

论集体安全体制的积极效应

周 杲

摘要: 2008年夏,格鲁吉亚和俄罗斯爆发了武装冲突,危机爆发以后,当代国际法规制体现了现代国际法的积极性和集体安全体制的有效性。安理会和欧盟对格俄冲突的抑制作用不容忽视,冲突得以迅速平息。笔者希冀通过对集体安全体制的解读来指明中国立场。

关键词: 国际局部冲突;集体安全体制;责任;承认

中图分类号: DF9 **文献标识码:** A

文章编号: 1001-490X(2011)11-168-03

作者: 武汉大学国际法研究所博士生;湖北,武汉,430072

2008年夏,格鲁吉亚和俄罗斯爆发了武力冲突,在联合国和欧盟等国际组织和大国斡旋、协调下冲突得以迅速平息。毫无疑问,格俄冲突迅速结束很大程度上归功于国际体制对冲突的制约。当今世界,国际组织应对突发事件的能力在不断提高,各个主权国家应对突发事件的挑战也渐趋成熟,在处理突发事件中发挥着重要和积极的作用。

一 国际体制对格俄冲突的抑制

1. 集体安全体制的考验。联合国成立的主要目的就是用集体安全制度取代传统的军事结盟政策,用大国一致来维护和平和制止战争,用国际组织维护小国安全。为了该宗旨而制定的《联合国宪章》,是维护世界和平与稳定,通过和平的方法解决国际争端的基本国际法文件。《联合国宪章》第6章的和平解决国际争端机制,是先于《联合国宪章》第7章的集体强制措施的一种相对独立的维持国际和平与安全的手段。联合国不是世界政府,也不是国际警察,而基本上是一个可以对向其提交争端的国家施加压力与影响的国际组织。^①此次格俄冲突恰恰反映了这样的性质,安理会对冲突的爆发不能预先判知,也无力阻止,但是对冲突双方所施加的影响是巨大的。首先是联合国安理会立即召开紧急会议进行磋商,与会各方以及联合国秘书长都呼吁双方停止敌对冲突,以谈判解决双方分歧。在多次会议后,双方表示愿意接受安理会的建议,通过谈判解决问题,但是对于方式和措施还有相当分歧。我们认为,这正是集体安全机制发挥作用的一个重要方面。冲突双方和安理会代表在世界人民面前报告情势,表明立场,说明真相,提出建议,这本身就是一个历史的进步和人类文明的发展。世界人民都可充当正义的“法官”来聆听各方不同的声音,“兼听则明、偏听则暗”,为世界正义舆论提供了一个很好的平台。

另一方面,联合国不是一个空谈俱乐部,而是一个有执行力的国际组织。联合国维持和平,制止武力的手段具有多样性,包括联合国派出特别代表进行斡旋,派遣联合国停火观察员核查停火协定,派遣联合国维和部队隔离冲突各方、维持当

地秩序,派遣机构和人员进行人道主义调查和救援等等。格俄冲突爆发后,联合国各机构立即行动,发挥了积极作用。第一,继续在格鲁吉亚建立联合国联络观察团,以核查格鲁吉亚政府与阿布哈兹当局之间遵守停火协议的情况。新冲突爆发后,联合国授权该联络团扩大核查范围,延长任期时间。第二,联合国机构向冲突地区提供人道主义援助并进行人道主义调查。8月13日,联合国世界粮食计划署设在意大利布林迪西的人道主义应急供应站向格鲁吉亚空投了34吨高能饼干,用于援助受到冲突影响的流离失所者。8月21日,粮食署也向俄罗斯北奥塞梯地区提供粮食,用于援助格鲁吉亚南奥塞梯逃往俄罗斯北奥塞梯地区的流离失所者。联合国儿童基金会于9月5日开始,帮助格鲁吉亚流离失所的儿童迎接新学年。9月16日和19日,联合国人道主义评估小组先后前往格鲁吉亚南奥塞梯和俄罗斯北奥塞梯进行考察。该小组获取了受冲突影响的地区的人道主义和人权状况的第一手信息,确定了流离失所者和其他弱势群体的人道需求。第三,联合国安理会是联合国唯一有权制止战争、维护和平的机构,在此次冲突中,安理会尽管没有达成一项关于格鲁吉亚的最终决议,但是安理会正朝此方向努力。第四,联合国秘书长在维持和平与安全方面的工作和影响是突出的。冲突爆发后,秘书长潘基文发表声明对局势表示关注,呼吁冲突方避免采取任何可能导致冲突升级、威胁区域稳定的行动。

2. 欧盟的作用。法国是当年的欧盟轮值主席国,法国总统萨科齐在冲突爆发后第四天就飞赴莫斯科,同俄罗斯总统梅德韦杰夫就关于格俄冲突进行协调,达成了双方停火的六点协议。次日,萨科齐飞赴格鲁吉亚首都第比利斯同格鲁吉亚总统萨卡什维利就停火协议文本进行了商谈,最终促成双方达成共识,冲突基本得以解决。此停火协议包括停火、将所有军队撤回其驻地、开通人道主义走廊、明确俄维和部队地位和稳定国家发展措施,萨科齐同时强调,停火协议在得到欧盟批准后将具有法律效力的文件,欧盟将充当该文件的担保人。^②欧盟委员会在冲突爆发后立即启动人道主义援助计划,拨款600万欧元对受冲突影响的难民提供帮助。欧盟理事会也发表声明呼吁冲突双方立即停火,保护当地人民安全。与此同时,欧安组织于2008年8月19日发布关于格鲁吉亚南奥塞梯冲突的决议。^③该决议支持法国总统和俄罗斯总统达成的六点停火协议,同时增加100人的欧安组织军事观察员,并派遣20人的军事观察员立即前往冲突地区。欧洲议会也通过相关决议称,俄方必须立即撤兵;谴责俄罗斯承认南奥塞梯和阿布哈兹独立,其行为破坏了格鲁吉亚的主权和领土完整;支持欧盟及欧安组织派遣军事观察员前往该地调查;格鲁吉亚在欧洲能源安全保障方面,具有重要地位。不得不承认,在联合国、欧盟等国际组织的努力下,格俄冲突得以迅速平息,事

态没有进一步恶化,从目前来看,双方基本遵守六点停火协议,俄罗斯军队逐步撤离冲突核心区,格鲁吉亚也不再做出任何挑衅行为。因此,我们认为联合国集体安全体制对制止局部武装冲突是基本有效的,欧盟在整个冲突过程中扮演了一个基本公正的斡旋者,成效显著。

二 集体安全体制下的民族自决权

1. 自决权与国际法。格俄冲突的真正起因是格鲁吉亚内部少数民族之一的奥塞梯人为了寻求独立与中央政府发生了激烈冲突,以致事态发展成为格俄之间的国际武装冲突。那么,格鲁吉亚南奥塞梯人是否有权行使国际法上的民族自决呢?20世纪80年代以前由于民族自决权主要适用于殖民地人民,因此在理论上或实践上很少引起民族自决权与国家主权相矛盾的问题。而如今大量的非殖民地国家内部的少数民族要求享有民族自决权,对该国主权构成挑战,甚至还爆发激烈冲突。一位外国学者曾断言“主权原则从逻辑上排出了自决权。如果国际法要保证现行国家的主权,就不能又同时允许主权在自治权名义下受到侵犯。”^④也有学者认为,民族自决权具有两面性,一是对内自决权,另一面是脱离权或分离权,而对内民族自决权与国家主权并不矛盾,致使民族分离权与国家主权相互矛盾。^⑤事实上,国家主权和民族自决权是一种相互并存和相互制约的关系,而国家主权是国际社会稳定和谐的绝对支柱,而民族分离主义则是国际社会动荡不安的消极因素。从这一点上看,格鲁吉亚的南奥塞梯的分离活动是不符合国际法的,是对国际社会秩序的挑战。当然分离权更大的危害是破坏了国家主权的统一性、领土的完整性,进而破坏了国际法存在的基石——主权国家本身。

2. 格鲁吉亚处理民族自决权的措施。格鲁吉亚对待民族分离主义者的措施则是国际法考察的另一方面,格鲁吉亚中央政府是否有权武力镇压分离主义者在国际法上存在争议。一种观点认为,只要是维护国家的主权和领土完整,采取任何措施都是合情、合理、合法的;另一种观点则认为,维护国家主权和领土完整当然是国家的首要任务,亦为国际法所允许的,其措施却是受到限制的,其国家采取的措施应当是和平的、非暴力的、民主的、自由的,反对采取武装镇压、军事清剿,更不得采取种族屠杀的方式维护主权。

目前美欧等国官方及其多数学者支持第二种观点,即接受非暴力的制止国内民族分离主义的做法,其一些西方国家推崇备至的国际实践包括:北爱和平进程、巴以和平谈判、加拿大魁北克独立运动、科索沃独立运动等。我们不否认格鲁吉亚南奥塞梯人享有自治权,但是其自治权内容是有限,主要是在格鲁吉亚主权范围之内充分享有自治权,而不是分离权或独立权。国际社会不会支持也不应支持南奥塞梯取得独立国家地位,《国际法原则宣言》也明确宣称“上述各款之规定(指民族自决的规定),均不应解释为授权或鼓励整个或部分分裂或损害主权和独立国家的领土完整或政治统一……”。前联合国秘书长也断言“至于一个成员国的特定部分的分裂问题,联合国的态度是明确的。作为一个国际组织,联合国从未接受、也不接受,而且我坚信它将永不接受一个成员国的部分脱离的原则。”^⑥

三 集体安全体制下的责任

冲突后各方面都息事宁人,相安无事。联合国和国际刑事法院等可以追究国家责任的国际组织都对该危机后国家责

任问题采取了回避态度,因为涉及敏感的国际政治和大国博弈。但是作为法律人是可以讨论相关方的国际法责任,以维护法律本身的安定性。

《联合国宣言》已经明确废弃武力作为国家政策工具,同时规定了国家不使用武力的原则。此次格俄武装冲突中,格鲁吉亚首先使用了武力,挑起了冲突,尽管军事行动不是直接指向俄罗斯,但是对格鲁吉亚境内的俄罗斯维和士兵采取军事行动则是不争的事实。格鲁吉亚境内有俄罗斯维和士兵的来历,我们可以追述一下,1992年在联合国的监督下,俄罗斯、格鲁吉亚、南奥塞梯、北奥塞梯四方就和平解决武装冲突举行会谈,达成了停火、成立维和部队和监督委员会的协议。于1996年,格鲁吉亚与南奥塞梯各方签署了《关于格鲁吉亚-奥塞梯冲突各方确保安全与增进相互信任措施的备忘录》,当时不仅俄罗斯联邦和北奥塞梯共和国,而且欧洲安全与合作组织(欧安组织)都参与了备忘录的签署仪式。俄罗斯维和士兵隶属于独联体维和部队,在格鲁吉亚部署执行上述四方和平协议的维持和平部队当属合法。因此,任何对国际维和部队采取军事行动都是违反国际法的。既然俄罗斯参加的独联体维和行动有充分的国际法依据,而格鲁吉亚武力破坏停火协议,致使多名俄罗斯维和士兵死亡,同时造成大量平民伤亡,那么格方就应承担相应的国际法责任。

作为冲突的另一方,俄罗斯也并非无可指责。格鲁吉亚于8月8日占领南奥塞梯首府茨欣瓦利后,俄罗斯调集了大批兵力进攻该地区,造成大量建筑物被毁和大量平民伤亡,同时还出动大批飞机和发射大量导弹袭击格鲁吉亚首都第比利斯以及格鲁吉亚其他城市,远远超出了南奥塞梯的范围。我们认为,俄罗斯的武力回击本身不是对国际法的违反,毕竟俄方的武力行动符合联合国宪章的武力使用的例外规定,但是俄方的行动规模和破坏效果违反了国际武装冲突法。首先,俄罗斯的武力进攻造成大量平民的伤亡,并且对人道主义救助带来不利困境,因此违反了武装冲突法的人道原则。其次,俄罗斯的军事行动不仅在南奥塞梯展开,而且还扩展及其他地区包括格鲁吉亚首都第比利斯,这显然违反武装冲突法的“军事必要”原则,因为俄罗斯要恢复南奥塞梯的局势不必要对南奥塞梯以外的地域动武;由于武力使用的范围超过了必要限度,显然违反了“比例原则”。

四 过急“承认”与集体安全体制

8月26日俄罗斯总统突然宣布承认南奥塞梯和阿布哈兹独立。这一承认是否符合国际法,是否产生国际法上的效力?我们可以简要回顾一下国际法上的承认制度。承认是既存国家以一定方式对新国家或新政府出现这一事实的确认,并表明愿意与之建立外交关系的国家行为。首先,承认是一种单方法律行为,同时主要是一种政治行为。其次,承认包括两方面的含义,其一是承认国对新国家或新政府出现这一事实的确认,其二是愿意与之建立外交关系。最后,承认可以引起法律效果。承认的法律效果有“承认构成说”和“承认宣告说”两种主要理论。前者认为,只有被承认,新国家才具有国际法主体资格;后者认为,新国家的主体资格不依赖于任何国家的承认,承认仅仅是一种宣告行为。国际社会普遍认为,承认仅仅具有宣告性质,新国家的主体资格不依赖于其它国家的承认,但是新国家能否以国家身份进行国际交往却是一个事实问题,使得承认成为这样一种事实判断的依据。很难想象在

没有任何既存国家的承认的条件下,新实体可以在国际交往中以国家身份享有权利和承担义务,因此承认并非在国际关系中可有可无,特别是大国、强国对新国家的承认具有很强的政治意义和示范效力。那么俄罗斯宣布承认南奥塞梯和阿布哈兹独立应当认为是国际法承认制度的又一次实践,但是我们认为俄罗斯的过急承认不能产生国际法的效力。原因有二,其一,各项国际法文件确认格鲁吉亚的主权统一和领土完整,南奥塞梯和阿布哈兹是格鲁吉亚不可分割的组成部分,国际法不承认两地有权独立,国际社会各主权国家有义务不予承认其独立;其二,按照传统国际法,对于分离而产生的新国家一般拒绝过急承认,因为过急承认不仅是对母国尊严的冒犯,而且是非法行为,构成对母国内政的干涉。^⑦如美国对巴拿马的过急承认,国际社会一般认为其承认在国际法上是非法的、无效的。

显而易见,俄罗斯突然宣布承认南奥塞梯和阿布哈兹独立,其行为是对西欧各国及美国承认“科索沃独立”的政治上或战略上的回应,但是这样的承认很有可能导致一个可怕的假象:任何民族分离行动都可能得到国际社会的支持,至少是部分支持。事实上,国际法上的承认制度不支持这样一个事实:任何民族有权在已经存在的、独立的、受到国际社会普遍承认的国家范围之内享有独立权或自治权,且该民族并没有受到压迫或种族清洗。只有该民族受到压迫或种族清洗危险时,才有可能享有自救权,包括国际社会舆论支持、物质帮助、甚至是武力协助其独立或摆脱其国家的权利。尽管此理论还没有成为国际习惯法,但是国际实践并不反对这样一种趋势,特别是在某个种族受到种族屠杀时,其国际实践往往是如此,典型的例子是南斯拉夫内战中多个民族受到种族屠杀或种族屠杀威胁而被迫独立。^⑧奥塞梯和阿布哈兹显然不符合这样的条件,因此俄罗斯贸然承认其独立是不符合国际法的。国际法首先是要维护国际主权,其次才是在尊重主权的基础

上保护民族自决权,只有如此才能真正维护国际社会的基本秩序和持久和平与安全。正如一位国际法学者所言“世界社会的目标应该是防止国家分裂,如果这不可能,也应以对公共秩序造成最低破坏的方式来处理。”^⑨

此问题上,俄罗斯的做法可能对国际社会和平、稳定带来消极后果,也可能对打击国际分裂主义、以及与分离主义密切联系的以分离主义为目的的恐怖主义带来消极影响。

注:

①J. G. . Merrills, *International Dispute Settlement*, Cambridge University Press 1998, p220 ~ 258.

②新华社《萨科齐称格俄已就停火条件原则上达成一致》,2008年8月13日, <http://news.xinhuanet.com/world/2008-08/13/content-9735074.htm>, (visited on Oct. 6, 2008)。

③DECISION No. 861, *Increasing The Number of Military Monitoring Officers in the OSCE Mission To Georgia*, PC. DEC/861, 19 August 2008.

④Christian Tomuschat (ed.), *Modern Law of Self - Determination*, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 23.

⑤曾令良《冷战后时代的国家主权》,载《中国法学》1998年第1期。

⑥United Nations Monthly Chronicle, No. 2, 1970, p. 36. 转引自曾令良《冷战后时代的国家主权》,载《中国法学》1998年第1期。

⑦梁西主编《国际法》(2000年修订第二版),武汉大学出版社2000年版,第108页。

⑧Antonio Cassese, *Self - Determination of People, A Legal Re-appraisal*, Cambridge University Press, 1995, p. 275.

⑨The ASIL Proceeding, 1994, p. 43. 转引自曾令良《冷战后时代的国家主权》,载《中国法学》1998年第1期。

(责任编辑:叶子)

(上接81页)

机制,实行匿名举报奖励制度。对一些已经过上富裕生活的公众,要完善精神激励机制,把公众参与公安社会管理的行为与其社会评价相结合,通过发放荣誉证书、公益活动记录卡、志愿者优待卡等形式,对热心奉献社会的公民在精神上予以鼓励,在上学、就业等方面予以优先考虑,甚至可以尝试将热心公安社会管理工作的公民优先招入警察队伍。

(四)建立公众参与信息的搜集、响应机制,加强信息沟通。(1)主动搜集公众对公安社会管理的意见和建议,并及时回应。公安机关要利用公布电话、在公安网站上设立局长电子信箱等方式,广泛搜集公众的意见和建议。公安机关还要特别重视利用本地公众经常发表意见的论坛,主要搜集群众对公安社会管理工作的看法。对从各种渠道上反馈到公安机关的各类公安社会管理信息,公安机关要建立响应、处理、反馈机制,责成相关职能部门迅速处理,主动和反映人取得联系或者在互联网上以适当的方式予以回复,并对社会管理方式做出及时的调整,主动回应公众的需求。

(2)主动征求行业协会对公安社会管理的意见和建议,及时调整管理措施。公安机关要与行业协会建立例会制度,定

期听取有关对公安社会管理工作的意见和建议,对带有普遍性的问题,公安机关在听取多数会员单位意见的基础上,按照行业协会的建议,在依法管理的前提下,对管理措施做出一定的调整,以更好地服务社会。

(3)加强与治安志愿者、热心市民的联系,听取他们对公安管理意见与建议。治安志愿者、热心市民关心公安社会管理工作,并作为普通一员工作、生活在社会的各个角落,他们了解公众对公安社会管理的需求,了解他们所在地区存在的突出治安问题。通过加强联系,可以共同发现和解决社区所面临的治安问题,实现警方与社区的互动。

注:

① Bruce L. Benson. *To serve and protect: Privatization in Criminal Justice*. [M]. The Independent Institute, 1996, P80.

②摘自英国志愿警察网站, <http://www.specialconstables.gov.uk>。

③教育部《中国高等教育毛入学率达26.5%》,《人民日报》2011年3月29日, <http://edu.sina.com.cn/gaokao/2011-03-29/1203290433.shtml>。

(责任编辑:南桥)