

# 联合国框架下“保护的责任” 新发展及实践困境

邱昌情\* 向恬君仪\*\*

**摘要：**“保护的责任”被写入2005年世界首脑会议成果文件以来，已经有了比较丰富的内涵、原则与实施标准，但在具体实践中仍然面临诸多困境和被滥用的风险。联合国不断呼吁推动“保护的责任”，将其纳入联合国的人权议程，并在联合国框架下形成了一定的共识。但现行的“保护的责任”只是一项脆弱的共识，不具备国际法约束力，不同的国家对于“保护的责任”的内涵理解和实践期待还存在分歧。尤其是“保护的责任”在军事干预行动中的选择性和不确定性，对以《联合国宪章》为基础的国际法原则造成了较大冲击。未来亟需对“保护的责任”的实践进行更具体和合理的法理规制，推动在联合国框架下建立更加规范的国际人权保护新秩序。

**关键词：**联合国 “保护的责任” 人权

20世纪90年代以来，卢旺达、科索沃、索马里等国家与地区发生的人道主义危机反映了传统的联合国集体安全机制的“能力赤字”，而以美国为首的北约对南斯拉夫联盟的军事轰炸引起了国际社会对西方国家“人道主义干预”行动的强烈批评与质疑。为了有效应对地区冲突中的人权侵权行为和解决“人道主义干预”理论先天不足的问题，国际社会试图发展一种“负责任的主权”（Sovereignty as Responsibility）<sup>①</sup>的新理念来系统地阐述主权作为一种责任的思想。2000年，时任联合国秘书长科菲·安南（Annan）在报告中采纳了“负责任的主权”概念，<sup>②</sup>并且呼吁国际社会应该尽早就如何应对系统性侵犯人权和大规模人道主义危机达成共识。为回应这一呼吁，2000年9月，时任加拿大总理让·克雷蒂安（Jean Chretien）倡议建立“干预与国家主权国际委员会”（International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS）。该委员会起草了一份关于如何应对人道主义危机的报告，对国际人权保护中军事干预的标准、授权程序进行系统设计。该委员会由澳大利亚前外交部长加雷斯·埃文斯（Gareth Evans）与来自阿尔及利亚的

\* 对外经济贸易大学国际关系学院外交学系讲师。本文为对外经济贸易大学中央高校基本科研项目“保护的传播与中国的应对策略研究”（14QD15）、北京外国语大学中国文化走出去协同创新中心项目“中国在国际人权领域的话语权现状与提升策略研究”（XTCX150621）、教育部人文社会科学研究青年基金项目“中国建设性参与地区热点问题解决中的调停外交研究”（16YJCGJW004）和研究阐释十九大精神国家社科专项课题“构建新型国际关系的思想内涵与实现路径研究”（18VJSJ044）的阶段性成果。

\*\* 中国人民大学国际关系学院硕士生。

① Francis Mading Deng, Donald Rothchild, I. William Zartman, *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, (Washington DC: Brookings Institution Press, 1996), p. 12.

② Kofi A. Annan, *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21<sup>st</sup> Century*, UN, 2000, pp. 48-49.

资深外交官莫哈默德·萨赫农 (Mohamed Sahnoun) 担任共同主席。<sup>①</sup> 该委员会希望通过尽量纳入各种不同文化背景与专业知识的成员, 酝酿起草一份新的报告来回应安南对国际人权保护的呼吁。

2001年12月, 干预与国家主权国际委员会向联合国提交了题为《保护的责任》(Responsibility to Protect, R2P) 报告, 首次明确阐释了“保护的责任”新理念。经过激烈的讨论与磋商, 联合国将该概念的范围进行了严格限定, 并规定必须有联合国安理会的授权才能采取集体行动, 即“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, 免遭饥饿等灾难的责任, 在当事国不愿或无力履行这一职责或其本身为罪犯的情况下, 必须由更广泛的国际社会来承担这一责任”。该报告将“保护的责任”具体分为“预防的责任”“作出反应的责任”和“重建的责任”三部分, 进一步拓展了主权国家的原有义务。<sup>②</sup> 事实上, “保护的责任”是在人道主义干涉的合法性无法获得认可的情况下, 通过赋予国家主权概念新内涵而形成的一个新理论。<sup>③</sup> 2005年第60届联合国大会将“保护的责任”写入世界首脑会议成果文件, 首次以宣言的形式表明各国对“保护的责任”形成了一定的共识。在安南与潘基文 (Ban Ki-moon) 任联合国秘书长期间, “保护的责任”被纳入联合国的人权议程, 以《联合国宪章》为基础在联合国大会、安理会进行广泛与深入的讨论, 并且对“保护的责任”的内涵和范围作了进一步限定。时至今日, “保护的责任”仍然不是一个明确的法律概念, 其具体的适用存在极大的选择性和被滥用风险, 从而亟需在联合国框架与国际法体系内不断完善“保护的责任”内涵, 避免出现滥用武力的情势, 确保达到真正保护平民的目的。

## 一 回应、接纳与框定：联合国与“保护的责任”理念的发展

“保护的责任”主要目标是使国际社会在保护人权和国家主权之间找到平衡点, 并希望在联合国框架内达成全球共识。《保护的责任》报告提出在联合国安理会体制外的选择措施引起了国际社会的担忧和争议, 使得这份报告的合法性备受质疑。由于国际社会对《保护的责任》报告所界定的内涵存在争议, 联合国在后续推动“保护的责任”的发展进程中对“保护的责任”的内涵和实施标准给予符合时代发展的丰富和修正, 使“保护的责任”经历了一个不断补充与发展的阶段。

### (一) 回应：联合国威胁、挑战和改革问题高级别小组报告

2003年11月, 安南在联合国大会的报告中提出倡议, 紧急呼吁国际社会必须对大规模侵犯

① 其他10位成员分别为：李·汉密尔顿 (Lee Hamilton) [美国]、迈克尔·伊格纳季耶夫 (Michael Ignatieff) [加拿大]、劳斯·诺曼 (Klaus Naumann) [德国]、科尔尼里奥·索马罗加 (Cornelio Sommaruga) [瑞士]、拉梅什·塔卡 (Ramesh Thakur) [印度]、西里尔·拉马福萨 (Cyril Ramaphosa) [南非]、菲德尔·拉莫斯 (Fidel Ramos) [菲律宾]、爱德华多·斯坦因 (Eduardo Stein) [危地马拉] 与弗拉基米尔·卢金 (Vladimir Lukin) [俄罗斯], 时任加拿大外交部长罗德·阿克沃斯 (Lloyd Axworthy) 负责整个委员会的运作。International Commission on Intervention and State Sovereignty, “The Responsibility to Protect”, Ottawa: International Development Research Center, December, 2001, <http://www.globalr2p.org/resources/298>. (lasted visited January 30, 2018).

② 赵洲：《“保护的责任”与国家主权》，载《中国国际法年刊（2013）》，法律出版社2014年版，第145页。

③ 黄瑶：《从使用武力法看保护的责任理论》，载《法学研究》2012年第3期，第195页。

人权和违反国际法行为如何作出反应达成新的共识，并宣布成立联合国“威胁、挑战和改革问题高级别小组”（The High-level Panel on Threats, Challenges and Changes，以下简称“高级别小组”），以期对“911事件”以及阿富汗、伊拉克逐渐升级形势作出回应。高级别小组由16位来自不同国家的资深外交官与政治活动家组成。<sup>①</sup>2004年12月，该小组向联合国秘书长提交了一份题为《一个更安全的世界：我们共同的责任》（A More Secure World: Our Shared Responsibility）的报告。该报告在第201段阐述了“保护的责任”这一概念的内涵，首次将“保护的责任”纳入联合国的正式文件。报告指出：人权保护的问题并不在于外部力量是否有权进行干预，而在于每个国家都必须对那些遭受本来可以避免的灾难的无辜平民负有“保护的责任”，即面临大规模屠杀、饥饿和强奸、采用强行驱逐和恐吓的方式进行种族清洗、蓄意制造饥荒和故意传播疾病等，冲突国自身负有使本国人民免遭这些灾难的首要责任。但是，如果他们没有能力或不愿意这样做，国际社会就应该承担起这一责任。同时，在军事干预方面，该报告肯定了联合国安理会的授权地位。

高级别小组的报告是联合国首次对“保护的责任”理念的回应，也是联合国第一次以官方形式指出需要建立一个为国际社会提供集体保护措施的新规范。高级别小组是联合国成立的专门为联合国的改革、发展提供政策咨询的高级别机构，对“保护的责任”范围进行了限制，主要包括种族灭绝、种族清洗、其他大规模伤害以及严重违反国际法的行为，因而在联合国框架下赋予了“保护的责任”的涵义，这在一定程度上有利于“保护的责任”理念被国际社会所接受。

## （二）接纳：联合国秘书长《大自由：实现人人共享的发展、安全和人权》报告

作为对高级别小组报告的正面回应，2005年3月21日，安南在第59届联合国大会作了题为《大自由：实现人人共享的发展、安全与人权》（In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights For All）的报告，<sup>②</sup>重申了主权国家自身所具有的保护本国公民免遭暴力和侵略危害的责任，并呼吁国际社会讨论将“保护的责任”理念作为应对种族灭绝、族裔清洗和危害人类罪而采取集体行动的基础，确认主权国家政府自身在履行“保护的责任”中的重要性。该报告赞同之前由干预与国家主权国际委员会以及联合国高级别小组提出的“保护的责任”理念，认为国际社会也负有提供人权保护的责任，并且要求在必要时需要通过联合国安理会的合法授权来采取集体行动。该报告强调了“保护的责任”首先在于当事国政府，因为主权国家自身存在的首要理由及职责就是必须保护本国人民的基本权利。但如果当事国政府无能力或不愿意履行保护本国公民的责任，那么这一责任应该由更广泛的国际社会来承担，由国际社会利用外交、人道主义及其他方法帮助维护平民的人权和福祉，包括必要时采取强制性干预行动。作为2005

① 泰国前总理阿南·班雅拉春（Anand Panyarachun）担任高级别小组的主席，其他成员包括：钱其琛〔中国〕、罗伯特·巴丹泰（Robert Badinter）〔法国〕、若昂·巴埃纳·苏亚雷斯（Baena Soares）〔巴西〕、格洛·哈莱姆·布伦特兰（Gro Harlem Brundtland）〔挪威〕、玛丽·齐内里·赫斯（Mary Chinery-Hesse）〔加纳〕、加雷斯·埃文斯（Gareth Evans）〔澳大利亚〕、戴维·汉内（David Hannay）〔英国〕、恩里克·伊格莱西亚斯（Enrique Iglesias）〔乌拉圭〕、阿姆鲁·穆萨（Amre Moussa）〔埃及〕、萨迪什·南比亚尔（Satish Nambiar）〔印度〕、绪方贞子（Sadako Ogata）〔日本〕、叶甫根尼·普里马科夫（Yevgeny Primakov）〔俄罗斯〕、萨利姆·艾哈迈德·萨利姆（Salim Ahmed Salim）〔坦桑尼亚〕、那菲斯·萨迪克（Nafis Sadik）〔巴基斯坦〕和布伦特·斯考克罗夫特（Brent Scowcroft）〔美国〕。

② Report of the UN Secretary-General Kofi Annan on the General Assembly, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for all*, A/59/2005, March 2005, p. 35.

年联合国世界首脑会议之前的重要工作文件，该报告首次将“保护的责任”理念传达给联合国会员国，为2005年世界首脑会议凝聚共识起了重要推动作用。

### （三）内涵框定：2005年世界首脑会议成果文件

2005年世界首脑会议聚集了全世界150多个国家的代表，就有关“保护的责任”的内涵等问题进行深入的讨论。10月24日，联合国大会一致通过了世界首脑会议成果文件（World Summit Outcome Document），该文件第四部分的第138段、第139段汇集了当时最新的有关“保护的责任”的国际法趋势。<sup>①</sup>世界首脑会议成果文件是联合国首次以正式文件的权威形式将“保护的责任”概念予以框定，并经世界150多个国家首脑签字确认，可以说代表国际社会集体意愿的宣示，标志着“国际社会普遍认可‘保护的责任’理念的一大跨越”。<sup>②</sup>“保护的责任”的适用范围最终被严格限定于四种大规模侵犯人权的行为或罪行，即灭绝种族（genocide）、战争罪（war crime）、族裔清洗（ethnic cleaning）和危害人类罪（crimes against humanity）。“保护的责任”内涵的框定是各国政府首脑对人道主义危机中应该履行“保护的责任”所作出的承诺，反映了国际社会对此问题的共识和发展趋势。

### （四）从理念走向国际人权保护的实践

2005年世界首脑会议对“保护的责任”的内涵与适用范围作出界定后，“保护的责任”开始纳入联合国的人权议程。2006年，联合国安理会在第1674（2006）号决议中，重申了世界首脑会议成果文件第138段和第139段关于保护平民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之侵害的责任的规定。“保护的责任”在之后的一些危机中得以实践。2011年3月17日，联合国安理会通过第1973（2011）号决议，要求利比亚当局遵守国际法，包括国际人道法、人权法和难民法规定的义务，采取一切措施保护平民，并决定在利比亚设立禁飞区。2011年3月19日，北约多国部队以保护利比亚平民为由采取军事干预行动。利比亚危机是联合国安理会唯一一次通过直接援引“保护的责任”授权进行军事干预的人权保护行动，但从其实践结果和后续效应来看，北约多国部队履行“保护的责任”的范围偏离了联合国安理会原本授权的范围，提前启动了军事行动而滥用了“保护的责任”。<sup>③</sup>战后的利比亚人权状况没有得到根本改善。针对持续恶化的叙利亚危机，尽管联合国安理会先后多次讨论了西方国家提出的关于叙利亚危机的决议草案，希望借此影响叙利亚内战的发展方向，但至今仍然无法达成任何强制性干预决议。叙利亚人道主义形势的恶化也反映了“保护的责任”在具体实施中所面临的“能力困境”与规范缺失。<sup>④</sup>

① United Nations General Assembly: 2005 World Summit Outcome, United Nations, New York, A/60/L.1, p.31, para.139, <http://www.un-ngls.org/orf/un-summi-FINAL-DOC.pdf>. (lasted visited April 15, 2018)

② Gareth Evans, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All* (Washington D. C.: The Brookings Institution, 2008), pp.43-45.

③ 杨永红：《论保护责任对利比亚之适用》，载《法学评论》2012年第2期，第125页。

④ 邱昌情：《从利比亚到叙利亚：联合国在解决地区冲突中的作用分析》，载张贵洪主编：《联合国发展报告2012》，时事出版社2013年版，第53页。

2005—2017 年间援引“保护的责任”的危机<sup>①</sup>

危机事件	“保护的责任”发起者	关于援引“保护的责任”的论述与行动
苏丹达尔富尔 (2003 年—至今)	联合国安理会	联合国授权非洲联盟部署维和行动,2006 年后联合国安理会先后通过了第 1706 号、1755 号决议、1769 号决议,获得保护平民的授权,相关事项被提交国际刑事法院。
刚果民主共和国 (2008 年—至今)	联合国安理会	以 15 票一致赞成通过第 1797 号决议,部署了联合国维和行动,获得保护平民的授权。
科特迪瓦危机 (2011 年)	联合国安理会	以 15 票一致赞成通过第 1975 号决议,获得了保护平民的授权。
利比亚危机 (2011 年)	联合国安理会	联安理会首次直接以“保护的责任”为由通过第 1973 号决议授权对利比亚进行军事干预。
叙利亚危机 (2011 年—至今)	联合国安理会	任命安南、卜拉希米(Lakhdar Brahimi)、德米斯图拉(De Mistura)为联合国-阿盟叙利亚问题联合特使,安南曾提出解决叙利亚危机的“六点计划”。

“保护的责任”已经由最初的民间文本概念逐渐成为联合国秘书长报告和决议文件经常援引的外交语言。从“保护的责任”最新发展来看,国际社会针对人权保护的理念较之于以前有了新的发展和突破。从积极的角度来看,联合国框架下的有关文件、宣言无疑是该理念实践成果的重要组成部分。但是后续相关文件事实上正在逐渐缩小“保护的责任”的适用范围和限定标准,这也充分体现了国际社会对该理念的分歧、争论与妥协。

“保护的责任”自 2001 年提出以来,经过十几年的发展,其内涵正在得到补充、修正与完善。2005 年世界首脑会议将“保护的责任”写入了会议文件无疑具有鲜明的旗帜性作用,它宣示了世界各国在人权保护问题上的共识,是将来讨论具体内容和实施措施的起点,<sup>②</sup>也助推了“保护的责任”从一种人权保护理念走向人权规范的可能性。尽管联合国在此问题上表达了良好的愿望和期待,但就具体实践而言,各国却都有自己的立场和担忧,并提出了诸多质疑。

对“保护的责任”持不同观点的国家分类<sup>③</sup>

对“保护的责任”的态度	主要国家	相关立场与态度
反对	古巴、苏丹、委内瑞拉、巴基斯坦、尼加拉瓜、斯里兰卡等	“保护的责任”违反《联合国宪章》精神,是对国家主权原则、不干涉内政原则的破坏。
肯定性支持	美国、英国、加拿大、法国、北欧各国、澳大利亚以及一些非洲国家	积极推动人权保护行动,并希望通过“人道主义”方式提高其国际影响力。
谨慎的保留意见	中国、印度、南非、巴西、俄罗斯等	不反对“保护的责任”理念本身,认为该理念尚不成熟,不具备国际法约束力,需要完善。

① 资料来源:联合国安理会决议文件, <http://www.un.org/zh/sc/documents/resolutions/>, 最后访问时间:2018 年 5 月 4 日。

② Pekka Niemela, *The Politics of Responsibility to Protect: Problems and Prospects* (Helsinki: Erik Castren Institute of International Law&Human Rights, 2008), pp. 21-25.

③ 资料来源:根据联合国“保护的责任”核心文件整理, <http://www.un.org/en/genocideprevention/key-documents.html>, 最后访问时间:2018 年 4 月 20 日。

## 二 联合国框架下“保护的责任”发展的特点

“保护的责任”在提出不久后，很短的时间里便得到了国际社会的普遍认可与支持，引起了国际社会的广泛关注。<sup>①</sup>在联合国的大力倡导与推动下，“保护的责任”理念得到进一步发展完善，开始由原则性的人权保护理念一步步走向国际人权保护实践，不断在应对各种人道主义危机中得以援引，表现出诸多与“人道主义干预”不同的特点。

(一)“保护的责任”适用范围被严格限制在“灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪”四种大规模侵犯人权行为

干预与国家主权国际委员会的报告为“保护的责任”设立了比较宽泛的范围，一些非人为的自然灾害等导致的人道主义危机也可能触发国际社会的“人道主义干预”行动。2005年世界首脑会议成果文件则严格界定了“保护的责任”适用范围，排除了非人为的自然灾害等。很明显，世界首脑会议成果文件所界定的“保护的责任”的外延要更为清晰、具体。只有在四种大规模侵犯人权行为发生的情况下，才适用“保护的责任”来开展国际人权保护，从而避免了西方国家通过恣意扩大化解释“保护的责任”的内涵对冲突国采取强制性干预行动。

联合国框架下“保护的责任”内涵的变迁<sup>②</sup>

时间	重要文件或报告	关于“保护的责任”内涵限定的措辞比较
2004年	威胁、挑战和改革问题高级别小组《一个更安全的世界：我们共同的责任》报告	大规模屠杀和强奸、采用强行驱逐和恐吓方式进行族裔清洗、蓄意制造的饥荒和故意传播的疾病
2005年	《大自由：实现人人共享的发展、安全与人权》报告	灭绝种族罪、族裔清洗和危害人类罪
2005年	世界首脑会议成果文件	灭绝种族、战争罪、族裔清洗、危害人类罪
2009年	《履行保护的责任》秘书长报告	灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪
2010年	《预警、评估及保护的责任》秘书长报告	灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪
2011年	《区域和次区域安全对履行保护的责任的作用》秘书长报告	灭绝种族、战争罪、族裔清洗、危害人类罪
2012年	《保护的责任：及时果断的反应》秘书长报告	灭绝种族、战争罪、族裔清洗、危害人类罪
2013年	《保护的责任问题：国家责任与预防》秘书长报告	灭绝种族、战争罪、族裔清洗、危害人类罪
2014年	《履行我们集体的责任：国际援助与保护的责任》秘书长报告	灭绝种族、战争罪、族裔清洗、危害人类罪
2015年	《一个重要和持久的承诺：履行保护的责任》秘书长报告	灭绝种族、战争罪、族裔清洗、危害人类罪
2016年	《动员集体行动：保护的责任下一个十年》秘书长报告	灭绝种族、战争罪、族裔清洗、危害人类罪
2017年	《履行保护的责任：对预防问责》秘书长报告	灭绝种族、战争罪、族裔清洗、危害人类罪

① 曹阳：《国家保护责任三题》，载《河北法学》2012年第9期，第43页。

② 资料来源：<http://www.un.org/zh/preventgenocide/adviser/documents.shtml>，最后访问时间：2018年1月25日。

## （二）强调联合国在履行“保护的责任”中主导作用，增强了“保护的责任”的合法性

2005年世界首脑会议成果文件明确规定，以“保护的责任”为名进行的干预只能经由联合国安理会的授权才能进行，这种干预必须逐案考察并与适当的地区性组织开展合作。成果文件强调《联合国宪章》的现有条款足以处理对国际和平与安全的所有威胁，实际上是对联合国框架外的强制性人权干预行动的再次否定，这也是该理念与“人道主义干预”的最大不同之处。<sup>①</sup> 成果文件不仅强调安理会维护、恢复国际和平与安全主要责任的职能，还重申了联合国大会具有维护国际和平与安全的作用。国际社会应当积极支持联合国建立早期预警能力，加强联合国伙伴关系与能力建设。“保护的责任”被写入世界首脑会议成果文件在国际社会上所产生的影响力是前述两个研究小组提供的研究报告所无法相比的，显著提升了“保护的责任”的国际影响，也意味着该理念在更广泛的国际社会获得了认可与支持，在一定程度上反映了未来国际人权保护可能的规范化趋势。

## （三）“保护的责任”被纳入联合国人权议题的优先议程，增进了各国对其深化讨论与理解

自2005年世界首脑会议以来，联合国在多项决议和声明中均提到了“保护的责任”，并召开了多次有关“保护的责任”议题的正式辩论和非正式对话。联合国还在内部设置了“保护的责任问题特别顾问”和“预防种族灭绝问题特别顾问”两个专门职位，负责“保护的责任”的执行和评估。2008年，时任联合国秘书长潘基文任命爱德华·卢克（Edward C. Luck）为联合国秘书长“保护的责任”特别顾问，负责“保护的责任”在概念、政治和机构方面的进一步发展，敦促国际社会进一步落实2005年世界首脑会议所达成的共识，<sup>②</sup> 要求成员国就如何履行“保护的责任”理念进行磋商并保持持续性的政治沟通与对话。<sup>③</sup>

从2009年开始，联合国秘书长每年都发表一份有关“保护的责任”报告，每份报告都引起了成员国的广泛关注与讨论，为推动“保护的责任”的普及和发展作出了贡献。2009年1月29日，潘基文向联合国大会提交了《履行保护的责任》（Implementing the Responsibility to Protect）的报告，该报告系统地阐述了“保护的责任”的“三大支柱”：第一支柱是国家始终有责任保护其国民，这一责任的渊源既在于国家主权的性质，也在于原有且持续存在的国家法律义务。第二支柱是国际援助与能力建设，即国际社会承诺协助主权国家履行其义务，增强其人权保护的能力。第三支柱是及时、果断的反应，当一国政府显然未能提供保护其人民免遭四种行为危害的时候，会员国有责任及时、果断地作出集体反应。《履行保护的责任》报告是2005年后联合国大会通过的第一份关于“保护的责任”报告，该报告也被认为是“第一份将概念转化为政策的综合

① 黄瑶：《从使用武力法看保护的责任理论》，载《法学研究》2012年第3期，第201页。

② 参见联合国“保护的责任”特别顾问网站：<http://www.un.org/zh/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml>，最后访问时间：2018年1月20日。

③ 2007年8月31日联合国秘书长给安理会主席的信，[http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/2007/721](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/2007/721)，最后访问时间：2018年2月21日。

性联合国文件”，<sup>①</sup>表明了联合国对“保护的责任”的观点正在从一种政治意愿转向法律义务，而且充分肯定了在此之前一系列关于“保护的责任”的相关文件。2010年的秘书长报告《预警、评估及保护的责任》（Early Warning, Assessment and The Responsibility to Protect）呼吁扩大联合国对可能的灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪提出预警和进行评估的能力，在联合国及其区域和次区域伙伴之间促进信息、构想、见解的定期双向流动并进行早期介入。这对于有效、可信和可持续履行“保护的责任”及落实政府首脑在2005年世界首脑会议上所作出的承诺至关重要。2011年的秘书长报告题为《区域和次区域安排对履行保护的责任的作用》（The Role of Regional and Subregional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect）。《联合国宪章》第八章专门论述区域安排对于维持国际和平与安全的重要作用。促进更有效的全球——区域合作是落实“保护的责任”的关键一环。该报告认为，“保护的责任”是一项普遍原则，其履行过程应尊重各区域的体制和文化差异，鼓励政府官员、民间社会代表和独立专家就履行方式开展区域内对话，各区域必须逐步推进，以确保人民得到更多的保护并逐年降低发生大规模暴行的风险。区域和次区域安排可以鼓励各国政府认识到相关国际公约规定其应承担的义务，从而在发生暴力或暴行之前发现并解决社会中的摩擦根源。2012年的秘书长报告《保护的责任：及时果断的反应》（Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response）评估了国际社会采取以《联合国宪章》为基础的工具和可利用的伙伴关系，再次确认了“保护的责任”三个支柱之间不分先后、相互支持的特性。强调要更好地了解《联合国宪章》第六章和第八章规定的可用措施，在必要的时候增强这些工具，预防和果断、有效地及早采取行动。2013年的秘书长报告《保护的责任：国家责任与预防》（Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention）强调通过防止暴行来推动“保护的责任”，是未来联合国五年行动议程中的一个关键要素。最近利比亚与叙利亚危机中的人道主义危机就突出表明了及早采取行动防止冲突恶化的至关重要以及预防行动失败的可怕后果。2014年的秘书长报告《履行我们的集体责任：国际援助与保护的责任》（Fulfilling Our Collective Responsibility: International Assistance and the Responsibility to Protect）强调了加强第二支柱下的国际援助和能力建设的重要性。2015年7月13日，在“保护的责任”纳入联合国框架10周年之际，潘基文作了《一个重要和持久的承诺：履行保护的责任》（A Vital and Enduring Commitment: Implementing the Responsibility to Protect）的报告，提出了今后10年里“保护的责任”的6个优先事项。2016年7月22日，潘基文作了《动员集体行动：保护的责任下一个十年》（Mobilising Collective Action: The next decade of the Responsibility to Protect）报告，对“保护的责任”第一个十年的发展进行了评估和总结，并就联合国下一个十年如何推动“保护的责任”发展提出了诸多新愿景。

2017年，新任联合国秘书长古特雷斯（Antonio Guterres）作了《履行保护的责任：对预防问责》（Implementing the Responsibility to Protect: Accountability for Prevention）报告，强调使预防暴力成为切实可行的行动纲领，发挥联合国系统的三大支柱——人权、和平与安全、发展的协同

<sup>①</sup> Ved P. Nanda, “From Paralysis in Rwanda to Bold Moves in Libya: Emergence of the ‘Responsibility to Protect’ Norm Under International Law-Is the International Community Ready for it?”, (2011) 34 (1) *Houston Journal of International Law* 1, p. 29.

作用,继续推动“保护的责任”的完善与发展。<sup>①</sup>联合国大会的辩论和非正式互动对话以及秘书长的年度报告无疑增进了世界各国对“保护的责任”的理解和认同,也促进了这一概念在联合国系统内的发展。

从“保护的责任”的后续发展与实践情况来看,“保护的责任”的内涵与适用范围经历了一个由宽泛到具体化的过程。由于2005年世界首脑会议成果文件是第一个以联大决议的形式通过的涉及“保护的责任”的文件,因此,2005年世界首脑会议所达成的共识也成为“保护的责任”后续发展的基础。回顾“保护的责任”的近10多年来的发展历程可以发现,国际社会对“保护的责任”规范的讨论与认可都未脱离2005年世界首脑会议所界定的“保护的责任”的范围。在短短的10年左右时间里,“保护的责任”已经从一种理论上的探讨变成了当今国际人权保护行动援引的重要法理依据,能够逐渐修正完善并朝着具有清晰适用范围的方向迈进,有利于对“保护的责任”规范持有疑虑的国家能够愿意接受“保护的责任”理念。在国际人权保护实践方面,2011年利比亚危机中联合国首次援引了“保护的责任”,虽然大大提升了“保护的责任”理念在国际社会中的影响,表明联合国履行“保护的责任”正在从政治意愿向法律义务的方向迈进,在一定程度上加强了国际社会履行“保护的责任”的信心和决心,但“保护的责任”在利比亚危机中的滥用也加深了国际社会对“保护的责任”未来走向的担忧。

### 三 联合国框架下“保护的责任”发展的困境

“保护的责任”作为一种正在丰富和不断发展的新理念,其内涵的型塑乃是国际社会共同努力的结果,对当前国际人权保护的理念和实践正在产生着深远的影响。作为一种规范路径,“保护的责任”理念仍然只是一种脆弱的共识。联合国相关文件所达成的共识归根结底还只是纸面上的“软约束”,缺乏国际法约束力,其面临的最大困难是“保护的责任”在具体人权保护行动中的落实,有时甚至存在被滥用的风险。如在利比亚危机中,国际社会的干预行动就是“保护的责任”的一次颇具争议的实践,欧美等西方国家以“保护的责任”为由推翻了卡扎菲政权,反而在保护平民问题上乏善可陈,其原因在于欠缺对是否充分履行预防责任的合理判断,提前启动了反应的责任而滥用了“保护的责任”。<sup>②</sup>因此,“保护的责任”在具体的国际人权保护实践中仍面临着诸多不确定性和困境。

#### (一) “保护的责任”自身的理论困境

“保护的责任”的内涵和特征虽然表现出诸多与“人道主义干预”所不同的特点,但其理论的基础仍然是主权和人权的关系。自冷战结束以来,在人权保护行动中如何协调人权与主权的关系一直都是国际关系和国际法研究中争论的焦点。从“保护的责任”的发展来看,它通过强调“负责任的主权”赋予主权国家保护公民的首要责任,其背后则是如何处理人道主义关切与国家主权的关系,试图在人权和主权之间寻找到平衡点,是对传统绝对主权观念的修正。在理论上,

<sup>①</sup> 以上秘书长报告均参见 Secretary-General's Reports, <http://www.un.org/en/genocideprevention/key-documents.html>, 最后访问时间:2018年1月25日。

<sup>②</sup> 杨永红:《论保护的责任对利比亚之适用》,载《法学评论》2012年第2期,第125页。

人权和主权的发展有其应然的轨道,解决主权和人权问题需要遵循其本身固有的逻辑,即人权保护必须放在主权的框架下进行解决。从国际法的角度看,主权原则比人权原则在国际法中的地位更高。主权原则是一项公认的国际法基本原则,适用于国际法所涉及各个领域。而人权原则虽然也是国际法的重要原则,但仅仅适用于国际人权法领域,并且这一领域也必须以主权原则为基础。<sup>①</sup>“保护的责任”一直尝试以“负责任的主权”强调主权国家在处理自身存在的人权问题的优先性,在实践中必须遵循国际人道法、人权条约以及《联合国宪章》关于实施国际干预的相关原则和规定。由于国际社会目前所认可的国际法规范本身就因内容比较宽泛而容易被扩大化解释或滥用,而“保护的责任”至今仍然不是具有约束力的国际法规范,这显然不利于“保护的责任”的实施及未来发展。

## (二) 成员国政治意愿各异

在当今无政府国际社会中,国际人权保护的责任始终是处于碎片化和缺失状态。在如何保障和促进“保护的责任”的有效承担和履行方面,联合国成员国的政治意愿尤其是安理会常任理事国的政治意愿至关重要。卢旺达大屠杀悲剧的发生,并非没有相关的国际法存在,也不是因为联合国和国际社会无法获得大屠杀的相关信息,而是因为联合国和国际社会没有足够的政治意愿去拯救该国人民。在现实国际社会中,由于各国对“保护的责任”的具体实施和内涵理解存在不同的看法,导致“保护的责任”在具体实践中常常面临政治意愿的缺失而无法起到真正保护人权的作用。西方国家一般比较强调制裁、军事介入等强制性手段的运用以及对侵犯人权的违法犯罪行为的严厉追究和惩罚。<sup>②</sup>事实上,西方国家所偏好的强制性干预往往使人权保护问题的解决进程充满惩罚、介入刚性,缺乏应有的兼容性、灵活性和建设性,从而无法真正回应现实和真正解决人道主义危机问题。西方国家在履行“保护的责任”时具有很强的选择性和双重标准,当需要对人道主义危机中的平民进行保护时,往往依据自身的国家利益考虑是否需要采取武力方式。这样会导致两种情况发生,即,对有的地方的人道主义危机漠不关心而对与本国利益密切相关的一些地方的人道主义危机进行积极干预。而其他发展中国家和国际组织虽然有强烈参与人权保护的意愿,但由于“能力赤字”而无法真正参与人权保护行动甚至规则的制定。此外,由于国际社会明确将“保护的责任”的授权主体赋予了联合国安理会,如果安理会常任理事国对“保护的责任”的适用出现分歧,则“保护的责任”将无法展开。因此,国家介入的意愿很大程度上取决于每一项人道主义危机案例的具体情势、与自身利益的相关度以及联合国安理会的合法授权。

## (三) “保护的责任”主体的“能力赤字”

“保护的责任”认为国际社会不仅需要强调“作出反应的责任”,而且应重视“预防的责任”和“重建的责任”,三种责任是一个责任统一体,而不是单靠哪一种手段来实现“保护的责任”。这一系列的进程需要得到国际社会在各个方面的能力建设。然而,承担这些责任的主体并不明

① 杨泽伟:《主权论——国际法上的主权问题及其发展趋势研究》,北京大学出版社2006年版,第148页。

② 冷战后,由于西方国家的推动,制裁等强制性措施在国际社会得到广泛地实践,安理会在有关决议中引用《联合国宪章》第七章的情况也越来越频繁,强制性手段的运用出现了显著的扩大化趋势。

确,是由联合国的有关机构如安理会,抑或是区域性的国际组织,还是其他地区大国均有权为之?冷战结束后,联合国维和行动进入了前所未有的活跃期,当初的维持和平走向了强制和平,使联合国的干预行动遭遇诸多现实困境。由于联合国在军事行动部署、指挥系统、财力和装备等能力的先天性不足,其人权保护行动不得不依赖于西方大国来完成。但西方大国在落实“保护的责任”的过程中往往根据自身的利益行事,在人权保护问题上无法达成共识。因此,联合国在国际人权保护中的“能力赤字”导致西方大国在履行“保护的责任”时根据自身国家利益的考虑而带有很强的选择性。

#### (四) 与传统国际法规范的冲突

在国际人权法规范层面,“保护的责任”面临的第一个规范冲突是与国家主权原则的冲突。自威斯特伐利亚体系以来,国家主权原则已经成为当今国际关系的基本原则,也是世界各国必须遵守的基本国际规范。主权含有全面独立的意思,无论在主权国家内部还是国土以外都是独立的。<sup>①</sup>“保护的责任”进一步拓展了主权国家的原有义务,涉及联合国安理会采取或授权采取军事行动干预一国国内发生的人道主义灾难,对国家主权原则造成冲击。

其次,对不干涉内政和禁止使用武力原则构成了挑战。“保护的责任”争议的核心在于其军事干预问题,在现代国际社会里,主权原则一直构成了国内人民实现、发展人权的物质基础和基本手段,抛弃和削弱主权无法真正地维护、保障国内人权。国家之所以无法有效地履行保护国内人权的责任,往往是因为其主权利能的缺失和柔弱。治理不善的穷国最没有能力维护本国公民的利益或以合作态度参与国际事务。因此,只有很好地依托国家主权原则,“保护的责任”才能正当合理的展开。国际社会在履行“保护的责任”时,不干涉内政原则精神应该发挥指导、规范作用。在主权国家不愿或无力履行“保护的责任”而需要国际社会介入时,其所提供的保护也只能是辅助性和补充性的责任,即国际社会履行“保护的责任”的行动方式、内容、介入程度等需要按不干涉原则予以审慎确定,<sup>②</sup>并需要将干预行动限定在联合国的框架内进行。

《联合国宪章》规定,禁止使用武力原则存在两种例外情形:一种是由联合国安理会所采取的授权行动;另一种是国家自卫的形式。“保护的责任”适用武力干预的前提是该国确实存在“灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪”的情形,但从具体的实践来看,西方国家在履行“保护的责任”进程中往往对干预的内涵作出扩大化的解释,过度强调在人权保护中采取强制性的干预行动,把政权更迭视为军事行动的主要目标,保护平民的目标与政权更迭行为联系在一起会对以《联合国宪章》为基础的禁止使用武力原则造成重大冲击。

#### (五) 对地区冲突中人道主义威胁的认知不同

“保护的责任”是在特定情势下对来自于侵略、种族灭绝行为的深刻认识,是一种对国际社会的整体义务。<sup>③</sup>在新型的全球治理体系下,面对纷繁复杂的冲突根源,国际社会往往对冲突威胁存在不同的认知。“保护的责任”的内涵与实施标准并未得到真正足够清晰地阐释。联合国将

① [英] 詹宁斯·瓦茨等修订:《奥本海国际法》(第1卷第1分册),王铁崖等译,中国大百科全书出版社1995年版,第92页。

② 赵洲:《主权责任论》,法律出版社2010年版,第237页。

③ 颜海燕:《保护的责任解析》,载《西部法学评论》2010年第1期,第129页。

灭绝种族、族裔清洗、战争罪和危害人类罪列为“保护的责任”的对象与范畴。但也有西方学者认为“保护的责任”还应适用于应对一切对人类构成威胁的人为和自然灾害所带来的人道主义危机情形，并强调国际社会对受害国及其人民应承担积极的援助与冲突后重建的责任。<sup>①</sup>这种扩大化的内涵必然会导致“保护的责任”的滥用。而广大发展中国家在“保护的责任”适用范围方面的认知非常谨慎，认可2005年世界首脑会议对“保护的责任”内涵的框定。但问题的关键在于，如何判断一个国家“无力或不愿”履行“保护的责任”，如何保证干预手段的合理性（如出现干预的任意性、武力作为优先手段、干预强度超出适当或对称要求等）都存在不同的认知。<sup>②</sup>由于不同的国家对人道主义危机的程度、采取何种手段、对和平的威胁认知存在差异，使“保护的责任”在具体实践中很难达成共识。

从以上来看，联合国尽管提出了主权国家和国际社会在人权保护中的责任，并试图从预防、反应、重建三个层面来凸显国际人权保护的责任取向，但仍然无法缓解人道主义危机中令人棘手的军事干预问题。个别国家试图通过国际社会履行“保护的责任”进行国际人权保护，但却有意扩大了“保护的责任”的适用范围，超出了2005年世界首脑会议成果文件所达成的共识，容易导致利用“保护的责任”干涉他国内政的行为发生。

#### 四 联合国框架下“保护的责任”发展的前景

“保护的责任”在联合国的推动下得到了国际社会的关注与认可，也受到了不同国家的质疑，已经开始从一种理念走向国际人权保护的实践。“保护的责任”为国际社会描绘了一副宏大的国际人权保护的理想图景，其提供的是一个不悖逆《联合国宪章》基本原则的，用以预防和制止灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪的行动框架。从国际社会的共识观念来看，目前国际社会所能接受和认可的是2005年世界首脑会议以来在联合国框架下进行严格界定的“保护的责任”。一方面，国际社会为防止“保护的责任”被滥用而成为大国干涉弱国的工具，有意识地限定了“保护的责任”的适用范围；另一方面，各国也有意识地试图在人权保护与尊重国家主权之间寻找到两者的平衡点，重视联合国在履行“保护的责任”中的作用，联合国安理会能否通过决议案最终决定了“保护的责任”能否得以实行。但“保护的责任”在具体的实践进程中，仍然存在着偏离其初衷的倾向，未来亟需对“保护的责任”的实践进行法理规制，在联合国框架下建立更加规范的国际人权保护新秩序。

首先，应该提高“保护的责任”的法律位阶，通过国际立法规范“保护的责任”的运行程序。程序正义是实现实体正义与结果正义的前提与基础，“保护的责任”发展至今，其适用范围不断细化，但并未形成相应的国际规范和国际惯例，在执行机制和司法机制方面存在阻碍。在实践中落实“保护的责任”面临的各种困境恰恰是其法制化必要性的具体体现。虽然联合国已经有十多个与“保护的责任”相关的核心文件或报告对其内涵不断完善，但还是疏于国际立法方面的操作，亟需将相关报告和文件对“保护的责任”的援引与既有国际人权法相关条约进行衔

① Tyra Ruth Saechao, “Natural Disasters and the Responsibility to Protect: from Chaos to Clarity”, (2007) 32 (2) *Brooklyn Journal of International Law* 662, pp. 663 - 669.

② Alex Bellamy, *Global Politics and R2P: From Words to Deeds* (New York: Routledge, 2010), pp. 121 - 135.

接,提升“保护的责任”的法律位阶。此外,“保护的责任”的运行程序应当规范化,全面订立联合国框架下“保护的责任”战略、标准和程序,限制和减少各国对内对外滥用的机会和可能性。“保护的责任”程序运行机制的规范贯穿预防、反应、重建三个层面,需要保障三个层面程序性规范的建立和发展,形成一个相互促进的责任共同体,才能有助于“保护的责任”的落实。

其次,明确“保护的责任”的实施主体,在促进“保护的责任”适用的非军事化方面强调联合国安理会授权的唯一性。“保护的责任”首先肯定国家的主权责任,其次明确了国际社会保护责任的补充性质。为了避免军事干预被滥用,需要将强制性武力干预行动的六项标准进行细化。2005年世界首脑会议成果文件也指出安理会是唯一有权依据具体情势就保护人权的具体需要及时果断地采取相关行动的主体,且只有当国家不愿或无法履行“保护的责任”时,不干涉原则才能让位于国际保护的责任。该报告实际上也确认了武力干预行动只是一种“例外和非常规措施”,而非“保护的责任”的首选,联合国安理会的授权是国际社会履行“保护的责任”的唯一合法前提。严格设定其前提与条件、目的与手段、动机与后果,尤其要区分军事干预、经济制裁、外交压力等强制性手段以及经济技术支持、人道主义救援等积极措施各自的适用对象与条件。

最后,需要建立实施“保护的责任”的后续评估机制。“保护的责任”未对干预行动的监督评估机制及限制措施加以说明。从国际实践来看,2008年,联合国在内部设置了“保护的责任问题特别顾问”和“预防种族灭绝问题特别顾问”两个专门职位,但这两个机构均只是就某种人道主义情势向联合国提起注意,而缺乏一个权威机构来分析评估究竟哪些危害行为构成“灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪”,并根据不同威胁的性质合理选择安全的手段、策略和机制。“保护的责任”在具体实施进程中在预防、反应与重建三个层面落实的基本情况都需要及时进行评估。联合国和相关国际人权专门机构无疑是评估主权国家是否履行“保护的责任”的主要机构,但是至今也尚未有相关法律对此作明确的说明。因此,有必要进行相关的国际立法,这样才能保障“保护的责任”在国际法框架下有效运行。

“保护的责任”作为国际人权保护的新理念,在联合国的倡导与推动下,针对人道主义危机中的平民保护已经有了比较丰富的内涵、原则与实施标准,反映了世界各国对于人权保护的珍视与尊重。“保护的责任”注重协调国际人权保护与国家主权、国际法基本原则的密切关系,从根本上讲,联合国框架下“保护的责任”的发展已经在国际社会形成了普遍性共识,但不同国家对于“保护的责任”的内涵理解和实践期待方面还存在差异和分歧,尤其是“保护的责任”的主体、范围、实施程序还有许多不明确的实践问题亟待解决。但值得肯定的是,“保护的责任”理念的创设,凸显了当今世界对保护平民免遭大规模屠杀问题的关注和制止大量平民丧生的决心。当前国际社会对人权问题的关注与讨论焦点不在于是否应该履行“保护的责任”问题,而关键在于如何负责任的保护以及怎样落实“保护的责任”。

作为联合国安理会常任理事国,中国坚持认为,在具体适用“保护的责任”原则时应相当谨慎,尽可能在联合国框架下使用和平对话的方式介入人道主义危机。近年来,中国在参与国际和地区热点问题实践中已经形成了鲜明的中国特色:和平性、正当性和建设性。<sup>①</sup>在苏丹达尔富尔、叙利亚等危机中,中国始终秉持客观、中立的立场,坚持在联合国框架下劝和促谈,坚决反

① 十三届全国人大一次会议中国外交部部长王毅回答中外记者提问,新华网: [http://www.xinhuanet.com/2018-03/08/c\\_1122508612.htm](http://www.xinhuanet.com/2018-03/08/c_1122508612.htm), 最后访问时间: 2018年3月13日。

对以“保护的责任”为名进行政权更迭或武力干预行动，更好地坚持了关于“保护的责任”来之不易的国际共识，为落实“保护的责任”提供了正确的导向和积极借鉴。未来中国应当在维护2005年世界首脑会议达成的共识基础上，在联合国框架下继续推动国际社会开展“负责任的保护”，为推动地区热点问题的解决提供中国智慧和方案。

## New Development and Practical Difficulties of “Responsibility to Protect” under the Framework of the United Nations

*Qiu Changqing and Xiang Tianjunyi*

**Abstract:** The “Responsibility to Protect” has been incorporated into the United Nations framework since the World Summit in 2005, which consists of rich connotation, principles and specific implementation standards for protection of civilians in the humanitarian crisis. However, there are many difficulties and the risks of being abused in concrete practice. The advocacy and promotion of the United Nations plays an important role to absorb the “Responsibility to Protect” into the United Nations human rights agenda and has formed some consensus under the framework of the UN. However, the “Responsibility to Protect” is only a fragile consensus in the international community, and does not have international law binding. There are some different understandings of the connotation of “Responsibility to Protect”. Meanwhile, the selectivity and uncertainty of the “Responsibility to Protect” in military intervention has caused a great impact on the principles of international law. It is urgent to carry out more concrete and reasonable legal rules on the practice of “Responsibility to Protect” and promote a more standardized new international human rights protection order under the framework of the UN.

**Keywords:** The United Nations, Responsibility to Protect, Human Rights

(责任编辑: 郝鲁怡)