

从强制性外交到“先发制人”战略

——近20年来美国非常规战争战略比较分析

张家栋

【摘要】 自上世纪80年代美国开始实行超越遏制战略以来,美国应付非传统安全的战略经历了从强制性外交到新干涉主义再到先发制人战略三个阶段的变化。本文旨在通过对这三种战略的比较分析,揭示出美国日益排斥对话、交流和妥协等常规政治手段而日趋极端、保守和崇尚武力的倾向。这些变化意味着:在缺少有效的势力均衡和权力制约机制的国际体系中,霸权国的权力欲望与暴力使用都会不断自我膨胀,当前的世界秩序正面临着挑战和威胁。

【关键词】 美国 强制性外交 新干涉主义 先发制人战略

美国从里根政府开始,随着自身实力的增长,就试图摆脱遏制战略在主动使用武力方面的束缚。当时,由于苏联这个强有力对手的存在,美国在很多地方只能间接地、秘密地使用自己的经济和军事手段。在南部非洲和中东地区,里根政府就实行了综合使用秘密军事手段、代理人战争与政治手段相结合的强制性外交政策。冷战结束后,美国的相对力量进一步突出,在对外武力使用中,对不能有效控制冲突规模和伤亡程度的忧虑进一步减轻,以人道主义、自由和人权等为旗号的新干涉主义开始抬头。这一战略虽然在老布什政府时期失败了,但是到了克林顿政府时期,在理论上趋于成熟,在实践中也达到了高潮。“9.11”事件后,为了将冲突和伤亡御于国门之外,美国政府抛出了“先发制人”战略,明确提出要在世界范围内消除对美国安全的威胁。这一战略不仅公然破坏了现存的国际法准则,挑战了联合国权威,而

且在客观上对世界上大部分国家构成了威胁。因此,对美国近20年来的三种应对非传统安全问题的战略进行对比分析,不仅有助于人们了解美国先发制人战略的本质和时代背景,也有助于人们更客观地判断和认识世界体系多极化愿望实现的可能性。

一、里根时期的强制性外交

上世纪70年代,由于苏联集团在世界政治中的表现日益咄咄逼人和民族解放运动浪潮的不断高涨,美国传统的遏制战略屡遭挫败。新独立国家开始追求更大的政治和经济目标,这些变化也在一定程度上冲击了美国的安全和经济利益。由于传统、常规的安全战略无力解决这一问题,作为一种补充,“强制性外交”政策出炉了。“强制性外交”主要包括三方面内容:一是美国支持盟友,增强其打击反对势力的力量;二是美国要以其强大的政治、经济力量和

遍及全球的外交关系网络来配合盟友或准盟友的武力或其他非常规军事行动；三是美国要不失时机地在盟友和反对势力之间充当调解人，以强大的非常规力量为后盾，迫使反对势力满足盟友和自己的政治需求。这一政策在南部非洲和中东地区的事务中得到了充分的实践。

在南部非洲，南非种族隔离政权是美国的准盟友，两国都力图保持白人在南部非洲特别是南非国家事务中的主导权，避免大规模的暴力革命，并打击苏联支持下的民族解放运动和反对种族隔离的政治运动。为达此目的，美国利用南非当局和在南部非洲国家内部扶持的反政府武装实施代理人战争等手段，配合经济措施对南部非洲的黑人国家进行打压。

在军事上，美国大力支持南非的非常规战争和直接的军事行动，支持安哥拉内部的反政府组织。为支持“安盟”^[1]，早在1981年3月19日，里根政府就要求国会撤消禁止向安哥拉反政府武装提供援助的拉克修正案。1985年7月该法案被撤消后，里根政府从1986年开始每年向安盟秘密提供1500万美元的军事援助，并提供了先进的“毒刺”导弹^[2]。除了直接支持安盟，美国还纵容南非入侵安哥拉，支持南非插手安哥拉内战。据南非官方材料，80年代中期，里根政府的中央情报局局长威廉·凯西就直接支持南非卷入安盟的战斗^[3]。

在经济上，里根政府同情和支持“安盟”，到1989年时，美国对“安盟”的援助达到5000万美元^[4]。同时，美国为削弱安哥拉政府与“安盟”作战的能力，对安哥拉执行经济封锁政策，不但拒绝向安哥拉出口军用品，1986年11月，里根还签署了禁止从安哥拉进口石油的法令，并扬言继续阻止安哥拉成为世界银行和国际货币基金组织成员国^[5]。

里根政府强制性外交的触角也伸向了中东地区。首先，大力援助以色列，使其

在军事和经济上保持对敌人的绝对优势；其次，运用其强大的政治和外交网络，展开宣传攻势，在国际社会将以色列的军事打击合法化；再次，将巴勒斯坦武装的有效抵抗活动妖魔化、非法化；最后，在必要的时候，美国充当巴以之间的调停人，帮助以色列实现其目标，增强自己在解决国际争端中的能力，进一步巩固自己的霸权地位。

通过以上分析，我们不难发现，强制性外交的优点是美国可以通过秘密的方式实现自己的国家利益，可以有效地摆脱公众舆论的监督，避免为严重后果承担责任，也不会引起苏联的强烈反抗，避免大规模战争的风险。这一点在冷战时期尤其重要。但是，这种战略也有其不可避免的缺点，时效性较差，不能及时地对紧急事件作出反应；同时，实现这种政策的很多手段，如暗杀、支持恐怖组织、洗钱和秘密交易等，不仅具有恐怖主义色彩，而且违反了西方政治的公开性和合法性原则，有引起政治危机的风险。

二、新干涉主义——从老布什到克林顿

新干涉主义的核心是人道主义干涉，这是冷战结束后老布什政府发展的一种新的对外武力使用原则。克林顿政府时期，美国和英国共同确立的应付非传统安全的政策就是建立在这种新的干涉主义原则基础之上的。正像英国首相布莱尔公开指出的那样：“我们在对外政策方面所面临的最紧迫的问题是要为我们积极介入他国人民的冲突提出正当的理由……我们的价值观的传播会增进我们的安全”。^[6]新干涉主义的一个要点，就是认为民主的世界是一个更加安全的世界，所以民主国家要积极推进其他非民主国家的民主化进程，而推进这一进程的一个重要手段就是对一些不民主、不人道的国家进行干涉。全球化导致世界

各国之间相互依赖程度的加深，而全球性问题的涌现又使得各国不得不出让自己的部分主权以建立有效的国际合作机制。所以，一些西方学者十分推崇主权过时论调，这也成了新干涉主义的重要理论基础。

新干涉主义以捍卫人道主义原则、保护人权为主要旗号，以武装干涉为其主要表现形式。但是，所谓人道主义、人权、自由和民主等价值观念，实际上都是一种话语，都是美国和西方国家权力与力量的体现。所谓的全球价值观念，实际上表现为强势话语群体对弱势话语群体的入侵，并不是普遍有效、可以被理性地证明的。新干涉主义虽然打着美丽的旗号，但是其目标只不过是实施国家利益和观念的延伸而已。

新干涉主义是道德追求与霸权目标相结合的产物，两者具有某种程度的同一性。但是，霸权虽然为人道主义干涉提供武力基础，却又使人道主义干涉不可避免地带上强权政治色彩^[17]。在科索沃问题上，过去美国一直认为阿族的“科索沃解放军”是一个非人道的恐怖组织，但是后来出于打击南联盟的需要，臭名昭著的“科索沃解放军”在美国人的心中成了民族解放斗士，而南联盟打击恐怖主义的活动反而被当作反人道主义的“大屠杀”。在这里，道德追求明显被置之霸权目标之后。此外，当今世界的许多国家都存在分裂势力，至今仍有40多个国家在镇压本国的民族分离主义运动。虽然美国在全世界标榜人道、自由和民主，但是美国是否进行干涉，用美国国务卿科林·鲍威尔的话来说，就是“……应该将使用武力限定在下述场合：它能够带来一些好处，以及确实能够保证这些好处将超过人员伤亡和所付出的其他代价”。^[18]所以，在判断是否干涉问题上，美国灵活运用道德标准和确保收益的效率原则。

三、先发制人

“9.11”事件后，传统安全观念在美国观念体系中的地位逐渐下降，而非传统安全问题，像恐怖主义、大规模杀伤性武器问题等在观念体系中的地位不断上升。小布什政府认为，传统的防御性安全战略在处理类似于恐怖袭击等不确定、非常规的安全问题方面无能为力，威慑也不能有效地作用于非理性的所谓“无赖国家”。同时，由于俄罗斯在美国导弹防御问题上的让步，美国开始尝到冷战结束所带来的和平红利，这就进一步刺激了美国知识界“新帝国论”、“进攻性现实主义”等战略思想的发展。在此基础上，小布什政府明确地提出了“先发制人”的对外战略思想。

先发制人战略与以前传统的战略思想不同的是，对拥有大规模杀伤性武器的恐怖组织和敌对国家，美国可以在未经告知的情况下采取主动进攻，甚至不惜使用核武器。由于这种战略无法区分恐怖组织与其东道国之间的关系，也没有办法区分其自身与预防性战争的联系，在其存在和实施的合法性问题上引起了普遍的争论。

“先发制人”战略抛出以后，国际社会一片哗然，批评之声不绝于耳。首先，这一战略关于首先使用核武器的部分突破了几十年来核武器作为最后的安全防卫手段的国际默认底线，对大规模杀伤性武器的扩散将在事实上起到刺激作用。其次，对国际法提出了严重的挑战，特别是对主权原则和不干涉内政原则的侵犯，从根本上动摇了目前国际秩序所赖以存在的法理基础。再次，该战略彻底撕掉了美国国际道德卫士的虚伪面纱，充分体现了美国为了自身的“绝对安全”不惜牺牲他国利益的单边主义逻辑和世界超霸的蛮横心态。最后，该战略强调以武力解决政治问题，与国际社会普遍的和平愿望背道而驰。

目前，“先发制人”战略已经在伊拉克

得到了实践。我们可以看出，这一实践具有以下几个特点：第一，由于伊拉克的军事力量与美国相比相差好几个数量级，所以美国的打击是绝对安全的，军事行动也是可以全程控制的；第二，行动得到公众和国会的广泛支持，这一方面是政府长期将伊拉克政权妖魔化的结果，另一方面是由于美国民众对自己的技术优势非常自信乃至迷信，无视这些行动所潜藏的危险；第三，大量使用收买、暗杀、欺诈和不加区别的袭击等非常规手段，在战争中起到非常重要的作用，但是模糊了战争与秘密行动、恐怖活动与反恐怖行动之间的界线。

四、三种战略体现出的延续性

这三种战略思想虽然出现在不同的历史时期，在美国总体安全战略中所处的地位也不尽相同，但仍然表现出美国对外政策 20 多年来延续性的一面，在三种战略之间拥有很多共同点：

第一，都具有双重标准特点。

里根政府在南非和中东地区实行强制性外交政策的一个出发点就是稳定局势，也就是支持合法的政府；但是，美国同时又大力援助尼加拉瓜的反政府武装^[9]，对南非邻国如莫桑比克等的反政府恐怖组织也持支持姿态。在新干涉主义政策的执行中，美国是否进行干涉的标准就是这个国家与美国等西方国家的关系。1999 年，美国对南联盟在科索沃的所谓“暴行”进行了干涉，而对巴勒斯坦人几十年来所遭受的人道主义灾难却视而不见。出于同一逻辑，小布什在伊拉克的大规模杀伤性武器问题上穷追猛打的同时，对以色列的核武器问题却是置若罔闻。但是，所谓双重标准并不是没有标准，在实质上，国家利益一直是所有国家的国际行为准则。

第二，都注重用军事手段解决政治问题。

里根政府的秘密行动成功地迫使南非的邻国屈服于南非的政治要求，为南非白人政权向黑人政权的平稳过渡提供了充分的准备时间，为白人在新的南非国家里争取到了较好的政治和经济地位。克林顿政府在波斯尼亚、小布什政府在阿富汗和伊拉克的军事行动也部分地达到了美国的战略预想。1992 年美国在索马里的干涉行动被挫败，虽然反映了美国政府武力至上逻辑的失败，^[10]但是美国很显然并没有进行充分的反思，而是致力于提高军事能力、改进军事战略以克服这一失败的阴影。可以想象，伊拉克战争的胜利必将进一步刺激美国穷兵黩武逻辑的恶性发展。如果说冷战时期受到苏联的制约而有所节制的话，那么冷战后美国的对外军事行为日益显得肆无忌惮。

第三，都具有明显的恐怖主义特征。

美国对南非种族隔离政权军事行动的支持，对莫桑比克、津巴布韦和安哥拉等国境内反政府恐怖组织秘密的物质和情报援助，都违反了当时的国际社会规范。具有讽刺意味的是，美国的这些行为恰恰又符合美国自己关于恐怖主义行为的定义。有人认为，“国际恐怖主义成了里根政府全球外交政策的一个因素，是处理东西方事务的一个重要组成部分”。^[11]在 1999 年对南联盟的空袭中，以美国为首的北约武装对军事和民用目标不加区别的攻击，以及美国在阿富汗和伊拉克的军事行动中使用的暗杀等手段，都蒙上了浓厚的恐怖主义色彩。

第四，注重利用盟友。

里根政府在南部非洲的秘密行动是基于“准盟友”南非和友好组织基础之上的，正是这些“盟友”代理了美国所不便直接实施的行动。在对波斯尼亚和南联盟的干涉行动中，美国则充分利用了北约的力量；对阿富汗的打击也得到了目标各异的国家的默认、赞同或支持；在伊拉克战争中，美

国空前孤立，但是美国大量运用其政治、经济手段，以引诱、压制、威胁等方式争取“盟友”的活动仍然是非常积极的。所以，一时的政治孤立并不意味着美国不需要利用盟友，只能说明美国认为自身利益比盟友更重要。现在，美国在伊拉克的军事行动受到挫折，在联合国和盟国体系内寻求支持的努力也更加积极，这表明，美国所一直追求的行为高度自由的单边主义政策并没有成功。

第五，都努力将矛盾和冲突限制在美国本土以外。

里根政府对南部非洲的政策部分地基于国内的政治斗争之上，出于自由、平等和人权立场的需要，要谴责南非的种族隔离政策；而为了满足那些关注南非白人和美国经济利益的鹰派势力的要求，又要对南非进行秘密的援助。这种看似矛盾的逻辑成功地在国内政治斗争转移到南部非洲的地区冲突之中。同样，对波斯尼亚和科索沃问题的干涉也部分地表现为缓解美国国内政治斗争的需要。而先发制人战略的实质就是将危险和威胁转移到美国领土之外，是将艰难、复杂的国内反恐行动转换为简单地向敌对国家投掷炸弹，将可能的针对美国利益的恐怖袭击转化为他国民众的伤亡和痛苦。美国对伊拉克的“先发制人”战争，虽然达到了推翻萨达姆政权的目标，但是却使伊拉克陷入了恐怖活动频繁的混乱境地。

五、三种战略体现出的变化性

第一，从秘密到公开。

强制性外交是秘密使用武力手段与公开的政治措施相结合的产物，其目的是要摆脱公众舆论对暴力活动的束缚，因为这些活动往往都是不道德或者违反国际法准则的。而在后两个战略背景下，公开一方面是为了显示行为的正义性，也可以对世

界各国的反应进行考验，迅速检验战略的可行性。同时，秘密手段往往反映了当事国对国际法则约束能力的顾虑，而公开则不一定总是公正、政治透明的代名词，有时只不过是肆无忌惮的别称。现在，美国甚至把长期讳言的“暗杀”都变成了可以“公开”使用的暴力工具，这确实是人类社会在不平衡的世界格局中培养出的一个怪胎。

第二，战略目标从明确、具体到模糊、抽象的变化。

如上所述，强制性外交虽然着重于秘密使用武力，但是有着明确、具体的战略目标，有着清晰的政策底线，在实施过程中易于把握力度和程度。在南部非洲的政策中，支持南非当局、保持变化可操纵性并朝着对白人有利的方向发展是一贯的原则；在拉美，支持反政府武装、颠覆反美政权也是非常明确的目标。但是，在对南联盟的干涉过程中，美国政府不断调整对策，经历了从政治施压到军事打击的变化，而战略目标也从为科索沃阿尔巴尼亚族人争取高度自治权发展到改组南联盟政府；在先发制人战略中，为本国谋求绝对安全的努力与经济目标、人权和民主的追求等混为一谈，把本国利益外面包上国际主义的外衣，让世人真假莫辨、主次难分。

第三，经历了从防卫性向进攻性的转变。

强制性外交是里根政府对传统的遏制战略缺陷的修正，虽以防守为名，但在一定程度上已经具有了进攻性特征。在老布什和克林顿政府对索马里、波黑和南联盟的干涉过程中，即使这些问题并没有直接威胁到美国的安全利益，美国的行动也具有主动性和进攻性的特点；小布什政府的先发制人战略，更是反映了冷战后美国安全理念从防御性现实主义向进攻性现实主义的转变，^[12]反映了其以暴易暴、进攻是最好的防守的军事思想。

第四，从躲避国际法规的制裁到公开破坏国际法规。

强制性外交之所以要使用秘密手段，不仅是为了逃避公众舆论的监督，更是为了避免国际法则对这些违规行为的约束和制裁，这也表明当时的美国竭力避免与国际法发生公开冲突。虽然是阳奉阴违，但是对于维护国际法的效力是非常必要的。在对南联盟的空袭中，美国领导下的北约在没有联合国授权的情况开始了行动，严重地冲击了国际法体系和联合国的权威，但其事后谋求联合国认可的行为表明其还不能完全漠视现存国际法规的影响。但是，先发制人战略和对伊拉克的打击行动，不仅从理论上冲击了国际法体系，也在事实上破坏了国际法及其主要实施机构联合国的权威和效用。美国现在的作法也表明它是要从根本上改变国际法的一些根本法则，对民族国家的合法性提出了质疑，这其实是要重建国际法体系。

第五，经历了从利用到破坏现存国际秩序的变化。

强制性外交政策的一个重要环节就是利用联合国、国际货币基金组织等平台为南非和反政府组织提供政治保护，向反南非的国家施加压力。1981年下半年，当津巴布韦经历了严重的出口运输危机、恐怖组织开始袭击其东部边境的时候，国际货币基金组织却在美国的鼓动下，要求津巴布韦执行紧缩性财政政策，削减军费支出。^[13]在南联盟问题和伊拉克问题上，美国将联合国日益边缘化的事实表明它正在破坏现存国际秩序的基石，而其拒绝批准“京都议定书”和退出美苏反导条约的事实表明这种现象绝对不是偶然的。

上述五种变化反映了美国力量在世界格局中不断上升的事实，表明美国外交政策的侵略性不断增强，日益信奉一种排斥对话、妥协和理性的极端主义政治理念。^[14]

六、总结

综上所述，近20年来，美国应付非传统安全问题的战略经历了从秘密地、间接地使用武力向公开、直接地使用武力的过渡，经历了从利用国际体系向破坏国际体系的变化，经历了从打着自由、民主旗号对外实施武力向直接地、赤裸裸地为维护自身利益而战的转换，已经形成了一种排斥国家间妥协、文明间沟通、敌我间对话等正常争端解决手段的极端主义政治思维。这不仅是世界格局变化中美国地位不断上升的客观事实在决策领域的体现，也反映了美国领导世界、主宰世界事务、建立“新帝国”的霸权心态。如果说在新干涉主义问题上的分歧已经把世界重新大致分为以文化价值观为基础的东方与西方、南方与北方的对立局面的话，那么，先发制人战略则进一步将世界分裂为美国及其盟友与世界其他部分的对垒。这不仅超越了文明间的界线，不仅标志着权力政治和霸权逻辑的全面复苏，而且意味着理想主义世界观和作为其体现的国际机制理论和实践的部分破产。上世纪90年代以来，世界上很多人们在谈论美国的时候，经常把它说成一个“疯狂残暴的超级大国”；一些学者指出，“美国在欧洲、俄罗斯和中国眼里是一个盛气凌人的霸主”。^[15]这些认识意味着国际社会对美国行为的部分反制，尽管目前还仅仅局限在一些“软力量”领域。所以，美国的霸权地位并不意味着美国可以为所欲为，也不意味着其他国家没有意识到来自美国的威胁。这仅仅说明，在目前的国际政治格局和政治思维中，其他国家还没有找到一个制衡美国的强有力办法。那种在旧世纪中以武力制衡武力的作法已经不再可能成为现实，但是以外交、政治、文化和经济等手段的制衡将主导未来国际政治的舞台。并且，这种进攻性、侵略性的外交政策经常会反噬自身。当年，卡特总

统为了反击苏联的攻势，在苏联的中亚共和国煽动伊斯兰原教旨主义，本·拉丹的“基地”组织正是从这个时期开始出现并按照美国的目标开始工作的。现在，美国的先发制人战略，作为一种更具有进攻性与侵略性的政策工具，又会产生什么的后果呢？这将是吸引学者们注意的一个问题。

注释：

[1] 安哥拉完全独立国民联盟(National Union for the Total Independence of Angola)，简称“安盟”(UNITA)，是安哥拉的一个反政府组织和武装派别。

[2] Sean Gervasi and Sybil Wong, "the Reagan Doctrine and the Destabilization of Southern Africa", *Western State Terrorism*, edited by Alexander George, Cambridge, UK: Polity Press, 1991, p.228.

[3] *ibid.* pp.220-235.

[4] 《现代史料》，1990年5月，第228页。本文见于梁根成《美国与非洲》，北京大学出版社1991年版，第325页。

[5] 《外交季刊》第68卷第1期，1988/1989年，第164-165页。本文见于梁根成《美国与非洲》，北京大学出版社1991年版，第324页。

[6] 1999年4月22日英国首相布莱尔在芝加哥经济俱乐部的讲话，本文见于徐学银：“新干涉理论——对国际法的挑战”，载《政法论丛》（济南），1999年，第5期，第11-16页。

[7] 张春、潘亚玲：“有关人道主义的思考”，载《世界经济与政治》，2000年第7期，第72-73页。

[8] [美]理查德·H·哈斯著，殷雄、徐静译：《新干涉主义》，新华出版社2000

年版，第69页。

[9] 参见：Ihekwoaba D. Onwudiwe, *The Globalization of Terrorism*, Burlington: Ashgate, 2001, p.109.

[10] Jon Western, "Sources of Humanitarian Intervention: Beliefs, Information, and Advocacy in the U.S. Decisions on Somalia and Bosnia", *International Security*, 26:4, p.117.

[11] Marc A. Celmer, *Terrorism, U.S. Strategy, Reagan policies*, Greenwood press, 1987, p.113.

[12] 关于美国政府外交政策中的进攻性特征，可以参见于铁军“进攻性现实主义、防御性现实主义和新古典现实主义”，《世界经济与政治》，2000年第5期，第29-34页。

[13] Sean Gervasi and Sybil Wong, "The Reagan Doctrine and the Destabilization of Southern Africa", *Western State Terrorism*, edited by Alexander George, Cambridge, UK: Polity Press, 1991, p.218.

[14] 参见任剑涛：“‘9.11’事件后美国政治思潮的极端化倾向”，《国际政治》2003年第3期，第153-154页。

[15] 美《华盛顿邮报》1999年5月23日文章“战争失败之日，便是民主党失势之时”。本文见于张宏毅“美利坚‘新帝国’与两极格局解体后的国际关系走向”，载《国际政治》2003年第3期，第151页。

（作者简介：复旦大学国际关系与公共事务学院2001级博士生，上海，200433）

收稿日期：2003年