

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是否有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法律师认为,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。

后转变了态度。

这份报告出版后，不少人认为应起诉伊拉克入侵时期担任英国首相的托尼·布莱尔（Tony Blair）。彼时，布莱尔对小布什总统在伊拉克问题上秘密且无条件支持的承诺（在2002年7月28日的文件中提到）是这位前首相后来被诟病的一大原因。2016年11月30日，英国下议院就是否对托尼·布莱尔向国会及民众提供误导性信息的行为（尤其在其于2003年3月18日在下议院做的演讲中）做进一步调查发起动议辩论，该动议以429票对70票被驳回。当许多人和事都与战争的发生息息相关时，只责怪其中一人是不对的——在重大公共事故发生之后，人们常常会产生这样的强烈想法。¹

国际法应用于21世纪军事行动所遇到的问题

在深入讨论伊拉克战争中特定的国际法问题前，需要先了解一下背景。在21世纪的武装冲突中，国际法的作用一直是复杂的、有争议性的，在某些事件中甚至是无效的。有些时候，国际法本身就是冲突爆发及其解决的链条中的一环。原因很简单：国际法给各个政府施加了包括军备控制、人权、保育渔业资源在内的上百种义务，这些义务恰恰成为当代国际秩序的关键部分。这不可避免地导致在规范被违反之时使用武力的压力。

在21世纪的武装冲突中，国际法的作用一直是复杂的、有争议性的，在某些事件中甚至是无效的。

大量例子证实，国家会以维护国际法原则的理由使用武力，或者在自卫权的解释并不那么过硬情况下使用武力。即使是那些最为宣扬多边主义的国家在有些时候也会以自卫之类的名义来使用武力。例如，1995年3月9日，加拿大和西班牙之间发生了一次“比目鱼战争（The Turbot War）”，加拿大巡逻船在该国专属经济区约20海里外扣押了一艘名为“埃斯泰（Estai）”号的西班牙拖网渔船，称其过度捕鱼的行为违反了北大西洋渔业组织（NAFO）规定的配额及渔网尺寸。欧盟渔业长官艾玛·博尼诺（Emma Bonino）强烈谴责加拿大这种仿若“有组织海盗行为”的武力举动。还有许多其他的欧盟国家支持西班牙，但英国与爱尔兰则站在加拿大一边。数据显示，“埃斯泰”号船上捕获的鱼中有70%—80%尺寸过小或属于受保护群体，因此，这样的捕捞是非法的。这场纷争导致了一份全新的国际渔业管理协定的出台。很大程度上，因为加拿大的行为符合北大西洋渔业组织的规定，并且拥有多边合作框架，我们并未观察到公众对加拿大的愤懑与有效的指控。1998年12月4日，联合国国际法院声明，法庭无权对由西班牙在1995年提出的诉讼进行宣判。2005年7月26日，加拿大联邦法庭判决，加拿大

1 下议院2016年11月30日关于奇尔考特报告和议会责任的质询见 <https://hansard.parliament.uk/commons/2016-11-30/debates/16113047000001/ChilcotInquiryAndParliamentaryAccountability>，2017年5月8日登录。

扣押“埃斯泰”号的事实未构成非法行为。¹

人道主义干预作为一种由一个或多个国家参与的、对另一国家采取的、未征得对象国当局同意的，意在预防居民大幅伤亡的武力胁迫行为，是以法之名采取武力行动的一个显著例子。在国际关系中，判断人道主义干预是否公正向来是一道难题。而且越来越难，因为1945年以来，有两套法律体系取得了飞速的进展：一是包含了战争法在内的人权及人道主义规范，二是限制以自卫或联合国安理会授权为由使用武力的法律。

这两套法律体系在以达到人道主义目的为由的军事干预中时有冲突。北约成员国感到，他们1999年在科索沃镇压塞尔维亚人的行为是公正的，然而，并未有任何迹象表明它为一项可广泛接受的信条开设了先例。中俄两国从事发至今一直对北约的行动持批判态度。要找到一种普遍接受的方法使这两套法律决一胜负，是不可能的。

“保护的责任（R2P）”学说只能部分解决这个问题，其影响力十分有限。“保护的责任”被2005年9月联合国大会首脑会议接纳，它考虑到了强制干预别国的人道主义根据，但只有在联合国安理会的同意以及相关区域组织的协作下，这种干预的根据方能成立。²“保护的责任”学说在叙利亚深陷麻烦——西方国家甚至在极为严重的情景下仍不情愿出手行动，令这个学说显得格外苍白无力。更糟糕的是，该学说鼓励部分叙利亚反政府力量对国外军事援助产生期待，然而紧随期待的，是希望落空后的苦涩。

总体来说，国际法有时对既存纷争起加速激化的作用，又或者造成新的纷

在围绕入侵和占领伊拉克的辩论中，国际法成为一个大问题。对于诉诸战争权（*jus ad bellum*）和战时法（*jus in bello*）当中“违法”一词的认知，从四个方面否定联盟的军事行动。

争；它对自我正义和国际误解都有影响。大西洋两岸在国际刑事法庭的分歧，以及美国拒绝参与其他一些条约都是实例。国际法的执行往往是选择性的，因而不可避免被打上“双重标准”的标签。这种指控在南北关系中尤为显著，因为人们认为国际刑事法庭对待非洲国家不公正。2016年下半年，非洲三国布隆迪、冈比亚和纳米比亚开始退出该体系。

在围绕入侵和占领伊拉克的辩论中，国际法成为一个大问题。对于诉诸战争权（*jus ad bellum*）和战时法（*jus in bello*）当中“违法”一词的认知，从四个方面否定联盟的军事行动：一是在伊拉克内部，一些逊尼派穆斯林派别及其武

1 *Keesings Record of World Events 1995*, pp. 40447-40448; British Sea Fishing website, “The Turbot War”, <http://britishseafishing.co.uk/the-turbot-war/>; ICJ Judgment of 4 December 1998, <http://www.icj-cij.org/docket/files/96/7533.pdf>; and “Court Backs Canada’s Seizure of Trawler During ‘Turbot War’”, CBC News, Canada, <http://www.cbc.ca/news/canada/court-backs-canada-s-seizure-of-trawler-during-turbot-war-1.533565>, 2017年5月8日登录。

2 “2005 World Summit Outcome” (16 September 2005), UN doc. A/RES/60/1 of 24 October 2005, Article 139.

装力量声称他们是在反抗“违法”占领；二是一向批评美国的国家，包括中国；三是在英美两国，舆论对事件的批评加深；四是在其他国家，人们对占领行动存在法律及其他方面的疑虑，比如，即使在2003年10月联合国安理会将联盟行动更名为伊拉克行动多国部队（Multinational Force Iraq）后，这部分人仍不太愿意向伊拉克派遣军队。¹

伊拉克战争中的国际法问题：诉诸战争权

如上所述，2003年3月开始的、由美国领导的对伊干预在使用武力的合法性上提出了两种问题。第一种即诉诸战争权（*jus ad bellum*），是指与国家合法使用武力相关的那些法律。律师们常常指出，联合国宪章有明晰的条件：国家只有在受到攻击需要自我防卫的情况下，又或是在联合国安理会的明确授权下方可使用武力。作为讨论的起点，这种观点很有价值，但在实际运用当中却过于简单。

2003年的这场入侵行动以不同的形式提出了下述问题：曾获安理会授权进行干预的国家可否在新一轮决议出台前继续持有开展军事行动的资格？“持续权威”的概念并不是空泛的原则问题，它很有可能再次出现。伊拉克战争的问题来自三方面。首先，对关于宣称伊拉克拥有大规模杀伤性武器库存的情报，英美两国及其同盟国家有所曲解；其次，这些国家并未意识到：至少在最初，应该由安理会而非国家个体来决定授权是否重新生效；²最后，英美两国都依仗了“持续权威”的说辞开展更为激烈的军事行动，入侵并占领了整个伊拉克，这与联合国安理会在此之前授权的范围并不相符。以上三点构成了一种广为传扬的认知：美国领衔的这次行动不仅在构想和计划上失分连连，在国际法层面更是背道而驰。

战时法：战争法的应用

第二项法律问题与战时法（*jus in bello*），即传统上被称作战争法、如今常以国际人道主义法为名的法律有关。战时法起调整武装冲突、军事占领下交战各方行为的作用。战争法不时面临一些惊人的政策失误。笔者讨论两点已被长期接受的战时法原则：一是军事占领的管理，二是战囚与被拘留者的处理。

英美两国在制订占领伊拉克计划上的失败，是艰难的处境与错误的信念合成的结果。在英国外交与联邦事务部，尤

英美两国在制订占领伊拉克计划上的失败，是艰难的处境与错误的信念合成的结果。

1 UN Security Council resolution 1511 of 16 October 2003.

2 Sir Michael Wood, who was the FCO Legal Adviser from 1999 to 2006, and who considered that the use of force against Iraq in March 2003 was contrary to international law, emphasized the Security Council's responsibility in this matter in his Statement to the Iraq Inquiry, 15 January 2010, paragraphs 11 and 15.

其是法律顾问办公室当中，一些官员确实注意到这一法律的重要性。¹ 另外，比起如何统治伊拉克这种难以解答的大问题，另一部分人更关注细枝末节。² 《齐尔考特报告》显示，英国政府并未搞清楚这些问题。³ 同时，在美国，对与占领相关的法律是否与目前的任务相关的怀疑，是制订严谨计划所遭遇到的许多问题之一。前美国国防部副部长保罗·沃尔福威茨（Paul Wolfowitz）对于干预态度十分积极，并低估了这一方案的重要性。在2003年2月，也就是军事行动开展前不久，他说道：“我们并非在谈占领伊拉克；我们在讨论解放伊拉克……因此，当前政权瓦解之时，我们作为解放者，毫无疑问将会受到伊拉克民众的欢迎。”⁴ 这是革命性入侵者们乐观心态的一个典型例子。当然，英美两国有资格担心的是，与占领有关的国际法条例是基于一个大前提之下的，那就是被占领国家的法律和政治体系必须被尽可能地保留。这一核心要义，至少在表面上，是很难与入侵的主要目标（尤其对美国而言）——改变伊拉克的政府体制达成一致的。两国在及时、连贯地处理好占领相关法律问题上的失败，仅是失败的占领阶段计划的一部分。

另一个旗鼓相当的失败例子与处理战后囚犯与战时被拘留人员有关。如何处理这部分人的争议一直以来都有着相当实际的重要意义：虐待当地人口会引发更强烈的反对。美国军队虐待被拘留人犯的案件家喻户晓，并招致质询。⁵ 至于英国，其表现也今不如昔。1991年海湾战争中，英国处置被扣留者几乎没有引起什么抱怨。这是有原因的：事先成立了一支不少于三个步兵营的战时俘虏看管警卫部队（designated Prisoner of War Guard Force），确保正确对待战俘和被拘留人员。后来确实也有大量的伊拉克囚犯需要处置。但从2003年以来的占领伊拉克行动则完全不同。这次没有事先的相应准备。2003年9月，旅馆前台接待员巴哈·穆萨（Baha Mousa）先生在被英国军队拘留于巴士拉期间遇害的事例很好地展示了这一点。2011年发布的《巴哈·穆萨公开调查报告》既生动地分析了事实，还揭露了安置被拘留人员的法律情况。报告批评了英军处置被拘留者的训练标准。⁶

当然，并非所有对英国军队的指控都是公正的。2014年12月发布的、由前

1 See e.g. “The Rights and Responsibilities of Occupying Powers: Second Statement by Sir Michael Wood”, 28 January 2010, submission to the Iraq Inquiry.

2 See e.g. oral evidence of Stephen Pattison, head of the United Nations department at the FCO until June 2003, to the Chilcot Inquiry, 31 January 2011, p. 5.

3 Chilcot Report, Executive Summary, paragraphs 590-704.

4 Paul Wolfowitz, Interview with Melissa Block, National Public Radio, 19 February 2003.

5 See e.g. the report by General Antonio M. Taguba on the treatment of detainees at the Abu Ghraib prison in Iraq, issued in May 2004 and widely disseminated despite its official status as secret. Available at <https://fas.org/irp/agency/dod/taguba.pdf>, 2017年5月8日登录。

6 *The Baha Mousa Inquiry Report*, for example in Recommendations 22 to 26.

英国伦敦高等法院法官塞恩·福布斯爵士（Thayne Forbes）主持的《斯维迪调查报告》，公布了对从2004年5月14日起英国军队虐待以及非法杀害伊拉克公民的指控。这份报告指出，对“丹尼男孩战斗”一役及其事后对英军的严重指控毫无根据，是故意撒谎、鲁莽猜测和充满恶意的产物。¹ 此份报告就英国政策实践中让人不满意的部分提出了九大建议，现任英国国防部长迈克尔·法伦原则上接受了所有的建议。

附言：2017年，《斯维迪调查报告》产生了重要影响，结束了一名律师的职业生涯，并终结了某部门的大型官方调查。2月2日，律师菲尔·夏纳（Phil Shiner）先生因过去对英军人员发起的数宗毫无根据的诉讼被证实后，受到律师条例管理局的起诉，后来被判定犯有22项职业行为不当，被吊销律师执照，并处以大笔罚款。2月10日，下议院国防委员会发布了一份报告，强烈批评由国防部在2010年设立、用以调查关于2003年至2009年7月间英军虐待和不当处置伊拉克公民的指控的工作小组（Iraq Historic Allegations Team）。在同一天，国防部宣布终止该项目。

对2003年伊拉克战争及后续角色的战略性批判

虽然战略考虑并不总与法律考虑一致，但在伊拉克战争及其后续事件中，二者大部分是一致的——如果不考虑2017年暴露出来的滥用法律指控问题。四方面的战略考虑表明，2003年的干预行动存在缺陷，这样的结论与许多律师的结论是相似的。

第一，显而易见，美国及其同盟在未结束阿富汗战争之前打响伊拉克战争在战略上并不明智。

第二，缺乏准备，准确地说对于入侵阶段结束的后续安排没有任何战略计划，其后果十分糟糕。这种问题在19世纪和20世纪的欧洲帝国很常见。入侵军队要瓦解一个政权并非难事，但要找到一个合法的替代政权难度极高，尤其在替代者被视为“通敌者”的情况下。

第三，对国家进行干预并意图建立民主制度存在问题，潜在的后果是什叶派占人口多数的伊拉克被推向伊朗。

第四，伊拉克战争入侵行动的失败以及相应的合法性问题带来了严重的战略后果：西方舆论对任何在中东北非地区行动的“地面部队”行动都表示不赞成。未来发起军事行动的前景因此受到影响。不仅仅是志愿联盟（现在也没有意愿了），即使是联合国维和部队也遇到类似的情形，本就困难的维和行动更难找到合适的部队。

1 The Al-Sweady Inquiry Report, Executive Summary, paragraph 740.

结 论

伊拉克战争极大地影响了英国对海外军事行动的认识和计划。最重要的一些转变是在行政而非条令方面。在2007年，英国政府因此设立了稳定部队，用以支持援助那些脆弱的、陷于冲突的国家。2010年5月12日英国设立国家安全委员会也源出于此。这些机构的建立很大程度上是对伊拉克战争中政府决策的偶然性以及各部门间有效协调缺失的回应。还有许多在各种报告中得到推荐的变化，此处不能一一列举。仅对文章开始提出的问题略做回顾。

为何在与这场战争入侵行动相关问题上，学界的解读要优于政府决策者们？可能有许多种解释。较为明显的一种是，学界倾向于相信，政策制定应当是以证据为基础的：官方卷宗声称伊拉克存在大量大规模杀伤性武器，却并未提供任何令人信服的证据，学者们对此深深存疑。或许更深层次、更有说服力的原因来自历史感。学界普遍（不仅是历史学家）倾向于以历史眼光思考问题，以及了解不同的政治文化之间微妙而重要的差别。他们因之也理解，无论一些外国政治制度运转得多么不灵，要使它们转型都是困难重重。类似的，律师群体也相信国际法律规则的持久重要性，不愿看到它们被规避、被忽视。相较之下，2003年的英国和美国政府都为托尼·布莱尔和乔治·W. 布什这种对历史了解有限的人所领导，而且他们相信我们正处于一个全新的时代，许多旧规则不再起作用。

虽然担心会把复杂的事件过分简单化，但笔者斗胆提出这样的结论：当政

当政治领导人忽略或是简化他们打交道的国家的历史时，历史会反噬他们。当法律与战略考虑都不受重视，便会产生严重的后果。

治领导人忽略或是简化他们打交道的国家的历史时，历史会反噬他们。当法律与战略考虑都不受重视，便会产生严重的后果。不过，要是想借此暗示上述的三种方法——历史、国际法与战略研究本身毫无问题并且水乳交融，也是不可行的。这几种国际政治思维方式之间总是存在着紧张的气氛。并且，在英国，人们对在军事行动中应用各种国际法感到不耐烦。联合国在乌克兰和叙利亚危机中表现出来的软弱让英国及其他国家的学界和政策制定者都面临这样一个持续的挑

战：既然历史、国际法和战略研究是理解21世纪安全问题的关键，如何维持三者的重要性及其当代相关性至关重要。

（曾楚媛 译；师小芹 校）