

冷战后美国国家安全战略 的理论与实践

——《领导世界还是支配世界》评介^①

韦宗友

美国学者约翰·伊肯伯里在他2002年主编的一本书中写道：“今天美国的显赫实力在近现代历史上前所未有。没有任何大国在军事、经济、技术、文化及政治方面曾经有过如此绝对的优势。我们所生活的世界现在只有一个超级大国，而且目前我们还看不到它有任何真正的竞争者。……美国（在）多方面的综合实力无可匹敌。”^②抛开作者言语中的傲慢，必须承认，他描绘的美国图景基本上是一个客观事实。冷战后的美国的确在多方面拥有无可匹敌的强大实力。

在国际政治中，强大的实力的确是一项值得羡慕的资产。因为，在一个缺乏中央权威的无政府世界中，实力不仅是维护自身安全与福祉的重要资源，而且是推进国家其他目标的坚强后盾。然而，正如一些新现实主义者所指出的那样，强大的实力有时候也可能是一个不利因素，因为它有可能招致他国的敌意与制衡。强国如何趋利避害，如何在运用自身实力实现国家战略目标的同时不招致他国的嫉恨与敌意？从根本上说，这不仅涉及一国寻

^① 朱明权：《领导世界还是支配世界？：冷战后美国国家安全战略》，天津人民出版社，2005年版。

^② 约翰·伊肯伯里主编：《美国无敌：均势的未来》（韩召颖译），北京大学出版社，2005年版，第1

求什么样的安全战略目标,还关乎它在实现这些目标时所采取的手段。对于那些拥有巨大权力的国家,它们在制定战略目标时能否克服权力的傲慢而“谦卑内敛”,在实现战略目标时能否抵制诱惑而不滥用权力,则显得尤为重要。

复旦大学国际关系与公共事务学院、复旦大学美国研究中心教授朱明权先生最近出版的《领导世界还是支配世界?冷战后美国国家安全战略》(以下简称《领导》)一书系统考察了冷战后美国这“唯一的超级大国”的国家安全战略。该书从理论、历史和政策三个视角解读了冷战后美国国家安全战略的演变及其背后的根源。通过论述冷战后美国国家安全战略的历史演变,作者试图回答:在一个权力失衡的世界中,权力优势的国家如何运用它们的权力?在选择和决定某种安全战略时,哪些因素起到了至关重要的作用?不同的安全战略对美国国家安全以及国际安全各自产生了何种影响?

一 对美国国家安全战略的理论解读

从理论高度来挖掘和解读冷战后的美国国家安全战略是《领导》一书的一大特色。在论述冷战后美国国家安全战略时,作者并未开门见山地探讨美国的国家安全战略,而是用了近两章的篇幅(第一、二章)来论述形成冷战后美国国家安全战略的理论基础和思想根源。作者认为,在某种程度上,国际关系理论中新现实主义与新自由主义对“安全问题”的不同观点,以及美国国内保守主义安全观与自由主义安全观的激烈对垒,可以看作是理解美国国家安全战略发展轨迹的理论框架。

在国际关系理论中,新现实主义与新自由主义的对立与分歧由来已久,在关于国际关系的本质、国家和国际安全的实现和维护等基本问题上,它们都有着截然不同、甚至根本对立的观点。新现实主义认为,由于人性的原因或国际体系的特征,国家间的关系注定是“零和”性质的,“一国之所得即他国之所失”,国家间不可能建立起真正的合作。正因为如此,新现实主义认为,要确保国家的安全,就必须依靠本国的实力(特别是军事实力),自助是实现国家安全的重要手段。新自由主义则认为,人性并非一成不变地恶,国际体系的无政府状态也并非意味着无秩序,国家间关系并非“零和”游戏,可以通过国际机制来缓解无政府状态下的安全困境,实现国际合作和确保国

际安全。

作者指出,从新现实主义与新自由主义的不同世界观中,实际上已经可以发现它们关于国家安全战略的不同处方:前者更强调国际政治冲突的一面,追求狭隘的国家利益,强调武力在实现国家安全中的作用;而后者则更多地强调国际政治中合作的一面,对国家利益的界定相对宽泛,认为可以通过国际机制来维护国际安全与稳定,减少国际冲突。

除了不同的理论取向会对国家安全战略的制定产生某种程度的影响外,作者指出,安全观对决策者战略制定的影响更为显著。所谓安全观,“是指个人(特别是政策制订者)、组织(特别是政党)和政府关于国家安全战略的一种观念和设想”。实际上,决策者的安全观与其理论取向之间也存在着某种联系,前者受到后者的“强烈影响”。一个具有新现实主义理论取向的决策者的安全观,可能会与持有新自由主义理论取向的决策者的安全观有很大的不同,尽管这种联系并非简单的因果关系。

冷战后,由于战略环境的巨大变化,美国国内出现了安全观的“激烈竞争”。作者指出,大体来说,这种竞争主要出现在保守主义和自由主义两大阵营中,而每一种安全观的内部又包含了不同的变种。保守主义安全观可以细分为孤立保守主义、民族保守主义、自由保守主义以及新保守主义;而自由主义安全观则可划分为理想主义的自由主义以及意识形态的自由主义。

作者指出,总的说来,保守主义安全观与上文提到现实主义国际关系理论有着密切的关系,或者说它是建立在现实主义国际关系理论的基础之上的。保守主义安全观的核心概念是利益和权力。保守主义安全观对国家利益有比较严格的界定,主要关注的是本国至关重要的利益。保守主义安全观还十分看重权力的作用,认为权力是实现国家利益的主要工具。从思想渊源上说,保守主义安全观实际上更多地继承了19世纪欧洲政治家如梅特涅、俾斯麦的冷漠的现实主义政治。一般而言(新保守主义是个例外),它反对美国对外政策中的道德主义,反对“到国外去寻找魔鬼加以摧毁”。

在保守主义安全观的大家庭中,新保守主义是近年来异军突起的一支力量。它是保守主义安全观在保守方向上的极化。它“仇视和排斥它所认为的一切极权主义政权,以转变这些政权和重建其国家为己任,甚至不惜使用武力”。可以说,新保守主义安全观实际上是一种糅合了现实主义以及自

由主义理念的大杂烩。它既强调权力(特别是军事实力),又高度重视意识形态。在里根总统执政时期,新保守主义迎来了它的第一个春天,在小布什上台后,新保守主义的影响死灰复燃,甚至“劫持”了布什的外交政策。

自由主义安全观则与国际关系理论中的自由主义有着密切的联系。自由主义安全观的核心概念是共同体和民主。自由主义安全观并不认为“威斯特伐里亚世界”是纯粹的无政府状态,而是存在着一个共同体。这一共同体以大国协调、特别是以国际机制为主要特征,它们维系着国际的秩序与安全。与共同体观念相联系的是,自由主义安全观对民主国家给予了特别的重视,认为它们更容易和平地共存于一个共同体之中,民主国家的扩大,将更有利于国际和平与安全。历史上的威尔逊主义以及罗斯福的战后世界秩序设想都体现了自由主义的安全观。

在对上述诸多安全观进行梳理、比较后,作者还特别指出了自由主义安全观与新保守主义安全观的异同,指出自由主义及新保守主义安全观在是否要促进和扩大美国的价值、规范和制度问题上并无分歧,差别只在于,这一目标在美国国家利益中的位置以及实现这一目标的手段上。新保守主义安全观将反共、推翻专制政府当作一项突出的国家利益,并不惜以军事力量加以实现;而自由主义安全观则避免使用武力来实现这一目标。

二 冷战后关于美国国家安全战略的理论争论

作者指出,冷战后的美国,不仅存在不同安全观的“激烈竞争”,人们对于美国应采取何种国家安全战略以便更好地维护自身的安全与福祉也发生了激烈的争论。作者依据巴里·波森(Barry R. Posen)和安德鲁·罗斯(Andrew L. Ross)等多位数学者的划分,将冷战后美国国内关于国家安全战略的争论归结为四种不同安全战略模式的争论,即“新孤立主义”(Neo-isolationism)、“选择性介入”(Selective Engagement)、“合作安全”(Cooperative Security)以及“美国至上”(Primacy)。这些不同的战略处方对于美国国家利益的界定、对威胁的判断以及对维护美国国家利益之手段的选择,都有着极为不同的观点。

冷战甫一结束,美国国内就出现了要求美国从欧亚脱身、进行战略收缩的呼声,新孤立主义安全战略集中反映了这一要求。新孤立主义战略的鼓

吹者认为,美国的核心利益只有两种,即自身的安全和繁荣。美国得天独厚的地理位置以及冷战后有利的战略环境,使得美国不存在真正的安全威胁。因而,美国没有必要频繁介入国际事务,特别是在军事方面。美国应恢复并维持自身的行动自由和战略独立,放弃那些在冷战期间建立起来的同盟关系,从欧洲和亚洲抽身,“不必继续实行昂贵的前沿部署”,不必维持庞大的军力规模和军费开支。

与新孤立主义那种“孤傲”的战略处方不同,合作安全战略鼓吹通过“国际合作”来实现美国的国家安全。该战略的提倡者认为,当今世界处于高度的“战略依存”之中,任何地区发生战争、冲突或大规模杀伤性武器扩散,都可能危及美国的安全。美国的利益也不仅仅是狭隘的自身安全与福祉,国际社会的和平与安全,与美国的利益“处于无法逃脱的相互依存之中”。该战略还认为,冷战后大国间的安全竞争已经不是严重的安全问题,而大规模杀伤性武器的扩散以及环境问题、种族冲突等“非传统威胁”的危险则上升。这些问题的解决,靠“单边”或纯武力都不能奏效,必须依赖国际社会的共同努力和集体行动。鉴于冷战后威胁的性质,合作安全战略特别重视军备控制以及防扩散,同时也提倡对地区潜在冲突实行“合作式的”预防性介入。

选择性介入战略则介于上述两种战略之间,既不同意从世界抽身,也反对广泛的国际介入。该战略将美国的国家利益划分为核心利益及“值得谋求的利益”,前者包括美国的本土安全、欧亚大陆的和平以及波斯湾的石油资源;后者包括维护开放的国际经济秩序、促进民主与人权以及全球环境保护。该战略主张,美国应聚焦于核心利益,必要时不惜采取军事手段,但不应为了“值得谋求的利益”过分浪费资源。在威胁认知上,该战略较新孤立主义战略悲观,认为“无赖国家”、恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散、波斯湾地区的征服战争甚至大国间的战争都是美国安全的主要威胁。该战略认为,美国领导下的多边主义,特别是美国的传统联盟网络是捍卫国家利益的合适工具。

美国至上战略是最为雄心勃勃的一种战略。它认为,冷战后的国际体系属于“明确的单极”,美国居于无人能比的霸权地位。美国的霸权是世界和平与稳定的基石,而多极则是不稳定与动荡的来源。因而,维护美国的霸权地位,防止“同辈竞争者”的出现,就是美国最重要的国家利益。“同辈竞争者”大规模杀伤性武器的扩散,以及“周边地区的动荡”是对美国国家安

全的主要威胁。该战略还对联合国等国际组织持有一种“与生俱来的怀疑”，鼓吹单边主义，主张美国“应当敢于使用自己的力量在世界上维持霸权”，支持维持较大规模的军事力量。

在对四种不同的安全战略进行了详细的论述后，作者从安全观、威胁认知及手段等方面简要概括了它们的异同。作者指出，新孤立主义、选择性介入及美国至上战略实际上都基于保守主义的安全观，都有强烈的现实主义取向（选择性介入则部分掺和了自由主义理论）；只有合作安全战略是基于自由主义的安全观和自由主义理论基础。在对威胁的认知上，新孤立主义、美国至上战略相对乐观，而选择性介入和合作安全则要悲观得多。在手段方面，新孤立主义和美国至上都主张单边主义，前者要急剧削减联盟义务和承诺，要削减军事规模和防务开支；后者则不相信联合国等多边国际机制，主张依靠美国强大的实力来实现政策目标。作者还认为，除了新孤立主义对介入国际事务持高度怀疑态度外，其他三种战略都主张国际介入，区别只是在介入的方式以及介入的程度上。

作者指出，虽然冷战后人们一度对美国是否要持续介入国际事务产生过疑问，但很快“朝野上下”就取得了共识：美国应当继续介入世界，实行国际主义。因而冷战后的战略争论很快就转入到美国应如何介入世界这一问题上来。换言之，冷战后关于美国国家安全战略的理论争论更大程度上是在后三种战略模式中进行的。作者还认为，这三种战略对于冷战后的国际秩序以及美国在这一国际秩序中的地位的看法，并无本质上的分歧，最主要的差别在于实现这一秩序以及维护美国地位的手段上，具体地说，就是美国应当奉行领导世界的战略，还是应当奉行支配世界的战略。

三 从领导走向支配：冷战后美国国家安全战略实践

从“领导还是支配”这一战略视角来考察冷战后美国国家安全战略实践，构成了本书的又一特色。作者指出，领导世界还是支配世界不仅较好地概括了冷战后美国国内关于国家安全战略的理论争论，而且也反映了冷战后历届美国政府实际推行的国家安全战略的本质分歧。所谓领导世界，指美国在与其他国家平起平坐的基础上，带领其他国家朝既定目标前进。本质上说，它是通过说服和吸引来推动国际合作。领导世界战略追求的是相

对安全,对安全环境的看法相对乐观,重视软权力的作用,对使用军事力量持较为谨慎和克制的态度。它更多地体现了自由主义安全观以及自由主义理论取向,主要包含了上述的合作安全战略,也部分含有选择性介入战略的成分。所谓支配世界,指美国处于压倒其他一切国家的地位,“以力压人”,统治和控制世界。支配世界战略追求的是绝对安全,对安全环境持悲观看法,更加迷恋自己的硬权力,甚至在行使软权力时也采取了刚性方式。它主要体现了新保守主义的安全观和现实主义的理论取向,上述的美国至上战略在一定程度上反映了其战略诉求。在接下来的三章中(第三、四、五章),作者就是从“领导还是支配”这一战略视角来具体考察从老布什到小布什的战略实践。

作者指出,冷战结束后,老布什对国内一度升温的新孤立主义思潮迅速做出了否定性的反应,认为“作为世界上最强大的民主国家”,美国负有“保证国际平衡与稳定的关键责任。”在1991年公布的国家安全战略报告中,老布什勾画了“世界新秩序”的蓝图,宣称美国“将按照自己的价值和理想建立一种新的国际体系。”在这一新秩序中,将“禁止使用武力解决争执,”而一旦这一原则遭到破坏,各国将形成一个由共识集聚在一起的“世界共同体”,并由联合国对侵略行为采取“集体行动”。老布什宣称,为了使建立世界新秩序的“特殊可能性”得以实现,“美国的领导不可或缺”。他还特别强调了美国价值观及在全球推广这一价值观的重要性,认为它是“我们的过去和未来的联系,国内生活和对外政策的联系,权力和目标的联系”。概言之,在老布什的世界新秩序战略中,世界已经不再“分裂”,而是一个“共同体”。这一“共同体”的主导价值观是西方的或美国的。“共同体”的安全将由建立在大国合作基础上的联合国维护。美国是这一新秩序的领导。

作者指出,如果说老布什的“世界新秩序”构想仅仅折射出“领导世界”战略的大致轮廓,那么克林顿执政时期奉行的“参与和扩展”战略则充分体现了“领导世界”战略的蓝图。克林顿的“参与和扩展”战略着重强调了三个方面:扩大民主和民主共同体;重塑国际安全机制;实行大国合作和多边主义。该战略认为,只要民主价值观在世界不断扩展,民主共同体日益扩大,以美国与西方国家的同盟关系为基础,联合国、欧安组织等集体安全组织同时得到重要发展,多边主义和国际合作得到有力促进,那么美国的安全及世界的和平与稳定就将得到有效的加强,美国领导下的世界新秩序将会最终

确立。该战略对民主的强调,对大国合作及多边主义的倚重,都鲜明反映了自由主义安全观的诉求和“领导世界”战略的精髓。

然而,作者指出,即便在大力推行“领导世界”战略的老布什及克林顿政府时期,“支配世界”战略的幽灵也时隐时现。在老布什时期,1992年被泄漏给报界的政府年度防务计划指导文件就是一个突出的例子。该文件宣称,在一个注定要面对多个竞争者和冲突的世界中,美国的潜在对手既包括过去的敌人,也包括过去的盟国。美国必须具有足够能力去阻止任何竞争者对美国全球支配地位的挑战。虽然该指导文件最终胎死腹中,但这一插曲本身依然表明,甚至在老布什的班子里,仍然有一批“支配世界”战略的支持者。在克林顿时期,美国绕过联合国发动的科索沃战争、对一些国际条约的态度(如拒签《禁止反人员地雷条约》等)及“无赖国家”的提出等,都迎合了“支配世界”战略的诉求。

这一滑向“支配世界”战略的倾向在小布什上台之初更为明显。小布什一上台,便对克林顿时期的内外政策进行大幅度调整,增加防务预算和重整军备,对一系列国际条约和协议说不,反对多边主义,推行单边主义。但作者指出,这一时期小布什还没有明确推行“支配世界”战略,而是处于战略“摇摆期”。

2001年发生的九一一恐怖袭击事件决定性地结束了小布什的战略徘徊,“支配世界”战略最终得以确立。九一一恐怖袭击不仅使美国国内的保守主义情绪急剧上升,也导致小布什班子中新保守主义势力影响扩大以及小布什本人安全观的进一步保守化。小布什开始更多地从“善恶两分”的视角来看待世界,认为美国代表了正义和自由,而恐怖主义及其同路人则是邪恶与专制的化身。在这一善恶搏斗中,美国必须果敢坚毅,承担起管理世界的责任,重新恢复世界的秩序。这一保守主义倾向急剧发展合乎逻辑的结果就是“布什主义”的提出和实施,后者完整地体现了“支配世界”战略的主旨。

作者指出,布什主义不仅仅是一种学说和观念,还是一种真正得到实施的政策。美国的超强实力是布什主义的物质基础,新保守主义及强硬民族保守主义则是其思想基础。从内容上看,它主要包括政权更迭、先发制人、单边主义以及美国至上。

政权更迭是布什主义的重要内容。随着反恐战争的深入,小布什开始

将政权更迭提上反恐议事日程。他认为在反恐战争中,仅仅打击恐怖分子和摧毁恐怖训练营是不够的,必须斩草除根,铲除恐怖主义赖以孳生的土壤。而那些“无赖国家”及“失败国家”,正是孳生恐怖主义的温床。为此,美国必须对这些国家实行“政权更迭”,从外部植入民主,建立“民主和平区”。此外,由于恐怖主义威胁的性质及那些寻求大规模杀伤性武器的“无赖国家”对理性的无动于衷,美国传统的遏制战略已经无法有效保护美国的安全,因此,在必要时,美国必须奉行先发制人的战略,将威胁消灭在萌芽状态,而不是“坐等威胁找上门来”。这要求在涉及美国核心利益时,美国必须敢于“单干”,依靠自身的力量维护安全,而不是寄希望于联合国以及其他多边组织。

美国至上则是布什主义的核心。无论是进行政权更迭,还是实施先发制人的行动,抑或是实行单边主义,其目的都是为了维护和确保美国的霸权或至上地位。这一至上地位建立在美国的实力、特别是超强的军事实力基础之上,谨防任何潜在“同辈竞争者”的出现。

布什主义在美国发动的伊拉克战争中得到具体的实施,而这场战争所引起的国内外轩然大波及对国际秩序的负面影响,也淋漓尽致地反映了“支配世界”战略的弊端。它导致了美国与其他大国、甚至是盟国间关系的疏远和裂痕;它以武力推翻萨达姆政权以及在中东推进民主的做法,还引起了穆斯林世界的疑虑和反感,甚至加剧了中东地区的反美主义;最后,美国在伊拉克战后遭遇的一系列困境也表明,以武力推进民主或以暴易暴式的反恐,非但无法有效铲除恐怖主义孳生的土壤,反而很可能导致“愈反愈恐”。

《领导》一书的作者虽然常年致力于研究美国的国家安全政策,但对于写一本“时间上离我们太近”,而“空间上又太远”的专著,还是自谦“常有力不从心之感”。相信这不仅是作者的自谦,也道出了所有研究类似课题的学者共有的心声。然而,作者通过对冷战后 10 份美国国家安全战略报告的详细解读及大量相关研究成果的引用,部分弥补了这种资料上的缺憾。

韦宗友:上海外国语大学国际问题研究所副教授