

西方国家对“保护的责任”的选择性适用：影响因素与案例分析^{*}

曾向红 霍 杰

内容提要：对于利比亚和叙利亚内战，以美、英、法为首的西方国家的反应有所不同。针对利比亚内战，西方国家以“保护的责任”的名义对利比亚进行了武装干涉；然而，对于叙利亚，西方国家并未对其适用“保护的责任”。为什么西方国家将“保护的责任”适用于利比亚而没有适用于叙利亚？本文认为，西方国家是否对发生内战的国家适用“保护的责任”取决于两个因素：预期干预成本与收益的比较以及干预能否获得国际社会的支持。前者涉及西方国家进行军事干预前的内部决策，后者涉及干预能否获得安理会的授权。只有在干预收益超过干预成本时，西方国家才会有干预的意愿；在有了干预的意愿之后，如果干预还能获得支持，西方国家对内战发生国适用“保护的责任”就获得了所谓的“正当性”。

关键词：保护的责任 利比亚 叙利亚 干预成本与收益 国际支持度

作为一种新兴的国际理念，“保护的责任”（Responsibility to Protect, 简称 R2P）目前已进入适用阶段。2010 年始于突尼斯革命的中东变局，为“保护的责任”理念的实践提供了机会。然而，截至目前，“保护的责任”的适用并不连贯。如针对分别于 2011 年 2 月和 3 月升级为内战的利比亚和叙利亚局势，以美国、英国和法国为代表的西方国家——这也是目前适用“保护的责任”的主要行为体——对“保护的责任”的适用持不同的态度。利比亚受到西方国家以“保护的责任”名义实施的国际干预，而叙利亚至今未遭受这种命运。由此衍生出以下问题：为什么针对利比亚和叙利亚几乎同时出现的“大规模暴行”，西方国家的应对方式却明显不同，即为何西方将“保护的责任”适

^{*} 本文系国家社科基金项目“中东国家的社会变迁与社会运动研究”（项目批准号为 13XGJ001）的阶段性研究成果。感谢《欧洲研究》匿名审稿专家提出的宝贵意见。文中错漏之处概由笔者负责。

用于利比亚却没有适用于叙利亚?本文尝试建立一种分析框架对这一问题进行解释。

一 问题的提出与文献回顾

(一) 西方国家对“保护的责任”的选择性适用

“保护的责任”理念出现于 21 世纪初,随后以较快的速度在国际社会中扩散,并表现出成为一种新的国际规范的潜质。^① 2005 年 9 月,第 60 届联合国大会通过的《世界首脑会议成果》,标志着“保护的责任”这一理念的发展大致成熟。在此次大会上,来自世界 150 多个国家的首脑在《世界首脑会议成果》上签字确认,意味着国际社会中的大多数成员国至少从理论上接受了“保护的责任”这一新的理念。此后,2009 年 9 月 14 日召开的第 63 届联合国大会专门通过了《保护的责任执行报告》。这一决议的通过意味着“保护的责任”开始进入适用阶段。尽管在“保护的责任”这一理念发展演变的过程中,国际社会就“保护的责任”的适用范围和条件产生过分歧,但是随着《世界首脑会议成果》明确界定了“保护的责任”的适用条件,国际社会目前已经对这一问题大致达成了共识,即“保护的责任”仅适用于“保护人民免受种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪”。^② “保护的责任”适用范围的明确,似乎为“保护的责任”得到有效和无争议的适用提供了基础,然而,事实证明并非如此。

如针对利比亚与叙利亚危机,西方国家对前者适用了“保护的责任”却未对后者适用这一理念。2011 年 3 月 17 日,在美、英、法等国推动下,联合国安理会通过 1973 号决议,在利比亚设立禁飞区。此后,为落实 1973 号决议,西方决定在利比亚履行“保护的责任”,以法、英、美为首的西方国家对利比亚进行了空袭,开始实施军事干预,西方的军事干预也被认为是“保护的责任”的首次适用。然而,针对叙利亚内战,西方国家至今未做出军事干预的决定。尽管联合国安理会分别于 2011 年 10 月 4 日、2012 年 2 月 4 日、2012 年 7 月 19 日三次讨论了主要由西方国家提出的关于叙利亚危机的决议草案,希望借此影响叙内战的发展方向,但是西方国家始终未将以“保护的责任”之名军事干预叙利亚列入选项。尽管利比亚与叙利亚内战在政府军对反政府武装使用

^① 关于“保护的责任”理念的扩散过程的研究可参见黄超:“框定战略与‘保护的责任’规范扩散的动力”,《世界经济与政治》2012 年第 9 期,第 58-72 页;陈拯:“框定竞争与‘保护的责任’的演进”,《世界经济与政治》2014 年第 2 期,第 111-127 页;海泽龙:“‘保护的责任’:法治良心与严峻现实——以利比亚冲突为案例”,《国际政治研究》2014 年第 3 期,第 36-38 页。

^② 2005 World Summit Outcome, A/RES/60/1, 2005, <http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>, last accessed on 5 May 2014; “Implementing the Responsibility to Protect”, Report of the Secretary-General, UN General Assembly Document A/63/677, 2009, <http://responsibilitytoprotect.org/implementing%20the%20top.pdf>, last accessed on 5 May 2014.

暴力方面存在诸多相似性,但西方国家在适用“保护的责任”方面却存在明显差异。这一问题构成了一个有待解释的经验悖论。

(二)对西方国家选择性适用“保护的责任”的解释

对于为什么西方国家将“保护的责任”适用于利比亚而没有适用于叙利亚这一问题,国内学者还没有展开集中分析。在欧美,虽有部分学者注意到了这一现象并发表了一些研究成果,但这些成果提供的解释存在一定的问题。大体而言,国外学者对西方国家选择性地适用“保护的责任”这一现象的解释,可以根据其采用的理论视角区分为两类:一类可称为“含蓄”的现实主义的视角,它强调西方国家在军事干预利比亚或拒绝军事干预叙利亚的过程中所做的战略性考虑,包括对军事干预的成本、国内政治的考虑等方面所做的权衡。尽管这类成果强调了工具理性、国家利益在西方国家选择性适用“保护的责任”过程中所扮演的角色,但是它们并未明确其现实主义的假设,故本文将这类成果采取的视角称为“含蓄”的现实主义视角。另一类研究采取的则是建构主义的视角,即强调“保护的责任”的理念、国际规范等在西方国家军事干预利比亚内战过程中所发挥的作用。这一视角可称之为“规范视角”。下文将对这两种视角下的研究成果作一简要回顾。

(1)基于“含蓄”的现实主义视角的研究成果

许多学者根据国家利益或者政治利益对西方国家干预利比亚而没有干预叙利亚的行为进行了解释。这类观点认为,不是高尚的道德宣示和规范理由,而是传统利益如石油、叙利亚的战略地位与军事能力的权衡以及各国国内政治因素导致了西方针对利比亚和叙利亚局势采取了不同的对策。^①如部分学者认为,对欧洲国家石油利益的维护,是美国选择干涉利比亚而未干预叙利亚的主要原因。^②然而,以传统的石油利益解释欧洲国家干涉利比亚有其局限性。因为随着卡扎菲与西方关系的改善,西方可以通过与利比亚政府签署合同以保障石油的稳定供给,不一定非要采取武装干预的方

^① Daniel Byman, “Explaining the Western Response to the Arab Spring”, *Journal of Strategic Studies*, Vol.36, No.2, 2013, pp.289-320; Neomi Rao, “The Choice to Protect: Rethinking Responsibility for Humanitarian Intervention”, *Columbia Human Rights Law Review*, Vol.44, No.3, 2013, pp.697-751; Yehudit Ronen, “Britain’s Return to Libya: From the Battle of al-Alamein in the Western Libyan Desert to the Military Intervention in the ‘Arab Spring’ Upheaval”, *Middle Eastern Studies*, Vol.49, No.5, 2013, pp.675-695; Graham Cronogue, “Responsibility to Protect: Syria The Law, Politics, and Future of Humanitarian Intervention Post-Libya”, *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, Vol. 3, No.1, 2012, pp. 124-159.

^② Lieutenant Colonel David N. Wilson, “The Arab Spring: Comparing US Reactions in Libya and Syria”, A Strategy Research Project, 2012, <http://oai.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA562112>, last accessed on 10 April 2014; Tatyana Zvereva, “Sarkozy vs. Qaddafi”, *International Affairs*, Vol.57, No.4, 2011, p.81.

式来影响利政局的变化。^①

也有观点认为,西方国家对叙利亚政府军与反对派军事能力对比的权衡导致了其没有对叙利亚进行干涉。很多学者认为,西方国家之所以没有干预叙利亚是因为与利比亚相比,叙利亚的反对派没有足够的力量战胜政府军,这在一定程度上降低了西方军事干预叙利亚的意愿。^② 相对于利比亚,叙利亚反对派的组织更为涣散,而政府军却因为族群和教派等方面的原因,与巴沙尔政权的命运联系在一起,即使出现偶尔的叛乱行为,这种局面也是可控的。^③ 此外,西方国家既然不能选择一个可以足够信任并且能够驾驭的反对派组织加以支持,那么就只能选择已经足够了解的巴沙尔。这种将对敌双方军事力量的评估作为西方国家干涉利比亚而没有干涉叙利亚的因素的观点,虽然注意到了西方国家在决策过程中所做的一些权衡,但是由于只考虑到干预的军事成本而没有考虑到经济、政治成本问题,这种观点并不全面。

最后,一些学者将国内政治因素视为“利比亚成为例外”的重要因素。这一类学者主要提出了以下观点:对于美国而言,奥巴马从开始的反对介入到之后的扬言介入,在很大程度上出于对国内选举的考虑。而对于法国来说,中东变局带来的移民问题、国内的选情、法国重返北约军事一体化机构激发的外交野心等是影响法国干预利比亚的主要因素。就英国而言,利比亚与英国历史荣耀有关,“阿莱曼(al-Alamein)战役的胜利以及这场战役在英国集体记忆中的凸显,使得人们有理由推测英国在二战时期于北非地区开展的军事历史遗产影响了2011年英国政府决定干预利比亚内战”。^④ 然而,国内政治因素并非主要西方国家干涉利比亚而没有干涉叙利亚的原因。对于美国而言,其在处理叙利亚问题时所面临的国内压力较小,这本可以使美国顺利地对叙利亚进行军事干涉。^⑤ 对于法国而言,根据知名民调机构法国公共舆论研究所于2011年6月所做的有关英法联合武装干涉利比亚的支持度的调查结果,约有54%的英国人和49%的法国人选择支持英法美联合武装干涉利比亚,而该机构在2012年6月所做的有关武装干涉叙利亚的支持度调查中,有42%的法国人支持法国武装干涉叙利

① Daniel Byman, “Explaining the Western Response to the Arab Spring”, p.294.

② Graham Cronogue, “Responsibility to Protect: Syria The Law, Politics, and Future of Humanitarian Intervention Post-Libya”, *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, Vol. 3, No.1, 2012, pp.143-144.

③ David W. Lesch, “The Arab Spring and Winter in Syria”, *Global Change, Peace & Security*, Vol. 23, No.3, 2011, pp.421-426.

④ Yehudit Ronen, “Britain’s Return to Libya: From the Battle of al-Alamein in the Western Libyan Desert to the Military Intervention in the ‘Arab Spring’ Upheaval”, *Middle Eastern Studies*, Vol.49, No.5, 2013, p.691.

⑤ Daniel Byman, “Explaining the Western Response to the Arab Spring”, p.305.

亚。^① 两次民调结果显示,法国选民对本国干涉利比亚或者叙利亚的态度相差并不是很大。如果再考虑到国内军事及外交精英的野心,法国也应该积极干涉叙利亚,但是法国并未做出军事干预叙利亚的决定。而就英国来说,历史因素或许会影响到国内选民的情绪,但这一观点忽略了战争耗费的经济或政治成本,并不能完全解释英国未干涉叙利亚的行为。这说明,国内政治因素并不能作为主要西方国家干涉利比亚或者不干涉叙利亚的动因。

(2) 基于“规范”视角的研究成果

西方学者对“保护的责任”这一国际规范的作用往往持较高的评价,认为“保护的责任”为西方进行军事干涉提供了充分的理由与合法性。这些观点强调,“保护的责任”为国际社会保护一国居民免受大规模暴行提供了新的准则。“保护的责任”这一规范的提出与扩散,便利了西方国家在极短时间内对利比亚采取行动。^② 然而,认为西方国家是基于对“保护的责任”的信仰而做出干预利比亚决定的观点可能过于天真。诚如贾斯汀·莫里斯(Justin Morris)所指出的:“‘保护的责任’并未成为西方国家的行动依据,这可能是由于该概念在决策者心中并未被激化,也有可能是因为被其他考虑所超越。如果事实真是如此,即使这个概念已被接受,该概念的内化也远未完成。”^③ 此外,也有些基于“规范”视角的研究意识到俄罗斯与中国在联合国安理会上的立场对“保护的责任”适用时构成的牵制,并以此解释西方国家未能在叙利亚适用“保护的责任”这一现象。这种观点与现实主义的观点比较接近,注重国际规范的扩散与权力政治之间的相关性。不过,需要进一步探讨的是,西方就叙利亚问题在联合国安理会上提出的议案,是否包含其试图以“保护的责任”为名对叙进行军事干预的内容。然而,国外学者在讨论这一问题时,并未对此进行深入考察。

总体而言,对于为什么西方国家将“保护的责任”适用于利比亚而没有适用于叙利亚这一问题,国外学术界主要存在两种解释路径:一种路径主要是基于“含蓄”的现实主义视角,另一种是基于规范的视角。不过,这两种解释都具有局限性:第一,基于

^① Institut Français D'opinion Publique, http://www.ifop.fr/media/poll/1558-2-study_file.pdf, last accessed on 16 April 2014.

^② Justin Morris, “Libya and Syria: R2P and the Spectre of the Swinging Pendulum”, *International Affairs*, Vol. 89, No.5, 2013, pp.1265-1283; Paul D. Williams, “Briefing: The Road to Humanitarian War in Libya”, *Global Responsibility to Protect*, Vol.3, No.2, 2011, pp.248-259; Alex J. Bellamy, “Libya and the Responsibility to Protect: The Exception and the Norm”, *Ethics and International Affairs*, Vol.25, No.3, 2011, pp.263-269; Jolyon Howorth, “Humanitarian Intervention and Post-conflict Reconstruction in the Post-Cold War Era: A Provisional Balance-Sheet”, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.26, No.2, 2013, pp. 288-309; Gareth Evans, “Ending Mass Atrocity Crimes: The Responsibility to Protect Balance Sheet After Libya”, 2011, <http://www.gevans.org/speeches/speech443.html>, last accessed on 22 April 2014.

^③ Justin Morris, “Libya and Syria: R2P and the Spectre of the Swinging Pendulum”, pp.1273-1274.

现实主义视角的研究大多只是简单地罗列导致西方国家干预行为差异的因素,主要停留在描述的层面,并非对上述问题的真正解释;第二,基于国际规范的研究忽视了权力政治因素在西方决策过程中所扮演的重要角色,并未注意到“保护的责任”在很大程度上仅仅起到一种工具性的作用。而用中俄在安理会上的否决权解释对西方军事干预利比亚而未能干预叙利亚,则没有注意到西方国家未在安理会上提出以“保护的责任”为名干预叙利亚的议案这一事实。本文将在吸收这两类研究成果的基础上提出一种新的解释框架,尝试对西方国家为何选择性适用“保护的责任”这一问题做出替代性的解释。

二 本文的分析框架

尽管国际社会就“保护的责任”的适用条件达成了共识,但是西方国家选择性适用这一理念说明,“保护的责任”在实践中的适用并不连贯,且不一定受到既有共识的制约,而是受到其他因素的影响。本文认为,在解释西方为何选择性适用“保护的责任”这一问题时,需要区分“保护的责任”适用时所历经的两个阶段,即内部决策阶段与寻求国际社会支持的阶段。但既有的研究很少注意到这种区分。^① 以下笔者将对这两个阶段进行详细阐述。首先,在第一个阶段,有意针对特定国家适用“保护的责任”的国家将这一理念的适用成本与收益进行权衡。如果预期干预成本小于收益,该国便会产生对对象国进行武装干涉的意愿;如果预期干预成本大于收益,该国便不具备对他国进行干涉的意愿。在具备军事干涉的意愿后,这些国家的决策将进入第二个阶段,即寻求国际社会的支持。鉴于国际社会明确将适用“保护的责任”的授权主体赋予了联合国安理会,因此安理会是否通过适用“保护的责任”的决议,成为这些国家能否实施这一理念的的决定性因素。如果任一安理会常任理事国成员对此规范的适用使用否决权,则“保护的责任”的适用便无法展开,这些国家不会也无法以“保护的责任”的名义对他国进行武装干涉。根据上述讨论,本文提出的基本假设为:西方国家是否对他国适用“保护的责任”取决于西方国家对干预成本与收益的比较以及国际社会的支持程度。

为了检验这一假设,需要将相关概念进行定义并使其可操作化。本文所涉及的几

^① 就笔者查阅的文献来说,只有杰森·戴维森在讨论法英两国为何积极介入利比亚内战时将两国的决策过程区分为两个阶段,参见 Jason W. Davidson, “France, Britain and the Intervention in Libya: An Integrated Analysis”, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.26, No. 2, 2013, pp.310-329。不过该文认为,决策者在第一阶段重点评估的是干预或不干预的风险,而较少考虑相应的收益,且该文没有讨论英法未干预叙利亚的原因。

个核心概念为“保护的责任”的适用、“西方国家”、“干预成本与收益”和“国际社会的支持”。根据上文的讨论可知,“保护的责任”的适用条件为一个国家无力保护其居民免受种族灭绝、战争、族裔清洗以及危害人类罪的危害,而这些罪行的出现往往是由于该国内部发生较大规模的暴行或出现了权力遭到滥用的现象。其中,一个国家内部发生内战,会极大地提高这些罪行的发生几率。而局面的扭转,往往需要外部行为体或国际社会制止冲突方使用暴力。如此一来,干预通常会以武装干涉的方式体现,否则冲突方不会自动放弃使用武力。就此而言,本文将“适用‘保护的责任’”的方式界定为“军事干预”。由于“保护的责任”这一国际规范的扩散过程主要依赖于美国、英国、法国、加拿大等西方国家的推动,而且积极推动“保护的责任”在国际社会中实践的也是这些国家,因此,本文将“西方国家”限定为美国、英国、法国、加拿大等位于欧洲-大西洋地区的国家。“干预成本”指的是西方国家对利比亚或者叙利亚进行军事干涉所需要的成本。尽管军事干预可以采取多种形式,如划分禁飞区、执行空袭任务、向作战方提供武器、派遣地面部队等。但是,由于派遣地面部队往往会导致一定的人员伤亡,因此,军事干预通常不会以派遣地面部队的方式展开。事实上,这也是冷战后西方国家进行人道主义干预的新趋势。如北约军队在科索沃、利比亚等国进行的军事干预就反映了这一点。^① 有鉴于此,笔者认为,如果军事干预没有以派遣地面部队的方式展开,那么基于“保护的责任”名义的干预主要包括两类成本:一类是经济成本,另一类是政治成本。^② 经济成本主要包括从事战争需要投入的资金与战后重建的开支。其中投入战争所需的开支主要有:西方国家干预对象国所耗费的人力、物力、财力等构成的总开支,而战后重建所需的开支则包括实现对象国的稳定、和平与发展所需的各项投入。政治成本主要包括国内政治成本(即一国政府为干预所进行的国内解释工作、由此导致的公众和舆论的反对等)与国际政治成本(包括国际形象的改变、由此带来的大国关系的变化、在干预地区及国际社会影响力的改变等)。与对干预成本的操作化类似,本文将“干预收益”区分为经济收益(干预后在干预对象国获得的经济利益)和政治收益(巩固国际地位、改善国家形象、提高政府支持率、削弱其他大国的影响力等)。无论是经济成本还是政治成本都很难用数字方式加以表征,因此,本文对于干预成本和收益之间的比较,主要采取定性评估的方法。最后为“国际社会的支持”。由于用非和平手段对他国适用“保护的责任”需要得到联合国安理会的支持,因此,安

^① Geliijn Molier, “Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect after 9/11”, *Netherlands International Law Review*, Vol.53, No.1, 2006, pp.37-62; John Janzekovic, *The Use of Force in Humanitarian Intervention: Morality and Practicalities*, Aldershot: Ashgate, 2006.

^② See Meghan O’ Sullivan, *Shrewd Sanctions*, Washington: Brookings Institution, 2003, pp.27-28.

理会是一国能否对他国适用“保护的责任”的最高权威。本文把“国际社会的支持度”定义为有关军事干预的提案能否获得安理会投票通过。因此,“国际社会的支持度”可以这样测量:如果决议得到安理会通过,即意味着国际社会的支持度较高;如果决议没有通过或者事先已经遭到主要大国的反对,则意味着提议得到的国际社会支持度低。下文中我们运用案例分析的方法对利比亚与叙利亚内战中中西方的决策行为进行比较,以对本文提出的假设进行检验。

三 为什么西方国家将“保护的责任”适用于利比亚

在利比亚内战上,“保护的责任”首次得到适用。以下我们将分别分析美国以及英法两国在第一个阶段对军事干预利比亚的成本与收益的权衡,以及在第二个阶段中获得的国际支持度。

(一) 美国对军事干预利比亚内战的权衡

美国以“保护的责任”之名军事干预利比亚主要出于以下几个方面的考虑:首先,经过权衡,美国认为军事干预利比亚的经济成本能够承受。从美国近年来的国防预算看,2011 财政年度国防预算为 5489 亿美元,海外紧急行动预算为 1593 亿美元。^① 如果仅以开展空袭而非派遣地面部队的方式介入利比亚内战,尽管存在一些风险,但美方估计经济成本不会出现难以承受的状况。^② 更重要的是,由于美国的盟友——英法等军事干预利比亚问题上非常积极,美国认为可以由其分担大部分的经济成本,这在很大程度上缓解了对干预行动会导致军费开支飙升的担忧。如奥巴马在就利比亚局势向全美进行的电视讲话中提到,美国不会动用地面部队,美国的领导力更体现在动员国际社会进行集体行动上,同时要求美国的盟友分担成本。与此同时,美宣布将把卡扎菲已冻结的 330 亿美元的资产用于支持利比亚的战后重建,这又降低了为重建利比亚需要支出的费用。^③ 最后,利比亚军事力量薄弱,西方对战胜利比亚政府军有较大的把握,再加上可以有效掌控反对派,军事干预利比亚所付出的经济成本将会减少。综上所述,美国预计干涉利比亚的经济成本不会太高,这对于受到 2008 年全球经

① The U.S. Government Printing Office, “Budget of the U. S. Government, Fiscal Year 2011”, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BUDGET-2011-BUD/pdf/BUDGET-2011-BUD.pdf>, last accessed on 16 May 2014.

② 据美方估计,截至 2011 年 9 月,军事干预利比亚的花费约为 11 亿美元,这仅占美国 2011 财年国防预算的 0.20%。Jessica Rettig, “End of NATO’s Libya Intervention Means Financial Relief for Allies”, *The U.S. News*, October 31, 2011, <http://www.usnews.com/news/articles/2011/10/31/end-of-natos-libya-intervention-means-financial-relief-for-allies>, last accessed on 16 May 2014.

③ President Obama’s Speech on Libya, March 28, 2011, <http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2011/03/28/president-obama-s-speech-libya>, last accessed on 16 May 2014.

济危机冲击的美国而言,是驱使其最终支持英法两国军事干预利比亚的重要原因。就其政治成本来说,美国干涉利比亚遭到国内民众的反对,并且可能影响国内大选。然而奥巴马政府多次表示,有关费用将从已有国防预算中支出,暂时不会向国会伸手要钱,如此平息了国内反对干预的声音。

在收益方面,美国预计军事干涉利比亚能够获得较多的经济收益:第一,可以增强其欧洲盟友的能源安全。2010年,利比亚出口至意大利的石油占其石油消费量的24.9%左右;出口至法国的石油占其石油消费量的11.7%;出口至德国的石油占其石油消费量的5.6%;出口至西班牙的石油占其石油消费的9.0%。^①由此可见,利比亚的石油供应对欧洲——尤其是对意大利和法国——的能源市场至关重要,而一旦推翻卡扎菲政权,美国预期凭借其对利反对派的影响,可以更有效地保障利对欧盟的能源供应;第二,美国预期在战后的利比亚能获得可观的能源收益。利比亚的石油资源丰富且生产方式成熟,内战结束后亟须恢复石油生产,这对于美国的石油巨头而言是极佳的机会。如果美国不参与对利比亚的军事行动,那么法英两国将抢占先机,一旦控制利比亚的石油资源,美国将失去恢复和开发利比亚石油所带来的经济利益。就此而言,美国干涉利比亚的经济成本将低于可能获得的经济收益。

此外,美国军事干预利比亚还能获得其他的政治收益:第一,通过推翻卡扎菲这一长期反对美国的政权,美国可减少一个在国际上经常反对其海外行动的对手,可以更有效地维护美国的全球领导地位;第二,美将军事干预利比亚的主动权交给英法两国,一方面可削减本国的成本(经济和政治成本),另一方面响应了海湾合作委员会、阿拉伯国家联盟等地区组织要求国家社会对卡扎菲镇压平民“暴行”的行为做出迅速和强烈反应的号召,从而有助于改善美国在阿拉伯世界的形象;^②第三,推翻卡扎菲政权可以推行美国的价值观,同时为在国际上实践“保护的责任”提供先例;第四,利比亚具有重要的战略位置,通过推翻卡扎菲政权,美国可以扩大在地中海周边地域的影响;第五,美国与其盟友在战后能有效地影响利比亚的政治发展进展,从而间接削弱中国在利比亚的政治和经济影响。因为预期军事干预的收益大于成本,美国最终表达出以“保护的责任”之名对利比亚进行军事干预的意愿。

(二)法、英两国对军事干预利比亚内战的权衡

^① 数据来源:管清友、李君臣:“利比亚:一个被石油改变的国家”,21世纪网,2011年9月3日, <http://www.21cbh.com/HTML/2011-9-3/0NMDY5Xz2MjM0Ng.html>, 2014年5月16日访问。

^② Randa Slim, “U.S. Intervention in Libya: Shifting the Narrative in U.S.-Arab Relations”, *The World Post*, March 23, 2011, http://www.huffingtonpost.com/randa-slim/us-intervention-in-libya-_b_839581.html, last accessed on 23 May 2014.

法国是对利比亚最先发动军事打击的国家,说明它在对利适用“保护的责任”上具有很强的意愿。这种意愿很大程度上来自于法国对军事干预利比亚成本大于收益的乐观估计。就干预的经济成本来说,法国官方一直相信低成本的空袭足以推翻卡扎菲政权。正如法国前驻利比亚大使所言:“军用飞机的使用,例如装甲车,无疑赢得了法国政府的青睐”。^① 法国政府预期,通过动用空中力量对利比亚政府军展开空袭,可极大地降低法国军事干涉利比亚的成本。事实上,从法国的军事开支来看,截至2011年9月底,法国用于利比亚军事行动的花费大概在3-3.5亿欧元。^② 这笔开支对于国防预算高达400亿欧元的法国而言,比较容易接受。^③ 而从经济收益来看,首先,干涉利比亚便于法国的石油公司进入利比亚的能源市场。截至2010年10月,在利比亚经营的法国公司已从2008年的18家增至32家,主要投资于能源领域。美国《时代周刊》网站的报道称,法国的石油企业在利比亚拥有数十亿美元的投资。^④ 如果在利比亚石油领域获得一定的份额,将给法国带来丰厚的收益;其次,法国决策者预期,法军在利比亚战争中的出色表现,不仅可以重塑法国的大国地位,而且可以展示法国先进的军工业,促进其军工业的发展。

就政治成本而言,法国于2009年重返北约军事一体化机构,时隔两年后参与战争,会让周边国家认为法国政府背叛了戴高乐的思想,不利于其良好国际形象的塑造。但就政治收益来讲,首先从国内政治来看,选择用一场战争展现法国的能力,可以挽回萨科齐在国内支持率下降的颓势。从国际层面讲,通过军事干预利比亚,预期能收获其他一些收益:其一,法国急于在北约获得认可可以进入决策层,通过积极参与军事干预利比亚,可以快速达到其目的;其二,在地缘政治上,干涉利比亚可以巩固法国在地中海的领导能力,提高法国在非洲的影响力。法国外交官曾坦承,正是受到历史上在非洲大陆所具有的光荣历史的驱使,法国才在干涉利比亚中扮演了主导角色;^⑤其三,积极干涉利比亚可以提高法国的国际地位,并改善其在阿拉伯世界的形象;其四,在利比亚乱局开始前,法国从利进口的石油占其石油进口量的百分之十五。如果对利比亚内战置之不理,一旦利内乱陷入常态化和长期化,法国的能源安全将受到严重威胁。^⑥ 法国预期,通过军事干预结束利比亚内战,可以保障利石油的稳定供给并使其免受恐

① Jason W. Davidson, “France, Britain and the Intervention in Libya: An Integrated Analysis”, p.317.

② Jessica Rettig, “End of NATO’s Libya Intervention Means Financial Relief for Allies” .

③ 应强:“法国为利比亚军事行动花费达1.6亿欧元”,2011年7月10日,http://news.xinhuanet.com/world/2011-07/10/c_121647335.htm,2014年5月16日访问。

④ 王婧、张媛、曾德金:“多国押注利比亚为能源利益大打出手,法国争当旗手风险最大”,《经济参考报》2011年3月21日。

⑤ Jason W. Davidson, “France, Britain and the Intervention in Libya: An Integrated Analysis”, p.317.

⑥ Ibid., p.319.

怖主义的威胁;其五,利比亚内战导致为数众多的难民涌入欧洲,部分难民进入法国境内。法国本就在整合北非移民问题上面临较强的国内压力,尽快结束利比亚内战,可缓解给法国造成的难民危机。

与美国和法国相比,英国在军事干预利比亚问题上承担的风险更小。英国预期,干预利比亚一旦成功,能在利比亚的石油领域获得丰厚的经济利益。不仅如此,英国的石油进口依赖程度低,利比亚紧张的局势不会对其工业造成大的影响。此外,如果军事干预主要采取空袭的方式进行,其经济成本也在可控范围内,这进一步增加了英国介入战争的兴趣。^① 法国在利比亚问题上的积极态度,也给英国带来了积极跟进的压力。2010年11月2日,英国首相卡梅伦与法国总统萨科齐签订了军事合作协议,旨在两国国防预算削减的情况下分担成本,发展两国的军事实力。利比亚战争为英法军事联合创造了实践的机会,并且可以提高欧盟在国际社会中的地位。英国一方面受法国积极干涉态度的影响,另一方面又急于摆脱美国追随者的印象,提升本国在国际社会中的地位。2010年在墨西哥湾发生的漏油事故,造成大量原油的泄露,给美国沿海的渔民以及一些居民的生活带来了影响,美国为此向英国石油公司开出了巨额罚单。除此以外,美方的反英言辞引起了英国舆论界以及英国国会议员的不满,使得国内要求摆脱对美依附的声音加大,而主动干涉利比亚,无疑更能显示出英国处理国际事务的独立性。综上所述,在第一个阶段,法英预期军事干预利比亚的收益大于干预成本,因此具备干涉利比亚的意愿,并积极在国际社会中寻求支持。

(三) 国际社会支持度较高

2011年3月17日,联合国安理会召开第6498次会议,对法国、黎巴嫩、英国、美国联合向联合国提出的关于应对利比亚局势的决议草案进行审议。安理会15个成员国随后对草案进行表决,并以10票赞成、0票反对、5票弃权的结果通过决议草案,即安理会第1973(2011)号决议。该决议认为,“目前在阿拉伯利比亚民众国发生的针对平民人口的大规模、有系统的攻击可构成危害人类罪”,^②为了遏制这种局面的发展,联合国有必要通过采取设立禁飞区、强制执行武器禁运、针对特定的利比亚政府人员执行资产冻结等措施来强制卡扎菲政府停止侵犯人权的行为。由于安理会成员国多数同意以及安理会常任理事国中没有国家使用否决权,西方国家得以将“保护的责任”

^① 截至2011年8月,英国为军事干预利比亚所支付的军事开支仅为2.6亿英镑,这一笔开支对英国而言并不大。数据参见朱盈库:“英国在利比亚战事中花费2.6亿英镑”,2011年8月22日, <http://world.huanqiu.com/roll/2011-08/1935316.htm>, 2014年5月20日访问。

^② 《联合国安全理事会第六四九八次会议》, http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.6498, 2014年6月1日访问。

成功地适用于利比亚。两天之后,为落实 1973 号决议,法国率先空袭利比亚军事目标,紧接着多国部队发动空袭使西方国家干涉利比亚成为事实。尽管西方国家在获得安理会有关在利比亚开展军事行动的支持后肆意扩大干预范围和手段,把 1973 号决议建立“禁飞区”以保护平民的行动演变为以空中打击为手段实现利比亚政权更迭的战争,从而违背了“保护的责任”的精神,引发了国际社会对干预行动的质疑。但是,在安理会投票过程中没有常任理事国针对第 1973(2011)号决议投反对票,仍然说明了西方国家干预利比亚获得了较高的国际支持度。

值得注意的是,尽管西方国家基于安理会第 1973(2011)号决议对利比亚开展的军事干预被普遍认为是“保护的责任”的第一次适用,不过该案例与“保护的责任”实质上并无多大关系。^① 因为该决议并未赋予国际社会以“保护的责任”为名军事干预利比亚的权利,相反,该决议强调利比亚政府才是保护其平民权利的行为主体。如该决议表示:“重申利比亚当局有责任保护利比亚民众,重申武装冲突各方负有采取一切可行步骤确保平民受到保护的首要责任”。在此陈述外,安理会并未强调利比亚政府未能履行这一职责时的情况,这一职责自然转移给国际社会。即使是在安理会就该决议草案进行讨论的过程中,包括主要西方国家代表在内的安理会成员国也根本没有提及“保护的责任”这一规范。实际上,西方国家军事干预利比亚的法律基础是《联合国宪章》第七章“对于和平之威胁、和平之破坏及侵略行为之应付办法”的相关条款。不过,安理会第 1973(2011)号决议的措辞的确符合适用“保护的责任”的精神,如该决议对卡扎菲政府针对其平民犯下了“危害人类罪”的界定,就构成适用“保护的责任”的条件。

四 为什么西方国家没有将“保护的责任”适用于叙利亚

2011 年 3 月,始于 2011 年初的叙利亚内部反政府示威活动逐渐升级,随后爆发内战。截至 2014 年 4 月底,叙利亚的伤亡人数已经达到 94911 人。^② 尽管叙利亚内战持续了三年多的时间,而且据传叙利亚政府在冲突中针对平民使用了化学武器,然而西方国家至今没有动用军事力量对叙利亚实施以“保护的责任”为名的干预。^③ 美国、

^① 相关详细分析可参见 Aiden Hehir, “The Permanence of Inconsistency: Libya, the Security Council, and the Responsibility to Protect”, *International Security*, Vol.38, No.1, 2013, pp.137-159.

^② Violation Documentation Center in Syria, “The Monthly Statistical Report on the Dignity Revolution’s Martyrs”, March 2014, <http://www.vdc-sy.info/index.php/en/reports/1399312678#.U28Wf1WSxBo>, last accessed on 10 August 2014.

^③ 董漫远:“叙利亚危机政治解决前景研探”,《国际问题研究》2013 年第 6 期,第 21 页。

英国、法国为何没有仿照干预利比亚的先例对叙利亚进行军事干涉？

(一) 美国对军事干预叙利亚内战的权衡

在是否对叙利亚适用“保护的责任”的内部决策阶段,美国决策者无疑对其带来的收益与成本进行了权衡。就收益而言,如果能将“保护的责任”适用于叙利亚,美国能获得多方面的收益。由于叙利亚没有丰富的能源资源,推翻叙利亚政权所能带来的经济收益有限,其收益主要体现在政治方面,包括:其一,自1979年伊朗“伊斯兰革命”以来,叙利亚与伊朗缔结为战略同盟关系,对美国的中东政策构成挑战。巴沙尔继任总统后,除了继续维持叙利亚与伊朗的同盟关系外,还在支持哈马斯和真主党的同时强化了对以色列的敌对政策。一旦在叙利亚实现政权更迭,美国就可以达到“一箭多雕”的目的,即推翻巴沙尔的统治,削弱伊朗在中东地区的影响,改善以色列的战略环境,打击哈马斯与真主党的势力,同时还可以安抚沙特阿拉伯、土耳其等地区盟友;其二,在中东地区,叙利亚与伊朗是俄罗斯在中东地区发挥影响力的两个支点国家。俄罗斯与叙利亚关系密切,在叙建有独联体外唯一的海军基地——塔尔图斯港。一旦推翻巴沙尔政权,美国可以削弱俄罗斯在中东地区的影响;其三,在推翻卡扎菲政权后,如果能一鼓作气再推翻巴沙尔政权,美国在中东地区的影响将得到进一步巩固,这也有助于赢得逊尼派阿拉伯国家对美国的支持和认可;其四,如果能以“保护的责任”之名军事干预叙利亚,那么在适用“保护的责任”方面就具备了两个案例,由此可以提高“保护的责任”这一理念的合法性,并为此后的适用开创更多先例。

然而,美国也预期以“保护的责任”之名军事干预利比亚内战将付出诸多的成本。首先是经济成本。相对于利比亚的7.6万军人,叙利亚的政府武装人员多达40万,且坦克数量为利政府军的5倍。^①即使美国沿袭比利亚的例子干预叙利亚,即实施空袭而非派遣地面部队,可避免大量的人员伤亡,但美国将为摧毁叙利亚的武装力量付出更多的经济代价。据估计,若美国在叙利亚建立禁飞区,开始至少需要耗费5亿美元,随着任务的展开,每月开支将超过10亿美元。^②在削减军费开支的背景下,美国干涉叙利亚的能力受到限制。即使美国通过空袭的方式进行干预,也很难保证有效摧毁叙的这些武装力量。而就政治成本而言,美国干预叙利亚的政治成本较高。其一,叙利

^① Daniel Byman, “Explaining the Western Response to the Arab Spring”, p.311.

^② 张旭东:“环球瞭望:美国军事干涉叙利亚面临五大难题”,2013年9月4日, <http://roll.sohu.com/20130904/n385883766.shtml>, 2014年8月10日访问。

亚反对派的构成非常复杂,不仅内部存在诸多矛盾,而且还有许多恐怖主义组织的参与,^①这极大地削弱了美国军事干预叙利亚内战的意愿。因为担心推翻巴沙尔政权会导致恐怖主义势力的坐大,美国在较长时间里甚至不愿向叙反政府军大规模地转移武器,最近通过向叙温和反对派提供武器的决议也只是为了打击“伊拉克和黎凡特伊斯兰国家”等恐怖主义组织;其二,美国可以忽略伊朗反对西方干预叙利亚的立场,但不能忽视俄罗斯坚决反对的立场。俄的反对,不仅决定了在叙适用“保护的责任”无法获得安理会的授权,而且将导致美俄关系因此走向敌对。这或许是美国不愿看到的结果;其三,美国近年来力推“重返亚太”战略,军事干预叙利亚将牵制美执行这一战略的能力,同时引发中东地区盟友对美减少投入的不满;其四,相较于海湾阿拉伯国家合作委员会(海合会)、阿拉伯国家联盟、非洲国家联盟、伊斯兰会议组织等呼吁并支持美国军事干预利比亚,这些地区组织在叙利亚问题上的态度要温和得多。为维持与阿拉伯国家之间的友好关系,美国必须考虑这些地区性国际组织的立场;^②其五,如果叙利亚政府被推翻,将会威胁到美国中东地区盟友的国内稳定,比如大量的难民可能会从叙利亚流向约旦、土耳其等国,使得该地区本已错综复杂的教派冲突更为严重;其六,中东变局后,美国已见证了以穆斯林兄弟会为代表的伊斯兰政治力量的迅速崛起,甚至出现了极端伊斯兰主义和恐怖主义借机扩大影响力的明显趋势(如利比亚)。在这种背景下,美国不敢贸然在叙利亚开展以“保护的责任”为名的军事干预;其七,美国还面临国内民众反对政府军事干预叙利亚的情势,一旦干预,很有可能削弱奥巴马政府的支持率。^③

根据上述分析,大致可以判断美国军事干预叙利亚的成本大于收益,因此美国在叙利亚适用“保护的责任”理念的意愿不高。这一事实,也在美国政府高官对叙利亚问题的多次表态中有所反映。2012年3月,奥巴马在白宫的记者招待会上就叙利亚内战问题进行讲话时表示,叙利亚局势更为复杂,美国不会单方面军事介入叙利亚。^④

① 其中就包括当前在中东地区影响日益增大的恐怖主义组织“伊拉克和黎凡特伊斯兰国家”(the Islamic State in Iraq and the Levant)。该组织2013年4月9日由“基地”组织伊拉克分支“伊拉克伊斯兰国”与叙利亚的“救国阵线”等恐怖主义组织合并而成,而“救国阵线”就曾积极介入叙利亚内战,而且是其中作战力非常强的反政府武装。参见王建:“叙利亚危机缘何难以平息?”,《西亚非洲》2013年第5期,第24-25页。

② 王琼:“国际准则与‘保护的责任’——兼论西方对利比亚和叙利亚的干预”,《西亚非洲》2014年第2期,第108页。

③ 路透社和益普索集团2013年5月1日公布的一项网络调查结果显示,在519位18岁以上的参与调查的网民中,只有10%的受访者表示美国应该介入叙利亚内战,61%的受访者反对介入;即便是在出现叙利亚政府军使用化学武器对付反对派的情况下,也只有27%的受访者表示美国应该进行干预,而47%的人持反对意见。参见王建:“叙利亚危机缘何难以平息?”,第27页。

④ “Obama Calls Unilateral Military Action against Syria ‘Mistake’”, Xinhua, March 7, 2012, http://news.xinhuanet.com/english/world/2012-03/07/c_131450769.htm, last accessed on 10 August 2014.

2013年9月10日,针对叙利亚化武危机,奥巴马发表了全国讲话,他指出:“如今,我明白伊拉克和阿富汗战争的阴影犹存,无论军事行动规模如何被限制,都不会受到欢迎。无论如何,我们已花了4年半的时间来结束战争,而不是发动战争。我们的部队已从伊拉克撤回,并即将从阿富汗回家”。^①9月13日,美国国务卿克里表示,奥巴马坚定地致力于通过谈判手段解决叙利亚问题。^②2014年3月30日,奥巴马在电视采访中表示,之所以没有干涉叙利亚内战的计划,是因为“经历十年的战争后,美国存在极限。如果美国对叙利亚的军事干涉不长期化,就无法对局势产生足够大的影响。而一旦向叙利亚派出地面部队,这一承诺可能需要持续‘另一个十年’,而美国将为兑现这一承诺而经历‘艰难时期’”。^③美国政府高官就叙利亚问题所做的上述表态,充分说明美国并不具有对叙动武的强烈意愿。

(二)法、英两国对军事干预叙利亚内战的权衡

法国是西方各国政府中最为关心叙利亚局势的国家。这种关切,部分源自于法国与叙利亚之间的历史联系——叙曾经是法国的委任统治地。自叙利亚爆发内战以来,法国非常积极地呼吁对叙利亚政府进行谴责并参与对其的制裁,姿态引人注目。^④尽管奥朗德政府产生过对叙利亚进行军事干预的意愿,但法国并未将这一想法付诸实践。有观察者认为,虽然基于历史上的联系,法国很关注叙局势的演变,不过它在该问题上表现出的积极姿态,在很大程度上是一种国际公关行为,其目的在于扩大法国的国际影响力。^⑤事实上,对于奥朗德政府来说,对叙利亚进行军事干预是一个难以采用的选项。一方面,叙利亚局势并未触及法国的核心利益;另一方面,如果没有美国的

① “奥巴马就叙利亚问题发表全国电视讲话”,http://news.ifeng.com/world/special/xuliya/content-3/detail_2013_09/11/29517643_0.shtml,2014年8月10日访问。

② “叙拟签署《禁止化学武器条约》,联合国及美俄表示致力政治解决冲突”,2013年9月13日,<http://www.un.org/zh/focus/northafrica/newsdetails.asp?newsID=20508&criteria=syria>,2014年8月10日访问。

③ “不打‘叙利亚’有原因,奥巴马称美已到极限”,2014年3月30日,http://epaper.yinet.com/html/2014-03/30/content_49222.htm?div=-1,2014年8月10日访问。

④ 比如,早在2011年叙内部局势尚处于不明朗阶段时,法国就积极要求阿拉伯国家联盟对法国派遣500名军事和民事观察人员的呼吁做出回应,参见Nada Bakri,“New Calls To Press Syria From France And Turkey”,*New York Times*,11/19/2011,p.4。2012年11月,法国即承认“叙利亚革命与反对派武装国家联盟”(National Coalition for Syrian Revolution and Opposition Forces)为叙利亚的唯一合法代表,它是第一个承认叙利亚反对派联盟的西方国家,参见David Gauthier-Vilars,“France Recognizes New Group as Syria’s Sole Government”,*Wall Street Journal*,11/14/2012,p.A13;2013年3月,法国要求其欧盟伙伴开会讨论关于取消对叙利亚的军售禁令、向叙反对派提供武器的问题,参见Steven Erlanger,Isabel Kershner and Anne Barnard,“Seeking to Aid Rebels In Syria, France Urges End to Arms Embargo”,*New York Times*,March 15,2013,p.A8;在国际社会披露叙利亚政府针对平民使用化学武器之后,法国外交部长甚至提出一个大胆的建议:一旦某国发生大规模暴行,只要得到至少50个联合国成员国的同意,联合国秘书长就可以自动要求启动相关的应对措施,而五个安理会常任理事国在行使否决权需要一定的约束,参见Richard Gowan,“Diplomatic Fallout: Sidelined Over Syria, France Pushes for U.N. Reform”,*World Politics Review*,October 7,2013。

⑤ See Richard Gowan,“Diplomatic Fallout: Sidelined Over Syria, France Pushes for U.N. Reform”.

支持,法国很难独自对叙利亚进行军事干预。此外,法国在马里开展的军事维和行动以及法国对另一个陷入危机的前殖民地国家——中非共和国——的干预和欧债危机对法国经济产生的负面影响,已使法国疲于应付,而军事干涉叙利亚只会进一步加剧法国的经济负担。而且,一旦干预叙利亚,法国无疑也会面临来自俄罗斯的强烈反对,甚至可能导致叙、俄或伊朗对法国驻扎在黎巴嫩的军队进行攻击。正因预期成本大于收益,法国虽然表面上积极推动军事干预叙利亚,但随着英、美明确表态不予支持,法国的干预意愿日益消退。

针对叙利亚内战尤其是之后的化学武器袭击事件,英国首相卡梅伦一直持强硬态度。2013年8月29日,卡梅伦召开议会紧急会议,希望议会同意英国对叙利亚进行军事干预,不过英国议会最终以13票之差(272票对285票)没有通过政府军事干预叙利亚的议案。^①在国会就叙利亚问题的辩论会上,议员曾质疑“仅有11%的英国人同意英国对叙利亚进行军事干涉”,并表示“没有足够的证据证明巴沙尔是使用化学武器的凶手”,同时“人们也看到了反对派的恶行”。^②英国军事干预叙利亚的企图因为缺乏国内支持而遭遇挫折。英国政府之所以在这一阶段表示干预叙利亚的意愿,主要是基于预期干预能获得包括提高英国的国际地位、削弱俄罗斯在中东地区的影响、捍卫英国作为“人权捍卫者”形象等方面的收益。然而,在美国缺乏军事干预意愿的情况下,为维持英美特殊关系,英国有必要与美保持一致立场。最为重要的是,英国与美国一样,意识到了伊斯兰极端主义组织与恐怖主义组织在叙利亚内战中的积极活动,担心对叙反政府武装的支持导致武器流入到这些组织手中,从而令后巴沙尔时代恐怖主义势力发展壮大。在此背景下,英国也转变了干预叙利亚问题上的立场,最终未作出军事干预叙利亚的决定。

(三) 西方国家在安理会上提出的议案并无适用“保护的责任”之意

在叙利亚内战问题上,西方国家虽然有意以《联合国宪章》第七章为依据尝试对叙利亚进行制裁,不过因为预期军事干预叙利亚的成本超过收益,主要的西方国家最终缺乏对叙利亚进行军事干预的意愿。当然,这并不意味着西方国家未曾试图影响叙利亚政局的发展方向。随着叙利亚危机愈演愈烈,主要的西方国家分别于2011年10月4日、2012年2月4日、2012年7月19日三次纠集“志同道合”的国家,向联合国安理会提交有关处理叙利亚问题的草案。这三次草案都对叙利亚当局严重侵犯人权和

^① Ian Evans, “Parliament Rebukes Cameron on Syria. What Damage Did It Do?”, *Christian Science Monitor*, August 30, 2013.

^② 英国国会就叙利亚问题的辩论视频, http://v.youku.com/v_show/id_XNjA4MDExNTUy.html, 2014年8月10日访问。

基本自由的现象进行了谴责,并呼吁国际社会为制止叙利亚政府的行为而采取行动。其中,2011年10月4日与2012年7月19日的草案还包含要求国际社会根据《联合国宪章》第七章的条款对叙政府采取强制措施的内容。如10月4日提交的决议草案建议,如果叙当局不停止侵犯人权,安理会“打算在30天内审查叙利亚执行本决议的情况并考虑各种选项,包括按照《联合国宪章》第四十一条采取措施”。^①7月19日的草案则要求叙政府在规定期限内停止使用重型武器,并督促叙利亚立即执行联合国与阿盟特使安南提出的六点和平计划。决议草案建议,如果当事方没有执行决议,联合国安理会可以根据《联合国宪章》第七章第四十一条的规定采取相关措施。^②尽管这两个草案均包含对叙采取强制性措施的条款,但是根据《联合国宪章》第七章第四十一条有关“安全理事会得决定所应采取武力以外之办法,以实施其决议”的规定,^③即使草案获得通过,西方也只能以非武力的方式影响叙政局的发展。

西方无意以“保护的责任”为名军事干预叙利亚的另一个体现是,西方各国在安理会就叙利亚问题进行讨论或试图通过相关决议草案时,并未试图将叙利亚的人权形势界定为危害人类罪、种族灭绝、战争罪、族裔清洗罪,这意味着西方国家排除了仿照干预利比亚的例子对叙利亚进行军事干预的可能。如安理会2011年10月4日通过的S/2011/612决议在描述叙利亚政府侵犯人权的行爲时,使用的表述是“强烈谴责叙利亚当局不断严重和系统地侵犯人权以及对平民使用暴力”,督促叙政府“停止对平民使用武力”,该草案并未使用“危害人类罪”一词。^④在讨论2012年2月4日提交的草案的过程中,美国驻联合国代表苏珊·赖斯虽提及了“危害人类罪”,如她指出:“自安理会同样这两个成员^⑤否决上一份关于叙利亚的决议草案以来,我们已听到人权事务高级专员报告说,叙利亚政权可能正在犯下危害人类罪”。然而,对于是否赞同人权事务高级专员的这一判断,赖斯未置可否。^⑥与前几次决议草案一样,2012年7月19日的决议草案依旧没有使用“危害人类罪”来界定叙利亚政权的“暴行”。不仅如此,西方国家还明确谴责叙反对派武装犯下的类似暴行,如草案“谴责叙利亚当局继

① 《法国、德国、葡萄牙和大不列颠及北爱尔兰联合王国:决议草案》, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/531/30/PDF/N1153130.pdf?OpenElement>, 2014年8月10日访问。

② 《法国、德国、葡萄牙、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国:决议草案》, http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/2012/538, 2014年8月15日访问。

③ 《联合国宪章第七章》, 联合国网站, <http://www.un.org/zh/documents/charter/chapter7.shtml>, 2014年8月15日访问。

④ 《法国、德国、葡萄牙和大不列颠及北爱尔兰联合王国:决议草案》。

⑤ 即俄罗斯与中国,作者注。

⑥ 《联合国安理会第六七一一次会议》, http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.6711, 2014年8月10日访问。

续广泛侵犯人权的行为以及反对派武装团体违反人权的行为”。^①这与西方国家对在利比亚发生的反政府武装大规模侵犯人权现象视而不见截然不同。^②就此而言,西方国家在应对利比亚与叙利亚局势上的一个重大差别在于,卡扎菲政府的行为被西方认定为“危害人类罪”,而巴沙尔政府的行为并未被如此认定,这为西方军事干预利比亚而没有军事干预叙利亚提供了理由。

五 结论

本文对西方国家为何选择性地适用“保护的责任”这一理念做了简要的分析,认为对外干预成本与干预收益的比较是影响西方国家是否对他国以“保护的责任”之名进行军事干涉的决定性因素,而联合国安理会能否通过议案则最终决定了干涉能否施行。事实上,“保护的责任”在西方干预利比亚的过程中最多起到了一种工具性的作用,即为西方的干预提供了理由。“保护的责任”至今仍然是一种薄弱的共识,该概念本身并没有一个清楚的定义,参与干预的国家只能自行评估干预的条件与标准,实力强大的国家可以从自己的角度出发定义“保护的责任”的适用对象及干预时机,这极大地削弱了这一规范本身及其适用时的合法性与正当性。即使在被视为“保护的责任”第一次适用的利比亚案例中,该理念在实践中存在的诸多问题也被暴露出来。如西方国家在以卡扎菲政权针对平民实施大规模暴行为由干预利比亚的过程中,至少存在两方面的严重问题:^③其一,西方忽视了是反政府武装而非卡扎菲政权挑起了利比亚的武装冲突,而对反政府武装侵犯人权的现象视而不见。西方军事干预利比亚,本质上是基于对卡扎菲政权的成见和扩大在利比亚的战略利益做出的决策,其最终目标在于实现政权更迭。这些现象意味着西方国家在适用“保护的责任”这一理念时违背了“正当的理由”、“正确的意图”和“均衡性”这三大前提;其二,利比亚内战本可以通过政治手段加以解决,而西方的军事干预则摈弃了这一可能。不仅如此,军事干预不仅延长了利比亚内战的时间,而且严重加剧了其民众遭受的苦难。本来以缓解人道主义困境为目的的军事干预,最后反而加剧了利比亚的人道主义危机。这些又说明了西

① 《法国、德国、葡萄牙、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国:决议草案》。

② 对利比亚内战中的反政府武装暴行的分析,可参见 Alan J. Kiperman, “A Model Humanitarian Intervention? Reassessing NATO’s Libya Campaign”, *International Security*, Vol. 38, No.1, 2013, pp.105-136。

③ 更详细的讨论可参见 Alan J. Kiperman, “A Model Humanitarian Intervention? Reassessing NATO’s Libya Campaign”, *International Security*, Vol. 38, No.1, 2013, pp.105-136。

方适用“保护的责任”又违背了“最后的手段”这一前提。^①由此可见,西方军事干预利比亚并非主要出于人道主义的目的,而是与西方国家的战略利益密切相关,“保护的责任”在很大程度上仅仅只是为西方的干预提供了话语上的理由和规范上的“外衣”。

鉴于“保护的责任”的适用关系到该理念的发展前景,因此对西方国家选择性适用这一理念的原因进行研究,具有重要的理论和实践价值。就理论上而言,能够为西方国家为何会选择性适用“保护的责任”提供一种科学的解释。此外,将西方适用“保护的责任”的整个过程区分为内部决策和寻求国际支持两个不同的阶段,契合罗伯特·帕特南(Robert D. Putnam)所认为的国家外交行为包含国内博弈与国际博弈即“双层博弈”的观点。^②就此而言,本文提出的分析框架,或许能为人们理解西方国家从事人道主义干预等类似外交行为提供参考。就实践意义而言,西方国家选择性地适用“保护的责任”,说明了这一理念的适用过程与此前西方国家提出的“人道主义干预”等概念一样,均受到有实力以及积极倡导这一理念的大国的影响。这不仅对国际社会就适用这一理念的条件所达成的共识构成了严重的挑战,不可避免地这一新生理念的有效性、合法性等推入争论的漩涡中,而且会导致许多发展中国家基于对西方虚伪性的担忧而削弱对这一理念的支持,进而使得这一理念很有可能未臻成熟就夭折。面对这种形势,作为安理会常任理事国的中国需要对披着“保护的责任”的外衣试图实现本国战略利益的行为坚决说“不”。当然,如果特定的国家确实出现了适用“保护的责任”规定的情势,中国也应支持该理念的适用,这是中国作为一个负责任大国应有的举动,同时也是提高中国国际人权话语权的有效途径。最后需要指出的是,本文关于西方国家为何会选择性地适用“保护的责任”这一理念的研究,主要是基于对利比亚与叙利亚内战这两个案例的比较。案例数量的限制,在一定程度上限制了本文解释框架的适用性,因此,还有待更多案例的检验,以臻完善。

(作者简介:曾向红,兰州大学中亚研究所副教授;霍杰,澳门大学社会科学学院公共行政专业硕士研究生。责任编辑:宋晓敏)

^① 2001年,“干预与国家主权国际委员会”认为适用“保护的责任”应符合六项前提标准:“正当的理由”、“合理的授权”、“正确的意图”、“最后的手段”、“均衡性”和“合理的成功机会”。

^② Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, Vol.42, No.3, 1988, pp.427-460.