

「利比亞事件」 對中共非洲外交政策的影響

The Impact of Libya's Turmoil on China's Foreign Policy

嚴震生 (Yen, Chen-Shen J.)

國立政治大學國際關係研究中心美歐所研究員

壹、前言

受到突尼西亞茉莉花革命 (Jasmine Revolution) 的衝擊，利比亞亦發生大規模的民主示威活動，不過不同於班安里 (Zine al-Abidine Ben Ali) 選擇辭去總統職位、流亡海外，格達費 (Muammar Gaddafi) 決定悍然對抗要求下臺的聲浪，進行政權保衛戰，讓利比亞動亂成為內戰。起初反抗軍攻城掠地，拿下首都的黎波里 (Tripoli) 似乎指日可待，但格達費負隅頑強抗拒，並展開反攻，讓叛軍節節敗退。針對利比亞的緊張情勢，聯合國安理會通過的相關決議，中國大陸在 2 月 26 日的 1970 號決議案中，和其他 14 位成員全數投票支持議案，譴責暴力、用武裝力量對付平民及對和平示威的鎮壓，同時亦支持非洲聯盟 (African Union) 及阿拉伯聯盟 (The Arab League) 對利比亞境內平民傷亡的譴責，並同意將利比亞的局勢交付國際刑事法庭處理。

3 月 17 日，聯合國安理會以 10 票支持、0 票反對、5 票棄權的些微多數 (需要三分之二的 9 票)，通過了 1973 號決議案，決定對利比亞設置禁航區 (no-fly zone)，並表明採取一切必要的措施，以保護利比亞人民。除了美國、英國、法國三個常任理事國外，非常任理事國中的波士尼亞、葡萄牙、哥倫比亞、黎巴嫩、奈及利亞、加彭及南非也都支持此案。金磚四國的中共、俄羅斯、巴西及印度，和非常任理事國的德國則是選擇棄權。由於中共並非唯一棄權的國

家，因此感覺上並不突兀，但基本上它對 1973 號決議案未提起否決權，就意味著中共外交政策雖有其既定的原則，但亦受限於國際環境，並不能完全忽視這項因素。

貳、中共的外交立場

基本上，中共自 1955 年參加萬隆會議（Bandung Conference）以來，就持守周恩來所揭櫫的「和平共處五原則」，即「互相尊重主權和領土完整、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利及和平共處」。在 1978 年與利比亞建立邦交時，聯合公報中特別提到雙方是在和平共處五原則的基礎上，「發展兩國之間的友好和合作關係」。此外，中國大陸亦尊重利比亞奉行中立及不結盟政策，並支持其反對帝國主義及與以色列猶太復國主義的鬥爭。最後，在 2006 年中共制訂的《中國非洲政策白皮書》中，同樣提到和平共處五原則的外交基礎，並列出其非洲政策的四大原則及目標，即（一）真誠、友誼及對等；（二）互利、互惠及共榮；（三）相互支持及緊密協調；（四）相互學習及追求發展。

若是從這些中共對外政策、對非政策及對利比亞政策的理論基礎來分析北京在聯合國兩項決議案的投票行為，或許國際社會無法瞭解為何一向採取不干涉內政的中國大陸，會在第一個決議案中投下贊成票，畢竟此決議案是要將利比亞政府屠殺平民的行為移交國際刑事法院處理，並且決定對利比亞實施武器禁運、旅行禁令、資產凍結等措施。一個可以解釋的說法是利比亞駐聯合國代表，也是格達費老友的沙爾葛萊姆（Abdurrahman Mohamed Shalgham）竟然在表決議案時，懇求各國支持制裁利比亞，讓中共尊重其意見而支持決議。不過，難道北京政府會相信沙爾葛萊姆仍然享有格達費的授權嗎？顯然中國大陸迫於國際輿情的壓力，而不得不作出這項決定。

另一個說法則是基於中共在利比亞的經貿利益，它是真誠地希望此項決議能夠讓利比亞回歸正常，因而投下贊成票。自 2 月發生動亂以來，中國大陸不少公司或是撤離、或是暫停運作，許多工作人員都已離開利比亞。大陸在利比亞約有三萬名企業主及員工，其中約有兩萬九千名已安全撤離。大陸第二大的電訊設備製造商——中興通訊，已撤出 88 位員工，僅有 20 位當地的員工留守。

中興通訊是利比亞最大的通訊設備供應商，自 1999 年以來總共投資 30 億人民幣。據中興通訊自己評估，利比亞的動亂至少造成其一億人民幣的損失。因此，無論如何，利比亞的政局轉趨穩定，絕對是有利於中共的經貿與投資。

不過在第 1973 號決議設立禁航區，並表明成員國除動用地面部隊外，可採取「一切必要措施」，來保護利國平民免受政府軍攻擊時，北京政府實在難以再予以支持，因為根據中共官員一貫的說法，國際社會必須透過和平手段以解決利比亞的危機，聯合國安理會應遵循《聯合國憲章》和國際法準則，尊重利比亞的主權和領土完整，禁航區當然是對利比亞主權的侵犯。

基於這些考量，中共實在應該行使否決權，但或許北京政府考慮到阿拉伯聯盟和非洲聯盟對利比亞局勢的焦慮和關切（非洲三國及中東的黎巴嫩都支持此案），以及格達費的確殺害支持反抗軍的平民百姓，才以棄權代替反對，沒有阻攔決議案的通過。不過中共絕對沒有想到禁航區之決定雖然禁止格達費的空軍對反抗軍進行空襲，卻衍生出聯軍對利比亞的軍事目標進行轟炸，後者行動的理由是「一切必要措施」也包括聯軍可以採取的空襲行為。在聯軍根據安理會通過、但中共棄權的決議案，對利比亞採取軍事行動後，北京政府就不得不更清楚地表明其立場。

參、中共在利比亞內戰中所採取的立場

中共外交部長楊潔篪 3 月 24 日在和德國外長韋斯特韋勒（Guido Westerwelle）通電中，闡述了中共對利比亞局勢的原則立場。楊潔篪對當前有關國家對利比亞採取軍事行動造成平民傷亡深表關切，呼籲有關各方立即停火。這位中共外長指出，各國應尊重利比亞主權、獨立、統一和領土完整，透過對話等和平手段解決當前危機。他表示中國大陸支持聯合國秘書長利比亞問題特使以及非洲聯盟、阿拉伯聯盟為和平解決當前危機展開的外交努力，希望利比亞局勢儘快恢復和平穩定，避免出現武裝衝突升級和更為嚴重的人道主義危機。

雖然利比亞的局勢混亂，一定會影響到大陸在此的投資及其他商業活動，但北京政府仍宣稱並不會衝擊到大陸在非洲的整體投資及貿易。不過在聯軍展開空襲行動後，大陸的商務部宣布在情況明朗前，與利比亞的貿易、營建契

約、及投資（最主要的投資是在能源及營建部門）將會受到嚴重的影響，至少在利比亞情勢尚未穩定之際，大陸是不會進行任何新的投資。

北非及中東政治不穩定對經貿投資的衝擊，受到北京政府高度的關注。商務部希望那些要進軍非洲的企業必須做好風險評估，特別是政治風險值得注意；此外，它們也應建立早期預警制度，以降低風險。「出口信用保險公司」對整個阿拉伯世界推動緊急處理機制，提高一些國家的風險，並對出口商傳送警示訊息。

在撤僑方面，大陸媒體將此救援行動刻意美化，「光明日報」甚至以「史上最大規模撤僑，顯示負責任大國形象」為標題，說明雖然「中國在利比亞有許多項目和巨大的投資，但是同經濟利益相比，人的生命和安全無疑處於至高無上的位置。在國際形勢發生動盪的時候，不惜一切代價確保本國公民的生命安全，是一個負責任政府的第一選擇。」不過，儘管此媒體對撤僑行動有極為正面的評價，但它在結論中還是作了適度的提醒，強調「今天的世界，產生各種動盪的根源並沒有得到根本消除。無論是發展對外關係，還是進行經濟投資，都應該進行各種必要的風險評估，以便把遭遇動盪時的風險和損失降到最低程度」。

肆、中共的利比亞政策之意涵

中共在利比亞動亂中所持的立場，呈現出前後矛盾、政策不一的情形。如果北京長期堅持不干涉內政的外交政策，為何支持國際刑事法庭處理利比亞的動亂？此外，在禁航區是明顯違反一國的主權領土完整之際，為何它還不使用否決權，反而選擇棄權，默許安理會通過第 1973 號決議案？這些曖昧的態度看不出中共是「負責任大國」，因為它無法堅持其一貫的外交立場，又在重要時刻選擇默許。

或有謂伴隨著中國大陸全球利益的日益複雜和廣泛，其外交策略也在發生變化。然而，尤其在安理會決議通過時，明知聯軍有可能採取空襲行動，但卻視若無睹，只有在事後才表示希望各國尊重利比亞主權、獨立、統一和領土完整，透過對話等和平手段解決當前危機。由此觀之，北京政府從一開始就沒有在此議題上採取主導政策，特別是過去它以第三世界領導人自居，過去亦曾多

次使用否決權阻撓或弱化聯合國安理會針對辛巴威、緬甸和蘇丹等流氓國家違反人權所採取的制裁措施，難道利比亞不也是受到類似的待遇嗎？

這樣的批判，其實也過於嚴苛，因為過去北京政府也有類似的前例。1990年11月，伊拉克在波灣戰爭中入侵科威特時，中共對聯合國授權向伊拉克使用武力的第678號決議即採取棄權立場。伊拉克侵略科威特的事實是不容否認的，而此行動受到國際制裁亦是理所當然，在此國際社會基本上態度是一致的決議，中共選擇棄權，而未使用否決權，或許和它剛走出天安門事件的陰影，重返國際社會有關。相較之下，利比亞的動亂純屬內戰所導致，中共若選擇提出否決權，亦符合其長期的外交政策和第三世界領導人的身分。

伍、結論

北京政府長期經營非洲，在這個地區享有高度的經貿利益。近年來，許多有關中共在非洲的專書及期刊文章紛紛問世，大都明確地指出它已逐漸取代英法等歐洲殖民母國在非洲的影響力。若從雙邊貿易的數字來看，中共確實是僅次於美國的非洲第二大貿易夥伴，但從這次法國推動對利比亞實施制裁及英法兩國主導整個空襲行動，而北京政府僅能於事後宣稱反對動武的實際發展來看，中共或許在經貿投資及能源開發方面有很大的突破，不過顯然這方面的影響力尚未轉移到政治層面，除非北京願意放棄其不干涉內政的原則。