

# 安理会在利比亚设立“禁飞区”的背景及作用

程星原\*

今年3月17日,联合国安理会通过第1973号决议,决定在利比亚设立“禁飞区”,禁止“除执行人道主义救援和撤侨任务外的所有飞机”在利比亚领空飞行,并授权成员国采取“不包括向利比亚派遣地面部队的一切必要措施”,保护利比亚平民及其居住区免受武装袭击的威胁。决议还决定对利比亚实施武器禁运和财产冻结等制裁措施,并要求利比亚冲突双方立即实现停火,寻求和平和可持续的解决方案等。但随后,法国、英国和美国等多国部队却出动战机,军事干预利比亚。利比亚“禁飞区”问题及其走向成为世人关注焦点。

## 一、在利比亚设立“禁飞区”的背景

今年2月,西方国家开始就是否在利比亚建立“禁飞区”展开争论,鉴于一旦设立“禁飞区”将耗费大量资金,而且有可能意味着长期的军事投入,因此许多国家一直举棋不定。特别是对已身陷阿富汗、伊拉克两场战争,并且面临2012年大选的美国总统奥巴马来说,在利比亚开辟新战场要承担更大的政治风险。同时,法国和英国等西方国家担忧军事干预推翻卡扎菲政权很可能将激起阿拉伯国家的反美情绪,多次表示设立“禁飞区”要得到阿拉伯国家允许,希望阿拉伯国家联盟(简称阿盟)“打头阵”,为其分担政治风险。

今年1月以来,中东地区乱局持续发展,阿拉伯国家都受到不同程度的冲击,民众示威此起彼伏。阿拉伯国家当权者都希望与卡扎菲政权划清界线,以显示站在利比亚人民一边,争取国内民心,缓和内部政治压力,维护其社会政治稳定。为此,2月22日,阿拉伯国家联盟决定暂停利比亚参加阿盟及其所有附属机构会议的资格,直至其对本国人民的诉

求予以回应。3月初,海湾阿拉伯国家合作委员会(简称海合会)在沙特推动下谴责卡扎菲政权“对人民犯下的罪行”,呼吁联合国安理会在利比亚设立“禁飞区”,希望阿盟尽快出台相关决议。3月上旬,支持卡扎菲的军队在利比亚反政府武装打了个措手不及之后卷土重来,并借助其空中优势力量对反政府军进行打击。阿盟等对利比亚的局势忧心忡忡,希望能够设立“禁飞区”来平衡双方的军事力量,避免出现人道主义灾难。3月12日,阿盟在埃及首都开罗召开外长级紧急会议,讨论利比亚局势和下一步阿盟将要采取的对策。这次会议的重要决定之一就是阿盟将正式向联合国安理会提出,建议在利比亚上空设立“禁飞区”,包括禁止军用和民用飞机在“禁飞区”内飞行,以防止大规模伤亡事件继续发生。在阿盟会议上,海合会国家等坚决主张在利比亚设立“禁飞区”,阿尔及利亚、叙利亚、也门、苏丹等国虽然反对,但顾忌民众反应,并未强烈阻止决议通过。不过阿盟也表示,反对任何外国势力对利比亚的武装干涉。<sup>①</sup>

在此情况下,3月17日,安理会就利比亚局势举行闭门磋商,就法国、黎巴嫩、英国和美国共同提交的相关决议草案进行表决。表决结果显示,安理会15个理事国中有10个国家投赞成票,中国、俄罗斯两个常任理事国以及印度、德国和巴西三个非常任理事国投了弃权票。<sup>②</sup>据此,安理会当天通过了在利比亚设立“禁飞区”的第1973号决议案,该决

\* 作者单位:中国现代国际关系研究院(副研究员)。

<sup>①</sup> /阿盟:设立禁飞区应包括应拯救平民和保护设施”, [http://news.ifeng.com/world/special/libya/content-2/detail\\_2011\\_03/23/5320065\\_0.htm](http://news.ifeng.com/world/special/libya/content-2/detail_2011_03/23/5320065_0.htm)

<sup>②</sup> “联合国安理会决定在利比亚设立禁飞区”, <http://inf.sngbb.cn/zixun/shishi/2011-03-18/698595.html>

议案禁止除执行人道主义救援和撤侨任务外的所有飞机在利比亚领空飞行,并授权成员国采取不包括向利比亚派遣地面部队的一切必要措施保护利比亚平民和保障人道主义运送安全,平衡利比亚敌对双方的军事力量,避免出现大规模的冲突和屠杀。阿盟对此投赞成票。

## 二、利比亚“禁飞区”的特点

“禁飞区”是二战后才产生的概念,主要有两种含意:一种是主权国家在特殊情况下、在特殊时段对其领空范围内的特定空域采取限制飞行的管制措施,这种“禁飞区”的建立是国家主权所赋予的权力;另一种是在发生冲突的情况下,某个或某些国家或国际组织,在冲突地域划定的特殊限制空域,限制冲突相关方的飞行器在管制空域内的飞行活动,只有在国际组织授权的前提下,设立此种“禁飞区”才具有合法性。

此次在利比亚设立“禁飞区”是史上美国主导设立的第三次空中“禁飞区”。前两次分别是美英联军在伊拉克北部及南部设立的两个“禁飞区”和波黑战争中的“禁飞区”。而在伊拉克、波黑和利比亚设立的三个“禁飞区”,显然均属于后者的概念范畴。利比亚“禁飞区”主要特点可以概括为以下几点。

第一,强调禁飞、禁防,谋求绝对制空权。“禁飞区”旨在禁止敌方航空器在禁飞区飞行,并确保己方飞机在区内自由飞行。这种单向禁飞做法实质上旨在谋求绝对制空权,凭占绝对优势的空中力量,最大限度地阻止敌方的军事活动。1992年8月,美国、英国和法国等即曾以保护伊拉克南部少数什叶派穆斯林免遭伊拉克空军轰炸为由,在伊拉克北纬32度以南地区设立南部“禁飞区”,声称无论是伊拉克军用或民用飞机都不得飞入该地区,否则将被击落,机场及地面雷达将遭空袭。伊拉克反应强烈,多次声称在伊拉克南部设立“禁飞区”属非法行动,并不断向该地区部署地对空导弹。1993年1月,美国出动作战飞机110余架次,对伊拉克南部“禁飞区”目标进行了近3小时空袭,造成伊拉克军队19人丧生,多处军事设施被毁。

目前,法国、英国和美国联军在利比亚设立“禁飞区”主要是运用“绝对空中优势”以求达到“以质取胜”的作战目标。利比亚“禁飞区”设立后,西方联军集中力量空袭威胁到利比亚反政府武装控制城市的利比亚政府军的地面机械化部队、炮兵、机动化导弹发射装置及通讯设施,有效地阻止了利比亚政府军对班加西的军事攻势。3月24日,卡扎菲派一架单引擎战机飞越第三大城米斯拉塔上空,首度挑战“禁飞区”,后被法国飓风战机发射的空对地飞弹击毁。此后,利比亚空军遭到极大削弱,其飞机再未能起飞。联军空袭扭转了利比亚反政府武装在战场上处于下风的局面,并最终形成了双方的军事对峙。

第二,获联合国授权,以多国联盟的形式实施。设立“禁飞区”不仅对禁飞方产生很大影响,而且可能涉及第三国态度,并激起该地区国家民众的反美情绪。若处理不当,极易授人以柄,受到他国(集团)的介入或干涉。如1991年4月,美国、英国和法国在伊拉克北纬36度以北地区设“禁飞区”。1992年8月,美英法等又在伊拉克北纬32度以南地区设立南部“禁飞区”。1996年9月,美国再次以伊拉克不遵守“禁飞区”限制为由,将伊拉克南部“禁飞区”扩大到北纬33度以南地区,逼近巴格达南部郊区。<sup>1</sup> 尽管西方国家声称伊拉克上述“禁飞区”是根据联合国安理会第678号决议授权设立的,但国际社会却一直对伊拉克“禁飞区”设立的合法性存在争议。

有鉴于此,此次设立“禁飞区”,是在阿盟于3月12日敦请联合国安理会在利比亚设立“禁飞区”之后,3月17日,美英法等西方国家才主导安理会通过了在利比亚设立“禁飞区”的第1973号决议案。对此,美国务卿希拉里称:“阿盟立场代表着一个真正的转折点,不仅强化了国际社会对卡扎菲的压力,又为西方军事干预提供了重要支持。”翌日,法英美开始对利比亚实施名为“奥德赛黎明”的军事打击。此后,加拿大、意大利、比利时、西班牙、挪威、丹麦、捷克等国均宣布加入对利军事行动。卡塔

<sup>1</sup> “禁飞区”, [http://news.xinhuanet.com/ziliao/2011-03/18/c\\_121203663.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2011-03/18/c_121203663.htm)

尔是唯一一个派战机参与西方联军对利作战的阿拉伯国家。<sup>1</sup>

第三,耗资巨大,美国欲及早抽身。西方国家实施“奥德赛黎明”行动的共同目的:一是利用利比亚反政府武装举事的难得机遇,推翻如鲠在喉的卡扎菲政权;二是向利比亚反对派提供支持,以便为反对派上台后在利比亚谋取更大的石油利益埋下伏笔。但是在共同利益的背后,各国还有自己的打算。美国在伊拉克与阿富汗战争中已投入过多资金与人力。据统计,自1991年设立“禁飞区”至2003年在伊拉克主要作战行动结束后取消“禁飞区”,时间跨度长达13年。为此,美国每日需投入40余架次的战机执行巡逻任务,美军不仅要在波斯湾常驻一艘航母,还得长期租用沙特和土耳其的空军基地。仅1996—2001年,美军就为此年均耗资10亿美元。

而在这次对利比亚的军事行动中,美军仅在对利比亚空袭第一天就发射了110枚巡航导弹,花费超过了1亿美元,一周内便花掉近10亿美元,美国国内批评声浪不断。<sup>④</sup>而深陷伊拉克和阿富汗两场战争泥潭的美国目前没有能力开辟第三战场。同时,美国也担心是否能在利比亚扶持一个强大的对手来取代卡扎菲,并“听命于美”,否则一旦把利比亚打成第二个索马里,形成军阀部落混战的局面,有可能被“基地”恐怖组织利用,成为新的热战场,那将是更糟糕的结局。诸多因素都让奥巴马极力想从利比亚的军事行动中脱身。因此,美国有意采取有限介入利比亚军事行动,先集中力量“致残”或“打哑”利比亚防空力量,后让其欧洲和阿拉伯盟友在利比亚继续执行禁飞任务。

### 三、利比亚“禁飞区”的作用

第一,西方国家将联合国决议视为军事干预利比亚的借口。在利比亚设置“禁飞区”的合法性依据是联合国安理会第1973号决议,然而许多人把该协议和设置“禁飞区”等同起来。实际上联合国安理会第1973号协议中有很多内容,设置“禁飞区”只是其中一部分。该协议还有保护平民、强制执行武器禁运、资产冻结等内容。鉴于利比亚地势平坦,90%都是沙漠,西方国家对利比亚政府军的空袭很

容易得手,破坏性很强。联合国安理会第1973号协议认为目前在利比亚发生的针对平民的大规模、有系统的攻击可构成危害人类罪,而设立“禁飞区”能够保护区内平民和反政府武装。鉴于协议规定有关国家可“采取一切必要措施”保护利比亚平民,但不包括派遣地面部队占领,而目前联军实施的轰炸属于空中打击,并没有派出地面部队。因此,恰恰是协议的这一内容被法英美等国认为是对利比亚轰炸的法理依据之一。

而实际上,西方国家在利比亚设立“禁飞区”的真正目的是希望通过军事介入改变冲突双方的力量对比,使利比亚局势向有利于反政府武装及其自身利益的方向发展,这完全背离了安理会决议中使利比亚平民免遭人道主义灾难的初衷。因此,目前,世界上不少国家和国际组织如东盟、非盟以及北约内部等,都对此次军事行动的打击目标、目的性和正当性提出了质疑和批评,<sup>⑤</sup>挪威等国中断参与军事行动,<sup>1/4</sup>曾支持“禁飞区”的东盟立场明显软化。3月20日,东盟谴责西方国家对利比亚发动军事打击。东盟秘书长穆萨当天说,阿拉伯国家不希望西方国家对利比亚实施伤及百姓的军事打击。利比亚现在所发生的情况偏离了联合国安理会在利比亚设立“禁飞区”的目的。安理会决议旨在保护利比亚平民,而不是轰炸和袭击更多平民。<sup>1/2</sup>

目前,联合国安理会通过在利比亚设立“禁飞区”的决议已经两个多月,卡扎菲的装甲部队及防空设备在北约空袭下虽然受到重创,但反政府武装仍未能取得优势。利比亚战况胶着不下,西方国家原打算使利比亚迅速变天的计划落空。

第二,利比亚“禁飞区”的局限性。一是安理会  
(转第25页)

<sup>1</sup> “卡塔尔3架军机燃油耗尽急降塞浦路斯”, [http://news.ifeng.com/world/special/libya/content-2/detail\\_2011\\_03/23/5318827\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/world/special/libya/content-2/detail_2011_03/23/5318827_0.shtml)

<sup>④</sup> “利比亚禁飞区可能维持90天 北约拟接管所有行动”, <http://www.sina.com.cn>

<sup>⑤</sup> “利比亚政府发武器 国际社会反应不一”, <http://news.hb65.com/system/2011/03/21/010690777.shtml>

<sup>1/4</sup> “打头阵之后的难题”, [http://news.ifeng.com/gundong/detail\\_2011\\_03/23/5311318\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/gundong/detail_2011_03/23/5311318_0.shtml)

<sup>1/2</sup> “北非乱局令‘两大盟’很尴尬”, [http://news.xinhuanet.com/world/2011-03/30/c\\_121248505.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2011-03/30/c_121248505.htm)

腿走路”的理由。欧洲理事会主席范龙佩提出的“欧盟经济政府”的主张,德国提出的修改《里斯本条约》以提高退休年龄、控制工资增长、统一公司税的建议,在此前争议较大的私人投资者是否应为主权债务危机“埋单”等问题,峰会最终决议均未体现。新机制只要求各国朝着统一的政策目标迈进,具体的政策工具由成员国自主选择,政策的落实和执行也只是靠彼此间的政治监督。失去约束力的新机制,对出资国的吸引力已大打折扣,出资国的民众反对政府“无原则地”救助情绪只会越来越高。<sup>1</sup>总之,峰会仍未能解决欧盟结构性失衡和欧元区财政、货币政策不匹配问题;峰会成果仍是一个各方均能接受的折中方案,是对现有机制的修补;不对欧元区进行根本性改革,扩大救助基金规模很可能只是让更多成员国产生依赖心理,长期发展下去,欧元区分裂成“北欧欧元区”和“南欧元区”并非不可能。

此外,当前面临的一个非常现实问题是,应对危机的新机制远水难解近渴。2011年3月以来,国际评级机构频频下调欧元区国家的评级,已令市场对欧债“风声鹤唳”。3月10日,穆迪下调西班牙主权

信用的评级,由Aa1降至Aa2,展望为“负面”。3月16日,穆迪下调葡萄牙的信用评级,将其评级由A1连降2级至A3,评级展望为“负面”。惠誉3月24日将葡萄牙的评级下调至A-,并列入“负面”观察名单。标准普尔同日将葡萄牙的评级下调两个等级,从A-降至BBB。4月,葡萄牙、西班牙还将迎来新的发债融资高峰。预计2011年全年葡萄牙和西班牙将有约2750亿欧元公债和银行债务到期。在未来三个月内,如果国际评级机构继续降低欧元区国家和银行业的信用级别,欧债前景将会十分严峻。而峰会提出的建立永久性危机应对机制最早启动时间为2013年7月。<sup>④</sup>

面对葡萄牙债务危机发酵以及欧元区金融系统风险不减,“不太给力”的欧盟峰会成果令欧债前景不太乐观。◎

<sup>1</sup> Jean-Claude Trichet “What Future for the Euro?”, March 18 2011, [http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2011/html/sp110318\\_1\\_en.htm](http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2011/html/sp110318_1_en.htm)

<sup>④</sup> “Eurozone A Crisis Waiting to Happen”, March 27 2011, [http://www.ft.com/cms/s/3/decd5a24-589a-11e0-9b8a-00144feab49a\\_dwp\\_uu\\_id=79cadde4-5c1b-11df-959-00144feab49a.htm#axzzlhmqmMFO](http://www.ft.com/cms/s/3/decd5a24-589a-11e0-9b8a-00144feab49a_dwp_uu_id=79cadde4-5c1b-11df-959-00144feab49a.htm#axzzlhmqmMFO)

(接第9页)有关利比亚“禁飞区”的决议本意是防御性的,主要目的是在空中禁止卡扎菲的力量,以免威胁平民目标,但西方国家却将其作为对利比亚发动进攻性军事打击的法理依据,引起国际社会的强烈质疑。

二是迫于军力所限等诸多原因,“禁飞区”也是有一定范围的。比如,波黑有5.1万平方英里(相当于8.2万平方公里),伊拉克更大一些也只有10万平方英里(相当于16万平方公里),而利比亚的面积是伊拉克的四倍,有170多万平方公里,且几乎在每个地方都有暴力事件的发生。3月21日,美军非洲司令部司令卡特·哈姆说,联军在利比亚建立的“禁飞区”将继续扩大,将把利比亚首都的黎波里包括在内。<sup>1</sup>尽管如此,利比亚的“禁飞区”其实也只能保证利比亚一小部分地区平民的安全。

三是利比亚“禁飞区”只能解决空中的问题,其地面作用并不大。卡扎菲虽然对多国部队的空中力量没有招架之力,但仍然拥有训练有素的地面部队,

在国内有绝对优势,反对派无法和他对抗。虽然联军的军事打击已产生效果,但并未伤及卡扎菲的元气。现在反政府力量由于西方国家的支持大受鼓舞,抓住时机重整旗鼓,抢占有利地形,这使交战双方更难决出胜负。因此,双方军事力量要比设立“禁飞区”前更为平衡,双方长期对峙的可能性增大。利比亚局势趋于复杂化,保护平民和以人道主义为目的的“禁飞区”恐将长期存在。如果联军以推翻卡扎菲为目的,则需出动地面部队,战争势将继续深入和扩大,这就意味着利比亚将进入较长的动荡期,并有可能陷入实质上的对峙和分裂。◎

<sup>1</sup> “美军称利比亚禁飞区将扩大”, [http://news.xinhuanet.com/video/2011-03/22/c\\_121215563.htm](http://news.xinhuanet.com/video/2011-03/22/c_121215563.htm)