

美国研究 (季刊)

American Studies Quarterly

学术顾问 陈宝森 王缉思 资中筠 (按姓氏音序排序)

主 编 黄 平

副 主 编 胡国成

执行主编 赵 梅

本期责任编辑 卢 宁 杨会军

编 辑 魏红霞 罗伟清 张 超

英文摘要译审 梅仁毅 傅国英

技术编辑 李 晖

责任校对 秦 秦

编 委 楚树龙 丁幸豪 韩 铁 何顺果 胡国成

黄 平 姬 虹 金灿荣 李稻葵 李剑鸣

梁茂信 陆建德 梅仁毅 倪 峰 倪世雄

秦亚青 任东来 阮宗泽 陶文钊 王荣军

王 希 王孜弘 吴白乙 徐 辉 徐彤武

杨洁勉 袁 明 袁 征 张宇燕 赵 梅

周 琪 (按姓氏音序排序)

《美国研究》是中国社会科学院美国研究所和中华美国学会主办的学术性季刊。刊登中国学者研究美国社会各个方面的文章,包括美国政治、经济、外交、军事、科技、文化、历史、艺术、思潮等。它是中国所有从事研究美国问题的学者们的共同园地,是交流对美国的认识和理解的一个中心。

美国研究

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

2013年第2期(第27卷总第106期)

2013年6月5日出版

专题研究:美国的对外战略调整

- 美国与欧亚安全制度的构建····· 李海东 (9)
- 北约东扩战略与“亚太再平衡”战略对比
- 美国“再平衡”战略对中日钓鱼岛争端的影响····· 夏立平 罗毅 (29)
- 应对霸权衰落:美国中长期战略前瞻····· 潘亚玲 (45)

专 论

- 美国国防开支政策与军力增长关系探究····· 李 凌 (61)
- “九三〇”事件之后美国对印尼局势的反应与对策····· 陈长伟 (74)
- 从“大规模报复”到“有限战争”····· 刘 磊 (93)
- 艾森豪威尔时期美国有关核战略的争论

- 中国人文社会科学核心期刊
 - 中文核心期刊(外交、国际关系类)
 - 中国学术期刊(光盘版)全文收录期刊(CNKI)
 - 中文社会科学引文索引来源期刊(CSSCI)
-
-

学人追思：悼念任东来教授

- 沉痛悼念任东来教授…………… 本刊编辑部(109)
- 史料基础、学术创新与现实关怀 …………… 赵学功(110)
- 任东来教授对美国外交史的探索
- 怀文抱质 彬彬君子 …………… 胡晓进(120)
- 任东来先生的为学与为师

文献与研究

- 美国学界的公共外交研究简况…………… 檀有志(128)
- 美国对阿拉伯世界反美浪潮研究述评…………… 安高乐 陈海燕(144)

书 评

- 从“接触加遏制”到“遏制加接触”…………… 孙现朴(155)
- 读《霸权的角逐：中国、美国及亚洲控制权之争》

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Volume 27 Number 2 Summer 2013

Huang Ping *Editor*

Hu Guocheng *Associate Editor*

Zhao Mei *Managing Editor*

Lu Ning, Yang Huijun *Editorial Assistants*

Wei Hongxia, Luo Weiqing, Zhang Chao *Editorial Assistants*

Mei Renyi, Fu Guoying *English Polishers*

Li Hui *Editorial Technician*

Qin Qin *Proofreader*

Senior Advisers

Chen Baosen, Wang Jisi, Zi Zhongyun

Editorial Board

Chu Shulong, Ding Xinghao, Han Tie, He Shunguo,

Ji Hong, Jin Canrong, Li Daokui, Li Jianming, Liang Maoxin, Lu Jiande,

Mei Renyi, Ni Feng, Ni Shixiong, Qin Yaqing, Ren Donglai, Ruan Zongze,

Tao Wenzhao, Wang Rongjun, Wang Xi, Wang Zihong, Wu Baiyi, Xu Hui, Xu Tongwu,

Yang Jiemian, Yuan Ming, Yuan Zheng, Zhang Yuyan, Zhou Qi

AMERICAN STUDIES QUARTERLY is published jointly by the Chinese Association for American Studies and the Institute of American Studies at the Chinese Academy of Social Sciences. The content of the articles in this journal should not be construed as reflecting the views of either the Association or the Institute.

MANUSCRIPTS SHOULD BE SENT TO: *American Studies Quarterly* at the Institute of American Studies, Chinese Academy of Social Sciences (Addr. Unit A, No.158, Gulouxidajie, Xicheng District, Beijing 100720, China).

SUBSCRIPTIONS: Call (8610) 8408-3531, 8408-3528

Fax: (8610) 8408-3506

Email: zhaomei@cass.org.cn

<http://www.mgyj.com>

ISSN1002-8986 Copyright 1987-2013 American Studies Quarterly

Printed in Beijing, China

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Summer 2013

Vol. 27, No. 2

FOCAL TOPIC: America's Foreign Strategy Adjustment

The U.S. and the Security Construction in Europe and in the Asia-Pacific Region: A Comparative Study on the Grand Strategies of NATO Eastward Expansion and Rebalance to the Asia-Pacific Region *Li Haidong* (9)

The Strategy of NATO Eastward Expansion and that of rebalance toward the Asia-Pacific region stem from different schools of thought and have taken on various features. The fundamental goal of pushing NATO expansion eastward by the US is to promote greater integration in Europe. The U.S. rebalancing strategy aims at shaping a balance of power in favor of the US in the Asia-Pacific region. These two strategies, formulated in the turbulent age and implemented forcefully by the US, reveal the intention of extending the security system led by the US to broader areas in the world. NATO expansion highlights the importance of NATO in transforming applicant countries' internal political structures, while the rebalance strategy works at reconstructing the regional order in the Asia-Pacific region. NATO keeps its stance on opening door to any country, including Russia. The rebalance strategy aims to constrain China from growing stronger and faster. A globalized NATO and the regional structure forged by rebalance strategy raise great possibilities of their convergence in the future. The US can maintain its hegemony through creating a world security system based on revitalizing US-led alliances both in Europe and in the Asia-Pacific area.

U.S. Rebalancing Strategy and Its Impacts on the Disputes between China and Japan over the Diaoyu Islands *Xia Liping and Luo Yi* (29)

U.S. Rebalance Strategy toward the Asia-Pacific region contains five levels of rebalancing: the level of global strategy, of military strategy, of alignment strategy, of military deployment, and of regional economic cooperation strategy. US policy towards the Diaoyu Islands has experienced a process from excluding the Diaoyu Islands from the territory of Japan to transferring the administration of the Diaoyu

Islands to Japan privately. From 1970s to 2009, the U.S government took low profile towards the dispute. However, since 2010, the Obama Administration has pursued the rebalancing strategy, pivoting to East Asia, which became one of the important factors for Japan to “nationalize the Diaoyu Islands.” The analysis of the statements and actions of the U.S. government indicates that the U.S would like to see the continuance of disputes between China and Japan over the Diaoyu Islands, but does not want to see armed conflicts between the two countries, which may put the U.S. in an awkward position. So the U.S. government will continue its policy not taking a position on the ultimate sovereignty of the Diaoyu Islands. However, the U.S. holds that the Diaoyu Islands are under effective control by Japan and opposes any unilateral action to change the status quo. By taking that posture, the U.S. intends to prevent China from recovering the Diaoyu Islands by force, and meanwhile, it also tries to restrict Japan’s intention to take further provocative action over the Diaoyu Islands.

Coping with Hegemonic Decline: Prospects of America’s Mid- and Long-term Strategy *Pan Yaling* (45)

Based on the analysis of the latest debates on the decline of American hegemony, the author argues that among American academic, policy, and media circles there exists, to a great extent, a consensus on American hegemonic decline. Such opinion underlies the basic assumptions of America’s mid-and long-term strategy. Considering that China will become the most likely challenger and America’s decline is full of uncertainty, the United States may plan a set of strategic goals in its mid- and long-term strategy rather than defining a simple strategy to cope with the decline of American primacy. Therefore, America will have great strategic flexibility, will cost less, and become more practical to maintain its primacy. With these three characteristics, America’s mid- and long-term strategy needs to make three kinds of preparation, including theoretical, emotional, and opinion preparation, institutional network building, and continuous strategic rebalancing. This approach is built on the significant strategic strength America still has, but if America ignores the potential restrictions, its strength might be lost, and the United States will eventually fail to cope with the hegemonic decline.

ARTICLES

- A Research on the Relationship between U.S. Defense Expenditure Policy and the Growth of Its Military Power *Li Ling* (61)

By analyzing the scale and the structure of defense expenditures in the United States since World War II, and evaluating the effect of defense spending on the growth of American military power, the author finds that it is the efficient use of the expenditure rather than the growth of defense expenditures or the change of expenditure ratios in armed services and their branches that enhances the effectiveness of American armed forces.

- A Study on America's Response to the 30 September Movement in Indonesia *Chen Changwei* (74)

The 30 September Movement was a watershed in the bilateral relations between the US and Indonesia. After twenty years' alienation, US officials viewed developments in Indonesia in the early 1960s with alarm. They considered Indonesia to be on the road to communism and the United States felt powerless to prevent this from happening. It was the September 30 Coup and the following turbulent events that made the US government realize its policy objectives towards Indonesia. Scholars of these events, however, are in dispute as to the extent of the direct influence of American policy on developments in Indonesia. This study, based on US official publications and declassified documents from other sources, tries to reconstruct the basic approach of US policy towards Indonesia in the several months immediately after the September 30 Coup, in the hope that it will help explain the role the US played in the mass killings following the coup, interpret the American government's response towards the radical changes in Indonesia during this period of time, and evaluate the ability and extent to which the US shaped the final outcome of the events in Indonesia.

- From "Massive Retaliation" to "Limited War": the U. S. Debates on Nuclear Strategy under the Eisenhower Administration *Liu Lei* (93)

In early 1954, with absolute nuclear superiority and the lesson learned from the Korean War, the Eisenhower Administration put forward the strategy of Massive Retaliation which relied on nuclear weapons to contain the expansion of the Soviet bloc. However, with the devel-

opment of Soviet nuclear power, U. S. absolute nuclear superiority no longer existed. U. S. officials and civilians questioned the strategy of Massive Retaliation. Most of them provided the Limited War as the new option in the debate. Later on, the Kennedy Administration changed the strategy into the strategy of Flexible Response. The great debate played an important role in the transition of the two strategies.

In Remembrance of Professor Ren Donglai by Fellow Scholars

Deep Mourning of Professor Ren

Donglai *The Editorial Board* (109)

Historical Facts, Academic Creativeness and Practical Concern:

Professor Ren Donglai's Contribution to the Study of

American Diplomatic History *Zhao Xuegong* (110)

A Gentleman with Wisdom and Integrity: Prof. Ren Donglai

as Scholar and Teacher *Hu Xiaojin* (120)

DOCUMENTS AND STUDY

American Academic Research on Public

Diplomacy *Tan Youzhi* (128)

Summary of American Study of Anti-Americanism

in the Arab World *An Gaole and Chen Haiyan* (144)

BOOK REVIEWS

From "Engagement and Containment" to "Containment and

Engagement": A Review on *A Contest for Supremacy:*

China, America, and the Struggle for Mastery in Asia

by Aaron L. Friedberg *Sun Xianpu* (155)

美国与欧亚安全制度的构建

——北约东扩战略与“亚太再平衡”战略对比^①

李海东

〔内容提要〕美国以推动“大欧洲一体化”为目标而出台北约东扩战略，以打造有利于美国自身利益的均势体系为目标而推出“亚太再平衡”战略。这两大战略都是在时代大变动及美国国内存在较强质疑声音的情况下由美国政府强力推动实施的，反映出美国将其主导的安全架构尽可能地延伸到更广阔地带的战略意图。北约东扩战略偏重对他国政治制度的改造，“亚太再平衡”战略着眼于对亚太区域秩序的重构；北约东扩战略旨在融合俄罗斯，“亚太再平衡”战略则带有鲜明的阻遏中国的色彩。目前，北约在向全球化方向发展，“亚太再平衡”战略则力图打造出亚太区域的安全架构，两者的发展已呈现出相互联接的趋势，反映出美国欲以其联盟体系为核心构建全球性国际安全体系的长远考虑。

关键词：美国外交 国际安全体系 北约东扩 “亚太再平衡” 奥巴马政府

如果说克林顿政府最重大的外交规划是北约东扩战略，那么奥巴马政府的最重大外交规划当属“亚太再平衡”战略，两大战略都具有深远的影响。经过数轮东扩，随着申请加入北约的国家的逐渐减少，北约吸纳新成员的势头渐趋削弱，但它发展伙伴关系的“外展”势头却在逐步加强，北约正显现出其作为全球安全行为体的特征。“亚

^① 特别感谢《美国研究》的匿名审稿专家对论文提出的宝贵意见，还要感谢弗吉尼亚军事学院克利福德·基洛菲(Clifford A. Kiracofe, Jr.)博士与中国人民大学北约研究项目负责人王义桅教授在论文写作过程中提供的帮助。本文得到外交学院国际关系重点学科项目的资助。文中不足之处由笔者负责。

“太再平衡”战略则是从小布什时期就由学界、政界酝酿,并随着奥巴马就任总统而付诸实施的战略规划,它凸显了美国在亚太区域安全与经济构建中不可或缺的重要地位,并展现出广阔的发展前景。从目前来看,在美国的全球安全格局构建中,北约东扩战略与“亚太再平衡”战略呈现出渐趋融合的发展趋势,将给演变中的国际安全体系带来深刻的影响。鉴于两大战略都是美国大战略规划的关键构成部分,存在彼此补充、相互加强的关系,所以将两者进行比较研究有助于揭示冷战后美国大战略的宏观图景及国际安全体系的演变趋势。

就对两大战略的研究而言,国内外学界对美国的北约东扩战略的研究成果较多。^① 总体来看,国内学界对北约东扩的解释大多强调其竞逐权力、排挤削弱俄罗斯的一面,而对东扩对他国政治、经济、社会的全方位改造与“制度化”构建欧洲安全秩序的意义发掘不足。国外学界对于北约东扩的研究,大多带有为美国推行北约东扩战略建言献策的色彩。“亚太再平衡”战略实施时间相对较短,已经公布的权威性资

① 国内关于北约东扩的研究著作有:高华:《透视新北约:从军事联盟走向安全—政治联盟》,北京·世界知识出版社,2012年10月版;刘军等:《北约东扩与俄罗斯的战略选择》,上海·华东师范大学出版社,2010年版;李海东:《北约扩大研究(1949~1999)》,北京·世界知识出版社,2010年版;陈宣圣:《风云变幻看北约》,北京·世界知识出版社,2009年版;邢骅、苏慧民、王毅主编:《新世纪北约的走向》,时事出版社,2004年版;中国现代国际关系研究院美欧研究中心编:《北约的命运》,北京·时事出版社,2004年版等。研究北约东扩的代表性论文有:刘靖华、牛军、姜毅:《论北约东扩:地缘政治与文明特性的双重分析》,载《美国研究》,1997年第3期;李海东:《北约扩展研究综论:国际关系理论的解释与“制度—民主”的分析视角》,载《美欧季刊》(台北·政治大学国际关系研究中心主办),第15卷第1期,2001年春季号;徐海云:《北约扩张的历史与现实分析》,载《中国人民大学学报》,2007年第3期等。国外对北约东扩的学术观点较为多元,此处仅列举少许有代表性的作品。论文集或专著有:Jacques Levesque, ed., *The Future of NATO: Enlargement, Russia, and European Security* (McGill Queens University Press, 1999); Ronald D. Asmus, *Opening NATO's Door: How the Alliance Remake Itself for a New Era* (Columbia University Press, 2004); Richard L. Kugler, *Enlarging NATO: The Russia Factor* (Santa Monica: RAND, 1996); 伊万·迪内夫·伊万诺夫:《转型中的北约:新联盟、新任务和新能力》(赵文亮译),北京·世界知识出版社,2013年版等。国外的代表性文章有:Ronald D. Asmus, Richard L. Kugler and F. Stephen Larrabee, "Building a New NATO," *Foreign Affairs*, Vol.72, No.5, September/October 1993; Strobe Talbott, "Why NATO Should Grow," *New York Review of Books*, Vol.42, Issue 13, August 10, 1995等。

料有限,尽管国内外刊物发表了一些较有深度的分析文章,^①但就笔者目光所及,总体而言,目前对“亚太再平衡”战略的大多数研究主要是政策评论和动态分析。

本文把北约东扩战略和“亚太再平衡”战略的比较研究与美国自身历史发展形成的外交传统联系在一起,对冷战结束以来美国决策者的言论、学者与观察家的评论、相关权威性研究报告和两大战略具体实施过程及客观后果进行分析,进而探讨美国推动北约东扩战略和“亚太再平衡”战略与欧亚安全制度构建之间的相互关系。

一 北约东扩与“亚太再平衡”战略的思想渊源

美国的大战略规划源于它自独立以来在历史发展进程中形成的传统自由主义观念。美国具有追求自由国际主义的清晰目标,其外交实践呈现自由主义传统与现实主义传统的糅合,只是每个政策、战略的侧重点不同。北约东扩战略侧重制度、民主等自由主义要素,而“亚太再平衡”战略则偏重均势、实力等现实主义要素。前者体现出美国外交与安全规划着眼未来的特点,后者则体现出它注重历史的特点。两大战略之间存在着一定程度上的相互衔接和顺承关系。

基于对欧外交的深刻认识和丰富实践,美国决策者形成的基本外交理念是:均势的构建与重建将会引发持久冲突乃至战争,自由与制度的扩展才能够带来持久的和平,这种和平又依赖于美国在区域乃至全球占据主导地位。19世纪“门罗主义北美化”的实践,使美国牢固地确立了在北美地区的主导地位,彻底排除了北美区域出现均势运作机制的可能性。在此进程中,美国形成了按照美国的意识形态以绝对优势

^① 国内的代表性分析文章有:王义桅:《美国重返亚洲的理论基础:以全球公域为例》,载《国际关系学报》,2012年第4期;王鸿刚:《美国的亚太战略与中美关系的未来》,载《现代国际关系》,2011年第1期;宋德里、李高峰:《美国亚太战略中的地缘政治考量》,载《和平与发展》,2011年第4期等。国外的相关研究有的是著作的部分章节,有的以论文形式发表,代表性的论著、论文有:《奥巴马与中国的崛起:一位知情者对美国亚洲战略的记述》(Jeffrey A. Bader, *Obama And China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2012)记录了美国制定战略重心转向亚太的政策的大致过程;《奥巴马时代亚太安全动力》(S. Mahmud Ali, *Asia-Pacific Security Dynamics in the Obama Era: A New World Emerging* (New York: Routledge, 2012)和《亚太的国际政治》(Michael B. Yahuda, *The International Politics of the Asia-Pacific* (Abingdon: Routledge, 2011)对“亚太再平衡”战略有所论述;罗伯特·罗斯的文章《美国转向亚洲的问题所在》(Robert S. Ross, “The Problem with Pivot,” *Foreign Affairs*, Vol.91, No.6, November/December, 2012),研究报告《中国、美国和转向亚洲》(Justin Logan, “China, American, and the Pivot to Asia,” *Policy Analysis in Cato Institute*, January 8, 2013)认为“亚太再平衡”战略会损害美国在亚太的利益,而时任国务卿希拉里·克林顿的《美国的太平洋世纪》(Hillary Clinton, “America's Pacific Century,” *Foreign Policy*, November 2011)则持相反意见。此外,本文行文中提及其他相关论文,在此不一一列举。大体而言,国内学者大多从地缘政治的角度分析美国的“亚太再平衡”战略,阐述该战略实施的理论基础及美国的主要意图。美国学者对“亚太再平衡”战略的看法则存在较大差异(详见正文)。

权力塑造北美政治格局的外交传统。在 20 世纪的“门罗主义全球化”过程中形成的威尔逊主义、杜鲁门主义,也是以绝对优势权力为基础,以国联、联合国、北约等多边制度及众多双边联盟为支撑,以在全球范围内推广自由国际主义秩序为终极目标的外交理念的体现。第二次世界大战结束之后,美国在短短四年内就在政治和军事层面形成了重建欧洲的遏制战略。遏制战略的核心要素是美国构建的联盟体系,其特点是以军事联盟与构建均势的方式巩固西方阵营。这是美国在冲突时期经常采取的战略取向。以绝对优势权力构建一个体现美国意识形态的自由国际主义秩序,是美国在北美及全世界所追求的根本目标。^①冷战结束以来,美国实施的北约东扩战略展现出美国对欧及对俄外交的鲜明的威尔逊主义特色,而其“亚太再平衡”战略规划则带有较为突出的旧外交特色。也就是说,美国对欧及对俄战略与其对亚太地区的战略体现了美国自身历史沿革中形成的两种外交传统。

北约东扩战略的思想渊源大致可以追溯到威尔逊主义。^②威尔逊倡导的“世界因民主而和平”和“建立国际组织以消除反复引发冲突的欧洲均势机制”,构成了冷战后美国大力推动北约东扩的重要思想渊源。^③冷战期间,美国的战略重心在欧洲,它力图对欧洲均势外交传统进行革命性的改造。美国大力推动西欧一体化进程,极力削弱苏联在中东欧地区的影响力并最终促使苏联解体,进而为它在更广阔的范围内消

① 李海东:《试析冷战后美国自由主义外交特色》,载《世界教育信息》(北京·教育部教育管理信息中心),2012年专刊,第37~43页。

② 冷战后美国推动的北约东扩进程通常被认为是挤压俄罗斯战略空间的权力角逐旧思维的延续,可参见:刘靖华、牛军、姜毅:《论北约东扩:地缘政治与文明特性的双重分析》,载《美国研究》,1997年第3期,以及George Kennan,“A Fateful Error,” *New York Times*, February 5, 1997, p.A23; John Lewis Gaddis, “History, Grand Strategy and NATO Enlargement,” *Survival* (Spring 1998), pp.145~151; Michael Mandelbaum, “Preserving the New Peace: the Case Against NATO Expansion,” *Foreign Affairs*, Vol.74, No. 3, May/June 1995, pp.9~13; Michael Mandelbaum, *The Dawn of Peace in Europe* (New York: A Twentieth Century Fund Book, 1996)这些文献。不过,推动北约东扩的美国决策者自己做出的解释与欧洲安全局势的演变,都表明美国规划的北约东扩战略带有鲜明的自由国际主义特色,即威尔逊主义特色。

③ 关于威尔逊主义的争论,可参见:G. John Ikenberry, Thomas J. Knock, Anne-Marie Slaughter and Tony Smith, eds., *The Crisis of American Foreign Policy: Wilsonianism in the Twenty-First Century* (Princeton: Princeton University Press, 2009)一书,书中安妮·玛丽·斯劳特(Ann-Marie Slaughter)对威尔逊主义的解释特别值得关注,她揭示了美国推动北约东扩的思想渊源。斯劳特的文章是:Ann-Marie Slaughter, “Wilsonianism in the Twenty-First Century,” in G. John Ikenberry, Thomas J. Knock, Anne-Marie Slaughter and Tony Smith eds., op.cit., pp.89~117。斯劳特指出,自由国际主义是原汁原味的威尔逊主义,国际冲突与合作源自于单个社会的政治和经济的微观基础。(G. John Ikenberry, Thomas J. Knock, Anne-Marie Slaughter and Tony Smith, op.cit., p.105。)21世纪威尔逊主义的主要原则与信念之一是:在任何社会中,人类的进步都要求自下而上的经济、社会、政治变革。自由民主制度不能由外部力量强加,而必须从社会内部来建立。其他国家或国际制度可以通过创造一个稳定与公平的国际秩序来支持或推进此进程,但不能替代该社会的自身演进。(Ibid., p.110。)美国要致力于创造自由民主国家能够繁荣发展的经济与社会环境。(Ibid., p.109.)

除均势外交机制创造出更为有利的条件。冷战结束后的北约东扩进程,凸显了美国大力推动中东欧国家快速转型、坚决对欧洲旧外交的最后堡垒俄罗斯进行改造的雄心。^①这种美式改造饱受争议且至今尚难以为俄罗斯的政治精英所理解和认同,但在冷战结束以来的20多年中,美国对应该如何构建俄罗斯与北约的关系的认识却在不断地深化。原来美国认为“俄罗斯加入北约”不可思议,现在则认为应当认真考虑“俄罗斯加入北约”的问题,^②这种变化展现出自由国际主义理念在美国对欧及对俄外交中逐渐占据主导地位的趋势。美国对于冷战后欧洲安全的规划,是以中东欧国家为焦点,继而扩展到对俄罗斯施加各种影响和压力。冷战后美国对欧及对俄外交已相对淡化了其在冷战时期以争权力与建均势为指导的遏制战略的旧观念,自由国际主义特色异常明显。^③

2012年,大西洋理事会(Atlantic Council)发表了题为《为2030年规划蓝图:美国在后西方世界的战略》的研究报告,在战略界产生了较大的影响。该报告进一步明确了美国处理北约与俄罗斯关系的基本原则,即“美国战略需要着眼于与跨大西洋伙伴国共同努力,创造一个有利于推动俄罗斯迈向现代化、推进俄罗斯与欧盟、北约的一体化,以及(美国和俄罗斯)在全球议题上展开合作的环境”。^④在最新出版的著作中,兹比格纽·布热津斯基(Zbigniew Brzezinski)明确指出,作为更大和更重要的西方关键组成部分的美国与欧洲,需要在共同价值观和切实的民主承诺基础上建立起更大的合作框架,以使俄罗斯融入其中。也就是说,在2025年后的地缘政治新蓝图中,布热津斯基将俄罗斯划归在一个扩展了的“西方”之内,^⑤他认为一个融入西方的、民主化的俄罗斯对于实现美国的战略蓝图不可或缺。

相形之下,“亚太再平衡”战略思想则是更多地与体现均势构建、地缘政治竞争的

① 关于克林顿政府规划北约东扩战略的主要原因,可参见:《北约扩大研究报告》(李海东译),载《北约是什么:北约重要历史文献选编之一》(王义桅等编译),北京·世界知识出版社,2013年版,第237~265页;Strobe Talbot,“Why NATO Should Grow,”*New York Review of Books*, August 10, 1995, p.27; Madeleine Albright,“Enlarging NATO: Why Bigger Is Better,”*Economist*, Vol. 342, Issue 8004, February 15, 1997, pp.21~23. 这些文献表明,威尔逊主义是美国规划北约东扩战略的指导思想。

② Charles A. Kupchan,“NATO’s Final Frontier: Why Russia Should Join Atlantic Alliance,”*Foreign Affairs*, Vol.89, No.3, May/June 2010, pp.100~112. 该文认为北约应当吸纳俄罗斯,这显示美国战略界对俄罗斯与北约关系的看法出现了新趋势。

③ G. John Ikenberry and Anne-Marie Slaughter, *Forging A World of Liberty Under Law: US National Security in the 21st Century* (Final Report of the Princeton Project on National Security), September 27, 2006, pp.26~27, available at: <http://www.princeton.edu/~ppns/report/FinalReport.pdf/>

④ Atlantic Council (Robert A. Manning as principal drafter), *Envisioning 2030: U.S. Strategy for a Post-Western World*, A Report of the Strategic Foresight Initiative at the Brent Scowcroft Center on International Security, (Washington DC: Atlantic Council, 2012), p.23.

⑤ Zbigniew Brzezinski, *Strategic Vision: America And The Crisis of Global Power* (New York: Basic Books, 2012), pp.132~155.

现实主义理念相联系。按照布热津斯基的观点,美国须构建确保其绝对主导地位的有利的地缘政治和均势局面。这很大程度上反映了美国决策者制定“亚太再平衡”战略的指导思想。实际上,与布热津斯基所提政策建议大致相同的是“普林斯顿国家安全项目”的研究成果《铸造法制下自由世界的美国大战略》,它构成了美国“亚太再平衡”战略的思想基础和行动指南。而对“亚太再平衡”战略进行深刻理论解读的,当属约翰·米尔斯海默(John Mearsheimer)与斯蒂芬·沃尔特(Stephen Walt)。

布热津斯基认为,从本质上说,美国作为亚洲地区稳定平衡者而实施的接触政策,应是19世纪和20世纪早期英国在欧洲大陆所发挥的离岸平衡作用的翻版,即美国不卷入区域内部的角逐,也不试图在该区域获得主导地位。^①美国在亚洲的“平衡性接触”也将合乎中国的利益,因为美国在政治上和经济上参与亚洲事务有助于亚洲地区保持稳定。美国和中国应该有意识地避免两国的经济竞争变成政治敌对。两国需要的是双边和多边的密切接触,而不是相互排斥。^②

《铸造法制下自由世界的美国大战略》(以下简称“普林斯顿报告”)对奥巴马政府外交政策的制定产生了深远影响。^③报告的作者指出,他们的根本目的是要帮助美国决策者抓住机遇,为在各个领域增进美国利益奠定基础。^④尽管“普林斯顿报告”认为现实主义强调对均势的无限制追求,其冰冷算计从未令美国人民感到满意,美国必须寻求一项基于和信守其价值观的外交政策,^⑤但是它对中国的描述及它提出的对华政策建议,反映出报告的撰写者所倡导的美国亚洲战略具有强烈的现实主义色彩。报告认为,在经济和安全领域,中国的崛起是未来数十年中美国外交政策制定者面临的最为重要的挑战。美国没有与一个潜在的重要经济和军事对手处理关系的经验。^⑥未来25年内,美国可能会丧失与对手展开合作以寻求解决全球经济问题的机会,也可能会丧失能够保持现有多边框架的经济力量;世界上可能会出现一个拥有影响力但缺乏与美国建立伙伴关系动机的经济力量(这个经济力量可能是中国,也可能

① Zbigniew Brzezinski, op.cit., p.189.

② Zbigniew Brzezinski, “Giants, but Not Hegemons,” *New York Times*, February 13, 2013, available at: <http://www.nytimes.com/2013/02/14/opinion/giants-but-not-hegemons.html?pagewanted=2>.

③ “普林斯顿报告”的写作者跨民主、共和两党,涵盖政界、学界、商界众多精英,且该报告形成的过程持续数年,它实际上成为指导未来10年或更长时期内美国对外政策的指导性文件。从某种程度上来讲,它对美国外交的影响堪比1947年乔治·凯南署名“X先生”发表在《外交季刊》上的文章。

④ G. John Ikenberry and Anne-Marie Slaughter, *Forging A World of Liberty Under Law: US National Security in the 21st Century* (Final Report of the Princeton Project on National Security), September 27, 2006, p.58.

⑤ G. John Ikenberry and Anne-Marie Slaughter, *Forging A World of Liberty Under Law: US National Security in the 21st Century*, p.58.

⑥ G. John Ikenberry and Anne-Marie Slaughter, *Forging A World of Liberty Under Law: US National Security in the 21st Century*, p.69.

是中国领导的一体化的亚洲区域集团)。^①“在亚洲,美国应当寻求建立一个美国能够完全参与其中的泛太平洋而不是泛亚秩序。”^②而中国正在处心积虑地以排除美国的方式发展与亚洲其他部分的经济与政治联系。^③

尽管“普林斯顿报告”的作者强调“美国的目标不应当是限制或遏制中国,……而是在有共同利益的领域内接触中国”,^④但他们总体而言还是没有摆脱以竞争的视角看待亚太区域内中美关系的思维。按照“普林斯顿报告”的观点,“中国是导致亚洲出现破坏性变化的潜在源头之一,^⑤是美国的潜在对手(adversary)。”^⑥报告提出,美国要在东亚地区建立一个具有吸引力的、独一无二的国际秩序模式,和平地与中国在东亚地区展开影响力的竞赛,“劝中国不要产生霸权野心,并制止中国对邻国采取侵略行为”。^⑦为此,美国要在亚洲加强与日本、韩国、印度及其他国家之间的联系,建立一个崭新的多边框架。^⑧“普林斯顿报告”提出的主要建议是:美国政府的决策焦点应离开中东,回归中国和亚洲的其他区域。^⑨这就是奥巴马执政以来着手落实的影响深远的战略规划的路线图。

“普林斯顿报告”的主要撰写者约翰·伊肯伯里(John Ikenberry)近来对亚太地区的形势做出了进一步的说明。他指出,“亚太地区大国关系的本质在发生变化,从不完整的霸权体系过渡到不完整的势力均衡。现在亚太地区的范围已延伸到印度、澳大利亚。旧体系对某些国家仍有吸引力,新的势力均衡并没有将美国挤出亚太。”中国需要找到符合美国利益的安抚邻国的方法。^⑩作为当代美国自由国际主义理论的主要阐释者,伊肯伯里实际上是以中美竞争的视角来看待中国在变化中的亚太形

① G. John Ikenberry and Anne-Marie Slaughter, *Forging A World of Liberty Under Law: US National Security in the 21st Century*, p.69.

② G. John Ikenberry and Anne-Marie Slaughter, *Forging A World of Liberty Under Law: US National Security in the 21st Century*, pp.9, 48~49.

③ G. John Ikenberry and Anne-Marie Slaughter, *Forging A World of Liberty Under Law: US National Security in the 21st Century*, p.11.

④ G. John Ikenberry and Anne-Marie Slaughter, *Forging A World of Liberty Under Law: US National Security in the 21st Century*, p.48.

⑤ G. John Ikenberry and Anne-Marie Slaughter, *Forging A World of Liberty Under Law: US National Security in the 21st Century*, p. 48.

⑥ G. John Ikenberry and Anne-Marie Slaughter, *Forging A World of Liberty Under Law: US National Security in the 21st Century*, p.15.

⑦ G. John Ikenberry and Anne-Marie Slaughter, *Forging A World of Liberty Under Law: US National Security in the 21st Century*, pp.49~50.

⑧ G. John Ikenberry and Anne-Marie Slaughter, *Forging A World of Liberty Under Law: US National Security in the 21st Century*, p.50.

⑨ G. John Ikenberry, op.cit., p.58.

⑩ 《中美摩擦的烈度会加剧吗? 20位中美顶尖学者的对话》,载《环球时报》,2013年1月31日第14版(国际论坛栏目)。

势中的作用的。

米尔斯海默的观点更能反映美国“亚太再平衡”战略的动机。他批判美国冷战后以自由帝国主义理念支配对外大战略的规划,认为这种理念支配的战略规划导致美国处于持续的战争状态,离岸平衡理论是可以纠正以往战略指导思想出现偏差的处方。^①米尔斯海默认为离岸平衡理论适用于亚太地区,“一个富有的中国不会是一个满足于现状的国家,而将是一个致力于获得地区霸权的侵略性国家。这种情况的发生不符合美国的利益。”^②他指出,中国对自身安全环境的控制愿望日益增强与美国反对中国增强控制力的愿望之间的冲突,很可能导致中美之间未来出现高烈度的安全竞争的局面,而且很有可能会导致战争爆发。因此,美国应终结对华经济接触政策,实施阻碍中国经济增长的政策。^③作为米尔斯海默的“学术盟友”,哈佛大学肯尼迪政府学院的斯蒂芬·沃尔特认为,美国实施离岸平衡战略的时机已经到来。离岸平衡是美国实力处于优势时最理想的大战略。通过确定优先关注的区域及依靠区域中的盟国,离岸平衡战略能够降低美国被迫卷入毫无价值的冲突的危险性,并鼓励其他国家采取更多措施帮助美国。同样重要的是,离岸平衡理论利用了美国有利的地缘政治位置,利用了地区性大国对彼此的担忧超过对美国的担忧的倾向。但它不是一个被动的战略,而且它不排除动用美国的所有力量来推进美国的核心利益。^④得克萨斯农工大学(A&M)的克里斯托弗·雷恩(Christopher Layne)也认为,美国的新亚洲战略是离岸平衡理论的胜利。美国决策者终于开始掌握离岸平衡的精髓,使它能够从象牙塔进入美国决策的现实世界。^⑤

美国政界中对离岸平衡理论的支持者也越来越多。美国四星海军上将格里·罗格海德(Gary Roughead)公开赞扬离岸平衡理论的优点。^⑥海军战争学院(Naval War College)学者赫尔姆斯(J.R. Holms)和尤史哈拉(T. Yoshihara)也承认离岸平衡理

① John Mearsheimer, “Imperial By Design,” *The National Interests*, Issue.111, January/February 2011, pp. 16~34.

② John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (W.W.Norton & Company, 2003), pp.401~402.

③ John Mearsheimer, “The Gathering Storm: China’s Challenge to U.S. Power in Asia,” *Chinese Journal of International Politics*, No.4 (Winter 2010), pp.382, 390.

④ Stephen Walt, “A Bandwagon for Offshore Balancing,” available at: http://walt.foreignpolicy.com/posts/2011/12/01/a_bandwagon_for_offshore_balancing/ “Offshore Balancing: An Idea Whose Time Has Come,” available at: http://walt.foreignpolicy.com/posts/2011/11/02/offshore_balancing_an_idea_whose_time_has_come/

⑤ Christopher Layne, “The Triumph of Offshore Balancing,” available at: <http://nationalinterest.org/commentary/almost-triumph-offshore-balancing-6405/>

⑥ Admiral Gary Roughead, “Speech at the Cutting the Fuse Conference on Capitol Hill: Offshore Balancing,” available at: <http://cpost.uchicago.edu/blog/2011/09/03/admiral-gary-roughead-offshore-balancing/>

论的影响力,并注意到这一理论正在得到普遍应用。^①被广为引用的由新美国安全中心(Center for a New American Security)2012年发表的关于南中国海的战略形势报告,则更为直接地反映了离岸平衡理论的现实指导意义。^②该报告主要撰写者罗伯特·卡普兰(Robert Kaplan)非常明确地指出,离岸平衡战略是保障美国在亚太区域的利益的最好方式。^③陆伯斌(Robert Ross)认为,“亚太再平衡”战略展示了美国维护亚太地区均势的决心。^④在美国的战略重心转向亚洲之前,离岸平衡理论在美国的内部讨论中获得了越来越多的关注和认同,对于奥巴马政府出台“亚太再平衡”战略起到了推波助澜的作用。实际上,“亚太再平衡”战略与现实主义者反复强调的隔岸平衡者的观点具有相当大的共通之处。

客观而言,中美关系的性质决定着亚太地区秩序构建的最终结局,当前中美关系恰处于承上启下、继往开来的又一关键时期。在此背景下,美国对亚太地区的战略规划,就是以中国为聚焦点进而推动自身与亚太区域其他国家发展关系。美国对中国的战略也就成为理解美国“亚太再平衡”战略指导思想的关键。美国对华政策带有鲜明的遏制要素:“美国外交政策团体支持‘遏制加接触政策’(congagement),即军事遏制与经济接触相结合。不论出于何种目的或意图,遏制加接触至少自冷战结束以来就一直美国的对华政策。”^⑤

当然,美国战略界中也出现了希望建立中美联盟关系的声,代表人物是托马斯·巴尼特(Thomas Barnet)。他提出,“中国和美国都在变化,^⑥美国最好的朋友就是经济上同美国密切相关的国家。在国际社会中,现在比美国更像资本主义的是中国。……我预测,未来中国与美国的关系将比美国与日本的关系更密切。”^⑦这种声音的出现,表明美国战略界对中美关系的未来有了某种程度的新认识,尽管这种主张目前仍然无法成为美国对华战略的主流观点。

应该说,美国对北约或欧洲的战略规划与它对亚太战略的规划处于不同的发展

① J.R.Holmes and T. Yoshihara, “An Ocean Too Far: Offshore Balancing in the Indian Ocean,” *Asian Security*, Vol.8, No. 1, 2012, pp.1~26.

② Robert Kaplan, “Cooperation from Strength: the United States, China and the South China Sea,” in P.M. Stone, ed., *Cooperation from Strength: the United States, China and the South China Sea* (Washington, D.C.: Center for a New American Security, 2012), pp.3~31.

③ Robert Kaplan, “Why John J. Mearsheimer Is Right,” available at: <http://www.cnas.org/node/7667>.

④ Robert S. Ross, “The Problem with Pivot,” *Foreign Affairs*, Vol.91, No.6, November/December, 2012, p.76.

⑤ Justin Logan, “China, American, and the Pivot to Asia,” *Policy Analysis in Cato Institute*, No.717, January 8, 2013, p.5, available at: <http://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa717.pdf>.

⑥ 转引自刘明福:《中国梦:中国的目标、道路及自信力》,北京·中国友谊出版公司,2013年版,第232页。

⑦ 刘明福:前引书,第232页。

阶段。北约东扩战略表明,美国对欧及对俄外交已进入了促进东西方一体化的阶段,而“亚太再平衡”战略则反映出美国的亚太战略依然处于一个很可能导致亚太出现巨大分裂的阶段。正如基辛格在其近著《论中国》中所言,在北大西洋地区的国家间出现战略对抗局面已是难以想象的事情,而在亚洲国家间发生对抗的危险依然存在,(因为)亚洲依然坚守着威斯特伐利亚体系的原则,即外交的目的是保持均势。^①应该说,美国实施其冷战后两项大战略规划的指导理念截然不同。布热津斯基的以下结论对理解美国对欧与对亚战略指导思想的区隔或许更有帮助:“为在欧亚大陆的西半部和东半部做出有效反应,美国必须发挥双重作用。它在西方必须是更大和更广义的团结(greater and broader unity)的推动者和保证者,它在东方必须是主要国家之间的平衡者和协调者。”^②这也就是说,美国试图在东方打造一个复杂均势局面的计划与它试图复兴整个西方的做法并行不悖,“扩大西方,平衡东方”^③是布热津斯基向美国决策者提出的新时代大战略规划的核心主张。可以看出,美国以面向未来的视野规划并实施北约东扩战略,以回归历史的思维规划并实施“亚太再平衡”战略。

二 北约东扩战略与“亚太再平衡”战略的实施

北约东扩战略与“亚太再平衡”战略这两大战略的实施有可比性。笔者认为,两大战略的出台背景、具体实施及它们对国际安全体系建构的深刻影响等问题,值得关注。

首先,两大战略出台与落实所处的时代背景与美国战略重心的调整密切相关。冷战结束后,美国的战略重心长时间在欧洲,它利用自身的优势地位巩固那里的自由国际主义秩序。这也是为何美国在冷战后头 20 年全力改造北约并以北约为中心构建泛欧安全架构的关键原因。应该说,北约已经通过东扩进程实际上成为主导当今欧洲安全的核心架构。相较而言,2008 年美国金融危机以来,国际体系再次处于深刻变化之中,变化的规模和性质与 1989 年至 1991 年的国际体系巨变大体相当。执政之初,奥巴马政府就认识到,国际秩序处于深刻变革之中,亚洲对美国的利益至关

① Henry Kissinger, *On China* (New York: The Penguin Press, 2011), p.515.

② Zbigniew Brzezinski, *Strategic Vision: America and The Crisis of Global Power*, pp.185, 192.

③ Robert Steck, “Expanding the West, Balancing the East: ‘Strategic America and the Crisis of Global Power’ by Zbigniew Brzezinski,” available at: <http://www.europeaninstitute.org/EA-February-2012/expand-the-west-balance-the-eastzbig-vision-for-us-policy-makers.html/>

重要。^①跨太平洋关系已成为国际安全、经济与商业结构的核心。

影响当前国际格局演变的关键和体现国际秩序流动性的区域是亚太。新安全架构的框架在亚太地区尚未定型,亚太地区可能会出现新的秩序,美国与地区内的关键行为体之间的互动,将会决定尚未明确界定的地区安全框架的走向。^②正是因为如此,在对欧洲安全架构的构建基本完成之后,美国着力在亚太地区打造保持美国主导地位的制度架构就成为美国对外战略的应有之义。这是美国全球战略布局的重要表现。正是在此背景下,美国战略重心转向亚太的“再平衡”战略通过重要决策者的推动而付诸实践。在2011年10月的亚洲之行中,时任国防部长列奥·帕内塔认为,美国正处在从中东迈向亚太的转折点上,这种变化将引发战略再平衡。^③希拉里·克林顿也明确指出:“地缘政治的未来将由亚洲而不是阿富汗或伊拉克来决定,美国恰好处于行动的中心。”^④上述表态说明亚太区域成为美国战略重心的态势已趋明朗。

与美国战略重心转向亚太的规划相配合,在继续吸收新成员的同时,北约加速了其与亚太国家建立伙伴关系的东扩进程。建立伙伴关系机制是当今与未来一段时期内北约展示其在亚太区域存在和发挥实质性作用的关键举措,也是北约迈向全球化的重要体现。也就是说,北约作为一个由欧美国家构成的区域性安全组织,其制度架构已延伸到全球,影响力逐渐呈现出在全球范围内扩散的态势。目前北约已与阿富汗、澳大利亚、伊拉克、日本、巴基斯坦、韩国、新西兰、蒙古等国建立了伙伴关系,并通过积极介入亚太地区出现的危机而展示其意欲在本地区发挥作用的愿望。北约因此实际上成为美国推动欧洲国家与其一道将战略重心共同聚焦亚太的主要工具。北约与美国在亚太构建的“轮毂式”联盟体系在“亚太再平衡”的进程中相汇集,一个全球性国际安全体系的雏形已初现端倪。

其次,两大战略都是在美国国内存在较强质疑声音的情况下由政府强行实施的。相较而言,美国国内对于北约东扩规划的争议较为激烈,而对于东扩战略的实施进程则争议较少;“亚太再平衡”战略在规划过程中争议不大,而它的实施进程却充满争议。^⑤美国在启动北约东扩进程之时,强调要实现建立一个广阔的、不可分割的一体

① Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2012), p.9.; Richard C. Bush III, "The Response of China's Neighbors to the U.S. 'Pivot' to Asia," available at: <http://www.brookings.edu/research/speeches/2012/01/31-us-pivot-bush/>

② S. Mahmud Ali, *Asia-Pacific Security Dynamics in the Obama Era: A New World Emerging* (New York: Routledge, 2012), p.xiv.

③ Adam Entous, "U.S. Won't Cut Forces in Asia," *Wall Street Journal*, October 25, 2011.

④ Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy*, November 2011, Issue 189, pp.56~63.

⑤ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2012), pp.16,79,111~115,140~142.

化欧洲的目标,扩大北约是通向此目标的重要途径。但这一官方立场受到以凯南为代表的一批美国精英的质疑。^①“亚太再平衡”战略规划是共和、民主两党及政、学、商界人士在对小布什鲁莽反恐政策反思的基础上得出的跨党派产物。奥巴马政府实施“亚太再平衡”战略后引发了中国的质疑,促使美国学界部分人士反思其利弊得失,进而出现较多反对奥巴马实施“亚太再平衡”战略的人士,他们认为应停止实施该战略。陆伯斌(Robert Ross)、戴维·兰普顿(David Lampton)^②、迈克尔·奥斯林(Michael Auslin)^③、迈克尔·史文(Michael Swain)^④等是这种观点的代表性人物。其中,陆伯斌可谓是“坚决”反对“亚太再平衡”战略的学者。

陆伯斌认为,奥巴马政府“亚太再平衡”战略将加剧亚太地区的紧张局势和冲突。“美国正冒险卷入涉及毫无战略价值和经济利益的岛屿的敌对之中。”^⑤陆伯斌指出,“亚太再平衡”战略使中国认为美国已改变冷战结束以来的对华接触战略,中国不得不相应地重新评估美国对华政策的性质。尽管美国希望看到一个与美国极力推动的国际体系运作机制相融合的中国,但中国会认为美国以联盟为基础构建区域乃至全球安全架构的努力与国际关系现实之间存在着严重的脱节。“亚太再平衡”战略已经损害了美国的安全利益,继续实施将导致中国增强对美抵制,阻碍中美双方在贸易及全球经济稳定等议题方面的有效合作。这对美国而言弊大于利。因此,陆伯斌主张:美国应采取克制政策而不是咄咄逼人的政策,应该避免卷入亚太地区复杂的主权宣示(sovereignty claims)之中。这更合乎美国的国家安全利益。^⑥陆伯斌确实指出了奥巴马政府在实施“亚太再平衡”战略时出现的一系列弊端。不过,通过对美国外交史的考察,可以发现,美国在其外交处于关键转折时期所酝酿的大战略规划一旦付诸实施,就难以改变。

第三,北约东扩战略与“亚太再平衡”战略显示出美国的“安全制度化”长远规划,也即将美国主导的安全架构尽可能在广阔地带延伸,但具体到如何打造欧洲和亚太的核心制度架构,美国运用了不同的理念与实践。

① 李海东:《美国国内反对北约扩大的主要观点》,载《国际论坛》,2003年第3期,第59~64页。

② “Roundtable: Turning to the Pacific: U.S. Strategic Rebalancing toward Asia,” available at: <http://www.nbr.org/publications/element.aspx?id=607>.

③ Michael Auslin, “America Doesn’t Need a Pivot to Asia,” *The Wall Street Journal*, August 27, 2012.

④ Michael D. Swaine, “America’s Asia Pivot Threatens Regional Stability,” *The National Interest*, December 7, 2011, available at: <http://nationalinterest.org/commentary/washington—destabilizes—sino—american—relations—6211/>

⑤ Robert S. Ross, “The Problem with Pivot,” *Foreign Affairs*, Vol.91, No.6, November/December, 2012, p.80.

⑥ Robert S. Ross, “The Problem with Pivot,” *Foreign Affairs*, Vol.91, No.6, November/December, 2012, p.82.

从克林顿政府到奥巴马政府,美国在推动实施北约东扩战略的过程中,均未强调要在欧洲构建均势的重要性,而是以促进民主和推广规范的威尔逊主义为北约扩大的理由。^①在欧洲的主导性安全架构已明晰之时,亚太地区安全架构却正处于构建的关键阶段。现有的亚太区域性组织总体而言具有较为鲜明的相互制衡与彼此竞争的色彩。目前,亚太地区有上海合作组织、美国的双边联盟体系、以东盟为核心的一系列区域组织及亚太经合组织(APEC)等制度架构。上合组织与美国的双边联盟体系之间存在着明显的相互平衡的意味,而巩固以东盟的系列区域组织及亚太经合组织为核心的亚太制度又存在难以体现美国主导地位的问题,因此,美国国家情报委员会的一份报告认为,“在日益多极化的亚洲缺乏一个牢固有效且能够控制或缓解不断加剧的紧张局势的区域安全框架,这是全球最大的威胁之一。由于中国实力上升、区内的民族主义情绪日益高涨,以及亚洲国家对美国是否会继续涉足该地区抱有疑虑等等,亚洲国家将会更缺乏安全感。一个不稳定的亚洲将使全球经济遭受大范围的损害。”^②

客观地讲,亚太地区的区域组织要比世界任何其他地方都更多元化。不过,国家情报委员会的报告认为,“在亚洲建立一个区域性的集体安全秩序的前景并不明朗”,这主要是因为亚洲国家难以就“何为亚洲”这一问题达成共识。这也成为美国推动亚洲建构符合美国利益的区域制度安排的有利因素。美国希望自身作为亚洲的重要组成部分融入并推动亚洲迈向更为广泛的一体化。^③

按照国家情报委员会这份报告的分析,亚洲地区的发展趋势或许将继续推动该地区国家沿着两个方向发展:经济上依靠中国,安全上依靠美国或它们之间相互支持。……这种模式很可能会延续到2030年。^④从宏观层次来讲,亚洲秩序大致存在四种前景或选项:1.现有秩序继续存在下去,即在美国领导并支持的现有联盟(alignments)基础上构建的区域框架内,以规则为基础的合作与平静的竞争相互结合,美国拥有的压倒性权力地位可以保证亚洲的发展及经济一体化沿太平洋轴心而不是排他性的亚洲轴心去发展;2.均势秩序,即美国的作用下降,大国的权力竞争加剧,美国退回到“孤立主义”或者美国经济的衰落使它对亚洲联盟的承诺受到削弱,并使美国保持其区域安全保障者地位的意愿遭到削弱,这是一个适宜于竞争的秩序;3.一个巩固的区域秩序,即东亚共同体沿着欧洲式的民主和平道路发展,中国政治的自由化是

① Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon and Schuster, 1995), pp.818, 822~826.

② *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, December 2012 (A Publication of the National Intelligence Council), p.ix, available at: <http://info.publicintelligence.net/GlobalTrends2030.pdf/>

③ *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, p.58.

④ *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, p.79.

实现这一秩序的前提,美国继续作为安全保障者在区内发挥作用;4.一个以中国为中心的秩序,即排他的等级性的秩序。^①

美国在东亚的庞大政治、经济和军事存在,以及美国竭力维护自身在亚太地区的领导地位,都预示着它绝对不会接受第四种选项。如果中国的政治体制不进行美国认可的“变革”,美国同样无法接受第三种选项。当前美国的实力在下降,它在亚洲的领导能力和领导地位遭到质疑,所以第一个选项将面临诸多挑战。第二个选项对美国而言没有吸引力,但是更契合美国实力日益下降的状况。第一个选项(领导地位与制度架构是核心要素)和第二个选项(均势是核心要素)是美国在自身及国际形势处于大转折时期对欧洲和亚太战略的可行选项。可以看出,美国对北约东扩中的制度延伸和巩固,与“亚太再平衡”进程中的地区制度的构建,持有不同的理念,采取了不同的做法。

第四,在两大战略中,美国都采取了使其盟国无法独立自卫的政策。北约东扩战略已基本完成了以美国为主导的欧洲区域性安全体系的维持与巩固,在这一过程中,美国致力于对新加入国或申请加入国的国内政治制度进行改造,而“亚太再平衡”战略则尚处于美国对亚太的既有区域秩序进行改造的阶段。

北约东扩战略与“亚太再平衡”战略的基石都是美国的联盟体系。两大战略都是以联盟为核心重构欧亚区域安全架构的过程。美国的领导地位是通过“使其盟国无法单独自卫”的方式实现的。^②美国并不敦促其北约盟国和亚太盟国全力自卫,而是不断地向这些国家承诺,美国可以在危机时出手,担任可靠的首要平衡者。^③可以说,没有美国的帮助,它的盟国将无法独立保卫自身的安全。而美国的强大经济实力是它保持欧亚联盟体系的基础,“重建海外的领导地位依赖于重建国内的经济”,^④但美国近年来的经济衰退对它维持和巩固它在世界上的领导地位构成了巨大的挑战。

北约东扩战略具有鲜明的改变他国内部政治制度的色彩,东扩进程基本上是对加入的对象国进行内部政治制度改造的过程。也就是说,通过东扩战略,北约在保持其军事性质的前提下,着力强化安全与政治建构,旨在打造一个安全与政治共同体。而且由于冷战后美国进行了三轮北约扩容,大多数申请加入的国家已经被纳入了北约,现在的申请国数量少且与他国有尖锐的纷争,未来继续扩大北约将会面临更为严峻的挑战。相比之下,美国的“亚太再平衡”战略在巩固其联盟体系的同时,带有塑

① *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, p.80.

② Justin Logan, *op.cit.*, p.22.

③ Justin Logan, *op.cit.*, p.12.

④ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2012), p.7.

造亚太政治、安全秩序的强烈意愿,反映出亚太地区的大国关系兼具合作与竞争的特点,也表明亚太(尤其是东亚)国家并未因区内经济一体化进程的加速而形成本区域的政治共同体。应该说,“‘亚太再平衡’战略是美国规划在亚太保持其主导地位的关键步骤,它服务于在新形势下确保美国领导地位的目标,提供了促进贸易与投资、与外国伙伴建立灵活军事联系,并重塑全球及地区组织以建立一个维护美国领导地位的框架,从而更准确地因应国际体系中力量分配的(变动)。”^①

2013年3月11日,奥巴马的国家安全顾问托马斯·多尼伦(Thomas Donilon)在亚洲协会(The Asia Society)发表题为《2013年的美国和亚太》的演讲,进一步论述了美国的亚太政策,并阐明美国的“亚太再平衡”战略的五大支柱,即强化盟友关系;深化同新兴大国的伙伴关系;同中国构建稳定、富有成效的建设性关系;加强东盟和东亚峰会等地区性制度安排的作用;帮助亚洲建立一个维护共同繁荣的地区经济架构。“亚太再平衡”战略是全方位的综合性战略,为实施这一战略,美国动用了其所有的权力要素,包括军事、政治、贸易与投资、价值观等等。^②

需要指出的是,“亚太再平衡”战略在安全领域带有强烈的守旧特色,防止美国在亚洲的双边联盟被削弱,维持双边联盟的活力,是美国实施“亚太再平衡”战略的初衷。“亚太再平衡”战略目前并非旨在扩大美国的亚太联盟体系,而是旨在强化其既有的联盟体系,具有强烈的维护和加强美国在亚太地区存在的意味。亚洲不少国家对加入以美国为核心的联盟并不像欧洲国家加入北约那样积极。也就是说,“亚太再平衡”战略所着力打造的亚太区域秩序有明显的不确定性,对亚太地区经济、政治、安全秩序的构建具有潜在的分裂性影响。

三 北约东扩的俄罗斯因素与“亚太再平衡”的中国因素

在北约东扩战略中,美国对俄罗斯采取的是融合政策,而在“亚太再平衡”战略中,美国则对中国加以防范。两种做法截然不同,出自不同的政策考量。互补性与竞争性分别是美国在推动北约东扩战略和“亚太再平衡”战略时处理大国关系的鲜明特点。

北约东扩战略是在美国国势如日中天而俄罗斯的实力和国际地位急剧下降的背景下推出的,“亚太再平衡”战略则是在美国深陷经济危机与战争泥潭而中国的实力

^① Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal and Michael E. O'Hanlon, "Scoring Obama's Foreign Policy: A Progressive Pragmatist Tries to Bend History," *Foreign Affairs*, Vol.91, No.3, May/June, 2012, p.42.

^② Tom Donilon, "The United States and the Asia-Pacific in 2013," available at: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2013/03/20130311143926.html#ixzz2NJ0j0LI3/>

与国际地位急剧上升之时出现的。北约东扩战略带有强烈的利用俄罗斯的衰弱而迫使它实现政治转型的色彩；而“亚太再平衡”战略则是美国为应对正在崛起的非西方大国而提出的解决之道。北约东扩战略的政治意义在于，它通过提供安全屏障从而推动中东欧国家“转型”成为西方国家。“亚太再平衡”战略则很可能在区内引发纷争与冲突，激化区内原有的国与国之间的矛盾，其主要功能是旨在构建均势以打造有利于美国自身利益的地缘政治格局。

北约东扩战略与“亚太再平衡”战略都引起了区域大国的警觉抑或强烈反对。美国希望通过北约东扩来改造加入国的政治制度，加强美国与加入北约的国家的关系。在1990年代，北约东扩计划曾被普遍认为是导致欧洲再次分裂的规划，现在它则被越来越多的政学界人士认为是一个推动“大欧洲一体化”的积极进程。基于大欧洲一体化的设想，美国推动北约实现了巨大变化，北约的军事联盟性质日益以安全和政治共同体的形式来展现，原来它的合法性和存在的理由是欧美国家需要联手对付确定的敌人，而现在它存续的理由则是所有国家都需要应对综合性的安全挑战。^①

尽管北约东扩使俄罗斯与北约分歧巨大，北约与俄罗斯的关系发展进程也异常曲折坎坷，但俄罗斯意欲融入欧洲安全架构及它对大国地位的渴求，使它必然会保持并尽可能地加强与北约的联系。美国以北约为核心吸纳新成员并构建伙伴关系的规划，突出了北约在相互补充且彼此强化的欧洲安全架构中的主导地位。按照大欧洲一体化的逻辑，北约与俄罗斯之间有积极互动、彼此融合的迫切性与合理性。^②尽管从目前来看北约与俄罗斯最终实现融合的前景相当渺茫，但从长远看，不能排除两者相互融合的现实可能性。北约、欧盟、欧安组织等欧洲的诸多安全机制之间总体而言呈现出相互融合、彼此互补的关系，这为北约与俄罗斯化解疑虑、增进互信创造了有利的条件。美国战略界正重新审视俄罗斯加入北约的可能性，以致于在美国的权威刊物中出现了呼吁美国与北约其他国家决策者认真考虑吸纳俄罗斯加入北约的声音。而美国人在1990年代曾认为不存在这样的可能性。

相较而言，美国“亚太再平衡”战略具有鲜明的针对中国的色彩。“亚太再平衡”战略目前并不着眼于扩大美国在亚洲的联盟和在亚洲国家实现政治“变革”，而是着眼于美国在亚洲存在的不可或缺性及打造体现美国主导地位的政治、安全与经济框架。2008年以来，美国在亚太区域的盟国或伙伴国在经济上日益依赖中国，而在安全或战略领域则日益依赖美国。美国及其盟国并不乐见此局面持续下去。美国一方

① 高华：《透视新北约：从军事联盟走向安全—政治联盟》，北京·世界知识出版社，2012年版，第1~28页，第585~605页。

② 李海东：《俄罗斯能否加入北约探析》，载《俄罗斯研究》，2005年第3期，第33~37页。

面担心自身被排挤出亚太经济一体化的进程,另一方面又希望其盟国及伙伴摆脱对中国的经济依赖。为此,美国在加强它在亚太区域已有联盟的同时,大力推动“跨太平洋战略经济伙伴协定”(TPP)的落实,以期在亚太地区确立符合美国需要、反映美国经济领导地位的自由贸易区,从而实现将亚太纳入美国主导的经济与安全架构之中的目标,并进而彻底改变中国在亚太经济中的主导地位。所以,美国大力推动的“跨太平洋战略经济伙伴协定”存在着在亚洲迈向经济一体化的进程中制造分裂的危险。在“亚太再平衡”战略的安全面向上,美国试图以其双边联盟为核心,构建体现其价值与利益的制度架构。由于中美之间在战略层面严重缺乏互信,^①美国的“亚太再平衡”战略实际上成为在亚洲制造分裂的诱因,影响亚太地区实现真正的包容性一体化,极有可能会导致亚太区域安全形势的动荡。该战略带有强烈的冷战色彩,是美国对华防范的一面日趋加强的表现。

在“亚太再平衡”战略中,美国巩固其联盟体系、构建亚太区域的经济架构的努力,与它对对华关系的思考和定位紧密相关。尽管美国决策者反复强调“亚太再平衡”战略不是针对中国,但美国对华政策的官方声明与实际政策(言论与实践)之间一贯存在着巨大差距。美国官方声明一直否认“亚太再平衡”战略针对中国,而是反复强调“世界上任何外交、经济或安全挑战的解决都离不开中国,离不开美中广泛、富有成效且具建设性的双边关系”,^②不希望两国关系被定义为对手或对抗关系,美国政府否认大国之间必然对抗的逻辑,反对那些要求美国遏制中国的声音,并希望美中建立一种新型的关系模式。在奥巴马政府看来,一个良好的对华战略是欢迎中国扩大其在国际事务中的合法作用,促使中国崛起与国际规范和法律相一致,塑造亚太环境,保证中国的崛起对于亚太区域而言是稳定的而非破坏性的因素。^③时任国防部长帕内塔(Leon Panetta)曾就美国将绝大多数海上军事资源部署于亚太区域做出解释,表示美国无意遏制中国,美国重新部署军力是要推动中国与其他国家一道迎接人类共同面临的挑战,这些挑战包括:满足人道主义援助和需求、应对大规模杀伤性武器的扩散、遏制毒品走私和海盗活动、处理与贸易相关的问题、商讨如何改善海上交

① 王缉思、李侃如:《中美战略互疑:解析与应对》,可参见:http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2012/3/30%20us%20china%20lieberthal/0330_china_lieberthal_chinese.pdf

② Tom Donilon, “The United States and the Asia-Pacific in 2013,” available at: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2013/03/20130311143926.html#ixzz2NJ0j0Ll3/>

③ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2012), p.7.

通线的议题。^①实际上,应对这些挑战根本不需要动用超过一半以上的美国海军力量。^②美国是通过实际行动表明,它不欢迎中国军力的增强。毋庸置疑,“亚太再平衡”战略具有排他性与竞争性。

相当多美国政学界人士持有如下观点:“中美存在着将对方视为自身安全利益最严重威胁的倾向”;^③“一个更为强大、蒸蒸日上的中国对美国国家安全不利”;^④“尽管美国的政治领袖一再否认‘亚太再平衡’战略剑指中国,但美军实际上正致力于在亚太地区遏制中国,而且军方规划者已经在亚洲展现出旨在置中国海洋商业利益于危险之中的态势”。^⑤此外,许多亚太国家的政要或观察家也认为美国的“亚太再平衡”战略是针对中国的。澳大利亚前总理陆克文(Kevin Rudd)认为,中国正迫使美国丧失其在太平洋地区的影响力,美国重返亚洲实现“新平衡”的政策是恰当正确的。^⑥澳大利亚学者阿兰·杜邦(Alan Dupont)认为,“再平衡”战略完全是为了应对中国崛起和中国人民解放军的现代化所带来的挑战。^⑦印尼驻美大使迪诺·帕蒂·达拉(Dino Patti Djalal)则呼吁美中不要在亚太争夺权力和影响力,要为“和平而竞争”。^⑧新加坡总理李显龙(Lee Hsien Loong)在接受《澳大利亚人报》采访的时候也表示,希望中美在美国的“再平衡”政策实施中要“既竞争又合作”。^⑨

确实,“对美国而言,未来一段时期的主要战略问题将是应对中国的崛起”。^⑩尽管中美双方决策层都阐明了保持互信互惠与合作关系的决心,但奥巴马政府的“亚太再平衡”战略反映出美国对中美关系前途未卜的焦虑和担忧,带有鲜明的大国权力角逐的性质。

① “Remarks by Secretary of Defense Leon Pannetta En Route to Singapore,” June 1, 2012, available at: <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5047/>

② Justin Logan, op.cit., p.10.

③ S. Mahmud Ali, *Asia-Pacific Security Dynamics in the Obama Era: A New World Emerging* (New York: Routledge, 2012), p.xiv.

④ Justin Logan, op.cit., p.14.

⑤ Justin Logan, op.cit., p.9.

⑥ Kevin Rudd, “Beyond the Pivot A New Road Map for U.S.-Chinese Relations,” *Foreign Affairs*, Vol.92, No.2, March/April 2013, p.9.

⑦ Peter Hartcher, “US Marine Base for Darwin,” *The Sydney Morning Herald*, November 11, 2011, available at: <http://www.smh.com.au/national/us-marine-base-for-darwin-20111110-1n9lk.html/>

⑧ Dino Patti Djalal, “Remarks at Carnegie Endowment Event,” December 6, 2011, available at: http://carnegieendowment.org/files/120611_transcript_RebalancingAsiaTies.pdf/

⑨ Greg Sheridan, “Thumbs-up from Singapore over Increased US Presence,” *The Australian*, September 29, 2012, available at: <http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/thumbs-up-from-singapore-over-increased-us-presence/story-fn59niix-1226483778902/>

⑩ Michael B. Yahuda, *The International Politics of the Asia-Pacific*, p.346.

结 语

北约东扩战略与“亚太再平衡”战略反映出美国外交传统中两种不同理念的相互作用,以及美国外交所具有的高度灵活性。美国能够根据国际形势的变化及时调整其战略重心,从而使其对外战略更具全球性、更富有成效。北约东扩战略旨在打造和巩固美国主导的欧洲安全架构,具有明显的对他国国内政治制度加以改造的特色;“亚太再平衡”战略则是通过构建美国主导的亚太区域安全架构来突出美国在亚太安全 and 经济领域的不可或缺性。北约东扩战略与“亚太再平衡”战略均旨在维护美国在国际事务中的领导地位。根据美国的外交传统,美国不愿安于现状或静止式的稳定,犹豫不决、撤退或保持现状会被看作是给美国带来严重负面后果的政策行为。如果美国不在国际舞台上着眼长远,重振其领导地位,那么美国就会受到巨大的损害。^①而美国投射权力和威慑安全威胁的能力一直都依赖于美国与联盟体系中的盟友的合作。^②对于这一点,杰弗里·贝德(Jeffrey A. Bader)说得很清楚:美国必须参加和领导(亚太)地区最重要的多边组织,包括具有潜在的政治和安全作用的新组织。^③

通过对比分析,笔者认为,北约东扩战略着眼于未来,是美国外交进程的高级阶段,“亚太再平衡”战略注重历史,是美国外交进程的初级阶段。美国有将它成功推动北约转型以构建欧洲安全大厦基石的经验应用于亚太区域的战略趋向。事实上,大西洋共同体的成功构建的确已使欧洲难以发生大规模的军事冲突,而相形之下,尽管亚太区域最终出现一个包容中美两大国的“太平洋共同体”^④的可能性是存在的,但亚太区域一体化的制度构建进程却主要由于中美之间的分歧而前途未卜。

北约东扩战略与“亚太再平衡”战略都是当今美国“大战略规划”的重要“作品”,不论美国国内政治及政府领导人发生何种变化,美国政府都会继续推进这两大战略。在当今世界处于大转折的时代背景下,北约正在并将继续加快向亚太区域延展其制度架构,日益全球化的北约与美国通过“亚太再平衡”战略试图打造的亚太安全架构,

① Atlantic Council (Robert A. Manning as principal drafter) *Envisioning 2030: US Strategy for a Post-Western World* (A Report of the Strategic Foresight Initiative at the Brent Scowcroft Center on International Security, Washington DC: Atlantic Council, 2012), p.6.

② Atlantic Council (Robert A. Manning as principal drafter), *Envisioning 2030: US Strategy for a Post-Western World*, p.18.

③ Jeffrey A. Bader, op.cit., p.8.

④ 基辛格认为,为化解中美在亚太区域发生冲突的危险性,亚洲在安全架构的构建进程中应效仿北大西洋地区,借鉴“大西洋共同体”的经验来构建“太平洋共同体”,可参见:Henry Kissinger, *On China* (New York: The Penguin Press, 2011), pp.527~530。基辛格的主张极富远见,但它能否实现取决于相关各方能否进行持续有效的互动。

已显现出相互对接、相互支撑的发展态势,不能排除两者最终结合在一起的可能性。这样一来,美国将得以在欧洲与亚太地区打造一个体现其领导地位、价值与利益诉求的全球性的国际安全体系。不过,必须指出,美国以联盟为核心维护其领导地位、铸造国际安全体系的努力,必将给世界和平带来巨大的不确定性,值得持续关注。

李海东:外交学院国际关系研究所教授

(本文责任编辑:卢宁)

美国“再平衡”战略对中日钓鱼岛 争端的影响^①

夏立平 罗毅

[内容提要]美国亚太“再平衡”战略,包括全球战略、军事战略、联盟战略、军事部署、区域经济合作战略等五个层次的“再平衡”。美国对钓鱼岛政策经历了一个从把钓鱼岛排除在日本版图之外到将钓鱼岛行政权私相授受给日本,但在中日钓鱼岛争端中采取低姿态立场,再到高调介入中日钓鱼岛争端的演变过程。奥巴马政府推行“再平衡”战略,高调介入东亚事务和钓鱼岛争端,是日本采取将钓鱼岛国有化等挑衅行动的重要外部因素之一。从美国政府关于钓鱼岛争端的言论和行动情况分析,美国既希望中日因钓鱼岛问题持续相争,又不愿由于中日发生武装冲突而使美国处于尴尬境地。因此,美国将继续其“在钓鱼岛最终主权归属问题上不持立场”的政策,但宣称钓鱼岛“处于日本的有效控制之下”,并反对任何改变现状的单方面行动。与此同时,美国也对日本进一步采取挑衅行动的意图进行制约。

关键词:美国外交 战略 亚太 再平衡 钓鱼岛

2010年下半年以来,美国奥巴马政府推出以“再平衡”为核心的新亚太战略,将其全球战略和军事战略的重点转向亚太地区,特别是东亚地区,对中日钓鱼岛争端产生了较大的影响。本文在对美国政府文件、美国高级官员的政策性讲话、美国前高级

^① 这是夏立平主持的教育部人文社科重点基地重大项目“美国大空战略及其对中国国家安全的影响”(项目批准号:2009JJD810003)的中期成果之一,也得到同济大学国家985工程哲学社会科学创新基地项目“全球治理与中欧关系”和“全球变化与中国国家利益研究”的资助。

官员披露的部分信息、美国国会听证会记录等文献进行分析的基础上,对美国“再平衡”战略和对钓鱼岛政策进行梳理,进而探讨美国“再平衡”战略对中日钓鱼岛争端的影响。

一 美国“再平衡”战略的主要特点

奥巴马政府新亚太战略称为“再平衡”战略,包括五个层次的“再平衡”:

(一)全球战略“再平衡”:将美国全球战略的重点转向亚太地区。

冷战时期,美国全球战略的重点长期在欧洲。冷战结束后,欧洲已不存在对美国的重大威胁,欧洲本身也不存在重大军事安全问题。在这种情况下,美国小布什政府2001年刚上台时曾打算将美国全球战略的重点转到东亚地区。“九一一”事件后,小布什政府认为,恐怖主义是美国的主要威胁,而要消除恐怖主义,必须推翻伊拉克萨达姆政权,使伊拉克民主化,并以此为榜样,实现中东民主化。因此小布什政府将美国全球战略重点转到中东地区。

奥巴马政府上台后,重新认识到亚太地区对美国极端重要的战略价值。2011年11月17日,奥巴马总统在对澳大利亚国会发表演说时宣称,美国是一个太平洋国家,亚太地区是美国未来的战略重点地区,并将为此倾注力量。他说,尽管美国在削减防务预算,但他指示其国家安全团队将美国“在亚太地区的存在和任务看作最优先事项”,“美国正在将我们的注意力转向亚太地区的巨大潜力”。^①

当年11月,时任美国国务卿希拉里·克林顿发表文章宣称:“亚太地区已成为全球政治的一个关键的驱动力”,“利用亚洲的增长和活力是美国的经济和战略利益核心,也是奥巴马总统确定的一项首要任务。亚洲开放的市场为美国进行投资、贸易及获取尖端技术提供了前所未有的机遇。我国国内的复苏将取决于出口和美国公司开发亚洲广阔和不断增长的消费群的能力。”^②她强调:“在战略上,无论通过捍卫南海的航行自由、应对朝鲜的扩散问题还是确保该地区主要国家军事活动的透明度,保障整个亚太地区的和平与安全,对全球的发展越来越至关重要。”^③

2012年2月,时任美国国务卿希拉里·克林顿在美国国会作证时称:“美国相

① Speech by US President Barack Obama to Australian Parliament, November 16, 2011, available at: <http://www.americanrhetoric.com/speeches/barackobama/barackobamaaustralianparliament.htm>.

② Hillary Clinton, “The Pacific Century of the United States,” *Foreign Policy*, November 2011, p.6.

③ Hillary Clinton, “The Pacific Century of the United States,” p.8.

信,在 21 世纪,没有哪一个地区对于美国未来的经济、安全较亚太地区更为重要”。^①这些成为 2010 年下半年以来美国奥巴马政府高调“重返亚洲”的指导思想。

(二)军事战略“再平衡”:将美国军事战略重心转向亚太地区。

2012 年 1 月 5 日,美国总统奥巴马宣布推出一项新国防战略方针,强调美国虽然面临预算压力,但将努力确保其“军事超强”地位,同时将美国军事重心转向亚太地区。新战略暗示美国将缩减陆军规模,并减少在欧洲的军事存在,转而加强在亚太地区的军事存在,以维护亚太的“安全与繁荣”。^②

这一新战略建议放弃长期遵循的“打赢两场战争”的战略原则,美国将不再参与像在伊拉克和阿富汗进行的旷日持久的大规模维稳军事行动,也不会同时进行两场大的战争,而要有能力打一场主要的战争,同时遏制另一个主要的潜在对手发起另一场大的冲突,即“1+”战略。美国国防部《新国防战略方针报告》针对中国的色彩明显增加,强调必须集海、陆、空及海军陆战队的资源为一体,突破中国、伊朗等国家“阻止美国进入南海、波斯湾及其他战略地区的任何行动。”报告评估认为,美国应当具有威慑任何新出现的“反介入”战力的能力。此外,报告呼吁美国军方加大武器研发投入,以对付中国等国家利用远程导弹和雷达阻止美国军力靠近。报告主张,美国军事部门必须更有效地协同配合,整合所有情报、监控、侦察能力,以及网络安全工具、作战原则于一体,以应对这些挑战。

冷战时期,美国在 20 世纪 70 年代曾经提出“空地一体战”理论,重点对付苏联在欧洲对美国发动大规模地面进攻的意图和能力。该理论的应用极大提高了美军空地联合作战能力,在海湾战争和伊拉克战争中发挥重要作用。

近年来,随着中国国防现代化的发展,美国对中国军事能力和意图的担心上升。2009 年 9 月,美军启动由空海军共同开发的新作战概念——“空海一体战”计划。2010 年 5 月,时任美国国防部长盖茨在一次讲话中,正式提出了“空海一体战”概念。2011 年 11 月,五角大楼新建一个由 4 个军种共计 15 人组成的空海一体战办公室,以便将陆军纳入“空海一体战”作战行动中,并进行联合管理。“空海一体战”最初只包括海军和空军,至此美国国防部又将陆军纳入其中,使应用“空海一体战”理论成为美军各军种联合作战的新发展方向。

① Opening Remarks by State Secretary Hillary Clinton before the House Foreign Affairs Committee, “Assessing US Foreign Policy Priorities Amidst Economic Challenges: The Foreign Relations Budget for Fiscal Year 2013,” Washington, DC, February 29, 2012, available at: <http://www.state.gov/secretary/rm/2012/02/184906.htm>.

② US Department of Defense, “Sustaining U.S. Global Leadership: Priority for the 21st Century Defense,” January 2012, available at: http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.

“空海一体战”理论包括三个核心理念,即网络化、联合、深入打击。

“网络化”指通过建立稳固和高效的通信网络,将美军各军种单兵、单个作战平台与各级指挥、控制、情报、联勤机构以及它们之间紧密联系在一起,保持决策优势,有效地进行作战和各种军事行动。

“联合”指美军各军种在行动中密切协调,在指挥控制系统实行新的模式,通过多方向和路径袭击,增加战斗效率,让目标处境艰难,无法适应。

“深入打击”指美空军和海军将向任何需要破坏的敌军系统发动进攻,即使这些敌军系统在对方的纵深,以进入达到行动目标所需的争夺地区。

通过网络化、联合、深入打击,美空军和海军将在三个方面开展行动:破坏、摧毁、消除。“破坏”指进攻敌方战斗网络,尤其是破坏情报、监视和侦察系统以及指挥控制系统,以切断敌军对军舰、导弹、电子战系统和飞机的指挥,使敌军对错误目标发动袭击。“摧毁”指压制和摧毁敌军武器运输平台,如舰船、潜艇、飞机和导弹发射架,阻止对手扩大区域封锁范围,削弱其反介入和区域拒止能力。“消除”指消除敌方的进攻能力,提高美军防御系统的有效性。

“空海一体战”理论将指导今后美国空军和海军的训练和备战,特别是联合训练,并指导美军研制和装备实现这一目标的武器。

(三)联盟战略“再平衡”:重点加强与亚太盟友关系以维持和强化美国的领导地位。

奥巴马政府特别强调,通过加强盟友和伙伴关系建立一个以美国为首、以美国的盟友和伙伴及地区机构为主干的网络。2012年2月,时任美国国务卿希拉里·克林顿在阐述美国外交的五大重点时宣称,在亚太地区,奥巴马政府正在以“前所未有的”努力打造一个强大的国家关系和机构网络。正当美国在全球削减开支时,美国要以更少的成本在外交关注焦点做得更多。在亚洲,美国正在推进“前瞻性外交部署”,其内容包括:加强与盟友关系,发起新的战略对话和经济倡议,建立和加入重要多边组织,寻求与缅甸接触的可能等。^①

美日“同意深化美日战略磋商”,开始重新修订防卫合作指针。2012年11月,日本向美国建议,希望修改日美防卫合作指针,重新划定保护日本的“防御线”,应对中国对日本西南部岛屿的威胁。2013年1月17日,日美两国政府在日本防卫省举行关于修改日美防卫合作指针的第一次事务级磋商,讨论修改指针事宜。时任美国助

^① Opening Remarks by Secretary Hillary Clinton before the House Foreign Affairs Committee, “Assessing US Foreign Policy Priorities Amidst Economic Challenges: The Foreign Relations Budget for Fiscal Year 2013.”

理国务卿坎贝尔宣称,美军和日本自卫队愿意开展更有效的合作。据分析,日美两国关于修改日美防卫合作指针的磋商至少需要一年时间,目的是谋求进一步加强美军和日本自卫队的军事合作。

近年来,奥巴马政府扩大和加强与日本、韩国、菲律宾、泰国、澳大利亚等盟国,以及越南、印度等国的联合多边军事演习。

(四)军事部署“再平衡”:加强美国在亚太的军事存在。

美国既抵近可能爆发冲突的地域进行军事部署,又加强三个岛链的三线军力配置。

美军加强在亚太地区海空军的前沿部署。2012年3月9日,时任美国防部长莱昂·帕内塔在夏威夷表示,美国将根据新出台的国防战略指针,在亚太地区增加军事力量。他宣称,美军将削减部队规模,但未来的美军将更灵活、部署更迅速、技术更先进,其中的重要一环就是强调在亚太地区与中东地区的“前沿部署”。^①

2012年3月8日,美国防部副部长阿什顿·卡特(Ashton B. Carter)在参加一个军工企业研讨会时说,在未来几年内,美军在亚太地区舰只数量占总舰只数量的比例将从目前的52%增加到60%,其中包括增加一艘航空母舰。这将使美军在亚太地区的航母数量达到6艘。当前,美军一共拥有11艘航母。^②

美海军太平洋舰队潜艇部队司令部设在夏威夷,该部队目前拥有4大潜艇基地,分别位于夏威夷珍珠港、加利福尼亚州的圣迭戈、华盛顿州的班戈及关岛。班戈核潜艇基地驻有10艘“俄亥俄”级弹道导弹核潜艇,属于美国战略核打击力量。而只有5艘该型艇部署在大西洋沿岸的基地。与此同时,美军方还在对“俄亥俄”级核潜艇装备的核弹头进行改进,使其能钻入地下爆炸,摧毁敌方的地下指挥所。

部署在中太平洋珍珠港海军基地和西太平洋关岛阿普拉海军基地的20多艘“洛杉矶”级、“弗吉尼亚”级攻击型核潜艇,是美国海军在太平洋战区、中央战区水下打击平台的主力。在夏威夷现有的19艘攻击型核潜艇中,“洛杉矶”级改进型占去了17艘。2009年7月,“弗吉尼亚”级“得克萨斯”号正式进驻珍珠港海军基地,标志着这种当今世界最先进的攻击型核潜艇正式开始进入太平洋。“弗吉尼亚”级是美军第一种专门为应付冷战后威胁而研制的新一代攻击型核潜艇,也是美国海军第一种近岸型核潜艇。根据最初计划,美国海军“弗吉尼亚”攻击级核潜艇的数量将达到30艘。如果按60%部署亚太的总体要求来实施,那么未来将会有近20艘该级艇驻守亚太。

① Speech by Leon E. Panetta, “Pacific Command Change of Command,” Camp Smith, Hawaii, Friday, March 09, 2012, available at: <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1661>.

② Speech by Leon E. Panetta, “Pacific Command Change of Command,” Camp Smith, Hawaii, Friday, March 09, 2012, available at: <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1661>.

在亚太地区,美军有一个东西横跨太平洋和印度洋、南北从南极洲直至北极的基地网。该地区的基地“点线结合”,大体上呈“三线配置”。其中,第一岛链基地是由配置在日本、韩国、新加坡直至印度洋的迪戈加西亚岛上的基地组成的一条“前沿基地”,这条“岛屿锁链”式的第一线控制着战略地位十分重要的航道、海峡和海域。第二岛链基地是由以关岛为核心的诸岛屿及在澳大利亚和新西兰的基地组。第三岛链基地是由设在以夏威夷为核心的诸群岛至中途岛及阿拉斯加、阿留申群岛的基地组成。美军现已形成这三个岛链部署的三线配置。

在东亚和西太平洋地区,美军有三个基地群,包括东南亚基地群、以日本横须贺(Yokosuka)海军基地为中心的东北亚基地群和以关岛为中心的群岛基地群。这三个基地群遥相呼应,担负着控制战略要点,扼守海上咽喉要道的任务,并为西太平洋地区美军的部署和活动提供依托和支援。

美军现正在重点加强关岛的军事基地。目前,美军已将太平洋总部预备前进指挥所设在关岛阿普拉海军基地。从关岛的地理位置看,它离台海、朝鲜半岛、南海等东亚的敏感地区相距约3000公里左右,从而成为美国威慑亚太地区的西部军事重镇。如果美国战略轰炸机携带射程近1000公里的巡航导弹从关岛起飞,只需飞行两三个小时就可对其在东亚的对手视距外发射巡航导弹,然后返航。

现在,美国在关岛部署有4艘可发射巡航导弹的“洛杉矶”级核动力攻击潜艇。这种潜艇装备的“战斧”式潜射巡航导弹,射程可达3000公里,1000磅重的弹头可以是常规的,也可以换上核弹头。这些核潜艇隶属第15潜水艇舰队。关岛海军基地可容纳6艘核动力攻击潜艇长期使用该基地。美空军在关岛安德森空军基地部署6架B-52轰炸机。这些轰炸机可携带最先进的AGM-86空基巡航导弹。美军已在关岛部署64枚该型导弹,这是美军首次在本土外部署该型导弹。美军还考虑在不久的将来,在关岛部署3艘可各装载近2000名海军陆战队员的大型两栖战舰。

美国弹道导弹防御系统的首批陆基拦截导弹部署在美国的太平洋沿岸。现在,美国在日本横须贺部署一艘配备“标准-3”型拦截导弹的“宙斯盾”驱逐舰。

美军还准备在西太平洋上部署新型武器储备船,以便战时能迅速作为海上基地充当出击据点。^①

2011年11月,美国总统奥巴马宣布,将向澳大利亚派遣2500名海军陆战队员,这些部队将进驻澳大利亚北部达尔文港的罗伯逊军事基地。这是美军战斗部队首次正式驻军澳大利亚。

^① Speech by Leon E. Panetta, “Pacific Command Change of Command,” Camp Smith, Hawaii, Friday, March 09, 2012, available at: <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1661>.

2011年6月4日,在新加坡出席香格里拉对话会的时任美国国防部长盖茨宣称,美国军方会在整个亚洲保持“强劲”存在,包括部署新型高科技武器来保护盟友和保卫航道。他说,美国军方会扩大存在,与澳大利亚分享在印度洋的设施。美国将在新加坡部署4艘濒海战斗舰。这一举措与美海军陆战队进驻澳大利亚北部达尔文港,是美军在可能发生冲突地区就近部署的做法,是落实“空海一体战”的实际步骤,也是构建“空海一体战”的重要环节。^①

(五)区域经济合作战略“再平衡”:用“跨太平洋战略经济伙伴关系”争取区域经济合作的主导权。

近年来,东亚地区经济合作和经济一体化趋势有很大发展。东盟与中国2010年建立了自由贸易区。中日韩、东盟+日本、东盟+韩国、东盟+中日韩等建立自由贸易区的努力也取得较大进展。相比之下,美国参与的“亚太经济合作组织”(APEC)虽有一些进展,但承诺多,实际成果少。在这种情况下,奥巴马政府强力推动“跨太平洋战略经济伙伴关系”(The Trans-Pacific Partnership, TPP),企图以此作为亚太地区经济一体化趋势的主渠道,使美国把握亚太和东亚地区经济合作和一体化的主导权。

2005年5月,文莱、智利、新西兰、新加坡四国协议发起跨太平洋战略经济伙伴关系。跨太平洋战略经济伙伴关系是由亚太经合组织成员国发起,从2002年开始酝酿的一组多边关系的自由贸易协定,旨在促进亚太地区的贸易自由化。《跨太平洋战略经济伙伴关系协议》第一条一款三项规定:“本组织支持亚太经合组织,促进自由化进程,达成自由开放贸易之目的”。^②2008年2月,美国宣布加入跨太平洋战略经济伙伴关系谈判。其后,澳大利亚、马来西亚、秘鲁、越南也先后宣布加入跨太平洋战略经济伙伴关系谈判。2010年11月,在亚太经合组织峰会闭幕当天,与会的文莱、智利、新西兰、新加坡、澳大利亚、马来西亚、秘鲁、越南等国同意美国总统奥巴马的提案,宣布将争取完成跨太平洋战略经济伙伴关系谈判。

同时,美国积极与东盟各成员国进行协商,重申跨太平洋伙伴关系将汇集整个太平洋地区的各经济体,无论是发达国家还是发展中国家,都能成为一个统一的贸易体。

在美国的压力下和为了加强与美国的政治与安全关系,2011年11月11日,时任日本首相野田佳彦宣布,日本决定加入跨太平洋战略经济伙伴关系协定(TPP)谈

^① Speech by Secretary of Defense Robert M. Gates at Shangri-La Hotel, Singapore, Saturday, June 4, 2011, available at: <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1578>.

^② “Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement,” 2002, available at: <http://www.mfat.govt.nz/downloads/trade-agreement/transpacific/main-agreement.pdf>.

判。2013年3月15日,日本首相安倍晋三正式宣布日本加入“跨太平洋战略经济伙伴关系协定”(TPP)谈判。

2012年1月20日,奥巴马总统开始第二任期。希拉里·克林顿、帕内塔、坎贝尔等奥巴马政府第一任期中“再平衡”战略的主要决策参与者和推行者相继离职。约翰·克里、查克·哈格尔分别出任国务卿和国防部长。根据新的国际形势,在对前几年美国亚太战略做评估的基础上,第二任期的奥巴马政府对“再平衡”战略进行某些微调。其主要特点包括:

其一,在继续推行“重返亚太战略”的同时,更注重全盘战略部署。2013年4月15日,美国国务卿克里在东京工业大学发表演讲时表示,美国要构建21世纪太平洋伙伴关系,将继续推行奥巴马政府提出的“重返亚太战略”;“一些人或许对美国致力于该地区事务的承诺表示怀疑,我对你们的承诺是,作为一个重视太平洋伙伴关系的太平洋国家,我们将继续强化美国在亚洲积极而持久的存在感。”^①

第二任期奥巴马政府在保证亚太地区作为全球战略重点的同时,注重全盘战略部署,强调各主要战略区的相互影响和支持。克里国务卿上任后首先访问欧洲。2013年2月,美国总统奥巴马和欧洲理事会主席范龙佩(Herman Van Rompuy)、欧盟委员会主席巴罗佐(Jose Manuel Durao Barroso)发表联合声明,表示美欧双方将在同年6月正式展开“跨大西洋贸易与投资伙伴协议”(TTIP)的谈判,以最终建立美欧自由贸易区(FTA)。根据时间表,美欧FTA谈判将在两年之内完成。如能建成,“跨大西洋贸易与投资伙伴协议”将与“跨太平洋战略经济伙伴关系协定”一起,成为美国全球战略的经济双翼。

其二,更强调外交中的经济因素,但仍重视军事实力。奥巴马政府第一任期推行“再平衡”战略时,比较强调加强在亚太地区的军事部署。这遭到一些亚太国家的批评。美国一些有识之士也认为军事实力能解决的问题很有限。2013年1月24日,克里在参议院外交关系委员会确认其国务卿提名而举行的听证会上说,经济政策对外交政策的意义比任何时候都大,如果美国经济不繁荣,就无法强有力地“领导”世界。他指出,奥巴马政府结束10多年反恐战争后,美国需要向世界展示新愿景。“美国外交政策不只由无人驾驶飞机和军事部署界定”。^②他认为,美国外交同样包含就食品和能源安全、人道主义援助以及在气候变化等“性命攸关”的议题发挥领导作用。

① Secretary of State John Kerry, Remarks on a 21st Century Pacific Partnership at Tokyo Institute of Technology, Tokyo, Japan, April 15, 2013, available at: <http://www.state.gov/p/eap/index.htm>.

② Statement of Senator John F. Kerry, Nominee for Secretary of State, Senate Committee on Foreign Relations, Washington, DC, January 24, 2013, available at: <http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/John%20F%20Kerry%20Testimony.pdf>.

克里当时还说,美在亚太军事基地已够多,不确信美国有必要加强在亚洲和太平洋地区的军事存在。

但在2013年3月朝鲜再度发出对美国发动核战争的警告后,美国防部宣布,为全面加强美国本土导弹防御力量,在美国西海岸新增14个陆基导弹拦截装置,以应对来自朝鲜的导弹威胁。这新增的14个陆基导弹拦截装置将部署在阿拉斯加州的格里利堡,将于2017年9月前部署完毕,预计花费10亿美元,从而使美国本土陆基导弹拦截装置总数达到44个。美国国防部长哈格尔还表示,美国将在关岛提前部署战区高空防御系统(THAAD)。此前预计美国到2015年才会在关岛部署导弹防御体系。

其三,对华政策的弹性增大。美国将全球战略和军事战略重点转到东亚,虽然不完全是针对中国,但有针对中国的因素。美国加大对中国施加压力,使中国不得不采取相应的应对措施。中美关系出现更多矛盾和摩擦,中美之间的博弈更加复杂。“对于华盛顿和北京来说,战略上互不信任以及相互指责已经提高到令人不安的程度”。同时,伴随着战略思考的逐步成熟,美国一些有识之士要求美国从全球大趋势出发,为了促使中国在国际体系中发挥负责任的作用,应该增强对华政策的弹性。克里在参议院外交关系委员会确认其国务卿提名而举行的听证会上谈及美国重返亚洲、即“再平衡”时,说他支持深化中美关系。克里国务卿2013年4月访华时表示:“美国希望与中国建立强有力的、正常却特殊的关系。这是一种特殊关系,因为中国是一个了不起的大国,具有影响世界局势的强大实力。我们需要在这方面进行合作。”^①

二 美国对钓鱼岛政策的演变

钓鱼岛自古以来就是中国领土。1895年不平等的《马关条约》签订,中方失去了对于台湾以及地理属岛的主权,包括对钓鱼岛的控制。随着第二次世界大战的结束,台湾回归中国,钓鱼岛理应一并回归。但1972年美国将冲绳归还日本时,将钓鱼岛的管辖权也交给日本。这成为中日钓鱼岛争端的根源。美国对钓鱼岛政策的演变可分为三个阶段:

第一阶段是从将钓鱼岛排除在日本版图之外到将钓鱼岛行政权私相授受给日本(1945年至1972年)。

1945年8月,日本战败并无条件投降后,盟军占领日本。根据《开罗宣言》和《波

^① Secretary of State John Kerry, Remarks at on a 21st Century Pacific Partnership at a News Conference, Beijing, China, April 14, 2013, available at: <http://www.state.gov/p/eap/index.htm>.

茨坦公告》，1946年1月29日，盟军最高司令部公布第677号行政命令，明确规定了日本战后行政区域管理范围是：“日本的四个主要岛屿（北海道、本州岛、四国、九州岛）、对马群岛、北纬30度以南的琉球诸岛的约1000个邻近小岛”。其中不包括钓鱼岛。1946年11月美国政府发表声明，将琉球、小笠原群岛等置于美国的战略托管之下，并且将此方案向联合国提出。1947年4月2日，联合国安理会通过美国的提案。1947年9月23日，当时代表中国民意咨询机构的国民参政会曾反对把琉球归属日本，要求在对日和约中规定琉球应交我国托管。同年10月18日，时任行政院长张群出席国民参政会会议时，也提出“琉球群岛与我国关系特殊，应该归还我国”。但美国拒绝了我国对琉球统治权的要求。美方表示，琉球应纳入其战略托管网内，因为美国认为此乃其在西太平洋的一种任务，我国要求获得琉球，并不为美国同情。^①

1948年10月26日，美国国家安全委员会制定了NSC13/2文件。其中文件的第5条规定，从遏制苏联的战略出发，美国“应以最佳方式使国际社会承认美国在北纬29度以南的琉球群岛、南鸟岛、孀妇岩以南的南方诸岛长期的战略控制权”。^②为了使美国的上述战略意图获得日本的认可，1951年9月，在美国的操纵下，美英等48国与日本签订《旧金山和约》。和约第三条中规定：“日本政府同意美国对北纬29度以南之西南群岛（含琉球群岛及大东群岛）、孀妇岩南方之南方诸岛（含小笠原群岛、西之岛及硫磺列岛），及冲之鸟岛、南鸟岛等地送交联合国之托管制度提议。在此提案获得通过之前，美国对上述地区领土及居民与所属海域实施行政、立法、司法之权利”。^③显然，美国是以“托管”为名独占琉球群岛等战略要地。但是从《旧金山和约》上述条款内容来看，美国所托管的琉球并不包括钓鱼岛。

美军在第二次世界大战后对钓鱼岛的占领首先是日本误导的结果，因为美军是根据驻守冲绳的日本“先岛集团军”司令官纳贝敏郎（Noumi Mifune）在冲绳的嘉手纳基地（Kadena Air Force Base）与其签署投降文书后所指定的投降范围进行占领的，该范围涵盖了钓鱼岛。但美国将错就错。1953年12月25日，美国陆军少将大卫·奥格登（David A. D. Ogden）代表美国琉球民政府发布的《第27号令》（Civil Administration Proclamation No. 27），即《关于琉球列岛地理界线》（the geographical boundary lines of the Ryukyu Islands）的布告。该布告称，“根据1951年9月8

① 张平：《钓鱼岛风云》，北京国际文化出版公司2000年版，第143页。

② NSC13/2, Recommendations With Respect to U. S. Policy towards Japan, October 7, 1948, Declassified Documents Reference System, Document Number: CK3100347865.

③ “Treaty of Peace with Japan,” September 1951, available at: http://blog.sina.com.cn/s/blog_a49b47de0101417w.html.

日签署《对日和约》，有必要重新指定琉球列岛的地理界线，其中第一条规定：将当时美国琉球民政府管辖的区域指定为，“包括（北纬 28 度、东经 124 度 40 分，北纬 24 度、东经 122 度，北纬 24 度、东经 133 度，北纬 27 度、东经 131 度 50 分，北纬 27 度、东经 128 度 18 分，北纬 28 度、东经 128 度 18 分各点连线的区域内各岛、小岛、环形礁、岩礁及领海”。^① 而中国钓鱼岛的地理位置在北纬 25 度至北纬 26 度，东经 121 度 30 分至东经 126 度四线之间，恰位于该范围内。这样，美国琉球民政府的《第 27 号令》就将中国钓鱼岛非法划入美国琉球托管区域。这个区域的划定，是美国琉球当局单方面对钓鱼岛列屿的非法侵占，构成了对中国领土主权的侵犯。即便如此，当时日本政府也是履行了美日《旧金山和约》中的放弃条款的。从 1955、1956 年起美国控制的“琉球民政府”相继把钓鱼岛中的黄尾屿、赤尾屿提供给美国空军和海军作为演习轰炸场。

1971 年 6 月 17 日，美国与日本签署归还冲绳协议《美日关于琉球诸岛及大东诸岛的协议》。协议由前言和九项条款组成，其内容之一为，自条约生效之日起，美国将琉球群岛和大东群岛的一切权利移交给日本。^② 美国以日本拥有“施政权”为由，把联合国交付美国托管之琉球群岛行政权交予日本管理。同时，美国还错误地将原属中国领土的钓鱼岛也包括在琉球群岛管辖区域内。美国与日本在所谓归还冲绳的协议中把中国领土钓鱼岛划在“归还”范围内，这是对中国主权的严重侵犯。这种将别国领土私相授受的做法是非法的、无效的。

美国政府内部关于是否应将钓鱼岛划在“归还”日本范围内是有争议的，有的美国官员表示反对把钓鱼岛与琉球群岛一起交给日本。时任美国总统国家安全顾问基辛格决定把钓鱼岛与琉球群岛一起“归还”日本，但敲定了日本只有管辖权。美国不得不对钓鱼岛与琉球群岛有所区别。1970 年 9 月 10 日，美国务院发言人麦劳夫斯基在针对钓鱼岛所有权的答辩中指出：“根据《旧金山和约》，美国对西南诸岛拥有施政权。西南诸岛包括‘尖阁列岛’。根据该条约，美国政府认为其对作为琉球列岛一部分的‘尖阁列岛’拥有施政权。由于日本拥有对琉球列岛的潜在主权，美国政府决定于 1972 年将琉球列岛的主权归还日本。至于‘尖阁列岛’，美国则将其施政权归还给日本，但美国认为，施政权和主权是两回事。如果在主权问题上产生分歧，应由当事者协商解决”。^③ 可见，美国自己也承认，施政权不等于主权，美国政府把

① The United States Civil Administration of the Ryukyu Islands (USCAR), “Civil Administration Proclamation No. 27, the geographical boundary lines of the Ryukyu Islands,” on December 25, 1953, available at: <http://yingyu.juren.com/news/201210/332755.html>.

② 于群：《美国对日政策研究》，东北师范大学出版社 1996 年版，第 324 页。

③ 汤家玉、孙茂庆：《钓鱼岛百年风云》，《党史纵览》，2003 年第 7 期。

钓鱼岛的施政权归还给日本，并不等于日本拥有对钓鱼岛的主权。

从1971年元月起，首先是美国华人留学生在联合国总部前举行“保钓”示威，并迅速波及全球各地，形成了波澜壮阔的全球华人“保钓运动”。在此情况背景下，美国政府不得不于1971年10月表示：“美国认为，把原从日本取得的对这些岛屿的行政权归还给日本，毫不损害有关主权的主张。美国既不能给日本增加在它们将这些岛屿行政权移交给我们之前所拥有的法律权利，也不能因为归还给日本行政权而削弱其他要求者的权利，对此等岛屿的任何争议的要求均为当事者所应彼此解决的事项。”^①但1971年10月，时任美国国务卿威廉·罗杰斯(William P. Rogers)在美国参议院外交关系委员会听证会表示：“美日安全条约与日本本土一样适用于尖阁列岛”。^②

第二阶段是在中日钓鱼岛争端中采取低姿态立场(1972年至2009年)。

1960年3月16日生效《美日安全条约》第五条规定：“各缔约国宣誓在日本国施政的领域下，如果一方受到武力攻击，依照本国宪法的规定和手续，采取行动对付共同的危险。”该条约没有任何明确条文规定条约适用于钓鱼岛。这种适用性只是来源于美国官方的解释。而这种解释在相当长一段时间内是模糊或相互矛盾的。

1996年9月，时任美国驻日本大使沃尔特·蒙代尔(Walter Frederick Mondale)在接受美国报纸采访时说：“在美日安保条约中，没有强制美军介入钓鱼岛纠纷。”^③美国国务院发言人也回避明确说明美日安保条约是否适用于钓鱼岛。但2004年3月，时任美国副国务卿阿米蒂奇(Richard Lee Armitage)说：“在美日安全条约中，日本施政下的领域一旦受到攻击，将被视为对美国的攻击。”^④美国国务院副发言人宣称：“钓鱼岛在日本的管辖下，美日安全条约适用于钓鱼岛”。^⑤这实际上将美国对美日联盟的军事承诺扩大至钓鱼岛。由于钓鱼岛是中国领土，因此美国将军事承诺扩大至钓鱼岛，主要是针对中国。

第三阶段是高调介入中日钓鱼岛争端(2010年至今)。

奥巴马政府推行“再平衡”战略，企图通过加强美日军事同盟，依靠日本的支持，稳固在亚太地区的军事控制和主导地位。从2010年7月开始，美国陆续在东海举行

① 《美国参议院外交关系委员会听证会·第九十二届国会记录》，1971年10月27日至29日，第91页。

② 《美国参议院外交关系委员会听证会·第九十二届国会记录》，1971年10月27日至29日，第91页。

③ Paul O'neil, "Sovereignty and the Senkaku/Diaoyu Territorial Dispute," available at: <http://web.mit.edu/kolya/.f/root/net.mit.edu/sipb.mit.edu/contrib/>.

④ 张焕利：《日本钓鱼岛阴谋及“美国协防论”出台背后》，载《国际先驱导报》，2004年2月13日。

⑤ Richard Lee Armitage and Joseph s. Nye, "The US-Japan Alliance: Anchoring Stability in Asia," Center for Strategic and International Studies, Washington DC, the U.S., August 2012, p.13, available at: http://csis.org/files/publication/120810_Armitage_USJapanAlliance_Web.pdf.

了多次与日本的联合军演,反映了美国强化介入东亚海上事务的力度。

2010年9月7日,日本海上保安厅巡逻船在钓鱼岛附近海域与中国福建籍渔船“闽晋渔5179号”发生碰撞后,日本政府扣留中国渔船,并企图用日本国内法来审判中国船长。而美国在中日钓鱼岛争端中袒护日本。2010年9月23号,时任美国国务卿希拉里表示:“希望中国和日本能够迅速解决钓鱼岛撞船事件”。^①同日,时任美国国防部长罗伯特·盖茨(Robert Gates)宣称:“美国会履行对盟国日本的防卫责任”。^②10月27日,在与日本外相前原诚司会谈中,时任美国国务卿希拉里更明确表态,钓鱼岛“属于规定美国对日防卫义务的《美日安保条约》第5条的适用对象”。^③这使日本政府认为它可以在钓鱼岛问题上利用美国。

三 奥巴马政府“再平衡”战略对钓鱼岛争端的影响

奥巴马政府推行“再平衡”战略向其盟国和其他有的亚太国家发出错误信号,使这些国家希望利用美国的影响来从与中国的领土和海上权益争议中获取自己的利益,从而使东亚地区特别是钓鱼岛形势更加复杂化,加剧地区紧张局势和导致军备竞争。美国是影响中日钓鱼岛争端的最大外部因素,奥巴马政府“再平衡”战略使中日钓鱼岛争端处于热点状态。

2009年时任美国国务卿希拉里·克林顿在东盟地区论坛高调提出“重返亚洲”口号。2010年以来美国开始将战略重心逐渐向亚太地区转移,增加在亚太地区的军事存在,对中国进行战略制约和围堵,打造“美国的太平洋世纪”。2012年6月时任美国防长帕内塔提出“亚太再平衡”战略,将亚太地区作为美国全球战略布局的“战略优先”,努力构建亚太新格局。

(一)奥巴马政府“再平衡”战略是日本采取将钓鱼岛国有化等挑衅行动的鼓励因素。

奥巴马政府在推行“再平衡”战略背景下,加强了对中日钓鱼岛争端的介入。这使日本认为有恃无恐,可以在钓鱼岛问题上采取强硬政策和挑衅行动,并企图利用钓鱼岛问题将美国绑上日本的战车。在此背景下,日本在钓鱼岛问题上的政策趋于强

① Remarks by Hillary Clinton, September 23, 2010, available at: <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/09/230110.htm>.

② Remarks by Robert Gates, September 23, 2010, available at: <http://www.defense.gov/releases/default.aspx=2010>.

③ Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, “Press Availability,” at Kahala Hotel and Resort, Honolulu, HI, the U.S., October 27, 2010, available at: <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/10/150110.htm>.

硬。在2010年9月日本海上保安厅巡逻船在钓鱼岛附近海域与中国渔船相撞事件后,2010年12月3日,美日两国在日本冲绳东部举行大规模联合军事演习,是美日联合军演史上规模最大的一次,其中包括岛屿防卫联合军演。

2011年6月21日,日美举行了时隔四年的由外长和防长共同出席的日美安全保障协商委员会会议(“2+2”会议),并发表了联合文件。在该联合文件中,日美双方都对在中国舰艇在冲绳近海出没以及在东海发生的领土争端等表示担忧,敦促中国在军事上增加透明度。联合文件指出:“地区形势越来越飘忽不定”,“在太空、公海和网络等领域都面临变幻莫测的威胁”,“在这些领域令他国最受威胁的就是中国”,并宣称中国在其附近海域采取带霸权主义色彩的行动,呼吁保障海上交通安全和航行自由。^①2011年9月21日,美国总统奥巴马在纽约出席联大会议期间,与时任日本首相野田佳彦举行首次会晤,两人都强调了美日同盟的重要性。

2012年10月,美军已在冲绳普天间基地部署一个中队24架“鱼鹰”运输机。将在2013年夏天再向日本派遣一个中队的MV-22“鱼鹰”偏转旋翼运输机。

美国的这些做法向日本发出错误信号,使日本认为,如果中日因钓鱼岛发生武装冲突,美国将在军事上介入帮助日本。这使日本右翼更加有恃无恐。2012年1月29日,日本政府内部确定了包括4座钓鱼岛附属岛屿在内的39座无名岛屿的名称。中国外交部就此向日方提出抗议,而时任日本外相玄叶光一郎称不接受中国的抗议。同年9月10日日本政府宣布,已经决定由政府购买“尖阁诸岛”(即中国钓鱼岛及其附属岛屿)中的钓鱼岛、北小岛和南小岛,将这三个岛“收归国有”。日本的这一挑衅行动大大加剧了钓鱼岛争端的紧张局势。

(二)美国既希望中日因钓鱼岛问题持续相争,又不想看到中日发生武装冲突,使中日有可能在钓鱼岛问题上形成某种管控默契。

美国希望利用中日因钓鱼岛争端相互牵制,来获取最大地缘战略利益。但又担心中日因钓鱼岛发生武装冲突,使美国处于尴尬地位:既不愿为钓鱼岛冲突与中国打仗,又不愿其他国家认为它不履行美日安保条约的承诺。因此,美国中日因钓鱼岛争端而出现紧张关系时,往往对双方都施加某些压力,促使两国缓和紧张局势。例如,2010年9月7日,日本海上保安厅巡逻船在钓鱼岛附近海域与中国渔船发生碰撞后,日本政府企图用国内法来审判中国船长,中国政府不得不强硬应对。在这种情况下,美国官员在私下要求日本释放中国船长。又如,美国前任负责东亚与太平洋事务

^① Office of the Spokesperson of U.S. State Department, “Joint Statement of the U.S.-Japan Security Consultative Committee,” Washington, DC, June 21, 2011, available at: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/06/166597.htm>.

助理国务卿坎贝尔(Kurt Campbell)在接受日本共同社采访时透露,2012年9月,在日本野田政府策划对钓鱼岛搞所谓“国有化”时,美国曾反对日本“国有化”钓鱼岛。当时美方警告,日本的举动将使中国认为,日方是在单方面强化实际控制,以改变现状。因此,劝请日方放弃计划。^①此外,美国也指出,日本政府以为中国会谅解日本的做法,是错误的想法。^②

在日本野田政府宣布钓鱼岛“国有化”导致中日紧张关系加剧后,美国一方面希望缓和紧张局势。2013年1月18日,时任美国国务卿希拉里·克林顿宣称:“美国在钓鱼岛最终主权归属问题上不持立场”,表示美方希望看到中日两国通过和平对话解决钓鱼岛争端。她说:“我们希望双方进行磋商,这将有助于降低紧张局势,防止事态升级,并使日中两国能够讨论其他双方都很关注的重要问题。”^③她还在与正在访美的日本外相岸田文雄举行会谈表述,希望设立缓解对话机制,避免中日发生擦枪走火事故。2013年4月15日,美国新任国务卿克里演讲时表示,有关国家“应该把长期以来的领土争端放到一边了”,“其中的风险太高。全球经济十分脆弱,大家不应让这些遗留问题导致地区分裂,加剧地区紧张局势。”^④在中日都无法在领土主权上让步的情况下,美国的这种态度有助于中日在钓鱼岛问题上形成某种管控默契。

但另一方面,时任美国国务卿希拉里·克林顿宣称美方承认钓鱼岛在日本的管辖之下,反对任何单方面破坏日本管辖权的行动。这是明显偏袒日本,不利于争端的缓和。美国新任国务卿克里表示,钓鱼岛“处于日本的有效控制之下,对任何想要改变现状的单方面行动表示反对。”^⑤这虽然比希拉里·克林顿的表述有点进步,但仍坚持钓鱼岛“处于日本的有效控制之下”的立场。而美国国防部长哈格尔2012年4月30日声称,美国对钓鱼岛的主权归属不持立场,但承认钓鱼岛处在日本管辖之下并适用于《美日安保条约》,美国反对任何损害日本管辖的单边行动,希望有关各方和平处理分歧。^⑥美国的上述立场向日本发出错误信号,不利于钓鱼岛问题的和平管控或谈判解决。

(三)美国要求日本不打第一枪,可能促使日本极少数右翼人士在钓鱼岛问题上

① 刘洋:《坎贝尔:奥巴马曾反对日本把钓鱼岛国有化》,载《环球日报》,2013年4月11日。

② 刘洋:《坎贝尔:奥巴马曾反对日本把钓鱼岛国有化》。

③ Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, “Remarks With Japanese Foreign Minister Fumio Kishida After Their Meeting,” Benjamin Franklin Room, Washington, DC, the U.S., January 18, 2013, available at: <http://www.state.gov/secretary/rm/2013/01/203050.htm>.

④ Secretary of State John Kerry, “Remarks on a 21st Century Pacific Partnership,” at Tokyo Institute of Technology, Tokyo, Japan, April 15, 2013.

⑤ Secretary of State John Kerry, “Remarks on a 21st Century Pacific Partnership.”

⑥ 中评社北京4月30日电:《美国国防部长哈格尔:钓鱼岛属美日安保范围》, available at: <http://www.chin-areviewnews.com/doc/1025/2/1/0/102521023.html>.

采取阴谋诡计置中国于不利地位。

2013年2月18日,在日本首相安倍晋三访问华盛顿前夕,美国智库企业研究所日本问题专家奥斯林在《华尔街日报》上发表了“致日本首相安倍的公开信”,在钓鱼岛问题上,奥斯林建议安倍承诺日本不会开第一枪,但日本应该继续捍卫钓鱼岛的主张,使中国重新考虑钓鱼岛以及南海政策。美国这种做法虽然在阻止日本打第一枪方面有些作用,但可能促使日本极少数右翼人士在钓鱼岛问题上采取阴谋诡计置中国于不利地位,如登钓鱼岛或撞掉中国海监巡逻飞机等。

结 语

随着中国等一批发展中国家和亚洲整体崛起,以及世界经济和政治重心向亚太地区转移,美国开始将全球战略和军事战略的重点转向东亚地区,其主要目的是要保持它在亚太地区和全球的领导地位,以便维持美元信用和保持国内经济增长。奥巴马政府的“再平衡”战略正是美国为了实现这一战略目标而采取的重大举措。“再平衡”战略包括五个层次的“再平衡”,包括政治、军事、经济等各方面。但由于美国现在财政困难,奥巴马政府尤其以军事力量为主要手段支撑其亚太领导地位。这向日本发出错误信号,促使日本政府采取将钓鱼岛“国有化”这一挑衅行动,从而导致中日围绕钓鱼岛问题的争议升级为危机。美国既愿意看到中日因钓鱼岛而纷争不断,又不希望中日发生武装冲突而使美国处于尴尬境地。因此美国政府并不会促进钓鱼岛领土争端的解决,而是企图把中日围绕钓鱼岛的争斗处于管控之下。美国主张《美日安保条约》适用于钓鱼岛,将继续其“在钓鱼岛最终主权归属问题上不持立场”的政策,但。宣称钓鱼岛“处于日本的有效控制之下”,并对任何想要改变现状的单方面行动表示反对。这主要是为了慑止中国武力收复钓鱼岛。但另一方面,美国也对日本进一步采取挑衅行动的意图有所制约,以防被日本拖入与中国的冲突。

夏立平:同济大学政治与国际关系学院院长、博士生导师

罗毅:同济大学政治与国际关系学院博士生

(本文责任编辑:魏红霞)

应对霸权衰落：美国中长期战略前瞻^①

潘亚玲

〔内容提要〕基于对最新一轮美国衰落论的有关争论的分析,本文认为,霸权衰落在很大程度上已成为美国国内学术界、政策界和舆论界的共识,这决定了美国中长期战略将以应对霸权衰落为主要出发点。尽管有重要的历史经验可供参考,但考虑到中国作为潜在挑战者的极大可能性和美国霸权衰落的不确定性和长期性,美国中长期战略更可能通过确立一个战略目标区间来有效应对霸权衰落。战略目标区间的设置将为美国中长期战略带来重大的灵活性、经济性和实用性,并可据此发展出美国中长期战略的三个重点,即理论、心理和舆论准备,机制网络建设,及持续的战略再平衡。战略目标区间的设置,很大程度上基于美国目前仍拥有的重大战略优势,但如果忽视其所面临的潜在制约,也可能使得这一战略方法的优势丧失殆尽,导致美国霸权衰落应对的最终失败。

关键词:美国外交 战略 中长期 霸权 衰落 战略区间 优势与制约

自2007年次贷危机爆发以来,美国出现了新一轮的“美国衰落论”。^②尽管迄今尚无定论,但的确有学者认为,“如果美国衰落,则世界秩序也将随之衰落”,因为“一

① 本文是上海社会科学院专项课题“美国与亚太盟国战略调整”的中期成果,《美国研究》杂志的匿名评审专家对本文提出了中肯的意见和建议,笔者在此表示感谢。

② Michael Cox, “Is the United States in Decline Again? An Essay,” *International Affairs*, Vol. 83, No. 4, 2007, pp. 643~653.

个强大的、成功的和自信的美国仍是稳定与繁荣的世界的最大希望。”^①当然,也有学者更为乐观,认为美国的衰落更多是暂时性的,且主要是在经济层面;更为重要的是,美国无需担忧国际体系的重建可能,因为新崛起的大国将支持美国及其盟国在 60 多年前所创建的自由主义秩序。^②显然,有关美国是否衰落的任何判断都将重大地影响美国的未来战略走向,进而对世界其余国家的战略决策乃至整个国际体系的转型产生重大影响。基于这一关切,通过对最近一轮关于“美国衰落论”的争论和美国相关官方文件的分析,本文对美国是否正在形成某种霸权衰落共识进行探讨,进而对在美国的中长期战略取向与相应的战略重点进行分析。

一 美国的霸权衰落与战略选择

无论是基于冷战后头 20 年美国权势的重大变化,还是基于冷战后第二个十年内新兴大国的群体性崛起和美国引发的全球金融与经济危机,美国权势的相对衰落都变得相当明显。尽管仍有不少人如同以往一样坚信美国不会衰落,但美国思想界和战略界的关注重点都更多转向了如何应对“即将到来”的霸权衰落。因此,通过合理应对霸权衰落而维持美国的霸权地位,或至少是实现体面地衰落,便成为未来 20 年甚至更长时期美国全球战略的核心追求。

对美国权势衰落的讨论事实上已经有好几波。距当前最近的、也是最为重要的一波是在 20 世纪 80 年代末,其代表作是认为美国权势已经衰落的保罗·肯尼迪的巨著《大国的兴衰》,而坚持认为美国仍“注定领导”的则是小约瑟夫·奈。^③正是由于多轮有关美国权势衰落的讨论最终都以衰落论者的落败告终,因此使得有人怀疑这种讨论到底是因为国际环境或国际权势对比发生了重大变化,还是因为美国国内意

① Gideon Rachman, *Zero-Sum Future: American Power in an Age of Anxiety* (New York: Simon & Schuster, 2011); Daniel W. Drezner, Gideon Rachman, Robert Kagan, “The Rise or Fall of the American Empire: Tackling the Great Decline Debate,” *Foreign Policy*, February 14, 2012, available at: http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/02/14/the_rise_or_fall_of_the_american_empire?print=yes&hidec.

② G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton: Princeton University Press, 2011).

③ 分别参见保罗·肯尼迪:《大国的兴衰:1500~2000 年的经济变迁与军事冲突》(王保存等译),北京·求实出版社 1988 年版;约瑟夫·奈:《美国注定领导世界:美国权力性质的变迁》(刘华译),北京·中国人民大学出版社 2012 年版。

识形态和经济形势发生了重大变化。^①但很明显的是,当前这一轮有关美国权势转移的讨论似乎会呈现出另一个结果,即衰落论者可能会最终取得迟到的胜利。

过去几年里,国际学术界对国际权势转移有过大量讨论和预测,特别是有关新兴大国群体性崛起和西方世界快速衰落的讨论相当多。^②而有关美国衰落的反复发生的争论也再次浮现,但这一次似乎有更多实质内容,认为西方对国际秩序的主导可能衰落,或如同一位评论家所说,“美国衰落——这次是真的”。^③对“美国治下的和平”的谈论,在冷战结束后的头十年甚至是新世纪之初都非常流行,但现在已经迅速地让位于有关“帝国失败”的预测,因为单极论被认为不过只是一个“时刻”而非一个“时代”。^④随着伊拉克和阿富汗两场战争揭示了美国军事能力的局限,全球金融危机揭示了美国过去15年的经济奇迹并非基于生产而是基于举债,克林顿政府如此喜爱的大型新兴市场已经成为新兴大国,新德里、巴西利亚和莫斯科日益追求与其经济力量相称的政治声音。^⑤最重要的是,中国经济实现了快速增长,北京而非华盛顿应当成为新的国际秩序共识的来源,而西方本身已经陷入分裂。^⑥

衰落论者认为,当前国际关系的最核心事实是美国正在衰落。美国霸权衰落的原因主要来自自身能力衰退——可称作绝对衰落,或其他国家追赶上来——可称作相对衰落,但更可能是两者的相互结合。例如,有学者就认为,国际权势正转移到全球东方,这不仅是西方虚弱的结果,而且是亚洲国家竞争力和权势日增的后果。^⑦法里德·扎卡里亚(Fareed Zakaria)也认为,美国统治的时代正在终结,因为世界上“其

① Michael Cox, “Whatever Happened to American Decline? International Relations and the New United States Hegemony,” *New Political Economy*, Vol. 6, No. 3, 2001, pp. 311~340; Michael Cox, “Is the United States in Decline: Again? An Essay,” *International Affairs*, Vol. 83, No. 4 (2007); Josef Joffe, “The Default Power: The False Prophecy of America’s Decline,” *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 5, September/October 2009, pp. 21~35.

② 这方面的文献非常多,例如可参阅杨洁勉:《新兴大国群体在国际体系转型中的战略选择》,载《世界经济与政治》2008年第6期;Ian Morris, *Why the West Rules-for Now: The Patterns of History, and What They Reveal About the Future* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2010)等。

③ Gideon Rachman, “Think Again: American Decline-This Time It’s for Real,” *Foreign Policy*, Jan/Feb 2011.

④ Michael Mann, “The First Failed Empire of the 21st Century,” *Review of International Studies*, Vol. 30, No. 4, 2004.

⑤ Dominic Wilson and Roopa Purushothaman, “Dreaming with Brics: The Path to 2050,” *Goldman Sachs Global Economics Paper*, No. 99, 2003.

⑥ Stefan A. Halper, *The Beijing Consensus: How China’s Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century* (New York: Basic Books, 2010); Charles A. Kupchan, “The End of the West,” *The Atlantic Monthly*, November 2002.

⑦ Kishore Mahbubani, *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East* (New York: Public Affairs, 2008); Kishore Mahbubani, “The Case Against the West: America and Europe in the Asian Century,” *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 3, May/June 2008, pp. 111~124.

余”的地方(the rest)正在崛起,它们在组织其社会、生产财富、积累财产等方面都表现更佳。^①从美国与新兴大国的历史增长趋势看,美国的权势衰落也是明显的。美国在1990年至2010年间的平均增长率约为2.5%,而21世纪头十年的实际平均增长率为1.9%。相比之下,中国和印度则各自平均为9.9%和6.8%。但更为根本的问题在于美国内部,即美国霸权的绝对衰落,最为明显地体现为美国极度危险的财政状况。有美国学者指出,短期内美国的财政状况相当不妙,自2009年起美国已连续四年财政赤字超过1万亿美元。中期局势仍然不妙,到2010年积累的债务达5万亿美元——占国内生产总值的62%,美国国会预算局的估计是到2020年将再增长90%,每年需要5万亿美元用于支付赤字和到期债务——可能通过新借方式偿还。这还不算州和地方政府的约3万亿美元债务。至于长期形势,即2020年之后,如果将上涨的公共医疗承诺、社会保险及债务成本等纳入考虑,财政前景“的确是灾难性的”。^②

还需要指出的是,美国冷战后的战略失误很大程度上加速了美国的相对和绝对权势的衰落。正如布热津斯基所指出的,尽管赢得了冷战的胜利,美国霸权却面临一个远比冷战时期更为复杂的国际和国内环境。在布热津斯基看来,奥巴马之前的三任美国总统或者过于注重危机管理而忽视了全球大势,或者重视全球大势而缺乏实质战略内涵,或者是我行我素采取单边主义,最终丧失了巩固美国“单极霸权”的绝佳时机。^③事实上,正是美国在处理美俄关系、应对中东恐怖主义、管理中美权势转移等方面的战略失误,进一步凸显了美国的霸权衰落。

尽管有诸多并不认同衰落论者的批评,^④但它们更多是印证了衰落论的论点。首先,对美国霸权到底还能持续多久的争论事实上是没有意义的,因为几乎所有人都认美国终将衰落,尽管时间可能是十年,几十年或者更长时间;^⑤其次,强调中国、印度等国崛起的内部困难,并不能回答美国霸权衰落的问题;第三,强调权势的其他维度,事实上是变相地承认了美国的衰落。例如,有美国学者强调,美国仍拥有世界上

① Fareed Zakaria, *The Post-American World: And the Rise of the Rest* (London: Penguin, 2009); Fareed Zakaria, “The Future of American Power: How America Can Survive the Rise of the Rest,” *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 3, May/June 2008, pp. 18~43.

② Roger C. Altman and Richard N. Haass, “American Profligacy and American Power: The Consequences of Fiscal Irresponsibility,” *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 6, November/December 2010, pp. 25~34. 所有数据来源于第27页。

③ 兹比格纽·布热津斯基:《第二次机遇:三位总统与超级大国美国的危机》(陈东晓等译),上海·上海人民出版社2008年版。

④ 反衰落论者的最新成果是 Robert J. Lieber, *Power and Willpower in the American Future: Why the United States Is Not Destined to Decline* (New York: Cambridge University Press, 2012).

⑤ Fareed Zakaria, “Are America’s Best Days Behind Us?” *Time*, March 3, 2011, available at: <http://www.time.com/time/nation/article/0,8599,2056610,00.html>.

最强大的军队。对美国而言,延缓衰落就需要在恢复经济的同时,维持对其军事建设的持续投入,保持在衰落期间的美国军事影响力;当然这又会反过来加剧美国经济的负担。但如果不这样做,美国的衰落可能会来得更快。^①

与学术界和政策界的讨论相比,舆论界对美国衰落的共识更为明显。根据美国盖洛普(Gallup)公司2000~2012年的系列调查,越来越多的美国人认为美国权势正在衰落,取代美国的将是中国。在2000年时,认为中国取代了美国成为世界头号经济大国的人仅有10%,但到2008年升至40%,2012年继续上升到53%。对于未来20年里谁将是世界头号经济强国,在2000年时仅有13%的美国人认为是中国,有55%的认为是美国;而在全球经济危机爆发的2008年有44%的认为是中国,31%的认为是美国;到2012年,有46%的认为是中国,38%的认为是美国。^②皮尤全球态度项目在2000~2011年间开展的一项长期性研究也显示了相似的趋势。^③

霸权衰落共识的逐步形成对美国的中长期战略制定有着重大影响,即必须以应对霸权衰落作为重要的战略思考出发点。“美国现在是一个衰落中的大国。这一新现实对于美国的未来大战略有着重大意义。”^④当然,在思考其具体战略抉择时,美国需要回顾历史上霸权衰落应对的经验和教训。纵观霸权衰落及其应对的历史,霸权国家主动应对霸权衰落的战略选择主要有三种。首先是基于进攻性现实主义的对潜在挑战国的先发制人的打击或围堵,将威胁消灭在萌芽状态,进而确保霸权国的优势地位。^⑤修昔底德通过对伯罗奔尼撒战争的根本原因的深入探讨,提供了通过先发制人战略确保霸权的经典分析。“使战争不可避免的是雅典力量的增长和这种增长在

① Andrew F. Krepinevich, Jr., “The Pentagon’s Wasting Assets: The Eroding Foundations of American Power,” *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 4, July/August 2009, pp. 18~33.

② Lydia Saad, “China Surges in Americans’ Views of Top World Economy,” *Gallup*, February 14, 2011, available at: <http://www.gallup.com/poll/146099/China-Surges-Americans-Views-Top-World-Economy.aspx>; Jeffrey M. Jones, “Americans Still View China as World’s Leading Economic Power,” *Gallup*, February 10, 2012, available at: <http://www.gallup.com/poll/152600/Americans-View-China-World-Leading-Economic-Power.aspx>.

③ Pew Global Attitudes Project, “U.S. Status as World’s Superpower Challenged by Rise of China,” July 13, 2011, available at: <http://pewresearch.org/pubs/2059/-superpower-china-us-image-abroad-afghanistan-terrorism>.

④ Robert A. Pape, “Empire Fall,” *The National Interest*, January/February 2009, p. 24.

⑤ John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton, 2001); Margit Bussmann and John R. Oneal, “Do Hegemons Distribute Private Goods? A Test of Power-Transition Theory,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 51, No. 1, 2007, p. 91; Douglas Lemke, “Great Powers in the Post-Cold War World: A Power Transition Perspective,” in T. V. Paul and J. J. Wirtz et al. eds., *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century* (Stanford: Stanford University Press, 2004), pp. 52~75.

斯巴达引起的不安”，^①因此即便雅典希望保持希腊世界两极格局的现状，斯巴达却认为必须通过战争来消解雅典帝国，遏制雅典的权势增长。^②其次是基于防御性现实主义的霸权衰落管理战略来根本性地延续霸权衰落步伐，同时静待时机争取霸权恢复。^③历史上既有成功管理霸权衰落的经验，也有管理失败的教训。前者是英国在1763~1815年间的霸权衰落管理战略，^④而后者则是1556~1598年间腓力二世对哈布斯堡西班牙帝国衰落的管理战略。^⑤第三种选择是基于自由主义的和平禅让战略，即将领导权体面地交给自己选定的国家，^⑥其范例是20世纪从英国霸权向美国霸权的转移。^⑦

尽管历史提供了有益的启示，但美国的中长期战略抉择仍面临两个新形势：一是中国作为潜在挑战国的极大可能性，二是美国霸权衰落的不确定性和长期性。很大程度上，尽管正面临着霸权衰退，但美国仍拥有相对中国的重大优势。美国仍是世界上就经济和军事而言最强大的国家，将“在未来的一段时间内”保持是最强大的军事强权。的确，美国经济规模仍是中国的约2倍左右，尽管中国是美国最大的债主，但美国并没有任何实质性的有形资产出售给中国。同时，尽管中国的“国内生产总值和国防预算可能增长到超过美国的地步，使其成为一个真正的竞争对手”，但中国的安全利益和军事能力仍局限于其近距离的周边。中国在未来几十年将面临与其邻国的危机，因此其聚焦将是地区性的。^⑧也的确应当承认的是，长期来看，中国是最具潜力的对手。如果中国继续保持对军队建设的现有投资几十年，并决定投射海军和空军力量，那么它将要部署一支“可在东亚与美国相抗衡的海军力量”。^⑨当然，目前的中

① 修昔底德：《伯罗奔尼撒战争史》，北京·商务印书馆1960年版，第19页。

② 李枏：《现当代西方大战略理论探究》，北京·世界知识出版社2010年版，第55~56页。

③ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley Publications, 1979); Robert Jervis, “Cooperation under the Security Dilemma,” *World Politics*, Vol. 30, No. 2, 1978, pp. 167~214; Charles L. Glaser, “Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help,” *International Security*, Vol. 19, No. 3, 1994/95, pp. 50~90.

④ George Modelski, *Long Cycles in World Politics* (London: Macmillan, 1987); G. Modelski and S. Modelski eds., *Documenting Global Leadership* (London: Macmillan, 1988).

⑤ 杰弗里·帕克：《哈布斯堡西班牙的战略缔造：腓力二世的“霸权图谋”（1556至1598年）》，载威廉森·默里、麦格雷戈·诺克斯、阿尔文·伯恩斯坦编：《缔造战略：统治者、国家与战争》（时殷弘等译），北京·世界知识出版社2004年版，第119~157页。

⑥ John A. Vasquez, “When Are Power Transitions Dangerous? An Appraisal and Reformulation of Power Transition Theory,” in Jacek Kugler and Douglas Lemke eds., *Parity and War-Evaluations and Extensions of the War Ledger* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996), p. 52.

⑦ 熊志勇等著：《美国的崛起和问鼎之路：美国应对挑战的分析》，北京·时事出版社2013年版，第3章。

⑧ James Dobbins et al., “Conflict with China: Prospects, Consequences, and Strategies for Deterrence,” *RAND Occasional Papers*, No. 344, 2011.

⑨ Robert J. Art, “The United States and the Rise of China: Implications for the Long Haul,” *Political Science Quarterly*, Vol. 125, No. 3, 2010, pp. 359~360.

国不可能威胁到全球均势,只要欧洲、波斯湾、印度、日本和俄罗斯保持独立或在美国影响之下。^①

美国霸权衰落面临的新形势,使其中长期战略选择将首先排除和平禅让,进而在先发制人与衰落管理之间选择。鉴于美国实力依然占优势但这一优势可能随时间推移而逐渐缩小,美国的中长期战略必须随时依据这一优势的变化而调整。由此而来的,美国的中长期战略难以确定一个固定的简单化的战略目标,而更应当确立一个相对灵活的同时也相对复杂的目标区间。这一战略目标区间极可能是进攻性现实主义和防御性现实主义的某种结合,其最高目标是竭力维持美国的霸权,最低目标则是实现体面衰落,不同时期的组合可能不同。

确定一个战略目标区间,进而基于特定时期的具体情况相应调整美国的战略目标和相应的配合手段,将是美国中长期战略的基本特征;同时,战略目标区间的设定,也可为美国战略提供三大便利,即灵活性、经济性和实用性。首先,美国中长期战略将具备高度的灵活性。出于舆论、形象和战略需要,美国必须坚持维持甚至强化霸权的战略追求。奥巴马总统在2007年参加竞选之前便发表文章称,美国未来的全球战略旨在“重振美国领导地位”。^②由此而来的,不少人认为,美国未来的战略目标将具有相当强的延续性,即维护和强化美“一超独霸”地位。^③但也有很多人指出,纵观近年来美国的战略口号与政策行为的关系,可以发现一种较为明显的脱节,在美国充满激情的战略目标宣示与其所支持的实际政策之间存在巨大鸿沟。^④这一口号与实际的背离,很大程度上正来源于战略的灵活性。其次,美国的中长期战略将更多强调对资源的节约和经济地使用。考虑到美国霸权衰落的重大趋势——尽管未必是不可逆转的,对可用资源和潜在资源的节约使用便至关重要。例如,奥巴马政府就批评小布什政府以“无效的冲突削弱了必要的冲突”,进而放弃原来被证明无效和不受欢迎的外交政策,聚焦于更为重要和迫切的问题。^⑤最后,美国的中长期战略将极为关注战略的实用性。基于其依然巨大的战略野心与正日益削减的战略能力,美国必须实用主义地结合进攻性现实主义和防御性现实主义,追求在维持霸权和体面衰落这一战略目标区间内的任一在既定时期来说值得追求的战略目标。

① Robert J. Art, “The United States and the Rise of China: Implications for the Long Haul,” *Political Science Quarterly*, Vol. 125, No. 3, 2010, p. 371.

② Barack Obama, “Renewing American Leadership,” *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 4, July/August 2007.

③ 尚涛:《美国外交奥巴马主义浮出水面 仍追求独霸地位》,载《瞭望》,2009年5月4日,参阅网页:<http://news.sina.com.cn/w/sd/2009-05-04/120917740941.shtml>。

④ Robert Dreyfuss, “Obama’s Evolving Foreign Policy,” *Nation*, Vol. 287, Issue 3, 2008.

⑤ Daniel Drezner, “Explaining the Obama doctrine,” *Foreign Policy*, March 20, 2009, available at: http://drezner.foreignpolicy.com/posts/2009/04/20/explaining_the_obama_doctrine.

二 美国中长期战略的重点

由其中长期战略的灵活性、经济性和实用性而来的,美国未来的战略重点主要有三个方面:即基于战略灵活性要求的理论、舆论和心理准备,特别是通过诸如“美国之后的世界”的讨论来塑造新的国内共识,以有效应对美国霸权的衰落,并通过继续深化对国际权势的维度分析来缓解美国国内对于美国硬实力下降的焦虑,从而为战略决策者提供重要的政策灵活性空间;二是由战略经济性要求而来的机制网络建设,特别是需要改革和强化美国的同盟与友好国家网络以实现霸权成本的分摊,维护乃至强化美国的制度性霸权,以确保美国在未来国际体系中的核心地位;三是由战略实用性而来的对美国全球战略的及时调整,再部署和再平衡。

第一,要有效应对美国霸权的衰落,需要美国精英和公众对美国霸权衰落的理论、舆论和心理准备。这一准备的核心目的在于,使精英和公众树立对美国战略的合理预期,特别是霸权终将衰落、美国只能尽可能延迟衰落到来的最低预期。这一最低预期的建立,既可帮助美国政府和战略决策者避免未来的道德指责或不作为指责,更为重要的是为美国的战略提供了重大的灵活性,避免被理想性的最高目标或保守性的最低目标所束缚,进而可依据具体的能力和情势在战略目标区间内灵活追求。要实现这一准备,其核心是要美国公众接受美国已不再拥有全面的权势优势,因此就需要细分美国仍保持的权势优势,具体分为以下三个方面:

一是对硬实力、软实力和巧实力的区分。伴随对美国是否衰落的几波讨论出现的是,权力逐渐被认为不再是单一的无法破解的黑箱。对权力内部结构的破解首先来自于对其硬实力和软实力的区分。^①很大程度上,正是由于美国硬实力的下降,导致了软实力的日益关系。随着对权力概念内部的软、硬区分逐渐走进政策决策,美国启动了国际社会围绕国家形象的新竞争。但随着“九一一”事件提出“为什么他们恨我们”的问题,及小布什政府的单边主义政策,美国发现自身的软实力下降,进而“巧实力”概念逐渐走到前台,强调必须灵巧地结合美国的软硬实力,使之帮助美国摆

^① Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power*, *Foreign Policy*, Vol. 80, Autumn 1990, pp. 159~160; Joseph S. Nye, Jr., “Soft Power and American Foreign Policy,” *Political Science Quarterly*, Vol. 119, 2004, p. 256; Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004).

脱当前困境,重振全球领导地位。^①通过识别出不同的实力维度,美国事实上正潜移默化地使民众接受这一现实,即美国的全面权势优势正在消失,而其目前所拥有的部分权势优势也可能在未来丧失。

二是对物质性、关系性和相对性权势的区分。如果以权势性质划分,权势可分为三个方面,即来自于资源的作为财产拥有的物质性权势,来自于社会和政治关系的关系性权势,来自于谈判者与其对手相对地位的相对性权势。^②这一划分对美国战略的启发在于,美国必须依据其在不同情况下所拥有的权势性质来决定其战略选择,如拥有物质性权势优势的情况下可采用威胁、压力、制裁或武力使用等战略手段,在关系性权势占优的情况下则可通过强制、诱惑或激励等战略手段,而在相对性权势占优时则可通过达成自愿协议或共识等战略手段。^③

三是对国际社会中的领导权的细分。随着霸权衰落,美国公众想当然的美国领导力正面临着挑战。某种程度上与基于权势性质的权势划分相联系,根据其性质和应用的差异,领导力也可区分为三种类型:结构性领导力、事业性领导力、知识型领导力。^④在美国权势已不再拥有全面优势的情况下,对国际领导权的细分有助于美国在特定背景下的灵活、经济和实用性的战略选择,特别是在建设国际机制网络时。

第二,为了节约使用日益受限的权势资源,美国必须实现霸权衰落应对的成本分摊,其核心手段便是制度霸权或霸权衰落成本分摊的机制网络建设。这一机制网络建设既可帮助美国实现战略经济性要求,还可确保美国最低战略目标的达成,即可有效追求体面衰落并静待时机重振霸权。具体而言,这一机制网络建设也包括三个方面:

一是巩固并发展其同盟与朋友网络机制。传统的理论观点往往认为,在霸权衰落的背景下,霸权所建立的各种同盟可能会遭到削弱甚至瓦解。因此,美国必须维持甚至巩固其现有的同盟体系,特别是其在欧洲的北约同盟结构和亚太地区的轴辐体系。但在巩固传统同盟关系的同时,更重要的是需要发展新型的同盟与朋友关系,特别是建立各种准同盟关系,及如志愿者联盟、议题联盟、临时性联盟等形式的“软”同

① Suzanne Nossel, "Smart Power," *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 2, March/April 2004; Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, Jr., *CSIS Commission on Smart Power: A Smarter, More Secure America* (Washington, D.C.: CSIS, 2007); Joseph S. Nye, Jr., "Hard Decisions on Soft Power," *Harvard International Review*, Vol. 31, Issue 2, Summer 2009; Joseph S. Nye, Jr., "Obama's Smart Power," *New Perspectives Quarterly*, Vol. 26, No. 2, Spring 2009.

② C. J. Friedrich, *Man and His Government* (New York: McGraw-Hill, 1963), pp. 159~170.

③ K. Boulding, *Three Faces of Power* (Newbury Park: Sage Publications, 1990), pp. 25~27.

④ Oran R. Young, "Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society," *International Organization*, Vol. 45, No. 3, Summer 1991, pp. 281~308.

盟关系。软同盟意味着较弱一方愿意将自身与较强一方的安全相联系,并为后者的安全自愿贡献资源。软同盟并不具备正式同盟的条约限制,更多是弱国将自身绑在美国战车上的意愿展示和信号释放,进入新世纪以来美国与印度、越南等国的军事关系快速发展都潜藏着朝向软同盟方向的发展。

二是巩固甚至强化其制度霸权。随着2007年美国次贷危机和2008年全球金融危机爆发,美国自第二次世界大战后建立的制度霸权正面临某种危机。为延续其超级地位,美国主导了对国际经济秩序的改革进程,最为主要的发展包括强化二十国集团(G20)并决定以其取代八国集团(G8)成为世界经济体系的核心平台,调整国际货币基金组织和世界银行的投票权比例,增加新兴大国及其他发展中国家的声音。需要指出的是,目前对世界经济体系的机制体制改革并未影响美国在其中的主导地位,更多是欧洲各国的权力声音被压缩了。同时,在美国和欧洲形势略微缓解的情况下,上述机制的改革进程便立即陷于停滞甚至出现反复。

三是动员美国国内族裔团体作为联系美国与世界的桥梁的潜力。奥巴马“重振美国领导地位”战略的关键是实现与世界的多元伙伴关系,而其国内的族裔团体则是建立这一多元伙伴关系的重要资源之一。“因为我们知道,我们的多元化遗产是一个优势,而非劣势”,^①“移民现在以前所未有的方式将新社区与其故土相联系。因此,“美国必须学会将其族裔团体当做未来的海外美国人的来源来思考”;作为一种外交工具,“美国必须重新认识到公、私及公民行为体的协调网络的必要性以解决全球性问题……并协调这些行为体的网络,指导他们发展出协调性的解决方法。”^②

第三,受制于霸权衰落导致的资源限制,美国将更致力于战略实用主义,进而需要将有限的资源用于产生最大的战略后果,这就需要战略集中性和不断的战略调整,同样主要包括三个方面:

一是持续的地缘政治战略再平衡。目前,美国的亚太战略“再平衡”明显过于简单和粗糙,合理的战略再平衡至少需要同时关注以下两个方面。一方面,美国需要关注全球地缘战略的持续再平衡。目前,美国对于充满复杂性的新兴大国群体^③的关注本身就存在重大失衡,即过度警惕中国崛起而过度亲善印度崛起,同时对俄罗斯、巴西、土耳其、印度尼西亚等的崛起则存在忽视倾向。尽管以中国和印度为代表的亚

① “Barack Obama’s Inaugural Address,” January 20, 2009, Office of the Press Secretary, White House, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/president-barack-obamas-inaugural-address>.

② Anne-Marie Slaughter, “America’s Edge: Power in the Networked Century,” *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 1, January/February 2009, pp. 103~104, 112, 113.

③ Andrew Hurrell, “Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers?” *International Affairs*, Vol. 82, No. 1, January 2006) pp. 1~19.

太地区的崛起是当今国际关系的最重要事态之一,但美国必须在欧洲、中东、亚太乃至非洲、拉美等各地区之间保持适当的平衡,且应根据事态发展及时调整。另一方面,美国必须关注动态多元伙伴关系的建立和维持。鉴于美国绝对权势和相对权势的衰落和新兴大国的群体性崛起,美国在国际舞台上的自由度将受到越来越大的限制,进而建立和发展全球性的多元伙伴关系,避免美国承诺和权势的过度延伸,将是美国战略布局调整的重要内容。尽管奥巴马早在其2009年就职演说中便提出了多元伙伴关系的设想,^①此后又多次声称“我们的问题必须通过伙伴关系来加以解决;我们的进步必须共享”,“所有事情都必须通过伙伴关系解决”,^②但美国目前的方法显然并不符合其一贯的声称。

二是持续的全球议题战略再平衡。当前的国际体系转型远非仅仅发生在主权国家层次上,事实上涵盖了整个人类国际生活。或者说,当前的国际权势转移同时发生在两个层次即全球体系和主权国家体系上,这就要求美国不断地传统安全与非传统安全、传统国际关系议题与未来国际关系议题之间实现再平衡。一方面,目前美国过于强化以军事手段或更一般的传统安全手段应对传统与非传统安全挑战,显然会越来越难以实现有效应对。另一方面,国际体系的转型远非指日可待,但建构下一代国际关系议题仍有其紧迫性,特别是现有国际体系的改革和未来国际体系的基本框架、全球公共产品的供给机制以及未来经济增长和社会发展道路的确立等,美国现有的思维都难以有效应对。

三是持续的管理霸权衰落与追求重振霸权的战略再平衡。首先是恢复美国的国家形象,传递美国仍将是“仁慈霸权”的信息。美国一贯强调,与历史上的霸权相比,美国是一个“仁慈的霸权”,^③但小布什政府时期的单边主义政策很大程度上证明了这一声称背后的虚伪。如果美国不能让人信服其必然比未来的霸权更加“仁慈”,那么其霸权的重振将难以实现。其次是采取内部制衡的方法,恢复美国硬实力。要实现这一目标就需要避免美国产业的进一步空心化,而当前奥巴马政府的再工业化战略便是其重要措施之一。通过再工业化战略,美国不仅可避免产业空心化的延续,还可应对先进制造业发展新挑战,抢占世界经济和科技发展的制高点,为美国的霸权重

① “Barack Obama’s Inaugural Address,” January 20, 2009, Office of the Press Secretary, White House, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/president-barack-obamas-inaugural-address>.

② Barack Obama, “Remarks by the President on National Security,” May 21, 2009, The White House, Office of the Press Secretary, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-national-security-5-21-09>.

③ Charles A. Kupchan, “After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of a Stable Multipolarity,” *International Security*, Vol. 23, No. 2, Fall 1998, pp.40~79.

振奠定物质基础。最后,美国还需要进一步深化其负担转移方法,既通过如系列性的货币量化宽松政策的强制性负担转移方法,也通过诱导其他国家自愿为美国霸权延续分担成本的自愿性负担转移方法。

三 美国中长期战略的支撑与挑战

确立战略目标区间之所以可行,很大程度上源于美国仍拥有相对于潜在挑战者的尽管并非压倒性的全面优势;但必须指出的是,美国并不具备应对霸权衰落的经验,而战略决心的缺乏或战略目标的摇摆以及美国国内政治的固有缺陷等,都使得这一全球战略的执行面临着极大风险。

通过设置战略目标区间而确保美国的体面衰落甚至追求美国霸权的维持,根本上得益于美国仍拥有的重大优势。换句话说,这一战略方法的实现有着重大的有利条件。首先,美国仍拥有相对于潜在挑战国的压倒性优势,短期内出现有效的制衡美国霸权的力量或力量联盟的可能性仍较小。无论是现实主义还是新现实主义,都认为在面对霸权时中小国家会相互团结以制衡霸权,通过“创建或扩大军事权势,内部动员或建立同盟,以预防或阻止外国或同盟的领土战略或政治与军事上被占领”。^①但在冷战结束后的20余年里,这一预言明显没有发生。这使信奉制衡论的人大为吃惊:有学者认为这是由于当前国际体系的单极性质,也有人认为这源于美国是一个离岸大国及挑战者内部的免费搭车现象等。^②但更多的学者仍在寻找新的制衡证据,进而提出了“软制衡”概念,认为中小国家会基于“有限的军事建设、临时的合作实践或在地区或国际机制内的理性协作”而对美国采取“缺乏正式联盟的战术性制衡”;^③与硬制衡不同,软制衡针对“特定的美国政策,而非整个权势分配”。^④但很显然的是,软制衡理论更多是种危言耸听,其最大的问题在于“只见树木不见森林”,即简单地将世界各国与美国的分歧和斗争混为一谈,例如德国、法国、俄罗斯和中国对美国政策的

① Randall L. Schweller, *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power* (Princeton: Princeton University Press, 2006), p. 9.

② William C. Wohlforth, “The Stability of a Unipolar World,” *International Security*, Vol. 24, No. 1, Summer 1999, pp. 28~30; Charles Kupchan, “After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of a Stable Multipolarity,” *International Security*, Vol. 23, No. 2, Fall 1998.

③ T. V. Paul, “Introduction: The Enduring Axiom of Balance of Power Theory and Their Contemporary Relevance,” in T. V. Paul, James J. Wirtz and Michel Fortmann eds., *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century* (Stanford, California: Stanford University Press, 2004), p. 3.

④ Stephen M. Walt, “Alliances in A Unipolar World,” *World Politics*, Vol. 61, No. 1, 2009, pp. 103~104.

不满反应或许在性质上是不同的。^①恰好相反,德国和法国或许会在涉及美国霸权延续的问题上更倾向于支持而非制衡美国。就此而言,对美国的硬制衡和软制衡力量或力量联盟,在短期内仍是看不到的。

第二,随着全球体系的逐渐形成和全球治理的日益重要,美国的制度霸权可能得到巩固和延续。美国的制度霸权并非整齐划一的,相反在东亚与欧洲、在安全领域与经济领域都存在着重大差异,这种复杂性使得短期内颠覆美国的制度霸权根本上是不可能的。换句话说,特定领域内的挑战并不会引发美国制度霸权危机的“多米诺骨牌效应”。或许某种程度上相反的一个发展是,随着全球性挑战和危机的频繁浮现,对全球治理的呼吁越来越大。未来的国际体系不再应当用极化的敌对大国关系来加以思考,相反需要借用一种多元行为体的网络外部性的逻辑来思考。^②这样,现有国际体系中占据主导的生存逻辑或自保逻辑将变得不再重要,相反却是一种如何实现自我超越、建立网络状联系的逻辑会占据主导。^③而这一逻辑的主导必将导致更多的全球治理机制的诞生。考虑到美国现有的制度霸权和话语霸权,它必然在新的全球治理机制的建构过程中拥有较大的影响力,这将重大地贡献于美国的制度霸权的巩固和延续。

第三,出于对短期利益和确定性的关切,盟国和中小国家可能或强迫或自愿地为美国霸权的延续贡献资源。就延续美国霸权衰落甚至是寻找重振霸权的机会而言,有两个渠道可为美国提供所需资源。一方面,美国可通过继续控制其盟国来提取维系霸权所需的资源。另一方面,对其他非美国盟友的次等国家而言,也存在与美国盟友相同的逻辑或动机为美国霸权的延续贡献资源,那就是对霸权行为确定性的预期。现有霸权——在这里是美国——已通过其历史表现证明自身的确可为国际体系提供特定的公共产品,如和平、安全、自由贸易、发展环境、生态保护、危机管理等。^④同时,美国成熟的国内政治机制使其成为相对可预测和合作的霸权,“美国外交政策的多元主义和规范化方式使其可与其他国家建立长期互惠的关系”。^⑤与此形成鲜明对比的是,未来的霸权到底将如何行为充满不确定性,无论该崛起国或国家集团对其未来行

① Christopher Layne, “The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States’ Unipolar Moment,” *International Security*, Vol. 31, No. 2, 2006, p. 10.

② Barry Eichengreen, *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System* (Princeton: Princeton University Press, 2008), Chap. 2.

③ 潘亚玲:《试论全球化下威斯特伐利亚体系的生存能力》,载《教学与研究》2011年第7期,第92~94页。

④ 张睿壮:《美国霸权的正当性危机》,载《国际问题论坛》2004年夏季号(总第35期),第2页。

⑤ John Ikenberry, “The Rise of China: Power, Institutions and West Order,” in Robert Ross and Zhu Feng eds., *China’s Ascent: Power, Security, and the Future of International Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 2008), p.101.

为体做出何种承诺。对美国而言更为有利的是,新兴的崛起国往往都在其地区内有着敌对的力量。与全球霸权相比,地区大国对其较小的邻国带来的直接威胁更大。就此而言,对于次等国家而言,只要现有霸权美国与其地区内的崛起国之间的权势转移进程确在发生,且这个地区崛起国恰好被视为威胁和不确定性来源的话,那么这些次等国家便有充分的动机为美国霸权的延续贡献资源,哪怕得不到美国的正式安全保证。因为,与发展自身军事能力、组建地区联盟或加入对自身有不良意图的地区大国组成的体系相比,支持现有霸权的维持和延长,无疑是一种相对廉价的战略选择。

最后,美国的政治和社会体系有着强大的自我修复能力,有利于美国实现对霸权衰落的合理应对。美国强大的自我修复能力很大程度上来源于三个方面:一是其三权分立的政治体制,可使美国的各种决策更为合理;二是美国社会的创新文化,可使美国的硬实力恢复能力远高于其他国家;三是美国人的实用主义态度,使其政策调整变得相对容易。

尽管战略目标区间设定方法将带来重大的灵活性、经济性和实用性,但并不意味着其实现就会轻而易举。事实上,从中长期看美国面临着重大战略制约。首先是美国严重缺乏应对霸权衰落的历史经验,这将极不利于应对霸权衰落的理论、舆论和心理准备。由于自身历史的相对短暂,美国缺乏真正容纳非西方大国崛起的历史经验。对于西方在过去近四百年间的支配性优势,美国习以为常并视为当然,因而缺乏为此所需的气度和精神准备。如前所述,美国在惊讶外部世界没有对其霸权加以制衡的同时,却在思考如何准备这种制衡,总担心平静的背后是否隐藏着风暴。

其次,既有机制网络的路径依赖,将严重束缚对美国的制度性霸权和同盟与朋友体系的改革。一方面,在美国绝对权势和相对权势持续衰落的背景下,调整同盟与朋友机制网络的核心是实现国际机制及同盟与朋友体系内部的更加平等。但很大程度上,美国仍迷恋于“单极时刻”,并试图将其固定为更为一般的一套政治和机制安排,使其成为其他国家相互联系和运转的“轴心”。^①这就导致另一个问题,即随着美国收紧钱袋并成为“节俭的超级大国”,^②华盛顿能否维持许多国家的忠诚和善意便日益成问题。另一方面,既有国际机制和同盟与朋友体系的路径依赖可能导致美国承诺和权势的过度延伸。尽管战略经济性压力明显,但作为一个衰落的霸权,美国“必须”确保其承诺的有效性和可靠性,以此作为从盟友和朋友那里提取资源以延续霸权的保证。这样,美国战略极可能陷入“捍卫尊严”的恶性循环,原本需要通过更为灵活的

① John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton: Princeton University Press, 2011), p. 121.

② Michael Mandelbaum, *The Frugal Superpower: America's Global Leadership in a Cash-Strapped Era* (New York: Public Affairs, 2010).

姿态向新兴大国展示其“仁慈霸权”的衰落管理战略,极有可能因信守既有承诺而被破坏。

第三,美国国内政治、经济和社会体系的深层次危机将限制其修复能力的发挥。就政治危机而言,美国民主制度的核心是代议制和三权分立,曾被视为人类历史上最为先进的社会形态的代表,甚至被弗朗西斯福山称为历史的终结者,但在各种危机面前却显得十分低效和乏力。一方面,代议制民主仅赋予美国公众一天的自由,换取的是余下两年(众议员)、四年(总统)、六年(参议员)或八年(连任总统)的“独裁”,因为选民基本上没有可能因其代理人不称职而迅速剥夺其权力。这就决定了选举官员一旦当选之后便不会关注所谓的选民利益。^①另一方面,三权分立更多只能防止特定“恶”的泛滥,但却无法保障某些“善”的实现。就经济危机而言,美国经济体系最根本的逻辑是新自由主义,由此导致了财富分配两极分化和有效需求不足,而金融自由化、资本全球化进一步使美国出现经济虚拟化和产业空心化特征,大量的实业资本要么投入金融业投机,要么转移到发展中国家。经济体系的金融化可能在短期内为美国赢得重大获益,但由于知识化和信息化时代的技术扩散速度远超以往,这一概念炒作而来的优势的持续时间远短于过去。因此,一旦其他国家以实物支撑并在科技上逐渐迎头赶上,美国的优势将荡然无存。就社会危机而言,美国社会日益趋向阶级化,社会分层日益固定化。但美国不试图根本性地解决这一危机,反而是试图通过将大众描述为“道德颓废”实现拯救,这就意味着整个社会的保守化。^②

最后,美国内仍有强大势力质疑战略目标区间方法,导致其战略灵活性和实用性能否得到坚持存在疑问。尽管设定战略目标区间,可确保美国至少能实现体面衰落,可能的话还能重振霸权,甚至长期维持霸权。但由于这一方法要求对战略灵活性和实用性的高度坚持,而这正是美国社会所缺乏的。目前,在美国仍有相当强大的一部分势力对此表示反对,不时批判这种灵活性或实用性为“绥靖”。这一思潮最为明显的体现是对奥巴马政府相对实用主义的全球战略的诸多反对。著名学者和评论家查尔斯·克劳塞默(Charles Krauthammer)便指出,“我认为他的世界观过于天真,我甚至无法确信他能够发展出一种主义”。^③还有学者认为,过于实用主义的外交政策,缺乏总体的意识形态指导,可能导致美国例外论的再度回归。^④这种放弃战略灵

① 张春:《美国国会文化生态探析》,载《美国研究》2007年第1期,第134页。

② William Bennett, *Why We Fight: Moral Clarity and the War on Terrorism* (Washington, D.C.: Doubleday Books, 2002), pp. 16, 17.

③ Klaus Brinkbauer, Gregor-Peter Schmitz, “Obama is Average,” *Der Spiegel*, October 26, 2009, available at: <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,656501-2,00.html>.

④ Anders Stephanson, “The American Exception,” *The National*, October 16, 2009, available at: <http://www.thenational.ae/news/world/the-american-exception>.

活性和实用性的主张,对普通公众而言极易诱惑力。倘若这得以实现,那么将不仅是美国霸权衰落应对的失败,更是人类应对国际权势转移的再一次失败。

结 语

不管是真实的还是想象的,当前的国际体系都正处于一个权势转移的时代,美国的霸权正在衰落——尽管这将在多长时间内完成或多长时间后可能发生逆转仍存在争论。有关二十国集团(G20)建章立制的讨论,对联合国安理会改革的重大争议,有关美国衰落和金砖国家崛起以及中美国(Chinamerica)、中印度(Chindia)、中印美(Chinam)的讨论,都说明了这一趋势。当前有关权势转移的和平实现可能的讨论,更多聚集于崛起国是否会挑战现存国际秩序,对现存体系的霸权国的作用探讨存在明显不足。^①但很显然的是,霸权国同样面临着艰难的选择;很大程度上,由于霸权国仍拥有相对于崛起国的较大优势,即霸权国仍拥有相对于崛起国的战略主动权,特别是它能影响到崛起国的利益观和思维方式,因此霸权国的战略选择极可能决定权势转移能否和平实现。^②基于国内正逐渐形成的霸权衰落的共识,美国的中长期战略可能通过设置一个战略目标区间而实现战略灵活性、经济性和实用性。新兴大国制衡联盟的缺失、美国制度霸权的延续甚至强化可能、中小国家为美国霸权延续自愿贡献资源的意愿,以及美国强大的自我恢复能力,都使执行这一战略拥有充分的保障,只要美国能切实改善自身国内机制、做好理论和舆论准备并坚决抵制进攻性现实主义的诱惑和压力,人类历史上实现首次真正的和平权势转移并非没有可能。

潘亚玲:复旦大学美国研究中心讲师

(本文责任编辑:魏红霞)

① 张春:《权势和平转移与中国对美战略选择》,载《教学与研究》2007年第3期,第65~72页。

② Jonathan M. DiCicco and Jack S. Levy, "The Power Transition Research Program-A Lakatosian Analysis," in Colin Elman and Miriam Fendius Elman eds., *Progress In International Relations Theory-Appraising The Field* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), p. 138.

美国国防开支政策 与军力增长关系探究^①

李 凌

〔内容提要〕在详细回顾第二次世界大战后美国国防开支规模与结构变化的基础上,本文对1950年代以来美国国防开支政策变化与军力增长之间的关系进行了研究。研究表明,美国军事力量的不断提升,既不是国防支出持续增长所致,也不是军兵种经费结构、国防开支有机构成比例显著变化的结果,而是国防开支使用效率的提高所致。

关键词:美国军事 国防开支政策 军力增长 规模 结构 效果

国防开支是国防部门可利用资源在货币价值量上的集中反映,国防开支政策体现着国防资源配置取向与意图,与军事力量的发展壮大有紧密关系。第二次世界大战之后,美国经历数场战争,国防开支政策的内容也不断变化。但是,美国的军事实力与国家实力在半个多世纪里始终位居于世界前列。第二次世界大战以来美国国防开支政策的内容有哪些变与不变?美国国防开支政策内容与军事实力增长之间的纽带是什么?回答这些问题对于理解现阶段军事强国战略中国防开支政策的核心内容,思考我国国防开支政策的选择与转型有重要参考价值。

一 研究现状回顾

美国作为超级军事大国,其国防支出情况一直备受关注,对第二次世界大战后美

^① 非常感谢《美国研究》匿名评审专家对本文提出的修改意见,评审专家严谨的治学态度使人受益匪浅。当然,文贵自负。

国防支出的研究大致可分为三个阶段。第一个阶段是冷战时期,研究目的主要是通过对比美苏两国国防支出进行比较,推断美国的相对安全程度。^①研究方法是比较、研究两国的国防支出规模与结构。第二个阶段是冷战结束初期,由于最大的战略敌人消失,美国的军事需求发生重大逆转,无需维持冷战期间的庞大国防支出与军队员额,因此,研究转向如何削减国防支出,裁减军队员额及国防部门雇员,如何安排军人退伍,预计国防相关工业、公司等经济组织的变化,以及所有这些变化给经济带来的影响。^②第三个阶段开始于1990年代末,研究主题更加多元化,包括军队转型与国防预算之间的矛盾,^③相对于国家安全战略与军事战略任务而言国防预算的恰当性。^④对于国防效率的关注也逐渐增多。在微观效率方面,20世纪的研究认为,在军事采购领域引入商业竞争是提高国防开支效率的重要途径。随着军事采购的不断发展与完善,为进一步提高国防管理效率,有人主张应当在战略设计、成本核算、绩效评价三个环节上进行分权化改革。^⑤在宏观效率方面,学界既有对国防支出的经济效应的研

① 代表性文献有: CIA, *A Dollar Comparison of Soviet and U.S. Defense Activities, 1965~1975*, SR 76-10053, 1976; Arthur J. Alexander, Abraham S. Becker and William E. Hoehm, *The Significance of Divergent U.S.-U.S.S.R. Military Expenditure* (California: RAND Corporation, 1979)。

② 代表性文献有: Congressional Budget Office, *Implications of Additional Reductions in Spending 1991*; U.S. Congress, Office of Technology Assessment, *After the Cold War: Living With Lower Defense Spending* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1992)。

③ Gary J. Schmitt, "American Primacy and the Defense Spending Crisis," *Joint Force Quarterly*, Spring 1998, pp.52~56; United States General Accounting Office, *Defense Conversion: Status of DOD Funding and Spending*, 1994; United States General Accounting Office, *Defense Conversion: Slow Start Limits Spending*, 1994。

④ 代表性文献有: Anthony H. Cordesman, "Trends in US Defense Spending: The Size of Funding, Procurement, and Readiness Problems, 2000," available at: [http://csis.org/files/media/csis/pubs/trendsusdefense\[1\].pdf](http://csis.org/files/media/csis/pubs/trendsusdefense[1].pdf); Anthony H. Cordesman, "The Changing Challenges of US Defense Spending An Update, 2007," available at: http://csis.org/files/media/csis/pubs/070823_popescu_report.pdf; Anthony H. Cordesman, "The Growing Challenges in Defense Spending and the Defense Budget: An Overview, 2010," available at: <http://csis.org/publication/growing-challenges-defense-spending-and-defense-budget-overview>。

⑤ Col Ralph H.Graves, "Seeking Defense Efficiency," *Acquisition Review Quarterly*, Vol. 8, No.1 (Winter 2001), pp.47~60。

究,^①也有对军事资源配置整体效率的研究。^②

从研究视角与研究方法来看,可以分为两大类。一是基于国家安全战略、军事战略的视角,主要分析国防支出的规模与结构。这类研究运用的相关指标包括国防预算规模、国防预算项目结构、按军事转型任务划分的国防支出结构。二是基于防务经济学的视角,主要关注国防支出的经济效率,运用计量经济学的方法进行实证分析。

本文拟从美国国防开支政策内容入手,考察国防开支政策因素与军事力量增长之间的关系。本文期望在以下两方面对已有研究成果有所推进:第一,以往的研究在分析防务支出规模、结构与效率三者对军事力量变化的影响时,往往将三者割裂开来,本文将三者并行考察,分析哪些因素主导着美国军事力量的长期增长。第二,普遍的观点认为当前美国国防预算过高,对经济构成潜在的威胁,本文将通过较全面的指标分析和对历史数据的比较,客观评价美国国防开支水平。

二 国防开支政策内容与类型

传统的国防开支政策研究往往聚焦于国防开支规模与结构这两个元素,希望通过规模选择与结构调整设计出最优的国防开支政策。然而,这种界定只关注了国防开支的投入环节,忽视了产出环节,更忽视了最终所产生的效果。定义上的狭隘,限制了人们从整体性高度考察和评价一个国家国防开支政策的优劣。国防开支投入本身并不是国防资源配置的目的,国防资源配置的终极目标是取得预期的军事能力。传统的国防开支政策界定恰恰将目标置于分析框架之外,不利于准确衡量一个国家国防力量的建设水平。鉴于此,笔者认为应当将国防开支政策界定为由规模、结构、效果三个维度上的若干要素组成的政策系统。进一步来讲,笔者对每个维度的变化分别给予三种基本设定:规模缩小/持平/扩张,结构恶化/不变/优化,效果下降/不变/提升。那么,理论上存在着 27 种国防开支政策。鉴于本文的研究主题,笔者认为以下四种国防开支政策与军事力量增长并存的可能性最大,受文章篇幅所限,其他类

① 代表性文献有:William Nordhaus, "The Problem of Excessive Military Spending in the United States," *American Economic Association Session on The Costs of War*, January 8, 2005; Jeffery S. Smith, and M.H. Tuttle, "Does Defense Spending Really Promote Aggregate Output in Output in the United States?" *Defence and Peace Economics*, Vol. 19, No.6, December 2008, pp. 435~447; Michael P. Gerace, "US Military Expenditures and Economic Growth: Some Evidences from Sectoral Methods," *Defence and Peace Economics*, Vol. 13, No.1, 2002, pp.1~11; Rangan Gupta, Alain Kabundi and Emmanuel Ziramba, "The Effect of Defense Spending on US Output: a Factor Augmented Vector Autoregression Approach," *Defence and Peace Economics*, Vol. 21, No.2, April 2010, pp.135~147.

② [美]阿什力·泰利斯、乔纳斯·比亚利等著、门洪华等译:《国家实力评估》,北京·新华出版社,2002年版。

型的国防开支政策就不一一罗列了。

表 1 国防开支政策类型

类型	特征
膨胀型国防开支政策	国防开支规模较大或持续而显著的增长
抑制型国防开支政策	国防开支规模较小或持续而显著的缩减
结构调整型国防开支政策	国防开支规模增长不明显,甚至下降,但出现明显的结构优化调整
效率型国防开支政策	国防开支规模与主要结构没有显著的、稳定的变化特征,但注重通过国防开支配置机制、使用方式、管理方法等变革,提高国防资源配置效果

资料来源:作者自制

衡量国防开支规模有两大类指标,一是绝对规模指标,二是相对规模指标。相对规模指标是指国防支出与其他变量的比值,如国防开支与国内生产总值的比值、与财政支出的比值等。国防开支结构可以从经费使用性质与投入军兵种领域的不同来划分。按经费使用性质,国防开支主要分为军事人员经费、维持军事活动的经费、采购经费、科研经费和军事设施建设等,而且,这些一般都直接反映在各国的国防预算案中。按军兵种来划分,目前大多数国家划分有陆、海、空等军兵种预算经费。有的国家如美国有单独的海军陆战队预算经费,中国在陆海空三军预算之外,有专门的导弹部队军种预算。参照马克思关于资本有机构成的概念,还可以定义国防开支有机构成指标,以及各军兵种的有机构成指标,即武器装备采购、科研经费之和与人员生活经费之比。

衡量国防开支配置效果有三个角度,一是军事角度,二是政治角度,三是经济角度。军事层面是体现国防开支配置效果最直接的平台,因为国防资源配置的目的就是产出军事力量。军事上,战争和非战争军事行动是检验一支军队建设水平的重要手段。除此之外,军事力量的静态对比,如主要武装力量的数量与质量也体现战斗力水平。政治上,克劳塞维茨在《战争论》中写道:“战争无非是政治通过另一种手段的继续。”^①“战争的目的是要获得一个较好的和平……如果你把全部力量集中起来,不顾一切地去追求胜利,而不考虑战争的后果,那么,你必然会使自己过分地精疲力竭,并在尔后的和平中得不到好处。”^②因此,政治目的的实现优于军事目的,换言之,军事目的、军事行动取决并服从于政治目的。国防开支政策在经济层面上的效果主要体现于国防支出对产出、消费、投资、储蓄、技术进步或劳动效率的影响。在经济全球

① [德]克劳塞维茨著:《战争论》(第1卷)(中国人民解放军军事科学院译),北京·解放军出版社,1984年版,第43页。

② [英]巴兹尔·亨利·利德尔·哈特著:《战略论》(中国人民解放军军事科学院译),北京·战士出版社,1981年版,第494页。

化背景下,国防支出的效果还可以表现为对本国军火贸易、军工生产的促进作用,因此,武器装备出口能力也可以作为衡量军事技术优劣、军事科研效率高低的指标。

篇幅所限,本文主要通过以下 13 个指标分析美国国防开支政策。

表 2 国防开支政策分析指标

类别		定义
国防开支规模	绝对规模	财政年度内国防开支的绝对水平
	相对规模	国防开支与国内生产总值之比
		国防开支与财政总支出之比
		国防开支与中央财政支出之比
国防开支结构	军事人员生活经费	国防预算中的人工薪、退休金、家庭住宅、医疗等支出
	活动与维持经费	国防预算中的活动与维持类支出
	采购经费	国防预算中的武器装备采购支出
	研究经费	国防预算中的研究、发展、试制与鉴定支出
	各军兵种经费	国防预算中各军兵种的预算经费
	有机构成	装备采购、科研支出之和与人员经费之比
国防开支配置效果	军事技术水平	在世界军事技术中的排名位次
	武器出口能力	SIPRI 的武器出口趋势值
	战争结果	胜或负

资料来源:作者自制

三 第二次世界大战后美国国防开支政策分析

(一) 国防开支规模

1980 年代以前,除了在朝鲜战争与越南战争时期美国国防支出短暂激增外,美国国防支出的绝对规模总体上增长平缓。1954~1965 年,美国国防开支平均名义增速为 1.6%,1970~1978 年,平均名义增速为 3.9%。同期美国国民经济名义增速为 7.3%与 12.8%。^① 相对于世界军费支出而言,美国军费支出基本呈收缩态势。美国国防支出占美、苏、英、德、法五国总国防支出的比例从 1965 年的 56%下降到 1978 年的 34.6%。^② 但同期美国国内生产总值占五国的份额一直保持在 41%以上,^③ 相对于苏联、德国、英国与法国具有绝对优势。

里根政府时期,美国国防支出增长显著。里根任总统的最初三年,美国国防支出

① 根据以下资料计算:军事科学院外国军事研究部:《美国国防报告》(1982 财年),北京·军事科学院出版社,1982 年版。

② 根据以下资料计算:《国外经济资料 1949~1978》,北京·中国经济出版社,1981 年版。

③ 根据以下资料计算:《国外经济资料 1949~1978》,北京·中国经济出版社,1981 年版。

名义增幅达 68%，他执政八年间，国防支出名义增幅达 99%，^①几乎翻了一番。

随着里根时代的结束，美国又进入新一轮国防支出下降阶段，直至 20 世纪末。这主要是由于地缘政治的变化，以及执政总统施政纲领的变化。苏联解体及美国在 1991 年海湾战争中大获全胜，使美国几乎一夜之间从在多个战区面临巨大威胁过渡到根本不面临任何威胁的状态。冷战结束后，美国认为“对俄罗斯重新对美国利益构成严重威胁的任何企图，美国将拥有充分的、可能长达 10 年的预警时间。”^②因此，美国进入了“战略间歇期”。实际上，1989 年苏联就开始经历解体过程，与此同时，美国国防预算也开始削减。^③在执政纲领方面，尽管老布什总统要求美国的军力结构能同时应对两场大规模地区冲突，但是国会坚持要求布什政府的防务计划必须服从于对军费进行足够削减的要求。因此，老布什执政期间，国防预算没有获得实质性增长。1992 年，克林顿当选美国总统。克林顿的竞选口号是“经济才是关键”。他许诺，一旦当选，将“像一束激光那样聚焦”于经济。克林顿当选总统后任命阿斯平为国防部长。阿斯平与克林顿总统意见一致，对美国武装力量进行了削减与调整。^④

1990 年代国防预算总额下滑，但是这个时期美军的军事行动并没有减少，例如美军介入波斯尼亚和科索沃战争，因此，国防预算经费不足的问题开始暴露出来。训练经费严重短缺，导致越来越多的部队不能在其常驻地进行足够的训练，训练效果低于正常水平，某些部队的战备水平已降到令人吃惊的地步。由于军人工资及其他人事问题上经费投入的不足，造成军队招募和挽留人才困难重重，空军出现飞行员大批流失的情况，各军兵种都遭遇大量高素质军官和士官离开的问题。

2001 年小布什就任美国总统后，支持军事上的信息化革命以重塑美国军队。他要求美国“国防技术界利用当前相对和平的机会窗口，不仅推动军队现代化，而且超越对已部署防御系统的渐进式改进，发展国家在 21 世纪所需要的军事力量”。小布什建议 2002 年到 2006 年间增加 200 亿美元的研发预算，^⑤以推动美国武装力量在军事技术领域实现跨越式发展，在军事力量结构方面实现转型。2001 年至 2008 年小布什任总统期间，美国实际国防支出年均增长速度约为 8%，^⑥已远远超过同期国内生产总值年均 2% 的增长速度。^⑦按固定美元计算，国防实际开支规模冷战后呈 V 字

① 根据以下资料计算：军事科学院外国军事研究部：《美国国防报告》（1992 财年），北京·军事科学院出版社，1992 年版。

② [美]弗雷德里克·W.卡根著：《寻找目标》（王春生等译），北京·军事科学出版社，2009 年版，第 98 页。

③ [美]卡根著：《寻找目标》，北京·军事科学出版社，2009 年版，第 97 页。

④ [美]卡根著：《寻找目标》，北京·军事科学出版社，2009 年版，第 101 页。

⑤ [美]卡根著：《寻找目标》，北京·军事科学出版社，2009 年版，第 179 页。

⑥ 根据斯德歌尔摩国际和平研究所数据库计算，参见：<http://www.sipri.org/database/milex>。

⑦ 根据世界银行数据库计算，参见：<http://data.worldbank.org>。

型发展态势,转折点恰恰在 2001 年。

从国防开支相对规模指标来看,在 20 世纪下半叶,除朝鲜、越南战争时期之外,美国国防开支占国内生产总值的比重一直在逐步下降。1951 年国防开支占国内生产总值的比重为 10%,朝鲜战争时期上升到 13.8%,1955 年又回落到朝鲜战争前的水平。1955 年至 1965 年,美国国防开支占国内生产总值的比重从 10% 下降到 7.6%。越南战争期间,美国国防开支占国内生产总值的比重曾一度上升到 9.5%,1971 年又回落至 7.1%。之后的整个 1970 年代,美国国防开支占国内生产总值的比重持续下降,到 1979 年仅为 4.6%。里根时期国防开支显著增长,使其占国内生产总值的比重在 1986 年上升到 6.1%,1980~1988 年间平均水平维持在 5.7%。在冷战结束前的最后十年里,美国国防支出占国内生产总值的比重基本维持在 5% 至 6% 左右的水平。冷战之后,这一个指标下降幅度更为明显,1999 年美国国防开支占国内生产总值的比重达到历史最低点 3%。小布什任总统期间,这一指标逆转为上升态势,但始终未高于冷战时期的水平。近年来该指标维持在 4% 至 5% 之间。

根据美国国防部报告,美国国防开支占财政支出的比重,除朝鲜、越南战争时期之外,1970 年代即缓慢下降,1980 年代里根任时期略有上升,但最高不超过 18%。国防支出占中央财政比重的变化规律与前者基本相同,在冷战最后十年里这一比例维持在 22% 到 27% 的范围内。进入 21 世纪后,美国国防支出占中央财政支出的比重有所上升,但不超过 20%,与国防开支占国内生产总值的比例一样,均低于冷战时期的水平。^①

纵观美国国防开支规模的变化,其主导因素有以下几个:(1)战争与战争样式。战争消耗大量的财富,需要庞大的军费开支来支持军事活动,所以战事往往使国防支出激增。但是战争样式也会影响额外军费需求的规模。传统战争样式是全面作战,兵力投入大,战线长,战场面积大,耗时长,经费需求巨大,且可能影响多年的防务支出。新型信息化战争是局部作战,精确打击,兵力投入规模小,战斗日程大大缩短,虽然武器装备所需的经费规模可观,但总体而言,新型战争样式导致的额外军费需求冲击小于传统战争。(2)战略对手的实力。迄今为止,冷战时期的苏联是战后美国遇到的最强大的战略对手,是传统的对称性威胁,这一因素将冷战期间美国的国防支出相对规模推到历史高点。冷战结束后,美国国防支出的绝对规模与相对规模都进入长

^① 根据以下资料来源计算得出:军事科学院外国军事研究部:《美国国防报告》(1982、1985、1988、1992、1995、1998 财年),北京·军事科学院出版社,1982 年、1985 年、1988 年、1992 年、1995 年、1999 年版;《美国国防预算报告(1999~2009 财年)》,available at: <http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy1999/fy1999r1.pdf>; <http://comptroller.defense.gov/Budget2001.html>; http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy2009/Summary_Docs/FY2009_Budget_Slides.pdf.

达 10 年的下滑期。进入 21 世纪,虽然美国确定了新的现实威胁,即“非国家行为者”、“无赖国家”等,但是这些新的战略威胁对象是非传统的、非对称的威胁,其力量与苏联不可同日而语。因此,即使国防支出的绝对额有所回升,但是相对水平仍然低于冷战时期。(3)国内政治等因素。在美国社会,民众的意愿及国会的决定对国防预算总规模具有强大的制约力。这一点突出表现为,即使战略对手苏联的威胁仍然存在,越战的久拖不决还是会导致民众反战情绪高涨,而民众反对高额军费支出的诉求,在一定程度上抑制了美国 1970 年代的国防支出规模。苏联解体后,美国政府也无理由继续保持高额的军费开支,克林顿政府进一步迎合民意,施政要旨定位于“回归经济”,同期军费支出的相对水平跌至历史低点。

(二)国防开支结构

1. 预算项目

第二次世界大战后,美国国防开支结构的变化大致可分为两个阶段,并以冷战结束为分界线。冷战结束前,美国武器装备采购费所占比重最大,其次是活动与维持性经费、军事人员经费与研究费用。1971 年至 1989 年间,采购经费平均占国防总支出的 30%。活动与维持性经费平均占 28.3%,研究费用平均占 11.2%。^① 冷战结束后,装备采购经费迅速大幅度下降,活动与维持性经费则稳步上升。因此,从 1990 年开始,活动与维持性经费成为美国国防开支的第一大支出项目,其次是军事人员支出与采购经费,再次是科研经费。活动与维持性经费 1992 年为 33%,^②2004 年上升到 40%,近年来基本维持在 40%的水平上。^③ 军事人员支出 1991 年为 30.4%,^④2011 财年该项目预算减少至 22.5%。采购经费在冷战后的第一个十年里经历了明显的下滑,从 1990 年的 27.8%下降至 1996 年的 16.7%。1997 年之后缓慢上升,2011 财年该项目占总预算的 25%。科研经费所占比重在 1991 年至 2006 年间平均占国防开支的 14%。^⑤

① 根据以下资料计算:军事科学院外国军事研究部:根据《美国国防报告》(1982、1985、1988、1992 财年),北京·军事科学院出版社,1982 年、1985 年、1988 年、1992 年版。

② 根据以下资料计算:军事科学院外国军事研究部:根据《美国国防报告》(1992 财年),北京·军事科学院出版社,1992 年版。

③ 根据以下资料计算:《美国国防预算(1999~2009 财年)》,available at: <http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy1999/fy1999r1.pdf>; <http://comptroller.defense.gov/Budget2001.html>; http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy2009/Summary_Docs/FY2009_Budget_Slides.pdf.

④ 根据以下资料计算:军事科学院外国军事研究部:根据《美国国防报告》(1992 财年),北京·军事科学院出版社,1992 年版。

⑤ 根据以下资料计算:《美国国防预算(1999~2009 财年)》,available at: <http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy1999/fy1999r1.pdf>; <http://comptroller.defense.gov/Budget2001.html>; http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy2009/Summary_Docs/FY2009_Budget_Slides.pdf.

冷战结束前后武器装备采购比重的显著变化,与国防开支的相对规模变化有一定关系。1970年代,国会极力限制国防支出水平,美国国防预算持续萎缩,导致国防采购计划被压缩,采购支出下调是被动性的。而冷战结束后,由于苏联对美国的军事威胁瞬间结束,美国军队武器装备的采购需求直线下降,这时的采购支出下调是主动性的,导致国防开支总需求下降。

分析美国长达40年的国防开支结构,还可以看出活动与维持性经费的重要性。尤其是冷战结束后,该项目预算所占比重稳定增长,取代武器装备采购,成为国防预算中的第一大支出类别。

最后也是最重要的发现是,无论在冷战期间还是冷战结束后的20多年时间里,唯一趋势不变的是科学研究经费。即使是在1970年代国防开支总规模相对下降时,研发费用的下降也是最微不足道的。美国军事技术能长期独占鳌头,与研发费用不受国际格局变迁、政治家偏好、国防开支规模大小的影响而保持稳定增长的趋势密不可分。

2. 军兵种预算

美国陆海空三军预算经费的规律是,各军种经费占国防开支的比例基本稳定,同时海军与空军所用经费超过陆军。总的说来,陆军占国防总开支的23%至27%,海军与空军分别占30%左右。^①1991年与2004年,陆军经费比重突然显著提高,原因在于海湾战争与伊拉克战争。尤其是伊拉克战争之后,美军投入大量陆军部队进行地面作战,需要大量经费以满足人员和装备物质消耗的需求。

三军比重大体稳定与三军利益集团的彼此斗争与抗衡分不开。每年关于国防开支的辩论实际上只涉及总体预算中相当有限的部分,所做出的新调整也只占很小一部分。^②换言之,三军经费比重的历史分配格局有强大的惯性,并且一直延续下来。

海军和空军经费超过陆军,与主流军事理论、军兵种有机构成、三军文化这三个因素有关。在南北战争之后,美国本土没有经历过任何战争。第一次世界大战与第二次世界大战期间,美国主要是通过海军与空军支援境外作战,并因此跻身于世界军事强国之列。美国领土东西两侧被太平洋、大西洋包围,拥有天然的海洋战略屏障,同时也意味着美国走向世界必须先走出海洋,控制海洋。美国的马汉作为一名海军

^① 根据以下资料计算得出:军事科学院外国军事研究部:《美国国防报告》(1982、1985、1988、1992、1995、1998财年),北京·军事科学院出版社,1982年、1985年、1988年、1992年、1995年、1999年版;《美国国防预算(1999~2009财年)》,available at: <http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy1999/fy1999r1.pdf>; <http://comptroller.defense.gov/Budget2001.html>; http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy2009/Summary_Docs/FY2009_Budget_Slides.pdf.国防预算额度除了包含陆海空三军预算外,还包括国防部各局、部长办公厅、参谋长联席会议等范围的预算经费,因此,陆海空预算份额加总不等于1。

^② 吕德宏:《战略思想与行动》,北京·长征出版社,2008年版,第91页。

将领与历史学家,早在19世纪末就提出了海权论。受马汉的影响,美国是海权论坚定不移的践行者。第二次世界大战则奠定了空军在美国的地位。战后,在现代高技术战争中,美国利用空中力量对敌方进行战略轰炸的作战样式日益增多,作战效果也日益明显,如海湾战争、伊拉克战争、阿富汗战争,以及利比亚战争,因而空军的地位得到进一步巩固。除了三军地位差异外,三军的人员配置与武器成本的天然差异,也影响了三军的军费份额。陆军的特点是人员规模大,装备成本较低,有机构成低。海军与空军的特点恰恰相反,人员规模较小,但是舰船、飞机等装备的造价高,装备采购、维修和相关训练经费需求大,因而有机构成高。目前美军陆军军人占军人总数的35%左右,海军与空军军人仅占军人总数的26%。在2011财年国防部预算中,陆军采购经费占15%,海军与空军的采购经费占到各自军种预算经费的25%到28%,三军有机构成分别为0.36、1.14和1.13。^①军种文化的不同也影响着陆军与海空军预算有机构成方面的差异。无论是预算还是教育培训,陆军都重视并优先考虑人的要素。而海军与空军通常优先考虑武器系统。^②预算结构反映了军种文化,军种文化的长期性、稳定性又反过来强化了预算结构。因此,尽管陆军人员规模最庞大,但是陆军经费总额却最低。

3. 有机构成

美国国防开支有机构成在1972年至1980年间平均水平为0.9,1981年至1990年间平均水平为1.27。冷战结束后,有机构成逐年下降,直到1996年有机构成降到最低点1.05,1997年后又开始缓慢上升。1997年至2006年间,美国国防开支有机构成平均水平为1.23,接近冷战结束前的最后十年,即接近于与苏联军备竞赛、意识形态斗争最激烈的年代。^③

(三) 国防开支的配置效果

1. 领导军事技术发展

1970年代之后,美国开始从苏联手手中重新夺回军事技术优势,军事科研创新硕果累累,这些创新理念、创新技术至今仍为新军事变革的主流。^④1972年美军的精确制导炸弹首战成功;1977年空军机载警戒与控制系统的投入使用,为美军飞机提供了

① 根据2011财年美国国防预算计算。

② 〔美〕卡根著:《寻找目标》,北京·军事科学出版社,2009版,第15页。

③ 根据以下资料相关数据计算得出:军事科学院外国军事研究部:《美国国防报告》(1982、1985、1988、1992、1995、1998财年),北京·军事科学院出版社,1982年、1985年、1988年、1992年、1995年、1999年版;《美国国防预算(1999~2009财年)》,available at: <http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy1999/fy1999r1.pdf>; <http://comptroller.defense.gov/Budget2001.html>; http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy2009/Summary_Docs/FY2009_Budget_Slides.pdf.

④ 〔美〕卡根著:《寻找目标》,第18页。

具有革命性的新能力；1970年代开始研发的隐形飞机技术，在海湾战争“沙漠风暴”行动中大获成功；1970年代开始研发的高空长航时无人机，在21世纪以后多场美国对外战争中大显身手；1960至1970年代美国开始研究数据包转换技术，实际上成为当今互联网技术、信息战的基础。

美国军事技术创新的成就不仅仅表现在项目数量上，还体现在研发周期上。1970年代之后，美军在很短的时间内研制出新型飞机，从提出研发F-14战机到F-14首次交付使用，用了不到四年的时间，F-15和F-16则用了六年，F/A-18用了九年。^①而F-35的研制从国防部发出招标信息到洛克希德·马丁公司成功试制出样机，仅用了三年。

2. 稳居世界武器出口量第一

美国在军火贸易市场上的表现，更凸显了美国军事技术研发、生产的绝对优势。美国是世界上武器装备研制生产体系最完整、水平最高的国家。第二次世界大战结束以来，美国始终是世界上最大的常规武器供应商。2010年世界100家最大的军火生产企业中，有44家是美国企业，几乎占据半壁江山。1950年至2010年，美国武器出口量世界第一，占世界武器出口总量的35.8%。而且，从图5可以看出，从1950年到1990年，美国武器出口占世界的份额基本维持在30%左右，与前苏联不相上下。前苏联解体后直至2001年，俄罗斯的武器出口水平才恢复到1991年的水平，而同一时期，美国的武器出口份额急剧高涨，最高时占到世界总份额的58%。2002年之后，由于俄罗斯武器出口能力的恢复与稳定，美国的武器出口份额回落，但依然维持在30%左右，位居世界第一。^②

3. 开创新战争模式

军队在战场上的表现是一个国家军事力量最具综合性与说服力的证明。第二次世界大战结束后，美国打了许多次仗，尤其是第一次海湾战争开启了新战争时代的篇章，初次展示了信息化战争的雏形。在极短的42天时间内，美国以极其微小的伤亡代价摧毁了伊拉克的军事力量和国家政权。美军仅阵亡187人，29国参战部队共损失战机45架。伊军战亡10万以上，被俘17.5万，损失坦克3700辆、装甲车2400辆、战机400架。16个地面设施、75%的指挥通讯设施、95%的防空雷达和44个军用机场被彻底摧毁。^③

美国在海湾战争中大获全胜，不仅向世界展示了美国军事力量，而且检验了

① [美]卡根著：《寻找目标》，第22页。

② 根据斯德歌尔摩国际和平研究所数据库中武器趋势值的统计计算。世界100家最大的军火生产企业不包括中国，available at: <http://www.sipri.org/database/armstransfer>。

③ 戴旭：《大空战》，北京·新华出版社，2010年版，第23页。

1970年代末以来美国军事创新的正确性,以及空中战役理论、军事技术、训练方式、军事力量结构与运用方式等创新的前瞻性、有效性。2003年的伊拉克战争更是一场高度信息化的战争,向世界展示了信息战的一些重要特征,并传递出这样一个信号:美军已走在信息战的前列,对手庞大的军队规模、武器装备数量根本无法弥补它在军事理论创新与技术创新上与美国的差距。

综上所述,第二次世界大战结束以后美国国防开支政策总体呈现出“两低一高”的趋势:国防开支规模小,有机构成低,国防开支的产出效果好,国防开支的配置效率高。60多年来,美国国防开支规模的平均增长速度低于经济增长速度,即使冷战结束后美国国防开支位居世界第一,21世纪以来美国的名义国防预算额逐年攀升,但是其占经济总量的份额仍然显著低于冷战时期的水平,美国国防开支有机构成比例也低于冷战时期。然而,就是在“两低化”的财力支撑下,美国军事力量的发展成就却令人瞩目,换言之,有限的国防投入的使用效果却极佳。从这些内容变迁可以推断,美国从1970年代开始逐步从膨胀型国防开支政策转向了效率型国防开支政策,而且获得了成功。

表3 美国国防开支政策内容与类型变迁

项目	20世纪				21世纪	21世纪与20世纪 下半叶比较
	50~60年代	70年代	80年代	90年代		
绝对规模	上升	下降	上升	下降	上升	—
相对规模	下降	下降	上升	下降	上升	低
有机构成	—	上升	下降	下降	缓升	低
效果	一般	改善	改善	显著好	显著好	上升
军事力量	与苏联 不分上下	领先	领先	遥遥领先	遥遥领先	显著提升
国防开支政策类型	膨胀型	效率型				

注:“—”表示缺乏以不变美元计算的国防支出数据,无法比较。

资料来源:作者自制

结 论

研究表明,第二次世界大战后美国国防支出的绝对水平、相对规模,以及有机构成,都没有出现持续、显著的增长。恰恰相反,相关指标值起伏不定,目前国防支出的相对规模和有机构成仍显著低于冷战时期。但是,自1970年代之后,国防支出的配置效果持续改善,尤其在近20年里,这种改善显现出惊人的军事竞争力。笔者认为,美国不断增强的军事能力,尤其是1970年代之后美国军力占据独一无二的优势,其主要原因是美国成功地实现了由膨胀型向效率型国防开支政策的转变。以“两低一

高”为特征的效率型国防开支政策(相对规模水平低,有机构成低,效率高),不仅使美国获得军事上的绝对优势地位,而且在经济上维持着军工企业长期的出口优势,对经济增长产生了正面作用。

效率型国防开支政策之所以能在军事与经济两个方面对美国国力产生正面提升作用,关键是因为它催生了许多新的军事技术。这对现代经济,尤其是发达国家具有重要意义。因为在经济全球化背景下,发达国家没有劳动力成本优势,其经济增长主要靠不断的技术进步、生产率的持续提高及制度的完善。而从人类社会发展的历史来看,无论是冷兵器、热兵器、核武器还是信息化战争时代,军事需求拉动的军事科研往往最具开拓性,能推动整个社会的技术进步,提高生产率,为国民经济创造出新的经济增长点。

李凌:军事经济学院军队财务系副教授

(本文责任编辑:卢宁)

“九三〇”事件之后美国对印尼局势 的反应与对策^①

陈长伟

[内容提要]本文在利用美国官方出版物及其他相关档案文献的基础上,试图再现“九三〇”事件之后美国对印尼局势的反应,论述约翰逊政府从1965年10月到1966年3月这段关键时期内对印尼问题的决策过程。本文认为,虽然没有证据表明美国直接参与了“九三〇”事件的策划和行动,但是事变之后美国政府通过散布流言、秘密外交、物资援助等手段支持印尼陆军打压共产党势力,最终将印尼局势发展引向有利于美国利益的方向。

关键词:美国外交 印尼 约翰逊政府 “九三〇”事件

“九三〇”事件是战后美国与印尼关系的分水岭。从1950年代末期到1960年代中期,苏美之间的冷战蔓延到了这个位于亚洲和大洋洲之间的“千岛之国”。虽然苏加诺(Sukarno)政权崇尚“不结盟运动”,但是1950年代中期以后,苏联对印尼的影响日增,来自苏联的经济和军事援助源源不断地抵达印尼。^②相较而言,从1945年印尼独立到1965年“九三〇”事件的20年中,美国与印尼的关系却危机重重,美国政府所秉持的冷战意识形态与印尼复杂的社会历史环境显得格格不入。到了1960年代中期,美国对印尼的政策充满了失望和无奈。正如1965年8月《纽约时报》的一篇评论

① 《美国研究》的匿名评审专家对本文提出了十分中肯的意见,作者在此深表感谢;文章的纰漏之处由作者承担。

② Michael E. Latham, “The Cold War in the Third World, 1963~1975,” in Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad, eds., *The Cambridge History of the Cold War*, Vol. 2 (Cambridge University Press, 2010), p. 265.

所指出的,美国 and 印尼之间的关系是一场外交上的悲剧;美国决策者眼睁睁地看着印尼正在被共产主义的战车拉着快速驶向美国所不希望的方向,而华盛顿的冷战骑士们却束手无策。^①此时,美国正在越南鏖战,以防止出现“多米诺骨牌效应”。如果人口占世界第四位的印尼倒向共产主义,将对美国在亚洲的冷战战略产生不可设想的后果。然而,这一切因为“九三〇”事件而改变。事件的发生使得印尼共产党在几个月之内遭到印尼军方的彻底清洗,亲苏的苏加诺政府也为亲美的苏哈托军事政权所取代。美苏在印尼的冷战博弈形势一夜之间被改写。因此,“九三〇”事件对于塑造 1960 年代中期以后印尼的政治和社会走向,影响冷战乃至后冷战时期亚太区域国家战略、外交政策及战略布局,都具有重要的意义。

然而,到底是谁发动和主导了这场意义重大、影响深远的事件(或曰“政变”)仍然是一桩历史悬案。作为在这次事变中受益最大的国家,美国一直被怀疑是“九三〇”事件的幕后元凶。但是,政府、媒介和学者们对 1965 年之前美国是否直接促成了“九三〇”事件的发生还有争论。几乎所有参与和经历印尼事变的美国外交官和华盛顿决策人,都否认美国在“九三〇”事变及其后的印尼大屠杀中扮演过煽风点火的角色;处于漩涡中心的中央情报局也在其研究报告中断然否认自己曾导演了 1960 年代中期印尼的种种事件。^②但是,这些官方立场不断受到学者的挑战,尤其是 1980 年代相关的档案文件逐渐公开之后。美国学者彼得·斯科特(Peter Dale Scott)曾指出,美国政府尤其是中央情报局和国防部,以及兰德公司和福特基金会等非政府组织不仅

① Frank N. Trager, “The U.S. And Indonesia; A Tragedy In Diplomacy,” *New York Times*, August 29, 1965, p.26; Paul F. Gardner, *Shared Hopes, Separate Fears: Fifty Years of U.S.-Indonesian Relations* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1997); 1965 年 8 月底,在美国国务院的一次小组会议上,副国务卿乔治·鲍尔(George Ball)等人认为印尼左派很可能在短时间内掌控印尼政权,而这一局面一旦变为现实,“将对东南亚非共产党国家形成很强大的钳子攻势”,参见:John Roosa, *Pretext for Mass Murder: The September 30th Movement and Suharto's Coup D'etat in Indonesia* (Madison, Wis.: University of Wisconsin Press, 2006) p.15.

② US Central Intelligence Agency, *Research Study, Indonesia: the Coup that Backfire*, 1968;《印尼“九三〇”事件》(谢知琼、钟冰译,四川人民出版社,1982 年版;美国前驻印尼大使霍华德·帕尔弗里·琼斯(Howard Palfrey Jones)在回忆录中提到美国并没有在“九三〇”事件之前对印尼采取秘密行动;而前中央情报局局长威廉·科尔比(William Colby)更认为,美国不仅与“九三〇”事件无关,更没有参与事件发生后印尼陆军对共产党和印尼华人的屠杀及其他恐怖行动,参见:Howard Palfrey Jones, *Indonesia: The Possible Dream* (New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1971) and William Egan Colby, *Honorable Men: My Life in the CIA* (New York: Simon and Schuster, 1978)。由于 1960 年代中期越南战争吸引了美国的主要注意力,约翰逊政府的主要官员,如总统林登·约翰逊(Lyndon B. Johnson)、国务卿迪安·腊斯克(Dean Rusk)、国防部长罗伯特·麦克纳马拉(Robert S. McNamara)等人对这一时期的印尼事件鲜有提及,参见:Lyndon B. Johnson, *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency 1963~1969* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1971); Robert S. McNamara, *The Essence of Security: Reflections in Office* (New York: Harper & Row, 1968); Daniel S. Papp, ed., *Dean Rusk as Told to Richard Rusk* (New York: W.W. Norton, 1990)。

直接或间接地参与了“九三〇政变”的策划与组织,还涉及支持事件发生后印尼军方对共产党的抓捕与对印尼华人的屠杀。^①布赖恩·埃文斯三世(Bryan Evans III)更将美国军方与印尼陆军的关系追溯至1950年代。^②其他持相反意见的学者如亨利·布兰兹(H. W. Brands)等人则认为,虽然1960年代中期的美国政策影响了印尼局势的走向,但苏加诺政权被苏哈托领导的印尼军方势力所取代是印尼内政发展的结果,与美国的“阴谋”无关,美国的作用最多只是加速了此一结局的出现。^③弗雷德里克·邦内尔(Frederick Bunnell)认为,由于缺乏关键的档案材料,对1965年前后美国在印尼的秘密活动下定论还为时尚早,而“九三〇”事件之前美国对印尼的政策可以用“低调”一词来形容。^④邦内尔之后,1960年代中期美国对印尼政策最重要的亲历者马歇尔·格林(Marshall Green)在1990年出版了回忆录,对各种指控和责难进行了辩解。格林曾于1965到1969年之间担任美国驻印尼大使。他在回忆录中追述了他领导的美国驻印尼大使馆在“九三〇”事件前后的活动,坚持认为美国没有参与这场“人类历史上最残酷的屠杀”。^⑤格林的辩解立即遭到学术界和新闻界的驳斥。凯西·卡登(Kathy Kadane)、艾伦·奈恩(Allan Nairn)、戴维·詹金斯(David Jenkins)等人都是从不同的侧面说明美国政府1960年代中期如何参与和影响了“九三〇”事件之后

① Peter Dale Scott, “The United States and the Overthrow of Sukarno, 1965~1967,” *Pacific Affairs*, Vol. 58, No. 2(Summer 1985), pp. 239~264.

② Bryan Evans III, “The Influence of the United States Army on the Development of the Indonesian Army, 1954~1964,” *Indonesia*, Vol. 47 (April 1989), pp. 25~48.

③ 亨利·布兰兹(H. W. Brands)侧重论述“九三〇”事件之前美国对印尼政策,他认为约翰逊政府与苏加诺政权被推翻没有任何关系,“九三〇”事件使得濒临绝境的美国对印尼政策发生逆转,纯粹是美国的“好运气”而不是任何秘密行动或阴谋的结果;其观点为史蒂芬·罗森菲尔德(Stephen S. Rosenfeld)所认同,参见:H. W. Brands, “The Limits of Manipulation: How the United States Didn’t Topple Sukarno,” *The Journal of American History*, Vol. 76, No. 3 (December 1989), pp. 785~808; Stephen S. Rosenfeld, “Indonesia 1965: Year of U.S. Irrelevance,” *The Washington Post*, July 20, 1990, p.19; H.W. Brands, “Bloody Good Luck,” in *The Wages of Globalism: Lyndon Johnson and the Limits of American Power* (New York: Oxford University Press, 1995), pp. 155~182.

④ Frederick Bunnell, “American ‘Low Posture’ Policy toward Indonesia in the Months Leading up to the 1965 ‘Coup’,” *Indonesia*, Vol. 50, 25th Anniversary Edition (October 1990), pp. 29~60; 保罗·加德纳(Paul F. Gardner)进一步阐述了“九三〇”事件之前美国对印尼的“低调”政策,参见:Paul F. Gardner, *Shared Hopes, Separate Fears: Fifty Years of U.S.-Indonesian Relations* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1997), pp. 224~236.

⑤ Marshall Green, *Indonesia: Crisis and Transformation, 1965~1968* (Washington, D.C: Compass Press, 1990).由于格林并没有提供太多外界不知道的信息,他的回忆录被认为仅仅“重复了多年来删节过的版本”,可参见:*The Journal of Asian Studies*, Vol. 51, No. 4(November 1992), pp. 982~984.

印尼局势的发展。^①

时至今日,档案文献的缺乏仍然制约着这一课题的研究,尤其是中央情报局及其他相关的情治机构在印尼的秘密活动依然是研究中的“黑洞”。此外,由于“九三〇”事件亦涉及中苏等国在印尼的情报活动和地下组织,以及非正式渠道的外交往来,厘清其内幕是一项难度极高的工作。随着近年来一些机密档案的公布,“九三〇”事件及相关问题再次受到关注。虽然目前的证据尚不足以对美国在“九三〇”事件中所扮演的角色重下论断,但是对事变之后美国对印尼局势的反应和对策进行相对完整而系统的梳理的条件已经成熟。现有的证据至少足以回答一个问题:“九三〇”事件之后,面对印尼的政治乱局,美国是否就真如某些当事人所言,只是一个被动的旁观者?或者说,美国受益于印尼局势的变化是否仅仅是一种偶然的“运气”?

本文将在利用美国官方出版物和其他档案文件的基础上,^②再现“九三〇”事件之后美国在印尼开展外交活动的主要事实,分析与评述约翰逊政府从1965年10月到1966年3月这段关键时期内对印尼问题的决策过程。本文认为,虽然无法认定美国直接参与了“九三〇”事件的策划和行动,但是事变之后美国政府通过散布流言、秘密外交、物资援助等手段支持印尼陆军打压共产党力量,最终将印尼的局势引向有利于美国利益的方向。

① 1990年5月,凯西·卡登(Kathy Kadane)在《华盛顿邮报》上撰文称,美国曾于“九三〇”事件之后向印尼军方提供印尼共产党员的名单以帮助其捕杀共产党员,可参见:Kathy Kadane, “U.S. Officials' Lists Aided Indonesian Bloodbath in 60s,” *The Washington Post*, May 21, 1990, p.5, 卡登的文章发表后引发舆论大哗。受访者之一罗伯特·马腾斯(Robert J. Martens, 时任美国驻印尼使馆的政治官员)立即予以澄清,说明该事件仅代表个人立场,与美国政府无关,参见:“Indonesia's Fight against Communism, 1965,” *The Washington Post*, Jun. 2, 1990, p.18. 1990年代舆论界对这一问题的讨论,可参见:Allan Nairn, “Indonesia's Killers: U.S. Support of Military Repression in Indonesia,” *The Nation*, Vol. 266, No. 11 (March 30, 1998), p.6; David Jenkins, “The Silent Watchers,” *Sydney Morning Herald*, July 12, 1999, p.11.

② Office of the Historian, Bureau of Public Affairs, The Department of State, *Foreign Relations of the United States (thereafter FRUS), 1964~1968*, Vol. XXVI, *Indonesia; Malaysia-Singapore; Philippines* (United States Government Printing Office, Washington, 2001). 据报道,美国国务院和中央情报局等机构曾经计划推迟该卷档案的出版,而国务院出版办公室无意中分发给各图书馆,参见:James Risen, “Official History Describes U.S. Policy in Indonesia in the 60's,” *New York Times*, July 28, 2001, p.3; “Papers Show U.S. Role in Indonesian Purge; GPO Seeks Return of Official History Detailing Covert Actions in Mid-1960s,” *Washington Post*, July 28, 2001, p.8. 除了《美国对外关系文件集》(FRUS)之外,一些相关的美国官方档案数据库,如数字化国家安全档案[Digital National Security Archives (DNSA)]和数字化档案参考系统[Digital Documents Reference Systems (DDRS)]也提供了许多有用的文献资料。此外,本文的写作还得益于澳大利亚国立档案馆(National Archives of Australia, NAA)馆藏的相关文献。

一 最初的反应

1965年9月30日深夜至10月1日凌晨之间,印尼总统卫队队长翁东(Untung)带领下属采取突然行动,逮捕6名印尼陆军将领,随后将之杀害。第二天早上,事件的领导者通过广播向全国宣告,该行动的目的是制止一场由美国中央情报局和部分军队将领酝酿的政变,以拯救印尼共和国和苏加诺总统。这就是“九三〇”事件。^①事件发生的背景是1960年代以来印尼共产党与印尼陆军之间的长期斗争。但是,美国情报机构对印尼形势的分析却认为,虽然印尼共产党力量的迅速发展令陆军感到十分惊恐,但这两种政治力量在短期内不太可能发生冲突,即使作为平衡人物的苏加诺退到了幕后。^②因此,事件的发生令美国驻印尼使馆和国务院都感到极为意外。

根据马歇尔·格林的回忆录,9月30日晚,美国驻印尼使馆的所有人员都在雅加达郊区看哇扬戏(wayang performance),直到第二天广播播出之后,他才知道一场非同寻常的事变已发生。^③下午1点,美国大使馆向华盛顿发回第一封关于印尼局势的电报,不过其内容也只是一些未经证实的传言和道听途说。^④由于缺乏足够的信息,华盛顿的反应也同样充满了疑惑。副国务卿乔治·鲍尔(George Ball)得知消息后,猜测“九三〇”事件是印尼共产党夺取政权的前兆,总统苏加诺可能已经在事变中丧生。^⑤中央情报局认为该事变的目的在于“清除陆军中反共势力的影响,以及促进陆军领导层的更替”,并认定印尼第一副总理兼外长苏班德罗(Subandrio)和印尼共产党领导人是幕后主谋。由于“九三〇”事件的发动者声称,谋杀陆军将领的阴谋是因为美国政府尤其是中央情报局的支持与煽动引起的,鲍尔担心苏加诺会以此为借口掀起新一轮的反美运动。^⑥因此,他立即着手做出两项安排:一方面,他与中情局副局长理查德·赫尔姆斯(Richard Helms)商议该如何“坚决”地否认中央情报局卷

① 对1965年印尼“九三〇”事件的解释有诸多版本,且充满争议。除了当事者之一印尼陆军提供的官方说法之外,其他的不同论述还有:Benedict Anderson and Ruth McVey, *A Preliminary Analysis of the October 1, 1965, Coup in Indonesia* (Modern Indonesia Project, Cornell University, Ithaca) (这份“康奈尔报告”完成于1966年1月,但是直到1971年才发表),以及Harold A. Crouch, *The Army and Politics in Indonesia* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1978), etc.; John Roosa, *Ibid*; Helen-Louise Hunter, *Sukarno and the Indonesian Coup: The Untold Story* (Westport, Conn.: Praeger Security International, 2007)。

② FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 271.

③ Marshall Green, *Indonesia: Crisis and Transformation*, pp.52~53.

④ Paul F. Gardner, *Shared Hopes, Separate Fears: Fifty Years of U.S.-Indonesian Relations* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1997), p. 213.

⑤ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, pp. 301~302.

⑥ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, pp. 300~301.

入印尼局势的传言；另一方面，他建议国防部长麦克纳马拉立即派遣军舰驶入新加坡，为紧急撤离美国侨民做准备。^①

但是，第二天的形势出现了有利于陆军的转机。印尼陆军战略后备军司令苏哈托(Suharto)将军发动军事反击，在很短的时间之内就控制了政变集团。到了10月2日下午6时，苏哈托基本控制了雅加达的局势。^②格林立即向华盛顿汇报了总统苏加诺“生死未卜”和苏哈托的迅速崛起。一开始，格林和国务院就认定，在陆军与共产党的对抗中，陆军的胜利是美国希望得到的结果。但是，国务院和大使馆在采取怎样的措施以影响陆军态度的问题上产生了分歧。格林不同意撤出美国侨民，他认为这样做的结果将适得其反，^③因为一位印尼高级官员曾经告诉过他，美国侨民与外交眷属的撤离将被理解为美国对印尼陆军控制局势的能力缺乏足够的信心。^④因此，他力主国务院撤销该项决定。结果，已经开往印尼海域的美国海军舰艇被命令撤回回到远离雅加达2000英里外的海面。^⑤

10月5日，当雅加达的情势稍显明朗之时，由美国驻印尼使馆外交人员和情报专家组成了一个联合工作小组。该小组向国务院建议，在尘埃落定之前，美国应该避免公开插手印尼的权力斗争，而仅向印尼军方主要领导人表示美国在必要时会施以援手。格林建议，要使事态发展对美国有利，美国必须保持并扩大与印尼陆军的联系。他再次反对撤离侨民、眷属和削减外交人员，因为此举肯定会向印尼军方传递美国的不信任感。虽然格林还不清楚印尼共产党在“九三〇”事件中所起的作用，但他建议美国开动各种宣传机器，神不知鬼不觉地散布种种关于共产党“邪恶、残忍与阴险”的流言，这既是美国的当务之急，也是对陆军的首要援助。^⑥

但是，副国务卿鲍尔则小心谨慎得多。在他看来，向印尼陆军做过于露骨的表现是个危险且无益的举动，因为“很明显印尼军方在此刻无需我们的物质援助”，而且印尼军方和美国已经有多年的联系，“他们应该很清楚在必要时我们会支持他们”。相反，如果美国明显地倒向陆军将会为苏加诺和共产党指责“美帝国主义”提供借口。然而，鲍尔同意格林所提出的关于展开反共宣传的建议，即通过美国之音(VOA)和其他宣传机构向外界散布共产党就是“九三〇”事件中种种残忍行径的幕后黑手。^⑦

① FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, pp. 301~302.

② Howard Palfrey Jones, *Indonesia: The Possible Dream* (New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1971), p. 376.

③ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, pp. 303~304.

④ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 305.

⑤ Paul F. Gardner, *Shared Hopes, Separate Fears*, p. 215.

⑥ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, pp. 307~308.

⑦ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 309.

接下来几天,美国驻印尼使馆的工作小组连续发回多份乐观的报告,称印尼的形势正在朝着美国所希望的方向发展:10月6日,陆军已决定对印尼共产党采取行动,雅加达的共产党支部被军方捣毁,印尼共青团和妇联的主要领导人先后被捕。^①翌日,该小组报告称,忠于苏哈托的力量控制了军队;^②社会治安恢复正常;苏加诺总统开始公开露面;共产党报纸被禁。^③

此时,国务院预计印尼爆发内战的可能性越来越大。10月6日,乔治·鲍尔指示美国大使馆组织外交眷属撤退。为了使撤退显得不那么引人注目,所有人员都将以探亲、就医等理由离开雅加达,而且决定由商业航班而不是军用飞机完成搭载任务。^④在这个问题上,美国大使馆和国务院之间重新出现分歧。格林指出他对苏哈托维持秩序的信心与能力逐渐增加,而在雅加达的其他国家的使馆也无意撤离其人员,美国此举将适得其反。然而,鲍尔因为对1964年发生在刚果的美国人质危机记忆犹新,否决了格林的建议,他认为没有什么比侨民与眷属的生命安全更重要。最终,美国驻印尼使馆于10月12日开始人员撤退。^⑤

如格林所言,外交眷属和美国侨民的撤离的确对局势产生了不良影响。美国撤侨不仅仅引起了印尼军方的怀疑,还使雅加达外交界产生了情绪波动。^⑥澳大利亚驻印尼大使基斯·尚恩(Keith C. O. Shann)抱怨美国人的举动不仅惹恼了印尼人,还制造了恐惧气氛,影响其他国家外交人员的情绪,这将最终使得美国人“失去朋友”。^⑦显然,该计划是危急时期的权宜之计,而非基于长远考虑。由此来看,美国在“九三〇”事件之后的直接反应证实了一些研究者的结论,即美国并没有直接参与事件,因为如果华盛顿事先知道正在谋划当中的“政变”,其事后再反应将可能是另一番样子。然而,是否可以追问一个相似的问题:既然华盛顿一直认为军方接管印尼政权是防止印尼共产党在苏加诺之后掌权的唯一途径,那么即使美国没有直接参与“九三〇”事件,它是否酝酿过扶植代理人、推翻苏加诺政府的计划?^⑧但是,在美国政府的

① “Indonesian Working Group, Situation Report No. 10. Oct. 6, 1965,” *DDRS*, CK3100368480.

② “Indonesian Working Group, Situation Report No. 11. Oct. 7, 1965,” *DDRS*, CK3100368481.

③ “Indonesian Working Group, Situation Report No. 12. Oct. 7, 1965,” *DDRS*, CK3100368483.

④ *FRUS, 1964~1968*, Vol. XXVI, pp. 316~317.

⑤ Marshal Green, *Indonesia: Crisis and Transformation*, p.65.

⑥ 美国使领馆的家属撤离后不久,澳大利亚驻印尼大使也要求其政府批准其在紧急情况之下有权采取行动撤离家属与侨民。参见:“Cablegram from Australian Embassy in Djakarta to the Department of External Affairs, Djakarta,” Oct. 16, 1965, A1838, 3034/2/1/8 PART 2, NAA.

⑦ “Cablegram from Australian Embassy in Djakarta to the Department of External Affairs,” Djakarta, Oct. 20, 1965, A1838, 3034/2/1/8 PART 3, NAA.

⑧ John Subritzky, *Confronting Sukarno: British, American, Australian and New Zealand Diplomacy in the Malaysian-Indonesian Confrontation, 1961~1965* (Basingstoke: Macmillan and New York: St. Martin's Press, 2000), p. 175.

官方档案,尤其是中央情报局雅加达站的情报文件开放之前,这一问题的答案还无法揭晓。根据格林的回忆录,“九三〇”事件之后,美国驻印尼大使馆曾经数度被高呼“打倒美帝国主义”的示威者们包围。在情况最危急的时刻,格林躲进四面都是防弹钢板的小屋子中,烧毁了许多绝密文件。如果最核心的机密材料在当年被付之一炬,或许该问题的答案就如青烟一般无法追寻了。

二 小心谨慎地鼓动印尼军方

但是,关于事变之后美国与印尼陆军秘密交涉的史料却很充分。“九三〇”事件发生一周之后,中央情报局开始对印尼局势进行相对完整的评估。虽然此时中央情报局对事件真相还不甚清楚,但它的报告却认定以下事实,即印尼的陆军已经暂时控制住了形势。^①与此同时,印尼全国的穆斯林与基督教组织开始向军方靠近。虽然军方仍然承认苏加诺为印尼总统和军队的统帅,但中央情报局的报告认为,苏加诺的地位在印尼国内政治中的声望已经遭到撼动,即使他保住名义上的统治地位,也无法恢复他昔日大权独揽的局面。^②

对华盛顿的决策者而言,苏哈托声名鹊起却是个新现象,虽然很多印尼高级军队领导人都在美国接受过军事训练,苏哈托却是个例外。事变之前,美国的外交界和军界对他的了解相当有限。尽管如此,事变之后,美国立即找到一条和苏哈托建立联系的途径:美国驻印尼使馆的军事参赞威利斯·埃塞尔(Willis Ethel)与印尼国防部长纳苏蒂安(Nasution)的副官私交甚笃,他们之间的往来成了美国与印尼军方通讯的主要途径,通过这位副官,美国先同纳苏蒂安后同苏哈托取得了联系。

通过“埃塞尔一副官”这条来往渠道,印尼陆军向美国提出两项要求:第一,美国政府代印尼军方评估印尼的政治现状;第二,美国代印尼军方向英国转告其要求,要

① FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 310.

② Marshall Green, *Indonesia: Crisis and Transformation*, pp.65~66. 关于1964年发生在刚果的美国人质事件及鲍尔态度,参见鲍尔的回忆录:George Ball, *The Past Has Another Pattern: Memoirs* (New York: Norton, 1982), pp. 322~324.

求英国此时不升级在马来西亚与印尼之间的“对抗”(Konfrontasi)。^①前一个要求的目的在于希望美国情报机构能与印尼军方分享其研究报告,以为他们的决策提供参考;后面的要求用意更为明显:印尼军方希望美国能帮助他们防止陷入腹背受敌的困境,因为“对抗”的升级势必会将更多的印尼陆军牵制在印马边境,从而削弱他们与共产党和苏加诺争夺统治权的力量。

然而,美国国务院对于如何回复印尼军方的这两项要求极度小心与谨慎。在协助印尼军方对印尼形势进行评估的问题上,鲍尔和国务院西南太平洋办公室主任大卫·卡瑟尔(David Cuthell)都认为美国没有必要替印尼陆军火中取栗。鲍尔对国务卿迪安·腊斯克(Dean Rusk)表示,印尼局势还混沌不清,而且印尼国内反美情绪依然极为高涨,美国对印尼军方的任何支持都可能使情况复杂化。^②鲍尔的这种谨慎态度也体现在国务院给雅加达使馆的电报之中。虽然华盛顿不想错过任何可能加以利用的机会,但决策层认为暂时没有必要评估目前的形势,因为国务院对于“印尼军方谁真正说了算”还不清楚,根本无法对情势进行评估,他们甚至对国防部长纳苏蒂安是否能够真正代表苏哈托都没有把握。因此,美国决定将皮球踢回给纳苏蒂安,看他有什么反应。格林也同意美国尽可能避免直接介入印尼内政,但是他能肯定纳苏蒂安握有实权且与苏哈托关系紧密。他主张对印尼陆军要摆出更加“理解”的姿态,以免打击其向美国投诚的积极性。^③

国务院对于为印尼军方向英国传话亦抱有同样的顾虑。负责远东事务的助理国务卿威廉·邦迪(William Bundy)认为,不管美国如何小心翼翼地替印尼陆军传话,都冒着使印尼陆军被扣上“叛国贼”帽子的危险。此外,他认为即使不经过刻意的通告,印尼军方也应该知道英国不会在他们忙于清除共产党之际添乱子。格林对此深表怀疑,他认为印尼陆军缺乏最基本的通讯设备,他们所掌握的信息极为有限,美国必须做出明确的表示才能避免误会。最终,在格林的大力建议下,国务院敦促英国不

① 1961年,马来亚决定联合原英属殖民地新加坡、沙撈越、沙巴合并组成马来西亚联邦。此举遭到印尼的强烈抗议,苏加诺政府将马来西亚联邦的成立视为英帝国主义在东南亚的新殖民图谋,因而加以强烈反对,并于1963年1月宣布对马来亚实行“对抗”(Konfrontasi)政策,关于Konfrontasi的研究,可参见:J. A. C. Mackie, *Konfrontasi: The Indonesia-Malaysia Dispute, 1963~1966* (Kuala Lumpur and New York: Published for the Australian Institute of International Affairs by Oxford University Press, 1974); John Subritzky, *Confronting Sukarno: British, American, Australian and New Zealand Diplomacy in the Malaysian-Indonesian Confrontation, 1961~1965* (Basingstoke; Macmillan and New York; St. Martin's Press, 2000); Matthew Jones, *Conflict and Confrontation in South East Asia, 1961~1965: Britain, the United States, and the Creation of Malaysia* (Cambridge, U.K. and New York: Cambridge University Press, 2002)。

② FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 319.

③ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, pp. 320~321; Marshall Green, *Indonesia: Crisis and Transformation*, p. 68.

要于此时采取“任何对印尼军方不利的行动”。^①

虽然美国与印尼军方进行交涉在所难免,但国务院不愿意主动接近印尼陆军,因为美国政府对印尼陆军领导人对美国的态度还怀有疑虑。鲍尔曾直言,印尼人都是靠不住的。^②在美国政府看来,美国与印尼在一系列问题上仍然存在相当大的分歧,如西方国家在东南亚的驻军问题、印尼与马来“对抗”问题、美国的越南政策,以及印尼将外国资产收归国有等等。此外,由于多年来美国一直被印尼当作头号敌人,印尼军方根本无法与美国公开合作。国务院认为只有随着时间的流逝,“一个真正不结盟的印尼才能认识到美国与印尼之间的利益是和谐的,而不是冲突的”。^③

10月13日,印尼军方在事变后第一次向美国提出援助要求。纳苏蒂安的副官通过埃塞尔要求美国向印尼陆军提供若干移动的通讯设备,供纳苏蒂安及其他高级将领的卫兵使用,以保证陆军主要领导人的安全。格林立即批准将三套摩托罗拉对讲机(Motorola P-31)和电池等设备秘密移交给印尼陆军,以防止陆军领导人遭遇不测。用格林的话说就是,“他们的安全是对我们最大的保护”;这些小动作可以向纳苏蒂安和苏哈托等人表示美国对他们的安全的重视。^④

三 探测未知的力量

的确,美国在印尼和英国之间的斡旋,以及向印尼陆军提供安全设备等“友好”举动进一步拉近了双方之间的关系。此后,纳苏蒂安的副官开始定期向美国汇报陆军对共产党清洗的进展情况。受益于这些被格林誉为“及时”与“准确”的消息,美国得以全面了解事态的进展。格林据此得出结论:虽然军方势头日升,但由于相互需要,军队将暂时与苏加诺共存。^⑤

10月14日,军方与苏加诺达成协议,任命苏哈托为印尼军队的总参谋长。第二天,印尼第二次内阁会议宣布,将开会讨论建立“九三〇”之后的“政治稳定性的基础”。^⑥然而,格林认为这些所谓的“政治解决”仅仅是表面文章,实际上印尼领导层内部已经出现了无法弥合的裂痕。不管各种力量博弈的最终结果如何,苏加诺“已无法

① FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, pp. 317~318.

② “Telephone Conversation between George Ball and Senator James Fulbright,” Oct. 1, 1965, DDCS, CK3100537638.

③ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 351.

④ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 323; Green, *Indonesia: Crisis and Transformation*, p. 69.

⑤ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 328.

⑥ “Indonesian Working Group, Situation Report No. 28,” Oct. 16, 1965, DDCS, CK3100368487.

恢复昔日的权威了”。^①此外,关于军队清洗共产党的消息不断地传到华盛顿。美国对以下事实越来越清楚:由于连续的搜捕、袭扰和屠杀,印尼共产党的组织机构已经受到了严重的破坏。^②与此同时,中国与印尼的关系也大为恶化,美国的推测认为,“印尼军方和多数公众怀疑中共是最近事件的幕后主谋”。^③

这些报告使得国务院能够更加清晰地看待10月份以来印尼发生的一系列事件。10月22日,即“九三〇”事件三周之后,国务院对印尼的现状做出了一个极为详细的分析。国务院认为,目前权力斗争的最终结果将出现“由军方支持和参与的政权”,而共产党作为印尼政治生活中的主要力量将从印尼政治舞台中彻底消失,苏加诺的权威也已跌落;新政权接手后,为了对付千疮百孔的印尼经济,势必要寻求外国援助;而美国将在印尼争取外援当中起最核心的作用。但是,印尼与马来的“对抗”和印尼国内激烈的反美宣传将成为美国国会与公众是否同意政府对印尼施以援助的关键。国务院同时也认为,由于受激烈的反美宣传的影响,印尼军方也会避免公开向美国输诚。^④因此,美国驻印尼使馆认为陆军在与苏加诺的权力斗争中取胜对美国意义重大,因为军方的胜利将使苏加诺的扩张主义和反西方的政策被彻底扫进历史的垃圾堆,“即使是部分的胜利也会使事态向良好的方向发展”。^⑤但是,如何才能将事态导向美国所希望的方向?显然,在形势混乱的情况下,约翰逊政府难以制定一个长远的计划,但美国驻印尼使馆和国务院都认为美国必须继续向印尼军方提供小额的紧急援助,只要这些援助能通过隐密的方式完成,就将有利于事态向美国所希望的方向发展。

白宫也像国务院一样,对事态的发展显得很乐观。国家安全事务助理麦乔治·邦迪(McGeorge Bundy)向约翰逊总统汇报说,“印尼近来所发生的事有力地证明了美国近些年来对印尼的政策是正确的”,过去几个星期以来,美国一直在寻找“9月30日阴谋之后所释放的不可捉摸但充满希望的力量”。他建议美国政府继续尽可能地

① FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 324.

② FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 329.

③ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 根据1965年10月16日美国驻印尼大使馆对于形势的汇报,印尼军方于当天突然搜查了中国驻印尼大使馆,并殴伤中国使馆的相关人员,此举遭到中国的严正抗议,参见:“Indonesian Working Group, Situation Report No. 32,” Oct. 18, 1965; “Situation Report No. 34,” Oct. 19, 1965, DDRS, CK3100368488, CK3100368490.

④ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 333.

⑤ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 337, footnote 3.

保持克制与谨慎的态度。^①华盛顿之所以保持谨慎的态度,除了为避免可能出现的不良结果之外,还由于印尼正在展开的景象令太平洋彼岸的观察者十分震惊。美国官员们渐渐地认识到,正在印尼上演的不仅仅是削弱共产党权力的运动,而且是对共产党及其同情者斩草除根式的杀戮。而且军方对共产党的清洗引发了印尼社会潜伏的各种种族和宗教矛盾,一场规模令美国人不敢想像的大屠杀正在印尼全国范围内展开。^②

到了10月底,国务院对陆军在夺权斗争中能够取胜越来越充满信心。国务院的分析人士认为,在接下来的几个月内,美国将迎来影响印尼局势的“前所未有”的机遇。如果一切按自己的设想发展下去,美国在印尼的两大政策目标——使印尼脱离共产党的影响和建立一个亲美的政府——就可能实现。这种乐观的看法是基于对印尼共产党与中共及苏共关系的预计,即:陆军对共产党的清洗将迟早引起中国或苏联的干涉,陆军势必转向美国寻求援助。^③为了及时追踪事态的发展,国务院设立了一个跨部门的印尼问题研究小组,定期举行会议讨论局势发展和美国政策。^④

四 埋下对话的种子

果然,机会很快如期而至。11月1日,印尼陆军的高级将领苏肯德罗(Sukendro)向美国驻泰国使馆要求美国向印尼陆军秘密提供医疗用品、通讯设施和小规模武器以对付共产党。^⑤格林建议,如果这些要求确实是必要的,且不影响美国在其他地方的利益,美国就应该尽量给予肯定的回复。^⑥然而,国务院对于与援助相关的事务仍然极为谨慎。国务院希望通过援助印尼达到两方面的目的:一方面,在陆军和华盛顿之间建立一种有别于美国与苏加诺政府之间的关系;另一方面,再次向军方确认,美国能否向陆军提供援助取决于后者是否有能力影响印尼内政与外交事务。^⑦为此,国务院指示美国驻泰国使馆向印尼军方探明其政治目的及其对美国与印尼关系

① FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 334. 10月末,印尼军方搜查澳大利亚驻印尼使馆,以寻找与“九三〇”事件相关的线索。美国国务院指示其驻雅加达的使馆,如果遇上类似事件,则采取和澳大利亚一样的“合作态度”,参见:“Cablegram from Australian Embassy in Washington to the Department of External Affairs,” Washington, Oct. 25, 1965, A1838, 3034/2/1/8 PART 3, NAA.

② FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, pp. 338~340.

③ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, pp. 341~342.

④ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, pp. 343~345.

⑤ “九三〇”事件发生时,苏肯德罗在中国访问,事件发生之后,他在返回印尼途中滞留在泰国。

⑥ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, pp. 346~347.

⑦ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, pp. 347~348.

的看法。^①

11月5日,苏肯德罗会见美国驻泰国使馆副帮办詹姆斯·威尔逊(James Wilson)。虽然苏肯德罗没有谈及陆军的政治观点及其对双方关系的看法,但他明确表示,在阐明新的政策之前,“军方将首先铲除共产党和苏班德罗等制定现行政策的领导层”。^②苏肯德罗的回答完全在美国的意料之中。在他与威尔逊谈话之前一天,格林高度赞扬了军方对共产党取得的胜利。他汇报道,陆军在向共产党挺进的战斗中发挥了一流的作用。军方此时已明显地成为印尼的领导力量,而且在逐渐利用穆斯林和基督教的青年组织对抗共产党。格林向华盛顿表示,印尼陆军对医药用品和其他物资的需求是极为迫切的,希望华盛顿能够给予积极考虑。^③用格林的话来说,既然美国与印尼军方之间对话的种子已经埋下了,美国的及时援助就如同辛勤的灌溉,最终将使得细嫩的种子全面开花。^④

对国务院而言,苏肯德罗所提之要求是印尼军方放出的探测气球,其目的在于试探美国在多大程度上愿意向印尼陆军提供援助,以及有什么附加条件等。^⑤实际上,印尼军方对美国秘密援助的要求将约翰逊政府置于一个困境之中:是否要冒险支持一个“不具备合法政府资格且其生命力与可靠性还有待证明的政治集团”?中央情报局认为,美国政府不应该对印尼陆军的动机与自我利益“报太极端的态度”,只要对印尼的援助能够通过秘密的方式完成,美国就不能犹豫不决,因为美国如果不向印尼陆军提供情报及其所需的援助,印尼陆军在印尼国内的政治地位就可能遭到削弱,美国就会丧失一个保障将来在印尼的利益的独特机遇。^⑥经过仔细权衡,华盛顿决定将药品作为援助印尼军方的首批物资。因为药品是最急需的,而且一旦被发现,美国政府又可托辞说这属于人道主义援助。

美国同意向印尼提供药品紧急援助之后,又于11月下旬向印尼提供若干通讯设备。^⑦12月,美国又向印尼陆军提供了第二批医疗用品。^⑧美国政府还资助另一主要

① FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, pp. 357~358.

② FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 360.

③ 格林建议国务院对苏肯德罗的要求予以积极响应,参见:“Ambassador Green Recommends Responding to Sukendro's Appeal for Medicines,” Nov. 4, 1965, DDRS, CK3100270206.

④ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 356.

⑤ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 352.

⑥ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, pp. 359~360.

⑦ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, pp. 364~366, 368~371.

⑧ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, pp.381~382.

反共人物亚当·马利克(Adam Malik)5000万卢比(rupiahs)作为活动经费。^①此外,美国大使馆还将一份关于印尼共产党员的名单提交给印尼军方和反共力量,因为在他们看来,印尼陆军“对当时的印尼共产党组织缺乏最基本的了解”。^②与此同时,美国还与日本、泰国、德国等政府商议联合对印尼提供援助的事宜,通过这种多国合作的方式,美国就不会被认为是印尼外援的来源。^③

毫无疑问,美国提供的这些援助增强了印尼军方的力量,使之在与印尼共产党和苏加诺领导的“宫廷集团”的斗争中逐渐占据优势地位。然而,该如何评价美国的援助对印尼局势的影响?如果没有美国的援助,印尼陆军与共产党及“宫廷集团”的政治博弈是否将显现不同的结果?如果上述援助项目构成美国对印尼陆军援助的全部内容,那么显然这些通过秘密方式提供的资源远不足以对局面起到扭转乾坤的作用,因为印尼陆军用以清洗共产党的最重要的武器资源和军事装备主要来自苏联,而不是美国。^④美国所提供的紧急援助在某些关键问题上起了重要作用,但美国并未成为印尼军方唯一的支柱。因此对美国而言,援助印尼军方更重要的目的在于通过此举表示对印尼军方的支持,并通过这些紧急物资的流动,在美国政府和印尼军方之间建立起相互信任的合作关系。而且,这些短期的紧急援助意味着,美国在印尼争斗的两方中倒向了军方。但是,当印尼军方向美国要求提出长期援助之后,华盛顿决策圈内部的态度就复杂得多了。

五 美国援助与“绳套”

从11月中旬开始,印尼方面有关人员开始多次向美国要求紧急援助,尤其是粮食。先是印尼外交部北美事务负责人希勒米(Helmi)向格林提出经济援助的要求。

① *FRUS, 1964~1968*, Vol. XXVI, pp. 379~380; 亚当·马利克是除“埃塞尔一副官”之外美国政府与印尼潜在的领导力量之间的一条联系线索。马利克后来成为苏哈托政府的外交部长和副总统,可参见: Marshall Green, *Indonesia: Crisis and Transformation*, pp.65~66.

② 美国大使馆向印尼军方提供共产党员名单一事的原委与意义充满争议,详情请见: *FRUS, 1964~1968*, Vol. XXVI, pp. 386~387.

③ “Ambassador Takeuchi’s Call on Mr. Bundy, Confidential, Memorandum of Conversation,” Nov. 1, 1965, JU00527, Digital National Security Archives (DNSA); *FRUS, 1964~1968*, Vol. XXVI, p. 352; *FRUS, 1964~1968*, Vol. XXVI, pp. 385~386.

④ 印尼军方的装备基本上全部由苏联供给,在军事装备和武器弹药上严重依赖苏联。1965年11月底,印尼国防部长纳苏蒂安(Nasution)和苏联方面达成谅解。纳苏蒂安许诺不会采取反对共产主义的立场,不对苏联及其卫星国家采取敌对行动;而苏联则继续向印尼陆军提供其所需的军事装备和武器弹药,以清除中共所控制下的印尼共产党,参见: *FRUS, 1964~1968*, Vol. XXVI, pp. 376~377.

由于美国国务院无法确定希勒米能够代表哪一方说话,美国政府只好暂时置之不理。^①之后,印尼新任经济小组负责人艾哈迈德(Achmad)将军向格林提出美国政府是否可以代为转达其向泰国和缅甸寻求粮食援助的要求。国务院以大量的粮食无法通过秘密的方式运输及形势还不够明朗等为由拖延了印尼军方的要求。实际上,与已经批准的援助项目不同的是,国务院认为粮食不是印尼军方取得胜利的必需品,因此粮食必须和其他的短期援助物资分开考虑。当时机成熟之后,美国对印尼军方的粮食援助将附加一些其他条件,最主要的是印尼结束“对抗”马来西亚的政策,以及停止将外国公司收归国有等。^②但是,美国为什么要将印尼“对抗”政策的结束和归还美国石油公司作为给印尼提供长期援助的条件?后者的用意极为明显。而前者则是因为美国对于印尼军方是否愿意结束与马来西亚的“对抗”还存有疑问。中央情报局之前的一份评估报告表明,印尼陆军倾向于拥护苏加诺的扩张政策,认为成立马来西亚联邦仅仅是英帝国主义的图谋,因此,他们是否愿意结束“对抗”政策还是一个疑问。^③美国将印尼是否结束“对抗”政策和对印尼陆军追加援助相联系,相当于在军方与苏加诺所领导的“宫廷集团”之间打入一个楔子,使得两者之间的关系渐行渐远。^④

与此同时,印尼国内的政治形势继续向有利于美国的方向发展。12月初,中央情报局预计,苏加诺仍将竭力挣扎以保住最高统治者的地位,且不排除他联手其他政治力量制衡陆军之可能。^⑤然而,到了该月下旬,格林向华盛顿汇报道:“印尼共产党已经不再是印尼国内的主要政治力量,雅加达和北京的轴心联盟也已支离破碎。军方的政治经验在与日俱增,其地位也大为巩固。然而,最明显的改变是,苏加诺的权威与声望已大为削弱。”在这种形势下,印尼的权力结构越来越可能发生急剧变化。^⑥12月30日,美国参谋长联席会议认为,如果印尼军方成功取得政权,他们将需要大规模的外来经济援助,尤其是粮食。但由于情势的多变与印尼对马来西亚“对抗”政策的持续,除了少量紧急粮食与医药物资之外,美国不适宜在此时再向印尼提供大规

① “Cablegram from Australian Embassy in Djakarta to the Department of External Affairs,” Djakarta, Nov. 12, 1965; “Cablegram from Australian Embassy in Washington the Department of External Affairs,” Washington, Nov. 15, 1965, Series A1838, 3034/2/1/8 PART 5, NAA.

② *FRUS, 1964~1968*, Vol. XXVI, p. 384.

③ *FRUS, 1964~1968*, Vol. XXVI, p. 372.

④ 11月5日,苏加诺政府的外交部长苏班德罗(Subandrio)仍然宣称,“不管现实情况如何,印尼绝不会忘记历史所赋予的使命,即消灭新殖民主义和马来西亚的傀儡政权。”参见:“Cablegram from Australian Embassy in Djakarta to the Department of External Affairs,” Djakarta, Nov. 5, 1965, A1838, 3034/2/1/8 PART 5, NAA.

⑤ “CIA Intelligence Memorandum: Leadership Prospect in Indonesia,” Dec. 1965, *DDRS*, CK3100570070.

⑥ *FRUS, 1964~1968*, Vol. XXVI, pp. 388~389.

模的援助。^①

格林和参谋长联席会议的预言很快为接下来的事实所印证。从1966年开始,关于印尼军方对共产党取得胜利的消息不断地传回华盛顿。1月3日,情报评估办提交了一份题为《印尼政治现实的改变》的报告。该报告认为,印尼“正处于历史转型的主要关头,苏加诺的统治时代已经结束”。1月7日,戴维·卡瑟尔致函威廉·邦迪道:“在接下来的几个月之内,印尼军方尤其是陆军力量将主导印尼的政治舞台。”^②如美国决策者所预计,1月19日,希勒米再次通过格林要求美国向印尼军方紧急援助30万到50万吨大米、5000万码棉布和若干医疗设备,以帮助印尼军方防止其内部磨擦和树立陆军在印尼民众中的威望。^③

此时向印尼陆军提供援助是否符合美国的利益?美国是否应该对这些问题予以积极而迅速的响应?在这些问题上,美国决策层内部产生了分歧。格林一反其先前的态度,转而主张采取拖延政策,因为他认为印尼军方所要求的援助物资与其是否能够取得政治斗争的最后胜利没有必然关系,而在军方与“宫廷的斗争”中,美国所能施加的影响“极为有限”。^④相反,这些援助可能会加强苏加诺的力量,从而使“印尼转型的痛苦永久化”。^⑤国务院同意,考虑到现况,美国除了等待之外无计可施,因为“印尼并没有为美国施加援助营造与之匹配的环境”。^⑥2月14日,国务卿腊斯克进一步向格林强调,除非“对抗”政策中止和印尼停止将美国石油公司收归国有这两个前提条件获得满足,否则美国无法向印尼提供经济援助。^⑦

然而,总统国家安全副顾问罗伯特·科默(Robert Komer)对国务院的“惰性”颇有微词。他认为印尼局势仍然在朝着有利于美国的方向发展,美国应该及时响应印尼军方的援助要求,早日抓住有利的时机。^⑧2月10日,他向约翰逊总统汇报说,“苏加诺与印尼军方的权力斗争已成为东南亚第二大事件(仅次于越南战争)”,美国应该给予印尼军方“一些谨慎的帮助,或者至少让他们知道,如果他们提出来的话,我们会给予积极响应……如果您亲自给格林打个招呼,将会激活这些应急的援助计划”。^⑨

2月12日,泰国空军司令他威元帅(Marshal Dawee)也通过美国副总统休伯

① FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, pp. 391~392.

② FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 393; “The Changed Political Scene in Indonesia,” Jan. 3, 1966, DDRS, CK3100570082.

③ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 393.

④ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 398.

⑤ Marshall Green, *Indonesia: Crisis and Transformation*, p.80.

⑥ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 394.

⑦ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, pp. 400~401.

⑧ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 393.

⑨ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 403.

特·汉弗莱(Hubert Humphrey)要求美国向印尼军方提供紧急援助,尤其是准许艾哈迈德提出的美国支持印尼向泰国购买 20 万吨粮食的要求。但是,两天之后,美国国务院拒绝了该要求。科默立即于次日建议约翰逊总统亲自介入,“敦促国务院放弃缺乏想象力的政策”,以避错失时机。^①然而,约翰逊并没有觉得情形像科默想的那样迫切,他在第二天同格林的谈话中表示,至于在何时以何种方式向印尼提供援助由格林来决定。^②而格林则主张美国必须慎之又慎,任何操之过急的做法都可能被视为外来的干涉而带来不利的后果。^③

尽管泰国外长他纳·霍梅(Thanat Khomen)提到美国和印尼之间的交易能够做到“彻底而干净”,因此可以同意艾哈迈德的要求。然而国务院还是再次予以拒绝,理由是如此大宗的援助根本无法实现“完全隐蔽”;而一旦被发现,将会给苏加诺指责美国干涉内政留下口实。^④该决定受到副总统汉弗莱与巡回大使威廉·哈里曼(William Harriman)的强烈指责。他们认为印尼的国内政治斗争即将产生对美国有利的结果,国务院的拖延将“错失丰收之前的良机”。^⑤国务院依然没有采取立即行动,只是模棱两可地回答说格林大使正在研究印尼的粮食状况,而拟议中的根据公法 480 第四条款(PL-480 Title IV)向印尼提供粮食援助的项目也在最后审核之中。^⑥但是,没有任何条款得到落实。

与此同时,印尼的形势变得越来越扑朔迷离。陆军在全国范围内对共产党的疯狂屠杀激起了印尼社会潜伏的政治与宗教矛盾。随着穆斯林、学生及其他激进分子参与了对共产党的清洗,这股混杂的情绪将可能随时失去控制。^⑦从 2 月 22 日起连续几周之内,在市民的支持与同情下,数以千计的学生开始在雅加达街头游行示威,要求取缔印尼共产党,平抑物价,罢免外交部长苏班德罗和内阁中的其他左派分子。^⑧对美国观察者而言,这些是令人感到热血沸腾的迹象。美国驻印尼使馆预计,新力量的参与将延长军方与苏加诺斗争的时间,但是从长远来看,这将有利于苏加诺政权的垮台和印尼政治格局的重组。^⑨3 月 12 日,苏加诺试图以亲共产党分子取代现有的陆军领导人,但因遭到强烈抵制而不得不放弃。此举反而触发了陆军采取决

① FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, pp. 401~402.

② FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 406.

③ “Amembassy Djakarta, Airgram A-263,” Dec. 21, 1966, DDRS, CK3100423070.

④ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 407.

⑤ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 409.

⑥ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 409.

⑦ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, pp. 410~411.

⑧ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, pp. 414~416, 420~421.

⑨ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, pp. 413~414.

定性的行动：共产党及其所有的附属组织被军方正式明令取缔。^①

同一天，科默向约翰逊总统建议，美国必须与时俱进，采取果断措施巩固胜利果实。他催促总统本人亲自出马批准向印尼提供大米和小麦援助。在他看来，几千吨的剩余大米或小麦“能够产生远超其实际价值的心理效应”，而在这个问题上，总统本人将会为“整个领导班子定下调子”。^②这次约翰逊同意了。

3月17日，在约翰逊介入之前，国务院发布印尼形势的评估报告，概述了如何应对印尼将来的援助请求。该报告首先指出美国对印尼的援助取决于印尼有关方面能否自立，以及他们是否希望摆脱现有的经济困境；其次，所有美国对印尼的援助都必须通过公开的方式进行；第三，与美国对印尼援助捆绑在一起的“绳套”依然有效：如果印尼继续将美国视为头号敌人、继续对马来西亚实行敌视政策，继续没收美国的石油公司等，那么它就不可能得到任何美国援助。^③虽然该电报所表达的“先入之见”令国家安全委员会幕僚小詹姆士·汤普逊（James C. Thomson, Jr.）颇为恼怒，但是国务院终于迈出了如“冰山融化般缓慢的第一步了”。^④

由上可知，国务院和白宫之间争论的焦点在于是否需要，以及何时和如何给印尼提供粮食的问题。国务院的犹豫不决与谨小慎微与白宫主张抓住时机、趁热打铁的立场相形对照；虽然约翰逊本人因为越南战争而无暇关注印尼问题，^⑤但他的态度还是偏向白宫幕僚。由于来自白宫的推动，科默的建议为接下来美国实施对印尼的援助铺平了道路。3月25日，国务院政策规划室制定了一套宏观的纲领，以指导在印尼特定的政治环境下如何处理“九三〇”事件之后的经济问题。^⑥3月28日，科默向总统汇报，印尼的军方已经牢牢掌握住权力，将准备公开向美国寻求援助；印尼一些将领对美国援助的态度也将随之而改变。^⑦3月31日，约翰逊指示腊斯克着手实施拟议中的根据公法480的第九条款向印尼提供50000吨大米的计划。^⑧随着美国对印尼的援助项目被公诸于众，美国—印尼关系的新阶段也随之揭幕了。

① FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, pp. 417~418.

② FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 419.

③ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, pp. 422~423.

④ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 422.

⑤ Frederick Bunnell, "American 'Low Posture' Policy toward Indonesia in the Months Leading up to the 1965 'Coup'," *Indonesia*, Vol. 50, 25th Anniversary Edition (October 1990), p. 49, footnote 94.

⑥ "A Contingency Plan for Rescue, Stabilization and Rehabilitation of the Indonesian Economy," Mar. 25, 1966, DDRS, CK3100363567.

⑦ "WH Considers Ways to Provide Cotton for Indonesia," Mar. 28, 1966, DDRS, CK3100283393.

⑧ FRUS, 1964~1968, Vol. XXVI, p. 425.

结 论

1966年3月中旬,印尼政治的新格局大致已经确定。虽然军方和“宫廷集团”的明争暗斗还在断断续续地进行着,苏加诺一年之后才永久退出印尼政坛,美国依然保持着谨慎的“低调”政策以避免局势进一步复杂化;^①但是对华盛顿的决策者而言,国务院为印尼所设定的目标已基本实现:印尼共产党组织遭到清洗;政府实权从以苏加诺为首的“宫廷集团”转移到以苏哈托为首的陆军。^②美苏在印尼的冷战对抗形势因之发生根本性的改变:随着共产党势力在印尼遭到彻底清洗和亲美的陆军势力在印尼掌权,苏联在印尼多年的惨淡经营功亏一篑;而美国先前日夜担心的世界第四人口大国将沦为共产主义国家的危险被解除了,且1966年之后苏哈托领导的印尼军政府成为美国在东南亚的冷战伙伴之一。对于深陷于越南战争泥沼的美国而言,“九三〇”事件所导致的印尼政局变化是符合其利益的。约翰逊即直言不讳地指出,印尼是世界上极少数按照美国意愿的方向发展的地方,可称之为世界上其他地方的“橱窗”。^③华盛顿甚至借印尼的局势为其越南政策辩护,声称正是由于受到美国在越南体现出来“坚定的”反共姿态的鼓励,印尼陆军才取得胜利。^④虽然美国的越战政策与印尼局势之走向是否存在必然联系尚待论证,但是鉴于1965年“九三〇”事件之后,美国驻印尼大使及其同僚曾经不遗余力采取各种手段将形势向对美国有利的方向引导,印尼冷战局势的逆转与白宫幕僚的秘密谋划和美国驻雅加达外交官们的驱驰效力是分不开的。

陈长伟:北京大学国际关系学院博士后

(本文责任编辑:卢宁)

① 1966年7月6日,腊斯克对日本经济与产业大臣三木武夫(Takeo Miki)说,美国一直很关注印尼的事态,但是它避免抛头露面,因为“直接介入会给印尼的新领导人添乱子”。参见:“Communist China and Vietnam; Indonesia; Cambodia; Japan and SEA Development, Memorandum of Conversation,” Jul. 6, 1966, JU00583, DNSA.

② *FRUS, 1964~1968*, Vol. XXVI, p. 434. 实际上,当时很多受害者是印尼华人而非共产党人。

③ *FRUS, 1964~1968*, Vol. XXVI, p. 527.

④ Latham, “The Cold War in the Third World, 1963~1975,” p.272.

从“大规模报复”到“有限战争”

——艾森豪威尔时期美国有关核战略的争论^①

刘磊

〔内容提要〕1954年初,在占据绝对核优势的情况下,艾森豪威尔政府吸取朝鲜战争的教训,推出主要依赖核武器的“大规模报复”战略,来遏制苏联各种形式的“侵略扩张”。然而,随着苏联核力量的增长,美苏核力量对比发生了转变,美国的绝对核优势不复存在。美国朝野各界对以核优势为前提的大规模报复战略提出越来越多的质疑。在这场辩论中,大多数意见都把“有限战争”战略作为替代或者补充“大规模报复”战略的主要政策选择。到肯尼迪政府时期,该战略转变为“灵活反应”战略。朝野各界积极的探讨和争论对美国核战略的这两次转变起了重要的推动作用。

关键词:美国外交 冷战 核战略 艾森豪威尔政府 大规模报复 有限战争

“大规模报复”战略作为美国艾森豪威尔政府执行遏制战略的主要政策,当时颇受美国国内各界争议,也引发学界的关注。1950年代,不少美国学者、退役将领对“大规模报复”持批评态度,提出并积极倡导“有限战争”战略来替代或者补充这项战略。艾森豪威尔政府并未因此而放弃“大规模报复”战略。档案材料显示,在艾森豪威尔的第二任内,政府内部已经开始重视“大规模报复”战略的不足之处,并对朝野各界的异议做出了反应,着手研究美国执行“有限战争”战略的必要性和可行性。本文对艾森豪威尔时期美国朝野各界对美国核战略的争论进行梳理,进而分析肯尼迪政

^① 本文系中国博士后科学基金资助项目“美国战略学研究与美国核战略思想的演变”(2013M531309)阶段性成果;同时感谢《美国研究》匿名评审专家和编辑老师提出的宝贵修改意见。

府“灵活反应”战略的理论准备与现实基础。

一 “大规模报复”战略与“有限战争”理论的提出

艾森豪威尔就任美国总统时,朝鲜战争仍在进行。战争的惨烈现实使他认识到,无论是美国的经济还是民众都不堪这场战争持续下去的消耗与重负,战争造成的赤字将逐渐消蚀美国的资源。在此背景下,艾森豪威尔执政之初的优先日程就是重新评估美国的冷战战略。^①当时,也有一些军队将领对朝鲜战争这样受到诸多限制的战争方式表示不满。时任美军太平洋舰队司令的海军上将雷福德(Arthur Radford)就认为,美国没有必要在世界各个角落广泛部署军力,美军的主要军力应该集中在美国本土基地,以本土为基础,建立机动的战略兵力,同时要加强并依靠美国的威慑力量来应对共产主义的进攻。这样做的好处是,美国既能承担义务又能缩减预算。艾森豪威尔对此非常认同。^② 财政部长汉弗莱(George Humphrey)主张削减国防预算支出,平衡收支。之前,杜鲁门(Harry Truman)政府制定的1954财年国防预算为463亿美元,已经低于1953财年计划的最高额。而艾森豪威尔上台之后,实际上为1954年制定的国防预算计划为412亿美元。其政府预算总额由786亿美元降为729亿。^③由此可见,大部分削减是国防预算支出的削减。

这种限制预算的计划遭到了当时参谋长联席会议的抗议,他们指责这种限制预算的计划并不明智。^④陆军参谋长李奇微(Matthew Ridgway)就表示反对。然而,艾森豪威尔总统本人、雷福德、汉弗莱,以及国务卿约翰·杜勒斯(John Dulles)却持赞同立场。雷福德指责参谋长联席会议制定的计划涵盖内容过于广泛,成本太高,因为它包括了有限战争、全面常规战争和全面核战争几乎所有的战争形式。他认为,如果能避免常规战争,使用对美国有利的核武器,就可以在很大程度上削减美国军队的人力和军事预算需求。汉弗莱确信美国的核武器足以“保障世界和平”。^⑤艾森豪威尔坚信国家的长久安全离不开运行良好的国民经济,国家安全不能以损害社会经济发

① Robert Divine, *Eisenhower and the Cold War* (New York: Oxford University Press, 1981), pp. 33~34.

② Townsend Hoopes, *The Devil and John Foster Dulles* (Boston: The Atlantic Monthly Press, 1973), p. 191.

③ Dwight Eisenhower, *The White House Years: Mandate for Change, 1953~1956* (New York: Doubleday & Company, Inc., 1963), p. 129.

④ Russell Weigley, *The American Way of War: A History of United States Military Strategy and Policy* (Bloomington: Indiana University Press, 1973), p. 401.

⑤ Robert Divine, *Eisenhower and the Cold War*, p. 36.

展为代价。^① 杜勒斯虽非军人出身,但他始终认为军费开支过大,军队力量过强,将影响到正常的国家生活,因此他也接受限制军费的主张。^②

1953年5月,艾森豪威尔改组参谋长联席会议,任命雷福德为主席,并授权四个自己最信任的顾问重新评估美国全面政治与军事战略,代号“日光浴行动”(Operation Solarium)。这四人分别是副国务卿史密斯(Walter Smith)、总统国家安全事务特别助理卡特勒(Robert Cutler)、中央情报局长艾伦·杜勒斯(Allen Dulles)和心理战略委员会主席(Chairman of the Psychological Strategy Board)杰克逊(C. D. Jackson)。在进行了全面研究之后,他们提出了三项可供选择的方案:(1)继续遵循前任政府的“遏制”政策;(2)在全球范围内划定一条界线,同时警告苏联人,如果他们跨越界限,将会受到严厉的惩罚;(3)放弃遏制,代之以“解放”政策;以多样化的政治、心理和经济战,配合一些准军事措施如特工渗透和破坏,将“共产主义入侵者”“推回”其势力范围之内。^③ 艾森豪威尔又组织专门力量对以上三个政策方案进一步研究。研究的结果倾向继续执行“遏制”政策,并对第二方案进行少量修改,拒绝了第三项方案。他们还建议把正在发展壮大美国空中报复力量作为威慑对方扩张的重要手段。^④

最后,艾森豪威尔在汉弗莱与雷福德等人的支持下,接受了把核武器引入“遏制”战略的主张。同年10月,批准了NSC~162/2号文件,放弃如朝鲜战争那样较大规模进行有限战争的战略,确认可以使用核报复来应对共产主义的侵略。在主要依赖大规模报复力量威慑敌人的同时,还考虑在局部战争中使用战术原子武器的可能。这一战略使得艾森豪威尔政府可以较大规模地削减陆海军常规力量,进而削减国防开支。^⑤

杜勒斯本人并没有直接参与制定该项战略的细节,但是他于1954年1月12日在纽约发表的一次演讲中指出:“威慑侵略的方法就是自由世界愿意并能够在它所选择的时间,以其所选择的方式,有力地做出反应。……总统及国家安全委员会已经做出了一些基本决定,那就是主要依靠一种巨大的报复能力,能够即刻以我们所选择的方式和地点进行报复。”而美国政府这样做的目标是“通过增加对威慑力量的依赖,减少对局部防御力量的依赖来使得集体安全更加有效,成本更低。”^⑥这是艾森豪威尔政府首次正式对外公布美国新军事战略,该战略被外界称为“大规模报复”战略。

① Dwight Eisenhower, *The White House Years: Mandate for Change, 1953~1956*, p. 452.

② Townsend Hoopes, *The Devil and John Foster Dulles*, pp. 191~192.

③ Warner Schilling et al., *Strategy, Politics and Defense Budgets* (New York: Columbia University Press, 1962), pp. 407~408.

④ Warner Schilling et al., *Strategy, Politics and Defense Budgets*, pp. 408~409.

⑤ Robert Divine, *Eisenhower and the Cold War*, p. 37.

⑥ Townsend Hoopes, *The Devil and John Foster Dulles*, p. 198.

1950年代初,苏联虽然拥有了核武器,但其氢弹和远程(洲际)导弹仍在研发试验中,尚未形成战斗力,可以说美国仍然占据着核优势。而作为一种有限的常规战争,朝鲜战争耗时长久、伤亡重大、民众反感,导致国防开支有增无减、国内财政收支失衡等。可以说,上述这些因素促使了艾森豪威尔政府制定主要依靠核武器的威慑力来遏制“共产主义侵略扩张”的“大规模报复”战略。这种增加集体安全有效性,同时降低战争成本,使国家收入能够更多地投入到国内经济与社会发展中的政策出发点固然有其道理,一直都遭到多方的质疑。NSC~162/2号文件出台之时,李奇微与海军部长安德森(Robert Anderson)对此极为不满,他们认为,苏联核力量的增长将使美国核力量的威慑力受到威胁,将美国的安全利益寄托在狭隘的核报复战略上是危险的。^①尽管如此,艾森豪威尔出于国内政策的考虑拒绝了不同意见。当时一些美国观察家认为,以“大规模报复”为核心的新战略的出发点并非基于对敌人实力与意图的考虑,而是基于国内经济发展与政治心理倾向的考虑,其理论基础在于“尽管这种计划可能使自己在战争中遭受较大规模的损害,但这可以换来以较少的成本来进行战争准备。”^②

新战略公布后,美国对世界各地危机的应对并没有因此更加有效,导致这项战略在国际事务上的实践效果并不被观察家们看好。普林斯顿大学考夫曼(William Kaufman)教授认为,“朝鲜战争的教训如此深刻,这让我们没有直接干预1954年的印度支那危机。”他评价说,“我们实施威慑政策有一定的可靠性记录,但并没有给人深刻印象,也不令人信服……甚至既有的特定记录还在很大程度上会严重影响我们计划的有效性。”^③当时在哈佛大学任教的亨利·基辛格(Henry Kissinger)博士借用1950年代几个事例指出,“随着现代武器威力的增强,全面战争的威胁已失掉其可靠性,因而也失掉了其政治效应。我们的大规模报复能力未能避免朝鲜战争、北印度支那的失败,也未能阻止苏联、埃及之间的军火交易和苏伊士运河危机。”他进而得出结论,“在遭遇挑战时不敢使用的威慑力量算不上是威慑力量。”^④

其实,对艾森豪威尔政府决策具有重大影响的因素是国际核武装力量的变化。1955年苏联拥有了实战氢弹,1957年不仅洲际导弹试验成功,还先于美国成功发射人造卫星,具备了核弹头远程投送能力。1958年苏联开始发展核导弹潜艇,1960年初又建立战略火箭军这一独立兵种,开始部署核战略轰炸机,全面解决了核弹与导弹

① Townsend Hoopes, *The Devil and John Foster Dulles*, p. 196.

② Townsend Hoopes, *The Devil and John Foster Dulles*, pp. 196~197.

③ William Kaufman, “The Requirements of Deterrence,” in William Kaufmann ed., *Military Policy and National Security* (Princeton: Princeton University Press, 1956), pp. 21~22.

④ Henry Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy* (New York: Harper & Brothers, 1957), p. 134.

结合的问题。^①在苏联核武器装备迅速追赶的同时,相应的核战略理论与作战思想的讨论也在苏联活跃起来。受到核武装发展的鼓舞,1960年1月14日,苏联领导人赫鲁晓夫在最高苏维埃第四次大会上提出了“火箭核战略”,将以大量使用核火箭进行反击的方式来消灭敢于攻击苏联的敌对国家,而且这一战略得到了苏联军方的支持。^②这其实就是苏联版本的“大规模报复”战略。可以说,苏联具备了对美国进行核打击的实际能力,使美国真正丧失了单方面安全保障优势。美国的“大规模报复”战略于是受到挑战,美国朝野各界对此情势的忧虑溢于言表。

首先,受新战略影响最大的陆军(陆军兵员、装备、军费裁减最多)对以上状况最为不满。1955年,李奇微因对政府战略不满而辞职。之后,陆军部发展研究组组长加文将军(James Gavin)也因对“大规模报复”战略不满而辞职,并公开著书立说阐述自己的不同意见,反对这种可能走向毁灭的核政策。^③随后,接替李奇微担任陆军参谋长的泰勒将军(Maxwell Taylor)同样对该战略持批评态度,并赞同一些对“大规模报复”战略持有异议的战略学者通过著书立说表达的不同观点。^④1959年,泰勒退役后,出版了《音调不定的号角》(*The Uncertain Trumpet*)一书,提出并系统阐述了灵活反应的思想。泰勒认为“无论在全面战争力量方面,还是在常规的反消耗战力量方面,美国都面临着在一个在若干年内落后于苏联的时期。……我们的领袖既担心苏联的突然袭击或估计错误会引发全面原子战争,又必须在我国处于劣势的情况下采取果断的行动。”因此他认为,美国和“自由世界”的“这种十分软弱无能的缺点,只有立即采取一些在金钱和时间上都比较经济的‘快速修补’办法,才能加以抵消和纠正。”就此,他提出了“灵活反应的国家军事计划”,其中包括四条原则建议:1. 改进有限战争的计划工作与训练工作;2. 利用机动的中程弹道导弹;3. 改善战略空军的保护;4. 推行有限的微粒掩蔽所计划。”^⑤

其次,艾森豪威尔政府限制常规力量特别是地面部队发展,缩减军事开支的政策也受到了国会的抵制。次年,众议院通过了“空运现代化”(Airlift Modernization)预算案,拨款30多亿美元用来加强美国常规作战队的机动性。在同一年,考虑到存在导弹发展差距(missile gap)的可能,参议院拨款委员会给政府提供了超出政府要求

① 徐光裕:《核战略纵横》,北京·国防大学出版社,1987年版,第215~216页。

② 徐光裕:《核战略纵横》,第297~298页。

③ James Gavin, *War and Peace in the Space Age* (Hutchinson of London, 1959).

④ Russell Weigley, *The American Way of War: A History of United States Military Strategy and Policy*, pp. 455~456.

⑤ 马克斯威尔·泰勒:《音调不定的号角》,北京编译社译,北京·世界知识出版社,1960年版,第106~107页。

的更多的预算额,用来购买 B-70 轰炸机,以加强战略空军力量。^①显然,艾森豪威尔的军事政策在国会“不得人心”,结果国会利用立法手段迫使政府加强美国的有限战争能力。时任民主党参议员并有意角逐总统职位的肯尼迪一方面肯定“大规模报复”战略在应对全面战争方面的作用,呼吁发展更多更好的导弹和预警系统;另一方面,他又批评美国在常规武器和地面部队方面与苏联的差距。他在竞选演讲中指出,大规模报复能力是应对大规模攻击的唯一办法,但不是应对所有“共产主义侵略威胁”的唯一办法。“在实践中,我们的核报复力量是不够的。它不能威慑那些不值得诉诸原子战争的共产主义的有限侵略。”他批评政府削减地面部队——陆军和海军陆战队的做法,号召扭转这一趋势。“我们可以增加人力,推动常规武器现代化,重组人员编制,提供必要的海上和空中运输支援。”^②

再次,艾森豪威尔政府的这一战略在国内还受到了战略学者批评,来自苏联核力量的挑战使这些批评更为尖锐。普林斯顿大学政治学教授考夫曼肯定“大规模报复”战略的初衷,但他指出,该战略缺少威慑的可信度,反而束缚了自己的手脚,不如与有限战争战略相结合。^③兰德公司战略分析家布罗迪(Bernard Brodie)从“大规模报复”战略可能的结局判断该战略实际上“走向了死胡同”。^④他提出需要在核武器的监督下,依靠更为“常规”和多样化的武力来支持一项应对侵略的外交政策。^⑤美国现代有限战争理论开创者之一、芝加哥大学教授奥斯古德(Robert Osgood)于1957年出版了《有限战争:美国战略的挑战》(*Limited War: The Challenge to American Strategy*)一书,根据朝鲜战争的经验,首次专门系统论述了有限战争理论,并从有限的目标、有限的手段、有限的地域三个方面明确界定了有限战争的概念,其中两个核心观点是:“共产党集团”的有限战争策略给美国的战略带来了严峻挑战;只有美国也采取有限战争策略才能有效执行遏制战略,应对苏联集团的挑战。^⑥同年,基辛格出版了《核武器与对外政策》(*Nuclear Weapons and Foreign Policy*)一书,从战略、外

① Richard Aliano, *American Defense Policy from Eisenhower to Kennedy* (Athens: Ohio University Press, 1975), p. 202.

② 1959年10月6日,肯尼迪参议员在路易斯安那州莱克查尔斯的演讲,见 John Kennedy, *The Strategy of Peace* (New York: Harper & Brothers, 1960), pp. 183~186.

③ William Kaufman, “The Requirements of Deterrence,” and “Limited War,” in William Kaufmann, ed., *Military Policy and National Security*.

④ Bernard Brodie, “Strategy Hits a Dead End,” in Marc Trachtenberg ed., *The Development of American Strategic Thought: Writings on Strategy 1952~1960*, Volume II (New York & London, Garland Publishing, Inc, 1988), p. 91.

⑤ Bernard Brodie, “Unlimited Weapons and Limited War,” in Marc Trachtenberg, *The Development of American Strategic Thought: Writings on Strategy 1952~1960*, Volume II, pp. 4~5.

⑥ Robert Osgood, *Limited War: The Challenge to American Strategy* (Chicago: The University of Chicago Press, 1957).

交、核裁军、核技术、战略与战术核武器、同盟关系、苏联核力量等角度全方位论述了核武器带来的革命性变化,强调采取多样军事战略的必要性。^①兰德公司学者卡恩(Herman Kahn)提出“分级威慑”的概念,倡导核武器与有限战争手段结合使用,应对多样的威胁。^②

综合起来,朝野各方的异议和建议包含有三个核心观点:第一,“大规模报复”威慑战略对保证美国的安全与繁荣是必要和有效的,其出发点有合理之处;第二,在苏联同样掌握了具有大规模报复能力的核力量之后,美国的单一威慑战略的效果降低,难以有效应对来自共产主义世界的各种威胁;第三,美国在保持全面战争核威慑力量的同时,必须发展多样的常规有限战争手段,以“灵活反应”的方式来应对苏联集团复杂多样的挑战。

总之,美国希望一种手段来应对“共产主义集团”任何形式的挑战,从而节省资源;持不同看法者则结合历史和现实,提出要用多样的手段来应对多样的挑战。不过,面对如此多的挑战和异议,直到任期结束,艾森豪威尔政府并没有正式公开放弃“大规模报复”的基本战略。这是否意味着艾森豪威尔政府对冷战形势与朝野各界舆论无动于衷?事实并非如此。

二 艾森豪威尔政府对核战略论争的反应

艾森豪威尔总统本人直接谈及有限战争问题是在1957年7月,恰逢基辛格出版《核武器与对外政策》一书。之前,美国朝野对“大规模报复”的争论已经升温,《核武器与对外政策》一书是美国对外关系协会(Council on Foreign Relations)关于美国战略与外交关系研究项目的成果。^③1957年7月25日,美国常驻联合国代表洛奇(Henry Cabot Lodge)在给艾森豪威尔的一份备忘录中介绍了基辛格的书,并附该书概要。洛奇认为“这是一本思路清晰、颇具建设性的书,很重要”,并附基辛格发表于《外交》杂志的《战略与组织》一文。^④洛奇特别提到,希望总统能阅读此书,古德帕斯

① Henry Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy* (New York: Harper & Brothers, 1957).

② Herman Kahn, “The Nature and Feasibility of War and Deterrence,” RAND Research Memorandum, P-1888-RC, January 20, 1960, p. 4. available at: <http://search.rand.org/search?input-form=rand-simple&query=P-1888-RC&Go=Search>.

③ 袁正领、周杰:《从核战争到有限战争:基辛格〈核武器与对外政策〉浅说》,第20页。

④ Henry Kissinger, “Strategy and Organization,” *Foreign Affairs*, Vol. 35, No. 3, April 1957.

特将军(Andrew Goodpaster)也在读这本书。^①艾森豪威尔读后,认为“这是一本很有启发性的书”。他对代理国务卿怀特曼(Ann Whitman)说,“洛奇建议我读这本书,他似乎很赞赏这本书。你先读,我想杜勒斯也会对此感兴趣的。我不是要你同意他所有的观点,我认为基辛格的观点有很多不当之处,假如我们根据他的建议组织和维持武装力量的话,那将耗资巨大,远远超出我们现在所执行的路线。当然他的书还包含一些流行的普遍观点,以及一些错误观念。”^②

当时,艾森豪威尔政府正在坚持缩减军事开支,重视经济与社会发展的投入,追求预算收支的“大平衡”,对花费更多资源同时维持全面战争与有限战争双重能力并不十分感兴趣,但这并不意味着艾森豪威尔完全否定该书。他意识到,基辛格的书包含了当时一些普遍的观点,也就是对全面战争战略的不同意见。他希望更多官员读这本书。1957年8月7日,总统特别助理卡特勒(Robert Cutler)向艾森豪威尔提交了一份题为“核时代的有限战争”的备忘录,指出“美国有效应对有限战争的能力在政策设计的探讨中越来越重要。非军事部门的一些文职人员最先提出这一问题,此外一些参谋长联席会议与国防部的官员也开始关注这一问题。”备忘录还指出,“尽管应对全球战争是首要任务,但是美国政府也该思考并准备应对非全面战争的敌对行动了。这应该是国家安全政策基本的组成部分之一。这不意味着一定要增加财政支出,也许有别的办法来完成这一点。建议总统授权组织一个联合机构来研究这一问题。”^③

同年,奥斯古德的《有限战争:美国战略的挑战》一书出版,^④引起了军方的重视,国防部专门对该书进行评介。该评论指出,“奥斯古德的书准确地揭示了当前国家安全形势的现实,探讨了有限战争的可能性、进行有限战争所需的条件,以及有效执行有限战争的国家安全战略的基本军事与政治要求。……它对国家安全的思考,独特而有益。这本书值得广泛阅读,包括我们的将军们。”由此可见,奥斯古德的有限战争理论得到了高度肯定。另一篇评论文章将毛泽东的《论持久战》与奥斯古德著作相提

① 洛奇致艾森豪威尔备忘录,见 Dwight Eisenhower Library, Papers as President of the United States, 1953~1961, (Ann Whitman File), Administration Series, Box No. 23, Kissinger Book. 古德帕斯特时任艾森豪威尔总统的参谋长,国防联络官(Staff Secretary and Defense Liaison Officer)。

② Eisenhower's Memorandum for the Acting Secretary of State (Ann Whitman), Dwight Eisenhower Library, Papers as President of the United States, 1953~1961, (Ann Whitman File), DDE Diary Series, Box No. 25, July 1957.

③ Memorandum for the President, August 7, 1957, Subject: Limited War in the Nuclear Age, see Dwight Eisenhower Library, White House Office, Office of the Staff Secretary; Records of Paul T. Carroll, Andrew J. Goodpaster, L. Arthur Minnich, and Christopher H. Russell, 1952~1961, Subject Series, Department of Defense Subseries, Box No. 5, Military Doctrine and Organization [1956~1960] (1)~(5) [Limited Warfare].

④ Robert Osgood, *Limited War: The Challenge to American Strategy* (Chicago: The University of Chicago Press, 1957).

并论,^①认为中国共产党领导的敌后抗日斗争,是有限战斗形态的典型案列,在第二次世界大战后,毛泽东的军事理论被不少第三世界国家的游击队或其他民族主义武装学习和实践。这表明,美国国防部乃至整个政府对有限战争、游击战等已经增加了越来越多的重视,并开始反思新形势下美国的国家安全战略。

1957年9月20日,国防部所属海军战争分析小组(Naval Warfare Analysis Group)完成了一份关于“核平衡对国家政策的影响”研究报告,报告指出,“全面战争作为实现国家政策目标的工具已经过时了。……战略力量不再适合应对小规模侵略。……应对有限侵略需要使用有限的手段和目标。……必须限制外交与军事行动的层次与规模,将取胜的目标改变为稳定局势。”报告建议,“近期的军事发展计划要注重改善战略力量的脆弱性,尽快建立分级威慑能力。”^②从1958年到1959年间,国防部的一些相关研究机构陆续出台多份有关有限战争技术与战略的研究报告,这些意见都一致认为美国在有限战争能力方面存在严重缺陷,并要求改进。^③

与此同时,白宫也直接参与有限战争武器技术的具体研究,并特设了一个由总统科学顾问委员会直接负责的有限战争武器技术研究小组(PSAC Panel on Weapons Technology on Limited War),专门就进行有限战争所需的具体武器及其技术进行研究。1959年11月,该小组主席罗伯特森(H. P. Robertson)向总统科学技术特别助理基斯塔科夫斯基(George B. Kistiakowsky)指出,1961年度财政预算计划表明,政府还是缺乏对应对有限侵略,以及防止战争升级到全面战争的能力的重视。该小组就发展空军的战术支援力量、地对地导弹、地对空导弹、生化武器、战场情报、后勤保障,以及反坦克武器等其他常规战术武器这样具体的问题逐一提出了建议,希望政

① Dwight Eisenhower Library, White House Office, Office of the Staff Secretary: Records of Paul T. Carroll, Andrew J. Goodpaster, L. Arthur Minnich, and Christopher H. Russell, 1952~1961, Subject Series, Department of Defense Subseries, Box No. 5, Military Doctrine and Organization [1956~1960] (1)~(5) [Limited Warfare].

② Summary of Conclusions of “National Policy of Atomic Parity”, Study 5 of the Naval Warfare Analysis Group, NWG71~57, 20 September 1957, See Dwight Eisenhower Library, White House Office, Office of the Staff Secretary: Records of Paul T. Carroll, Andrew J. Goodpaster, L. Arthur Minnich, and Christopher H. Russell, 1952~1961 Subject Series, Department of Defense Subseries, Box No. 5, Military Doctrine and Organization [1956~1960] (1)~(5) [Limited Warfare].

③ 这些研究成果包括兰德公司(RAND)、陆军部、国防部长办公室所属的国防科学委员会(Office of the Secretary of Defense, Defense Science Board)、美国空军科学顾问委员会(U. S. Air Force Scientific Advisory Board)、海军白橡木项目研究小组办公室(Office of Naval Research-Project White Oak Study Group)等八个部门的八份报告。Memorandum from Dr. Kistiakowsky to Secretary of Defense Gates, restudy of capabilities of forces for limited military operations, see Dwight Eisenhower Library, White House Office, Office of the Special Assistant for Science and Technology (James R. Killian and George B. Kistiakowsky): Records, 1957~1961, Box No. 2, Limited War [September~October 1960].

府加强对战术武器装备的重视。^① 这些完全是针对有限战斗的措施建议,为后来总统科学顾问委员会的后续研究提供了支持。

1960年5月16日,该委员会完成了一份有关有限战争武器技术的研究报告,论述了美国军队在有限战争形势下面临的问题。报告认为,“过去十年的历史表明,我们威慑全面战争的主要手段,即大规模使用核武器的能力,不能自动成为美国应对中苏集团较小规模侵略(包括有限目的或地域的军事行动)的手段。苏联集团具备部署和应用有限武力的技术优势。美国与盟国缺乏以有限战争手段应对这类有限规模挑战的能力。美国应对全面战争的能力与应对有限战争的能力严重失衡,要改变局势就要扭转这种失衡局面。”报告还指出,“问题的关键是政府缺乏对这方面的重视,从而缺少相应的研究与开发。国防部当前的结构不具备研究开发有限战争能力的必要条件。”报告指责国防部所属各军种只追求发展大型武器系统,忽视了应对有限战争的费用较低的武器系统。报告建议,在国防部内成立一个机构协调各军种和部门的行动,消除它们之间的相互竞争,才有助于研发有限战争能力。^②

除国防部、总统科学顾问委员会等部门的独立研究之外,白宫的国家安全委员会组织了跨部门的综合研究。根据国家安全委员会发布的 NSC 2317-C 号文件,国务院、国防部、中情局于 1960 年 9 月 28 日联合完成了一份题为“到 1962 年 7 月 1 日美国和盟国的有限军事行动能力”的评估报告,该报告是 1958~1959 年间国防部系列研究报告的后续研究,分析了当时和未来几年的形势发展,重新评估了 1958 年报告,特别强调有限军事行动的重要性。报告具体研究了美国在柏林、印度支那(老挝、越南、柬埔寨)、伊朗、朝鲜、中国沿海岛屿地区进行有限军事行动的可能性与计划。报告认为,美国和盟国如果需要同时应对上述地区中两个地方的有限军事挑战,其应对全面战争的能力就会受到影响,也就是说,美国尚没有具备足够的同时应对有限战争与全面战争的能力,特别是应对游击战的能力,而且还可能面临顾此失彼的尴尬局面。如果美国希望以有限军事行动实现国家目标,就必须根据限制使用武力的要求

① “November 1959 Report of the Chairman, Panel on Weapon Technology for Limited War,” see Dwight Eisenhower Library, White House Office, Office of the Special Assistant for Science and Technology (James R. Killian and George B. Kistiakowsky); Records, 1957~1961, Box No. 12, Limited War [September 1959~December 1960].

② “Report of the Panel on Weapons Technology For Limited Warfare,” May 16, 1960, PSAC, see Dwight Eisenhower Library, White House Office, Office of the Special Assistant for Science and Technology (James R. Killian and George B. Kistiakowsky); Records, 1957~1961, Box No. 12, Limited War [September 1959~December 1960].

来谨慎地平衡政治与军事考虑。^①

美国决策层对各部门提出研究报告与建议的看法如何？1960年8月25日，艾森豪威尔与总统科学顾问委员会的一次谈话说明了总统本人对全面战争与有限战争战略的态度。该委员会代表罗伯特森向总统汇报时表示，“当前的军事结构与行动计划没有满足应对一场有限战争的首要前提要求。各部队追求发展应对全面战争的大型武器，忽视了对专门进行有限战争武器的研发。”该委员会还批评政府过度重视战略空军，没有统一的联合机构来研究和开发有限战争能力，建议建立这样的机构，并发展战术武器(tactical weapons)。艾森豪威尔承认，越依赖核武器，限制战争、防止升级的希望就越黯淡。他为此而烦恼，认为不能忽视战术武器，但也认为没有必要额外增加战术武器的研发，如陆军不需要发展喷气式飞机，空军可以完成相关任务。此外，他不热衷搞联合研究或行动，而是希望单一部门能够完成相关任务，总之不希望扩大财政支出。但最后他又表示，“加大对核武器的依赖是不可避免的，但是也不应该忽视应对有限战争或局部侵略的任务。”^②可以看出，艾森豪威尔处于一种矛盾的状态：一方面，承认仅依靠全面战争的威慑已经不足以应对苏联的威胁，美国需要应对有限战争或局部侵略的能力；另一方面，不希望通过增加财政支出的办法来加大研发，扩展能力，只是希望在现有基础上的调整而获取有限战争能力。

综合以上各种研究报告与政策建议，可以看出，各方都认为政府对有限战争理论与能力建设的重视不够，具体体现在以下几个方面：第一，对用于战术与常规作战的军备投入不足，如国防支出由1954年的412亿美元削减到1957年330~340亿，其中相当部分的资金用于发展战略空军而非战术部队；第二，军队体制、各兵种地位的变化，以及对兵员的裁减不利于有限作战。^③比如，美军在建立战略空军司令部之后，1955年11月26日，国防部长威尔逊(Charles Wilson)发布命令，将发展和使用陆基洲际弹道导弹的责任交给了空军而不是陆军，这样，美国的战略空军不仅包括战

① “United States and Allied Capabilities for Limited Military Operations to 1 July 1962,” Prepared by Interdepartmental Study Group of Representatives from State Department, Department of Defense and Central Intelligence Agency, see Dwight Eisenhower Library, White House Office, Office of the Special Assistant for National Security Affairs: Records, 1952~1961, NSC Series, Subject Series, Box No. 5, Limited Military Operations [1960] (1)~(3).

② Memorandum of Meeting with the President, August 25, 1960, see Dwight Eisenhower Library, White House Office, Office of the Secretary, 1952~1961, Subject Series; Alphabetical Subseries, Box No. 23, Science Advisory Committee (6).

③ 如美军总兵力由1953年的340.3万人削减到1957年的281.5万人，其中陆军从148.1万人(20个师)降为100万人(14个师)，海军从76.5万人(1126艘作战舰艇)降为65万人(1030艘作战舰艇)，海军陆战队从24.4万人降为19万人(仍为3个师)，而空军则扩大为137个中队(由91.3万人增长为97.5万人)。参见Samuel Huntington, *The Common Defense: Strategic Program in National Politics* (New York: Columbia University Press, 1966), pp. 75~76.

略轰炸机部队,还包括了陆基洲际弹道导弹部队;第三,在武器装备上,最适合用于有限作战的地面部队发展了大量所谓战术核武器,忽视了常规武器的研发,而空军试图夺取战略支配地位,忽视了在有限作战中的战术支援作用;海军为了保住地位也大力发展导弹核潜艇等战略武器,不得不牺牲常规舰艇的建设;第四,政府与军队缺少专门研究有限战争行动的机构和执行有限作战行动的专门战术指挥机构,同时各军兵种和部门之间缺乏协调或联合进行有限战争行动的机制。以上都是各部门所认为的美国当时进行有限战争能力的缺陷。

三 朝野核战略论争对艾森豪威尔政府国防战略的影响

上述美国国内对有限战争的研究和争论是基于评估冷战的新形势基础之上的反应。1950年代后期,国际形势已经与美国政府提出“大规模报复”战略的背景大不相同,并且当时发生的一系列冷战危机个案,使“大规模报复”威慑的效果遭受严重质疑。在内部开始研究新战略可行性的同时,艾森豪威尔政府也不时公开宣布政策的微调。1957年9月18日,国务院为杜勒斯准备了一份题为“美国政策的挑战与应对”的文件,^①然后以他的名义发表于1957年10月出版的《外交》杂志上。^②文章指出,苏联的军备扩充、对外军售、与美国进行的军备竞赛(包括核武器)给“自由世界”包括美国造成了更严重的威胁。文章肯定大规模报复力量在过去几年保证了美国的安全,但是又指出,“任何国家,无论多么强大,都不可能独自实现安全,都需要与同类国家合作”,借助集体安全来达到低成本、高安全的效果。文章承认,虽然“过去几年美国依靠大规模报复力量保证了安全,但是美国不能满足于只有依靠一种足以摧毁相当大一部分人类的能力才能维护的和平,而这只能作为最后的选择。”在过去只有这个选择,但现在核科学与工程技术的发展,可以改变核武器的特性,这些新发展就为美国提供了更多的选择。^③所谓更多的选择是指,美国开发了限制威力与辐射的小规模核武器,即“战术核武器”,这样可以逐步减少对大规模杀伤性核武器的依赖,依靠机动性高的战术核武器,足以应对苏联方面的全面常规入侵,而美国的战略核武器

① “Text of Article by Secretary of State John Foster Dulles, appearing in the October 1957 Issue of *Foreign Affairs* Magazine,” see Dwight Eisenhower Library, White House Office, Office of the Special Assistant for National Security Affairs; Records, 1952~1961, NSC Series, Briefing Subject Series, Box No. 12, Limited War (2) (1957~1961).

② John Foster Dulles, “Challenge and Response in United States Policy,” *Foreign Affairs*, Vol. 36, No. 1 (Oct. 1957), pp. 25~43.

③ John Foster Dulles, “Challenge and Response in United States Policy,” pp. 28~31.

则会让对方掂量发动全面核战争的后果。^①

上述政策调整显示：首先，艾森豪威尔政府认识到仅依靠大规模杀伤性核武器是有局限性的，特别是在苏联核力量增长的情况下，一方面结局可能太过残忍，过度杀伤民众，另一方面苏联的核报复能力也让美国人有所顾忌；其次，节省国防开支的原则没有改变，因此对核武器的依赖没有改变；第三，艾森豪威尔政府重新肯定了集体安全与防御在“自由世界”防御方面的作用，要盟国分担防御负担，同时发展战术核武器来应对常规侵略，抵消西方人力不足，从而避免为遏制入侵而扩大军队规模。第四，艾森豪威尔政府已经认识到，苏联集团方面的主要威胁是常规入侵，并非核大战。艾森豪威尔与杜勒斯等决策者对遏制核大战具有相当的信心，常规侵略才是难题。最后，也是最重要的一点，艾森豪威尔政府的核威慑战略由以前主要依靠全面核战争，变成了同时依靠全面核战争与有限核战争，战术核武器成为艾森豪威尔政府应对常规侵略扩张的高效武器，既能节省人力、物力开支，又具有较好的战略效果。国家安全委员会于1958年5月5日制定的NSC5810/1号文件也体现了美国决策层对大规模报复战略的这一调整，在军事战略部署方面，决定增加核武库中“清洁武器”的数量，即增加战术核武器储备，以便更加灵活地应付局部战争威胁，而且“经总统批准可以使用生化武器”。^②

虽然“大规模报复”战略从理论到实践都遭受了诸多挑战，但艾森豪威尔政府的战略调整只限于此。直到其任期的最后一年，艾森豪威尔也没有彻底放弃既定战略，没有制定具体措施来确立和执行“有限战争”战略。然而，从艾森豪威尔政府时期美国国内对“有限战争”的研究与讨论来看，至少艾森豪威尔政府后期已经相当重视有限战争的必要性，并在探究执行的可行性，以及可能需要的具体条件与措施。这些行动，为下任政府新战略的确立创造了某些条件。比如，之前艾森豪威尔总统科学顾问委员会有关建立专门的有限战争能力研发机构的政策建议在肯尼迪执政之初马上得到了贯彻实施。1961年5月24日，肯尼迪政府国防部就设立新的专门办公室监督有限战争武器的研发，其名称为有限战争系统助理主任办公室(Office of the Assistant Director for Limited Warfare System)。该机构在国防研究与工程部主任布朗博士(Harold Brown)指导下工作，负责海上战斗、机动力、后勤、游击战、反游击战、战术战争系统等方面的研究与开发。^③ 其实，肯尼迪本人也深受泰勒和加文等人的影响，早在竞选总统期间就接受了灵活反应战略的基本思想，并向选民保证美国将采

① John Foster Dulles, "Challenge and Response in United States Policy," p. 31.

② "Basic National Security Policy: NSC5810/1," in Paul Kesaris ed., *Documents of the National Security Council, 1947~1977, the Second Supplement*, Microfilm, UPA, 1983, Reel 2.

③ Dwight Eisenhower Library, Lilly, Edward P.: Papers, 1928~1992, Box No. 55, Limited War Office.

取一种行动战略,重新夺回主动权。^① 他上台伊始就提名对“大规模报复”战略持质疑态度的前政府将军泰勒为总统特别军事助理,后来任命他为参谋长联席会议主席,具体负责新军事政策的规划与执行。

1961年3月28日,肯尼迪在国会的演讲中正式公布了国防政策的基本原则:(1)美国武装部队首要目标是维护和平而不是发动战争,威慑与遏制任何形式与规模的侵略,以武力为后盾支持外交与谈判的努力。美国的军事姿态必须足够灵活、可控,致力于逐步降低紧张局势,外交与武力协同运作;(2)美国不会首先发动或威胁发动侵略,但要做好迅速而有效应对任何侵略的准备;(3)美国军队必须获得足够的预算来实现国家目标,保证国家安全;(4)无论平时还是战时,美国军队必须服从文职政府的指挥;(5)美国的战略武器及防御必须足以威慑对本国和盟友的核攻击,保证在第一次打击下生存下来,实现反击,对敌人造成不可接受的打击;(6)美军和盟军的部署要做到机动、有力,能够以有限战争方式应对共产主义在世界各地的侵蚀;(7)美国的军事姿态必须是灵活而坚定的,能够使用各种武器包括常规武器与核武器,迅速、有效、适当地对侵略做出反应;(8)美国军事准备要注意减少意外和非理性全面战争的风险,防止不必要的误判与误解。^②

从以上原则可见,肯尼迪政府的新战略汲取和发展了泰勒等人的灵活反应与有限战争思想,注重提高美军进行有限军事行动的能力。这需要获得足够的预算支持,一方面保证美军的核反击能力与核威慑效果,同时发展常规作战部队,以及相关作战武器系统,特别注重加强其机动性,在面对有限侵略的时候能够做到迅速部署,有效应对。在这方面,艾森豪威尔政府的研究人员已经提出过具体政策建议,直到肯尼迪时期才得以实施。此外,艾森豪威尔时期,国会需要以预算手段敦促政府部分修正国防政策,而到肯尼迪时期,政府则积极主动向国会争取更多预算发展全方位的军事能力,重新重视地面作战和常规作战能力。以布罗迪、奥斯古德、基辛格、考夫曼、卡恩等人为代表的战略学者的思想也在其中有所体现,如核力量与常规力量相结合、武力与外交协同运作服务于国家目标,以有限的手段应对有限的侵略等。

结 论

20世纪50年代到60年代美国核战略的转变,即由“大规模报复”战略向“灵活

^① McGeorge Bundy, *Danger and Survival-Choices about the Bomb in the First Fifty Years* (New York: Random House, Inc., 1988), p. 352.

^② Congressional record, daily ed., March 28, 1961, pp. 4717~4718, 转引自 Raymond O'Connor, *American Defense Policy in Perspective, From Colonial Times to the Present* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1965), p. 352.

反应”战略的转变,不是一蹴而就的调整变革,而是经历了一个相对较长的酝酿过程。这个过程始于艾森豪威尔政府后期,在肯尼迪政府时期得到实践。围绕着“全面战争”还是“有限战争”,美国朝野各界对此进行了热烈的讨论和辩争。或许各方都怀有不同目的参与到这场论争中,但最后的效果是推动美国核战略的转变。同时,美国国内较为自由开放的政治与社会文化环境也为这种“百家争鸣”能产生效果创造了条件。

需要强调的是,这种论争的出现和战略转变有一个共同而关键的国际背景,那就是1950年代后期,冷战形势特别是美苏核力量对比正在发生转折性变化,即由美国一度垄断核武器或者占绝对核优势转向苏联加速赶超,实现“核充足”(nuclear plenty),进而趋向均衡,并逐渐进入“核僵局”(nuclear stalemate)或者说“恐怖平衡”(balance of terror)的阶段。^①苏联在相当程度上具备了对美国进行核打击与报复的能力,相对削弱了美国的核优势。这使得在美国占据绝对核优势时期制定的“大规模报复”战略的威慑可信度降低。然而在常规军力的部署和运用方面,苏联集团又较西方集团占优。除了在欧洲地区苏联部署了较大规模的地面部队外,而且在亚非拉地区的许多国家,多次发生被西方认为是与苏联集团直接或间接相关的民族主义武装“革命”斗争或左翼政治运动,令西方集团疲于应付。总体看来,西方集团在冷战对抗中已处于被动应对的地位,这种形势引发美国国内各界的关注,进而推动了对美国国家核战略的讨论及其转变。

从争论中各方所表达的观点和战略调整的结果来看,大多数人没有完全否定“大规模报复”战略。他们更多强调的是,冷战的局面是复杂的,苏联集团“侵略扩张”的手段是多样的,不能寄希望一种战略手段一劳永逸地解决所有类型的问题。他们希望,除了大规模核威慑之外,美国应该采取有限而多样的手段来应对敌人的各种挑战,而这种解决方案来源于美国战略调整倡议者们对第二次世界大战后世界新出现的两种政治和军事形势的认识。“政治形势是出现了强大的共产主义国家集团,他们都在寻求任何机会扩张自己的势力范围。军事形势是美国和苏联同时掌握了可靠的大规模毁灭性武器,特别是核武器,同时具备了摧毁对方的能力,双方政府都意识到

① 有关“核充足”的提出与论述参见 James King, Jr., “Nuclear Plenty and Limited War,” *Foreign Affairs*, Vol. 35, No. 2 (January 1957). 有关“恐怖平衡”的提出与论述参见 Albert Wohlstetter, “The Delicate Balance of Terror”, RAND report), December 1958. see Marc Trachtenberg, *The Development of American Strategic Thought: Writings on Strategy 1952~1960*, (New York & London: Garland Publishing, Inc., 1988), Volume III.

全面战争将是国家的灾难。”^①因此作为“自由世界”的领袖，美国必须以战略核力量为后盾，寻找灵活多样的斗争方式应对苏联等共产主义国家灵活多样的“侵略扩张”方式，其中“有限战争”就成为非和平斗争手段的最佳选择。所以在肯尼迪政府推出“灵活反应”战略的同时，美国并没有轻视核武器的作用，到约翰逊(Lyndon Johnson)政府时期进一步提出了依靠第二次打击力量的“确保摧毁”战略来威慑苏联集团的核攻击及大规模侵略行动。肯尼迪约翰逊政府的核战略正是“大规模报复”和“有限战争”两种思想的综合体现。

刘磊：南京大学历史系国际关系专业博士后

(本文责任编辑：魏红霞)

^① Robert Osgood, *Limited War: The Challenge to American Strategy*, p. 4. 还有考夫曼提出类似的观点认为“共产主义集团的行动和核武器的特性及其远程运载工具的出现，决定了有限战争的必要性”，见 William Kaufman, “Limited Warfare,” in William Kaufmann ed., *Military Policy and National Security*, p. 102.

沉痛悼念任东来教授

南京大学—霍普金斯大学中美文化研究中心任东来教授因病于2013年5月2日在南京逝世，享年52岁。

任东来教授1961年生于吉林长春，先后毕业于长春东北师范大学历史系、中国社会科学院美国研究所和南开大学历史研究所，获历史学学士、国际关系法学硕士和世界史博士学位。1988年7月开始执教于南京大学—霍普金斯大学中美文化研究中心，1998年晋升为教授。1999年获得南京大学首届华英文化教育基金会出国访问进修奖。2002年起担任中国美国史研究会副理事长，2003年起担任南京大学世界史专业博士生导师。

任东来教授长期致力于美国外交史和美国宪政史的教学和研究，著有《最有权势的法院：美国最高法院研究》、《小视角下的大历史》、《在宪政舞台上：美国最高法院的历史轨迹》、《政治世界探微》、《宪政历程：塑造美国的25个司法大案》、《当代美国：一个超级大国的成长》、《争吵不休的伙伴：美援与中美抗日同盟》、《美国对外政策史》等多部著作。

任东来教授长期支持和关注美国研究所、中华美国学会和本刊的工作，长期担任本刊编委，为本刊审阅并推荐了多篇文章。他为本刊撰写的《试论美国最高法院与司法审查》、《美国宪法的英国普通法传统》、《美国早期宪政史上的联邦法令废止权》、《美国与1944年英苏划分巴尔干势力范围》、《还司法神殿以平常：〈风暴眼：美国政治中的最高法院〉评介》、《从负责任的公民到负责任的全球公民》、《凯南的遏制思想与美国的遏制战略：张小明〈乔治·凯南遏制思想研究〉》、《结缘美国所》等学术论文及述评，获学术界好评。

任东来教授是中国美国宪政史研究的开拓者。他治学严谨，思想深邃，学术造诣深厚，为人真诚谦和。他为推进中国的美国研究，加深中美之间的理解和交流做出了重要贡献。

任东来教授的去世是中国美国研究界的重大损失。我们永远怀念他。

任东来教授安息！

史料基础、学术创新与现实关怀

——任东来教授对美国外交史的探索

赵学功

任东来教授不幸英年早逝，学界同悲。他是一位治学严谨、才华横溢、成就卓然的杰出学者，是中国美国史研究的领军人物之一。长期以来，他在美国外交史、中美关系史和美国宪政史研究领域辛勤耕耘，建树尤多，造诣精深，颇受学界同仁推重，他的去世无疑是中国美国史学界的重大损失。今不揣浅陋，草成此小文，略以管窥任东来教授在美国外交史和中美关系史研究领域所做出的重要贡献，追思与缅怀这位我一向非常敬重的学长和师友。

—

1982年从东北师范大学历史系本科毕业后，任东来考入了中国社会科学院美国研究所，师从我国著名美国史专家、南开大学教授杨生茂先生攻读硕士学位。1985年毕业，获国际关系法学硕士，旋即考入南开大学，继续在杨先生的指导下攻读博士学位。期间，曾在南京大学—霍普金斯大学中美文化研究中心学习一年。1988年博士毕业，是国内培养的第一位美国史研究方向的博士学位获得者。从此以后，他便一直执教于南京大学—霍普金斯大学中美文化研究中心。跟随杨先生数载，杨先生的为人、为学、为师无疑对其产生了巨大影响。他曾这样回顾说，“杨先生对新知的了解与掌握，对学术的认真和专注，对祖国富强昌盛的期盼，对人类命运的关切，对学生的平等与宽厚，对名利的淡泊，潜移默化地影响了我，让我受益无穷”，“透过他的言传身教，我看到了一种真正学者的精神气质与敬业精神。从他那里我学到的不仅是知识，

更多的是学者何为的道理”。^① 同时，在长春、北京、天津和南京求学期间，任东来还得到了诸多名师大家的指点和帮助，极大地开阔了学术视野，为其日后学术事业的顺利发展奠定了坚实的基础，加上他天资聪慧，勤奋好学，在攻读硕士、博士期间就曾发表数篇具有一定新意的论文和文章，在学界开始崭露头角，成为中国美国史学界的一名后起之秀。

杨生茂先生的主要研究领域是美国外交史，任东来的硕士和博士论文选题自然也属于这一领域，并集中在 20 世纪 40 年代的中美关系。在当时，这一课题不仅是美国学者研究的重点，更是国内史学界研究的热门领域，一大批知名学者投身其中，可谓大家云集。之所以如此，一是这一时期的中美关系异常纷繁杂乱，非常值得学者深入探究；二是美国的相关档案资料开放，为学者的研究提供了大量原始资料。经过三年的刻苦努力，任东来完成了以美援与中美抗日同盟为研究内容的博士学位论文，答辩时受到国内学界前辈的一致好评。1989 年初，已在南京大学中美文化研究中心任教的任东来又以访问学者的身份重返南开大学半年，参与杨生茂先生主编的《美国外交政策史》撰写工作，并承担了其中三章的写作任务。这本书目前仍然是国内那些有志于学习、研究美国外交史的学子的最好入门参考书。^② 自 20 世纪 90 年代以来，任东来教授以高级访问学者或客座研究员的身份，多次赴美国、意大利、挪威，以及香港等地的著名高校和研究机构，包括美国威尔逊国际学者中心（Woodrow Wilson International Center for Scholars）、挪威诺贝尔研究所（The Norwegian Nobel Institute）等，继续从事美国外交史和中美关系史研究。

任东来教授的专著《争吵不休的伙伴：美援与中美抗日同盟》是在其博士学位论文基础上修改而成，也是他在美国外交史、中美关系史研究领域最具代表性的成果之一，对 20 世纪 40 年代美国对华援助这一十分重要的问题进行了全面、透彻的考察，出版后颇得学界好评。^③ 该书从美国的有限援华到全面援华的转变、中美抗日同盟的加强与面临的危机、美国从有条件军事援助到无条件政治支持、中国为争取美援所付出的代价等几个方面，清晰地为我们展现了一幅抗战时期中美关系的复杂画面。他认为，美国政府的援华政策与国民政府的求援活动构成了这一时期中美关系的主线。与美国学者侧重从美国对华政策这一角度研究美援不同，任东来教授更注重从中美双边关系的互动来研究这一问题，详实地考察了围绕美援中美两国展开的外交

① 任东来、胡晓进：《学术世界中的无限乐趣：青年学者任东来教授访谈录》，《历史教学》2006 年第 12 期，第 5 页。

② 杨生茂主编：《美国外交政策史》，北京·人民出版社，1991 年。

③ 任东来：《争吵不休的伙伴：美援与中美抗日同盟》，桂林·广西师范大学出版社，1995 年；杨雨青：《抗日战争时期中美经济关系研究述评》，载《历史研究》2006 年第 3 期，第 167~168 页、169~170 页。

互动,包括国民政府向美国寻求援助的原因,美国对中国抗战从中立到援华的立场转变,美援在中美外交中的作用,中国获得美援的主要途径、数量、分配和用途,抗战前期、后期与战后初期美援之间的联系与区别等等,并深入剖析了双方在美援问题上的利弊得失。他认为,美国向中国提供的所有援助,都是与美国保护其在中国和亚太地区利益的考虑分不开的;如何保护并实现这些利益就成为美国对华政策的主要目标,而援助则是实现这一目标的最重要手段;美国希望中国成为其在亚太地区的小伙伴和代言人,填补日本失败和英法力量衰落而留下的力量真空,平衡和对抗苏联的实力与影响,但美国政府在实现其对华政策目标时却遇到了巨大的困难,首先是这种政策与实现政策的手段即美援之间的差距,其次是美国对华政策与中国现实之间的矛盾。该书紧紧抓住美援这一核心问题,以此来考察抗战时期中美关系的发展演变,揭示了影响双方关系起伏跌宕的国际、国内乃至个人因素,确是“别具一格”。该书视野宏大,高屋建瓴,探究细腻缜密,并且新意迭出。时至今日,这本书仍然是国内研究抗战时期美援问题最为全面、翔实的一部权威著作。

任东来教授多年致力于美国外交史和中美关系史的研究,孜孜以求,笔耕不辍,取得了令人瞩目的成就。除了《争吵不休的伙伴》和《美国外交政策史》外,近年他从其所发表的数百篇有关美国对外政策、中美关系、美国政治和社会、国际关系理论等方面的论文、文章、书评和评论中选择了150多篇,汇编成册,结集出版。^①此外,他还与人合著、合译有关美国外交史和中美关系史著作、论文多种。同时,他在《历史研究》、《美国研究》等学术期刊发表了数十篇高质量的专题论文。即使在2000年将主要学术兴趣转到美国宪政史后,他在南京大学中美文化研究中心讲授的依然是中美关系史和冷战史,始终关注着国内外学界对美国外交史和中美关系史研究的进展,不时地有相关成果问世,同时指导他的博士生继续在美国外交史和中美关系史研究领域进行探索。毫无疑问,美国外交史和中美关系史研究在其学术生涯中占据着非常重要的地位。

二

史料是史学研究的基础。不充分占有资料,特别是第一手的原始资料,历史研究就会成为无源之水、无本之木,对于外交史而言尤其如此。任东来教授在进行美国外交史和中美关系史的学习、研究过程中,非常重视对原始资料的运用。当他在东北师

^① 任东来:《政治世界探微》,北京大学出版社,2005年;《小视角下的大历史》,上海·同济大学出版社,2007年。

范大学历史系写作本科毕业论文时,就曾切实感受到第一手资料的价值所在。他后来在谈到原始资料对于史学研究的重要性时这样说:“历史学论文的水平,特别是像博士论文这样的实证研究,其水平的高低,在很大程度上取决于所利用材料的丰富性与稀缺性。”^①这几句话实际上是他自己从事美国外交史、中美关系史研究的切身体会。

他的博士学位论文之所以选择研究抗战时期的中美关系,在很大程度上就是出于资料上的考虑。他认为,如果选择美国外交史的一般性题目,在语言能力和材料的收集上,中国学者很难与美国本土学者平起平坐;而如果把研究重点放在中美双边关系上,就可以扬长避短,不仅能够利用美国的材料,也可以充分发掘中国的档案材料,这样至少在材料的使用上中国学者并不逊色于美国学者,甚至有可能超过他们。^②

美国国务院编撰的《美国对外关系文件集》收入了大量美国政府的档案资料,为学者研究美国对外政策提供了极大的便利,这套资料至今仍然是世界各国学者从事美国外交史研究最重要的材料来源。同样,这套资料的相关各卷也是任东来教授进行这一时期中美关系研究的必读材料。不仅如此,他在赴美访学期间,专程前往纽约州的罗斯福图书馆和密苏里州的杜鲁门图书馆,分别进行了半个月的资料收集工作,同时还到美国国家档案馆收集美国军方有关驻外顾问团的档案文献。正是基于大量的第一手资料之上,他的研究才更具说服力。他还根据自己的研究经验和体会,对那些计划到美国总统图书馆和国家档案馆从事研究的学者如何更好地展开自己的工作、如何在较短的时间内尽可能多地收集有价值的档案资料,以及如何取得研究资助等提出了非常有益的建议。^③

任东来教授对自己的研究有着更高的要求和目标。他清楚地认识到,仅仅使用美国学者所利用的材料,要想达到甚至超过其研究水平显然是不可能的。对于中国学者而言,必须充分地占有中美双方的资料,特别是要努力发掘中国的相关档案资料。唯有如此,才能不人云亦云,通过扎实的研究得出自己的独到见解。在写作、修改博士论文期间,他多次到南京第二历史档案馆查阅档案资料,并充分使用了台湾方面出版的相关资料集。这样,中美双方的原始资料相互对照、印证,交叉使用,更全面、准确地揭示了这一时期中美之间复杂的交涉过程。同时,他还广泛参阅了国内外学者的相关研究成果,旁征博引,征引、参考的中英文各种资料近 200 种。在笔者所阅读的有关这一时期中美关系的论著中,《争吵不休的伙伴》应该是中英文资料使用

① 任东来、胡晓进:《学术世界中的无限乐趣》,第 6 页。

② 任东来、胡晓进:《学术世界中的无限乐趣》,第 6 页。

③ 任东来:《美国总统图书馆散记》和《美国国家档案馆研究记》,载《档案与历史》1994 年第 3 期、1995 年第 8 期。

最为均衡的一种。由此，他得出的结论自然就更为客观、公允了。

除了进行专题学术研究外，任东来教授还专门写过考证美国在华军事顾问团和其他军事机构的文章，这不仅体现了他对原始资料的重视，更反映出他求真、求实的治学风格。在他看来，不论是从事中国史还是世界史研究，考订史料是历史学者的一项基本功。国内研究世界史的学者之所以很少写考证性的文章，主要是接触到的第一手资料较少，过多地利用外国学者已有的研究成果及已经被人编好的文件资料集。

许多中国人对中国内战期间的美国军事顾问团并不感到陌生。但是，对于这一机构成立的时间、构成、功能等，历来说法不一，存在诸多谬误和不实之处，基本的材料大都是来自翻译成中文的《中美关系白皮书》。除了少数学者对此问题有所涉及外，国内外学界的专门研究尚付阙如。1994年上半年，任东来教授利用在美国威尔逊国际学者中心进行客座研究之机，多次到美国国家档案馆去查阅美国陆军部、参谋长联席会议和国务院的有关档案，收集了包括美国最初建立顾问团的计划书、中美两国的谈判记录、顾问团发给陆军部的月报等大量的一手资料，就美国驻华军事顾问团的缘起与成立、中美关于军事顾问团的协议和立法、军事顾问团的发展演变及顾问团团长的选择、该机构的主要活动与任务等进行了透彻考察，清晰地揭示了这一军事机构的来龙去脉，并就其性质和作用提出了自己的看法。他认为，无论美国军事顾问团的目标和作用是多么有限，在中国内战这一特殊背景下，它毕竟是作为美国支持和帮助国民党政权进行内战的机构而存在的，“必然成为美国干涉和反对中国革命的具体象征”。20世纪40年代美国在华军事机构众多，且名称、编制、隶属也一再改变，不要说普通读者搞不清楚，就是专门的研究者也莫衷一是，对很多问题语焉不详，甚至以讹传讹。有鉴于此，他便根据从美国国家档案馆所收集的第一手资料，结合国内外学界已有的研究成果，按照时间顺序和军种，分门别类地逐一考察美国驻华军队及机构的沿革变化，追根溯源，探赜索隐，厘清了不少混乱乃至错误的说法，这对于人们进一步研究这一时期的中美军事关系无疑是大有裨益的。^①

三

学术研究贵在创新，创新是学术发展的主要推动力。尽可能地发掘新材料，尝试新的研究方法，做“学术界没有做过或做得很不够的题目”，提出自己的一家之言，这

^① 任东来：《1946～1949年美国驻华军事顾问团的若干问题》，载陶文钊、梁碧莹主编：《美国与近现代中国》，北京·中国社会科学出版社，1996年，第165～185页；《1941～1949年美国在华军事机构及其沿革》，《民国档案》2003年第1期，第70～77页。

是任东来教授所一直遵循的治学原则和学术追求,同时也是他自己学术研究风格的写照。^①

任东来教授对20世纪30年代中美之间展开的所谓白银外交的研究非常具有特色,不论从资料还是学术观点,都颇有新意,显出了他敏锐的洞察力、广博的学识和开阔的视野。应当说,国内外学者此前对这一问题已有较多的研究。他的创新之处不仅仅在于充分利用了以前外交史学者没有注意到的《中华民国货币史资料》,将外交史资料和货币史资料有机地结合起来,对中美双方的交涉过程进行了全景式的考察,并揭示出白银外交的特点和影响,更为重要的是,他力图从中国民国时期的国际关系和现代化进程来探讨这一问题的意义,对美国学者柯恩的“中国中心论”和柯伟林的外国“彻底穿透”中国说提出了质疑。他强调,中国既可能会因为卷入国际市场而受损,同样也可以通过正确和巧妙的外交而获益;决定中国命运的更多地取决于中外因素的互动而非某个单一的力量。正因为如此,他对这一问题的看法与众不同,认为这场白银外交“可以说是以闹剧的形式在美国开场,以悲剧的形式在中国展开,最后以多少带有喜剧色彩的形式在两国关系的互动中结束”。^②

对于第二次世界大战时期美国的对华租借问题,任东来教授是国内学界最早从事这一课题研究并取得丰硕成果的学者之一,其专著《争吵不休的伙伴》及一系列相关论文在国内学界影响甚大,因而其观点也就非常具有代表性。他就美国对华租借援助的数量、类别、运输、分配与使用等进行了非常细致的考察,并分析了美国对华军事租借的几个明显特点。他认为,美国对华租借物资一方面有助于中国的抗战,但同时也是美国力图控制中国和国民党政权、确保战后美国在华利益的一个有力工具;美国的“租借”援助曾在世界反法西斯战争中立下了不朽功勋,但在中国战场上却未能完全用于其最初反侵略保和平的目的,反而更多地被用于破坏中国和平与远东稳定的中国内战,从而在美国“租借”历史上留下无法抹去的污点。^③此外,他对于1938年中美桐油贷款、1943年美国废除在华治外法权,以及1946年中美商约等问题的研究也都非常精深,颇多新见,为学界同仁广泛引用、参考。^④

相对说来,外交史和国际关系史的研究方法较为传统。如何在方法上创新,就一

① 任东来:《政治世界探微》序言,第4页。

② 任东来:《1934~1936年间中美关系中的白银问题》,《历史研究》2000年第3期,第103~115页。

③ 任东来:《评美国对华军事“租借”援助》,中美关系史丛书编辑委员会、复旦大学历史系编《中美关系史论文集》(第二辑),重庆出版社,1988年,第326~353页。

④ 任东来:《中美“桐油贷款”外交始末》,《复旦学报》1993年第1期,第107~112页;《美国在华治外法权的放弃》,《美国研究》1991年第1期,第116~132页;《试论1946年“中美友好通商航海条约”》,南京大学中美文化研究中心、中美关系史丛书编辑委员会编:《新的视野:中美关系史论文集》(第三辑),南京大学出版社,1991年,第144~165页。

些其他学者已经做过的题目写出新意,任东来教授对此也做了有益的尝试。1993年他在挪威诺贝尔研究所进行客座研究时,就20世纪40年代中期美国、英国和苏联对中国与希腊内政的干预进行了比较研究,揭示了大国干预对中国共产党和希腊共产党革命战略所产生的不同影响及原因,同时还就大国干预的一般特点提出了自己的看法。其实,这一选题本身角度就非常富有特色。应当说,对于大国对中国和希腊内政的干预以及中国共产党、希腊共产党的对外关系,国内外学者都有一些相关论述,出版了数部高水平的研究专著。但是,将两者进行比较研究,特别是就大国干预对两党革命战略形成的影响,就鲜有学者论及了,至少在国内学界如此。因而,该文不仅研究视野开阔,更重要的是方法新颖。^①

任东来教授认为,作为一个学者,既需要进行微观的个案剖析,也应该有宏观的研究和思考。他说:“出色的历史研究,既要能钻进去,还要能跳出来。钻进去,是说要有坚实的史料,争取穷尽所有的资料,这是历史学的生命;跳出来,就是如何从个案的研究提出一个具有普遍意义的问题或结论,这需要一定的理论功底和跨学科联想。”^②就外交史、国际关系史而言,最需要借鉴的或许是国际关系的相关理论和方法。实际上,在西方学术界,有不少研究美国外交史和国际关系史的学者就非常重视历史研究与理论的结合,吸收和借鉴其他相关学科的理论与方法。任东来教授是国内史学界较早倡导外交史研究与国际关系理论相结合的学者。自上世纪90年代初以来,他身体力行,撰写了数篇评介“霸权稳定论”、“国际体制理论”和“相互依赖论”等西方国际关系理论流派的文章,旨在引起国内学者对相关问题的关注,并不断呼吁研究外交史和国际关系理论的学者应当相互借鉴,携手共进,并努力打破以国家及其行为为主要研究对象的窠臼,拓展研究视野,采取跨学科、跨文化的研究方法。他认为,唯有如此,才能真正实现外交史学科的超越与创新,完成“外交史”向“国际史”的转型。^③

四

历史研究的目的不仅在于力图揭示历史真相、恢复历史原貌,同时也是为解决当

① 任东来:《大国干预与共产党的革命战略:对中国和希腊的比较研究(1944~1946)》,载南开大学历史研究所美国史研究室编《美国历史问题新探》,北京·中国社会科学出版社,1996年,第309~329页。

② 任东来、胡晓进:《学术世界中的无限乐趣》,第8页。

③ 任东来:《国际政治经济学中的霸权稳定理论》、《国际关系研究中的国际体制理论》、《对国际体制和国际制度的理解和翻译》、《从相互依赖到全球一体》,载《政治世界探微》,第3~48页;《当代国际关系研究中的政治经济学方法与“霸权稳定论”》,载《世界经济与政治》1991年第6期,第73~77页;《美国外交史和国际关系理论的现实主义学派》,《史学月刊》2005年第6期,第19~21页。

前的现实问题提供一些参考和有用的启示。与那些将自己封闭在象牙塔内的学者不同,任东来教授做学术研究有着强烈的现实关切,不论是从事美国外交史、中美关系史研究还是后来转向美国宪政史研究,皆是如此。

多年来,任东来教授利用自己的学术专长,为很多报刊、杂志撰写了大量知识性、普及性的有关美国外交和中美关系的评论、文章,以自己的专业知识服务社会 and 大众,帮助普通读者更好地认识、了解当今纷繁复杂的美国外交和中美关系。这些评论、文章视角敏锐,文笔清新生动,论述深入浅出,篇幅短小精悍,融知识性、思想性与通俗性于一体,集历史的厚重与现实的鲜活于一身,读来引人入胜,颇受读者喜爱和好评。其中一些评论和文章极富见地,时时闪耀着睿智的思想火花,启人深思。其实,写这一类文字对作者的挑战或许更高,写好殊非易事,不仅需要具备扎实的专业知识和广博的学识,同时还要有深厚的文学素养和很强的写作能力,并且要在相当短的时间内限期完成,压力之大不言而喻。而任东来教授却乐此不疲,并将其作为自己的一项事业来做。2002年他甚至应南方一家报纸之约,定期为该报撰写美国评论专栏,每周一篇,坚持了四年之久,直至后来该报改版。他对此这样说道,“为非学术性报刊撰稿,服务于广大的一般读者,业已成为我的自觉,成为自己学者生活的一部分”^①。之所以如此,是因为他强烈地感受到,这一工作是一个学者义不容辞的社会责任。他认为,“在全球化迅猛发展的时代,公众面对的国际信息越来越多,越来越庞杂,学者有义务参与进来,为他们提供认识和理解这些现象的观察角度、历史背景和结构框架”。在另一篇文章中,他进一步谈到,“在信息爆炸的全球化时代,浏览代替了阅读,信息代替了思考,当下掩盖了现实,遗忘代替了历史”,正因为如此,“就需要有人去记忆历史,去阅读世界,去思考现实,这就是学者,特别是历史学者的责任和义务”^②。

不论是对美国发展的宏观思考,还是对美国外交政策和中美关系的深度解析,透过一篇篇文章和评论,无不体现着任东来教授对当今美国外交走势的高度关注,对中美关系健康、稳定发展的美好祝愿和对中国崛起、富强的热切期盼。这方面的例子可以说不胜枚举。

2001年小布什上台之初,美国对华态度强硬,而“撞机事件”的发生更使中美关系变得紧张异常。一时间,两国关系何去何从成为人们关注的焦点。在此背景下,任东来教授根据自己多年研究中美关系的经验撰文指出,中美关系既有对抗甚至是冲突的可能性,也有妥协合作的广泛余地。他在文章中客观地揭示了中美两国关系中

① 任东来:《小视角下的大历史》前言,第4页。

② 任东来、胡晓进:《学术世界中的无限乐趣》,第10页;任东来:《政治世界探微》,第253页。

较为脆弱的一面,包括双方在台湾问题上的分歧、意识形态的差异等,同时强调两国在一系列全球问题上、地区安全与稳定和双边关系上也有着复杂的相互依赖关系和共同的利益,因而脆弱和韧性构成了中美关系的基本特征,但如何使脆弱的两国关系变得更有韧性,则是中美双方领导人今后应该正视和重视的问题。同时他告诫读者,在中美关系发展顺利的时候,不要盲目乐观,因为这很可能“掩伏着冲突的潜在危机”;在中美关系出现紧张的时候,也不必过于悲观,“因为这里也同样存在着缓和的转机”。在另一篇回顾中美关系发展的文章中,他则对中美建交前后两个 23 年间中美两国所发生的巨大变化进行了对比,以此来说明一个积极、健康、稳定发展的中美关系对两国和亚太地区来说是何等的重要。^① 时过境迁,十多年过去了,今天人们阅读这些文章依然可以从中获得有益的启示。

那篇有关美国华人与中美关系的文章读来同样令人回味。仅用短短数页,任东来教授对中国人移民美国的历史、华人在美国的不公遭遇、当今华人在美国的境况以及华人对中美关系的影响等做了全面而又清晰的勾勒,指出由美国华人构建起来的与中国的多重联系,最终可以为中美政治关系的稳定和改善提供底层基础;而同时中国国力的持续增长和国际地位的稳步提升,也改善了华人在美国的社会、经济甚至政治地位和声望。他认为,华人在美国的所作所为以及他们与中国所建立起来的众多网络,犹如长流的细水,滋润着因为政治争执而时常生涩的政府间关系;而中美政治关系的稳定、改善和发展又为他们提供了更多个人和群体的机会,这一良性的互动关系必将成为 21 世纪中美关系的新景观,中美两国关系也很可能会因为在美华人推动的民间交往而进一步深入和巩固。^②

不仅做学术研究有现实的关怀,作为南京大学—霍普金斯大学中美文化研究中心这一特殊学术机构的一名教师,任东来教授在某种程度上也成为促使中美关系健康和谐发展的积极推动者和建设者。他认为,国际之间的不信任与冲突,虽然主要是源于国家利益与安全上的固有矛盾,但与文化之间的相互隔膜也密切相关。诚哉斯言。在美国学界,包括哈佛大学教授入江昭(Akira Iriye)等在内的一些著名学者甚至断言,所谓国际关系实质上就是国际文化关系。任东来教授在南京大学中美文化研究中心执教 20 余年,为国际学生(主要是美国学生)开设中美关系史和冷战史,同时又在南京大学为中国学生讲授美国史,培养了一批又一批的中外学生,桃李满天下。他非常希望通过自己的教学、研究工作能帮助和促进中外学生之间的相互了解与理解、对话与宽容,以自己的特有方式来践行对中美关系及国际关系发展的现实关

① 任东来:《脆弱而有韧性的中美关系》、《小视角下的大历史》,载《小视角下的大历史》,第 109~114 页。

② 任东来:《寻找另一个中美关系:华人在美国》,《书屋》2007 年第 2 期,第 10~15 页。

怀。正因为如此,2013年4月,美国约翰·霍普金斯大学授予任东来教授“霍普金斯大学学人社”终身会员荣誉,他是该社建立数十年来第二位获此殊荣的中国学人,以表彰他在美国研究与中美文化交流领域所做出的杰出贡献。

任东来教授是一位纯粹的学者,他的为人为学、道德文章永远是我们学习的典范,并激励着我们在学术研究道路上继续前行,不断探索。

赵学功:南开大学美国历史与文化研究中心教授

(本文责任编辑:魏红霞)

怀文抱质 彬彬君子

——任东来先生的为学与为师

胡晓进

恩师任东来先生不幸病逝。我是先生指导过的学生,自2001年始跟随先生学习美国历史,前后凡六年;2007年参加工作后,又在先生的指导下写作、译书,前后也有六个春秋。师门12载,由于生性驽钝,只能就我所了解的侧面,从一个学生的角度,谈谈先生的为学与为师。

一 将学术融入生命

任东来先生是我所见过的最有激情、最具天赋、最为敏锐的学者,他对一切新鲜的学术资讯都抱有浓厚的兴趣,能以极快的速度把握其核心内容,然后简明扼要地表达出来;其思想之活跃、思维之敏捷、思路之清晰,常常令我钦佩不已。他对学术问题,似乎有与生俱来的热情、领悟力与理解力,学术完全成为其生命的一部分。

孔子云:“知之者不如好之者,好之者不如乐之者”。对于学术问题,任东来先生不仅是“好之者”,而且是典型的“乐之者”,是真正以学术为志业、以学术为乐的人。他出身大学教师家庭,从小就显示出读书、写作的天赋,小学时作文常被当作范文在班上宣读;在宁波读中学期间,就办了当地图书馆的借书证,经常借阅课外书籍。1978年进入大学后,班上不少同学是“饱学之士”,或通古代文史,或懂近代学问,或精马列经典。他自谦是白丁一个,只好恶补苦读、埋头追赶。“大学高年级时,一套出自美国名记者威廉·曼切斯特的《光荣与梦想》,给我打开了一个崭新的世界,原来一个国家可以如此多元而不至于解体,一个社会可以如此多样且可以繁荣发展,一个民族可以如此混杂却不至于四分五裂。由此,这样的感慨便引导我走上了美国研究的

学术道路。”^①此后,经过丁则民、杨生茂、冯承柏等老一辈先生的指点,他的学术视野日渐宽广、学术兴趣日趋浓厚,在中美关系史与国际关系理论两个领域,取得了不俗的研究成绩,也体会到了学术世界里的无限乐趣。^②2000年前后,他的研究兴趣又转向美国宪政史,先后与几位同道合作完成了《美国宪政历程:影响美国的25个司法大案》、《在宪政舞台上:美国最高法院的历史轨迹》、《最有权势的法院:美国最高法院研究》等专著,还亲自或指导学生翻译了这个领域的一系列著作,包括《美国最高法院》^③、《风暴眼:美国政治中的最高法院》^④、《反对有理:美国最高法院历史上的著名异议》^⑤、《最民主的部门:美国最高法院的贡献》^⑥。每完成一部著作,几乎都是一次愉快的学术之旅。

任东来先生很享受读书、写作带来的乐趣,在中美关系史、国际关系理论、美国宪政史等几个领域,都做出了有目共睹的贡献。这其中,也离不开他敏锐的学术洞察力。

任东来先生具有捕捉学术热点的超凡直觉与能力。研究生期间,他的学术训练集中于美国外交史与中美关系史,尤其是抗战期间美国对华援助。工作以后,他的学术兴趣扩展到当代的中美关系、台湾问题,写下了中美最惠国待遇问题由来、中美三个联合公报与台湾问题等论文,^⑦后者被视为国际关系研究中采用比较分析方法的范例。^⑧这些论文敏锐地捕捉到了1990年代中美关系中的热点,从历史与比较的角度澄清了当时研究界的一些误解。与此同时,他还将国际关系理论领域的“霸权稳定论”,以及与之相应的国际制度理论,介绍给国内学界,为国际关系理论研究提供了新视角。此外,他还在国内较早地介绍、分析了美国的族性(Ethnicity)政治与肯定性行动争议。^⑨这些,无不体现了他敏锐的学术洞察力。

① 任东来:《学生时代的读书记忆》,载《南方周末》2004年3月11日。

② 任东来、胡晓进:《学术世界中的无限乐趣:青年学者任东来教授访谈录》,载《历史教学》2006年第12期。

③ Robert G. McCloskey, Revised by Sanford Levinson. *The American Supreme Court* (Chicago: University of Chicago Press, 2000).

④ David M. O'Brien, *Storm Center: The Supreme Court in American Politics* (New York: W.W. Norton & Company, 2005).

⑤ Mark Tushnet, *I Dissent: Great Opposing Opinions In Landmark Supreme Court Cases* (Boston: Beacon Press, 2008).

⑥ Jeffrey Rosen, *The Most Democratic Branch: How the Courts Serve America* (Oxford: Oxford University Press, 2006).

⑦ 任东来:《中美两国最惠国待遇问题的由来》,载《国外社会科学情况》1994年第4期;任东来:《中美三个联合公报和“与台湾关系法”中的台湾问题》,香港《亚洲评论》1998年秋冬号。

⑧ 阎学通、孙学峰著:《国际关系研究实用方法》,北京·人民出版社2001年版,第338~346页。

⑨ 东来:《Ethnicity(族性):从国内政治到国际政治》,载《读书》1996年第8期;东来:《族性迷信与历史的意义》,载《读书》1996年第12期;任东来:《“肯定性行动”与美国政治》,载《太平洋学报》1996年第1期;任东来:《美国政治生活中的定时炸弹:从美国加州大学废除“照顾措施”谈起》,载《国际展望》1996年第6期。

当然,任东来先生最精彩的学术转型当数从美国外交与国际关系,转向美国宪政。大约在2000年前后,他开始了在美国宪政史领域的探索与冒险,并从此迷上了这一全新的学术天地。2004年初,《美国宪政历程》出版后,颇受学界欢迎,很快再版,并被制作成有声读物。贺卫方教授称,“本书最大的价值就在于,它通过联邦最高法院在过去两百余年25个重大案件的审判的再现,向读者展示了一部形象的美国宪法史。这幅历史图画在细节的刻画上栩栩如生,而评论则从大处着眼,要言不烦,对于相关制度演进的过程及其历史和现实的意蕴给予了深刻的揭示。”^①我在给中国政法大学的本科生讲授《美国宪政史》课程时,班上的学生也不止一次地告诉我,任东来老师的《美国宪政历程》是他们了解美国宪法历史的入门读物,读起来很“过瘾”。

在任东来先生将研究领域转向美国宪政时,这一领域还只有留美的张千帆教授、王希教授等不多的几位开拓者,国内学界对美国宪政的关注,远不如今天这般热切。但是,任东来先生已经意识到,这是一个极有学术潜力、乃至学术市场的领域,值得全心投入。时间证明,他的预感是对的。在某种程度上,《美国宪政历程》已经被视为先生的代表作和化身,成为中国学界了解美国宪政的一个窗口,也是众多媒体记者追思、缅怀先生的一个契因。

在美国宪政研究领域,任东来先生从未停止探索的脚步,司法审查、堕胎权等重大问题,都曾留下他的研究印迹。但最令人惊讶的还是他对持枪权问题的关注,2008年美国最高法院判决个人有权持枪后,他意识到,美国宪法争议与“文化战争”出现新动向,随即与自己指导的学生就持枪权问题的宪法解释展开了研究。^②2010年,美国最高法院再次表示,持枪权是一种不受各级政府侵犯的个人宪法权利,印证了他的直觉与学术眼光。早在2002年,在讨论《武装美国》这部有争议的获奖著作时,^③他察觉到,持枪权与堕胎权一样,是美国“文化战争”和宪政分歧的根源。

在其厚重的学术人生中,除了浓厚的学术兴趣、敏锐的学术洞察力外,任东来先生还具有强烈的现实关怀。他之所以从中美关系史转向美国宪政史,很大程度上也是觉得宪政对于国家治理、公民权利具有极端重要的意义。北京大学李剑鸣教授回忆说,“他曾谈到,中国人讲宪法已近百年,却不知晓宪法的本义在于限制政府、约束官员和保护公民。在他看来,历史上有宪法而无宪政的国家有之,无宪法而有宪政的国家亦有之,而美国则是既有宪法也有宪政的国家;美国的经验表明,宪法的意义在

① 任东来、陈伟、白雪峰等:《美国宪政历程:影响美国的25个司法大案》,北京·中国法制出版社2005年版,封底评论。

② 东来、江振春:《从“持枪权”看美国宪法的解释》,载《读书》2009年第8期;江振春、任东来:《浅析美国最高法院宪法裁决中的平衡解释模式:由“赫勒案”谈起》,载《南京大学法律评论》2010年秋季卷。

③ 东来:《历史学家的责任和重大历史题材的写作》,载《学术界》2002年第5期。

于转化为宪政，施行宪政的关键则不在于宪法条文有多完美，而取决于制度、文化和人。因此，他在研究美国宪政史时，关注的重点不是纸上的宪法条文，而是宪法如何在复杂的社会政治语境中被人诠释和运用。”^①在李剑鸣教授看来，“任东来教授的现实关怀，同样体现在他对美国和国际政治中的热点问题抱有浓厚的兴趣。他经常以快速的反应、灵动的文笔和不俗的见解写作时评，发表在许多报纸和刊物上，让人领略了一个史家看待当前世界的方式。”“此外，任东来教授还关注国际国内的学术动向，满怀热情地参与了学术规范和学风建设的讨论。他在20世纪90年代发表数篇文章，介绍欧美学术规范，批评国内学术现状，倡导规范、公正和严谨的学风。在国内学术的规范化进程中，这些文章无疑具有重要的价值”。^②

二 “功夫在诗外”

任东来先生口才出众，讲话节奏分明，抑扬顿挫，不时爽朗大笑，兴之所至，甚至会拍大腿。听他讲话，可以说是一种享受。作为弟子，我们都很乐意跟他聊天，但是必须给他提供新鲜信息，激起他的谈话欲。

谈话，是他表达学术观点的重要形式，也是指导学生的一种方式。读书期间，只要他在国内，我几乎每周都有机会听他讲故事、发议论，有时是在课堂上，有时是在他办公室，有时候是在饭桌上。或是因为一篇文章、一本书，或是因为某个人、某件事，只要与美国历史相关，他都能信手拈来，谈上半小时。他讲话极有条理，思路清晰、重点突出，绝不绕弯子，让人一听就懂。他的办公室永远向学生敞开着，没课的时候，他一般都在，我们如果想过去找他，事先打个电话说一声就行。不管是不是他指导的学生，只要是请教问题或是与读书写作相关的事，他都乐意回答，愿意帮忙。

任东来先生讲课、写作，时常带有一定的故事性和趣味性，他也曾经跟我们讲，历史应该是一门有趣的学问，好的历史学家都是讲故事的高手，《美国宪政历程》集中体现了他的这种追求。他希望“熔学术著述的准确性和通俗读物的可读性于一体。既要有基本制度的介绍，又要有人物的活动；既要有宏观历史的观照，又要有具体的情节，甚至是悬念”。为此，他确定了三个写作原则：“第一，以案说法，法在案中；第二，以事说理，理在事中；第三，词章并茂，雅俗共赏。当然，这一切都是围绕着一个基本的主题，那就是，从纸面上的宪法文本，到现实中的宪政制度和生活中的宪法诉讼，是

① 李剑鸣：《有厚度的人生》，载财新《新世纪》2013年第18期，第114页。

② 李剑鸣：《有厚度的人生：任东来教授的学术生涯》，参阅网页 www.acriticism.com/article.asp?Newsid=15029。

一个漫长的进程。美国的法治建设,不仅仅有赖于那些法律精英:法官、律师、立法者和执法者,而且还离不开无数的芸芸众生、那些被压迫者、被歧视者、甚至是罪犯为自己宪法权利的苦苦追求。在一定程度上,一部美国的宪法史,正是这些勇敢的小人物不懈地争取自己权利和寻求社会正义的历史”。^①

《美国宪政历程》讲述了 25 个宪法故事,已经成为中国读者了解美国宪法的重要参考书。但是,任东来先生的故事还没讲完。他沿着案例之路,追根溯源,又将美国最高法院的历史故事讲了一遍。作为后续姊妹篇,《在宪政舞台上:美国最高法院的历史轨迹》延续了《美国宪政历程》的基本风格,只不过更具有系统性,从早期的司法实践一直讲到 2005 年最高法院的人事更迭,兼顾法院自身传统与外部政治环境,详略得当,要言不烦。如果说《美国宪政历程》是案例史,是以案说法的案例故事,那么《在宪政舞台上》则是制度史,从法院角度解释美国宪政,讲述最高法院的司法历史。在写作这两部书之时,缔造司法历史、撰写伟大判决的大法官,也随之进入了任东来先生的研究视野。早在出版最高法院制度史时,他就预告自己将接着讲述最高法院大法官的故事,以《美国宪政守护者》为名,讲述十位杰出大法官的司法人生。目前,书稿基本成型,与前两部共同组成“美国宪政三部曲”,有事件、有人物,还有制度,自成一体。^②

与他在中美关系史领域的研究成果相比,任东来先生的美国宪政史研究,并没有太多的学术深度。他自己也说,“我基本没有办法做出像中美关系史研究中那样原创性成果,我只能在国内的学术参照系中做得最好,同时尽可能争取更多的读者,让他们分享美国的法治经验。”^③于是,他放弃学术的深度,转而追求学术的广度与社会价值。

学术的深度与广度相辅相成、相得益彰。任东来先生多次用老农种树的故事来比喻两者之间的关系,这个故事是他从比较法学家沈宗灵老先生那里听来的。“先生告诉我,在乡下劳动时,他特别注意到老乡种树的经过。根据树的大小,农民先大概画一个圈,挖一个坑,然后,把树放进去试一试。不够深的话,继续往下挖,这时候往往会发现,原来的口子太小,深不下去;然后,再加大口子,这样才能够继续深入,几经反复,一个树坑才挖好,能够与要种的树完美契合。从农民的种树中,他悟出了做学问中‘博与约’的关系,没有一定的博,就不可能达到相当的约。这是一个不断自我意识、自我调整的过程”。沈先生的这段比喻,让他“恍然大悟,终生受益,而且后来不断

① 任东来、胡晓进:《学术世界中的无限乐趣:青年学者任东来教授访谈录》,载《历史教学》2006年第12期。

② 胡晓进:《任东来教授:有厚度的学术人生》,载《深圳特区报》2013年5月21日D2版。

③ 任东来、胡晓进:《学术世界中的无限乐趣:青年学者任东来教授访谈录》,载《历史教学》2006年第12期。

向自己的学生转述”。^①任东来先生的导师杨生茂老先生，也非常重视博与约（即通与专）的关系，他一直强调，研究美国历史，更应注意博与通的问题，“应在博的基础上求约，在通的基础上求专”。^②

任东来先生自己就是一个知识广博、见闻丰富的人，他经常对我们讲，读书、写作要“眼观六路、耳听八方”，各方面的知识、理论都要涉猎；做学问，就像学作诗一样，“功夫在诗外”。他主张多选修其他专业课程、多听名师讲座。1986~1987年，他在南京大学中美文化研究中心学习期间，选修了“比较政治学”、“国际关系”、“比较现代化”等新课，而不是自己原本已经熟悉的中美关系和美国外交方面的课程。

在指导学生的过程中，他一再鼓励自己的学生选修其他专业、甚至是其他学科的课程，多吸收、借鉴其他领域的研究成功与研究手段。就我个人而言，在硕士研究生阶段，除了修读任老师和历史系其他老师的课程外，还到法学院选修和旁听了几门课程，深刻感受到历史学与法学的不同视角和研究路径。针对同一个宪法条款，两者的思考方式截然不同；如果说历史学以线性推导为主，强调前因后果，法学则以平面扩散见长，注重理论层次。

任东来先生还积极推荐自己的学生参加各种暑期讲习班，增长知识、开阔眼界。在我印象中，他推荐学生参加的暑期班包括：国际安全讲习班、军备控制暑期班、国际关系研究方法讲习班、世界史研究生精品课程班、世界宪政暑期讲习班，等等。

任东来先生的本行和研究领域虽然集中于美国历史，但他的立足点和出发点却在中国。他一直强调，学习外国历史，必须以中国历史为参照。他曾推荐我们阅读李剑鸣老师的文章《本土资源与外国史研究》，认为“这是一篇非常好的文章，告诉我们要成为一个优秀的外国史研究者，为什么要了解中国的历史”。在他给学生所开列的书单里，有三本书中国历史方面的书是必读的：顾颉刚先生的《古史辨》（第一册）、王亚南先生的《中国官僚政治研究》和陈旭麓先生的《近代中国社会的新陈代谢》。其中，《古史辨》对他的影响最大，顾先生在《古史辨·自序》中提出，学问“只当问真与不真，不当问用与不用。学问固然可以应用，但应用只是学问的自然结果，而不是着手做学问时的目的”。任东来先生因此坚定了自己作为学者的职业目标：“为学术而学术”！学问的“真”求出来了，自然会有人去“用”，但这“用”是别人的事，而不是学者的责任。^③

① 任东来：《听君一席话，胜读十年书：怀念沈宗灵先生》，参阅网页 www.aisixiang.com/data/51311.html。《人民法院报》（2012年2月24日第6版）在刊发这篇回忆文章时，删掉了这段精彩的比喻。

② 杨生茂：《博与约的关系及其他：关于美国史研究的几点想法》，载《世界历史》1986年第4期；杨生茂：《我对美国史研究的一点看法：为南开大学美国史研究室成立30周年而作》，载《世界历史》1995年第1期。

③ 任东来：《学生时代的读书记忆》，载《南方周末》2004年3月11日。

求真就必须从史实出发,不讲空话;必须沉下心来,甘愿坐冷板凳、坚守书斋,追求《桃花源记》中“武陵人”的境界:“缘溪行,忘路之远近”。我想,在学术世界里,任东来先生也许找到了自己的“桃花源”。

三 爱写作也爱生活

任东来先生是一个待人真诚、热情的人。他对学生,批评时严厉,指导、帮助时却竭尽全力、毫无保留。学生的每一封邮件,他都会及时回复;学生给他的每一篇文章,他都会逐句修改,提出具体建议,反复多次,直到他认为合适,才会推荐发表。刚进师门时,我的第一篇习作,被他修改了不下五遍。后来在他指导下翻译英文著作时,他也是仔细对照。他常常对我们讲,文章不厌千遍改,好文章都是改出来的;修改文章是学术训练的一个重要环节,与上课、读书同等重要。对于实在是改不下去、自己又不满意的文章,可以先放一放,以后发现新材料、有了新想法,再补充完善。他对自己的文章也是如此,1984年读硕士时,他曾写一篇关于美国历史上联邦法令废止权问题的习作,一直搁在书橱里,直到2001年才修改发表,距离该文最初完成时间整整17年!^①

2002年前后,任东来先生开始在报纸上开设国际评论专栏,以生动的笔调、敏锐的眼光、独特的视角,介绍、分析世界时事的历史背景与文化意义。他将写评论视为学者服务社会的一种形式。他也希望我们勤写作、多练笔,“对书本的知识和现实的世界永远保持探索的欲望,随时把自己的想法和看法记下来,持之以恒,一定会有收获。不论你们以后做什么,观察和写作能力永远是有用的”。

任东来先生非常强调书评的作用和价值,他常说,学者的本职工作就是读书,书读多了必有感想,把感想记下了,就是书评。但是写好书评并不容易,必须有学术史上的整体把握,必须在肯定成绩的同时,指明不足;惟其如此,方能裨益学界,推动学术进步。他不但指导学生写书评,自己更是身体力行,写作了大量颇有学术分量的书评,其中不乏有情有理的佳作,比如,他为《战后世界历史长编》所写的“墓志铭”——《纪念一项延续了四分之一世纪的学术事业》。

任东来先生学术视野宽广,学术交流广泛,多次担任国内美国史专业毕业生的论文评阅人或答辩委员,提出了不少中肯的修改意见。他还作为一些重要杂志的匿名评审人,评阅青年学者的论文,提供修改意见,指导、鼓励他们完善研究。在这些学生和后辈面前,他没有架子。无论是谁,只要是跟他讨论学术问题,他都会热情回应,甚

^① 任东来、胡晓进:《学术世界中的无限乐趣:青年学者任东来教授访谈录》,载《历史教学》2006年第12期。

至掩饰不住兴奋之情。他是少有的对学术问题充满激情、永远好奇的学者。

也许正是因为他的这种激情、这份好奇心,使他一直朝气蓬勃。在我的印象中,他似乎永远是个充满活力的年轻人,与我们之间并无时代隔阂。他几乎是学校最早使用电脑写作的历史学教授,也几乎是最习惯于用电子邮件跟学生联络的历史学教授。从他那里,我不仅学到了写作、修改文章的方法,甚至学到了使用 Word 的一些技巧,比如修订文档、制作目录和索引等。

修改学生的论文、译作,需要占用大量的休息时间,但他从不抱怨,也不马虎,有时候甚至会跟我们调侃一番。2003年初,放寒假之前,他给我们发来邮件,催促我们上交《政治和命运》译稿:“诸位未来的翻译家们,年关快到了,地主老财要逼债了。请诸位在寒假之前,把译稿最后相互校对审读一遍后,发给我,并把原稿复印件给我,我利用寒假把它校好送走。我会把你们的翻译中可能存在的问题记下来,下学期找机会谈一下。”

在生活上,任东来先生也是个乐观开朗、极易相处的人,对新鲜事物同样充满好奇,并且乐于跟别人分享自己的快乐。记得2004年刚买车时,他开车带学生去郊游、野餐,在邮件中通知我们,“专车运送(附赠人身保险),要带‘特殊’朋友,请赶快报名,除了准备好心情和好胃口外,不需要带任何东西。”读书期间,只要有新生入学或是毕业生答辩,他必定请全体学生吃饭,学校附近的餐厅,几乎都留下了我们的欢声笑语。

任东来先生常对我们说,学美国史有个好处,能长寿。对此,我深信不疑,美国史研究领域的几位老前辈,均得享高寿。1913年出生的刘绪贻先生、1915年出生的黄绍湘先生,已是百岁老人,至今康健;丁则民先生去世时84岁(1917年生),杨生茂先生去世时93岁(1917年生),1920年代出生的曹德谦、邓蜀生先生也已年届九旬。任东来先生跟上面的每一位老先生,几乎都有私交,从那些充满温情的回忆文章可以看出,他是一个重师恩、念旧情的人。我知道,数十年后的某一天,我也会写下回忆恩师的文字。但我实在没有想到,这一天竟然如此之快,让我猝不及防、来不及反应,不敢回忆,也不愿回忆。本以为“百年已分,可长共相保”,谁料一年之内,阴阳相隔,永不得见,岂不痛哉!

胡晓进:中国政法大学讲师

美国学界的公共外交研究简况^①

檀有志

尽管“公共外交”近年来日益成为引发各国学界、政界高度关注的热门话题,然而对于公共外交究竟为何,学界莫衷一是。自1965年现代意义上的“公共外交”这一概念首次提出,对其的学理探索与实践认知主要集中在美国,关注点主要聚焦于两大层面的议题——对公共外交理念若干维度的探析与对美国公共外交得失的反思。本文着重对美国学界的公共外交研究的基本发展脉络及最新发展状况,具有理论与现实意义。

一 美国学界对公共外交理念的探析

“公共外交”这一理念对于不同的人而言,其所指多有差别,有时甚至是截然对立。究其原因,正如社会学者伯纳德·罗西科(Bernard Roszko)所言:“公共外交仿佛就是盲人们所触摸的那头大象,而他们试图怎样去感知描述这一庞然大物,往往不过是仰赖各自所触摸到的那一小部分”。^②美国对于公共外交理念的认知解读可谓是众说纷纭,将之分门别类梳理归总,主要围绕如下几个维度展开:

(一)概念的由来

据美国南加州大学公共外交研究专家尼古拉斯·卡尔(Nicholas J. Cull)教授考证,“公共外交”(Public Diplomacy)作为一个专门术语最早可以追溯到1856年。

^① 本文是笔者承担的《对外经济贸易大学公共外交学术创新团队资助项目》(项目批准号:CXTD4-06)的研究成果之一。由衷感谢《美国研究》匿名审稿专家对本文提出的宝贵修改建议,文中存在的错漏概由笔者负责。

^② Richard F. Staar, ed., *Public Diplomacy: USA versus USSR* (Stanford, Calif.: Hoover Institution Press, Stanford University, 1986), p.233.

1856年1月15日,英国《泰晤士报》在社论中批评当时的美国总统富兰克林·皮尔斯(Franklin Pierce)的仪态,“美国政治家们务须谨记,假若他们想要像其所期望的那样给我国的民众留下某种好印象,那就应当给他们本国的民众率先垂范,而像公共外交这么有感染力的例证是再合适不过的了”。^①显而易见,此处的“公共外交”仅仅只是被当作是“举止礼仪”(Civility)的同义词来使用。

在20世纪60年代之前,公共外交并没能得到普遍的认同,更没有以一门学科的面目出现,而一直被视为一种“宣传”(Propaganda)的手段。^②如1955年,奥伦·斯蒂芬斯(Oren Stephens)在《坦诚世界的事实:美国在海外的信息情报项目》一书中,把美国在海外所开展的各种信息和情报项目统称为“宣传”,甚至宣称《独立宣言》是美国“第一个,也是最好的一个宣传小册子”。^③1961年,在主管美国公共外交的专门机构—美国新闻署(USIA)成立八年之后,威尔逊·迪扎德(Wilson P. Dizard)高度评价美国新闻署“对美国在世界范围内发挥意识形态影响做出了突出贡献”,并指出“美国断断续续地从事国际宣传活动已经有很长一段时间了……宣传在独立战争中起了一个至关重要的作用”。^④

公共外交作为国际关系领域中一个有特定含义的术语,一般公认是1965年由美国塔夫茨大学弗莱彻法律与外交学院院长埃德蒙德·格利恩(Edmund A. Gullion)在该院成立爱德华·默罗公共外交研究中心(The Edward R. Murrow Center of Public Diplomacy)时首次提出:“公共外交旨在通过引导公众的态度来对政府外交政策的制定与实施产生影响。它包括了超越传统外交的诸多国际关系领域:一国政府在其他国家境内公众舆论的培植开发;一个国家的私人、利益集团与另一国的相应团体之间的互动;对外交事件的报道及其对政策的影响;从事交流事业的人员如外交使节与外国记者之间的沟通;不同文化之间的交流等。公共外交的核心是资讯和理念的跨国界流通”。^⑤由此可见,格利恩对于公共外交的界定是相当宽泛的,其对公共外交的定义至少存在几个方面的不足:“第一,强调政府在公共外交中的主体地位,忽视了非政府行为体的作用;第二,强调对他国公众施加影响,忽视对精英阶层的培育;第

① Nicholas J. Cull, “‘Public Diplomacy’ before Gullion: The Evolution of a Phrase,” available at: <http://uspublicdiplomacy.org/pdfs/gullion.pdf>.

② 唐小松、王义桅,《美国公共外交研究的兴起及其对美国对外政策的反思》,载《世界经济与政治》,2003年第4期,第22页。

③ Oren Stephens, *Facts to a Candid World: America's Overseas Information Program* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1955), p.37.

④ Wilson P. Dizard, *The Strategy of Truth: The Story of the U.S. Information Service* (Washington, D. C.: Public Affairs Press, 1961), p.xiv.

⑤ 详见爱德华·默罗公共外交研究中心主页:<http://fletcher.tufts.edu/Murrow>.

三,忽视了全球化时代传播技术更新所引发的新媒体革命对公共外交的影响;第四,忽视了对公共外交实施效果的考量”。^①不过,格利恩在冷战对峙时期就强调资讯与理念的国际交流在公共外交领域的核心地位,这仍不失为有相当的远见。

(二)公共外交的主客体

1.公共外交的主体

1968年,阿瑟·霍夫曼(Arthur S. Hoffman)主编的论文集《国际传播与新外交》认为大众传播工具的革命催生了公共外交这一“新外交”,它指的是“政府、个人及团体直接或间接地去影响那些能对其他政府的外交政策决策直接施加压力的外国公众的态度和舆论”。^②开展公共外交的主体超越了传统外交的主体范围,不仅包括一国政府,而且还包括个人和团体。这种近乎无所不包的“泛主体化”,其解释力也不免显得较为勉强。

1990年,“美国之音”前执行主任汉斯·塔奇(Hans N. Tuch)在《沟通世界:美国在海外的公共外交》一书中批评格利恩对公共外交的原初定义“显得过于宽泛,大大超出了人们通常所理解的‘外交’这一概念的含义”,进而提出对公共外交的界定——“一种为了更好地增进对美国的理想与理念、机构与文化,以及国家目标与当前政策的理解,而由政府开展的与外国公众交流的努力”。^③塔奇对公共外交的界定颇为简明又极具包容性,因而赢得了不少学者的认同,如日本学者松村正义(Matsumura Masayoshi)在其2002年所著的《国际交流史:近现代日本的公共外交与民间交流》一书中即直接采用了塔奇的定义。^④

2003年,美国公共外交研究的重镇——南加州大学公共外交研究中心(The USC Center on Public Diplomacy)成立,旨在为全球公共外交的学习者与实践者提供研究、分析及培训的深造机会。^⑤该中心主张公共外交在行为体上包括政府、非政府组织及私人机构这三大主体,虽然这一粗线条的界定仍显宽泛,但也展现了一定的层次性。

2.公共外交的客体

1981年,斯坦福大学国际研究所战略研究中心的肯尼思·阿德尔曼(Kenneth

① 郑华:《新公共外交内涵对中国公共外交的启示》,载《世界经济与政治》2011年第4期,第144~146页。

② Arthur S. Hoffman, ed., *International Communication and the New Diplomacy* (Bloomington, Ind.: Indian University Press, 1968), p.3.

③ Hans N. Tuch, *Communicating with the World: US Public Diplomacy Overseas* (New York: St. Martin's Press, 1990), pp.3~8.

④ [日]松村正義:《国際交流史:近現代日本の広報文化外交と民間交流》,東京・地人館,2002年新版,第9页。

⑤ 详见南加州大学公共外交研究中心主页: www.uscpublicdiplomacy.org。

L. Adelman)教授在《外交》季刊发表了题为《话说美国:我们这个时代的公共外交》一文,预言塑造国家形象的公共外交将会成为美国政府大力加强的领域。文章指出,“一般来说公共外交是一种预防性外交,有助于防止友好国家的人民及其领袖与美国脱离一切联系。”^①阿德尔曼指出了公共外交有利于国家形象的塑造,但将公共外交的适用范围只限于为数不多的美国友好国家。

1994年,加洛尔·曼海姆(Jarol B. Manheim)在《战略公共外交与美国外交政策》一书中认为,有两种形式的公共外交:民众对民众与政府对民众。前者以文化交流为特征,被用来解释维护本国政策以及向外国公众描绘该国;后者则是一国政府为了使对象国的外交政策朝向自己有利的方向转变而努力去影响该国的公众或精英舆论。曼海姆的分析侧重于后者,他特别强调针对目标客体的“战略性公共外交”,“开展公共外交与其说是一种艺术,莫若看作是一门人类行为的跨国应用科学”。^②

随着时间的推移与时代的发展,公共外交的客体指向也在悄然发生变化。格利恩的后辈同事艾伦·亨利克森(Alan K. Henrikson)教授2006年发表的《公共外交能做成哪些事?》一文,对公共外交的目标群体进行了重新解读。他认为,由于国际形势特别是信息革命的迅猛发展,如今已经发展出一种公共外交的“新定义”,其焦点所向已从间接影响外国政府的政策和行动向直接塑造外国社会和公众转移,前者主要还属于一种政府之间的互动,而后者已是政府与外国社会之间的互动。^③亨利克森强调公共外交客体的非官方色彩,揭示出公共外交发展的新动向。

(三)公共外交的方式

根据表现形式的不同,可以将美国公共外交方式简化为两大类:一类侧重于国际教育、文化交流,如学者学生交流、英语教学、艺术展览、图书赠阅等;另一类则侧重于对外信息传播,如采用国际广播、新闻出版、电视电影以及电脑网络等新兴通讯手段等。

1. 国际教育文化交流

20世纪30年代,德国在美国的“后院”——拉美地区发动了一系列“文化攻势”,当时的美国文化关系官员判定德国在拉美地区的文化扩张是经过“精心组织策划,投入大量金钱,旨在反制和削弱美国与拉丁美洲国家的文化关系,损害美国在这一地区

① Kenneth L. Adelman, “Speaking of America: Public Diplomacy in Our Time,” *Foreign Affairs*, Vol. 59, No.4 (Spring 1981), pp.913~936.

② Jarol B. Manheim, *Strategic Public Diplomacy and American Foreign Policy* (New York: Oxford University Press, 1994), pp.4~10.

③ Alan K. Henrikson, “What Can Public Diplomacy Achieve?” *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”, 2006, pp.1~38.

的声誉度与影响力”。^①为此,1938年,美国国务院设立了文化关系处(Division of Cultural Relations),这是美国第一个正式负责对外文化关系的机构,也是美国政府将文化关系正式纳入外交政策的标志。

1948年,美国国会通过了《史密斯—蒙特法案》(The Smith - Mundt Act),宣称其目的是“为了推动政府去促进其他国家到美国的更深理解,增强美国人民和其他国家人民之间的相互理解”。^②这是国会第一次在非战争状态下授权政府在全球范围内从事国际信息、教育和文化交流活动,为美国政府在第二次世界大战结束之后广泛开展包括富布赖特项目在内的国际教育、文化交流活动,奠定了重要的法律基础。

富布赖特项目被视为美国国际教育、文化交流领域成功的范例。英国历史学家阿诺德·汤因比(Arnold Toynbee)曾盛赞该项目可与振兴欧洲的马歇尔计划相媲美,“是第二次世界大战以来世界上最慷慨、最富有想象力的事情之一”。^③1965年,在富布赖特项目启动早期即参与管理工作的资深人士沃尔特·约翰逊(Walter Johnson)与弗兰西斯·柯立根(Francis J. Colligan)合著《富布赖特项目的历史》一书,对富布赖特项目的设立背景、主要目标及其在头十年中的整体运作情况等方面提供了相当丰富的史料。^④

1966年,美国哥伦比亚大学哲学教授查尔斯·弗兰克尔(Charles Frankel)出版了《被忽视的外交事务:美国的对外教育与文化政策》一书,意在引导大家如何思考美国的教育与文化事务。弗兰克尔批评知识界对教育与文化政策少有系统的关注,政府也缺乏充分的指导。他还表达了对文化关系不时受到宣传活动或短视外交侵害的担心,主张建立起政府与私立教育文化社区之间的高效联系,为此他建议创立一个半自治的基金会,专门从事国际教育与文化交流。^⑤

1990年,美国圣约翰大学美国外交史学家弗兰克·宁柯维奇(Frank Ninkovich)指出:“见识深远的政治家总是承认外交同样需要考虑文化价值观,这些价值观由于在形成理解力上的至关重要作用,所以较之意识形态信仰或抽象的理想更具有意义。

① Milton C. Cummings, Jr., *Cultural Diplomacy and the United States Government: A Survey* (Washington, D.C.: Center for Arts and Culture, 2003), p.1.

② United States Educational Foundation in the Republic of China, *Essential Documents Governing the USEF/C Program*, February, 1960, p.3.

③ J. William Fulbright Foreign Scholarship Board, “Fulbright 1995: 32nd Annual Report of the J. William Fulbright Foreign Scholarship Board,” *National Archives*, Group Records 59, 811.42793SE/1-31-49, p. 5.

④ Walter Johnson and Francis J. Colligan, *The Fulbright Program: A History* (Chicago: The University of Chicago Press, 1965).

⑤ Charles Frankel, *The Neglected Aspect of Foreign Affairs: American Educational and Cultural Policy Abroad* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1966).

在 20 世纪,美国几乎所有的政治家都毫无例外地把文化因素视作处理外交事物的重要组成部分;的确,文化在他们决策中起着明显的,常常是决定性的作用”。^①这里,宁柯维奇对“文化外交”的概念做了系统的阐发,强调文化价值观在公共外交中的重要作用。

值得一提的是,2005 年,美国马里兰大学帕克分校尹盛铉(Seong-Hun Yun)的博士论文《公共关系与国际关系视角下的比较公共外交理论建构》通过对华盛顿特区内的 100 多个国家驻美使馆的调研发现,恰是那些文化“不确定性规避”(Uncertainty Avoidance)程度越低的国家在公共外交管理上的表现越出色,并没有重要的经验证据能表明文化与公共外交行为之间存在联系,倒是政治体系与公共外交行为之间存在着显著的联系。^②

2. 对外信息传播

诞生于 1942 年的美国之音(VOA),在第二次世界大战期间有如一把“无形利剑”,是美国政府对外信息传播的一个重要渠道。第二次世界大战结束以后,就和平时期是否还有必要保留由政府掌控的国际广播,美国国会展开了关于美国之音去留的论争。有议员狠批包括美国之音在内的国际广播,认为其“弊大于利”,“并没能遏制住共产主义的扩散。原本是为了赢得对美国尊敬的宣传,却被用来批评私营企业、表达个别政党的主张以及歪曲真实的美国生活”。^③随着美苏冷战的发展,又有一些研究者开始关注美苏之间在国际广播领域的较量,此时国际广播的冷战工具色彩开始日益显现。^④

1976 年,战略与国际研究中心(CSIS)的创始人之一戴维·阿布希尔(David M. Abshire)强调国际广播的独特作用,认为国际广播的重要性在于它为不同的国家和民族之间建立必要的沟通,从而搭起一个可靠的和平架构,甚至单靠国际广播就能

① Frank Ninkovich, “Culture in U.S. Foreign Policy since 1900,” in Jongsuk Chay, ed., *Culture and International Relations* (New York: Praeger Publishers, 1990), p.103.

② Seong-Hun Yun, “Toward Theory Building for Comparative Public Diplomacy from the Perspectives of Public Relations and International Relations: A Macro-Comparative Study of Embassies in Washington, D.C.,” Ph.D. Dissertation, University of Maryland (College Park, Md.), 2005.

③ Donald R. Browne, *International Broadcasting: The Limits of the Limitless Medium* (New York: Praeger Publishers, 1982), p.97.

④ Alex Inkeles, “The Soviet Attack on the Voice of America: A Case Study in Propaganda Warfare,” *American Slavic and East European Review*, Vol.12, No.3 (Oct., 1953), pp.319~342; Alex Inkeles, “Soviet Reactions to the Voice of America,” *The Public Opinion Quarterly*, Vol.16, No.4, Special Issue on International Communications Research (Winter, 1952~1953), pp.612~617; Paul W. Massing, “Communist References to the Voice of America,” *The Public Opinion Quarterly*, Vol.16, No.4, Special Issue on International Communications Research (Winter, 1952~1953), pp.618~622.

“维持对话机制以达到一个更为广阔并更具建设性的共存水平”。^①阿布希尔提及了公共外交是有别于政府外交和民间外交的“新的通讯外交”，不过他多少有意无意地夸大了国际广播的公共外交效用。

1987年，美国社会学家、前资深外交官格伦·费希尔(Glen Fisher)在《全球社会中的美国传播》一书中指出，鉴于我们处在一个公共外交的时代，“政府所采取的行动日益有必要对人民的意愿和判断做出响应，特别是当媒体机构发挥它们的影响以及公共组织更有效地表达它们的关切时”。不管这些公众的看法是否客观或理性，他们如何得到这些信息及其对此将倾向于何种反应，在外交中都是一个与权力政治战略或国家领导者的个人看法同等重要的必须加以考虑的方面。^②

1988年，美国加州州立大学新闻传播学者劳伦·亚历山大(Laurien Alexandre)在《美国之音：从缓和到里根主义》一书中探讨了在40多年的发展中美国之音使命的演变，指出美国之音在杜鲁门总统任内得到了充裕的拨款而蓬勃发展。^③美国罗兹学院政治学教授迈克尔·尼尔森(Michael Nelson)对冷战期间西方国家对前苏联所发起的“国际广播战”做了翔实的研究，其中也部分涉及美国之音。^④

1994年，美国凯尔文学院传播学教授罗伯特·福特纳(Robert S. Fortner)的《战略公共外交与美国外交政策》一书，通过考察国际短波电台如何报道1987年里根—戈尔巴乔夫华盛顿峰会以及1990年布什—戈尔巴乔夫华盛顿峰会等，审视公共外交中媒体工具的运用。他认为，“开展公共外交，就是利用本国广播直接向外国公众解释本国政府的外交政策或观点，凡是旨在为了国家利益而对某个事件、人物或协议施加影响的新闻报道的努力都可归入公共外交之列”。^⑤

九一一事件发生以后，美国宾夕法尼亚大学全球传播研究中心(CGCS)主任门罗·普莱斯(Monroe Price)在《媒体与主权》一书中认为，九一一事件使美国和其他国家都重新审视公共外交的角色，其中当然也包括国际广播这一工具。美国投身的是一场心灵争夺战，军事手段不足以反击那种强力灌输所累积起来的敌视西方的信

① David M. Abshire, *International Broadcasting: A New Dimension of Western Diplomacy* (Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1976), p.10.

② Glen Fisher, *American Communication in a Global Society* (Norwood, N.J.: Ablex, 1987), pp.8~9.

③ Laurien Alexandre, *The Voice of America: From Detente to the Reagan Doctrine* (Norwood, NJ: Ablex, 1988).

④ Michael Nelson, *War of the Black Heavens: The Battles of Western Broadcasting in the Cold War* (Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press, 1997).

⑤ Robert S. Fortner, *Public Diplomacy and International Politics: The Symbolic Constructs of Summits and International Radio News* (Westport, CT: Praeger Publishers, 1994), pp.1~35.

仰之源,需要藉由公共外交尤其是通过国际广播来达到这一目的。^①

除了美国之音,美国还先后建立了自由欧洲电台(RFE)和自由亚洲电台(RFA),另外早在1985年就专门建立了针对古巴的马蒂电台(Radio Marti)。2002年3月,设立了针对中东地区的萨瓦电台(Radio Sawa),全天候对欧洲、亚洲、南美、中东等地区的所谓“非自由国家”进行国际广播,宣扬美国民主价值观念和外交政策。

2012年,印第安纳大学新闻学助理教授艾米丽·梅茨嘉(Emily T. Metzgar)的《公共外交、史密斯—蒙特法案以及美国公众》一文认为,1948年冷战乍起之际出台的《史密斯—蒙特法案》实际上是一条最为人所不知及广被人所误解的法案,其主要内容之一是禁止美国之音及其他国际广播对美国国内进行播音。她呼吁冷战早已落幕的今天理应考虑终止这一禁令,强调这样做不仅有望消弭美国对外推进民主的政策目标与对内却禁止公众获悉内容的现实之间的不协调,而且可能为应对美国传媒工业面临的挑战以及美国公众渴望了解国际新闻资讯的需求带来意想不到的良方妙药。^②

此外,美国还通过驻外使领馆出版图书杂志和宣传手册、举办艺术展览等多种形式,向驻在国公众展开多层面的对外信息传播,以增强他们对美国的认知度与亲近感。日新月异的信息技术为公共外交带来的新机遇,也受到了研究者的关注。1989年,曾从事公共外交相关工作长达30多年的艾伦·汉森(Allen C. Hansen)在《美国新闻署:计算机时代的公共外交》一书中直言,尽管人们对公共外交的兴趣和知识均在增长,但这并不必然意味着对其更深入的了解和理解。相反,由于公共外交的真正内涵难以捉摸,这一术语时常被滥用。在新的计算机时代,美国开展公共外交的形式也须相应发生变化。^③

(四)公共外交目的意图

1977年,民意调查专家丹尼尔·扬克洛维奇(Daniel Yankelovich)在提交给美国新闻署的一份题为《让公共外交有效运作》的研究报告中指出,“与发展政府间关系的传统外交相较而言,公共外交是就双方共同关心的问题建立不同社会之间的对话,目的在于改善美国人民与其他国家的民众之间的相互认识和理解”。^④扬克洛维奇认为两公众之间进行对话是公共外交的重要意图之一,不过他并未就具体如何进行对话

① Monroe E. Price, *Media and Sovereignty: The Global Information Revolution and Its Challenge to State Power* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 2002), pp.199~225.

② Emily T. Metzgar, “Public Diplomacy, Smith-Mundt and the American Public,” *Communication Law and Policy*, Volume 17, Issue 1(2012), pp.67~101.

③ Allen C. Hansen, *USIA: Public Diplomacy in the Computer Age* (New York: Praeger, 1989), Second Edition, pp.xiii~xiv.

④ Allen C. Hansen, *USIA: Public Diplomacy in the Computer Age*, p.2.

展开论述。

1983年,三边委员会成员理查德·加德纳(Richard N. Gardner)撰文指出,公共外交是“一国向其他国家的公众宣传本国的价值观、目标、利益及政策,同时也了解对方国家的价值观、目标、利益及政策的活动”,公共外交的目的是使本国与外国保持有效的“思想联系”。^①加德纳强调了公共外交的双向互动特性,这与扬克洛维奇就双方共同关心的问题展开对话的观点比较接近。

1986年,美国新闻署负责教育文化事务的副主任马克·布里茨(Mark Blitz)提出,“公共外交是使用没有故意弄虚作假的手段对其他国家的公众开展公民教育。尽管它经常使用非政治手段,但公共外交的主要目的仍然是为政治服务的”。^②布里茨有意将公共外交与西方语境中的“宣传”拉开了一定的距离,并点明了公共外交最终服务于国家利益这一最大的“政治”推动力。

1988年,吉福德·马隆(Gifford D. Malone)在《政治宣导与文化交流:筹组美国的公共外交》一书中简要回顾了美国不同政府时期的公共外交历史,系统探讨了公共外交的目的及何种政府结构最适合开展公共外交。^③

二 美国学界对公共外交得失的反思

以冷战结束为界,美国公共外交的境遇前后大有不同。美国学界对美国公共外交得失的反思也大体可分为冷战期间与冷战以后两大阶段。

(一)冷战期间美国公共外交的得与失

1968年,罗伯特·埃尔德(Robert E. Elder)出版了《信息机器:美国新闻署与美国外交政策》一书;1969年,约翰·亨德森(John W. Henderson)出版了《美国新闻署》一书。^④这两本著作从不同的视角对20世纪50年代初到60年代中美国公共外交的重要推手——美国新闻署的历史、宗旨、组织结构、活动成果以及尚存的局限性等方面做了较为系统的阐释和评析。

1973年,格雷戈里·亨德森(Gregory Henderson)等人主编了《公共外交与政治

① Kenneth W. Thompson, ed., *Rhetoric and Public Diplomacy: the Stanton Report Revisited* (Lanham, Md.: University Press of America, 1987), p.97.

② Richard F. Staar ed., *Public Diplomacy: USA versus USSR*, p.96.

③ Gifford D. Malone, *Political Advocacy and Culture Communication: Organizing the Nation's Public Diplomacy* (Lanham, Md.: University Press of America, 1988), pp.2~7.

④ Robert E. Elder, *The Information Machine: The United States Information Agency and American Foreign Policy* (Syracuse, NY: Syracuse University Press, 1968). John W. Henderson, *The United States Information Agency* (New York: Praeger Publishers, Inc., 1969).

变革》一书,将第二次世界大战后美国在日本冲绳、秘鲁、捷克斯洛伐克和几内亚四地开展的公共外交活动作为四个案例,分别论述了美国利用大众传媒、国际石油公司、国际舆论、和平队等多种手法从事公共外交活动所取得的成就及遇到的困难。^①

1976年,费正清教授的夫人费慰梅(Wilma Fairbank)女士受美国国务院教育与文化事务局委托,通过大量的调查研究,出版了《美国在中国的文化试验:1942~1949》一书。^②费慰梅曾于1946年出任美国驻华大使馆第一任文化专员,亲历了不少中美两国间文化交流项目的具体运作,之后她又查阅了美国国家档案馆等处的大量官方档案,非常翔实地记述了自1942年至1949年间美国政府对华所开展的各种文化交流活动,其中就包括早期的中美富布赖特项目。尽管费慰梅更多是从美国官方立场而非独立学者角度,但她对中美文化交流所做的分析、评判仍不失客观公允,尤其是该书在史料方面的准确性与权威性方面均有很高水平。

1986年,美国中国问题专家戴维·兰普顿(David M. Lampton)领衔的一个研究小组在美国新闻署与福特基金会的资助下对中美建交前后几年(1978~1984年)两国间的学术交流的规模、特点及影响进行了广泛深入的调研,最终形成了《复原的关系:美中教育交流中的趋势,1978~1984》的研究报告。^③报告对中美建交前两国的学术交流历史做了简要的回顾,对在美的中国学生和学者及在美的美国学生和学者的人数规模、学科领域、地域分布、个性特征及受助情况等多个方面均进行了较为全面的统计与分析,并对学术交流中出现的一些常见问题诸如归国学生、学者面临一个“再融入”(Reabsorption)的过程、技术转让、人才流失等内容进行了初步的探讨。

1987年,美国加州大学伯克利分校乔伊斯·卡尔格伦(Joyce K. Kallgren)教授与纽约州立大学丹尼斯·西蒙(Denis F. Simon)教授共同主编了《教育交流:中美交流史论文集》,其中历史学家孔华润(Warren I. Cohen)的文章回顾了1947~1971年之间的中美文化关系,卡尔格伦的文章则分析了中美交流中的共同利益与各自利益。^④

1999年,美籍华裔学者许光秋博士通过大量文献和人物访谈写成了《美国富布

① Gregory Henderson, ed., *Public Diplomacy and Political Change: Four Case Studies: Okinawa, Peru, Czechoslovakia, Guinea* (New York: Praeger, 1973).

② Wilma Fairbank, *America's Cultural Experiment in China 1942~1949*, Department of State Publication 8839, International Information and Cultural Series 108 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, released June, 1976).

③ David M. Lampton, *A Relationship Restored: Trends in U.S.-China Educational Exchanges, 1978~1984* (Washington, D.C.: National Academy Press, 1986).

④ Joyce K. Kallgren and Denis Fred Simon eds., *Educational Exchanges: Essays on the Sino-American Experience* (Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California, 1987).

赖特学者对中国学生在意识形态和政治上的影响,1979~1989》一文。他借助 170 余份美国富布赖特学者所提交的报告,首先对 1979 年至 1989 年间中美富布赖特项目做了一个总体概述,而后聚焦于美国学者在帮助中国人如何从美国的视角去理解西方的意识形态和价值观念中所扮演的角色,最后则探讨了美国学生自身感知所受美国的影响情况。^①该文从意识形态和政治的角度探讨国际教育交流项目对中国学生的影响,这一实证研究对于较为直观地认识美国公共外交如何发挥以及发挥何种效用具有一定的样本意义。

2008 年,美国南加州大学尼古拉斯·卡尔教授的《冷战与美国新闻署:美国宣传与公共外交,1945~1989》一书面世,利用最新解密的官方档案以及深度访谈 100 多位公共外交资深人士,系统考察了从杜鲁门政府到柏林墙倒塌这一历史区间内美国公共外交的得失,内容涉及美国之音、越南战争、水门事件、美苏对垒等诸多方面,为我们纵览冷战期间美国公共外交的全貌提供了极为丰富的史料与颇为开阔的视野。^②

(二) 冷战以后美国公共外交得失

1994 年,鉴于美国国内陶醉于冷战的不战而胜,公共外交不再重要的舆论苗头开始凸现。战略与国际研究中心(CSIS)国际研究理事会主席沃尔特·拉克(Walter Laqueur)发表了题为《拯救公共外交》一文,宣称公共外交正被美国外交政策所遗忘,并在很长一段时期内呈下滑趋势,严厉批评一部分颇有社会影响力的国会议员对公共外交的态度从漠视转向敌视。^③在九一一事件发生之前数年,美国朝野上下对于公共外交的关注热度已大不如前。对此,拉克预言必定会有一场大的国际危机使得人们减少对于当今世界所处状态的错觉、增强美国所面临威胁的意识,并结束对公共外交的麻木和漠视。

九一一事件使美国“突然”意识到:世界上竟然还有那么多“恨美国的人”,美国在国际上还有一个本不该被忽视的“形象问题”。^④自此,如何通过形象的塑造改变世人对美国的“仇恨”成为美国外交的主要任务之一。2001 年,战略与国际研究中心(CSIS)国际安全项目主任库尔特·坎贝尔(Kurt M. Campbell)及高级顾问米歇尔·

① Guangqiu Xu, "The Ideological and Political Impact of U.S. Fulbrighters on Chinese Students: 1979 ~ 1989," *Asian Affairs*, Vol.26, Issue 3 (Fall 1999), pp.139~158.

② Nicholas J. Cull, *The Cold War and the United States Information Agency: American Propaganda and Public Diplomacy, 1945~1989* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

③ Walter Laqueur, "Save Public Diplomacy: Broadcasting America's Message Matters," *Foreign Affairs*, Vol.73 (September/October 1994), pp.19~24.

④ Charles Jr. Wolf & Brian Rosen, "Public Diplomacy: How to Think About and Improve It," published 2004 by the RAND Corporation, available at: <http://www.rand.org/pdfrd/feature/independent/findings.html>.

弗卢努瓦(Michele A. Flournoy)认为,两个最主要的原因致使美国在广大的阿拉伯伊斯兰世界中处于很大程度的失语状态:普遍的官方审查致使自由流通信息的缺失;美国公共外交的失败。如果美国不能从那些同情本·拉登及“基地”组织的民族和国家那里赢得理解(即便不是支持的话),都会极大增加恐怖分子得到庇护、支援乃至继任者的风险。“观念之战美国必将会取得胜利,现在是认真对待这个问题的时候了”,要想赢得对恐怖主义的战争以捍卫和平,公共外交理应在其中担当一个核心角色。^①

冷战结束后,一些美国公共外交机构被撤并,预算被削减。而同期与之形成鲜明对照的是,法国、西班牙等国则加大了对公共外交的投入。美国各界不少人士担心美国开展公共外交的能力将大打折扣。对此,2002年,美国威斯康星大学教授威廉·哈奇顿(William A. Hachten)在《世界新闻多棱镜:恐怖主义时代的全球媒体》一书中为政府辩护道,公共外交和政治争夺战在和平时期不免被有所忽视和压缩,而唯有在战争时期才被政府动员起来以期赢得追随者乃至反对者的人心。哈奇顿将公共外交纳入“国际政治传播”(International Political Communication),他还断言如同第二次世界大战及冷战时期一样,短波电台反恐战争中仍是首选工具。^②

2002年,“国际新闻网”(Internews Network)创始人戴维·霍夫曼(David Hoffman)在《超越公共外交》一文中针对本·拉登在穆斯林世界仍支持者众多这一不争的事实,认为美国显然在宣传战中吃了败仗。而要扭转这一不利局面,最好的方法就是支持那些力图创建现代民主和使法治制度化的穆斯林力量,为能够抗击反西方宣传的温和派声音的出现提供舞台的开放媒体。^③

2002年,资深外交官约翰·布朗(John Brown)在《美国公共外交的多重目标与相互矛盾》一文中指出:公共外交是美国外交政策延伸的一支重要力量,主要包括信息、教育和文化三个主要方面:信息提供有关美国及其外交政策的“真相”并反击敌对者的谎言和有意的虚假情报;教育包括旨在提升世界对美国的更好理解、增强合作性的国际关系的各种交流;文化则由展现美国艺术成就精髓的众多表现形式所构成。布朗指出,虽然这些公共外交举措的目的相互间有时并不见得总协调一致,但它们依然有助于把“美国故事”更加高效地呈现给整个世界。^④

① Kurt M. Campbell and Michele A. Flournoy, *To Prevail: An American Strategy for the Campaign against Terrorism* (Washington D.C.: The CSIS Press, 2001), pp.143~151.

② William A. Hachten and James F. Scotton, *The World News Prism: Global Media in an Era of Terrorism* (Ames: Iowa State Press, 2002), 6th edition, pp.103~112.

③ David Hoffman, "Beyond Public Diplomacy," *Foreign Affairs*, Vol.81 (March/April 2002), pp.83~95.

④ John Brown, "The Purposes and Cross-Purposes of American Public Diplomacy," *American Diplomacy*, August 15, 2002, available at: http://www.unc.edu/depts/diplomat/archives_roll/2002_07-09/brown_pubdipl/brown_pubdipl.html.

2002年,彼得·皮特森等人受到在美国决策圈中颇具影响力的外交关系委员会(The Council on Foreign Relations)的委托,组成了一个独立任务小组,专门研究美国外交所面临的主要问题。该小组在2002年7月发布了题为《公共外交:改革之策》的研究报告,其中提出的一条最重要的建议是“公共外交务必成为美国外交政策的中心要素”。^①在此基础上,他们又于次年出版了《寻找美国的声音:重振美国公共外交的战略》一书,指出缺乏高效的公共外交,美国将只剩下“软弱”的外交辞令与“粗野”的军事、经济实力,再次强烈建议“美国的当务之急是将对公共外交的关注摆到外交决策过程的中心位置上来”。^②

2003年,美国国务院公共外交与公共事务协调员克里斯托夫·罗斯(Christopher Ross)也撰文指出,现代外交已经由单维度的政府间往来转型为多维度的非国家行为体扮演日趋活跃的角色,公共外交拥有政策倡议、合理化情境、维系可信度、保持稳定性、大众传媒、同盟伙伴关系、对话交流等七个主要方面,“美国公共外交的最高指导原则永远是要保证我们尽可能清晰而有力地对外宣扬美国的政策”。^③

2003年7月,美国众议院在美国绕开联合国,执意打响伊拉克战争之后,专门设立了一个“阿拉伯和穆斯林世界公共外交咨询小组”,该小组于同年10月提交了题为《转变观念,赢得和平》的咨询报告,其中提出了彻底转变美国公共外交的若干条重要建议,包括调整公共外交的组织结构、加强部门之间的战略协作、增加对公共外交的人员预算、加大对公共外交的立法支持等。^④

2004年,罗伯特·塞特洛夫(Robert B. Satloff)出版了论文集《反恐战争中的思想之战:美国在中东地区的公共外交》,解析了小布什总统第一任期内对中东地区所开展的公共外交,认为美国在这一地区的公共外交活动实际是一场“思想之战”,并提出了一些在他看来美国政府应当采取的以及不应当采取的举措建议,意在通过精心设计的公共外交赢得中东国家公众的“心灵”。^⑤

① Peter G. Peterson & Jennifer Siege, “Public Diplomacy: A Strategy for Reform,” *A Report of an Independent Task Force on Public Diplomacy Sponsored by the Council on Foreign Relations*, July 30, 2002, pp.1~37.

② Peter G. Peterson ed., *Finding America's Voice: A Strategy for Reinvigorating U.S. Public Diplomacy* (New York, NY: The Council on Foreign Relations, 2003).

③ Christopher Ross, “Pillars of Public Diplomacy: Grappling with International Public Opinion,” *Harvard International Review*, Vol.25, No.2 (Summer 2003), pp.22~27.

④ The Advisory Group on Public Diplomacy for the Arab and Muslim World, “Changing Minds, Winning Peace: A New Strategic Direction for U.S. Public Diplomacy in the Arab & Muslim World,” Submitted to the Committee on Appropriations U.S. House of Representatives, October 1, 2003.

⑤ Robert Satloff, *The Battle of Ideas in the War on Terror: Essays on U.S. Public Diplomacy in the Middle East* (Washington, D.C.: Washington Institute for Near East Policy, 2004).

在约瑟夫·奈(Joseph S. Nye)教授看来,九一一事件后,反对伊斯兰恐怖主义的战争并非文明之间的冲突,而是和伊斯兰文明内部温和派与极端分子之间的内战紧密相连的一场斗争,最终美国及其盟国只有通过公共外交积极充分地与那些温和派沟通才能赢得最后的胜利。2004年,奈特意撰文十分痛心指出,美国用于公共外交的经费与英、法等实力远逊于其的国家投入相差无几,这直接造成了身为当今世界唯一的超级大国与信息革命领袖的美国却“时常在宣传战中被藏身于洞穴中的宗教极端分子所击败”。^①

韦恩·内尔斯(Wayne Nelles)2004年发表的《作为伪教育的美国公共外交:令人人生疑的国家安全与反恐工具》一文,对美国公共外交本身进行了批判。他认为美国公共外交是一种“伪教育”,长期以来一直是以武力为后盾的单边意识形态工具,尤其是在九一一事件发生之后它变得更具宣传性,以所谓的国家安全与反恐为名,实际上主要服务于美国操控主导的全球化进程,同时也强化了美国相较于其他弱国和潜在对手的文化、经济、军事等方面的优势。^②

2009年,美国南加州大学公共外交研究中心主任菲利普·赛博(Philip Seib)教授出版了《新公共外交:重新制定美国的外交政策》一书。他认为,如今每个人都声称未来应较少依赖军事实力而更多依赖软实力,但却很难突破长期以来形成的传统睿思,即美国位列世界强国之首恰恰主要是因为它的军事实力。不过,在当今全球化时代,唯一“超级大国”也无法确保其自身的安全或财富,因此赛博呼吁在新形势下应尽快重新调整美国的外交政策,大力推进一种新型的公共外交。^③

正是在这种求新求变的社会整体意识觉醒的背景之下,2009年,曾任美国国务院首位主管公共外交事务的助理国务卿柯林·格拉菲(Colleen Graffy)撰文《公共外交 2.0 的崛起》,美国传统基金会(The Heritage Foundation)的高级研究员赫勒·达尔(Helle C. Dale)撰文《公共外交 2.0:美国政府邂逅“新媒体”》,以及美国国会研究服务部(The Congressional Research Service)的外交政策分析家中村·肯依(Kennon H. Nakamura)和马修·韦德(Matthew C. Weed)提交的《美国公共外交:历史背景与当下问题》研究报告,他们不约而同地呼吁:在沟通世界无极限的互联网技术迈入 2.0 时代,公共外交也应积极追随社会发展大潮,顺势而动进身为“公共外

① Joseph S. Nye, "The Decline of America's Soft Power: Why Washington Should Worry," *Foreign Affairs*, Vol.83 (May/June 2004), pp.16~20.

② Wayne Nelles, "American Public Diplomacy as Pseudo-Education: A Problematic National Security and Counter-Terrorism Instrument," *International Politics*, Volume 41, Issue 1 (March 2004), pp.65~94.

③ Philip M. Seib, *Toward a New Public Diplomacy: Redirecting U.S. Foreign Policy* (New York: Macmillan, 2009).

交 2.0 时代”。^①

自 2009 年 1 月,奥巴马就任总统以来,美国政府越发意识到互联网的推手作用与扩散效应,因而也更加注重借助社交网络等新媒体来对政府形象及内外政策主动展开网络公共外交攻势。白宫除去已有的官方网站 WhiteHouse.gov 之外,还在“脸谱”(Facebook)、我的空间(Myspace)、推特(Twitter)、附丽客(Flickr)、优图(YouTube)等几大主流网站上均开设了官方主页,对此白宫不无自豪地宣称已然跨入“白宫 2.0”时代。^②《纽约时报》曾直言不讳地指出,奥巴马政府已将包括推特、优图等在内的“社交网络视为美国外交箭袋中的一支新箭”。^③此后几年中,陆续又有一些相关著述面世。^④

2011 年 2 月,美国国会对外发布了由参议院外交委员会前主席理查德·卢格(Richard G. Lugar)主持的研究报告《美国的另一种赤字:中国与美国——互联网时代的公共外交》提出,面对中国近年来凌厉的公共外交攻势,美国若想继续与中国展开竞争并维持一定优势,就亟需从教育交流、公共外交平台到国际广播以及其他各个方面予以更大的重视和关注。^⑤这既在某种层面上反映出部分美国政界人士骨子里残存的公共外交认知上的冷战思维,也在一定程度上折射出美国官方在公共外交实践运作中保持高度警醒的危机意识。无独有偶,同年 5 月,美国正式公布了由奥巴马

① Colleen Gaffy, “The Rise of Public Diplomacy 2.0,” *The Journal of International Security Affairs*, No.17 (Fall 2009), available at: <http://www.securityaffairs.org/issues/2009/17/gaffy.php>; Helle C. Dale, “Public Diplomacy 2.0: Where the U.S. Government Meets ‘New Media’,” *Backgrounders*, The Heritage Foundation, No.2346, December 8, 2009, pp.1~11; Kennon H. Nakamura & Matthew C. Weed, “U.S. Public Diplomacy: Background and Current Issues,” *CRS Report for Congress*, December 18, 2009, pp.1~65, available at: http://pdworldwide.com/uploads/R40989_12-18-2009_.pdf.

② Macon Phillips, “White House 2.0,” May 1, 2009, available at: <http://www.whitehouse.gov/blog/09/05/01/WhiteHouse>.

③ Brian Stelter, “Washington Taps Into a Potent New Force in Diplomacy,” *The New York Times*, June 16, 2009, available at: <http://www.nytimes.com/2009/06/17/world/middleeast/17media.html>.

④ Lina Khatib, William Dutton, and Michael Thelwall, “Public Diplomacy 2.0: An Exploratory Case Study of the US Digital Outreach Team,” *The Center on Democracy, Development and the Rule of Law (CDDRL) Working Papers*, Stanford University, Number 120, January 2011, available at: http://iis-db.stanford.edu/pubs/23084/No.120-Public_Diplomacy_2.0.pdf; Nicholas Cull, “WikiLeaks, Public Diplomacy 2.0 and the State of Digital Public Diplomacy,” *Place Branding and Public Diplomacy*, Volume 7, Issue 1 (February 2011), pp.1~8; Carolijn van Noort, “Social Media Strategy: Bringing Public Diplomacy 2.0 to the Next Level,” *Research Paper Conducted during an Internship at the Consulate General of The Netherlands in San Francisco*, March 14, 2011. etc.

⑤ Richard G. Lugar, “Another U.S. Deficit-China and America-Public Diplomacy in the Age of the Internet,” *A Minority Staff Report Prepared for the Use of the Committee On Foreign Relations United States Senate, 112th Congress, 1st Session, February 15, 2011* (Washington: U.S. Government Printing Office, 2011), pp.1~70.

总统签署的《网络空间国际战略》，旨在宣示美国将“在一个网络化的世界打造繁荣、增进安全与保护开放”。^①这一雄心勃勃的“理想蓝图”是美国政府首次意欲“规划”全球互联网未来发展的国际战略政策报告，彰显了极为浓烈的美国主流价值理念，同时也披露出美国对于网络时代的公共外交运作的某些设想。

结 语

自公共外交概念诞生之后，特别是冷战结束以来，美国各界对于美国公共外交的历史辉煌与现实困境、后冷战时代重振美国公共外交的重要性和必要性，以及美国在中东、北非等“重灾区”开展公共外交的战略考量、战术手法、影响作用、制约因素等多方面，进行了较为广泛的论证与较为深刻的反思。

尽管还有不少空白与模糊、甚至是疏漏与错误之处有待进一步的探究与补充、优化和校正，但整体上美国公共外交研究已进到了一个比较深入与相对成熟的阶段。首先，在研究本体上，尽管美国公共外交研究并没有一个固定的模式，但是在多样化的争鸣中存在着对于公共外交若干维度的共识；其次，在研究方法上，美国公共外交研究一般既注重采用历史回溯与哲学思辨等传统视角，也注意结合定性分析与定量考察等方法，这些研究范式既深切把握历史脉搏又密切关注社会现实；最后，在研究生态上，较为严谨规范的公共外交研究迄今不过数十年时间，美国学界提出了各种兼具想象力与感召力的国际关系新概念，经由美国政界将务虚的思想理念迅速转化为务实的对外政策，引领着国际关系话语权。

檀有志：对外经济贸易大学国际关系学院外交学系主任、副教授

（本文责任编辑：张超）

^① The White House, “International Strategy for Cyberspace: Prosperity, Security, and Openness in a Networked World,” May 2011, available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf.

美国对阿拉伯世界反美浪潮 研究述评^①

安高乐 陈海燕

九一一袭击彻底改变了美国自冷战以来的安全观念,使其认为“主要威胁来自极端主义和技术的结合,而不再源于侵略成性的国家”。^② 美国先后发动了阿富汗战争和伊拉克战争,推翻了阿富汗的塔利班政权和伊拉克的萨达姆政权。与此同时,美国基于“民主和平论”这一理念提出“大中东民主计划”,旨在对中东—北非进行民主改造。这在一定程度上导致该地区的反美情绪逐渐上升。始于2011年的“阿拉伯之春”为美国提供了一个千载难逢的历史契机,使其向相关国家反对派提供道义和外交援助,改善美国和新政权的关系,以便推进民主进程。不料颇具争议的影片《穆斯林的无知》却引发了“阿拉伯之冬”,使反美运动达到高潮,从而对美国在中东的外交政策构成了严重挑战。美国学界对中东反美浪潮开展了政策和学术研究,提出了一些独到的见解,总体看来,主要包含对反美浪潮的成因、影响的分析以及对美国可能采取应对措施的探析。

一 关于中东反美浪潮的原因

关于阿拉伯世界掀起的这股反美浪潮,美国学界对其原因进行了深入的研究,研究视角主要包含两个方面:反美浪潮的国内原因和国际原因。

^① 《美国研究》匿名专家及责任编辑为本文提出了宝贵的修改意见,特此致谢! 本文得到西南石油大学人文社科专项基金(2012RW018)的资助。

^② President George W. Bush, “The National Security Strategy of the United States of America,” White House, Washington, September 2002, p. 1.

(1)反美浪潮的国内原因

关于阿拉伯世界反美浪潮的国内成因,美国学界主要有阴谋论与精英间权力真空争夺论两种观点。

1.阴谋论。一般说来,当一个国家遭遇经济危机或者政权处于新旧更替之际,该国领导人往往刻意制造危机来激发国内民族主义,利用矛盾,驾驭矛盾,从而实现个人或者集团的政治目的。部分美国学者认为,阿拉伯世界的反美浪潮也不例外。其理论根据是,埃及当前的政局具有利用民族主义的必要性和可能性。美国布兰代斯大学比较政治学教授基特·克劳森(Jytte Klausen)认为,穆尔西正是利用反美示威运动来巩固自己的地位的。穆巴拉克下台后,作为埃及临时政府的武装部队最高委员会掌管国家政权,但迫于美国和西方的压力,军方不得不顺应民意进行选举,并向民选政府逐步移交权力。为了尽量保持自身的政治影响力和经济利益,军方与穆斯林兄弟会这对相互斗争达半个世纪之久的对手持续展开激烈争夺。早在大选结果出炉之前,掌管国家政权的武装部队最高委员会在竭力扩大自己的权力的同时,采取了一系列挤压穆斯林兄弟会生存空间的措施。^①对此,美国外交关系委员会高级学者、埃及专家史蒂芬·A.库克(Steven A. Cook)评论说,“军方认为穆兄会上台会后削弱其权力,危及其经济利益,对此如坐针毡,当然会竭力限制穆尔西的权力”。^②库克进而指出,穆尔西绝非等闲之辈,面对军方的挑战,他一方面为了巩固自己的权力而解除了军中的异己力量;另一方面为了和穆巴拉克过分亲美的政府划清界限而支持反美示威运动,让民众至少认为新政府可能会重新调整内外政策,不会完全成为美国的傀儡。在内政方面,穆尔西效仿纳赛尔和萨达特式的铁腕手段,在削弱军方反对势力的同时恩威并施,进行分化和瓦解。在外交方面,穆尔西重拾类似穆巴拉克所采取的手法,利用反美运动巩固自己的政权。^③

2.精英间权力真空争夺论。美国斯坦福大学政治学教授利萨·布兰戴斯(Lisa Blaydes)认为,伊斯兰世界的反美浪潮主要是国内精英主导的一种政治现象。当一国内部的伊斯兰主义与世俗民族主义之间的竞争比较激烈时,反美主义显得尤为突出。^④该理论超越了“文明冲突”“美国不恰当的中东政策”的窠臼。有美国学者认为,“阿拉伯之春”以来的第一次反美浪潮并非完全由影片《穆斯林的无知》引起,因为该片早在2011年就完成了制作,其预告片2012年7月就被上传至世界上最大的视频

① Jeff Martini, "The Egyptian Military Wins Again," *Foreign Affairs*, June 21, 2012, p.2.

② Steven A. Cook, "Military Power Play in Egypt," *Foreign Affairs*, June 18, 2012, p.2.

③ Jytte Klausen, "Egypt Fans the Flames", *Foreign Affairs*, September 13, 2012, pp.1~3.

④ Lisa Blaydes, Drew A. Liner, "Elite Competition, Religiosity, and Anti-Americanism in the Islamic World," *American Political Science Review*, May 19, 2012, p.1.

分享网站(YouTube),但当时几乎未引起任何关注,直到同年9月份预告片的阿拉伯语配音版本上传后,才引来了数万次的点击和复制,引发了穆斯林世界的抗议。他们认为,反美浪潮的原因是多方面的,它反映了阿拉伯世界在转型时期无所适从的社会心态和各种矛盾,而该部影片只是一根导火线,点燃了穆斯林世界长期积压在心中的怒火。^① 美国《纽约时报》专栏作家罗斯·多萨特(Ross Douthat)认为,“对穆斯林世界不满于现状的民众来说,反美主义仍然是一种很好的发泄方式。”他指出,“阿拉伯世界将影片作为反美运动的借口,无非是旧式权力政治运行的方式,没有这一导火线,反美示威也会因其他事件而爆发。”他认为,这场骚乱反映了“阿拉伯之春”后利比亚、突尼斯、埃及和也门等国的社会现实,即各派势力之间权力竞争激烈。由于权力真空的出现,“潜在的领导者总想插手领导事务,而这可能是因为他们几乎别无选择。……任何权力真空都会导致潜在的领导者内心深处出现心理冲动,进而急于填补空缺,不会让空位置长期存在。……这种条件反射存在于潜在领导者的基因密码中,是一种隐藏着的原始反应……”。^② 他指出,这些领导者之间的冲突代表着世俗主义与伊斯兰温和派之间、伊斯兰温和派与激进派之间的权力角逐,源于各派之间错综复杂的权力斗争。因此,不能简单地批评奥巴马支持“阿拉伯之春”,或谴责他未能竭尽全力阻止伊斯兰力量兴起并执掌埃及政权。不管美国支持与否,“阿拉伯之春”是一股历史潮流,终会水到渠成,美国的支持只是起到了催化剂的作用。

斯坦福大学政治学教授利萨·布兰戴斯(Lisa Blaydes)和埃默里大学教授林则尔(Drew Linzer)认为,穆斯林反美主义源于伊斯兰主义及世俗国家派系间激烈的斗争。他们认为,“中东政治精英为了相互竞争,精心炮制了当前这股反美浪潮”,两派间政权争夺不断升级,双方的政治精英都力图利用反美情绪来获取大众的支持。由于美国在诸如阿以冲突的地区冲突中采取偏袒以方的立场,所以不管是世俗派还是极端民主主义者都持反美立场。加之这些国家仍然处于政权过渡阶段,极端宗教势力和温和世俗派之间的权力斗争异常激烈,更导致被权力斗争绑架的反美浪潮如火如荼,不会在短期内消失。

关于阴谋论与权力真空争夺论之间的区别,有观点认为阴谋论更适合于解释埃及的反美浪潮,且该国领导人有用这一策略的传统。早在2005年,小布什就提出大中东民主计划,向穆巴拉克政权施压,要求穆斯兄会参与选举进程,力图通过选举

① Osama Al Sharif, “The Reasons behind Anti-Americanism,” *Arab News*, September 19, 2012, available at: <http://www.arabnews.com/reasons-behind-anti-americanism>; Osama Al Sharif, “The Reasons behind Anti-Americanism,” *Arab News*, September 19, 2012, available at: <http://www.arabnews.com/reasons-behind-anti-americanism>.

② [美]约瑟夫·奈著:《巧实力》(李达飞译),北京·中信出版社,2009年5月,第12页。

改造中东。时值瑞典上演有关穆罕默德的卡通片,埃及前总统穆巴拉克为了巩固自己的地位,抓住这一机会大肆渲染,于2006年发动了广泛的反瑞典运动。此举是要给西方一个教训,让美国政府知道“不受约束的自由媒体是有害的,同时干预埃及内政必然遭到强烈的反对。”^①

(2) 国际原因

对反美浪潮的外部原因的研究主要集中于两个方面,即美国中东政策的缺陷和两种文明之间的必然冲突。

1. 美国不恰当的中东政策论

持该派观点的美国学者认为,如果国内激烈的政治斗争是或然原因的话,美国不恰当的中东政策则是必然原因。美国皮尤研究中心总裁科哈特·安德鲁(Kohut Andrew)科哈特·安德鲁(Kohut Andrew)和全球经济事务主任斯托克思·布鲁斯(Stokes Bruce)指出,美国不恰当的中东外交政策主要表现为政治干预和经济霸权主义。^②其中,美国对中东的政治干预,可以追溯到冷战期间美国推翻亲苏政权,扶持萨达特的亲美独裁政权;经济霸权主义则表现为,一些美国政府机构干预部分穆斯林发展中国的经济计划,在向后者提供援助时附带许多条件,使阿拉伯世界认为美国是想通过经济援助达到对其进行政治奴役的目的。另一位美国独立政治评论家杰雷米·R.哈孟德(Jeremy R. Hammond)认为,“美国在第二次世界大战结束以后,总是以牺牲巴勒斯坦的利益为代价来支持以色列,在巴以冲突中支持以色列,从而损害巴勒斯坦的利益”。^③美国埃默里大学教授德鲁·A.林则尔(Drew A. Linzer)进而提出,虽然在“阿拉伯之春”中,美国选择和反对派站在一边,向当局施加压力,要求进行政治改革,以实现民主,但相关国家的反美情绪依然很高涨。这表明美国不恰当的中东政策已深深植根于阿拉伯世界的记忆之中,会在一定的条件下被激发出来。^④

2. 文明冲突论

新自由主义的主要代表、美国杜克大学政治学教授罗伯特·基欧汉(Robert. Keohane)和康奈尔大学的国际关系学教授彼得·卡赞斯坦(Peter. Katzenstein)根据各地区不同的反美特点,将反美主义分为自由反美主义(Liberal Anti-Americanism)、主权民族主义反美国主义(Sovereign-nationalist anti-Americanism)、激进反美

① Jytte Klausen, “Egypt Fans the Flames,” *Foreign Affairs*, September 13, 2012, pp.1~3.

② Kohut Andrew, Stokes Bruce, “America Against the World: How We Are Different and Why We Are Disliked,” *Foreign Affairs*, May/June 2006, Vol.85, Issue 3, pp.158~159.

③ Lisa Blaydes, Drew A. Linzer, “Elite Competition, Religiosity, and Anti-Americanism in the Islamic World,” *American Political Science Review*, May 19, 2012, p.3.

④ Drew A. Linzer, “Elite Competition, Religiosity, and Anti-Americanism in the Islamic World,” *American Political Science Review*, May 19, 2012, p.2.

主义(Radical Anti-Americanism)、文化精英反美主义(Cultural Elitist Anti-Americanism)和传统反美主义(Legacy Anti-Americanism)。他们认为,中东反美主义属于极端反美主义,且经常与反西方主义(anti-Western)、反犹太主义(anti-Semitic attitudes)相结合,这反映了伊斯兰文明与西方文明、犹太文明之间的冲突。^① 路透社记者萨拉·林奇(Sarah Lynch)和大卫·杰克逊(David Jackson)认为,对美国驻班加西领事馆的袭击是极端主义者利用西方的反穆斯林物质力量(新媒体)来煽动反美情绪。他们指出,班加西暴力袭击事件发生在九一一事件 11 周年纪念日之际绝非巧合,是一次精心策划的反美仇杀。美国近东政策华盛顿研究所的分析家埃里克·特拉格尔(Eric Trager)也指出,2012 年 8 月 30 日,埃及首都开罗爆发了恐怖组织发起的示威活动,示威者要求释放其精神领袖奥马尔,后者曾在 1993 年因策划世界贸易中心爆炸案而被终生监禁。在这样的背景下,当电影《穆斯林的无知》的预告片播出后,在埃及议会拥有 25% 席位的强硬的伊斯兰原教旨主义者萨拉菲斯特派(Salafist)很快便发动了反美示威活动。^② 美国国务院退休官员迈克尔·杜恩(Michelle Dunn)认为,正如 2004~2006 年兴起的反瑞典示威运动一样,这次反美浪潮也不例外,是伊斯兰主义者对西方文化的反击。由于一些原教旨主义者认为西方的大众文化是反穆斯林的,所以,在埃及穆斯林兄弟会的代表穆尔西当选总统、伊斯兰宗教势力有所回归的情况下,有理由相信两种文明之间发生了冲突。^③ 美国《纽约时报》驻开罗分局主管大卫·D.科克帕特里克(David D. Kirkpatrick)对文明冲突论持赞成态度,认为穆斯林世界对影片产生的愤怒心理可以用文明的冲突来加以解释。他撰文称,反美浪潮不但是宗教之间的冲突,而且是“自由”之间的冲突:一方面,美国认为任何个人都有言论和出版自由,其行为属于个人行为(所以,尽管否认希特勒屠杀犹太人在德国和一些西方国家是违法的,但在美国却因自由言论而被允许;另一方面,穆斯林世界认为美国没有追究电影制片商的做法是对穆斯林世界的冒犯,是对穆斯林普遍意志和自由的不尊重,从而引起了两种文明之间的冲突。^④

当然,以美国驻开罗记者费里为代表的学者对文明冲突论持谨慎态度,认为文明

① Tod Lindberg, Suzanne Nossel, “Report of The Working Group on Anti-Americanism,” pp.8~10. available at: <http://www.princeton.edu/~ppns/conferences/reports/fall/AA.pdf>.

② Sarah Lynch, “After Attacks in Egypt and Libya, USA Asks: Why?” *USA TODAY*, available at: <http://usatoday30.usatoday.com/news/world/story/2012/09/13/after-attacks-in-egypt-and-libya-usa-asks-why/57770610/1>.

③ Michelle Dunn, “What Is Fuelling Anti-American Protests?” *Inside Story Americas*, available at: <http://www.aljazeera.com/programmes/insidestoryamericas/2012/09/201291565916989823.html>.

④ David D. Kirkpatrick, “Cultural Clash Fuels Muslims Raging at Film,” *The New York Times*, Sept. 17, 2012, available at: <http://www.nytimes.com/2012/09/17/world/middleeast/muslims-rage-over-film-fueled-by-culture-divide.html?pagewanted=all>.

间的冲突只是一种或然原因,未必造成必然冲突。但是,任何形式的宗教极端主义者无视异教的尊严,甚至采取挑衅行为,必然会引起对方的反击,甚至被对方视为恐怖主义。正如一位中东学者所言,“如果穆斯林有极端主义,那么美国也有像泰勒·琼斯(Terry Jones)那样的恐怖主义者”。^① 基于此种理念,穆斯林极端主义者采取了极端的行动来对付意识形态层面的“恐怖主义者”,导致文明之间发生冲突,冤冤相报,永无宁日。

二 关于中东反美浪潮的影响

研究者认为,中东—北非的穆斯林反美浪潮不但影响到美国的国家利益,也对美国中东战略的楔子——以色列的国家安全和利益产生了影响。

(一) 对美国国家利益的影响

有关反美浪潮对美国的影响的研究,主要聚焦于它对美国大中东民主计划和反恐战略的影响。其影响主要体现在:阻碍了美国的“大中东民主计划”的进程。

就职于传统基金会道格拉斯和莎拉·阿利森外交政策研究中心(Douglas and Sarah Allison Center for Foreign Policy Studies at the Heritage Foundation)的高级研究员詹姆斯·菲利普斯(James Phillips)认为,始于2011年的“阿拉伯之春”给相关各国带来了史无前例的政治转型机遇,但也在一些国家不同程度地演变为反美的“阿拉伯之冬”,日益威胁美国的国家利益,这使人感到非常遗憾。当世俗而亲美的穆巴拉克政权被反西方的穆斯林兄弟会所取代后,美国失去了其在中东的重要战略伙伴。而其他地区盟友,包括巴林、约旦、科威特、摩洛哥、沙特阿拉伯和也门,也正在面临伊斯兰主义者主导的政治反对运动。^② 部分伊斯兰国家实行选举之后,各种反西方的伊斯兰政党以自由选举为契机,煽动反美情绪,从中渔利。虽然这些政党口头上对其真实意图讳莫如深,但实际上是把选举作为获得权力和实施沙里亚法(Sharia Law)、实现政教合一的工具,旨在最终推翻真正的民主。^③ 詹姆斯·菲利普进一步指出,“埃及和突尼斯的穆斯林政党正是因鼓吹民主和正义而赢得了选举。尽管利比亚穆斯林在选举中相形见绌,但他们还是利用持续的乱局、派系内讧、种族冲突和部落

① Fury, “Repercussion of the Anti-Islam Film Continued All Over the World,” USA, Sep 18, 2012, available at: <http://www.allvoices.com/contributed-news/13006186-repercussion-of-the-anti-islam-film-continued-all-over-the-world>.

② James Phillips, “The Arab Spring Descends into Islamist Winter: Implications for U.S. Policy,” *Democracy and Human Rights*, December 20, 2012, p.1.

③ Raymond Ibrahim, “Voting in Egypt as ‘Holy War’,” *Gatestone Institute*, May 22, 2012, available at: <http://www.gatestoneinstitute.org/3071/voting-in-egypt> (accessed December 14, 2012).

摩擦中渔利。而利比亚长期动荡的政局可能会让伊斯兰主义者效仿该地区已经‘成功’的先例,使他们绑架革命、绑架民主的愿望成为可能”。^① 对此观点持支持态度的学者莱克·格拉德斯顿(Rick Gladstone)进而指出,反美浪潮不仅增加了包括美国在内的西方国家的疑虑,而且对突尼斯、埃及和其他中东国家的政治稳定带来了冲击,因为这些国家刚刚实现政治转型,或像叙利亚一样处于动乱状态。新政权成立后百废待兴,刚从威权统治下解放出来的民主和自由马上又被无政府状态所取代了。^② 美国于2003年提出的“大中东民主计划”在“阿拉伯之春”来临后初见曙光,不料反美浪潮令该计划遭遇挫折,使其前景堪忧。

以美国《华盛顿邮报》副主编兼专栏作家大卫·伊格拉蒂尔斯(David Ignatius)为代表的人士认为,反美浪潮除了削弱美国的中东盟友、破坏美国与相关阿拉伯国家的合作外,还加强了诸如埃及、利比亚、马里、叙利亚和也门等国的伊斯兰极端主义者的实力。由于国家权力遭到削弱,这些国家的政府对边界的控制力被严重弱化,使得极端伊斯兰武装组织可以在这些国家的边界地区从事武器买卖、洗钱和扩散伊斯兰极端主义等活动,从而增加了美国在该地区反恐的难度。^③ 正如华盛顿近东政策研究所的安德鲁·泰布莱尔(Andrew Tabler)所说,虽然袭击班加西领事馆的是边缘的极端分子,但在诸如班加西这样的大城市里,他们是装备精良而又心狠手辣的恐怖分子,正在充分利用新政权在混乱之中不太可能对其采取强硬手段的时机来实施恐怖活动。“与被推翻的威权政府相比,新政权显得既无力又不可靠”,他补充道,“对美国来说,和这些国家的人民打交道比与前独裁者打交道更难”。他倡议美国政府更大程度地参与该地区的重建,以便确定谁是美国最可靠的潜在合作者。^④

此外,大卫·伊格拉蒂尔斯还认为,穆斯林世界兴起的反美浪潮还增加了埃及和以色列之间爆发另一场战争的可能性。他指出,反美浪潮强化了哈马斯及其他巴勒斯坦伊斯兰好战组织的反以色列立场,因为这些组织力求将日趋亲巴(巴勒斯坦)的埃及拖入巴以冲突的泥潭,将天平向巴勒斯坦一方倾斜。^⑤ 几十年来以色列通过与埃及和约旦签订美国主导的和平协议而维持住的地区和平和稳定,正随着以色列和

① Raymond Ibrahim, “Voting in Egypt as Holy War.”

② Rick Gladstone, “Anti-American Protests Flare Beyond the Mideast,” *Reuters*, September 14, 2012, p.2, available at: http://www.nytimes.com/2012/09/15/world/middleeast/anti-american-protests-over-film-enter-4th-day.html?pagewanted=all&_r=0.

③ David Ignatius, “How Bin Laden Is Winning,” *The Washington Post*, April 29, 2012, p.A19.

④ Bradley Klapper, “Arab Winter? Unrest Sparks Debate on US Policy,” Associated Press, September 14, 2012, available at: http://www.cbsnews.com/8301-202_162-57513543/arab-winter-unrest-sparks-debate-on-u.s-policy/.

⑤ David Ignatius, “How Bin Laden Is Winning,” *The Washington Post*, April 29, 2012, p. A19.

阿拉伯世界的关系的恶化面临新的考验。

(二)对以色列的影响

有关反美浪潮对以色列的影响的研究,主要集中在安全环境方面。一些学者认为,反美运动导致伊斯兰宗教势力上升和美国的影响力下降,这一此消彼长的趋势降低了以色列的威慑力,对中东和平的进程产生了消极的影响。正如乔治敦大学教授罗伯特·J.利伯(Robert J. Lieber)所说,由于美国的软实力受到穆斯林世界的怀疑,美国对中东和平进程的影响逐渐式微。加之奥巴马政府上台后逐渐改变了美国的中东政策,在巴以问题上采取更为“明智”的立场,因此,以色列在可能遭到攻击时,将不能完全寄望于美国的外交、经济和军事援助,只能寻求通过武力来自卫,这又进一步增加了以色列遭到军事进攻的可能性。^①詹姆斯·菲利普同样对以色列的安全环境深表忧虑。他指出,穆尔西政府首先一改此前敌视哈马斯的政策,通过邀请哈马斯领导人到开罗访问、放松埃及和加沙地带间的边境限制等措施,大大提升了埃及与哈马斯的关系;其次,积极介入巴以危机,帮助哈马斯炮轰以色列并召回驻以大使,同时派遣首相出访加沙,以表示对哈马斯的支持;最后,破坏巴以于2012年11月21日签订的停火协议,利用巴以危机提升自己在国内的地位,这一切都严重地威胁了到以色列的国家安全。^②

三 对策研究

对于如何破解当前的中东和一北非困局,美国学界提出了一些对策建议,如改变现行的重以轻巴的外交政策、为中东新政权制定援助标准、与中东新政府开展军事及情报合作、促进经济自由化,以及加强美国与该地区转型中的国家和次国家行为体的合作等。

(一)对美国重以轻巴政策的批评

布鲁金斯学会萨班中东政策中心主任兼乔治城大学埃德蒙·A.沃尔什外交服务学院教授丹尼尔·拜曼(Daniel Byman)指出,美国为了提升自身在穆斯林世界的形象,应改变其一贯奉行的偏袒以色列的政策,采取公正的立场推动中东的和平进程。美国长期支持以色列,放任其自1967年以来对巴勒斯坦领土的占领。这不但导

① Robert J. Lieber, *Power & Willpower in the American Future: Why the U.S. Is Not Destined to Decline* (London and New York: Cambridge University Press, 2012), pp. 1~10.

② James Phillips, "U.S. Should Insist Egypt's Military Buildup Must Comply with Peace Treaty," *Heritage Foundation Issue Brief*, No. 3707, August 22, 2012, available at: <http://www.heritage.org/research/reports/2012/08/us-should-insist-egypt-s-military-buildup-must-comply-with-peace-treaty>.

致巴以冲突不断,暴力事件频繁发生,而且助长了极端犹太人定居者对巴勒斯坦平民和以色列士兵的袭击。联合国的调查数据显示,极端犹太人定居者针对巴勒斯坦人的暴力事件已从2009年的200起增加到2011年的400起左右,仅在2011年就造成了100多人死亡,1万棵树被毁,给巴勒斯坦人造成了极大的心理恐惧。他认为美国作为中东和平的推动者,应该与其他相关国家一起向以色列政府施加压力,促将其将极端定居者定性为恐怖主义者,并采取实际行动予以打击;同时,美国也应像对待其他恐怖主义者,将极端以色列定居者定性为恐怖主义。这种定性能够促使美国政府阻止美国商人向极端定居者提供资金支持,进而对打击恐怖主义者提供实质性的支持。^①

(二)政策建议

美国传统基金会的政治学者卢克·科菲(Luke Coffey)及其同事对美国的中东战略提出了批评,指出“只注重集中打击基地组织及其附属机构的头目是一种短视战略,缺乏战略远见,因为基地组织在许多国家已由集中化转向分散化。考虑到本·拉登被击毙,这种‘去中心化’的趋势会进一步加剧。为了阻止其进一步扩大,减少其威胁,最终消灭恐怖主义,美国必须加强其主导的国际反恐合作”。^②该基金会的学者提出了以下建议:

(1)重新制定援助标准

美国应该为中东新政权制定援助标准,因为穆斯林政党的反美情结已经深入骨髓,当他们上台执政后,只有反对恐怖主义(尤其是配合美国打击基地组织的政策)、尊重本国公民的自由和人权、不寻求实施歧视妇女及异教徒的伊斯兰法、履行国际义务等条件得到充分的满足时,美国才能向其提供援助。同时,需要特别强调的是,埃及必须继续遵守埃以和平协议。

(2)建立合作关系

美国必须优先考虑与中东新政府建立军事和情报方面的合作,向其派遣军事、情报和安全顾问,提供辅助设施和培训服务,共同应对伊斯兰极端主义。这不仅有利于发展战略联盟,有利于共同打击塔利班和其他伊斯兰极端主义者组织,并且有利于防止新政府的安全机构沦为旧式暴政的替身,践踏公民的生命和自由权利,正如奥巴

^① Daniel Byman, "The Rise of Settler Terrorism," *Foreign Affairs*, September/October 2012, available at: <http://www.foreignaffairs.com/articles/137825/daniel-byman-and-natan-sachs/the-rise-of-settler-terrorism?page=show>.

^② The Heritage Foundation Counterterrorism Task Force, "A Counterterrorism Strategy for the 'Next Wave'," *Heritage Foundation Special Report*, No. 98, August 24, 2011, available at: <http://www.heritage.org/research/reports/2011/08/a-counterterrorism-strategy-for-the-next-wave>.

马总统在美国驻班加西领事馆被袭后所说的那样，“没错，我们会和利比亚政府通力合作，将凶手绳之以法。”^①促进经济自由化。

由政治上的民主诉求所引发的“阿拉伯之春”曾一度获得美国的大力支持，然而却在一段时间之后走向“冬天”，甚至演变成一股反美浪潮，其原因引人深思。所以，对于中东和北非国家而言，当前维持政治变革成果、增进政治稳定的关键在于推动经济改革。美国历史传统基金会的学者詹姆斯·菲利普(James Phillips)指出，许多阿拉伯国家在20世纪50年代采用的社会主义经济发展模式限制了其经济的发展，导致官僚机构膨胀，国有企业效率低下，首先爆发“阿拉伯之春”的突尼斯和埃及正是其中的典型。因此，美国应该鼓励这些国家的新政府实行经济自由化政策，消除官僚主义，鼓励国际国内投资，以刺激私企的发展；将耗资巨大的国有企业私有化，通过一种透明和公正的机制来避免权贵资本主义的死灰复燃。扩大私营企业可以助推经济增长，创造就业，造就大量的中产阶级，为发展稳定的民主打下坚实的基础。^②美国还应该鼓励中东和北非的盟友加强物权保护意识，杜绝政府滥用权力没收私人财产，或将公共财产据为己有，因为只有消除了企业法人对政府没收的恐惧感，才有利于作为经济引擎的私企的蓬勃发展。

(3) 加强美国与转型中的国家和次国家行为体的合作

“阿拉伯之春”严重地削弱了相关国家的威权统治和中央政府的合法性。在利比亚、马里、叙利亚和也门，既没有可信的政治权威对伊斯兰极端主义和恐怖主义进行管控，也缺乏美国盟友(不管是政府性的还是非政府性的)的合作，非管辖空间日益扩大。所以，美国应该将部落领导、政党和族群等非国家行为体作为其政治盟友，以便减少基地组织和其他极端主义分子所带来的威胁。

总体而言，美国学界对中东和北非地区的反美浪潮的研究主要有以下几方面的显著特点：首先，研究具有一定的客观性。学者们立足于对中东和北非各国的伊斯兰主义与世俗民族主义、伊斯兰主义内部的亚文化族群间的矛盾的分析，对美国所推行的不恰当的中东政策进行了反思；其次，注重政策性研究。一些学者尽管向美国政府提出了许多政策性建议，但主要从军事、经济、情报、贸易和合作方面提出解决办法，很少从宗教的角度探讨如何着手解决文明间的冲突。伊斯兰合作组织的美国总统特

① “Controversial Movie Causes Riots, Casualties in Libya,” Associated Press, September 13, 2012, available at: <http://www.loyolamaroon.com/2.16953/controversial-movie-causes-riots-casualties-in-libya-1.2762521>.

② The Heritage Foundation Economic Freedom Task Force, “America’s Global Agenda for Economic Freedom,” Heritage Foundation Special Report, No. 101, February 17, available at: 2012, <http://www.heritage.org/research/reports/2012/02/americas-global-agenda-for-economic-freedom>.

使拉沙德·侯赛因(Rashad Hussain)认为,反美示威主要是由于影片《穆斯林的无知》而非其他原因引起的,其本身只是一个偶然事件。作为美国穆斯林,他知道“穆罕默德在穆斯林世界的地位,理解攻击性的电影或绘画给人民带来的愤怒和仇杀,但现在不能以任何借口为暴力事件进行辩护。重要的是人们应该知道,宗教是避免暴力的一种力量,而不是煽动暴力的借口。”^①

安高乐:四川大学历史文化学院博士研究生

陈海燕:西南石油大学政治学院副研究员

(本文责任编辑:罗伟清)

^① “What Is Fuelling Anti-American Protests?” *Al Jazeera*, September 15, 2012, <http://www.aljazeera.com/programmes/insidestoryamericas/2012/09/201291565916989823.html>.

从“接触加遏制”到“遏制加接触”

——读《霸权的角逐：中国、美国及亚洲控制权之争》

孙现朴

中美关系正在成为世界上最重要、最具挑战的双边关系。特别是近年来，随着中国实力的相对增长和美国实力的相对衰落，造成了中美之间关于守成大国与崛起大国之间的复杂互动，中美关系的发展趋势成为学者们关注和争论的焦点。美国普林斯顿大学教授阿伦·弗雷德伯格的《霸权的角逐：中国、美国及亚洲控制权之争》一书^①是研究当前中美关系的一部最新力作。^②该书对中美关系健康发展可能存在的冲突因素进行了分析，并阐释了冲突因素可能对未来中美关系造成的影响，认为中美关系正在经历着巨大变革。

—

本书的前两章分析了中国经济实力不断上升的趋势及中美两国发生对抗的根源。在第一章中，作者首先分析了16世纪至近代以来亚洲实力衰落的原因，继而开始重点讨论第二次世界大战后亚洲经济的复兴。作者认为，第二次世界大战后亚洲国家转向以市场导向的增长，亚洲经济也从停滞转变为增长，亚洲经济增长呈现出了

① Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia* (New York: W.W. Norton & Company, 2011). 该书中译本《中美亚洲大博弈》已由新华出版社出版，书评在写作过程中个别词汇的翻译曾参考该书中译本。

② 阿伦·弗雷德伯格现任普林斯顿大学教授，主要研究领域是国际安全、东亚研究等，目前已出版3部著作，并在《纽约时报》、《外交事务》(Foreign Affairs)等报刊发表了大量文章，2003年6月至2005年6月，曾在美国副总统办公室担任国家安全事务副助理和政策规划主任。参见普林斯顿大学网页，http://www.princeton.edu/people/display_person.xml?netid=alf&display=Professors.htm。

五个阶段性的特征:(1)在美国的指导下,日本经济开始重建;(2)亚洲“四小虎”模仿日本经济发展,实现了经济腾飞;(3)东南亚地区开始经济发展,尤其是马来西亚、泰国、印度尼西亚三国;(4)中国和越南进行市场经济改革;(5)印度进行经济自由化改革。^① 中国的崛起主要分为两个阶段,新中国的建立使得中国结束了“混乱”状态,中国转向市场经济开启了中国的经济强国之路。对于中国实力是否会继续上升的问题,该书认为没有国家可以永远保持高增长率,今后中国必然面临诸多的问题如:中国必须面对通过大规模固定资产投资刺激经济增长造成的严重后果、年轻劳动力的减少、环境恶化、银行坏账、贫富差距等,这些问题可能放缓甚至中断中国的经济发展速度,也可能使中国深陷严重的经济危机。^②

本书对中美关系中非常重要的七个因素进行了评估,认为其中两个因素(国家实力缩小、意识形态和国内政治结构的巨大差异)将促使中美两国关系走向更激烈的竞争,五个因素(经济相互依赖、中国走向自由民主的可能、中国参与国际机构、存在共同威胁、核武器的存在)整体来看是两国深化合作的有利因素。^③ 作者认为中美关系中的两个不利因素更加根深蒂固,虽然两国之间继续贸易的好处和核战争风险有助于抑制中美对抗,但不足以消除中美对立。从长远来看,只有中国的政治自由化才能使中美关系走向稳定和永久和平。作者的结论是,如果中国实力继续上升,而且政治体制没有发生改变,中美关系将会越来越紧张。^④ 中美关系中积极因素和消极因素的叠加维持了中美双边关系的平衡,使得中美关系得以继续发展,然而由于两国关系发展中消极因素十分强大,中美关系中的竞争成分将可能会变得越来越多。

二

本书的第三、四章详细分析了从中华人民共和国成立至今中美关系的发展脉络。作者认为美国的对华政策并不是仅仅从实力政治考量或者仅仅从意识形态考量,而是综合了这两个因素。中美关系经历了三个发展阶段:朝鲜战争、1969年中苏边界冲突、1989年北京政治风波和柏林墙倒塌成为了中美关系转折的标志。1949年中华

① Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, pp.23~27.

② Aaron L. Friedberg, *A contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, pp.33~35.

③ Aaron L. Friedberg, *A contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, pp.37~38.

④ Aaron L. Friedberg, *A contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, p. 38.

人民共和国成立后,美国认为中美两国存在和解的可能性,而朝鲜战争的发生使得这种可能性归于破灭。从1949年~1969年,美国执行了从外部孤立和遏制中国,同时从内部破坏和削弱中国的政策。^①

20世纪60年代末,随着美苏实力的转变以及中苏对抗的升级,中美关系出现转折。虽然中美在对抗前苏联方面存在共同利益,并且实施了必要的合作,然而两国并没有实现“战略联盟”程度的合作。作者认为主要原因是美国的犹豫,虽然有地缘政治理由支持与北京进行更密切的合作,但是美国政府和美国民众很难完全接受与中国真正结盟,这种矛盾心理源于对北京政权性质的判断。“实力政治可能将美国吸引到中国一方,但是意识形态继续让双方分隔”,意识形态和台湾问题阻碍了中美战略联盟关系的构建。^②

苏联解体后,美国开始重新关注中国的意识形态和战略意图,并随后调整了对华政策,开始奉行“接触加遏制”的政策,在保持贸易和外交接触的同时,增强美国在东亚的实力和军事同盟体系,尽可能地减缓中国军事实力的增长。^③ 该政策是意识形态信念和政治实力考量混合的产物。^④ 作者认为冷战后美国执行继续接触主要出于以下三点理由:国家利益的冷战逻辑;通过对话和谈判,将中国纳入美国主导的国际秩序;贸易可以帮助中国转变,自由市场可以促进民主政治。由于1996年台海危机的发生,美国重新评估中国的战略意图和对美国的潜在威胁。美国采取了以下措施力图在东亚地区保持有利于自己的实力平衡:(1)增强美国在太平洋地区的军事力量;(2)强化联盟和准联盟;(3)减缓中国军事力量增长。^⑤

冷战后美国历届政府都采取了“接触加遏制”的对华政策,虽然奥巴马政府上台初期更多采取了对华接触的政策,然而最终也回归到了“接触加遏制”的政策。美国对华“接触加遏制”的政策在美国国内有坚实的政治基础,具有很强的韧性,但是也存在某种风险。^⑥

① Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, pp.58~59.

② Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, pp.70~74.

③ Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, p. 89.

④ Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, p. 89.

⑤ Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, pp.101~112.

⑥ Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, pp.115~119.

三

本书第五、六、七章剖析了中国对美外交战略。作者认为中国战略家总是首先评估国家所处的局面,很少提出战略目标,这可能是有意隐瞒战略目标,但也反应了一种更加灵活、开放的战略思维和规划模式。当前,中国对国家所处的局面主要有以下三个评估:(1)和平发展是时代主流;(2)国际权力的配置正在多极化;(3)美国的战略威胁。^①

中国在评估所处的战略环境后,加之考虑到美国的敌意,继而采取了邓小平提出的“韬光养晦”的长期战略目标,执行谨慎的外交策略。作者认为,冷战后中国应对美国包括外部世界的战略可以总结为:“避免冲突,增强综合国力,逐步推进”。^②

作者认为中国的战略目标是在东亚、甚至亚洲取得主导和优势地位,获得不容挑战的地位不仅涉及自豪感问题,也是中国经济增长、国家安全、国家生存的基本条件。^③中国正在构建“有利的周边环境”,应对美国的战略意图,并且试图取得某种地区优势。中国试图取代美国成为东亚的主导力量,但是并不希望通过灾难性直接对抗的方式,因此“不战而胜”成为了中国的策略,中国采取的方法主要有:(1)与美国保持良好关系,延缓美国对其崛起采取敌意行动;(2)建立替代性的地区制度安排,将美国排除在外,加强自身优势;(3)维护陆上“战略后方的稳定”;(4)集中力量应对对东部海域出现的威胁和机遇。^④如此,东亚将面临两种可能的状态,一是中美实现“非零和”博弈关系,两国就不同问题、领域开展不同程度的合作;二是中国成为地区秩序的主导,其他东亚国家接受中国的领导,美国主导的联盟不是消失就是丧失军事重要性。^⑤

① Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, pp.123~129.

② Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, p. 144.

③ Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, pp.156~158.

④ Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, pp.166~180.

⑤ Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, pp.180~181.

四

中美之间较量的首要目的是努力向对方或者其他国家施加影响力,以及双方实力的平衡。作者认为中美较量的核心是思想交锋,双方都希望通过不同手段,在不同程度上“塑造”对方。美国希望将中国纳入现行国际秩序,而中国希望延缓美国针对其崛起采取行动的时间。在争夺亚洲影响力的竞争中,美国的目标是维持并增强其同盟体系,而中国是阻止邻国与美国发展以牵制中国为目的的关系。由于美国远离亚洲,中国的邻国对安全和主权的担忧促使其偏向美国,而对繁荣的追求则使其倒向中国。中美之间的外交较量将该地区划分为两个集团:(1)海洋集团,其成员包括美国的亚太盟国(日本、韩国、澳大利亚、泰国、菲律宾)以及几个有重要战略关系的国家(新加坡、印度、蒙古);(2)大陆联盟,由中国周边贫穷、专制、相对较弱的国家组成。^①作者认为,目前中国削弱美国联盟的努力并不十分成功,然而,如果美国没有对其盟国和友邦展现足够的实力和意图,美国在亚洲的影响力将日趋衰落。^②

中美双方在施加影响力的同时,也在发展各自的军事力量。中国正在试图通过反介入/区域拒止战略应对美国在西太平洋的常规力量投射;努力减弱美国在亚太的核威慑能力,同时尽可能阻止美国对其使用核武器;中国试图打破或摆脱美国的海上优势。^③在中美竞争过程中,美国通过长期以来对新技术的投入和应用,享有巨大的技术优势。近年来随着中国的发展,中美两国的技术差距在逐渐缩小,短期内这种趋势仍将会持续。但是从长远来看,随着美国调整军事战略、缩小军事存在范围以及中国扩展战略范围,两国国内因素的变动,美国将重新获得对中国的某种优势地位。^④

冷战后美国对华“接触加遏制”战略的目标是,维护有利于美国利益的实力均衡,等待中国国内政治体制最终实现自由化。然而,如果中国没有出现美国期望的变化,美国应当寻求一种新的战略。作者认为纯粹的“遏制”或“接触”都不可行,由于中美利益上的分歧,实施“增进接触”也很难改变中国的国际行为,正如奥巴马上任之初的

① Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, pp.203~211.

② Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, p. 213.

③ Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, pp.215~232.

④ Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, pp.241~242.

对华政策没有取得明显效果,因此“更恰当制衡”成为了对华政策的替代战略。^①

中美之间经贸联系密切,而政治利益和目标却有分歧,如果中国实力继续增长,美国应当采取实力制衡策略。作者认为经济上接触仍然必要,然而美国不能对华保持庞大的负债,这样显然会束缚美国的行动自由。实现经济上的实力均衡,美国要减少消费、增加储蓄以此来削减中美贸易赤字和对国外资本依赖。此外,美国还要与其盟友密切合作保持军事优势制衡中国崛起,尤其是应对中国的反介入/区域拒止战略。除了积极应对,美国还要加强各种威慑,积极协调与盟友和准盟友的双边关系,并通过双边和“小多边”机制密切其与亚洲盟友之间的沟通和协作,抵制保护主义,保持美国的持续开放。^②

总体来看,本书主张美国应当对华采取“实力均衡”的强硬外交,它为我们提供了了解美国对华战略的一个侧面。随着中美利益冲突的升级,美国国内在对华战略上的分歧也日益明显。正如黎安友所言:该书对华政策的论述与美国前国务卿基辛格的提出的观点反应了主流共和党人在对华战略上的分歧。^③因此,应对当前中美关系面临的复杂局面,我们需要深入关注美国对华战略走向及各种不同的观点,尤其是重视美国对华强硬派的观点。只有了解并减少中美两国的利益分歧,削弱中美关系中的不信任因素,防控危机升级,才能实现中美两国的共同发展,为中国崛起赢得和平的外部环境。

孙现朴:云南大学国际关系研究院 2011 级博士研究生

(本文责任编辑:张超)

① Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, pp.245~263.

② Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, pp.264~284.

③ Andrew J. Nathan, "What China Wants-Bargaining With Beijing," *Foreign Affairs*, Vol.90, No.4, July/August 2011, p.153.