



# 利比亚危机中，中国外交的“变”与“守”

文/吴白乙

图/CFP

从2011年2月利比亚爆发国内动乱，到2011年9月16日，第66届联合国大会同意利比亚“全国过渡委员会”作为利比亚在联合国的合法代表，卡扎菲统治这个北非国家长达42年的历史基本结束。

但国内外围绕利比亚危机中中国的外交方略，争议却仍在继续。责之者认为中国将自己在利比亚巨大利益（上千亿人民币投资）的主导权，拱手相让于欧美，未有效参与利比亚国内进程。赞之者则认为中国的外交处理有理有利有节，成功地维护了国家利益。

在笔者看来，中国在利比亚危机中的政策选用并没有超越既定多年的“韬光养晦”国家战略，其政策演变过程基本体现“温吞、低调”的一贯特征，维持了诚如近来西方学者和评论家所谓的“隐实力”。

从另一方面看，中国又不乏“高

调曝光”。从利比亚事发后半个月内，中国政府果断决定从距本土9000公里外实施陆海空三路营救，成功撤离近3.6万名在利中国公民，开创了新中国外交史的先例。

## 公民安全成为首要国家利益

一直以来，“国家利益”是一个常常“与时俱进”的概念。

新中国成立后相当长的一段历史中，确保国家政治制度、领土（海）疆界以及驻外代表机构这些主权象征不受颠覆和侵犯是中国国家利益的主要内容，无论是官方还是学界都曾简单地界定，“对中国来说，国家利益的空间范围就是中国本身，绝不能把它伸展到其他国家和地区去”。

但随着30年改革开放进程的深入，特别是20世纪90年代末中国入世后，中国加速融入到国际生产、贸易

和投资活动链中，日益成为资源、信息、物流和人员“大进大出”的现代化社会。

2009年，中国出境人数约5000万，是改革开放之前30年年均出境人数的5000倍，95%以上为因私出国，留学、务工、经商、旅游等成为中国公民“走出去”的主要目的。

公民是国家主权的基础，国家对其安全的维护主要在本国领土范围实现，也会自然地伴随公民利益载体（如海外资产、跨国公司、维和部队、出境公民等）的国际化而不断跃出国境，延伸到世界各地。这个渐进的过程在近10年出现了加速发展的势头，特别是2006年胡锦涛同志在中央外事工作会议上进一步要求外交工作“要适应我国企业和人员大量走出国门的新形势，依法维护我国海外机构和人员的安全和合法权益”之后，中国外交明显加快了从“外交为国”走

利比亚危机中，中国外交的“变”突出体现在“以人为本”的撤侨行动，“不变”表现在“以我为主”，不拿原则做交易。

向“外交为民”的步伐。

正是在这样的背景下，中国外交在利比亚危机之初的工作重心不在联合国安理会的会场内外，而在人民生命安全这一根本要务上。中国政府迅速判明形势，认定滞留当地的各类中国公民为国家面临的最为紧迫的安全风险，并当机立断成立了由负责外交的副总理和国务委员为主要领导的国务院应急指挥部，启动外交、军队、交通等多个部门的应急机制，调配专机、临近利比亚的中国远洋货轮及作业渔船实施撤侨大行动，中国驻利比亚、埃及、突尼斯、希腊、意大利、约旦等国大使馆全力以赴，与驻在国家政府和相关企业快速协调、合作，租用了大批汽车和商船，还及时为撤退同胞提供食宿、证件、通讯等服务；正在亚丁湾参与国际反海盗护航任务的海军“徐州”号导弹护卫舰也奉令赶赴利比亚，为撤离人员的船舶提供航行保护。截至3月2日，共有35,860名已知并有回国意愿的中国公民撤离利比亚。

### “静观其变”的轨迹

撤侨行动获得圆满成功并在国内外赢得一片赞誉后，中国外交在接下来的5个月中似乎回归于“静观其变”的惯常姿态。

在此期间，利比亚战局不断发生变化，政府军与反政府武装在各地争夺几度易手，外部军事干预的力度或强或弱，国际舆论也瞬息万变，中国政府的公开表态却显示出某种超脱甚至滞后，引起国内外人士的批评和质疑。

其实，中国对利比亚问题的立场未能有别于以往应不足为怪，这既是

中国外交价值观和国际行为规范所决定的，也是中国对世情乃至国情保持独到理解的体现。

首先，经过数十年的实践，特别是近30年中对当代世界特征的认识、“去意识形态化”以及全方位和平友好的政策定位，中国外交在重大国际问题、热点事件上的基本立场已趋于固定。由于自身的发展中国家属性，中国在国际多边场合对强国干预弱国内事务的正当性一直持保留态度，并尽力通过外交斡旋来降低这种可能。

3月3日，中国外交部发言人再次申明这一立场，即中方主张“联合国相关机构的讨论应有助于利比亚尽快恢复局势稳定”，安理会的下一步行动应该遵守三个原则，“一是要尊重利比亚的主权和领土完整；二是推动通过对话等和平手段解决利比亚当前危机；三是安理会应充分听取和尊重广大阿拉伯国家和非洲国家的意见”。

其中第一、二项原则实际上就是针对外界，特别是安理会内美欧国家对利比亚武力干预的冲动而言，第三条则是希望非洲联盟及阿拉伯世界能够发挥独到的缓冲作用，同时也表明中国充分注意利比亚问题与非盟和阿盟两大阵营的内在联系，寻求与二者立场的充分协调。

3月22日，安理会通过了包括设立禁飞区等干预性内容的1973号决议，中国常驻联合国代表在辩论中明确表示“反对任意解读”这一决议的做法，反对任何外国借口在武装冲突中保护平民而对主权国家实施“政权更迭”或卷入其内战。

中国外交部随后进一步说明，中国“历来反对在国际关系中使用武

力，对决议中的一些内容是有严重保留的。但考虑到阿拉伯国家和非盟的关切和立场以及利比亚当前的特殊情况，中方和有关国家一道对决议投了弃权票”。

其次，在反对外部武力干涉的同时，中国也一直抵制某些西方大国对别国内部事务当“道德裁判”的做法，避免卷入当事国内部政治纷争，坚持“尊重当事国家人民的选择”这一重要原则。

这一原则的实际意义，是在后冷战时代国家发展多样性增大、全球治理难题增多、各国普遍从“精英政治”向“平民政治”转型、内部利益冲突加剧的大背景下，中国奉行这一政策既可以不受他国裹挟和压力而在情况不明之下冒然“趟浑水”，也可以为“大局已定”的条件下作出后续的政策调整留有余地。

近年来类似实践已证明，这是一种较为稳妥和务实的对外关系策略思想。在此次利比亚危机中，俄罗斯先是反对西方进行武力干预，后又公开呼吁卡扎非下台，而中国国家主席胡锦涛两次公开呼吁利比亚政府和反对派实现停火，避免暴力冲突升级造成更大人道主义灾难，却从未表示过要谁上台或下台，体现了大国外交的成熟信誉和原则一致性。

在此期间，中国还通过相关渠道与利比亚内战双方保持接触，及时了解真实情况，陈述中方立场，努力促使双方考虑以和平方式解决当前危机。

6月9日，时任利比亚外长欧拜迪访华。几乎与此同时，中方派出驻卡塔尔大使前往班加西会晤了利比亚“全国过渡委员会”主席卡迈勒。6月22日，外交部长杨洁篪在会见到访

的该委员会执行局主席吉卜里勒时明确表示中方重视该委员会的代表性，视其为“重要对话方”。7月上旬，外交部亚非司司长亲访班加西，再次敦促利冲突双方“尽快就停止冲突、未来政治安排等事宜展开实质性谈判，并积极回应非盟等有关方面的斡旋努力”。

再次，中国外交也秉承了维护国家利益，特别是海外经济利益安全的基本宗旨。利比亚是北非重要的石油富国，中国是世界第二大石油消费国，利是中国的第十一大石油供应国，2010年中国进口总量中有3%来自利比亚。利比亚内战爆发前，中国在利投资、合作项目多达50个，涉及基础设施与石油等约188亿美元。数月战乱给中国带来的直接损失巨大。

作为对外投资和经济合作活动日益广泛的新兴经济体，中国最不愿意看到目的地国出现失稳或战乱的局面。而一旦出现上述情况，特别是敌对双方处于角力僵局，无法预料其最终结果，中国自然会选择被动观望的政策。

外交是关涉国体的政治行为，而非风险投资。由于既有的协议关系是同卡扎菲当局发生的，那么如果过早地抛弃原有的外交承认，就无异于玩“俄罗斯轮盘赌”，其损失无疑更加惨重。与此同时，中国政府也密切与利比亚反对派的接触，及时同他们建立联系和信任，也是部分地出于保护中国在利经济利益的考虑。

对此，连美国的观察家都表示理解，他们认为“中国试图寻找一种方式使其既能做到不违反不干涉别国内政的宣称，又能以被动的方式在双方之间游离，一旦时机成熟，它再承认在权力争斗中胜出的一方为合法政府”。

8月15日，利反对派武装攻占了首都的黎波里以西70公里的重镇苏尔

特。由此，胜利的天平开始向反对派倾斜。16日，利“全国过渡委员会”副主席古贾表示将尊重卡扎菲政府时期与中国企业签订的所有合约，欢迎中国企业重回利比亚完成在建工程，希望中国在战后重建及两国未来合作中发挥作用。他还希望中国能利用其国际地位和影响力，尽早使联合国解除对利比亚海外资产的冻结。

对此，中方给予了积极回应。8月24日，中国外交部发言人表示，“注意到近日利比亚形势发生的变化，中方尊重利比亚人民的选择”，外电评论称“（中国）发出了迄今为止最清晰的支持声明”，北京“虽然还没有正式承认全国过渡委员会为利比亚的合法政府，但已经清楚表示出在后卡扎菲时代日益灵活的外交策略以及保护其国家利益的愿望”。

然而，从8月23日到9月12日，中国迟迟不宣布对利“全国过渡委员会”的正式承认，引起国内外的普遍猜测和批评。尽管“担心卡扎菲卷土重来”说，“对反对派内部整合能力存疑”说，“以非盟为风向标”说等解释各有道理，然而外交部发言人的两次对外谈话却道出了事实真相。

一是9月7日，在回答记者关于承认利“过渡委”问题时，姜瑜称“需要水到渠成”，暗示双方正在“引水修渠”的过程之中；二是9月13日，在回答记者关于中国是否为“承认”设置过前提条件时，姜透露，“近来，中方通过多方渠道与‘过渡委’保持密切接触”。经过谈判，前者同意因安全原因撤离的中国驻利使馆“将视利安全局势适时返回”，在利比亚海外资产解冻问题上，“会继续本着负责任、建设性的态度对待”，而后者则同意，“将坚定奉行一个中国的政策，切实遵守中利双方此前签署的各项条约和协议”。

## 中国外交“变”与“守”的再思考

伴随利比亚内战的演进，中国外交也大致走完了从撤侨、静观其变到最终承认反对派的危机管理全程。人们对其中的政策调整，特别是调整的时机是否有利于中国在利的利益存有争论。本文无意也无法绝对地肯定在此期间中国相关决策的合理性，毕竟其具体过程细节、环境压力和复杂的利益考量等远非普通学者所能完全获知和理解。不过，此次中国对利比亚危机的处理应该成为新的观察窗口，人们应该透过表面事实去进一步发掘其完整的蕴含。

以笔者管见，至少可以初步认定中国外交的“变”与“不变”两个侧面其实都在增强。所谓“变”，突出体现在“以人为本”的观念上，撤侨行动充分体现了“公民安全”在中国外交价值观谱系中排序上升，从而导出中国政府“积极有所作为”，敢于决胜千里之外的结果。

所谓“不变”，是指“在骤然增加的机遇、压力和复合型的内外矛盾面前，中国外交受到来自不同方向、对错混杂的大量批评与建议”，只有坚持“以我为主”，不拿原则做交易，才能确保自身国际安全利益的底线不被突破。

利比亚内乱同样是由人权状况恶化引起，但由于西方借机厕身其中谋取私利，不仅导致局势更加复杂，强化武装反叛结合外国干预取得成功的范式，而且可能会在国际法领域进一步推动“人权高于主权”的逆动。显然，中国作为第三世界的一员意识到这一危险，在利比亚危机中保持了高度的原则性和适当的灵活性，最终赢得了后续的外交空间和机遇。

（作者为中国社会科学院研究员）