

# 中俄否決安理會對敘利亞決議草案 的立場分析

洪祿淵、陳至潔\*

## 前言

2010年底突尼西亞爆發「茉莉花革命」，總統阿里(Zine El Abidine Ben Ali)在群眾的抗議聲中倉皇出逃，終結了該國23年的專制統治，也開啟了中東北非地區延宕多時的民主化進程。隨後埃及的穆巴拉克(Hosni Mubarak)、利比亞的格達費(Muammar Gaddafi)、葉門的薩利赫(Ali Abdullah Saleh)陸續政權更迭，倖存國家如沙烏地阿拉伯、巴林等國也紛紛加緊改革步伐

然而民主革命的浪潮卻在敘利亞觸了礁。執政的阿塞德政府(Bashar al-Assad)採取強硬手段來回應改革呼聲，先是下令安全部隊對示威人民開槍、縱容親政府的沙比哈民兵(shabiha)屠殺平民，甚至動用軍隊圍攻反叛城市。而根據「敘利亞人權瞭望組織」(Syrian Observatory for Human Rights)的資料顯示，自2011年3月抗議爆發以來，連續18個月的衝突已導致2萬1千餘人死亡。迄今衝突還在持續當中，而阿塞德政權則未見鬆手的跡象。

面對國際輿論的批評，阿塞德政府卻能無動於衷，原因

\* 洪祿淵現為政治大學外交學系碩士班學生，陳至潔現為政治大學國際關係研究中心中國政治研究所助理研究員

airiti

在於主要大國之間，對干涉他國內政的時機與方式沒有共識，而削減了外部環境對敘利亞內部作為的制約。這種共識的缺乏，反應在聯合國安理會三次針對敘利亞亂局的決議草案上，以美國為首的西方社會與阿拉伯聯盟國家希望國際一致強力制止阿塞德政府屠殺人民與落實民主改革；這種做法無法獲得中國大陸與俄羅斯兩個常任理事國的認同，最終未能達成共識。

對中俄兩國來說，由於國內存有不少人權與分離主義的問題，是以對國際人道干預他國內政特別反感，進而一再聲明對主權不容侵犯概念的擁護。然而，自「阿拉伯之春」爆發以來，類似的干涉卻有新的作為。在利比亞政府鎮壓群眾的亂局中，國際援引「國家保護的責任」(responsibility to protect, R2P)，不再強調國家擁有不受干涉的權利，轉而課以保護人民之責；且當國家無法落實之際，便是國際介入的時機。對此中俄並不否認這種時機的存在，但對西方世界擴張解釋干涉的手段，變相推翻格達費政權相當不滿。而有利比亞的前車之鑒，如何處理敘利亞的事態更使中俄兩國保守以對。

## 敘利亞內亂經過與聯合國安理會的應對作為

受到突尼西亞「茉莉花革命」擴散的波及，阿塞德政府採取軟硬兼施的策略來應對國內的抗議聲浪。一方面，推行政經改革以平息民怨；另一方面，為求局勢的穩定，更不惜下令鎮壓抗議群眾。然而改革的不完全與鎮壓的過度強硬，使局勢更為混亂，也引起國際的關注。從2011年3、4月間敘利亞安全部隊鎮壓南部大城德拉(Deraa)開始，聯合國便由秘書長潘基文(Ban Ki-moon)與人權理事會出面關切，後者

甚至於該年4月29日通過決議譴責敘利亞，更要求針對敘國內部違反國際人權法進行調查。值得注意的是，對此中俄投下了反對票，為兩國在聯合國內初次表達相反立場。爾後每當衝突升級，這種立場日漸明顯。

### 一、初次遭遇的僵局：第一次草案的提出與否決

2011年7、8月間動亂開始增加，阿塞德政府動用大量軍隊圍攻中部省城哈瑪(Hama)，造成100多人死亡。對此事態聯合國安理會通過主席聲明，譴責敘利亞政府違反人道的行為。此時西方國家與阿盟也開始擬定安理會決議草案，試圖解決敘利亞的局勢。而經過幾番折衝，該案於2011年10月4日提出，要求阿塞德當局對內負起「國家保護的責任」(R2P)，停止鎮壓人民並落實民主，否則安理會將援引憲章第41條，升高對敘利亞的制裁。

這份安理會決議案獲得9票贊成、2票否決、4票棄權的結果，然而否決票來自於中俄等兩個常任理事國，使本案無法通過。中國大陸代表李保東表示此時對阿塞德政府施壓，無助於敘利亞局勢的穩定。俄國代表邱爾金(Vitaly Churkin)更點出，本案有複製利比亞決議之嫌，且未能杜絕武力干涉的可能，是以俄國無法接受。可見兩國對可能提升干涉層級的條文尤其反對。此案的失敗也顯示出國際社會對處理敘利亞事態並無共識。

### 二、僵局之下的妥協：第二次草案的失敗與2042及2043號決議的成功

當安理會無法對敘利亞局勢達成共識之際，事態的穩定與調停轉由阿拉伯國家聯盟介入。阿盟於2011年11月2日

做出決議，要求阿塞德政府停火、撤軍、開啟與叛軍的政治談判、以及接受其所派出的人道觀察團，監督上述事項的落實。然而，這份和平倡議由於阿塞德當局的敷衍而成效不彰。接著阿盟於2012年1月22日，提出新的和平計畫，要求阿塞德移交政權給副總統以解決衝突局面。但此舉引起敘利亞當局的大力抨擊，進而更不願意配合行動，於是阿盟只好私下醞釀將該案逕付安理會表決。

2012年2月4日阿盟連同西方國家向安理會提交新的決議草案。內容對中俄先前的考量做出妥協，強調該案不適用聯合國憲章42條關於武力制裁的規定，並譴責阿塞德政府是動亂延續的主因，進而要求停火並移轉政權。最後該案以13票贊成、2票否決的懸殊比例未能通過。中俄兩國認為將動亂過失全推給阿塞德政權有失公正，並反對要求政權更迭的措施。然而，為求事態的解決，中國大陸代表提出「建設性援助」(constructive assistance)的概念，表明中俄偏好援助代替制裁、政治解決大於軍事干涉的立場。

雖然本次決議再次陷入僵局，但也顯示出選擇政治調停與斡旋，是各國可接受的方案。2012年2月23日，聯合國前秘書長安南(Kofi Annan)就任聯合國與阿盟「敘利亞危機聯合特使」，並提出「六點和平計畫」，包含促成政府與叛軍的政治談判、監督停火與人道救援等重要項目。此計畫在3月21日的安理會主席聲明獲得各方首肯，並於4月23日由安理會通過2042與2043號決議，設立「聯合國敘利亞監督團」來落實。至此，敘利亞危機的僵局似乎找到了解套的方式。

### 三、看似無解的難題：內戰的爆發與中俄的第三度否決

雖然國際社會對安南的六點和平計畫寄望甚深，敘利亞的

國內武裝衝突卻日益加劇，尤其5月25日在荷姆斯省(Homs)虎拉鎮(Houla)與6月6日哈瑪省艾庫貝爾村(Al-Kubeir)的大屠殺，造成上百位平民死亡，其中不少是婦孺，此舉引起國際輿論的譴責。隨著衝突擴大成內戰，敘利亞監督團都不得不在6月15日暫停行動。就在局勢日漸悲觀的情形下，國際社會要求進一步干涉敘利亞內戰的聲浪也開始浮現。

7月19日由英美為首的西方國家，再次向安理會提交決議草案。內容譴責敘利亞政府動用重型武器來鎮壓群眾，且一再違反國際調停下的停火規範。同時該案認定敘利亞的局勢，已構成對國際和平與安全的威脅，請求安理會援引聯合國《憲章》第七章之規定進行應對。最後該案獲得11票贊成、2票反對、2票棄權的結果。這次的否決是由中俄第三度聯手作成，雙方代表表示該案指責過於單向，忽略了叛軍也是造成局勢混亂重要因素；同時反對該案援引《憲章》第七章，等同於替武力干涉敘利亞開門解套，這是中俄最不願意見到的局面。

隨著第三次決議草案的失敗，代表大國對敘利亞的態度再度陷入僵局。雖然聯合國安理會在7月20日通過2059號決議，以彌補前案當中同遭否決的敘利亞觀察團任務的延長條款，但在局勢無法紓緩、大國未有共識之下，觀察團無法發揮實質作用。最後隨著8月3日危機聯合特使安南的辭職，該觀察團也於8月20日結束任務。這宣告國際社會希望透過聯合國體制來解決敘利亞亂局的努力失敗。

## 中俄兩國的考量分析

中國大陸與俄羅斯屢次否決安理會對敘草案可見，兩國

對國際可能動用武力干涉以強逼阿塞德政府下台持反對意見。相對的，兩國支持安南推行的「六點和平計畫」，認為透過介入調停等和平手段來促成敘利亞內部和談，才是問題解決的良方。這種看似袒護又非無所作為的立場，反應出兩國對敘利亞存在人道危機的理解，但又不相信武力干涉與政權更迭有助於當下局勢的穩定。簡言之，在中俄看來，政治穩定在價值的排序上高於人道秩序。然而，兩國對維持穩定的看法一致，但是各自的考量卻不盡相同。以俄羅斯來說，敘利亞局勢穩定有助於確保俄國利益；而中國大陸在敘利益不多，其考量多與防止國際社會擴大使用武力干涉的趨勢有關。

### 一、俄羅斯的主要立場：維護在敘利亞的戰略利益

俄羅斯在敘利亞的投資與軍事合作由來已久，早在蘇聯時代後者已是前者的勢力範圍之一；而阿塞德家族更是俄國在敘勢力的長期維護者。對俄國而言，敘利亞主要有兩大利益。首先是軍港的租借，自老阿塞德總統(Hafez al-Assad)時起，敘利亞便提供西部大港塔爾土斯(Tartus)給蘇聯作為軍事基地之用，而在冷戰結束後轉由俄國繼續承租。此港為現今俄國在地中海唯一的海外基地，對制衡北約在中東的活動與重振俄國海軍聲勢有一定的戰略價值。是以當敘利亞亂局爆發，俄國頻派軍艦到訪塔爾土斯，而海軍將領也發表聲明要加強此港軍備，可見俄國對敘利亞的重視。

此外，國家與民間對敘利亞的長期投資，是俄國看重的另一要點，其中雙方的軍售關係是個顯例。俄國是敘利亞的主要武器供應國，根據路透社報導，兩國在2005年至2007年間達成一連串軍售契約，而在敘利亞動亂爆發時陸續履

約。對此，俄國面臨國際呼籲對敘進行武器禁運的同時，並不願意配合行事；雖然後來隨局勢混亂加深，俄國同意暫停出售新武器與阿塞德政府，但仍未表明是否溯及先前雙方簽訂的軍售契約。除此之外，基於各種投資合作考量，也使俄國不願加入經濟制裁的行列，並反對任何可能造成當前局勢混亂的決定。

從上述分析可知，俄國對敘利亞的目標明確，即支持阿塞德政府繼續執政來維繫兩國關係，同時確保局勢穩定以利投資的進行。而以現階段敘利亞動亂來看，阿塞德政府還算能控制局勢，俄國自不願見到武力干涉打亂此平衡、甚至推翻阿塞的政權來損及其利益。這正如現任總統普丁(Vladimir Putin)所言，俄國不願意再看到「自『阿拉伯之春』來，因強行地政權輪替，而損及俄國長期投資的現象出現。」基於這些考量，莫斯科便堅決反對安理會通過含有人道干預意涵的對敘決議案。

## 二、中國大陸的主要立場：防止國際武力干涉的放寬

相較於俄羅斯，中國大陸與敘利亞的關係並非緊密，根據其外交部資料顯示，中敘雙方在2010年的貿易總額僅24.8億美元，中國大陸派駐敘利亞的勞務人口也才1000餘人；是以中方在發表對敘立場時常直言「沒有私利」。同時，中方在談到敘利亞局勢的解決辦法時，一再重申需尊重聯合國憲章所示的「不干涉內政原則」，以和平手段來化解危機。據此可見，中國的三張否決票，涉及物質利益的部份少，反倒是平衡「阿拉伯之春」以來國際社會放寬對干涉他國內政實踐的考量較多。

2010年2月與3月間，安理會接連通過1970與1973

airiti

號決議，對格達費政權鎮壓人民的作為施予制裁與設立禁航區。在此兩決議之下，西方國家援引「國家保護的責任」(R2P)，配合聯合國《憲章》第七章的規定，對利比亞施以封鎖及轟炸，最後導致格達費的倒台。同樣的模式展現在該年3月通過的1975號決議。面對前象牙海岸總統巴博(Laurent Gbagbo)於敗選後戀棧並煽動派系屠殺的作為，由聯合國祕書長潘基文下令出兵干涉。這些案例透過「國家保護的責任」迴避了內政不容干涉的「主權」要求，也使國際人道武力干涉獲得一再地放寬。

利比亞與象牙海岸的決議案都獲得中國大陸一定程度的默認或支持；但後來隨國際人道干涉的升級與擴大，其立場便轉為保守起來。對中方來說，非洲存有大量利益，若放任動亂的延續將不利其在當地的投資；是以若透過干涉得以維繫局勢的穩定，中方的立場是可以富有彈性的。但是北京無法接受西方社會擴大解釋1973與1975號決議，最後甚至演變為以保護人民為由，升高衝突來壓迫一國政府的垮台，這也是中國大陸後來轉為保守的原因。

有這些前例在先，當後來敘利亞亂局產生，中國大陸更加謹慎以對。一來該地沒有太多利益來牽制中方的作為；再者，三次對敘草案都無法有效排除先前幾次決議所造成的疑慮，此時中國大陸與俄羅斯的聯手否決，僅是傳達了中方反對放寬以人道理由動用武力干涉一國內政的作法。

## 基本研究發現

正如「敘利亞危機聯合特使」安南所言，安理會無法協調一致，是其調停失敗的主因。從本文可見，對於敘利亞局勢



airiti

的解決，國際社會的成員明顯分為兩大陣營；西方社會與阿盟國家著眼的是人道危害的發生，認為升高對阿塞德政府的壓力有助於危機的化解。而中俄屬於另一派，強調外力的強制介入只會惡化局勢的穩定，而偏好以政治手段、和平途徑來處理敘利亞的事態。這種立場出入，導致兩方在手段的選用上沒有交集，使循聯合國體系來應對敘利亞問題陷入僵局。

筆者認為俄中或出於戰略利益的維護、或著重防止武力干涉規範的放寬，讓兩國在敘利亞危機的處置上，將「戰略夥伴關係」進一步延伸到安理會的談判桌上。然而俄國在敘案的利益所得明顯較中國大陸來得真實，而後者卻願意在利益涉入不多的敘利亞危機上投入大量的外交成本，連續三次動用其甚少行使的安理會否決權<sup>1</sup>。可見中國大陸在立場上除了與俄羅斯配合以防止國際人道干涉措施的擴張外，更企圖加深雙方未來彼此在國際議題上交換支持的合謀關係。筆者因此認為敘利亞只是開端，往後可能有更多的僵局在安理會內發生。

由於安理會僵局的無解，敘利亞危機循多邊體制來化解可能性日益降低，國際社會開始出現單邊武力干涉的說法，其中2012年8月美國總統歐巴馬首次明確指出，阿塞德政府若使用化學武器將是美國動武干涉的底線。對此中俄是反對的，同時為求事態不致擴大與升級，雙方勢必要強化其「介入」敘利亞內政的程度，以限制阿塞德政府的作為，避免給予西方國家進行單邊人道干涉的理由。或許這就是中俄兩國

<sup>1</sup> 迄今，中國大陸在安理會總共行使過9次否決權，前6次要不涉及台灣議題、要不就是與其利益攸關（2007年反對制裁緬甸、2008年反對制裁辛巴威）；但與中利益無涉的敘利亞，卻讓其連續行使了3次否決權。

高舉「不干涉內政原則」之下，所無法避免的弔詭現象。

## 政策建議

### 一、應密切觀察中俄在安理會的合謀舉動以利政策制定

從敘利亞的案例可見，俄羅斯與中國大陸反對替國際干涉的合法性背書，努力地將動亂予以「國內化」，接著俄國再利用對敘利亞的傳統影響力，以確保局勢的演變不至於脫離掌握、進而有損其利益。類似的模式也出現在2007年中俄否決安理會處理緬甸內部動亂的草案上，中國大陸先是反對國際強行干涉緬甸內政，再動用其影響力「介入」緬甸來防止事態的擴張。而如同中國大陸在敘利亞無明顯利益，俄羅斯對緬甸的渴求也不多，但兩國的合謀卻使其能在聯合國體系內平衡美國為首的西方勢力，而這種局面已漸漸成形，值得我國密切觀察並重新思考對外政策的制定，以因應多變的局勢。

### 二、側重分析中國大陸對敘的調停意涵

中國大陸在動用否決權之外，其派遣特使調停、給予敘國援助的舉動，也值得我國長期關注。這些行為一來反映出中國大陸的國際影響力日漸上升，同時也代表其想確保能源供應的穩定。雖然目前中國大陸對敘的投資不高，但後者的反美立場，卻使其能在中東地區找到立足之地。是以當動亂爆發，中國大陸積極「介入」局勢，希望藉由與政府軍及反叛軍接觸，來掌握局勢演變不會影響其佈局。然而，中東地區為我國的主要能源進口地，中國大陸的經濟佈局是否會對我方政治與外交上包圍之勢，值得我方詳加觀察與妥善應對。