

# 国际法上的国家主权与国际干涉

杨泽伟\*

---

**内容提要**：国际干涉与国家主权的的关系是当今国际法研究中的一个重大课题。在世界新形势下，传统的国家主权面临一系列新挑战，但日益增多的国际干涉存在着明显的缺陷。国际干涉与国家主权既有矛盾的一面，又有一致的一面。我们既要维护传统国际法上的国家主权，又不能一味地排斥所有的国际干涉，重要的是国际干涉行动必须遵循一些重要的国际法准则。

**关键词**：国家主权 国际干涉 国际法 国际组织

---

20世纪90年代以来，世界格局发生了巨大变化。两极对抗虽已消失，但地区性的冲突却有增无已，国际干涉已成为全球关注的热点话题。从柬埔寨到伊拉克，从索马里到波黑，从科索沃到东帝汶，国际干涉显著增强。国际干涉的增多，既对传统国际法上的国家主权提出了挑战，同时还产生了一个新的问题，即如何正确认识国际干涉与国家主权之间的关系。深入研究这一问题，不但是当今国际法理论研究中面临的一个紧迫的、重大的课题，而且对于维护国际和平与安全、推动国际干涉进一步走上健康发展的轨道，具有十分重要的意义。

## 一、传统国际法上的国家主权面临新挑战

### （一）否定主权的论调甚嚣尘上

从国际法理论发展的轨迹看，否认国家主权的思潮肇始于20世纪初。第一次世界大战后，法国公法学家狄骥率先对国家主权提出了责难。第二次世界大战后，著名国际法学家凯尔逊、劳特派特再次否认国家主权。冷战结束以来，由于国际社会的结构性变化，全球化理论的出现，国际干涉增多，否认和弱化国家主权又一次成为欧美理论界的重要趋向。

1992年托马斯·魏士和贾拉特·乔普拉提出，“主权不再是神圣不可侵犯的”。1995年特里戴贝尔进一步认为，“禁止干涉内政已成为国家主权基础上的旧制度”。<sup>〔1〕</sup>同时，随着全球环境问题的恶化和环境国际保护需求的上升，一些生态主义学者在环境保护领域中也提出了弱

---

\* 中南财经政法大学国际法系副教授。

〔1〕 均见钱文荣：《联合国宪章和国家主权问题》，《世界政治与经济》1995年第8期。

化国家主权的观点。他们认为,当前的生态危机是享有主权的民族国家的行为造成的,要切实避免威胁到全人类的生存和共同福利的生态灾难的发生,必须对某些过去认为是天经地义的权力进行约束。冈瑟·汉德尔指出:“为了保护处于危机状态中的更大共同体的利益,可以对各国主权进行限制”。〔2〕

更有甚者,近年来一些欧美国家的政界人士也声称,随着新世纪的来临,国际社会应当改变传统的国际关系准则,提出了以“人权高于主权”为核心的一系列否定国家主权的新论调,作为“新干涉主义”的理论依据。

例如,1999年4月22日,英国首相布莱尔在芝加哥经济俱乐部的讲话中认为,不干涉主权国家内政是有限度的,从而提出了“国际干涉”的“新国际主义”理论。同年4月29日,捷克总统哈维尔在渥太华向加拿大议会两院发表了题为《科索沃与民族国家的终结》的讲话,认为民族国家的至高无上的地位已成为过去,国家主权不可避免地将要消亡,不干涉主义要扫进历史的垃圾堆。他从小全球化的发展、信息的畅通、各族人民之间联系加强的趋势中,得出国家主权过时,不干涉主义消亡的结论。

同时,法、德、英一些人士也宣扬“主权有限论”,提出要“修改国际法”,并建议改写《联合国宪章》。例如,1999年4月,法国国民议会法中友好小组主席勒鲁在同中国有关人士座谈时说,在当今的世界上,一个政权不能对其人民想干什么就干什么,对种族的屠杀和宗教的镇压,就不是一个国家的主权问题。从这个意义上说,“主权是有限的”。〔3〕

值得注意的是,一些国际组织的领导人也认为,“人权高于主权”,世界发展趋势朝着“干涉”方向发展。例如,联合国前任秘书长佩雷斯·德奎利亚尔1991年春在法国波尔多大学就干涉的困境发表演讲时说:“干涉权通过最近有关的政治事件被重新恢复了……我们清楚地看到公众对有关的信条可能正发生重大变化,即以道德名义保卫被压迫者应该超越有关的国家疆界和法律文件。”德奎利亚尔在承认了干涉的必要性与国际社会盛行规范之间的紧张关系后,呼吁国际法学界想方设法发展一个“沟通法律和道德的新概念”。〔4〕

紧接着,加利秘书长在向安理会关于增强国际组织在国际和平与安全事务方面的能力的报告中,再次重申了“干涉”问题。他说:“尊重国家的主权和领土完整是国际社会共同进步的关键”,然而,“绝对的主权时代已经过去”。虽然加利并没有提出解决干涉困境的方案,但他强调各国政府要明白主权不是绝对的,“要在良好的内部统治和一个更加相互依存的世界的要求之间寻求平衡”。〔5〕

联合国现任秘书长安南1999年4月7日在第55届联合国人权委员会上,也提出建立“新国际准则”,主张“人权高于主权”。他说,虽然联合国是一个由主权国家组成的国际组织,但联合国存在的理由是要保护世界人民的权利和理想。任何一个政府都无权躲在国家主权的后面,侵犯其人民的人权和基本自由。一项反对暴力镇压少数人的新国际准则正在形成,尽管进展缓慢,但最终必定形成。该准则应当优先于对国家主权的关注。1999年5月25日,安南在瑞典说:“新兴的国际法日益清楚地表明,各国政府决不能躲在主权后面践踏人民的人权而期待世界其他地方坐视不管”,“如果一个政府对其人民进行迫害,而同时又辩解说那是自己的内

〔2〕 陈舟望:《现当代挑战主权思潮批判》,《复旦学报》1998年第1期。

〔3〕 参见金鑫:《西方政要及有关人士关于“新干涉主义”的若干言论》,《太平洋学报》2000年第1期。

〔4〕〔5〕 Gene M. Lyons etc. ed., *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*, The Johns Hopkins University Press 1995, p. 2.

部事务,世界将不会再袖手旁观”。〔6〕他认为,世界发展的趋势就是朝着“干涉”的方向发展。

## (二)影响国家主权的因素日益增加

冷战后传统国际法上的国家主权受到了来自多方面的冲击和挑战,影响、制约国家主权的因素主要有以下各项:

### 1. 全球问题的出现

全球问题是由罗马俱乐部在20世纪60年代末首先提出来的概念,〔7〕它一出现就与传统的国家主权观念发生了冲突。全球问题的国际性突破了主权国家人为所划疆界的限制,模糊了内外事务的界限。独立自主是传统的国家主权理论所强调的重要原则之一。然而,由于全球问题是“任何一个国家都不能单独解决的问题”,因此,它一产生就同传统的国家主权理论所强调的独立自主原则不尽一致,如世界人口增长过快、全球粮食短缺、海洋污染、能源枯竭、世界战争与和平等等,诸如此类,不胜枚举。因此,无论从全球问题存在的范围来看,还是从全球问题所产生的影响来说,问题的解决都需要国际社会的协调合作,仅靠一个国家独立自主、自力更生是无济于事的。此外,全球问题还导致了人类长远共同利益与某些国家当前利益之间的矛盾。

### 2. 科学技术的长足进步

战后,特别是最近10年来,国家之间的科技关系变得日益密切。现代科技的迅猛发展,导致任何一国均无法孤立地实现科技的真正发展。这里既有人力、财力、物力的制约,也有科技本身的要求。比如说,有些科学技术项目,不仅耗资巨大,需要配备特别昂贵的设备,而且还需要许多国家在人、财、物等方面实行各种形式的合作。

### 3. 国际组织的建立与发展

国际组织存在的历史虽然并不悠久,但其对国家主权的制约确实是客观存在的。由于当代主权国家遇到了许多跨越国界的政治、经济、社会 and 军事问题,非一国所能解决,因而,为了共同的目的,某些国家就根据不同的要求建立起各种各样的国际组织。为了使问题得以解决,人们赋予某一组织一定的权力,而某一组织所获得的这种权力正是各国权利让与的结果。因此,国际组织的建立向传统的国家主权理论提出了挑战,它的建立深刻影响了国家主权。一个主权国家一旦加盟于国际机构,在自由行使和享有权利时必然会受到国际社会的制约。虽然各个国际组织对国家的制约作用有大有小,但这种制约作用是不可否认的。

### 4. 非政府力量的发展

在当代世界,还有一些非国家的组织,它们正越来越多地卷入国际政治及社会事务之中,对国家起着某种影响和作用。非政府力量主要有以下三类:第一,各国内部的分裂势力,如巴勒斯坦的“哈马斯”抵抗运动、爱尔兰共和军、斯里兰卡的泰米尔猛虎组织等等。它们都对民族国家管理领土、人民的权力或控制国内外政治事务的权力提出了挑战。第二,跨国公司。跨国公司已成为一种跨越政治国界的经济王国,因而其全球战略有不受任何民族国家局限之势。如果就其利益追逐和经营活动的范围来看,这种说法不无道理。第三,非政府组织,如宗教团体、职业组织、体育机构、工会团体和政党联盟等等。这些组织有时候会给主权国家的政治生活和对外交往产生奇异而重大的影响。正如有学者指出的:“低估非政府力量的能量和潜力的

〔6〕前引〔3〕,金鑫文。

〔7〕参见蔡拓等:《当代全球问题》,天津人民出版社1994年版,第25页。

国家,经常不自觉地给自己的手脚多绕了两道绳索。”<sup>[8]</sup>

此外,冷战后,国际关系最重要的特征之一就是日益增多的国际干涉行为。这一新现象的出现,不言而喻也起到了冲击、约束传统主权观念的作用。

## 二、国际干涉的增多及其固有缺陷

国际干涉是指由国家共同体对违反国际法规范和反对公认国际社会意愿的政府或叛乱行为而实施的政治、经济、司法、军事等各类强制行动的总和。<sup>[9]</sup> 国际干涉的目标是以国际社会的名义,管理和控制那些违背国际法规范和意愿的行为。近年来,国际干涉成为了国际社会中引人注目的现象。仅以联合国为例,其对地区冲突和国内战争的干涉次数由 80 年代平均每年不足 5 起猛增到 90 年代每年 17 起。<sup>[10]</sup>

国际干涉建立在国际法上的集体安全理论基础之上。由联合国组织或授权的国际干涉,通常被认为是合法的,其原因在于它以集体安全的名义来防止和消除对和平的威胁,制止侵略行为或其他破坏和平的行为。然而,由于集体安全制度本身的不完善,在很多情况下,国际干涉并没有达到预期的目的,反而在行动中暴露了其固有的缺陷。

### 1. 国际干涉的决策机制不够健全

国际组织按照合法程序作出的有关国际干涉的决议,应该体现各成员国的意志,但事实并非完全如此。国际组织的决议,并不一定是建立在各成员国的共同意志的基础上的,有的甚至遭到大部分成员国的反对。以联合国为例,联合国的集体安全机制建立在“大国一致”的基础上。如果五大国态度一致,达成共识,就容易作出有关的决议;反之,如果有一个常任理事国行使否决权,就会使集体安全的愿望落空。这样,国际干涉在很大程度上就成为大国间讨价还价的产物,多数成员国被排除在干涉行动的讨论、设计和实施之外。况且,安理会五大常任理事国尽管在原则上享有同样的权力,但各国的实力、联盟、影响以及由此造成的决策权的配置有着显著的差别,个别常任理事国的作用尤为突出。因此,安理会的决议很难说已反映了大多数成员国的意志。为此,国际社会要求联合国改革安理会的组成和决策机制,但因困难重重而举步维艰。上述情形在其他国际组织中也存在。所有这些,都不可避免地影响到成员国支持有关决议的意愿,制约着国际干涉行动的实施。

### 2. 国际干涉的公正性令人怀疑

在联合国的集体安全体系中,集体安全制度是以“世界整体和平”这一新概念为其理论基础的。“集体安全组织要求其全体成员国,应具备一种‘天下一家’(A Spaceship Earth Concept)的整体意识,视任何地区和平之破坏为整个国际社会的危机,并负有共同对付侵略行为采取及时有效制裁的法律义务。”<sup>[11]</sup> 但是,在联合国和其他区域性组织当中,成员国考察安全问题时最基本的出发点仍然是“国家利益”。各国在决策过程中经常会思考:“反对这样一个侵略者,我能得到什么利益,我用多大力量去对付这个侵略者?”因此,各种离心力,特别是大国的利己主义,使尚未遭到直接侵略的国家以及制止侵略对其无直接利益的国家,对集体制裁可能不感

[8] 王逸舟:《国际政治析论》,上海人民出版社 1995 年版,第 67 页。

[9] See Thomas. G. Weiss, *Intervention: Whither the U. N.?* Washington Quarterly, Winter 1994, p. 110.

[10] 参见张声海:《论国际干涉》,《世界经济与政治》1999 年第 5 期。

[11] 梁西:《国际组织法》,武汉大学出版社 1998 年版,第 230 页。

兴趣而采取某种消极的态度。这些国家往往不愿作出现实的牺牲来参加统一行动。正如有些学者所说的:“在许多例子中,人道主义的因素异乎寻常,但是没有威胁到外部国家的政治、经济利益,各个国家就明显地没有兴趣进行强制性的外部干涉。”<sup>[12]</sup>

另外,从逻辑上讲,还有可能出现以下情况:尽管国际干涉借用了联合国的权威和合法性,但大国在利害关系的驱使下,以国际社会道义之名,谋大国政治私利之实。由于某些大国把联合国干涉行动当成推行利己政策的工具,往往使一些国际干涉行为违反联合国的宗旨和原则,其公正性根本无从谈起。北约经联合国的授权在波黑的行动,即为明显一例。如果联合国的指令与北约的意图吻合,北约军人便会顺利执行;若不相符,则将拒绝。

此外,到后冷战时期,一些国际干涉开始大规模涉入组织监督大选和公民投票、实施人道主义救助、遣返难民、维持治安以及实施强制性的国际司法审判,直至建立联合国临时权力机构,对主权国家或主权国家的部分领土直接行使管理权力等联合国未涉足或很少涉足的领域。这类行动,由于带有明显的主动干涉的性质以及在相当程度上介入了本质上属于主权国家内部事务的领域,因此,无论其成功与否,争议性都很大。<sup>[13]</sup>同时,它还引起了人们对这种干涉的怀疑。

### 3. 国际干涉的有效性难以保障

集体安全作为一项国际法制度,能否发挥作用,关键在于它是否具有实际的威慑力而足以事先预防破坏者的轻举妄动。因此,集体安全制度首先就要求有一个执行集体措施的强大机构。特别重要的是,要使集体安全组织具有执行集体强制措施的行动能力,各成员国需配备一支真正由安全组织直接管辖而不是由个别大国操纵的国际军队。不然,对侵略者的制裁将是极其虚假的。惟有国际社会本身真正具有阻却战争及强权掠夺的实力,方能获得没有战争的和平。诚如摩根索所言,有效的集体安全的第一个假设条件是:“集体安全体系必须能够在任何时间内集结绝对优势的力量,对付潜在的侵略者或侵略集团,使它们根本不敢对集体安全所维护的国际秩序进行挑战。”<sup>[14]</sup>

然而,实际情况是,这一假设条件在大多数时候并不成立。因为,国际组织缺乏实施干涉所需的军事和财政实力,难以完全控制自己名义下的行动。以联合国为例,联合国作为一个国际组织,应该具备对赤裸裸的侵略行为的回击能力。但是,这种回击能力的强弱取决于成员国的参与程度,尤其是核心国家的参与程度。况且,战斗一打响,联合国便再也无能为力,一切取决于有关国家的参与程度。例如1991年的海湾战争。这是迄今为止联合国比较成功的一次国际干涉行动。鉴于伊拉克出兵科威特是赤裸裸的侵略行径,1990年11月29日,安理会以12票赞成、2票反对、1票弃权的多数票通过了第678号决议,授权“使用一切必要手段”(即使用武力)。然而,在海湾战争中,联合国被架空,美国将军施瓦茨科普夫指挥了战争。这正如有学者所指出的:“这是一场联合国授权的战争,但实际上联合国对发起战争的形式、时间和地点都没有任何发言权”,“联合国被排除在决策者之外,只有美国发号施令”。<sup>[15]</sup>当时的联合国秘书长德奎利亚尔也明确指出,海湾战争没有完全按照《联合国宪章》第7章的原则和规定进行,不是联合国的行动。他说,海湾战争的经验告诉我们,“必须对将来使用宪章第7章所赋予安理

[12] Jan Nederveen Pieterse ed., *World Orders in the Making: Humanitarian Intervention and Beyond*, London 1998, p. 198.

[13] 参见刘明:《国际干预与国家主权》,四川人民出版社2000年版,第36页。

[14] [美]汉斯·摩根索:《国际间的政治》,商务印书馆1993年版,第514页。

[15] [美]菲利普斯·本尼兹:《发号施令——美国是如何控制联合国的》,新华出版社1999年版,第2页。

会的权力的许多问题进行集体的思考,……所要思考的问题中应当包括:需要怎样的机制使安理会觉得遵守了按照问题需要恰当地使用武装力量的规则,是否遵守了武装冲突中适用人道主义方法的规则,还必须周详地考虑到,在运用第7章措施时不会被认为范围过大。”<sup>[16]</sup>

总之,在南北矛盾依然尖锐、民族主义浪潮泛滥的今天,国际干涉对不干涉内政原则的冲击往往导致国际关系中新的敌意和对抗,不仅不能保证干涉行动的绝对有效,而且有时还有可能加剧问题的严重性。<sup>[17]</sup>

值得注意的是,在国际干涉的实施力量方面,还出现了以新的区域主义来代替多边主义的趋势。有的地区性和职能性组织开始强化自身在维持国际和平与安全方面的职能,甚至逐渐超越联合国及其安理会,把自己的意志强加给联合国。这一趋势,在一定程度上违背了价值中立原则。若干地区性和职能性组织的强化,放弃了各个成员国尤其是安理会成员国之间谋求取得一致意见并协调行动的原则。这就难免出现偏向冲突的某一方以谋取国家或国家集团利益的倾向。



### 三、国际干涉与国家主权的关系

二者的关系可表述为既相矛盾,又相一致。在观察这个问题时必须注意到这两个方面,不能片面强调某一个方面。

#### (一) 国际干涉与国家主权相矛盾

##### 1. 国际干涉严重侵犯了一国主权

国家主权是国家的根本属性,在国际法上是指国家有独立自主地处理其内外事务的权力。国家主权具有两方面的特性:一是对内的最高权,即国家对其领土内的一切人和物以及领土外的本国人享有属地优越权和属人优越权;二是对外的独立权,即国家在国际关系上是自主和平等的。对此,英国著名的国际法学家阿库斯特认为,主权“这个词不仅用来表示一国之内上级对其下属的关系,而且用以表示一国的统治者或者国家本身对他国的关系”。<sup>[18]</sup>《联合国宪章》第2条也规定:“各会员国在其国际关系上……不得侵害任何会员国或国家之领土完整或政治独立。”而国际干涉使被干涉国的主权至少在某些地区和某类事务上不再有效。这是对国际法的极大破坏。因此,“任何国际干涉在平时总是被国家主权原则所禁止的”。<sup>[19]</sup>

##### 2. 国际干涉破坏了主权平等原则

国家主权平等原则是一项最重要的国际法基本原则。这是由国际社会及国际法的基本特点所决定的。在国际法中,每个国家不论大小、强弱和政治经济制度如何,都应互相尊重主权,平等交往。国际法的其他原则、规则和制度,都必须以国家主权平等原则为出发点。根据1945年旧金山会议的一个专门委员会起草的报告,主权平等应有四个要素:各国在法律上平等;每一国家享有充分主权所固有的权利;国家的人格、领土完整与政治独立受到尊重;各国在国际秩序中应善意履行其国际义务。1970年《国际法原则宣言》将主权平等的要素分为六项,其中除了重申上述四个要素外,还特别强调各国均有义务尊重其他国家的人格和均有权利自

[16] 德奎利亚尔:《秘书长关于联合国工作的报告》,1991年9月,中文版第8页。

[17] 参见蒲博:《国际干预与新干涉主义》,《教学与研究》2000年第5期。

[18] [英]阿库斯特:《现代国际法概论》,中国社会科学出版社1981年版,第18页。

[19] Fernando R. Teson, *A Philosophy of International Law*, Westview Press 1998, p. 39.

由选择并发展其政治、社会、经济及文化制度。在国际干涉中,由于干涉者必是另一主权国家或国家集团,它们对别国主权的干涉,表明干涉者的主权高于被干涉者的主权,因而极大地破坏了国际法上的主权平等原则。

### 3. 国际干涉违背了不干涉内政原则<sup>[20]</sup>

国际法上的不干涉内政是指国家在相互交往中不得以任何理由或任何方式,直接或间接地干涉他国主权管辖范围内的一切内外事务,同时也指国际组织不得干涉属于成员国国内管辖的事项。不干涉内政原则与国家主权原则相伴而行,是一项较早的国际法原则。自近代国际法形成以来,各种国际文件均将它列为国家间关系的准则。例如,第一次世界大战后成立的国际联盟,在《国际联盟盟约》中将纯属国内管辖的事项排除在国联行政机关的权力范围之外。第二次世界大战后,《联合国宪章》第2条第7项规定:“本宪章不得认为授权联合国干涉在本质上属于任何国家国内管辖之事件,并且不要求会员国将该项事件依本宪章提请解决;但此项原则不妨碍第七章内执行办法之适用。”上述规定表明:在现代国际法中,除国家根据协议而产生相应国际义务的那些事项外,各国可以根据主权自由处理本国的一切事项,彼此间不得干涉。

1965年联合国大会通过了《关于各国内政不容干涉及其独立与主权之保护宣言》。其中特别强调:任何国家或国家集团,不论为何理由,均不得直接或间接干涉其他国家的内政、外交;不得使用政治、军事、经济等措施威逼他国,以使它屈服;不得组织、协助、制造、资助、煽动或纵容他国内部颠覆政府的活动;不得干涉另一国的内乱。1970年的《国际法原则宣言》再次重申了不干涉原则和上述决议的内容。1981年《不容干涉和干预别国内政宣言》明确指出:“充分遵守不干涉和不干预别国内政和外交的原则对维持国际和平与安全 and 实现《宪章》的宗旨和原则都最为重要。”该宣言不仅再次庄严宣告“任何国家或国家集团均无权以任何方式或以任何理由干涉或干预其他国家的内政和外交”,而且较为全面、系统地规定了不干涉和不干预别国内政和外交原则应包括的各项权利和义务。

### 4. 国际干涉违反了禁止以武力相威胁或使用武力原则

禁止以武力相威胁或使用武力,是一项较新的国际法基本原则。《联合国宪章》是第一个明文规定禁止以武力相威胁或使用武力的国际公约。宪章第2条第4项规定:“所有会员国在它们的国际关系中,不得以武力相威胁或使用武力来侵害任何其他国家的领土完整或政治独立,亦不得以任何其他同联合国宗旨不符的方式以武力相威胁或使用武力。”从这一规定来看,“禁止武力”是一项具有强行法性质的规范,它不仅在原则上重申禁止正规的侵略战争,而且进一步确认一切武装干涉、进攻或占领以及以武力相威胁的其他行为,都是违反国际法的。<sup>[21]</sup>

在《联合国宪章》的基础上,《国际法原则宣言》郑重宣布,禁止以武力相威胁或使用武力是各国建立友好关系及合作的国际法原则,并列为七项原则中的首位。宣言明确指出,侵略战争构成危害和平之罪行,使用威胁或武力构成违反国际法及联合国宪章的行为,永远不应用为解决国际争端的方法。1987年《加强在国际关系上不使用武力或进行武力威胁原则的效力宣言》更为具体地规定:“每个国家都有义务在其国际关系上不进行武力威胁或使用武力……武

[20] See Cynthia Weber, *Simulating Sovereignty: Intervention, the State, and Symbolic Exchange*, Cambridge University Press 1995, p. 20.

[21] 参见梁西主编:《国际法》,武汉大学出版社2000年版,第65页。

力威胁或使用武力构成对国际法和《联合国宪章》的违反,应承担国际责任。”该宣言特别强调,“在国际关系上不得进行武力威胁或使用武力的原则,不论各国政治、经济、社会或文化制度或结盟关系,一律适用并有约束力”。“任何性质的考虑都不得作为违反《联合国宪章》进行武力威胁或使用武力的理由。”

### (二) 国际干涉与国家主权相一致

#### 1. 《联合国宪章》并没有完全排除国际干涉

宪章第1章第1条中说,为了维护国际和平与安全,“采取有效的集体方法,以防止且消除对于和平之威胁,制止侵略行为或其他和平之破坏,并以和平方法且以正义及国际法之原则,调整或解决足以破坏和平之国际争端或情势。”宪章第7章就是专门用于对付破坏和平及侵略他国之行为所规定的各种强制性行动。可见,联合国的集体安全机制本身就包含国际干涉的内容。由于《联合国宪章》是联合国的组织法,一个主权国家加入联合国,就必须受宪章的约束、履行宪章的义务、执行有关机构作出的决定。从这一角度出发,以联合国为主体的国际组织对于国际和平与安全领域的一些事务实施有效的国际干涉,既有其法理上的基础,也顺应国际政治现实中的迫切需要。因此,集体安全制度下的国际干涉与国家主权存在一致性。

#### 2. 国家出于自卫而进行集体干涉在一定程度上也是合理合法的

自卫权作为国家主权的重要体现,是指在国家遭到外来武装攻击时可以采取相应的武力措施进行反击的权利。《联合国宪章》禁止使用武力,而自卫权的行使是个例外。宪章第51条说:“联合国任何会员国受武力攻击时,在安全理事会采取必要办法,以维持国际和平及安全以前,本宪章不得认为禁止行使单独或集体自卫之自然权利。会员国因行使此项自卫权而采取之办法,应立即向安全理事会报告,此项办法于任何方面不得影响该理事会按照本宪章随时采取其认为必要行动之权责,以维持或恢复国际和平及安全。”虽然宪章第51条仅规定不禁止自卫权,但它承认自卫的“自然权利”,成为关于自卫权的重要的法律依据。有鉴于此,国家出于自卫而进行集体干涉在一定程度上应视为合法。例如,1990年伊拉克占领科威特的全部领土,构成连续性的武装进攻,联合国授权以美国为首的多国部队采取联合军事行动,从而使包括科威特在内的集体自卫权的行使合法化。

#### 3. 国家主权不是绝对的

尽管博丹在其《论共和国》一书中将国家主权定性为永久的、非授权的、不可抛弃的和不受限制的最高权力,但博丹也承认君主受神法和万国公法的约束。格老秀斯更加明确主张,利用国际法来限制国家主权。这说明国家主权一开始就不是绝对的,而是有条件和有范围的,因而具有相对性。主权的相对性表明,国家主权必须受国际法的约束,而不是一个无节制的、不负责任的强权。况且只有通过国际法,国家主权的行使才能实现维护国家独立和国际社会秩序的目的。随着国际社会相互依赖日益加深,国家主权受到的限制也与日俱增。当出现违反国际规范或违背国际社会共同意愿的行为时,国际干涉也就随之产生。

## 四、国际干涉应进一步法制化

从国际社会的实践来看,尽管影响国家主权的因素日益增多,国际干涉的数量也在不断增加,其涉足的领域日益广泛、干涉的程度日益加深,但是迄今为止,几乎所有的国际组织都把国际法上的国家主权原则奉为其所遵循的基本准则,国家主权原则依然是国际关系的基本准则



和现代国际法的基石。可以说,维护国家主权是当今国际社会的主旋律。

然而,如前所述,国际法上的国家主权又不是绝对的。正如著名国际法学家路易斯·亨金所说,我们不能把国家主权原则当成一道“新的铁幕(New Iron Curtains)”,<sup>[22]</sup>以此来一味地排斥所有的国际干涉。否则,它“不仅不利于有关国际和平与安全领域里的问题的妥善解决,而且将使自己处于十分被动的局面。这种做法,无疑是因噎废食,是极不明智的”。<sup>[23]</sup>但是,应当肯定的是,国际干涉的增多及其在新形势下的发展,并不意味着传统的国际法上的国家主权观念的过时。相反,国际干涉愈发展,愈要坚持国家主权,以防止和反对霸权主义与强权政治。

由于国际干涉缺乏一套明确的为国际社会认可的国际法机制,如谁能进行干涉、什么时候干涉、何时停止干涉,以及应采取何种干涉方式等等,因此必然导致国际干涉的随意性。因此,建立一套为国际社会共同接受的国际法标准,是确保国际干涉顺利进行的重要前提。不过,由于国际现实的复杂性,能否建立一套被国际社会普遍接受的、公认的国际干涉的国际法标准,还很难预料。尽管如此,对国际干涉进行适当规范,使其在行动中必须坚持一些重要的国际法原则,仍然很有必要。未来的国际干涉应该遵循以下原则:

### 1. 必须遵守《联合国宪章》的宗旨与原则

宪章是一部伟大的历史性文献,它给联合国及其会员国规定了法律任务、行动方针以及必须遵循的行为准则。尽管当前世界形势已发生了巨大变化,但宪章的宗旨和原则并没有过时,它不仅对今天适用,而且也为人类迈向未来提供了一个坚实的思想基础。冷战后国际干涉的实践表明,成功的国际干涉是因为它忠实地履行了宪章所确定的宗旨和原则,而遭遇挫折与失败的国际干涉恰恰是因为某些行动在决策或实施方面背离了宪章的宗旨和原则。

### 2. 国际干涉的决策应进一步民主化

强权政治是国际事务中经常出现不平等、不公正现象的主要根源,也是联合国内外一个突出问题。历史的经验已经证明,任何一个超级大国或几个大国想主宰和垄断国际事务都是不合理的,也是不现实的。为此,要广泛听取和切实尊重广大会员国的意见,进一步发挥每个常任理事国和非常任理事国的作用。只有这样,才能使安理会的决议更好地为有关国家所认同,才能避免国际干涉被大国或大国集团所利用,成为大国或大国集团推行强权政治和霸权主义的工具。反对强权政治和加强国际干涉决策的民主化,也能避免损害联合国主导下的国际干涉的声誉,并避免有关国际干涉的失败。

### 3. 必须尊重联合国在国际和平与安全领域里的主导作用

80年代末90年代初,雅尔塔体制终结后,虽然国际形势总的趋向缓和,但局部战争威胁增大,地区分治主义抬头。在此战乱叠起的威胁下,世界人民对联合国寄予厚望,希望联合国能起作用,协调各方矛盾,平衡各方利益。同时,也希望利用联合国对付一些全人类的共同问题,如人口爆炸、生态环境、全球贩毒等问题。在国际干涉的决策和实施方面,我们需要特别“防止若干地区性大国或地区性组织试图超越联合国、采取单方面行动的倾向”,<sup>[24]</sup>如1999年3月北约对南联盟的军事打击。同时,我们更要特别坚持以是否得到联合国的授权作为判定干涉行动合法与否的基本标准。否则,有关国际干涉行动将对《联合国宪章》中整个集体安

[22] Louis Henkin, *The Mythology of Sovereignty*, in Ronald St. J. Macdonald ed., *Essays in Honour of Wang Tieya*, Martinus Nijhoff Publishers 1994, p. 351.

[23] 前引[13],刘明书,第424页。

[24] 同上书,第430页。

全体系产生破坏性的影响。此外,还需要进一步确保联合国安理会对国际干涉的指挥、协调、监督和控制作用,及时制止可能出现的非法行为,从而更加有利于维护世界和平与安全、促进各国友好合作。

#### 4. 国际干涉要适度<sup>[25]</sup>

国际干涉的行动应与该情势的严重程度相称,且只有在政治、经济等和平方法失败后,才能采取军事手段;国际干涉对被干涉国的权力结构的影响应限于最低程度,如不超出为保护行动的目的绝对必要的程度;国际干涉不能构成对国际和平与安全的新威胁,以致可能引起比它意欲防止或消除的威胁更大的灾难和痛苦;一旦达到了国际干涉的预期目标,干涉力量必须尽快撤退,并在合理期限内完成这种撤退,等等。

---

---

**Abstract :**The relationship between state sovereignty and international intervention is an important issue in the present international law research. Under the new world situation ,on one hand ,traditional state sovereignty confront a series of new challenges ,on the other hand ,there exist inherent defects in the increasing international intervention. Both contradictory and consistent are international intervention and state sovereignty. In the future international practice ,we not only defend state sovereignty ,but also not stubbornly reject all international interventions. Furthermore ,international intervention should adhere to some important principles of international law.

---

---

---

[25] See Fernando R. Teson ,*A Philosophy of International Law* , Westview Press 1998 ,p. 64.