



從利比亞案看國際制裁的演變

●高英茂／前外交部政務次長、台灣民主基金會資深學人

●陳雪琴記錄整理

壹、前言

個人演講的主題是利比亞的暴政屠殺與國際的干預。隨著國際社會的演變，傳統國際政治的遊戲規則也在改變，過去在國際法上被認為是理所當然的事，在現今有不一樣的詮釋。

由於台灣特殊的國際法律地位，造成台灣無法成為一個正常化的國家，台灣人民過去不但忍受中國國民黨五十年威權政治的茶毒壓迫，至今還是面對中華人民共和國（中國）併吞的威脅。從今天所要探討的主題——利比亞的暴政、屠殺與國際的干預，再看台灣從過去到現在所面臨的處境，頗有雷同的意涵。因此，如何觀察國際政治的改變趨勢，特別是對於國際政治遊戲規則的發展，為開拓台灣的生存空間與爭取國際社會的支持，尋找發展的契機，這也是今日演講的主要目的。

貳、利比亞狂人格達費

國際社會對利比亞狂人格達費屠殺平民的行徑，感到不可思議。到目前為止，他還是喜歡沿用1969年發動軍事政變時的職稱——「格達費上校」（Colonel Gaddafi），格達費正式的名稱為「偉大的革命領導者」（Great Revolutionary Leader），他既不是總統，也不是總理，更沒有憲法賦予他任何合法的統治權力。

格達費不僅在國內以武力鎮壓屠殺人民，在國際上也支援許多恐怖主義的行動，涉及1972年德國慕尼黑奧運期間，派遣特攻隊攻擊以色列的代表團，也曾派遣特攻隊攻擊義大利的羅馬機場，甚至是在美國的飛機上置放炸彈，同時，也支持美國「黑豹」（black panther）組織的多項暴力行動。此外，格達費還支持賓拉登（Osama bin Laden）在中東與非洲地區進行革命運動。相較於格達費的行徑，中國毛澤東可與之比擬，毛澤東曾發動「三反」、「五反」、「大躍進」與「文化大革命」的運動，以及出版所謂的「小紅書」（Little Red Book），而格達費則仿效出版有綠色的外表，用來灌輸政治教條的書籍（green book）。由這個角度來觀察格達費，說他是一個不可思議的怪人，並不為過。

今（2011）年1月非洲突尼西亞發生「茉莉花革命」後，連帶衝擊阿拉伯世界其他威權國家的政治穩定，利比亞的獨裁政權也遭受衝擊，反抗政府的運動在各地展開，街頭上不時出現示威抗議，甚至發展成大規模的群眾暴動事件。格達費政權將這些走上街頭要求政治改革的人民，視為反政府、顛覆政權的暴徒，不惜動用軍隊進行血腥鎮壓。

參、聯合國出兵干預格達費的暴力鎮壓

聯合國安全理事會採取行動，處理格達費暴力鎮壓人民的事件，分成三個階段：

- 一、2011年2月26日聯合國安全理事會通過第1970號決議案：強調對利比亞採取非軍事性的制裁措施，包括：以經濟或外交的制裁手段，要求利比亞停止殘忍的屠殺，要求國際刑事法庭介入調查，並提出調查報告。
- 二、2011年3月17日聯合國安全理事會通過第1973號決議案：由於格達費完全不理會聯合國對其採取的制裁手段，仍舊以飛機轟炸、大砲攻擊無辜平民，甚至放任特種秘密警察與外籍傭兵屠殺人民。聯合國安理會通過的1973號決議，強調以軍事行動阻止格達費政權對人民採取大規模的血腥屠殺。
- 三、2011年3月19日聯合國決定採取軍事行動：3月19日二十二個國家代表在法國巴黎集會，決定對格達費政權展開代號「奧德賽黎明」（Operation Odyssey Dawn）的軍事行動。這次軍事行動，以美國為主，再加上北大西洋公約組織（NATO）、非洲聯盟（AU）以及阿拉伯聯盟（Arab League），特別是在法國與英國也都參與支持下，以海陸空最新的巡弋飛彈等高科技武器，攻擊格達費政權重要的軍事設施，保護無辜的利比亞人民。此外，也幫助利比亞反政府勢力以及保護反抗運動的人民，對抗格達費政權。

總之，聯合國如何阻止格達費繼續屠殺無辜的人民，其中涉及相當複雜的技術性運作與軍事管制的問題，不可否認，國際社會尤其是聯合國所採取的軍事干預行動與保護人民生命財產的安全，具有相當密切的關係，這是聯合國干預行動正當性的基礎。

肆、格達費對人民動武沒有正當性

國際政治的遊戲規則，強調武力的使用必須要有正當性，假使使用武力沒有得到正當性，不論是道義上或法律上的基礎非常薄弱，自然無法獲得國際社會的普遍支持。以台灣為例，蔣介石政權處理二二八事件，使用武力鎮壓人民，其正當性顯得非常薄弱。就台灣人民的立場而言，二二八事件的屠殺是一種消滅族群的行為；此外，兩蔣時代為了鞏固中國國民黨政權的統治勢力，以白色恐怖與暴力打壓台灣的反對運動，這些濫用權力的行徑，都沒有得到正當性。

從人類發展的歷史來看，在埃及的神權時代，神擁有至高無上的權力，為了統治上的需要，便透過宗教領袖法老進行統治，進入君權或封建社會之後，以血緣關係一代一代進行統治權力的傳承。進入民主化的時代，在二十、二十一世紀的今日，以人權最為重要，現在已經不是威權的時代，政府的公權力來自於人民的授與，人民是國家的主人。從這個角度來看，格達費政權的權力基礎，也在逐漸產生變化。

對於利比亞內部衝突的探討，可以從不同的角度來分析：

- 第一、全球政治（Global Politics）：在這方面涉及到各國權利的分配、過去殖民主義所遺留的問題，因此有人認為利比亞內部衝突的主因，來自於各方勢力對於石油利益的爭奪，可視為石油之爭。
- 第二、部落政治（Tribal Politics）：利比亞內部的動亂，有人認為是因為利比亞境內，眾多不同的種族或部落的紛爭所引起。
- 第三、區域政治（Regional Politics）：突尼西亞的茉莉花革命（Jasmine Revolution）推翻執政長達四十多年的獨裁政權，後來延伸到埃及，也推翻執政長達三十多年的穆巴拉克政權，接下來全世界都在關注利比亞格達費政權是否能安然渡過這一波的民主化浪潮，其他還有黎巴嫩、敘利亞、巴林等政權都受到衝擊，有人將最近在中東、北非地區由人民發動的民主改革，稱為第四波的民主化運動。
- 第四、獨裁政治（Autocratic Politics）：格達費政權在利比亞進行獨裁統治，與當前所強調人權保障的觀念背道而馳。

伍、公權力行使的正當性

有關公權力的行使，首重正當性，才有完整的道義基礎，否則就是濫用權力（Abuse of power）。三、四百年以來，國際社會的遊戲規則，大多是遵循1648年所簽訂的《西伐利亞條約》（Treaty of Westphalia）為規範。自1614年到1648年之間，歐洲在戰火的摧殘下，各國傷亡慘重，為了阻止戰火的延續，簽訂《西伐利亞條約》終結歐洲三十年的戰爭。基本上，《西伐利亞條約》的簽訂與生效，奠定了近代主權國家的概念，其中涉及國家的層次，有兩個重要的觀念：（一）國家主權至上（Absolute Sovereign Rights）；（二）不可干涉內政原則（Non-Intervention on Internal Affairs）。

陸、二十世紀的演變——由主權至上到人權至上

1919年第一次世界大戰結束後，成立「國際聯盟」（League of Nations），在當時反戰的氣氛下，《國際聯盟憲章》第11條規定防止戰爭的行動，也就是一旦有戰爭的情事發生，應馬上勸阻。

1945年第二次世界大戰結束後，成立「聯合國」(United Nations)，在《聯合國憲章》第41條及42條強調對於和平的威脅、和平的破壞及侵略行為的應付辦法，在此所指「和平」具有保護人民的意涵。換句話說，《聯合國憲章》第41條指出聯合國以非武力的辦法，例如：經貿的制裁、外交制裁等手段必須以維持或恢復國際和平及安全；至於，第42條則強調採取軍事的行動，唯聯合國採取軍事的行動必須經由安全理事會作出決議，同時還要有明顯破壞和平、對和平有威脅或有具體侵略的行為發生。

國際社會對於安全與和平的定義，隨著國際聯盟與聯合國的相繼成立，有逐漸擴大解釋的趨勢。特別是在1948年聯合國「世界人權宣言」(Universal Declaration of Human Rights)簽訂後，轉而開始強調個人的權利，包括對生命的權利、對自由的權利、對宗教信仰的權利以及對生活方式的權利等，國際社會從過去強調國家的安全，轉而開始關注有關個人權利的重視。

隨後，聯合國於1976年又簽訂《公民與政治權利國際公約》(International Covenant on Civil and Political Rights)主要是保障人民的基本權利。過去民主進步黨執政期間，有意將《公民與政治權利國際公約》予以國內法化，使其產生法律的約束力。但由於民進黨在國會並未掌握多數，受到在野黨的杯葛，遲遲無法完成立法。直到2009年5月14日才由馬英九總統簽署《公民與政治權利國際公約》的批准書。簽署之後，要如何執行？目前台灣發生許多司法濫權的情事，都在考驗著馬英九政府是否真有心要落實《公民與政治權利國際公約》的內涵？如何促進台灣人權保障的機制與國際接軌，提升台灣的基本人權達到國際的水準，都是我們未來努力追求的目標。

過去國際法院所處理的事項是國家與國家之間所發生的糾紛，1998年在歐洲成立「歐洲人權法院」(European Court of Human Rights)，其成立的主旨在於處理歐洲人民的權利受到政府的迫害，個人可以到歐洲人權法院向歐洲的國家或政府提起訴訟，由歐洲人權法院來確保歐洲人民的基本權利。

2002年國際刑事法庭(International Criminal Court)獲得六十個國家的批准，7月1日在荷蘭成立。過去有許多案例，發生在獨裁專制的國家，由於獨裁者具有代表國家的主權行使權力，並不需要承擔刑事的責任。國際刑事法庭成立之後，可以對觸犯滅絕種族罪、危害人類罪等嚴重罪刑的獨裁者進行審判，例如：賴比瑞亞的獨裁者Charles Taylor就是在國際刑事法庭接受審判。此外，2007年聯合國成立「聯合國人權委員會」(UN Human Rights Council)。由上述的發展可知，國際社會的遊戲規則，已經由注重國家的主權，轉向重視個人的基本人權。

柒、國家保護的責任（R2P／RtoP）

國家的主權並不是一個絕對的權力，人民主權必須高於國家主權，國家有責任與義務保護人民的生命財產與安全，而不是強迫人民要為國家犧牲其基本的權利。國際社會許多有識之士為了落實人民為國家主人的理念，澳洲前外交部長Gareth Evans於2001年推動成立「干預與國家主權國際委員會」（International Commission on Intervention and State Sovereignty），強調國家保護的責任（Responsibility to Protect，簡稱R2P／RtoP），倡議人權高於主權，國際社會一定要去保護所有人的基本人民。

非洲聯盟（AU）為了推廣R2P的理念，於2005年3月8日達成「恩祖維尼共識」（Ezulwini Consensus）即強調人道干預與保護的責任。2005年9月聯合國召開世界高峰會（UN World Summit）重申落實R2P保護人民的責任，隨後於2006年4月，聯合國安全理事會通過1674號決議，再度重申在武裝衝突中保護人民的立場。2009年1月聯合國潘基文秘書長提出「貫徹保護責任」（Implementing the Responsibility to Protect）報告，其中的核心原則如下：（一）保障人權是主權國家的重要責任；（二）假如一個國家本身無法保護自己人民的基本人權，國際社會其他的國家，有提供協助的責任；（三）國際發生大規模的暴力行為造成人民的傷亡時，國際社會有責任採取有效及時與果斷的行為（包括軍事行動），以保護基本人權。由上述內容，凸顯R2P已經成為當前國際社會重要的共識與規範，預料日後國際刑事法庭勢必會採用R2P作為衡量國際社會重要規範的準則。

捌、結語

最後，個人嘗試將國際規範的變化與台灣的現狀作一個連結，台灣與中國尚處於一個緊張敵對的關係。中國一再地強調中國領土與主權的完整，絕對不容許任何挑戰，中國宣示台灣是中國的一部分，具體展現在2005年所通過的《反分裂國家法》。

中國在《反分裂國家法》第2條指出「世界上只有一個中國，大陸和台灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分隔。維護國家主權和領土完整是包括台灣同胞在內的全中國人民的共同義務。台灣是中國的一部分。國家絕不允許台獨分裂勢力以任何名義、任何方式把台灣從中國分裂出去。」第3條「解決台灣問題，實現祖國統一，是中國的內部事務，不受任何外國勢力的干涉。」中國在《反分裂國家法》第2條與第3條所強調的內容，與先前我們所討論R2P的概念，兩者呈現完全不同的樣貌。

再者，《反分裂國家法》第4條強調「完成統一祖國的大業是包括台灣同胞在內的全中國人民的神聖職責。」按照目前國際法律的規範，所謂完成統一祖國的大業是多麼神聖職責？假如中國所言有那麼神聖，為何2011年聯合國安全理事會針對利比亞所通過的1970號決議案，中國為何不敢投反對票？由此可見，儘管中國一再對外放話，強調他們



的職責與核心利益，其實他們也受到國際規範的約束，這就是為什麼中國在安全理事會1973號決議案時，依然不敢投反對票而投棄權票的主因。《反分裂國家法》第8條講得很清楚「台獨分裂勢力以任何名義、任何方式造成台灣從中國分裂出去的事實，或者發生將會導致台灣從中國分裂出去的重大事變，或者和平統一的可能性完全喪失，國家得採非和平方式及其他必要措施，捍衛國家主權和領土的完整。」這段文字乃表示中國將採用軍事力量來干預，這符合當前國際社會所強調R2P的規範嗎？

由利比亞個案的探討連結台灣海峽兩岸的關係，主要目的是凸顯這個國際社會的新遊戲規則對台灣的重要性。未來一旦中國危及台灣的國家安全時，台灣人就可根據這項國際秩序新規範，站出來大聲疾呼，爭取國際社會對台灣的支持。◆