聯合國與國際社會人道干預的標準？

●蔡育岱／國立中正大學戰略暨國際事務研究所副教授

壹、前言——國際政治的應然與實然

聯合國是一個集體安全的合意建制，也是一個典型大國政治下的妥協機制，她的存在同時象徵著多邊、協商與理想主義，是國際社會痛定思痛為杜絕人類再犯殺戮，所努力的應然成果，但是其中安理會制度的設定（P5），卻又凸顯著現實主義下國際政治的實然結果。

2011年3月17日，聯合國安理會第6498次會議通過S/RES/1973號制裁利比亞決議，其中認定利比亞局勢繼續對國際和平與安全構成威脅，根據《聯合國憲章》第七章採取行動，設立了禁航區（no fly zone），並在英、美、法聯軍以「奧德賽黎明」（Odyssey Dawn）為名的軍事行動下，使得利比亞的軍事強人格達費（Muammar Gaddafi）垮台。此事件除了看見國際社會維護人道主義的精神外，也確立聯合國以「保護責任」（Responsibility to Protect，簡稱R2P）之名，行「保護公民」（protection of civilians）之責，埋下了人權高於主權之伏筆，隱含當一國的動亂造成大規模對人權的剝奪時，構成對國際和平之威脅，因此針對此情況使用武力成為合法，亦使得「國家主權、內政不容干涉原則」鬆動，不再是扞格不入。

然而，當這波所謂阿拉伯世界的「茉莉花革命」，延燒到中東的敘利亞時，各國在處理敘利亞問題卻無法像處理利比亞那般的果決。截至目前為止，五大國在安理會上毫無交集。惟2012年8月3日，第六十六屆聯合國大會通過有關敘利亞問題的A/RES/66/253號決議。這份決議呼籲形式大於實質，主要是譴責敘利亞政府侵犯人權，並要求其停止使用重武器。吾輩如果將敘利亞的情形與先前各國處理利比亞的態度相比，可發現兩者相似性很高，但聯合國安理會的反應卻是大相逕庭；利比亞的問題可以讓五個常任理事國在短時間內達成共識，以「保護公民的責任」為由進行干預，但敘利亞問題卻在許多平民傷亡的情況下，依然無法得到國際社會相同的回應。究竟聯合國與國際社會的正義標準為何？或國際人道干預的標準在哪裡？其實兩個案例說穿了只是反映出國際政治的

實然面。因為人道干預是有條件的，而國際人道干預的存在也不是常態；畢竟，存在衝突利益的世界，道德原則從來不可能完全實現。

貳、聯合國與國際人道干預

一般而言，對「人道干預」的定義，分為廣義與狹義，狹義上就是所謂軍事性干預，無論有無得到當事國授權而施以武力干預，用以防止大規模的人權迫害或種族淨化。而廣義則包含「人道協助」（humanitarian service）部分，由國際組織、團體等非國家行為者提供醫療、糧食、庇護等措施，亦可稱為「人道救助」（humanitarian aid）、「人道援助」（humanitarian assistance）等。至於在聯合國系統下的人道干預，普遍的認知即是安理會授權下的軍事干預與「聯合國維持和平行動」（以下簡稱維和行動）（United Nations Peacekeeping Operations，簡稱UNPKO）。其中維和行動從創始人前聯合國秘書長哈瑪紹（Dag Hammarskjöld）推動具有預防外交（preventive diplomacy）模式的第一代維持和平（peacekeeping），經歷第二代「製造和平」（peacemaking）與「建設和平」（peacebuilding）的「複合維和行動」（complex peacekeeping），使衝突能獲得長期穩定性的解決。安理會為了能有效促使衝突雙方依循聯合國的建議化解衝突，使用《聯合國憲章》第七章的權力，將維和行動轉變為第三代的「強制執行和平」（peace enforcement），採取強制執行的行動，藉由安理會授權會員國組成的聯盟採取「一切必要的手段」以解決衝突，其中包括軍事行動。例如，1991年科威特遭伊拉克入侵之後幫助科威特恢復主權；1992年索馬利亞人道主義救濟行動、1994年救援盧安達大屠殺事件、1994年幫助海地恢復民選政府、1997年阿爾巴尼亞人道主義行動，以及1999年協助東帝汶獨立過渡等。[1]

回顧聯合國與國際人道干預的關連上，整個安全與和平的架構是與聯合國維和行動具有密切的聯繫。由於維和行動的程序與內涵涉及主要國家與周邊利益關係，其間的錯綜複雜程度跨越國內、區域與國際層次，[2]往往造成聯合國與人道干預無法跳脫大國自私的政治利益，更遭受人道干預與帝國主義擺脫不了關係的詬病，所謂大國假借人權之名，濫用人道干預之實。然則，國際社會對人道干預採取的反對立場，並非針對人道維護問題，而是干預時武力使用的合法性問題。使用武力的合法性問題，在國際社會一直具有爭議性，《聯合國憲章》第2條第4款明確禁止會員國彼此使用或威脅使用武力，只允許有兩個例外：第51條的自衛權，以及安全理事會針對「任何和平之威脅、和平之破壞或侵略行為」（第七章）批准（以及由此類推區域組織根據第八章批准）的軍事措施。儘管如此，第二次世界大戰結束迄今，各會員國使用武力亦多達數百次，第51條很少能為之提供令人信服的假定理由。

其中，最顯著的例子即是1999年「北大西洋公約組織」（North Atlantic Treaty Organization，簡稱NATO）對前南斯拉夫行使人道干預的行動遭受合法性質疑。換言

之，只要是未確實受到聯合國安理會的授權，所有國際社會對於國家所行之人道干預行動，皆陷入法律程序的正當性與違法的疑義。只是在國際實踐的慣例上卻又有所謂「某些非法行動是具有合法性的」（that action might be legitimate but illegal）觀點。[3]有鑑於此，為增強干預之合法性，1999年、2000年的聯合國大會會議上，當時聯合國秘書長安南（Kofi Annan）緊急呼籲國際社會，強調國家主權不應成為人道救助的障礙，以及之後加拿大政府對安南的呼籲作出了回應，宣佈建立獨立的「干預和國家主權委員會」（International Commission on Intervention and State Sovereignty，簡稱ICISS），並開始了R2P的倡議推動，讓聯合國在施以國際人道干預的法源上，多了一道論述基礎的程序與主張，企圖補足干預動武的合法性。[4]

參、人道干預的標準為何？

記得以真實事件1994年盧安達大屠殺為背景拍攝的電影——「盧安達飯店」（Hotel Rwanda），其中的主人翁Paul Rusesabagina有一句台詞說道「到底要死多少人？國際社會才會進行干預？」。儘管人數的死亡率與國際社會出兵的合法性沒有絕對的法律效果，但無可否認傷亡人數的確與國際社會或聯合國關切程度有關，例如國際社會最後會介入盧安達大屠殺，亦是因為傷亡人數溢擴到五十至八十萬人數，引發難民潮影響到周遭國家的和平秩序。那麼國際社會人道干預的標準到底為何？以及是否必須將人道干預合法化，才能一勞永逸遏止此類的事態再度發生？由於干預牽涉西伐利亞體系（Westphalian System）的主權規則，而人道干預對主權原則來說本身就是一種例外，除非使干預能經由習尚、習慣法化，進而獲得法律的正當性，否則很難獲得國際社會放諸四海標準的認可。從國際法角度討論，可從義戰（Just War）觀點分析，人道干預是一個基於傳統義戰發展而來的概念，是一種結合超過一千六百年以上的哲學思想與歷史事件的累積。學者Nicholas Wheeler以傳統義戰概念提出人道干預必須符合四項門檻：「正當防衛」（just cause）、武力是最後訴諸手段（last resort）、干預必須符合比例原則（proportionality）、干涉必須達到積極性的人道結果（positive humanitarian outcome）等，[5]如此以確立干預的道德性問題。

若是以與國際法淵源頗深的英國學派（English School）論述，學者Ian Clark以人道干預三種正當性要素分析可適切的提供參考，分別是合法的（legal）、道德的（moral）與憲政的（constitutional）。[6]其中合法性與道德性較不難理解，惟憲政性強調一種「大國存在事實」，透由憲政控制權力，使現有國際政治下透過國家間折衝、壇坫周旋達成共識，以2003年美國出兵伊拉克為例，當初就是沒有達到多數國家共識，憲政性不足。相較之下，儘管1999年科索沃事件不符合合法性，但卻在人道的維護上符合道德性，故北大西洋公約組織（NATO）使用武力就某種程度上取得正當性，其出兵的事實證明道德性是強過合法性。因此，人道干預行動的正當性是構成國家相關行動的基本要素，如果沒有一個差強人意的理由，國家的行為將受到限制，尤其在安理會中，經常面臨否決

權的使用與否，故必須找出一條人道干預的路線。[7]

上述觀點以國際關係角度分析，可以憲政性對應國際政治之現實主義，即人道干預具有大國政治下強權利益的動機；換言之，國家不會單純為了仁慈（mercy）而對他國施以人道干預，而是藉由干預之行為取得保護其國家利益的途徑，[8]因為在現實世界的國際政治下，道德原則不太可能會實現。在這之下，合法性就是應對理性主義，這跟國際法的淵源一脈相承，是授權干預的正當性問題，目前的國際社會的規範共識即是聯合國安理會的授權。最後，道德性所應對的是理想主義與烏托邦主義的應然面，亦是人性與人道干預最根本的正當性。以美國出兵索馬利亞為例，索馬利亞對美國並未有戰略或經濟上利益，然而當時美國國內輿論在人道規範上所反映「CNN效應」的媒體影響力，卻逼迫美國去回應輿論壓力，進而採取軍事干預行動。

肆、結語

冷戰結束至二十一世紀初期，世界上所發生的一百一十六次衝突中，有八十九次屬於國家內部的衝突，另有二十次與外國干涉內部衝突有關。估計超過八十個國家、二個地區組織、以及二百多個非政府組織捲入了衝突之中。[9]由於聯合國對人道干預之處理能力不足，且安理會成員態度與意見不一，因此聯合國無法管理日益增加之國家內戰與國際人道干預行動，加上國際社會缺乏一個能被普遍接受的標準來管理國家人道干預行動，例如決定該不該干預、何時執行、由誰執行、如何執行、誰有權授權等問題。儘管後冷戰迄今，國際社會對人道干預的標準不一，但其具體實踐不外乎以下幾點：1.最好以和平手段解決、2.必須要有安理會授權、3.需借重區域組織的功能、4.最小規模的動武為原則。不過國際社會更需要一個強而有力的國際規範，或是法體系的支持，因為人權或道德只是一種價值，雖然對人權關注幾乎可以稱作是一種普世價值，但這樣概念式的價值觀念仍會隨著不同文化、不同立場、不同訴求、不同考量等等，詮釋出不同的人道或道德觀。因此，聯合國在人道干預的關連上就扮演一個重要角色，若道德性缺乏合法性的支持並凌駕憲政性，則國際社會對干預與否的政治或道德共識將隨著事件的不同而時存時亡。最後，面對未來仍可能繼續發生的人道危機，國際社會應重新思考如何建立人道干預的國際法體系及調整聯合國過於現實主義考量的結構。

【註釋】

1. Margaret P. Karns and Karen A. Mingst, *International Organizations: the Politics and Processes of Global Governance* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2010), pp.327-348.
2. 這些程序與內涵包括停火與軍隊撤離、民主選舉、人權、建立緩衝區、有限武力的使用、維持或恢復民法和秩序、恢復和平、提供援助、人道救助與干預、保護難民、國家建設與設立臨時政府，以及最後監督當地政權移轉等。

3. 當時國際法院法官辛瑪（Bruno Simma）曾表示：「NATO舉措從國際實踐來看，固難予以合法化，然考量這種緊急情況以及其它救援無可期之下，國際社會應傾向對該行為予以相當程度的接受。」以此觀點來看北約組織空襲南斯拉夫的行動，恰似有其正確性。蔡育岱，〈國際人權的擴散與實踐：以「國家保護責任」的倡議為例〉，《問題與研究》，第49卷第4期，2010年12月，頁151。
4. R2P論述著「主權隱含責任」這一要素，讓擁有主權的權利成為一種條件式，設定國家獲得主權規範的權利前提在於盡到保護其國民的義務，若國家無此能力，必須由更廣泛的國際社會來承擔這一責任。
5. Nicholas Wheeler, *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society* (Oxford: Oxford University Press, 2000), p.34.
6. Ian Clark, *Legitimacy in International Society* (Oxford: Oxford University Press, 2005) 轉引自梁文韜，《國際政治理論與人道干預：論多元主義與團合主義的爭辯》（台北：巨流出版社，2010年），頁343。
7. Nicholas J. Wheeler, *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society* (Oxford: Oxford University Press, 2000), p.287; 梁文韜，《國際政治理論與人道干預：論多元主義與團合主義的爭辯》（台北：巨流出版社，2010年），頁312-313。
8. Chris Brown, *Sovereignty, Rights, and Justice: Interventional Political Theory Today* (Cambridge: Polity, 2002), pp.134-145.
9. Joseph S. Nye, *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History* (New York: Longman, 2000), pp.153-154.◆