

第六章 結論

壹、聯合國和國家實踐凸顯合理性與合法性之矛盾

一、聯合國實踐結果分析：

(一)安理會：

安理會在冷戰期間由於兩極對抗，常任理事國相互往往透過否決權來杯葛、抵制對於攸關維護國際和平及安全之相關決議案，致使冷戰期間安理會呈現癱瘓狀態。惟在後冷戰時期，安理會已積極有所作為，其最大之轉變乃在對過去屬一國內部管轄權之事務，可經由其斷定為“威脅國際和平及安全”，而構成採取憲章第七章執行行動之基礎，從本論文探討中可歸納其與人道干涉有關者如下：

1、內戰和內部衝突：

南斯拉夫國際犯罪法院上訴法庭(The Appeals Chamber of the International Criminal Tribunal Chamber for Former Yugoslavia)在判決中即指陳：安理會之固定實踐(settled practice)及聯合國會員國全體之一般認知(common understanding)“已表明純粹之內部武裝衝突可以構成“威脅國際和平及安全”。

2、難民之大量流動：

安理會即對盧安達和巴爾幹半島之難民流動狀況，認定構成“威脅國際和平及安全”，而援用憲章第七章執行行動以建立安全防護區。

3、違反國際人道法：

安理會亦斷定一國內部所發生嚴重(serious)或系統的(systematic)、廣泛的(widespread)和罪惡昭彰(flagrant)的違反國際人道法(IHL)構成威脅國際和平及安全，此立場亦為國際紅十字會和國際人道組織所支持。

4、回復民主干涉：

安理會在對海地所採取之「恢復民主行動」(Operation Restore Democracy)干涉，可被視為是 1990 年代積極作為之指標，該國內狀況雖未經斷定為“威脅國際和平及安全”，但仍史無前例地授權使用武力推翻一個政權而回復另一政權。此民主干涉之規範在「非洲國家組織」(OAS)憲章中並未規定，但在「西非國家經濟共同體」(ECOWAS)對獅子山王國之干涉後，則更進一步印證「回復民主」(prodemocratic intervention)干涉已逐漸發展成為國際規範。

安理會不斷擴張國際和平及安全之定義，更明確表明採取干涉行動以保護人權已逐漸成熟發展並具有合法之基礎。易言之，安理會之授權干涉，透過其擴大“威脅國際和平及安全”之定義，在憲章中取得依據，並在常任理事國中亦能達成共識，不若冷戰期間兩極對抗，動輒以否決權杯葛授權使用武力。

(二)大會：

雖然依據憲章第十一條及第十二條相關規定，聯合國大會考慮關於維持國際和平及安全之問題時只能作出建議(recommendation)而非決定(decision)，但在冷戰期間由於安理會職權癱瘓，所以大會對維護國際和平及安全與國際人權保護之相關決議，可以

觀察聯合國體制內對相關干涉作為之發展趨勢，謹分析如次：

1、通過「團結為和平決議案」揭示聯合國在安理會癱瘓時仍有所作為：

大會在 1950 年所通過之「團結為和平決議案」¹(Uniting for Peace Resolution) 可說是對冷戰期間安理會職權癱瘓時之一項創舉，因其內容宣稱在安理會無法履行其維護國際和平及安全之主要職責，而發生和平之威脅、和平之破壞、或侵略行為狀況時，大會可迅速考量該事件並對會員國建議採取集體措施，包括在必要時使用武力，以維護或恢復國際之和平及安全。大會曾在 1950 年代依據此職權處理韓戰危機，以及成立「聯合國緊急部隊」(United Nations Emergency Forces, 簡稱 UNEF) 監督以色列和埃及之停止敵對衝突。

雖然此項分權架構在冷戰期間由於強國無意願見到大會擁有此職權，未能予以財力和軍事支持以致未能成熟發展，但至少提供一個思維，就是安理會因兩極對抗而癱瘓時，各會員國仍可經大會之管道採取相關集體作為。

2、制訂人權規範與重申「不干涉原則」表明不接受武力干涉：

大會在冷戰期間發展許多人權規範，諸如 1948 年通過「世界人權宣言」(Universal Declaration of Human Rights)²及「防止和懲罰種族犯罪公約」(Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide)³；1956 年修訂和補充 1926 年之「奴隸公約」(Slavery Convention)⁴；1966 年通過「公民權利和政治權利國際公約」(International Covenant on Civil and Political Rights)⁵、「經濟、社會、文化權利國際公約」(International Covenant on Economic, Social, and Political Rights)⁶、及「消除一切形式種族歧視公約」(Elimination of All Forms of Racial Discrimination)⁷；1973 年「禁止並懲治種族隔離罪行國際公約」(International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid)⁸；1979 年「消除對婦女一切歧視公約」(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)⁹；1984「禁止酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或懲罰公約」(Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)¹⁰等。

惟大會在冷戰期間亦一再重申「不干涉原則」之立場，1965 年通過「關於各國內政不容干涉及保護獨立與主權宣言」(Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and Their Independence and Sovereignty)¹¹；1970 年通過「關於各國依聯合國憲章建立友好關係及合作之國際

¹ G.A. Res. 377, U.N. GAOR, 5th Sess., Supp.No.20, at 10, U.N. Doc.A/1775 (1950).

² G.A. Res. 217A, U.N. Doc.A/810, at 71 (1948).

³ 78 U.N.T.S. 277 (1948), reprinted in 3 Weston, supra note 17, at III. H.1.

⁴ 46 Stat.2183 (1926), 60 L.N.T.S.253, reprinted as amended in 212 U.N.T.S. 18, reprinted in 3 Weston, supra note 17, at III. H. 1.

⁵ 999 U.N.T.S.171 (1966), reprinted in 3 Weston, supra note 17, at III.A .3.

⁶ 993 U.N.T.S.3 (1966), reprinted in 3 Weston, supra note 17, at III.A .2.

⁷ 660 U.N.T.S.195 (1966), reprinted in 3 Weston, supra note 17, at III.I .1.

⁸ 1015 U.N.T.S.243 (1973), reprinted in 3 Weston, supra note 17, at III.I .2.

⁹ 1249 U.N.T.S.13 (1979), reprinted in 3 Weston, supra note 17, at III.C .13.

¹⁰ G.A. Res.39/46, U.N. GAOR, 39th Sess., Supp.No.51, at 197 (Annex), U.N. Doc.A/39/51 (1985)

¹¹ G.A. Res.2131, U.N. GAOR, 20th Sess., Supp.No.14, at 11, U.N. Doc.A/6014 (1966).

法原則之宣言」(Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations)¹²；1974 通過「侵略定義之決議」(Definition of Aggression Resolution)¹³等。

聯合國大會一方面透過國際公約機制保障基本人權，卻又一方面重申「不干涉原則」，顯示仍希望一國內部人權狀況由該國履行國際義務以遵循，儘管有所違犯，亦不應以武力干涉一國主權之方式加以解決；遑論是個別或群體國家所進行之單邊干涉。是以冷戰期間聯合國大會在安理會無法履行其維護國際和平及安全之主要職責時，固然仍代表聯合國各會員國之意志而有所作為，但其範疇仍未逾越尊重一國主權之原則。除了一國內部之少數族群(minority)為脫離殖民統治之自決(self-determination)行動而尋求外國干涉可獲國際認同外，聯合國大會之決議案清楚地表達反對各國之干涉內部事務行為。

(三)國際法院：

國際法院在冷戰期間並無機會直接處理聯合國授權或各國未經授權之單邊人道干涉事件，但是在許多冷戰期間與人道干涉有關之案例中，國際法院所表達之意見可以提供一些指標。在「哥甫海峽案」(Corfu Channel Case)¹⁴中，其認為英國之干涉違犯聯合國憲章第二條第四項，亦即侵害阿爾巴尼亞之領土完整，而不論其是否具有“良好動機”。在「尼加拉瓜案」(Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua)¹⁵中，其認為在國際習慣法中，國家並無權利使用集體武力以回應不構成武力攻擊之行動。儘管美國並未主張其對尼加拉瓜之行動係人道干涉，國際法院亦未此問題作出決定，但其拒絕武力可用以監督或確保尊重人權。雖然有學者認為國際法院之陳述，顯示其拒絕人道干涉之合法性，不過因美國對尼加拉瓜之行動涉及摧毀石油設施、組裝反對派游擊隊，所以很難符合人道干涉之要求；值得注意的是國際法院在本案中認為提供人道援助(包括食物、衣服、醫藥)是合法之干涉，只要其係侷限在預防和疏緩人道災難，且無歧視地供給所需。

然而在有關聯合國處理與人道干涉有關之事件上，國際法院則採取較開放之態度。例如在「和平條約案」(Peace Treaty Case)¹⁶中，保加利亞、匈牙利和羅馬尼亞爭論認為聯合國大會無權請求國際法院，對有關一國政府在其領土內對該國人民之行為提供諮詢意見(advisory opinion)，國際法院則陳述對於條約措辭之解釋並不必然被認為屬於一國之內部管轄權。此決定之涵義在於有關國際法之問題不能被視為係屬一國內部管轄權。在「挪威公債案」(Norwegian Loans Case)¹⁷中國際法院勞特派特法官(Judge Lauterpacht)亦指出一國之行為之初步印象(prima facie)可能是國家內部管轄權之範疇，但許多事務包括在國家領土內對人民之處遇，現今已成為條約和國際法慣例之主體。又如在「確定費用案」(Certain Expenses Case)¹⁸中，國際法院經請求對聯合國大會在剛果(ONUC)和中東(UNEF)所執行維和任務之費用，是否構成憲章第十七條第二項所規定係該組織費用

¹² G.A.Res.2625,U.N.GAOR,25 th Sess., Supp.No.28,at 121 (Annex), U.N. Doc.A/8028 (1971).

¹³ G.A.Res.3314,U.N.GAOR,29 th Sess., Supp.No.31,at 142 (Annex), U.N. Doc.A/9631 (1975).

¹⁴ Corfu Channel (UK v. Alb),1949 I.C.J.4

¹⁵ Military and Paramilitary Activities (Nicar.v U.S.),1986 I.C.J 14, para.249.

¹⁶ Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary,and Romania, 1950 I.C.J.65.

¹⁷ Certain Norwegian Loans (Fr.v.Nor),1957 I.C.J.9, p51-52.

¹⁸ Certain Expenses of the United Nations, 1962 I.C.J. 151.

之一部分提供諮詢意見。國際法院則認為維和部隊之部署係依據大會之建議而執行，且其係為實現聯合國宗旨之一，故並未逾權(*ultra vires*)。國際法院在「巴塞隆納電車案」(*Barcelona Traction Case*)¹⁹中對於人權法之普遍發展，指出有些重要之普遍義務(*erga omnes obligation*)是來自一國對國際社會全體，包括基本人權保護之原則等，而該等權利之保護已成為一般國際法(*general international law*)，或被國際機制賦予具普遍(*universal*)或準普遍特性。

從上述國際法院對武力干涉和人權保護之回應，可以觀察出法院對國際人權之保護，國家有其國際義務，內部人權事件並非僅是一國內部管轄權問題；惟對單邊干涉行動，除純粹之人道援助外，仍認為其係侵犯一國之主權。

二、國家實踐主張及國際反應

(一)國家實踐：

冷戰期間三個典型干涉案例：印度干涉東巴基斯坦；越南干涉柬埔寨；以及坦尚尼亞干涉烏干達，均是單一國家干涉，干涉國雖有提及人道考量，但主要仍主張使自衛；不過從客觀事實觀察，均具有終止內部人權迫害之人道效果。本階段之國家實踐結果，並未見干涉國及其支持者額外主張人道理由，亦未見引發人道干涉權利存在與否之爭論，此現象可歸諸國際間尚未承認有此規範之存在，或是因此項主張將引發爭議，是以干涉國無意援用此主張；從另一角度觀察亦無法遽下定論認定國際間將全然拒絕人道干涉之概念。

後冷戰之 1990 年代之典型干涉事件，例如 1990 年「西非國家經濟共同體」(ECOWAS)干涉賴比瑞亞；1997 年「西非國家經濟共同體」和奈及利亞干涉獅子山王國；1991 年英、美、法、荷聯軍干涉北伊拉克；和 1999 年 NATO 干涉科索沃，均是典型未經聯合國安理會授權之單邊人道干涉。前二者之干涉獲國際普遍支持，安理會主席並發表支持干涉之聲明，安理會亦依據憲章第七章之規定通過相關決議案，並斷定該二國家之狀況威脅國際和平及安全，所以安理會對該二事件之反應，可視為是事後追溯核准干涉行動。至於聯軍對北伊拉克之干涉以建立安全防護區(*safe havens*)，安理會在事前即曾譴責伊拉克壓迫庫德族人民構成威脅國際和平及安全；不過安理會並未授權使用武力，干涉國係以支持第 688 號決議案作為主張，以人道為理由係在次年干涉南伊拉克以建立「禁航區」(*non-fly zone*)才明顯化，英國外相赫德(Douglas Hurd)即指出：“只要我們遵循國際法，並不是每一次英國政府或美國政府或法國政府所採取之行動均必須有聯合國決議案中明確載記。國際法承認極度人道需求(*extreme humanitarian needs*)”。除伊拉克外，大多數國家未抗議或反對此未滿足人道需求所進行之軍事干涉。所以在對賴比瑞亞和伊拉克之干涉中，均暗示(*implied*)有人道理由。

在 1990 年代科索沃事件是最明確反映單邊人道干涉之案例，一方面安理會在一系列之決議案中指出其有權限採取強制行動，但卻因中共、俄羅斯反對而未授權；另一方面 NATO 會員國並未主張係行使自衛，甚至英國、比利時都曾提出人道干涉之主張。而在安理會對 NATO 譴責案之表決中以 12 票對 3 票未能通過(僅中共、俄羅斯、那米比亞贊成)。從冷戰到 1990 年代之轉變在於單邊干涉只要是集體國家(透過區域機關或聯盟)

¹⁹ *Barcelona Traction, Light and Power Co. (Belg. V. Spain)*, 1970 I.C.J.3.

之行動，而且又出於極度人道需求，至少不會遭安理會或國際譴責，國家實踐顯示出雖未形成人道干涉權利，至少已承認其合理性。

(二)國際反應：

冷戰期間國際上對干涉行動之反應，往往與其聯盟國家之立場一致，導致出現肯定和反對人道考量干涉之兩極意見。例如剛果在 1960 年 6 月宣布自比利時獨立後，隨即陷入內部叛亂，導致成千上百國內及國外人民遭受謀殺情事²⁰，比利時對其武力干涉並在安理會主張係為保護生命安全之人道考量所必須。一方面與其同盟之 NATO 支持其行動，法國肯定其係“與名為人道理由(human grounds)而經承認之國際法相一致”²¹；英國認其係執行“人道任務(human tasks)”²²。蘇聯與波蘭則認其干涉是保護商業利益之藉口，並主張儘管有保護人民生命考量亦不能干涉他國之內部事務²³；突尼西亞和厄瓜多爾亦認為比利時之干涉是不正當的(unjustifiable)²⁴，非洲國家亦認為其係殖民考量而非人道目的。

又如 1965 年 4 月多明尼加發生軍事叛變，美國旋即出兵干涉，並在安理會中爭論其干涉目的有二，一為解救美國人民及所有其他國家人民之生命；其二為協助防止在西半球出現另一個共產國家²⁵。在安理會中因為冷戰兩極對抗，所以蘇聯與古巴立予譴責²⁶；其他如法國、烏拉圭、約旦、馬來西亞、象牙海岸亦反對其干涉。法國接受在特殊狀況下解救美國國民之合法性，但認為美國有其他動機²⁷；烏拉圭亦批評該干涉違反聯合國憲章和「美洲國家組織」(OAS)規範²⁸。「美洲國家組織」內部分兩派，智利、烏拉圭、厄瓜多爾、秘魯和墨西哥持反對立場，認違反不干涉原則；其他十四國(包括美國)則一部分認無干涉係必需和合法的；另一部分則呼籲一個立即和和平的決議案以處理危機。

另殊值注意者為對非洲國家之干涉，有些並未引發兩極對抗狀況，且幾乎國際社會保持沉默，主係因執政者之人權迫害暴行引發國際反感。例如 1979 年坦尚尼亞干涉烏干達，只有烏干達總統阿敏曾請求安理會召開會議，但其後在非洲會員國建議下撤回²⁹，「非洲團結組織」內部除蘇丹、奈及利亞和利比亞不接受自衛主張，並指控其侵略外，其餘國家未譴責坦尚尼亞之行動；安哥拉、莫三比克、辛巴威和博茨瓦納四國甚至認其係合法行使自衛³⁰。另同年法國干涉中非共和國，推翻暴行總統博卡薩(Jean-Bedel Bokassa)政權，國際幾乎保持沉默，聯合國和「非洲團結組織」均未討論本事件；蒲隆地發表聲明讚許此干涉，查德、利比亞和貝南則予譴責³¹。

²⁰ Catherine Hoskyns, *The Congo since Independence* (London: Oxford University Press, 1965) P.85-139 ; Ernes W. Lefever, *Crisis in the Congo*(Washington: Brookings Institution, 1965) p.6-20.

²¹ UN Document S/PV.873, July 13, 1960, p.28.

²² 同上, p.25-26.

²³ 參閱 UN Document S/PV.873, July 13, 1960, p.16-21; UN Document S/PV.878, July 21, 1960, p.18-19.

²⁴ 參閱 UN Document S/PV.878, July 21, 1960, p.5; UN Document S/PV.879, July 21-22, 1960, p.17.

²⁵ UN Document S/PV.1196, May 3, 1965, p.19.

²⁶ 同上, p.2-11 (蘇聯); p.19-37 (古巴).

²⁷ UN Document S/PV.1198, May 4, 1965, p.24.

²⁸ 同上, p.2-6.

²⁹ 參閱 *Yearbook of the United Nations* 33 (1979), p.262-263.

³⁰ 參閱 *XII Africa Contemporary Record* (1978-79), p.A59-A63.

³¹ 參閱 *General Debate in XVII UN Monthly Chronicle* (January 1980) p.93-216.

美國在 1983 年干涉格瑞那達，和 1989 年干涉巴拿馬皆因係單邊干涉，且干涉之條件不充分，以致未獲國際支持。不論美國對格瑞那達發生政變後之干涉，是出於保護其國民之生命安全或是維護該地區之安全，由於政變後並未造成嚴重傷亡，亦未實際對美國國民或其他人民形成危害，故引發國際爭議³²。安理會之譴責案因美國行使否決權而未通過；但在聯合國大會通過譴責決議案(108 票贊成，9 票反對，27 票棄權)，認為該干涉嚴重違反國際法，並要求立即撤回外國軍隊³³。除美國及參與行動之加勒比海國家外，只有以色列和薩爾瓦多反對譴責案；NATO 亦有法國、丹麥、希臘、冰島、義大利、挪威、荷蘭、葡萄牙和西班牙等 9 國認其非法干涉，其他國家則棄權。至於美國對巴拿馬之干涉，其在安理會中主張係行使自衛以保護該國國民免受巴拿馬軍隊之攻擊；美國總統布希在行動後表示目的在保護美國在巴拿馬國之國民、協助履行「巴拿馬運河條約」(Panama Canal Treaties)規定之義務、藉由逮捕起訴諾瑞加(Manuel Noriega)以打擊販毒交易³⁴。在安理會發表聲明之 19 會員國當中，除美國外，有 14 國譴責干涉行動係違反國際法上不干涉與不使用武力之強制規範。安理會之譴責案因美國行使否決權而未通過；但在聯合國大會中則通過譴責案(75 票贊成，20 票反對，40 票棄權)，認該侵略嚴重違反國際法³⁵。

是以在冷戰期間之干涉，干涉國仍以行使自衛為主要主張，儘管安理會因否決權無法通過譴責案，但聯合國大會之表決中仍能觀察出國際之反應意見，其干涉是否引發國際譴責，主要仍取決於人道考量之要件是否充分。

後冷戰時期之單邊人道干涉，不論出於區域機關或聯盟之集體使用武力干涉，往往事前或事後對被干涉國之內部狀況，安理會大多有斷定其國內狀況威脅國際或區域之和平及安全。國際間對此等單邊人道干涉之反應，往往視具體案例而定，並無一定之脈絡，惟可歸納以下現象，殊值重視：

- (一)對非洲國家之干涉，不論出於區域機關，例如「西非國家經濟共同體」(ECOWAS)對賴比瑞亞和獅子山王國之干涉；或個別超級強國，例如美國對索馬利亞和法國對中非共和國之干涉，在安理會中未引發干涉一國內部事務之爭議，國際間亦未譴責干涉行動非法。這可能與該地區長期的內部動亂與侵害人權之事實，國際間有目共睹，加以與安理會常任理事國間較無直接利害衝突，所以沒有使用武力上的爭論。
- (二)部分干涉行動，由於當事國事先同意國際組織入境進行人道援助救濟，所以在人道危機顯著，干涉手段合乎比例狀況下，國際間亦未爭論武力干涉之合法性。例如英美聯軍干涉北伊，符合安理會決議案要求會員國提供人道救助之要求，且聯合國和伊拉克有簽訂備忘錄(MOU)在先，同意國際組織之民間援助抵達現場；所以當英美聯軍採取單邊干涉行動，劃定「安全防護區」，要求伊拉克停止軍事行動，以保護庫德族難民與遂行物資運送，並未在國際間引發爭議。
- (三)單邊人道干涉雖在在武力干涉時引發部分安理會常任理事國及國際反應認其係非

³² 參閱 UN Document S/PV.2487, October 26,1983, p.2.

³³ 參閱 Sean, D. Murphy, *Humanitarian Intervention: The United Nations in an Evolving World Order* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press,1996) p.110.

³⁴ 同上, p.111-115.

³⁵ 參閱 *Yearbook of the United Nations* 43 (New York: United Nations, 1989).

法使用武力，例如科索沃事件；但因事前已經由安理會斷定該狀況威脅國際之和平及安全，僅因安理會遲遲未能採取執行行動，加以常任理事國之俄羅斯威脅將對武力干涉行使否決權，故雖引發部分會員國認其非法使用武力，亦未經安理會追溯核准(reactive validation)，但其合道德性與合理性普獲國際認同。惟值得注意的事，此單邊人道干涉係由區域機關使用集體武力；且干涉國均表態不希干涉行動成爲先例(precedent)。

貳、人道干涉尚未形成國際法權利：

一、致力促使安理會達成共識之趨勢：

安理會之態度攸關國際人道干涉權利之發展，假使安理會在未來能有效回應人道災難，則類似科索沃事件所面對之兩難將不再發生，而人道干涉權利之主張也將相對降低，所以致力於架構人道干涉標準之趨勢，似乎逐漸由對未經授權之軍事行動，轉向爲促進安理會對因應人道災難之政治共識，因而努力之重點在於促使安理會達成共識以利集體干涉行動之遂行。

聯合國秘書長安南在 1999 年聯合國大會演說時，即以干涉議題爲中心³⁶，並在許多場合提及“發展國際規範支持干涉以保護人民免於全面屠殺”和去展現“國際規範對抗對少數族群之暴力壓迫，此將會和必須優先於對國家主權之關切”³⁷。在諸多演說中安南均尋求重心思考定位主權之意義，以及鼓舞對憲章核心人權規範之承諾，並且警告犯罪者，當犯下殘暴罪行是無法躲避在憲章規範外的。安南不斷努力激勵安理會對有效回應人道災難能達成更進一步之政治共識，並呼籲對衝突雙方若“犯下系統性和廣泛違反國際人道和人權法，導致種族屠殺威脅、違反人道和戰爭罪行”，則安理會應準備採取憲章第七章之行動³⁸。

此外，安南爲鼓勵安理會採取適當之執行行動“以強化對此努力之政治支持，提升其合法性之信心和遏阻對一區域或其他區域之選擇性或偏見”，其呼籲安理會在行動前應考量以下一系列之要素，包括：

- (一) 違反國際法之範圍和特性及受影響之人民數目。
- (二) 窮盡和平和以同意爲基礎之努力以處理該狀況。
- (三) 安理會有能力去監視採取之行動。
- (四) 限制性和比例性之使用武力。
- (五) 注意對平民和環境之影響³⁹。

二、部分國家倡議建立標準未成主流：

英國爲回應安南之呼籲，尋求對人道干涉建立政治指導方針，置重點於發展共同

³⁶ 安南呼籲聯合國和國際社會要“要在原則以外打造團結，大規模和系統性的違反人權…不應被允許存立”，其不僅要求安理會對災難之回應有更大的政治共識，亦試圖在許多其他演講和計畫中，再次將國際注意力之焦點集中在保護衝突之受害者和激勵更大更一致性對該受害者提供資源之承諾。參閱 Annan, *The Question of Intervention*, p.39.

³⁷ 同上, p.24, 44.

³⁸ Reports of the Secretary-General to the Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflict, S/1999/957, 8 September 1999, p.21.

³⁹ 同上, p.22.

性之協議(understandings)認知以指導安理會對回應大規模違反人權和國際人道法作出決定。英國外相庫克(Robin Cook)認為應建立實事求是之協議(understandings)以採取行動因應人道危機，將可協助安理會“當此危機發生時達成共識，因而確保國際社會有效和及時的行動”⁴⁰。庫克(Robin Cook)在許多場合表達此協議以作為該國說服安理會理事國之外交努力，例如其在 2000 年 7 月提出六“原則”(principles)以建立“指導國際社會人道干涉之架構”⁴¹，包括：

- (一)對預防更多之承諾：“任何干涉，經由定義，是承認預防之失敗”，以及“強化衝突預防之文化”是必需的⁴²。
- (二)干涉可以採取許多形式，但“武力必須被用作最後手段”。
- (三)停止暴力之立即責任在其發生之當事國⁴³；當面對全面性之人道災難，而當事國政府無意願或無能力加以防止或積極協辦，則國際社會必須干涉。
- (四)有信服之證據顯示大規模之極度人道危機必須緊急救助；且“必須客觀明確地顯示除使用武力外無其他具體替代方法以拯救生命”⁴⁴。
- (五)比例性和有效性：任何武力使用必須與達成人道目的成比例，且其執行應依據國際法。我們必須確信潛在或實際人道災難之規模足以證明軍事行動之危險性是正當的；且必須有達成目標之可能⁴⁵。
- (六)“任何武力之使用必須是集體的”，沒有任何單一國家可以代表國際社會⁴⁶。

英國之提議若能達成共識，可經由安理會主席聲明(Statement of President of Security Council)來代表安理會意見，惟其提議雖為荷蘭所積極支持，但在安理會中未獲廣大回應，俄羅斯和中共則重申和肯定聯合國憲章現行不使用武力之規範；美國對預先設立標準高度存疑，並表達希依據個別實際狀況加以評估。由於英國之意見未獲採納，所以若再度發生像科索沃事件之狀況，無法確知安理會是否會授權採取軍事行動。任何可以被整個安理會接受之指導綱要，由於要尋求共識，可以想像其內容將非常一般性，以致當有具體事件發生時，幫助不大，其結果就是當具體危機發生時，安理會成員將面臨政治分歧，而難以獲得一致意見。相對地，如果指導綱要過度具體，將會拘束未來之行動。英國偏好設定一系列之“提議”(understandings)或“指導綱要”(guidelines)，而非“標準”(criteria)，以形成一般普遍用語，避免過度限制安理會對未來狀況之回應。但協調和形成安理會指導綱要之過程，造成原本就希望保持彈性和視個別具體事件採取行動之理事國更加堅固其原有立場之風險。

從長遠角度觀察，英國之提議仍具有強化改變保護衝突中受難者態度之效果，一如過去十數年中，安理會已有意願去認定一國內部衝突所導致嚴重人權和人道效果可以構成威脅國際和平及安全，因而足以採取憲章第七章之行動。英國和荷蘭之提議對

⁴⁰ Foreign Secretary Robin Cook, Written Answer to Parliamentary Question, 31 January 2000, reprinted in British Embassy Press Release, International Intervention in Humanitarian Crisis.

⁴¹ Speech by UK Foreign Secretary Robin Cook, Guiding Humanitarian Intervention, American Bar Association Meeting, 19 July 2000. 請參閱 <http://www.fco.gov.uk> (5 March 2002).

⁴² 同上, p.3.

⁴³ 同上, p.4.

⁴⁴ 同上.

⁴⁵ 同上.

⁴⁶ 同上.

安理會來說，起了兩個作用：其一是強化重視重大人道災難可以構成安理會採取憲章第七章行動之趨勢；當然安理會之作爲可以有多种形式，軍事行動只是其中一項選擇。其二是當安理會常任理事國在將來面對類似科索沃或盧安達之人道危機狀況時，對否決權之行使將會更加審慎。在此精神上，法國即建議安理會常任理事國應承諾在回應已有一致共識之人道危機狀況時，不運用否決權阻止干涉行動⁴⁷。儘管其他安理會常任理事國不太可能預先採取此立場，但法國如果真要促使重視，應該可以明確聲明在未來面對類似科索沃事件之狀況時，將對其他常任理事國施以政治壓力，至少促其表決時棄權而非行使否決權。安理會其他非常任理事國亦可以聲明表達當特定狀況存在時，支持安理會授權人道干涉行動。

三、學者分析亦未肯認形成權利：

冷戰期間學者反對人道干涉並認其違反聯合國憲章之規定者，其主要疑慮在於：第一、美蘇核武對抗之危險性；第二、無法區隔是否涉其他政治目的；第三、將形成武力濫用。美國國際法知名學者韓金(Louis Henkin)在其著作「How Nations Behave」乙書中認爲：如果允許使用外部武力對違反人權進行救濟，則將沒有任何法律禁止任何國家使用法律對付幾乎任一國，…人權或其他不正義之救濟應經其他和平方法，而非開啓侵略之門和破壞國際法主要之進步原則，戰爭之非法(the outlawing of war)和武力之禁止(the prohibition of force)⁴⁸。學者萊特(Quincy Wright)亦主張在核武對抗和國際緊張情況之考量下，要求對聯合國憲章之解釋，維持最大程度之反對所有形式之武裝行動⁴⁹。聯合國法律事務辦公室專家薩斯(Paul Szasz)亦解釋當超強國家對使用武力干涉有不同意見時，人權是次要於維持和平之義務，否則將導致更大之衝突⁵⁰。

贊成人道干涉之學者史東(Julius Stone)不認同萊特之論點，認爲要避免核武第一時間之打擊，應該允許國家可以先期自衛(anticipatory self-defense)；其又受蘇聯干涉匈牙利之影響，假設若有超級強國認爲其能控制衛星國之唯一方法是除去其整個人口，並承認可信賴人口之地區，而衛星國政府同意此措施並建立執行機制，則在聯合國組織無法運作，而該等措施又非構成對任何會員國武力攻擊之情況下，難道各會員國中只能袖手旁觀嗎⁵¹？另規避傳統之「規則基礎解釋」(rule-based interpretation)之學者，如德森(Fernando Tesón)強調「國際關係之具體道德哲學」(substantive moral philosophy of international relations)，認爲國家之權利來自其人民，當一國之政府對其人民濫權，則其喪失禁止外國干涉之保護，以支持人道干涉在聯合國憲章規範下之合法性⁵²。另有所謂「新港學派」(New Haven School)的「政策取向研究法」(Policy-Oriented Approach)，視國際法爲「權威和控制決定之程序」(process of authoritative and controlling decision)，

⁴⁷ 「干涉和國家主權國際委員會」(International Commission on Intervention and State Sovereignty)亦建議安理會常任理事國「在不牽涉其國家重大利益之事務中，應考量和尋求共識不行使其否決權以阻礙通過獲得大多數理事國支持以人道保護爲目的之授權軍事干涉決議案」。參閱 *The Responsibility To Protect: Research, Bibliography, Background* (Supplementary Volume to the Report Of The International Commission On Intervention And State Sovereignty, 2001 December), (Ottawa: International Development Center, 2001) p.75.

⁴⁸ L. Henkin, *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*, p.144-145 (2d ed 1979).

⁴⁹ Q. Wright, *The Prevention of Aggression*, 50 AJIL 514 (1956).

⁵⁰ P. Szasz, Statement at Symposium on Humanitarian Assistance and Intervention (1972), in *The United Nations: A Reassessment; Sanctions, Peace-keeping, and Humanitarian Assistance* (J. Paxman & G. Boggs eds., 1973).

⁵¹ J. Stone, *Aggression and World Order: A Critique of United Nations Theories of Aggression* (1958), p.99-100.

⁵² F. Tesón, *The Kantian Theory of International Law*, 92 Colum. Law Rev. 53, p.90-94 (1992).

據此方法，一國人道干涉之合法性與否，取決於其他國家對其評價和國際社會整體是否願意執行此政策。此方法之缺點在於每一次發生人道干涉事件時，一個系統性之評價，無法對干涉理由係保護人權，或該干涉係為國際社會所接受之間做出清楚結論⁵³。

其他主張人道干涉之學者，如達瑪竇(Anthony D'Amato)係從聯合國憲章第二條第四項之限縮文義上切入，認為允許有限度的干涉(limited interventions)，其檢視憲章該條之準備工作(travaux préparatoires)認為該文義是否包括所有跨國界之軍事行動是未確定的⁵⁴。德森(Fernando Tesón)在博士論文中亦主張“真實人道干涉不會導致領土征服(territorial conquest)或政治併吞(political subjugation)”⁵⁵。沙赫特(Oscar Schachter)亦認為高尚目標(good cause)之戰爭既不違反領土完整，亦不違反政治獨立⁵⁶。另賴斯曼(W Michael Reisman)主張當聯合國無法達成和平及秩序之目標，則個別國家訴諸自助(self-help)不僅合法且是必要的，亦即應重新解釋憲章允許國家單邊使用武力以推翻他國專制政府⁵⁷。德森(Fernando Tesón)亦從「情事變更原則」(rebus sic stantibus)角度主張憲章第二條第四項與聯合國集體安全體系相連結，當安全措施無法運作時，已構成情事變更，應允許人道干涉權利之存在⁵⁸。

上述學者之兩極意見，以及本文第四章有關學者對科索沃事件之學理探討中，均顯示學者大多認為人道干涉在國際法上尚未形成一種權利，遑論將該權利予以法典化。

參、案例印證人道干涉要件逐漸成型

儘管國際人道干涉未能藉由慣例國際法之國家實踐而形成一種新的規範，但國際習慣法之形成，原本就是一個經由實踐逐漸形成的過程。雖然國際人道干涉還不是國際法上的權利，但從實踐上已對進行軍事干涉之要件，有一大體輪廓或基本要求出現，我們從最近兩件人道干涉案例——科索沃和北伊克之軍事干涉行動中，可以找出其共通要件，對於經國家實踐而形成國際習慣法，具有一定程度之指標作用，謹將其共同要件說明如下：

一、門檻條件：

在該二案例中，均有發生喪失生命之嚴重違犯基本人權狀況。在北伊克之庫德族遭受伊拉克戰艦攻擊而流竄山區或鄰近國家領土。在科索沃則“種族淨化”(ethnic cleaning)和軍事行動對付科索沃阿爾巴尼亞人民急遽惡化。該二國之政府均是違犯人權之主事者，且無意終止暴行。

二、安理會無法授權行動：

在該二案例中，安理會由於一個或數個安理會常任理事國揚言將行使否決權，致使無法授權軍事行動；均存在安理會相關決議案認定危急狀況已威脅國際和平及安全

⁵³ M. McDougal & F. Feligiano, *Law and Minimum World Public Order: The Legal Regulation of International Coercion* (1961), p.416.

⁵⁴ Anthony D'Amato, *International Law: Process and Prospect* (Dobbs Ferry, NY: Transnational Publisher, 1987), p.57-73.

⁵⁵ Fernando R Tesón, *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality* (Dobbs Ferry, NY: Transnational Publisher, 1997), p.150-151.

⁵⁶ Oscar Schachter, *The Legality of Pro-Democratic Invasion* (1984)AJIL, p.645,649.

⁵⁷ W Michael Reisman, *Coercion and Self-Determination: Construing Charter Art2(4)* (1984)78 AJIL 642.

⁵⁸ 前註 55, p.157-162.

；所採之軍事行動至少與安理會之目標和意圖相一致；軍事行動均未遭安理會批評或譴責。且該二案例中，干涉軍隊均將賡續之執行行動移交聯合國，且在未經聯合國授權情況下，均不尋求長期軍隊駐守。在伊拉克，聯合國防衛部隊經伊拉克之同意部署在北伊拉克；在科索沃，一個「聯合國秘書長特別代表」(Special Representative of the Secretary General)指揮之聯合國授權任務，在 NATO 軍隊提供安全戒備下執行平民任務(civilian operation)。

三、武力為終止災難所必需：

在該二案例中，武力為終止政府軍隊所違犯之嚴重人權狀況所必需。安理會呼籲政府當局終止其惡行均顯示無效；使用武力以外之其他替代法均均已嚐試並遭致失敗。換言之，干涉國均有理由相信更進一步之外交協調並無法促使當事國政府停止正在發生之災難，如果不採取軍事行動，人民之死亡將持續增加。

四、比例原則：

在該二案例中，所採軍事行動與終止災難符合比例原則。在北伊拉克，國際軍事武力建立安全防護區，因而促使救濟物資安全運送，並遏阻伊拉克軍隊之行動。在科索沃，NATO 軍隊旨在停止“種族淨化”和制止南斯拉夫軍隊和安全單位持續壓迫科索沃阿爾巴尼亞人民之政策，以恢復科索沃之政治安定。儘管 NATO 之軍事戰鬥遭受部分非議，NATO 已高度遵守武裝衝突法之規定，一份致予國際犯罪法院(International Criminal Tribunal)檢察官有關前南斯拉夫之報告，亦無證據顯示 NATO 觸犯戰爭罪行⁵⁹；且 NATO 行動之持續期間是有限的。在北伊拉克，聯軍之駐守期間是短暫的，其後為聯合國部隊所取代。聯軍持續監視伊拉克空軍基地之行動是合理的，因為合理考量缺乏此堅視作為，則庫德族之長期安全仍將遭受威脅。

五、人道意圖和效果：

在該二案例中，均有具體程度之關切嚴重人權違犯之受害者。其他明顯之動機則包括關切地區之和平及安定，例如 NATO 會員國就認為關切巴爾幹半島情勢是決定採取行動之考量因素。儘管對北伊拉克和科索沃之軍事干涉有多面向動機，其焦點仍在於終止災難、保護受害人民和穩住局勢防止人道災難擴大。

六、集體行動：

在該二案例中，均是聯軍國家採取集體行動：美國、英國、法國在北伊建立安全防護區；NATO 對科索沃進行干涉。干涉行動之集體性必須為干涉國內部、干涉國彼此間，以及廣大國際社會所認知。

七、法律理由和依據：

在該二案例中，干涉國均爭論使用武力為立即終止對人民之嚴重傷害所必需，在此情況下存在一個使用武力之法律依據。他們所明確表達的，如果用國際法學者 Antonio Cassese 之用語，叫做“法的信念”(Opinio Necessitatis, or Opinio Juris Sive Necessitatis)。在科索沃案例中，NATO 援用基本人權規範和安理會依據憲章第七章所通過，認定該狀況構成威脅國際和平及安全和要求南斯拉夫停止壓迫行動之決議案作為依據；儘管該等決議案並未技術性地授權使用武力加以因應。NATO 會員國並未爭

⁵⁹ 參閱 Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign against the Federal Republic of Yugoslavia, para.90-91(5 March 2002), 詳參 <http://www.un.org/icty>.

論其正在違反國際法，而且應被原諒；相對地，其爭論該行動應被理解為面對即將到來之特殊事實情況下是合法的；更有甚者，儘管 NATO 既未援用聯合國之授權，亦未主張自衛權利，安理會和聯合國秘書長拒絕承認 NATO 之行動違反聯合國憲章。同樣地，對北伊拉干涉之國家，認為在特殊人道目的情況下，有使用武力之法律基礎存在；其爭論干涉行動係與安理會第 688 號決議案相一致，該決議案要求人道救援目的之領土通行，並呼籲各國支援此救援行動。儘管第 688 號決議案並未授權使用武力，安理會並未譴責聯軍之行動。

現在尚難遽下定論，認為在這些特定條件下有人道干涉規範產生，並被視為是合法之權利。可以明確下結論的是安理會不準備認為在上述情況下，人道干涉是違法的。鑑於安理會明確地拒絕將 NATO 對科索沃之行動貼標籤為非法行動，以及其決定建立和授權一個科索沃之任務團，顯示如果有其他類似國際組織例如國際法院，將 NATO 之使用武力定位為非法行為是會引發高度疑問的。儘管未經授權之人道干涉，其法律狀態仍在模擬階段，但透過像北伊拉克和科索沃之具體干涉狀況，規範共識將逐漸形成。對人道干涉之未來發展，最好的方式基於開放和逐步接受之態度，在特定狀況下，藉由不斷之案例實踐來形成先例，促使形成合法共識。

肆、人道干涉之發展關鍵仍在安理會：

本文所探討的人道干涉包括兩個面向，其一是聯合國安理會授權之人道干涉，其二是單邊人道干涉；前者之合法性係基於憲章第七章之規定，且後冷戰時期之發展亦肯認安理會可以透過斷定一國內部之人權違犯狀況構成“威脅國際和平及安全”，並決議採取執行行動以進行人道干涉。後者之發展經本文之分析認其尚未形成國際法上之權利，也就是在可預見之未來既不可能修改憲章予以法典化；而國家實踐亦顯示其尚未形成「法律信念」(opinio juris)而形成國際習慣法(customary international law)。

未來國際間發生的重大人道違犯事件，依據本文第四章之探討，如果安理會能夠取得共識，迅速作出回應採取相關行動，則區域機關、國家聯盟或個別國家則不會也不必進行單邊人道干涉。惟歸結後冷戰時期之人道干涉案例發現，安理會在其決議案中斷定一國內部因內戰、種族屠殺、高壓統治等因素所造成之人道危機狀況，構成“威脅國際和平及安全”上，可以取得高度共識，但在緊急關鍵時刻對於是否採取武力干涉之執行行動則仍有分歧意見，所以可以預期單邊人道干涉之狀況在未來仍會在安理會內部意見僵持不下時再度發生。

單邊人道干涉之合理性或合道德性是一種事後觀察與評價，關於單邊人道干涉之發展趨勢，其觀察之主軸仍在於安理會，一方面是安理會之授權型態本身助長了單邊人道干涉之合理性和合道德性；另一方面是在安理會事先斷定人道危機構成“威脅國際和平及安全”，將促成干涉國繼續援引為武力使用授權之來源，茲分述如下：

一、安理會授權形式有以致之：

聯合國憲章關於安理會採取執行行動以維護國際和平及安全是以各會員國依據憲章第四十三條之規定簽訂特別協定，於安理會發令時，供給必需之軍隊、便利、及協助。因此本特別協定被視為是安理會集體安全措施之先決條件，但由於此協定迄未能締結，所以嗣後之實踐認為只要會員國在安理會之授權下願意採取自願協助

作為，該協定並非採取憲章第四十二條必要陸海空軍行動之先決條件。

聯合國集體安全體系規範架構之薄弱，會促使安理會之決議案採取開放式“授權”，造成單邊干涉行動之區域機關或個別聯盟、國家，主張係經安理會授權而採取行動、經安理會追溯核准、或係支持安理會之決議案等等。此等囿於安理會體制之不健全，而由安理會轉換成採取行動國家考量執行安理會授權內容之狀況，學者沙洛思(Danesh Sarooshi)就認為安理會之“授權”應是“delegation”而非“authorization”，因為後者是有具體、明確範圍；而前者之代理者擁有較大之考量空間以履行其職權。依據憲章規範及安理會之實踐，授權所採行動之模式可歸納為以下五種：1、安理會採取憲章第四十二條之行動，並運用憲章第四十三條特別協定各會員國提供之軍隊；2、經由聯合國秘書長指揮之行動；3、經由任何國家採取行動；4、經由指定之特定單一國家或群體國家採取行動；5、經由區域安排(regional arrangements)採取行動。

二、聯合國體制之現實侷限性，間接促使單邊人道干涉：

(一)安理會更加依賴會員國所提供之資源，以執行或主導執行行動：

除非聯合國能建立自己的武力部隊，否則其執行行動將持續依賴會員國之軍隊。例如在盧安達種族屠殺事件中，若非法國遞呈一個現成計畫，安理會將不會採取任何行動⁶⁰；安理會對海地之執行行動，在美國改變立場，轉而支持和主導行動前，僅停留在提議階段⁶¹；安理會對東查德和阿爾巴尼亞的狀況，亦是因為加拿大和義大利協助主導相關行動才採取執行行動⁶²。東帝汶從印尼獨立所引發之暴力狀況，若非澳洲提供主導多國部隊，安理會亦不可能採取執行行動⁶³。

(二)聯合國秘書長之建議，仰賴會員國支持之意志：

由於聯合國秘書長在對安理會提出執行行動之建議時，轉趨事先尋求一個或多個會員國，甚至安理會常任理事國之事先同意，亦可顯示安理會公開討論執行行動之程序，已變成“閉門決定”，更彰顯安理會之執行行動須仰賴各會員國之支持。所以從 1990 年代開始，面臨一個聯合國維和行動費用增加，以及美國和其他會員國承諾履行其經費義務之分歧狀況。例如在海地案例中，秘書長向安理會報告由聯合國主導之行動將超出該組織之能力，並建議其他亦“符合憲章、過去實踐和已建立原則”之方案⁶⁴：授權群體會員國執行該行動⁶⁵。當科索沃狀況危急時，聯合國秘書長安南亦面對一方面需維持其在聯合國之適當角色，另一方面又不能疏離聯合國主要贊助者，或是被認為共謀 NATO 單邊主義之兩難狀況。

⁶⁰ John F Murphy, Force and Arms, in Oscar Schachter and Christopher C Joyner (eds), United Nations Legal Order (Cambridge University Press, 1995) p.247,248.

⁶¹ S/PV.3413 (1994)13 (statement by Madeleine Albright that ‘the United States is prepared to organize and lead such a force’).

⁶² SC Res 1080 (1996) para 6 (welcoming Canadian offer S/1996/941 to lead an operation in eastern Zaïre); SC Res 1101(1997) para3 (welcoming Italian offer S/1997/258 to lead operation in Albania).

⁶³ SC Res 1264 (1999) para 6 (welcoming the ‘offers by Member States to organize, lead and contribute to the multinational forces’, with the Australian offer to lead(S/1999/975)welcomed in the preamble).

⁶⁴ S/1994/828(1994) PARAS18-19,25.

⁶⁵ 此舉引發中共對第 940 號決議案 (1994) 棄權，並聲明授權特定國家使用武力與安理會之實踐不一致；巴基斯坦支持該決議案，但希望由聯合國主導。

渠於 1999 年 1 月之記者會中聲明對科索沃動武將是“不可避免的”(unavoidable)：一般在過去對此等武力使用之行動需要安理會之認可(approval)。安理會並未全然地討論此問題。可預期在安理會中可能有些困難，一或二個會員國對接受使用武力可能有困難，但他們並沒有真正否決或不否決它。我認為我在這裡必須說的是依據事實狀況，如果會迅速惡化，安理會必須面對此問題。我們有過其他當事實急迫情形需要國際社會採取行動之狀況⁶⁶。所以有評論者據此聲明認為 NATO 對科索沃之行動是一個事實授權(de facto authorization)之武力使用⁶⁷；亦有評論者認為可被解釋係默示背書(implicit endorsement)該行動⁶⁸。

從以上安理會在現實上，本即仰賴會員國提供協助以遂行其執行行動，和聯合國秘書長亦依據會員國之意見，以對安理會提出相關建言之趨勢觀察，未來遇有重大人道狀況發生，而安理會常任理事國對武力使用持不同意見，無法直接決議採取執行行動時，區域機關或群體國家進行單邊人道干涉之狀況，將持續循合理化、合道德化，或事實授權、默示背書等模式進行。

⁶⁶ UN Press Release SG/SM/6875 (26 Jan 1999).

⁶⁷ Craig R Whitney, 'NATO Says It's Ready to Act to Stop Violence in Kosovo', NYT, 29 Jan 1999.

⁶⁸ Judith Miller, 'The Secretary General Offers Implicit Endorsement of Raids', NYT, 25 Mar 1999.