



后冷战时代内政对外交的影响将凸显

漆海霞

(清华大学国际关系研究院副院长、副教授,《国际政治科学》主编)

自从2023年以色列向哈马斯宣战以来,巴以冲突迁延至今,迄今未实现和解。一个有趣的现象是,初期各界普遍认为美国可以有效约束以色列,推进地区和平,然而事实似乎并非如此。在冲突爆发后不久的2023年10月,美国总统拜登亲赴以色列,敦促以色列总理内塔尼亚胡审慎,却遭到以色列方面的拒绝。^①2024年3月,内塔尼亚胡公开指责拜登在以色列政策上犯了错误。^②

对此现象,究竟是美国无力约束以色列,还是美国并不想真正管控以色列,各界众说纷纭。若我们把当前中东局势与赎罪日战争后的中东相比,1973年美国国务卿基辛格在中东进行穿梭外交,在其长袖善舞操作下以色列与埃及、叙利亚达成和解,相较之下当前美国对于中东事务的影响力似乎略有下降。但是从国际地位看,冷战时期美国只是两极中的一极,当前美国则是公认的世界独霸,为何美国当前对以色列的影响力反而不如穿梭外交时期呢?笔者认为,一个可能的原因是,在后冷战时代,各国内政因素对于外交决策的影响加大,相应削弱了同盟管控的力度。

传统的结构现实主义将国家视为原子式的个体,不考虑国家内部的因素。^③理性决策理论将国家视为理性决策体,没有考虑决策者的非理性因素。^④

① 张晓雅:《美媒爆:拜登敦促内塔尼亚胡同意“停火三天”,内塔尼亚胡拒绝》,环球网,2023年11月8日, <https://world.huanqiu.com/article/4FGlTDppEdf>。

② 李萌:《拜登内塔尼亚胡关系现裂痕! 外媒:两人“红线”言论可能成美以关系转折点》,环球网,2024年3月12日, <https://world.huanqiu.com/article/4GwM6qzoonV>。

③ 肯尼思·华尔兹著、信强译:《国际政治理论》,上海人民出版社2008年版。

④ Robert Powell, “War as a Commitment Problem,” *International Organization*, Vol. 60, No. 4, 2006, pp. 169-203.

早期关于领导人决策的研究侧重考虑领导人的偏好与心理等因素。^①然而,近些年的研究发现,领导人在决策时重点考量的是该决策是否有利于其连任。^②如果战端已经开启,领导人还会关注选择和谈或强硬等立场对其未来命运的影响。^③若领导人是战争开启的决策者,需要负战争责任,若战败则会受到更严厉的来自国内或敌方的惩罚,因此这类领导人不会轻易和谈,也不会在战场失利时轻易承认失败,而可能顽抗到底。^④若战争伤亡较大,双方仇恨情绪高涨,和谈也会有风险。例如,埃及总统萨达特和以色列总理拉宾均是中东和平进程的里程碑式人物,但在促成和谈后两人均被国内强硬派刺杀。为了降低这类风险,学者认为秘密谈判有其必要性。^⑤

上述理论讨论了战端开启后国内因素对和谈选择的影响,还有些理论讨论战争尚未爆发阶段国内因素的影响。领导人在任内面临多重风险,例如败选、军事政变、国内革命或叛乱等。^⑥因此,受到问责制度约束的领导人可能会通过向外转移危机来分散国内注意力。^⑦而领导人一旦选择强硬(stand firm),则在国内外观众成本的限制下,骑虎难下,难以退缩妥协,可能加速冲突与战争爆发的进程。^⑧可见,如果我们打开国内政治的黑箱,可以发

① Jeffery D. Berejikian, "A Cognitive Theory for Deterrence," *Journal of Peace Research*, Vol. 39, No. 2, 2002, pp. 165-183; John P. Harden, "All the World's a Stage: US Presidential Narcissism and International Conflict," *International Studies Quarterly*, Vol. 65, No. 3, 2021, pp. 825-837.

② Alejandro Quiroz Flores, "A Competing Risks Model of War Termination and Leader Change," *International Studies Quarterly*, Vol. 56, No. 4, 2012, pp. 809-819.

③ H. E. Goemans, "Which Way Out? The Manner and Consequences of Losing Office," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 52, No. 6, 2008, pp. 771-794.

④ Alyssa K. Prorok, "Leader Incentives and Civil War Outcomes," *American Journal of Political Science*, Vol. 60, No. 1, 2016, pp. 70-84.

⑤ Julie Browne and Eric S. Dickson, "'We Don't Talk to Terrorists': On the Rhetoric and Practice of Secret Negotiations," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 54, No. 3, 2010, pp. 379-407.

⑥ Matthew DiLorenzo, "Leader Survival, Sources of Political Insecurity, and International Conflict," *Political Research Quarterly*, Vol. 72, No. 3, 2019, pp. 596-609.

⑦ Jeffrey Pickering and Emizet F. Kisangani, "Democratic Accountability and Diversionary Force: Regime Types and the Use of Benevolent and Hostile Military Force," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 55, No. 6, 2011, pp. 1021-1046.

⑧ James D. Fearon, "Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes," *The American Political Science Review*, Vol. 88, No. 3, 1994, pp. 577-592.

现存在诸多影响冲突与和谈决策的国内机理。

关于内政对外交政策影响的作用机制,上述的聚旗效应、危机转移、领导人任期风险和观众成本等理论均具有一定的解释力度。我们也可以为之分析以色列的强硬立场,当前是内塔尼亚胡自2022年以来的第三个总理任期,1996年至1999年和2009年至2021年期间,内塔尼亚胡两任总理,是任期最长的以色列总理。因此,我们可以初步判断,内塔尼亚胡所持的强硬外交有助于其任期。当然,内政因素对冲突等外交决策的影响究竟达到什么程度,目前尚无定论。

冷战结束后,一方面经济相互依赖和全球化深化,另一方面民粹主义与逆全球化盛行。在复杂多变的国际环境下,近些年来地区冲突频发。除了以色列内塔尼亚胡政府在中东的军事行动,当前俄乌危机也仍在持续。笔者认为,这些危机或冲突的爆发与各国内政密不可分。相较于冷战时期两极格局下两个超级大国对盟友的强力管控,后冷战时代内政对外交的影响将凸显。究其原因,主要有以下两点:

首先是国际格局和同盟管控的影响。在第一次世界大战中,德国被奥匈帝国拖入战局,可见同盟困境可能轻易加大战争规模。冷战时期的两极格局下,吸取两次世界大战中同盟困境的教训,美、苏加强对盟友管控,美国在亚太设计轴辐体系、甚至干涉盟国内政^①,苏联对华约盟友进行强力约束,例如波匈事件等,这些举措均体现了超级大国高强度的同盟管控。相应地,冷战时期的冲突局限于地区冲突或代理人战争,例如朝鲜战争、中东战争和越南战争等,并没有升级为大规模的战争。

然而冷战结束后,国际格局从两极转变为美国独霸。伴随着中国崛起,美国采取亚太再平衡战略,试图借助盟友遏制中国。^②因此,美国对盟友的管控放松。美国拜登政府比特朗普政府更为重视盟友,建立了美英澳加四

^① Victor Cha, "Powerplay: Origins of the US Alliance System in Asia," *International Security*, Vol. 34, No. 3, 2009/2010, pp. 158-196.

^② Stephen M. Walt, "Alliances in a Unipolar World," *World Politics*, Vol. 61, No. 1, 2009, pp. 86-120; John Ikenberry, "From Hegemony to the Balance of Power: The Rise of China and American Grand strategy in Asia," *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 23, No. 2, 2014, pp. 41-63.

眼联盟和美日印澳四边机制等。针对中美竞争,各国纷纷选择对冲,两边要价。^① 因此,我们可以理解当前的美以关系,当以色列表现出强硬立场和坚定决心时,美国加强管控可能会面临同盟关系受损甚至破裂的风险。出于拉拢盟友的考量,美国对盟友的约束放松,其结果可能是加剧地区冲突局势恶化。

其次,冷战后网络兴起和民主化浪潮将使决策者更为重视国内民意。冷战结束后,民主化第三波浪潮下,很多国家转型成为民主国家。^② 然而,在民主制度下,领导人受到的选举压力更大,领导人可能会高度关注自身任期。^③ 此外,民主国家的观众成本也通常被视为高于非民主国家。^④ 基于前文的介绍,若领导人感觉地位不稳,则可能对外强硬,依靠聚旗效应获得更高的国内支持度。观众成本则使领导人一旦选择强硬之后难以在后续环节选择妥协,进而加剧了冲突升级的风险。

与此同时,网络的盛行也可能增加观众成本。在传统媒体时代,舆论传播受到精英和权威的控制,然而在网络时代,特别是自媒体的盛行,使得不同意见得以表达。由于网络信息具有速度快、范围广、透明度高等特点,各国的普通民众可以快速了解战场或和谈等军事外交场合的重大细节,进而可能更容易对妥协举措表达不满。此外,网络消息也有较多误导性内容,大量的噪声可能掩盖了实情,容易诱导各方做出误判。网络民意可以快速传播,可能出现舆情失控的现象,甚至影响到政权的国内稳定,颜色革命就是例证。而且,网络加大了秘密外交的难度,例如1971年美国国务卿基辛格秘密访华,促成了中美建交。而在网络时代,这类有助于和解的秘密访问显然较难实现。

① Kuik Cheng-Chwee and Kuik Cheng-Chwee, "The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 30, No. 2, 2008, pp. 159-185; 刘丰、陈志瑞:《东亚国家应对中国崛起的战略选择》,载《当代亚太》,2015年第4期,第4—25页。

② 塞缪尔·亨廷顿著、刘军宁译:《第三波——20世纪后期民主化浪潮》,上海三联书店1998年版。

③ Jesse C. Johnson and Tiffany D. Barnes, "Responsibility and the Diversionary Use of Force," *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 28, No. 5, 2011, pp. 478-496.

④ Christopher F. Gelpi and Michael Griesdorf, "Winners or Losers? Democracies in International Crisis, 1918—94," *The American Political Science Review*, Vol. 95, No. 3, 2001, pp. 633-647.

综上可知,在后冷战时代,国际格局和大国力量变迁的背景下,美国对盟友的管控力度减弱。同时,网络技术加大了各国的观众成本,民主国家尤甚。诸多因素的综合作用下,各国在面临冲突风险时,往往容易从内政因素加以考量,例如判断决策是否有利于领导人连任、是否有利于国内政局稳定。相应地这些决策较少考量盟友意见。在此情况下,国际危机受到同盟管控的可能性降低,而受到聚旗效应、观众成本等国内因素的影响可能加大,进而加大了冲突风险。