧洲从过去的遗产中解放出来;这是一个对以人权和基本自由为基础的民主作出坚定承诺,对通过经济自由和社会正义实现繁荣作出坚定承诺的新时代;应巩固和加强民主,作为所有国家的惟一政体;保护人权,反对极权国家是各国政府的首要职责;政党不要与国家混为一体。欧安会以往文件关于尊重国家主权、不干涉内政等内容都已不见,代之以政治多元化和个人人格的崇高价值。

在联合国,政治形势发生了有利于西方的变化。一度由于支持南非和以色列而处于被动地位的西方大国,反过来利用联合国通过批评发展中国家和社会主义国家人权状况的许多决议,内容涉及大规模侵犯人权,从殖民统治和外国占领转到酷刑、不人道待遇、任意拘留、草率处决、宗教不容忍等方面。

1993 年,西方推动召开的世界人权大会通过《维也纳宣言和行动纲领》表示,“在联合国的宗旨和原则(注:被淡化了的尊重国家主权的用语),特别是国际合作的框架内,促进和保护人权乃是国际社会的合法关注”。这是联合国决议首次承认国际干预国内人权问题是“合法关注”。

柏林墙倒,冷战结束,华约解散,北约不战而胜。

10年后,西方发动了第二次,也是更加咄咄逼人的人权攻势。

美国和西方的经济实力不断增长。全球化、信息化、高科技的势头使西方的力量如虎添翼。北约东扩、欧盟增员。在人权观和政治制度方面已与西方认同的俄国,并未服服贴贴,与西方的战略矛盾不仅未减,反而增加许多不确定因素。东欧局势错综复杂。西方需要大力巩固“演变”成果,防止“回潮”。一再受到削弱、领土大为缩小的南斯拉夫,仍对西方抗命不遵,严重妨碍北约实现其新战略。欧洲中部长期存在难以解决的民族和宗教问题。美国和北约将南斯拉夫政府民族政策的失误无限夸大为“种族清洗”,打着人道主义的旗帜,向南发动了极不人道的武装侵略。此次人权攻势有以下特点:

1. 为了实现战略目标,经济和军事实力占有绝对优势的北约国家,还需要政治和道义的舆论力量来配合。它们认为,人权攻势已使社会主义和共产党在欧洲垮台,90年代非洲和中欧种族冲突的严重后果备受世人关注。“亲俄独裁者”和“种族迫害者”两顶帽子可在政治上使南斯拉夫当政者声名扫地。

2. 提出以“人权高于主权”为旗号的“新干涉主义”,为对其他国家进行“人道主义干预”埋下伏笔。

按照这一理论,当今世界面临的主要问题不是维护国际和平与稳定,不是促进共同经济发展,而是一些“胡作非为”的国家和其他“专制”国家严重侵犯本国人民权利的问题。人权是和平与发展的出发点与归宿。国际社会对“人道主义危机”不应坐视不理,负责的民主国家(指西方大国)有责任带头进行“人道主义干预”。

3. 提出大规模侵犯人权不是内政,主权不能成为压制人权

的保护伞,不能成为国际社会支持人权受害者的障碍。人权至上、主权让路的怪论,直接向“主权平等、领土完整、不干涉内政”等一系列现代国际关系准则挑战,直接向《联合国宪章》挑战。

三

西方人权思想将人权局限于个人为中心的权利,主张天赋人权,人人生来便有自己的权利。权利是个人固有的,义务和责任同人权不相容等。那么究竟什么是人权?我认为,人权属社会上层建筑,指的是个人与社会的关系,换言之,是个人、群体和国家之间的相互关系,包括个人和集体的权利和义务。原始人群中无所谓权利和义务。当人类进入有组织、有权威的社会时,特别是在出现了阶级、组成有一定法律规范的国家以后,不同个人、不同群体在社会里占有不同的地位,从而有了不同的权利和义务。人权的内涵不是固定不变的,而是随着时代和社会的更动,从古到今在不断变化。奴隶社会、封建社会、资本主义社会和社会主义社会中各种人的权利和义务,是很不相同的。

西方人权思想在推翻封建专制方面作出了历史性的贡献,在反对法西斯暴政方面起了重要的作用。在现代社会中,对权力的制约,对个人聪明才智的发挥等方面,也有一定借鉴意义。但是,应当指出,西方人权思想,尤其是按各种政治需要加以发挥的西方人权思想,曲解、歪曲,甚至颠倒了个人与社会的关系,从推动社会进步变成阻碍社会进步,而且愈演愈烈。

1. 将人权抽象化,割断历史背景,抛开产生人权的经济基础和生产关系,人权成了从古希腊到如今,从现在到永远的人类理想。以此掩盖资本主义剥削和压迫的实质。