

美国外交与安全

美国外交军事化的根源及其影响

汪晓风*

【内容提要】 军事化是美国外交的固有特性，表现为军事力量成为优先使用的对外政策工具，军事部门深度参与外交决策和执行。这一特性随不同时期的国际格局变化、国内政治博弈、外交重点转移等因素而影响各异。本文认为，美国外交军事化的根源在于其国家利益与安全偏好的外交特性、爱国主义与军人优先的国内政治环境、利于军事部门发挥影响力的外交决策机制，以及军工集团的经济利益驱动等四个方面，这些因素根植于美国政治、经济及社会的制度和环境之中。“9·11”事件后，美国外交决策与政策实施中的军事化特征尤为明显，对美国的国际形象、整体实力以及军事行动本身产生了不利影响。奥巴马政府努力尝试降低军事部门对外交决策的参与度，但仍难以从根本上改变美国外交军事化的基本态势。

【关键词】 美国 外交决策 军事化

* 汪晓风，复旦大学美国研究中心讲师。

外交和军事是维护国家利益和国家安全最重要的政策工具，两种手段目标不同，方式各异，分由不同职能部门行使。外交军事化则描述了一种非正常的状态或过程，即军事部门过度介入甚至主导外交决策过程。长期以来，美国维持世界上首屈一指的军事实力，而且信奉必要时坚决使用军事力量的理念，外交军事化便是这种实力和理念长期互动的结果。本文主要分析美国外交军事化的表现、根源和影响。

一、美国外交军事化长期存在

自第二次世界大战结束以来，美国通过构建军事同盟体系，逐步实现了全球军力部署，军事力量成为美国对外政策的最重要支撑，军事部门在美国对外政策中的地位、作用和影响越来越大。

冷战期间，出于与苏联争霸和维护整个西方阵营安全的需要，美国历届政府都将武装力量的建设、部署和运用置于对外政策的首要位置。冷战结束后，美国一度将经济发展置于国家战略的优先位置，即以“经济、安全、民主”的次序处理对外事务。随着国力持续增长和唯一超级大国地位的确立，美国又逐渐倾向于以军事手段解决外交问题，尤其在“9·11”恐怖袭击事件后，美国大幅度增加国防开支，先后发动阿富汗战争和伊拉克战争，推行单边主义的外交政策和先发制人的军事战略，在中东地区推行制度更迭的激进措施，在核军备控制问题上唯我独尊，不遗余力地扩大对外军售，美国对外政策军事化达到前所未有的程度。

（一）军事部门主导外交决策

美国外交军事化首先表现为军事部门^①主导外交决策过程，即国防部及军方高层在整个外交决策体系中居于非常重要的地位，对战略方向和重大决策具有

^① 军事部门通常指一国的军队（武装力量）及其行政管理系统和作战指挥系统，为军队提供后勤保障和教育科研服务的机构也是军事部门的一部分，而以合同方式为军队提供武器装备制造、技术研发、学术研究等服务的各类实体也与军事部门有着密切的利益关系。参见周琪主编：《美国外交决策过程》，北京：中国社会科学出版社2011年版，第149页。

很强的影响力，在外交议程安排中有很大的主导权，而国务院多数时候处于外交决策的边缘位置或沦为单纯的外交政策执行者的角色。

美国国防部、参谋长联席会议、国家安全局等军事部门，国防部长、参谋长联席会议主席等军方高层在安全与外交决策体系中是重要的参与者。第二次世界大战后美国各届政府都非常重视军事力量在对外政策中的运用，这就使得军事部门的意见在外交决策中具有很强的影响力。各位总统任职期间无一例外地表达了对军事部门的尊重和对军事力量的依赖，如哈里·杜鲁门（Harry Truman）强调“如果我们希望保持领导地位的话，我们必须始终是一个军事国家”，德怀特·艾森豪威尔（Dwight Eisenhower）也承认“无论如何，美国的军事安全是我的优先考虑”，约翰·肯尼迪（John Kennedy）则认为“只有当我们的军备足够充足，我们才能确信它们不会被使用”。冷战结束后，美国政府继续坚信军事力量对于对外政策的重要性，乔治·W.布什（George W. Bush）也宣称“我确信一个危险而不确定的世界要求美国拥有一把利剑”^①。这些都表明军事部门和军方高层因其在国家安全中的重要地位而备受重视。

国防部长和参谋长联席会议主席是美国军事部门参与外交决策的主要代表。杜鲁门时期制定全球遏制战略的核心人物是杜鲁门、国务卿迪安·艾奇逊（Dean Acheson）、参谋长联席会议主席奥马尔·布雷德利（Omar Bradley）。1961年肯尼迪就任总统后很快采纳前陆军参谋长马克斯韦尔·泰勒（Maxwell Taylor）主张的“灵活反应战略”，并以此为基础构建其对外政策框架。一些强势国防部长对外交决策的影响非常大，如肯尼迪政府的国防部长罗布特·麦克纳马拉（Robert McNamara）、尼克松政府的国防部长梅尔文·莱尔德（Melvin Laird）、福特政府的国防部长詹姆斯·施莱辛格（James Schlesinger）、里根政府的国防部长卡斯珀·温伯格（Caspar Weinberger）及小布什政府的国防部长唐纳德·拉姆斯菲尔德（Donald Rumsfeld）等都深度参与外交决策过程并且在一定程度上左右了美国的外交政策。在小布什执政期间，热衷对伊拉克发动军事行动的副总统理查德·切尼（Richard Cheney）和国防部长拉姆斯菲尔德更是阿

^① Engene R. Wittkopf et al., *American Foreign Policy: Pattern and Process*, Peking University Press, 2004, p.75.

富汗战争和伊拉克战争的重要推手，致使美国陷入历史上最长的海外战争泥潭。

（二）对外政策偏好军事手段

美国外交军事化的第二个表现是在对外政策工具选择上偏好军事手段。外交和军事都是美国用以推行对外政策和维护国家利益的国家力量，“国家力量是政府在寻求国家目标时可利用的方式和来源，它们可以表现为外交、经济、情报和军事四种方式和来源”^①，对它们的战略运用便可被视为国家安全战略的子战略，而在相当长的时期内，在美国能够成文并具有指导意义的只是国防战略和国家军事战略。^②从国防和国家军事战略与外交政策的关系来看，有效的国防和国家军事战略可以保证外交政策的顺利实施，有效的外交政策也可以降低国防与国家军事战略的实施成本，保障并增进国家利益。

而美国决策者更偏好使用军事手段，自第二次世界大战结束至今几乎每位总统都有属于自己的战争，对其他国家进行小规模军事干预或军事行动也从未间断。从1950年以联合国名义介入朝鲜内战，到最近对恐怖主义组织“伊斯兰国”的空中打击，美国对外发动战争或采取军事行动的目标各异，旗号不一，但在面临多种政策选择时，军事手段往往是决策者的优先考虑。一个颇为流行的说法形象地道出了这种倾向性：无论世界各地发生何种突发事件，美国总统问的第一句话往往是“我们离出事地点最近的航母编队在哪里？”

另一方面，以国际广播、开发援助和学术交流等方式进行的公共外交，是促进其他国家民众增加对美国对外政策的了解和理解以至赞同和支持的政策手段，但由于公共外交周期长、见效慢、效果评估难，决策者们的重视程度不一，多数时期只是作为次要和辅助性的政策工具。在肯尼迪政府时期，美国国务院、国际信息署、常驻联合国代表办公室等机构获得相当于其国内生产总值1%的资金，用于提升美国国际形象和海外影响力的国际传播及非军事行动等项目，而在小布什政府期间，该数字已降至美国国内生产总值的0.2%。

^① US Department of Defense, *The Dictionary of Military and Associated Terms*, Washington DC: Pentagon Publishing, Sep 1, 2009, p.268.

^② 2004年美国情报系统改革后，自2005年开始正式发表国家情报战略。

(三) 武装力量承揽外交职能

美国外交军事化的第三个表现是武装力量过多承担各项外交职能。在美国对外政策中，一些重要的外交职能本应由国务院主导或是依法授权给国务院实施，但在具体执行过程中却为军事部门和武装力量所包揽。武装力量以其专业能力、大量海外军事存在及情报获取能力，逐步获取了相较于其自身职能广泛得多的外交权责。

对外军事援助是外交和军事手段的综合运用，美国对军事援助历来持积极态度，一方面是由于军事援助一直是美国外交政策的重要组成，另一方面则是其经济收益也颇有吸引力。冷战期间，美国军事援助一般是向受援地区和国家提供武器装备或训练人员，以加强同盟或友好国家的防卫能力，促进共同安全，这些援助一般都是无偿的。冷战结束后，除了国家安全的考虑之外，军事援助开始在对外武器销售中起推动作用。就军事援助的授权和决策过程而言，总统可以根据其意愿发挥主导作用，“总统有权在其可以作出决定的条件下，向任何友好国家或国际组织提供军事援助，只要总统认为这些援助有助于增强美国安全和促进世界和平”^①。传统上，军事援助属于国务院的权限，因为它被视为外交工作的一部分，但军事援助所包含的军用物品和军事服务，要由国防部及军方来提供，国防部和军方因此承担了相应的责任。由于1949年《国家安全法》修正案赋予国防部长监督对外军事援助使用的权力，所以国防部在军事援助政策的制定和具体实施中也发挥着重要甚至是决定性的作用。

海外军事存在是美国实现国家安全和军事战略的重要保证。美国一直维持大量的海外驻军和非战斗军事行动人员，以前沿存在保证全球军事影响力。冷战期间，美国的海外军事存在推进到两个阵营对抗的每一条战线和最前沿。冷战后，美国一度致力于削减海外驻军总数，但“9·11”事件后两场战争的爆发又致使海外驻军总数大幅反弹。据美国国防部人力数据中心提供的数据，截至2014年9月，美国在170余个国家/地区有海外军事存在，海外现役军人总数逾12万。^②而

^① “Foreign Assistance Act of 1961,” in *Legislation on Foreign Relations through 2002, Volume I-A*, U.S. Government Printing Office, Jul 2003, p.236.

^② Manpower Data Center of U. S. Department of Defense, “Active Duty Military Personnel Strengths by Regional Area and by Country,” Nov 12, 2014, https://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp_reports.jsp.

在 2003 年 3 月该数字超过了 25 万。^①与之对应的是，驻外使领馆外交人员的数量要少得多，整个国务院及驻外使领馆系统的雇员不过三万余人。海外军事存在作为美国军力伸展的末梢，也进行与驻在国政府和公众的交流和各种非军事行动，实际上也在承担各种外交职能，以至于一些国家的地方官员直接与美军基地军官联系以获取资金和人力支持，这些美国驻军拥有的资源比外交机构更多、办事效率更高。

(四) 外交关系依附军事关系

美国外交军事化的第四个表现是外交关系依附于军事关系，无论是冷战期间，还是进入 21 世纪，美国与其盟友和合作伙伴之间的关系都受到军事关系的影响。

联盟关系是美国维护自身利益的有效手段，也是美国外交的重要支柱。维持联盟体系，加强盟国之间的政治与军事合作，是提高美国武力运用和军事威慑效果的重要手段，也是美国维持其全球领导能力的重要途径之一。在美国看来，联盟在美国的国家安全战略中一直占有重要的地位，以结盟为主要方式获得实力优势，可以提高结盟者单方面的安全系数。冷战时期，为了对抗以苏联为首的社会主义阵营，美国建立了北约及美日、美韩等同盟作为维护美国国家利益的工具。冷战后，美国对其联盟政策进行了调整，以适应新时期国家安全的需要，特别是“9·11”事件后美国更是致力于组建“国际反恐联盟”。由于西方联盟在是否对伊拉克采取军事行动问题上意见不一，美国不惜将分歧和差异公开化，表示盟国关系的亲疏要由是否提供军事基地和军事支援而定。在是否支持对伊拉克采取军事行动问题上，时任国防部长拉姆斯菲尔德提出要“抛弃老欧洲、拥抱新欧洲”、“使命决定联盟”^②，而国务卿鲍威尔除了为美军出兵伊拉克竭力进行辩护之外，并没有在外交上争取到更多国际支持。

冷战期间，由于全球遏制战略的需要，美国在世界各地部署了大量军事基地和设施，大批军队驻扎在海外。冷战结束后，虽然美国在前沿部署的部队规

^① Department of Defense, “Worldwide Manpower Distribution by Geographical Area,” Sep 30, 2003, https://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp_reports.jsp.

^② U.S. Department of Defense, “Secretary Rumsfeld Briefs at the Foreign Press Center,” *News Transcript*, Jan 22, 2003. <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=1330>.

模大大收缩，并关闭了一些海外军事基地，但它仍然以与相关国家签订设施使用协议的方式来保证军事力量在海外的前沿存在，这使军方能够很方便地密切接触驻在国的政府和社会，获得第一手情报。美国海外部队还承担了诸如人道主义救援、参与当地基础设施建设和为驻在国的武装力量提供训练及后勤支援等任务。为此，驻在国官员更乐于与美国军事领导人交往，因为他们手中有可以动用的资金，远非美国外交部门可比。“美国国防部派驻全球各个地区的司令官在海外所发挥的外交和政治作用，超过了美国国务院派出的大使和职业外交官，美国在海外的存在正日益以军事力量为主”^①。美国的大使们“经常发现所在国政府不但通过在华盛顿的使团与美国政府联系，而且通过当地的中央情报局站点或国防专员展开工作”^②。这样，军方就在对这些国家的外交政策制定中取得了更多的发言权。

二、美国外交军事化之根源

美国外交军事化的根源可以追溯到1947年《国家安全法》所确立的国家安全和外交决策机制，美国外交军事化随不同时期国际格局、国内政治博弈和对外政策重点转移等因素而表现各异。总体上，外交军事化体现了美国外交的长期、持续和相对稳定的特点，这是美国外交政策特性、国内政治环境、外交决策机制和利益集团的综合作用的结果。

（一）外交政策特性

外交政策服务于国家安全战略，维护国家利益是国家安全战略的出发点和外交决策应遵循的基本原则。优先关注国家利益和国家安全的的外交政策特性，是美国外交军事化长期存在的直接因素。

美国对国家利益的理解有其相对稳定的内涵，如国家安全，包括防止美国人

^① Dana Priest, *The Mission: Waging War and Keeping Peace with America's Military*, W.W. Norton & Company, Feb 2003, p.12.

^② National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, *The 9/11 Commission Report*, Washington DC: US Government Printing Office, 2004, p.94.

民、领土和国家机构受到外部的现实和潜在的威胁；如经济繁荣，包括保障贸易和投资，保护美国个人和企业的海外利益；如国际秩序，即符合美国近期和长远利益的国际安全和发展环境。自20世纪初取得大国地位后，美国的国家利益便呈现全球分布的特征，其外交政策的一个突出任务便是维护美国的全球利益，因此也必须通过运用其军事力量和保障全球军事同盟体系来更有效地达成上述任务。冷战期间，美国总体上认为其国家安全的最大威胁来自苏联的军事和政治扩张及由此形成的美苏争霸中可能落败的风险。20世纪80年代和90年代，美国的战略重心发生转移，波斯湾成为美国战略的优先考虑，军队则为确保此优先考虑的首选。“这都适当地助长了军事解决方法的新的战略需要，与一种军国主义的倾向结合起来，产生了美国政策的全面军事化，这在‘9·11’事件以后非常明显”^①。冷战结束后，美国认为对国家安全和国家利益的最大威胁来自大规模杀伤性武器的扩散、地区性冲突和恐怖主义，这些不仅对美国的世界领导地位形成挑战，也对美国的本土安全、经济繁荣和价值观的推广构成威胁。^②

1947年《国家安全法》将维护国家利益作为国家安全的优先考虑，维护国家安全的主要职责被赋予了国防部，其内容主要是军事安全和政治安全。^③之后在不同的历史时期，美国对国家的理解便建立在维护国家利益的基础之上，而其内容的变化反映了不同时期对国家利益的不同判断。对国家安全的优先关注促使决策者习惯于运用军事力量来推行对外政策。1950年4月，国家安全委员会对形势进行了评估，并形成了对苏联进行全球遏制的战略指导文件《美国国家安全目标与计划》（NSC68）。文件指出实行遏制战略的基本保障是综合运用自身或其他志同道合的国家的总体力量，而构成总体力量的最基本元素是军事实力，“没有占据优势的总体军事实力，形成战斗力或可动员的军队，所谓的‘遏制’政策，不过是故弄玄虚而已”^④，并正式明确了军事力量在遏制战略中的

① Andrew J. Bacevich, *The New American Militarism: How Americans are Seduced by War*, Oxford University Press, 2005, p.163.

② U.S. White House, “A National Security Strategy of Engagement and Enlargement,” Feb 1996, <http://www.fas.org/spp/military/docops/national/1996stra.htm>.

③ “National Security Act of 1947,” Jul 26, 1947.

④ “NSC 68: United States Objectives and Programs for National Security,” Apr 14, 1950, <http://ftp.fas.org/irp/offdocs/nsc-hst/nsc-68.htm>.

核心作用，该文件也因此被认为是冷战期间美国外交军事化开始形成的指导性文件。^①美国国防部 2001 年出版的《四年防务评估》清晰地表明运用武装力量捍卫国家利益的决心，“美国武装力量的任务是保卫和促进国家利益，并在威慑失败的情况下，决定性地挫败对国家利益的威胁”。^②

（二）国内政治环境

外交政策制定离不开国内政治环境，对于美国而言，总统及其行政班子、政治任命官员、国家安全部门（国防部、情报系统、国土安全部、国务院）、国会、利益集团、媒体与公共舆论、选民等是外交决策过程中的各个权力中心^③，而只有总统和国会拥有宪法赋予的外交权，军事部门并不具有参与外交决策的法定权力，除了通过总统和国会授权外，还可以从选民倾向、政治惯例等渠道来获取外交决策影响力。爱国主义的国内政治环境和对军人和军事部门的社会环境，是美国外交军事化能够长期存在的国内因素。

一方面，军事部门拥有国内爱国主义者和民族主义者的长期支持。国防部作为肩负全部国家安全责任的部门，具有爱国主义的感召力。对于一般公众而言，军队意味着国力强大和民族兴盛，这有助于军事部门在外交决策中取得有利地位。民意测验表明，在美国公众对各种机构的正面评价中，军队经常居于首位。当民众对行政机构、国会、媒体、甚至宗教组织的信任度下降时，唯有对军队的信心在上升。民意调查机构盖洛普（Gallup）自 1973 年开始对美国社会中各类机构或团体的公众信任度进行跟踪调查，军队（1975 年首次被列入）在排行榜上一直位居前列，自 1998 年至 2014 年都是第一。^④当突发危机来临时，美国公众和媒体都会把目光投向他们的军队及三军总司令，美国人民需要一个强有力的总统率领强大的军队带着他们渡过难关。故在美国对外发动战争或采

① Engene R. Wittkopf et al., *American Foreign Policy: Pattern and Process*, p.73.

② U.S. Department of Defense, “Quadrennial Defense Review Report,” Sep 30, 2001, <http://www.defense.gov/pubs/pdfs/qdr2001.pdf>.

③ 罗杰·西尔斯曼等：《防务与外交政策中的政治：概念模式与官僚政治》，曹大鹏译，北京：商务印书馆 2000 年版，第 430 页。

④ Gallup, “Confidence in Institutions, Gallup Historical Trends,” Jun 8, 2014, <http://www.gallup.com/poll/1597/Confidence-Institutions.aspx>.

取军事行动期间，且战场形势比较顺利时，总统支持率一般都比较高。以票数争议经大法官裁决才成为总统的小布什，在“9·11”袭击和阿富汗战争爆发后，支持率大幅上升。当“基地”组织首领本·拉登被击毙后，奥巴马也收获伴随军事成功而来的民意支持，因而公众和舆论的喜好促使总统有发动战争的冲动，特别是在国内支持率较低阶段。

另一方面，军方在国会中有天然的支持者。国会对于是否采取军事行动有相当大的决定权，而在军事问题或需要采取军事行动的对外政策问题上，国会议员选择支持军官们的可能性较高，其中一个重要原因就是国会议员们的军队服役经历，及内心的军队和军人情节。^①冷战期间，大约70%以上的参议员和50%以上的众议员是退伍军人，冷战结束后，这一比例有所下降，如第103届国会有62%的参议员和41%的众议员，即便在第107届国会中也有36%的参议员和29%的众议员有军队服役经历。^②虽然比例逐步下降，但也足以在国会中形成对军方较为有利的局面。

（三）外交决策机制

美国以国家安全委员会为核心的外交决策机制，是外交军事化长期存在的制度因素。1947年《国家安全法》是一部旨在总结第二次世界大战和战后经验教训，对美国的武装力量、外交和情报系统进行全面整合和重组的法律，首次明确了军事、外交和情报机构在外交和安全决策中的核心地位。该法案“为美国未来的国家安全提供了一项综合规划，促使与国家安全相关的各部门和政府职能部门执行相互协调的政策和程序”，“通过设置国防部长、国家军事组织、陆军部、海军部和空军部，协调国家军事组织与联邦政府其他部门和机构在安全事务方面的行动，促进国家安全”^③。根据该法案设立的国家安全委员会，其职能是“协调与国家安全相关的对内和对外政策，促进军方与政府其他部门在

① 周琪：《美国外交决策过程》，第187页。

② Norman Ornstein, “The Legacy of Campaign 2000,” *Washington Quarterly*, Spring 2001, p.102.

③ “National Security Act of 1947,” Jul 26, 1947, <http://osdhistory.defense.gov/docs/NationalSecurityActof1947.pdf>.

国家安全事务方面更有效地合作”；委员会最初的法定成员包括总统、副总统、国务卿、国防部长、陆军部长、海军部长、空军部长、国家安全资源委员会主席及可由总统指定的其他成员。^①从最初的成员构成来看，军事部门显然占有数量上的优势。

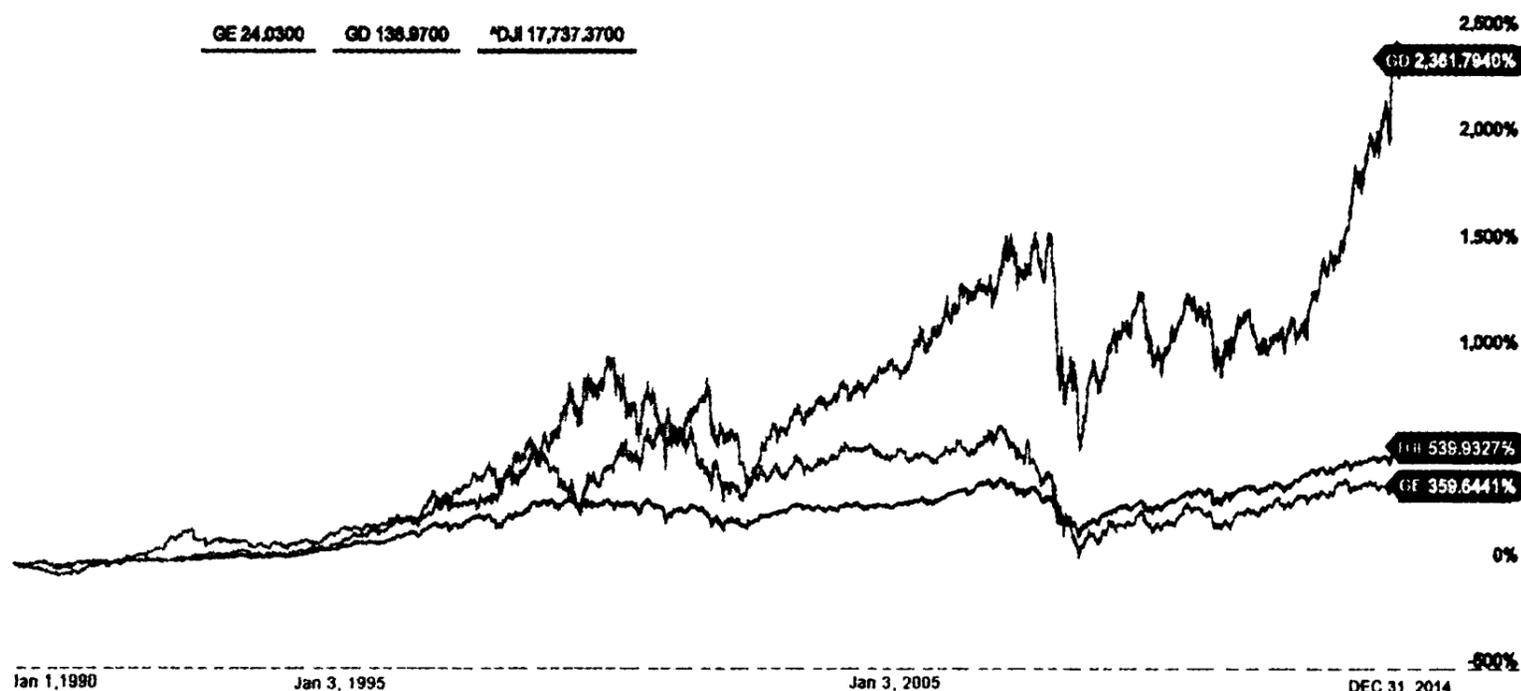
随着国际形势和外交决策需求的变化，1947年《国家安全法》经过数次修订，国家安全委员会也逐步从最初的咨询和协调机构，成为总统最为倚重的常设外交决策平台，其法定成员也固定为总统、副总统、国务卿和国防部长及总统指定的其他成员，参谋长联席会议主席和国家情报总监（2004年之前为中央情报局长）分别作为军事顾问和情报顾问参与国家安全委员会的会议。无论如何变化，美国以1947年《国家安全法》为基础建立起来的安全与外交决策体系，从一开始就将国防部长置于外交决策的核心，而参谋长联席会议主席以军事专家的身份可以对总统、国防部长和国家安全委员会的决策产生重要的影响。

（四）经济利益驱动

美国外交军事化还有其深刻的经济和利益根源，巨额的国防支出通过政府采购向武器装备制造、军事科技研发、军事后勤保障等产业和行业转移，逐渐形成一种经济运行模式，吸附了大量的就业和投资，也形成美国政治中一个结构稳固、诉求清晰和影响巨大的军工利益集团。支持军事扩张的华尔街和军工利益集团，是美国外交军事化长期存在的利益因素。

图1显示，24年间道琼斯指数（Dow Jones Index, DJI）涨幅为539.93%，通用电气（General Electric Company, GE）涨幅为359.64%，低于道琼斯指数，而通用动力（General Dynamics Corporation, GD）涨幅2361.79%，“9·11”事件后通用动力的表现更是远远优于通用电气，两家公司的涨幅差距如此之大，其中一个重要的原因就是通用动力的绝大部分订单来自国防部的武器装备采购项目，而通用电气的主要产品为民用产品、设施和系统，国防采购比例较低。冷战结束后，华尔街的投资者在军工、石油等领域的投资长期稳定增长，收益丰厚，也与政府和军事部门直接或间接的支持密切相关。

^① “National Security Act of 1947,” Jul 26, 1947.



资料来源：雅虎财经 (<http://finance.yahoo.com/>)，作者整理。

图 1 道琼斯指数、通用电气和通用动力股价走势比较图
(1990年1月1日—2014年12月31日)

军工复合体的存在有利于军事部门参与和影响外交决策，军工复合体是国防部、军工企业和国会议员的联合体，三方都可以从巨额国防开支中获取利益。国防部每年都能从国会获得庞大预算，国防合同的承包商遍布美国各州和国会各个选区，因而国防部可以在军火商中找到天然盟友。冷战期间，美国参加了大小数十场地区性战争，同苏联进行了大规模军备竞赛，军事扩张的需要为国防部赢得了巨额国防预算，而军工企业每年从国防部获得数千亿美元计的国防订单，军工复合体成为冷战期间获利最大的利益集团。现在，依托军工复合体控制的资金、工会和媒体等资源，通过游说总统或国会议员或提供竞选经费，军事部门便可取得长期和稳定的政策影响力。

三、美国外交军事化的影响

美国外交军事化的历史可追溯到第二次世界大战结束以后所确立的外交与安全决策机制，其后历届政府则随着国际形势和战略重点的变化而在不同程度上推动或抑制军事化，但都没有从根本上改变外交军事化的基本特性。美国外交军事化对国际和地区稳定造成了长期、恶劣的影响，对美国自身发展也造成

极大伤害，有损其国际形象、整体实力，而军事行动本身，也有违美国外交目标的初衷。

（一）催生全球反美主义

外交军事化的后果之一是长期以来美国对其他国家和地区持续不断的军事干预和武装行动，从而在全球范围催生了此起彼伏的反美主义。反美主义表现为对美国政府、人民或生活方式、价值观的强烈反感甚至仇恨，一些反美主义仅仅是对美国不满及不认同，像很多欧洲人所表现出的那样，而另一些反美主义则是针对美国的极端暴力活动，如“9·11”事件便是在将美国作为整个伊斯兰世界的敌人的情绪支撑下进行的恐怖主义行动。

反美主义表现各异，但与美国推行的对外政策无疑有着直接关系，外交军事化则是激发各国民众产生对美敌意或不满的一个重要原因。第二次世界大战结束以后，美国发动或卷入了数十次大小不一的战争，造成了大量人员伤亡和财物破坏，无数家庭失去亲人，经济发展进程中断，社会秩序失去控制。在美国军队发动过军事行动的一些国家和地区，如朝鲜半岛、中东、拉美等，各国公众对美国的仇视和敌意长期存在，朝鲜、伊朗等一些国家深受美国军事、政治或经济干预之苦，迄今仍未与美国建立正常外交关系，而中东地区受美国军事打击最多，也是反美势力最为集中的地区。

在冷战结束之后，美国凭借超强的经济、军事实力和政治影响力，意图建立其领导下的国际秩序和世界和平，意图以其裁定的标准行使世界警察之职责，以武力干涉他国内部事务，甚至颠覆一国合法政府，还经常根据政治和利益需要改变立场，引发国际社会对其虚伪和霸道一面的反感。美国曾在两伊战争期间支持伊拉克总统萨达姆·侯赛因，而两次海湾战争的矛头都是直接对准萨达姆。美国政府在1998年以前始终支持阿富汗塔利班政权，“9·11”事件后发动阿富汗战争则是以消灭塔利班政权为重要目标，这种翻云覆雨的做派自然为国际社会所诟病，小布什在反恐战争中使用“十字军东征”一词更是激起众多穆斯林的不满。

外交军事化对冲了其通过公共外交和经济援助等途径积累起来的对美国对外政策的理解、认同和支持。“美军在全球的存在即使能够使美国赢得别人的畏

惧，也无力使美国赢得别人的钦慕和拥戴。美国在军事力量上的超强性，无法掩盖其在恐怖主义面前的脆弱性”^①。相反，美国在动用其军事力量去打击一个个反对者或者麻烦制造者的同时，也催生了持续不断的反对力量，这些反美浪潮与恐怖主义、宗教极端势力以及民族分裂主义的融合，造成了长期困扰国际社会的不稳定因素。

（二）阻碍经济社会发展

美国外交军事化的后果之二是对美国经济社会发展的伤害。黩武政策取向耗费了大量的财政资源，虽然大批武器装备和后勤补给促进了武器研发、军工制造、军事科技等相关行业和产业的长期繁荣，成为美国经济增长的重要支柱和一大特色。然而，通过军事扩张带来的经济发展代价过大，实际上是牺牲整个美国社会的福利水平和发展潜力来给军工产业输血，从长期来看，美国国力因军事投入巨大而受损是非常明显的事实。

有观点认为经济利益是美国发动战争所要获取的各项利益中的一项主要利益，“美国要通过对伊拉克动武推倒萨达姆，取得这个国家的石油资源，并将此视为控制整个中东油气资源的一个步骤”^②。但在经济全球化和贸易自由化的大背景下，美国要取得对油气资源的控制也绝非易事。在整个伊拉克战争期间，国际油价一直处于历史高位，而当奥巴马政府将绝大部分军人撤离伊拉克后，油价则降至低位，油价大幅波动的原因并非是美国有效地控制了中东油气资源。与对伊拉克战争逾八千亿美元的投入相比^③，美国从伊拉克战争中取得的经济收益几乎没有得到体现。

另一方面，美国的国防支出及战争费用在联邦预算中占比过大，财政赤字长期高启，用于促进就业、改善民生和增加福利的投入相对受到挤压，这种此

① 辛本健：《美国外交政策的军事化》，载《学习时报》第237期，2004年6月8日。

② 徐步：《关于美国的战争特性及其影响》，载《东北亚论坛》2014年第1期，第30页。

③ 美国国会研究署的报告认为，美国为伊拉克战争和阿富汗战争花费1.6万亿美元，其中伊拉克战争耗资8146亿美元，而根据哈佛大学学者琳达·比尔姆斯（Linda Bilmes）的观点，如果将为服役人员、老兵及其家属提供的长期医保和伤残赔偿、军事补给以及社会和经济成本计算在内的话，两场战争总花费将达到4万—6万亿美元。Mark Thompson, “The True Cost of the Afghanistan War May Surprise You,” *Time*, Jan 1, 2015, <http://time.com/3651697/afghanistan-war-cost>.

消彼长的效应对于民众生活水平的长期影响更为深远。国防预算是政府支出的大头，即便2011年国会通过联邦财政改革法案，将在十年里强制削减国防预算3000亿至5000亿美元，2015财年国防预算部分依然接近5000亿美元，加上逾600亿美元的海外战争费，用于国防部及武装力量的开支占联邦总预算近五分之一。^①此外，自2001年小布什政府发动两场战争十余年以来，美国经济缓慢增长甚至陷入危机，各行业的收入增长相应都比较缓慢，但现役军人和国防部雇员的收入增长却相当可观。这是因为自小布什政府以来美国一直大幅提高军事部门的福利水平，自2001年至2013年底，军队系统的工资和福利增长超过私营部门40%。^②这就拉大了军队和私营部门雇员的收入差距，这也可以视作对军人及其家庭长期参与和支持海外作战的一种回报，但对整个国民收入的均衡增长产生了十分不利的影响。

（三）削弱军事行动能力

外交军事化的后果之三是削弱了美国军队遂行作战任务的能力。这是由于军事部门尤其是海外驻军和作战部队过多承揽外交职能所导致的结果。

冷战结束以后，美国决策者和军方高层都认为国际关系已经发生革命性变化，在新的国际环境下，战争与和平之间没有清晰的界限，而军事技术的灵活性与多样性使得美国可通过军事力量的非战争运用而达到政治目标而无需发动战争。这就要求美军在以战争方式解决问题的同时，也应该以非战争方式更好地维护国家安全。这一设想包含在1993年美国陆军《作战纲要》界定的“非战争军事行动”（Military Operations Other Than War, MOOTW）概念及行动纲要中，包括各种对外援助、反毒品行动、军备控制、监督条约遵守、支持国内民事当局和维和行动等。^③此后各种作战以外的职责和任务被赋予海外驻军甚至负有作战任务的一线部队，结果是一线部队既不能胜任修桥铺路之类工作，也因

① U.S. Office of Management and Budgets, “Budget of the United States Government, Fiscal Year 2015,” Feb 15, 2014, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2015/assets/budget.pdf>. p.58.

② Ibid., p.60.

③ U.S. Department of the Army, *Field Manual 100-5: Operations*, Jun 1993. p.2—0.

暴露在复杂环境下成为狙击手和路边炸弹的目标而造成大量非战斗减员。更为关键的是，过多参与非战争军事行动一定程度上削弱了军队的作战能力。2005年11月美国国防部发布《为稳定、安全、过渡和重建行动提供军事支援》指令，以稳定行动（Stability Operations）代替了非战争军事行动。^①

前国防部长罗伯特·盖茨（Robert Gates）曾表达其对冷战后特别是“9·11”事件后美国的反恐政策过于依赖军事手段的担忧，并认为外交部门的权力和职责应该得到恢复，“国务院应主导美国对其他国家的干预，而军事部门应扮演支持的角色”，“仅靠军事行动不能保证在伊拉克及阿富汗的胜利”，“外交领导人必须获得其在领导美国外交政策中充分行使法定责任所需的资源和政治支持”^②。2009年1月，参谋长联席会议主席迈克尔·马伦（Michael Mullen）指出“美国外交已经过于军事化”。在阿富汗，美军执行了太多传统上由国务院完成的工作，如学校重建、修筑道路、开设电视广播频道等，但“军队并没有计划也没有受过相应的训练从事这样一些工作”^③。军方的各种表态引起了国会的关注，国会两院的军事委员会、外交关系委员会和国际关系委员会多次召开听证会，就美国在阿富汗的政策展开讨论，并明确支持增加对国务院对外援助项目的拨款。

（四）偏离外交政策预期

外交军事化的第四个后果是外交政策目标无法达成。正如从非战争军事行动到稳定行动的转变所揭示的，外交军事化反映了美国决策者的一种一厢情愿的想法和过于简单化的政策选择。军事和外交是维护国家利益和国家安全最重要的两种手段，对于军队能力过度使用的结果往往使外交努力难以奏效。冷战期间，美国既保持对军事科技、军事装备和军事训练的高额投入，也通过情报

^① U.S. Department of Defense, *Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations*, Nov 28, 2005, <http://dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/300005p.pdf>.

^② Ann Scott Tyson, “Gates Warns of Militarized Policy: Defense Secretary Stresses Civilian Aspects of U.S. Engagement,” *Washington Post*, Jul 16, 2008.

^③ Walter Pincus, “Foreign Policy Beyond the Pentagon,” *Washington Post*, Feb 9, 2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/02/08/AR2009020801852.html>.

工作使得决策层对于局势始终有着较为清晰的把握，促使盟友之间联系更为紧密的经济援助和合作及促使对阵营分化瓦解的经济制裁；对于外交领域的纵横捭阖更是高度重视，通过公共外交团结西方，分化和瓦解东方，这些都为美国最终在冷战中获胜奠定了基础。然而冷战结束后，美国将外交工作置于相对次要的位置，国际广播等公共外交投入被大幅削减，再以获取军事绝对优势来寻求自身绝对安全，及至“9·11”事件发生后，美国政府突然发现，它竭尽全力打造的以绝对安全为目标的军事帝国，实际上非常脆弱，不堪一击。

美国的外交目标是建立美国领导下的世界秩序，保持对其他国家的经济、军事、科技的领先优势，推进美国价值观的全球扩展，外交军事化则使其外交政策无法达成预期目标。由于对军事实力的自信和以军事手段解决问题的迷信，美国政府动辄以军事方式解决问题，致使国际社会包括西方社会也对美国的领导地位提出质疑。伊拉克战争造成的美国与老欧洲的分裂即是一个明证。如果说第一次海湾战争是美国尚能在联合国安理会的授权下，组织多国部队既威风又风光地维护国际秩序的正义之举，其战争费用也能由沙特阿拉伯、科威特、日本和德国等慷慨分担，而后每一场战争却都充满争议和反对。而以反恐名义进行的伊拉克战争，则不但导致西方分化，也没得到联合国授权，其盟友法国甚至行使了否决权，巨额战争费用也需要自己来承担，不仅外交受损，也为后来的经济危机埋下隐患。

四、结 语

外交军事化对美国的国际形象、整体实力以及军事行动产生了不利影响，也有违美国外交目标。2006年后，小布什政府推动“转型外交”以扭转这一趋势，奥巴马政府进一步推动去军事化进程，提出诸如加强外交资源投入、扩展巧实力外交、限制军事力量运用和注重发挥国际机制作用等政策举措。

奥巴马以诺贝尔和平奖得主身份入主白宫，同时还继承了两场战争和巨额赤字，第一年就要面对逾万亿美元的亏空，因而决意结束两场战争以降低军事开支，同时增加国务院系统和外交项目的投入以提升外交能力。奥巴马政府很快推出阿巴新战略，强调不能仅靠军事力量解决所有问题，应加强外交努力。

要求“以军事行动创造移交所需条件、增派文职人员以强化正面行动、与巴基斯坦建立有效伙伴关系”^①，在新战略指导下，国务院派出更多文职人员参与阿富汗重建，并且由国务卿和国防部长共同负责在阿富汗的行动。奥巴马政府认为外交手段应优先于军事手段，“对外政策应与原则和务实精神、而非僵化的意识形态紧密结合，武力只是最后的解决办法”^②。在应对利比亚、叙利亚和“伊斯兰国”等危机时，奥巴马顶住要求地面部队介入的压力，显示他对于使用武力非常谨慎。奥巴马政府还认为可通过国际秩序来促进其国家利益，包括巩固和加强联盟体系、与其他力量中心建立和维持合作关系、建立和加强各种合作机制和制度、推动和保持应对全球性共同挑战的广泛合作。^③

总之，由于得天独厚的地理条件，美国本土遭受军事入侵的可能性小于世界上绝大多数国家，比其他主要大国也都有更好的安全环境。但自第二次世界大战结束以来，美国还是比其他国家更多地发起或介入世界各地的冲突，对外交军事化的分析可以为这一现象提供一种思路。外交军事化根植于美国政治、经济及社会制度和环境之中，是美国政治体制、外交决策机制和全球战略目标等诸多因素共同作用下的结果，其结果是向世界展示了一个养武自重和张扬武力的形象，也成为一些地区冲突不断激化和内部动乱长期存在的外因。奥巴马政府认识到外交军事化的诸多消极影响，也采取了一些措施以降低其内外危害，但受制于体制和利益牵绊，也难以从根本上解决问题。由于在相当长时间内，美国仍将作为一个国家利益全球分布和军事能力全球覆盖的超级大国，因而外交军事化不仅是美国的弊端，也是世界的麻烦。

① U.S. White House, “Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan,” Mar 27, 2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/.

② Hillary Clinton, “Statement before the Senate Foreign Relations Committee for the Nomination Hearing To Be Secretary of State,” Washington DC, Jan 13, 2009. <http://m.state.gov/md115196.htm>.

③ U.S. White House, “National Security Strategy of The United States of America,” May 2010.