

教育部人文社会科学研究基金资助青年项目

# 联合国集体安全制度 面临的新挑战

——以武力打击索马里海盗为视角

The UN Collective Security System  
Facing New Challenges

——Taking the Use of Force against Somali Pirates  
as an Angle

李伯军 著

湘潭大学出版社

教育部人文社会科学研究基金资助青年项目

# 联合国集体安全制度 面临的新挑战

——以武力打击索马里海盗为视角

The UN Collective Security System  
Facing New Challenges

——Taking the Use of Force against Somali Pirates  
as an Angle

李伯军 著

湘潭大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

联合国集体安全制度面临的新挑战：以武力打击索  
马里海盗为视角 / 李伯军著. — 湘潭：湘潭大学出版  
社, 2013. 10

ISBN 978-7-81128-546-8

I. ①联… II. ①李… III. ①国际法—研究 IV. ①  
D99



中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第 256709 号

责任编辑：雷 勇

封面设计：罗志义

出版发行：湘潭大学出版社

社 址：湖南省湘潭市 湘潭大学出版大楼

电话(传真)：0731-58298966 0731-58298960

邮 编：411105

网 址：<http://press.xtu.edu.cn/>

印 刷：国防科技大学印刷厂

经 销：湖南省新华书店

开 本：880×1230 1/32

印 张：9.75

字 数：245 千字

版 次：2013 年 10 月第 1 版 2013 年 10 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-81128-546-8

定 价：30.00 元

(版权所有 严禁翻印)

本书稿系“教育部人文社会科学研究青年项目《联合国集体安全制度面临的新挑战——以武力打击索马里海盗为视角》(项目编号:09YJC820098)的最终研究成果,并受教育部人文社会科学研究项目基金资助。

# 自序

联合国集体安全制度向来就存在诸多问题。自2008年以来，为确保国际海上航运的安全，索马里海域海盗的肆虐促使联合国安理会授权各国使用武力围剿索马里海盗。这个事件表明，这种具有很强社会性、跨国性和全球性的非传统安全威胁的出现无疑给现有集体安全制度带来了新的挑战。国际法上的集体安全制度是维护国际社会和平与安全的重要保障，因而，研究该问题既具有重要的理论意义，同时也具有很强的现实意义。通过使用武力打击索马里海盗这个个案入手来研究联合国集体安全制度面临的新挑战，可以为合法、有力地应对和打击肆虐全球的海盗以及维护各国包括我国在内的海上运输安全提供建设性的意见，同时为改革联合国集体安全制度以有效应对新的非传统安全威胁提供学理上的支持。当然，从武力打击索马里海盗这个个案入手来系统研究联合国集体安全制度面临的新挑战，相对于以往相关成果多注重于一般性研究来说，这种研究无疑具有一定的方法论意义。

由于联合国集体安全制度是一个关系到国际社会和平与安全的重大问题，因此，自联合国集体安全制度在国际法上得以建立以来，该制度就一直成为国内外国际法学者共同研究和关注的热点问题。

鉴于一直以来国际关系由大国主导这一现实的考虑，现有的联合国集体安全制度最初主要是在几个西方大国主导下制定的。

因此，这个问题成为国外学者，尤其是西方学者重点研究的对象，而且其研究都非常系统而全面。首先，他们对于集体安全制度的各个方面存在的问题都进行了研究，如美国哥伦比亚大学法学院国际法学教授路易斯·亨金（Louis Henkin）所撰写的《真理与强权——国际法与武力的使用》一书从强权的角度诠释了使用武力与集体安全制度的关系。英国布鲁内尔大学法学院 Ademola Abbass 教授则在其著作（*Regional Organisations And the Development of Collective Security: Beyond Chapter VIII of The UN Charter*）中专门结合《联合国宪章》第八章对区域性集体安全制度进行了详细的研究；而英国伦敦大学玛丽皇后学院国际法教授 Dan Sarooshi 在其著作（*The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of Its Chapter VII Powers*）里结合《联合国宪章》第七章的规定详细论述了联合国集体安全制度的发展。其次，国外学者还针对集体安全制度进行了系统的研究，如美国国际法学者 Hans Kelsen 教授就撰写了题为“Collective Security Under International Law”的著作。而在打击索马里海盗问题上，英国伦敦大学学院 Douglas Guilfoyle 教授近来结合联合国安理会通过的决议写了一篇关于打击索马里海盗的论文（*Piracy off Somalia: UN Security Council Resolution 1816 and IMO Regional Counter-Piracy Efforts*）。综合来看，国外学者主要关注的是传统安全威胁视野下对集体安全制度如何进行改革的问题，很少有从打击海盗等非传统安全威胁的角度来系统研究集体安全制度面临的新挑战。

国内国际法学者对于集体安全制度的研究主要集中在使用武力、维和行动、大国否决权、集体安全制度改革等方面。我国外交部条约司司长黄惠康教授在其著作《国际法上的集体安全制度》里专门针对集体安全制度进行了系统而全面地研究。中山大学黄瑶教授专门结合《联合国宪章》第 2 条第 4 款对使用武

力的问题进行了全面而细致的研究。盛红生教授则在其著作《联合国维持和平行动法律问题研究》里专门就联合国的维和行动所涉及到的法律问题及其与集体安全制度的关系进行了研究。当然，还有哈尔滨工业大学杨成铭教授从和平与安全权的角度对集体安全制度做过一定的研究。另外，本人的博士论文也做了相关方面的研究。另一方面，对于应对海盗等非传统安全威胁问题，有中国人民大学朱文奇教授以及外交学院吴慧教授就打击海盗所涉的国际法问题进行过研究。总体来看，鲜有国际法学者将应对索马里海盗等非传统安全威胁与集体安全制度所遭遇到的挑战两个方面的问题结合起来进行研究。

联合国集体安全制度所面临的新挑战这个课题既属于国际法领域的一个基本制度问题，同时又是国际法上的一个前沿热点问题。对于联合国集体安全制度所遭遇到的新挑战问题，笔者力图克服以往一般性的笼统研究诟病，而以打击索马里海盗这个具体个案为视角来进行具体研究，力争通过此种研究，为完善联合国现有集体安全制度提出建设性的意见，并为我国应对来自非传统安全威胁提供国际法支持。

在本书中，笔者着重探讨了这么三个问题：一是使用武力打击索马里海盗存在的法律漏洞问题。自2008年6月以来，联合国安理会已连续通过诸多相关决议授权各国使用武力打击索马里海盗，这些决议从国际法上看似无可厚非，但实际存在一定漏洞。联合国集体安全制度当初纯粹是基于解决国家与国家之间的和平与安全之困境而设计的，用针对国家的武力手段来打击像索马里海盗这样的非国家行为体本身就存在问题。本部分结合《联合国宪章》、安理会通过的一系列有关决议、《联合国海洋法公约》以及《公海公约》等规定，从实体上和程序上全面分析其存在的诸多法律漏洞。二是联合国安理会通过有关使用武力打击索马里海盗的决议与国家主权问题，其中以第1816号决议为

例探讨了武力打击索马里海盗与不干涉内政原则的关系。尽管安理会第 1816 号决议特别强调指出，此次授权使用武力打击索马里海盗不应被视同订立习惯国际法，但不少国家仍然担心这一规定有可能成为干涉它们本国内政的先例。在经济全球化的影响下，随着海盗、恐怖主义、跨国犯罪等非传统安全威胁的不断涌现，单个国家在应对这些威胁时所暴露出的缺陷、软弱和无奈使得国家主权原则和不干涉内政原则已经并将继续遭遇前所未有的压力与挑战。因此，本部分重点结合安理会第 1816 号决议及联合国宪章的规定，研究国家日后在越境出兵海外应对类似索马里海盗等非传统安全威胁的过程中，如何确保各国遵守国家主权原则及不干涉内政原则等国际法基本原则的问题。三是使用武力应对非传统安全威胁的局限性。鉴于人类在国际关系中发动战争或使用武力的惨痛教训和巨大危害性，在现行国际法上，不论是国家，还是国际组织（包括联合国等）能够合法、合理地使用武力解决争端，谋求国家利益或者应对外来威胁的法律空间实际已经非常狭小，而且其效果也不尽如人意。本部分依据《联合国宪章》、《国际海洋法》、《国际人道法》的规定以及结合国际社会使用武力打击索马里海盗的后续相关实践，详细探讨了联合国安理会授权使用武力应对海盗这类非传统安全威胁存在的诸多局限性。因此，笔者认为，为有效应对各种非传统安全领域的威胁，在完善现有集体安全制度的基础上，联合国应该协调各国以制定预警及救援机制，组建类似维持和平部队那样的警察部队，增强其在应对非传统安全威胁领域的领导地位和协调指挥能力，同时防止个别国家借应对非传统安全威胁扩张本国势力和干涉他国主权权益，避免将应对非传统安全威胁的行为政治化。总之，如前所述，现存的联合国集体安全制度是围绕着国家和国家之间的传统安全威胁而设计的，这种制度本身就存在“大国政治权力斗争”的诟病，而采用这种制度来应对索马里海盗等非传统



安全威胁，这给现有的集体安全制度和国际法到底提出了哪些新的问题和挑战？这是本书研究的重点所在。

索马里海盗肆虐事件表明：单个国家在应对索马里海盗这类非传统安全威胁时的力不从心，显示出国际法上的集体安全制度对于维护人类的和平与安全是何等重要！然而，国际法律制度是一个多边的、互动与各方妥协的产物，国际社会要对既定的集体安全制度进行哪怕是一点点改革可能都非常艰难。因此，本书在写作的过程中也面临一个困难，即如何做到在尊重既有国际法基本原则及相关具体制度的基础上，改进和完善联合国现有的集体安全制度，以合法、有效地应对海盗等新出现的非传统安全威胁。为此，本书运用了实证研究方法、个案研究法以及充分运用国际法学、国际关系学等诸多学科的最新成果进行跨学科的研究。首先从联合国授权各国使用武力打击索马里海盗这个具体个案入手，具体分析了其在现有联合国集体安全制度框架下存在的法律漏洞；然后结合联合国安理会通过的相关决议分析了使用武力应对索马里海盗等非传统安全威胁时如何切实做到尊重国家主权和不干涉内政原则的问题；接着全面论证了国际社会使用武力应对海盗等非传统安全威胁的局限性，进而提出了关于国际社会应该针对联合国集体安全制度进行一定改革的建议。

# 目 录

导 论	1
第一章 索马里海盗的由来及活动现状	13
第二章 武力打击索马里海盗的法律框架及存在的问题	39
第三章 联合国安理会授权会员国使用武力发展	71
第四章 联合国安理会第 1816 号决议与不干涉内政原则	84
第五章 国际法上国家行使自卫权的新变化	102
第六章 国际人道法在武力打击索马里海盗中的适用	118
第七章 普遍管辖权在武力打击索马里海盗中的运用	135
第八章 联合国集体安全制度的改革及前景	158
结 语	184
参考文献	197
附 录	209
附录一：1945 年《联合国宪章》（节选）	209
附录二：2004 年《威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告》（节选）	213

附录三：2005 年联合国秘书长的报告：《大自由：实现人人共享的发展、安全和人权》（节选） .....	238
附录四：2005 年《世界首脑会议成果文件》（节选） .....	243
附录五：2008—2011 年联合国安理会通过有关索马里海盗问题的决议 .....	246
后 记 .....	299

## 导 论

联合国的诞生无疑集中体现了人类社会对和平的渴望和追求。1945年《联合国宪章·序言》开篇提出，“我联合国人民同兹决心，欲免后世再遭今代人类两度身历惨不堪言之战祸”；其第1条则明确规定：“维持国际和平及安全；并为此目的：采取有效集体办法，以防止且消除对于和平之威胁，制止侵略行为或其他和平之破坏；并以和平方法且依正义及国际法之原则，调整或解决足以破坏和平之国际争端或情势。”由此可见，维护国际社会的和平与安全是联合国的首要责任和义务，因而集体安全的设计则是联合国制度的核心和基础。所谓集体安全，一般可视为“通过主权国家组成的一个国际组织，其成员通过他们自身的力量共同应对任何外来的武力攻击以相互确保安全，从而达到维护国际和平之目标的一种方案。这个概念可被集中概括为‘通过集体手段来确保每一个国家的安全’（Security for Individual Nation by Collective Means），即通过由所有国家或大多数国家组成的国际组织的所有会员国共同承诺应对任何外来武力攻击以捍卫彼此安全”<sup>①</sup>。这种集体安全的制度设计主要体现为《联合国宪章》第七章第39条—42条的规定，其中第39条规定：“安全理事会应断定任何和平之威胁、和平之破坏或侵略行为之是否存在，并应作成建议或抉择依第41条及第42条规定之办法，以维

---

<sup>①</sup> Joseph C. Ebegbulem, *The Failure of Collective Security in the post World Wars I and II International System*, in *Transcience*, Vol. 2, Issue 2, 2011, p. 24.

持或恢复国际和平及安全。”这是安理会启动集体安全制度的关键性条款。第41条规定：“安全理事会得决定所应采武力以外之办法，以实施其决议，并得促请联合国会员国执行此项办法。此项办法得包括经济关系、铁路、海运、航空、邮、电、无线电及其他交通工具之局部或全部停止，以及外交关系之断绝。”这是实施集体安全制度的“过渡性条款”。而第42条规定：“安全理事会如认第41条所规定之办法为不足或已经证明为不足时，得采取必要之空海陆军行动，以维持或恢复国际和平及安全。此项行动得包括联合国会员国之空海陆军示威、封锁及其他军事举动。”这是实施集体安全制度的最后条款。根据《联合国宪章》第51条的规定，任何国家如果遭到袭击，都拥有自卫的固有权利。但在超出这个范围之外，在国家决定使用武力时，只有联合国才能为其提供合法性依据。尽管联合国集体安全的制度设计顾及到了大国主导国际关系的现实，将这一首要责任委托给了该组织的“大国俱乐部”——安全理事会，并且赋予了该机构五大常任理事国以极大的决策权力，即“双重否决权”，然而，在实践中，联合国集体安全制度的启动因严重受制于五大国的政治分歧而经常陷入“碌碌无为”的尴尬境地。正如有学者所指出的那样，“国际社会”迄今为止仍是一种虚构，因为任何执法能力都完全取决于单个的民族国家的行动。联合国自身没有自主动用的军队，欧盟实际上也没有。所有的国际组织在处理重大的紧急完全危机（不同于后冲突维和行动）时均面临着集体行动不一致的问题。<sup>①</sup>在这种情况下，像美国这样的超级大国往往抛开联合国安理会而自行开展单边干涉行动。

提纲挈领而言，美国人不同意把任何一种民主合法性来源置

---

<sup>①</sup> 参见[美]弗朗西斯·福山著，黄胜强、许铭原译：《国家构建——21世纪的国家治理与世界秩序》，中国社会科学出版社2007年版，第111页。

于宪政民主的民族国家之上。像联合国这样的任何国际组织之所以具有合法性，是因为以民主程序产生的多数成员通过协商将其上交给它们。这样的合法性可以由缔约各方随时撤回，没有主权民族国家之间的自愿协议，国际法和国际组织便不复存在。相反，欧洲人倾向于相信在民主合法性问题上，国际社会的意愿比任何单独一个民族国家的主张重要得多。这个国际社会并不直接表现为一个单一的全球民主宪政秩序，但它将合法性下放给现有的被视为部分地代表它的国际机构。因此，在他们看来，派驻前南斯拉夫的维和部队不仅是特定的政府间安排，而且是广大国际社会意愿和规范的道德表达。……当这些观念运用于国际层面时，不难看出，欧洲人是如何把各种国际组织视为全球利益的看守者的，它的地位高于并且独立于各个单独民族国家的意志。正如在国家层面上国家对公共利益拥有相当大的自主决策权一样，欧洲人因此也赋予国际机构更大的决定全球利益的权力。相反，美国的立场是，无论是在国家层面上还是在国际层面上的授权都应当很有限。如果某个国际机构不服务于某个民主宪政的民族国家的利益，后者有权限制或撤回它对这个国际机构的参与。<sup>①</sup>

法国巴黎十一大让·莫内学院国际法副教授萨利姆·埃·萨耶格 (Sélim El Sayegh) 也认为，“美国自视为真正的大国，在国际关系中一贯秉承自由至上的原则。他有时选择正当防卫，有时选择集体安全。为了使其行动合法化，他总是先试着求助集体安全体制，若在安理会遭到失败，他就转向正当防卫。尽管《联合国宪章》中对此并无禁令（但规定不能同时使用正当防卫和集体安全），美国将联合国工具化的做法在法律适用的问题上制造了混乱，同时也使美国的政策失去了信誉。诚然，正当防卫

---

<sup>①</sup> 参见 [美] 弗朗西斯·福山著，黄胜强、许铭原译：《国家构建——21 世纪的国家治理与世界秩序》，中国社会科学出版社 2007 年版，第 105 - 106 页。

是不可剥夺的一项权利，也能够赢得战争，但正如巴尔干和伊拉克的教训所显示的那样，只有集体安全才能够赢得和平。要想改变秩序，必须师出有名；要想维持秩序，最终只能依靠法律。”<sup>①</sup>

美国人的观点带来的影响是：像美国这样的大国对国际社会、国际法以及国际组织力量的轻视固然固守了国家主权原则，但同时也可能导致对丛林法则的青睐。“欧洲的立场所带来的问题之一是，即使理论上可能存在着这样一个更高的自由民主价值，也无法完全地体现在任何一项既定的国际制度之中。认定合法性由一个无实体的国际层面自上而下地授予，而不是由下而上源自民族国家层面中具体的、合法的公众，这一思想极易造成精英们的滥用，即按他们自己的偏好随意解释国际社会的意志。欧洲的立场带来的第二个实际问题是执法问题。……现行的国际法和国际组织虽然确实准确地反映了国际社会的意志（各种意义上的），但执法基本上仍属于民族国家的职权范围。一大批起源于欧洲的国际法和国内法，其内涵犹如社会政策的意愿清单，完全无法付诸实施。”<sup>②</sup>

进入 21 世纪以来，全球化的不断深入发展导致许多发展中国家面临国家治理的危机，这种危机给国家行使主权带来了极大的挑战。有学者就指出，国家治理不善破坏了后威斯特伐利亚国际秩序的基石——主权原则。因为弱国家给自己和其它国家带来的问题大大增加了国际体系中第三国出面强行干预他国事务的可能性。“弱”一词这里指的是国家的力量而不是职能范围，取其过去的含义，意指缺乏制定和实施政策的制度能力。其原因往往

---

① [法] 萨利姆·埃·萨耶格著，代俊鹏等译：《正当防卫、恐怖主义与防御机制》，载《外交学院学报》2004 年第 3 期，第 82 页。

② 参见 [美] 弗朗西斯·福山著，黄胜强、许铭原译：《国家构建——21 世纪的国家治理与世界秩序》，中国社会科学出版社 2007 年版，第 110 页。

是在深层次上缺乏整个政治制度的合法性。<sup>①</sup>甚至有激进的观点认为，在关于人道主义干预的争论中，普遍的共识是威斯特伐利亚体系建立的环境已不宜作为建立一个国际关系体系的合法框架。威斯特伐利亚体系有意回避了合法性问题，而之前的普遍性共识认为，冷战的结束在国际社会中对政治合法性和人权原则形成了一个比过去大得多的共识：主权（包括合法性）不能再自动赋予一个国家事实上的掌权者。<sup>②</sup>自冷战结束以来，联合国在维护人权方面存在的合法性危机变得日益凸显，为了应对这种挑战，2000年9月，由加拿大政府牵头并会同一批基金会成立了“干预和国家主权委员会”（*International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS*），而该委员会于2001年12月发布了《保护的责任》（*Responsibility to Protect, R2P*）的报告，强调主权国家有责任保护自己国民的基本人权。2004年12月，联合国“威胁、挑战和改革问题高级别名人小组”在向安南提交的名为《一个更安全的世界：我们的共同责任》的报告中指出，“各国签署了《联合国宪章》，从而不仅享有主权带来的各种特权，同时也接受由此产生的各种责任。威斯特伐利亚和约体系首次提出国家主权概念，不管当初盛行的理念如何，今天，这一概念显然含有一国保护本国人民福祉的义务，以及向更为广泛的国际社会履行义务之义务。但是，历史极为清楚地告诉我们，不能假设每个国家总是能够或者愿意履行其保护本国人民和避免伤害自己邻国的责任。而当出现这种情况的时候，集体安全原则则意味着上述责任的某些部分应当由国际社会予以承担，依照《联

---

<sup>①</sup> 参见 [美] 弗朗西斯·福山著，黄胜强、许铭原译：《国家构建——21世纪的国家治理与世界秩序》，中国社会科学出版社2007年版，第93-94页。

<sup>②</sup> 参见 [美] 弗朗西斯·福山著，黄胜强、许铭原译：《国家构建——21世纪的国家治理与世界秩序》，中国社会科学出版社2007年版，第94页。



联合国宪章》和《世界人权宣言》采取行动，根据情况建立必要的能力或提供必要的保护。”<sup>①</sup>在上述基础上，2005年3月21日，在第59届联合国大会上，安南秘书长作了题为《大自由：实现人人共享的发展、安全和人权》的报告；同年9月16日，联合国大会第60届会议——世界首脑会议又通过了《成果文件》（A/RES/60/1），该《成果文件》规定：“国际社会通过联合国也有责任根据《宪章》第六章和第八章，使用适当的外交、人道主义和其他和平手段，帮助保护人民免遭种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害。在这方面，如果和平手段不足以解决问题，而且有关国家当局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，我们随时准备根据《宪章》，包括第七章，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。”<sup>②</sup>而2011年联合国安理会针对利比亚实施的军事行动表明上述这种干预模式已经有了新的发展。这种新模式便是：以一个主权国家内部动荡为契机、以支持反政府武装为掩护、以联合国决议为幌子、以空中轰炸为手段、以“保护平民”为道德借口，实现推翻一国政府的目标。正如美国《时代》周刊主编法里德·扎卡里亚于2011年8月24日撰文指出的那样，奥巴马政府对利比亚的干预行动没有遵循以往美国对外军事干预的传统模式，“开启了美国外交政策的新时代”。奥巴马政府为军事干预利比亚设定了几个先决条件：一、需有愿为改变体制誓死战斗的当地组织；二、需有获

---

① 参见《威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告——一个更安全的世界，我们的共同责任》，（A/59/565），资料来源于：<http://www.un.org/chinese/secure-world/ch2.htm>，2011年5月4日访问。

② 参见2005年联合国大会第60届会议——世界首脑会议《成果文件》（A/RES/60/1），资料来源于：[http://www.un.org/chinese/ga/60/docs/ares60\\_1.htm](http://www.un.org/chinese/ga/60/docs/ares60_1.htm)，2010年2月11日访问。