

摘要

保护责任（the Responsibility to Protect）是一项新兴的国际法理念，诞生于国家主权原则与保护人权原则的对立调和之中，也在利比亚危机等事件中有着积极应用。在国际关系中，国家保护自身和居民安全是国家主权的基本要求，但如果一个国家无法或不愿意履行其保护自己人民的责任，国际社会有责任在遵守《联合国宪章》的前提下采取行动保护其人民不受伤害，这便是保护责任的内涵。

自 2001 年“干涉与国家主权国际委员会”首次提出此概念，并在多次世界性会议上重申之后，虽然保护责任目前仍是一项政治共识，尚不具有国际法强制约束力，但已经有发展为国际法一般法律原则的趋势。目前保护责任的正当性与具体适用存在诸多分歧，实践结果与理论构想差异巨大。保护责任对传统国际法原则的冲击在于：当人道灾难在一国发生时，认可国际社会有责任未经其同意对该国人民采取保护措施，这可能与传统的国家主权原则相悖。保护责任原则如果能够在国际社会上发展成为具有约束力的国际法规范，在现实层面履行其价值，便能有效预防并应对人道主义危机的发生，从而保障人权与国际社会的和平安全，为此，需要进一步对保护责任的理论基础与实践制度进行补充和完善。

破解保护责任原则的适用困境，应从理论与实践两个层面着手。在理论层面，要着眼于保护责任的演进过程，厘清保护责任的理论分歧，归纳出保护责任的理论争点，探讨保护责任下的主权和人权观，并以二者的落脚点——人类安全作为其正当性基础，明确保护责任原则的国际法效力，这是使其发挥实效的必要任务。在实践层面，通过对利比亚危机、达尔富尔危机等案例进行分析，探讨保护责任的适用效果、舆论意见以及存在的问题，从而提出保护责任原则的理论与实践完善策略，从明确主体责任和运作机制两个方面强化保护责任制度，划清主权国家与国际社会的责任，以构建预防与重建责任机制为重点完善运作机制，细化具体实施规则。

关键词：保护责任；保护人权原则；国家主权原则；一般法律原则

Abstract

The Responsibility to Protect is a new concept of international law, born in the contradiction between the principle of national sovereignty and the principle of human rights protection, and has been actively applied in events such as the Libyan crisis. In international relations, a state's protection of its own security and that of its inhabitants is a basic requirement of state sovereignty. However, if a state is unable or unwilling to fulfill its responsibility to protect its own people, the international community has the responsibility to take action to protect its people from harm in accordance with the Charter of the United Nations. This is the connotation of the responsibility to protect.

Since the "International Commission on Interference and State Sovereignty" first put forward this concept in 2001 and reaffirmed it at many world conferences, although it is still a political consensus and not yet binding by international law, it has developed into a norm of international customary law. At present, there are many differences in the legitimacy and specific application of the responsibility to protect, and the practical results and theoretical conception differ greatly. The impact of the responsibility to protect on the traditional principles of international law lies in that when a humanitarian disaster occurs in a country, the recognition of the international community's responsibility to take protective measures against the people of that country without its consent may be contrary to the traditional principle of state sovereignty. If the principle of the responsibility to protect can be developed into a binding international law norm in the international community and fulfill its value at the practical level, it can effectively prevent and deal with the occurrence of humanitarian crisis, so as to protect human rights and the peace and security of the international community. Therefore, it is necessary to further supplement and improve the theoretical basis and practical system of the responsibility to protect.

To solve the application dilemma of the principle of responsibility to protect, we should start from two aspects: theory and practice. On the theoretical level, it is necessary to focus on the evolution process of the responsibility to protect, clarify the theoretical differences of the responsibility to protect, sum up the theoretical disputes, discuss the concept of sovereignty and human rights under the responsibility to protect, and take the foothold of the two -- human security as the basis of its legitimacy, to clarify the effectiveness of the principle of the responsibility to protect in international law, which is a necessary task to make it effective. On the practical level, through the analysis of the cases of the application of responsibility to protect such as the Libyan crisis and the Syrian war, the application effects, opinions and existing problems of various intervention means are discussed, so as to propose practical coping strategies for the system of responsibility to protect. It is necessary to strengthen the system of responsibility to protect from the two aspects of clarifying the subject responsibility and operation mechanism. The responsibilities of sovereign states and the international community should be clarified, and the operational mechanism should be improved and detailed, focusing on the construction of a responsibility mechanism for prevention and reconstruction.

Keywords: the responsibility to protect; principles for the protection of human rights; principle of state sovereignty; general principle of law

目 录

第一章 绪论.....	1
1.1 研究背景与研究意义.....	1
1.1.1 研究背景.....	1
1.1.2 研究意义.....	2
1.2 国内外文献综述.....	2
1.2.1 国内文献综述.....	2
1.2.2 国外文献综述.....	3
1.3 研究方法.....	5
1.4 创新点与不足之处.....	5
1.4.1 创新点.....	5
1.4.2 不足之处.....	5
第二章 保护责任的缘起与发展	6
2.1 保护责任的提出背景.....	6
2.1.1 保护责任的前身——人道主义干预.....	6
2.1.2 保护责任的诞生.....	7
2.2 保护责任概念的发展演变	8
2.3 保护责任的基本内涵.....	10
第三章 保护责任的理论基础与法律性质	12
3.1 保护责任的理论基础.....	12
3.1.1 作为责任的主权的派生原则.....	12
3.1.2 以保护人权为出发点和落脚点.....	13
3.2 保护责任的法律性质——一般法律原则	16
3.2.1 保护责任尚不构成国际习惯法规范.....	16
3.2.2 保护责任符合一般法律原则属性.....	17
第四章 保护责任的国际实践与困境	19
4.1 保护责任的国际实践.....	19
4.1.1 达尔富尔危机.....	19
4.1.2 利比亚危机.....	19
4.2 保护责任的实践困境.....	20
4.2.1 理论内涵模糊易被滥用.....	20
4.2.2 缺乏标准的运作程序.....	20
第五章 保护责任理论与实践的完善路径	22
5.1 保护责任的理论完善.....	22
5.1.1 明确保护责任的适用标准.....	22

5.1.2 框定保护责任的授权范围.....	22
5.1.3 明确采取军事行动的合理性标准.....	23
5.2 保护责任的实践完善.....	23
5.2.1 划清实施保护责任的主体责任.....	23
5.2.2 完善保护责任的运作机制.....	27
结语.....	30
参考文献.....	31

第一章 绪论

1.1 研究背景与研究意义

1.1.1 研究背景

自 20 世纪以来,各种类型的种族清洗而死亡的人数超过 7000 万人,以特定族裔为对象的军事行动也大幅增加,战争死亡总人数中平民比例显著上升,在 20 世纪 90 年代超过 80%^[1]。冷战结束以来,科技不断进步,精神与物质财富累积,人类社会却并未呈现与之匹配的和平与安全,20 世纪 90 年代至 21 世纪初,达尔富尔、科索沃、利比里亚、卢旺达、斯雷不列尼察、利比亚、叙利亚等局部地区动荡冲突不断,人道主义灾难频频发生,使得人们开始深刻反思国际社会的职责。由此诞生了以保护人权为名的国际干预行动,然而这些由西方国家主导的人道主义干预行动,却引起了广泛的批评与质疑,被认为是以人道主义援助之名行干涉他国内政之实,人道主义干预走向异化,实现人权保护需要更具可行性的路径,在此背景下,保护责任原则的理念应运而生。

保护责任最初由时任联合国秘书长科菲·安南提出,加拿大政府任命的“干涉与国家主权国际委员会”(International-Commission-on-Intervention-and-State-Sovereignty,以下简称 ICISS)在 2001 年正式发布,并向联合国秘书处提交了《保护的责任》报告,这意味着国际社会在人权保护领域开始了一场新的探索和实践。2005 年,载有保护责任条款的《世界首脑会议成果文件》(以下简称《成果文件》)获得联合国大会一致通过,标志着保护责任原则在国际上的正式确立。其主要内涵是:“主权国家有责任保护本国人民免遭可以避免的灾难——免遭大规模屠杀和强奸,免遭饥饿,但是有关当局不愿或无力这样做的时候,必须由更广泛的国际社会来承担这一责任。”^[2]保护责任引起强烈的反响,不仅是因为其提供了保护人权的新思路,更因为保护责任的理念赋予了国家主权新内涵。

然而,保护责任原则未能妥善应对人道主义危机。2011 年,联合国安理会通过了对利比亚进行军事干预的决议——这是国际公认首次应用保护责任的实践行动。虽然利比亚危机在干预下很快解除,但也带来了深刻的负面影响。北约国家采取的军事行动滥用了安理会的授权,以保护利比亚平民作为进行政权更迭的借口,局势愈加复杂化。卡扎菲政权垮台后该国陷入分裂与动荡,民间武装势力抬头,导致国家内部矛盾进一步激化,人道主义危机持续加剧。保护责任原则在此次具体实践中与理论设想的初衷背道而驰,使其正当性与合法性在国际社会中受到质疑。

这促使我们重新思考保护责任原则,如何正确看待保护责任的理论与实践行动?它在国际人权保护行动中能够发挥什么样的作用?国际社会是否有权利或者责任通过国际干预来保护他国国民?该原则为国际秩序的发展带来什么样的贡献或冲击?从这些

[1] Michael Mann, *The Dark Side of Democracy: explaining ethnic cleaning*, New York: Cambridge university press, 2005, p. 2.

[2] 李斌.《保护的责任》对“不干涉内政原则”的影响[J].法律科学(西北政法学院学报),2007(03):131-139.

问题出发,本研究试图进一步对保护责任原则进行研究,梳理保护责任在理论与实践巾存在与面临的问题,探讨相应的完善路径。

1.1.2 研究意义

理论意义:以保护责任为切入点,探索国际人权保护原则发展的新动态与人权保障的新模式;厘清主权与人权之争的已有观点,并试图打破此种对立僵局,将“以负责任的主权”和“底线权利”作为对主权与人权内涵的再诠释,以“人类安全”搭建起主权与人权之间的桥梁,以此丰富保护责任的理论支撑。

实践意义:保护责任自提出以来二十年,尚未构建出完全的运行机制。尽管2011年利比亚危机被普遍视为保护责任付诸实践的首次行动,然而此次实践的效果并没有如理论所设想的那样顺利。相反,它因程序性缺陷而被滥用,进而被指控对主权和人权造成双重侵犯,从而引发了许多发展中国家对保护责任的信任危机。对于保护责任在运行时如何避免重蹈人道主义干涉覆辙,本文将在制度构建方面提出较为细致的设想,重述人道灾难发生国本国的优先责任与国际社会的补充责任,突出联合国作为决策平台的必要性,强调“预防”和“重建”为主、事中“反应”为辅,综合运用多种干预方法且最小限度适用武力手段等。

1.2 国内外文献综述

1.2.1 国内文献综述

从研究领域来看,国内学者早期影响突出的文献集中于国际关系领域。中国国际问题研究院院长曲星,于2012年发表了《联合国宪章、保护的责任与叙利亚问题》,阮宗泽于同年发表《负责任的保护:建造一个更为安全的世界》,这两篇文章在我国的研究领域都有很高影响力。前者为中国对叙利亚的立场及对外政策进行了辩解,认为国际社会应该尊重叙利亚的主权及独立自主,应该以和平方式解决这一问题。而后者则是在此基础上,提出了“负责任的保护”的理念,主张在不违反联合国宪章及国际法的情况下,不能滥用单方面干涉行为,以达到保障人权与保障国际安全的双重目的。2014年的《国际政治研究》上罗艳华教授主持的保护责任专题,比较集中地反映了我国近年来的研究成果。在同一年,北京大学国际关系学院还特别举行了“全球治理:保护的责任”的学术研讨会,这表明了我国国际关系学界对这一问题的重视。

从保护责任的规范效力来看,国内学界争议较大。多数学者认为保护责任当前并不具有国际法意义上的约束力,无法被视为是一项具有强制约束力的国际法规范,如黄瑶在《从使用武力法看保护的责任理论》中的观点^[1],以及蔡从燕先生在《联合国履行R2P的责任性质:从政治责任迈向法律义务》^[2]中指出,保护责任尚未成为各国应履行的法律义务。也有部分学者认为保护责任是一项正在发展中的规范,如赵洲博士的《国际保

[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,第206-207页。

[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,第145-147页。

护责任机制的建构与实施——苏丹达尔富尔问题的实证分析》^[1]，刘波先生的《国际人权保障机制中的“保护责任”研究》^[2]；少部分学者认为保护责任已经具备国际法规范的地位，如李杰豪与龚新连在《“保护的责任”法理基础析论》^[3]中认为，国际社会以往实施的干预行动使得保护责任具备了一定程度的国际法习惯约束力，李杰豪先生还在《保护的责任对现代国际法规则的影响》一文中认为，“保护的责任”是在冷战之后，从“保障国家安全”到“同时保障国家与人民的安全”的两难选择中产生的，它已经演变成了国际上一种主要的政策准则。徐崇利教授指出，保护责任只是一个虚无缥缈的概念，它的体制化过程至今尚未完成，要想保持这种形式躯壳，只有靠安理会来逐案解决。^[4]

从议题角度来看，国内学者更多集中在保护责任原则和国家主权原则的关系、人权保护和人道主义干预之间的关系等理论上。比如，李斌在《〈保护的责任〉对“不干涉内政原则”的影响》一文中就指出，“保护的责任”一方面突出了对人权的保护，另一方面又使“不干涉”原则发生了某种程度的动摇。赵洲在其著作《基本人权保护的全球治理：“保护的责任”研究》中，从全球治理的角度，对保护责任在理念、制度和战略上的作用进行了探讨。

在学术论文方面，李斌教授在其 2007 年度“国际刑事法院国际刑事法院”专题报告《保护的责任》一文中，就“保护责任”的概念、形式和依据提出了自己的见解。王勇教授在其著作《“保护的责任”的理论透视与实践评判》中，较为完整地阐述了“保护的责任”的由来，并对其在理论界与实务界所存在的争论作了较为深入的阐述。《保护的责任：全球治理视野下的国际法规范演化》一书中，史晓曦博士创造性地提出一种超越主权人权二元对立的抽象意识形态之争的理念，以便更好地讨论保护责任的问题。这意味着需要把理论与具体案例相结合，通过将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，来推动保护责任的落实。

1.2.2 国外文献综述

保护责任为西方学界初创，本部分将国外学者对于此问题的研究基于不同态度分为以下两类：

第一类学者认同保护责任原则并致力于制度的构建与完善。澳大利亚学者亚历克斯·贝拉米（Alex J. Bellamy）对保护责任进行了长期跟踪研究，发表了大量研究成果。据他所述，2005 年世界首脑峰会将保护责任写入《世界首脑会议成果文件》可以视为保护责任规范从“一个概念”向“一个原则”的转变，这也可以被看作是从“一个理念”向“一个有着共同预期或共识的事实与行动方向转变”的标志。他认为，“保护的责任”

[1] 赵洲：《国际保护责任机制的建构与实施——苏丹达尔富尔问题的实证分析》，《法商研究》2008 年第 3 期，第 16-18 页。

[2] 刘波：《国际人权保障机制中的“保护责任”研究》，《国际关系学院学报》2011 年第 4 期，第 43-46 页。

[3] 参见李杰豪、龚新连：《“保护的责任”法理基础析论》，《湖南科技大学学报》（社会科学版）2007 年第 5 期，第 59-60 页。

[4] 徐崇利：“保护的责任”：制度化进程之夭折[J].法律科学(西北政法大学学报),2018,36(06):179-187.

实质上是弃绝“国际共识”下采取武力干预的选项，并将人权保护的明确范围限定为四种罪行，包括灭绝种族、战争罪、族裔清洗和反人类罪，在这种情况下，进行强制性干预行动需要经过安理会的合法授权。^[1]米歇尔·纽曼（Michael Newman）指出为完善保护责任机制需要将其发展成为一个完整的国际法规范，从而促进保护责任机制成为优化当前国际政治和经济秩序的重要力量。干预与国家主权国际委员会（ICISS）主席——保护责任之父加雷斯·埃文斯（Gareth Evans）在其著作中，对保护责任的理论基础与内涵进行了系统阐述，更在制度构建方面大费笔墨，埃文斯强调，保护责任是一个复合的概念，包括多种干预的方式，即预防、反应和重建的责任，而预防和重建的责任是传统人道主义干预所忽略的方面。^[2]克里斯托弗·乔伊勒（Christopher Joyner）同样指出：“保护责任”不仅仅限于具有军事行动的阶段，还包括预防和重建等阶段的责任。预防的责任强调需要采取措施减轻国内人民的不满和危及人民生命和财产安全的根源，这需要各种手段，包括政治、外交、司法和经济等手段，必要时还需要使用武力。重建的责任则强调需要采取措施恢复被干预国家的正常秩序，包括重建基础设施、重建社会和政治制度等方面的工作。”

第二类观点则是对保护责任理念保持质疑或批判的看法。国际刑事法院助理卡斯滕·斯塔恩（Carsten Stahn）认为，保护责任不过是“新瓶装旧酒”，一些特征已经包含在现代国际法规范中，但另一方面，保护责任将人类安全观与特定义务捆绑的做法过于“创新”，超出了国际法委员会所论述的国家责任范围，难以为各国所接受。^[3]菲利普·坎利夫（Philip Cunliffe）则认为保护责任与人道主义干涉相似，同样有可能会侵犯许多不发达国家的主权。杰瑞米·萨尔金（Jeremy Sarkin）认为，“保护责任”现在只是一种理念，各国仍对人权保护中的强制性干预存在较大分歧，其概念的涵义及适用范围也有很大的争议。国外学者在对这一问题的理解上也存在较大争议，总体上多数学者认为保护责任尚未成为具有强制约束力的国际法规范。^[4]

国外学者对保护责任的态度有着鲜明的不同立场，支持反对者皆有之；对于保护责任机制构建的讨论，则强调从“反应”到“预防”的转变，促使国际援助成为保护责任的一部分，促使保护责任成为有约束力的国际法规范。

[1] Alex J. Bellamy, *Global Politics and the Responsibility to Protect: From words to deeds*. New York: Routledge, 2011. Alex J. Bellamy, *Responsibility to Protect: Global Effort to End Mass Atrocities*, Polity Press, 2008. Alex J. Bellamy, *Mass Atrocities and Armed Conflict: Links, Distinctions, and Implications for the Responsibility to Prevent* The Stanley Foundation, February, 2011.

[2] Gareth Evans, “From Humanitarian to the Responsibility to Protect”, *Wisconsin International Law Journal*, Vol.24, No.3, 2006, p. 703-722.

[3] Carsten Stahn, *Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?* *The American Journal of International Law*, Vol.101, No.1, 2007, pp. 99-120.

[4] See Ekkehard Strauss, “A Bird in the Hand is Worth Two in the Bush—On the Assumed Legal Nature of the Responsibility to Protect”, *Global Responsibility to Protect*, 2009, Vol. 1(3), pp. 291-323; Jennifer M. Welsh, Maria Banda, “International Law and the Responsibility to Protect: Clarifying or Expanding States’ Responsibilities?”, *Global Responsibility to Protect*, 2010, Vol. 2(3), pp. 213-231.

1.3 研究方法

1、文献分析法，本文重在收集整理有关文献资源，经过对文献的筛选与归类，有针对性地进行分析与研究，并采取批判性地态度借鉴相关学者的研究成果，并以此为基础提出和论述自己的观点。

2、比较研究法，针对国内外学术界对于保护责任主体和内容上的理论分歧，通过比较归纳出保护责任的理论争点和发展趋势，并提出保护责任的法律性质与理论基础。

3、案例分析法，文章通过对案例进行分析，反映出国际实践中保护责任所面临的主要困境。在分析所面临的问题之后，指出正确理解和认识发展中保护责任的重要性，进而提出改进和完善保护责任机制的一些建议。

4、跨学科分析方法，本文是国际法专业的论文，集中讨论保护责任的法理基础、法律性质、制度设计等方面的问题，但由于保护的责任也是尚未定型的国际法规范，在国际社会上存在广泛的争议，因此需要借助国际关系学的视角来观察相关实践。

1.4 创新点与不足之处

1.4.1 创新点

首先，在保护责任的法律性质方面，本文论证了保护责任应属于一项形成中的一般法律原则。其次，关于保护责任的理论基础，本文主张不能简单以主权与人权孰轻孰重作为支持或反对保护责任的理由，而着眼于主权与人权的底层逻辑——人类安全，论证保护责任的正当性来源。最后，以个案为切入点分析保护责任的适用困境，并从理论和实践两个层面提出相应的完善建议。

1.4.2 不足之处

由于语言水平有限，对于目前国外最新的研究成果获取较少，缺乏最新的研究视野，后续还应当提高语言能力与文献搜集能力，继续关注国外研究的发展动态，拓宽研究方向，提高研究的时效性。

第二章 保护责任的缘起与发展

20世纪末发生的大规模侵犯人权的事件对国际人权保护体系造成强烈冲击,国际社会对人权保护的关切提升到了新的高度。然而,人道主义干预在国际人权保护实践中的失败,重新引发了主权与人权之争,也影响了国际社会对保护责任的信心。随着全球化进程的发展,国际安全观念由传统的国家安全观念转向更加注重人的安全。2000年安南秘书长在千年报告中呼吁探索一条超越现有人道主义干预的方法以更好地保障人权,在这种对人道主义干预的批判以及对保护人权的共识中,保护责任理念应运而生。

2.1 保护责任的提出背景

2.1.1 保护责任的前身——人道主义干预

有学者认为,“保护责任是在人道主义干涉的合法性无法获得认可的情况下,通过赋予国家主权概念以新的内涵而形成的一个新理论。”^[1]也有质疑的观点指出,实现保护的责任仍然会“以应对人道危机为名,暗地输入价值理念”或者“实现干涉国国家利益”提供方便。在理论上完全杜绝这种质疑是很困难的,但是要明确指出,保护责任远不同于人道主义干涉的做法。准确把握保护责任的创新性与正当性,有必要从二者的关系入手。

人道主义干预学说被定义为,一个国家(或国家集团)在未经其领土内使用武力的国家许可的情况下,跨越国家边界以武力相威胁或使用武力,目的是防止或结束对本国人民以外的个人的基本人权的严重侵犯。^[2]极端人道主义危机可能对国际和平与安全秩序造成威胁,因此有理由根据《联合国宪章》第七章采取行动。一些学者甚至认为这种人道主义危机的严重程度使得未经同意的干预是合法的,即使没有安理会的批准。^[3]实践中,人道主义干预行动在19世纪频繁发生,这很大程度上是由于当国际法规范体系尚不成熟,主权原则、不干涉内政和禁止使用武力等原则均未确立,国际人权法也不完善。在此背景下,人道主义干预真实动机受到国际社会的广泛质疑,甚至有西方学者认为每次干预都主要是基于政治和干涉国自身利益的动机,^[4]人道主义干预早已偏离正义,成为西方大国干预他国内政的幌子。

学术界对人道主义干预的反对由来已久,批判的关键在于这个概念对国家主权造成了侵犯,并且超出现有的法律基础——自卫权和《联合国宪章》第七章的执行——是由对国际和平与安全的威胁引发的。正如有学者声称“各国政府和法学家的共识倾向于要

[1] 黄瑶. 从使用武力法看保护的责任理论[J]. 法学研究, 2012,3:195.

[2] J. L. Holzgrefe & Robert O. Keohane, eds., *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, And Political Dilemmas*, 18 (2003).

[3] Bruno Simma, NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects, 10: 1 *EUR. J. INT'L L.* 2-3 (1999); Sean Murphy, *Humanitarian Intervention: The United Nations in An Evolving World Order*, 71-75 (1996); Jonathan Charney, *Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo* 32 *Vand. J. Transnat'l L.*, 1234-1235 (1999).

[4] 白桂梅等编著. 国际法上的人权[M]. 北京:北京大学出版社, 1996:7.

求安理会批准人道主义干预。”^[1]肖恩·墨菲指出，安理会有进行干预或授权他人进行干预的普遍公认的法律权利，但他澄清说，这不应被误认为是一种义务，并补充说：“至今……联合国、区域组织或国家的‘干预义务’这一概念在国际法中并不存在。”^[2]人道主义干预对国家主权与国际法体系的剧烈冲击，使之既不为习惯法所认可，也不为各国所统一接受。

虽然保护责任中的某些理念最初酝酿于人道主义干预，但却已经发生了脱胎换骨的变化。因此，保护责任的支持者致力于在概念上将其与人道主义干预区分开来，ICISS主席加雷斯·埃文斯称，人道主义干预仅指强制性军事行动，不允许有其他政策选择，不符合《联合国宪章》的规定；而保护责任更侧重于综合性的干预手段，采用最低限度使用武力原则。保护责任原则框架之下的干预行动则是一种更加细致入微且多维度的工具。实际上，保护责任真正具有区别性的意义也就在于其预防责任与重建责任，创新性在于将干预行动的话语从“干涉的权利”重新定义为“保护的责任”。

人道主义干预由于侵犯国家主权而引起争议，保护责任则完全不同，它创造了国家和国家社会需要共同承担的责任，从而减轻了人们认为它必然导致主权受到严格侵蚀的看法，但需要指出，为了避免保护责任重蹈人道主义干预覆辙，必须严格落实其预防责任与重建责任，并最低限度地使用武力反应手段。

2.1.2 保护责任的诞生

保护责任这一概念的提出，源于20世纪90年代发生在卢旺达和前南斯拉夫的种族灭绝事件。在卢旺达大屠杀^[3]中，国际社会的反应非常缓慢，在应对危机时表现得犹豫且不作为。面对可怕的罪行，国际社会在保持被动和违反国际法之间左右为难，保护责任的提出本身也是对这种僵局的回应。经历了卢旺达大屠杀与斯雷不列尼察两次悲剧，时任联合国秘书长的科菲·安南目睹了国际社会决策失败的全过程，观察到了国际人权保护的重要性与联合国下集体决策机制的缺陷。安南敦促联合国大会成员国寻找更好的方法来执行国际和人权法律，同时强调国际主权绝不能被用作侵犯人民权利的盾牌。^[4]安南重申了他的立场，即“国家现在被广泛理解为其人民服务的工具，而不是相反。”在介绍了个体国家主权的概念后，他解释说，“我们比以往任何时候都更加意识到，国家主权的目的是保护个体的人类，而不是保护那些滥用他们的人。”鉴于《联合国宪章》

[1] Ryan Goodman, *Humanitarian Intervention and Pretexts for War*, 100 *AM. J. INT'L L.* 107, 108 (2006). Goodman argues that more than 133 states have issued individual or joint statements rejecting the legalization of unilateral humanitarian interventions and that the weight of academic opinion is also against it. See also Richard B. Bilder, *Kosovo and the New Interventionism: Promise or Peril?* 9: 1 *J. Transnat'l L. & Poly* 153-182 (1999); Oscar Schachter, *The Right of States to Use Armed Force*, 82 *Mich. L. Rev.* 1620, 1629 (1984).

[2] Sean Murphy, *Humanitarian Intervention: The United Nations in An Evolving World Order*, 295 (1996).

[3] 卢旺达大屠杀发生于1994年，是20世纪最严重的种族屠杀之一。卢旺达的两个主要民族——胡图族和图西族之间的冲突由来已久，1994年4月6日，时任卢旺达总统坠机死亡使得冲突升级为种族灭绝。在接下来的100天内，大约有80万图西族和一些胡图族人被屠杀，此次悲剧被描述为“自纳粹对犹太人的屠杀以来，我们所能见证的最恐怖与最系统的人类灭绝行动”。

[4] Kofi Annan, *Two Concepts of Sovereignty*, *The Economist* (18 Sept. 1999)

的大部分内容表述抽象，而且经常依赖于对其原则和宗旨的解释，安南对人类安全的强调和对国家主权含义的转变引起了许多国家的关注。

与此同时，上世纪 90 年代灾难性的人道主义干预的失败也没有被安理会忽视。保护责任的理念正是在这种反思的氛围中诞生的，2001 年保护责任一词由“干涉与国家主权国际委员会”（ICISS）在名为《保护的责任》报告中正式发表，随后在大量文本中得到了完善。^[1]安理会在授权开展维和行动的决议中多次强调支持国家当局履行其保护责任，并应用于十多个国民安全受到威胁的国家实践。

2.2 保护责任概念的发展演变

2.2.1 干预和国家主权委员会报告：《保护的责任》^[2]

干预和国家主权委员会报告《保护的责任》（以下简称 ICISS 报告）在传统人道主义干预的基础上，创新性地提出了保护责任。报告认为“干预”一词更具对抗性，而用“保护的责任”取代传统的“人道主义干预”，能促进人们观念的改变，“扭转传统语言中固有的理解”。ICISS 指出，国际社会经常面临这样棘手的困境：面对人道主义危机，是继续充当种族灭绝的旁观者，还是发起可能导致国家体系进一步分裂的干预行动。尽管这两种选择都不理想，但 ICISS 对不作为采取了坚定的反对立场，它强调，联合国维持和平战略可能不再适合保护陷入国家和叛乱分子之间血腥斗争漩涡中的平民，并详细说明，在大规模国际犯罪迫在眉睫的明确证据面前，军事行动可能是一种合法的“预期措施”。另一种选择要求国际社会等到种族灭绝开始，才能采取行动制止，这将使国际社会“处于道德上站不住脚的位置”。^[3]

因此，该报告的一项主要建议是，在种族灭绝尚未发生之前，不应拖延采取行动，必要时可在未经当事各方同意的情况下进行干预，换句话说，在保护原则下的强制性军事行动是作为最后的法律措施，目的是在所有其他规定都失效时保护平民。委员会承认，“在未经一国或其领导人同意的情况下，为据称是人道主义或保护的而对该国或其领导人采取的军事干预，是迄今为止最具争议的干预形式”，并详细讨论了如何将保护责任作为一种预防措施，以避免军事干预的需要，但该报告认为并不应当绝对排斥在紧急情况下的军事干预行动。

[1] 2004 年，“威胁、挑战和改革问题高级别小组”（High Level Panel on Threats, Challenges, and Change）的报告：《一个更安全的世界：我们共同的责任》。2005 年世界首脑会议专门对保护责任进行讨论，达成《世界首脑会议成果文件》。2009 年联合国大会通过第一份保护责任的专门决议《保护的责任》，后出台一系列的报告：2010 年《预警、评估及保护责任》、2011 年《区域与次区域安排对履行保护责任的作用》、2012 年《及时果断的反应》、2013 年《国家的责任和预防》、2014 年《国际援助》、2015 年《重要且持久的承诺：实现保护责任》、2016 年《动员集体行动：保护责任的下一个十年》、2017 年《履行保护责任：对预防问责》。参见保护责任官网：

<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/publications/coretop-documents>. 最后访问日期，2023 年 1 月 25 日。

[2] 干预和国家主权委员会报告：《保护的责任》，以下简称 ICISS 报告。

[3] The distinction between the various pillars of R2P are treated in greater detail in the following sections. For GA debate, see UN Press Release, GA/10848 (23 July 2009), www.un.org/News/Press/docs/2009/ga10848.doc.htm. 最后访问日期，2023 年 1 月 25 日。

ICISS 报告的主要创新点体现在：第一，将武力干预行动的话语从“干涉的权利”转向保护的责任；第二，转变对国家主权的看法，国家主权的实质不再是威斯特伐利亚下的“作为控制的主权”，而应是“作为责任的主权”；第三，从单一的军事手段干涉转变为“综合性的干涉手段”，干涉应当建立在严密的早期预警之上，并设计了预防、反应、重建三个层面的行动责任；第四，着重强调军事干涉的“合法性”，以联合国授权为基础，并专门确立了六项标准，以确保采取军事行动控制在最小限度之内。

2.2.2 威胁、挑战和改革问题高级别名人小组的报告：《一个更安全的世界：我们的共同责任》^[1]

2003年3月，美国以反恐为名，绕过安理会，悍然发动了对另一个主权国家——伊拉克的进攻。战争不但炸毁了伊拉克的主权，也对联合国的权威构成了重创，国际社会面临一个新的“十字路口”^[2]。为应对挑战，成立了威胁、挑战和改革问题高级别名人小组，该小组提交的报告中，对干预与国家主权委员会提出的“保护的责任”作出了回应。指出安理会和广大国际社会已逐渐承认，为寻求一个为国际社会提供保护的集体责任新规范，安理会可批准采取行动，以纠正一个国家内部极为严重的弊害。“问题并不在于一个国家是否“有权干预”，而是每个国家都“有责任保护那些身陷本来可以避免灾难的人们”。

名人小组报告总体上认可并重申了 ICISS 的大部分想法和建议，但涉及领域上更加广泛。首先对于保护责任原则，它强调了已有“越来越多的人接受”，尽管政府主要负责保护其人民，但如果国家不能或不愿意这样做，这一责任就落到了更广泛的国际社会身上。更重要的是，该报告认可了保护责任是一种“正在形成的规范，即在发生上述四种罪行中的任何一种时，国际社会都有集体保护责任，安理会可以授权军事干预作为最后手段”。

2.2.3 秘书长报告《大自由：实现人人享有发展、安全和人权》

报告中支持 ICISS 和名人小组将保护责任描述为一种“新兴规范”，并表示强烈赞同。报告呼吁会员国“承担起保护的责任，并在必要时采取行动”。值得注意的是，它强调必须达成一项“关于何时以及如何使用武力来捍卫国际和平与安全的协议”，包括“他们（国家）是否有权或可能有义务使用武力来保护其他国家的人民免受种族灭绝或类似罪行”。

安南秘书长的《大自由》一方面在名人小组报告的基础上，概括肯定灭绝种族、族裔清洗和其他类似危害人类罪即是对国际和平与安全的威胁，在此情形下，“集体负有提供保护”的第二顺位责任，使保护责任有了更明确的发展。另一方面将武力的使用区分两种情况：对迫在眉睫的威胁允许依《宪章》第 51 条的程序行使自卫的“自然权利”；但对并非紧迫的潜在威胁，须依安理会的授权决定行事，这反映了既想照顾某些大国对紧迫“自卫”的主张，同时又对滥用所谓“人道主义干涉”的原则进行限制的思想。

[1] 威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告《保护责任：一个更安全的世界》，以下简称名人小组报告。

[2] 李杰豪.析伊拉克战争对国际法治的冲击与影响——兼评联合国集体安全体制改革[J].湘潭大学学报(社科版),2005,(2):108-112.

2.2.4 《世界首脑会议成果文件》

ICISS 报告发布五年后，上述研究和规范性分析最终形成了 2005 年 9 月 16 日通过的《成果文件》中两个简短而高度开放的段落——第 138 和 139 段。曾任联合国秘书长特别顾问的爱德华·勒克认为这份文件在很多方面有着实质性进步^[1]：第一是限制了保护责任的适用范围，这是对 ICISS 报告模糊之处的修正，也便于更进一步进行制度设计。第二是明确了保护的對象是国境内的“人民”（populations），而非此前 ICISS 报告所使用的公民（citizens）。第三是强调了预防四项罪行要“及时、果断地采取集体行动”，设计了国际预防与预警机制。第四是则强调了相关区域组织的安排。

总而言之，成果文件是目前对保护责任问题作出详细规定的最高级别的国际文件。通过与前述三个文件的比较可以发现，国际社会已经普遍接受了每个国家对自己的人民都有保护责任这个基本观点，但是这种保护责任与最初建议的“保护的责任”有着很大区别。报告和名人小组报告中均使用概括加列举的方式，先将保护责任描述为“保护本国国民免受本来可以避免的灾难的责任”，然后举例说明什么可以被视为是“可以避免的灾难”。成果文件则在秘书长报告列举的三种罪行基础上增加了战争罪，将保护责任限定在“保护人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害的责任”，将其他情况排除在国际社会实施干预的范围之外。针对军事干预，成果文件将其严格限定在《联合国宪章》第七章规定的在联合国集体安全制度的框架范围内，将为履行保护的责任实施军事干预行动的主导权放在联合国，否定了有关国家突破联合国的集体安全制度，绕开安理会采取单边军事行动可能性的建议。

2.3 保护责任的基本内涵

通过 2005 年世界首脑会议的承认以及后续一系列相关会议报告的出台，保护责任已经正式成为塑造国际社会应对大规模人道主义暴行的政治与法律概念，具备了比较清晰的规范内容、适用范围和行动准则。可以将保护责任的含义概括为：各主权国家有责任保护人民免受灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害的责任，但如果一国不能或不愿承担这一责任时，应由国际社会来承担。

首先，就责任主体而言，保护责任需要多个主体共同承担。主权国家是保护本国人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗罪行的首要责任方，而国际社会则是次要的责任主体。在主权国家不愿或无力履行保护责任的情况下，联合国及其成员国应当提供鼓励和援助，并在有明确证据证明无法履行责任时采取合法有效的行动。

其次，就适用范围而言，保护责任仅适用于在四种非传统安全领域情形中：灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪。^[2]自然灾害等产生的危难情形，都应当被排除在保护责任的适用之外。

[1] Edward C. Luck, "The Responsibility to Protect: The Journey ", in *Responsibility to Protect: From Principle to Practice*, eds. by Julia Hoffmann and Andre Nollkaemper, Amsterdam: Pallas Publications, 2012, p. 41.

[2] 联合国 2005 年世界首脑会议成果：《成果文件》A/RES/60/1,第 138, 139 段。

再次，就执行方式而言，主权国家可以采取任何适当且必要的措施来防止这种事件的发生，国际社会可以采取和平手段，比如，外交手段、人道救援等，也可以采用军事协助、武力打击等非和平方法，来协助并激励各国履行其保护责任。^[1]

最后，保护责任的实施还包含三重责任要素，一是预防责任。消除使该国国民陷入危难状态中的国内冲突以及国内危机的根本原因和直接原因；二是反应责任。采取适当的措施应对陷入危难状态中的人们的需要，包括制裁、提起国际公诉、极端情况下使用武力等强制性措施；三是重建责任。特别是在实施军事干涉之后提供全面援助，帮助受干涉国家的恢复、重建以及和解。^[2]可以将保护责任的实施框架总结为由“三大支柱”（three pillars）支撑，第一支柱是当事国履行保护本国国民的首要责任，第二支柱是国际社会提供援助和建设，第三支柱是国际社会采取及时果断的行动反应。

[1] 联合国文件《履行保护的责任》A/63/677，第 11 段。

[2] ICISS, *the responsibility to protect*, p. VIII.

第三章 保护责任的理论基础与法律性质

虽然保护责任远未成为具有约束力的法律规范，但已经能够对国际法中的正义话语产生影响^[1]，提高在严重侵犯人权行为时采取行动或不采取行动的政治成本^[2]，通过创造一种国家间共同的道德义务感，保护责任具有成为一般法律原则的潜力。

3.1 保护责任的理论基础

从主权和人权两个角度阐述保护责任的理论基础，保护责任的反对者通常认为保护责任在主权与人权的关系之间造成了矛盾，但实际上并非如此，无论出于主权理论的内涵，还是出于保护人权的共同愿景，都能找到保护责任的理论正当性。

3.1.1 作为责任的主权的派生原则

保护责任被批评的原因之一在于被认为违反了国家主权这一国际法传统原则，否定了国家在一国国内事务中拥有的最高权威和合法性，甚至被认为是“人权高于主权”的理论，并被指责是霸权主义的一种形式，可能导致对其他国家主权的干涉。然而，这种批评并不正确。主权作为一个政治概念，一直处于发展完善之中。从主权理论的发展看，国家主权经历了从权力主权到作为责任的主权的转变历程，恰恰是主权理论中责任要素的引入，为国家保护责任的原则提供了理论支撑。

近代主权理论奠基者让·博丹最初提出了“主权”这一概念，他认为主权是绝对且永久的，国王凌驾于各教派之上，成为国家统一的核心。但博丹同时认为，主权者还要受到“神法、统治形式、契约”的限制。^[3]同样，格老秀斯虽然承认“每个君主都是自己王国和臣民的最高法官，在其争端中，任何外国势力都不能公正地干涉”，但他认为，一个侵犯基本人权的压迫性国家在道德上丧失了对完全主权的要求^[4]，在《战争与和平法》一书中，格老秀斯进一步断言：“还必须承认的事实是，国王和那些位高权重的人，不仅有权要求惩罚对他们自己或其臣民所犯的伤害，而且有权要求惩罚那些对他们没有直接影响但对任何人过分违反自然法或国内法的伤害。”他们的共同点在于将国家主权作为保障人权的后盾，认为国家主权应当为人权保障服务。

社会契约理论则进一步对主权的来源进行了阐述，国家必须体现人民的意志，人民根据个人意志投票产生公共意志。如果主权者走向公共意志的反面，人民有权决定和变更政府形式和执政者的权力。在这一理论中，人民权利和国家权力是契约分配的结果，国家的主权来源于组成国家的人的自然权利，人民组织国家并赋予其主权的目的是为了更好实现人民的利益，即人权既是主权的来源，也是主权的最终目标。

[1] See Ian Johnstone, Security Council Deliberations: The Power of the Better Argument, 14.3 *EUR. J. INT'L L.* (2003). 2.

[2] See Abram Chayes & Antonia Handler Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory agreements* (1996).

[3] 拖布约尔·克努成.国际关系理论史导论[M]. 余万里、何宗强译, 天津人民出版社, 2004:76-77.

[4] W. J. Korab-Kaprowicz, in Defense of International Order: Grotius's Critique of Machiavelism, 60: 1 *The Review of Metaphysics* (Sep 2006).

赵洲博士认为主权能够内在地包含、融合责任要素，主权并不是一个抽象的绝对权力，其本身是人类社会实践和物质生活条件的产物，自然也必然受到各种外在条件和社会规范、秩序的约束，随着国际社会的发展进步，主权在理论和实践上可以内在地融合进责任要素，以适应国际法治秩序的建立与发展。^[1]可以说明，“主权不仅意味着权力，而且意味着责任。主权意味着双重的责任：对外是尊重别国的主权，对内是尊重国内所有人的尊严和基本权利。在某种程度上作为责任的主权，在国际实践中日益得到广泛承认。”^[2]因此，在现代国际社会的背景下，一个国家之所以拥有主权权利，不仅是因为它在联合国和各种国际制度内占有名义上的席位，更由于它能够在国内尊重和维护本国公民的基本权利（生存的权利、不受威胁和恐吓的权利、参与决定的权利等），在国际上尊重和维护得到公认的一般准则（和平稳定、合作发展、相互尊重等），自然，国家应当履行保护责任的积极义务，这是主权内涵的必然要求，可以认为国家的保护责任根本上是由国家主权派生而来的。

作为责任的主权这一概念重新定义了国家拥有和行使主权的方式^[3]，主权国家有责任保障本国国民的最低限度的安全和社会福利标准，对本国国民和国际社会都应承担责任。传统主权观念认为主权是绝对不可侵犯的，但现代主权框架下的保护责任则是来源于其对国民和国际社会的承诺，当政府不能实现这种责任时，国际社会可能介入，使得一国主权在此种行动中被暂时悬置。这一概念修正了传统主权概念，赋予了当代主权全新含义，并为保护责任原则提供了合法性基础。

因此，保护责任是国家主权原则的重要补充。主权不仅是一个拥有权威和独立性的国家的基石，更重要的应该是保障人民安全和自由，捍卫其个人权利和尊严的神圣职责。保障国家主权是实现个人人权的先决条件，但同时将国家主权原则转化为个人人权的实现也是至关重要的。^[4]

3.1.2 以保护人权为出发点和落脚点

3.1.2.1 国际强行法的要求

国际人权法一方面明确了人民享有基本权利和自由，以及缔约国承担尊重和保证的义务；一方面对国家防止和惩治国际犯罪从而保护人民的普遍性义务作出规定。

1966年联大通过的《公民权利和政治权利国际公约》规定了“人民享有基本权利和自由：生命权、免受酷刑或残忍、不人道或侮辱性的待遇或处罚的权利，在法院和法庭面前平等的权利和刑事诉讼方面的合法权利，等等。盟约要求缔约国采取必要步骤，制定为实施盟约承认的权利所需的立法或其他措施。缔约国承担义务，尊重和保证在其领

[1] 赵洲. 主权责任论[M], 北京: 法律出版社 2010:231.

[2] 余敏友. 全球治理与中国[M], 曾令良、余敏友主编《全球化时代的国际法——基础、结构与挑战》. 武汉大学出版社 2005:5.

[3] Francis Mading Deng, Donald Rothchild, William Zartman, *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Brookings Institution Press, 1996, p.12. Francis Mading Deng, *Protecting the Dispossessed: A Challenge to the International Community*, Washington, DC: Brookings Institution, 1995, p.51.

[4] 杨伟泽. 主权论——国际法上的主权问题及其发展趋势研究[M], 北京: 北京大学出版社, 2005:20.

土内和受其管辖的一切个人无差别地享有盟约规定的权利，对于其权利和自由受到侵犯的个人，国家应保证其能得到有效的补救。”1948年的《防止及惩治公约灭绝种族罪》是第一项国际人权协议，第1条规定：“缔约国确认灭种行为，不论发生于平时或战时，均系国际法上之一种罪行，承允防止并惩治之。”第3条规定：“下列行为应予以惩治：甲、灭种；乙、预谋灭种；丙、直接公然煽动灭种……”。可见，不管是在和平时期还是在战争期间发生，种族灭绝罪都是国际法所明确禁止的国际罪行，国家应承担预防与惩治的责任。

主权国家应承担保护人民免遭危害人类罪的责任，最初是二战以后由纽伦堡^[1]和东京审判提出的，后经联合国大会确定为比战争罪更为严重的国际犯罪。《欧洲国际军事法庭宪章》和《远东国际军事法庭宪章》都将危害人类罪列入管辖范围。^[2]1949年《关于战时保护平民之日内瓦公约》更系统规定了缔约国国家的此类责任。在联合国的框架下，1950年国际法委员会编纂的《纽伦堡国际军事法庭宪章及该法庭判决所包括的各项国际法原则》、1967年联合国大会通过的《领土庇护宣言》、1968年联合国大会通过的《战争罪和危害人类罪不适用法定时效公约》、1973年联合国大会通过的《关于侦察、逮捕、引渡和惩治战争罪行和危害人类犯罪的国际合作原则》都明确了国家防止及惩治危害人类罪的国际法义务。^[3]1998年的《国际刑事法院规约》也把危害人类罪作为法院管辖下的国际罪行。

从国际强行法视角来看，国家保护本国人民免遭特定国际罪行的责任属于国际强行法^[4]的范畴，联合国国际法院也在许多案件和咨询意见中援引了这一概念^[5]。尽管迄今为止尚未产生专门的法律文件对国际强行法内容做出明确，但是，“《联合国宪章》的宗旨和原则、保护国际社会共同利益的一般国际法规范、保护人权和基本自由的一般国际法规范、保护平民和战争受难者的国际人道主义法规范、保护外国人的合法权益和保障正常的国际秩序及公众利益的一般国际法规范，以及那些若被违反即构成国际犯罪的法律规范等，无疑属于国际强行法的范畴。”^[6]

因此，从国际人权法律体系来看，与保护责任有关的种族灭绝、战争罪和危害人类罪是严重侵犯人权的国际罪行，属于国际强行法调整的范畴，国家保护人民免受这些罪行的侵害，是一国不可推脱的责任。

3.1.2.2 国际安全观念的转变

[1] 1945年-1946年，纽伦堡审判判定德国犯下“反人道罪”，第一次认定国家在自身领土范围内对其国民的罪行应承担法律上和政治上的国际责任。

[2] 梅汝璈. 远东国际军事法庭[M]. 北京:法律出版社, 1988:13.

[3] 参见林欣主编. 国际刑法问题研究[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2000:54.

[4] 在1969年《维也纳条约法公约》中，“国际强行法”概念作为国际条约法规范的一部分被正式提出，第53条规定：“条约在缔结时与一般国际法强制规则抵触的无效。为本条款的目的，一般国际法强制规则是指全体国家的整个国际社会所接受并公认为不许损益且只有以后具有同样性质的一般国际法规律始得更改之规则。”详见李浩培. 强行法与国际法[J]. 中国国际法年刊(1982), 北京:中国对外翻译出版公司, 1982:48.

[5] 如1969年“北海大陆架案”、1970年“巴塞罗那电力公司案”、1986年“美国在尼加拉瓜的军事和准军事行动案”、1993年“格陵兰与加摩亚海上划界案”、1995年“东帝汶案”，等等。

[6] 马呈元. 国际刑法论(增订版)[M]. 北京:中国政法大学出版社, 2013:118.

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/596014215003010054>