

“保护的责任”与美国对外干预的新变化

——以利比亚危机为个案

汪舒明

【内容提要】 北约打着“保护的责任”旗号，在利比亚实现了“政权更迭”，为国际社会开了一个恶劣先例。干预者滥用了“保护的责任”规范和1973号决议，也滥用了安理会的权威。国际体系的权力失衡以及“保护的责任”规范本身的不完善性，使得这一规范的实施过程打上了深刻的强权政治烙印。对美国而言，“保护的责任”的兴起既适应了美国根深蒂固的干预主义文化，也顺应了伊拉克战争后美国试图减少对外干预风险和成本的愿望。它为美国实施对外干预提供了新的途径和手段，并使之呈现出新的特征。如何使“保护的责任”避免成为一种“危险的责任”，这已经成为负责任的国际行为体面临的一大难题。

【关键词】 保护的责任 美国对外干预 利比亚危机

【作者简介】 上海社会科学院国际关系研究所助理研究员

【中图分类号】 D871.22

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2012)06-0064-77

2001年，“国际干预和主权委员会”在其报告中首次系统阐述了“保护的责任”（Responsibility to Protect，简称为R2P）理念。^①此后，这一

^① “International Commission on Intervention and State Sovereignty”, *The Responsibility to Protect*, December, 2001, by The International Development Research Centre. 冷战结束后，严重内乱和暴力冲突席卷了许多国家，震撼了人类的良知，也导致了平民保护问题的紧迫性在国际社会中日益突出。但在另一方面，西方国家打着“人权高于主权”的旗号，

理念受到了联合国秘书长安南的积极支持，其基本精神在2005年9月写入联合国峰会“成果文件”，被国际社会接受。根据“成果文件”的相关表述，每一个国家都有责任去保护其人口免受种族灭绝、种族清洗、战争罪和反人道罪的侵害，国际社会则应以各种和平方式帮助国家去履行这一责任。一旦国家未能有效保护其人口，而和平方式已经不足以提供保护，那么国际社会就准备依据联合国宪章（包括第七章）的规定，通过安理会（授权），在分析个案具体情况的基础上，与相关地区组织合作，及时以决定性的方式采取集体行动。^①

对于军事干预适用哪些标准，这一理念的倡导者在2001年报告以及其他著述中主要提出了以下六点：授权正当、理由正当、动机正当、最终手段、适度方式、合理预期。^②关于“授权正当”，倡导者一方面强调安理会授权的权威性，但另一方面又提议在安理会失灵的情况下，其他组织甚至某些国家也可以依情势采取行动。关于“理由正当”，2001年报告提出了现实和预料的“大规模生命丧失”和大规模“种族清洗”两种。所谓“动机正当”，强调干预的首要动机必须是阻止或减缓人们苦难，至于改变边界、帮某一战斗集团实现“自决”，或者推翻政权，并非其合法目标。“最终手段”则要求在实施军事干预前，先穷尽其他和平手段，并尽量选择较少强制性的手段。“方式恰当”要求所用军事干预的规模、持续时间、强度等必须为最小限度，并与目标相称。“合理预期”则要求军事干预能使局势改善。

与2001年报告以及其他倡议者的立场相比，体现国际共识的“成果文件”认可了主权国家在保护平民中的主要责任，而国际社会承担补充性责任；认可了国家主权的有条件性，即隐含着保障其人民不受严重侵犯人权罪行的危害，也采纳了国际社会须先穷尽和平手段应对危机的提议。但是，“成果文件”未采纳前者提议设立的实施军事干预的“普适标准”，强调要对具体个案具体分析，也未采纳前者提出的可在未获安理会授权情况下采

动辄侵犯国家主权，对弱小国家实行“人道主义干预”的强权行径，也引起了国家社会的严重不安和反感。时任联合国秘书长安南深受这一矛盾的困扰，并期望在国际社会就人道主义干预问题建构共识。2000年，加拿大政府与一些重要的基金会一起推动成立了该委员会，以研究相关问题，并于2001年底发布了这一题为《保护的责任》的报告。

^① UN General Assembly, *World Summit Outcome 2005*, Resolution A/RES/60/1, October 24, 2005.

^② 参见 *The Responsibility to Protect*, pp.31-37 & p.48.

取军事行动的倡议。该文件还将最为严重的四种侵犯人权的罪行确定为适应这一理念的情景，避免了2001年报告关于适用情景的模糊性。

从“成果文件”可以看出，“保护的责任”将国际社会针对大规模人道主义危机的干预从此前西方所说的“权利”进一步提升为“责任”，确认了国际社会对震撼心灵的人道主义劫难进行干预的合法性，满足了国际社会应对大规模国内冲突频发状况的渴望，也体现了对绝对主权原则的修正。在另一方面，它也对此前强国可任意选择的国际干预行动提出了许多程序和条件方面的规范和限制。因此，这一理念是对“人道主义干预”论的扬弃，一定程度上体现了主权与人权、西方和非西方国家之间的妥协，建立起一种脆弱的共识。与此同时，不同类型的国家对这一规范倾向于以不同的方式加以解读和实践。

2011年西亚北非地区的大动荡引发了多国国内的内乱和冲突，也引发了西方国家对多个中东主权国家的干预。在对利比亚、叙利亚等国危机事态的干预中，承担“保护的责任”成了干预支持者的主要理由。不少论者将对利比亚的军事干预视为“国际社会”以军事手段实施“保护的责任”规范的第一次实践。围绕如何合理实施“保护的责任”，也成为国际社会争议的焦点。值得注意的是，在“保护的责任”旗号下，美国等西方国家的对外干预呈现出了一些新特征，而这一规范本身也在这初步的实践中展现出易被滥用的缺陷。



干涉主义盛行，积极插手别国国内冲突，是后冷战时期美国政治文化的一大特征，这在自由干涉主义者和新保守派中尤其明显。一旦别国国内发生冲突，美国就经常会产生一种现实主义者所抨击的需要“做点什么”的美国式欲望。这种干涉主义文化根植于将美国自视为“山巅之城”的“美国例外论”，也是冷战结束后美国的信心和野心因其“一超”地位而极度膨胀的表现。一位政论家指出，对于别国发生的“种族灭绝”，美国有意志、有手段采取决定性的行动加以解决。在国际体系存在功能紊乱的现实中，有效应对“种族灭绝”的行动最终依赖美国的权力和意愿，美国必须挑起

这个重担。^①

20 世纪末期以来,美国国内形成了一个规模庞大的从事纳粹大屠杀和其他“种族灭绝”研究、教育的社会文化综合体。以 1993 年“美国大屠杀纪念馆”(USHMM)在华盛顿国家广场显要位置建成开馆以及《辛德勒的名单》上映为主要标志,大屠杀记忆已经高度“美国化”和机制化了,已经成为美国主流文化的重要组成部分。根据“大屠杀教研组织联合会”(AHO)2009 年度指南,共有近 200 个大屠杀教研组织遍布北美各地,其中以“美国大屠杀纪念馆”和“西蒙·维森塔尔中心”实力最为强大,前者有 400 名专职员工和 400 名志愿者,而后的专职员工和志愿者分别达到了 180 名和 150 名。^②自 1993 年开馆到 2004 年初,约有 2000 万人参观了“美国大屠杀纪念馆”,其中有 80%的参观者并非犹太人。^③与以色列开展大屠杀记忆和教育的民族主义导向不同,美国化的大屠杀记忆除了表现犹太民族的历史苦难,还以一种“忆恶思善”的方式努力通过反刍纳粹制造的历史噩梦来建构“美国梦”,以颂扬美国价值观的伟大和普世。

大屠杀教育、研究事业的发展,还造就了一个在朝野都颇有影响的反“种族灭绝”压力集团,并成为美国人权阵营的特殊部分。“美国大屠杀纪念馆”正是推动美国频频卷入域外“人道主义干预”的重要发动机。该组织除了开展大屠杀研究和教育,还设有致力于反种族灭绝的“良知委员会”,其成员由总统直接任命,有权向总统和国会直接提出建议,也可直接发动舆论攻势。它拥有极高的道义权威,但又不受官僚层级体系的制约。在历史上,该组织成员曾分别向里根、克林顿等时任总统公开发难,甚至使总统在强大的道义压力面前做出重要让步。上世纪 90 年代,它积极推动了美国干预波斯尼亚和科索沃等地的冲突。21 世纪初,它又积极助推美国干预达尔富尔危机,并推动和支持了“拯救达尔富尔联盟”和“种族灭绝干预网络”等反“种族灭绝”组织网络的形成。“种族灭绝”研究和教育事业的发展还为美国源源不断地提供积极主张域外干预的自由鹰派,不少人在美

^① Tod Lindberg, “The Only Way to Prevent Genocide,” *Commentary*, April, 2009.

^② See William L. Shulman (ed.), *Association of Holocaust Organization, 2009 Directory*, Houston: Holocaust Museum Houston, 2009.

^③ Yair Auran, *The Pain of Knowledge: Holocaust and Genocide Issues in Education*, London: Transaction Publishers, 2005, p.110.

国的行政和立法部门占据了要职。一个典型例子就是克林顿时期积极支持对外干预的国务卿奥尔布赖特，她本人就是大屠杀幸存者后裔。在卸任后，她继续积极致力于推动美国投身反“种族灭绝”事业，并为之出谋划策。新近颇有影响的人物则是在2002年因《来自地狱的麻烦》^①一书而声名大噪的记者萨玛莎·帕沃尔，她在奥巴马上台后成了国家安全顾问，进入了外交政策的决策圈，并在2011年推动美国干预利比亚危机中发挥了重要作用，被称为自由派阵营中“武装的先知”。^②

“保护的责任”理念显然非常契合美国的干预主义文化，并很快获得了两党的积极支持。2004年底，美国国会通过“美国和平研究所”组成了一个以乔治·米切尔和纽特·金里奇担纲的团队，研究美国对联合国改革的立场和政策。2005年6月，该团队向国会提交了题为《美国利益与联合国改革》^③的报告，其中的第二章专门阐述了美国政府对“保护的责任”的立场。2008年，美国大屠杀纪念馆、美国和平研究所和美国外交学院又联合推出了题为《预防“种族灭绝”：美国决策者的蓝图》^④的报告。该报告由奥尔布赖特和威廉·科恩领导的团队完成，为美国决策者提出了如何预防“种族灭绝”的具体建议。这两份报告在提交给美国决策机构后，都广受好评，基本上表达了两党关于“保护的责任”的共识。关于后者，奥巴马还专门在2011年8月4日发布一个指令文件，表示“预防种族灭绝和大规模暴行是美国的核心国家安全利益，也是美国道义上的核心责任”，还下令在文件发布后120天内建立一个跨部门的机构来协调政府的相关工作，并委派国家安全顾问进一步深入研究相关事宜。^⑤

2005年报告高度强调美国在推动“保护的责任”规范中的领导地位，

^① Samantha Power, *A Problem from Hell: American and the Age of Genocide*, New York: Harper Perennial, 2002. 该书全面梳理并抨击了冷战后期以来美国历届政府对一系列“种族灭绝”事件的犹疑和冷漠态度，鼓吹积极干预类似危机符合美国的道义立场和国家利益。

^② Jacob Heilbrunn, “Samantha and Her Subjects,” *The National Interest*, May/June, 2011.

^③ United States Institute of Peace, “American Interests and UN Reform: Report of the Task Force on the United Nations,” June, 2005, Washington.

^④ Genocide Prevention Task Force, “Preventing Genocide: A Blueprint for U.S. Policymakers,” 2008, Washington.

^⑤ “Presidential Study Directive on Mass Atrocities,” Presidential Study Directive/Psd-10, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/08/04/presidential-study-directive-mass-atrocities>.

要求美国在面对危机时坚持“我不旁观”的政治意志。报告提议美国支持联合国安理会和秘书长在国际社会确立“保护的责任”的规范，提升联合国相关机制的权威性和应对能力。报告还强调与危机发生地邻近国家的特殊责任，并建议美国帮助地区性组织提升预防和应对危机的能力。该报告还主张推动成立一个由“民主国家”组成的新的联合国人权理事会，而且坚持一旦安理会失败，地区性组织和成员国可出于人道主义目的采取行动。^①除了这些关于“保护的责任”的态度，报告还用很大的篇幅向美国政府提出了组建“志愿者联盟”干预苏丹达尔富尔危机的具体建议：包括支持非盟在达尔富尔地区建立禁飞区、审判“种族灭绝”的施害者等。^②

2008年报告对如何预防和应对“种族灭绝”提出了更加详尽系统的建议，大体上包含了美国对“保护的责任”的立场和政策。但整个报告很少提及美国对“保护的责任”的态度，而且也基本不讨论美国如何参与“保护的责任”所要求的国家重建任务。这在很大程度上体现了美国对2005年联合国“成果文件”中相关表述的保留，也体现出美国在国家重建问题上的顾虑。该报告要求美国在反种族灭绝中提高政治意志，扮演领导角色；提升反种族灭绝事业的优先性，并对之提供相应的资源。该报告对所谓的“种族灭绝和大规模暴行”采取了一个边界模糊不清的定义：对平民大规模的、蓄意的攻击。^③关于危机预防，报告提出美国应在全球推动民主转型和法治，以防止种族灭绝的发生。^④报告提议美国推动联合国提升反“种族灭绝”在其议程中的优先性，帮助提升联合国和地区性多边组织的应对能力。在组织支持方面，报告提议美国组建一个高级别的跨部门委员会加以协调，还应推动建立一个正式的反种族灭绝网络，并将危机应对全面纳入国防部作战规划和训练之中。报告还要求北约要做好相应准备，以增强或替代联合国、非盟等机构实施行动的能力。^⑤报告高度重视预防性外交在防止种族灭绝中的作用，建议在运用强制性措施中不应采取逐步升级的方式，而应一开始就下猛药，实施多边制裁。关于授权问题，该报告一方面表示

^① United States Institute of Peace, “American Interests and UN Reform,” pp.28-33.

^② Ibid, p.38.

^③ Genocide Prevention Task Force, “Preventing Genocide: A Blueprint for U.S. Policymakers,” p.xxii.

^④ Ibid, p.44.

^⑤ Ibid, p.90.

要努力争取安理会授权，要求常任理事国在面临潜在或现实的“种族灭绝”风险时不动用否决权；^①另一方面，则主张美国可在安理会缺乏共识的情况下动武。

两份报告都强调美国在“保护的责任”规范形成中要积极支持联合国，都强调美国的政治意志和领导作用在推进这一事业中的重要性，都高度重视地区性国际组织的责任和作用，都主张运用北约的军事能力干预危机事态。两份报告都带有浓厚的意识形态色彩，将种族灭绝的预防寄望于所谓的“民主”国家，而且都主张必要时可以在没有安理会授权的情况下，由地区性组织、某些国家及其组成的“志愿者联盟”实施武力干预。其关于“种族灭绝”带有明显模糊性和扩张性的定义，限制常任理事国否决权的立场，可以在未经安理会授权情况下动武的主张，以及主张一开始就实施强烈制裁措施，足见美国的立场与2005年联合国“成果文件”相去甚远。这两份报告基本没有对干预的动机和目标进行限制性界定，而且主张在预防性外交中一开始时就采取强制性较强的措施，而不是逐步升级，穷尽和平手段。可见，美国在某些方面甚至比2001年报告中的立场还要激进。这些偏差使美国在国际干预中容易出现误用和滥用“保护的责任”情形。

二

2011年国际社会对利比亚危机的干预，被视为“保护的责任”规范的一次典型试验。2月，卡扎菲政权对反对派的血腥镇压引起了国际舆论的普遍谴责，国际社会纷纷要求利比亚政府承担其对平民的保护责任。2月26日安理会通过的1970号决议从保护平民的目标出发，确定对利比亚实施制裁、武器禁运、移交国际刑事法院审理等非军事的强制手段。^②但这些手段都未能奏效，危机继续恶化。3月17日，安理会通过了1973号决议，将利比亚国内发生的针对平民的攻击定性为反人类罪，并认定利比亚局势对国际和平与安全构成了威胁。决议授权成员国“采取一切必要措施”，并在利

^① Genocide Prevention Task Force, “Preventing Genocide: A Blueprint for U.S. Policy makers,” p.74.

^② 联合国安理会第1970号（2011）决议，S/RES/1970(2011)，2011年2月26日。

比亚设立“禁飞区”，以保护利比亚境内平民。^①3月20日，北约联军在部分阿盟成员国的支持下，开始在利比亚实施“禁飞区”行动。

显然，1973号决议的“禁飞区”方案符合2005年“成果文件”中所隐含的关于国际社会实施武力干预的所有条件：反人类罪、和平手段无效、安理会授权、地区性国际组织支持、集体行动。^②而且，它也满足2001年报告主笔之一，“保护的责任”观念主要倡导者加里特·埃文斯（澳大利亚前外长、“国际危机集团”主席）所提要件中的绝大多数。^③因此，1973号决议本身符合“保护的责任”规范的要求，这一点当无异议。

事实上，“保护的责任”也正是美国参与干预行动的主要藉口。在美国国家安全委员会讨论是否参加“禁飞区”行动的会议上，帕沃尔、希拉里等人力促美国干预利比亚，并极力强调美国政府在参与过程中可以运用这一国际规范。^④3月28日，奥巴马在美国国防大学就利比亚问题向全国发表讲话。在讲话中，他将美国参与干预行动的理由归于卡扎菲“玷污世界良知”的残暴镇压及其导致的“迫在眉睫的人道主义危机”，而且这一行动得到了欧洲盟国和阿盟的支持和积极参与，并争取到了安理会的授权。奥巴马还强调行动的目标为保护平民，反对扩大军事使命以推翻卡扎菲、建立新政府。^⑤这一讲话明显试图证明美国对利比亚的干预行动符合并遵守了正当理由、安理会授权、正当动机、多边途径、适度方式等“保护的责任”的要求。

对利比亚危机的干预展现出美国国际干预的一些新趋势和新特征：第一，有限卷入，“幕后领导”。早在3月底，美国就将名义上的军事行动领导权交给了北约，而且并不派遣地面部队卷入利比亚冲突。第二，多边联

^① 联合国安理会第1973号（2011）决议，S/RES/1973(2011)，2011年3月17日。

^② 在军事干预开始时，非盟仍在致力于调解，并不赞同北约立即动武。因此，“和平手段失效”和“地区性国际组织支持”这两个条件并未充分满足。但鉴于危机发展的速度及其导致的紧迫性，可以大体认为这两个条件基本获得了满足。

^③ See Stewart Patrick, “A New Lease on life for Humanitarianism,” <http://www.foreignaffairs.com/articles/67674/stewart-patrick/a-new-lease-on-life-for-humanitarianism>.

^④ Josh Rogin, “How Obama Turned on a Dime toward War,” http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2011/03/18/how_obama_turned_on_a_dime_toward_war.

^⑤ See “Remarks by the President in Address to the Nation on Libya,” Washington D. C., March, 28, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/28/remarks-president-address-nation-libya>.

盟，风险分担。本次行动以英、法为急先锋，又获得了部分阿盟成员国的积极支持和参与，而且有一个政治军事力量可观的当地反对派作为内应。第三，努力争取安理会授权。在获得地区性支持和安理会支持前，奥巴马政府抵制了动用武力的诱惑，以显示美国自我节制的意愿。^①第四，积极与当地反对派接触，推动他们在上台前就制定重建和稳定的详细计划。^②

这些特征体现出伊拉克战争后美国在国际干预中重新转向审慎、高度关注国际干预的合法性问题，以有效控制干预的成本和风险。美国的决策者在过往的经历中汲取了经验和教训。2003年，小布什政府推行“牛仔外交”，不顾国际社会反对实施单边入侵和“政权更替”，结果使美国陷入伊拉克泥潭，付出惨重代价。十年反恐之后，美国人对深度卷入动荡地区、承担那里的稳定和重建重任心有余悸。奥巴马就此评论道，“伊拉克经历使我们认识到，无论动机多么良善，以武力去强制实施政权更替将会带来多大的代价和困难。”^③

“保护的责任”规范本身的“禀赋”，也为美国实施低成本、低风险干预提供了更多便利。第一，它进一步削弱了绝对主权和不干涉内政原则，以“责任”的界定提升了人道主义干预的合法性。强权干预者由此可以自诩“替天行道”，承担国际“责任”，并因此更易获得国际支持以构建多边联盟。第二，它使强权干预更易获得安理会授权。安理会是维护国际社会和平与安全的权威机构，保护平民的“责任”话语由此会给安理会增添道义压力，使舆论聚焦下的安理会成员国比以前更倾向于支持干预。第三，它使强权国家更易扶植和利用目标国国内反对派，内外联动制造混乱和冲突。从科索沃、达尔富尔、利比亚、叙利亚等案例可以发现，外部干预的期许往往使一国内部的反对派不断提高要价，变得难以妥协。国际社会承担“责任”的承诺，更有可能强化他们的自我正义感和机会主义倾向。反对派甚至可以通过故意扩大事态，或不断提升政治诉求，来挑衅合法政权，

^① Bruce D. Jones, "Libya and the Responsibility of Power," *Survival*, Vol.53, No.3, 2011, pp.51-60.

^② Fareed Zakaria, "How the Lessons of Iraq Paid off in Libya," *Time*, September 5, 2011, pp.16-17.

^③ "Remarks by the President on the Middle East and North Africa," Washington, D.C., May 19, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa>.

使之做出过度反应，从而获得国际社会的注意和同情。

三

2011年3月24日，加里特·埃文斯发表社评，提醒干预者须严格遵守安理会授权。他指出，干预者在利比亚的军事行动只有一个正当理由，就是尽可能地保护该国平民不受卡扎菲的屠杀。“政权更替”要让利比亚人民自己去完成。扶植利比亚反对派、推翻卡扎菲统治、建立新政治体系并不符合1973号决议界定的目标，也不符合“保护的责任”的相关原则。一旦对平民的威胁解除，军事行动就应该停止。^①但以美国为首的北约对利比亚的干预很快就越出了1973决议授权的边界，也超越了“保护的责任”的规范性限制。这主要表现在以下几个方面：

第一，动用特种部队秘密侵入利比亚。1973号决议明确规定“不在利比亚领土的任何地方派驻任何形式的外国占领军”。但干预者并未遵守这一体现主权原则的规定。法国、英国、意大利、卡塔尔等国都暗中向利比亚派遣特种部队，帮助利比亚反对派武装。实际上，有些特种部队在战争伊始就已经潜入利比亚境内。如英国情报部门在4月初就向利比亚派遣由特种部队成员构成的顾问团，训练和指导利比亚反对派的军事行动。^②

第二，超越保护平民的要求滥用武力。“保护的责任”要求在规模、强度等方面尽可能地节制使用武力，使之与保护平民的最低要求相称。在决议通过后未久，北约就出动大量导弹和轰炸机对利比亚的空中和地面目标狂轰滥炸，目标不仅包括在冲突前沿作战的卡扎菲政权部队，而且迅速扩展到后方（如首都的黎波里）的军事、政治甚至民用目标，而且，其打击强度和广度也远远超出了决议所规定的保护平民的要求。误伤平民（甚至反对派武装）的事件也时有发生。联合国一个独立调查委员会后来调查了20起北约空袭行动，其中5次空袭就造成60位平民死亡，55位平民受伤。

^① Gareth Evens, “When Intervening in a Conflict, Stick to U.N. Script,” *The Sydney Morning Herald*, March 24, 2011.

^② Mark Urban, “Inside Story of the UK's Secret Mission to Beat Gaddafi,” <http://www.bbc.co.uk/news/magazine-16573516>.

①这种暴行受到俄罗斯、非盟以及部分阿盟国家的谴责。3月20日，阿盟秘书长穆萨也批评西方国家的军事打击超出了禁飞区的行动范围。

第三，支持和武装反对派，打击利比亚政府军。按照2001年报告提出的标准，出于“正当动机”承担“保护的责任”的行动并不应当帮助冲突中的某一方实现其政治和军事目标，1973号决议也未授权击败卡扎菲政权的军队。北约起初确实公开强调不会偏向某一方，但其角色在开战后很快就发生了转变。利比亚反对派在内战初期非常弱小，装备落后，组织涣散，根本无法与利比亚政府军对抗，数度陷入困境。而且，反对派武装也并没有坚持比利比亚政府军更高的道德标准。2012年联合国的专家小组在一份调查报告中称，反对派武装和卡扎菲的军队在战争中都犯下了战争罪。^②但自利比亚陷入内乱开始，以美国为首的北约就已经确定了支持反对派、对抗和推翻卡扎菲政权的方略。反对派倒卡成功的首要因素就是北约的打击严重削弱了政府军武装的后勤、指挥、控制系统。^③不仅如此，北约联军还直接摧毁了政府军的主要重型武器。一些北约成员国还违反联合国禁令，为反对派提供武器和军事指导。2011年8月23日，法国外交部长朱佩向媒体承认，法国此前已向利反对派武装提供了武器。到战争后期，北约联军已经与反对派武装实现了“协同作战”。

第四，无视甚至破坏非盟等推动政治调解的努力。践行“保护的责任”理当努力创造和支持和平谈判的努力，从而使冲突尽快结束，将仇恨和伤害控制在最低程度。在利比亚危机进程中，非盟以及一些非洲国家多次在卡扎菲政权与反对派之间调解，推动以政治方式解决危机。早在3月，非盟就努力开展调解，但北约却匆忙采取空袭，使非盟的努力化为泡影。4月上旬，非盟向冲突双方提议停火，南非总统祖马也要求北约停止空袭，而卡扎菲也表示愿意接受一份旨在结束冲突的“和平路线图”。但北约却表示空袭将继续。5月底6月初，卡扎菲再次表态愿意接受非盟提出的和平路线图。中俄等国以及联合国秘书长都主张通过谈判来解决冲突。但美国却称，卡扎菲的表态未经证实，也不可信任。6月下旬，意大利外长数次呼吁北约

① “Report of the International Commission of Inquiry on Libya,” A/HRC/19/68, March 2, 2012, pp.163-170.

② 美联社，2012年3月2日日内瓦电。

③ Ben Barry, “Libya’s Lessons,” *Survival*, Vol. 53, No.5, 2011, pp.5-14.

停火，但都被英法等国拒绝。7月初，卡扎菲政权武装在战场已经陷入困境，一些国家已经承认反对派为利比亚的合法代表。在强大的压力面前，卡扎菲提出开展无条件谈判，表示愿意交出权力。法国国防部长也主张反对派接受和谈建议。但此时反对派的要求已经水涨船高，不仅要求卡扎菲自己交权，还要求其儿子交权。而美国则提出，卡扎菲必须下台，不能继续掌权。北约的轰炸行动继续。卡扎菲在谈判无望的情况下，转而表示将“奉陪到底”。一次政治解决的良机未经尝试就已错失。在西方的支持下，反对派的要价不断提高，潜在的妥协契机一次次失之交臂，国际社会促和调解的努力一次次失败。

第五，借“保护平民”实施“政权更迭”。干预者上述政治和军事行动，实际上都服从和服务于在利比亚实施“政权更迭”的目标，但都以“保护平民”为借口。在干预行动初期，奥巴马多次表态在利比亚不以“政权更迭”为目标。随着利比亚局势的进一步演变，美国的立场很快与英、法等盟国趋同。2011年4月15日，美英法三国领导人发表联合声明，称西方不以武力推翻卡扎菲，但又自相矛盾地宣称卡扎菲在将来的利比亚继续掌权是“不可想象的”，“只要卡扎菲仍然掌权，北约就必须继续其（军事）行动”，“卡扎菲必须下台让贤”。^①美国官方的许多行动也常常显示出这一动机。在军事上，以美国为首的北约对卡扎菲频频实施“斩首”行动。根据英国《每日电讯报》6月26日的报道，美国海军上将、北约盟军最高指挥官此前在与一位美国国会议员会谈时公开承认，北约在利比亚行动的内容包括“杀死利比亚领导人卡扎菲”。^②在此前后，北约空军也多次用威力巨大的炸弹对阿齐齐亚兵营以及其他潜在的卡扎菲藏身地实施空袭，试图炸死卡扎菲及其家人。此外，美国高层也频频放话，称卡扎菲的统治已经“丧失合法性”、“必须下台”等。如6月16日，在卡扎菲之子提出卡扎菲愿意在利比亚实施民主选举时，美国国务院发言人却称，“卡扎菲和他的圈子提出任何民主变革的提议都有点晚。现在是他下台的时候了。”^③

^① Barack Obama, David Cameron and Nicolas Sarkozy, “Libya’s Pathway to Peace”, *The New York Times*, April 15, 2011.

^② Alex Spillius, “Libya: Nato ‘trying to kill Col Gaddafi,’” *The Daily Telegraph*, June 27, 2011, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocan/libya/8599818/Libya-Nato-trying-to-kill-Col-Gaddafi.html>.

^③ 新华社，2011年6月16日华盛顿电。

在整个倒卡行动中，美国发挥了“幕后领导”作用。部分北约和阿盟中的美国盟国在援助和武装反对派、派遣特种部队等方面都远比美国积极，扮演了急先锋的角色。从3月底开始，美国还向北约移交了利比亚军事行动的指挥权。与轰炸南联盟和入侵伊拉克不同，美国在倒卡行动中隐藏了锋芒。但是，美国仍然是倒卡行动的关键，“幕后领导”仍然是领导。在上述违反1973号决议和滥用“保护的责任”的行动中，美国在其中的绝大多数方面都是关键角色。北约盟军的最高指挥官为美国海军上将。美军的支持能力在整个军事行动中具有决定性意义，提供了80%的空中加油、大部分的精确打击武器以及高价值的情报侦察。^①在滥用武力打击卡扎菲政权武装，破坏国际社会的政治调解努力，推动“政权更迭”等方面，美国都是倒卡联盟的“主心骨”。此外，美国对外干预的选择性和双重标准，在2011年开始的中东动荡中再次展露无遗。在联合国舞台，美国涉以必否，即使国际社会公认以色列犯下“战争罪”的情况（如2009年的“古德斯通报告”）下也是如此。其他一些中东国家同样出现了政府强力镇压和平抗议者的情形，但美国却很少公开表达异议。

尽管以美国为首的北约打着“保护的责任”旗号，成功地在利比亚这个非洲弱小国家实现了“政权更迭”。但上述五个方面，都无疑违反了1973号决议的规定，也完全不符合“保护的责任”的规范性要求。经受战争洗礼的利比亚遭受了巨大的经济损失和平民伤亡，武器大量流失，极端势力明显抬头，不同部落和政治派别之间矛盾尖锐，武斗不断。迄今为止，利比亚新政府远未对全国形成有效控制。2012年3月6日，盛产石油的利比亚东部地区不顾中央政府的反对，宣布半自治。利比亚国内政治派系矛盾升级，存在分裂危险。^②“保护的责任”倡导者所要求的“合理预期”的实现仍然遥遥无期。而且，这种“挂羊头卖狗肉”的干预行为，其实际后果就是削弱“保护的责任”规范的国际合法性和安理会的权威性，削弱国际社会关于“保护的责任”规范的脆弱共识。

^① Ben Barry, "Libya's Lessons," *Survival*, Vol. 53, No.5, 2011, pp.5-14.

^② 新华网, 2012年3月7日, http://news.xinhuanet.com/world/2012-03/07/c_111612812.htm?prolongation=1.

简短的结语

西方主导的对利比亚危机的干预，为国际社会开了一个恶劣的先例，其本质是打着“保护的责任”旗号的“政权更迭”。干预者滥用了“保护的责任”规范和1973号决议，也滥用了安理会的权威。国际体系的权力失衡以及“保护的责任”规范本身的不完善性，使得这一规范的实施过程打上了深刻的强权烙印。对美国而言，“保护的责任”的兴起既适应了美国根深蒂固的干预主义文化，也顺应了伊拉克战争后它试图减少对外干预风险和成本的愿望。这一规范为美国实施对外干预提供了新的途径和手段，并使之呈现出新的特征。

尽管一些倡导者用心良善，“保护的责任”在利比亚、叙利亚等国家的危机和动荡中仍显示出其负面效应。一方面，它可能导致国际社会出现恶性循环：次国家行为体叛乱——政府报复——国际干预——叛乱成功——刺激新叛乱。^①它对长期以来维系国际社会稳定的国家主权原则提出严峻挑战：国家主权“对内最高，对外独立”的属性受到了严重削弱。主权国家对其民众的统治是否合法，将面临“国际社会”（尤其一些大国）的裁断。而面临叛乱的政权可能更倾向于将寻求外部干预的国内反对派视为外部势力的“第五纵队”，对之采取更加强硬的政策。国际社会承担“责任”的承诺，在许多情况下为那些弱势群体提供某种模糊的保证，并提升其外部支持的预期，这很可能鼓励机会主义的分裂和叛乱行为，导致冲突的加剧和延长。另一方面，它为强大国家提供了所有滥施干预的可能，但降低了滥用的政治成本。它给予强国事实上的国际警察权，削弱了本已脆弱不堪的国际平等。一位评论家由此将“保护的责任”视为一种比“人道主义干预”更糟的“危险的责任”。^②当前叙利亚问题上安南调解行动的失败，叙利亚事态的持续恶化，进一步显示出这一用心良善的新规范潜在的弊端。如何使“保护的责任”避免成为一种“危险的责任”，建构一种“负责任的保护”规范，这已经成为负责任的国际行为体面临的一大难题。

^① Alan J. Kuperman, "The Moral Hazard of Humanitarian Intervention: Lessons from the Balkans," *International Studies Quarterly*, Vol.52, No.1, pp.49-80.

^② Philip Cunliffe, "Dangerous Duties: Power, Paternalism and the 'Responsibility to Protect'," *Review of International Studies*, Vol.36, Issue S.1, 2010, pp.79-96.

the study of East Asia's regional cooperation and integration in the future with the discussion of China's leadership function in this model. The "Multi-Leadership" means a leadership model based on multilateral cooperation. It stresses to divide the issues, subjects and cooperation fields functionally, and then set up a set of institution system in every subject and field led by a leader that possess special capabilities in this field according to its own specialty. The final purpose of this leadership model is to realize the coordination of different leaders in every cooperation field and achieve good governance in a region. As the core member in East Asia, China not only should but also must provide powerful leadership for the realization of "Multi-Leadership" and regional cooperation.

Is China a Revisionist State?

YUAN Weihua

China's rapid ascent as a great power raises the worries of China as a revisionist state. But, the hypothesis that the rising state is revisionist state, and the hegemony is status quo state is very suspicious. From following four perspectives: Are they content with existing international politics and economy order? Do they employ military means to resolve international disputes? Are they fit for tat for development of military expenditure? Are they ideology confronting each other? By contrasting the international behaviors of the China and the US, the conclusion is that both the China and the US are status quo states, although they have complaints.

"Responsibility to Protect" and the New Features of American International Intervention: Libya Crisis as a Case Study

WANG Shuming

NATO's intervention on Libyan crisis made a bad precedent in international society, as it made a 'regime change' under the banner of 'responsibility to protect'. The intervention abused the norm of 'responsibility to protect' and the 1973 resolution, and abused the authority of U.N. Security Council as well. Unbalance in the international power system, and the defects in the norm by itself, gave its implementation a mark of power politics. The emerging norm of "responsibility to protect" conformed to America's deep-rooted culture of interventionism, as well as its desire to reduce the risk and cost in international intervention. It provides new ways and means for U.S. intervention, and makes it some new features. For responsible international actor, how to avoid 'responsibility to protect' reducing into a 'dangerous duty' has become a kind of difficult problem.

Syrian Crisis and Outlook

DONG Manyuan

Syria, an important country in the Middle East and the Arab world, has been holding high the anti-Israel and anti-America banner, forged a strategic alliance with Iran, at odds with Egypt, Saudi Arabia and Turkey, the big powers in the region, committed to scrambling for the leadership in the Arab world, and plays a unique role in the Middle East region. The Syrian crisis at present constitutes a part of the West Asian and North African turmoils, which will exert an important