



中国国际 战略评论

2017

CHINA INTERNATIONAL STRATEGY REVIEW

- | | |
|------------|-----------------------------|
| ■ 约瑟夫·奈 | 美国的领导力及自由主义国际秩序的未来 |
| ■ 阿米塔夫·阿查亚 | 中国与自由主义国际秩序的危机 |
| ■ 朱文莉 | 杰作还是赝品
——特朗普经济政策及其预期后果 |
| ■ 达 巍 | 特朗普政府“美国优先”外交政策：
初步观察与分析 |
| ■ 王 昱 刘培龙 | 中国对外卫生援助的历程、挑战和对策 |
| ■ 杨 恕 | 中亚国家的权力交接形式及其评估 |
| ■ 亚当·罗伯茨 | 英国与伊拉克战争中的武力使用：学术与政策思考 |

中国国际 战略评论 2017

CHINA INTERNATIONAL
STRATEGY REVIEW

图书在版编目 (CIP) 数据

中国国际战略评论 2017 / 王缉思主编. —北京: 世界知识出版社, 2017. 9

ISBN 978-7-5012-5587-0

I. ①中… II. ①王… III. ①国际形势—研究—2017 ②对外政策—研究—中国—2017 IV. ①D5 ②D820

中国版本图书馆CIP数据核字 (2017) 第235206号

责任编辑 袁路明
责任出版 赵 玥
责任校对 陈可望
封面设计 田 林

书 名 中国国际战略评论2017

Zhongguo Guoji Zhanlüe Pinglun 2017

主 编 王缉思

出版发行 世界知识出版社

地址邮编 北京市东城区干面胡同51号 (100010)

电 话 010-65265923 (发行) 010-85119023 (邮购)

网 址 www.ishizhi.cn

经 销 新华书店

印 刷 北京京科印刷有限公司

开本印张 787 × 1092毫米 1/16 23印张

字 数 475千字

版次印次 2017年10月第一版 2017年10月第一次印刷

标准书号 ISBN 978-7-5012-5587-0

定 价 58.00元

版权所有 侵权必究

卷首语

《中国国际战略评论》的编辑单位是内设于北京大学国际关系学院的实体科研机构——北京大学国际战略研究院（网站 www.iiss.pku.edu.cn）。自2008年创刊以来，我们以年度报告的形式，一直在跟踪、分析、评论国际战略形势发生的重大变化。现在献给读者的是第十个报告。在中国外文出版发行事业局和外文出版社的支持下，自2012年开始，《评论》还出版英文版（*China International Strategy Review*），为海外读者了解我们的观点和研究现状打开一个窗口。可喜的是，《评论》中英文版都获得了读者一定的认可度，使我们有信心将这个系列年度报告办得更好。

2016至2017年可能标志着世界政治的一个历史转折点。2016年英国通过公民投票决定脱离欧盟，美国选出了原为房地产富商的唐纳德·特朗普为总统。这两个出人意料的事件，反映了英美两国公众对现存政治建制和收入分配不公的强烈不满。近年来“强人政治”在许多国家复苏，大国间地缘政治、地缘经济竞争日趋激烈，其根源是全球政治、经济、社会的深刻变化。从积极、进步的方面看，大规模国际战争的危险仍然不大，同几十年前相比的人类暴力行为更加可控，世界大体上是和平的；世界经济发展虽然放缓，但财富仍在不断积累，人工智能等技术进步继续推动着创新，人类平均寿命越来越长。从消极、退步的方面看，世界范围内经济和社会发展失衡的现象愈发严重，地球生态环境继续恶化；无论采取的是哪种政治体制，各国都普遍出现了贫富悬殊加大的趋势，人们对公正缺失、社会不平等的现象越来越不满。世界各地的民粹主义思潮上涨，同倖过于外的民族主义相互呼应，相互渗透，形成对各国政治精英、知识精英的强大压力。美国等西方国家在后冷战时代倡导的“自由主义国际秩序”受到严重挑战，而国际新秩序的轮廓还没有出现在地平线上。

这一历史转折时期呼唤着国际战略家和相关领域的学者拓宽视野，对全球政治、经济、社会的重大变化做出及时而准确的判断。本卷《评论》刊载了中国、英国、俄罗斯、美国、日本、挪威、加拿大、新加坡、印尼等国专家学者的30篇评论，内容涵盖了当前国际上普遍关注的重大现实问题和中国对外关系问题。这份年度报告的时效性、深度、广度和总体质量，均比前几期有所提高。年度报

告的编辑队伍也有所加强。

我们认真编写这个系列报告，志在广开言路，为战略研究提供更丰富的观点、更深刻的分析。期待读者继续给予支持和指正。

王缉思

2017年7月

目 录

特 稿

戴秉国在第二十六届海峡两岸关系学术研讨会开幕式上的致辞	1
戴秉国	

英国与伊拉克战争中的武力使用：学术与政策思考	4
[英] 亚当·罗伯茨	

国际史研究的新进展	15
[挪威] 文安立	

专题：特朗普的美国与未来国际秩序*

* 美国的领导力及自由主义国际秩序的未来	21
[美] 约瑟夫·奈	

* 中国与自由主义国际秩序的危机	32
[加拿大] 阿米塔夫·阿查亚	

* 2016年美国大选与选后美国政治走向	39
刁大明	

* 杰作还是赝品——特朗普经济政策及其预期后果	57
朱文莉	
* 特朗普政府“美国优先”外交政策：初步观察与分析	72
达 巍	
* “特朗普现象”与中国的战略选择	84
李志刚	
中国对外卫生援助的历程、挑战和对策	94
王 昱 刘培龙	
全球经济治理中的中国角色	107
陈绍锋	
从连通到发展：中巴经济走廊的内涵演进	125
陈晓晨 李 琛	
中巴经济走廊框架下的瓜达尔港建设评估	139
张 元	
中印两国对阿富汗援助的比较	148
钱雪梅	
昂山素季主政缅甸以来的中缅关系发展	165
宋清润 翟 崑 张 添	
在不信任中合作：印尼对华外交政策行为解读	
——新古典现实主义视角	
[新加坡] 兰诺德·C. 塞巴斯蒂安	178
[印尼] 埃米尔扎·阿迪·赛伦德拉	

中国与东盟的环境合作：历史、现状与未来	197
张洁清	
中国对非援助与国际合作：理念、历史与挑战	208
李安山	
深入理解安理会改革之困	226
陈须隆	
TPP搁浅与亚太经济秩序的未来	237
张 云	
安倍首相的政权战略与外交安保政策	248
[日] 佐藤贤	
中亚国家的权力交接形式及其评估	258
杨 恕	
阿富汗国内政治进程与安全問題	271
[俄罗斯] 伊万·萨弗兰丘克	
英国脱欧，欧盟与亚洲：欧洲自由主义的终结？	279
[英] 拉蒙·帕切科·帕多	
欧洲难民危机与中国的应对策略	290
陈占杰 刘咏秋	
西太平洋海军论坛与地区海军合作	300
张 炜	

中美韩关于萨德的认知分歧、根源与解决出路

赵 通

307

日本出台新安保法案的战略考量及走向分析

方 珂

319

石油时代结束了吗?

胡菁菁

332

“伊斯兰国”组织的网络心理战：范式、影响与反制

黄一洪 朱启超

341

特稿

戴秉国在第二十六届海峡两岸关系

学术研讨会开幕式上的致辞

戴秉国

很高兴出席第二十六届海峡两岸关系学术研讨会。首先，我代表此次会议的主办单位全国台湾研究会、中华全国台湾同胞联谊会和中国社会科学院台湾研究所，对来自大陆、台湾及港澳地区的各位代表和媒体朋友表示热烈欢迎和诚挚问候，对山西省有关单位对本次研讨会提供的大力支持和帮助表示衷心感谢！

海峡两岸关系学术研讨会自举办以来，始终坚持“加强学术对话、增进彼此友谊、推动两岸合作、促进国家统一”的大方向，汇聚与会专家学者智慧，为推动两岸关系和平发展建言献策发挥了重要的积极作用。

本届研讨会以“推动两岸融合，维护和平基础”为主题，围绕民进党重新执政后两岸关系发展面临的新形势与新挑战，推进两岸经济社会融合发展，加强两岸基层和青年交流等问题进行探讨，对维护两岸关系和平发展具有积极意义。希望各位专家学者以“两岸一家亲”为本，以民族大义为重，以两岸同胞福祉为念，共谋两岸融合发展之策。我们期待各位专家学者畅所欲言，发表真知灼见！

各位嘉宾、朋友们！

今年是两岸同胞打破隔绝状态、开启民间交流的第30年。30年来，两岸同胞携手努力，共同促进交流合作。特别是2008年以来，两岸关系在“九二共识”的基础上取得丰硕成果，两岸形成大交流、大合作、大发展的格局，增进了同胞亲情和福祉。但去年5月以来，两岸关系发展面临严峻挑战，两岸各领域的交流合作受到不同程度的影响，两岸同胞共同创造的、得来不易的和平发展成果受到

戴秉国 原国务委员，北京大学国际战略研究院名誉院长。本文为作者于2016年7月1日在第二十六届海峡两岸关系学术研讨会（山西太原）的演讲，已取得作者授权于本刊发表。

严重冲击。造成这一局面的根源是什么？是民进党当局拒不承认“九二共识”，不认同两岸同属一中的核心意涵，破坏了两岸互动的政治基础。一年来，民进党当局干了些什么呢？它顽固坚持“台独”立场，推行“亲美日、远大陆、转南向”为内涵的政经战略，阻挠两岸交流合作，削弱两岸经济联系，强化两岸对抗，煽动民意对立。民进党当局还利用执政资源，在岛内大力推动“去中国化”，建构“台独”框架和体系。最近，台当局修改岛内历史课纲，荒唐地将中国史放入东亚史，企图强行向岛内青年学生灌输“台独史观”，妄想着将青年一代培养成所谓“天然独”，进一步磨灭台湾同胞的中华民族意识。其口口声声称“维护两岸关系现状”“尽了最大善意”，这究竟是“维护现状”还是“改变现状”？究竟是“尽了善意”还是蓄意“煽动敌意”？

民进党当局这种不顾两岸民众利益福祉、损害中华民族根本利益、挑战包括台湾同胞在内的全体中国人认知底线的做法，与两岸同胞的愿望、与国际社会加强与大陆合作的大势背道而驰，是得不到民心、最终会被抛弃的。我看岛内很多民调，包括色彩偏绿机构的民调都显示，认为民进党上台后两岸关系变差，变差责任在民进党，有意愿到大陆发展的民众比例，都在五成以上。

还需特别指出的是，民进党上台以来，企图强化美台（台湾地区）实质关系，这方面可谓动作不断。美国方面也借机大打“台湾牌”，通过对台军售方案，甚至准备为其驻台机构“加派海军陆战队警卫”。近日美国国会又抛出所谓“美舰停台”相关法案。在此，我要告诫美方务必认识问题的严重性。如果美国找借口以这样那样的形式恢复在台驻军，美舰真的重新停靠台湾港口，就是公然违背中国建交的“断交”“废约”“撤军”三原则，打破作为“中美关系基础”的三个联合公报的承诺，必将严重威胁和平与中美关系健康稳定发展。中国坚决反对台湾与美国进行任何形式的官方往来和军事联系，坚决反对美国以任何借口向台湾出售武器、在台驻军，坚决反对美国开历史倒车。我们希望并愿意相信美国方面会以中美大局为重，及时纠正错误，更不要犯历史性错误；也再次奉劝民进党当局不要“挟洋自重”，以免“自食其果”。

谁都清楚的是，自去年岛内政局发生重大变化以来，大陆坚持对台大政方针不改变，继续积极推动两岸人员往来，促进两岸民间交流合作，认真倾听台湾同胞意见建议，陆续出台一系列便民、惠民政策措施，为台湾同胞在大陆营造更好的学习环境，创造更多的工作机会，提供更多的生活便利和社会保障，使他们逐渐能享受与大陆居民基本相同的待遇。这些政策真正回应了台湾同胞的诉求，得到广泛认可，台湾同胞到大陆学习、就业、创业、生活的意愿不断提高。我们对两岸关系发展的前景是有信心、有耐心的。

各位嘉宾、朋友们！

今天我们相聚在一起，就是要“寻道”。寻什么道呢？寻维护和平基础、推动两岸融合、促进两岸和平发展行稳致远之道。在此，我提三点意见。

一是坚持“九二共识”，反对“台独”政治基础。“九二共识”的核心意涵是两岸同属一个中国，不是“两个中国”“一中一台”。它清晰界定了两岸关系的性质，成为两岸关系和平发展的“定海神针”。民进党当局不仅不承认“九二共识”，反而推进“台独”进程，很显然这是单方面改变两岸关系的现状，没有诚意走和平发展的道路。

“台独”势力及其分裂活动是台海和平稳定和两岸关系和平发展最大的威胁。习近平总书记去年在纪念孙中山先生诞辰150周年的讲话中强调，“绝不允许任何人、任何组织、任何政党、在任何时候、以任何形式、把任何一块中国领土从中国分裂出去”，再次清晰表明了大陆反对任何形式的“台独”分裂行径的坚决态度，既包括激进的“法理台独”，也包括渐进的“柔性台独”。

我们希望台湾当局务必看清大势，以增进两岸同胞福祉为念，正确回应两岸同胞对两岸关系和平发展的期待，改变“台独”立场，停止各种形式的“台独”行为，回到“九二共识”共同政治基础的正道上来。邪道、黑道是走不通的，是绝对没有前途的。如若不信，历史巨人迟早会站出来做证明的。

二是进一步提升两岸经济合作水平，厚植两岸共同利益。两岸同胞是命运与共的骨肉兄弟，是血浓于水的一家人，这是任何人都无法改变的。为两岸同胞谋福祉、共同创造所有中国人的幸福生活与美好未来，始终是大陆发展两岸关系的着眼点和落脚点。我们愿意首先同广大台湾同胞分享大陆发展机遇，努力扩大两岸经济合作的社会效益，增强两岸同胞的受益面和获得感。大陆将积极为台湾同胞提供更多施展才华、实现抱负的舞台，将继续为台商提供更公平、开放的市场环境，欢迎台商以适当方式参与“一带一路”建设。

三是进一步扩大两岸同胞交流往来，深化两岸社会融合发展。融合发展是深化两岸交流合作、推动两岸关系和平发展、增进同胞亲情的有效途径。两岸同胞应从“两岸一家亲”理念出发，以融合加强彼此的了解和理解，以融合增进对两岸关系的正确认识，以融合增加对中华文明文化的认同，以融合推进两岸关系健康和平发展。深化融合发展，需要我们不断创新交流方式，引导广大台湾同胞，特别是青年朋友参与到两岸关系和平发展进程中来，需要我们进一步加强两岸文化精神纽带，需要我们携手克服困难，创造并维护好两岸共同家园。我们热忱欢迎台湾同胞加入，共同为实现“两个一百年”奋斗目标、为中华民族伟大复兴贡献力量。

“青松寒不落，碧海阔愈澄”。两岸交流30年的发展历程告诉我们，要交流、要合作、要发展是两岸同胞的共同愿望，是两岸关系不可逆转的历史潮流，打开的大门是关不上的。当前两岸虽经历风雨，但两岸同胞迎难而上、共同推动两岸关系和平发展的意志将更加坚定，两岸经济社会融合之路将更加开阔。

特稿

英国与伊拉克战争中的武力使用：学术与政策思考

[英] 亚当·罗伯茨

内容提要：英国在伊拉克战争中的武力使用揭示了一些具有普遍意义的问题。从英国学界与政策界的不同视角观察，战略考虑与法律考虑的差异、国家诉诸战争的权利、国际法在战争中的适用，以及联合国决议的“持续权威”问题都在国内政治和国际政治中造成影响。

关键词：武力使用 学术 政策 法律

伊拉克战争2003年打响。在很大程度上，这不是一个光芒四射的故事：武力使用从开始的短暂成功滑落到未曾预料的困境当中，并基本以失败告终。或许有人认为，往事应该被静静尘封，但我们知晓，失败中总能提取出真知灼见，尤其是在本场战争中，出现了引起普遍以及持久兴趣的问题。许多国家可能会感兴趣，包括中国。笔者想解答的中心问题很简单：首先，诸多英国学者对伊拉克战争的怀疑态度是否符合情理？其次，官方报告是否坐实了他们的猜测？最后，从对伊政策制定的许多失败案例中，我们得到何种教训，对今日又有什么启发？

这场战争深深得影响了英美两国对海外军事行动的认识。两国对特定形式的、活跃的国际干预主义的怀疑态度普遍上涨，这从2011年叙利亚内战伊始直至2016年12月阿勒颇市围困反叛分子等事件中两国在干预问题上的迟疑态度可见一斑：西方弱化为对悲剧冷眼旁观的角色。毫无疑问，时间的钟摆终有回荡的一刻：如果读者从本文中推导出英国已对海外军事行动丧失兴趣，那也将是不对的。与此同时，由于西方不愿在叙利亚采取行动，其他行为体就行动了，包括俄罗斯。

[英] 亚当·罗伯茨 (Adam Roberts) 爵士 英国剑桥大学国际关系荣誉教授。本文是作者2016年12月10日在北京大学国际战略研究中心演讲稿的修订版。

确实,2016年英美两国的政治地震:英国脱欧投票(2016年6月23日)与特朗普赢得总统选举(2016年11月8日),与一个事实有关:至少从2001年起,两国在海外的军事干预行动令人沮丧,包括2001年开始的阿富汗军事行动、2003年伊始的伊拉克行动以及2011年的利比亚行动。这些行动均未有明确结果。虽然介入这些事件并非造成英国脱欧和特朗普赢得选举的唯一原因,这两人也并未提出明确的替代性外交政策,他们仅仅展现出某种特定外交政策的粗糙原型,并在某些场合暗示会对俄罗斯采取更为柔和的态度,虽然没有指明任何细节。然而,这些政治竞选活动确实得益于英美两国人民对既存外交政策的普遍不满。

2003年伊拉克战争揭示了一些问题,这些问题在当代其他危机中亦有出现,包括与诉诸并使用武力的合法性相关的问题。对一个国家而言,在既非是言之确凿的自卫行为,亦不是经得联合国安理会明确授权行动的情况下,使用武力是否合法?以转换原有独裁政治制度为目标的现代军事占领是否能与规范这种行为的法律一致?

伊拉克系列事件还引发了几个问题,它们不仅与法律相关,还与战略研究和历史判断有关:对英美两国,以及其他一些国家而言,同时参与几个有难度的军事行动是否明智?继任英国政府是否高估了本国在转化与自身文化、政治和军事传统截然不同的社会一事上的能力?

伊拉克系列事件还引发了几个问题,它们不仅与法律相关,还与战略研究和历史判断有关。

本文取材于公开出版物,将对上文提及的事件展开法律、战略与历史层面的分析。三种途径均为国际关系学术研究的组成部分。同时囊括三种迥然不同的学术方法在智识上很有挑战性,然而,从不同的角度对同一事件进行分析有其好处。这种跨学科/多学科方法也是我身与其中的、牛津大学2003年设立的《变动中的战争特征》项目所强调的。¹

伊拉克战争不仅仅给英美两国留下了教训,对其他国家也有意义,包括中国。并且,就当中的某些事件而言,这些经验教训不但与未来的单个国家或联盟军事行动相关,也会影响到管理某些任务复杂的联合国维和行动。

为何关注英国在伊拉克战争中的角色?与美国相比,无论是从军队数量、其他涉及人员、责任区还是整体效果来说,英国的规模要小上许多。确实,在2003年到2005年5月期间,英国军队数量只占联盟部队的5%。²然而,英国的介入所引起的问题与许多联盟成员国相似;再加上数份格外详细、深入的官方分析报告都以英国在伊拉克战争中的角色为调查对象。其中有三份最为人知悉,

1 牛津大学“变动中的战争特征”Leverhulme项目2004年1月开始,缘由是牛津大学2002年11月申请的Leverhulme基金会的项目中标了。这项研究计划,虽然开始时间晚于2003年美国为首的联盟部队入侵伊拉克,但已然关注了一系列与军事干预有关的问题。该项目尚未结束。

2 *Stability Operations in Iraq (Op Telic 2-5): An Analysis from a Land Perspective, Covering the Period May 2003 to 31 January 2005*, p. 1. Available at http://operationtelic.co.uk/?page_id=66, 2017年5月8日登录。

分别是2011年的《巴哈·穆萨公开调查报告》(针对英军对被拘留者的处理)、¹ 2014年由曾任英国伦敦高等法院法官福布斯爵士(Sir Thayne Forbes)主持的有关英军在伊拉克非法行为指控的《斯维迪调查报告》² 以及2016年由伊拉克战争调查委员会主席齐尔考特爵士(John Chilcot)主持发布的《齐尔考特报告》(又名《伊拉克战争报告》)。³ 除此以外,英国陆军也对伊拉克战争中的行动及所得教训进行了内部分析,当中的一份报告由本·巴里(Ben Berry)执笔,报告内容的时间跨度为2005至2009年,给出了分外直白冷峻的结论。⁴

英国对2003年伊拉克战争的看法

英国公众舆论对战争的看法随着时间的变化而改变。战争前夕,在联合国安理会未有新授权以及未能充分证明伊拉克拥有大规模杀伤性武器的情况下,公众大体上对使用武力持反对意见。而在2003年3月20日战争伊始,曾经的反感转为多数支持,有约56%的公众支持。4月10日,美军进入巴格达,英国舆论的支持率一度达到66%的峰值,随后逐步滑落。随后,美军对伊拉克囚犯的虐待被公开,支持率进一步下降,自此反战的呼声持续高于支持的人群。有趣的是,调查显示,许多人对他们先前所站阵营的记忆出现了偏差。2015年6月,当被问到战争开始之时有无支持英军对伊军事行动,仅37%受访者给出了肯定的答案;事实上当初是有56%的公众表示支持。⁵

与公众的态度相比,英国学界对2003年的军事介入持续地持批评态度;但这种评估多基于印象而非科学依据,并不能代表英国学界的统一意见。大部分从事学术研究的国际律师认为,以美国为首的干预行动从法律上说并不正当。⁶ 许多历史学家也对这次军事行动持反对意见:他们当中的一些对西方军事力量

1 Sir William Gage (chair), *The Baha Mousa Public Inquiry Report*, 3 Vols., September 2011 (HC 1452-1), available at <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120215203912/http://www.bahamousainquiry.org/report/index.htm>, 2017年5月8日登录。

2 *Report of the Public Inquiry into Allegations of Unlawful Killing and Ill-treatment of Iraqi Nationals by British Troops in Iraq in 2004 (Al-Sweady Inquiry)*, 2 Vols., December 2014 (HC 819). Available at <https://www.gov.uk/government/publications/al-sweady-inquiry-report>, 2017年5月8日登录。

3 Sir John Chilcot (chair), *The Report of the Iraq Inquiry*, 12 Vols., July 2016 (HC 264), available at <http://www.iraqinquiry.org.uk/the-report/>, 2017年5月8日登录。

4 Sir John Chilcot (chair), *The Report of the Iraq Inquiry*, 12 Vols., July 2016 (HC 264), available at <http://www.iraqinquiry.org.uk/the-report/>, 2017年5月8日登录。

5 YouGov polls conducted in UK between 2001 and June 2015. For the full Iraq tracker and full poll results, see <https://yougov.co.uk/news/2015/06/03/remembering-iraq/>, 2017年5月8日登录。Of course some of those polled in 2003 will have died by 2015, but that cannot alone explain the discrepancy between the figures.

6 See e.g. letter from sixteen teachers of international law, *The Guardian*, London, posted 7 March 2003, <https://www.theguardian.com/politics/2003/mar/07/highereducation.iraq>, 2017年5月8日登录。

与（尤其是中东地区的）本土族群之间互动的结果总体上持怀疑态度，而另一些则明确意识到1921到1932年期间英国在国联授权下介入伊拉克经历的重重困难与限制，他们完全有理由怀疑21世纪是否就能够做得更好。在2003年的介入以前，英国《卫报》发表了12名知名史学家的不同意见，有八位反对，两位支持。¹ 支持者的名单还可以更长，包括尼尔·弗格森教授，他是一名从不畏惧争议的杰出历史学家。

我在这些事情上所起的作用有限，但我在此表明自己的立场，是想帮助读者了解本人的立场，并可随之做出判断，判断本人是否有偏见、浅薄或者更糟糕。2001年到2015年间，笔者数次向官方机构递交正式文件，并在文件当中阐述了对英国反恐战争的官方信条以及武力介入伊拉克的批判，此处不赘述。² 这些努力成果甚微：议会委员会倾向以礼待之，邀请学者提供证据，讨论一些不错的问题，并在报告中提及递交的文件；但政府政策因此类交流而做出改变的情况极少。笔者的角色并不重要——许多英国学者在这当中扮演了更为重要的角色。

笔者绝非全盘反对所有的武力，也非反对所有的对外军事干预或是反恐行动。“9·11”事件发生后，笔者对自2001年10月7日起、由美国发起的阿富汗军事行动表示支持，但对随后从结构上调整阿富汗宪政体系乃至阿富汗全社会的雄心勃勃的计划存有疑虑。此外，笔者也支持2015年开始的英国反“伊斯兰国”行动。

与美国不同的是，在英国，官方并未将2003年的伊拉克入侵事件视作应对国际恐怖主义行为的范例。实际上，正如《齐尔考特报告》中写道，“托尼·布莱尔鼓励布什总统将伊拉克事件置于‘9·11’袭击后打击恐怖主义的宏大战略语境中”。³ 伊拉克战争的一个关键时间点是2002年7月，当时，英国政府把“9·11”恐怖袭击以来的新态势纳入政策考量之中，发布了防务政策的“新章节”。⁴ 这一文件因之后爆发的伊拉克战争而受到持续关注，显得意义重大，它预示了新一轮的干涉主义，低估了控制一个遥远而分裂的国度的难度，更不用说使其转型了。

2002年10月28日，笔者在一份备忘录中写下对“新章节”的些许批评，特别指出英国把“消除作为国际事务中的一种力量的恐怖主义”作为政策目标是危险的。批评集中在两个方面：首先，消除恐怖主义之难是众所周知的；并且，假设“消除”是目标，那么但凡有新的恐怖主义事件发生，都会是恐怖主义者的又

1 Matt Seaton, "Blast from the Past", *The Guardian*, posted 19 February 2003. Available at <https://www.theguardian.com/world/2003/feb/19/iraq.artsandhumanities>, 2017年5月8日登录。

2 Most of my submissions are mentioned on my web page at the Department of Politics and International Relations at Oxford University: <http://www.politics.ox.ac.uk/associates/adam-roberts.html>, 2017年5月8日登录。

3 Chilcot Report, Executive Summary, paragraph 54.

4 Chilcot Report, Executive Summary, paragraph 54.

一次胜利。这是笔者向下议院国防委员会递交的其中一份材料。2003年5月，委员会报告了这些问题，大致接受英国拓宽防务责任范围的政策，彼时英军在伊拉克的军事干预就表现不佳。¹

在递交给委员会的备忘录中，笔者还对“经验显示，御敌于国门之外是更好的策略”一句提出批评：“尽管这一论据很有吸引力，但却存在两点重大局限。”

首先，这句话提出了一个错误的选择。无论在本土之外作战多么有利，都无法替代防御性反恐和打击恐怖主义。“9·11”事件前，美国机场安保措施之松散就是个好例子。

再者，回溯历史，反恐或是游击战都不支持这般确定的结论。事实上，许多反恐行动都只用有限的能力、意愿就在远方地域取得过成功。1948年后，英军在英属马来半岛与当地共产主义游击力量进行抗衡，尽管地理因素有所制约，英军的力量并未受到削弱。类似的，英军在北爱尔兰的行动也受到某些明显且重要的法律、政治及地理因素的制约：英国军队未对爱尔兰共和国展开军事行动，即使临时爱尔兰共和军发动了一些袭击。

在2002年10月的备忘录中，笔者就当前英国模式所存在的问题做了进一步论证：一些以打击恐怖袭击源头的反恐行动以灾难告终。1914年“萨拉热窝事件”如同捅开恐怖主义的马蜂窝，引发了第一次世界大战，并直接导致奥匈帝国哈布斯堡王朝的溃败。在同一份备忘录中，笔者还提到，1982年以色列入侵黎巴嫩同样能被归到这类结局不堪的反恐行动中去。

《齐尔考特报告的裁定》

2016年7月6日，由伊拉克战争调查委员会主席齐尔考特爵士主持发布了《齐尔考特报告》。这份报告主要调查了2001年至2009年间英国在伊拉克的所作所为。这份长达12卷的报告强烈批评在缺乏适当的情报、内阁讨论以及战后计划的情况下对伊拉克采取武力的决策。这些结论广受英国社会认可，包括英国政府，并无疑将对政策的制定过程产生影响。齐尔考特报告在详细解释军事占领阶段计划缺失方面开创了先河，并明确指出战前所采取的遏制策略应当被延续。

就英国派兵前往伊拉克的决定是否符合国际法规定进行判断，并非《齐尔考特报告》的任务。不过，《齐尔考特报告》认为，政府判断使用武力是否合法的过程令人不满。齐尔考特爵士批评前总检察长戈德·史密斯勋爵（Lord Goldsmith）于2003年2月与原白宫法律顾问约翰·贝林格（John Bellinger）见面

1 The House of Commons Defence Committee's report on *A New Chapter to the Strategic Defence Review* was published on 15 May 2003 (HC 93 I and II). It included my memorandum of 28 October 2002 and much other evidence. Available at <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmdfence/93/9302.htm>, 2017年5月8日登录。