

先发制人战略的实施动因分析

——基于西亚非洲地区的实证研究

孙德刚

摘要 本文从安全威胁角度探讨先发制人战略的隐性逻辑,选取战后 12个国家在西亚非洲地区共 30个先发制人案例(包括未得到执行的实例)加以实证研究。决策者总是在满足国内需要与遵守国际法之间寻找平衡的支点。当安全威胁冲破决策者维护国家核心利益的最后心理防线时,满足国家安全需要、实施先发制人打击比遵守国际法更具有吸引力。

关键词 安全威胁 先发制人 国际安全 威胁认知 安全战略

威慑战略、胁迫战略与先发制人¹战略是主权国家处理国际危机的三种主要手段。与前两种手段相比,学界对先发制人战略的研究相对滞后,如国内外迄今尚无专门研究先发制人战略的专著。对先发制人战略的研究可以从不同层面展开。从研究视角来看,学者可分别从国际体系、国家关系互动和决策者认知三个角度研究先发制人战略;从国家关系互动来看,学者可以从实施方的角度展开研究,也可以从承受方的角度展开研究;从实施过程来看,先发制人战略的研究路径包括战略制定、战略实施和效能反馈三个层面。

* 孙德刚,上海外国语大学中东研究所副研究员(上海 200083)。

** 本文系国家社科基金项目“准联盟外交与中国安全战略研究”(07CGJ003)的阶段性成果,并受国家 211 工程三期“中国特色阿拉伯学—中东学建设”项目资助。感谢匿名评审专家以及上海外国语大学苏长和教授提出的宝贵修改意见。

¹ 先发制人有狭义和广义之分。狭义上的先发制人系指国家受到迫在眉睫的威胁时被迫抢先采取行动、消除威胁的行为;广义上的先发制人与预防性打击属同一个概念,系指决策者从维护国家利益出发,为预防威胁、化解危机和减少损失,抢先采取军事打击的行为。为研究需要,本文使用广义上的先发制人概念。关于此概念的探讨,可参见 Robert J. Pauly and Tom Lansford, *Strategic Preemption: US Foreign Policy and the Second Iraq War*, Burlington Ashgate, 2005, pp. 41—42; Rachel Bzostek, *Why Not Preempt? Security, Law, Norms and Anticipatory Military Activities*, Hampshire England and Burlington, U. S.: Ashgate, 2008, p. 9.

一、问题的提出

本文主要从实施方的角度研究先发制人战略,提出的问题是:既然威慑战略、胁迫战略和先发制人战略都是主权国家危机管理的重要选项,且先发制人战略的实施成本最高、风险最大、不确定性因素最多,为何二战后至今世界上许多大国乃至中小国家仍频繁实施这一战略?主权国家选择先发制人战略的隐性逻辑是什么?主要有哪些变量在先发制人战略实施过程中发挥了关键性作用,从而使该战略在特定时间、空间、理念、机制和逻辑下更具吸引力?

目前学界对先发制人战略的理论探讨主要集中在四大学科领域,亦即国际军事学、国际伦理学、国际法学和国际政治学,这四大领域的研究存在一定的交叉关系,又自成体系,其中国际军事学主要研究如何实施先发制人战略的问题,强调军事实力是该战略实施的主要动因。¹ 国际伦理学主要考察伦理对先发制人战略的影响,认为国际伦理是先发制人战略实施的主要动因;^④国际法学则主要研究先发制人战略的国际法允许范围问题,强调国际法是先发制人战略实施的主要动因;^⑤国际政治学则主要研究先发制人战略实施过程中权力的影响作用,强调综合实力是先发制人战略实施的主要动因。^⑥ 上述四大学派的研究成果尽管比较丰富,但仍有进一步提升的空间。如无论从综合军事实力还是从进攻性力量来看,1973年埃及和叙利亚均比以色列稍逊一筹,但两国还是对以色列实施了先发制人打击,弱国对强国的先发制人打击现象是当前国际军事学派和国际政治学派所难以解释的。尽管各国政府一般很注重国际伦理因素,但以色列国防军多次对巴勒斯坦和黎巴嫩民用设施(如民用机场、发电站、通讯设备等)采取先发制人打击,造成人道主义灾难,这是国际伦

¹ Lesley S. Priest, *Implications of the Policy of Preemption on Combatant Commanders*, Newport Naval War College, 2003; Ariel Levite, *Intelligence and Strategic Surprises*, New York: Columbia University Press, 1987; Daniel L. Zajac, *The Best Defense Is a Good Offense: Preemption, Ramifications for the Department of Defense*, Carlisle Barracks, U. S. Army War College, 2003.

^④ Anthony Clark Arend, "Terrorism and Just War Doctrine", in Russell D. Howard and Reid L. Sawyer, eds., *Terrorism and Counterterrorism*, Guilford: McGraw-Hill, 2004; Brian Orend, *The Morality of War*, Toronto: Broadview Press, 2006; Tom Franke, *Living by the Sword? The Ethics of Armed Intervention*, Sydney: Australia: UNSW Press, 2004.

^⑤ Stanimir A. Alexandrov, *Self-Defense against the Use of Force in International Law*, The Hague: Kluwer Law International, 1996; John T. Rouke, *Taking Sides: Clashing Views in World Politics*, Dubuque: McGraw-Hill, 2007; 辛普森:《大国与法外国家:国际法律秩序中不平等的主权》,朱利江译,北京:北京大学出版社,2008年。关于这四大学派的主要思想,可参见孙德刚:《当代西方先发制人战略研究的四大学派》,《国外社会科学》,2009年第1期,第106—115页。

^⑥ Alexander Lennon and Canille Eiss, eds., *Reshaping Rogue States: Preemption, Regime Change, and U. S. Policy toward Iran, Iraq, and North Korea*, London: The MIT Press, 2004; Mel Gurtov and Peter Van Ness, eds., *Confronting the Bush Doctrine: Critical Views from the Asia-Pacific*, London: Routledge-Cuzon, 2005; Joseph G. Pechek, *The Politics of Empire: War, Terror and Hegemony*, London: Routledge, 2006; Chapter 8; 刘阿明:《布什主义与新帝国论》,北京:时事出版社,2005年。

理学派所难以解释的。冷战结束后土耳其曾多次越境打击库尔德工人党(库工党)武装,2006年12月埃塞俄比亚曾越境打击索马里伊斯兰法院联盟武装,2008年3月哥伦比亚曾越境打击盘踞在厄瓜多尔的反政府武装,上述越境打击行动均违背了现行国际法,这也是国际法学派所难以解释的。由此可见,军事实力、国际伦理、国际法和综合实力只是先发制人战略得以实施的必要条件,不是充分条件。

本文从安全威胁视角探讨安全威胁与先发制人的关联性,以期丰富当代先发制人战略的理论研究,认为先发制人战略是作为主体的决策者对作为客体的打击目标的能动反应。本文提出研究假设需具备两个前提条件:首先,先发制人战略的制定者应遵守工具理性和价值理性原则,其决策结果取决于各种具有竞争性的战略选项的互动及其对决策者心理产生的影响,决策者遵循“成本最小化和收益最大化”的绩效原则;其次,威慑战略、胁迫战略和先发制人战略都是国际危机管理的战略选项,三者只有效能上的优劣之分,没有内在价值上的差异,决策者可自由选择其中的任何一种战略。从这一逻辑出发,决策者在理性分析模式下,选择先发制人战略而不是威慑或胁迫战略,主要出于对安全威胁的考量。

二、安全威胁的四个构成要素

什么是安全威胁?它有哪些基本要素?同动物具有寻求生存、规避危险的本能一样,所有国家最根本的追求就是维护生存权。在国际无政府状态下,维护国家的生存是其对外政策的出发点和归宿。正如沃尔兹所言:“在任何自助体系下,国际社会的单元担心它们的生存,这种担心决定了它们的行为。”¹威胁判断常常与威胁判断基础上的政策宣示、决策过程(各种要素的博弈)、政策实践过程中的不确定性及其他障碍因素等存在关联,其基本流程是:安全威胁认知——国内政治斗争——决策选项——政策实施。为研究需要,本文采取简约的办法,认为对国家生存与利益构成的现实或心理的挑战,从而引起决策者对受到剥夺的恐惧就是安全威胁,并将安全威胁的大小归纳为以下四个要素:

(一) 不同政治集团的对抗性

从国际体系层面来看,由于受国际无政府状态的影响,各国大致会形成三种不同性质的权力结构——对抗性权力结构、竞争性权力结构与合作性权力结构。第一类如当前以色列与伊朗的关系,第二类如利比亚与苏丹的关系,第三类如欧盟成员国之间的关系。在冲突性权力结构下,安全是一种稀缺物品,不同政治集团会遵循“零和游戏”原则,一国的安全往往以另一国的不安全为前提。当不同政治集团形成对抗关系时,安全威胁以及对威胁的认知便会得到强化,先发制人战略得以实施的

¹ Kenneth N. Waltz *Theory of International Politics*, Reading Mass: Addison Wesley, 1979, pp. 103-105.

可能性最大。当安全困境呈螺旋形上升时,任何一方都有可能抢先采取先发制人打击,结果给推迟行动的一方带来无可估量的损失,而国际组织(如联合国)在战争爆发后又难以发挥实际效用。国际社会以弱肉强食为特征的“丛林法则”和“自然状态”进一步促使受威胁方抢先发动先发制人打击。在对抗性权力关系中,潜在冲突方会在心理上相互构建敌对关系,国际无政府状态导致国家之间的安全竞争更加明显,如冷战时期阿拉伯国家与以色列之间、伊朗与伊拉克之间,当今土耳其与库工党之间、埃塞俄比亚同索马里伊斯兰法院联盟之间。在竞争性或合作性权力关系中,国际无政府状态不太明显,先发制人战略实施的可能性降低。

(二) 安全威胁在时间上的紧迫性

学界通常认为,威胁大小取决于进攻性力量,而进攻性力量的两大构成要素是进攻意图和进攻能力。本文认为,安全威胁大小与军事打击行为在时间上的紧迫性亦存在关联。当国家面临迫在眉睫的威胁,武力成为最后的诉诸手段时,威胁就更大,先发制人战略更可能实施。由于形势严峻,当迫在眉睫的威胁出现时,受威胁国几乎没有时间仔细研究对策,拖延、观望或防御措施常常超过了决策者的心理预期。判定迫在眉睫的威胁并非易事,因为敌人的侵略意图是最难把握的。受威胁方判断威胁的依据主要是敌人的进攻性行为,如陆军、海军或空军的集结程度、是否在地缘上逼近本国,酝酿发动一场战争。¹此外,判定敌人是否发动侵略还应依据敌人是否在近期发出口头上的警告,如声称在不久的将来发动袭击。^④最后,判定迫在眉睫的威胁还应根据逻辑推理。正如伊拉克战争爆发前有学者指出的:如果政府出台政策,强调因为服装易燃,所以必须以先发制人的方式逮捕服装生产商,这种做法显然是荒唐的,因为服装从来不会自燃,不会对人们构成迫在眉睫的威胁。^(四)

安全威胁在时间上的紧迫性主要表现为以下四种情况:(1)有些威胁在性质上是严重的和现实的;(2)有些威胁无法通过非军事手段化解;(3)有些威胁无法通过讹诈和胁迫手段得到遏止;(4)有些威胁随着时间的推移而变得更加危险、破坏性更强。⁵在上述四种情况下,威慑和胁迫战略的效能就会降低,不采取先发制人行动的风险就会增大。正如17世纪国际法大师格老秀斯所言:“杀死准备杀死你的人是合法的。”⁶

¹ 参见美国军方研究报告 Roger Moran and Renata Louie *Dealing with the Threat Posed by Iraq*, Washington D. C.: National War College, 2002.

^④ Nata C. Crawford, “The Best Defense? The Problem with Bush’s Preemptive War Strategy”, in Elizabeth A. Castelli and Janet R. Jakobsen, eds., *Interventions: Activists and Academics Respond to Violence*, New York: Palgrave Macmillan, 2004, p. 94.

^(四) Tibor R. Machan, *Neither Left nor Right: Selected Columns*, Stanford: California Hoover Institution Press, 2004, p. 97.

⁵ Danish Institute for International Studies *New Threats and the Use of Force*, Copenhagen, Denmark: Danish Institute for International Studies, 2005, p. 126.

⁶ C. S. Owens *Unlikely Partners: Preemption and the “American Way of War”*, Quantico, VA: Marine Corps University, 2003, p. 3.

(三) 安全威胁在空间上的临近性

除时间上的迫近性外,空间上的临近性也影响安全威胁的大小。地缘位置影响一国的军事投送能力,而军事投送能力直接关系到一国威胁他国的能力。一国距离敌国越近,就越有可能受到威胁。尽管随着战斗机的飞行速度不断提高,导弹的射程和打击精确度越来越高,地理位置的影响作用在下降,但空间距离仍具有战略性意义。例如巨大的水体或山脉等自然屏障往往成为“天堑”,使一国远离威胁。相反,如果一国港口、军事基地等距离敌国较近,就会受到敌国的威胁。¹ 以色列曾经在冷战时期多次对埃及、叙利亚、约旦、黎巴嫩真主党(2006年)、巴勒斯坦哈马斯(2008年)等实施过打击,但是伊朗核危机爆发后,以色列尽管多次声称不排除对伊朗核设施采取先发制人打击,但是一直未采取具体步骤,这主要是因为以色列与伊朗在地缘上相隔约旦和伊拉克,此空间距离增加了伊朗向以色列发动进攻时投送军事力量的难度,伊朗对以色列构成的威胁也随之减弱。相比之下,以色列右翼领导人内塔尼亚胡更担心北部边境上黎巴嫩真主党与南部边境上巴勒斯坦哈马斯构成的安全威胁。

(四) 受威胁的国家利益的重要性

一国实施先发制人战略还因为该国处于威胁之下的不是边缘利益而是生死存亡利益或重要利益。国家的需要决定国家利益,需要越紧迫,利益越重要。由于各国国情不同,领导人对本国的生死存亡利益、重要利益和边缘利益的排序不尽相同。一般说来,一国的生存、核心价值观、政治制度、国家主权、领土完整、政治心脏地带、军事指挥中心和通讯系统等属于生死存亡利益,当上述生死存亡利益处于敌人的直接威胁之下时,该国实施先发制人打击的可能性最大。一国的工业中心、交通命脉、经济财富、基础设施、海外利益、盟友的生存与安全属于重要利益,当上述利益处于威胁之下时,该国实施先发制人打击的可能性次之。一国在海外的文化影响力、道德感召力、国际秩序稳定等属于边缘利益,该国为此实施先发制人打击的可能性最小。^④ 上述三种不同层次的利益不是静态的,而是可以相互转化的。在一个时期属于边缘利益的,在另一时期则可能属于生死存亡利益或重要利益,反之亦然。为研究需要,本文使用核心利益一词,它是生死存亡利益与重要利益的总和,保护核心利益不受侵犯是判定安全威胁大小的重要标尺。

¹ Peter Dan bro w sk i “Military Capabilities in Preventive Military Strategy”, in Betty G old and Chris J. D o l n e d s , *Striking First: The Preventive War Doctrine and the Reshap ing of U. S. Foreign Policy*, New York: Pa g r a v e , 2004 , p 185.

^④ 国家利益是客观利益与主观认知的复合体,为研究需要,此部分假定国家利益是客观存在。有关国家利益的理论解析,可参见 Scott Burchill *The National Interest in International Relations Theory*, New York: Pa g r a v e M a c m i l l a n , 2005.

三、理论假设

以上分析了安全威胁的四个构成要素。安全威胁与一国先发制人战略实施之间是否存在关联性?这大体存在两种可能。一种可能是安全威胁与先发制人战略的实施无关,先发制人完全是强大的一方对弱小一方采取的机会主义行为。在实力分布呈非对称性的情况下,甲国对乙国采取先发制人打击不是因为乙国威胁了甲国,而是因为甲国看到,在特定的时间、范围、情势和地域内,实施先发制人能够拓展利益、扩大权力。在此情况下,扩大权力而非减小威胁就成为甲国实施先发制人战略的原动力,国际伦理和国际法只是其中处于次要地位的干预变量。

另一种可能是,安全威胁是一国实施先发制人战略的重要原因。安全威胁越大,该国实施先发制人战略的可能性越大。¹本文持后一种观点,认为在工具理性和价值理性原则下,决策者是否实施先发制人战略不仅取决于一国的军事实力强弱(实施先发制人战略的可行性)、国际伦理(实施先发制人战略的正义性)和国际法(实施先发制人战略的合法性),而且取决于安全威胁(实施先发制人战略的必要性)。一国实施先发制人战略主要不是因为其具备了进攻性力量、道义基础和国际认可度,而是因为其面临着安全威胁。在尚未受到威胁时便发动侵略战争,不仅是不道德的,而且代价是高昂的,因为凭借自身的力量去攻击对方往往会产生许多不确定性因素。相比之下,大多数领导人都属于风险规避型而不是风险接受型,他们只会在威胁增大而干预成本越来越高时采取先发制人式的打击措施。本文提出三项理论假设:

假设 1: 一国面临的安全威胁是决策者实施先发制人战略的重要动因,一国受到的安全威胁越大,采取先发制人战略的可能性越大,与安全威胁相比,军事实力、行动正义性与国际合法性处于次要地位。

安全威胁关系到一国先发制人战略的运用,它与该国所要维护的战略目标息息相关。对于主权国家来说,先发制人战略得以实施的重要原因是国家被迫应对安全威胁。安全威胁既可能是主权国家实施先发制人战略的充分条件,也可能是必要条件。换言之,当一国面临生死存亡威胁时,它不会首先考虑获胜的概率、战争的正义性与国际合法性。相反,如果主权国家面临的威胁是微乎其微的或者是遥远的,其实施先发制人战略的可能性就会降低,尽管该国具备采取行动的实力和国际道义支持。

假设 2: 安全威胁的大小受国际、国家与决策者三重条件影响,它可分解为不同政治集团的对抗性、安全威胁在时间上的迫近性、安全威胁在空间上的临近性和受

¹ 有关安全威胁与先发制人战略关联性的经验研究,可参见 Abraham D. Sofaer, "On the Necessity of Preemption", *European Journal of International Law*, Vol 14 No 2, 2003.

威胁下的国家利益的重要性四个要素。

安全威胁是客观威胁与主观认知的统一体,是主体对客体的反应。国际无政府状态下各种政治集团形成的对抗格局,是安全威胁产生的国际体系层面原因。威胁在时间上的迫近性、空间上的临近性与受威胁方利益的重要性,是安全威胁产生的国家层面和个体层面的原因。决策者对安全威胁大小的判断受国际格局性质、安全威胁在时间和空间上的临近性、受威胁的国家利益排序等各种因素的共同影响。

假设 3 安全威胁的上述四要素赋值存在差异,对先发制人战略的推动作用亦存在差别。

在安全威胁的四个构成要素中,各自的赋值不同,因而对先发制人战略的影响也不尽相同,有主要影响因素,也有次要影响因素。有些因素的影响范围广,有些因素的影响则范围有限。决策者在判断外部威胁时可能着眼点不同,有些更看重体系内各种势力的相互对抗的宏观性,有些可能看重国家利益的排序,有些可能对威胁源的空间距离更敏感,而有些可能在判断威胁大小时基于威胁是否迫在眉睫。

四、实证检验

为检验上文提出的理论假设,并力求数据来源的广泛性、代表性与论证的科学性,下文以西亚非洲地区先发制人战略实例加以分析,选取以色列、伊朗、伊拉克、叙利亚、约旦、土耳其、埃及、埃塞俄比亚、坦桑尼亚、南非、比利时、葡萄牙等 12 个国家,分析考察它们在西亚非洲共 30 个先发制人战略实例(包括未得到执行的实例),在时间上、地域上和政治制度上,这些先发制人实例均具有一定的代表性。选取西亚非洲地区,主要是因为该地区领土、民族和宗教矛盾突出,先发制人战略案例众多,有利于作比较研究。西亚非洲地区具有特殊的民族、宗教、历史与文化背景,对安全威胁的判断具有各自不同的特点,更有利于检验本文提出的假设。此外,在选取的个案中,有的先发制人战略针对主权国家,有的针对非国家行为体。实施国中有的是西亚非洲本地区国家,有的是西亚非洲以外国家,但是实施方与承受方中至少有一方在西亚非洲,这样选取的案例更有利于作集中对比研究(见表-1)。本文将各国实施先发制人战略的动因分解为四个要素,从先发制人战略的实施角度考察以下五个问题:(1) 先发制人战略的实施方与承受方是否处于对抗性权力结构;(2) 实施方是否面临时间上的迫近性威胁;(3) 实施方是否面临空间上的临近性威胁;(4) 实施方的核心利益是否受到威胁;(5) 先发制人战略是否实施。本文将上述五个问题的答案简化为非此即彼的两种回答——“是”或“不是”,以便于做量化分析。

表-1 当代西亚非洲地区先发制人战略实例分析 (1956—2008)

实施国	实施对象	时间	目的	处于对抗性权力结构	时间上的迫近性威胁	空间上的临近性威胁	核心利益受到威胁	是否付诸实施
以色列	埃及	1956年 10月	为消除埃及的威胁,以色列联合英法发动苏伊士运河战争	是	否	是	是	是
以色列	埃及、叙利亚和约旦	1967年 6月	为消除阿拉伯国家构成的威胁,以色列发动六日战争	是	是	是	是	是
以色列	黎巴嫩	1968年 12月	以色列以打击恐怖组织为由空袭贝鲁特机场	是	是	否	是	是
以色列	约旦	1968年 3月	以色列以反恐为由袭击约旦巴解总部	是	是	否	是	是
以色列	黎巴嫩	1982年 6月	以色列以打击黎境内巴解组织为由袭击黎巴嫩	是	是	否	是	是
以色列	埃及和叙利亚	1973年 10月	第四次中东战争爆发前,以色列军方主张对埃、叙实施打击,但总理梅厄在最后时刻放弃先发制人 ¹	是	是	是	是	否
以色列	巴勒斯坦恐怖分子	1976年 6月	巴勒斯坦恐怖分子劫持一架法国飞机,以色列特工对劫机分子实施了先发制人打击	否	是	否	是	是
以色列	法国	1979年 4月	以色列炸毁了位于法国苏尔—梅尔的核设备,破坏了两个计划运往伊拉克的核反应堆 ^④	否	否	否	是	是
以色列	伊拉克	1981年 6月	以色列空袭伊拉克奥西拉克核反应堆	是	否	否	是	是
以色列	巴基斯坦	1982年	以色列认定巴基斯坦正帮助利比亚发展核武器,计划袭击巴核设施	否	否	否	是	否
以色列	哈马斯	1997年 9月	以色列试图暗杀哈马斯领导人哈立德·马沙尔 ^⑤	是	否	是	是	是
以色列	伊朗	2008年	以色列酝酿对伊朗核设施采取先发制人打击	是	否	否	是	否
以色列	叙利亚	2007年 9月	对叙利亚一处存放核材料的仓库发动袭击	是	否	是	是	是
以色列	巴勒斯坦武装人员	2008年 2月	以色列袭击了正准备向以发射火箭弹的3名巴武装人员	是	是	是	是	是
伊拉克	伊朗	1984—1988年	伊拉克多次袭击伊朗布什尔核反应堆	是	否	是	是	是
伊朗	伊拉克	1980年 9月	伊朗派出2架鬼怪式战斗机袭击了伊拉克奥西拉克核反应堆	是	否	是	是	是
埃及	以色列	1967年 5月	纳赛尔总统威胁摧毁以色列迪莫纳核反应堆	是	否	是	是	否

¹ Alan M. Dershowitz, *Preemption: A Knife That Cuts Both Ways*, New York: W. W. Norton & Company, 2006, p. 84.

^④ William W. Keller and Gordon R. Mitchell, eds., *Hitting First: Preventive Force in U.S. Security Strategy*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006, p. 31.

^⑤ Karl P. Mueller et al., *Striking First: Preventive and Preventive Attack in U.S. National Security Policy*, Santa Monica: Rand Corporation, 2006, p. 223.

(续表)

实施国	实施对象	时间	目的	处于对抗性权力结构	时间上的迫近性威胁	空间上的临近性威胁	核心利益受到威胁	是否付诸实施
埃及	以色列	1973年10月	埃及联合叙利亚发动第四次中东战争	是	否	是	是	是
叙利亚	以色列	1973年10月	叙利亚联合埃及发动第四次中东战争	是	否	是	是	是
土耳其	库工党	1991—1992年	土耳其在本国东南部地区对库工党分子发动清剿	是	否	是	是	是
土耳其	库工党	1993—1994年	土耳其军队进入伊朗北部清剿库工党分子	是	否	否	是	是
土耳其	库工党	2000年4月	土耳其军队进入伊拉克北部清剿库工党分子	是	否	否	是	是
土耳其	库工党	2008年2月	土耳其军队进入伊拉克北部清剿库工党分子 ¹	是	否	否	是	是
约旦	巴解组织	1970年9月15日	约旦对巴解组织武装分子实施了先发制人打击 ^④	否	否	是	是	是
约旦	恐怖分子	2004年4月20日	约旦对试图发动卡车炸弹袭击的恐怖分子发动袭击	否	是	是	是	是
埃塞俄比亚	伊斯兰法院联盟	2006年12月	埃塞向索马里伊斯兰法院联盟发动了先发制人打击	是	否	是	是	是
坦桑尼亚	乌干达	1979年	坦桑尼亚抢先对乌干达发动先发制人打击	是	是	是	是	是
南非	莫桑比克、赞比亚、安哥拉和津巴布韦等	1976—1984年	南非对所谓恐怖组织——非洲国民大会(ANC)在上述国家的基地发动袭击	否	否	否	是	是
葡萄牙	几内亚	1969年	葡萄牙以打击恐怖组织为由袭击了几内亚境内目标	否	是	否	否	是
比利时	刚果	1960年7月	比利时以保护本国在刚果侨民为由,对刚果境内目标发动了袭击	否	是	否	是	是

资料来源:此表系作者自制而成。

从表-1可以得出以下三点基本结论:第一,安全威胁与实施先发制人战略之间存在重要关联。上述12个国家在西亚非洲实施的共30个先发制人实例中,当满足一个以上条件时,实施先发制人战略的共有26例,高达86.7%,满足一个以上安全威胁条件却未实施的只有4个,仅占13.3%。另外,在4个未能得到实施的先发制人战略实例中,只有一个案例与本文提出的假设完全相悖,亦即1973年10月在阿以激烈对抗格局下,以色列政府已意识到埃及和叙利亚即将发动战争,且埃及和叙利亚构成的威胁在地缘上具有临近性,对以色列核心利益亦构成了挑战,但是以色列总理梅厄仍然选择放弃先发制人战争。在这个案例中,安全威胁并未导致实施先发制人战略,以色列放弃先发制人的考量是国际法而不是安全威胁。^(四)在其他三个未实

¹ 亢德喜、惠晓霜:《库工党武装称击落土一武装直升机》,《新华每日电讯》2008年2月25日,第5版。

^④ Paul Charles Merkley, *American Presidents Religion, and Israel*, Westport Praeger 2004 p. 69.

^(四) J. S. Levy "Declining Power and the Preventive Motivation for War", *World Politics*, Vol 40, No 1, 1987, p. 92

施的先发制人案例中,安全威胁也较为明显,但先发制人战略未得到实施。除此特例外,其他案例基本印证了安全威胁与先发制人战略的实施存在正相关关系的假设。

第二,安全威胁大小取决于四个要素——不同政治集团的权力结构对抗性、安全威胁在时间上的迫近性、安全威胁在空间上的临近性以及核心国家利益受到威胁的严重性,它们单独或共同推动实施先发制人战略。安全威胁构成要素越能得到满足,付诸实施先发制人战略的可能性越大,反之亦然。在实施先发制人战略的26个实例中,满足4个要素的有3例,占11.5%;满足3个要素的有13例,占50.0%;满足2个要素的有7例,占26.9%;满足1个要素的有3例,占11.5%。

第三,不同政治集团的权力结构对抗性、安全威胁在时间上的迫近性、安全威胁在空间上的临近性以及受到威胁的国家利益的重要性,这四个要素在安全威胁中的赋值不同,对先发制人战略的影响也不尽相同。严格说来,在每个实例中,上述四个要素在安全威胁中的赋值都不一样。限于篇幅,本文无法分别加以量化,但是从案例中可以看出,这四个要素的总体赋值存在差异。在上述先发制人战略得以实施的26个案例中,满足先发制人战略实施方与接受方处于对抗性权力结构这一要素的有19个,占73.1%。满足安全威胁在时间上迫近性这一要素的有10个,占38.5%。满足安全威胁在空间上临近性这一要素的有14个,占53.8%。满足核心国家利益受到了威胁这一要素的有25个,占96.2%(见表-2)。由此可以得出结论:首先,决策者对核心国家利益受到威胁的感知这一要素的赋值最高。其次,对抗性权力结构对安全威胁的影响也较大,一国面临的安全威胁在时间上迫在眉睫与空间上临近,与实施先发制人战略之间的联系不太密切。这表明许多先发制人打击实际上都是在尚未出现迫在眉睫威胁的情况下实施的。在国际无政府状态下,维护国家的生存与安全是决策者的首要战略考量。只有一个能够维护国家生存与安全的政府才能在国内彰显执政能力,也才能提升执政合法性,获得国内民众的拥护。相反,一个对外过于强调遵守国际法与国际伦理的政府,往往会在涉及重大安全问题上优柔寡断。在国际舞台上或许是负责任的政府,但在国内往往是不受欢迎的政府。以色列总理梅厄在1973年10月第四次中东战争中放弃先发制人战略,备受指责,导致其在1974年4月被迫辞职。¹当国内预期与国际预期相互矛盾时,决策者通常会优先满足国内民众的预期,因为在国内政治是有序的,不能满足国内需要常会丧失政权。而国际政治是无序政治,决策者即使不遵守国际法或国际伦理,一般也不会受到超国家行为体的惩罚。

表-2 安全威胁及其构成要素对实施先发制人战略的影响

	实施先发制人战略的案例	满足对抗性权力结构的案例	满足威胁在时间上迫近的案例	满足威胁在空间上临近的案例	满足核心国家利益受到威胁的案例
数量	26/30(总案例)	19/26(已实施)	10/26(已实施)	14/26(已实施)	25/26(已实施)
百分比	86.7%	73.1%	38.5%	53.8%	96.2%

资料来源:此表系作者自制而成。

¹ Bernard Reich, *A Brief History of Israel*, New York: Facts on File, Inc., 2005, p. 109.

五、结 论

在“9·11”事件后,美国总统布什曾经提出了美国版的先发制人战略,并据此发动了伊拉克战争。学界对先发制人的研究往往是从批判布什主义开始的,往往将先发制人战略等同于美国的先发制人政策,并由此将先发制人贴上了“新帝国主义工具”的标签。¹当布什主义逐步从媒体和政界的视野中淡出时,学界对先发制人进行深入的学理探讨实际才刚刚起步。

在对抗性权力结构中,由于敌对双方权力的动态性失衡增长,先发制人可以使受威胁方在短期内通过军事手段,改变冲突双方权力消长变化的曲线,阻止内外威胁对国家生死存亡利益的侵蚀,甚至一劳永逸地消除威胁。“罪恶在萌芽状态最容易被消灭”,提前采取行动可大大节约成本,推迟采取行动会大大增加成本。因而当安全威胁逐步增大而触及决策者的心理底线时,先发制人战略比威慑战略和胁迫战略更具吸引力。在处理危机外交、参与热点外交和开展预防性外交过程中,先发制人均成为决策者应对安全威胁的重要手段。

本文通过实例分析,检验了安全威胁与先发制人关联性的三项假设,研究结果表明:在当今先发制人战略的研究成果当中,国际军事学派过于强调实施国进攻性力量的作用。国际伦理学派过于强调正义战争的作用。国际法学派过于强调联合国授权的作用。国际政治学则过于强调权力的重要作用。上述四个流派强调的要素只是先发制人战略得以实施的必要条件,不是充分条件。通过对12个国家在西亚非洲地区开展的30个先发制人战略案例的实证研究,本文发现,在实施先发制人战略的过程中,安全威胁发挥了关键性作用,国际法和国际伦理在决策者的运筹中只扮演了次要地位。美国学者罗伯特·普特南曾指出,一国的外交实际上是国内政治与国际政治双层博弈的过程,并需要在内政与外交两个层面寻找平衡点。^④先发制人战略的实证研究表明,决策者并未在国内和国际政治博弈中平均使用力量,而是优先满足国内政治的需要,即维护国家安全(尤其是确保核心国家利益不受威胁),而不是超国家行为体如联合国的需要,坚守国际法与国际伦理。事实上,执政党维护在国内的声誉和执政地位比在国际上树立负责任形象更重要。

(责任编辑:吴文成)

¹ Betty Glad and Chris J. Dolan, eds., *Striking First: The Preventive War Doctrine and the Reshaping of U. S. Foreign Policy*, pp. 34—35

^④ Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organizations*, Vol. 42, No. 3, 1988, pp. 427—428.