

“十三五”国家重点图书出版规划项目
国家战略预警研究译丛

究竟怎样正当防备国家安全威胁？

先发制人

国际冲突的先制与预防

STRIKING FIRST

Preemption and Prevention in International Conflict

[美] 迈克尔·多伊尔 (Michael W. Doyle) —— 著

吴迪 高连兴 —— 译 徐谦 李力 —— 校译



金城出版社
GOLD WALL PRESS

“十三五”国家重点图书出版规划项目
国家 战略 预警 研究 译 丛

先发制人

国际冲突的先制与预防

STRIKING FIRST

Preemption and Prevention in International Conflict

[美] 迈克尔·多伊尔 (Michael W. Doyle) —— 著

吴迪 高连兴 —— 译 徐谦 李力 —— 校译



金城出版社
GOLD WALL PRESS

· 北京 ·

STRIKING FIRST: Preemption and Prevention in International Conflict by Michael W. Doyle
Original English edition copyright © 2008 by Princeton University Press
Simplified Chinese translation copyright © 2019 by GOLD WALL PRESS
This translation is published by arrangement with Princeton University Press through Bardonia Chinese Media Agency.

All rights reserved.

本书中文简体版通过版权方授权金城出版社独家出版。

本作品一切权利归金城出版社所有，未经合法授权，严禁任何方式使用。

图书在版编目 (CIP) 数据

先发制人：国际冲突的先制与预防 / (美) 迈克尔·多伊尔 (Michael W. Doyle) 著；
吴迪，高连兴译。—北京：金城出版社，2019.6

(国家战略预警研究译丛 / 朱策英主编)

书名原文：Striking First: Preemption and Prevention in International Conflict

ISBN 978-7-5155-1804-6

I. ①先… II. ①迈…②吴…③高… III. ①国际问题—研究 IV. ① D815

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 003997 号

先发制人：国际冲突的先制与预防

XIANFA ZHIREN GUOJI CHONGTU DE XIANZHIZHI YU YUFANG

作 者	[美] 迈克尔·多伊尔
译 者	吴 迪 高连兴
校 译	徐 谦 李 力
责任编辑	朱策英 李晓凌
开 本	700毫米×960毫米 1/16
印 张	10
字 数	129千字
版 次	2019年6月第1版
印 次	2019年6月第1次印刷
印 刷	三河市百盛印装有限公司
书 号	ISBN 978-7-5155-1804-6
定 价	60.00元

出版发行 金城出版社 北京市朝阳区利泽东二路3号 邮编：100102
发 行 部 (010) 84254364
编 辑 部 (010) 64271423
交流邮箱 gwpbooks@yahoo.com
总 编 室 (010) 64228516
网 址 <http://www.jccb.com.cn>
电子邮箱 jinchengchuban@163.com
法律顾问 北京市安理律师事务所 (电话)18911105819

编者语

当今全球局势复杂多变，安全冲突此起彼伏，不确定性与突发性相互交织，给世界带来了全新的挑战。提高战略预警能力，完善国家战略预警系统，成为各国的必然选择。

国家战略预警，指一国武装力量为防御突然袭击，运用预警技术监视别国战略进攻性武器活动态势的综合性警戒手段。它关乎一国的战略核心利益，是维护国家安全、执行战略行动的重要保障，是国家防御体系的重要组成部分，是国家战略防御和威慑力量不可或缺的重要基础。战略预警攻防兼备，以守为攻。其目的在于，及时在尽可能远的警戒距离内，准确探测识别敌方攻击，分析判断各类情报信息，发布先期警戒情报，使国家决策层尽早采取反制措施，甚至先发制人。从冷战初期，美国就开始通过发展预警系统，来增强自己的战略防御力量，可以说是世界上战略预警系统建设的领头羊，目前拥有世界最庞大、最先进、最复杂的战略预警系统。

针对敌方的突然袭击，如何识别、预警、预判、反制、威慑、防御，是全球情报人士热切关注的问题。为此，我们特别策划了“国家战略预警研究译丛”，将该领域的国际研究成果推荐给中国读者。丛书主要针对的是国家层面的战略预警，内容涵盖早期预警、情报搜集、情报分析、预判突袭、预先防御、先发制人、情报失误、减少不确定性等等诸方面。我们所精选的作品，既有享有盛誉的经典著述，也有一些顶尖专家的最新研究，备受各国情报人员和国家安全学者推崇。

目前，中国已进入一个全新时代，比历史上任何时期都更接近实现民族复兴的目标。但习近平主席指出，前进的道路不可能一帆风顺，越是前景光明，越是要增强忧患意识，做到居安思危，全面认识和有力应对一些重大风险挑战……不断提高国家安全能力。^[1]他山之石，可以攻玉。我们真诚希望本套丛书，可对我国相关领域的从业者有所启迪；为维护我国国家安全、践行总体国家安全观，在理论与实践上有所探索。

[1] 2018年4月17日，习近平主席在十九届中央国家安全委员会第一次会议上的讲话。



目 录

序 言 /001

第一章 | 先发制人 /013

- 一、国际法与现行标准 /018
- 二、针对战争的预防标准 /045

第二章 | 对多伊尔文章的评论 /087

- 一、高洪柱的评论 /089
- 二、理查德·塔克的评论 /103
- 三、杰夫·麦克马汉的评论 /110

第三章 | 多伊尔的回复 /123

- 迈克尔·多伊尔针对评论的回复 /125

作者及评论者小传 /133

致 谢 /137

英汉对照表 /139

序 言

美国文理科学院院士、美国政治学学会副会长

斯蒂芬·马塞多 (Stephen Macedo)

一个负责任的政府是否应该尝试威慑潜在敌人，或者是否应该先发制人——采取预防性行动，以免遭受敌人看似有意、此前已显现出来、可能再次显现出来的攻击预谋？

等待危险迫近是否比率先发难更安全？或者说，抢在危险扩大之前主动出击是否更明智，即使这意味着所谓的危险可能并不存在？

这些问题涵盖在迈克尔·多伊尔撰写的重要且极具时效性的文章中，文章内容是2006年11月他在普林斯顿大学人类价值（研究）中心的“坦纳讲座”（Tanner Lecture）上初次提出的。多伊尔强调的不仅仅是“何种预防性战争（preventive war）是正当的”条件下的潜在道德问题，而且是如何应对复杂且现实的问题，即便有可行的办法，国际法也需要被重构，以适应借助预防性战争或预期性自卫（anticipatory self-defense，也译作预先自卫），来应对当今恐怖主义网络及不安全性上

升的时代。

这关系到我们这个时代一些最重大的外交和国防政策争议。联合国已声明，“在国际关系中，主权国家应避免利用威胁或使用武力（use of force）侵犯他国领土完整或政治独立”。^[1]但2002年《国家安全战略》（National Security Strategy）中宣布的“布什主义”（Bush Doctrine）指出，在面对敌对国家支持的恐怖主义网络时，美国绝不会“坐视不管，放任危险积聚”，而是要寻求“先发制人地应对新出现的威胁”。^[2]自此之后，美国在没有掌握即将遭受袭击的确凿证据，也未获得《联合国宪章》第39条所要求的安全理事会（后文简称安理会）授权的情况下，就准备袭击他国。^[3]这是对国际法的公然违背，也是2003年入侵伊拉克的前兆。

多伊尔独到精准地提出了围绕预防性战争的道德和法律问题。多伊尔是一位在帝国、和平、战争以及国际法等方面享有盛誉的学者，他的作品不单单在政治哲学家中广泛传播，而且在国际关系专业的学生和从业者之间也产生了颇多影响。多伊尔不仅是一位领军学者，他还是联合国助理秘书长，及前任联合国秘书长科菲·安南（Kofi Annan）的特别顾问，专门负责战略规划及与华盛顿的关系。本书中，迈克尔·多伊尔还收纳了三位特别优秀的评论者针对其某些核心主张提出

[1] 原注：Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, G.A.res.2625, Annex, 25 UN GAOR, Supp. (No. 28), U.N. Doc. A/5217 at121 (1970).

[2] 原注：The National Security Strategy of the United States of America, Washington, D.C., September 2002 (available online, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>), 15.

[3] 原注：第39条规定：“联合国安理会应对任何威胁、违背和平的现象或侵略行动做出判断，并决定依据第41条和42条规定制定出何种应对策略，以维持和恢复国际和平与安全。”

的不同意见。

依据国际法的正统学说，或迈克尔·沃尔泽（Michael Walzer）所称的“法家范式”（legalist paradigm）理论，要诉诸战争必须在两种狭义和精确定义的条件之下。^[1]“正义战”（just war）首要和最明确的前提是防御：抵御非正义的袭击者，维护和平状态。在防御战中，主权国家遭受袭击，其他国家可以加入，以击退非正义袭击者，或是对后者进行惩罚。^[2]

除了防御战，国际法和正义战理论的主流观点还允许存在另一种狭义的正义战，即“先制战”（preemptive war）。面对被侵袭的威胁，如果在必要性上具有压倒性优势，加之危险迫在眉睫，根本无时间从长计议，也无其他办法可供选择时，临危国家可采取先制战策略。^[3]

评论者公认的一个合理运用先制战的经典案例发生在以色列。1967年，国土面积狭小的以色列被众多敌对邻国包围，面对埃以两国边境线上集结的埃及军队，它不是坐以待毙，而是率先主动出击。

如果说这两种例证穷尽了正义战的范畴，那么布什主义的“预防”，即便被误导性地贴上“先制”的便签，也不能认为是正当的。依据布什主义，美国可事先采取“预期性行动”（anticipatory action）来对抗新兴威胁（emerging threats）：预防性行动是被不断积聚的威胁引

[1] 原注：Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations, 3rd ed. (New York: Basic, 2000), 75.

[2] 原注：详见杰夫·麦克马汉（Jeff McMahan）在下文中的讨论。

[3] 原注：理查德·塔克（Richard Tuck）强调，不同派别对发动战争的正当理由持不同看法，“经院哲学”（Scholastic）传统就是坚信此处的狭义解释。见后文塔克的评论，另可参阅 Walzer, Just and Unjust Wars, 77–78。

发的，并非像1967年以色列所面临的那样紧迫，双方实力也并非相差特别悬殊，对这种威胁的恐惧只是被准备入侵的美军过分渲染了。如果我们认真对待美国副总统理查德·切尼（Richard Cheney）提出的“百分之一主义”（one percent doctrine），就会发现情况尤为明显——依此理论，即使恐怖分子只有百分之一的机会持有大规模杀伤性武器，这种概率也大到足以把它当成一个完全确定的事件来应对。^[1]布什主义似乎是宽松且灵活的，而传统观点被认为范畴狭窄、限制重重。此外，尽管国际法坚持必须得到安理会的授权，但美国政策显然想要“单边”（unilateral）行动，或利用特意设置的“志愿联盟”（coalitions of the willing）。

布什政府中的一些批评者以及其他一些人认为，放宽预防性战争的限制条件会造成很多不可预知的危险，根本就不应该考虑实施，更不应鼓励。身处不稳定的国际环境中，军事强国的领导人更乐于关注日益增长的威胁。这种情况在民主社会中表现得尤为明显，民众和媒体过分夸大恐惧和不安全性，目的就是最大限度地淡化军事行动对远方诸国造成的损失。除此之外，国际舞台上价值观和认同感大不相同，评估基于情报来源和借鉴历史模式得出的判断是否合理，并没有达成统一的标准。单边预防性战争若被许可将会给世界带来巨大的危险，尤其是像美国这样拥有超大型军事武器的国家，会单凭想象来反击并不存在的威胁。正如老话所说，如果你有把极好的锤子，会觉得什么东西都像钉子。

迈克尔·多伊尔认为传统国际法正统学说已经不切实际了，对于

[1] 原注：Ron Suskind, *The One Percent Doctrine: Deep Inside America's Pursuit of Its Enemies since 9/11* (New York: Simon & Schuster, 2006). 依苏斯坎德所言，“即使恐怖主义分子只有百分之一的机会持有大规模杀伤性武器——尽管这种事件发生的概率极小——美国也必须将其视为一件确定事件并马上采取行动”。

现在面临由非国家行为体（如恐怖主义网络和支持恐怖主义的国家）构成的新威胁的国家领导人来说，这些学说约束过度。面对瞬时的和不断积聚的多样化威胁，传统法学正统学说给予国家的（权力）过少。事实上，多伊尔明确指出，正义战的传统法学原则并未全盘否定**预防性使用武力**。^[1]与此同时，多伊尔指出布什主义给使用武力设置的门槛儿太低，太过宽泛和松散：面对不断积聚的威胁，缺乏清晰和合理的标准指导诉诸预防性战争的实施。

多伊尔在本书中要做的是，至少阐明在何种情形下发动预防性战争是正当的，并明确制定出在国际社会达成共识、行之有效的标准，以便对诉诸预防性战争进行合理化的指导、约束和评估。多伊尔走的是一条严谨的研究之路，他的目的是强化国际法。首先，他扩大了国际法的范围，使之涵盖公认的有潜在扩张危险的战争领域。其次，他断言各种标准一旦被国际法认可，就可改善对基于预期或预防理由发动战争的政治决策思考。

这两篇论文和后续的分析评论，以及多伊尔对评论的回复，为了解战争与和平的核心问题提供了一个窗口，它也需要我们深入思考——国际法和国际机构如何指导政治领导人在面对重大抉择时，进行政治考量并且约束国家行为。

多伊尔在第二篇论文中详细阐述了他的四项标准。这篇文章包括日益严重威胁的致命性和可能性，以及慎重思考后做出回应的正当性（合理性和相称性^[2]）。这符合他强化国际法和国际机构的愿望，也

[1] 原注：沃尔泽也反驳说，像丹尼尔·韦伯斯特（Daniel Webster）和卡罗琳主义这样的传统法家范式，严格来说也是限制颇多；详见 *Just and Unjust Wars*, 76-79。

[2] 编注：proportionality，也译作比例原则、均衡原则，意思是为了实现某特定目的而采取的措施，必须与该目的相称。

符合他对其效力的信心。他坚持认为，国家考虑诉诸预防性战争的另一个基本要求是，他们必须把相关情况提交给国际机构，尤其是联合国安理会。多伊尔希望借助一个国际论坛的多边授权，有助于缓和单纯从国家角度进行评估时可能产生过分夸大威胁的风险。当国家感受到威胁时，爱国热情就会高涨，其国内容易出现恐慌和不加批判的“群体思维”（groupthink），但像安理会这样的国际论坛比较不会出现此一情况。

然而，当安理会这样的多边论坛未能采取合理且负责的应对措施时，接下来应该怎么做呢？与国家决策相比，安理会具有一些令人钦佩的特点——在任何时刻它都将包括来自世界各国的外交代表。但安理会与其他所有可使用的程序机制一样，绝非可靠到国家做任何决策时都能够完全遵从其权威。霸凌和错误是始终存在的可能性，这主要源于常任理事国对提案拥有一票否决权。北大西洋公约组织（NATO）的轰炸行动迫使斯洛博丹·米洛舍维奇（Slobodan Milošević）从科索沃撤军，就是由于俄罗斯威胁要投否决票而绕过了联合国。当然，这也是因为联合国自身缺乏强制机制。

多伊尔认为，必然有一种预防性行动的选项，这一行动不受联合国安理会和其他多边机构的制裁；历史表明，预防性战争将会发生，有时还有充分的理由。多伊尔的四项标准不是一成不变的“必要和充分条件”（necessary and sufficient conditions），而是在实践中作为评估其正当性的辩护要素和标准。同时需要强调的是，这些标准无论从国内还是国际观点来看，都不仅仅是为了限制决策，更主要的是为了改进决策。遭受恐怖主义袭击和军事打击的国家，如“9·11”事件后的美国，就可能轻视多边论坛的价值。他们可能会轻视确保多边合作的价值，而且

对那些没有直接受到攻击影响的国家所确信需要的**制衡原则**表现出失望情绪。但实际上，就像司法审查和两院制等机制造成的国内宪法障碍一样，多边机构可以通过增加冷静思考的机会来改进国内决策。^[1]因此，多伊尔的标准不仅适用于那些以跨国价值观和利益的名义来限制国家的人，而且适用于那些仅仅从国内观点来改进国内决策的人。

多伊尔的理论充满敏锐的哲学性思考，深受其长期研究国际冲突以及实践工作经验的影响。他关于如何调整国际法，以适应和指导诉诸预防性战争的建议，值得严肃对待。但不是每一个人都能被成功说服，本书收录了三位杰出的评论者所写的三篇评论文章，他们对多伊尔的一些观点持明显保留意见。

对多伊尔构建开启和引导会受到多边制裁的预先使用武力这一标准的努力，高洪柱院长（Dean Harold Hongju Koh）表示赞同。但他不赞同，国际社会应该承认**单边预期性/预防性军事行动**事前合理化而制定出的标准。为**人道主义干预**（humanitarian intervention）目的，允许国家或国家联盟绕过联合国安理会这样的机构是一回事儿。而高洪柱认为，激励各国基于人道主义理由进行干预通常是受到限制的，制止人道主义危机所需的武装力量可以被评估并达成一致意见。但在一些国家受到攻击并正在考虑军事回应的情况下——像“9·11”事件后的美国一样——高洪柱认为多伊尔所阐述的标准（包括可能性和相称性等因素）

[1] 原注：详见 Stephen Holmes, *The Matador's Cape: America's Reckless Response to Terror* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007); and also Robert O. Keohane, Stephen Macedo, and Andrew Moravcsik, "Democracy-Enhancing Multilateralism," working paper, Institute for International Law and Justice, New York University School of Law, 2007, available online at <http://www.iilj.org/working%20papers/2007-4KMMGA.htm>.

过于主观和灵活，为自私的解读打开了方便之门。

尤其是民主国家领导人，他们可能有很大的动机，将一个很小的危险夸大为一场巨大的危机。选举的动机似乎倾向于展示出强大的力量和保卫“国土家园”的决心，即使这是一种推测出的威胁，即使会让该国付出巨大代价。高洪柱认为，多伊尔的四项标准不太可能约束那些感觉到受到威胁的国家领导人。

高洪柱认为，维持现行绝对禁止单边预防性/预期性军事行动的价值在于，一个国家极有可能在未获得安理会的许可前行动，事后再寻找行动必要性的借口请求原谅。类似的逻辑，以色列最高法院在审理“肉体刑罚”（physical means）——人们往往称之为酷刑，即“禁止酷刑公共委员会诉以色列”（Public Committee against Torture v. Israel）一案时曾使用过。以色列法律被解释为：在受酷刑者被提起犯罪指控的前提下，安全部门为“必要防御”（necessity defense）之目的，可以未经事先授权使用酷刑。“必要防御”要求证明，在特定的事实背景下，一次违反通常规则的特别行动是正当的。

高洪柱以警告作为总结：面对“无法克服的知识、证据和预测难题”时，任何对单边预防性战争的事前授权，都将充满需要慎重对待的危险。

理查德·塔克以霍布斯式怀疑论的观点，从国际关系合法性的角度对约束力进行了论述，这并不是强调对“道德的基本原则”的质疑。作为从其重要学术成就中引申出来的观点，塔克指出，托马斯·霍布斯（Thomas Hobbes）和雨果·格劳秀斯（Hugo Grotius）坚持两条基本普遍适用的道德准则：其一，任何人皆有权保卫自身免受袭击；其二，任何人都无权对他人强加不必要的伤害。这两位学者应该同意多伊尔的观点。

点，即“自卫”不仅可以证明防御性战争和先制性战争的正当性，还可以证明预防性战争的正当性。

塔克有点像高洪柱；他在谈到对多伊尔四项限制标准的效能的期待时，并不同意多伊尔的观点。塔克解释说，多伊尔提出的前三条标准基本沿着两个思路在思考问题，一是合理的自卫，二是避免不必要的伤害。但塔克强调，即便像多伊尔提出的这些标准能够被广泛接受，但对我们却没有什么实际作用。所有的事情都取决于，当事国在实际情况中对这些被拓展的标准怎样解读，怎样应用。在这种情况下，一个冲突的世界也必将出现许多难题，主要集中在如何评估日益积聚的威胁，以及什么内容构成合理的回应。

这就引出了多伊尔的第四条标准，这个标准对塔克的解读至关重要。假如这些基于致命性、可能性、正当性（或相称性）等因素建立起来的原则被广泛接受，加之其实际应用时面临的难题，那么关键的问题是，期待不同的国家行为体能够在特定情况下达成一致，或者影响并缓和即将发生的激烈冲突，这样做是否理性。在这种情况下，塔克怀疑联合国安理会或其他任何现行国际论坛是否能有效发挥其作用。鉴于多伊尔怀抱着期待，他认为国家间将争论共同提交至国际论坛并认真探讨，能够改善决策并施加一些真正的约束，至少随时间的推移发生作用。但是，塔克怀疑没有国家的参与，任何事情都不可能行之有效。“你能想象，”塔克问，“（如果没有国家参与，）这样一场讨论的结果，具有类似国家机构或主权机构法令的效力吗？”

最后，塔克也恳求道，我们应该信任政治而不是准司法法庭。

杰夫·麦克马汉并不像高洪柱和塔克那样，关注道德和法律原则

能否行之有效地限制、规范政治领导人。相反，他大体同意多伊尔的主张。但除此以外，他认为还应该再加一条标准——评估诉诸预防性战争是否以及何时在道德层面上属于合情合理的范畴。麦克马汉首先一针见血地指出问题所在，即使是传统或正统的正义战，有时也包含预防性成分。一旦某国显示出军事行动倾向，准备发动一场不义之战，防守一方就极可能在反抗该国的不义袭击之外，也预防、制止未来可能发生的不正当袭击。在这一意义上，麦克马汉指出，传统观点，如奥古斯汀（Augustine）、阿奎那（Aquinas）和格劳秀斯所阐释的——允许在特定情况下使用武力，以根除来自确定敌手的“未来威胁”。然而，对这一观点来说至关重要，针对某一国家部署预防性军力的正当性，使其自身易于采取防御措施，而不仅仅是以预测和对他人的恐惧为基础。

麦克马汉在他有关战争的其他著作中将此理论又向前推动了一步。^[1]他认为，发动袭击引发的道德责任问题，无论是从群体层面还是总体上从政府或者国家角度出发，都是适用的。麦克马汉认为，我们必须考虑攻击的责任问题，使战争正当的原因——诉诸战争权（*jus ad bellum*，也译作开战正当性），也要考虑战时行为符合标准——交战正义（*jus in bello*，也译作交战正当性）。从道德层面来看，他认为每位士兵都应遵循其个人的行为和承诺，而非他人的；担负道德罪恶感的不应是那些非自愿入伍或被迫应征的士兵，而应是政治领导人，他们才应一直受到良心、道德的谴责。

因此，麦克马汉认为道德责任问题必定是进行个体化调查。毕竟归根结底，道德责任依靠的是个人行为 and 承诺。麦克马汉认为，传统正义

[1] 原注：Jeff McMahan, *The Ethics of Killing in War: The Oxford Uehiro Lectures* (Oxford: Oxford University Press, forthcoming).

战的规则严重忽视了个体化责任。

麦克马汉认为在还没确立目标个体之前不应实施个体化调查，包括针对敌军的每个士兵。这显然是不可行的，而且还容易使国家面对不义攻击时陷入灾难之中。但他强调一些概括性判断是容易做出的，并将有助于做出正当合理的军事决策。假如现在我们面临两支军队，其中一支是身经百战的志愿军，另一支是年轻的应征军。虽然无论击败哪一支军队都有助于击退不义的攻击，但我们似乎有更充分的理由选择志愿军作为击败的目标。麦克马汉只不过希望能在多伊尔的四条通用标准后再加一条，即**个体化责任**（individualized liability）。

在针对评论的回复中，多伊尔反驳说，针对国际舞台提出的标准，虽然通常无法像国内政治那样复制可预测性，但其可以改善决策和依此所做的评估。多伊尔坚信，学者和其他人制定出明确合理的标准，用于评估和指导预防性诉诸武力，这至关重要。

多伊尔教授以及几位评论者探讨了国家何时诉诸武装力量是正当的，其真知灼见使我们的谈话更深入，我们应向他们致以崇高的敬意。