

从禁飞区实践看人道主义干涉 的效力与局限性*

□ 赵广成

〔关键词〕禁飞区、人道主义干涉、伊拉克战争、波黑战争、利比亚战争

〔提要〕《联合国宪章》禁止在国际关系中侵犯主权和使用武力，但将一国“威胁国际或地区和平与安全”规定为例外，同时又高度重视对人权的尊重和保护。冷战结束以来，西方国家在鼓吹“人权高于主权”论调的同时，推动安理会将一些国家内部侵犯人权的行为解释为“对国际或地区和平与安全的威胁”，进而在它们的领土上设立了禁飞区。作为国际人道主义干涉的新模式，设立禁飞区已经在伊拉克、波黑和利比亚进行了三次实践，显示其正在演变成一种国际规范，但它的适用条件非常严格，因而所能发挥的作用是有限的。

〔中图分类号〕D99

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2012) 1期 0095-13

〔完稿日期〕2011年11月9日

〔作者简介〕赵广成，西北大学中东研究所讲师，国际关系专业博士

1991年4月和1992年8日，美英法三国挟海湾战争的余威，根据它们对联合国安理会第688号决议的理解，擅自在伊拉克设立了保护库尔德人的“安全区”和保护什叶派穆斯林的“禁飞区”。这一做法开创了一种新的人道主义干涉先例，那就是当一国发生严重内乱时，国际社会为保护弱势冲突方，可以在其领土上设立禁飞区。这一先例在国际社会对波黑战争和利比亚内乱

* 本文是陕西省教育厅2011年科学研究（人文社科类）项目（项目批准号：11JK0224）的成果之一。

的干预中被沿用，正在被越来越多的国家接受，发展成为得到联合国授权的人道主义干涉模式，而且很可能在未来的国际关系中继续得到实践。本文将对禁飞区的国际法依据和三次实践进行分析，进而考察其在国际关系中可能发挥的作用和局限性。

一、设立禁飞区的国际法依据

现代国际法以国家主权及其平等原则为基石，并为此禁止在国际关系中使用武力。被誉为“国际法之父”的荷兰法学家格劳秀斯（Hugo Grotius）认为国家主权是国际法存在的前提，它指的是国家的最高统治权，即主权者行为不受别人意志或法律支配的权力。^[1]法国哲学家让·博丹（Jean Bodin）第一个明确使用主权概念并赋予其近代意义，于1576年将其定义为“国家支配其公众和臣民的不受法律约束的最高权力”。^[2]欧洲三十年战争前后，主权学说开始由政治理想转化为国际实践。在两次世界大战后建立的国际秩序中，国家主权原则都被确认为国际法体系的支柱。联合国宪章第二条规定了七项原则，其中有三项关于国家主权及其平等。为了确保国家主权不可侵犯，宪章第二条第四款明确规定：“各会员国在其国际关系上不得使用威胁或武力，或以与联合国宗旨不符之任何其他办法，分割任何会员国或国家之领土完整或政治独立。”

限制主权的的主张与主权原则的确立一样久远，以“人权”和“人道主义”为由进行的国际干涉在历史上屡见不鲜。早在中世纪末期，现代民族国家尚在襁褓之中时，但丁（Dante Alighie）就提出要建立由统一君主统治的“世界帝国”，实现和平与正义的统治以及人的充分发展。^[3]康德（Immanuel Kant）于18世纪末提出了“世界公民”的设想，认为每个人都拥有一种“世界公民的权利”，他们组成世界性的联合体并有某些普遍地调整他们彼此交往的法

[1] 王哲：《西方政治法律学说史》，北京大学出版社，1988年版，第134页。

[2] 参见[美]《百科全书》（国际版）第25卷，1978年版，第347页。转引自王逸舟：《当代国际政治背景下的国家主权问题》，载《欧洲》1993年第6期，第7页。

[3] [意]但丁·阿利盖里著、朱虹译：《论世界帝国》，商务印书馆，1997年版，第1—25页。

律。^[4] 在世界公民思想形成和发展的过程中, 以保护人权为目的的武装干涉时有发生。1860年6月, 以法国为首的欧洲国家组建了一支1.2万人的多国部队, 对奥斯曼帝国境内的黎巴嫩教派冲突进行了为期6个月的干涉,^[5] 开创了对一个主权国家进行集体人道主义干涉的先例。第二次世界大战后, 打着人道主义旗号的武装干涉越来越多。联合国对南非种族主义政权的制裁虽未辅以武装干涉, 但安理会第134号决议宣布南非国内情势延续不已“可能危及国际和平与安全”,^[6] 为后来通过设立禁飞区的决议打开了一扇法律天窗。

冷战结束使人道主义干涉迎来了新时代。冷战时期的人道主义干涉都没有得到联合国的授权, 不具有合法性。正因如此, 它们都由主要利害国实施, 目的主要是保护他国领土上的本国侨民。冷战结束以来, 人道主义干涉大幅增加, 如1991年后干涉伊拉克、1992年干涉索马里、1994年干涉海地、1992—1999年干涉前南斯拉夫。与冷战时期相比, 冷战后的人道主义干涉表现出一些新特点: 一是干涉数量迅速增加, 而且大都得到了安理会授权; 二是干涉因参加国的增多而变成了集体行为, 甚至由北约和欧盟等国际组织负责实施; 三是干涉的目的不再局限于保护本国侨民, 而是主要为了保护他国国民的人权和安全。最重要的变化是, 出现了由联合国授权在内乱国领土上设立禁飞区的新现象。由于禁飞区在国际关系中一再得到实践, 很少有哪个国家旗帜鲜明地否定其合法性, 甚至有不少弱小国家也对其采取了支持态度, 表明禁飞区作为一种人道主义干涉模式, 正在向国际规范的方向演化。

禁飞区挑战了不干涉内政的现有规范。从国际法角度看, 主权国家作为国际关系行为体, 必须同时具备四个要素: 确定的领土、稳定的居民、有效的政府统治和广泛的国际承认。^[7] 这表明主权是政府对其领土和居民的排他性管辖权, 管辖的有效性以人民的内部认同和国际社会的外部承认为前提。主权的构成要素还表明它有三个对立面, 在国内是人权和民族自决权, 在国外是霸权或超国家权威。对主权的挑战就来自这三个方面: 一是国内民众为

[4] [德] 康德著、沈叔平译:《法的形而上学原理——权利的科学》, 商务印书馆, 2002年版, 第189—190页。

[5] Ellery C. Stowell, *Intervention in International Law*, Washington, D.C.: John Bryne & Co., 1921, p. 63.

[6] 联合国安理会第134(1960)号决议, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/157/51/IMG/NR015751.pdf?OpenElement>.

[7] 参见王铁崖主编:《国际法》, 法律出版社, 1995年版, 第65—66页。

了争取人权而否定政府的权威，甚至出现反政府组织；二是国内少数民族群援引民族自决权否定中央政府对其进行统治的合法性，从而出现民族分裂势力；三是外国政府或国际社会侵犯一个国家的主权平等权利，通常是以独裁（针对全体人民）或民族压迫（针对少数民族）为由否定其政府的合法性。^[8] 为了对国家主权构成制约，这三方面的挑战需要采取一个共同的途径，即全部或部分地剥夺一国政府对其人民或领土的管辖权，设立禁飞区正在成为实现这一目标的有效和便利方式。

设立禁飞区必然会遭到当事国政府的强烈反对，遏制当事方动武就成了设立禁飞区的前提条件。从伊拉克、波黑和利比亚的实践来看，设立禁飞区的目的是保护弱势冲突方免于被剿灭，这实际上是对冲突国主权的侵犯。政府作为国家主权权益的实际享有者，必然会激烈抗拒禁飞区的设立，甚至不惜为此动用武力。^[9] 为了遏制和挫败强势冲突方的武装力量进入禁飞区，必须由第三方部署拥有绝对优势的空中打击力量。根据字面意思，禁飞区内禁止的只是航空器而非地面部队，冲突各方的航空器都应当禁止飞行。但三次实践都表明，执行者不仅禁止强势方的飞行器和地面部队进入禁飞区，还对禁飞区外的军事乃至非军事目标进行了打击。

既然设立禁飞区包含动用武力，就必须得到联合国安理会的授权。《联合国宪章》禁止在国际关系中侵犯他国主权和使用武力，但宪章第一章第二条第七款和第七章规定了两种例外：一是第51条规定的单独或集体自卫权，二是第39条规定的安理会有权采取措施“维持或恢复国际和平及安全”。如果一个国家的内部事务被认为威胁或破坏了世界或地区的和平与安全，安理会就有权通过决议要求当事国政府改善其国内人权状况，并采取武力以外的办法实施该决议；如果安理会认为或者已经证明非武力手段效果不佳，可以“采取必要之空海陆军事行动，以维持或恢复国际和平及安全”。在此情况下，有关国家或国际组织对当事国采取军事行动，从道义上讲是为了消除“人道

[8] 对主权的挑战包括限制和否定两种形式。对主权的限制也来自国内和国外两个方面，从国内看是民主、法制和人权制度的发展，从国外看是国际条约的义务、国际合作的需要、国际法、国际制度、国际规范（包括人权）和国际相互依存等。

[9] 波黑禁飞区与伊拉克和利比亚禁飞区的遏制对象有所不同。伊拉克和利比亚禁飞区是针对其中央政府，设立的目的是防止反对派被政府剿灭；掌握波黑政权的穆斯林在战场上处于弱势，波黑禁飞区针对的是反政府的塞族军队，设立的目的是保护处于塞族包围中穆斯林军队。

主义灾难”，从法理上讲是行使国际社会的“集体自卫权”。西方国家设立禁飞区正是利用了《联合国宪章》的这一灰色地带。

为了通过联合国授权获得合法性，禁飞区的设立必须在安理会履行严格的程序。国内情势原本是不涉及他国的，但又对国际或地区的和平与安全构成了威胁，那就只能是人道主义灾难：要么是冲突方大规模地侵犯人权引起了广泛关注，要么是无政府状态下的派别混战带来大量国际难民。这种情势是否形成需要由安理会进行认定。即使安理会认定形成了这种情势，也不能直接动用武力，而应先以决议的形式敦促该国政府自行解决。如果该政府不采取措施或措施不力，安理会应再次通过决议，以武力以外的其他手段迫使该政府采取有效措施。如果事实证明或安理会认定非武力手段不足以解决问题，安理会将通过授权会员国“采取一切必要手段”的决议。决议一旦通过，设立禁飞区的法律程序即告完成，因为“一切必要手段”当然包含使用武力。

二、迄今为止的三次禁飞区实践

由于法理、外交和武力方面的限制，在一国领土上设立禁飞区是非常困难的。冷战时期虽然出现了一些人道主义干涉事件，但因不能同时得到安理会五个常任理事国的认可，无法得到安理会的授权而没有采取禁飞区的形式。冷战后虽然出现了安理会一致采取行动的局面，但因为其他方面条件的限制，以禁飞区形式进行的人道主义干涉也只有三次。这三次实践积累了宝贵的经验，使我们可以考察禁飞区的效力与局限性。

（一）海湾战争与伊拉克禁飞区

伊拉克是一个多民族国家，主体民族阿拉伯人约占全国人口的73%，最大的少数民族库尔德人约占21%，库尔德人争取民族自治和独立的斗争从来没有停息过。伊拉克也是一个穆斯林国家，全国95%的人口信奉伊斯兰教，其中什叶派占54.5%，逊尼派占40.5%。逊尼派长期垄断中央政权，使占人口半数以上的什叶派处于受压制地位。伊拉克还是中东地区的一个大国，既拥有丰富的石油资源，又扼守重要的战略位置，向来是大国争夺的目标。

1990年海湾战争削弱了萨达姆政权，也激化了长期被压抑的国内矛盾。以美国为首的多国部队利用安理会678号决议的授权，于1991年2月将伊军

逐出了科威特。在此期间，库尔德人和什叶派穆斯林乘机控制了伊北部和南部的大片地区。海湾战争结束后，萨达姆调集军队平息了库尔德人和什叶派的反政府活动，造成约150万伊拉克人逃亡到土耳其和伊朗。

萨达姆对库尔德人和什叶派穆斯林的镇压为美英法在伊设立禁飞区提供了口实。在美、英、法等国的推动下，安理会于1991年4月5日通过了第688号决议，谴责伊当局对平民特别是库尔德人的镇压，认为它“导致大量难民流向并越过国际疆界，从而威胁该区域的国际和平与安全”，要求伊当局允许国际救援机构把救济物资直接送到那些需要援助的人手中。^[10]随后，美英法三国以该决议为依据，在伊北部北纬36度线以北建立了一个保护库尔德人的“安全区”。^[11]库尔德人得到安全区的武装保护后，伊拉克当局转向南方清剿什叶派穆斯林。美英等国又以保护什叶派穆斯林为由，于1992年8月在伊南部北纬32度线以南地区建立了禁飞区，禁止伊拉克的军用和民用飞机进入这一地区。

安理会688号决议及以此为依据在伊拉克建立安全区和禁飞区，在国际干涉历史有着里程碑的意义。首先，688号决议扩大了对“威胁国际和平与安全”情势的解释：一个国家内部发生的侵犯人权事件可以被解释为对国际和平与安全的威胁，安理会可以授权使用武力阻止这种侵犯的发生和延续。其次，安全区和禁飞区是根据安理会决议设立的，并且事后确实有联合国的介入，它开创了由联合国出面公然干涉主权国家内政的先例。最后，美英法在伊拉克设立禁飞区是“挟天子以令诸侯”，借联合国之名为其干涉他国内政披上了合法的外衣。事实上，伊拉克禁飞区并未得到联合国的直接和明确授权，而是美英法根据它们自己对688号决议的解释做出的。

[10] 联合国安理会第588(1991)号决议, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/595/82/IMG/NR059582.pdf?OpenElement>.

[11] 美英在伊拉克最早建立的保护反对派的区域是“安全区”。安全区并非什么新生事物,1937年11月中旬,15名住在南京的西方人按照法国神父饶家驹(jacquinot de besange, S. J.)在上海南市设立难民区收容难民的先例,成立了名为“南京安全区国际委员会”的国际救济机构,并在南京市中心的官厅街设立了保护难民的安全区。但是,库尔德人安全区与随后建立的保护什叶派穆斯林的“禁飞区”一样,因为由外国政府以武力建立在他国领土上而具有全新的国际法意义。

(二) 南斯拉夫内战与波黑禁飞区

20世纪90年代初,在前南斯拉夫走向解体的过程中,波黑独立引发了战后欧洲最大规模的局部战争。由于波黑三大民族在统独问题上政见相左,^[12]三方军队的混战演变成民族仇杀,酿成了战后欧洲最大规模的人道主义灾难。穆斯林的人口和参战人数最多,但战斗力远远不及塞族甚至克族。到1993年底,塞族和克族分别控制了全国约70%和20%的领土,穆斯林控制的领土只有约10%。西方大国和联合国虽然多方斡旋,但均因支持穆斯林打压塞尔维亚人而失败。

1991年9月25日,安理会713号决议宣布南斯拉夫境内的战事“构成对国际和平与安全的威胁”,对南斯拉夫实施了全面武器禁运。^[13]1992年2月21日,743号决议决定向南斯拉夫派遣联合国保护部队。^[14]当年5月30日,757号决议决定在波黑建立安全区,同时对南联盟和波黑塞族实行全面经济制裁。^[15]同年10月9日,781号决议宣布在波黑全境建立“禁飞区”。^[16]1993年3月31日,816号决议授权会员国或国际组织“在波黑领空采取一切必要措施执行禁飞令”。^[17]同年5月6日,824号决议将处于塞族包围中的6个穆斯林城市及其周围地区设为安全区;^[18]6月4日,836号决议授权联合国保护部队使用武力保护安全区,并允许北约使用空中力量向保护部队提供

[12] 在波黑人口中,穆斯林、塞尔维亚人和克罗地亚人分别占43.7%、31.4%和17.3%。穆斯林要求波黑独立并成为中央集权国家;塞族要求波黑留在南斯拉夫联邦中,否则塞族聚居区就与塞尔维亚合并;克族与穆斯林一样主张波黑独立,但与塞族一起抵制穆斯林建立中央集权国家的企图,甚至还要求克族聚居区与克罗地亚合并。

[13] 联合国安理会第713(1991)号决议, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/596/07/IMG/NR059607.pdf?OpenElement>.

[14] 联合国安理会第743(1992)号决议, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/010/25/IMG/NR001025.pdf?OpenElement>.

[15] 联合国安理会第770(1992)号决议, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/379/65/IMG/N9237965.pdf?OpenElement>.

[16] 联合国安理会第781(1992)号决议, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/491/63/IMG/N9249163.pdf?OpenElement>.

[17] 联合国安理会第816(1993)号决议, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/187/16/IMG/N9318716.pdf?OpenElement>.

[18] 联合国安理会第824(1993)号决议, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/262/06/IMG/N9326206.pdf?OpenElement>.

支持。^[19]

安理会决议为西方国家打击塞族提供了法律依据，美国和北约则代替联合国处理波黑事务。816号决议通过后，北约立即派军队到波黑执行禁飞令。1994年2月28日，联合国部队首次同塞族武装交火，击落了4架塞族轻型攻击机。4月10日，联合国部队对塞族地面部队进行了第一次空中打击。当年8月，北约用半个月的空中打击摧毁了塞族军队的战斗力，穆斯林和克族乘机占领了应划归他们的地区，使塞族不得不接受了美国苛刻的停火方案。11月21日，美国总统克林顿主持签署了实现波黑全面和平的《代顿协议》，并规定国际社会向波黑派遣高级代表团和多国部队。12月15日，安理会通过1031号决议，授权北约组织一支为期约一年的多国部队进驻波黑，并可采取“一切必要手段”执行和平协议，同时决定撤出驻波黑的联合国维和部队。^[20]

与美英法在伊拉克设立的禁飞区相比，联合国对前南和波黑内战的介入又前进了一大步。首先，波黑禁飞区和安全区得到了联合国的明确授权，其合法性分别来自安理会781号和824号决议。其次，北约成为安理会决议的实际执行者，使《联合国宪章》第八章关于“区域办法”的规定得到了实践。第三，北约经常绕过安理会并过度使用武力，事实上是以联合国之名行干涉他国内政之实。最后，联合国设立禁飞区的同时还成立了前南斯拉夫问题国际刑事法庭，起诉并逮捕了南联盟和波黑塞族的主要军政领导人，这在纽伦堡和东京审判之后还是第一次。

（三）北非局势动荡与利比亚禁飞区

1969年，卡扎菲发动政变，此后连续执政42年之久。在他执政期间，利比亚与西方的关系长期处于对抗状态。1999年到2003年间，卡扎菲在洛克比空难问题上做出实质性让步，并放弃了执行多年的核计划，改善了同西方国家的关系。但国际制裁刚刚解除，利国内局势又风云突变。2011年2月15日，第二大城市班加西发生骚乱，并迅速向首都的黎波里等地蔓延。各地反政府势力迅速在班加西集结，政府官员和军队将领纷纷倒戈，使

[19] 联合国安理会第836（1993）号决议，<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/330/20/IMG/N9333020.pdf?OpenElement>.

[20] 联合国安理会第1031（1995）号决议，<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/95/s1031.htm>.

卡扎菲政权陷入四面楚歌的境地。

与此同时，卡扎菲对反政府武装的镇压引起了国际社会的公愤。阿拉伯国家联盟和非洲联盟均谴责利当局的暴行，阿盟还暂停了利参加阿盟及其所有附属机构会议的资格。美国、欧盟和加拿大等西方国家相继宣布了对利当局和高官的严厉制裁措施。联合国更是迅速而高调地介入了利内部事务：2011年2月25日，人权理事会召开特别会议讨论利局势；3月1日，联大中止了利比亚的人权理事会成员资格；2月26日，安理会一致通过了关于利比亚问题的1970号决议，谴责“严重侵犯人权和国际人道主义法的行动”，并决定对卡扎菲及其家庭主要成员进行制裁。^[21]一些国家还否定了卡扎菲当局的合法性，美国总统奥巴马明确表示，卡扎菲必须下台并离开利比亚；法国政府率先“承认全国委员会为利比亚人民的合法代表”；阿拉伯国家卡塔尔和非洲国家冈比亚也分别于3月28日和4月22日承认了利反对派。

当卡扎菲军队的反攻取得成效时，在利设立禁飞区的问题迅速提上了议事日程。面对政府军的强大攻势，反对派呼吁国际社会在利设立禁飞区。西方国家予以积极响应，并加紧向利海域集结军队。3月12日，阿盟外长在开罗召开紧急会议，要求安理会在利比亚上空划定禁飞区以阻止对平民的轰炸。安理会于3月17日通过了英法美等国提出的1973号决议，决定在利比亚领空禁止除人道主义救援外的一切飞行，同时授权会员国“以本国名义或通过区域组织或安排……采取一切必要措施”执行禁飞令。^[22]3月18日，利比亚政府宣布立即停火并遵守禁飞令，还表示愿意与反对派进行对话。但一些国家决意将卡扎菲赶下台，3月20日，法国和美国开始对利比亚实施空中打击，丹麦、英国、加拿大、卡塔尔和阿联酋等国相继派空军参战。北约于4月4日接管了在利军事行动，正式成为利比亚战争的参战方。

联合国在利设立禁飞区沿用了波黑模式，但北约和有关国家执行禁飞令时走得更远。首先，利比亚禁飞区的设立采取了短平快模式。1970号决议直接对卡扎菲当局进行谴责和制裁，20多天后就通过了设立禁飞区并授权动武的1973号决议。其次，西方国家以执行禁飞令之名行政权更迭之实。安理会设立禁飞区旨在阻止违反国际人道主义法的行为，但西方国家推动设立禁飞

[21] 联合国安理会第1970(2011)号决议，<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/2011/s1970.htm>.

[22] 联合国安理会第1973(2011)号决议，<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/2011/s1973.htm>.

区意在将卡扎菲赶下台，在利政府遵守了禁飞令的情况下仍然对其实施空中打击。第三，西方的军事行动远远超出了执行禁飞令的范围。利军方一再宣布停火，但反对派拒绝与政府谈判。西方国家也拒绝通过和谈解决利比亚问题，持续对黎波里和政府军地面部队、防空设施和民用机场进行空袭，还开展针对卡扎菲的“斩首行动”。最后，卡扎菲以罕见的速度被宣布为战犯。5月16日，正当联合国利比亚问题特使在利政府与反对派之间斡旋时，国际刑事法院对包括卡扎菲在内的8名利政府高官发出了逮捕令。

三、禁飞区的效力与设立条件

从上述三次禁飞区实践看，都是西方国家借安理会决议实现自己的战略目标，都存在超越联合国授权和过度使用武力的问题。但这些禁飞区的设立都直接或间接得到了安理会的授权，在国际法上的“合法性”是毋庸置疑的。更为重要的是，在这三次实践过程中，作为人道主义干涉的禁飞区得到了越来越多国家的认可，并呈现向国际规范演化的趋势。正因如此，西方大国推动设立禁飞区和执行禁飞令时，其他国家很难明确反对，当事国则处于被动挨打境地。美英在伊拉克设立禁飞区保护了库尔德人和什叶派穆斯林，造就了伊三大族群分享中央政权的局面；美国和北约通过在波黑设立禁飞区削弱了波黑塞族，制造了穆斯林主导波黑政权的现实；北约和有关国家通过在利比亚设立禁飞区颠覆了卡扎菲政权，使原本不堪一击的反政府武装掌握了全国政权。

不过，三次实践还表现出另外一些特点，显示出禁飞的适用条件是有严格限制的。

首先，设立禁飞区必须由联合国安理会授权。设立禁飞区侵犯了一个国家对其领土的管辖权，同时意味着有关国家或国际组织可以对其使用武力，这都违背了国际法的主权和不使用武力原则。但是，《联合国宪章》并不承认国家主权的绝对性，也没有完全禁止在国际关系中使用武力，而是规定了一些例外情况。为了防止这些例外规定被滥用，宪章将这两种权利统一收归安理会行使。具体地说，除了安理会根据宪章第七章采取行动，在国际关系中使用武力是严格禁止的；即使有关国家行使单独或集体自卫权，也“应向安全理事会报告”，并且不得影响安理会根据宪章“随时采取其所认为必要行动之权责”。因此，设立禁飞区必须得到安理会的明确授权，否则就是赤

裸裸的武装侵略。

其次，禁飞区设立后必须由大国或国际组织强制执行。安理会授权仅仅是赋予了合法性，设立禁飞区的关键是能否压制住当事方的武装力量。事实上，正如安理会通过决议必须由大国推动一样，设立禁飞区也必须由相关大国以优势兵力强制执行。伊拉克和波黑禁飞区都曾受到侵犯甚至被攻占，依靠美英或北约的军事打击才得以保全。与此相反，联合国虽然为克罗地亚的塞族人设立了安全区，并且由联合国保护部队负责执行，但当克罗地亚军队1995年8月进攻安全区时，近在咫尺的联合国保护部队却袖手旁观，致使塞尔维亚克拉伊纳共和国迅速被消灭。同为联合国设立的安全区，在波黑和克罗地亚的结局相反，缘于北约军队提供的保护有质的不同。

第三，禁飞区只能在弱小国家的领土上设立。设立禁飞区的前两个条件表明，被设立禁飞区的国家都处于这样一种境地：国家主权受到外来的武力侵犯，却没有能力来捍卫自己的主权。这样的国家必须是弱小国家，即无有效报复手段的国家；而实施禁飞令的必须是大国，是有超强打击能力的国家。只有这样，才能保证禁飞令的执行人拥有绝对军事优势，可以威慑和打击当事方对禁飞区的任何侵犯。与美英法和北约相比，伊拉克、波黑塞族和利比亚的军事实力不可相提并论，所以设立禁飞区没有任何障碍。当俄罗斯对车臣反政府武装进行清剿时，西方国家从未产生过在车臣设立禁飞区的念头，因为这样的决议在安理会通不过，即使通过也无法执行。

第四，禁飞区只能在弱小国家发生内乱时设立。《联合国宪章》规定的可以动武的例外，指的是一个国家因为侵略等原因威胁了国际或地区和平与安全。禁飞区既然是在弱小国家内部设立的，就排除了其侵略他国的情形。因此，要在一个弱小国家领土上设立禁飞区，必须由安理会宣布它虽然没有侵略他国，但某种国内情形威胁了国际或地区和平与安全。这种情形只能是对象国发生了长期或严重动乱，从而在某种程度上酿成了人道主义灾难。一旦出现这种情形，安理会可以将侵犯人权解释为违反了国际人道主义法，或者将动乱引起的难民潮解释为威胁了国际和平与安全，从而可以决定在该国领土上设立禁飞区以保护弱势冲突方。

第五，当事国必须有令某些大国难以拒绝的资源。弱小国家发生内乱只是在其领土上设立禁飞区的必要条件，至于有关大国是否会推动设立禁飞区，要看该国是否拥有某些吸引它们关注的资源。截止目前，禁飞区的设立都是西方大国推动的。事实证明，西方国家虽然在积极倡导和推动人道主义法，

但只有当其在当事国具有重大战略利益时才会强力介入。这种利益要么是关键资源（伊拉克、利比亚），要么是政权的象征意义（南斯拉夫）。否则，即使真的酿成了人道主义灾难（卢旺达和布隆迪），大国也不会进行干涉。在某些条件下大国即使进行了干涉，一旦遇到困难就会退缩（索马里）。

最后，内乱的强势方受到某些大国的普遍敌视。从安理会决议的文本看，设立禁飞区旨在保护内乱中的弱势方免于被剿灭，但有关大国之所以推动设立禁飞区，真实原因与其说是对弱势方的同情，莫如说是对强势方的敌视。因为大国介入小国内部冲突是为了获取战略利益，这就需要在弱小国家扶植对其友好的政府。如果弱小国家政府与大国保持友好关系，大国即使不赞同其在国内进行统治的政策，也不会而且没必要支持反对派颠覆活动。西方国家敌视萨达姆政权，所以在伊拉克设立禁飞区保护库尔德人；但当近在咫尺的土耳其军队镇压库尔德人时，西方国家耽于同土政府的友好关系而无动于衷。西方国家因为敌视波黑塞族而强制执行波黑禁飞令，但却坐视克罗地亚政府攻占塞族安全区而袖手旁观。

四、结 论

主权与人权是相伴而生、相背而行的两种价值观，也是现代国际法的两大理念。《联合国宪章》作为国际法的核心，以国家为核心并以主权原则为基础，从而将人权纳入了主权的管辖下。但宪章并不承认主权的绝对性，它对人权和人道主义也给予了充分关注，通过了一系列保护人权的宣言和决议，并于2006年成立了人权理事会。西方国家正是利用了宪章的灰色地带，大肆鼓吹“人权高于主权”论调，并通过在弱小国家领土上设立禁飞区付诸实践。

从伊拉克、波黑到利比亚，三次禁飞区实践表现出以下四个发展趋势：（1）从擅自设立到安理会授权。伊拉克禁飞区是美英法打着安理会决议的旗号自行设立的，但波黑和利比亚禁飞区均得到了安理会的明确授权。（2）从漫长过程到简易程序。安理会在波黑设立禁飞区时采取了非常谨慎的态度，通过25项决议、历时13个月才做出决定。但在利比亚问题上只通过了两个决议，历时不到一个月。（3）由备受争议到取得共识。伊拉克禁飞区的合法性因未得到安理会授权而备受争议。波黑和利比亚禁飞区的争论焦点不在于禁飞区本身是否合法，而是武力的使用是否必要、过度 and 超越授

权。(4)由强制设立到获得邀请。利比亚禁飞区是在阿盟的邀请下设立的,有些阿拉伯国家还参加了对利比亚的空袭。

以上趋势表明,在某些情况下设立禁飞区正在成为国际社会的共识,并作为一种人道主义干涉模式向国际规范演化。可以预见,在一些无有效报复手段的国家发生严重内乱时,国际社会可能会在有关大国的推动和安理会的授权下,越来越多地以设立禁飞区的形式进行人道主义干涉,禁飞区的设立则会越来越便捷和迅速。然而,无论从法理还是实践上看,因设立禁飞区侵犯了当事国家的主权,在国际关系中的适用有严格的条件限制,其所能发挥的作用也将是有限的。