

保護責任的第一個十年： 國際法規範調校中*

顏永銘**

- 一、前言
- 二、保護責任第一個十年的討論
- 三、保護責任第一個十年的實踐
- 四、保護責任，國際規範，與習慣國際法
- 五、結論

自 2005 年聯合國大會通過世界元首峰會《成果文件》以來，保護責任正式登上國際政治舞台已度過第一個十年。作為人道干預的替代架構，保護責任在過去十年面臨多項國際危機的挑戰，當初所抱持的樂觀期待迅速流失，並引發許多爭論。本文的主要目的，在於檢視保護責任第一個十年的發展，透過理念上爭辯以及聯合國實踐紀錄的整理，歸納出過去十年來此一規範內涵的演變，並再次反思其作為新興國際規範的法律意涵為何？本文認為，主張保護責任朝向習慣國際法演進的傳統觀點過度樂觀，這反映出國際關係建構主義對於規範的法律性

* 本文部分內容曾於中央研究院法律學研究所年度個人研討會中發表，作者感謝法律所先進對於內容的指正與建議，同時作者也對於本刊審查人的修正建議深表感謝。

** 中國醫藥大學通識教育中心助理教授。E-mail: yyen76@gmail.com

投稿日期：2014 年 7 月 8 日；接受刊登日期：2015 年 9 月 24 日。

東吳政治學報/2015/第三十三卷第三期/頁 151-206。

質缺乏足夠的重視。保護責任的內涵在過去十年出現相當的轉換，而最具爭議的第三支柱仍未能取得普遍的國際共識，遑論取代既有的國際法規則。

關鍵詞：保護責任、國際規範、保護中的責任、安全理事會、習慣國際法

一、前言

2015年2月24日，國際特赦組織公布其年度人權報告。除對2014年全球人權保障情勢惡化詳細述說外，國際特赦組織並嚴正呼籲，要求聯合國安全理事會五大常任理事國，在面臨涉及人道暴行的關鍵個案時，能夠自我克制，避免濫用否決權（Amnesty International, 2015）。此項建議實際上碰觸到十餘年來，引發國際社會諸多關注的保護責任規範。自2005年聯合國世界元首高峰會正式肯認保護責任原則以來，國際社會面臨多次涉及人道災難或大規模衝突的危機，皆引發對於此規範內涵與適用上的爭辯。支持保護責任的觀點認為，2011年安全理事會通過第1973號決議，是保護責任確立其規範地位的重要關鍵；另一方面，質疑者則由敘利亞以及利比亞的不幸經驗出發，批判保護責任為蒼白無力的許諾。

保護責任近十年來的理論發展與實踐，牽動了包括國際安全、國際人權、維持和平，與人道救援等重要議題領域。學理上，國際法與國際關係學者對於保護責任的內容與意涵產生複雜的論辯，其中主要的癥結之一，在於保護責任的規範性質。本文的目的，在藉由檢視2005年以後保護責任的實踐與討論，重新反思此一問題，並進一步評估保護責任未來的前景輪廓。在研究架構上，將以經驗事實為基礎，描繪出保護責任演進的全觀圖像，並著重實踐過程與規範概念之間有機的互動過程。以下各節，將先就保護責任於2005年以後的發展，分別由理念以及實踐面向進行整理分析。在第四節，則透過國際關係建構理論對於國際規範，以及國際法領域對於習慣國際法的討論，分析保護責任由倡議、政策、到法規範所需滿足的

條件，並評估其當前的狀態。¹ 最後，本文將針對保護責任的前景提出評估，並討論其可能的演進途徑。

二、保護責任第一個十年的討論

有鑑於後冷戰時代國際社會面對重大人道危機因應失據，特別是北約軍事干預科索沃 (Kosovo) 造成重大爭議，聯合國秘書長安南 (Kofi Annan) 在 1999 年呼籲國際社會集思廣益，設計出因應大規模人權侵害的規範架構，避免「另一個盧安達」的發生。保護責任的概念由加拿大政府資助成立的「干預和國家主權委員會」(International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS) 在 2001 年提出，之後數年間，ICISS 的報告得到國際社會廣泛的討論，在 2005 年所舉行的聯合國大會元首峰會 (2005 UN Summit) 中，² 保護責任的概念於《成果文件》(Outcome Document) 中以兩段文字呈現。

《成果文件》的第 138 段指出：「每一個國家均有責任保護其人民免遭滅絕種族、戰爭罪、族群清洗和危反人道罪之害。這一責任意味通過適當、必要的手段，預防這類罪行的發生，包括預防煽動這類犯罪。我們接受這一責任，並將據此採取行動。國際社會應酌情鼓勵並幫助各國履行這一責任，支持聯合國建立預警能力。」

1. 國際關係建構主義理論涵蓋範圍甚廣，有聚焦於結構層次的社會制度論，也有側重能動者角色的跨國主義觀點，另外由不同的認識論角度也可以發現相異的流派。本文所參照的建構主義觀點著重於規範 (norm) 此一核心概念的成因與影響，以下行文若未特別聲明，則所稱建構主義皆指涉此規範論流派。作者感謝審查人的細心指證。

2. 此場高峰會事實上乃 2000 年千禧年峰會的後續，主要目標在針對千禧年發展計畫的執行進行檢視，並討論聯合國的改革問題。

而第 139 段討論國際社會的責任「國際社會通過聯合國也有責任根據《憲章》第 6 章和第 8 章，使用適當的外交、人道主義和其他和平手段，幫助保護人民免遭種族滅絕、戰爭罪、種族淨化和違反人道罪之害。在這方面，如果和平手段不足以解決問題，而且有關國家當局顯然無法保護其人民，聯合國隨時準備根據《憲章》，包括第 7 章，通過安全理事會逐案處理，並酌情與相關區域組織合作，及時、果斷地採取集體行動 (United Nations, 2005: para.138-139)。³

2005 年的《成果文件》是保護責任發展的一項關鍵性里程碑。然而，對於此一新架構的內涵與操作程序仍有諸多未能釐清之處。2008 年，聯合國秘書長潘基文在柏林的演說中，指出保護責任的三項支柱 (three pillars)。如表一所示，保護責任第一支柱是各國保護其境內人民的法律義務；其次是國際社會協助各國達成其保護職能的承諾；第三則是國際社會及時有效的回應人道災難的責任 (Ban, 2008)。⁴

3. 關於保護責任初期的概念發展，國內學者從國際關係、國際法，與政治理論的面向都已有相當討論，較具代表性者可參見梁文韜 (2010)，蔡育岱 (2010a)，蔡育岱 (2010b)，蔡育岱 (2010c)，蕭琇安 (2012)，巫政憲 (2013)。

4. Pillar One stresses that States have the primary responsibility to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.
 — Pillar Two addresses the commitment of the international community to provide assistance to States in building capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.
 — Pillar Three focuses on the responsibility of international community to take timely and decisive action to prevent and halt genocide, ethnic cleansing, war crimes and crimes against humanity when a State is manifestly failing to protect its populations.

根據此架構，2009 年潘基文秘書長提出《落實保護責任》(Implementing the Responsibility to Protect) 報告，對三項支柱提出具體的政策建議 (United Nations, 2009a)。聯合國大會在稍後對報告的討論中，大體上肯定聚焦執行層面的觀點，並決定繼續進行相關研究。延續這樣的方式，聯合國大會自 2010 年起，對秘書長所提出保護責任報告進行非正式對話 (informal interactive dialogue)。前兩年所聚焦的主題，涉及早期預警能力、區域（次區域）組織在保護責任實踐上扮演的角色 (United Nations, 2010; United Nations, 2011)。2012 年起的秘書長報告，則分別針對第三支柱、第一支柱，以及第二支柱，進行更細緻完整的分析與政策建議（參見表二）。本節以下將針對報告以及歷年非正式對話的重要主題進行探討。

表一 保護責任三項支柱

| 保護責任 RtoP | | |
|---------------|---------------------|--------------------------------|
| 第一支柱 | 第二支柱 | 第三支柱 |
| 國家有保護其人民之主要責任 | 國際社會協助相關國家實現其保護人民之責 | 國際社會應依循聯合國憲章及時果決回應協助人民免受四項罪刑之害 |

資料來源：United Nations (2009a)。

表二 聯合國 2005 年以後關於保護責任的報告與非正式對話

| 年度 | 秘書長報告主題 | 參與成員數目* |
|------|---|---------|
| 2009 | 落實保護責任 (Implementing the responsibility to protect) | 22 |
| 2010 | 早期預警，評估與保護責任 (Early warning, assessment and the responsibility to protect) | 46 |
| 2011 | 區域與次區域安排在落實保護責任上的角色 (The role of regional and sub-regional arrangements in implementing the responsibility to protect) | 48 |
| 2012 | 保護責任：及時果斷的回應 (The responsibility to protect: timely and decisive response) (3 rd Pillar) | 59 |
| 2013 | 保護責任：國家責任及預防 (Responsibility to protect: State responsibility and prevention) (1 st Pillar) | 70 |
| 2014 | 實現我們的集體責任：國際援助與保護責任 (Fulfilling our collective responsibility: International assistance and the responsibility to protect) (2 nd Pillar) | 81 |
| 2015 | 一項重要且持續的承諾：落實保護責任 (A vital and enduring commitment: Implementing the responsibility to protect) | 91 |

說明：參與成員數目和實際發言者數目並不一致，這是因為部分國家加入特定集團而被視為參加，例如有 49 國參與的「保護責任之友集團」(Group of Friends of R2P)。以 2015 年來看，共有 69 國家發言，代表了 89 個聯合國成員。

資料來源：GCR2P (2014)；GCR2P (2015)。

(一) 秘書長報告

從歷屆報告的內容來看，聯合國過去十年對於保護責任的概念討論，反映出實用主義的趨勢。透過秘書長報告，聯合國將保護責任的內涵與程序具體化，並進一步與聯合國所涉入的其他全球治理議程加以連結。例如在 2012 年討論第三支柱的報告中，秘書長就清楚列出可供運作的政策工具，包含憲章第六章的非強制手段，以及預防性外交、公眾倡議、事實調查、監督與觀察團體派遣、國際刑事法庭、制裁、與強制軍事力量等。秘書長強調保護責任的落實需確保一致性，但在個案適用上，則需考量個案差異，而採用不同的政策工具組合 (United Nations, 2012)。

在 2013 年的報告中，秘書長指出在武裝衝突情境下，很容易形成大規模的人道危機或人權侵害，並造成保護責任規範適用的情況。秘書長進一步在報告中分析，國內層面引發大規模暴行的六項因子，包括過去有歧視或他種人權侵害的紀錄，武裝團體或民兵的存在，政府部門缺乏預防能力，出現構成保護責任罪刑要件的犯行等。在指出這些風險因子後，秘書長報告中也對於如何預防提出政策建議，包括建立國家韌性 (resilience)，促進保護人權，針對潛在風險因子進行防治 (United Nations, 2013)。

2014 年的報告重心回到第二支柱，也就是國際社會對於當事國如何進行協助。秘書長指出，國際援助並非單方給予，而是建立起一夥伴關係，共同擔負起保護人民之責。此一集體責任成功運作的五大關鍵，包括確保當地機構對援助程序的主導權、建立相互承諾、避免國際援助產生意外傷害、以預防手段優先，以及保持彈性 (United Nations, 2014b, para.14-19)。報告中對於援助方式的三大類型加以闡

述，包括鼓勵（透過教育與對話等方式）、能力建立，以及直接保護援助。最後一類實際上與聯合國維持和平任務（peacekeeping operation）關係密切，保護平民（protection of civilians）現已常態性的納入安全理事會的維和行動任務使命（United Nations, 2014b）。

2015年7月13日發布的秘書長報告，在標題上與2009年遙相呼應。在這份文件中，秘書長回顧了過去十年保護責任的進展，他指出，保護責任的主要目的，在於消弭國家法律義務與人民持續承受暴力之間的落差（United Nations, 2015b: para.11）。三支柱下所涉及的執行方案，在過去十年間有相當的進展，包括重要人權條約的簽署、維和工作與保護責任原則之連結、辨識導致暴行的風險因子、建立各國保護責任聯絡窗口（focal points）等。然而報告也同意，在許多面向上，保護責任的落實仍不盡如人意。此外，涉及新行為者（非國家武裝團體）與新科技的殘暴行為，也對於保護責任產生新的挑戰。秘書長報告最後指出，未來十年內應當努力的六大優先方向，包括所有行為者更強的政治承諾，投注更多資源在暴行犯罪預防，確保更為及時果決的回應，預防暴行再度發生，提升區域組織的參與，以及強化國家間的夥伴網路（United Nations, 2015b）。

透過歷年的秘書長報告，可以歸納兩個重要的軸線，首先，聯合國透過三支柱架構建立與概念闡述，充實保護責任的內涵，強化了《成果文件》所揭櫫原則之可操作性；其次，秘書長企圖建立保護責任規範，與聯合國其他重要政策議程的連結關係，如此可提供保護責任規範更強固的正當性基礎，並在實際運作上降低成本支出。

（二）非正式對話

聯合國大會對於保護責任所舉行的討論，在過去數年間已逐漸

常態化，成為保護責任內涵論辯的重要論壇，吸引了眾多國家參與。如表二所示，2009年聯大的討論中有22國參與，2010年開始進行的非正式對話，參與成員數量則由44（2010年）上升到81（2014年）。⁵ 在區域分布上，歐洲國家固然相當積極踴躍，但開發中世界的參與自2012年開始也有顯著提升。

基本上，非正式對話的議程是對當年度秘書長報告的內容進行討論與評價，不過許多發言往往未聚焦於報告內容，而是相關參與國表達對於保護責任規範之整體觀感，或是對具時效性的國際人道危機提出看法或批判。以2014年為例，有17個國家在發言時，將保護責任第二支柱（秘書長報告主題）與當前伊拉克情勢連結，指出採取政治、軍事與人道援助以對抗伊斯蘭國（The Islamic State）的暴行，乃符合第二支柱精神的作法。在敘利亞問題上，2014年有17個國家在發言中提到敘利亞危機，認為國際社會不能再持續怠惰以對，2015年發言國家增加到19個（GCR2P, 2014; GCR2P, 2015）。

對於保護責任的質疑與批判，長久以來未曾中斷，不過其論點在歷年的對話中呈現出若干差異。⁶ 在2009年聯合國大會對於保護責任的辯論過程中，與會者提出的主要質疑，包括保護責任的國際法位階，對於國家主權原則的侵害，操作上的選擇性，與單邊行動的可能，包括古巴、尼加拉瓜、蘇丹、以及委內瑞拉等四國，明確拒斥保護責任的立場，彼等著眼於保護責任對於國家主權的威脅，不願輕易接受（ICRtoP, 2009）。⁷

5. 非正式討論的參與者，不侷限於主權國家，非政府組織與區域組織也可以參與。

6. 有些國家承繼2009年聯大辯論的觀點，根本否定保護責任規範，認為此乃對於國家主權原則的否定。部分國家則隨著情勢的發展，開始討論保護責任實踐上的諸多問題。

7. 尼加拉瓜擔任當年聯大主席，可能是導致聯大最後無法做出正面肯認保護責任決議的因素之一

在 2011 年，由於安理會先後對於利比亞與象牙海岸的危機事態，以保護責任為基礎做出決議，因而在該年非正式對話中引發激烈爭論。特別是利比亞情況的發展，某種程度上坐實了顛覆政體的憂慮，許多國家都發言批判保護責任實踐上失當，逾越了安理會的授權。利比亞強制行動引發的質疑，到 2012 年的非正式討論依然未歇，在 12 個提及利比亞干預行動的國家中，有如阿根廷一般關切安理會未能持續監督決議的落實者，也有如印度、南非等高度質疑，北約行動導致的政體變遷後果 (GCR2P, 2012)。

2013 年的對話中，玻利維亞、委內瑞拉、古巴、尼加拉瓜、敘利亞、馬來西亞、以及斯里蘭卡等國，對於保護責任提出強烈質疑。這些國家表示，保護責任並非國際社會已達共識的概念，聯合國大會在討論其操作化之前，仍需進一步精煉理念意涵，否則將可能造成擴張適用範圍的惡果。2014 年的對話中，古巴、埃及、馬來西亞等國，對於保護責任所可能引發的政體變遷後果提出質疑，俄羅斯與敘利亞兩國指出，保護平民的責任乃國家所獨有 (GCR2P, 2014)。這些批判保護責任的聲浪與相關行為者身處的環境脈絡有關，部分國家（如埃及與斯里蘭卡）因為國內政治局勢的變化，而改變其對於保護責任的態度。2015 年的對話是保護責任十周年的回顧，儘管多數國家再度重申對於保護責任的承諾，但反對的聲音仍維持穩定，根據觀察，白俄羅斯、古巴、俄羅斯、蘇丹、敘利亞、委內瑞拉等國，依舊表達強烈保留立場 (GCR2P, 2015)。除此之外，中國與印度的發言也與秘書長報告內容有部分顯著的差異，後者對於秘書長在第三支柱上，發展更及時果決回應的呼籲便高度保留 (India, 2015)。綜觀聯合國大會七次的多邊討論，可發現保護責任所得到的支持確實有所上升，但反對的聲音並未沉寂，除開 2011 年後

對具體實踐程序的批判外，少數嚴重質疑保護責任的國家依然立場堅定。

(三) RWP 倡議

有鑑於利比亞干預引發的爭議，巴西於 2012 年提出「保護中的責任」倡議 (Responsibility while Protecting, 以下簡稱 RWP 倡議)。此乃近年來最具企圖心，也最系統性的修正提案。RWP 倡議源自巴西總統羅賽芙 (Dilma Rousseff) 於 2011 年聯合國大會開幕式之演講，稍後巴西將羅賽芙總統的論點，書面化成為一份概念說明 (concept note)，主張國際社會強化以和平手段處理大規模暴行的承諾 (Brazil, 2011)。2012 年 2 月，聯合國針對 RWP 倡議舉行非正式辯論，RWP 一時間成為保護責任政策圈的熱點，在 2012 年的秘書長報告中，也特別以專節討論 RWP 倡議 (United Nations, 2012)。

RWP 倡議企圖提出一套輔助性規範，在最大程度上降低武力干預所可能產生之負面後果。巴西強調必需清楚區分集體責任與集體安全兩個概念，而前者是可以透過非強制手段達成的。RWP 倡議強調保護責任的三項支柱間，應當有嚴格的先後順序 (sequencing)，在使用武力前應當窮盡一切和平解決方案 (Brazil, 2011: para. 6)。一旦採取強制行動，RWP 倡議重視武力使用的授權與責任，人道干預應嚴格依循安理會授權，而安理會也應當透過加強監督的方式，確認干預者的責任 (Brazil, 2011: para 10)。再者，相關強制作為應嚴格遵守國際人道法以及武裝衝突法的規範，使用的手段必須合乎比例原則。

對於巴西的主張，2012 年的秘書長報告中第五節，特別針對 RWP 倡議做出回應。對於 RWP 倡議引發各方對保護責任適用的論

辯與對話，秘書長表示歡迎，同時報告中也同意透過非強制手段預防大規模暴行是較佳的處理方式。然而，秘書長並不同意 **RwP** 倡議中，有關三支柱間存在著嚴格先後順序的看法。報告中指出，強制性手段的存在有其必要，各項政策工具之間的評估須維持彈性，以免僵化的程序誤導情勢判斷；每個個案情況皆有不同，因而「決策不應當有固定的模式。」(United Nations, 2012: para.57)

RwP 倡議在 2012 年的非正式對話中引發熱烈回響，有近半數出席者在其發言中對其內涵加以討論。大多數國家均同意在武力使用上，應有更為負責的做法，不過對於是否應加入額外的規範程序則看法不一。**RwP** 倡議的支持者主要為「金磚五國」，包括巴西、俄羅斯、印度、中國、南非等開發中世界新興國家 (Evans, 2015)。印度與南非皆指出，保護責任規範的癥結在於第三支柱；印度在發言中強調，保護責任不能被視為人道干預的藉口，武力使用作為最後介入手段，在使用之前當充分觀察非強制手段是否產生所欲求的效果。換言之，印度支持 **RwP** 主張之先後順序關係 (India, 2012)。另一方面，南非則著重在保護責任操作上的監督機制，安理會的決議並不同於超越國際法規範的空白授權，而保護責任可能引發的政體變遷或戰亂的後果，顯然並未得到足夠的關切。強制行動的落實，不應排除安全理事會此一授權機構的監督 (South Africa, 2012)。

值得注意的是，作為 **RwP** 倡議的發起國，巴西的立場在過去數年間卻未能顯示出一致性。在 2012 年非正式討論中，巴西聲明指出，三項支柱在適用的先後順序上當合乎邏輯，且立基於政治上判斷 (political prudence) 為之，而這「並非意味著建立一獨斷的清單。」(Brazil, 2012)。相較於概念說明，巴西的態度已呈現出向秘書長報告靠攏的態勢。在 2013 年的非正式對話中，巴西的聲明聚焦

在預防面向，討論和平、安全、與發展之間的複雜關聯性，以及結構性預防的重要地位。聲明中強調預防乃 RwP 倡議之核心，但這很明顯乃言語上的修飾之詞，聲明中全然未見最具爭議性的三支柱先後順序，以及強制行動運作標準等 RwP 倡議之關鍵內容 (Stuenkel, 2013; Evans, 2015)。2015 年，RwP 再度重現於巴西於非正式對話的聲明中，在三支柱間關係上，巴西強調合理的順序性，認為保護責任全然可透過非強制手段實現。延續 2013 年聲明的基調，巴西主張強化預防外交與運用永續發展策略來預防衝突。此外，巴西也歡迎秘書長報告對於安理會運作程序改革的呼籲，認為這呼應了 RwP 倡議中對於授權問題的相關主張 (Brazil, 2015)，巴西重拾 RwP 倡議能否再度引發風潮，有待後續觀察。⁸

(四) 安理會否決權

歷年非正式對話中另外一項屢被提及的主題，乃保護責任在安理會的運作程序。早在 ICISS 研擬保護責任概念時，便已認知到安理會決策程序對及時因應人道危機所可能造成的妨害。ICISS 於報告中建議當面臨重大人道危機之際，安理會常任理事國在使用否決權時應當有一共同的行為準則 (ICISS, 2001)。在 2009 年《落實保護責任》報告中，潘基文秘書長也指出，保護責任運作上最顯著的落差 (gap)，在於及時果決的回應。而安理會常任理事國的地位，實際上意味著特殊的責任。潘基文在報告中敦促常任理事國，於保護責任的情況下自我節制，避免使用 (或威脅使用) 否決權 (United

8. 在巴西態度遲疑的期間，仍有部分國家在聲明中提及 RwP 倡議，印度強調 RwP 倡議在監督與課責機制上的主張，將成為保護責任取得國際共識的關鍵 (India, 2013)。

Nations, 2009a: para.60-61)。2012 年的非正式對話中，新加坡認為過去數年的討論皆缺乏對於安理會角色的認真檢視，淪為各說各話的表演。若無法直接面對否決權行使此一問題癥結，則保護責任的實踐將不可能有真正的進展 (Singapore, 2012)。新加坡的主張，實際上呼應了該年稍早由新加坡、列支敦士敦、瑞士、約旦、哥斯大黎加等五國，所共同提出的安理會改革方案 (該方案在五大常任理事國的反對下胎死腹中)。⁹ 類似的提案包括，2013 年由 22 國所推動的「責任、一致性、與透明性」倡議 (Accountability, Coherence, and Transparency, 以下簡稱 ACT 倡議)。¹⁰ 在 2013 年的非正式對話中，瑞士等國便援引 ACT 倡議的觀點，主張安理會內部運作程序上的改革。

在主導利比亞干預行動的國家中，法國於 2013 年開始修正其立場。歐蘭德總統在 2013 年聯合國大會演說中，呼籲安理會常任理事國採取一套行為準則，避免在人道危機情勢下使用否決權 (Hollande, 2013)。在 2014 年的非正式對話中，「否決權謙抑」(veto restraint) 成為各國發言的重要主題，討論否決權問題的國家，由 2013 年的 8 國增加到 15 國。法國再度申明其立場，認為常任理事國應當建立一自願性集體架構，來規範否決權的運用 (France, 2014)。這樣的主張得到德國、丹麥、阿爾巴尼亞、喬治亞、墨西哥、祕魯等國的支持 (GCR2P, 2014)。在 2015 年，「否決權謙抑」議題出現在 36 個國家的聲明中，法國持續推動的努力，得到正面回應，英國承諾對預防或回應保護責任相關暴行的決議草案將永不進行杯葛 (United Kingdom, 2015)。而前述 ACT 倡議成員國則進一步提出

9. 該五國所提出的決議文草案可見於 UNGA (2012)。

10. 有關 ACT 的介紹可參見 Center for UN Reform Education 網頁。

安理會行為準則，並得到相當的發言支持。

誠如前述，歷年的非正式對話提供各方一個理念論辯的場域，過去十年來有關保護責任的討論，因為多次國際人道危機的爆發而更為具體，也更凸顯出既有的內涵爭議。整體來說，關於第一與第二支柱的內容，國際社會呈現出共識凝聚的跡象，但第三支柱的內涵與適用仍舊是癥結所在。有鑑於非正式對話的持續推動，以及保護責任規範第一個十年的到來，歐盟以及部分國家在 2014 年的非正式對話中建議，在 2015 年應將保護責任納入聯合國大會正式議程，或是由大會以及安理會通過決議，以釐清並再確認保護責任的內涵。在 2015 年的非正式對話中，呼籲大會透過正式決議，再確認其保護責任使命成為主流共識，高達 72 個國對此表達支持 (GCR2P, 2015)。

三、保護責任第一個十年的實踐

在具體操作上，保護責任的核心涉及國際人道危機的及時處置，但也涵蓋了預防與協助作為。根據三項支柱的架構，保護責任牽涉的行為者包含當事國、區域組織、國際組織，與相關國際社會成員。作為保護主義架構運作的核心行為者，聯合國內包括秘書長、安全理事會、聯合國大會、人權理事會、人權事務高級專員總署，以及預防種族滅絕特別顧問辦公室 (Office of the Special Adviser on the Prevention of Genocide) 等單位，都在不同的面向上協助保護責任規範的運作。以秘書長為例，其主要職責在於扮演有效的訊息傳遞者，特別是在危急時刻擔任受害者代言人，讓具有決策權的安理會與大會做出正確處置 (United Nations, 2009a: para.61)。此外，

種族滅絕特別顧問一職，乃聯合國秘書長於 2004 年應安理會的請求而設置，並在 2007 年成為常態性安排。而當 2005 年世界元首峰會採納保護責任概念後，潘基文秘書長於 2008 年任命 Edward Luck 為首位保護責任特別顧問，鑒於保護責任與種族滅絕在概念上的緊密連結，聯合國秘書長將兩位特別顧問的工作職掌，透過預防種族滅絕特別顧問辦公室進行整合 (UNSC, 2007)。

保護責任第三支柱的實踐與安全理事會的運作息息相關。冷戰結束後，1990 年代安理會運作呈現出相當的積極性，對於人權侵害或人道災難等危機狀態，透過援引憲章第 24 條維持國際和平與安全的原則，來支持相關維和活動或強制作為 (Forsythe, 2003:58；楊永明 2003: 208)。2005 年後，保護責任逐漸成為安理會因應相關人權侵害危機所參照的規範架構。2006 年 4 月，安理會首次於第 1674 號決議中肯認保護責任原則，該決議乃安全理事會一系列針對武裝衝突，平民保障所為之規範化努力，與保護責任的核心價值一個人安全自由的保護—高度契合 (Lederer, 2006)。

單以數量而論，安理會每年平均通過 50 餘項決議，自 2006 年開始，可以觀察到決議內援用保護責任概念，而援用的頻率在 2011 年後呈現快速上升態勢 (詳見表三)。對於涉及人權侵害或人道危機的案件，安理會已經習慣運用保護責任的修辭設定其回應。此外，從 2011 年 3 月到 2014 年底，安全理事會有 12 項主席聲明 (presidential statement) 也直接引用了保護責任的語彙 (Evans, 2015)。雖然利比亞以及敘利亞占據了大多數有關保護責任實踐的討論空間，但實際上仍有許多其他個案值得進一步檢視，方能對保護責任實踐得到更周邊的理解。

表三 安理會決議文與涉及保護責任概念者之數量

| 年度 | 安理會決議文數量 | 決議文提及保護責任數量 |
|------|----------|-------------|
| 2006 | 87 | 3 |
| 2007 | 56 | 0 |
| 2008 | 65 | 0 |
| 2009 | 48 | 1 |
| 2010 | 59 | 0 |
| 2011 | 66 | 4 |
| 2012 | 53 | 2 |
| 2013 | 47 | 7 |
| 2014 | 63 | 10 |
| 2015 | 30 | 5 |

說明：2015 年資料到 6 月 30 日為止

資料來源：作者整理自聯合國安全理事會網站。

表四摘要整理出，2005 年以後國際社會所出現之重大危機，與安理會之回應。2006 年 8 月，安理會因應達佛 (Darfur) 地區情勢而做出的第 1706 號決議，決定擴大維和部隊之編制及授權，以助落實該年六月簽署的達佛和平協議 (Darfur Peace Agreement)。在決議中援引 2005 年元首峰會《成果文件》，這是安理會首次在個案中帶入保護責任概念，並要求聯合國蘇丹特派團 (African Union/United Nations Hybrid operation in Darfur, UNAMID) 保護人身安全遭受威脅的平民 (UNSC, 2006)。

2007 年底肯亞總統大選後，兩大陣營橘色民主運動 (Orange

Democratic Movement, ODM) 與民族統一黨 (Party of National Unity, PNU) 間，因爭議性的選舉結果而出現嚴重族群衝突，短時間內造成上千人死亡。法國外長 Bernard Kouchner 呼籲安理會基於保護責任的精神加以因應，在非洲聯盟以及前安理會秘書長安南的穿梭斡旋下，衝突雙方達成妥協，在 2008 年 2 月底締結權力分享協定，讓衝突告一段落。在此次危機中，由於各方反應迅速以及積極介入調解，安理會僅在 2008 年 2 月初以主席聲明的方式，敦促衝突雙方盡速解決紛爭，並對於該國的人道情勢表達深切憂慮 (UNSC, 2008)。由於肯亞危機的迅速解決，特別是在毋須牽動第三支柱的情況下，使各方多認為是保護責任實踐的理想典範 (蕭琇安，2012)。

表四 2005 年以後重大國際人道危機與安理會的回應

| 危機 | 時間 | 危機性質與發展 | 重要安理會決議或國際回應 |
|------|-------|---------------------------------|--------------------------------|
| 剛果 | 1998- | 內戰 | 1493 號決議 2098 號決議 (設置干預旅) |
| 達佛 | 2003- | 種族滅絕 | 1706 決議 (首次正式帶入保護責任原則) |
| 緬甸 | 2006- | 番紅花革命 颶風納吉斯 (Nargis) 災後救援 | 推動安理會決議失敗 |
| 肯亞 | 2007 | 總統大選後衝突 | 安理會發表主席聲明 聯合國前秘書長安南領導外交調解成功 |
| 幾內亞 | 2009 | 體育館屠殺案 | 西非經濟共同體主導調解 安理會發表報告 |
| 斯里蘭卡 | 2009 | 內戰末期人道危機 | 安理會僅非正式討論，發表新 |

| | | | |
|-----------|-------|--------------------------------|---|
| | | | 聞聲明。 人權理事會 2014 年決議組成 調查小組調查戰爭期間違反 國際人道法情事 |
| 吉爾吉斯 | 2010 | 族群衝突 | 無安理會決議； 特別顧問表達關切 |
| 奈及利亞 | 2010- | 選舉引發族群衝突 博科聖地組織 | 安理會主席聲明表達關切 |
| 象牙海岸 | 2010 | 選後衝突 | 1962 號決議 1975 號決議 |
| 南蘇丹 | 2011- | 獨立後國內衝突 | 2132 號決議 2155 號決議 |
| 利比亞 | 2011 | 阿拉伯之春引發內 戰與政權更迭 | 1970 號決議 1973 號決議（設置禁航區） |
| 敘利亞 | 2011 | 阿拉伯之春引發內戰 | 四次遭到否決 2118 號決議（銷毀化學武器） 2139 號決議（人道救援路徑 確保） 2165 號決議（阻礙人道援助 之法律責任） |
| 馬利 | 2012 | 軍事政變 伊斯蘭激進團體入 侵 (influx) | 非洲聯盟與西非經濟共同體 介入干預，取得安理會授權 (2085 號決議) 2100 號決議（聯合國接手維 和工作） |
| 中非 共和國 | 2013 | 政變 宗派衝突 | 2127 號決議 2134 號決議 2149 號決議 2196 號決議 |

| | | | |
|----|------|--------------------|---------------------------------|
| 迦薩 | 2014 | 以色列與巴勒斯坦 人衝突 | 無法達成安理會決議 人權理事會決議組成調查委 員會 |
| 蘇丹 | 2012 | 南蘇丹獨立後南方 省分分離運動 | 2046 號決議 |

資料來源：整理自 ICRtoP 網站。

說明：順序依各次危機發生時間點排列。

緬甸軍政府長年獨裁統治與鎮壓國內異議人士，在 2006 年引發國際社會關切，安理會首次針對緬甸局勢展開討論。2006 年 9 月爆發的番紅花革命，造成嚴重的流血衝突，更促使美、英、法等國展開制裁行動。但西方國家在安理會推動決議的努力，在中國與俄國的杯葛下未能成功，而決議草案中主要聚焦在人權保障，並未直接適用保護責任原則 (ICRtoP, 2007)。2008 年 5 月，緬甸南部遭受颶風納吉斯 (Nargis) 侵襲，伊洛瓦底江三角洲地區災情慘重，數十萬人流離失所，緬甸軍政府無力進行救援工作，並阻礙國際人道救援機構進入災區。由於國際社會救援工作迭遭掣肘，法國外長 Bernard Kouchner 再次提議安理會引用保護責任原則，逕行進行人道救援工作 (Bellamy and Drummond, 2011)。然是項主張遭逢多方反對，東南亞國協與中國皆強調保護責任與自然災害無關，倡議保護責任的公民團體與聯合國官員也指出，保護責任僅適用於最嚴重的國際犯罪行為，2009 年《落實保護責任》報告中，潘基文秘書長特別聲明，將保護責任適用範圍擴大到氣候變遷、疾病，或天然災害，將破壞 2005 年國際社會所達成的共識 (United Nations, 2009a)。

斯里蘭卡的內戰在 2009 年出現戲劇性發展。政府軍在 5 月初發動最後攻勢，清剿叛軍根據地，5 月 19 日，斯里蘭卡政府宣布內戰

結束。然而在最後的衝突過程中，由於叛軍驅使平民百姓擔任人肉盾牌，政府軍毫無顧忌使用武力，造成大量平民死傷，並產生嚴重的難民問題。在 4 月，潘基文秘書長與負責人道事務的副秘書長 John Holmes 均曾呼籲，政府當局與叛軍將平民保護視為當務之急，並盡其所能避免人道災難的擴大，然言者諄諄 (ICRtoP, 2014)。安全理事會由於成員之間無法達成共識，所以僅針對斯里蘭卡局勢進行數次非正式對話，5 月 13 日安理會發布新聞聲明，對於斯里蘭卡的人道情勢表達嚴重關切，這也是唯一一次安理會對於斯里蘭卡情勢的表態 (UNSC, 2009)。更為荒謬的發展，乃人權理事會於 5 月 27 日做出的決議，此一決議乃政治角力下的產物，歐洲國家所提出的決議草案，遭到斯里蘭卡所推動的另一項決議文所取代，該決議內容肯定斯里蘭卡當局在處理境內難民工作上的努力，但全未提及內戰最後階段的人權侵害行為 (United Nations, 2009b)。整體而言，在相關的爭辯過程中，保護責任的語彙的運用，僅局限於非政府組織團體，主權國家與聯合國內仍多依循國際人道法的概念進行操作。

2010 年底阿拉伯之春爆發，引發利比亞與敘利亞兩國嚴重政治社會動盪。對於前者，安理會於 2011 年先後通過第 1970 與 1973 號決議，兩項文件都明確指出，利比亞當局未善盡保護境內居民的責任 (Dunne & Gifkins, 2011)。根據第 1973 號決議，安理會授權會員國以「個別或透過區域組織的方式，採取一切必要手段……以保護遭受攻擊威脅的平民暨其所居住區域。」(UNSC, 2011)。兩天之後，美、英、法等國對利比亞政府展開空襲，以確保禁航區 (no-fly zone) 開設；北大西洋公約組織 (North Atlantic Treaty Organization, NATO) 則執行武裝禁運措施，聯軍同時也對平民進行人道救助工作，甚至包括引發爭議的援助反抗軍團體作為。國際社會的介入深

刻影響了利比亞內戰的發展，導致格達費 (Muammar Gaddafi) 政權遭到推翻，前獨裁者格達費喪命 (巫政憲，2013；Glanville, 2012)。

同樣受到阿拉伯之春的衝擊，敘利亞的阿薩德 (Bashar al-Assad) 政權對於反政府示威的血腥鎮壓，激化了國內的衝突態勢。2011年3月內戰爆發，迄今已經進入第五年，造成數十萬人喪失生命，並導致伊斯蘭國在敘利亞與伊拉克交界地區坐大。國際人權組織認為，敘利亞政府與反抗軍方皆涉嫌違反戰爭法，並有諸多人權侵害情事，更為嚴重的是戰爭所導致的難民危機，據估計上千萬敘利亞人流離失所，大量湧入鄰近的黎巴嫩、約旦、土耳其等國，使聯合國人道救援體系瀕臨崩潰。聯合國難民事務高級專員 António Guterres 指出，成立 64 年以來，聯合國難民事務高級專員總署從未曾處理過如此眾多的人道慘劇 (Guterres, 2015)。2015 年開始，大量敘利亞難民經由巴爾幹半島進入歐洲，累積的壓力在 2015 年 9 月釀成巨大的政治風暴，歐盟內部各成員國在難民收容與救助上歧見叢生。迫切的事態也讓敘利亞成為第 70 屆聯合國大會的焦點 (BBC, 2015)。

聯合國人權理事會早在 2011 年 8 月就決定成立獨立國際調查委員會，對於敘利亞內可能違反國際人權法的事實展開調查，迄今該委員會已經提出四份報告。聯合國人權事務高級專員 Navi Pillay 在 2013 年底根據報告內容指出，有大量證據顯示，敘利亞政府高層涉入包括違反人道罪與戰爭罪等犯行 (BBC, 2013)。而 2015 年 2 月的報告則強調，敘利亞政府採取刑求與強迫失蹤等手段，來對付反對區內的居民 (United Nations, 2015a)。基於於這些事證，人權事務高級專員多次呼籲，安全理事會將敘利亞政府涉嫌違反人道罪刑的行為，送交國際刑事法院。

在保護責任的第一與第二支柱皆無法落實的情況下，安全理事會卻難以根據保護責任第三支柱，對於敘利亞情勢做出及時明快的處置。此中主要的理由在於敘利亞地緣政治上的關鍵位置，造成俄羅斯與中國不願意支持安理會的強制行動。此外，安理會第 1973 號決議執行上所造成的爭議，也讓各方對於保護責任的內涵再度出現分歧。是故，2011 年後共有四次針對敘利亞危機所推動的安理會決議，都遭到杯葛而失敗。主要的反對者除了俄羅斯與中國外，也包括其他非常任理事國如巴西等。以 2014 年 5 月的提案為例，該案旨在尋求將敘利亞衝突中，各方涉及的戰爭罪刑送交國際刑事法庭調查起訴，最後該案以 13 票贊成，2 票（俄羅斯與中國）反對的情況下未能通過 (Gladstone, 2014)。

在無法對敘利亞個案採取及時強制行動的情況下，安理會只能訴諸道德呼籲，消極要求交戰各方停火。但隨著人道危機的情勢日益惡化，安理會也漸次採納具體性的因應措施。2013 年 8 月 21 日，大馬士革郊區的化武攻擊事件造成上千人死亡，引發軒然大波，安全理事會在 9 月通過第 2118 號決議，要求敘利亞政府銷毀所有的化學武器庫存，並禁止該國政府繼續使用、發展、儲存、與運送化學武器 (UNSC, 2013b)。鑒於大量的難民問題所產生的人道援助壓力，安理會於 2014 年 2 月通過第 2139 號決議，呼籲各方，特別是敘利亞政府，善盡保護民眾的責任；此外並要求各方協助，俾使人道救援得以免受阻礙進入各地區 (UNSC, 2014a)。2014 年 7 月，安理會又通過第 2165 號決議，授權聯合國與其他人道機構可由約旦、土耳其，與伊拉克，進入敘利亞執行人道救援工作，毋須經由敘利亞政府同意 (UNSC, 2014c)。此項授權在 2014 年底得到展延，不過實際上人道救援工作仍面臨許多阻礙與杯葛。

在敘利亞危機外，安理會在 2011 年以後所做出有關保護責任的決議中，有兩個個案值得進一步討論。首先是針對剛果民主共和國的第 2098 號決議，自 1990 年代盧安達種族大屠殺以來，剛果持續遭逢國內與國際武裝衝突，國際社會雖多次介入調解，但其社會政治情勢始終難以恢復穩定。2012 年出現的 M23 運動，在剛果東北部地區形成重大人道危機，M23 叛軍佔領北基伍省 (North Kivu) 重要城市戈瑪 (Goma)，造成大量民眾出亡，叛軍任意處決平民，性攻擊行為氾濫。有鑑於此，聯合國於 2013 年 3 月通過第 2098 號決議，在派駐於剛果的聯合國組織剛果民主共和國特派團 (MONUSCO) 內設置干預旅 (Force Intervention Brigade)，授權其在保護平民的目的下得採取攻勢作為，消滅武裝團體，進行解除武裝之工作 (UNSC, 2013a)。在聯合國與剛果軍方合作下，M23 的反叛行動於 2013 年底正式投降。

第二個案例涉及中非共和國，2013 年 3 月該國發生政變，迅速惡化潛在的族群分歧。主要為穆斯林塞勒卡民兵 (Seleka) 攻陷首都後，對於信仰基督教民眾展開迫害，激發基督教民兵組織反巴拉卡 (Anti-Balaka) 的報復，中非共和國境內大多數穆斯林人口被迫出亡。聯合國秘書長潘基文於送交安理會報告中指出，該國正出現有系統的種族清洗，據估計有超過 250 萬人需要人道援助 (United Nations, 2014a)。安理會自 2013 年起共通過五項決議，除反覆強調過渡政府對於民眾安全保護的主要責任外，並逐步提升國際社會介入程度。2013 年底的第 2127 號決議，要求非洲聯盟維和部隊與法軍，以一切手段確保平民百姓安全 (UNSC, 2013c)。2014 年 4 月，安理會無異議通過第 2149 號決議，派遣 12,000 名維和部隊，協助 (並於稍後取代) 非洲聯盟的維和任務 (UNSC, 2014b)。2015 年初，

安理會通過第 2196 號決議，針對相關涉嫌人士與團體執行武裝禁運、旅遊限制、資產凍結以及經濟制裁的措施。

綜觀近十年來的發展，可知保護責任的實踐，特別是第三支柱的推動，在利比亞干預後面臨嚴重的質疑與批判，並間接導致今日敘利亞難以收拾的災難。但近兩年來聯合國在推動保護責任上似又重增動能，透過諸如維和任務的政策工具，更積極地促進人民基本安全的保護。以干預旅概念為例，聯合國維和行動的發展迄今已超過 60 年，而維和行動的運作隨著時間的發展也呈現出不同類型 (Karns and Mingst, 2004)。1990 年以後逐漸發展的第三代維和行動，不再自我侷限其使命，而採取更積極的手段來促進和平的實現，甚至直接主導衝突後的社會重建。然而，大多數的維和任務在授權上，仍避免直接涉入武裝衝突，或針對特定團體的指令，武力的使用多出於自衛的目的，而非解決危機的工具。干預旅概念的引入，實際上構成維持和平行動的重大創新，固然學界對於此一新發展的法律地位與規範效果評價不一 (Karlsruda, 2015)，但由保護責任的角度來看，靈活運用第一與第二支柱下的政策工具，以滿足「及時果決」的保護需求，不失為適切的做法。¹¹

四、保護責任，國際規範，與習慣國際法

當 2005 年保護責任於聯合國元首峰會得到採納後，國際社會一時間充滿樂觀情緒，早前聯合國高階小組便認為，保護責任是國際

11. 雖然如此，但國際社會對於維和行動與保護責任之間的關係仍未有共識，也沒有完整的分析。這也是為何在 2015 年的非正式討論中，許多國家皆發言呼籲秘書長，在對於和平任務等議題進行全面性評估之際，應當強調其與保護責任的連結 (GCR2P, 2015)。

社會一項「新興的規範」(emerging norm)，而且將像「童話故事」般得到國際社會的普遍接受，成為聯合國政策上的重要指引 (Stahn, 2007: 99)。《成果文件》通過後，努力的方向已經不再是保護責任的規範性地位，而是相關行為者如何將此原則加以實現 (Badescu, 2011; Evans, 2006)。然而由前面兩節的分析可知，實際情況與上述樂觀推斷有相當差異。2005 年後，由秘書長報告的主題，或是非正式對話的討論，都清楚反映出國際社會對於保護責任的內涵與規範性質歧見甚大，而扮演倡導者角色的聯合國 (秘書長) 也調整了策略，採取務實的方式來推動保護責任規範，避免直接觸及高度爭議的強制干預程序，而把重心放在第一與第二支柱，著墨於國內層次、區域層次，以及非強制手段的闡述與充實，¹² 這樣的調整實質上改變了保護責任內涵的理解與討論。尋求與既有維和以及人權架構的連結乃務實性考慮，也產生一定的成效，但同時也暴露出保護責任法律地位不確定性的事實。¹³ 此處的問題在於，保護責任作為一新興國際規範，是否具備獨特法律性質？若有，則其法源基礎為何？2005 年之後的發展，是否呼應了相關的理論分析？

規範 (norm) 的概念在 1990 年代以後，成為國際關係建構主義學者的核心關懷之一。¹⁴ 國際行為者因為接受規範所蘊含的價值與

12. Badescu (2011: 110) 指出，淡化強制干預在保護責任概念中地位，正是秘書長報告的意圖，而在同時，第一及第二支柱成為討論的重心。

13. 之所以強調法律面向的檢視，是因為在保護責任的相關文獻中，以及聯合國官員的討論中，時常見強調保護責任法律規範性質的主張。例如潘基文秘書長在柏林演說中便指出，相較於人道干預以及人類安全兩個近似的理念，保護責任更穩固的錨定在現有的國際法體系 (Ban, 2008)。

14. 這裡須強調，建構論興起於國際關係理論是近廿年來的發展。傳統國際關係主流學派中，現實主義輕視規範與國際法的的意義，認為無法探究影響國際行為的結構因素；

理念而調整自身的偏好，重新界定自身利益，並導致對外行為模式的變化。由此來看，保護責任成為國際社會的新興規範後，將更進一步強化種族滅絕罪、戰爭罪等規則的法律規範效力，並賦予國際社會對大規模人道暴行採取強制干預的正當性。

從國際法法源角度來看，國際法院規約第卅八條中，明確列舉出條約、習慣、一般法律原則、判例，權威學者學說等五種法源，在這當中最為重要的兩者就是條約與國際習慣（姜皇池，2013）。¹⁵ 欲以條約手段將保護責任轉化成國際法規範有其根本性困難，特別是在現有國際法秩序，對於國家主權以及不干預原則肯認的條件下，直接透過硬法形式建立保護責任法規範地位代價過高，且不切實際。多數意見認為，比較可行的方式乃透過習慣國際法，來論證保護責任法規範地位之開展，¹⁶ 因為保護責任概念上的前身：人道干預（humanitarian intervention），有相當的過去實踐經驗可資憑依。

根據國際法理論，國際習慣是在漫長的實踐過程中所誕生。要證明非成文的習慣國際法規則的存在，必須同時滿足事實與心理上的要件。首先是國際社會有一致且持續的實踐；其次則是法的信念（*opinion juris sive necessitatis*），也就是說，採取該等行為的國家相

而理性功能學觀點的自由主義者，則採取工具性角度看待國際法，視法律為國際社會互動的核心機制，受到行為者之間利益考量互動所決定（Simmons & Steinberg, 2007）。

15. 由於國際社會缺乏統一的法律規範執行者，故國際上的合作與互動，相當程度須仰賴於各主權國家的同意（consent）。聯合國成立後積極推動國際規範的法典化工作，藉由明示承諾（commitment）的方式，來確立各國的國際法義務。這樣的發展在學理上的影響，就是實證法學派在學界的主導地位。

16. 當然我們可以由國際法的其他法源，去尋找保護責任法規範地位的基礎，國際法的絕對規律，國際法上對於「責任」概念的討論，或是既有的國際人權法或國際刑法規範，都是可能的方向，但做為國際法最重要的法源基礎，習慣國際法的可能性應當被仔細驗證。

信他們的作為，乃實踐國際法規範下的義務，此一「我有義務去做…行為」的認知，乃國際習慣與其他慣常性國家行為加以區隔的關鍵 (Shaw, 2008: 75)。依照這樣的觀點，保護責任迄今的發展，仍未滿足習慣國際法的標準，蕭琇安認為政治上的共識已經存在，但仍需實踐進一步證明對此共識之法的信念 (蕭琇安, 2012: 13)。蔡育岱則認為，發展趨勢已然明顯，「R2P 本身理念應已被國際社會視為一種規範，未來將重複實踐並獲得習慣國際法的規範特性。」(蔡育岱, 2010c)。上述的分析對於保護責任的國際法規範性質看法不盡相同，但對保護責任成為習慣國際法則有類似的預期。然而此處值得思考的問題是大多數的分析都預設了一靜態觀點，也就是有一個理想中的保護責任國際習慣，然而將實際的情況加以比對分析。然而這與保護責任仍處於「進行式」演變過程的經驗現象並不一致，是故其論證的邏輯值得進一步探究。

伴隨著主權國家體系的建立與鞏固，實證法學派逐漸取代了自然法，成為規範國際/國家之間公共秩序的概念架構。主權國家的同意取代普世理性 (自然法) 以及長久慣習，成為國家法律義務最重要的權威來源 (Armstrong et al., 2007: 57)，影響所及，習慣國際法的時間面向首先被淡化。極端的意志論者甚至主張，只要主權者之間有共識，習慣可以一夕而生 (Schlutter, 2010: 18)，此種「即時習慣國際法」(姜皇池, 2013: 107) 主張，有其語意上的矛盾，也與國際法院規約第卅八條第一款 b 項的精神不盡符合。然而隨著當代國際法的開展，習慣國際法對於法之信念側重趨勢確實日益明顯。

為了要調和國際習慣兩項要件，Kirgis (1987) 針對國際法院有關 “*Nicaragua v. United States Cases*” 案的判決，提出了 “sliding scale” 的分析架構。他主張國際習慣的兩項構成要件需求並非固定

不變，也非相互排斥，而是沿著一個反向斜率的曲線彈性移動。當兩項要件其中之一得到較多的證據支持時，對於另一項要件的要求可以降低，如果有極強的跡象顯示出，國際社會對於某項國際習慣存在著明顯的法之信念，則對國家實踐的滿足程度當可降低；反之，長久且高度一致性的國家實踐，也可以降低對於法之信念要件的滿足程度。這樣的分析架構對於國際人權法與國際人道法有其重要性，因為在這些議題領域中，觸目所見的絕大多數是違反國際人道標準的實踐行為，若依照傳統觀點，相關的習慣國際法規則應當被否證而非確立。但實際上，這些惡例正是理念上刺激習慣國際法規範發展的動力。依據 *sliding scale* 途徑，若有相當強烈的主觀要件支持，少數的反實踐並不必然否定習慣國際法規則的存在。

Sliding scale 曲線的兩端，反映出傳統與信念，國家又必須相信該等法律規範已然存在。國家實踐被當作法之當代兩種不同的習慣國際法途徑。此一架構看似允許某種彈性的存在，但實暴露出習慣國際法作為法源基礎之不確定性。更進一步來看，兩大構成要件之間存在著循環論證的風險，法的信念是國際習慣成立的前提，但是為了要產生這樣的信念存在的證據，但是後者又往往是決定哪些實踐屬於習慣國際法的標準 (Schlutter, 2010: 63)。由於存在邏輯上謬誤的風險，使國際習慣成為學者批判的對象。例如 Goldsmith and Posner (1998) 以理性選擇的角度分析國際習慣，甚至認為所謂普遍遵從的現象，並非相關行為者受到國際習慣拘束所致，而純然是利益偶合或成功施壓的結果。

值得注意的是，國際關係建構主義者對於習慣國際法有相當的研究興趣，建構主義者所關切的規範概念，與國際習慣具有一定的

概念相親性。¹⁷ 對建構主義而言，規範對具有特定身分行為者來說是適當行為的標準 (standard of appropriate behavior)。對於國際規範的演進，Finnemore 與 Sikkink 以生命週期 (life cycle) 的架構進行分析，一般而言，國際規範的發展可以區分成三個階段：規範誕生 (norm emergence)、規範串聯 (norm cascade)、以及規範內化 (internalization)。首先，規範的倡議者積極鼓吹規範的理念價值，說服相關行為者接受規範的正當性，當接納新規範的國家達到相當程度時，該規範的發展即跨越了轉折點 (tipping point) 進入第二個階段；在串聯階段，發展的機制主要是國際社會化的示範與模仿效果，各國基於作為國際社會成員的認同而遵守國際規範；最後，相關規範已經得到廣泛接受並且被視為理所當然，符合規範的行為不再是有意識的選擇，而是自然而然的反應，最終規範得以鞏固並普遍化 (Finnemore & Sikkink, 1998)。根據此架構，學者認為 2005 年元首峰會意味著，保護責任此一新興規範已經越過了轉折點，進入第二個發展階段，並對於未來的發展抱持著樂觀的看法 (Shawki 2011; Badescu, 2011: 115)。的確，在許多文獻當中，法典化往往被當成規範進化的指標，例如著名的螺旋模式 (spiral model) 中，就很清楚地把批准相關人權條約，視作取得規範性位階 (prescriptive status) 的重要指標 (Risse & Sikkink, 1999)。

由建構主義角度來看，國際習慣乃一明確的社會結構，反映出各國對於適當行為準則的共同認知。國際習慣兩項要件孰輕孰重並非難題，因為與共享性理解以及適切性邏輯密切相關者乃法之信

17. 不同學科的訓練背景，影響了各自對於保護責任的評估，大體來說，國際關係學者對於保護責任的發展是比較樂觀的，而國際法學者則較為保留，可參見 Eaton (2011); Bellamy & Reike (2010); Payandeh (2010)。

念，而非國家實踐 (Finnemore, 1996; Price, 2004: 113)。相信對某一規範有義務遵守，正意謂著反映或支撐該規範的理念性架構，在國際社會取得主導性地位，為大多數國家所接受。換言之，建構主義認為，法之信念乃國際習慣的靈魂，而這也解釋了為何後者成為建構主義學者感興趣的主題。

儘管如此，建構主義對於習慣國際法的觀察有一重大的盲點：忽略了國際規範與國際法規範之間的差異。將國際規範和國際法規範等同而論，其直接的影響就是，讓整個規範研究的重心，聚焦於規範如何由第一階段邁向第二階段的動態過程，如此很容易形成一錯誤看法，認為只要能讓贊同規範的力量跨越臨界點，使抗拒者也在口頭上接受新的規範，那麼此一新規範的發展將是不可逆的，新規範必然能影響國家行為，其法律性質之有無並不會對於實際行為產生影響。

但國際規範真的能直接等同於國際法規範嗎？從口頭上的接受到法的信念，兩者之間仍有巨大的鴻溝有待填補。¹⁸ Harold Koh (1997) 指出，規範與行為間的關係，大致上分成四種：巧合 (coincidence)、符合 (conformity)、遵從 (compliance)，與服從 (obedience)。在遵從的情況下，行為者接受規則的影響力，是為了獲取特定報酬（如保險利益）或避免特定處罰（如交通罰單）；另一方面，服從則是行為者採行規則誘導下的行為，並將該規範內化成自身之價值體系。很明顯的，習慣國際法著眼於產生服從的法律效果，而非只有遵從行為。固然在經驗上要區分遵從與服從並不容易，但其在概念上的差異是很明確的，而建構主義者在討論規範的影響時並

18. 近年來許多政治學者開始對遵從落差 (compliance gap) 現象進行探討，承認在螺旋模式後半段，仍有諸多的變化未曾被仔細探索 (Risse, Ropp, & Sikkink, 2013)。

沒有清楚加以區隔。

與此相關的問題是國際規範法律性質的建立。Martha Finnemore (2000) 認為，法律規範的獨特效力來自於下列因素：法律規範與國家強制力的密切關聯，國際規範的制定日益受到法律專業主義的影響，以及法理型權威文化的擴張現象。不幸的是，這些解釋並無法對上述問題提供更多的洞見。首先，國際法與國內法的運作基礎不同，乃人盡皆知的常識，缺乏普遍性強制力正是國際法被視為弱法的根本原因（林立，2007）。換言之，強制力並非解答，反而是問題的癥結；其次，法律專業主義以及法理型威權文化對於國際法規則的影響，主要集中於實證主義條約規則的開展，而非習慣國際法規則。

我們要如何理解國際規範與國際法規範之間的關係？兩者之間是否存在著某種演進的模式？一個可能的出發點是由國際法常見的軟法（soft law）概念來分析規範的法律性質。國際規範固然反應國際行為者之間，對於特定議題的共識與期待，但仍僅是未具備法律拘束力的標準或準則，並不能直接在規範社群成員間，創建權利義務關係。在實際情況中，軟法往往因為不直接連結法律責任，而更能取得相關國家的參與和接納。同時，軟法也常被用來作為詮釋國際法規範的證據，而這正說明其不屬於明確法律規範的本質（鄧衍森，2010；Forsythe, 2003; Abbott & Snidal, 2000）。國際規範與習慣國際法的關係，某種程度上可類比成軟法與硬法的關係。習慣國際法呈現的法律關係更為精確，賦予相關行為者明確的權利義務關係，違背國際習慣將產生明確的法律後果，這是軟法性質的國際規範所無的（參見表五）。

表五 國際規範與國際法性質

| 規範 | 法律性質 | 事例 |
|--------------|------|-----------------|
| 國際規範 | 軟法 | 《成果文件》，《落實保護責任》 |
| 國際法規範（習慣國際法） | 硬法 | 使用武力之比例性原則 |

資料來源：作者自行整理。

類似的觀點可見於 Brunnee and Toope (2010) 的討論。他們融合了建構主義者的觀點，主張國際法律規範出現/成立的一個重要因素在於「合法性的共同理解」(shared understanding of legality)。由 Lon Fuller 的合法性原則 (principles of legality) 理論出發，他們認為國際規範要成為法律規範，除開倫理上的優越性、道德正當性，與社群成員普遍認可外，還須達到法治 (rule of law) 體系所必需的程序性原則，這包括一般性 (general)、公開性、不溯及既往、清晰性、一致性、可實現性、穩定性等標準。在實際情況中，規範不見得會全然符合所有標準，而可能在部分面向出現程度上的差異。然而對於涉及核心議題關懷的規範，透過這樣的架構確實可提供較為適切之評估。換言之，在關切規範內容是否取得一定的普遍共識之外，尚須檢視其內容是否滿足法律程序的基本要求。

從這樣的角度來看，聲稱保護責任已經成為習慣國際法規範，或正朝向國際習慣邁進的主張皆值得商榷。首先，2005 年《成果文件》往往被視為保護責任取得法律規範地位最重要的證據，無異議通過清楚反映了國際社會的共識，然而此種看法過度一廂情願。首先，《成果文件》僅為一軟法性質文件，並無實質法律拘束力，更重要的，《成果文件》是一項牽涉多項議題的改革套案，各方在討

論過程中，進行廣泛的議題連結與交換。¹⁹ 分析高峰會協商過程的研究均指出，協商過程中各主要集團之間複雜的角力過程，例如不結盟國家運動 (Non-Aligned Movement) 集團便以保護責任為籌碼，謀求先進國在發展議題上的讓步 (Badescu, 2011: 106; Strauss, 2009)。簡言之，我們無法確知各國對《成果文件》的肯認，是否真切與保護責任相連結，還是基於其他目標所作的妥協；再者，《成果文件》第 139 條的文字設計，小心翼翼避免讓具有法律意涵的術語，消失在冗長的文字之間，也提供這些非真心誠意者詮釋的漏洞，而這也正構成對於上述法治程序性原則的違背。²⁰

2009 年聯合國大會辯論被視為保護責任法規範地位確立的另一項重要證據。參與辯論發言的 94 國中，只有 4 國發言明確反對 (委內瑞拉、古巴、蘇丹、尼加拉瓜) 保護責任原則，超過三分之二的國家都對秘書長報告的內容表示肯定。儘管如此，聯大辯論的過程卻透露出相當不確定訊息，大會確認不再對 2005 年《成果文件》有關保護責任內容重啟談判，並限制保護責任範圍於四種國際刑事罪行，這些動作正反映出保護責任規範內容尚未能取得共識。而大會同意秘書長所提出的三支柱架構，是未曾見於《成果文件》的新內容。整體而言，2009 年聯大辯論所確認的保護責任，與 ICISS 所提出的內涵並不一致，最終的決議也呼應了這樣的未決狀態，「持續

19. 根據聯合國自己的看法，2005 年世界高峰會在下列議題上達成了重要的成果：發展、恐怖主義、維和、保護責任、人權/民主與法治、環境、國際衛生、人道援助、憲章修正、聯合國管理革新。見 United Nations (2005)。

20. 企圖將保護責任概念明確化的努力，在成果文件中僅得到部分成功，雖然潘基文秘書長在 2008 年指出保護責任的概念「既窄且深」(narrow but deep)，但真正得到清楚界定的，僅是保護責任適用的範圍，也就是四種國際犯罪行為 (Ban, 2008)。

對保護責任加以考慮。」即便可由務實主義角度解釋秘書長報告的呈現，但討論位移效果確實存在，影響了規範的形成，遑論其（法律）性質。在第三支柱上，各方所達成的共識（法之確信），與其說是接受國際社會強制干預的責任，還不如說是否定單邊干預的合法性。這樣的趨勢其實在 2009 年以後逐漸清晰，相關政策文件上採用人道干預的頻率逐漸將低。

國際社會對於保護責任內涵缺乏共識的情況一直存在，特別是在第三支柱所指涉的法律關係：國際社會對於他國平民百姓負有保護責任上，長久以來便是各方爭論的關鍵。從第二節的分析中可以得知，過去十年來的理念爭論，的確鞏固了保護責任的地位，以及作為規範的社群共識，但是這樣的進展並非全面性的，對於爭議較小的第一與第二支柱，共識的鞏固清晰可見；相較之下，第三支柱涉及的規範內容，迄今仍有重大障礙，過去十年的發展顯示出，支持強制介入責任的國家有所增加。但這並無法直接推論出規範地位的確立，其癥結在於第三支柱與國際法上禁止使用武力規範，以及不干預原則之衝突，因而在程序上無法滿足一致性與清晰性的標準。前面所討論到的 **RwP** 倡議或是安理會改革等主張，都企圖解決這樣的問題，明確建立保護責任第三支柱適用的操作程序，以調和不同法律原則間的衝突。然而上述地嘗試迄今未能達成具體結果，安理會否決權謙抑的提議，乃程序上解消不一致性的重要關鍵，迄今未能得到全部常任理事國之承諾。此外，從歷年非正式對話中可發現，仍有主要強權國家對於保護責任抱持保守態度，在特定案件上甚至出現鮮明反對。是故，保護責任規範在過去十年間呈現相當的進展，但斷言其已成法規地位乃過度樂觀推論。以當前情況來看，保護責任的習慣國際法地位確立有兩大關卡：首先，聯合國企

圖將保護責任與其他議程（維和、人權、永續發展）連結的努力，需更進一步的釐清彼此之間的概念連結，以及涉及的法律關係調整；其次，安理會常任理事國必須對於第三支柱的運作，形成起碼的共識（普遍性），而非如今日般仍有明確的反對立場之存在，無法滿足客觀要件構成。

五、結 論

就概念緣起來看，保護責任的誕生已經有 15 年的歷史，而正式登上國際舞台則已經度過了第一個十年。十年來的國際局勢的演變，對於整套規範架構產生相當的衝擊。整體而看，保護責任的語彙已得到國際社會相當的肯定，各方在面臨重大國際人道危機之際，多透過保護責任的概念進行分析與回應，並接受國家有責任保護其轄下人民的規則，1990 年代引發諸多爭議的人道干預概念，似乎逐漸被保護責任所取代 (Evans, 2015)。然而，無論是由國際規範或是國際法的角度來看，保護責任目前的狀態皆不能稱為穩定，在理念內涵或實踐上，保護責任都沒有呈現出倡議者所言之樂觀期待。秘書長在 2009 年透過三支柱架構的設定，調整保護責任的討論議程，迴避有關強制干預的爭議，與 ICISS 報告原先建立人道干預替代架構之願景有相當落差。後續的發展並未超越三支柱的框架，了 2015 年秘書長報告仍以「承諾」為名，清楚顯現出成為法規範的期待尚未達成。

在法律面上，保護責任作為一項國際規範的態勢日益明顯，但並未確立其國際法規範地位。國際關係建構主義對於法規範成形的理解過於寬鬆，而無法掌握國際法規則形成的關鍵。保護責任的內

容涵蓋多重的法律關係，而其中最為關鍵者與既有的國際法規則存在衝突。在未能有效調和保護責任與不干預原則的情況下，主張保護責任已經成為習慣國際法顯然並非事實，十餘年前科索沃獨立國際委員會 (The Independent International Commission on Kosovo) 所指出的「正當，但不合法」的困境仍未得到根本的解決。主觀條件在過去十年來呈現若干正面發展，但客觀實踐仍未能令人滿意。

在習慣國際法之外，概念上是否還有其他途徑，有助於保護責任確立法規的地位呢？本文以為，一個可能的方向在於與國際刑法進行嫁接，透過修改《國際刑事法院規約》來界定保護責任。當初保護責任範圍的明確化（限縮於四種犯罪行為）的目的，是為了要防止單邊主義的軍事干預 (Badescu, 2011: 116)。不過這樣的設計產生非意圖性結果，開啟了保護責任與新興國際刑法連結的渠道，提供了調和相衝突的國際法規範的可能。當然，這裡的討論純粹由國際法學理出發，在實踐上，若要達成這樣的發展，國際社會的公眾輿論以及相關行為者的政治決心仍是必要的前提。²¹

在理論上，保護責任的發展也提供吾人反思的空間。建構主義對於國際規範擴散的分析，以及國際法的社會性質確有深刻理解。不過，就國際規範與國際法規則之間的關係而言，現有的理論並不能提供完整的圖像，反而有過度簡化的問題。這或許是學科本身的關懷重心不同所致，相對忽略了常態的規範秩序背後的機制，並導

21. 與國際刑法嫁接其實就是透過條約途徑來確立法規則，這似乎與先前的論述有所矛盾。然而必須說明的是，國際刑法作為一新興的領域，其概念與內容仍有諸多未盡成熟之處，這對於規則的連結會造成一定的障礙。此外，國際刑法與傳統國際法之間的關係，也非全然和諧互補，例如國際刑法著重個人行為法律後果的方向便與傳統國際法聚焦國家行為大不相同。這些因素皆大幅增加嫁接的困難度。

致難以理解遵從落差的現象。²² 本文認為，保護責任所涉及的乃對國際關係核心原則的修正，其法規範地位的確立，必須滿足更為嚴格的標準，而非僅憑軟法性質的宣言，加上短期間內少數的實踐個案，便取代既有的硬法規範。主權與人權之間的關係，即便不是截然對立，但反映在規範行為者互動時，仍須清楚界定彼此的權利義務關係，方能讓各方行為者接受並遵守。以保護責任來看，安理會否決權謙抑乃保護責任規範地位能否進一步提升的重要關鍵，若無法讓常任理事國同意，在面對保護責任危機時自我節制，則法律爭議將持續發生。

22. 或許應當提到的是，許多國際規範倡議者往往也是相關知識分析的生產者。比方說澳洲學者 Alex Bellamy 是國際上保護責任問題的重要學者，但他同時也是此一概念的創造者與推動者。對於鼓吹保護責任者來說，當然希望其主張能夠在國際社會結構中持續推進，但這有可能讓客觀分析受到主觀期待的影響。簡言之，理想所驅動的主張或文字，不能一廂情願的被視為真實 (reality)。

參考書目

- Abbott, Kenneth W. and Duncan Snidal. 2000. "Hard and Soft Law in International Governance." *International Organization* 54, 3: 421-456.
- Amnesty International. 2015. "The State of the World's Human Rights." *Amnesty International Report 2014/2015*. 25 February 2015. in <http://www.amnestyusa.org/research/reports/state-of-the-world-20142015-0>. Latest update 12 October 2015.
- Armstrong, David, Theo Farrell, and Hélène Lambert. 2007. *International Law and International Relations*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Badescu, Cristina Gabriela. 2011. *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: Security and Human Rights*. New York, N.Y: Routledge.
- Ban, Ki-moon. 2008. "Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World." Speech made in Berlin (SG/SM/1170). 10 July 15 2008. in <http://www.un.org/press/en/2008/sgsm11701.doc.htm>. Latest update 20 September 2015.
- BBC (British Broadcasting Corporation). 2013. "UN Implicates Bashar al-Assad in Syria War Crimes." *BBC News*. 2 December 2013. in <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-25189834>. Latest update 3 July 2015.
- BBC (British Broadcasting Corporation). 2015. "Syria Conflict Tops

- Agenda for World Leaders at UN.” *BBC News*. 28 September 2015. in <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-34378889>. Latest update 29 September 2015.
- Bellamy, Alex and Ruben Reike. 2010. “The Responsibility to Protect and International Law.” *Global Responsibility to Protect* 2, 3: 267-286.
- Bellamy, Alex and Catherine Drummond. 2011. “The Responsibility to Protect in Southeast Asia: Between Non-interference and Sovereignty as Responsibility.” *Pacific Review* 24, 2:179-200.
- Brazil. 2011. “Responsibility while Protecting: Elements for the Development and Promotion of a Concept.” Annex to the letter date 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General (A/66/551). 11 November 2011.
- Brazil. 2012. “Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response.” Statement by H.E. Ambassador Maria Luiza Ribeiro Viotti, Permanent Representative of Brazil to United Nations. 5 September 2012. in [http://responsibilitytoprotect.org/Brazil\(1\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/Brazil(1).pdf). Latest update 2 July 2015.
- Brazil. 2015. “Informal Interactive Dialogue on the Report of the Secretary-General on a Vital and Enduring Commitment: Implementing the Responsibility to Protect.” Statement by H.E. Ambassador Antonio de Aguiar Patriota, Permanent Representative of Brazil to United Nations. 8 September 2015. in [http://www.responsibilitytoprotect.org/brazil\(1\).pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/brazil(1).pdf). Latest update 15 September

2015.

Brunnee, Jutta and Stephen J. Toope. 2010. *Legitimacy and Legality in International Law: An Interactional Account*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

Center for UN Reform Education. in <http://www.centerforunreform.org/>. Latest update 1 October 2015.

Dunne, Tim and Jess Gifkins. 2011. "Libya and the State of Intervention." *Australian Journal of International Affairs* 65, 5: 515-529.

Eaton, Jonah. 2011. "An Emerging Norm? Determining the Meaning and Legal Status of the Responsibility to Protect." *Michiggan Journal of International Law* 32, 4: 765-804.

Evans, Gareth. 2006. "From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect." *Wisconsin International Law Journal* 24, 3: 703-722.

Evans, Gareth. 2015. "R2P: The Next Ten Years." in Alex Bellamy and Tim Dunne. eds. *Oxford Handbook on the Responsibility to Protect* (forthcoming). in <http://www.gevans.org/opeds/OxfordFutureR2PGE18i15rev.pdf>. Latest update 3 July 2015.

Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink. 1998. "International Norm Dynamics and Political Change." *International Organization* 52, 4: 887-917.

Finnemore, Martha. 1996. *National Interests in International Society*. Ithaca, N. Y.: Cornell University Press.

Finnemore, Martha. 2000. "Are Legal Norms Distinctive?" *NYU Journal*

of International Law and Politics 32: 699-705.

Forsythe, David. 2003. *Human rights in International Relations*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

France. 2014. "France's Statement at the 2014 General Assembly Dialogue on the Responsibility to Protect (unofficial translation)." in <http://responsibilitytoprotect.org/French%20intervention%20translated.pdf>. Latest update 2 July 2015.

GCR2P. 2012. "'Timely and Decisive Response': Summary of the Informal Interactive Dialogue of the UN General Assembly on the Responsibility to Protect." Event Summary (21 September 2012). in http://www.globalr2p.org/media/files/r2p_unga_dialogue_2012.pdf. Latest update 2 July 2015.

GCR2P. 2014. "Summary of the Sixth Informal Interactive Dialogue of the UN General Assembly on the Responsibility to Protect." in <http://www.globalr2p.org/media/files/summary-of-the-r2p-dialogue-2014.pdf>. Latest update 2 July 2015.

GCR2P. 2015. "Summary of the Seventh Informal Interactive Dialogue of the UN General Assembly on the Responsibility to Protect." in <http://www.globalr2p.org/media/files/summary-of-the-r2p-dialogue-2015.pdf>. Latest update 10 September 2015.

Gladstone, Rick. 2014. "Russia and China Block Security Council Move to Prosecute Syria War Crimes." *New York Times* 23 May 2014. in <http://cn.nytimes.com/world/20140523/c23nations/zh-hant/>. Latest update 3 July 2015.

Glanville, Luke. 2012. "The Responsibility to Protect beyond Borders."

Human Rights Law Review 12, 1: 1-32.

Goldsmith, Jack L. and Eric Posner. 1998. "A Theory of Customary International Law." Chicago Working Papers in Law and Economics 63. in <http://www.law.uchicago.edu/files/files/63.Goldsmith-Posner.pdf>. Latest update 30 June 2015.

Guterres, Antonio. 2015. "Think the Aid System can Cope? It can't." Speech made in the 2015 World Economic Forum. 18 January 2015. in <https://agenda.weforum.org/2015/01/think-the-aid-system-can-cope-it-cant/>. Latest update 3 July 2015.

Hollande, François. 2013. "Statement by Mr. François Hollande, President of the Republic France." Opening of the 68th Session of the United Nations General Assembly. 24 September 2014. in <http://gadebate.un.org/68/france>. Latest update 2 July 2015.

ICISS (International Commission on Intervention and State Sovereignty). 2001. The Responsibility to Protect. in <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>. Latest update 2 July 2015.

ICRtoP (International Coalition for the Responsibility to Protect). 2007. "Burma Resolution in Security Council, vetoed by Russia and China: Implications for RtoP." in <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/128-the-crisis-in-burma/793-burma-resolution-in-security-council-vetoed-by-russia-and-china-implications-for-r2p>. Latest update 3 October 2015.

ICRtoP. 2009. "Report on the General Assembly Plenary Debate on the Responsibility to Protect." in http://www.responsibilitytoprotect.org/ICRtoP%20Report-General_Assembly_Debate_on_the_Respons

- ibility_to_Protect%20FINAL%209_22_09.pdf. Latest update 2 July 2015.
- ICRtoP. 2014. “Crisis in Sri Lanka.” in http://responsibilityto-protect.org/index.php/crises/crisis-in-sri-lanka#civil_war. Latest update 4 July 2015.
- India. 2012. “An Informal Interactive Dialogue on the Report of the Secretary General on Responsibility to Protect: Timely and Decisive Action.” Statement by H.E. Ambassador H.S. Puri, Permanent Representative of India to the UN. 5 September 2012. in <http://responsibilitytoprotect.org/India.pdf>. Latest update 2 July 2015.
- India. 2013. “Statement of India at the Informal Interactive Dialogue on the Report of the Secretary General on Responsibility to Protect: State Responsibility and Protection.” 22 September 2013. in [http://responsibilitytoprotect.org/India\(1\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/India(1).pdf). Latest update 2 July 2015.
- India. 2015. “Statement by Ambassador Asoke K. Mukerji, Permanent Representative at the Informal Interactive Dialogue of the General Assembly on the Responsibility to Protect Their Populations by Preventing Genocide, War Crimes, Ethnic Cleansing and Crimes against Humanity.” 8 September 2015. in <http://responsibilityto-protect.org/india.pdf>. Latest update 25 September 2015.
- Karlsrud, John. 2015. “The UN at War: Examining the Consequences of Peace-enforcement Mandates for the UN Peacekeeping Operations in the CAR, the DRC and Mali.” *Third World Quarterly* 36, 1:

40-54.

- Karns, Margaret P. and Karen A. Mingst. 2004. *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*. Boulder, C.O.: Lynne Rienner Publishers.
- Kirgis, Frederic L. Jr. 1987. "Custom on a Sliding Scale." *American Journal of International Law* 81, 1: 146-151.
- Koh, Harold Hongju. 1997. "Why Do Nations Obey International Law?" *The Yale Law Journal* 106: 2599-2659.
- Lederer, Edith M. 2006. "U.N. Affirms Duty to Defend Civilians." *The Associated Press* 28 April 2006. in <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/04/28/AR2006042801833.html>. Latest update 3 July 2015.
- Payandeh, Mehrdad. 2010. "With Great Power Comes Great Responsibility? The Concept of the Responsibility to Protect within the Process of International Lawmaking." *Yale Journal of International Law* 35: 469-516.
- Price, Richard. 2004. "Emerging Customary Norms and Anti-Personal Landmines." in Christian Reus-Smit. ed. *The Politics of International Law*: 106-130. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Risse, Thomas and Kathryn Sikkink. 1999. "The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: introduction." in T. Risse, S. Ropp, and K. Sikkink. eds. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*: 1-38. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

- Risse, Thomas, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink. eds. 2013. *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Schlutter, Birgit. 2010. *Developments in Customary International Law: Theory and the Practice of the International Court of Justice and the International Ad Hoc Criminal Tribunals for Rwanda and Yugoslavia*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Singapore. 2012. "Statement by Ambassador Albert Chua, Permanent Representative of Singapore to the United Nations, at the Informal Interactive Dialogue on the Responsibility to Protect." 5 September 2012. in <http://responsibilitytoprotect.org/Singapore.pdf>. Latest update 2 July 2015.
- Shaw, Malcolm N. 2008. *International Law*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Shawki, Noha. 2011. "Responsibility to Protect: The Evolution of an International Norm." *Global Responsibility to Protect* 3, 2:172-196.
- Simmons, Beth and Richard Steinberg. 2007. "Preface." in Beth Simmons and Richard Steinberg. eds. *International Law and International Relations.*: xxix- xxxvi. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- South Africa. 2012. "General Assembly Informal, Interactive Dialogue on the Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response." Statement delivered on behalf of the Permanent Mission of South Africa to the United Nations (unofficial transcription). 5 September 2012. in <http://responsibilitytoprotect.org/South%20Africa.pdf>.

Latest update 2 July 2015.

Stahn, Carsten. 2007. "Notes and Comments: Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?" *American Journal of International Law* 101: 99-120.

Strauss, Ekkehard. 2009. "A Bird in the Hand is Worth Two in the Bush – On the Assumed Legal Nature of the Responsibility to Protect." *Global Responsibility to Protect* 1, 3: 291-323.

Stuenkel, Oliver. 2013. "Brazil's Enigmatic Retreat: The Case of the Responsibility while Protecting (RwP)." *Post-Western World* 1 August 2013. in <http://www.postwesternworld.com/2013/08/01/brazils-enigmatic-retreat-the-case-of-the-responsibility-while-protecting-rwp/>. Latest update 2 July 2015.

United Kingdom. 2015. "Statement by Ambassador Peter Wilson of the UK Mission to the UN at the General Assembly Informal Interactive Dialogue on the Responsibility to Protect." 8 September 2015. in <http://www.responsibilitytoprotect.org/united-kingdom.pdf>. Latest update 23 September 2015.

United Nations. 2005. "2005 World Summit Outcome." UNGA Resolution (A/60/L.1). 15 September 2005. in [http://responsibilitytoprotect.org/world%20summit%20outcome%20doc%202005\(1\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/world%20summit%20outcome%20doc%202005(1).pdf). Latest update 1 July 2015.

United Nations. 2009a. "Implementing the responsibility to protect." Report of the Secretary-General (A/63/677). 12 January 2009. in [http://responsibilitytoprotect.org/SGRtoPEng%20\(4\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/SGRtoPEng%20(4).pdf). Latest update 1 July 2015.

- United Nations. 2009b. “Assistance to Sri Lanka in the promotion and protection of human rights.” UN Human Rights Council Resolution (A/HRC/RES/S-11/1). 27 May 2009. in <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/SpecialSessions/Session11/Pages/11thSpecialSession.aspx>. Latest update 14 September 2015.
- United Nations. 2010. “Early warning, assessment and the responsibility to protect.” Report of the Secretary-General (A/64/864). 14 July 2010. in [http://www.responsibilitytoprotect.org/N1045020\(1\).pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/N1045020(1).pdf). Latest update 29 June 2015.
- United Nations. 2011. “The role of regional and sub-regional arrangements in implementing the responsibility to protect.” Report of the Secretary-General (A/65/877). 27 June 2011. in http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2011/393. Latest update June 29 2015.
- United Nations. 2012. “Responsibility to protect: timely and decisive response.” Report of the Secretary-General (A/66/874). 25 July 2012. in [http://www.responsibilitytoprotect.org/UNSG%20Report_timely%20and%20decisive%20response\(1\).pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/UNSG%20Report_timely%20and%20decisive%20response(1).pdf). Latest update 30 June 2015.
- United Nations. 2013. “Responsibility to protect: State responsibility and prevention.” Report of the Secretary-General (A/67/929). 9 July 2013. in http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/399. Latest update 30 June 2015.
- United Nations. 2014a. “Report of the Secretary-General on the Central African Republic submitted pursuant to paragraph 48 of Security

Council resolution 2127” (S/2014/142). 3 March 2014. in http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/142. Latest update 12 September 2015.

United Nations. 2014b. “Fulfilling our collective responsibility: international assistance and the responsibility to protect.” Report of the Secretary-General (A/68/947). 11 July 2014. in <http://responsibilitytoprotect.org/N1446379.pdf>. Latest update 1 July 2015.

United Nations. 2015a. “Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic (A/HRC/28/69).” 5 February 2015. in <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/019/37/PDF/G1501937.pdf?OpenElement>. Latest update 4 July 2015.

United Nations. 2015b. “A vital and enduring commitment: implementing the responsibility to protect.” Report of the Secretary-General (A/69/981). 13 July 2015. in <http://responsibilitytoprotect.org/SG%20report%202015.pdf>. Latest update 3 September 2015.

UNGA (United Nations General Assembly). 2012. “Enhancing the accountability, transparency and effectiveness of the Security Council.” Costa Rica, Jordan, Liechtenstein, Singapore and Switzerland: revised draft resolution (A/66/L.42/Rev.1) 3 May 2012. in http://csnu.itamaraty.gov.br/images/26._A_66_L_42_Rev.2_Small-5.pdf. Latest update 1 September 2015.

UNSC (United Nations Security Council). 2006. Resolution 1706

(S/Res/1706). 31 August 2006. New York: UN.

UNSC. 2007. “Letter dated 31 August 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council (S/2007/721).” 7 December 2007. in http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2007/721. Latest update 15 September 2015. in http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2008/4. Latest update 15 September 2015.

UNSC. 2008. “Peace and Security in Africa.” Statement by the President of the Security Council (S/PRST/2008/4). 2 February 2008. in http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2008/4.

UNSC. 2009. Security Council Press Statement on Sri Lanka (SC/9659). 13 May 2009. in <http://www.un.org/press/en/2009/sc9659.doc.htm>. Latest update 4 July 2015.

UNSC. 2011. Resolution 1973 (S/Res/1973). 17 March 2011. New York: UN.

UNSC. 2013a. Resolution 2098 (S/Res/2098). 28 March 2013. New York: UN.

UNSC. 2013b. Resolution 2118 (S/Res/2118). 27 September 2013. New York: UN.

UNSC. 2013c. Resolution 2127 (S/Res/2127). 5 December 2013. New York: UN.

UNSC. 2014a. Resolution 2139 (S/Res/2139). 22 February 2014. New York: UN.

UNSC. 2014b. Resolution 2149 (S/Res/2149). 10 April 2014. New

York: UN.

UNSC. 2014c. Resolution 2165 (S/Res/2165). 14 July 2014. New York: UN.

巫政憲。2013。〈國家保護責任原則之實踐與未來：國際於利比亞干預行動之分析〉。中興大學國際政治研究所碩士論文。(Wu, Zheng-xien. 2013. “The Practice and Future of Responsibility to Protect: An Analysis of the International Intervention in Libya.” Master’s Thesis of Graduate Institute of International Politics, National Chung Hsing University.)

林立。2007。〈國際法為何總是欠缺強制力的「弱法」？兼論「歐盟是否已改變國際法的運作方式」〉。《臺灣國際法季刊》4, 1: 129-156。(Lien, Lie. 2007. “The International Law Has been the Weak Law? Has the European Union Transformed the Traditional Way for International Law to Act?” *Taiwan International Law Quarterly* 4, 1: 129-156.)

姜皇池。2013。《國際公法導論》。臺北：新學林。(Chiang, Huang-chih. 2013. *Introduction to International Law*. Taipei: Sharing Publications, Inc.)

梁文韜。2010。〈人權國家主權與團和主義人道干預論〉。《臺灣政治學刊》14, 2: 77-133。(Leung, Man-to. 2010. “Human Rights, State Sovereignty and Solidarist Theories of Humanitarian Intervention.” *The Taiwanese Political Science Review* 14, 2: 77-133.)

楊永明。2003。《國際安全與國際法》。臺北：元照出版社。(Yang, Yung-ming. 2003. *International Security and International Law*. Taipei: Angle Publications, Inc.)

- 鄧衍森。2010。〈國際人權規範另一個來源：軟法〉。《數位典藏與數位學習聯合目錄》。http://catalog.digitalarchives.tw/item/00/5e/28/3c.html。2015/7/3。(Deng, Yan-sen. 2010. “Another Source of International Human Rights Norms: Soft Law.” Digital Archive Project of Taiwan Association for Human Rights in http://catalog.digitalarchives.tw/item/00/5e/28/3c.html.. Latest update 3 July 2015.)
- 蔡育岱。2010a。〈「人權與主權的對立、共存與規避」：論述《國家保護責任》在人道干預上的意涵與重要性〉。《東吳政治學報》28，4：1-36。(Tsai, Yu-tai. 2010a. “The Relevance of Confrontation, Coexistence and Circumvention between the Sovereignty and Human Rights: Some Reflections on the Discourse of the Responsibility to Protect and Its Value, Significance in Humanitarian Intervention.” *Soochow Journal of Political Science* 28, 4: 1-36.)
- 蔡育岱。2010b。〈國際人權的擴散與實踐：以《國家保護責任》的倡議為例〉。《問題與研究》49，4：135-162。(Tsai, Yu-tai. 2010b. “Diffusion and Practice of International Human Rights through the Concept of Responsibility to Protect: The Case of R2P Initiative.” *Issues & Studies* 49, 4: 135-162.)
- 蔡育岱。2010c。〈「國家保護責任」：習慣國際法中的新規範？〉。《臺灣國際法季刊》7：157-190。(Tsai, Yu-tai. 2010c. “The Responsibility to Protect: An Emerging Norm of Customary International Law?” *Taiwan International Law Quarterly* 7: 157-190.)

蕭琇安。2012。〈國際法「保護責任」之規範形成與歐盟角色〉。《歐盟與國際法秩序研討會》。2012年5月25—26日。台北：中央研究院歐美研究所。(Hsiao, Hsiu-an. 2012. “The International Law Norm-making of the Responsibility to Protect and The Role of the European Union.” *Conference on European Union and International Legal Order*. 25-26 May 2012. Taipei: Institute of European and American Studies, Academia Sinica.)

The First Decade of R2P: Recalibrating the International Norm

Yung-Ming Yen *

The past decade has witnessed the rise of responsibility to protect (R2P) as the alternative framework to tackle mass atrocities and humanitarian disasters across the world. Nevertheless, the optimistic expectation shared by scholars and officials during the 2005 UN World Summit quickly waned as various crises exposed the still unsolved puzzle of coercive intervention. Strong criticisms have emerged after the controversial enforcement of the Security Council's 1973 resolution on Libya, so has a new wave of debate surrounding the nature and scope of R2P. This article reviews the evolution of R2P in its first decade from both conceptual and practice aspects. The study reveals that the content of R2P has changed significantly in the last decade, and the inconsistent record of practice suggests the uncertainty of its legal status. Theoretically, the constructivist literature overlooks the gap between international norms and international legal principles. Increasing consensus on the first and second pillars of R2P is insufficient to confirm a new international custom. The

* Assistant Professor, Center for General Education, China Medical University.

prospect of status transformation hinges on the reform of the Security Council's decision-making procedures.

Keywords: Responsibility to Protect (R2P), International Norm, Customary International Law, Responsibility while Protecting (RwP), Security Council