

利比亞反抗運動中北約的軍事角色

林泰和*

導讀

背景

聯合國安理會 2011 年 10 月 27 日決議，對利比亞革命給予北約使用武力的授權，於 2011 年 10 月 31 日 11 點 59 分正式失效，北大西洋公約組織 28 國代表在 28 日也於布魯塞爾決議其軍事行動將在同一天結束。這天也意味著北約對利比亞的軍事干預行動，正式停止。

而成立於 2011 年 3 月 5 日的利比亞「過渡政府」(National Transnational Council, NTC) 早於 2011 年 10 月 24 日在東部大城班加西 (Benghazi) 舉行儀式，宣告該國全面解放。利比亞是繼突尼西亞、埃及後，第三個受到阿拉伯之春運動風潮席捲下，革命成功的阿拉伯國家。班加西是同年 2 月反政府運動的發源地，也是過渡政府總部的所在地。北大西洋公約秘書長拉斯穆森 (Anders Fogh Rasmussen) 對利比亞宣告解放表示歡迎，拉斯穆森還表示，若有需要，北約將保持「回應人民受到威脅時的反應能力」(capacity to respond to threats to civilians, if needed)。此次利比亞革命的軍事干預，北約是負責整個任務協調的角色，因為只有北約有如此的軍事能力。此外在北約架構下執行軍事行動的另一項優勢為，萬一行動有所閃失，可預期美國會馬上接手。

這場耗時八個月的內戰由「國際利比亞聯繫小組」(Inter-

* 作者為中正大學戰略暨國際事務研究所助理教授

national Libya Contact Group)、歐盟 (European Union) 以及阿拉伯聯盟 (Arab League) 共同提供政治上的支持。北約執行所有聯合國 1973 號決議規定的各項軍事行動，主要包含採取一切措施，保護利比亞人民，以免受到格達費部隊之侵害；設立禁航區與海上封鎖。參與此次利比亞軍事行動的國家，共計 16 國，其中北約國家占 12 國，其他 4 國分別是瑞典、約旦、卡達與沙烏地聯合大公國。因此無論在任務執行或參加國數目，北約組織在此次利比亞革命過程中所扮演的軍事角色十分關鍵。而最後終結格達費 (Muammar Gaddafi) 長達 42 年恐怖統治的關鍵，正是北約的聯合軍事行動，包含英軍、美國的掠食者 (Predator) 無人戰機以及法國飄風戰機 (Rafale)，對格達費車隊的空襲。以軍事作戰的角度觀察，若無北約的攻擊行動，格達費軍隊必定擊敗反抗軍，而平民百姓的傷亡必定慘重。因此北約的軍事行動是這次反抗運動開始的最大助力，也是本文想要探討的主題，而其軍事行動，早在 2011 年 3 月 19 日，法國對班西加格達費軍隊的空襲行動之前即已展開。

分析

2011 年 7 月，北約採取對聯合國 1973 號決議案更侵略性 (aggressive interpretation) 的解釋，反映了英國與法國的觀點，認為格達費政權的軍事與安全能力對利比亞人民是一種威脅，因此有必要對其進行直接攻擊。整體而言，北約在整個利比亞反抗運動中，對利比亞政權的武裝力量、後勤、指揮與管制以及基礎設施採取消耗戰 (attrition) 的戰略，主要執行任務的軍種以空軍為主，共出動超過 2600 架次，針對格

達費軍隊的陣地與物資加以轟炸。2011年9月底，北約已經延長軍事活動到2011年底，但戰事提早結束。其中參與國家的分工大致為：約旦、西班牙、荷蘭、瑞典與土耳其為支援性角色並執行空中巡邏；在美國於四月撤出攻擊任務後，對地攻擊的任務則落在英國、法國、義大利、丹麥、比利時、加拿大、沙烏地阿拉伯聯合大公國、卡達與挪威之身上，而具體之作為則有以下幾大項：

一、空中偵察

早在英、法兩國草擬在利比亞設立禁航區的聯合國決議案之時，北約已出動雷達預警機(AWACS)，對利比亞展開24小時全天候空中偵察；一旦利比亞發生嚴重違反人權行為，西方將可迅速行動。而此空中偵察最重要的效果在於使格達費政府的四萬五千名正規軍，無法動彈。從空權演進的角度而言，這種偵察任務，早在一次大戰時期即被廣泛應用，可說是飛機最早期的軍事用途。

二、禁航區執行

聯合國安全理事會於2011年3月17日通過1973號決議案，授權設置「禁航區」(no-fly zone)，3月19日，由法國率先出擊，派遣幻象(Mirage)與飄風戰機前往利比亞叛軍的大本營班加西，並早在美國巡弋飛彈摧毀利比亞空防之前，即先行轟炸利比亞戰車，北約軍事行動正式展開。同月27日，北約組織正式接管利比亞設置禁航區的指揮權，履行代號為「統一保護者行動」(Operation Unified Protector)的禁航任務。

禁航區的設立，一則可以偵查格達費行蹤，二則可以防止利比亞軍機轟炸平民。但一般認為，格達費部隊對反抗軍

的最大威脅是攻擊直升機，而非戰機。攻擊直升機難偵察，設禁航區對保護反抗軍的效果不大。然而光是禁航區不足以扭轉戰局，北約戰機盤旋並無法保衛利比亞平民。雖然北約於1990年代初期在波士尼亞成功設置禁航區，但利比亞面積是波士尼亞的35倍。僅在反抗軍大本營班加西上空設置禁航區，成功機率反而較高。

三、海上封鎖與武器禁運

北約的海上軍事行動，在這次在利比亞革命中得到的關注較少。北約軍艦2011年3月23日已展開在利比亞海岸巡邏任務，執行聯合國安理會1973號對利比亞的武器禁運任務。而北約海軍最大的貢獻在於提供情報與雷達監視，使得反抗軍順利攻下薩維亞(Zawiya)，成功切斷黎波里(Tripoli)與突西亞尼之間的聯繫。雖然利比亞政府軍利用小船放置於水雷，試圖關閉盟軍通往密斯納塔(Misrata)的海上通道，但是被盟軍的驅逐艦與掃雷艦破壞。美軍與英國艦艇紛紛發射巡弋飛彈，而法國與英國的船艦則啟動攻擊直昇機，執行此一海上封鎖行動。土耳其願意派軍艦和潛艦加入北約組織的海軍行動，執行聯合國授權的針對利比亞實施武器禁運作業，但土國對轟炸利比亞政府地面部隊有所顧忌，擔心損及利國基礎設施和造成穆斯林平民傷亡。而北約這種海上封鎖與武器禁運的軍事行動，最大的戰術效果在於癱瘓與窒息格達費政府軍的作戰能力，使得反抗軍能夠順利向首都逼近。

四、地面轟炸

傳統的空權思想，將陸、海軍歸類為防禦武力，而攻擊任務則專責於空軍，因為飛機是一種絕對的攻擊工具，較難

用之於防禦。而戰爭以攻擊為決勝的手段，目的不但在破壞敵人的武力本身，並且要摧毀敵人全國的戰鬥意志與潛能，使之屈服。據此，地面轟炸是北約對利比亞軍事任務，最為關鍵的一環。主要的轟炸任務由法國與英國執行，尤其是法國執行最多的空襲任務，包含 25% 的對地攻擊任務與 85% 的直昇機攻擊。法國同時也是第一個承認「過渡政府」的西方領導國。轟炸的目標包含軍事設施、雷達、防空武器系統和戰車。北約在 2011 年 8 月對首都的黎波里附近軍事目標的空襲，使得反抗軍得以擺脫六個多月戰事的膠著狀態，逼近首都。過去這十年來的軍事行動，已廣泛的應用精準炸彈與飛彈，同時將導航系統成功的整合到砲兵與火箭的武器系統當中。而這有賴於先進的監視與偵察能力，配合指揮與管制的網絡，能將目標傳達到飛機、船艦或地面部隊。此次北約的轟炸行動也是持續此一趨勢，應用大量的精準炸彈。而此次北約空中攻擊所使用的炸彈幾乎皆是精準炸彈，而不是無導引的啞彈 (dumb bomb)。

格達費的死亡及利比亞的解放，或許可以為將來人道的軍事干預，立下一個新模式：不用派出地面部隊，不必長期佔領，軍事行動時間不長，花費較少，盟軍無人傷亡。而當代空權的應用則是推翻格達費的至要關鍵。整體而言，自 1918 年以降，如果空中軍事行動在一場空地聯合作戰中，能夠成功整合地面部隊，則其對於戰爭的貢獻可以極大化。這也是此次北約的利比亞軍事行動中，帶給我們最大的啟示。

五、海上救難與難民救助

在現行國際法之下，任何戰鬥和非戰鬥船隻都有義務救援任何海上遇難之船隻。此次軍事行動，來自十個北大西洋

公約組織國家的 20 艘戰艦，包括數艘航空母艦，支援此次對利比亞之攻擊。這些戰艦都備有雷達以及其他高科技器材，可以偵測任何海面上之動靜。緊鄰利比亞北部的地中海海域，同樣被裝設有海上警報與控制系統的北約飛機嚴密監控，可以偵測到任何海面上的小船。根據聯合國難民署 (UNHCR) 之統計，自 2011 年 3 月份利比亞戰爭以來，已有約 1,500 名利比亞難民在企圖橫越地中海進入歐洲之途中死亡。這些難民多半是因為經濟困境、政治迫害以及戰爭因素而踏上充滿風險之逃亡旅程。他們多半藉由人口販子之協助，被迫擠在具有高度安全疑慮的小舟之中，並且經常於抵達目的地之前就已在海上溺斃或因缺水而死。雖然北約宣示，對海上緊急狀況提供協助，是北約長久以來的承諾，但是此項任務顯然沒有被排在優先的順序，也是今後北約從事類似軍事干預活動所應加強的重點。

北約軍事行動的特色與缺失

一、北約空軍與反抗軍的結合

雖然北約的空中武力是利比亞反抗軍的關鍵因素，但並非唯一或最重要的因素。因為西方此次的戰略目標是「推翻格達費」，所以在以美國為主的北約國家達成不派地面部隊的共識之下，在地面作戰的反抗軍，最後攻進並占領首都的黎波里，驅逐格達費，才成功達成戰略目標。

雖然此次北約的軍事行動，對其人員沒有任何傷亡，但至少有 25 位反抗軍人員，意外死於北約炮火。雖然格達費政權發言人宣稱，有超過一千位平民遭到北約殺害，超過四千位平民受傷，但實際的死亡人數約是所宣稱的 5%-10%。空

中的武力使用，雖可使攻擊方的損失減到最低，但是也容易造成對敵方平民或非軍事設施的連帶傷害（collateral damage），此為其一大缺點。此次北約的行動，並無計畫派地面部隊，軍事佔領利比亞的意圖，否則眾多無辜平民死於轟炸，勢必大失民心，造成負面形象，使得往後軍事佔領與國家重建的重大障礙，2003年伊拉克與2001持續至今的阿富汗戰爭就是活生生的例證。

二、北約需要美國軍事科技的支援

在戰略層次上，北約聯軍最值得檢討的地方在於關鍵空中監視與精準攻擊能力的缺乏，否則戰事不至於拖到七個多月。而其原因在於歐洲長期缺乏如此的能力，而美國在2011年4月退出戰鬥任務，抽離40架戰機，此外尚有許多北約國家拒絕執行地面攻擊。這充分突顯出北約內部的意見紛歧，有些國家認為他們已經在阿富汗與利比亞做出超額的貢獻，其他國家則不願意承擔軍事與政治的風險。除此之外，美國、英國與法國拒絕將其在阿富汗、波斯灣與印度洋的兵力，移防前往利比亞。即使如此，美軍的支援性軍事角色，仍不可忽視。2011年4月初，美國已執行了一半以上對利比亞的空襲行動。美軍提供了80%的空中加油燃料、目標設定的人員、精準炸彈的補充。除此之外，美國以其獨一無二的衛星能力，提供寶貴的情資與監視任務。

三、非傳統安全的角色

傳統安全角度下的國家間的戰爭，大致均牽涉到領土、經濟、政治利益的爭奪。此次北約聯軍對利比亞採取軍事干預，如依傳統安全的思維，若認為這只是一場為北非石油及

領土之爭，不僅可能嚴重解讀錯誤，更低估了當今國際政治的新規範及新價值，亦即非傳統安全下，「保護之責任」（Responsibility to Protect, R2P）的新觀念。此次聯合國安理會第1973號制裁決議，所強調的理論基礎，絕不是經濟及領土分配的利益，而是對利比亞人民基本人權及安全的保障。

「保護之責任」的新思維指出，對嚴重的人道及人權危機，國際社會有積極干預保護的責任，沒有消極袖手旁觀的權利。此次聯合國1973號決議，充分展現國際組織與成員，必須保護被自己政府濫施暴力的無辜人民的決心。而北約對利比亞的大規模軍事行動，則進一步凸顯與落實「保護之責任」這項國際新規範的特別意義。

後續觀察與政策建議

最後，或許有人會以北約軍事干預利比亞為例，證明北約在人道干預或是「保護責任」上，相較於伊拉克或阿富汗的失敗，是成功的個案。但是在此個案中，利比亞對北約的基地、指揮鏈、交通線以及北約的國家本土，並無直接的傳統或非傳統安全威脅，況且利比亞地理位置也在北約的南端。往後對北約真正的試煉可能將來自葉門、敘利亞、伊朗或北韓這些稍微遙遠且具一定軍事實力的獨裁或專制國家。對我國來說，利比亞個案可提供下列觀察與政策建議：

一、強化首都大台北地區整體防衛實力

利比亞革命中，即使北約空軍密集轟炸，最後仍賴反抗軍攻進首都，才推翻格達費政府，這也是空權的主要限制。因此，國防單位應該優先思考，相關作戰能力整建包括聯合

制空、聯合制海、聯合地面防衛以及聯合指管通資情監偵、聯合資電作戰等能力。在制空方面，應積極爭取 F-16C/D 型戰機購買、執行經國號戰機性能提升，使具備遠程、視距外作戰、先進電戰系統、空射攻陸、攻船飛彈等能力；在制海方面，購買柴電潛艦、P-3C 長程定翼反潛機、二代二級艦、新一代飛彈快艇及獵雷艦，以提升三度空間聯合制海戰力。

最後的關鍵在於阻止敵軍登陸或以空降作戰方式並占領我國重要政、經、軍中心，尤其是針對首都台北。因此增加相當數量的裝甲車、火炮或陸基反艦飛彈與大力強化岸防與陸軍機動力、火力，使其力能阻止敵軍登陸或空降。對方即使掌握制空權，只要其地面部隊不能登陸占領，台灣就不會淪陷。台灣國防單位應特別針對解放軍之三軍聯合登陸作戰演習，加以模擬與擬定作戰計畫，務必不讓敵人登陸立足。至於如何增加台北都會區的衛戍力量，擴編衛戍主力，將是國軍的最關鍵的任務。近年來中國解放軍的突擊、登陸與斬首能量大幅提升，因此國軍應增加購買機動火力的阿帕契戰鬥直升機。國軍阿帕契戰鬥直升機配屬在大台北地區，將對於國軍反斬首的防衛有極大助益。

二、國軍是撤僑的執行單位

撤僑，是主權國家保護境外國民的重要行為，更具有國際慣例中的「領事保護」意義，是展現國力與彰顯人權的綜合性產物。因此，一個國家在重大危難時的撤僑決策如何形成與下達，不僅關係著內部的國民凝聚力，往往也在對國際傳遞訊號。從突尼西亞、埃及，利比亞的經驗中可得知，我國在非洲與中東尚有許多當地僑胞與代表處的人員，當地使館與代表處人員應即時掌握情報，迅速通知國內涉外機構，

如外交部與僑委會，作為後續相關應變措施制訂與執行的基礎。

撤僑並非國軍的任務，但國軍是撤僑的執行單位。平時政府首先當設法與其他國家，尤其是友好國家建立良好的外交關係。撤僑首先需要政府涉外單位，先進行事務性的協調。一旦緊急事件爆發，國軍方能有效做好撤僑的準備，確實執行任務，而準備的重點應包含例如在友好國家設立中繼站，做為我軍機或軍艦執行撤僑任務時的補給點，並將國軍執行撤僑行動加以明確化或法制化，保護我國海外僑民。