

约束盟国的逻辑与困境^{*}

节大磊

【内容提要】 在联盟政治当中,如何成功地约束盟国、使之放弃损害自己安全利益的政策是国际关系理论与现实中的一个重要课题。在事关双方重大安全利益的事项上,约束一方需要传递两种可信的信息:一是约束一方认同被约束一方的战略目标;二是约束一方反对被约束一方可能采取的策略手段。战略安抚和策略施压是防止盟国采取违反自己重大安全利益行动的两个并行措施,但二者的可信性较易相互削弱,这也正是约束盟国的困境所在。在美国约束以色列的案例中,奥巴马政府成功地结合了战略安抚和策略施压,使之放弃了军事打击伊朗核设施的计划。而在美国约束格鲁吉亚的案例中,小布什政府对后者几乎无条件 and 全方位的长期支持使得战略安抚和策略施压之间严重失衡。萨卡什维利政府有恃无恐地对南奥塞梯使用武力,从而引发了俄格战争,也标志着美国约束格鲁吉亚的努力归于失败。美国试图约束以色列以及格鲁吉亚的两个案例一方面为论点提供了支持,另一方面也说明成功约束盟国的困难性。

【关键词】 联盟政治;约束盟国;战略安抚;策略施压

【作者简介】 节大磊,北京大学国际关系学院讲师。(北京 邮编:100871)

【中图分类号】 D815 【文献标识码】 A 【文章编号】 1006-9550(2016)03-0074-21

^{*} 感谢刘丰、贺凯和《世界经济与政治》杂志匿名评审专家对本文提出的意见和建议,文中错漏由笔者负责。

国际政治当中常常出现的一个现象是盟国之间的博弈和倾轧,其激烈和复杂程度常常不逊于敌对国家之间的斗争。正如乔治·凯南(George F. Kennan)所言:“只有敌人的人体会不了什么叫作复杂;唯有有朋友的人方能理解。”^①本文研究的是在涉及己方重大安全利益的问题上约束盟国的成败因素。^②即使是关系最为紧密的盟国,其安全利益也只是部分重合,那么在安全利益相左的时候,其中一方常常需要约束另一方的行为。这种约束并不容易成功。事实上,并不鲜见的情况是,即使是同盟中较为强大的一方,也对相对弱小的盟友无视自己利益和要求的行为无可奈何。约束盟国如何才能成功?本文认为,在事关重大安全利益的事项上,约束一方需要传递两种可信的信息:一是约束一方认同被约束一方的战略目标;二是约束一方反对被约束一方可能采取的策略手段。两种信息的可信性较易相互削弱,这也正是约束盟国的困境所在。下文先进行文献回顾并指出约束联盟的困境之本质,随后以美国试图约束以色列和格鲁吉亚的案例来初步验证论点,结论部分进行总结并指出未来研究的方向。

一 对现有研究的文献回顾

结盟行为向来被国际关系学者——尤其是现实主义学者——看作一种抗衡行为,亦即为了自身的安全进行的所谓“外部抗衡”。^③其原因在于,在安全和生存受到威胁时,处于国际关系无政府状态下的国家需要借助他国的力量来弥补自身的不足。^④近

① George F. Kennan, *Russia and the West Under Lenin and Stalin*, Boston: Little Brown, 1961, 转引自 Timothy W. Crawford, “The Strategic Consequences of Alliance Discord,” *Journal of Strategic Studies*, Vol.36, No.1, 2013, p.153.

② 唐纳德·纽契特莱区分了四种不同程度的利益:生存利益(survival interests)、重大利益(vital interests)、重要利益(major interests)以及边缘利益(peripheral interests)。本文探讨的是在生存利益或重大利益受到威胁的情况下,约束盟国的成败。参见 Donald E. Nuechterlein, “National Interests and Foreign Policy: A Framework for Analysis and Decision-Making,” *British Journal of International Studies*, Vol.2, No.3, 1976, pp.246-266.

③ 扩充军备等措施属于“内部抗衡”。参见 Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, New York: Random House, 1979; Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York: McGraw-Hill, 1985; Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, Ithaca: Cornell University Press, 1987.

④ 这种把结盟看作是增强自身实力的观点被称作“能力叠加模型(capability-aggregation model)”。参见 James Morrow, “Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model,” *American Journal of Political Science*, Vol.35, No.4, 1991, pp.904-933; Scott Bennett, “Testing Alternative Models of Alliance Duration, 1816-1984,” *American Journal of Political Science*, Vol.41, No.3, 1997, pp.846-878。另外,丹·赖特也认为外来威胁是结盟的主要原因,但是他更强调“学习”对威胁认知的影响,参见 Dan Reiter, “Learning, Realism, and Alliances: The Weight of the Shadow of the Past,” *World Politics*, Vol.46, No.4, 1994, pp.490-526。当然,在无政府状态下,结盟对于维护自身生存和安全并不完全可靠,参见 Avery Goldstein, “Discounting the Free Ride: Alliances and Security in the Postwar World,” *International Organization*, Vol.49, No.1, 1995, pp.39-71。

些年来,越来越多的国际关系文献指出,国家之间的结盟动机其实多种多样,而外部抗衡可能只是其中之一。比如,有的时候国家非但不抗衡可能对自己造成威胁的强国,反而与其结盟,其目的可能是为了分享战争果实(比如日本和意大利在第一次世界大战中加入协约国的行为)。^① 此外,国家也可能是为了改善与一个潜在对手的关系而结盟(比如一战前“三皇同盟”中的俄奥关系以及英法、英俄协约)。^② 再者,国家还可能为了更好地控制对方而与其结盟(比如冷战期间美国与日本、韩国的同盟关系)。^③ 事实上,国家结盟的内在动机以及盟国之间的互动之复杂性不逊于同盟间政治,因此,同盟内政治也获得了越来越多的关注。^④

约束盟国是同盟内政治的一个重要方面,约束的任务主要是如何劝阻盟国采取损害自己安全利益的政策。约束盟国无外乎施压和安抚两条路径。大多数学者把重点放在如何对约束对象进行有效的施压上。格林·施奈德(Glenn Snyder)在其经典著作中认为三个因素决定了约束盟国的成败:一是约束者威胁施压的可信度;二是被约束者与第三方敌国利益冲突的程度;三是被约束者对同盟的依赖程度。^⑤ 简单来说,施奈德认为约束盟国的关键所在是约束国对被约束国有多少压力资源可资利用。杰里米·普雷斯曼(Jeremy Pressman)进一步提出,只有约束者真正愿意动用其权力资源,约束才能成功。^⑥ 这种看法与施奈德的观点一脉相承,都是把重点放在威胁和施

① 参见 Randall L. Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In," *International Security*, Vol.19, No.1, 1994, pp.72-107。

② 参见 Patricia A. Weitsman, *Dangerous Alliance: Proponents of Peace, Weapons of War*, Stanford: Stanford University Press, 2004。

③ 参见 Victor D. Cha, "Powerplay: Origins of the U.S. Alliance System in Asia," *International Security*, Vol.34, No.3, 2010, pp.158-196; Paul W. Schroeder, "Alliances, 1815-1945: Weapons of Power and Tools of Management," in Klaus Knorr, ed., *Historical Dimensions of National Security Problems*, Lawrence: University Press of Kansas, 1976, pp.227-263; Jeremy Pressman, *Warring Friends: Alliance Restraint in International Politics*, Ithaca: Cornell University Press, 2008; Christopher F. Gelpi, "Alliances as Instruments of Intra-Allied Control or Restraint," in Helga Haftendorn, Robert Keohane and Celeste Wallander, eds., *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space*, New York: Oxford University Press, 1999, pp.107-139。当然,“控制盟友”和“外部抗衡”两种动机并不相互矛盾,因此一项结盟行为可能同时实现几种不同目标。

④ 也有越来越多的中文文献开始关注同盟内政治和“同盟管理”。参见苏若林、唐世平:《相互制约:联盟管理的核心机制》,载《当代亚太》,2012年第3期,第6-38页;刘丰:《美国的联盟管理及其对中国的影响》,载《外交评论》,2014年第6期,第90-106页。当然,同盟内政治和同盟间政治是相互影响的。格林·施奈德的“复合型安全困境(composite security dilemma)”描述了这种互动关系,参见 Glenn H. Snyder, *Alliance Politics*, pp.194-198。柯庆生把对这种互动关系的探讨应用到了冷战中的东亚地区,参见 Thomas J. Christensen, *Worse than a Monolith: Alliance Politics and Problems of Coercive Diplomacy in Asia*, Princeton: Princeton University Press, 2011。

⑤ Glenn H. Snyder, *Alliance Politics*, p.326。

⑥ Jeremy Pressman, *Warring Friends: Alliance Restraint in International Politics*, 2008。

压,迫使被约束者放弃其既定政策。

另一方面,也有一些研究国际关系的文献强调安抚在国际政治中的重要性。很多时候这些文献探讨的是敌对国家之间的关系,但对于约束盟国也很有启发性。无论是采用“正向制裁”“绥靖”还是“承诺”等不同名称,这些研究都表明,在某些情况下,它们比威胁施压更能影响他国的战略选择。^①就约束盟国来说,安抚的重点在于让被约束者相信,有其他策略手段可以实现维护其安全利益的战略目标。

约束盟国的困难在于,无论是施压还是安抚,其效果都有不确定性,都有可能导致大相径庭的结果。有效地施压固然可以让被约束国有所顾忌,甚至停止可能损害约束国安全利益的行为,但也完全有可能形成相反效果,亦即被约束国认为约束国作为盟国无法依靠,自己别无选择,必须继续其既定政策,导致约束失败。而安抚固然也可以让被约束国感到自己的安全有所依托,不必追求既定政策也能维护其安全利益,进而改弦易辙,但是也完全有可能使得被约束国认为,无论在何种情况下,约束国都会站在自己一边,进而继续采取冒险政策,导致约束失败。也就是说,施压和安抚都有可能带来成功,也都有可能导致失败。这两种约束手段效果的不确定性,就是约束盟国的困境。

那么一个显而易见的推论是,把施压和安抚结合起来可能是约束盟国的最佳手段。关键在于,施压和安抚所传递的信息常常是相互矛盾、相互抵消的。两种手段的有效结合应该是在战略上安抚、在策略上施压。换句话说,约束国需要传递两种具有可信度的信息:一是认同被约束国的战略目标;二是反对被约束国的既定策略。需要指出的是,战略安抚和策略施压的结合,只能缓解而不能从根本上消除约束盟国的困境,如果控制不好二者的平衡,还是会滑向失败。

所谓战略安抚,是指约束国采取的有助于被约束国实现其战略目标的政策宣示和具体措施,而策略施压是指约束国采取的明确反对被约束国策略手段的政策宣示和具体措施。战略和策略都具有相对性,需要具体议题具体分析:某一个层面的战略可能在另一个更高层面上属于策略范畴,而某一个层面的策略可能在另一个更低层面上属于战略范畴。^②约束盟国的成功即意味着被约束国放弃了其既定的策略手

① David A. Baldwin, "The Power of Positive Sanctions," *World Politics*, Vol.24, No.1, 1971, pp.19-38; Stephen R. Rock, *Appeasement in International Politics*, Lexington: University Press of Kentucky, 2000; James Davis, *Threats and Promises: The Pursuit of International Influence*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000.

② 以美国于2015年出台的四个文件(《国家安全战略》、《国家军事战略》、《二十一世纪海上力量合作战略》和《亚太海上安全战略》)为例,前者相对于后者都属于战略范畴,而后者相对于前者都属于策略范畴。

段。就本文的两个案例来说,以色列在伊朗核问题上的战略目标是阻止伊朗获得核武器,其策略手段是预防性军事打击;而格鲁吉亚在南奥塞梯和阿布哈兹问题上的战略目标是解决领土问题,其策略手段是使用武力。对于美国来说,约束盟国的成功意味着让以色列放弃军事打击伊朗核设施和使格鲁吉亚放弃以武力方式解决领土问题。

以色列和格鲁吉亚均不是与美国有条约关系的正式盟国,但是在很大程度上可以被看作美国的非正式盟国。^① 安全同盟关系从根本上来说就是一种既有或潜在的安全合作关系,而是否以条约的形式固定下来既不是其本质特征,也不决定这种合作关系的紧密程度。^② 美国和以色列虽然没有正式的同盟条约,但是两国之间有一系列的协定、备忘录以及其他有关安全合作的安排,美以关系的紧密程度也超出了美国与不少正式签约盟国的关系。美国与格鲁吉亚的安全合作关系历史较短,但发展迅速。首先,美国大力支持格鲁吉亚加入北约。2008年4月的北约峰会虽然没有给出具体时间表,但声明格鲁吉亚将最终加入北约。其次,美国为格鲁吉亚提供军事援助,帮助其训练军队并举行联合军事演习。最后,如后文所述,在俄格战争爆发后,美国政府内部的确有官员建议采取有限军事行动帮助格鲁吉亚,而格鲁吉亚方面最初更是对美国及北约抱有很大期待。^③ 总之,美国和以色列以及格鲁吉亚之间虽然没有正式盟约,其互动关系完全可以放在同盟政治的框架下进行分析。

本文选取美国和以色列在伊朗核问题上以及美国和格鲁吉亚在南奥塞梯和阿布哈兹问题上的博弈来验证理论假设。两个案例固然不可能对理论假设进行全面系统的验证,但两者均是方法论上的所谓“困难案例(hard case)”,^④也就是说,按照常规的理解,美国约束以色列的困难程度要远远大于约束格鲁吉亚,然而事实却是前者成功而后者失败。这就恰恰凸显了战略安抚和策略施压相结合的理论假设的解释力。具体来说,至少有三方面的因素说明美国约束以色列的难度要远远大于约束格鲁吉亚。

① 在这个意义上来说,本文对“同盟”的使用更接近英文的“alignment”而非“alliance”。后者具有条约化和正式化的特征,只是前者的一种特殊形态。关于“同盟”定义的讨论,参见 Glenn H. Snyder, *Alliance Politics*, pp. 6-16; Thomas S. Wilkins, “‘Alignment’, not ‘Alliance’—The Shifting Paradigm of International Security Cooperation: Toward a Conceptual Taxonomy of Alignment,” *Review of International Studies*, No.38, 2012, pp.53-76。

② 有无正式条约虽然不具有决定性作用,但是会对同盟关系产生一定的影响,参见 James D. Morrow, “Alliances: Why Write Them Down?” *Annual Review of Political Science*, No.3, 2000, pp.63-83。

③ 当然,美国对格鲁吉亚的安全承诺存在很大程度的不确定性,但是这种不确定性的根源不是缺乏正式条约,而是国际政治的无政府状态。

④ 有些学者把“困难案例”称为“最不可能发生的案例(least-likely cases)”,参见 Alexander L. George and Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge: MIT Press, 2005, pp.120-123。

首先,就相对实力而言,尽管无论是以色列还是格鲁吉亚都无法与超级大国美国相提并论,但是以色列的军事实力和核武库是格鲁吉亚所难以企及的,因此以色列更具备单边行动的能力。事实上,在涉及核武器的问题上,以色列常常采取单边行动并且无视美国的警告和反对。^①其次,美国国内存在着强大的亲以色列势力,例如游说集团,对美国行政部门的对以政策构成了实质性的限制,^②而这是格鲁吉亚所缺乏的。最后,从面临的可能对手来看,尽管以色列的对手伊朗实力不容小觑,但是格鲁吉亚想要挑战站在南奥塞梯背后的俄罗斯则显然是不可能的任务。因此,以上三方面因素都显示,美国约束以色列也许会失败而约束格鲁吉亚更可能成功。但是事实恰恰相反。换句话说,无论是被约束国对约束国的依赖程度(同盟的非对称性)、被约束国与敌对国家的相对实力还是约束国的国内政治都无法很好地解释美国在这两个案例中的成败结局。这样,战略安抚与策略施压能否有效结合成为另一个解释路径。

二 美国约束以色列

自从2002年伊朗的地下核项目曝光之后,以色列就一直在表达高度担忧,因为一个拥有核武器的伊朗对于以色列的安全和生存都是极大的威胁。^③以色列政府的“战争二人组”——总理本雅明·内塔尼亚胡(Benjamin Netanyahu)和国防部长埃胡德·巴拉克(Ehud Barak)自2011年年底开始利用各种场合明示或暗示以色列有可能会对伊朗使用武力,使得战争的风险急剧增高。以色列对伊朗核设施的“预防性打击”似乎箭在弦上。巴拉克宣称,伊朗的核设施很快就会进入“免打击区(zone of immunity)”,也就是说,由于伊朗核设施的增加、隐蔽以及加固,对其进行有效的军事打击将会越来越困难。言下之意是如果不尽早打击伊朗核设施,以色列或将永远失去这个机会。^④与此同时,内塔尼亚胡也在数个场合不无夸张地把拥有核武器的伊朗与纳粹德国相提并论并且宣称,为了避免针对犹太人的第二次“种族灭绝”,以色列也许只能尽

① 在冷战期间,以色列在美国政府的持续反对下,依然实现了发展核武器的目标,参见 Avner Cohen, *Israel and the Bomb*, New York: Columbia University Press, 1998。此外,以色列分别在1981年和2007年采取单边的“预防性打击”,摧毁了伊拉克和叙利亚的核设施。

② John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, New York: Farrar, Straus, and Giroux, 2007。这本书的出版在美国国内引起的广泛争议也在某种程度上说明了亲以势力的影响力。

③ Jeffrey Goldberg, “The Point of No Return,” *The Atlantic*, September 2010, <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2010/09/the-point-of-no-return/308186/>, 登录时间:2016年3月2日。

④ Ehud Barak, Transcript of remarks on CNN’s *Fareed Zakaria’s GPS*, November 20, 2011, <http://archives.cnn.com/TRANSCRIPTS/1111/20/fzgps.01.html>, 登录时间:2016年3月2日。

早诉诸武力。^① 基于以色列领导人的密集言战,时任美国国防部长的莱昂·帕内塔(Leon Panetta)也认为,以色列或许会在2012年的4月、5月或6月对伊朗实施军事打击。^②

以色列对伊朗核项目的担忧自然不是空穴来风。事实上,以色列领导人在2011年年底突然升高战争调门的导火索是国际原子能机构的一份重要报告。在这份发布于2011年11月8日的报告中,国际原子能机构不仅表达了对伊朗核项目可能的军事用途的“严重担忧”,还认为伊朗可能在制造一个“核爆装置”。该报告还首次增设了一个附录,详细描述了伊朗核项目中可能被用作军事用途的部分。^③ 其中最为引人注目的是之前不为人知的福尔多(Fordow)铀浓缩工厂,该工厂隐蔽在大山深处,防卫极端严密并且即将投入运行。^④

奥巴马政府同样对伊朗核项目忧心忡忡并且一直强调不排除以军事手段阻止伊朗发展核武器。但与以色列政府显著不同的是,奥巴马政府认为军事手段只能是最后选择,并且时机尚未成熟。美以之间的分歧源于双方对军事打击的门槛、有效性、风险以及非军事手段的可行性等方面的不同认知。对于美国来说,伊朗的所有作为只是在累积制造核武器的材料和技术,唯有当伊朗真正做出了发展核武器的关键决定时,才是认真考虑军事打击的时候;而对以色列来说,仅仅是拥有制造核武器的能力的伊朗,已然是一个无法容忍的威胁。^⑤ 换句话说,美国无法接受伊朗成为一个“有核”国家,而以色列无法接受伊朗成为一个“核门槛”国家。一个拥有核武库的伊朗固然有损于美国在中东的重大战略利益,但对以色列来说则是一个所谓“生存性威胁(existential threat)”,即事关以色列作为一个国家的生死存亡。^⑥ 因此,尽管奥巴马政府一再重申

① Jonathan Lis, “Netanyahu: World Must Stop Iran from Conducting Second Holocaust,” *Haaretz*, January 25, 2012; Joel Greenberg, “After Years of Sounding the Alarm, Israel’s Netanyahu Focuses World Attention on Iran,” *Washington Post*, February 29, 2012; Jonathan Lis, “Netanyahu: Strike on Iran’s Nuclear Facilities Possible Within Months,” *Haaretz*, March 9, 2012; Ari Rabinovitch and Mark Heinrich, “Netanyahu Defends Comparison of Iran, Nazi Holocaust,” *Reuters*, April 18, 2012.

② David Ignatious, “Is Israel Preparing to Attack Iran?” *Washington Post*, February 2, 2012.

③ IAEA Report by the Director General, “Implementation of the NPT Safeguards Agreement and Relevant Provisions of Security Council Resolutions in the Islamic Republic of Iran,” November 8, 2011.

④ Fredrik Dahl, “Iran Ready to Start Nuclear Work in Bunker: Sources,” *Reuters*, December 14, 2011.

⑤ Mark Landler, “U.S. Backers of Israel Pressure Obama over Policy on Iran,” *New York Times*, March 3, 2012; Mark Landler, “Obama Presses Netanyahu to Resist Strikes on Iran,” *New York Times*, March 5, 2012.

⑥ Jim Zanotti, Kenneth Katzman, Jeremiah Gertler and Steven A. Hildreth, “Israel: Possible Military Strike Against Iran’s Nuclear Facilities,” Report for Congress, Congressional Research Service, September 28, 2012, pp. 17–19. 拥有核武器的伊朗构成对以色列的“生存性威胁”有两个可能的原因:一是伊朗用核武器攻击以色列;二是大量犹太人出于对伊朗核武器的恐惧而选择离开以色列,从而葬送犹太复国的梦想,参见 Leslie Susser, “Spy vs. Spy,” *Jerusalem Post*, March 7, 2012; Leonard Weiss, “Israel’s Future and Iran’s Nuclear Program,” *Middle East Policy*, Vol.16, No.3, 2009, pp.79–88.

要“阻止”伊朗发展核武器,以色列领导人还是担心,一旦阻止失败,美国则会转向“遏制”政策,也就是说,接受伊朗成为有核国家的事实,政策目标随之调整为“遏制”其消极影响。^①

与上述分歧相关,以色列也对非军事手段的有效性表达了强烈质疑。以色列认为,美国的所谓外交谈判和经济制裁的“双轨”政策取得的效果非常有限:外交谈判时聚时散,反而成为伊朗缓解国际压力的一种途径;而经济制裁虽然伤害了伊朗经济,但是却无法阻止伊朗在发展核武器的道路上越走越远。以色列领导人承认军事打击风险巨大并且伊朗笃定会实施报复,但坚持认为其代价还是小于无所作为。^② 美以在伊朗核问题上的争执,加上双方之前在阿以和谈中的龃龉以及奥巴马和内塔尼亚胡并不热络的个人关系,使得这一时期的双边关系相当紧张。^③

总之,奥巴马政府在2012年年初面临一个巨大挑战:如何成功约束盟国以色列,使之放弃发动对伊朗核设施的“预防性打击”。鉴于以色列并未对伊朗实施军事打击,美国的努力可以说获得了成功。2012年9月,内塔尼亚胡在联合国大会发言时声称伊朗会在2013年上半年获得制造核武器的能力。这个时间表比以色列领导人之前所言推迟了不少,这就意味着以色列基本排除了在2012年采取军事行动的

① 尽管奥巴马政府的官方政策是“阻止”伊朗发展核武器,但是在非官方的政策讨论中,关于“遏制”一个有核伊朗的可行性和可取性的争论一度相当激烈,参见 James M. Lindsay and Ray Takeyh, “After Iran Gets the Bomb,” *Foreign Affairs*, Vol.89, No.2, 2010, pp.33-49; Barry R. Posen, Barry Rubin, James M. Lindsay and Ray Takeyh, “The Containment Conundrum,” *Foreign Affairs*, Vol.89, No.4, 2010, pp.160-168; Eric S. Edelman, Andrew F. Krepinevich and Evan Braden Montgomery, “The Dangers of a Nuclear Iran: The Limits of Containment,” *Foreign Affairs*, Vol.90, No.1, 2011, pp.66-81; Dima Adamsky, Karim Sadjadpour, Diane de Gramont, Shahram Chubin and Eric S. Edelman, “The War over Containing Iran: Can a Nuclear Iran Be Stopped?” *Foreign Affairs*, Vol.90, No.2, 2011, pp.155-168; Colin H. Kahl, Raj Pattani and Jacob Stokes, “If All Else Fails: The Challenge of Containing a Nuclear-Armed Iran,” Center for New American Security, May 2013, http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS_IfAllElseFails.pdf, 登录时间:2016年3月2日。关于遏制政策的争论双方虽然各执一词,但是都认为一个有核伊朗不利于地区稳定以及美国的战略利益。少数人如肯尼思·华尔兹则持相反意见,参见 Kenneth N. Waltz, “Why Iran Should Get the Bomb,” *Foreign Affairs*, Vol.91, No.4, 2012, pp.2-5。

② Benjamin Netanyahu, Speech at the AIPAC (American Israel Public Affairs Committee) 2012 Policy Conference, March 5, 2012. AIPAC 即“美国以色列公共事务委员会”,是美国国内最大的亲以色列游说集团。

③ 关于伊朗核项目、阿以和谈以及奥巴马的中东政策之间的关系,参见 Dana H. Allin and Steven Simon, *The Sixth Crisis: Iran, Israel, America and the Rumors of War*, New York: Oxford University Press, 2010; Dov Waxman, “The Real Problem in U.S.-Israeli Relations,” *The Washington Quarterly*, Vol.35, No.2, 2012, pp.71-87。关于奥巴马和内塔尼亚胡的个人关系,参见 Geoff Dyer, Tobias Buck and Hugh Carnegie, “Sarkozy Calls Netanyahu ‘Liar’ in Remarks to Obama,” *Financial Times*, November 8, 2011; Aaron David Miller, “Bibi and Barack: The Israeli Prime Minister and the U.S. President Neither Like or Trust Each Other,” *Los Angeles Times*, January 2, 2012。

可能性。^① 2013年1月,以色列举行了议会选举,内塔尼亚胡遭到小幅挫败,其新的“安全内阁”在打击伊朗核设施问题上显得更为谨慎。^② 在随后的数月里,以色列领导人依然不时渲染伊朗的核威胁并且强调其自卫的权利,但是关于军事打击的言论显著减少,转而更多地强调与美国的政策协调。^③ 以色列立场的调整使伴随着2012年大部分时间的战争风险也逐渐消散。^④

如前所述,奥巴马政府之所以能够成功约束以色列的单边军事行动,得益于其策略施压和战略安抚。一方面,奥巴马总统及其国安团队持续、清晰、反复地向以色列领导人表明美国反对当下对伊朗使用武力并且暗示如果以色列一意孤行,可能会严重冲击美以关系;另一方面,奥巴马政府也一再强调,美国阻止伊朗发展核武器的立场和决心十分坚定并且加强了在外交、经济和军事上针对伊朗的压力。

奥巴马政府不断重申,针对伊朗核问题的外交谈判和经济制裁仍有“时间和空间”,而贸然采取军事行动很有可能适得其反。在2012年3月份的一次访谈中,奥巴马总统指出,“永久性”解决伊朗核问题的方法是让对方相信发展核武器并不符合其

① Dan Williams, “Israelis See No Iran War This Year After Netanyahu’s Speech,” *Reuters*, September 28, 2012.

② 以色列的“安全内阁”由总理召集部分阁员组成,是在国家安全议题上的决策机构,参见 Dan Williams, “Netanyahu’s New Security Cabinet May Hesitate on Any Iran War,” *Reuters*, March 19, 2013.

③ Isabel Kershner, “Officials in Israel Stress Readiness for a Lone Strike on Iran,” *New York Times*, April 18, 2013; Moshe Yaalon, “Israel’s Security Policy in a Changing Middle East,” *The Washington Institute for Near East Policy*, June 14, 2013, <http://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/other/20130614YaalonTranscriptv2.pdf>, 登录时间:2016年3月2日。

④ 有一种可能性,即是内塔尼亚胡和巴拉克从一开始就没有真正打算对伊朗核设施进行军事打击,而仅仅是利用武力威胁迫使美国和国际社会对伊朗采取更加严格的措施。如果是这样的话,那么讨论美国约束以色列就意义不大了,因为以色列并没有使用武力的意图。这个问题在讨论威慑理论的时候也常常遇到,因为很难确切地证明威慑的成功到底是因为“成功”还是因为对手本来就缺乏挑战现状的意图,参见 Christopher H. Achen and Duncan Snidal, “Rational Deterrence Theory and Comparative Case Studies,” *World Politics*, Vol.41, No.2, 1989, pp.143-169。尽管我们可能永远无法百分之百地确定以色列领导人当时的“真正”想法,但是有足够多的证据证明在2012年的大部分时间,以色列军事打击伊朗的可能性是真实存在的。首先,据以色列媒体在2012年3月报道,以色列“安全内阁”支持军事打击的成员占据微弱多数,参见 Jim Zanotti, Kenneth Katzman, Jeremiah Gertler and Steven A. Hildreth, “Israel: Possible Military Strike Against Iran’s Nuclear Facilities,” Report for Congress, Congressional Research Service, September 28, 2012, pp.26-27。其次,以色列一位著名记者在访谈了许多以色列政府和军方领导人之后,认为“以色列的确会在2012年对伊朗实施军事打击”,参见 Ronen Bergman, “Will Israel Attack Iran?” *New York Times Magazine*, January 25, 2012。最后,美国52位受访的国际安全专家中的2/3认为以色列会打击伊朗,尽管他们在具体的时间点上意见不一,参见 Sara Sorcher, “Insider: Israeli Will Attack Iran,” *National Journal*, October 9, 2012。退一步讲,即使内塔尼亚胡和巴拉克最初并没有军事打击伊朗的意图,如果美国对他们的战争言论坐视不理,他们还是有可能被自己的言论逼到墙角而不得不诉诸武力。

自身利益,而军事打击无法做到这一点。^①不仅如此,奥巴马总统还利用其参加“美国以色列公共事务委员会”和联合国大会、访问以色列以及媒体访谈等场合和机会重申美国立场。奥巴马政府国家安全团队的其他成员也不失时机地一再表明美国的态度,在公开场合亦不讳言与以色列之间的分歧。^②

美国明确反对贸然打击伊朗的立场对以色列产生了多重影响。首先,如果没有美国的参与,以色列的单边军事行动将面临巨大困难。为了打击伊朗,以色列空军必须“动用至少一百架飞机,飞越一千多英里的他国领空,在中途进行空中加油,挫败伊朗的防空力量,同时打击多个地下目标”。^③即使是对于能力出众、善于突袭的以色列军队来说,这样的任务也挑战重重、风险巨大。相比之下,以色列在1981年和2007年成功摧毁伊拉克和叙利亚核设施仅仅是针对单个的地上目标并且距离较近无须经过他国领空。尽管以色列领导人因为军事行动的敏感性而很少公开讨论其中细节,但大部分以色列和美国的军事专家都认为,即使只是把伊朗的核项目推迟一两年,以色列的单边军事打击可能都很难做到。^④彻底摧毁伊朗的核项目,很可能需要不只一次的军事打击,这些都使得美国的军事合作和外交支持显得尤为重要。

① Jeffrey Goldberg, “Obama to Iran and Israel: ‘As President of the United States, I Don’t Bluff’,” *The Atlantic*, March 2, 2012, <http://www.theatlantic.com/international/archive/2012/03/obama-to-iran-and-israel-as-president-of-the-united-states-i-dont-bluff/253875/>, 登录时间:2016年3月2日。关于“预防性打击”能否有效地防止核扩散,参见 Malfrid Braut-Hegghammer, “Revisiting Osirak: Preventive Attacks and Nuclear Proliferation Risks,” *International Security*, Vol.36, No.1, 2011, pp.101-132; Dan Reiter, “Preventive Attacks Against Nuclear Program and the ‘Success’ at Osirak,” *Nonproliferation Review*, Vol.12, No.2, 2005, pp.355-371。

② Joel Greenberg, “Israel, U.S. at Odds Over ‘Red Line’ for Iran,” *Washington Post*, September 10, 2012。

③ Elisabeth Bumiller, “Iran Raid Seen as a Huge Task for Israeli Jets,” *New York Times*, February 19, 2012。从理论上来说,以色列也还有空袭之外的其他选项。首先,使用小当量的战术核武器打击地下目标,但是由于以色列并不想公开其有核国的身份以及二战后对使用核武器的禁忌,这种情况基本不太可能,参见 Anthony H. Cordesman and Abdullah Toukan, “Analyzing the Impact of Preventive Strikes Against Iran’s Nuclear Facilities,” Center for Strategic and International Studies, September 10, 2012。其次,以色列也可以依靠其特种部队对伊朗核设施进行突袭,但这同样风险巨大,参见 Mark Perry, “The Entebbe Options,” *Foreign Policy*, September 27, 2012, <http://foreignpolicy.com/2012/09/28/the-entebbe-option/>, 登录时间:2016年3月2日。

④ Elisabeth Bumiller, “Iran Raid Seen as a Huge Task for Israeli Jets,” *New York Times*, February 19, 2012; Karl Vick, “Can Israel Stop Iran’s Nuke Effort?” *Time International* (South Pacific Edition), Vol.179, No.5, 2012, pp.18-20; Anthony H. Cordesman and Abdullah Toukan, “Analyzing the Impact of Preventive Strikes Against Iran’s Nuclear Facilities,” Center for Strategic and International Studies, September 10, 2012。另一方面,也有学者对以色列军事打击伊朗核设施的能力较为乐观,参见 Whitney Raas and Austin Long, “Osirak Redux? Assessing Israeli Capabilities to Destroy Iranian Nuclear Facilities,” *International Security*, Vol.31, No.4, 2007, pp.7-33。

其次,美国的强烈反对表明,如果以色列一意孤行,将会对美以关系产生严重冲击。自以色列诞生之日起,美国就一直是其最重要的盟友,也是其在中东地区安全和生存的重要保障。^① 对美国来说,以色列如果对伊朗实施军事打击,必然招致伊朗对以色列和美国的报复,极大地削弱美国试图解决伊朗核问题的外交努力,并且可能会引发中东地区大范围的冲突和动荡。对于罔顾美国关切的后果,以色列学者也承认,如果以色列置美国的利益和关切于不顾,后果将会“极为负面”。^②

再次,美国的反对也在很大程度上影响了以色列国内针对伊朗核问题的争论。尽管内塔尼亚胡和巴拉克主导了国内在伊朗核问题上的话语权,以色列内部并不乏对两人强硬路线的激烈批评者。在两人不断发出战争讯号之后,数位以色列前任和现任军方和情报部门的领导人挺身而出,公开表示反对贸然打击伊朗。^③ 在批评者所列举的反对原因中,美以关系都是其中重要一环。即使是作为虚位元首的以色列总统西蒙·佩雷斯(Shimon Peres)也在2012年8月表示,如果没有美国的理解和支持,单边打击伊朗绝非明智。^④

纵使奥巴马政府反对贸然军事打击的立场清晰而又一贯,但是如果没有相应的战略安抚,以色列为了自身的生存和安全依然有可能选择铤而走险,导致美国约束盟国的努力归于失败。奥巴马政府的成功之处在于很好地结合了策略施压和战略安抚。其战略安抚体现在很多方面,既包括政策宣示,也包括外交、经济和军事上的具体措施。首先,奥巴马政府不断强调美以两国针对伊朗核项目的战略目标的一致性,亦即美国的政策是“阻止”其发展核武器,而不是接受并“遏制”一个有核伊朗。奥巴马总统指出,伊朗核问题并不单单是以色列的事情,也是美国和国际社会的共同问题,因为“阻止”伊朗发展核武器符合美国和国际社会的共同利益。^⑤ 换句话说,既然美国并不只是对以色列施以援手,也是在竭力维护自身利益,那么其可信度自然无可置疑。一

① 参见 Jeremy M. Sharp, “U.S. Foreign Aid to Israel,” Report for Congress, Congressional Research Service, April 11, 2013.

② Shai Feldman, Shlomo Brom and Shimon Stein, “What to Do About Nuclearizing Iran? The Israeli Debate,” *Middle East Brief*, No.59, Crown Center for Middle East Studies, Brandeis University, 2012, p.6.

③ Shai Feldman, Shlomo Brom and Shimon Stein, “What to Do About Nuclearizing Iran? The Israeli Debate,” pp.1-7; Charles D. Freilich, “Striking Iran: The Debate in Israel,” *Survival*, Vol.54, No.6, 2013, pp.93-106; David Remnick, “The Vegetarian,” *New Yorker*, September 3, 2012.

④ Shai Feldman, “The Israeli Debate on Attacking Iran Is Over,” *Foreign Policy*, August 20, 2012, <http://foreignpolicy.com/2012/08/20/the-israeli-debate-on-attacking-iran-is-over/>, 登录时间:2016年3月2日。

⑤ Jeffrey Goldberg, “Obama to Iran and Israel: ‘As President of the United States, I Don’t Bluff,’” *The Atlantic*, March 2, 2012, <http://www.theatlantic.com/international/archive/2012/03/obama-to-iran-and-israel-as-president-of-the-united-states-i-dont-bluff/253875/>, 登录时间:2016年3月2日。

位美国著名国际关系学者认为,奥巴马政府“阻止”伊朗发展核武器的承诺如同“铭于石上”。^①

最后,在这段时期,奥巴马政府外交谈判加经济制裁的双轨政策也渐显成效。2012年4月,伊核谈判在中断15个月之后在伊斯坦布尔重新启动,并在5月和6月分别在巴格达和莫斯科进行了两轮谈判。2013年年初,哈萨克斯坦又主办了新一轮谈判。尽管以色列对伊核问题的外交谈判常常嗤之以鼻,认为伊朗仅仅是利用谈判机会实施拖延战术,为自己发展核武器争取更多时间,但是多边谈判展示了国际社会对伊朗核问题的态度和立场,对伊朗来说也是愈来愈强的外交压力。^②在此期间,针对伊朗的单边和多边经济制裁更加全面,也愈发严苛。制裁使得伊朗的能源和金融产业受到巨大打击,其货币开始大幅贬值,通货膨胀也更加严峻。^③即使是以色列领导人,也承认经济制裁对伊朗经济有明显的负面影响。^④

在军事上,奥巴马政府在海湾地区不动声色地进行了军事集结,其规模为2003年伊拉克战争之后所未见。^⑤2012年9月,美国更是与30个国家在海湾地区进行了一场大规模军事演习,意在同时提醒以色列和伊朗,使用武力依然是美国的选项之一。2013年年初,美国决定出售一批先进武器给以色列、沙特阿拉伯和阿联酋。其中出售给以色列的反辐射导弹、空中加油机以及雷达设备等正是打击伊朗核设施之所需。^⑥除了军事上的准备之外,事实上美以两国还早已针对伊朗开展了一场“影子战争”,即一系列包括破坏、暗杀和网络攻击在内的秘密行动。虽然这些行动很难从根本上消除伊朗的核威胁,但使得伊朗核项目的发展遭遇不少挫折,同时也展现了美国反对伊朗

① Richard K. Betts, "The Lost Logic of Deterrence: What the Strategy That Won the Cold War Can-and-Can't-Do Now," *Foreign Affairs*, Vol.91, No.2, 2013, p.93.

② 关于伊核问题谈判的争论,参见 James K. Sebenius and Michael K. Singh, "Is a Nuclear Deal with Iran Possible? An Analytical Framework for the Iran Nuclear Negotiations," *International Security*, Vol.37, No.3, 2012, pp.52-91; Paul R. Pillar, Robert Reardon, James K. Sebenius and Michael K. Singh, "Correspondence: Nuclear Negotiations with Iran," *International Security*, Vol.38, No.1, 2013, pp.174-192.

③ Kenneth Katzman, "Iran Sanctions," Report for Congress, Congressional Research Service, July 26, 2013. 关于美国增强对伊朗制裁的外交努力,参见 Hillary R. Clinton, *Hard Choices*, New York: Simon & Schuster, 2014, chapter 18.

④ Tobias Buck, "Israeli Debate on Iran Strike Gains Currency," *Financial Times*, February 3, 2012.

⑤ Massimo Calabresi, "The Path to War," *Time*, March 11, 2013; Dan Williams, "Israel Sees New U.S. Poise, Including Military, To Curb Iran," *Reuters*, December 18, 2012; David E. Sanger and Eric Schmitt, "To Calm Israel, U.S. Offers Ways to Restrain Iran," *New York Times*, September 2, 2012; Thom Shanker, Eric Schmitt and David E. Sanger, "U.S. Adds Force in Persian Gulf, A Signal to Iran," *New York Times*, July 3, 2012.

⑥ Thom Shanker, "U.S. Arms Deal with Israel and 2 Arab Nations Is Near," *New York Times*, April 18, 2013.

发展核武器的决心。^① 奥巴马政府的战略安抚和策略施压最终使得以色列在军事打击问题上选择了克制。

三 美国约束格鲁吉亚

2008年8月7日,就在全世界的目光聚焦于即将开幕的北京奥运会时,格鲁吉亚和俄罗斯之间爆发了一场短暂的战争。格鲁吉亚对其境内追求独立的南奥塞梯实施了军事打击,俄罗斯军队迅速做出反应,不仅将格军逐出了南奥塞梯,并且将战火烧到了格鲁吉亚西部另一个追求独立的地区——阿布哈兹。在法国总统尼古拉·萨科齐(Nicolas Sarkozy)的斡旋下,俄格双方在2008年8月12日达成了停火协议,结束了这场五日战争。俄罗斯政府则在8月26日正式承认了南奥塞梯和阿布哈兹的独立。俄格战争震惊了以美国为首的西方社会,不少人认为俄罗斯的帝国主义习性未改,不仅不愿放弃传统的势力范围,并且不惜为此悍然动用武力。^②

在战争中以及停火后,俄罗斯和格鲁吉亚双方针对是谁挑起了这场战争进行了激烈的争辩。一方面,时任俄罗斯总统德米特里·梅德韦杰夫(Dmitry Medvedev)认为,格鲁吉亚军队率先攻击了南奥塞梯境内的俄罗斯公民和维和人员,因此俄罗斯不得不进行干预;另一方面,格鲁吉亚总统米哈伊尔·萨卡什维利(Mikhail Saakashvili)则指责南奥塞梯的分裂分子挑起了冲突,而俄罗斯军队也早在格鲁吉亚采取军事行动之前就已经越过了俄格边界。最初,格鲁吉亚的说辞似乎更为国际社会所接受,但是随着时间的推移,越来越多的证据表明:事实上格鲁吉亚方面对于战争的爆发负有极大的责任。^③ 在战争爆

^① Yossi Melman, "The War Against Iran's Nuclear Program Has Already Begun," *Haaretz*, December 2, 2011; Daniel Klaidman, Eli Lake and Dan Ephron, "Obama's Dangerous Game with Iran," *Newsweek*, February 13, 2012; David E. Sanger, *Confront and Conceal: Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power*, New York: Crown Publishers, 2012.

^② John McCain, "We Are All Georgians," *Wall Street Journal*, August 14, 2008; Richard Holbrooke, "What the West Can Do," *Washington Post*, August 22, 2008; Ronald D. Asmus, *A Little War That Shook the World: Georgia, Russia and the Future of the West*, New York: Palgrave Macmillan, 2010.

^③ Ian Traynor, "Plucky Little Georgia: Saakashvili's PR Agency Wins on Second Front," *The Guardian*, August 15, 2008; Gordon Hahn, "Georgia's Propaganda War," September 5, 2008, <http://www.russiaotherpointsofview.com/2008/09/georgias-misinf.html>, 登录时间:2016年3月2日; Christopher John Chivers and Ellen Barry, "Georgia Claims on Russia War Called into Question," *New York Times*, November 7, 2008; Brian Rohan, "Saakashvili 'Planned S. Ossetia Invasion': Ex-Minister," *Reuters*, September 14, 2008; Olesya Vartanyan and Ellen Barry, "Ex-Diplomat Says Georgia Started War with Russia," *New York Times*, November 25, 2008; Spiegel Online International, "Did Saakashvili Lie? The West Begins to Doubt Georgian Leaders," September 15, 2008, <http://www.spiegel.de/international/world/did-saakashvili-lie-the-west-begins-to-doubt-georgian-leader-a-578273.html>, 登录时间:2016年3月2日。战争结束一年之后,欧盟发布了一个关于俄格战争的独立调查报告,其结论对于格鲁吉亚的说辞也十分不利。参见 http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/30_09_09_iiffmge_report.pdf, 登录时间:2016年3月2日。

发之前,俄格双方固然互有挑衅,而在战争爆发后,俄罗斯将战争扩大化以及单方面承认南奥塞梯和阿布哈兹的独立也有可指摘之处,但是格鲁吉亚在2008年8月7日傍晚对南奥塞梯的首府茨欣瓦利的密集攻击似乎是导致战争全面爆发的最直接原因。

格鲁吉亚的军事行动及其领导人的轻率鲁莽出乎乔治·沃克·布什(George Walker Bush)政府的意料。作为与格鲁吉亚关系紧密的政治和安全伙伴,美国政府不止一次地警告萨卡什维利不要对南奥塞梯轻言武力。^①正如当时负责欧洲和欧亚事务的助理国务卿丹尼尔·弗里德(Daniel Fried)在国会作证时所言:“我们在之前的数星期和数日多次警告格鲁吉亚不要使用武力,并且在8月7日当天也是如此。我们指出,即便面临挑衅,诉诸武力也会导致灾难性的后果。我们在传达这些意见的时候并没有含糊其辞,而是直言不讳。我们的立场清晰了然。”^②那么问题就在于,格鲁吉亚的领导人为何完全不听从美国的善意警告呢?或者换句话说,美国约束其弱小盟国的努力为何归于失败?事实上,冰冻三尺非一日之寒,美国和格鲁吉亚在此前数年的互动已经让格鲁吉亚的领导人坚信,一旦有战事发生,美国应该不会对其坐视不管。简言之,美国政府长期的安抚和支持使其最后的约束显得苍白无力,而格鲁吉亚领导人无视警告、执意一战也就不难理解了。

格鲁吉亚与其境内的南奥塞梯和阿布哈兹之间的冲突由来已久。20世纪80年代末,苏联日渐式微,格鲁吉亚走上独立之路。但是格鲁吉亚领导人所宣扬的狭隘的格鲁吉亚民族主义使得南奥塞梯和阿布哈兹感到不安,因此这两个地区都希望留在苏联。在苏联解体之后,南奥塞梯和阿布哈兹则与俄罗斯建立了紧密的关系。90年代初期,格鲁吉亚与这两个地区的武装冲突爆发,随后在国际斡旋下签订了停火协议并且部署了由俄罗斯主导的国际维和部队,冲突暂时被“冻结”,实现了一种脆弱的稳定。

2003年,格鲁吉亚爆发了所谓的“玫瑰革命”,曾在美国接受教育的律师萨卡什维

① Uwe Klusmann, “‘Terrible Losses Overnight’: Cable Track U.S. Diplomatic Efforts to Avert Russian-Georgian Conflict,” Spiegel Online International, December 1, 2010, <http://www.spiegel.de/international/world/terrible-losses-overnight-cables-track-us-diplomatic-efforts-to-avert-russian-georgian-conflict-a-732294.html>, 登录时间:2016年3月2日; Helene Cooper and Thom Shanker, “After Mixed U.S. Messages, A War Erupted in Georgia,” *New York Times*, August 12, 2008; Daniel Fried, Assistant Secretary of State for European and Eurasian Affairs, “The Current Situation in Georgia and Implications for U.S. Policy,” Testimony before the Senate Committee on Armed Services, Washington, D.C., September 9, 2008.

② Daniel Fried, Assistant Secretary of State for European and Eurasian Affairs, “The Current Situation in Georgia and Implications for U.S. Policy,” Testimony before the Senate Committee on Armed Services, Washington, D.C., September 9, 2008.

利成功当选总统。^① 萨氏有着强烈的雄心,他力图实现格鲁吉亚的现代化,彻底融入西方阵营并试图解决南奥塞梯和阿布哈兹问题。对于萨卡什维利来说,这些目标之间是有内在联系的:现代化和解决领土问题是加入北约的前提,而与北约和西方的紧密关系又有助于格鲁吉亚的现代化和领土问题的解决。事实上,在俄格战争爆发前的数年间,萨卡什维利已然动作不断:2004年5月,格鲁吉亚成功收复了另一个对抗中央政府的自治地区阿卡拉;2004年夏季,格鲁吉亚在南奥塞梯境内以反走私为名的行动引发了20世纪90年代停火以来最严重的冲突;2006年,格鲁吉亚又占领了阿布哈兹地区荒无人烟的科多里峡谷。与此同时,从2003年的“玫瑰革命”以来,格鲁吉亚的军事开支增长了40倍并且在接近南奥塞梯和阿布哈兹的地方建立了两个军事基地。^②

格鲁吉亚在2001年九一一恐怖袭击后积极参与美国领导的反恐战争,美格关系得到一定程度的提升,但是2003年的“玫瑰革命”则使得双边关系有了全方位的飞跃。格鲁吉亚迎来了大量的美国经援以及政治、经济和军事等方面的顾问人员。2005年9月,格鲁吉亚获得了美国政府将近四亿美元的援助用于基础设施建设和推动经济发展。^③ 从2002年到2007年,美国还帮助格鲁吉亚训练装备了三个旅的部队,以加强其反恐能力和用于在伊拉克的部署。^④ 在很大程度上,美国对于“玫瑰革命”后的格鲁吉亚政府的热情支持源自布什政府推广民主的全球战略。除了波罗的海三国以外,格鲁吉亚是前苏联加盟共和国里面第一个在民主化方面取得突破的国家,因此在布什政府眼中获得了远远高于其实际战略价值的重要性。^⑤

布什总统于2005年5月对格鲁吉亚的高调访问可以说将双边关系推至一个新的高峰。布什对民主化仅仅18个月的格鲁吉亚不吝溢美之词,称其为“这个地区乃至

① 有关“玫瑰革命”的讨论,参见Cory Welt, “Georgia’s Rose Revolution: From Regime Weakness to Regime Collapse,” in Valerie Bunce, Michael A. McFaul and Kathryn Stoner-Weiss, eds., *Democracy and Authoritarianism in the Post-Communist World*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp.155–188; Lincoln Mitchell, “Georgia’s Rose Revolution,” *Current History*, Vol.103, No.675, 2004, pp.342–348.

② Vicken Cheterian, “Georgia’s Arms Race,” July 4, 2007, https://www.opendemocracy.net/georgia_s_arms_race, 登录时间:2016年3月2日。

③ Ministry of Foreign Affairs of Georgia, “Relations Between Georgia and the United States of America,” http://usa.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=130, 登录时间:2016年3月2日。

④ Eric S. Edelman, Under Secretary of Defense for Policy, “Georgia-Russia Crisis, Implications and U.S. Response,” Testimony before the Senate Committee on Armed Services, Washington, D.C., September 9, 2008.

⑤ Alexander Cooley and Daniel Nexon, “‘We Are All Georgians Now’: Symbolic Capital, Trust and Authority Under Hierarchy,” 2012(未出版,作者赐稿)。

世界的自由灯塔”,并且宣称“美国人民将和你们站在一起”。^①另一方面,萨卡什维利从2004年到2008年六次访问美国并与布什政府的若干政府官员建立了密切的个人关系。正如一些美国学者所言,美格之间的关系逐渐有了一种个人化的色彩,萨卡什维利政府的利益也在不经意间披上了美国国家利益的外衣,这无论对于美国利益以及双边关系来说都是极为不健康的。在南奥塞梯和阿布哈兹问题上,布什政府一再重申要尊重格鲁吉亚的领土完整,但是对于南奥塞梯、阿布哈兹和俄罗斯的利益与关切却漠然视之。^②

美国还是格鲁吉亚加入北约的最坚定支持者。格鲁吉亚于1994年加入了北约的“和平伙伴关系计划”,并于2002年11月的北约布拉格峰会上表达了最终加入北约的愿望。萨卡什维利上台之后,格鲁吉亚大大加快了加入北约的步伐:2004年10月,格鲁吉亚成为第一个加入北约“单独伙伴行动计划”的国家;2006年9月,格鲁吉亚又开始了和北约的所谓“成员资格问题的加强对话”,从与北约的伙伴关系向成员国身份转变迈出了重要一步。^③与此同时,萨卡什维利政府也不遗余力地改革政治体制、建立市场经济、进行军事现代化,以满足加入北约的前提条件。作为一个尚未正式加入北约的小国,格鲁吉亚却是向阿富汗和伊拉克派遣军队最多的国家之一。2007年9月,格鲁吉亚将其在伊拉克的军事人员增加到2000人,仅次于美国 and 英国,也因此成了美国反恐战争最忠实的支持者和追随者之一。^④

格鲁吉亚与美国以及北约的紧密关系似乎让其领导人感觉到他们已然是西方阵营的一员。2006年3月,格鲁吉亚国防部第一副部长马穆卡·库达瓦(Mamuka Kudava)在访问华盛顿的时候宣称,鉴于格鲁吉亚在国防改革方面的进步以及对国际安全的贡献,它已经是“北约事实上的盟国”。^⑤在2008年4月北约布加勒斯特峰会上,布什总统极力推动格鲁吉亚和乌克兰加入北约“成员国行动计划”,以

① BBC News, “Text: Bush’s Speech in Georgia,” May 10, 2005, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4534267.stm>, 登录时间:2016年3月2日。

② Alexander Cooley and Lincoln A. Mitchell, “No Way to Treat Our Friends: Recasting Recent U.S.-Georgian Relations,” *The Washington Quarterly*, Vol.32, No.1, 2009, pp.27-41; Alexander Cooley and Daniel Nexon, “‘We Are All Georgians Now’: Symbolic Capital, Trust and Authority Under Hierarchy,” 2012.

③ Office of the State Minister of Georgia on European and Euro-Atlantic Integration, “NATO-Georgia Relations,” <http://www.eu-nato.gov.ge/en/nato/relations/summits>, 登录时间:2016年3月2日。

④ Eric S. Edelman, Under Secretary of Defense for Policy, “Georgia-Russia Crisis, Implications and U. S. Response,” Testimony before the Senate Committee on Armed Services, Washington, D. C., September 9, 2008.

⑤ Mamuka Kudava, “Georgian-NATO Relations and Georgian Security,” Center for Strategic and International Studies, Washington, D. C., March 21, 2006.

完成成为正式成员国前的最后一步。由于一些欧洲盟国的反对,最终格鲁吉亚和乌克兰未能获准加入“成员国行动计划”,但是峰会声明依然宣称两国“将会加入北约”。^①这也就意味着,格鲁吉亚加入北约的进程似乎不可逆转,只是时间问题而已。

总之,自从2003年“玫瑰革命”以来,美国对于格鲁吉亚几乎无条件和全方位的支持事实上已经使得美格关系蕴含着危机。换句话说,美国的对格政策在战略安抚和策略施压之间由于过于偏向前者而严重失衡,因此格鲁吉亚领导人有理由相信,无论是战略目标还是策略手段,美国都是坚定地站在自己一边的。格鲁吉亚对于同盟关系的这种期待是在与美国数年的互动过程中逐渐形成的,因此布什政府官员在战争爆发前几个星期的所谓警告很难轻易地瓦解这种期待。

事实上,在2008年春夏之际,当格鲁吉亚与南奥塞梯和阿布哈兹之间的脆弱关系再度紧张的时候,美国政府的言行再度加强了格鲁吉亚对于美格关系的信心。

首先,尽管布什政府对于推广民主念兹在兹,但是却对于萨卡什维利治下的民主倒退不置一词。比如,2007年11月,格鲁吉亚爆发了针对政府的游行示威,萨卡什维利政府不仅强力镇压,而且宣布全国进入紧急状态;2008年1月和5月,格鲁吉亚的总统和议会选举也被指出有舞弊嫌疑,然而习惯于对他国内政有所指摘的美国政府此时却毫无表示;2008年3月,格鲁吉亚反对派因为宪改争议进行了绝食抗议。与此形成鲜明对比的是此时萨卡什维利正在华盛顿高调访问,美国官员依然对格鲁吉亚民主转型大加赞美并且表达对于其成为北约成员国的坚定支持。^②

其次,时任布什政府国务卿的康多莉扎·赖斯(Condoleezza Rice)的访问以及美格联合军事演习也给格鲁吉亚领导人发出了错误的信号。在南奥塞梯和阿布哈兹局势恶化的背景下,赖斯于2008年7月9日抵达第比利斯访问。尽管美国官员表示赖斯在私下里曾告诉萨卡什维利要避免与俄罗斯的冲突,但是赖斯在公开场合再次强调要维护格鲁吉亚的领土完整并且告诫俄罗斯“成为解决问题的一部分,而不是成为问题的一部分”。在谈到格鲁吉亚加入北约的问题时,赖斯声称,“我们一直为朋

^① NATO, “Bucharest Summit Declaration,” April 3, 2008, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm, 登录时间:2016年3月2日。亦参见 Steven Erlanger and Steven Lee Myers, “NATO Allies Oppose Bush on Georgia and Ukraine,” *New York Times*, April 3, 2008。

^② Miriam Lansky and Giorgi Arshidze, “Georgia’s Year of Turmoil,” *Journal of Democracy*, Vol.19, No. 14, 2008, pp.164-165; Embassy of Georgia to the United States of America, “The President of Georgia Mikheil Saakashvili Met His Counterpart President of the United States of America George W. Bush,” March 19, 2008, http://usa.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=595&info_id=64, 登录时间:2016年3月2日。

友而战”。^① 在2008年7月中下旬,以美格两国为主的代号为“迅速反应2008”的联合军事演习在格鲁吉亚的一个军事基地进行。与此同时,俄罗斯也在举行一场大规模的“高加索2008”军事演习。尽管美格军事演习的初始目的是为了在伊拉克的反恐战争而非直接针对俄罗斯,但是这场演习的微妙时机以及美格军事合作的升级不可避免地会升高格鲁吉亚对于美国安全承诺的期待。

事后萨卡什维利自然不会承认格鲁吉亚领导人是因为美国的支持而有恃无恐地挑起与南奥塞梯、阿布哈兹和俄罗斯的冲突,但事实表明这恰恰是当时他们的心态。据当时的美国驻格鲁吉亚大使透露,格鲁吉亚军方对于美国等西方国家的反应大失所望,他们认为如果“国际社会”及时干预,格军可以成功夺取并占领南奥塞梯首府茨欣瓦利。^② 换句话说,萨卡什维利并不期待美国帮助其夺取南奥塞梯,因为这尚在格鲁吉亚的能力范围之内,但是一旦俄罗斯大规模干预,格鲁吉亚领导人很难相信美国会坐视不理。事实上,当时布什政府内部的确有官员建议针对俄罗斯的干预采取有限军事行动,只不过这项建议最终未被采纳。^③ 美国仅仅对格鲁吉亚提供了人道主义援助并把格鲁吉亚部署在伊拉克的军队空运回国。

另一方面,萨卡什维利等格鲁吉亚领导人几乎完全没有预料到俄罗斯会进行大规模的直接军事干预,当然更没有对此进行认真的军事准备。格鲁吉亚于2007年发布的历史上第一份《战略防御检讨》认为,“大规模军事干预”的可能性“很低”,并且在将来会“更低”。^④ 战争结束之后,格鲁吉亚国家安全委员会秘书长和国防部副部长也都坦承,格鲁吉亚认为最坏的情形不过是与俄罗斯支持的南奥塞梯分离武装的代理人战争,他们的确没有料到与俄罗斯的直接军事对抗。^⑤ 鉴于俄格关系的迅速恶化以及俄罗斯的种种威胁性举动,格鲁吉亚对此缺乏预期和应对令人十分不解。

① Condoleezza Rice, “Remarks with Georgian President Mikheil Saakashvili,” Tbilisi: Georgia, July 10, 2008, <http://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2008/07/106912.htm>, 登录时间:2016年3月2日; Helene Cooper and Thom Shanker, “After Mixed Messages, A War Erupted in Georgia,” *New York Times*, August 12, 2008.

② Uwe Klusmann, “‘Terrible Losses Overnight’: Cable Track U.S. Diplomatic Efforts to Avert Russian-Georgian Conflict,” *Spiegel Online International*, December 1, 2010, <http://www.spiegel.de/international/world/terrible-losses-overnight-cables-track-us-diplomatic-efforts-to-avert-russian-georgian-conflict-a-732294.html>, 登录时间:2016年3月2日。

③ Ronald D. Asmus, *A Little War That Shook the World: Georgia, Russia, and the Future of the West*, pp.186-188; Jim Hoagland, “Rice’s Not-Quite-Shining-Moment,” *Washington Post*, August 24, 2008.

④ Ministry of Defense of Georgia, *Strategic Defense Review* (Final Report, Unclassified), 2007, p.76.

⑤ Giorgi Lomsadze, “Georgia: Flaws Found in Tbilisi’s War Planning and Operations,” September 14, 2008, <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav091508.shtml>, 登录时间:2016年3月2日; Jan Cieski, “Tbilisi Admits It Miscalculated Russian Reaction,” *Financial Times*, August 22, 2008.

事实上,自2008年春天以来,俄罗斯不仅加强了在南奥塞梯和阿布哈兹的维和人员部署,在阿布哈兹击落了一架格鲁吉亚无人机并且曾经侵入了格鲁吉亚领空。俄罗斯在2008年7月举行的大规模军事演习——“高加索2008”——甚至被格鲁吉亚外交部指责为“侵略威胁”。^①尤有甚者,在“高加索2008”军事演习结束之后,俄罗斯军队并没有返回原驻地,而是留在紧靠南奥塞梯地区的俄罗斯边界,说明俄罗斯的确在准备应对某种战争局面。事实上,格鲁吉亚政府也一直宣称,俄罗斯对于战争蓄谋已久,只是在等待一个合适的借口和时机。这样,格鲁吉亚政府的行为逻辑就令人不解:它们知道俄罗斯在积极筹划战争,但是却没有为这种可能性进行任何准备。唯一合理的解释是,格鲁吉亚认为俄罗斯会忌惮于格鲁吉亚与美国和北约紧密的准同盟关系而不敢采取直接军事行动。萨卡什维利政府的国防部长事后披露,萨氏认为“美国将会通过外交途径阻止俄罗斯进行干预”。^②

因此,萨卡什维利这一行为的整个逻辑似乎是:尽管不断发出威胁信号,俄罗斯还是不太可能进行直接军事干预;而一旦俄罗斯冒险进行干预,美国等西方国家不会袖手旁观。显而易见,格鲁吉亚领导人低估了俄罗斯的决心、高估了美国的承诺。但是,萨氏的逻辑并非完全站不住脚,因为美国自“玫瑰革命”以来几乎无条件的支持、两国政府官员个人化的关系以及对格鲁吉亚的任何政策极少公开批评的态度使得格鲁吉亚领导人对于美国的期待水涨船高。因此,布什政府官员在战争爆发前的所谓警告也自然而然被格鲁吉亚大打折扣。换句话说,美国对于格鲁吉亚的战略安抚——认同并支持其建立一个现代化国家、加入北约以及维护领土完整等战略目标——完全压倒了策略施压,让格鲁吉亚领导人相信,无论其采取什么样的策略手段,美国都会站在自己一边。所有这些导致美国这次约束盟国的努力归于失败。

四 结论

综上所述,美国约束以色列和格鲁吉亚的成败在于是否成功地结合了战略安抚和策略施压。从2011年年底到2012年,在以色列领导人不断抛出打击伊朗核设施的言论之后,海湾地区战争的风险急剧升高。美国固然认同阻止伊朗发展核武器的目标,但是反对以色列贸然采取军事行动,于是如何约束盟国以色列成了美

^① Jim Nichol, “Russia-Georgia Conflict in South Ossetia: Context and Implications for U.S. Interests,” Report for Congress, Congressional Research Service, October 24, 2008, p.4.

^② Brian Rohan, “Saakashvili ‘Planned S. Ossetia Invasion’: Ex-Minister,” *Reuters*, September 14, 2008.

国的棘手问题。奥巴马政府巧妙地利用战略安抚和策略施压,成功地使以色列政府暂时放弃了军事打击的计划。然而,美国对于“玫瑰革命”后的格鲁吉亚几乎是无条件 and 全方位的支持使得俄格战争前布什政府的警告未能起到实质作用。换句话说,布什政府的策略施压来得太晚、做得太少,因此未能成功劝阻格鲁吉亚政府挑起战争。

从以上两个案例来看,在涉及重大安全利益的时候,约束盟国绝非易事。这主要是因为,战略安抚和策略施压很容易相互削弱,以至于被约束对象获得矛盾和混乱的信息而产生误判。即使是在美国约束以色列的成功案例中,美国在策略上反对以色列的立场也使得以色列领导人一度认为美国的战略目标可能并非是“阻止”伊朗发展核武器,而是“遏制”一个有核伊朗。奥巴马政府的成功之处在于,战略安抚和策略施压的信息都是比较清晰、一贯和统一的,并且通过不断的政策宣示和具体行动分别加以强化。而在约束格鲁吉亚的案例中,美国对格鲁吉亚进行现代化、融入西方和解决领土问题等战略目标的强烈认同和大力支持使得后者认为,尽管美国可能并不欣赏某些实现这些战略目标的策略手段,但最终还是会选择站在自己一边。战略安抚和策略施压之间的失衡导致了约束盟国的失败。

那么什么样的因素有助于成功地结合战略安抚和策略施压,从而实现约束盟国的目标呢?实际上,并不存在一个能够保证成功约束盟国的“清单”,因为盟国之间的互动是一个动态的过程,安抚和施压之间的平衡也相当微妙,需要决策者在实践中审慎拿捏。但是,从上述案例分析来看,可以得出几点初步的结论。首先,约束国与被约束国战略利益的一致性会左右约束盟国的成败。美国和以色列在伊朗核问题上的战略利益还是高度一致的,即阻止伊朗发展核武器,这一点对于战略安抚的可信性至关重要。试想如果美国的政策并不是竭尽全力阻止伊朗获得核武器,而是以色列所担心的“遏制”伊朗的政策,那么要想成功地对以色列进行战略安抚则要困难得多。相形之下,美国和格鲁吉亚战略利益的一致性略逊一筹,这从俄格战争爆发后美国的反应即可看出。但是问题在于,美格之间先前的互动使得格鲁吉亚领导人误以为双方的战略利益高度一致。其次,有效的沟通对于避免相互误判、准确传达信息也十分关键。这样的沟通既包括单边的公开政策宣示和双边的秘密对话,也包括通过具体行动所传递的信息。美以之间长期的政策协调、情报分享乃至龃龉摩擦都为双方积累了丰富宝贵的互动经验;而美格之间短短数年的双边关系和相对较少的互动经验意味着误判的可能性较大。最后,领导人之间的个人关系也会产生一定的影响。奥巴马和内塔尼亚胡之间并不热络的个人关系事实上反而可能有助于双方更加客观冷静地评估各自的安

全利益并且对对方的反应秉持比较现实的预期;而萨卡什维利与布什政府官员刻意建立的密切的个人关系影响了双方对各自利益和同盟关系的客观评估,进而也影响到美国约束格鲁吉亚的效果。

本文的研究还留有很大的空间有待以后继续开拓。首先,本文研究的一个基本条件是争端事项涉及同盟双方的重大安全利益,也就是说,这些利益在很大程度上会影响双方的生存和安全,几乎没有妥协的余地。除此之外,同盟政治还包括很多仅仅涉及一般利益或者边缘利益的互动,而这些互动的模式和结果与本文所阐述的约束盟国的机制并不一定相同。其次,虽然美国约束以色列以及美国约束格鲁吉亚的两个案例都是方法论上的“困难案例”并因此有助于理论检验,但是以后的研究需要发掘更多的案例去检验理论的适用性以及进行可能的修正。鉴于同盟政治对于国际安全尤其是东亚地区和平稳定的重要性,对此进行更多的研究恰逢其时。^①

(截稿:2016年2月 责任编辑:王鸣鸣)

^① 关于同盟政治对于东亚和平稳定的重要性,参见 Sheena Chestnut Greitens, “U.S.-China Relations and America’s Allies in Asia,” the Brookings Institution, June 11, 2013, <http://www.brookings.edu/research/opinions/2013/06/11-us-china-relations-asia-alliances-greitens>, 登录时间:2016年3月2日; Ja Ian Chong and Todd H. Hall, “The Lessons of 1914 for East Asia Today: Missing the Trees for the Forest,” *International Security*, Vol.39, No. 1, 2014, pp.7-43。

The Logic and Dilemma of Alliance Restraint**Jie Dalei (74)**

【Abstract】 When a powerful state attempts to restrain its smaller allies and partners from taking certain risky and provocative actions, the logic of power asymmetry suggests that success should be the rule. Yet small allies often defy their powerful patrons, which poses a significant puzzle for students of alliance politics and alliance management. The key to successful alliance restraint lies in an artful combination of strategic assurance and tactical pressure. Two recent cases of alliance restraint are examined to test the hypothesis. In the case of the U.S. restraint of Israel, the Obama administration successfully combined strategic assurance and tactical pressure to dissuade the latter from conducting a preventive strike against Iran's nuclear program. On the other hand, in the case of the U.S. restraint of Georgia, the Bush administration's unwavering support and uncritical attitude led to an unhealthy imbalance between strategic assurance and tactical pressure. With the Saakashvili government having attacked South Ossetia and drawn Russia into the war, the U.S. alliance restraint turned out to be a totally failure.

【Key Words】 alliance politics, alliance restraint, strategic assurance, tactical pressure

【Author】 Jie Dalei, Assistant Professor of the School of International Studies, Peking University.

A Comparative Analysis of the AU and the ASEAN's Intervention Norms**Chen Zheng (95)**

【Abstract】 With similar start point as regional integration organizations of emerging post-war nation-states, the African Union (AU) and the ASEAN now have divergent performances on the problem of regional interventions. Today, AU realized the normative transformation from the "non-interference" to "non-indifference" while ASEAN is still a staunch supporter of the "non-interference" principle. For the difference between