

国际政治中的联合阵线

刘 丰

摘 要 联合阵线是国际政治中一种重要的国家间合作形式。尽管联合阵线与联盟存在相似性,但是二者在合作的正式性、合作议题的广泛性、内部成员的凝聚力以及成本分担的灵活性等方面存在显著差异,通过与联盟进行对比,我们可以勾勒出联合阵线在国际政治中的基本特征。自冷战结束以来,美国在实施海外军事干涉行动时主要依靠组织联合阵线而不完全依靠传统盟友,这一实践提供了联合阵线在国际安全领域发挥作用的典型案例,有助于理解联合阵线的基本形态、运作机制及其效用。考虑到联合阵线所具有的灵活性和广泛适用性,在扩展国际影响力、提升国际话语权的过程中,中国有必要根据议题性质、利害关系和利益类型积极主动地推动联合阵线的建立。

关键词 国际合作 联合阵线 联盟 伊拉克战争 利比亚战争

在国际关系中,任何国家都不可能凭借自身的单一力量实现其追求的所有政策议程和政策目标,在通常情况下,一国需要与外国进行磋商、协调与合作,得到尽可能多的国际支持。国家之间开展合作的领域众多、方式不一,不过,无论在军事、政治还是经济领域,都存在着一类较为普遍的合作形式——联合阵线(coalition),它是各国表达诉求、凝聚力量、开展协作的重要手段。尽管与国家之间的联盟(alliance)具有相似性,但这一重要的合作形态在既有研究中并没有像联盟一样得到应有的重视和充分的讨论。而且,正因为这种相似性,学者们或多或少忽视了它们之间的重

* 刘丰,南开大学周恩来政府管理学院副教授(天津 300071)。

** 本文是笔者主持的2012年教育部青年基金项目“美国海外军事干涉行为与国际秩序演变研究”(项目编号:12YJCGJW007)的阶段性成果。感谢董祚壮在本文写作过程中所做的出色协助,同时感谢陈小鼎、李巍、林民旺、宋伟、徐进和左希迎等人的宝贵意见。当然,文中疏漏由作者负责。

要差异而将二者混为一谈。^①

联盟是一种局限于军事安全领域的合作形式。当代的国际政治实践清楚地表明,一国在提出自身政策主张、寻求国际支持时,并非单纯依赖于传统的盟友和伙伴,而是在具体议题领域和政策议程上尽可能广泛地争取其他国家加入自身阵营,从而实现本国利益和目标。因此,我们在重视研究国家间联盟关系的同时,也有必要注意到联盟以外的合作形式,从而更深刻地理解国际政治中的竞争与合作。本文旨在通过对联合阵线的概念、实践和效用进行考察,在此基础上总结开展联合阵线式的国际合作对于中国扩展国际影响力、提升国际话语权的重要政策启示。

一、联合阵线与联盟:概念比较

在国际政治中,一个国家出于实现自身利益的需要总是会通过各种形式与其他国家进行某种程度的协作。国家间合作的形式可能非常紧密,比如安全上的结盟、经济和政治上的一体化,当然也有比较松散的合作形式,比如通过国际会议、谈判等场合进行磋商和政策协调。在这些国际合作中,联合阵线是一种针对某一问题领域的具体议题展开协商并采取共同立场的合作形式。

尽管较少受到学术界的关注和专门讨论,但联合阵线在国际关系中并不是一种新现象。在国际关系史上,联合阵线的案例不胜枚举。例如,古希腊特洛伊战争期间的希腊联军、拿破仑战争期间的反法同盟(Anti-French Coalitions)以及朝鲜战争期间所谓的“联合国军”,都是出于战争需要而组建的联合阵线。二战之后尤其是冷战结束以来,随着主权国家之间互动领域明显增多,除了传统的军事安全议题之外,一些全球性议题越来越受到各国的重视。一些学者注意到,在应对全球气候变化、资源和能源等问题以及全球货币改革与汇率问题上,不同国家之间在特定议题领域根据共同利益结成所谓的“议题联盟”,正成为近年来国际政治舞台上的重要现象。^②

如果说国际政治中的联合阵线还是一种相对陌生或较少受到关注的现象,那么我们可以用这一概念在国内政治中的反映来进行类比,因为国内政治领域中的联合阵线更为常见和为人们所熟悉。简单说来,不同政党为赢得选举而联合起来是国内政治中联合阵线最典型的形式。在一些实行多党制的国家,由于许多政党的规模和影响较小,无法单独赢得总统大选或在议会选举中获得优势地位,必须经常性地与其他政党结成联合或变更联合。在对国内政治中的联合阵线所做的研究中,最具代

^① 参见 Thomas S. Wilkins “‘Alignment’, Not ‘Alliance’—the Shifting Paradigm of International Security Cooperation: Toward a Conceptual Taxonomy of Alignment”, *Review of International Studies*, Vol. 38, No. 1, 2012, pp. 53—76.

^② 国内一些学者注意到了“议题联盟”这一现象,但是并未对其展开深入研究。提到这一概念的研究有:焱焱《国际社会看未来十年的世界格局变化》,《当代世界》,2011年第5期,第56页;韦宗友《国际议程设置:一种初步分析框架》,《世界经济与政治》,2011年第10期。

表性的成果是美国政治学家威廉·赖克提出的“最小获胜联合”(minimal winning coalitions)理论。赖克认为,为了扩大自身的权力和影响,政党会在必要时组织联合政府,而能够参与组阁的通常只是那些可以使该政党联合获得半数以上内阁席位的议会政党。这是因为,一个少数政党必须联合另外一个或多个政党组成联合政府,但是为了防止降低内阁职位分配的数量,会抵制不必要的政党加入。根据这种理论,国内政治中的最佳联合是“参加者构成的联合规模刚好能够确保选举获胜而没有多余成员”^①。在赖克的研究之后,也有一些学者对这一联合政府构成理论提出了修正,其代表性观点有迈克尔·莱瑟森提出的“最小数目联合”(coalitions with the smallest number of parties)以及阿伦德·利普哈特提出的“最小规模联合”(minimal size coalitions)^②。

由于国内政治中的联合阵线通常是与竞选联系在一起,其缔结、变更和终止也表现得更为频繁和明显。通常,一些无助于联合政府掌握议会过半数席位的政党会被排除在外,比如20世纪90年代,日本曾先后出现过“七党一派联合组阁”、“自民党、社会党、新党魁联合组阁”、“自民党、公明党、自由党联合组阁”以及“自民党、公明党、保守党联合组阁”。在国内政治中,组成联合阵线的优点在于有机会赢得选举,然而在选举获胜之后,参加联合政府的各党派之间的分歧也会导致政府的不稳定。当然,并非所有国内政治联合阵线都与选举相关,比如20世纪三四十年代,英国和法国等国内部都出现了不同立场的社会精英以及党派之间组成的社会联合,它们在如何评估以及应对德国威胁的问题上产生了根本分歧,是导致这些国家对德国的霸权企图制衡不力的重要因素。^③除了政党之间的联合之外,比较政治经济学和国际政治经济学领域的“社会联盟范式”(social coalition approach)还关注了政府部门与社会利益集团之间如何联合起来以推动或反对某种贸易政策。比如,彼得·古勒维奇(Peter Gourevitch)研究了当世界经济处在艰难时期时,英国、德国、法国、美国和瑞典等国内部如何形成推动自由贸易或关税保护的社会联盟;而罗纳德·罗高斯基(Ronald Rogowski)探讨了国际贸易以及国家的资源禀赋如何影响发达国家和落后国家内部工业集团与农业集团之间的社会联合。^④

在国际政治领域,联合阵线与联盟是两个相近而容易混淆的概念。联盟是主权

① William H. Riker, *The Theory of Political Coalitions*, City of New Haven: Yale University Press, 1962, p. 32.

② 莱瑟森和利普哈特的研究分别参见: Michael Leiserson, “Coalition Government in Japan”, in Sven Groenings, E. W. Kelley, and Michael Leiserson, eds., *The Study of Coalition Behavior: Theoretical Perspectives and Cases from Four Continents*, New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1970, pp. 80—102; Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, New Haven: Yale University Press, 1999。利普哈特归纳了六种国内联合阵线形式,参见 Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, pp. 90—115。

③ 兰德尔·施韦勒的研究对当时这些国家内部的社会联合做了比较详细的考察,参见 Randall L. Schweller, *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006。

④ 对社会联盟范式以及这两位学者研究的介绍,可参见朱天彪《比较政治经济学》,北京:北京大学出版社,2005年,第七章。

国家之间通过正式的条约安排或非正式的协议而达成的安全合作安排。^① 联合阵线则是国家、国际组织或个人在特定时期就具体议题采取共同立场和行动而结成的联合,合作议题所涉及的范围并不局限于安全领域。^② 在中文语境中,二者之间的区别尤其容易被混淆或忽视,因为中文文献中将国家之间出于合作目的组合在一起而形成的许多组织都冠以“联盟”的称谓,比如欧洲联盟、非洲联盟、东南亚国家联盟等,但它们在英文语境中所使用的术语却不同于军事联盟的概念,只是因为多个指代国家间不同合作形式的概念(如 association、federation、league、union 等)——也包括本文所研究的联合阵线(coalition)这一概念——都被译为“联盟”,因而使我们忽视了这些概念在语义上的重要区别。在此,我们有必要比较联合阵线与联盟这两个概念,以便更准确地理解联合阵线在国际政治领域的含义。从概念与实践两方面考察,联盟与联合阵线主要有以下区别:

第一,联盟是国际安全领域的特定概念,作为两个或两个以上国家之间达成的安全安排,其核心内容是双方或多边的军事义务,其中涉及共同防御威胁、采取协作行动、保护与被保护等。^③ 联盟可以分为正式联盟与非正式联盟,前者是签订书面协议的联盟,大多数联盟都属于这一类;后者则是有联盟关系但没有明确或公开的联盟条约,比如美国与以色列之间的盟友关系。与联盟主要侧重于安全领域不同,联合阵线是各种国际关系行为体在某一议题领域进行的专门性合作,它基于共同或相近的立场,为了主导政策议程、实现共同目标,这种合作的范围既可能涉及军事安全领域,也可能涉及政治、经济和非传统安全领域。

第二,在大多数情况下,联盟是国家间正式的安全合作安排,^④而联合阵线通常是非正式合作,主要依托于与国际冲突、危机、合作有关的国际谈判或国际会议等具体场合,会随着政策议程的实现而结束。联盟之所以具有极高的正式性,是由其使命和任务所决定的,联盟成员之间的书面协议能够给共同的对手传达可靠的信息,

① 斯蒂芬·贝格斯曼对联盟的定义问题作了较为详尽的梳理和讨论,参见 Stefan Bergsman, “The Concept of Military Alliance”, in Erich Reiter and Heinz Gartner, *Small States and Alliances*, eds., Heidelberg: Physica-Verlag, 2001, pp. 20—31。

② 根据《韦氏词典》的定义,联合阵线是指“特定团体、个人或国家为采取共同行动而结成的暂时性联盟”(a temporary alliance of distinct parties, persons, or states for joint action),参见 <http://www.merriam-webster.com/dictionary/coalition>。在国际关系领域,有关联合阵线一词的准确定义并不多见,安德鲁·皮埃尔将其定义为“一群志同道合的国家认为有必要在特定时期、特定问题上采取联合行动但并不承诺建立持久关系而形成的集团”。参见 Andrew J. Pierre, *Coalitions: Building and Maintenance*, p. 2。不过,皮埃尔的定义仅仅考虑到国家之间结成的联合阵线,而正如下文的分析,国家、国际组织和个人都可能成为国际政治中联合阵线的主体。在英文中,“united fronts”也可译为“联合阵线”或“统一战线”,这个概念主要与国际共产主义运动联系在一起。当然,也可以将其归入本文所讨论的“coalition”的范畴,作为其中的一种子类型。关于“united fronts”的解释,可参见 https://en.wikipedia.org/wiki/United_front。

③ 根据《不列颠百科全书》的解释,联盟通常是两个或两个以上国家之间在战时相互支持的正式协议,尽管联盟可能是非正式的,但一般会以联盟条约的形式确定下来,而联盟条约中最核心的条款规定了联盟成员在何种情形下对其盟友提供支持和援助。参见“alliance”, *Encyclopædia Britannica Online*, <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/16349/alliance>。

④ Brett Ashley Leeds et al., “Alliance Treaty Obligations and Provisions, 1815—1944”, *International Interactions*, Vol. 68, No. 3, 2002, pp. 237—260。

使之相信在与其中一方卷入争端的时候,盟友之间会采取共同的军事行动进行相互支持,这种由双边或多边条约确立的正式性“增加了国家间关系的特殊性、合法性、道德义务和互利主义,而这是非正式联盟所无法提供的”。^① 简言之,联盟的正式性增加了威慑的可信度。^② 尽管联合阵线在军事和安全领域同样存在,但是它的非正式性使其不具备联盟式的可靠威慑能力,通常以联合作战的形式展开,由于军事部署、情报分享、装备系统和作战策略等方面的问题而使得它在军事和安全领域的效用大打折扣。克里斯托弗·柯克就指出,“成功的军事联合阵线需要强大的政治凝聚力,而这是大多数联合阵线面临的核心问题”。^③

第三,就二者在军事安全领域的功能而言,多数联盟通过有效的协议来增强成员国的防卫能力,以达到预防战争的目的,其作用方式是条约规定的在特定条件下使用武力,联盟的威慑功能可能大于实际作战功能;与之相比,安全领域的联合阵线是为了应对已经出现的战争,甚至可能是暂时拼凑的结果。^④ 联盟的成员在非战争时期签署联盟条约,界定对联盟成员的威胁;在战争或冲突发生时,通过联盟条约的一整套机制,根据联盟条约的规定对出现的威胁做出一定的反应。而联合阵线则是在战争或冲突已经发生的情况下,立场相似的几方暂时联合起来应对共同的威胁或开展联合作战。^⑤ 由此也可以推断,联盟的存续时间一般比联合阵线要长,“联合阵线是为了应对特定的意外而建立的相对短暂的合作,在事态解决之后会迅速解散”。^⑥ 如海湾战争中以美国为首的多国部队组建于伊拉克入侵科威特5个月之后,战争结束后多国部队随即解散。正因为联合部队是为了应对特定的战争,其体制结构可能比联盟更有利于提升作战效率。^⑦

第四,由于联盟与联合阵线成员在合作的正式性、成立背景和合作范围的不同,二者在成本分担和利益分配模式上也存在差别。阿里·阿什拉夫对军事类联合阵线的成本分担模式进行了详细探讨。在他看来,新现实主义的体系层次解释模式与战略文化理论的国内层次解释模式都不能很好地解释联合阵线内部的成员行为,而他采用新古典现实主义对阿富汗战争中英国、德国、巴基斯坦的行为进行了解释,认为体系层次的动力通过国内政治进程传达,从而产生了多样的成本分担模式和结

① Glenn H. Snyder, *Alliance Politics*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1997, p. 8.

② Brett Ashley Leeds “Do Alliances Deter Aggression? The Influence of Military Alliance on the Initiation of Militarized Interstate Disputes”, *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 3, July 2003, pp. 427—439.

③ Christopher Coker “Between Iraq and a Hard Place: Multinational Cooperation, Afghanistan and Strategic Culture”, *RUSI Journal*, Vol. 151, No. 5, 2006, p. 16.

④ A. S. M. Ali Ashraf “The Politics of Coalition Burden-Sharing: The Case of the War in Afghanistan”, Ph. D. Dissertation, P. A.: University Of Pittsburgh, 2011, p. 33.

⑤ 正如并非所有联盟都依据公开或非公开的书面协议,联合阵线也并非没有书面协议,比如二战期间的反法西斯统一战线主要依据《大西洋宪章》和《联合国宣言》等声明。感谢徐进提醒笔者注意这一点。

⑥ George Sprowls “States and War Coalitions: A Case Study of the Gulf War”, Ph. D. Dissertation, Morgantown, W. V.: West Virginia University, 1998, p. 6.

⑦ Patricia A. Weitsman “Wartime Alliances versus Coalition Warfare: How Institutional Structure Matters in the Multilateral Prosecution of Wars”, *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 4, No. 2, 2010, pp. 113—136.

果。他通过研究发现,影响联合阵线内部成本分担的因素主要是成员依赖性、非国家威胁、搭便车、国内政治、国家能力和公众态度。^① 由于联合阵线相对于联盟内部凝聚力更弱、合作时间更短、合作领域更少,也不具备正式联盟条约规定的机制化合作,因此其成员之间更注重短期的利益分配,在成本的分担上也更多进行讨价还价。比如,北约联盟成员之间合作紧密,更加注重长远的安全利益分配,而在气候变化会议上,发展中国家虽然抱成一团,内部分歧依然非常明显。

根据以上比较可以发现,联合阵线与联盟之间在合作的正式性、合作议题的广泛性、内部成员的凝聚力以及成本分担的灵活性等方面存在显著差异。作为国际政治中的非正式合作,联合阵线是为了应对具体的政治、经济或安全议题而形成的,政策议程具体,内部进行经常性的讨价还价,成本分担和利益分配趋于短期化。然而,与联盟相比,联合阵线具有广泛适用性和灵活性等特点,是各国参与国际合作时的一种重要选择。

二、联合阵线在国际政治中的表现及其形态

联合阵线作为一种重要的国际合作形式之所以没有得到足够的讨论,主要原因在于其形式和形态极具多样性,难以像联盟一样进行明确的统计和研究。在此,我们有必要对这些形式多样的联合阵线进行分类讨论,通过分析典型例证来理解联合阵线在国际政治中的形态和运作方式。

主权国家、国际组织(包括国家间组织和非政府组织)以及个人都是国际政治的参与主体,因而也都可能成为联合阵线的组织者和参与者。由于主权国家在国际关系的运行中具有首要地位,以国家为主体结成的联合阵线在国际政治中的作用也更为突出。从根本意义上来看,国家结成联合阵线的目的是为了实现本国利益和战略需要,不过从直接原因看,联合阵线在许多场合为国家间合作提供了便利的舞台。18世纪末至19世纪初,欧洲主要大国为抵制拿破仑法国的扩张组建了六次反法同盟,二战期间,美、英、中、苏等国组成国际反法西斯统一战线,这些都是国家间联合阵线的经典案例。从这些案例可以看出,联合阵线的范围通常会超越一国所结成的联盟,既包括盟友也包括非盟友,而且在战争期间联合阵线中的成员也会发生变更,一些国家可能随时退出或加入,并没有联盟条约式的协议来约束它们。“不结盟运动”、“七十七国集团”等以发展中国家为主要参与者的运动或集团也可以归入联合阵线范畴,因为它们通常没有常设机构和正式组织,成员根据一定的主张联合在一起,在联合国和其他国际场合协调立场,但是并不具有强制力和约束性。

国际组织是联合阵线的又一重要组织者和参与者。一些国家间组织或非政府

^① A. S. M. Ali Ashraf “The Politics of Coalition Burden-Sharing: The Case of the War in Afghanistan”, pp. 350—358.

组织在特定议题上会联合起来,以便最大限度地对国家施加影响,从而在某一或某些议题领域发挥其作用。^① 比如,2004年670个独立的非政府组织组成联合阵线,反对跨国粮食企业巨头的垄断以及农业科技方面的“绿色革命”,当时它们共同向联合国粮食和农业组织(FAO)发出了一封公开信,谴责跨国公司控制发展中国家农业的企图,这一行动在全球范围内得到了许多国家和组织的支持。^② 玛格丽特·凯克和凯瑟琳·辛金克提出的“跨国倡议网络”也是政府或非政府国际组织结成联合阵线的代表。凯克和辛金克研究了人权、环境保护和反对暴力侵害妇女问题上的国际运动。以促进拉美地区人权状况改善的运动为例,联合国人权委员会、联合国人权事务委员会、泛美人权委员会等国际组织以及其他国际、国内非政府组织广泛参与其中,形成了一个庞大的跨国人权倡议网络。^③ 在一些情况下,主权国家与国际组织也可能联合起来推动某些政策议程。例如在20世纪90年代国际社会推动禁止地雷的努力过程中,国际禁雷运动组织(International Campaign to Ban Landmines)与加拿大、挪威、丹麦、南非等支持全面禁雷的国家合作,在联合国相关会议上发出倡议、提供信息、游说政府代表团,逐步推动了《禁止杀伤人员地雷公约》(《渥太华公约》)的签署。

在某些情况下,个人也会成为国际关系的重要参与者和影响者,尽管他们在国际舞台上的影响力会因他们的身份和地位而存在很大差异。一些在外交政策和国际事务问题上持相同立场的个人也会组成联合阵线,通过各种形式的活动将这种立场传达出来,以便吸引政策制定者和公众的注意,直接或间接地影响某个或某些国家的外交政策。2003年10月1日,在美国攻打伊拉克期间,一批反对小布什政府外交政策的著名学者和政策分析家组织了一个名为“现实主义外交政策联合阵线”(Coalition for a Realistic Foreign Policy)的运动。^④ 这一运动的核心主张是,抵制美国使用其军事威力和外交压力来实现政治和经济自由化。为了对美国安全政策的辩论和制定施加影响,参与该运动的学者在美国主流媒体发表了许多文章,批评美国帝国冲动以及对伊拉克的军事占领,主张削减美国的军费开支。与此同时,该运动还多次在《纽约时报》刊登征集众多知名学者和公共知识分子署名的声明。斯坦利·霍夫曼、肯尼思·沃尔兹、罗伯特·杰维斯等著名国际关系学者是该运动的积极参与者和多份声明的署名者。

就联合阵线所涉及的议题领域而言,安全类联合阵线受到的关注程度远高于非安全类联合阵线。上文所列举的许多案例——如反法同盟、反法西斯统一战线、国

^① Cenap Cakmak, “Coalition Building in World Politics: Definitions, Conceptions, and Examples”, *Perceptions*, Winter 2007, p. 1.

^② “FAO Declares War on Farmers not on Hunger (An Open Letter to Mr. Jacques Diouf, Director General of FAO)”, June 16, 2004, http://www.grain.org/system/old/front_files/fao-open-letter-june-2004-final-en.pdf.

^③ (美)玛格丽特·E·凯克、凯瑟琳·辛金克《超越国界的活动家:国际政治中的倡议网络》,韩召颖译,北京:北京大学出版社,2005年。

^④ 有关该运动的情况,可参见其官方网站:<http://www.realisticforeignpolicy.org/>。2010年11月之后,由于奥巴马政府的安全政策已经矫正了小布什政府过度依赖军事手段的做法,该运动的活动也趋于平静。

际禁雷运动等——都属于安全类联合阵线。较少受到关注的是,在冷战后的国际安全架构中,联合阵线的作用甚至在一定程度上超越了联盟的作用。之所以这种形式的安全合作大行其道,是因为美国在冷战后主要通过多边联合军事行动进行海外干涉。从海湾战争到阿富汗战争、伊拉克战争以及最近的利比亚战争,美国在军事打击和战后重建过程中都采取了组建联合阵线的方式。鉴于这一趋势对国际安全带来的挑战和显著冲击,下文还将对联合阵线与美国冷战后军事干涉之间的关系进行详细考察。

近年来,非安全类联合阵线的典型案例体现在国际经济治理以及应对全球气候变化治理领域。由于这些领域的国家间协调会依托经常性的国际会议或国际组织,在这些场合立场相近的国家为了在具体议题上与其他国家和集团展开谈判而结成的联合阵线通常被称为“谈判联合”(bargaining coalitions)。^① 比如,在关贸总协定及后来的世界贸易组织的诸多谈判回合中,经济发展水平不同的南方国家为争取有利地位而结成了多个联合阵线,其中比较有影响的有小型脆弱经济体(Small, Vulnerable Economies, 简称SVEs)、非农市场准入谈判11国协调集团(NAMA-11)以及志同道合集团(Like Minded Group, 简称LMG)等。^② 就应对气候变化领域而言,在2009年的哥本哈根全球气候变化会议上,处于相似发展阶段、利益关联或国情的国家分化为多个阵营,比如“基础四国”、“小岛国联盟”、“雨林国家联盟”、“伞形集团”等。这些联合阵线在后续的联合国气候变化会议上继续发挥影响。

联合阵线的持久性和内部凝聚力通常不及联盟,但也并非都是抱团易、散伙快。一些联合阵线在所关注的问题得到解决或陷入僵局而丧失了存在的必要,也有一些联合阵线依托特定的国际会议或者国际组织得以长期存在,内部成员之间相互支持,比如上文所提到的国际经济治理与应对气候变化领域的联合阵线一般存在时间较长。大部分军事类联合阵线的持续时间较短,这一方面是因为军事类联合阵线主要是为了开展一场军事行动而结成,另一方面也是出于避免不必要的利益和成本分担纠纷的需要。

需要注意的是,我们不能随意将在某一国际问题上持相似立场的国家笼统视为同一联合阵线的成员。尽管联合阵线具有非正式性以及合作的短期性,但是其中的领导者和参与者必须在特定场合、特定议题上表达统一立场、进行政策协调并且推动共同目标的实现。

^① Amrita Narlikar, “Inter-State Bargaining Coalitions in Services Negotiations: Interests of Developing Countries”, in Robert Stern, ed., *Services in the International Economy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2001; Alejandro Caparrós and Jean-Christophe Péreau, “Coalition Formation and Bargaining Power: Theory and Application to International Negotiations on Public Goods”, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP), CCHS-CSIC, Working paper, No. 17, 2010.

^② 有关这些谈判联合的研究,可参见 Amrita Narlikar, *International Trade and Developing Countries: Bargaining Coalitions in the GATT & WTO*, London: Routledge, 2003; Amrita Narlikar and John Odell, “The Strict Distributive Strategy for a Bargaining Coalition: The Like Minded Group and the World Trade Organization”, in John Odell, ed., *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO & NAFTA*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006; Debashis Chakraborty and Dipankar Sengupta, “IBSAC (India, Brazil, South Africa, China): A Potential Developing Country Coalition in WTO Negotiations”, CSH Occasional Paper No. 18, Publication of the French Research Institutes in India, New Delhi, 2006.

三、冷战后美国军事干涉行动中的联合阵线

上文已经指出,冷战后美国在采取海外军事干涉行动时常会临时组建联合阵线,而不是单纯依赖北约或其他双边军事联盟。尽管美国在这些行动中会借用联合国或北约的名义,但实际采取军事行动的是美国与其他利益相关方组成的军事联合阵线。在过去 20 多年间,美国所主导的几次军事干涉或多或少都招募到一些国家加入。比如,1991 年海湾战争有 34 国参与,1995 年波斯尼亚战争有 24 国,1999 年科索沃战争有 19 国,2001 年阿富汗战争有 48 国,2003 年伊拉克战争有 49 国,而 2011 年利比亚战争有 15 国。^① 美国招募和管理这些联合阵线的实践,为我们提供了联合阵线在国际安全领域发挥作用的典型案例。

冷战结束之后,多国联合部队就成为美国军事干涉行动中的重要组成部分。美国愿意招募多国参与其军事行动的动机是多方面的,比如让伙伴承担军事行动的责任、为其行动寻找合法性以及减少美国的人员投入和损失等,不过由于美国的武器系统、军事指挥系统和作战方针的制约,美国并不愿意让加入其阵营的国家过多参与到作战行动中。1991 年海湾战争期间,有 33 个国家参加了美国主导的多国部队,这些国家提供的武装力量(16 万人)仅占总兵力的 24%,承担的主要任务是后勤补给而不是军事打击,但它们分担了 900 亿美元战争开支中的 88%。^②

2003 年的伊拉克战争对于理解联合阵线在美国军事干涉行动中的作用具有重要意义,因为美国在战前并没有得到联合国授权,而战争行动也激起了美国的一些传统盟友的强烈反对。早在 2002 年 11 月,美国总统乔治·W. 布什(小布什)在出席北约峰会期间就号召组建一个以推翻萨达姆政权为目的的“自愿者联合”(Coalition of the Willing)。2003 年 3 月 20 日,在小布什宣布对伊动武之后不久,白宫很快公布了一份“自愿者联合”名单,其中列出了支持伊拉克战争的 45 国名单,此后白宫又曾发布四份更新的名单,最多时曾有 49 国被列入其中。^③ 美国声称这些国家为伊拉克战争提供了从口头到物质的各种支持,比如派遣军队、后勤和情报支持、人道主义救

① 这些数据统计的是参战国家最多时的情况。具体可参见 Josh Rogin “Why Obama’s Libya War Coalition is the Smallest in Decades”, http://theable.foreignpolicy.com/posts/2011/03/25/why_obama_s_libya_war_coalition_is_the_smallest_in_decades, 2012 年 7 月 20 日登录。

② Barbara Slavin “U. S. Builds War Coalition with Favors—and Money”, *USA Today*, February 25, 2003.

③ 目前,我们只能在美国政府的官方网站看到其中的三份文件,另外两份较早的文件被白宫有意删除,因为在战争之初美国的军事行动广受争议,而这几份名单上的国家数目也发生了变动。另外,白宫还篡改了后续文件的日期,以便使后续文件被认为是原始文件。根据白宫 2003 年 3 月 27 日发布的一份新闻稿,伊拉克战争得到了 49 个国家的支持,但哥斯达黎加多次要求美国将其从支持伊拉克战争的名单中删除。一些历史学家对美国政府这种篡改历史的行为提出了严厉批评,参见 Kalev Leetaru and Scott Althaus “Airbrushing History, American Style: The Mutability of Government Documents in the Digital Era”, *D-LIB Magazine*, Vol. 15, No. 1—2, 2009, <http://www.dlib.org/dlib/january09/01inbrief.html>; Thom Shanker, “Iraq Ally Lists Were Altered, Study Shows”, *New York Times*, November 25, 2008, p. A12.

援和重建援助以及政治支持等。

值得注意的是,在美国组织对伊战争的“自愿者联合”期间,法国和德国等核心盟友并不支持其战争计划,甚至与俄罗斯一道组成了反战联合。战争发生后,法国明确拒绝参战,德国仅仅不限制美军基地的使用。在联合国安理会中,只有英国和西班牙坚定支持美国的行动。2003年1月,“欧洲八国”(英国、西班牙、葡萄牙、波兰、意大利、荷兰、匈牙利和捷克)发表公开信支持美国对伊拉克动武,紧随其后“维尔纽斯十国”(阿尔巴尼亚、保加利亚、爱沙尼亚、克罗地亚、拉脱维亚、立陶宛、马其顿、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚)也宣布支持美国行动,宣称“跨大西洋联合体必须团结起来面对恐怖主义扩张和大规模杀伤性武器带来的危险”。^①在北约联盟内部,战争合法性问题是引发争议的焦点。英国国防部长明确表示(出兵伊拉克)不需要得到安理会的特别授权”^②,而法国、德国和加拿大认为,如果没有联合国的正式授权,那么军事干涉行动就没有合法性。由于这种分歧,美国很难促成其盟友采取协调一致的行动,只能转而依靠更加灵活也易于控制的联合阵线。

与海湾战争相比,伊拉克战争期间的“自愿者联合”更多的是美国在缺乏联合国授权情况下为其行动寻求合法性的工具,其政治意义大于军事意义。正因如此,美国在伊拉克战争中不仅担当主要攻击力量,而且承担了参战成员国军队的所有花销,为这些国家提供了大约15亿美元的资金支持,^③从而导致美国军事投入和财政开支大大增加,也使得自身背上了沉重的战争负担。^④在2011年利比亚战争期间,美国充分吸取了伊拉克战争的教训,通过“利比亚之友”国际会议等场合积极组建反卡扎菲政权的联合阵线,而为了避免承担高昂成本,在战争开始不久美国就退居幕后,主要由法国和英国等国提供空中打击,援助利比亚反对派进行地面作战。在某种意义上,利比亚战争展示了美国海外军事干涉的一种新模式——美国争取主要盟友、友好国家以及地区性国际组织的支持,由这些国家提供装备、人员和资金,武装对象国反对派并对其提供低限度作战支持,从而实现推翻对象国政权的目標。可以预见,由于这种干涉模式维持了美国的主导角色,并且大大降低了美国的干涉成本,美国在未来的军事干涉行动中将会继续采用。

为什么美国在冷战后的军事干涉行动中倾向于招募联合阵线而不依靠传统盟友呢?原因主要来自以下几个方面:第一,联盟在战时会受到集体行动困境的制约,难以协调一致行动,对于一个成员数量众多的联盟更是如此。冷战结束之后,北约几经扩大,带来了多样化的利益诉求和复杂化的决策程序,美国的军事干涉行动已

① <http://www.telegraph.co.uk/expat/expatnews/4185705/Ten-eastern-European-states-to-join-in-war.html>, 2012年7月2日登录。

② <http://www.guardian.co.uk/politics/2002/dec/18/foreignpolicy.iraq>, 2012年7月2日登录。

③ United States Government Accountability Office, “Stabilizing and Rebuilding Iraq—Coalition Support and International Donor Commitments”, GAO-07-827T, p. 12.

④ Daniel F. Baltrusaitis, *Coalition Politics and the Iraq War: Determinants of Choice*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2010.

经很难获得北约成员的全体一致。在某些战争中,美国的盟友内部缺乏统一意见,尤其是其中的主要盟友与美国的立场存在相当大的分歧,从而降低了联盟在战争中的效力。

第二,美国的军事干涉行动面临高昂成本,需要寻求其他国家分担这些成本,尤其是提供财力支持。在冷战后美国进行的任何一场战争中,美国国内都有过激烈的争论,除了战争的必要性和正义性等问题,战争成本通常是争论的焦点,这一点在美国的两党关系和府会关系中表现得尤为明显。为了减轻战争负担,也为了缓和国内舆论压力,美国倾向于许诺战后利益分配来招募更多的国家参战,让这些国家承担相当一部分的后勤补给和资金支持。

第三,在缺乏联合国授权的情况下,美国通过拉拢更多国家参与军事行动来宣称其行动的合法性。通常,美国会宣称其组建的联合阵线涵盖世界上多数人口、占世界生产总值的较大份额,以及在地域、宗教、种族等方面具有广泛代表性。即使在一些战争中能够召集的成员数量有限,美国也会宣称其行动得到了多数民主国家的支持,以此来为自身的战争行为辩护。

综合上述原因,尽管冷战后美国采取的军事干涉行动不同程度地带有单边主义色彩,甚至在某些情况下美国还将自身意志凌驾于联合国和国际法之上。不过,无论是在战争的舆论准备阶段还是具体实施阶段,美国都没有仅凭一己之力,也不是完全依靠传统盟友,而是积极组建联合阵线、招募多国部队以获得广泛支持,这是美国对外关系和行为中一个非常值得注意的特征。

四、结语: 对中国的政策启示

本文的研究表明,联合阵线在国际政治中是一种重要的合作形式,它具有不同于联盟的广泛适用性,无论是在传统的军事安全领域还是全球性议题方面,都是各国寻求国际支持、实现本国目标的重要方式。注意并且运用这一合作形式,可以超越当前有关中国是否应该调整不结盟政策的探讨,从整体和全局高度思考中国的国际战略。

长期以来,中国奉行不结盟战略,这一战略的基本含义是,中国不与任何国家结盟(尤其不与大国结盟),不参与任何政治集团,也不组织以自己为首的联盟(不扛旗、不当头)。坚持不结盟政策可以让一国避免集团对抗的风险,保持外交上的独立性、自主性和灵活性。当然,不结盟政策也存在一些劣势,比如在涉及别国核心利益时会被认为没有原则和立场,而在涉及自身核心利益时则会陷入孤立。随着中国自身实力地位以及国际环境的变化,近年来,一些学者开始探讨中国是否应该调整不

结盟政策。^①但是,考虑到中国官方立场和主流意见,根本调整不结盟政策的可能性并不大。从这个角度看,我们需要思考的问题是,中国如何在继续奉行不结盟战略的前提下争取其他国家对中国所倡导的政策议程的支持,在具体议题领域推进本国政策目标的实现。

实际上,不结盟并不意味着不结交朋友、不发展紧密的伙伴关系。在国际政治中,任何国家在任何时候都需要团结可以团结的朋友,避免陷入孤立和被动。在实力地位不断上升的过程中,为了扩展国际影响力、提升国际话语权,中国必须争取获得国际社会的广泛支持。根据本文的研究,在不同议题领域广泛参与和主导有利于实现中国政策议程的联合阵线是一种可行之策。联合阵线的灵活性和适用性可以在一定程度上弥补不结盟的不足。中国可以根据政策议题的性质、利害关系和利益类型积极主动地倡导、推动联合阵线的建立。正如本文对联盟与联合阵线所作的区分表明,主张中国主导或参与联合阵线与中国坚持不结盟政策并不矛盾。联合阵线是一些国家在某些议题领域根据共同利益结成的联合,彼此之间持相近立场,相互支持。与军事联盟相比,联合阵线的内容更加广泛,可能涉及政治、经济和军事等各个议题领域,而且更加灵活,一个国家根据议题性质的不同可以结成多个联合阵线。

当然,组建联合阵线需要注意以下几个方面的问题:首先是提出明确的政策议程和主张,使其他国家明确本国目标从而找到目标重合之处;其次是阐明推进相关议程和主张实现的途径,为共同行动做好铺垫;最后要根据参与者的能力和意愿设计联合阵线中的成本和利益分配模式。当然,建立联合阵线、采取集体行动需要争取广泛支持,提出跨国倡议也需要得到普遍尊重。

当前,中国广泛参与到全球经济治理改革、应对全球气候变化以及东亚安全机制建设等全球或地区议题中,在这些议题领域也具有较为明确的政策主张。为了推动这些主张得到实现,中国可以积极地与立场相近国家进行协调,形成支持中国的主张、立场和行动的联合阵线,以便团结尽可能多的国家主导这些领域的政策议程。对于中国而言,参与或主导各种联合阵线的目的不是为了与其他国家对抗,也不是为了争夺国际领导权,而是为了在相关领域获得友好国家的支持。总体来看,在实力地位不断提升的过程中,为了继续维持稳定良好的地区和国际环境,避免受到其他国家的遏制和围堵,中国既需要广交朋友,也需要积极发挥自身在塑造地区内经济和安全秩序中的引领作用。

^① 主张中国应调整不结盟政策的观点,可参见唐世平《联盟政治和中国的安全战略》,《领导者》,2010年10月;阎学通《俄罗斯可靠吗》,《国际经济评论》,2012年第3期。相反的观点可参见徐光裕《坚持不结盟是明智选择》,《环球时报》,2010年6月8日;尹继武《中国需要什么样的联盟外交》,《联合早报》,2010年7月29日。