

联合国及国际法的挑战¹

沃尔夫冈·朔伊布勒 博士

本次会议召开的时机再合适不过了。世界正经历着许久以来不曾有过的动荡，其未来发展的方向很难预见。那些令人窒息的政治现实将主宰国际法与联合国的可能性吗？抑或国际组织和国际法的手段将能够驾驭政治上的挑战？

具有高度爆炸性的危机与冲突达到了惊人的密度：声讨萨达姆·侯赛因的战争及其根本无法预测的后果；反对国际恐怖主义联盟已经持续两年但几乎无法预知其结果的努力；围绕伊朗和北朝鲜核计划发生的冲突；中东和平努力陷入瘫痪且处于极度升级的阶段；非洲与东南亚的危机以及事实上遍布全球的失败国家。此外，还有对有限原料的不平等占有造成的威胁，环境遭到持续破坏以及发展的不同步性所造成的影响—如果不是所有这些问题在全球化的条件下也对我们自身的安全构成直接威胁的话，我们几乎就要放弃将所有这一切都详加细数。

所有这些问题都需要国际法和联合国，在过去的几年中，对国际法和联合国很少寄予如此大的希望和如此高的期待。

人们恰恰对联合国提出了这样的期待，希望它能够使用尽可能温和的手段减轻穷兵黩武、恐怖以及大规模侵犯人权已经达到的令人忍无可忍的程度，并且让世界拥有更多的公平。

正如已经讲过的那样，人们的期待很少如此之高，而联合国及国际法以前也很少象眼下这样在恐怖主义不加任何选择地寻找其牺牲品时陷入如此的窘境。对国际红十字委员会设在巴格达的办公室所进行的袭击实际上使其所有工作都无法进行下去，在我看来，这是在同当今恐怖主义打交道的过程中最具象征意义的低潮之一。就连唯一的目的是保护那些无助者的中立也不再能够幸免于难。

九月份时我曾有机会在纽约同科菲·安南交谈，我看到此次在巴格达发生的针对德梅洛及其工作人员的袭击给联合国及秘书长本人带来了多么巨大的震撼。我认为此次恐怖袭击将对这一国际组织的工作产生长久的影响，恐怖主义也在恫吓国际法和联合国。

那么以后该怎样做呢？我们当然可以说，国际法和联合国的效率和说服力取决于那些签署国际法以及组成联合国的国家，或者干脆说是取决于这些国家的意愿。尽管如此，我们也清楚地看到国际社会的法律框架和手段已经无法应

¹本文是沃尔夫冈·朔伊布勒博士在 2003 年 11 月 20 日至 21 日于彼得斯堡科尼希斯温特联邦政府国宾馆举行的题目为“伊拉克战争之后：联合国及国际法的未来”国际会议上的发言

对当前及可预见的未来的挑战。这一点适用于和平与安全，也适用于促进可持续发展的各种因素的努力，尤其是在二者相互之间的关系中：国际社会行动的前瞻性和反应性需要新的平衡。

关键在于在一个日益靠拢的、机会和威胁在其中变得越来越不可分的世界确保和平与稳定。在此，一个尊重文化和政治多样性的秩序的约束力必须同不同的历史、发展阶段和经济能力联系起来。因为任何一种秩序的影响范围均等同于它得到贯彻的能力，所以它也需要权力，而防止滥用权力和暴力的能力则需要一种符合时代要求的威慑力。我认为，人们通常过于简单化地将威慑仅仅同东西方对峙的那段时间联系在一起，由于双方相互拥有毁灭对方的能力，那段时间我们幸免于因为遭受核打击而面临世界末日，并且避免了两大阵营之间发生直接的军事冲突。两极世界秩序结束以后，这一切在充斥着国际恐怖主义、非对称性战争和失败国家的时代不再象以往那样简单。然而，我们仍然不应当放弃下述原则，即说服任何一个潜在的侵略者，也就是说任何一个试图使用武力达到其目标的人-且不论这些目标是什么-，使他相信使用武力最终只会消灭他自己，也就是说最终无法达到任何一个目标。或许我们无法始终做到这一点，但至少应当经常做到这一点。法制国家的专属武力权建立在下述事实的基础之上，即鉴于国家安全力量的优势，任何潜在的违法者终将一无所获，而大学法律系学生在上第一学期的刑法课时所接触的总体预防也是建立在威胁原则的基础上的。

军事力量依然必要，但这并不意味着应当致力于经常使用军事手段，恰恰相反，优势军事手段应当达到根本无须借助军事手段的目的。在此，威慑不应当同强权混为一谈，如果那样的话，即使是用法律秩序和专属武力权取代了武力自卫权的法制国家也无法发挥作用。因此，国际社会也同样需要一个法律秩序，而由于该秩序尚无法象国内秩序那样有效发挥作用，因此，我们就需要一种新型的威慑。由于该秩序无法建立在冷战时期那样的对等基础上，我们就必须自己让这种秩序达到一种均势，即西方在其同非西方世界的根本性关系中遵循将多样性视为对自身的一种丰富而对其加以促进的原则。因此，这种新型威慑的成功取决于两个方面：一方面是我们动用一切手段，包括必要时采取军事手段打击恐怖主义的决心，另一方面是我们在同非西方世界打交道时尊重对方。这一双重原则连同几乎整个世界都达成共识的打击恐怖主义的必要性一起构成这种新型威慑在政治、道德和国际法上的正当性。

全球化、国际恐怖主义、失败国家和非对称性战争时代面临的新的威胁向国际法提出了新的要求，这些威胁也使得有关预防性或者先发制人的争论有了自身的正当性。我们不能因为不喜欢某件事情就害怕就此进行辩论，这样做在政治上也是不负责任的。

作为国际法秩序基础的国家主权和不干涉原则已经无法满足要求，因此我们无可回避地要谨慎地对其做出进一步的发展。就在几个月前，我这番话还曾遭致激烈的批评，而现在对此的表述却几乎众口一词，从外长到联邦总统都是如此。

在我看来，主要有三个方面的问题，即人道主义干预的领域，其次是特别是考虑到大规模杀伤性武器的破坏力如何理解袭击一触即发这一概念，第三就是如何打击由单个人以及非国家组织进行的恐怖战争的问题。先谈一下人道主义干预：我们从令人感到压抑的电视画面上看到了打开万人坑时的情形，十年前，甚至不到十年前，欧洲国家打起内战的人将其牺牲品掩埋在这里。我们目睹了那些吸食毒品的童子军，在许多国家，这些孩子不去念书，却手持长柄进行着野蛮的杀戮。接触到的消息扩大了我们的视野，但它也扩大了我们的责任。如果说我们不应当淡忘大屠杀的历史以及其它残忍的暴政、罪行和种族屠杀的历史，我们就不应当再对此视而不见。信息技术的进步使得当今世界上不再存在任何借口。这些冲突很多是在主权国家内部发生的，这一事实对此没有任何改变，道德上是这样，因为人的尊严并非在界桩前驻足，安全政策上是这样，因为威胁与风险在全球化时代已经变得密不可分。

17 世纪以来，主权和不干涉原则一直构成国际法的基础。然而，在这段时间里，一些没有国家秩序的地区却构成了对整个世界的威胁，还有一些伪装在表面主权后面的应当对那些最不人道的罪行负责的国家。因此，乌尔利希·普罗伊斯要求将进一步发展国际法视为人和人类的权利，也正因为如此，我们需要人道主义干预的手段，并且最好不仅仅局限于国际习惯法。

问题在于由谁做出决定。由少数几个国家做出决定并非解决问题的办法，纵使这些国家极为强大、国内法制井然有序并且具有民主合法性，由受到法律约束的多边决策机构赋予其合法性是必不可缺的。

因此，绝不可以绕过联合国，而且必要时也不能绕过其地区性的下属机构，尽管它有种种缺陷。这些组织将不可能在任何情况下都发挥作用，但至少总比无所事事要好，也比单边决定要好，单边决定有蜕变为强权的危险，从而倒退到远古时代的武力自卫权，当然这一次使用的是大规模杀伤性武器。

在此，使用军事手段必须是最后的一种手段。由于威慑是目的，使用军事手段也始终意味着失败，即使这样理解，教皇的劝戒也是不无道理的。因此，我们也不应当仅仅或者首先关注军事手段。

目前我们正就俄罗斯展开激烈的辩论。我们很快就被警告不要干涉内政，也就是再次重提不干涉的旧话。然而，如果我们希望同俄罗斯保持良好关系和俄罗斯的积极发展，这并不意味着我们可以对侵犯人权或者基本的法制国家程序规范无动于衷。在此，没有人想到军事手段，这是千真万确的。但是，透明度，公开性和批评，外交努力，从经济和经济上施加影响和压力，这一切不能因为不干涉原则而受到阻挠。

科菲·安南在他最近那份年度报告中说到，这并不是要求“成员国在所有问题上都必须达成一致，而是说他们应当愿意为联合国服务，从而实现共同的目标并照顾各个国家不同的利益。在确定这些国家利益时，应当对公正稳定的世界秩序的价值和意义给予应有的重视。”我觉得科菲·安南太过谦虚了。我们必须要求国际法得到足够的发展，从而使得联合国能够成为保护和遵守人权

的负责的机构并有权撤销那些不愿意或者没有能力遵守符合人的尊严的法律秩序的国家的国家的主权或者对其主权加以限制。

为使压力奏效，使用最后手段相威胁也是必不可少的。在此，我们必须意识到这样一个两难的选择，即只有当必要情况下也实施威胁时，这种威胁才具有可信性，也就是说，我们必须愿意并且有能力去做那些我们想去阻止的事情。东西方对峙时做到了这一点，由于全球无序，我们苦无良策，因此，即使今天也不能放弃这一点。

这就涉及到预防还是先发制人的问题，我并不特别重视这两个概念之间的界线。在国际法上，进行预防性自卫的权利由来已久，但它以遭到现实攻击的危险为前提。美国 2002 年 9 月出台的国家安全战略即所谓的布什主义的论据是，必须重新定义现代化武器特别是大规模杀伤性武器的破坏力所带来的面临直接的进攻危险的概念。我们可以就国家安全战略对此做出的回答进行争论，但却不能拒绝这个问题的提出。

在此，我们同样必须坚持多边决策结构。首先，必须改善防扩散和军控政策，并且提高其效率及加大贯彻的力度。这样看来，目前的经验并非令人完全绝望。这并非意味着取代政治与外交的“预防性战争”，显然，它也绝不意味着“先发制人的原则”，而是对恐怖主义实施的第一打击进行具有多边合法性的威慑。

最后就是由单个人和非国家组织进行的恐怖战争，特别是对那些被怀疑是恐怖分子的人或者潜在的恐怖分子进行的定点清除。这是恐怖主义战争中的一个问题，是以巴冲突中和车臣的一个问题。根据战争法，无论敌兵是否构成对自己的直接威胁，杀死敌兵都是允许的。不过，即使在武装冲突中，杀人的权利也是受到限制的，1949 年的日内瓦公约第三条禁止“对没有直接参加敌对行动的人的生命和人身进行攻击亦即使用任何手段进行杀戮”，也不得“未经正式成立的法庭审判即对其进行宣判和处决”。鉴于恐怖战争的新形式，我们必须回答的问题是在哪些前提条件下一个人才算是“没有直接参与敌对行动”。如果无法将威胁归于某个特定国家的领土，也将涉及到战斗人员、占领、占领权利及其合法性的问题，这样一来，我们再次面临多边决策机构的必要性。

这将我们带入了联合国改革必要性的问题，科菲·安南首先将这项任务交由一个专家小组完成，我感到遗憾的是，德国专家的意见未能体现在该机构中。所有国家，不论其民主或者法制国家的形态如何，都必须成为联合国的成员国，不得对这一原则提出任何质疑，因为若不如此，联合国就无法满足全世界必须对它寄予的期望。

然而，我们必须正视的一个问题是现在联合国大多数成员国在很大程度上并不认同我们西方人对人权、法制国家性和民主的理解。由于这个原因，也由于各个成员国大小迥然不同，诸如多数原则只在非常有限的程度上适宜于作为联合国的秩序要素。因此，世界安全理事会五个常任理事国的基本原则尽管带有种种缺陷却并非毫不理智。当然，我们完全有理由质疑安理会五常在目前情

况下是否还能以令人信服的方式满足代表性原则，但是目前这种体制至少可以避免由极权政府的多数以多数表决方式通过民主。

因此，在目前的国际政治中，不应当将过多的精力耗费在安理会席位和表决权的分配上，这也是因为改变安理会的表决权或许并非如此轻而易举就能够做到。在我看来，首先应当继续发展国际法以应对我们面临的现实威胁。为此，首先是西方国家必须经受住下面这样一次考验，即利用联合国的一切可能性，尽管它存在诸多不尽如人意之处，这样才能建立一个获得所有文化与各个社会的支持因而能够在全球化时代为所有人带来更多稳定的世界秩序。我们越是能够成功地做到这一点，在联合国机制内达到一致的机会也就会越大。

我一点都不悲观。感谢卡尔·波普尔让我们认识到试错法这个过程。在伊拉克危机中，各方都犯了太多的错误，但认识到不能够再这样继续下去的机会也增加了。安理会的失败首先在于西方国家内部自己发生了分裂，如果欧洲人用一个声音说话，他们就会对萨达姆·侯赛因施加更多的压力，也能够对华盛顿的决定发挥更多的影响。此外，如果安理会中的大西洋伙伴意见一致的话，安理会就不至遭到抵制，相反会具有行动能力。或许我们目前正面临一扇“机遇之窗”，因为莫斯科和北京在以后数年中动用否决权的可能性不大。没有人知道这种状况会持续多长时间，因此，我们现在必须抓住机会，通过西方国家达成一致而加强多边机构，使安理会和联合国更具有行动能力。

为此，欧洲需要做出更大的贡献。目前，欧盟正在讨论自己的安全战略，到今年年底时应开始发挥作用。索拉纳于今年夏天提出的草案使人看到了一种希望，那就是各国政府不担心打开窗子说亮话。在未来的几个星期内，应当特别注意不要让索拉纳提出的草案被掺水。如果我们能够就此达成谅解，将索拉纳称之为“预防性行动”的东西视为我们安全战略的核心，并且其定义能够使外交、发展和防务政策的手段凝聚成一揽子措施，把作为最后手段的军事干预包括进来，那么我们就有机会向前迈出一大步。索拉纳将欧洲为解决伊朗核危机采取的行动，特别是三国外长的德黑兰之行称为预防性行动的范例。令人感到鼓舞的是就连美国也对此表示欢迎，外交行动，当然也包括情报方面的行动，将同发展政策和贸易政策携手并进。人们可以说：这是一个很好的“政策混合体”，尽管有一点美中不足之处，那就是索拉纳本人作为欧洲外交政策的真正代表没有参与其中，这是一个软力量和硬力量的政策混合体。

美国人也不得不痛苦地看到，没有结成稳定可靠的伙伴关系的意愿，他们在世界政治上更多是丧失了控制力。但愿某些欧洲国家恍然醒悟并认识到现在摆脱其大西洋盟友并且就未来世界秩序中到底有几个极进行辩论实在是不合时宜。相反，我们欧洲人应该集中精力改善我们的伙伴能力，这首先是指共同的政治立场，更多的军事能力以及克服经济停滞不前的状况。

无论如何，有一点我看得很清楚，那就是西方唯有同舟共济才是对所有这些挑战做出的正确回答。美国不可能找到一个比欧洲更好的伙伴，反之亦然，大西洋两岸以一种独一无二的文化拥有共同的经验与价值。因此，也由于对我们提出同样要求的挑战和危险，我们是一个命运的共同体。

无疑，伙伴关系意味着共同做出决定，特别是当决定的后果需要我们共同分担的时候。在美国独立运动的初始阶段就谈及“没有参与就不得征税”。

单边行动的界线和多边合法性的轻视在最近几个月中表现得再清楚不过了。西方的共性能够加强多边性，尤其是联合国。机会是巨大的，我们不知道它会存在多久，因此，我们现在就应当利用这一机会。

正如外交与内政的分界线在全球化的条件下不复存在一样，这同样适用于民主国家行动中法制国家性的绝对命令，它表明了整个西方世界有利于使国际关系更加法制化的利益。如果失败国家确实是我们安全的最大的危险之一，那么我们既不能仅仅是选择性地对人权提出诉求，也不能蔑视国际法庭，更不能容许无法的空间存在。迄今为止，我尚未听到任何未经法庭审判就将人长年关押在关塔那摩湾的令人信服的理由。

因此，这清楚地表明，恰恰是在眼下这个处处充满危机的时代里存在着一个机会，我们西方人应当以令人信服的方式致力于在同非西方世界打交道时尊重对方，并且寻找有效的措施和规则。我确信，我们必须走上这条道路，为此，必须谨慎地进一步发展国际法，尤其是国家主权和不干涉原则必须进一步开放，这样联合国才能更加具有行动能力。否则，正如普罗伊斯所讲的那样，“容忍陌生的生活方式的美德将变得可有可无”，我认为这对于西方的未来而言将是灾难性的。

实际上，纽约已经开始动了起来。说到上一个伊拉克决议，正是安理会中的俄国将法德两国推到了美国一边——我们简直都要将其视为一幕喜剧了。然而，这更多是一条严肃的认知之路，或许是通往美好的一条道路。然而，这样一条道路首先要求所有人付出努力，而不能屈服于让人感觉舒服的无所事事的诱惑。但丁在他的《神曲》中把地狱中最痛苦的位置留给了那些对道德上的挑战不加区别、无动于衷的人。

作者：

沃尔夫冈·朔伊布勒博士

前联邦部长，基民盟 / 基社盟联邦议院外交、安全与欧洲政策党团副主席