

后卡扎菲时代的利比亚 国家安全治理*

江 涛

【内容提要】传统上，冲突后的安全治理模式主要有三种：安全部门改革（SSR），解除武装、复员和重返社会（DDR），临时稳定措施（ISM）。卡扎菲政权被推翻后，利比亚安全重建进展缓慢，目前已经陷入了游击队和武装组织失控、安全机制失范和地区安全结构失衡的困境。利比亚战争对后冲突时代的国家重建影响巨大，是造成当前利比亚“三失”状况的重要原因。解决利比亚安全困境必须将上述三种模式结合起来，集各方之力，制定出宏观的、长期的利比亚安全治理路线图，根据不同的情况逐步解除游击队的武装，加强安全部门的制度建设，加快建立协调机构，与利比亚重建相关的重要外部行为体应发挥建设性作用，高度重视利比亚动荡的外溢效应，共同推进利比亚的安全治理向良性发展的趋势演变。在利比亚冲突和重建中，中国既坚持了传统的不干涉内政原则，又根据具体情况灵活适度地介入，其中东外交正在发生令人瞩目的变化。

【关键词】利比亚 重建 安全治理 困境

【作者简介】江涛，中央财经大学政府管理学院副教授，法学博士

【中图分类号】D741.335

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)03-0088-19

* 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑老师提出的建设性修改意见，文中存在的疏漏由笔者负责。

2011年2月,受西亚北非政治动荡的影响,以律师菲西·塔贝尔遭逮捕为诱因,利比亚多个城市爆发示威游行。在民众示威游行遭到当局镇压后,利比亚动荡局势迅速演变为内战。反政府武装在东部班加西成立“国家过渡委员会”,政府军和反政府武装在多个战略要地展开激战。2011年8月,在北约的支援下,利比亚反对派武装攻入首都的黎波里,卡扎菲政权的统治终结,利比亚进入了冲突后的重建时代。然而,两年多过去了,尽管利比亚执政当局和国际社会付出了巨大的努力,但是后卡扎菲时代的利比亚安全环境却迟迟没有得到根本改善,同时利比亚局势还对整个马格里布地区甚至整个西亚和北非地区产生了巨大的消极影响,利比亚的安全治理已经全面陷入困境。那么,利比亚安全重建为什么迟迟无法取得进展?其困境在哪里?如何破解这一困境?本文先梳理冲突后国家安全治理的几种路径和模式,然后分析当前利比亚安全治理的特点,指出产生治理困境的原因,然后结合以上几种治理模式给出利比亚安全治理困境的出路。

一、冲突后国家安全治理的路径与模式

安全是国际政治的一个核心概念,也是所有政治与社会生活中的一种基本价值。安全在任何时候、对任何国际行为体而言都是参与国际交往的基本条件与首要目标。因此,长期以来,安全问题是国际政治研究的最重要内容之一。近些年来,安全问题不断有新的思想和研究视角涌现,而安全治理(security governance)就是其中的新理念之一。

对于什么是安全治理,不同的学者给出的定义也不尽相同,最早研究该问题的欧洲学者的基本思路是将安全的内涵加以拓展,并通过治理的视角加以重新诠释,^①而中国学者则更倾向于在非传统安全领域来使用这一术语。^②

^① 参阅 Elke Krahnmann, “Conceptualizing Security Governance,” *Cooperation and Conflict*, Vol. 38, No. 1, 2003, pp. 5-26; Mark Webber et. al., “The Governance of European Security,” *Review of International Studies*, Vol. 30, No. 1, 2004, pp. 3-26; Emil J. Kirchner, “Regional and Global Security,” in Emil J. Kirchner and James Sperling eds., *Global Security Governance: Competing Perceptions of Security in the 21st Century*, London: Routledge, 2007, pp. 3-29; 等。

^② 参见张东升:《新世纪欧洲安全研究的理论思考》,载《南开学报(哲学社会科学版)》2007年第5期;张东升:《新世纪欧洲安全问题研究——安全治理》,载《南开学报(哲学社会科学版)》2010年第5期;崔顺姬、余潇枫:《安全治理:非传统安全能力建设的

不过，由于经历冲突之后的国家通常都会面临一系列安全挑战，很多挑战都根源于国家失去了对合法使用武力的控制，因此，学者们普遍认同冲突后背景下的一个国家或者地区内部的安全治理已经成为安全治理研究的重要内容和指向。^① 长期研究冲突和军控问题的学者艾伦·布莱登（Alan Bryden）强调，必须重视冲突后的安全问题。20世纪90年代初期，冲突后干涉重点强调经济和社会重建，而提高国家提供安全的能力建设经常被忽视了。但是如果和平要得到持续，就必须解决国家和人民的安全关切，也必须将安全摆在与政治和经济同样重要的位置。^②

尽管有不同的安全治理路径，但是对于经历了外部干涉和内部冲突的国家来说，目前得到公认的、并且已经得到广泛实践的应对安全困境问题的治理主要思路有两个：一个是安全部门改革（security sector reform, SSR），另一个是解除武装、复员和重返社会（disarmament, demobilization, and reintegration, DDR）。

SSR是20世纪90年代出现的概念，其倡导者主要是一些安全部门的专家和致力于发展和民主转型的人士。SSR的早期目标是在民主治理的框架内对国家和个人安全的有效保障。^③经济合作与发展组织（OECD）给出的定义是“包括所有行为体以其角色、责任和行为在内的整个安全系统的转型”，^④而联合国对SSR的定义是“在国家当局主导下进行的评估、审查和实施工作以及监测和评价工作，其目的是在不歧视和充分尊重人权和法治的情况下，有效和负责地加强国家和人民的安全。”^⑤换句话说，SSR的思路是，一个

新范式》，载《世界经济与政治》2010年第1期；钟振明：《欧盟在国际安全治理中的功能与挑战分析》，载《同济大学学报（社会科学版）》2011年6期；郭延军：《安全治理：非传统安全的国家能力建设》，经济科学出版社2011年版；张茗：《“全球公地”安全治理与中国的选择》，载《现代国际关系》2012年第5期；等。

^① Alan Bryden, Timothy Donais, and Heiner Hanggi, “Shaping a Security Governance Agenda in Post-Conflict Peacebuilding,” *Policy Paper*, No. 11, Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces, November, 2005.

^② Alan Bryden and Heiner Hänggi, *Security Governance in Post-conflict Peacebuilding*, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2005, p. 4.

^③ Alan Bryden and Heiner Hänggi, *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2004, p. 3.

^④ Organisation for Economic Co-operation and Development, “Security System Reform and Governance,” *A DAC Reference Document*, Paris: OECD, 2005, p. 20.

^⑤ *Securing Peace and Development: the Role of the United Nations in Supporting Security Sector Reform*, Report of the Secretary-General, January 23, 2008, S/2008/39, para. 17.

失效的、效率低下的、弱治理的安全部门构成了安全和发展的主要障碍。SSR 主要是指在民主治理的框架下，旨在促进国家和个人安全得到有效保障的一系列活动。^① SSR 涉及多个行为体，其中包括国际组织、政府、网络、公民社会和专业人士等。在冲突后背景下，对国家安全部门进行改革是关键。在这些情况下，让人民感到安全 and 有保障，在国家及其人民之间重建信任，对持久和平与发展而言至关重要。在其他背景下，SSR 甚至能够防止发生或再度陷入冲突或危机，它也是许多国家为应对新兴威胁或潜在内外压力而定期开展的一项工作。^②

与 SSR 一样，DDR 最早出现在 20 世纪八九十年代。作为管控从战争向和平过渡的一种工具，它最初主要是由国际组织特别是联合国（负责安全问题）和世界银行（负责发展问题）执行的一系列活动，旨在满足在冲突后的环境中处理社会的需要，后来逐步扩展到更为广泛的司法和发展问题。现在已包括经济发展、地方治理、正义与和解、SSR 和制度建设等方面的内容。^③ 在联合国的维和中，DDR 已成为冲突后巩固和平的一个组成部分。解除武装是从战斗人员和一般平民手中收集、记录、控制和处置小型武器、弹药、爆炸物和轻重型武器的过程。复员是活跃的战斗人员正式地和受控制地脱离武装部队和团伙，其中包括一个为前战斗人员提供短期援助的“安插”阶段。重返社会是前战斗人员获得平民身份，并获得可持续就业和收入的过程。这是一个没有期限的政治、社会和经济过程，主要是在地方一级的社区中进行。^④ 先前的战斗人员在复员或者重返社会后，必须接受全面的工作训练、教育、安置测试和必要的心理辅导，以便克服战争创伤。由于 DDR 的过程是一个长期的过程，因此外部捐助者必须提供持续的资金支持，从而确保整个过程的顺利进行。

^① Alan Bryden and Vincenza Scherrer, *Disarmament, Demobilization and Reintegration and Security Sector Reform*, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2012, p. 8.

^② 《安保部门改革》，联合国维持和平行动部网站，<http://www.un.org/zh/peacekeeping/issues/security.shtml>。

^③ The World Bank, *The Cartagena Contribution to Disarmament, Demobilization and Reintegration*, Washington: The World Bank, 2009, p. 15.

^④ 《解除武装、复员和重返社会》，联合国维持和平行动部网站，<http://www.un.org/zh/peacekeeping/issues/ddr.shtml>。

人们已普遍接受，SSR 与 DDR 是解决冲突后安全治理困境的重要思路。但也有批评指出，SSR 缺乏全面的指导文件和评估机制，而 DDR 过于程式化，很难适应不断变化的现实环境。^① 最重要的是，这两种治理思路的实际效果并不那么令人满意。SSR 与 DDR 的实施需要有一定的预设条件，如一个相对能够发挥作用的政府、一个相当稳定的劳动力市场和最低限度的相互信任。而在现实中，很少有国家和地区能够完全符合这些条件。也就是说，这两种安全治理路径在理论和现实之间存在着不小的差距。

那么，如何弥补这一差距呢？有学者指出，由于 SSR 的成功在很大程度上依靠取决于 DDR 的迅速和有效落实，有必要提出将两者结合起来的密切互动协同战略（表 1）。^②

表 1：理想状态下的 SSR 与 DDR 协同策略

	DDR 支柱		
	解除武装	复员	重返社会
SSR 视角	通过 DDR 加强对武器转移、走私和使用的控制与规范，并视其为未来国家规范和管理武器计划的一部分；通过各种努力使前战斗人员对社区的安全充满信心，然后再解除武装。	通过对 SSR 的目标、优先顺序及吸纳能力进行评估，决定相关部队的人数和建制，复员过程必须考虑其对安全部门的影响，减少因安全真空所带来的危险。	将前战斗人员整合到安全部队应该是长期和可持续的，还要关注其合法权益，通过增强社区安全，在对安全部门的改革过程中完成重返工作。

资料来源：Bryden and Scherrer, *Disarmament, Demobilization and Reintegration and Security Sector Reform*, p11.

针对 SSR 以及 DDR 在理论与实践的差距，罗伯特·马噶 (Robert Muggah)

^① Bryden and Scherrer, *Disarmament, Demobilization and Reintegration and Security Sector Reform*, pp. 7-11.

^② Ibid., pp. 10-11.

跳出传统思维,提出了阶段性的解决方法,即临时稳定措施(interim stabilisation measures, ISM)。他认为这一措施特别适合和平协议刚签署直到完全落实的这一阶段,即从冲突刚结束到初步的安全环境确立这段时期。根据马噶的研究,临时稳定措施有很多种,其中最值得借鉴的包括以下几种:一是民用服务团,这通常是由一部分个人组成的组织和机构,这些个人在自愿或者付费的基础上服务一段时期。南非曾经采取过这一模式。在种族隔离制度废除之后,一些前武装人员没有满足加入南非国家军队的条件,不得不复员回归平民生活。政府提供了两种选择:一种是包括现金和培训计划在内的社会和经济一揽子解决方案,另一种是加入南非民用服务团,服务至少 18 个月。二是军事一体化,即按照法定的程序将地方游击队、起义军和革命团体等非法武装团体融入到如国家警察、军队和预备役部队等法定的安全框架。在冲突后,不少国家采用了这一模式,如在刚果民主共和国通过整编形成新的军队,在布隆迪整合和重新融入社会的方案,在安哥拉通过整合叛乱集团以后的复员等努力。三是过渡安全部队。将现存的武装部队转化为过渡时期的安全部队,以便防止出现真空。例如,在科索沃自行宣布独立后,其解放军并没有完全解除武装,而是转变成为科索沃警察部队或科索沃保安部队。四是过渡地方自治部队,允许在一定时期内在国家允许的情况下先控制地方。例如,柬埔寨洪森政府在 1996 年宣布允许红色高棉重返社会的双赢政策,主要包括三个层次:军事重返、管理重返和社会化经济重返。通过这一双赢政策,柬埔寨人民党能够为红色高棉的回归者提供实实在在的激励措施,包括人员和财产安全、社会聚合力以及逐步融入现有治理机制的机会等。^①

在上述综合联动方法和阶段性解决方法之外,也有学者对 SSR 的特定领域进行了讨论。美国圣地亚哥大学的达斯汀·夏普(Dustin Sharp)认为,在冲突后环境中,建立一个负责任、尊重人权和透明的安全机制是 SSR 的核心,而国际法律规范和制度可以帮助填补安全治理理论和现实的差距。为此,安全部门的改革必须特别注意尊重人权和正义,同时促进国家和个人的安全,将审查、人权方面的培训、性别和反腐败等工作纳入改革进程。^② 而罗里·基

^① Quoted from Nat J Colletta, "Interim Stabilisation in Fragile Security Situations," *Stability*, Vol. 1, No. 1, 2012, pp. 47-49, <http://www.stabilityjournal.org/article/download/sta.aa/2>.

^② Dustin Sharp, "Security Sector Reform for Human Security: The Role of International Law

恩等人 (Rory Keane) 则研究了既有各种 SSR 的模型后, 提出了他们认为最有效的提高 SSR 成功率的九条建议, 这些建议主要包括确定合适的所有权, 采用第二代 SSR 方式, 强调社区层面而不是国家层面的接触武装和重返社会行动, 了解实际情况, 增强灵活性, 减少不确定性, 建立信任, 确立警察调查员和检察官之间的关系, 支持可持续的改革等。^①

可以认为, 上述三种安全治理方案的侧重点明显不同: SSR 试图通过对广义、虚弱的机制进行重组从而实现安全局势的稳定, DDR 方案的核心问题实际上是如何处理好冲突爆发前的武装人员问题, 而临时稳定措施很明显是一种过渡时期的特殊安排, 其根本目标是完成从冲突到初步建立和平这一转型期的平稳过渡。同时, 上述三种方案也有许多相通地方。广义上讲, DDR 可以看成 SSR 的一个组成部门。类似地, 对临时稳定措施来说, 要想实现过渡时期的各种目标, SSR 与 DDR 也不可或缺。整体来看, 在应用这些方案时, 必须考虑目标国的具体环境, 必须制定一个综合的治理方案, 并且根据不断变化的形势进行必要的调整。

二、后卡扎菲时代利比亚的安全治理困境

冲突基本结束后的国家重建是一项浩大、繁复、长期的系统工程, 任何国家的重建步骤都不可能完全相同。但从一般意义上讲, 国家重建包括安全重建、政治重建、经济重建以及社会重建等四个方面, “要重建一个备受战争摧残的破碎国家, 任何努力都应该包括四个基本内容: 政治上重新建立起一个合法的有能力的政府; 经济重建包括重新建设这个国家有形的基础设施和创立无形的使市场经济能够运转的规则和制度; 社会重建包括恢复 (在某些国家是创建) 有利于公民自愿参与和限制政府权力的公民社会和政治文化;

and Transitional Justice in Shaping More Effective Policy and Practice,” Draft chapter to appear in Matthew Saul and James A. Sweeney eds., *International Law and Post-Conflict Reconstruction Policy*, Routledge, Forthcoming 2014, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2391453.

^① Rory Keane, “Security-Sector Reform Applied: Nine Ways to Move from Policy to Implementation,” *International Peace Institute Policy Paper*, February, 2012, http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/6816~v~Security-Sector_Reform_Applied_Nine_Ways_to_Move_from_Policy_to_Implementation.pdf.

提供广泛的安全，建立安全和有序的环境。”^① 尽管这四个方面的相辅相成的，但安全是其他支柱顺利开展的基础，因为提供公共安全是获得该国人民支持的基本条件；只有当地的人民感到安全，他们才会与执政当局和其他介入方进行合作。因此，从某种意义上，一个国家如果没有一个安全的环境，国家重建的其他三个支柱就无法真正开展，也很难完全转型成功。

2011年9月，联合国安理会一致通过第2009号决议，决定向利比亚派遣联合国利比亚支助特派团。2011年10月，“过渡委”主席贾利勒在班加西宣布，利比亚全国解放。这样，以联合国通过的决议和利比亚宣布全国解放为标志，利比亚的冲突后重建正式启动。从2011年10月利比亚冲突基本结束到2014年2月，利比亚的重建已经进行了两年多。在这两年多的进程中，利比亚的政治重建相对顺利，基本上按照过渡委承诺和国际社会的要求按部就班地展开，^② 但安全重建进展缓慢，利比亚的整体安全形势没有根本好转，并在一定的时间内呈现出不断恶化的趋势，陷入了进退两难的困境。整体看，当前的利比亚的安全问题呈现出三个相对独立又密切结合的“三失”困境：游击队和民兵的失控、安全治理机制的失范和地区局势的失衡。

首先，利比亚各种游击队和民兵组织“不断壮大”，冲突不断，日益脱离现有法律体系的监管，呈现出失控状态。在卡扎菲时代，尽管存在不少反政府势力，但在相当长时间内，利比亚政府通过庞大的官僚体制和高压政策基本上可以实现国家的稳定。然而，自从2011年2月利比亚国内冲突爆发后，一大批新的行为体出现在利比亚的军事和政治舞台，这其中就包括多得难以统计的武装团体，利比亚的国内局势变得错综复杂。在后卡扎菲时代，在国内冲突中不断崛起的游击队和民兵组织不仅在数量上急剧增加，其行为也日益失去监管。这些组织抢劫财物，设立关卡，私自逮捕和扣留犯罪嫌疑人，制造爆炸事件，占领机场和油田，走私武器，贩卖军火，袭击警察和军队，最后发展到公然围攻政府机构，绑架包括利比亚总理在内的政府官员，迫使政府作出让步等。总之，利比亚民兵组织似乎可以无法无天，为所欲为。

客观地讲，这些游击队具有两面性，必须辩证看待。一方面，这些游击

^① Larry Diamond, "What Went Wrong in Iraq," *Foreign Affairs*, September/October 2004, p. 37.

^② 韩志斌、闫伟：《后卡扎菲时代利比亚政治重建及前景》，载《国际论坛》2013年第1期，第7页。

队的存在有很强的合理性，已经并且仍在发挥重要的维稳作用。尽管这些武装组织鱼龙混杂，但在反对卡扎菲的内战中发挥了重要作用，尤其是来自米苏拉塔、津坦和班加西等地的游击队。在冲突结束后，由于没有警察和军队愿意或者被用来维护冲突后的安全环境，过渡委和利比亚临时宪政当局又拒绝任何外国支持，于是利比亚出现了安全真空，这只能靠互助组织、游击队、革命旅甚至是武装劫匪来填补。在可预见的将来，利比亚执政当局安全治理能力依然虚弱，无暇顾及利比亚的各个城市和乡村，由游击队提供稳定的模式将延续下去。另一方面，在冲突后，许多游击队和武装组织无法或者不能约束其成员及其行为，使其越来越成为社会稳定和国家发展的毒瘤。更值得关注的是这些先前被认为是乌合之众的游击队已有不少向正规部队转变，开始采取类似政府运作和管理的形式。此外，随着利比亚政治重建步伐的加快，不少武装组织也开始介入利比亚政治的两极化，其负面性日益显现，彻底解决该问题的压力日益紧迫。国际社会和利比亚国内派别已经达成共识，必须尽快处理游击队的问题。但这显然不是一件容易的事情，早在2011年12月，过渡委就建议将5万名游击队员转化为安全人员，但这显然不切实际。已在战争事务委员会登记的大约25万人中，只有6000人想加入军队，2200人加入边界警察部队，1.1万人成为油田安全保卫人员。大部分人要么想成为内政部或者国防部的公务员（4.4万人），或者自己做生意（7.8万人）。^① 总体上看，在解除游击队武装的问题上，利比亚执政当局面临着第22条军规的困境：在建立强有力的国家军队前无法解散所有的武装组织，而不解散所有的武装组织就无法建立强有力的国家军队。^②

其次，利比亚的安全机制存在着巨大的缺失，执政当局的强力部门无法为民众提供必要的安全保障。早在卡扎菲统治时期，利比亚的安全部门就存在着碎片化、非集中化的特点。卡扎菲以军事政变起家，在他刚刚上台的时候，还是十分重视军队建设的，但当1975年革命指挥委员会两名成员发动政变的企图被挫败后，卡扎菲终止了建立一支强大的职业军队的设想，开始了

^① Florence Gaub, "Libya: The Struggle for Security," *ISS Briefs*, No. 25, June 2013, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_25.pdf.

^② Jason Pack, "In War 's Wake: the Struggle for Post-Qadhafi Libya," *Policy Focus*, No.118, The Washington Institute for Near East Policy, February 2012.

军队的个性化和碎片化的进程，以便保护自身的安全。^① 1988年9月，卡扎菲在“九月革命”19周年纪念日宣布了废除国家正规军与警察的计划，取而代之以新的民兵组织。1991—1992年，卡扎菲建议将全国分为1500个自治公社，每个公社负责自身的防务。有观察家认为，卡扎菲的想法实际很简单，就是为了再一次将军队碎片化，降低未来军事政变的可能性。^② 实际上，在进入21世纪之初，卡扎菲就已经构建了一个高度分裂的军事部门。军队没有统一的领导部门，每个部队对临时国防委员会负责，并最终向卡扎菲直接报告。这样，军队的各个单位既相对独立，又相互牵制。为了加强对军队的控制，卡扎菲还逐步将自己部落成员和家族的成员安排到军队和安全部门担任要职，并且通过不断更换政府官员来确保其对自己的忠诚。由于安全部门的官员是根据种族和出身而不是根据能力获得升迁，因此武装部队整体上士气低下、缺乏凝聚力。更为严重的是，许多部队的装备严重过时，缺乏维护，还有一些部队仅仅是名义存在，先前估计约有7.6万人的武装部队，实际上只有2万人。^③

在卡扎菲政权被推翻后，利比亚执政当局没有抓住有利时机，大力加强安全部门的建设。经过两年多的努力，利比亚虽然颁布了相关的法律，初步建立了内政部和国防部等强力部门，名义上拥有了包括利比亚之盾和最高安全委员会等在内的准军事部队，但利比亚的安全部门依然严重失范。比如，没有一支真正属于政府控制的全国统一的国防军和警察部队，无法为包括首都在内的主要城市提供最基本的安全保证，“一个清晰界定的重建和改革国家安全机构的政府计划尚未商定，也未获得政府正式核准或国民议会认可。仍然亟须与革命队伍和其他武装队伍开展互动协作，以消除处理国家安全问题方面的诸多障碍。”^④ 利比亚陆军参谋长曾经指责扎卡丹政府不希望组建一支国家军队，相反正试图建立一个与军队平行的国民警卫队。^⑤ 2013年5

^① Dirk Vandewalle, *A History of Modern Libya*, New York: Cambridge University Press, 2006.

^② 罗纳德·布鲁斯·圣约翰：《利比亚史》，韩志斌译，中国出版集团2011年版，第171页。

^③ Gaub, “Libya”.

^④ 《秘书长关于联合国利比亚支助团的报告（S/2013/516）》，联合国网站，2013年9月5日，http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/2013/516。

^⑤ 《陆军参谋长批评阿里扎伊丹不注重利比亚军队建设》，中国驻利比亚经商参处网站，2013年7月15日，<http://ly.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201307/20130700200278.shtml>。

月，利比亚当局通过了“政治隔离法”，对卡扎菲政权官员进行“清算”，不仅引发利比亚新一轮的政坛动荡、加剧国内动荡，而且会导致相当数量军队指挥官被迫辞职，进一步削弱利比亚军队实力。^①

此外，针对外国人特别是领馆和使馆工作人员的恐怖袭击时有发生，而利比亚政府对此束手无策。从2012年6月到8月，米苏拉塔和班加西先后5次发生针对红十字国际委员会的暴力行为。从2012年6月到2013年8月，突尼斯和美国驻班加西领事馆、法国、意大利及阿联酋驻利比亚大使馆等外国使领馆工作人员先后遭到不同程度的武装袭击。这些袭击虽然规模不大，但的确反映出利比亚安全治理的缺失，损害了利比亚在国际上的形象，也给在利比亚的外国人心理上造成了极大恐慌。

最后，利比亚的安全局势已经产生了重大的外溢效应，导致整个马格里布地区原有安全格局的失衡，并对整个西亚北非地区的稳定构成新的威胁。就人口和国土面积来说，利比亚是马格里布和北非地区的重要国家。在卡扎菲时代，利比亚始终保持着地区强势地位，尤其是在“九月革命”胜利后的第一个十年间，卡扎菲曾深度参与非洲事务。在“整个20世纪70年代，非洲成为利比亚外交与宣传革命理念的舞台，最终成为卡扎菲革命政权收获外交胜利的地方，其成果令人震惊。”^②正是基于地缘和政策的原因，利比亚对周边的国家的影响很大。在卡扎菲政权被推翻后，整个马格里布和北非的安全结构发生了重大变化，失去了原有的平衡状态。第一，由于无法保证边界安全，利比亚与周边国家的非法越界、各类武器和毒品走私更加猖獗。利比亚南部与尼日尔接壤，该地区被称作多孔的边界，据说该地区的走私历史已经超过2000年，而现在似乎更加严重。一位尼日尔移民指出，“在利比亚内战前，每次约有一二辆卡车进入利比亚，现在每次约有十到二十辆。”^③2013年8月，突尼斯政府宣布，为保护国家安全，防止恐怖分子潜入境内，决定在利比亚和阿尔及利亚边界地区设立军事隔离区。第二，利比亚战争爆发后，

^① 王秋韵、尹炯：《利比亚“政治隔离法”恐加剧动荡》，新华网，2013年5月10日，http://news.xinhuanet.com/world/2013-05/10/c_115721660.htm。

^② 圣约翰：《利比亚史》，第157页。

^③ John Thorne, “Libya’s Greatest Security Threat: Its Porous Southern Border,” *The Christian Science Monitor*, August 7, 2013, <http://www.csmonitor.com/World/Middle-East/2013/0807/Libya-s-greatest-security-threat-its-porous-southern-border>.

大量卡扎菲招募的图阿雷格军人重返马里，使得马里北部的政治生态发生了巨大变化，直接导致了北部分裂主义运动的内部政治生态激变，刺激了马里和整个西部非洲的恐怖主义活动，使得马里安全局势日趋复杂，最后导致法国和其他国家出兵干预。第三，利比亚的安全真空进一步刺激包括“基地”组织在内的极端势力的兴起。自中东政治动荡以来，“基地”组织在利比亚东部地区、马里北部地区、西奈半岛、叙利亚等多地建设了安全庇护所。该组织的北非分支——伊斯兰马格里布基地组织（AQIM），是势力增长最快的一支分支组织。2013年1月，该组织在阿尔及利亚绑架了多名西方人质。诸多迹象显示，该地区已经成为全球恐怖主义威胁新的策源地之一。2013年1月，联合国秘书长利比亚事务特别代表米特里曾经表示，目前利比亚的安全局势仍存在许多问题，而薄弱的边防线和邻国马里的冲突使利比亚局势更加复杂。^①

2014年2月17日是利比亚革命三周年的日子。然而，三年过去了，利比亚战争造成的影响特别是消极影响却远未消除。从某种意义上说，利比亚战争是当前利比亚安全“三失”状况的元凶。首先，由于利比亚的政权更迭是以内战的形式实现的，而其反卡武装的“星星之火”存在形式和革命的“武装割据”成功夺权方式，使得冲突后的利比亚出现的大量“革命组织”变得非常难以控制和消化。其次，利比亚战争彻底打破了卡扎菲时期的安全结构，造成了利比亚地区之间、部族之间、本国居民和外国人的新冲突甚至仇恨，使得利比亚的安全机制几乎是从零起步，短期内无法正常运行，更无法应付层出不穷的安全危机。最后，利比亚战争造成的武器大量扩散，客观上助长了恐怖主义在非洲的趁势蔓延，这不仅使非洲的和平与安全成为利比亚战争的牺牲品，而且还使美国借机进一步加强其在非洲的军事存在。^②可以毫不夸张地说，利比亚战争的爆发与部分国家和区域组织的介入是地区安全失衡的始作俑者。

^① 《特别代表：利比亚安全局势持续动荡且受到马里问题影响》，联合国网站，2013年1月，<http://www.un.org/zh/focus/northafrica/newsdetails.asp?newsID=19190&criteria=libya>。

^② 贺文萍：《利比亚战争的相关影响及启示》，载《亚非纵横》2011年第6期，第24页。

三、利比亚安全困境的出路

在 2010 年到 2011 年爆发的“阿拉伯之春”运动中，北非的几个国家先后发生动荡，但程度明显不同。埃及和突尼斯等国尽管也经历了动荡，但其革命总体上是和平的民众运动，而利比亚却是从一开始的非暴力革命逐渐演变成一场旷日持久且血腥的武装对抗，加上外部力量的介入，利比亚革命的暴力性显然要剧烈得多，这就决定了利比亚的安全环境和民主过渡比其他国家要更复杂，也更艰巨。

那么如何打破目前利比亚的安全困境呢？根据以上三种安全治理范式，结合利比亚当前的安全现实，笔者认为，要想打破困境，必须首先制定一个全面的利比亚安全治理的战略和路线图，其次是综合运用三种模式中最有效的措施有针对性地解决安全治理的“三失”问题，最后是做好各方的协调工作，共同推进利比亚的安全治理朝着不可逆转的趋势演变。

首先，集各方之力，制定出宏观且长期的利比亚安全治理路线图。必须承认，任何一个经历冲突的国家的重建都不是一件容易的事情。美国兰德公司的一份研究表明，在一个人口约 500 万、人均 GDP 约 500 美元的国家进行重建，简单的维持和平行动约需要 15 亿美元，而复杂的缔造和平行动约需要 150 亿美元；国家重建要取得成功，至少需要 5—7 年。^① 面对如此大的开支和如此长的时间跨度，战略规划的重要性不言而喻。尽管利比亚执政当局围绕重建的政治路线图较为清晰，但其安全重建的思路仍模糊不清，因此利比亚安全治理的当务之急是强化顶层设计，勾勒未来几年的治理路线图。这份路线图至少应该包括宏观架构（安全部门评估、国家安全战略及主要政策）、安全与司法保证（国防改革、情报部门改革、边境安全改革、警察改革、司法改革等）、民事管理和民主监督、冲突后时代的相关活动以及期待解决的突出问题等。在冲突后重建中，联合国有着丰富的经验，由联合国牵头，召开有关利益方参加的高层会议制定这样的路线图是可行的。

其次，必须着力解决当前利比亚安全治理中的“三失”问题。第一，针对不断壮大的游击队，应对其区别对待，创造条件，逐步解除武装。利比亚

^① Dobbins James et. al., *The Beginner's Guide to Nation-Building*, Santa Monica, California: RAND, 2007, p. 256.

“革命队伍”至少可以分为四类：一是在东部和西部都存在的革命部队，如米苏拉塔、津坦和班加西等地。这些部队一开始是非正式的巷战团体，但逐渐发展为有能力攻击坦克的组织。它们已经建立了当地协调结构如军事委员会和革命者联盟，占有游击队的75%到85%。二是不受监管的旅，是从当地的军事委员会和革命旅中分裂出来的，主要发挥社区治理功能。三是革命后武装，来源于被击败的卡扎菲部队，主要存在于支持卡扎菲的地区，如巴尼瓦利德和苏尔特等，其作用基本上是填补安全真空。四是包括有组织犯罪团体和极端分子在内的游击队。^① 必须承认，不同的游击队有不同的利益诉求，必须采取不同的策略加以应对。对于第三、第四类“革命队伍”原则上应该以打击为主，通过国家强力部门尽可能给予彻底铲除。而对于第一、第二类游击队，可首先采取临时稳定措施，然后借鉴南非和科索沃的经验，给予一定时期的特殊安排，然后再按照DDR和SSR方法逐步消化。联合国的报告指出，这些武装组织的成员大都表示希望重返平民生活。^② 因此，利比亚政府下一阶段应作出更大努力以创造就业、培训和学习机会。

第二，必须加强安全部门的制度建设，加快建立协调型的机构。在大规模的冲突或战争结束之后，该国稳定和安全的最大威胁是各类潜在冲突，既包括前政府残余力量发动的直接袭击，也包括新生利益集团的内部冲突，还有各种无法确定的流血事件，等等。换句话说，在重建过程中始终存在着一些力量，其行动与国家重建的目标并不一致。使冲突向协调转化的措施很多，在其他条件给定的情况下，其中最重要的因素是协调型制度或机制的存在。制度的关键功能是增进秩序，它是一套关于行为和事件的模式，具有系统性和随机性，因此是可以理解的。在社会动荡的地方，社会相互交往必然代价高昂，信任和合作也趋于瓦解，而作为经济福祉主要源泉的劳动分工则变得不可能。秩序鼓励信赖与信任，并降低合作的成本。当秩序占据主导地位时，人们就可以预见未来，从而能更好地与他人合作。奥兰·杨(Oran Young)就认为，一项制度的存在，确定了行为关系的网络或模式，从而在人类生活中

^① Brian McQuinn, "After the Fall: Libya's Evolving Armed Groups," *Working paper of the Small Arms Survey*, 2012, <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/F-Working-papers/SAS-WP12-After-the-Fall-Libya.pdf>.

^② 《秘书长关于联合国利比亚支助团的报告(S/2013/516)》，联合国网站，2013年9月5日，http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/2013/516。

注入秩序和可预测的因素。^① 当前，利比亚虽然已经初步确立了新的政治体制，但仍缺乏这一协调性的机构，利比亚执政当局应该考虑利用制定宪法这一契机，建立更为广泛的全国和解机构。此外，利比亚必须加快国家武装部队建设，组建特殊力量保护机构和个人（政府领导人和宗教领袖、关键文化部门和遗址）、保护个人的财产、工厂和关键的建筑（机场、道路、桥梁、医院、交通要道、银行、发电厂），建立信息与情报的共享机制等。

第三，与利比亚重建相关的各重要外部行为体应发挥建设性作用，高度重视利比亚动荡的外溢效应，与利比亚当局密切合作，谋求地区局势的稳定。利比亚长期以来是大国博弈的重要场所，在2011年的利比亚内战中，外部力量扮演了重要的角色。在冲突后时代，也有多个行为体参与利比亚的重建工作。从安全治理方面来看，北约在2013年应利比亚政府请求考虑提供制度建设方面的帮助；联合国在利比亚支助团框架内建立了安全部门建议与协调部，为利比亚的国家安全建设、武器和弹药管理、警察、国防、边界安全以及DDR等方面提供帮助；部分欧盟国家建立了包括安全部门发展在内的约9500万欧元对利比亚援助资金，而美国也通过国际开发署提供超过500万美元的援助，用于利比亚政府的转型与全国和解，这笔援助将有相当部分用于名为“支持利比亚司法和安全部门”的项目。^② 不过，当前利比亚政府和民众对外部行为体的介入正处于一种矛盾的态度。一方面，利比亚安全局势的恶化使得利比亚政府和民众希望得到国际社会的更大帮助；另一方面，利比亚人对外国使馆和外国人的不断袭击，尤其是对美国大使的暗杀行为，又反映了当地人对外部干预的强烈反感。在这种情况下，外部行为体必须适应这一新的情况，适度调整介入策略，继续发挥建设性作用。鉴于在干预中充当急先锋的法国、英国、美国以及北约等西方国家和组织无意广泛介入利比亚的重建行动，阿拉伯国家联盟和非洲联盟没有足够力量和能力单独部署维和部队，由联合国主导，将联合国利比亚支助团升级为维持和平行动，建立类似应对马里危机

^① 转引自苏长河：《全球公共问题与国际合作：一种制度的分析》，上海人民出版社2000年版，第83页。

^② Anni-Claudine Buelles, "Libya: Dealing with the Militias and Advancing Security Sector Reform," *Primer Paper*, No. 1, Centre for Security Governance eSeminar Primer Papers, November 2013, <http://www.ssrresourcecentre.org/wp-content/uploads/2013/11/CSG-eSeminar-Primer-No.1-Libya.pdf>.

那样的多层次综合稳定团将是一个优先选项。此外，对利比亚执政当局来说，应该进一步充实边界力量，考虑组建边界部队。作为过渡安排，可以开展与周边国家的边境联合执法，也可以聘请专业的保安公司承担边境保卫责任。对于周边的国家来说，召开有利比亚参加的地区协调会议十分必要，重启阿拉伯马格里布联盟，建立萨赫勒—撒哈拉国家协调机制也是优先选项。鉴于北非地区已经成为恐怖组织的重要策源地之一，利比亚当局还应该考虑如何与有关国家联合起来共同反恐。

最后，组建一个由总理直接领导的综合协调机构，形成利比亚重建的合力。当前，参与利比亚重建的有国际组织和地区组织，有政府组织和非政府组织，有国家主体，也有个人行为体。尽管不同机构、部门和个人在国家重建过程中发挥着不同的功能，但历史经验表明，这些行为体的行动往往是单独进行的，缺乏协调。这样，加强介入国家重建各行为体之间的联系，建立一支经验丰富、有实际操作能力的民事和军事队伍十分必要。因此，有必要根据具体情况，提供必要的资源，建立一个各方能够接受的协调机构，由谁来执行评估、制订计划、提供监督和指导等任务，以便各利益方能够形成合力。

四、中国与利比亚的冲突后安全治理

在利比亚危机爆发前，中国有 75 家企业在利比亚投资，共涉及 50 多个项目的工程承包，合同总金额约 188 亿美元。^① 冲突结束后，中国在利比亚的原有利益需要保护，利比亚巨大的重建市场也离不开中国的参与。更为重要的是作为联合国安理会的常任理事国，利比亚问题还事关中国的国际地位和作为负责任的大国的国际形象，中国在利比亚危机前后的表现就曾被看做是中国外交战略调整的重要一环。因此，中国应该而且可以在利比亚的冲突后重建中发挥重要作用。目前，中国参与利比亚重建的形式主要有三种：一是支持和参与联合国在利比亚的重建；二是通过多边和双边的渠道为利比亚

^① 钟啸：《188 亿美元合同前途未卜 中资企业难估利比亚项目损失》，载《南方日报》2011 年 8 月 24 日，第 A15 版。

重建提供人道主义和其他方面的力所能及的援助；三是鼓励中国企业参与利战后重建。

就利比亚冲突的安全治理而言，中国主要做了以下几个方面的工作：首先，中国积极推动联合国在利战后过渡和重建进程中发挥主导作用。中国始终强调联合国在利比亚问题上的主导作用，首先是对多灾多难的利比亚人民负责，是对国际关系体系稳定的关照，是对利比亚重建过程中的公正性的维护。^① 中国认为，由联合国主导利比亚重建，是国际社会的共识。利比亚战后重建工作任重道远，联合国就此发挥主导和协调作用至关重要。只有联合国才有权威和能力帮助利比亚走出战争，开启对话，恢复重建。^② 中国先后在多个场合表达了这一观点。

其次，中国对于联合国在利比亚的重建尤其是安全重建的努力表示支持，并已适度参与在利比亚的维和行动。对于联合国安理会关于设立联合国利比亚支助团及其他涉及利比亚战后重建的决议，中国都表示支持并投了赞成票。2011年9月，中国常驻联合国代表李保东大使在安理会强调，处理利比亚问题应坚持以下四项原则：第一，尽快恢复利比亚稳定与秩序。这符合利比亚人民和国际社会的共同利益。第二，尊重利比亚人民的意愿和选择。利比亚的主权、独立、统一和领土完整必须得到切实尊重。利比亚前途和国家事务只能由利比亚人民自主决定。第三，尽早启动具有包容性的政治进程，推进民族和解，让利比亚早日走上国家重建和发展的道路。第四，在向利比亚重建提供帮助方面，要根据《联合国宪章》的宗旨和原则，充分发挥联合国和安理会的主导作用。^③ 2013年9月，应联合国要求，中国决定向联合国利比亚任务区派遣一支140人的维和警察防暴队。首批14名先遣队员已经于同年9月30日启程，前往利比亚维和任务区。先遣队主要承担接收维和装备物资、修缮营地、对外联络等工作，为大部队进驻任务区打好基础。这是中国第一次向非洲派遣建制维和警察防暴队。

^① 钟声：《不能削弱联合国主导作用》，人民网，2011年9月1日，<http://opinion.people.com.cn/GB/15560936.html>。

^② 《外交部就中国向巴基斯坦洪灾提供援助情况等答问》，中央政府门户网站，2011年9月13日，http://www.gov.cn/xwfb/2011-09/13/content_1946375.htm。

^③ 《常驻联合国代表李保东大使在安理会通过利比亚问题决议后的解释性发言》，外交部网站，2011年9月17日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/dszlsjt_602260/t859881.shtml。

最后，中国还派高级别官员参加有关利比亚问题的会议，并提出解决利比亚安全形势的建设性主张。2011年9月，联合国举行利比亚问题高级别会议，时任中国外交部长杨洁篪出席，并提出了平等尊重、包容团结、和衷共济以及统筹协调的四点主张。2012年9月，第67届联合国大会一般性辩论在纽约联合国总部举行，中国外交部长杨洁篪再次率团出席并发言。在涉及利比亚问题时，中国再次强调，“中方始终尊重利比亚人民的意愿和选择，相信利比亚人民有智慧、有能力探索出适合本国国情的政治制度和发展道路”，“国际社会应充分尊重利比亚主权、独立、统一和领土完整，在联合国框架内为利比亚战后重建工作提供切实帮助。中方支持有关各方为恢复利比亚局势稳定、推动利比亚政权平稳过渡所做的努力，将继续与国际社会一道，推动利比亚早日实现和解与重建。”^① 2014年2月，利比亚国际援助部长级会议高官专家筹备会在意大利外交部举行，来自美国、俄罗斯等25个国家和联合国、欧盟、非盟、阿盟、阿拉伯马格里布联盟等国际和地区组织代表出席，中国驻意大利使馆参赞亓菡和外交部亚非司副司长杨翊参加了会议。这表明中国正在积极稳步地拓展重建参与领域。

长期以来，中国与包括利比亚在内的广大西亚北非国家保持着友好关系。在利比亚冲突和重建中，中国既坚持传统的不干涉内政原则，又根据具体情况灵活适度地介入，显示“中国的中东外交正在发生令人瞩目的变化，也表明中国作为负责任的大国，在参与全球治理中正日益发挥建设性作用。”^②

结束语

利比亚的安全重建正处在一个关键的十字路口。尽管利比亚当局相当重视当前的安全治理困境，但一系列挑战使得这一努力难以奏效：部际纠纷严重阻滞了复员进程；制度缺失导致民兵在军队和警察交叉注册；政治进程缓慢延迟了安全决策；高层官员变动频繁；等等。当前利比亚的困境是内部和外部安全问题共同作用的结果，并可能与新生的政治文化相互交织，加剧其

^① 《2012年第67届联合国大会中方立场文件》，中华人民共和国常驻联合国代表团网站，2012年9月21日，<http://www.china-un.org/chn/zt/67ga/t971885.htm>。

^② 王泰：《国际格局调整与中国的中东战略》，载《西亚非洲》2014年第1期，第24页。

国内安全治理困境。

当然，对利比亚国内安全治理的重建也不宜过于悲观。例如，初级官员招募工作已经开始，军事教育系统也已经开始启动，已有 2.6 万人注册成为警察并接受正规的基本教育，全国代表大会已于 2013 年 6 月 18 日通过法律决定尽快解决所有游击队，等等。但无论如何，建立一个有能力保护自己的安全部门需要数年甚至十多年时间。^① 十年之后，利比亚也许“风波不断——但会更接近于民主，而不会更接近于混乱、独裁或分裂。如果国际社会和利比亚人自己清楚所要追寻的目标——从全体国民的利益出发，利用该国的石油和天然气资源，并在法治的基础上，建立一个统一、包容、能够捍卫并维系自己存在的利比亚——那么，我们将更可能看到最好状况的出现。”^② 正如联合国秘书长利比亚事务特别代表米特里所指出的那样，“不应低估利比亚的风险，并且根据同样道理，不应忽视机会……在可预见的将来，利比亚人民将继续承受数十年残暴统治留给他们的沉重的后遗症。因此，过渡期的管理必然是困难的，也许比我们一年前想象的更加困难。”^③

[收稿日期：2013-01-13]

[修回日期：2014-02-24]

[责任编辑：樊文光]

^① Gaub, “Libya”.

^② Daniel Serwer, “Imagining Libya, a Decade from Now,” *Foreign Policy*, August 22, 2011, http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/08/22/imagining_libya_a_decade_from_now?page=full.

^③ 《联合国安理会第 6981 次会议临时逐字记录 (S/PV.6981)》，联合国网站，2013 年 6 月 18 日，http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.6981。