

□ 全球化与法律治理

# 联合国安理会在国际法治中的地位和作用

赵建文

[摘要] 联合国安全理事会作为对维持国际和平与安全负首要责任的联合国机关,在全球治理中具有十分重要的地位和作用。安理会应根据《联合国宪章》促进和加强国际法治,从而推进国际法律治理。只有安理会自身服从法治,才符合法治原则;安理会从事立法或司法活动应属例外情形;作为联合国的执行机关,安理会应确保其采取的强制行动符合法治要求,以便在全球法律治理中发挥更大作用;各国有依《联合国宪章》规定履行安理会决议的义务;我国应当制定执行安全理事会的制裁决议的法律,积极参与国际法律治理。

[关键词] 联合国安理会 《联合国宪章》; 国际法治; 国际法律治理

[收稿日期] 2011-05-17

[作者简介] 赵建文,中国社会科学院国际法研究所研究员、国际人权法研究室主任、中国社会科学院研究生院法学系教授,法学博士。(北京 100720)

根据《联合国宪章》(以下简称《宪章》),安全理事会(以下称“安理会”)是对维持国际和平与安全负首要责任的联合国机关。由于国际法治与维持国际和平与安全密不可分,安理会在国际法律治理方面也就具有无可替代的重要地位和作用。如果安理会能够在维持国际和平与安全方面全面坚持法治原则,无疑会对国际法治发挥重要的促进和保障作用。

## 一、安理会应根据《宪章》促进和加强国际法律治理

《宪章》序言宣布“我联合国人民决心:创造适当环境,俾克维持正义,尊重由条约与国际法其他渊源而起之义务,久而弗懈”。这是把法治确定为联合国的重要价值目标,要通过实行法治取代强权政治。《宪章》第 1 条第 1 款规定了“维持国际和平与安全”的联合国的首要宗旨及其相关措施,其中包括明确的法治要求“以和平方法且依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 2 条规定了联合国及其成员国为履行联合国宗旨应遵循的原则,例如“善意履行依《宪章》所担负之义务”的原则“禁止武力威胁或使用武力”的原则。安理会当然应当遵守或维护这些国际法原则。

在冷战期间,安理会很少关注法治,但至少 1961 年第 161 (B) 号决议序言第 2 段提及国内法治“深感遗憾和关切地注意到在刚果境内系统地侵犯人权和基本自由和全面缺乏法治”。1970 年联合国大会通过的《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》在序言中宣布“联合国宪章在促进国际法治上至为重要”。该《宣言》宣布和解释了对于国际法治十分重要的各国依照《宪章》建立友好关系及合作的 7 项国际法原则。

冷战结束后,联合国大会非常及时地关注到国际国内的法治问题。1993 年 12 月 20 日,联合国大会通过题为《加强法治》的第 48/132 号决议,内容主要是国内法治问题;安理会明确地

把法治作为一种解决冲突的方式予以推动。1996年1月29日,安理会在第1040号决议中使用了“法治”概念。该决议正文第2段要求“促进布隆迪的民族和解、民主、安全和法治”。此后,联合国的维持和平行动大都包括“重建”或“恢复并维持”法治的活动。<sup>①</sup>2008年6月,联合国秘书长在关于加强和协调联合国法治活动的报告中提出了“建立一个公正、安全、和平的法治的世界”的目标。<sup>②</sup>

有学者认为,国际法治的普遍实施出现了下列6个严重的问题:1)《宪章》的基本原则(例如,在国际关系中不使用武力原则、所有国家主权平等原则、尊重领土完整原则等)时常选择性地,也就是歧视性地实施;2)安理会已经建立了下述惯常做法:擅取《宪章》的条款之中所不具有的权力,并经常忽视强行法规范而僭越其职权;3)安理会的许多决议之所以被采纳只是因为一个国家的压倒性力量和其他国家对于最终采取反对态度而招致的不利后果的恐惧;4)安理会的决议经常是在一个或多个常任理事国弃权的情况下通过的;5)对于授权使用武力的安理会决议的实际施行没有任何制衡;6)在这种强权政治和战略利益优先的语境下,国际刑法在安理会的指引(虽然时常是间接的)之下以严格的选择方式有效地行使。<sup>[1]</sup>2008年4月18日,奥地利常驻联合国代表团向联合国提交了《关于联合国安全理事会与法治问题的2004—2008年奥地利倡议最后报告》,反映了国际社会对安理会与法治问题的关注。<sup>③</sup>

2010年6月26日,为回应国际社会的关注,安理会举行了一次关于“在维持国际和平与安全过程中促进和加强法治”的公开辩论。34个国家和欧洲联盟发了言,强调了安理会对进一步将法治纳入其日常工作并加强其本身遵守法治的特别作用和责任。6月29日,安理会就这次会议审议的“在维持国际和平与安全过程中促进和加强法治”问题发表了主席声明“安全理事会再次承诺维护《宪章》和国际法,维护建立在法治和国际法基础上的国际秩序,因为它是各国相互和平共处和合作应对共同挑战必不可缺的,有助于维护国际和平与安全”<sup>④</sup>。相信安理会能够履行承诺,根据《宪章》和国际法发挥其促进和加强法治的特别作用和责任。

从1945年《宪章》到2005年《世界首脑会议成果文件》,从安理会在冷战时期偶尔提及法治到2010年安理会就法治问题作出全面承诺,我们可以看出“晚近的国际社会发生了一系列缓慢而连续的变化,当我们把这些看似分散的现象放到一起分析时,可以看出国际社会法治状态的一个清楚的发展过程及趋势——国际社会不断组织化、法治化的历程”<sup>[2]</sup>。

## 二、安理会自身应当服从法治

探讨安理会与国际国内法治的关系问题,不能回避安理会自身能否服从法治原则的问题。安理会自身是法律的产物,是促进国际国内法治的强有力的特殊机制,唯有其自身服从法治,才符合法治的要求,才能真正促进和加强法治。“世界组织的合法性将取决于对法治的遵循和坚持。<sup>[1]</sup>如果安理会自身不服从法治,不仅不是真正的法治,还可能对国际法律治理产生严重的负

<sup>①</sup> 例如,2000年9月8日,联合国大会通过的《联合国千年宣言》第9、30段;2005年9月16日,联合国成立60周年《世界首脑会议成果文件》第134段;2006年12月4日,联合国大会通过题为《国内和国际的法治》的第61/39号决议。

<sup>②</sup> 2008年8月6日联合国秘书长向联合国大会所作题为“加强和协调联合国法治活动”的报告,联合国文件号:A/63/226, [http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/63/226](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/63/226)。

<sup>③</sup> 自2004年11月起,奥地利与纽约大学法学院国际法和正义研究所合作发起了研究“安全理事会在加强基于规则的国际体系方面的作用”的倡议,随后它们围绕这一中心议题进行了一系列的研讨活动。2008年4月18日,奥地利常驻联合国代表致信联合国秘书长,随信附上了奥地利国务秘书汉斯·温克勒尔(Hans Winkler)和奥地利倡议报告员西蒙·切斯特曼(Simon Chesterman)教授于2008年4月7日向联合国提出的《关于联合国安全理事会与法治问题的2004—2008年奥地利倡议最后报告》。此信及随信所附的最后报告被作为联合国大会文件和安全理事会的文件分发。

<sup>④</sup> 参见2010年6月29日安理会关于“在维持国际和平与安全过程中促进和加强法治”的主席声明,联合国安全理事会文件号:S/PRST/2010/11, <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sdoc/2010/sprst11.html>

面影响。

### （一）安理会自身要适用法治原则

《关于联合国安全理事会与法治问题的 2004—2008 年奥地利倡议最后报告》和其他研究成果表明，安理会自身适用法治原则，至少应符合以下三方面的要求：一是安理会应完善有关自身的规则。例如，联合国成立以来，安理会一直根据暂行议事规则进行活动。安理会应当根据《宪章》第 30 条制定正式的议事规则以及完善其他有关制度。二是安理会应坚持“法律至高无上”的原则。联合国是一个反映着各国的实力格局和世界上其他形式的力量对比关系的组织。这在安理会尤为明显。同时，联合国又是以法治为重要价值目标的组织。安理会要坚持法治原则，坚持“法律至高无上”的原则，就应当确保其决定牢固地植根于国际法，就应当坚持规则导向，促进建立规则导向的国际秩序，而不是实行权力导向。三是安理会应坚持所有国家一律平等的原则。现在的问题是安理会未能避免双重标准。“事实上，国际规范的选择性适用是人们经常谴责的‘复活’之后的安理会的‘双重标准政策’的本质。”<sup>[1]</sup>当然这方面经常受到批评的还有常任理事国有否决权的问题。<sup>①</sup>

### （二）安理会不得任意扩大自己的权力

冷战结束以来，安理会活动频繁，还扩大了活动范围，包括设立国际刑事法庭、维持复杂的制裁制度、保护平民和临时管理领土。<sup>②</sup> 安理会的职权得以扩大的体制上的原因是，按照《宪章》的机制，联合国每个主要机关可以根据《宪章》关于其职权的一般性规定决定自己的具体的职权范围。安理会对于国际和平与安全负主要责任，因此它可以决定履行这种责任需要采取的各种措施。安理会活动范围的适当扩大，使其能根据新的情况对被视为国际和平与安全的威胁采取相应行动，可以使它更好地履行责任。但是，从联合国六个主要机关的设置来看，安理会是执行机关，负责促进国际争端的和平解决和采取维持国际和平与安全的武力或非武力措施。目前，除了《宪章》赋予的执行职能外，安理会还承担了立法和司法的职能。安理会制定有约束力的普遍适用的规则的立法行为（如反恐立法）和设立国际刑事司法机构、国际赔偿机构等司法行为被认为是不应地扩大权力。由于缺乏正式的审查机制，除安理会自我约束外，很难在实际上限制安理会对其权力作扩大解释。

### （三）安理会的权力应受制约

安理会的权力源于法律并通过法律来执行，必须受法律制约。安理会要向大会报告工作，大会负责审议联合国的预算，理论上可以发挥某些制约作用。在国际法院或其他国际司法机构审理案件过程中，可以质疑安理会的权限或决定。国际法院审理洛克比案件、前南斯拉夫问题国际刑事法庭审理塔迪奇案件以及欧洲初审法院和欧洲法院审理关于特定目标的金融制裁的案的过程中都质疑过安理会的权力。<sup>③</sup> 目前，除安理会自身的表决机制外，联合国还不存在有效制约安理会权力的机制。对安理会权力的最根本的制约，是联合国会员国对安理会决定是否尊重以及尊重的程度如何。如果安理会不能自我约束、滥用权力或任意扩大自己的权力以至于多数会员国不认可从而不执行安理会决定，安理会的权威就大打折扣了。

### （四）安理会应有更广泛的代表性和更民主的工作程序

安理会在一般情况下应该让受影响国家（例如根据《宪章》第 31 和 32 条）陈述意见，可

<sup>①</sup> 2004 年 12 月 2 日，联合国秘书长安南任命成立的“威胁、挑战和改革问题高级别小组”向国际社会公布了该小组的研究报告——《一个更安全的世界：我们的共同责任》。报告既不主张取消现有成员的否决权也不主张扩大否决权，或修改《宪章》有关安全理事会现行权力的规定。

<sup>②</sup> 参见《关于联合国安全理事会与法治问题的 2004—2008 年奥地利倡议最后报告》。联合国文件号：A/63/69-S/2008/270。

<sup>③</sup> 同上。

能时并让受影响的个人陈述意见。安理会行使权力所采取的行动应有时间限制，并应定期审查。《世界首脑会议成果文件》第 153、154 段指出“我们支持早日改革安理会，使之具有更广泛的代表性、更高的效率和透明度，从而进一步加强其效力与合法性，加大其决定的执行力度。”“我们建议安全理事会继续调整工作方法，以酌情加强非安理会成员国对安理会工作的参与，更多地接受广大会员国的问责，并提高其工作的透明度。”如果安理会代表性不足或其工作程序缺乏民主，就会减损安理会决议的效力和合法性。

#### （五）安理会成员国特别是常任理事国应以国际社会的利益为重

安理会理事国，特别是常任理事国，应以国际社会的利益为重，不为本国利益滥用权力。联合国成立以来的实践表明，安理会的行动效率或效力，常常取决于安理会五个常任理事国能否达成一致。冷战时期，美国和苏联两国长期对立，不以国际社会的利益为重，安理会的行动受到限制，作用难以充分发挥。1946 至 1989 年的 44 年时间里，安理会开会 2 903 次，通过 646 项决议，平均每年不到 15 项。冷战结束前夕特别是冷战结束以来，安理会的情况有了很大改变，常任理事国易于达成一致。1990 至 2011 年 4 月底，安理会在不到 22 年的时间里，开会 3 622 次，通过 1 334 项决议，平均每年 61 项。在前 44 年中，安全理事会“根据《联合国宪章》第七章采取行动”的决议有 24 项。<sup>①</sup> 1993 年以来，安理会有些年份中的某一年就有这么多这种决议。2011 年前 4 个月安理会 14 项决议中就有 9 项这种决议。

安理会过去有过不能或不愿发挥人们期望的作用的记录。在安全理事会应当采取行动而未能采取时，联合国大会或区域机关可以起到一定作用。不过，“在涉及为了保护人类的军事干预的任何问题上安全理事会应是第一个呼救港口”，安理会未能采取行动“可能给联合国本身的形象和信誉带来持久的严重后果”<sup>[3]</sup>。

### 三、安理会从事立法或司法活动应属例外情形

#### （一）安理会从事立法活动的问题

安理会的立法性决议主要有“9·11 事件”发生后，2001 年 9 月 28 日安理会通过了题为《国际合作防止恐怖主义行为》的第 1373 号决议；在发现了卡迪尔·汗的网络（the A. Q. Khan network）<sup>②</sup> 后，2004 年 4 月 28 日安理会通过了题为《防止核武器、化学和生物武器扩散》的第 1540 号决议；俄罗斯别斯兰市恐怖事件发生后，2004 年 10 月 11 日安理会通过了题为《打击一切形式的恐怖主义》的第 1566 号决议。上述决议都是在影响国际和平与安全的重大事件发生后通过的，但都不是仅仅适用于特定事件，而是适用于同类问题和适用于所有国家的类似于无期限的造法性国际公约的决议。

然而，“安理会是联合国的权力核心和执行机关”<sup>[4]</sup>，负责维持国际和平与安全，常常需要迅速采取行动。安理会的组成和表决程序使它在这方面具有优势。但是，这种作为执行机关的优势也正是它作为立法者的缺陷。因为安理会 15 个理事国在联合国成员国中所占比例不大，不是一个具有广泛代表性的民主机关。但也有学者认为“宪章的相关条款并没有排除安理会决议造法的可能性，虽然安理会决议造法不是安理会的一般实践，但安理会决议造法在受到合法性质疑之后却又为各国所广泛接受……安理会决议造法在某种程度上为当今国际法所认同。”<sup>[5]</sup> 无论如何，安理会从事立法活动应当是例外情形。还需要说明的是，安理会针对某一特定问题的决议被认为是该问题的“适用的国际法”的一部分，并不是安理会从事了立法活动，而是安理会正常

① 参见《关于联合国安全理事会与法治问题的 2004—2008 年奥地利倡议最后报告》。联合国文件号：A/63/69 - S/2008/270。

② 自诩为巴基斯坦“核弹之父”的卡迪尔·汗所运行的核技术扩散网络。

行使其权力的结果。例如,《国际法院关于科索沃单方面宣布独立是否符合国际法的问题的咨询意见》在提要部分指出“安全理事会第1244(1999)号决议和《宪法框架》是答复向法院提出的问题时需考虑的国际法的一部分”。该咨询意见第122段的“总结论”是“2008年2月17日的独立宣言的通过没有违反一般国际法、安全理事会第1244(1999)号决议或《宪法框架》。因此,通过该宣言没有违反任何适用的国际法规则。”

## (二) 安理会从事司法活动的问题

人们说安理会从事了司法活动,主要根据有两个:一个是安理会设立了对个人具有刑事管辖权的国际的或混合的法庭,包括前南问题国际刑事法庭、卢旺达问题国际刑事法庭以及塞拉利昂、柬埔寨、黎巴嫩问题特别法庭;二是安理会裁断伊拉克与科威特两国间的争端,包括裁断伊拉克与科威特之间的边界争端、设立赔偿委员会决定如何赔偿由于伊拉克侵略给科威特政府和人民造成的损害。

有学者认为“安理会通过依据《宪章》第七章创设战犯法庭而行使事实上的司法权”是“擅取《宪章》的条款之中所不具有的权力”。<sup>[1]</sup>此外,设立新的特设司法机构,会使国际法不成体系的局面加重,不如利用现有国际司法机构。但也有学者认为:如果采取“民主”的“通过条约的方式”设立国际法庭,“谈判旷日持久,如再加上签字、批准程序,至少要花上几年的时间,而在前南斯拉夫地区仍存在着武装冲突,卢旺达也面临着搜集证据和犯罪嫌疑人潜逃的问题,时不待人”。并且,“条约只对同意接受该条约的国家生效,如果前南地区的一个国家不接受该条约,该条约将不会对其适用,所有这些年的谈判结果就会付之东流”。相比之下,“联合国安理会根据《宪章》第7章通过的决议对所有国家都具有约束力……这种方式的另一个长处是能使法庭规约立即生效,使得法庭在极短的时间内运作起来。……联合国安理会授权设立的前南斯拉夫和卢旺达国际刑事法庭无疑是国际法律实践上的创举,也是国际法在世纪之交发展的里程碑”<sup>[6]</sup>。

尽管前南问题国际刑事法庭在1995年塔迪奇案中认为安全理事会有权设立那样的法庭,安理会行使司法职能,也应当是例外情形。安理会应支持现有国际法司法机构裁判案件或发表咨询意见,推动通过国际法院和平解决争端。

## 四、安理会应确保其采取的强制行动符合法治要求

### (一) 安理会作为联合国执行机关的责任及其采取的强制行动

安理会应当根据《宪章》第六、七、八章的规定,履行维持国际和平与安全的责任。其中,第七章规定了安理会“对于和平之威胁、和平之破坏及侵略行为之应付办法”,包括制裁和武力执行行动。此外,安理会还应履行“保护的责任”,也同样可以采取武力执行行动和非武力的制裁措施。《世界首脑会议成果文件》第139段重申了这一责任。由此可以看出,这使“依《宪章》建立起来的集体安全体制在作为保护国家主权(国家安全)体制的同时,也成为一种保护基本人权(人类安全)的体制”<sup>[7]</sup>。

《宪章》规定的安理会可以决定采取的非武力的制裁措施,实践中虽有变化,但与《宪章》规定基本一致。关于武力执行行动,实践情况与《宪章》规定是不一致的。根据《宪章》第七章第42至46条:安理会于必要时可以决定采取武力执行行动;这种行动应通过与会员国缔结特别协定的方式建立联合国军队来实施;联合国军队应在五个常任理事国的参谋长组成的军事参谋团的协助下由联合国统一指挥和管理。自联合国成立以来,这样的执行行动从未采取过。然而,基于国际政治的现实需要,在联合国维持国际和平与安全的实践中创造了联合国维持和平行动,出现了安理会授权会员国或区域组织使用武力的行动。联合国维持和平行动是由安理会决定采取并由秘书长监督指导的联合国的行动。安理会授权的武力行动尽管获得了安理会的许可,却是由

参加的国家或区域组织全面控制的，费用也是由有关国家或组织负责的。

## （二）安理会的制裁行动与促进和加强国际法治

如果和平受到威胁、外交努力无效，安理会会诉诸强制执行其决定的制裁手段，包括全面的经济和贸易制裁或更为具体的武器禁运、旅行禁令、财政或外交限制等制裁措施，以期在不使用武力的情况下迫使有关国家或实体遵守安理会的决议，实现安理会确立的目标。冷战结束以来，受到制裁的国家增多，如伊拉克、前南斯拉夫、利比亚、海地、利比里亚、卢旺达、索马里、苏丹、塞拉里昂、阿富汗、埃塞俄比亚、厄立特里亚、伊朗，等等。

有学者批评说，安理会“忽视人权的基本规范而强行对于整个民族实施全面的制裁措施”<sup>[1]</sup>。原因是制裁措施不仅对应受制裁者，而且对平民，尤其对平民中的弱势群体如育婴妇女、儿童、老年人、残疾人产生不利影响，还可能对第三国或邻国的经济、社会生活带来负面影响。此外，制裁措施还有可能不符合国际人权保护标准，对个人权利产生消极影响。

安理会的制裁措施只有在符合法治原则的情形下，才真正具有效力和合法性，才能持续实施和发挥作用。为完善安理会的制裁制度，《世界首脑会议成果文件》第106—109段确定了使制裁制度符合法治原则的目标。安理会在实现这些目标方面已经取得了一些进展，尽管并不令人满意。例如，在减轻制裁附带的负面影响和个人权利保护方面都还有不足之处。要有效保护个人权利，就要根据《世界首脑会议成果文件》的要求，“确保订立公正、透明的程序，用于将个人和实体列入制裁名单和从中删除以及给予人道主义豁免”。如果确定制裁对象的方式没有透明度、不保障有关个人的知情权、有关个人或实体无法陈述意见或请求复议、无法通过独立的程序机制获得权利救济，都与法治原则不符。安理会2006年第1730号决议、2008年第1822号决议、2009年第1904号决议在完善个人权利的程序保障方面都有进展。尤其2009年12月17日安理会关于基地组织和塔利班制裁问题的第1904号决议，在将实体和个人列入制裁名单和从名单中除名方面采取了提高透明度和完善相关程序保障的具体步骤。2010年，安理会关于“在维护国际和平与安全过程中促进和加强法治”问题的主席声明指出“安理会重申，需要确保谨慎确定制裁对象，有的放矢，认真制订制裁措施以尽可能减少不利影响，并由会员国实施制裁。安理会仍然决心确保订立公正明确的程序，按此将个人和实体列入制裁名单及将其从名单中除名以及准予人道主义豁免”。

## （三）安理会决定的维持和平行动、建设和平行动与促进和加强国际法治

近年来联合国的维持和平行动和建设和平行动都有促进和加强法治的内容。2010年，安理会关于“在维护国际和平与安全过程中促进和加强法治”问题的主席声明指出“安全理事会承诺确保联合国所有恢复和平与安全的工作都尊重和促进法治。安全理事会认识到，要持续开展建设和平工作，就要采用综合性方法，加强政治、安全、发展、人权和法治活动之间的协调统一。为此，安理会重申，迫切需要改进联合国建设和平工作，联合国系统所有部门迫切需要在实地采用协调一致的联合国方法，包括提供能力建设支助以协助各国当局维持法治，特别是在联合国维护和平和其他相关任务结束后这样做”。

## （四）安理会授权采取武力行动与促进和加强国际法治

联合国成立以来，安理会授权的武力行动主要有7次。从实际情况看，如果安理会合法授权的武力行动的实施者不滥用授权，这种行动在国际社会目前的政治现实条件下是必要的，可以发挥积极作用的。但是，这种行动在实践运作中出现了很多问题，甚至成为霸权主义和强权政治的“合法”外衣。<sup>[8]</sup>这主要是由于授权决议的用语含义宽泛，对接受授权的国家或组织的权限限制不明确，授权以后缺乏有效监督，从而导致有关国家滥用授权。例如，安理会有关伊拉克入侵科威特的1990年第678号决议，授权会员国采取一切必要措施以“支持与实施660号决议（1990）并恢复该地区的国际和平与安全”。这里“地区”、“恢复国际和平与安全”含义均不明确，接受

授权的国家把对伊拉克境内的空袭解释为确保安理会决议的遵守而由 678 号决议授权的行动，在伊拉克军队被驱逐出科威特后，多国部队继续向伊拉克推进，以达到它们自己的目的。有学者指出“实质上，这场战争的发动是不适当的，其进行超出了联合国的授权；又由于其如此可疑地延伸，这场战争以极大的破坏性的方式反常地结束，导致了严重而巨大的不必要的痛苦和破坏。”<sup>[9]</sup> 再如授权在利比亚采取武力行动的 2011 年第 1973 号决议，仅仅是明确规定授权不包括出动地面部队，给接受授权的国家或组织滥用授权对利比亚使用武力留下了可乘之机。2011 年 4 月 14 日，金砖国家领导人第三次会晤《三亚宣言》第 10 段指出“我们认为，各方应通过和平手段和对话解决分歧，联合国和地区组织应发挥应有作用”。

要完善授权使用武力行动的规则，首先应当规范安理会授权使用武力的标准。2004 年 12 月高级别名人小组报告提出，安理会在考虑是否批准或同意使用武力时应该遵循五个“正当性”标准：威胁的严重性、正当的目的、万不得已的办法、相称的手段和权衡后果。<sup>①</sup> 今后安理会在通过授权使用武力的决议时，应当就其目的、接受授权国家的权限和终止授权的时限等问题作出明确的规定，应当解决因授权决议的语言表述不明确而带来的滥用授权问题，还应当明确滥用授权使用武力是严重的国际不法行为，应当承担国际责任。同时，安理会有责任监督授权决议的正确实施。如果安理会默认滥用授权，也会给联合国的信誉和形象造成损害。

安理会在实行法治方面出现的矛盾现象反映了安理会自身固有的矛盾。这种矛盾在安理会采取制裁措施和授权使用武力问题上体现得尤为明显。“安理会的制裁主要基于维护国际和平与安全的宗旨而得以实施，尽管它带有强烈的政治色彩，但是安理会通常运用宪章规定的自决权、人权和禁止使用武力三个基本规范，把一国违反国际法作为对其制裁的理由——虽然安理会不一定全然依靠这些理由，这就在客观上达到了国际法上制裁的目的和效果。安理会的制裁恰恰体现了其自身的二重性：政治性和法律性。”<sup>[10]</sup>

## 五、各国有依《宪章》规定履行安理会决议的义务

### （一）成员国履行安理会决议义务的法律基础及实践

根据《宪章》第 2 条第 2 款，各成员国有义务履行根据《宪章》所担负之义务。根据《宪章》第 25 条，各成员国同意依宪章之规定接受并履行安全理事会之决议。根据《宪章》第 103 条，各成员国在《宪章》下之义务与其依任何其他国际协议所负之义务有冲突时，其在本宪章下之义务应居优先。1970 年《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》重申了这一规则。履行安理会决议的义务是联合国成员国《宪章》下的义务的重要组成部分。联合国成员国履行这样的义务应优先于履行根据任何国际协议的义务。其他的多边国际协议，生效后仅仅对同意受其拘束的国家有效。安理会有关制裁和武力行动的决议，自通过之日起对所有国家有拘束力，各国都应予以执行。

许多联合国成员国都有专门的执行国际制裁的国内法。例如，奥地利对于安全理事会决议规定的制裁措施，除了作为欧洲联盟成员国遵循欧盟的统一实施制度外，2010 年还制定了《关于执行国际制裁的联邦法》（2010 年 7 月 1 日生效）。在捷克共和国，安理会根据《宪章》第七章作出的决定的制裁和其他国际机构（例如欧洲联盟）核准的制裁，根据《实施国际制裁法》（第 69/2006 号法）和其他专门法律在捷克法律秩序中实施。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 2004 年 12 月 1 日《一个更安全的世界：我们的共同责任——威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告》，第 207 段。联合国文件号：A/59/565，<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/30/PDF/N0460230.pdf?OpenElement>。

<sup>②</sup> 参见 2010 年 6 月联合国秘书长“关于加强和协调联合国法治活动”的第二年度报告的附件“会员国表达的意见”。联合国文件号：A/65/318。[http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/65/318](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/65/318)

## (二) 中国履行安理会决议义务的及实践及改进

中国目前尚无执行国际制裁的专门立法。当安理会通过制裁决议后,中国采取由外交部发执行通知的方式予以执行。例如,2001年5月10日,外交部向国务院各部委、各直属机构,各省、自治区、直辖市人民政府外事办公室发布《关于执行联合国安理会第1343号决议的通知》中指出“为履行我国政府的国际义务,请各有关部门即根据该决议,结合本部门情况采取具体措施,以使决议的有关规定得到遵守”。近年来,外交部的通知中关于执行理由的内容有所简化。2011年3月21日,外交部《关于执行联合国安理会第1973号决议的通知》扼要叙述了安理会通过决议的事实后指出“为履行我国承担的国际义务,请各单位采取措施严格执行上述决议”。在外交部发出执行安理会决议的通知后,有关部门会根据本部门情况,再通知采取具体执行措施。如果制裁措施涉及国际贸易,国际贸易主管部门会发出相关通知。如果制裁措施涉及货物进出口,海关总署会发出相关通知。如果制裁措施涉及跨国运输,交通运输主管部门甚至有关协会也会发出执行通知。中国这样的执行安理会决议的方式,与奥地利、捷克通过“执行国际制裁法”的执行方式相比,至少存在效率方面的问题,因此我国也应当制定执行国际制裁的法律。

综上所述,在当代,“国际法治成为沟通国际关系中理想与现实的桥梁”<sup>[11]</sup>。联合国根据《宪章》发挥着—个促进和加强国际、国内法治协调各国行动的—中心的作用。安理会作为联合国的权力核心和执行机构,应当并且可以在国际、国内法治进程中发挥至关重要的促进和保障作用。如果安理会在履行维持国际和平与安全的责任和履行保护的责任中坚持法治原则并且自身遵守法治原则,就会加强安理会决议的效力和合法性,就会在国际法律治理中发挥更大作用,就能够促进国际和平与发展的美好理想逐渐变成现实。

### [参考文献]

- [1] Hans Kochler 《联合国、国际法治与恐怖主义》,何志鹏译,《法制与社会发展》,2003年6期。
- [2] 黄颖 《国际社会组织化趋势下的国际法治》,《昆明理工大学报》(社科版),2009年7期。
- [3] ICISS. The responsibility to protect: report of the international commission on intervention and state sovereignty, *International Development Research Centre*, 2001.
- [4] 梁西 《国际困境联合国安理会的改革问题——从日、德、印、巴争当常任理事国说起》,《法学评论》,2005年1期。
- [5] 简基松 《对安理会“决议造法”——行为之定性分析与完善建言》,《法学》,2009年10期。
- [6] 刘大群 《前南国际刑庭与卢旺达国际刑庭的历史回顾》,《武大国际法评论》第13卷,武汉:武汉大学出版社,2010年。
- [7] 古祖雪 《联合国改革与国际法的发展——对联合国“威胁、挑战和改革问题高级别小组”报告的一种解读》,《武大国际法评论》第5卷,武汉:武汉大学出版社,2006年。
- [8] 戴轶 《试论安理会授权使用武力的法律规制》,《法学评论》,2008年3期。
- [9] 杨泽伟 《海湾战争:联合国安理会授权的一次滥用——对—位美国学者观点之评介》,《法学评论》,1996年1期。
- [10] 李传宏 《联合国安全理事会的制裁措施初探》,《法学评论》,1996年3期。
- [11] 何志鹏 《国际法治视野中的人权与主权》,《武大国际法评论》第9卷,武汉:武汉大学出版社,2009年。

[责任编辑:高玥 李佳欣]