



Distr.: General  
14 August 2002  
Chinese  
Original: English

---

**第五十七届会议**

临时议程\* 项目 44

**千年首脑会议成果的后续行动****2002 年 7 月 26 日加拿大常驻联合国代表给秘书长的信**

谨随函附上干预和国家主权国际委员会题为“保护的责任”的报告。

大会第五十五届会议通过《千年宣言》，会聚一堂的各国国家元首和政府首脑在其中议定，他们除了对各自社会分别要承担的责任外，还对世界上最易受伤害的人负有责任。秘书长先生在提交千年大会的报告中进一步激励各会员国考虑国际社会应如何在尊重各国主权权利的情况下调和它们对大规模违反人道主义准则情事的反应。

所附报告是对这项挑战的一种经过深思熟虑的回应，是一个地域基础广泛的委员会在世界各大地区进行协商后的审议结果。我认识到安全理事会在最近的一次务虚会上审议了本报告。我国政府相信，如果将报告提请联合国广大的会员国注意，将会有所助益。

请将本函及其附件作为大会临时议程项目 44 的文件分发为荷。

常驻代表

大使

保罗·海因贝克尔（**签名**）

---

\* A/57/150。

2002 年 7 月 26 日加拿大常驻联合国代表给秘书长的信的附件

[原件:阿拉伯文、中文、英文、  
法文、俄文和西班牙文]



# 保护的责任

## 干预和国家主权委员会报告

2001 年 12 月

本中文文件译自英文原件。如在译文内容方面与原文有所不符，以英文原件为准。



## **干预和国家主权国际委员会**

加雷斯·埃文斯    穆罕默德·萨努恩  
联合主席                      联合主席

吉塞勒·科特-哈珀

李·汉密尔顿

迈克尔·伊格纳季耶夫

弗拉基米尔·卢金

克劳斯·瑙曼

西里尔·拉马福萨

菲德尔·拉莫斯

科尔内利奥·索马罗加

爱德华多·斯坦

拉梅什·撒克

## 目录

|                        |    |
|------------------------|----|
| 前言 .....               | vi |
| 提要 .....               | ix |
| 1. 政策挑战 .....          | 1  |
| 干预的困境 .....            | 1  |
| 不断变化的国际环境 .....        | 3  |
| 国家主权的含义 .....          | 7  |
| 干预的含义 .....            | 8  |
| 2. 一个新方法：“保护的责任” ..... | 9  |
| 主权的含义 .....            | 10 |
| 人权，人类安全和新惯例 .....      | 11 |
| 辩论用语的改变 .....          | 14 |
| 3. 预防的责任 .....         | 16 |
| 对预防的承诺 .....           | 16 |
| 预警与分析 .....            | 17 |
| 根源预防工作 .....           | 19 |
| 直接预防工作 .....           | 20 |
| 4. 作出反应的责任 .....       | 24 |
| 不采取军事行动的措施 .....       | 24 |
| 干预的决定 .....            | 26 |
| 起点标准：正当的理由 .....       | 27 |
| 其它预防性标准 .....          | 30 |
| 5. 重建的责任 .....         | 33 |
| 干预后的义务 .....           | 33 |
| 联合国授权下的行政管理 .....      | 36 |
| 地方所有权和占领的限度 .....      | 37 |
| 6. 授权问题 .....          | 39 |
| 《联合国宪章》规定的授权来源 .....   | 39 |
| 安全理事会的作用和责任 .....      | 41 |
| 安全理事会未能采取行动时 .....     | 44 |
| 7. 行动范围 .....          | 47 |
| 预防性行动 .....            | 47 |
| 为军事干预制订规划 .....        | 48 |
| 实施军事干预 .....           | 50 |
| 军事干预的后续行动 .....        | 53 |
| 人类保护行动原则 .....         | 55 |
| 8. 保护的责任：前面的道路 .....   | 57 |
| 从分析到行动 .....           | 57 |
| 调动国内政治意愿 .....         | 58 |
| 调动国际政治意愿 .....         | 60 |
| 后续步骤 .....             | 61 |

|                  |    |
|------------------|----|
| 迎接挑战 .....       | 63 |
| 附件 .....         | 64 |
| A. 委员会成员.....    | 64 |
| B. 委员会的工作方式..... | 66 |
| 索引 .....         | 71 |

# 第一章前言

本报告涉及所谓的“人道主义干预权利”：各国为了保护另一国家处境危险的人民而对该国采取强制——尤其是军事——行动的合适时间（如果有过的话）问题。至少在使国际反应聚焦恐怖主义的 2001 年 9 月 11 日恐怖事件之前，出于保护人类目的的干预的问题被看作是一切国际关系问题中有争议的老大难的问题之一。随着冷战的结束，这个问题变成了一个备受关注的问题，这在以前是从未有过的。过去十年提出过许多干预要求——其中一些得到了响应，另一些则受到了漠视。但是，在是否应该进行干预（如果有这种权利的话），进行干预的方式、时机和授权来源等问题上依然是众说纷纭，莫衷一是。

## 政策挑战

对于据说是为了保护人类目的的干预的外来军事干预而言，无论是已经发生的，如在索马里、波斯尼亚和科索沃，还是没有发生的，如卢旺达，一直都存在着争议。有些人认为，新的行动主义是人类良知国际化的体现，而且早该如此；另一些人认为，它是对从属于国家主权的国际性的国家秩序以及各国领土不可侵犯性的令人震惊的破坏。另外，有些人认为，唯一的实际问题是确保强制性干预能起到明显效果；另一些人则认为，有关合法性、过程以及可能滥用先例等问题显得更为突出。

1999 年北约对科索沃的干预使这场争议达到了白热化的程度。安理会成员对此意见不一；有人声称，未经安理会新的授权而采取军事行动是合法的，但是没有进行充分的论证；有人认为，干预所造成的屠杀要比它所避免的屠杀严重得多，这给采取行动的那些从表面上看似乎是非常充分的道义理由或者人道主义理由蒙上了阴影；另外，北约盟国的行动方式也受到了诸多批评。

在 1999 年的联大会议上，后来又在 2000 年的联大会议上，联合国秘书长科菲·安南紧急呼吁国际社会，要求他们设法一劳永逸地就如何处理这些问题达成新的共识，围绕基本的原则问题和涉及到的过程实现“统一步调”。他毫不掩饰地、直截了当地提出了核心问题：

…… 如果人道主义的干预真的是对主权的一种令人无法接受的侵犯，那我们应该怎样对卢旺达，对斯雷布雷尼察作出反应呢？对影响我们共同人性的各项规则的人权的粗暴和系统的侵犯，我们又该怎样作出反应呢？

为应付这一挑战，加拿大政府会同一批主要的基金会于 2000 年 9 月在联合国大会上宣布建立关于干预和国家主权问题国际委员会。我们的委员会被要求努力解决在这次辩论中提出的方方面面的问题——法律，道义，行动和政治等方面的问题，尽可能广泛地征求世界上各方面的意见，提交一份有助于秘书长和每个人找到某种新的共同基础的报告。

## 本委员会报告

我们现在提交的报告已经得到十二位委员的一致同意。本报告的中心议题是“保护责任”，即主张主权国家有责任保护本国公民免遭可以避免的灾难——免遭大规模屠杀和强奸，免遭饥饿，但是当它们不愿或者无力这样做的时候，必须由更广泛的国际社会来承担这一责任。对责任的性质和范围需进行透

彻的辩论，同样，所有必须予以回答的问题，即有关由谁行使、由谁授权、以及何时、何地 and 如何进行等问题，也都需进行透彻的辩论。我们热切希望本报告能以一种有助于在这些问题上形成国际共识的方法开辟出一个新的天地。这方面的必要性是迫在眉睫的。

总之，我们作为两主席，非常感激我们的委员伙伴们，感谢他们在这长达一年的紧张日子里，参加了各种会议，为编写这份报告贡献了渊博的知识、丰富的经验和突出的判断力。委员们把许多不同的个人意见带到了桌面上，我们商定一致的意见是本报告在所有方面都不反映任何一位委员个人的倾向性观点。尤其是，我们有些委员曾希望军事干预的起点标准能比报告中建议的范围再广泛一点，有些委员则希望范围再窄一些。另外，对于属于需要由安理会批准的范围之外的军事干预，有些委员希望多点灵活性，有些则希望少点灵活性。

但是，我们达成共识的文本，在以下方面反映了全体委员的共同观点，即我们知道当今世界在政治上可以实现的目标。我们不希望出现更多的卢旺达，我们相信采用本报告中的建议是确保做到这一点的最途径。我们一致认为，关键是推进国际共识，我们知道如果在我们中间不能达成共识，我们就不能开始实现这一目标。我们只是希望我们已经实现的东西现在能在更广泛的国际社会中得到反映。

### **本报告与2001年9月11日事件**

在2001年9月11日对纽约和美国首都华盛顿的骇人听闻的袭击之前，本委员会报告已经基本完成，而且并未被视为要应付这些袭击所提出的那种挑战。我们的报告旨在为面对其它国家人类保护要求的国家提供准确的指导；它不是为了向那些面对本国国民或居住在其境内的他国国民受到袭击的各国提供政策指导。

在我们看来，这两种情况截然不同。本委员会在世界各地征求意见之后，为处理第一种情况（满足其它国家的人类保护要求）而发展的框架，不应与处理第二种情况（对本国境内恐怖主义袭击作出反应）所需的框架相混淆。与此相一致的是，与旨在保护人类的干预相比，《联合国宪章》在后一种情况下提供明确得多的军事响应授权：第51条承认，“联合国任何会员国受武力攻击时单独或集体自卫之自然权利”，尽管需要将所采取的措施立即向安全理事会报告。在9月袭击后一致通过的第1368和1373号决议中，安全理事会对各国可能和应该采取的反应措施的范围有明确表示。

尽管出于上述原因，我们尚未——顺便提到之外除外——在我们报告的主体部分论述9月11日袭击提出的问题，但我们报告中的若干方面，的确与国际社会在那些攻击后一直在尽力解决的问题有某种关联。尤其是，我们报告中概述的预防原则确实看来与针对恐怖主义灾难的多边和单边军事行动均有关联。我们原则上同意在针对国际恐怖主义者以及那些庇护他们的人采取重点军事行动。但是，军事力量始终应以一种有原则的方式加以使用，显然，我们报告中概述的正确的意图、最后手段、均衡的手段和合理的成功机会的原则均适用于这类行动。

### **致谢**

作为本委员会报告基础的研究和磋商以及我们执行任务的方法，将在所附的研究、参考书目和背景卷中作详细说明。在此，我们要感谢加拿大前外长劳埃德·阿克沃西，是他倡议建立了本委员会并出任了顾问委员会主席；感谢他的继任者约翰·曼利完成了委员会的创建工作；感谢以吉尔·辛克莱和 Heidi 胡兰为首的加拿大支援小组在工作中倾注了无穷的热情和精力；感谢我们的以托马斯·魏斯和斯坦莱克·萨姆肯杰为首的研究小组做出了无私的奉献，提出了英明的见解。还有许多人参与了对本报告涉

及的许多问题的研究和出版工作，他们的奉献使我们的工作得益匪浅。我们在补充卷中进一步充分地确认了那些贡献。我们不想在我们的报告中重复在别处已经做得很好很充分的工作，例如有关预防或运作问题，但是我们深深地意识到我们所欠的太多太多。

我们尤其希望强调指出的是，我们在北京、开罗、日内瓦、伦敦、马普托、新德里、纽约、渥太华、巴黎、圣彼得堡、圣地亚哥和华盛顿召开了一系列漫长的圆桌会议和讨论会，从中得益匪浅。参加讨论会的代表来自四面八方，包括各国政府和政府间组织，非政府组织和民间社会，还有大学、研究院所和智囊机构的代表，总共有 200 多人。事实证明，这些圆桌会议是各种信息、想法和不同的政治观点的丰富源泉，是本委员会能在自身想法变化过程中检验这些想法的绝好的真实世界环境。如果我们在报告中成功地开创新天地、找出摆脱与旨在保护人类的干预相连的长期政策困境的建设性新办法，那么就有很多人能够正当地要求分享这一功德。

**联合主席**

加雷思·埃文斯

穆罕默德·萨努恩

**2001 年 9 月 30 日**

## 第二章提要

### 保护责任：核心原则

#### (1) 基本原则

- A. 国家主权意味着责任，而且保护本国人民的主要责任是国家本身的职责。
- B. 一旦人民因内战、叛乱、镇压或国家陷于瘫痪，而且当事国家不愿或无力制止或避免而遭受严重伤害时，不干预原则要服从于国际保护责任。

#### (2) 责任基础

作为国际社会的指导原则，保护责任的基础，在于以下 4 个方面：

- A. 主权概念中固有的义务；
- B. 联合国宪章第二十四条中规定的安理会维护国际和平与安全的责任；
- C. 人权和保护人类的宣言、公约和条约、国际人道主义法和国内法中规定的具体法律义务；
- D. 各国、地区组织和安理会本身正在发展的做法。

#### (3) 责任要素

保护责任包括三项具体的责任：

- A. **预防责任：**消除使人民处于危险境地的内部冲突和其它人为危机的根本原因和直接原因。
- B. **作出反应的责任：**采取适当措施对涉及人类紧迫需要的局势作出反应，其中可以包括像禁运、国际公诉以及在极端情况下进行军事干预等强制性措施。
- C. **重建的责任：**尤其在军事干预之后提供恢复、重建和和解的全面援助，消除造成伤害的原因，因为干预的目的就在于制止或避免这类伤害。

#### (4) 优先考虑事项

- A. **预防是保护责任中最最重要的方面：**在策划干预之前始终应该先用尽各种可供选择的预防方案，并且务必提供更多承诺的资源。
- B. 在行使预防和反应责任时，始终应该在使用更具强制性和侵入性的措施之前考虑尽量少用侵入性的和强制性的措施。

# 保护责任：军事干预的原则

## (1) 正当理由起点标准

为保护人类目的的军事干预是一种例外的，非同寻常的措施。只有在已经发生了或可能马上就要发生以下两种严重的不可弥补的危害人类的情况时才可以进行军事干预：

- A. 已经发生或担心发生大规模丧生（不论是否存在种族灭绝的意图），造成这种现象的原因是国家蓄意的行动，或者是国家疏于行动或无力行动，或者是一个国家出现了瘫痪的形势；
- B. 已经发生或担心发生大规模“种族清洗”，不管实施清洗的方式是屠杀还是武力驱逐、进行恐吓或者强奸。

## (2) 预防性原则

- A. **正确的意图：**干预的首要目的（不管干预国另有什么其它动机）必须是制止或避免人类遭受苦难，正确的意图应通过多边行动给予更好的保证，因为这类行动总是受到所在地区舆论和有关受害者的明显支持。
- B. **最后的手段：**只有在尝试了每一种预防手段或和平解决危机的非军事手段后，并有充分的理由相信，不采取强硬措施便不能奏效时才能认为采取军事干预是正当的。
- C. **均衡的方法：**计划实施的军事干预，其规模、期限和强度不应超出确保实现保护人类目标的需要。
- D. **合理的成功机会：**必须存在合理的成功机会，能够制止或避免人类遭受作为干预理由的苦难，而且行动的结果不能比不采取行动更加糟糕。

## (3) 正确的授权

- A. 在授权进行为保护人类目的的军事干预方面没有一个机构比联合国安理会更好或者说更加合适。目前的任务不是寻找其它机构来取代安理会作为授权来源，而是设法使安理会的工作比现在更有成效。
- B. 无论在什么情况下，在采取任何军事干预行动之前都应事先得到安理会的授权。请求干预者应正式要求给予此类授权，或者由安理会本身主动提出这个问题，或者依照联合国宪章第 99 条的规定由秘书长提出。

- C. 对于任何要求对指控发生大规模丧失或种族清洗的地方进行干预的请求，安理会应迅速加以审议。在这种情况下，安理会应该设法对支持军事干预的事实真相或当地的情况进行充分的核查。
- D. 安理会五个常任理事国应该达成一致意见，当事件不影响其本国切身利益时不行使否决权，在通过授权进行为保护人类目的的军事干预的决议时，而且该决议得到大多数国家支持时，不得横加阻挠。
- E. 如果安理会拒绝有关建议，或者未在合理的期限内审议此事，则可选择其它替代方案：
  - I. 依照“联合一致共策和平”的程序召开联大紧急特别会议审议此事；
  - J. 地区或分地区组织根据宪章第8章规定，在管辖区内采取行动，随后必须请求安理会予以授权。
- F. 安理会在所有的审议中应该考虑，如果安理会对于那种迫切要求采取行动的使人类良知受到强烈震撼的局势未能履行其保护责任，有关国家可能不排除采取其它方式来对付那种严重和紧迫的局势，而联合国的形象和信誉可能会因此而遭到损失。

#### **(4) 行动原则**

- A. 明确的目标；任何时候都有明确和毫不含糊的任务；以及与之相匹配的资源。
- B. 在参与伙伴中采取共同的军事方针；统一指挥；明确和清楚的通信和指挥系统。
- C. 同意在使用武力时采取有限、渐增和渐进的原则，目标是保护人民而不是打败一个国家。
- D. 符合行动概念的参与规则；规则要精确；反映均衡性原则；并且完全遵守国际人道主义法。
- E. 接受武力保护不能成为主要目标的观点。
- F. 最大限度地加强与人道主义组织的协调。

## **第一章**



# 1. 政策挑战

## 干预的困境

1.1 对于“人道主义干预”，无论对于已经发生的还是未能发生的情况，都存在着争议。1994 年在卢旺达发生的情况充分表明，不采取行动是非常可怕的。联合国秘书长和安理会的某些常任理事国都很清楚，与当时的政府有联系一些官员正在策划种族灭绝；联合国部队进驻了卢旺达，尽管一开始兵力没有达到足够的数量；当时有一套可靠的战略可以用来防止（或者至少是大大减轻）随之而来的大屠杀。然而，安理会拒绝采取必要的行动。那是国际意志——公民勇气——在最高层次的一次失败。其后果不仅是给卢旺达带来了人道主义的灾难，大屠杀还使整个大湖地区处于动乱，而且这种动乱仍在继续。结果，许多非洲人得出了如下结论：尽管有人大讲人权的普遍性，但对于国际社会来说，有些人的生命与其他人相比最终就显得无关紧要。

1.2 科索沃（1999 年对其进行了干预）问题使人们的注意力集中在争论的其它各个方面。这项行动提出了对一个主权国家进行军事干预是否合法的重大问题。理由是否正当：贝尔格莱德当局对人权的侵害或威胁是否严重到了足以需要外部介入的程度？那些谋求分离的人为实现他们的政治目的是否操纵了外部的干预？是否充分利用了和平解决冲突的手段？这一干预是否获得了恰当的授权？通过一种“意志的联盟”，不经安理会批准就采取行动，绕过联合国系统并将它撇在一边，这种做法是否可以认为是正当的？本来想通过干预改善人权状况，但所采取的方式实际上是否造成了人权状况的进一步恶化？或者——对比以上情况——如果北约不加干预，科索沃是否充其量会成为一场正在进行的、流血的和造成不稳定的内战的场所，或者最坏也就是 4 年前发生在波斯尼亚的那种情况，即成为灭绝种族的大屠杀的场所？

1.3 波斯尼亚一案——尤其是 1995 年联合国和其它机构未能制止对成千上万谋求到联合国在斯雷布雷尼察的“安全区”避难的平民的屠杀——是另一个对当代有关为保护人类目的的干预的政策辩论起到重大影响的案例。它提出了一个原则，即干预相当于对需要者的一种承诺：一种受到严重背叛的承诺。另一个例子是 1992 年至 1993 年联合国在索马里遭遇失败并最终撤走的和平行动。当时拯救生命和重建秩序的国际干预因计划不周、执行不力和过度依赖军事力量而中途夭折。

1.4 上述 4 种情况出现在这样一个时候：人们对冷战结束后集体行动有效性的期望值明显提高。所有这四种情况——卢旺达、科索沃、波斯尼亚和索马里——对如何看待和分析干预的问题，以及如何掌握其特征方面产生了深刻的影响。

1.5 当代的政策辩论，是纽约联合国总部和世界各国首都一直在进行的一件事，其基本线条已经勾画得非常清楚。有些人认为，国际社会干预不够；另一些人认为，干预过多。有些人认为，唯一的实际问题是确保强制性干预能起到明显效果；另一些人认为，合法性、过程以及可能滥用先例等问题显得较为突出。有些人认为，新的干预预示着新世界的来临，人权将高于国家主权；另一些人认为，它会开创这样一个世界，一些大国会粗暴地骑在小国

的头上，操纵人道主义和人权的讨论。这类争论暴露出了国际社会内的基本分歧。领导和体制的失败给不少人造成了痛苦和死亡，为了所有那些受害者的利益，当务之急是解决这些分歧。

1.6 秘书长科菲·安南 1999 年 9 月在第 54 届联大会议上发表讲话时详细谈了“对下一世纪人类安全和干预的展望”。他回顾了安理会未能在卢旺达和科索沃采取行动的教训，要求联合国成员国“在坚持联合国宪章原则方面找到共同的基础并且采取行动保卫我们共同的人性”。秘书长警告说，“如果人类的共同良知……不能在联合国找到它最大的讲台，那么就有在人们会到其它地方去寻找和平和正义的严重危险。”在一年后提交联合国大会的千年报告中，秘书长再次谈到了这种两难境地，重申了这方面的挑战：

……如果人道主义的干预真的是对主权的一种令人无法接受的侵犯，那么我们应该怎样对卢旺达，对斯雷布雷尼察作出反应呢？——对影响我们共同人性的各项规则的人权的粗暴和系统的侵犯，我们又该怎样作出反应呢？

1.7 2000 年 9 月，加拿大政府对秘书长的挑战作出了回应，宣布建立这个独立的关于干预和国家主权问题国际委员会。总的说来，我们的任务是使人们在调和为保护人类目的的干预和主权的的关系问题上达成更加广泛的谅解；特别是要设法就从论战（以及经常处于瘫痪的那种状态）走向国际体系内的行动——尤其是通过联合国——的方式达成全球政治共识。委员会成员打算公正地反映发达国家和发展中国家的观点，确保我们能在我们之间代表广泛的地域背景、观点和经验——至少在开始时各种意见能反映当前国际辩论的主线。如果能在我们之间达成共识，至少我们就有了能在更广泛的国际社会内鼓励这样做的机会。

1.8 委员会于 2000 年 10 月 6 日在渥太华举行了第一次会议。在那次会议上制定了长达一年的执行任务的战略，我们一致认为，我们的工作进程应该是透明的，有包容性的，并且是全球性的。加拿大政府支持建立一个研究部门，在许多国家政府和主要基金会的协助下主办和组织了一系列地区性的圆桌会议和国家级磋商，以便使委员会广泛地了解各种观点，同时帮助公众舆论了解我们的工作和目标。除了应听取和考虑各国政府、政府间组织和非政府组织以及民间社会代表的意见外，尤其将重点放在确保听取和考虑受影响人民的观点的需要上。

1.9 委员会一开始就做出了强烈的承诺，尽可能在全世界广泛地征求意见，包括安理会所有五个常任理事国的意见。据此，在这一年的时间里先后在北京、开罗、日内瓦、伦敦、马普托、新德里、纽约、渥太华、巴黎、圣彼得堡、圣地亚哥和华盛顿召开了一系列圆桌会议或磋商会议。会上的讨论很有意义，无一例外地取得了丰富的成果，本报告的补充卷中对此进行了概述。另外，委员个人和研究小组成员参加了许多会议和研讨会——常常是通过特别邀请或以代表身分。委员会还为广泛征求学者和专家们的意见做出了特别的努力；其中许多分析和建议都包含在补充卷中的研究文件和参考书目中。

## 不断变化的国际环境

1.10 21 世纪的问题和令人关注的事情向我们提出了新的挑战，其类型与 1945 年联合国创建时世界所面临的挑战往往有着根本的不同。在前几十年里出现了新的现实和挑战，也对行动产生了新的期望，产生了处理国内和国际事务的新的行为标准。例如，自从 2001 年 9 月 11 日对世界贸易大厦和五角大楼的恐怖主义袭击以来，有一点已是显而易见，现在全世界必须展开的反恐怖主义战争——一场没有争夺边界以及很难发现敌人的战争——与以前的其它战争截然不同。

1.11 已经创建了许多新的国际机构，以适应这些变化的环境。但是，在关键问题上，国际机构的任务和能力并未与国际需求或现代社会的期望保持同步。毕竟，旨在保护人类的国际干预是一个明确和有说服力的例子，证明迫切需要符合国际需求及期望的国际准则和机构的协同行动。

1.12 当前对于为保护人类目的的干预的辩论，本身既是联合国成立以来国际形势发生了重大变化的产物，又是这种现象的一种反映。当前的辩论是在国家、非国家和机构行为者的范围日益扩大、它们之间的互动和互相依存关系日益明显的情况下进行的。正是这样一场辩论，反映了一系列新的问题和新型的关注。正是这样一场辩论，是在国家和个人新的行为标准框架内，在对行动的期望越来越大的背景下发生的。也正是这样一场辩论，是在一种机构框架内发生的一场辩论，这种框架在冷战结束后为采取有效的国际联合行动，解决全球范围内的和平、安全、人权和可持续发展问题提供了的机会。

### 新的行为者

1.13 随着新的行为者——尤其是新的国家，联合国的会员国已由 1945 年的 51 个增加到今天的 189 个——的登场，同时出现了广泛的新的声音、新的看法、新的利益、新的经验以及新的愿望。同时，这些新的国际行为者为日益丰富多彩的国际社会增添了深度和厚度，给更广泛的辩论带来了重要的机构可信度和切合实际的专门知识。

1.14 在一些重要的新行为者中间占主要地位的是一批机构行为者和组织机构，特别是在人权和人类安全领域的机构行为者和组织机构。其中包括联合国人权事务高级专员和前南斯拉夫国际刑事法庭，二者都创立于 1993 年；还有分别创立于 1994 年和 2001 年的有关卢旺达和塞拉利昂事件的姐妹庭。国际刑事法院是在 1998 年决定建立的，它将在 60 个国家批准其章程后开始工作。除了新的机构外，一些早已建立的机构，诸如联合国难民事务高级专员、国际红十字委员会、国际红十字同盟和红新月会国际联合会等，其活动比以往任何时候都要积极。

1.15 在国际事务中许多新的非国家行为者的出现——尤其包括一大批处理全球事务的非政府组织——几乎有着同样重要的意义；具有世界影响的大众传媒和学术机构也越来越多；形形色色的拥有武装的非国家行为者——从本国和国际恐怖份子到传统的叛乱运动和所有

组织的犯罪集团——也日益增多。这些非国家的行为者，不论是好还是坏，都迫使这场为保护目的的干预的辩论面对更广泛的公众，与此同时又给议事日程增添了新的内容。

## 新的安全问题

1.16 当前进行关于为保护人类目的的干预的辩论，不仅是因为出现了新的行为者，而且是因为出现了一系列新的问题。冷战结束以来在安全方面最突出的现象是武装冲突在一些国家内扩散开来。多数情况是，这些冲突集中在要求取得更大的政治权利和实现其他政治目标上，而这些要求在冷战时期大多被强行压制了下去。冷战给许多国家和社会的政治发展（特别是在发展中世界和前东欧集团）带来的人为的、往往又是十分粗暴的抑制随着冷战的结束而消失了。在许多国家，冷战结束带来的结果是它们开始强调民主化、人权和良好的管治。但是也有许多国家，冷战结束所带来的结果是内战或者说是国内冲突——它们往往造成了可怕的政治上和人道主义方面的后果。

1.17 另一些情况是，冲突的目标是攫取资源和掠夺。许多国家国家机构和体制上的薄弱使国家建设面临着更大的挑战和风险，有时诱使一些武装集团想方设法夺取有价值的资产，像钻石、木材和其它自然资源，还不算生产毒品的原料。

1.18 现代技术和通信，特别是廉价的破坏力强的武器的扩散使得这些内部冲突变得更加复杂，更加致命，尤其是这些武器落到了一些娃娃兵的手中。许多内战发生在极端贫困的社会，或者是拥有极有价值的单一商品的社会，比如石油或钻石，这些商品很快就成了支撑全日战争经济的燃料。在这些地方，国家失去了对暴力手段的垄断，暴力成了一种生活的方式，给处于战火中的平民造成了灾难性的后果。

1.19 当代冲突中一种让人忧心的趋势是，普通百姓变得越来越经常地受到伤害，他们往往成了冲突的蓄意目标。有时，迫使平民百姓永久离开家园就是冲突的主要目标。另外，有人还处心积虑地蓄意进行有组织的强奸，设法将一些人从某个群体中排除出去。为了镇压武装的（有时是非武装的）异见者，结果导致一些政府在很多情况下采取了过分的和不相称的行动，在某些情况下给普通百姓带来了过度的不必要的痛苦，这类情况不胜枚举。还有，有些政府对本国人民进行恐吓，有时是以意识形态的名义，有时是出于种族、宗教或族裔的仇恨，有时则纯粹是为了个人的私利或者为了个人掠夺财富。

1.20 在富裕的西方，其它国家的国内战争往往只被看成是发生在遥远而又无关紧要地区的一系列互不相关的危机。实际上，正在发生的那些事情正是国家分裂和国家形成的一种引起剧烈震动的过程，它正在使国际秩序本身发生改变。另外，富裕世界也深受这一进程的影响。源自于发达世界的武器和金钱的转移对内战起到了火上浇油的作用，发达世界也感到了它们所带来的种种影响，从难民流动、恐怖主义、毒品出口和传染病的蔓延，到有组织的犯罪，从而给社会造成了不稳定。

1.21 这些考虑加强了委员会的以下看法：人类的安全实际上是不可分割的。现在不存在这类情况，即一种人道主义的灾难发生“在一个我们知之甚少的遥远国家”。在一个互相依

存的世界里，安全取决于由稳定的主权实体形成的框架，如果存在一些脆弱的国家、陷入瘫痪的国家或者仅能依靠粗暴侵犯人权来维持内部秩序的国家，那么就可能给所有人带来危险。

1.22 所有这一切使国际社会处于严重的两难境地。如果坚持置身事外，就存在着成为大屠杀、种族清洗，甚至种族灭绝的旁观者，成了事实上的同谋的风险。如果国际社会出面干预，也许能减轻这类暴虐现象，也许不能。然而，即使进行了干预，有时也意味着在支持国内冲突。一旦这样做了，国际社会也许只是在帮助这个国家的体制上实现进一步的分裂。在巴尔干的干预确实减少了平民的伤亡，但并没有在该地区形成一种稳定的国家秩序。正如对科索沃和波斯尼亚的干预所表明的，即使国际行动的目的是——按道理应该是——保护平民免遭粗暴的和系统的虐待，但是要想避免造成的伤害多于干预得到的好处是十分困难的。

1.23 在进行为保护人类目的的干预后，建立稳定的秩序仍然是一种同样巨大的挑战。设法就干预问题达成共识，不仅仅是一个决定应该由谁来授权、何时行动才合法的事情。此事同样事关行动方式的策划，从而避免正当的目标被不正当的手段所玷污。正如人们广泛承认的那样，联合国为国家间战争的那个时代精心制订的维和战略是为了监督和加强交战双方商定的停火，现在恐怕已不再适合保护被夹在国家与叛乱者流血斗争中间的平民。在这种背景下面临的挑战是设法找到关于军事干预的新的战略战术，用于填补过时的维和概念和可能会对平民造成有害影响的全面军事干预之间的鸿沟。

1.24 另外还存在着进一步的挑战：制订作出前后一致的反应。多亏了现代大众传媒，使得有些人道主义危机得到了高度的重视，尽管还有一些没有受到应有的重视，人们对它们不以为然，漠然置之。媒体也对有些危机作了夸大其词的报道，一些人未经深思熟虑就要求采取行动，从而使国际社会的反应偏离了方向，其做法前后不一，随心所欲。然而，前后完全一致并不总是能做到的：对少数产生严重人道主义问题的危机就无法在任何情况下都能作出有效的反应。另外，在有些情况下因五个常任理事国中的一个或其它大国的反对而阻碍了国际行动。事实确实是这样，在每次发生严重的人道主义灾难的情况下，并非总是能够采取有效的国际行动，但是这能成为在可以作出有效反应的地方却不采取行动的借口吗？

## 新的要求和期望

1.25 当前关于为保护人类目的的干预的辩论，也是在日益变化的国家和个人国际行为标准的历史、政治和法律背景下发生的，其中包括制定新的、更强有力的保护人权的准则和机制。人权现已成为国际法中的主流部分，尊重人权成了国际关系中的中心议题和责任。这一进展中的某些关键的里程碑包括：世界人权宣言；四个日内瓦公约和两个关于在武装冲突中实施国际人道主义法的附加议定书；1948年的关于预防和惩治种族灭绝罪行公约；1966年制定的与公民、政治、社会、经济和文化权利有关的两个公约；在1998年通过了建立国际刑事法院的章程。这些协议和机制，尽管在某些方面执行得还不尽人意，但是大大改变了各个层次的人对什么是各国和其他行为者可以接受的行为，什么是不能接受的行为的期望。

1.26 《日内瓦公约》和《附加议定书》中确定的普遍管辖权（以及禁止酷刑公约）意味着，任何一个缔约国都可以将在该国发现的被指控犯有上述公约中列举的罪行者送交法院

审理。也可以按照习惯国际法和联系国立法的规定对种族灭绝和危害人类罪使用普遍管辖权。最近在英国的皮诺切特一案和在比利时判处屠杀卢旺达修女一案的同谋有罪，表明了这些文书中确定的普遍管辖权正在开始受到极为认真的对待。

1.27 在法律和法律规范发生变化的同时，如前面所指出的，也建立了范围广泛的新的国际机构和非政府组织，这些机构和组织的任务是监督和促进人权和国际人道主义法在全世界的贯彻执行——结果是人们在对行动产生新期望的同时也对纠偏行动产生了越来越多的新期望。

1.28 人类安全的概念——包括对人权的关注，但比人权的概念范围更为广泛——也日益成为国际法和国际关系中一个重要的组成部分，日益为国际行动提供概念性的框架。尽管这个问题远不是没有争论的，但是安全的概念现在正在日益得到认可，认为应该扩大到不仅包括各个国家，还包括人。国际行动对人的影响不能被看成是附属于其它行动的事情，而应成为一切有关方面最为关注的事情，这一点肯定正在变得越来越明确。不管是否受到人们普遍的欢迎，全世界已有越来越多的人承认，保护人类安全，包括人权和人的尊严，必须是现代国际机构的最基本的目标之一。

1.29 无论在国内还是在国际上，在考虑正在改变的期望和行为时，不可能在这里无视全球化和技术带来的影响。信息革命使得全球通信在瞬间就能实现，而且提供了前所未有的获得世界各地信息的可能性。其结果是大大提高了对冲突的了解程度，不管它们发生在哪里，加上那些出现在电视和其它传媒上的直接的而且往往是非常吸引人的直观图像，充分展示了冲突给人们带来的痛苦。2001年9月，全世界人民都感到悲痛，与美国人民一起感到伤心和痛苦。同样，不但在主要都市并且远在世界各边远地区发生的杀戮和冲突也直接被带到了世界各地的各个家庭，带进了人们的起居室。在不少情况下，大众对看到的问题的关注给政府造成了政治压力，要求政府对此做出反应。不少政府由于没有采取行动和无动于衷，而在国内付出了政治代价。

## 采取共同行动的新机遇

1.30 当前对于为保护人类目的的干预的辩论，有一个极其重要的背景，那就是冷战的结束为采取共同的行动提供了新的机遇和能力。目前存在着可以让安理会充分发挥联合国宪章中为它设想的作用的真实前景，这或许在联合国成立以来还是第一次。尽管出现过一些明显的挫折，但是通过安理会采取共同行动的能力在20世纪90年代已经得到了切实的展现，在过去10年里，由安理会授权的维和行动或实施和平行动将近有40起。

1.31 全球化在加强各国间经济互相依赖方面的影响，与对世界状况的这种新认识和人类遭受痛苦的新的可见性有着密切的关系。全球化增强了所有层面上的密切联系，出现了争取多边合作的明显趋势。在围绕为保护人类目的的干预问题展开的辩论方面，显然全球化的现实和日益扩大的互相依赖，往往成了推动相邻国家和其它国家积极参与促进预防和要求对无法控制的局势进行干预的重要因素。

## 国家主权的含义

1.32 在一个以权力和资源的绝对不平等为标志的危险世界里，对于许多国家来说，主权是他们最好的防线——有时像是唯一的防线。然而，主权不仅仅是国际关系的一种功能性原则。对于许多国家和这些国家的人民来说，主权也是对他们的平等价值和尊严的一种承认，是对他们独一无二的身份和自由的一种保护，以及对他们设计和决定自己命运的权利的一种肯定。在承认这一点时，国际法中规定的所有国家主权平等之原则被确定为联合国宪章的基石（第二条第一款）。

1.33 然而，由于已经提到的种种原因，行使主权的条件——和实施干预的条件——从1945年以来已经发生了巨大的变化。许多新的国家出现了，并仍然处于巩固本身的过程中。不断在演变的国际法对国家所能做的事情规定了许多限制，不仅是在人权领域。正在出现的人类安全概念使人们在涉及各国对待本国人民的方式问题上，又产生了更多的要求和期望。许多新的行为者正在发挥国际性作用，而这在以前一直或多或少地被视为是只能由各个国家发挥作用的领域。

1.34 尽管这么说，但主权仍然是至关重要的。有足够的证据表明，有效的和合法的国家依然是确保平等分享贸易、投资、技术和通信全球化利益的最佳途径。看来能有强大的地区联盟、内部和平以及强大和独立的文明社会作保障的那些国家，在分享全球化利益中明显处于最有利的地位。他们还可能是最尊重人权的国家。在安全方面，通过有效的国家之间的合作并依靠对本国在世界上地位的信心来实现一种具有凝聚力的和和平的国际体系，而当整个国家处于飘摇欲坠、分崩离析或者普遍动乱的环境中时，实现上述目标的可能性就要小得多。

1.35 保卫国家主权，即使通过其最有力的支持者来进行，也不包括一个国家可以任意要求对本国人民为所欲为的无限的权力。委员会在世界各地进行磋商期间始终没有听到过这类要求。人们公认，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。在国际人权公约中，在联合国的实践中，以及在国家本身的实践中，主权现在被理解为含有这种双重的责任。作为责任的主权已成为良好的国际公民权利的最起码的内容。

1.36 对主权含义的这种现代的理解在委员会处理为保护人类目的的干预问题中，尤其是在拟定我们的核心主题“保护责任”时，显得尤为重要。关于保护责任将在本报告的下一章加以介绍和诠释。

# 干预的含义

## 概念的范围

1.37 在“干预”问题上，部分争论来自于这个词可能涵盖的活动范围的潜在广度，直到包括军事干预。有些人把对一个国家施加的任何压力都视为干预，并且把主要的国际金融机构执行的附有条件的支援计划也包括在内，而受援国往往感到除了接受别无选择。另一些人则几乎把任何未获得一致同意而对别国内部事务进行的干涉视为干预——包括给某国需要救济的一部分人提供紧急救援。还有一些人把任何一种公然的强制行动——不仅是军事行动，有实际的或者威胁要进行的政治和经济制裁、封锁、外交和军事威胁以及国际刑事起诉——也都包括在这一词意内。不过，也有人将它的含义仅限于使用军事力量。

1.38 我们在本报告中关注的那类干预是指未经一国或其领导人同意，声称是为了人道主义目的或保护的目的，对该国或其领导人采取的行动。迄今，这类干预中最有争议的形式是军事干预，我们的报告把大部分的注意力集中在这方面，这是必要的。不过，我们也很关注替代军事行动的其它形式，包括未达到军事干预水平的一切形式的预防性措施和强制性的干预措施——制裁和刑事起诉。本报告将在以下两个背景条件下对这类强制性措施进行讨论：为了避免出现军事干预的需要，作为一种预防性措施加以威胁使用（第3章）；作为一种反应措施实际使用它们，但是要作为军事力量的替代手段（第4章）。

## “人道主义”干预？

1.39 委员会承认，“人道主义干预”这种说法已有悠久的历史，目前仍在广泛和普遍使用，在将注意力明确集中于一种特定的干预时——即那些以所谓保护或援助处于危境的人民为目的的干预时，也承认它所具有的描述性用途。但是，我们已作出了断然的决定，不采用这一术语，而希望说成是为保护人类目的的“干预”或视情况说成是为保护人类目的的“军事干预”。

1.40 在这方面，一些人道主义机构、人道主义组织和人道主义工作者表达了他们强烈反对将“人道主义”这个词军事化的意见，我们对此作出了回应：不论参与干预的那些人的动机是什么，对于人道主义救济和援助部门来说用这个词来描述任何军事行动是无法容忍的。某些政治团体认为，在这方面使用一个像“人道主义”这类从来都是表示赞许的词，往往是对这个颇有争议的问题作出了预先的判断，也就是说干预的理由事实上是否正当。委员会对此也作出了回应。

1.41 我们从一开始就认为，凡是能鼓励人们以崭新的眼光看待在主权-干预辩论中涉及的实际问题的看法，都是不无益处的。除了“人道主义干预”这个术语的问题外，在这些问题上还存在着更大的语言上的变化，以及相关联的重新确定概念的问题，委员会也认为，将它们包括进来是有益的。我们将在下一章讨论这一问题——“保护责任”的概念。

## 2. 一个新方法：“保护的责任”

2.1 数以百万计的人仍在遭受内战、叛乱、政府镇压和国家解体带来的苦难。这是一个严峻和无法否认的现实，而且它是本委员会一直在仔细考虑的所有问题的核心。这里至关重要的并不是使世界有利于大国的安全，或者粗暴践踏小国的主权，而是为那些因其国家不愿或不能保护他们而生命受到威胁的普通老百姓提供实际保护。

2.2 但是，这一切说到容易做到难。在近年来的国际保护行动中，失败的记录与成功一样多，或许更多。人们继续对被正式确认的“干预权”感到恐惧。如果包括可能的军事行动在内的保护人类的干预被接受，则国际社会制定一贯的、可信的和可执行的指导国家和政府间惯例的标准仍具有重要意义。索马里、卢旺达、斯雷布雷尼察和科索沃的经验和后果及其它许多地方的干预和非干预性行动已明确表明，现在需要对国际关系的手段、工具和想法重新进行彻底评估，以便满足 21 世纪可预见的需求。

2.3 基于人类保护理由实行干预的任何新方法都需至少满足四个基本目标：

- 为确定是否、何时和如何实行干预制定明确的规则、程序和标准；
- 确定必要时和在其他所有方法已经失败后实行军事干预的合法性；
- 确保军事干预发生时，只为了提出的目标、而且是行之有效的，并适当关注尽量减少由此造成的人员损失和体制破坏；及
- 有助于消除（在可能的地方）冲突的原因，同时增加持久和持续和平的可能性。

2.4 在本报告后面几章中，我们详细描述如何才能实现这些目标。但首先必须解决一个重要的基本问题。重要的是语言——以及具体选择用词后面的概念——不会成为讨论所涉实际问题的障碍。正如本委员会发现“人道主义干预”的措辞无助于推进这一辩论那样，我们也相信过去支持或反对一个国家在另一个国家的领土上行使“干预权”的辩论语言已经过时而且与事无补。我们宁愿不谈论“干预权”，而是谈论“保护的责任”。

2.5 尽管改变辩论的语言能消除有效行动的障碍，但它当然未改变必须解决的实质问题。人们对所有伦理、法律、政治和运作问题依然争论不休——它们分别涉及需要、授权、意愿和能力问题，本身即是难以解决和引起争议的。但如果人们打算从我们提出的新观点看待所有这些问题，或许可使我们较容易地找到形成共识的答案。

2.6 在本章余下的部分，我们设法就保护的责任对于干预问题概念化提出一个原则性的实际可行和政治性的理由。构成这一论据的首先是主权概念所固有的原则；其次是逐步形成的人权和人类安全原则以及不断变化的国家和政府间惯例的影响。

## 主权的含义

### 不干预准则

2.7 按照威斯特伐利亚概念，在国际法中，主权最终表示一个国家的合法性。由于主权国家，不论大小或贫富都被认为是平等的，因此它是一个提供国际关系中秩序、稳定性和可预测性的概念。国家主权平等的原则被郑重地庄严载入《联合国宪章》第 2.1 条。对内，主权意味着在该国领土范围内作出有关人民和资源的权威决策的能力。然而，国家的权利通常不被视为绝对的，而要在内部受到宪法分权安排的限制和制约。

2.8 任何国家享有主权的一个条件是尊重其他每一个国家的主权的对应义务：不干涉准则被郑重载入《联合国宪章》第 2.7 条。一个主权国家依照国际法享有在其领土内行使排他性全面管辖权的权力。其它国家有不干涉一个主权国家内部事务的相应责任。如果违反该责任，受害国拥有捍卫其领土完整和政治独立的进一步权利。在非殖民化时代，各国主权平等和相关的干涉不准则得到新独立的国家最坚决的肯定。

2.9 同时，尽管旨在保护人类的干预极其罕见，但在冷战期间，国家惯例表明许多国家不愿放弃将出于政治或其他目的的干预用作一种政策手段。两个意识形态阵营的领导人都进行干涉以支持友好的领导人反对当地的民众，同时也支持意识形态与之对立的国家中的反叛运动及其他反对派。谁也不打算排除在另一个国家使用武力来拯救陷入困境或受到威胁的国民。

2.10 确定的和普遍认可的自卫权体现在《联合国宪章》第 51 条中，有时扩展到对已经表示不愿或不能制止领土被用作发起越境武装袭击或恐怖主义攻击的邻国发起惩罚性打击的权利。尽管如此，整个 20 世纪中，实际国家惯例的许多干预实例并未导致放弃干涉不准则。

### 联合国系统的组织原则

2.11 联合国会员国是独立主权国家的最终象征，因此是为国际社会所承认的标志。联合国也成为在共同追求国家建设、国民建设和经济发展三项目标的合作中的主要国际论坛。因此，联合国是注意保护国家主权而不是临时废除国家主权的主要舞台。

2.12 联合国是一个基于保护其会员国的领土完整、政治独立和国家主权的原则，致力于维护世界和平和安全的组织。但当今的武装冲突绝大多数是内部冲突，而不是国家间冲突。而且，冲突中平民被杀的比例从开始时的大约十分之一增加到 20 世纪末的十分之九左右。这已表明该组织遇到巨大困难：如何调和其成员国主权的基本原则与随之而来的维护国际和平

与安全的主要使命（“欲免后世再遭战祸”）——以及促进这些国家人民（“我联合国人民”）的利益和幸福的迫切使命。

2.13 联合国秘书长已经用两种主权观念的概念性语言讨论这一困境，这两种主权观念一个属于国家，另一个属于人民和个人。他的态度反映出世界各国对民主政府（民有、民治和民享）的承诺和更大民众自由的承诺在加强。他论及的第二个主权观念不应被视为对国家主权的传统观念的挑战。相反，它是说明较为传统的国家主权观念应能宽容扩大人民（个人和集体）自我授权和自由的目标的一种方式。

## 作为责任的主权

2.14 《联合国宪章》本身是会员国自愿承担国际义务的一个实例。一方面，在给予联合国会员资格的时候，国际社会欢迎签署国作为国际社会负责任的一员。另一方面，该国本身签署《宪章》时，即承认由此产生的成员的责任。国家主权没有任何转移或减弱。但涉及一个必要的重新描述特征的过程：在内部功能和外部责任上从**作为控制手段的主权到作为责任的**主权****。

2.15 在某种程度上，作为责任的主权在国家惯例中正得到更多的承认，这一思想具有三重意义。第一，它意味着国家权力当局对保护国民的安全和生命以及增进其福利的工作负有责任。第二，它表示国家政治当局对内向国民负责，并且通过联合国向国际社会负责。第三，它意味着国家的代理人要对其行动负责，就是说，他们要说明自己的授权行为和疏忽。就这些主权思想通过国际人权准则日益增加的影响及它在人类安全概念国际论述中日益扩大的影响而得到加强。

# 人权，人类安全和新惯例

## 人权

2.16 第二次世界大战后，各国采纳保护和促进国际人权行为新标准是最伟大的成就之一。作为基础文件的1945年《宪章》的第1.3条责成联合国保证：“不分种族、性别、语言或宗教，增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重。”《世界人权宣言》（1948年）具体体现了人权的道德准则、政治共识和法律规章。《宣言》简明扼要的语言下是支撑其信念的热忱。它的优美表述几十年来一直发人深省；它的条款包含要控诉的千言万语。1966年有关公民-政治和社会-经济-文化权利的两项公约，确认和宣布人权准则是国际关系的一个基本原则，并且增强了《世界人权》的效力和针对性。

2.17 《世界人权宣言》与此两个公约一道制订出国际人权目标，确立了国家行为准则，启发了许多国内法律和国际公约的条款，而且导致为保护和促进人权创建长期国家基础结构。它们是从暴力文化向更加开明的和平文化过渡的重要里程碑。

2.18 一个在逐步形成的新动向是，从主权豁免文化向国家和国际责任文化的平行过渡。国际组织、公民社会活动家和非政府组织将国际人权准则和文件用作判断国家行为的具体参考观点。其中联合国和非政府组织已经取得许多成果。国家法律和国际文件已经得到改进，一些政治犯已被释放，而且一些受到虐待的受害者已经得到了补偿。国际人权的最新的进展国际人道主义法的一步发展，例如，使军事考虑服从于对无法区分士兵和儿童的武器的人道主义关注的《渥太华地雷公约》，以及建立国际刑事法庭的《罗马规约》。

2.19 正如人权法的实质正在日益接近实现普遍公正的观念——无边界的公正——一样，它的过程也是如此。不仅已经专门创建了国际刑事法庭来处理在巴尔干、卢旺达和塞拉利昂犯下的反人类罪；不仅将设立国际刑事法庭，对将来无论何时何地犯下的这类罪行进行审判；而且正如《宪章》第1章已经指出的，目前根据一些条约（如日内瓦公约）存在的，以及使得任何缔约国对被指控犯有这类罪行的任何人审判的普遍司法管辖权，现在开始被认真行使。

2.20 在建立新的行为标准和强制执行这些标准的新手段上的这些进展无疑具有重要意义。但是始终如一的是，实际尊重人权的关键仍是国家法律和惯例：法治的前线防御由主权国家的司法系统施行效果最好，这些系统应是独立的、专业的并拥有适当资源。只有在国家的司法系统不能或不愿采取行动对反人类罪进行审判时，普遍司法管辖权及其它国际选择才应发挥作用。

## 人类安全

2.21 自从1945年签订《联合国宪章》以来，安全的含义和范围已经大为扩展。人类安全意味着人民的安全——他们的身体安全、经济和社会福利、对他们的人类尊严和价值的尊重以及保护他们的人权和基本自由。全世界越来越认识到，安全概念必须包括人民以及国家，这标志着在过去十年国际思想的一个重要转变。联合国秘书长科菲·安南本人认为人类安全问题是目前辩论的中心，并在其联合国大会第54届会议声明中，明确表明他打算“描述下个世纪人类安全和干预的前途”。

2.22 本委员会当然承认，主权与干预问题不仅影响各国权利或特权，而且从根本上深深影响和牵涉到个人。在这一辩论中将此关键问题表述为“保护的责任”的好处之一是，它将注意力集中在最应关注之处，即集中在那些谋求保护或援助的人的人类需求上。以此为重点，安全问题辩论所强调的内容，从领土安全和通过军备来取得安全，转到通过人类发展和获得食物、就业和环境安全来取得安全。人类安全的基本成分——面对生命、健康、生活、个人安全和人类尊严的威胁的**人民**的安全——有可能因外部侵略，或因一个国家内部的各种因素，包括“安全”部队，而处在危险之中。许多政府保护本国公民免受不确定的外部军事袭击的开支，多于保护人民不受常见健康隐患及其他日常人类安全现实威胁的花费。拘泥于范围仍显太窄的“国家安全”概念可能是一个原因。

2.23 对安全的传统和狭义的理解忽略了普通人对其日常生活的最基本和合理的关注。它也将大量的国家财富和人力资源转入军备和武装力量，尽管国家未能使其国民免受饥饿、疾病、庇护场所不足、犯罪、失业、社会冲突和环境威胁的长期不安定之苦。强奸被用作战

争和种族清洗的一种手段，成千上万的人死于来自荒芜的乡村的洪水，以及公民被他们自己的安全部队杀戮时，仅从国家安全或领土安全角度考虑安全问题是不够的。人类安全的概念能够也的确涵盖多种多样的情况。

## 新惯例

2.24 引发国际社会关于旨在保护人类的军事干预的辩论的主要原因是：一方面是现实世界中正在感受的和快要感受的需求和苦难，另一方面是操纵世界秩序的规范化手段和方式，由此形成巨大差距。《联合国宪章》中表达的规范化国际行为最佳惯例与《宪章》签订以来的56年中演化的实际国家惯例之间，存在着同样巨大的差距。尽管还没有充分有力的依据提出习惯国际法的一个新原则，越来越多的国家和地区组织的做法以及安全理事会的先例，表明一个新的指导原则已初露端倪——本委员会看来，可用“保护的责任”一词适当表述。

2.25 这一讨论中的新原则是，对平民的重大伤害正在发生或即将发生，而且国家不能或不愿终止伤害，或者它本身即是罪犯时，就可以支持旨在保护人类的干预，包括在极端情况下进行的军事干预。近年来，安全理事会本身越来越多地准备据此采取行动，最明显的是在索马里，将基本上是内部局势的境况定义为对国际和平与安全构成威胁，诸如证明依照《联合国宪章》第七章采取强制行动的合理性。这也是西非国家经济共同体（ECOWAS）证明在利比里亚和塞拉利昂实行的干预合理性的基础，正如北约盟国未经安全理事会授权在科索沃实行的干预一样。

2.26 存在一种支持旨在保护人类的干预的新指导原则，这一看法也得到了法律界的广泛支持——包括可能派生于《联合国宪章》第七章的任何独立存在的职责、责任和职权的来源。这些法律基础包括基本的自然法原则；《联合国宪章》的人权条款；《世界人权宣言》以及《种族灭绝公约》；关于国际人道主义法的《日内瓦公约》和《附加议定书》；国际刑事法庭规约；及其他一些国际人权和人类保护的协议和公约。在本报告第6章中将再次论述这些情况的作为审查授权问题一部分的一些派生结果和影响。

2.27 基于我们对国家惯例、安全理事会先例、公认的准则、新指导原则和不断演化的习惯国际法的了解，本委员会相信《宪章》对军事干预的强烈倾向在基于人类保护理由需要采取决定性行动时不会被视为绝对的。干预的合法程度通常将依赖于目的、手段、是否用尽平抑不满的其他手段、对发起的挑衅予以还击的程度以及授权机构等问题的答案。这些都是将会经常发生的问题：就目前而言，问题只是积累了大量的法律和惯例支持这样的观念：无论会以何种适当形式履行这种责任，各国确实有责任保护自己的国民及其他国家的国民。

## 辩论用语的改变

2.28 主权—干预辩论的传统语言——“人道主义干预权”和“干预权”的措辞——至少在三个关键问题上毫无帮助。第一，它必然更多地关注潜在干预国的要求、权利和特权，而不是这一行动的潜在受益者的迫切需求。第二，仅仅将焦点对准干预行为，传统观点并未充分考虑对优先的预防性努力或后续援助的需求，而这两者在实践中也往往被忽视。第三，尽管不应过分强调这一观点，但辩论开始时，这种大家熟悉的语言确实有效地起着干预可以压过主权的作用：甚至在辩论开始前，往往会给反对派贴上反人道主义的标签并宣布其不合法，从而事先决定成败。

2.29 本委员会的观点是：保护人类干预的辩论不应将重点放在“干预权”上，而应放在“保护的责任”上。建议的用词改变也是观念的改变，扭转传统语言中固有的理解，并且加入一些额外的内容：

- 第一，保护的责任意味着根据那些谋求或需要支持的人的观点，而不是那些可能正在考虑干预的人的观点评估这些问题。我们宁愿采用的措辞将国际上注视的焦点重新对准始终应当对准的地方：保护社会免遭大屠杀，妇女免遭有计划有步骤的强奸和儿童免受饥饿的责任。
- 第二，保护的责任确认，这方面的主要责任在于有关国家，并且只有在有关国家不能或不愿履行这一职责或者其本身为罪犯的条件下，才能使国际社会承担在其发生地点采取行动的责任。在许多情况下，有关国家将谋求全部履行其责任或者与国际社会的代表积极配合。因此，“保护的责任”更多是一个在干预和主权之间架起桥梁的连接概念；而“干预的职责或权利”的语言则在本质上更具对抗性。
- 第三，保护的责任不仅意味着“作出反应的责任”，而且意味着“预防的责任”和“重建的责任”。它将我们的注意力引到行动与不行动的代价和结果上，并且提供援助、干预和重建之间的概念、规范和工作联系。

2.30 本委员会相信，保护的责任首先属于人民直接受影响的国家。这一事实不仅反映在国际法和现代国家制度中，而且反映在谁最有条件发挥积极改变作用的现实中。国内权力当局最有条件采取行动，防止问题转变成潜在冲突。出现问题时，国内权力当局也最有条件了解问题和解决问题。需要解决方法时，正是那些特定国家的公民，与解决方法成功与否，与确保国内权力当局充分解释它们在解决这些问题上采取或不采取行动的理由，以及帮助确保不允许过去的问题再次发生，有最大的利害关系。

2.31 尽管人民直接受影响的国家承担保护的违约责任，但其余的责任也由范围广泛的国际社会来承担。某个国家显然不能或不愿履行其保护的责任，或者其本身正犯罪或施暴的实施，或者生活在外国的人民受到发生在该国的行动的直接威胁时，这种应急责任开始发挥

作用。这种责任还要求，在某些情况下，必须由广泛的国际社会采取支助处在危险中或受到严重威胁的人民的行动。

2.32 保护的责任的实质在于向处在危险中的人民提供生命支持保护及援助。这种责任有三个不可分割的重要部分：不仅是对实际的或担忧的人类灾难**作出反应**的责任，而且是**预防**灾害发生的责任和事后**重建**的责任。但重要的是从一开始就要强调，对保护责任的支持行动必须涉及和要求广泛和各种各样的援助行动和响应。这些行动可能包括有助于预防威胁人类安全的情况发生、加剧、扩散和持续的长期和短期措施；以及有助于防止这些情况再次发生重建支助；和至少在极端情况下，实行保护面临危险的平民免受伤害的军事干预。

2.33 将辩论的措辞从“干预权”改变为“保护的責任”有助于转移它从属的讨论焦点——承应那些需要或谋求帮助的人的要求。不过，尽管这是重要的和必要的步骤，但正如我们已经确认的，它本身并不能解决涉及应当履行保护责任的情况的难题——合法性、授权、运作实效和政治意愿问题。在后面几章将充分论述这些问题。尽管本委员会并不打算一劳永逸地解决所有这些难题，但我们的办法将有希望产生关于实现和维持有效和适当行动的途径的创新思维。

# 3. 预防的责任

## 对预防的承诺

3.1 本委员会坚信，保护的责任意味着一个附带的预防责任。我们认为，现在正是国际社会多做实事，弥补对预防的口头支持与明确承诺之间的差距的好时机。在我们在全世界征求意见的过程中，匆忙实行干预之前先尽力做好预防和用尽预防选择的需求总是反复出现的主题，对此我们完全赞同。

3.2 正如保护的责任的其他所有方面一样，预防破坏性冲突及其他形式的人为灾难首先是主权国家以及国内社会和机构的责任。对确保所有国民享受公平待遇和机会均等的坚定国家承诺为冲突预防提供了坚实的基础。确保责任分明和良好管理、保护人权、促进社会和经济发展的努力，指出了必要的手段。

3.3 但冲突预防不光是一个国家或地方的事情。预防失败可能带来广泛的国际后果和代价。而且，就成功的预防而言，经常需要国际社会的强有力支持，而且在许多情况下，这种支持是不可缺少的。这种支持可以采取多种形式。它可能以发展援助以及其他有助于消除冲突根源的努力，或者为当地促进良好统治、人权或法治的倡议提供支持的工作形式出现；或者以斡旋使命、调节努力和其他促进对话或和解的工作形式出现。在某些情况，国际上对预防工作的支持可能采取诱导形式；在其他情况下，它可能涉及实施严格的，甚至惩罚性的措施的心愿。

3.4 通过表明承诺帮助当地解决根本问题及其直接触发原因的努力，更广泛的国际努力会取得更大的可信度——在国内、地区和全球范围。国际行动必须超出预防反应限度时，特别是在这一反应必须涉及强制性措施，而且最终使用武装力量时，这种可信度尤为重要。预防努力的基本点当然是减少，最好是完全消除干预的需要。但即使在它们未能成功地冲突预防和灾难的地方，它们仍是对这类情况作出有效反应的必要前提。

3.5 联合国大会和安全理事会 2000 年通过决议，承认联合国系统各个部分在冲突预防上的重要作用，并保证增强它们的效力《联合国维和行动特别小组报告》重视通过更有效的预防避免出现这类行动的需求。联合国秘书长关于 2001 年《预防武装冲突》的重要报告是对重新将重点放在预防合作上的另一个明确要求，其中有许多意义深远的建议，特别是在解决根深蒂固的结构性问题上，本委员会对此完全赞成。

3.6 多年来，在对这些及其他要求作出响应中，20 世纪 90 年代建立或扩大了一系列特别将重点放在国内冲突的，有希望的国际、地区和非政府冲突预防机制。例如，非洲统一组织（OAU）于 1993 年借助外部捐助者的支持，建立了一个冲突预防、控制和解决机制。欧洲安全与合作组织（OSCE）已经发展了一些旨在预防在欧洲发生冲突的富于创新精神的内部机制及惯例。非政府组织发挥的日益突出的作用也十分重要，尤其是在预警努力和帮助唤起国内外舆论支持预防措施上。

3.7 但联合国及其他以各种形式致力于预防的资源，与政府间机构和各国本身专用于战争准备、战争、强制干预、向冲突和灾难的受害者提供人道主义援助、干预后重建以及维护和平的资源相比，就相形见绌了。那些采取这些行动手段的人经常宁愿玩弄这种优势，有时打赌这种局势将以方式自行解决，要么成不了大气候，要么产生的冲突将证明不像预测的那样可怕，要么如果冲突的确突然爆发，也会很快被遏制。据卡内基预防破坏性冲突委员会称，结果是国际社会在 20 世纪 90 年代的七次重大干预（波斯尼亚和黑塞哥维那、索马里、卢旺达、海地、波斯湾、柬埔寨和萨尔瓦多）中将大约 2,000 亿美元花在冲突控制上，但通过更有效的预防性方法本有可能节省 1,300 亿美元。

3.8 在对预防的口头支持与财政和政治支持之间仍有差距。这里的问题与发展援助毫无关系。尽管国际社会在利用发展援助促进冲突预防上变得越来越成熟，但近年来这种援助的世界总水平已经显著下降。冷战期间积累的债务继续使许多窘迫的发展中国家经济承担着巨大的偿还负担，从而使稀缺性资源更加稀缺，使得社会内部的收入差距进一步加大，并且使许多国家丧失运用自己的资源预防冲突的能力。许多较富裕工业化国家实行的贸易政策，不公平地损害和限制了进入市场的机会，加上许多发展中国家所处的贸易条件，使减轻此类债务负担变得更困难，或者使发展中国家无法满足其人口的社会经济发展需求。

3.9 为了有效地预防冲突和消除本报告关注的人类苦难的相关根源，必须满足三个重要条件。第一，必须了解这种局势的脆弱性和与之相连的风险——所谓的“预警”。第二，必须了解能够加以区别的现有政策措施——所谓的“预防性工具箱”。第三，必须（始终）有实施这些措施的意愿——即“政治意愿”问题。本章中，我们对前两个条件略谈一二，在第 8 章中讨论第三个条件。对预防冲突方式的广泛分析并非本委员会的重点：其他许多人已经对此题目做了充分的论述。但对于保护的责任，改进各级部门的冲突预防工作——概念、战略和操作——是一项至关重要的紧迫任务。鼓励作出更认真和持久的努力，找出民众处在危险中的问题根源，以及更加有效地运用直接预防措施，是本委员会工作的重要目标。

## 预警与分析

3.10 这一时期有可能夸大了政府和政府间组织目前缺乏预警这一问题的严重程度。缺乏的往往不是基本数据，而是数据分析和转变成政策规定以及为此做某些事的意愿。一个经常出现的情况是——而且最近关于 1994 年联合国对卢旺达反应的报告证实了这一点——缺乏预警是一个借口，而不是解释，问题不是缺乏警告，而是缺乏及时的反应。

3.11 这一切表明，需要为预警和分析提供更多的官方资源。预防行动基于准确的预测并且以此为出发点，但对确实发生的事件，预防分析往往未能将关键因素考虑在内，遗漏关键警告信号（因此贻误了早期行动的时机）或者误导了问题（由此导致运用错误的手段）。许多不同的问题削弱了预测暴力冲突的分析能力：这些问题包括与冲突根源相关的变量的多重性及其相互作用的复杂性；缺少可靠预测冲突的相关模型；以及确保作为分析和行动基础的准确情报的老大难问题。

3.12 迄今为止，破坏性冲突的预警主要是权宜性和无组织的。涉及各种各样的行为者，包括大使馆和情报机构、联合国维和部队、非政府的救援与发展组织、国家和国际人权团体、国际红十字委员会，以及宗教团体、学术机构及媒体。它们的水平参差不齐，而且团体之间的协调尚不成熟或者根本不存在。联合国专门机构和非政府发展组织具有参与这些国家基层工作的优势，但经常缺乏专门知识及人力资源，特别是缺少提供准确可靠预警情报的授权。

3.13 对这种局面不满意已使一种新型非政府组织应运而生，一种专门致力于冲突预警的组织。国际危机组（ICG）等的组织监测世界各地正在出现冲突的区域并提出报告；如果它们相信迫切需要预防行动，便会积极警告政府和媒体。它们的工作得到大赦国际（AC）人权观察（HRW）和国际人权协会（FIDA）等国际和国家人权组织的监督和报告能力的补充。这些组织以前将大部分精力用于报告针对个人和团体的侵犯人权行为，现在则有意努力将其工作扩大到对可能导致大规模侵犯人权甚至种族灭绝的冲突进行预警。冷战后，这类当地人权中心引人注目的发展为这类行为者提供了一个日益强大的信息与合作网。当然，这些组织学会如何更好地相互协调、调动全球的选民、与媒体合作以及推动政府，还需要时间。

3.14 联合国各机构总部经常被定为集中预警理所当然的地点。二十多年来，在提高这一世界组织的信息收集和分析能力上作出了努力。重要优势之一是依照《联合国宪章》第 99 条赋予秘书长“得将其认为可能威胁维护国际和平及安全之任何事件，提请安全理事会注意”的特别授权。换言之，秘书处拥有巨大能力可以大声或慎重地警告世界冲突即将发生。但是迄今为止增强该组织预警能力的努力依然不够，而且在可预见的将来，至关重要的情报收集和分析能力仍然主要依赖联合国以外的来源。

3.15 《联合国维和行动特别小组报告》是许多要求联合国发挥情报交流中心作用的报告之一，其中提到“需要在联合国各机构总部进行更加有效的收集和评估工作，包括一个能够发现和认识冲突或种族灭绝威胁或危险的得到加强的冲突预警系统”。这份报告还对在联合国秘书处范围内增强预警能力提出了非常详细的建议。

3.16 通过强化已存在的政府能力，来建设更好的预警系统，是一个值得可行的设想，但现实取决于各国愿意在多大程度上透露可能危及自己情报网的信息，以及这类情报值得信赖的程度。为了增强联合国秘书长向安全理事会提供有关易发生冲突地区及时准确的情报的能力，应当设立一个能接收和分析来自会员国及其他国家的敏感情报并且将直接向联合国秘书长报告的特别机构。该机构应配备少量接受过冲突预防训练的专业人员。

3.17 加大熟悉当地情况的地区行为者的参与力度也至关重要。尽管新发生的冲突往往有许多共同之处，但各自也有一些独特性。地区行为者通常更有条件理解当地的发展动向，尽管他们也有一些弱点——尤其是他们经常对破坏性冲突的结果不感兴趣。本委员会建议提供更多的资源，支持地区和分地区冲突预防倡议，以及增强旨在提高地区和分地区组织在维护和平、加强和平强及干预行动效力的能力。

## 根源预防工作

3.18 安全理事会本身——承担维护国际和平与安全主要责任的机构——强调对冲突根源作出反应的重要性，并寻求长期有效的预防战略的需要。这一关注牢固地建立在《联合国宪章》的基础上，《宪章》第 55 条明确认可，国际间经济、社会、卫生及有关问题之解决，国际间文化及教育合作，以及人权之普遍尊重，对于“造成国际间和平友好关系所必要及安定及福利条件”，都是至关重要的。因此《宪章》为全面和长期的，基于扩大的和平与安全概念的冲突预防方针奠定了基础。

3.19 尽管就破坏性冲突的准确原因没有达成任何共识，但在武装冲突的基本或“根本的”与间接的或“直接”原因之间的差异却是常见的。越来越多的人认识到，不涉及像贫困、政治压制和资源分配不均等“根”源，就无法认清武装冲突。联合国秘书长在最近的一份报告中说“朝着减少贫困和实现基础广泛的经济增长方向迈出的每一步，都在促进冲突预防工作。”因此，预防战略必须致力于“促进人权、保护少数民族的权利以及作出代表个团体的政治安排。”忽视这些基本因素只能消除破坏性冲突的表面现象而非原因。

3.20 冲突预防措施与其他形式的援助一样，总是以详细的知识和理解，以及提供帮助者和接受帮助者之间最大限度的合作为基础时，实施的效果最好。在分析冲突原因和实施预防措施过程中，重要的是，发达国家认识到可能妨碍解释来自其他国家和地区的情报的文化障碍，以及面对给发展中国家造成的负面影响的证据，克服对仔细审查自己的政策的任何消极情绪。

3.21 根源预防涉及方方面面。它可能意味着确定**政治的**需要和缺陷，而且可能涉及民主体制和能力培养；宪法权力分享、权力更替和重新安排；在不同社会或团体之间建立信任的措施；支持新闻出版自由和法治；推动公民社会的发展；以及在人类安全框架内广泛适用的其他各种类似的倡议。

3.22 根源预防可能还意味着对付剥夺**经济权力**和缺乏经济机会。这可能涉及发展援助与合作以解决资源或机遇分配不平等问题；促进经济增长并提供更多的机遇；改善贸易条件和允许发展中经济实体增加进入外部市场；鼓励必要的经济和结构改革；以及旨在加强管理手段和体制的技术援助。

3.23 根源预防可能还意味着加强**法律**保护和体制。这可能涉及支持加强法治的努力；保护司法公正和独立；增进执法诚实和透明度；更多地保护易受伤害群体，特别是少数民族；以及为当地致力于促进人权的机构和组织提供支持。

3.24 根源预防可能还意味着对**军事**及其他国家安全机构实行所需的部门改革。这可能涉及加强军队教育和培训；前战斗人员的重新整合；加强文官控制机制，包括预算控制；鼓励确保安全机构说明其行动合法性和在法律范围内行事的努力；以及促进遵守军备控制和裁军及不扩散制度，包括对轻武器和轻兵器转让的控制和禁止使用地雷。

## 直接预防工作

3.25 直接预防“工具箱”主要有若干与根源预防相同的部分——政治/外交、经济、法律和军事，但手段不同，表现为可供发挥作用的时间更短。在任何情况下，这些手段可能采取直接援助、积极诱导的形式，或者在更加困难的情况下，采取威胁“惩罚”的消极形式。但所有这些行动和措施的主要共同之处在于，它们旨在——甚至在有关国家不情愿开展合作的地方——使直接对有关国家实行强制措施变得绝对没有必要。

3.26 **政治和外交**直接预防措施可能包括联合国秘书长直接介入，以及实情调查使团、友好团，名人组成的委员会，对话斡旋调解、国际呼吁和非正式“二次跟踪”对话和解决问题讨论会。消极的措施有，可能包括威胁或实行政治制裁的政治和外交直接预防外交孤立、暂停组织成员资格、对指定人员实行旅行和资产限制、“指名道理和斥责”及其他这类行动。

3.27 **经济**直接预防措施可能也包括积极和消极诱导。积极诱导可能包括新的资助或投资允诺，或允许给与更加有利的贸易条件。必须区分正常发展和人道主义援助方案，与作为对可能导致暴力冲突爆发或再次发生的问题作出预防或建立和平反应而实施的那些方案：需要特别关注有必要确保这类援助有助于预防或缓解冲突，而不会使冲突加剧。经济直接预防努力可能也具有强制性，包括威胁实行贸易和财政制裁；撤回投资；威胁撤销国际货币基金组织或世界银行的支持；以及削减援助及其他帮助。

3.28 也可能采取各种**法律**性更强的直接预防措施。一方面，这些措施可能包括提供调解或仲裁或可能的裁决——尽管在国内争端的情况下，这些选择可能不便提供或无法为各方所接受。部署监督遵守人权标准的人员，以及帮助感觉自己处在危险中的社会或团体重新得到安全保证，是可能得到建设性考虑的另一项措施。

3.29 近年来，威胁要谋求或实行国际法律制裁已经成为国际预防武库中一件主要的新式武器。首先，设立处理具体冲突中犯下的战争罪的专家审判庭——对于前南斯拉夫、卢旺达和最近的塞拉利昂——使反人类罪的潜在犯罪者必须关注他们可能面临的国际惩罚。

3.30 其次，设立国际刑事法庭——60个国家批准1998年规约时——意味着针对形形色色公认的反人类罪和战争罪的新司法管辖权，其中一些罪行在这一规约中比在其他现有文件中有更详细的说明，如各类构成反人类罪的性暴力，还有一些新的规定，如禁止招募儿童

兵。国际刑事法院的设立也将作为一项避免双重标准指控或者“正义属于胜利者”的措施而受到欢迎，目标是定期提交给上述的专家审判庭。

3.31 除了这些现有的或计划中的国际法院，《日内瓦公约》和《附加议定书》（以及《反酷刑公约》）确立了对其中所列罪行的普遍司法管辖权。这意味着任何缔约国都能将被控犯有这类罪行的任何人送上法庭。在任何情况下，普遍司法管辖权始终要根据针对种族灭绝和反人类罪的习惯国际法，而一些国家已经颁布立法，给予本国法院对这类案件的司法管辖权。尽管过去这些规定通常得不到遵守反而屡遭违反，2001年，在比利时的一个法庭上对几名被指控在卢旺达共谋种族灭绝的卢旺达修女提起公诉和定罪一事表明，这些文件的普遍司法管辖权开始受到认真对待。另一个重要的法律事件是，英国上议院1998-99年对皮诺切克将军引渡案的裁决，这一案件在取消政府领导人对其当政时犯下的反人类罪的主权豁免上费了许多周折。

3.32 **军事**性质的直接预防措施的范围较为有限，但仍然十分重要而不可不提。这可能包括巡航侦察，或者尤其是达成共识的预防性部署，其中在马其顿的联合国预防性部署部队（UNPREDEP），是迄今最明显的实例，而且是一个成功的实例。在极端情况下，直接预防可能涉及威胁使用武力。

3.33 在任何情况下，从鼓励预防到更具介入性和强制性的预防措施行动，如威胁实行经济制裁或军事措施，均为一个重大行动，因而决不应草率行事。这些行动可能导致施加强大的政治经济——在极端情况下，军事——压力，而且在此意义上，将需要外部行为者一方有较高层次的政治承诺。使用威胁及其他强制性措施，还极有可能招致目标国较大的政治抵抗而不会带来希望的基于积极诱导的预防。尽管如此，严厉警告的预防努力在消除实际诉诸包括使用武力在内的强制措施的需求上，可能具有重要作用。

3.34 整个预防战略的一个日益明显的问题是，一些国家不愿意接受任何国际批准的预防性措施——甚至是最柔和及最有支持作用的措施。它们害怕的是，问题的“国际化”将导致外部“干涉”加重并且开始滑向干预的斜坡。对这一恐惧有两个解决方法。第一个解决方法要求国际政策制定者应充分体会这一担忧：承认许多预防措施在性质上固有的强制性和介入性，坦白地承认这一点，明确区分胡萝卜与大棒，始终关注首先要采取非介入性和对国家特权敏感的措施。而第二个解决方法是针对国家本身：那些希望阻碍外部帮助努力的人这样做时完全可能招致更多外部干预、和更具强制性的措施，在极端情况下，还可能招致军事干预。只有预防失败时，才应考虑干预——而且避免干预的最好办法是确保它不会失败。

3.35 国际批准和外部实行的预防措施可能造成的另一个困难是，面对国内叛乱或分裂主义暴乱的政治领导人经常关注是否会给那些引发问题的人更多的动力或“合法性”。这些关注应当得到理解和尊重，而且始终要对出于好意的努力事实上使形势恶化的风险进行仔细评估。为此，那些想要外部帮助的人应完全承认和尊重有关国家的主权和领土完整，并且将其努力限于在这些条件下寻找解决办法，也是至关重要的。我们在第5章中讨论军事干预的后续措施时，将再次证明这样的观点：这一目标总的来说不是要改变宪法安排或削弱主权，而是要保护它们。

3.36 有效的冲突预防依赖于独立的行为者在战略上相互配合。各国、联合国及其专门机构、国际金融机构、地区性组织、非政府组织、宗教团体、商业界、传媒、科学、职业和教育界都会发挥某种作用。开展预防外交的能力最终依赖于协调多边倡议和判别合理分工的国际能力。提到“协调”通常使人眼前一亮，但问题在于长期的关注。协调委员会和会议数量虽很多，但不一定能改善协调工作。国际和非国家组织显然经常有各不相同的利益和议程，而在外部行为者拥有重要利益（而且通常比少数几个对手更多的利益）的潜在灾难性冲突区域，预防行动的协调可能尤其困难。这为当地行为者充分利用外部行为者之间的分歧提供容易获得的弹药。这一现实与机构间协调和实行分工以及灵活排列预防措施的需求混合在一起时，战略一致的前景就令人担忧。

3.37 拥有行动战略至关重要，其中包括卡内基委员会提议的那种直接干预努力。可以由一个主要行为者来管理有多个行为者参加的预防工作，还要避免可能出现的由委员会进行预防及由此产生的所有战略不协调现象。可以将会迅速产生影响的发展项目纳入外交倡议是至关重要的。一个非常理想的情况是，设立一个没有限制的发展基金库，可供第三方短时间通知后使用——联合国内部目前没有这一能力，因此，长期以来一直是限制调解人“疏通”争端各方，参与甚至初步的信心建立措施的主要限制。

3.38 传媒在冲突预防，特别是就因不采取行动而经常造成灾难性后果的问题，向决策者——以及影响他们的公众舆论——发出警告上，具有至关重要的作用，较为直接和生动的报道往往引人注目，但能够和应当做更多的工作，来解决新问题，解释与之相关的人类风险，并促使决策者采取相应的行动。

3.39 冲突预防必须融入国家、地区和国际一级的政策、规划和方案。应要求各会员国定期向联合国秘书长汇报，并且改进旨在预防冲突的力量、能力和现行做法——在国家一级并作为全球冲突预防努力的一部分。地区和分地区组织也应为这一全球努力贡献它们的经验和计划——使联合国可融合最好的实用工具和战略。有效预防冲突尤其需要使冲突预防努力的发展、外交政策、金融和国防部门等方方面面团结起来。捐赠者和受援者应开始以确保努力和实际作用前后一致和持续的方式安排他们的冲突预防方针。

3.40 本委员会坚信，至关重要的是要在预防上投入更多的资源、更多的精力、更多的人才和更多的承诺。一再提请注意对更强有力和更有效的预防努力——最近的努力由联合国秘书长在提交给大会和安全理事会并被普遍接受和经过充分辩论的报告中显示——然而，对预防的具体承诺仍然微弱。从谈论到行动意味着，如果可以避免冲突，地方和国家社会更愿意采取各种必需的措施，加上外部行为更愿意确保他们的行动不会起到使特殊局势恶化的作用。这意味着在分地区和地区采取更积极的冲突预防努力，以及各级组织对这些努力的更大支持。这意味着在联合国系统内认真重视确保信息转变成具体和实用的分析。这意味着更广泛的决定，全面确保预警变成早期行动。

3.41 国际社会必须实际鼓励，支助和奖励依然脆弱和从冲突中或在可能出现冲突地区中出现的国家的良好冲突预防行动。世界银行和国际货币基金组织应与联合国及地区或分地区组织协作，确保充分支助这些已经携手努力来解决管理、调解和长期复兴及重建问题的国

家。国际社会应根据紧迫程度提供因地制宜的具体支助，以便巩固这些努力。可以设立一个综合特别工作组，以联合国为中心，使联合国、“布雷顿森林”和相应的地区、分地区和国家机构团结在一起，制定具体战略，从而以迅速确认这类努力，并制订完全不同于传统援助的因地制宜的一揽子援助计划，解决贸易，与投资以及体制建设等长期可持续性问题。

3.42 基于所有这些具体情况，对国际社会来说有必要将其基本思维方式从“反应文化”转向“预防文化”。正如联合国秘书长提醒我们的，创造这样一种文化意味着“制订各会员国的责任标准，并且为在当地、国家，地区和全球确立预防惯例作出贡献”。这是一项早就该完成的任务。

3.43 没有方方面面对冲突预防的真正承诺——不为此项任务提供新的能量和动力——世界将继续目睹我们人类伙伴惨遭不必要的杀戮，以及将宝贵的资源胡乱浪费在冲突而不是社会经济发展上。现在到了我们大家为预防人类生命的不必要损失承担实际责任，以及准备在预防事业中而不仅在灾难发生后采取行动的时候了。

## 4. 作出反应的责任

4.1 “保护的责任”首先意味着对迫切需要保护人类的局势作出反应的责任。如果预防措施不能解决或遏制这种局势，而且某个国家没有能力或不愿意纠正这种局势，那么就可能需要更广泛的国际社会的其他成员国采取干预措施。这些强制措施可能包括政治、经济或司法措施，而且在极端的情况下——但仅限于极端情况——它们也可能包括军事行动。作为首要的原则问题，在只作出预防反应的情况下，始终应先考虑采取侵扰和强制水平较低的措施，然后再使用比较激烈的强制和侵扰措施。

4.2 在考虑军事干预前，应满足严格的起点条件。就政治、经济和司法措施而言，可将标准定得低些，但对于军事干预，标准必须要高：为使军事行动正当有理，局势必须确属严重。但是起点或“起动”条件并不是事情的结束。还有一系列补充防范原则必须得到遵守，以确保干预行动在原则上正当有理，在实践中切实可行并能够为人们接受。

### 不采取军事行动的措施

4.3 未能消除根本原因或未能采取直接干预措施以避免或遏制人道主义危机或冲突并不意味着必定需要采取军事行动。凡有可能，应首先审查不采取军事干预的强制措施，特别是包括各种类型的政治、经济和军事制裁。

4.4 制裁妨碍各国与外部世界互助的能力，但并非真正阻止一国在其边界范围内采取各种行动。此类措施的目的仍然在于说服有关当局采取或不采取特殊的行动。另一方面，军事干预直接干扰某个国内当局在其本国领土上行动的能力。它有效地取代该国内当局并旨在（至少短期内）直接处理所产生的特定问题或威胁。由于这些原因，也因为伴随作使用任何致命武力所包含的内在风险，采取强制军事行动的前景所引起的忧虑，与实施政治、外交或经济制裁相比，总是更加广泛、更加强烈。

4.5 虽然使用低于军事力量的强制措施一般比使用武力更为可取，但这些非军事措施可能是迟钝的武器而且常常伤及无辜，使用时必须极度谨慎小心以防弊大于利——特别是对平民百姓。近年来，特别是普通的经济制裁已日益受到批评，因为许多人注意到，此种制裁对平民造成的苦难，总是远远大于制裁对主要行动行为者的行为可能起到的作用。此种制裁往往很快出现漏洞并且随着时间的推移进一步受到削弱，特别是在监督不力时，情况几乎普遍都是这样。近年来，以对严重侵犯人权的领导集团和安全组织为目标的制裁已日益成为普遍性制裁的重要备选方法，而且使此类制裁变得更有效的努力已日益为人们所重视。将粮食和医疗用品供应排除在外的标准做法现在得到安全理事会和国际法的公认，尽管向战斗人员提供医疗用品的问题有时仍可能引起争议。

4.6 为了更有效地确定制裁目标以减轻对无辜平民的影响和增大对决策者的影响，人们将工作的重点放在三个不同的领域，即军事、经济和政治/外交领域。在所有三个领域中，要使有关措施有可能收到实效，有效的监督是至关重要的手段。

#### 4.7 在军事领域：

- 在发生冲突或威胁发生冲突时，武器禁运是安全理事会和国际社会的重要工具。此种禁运一般包括军事装备及零备件的销售。
- 终止军事合作和培训计划是各国为了促使国际准则得到遵守而使用或威胁使用的另一种常见（但激烈程度较低）的措施，不过结果可能各不相同。

#### 4.8 在经济领域：

- 金融制裁可针对某个国家或某个叛乱运动或恐怖组织在外国的资产，或特定领导人在外国的资产。在以个人为目标的情况下，制裁范围也日益扩大到包括制裁对象的直系亲属成员。
- 对于各种产生收入的活动，（比如开采石油、钻石和木材采运及贩毒等）的限制，现已日益被视为一种最重要的有针对性的制裁，因为查明这类活动通常比查明它们产生的资金容易，另外，这类活动产生的利润常常不只是开始或维持冲突的手段，而在许多情况下也是冲突的主要动机。
- 限制获得石油产品的机会可能是限制军事行动的重要办法，不过此种限制也可能对平民和当地经济产生广泛和可能摧毁性的影响。
- 在若干情况下可使用航空禁飞的做法，通常是禁止往返于特定目的地的国际空中交通。

#### 4.9 在政治和外交领域：

- 限制外交代表权，包括驱逐外交工作人员，在过去经常被视为主要具有象征意义，而且主要关系到舆论战，但现在人们日益将其视为限制非法交易努力的一种重要和有用的措施，不论这类非法交易涉及销售非法的商品，如非法开采的钻石或毒品或者为了购买军火和其他同军事有关的材料，还是涉及资金的流动。
- 限制旅行，特别是限制前往主要国际购物目的地购物，对于特定的领导人或个人及其家属，事实证明其有一定的效用。
- 中止制裁对象在国际或区域机构中的成员资格或将其驱逐出上述机构，不仅使之丧失国家声誉，而且使这些国家丧失从上述机构可能获得的技术合作或财政援助，这已是越来越多地使用的另一件工具。
- 拒绝接纳一个国家加入某个机构是前述做法的一个必然结果，有时利用起来效果不错。

# 干预的决定

## 仅适用于极端的情况

4.10 在极端和非同寻常的情况下，作出反应的责任可能涉及需要诉诸军事行动。但是何为极端情况？在确定何时采取军事干预明显正当合理的过程中应如何划线？

4.11 与其他情况一样，出发点应是不干预原则。这一个准则，对于任何背离这一准则的做法，必须具有正当理由。联合国的所有会员国都乐意维持一种各国主权、自力更生、负责而又相互依赖的秩序。在多数情况下，如果所有国家不论大小都放弃干预或干涉其他国家的国内事务，便是最符合这种利益的情况。各国内部大多数政治或民间的争议，甚至是冲突，均不需要外部国家进行强制干预。不干扰规则不仅保护各国和各国政府，也保护各国人民和文化，使各国社会能够维持它们所珍惜的宗教、民族和文明差异。

4.12 不干预准则在国际事务中相当于希波克拉底原则——首先是不伤害。对各国国内事务的干预经常造成伤害。它会破坏各国秩序的稳定，同时又煽动种族或民间争斗。如果谋求反对国家的国内势力相信，它们通过发动暴力运动能够产生外部支持，那么所有国家的内部秩序都可能受到损害。反对干预内部事务的原则鼓励各国解决本国的国内问题并防止这些问题越出本国发展为对国际和平与安全的威胁。

4.13 然而存在着一些例外情况，其中各国在维持稳定的国际秩序方面所拥有的利益本身要求它们在下述情况下作出反应：比如某个国家的国内秩序完全破坏，或国内冲突和镇压非常激烈以致于平民百姓受到大规模屠杀、种族灭绝或种族清洗的威胁。本委员会在协商过程中发现，甚至在最强烈反对侵犯主权的国家中，人们也普遍认为，针对某些类型的紧急情况，不干预准则必定要有个别例外情况。按一般的方式表述的这个观点是，这类例外情况必须是“使人类良知受到极大震撼”的这类暴力活动，或给国际安全造成明显和现实的危害，以致于需要强制性的军事干预。

4.14 鉴于国际上在危及人类的非常情况下需要跨越国界采取强制性军事行动的问题上已取得广泛的一致意见，因此这项任务是要尽量准确地界定这些非常情况，以便最大限度地增加在任何特定情况下达成一致意见的机会。在能够开始证明需要跨越国界使用强制性军事力量前，如何确定必须达到的暴力和虐待或其他侵权行为的确切起点？在作出干预决定前是否还有任何其他应当达到或必须达到的标准？

## 军事干预的六条标准

4.15 认定人们应当能够同意的为了保护人类目的而进行军事干预的标准，乍看起来也许并不是很困难。确实，目前此种标准的不同清单多得几乎不亚于关于这个问题的文字作品和政治辩论。但是这些不同长短的清单和所涉的不同术语不应模糊这样一个实际情况，即如果专注于核心问题，就能找到大量的共同点。

4.16 虽然不存在普遍接受的单一清单，但根据委员会判断，可将所有相关的决策标准简洁地归纳为以下六个标题：合理授权、正当的理由、正确的意图、最后手段、均衡性和合理的成功机会。

4.17 合理授权——能够授权进行军事干预——是一个至关重要的要素，而且值得进行充分的讨论（在第6章中进行）。正当理由原则——何种伤害足以启动压倒不干预原则的军事干预——的内容是需要进行大量讨论的另一个问题，而且是本章下节论述的主题。其余四条标准在本章最后一节合在一起论述，其中每条标准都给决策方程式增加一个不同的谨慎或防范因素。

## 起点标准：正当的理由

4.18 以往基于多种多样不同的理由提出了为了保护人类而进行干预的要求，它涉及和对应多种不同的情况和条件，而且在我们咨询过程中提出了有关干预的许多不同的标准。委员会的观点是，不干预原则的例外应严格控制。必须将为了保护人类而进行的军事干预视为非常和特殊的举措，而且应当得到证据，表明存在着，肯定会给人类造成严重和不可挽救的伤害或此种伤害的发生可能迫在眉睫。

4.19 委员会认为，在两组广泛的情况下可以证明进行军事干预以保护人类的做法是正当的，即为了制止或避免：

- **大规模的丧生，不论是实际发生的情况还是令人担心的情况，不论是否抱有种族灭绝意图，因为这种情况不是蓄意的国家行动就是国家陷入无人管理或无能力力的产物，或者就是国家处于瘫痪状态的结果；或是**
- **大规模的“种族清洗”，不论是实际发生的情况还是令人担心的情况无论其方式是杀戮、强迫驱逐、恐吓行为还是强奸。**

按我们的观点，如果上述两项条件或两项条件中的任何一项成立，干预决定的“正当理由”要素即得到充分满足。

4.20 重要的是应明确这两项条件包括什么内容和不包括什么内容。委员会的意见是，在典型的情况下，这些条件包括下列一类使人类良知受到冲击的情况：

- 由《1948年种族灭绝罪公约》框架规定的那些行动，它们涉及受到威胁的或实际的大规模丧生；
- 大规模丧生的威胁或发生，不论是否是种族灭绝意图的产物，也不论是否涉及国家行动；
- “种族清洗”的不同表现，包括系统地屠杀某个特定群体的成员以在特定地区减少消除他们的存在；将某个特定群体的成员从特定地域系统和实际地赶走；采取恐

怖行为以迫使人们外逃；以及为了政治目的系统地强奸特定群体的妇女（或者作为另一种恐怖主义形式，或者作为改变该群体民族组成的手段）；

- 在日内瓦公约及补充议定书和其它文件中规定的危害人类罪和违反战争法行为，涉及大规模屠杀或种族清洗；
- 国家崩溃和因此造成广大人民面临饥饿和（或）内战的境地；和
- 面对无法抗拒的自然危害或环境灾害，有关国家不愿意或无力应对，或要求援助，及正在发生或可能发生大量的人员伤亡。

4.21 在我们认定的两种广泛的情况中（丧生和种族清洗），我们将有关行动描述为必须是“大规模的”，以便证明采取军事干预的合理性。我们不打算对“大规模”进行量化：因为对于有些边境事例，可能出现意见不一（例如，有时若干小规模的事件可能累积成大规模的屠杀），但是在实践中，对大多数事例将不会产生重大异议。不过，我们确实要表明的是，在对可能发生大规模屠杀的明显证据作出反应时，军事行动能够合法地作为一种防患于未然的措施。如果不能采取防患于未然的行动，国际社会在道义上会陷入站不住脚的处境，即被要求一直等到种族灭绝开始，然后才能采取行动加以制止。

4.22 我们详细说明的原则并不试图区分这样两种局势，即由一个国家的行动，或故意的不行动所造成的屠杀或种族清洗和因有关国家陷入瘫痪或崩溃而出现的局势。如果国家瘫痪或崩溃，政府不能有效履行保护其国民的主权责任，不干预的原则似乎起不了多大作用。但在触及确定情况是否严重得足以证明有理由进行干预这个起点性的“正当理由”问题时，无论使人民处于风险境地的是国家当事方还是非国家当事方，人们对此并没有基本的道义上的分歧。

4.23 我们已经确定的原则也不打算区分下述两种虐待，即完全发生在一国境内且无直接越界后果的虐待和具有较广泛反响的虐待。这反映出我们的信念，即在我们关注的那种使人类良知变到强烈震撼的极端情况下，我们通常发现，联合国宪章第七章要求作为安全理事会授权军事干预的先决条件，即对国际和平与安全的威胁要素确实存在。安全理事会在 20 世纪 90 年代的做法显示，出于各种实际的目的，在有关危机限于某个特定国家境内的情况下，安理会已经准备授权进行强制性的部署。

4.24 尽管我们的“正当理由”条件比较笼统，但委员会还是清楚地表明，上述条件排除了有人经常声称为了保护人类的目的有正当理由使用强制性军事力量的某些情况。

4.25 首先，委员会抵制任何这样的诱惑，即把未达到公开实行屠杀或种族清洗程度的侵犯人权行为认定为军事干预的理由，例如系统种族歧视，或对政治反对派实行系统的监禁或其它形式的镇压。这类情况可能是考虑使用政治、经济或军事制裁的非常正确的例子，但是委员会认为，上述例子并不能证明有理由采取为保护人类目的的军事行动。

4.26 其次，委员会对于这样一些情况持有类似的观点，即某个明确表示希望建立民主政权的人群因军事接管而被剥夺了民主权利。推翻民主政府是严重事件，对此需要采取协调一致的国际行动，比如制裁和中止或撤销信贷、国际组织成员资格并不再承认其合法地位，另外这类事件很可能产生更广泛的区域性安全影响，以致于安全理事会准备基于传统的“国

际和平与安全”理由而授权采取军事干预（包括由某个区域组织进行）。还可能出现这样的情况。即被推翻的政府明确要求军事支持，而且根据《联合国宪章》第 51 条自卫条款的规定，显然可以提供这种支持。但是委员会的观点是，为保护人类目的的军事干预在任何情况下都应该仅限于平民生命大规模丧失或种族清洗可能发生或正在发生的情况。

4.27 第三，关于某个国家使用军事力量拯救它在外国领土上的国民，有时称为进行“人道主义干预”的另一个理由，我们还是认为，现行国际法特别是《联合国宪章》第 51 条完全适用于这个问题。这方面也适用于使用武力对付对某个国家领土和公民的恐怖主义袭击：一旦达到证明有正当理由采取军事行动的程度，无论是第 51 条还是第七章一般性规定都会支持这一行动，安全理事会于 2001 年 9 月 11 日事件结束后通过的决议已明确表明了这一点。

## 证据问题

4.28 即使对于可能需要进行军事干预局势的类型已经达成共识，仍然需要根据实际情况逐个确定所发生的事件在事实上是否符合提出的标准，即实际的或受到威胁而将要发生的大规模丧生或种族清洗。在许多情况下，将产生互相矛盾的“事实”和事件说法，这经常是专门为了引导或误导外部舆论。获取公正和准确的信息是困难的，但却是至关重要的工作。

4.29 理想的情况是能有一份报告说明局势的严重性，以及有关国家不能或不愿意令人满意地控制局势。报告应出自受到普遍尊重和不偏不倚的非政府组织。经常有人向我们提出，国际红十字委员会（ICRC）显然是担当这个角色的候选组织，但出于可以理解的原因——它必须始终，并且被认为是始终绝对不介入政治决策，而且能够赴任何现场开展工作——因此它绝对不愿意担当任何此类角色。

4.30 很难设想通过任何制度化的办法来解决证据的问题，因为这是一个在每种情况下都会使人们对“正当理由”标准的满意程度达到绝对不容置疑或争议的问题。但还有其它办法可用来获取可信的信息和评估，并且可以让证据本身来说明问题。联合国组织和机构——例如人权事务高级专员和难民事务高级专员办事处——在正常的活动过程中编写或其它组织为联合国机构编写的报告是很重要的，其它可信赖的国际组织和非政府组织（有时候还包括媒体）为了自身目的编写的评估也很重要。

4.31 此外，在人们对是否已具备可能需要进行干预以保护人类的条件存在疑问，并且在时间容许的情况下，可由安全理事会或秘书长派遣一个独立的特别实情调查团以便获取关于某个特定局势的准确信息和公正评估。委员会相信，秘书长征求重要的客观目击者和十分了解有关情况的其他人士的意见特别有用。根据宪章第 99 条规定，联合国秘书长拥有巨大的、但迄今还未充分利用的权力，可以将“据他认为可能对维护国际和平与安全构成威胁的任何问题提请安全理事会注意”。在目前情况下，正是这样一种权力可以用于产生最有影响的效果。

## 其它预防性标准

4.32 要使军事干预决定具有正当理由并且被视为具有正当理由，最初就应满足其它四项实质性条件：正确的意图、最后手段、均衡的方式和合理的成功机会。在将这些原则和最基本的“正当的理由”原则合在一起，共同形成安全理事会和会员国的政策决定时，委员会相信，它们将强制性的军事力量的使用严格限制于保护人类的目的。我们的目的并非用华丽的词藻为侵略颁发许可证，亦非为一些强国的各种可疑的战略图谋提供新的理由，而是通过规定一些明确的指导原则来指导各国协调一致的行动，以便对付在一国出现威胁全体人民的暴力活动这类非同寻常的局势，从而加强各国的秩序。

### 正确的意图

4.33 干预的首要目的必须是制止或避免人类苦难。例如，从一开始就旨在改变边界或为了推动特定战斗群体自决要求而使用军事力量的任何情况都不能证明是有正当理由的。因此，像推翻政权这类行为不是合法的目标，尽管使该政权失去伤害其本国人民的能力或许是履行保护使命所不可缺少的——而且实现这种消除能力所必不可少的方式将是因各国国情而异的。领土的占领也许不能避免，但不应将此作为目的，而且从一开始就应作出明确的承诺，即在敌对行动结束时将领土归还主权所有国，或在条件不具备的情况下，在联合国的主持下临时管理该领土。

4.34 帮助确保达到“正确的意图”标准的一个方法是始终在集体或多边的基础上，而不是在一个单独国家的基础上进行军事干预。另一个方法是注意干预是否并且在多大程度上得到意在为其利益而进行干预的人民的实际支持。还有一个方法是注意是否考虑了并且在多大程度上考虑了该区域其它国家的意见，以及这些国家是否支持军事干预。在有些讨论中，有人将这些考虑因素认定为本身就是单独的标准，但是委员会的意见是，应将它们视为正确的意图这一较大的要素中的分项因素。

4.35 人道主义动机可能不一定始终是推动进行干预国家行动的唯一动机，即便在安全理事会授权干预的框架内也是如此。完全的公正无私——没有任何狭隘的私利——可能是理想的情况，但不大可能始终是现实情况：国际关系与任何其它领域一样，各种动机混杂是活生生的事实。此外，由于任何军事行动都牵涉预算费用和人员风险，因此实际上使干预国能够在干预中要求得到某种程度的私利在政治上是必要的，而不管主要动机实际是可能多么无私。除了经济或战略利益外，这种私利可以采取下述可以理解的表现形式：比如关注避免难民外流，或在邻国为毒品生产者或恐怖分子建立一个庇护所。

4.36 在涉及为了保护人类目的而进行的干预时，本国选民可能实际上向其政府提出要求，它们不应是利他主义的，或不应受我们所说的“正确的意图”所驱动，而且它们应当只顾及本国的国家利益，对于这些本国选民，最简捷的答复可能是，在当今时代，当一个合格的国际公民事关国家的自身利益。由于当前世界各国关系如此密切并且相互依存，而且“我们知之甚少的相距遥远的国家”发生的危机现在能够在其它地方产生大问题（由于难民外流、危及健康的大规模流行病、恐怖主义、麻醉品贩运和有组织犯罪等），因此可以有力地指出，

携手合作共同努力解决这类问题，符合每个国家的利益，且不考虑这样做的人道主义的迫切性。我们将在最后一章再探讨这个问题。

## 最后手段

4.37 必须探索预防或和平解决人道主义危机的每一条外交和非军事渠道。只有在已经充分履行了预防责任后才能证明采用军事强制手段作出反应的责任是正当合理的。这并不一定意味着上述选择方案都必须真正逐个进行尝试并且等到全都失败：经常的情况是根本没有时间来完成这个过程。但是这确实意味着，必须有合理的根据使人相信，在所有的情况下，即便对这种措施作了尝试，也不会获得成功。

4.38 如果有关的危机涉及某个国家当事方与某个叛乱少数派别之间的冲突，就必须吸引当事双方进行谈判。如有必要，通过部署国际维持和平人员和观察员实现停火，这种选择，如果可行的话，总是优于强制性的军事反应。对于一国范围内少数民族的冲突或分离主义压力，长远的解决办法往往是某种类型的下放权力的妥协，它在维护有关国家统一的同时保障少数民族的语言、政治和文化自主权。有时，经国际社会监督或安排为寻求这种妥协方案的诚意尝试因其中一方或双方的不妥协而归于失败，并且大规模的暴力可能发生或已经发生，只有在这种情况下，才能考虑由外部国家作出军事抉择。

## 均衡的手段

4.39 计划的军事干预的规模、持续时间和强度应当是确保实现有关人道主义目标所必需的最低限度。手段与目的必须相统一，并与最初挑衅行为的规模相称。对目标国政治制度的影响仍应严格限于实现干预的目的需要。尽管在每种情况下，这些限制措施有哪些真正的实际影响可能是一个有待讨论的问题，但所涉及的原则是非常清楚的。

4.40 在上述情况下，严格遵守国际人道主义法的所有规则是不言而喻的事。实际上，由于军事干预涉及的军事行动所针对的范围和目标，在形式上明显窄于全面战争，因此有一种观点认为，在这些情况下应适用甚至更高的标准。

## 合理的成功机会

4.41 只有军事行动具有合理的成功机会，也就是实现制止或避免最初触发干预的屠杀或苦难，才能证明有理由采取这种行动。如果不能实现实际的保护，或如果进行干预的后果可能比不采取任何行动更糟，就没有理由进行军事干预。尤其是，如果在执行军事行动的过程中引起了更大规模的冲突，那么为了有限的人类保护目的的军事行动就无法被证明是合理的。如果某些人的生命根本无法拯救，除非付出不可接受的代价，——也许是一场规模更大的将军事大国卷进其中的区域性战火，就将属于这种情况。在这种情况下，不管现实令人多么痛心，也不再具有正当的理由采取强制性的军事行动。

4.42 应用这种纯粹基于功利主义的预防原则，将可能排除对安全理事会五个常任理事国中任何一国采取军事行动，即使本文描述的关于干预的所有其它条件都得到满足。如果对其中任何一国采取此种行动，难以想象，一场重大的冲突会得以避免，或者能够成功实现原定的目标。对于非安全理事会常任理事国的其它大国而言，情况也是如此。这再次提出了关于双重标准的问题——但是本委员会的立场始终就是：不能在有正当理由进行干预的每种情况下进行干预的现实并不是在任何情况下都不进行干预的理由。

4.43 相对于大国而言，还可以使用其它类型的压力，例如在印度尼西亚和东帝汶所发生的情况。而且在此类情况下可以，而且仍应考虑包括制裁在内的任何其它类型的集体行动，作为履行保护责任的一部分。

## 5. 重建的责任

### 干预后的义务

#### 建立和平

5.1 保护的责任意味着不仅有责任进行预防和反应，而且有责任做到有始有终和重建。这就是说，如果采取军事干预行动——由于一国丧失或放弃自己履行“保护责任”的能力和权力——就应真心诚意地负责帮助建立持久的和平，并促进良好的管治和可持续发展。国际代理机构应与地方当局结成伙伴关系重新创造公共安全和秩序的条件，其目标是将重建的权力和责任逐步移交给本地政府。

5.2 确保可持续的重建和恢复将涉及保证有充足的资金和资源以及和当地人民进行密切合作，而且可能意味着在干预的初步目的实现后在该国驻留一段时间。以往对重建责任的认识总是不够充分，干预者的撤出工作安排得很糟糕，对帮助重建的承诺也不够充分，而且有关国家发现，它们最终仍在穷于应付那些产生最初干预行动的基本问题。

5.3 如考虑进行军事干预，制定干预后战略的必要性同样至关重要。军事干预是旨在防止冲突和人道主义紧急情况发生、加剧、扩散、持续或再次发生的多种手段之一。这样一种战略的目标必须是帮助确保促成军事干预的条件不再发生或根本不再重现。

5.4 最成功的调解过程不一定在高级政治对话桌上发生，也不一定在司法类型的程序中发生（不过我们十分了解真相调查和调解委员会在某些冲突后的环境下能够发挥的积极作用）。一旦昔日武装的敌对双方携手合作重建他们的社区或在新的居民点创造较好的生活和工作条件，那么这种在冲突现场开展的重建工作最能促成真正的和解。真正和持久和解的产生离不开在下述方面每天坚持不懈的努力：比如维修基础设施，重建住房，耕种和收获，以及合作开展其它的生产活动。外部对调解努力予以支持时必须意识到需要鼓励这种合作，而且必须与从前敌对双方的共同发展努力能动地联系起来。

5.5 秘书长 1998 年关于“非洲冲突的根源和促进持久和平和可持续发展”的报告非常清楚地描述了冲突后建立和平的性质和理由：

所谓冲突后建立和平，就是在冲突结束时采取行动以巩固和平和防止武装对抗再次发生。经验表明，冲突后巩固和平的工作要求不仅仅采取纯粹的外交和军事行动，而且需要作出综合的建立和平努力以便处理各种造成或威胁造成冲突的因素。建立和平可能

涉及建立或加强国家机构，监督选举，促进人权，规定重新融合和恢复计划，以及为恢复发展创造条件。建立和平并不是替代在出现危机的国家正在开展着的人道主义活动和发展活动。相反，它旨在通过各种办法加强、增加或重新调整此种活动，以便减少冲突死灰复燃的风险并帮助创造最有利于和解、重建和恢复工作的条件。

5.6 秘书长的报告进而更详尽地说明冲突后或在本例情况下为干预后需要采取的行动。

冲突后形成的社会有着特殊的需要。在为发展打下坚实基础的同时，为避免冲突再起，必须强调各项重要的优先任务，例如鼓励和解和显示尊重人权；提倡政治包容和促进民族团结；确保难民和离散人员的安全、顺利和及早遣返和重新安置；将前战斗人员和其他人员重新融入生产性的社会；堵塞人们获得小型武器的渠道；以及调动国内和国际资源用于重建和经济恢复工作。上述每项任务都与其它工作紧密相关，要想获得成功就需要在各条战线作出协调一致的努力。

上述信息是明确的。对于一项明确和有效的干预后战略，没有什么别的替代方案。

5.7 下面我们简要回顾一下冲突政策的决策者在安全、司法和经济发展这三个最紧要领域履行重建责任时面临的一些主要问题。在论述行动问题的第 7 章中，我们从干预后环境下现场军事部队的角度重温其中的一些问题。

## 安全

5.8 干预部队的主要职能之一是为某个群体所有成员提供基本的安全和保护，而不管他们的族裔或与该领土上以前的当权者有何关系。在冲突后的情况下，由于作为受害者的群体往往会攻击与从前的压迫者有联系的群体，报复性的屠杀甚至“逆向的种族清洗”事件频频发生。至关重要的是，干预后的行动应在进入前为这种应急情况做好计划，并在进入时为全体各族居民提供有效的安全。在干预后的阶段，不存在像“有罪的少数派别”这样的情况。每个人都有权获得其生命和财产的基本保护。

5.9 地方安全部队的解除武装、复员和重新融入社会属于干预后阶段经常遇到的最艰难也是最重要的问题。重新融入社会的实现过程通常最长，但是在整个过程取得成功之前不能断定为已经获得成功。这也是一个国家恢复法治的一个必要因素，因为一名复员军人如果没有适时重新融入社会并获得稳定的收入，将有可能转变为从事武装犯罪或转变为武装政治反对派。成功解除军队和安全部队人员的武装并作出其它努力收缴小型武器和制止新武器的流入将是这种努力的一个重要组成部分。

5.10 同一问题的另一要素是重建新的国家武装部队和警察，应尽量吸纳从前敌对的武装派别或军事部队的成员。这个过程对于干预部队撤走后的重建国家的民族和解和保护将是至关重要的。不过，以前在柬埔寨和其它地方经常出现的情况是，事实证明这个过程对于干预当局而言时间太长，而对于希望避免日后被指责为重新武装从前敌人的国际捐助者而言，其代价过于高昂而且非常敏感。

5.11 经常听到世界各地的军官抱怨说，在干预期间及其以后阶段，总是遇到向他们下达他们未受过有关培训而且更适合警察完成的任务。简单的答案是，民事警察实际上只能在拥有有效法律和法院制度的国家履行职责。尽管在任何军事行动中，从行动一开始就存在一些警察也许是必要的，包括为了培训当地的警察，然而可能没有多少办法替代目前在一开始主要部署军队的做法，不过随着条件的改善和政府机构的重建，可分阶段派驻民事警察。

5.12 政治和军事人员都将干预前规划工作的一个必不可少的部分认定为干预部队的撤出战略（与撤出时间表不是一回事）。这种论点具有说服力，即如果没有这样一项战略，发动任何军事干预都会有严重的风险，别说仓促的撤出，就是没有计划的撤出对于该国都可能具有灾难性的影响，至少也具有使局势动荡不定的影响，甚至还可能使人对干预本身的积极方面产生怀疑。

## 司法和调解

5.13 在许多情况下，发生军事干预的所在国可能从未享有过廉洁或能发挥正常职能的司法制度，包括法院和警察，或可能由于国家本身开始瘫痪，这种制度可能已经变质或消失。联合国人士和其他方面特别从 20 世纪 90 年代初期在柬埔寨建立联柬权力机构时起，日益认识到，在行动期间为司法作出过渡安排和在此之后尽早恢复司法制度的重要性。这种看法其实很简单；即如果干预部队拥有防止人权受到进一步侵犯的授权，但没有有效的司法制度将侵犯人权者绳之以法，那么不仅干预部队的使命无法完成，而且整个行动在当地和国际上的可信度也可能打折扣。

5.14 若干非政府机构已制定了“一揽子司法方案”，可以将它修改以适应各种不同行动的具体条件，这种方案应被视为在重建当地机构之前，任何干预后建立和平战略的不可分割的组成部分。这类举措应包括一项标准的示范刑事法典，能够应用于任何没有适当的现行法律体制的情况，而且应在干预开始后立即使用，以确保少数派别得到保护和允许干预部队拘留犯罪人员。

5.15 一个相关的问题是难民返回问题和少数民族或其他少数派返回人员的法定权利。如果在提供基本服务、遣返援助和就业及财产法方面存在不公平待遇，则往往会给人发出强有力的信号，表明返回者不受欢迎。例如在克罗地亚，提供重建援助方面存在歧视是个大问题，这种做法写进了法律。在世界各地的许多情况下，返回者试图运用法律手段将临时占用者（这些人自己也往往是难民）逐出其住所并重新收回合法财产，但这些努力都以失败告终而不是重新拥有所失去的一切。法律要么不能为财产权益提供充分的保护，要么就是制定阻止可能的返回者返回家园并使已返回者处于不利地位的法律框架。

5.16 各种障碍包括难以确立以前社会所有的财产的租用权，例如这是前南斯拉夫财产所有权的主要形式；那里没有法律文件；并且一直受到地方当局的阻挠。要求索回财产的难民和国内离散人员的问题在城市地区尤为尖锐。将其它一些家庭重新安置于已经腾空的住房所面临的压力经常妨碍了遣返工作，而且修订城市承租人法定权利的工作进展甚微。

5.17 促进难民的返回要求消除返回的行政和官僚主义的障碍，结束针对已知或涉嫌战犯的豁免文化，以及通过不加歧视的财产法。不过，单靠驱逐的做法将不会解决所有的遣返问题。需要在全国各地建设大量的新住房，而且捐助国供资的项目在满足这些需要方面至关重要。

5.18 此外，需要正确处理。返回的可持续性问题的，因为这是确保遣返长远成功的关键因素。返回的可持续性关系到为返回者创造合适的社会和经济条件。它也包括使返回者有机会得到卫生、教育和基本服务，而且同其它领域的改革联系在一起，比如消除腐败，促进国家治理及本国长远的经济复兴。

## 发展

5.19 任何军事干预建立和平的最后责任应是尽量鼓励经济增长、市场的重建和可持续发展。这些问题极端重要，因为经济增长不仅对法治具有影响，而且对有关国家的全面恢复也至关重要。对于干预当局者而言，符合上述目标的结论必定是要尽早找到一个依据来结束它们在干预前或干预期间用于该国的任何强制性经济措施，而且不延长全面的或惩罚性的制裁。

5.20 干预当局者负有特殊的责任，将发展责任和项目执行工作尽量快速平稳地移交给当地的领导层，和依靠本国和国际发展机构援助开展工作的当地参与方。

5.21 这不仅对长远的发展目的具有重要意义，而且也积极强化了前面讨论过的那种短期安全措施：通过同时努力培训复员军人参加新创收活动以及执行社会和经济的重整项目，为此作出了积极的贡献。复员的战斗人员越早认识到他们未来的选择和机遇，而且社区越早得到具体和明显的证据，表明平民生活事实上能够在安全有保障的条件下恢复正常，他们对解除武装和相关问题的反应就越积极。

## 联合国授权下的行政管理

5.22 在《联合国宪章》第十二章的解释性改编文本中，可以找出有益于干预当局在军事干预和执行后续行动期间在处于瘫痪状态国家中的行为指导原则。这将使重建和恢复工作能够在国际社会的支持和援助之下全面和有序地展开。在这方面最具针对性的规定是第76条，它指出这种制度的目的旨在促进有关领土的人民在政治、经济、社会和教育方面取得进步；鼓励尊重人权；确保联合国内各国人民在社会、经济和商业事务上的平等待遇；以及确保司法裁判上的平等待遇。

5.23 同干预发生国人民经常相关的第十二章的又一个要素涉及到自决《第76条b项》。保护性的强制行动通常表示维持或恢复领土自治和自主的形式，而且这反过来通常意味着由干预当局促进并可能监督选举，或至少进行观察。尽管这样说，保护的责任从根本上是一项

旨在应对人类生命威胁的原则，而不是为国内特定群体实现各种政治目标，比如更大的政治自主、自决或独立（尽管这些基本问题很可能直接关系到促成军事干预的人道主义考虑）的工具。干预本身不应成为进一步提出分离主义要求的基础。

5.24 对于使“托管”概念重新复活的任何主张，联合国内可能始终存在着普遍的抵制，理由是它构成对内部事务的另一种类型的侵犯。但是“处于瘫痪状态的国家”完全可能制造出国际社会根本不能无视的局面，正如在索马里所发生的情况——不过未获成功。反对该提案的最有力的观点可能很实际：此种行动的代价，因为在这样一个国家重建文明社会和恢复基础设施必定要花费很长的时间。除了非常罕见和特定的情况外，对于各国政府是否愿意提供这类资源，肯定存在着真正的疑问。

## 地方所有权和占领的限度

5.25 要求在干预发生国驻留足够长的时间以确保可持续的重建和恢复，此举有着正反两方面的影响。除了有望消除或至少大大削弱最初冲突的根源和恢复某种程度的良好管治和经济稳定以外，这样一个时期也可能使人民更好地习惯民主制度和进程，如果他们的国家以前没有这些东西。不过，长期驻留显然可能具有某些负面影响，对此值得详细说明。

### 主权

5.26 如果干预者在后续行动期间继续留在目的国，则必然产生主权问题。干预在一定程度上中止了主权要求，因为如果干预者无法对某个领土行使权力，就不能促进或恢复良好的管治及和平与稳定。但是在干预和后续行动期间，主权行使的中止只是事实上的，而不是法律上的。例如，这正是1991年柬埔寨问题的《巴黎协议》的目标，其中建立了由互相对立的四派代表组成的“全国最高委员会”，将管理国家的实际权力移交给联合国直至能够举行选举为止。同样，可以说南斯拉夫也被暂时中止了对科索沃行使主权，尽管在法律上它没有失去主权。总体的目标不是改变宪法安排，而是保护它们。正如在前面关于托管问题的讨论中所指出的，军事干预意在维持各种同受到强制干预国家的主权相称的政府形式，而不是破坏这种主权。

### 依赖和扭曲

5.27 管理不善的占领公然将人民作为“敌人”对待，或促成他们相信受到这样的对待，这显然不利于任何长期恢复的努力获得成功。同样，如果一个重建和恢复方案未充分考虑到当地的当务之急并且排斥当地人士，也会造成对干预当局不健康的依赖，使当地机构和经济的再生付诸东流，并且会无限期地拖延人民让本国政府恢复职责的愿望或能力。

5.28 尽管巨额外国货币的突然流入在很大程度上是不可避免的，因为外资通常是伴随干预的军事部队（以及日后的警察和行政管理人员）一起进来的，这对于一些脆弱的经济可

能具有高度扭曲的经济效应，并至少在部分人群中会引起不现实的期望。在有些情况下，当地的上层集团可能谋求从中渔利和建立腐败网络并运作。然后他们会反对干预当局及早撤走，同时又摧毁使国家经济和政治成功复兴的任何希望。

5.29 另一个负面特点关系到干预当局本身。后续行动期间持续时间越长，给干预国造成的财政和物质负担就可能越重，除非被干预国属于比较富裕的发达国家。即使在这种情况下，如果看不到一点隧道尽头的亮光，那么这种后续行动也可能证明是一大压制因素，促使这类国家今后不愿再参与履行保护责任的行动，而不管这样做多么值得。兼顾干预发生国及其人民的长远利益和干预者本身的长远利益，最终可能在二者之间找到一个准确的平衡点。

## 实现当地所有权

5.30 正如科索沃的情况所证明的那样，必须权衡国际行动者与当地行动者之间的责任。国际行动者拥有资源，可以帮助提供安全的环境和开始重建过程。但是国际人士当务必小心，不要夺走或垄断当地的政治责任。他们必须采取步骤在冲突后的社会中，在相互冲突的各方与民族群体之间建立一个政治进程，以便在鼓励以前敌对各方之间进行合作的框架内发展当地的政治能力。如果没有这种政治进程，而且没有从国际代理人向当地代理人的责任转移，就将出现巨大的风险，首先是该领土上的民族间敌视重新回到原有的仇恨格局，其次是当地的行动者将闲坐一旁，让国际行动者独自承担调停当地紧张局势的重任。

5.31 国际行动者在冲突后局势下的长期目标是“从事务中脱身”。他们可以做到这一点，其做法是建立一个政治进程，让当地行动者接管重建社会和在对抗群体之间建立合作形式的责任。将责任退回当地社区的这个进程对于维持干预本身的合法性至关重要。保护人类的干预行动绝不能沾上任何新殖民帝国主义的疑点。相反，产生于反应义务的重建责任，其目标必须将有关社会退还居住在那里的人们，而且最终必须由他们共同承担起本国其未来命运的责任。

## 6. 授权问题

6.1 存在着一种保护处于风险中的人民的国际责任，而且本委员会已经论述过，如果发生巨大的灾难或者是这种灾难看上去迫在眉睫，该责任应扩展至以正确的方式作出反应的责任。在极端的情况下，这种作出反应的责任包括进入一国进行军事干预以保护人类。我们在第4章中已经详细阐明了在这些情况下必须达到的严格的起点标准和预防性标准：正当的理由、正确的意图、最后手段、均衡的手段和合理的成功机会。这些标准必须严格把握，因为提议的行动本身具有极端性：军事干预不仅意味着侵入一个主权国家，而且又是一种涉及有可能大规模动用致命武力的侵入。但是谁有权在任何特定情况下确定是否应当实施保护人类目的的军事干预？

### 《联合国宪章》规定的授权来源

6.2 宪章第二章第四款阐明了基本的不干预原则，它规定：“各国……不得使用威胁或武力，或以与联合国宗旨不符之任何其它方法，侵害任何会员国或国家之领土完整或政治独立”，而且第二条第七款禁止联合国“干涉在本质上属于任何国家国内管辖之事件”。关于“在本质上属于国内管辖”的含义，并没有进一步的界定，而且确实引起了颇多争议，特别是在人权问题的背景下。

6.3 宪章第24条对上述基本原则有一个重要的限定条件，“为保证联合国行动迅速有效起见”，授予安全理事会“维持国际和平与安全之主要责任”。宪章第六章有关于和平解决争端的重要规定，但是对该项责任的关键性的论述是在第七章，它说明了安全理事会在它“断定任何和平之威胁、和平之破坏、或侵略行为存在时”可能采取的行动（第39条）。此种行动或许未达到动用武力的程度，而可能包括诸如禁运、制裁和断绝外交关系等措施（第41条）。不过，如果安理会认为此类措施可能不够充分，“它可采取必要之空海陆军行动，以维持或恢复国际和平与安全，”换言之，它可以诉诸或允许使用军事力量（第42条）。

6.4 宪章还有一项规定明确允许使用跨界军事力量，即第51条，它承认“联合国任何会员国受到武力攻击时单独或集体自卫之自然权利”（但也规定，应将采取的措施立即报告安全理事会）。除了区域组织对于其成员国之一采取行动外，这不可能适用于本报告关注的军事干预情况。这项规定，以及安全理事会根据第七章一般性规定（除此之外，宪章中再无其它部分有这类规定）拥有的强制授权明显优先于国内管辖权的限制。

6.5 第八章承认区域和分区域组织的存在和安全作用,但明确规定,“如无安全理事会之授权,不得以区域性安排或由区域性机构采取任何执行行动”。不过,令人饶有兴趣地注意到,在有些情况下,此种授权发生在事件之后,例如批准西非经共体观察组 1992 年在利比里亚的干预和 1997 年在塞拉利昂的干预。

6.6 第七章的一般性规定、第 51 条中自卫行动的专门授权和第八章的规定合在一起构成应付各类安全威胁的强有力的授权来源。例如,2001 年 9 月 11 日恐怖主义袭击发生后,安全理事会(求助于第 51 条和整个第七章)快速要求采取应对行动——大会也是这样做的。全世界已经拥有一个常设的军事和外交组织,有能力(如果说不是始终有意愿)处理各类和平、安全和人类保护问题:我们称其为联合国。

6.7 根据宪章规定,安全理事会拥有处理和平与安全事务的“主要”但不是唯一或专属的责任。第 10 条赋予联合国大会在联合国权限范围内处理任何事务的一般责任,另外,第 11 条赋予大会具体处理维持国际和平与安全问题的应变责任——尽管只是提建议,而不是具有结束力的决定。意在防止联合国两个主要机构出现裂痕的唯一告诫是,安全理事会不得同时讨论该问题(第 12 条)。在大会行动的这些宪章依据之上还必须加上 1950 年的“联合一致共策和平”决议,它建立了一个紧急特别会议程序,当年用作在朝鲜行动的依据和后来 1956 年用作在埃及行动的依据和 1960 年在刚果行动的依据。很显然,即使在没有安全理事会认可和大会只拥有建议权的情况下,得到大会三分之二投票支持进行的干预显然具有强有力的道义和政治支持。

6.8 对于宪章各项规定的含义和范围不论坚持何种观点,联合国无疑是建立、巩固和使用国际社会权力的主要机构。建立联合国的目的是使它能为秩序和稳定的中流砥柱,在其框架范围内,国际体系的各个成员就行为准则和正确处事的法律规则谈判达成协议,以便维护各国社会。这样,联合国同时也成为调节大国关系的论坛;成为实现被国际社会视为公正和希望的政治变革的论坛;成为颁布新规范的论坛;以及为集体合法性加盖批准印章的论坛。

6.9 联合国的权威并非以强制性的力量作为基础,而是出于其作为合法性运用者的角色。合法性概念的作用是连接权威的行使与权力的运用的一个环节。唯有这种权威的合法代理人才能尝试强制行使权威。人们将得到联合国允许的集体干预视为合法的干预,因为它得到一个有代表性的国际机构的正式授权;单方面的干预被认为是非法的,因为它是利己的。如果有人挑战或无视联合国作为各种具体情况下国际和平与安全的唯一合法捍卫者的权威,通常会引起削弱联合国权威的风险,以及引起破坏基于国际法和普遍原则的世界秩序原则的风险。

6.10 联合国还是各会员国不得从事的行为的象征。在国家与公民关系领域,全部宪章条款和像《世界人权宣言》等文件限制了各国在领土界限内对本国人民造成伤害的权力。在跨越领土边界的军事行动领域,联合国的会员资格规定,各大国负有义务,不得进行单方面的干预而应支持集体受权的国际干预。

6.11 保护公民生命和促进其福利的责任首先在于主权国家，其次在于与外部行动者合伙行事的国内当局，国际组织只是排在第三位。正如我们在第2章论述主权作为责任的概念时所指出的，将主权赋予国家的一个关键的正当理由源自这项原则。如果事实证明国家不能或不愿意保护公民，或者本身成为对本国公民施行暴力的罪犯，那么就存在一个缺口，即责任缺口。

6.12 国际社会实行制裁以解决国际和平与安全问题的权限已从大国一致的做法转移交给了联合国。拥有处于国际执法体系核心地位的安全理事会的联合国是使此类行动具有合法性并且各国普遍承认其权威的唯一组织。但联合国本身并没有任何行动能力。要使联合国有效地发挥集体安全组织的执法职能，各国必须放弃为了本国目的单方面使用武力的做法。但是并不为人们轻易接受的必然结果是，各国应当愿意代为联合国、在联合国指导下和为了实现它的目标而使用武力。

## 安全理事会的作用和责任

6.13 由于宪章对禁止干预和各种假设条件作了明确阐述，而且因为对这些禁令未明确规定“人道主义例外”，因此安全理事会的作用变得头等重要。对于安理会的权威和可信度，人们有理由提出一系列问题，我们将其归纳如下：安理会授权采取军事干预行动的法律行为能力；它这样做的政治意愿，而且总体看来，它表现得并不公平；它的成员组成缺乏代表性；以及由于五个常任理事国的否决权而带来的内在体制方面的双重标准。对安全理事会迄今为止所起的作用，人们有许多理由感到不满。

6.14 尽管有上述看法，但本委员会毫不怀疑，在处理出于保护人类目的而采取军事干预问题方面，没有比安全理事会更好和更合适的机构。正是安全理事会要在棘手的情况下就否定国家主权的问题作出困难的决定。而且也正是安全理事会要作出往往是更困难的决定，以便调动各种有效的资源包括军事资源来拯救处于危境的人群，只要无人基于主权理由提出严肃的反对意见。这是我们在世界各地进行的协商中发现的压倒性的共识。如果各国对于军事干预的时间、地点、方式和执行者最终必须达成国际一致意见，那么很显然，安全理事会的核心作用将必须处于这种一致意见的中心。其任务不是寻找安全理事会的替代机构作为权力来源，而是使安全理事会比以往发挥更大的作用。

6.15 作为安全理事会作用的这种认识的一个必然结论是，作为一个实践问题规定，有关军事干预的所有提案必须正式提交给安理会。因此，委员会一致同意：

- 在所有情况下都必须先谋求获得安全理事会的授权，然后再实施任何军事干预。要求干预的当事方必须正式要求获得上述授权，或由安全理事会主动提出这个问题，或由秘书长依照《联合国宪章》第99条规定提出；和

- 如果有人指控出现了大规模的人类生命丧失或种族清洗，安全理事会应迅速处理任何干预授权的请求；在这种背景下，它应当寻求对可能支持军事干预的现场的事实真相或状况进行充分的核实。

## 法律行为能力

6.16 第 42 条授权安全理事会，如果事实证明非军事措施“不够充分”，可以决定采取“或许必要的”军事措施以“维持或恢复国际和平与安全”。虽然在冷战期间有人对这些权力作了狭隘的解释，但在此之后安全理事会已经大大拓宽了在构成“国际和平与安全”的内容这一问题上的认识，而且在实践中，安全理事会的授权几乎毫无例外地被公认为赋予某项行动以国际合法性。冷战后历年授权的一些干预行动的跨界影响没有受到怀疑。但同样无可怀疑的是，在另外一些情况下——索马里是其中最为突出的——跨界影响不太明显。

6.17 有人认为，安全理事会在这些情况下实际上一直在做的事情使人们相信，我们在第 2 章中提到的正在形成的“保护责任”指导原则是可行的，这项原则基于以往各种法律基础（人权条约规定、《种族灭绝罪公约》、各项日内瓦公约、国际刑事法院规约等），以及日益发展的国家惯例及安全理事会自己的惯例。如果今后继续沿用这种依据，最终可能出现这样的情况，即习惯国际法有关这方面的一项新规则将得到承认，但是正如我们已经认识到的，对于现在这种规则的存在作出任何断言还为时过早。

6.18 一个未获得解决的重要理论问题是，安全理事会是否能够通过违反宪章体现的章程限制，特别是第 2 条第七款中的禁令，从而在事实上超越自身的权限。只有国际法院在洛克比案件中附带地审议了这个问题，关于初步反对意见的 1998 年决定确认，安全理事会受宪章约束。但是这个问题看来最后仍然注定是一个理论问题，因为没有对安全理事会的决定进行司法审查的规定，因此没有任何办法能够解决关于宪章解释问题的争论。看来安理会将继续拥有巨大的回旋余地来界定构成对国际和平与安全的威胁的范围。

## 合法性和否决权

6.19 在委员会大量协商中遇到的一个共同的议题是由十五个成员组成的安全理事会的民主合法性，因为只要安理会仍然排斥一些幅员和影响力巨大的国家，特别是非洲、亚洲和拉丁美洲的此类国家的常任理事国资格，它就很难声称能够代表现代世界的现实。另外，也有各种各样的说法，声称安全理事会既不对世界各国人民负责，也不对大会全体会议负责，也不接受司法监督和审查。毫无疑问，改革安全理事会，特别是扩大它的组成范围并使之真正更具代表性，会有助于建立它的可信度和权威——尽管这未必会使决策过程变得更容易。但这不是本委员会为了本报告的目的而需要讨论的问题。

6.20 不过，我们无法回避的一个问题是，目前五个常任理事国享有的否决权。我们的许多对话者认为，在需要采取快速和有决定意义的行动来制止或规避重大人道主义危机的情况下，任意使用否决权或威胁使用否决权可能是有效国际行动的主要障碍。据认为，特别令人难以忍受的是，所需的行动可能被作为一个或多个常任理事国出于无关考虑的抵押品——

这种情况过去发生得太多了。还有另一个政治问题。那些坚持保留联合国安全理事会常任理事国资格并因而保留否决权的国家，在它们声称由于安理会另一个常任理事国投了否决票使安理会陷于瘫痪，因此有权在联合国框架外行动时便陷入了困难的境地。正是那些坚持现行游戏规则不变的国家却不那么令人信服地要求否定按这些规则游戏时产生的任何具体结果。

6.21 由于上述种种理由，本委员会支持来自五个常任理事国之一的一名资深代表以探索性的方式向我们提出的建议，即对于制止或避免重大人道主义危机所需采取的行动，五个常任理事国商定一个有关使用否决权的“行为守则”。这个想法本质上意味着，在不声称涉及其切身国家利益的事务上，常任理事国不会使用否决权来阻碍通过否则要以多数议决方式通过的决议。过去在这种背景下使用“建设性的弃权”这种表达方式。就否决权及其分配而言，近期就对宪章作出修正的想法是不现实的。但是各常任理事国在今后处理这些情况时采用一种共同商定的、更加正规的做法是一种非常健康的发展。

## 政治意愿和表现

6.22 委员会回顾了秘书长的告诫，即“如果人类的集体良心……不能在联合国找到其最伟大的保卫者，就会出现人们从别处寻找和平和正义的巨大危险”。如果安理会——特别是五个常任理事国——不能使安理会与当今至关重要的问题紧密联系在一起，他们只能设想安理会的重要性、形象和权威将会日趋衰落。

6.23 虽然安理会经常表现出它承诺并有能力履行这种责任，但在太多的情况下，它并未充分履行这种责任或未能达到人们的预期。造成这种结果的原因有时候只是五个常任理事国的漠不关心。有时候则是因为对特定的承诺在国内政治中能起多大作用的担忧。过去，也经常由于五个常任理事国对于采取什么样的行动意见不一而导致如此结果。另外，日益增多的情况是，某些关键成员不愿意承担国际行动的负担，特别是财政和人员的负担。

6.24 特别重要的是，应竭尽全力鼓励安全理事会履行——而不是放弃——它的保护责任。正如宪章第 24 条要求，这意味着在国际和平与安全问题直接有待解决时，安全理事会后应迅速有效地介入。这还意味着，即使在严格意义上或许不存在对国际和平与安全构成直接或迫在眉睫的威胁。但只要是在发生或可能发生重大的人类生命丧失的情况下，安理会应承担明确和负责的领导责任。

6.25 联合国存在于由各主权国家组成的世界上，而且它的行动必须以政治现实主义为基础。但是该组织也是国际理想主义的宝库，而且这种观念对联合国本身而言，是有重要意义的。联合国仍是人类对未来希望和梦想的主要焦点，人们希望那时的男男女女都能生活在彼此和睦相处并与自然和谐共存的世界。光凭愿望是不可能摆脱人类不安全的现实的，但是建立一个致力于保卫和平与促进福利——使人人都能在一个更安全的世界上过上更幸福的生活——的全球组织的主张，在历尽了 20 世纪武装冲突、种族灭绝、持续贫困、环境退化和对人类尊严的许多攻击造成的死亡、破坏和幻灭之后保全了下来。

6.26 为使联合国取得成功，国际社会必须向它提供资源，以此配合对该组织提出的要求。联合国拥有道义上的合法性、政治上的可信度和管理上的公正性，以此来调停、缓和与和解仍然困扰着国际关系的争夺和紧张局势。当各国和各地区面临的太艰巨复杂而不能靠自己处理的时候，人民仍然指望联合国指导和保护他们。联合国的相对优势是它的成员资格的普遍性、政治合法性、行政上的公正性、技术专长、召集和动员能力及其工作人员的献身精神。

6.27 联合国代表这样一种主张，即必须在国际框架内调停和调节难以约束的民族主义和赤裸裸的玩弄权术。联合国是协调国家利益和形成国际利益的中心。只有联合国才能代表整个国际社会授权采取军事行动，而不是代表一小部分。但是联合国没有自己的军事力量和警察力量，而且在需要和应当采取强有力的行动时，多国联盟能够提供更可信和更有效的军事力量。今后越来越需要的是有能力、有意愿和有良好意图而且获得正式授权的各方结成的伙伴关系。

## 安全理事会未能采取行动时

6.28 我们已经很清楚地表明了我们的观点，即在涉及为了保护人类的军事干预的任何问题上，安全理事会应是第一个呼救港口。但是问题依然是，它是否应是最后一个。鉴于安理会过去不能或不愿发挥人们期望的作用，如果在人道主义问题或人权问题处于严重的危急关头，安理会明确拒绝进行干预的提案，或者安理会未能在合理的时限内处理这类提案，要说服别人相信，履行保护责任的其它可供选择的方法可以完全不予考虑是非常困难的。在这方面的选择方案是什么呢？

### 大会

6.29 我们在多项协商中获得巨大支持的一个可能的可供选择的办法是谋求大会支持军事行动，并依照既定的“联合一致共策和平”程序举行紧急特别会议。这些程序是在 1950 年制定的，当时安全理事会由于各常任理事国意见不统一而无法履行其维持国际和平与安全的主要责任，上述程序正是专门为了应付当时的局势而制定的。由于速度经常是个至关重要的因素，按照规定，紧急特别会议不仅必须在提出申请后 24 小时以内举行，而且还必须根据大会《议事规则》第 65 条的规定“只召开全体会议并直接审议在召开会议申请中提出审议的事项，而不事先提交总务委员会或任何其它委员会”。

6.30 虽然大会没有命令采取行动的权力，但大会支持行动的决定如果得到绝大多数会员国的支持，会为随后采取的干预提供高度的合法性，而且鼓励安全理事会反思它的立场。所有这方面的实际困难是要考虑这样一种现实，即在安全理事会未能形成多数或出现一个或多个常任理事国使用或威胁使用否决权的政治环境下，能否在任何非常特殊的情况下拼凑到“联合一致共策和平”程序要求的三分之二的多数——尽管可以想象科索沃和卢旺达恰好就属于此种情况。尽管如此，委员会相信，为了鼓励安理会以正确的、有决定意义的方式采取

行动，仅仅存在可以采取这种行动的可能性就将对安全理事会施加影响力的一种重要的补充形式。

## 区域组织

6.31 另一个可能性是由某个区域或分区域组织在其界定范围内进行集体干预。许多人类灾难跨越国界后将对邻国造成重大的直接影响，其表现形式包括难民流动或邻国叛乱集团利用别国领土作为基地等。因此这类邻国通常具有强烈的共同感兴趣的议题——其中只有一部分出于人道主义的动机——迅速有效地处理这种灾难。人们早就认识到，在区域或分区域组织范围内行事的邻国经常（但不是总是）比联合国处于更有利的行事地位，而且对于宪章第 51 条的解释已经在这方面给予它们很大的灵活性。

6.32 一般的情况是，区域内各国对冲突大标题背后的问题和背景更为敏感，也更熟悉介入冲突的行为者及其性格，而且也更加关心监督恢复和平与繁荣。所有这一切应有利于调动必要的意愿来履行保护责任并促进可持续性和后续行动。

6.33 尽管如此，拥有广泛的区域成员的各个组织一般情况下并未表现出干预成员国事务的明显热情。一个起阻碍作用的考虑因素经常是担心干预之虑，一旦放虎归山就可能让其掉头反咬一口：今天的干预者可能成为明天干预的对象。几乎可以肯定，任何集体组织的多数成员几乎都是幅员较小和实力较弱的国家，它们怀疑其中最强者动机，而且不愿意批准强国对弱小同伴的干预。不过在非洲，有时也在南北美洲，各国承认区域和分区域组织有权在某些情况下对成员国采取行动，包括军事行动。非统组织建立了预防、管理和解决冲突的机制，从而增强了该组织处理这类局势的能力。

6.34 当某个区域组织不是针对其成员国或在其成员国家范围内行动，而是针对非成员国行动时，引起的争议就大得多。这是批评北约组织在科索沃行动的一大因素，因为科索沃不在北约组织的范围的。然而北约组织争辩说，科索沃的冲突具有超越北约组织边界并造成严重破坏的可能性，因此同它有着直接的关系。实施军事行动的其它区域和分区域组织的行动严格限于其地理边界内的成员国。

6.35 《联合国宪章》第八章承认区域组织和区域安排的合法作用。正如我们已经指出的，严格地说宪章的文字要求区域组织的行动始终应经安全理事会事先授权。但正如我们也指出过的，在最近的一些例子当中，批准是在事后或事件发生后获得的（利比里亚和塞拉利昂），而且今后这方面的行动也可能有某种回旋余地。

## 不行动的影响

6.36 未经安全理事会或大会批准，也未经目标国为其成员的区域或分区域集团批准，而由一些临时性的联盟（或者甚至是个别国家）进行的干预得不到——这是一种客气的说法——广泛的赞同。即使介入了科索沃干预并准备参照我们在本报告申认定的所有起点和预防性标准来为其合法性进行充满激情辩护的那些国家，在很大程度上也不得不承认，这种干预具有极大的特殊性，并且表示，本来最好是先得到安全理事会的核准，或在做不到这一点的

情况下获得大会的核准。当前比较流行的一种看法是，像在上述非洲地区发生的那种事件后或事后的授权，可以想象在科索沃和卢旺达的情况下本来是可以获得的，而且如果今后再出现此类情况，它可以提供一种摆脱尴尬处境的办法。

6.37 本委员会认为，作为一个政治现实问题，要就有关军事干预的任何一组承认未经安全理事会或大会授权的任何干预有效性的提案达成共识是不可能的。但这仍可能遗留一些问题。因为在出现了使人类良知受到强烈震撼的局势下，要求采取行动的呼声很高，但安理会却未能履行其被本委员会视之为保护责任的职责。在这种情况下，一个实际问题是究竟哪一种做法危害最严重，是绕过安全理事会使国际秩序受到损害，还是当人类遭到屠杀而安全理事会袖手旁观，从而使这种秩序受到损害。

6.38 本委员会认为，所有这一切给安全理事会带来两个重要的信息。

6.39 第一个信息是，如果在使人类良知受到强烈震撼因此迫切需要采取行动的局势下，安全理事会不能履行它的责任，那么指望有关国家排除其它手段和行动方式以应对这类局势的严重性和紧迫性是不现实的。如果集体组织不打算对针对藐视合法政府最基本行为准则的政权的集体干预行为授权，那么要求临时性的联盟或个别国家进行干预的压力必将增大。而且届时存在着一种风险，即由于没有联合国授权的纪律和约束，此种干预的执行将没有合适的理由，也没有对必要的预防性原则作出合适的承诺。

6.40 第二个信息是，在安理会未能采取行动后，如果军事干预由完全遵守和尊重我们认定的所有标准的临时联盟或某个国家进行，而且如果这种干预完全成功——并且被世界舆论视为完全成功——那么这可能给联合国本身的形象和信誉带来持久的严重后果。

## 7. 行动范围

7.1 保护人类目的的军事干预具有不同于传统战争和传统维持和平行动的目标。因此这类干预提出了若干新的、不同的，而且是独特的行动挑战。由于军事干预的目标是保护居民而不是从军事上打败或消灭敌人，因此它不同于传统的作战。尽管军事干预行动要求动用必要的武力，有时可能是大规模的武力，以保护处境危险的居民，但其基本目标始终是尽量使平民少伤亡和尽量减少物质损害的情况下速战速决，以增加冲突后阶段恢复的机会。相形之下，在作战中，使敌手的军事或工业能力失去效力经常是迫使对手投降的手段。

7.2 另一方面，军事干预行动——它必须采取为履行保护责任的任何行动——必须能够和愿意从事在强度上远远超过传统维持和平行动允许的行动，因为维持和平行动的核心任务是监督、监管和核查停火与和平协议，而且重点始终是和谐、中立和不使用武力。联合国维持和平行动小组在 2000 年编写了一份报告全面回顾了联合国军事特派团面临的行动挑战，但是该小组的主要注意力还是放在了传统的维持和平行动及形式上有所变化的维和行动，而不是大量使用军事力量——这主要是因为，联合国总部没有能够进行任何大规模战斗或军事干预所必需的那种后勤规划和支持能力及指挥和控制能力。该报告确认：“联合国不发动战争。在要求采取强制行动的情况下，历来的做法是委托自愿加入的国家的联盟加以实施。”

7.3 干预行动发生的背景也具有重大的行动意义。保护遭受危险的人们生命的军事干预应当只是并且将只作为在实现令人满意的结果的其它措施失效之后的最后手段。它将不可避免地成为旨在说服目标国与国际努力合作的更广泛的政治战略的组成部分。此种行动的后果意味着，保护任务的具体性质可能随着时间的推移而逐渐演变为以新方式实施的一种新的军事行动。

### 预防性行动

7.4 有两类不同的预防性军事行动，其特点明显不同。第一类是“预防性部署”，涉及经有关政府同意，在出现冲突危险的地方部署部队，其主要目的是阻止这种局势升级为武装冲突。其威慑力量不在于部队的军事能力，而在于安全理事会通过授权部署表现出来的关注，将有关当事方置于严密的国际审查之下和如果诉诸暴力，国际社会愿意采取进一步行动的影响。

7.5 这种部署的主要例子是在马其顿的联合国维和部队，自 1992 年起直至 1999 年不合时宜的撤走。虽然这次部署的主要目的是阻止可能来自南斯拉夫的任何敌对行动，但有人

认为——也许带有过多马后炮的成分——部队的存在也对脆弱的国内形势具有稳定作用。任何这种部署面临的行动问题与联合国传统的维持和平行动所涉及的问题基本相同。

7.6 第二类预防行动是部署军事资源而不在目标国的领土上进行实际干预，因此不产生征得同意的问题。此种行动可能意在炫耀武力以加重外交倡议的份量，或可能作为手段监督或实施非军事性的强制行动，如制裁和禁运，包括在人道主义危机情况下。实施这种行动的规则主要是防御性的，而且只在非常有限的程度上（如果有）允许迫使对手服从。在这种意义上，预防性军事行动可以发挥以下重要作用：提供一道防火墙，尽量避免邻国的冲突向外扩散。强大和决定性的部署不仅可能有助于制止麻烦，而且也能在发生麻烦的情况下提供快速反应的能力。

7.7 如果这两类预防行动均告失败，就可能需要将预防行动转变为干预工具。因此为了预防行动而部署和装备此种部队的方式应当是能够轻而易举地将其委派为干预部队的组成部分。

## 为军事干预制订规划

7.8 如果考虑进行军事干预，事先仔细地作出规划是取得成功的先决条件。有许多挑战需要克服，包括需要建立有效的政治联盟，制定出一致同意的目标，提供明确的授权，制定共同的行动计划，以及调集必要的资源。应当牢记的特别重要的一点是，干预阶段只是更广泛的政治努力的一个要素，实施时必须与这些更广泛的目标协调一致。军事干预阶段前需要先采取预防行动，其本身可能包括一些军事措施，比如实行制裁或禁运、预防性部署军队或禁飞区等。军事干预阶段过后可能需要采取一些冲突后行动——下文进一步讨论——在多数情况下，这类行动包括部署期限往往较长的维持和平部队。因此保护行动的行动计划需要使干预前的努力顺利过渡到干预后的活动。

### 联盟的建立

7.9 多数干预在过去并且也可能在今后涉及多国联盟行动。干预联盟在政治上和军事上的团结对于成功的前景至关重要，而干预联盟的脆弱一直是以往干预行动最易受损害的薄弱环节。已经有人注意到，联盟行动的特点将必然是在打击敏感目标方面采取渐进主义和也许是拖延的做法，这些是联盟行动的持久的军事劣势，只有依靠较之单个国家的行动更强的政治影响来部分地给予弥补。制造麻烦者随时准备以联盟的团结为直接打击的目标，以便抵消国际力量或使之撤走。

7.10 有时候，由于联盟薄弱和不能确立权威及提供安全的环境，也导致在某个过程的中间设立平行的强制行动特派团——例如在联合国索马里行动第一阶段（联索行动第一阶段）开抵统一特遣部队，北约组织在联合国前南斯拉夫保护部队（联保部队）中插进快速反应和轰炸能力以及最近英国在塞拉利昂的军队。

7.11 建立有效的联盟意味着建立和保持共同的政治决心和制定出共同的军事方针。自愿参加联盟的各国采取的强制行动必须顾及成员国的政治和媒体的影响。政治总是干扰军事努力，而且如果军事行动不是经典的作战方式，这种情况就更严重。北约组织在科索沃的干预证明，如果成员国在政治上的共识程度极低，就可能严重影响军事行动的步伐和强度。此外，由于各国法律的不同，联盟作战还给军事行动和政治决策带来了其它种种限制。

7.12 即使联盟的各伙伴国有着共同的政治决心，拥有共同的军事方针仍然是必不可少的。不同国家的军队各行其是和互不协调属于极端的情况，其后果很可能是失败。但是即使在纪律严明的联盟内，也可能出现会带来明显行动后果的重大分歧。例如，过去曾就是否应当公开排除某些军事选择方案（例如动用地面部队，这只是一个广为人知的例子）产生过分歧。采纳或排除特定的军事选择方案也可能具有重大的政治后果，而且在某些情况下可能增强目标国进行抵抗的决心。

## 目标

7.13 为干预行动建立广泛支持的努力经常遇到这样一个问题：联盟伙伴对于通过干预行动要实现的目标很可能各有不同的主张。理想的情况是，应将作出干预决定的过程、干预代理人（或多家代理人）授权的确定和用于执行的结构和手段的分配等联系起来。但是统一不同国家在每个方面的观点和利益经常是一个长期和复杂的过程。而且，多边决策机构要求为取得成功达成一致意见，而模棱两可和渐进主义而不是具体规定，不可避免地成为多边审议的结果，在此过程中，为了就授权取得一致意见，干预的限度和界限可能变得非常含糊不清。

7.14 在对于“撤出战略”的讨论中，经常发生关于目标的分歧，有些伙伴强调需要处理基本问题，而另一些把注意力放在早日撤出。干预行动结束的方式始终是难以确定的问题。出乎意料的挑战几乎肯定会出现，而且结果几乎总是不同于开始时的设想。此外，许多军事行动开始时的目的颇为简单明了，但随着军事情况发生变化或随着有关各方达成了新的和平协议和交易，这些目的的范围将扩大到实现军事、政治和发展目标。然而，任务进展缓慢是规律而不是例外。这种不确定性即是驱使某些干预国及其军方以随意性的撤退日期来确定撤出战略的原因。

## 授权

7.15 一项明确而毫不含糊的授权是保护行动首要的也是最重要的要求之一。无论关于干预的最终状态的定义是否正确，但政治目光应包含为达到目的所要采取的措施——在概念上以及从资源角度上。如果一开始没有作出这种认真细致的考虑，就存在这样一个问题，即能否激发足够的“政治意愿”将干预行动成功进行到底。现在的情况往往是，这种目光只限于承诺核查、监督和报告任务区域的情况。综合与多维的和平进程在停火及和平谈判期间妨碍更严密地专注于达到一切可能达到的目标。干预行动使大量的威信问题处于危急关头，这使可能提供资助的国家不愿意支持负有艰巨使命的联盟，特别是在它们认为不牵涉切身利益的情况下。

7.16 授权的目标应是允许执行军事指挥官能够正确地认定他的使命和任务，而且能够提出保证速战速决的行动概念，这一点对于旨在保护受到攻击人群的行动来说具有头等重要的意义。这将使指挥官能够建议必要的部队的规模和组成和草拟作战原则，并要求政治授权和分配实施与维持行动所必需的资源。

7.17 对授权经常需要进行小幅的调整，以应对干预过程中提出的新要求，鉴于为了保护人类而实行干预的特殊性质，这很可能是不可避免的，因为这种干预在很大程度上取决于从目标国得到的合作态度和程度。最初的授权可能反映出对保护人类的关注，但政治和安全考虑迟早会占据突出位置。对于眼前实际问题的最初的目光越是短浅，就越有可能出现任务进展缓慢的情况。索马里是个明显的例子，在对不安全和饥饿作出初步反应时，也没有同时提供足够的政治支持以实现长远的解决。联合国的后继行动（联索行动第二阶段）包括雄心勃勃的安全和政治任务，但却没有与实现这些任务相称的手段。然而，授权应以明确的措辞规定干预在不同阶段的目标，并应详细说明希望的最后状态是恢复良好的管治和法治。

## 资源和承诺

7.18 任何针对大规模人道主义威胁或紧急情况保护行动要求各国以及相关国际组织做好准备，用所需的资源来维持行动。分配充足的资源是取得成功的不可缺少的条件，而过去未能这样做已造成了很大的问题。

7.19 承诺提供资源的水平给有关各方发出了一个表明决心和意图的明确信号。特别是在由发展中国家及其区域组织来执行干预行动的情况下，这种行动的可持续性很可能是一件始终令人担心的大事。如果没有更广泛的国际支持，没有几个发展中国家能够对干预作出长期的军事承诺，因此这种情况可能导致在实现所有人类保护目标之前干预部队的仓促撤出。

## 实施军事干预

### 指挥结构

7.20 军事决策基于明确无误的通信联络和指挥系统，而统一指挥是成功实施行动的必要条件。如果设立单独的综合指挥系统，另外如果各国愿意将本国派遣的部队的控制权最大限度地交给它们任命实施干预的部队指挥官，那就能够最有效地实现目标。参与干预的各国的不同的国家利益和不同的国家法律造成的法律差异将会产生某些限制，不利于负责实施干预行动的指挥官对干预部队的调动和对致命武力的动用。不过，各国对在上述行动中动用本国部队的保留规定越少，部队指挥官作出重大和灵活性决定的能力就越大。

7.21 对此种行动实行严厉的政治控制是必要的，但政治控制并不意味着政治当局对军事行动实行事无巨细的管理。政治领导人需要在规定的行动范围内为每个阶段制定明确的目

标。军事指挥官应当实现这些目标，并在目标已经实现或产生新的重大挑战时寻求进一步的指示。

## 军政关系

**7.22 在需要进行干预的情况下，干预的军事部队、民政当局（当地和外部）和人道主义组织可能会并肩合作，向处于危险境地的民众提供援助和保护。特别是层次较多和纪律严密的军事文化和较松散的人道主义文化合到一起，有时会成为严重紧张关系的根源。在军队和民政当局及人道主义机构之间加强协调和合作可能仍然是一个特别重要的问题。**

7.23 在强制行动开始时，存在着人道主义后果和对权衡长期行动和短期行动的艰难选择。甚至在最不安全和最不稳定的情况下，具有献身精神的人道主义组织应尽可能长久地保留。联合国军人离开时，国际红十字委员会的工作人员仍留在基加利，以及无数的非政府组织不顾狙击手袭击和火箭攻击而仍留在萨拉热窝，这都说明，民政人员致力于向受到影响的当地居民提供援助和保护。

7.24 然而，在谋求使用致命武力的情况下，军方可能不允许人道主义工作人员留在当地。为了加强安全和最终为了长期加强人道主义行动，在短期内可能需要减少一些人道主义援助。例如，波斯尼亚的例子证明，“延伸和打击”同持续的人道主义行动是矛盾的。如果真的能够解除在扎伊尔东部由种族灭绝分子控制的大规模难民营的武装，情况也会是如此。在肃清行动发生时，外部的人道主义者将被迫放弃难民营。援助工作人员（同样包括记者）可能成为抵押品和人质。

7.25 协调是个永远让人关切的问题，但实现令人满意的协调极不容易，因为协调意味着各自独立的当局设法彼此合作。协调往往并不转变为定期的相互协调的决策，也不转变为真正的一致努力。尽管在有些情况下，协调努力明显提高效果，但在另一些情况下，协调工作充其量也不过就是尽量减少各方的勾心斗角而已。

## 交战原则

7.26 交战原则对于响应和保护遇险人群至关重要。这些原则是指导军人在战场上运用武力的方针指南。交战原则必须配合行动概念和适合于预计的军事行动的类型。传统维持和平行动的特点是在自卫中只使用最低限度武力，这种做法对于包括军事干预在内的强制和平行动而言既不恰当，也不充分。诸如逮捕罪犯（在街头或受到控告的战犯）、制止虐待或威慑可能的杀人凶手和暴徒等活动要求明确和强有力的交战原则。准确的交战原则能够有助于减少个别国家发布补充说明的必要性，而此类事情可能严重妨碍实施多国行动。

7.27 交战原则还应当反映均衡性原则。这种背景下的均衡性不应排除视情况升级的选择方案，但应当引导在动用有很大破坏力的现代武器时持克制态度。均衡性也不应具有使地面部队无能为力的效果，也不应使它们陷于纯消极状态，剥夺它们必要时掌握主动的机会。

7.28 在为了保护人类目的而进行干预的背景下，军事干预的交战原则必须反映严格遵守国际法，特别是国际人道主义法。它们应包括这样一种认识，即不得使用某些类别的武器，特别是国际协定禁止的武器。

7.29 对于违反国际准则的国际部队，还没有共同的纪律程序。基本上交由部队派遣国起诉本国军人，包括起诉他们对于行动所在地平民百姓的行为。干预国务必特别谨慎小心，认真制定行为守则并确保履行这些责任时的公正和明确解释，以便不损害干预部队在当地居民心目中的声誉，并且避免破坏民众建立法治的尝试。此种守则制定的标准要高，而且应开除达不到这些标准的人员。

## 使用武力

7.30 实现军事行动速胜的最有效办法是出其不意、使用压倒性的优势实力和集中所有的军事努力。不过，已经有人指出，在为了保护人类目的的干预的背景下，几乎不可能依靠保密和出其不意，或最大限度地使用现代武器所有的破坏力。在战略层次实现出其不意效果时，必须兼顾在需要诉诸武力前尝试说服目标国服从的价值和必要性。而且，对人权和法治敏感的民主社会将不会长时间容忍普遍使用具有压倒优势的军事力量。

7.31 军事计划人员会希望通过集中使用由他们支配的军事力量来补偿失去的战略突袭的选择方案。政治局势和战场上的条件可能不一定允许这样做。将会影响行动激烈程度的一个紧要因素是，一旦实现了制止屠杀或种族清洗的直接目标，必须要有平民的合作。这意味着首先绝不能采取将会导致普遍仇视干预国的军事行动。在攻击期间要赢得遭受攻击人民的心灵和思想上的拥护恐怕是不可能的，但是必须以适当方式作出规划，保证武装冲突行将结束时不把所有的门关死。这意味着接受限制规定和通过采取克制做法证明该行动不是打败某个国家的战争，而是保护该国人民不受侵扰、迫害或屠杀的行动。认真考虑这些因素意味着，就行动的强度而言接受某种渐增主义，另外对于行动的阶段和目标的选择而言接受某种渐进主义。这种做法也可能是保持军事联盟团结的唯一办法。虽然这显然违反支配战争行动的原则，但必须铭记，保护行动是非战争的行动。

7.32 为在一定程度上弥补这些不利因素，对干预的规划阶段——为强调我们在本章开头阐明的观点——必须给予特别关注。应仔细地使手段适应于目标，而且必须认定和针对关键的军事和政治压力点。应当规划和考虑到非军事部分的作用。应当研究可能的紧急情况和制定应急计划。

## 伤亡

7.33 决定主动使用武力的方式往往更多地出于军事上的权宜之计，而不是出于保护人道主义利益的责任感。例如在波斯尼亚，主张军事干预的人们一般将其可行性——意指无人人员伤亡的空中打击——作为其主要观点，而不是将道德或法律或行动义务作为主要考虑的问题。他们很少承认给干预部队带来的与有效干预联系在一起的巨大风险。最终，实际的问题是西方是否愿意为阻止战争罪行、虐待人权和强迫迁移而拿其士兵的生命冒风险。

7.34 干预部队的武力保护是重要的，但决不当允许它成为主要目标。在武力保护变成主要关注目标的情况下，撤退——或许随后采取新的和更强的主动行动——或许是上策。

## 与媒体的关系

7.35 无所不在的媒体和全球范围对军事行动接近实时的报道将使过分使用压倒性军事力量的每个人遭到来自全世界的批评。在非自卫性的行动中，军事力量的这种使用将降低公众对军事行动的支持程度，而越是需要这种支持，普通百姓就越难以理解他的国家非要进行干预的理由。

7.36 现代通信和媒体报道对强制执行也有影响，因为公众获得了新的能力可以监督军事行动对平民的影响。如果使用致命武力的方式不能为联盟各国的大多数人民同意但至少可以容忍，强制行动可能会获得广泛的公众支持。媒体对在伊拉克的制裁和在塞尔维亚的空袭造成的平民痛苦所作的报道现已成为确定军事及政治战略的新的因素。

7.37 因此，一项保护行动的行动计划应包含有关公众宣传的一个相当详尽的附带概念。正确开展适当的公众宣传运动不仅对于维持公众对干预的支持至关重要，而且对于保持联盟的凝聚力同样至关重要。设计这个概念的难处在于如何将准确、全面和快速的宣传方面的要求与行动安全的必要性调节好。干预联盟的凝聚力和尽可能削弱敌对的领导人获得本国人民或盟国支持的条件都是至关重要的。在这种情况下，不应怀疑，与战争或强制行动相比，宣传将优先于行动安全，尽管这将进一步减少达到出其不意效果的机会。

## 军事干预的后续行动

### 权力的转移

7.38 军事部队在干预后行动中的主要使命是提供恢复良好治理和法治所必不可少的安全环境。此外，军事部队还可能不得不在由于危险太大造成非军事人员不能进入的地区帮助进行重建。开展这些行动经常意味着军队将不得不越来越多地从事正常情况下由警察承担的工作，至少在最初阶段是这样。此外，部队还必须准备承担执法和在必要时保卫国家的任务。

7.39 与战斗行动通常执行的任务相比，上述任务更为复杂而且覆盖面更广。指挥系统将变得越来越隐蔽，因为民政当局往往将在现场发挥主导作用。一旦敌对行动停止，必须尽快明确责任并将责任从军事当局移交给民政当局。尽管在敌对行动停止后的一个短时期内可能需要军事指挥官执掌全面的管理权力，但应当在最短的时间内向民政当局移交权力。通常的过程将是由联合国任命秘书长的特别代表和将军事权力移交给该特别代表，在完成选举和外国军队撤走后全面恢复当地政府的权力。

## 维持和平与建立和平

7.40 将干预坚持到底还意味着干预方必须准备在干预后阶段坚持长期留驻以便实现自立的稳定。如果各个联盟或有关国家既没有恢复和平与稳定的意愿，也没有长期维持干预后行动的打算，就贸然进行干预，那么它们的行动就是不负责任的行为。

7.41 过去的经验证明，如果不及早处理国内安全方面遇到的挑战，“旧的”习惯和结构将占上风并破坏其它促进冲突后建立和平的努力。任何内战的直接后果是滋生有组织的犯罪、报复性攻击、武器扩散和偷盗。为帮助恢复国内的执法机构，联合国的民警与维持和平人员同步部署，但这些民警缺乏可以在“非罪非战”的环境下处理执法问题的合适的装备。因此军方仍然是唯一有效的工具，尽管这种现实已被和平作为战争对立面的观念所掩盖。

## 五项保护任务

7.42 从这些强制行动经验形成的可分解为五类不同的保护任务值得在此重点说明。第一项是保护少数。当平民返回另一民族群体占多数的领土，这项行动将面临特别严重的挑战。巴尔干人提供了许多遇到困难例子，而且返回的难民和国内流离失所者的人数很少便能说明问题。

7.43 第二项重要的保护任务是安全部门的改革。这项任务的焦点在于协助地方当局改造其自身安全部门的过程。双边和多边机构都要谋求影响变革的方向，以便建立良好做法，并将知识和见解灌输给新的当局。在诸如海地、卢旺达和东帝汶这样各不相同的国家中，招聘和培训当地警察及改革刑事和司法制度工作的重要性与困难是显而易见的。在接受过培训的人员遭到杀害或为躲避暴力而大批出逃的情况下，这方面的问题就变得特别困难。

7.44 在这方面，暂时的挑战涉及民警的使用。实际上，在联合国的行动中，民警的人数现在仅次于军人。鉴于战后的冲突和公正的必要性，需要由民警来负责处理国内的冲突，因此在帮助遭受战争蹂躏的社会恢复社会、经济和政治稳定条件的过程中，对民警行动的需求可能仍处于高度优先的位置。招聘国际警察的困难是个最重要的关键制约因素，特别是鉴于除了指导、培训和监督新聘人员，还需要改革和改组当地的警察部队。

7.45 第三项主要任务是解除武装、复员和重新融合。虽然重新融合是建立长期和平的关键，而且最终也是重新走上经济和社会发展道路的关键，但此处的焦点是平民的安全和保护。正如安全理事会决议和任务授权中所体现的，稳定的关键始终是前战斗人员的复员。稳定措施来阐明的目的一向是从当地民兵和军阀手中夺取权力和暴力手段并对它重新实行更高级别的集中管理。换言之，整个干预过程的成功取决于能够有效解除交战双方武装的程度。不过，解除武装是最难完成的任务之一。如果遗留下来的不安全条件鼓励整个社会保留和获取轻型和小型的武器装备，要想收缴所有的武器，甚至在武装斗争结束之后，都会变得极其困难。由于人身安全和经济需要，促成小型武器的交易在干预部队撤走后的很长时间内仍然不会中断。

7.46 至少在开始时，和平进程中所有解除武装的承诺往往基于同意，而不管外部部队是根据第 6 章还是第 7 章的授权部署。不过，自愿解除武装的想法很快就受到下列问题的挑战，例如考虑交出武器后的战斗人员的安全和经济上谋生的条件，以及支持和平部队兵员通常不足的问题。面对不服从解除武装的命令的情况，干预部队作出了两种基本反应。第一个反应是面对当地的抗拒，国际采取默认，同时变动授权，允许“和平进程”继续下去而不管这种情况。第二种做法是对抗拒方施加有限的压力，同时尝试在战略的高度维护干预的各方同意的性质。

7.47 柬埔寨和安哥拉提供了默认做法的典型例子，而索马里和波斯尼亚在较小程度上则是试图施压的例子。在西非的区域和联合国行动的特点是施压和默认的错综复杂的混合物，而在卢旺达应付解除武装和安全挑战的做法完全违背逻辑。不过，没有一个例子能够提供正面的结论，说明干预部队有能力通过减少当地军队、民兵和匪徒获得武器的机会从而加强了对遭受危害平民的保护。实际上，索马里和斯雷布雷尼察的情况表明，如果这一点不能做到，更好的办法也许是根本不去解除武装。负有解除武装授权的干预部队并未获得实行施压战略的原则、政治和军事的处置权。

7.48 随着《渥太华扫雷公约》日益普遍为各国所接受，第四项保护任务正在成为干预后授权的一个很常见的部分，这就是扫雷行动。这意味着开展一系列的活动，从有效地标明已知或可疑的杀伤性地雷的布雷区和进行一级调查，也包括人道主义的扫雷和对受害人的援助。联合国扫雷行动处的建立、日内瓦国际人道主义扫雷中心的建立以及日益扩大的各国扫雷中心网络的建立都证明，这是从捐助国到受地雷影响国的协调一致扫雷行动的成功范例。最近在埃塞俄比亚/厄立特里亚、柬埔寨和科索沃行动的经验证明，及早协调地雷识别培训（经常由军事人员进行）与标示、绘图和清除工作（也经常由这些部队进行）并且周密规划安排难民和国内流离失所者的陆续返回，可以使地雷造成的伤亡人数比原先担心的大大减少。纳入冲突后和平行动的扫雷行动被认为是有效、可持续的经济和社会重建和恢复努力的必要组成部分。

7.49 过渡期内的第五项安全任务涉及追捕战犯。在此之前，已经分析了对前南斯拉夫和卢旺达正在进行的刑事诉讼的详情。这里值得提及的是，在强制行动期间和以后可能对军事部队和警察部队提出的新要求，特别是一旦建立了国际刑事法院。由于担心当地居民可能采取敌对态度和作出暴力反应，北约组织的指挥官和政界人物不愿意追究和逮捕被指控的战犯。虽然巴尔干地区的有些受到指控的战犯仍然四处藏匿甚至还被允许公开露面，但这种新的行动挑战有可能增大。

## 人类保护行动原则

7.50 总之，保护的责任意味着，保护人类的行动在概念上将不同于传统的进行战争的行动，也不同于联合国维持和平的行动。因此，可取的做法是把本章阐明的原则及第 4 章所

含的指导意见体现在“保护人类行动原则”当中。本委员会建议联合国秘书长采取步骤，开始制定这一原则。它从本报告的基本论点出发，即出于保护人类目的的任何强制性干预只是一系列连续干预行动的一个部分，它始于预防努力，止于重建责任，以便恢复对人的生命的尊重和法治。

7.51 这项大的原则显然应以下列原则为基础：

- 行动必须以准确定义的政治目标为基础，通过明确的、毫不含糊的授权加以表达，并配以对应的资源和交战原则；
- 干预必须接受政治控制，但要由拥有尽可能充分的指挥权力的军事指挥官负责实施，他有权处置充足的资源以执行其使命，并拥有反映指挥和目的统一的单一指挥系统；
- 保护人类行动的目标是尽快和尽可能全面地使人权和法律原则得到遵守，但不是打败国家。这必须恰当地体现在对武力的运用中：将必须接受对使用武力的限制规定，以及适应于保护目标的某种渐增主义和渐进主义；
- 行动的实施必须保证最大限度地保护平民的所有组成部分；
- 必须确保严格遵守国际人道主义法；
- 对干预部队的武力保护决不能优先于完成使命的决心；以及
- 军事当局与民政当局和民间组织之间必须进行最大限度的协调。

## 8. 保护的责任：前面的道路

### 从分析到行动

8.1 本报告关系到迫切的人类需要，关于面临屠杀、种族清洗和饥饿风险的人群。它关系到主权国家保护本国人民不受这种伤害的责任——以及关于如果各国自己不愿意或不能履行其责任，则必须要由更大的国际社会来履行此项责任。

8.2 以往关于干预的辩论总是存在这样的看法，好像干预和国家主权是两个必然相互矛盾和无法调和的概念——支撑其中一个必然以牺牲另一个为代价。但是在我们协商的过程中，我们发现这两个原则并不像我们预期的那样水火不容。我们发现人们广泛愿意接受这样一个观点，即保护人民不受屠杀和其它严重伤害的责任是主权赋予的所有责任中最基本和最根本的责任——而且如果一个国家不能或不愿意保护它的人民不受这种伤害，那么在极端的情况下可能需要国际社会其他成员为了保护人类的目的而进行强制性的干预，包括最终进行军事干预。换言之，我们发现对于本报告认定的核心原则，即保护责任的主张，受到了广泛的支持。

8.3 本委员会在世界各地为期一年的协商过程中听到的表述最强烈的关注实质上是关于调和共担责任原则与不干预原则后引起的政治和行动后果。这些关注分为三类。可以将它们分别描述为对于过程的关注、对于优先次序的关注和对于实施的关注，以及对于行动必要性的合适评估的交叉性关注。

8.4 关于**过程**，主要的关注是确保采取保护行动时，特别是在为了保护人类目的进行军事干预时，所采取的方式是要加强国际社会处理此类问题的集体责任，而不是允许为采取单方面行动提供机会和借口。委员会已在谋求解决这些受到关注的问题，我们首先把注意力放在联合国安全理事会的核心作用和责任上面，以便采取任何必要的行动。我们对于如果安全理事会不愿采取行动应当发生的情况作了一些提示，但是我们认为，我们的任务并不是寻找安全理事会的替代机构作为权力来源，而是使它的工作干得比过去更加出色。

8.5 关于**优先次序**，关注的主要问题是，在过去的辩论和决策中，大部分注意力集中到了对灾难的反应——特别是采用军事干预方式作出的反应——而不是设法确保灾难首先不发生。委员会竭力纠正这种失衡状态，在干预辩论中一再强调预防的不可分割的重要性，并且指出每当进行军事干预时必须以很大精力专注于冲突后建立和平的问题。我们认为，保护的责任不仅包括反应的责任，而且包括预防的责任和重建的责任。

8.6 关于**实施**，我们发现这是受到最为普遍关注的问题。在过去十年期间，安全理事会面对使人类良知受到强烈震撼的局面时未能以及时的授权和支持作出反应的次数太多了。而且 20 世纪 90 年代的事件一次又一次地证明，甚至安全理事会授权采取国际行动以处理出现严重人道主义危机局势的决定中都没有采取或有效采取任何行动的保障措施。委员会意识到需要正确理解行动反应，而且我们将报告的一部分用来认定应当支配保护人类目的的军事干预的原则和规则。

8.7 但是正确认识必要的政治承诺甚至更为重要，而且这是我们在本章中关注的重点。现在情况依然是，除非在要求采取行动时能够鼓起采取行动的政治意愿，否则关于为了保护人类目的的干预的讨论将基本上是学术性的。目前最迫切的任务是努力确保在向国际社会提出行动要求时，这种要求将得到满足。决不允许再出现大规模屠杀或种族清洗之事。决不能再让更多的卢旺达出现。

## 调动国内政治意愿

8.8 动员国际支持的关键是动员国内支持，或至少是消除国内反对力量。某个问题在国内将如何起作用——鉴于可能涉及大量的人力费用和财政负担，以及鉴于可能需要重新分配国内资源，特定的干预决定将得到什么样的支持或遇到什么样的反对——始终是国际决策的一个因素，尽管国内因素发挥作用的程度因各国和各个具体事例的不同而存在着很大的差别。

8.9 有关国家的背景因素像幅员和实力、地理位置及政治机构和文化的性质等在这方面都起着重要的作用。与其它国家相比，有些国家天然赞同国际主义，而且本身更倾向于响应多边合作的要求：实际上大国从来不像中小国家那样，它们对多边主义不感兴趣，因为它们认为没必要实行多边主义。地理位置相邻也是起作用的，这完全是因为周边发生的情况很可能危及本国国民，引起严重的安全问题，并产生难民，破坏经济和产生不希望看到的政治影响——另外还会吸引媒体的注意力并因此而产生采取行动的要求。相形之下，文化关系的密切可能意味着对信仰相同宗教人们或是说同一种语言的人们所处困境抱有特别的关注。甚至对相距很远的小国也是如此。同样，相形之下如果某种政治文化极端内向，就可能难以容忍任何外部支持作用；许多政治制度不恰当地奖励了那些注意力和承诺完全呈国内性质的政治人物，从而使愿意支持参与国际行动的人处于十分孤立的地位。

8.10 那些拥有执行干预任务十分需要的军事、警察、经济资产和其它资产的国家，通常预计都会采取特别谨慎的做法。鉴于巴尔干地区持续不断的庞大的行动规模（5 万多部队），以及冷战后时代多数国家不断紧缩的军事预算，对于有多少后备能力可用于承受额外的负担，在这方面确实存在着各种限制。联合国维持和平行动 1993 年可能达到了高峰，投入部队 7.8 万人。但是今天，如果将北约组织和联合国特派团都包括在内，维持国际和平行动的军人数量骤增了大约 40%，达到 10.8 万人。即使原则上愿意考虑新的外国军事承诺的国家，也正在被迫就如何使用有限和紧张的军事能力作出抉择。

8.11 在为保护人类目的的干预调动政治支持方面，一如从事任何其它的事情，在很大程度上取决于关键个人和组织的领导。必须由某个人某个组织承担起责任并负责日常工作。政治领导人在这方面至关重要，但他们不是唯一的行动者：在多数情况下，他们会敏锐地对各个政治选区以及国内媒体提出的要求和施加的压力作出响应，而且很大程度上受自己的官僚机构的意见影响。而非政府组织已经发挥出了至关重要和日益增大的作用，它们能够提供信息和各种不同意见，它们还拥有影响决策过程的能量，它们既可以直接与决策者交涉，也可以反过来间接地同影响它们的那些人交涉，作为决策的机构过程将同国家不同而存在巨大的差异，但是始终有一些人比别人负有更大的责任，而且必须对这些人进行认定，向他们通报情况，激励他们，对他们提出要求，并责成他们负起责任：如果人人负有责任，那么实际上就无人负责。

8.12 大多数关于“政治意愿”问题的讨论所遇到的难题是更多的时间被用来感叹政治意愿的缺乏而不是分析其构成要素，以及制定出在不同背景下使用这些要素的办法。如果将这个问题简化成最基本的内容，那么需要的就是如刚才所提及，深刻了解相关的机构过程和有说服力的论点。构成有说服力的论点的具体内容显然将取决于特定的背景。但是这决不是过于简化的说法：在世界各地的多数政治制度中，对于我们在本报告中所述的这类国际行动的请求，需要得到有四种不同吸引力的论点支持：道义吸引力、财政吸引力、国家利益和党派吸引力。

8.13 关于**道义吸引力**，预防、避免和制止人类痛苦——伴随屠杀、种族清洗和大规模饥饿带来的所有灾难性损失和苦难——几乎在任何政治环境下都是令人鼓舞和具有合法性的动机。政治领导人往往低估了在他们的选民中普遍存在的纯朴的宽容心和同情心，至少是在人民的注意力受到吸引时（就如他们也低估公众在充分了解信息的情况下愿意接受精心设计的、旨在减轻这种痛苦的军事干预的伤亡风险一样）。不过，要使道义动机具有说服力意味着能够对于特定局势下给人类生命带来的威胁传达出一种紧迫感和现实感。不幸的是，在预防的紧要阶段传达上述信息往往比在某种实际恐怖活动发生后再去传达要困难得多。

8.14 最有效的财政论点是，早行动的代价总是小于晚行动的代价。如果能够预防，较之事件发生后通过军事行动、人道主义救济援助、冲突后重建或所有这三者作出反应，预防的代价可能要低许多数量级。在科索沃，几乎任何类型的预防活动——无论是涉及更有效的预防外交，还是早日更有针对性地使用像地面军事行动的可信威胁这样的胁迫性预防措施——其代价都必然小于在撰写本报告时估计国际社会已在战争和后续维持和平与重建方面投入的 460 亿美元。

8.15 对国家利益的呼吁可在许多不同的层次上提出。避免邻国的解体以及随之而来的难民外流和普遍的区域安全的不稳定，在许多背景下是一种令人信服的动机。保持资源供应线、贸易路线和市场完好对于国家经济利益同样能够发挥重要作用。而且不论以往的情况如何，当今人们普遍认为，和平给商业带来的好处比战争大得多。

8.16 国家利益还有一个方面同保护人类目的的干预息息相关：每个国家作为或被视为国际好公民的国家利益。在一个谁都不能独自解决本国所有问题的互助依赖的全球化的世界上，彼此可以得到许多直接可以相互回报的好处：今天我的国家帮助你解决邻国难民问题和恐怖主义问题，完全有理由导致你明天更愿意帮助解决我的环境问题或毒品问题。通过经常愿意投身于执行国际任务，而且并非出于显得自私的动机，这种被视为国际好公民的利益完全是一个国家随着时间的推移可为自己赢得的名誉上的好处。

8.17 提出对有关政府具有党派吸引力的观点，从而在投票选举时或其它场合获得政治支持是一个比较微妙的问题。这种观点很简单，在任何特定的国家，对整个社会不一定具有强大或足够吸引力的观点，对于政府本身特定的支持基础的某个关键部分仍可能具有这种吸引力，而且因此极有影响力。政府经常不得不在并不了解多数人意见的情况下行事，而且甚至在明知道多数人可能反对建议的行动时也一意孤行。更重要的是，它们拥有将对其直接支持基础具有吸引力或至少不使他们持反对意见的论点；而且它们拥有能够用来削弱或至少防止政治对手攻击的论点。

## 调动国际政治意愿

8.18 各国首都发生的事情是国际决策的一个重要的因素。但这只是事情的一方面。国际政治意愿不只是各个国家态度和政策相加之和。各国及其代表在双边和多边接触中发生的事情，以及政府间组织内部发生的事情，显然也至关重要。在国际上和在国内一样，发表合适的言论，并使之落实到行动上，需要同样的承诺和领导艺术，以及同样的不间断的宣传。动员人们支持具体的干预行动始终是一项艰巨的任务，因为始终存在令人信服的不采取行动的理由。在国际上要了解形形色色的决策过程责任的实际状态和加以确定的方法，会遇到与在国内时完全相同的束缚。而且在国际舞台上与在国内一样，同样重要的是，要能够制造出对道德、资源考虑、机构利益和政治利益具有吸引力的论点。从某种意义上说，本报告就是在保护人类干预背景下，对此类论点的一种表述。

8.19 寻找有关干预的问题的多边领导的一个明显出发点是联合国秘书长和秘书处的高级官员。正如我们所提出的，《联合国宪章》第 99 条规定的秘书长的正式作用可以进一步扩大，但是他的例行性活动和与安全理事会的互动，以及他在各国政府和媒体面前树立的国际形象，使他拥有独一无二的机会可以动员国际支持；秘书长的多边领导作用的进一步重要部分在于建立和维持各种多国联盟，因为这些联盟都是当代实施联合国授权的和平行动的一个必不可少的要素。秘书处，特别是通过它向安全理事会提出的报告和建议，对策划引导各种问题的审议和确定审议的各种选择方案作出重大的贡献。必须再次指出，这种贡献可能是正面的，也可能是负面的：1994 年在卢旺达问题上出现了失败，它不仅是由关键的会员国的造成的，也在于联合国的领导和秘书长未能发挥有效的作用。

8.20 除了联合国本身外，包括系统内秘书处以外的所有组织和机构，还有其它许多国际上的行动者，它们的作用同干预问题密切相关，特别是各个区域和分区域组织，以及国际非政府组织和媒体。我们在本报告中已经提到了关键的机构参与方，这里无须重复。

8.21 关于媒体，毫无疑问，良好的报道，立论有据的文章，特别是痛苦图像的实时传播，确实产生国内和国际两方面的要求采取行动的压力。“有线新闻电视网（CNN）的效应”是几乎不可抗拒的，尽管它的影响也可能会有片面之处，因为同样引起麻烦的危机并非总是得到同样的关注。另一方面，通过专注于人们遭受的痛苦，媒体的注意力有时会使决策者分心，从而无法作出艰难的外交和军事决定，由于时间带来的压力，有时促使他们在作出认真分析和规划前就贸然介入。与完全无动于衷或过分拖延相比，这种过失也许不算大，但仍可能造成问题。

8.22 国际非政府组织一直是跨界保护人类行动的重要支持者（这种行动有时扩大到军事干预），另外它们在激起反应方面的积极影响——特别是在西方——是巨大的。然而从它们谋求影响的决策者的角度看，它们作为支持者也有局限性：它们经常被视为缺乏决策经验，在哪一项准确的政策方针最适宜的问题上经常发生毫无意义的分歧，而且有时候不愿意公开（不同于私下）赞同可能是必要的强制性措施，但如不获得公开支持，政府或政府间组织则不易采取这些强制性措施。

8.23 决策人员和人道主义支持者的目标彼此没有很大的不同。鉴于致命武力的使用应始终是作为最后手段的选择方案，在无所事事与派遣部队进驻之间仍有很大的选择余地。在致命冲突发生前、发生期间和发生后，始终有各种选择可加以考虑。决策人员和人道主义支持者双方都希望看到公共政策能成功地解决当代最紧要的问题。其中最紧迫的一个问题是如何履行好保护的责任，来保护面临当代世界最严重的恐怖威胁的人们。

## 后续步骤

8.24 从一开始，本委员会的目标就是使我们的报告具有实际和具体的政治影响，而不是简单地为学者和其他评论家再次提供振奋人心的材料——尽管我们也同样希望做到这一点。本报告将提交联合国和其它国际论坛进行讨论，还将在各国政府内部和那些寻求影响它们的人士中间进行讨论，因此与我们实际关注的焦点并行的一点考虑是，我们在整个工作和协商过程中一直牢记确保这些讨论有一个坚实的基础。

8.25 我们直接希望通过帮助澄清和把注意力放在辩论的条件上——不是作为主权与干预之间的争论，而是将“保护责任”当作一个共同的议题——经过这场辩论，找到一条结束这场激烈辩论和走出当前困境的前进之路。我们首先希望增强在集体和原则基础上采取行动的机会，尽量减少双重标准，以应对迫切需要采取此种行动的、使人类良知受到强烈震撼的局势。如果我们的报告能够通过提醒各国牢记共同的责任从而有助于激励各国支持这种行动，那么它确实将作出十分巨大的贡献。

8.26 我们希望看到达成共识的行动原则归纳在本报告开头几页的提要中。然后，应采取何种行动以推动这些原则呢？在国家、区域和国际各级进行了大量的讨论，研究如何最有效地完成这样一项实际任务，即尝试体现各国在保护人类目的的干预的问题上任何新的共识。有人提议应当把注意力放在起草供安全理事会内部使用的准则；有人支持由大会通过一项更正式的决议；还有人走得更远，提出应着手草拟一项新的国际公约，或甚至修正《联合国宪章》本身。

8.27 委员会相信，如果围绕“保护责任”主张的共识达到我们希望达到的程度，那么现在判断最终可能出现什么结果还为时过早。现在重要的事情是开始工作，让会员国与秘书长共同努力，为我们提出的主张提供实质性和程序性的内容。秘书长本人、安全理事会和大会都可发挥重大的作用，而且我们在下列建议中就这个方面作些提示。对于这些步骤应以何种最佳顺序进行排列，本委员会不作判断。

8.28 委员会向大会建议：

**大会通过一项宣告性决议草案，体现保护责任的基本原则，并包含四个基本要素：**

- ☐ **肯定主权是责任的主张；**
- ☐ **确定在面对一些不能或不愿意履行保护责任的国家中的保护人类要求时，国际社会有三方面的责任：预防、反应和重建；**
- ☐ **起点定义，（大规模丧生或种族清洗，包括实际发生的或担心的），如果保护人类要求证明有正当理由进行军事干预，就必须满足这种要求；和**
- ☐ **阐明预防性原则（正确的意图、最后手段、均衡的手段和合理的机会），在动用军事力量保护人类时必须加以遵守。**

8.29 委员会向安全理事会建议：

- (1) 安全理事会成员应审议并谋求就一组准则，包含提要中归纳的“军事干预原则”达成一致意见，以便为各成员国响应保护人类目的的军事干预要求提供指导。**
- (2) 安全理事会五个常任理事国应进行审议并谋求达成一致意见，不就不涉及其国家切身利益的事项使用否决权来阻碍通过授权进行保护人类的军事干预的决议。另外就该决议而言，本来也会获得多数的支持。**

8.30 委员会向秘书长建议：

**秘书长进行审议，并就情况与安全理事会主席和大会主席磋商，探讨在上述两个机构中并通过他本人进一步的行动，最有效地推动本报告的内容和行动建议的方式。**

## 迎接挑战

8.31 委员会在整个审议期间谋求统一两个目标：加强而不是削弱各国的主权，提高国际社会在各国不能或不愿意保护本国人民时作出决定性反应的能力。统一上述两个目标至关重要。除非各国的主权得到尊重，并且除非各国保护本国公民的能力得到提高，否则就不可能实现各国人民真正的平等。同样，除非国际社会能够在大批人群遭受屠杀或种族清洗时采取决定性的行动，否则，“国际社会”这个词就将变成一种嘲弄。

8.32 委员会乐观地认为，这两项目标——增强各国的主权能力和提高国际社会保护遇到致命危险的人民的能力——在实践中是可以统一起来的。我们的工作反映在过去一代人的时间里，在各国和安全理事会都出现了显著的、甚至是历史性的变化。由于这种变化，如果现在还有人宣称，各国可以对其本国人民为所欲为，并在这样做时以主权原则作幌子，那么没有任何人会为这样的说法进行辩护。在国际社会中，就如不能免除无端单方面使用武力的罪责一样，也不能免除大屠杀和种族清洗的罪责。决不应容许实施此类恐怖的任何一人高枕无忧。

8.33 这种基本共识意味着国际社会有责任在各国不能或不愿意履行这些基本责任时采取决定性的行动。委员会谋求阐明这种共识，并呼吁国际社会全体成员以及非政府行动者和各国公民接受保护责任的主张，将其作为 21 世纪各国和各国人民的全球公民守则的一个基本要素。

8.34 迎接这种挑战不只是一种愿望。这是一件至关重要的事情。我们拥有共同的理想，即人人享有平等的价值和尊严以及地球就是我们共同的家园，而对于我们共同理想最严重的伤害，莫过于国际社会不能防止种族灭绝、屠杀和种族清洗。如果我们相信，人人都有平等的受保护权利，使我们免遭震撼全人类良心的行为的伤害，那么我们就必须使雄辩与现实保持一致，使原则与实践保持一致。我们不能满足于编写报告和发表宣言。我们必须准备采取行动。如果我们做不到这一点，我们将无法继续生存。

# 附件

## A. 委员会成员

加雷思·埃文斯（澳大利亚），联合主席，2000 年 1 月以来任总部设在布鲁塞尔的国际危机小组主席兼行政首长。1978 年至 1999 年担任澳大利亚参议员和众议员，其间任内阁部长长达 13 年（1983 年—1996 年）。任外交部长期间（1988 年—1996 年），为制定联合国柬埔寨和平计划、缔结化学武器公约、创立亚太经济合作论坛以及倡议建立关于消除核武器问题堪培拉委员会发挥了杰出的作用。他还是王室法律顾问（1983 年），澳大利亚四等勋爵（2001 年）。他发表过许多作品，其中有著作《加强合作，缔造和平》（1993 年），文章“合作安全与国内冲突”（《外交政策》，1994 年），后者的发表使他荣获了格拉夫迈耶改善世界秩序主意奖。

穆罕默德·萨努恩（阿尔及利亚），联合主席，联合国秘书长特别顾问，以前在 1999 年埃塞俄比亚和厄立特里亚冲突中曾出任过联合国秘书长特使；曾任联合国和非洲统一组织联合委派的非洲大湖地区问题特别代表（1997 年）；索马里问题秘书长特别代表（1992 年 3 月至 10 月）。还担任过世界环境和发展委员会（布伦特兰委员会）委员。他是阿尔及利亚的一位资深外交官，先后出任过驻德国、法国、美国 and 摩洛哥大使以及驻纽约联合国常驻代表。还担任过非洲统一组织和阿拉伯联盟的副秘书长。

吉塞勒·科特-哈珀（加拿大），律师和魁北克克拉瓦勒大学的法学教授。她曾是许多组织的成员，其中有联合国人权委员会、美洲国家间人权学会和魁北克人权委员会。1990 年至 1996 年担任人权和民主发展国际中心（蒙特利尔）委员会主席，1995 年为出席北京第四届世界妇女大会的加拿大代表团成员。1995 年荣获莱斯特·B. 皮尔逊和平奖，1997 年成为加拿大四等勋爵，并获得魁北克律师勋章。她发表的著作主要有《加拿大刑法概论》（1998 年，第 4 版）。

李·汉密尔顿（美国），伍德罗·威尔逊国际学者中心（华盛顿哥伦比亚特区）主任，印第安纳大学国会问题中心主任。1965 年至 1999 年为国会议员，其间有过杰出的记录，先后担任过国际关系委员会主席、情报特别委员会主席和经济联合委员会主席等职。出任过多个处理国际问题的委员会的委员，其中包括加强巴勒斯坦公共机构特别工作组，未来国际金

融结构体系特别工作组和外交关系委员会 21 世纪美国古巴关系独立工作组，以及其它许多小组、委员会和理事会。

**迈克尔·伊格纳季耶夫（加拿大）**，现任哈佛大学肯尼迪行政学院人权实践终身教授。还是“21 世纪信任”的资深研究员，科索沃问题独立国际委员会成员。1984 年以来，做过自由撰稿人，从事过广播、史学、伦理学、文化分析等工作。撰写过大量有关民族冲突的著作，最近发表了有关巴尔干种种冲突的著作，包括《虚拟战争：科索沃和其后事态发展》。他还有不少其它著作，其中如自由主义哲学家艾赛亚·伯林的传记。他的《俄罗斯相册》（一本家庭回忆录）在 1988 年荣获了加拿大总督奖和英国皇家文学学会海涅曼奖。其第二部小说《瘢痕组织》在 1993 年被列入布克奖的最后候选名单。

**弗拉基米尔·卢金（俄罗斯）**，现任俄罗斯国家杜马副主席。曾就职于莫斯科世界经济和国际关系研究所（1961 年—1965 年），苏联科学院美国和加拿大研究所（1968 年—1987 年）。1965 年至 1968 年，在布拉格担任国际杂志《世界和社会主义问题》的编辑，后因反对 1968 年苏联入侵捷克斯洛伐克而受到驱逐。1987 年进入苏联外交部，后任苏联驻美国大使（1992 年—1993 年）。1990 年被选为俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国最高苏维埃主席团副主席，1993 年成为俄罗斯联邦国家杜马副主席。同年，他帮助创建了亚博卢党，目前他仍是这个党的代表。他还担任过杜马国际事务委员会主席（1995 年—1999 年）。

**克劳斯·瑙曼（德国）**，曾任北大西洋公约组织北大西洋军事委员会主席（1996 年—1999 年），在处理科索沃危机和发展北约新的一体化军事指挥结构中发挥了核心作用。他于 1958 年加入德意志联邦国防军。1981 年至 1982 年在德国驻布鲁塞尔北约军事委员会军事代表处工作，上校军衔。1986 年晋升为准将，后任德国联邦武装部队助理总参谋长，少将军衔。1991 年晋升为四星上将，同时被任命为总参谋长，直至出任北大西洋军事委员会主席。退休后任联合国和平行动小组成员。

**西里尔·拉马福萨（南非）**，现任南非一家主要的服务和设施管理公司 Rebserve 的董事长兼总经理。1991 年 6 月，被选为非洲国民大会秘书长，后于 1996 年弃政从商。自 1982 年以来，他为创立南非最大的和最强有力的工会全国矿工联合会发挥了主要作用。在上大学时因参加政治活动而坐牢，学业被迫中断，后通过培训成为律师。在与南非政权谈判和平结束种族隔离和引导国家在 1994 年 4 月举行第一次民主选举中起到了关键性作用，后被选为新制宪议会议长。他于 1987 年荣获奥拉夫·帕尔梅奖。2000 年 5 月应邀参与了北爱尔兰和平进程。

**菲德尔·拉莫斯（菲律宾）**，1992 年至 1998 年任菲律宾共和国总统，1999 年后任拉莫斯和平和发展基金会主席，该基金会主席。该基金会的工作涉及亚太安全、可持续发展、民

主管治和经济外交等方面。在担任总统之前曾长期供职于军队和警察部门，参加过朝鲜战争和越南战争，功勋卓著。1981 年担任菲律宾武装部队副总参谋长，1986 年升任总参谋长，1988 年至 1991 年任国防部长。在与菲律宾南部穆斯林叛乱分子的谈判中发挥了核心作用，写过一本有关菲律宾南部和平进程的著作——《不要破坏和平》。

**科尔内利奥·索马罗加**（瑞士），现任“重新用道德武装考克斯基金会”主席以及日内瓦人道主义排雷国际中心主席。他还是布达佩斯开放社会研究院委员会委员，联合国和平行动小组成员。此前，曾任国际红十字委员会主席（1987 年—1999 年）。1984 年至 1986 年任瑞士对外经济事务国务秘书。从 1960 年起长期担任瑞士外交官，包括 1973 年起出任日内瓦欧洲自由贸易联盟副秘书长，是一位出类拔萃的外交官员。1977 年至 1978 年还担任过联合国欧洲经济委员会主席。

**爱德华多·施泰因·巴里拉斯**（危地马拉），现在巴拿马联合国开发计划署工作，在秘鲁 2000 年 5 月大选中担任过美洲国家组织观察员代表团团长。曾任危地马拉外交部长（1996 年—2000 年），其间在监督危地马拉和平谈判，尤其在争取国际支持中起到了关键作用。1971 年至 1980 年，1985 年至 1987 年，分别在危地马拉和巴拿马的大学讲过学。1982 年至 1993 年在巴拿马参与过拉丁美洲经济体系和孔塔多拉集团内的多个地区发展项目。这涉及到与拉丁美洲各国、欧洲共同体和北欧国家的合作。1993 年 12 月至 1995 年，担任国际移民组织常驻巴拿马代表。

**拉梅什·撒克**（印度），1998 年起任东京联合国大学副校长，主管大学的和平和管治计划。他曾在印度和加拿大接受教育，1980 年至 1995 年先后在奥塔戈大学（新西兰）任讲师和教授。后被任命为设在堪培拉的澳大利亚国立大学和平研究中心教授和负责人，其间参加了不扩散条约的审议和扩大会议，参与了全面禁止核试验条约的起草和禁止地雷国际运动。他还是堪培拉消除核武器委员会的顾问。他发表过许多著作和文章，其中包括《昔日难掩瑕疵，未来扑朔迷离：50 岁的联合国》，2000 年合作编辑的《科索沃和对人道主义干预的挑战》。

## B. 委员会的工作方式

### 委员会的任务

在 2000 年 9 月的联合国千年大会上，加拿大总理让·克雷蒂安宣布，将成立一个独立的关于干预和国家主权问题国际委员会，以响应秘书长科菲·安南提出的要求：即国际社会应作出努力，就如何在大规模侵犯人权和违反国际法的行为面前作出反应的问题达成新的国际共识。

在 2000 年 9 月 14 日委员会的第一次会议上，外交部长劳埃德·阿克斯沃西说，委员会的任务是推动对这些问题的全面讨论，促进各国就怎样从论战（以及经常处于瘫痪的那种状

态)走向国际体系内的行动(尤其是通过联合国)达成全球政治共识。关于环境和发展布伦特兰委员在 1980 年代处理明显不可调和的发展环境保护问题时,通过认真理智的政治讨论,从而形成了“可持续发展”的概念,因此人们希望,该委员会能够多参照上述做法,找到能调和看上去是不可调和的干预和国家主权概念的新途径。

建议委员会在一年内完成它的工作,使加拿大政府能借第 56 届联大之机将委员会的研究成果和行动建议通报国际社会。

## 委员会的组成

加拿大政府邀请国际危机小组主席、澳大利亚前外长格雷思·埃文斯阁下和联合国秘书长特别顾问、前索马里和非洲大湖地区问题秘书长特别代表穆罕默德·萨努恩阁下领导该委员会。在同两主席磋商后又任命了另外 10 名杰出的委员,这些委员有着不同的地区背景,不同的观点和看法以及经历,完全有能力处理委员会必然会面对的一系列法律、道德、政治和行动方面的复杂问题。委员会全体成员名单及其简历见附件一。

## 顾问委员会

加拿大外长约翰·曼利任命了一个由现任外长和前外长以及其他著名人士组成的国际顾问委员会,它的作用在于为关于干预和主权问题国际委员会提供一种政治衡量标准。顾问委员会的职责是为委员们提供帮助,使他们的报告能建立在目前的政治现实的基础之上,协助建立跟踪其建议所需要的政治势头和推动公众参与。

顾问委员会成员有:不列颠哥伦比亚大学利乌全球问题研究中心董事兼首席执行官劳埃德·阿克斯沃西阁下;智利共和国外交部长玛莉亚·索莱达·阿尔韦亚尔·巴伦苏埃拉阁下;巴勒斯坦国家权力机构前内阁部长哈南·阿什拉维博士;大不列颠及北爱尔兰联合王国枢密院长和下议院领袖罗宾·库克阁下;约翰 D. 和凯瑟琳 T. 麦克阿瑟基金会主席乔纳逊 F. 方东先生;波兰共和国国会欧洲法律委员会主席布罗尼斯拉夫·盖雷梅克教授;墨西哥合众国前对外关系部长罗萨里奥·格林·马克拉斯阁下;纽约卡内基公司总裁巴尔坦·格雷戈利亚博士;不列颠哥伦比亚大学利乌全球问题研究中心创始人、董事伊万·黑德博士;美国参议员帕特里克·莱希阁下;阿拉伯国家联盟秘书长、阿拉伯埃及共和国前外交部长阿姆·穆萨阁下;希腊共和国外交部长乔治·帕潘德里欧阁下;泰国前外交部长素林·披素万博士阁下;世界银行集团总经理、前开普敦大学副校长曼弗拉·兰弗勒博士;阿根廷共和国对外关系、国际贸易和宗教事务部长阿达尔贝托·罗德里格斯·贾瓦里尼阁下。

顾问委员会与国际委员会委员们于 2001 年 6 月 22 日在伦敦举行了会议,会议气氛十分活跃,成果明显。与会的成员有加拿大前外长劳埃德·阿克斯沃西;阿拉伯国家联盟秘书长阿姆·穆萨;英国前外交大臣罗宾·库克;墨西哥前对外关系部长罗萨里奥·格林;智利前外长胡安·加布里埃尔·巴尔德斯(也代表现任智利外长);阿根廷和希腊外长的代表;麦克阿瑟基金会主席乔纳·F. 方东;不列颠哥伦比亚大学利乌全球问题研究中心创始人、董事伊万·黑德。

## 委员会会议

关于干预和国际主权问题国际委员举行过五次正式会议：2000年11月5日至6日在渥太华；2001年3月11日至12日在马普托；2001年6月11日至12日在新德里；2001年8月5日至6日在加拿大韦克菲尔德；2001年9月30日在布鲁塞尔。另于2001年2月1日在日内瓦举行过一次委员会非正式会议，参加会议的有委员本人和会议邀请的其他人士，还举行过多次有少数委员参加的小组圆桌会议和磋商会议，有关情况交在下面作详细说明。

在第一次会议上，委员们审议了一系列核心问题，从中确定了关键问题，并就总体方针作出了决定。拟定了最初的报告提纲草稿，随后分发给有关人员。在2月初的日内瓦会议上，对该提纲进行了审议，3月份在马普托会议上作了进一步的扩充。5月份产生了一份较为完善的草稿，随之分发给委员们，供他们审议和提出初步意见，6月在新德里会议上对其进行更为详细的审议。会上同意对报告的内容和结构作出重大调整。在此基础上，于7月初又产生了新的草稿，并分发给委员，请他们提出具体的书面意见。

该进程中其余各个阶段主要与两主席本身有关。7月份在布鲁塞尔的会议进行了多日，产生了一份比原先长得多的草稿，加进了许多委员提交的重要书面意见。两主席的草稿于韦克菲尔德会议召开前一周发给各位委员，随后进行了4天极其详细的审议，最后就报告的措词达成了一致意见。9月底在布鲁塞尔召开了又一次委员会会议，考虑在报告中加入该月早些时候发生的对纽约和华盛顿哥伦比亚特区进行可怕的恐怖主义袭击所带来的影响；结果对报告最后发表的文本作了若干调整。

## 磋商

为了鼓励讨论并确保委员会在执行其任务期间尽可能听取广泛的意见，于2001年1月至7月间在世界各地举行了12次地区圆桌会议和国家级磋商。按时间顺序排列：1月15日在渥太华，1月30日在日内瓦，2月3日在伦敦，3月4日在马普托，5月2日在华盛顿哥伦比亚特区，5月21日在开罗，5月23日在巴黎，6月10日在新德里，6月14日在北京，6月26日至27日在纽约，7月16日在圣彼得堡。在这些会议上所讨论的问题的概要情况和与会者名单可见委员会报告的补充卷。

每一次磋商两主席中至少会有一人参加会议，通常是两人都参加，多数时候还有一些委员出席。每次会议都邀请了国家和地区的各类官员以及民间社会、非政府组织、学术团体和智囊机构的代表。为了鼓励讨论，在会前事先给与会者发了文件，文件从委员会角度提出了一些主要的问题。另外事前还邀请了一些特殊与会人员，负责起草文件和就问题的不同方面进行专门介绍。这些文件形成了委员会可以利用的新的和极为有用的研究资料来源。另外还在每次圆桌会议期间选出一名与会者，负责编写反映每次圆桌会议进程和结果的简报。在本报告的补充卷中，对这些方方面面的贡献作了较充分的肯定。

我们还定期到各国首都给感兴趣的政府，以及给各国驻纽约和日内瓦的外交使团介绍情况。1月30日还在日内瓦同主要国际组织（联合国日内瓦办事处；联合国难民事务高级专员

署；人权委员会；世界卫生组织；国际移民组织；国际红十字委员会/国际红十字同盟和红十字会国际联合会；以及人道主义事务协调厅）的负责人或资深代表进行了磋商。

## 研究

为支持委员会的工作，专门安排了一项广泛的研究计划。为了借助先前针对这些问题所作的许多努力并作出补充，委员们利用了联合国以及各地区论坛和其它论坛上产生的辩论和讨论记录；大量已发表的有关这一问题的学术研究和政策研究，包括一系列重要的独立研究和国家主办的研究；以及一系列委托他人专为委员会撰写的论文和研究报告。

为了补充和加强委员会工作的知识方面，专门成立了一个国际研究小组。小组由美国的托马斯 G. 魏斯和津巴布韦的斯坦莱克·J. T. M. 萨姆肯杰共同领导。魏斯是纽约市立大学学位授予中心主任兼教授，还是该大学联合国知识历史项目的共同负责人。萨姆肯杰是位律师，曾担任过前联合国秘书长布特罗斯·布特罗斯-加利的讲稿撰写人。汤姆·魏斯同加拿大的研究顾问唐·休伯特主要负责编写包含在补充卷中的研究报告，而斯坦莱克·萨姆肯杰的主要任务是担任报告员，协助委员会起草报告。

研究小组的其他成员也发挥了重要作用。牛津大学的卡罗林·蒂尔金在尼尔·麦克法兰教授的监督下，在编写补充卷中的参考书目方面发挥了主要作用。设在纽约的纽约市立大学学位授权中心的研究部门也得到了博士生凯文·奥兹盖奇恩和彼得·霍夫曼的大力帮助。

希望包含在补充卷中的专为委员会编写的研究材料连同报告本身，能给这个领域的学者、专家和决策者留下一份长久的遗产。补充卷以及报告已经据此编好，可以电脑光盘的形式提供，另附有同关键词相互参照的参考书目，以提高其作为研究工具的效用。这些文件以及另外一些文件还登录在关于干预和国家主权问题国际委员会的专门网站上：[www.iciss-ciise.gc.ca](http://www.iciss-ciise.gc.ca)——至少保留到下一个 5 年。

## 行政支援

委员会的工作计划由一个小型秘书处负责管理，它是加拿大政府给委员会提供的支援的一部分。秘书处设在渥太华外交和国际贸易部内，迄今所做的工作有：开展必要的资金筹集工作，组织圆桌磋商会议和委员会议，管理委员会报告和背景研究材料的出版和发行工作，带头展开外交努力，吸引各国政府积极参与并扩大对辩论的政治支持。秘书处由执行主任吉尔·辛克莱和副主任海迪·胡兰领导，成员有推广战略经理苏珊·芬奇，政策顾问托尼·阿德沃卡特，政策顾问约瑟夫·莫法特，政策分析员图多尔·埃拉，通信经理哈丽雅特·罗斯，行政助理卡罗勒·迪皮伊-采楚。澳大利亚前外交官肯·贝里任两主席的执行助理，另外由加拿大驻世界各国大使馆的工作人员和渥太华国际发展研究中心为秘书处提供额外的支援。

## 经费来源

关于干预和国家主权问题国际委员会的经费由加拿大政府和一些重要的国际基金会提供，其中包括纽约卡内基公司，威廉和弗洛拉·休利特基金会，约翰·D. 和凯瑟·T. 麦克阿瑟基金会，洛克菲勒基金会和西蒙基金会。委员会还要感谢瑞士政府和大不列颠联合王国政府为委员会的工作提供了慷慨的经费和实物支持。

# 索引

“干预权”, 8, 12  
5 个常任理事国。见否决权  
9 月 11 日袭击美国。见恐怖主义; 袭击美国国家  
IDPs. 见无家可归者

## A

安哥拉, 46  
安理会  
安理会  
安理会指导原则。见安理会  
安南, 科菲, vii, 2, 15. 也见联合国: 秘书长  
安全机构, 17

## B

保护人类目的, 1-10, 10-15, 22-27, 33-36, 37-46  
保护人类目的。见干预  
保护人类行动原则, vii, 47  
保护人类行动原则。见行动问题: 建议的原则  
保护责任, viii, 6-13, 27, 48-53  
北大西洋公约组织, 38, 41, 47, 49  
被迫流离者, 41, 43, 65, 66  
比利时, 5  
标准, 23-25  
标准, 见干预: 干预标准  
波斯尼亚, viii, 15, 46, 43, 44  
波斯湾, 14  
卜拉希米报告。见联合国和平行动小组报告  
不采取行动的含义, 38  
不干预, 8-9, 22, 33, 48  
不同于军事干预, 56 - 57  
布雷顿森林货币体系。见国际货币基金组织, 世界  
银行

## C

裁军、遣散和重新融入社会。见行动问题  
参与规则, 40-43, 47  
参与规则。见行动问题  
朝鲜, 34  
冲突, 国内的, 4, 14, 46  
冲突后的行动, 41  
冲突预防。见预防  
除军事行动外的措施。见干预: 制裁  
脆弱的, 4, 6, 19  
脆弱的国家。见国家, 脆弱的

## D

大不列颠, 54  
大规模丧生, xi, 23

大国。也见干预: 合理的成功机会  
大赦国际, 16  
大众传媒, 3, 4, 5, 14, 15, 17, 18, 19, 41, 44, 45. 也见行动  
问题  
单边的, 34  
单边行动。见干预: 单边的  
地雷行动服务, 46  
地区组织, 19, 33  
地区组织, 33, 37  
地区组织, 37-38  
第 1.3, 14 条  
第 10, 48 条  
第 11, 48 条  
第 12, 48 条  
第 1368 号, 第 1373 号决议,  
第 2.1, 8, 12 条  
第 2.4, 47 条  
第 2.7, 12, 47, 50 条  
第 24, ix, 47, 52 条  
第 39, 47 条  
第 41, 47 条  
第 42, 47 条  
第 51, 13, 35, 47, 54 条  
第 55, 24 条  
第 76, 44 条  
第 99, x, 23, 36, 50, 72 条  
第八章, 48  
第六章, 47, 66  
第七章, 16, 35, 47, 66  
第十二章, 44  
动机, 7, 26, 32, 47  
动机。见干预: 动机  
动员政治意志。见政治意志  
对安理会的建议  
对国际和平与安全的威胁, 见国际和平与安全  
对恐怖袭击作出反应。见恐怖主义; 袭击美国  
对联合国大会的建议  
对联合国秘书长的建议  
对美国的恐怖袭击。见恐怖主义; 袭击美国

## F

法治, 17, 42, 44-47  
反对……行动, 27  
反对行动, 27  
反人类罪行, 5, 18, 24  
犯罪, 有组织的, 4, 45  
非政府组织, 作用, 4, 7, 15, 19, 51  
非政府组织。见非政府组织  
非洲, 38  
非洲统一组织, 14

非洲统一组织。见非洲统一组织  
分裂, 1, 26  
分裂, 4  
封锁, 6  
否决权, xiii, 34, 36. 也见五个常任理事国

## G

改变辩论的条件, 12-13. 见保护责任  
改革, 15  
改革, 35  
改革, 46  
改革, 74  
干预。见干预: 军事  
干预。也见自愿联盟  
干预后的义务, 28-30  
干预后的义务, 28-31  
干预后战略, 28  
干预决定, 22-27  
干预决定。见干预  
干预力量的任务。见行动问题  
干预权。见干预  
刚果, 34  
个人的, 13  
根本原因, 14, 15, 16  
根本原因的预防。见预防: 根本原因  
工具箱。见预防: 直接的: 根本原因  
公约, 4-5, 18  
关于冲突原因和促进非洲持久和平可持续发展的报告, 28  
国际的, 34  
国际法庭, 35  
国际复兴开发银行。见世界银行  
国际和平与安全  
国际红十字同盟和红新月会国际联合会, 3  
国际红十字委员会, 2, 15, 25  
国际红十字委员会。见国际红十字委员会  
国际货币基金组织, 17, 19  
国际货币基金组织。见国际货币基金组织  
国际金融机构, 见国际货币基金组织, 世界银行  
国际人权联合会, 15-16  
国际人权联合会。见国际人权联合会  
国际危机小组, 15  
国际刑事法庭, 3, 4, 10, 18, 35, 49  
国际刑事法院。见国际刑事法院  
国家  
国家安全, 12  
国家利益, 49  
国家主权。见主权  
国内冲突。见冲突, 国内的  
国内的, 5  
国内管辖权, 32

## H

海地, 14, 45  
含义, 8-9

航空禁飞, 22  
合法性, 11, 34, 36  
合法性, 32, 35  
合法性, 35  
合法性。见干预: 授权  
合理的成功机会, 25, 52  
合理的成功前景, ix, 27, 52  
和干预, 6  
和解, 28, 29  
和解。见重建  
和平与安全。见国际和平与安全  
环境灾难, 24  
混合动机。见干预: 动机

## J

饥饿, ix, 12, 24, 48  
集体的, 33, 37  
计划。见行动问题  
技术, 进步。见全球化  
加拿大, 2  
价值, 44  
监督员, 17  
监督员, 18  
柬埔寨, 15, 29, 31, 46  
建立和平, 28-29  
建立和平, 45  
建立和平, 45-47  
建立和平, 45-47  
建立联盟, 41  
建立-杂项  
紧急救济, 6  
紧急特别会议。见联合国大会: 联合一致共策和平  
禁运, 21  
经济发展, 29  
警察职能。见警察职能  
军事  
军事的, 也见行动问题  
军事干预的替代手段, 30 - 32. 也见制裁  
军事合作与训练, 21  
均衡的手段, 25-26, 52  
均衡的手段, ix, 25, 51  
均衡性, 44  
均衡性。见均衡的手段

## K

科索沃, 1  
可信度, 信誉, 14  
可信度, 信誉, 39  
克罗地亚, 30  
恐怖袭击。见恐怖主义; 袭击美国  
恐怖袭击。见恐怖主义; 袭击美国  
恐怖主义, viii, 4, 24, 26, 50  
恐怖主义, 2  
酷刑  
困境, 1-3

## L

冷战, 35  
冷战后, 16, 49  
利比里亚, 11, 33, 38  
例外, 22  
联合国  
联合国保护部队, 41  
联合国大会。见联合国大会  
联合国大会。见联合国大会  
联合国和平行动小组。见联合国行动小组报告  
联合国和平行动小组报告, 14, 16  
联合国授权的管理, 31  
联合国索马里第二阶段行动, 42  
联合国索马里第一阶段行动, 41  
联合国宪章  
联合国预防部队, 18, 40  
联合国驻柬埔寨临时权力机构, 29  
联合国一致共策和平, xiii, 34, 37  
联盟建设, 41  
良好的管治, 3, 14  
良好的国际公民权利, 6  
流动, 10, 32  
卢旺达, viii, 1-3, 5, 8, 10, 14-15, 18, 37-38, 46, 47, 48, 51  
旅行限制, 25, 32  
洛克比空难案, 35

## M

马其顿, 18, 40  
曼利, 约翰, vii  
贸易条件, 15, 17  
美国  
美国有线新闻网效应。见大众传媒  
美洲, 38  
秘书长, viii, 2, 10, 14, 16, 17, 19, 25, 28, 35, 36, 45, 50-52  
秘书长。见联合国  
秘书长报告, 14  
秘书长特别代表, 45  
秘书处, 50-51  
免除, 10, 30, 53. 见主权豁免  
民主, 推翻, 24, 26  
目标, 41-42

## N

南斯拉夫, 30, 31, 40, 41  
难民  
能力建设, 16  
能力建议, 16-17  
纽约, 袭击。见恐怖主义; 袭击美国

## O

欧洲安全与合作组织, 14  
欧洲安全与合作组织。见欧洲安全与合作组织

## P

排雷。见行动问题: 地雷行动  
叛乱运动, 3,  
皮诺切特, 奥古斯塔, 5, 20  
平民和军队关系。见行动问题  
普遍管辖权, 5, 10, 18

## Q

起诉, 刑事, 6, 18  
前南斯拉夫国际刑事法庭, 3  
前南斯拉夫国际刑事法庭。见前南斯拉夫国际刑事法庭  
前战斗人员。见行动问题  
遣返和重新安置, 28-29  
强奸, ix, xii, 4, 11, 12, 23-24  
强制实行和平, 5, 43  
强制行动。见强制实行和平  
强制性, 14  
情报机构, 15  
全球化, 5  
权力转移, 45

## R

人道主义干预  
人类安全, 3-5, 10-12, 22,  
人权, 3-7, 10-12, 14  
人权高级专员, 3  
人权观察, 23  
人权事务高级专员。见联合国  
任务, 41, 42, 46  
任务, 9, 12  
任务进展缓慢, 42  
任务进展缓慢。见行动问题  
日内瓦公约, 4-5, 10-11, 24

## S

萨尔瓦多, 14  
塞拉利昂, 11, 33, 38  
伤亡, 43, 46, 50  
伤亡。见行动问题  
上议院。见皮诺切特, 奥古斯塔  
少数民族, 30, 45  
剩余的, 12  
世界贸易中心: 见恐怖主义: 袭击美国  
世界人权宣言, 4-5, 10, 11, 34  
世界银行, 17, 27  
事后, 38  
事实真相调查团, 17  
授权, viii, 1, 6, 17, 53,. 也见安理会  
授权, viii, ix, 1, 8, 11, 25, 31-32, 33-39, 41  
双方同意的部署, 27, 56, 57  
双重标准, 18  
司法部门, 独立, 17  
司法一揽子, 30

司法一揽子, 30

斯雷布雷尼察, viii, 1, 2, 8, 46

索马里, viii, 1, 8, 11, 14, 31, 35, 41-42, 46

## T

特别联盟。见自愿联盟：安理会——未能采取行动  
替代……的手段, 6-7

通信, 改善。见全球化

统一特遣部队, 41

突出的特性。见行动问题

推定弃权。见否决权：行为准则

推翻民主政府。见民主, 推翻

托管。见联合国授权的管理

## W

娃娃兵, 3, 18

威斯特伐利亚, 条约, 8

维和, 4-5, 14

维护, 9, 16, 33

维护国际和平与安全。见国际和平与安全

渥太华地雷公约, 12

斡旋, 14, 17

五角大楼。见恐怖主义：袭击美国

武力

武力保护, 44, 47

武力保护。见行动问题

武器控制和裁军, 17

武装冲突中的国际人道主义法。见日内瓦公约

武装冲突中的人道主义法。见日内瓦公约

武装的, 3

## X

西非国家经济共同体, 11

习惯国际法, 5, 11, 35

袭击美国, 1-5

袭击美国。见恐怖主义：袭击美国

下一步。见建议

贤人委员会, 17

宪章。见联合国宪章

陷入瘫痪的, viii, 8, 23, 24, 31

陷入瘫痪的国家。见国家, 陷入瘫痪的

相关的关注, 36

小型武器, 17, 28-29, 46

新的做法, xi, 10-11

新的做法。见保护责任

行动概念, 41, 43

行动计划, 45

行动问题, ix

行为者, 3, 5, 19, 32, 49

行为准则, 36

行为准则, 36

学术机构, 3

## Y

延伸与打击。见行动问题：平民和军队关系  
一致性, 4

伊拉克, 45

依赖干预力量。见重建：依赖

依赖性, 31-32

异见者, 12

印度尼西亚, 27

由……干预, 38

有组织的犯罪。见犯罪, 有组织的

与大众传媒的关系, 41

与平民关系。见行动问题

预防, 38, 48

预防和惩治种族灭绝罪公约。见种族灭绝公约

预防性部署, 18, 40

预防原则, xi, 21, 38

预防原则。见干预：预防原则

预防责任, xi, 12-20. 也见预防

预防致命冲突卡内基委员会, 14-15

预警, 14-15

预警, 15-17

圆桌会议, 3

越境武装袭击, 9

## Z

责任, 10, 14, 17

扎伊尔, 43

占领, 限制, 25, 31

战争罪行, 18, 44. 也见日内瓦公约

正当理由, x, 23

正当授权。见授权：正当的

正确的, ix, 33-38

正确的意图, 25

正确的意图, ix, 26, 52

正在改变的国际环境。见干预：正在改变的环境

证据, 25

证据。见干预：证据

政治意志, 48

政治意志。见政治意志

支持恐怖主义, 2

直接的, 17-21

直接预防。见预防, 直接的

指挥结构, xi, 43

指挥结构。见行动问题

指挥系统, 45

制裁, 6, 17, 18, 21-22, 24-27, 40-41

种族灭绝, 5, 15-16, 18, 22-23, 24

种族灭绝公约, 11, 24

种族歧视, 24

种族清洗, 11, 22-23, 23, 24, 48

重建, 10-11, 28-32

重建, 28

重建和恢复。见重建

重建责任, xi, 28-32. 也见重建

主权, 6

主权豁免, 18  
主要的, xi, 9, 12, 16, 33, 37, 40  
资源, 41-43  
资源, 攫取, 3  
资源, 提供。见行动问题; 能力建议  
自决, 26, 31  
自卫, 9, 24, 33, 43  
自卫。见恐怖主义; 袭击美国  
自愿联盟, 41  
组织, 15  
钻石。见资源, 攫取

最后的手段, 25, 51  
最后的手段, viii  
尊重, 16, 28, 31, 47  
作出反应的责任, xi, 21-27  
作为责任, 9-10, 34, 52  
作用, 33-35  
作用, 5, 16, 19, 25, 33, 48, 50  
做法, 11, 14, 24, 53  
做法, 8