

试析日本在人道主义干涉问题上的立场

归泳涛

内容提要 人道主义干涉是冷战后国际社会争论的焦点之一。在这一问题上的态度反映出各国外交政策的基本原则。日本政府的立场是,一方面积极参与联合国维持和平、促进人权的行动,另一方面在人道主义干涉问题上与欧美国家划清界限。日本国内针对这一问题的观点则呈现多样化的特点。日本政府的选择和日本国内的争论,都反映了冷战后日本对国际秩序转型的适应和对自身国际角色的思考。

关键词 日本外交 人道主义干涉 联合国维和行动 人的安全

冷战结束以来,人道主义干涉成为国际社会争论的焦点之一。在这一问题上采取什么样的立场,关系到如何处理主权与人权的关系、是否允许使用武力等涉及国际秩序根本原则的重大问题。日本在这一问题上的政策经历着微妙的变化,既有附和西方国家的一面,也有与众不同的立场。这从一个侧面反映了日本对自身国际角色以及国际秩序的思考。在中国,关于冷战后日本外交和安全政策的论著颇为丰富,但还少有专门针对人道主义干涉问题的研究。本文将考察日本在这

* 归泳涛,北京大学国际关系学院国际关系研究所讲师。(邮编:100871)

** 本文为北京大学国际关系学院罗艳华教授主持的国家社会科学基金项目“争论中的人权与主权关系”的中期成果之一。(编号 06BGJ003)

关于人道主义干涉的定义,大致有狭义和广义两种。前者指一国内部发生严重的人权侵害时,别的国家、国家集团或国际组织,为阻止上述事态,对该国采取包括使用武力在内的强制性措施。后者则包括了非强制性的援助、救济等人道主义行动,在干涉主体上还加入了非政府组织等公民社会的行为体。本文讨论的是狭义的人道主义干涉,因为在国际法上“干涉”(intervention)一词本身就意味着强制性,在现实中强制性、军事性也是人道主义干涉的要害所在。

关于日本人权外交的研究与人道主义干涉问题有一定的关联,参见李宝俊、刘波:《试析日本人权外交》,《现代国际关系》2007年第4期,第27—32页;王轩彦:《日本人权外交浅析》,《国际观察》1997年第3期,第32—35页。

一问题上的政策发展以及日本国内的争论,探讨影响日本立场的主要因素,有助于把握日本对外政策的基本原则和总体走向。

一、对参加联合国维和行动态度的转变

人道主义干涉主要涉及两条国际法原则,一是不干涉内政原则,二是禁止使用武力原则。冷战结束后,随着联合国维持和平行动的发展,这两条原则都面临新的挑战。对日本来说,问题的提出始于海湾战争后的自卫队海外派兵。

海湾战争对冷战后的日本外交影响深远。战争爆发之初,日本由于和平宪法的约束和国内舆论的反对,没有向海湾地区派遣一兵一卒。结果,日本虽然承担了130亿美元的高额费用,但其只付钱、不出力、不流血的政策被说成“支票外交”,遭到西方国家的批评。为了挽回局面,日本不得不着手考虑使海外派兵合法化的问题,几经周折,终于在1992年6月通过了《国际和平合作法》(也称维和行动法),确立了日本参加联合国维和行动、人道主义国际救援行动以及国际选举监督行动的法律框架。该法在使日本自卫队参加联合国维和行动合法化的同时,规定了具有约束性的五项原则,它们是:第一,冲突当事方已达成停火协议;第二,包括维和行动所在国在内的冲突当事方同意该维和行动,并同意日本参加;第三,维和部队不偏向特定的冲突当事方,严守中立;第四,当发生与上述任何一项原则不符的情况时,日本可以撤出参加行动的部队;第五,武器的使用限于以保护部队人员生命等为目的的必要的最小限度。

从上述五项原则可以看出,日本不仅严守联合国维和行动的非强制性和中立性,而且特别强调了当事方的同意和对武器使用的限制。这表明,日本既不主张对别国内政进行干涉,也不主张使用武力解决冲突。尽管当时人道主义干涉尚未被提上议事日程,但可以判断,日本对这一问题的潜在态度是否定的。

但在另一方面,海外派兵的实现也为日本外交和安全政策的转变埋下了伏笔,特别是改变了日本国内政治精英的思维方式和舆论的总体倾向。从此,日本抛弃所谓“一国和平主义”的消极态度,以“国际贡献”为名积极参与国际冲突的解决。日本也改变了对武力的绝对否定,放弃了原来和平主义思潮中把海外派兵等同于战争的观念。而且,日本也响应联合国对主权认识的变化,接受当时联合国秘书长加利的看法,即绝对的、排他性的主权的时代已经过去了,发生在一国国内的冲突

关于日本自卫队参加联合国维和行动等的情况,参见2007年版日本《防卫白皮书》,第三部分第三章第一节,日本防卫省网站:http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2007/2007/index.html(2007年9月4日下载)。

也将成为国际社会共同关注和采取行动的对象。为此,日本在1993年的《外交蓝皮书》中首次列出人权专题,并明确表示将在对外援助时考虑受援国的人权状况。

日本之所以能在冷战后突破禁区,实现海外派兵,除上述海湾战争的冲击外,也是对整个国际形势变化的反应。冷战的结束使美苏对立不复存在,世界上爆发大规模战争的危险大大降低。在此情况下,联合国的作用凸现出来,维和行动成为其中重要的一环。对于长期坚持和平主义、又标榜联合国外交的日本来说,这是其扩大国际影响力的良好机会。日本不仅开始明确表达成为联合国安理会常任理事国的愿望,而且有意加入当时柬埔寨问题的政治进程。自维和行动法生效以来,日本已先后向柬埔寨、莫桑比克、卢旺达、戈兰高地、东帝汶、阿富汗、伊拉克和尼泊尔等国家和地区派遣了自卫队,参加联合国维和、人道主义救援等国际行动。这种以维持和平为目的、以联合国为中心的行动在日本国内也得到了民众的支持。在《读卖新闻》1993年6月进行的一次民意调查中,有56%的受访者表示赞成日本参加维和行动。

二、围绕“人的安全”概念的分歧

然而,上世纪90年代发生在波黑、索马里和卢旺达的事件使联合国的维和行动面临新的挑战,也使得人道主义干涉正当化的议论高涨起来。人权、人道主义是否可以成为干涉内政的理由,维持和平部队是否要发展为执行和平部队,非强制性是否要转向强制性,成为国际社会争论的焦点。

起初,日本没有加入这一争论。但为了表示对联合国人权事务的关注,日本开始积极地推动与人权、人道主义相关的另一个概念——“人的安全”(human security)。“人的安全”概念的提出,始自1994年联合国开发计划署(UNDP)的报告。该报告称,冷战后的安全观念应转向“人的安全”,即以人为中心,包括免于恐惧的自由和免于匮乏的自由两大方面。这一概念的提出主要是对传统的“国家安全”概念进行补充,把焦点从国家转到个人身上。对日本来说,这一概念既符合其强调对外援助的一贯立场,又淡化了“安全”一词的军事色彩,推行起来不易受到阻力。为此,日本首相村山富市和桥本龙太郎先后在国际场合强调“以人为优先的社会

Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping*, United Nations, New York, 1992, p. 7.

李宝俊、刘波:《试析日本人权外交》,第28页。

田中明彦:《安全保障——战后50年的摸索》,东京:读卖新闻社1997年版,第322页。本文所引日本作者的著作和文章,除注明译者的以外,均为日文献。

参见联合国开发计划署编:《人类发展报告1994》,中国国家计委社会发展司编译,纽约:牛津大学出版社1994年版。

发展和“人类的安全”,以响应联合国的号召。等到 1997年至 1998年亚洲发生金融危机,日本便正式把“人的安全”确立为外交政策的重要支柱。

1998年 5月,时任外相的小渊惠三在新加坡发表演说,提出为了克服亚洲金融危机,有必要关注最易成为危机受害者的弱势群体,提倡“以人为中心”的应对措施,并提及健康、就业等问题是关系到“人的安全”的问题。同年 12月 2日,已成为首相的小渊在东京举行的“创造亚洲明天的知识对话”国际会议上发表演讲,表明了重视“人的安全”的新经济发展战略。两周后的 12月 16日,小渊又在河内举行的东盟“10+3”首脑会议上发表题为“为了创造亚洲的美好未来”的演讲,把重视“人的安全”作为其亚洲政策的重要领域之一,并提出在联合国设立“人的安全基金”。截至 2006年度,日本已累计向该基金提供了约 335亿日元的资金,使其成为在联合国设立的信托基金中规模最大的一个。基金项目的实施内容包括贫困、环境破坏、地雷、难民、毒品、艾滋病等众多领域。

可见,日本提出“人的安全”概念,主要关心的是发展问题,而且是以亚洲为重点的。尽管“人的安全”与人道主义干涉同样都是以个人而非国家作为出发点,但显然日本政府在强调这一概念时并无意将人道主义干涉包括在内。而且,尽管日本在阐述“人的安全”概念时,强调应当同等重视免于恐惧的自由和免于匮乏的自由,但在实践中还是倾向于后者,延续了以经济援助为主的外交政策。

然而,在“人的安全”领域同时出现了另一股潮流,即以加拿大为代表的更加重视免于恐惧的自由的倾向。与日本主要关注发展问题不同,加拿大更加关注冲突问题。在加拿大政府看来,免于恐惧的自由应当优先实现,在此基础上才能推进免于匮乏的自由。为此,加拿大对人道主义干涉持肯定态度,认为应该将其包括在“人的安全”概念中。

1999年,以加拿大、挪威为核心组成了“人的安全网络”(Human Security Network)。同样主张“人的安全”的日本却没有加入,原因就在于日本认为“人的安全网络”过于关注免于恐惧的自由,忽视了免于匮乏的自由,而且对人道主义干涉的承认容易引起发展中国家的警惕。日本的官员在公开场合强调,在“人的安全”

关于日本在“人的安全”领域的政策,参见高桥恒一:《对国际社会的新威胁与日本——“人的安全”的观点》,日本联合国学会编:《国际社会的新威胁与联合国》·联合国研究第 4期,东京:国际书院 2003年版,第 101—111页。

关于“人的安全基金”,参见日本外务省网站:<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/pub/pamph/hs.html> (2007年 9月 6日下载)。

关于加拿大政府在这一问题上的政策,参见加拿大外交与国际贸易部报告: *Freedom from Fear: Canada's Foreign Policy for Human Security*, http://gea.international.gc.ca/cip-pic/cip-pic/library/freedom_from_fear-en.pdf (2007年 8月 18日下载)。

上田秀明:《从“人的安全”的观点看联合国体制的改革》,日本联合国学会编《21世纪联合国体制的作用与展望》·联合国研究第 1期,东京:国际书院 2000年版,第 115页。

领域,有些国家主要关注免于恐惧的自由,但日本认为免于匮乏的自由同样重要。日本还在纽约另外成立了一个名为“人的安全之友”(Friends of Human Security)的论坛,希望在联合国的各项活动中推进“人的安全”理念。与加拿大不同,日本明确主张把人道主义干涉排除在“人的安全”概念之外。双方的这一分歧在对科索沃战争的态度中进一步凸现出来。

三、科索沃战争与日本的应对

科索沃战争的爆发使日本在人道主义干涉问题上的立场面临重大的挑战。对于北约轰炸南联盟,日本政府的公开表态是,这是在经过反复的政治努力后仍无法解决问题的情况下“不得不采取的措施”,因而表示“理解”。但日本同时强调,与海湾战争时对伊拉克的轰炸不同,这次轰炸没有得到联合国安理会决议的明确承认。针对人道主义干涉论,日本政府认为,当发生严重的人权侵害时,其他国家不能坐视不管,这已成为国际社会的共识。但同时又强调,到底干涉到什么程度还没有明确的国际规范。

显然,日本政府在原则上并不认同以人道主义为名采取的军事行动,但在现实中又不得不考虑到与美国等西方国家的关系,因此对战争采取了默许的态度。此外,日本还通过八国集团参与了科索沃冲突的政治解决,并为难民救援活动提供了大规模的经济援助。

科索沃战争在国际上引起了针对人道主义干涉问题的激烈争论。日本政府也意识到这一问题对“人的安全”概念的冲击。时任日本外务省国际社会合作部长的上田秀明特意撰文指出,从“人的安全”的观点看,地区冲突的解决固然重要,但作为和平与安全的问题,应该在以联合国安理会为代表的现存国际和平与安全机制下处理。在他看来,尽管一部分发达国家正试图重新定义“主权”概念,但坚持传统的主权观念的国家仍然很多。因此日本政府认为,像人道主义干涉这样的问题还是应当由联合国安理会讨论和应对,如果唐突地以“人的安全”为名实施干涉,反而会使“人的安全”概念在国际上失去支持。这一表态意味着,日本仍坚持把人道主义干涉排除在“人的安全”概念的适用范围之外。

但是另一方面,在加拿大政府的倡议下,联合国大会于2000年9月成立了“干

日本外务省国际社会合作部长高须幸雄在国际会议上的讲话(2000年5月,乌兰巴托): <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hs/takasu.html>(2007年8月15日下载)。

关于“人的安全之友”,参见日本外务省网站: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hs/friends.html>(2007年9月6日下载)。

关于日本政府在科索沃问题上的立场和具体政策,参见当时日本外务省事务次官接受采访的记录:柳井俊二:《日本能作出怎样的贡献》,《外交论坛》1999年8月,第28—32页。

上田秀明:《为什么现在要谈“人的安全”》,《外交论坛》2000年2月,第66、71页。

涉与国家主权国际委员会”(CISS)。该委员会于2001年12月发表了题为《保护的责任》的报告。该报告尽管回避了“人道主义干涉”、“干涉权”等更具争议的提法,转而主张国家和国际社会对公民负有“保护的责任”,但实际上仍然暗含了干涉的权利。报告明确提出应该承认干涉作为最后的手段,并详细讨论了其正当性、法律程序等问题。

日本尽管没有正面反对上述报告,但对人道主义干涉仍然持否定的态度。为了在国际上阐明自己的立场,日本政府于2001年资助成立了“人的安全委员会”,邀请前联合国难民署高级专员绪方贞子和诺贝尔经济学奖得主阿玛蒂亚·森(Amartya Sen)作为委员会的共同主席。该委员会于2003年5月发表最终报告,并递交联合国秘书长安南。报告指出,关于“人的安全”,争论曾集中于以人道主义为由干涉一国内政的问题上,“干涉与国家主权国际委员会”转变了讨论的焦点,强调国家和国际社会保护人民的责任,必要时包括使用武力。但是,公正、中立和独立是指导人道主义行动的原则,当人道主义行动与政治、军事干涉结合在一起时,这些原则容易受到损害。而且,就像围绕科索沃的争论所显示的那样,军事行动还常常打着人道主义干涉的旗号。所以,人道主义不能成为军事干涉的借口。尽管该委员会在名义上是独立的,但上述观点显然在很大程度上反映了日本政府在这一问题上的立场。

此后,日本政府一直坚持上述立场。例如,日本外务省“人的安全”担当大使高须幸雄在2006年的一次讲话中再次谈到了对“保护的责任”的看法。他指出,2005年9月联合国首脑会议的成果文件中确实承认了“保护的责任”,这是因为人道主义干涉的想法遭到了众多国家的反对,所以联合国才转而承认“保护的责任”。问题是,加拿大等国认为,在发生除军事干涉外无法解决的状况、而联合国安理会又未能采取行动的情况下,特定国家也可以采取军事干涉。对此,高须强调,联合国世界首脑会议的成果文件虽然承认了“保护的责任”,但仍然确认军事干涉须经安理会授权。

需要指出的是,日本在人道主义干涉问题上的态度并不只是消极的否定。以东帝汶问题为例,日本积极参与了对印度尼西亚政府的说服工作,使后者最终接受了多国部队的派遣。与此同时,日本参加的八国集团外长会议也明确宣称,考虑到印度尼西亚领土完整的重要性,全面支持印度尼西亚为稳定亚齐、马鲁古、伊利安

关于干涉与国家主权国际委员会及其报告,参见罗艳华:《国际关系中的主权与人权——对两者关系的多维透视》,北京:北京大学出版社2005年版,第142—147页。

Commission on Human Security, *Human Security Now*, New York, 2003, pp. 24—28.

日本外务省人的安全大使高须幸雄在第二次联合国改革公开论坛上的讲话(2006年2月2日,东京),http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hs/presen_060202.html(2007年8月15日下载)。

查亚及其他地区形势所作的努力。这样,东帝汶问题的解决既避免了强制性的派兵,又达到了人道主义的目的,还顾及了印尼的主权和领土完整,最终获得印尼政府的同意,因而没有发展到真正意义上的“干涉”。对这样的处理方式,日本表现出了积极支持的态度。从2002年到2004年,日本在联合国维和行动的名义下先后向东帝汶派出了4批陆上自卫队,计2287人次,从事道路、桥梁的维修等民生方面的支援,同时海上和空中自卫队也参与了运输、补给等任务。这成为日本自卫队迄今最大规模的国际行动。

可见,日本政府不论是在主权和不干涉内政原则上,还是在禁止使用武力原则上,都采取了十分谨慎的态度,这与一些西方国家形成了鲜明的对照。对日本来说,不论是参加联合国维和行动,还是在国际上促进“人的安全”,都是其扩大自身“国际贡献”的重要途径,也是其谋求成为联合国安理会常任理事国的重要手段。为了推行这些政策,日本政府一方面需要得到国内民众的支持,因此必须考虑到和平主义、以联合国为中心等外交原则早已在日本社会深入人心。另一方面,日本也需要得到广大发展中国家、特别是与日本关系密切的亚洲国家的认同。这些国家中有很多都面临复杂的国内民族、宗教冲突,容易成为干涉的对象;而且沦为殖民地的历史也使这些国家特别重视对主权的维护,对西方国家的干涉尤其敏感,日本作为前殖民主义国家,更需要排除它们的疑虑,赢得它们的信任。所以,如果日本贸然追随其他西方国家,承认人道主义干涉,不仅会遭到国内舆论和许多亚洲国家的怀疑甚至反对,而且就连本来已经展开的维和行动、“人的安全”外交也可能遭到冲击。在联合国维和行动和人道主义干涉之间,日本政府有意划清了界限。

四、日本国内的争论

尽管在科索沃战争的冲击下,日本政府进一步明确了在人道主义干涉问题上的立场,但在日本的学界、舆论界却出现了众多不同的声音。这反映出日本国内围绕这一问题仍然存在明显的分歧。这些争论对日本外交的走向以及东亚国际新秩序的构建都可能产生长远的影响。

从政策倾向的角度看,日本国内对待人道主义干涉的态度大致可以分为以下四种立场:第一,承认包括使用武力在内的人道主义干涉;第二,承认人道主义干涉,但反对使用武力;第三,不承认人道主义干涉;第四,承认人道主义干涉,但提出高度的规范性要求。这样的分类只是出于分析的方便,现实中的立场自然不止上

八国集团外长会议总结,2007年7月13日,日本宫崎, http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/ko_2000/documents/conclusion.html (2007年8月21日下载)。

日本防卫厅编:《防卫白皮书》,2004年版,第229页。

述四种,各种立场之间的界限也并不总是泾渭分明。

第一种立场以人权作为国际社会的普遍原则,并且主张为了达到人权或者说人道的目的可以使用武力。如果站在这样的立场上,那么就很可能对科索沃战争那样的事例采取认可的态度,事实上这正是不少西方发达国家的观点。

在日本,一部分人主张适应这一潮流。在他们看来,冷战结束以来,国际社会正越来越倾向于认可人道主义干涉。尽管在决策、实施过程中仍有不少需要解决的问题,但人道主义干涉已经不是原则层次上的问题,而是涉及政治利害的实施问题。国际政治学者田中明彦明确指出,1990年代以来,在尊重人权与不干涉内政原则的关系上,出现了前者扩大的趋势。

这一立场面临的最大困境是,现实中的人道主义干涉很可能没有经过联合国安理会的授权,因而被普遍认为违反国际法。对此,一些学者辩解说,没有联合国安理会的决议,不一定意味着没有得到国际社会的认可。理由是,联合国固然重要,但并非世界政府。国际社会的公共性既可以由联合国来实现,也可以由多数国家的一致意见来实现。拿科索沃战争来说,与五大常任理事国主导的联合国安理会相比,包括了捷克、波兰、匈牙利等东欧国家的北约所采取的全体成员一致的行动,在国际公共性上并不逊色。此外,八国集团也参与了与米洛舍维奇的交涉,八国中包含了非西方国家日本以及反对北约军事干涉的俄罗斯,从而进一步提高了国际公共性。因此,有学者断言,科索沃战争实际上确立了在人道主义危机面前采取坚决行动的共识。

上述立场的根本前提在于所谓人权的普遍化,就是承认以自由、民主、人权等为基础的意识形态的普遍化是世界体系的大趋势。在日本,持这一立场的人尽管也承认,人权的普遍化反映了西方国家的政治、社会价值观,但仍然主动地认同这样的价值观,并且将其作为人道主义干涉的根本出发点。日本学者东乡育子就提出,要以现代化和民主化作为人道主义干涉的最终目的和实施标准。她认为,国际社会最理想的发展阶段是现代的、民主的社会,人道主义干涉可以被视为通过外部施压向现代的、民主的社会引导的一种政策。

青井千由纪:《人权·国家与两种正当性体制——人道主义干涉的理论考察》,《国际政治》2000年5月,第108—122页。

田中明彦:《言语的政治:全球化中的日本外交》,东京:筑摩书房,2000年版,第60—61页。

东乡育子:《“人道主义干涉”的新潮流及其意义——对民主化与近代化的贡献问题》,《国际政治》2000年10月,第118页。

田中明彦:《言语的政治:全球化中的日本外交》,第63—66页。

东乡育子:《“人道主义干涉”与国际政治理论——为了基于良心与正义的人类利益》,《国际问题》2001年4月,第16—17页。

田中明彦:《言语的政治:全球化中的日本外交》,第70—73页。

青井千由纪:《人权·国家与两种正当性体制》,第112页。

东乡育子:《“人道主义干涉”与国际政治理论》,第26页。

基于这一立场,一些学者对日本政府否定人道主义干涉的立场提出了质疑。他们认为,免于匮乏的自由和免于恐惧的自由是有机结合在一起的,只有相互补充才能获得成果,因此作为“最后堡垒”的人道主义干涉应该被纳入到“人的安全”概念中。还有学者从国家利益的角度指出,人道主义干涉需要承担风险和成本。重视社会经济援助,固然符合日本一直高举的和平主义理念,但却可能成为不履行军事义务的借口,因而遭到欧美国家的批评。所以,目前这种日本负责经济援助、其他国家负责军事行动的国际分工恐怕难以长久。

不难看出,追随欧美国家的价值观是第一种立场的症结所在。上述日本学者们所谓的国际公共性、国际社会的共识乃至世界体系的大趋势,都是以欧美为标准的。在他们看来,发展中国家应当自觉地以发达国家的人权观来规范自己,如若不然,则发达国家可以采取强制措施。

第二种立场承认人权可以成为干涉的理由,但对诉诸武力表示质疑。国际法学者最上敏树强调,在人权与主权之间选择人权,不等于自动选择了放松禁止使用武力的原则。他的主张是,要干涉,但要在“上游”干涉,也就是在发生武力干涉之前进行预防性的干涉,如人道主义救援活动等,因此人道主义干涉应该从广义上理解。对日本来说,应当主动分担救援活动中的危险,支援相关的非政府组织,并加强与非军事的联合国机构的合作,最重要的是要致力于促成和解。

持这一立场的人对科索沃战争持否定的态度。他们指出,对北约各国来说,保护人权固然是重要的动机之一,但决非全部的动机。大量难民的产生和流入可能造成国内政治的不稳定,科索沃的独立要求如果向周边地区扩散,也会造成整个地区的不安定,这些都对北约成员国的安全构成了直接威胁,纯属国家利益的考虑。因此,北约在科索沃问题上的干涉不应成为今后人道主义干涉的样本。

可以说,持第二种立场的人基本上继承了日本和平主义的倾向。在他们看来,那些积极主张使用武力的人,实际上并没有真正考虑人道主义问题,而仅仅是考虑如何参加像海湾战争时那样的多国部队,或者如何与美国采取共同军事行动,其主要目的在派兵,不在人道主义。

这种立场容易得到日本国内舆论的支持,但是把人道主义救援等非军事活动

饕场和彦:《人的安全论与人道主义干涉——以卢旺达的种族灭绝为例的方法论观点》,《国际安全保障》2002年12月,第57—59页。

青井千由纪:《人的安全——现实主义的视角》,《国际安全保障》2002年12月,第26—41页。

最上敏树:《人道主义干涉——存在正义的武力行使吗》,东京:岩波书店2001年版,第123页。

同上,第184—188页。

同上,第205页。

岩间阳子:《欧洲协调机制的形式——源于科索沃危机的思考》,《外交论坛》1999年11月,第14—15页。

最上敏树:《人道主义干涉》,第202页。

作为人道主义干涉的核心,不免有避重就轻之嫌。更重要的是,这种立场没有回答以下问题:当和平与人权这两个价值在现实中发生冲突时,应以哪一个为优先。

第三种立场既怀疑人权的所谓“普遍性”,也反对在人权问题上使用武力,因而对人道主义干涉采取明确的否定态度。持这一立场的人指出,冷战后的世界存在着不对称的权力结构,特别是美国军事力量独大,这就必然提出由谁来判断普遍性的问题。在前南问题上,把米洛舍维奇及塞族势力作为邪恶的一方就反映了美国的倾向性,事实上克族对塞族也有民族清洗和人权侵害的行为,却没有受到关注。这种对塞族罪行与克族罪行的不同对待,正是来源于以美国为首的西方发达国家所裁定的“普遍性”。

还有学者指出,在人道主义干涉问题上,滥用不是例外而是常态,而且完全是大国、强国对小国、弱国的干涉。因此,如果确立人道主义干涉的权利,就意味着在国际法上用霸权结构代替主权平等,这等于是退回到近代以前的状态。而且,人道主义干涉还隐含着双重标准的虚伪性。这一点在卢旺达的失败事例中暴露无遗,当时联合国的强制措施之所以无法获得成员国的必要支持,就是因为美国、法国坚决要求维持对本国军队的指挥权,不愿让与联合国。这种做法实际上是对本国主权的的要求。所以说,人道主义干涉合法论者一方面批判被干涉国的主权要求,另一方面却容忍干涉国的主权要求,这是自相矛盾的。

关于使用武力问题,这一派观点强调,北约在科索沃危机中的逻辑是,当自己认为必要的武力得不到联合国安理会的认可时,就有权依照自己的判断诉诸武力。北约的干涉并非真正出于人道主义的考虑,而是先已决意干涉,人道主义无非是使干涉正当化的辞令罢了。北约给南联盟的选择是,要么让其驻军国内要么被轰炸。

上述立场揭示了人道主义干涉背后的权力关系,指出了其实践上的破绽。不过,这一派观点对问题的回答主要集中于批判的层次,不管是在如何防止滥用人道主义干涉的问题上,还是在如何应对紧迫的人道主义危机问题上,都没有提出积极的办法。此外,这样的立场也可能被认为是过分拘泥于现存的国际法规范,忽视了国际法本身的发展。

第四种立场是承认人道主义干涉的必要性,但对其实施提出高度的规范性要求。这一立场的代表人物是日本知名的国际法学者大沼保昭。他首先否定了空谈人权或空谈和平的做法,承认有时为了阻止严重的人权侵害有必要使用武力。在

土佐弘之:《“人的安全”的悖论:免于恐惧的自由与加诸他者的恐惧》,《现代思想》2001年6月,第170—185页。

岛村久子:《“又一个奥斯威辛”与西方的罪行——克罗地亚是善米洛舍维奇是恶吗》,《中央公论》2001年9月,第122—131页。

松井芳郎:《北约轰炸南联盟与国际法》,《国际问题》2001年4月,第45—47页。

同上,第43页。

定形卫:《科索沃冲突与北约轰炸》,《国际问题》2000年6月,第38页。

在他看来,在人道主义问题上决定采取什么样的立场是困难的,但是不采取立场也是一种立场。因为那意味着默认现实发生的情况,也就很可能默认大规模的严重的人权侵害,或者默认大国以人道主义为名肆意采取利己的军事行动。

为此,大沼尝试提出了判断人道主义干涉合法性与正当性的七个要素或者说七条标准。它们是:第一,发生了什么样的人权侵害,即人权侵害的规模、严重性、持续时间等;第二,谁的人权受到侵害;第三,干涉的主体是什么;第四,采取的行动在现实中有没有实现目的的可能;第五,使用武力的最后性和均衡性;第六,国际社会大多数国家和人民所接受的法律和道义基础,包括理解异质文化的要求和排除双重标准的要求;第七,跨文明的正当性。

在这七条标准中,大沼特别强调的是最后两条,因为这两条体现了他大力提倡的“跨文明的人权观”。他认为,在人道主义干涉问题上,是否具有全球规模的正当性至关重要。具体来说,包括各国政府间层次上的正当性,有代表性的媒体、非政府组织等民间层次上的正当性,以及跨越伊斯兰文明、儒教文明、欧洲文明等文明间层次上的正当性。要获得上述不同文明的支持,干涉主体就必须在理解被干涉国的文化、宗教、民族等状况的基础上采取干涉行动。这样就构成了不轻易承认人道主义干涉的高度的规范性要求。

在大沼看来,科索沃战争无视联合国使用武力,这在战争违法和不干涉内政原则仍然拥有很高正当性的当今国际社会,难以符合正当性的要求,也难以获得广泛的支持。相比之下,海湾战争时期多国部队的行动不仅得到了联合国安理会的明确授权,在国际法上是合法的,而且还得到了阿拉伯—伊斯兰各国的支持,从而拥有了几乎全球规模的跨文明的正当性。在东帝汶问题上,日本和东盟对印尼的尊重从一个侧面缓和了澳大利亚“代替美国充当警察”的高姿态,从而与索马里、前南问题上美国那种“逮捕阿迪德”、“处罚米洛舍维奇”的态度形成了对照。这同样显示了重视被干涉国历史、文化的跨文明视角的重要性。

大沼的理论突破了人权问题上普遍主义与特殊主义的二元对立,其主张的根本在于文明的对话。他为人道主义干涉设定的高度规范性要求,也为今后国际上讨论和评判这一问题提供了一种标准。不过,大沼本人也承认,要满足这种高度的规范性要求可能会导致现实中大国不愿采取行动,所以他的理想是否可行还需经

大沼保昭:《“人道主义干涉”的法理——从跨文明的视角看“人道主义干涉”》,《国际问题》2001年4月,第2—3页。

大沼保昭:《人权、国家与文明——从普遍主义的人权观到文明相容的人权观》,王志安译,北京:生活·读书·新知三联书店2003年版,第119—134页。

大沼保昭:《“人道主义干涉”的法理》,第10页。

同上,第8—9页。

同上,第14页,注释6。

过实践检验。从日本的角度看,大沼的立场表现出了一种独立于欧美的姿态,但在现实中,作为美国盟友的日本究竟能在多大程度上独立行事,还是一个疑问。

可以说,上述四种立场在日本都有其稳定的思想基础。对待美国倡导的价值观,有人追随,有人反对,也有人提出独立的理念;对待美国支配的权力结构,有人依从,有人抵制,也有人主张置身事外。这反映了日本国内思想倾向的多样性,也在一定程度上反映了日本特殊的国内和国际环境。

五、日本的困境和政策走向

科索沃战争前后,日本学者曾以日、美、法三国的知识界为对象实施了一项国际比较调查,其中面对“21世纪人道主义干涉会增加还是会减少”这一问题,三国的受访者中都有80%以上的人回答“会增加”。这表明,不论对“人道主义干涉”采取什么样的具体立场,要回避这一问题已不可能。“9·11”事件的发生以及随之而来的反恐战争在一定程度上转移了人们的视线。一时间,战争的理由从“人道”变成了“反恐”。但是,人道主义干涉提出的基本问题不仅没有得到解决,反而变得更加突出,因为反恐战争对主权原则和禁止使用武力原则的挑战,绝不亚于人道主义干涉。日本一方面出于强化日美同盟的考虑,积极支持美国在阿富汗和伊拉克的反恐战争;但另一方面对美国那种基于普遍价值观的干涉主义和单边主义,也深感不安。

这里的问题不在于探讨反恐战争本身的正当性,而在于提出这样的疑问,即冷战结束以来,为什么外部势力使用武力干涉一国内政的情况会变得突出起来。值得注意的是,对“人道主义干涉”采取积极态度的往往是西方发达国家。这些国家的民众对发生在别国的非人道的状况表示关注,可能确实出于善意。但更重要的是,冷战结束后这些国家对威胁的认识发生了根本的变化。对它们来说,国家间的战争已不再是主要的威胁来源,相比之下,一些国家内部的动荡成为威胁国际秩序的重要根源,所以,只遵守不干涉内政原则就能安枕无忧的时代似乎已经结束了。正如一位日本学者指出的那样,从冷战后人道主义干涉的实例来看,既不是出于纯粹的人道主义动机,也不是以人道主义为名行权力政治之实,而是当一国内部发生的非人道的事态唤起了国际社会的正义观念,同时又被认为会动摇国际秩序时,干涉

大沼保昭:《“人道主义干涉”的法理》,第11页。

东乡育子:《“人道主义干涉”与国际政治理论》,第15页。

Kenneth B. Pyle, *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose*, New York: Public Affairs, 2007, p. 354.

才会成为实际的行动。面对这种认识上的变化,日本基本上采取了顺应的姿态,开始把别国的人权状况作为关注的事项。特别是当人道主义危机出现在地缘上与日本接近的地区——如东帝汶——时,日本就会采取积极的行动。

另一方面,冷战后人们对使用武力的看法也发生了重大的变化。由于发生世界大战的危险已大大降低,人道主义干涉不再像过去那样容易成为大国间冲突的导火索。在这种情况下,人们对诉诸战争的担忧减少了,对通过战争实现正义和秩序的期待增加了。而且,对美国等西方发达国家来说,在战争中被打败或者遭受重大损害的可能性已大大降低,所以曾经对战争持慎重态度的现实主义的声音不再那么有力,相反,高喊战争的正义性和有效性的声音变得更有市场了。对日本来说,被美国拖入世界大战的危险已微乎其微,美国的战争政策虽然在日本国内不得人心,但站在美国一边也不会给日本带来明显的损害。所以,日本的学界、舆论界就出现了上述赞成军事干涉的观点。

但是,日本毕竟不是欧美国家,在人道主义干涉问题上仍然面临着特殊的困境。首先是作为发达国家一员和作为亚洲国家一员的身份困境。如上所述,日本作为发达国家,对人权与主权关系的看法发生了变化,即认为关注别国的人权状况是正当的,并不构成干涉内政。但作为亚洲国家,日本既受到战前干涉、侵略这一地区的历史限制,又要考虑到这一地区不少国家面临着国内的冲突,所以日本如果完全支持人道主义干涉,就可能在亚洲陷入孤立。此外,尽管日本承认人权是普遍的价值,但会在多大程度上将人权作为外交政策的指导原则还很难说,日本的官方立场仍然是介于亚洲和西方的传统之间。

日本面临的第二个困境是日美同盟和联合国外交之间的矛盾。维持和强化日美同盟一直是日本外交的主轴。在此前提下,日本对科索沃战争采取了默认的态度,对阿富汗战争和伊拉克战争,则通过临时立法向印度洋和伊拉克派遣了自卫队。但这样的做法在日本国内激起了强烈的反对,造成了朝野各党之间的尖锐对立。这迫使日本政府仍然强调联合国安理会的作用和联合国维和行动的框架,在人道主义干涉问题上不敢越雷池一步,而且还提出了与加拿大等国针锋相对的观点。

矢口健作:《冷战后国际社会的人道主义干涉——从英国学派的视角看正义与秩序的问题》,《国际安全保障》2003年9月,第139—145页。

在2003年的《外交蓝皮书》中,日本首次提出在人权问题上的三项原则并坚持至今,它们是:第一,尽管实现方法和速度有所不同,但不论文化传统、政治经济体制、发展阶段如何,人权都应当受到尊重,保护人权是各国的基本责任;第二,人权是普遍的价值,而且各国的人权状况是国际社会正当的关心事项,这样的关心不应该被视为干涉内政;第三,公民的、政治的、经济的、社会的、文化的权利等等所有的权利是不可分割、相互依存且相互补充的,有必要得到均衡的保护和促进。参见日本外务省网站:<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken.html>(2007年9月6日下载)。

藤原归一:《和平的现实主义》,东京:岩波书店2004年版,第x—xv页。

Pyle, *Japan Rising*, p. 360.

日本面临的第三个困境是政治大国的目标与和平国家的认同之间的矛盾。扩大“国际贡献”成为政治大国,在冷战后逐渐成为日本政治精英的共识,而争取联合国安理会常任理事国的席位是其中重要的一环。但是,当人道主义干涉成为联合国的重要议题时,日本就面临两难的境地。如果完全反对人道主义干涉,就可能被指为回避国际责任;如果支持甚至参与人道主义干涉,就会损害日本作为和平国家的形象。对日本来说,和平主义既可能成为有益的外交资源,也可能成为招人诟病的把柄。

上述三种困境决定了日本未来在人道主义干涉问题上仍将采取某种折衷的态度。日本即便关注别国的人权状况,也不会以武力为后盾,不会采取进攻性、对抗性的方式,而会主张通过多边协商渐进地解决问题。日本即便在某些情况下承认武力干涉的必要性,但仍会强调联合国的授权,或者至少要考虑国际上有多少国家同意干涉,以此作为干涉的正当性条件。此外,从东帝汶的事例可以看出,日本还会特别注重干涉方和被干涉方之间的对话,因为干涉的成功与否还要取决于当地政府和人民的政治意愿。最后,即便日本参加人道主义干涉,也只能是间接的、非军事性的,因为日本国内舆论中的和平主义倾向仍不允许日本在海外直接动武。

当前,东亚国际秩序正处于转型时期,日本作为这一地区的重要国家,在构建国际秩序的基本原则上采取什么样的立场,无疑有着重大的意义。在这方面,人道主义干涉问题将成为重要的试金石。东亚的国际秩序,是以主权和不干涉内政为原则、根据各国的协议推进呢,还是以普遍的价值观为基础、当对方拒绝时就以武力达到目的呢?是通过联合国达成协议来维持和平呢,还是以美军和日美同盟为支柱形成秩序呢?无疑,日本国内围绕这些问题的争论还将继续下去,而争论的方向必将对日本外交的走向和东亚国际秩序的未来产生重要的影响。

关于日本人权外交的非对抗性、实用主义和多边主义的特点,参见 Akio Watanabe, “Japan’s Position on Human Rights in Asia”, in S. Javed Maswood, ed., *Japan and East Asian Regionalism*, London & New York: Routledge, 2001, pp. 74—75.

Murata Koji, “Japan”, in Watanabe Koji, ed., *Humanitarian Intervention: The Evolving Asian Debate*, Tokyo, New York: Japan Center for International Exchange, 2003, p. 51.

Kazuo Ogura, “Coping with Threats to Human Security”, in Anne-Marie Slaughter, Carl Bildt and Kazuo Ogura, *The New Challenges to International, National and Human Security Policy*, Washington, Paris, Tokyo: The Trilateral Commission, 2004, p. 66.

藤原归一:《和平的现实主义》,第 70—73 页。