

概 论

几年前，美国所面临的战略挑战似乎还只是在引导世界走向稳定和一体化的道路上处理一些孤立的地区紧张局势。然而自那时起，世界局势就开始变得更加难以预测和危险，而我们 1999 年度的战略评估，也不再像前几年那样乐观有加。

通过审视这些变化对美国国家利益和政策可能带来的影响，本书不认为全球形势会无可挽救地沉沦下去。虽然今天消极的发展趋势已非常明显，但积极的发展趋势也正在以不引人注目的方式发挥作用。这归因于它们间的相互作用，使未来变得悬而未决。它可以朝几个不同的方向发展——是向好的方向还是坏的方向发展——这就要看未来的事件怎样发生、发展和怎样结束。

未来到底如何，主要还是受美国及其主要盟国的行为影响。对此，我们所面临的战略挑战就是：一方面要应对一个充满无数危机，并且正在飞速变化的世界；另一方面要激励进步，并建立强大的屏障，以免突然掉入全球混乱的深渊。一旦我们制订了正确的政策并成功地加以实施，我们将迎来更大的胜利。当然，无论怎么说，我们现在正面临着严峻的挑战。

这里仅作概述，详细内容请看下面的 20 章。

一、主要趋势

过去的一年，消极事件频繁发生。这些事件包括亚洲经济危机、伊拉克和北朝鲜立场强硬、与中国的关系趋于紧张、俄罗斯

改革失败、南亚两国进行核与导弹试验、对核武器扩散到世界各地的恐惧日益增长以及巴尔干半岛的战争。美国军队在海湾和巴尔干半岛两地采取了作战行动。以这些事件以及其他一些事件为基础，我们撰写了本报告。它力图深入分析影响当前国际事物的政治、经济和军事走向。

对于这些发展趋势及其不确定性进行全面的审查后，我们认为，未来十年世界发展趋势可能有三种前景，而每一种趋势都包含着自身的挑战。假定美国及其联盟采取卓有成效的行动，最可能出现的第一种前景就是今天的部分危机中有一部分还会继续恶化，但另一部分将会被有效地缓解。危机与机遇的比例与今天相似。即便如此，这种前景仍将迫使美国改变现行的政策和战略来应对变化的危机。第二种可能的前景是我们很快就陷入全球混乱的局面，世界的不稳定性将全面升级，危机膨胀式地增长。虽然这种前景并不是没法避免，但如果任凭当前的消极趋势发展下去，而不是比以往更加努力地预防，出现这种前景的可能性就会很大。第三种前景是世界很快转入稳定与和平的发展轨道。尽管出现这种前景的可能性大大低于前几年，不过我们仍有希望达到这个目标。总而言之，这三大可能发展前景使我们稍感宽慰，目前还不一定会面对一个黑暗的未来。但目前的形势已多方位显露出未来美国的战略任务将面对更加复杂和高难度的挑战。

（一）冲击现有国际体系的力量

今天的国际政治产生了一系列令人困惑的意外事件。无论是好是坏，这些事件都常常出乎美国及其联盟的意料。然而，在这些偶然事件的背后，仍隐藏着某种必然性。冷战结束之初，大家热切企盼民主制度的快速传播，市场经济与国际合作的迅猛发展，会把让全球紧张的安全问题一扫而光。但今天的现实却是：当代国际政治的产儿是一个乱七八糟的安全体系，缺乏像冷战时期两极政治格局下的清晰结构和两极意识形态的分明阵线。虽然

当前在欧洲和东北亚地区市场经济的民主体制下，已经形成了一个强大的和平力量统一体。但在这个统一体以外的广大地区，世界形势是纷乱、浮躁和不稳定的。

诸如在欧亚大陆、大中东、南亚和亚洲部分地区，纷乱的地区形势仍在发展，分化的趋势阻碍着一体化进程，究竟鹿死谁手尚未可知。危险之一是分化的趋势有可能互相加强与汇合，而且这种发展趋向已初见端倪。另一个更大的危险是这些“无赖”国家和地区麻烦制造者们会形成一个全球性联盟（很可能由俄罗斯和中国挑头）来挑战美国。即便不会出现这样糟糕的情况，地区冲突、种族矛盾、恐怖活动、大规模毁伤武器的扩散，以及对稀有资源的争夺都将对美国利益构成重要威胁，成为未来战争之源。

全球经济一体化、世界走向繁荣和进入信息时代，都是促使世界走向一体化的强大动力，是制止世界走向分化的坚强力量。依靠它们的推动并加强国际组织和规则的督导，我们可以平稳地扩张国际贸易、投资和金融，并随之将民主制度不断向世界传播，由此而产生长远的积极效果。不过，最近亚洲发生的经济“流感”，给我们近期正在增长的一体化繁荣进程带来了一些疑问。作为全球一体化的一个副产品，亚洲经济危机的爆发。应归因于一些国家经济政策上的缺陷被投机资金钻了空子，从而造成它们的经济萎缩。而当国际大家庭来干预时，起初反倒起了加重危机的效果，而且还波及到其他地区。

当前发生的事件表明，虽然目前我们可以控制危机，但要想回到繁荣的轨道上来，还需要经过一个长期的艰苦努力，并要求我们对现行的国家和国际政策进行改革。稳定的经济增长一旦恢复，将使业已强大的西方国家获得最大的好处。而那些不重视市场经济的国家和处于困境中的政府则获利更少，甚至会走向衰败。它们很可能由此对西方的价值观恼羞成怒，并认为他们受到

了剥削。

未来的能源和自然资源同样面临一个悲喜交加的前景。现在看来，石油和天然气的供应量还是能充分满足全球日益增长的需求。但不幸的是大约 $2/3$ 强的产地来自混乱的波斯湾和里海盆地。未来的中东，各国可能为争夺日益稀少的水源而加剧地区性冲突。自由市场和国际合作机制将能最为妥当地分配这些资源。唯一的风险，就是国际政治调解再次以某种方式强行介入，可能会制造冲突。

（二）地区前景

回顾历史，欧洲一直就是全球冲突的发源地。今天，欧洲正在拥有共同的民主原则、推行市场经济和建立多国协调机构的基础上走向统一。无论是北约还是欧盟（EU）都在东扩的同时，完成了内部的相互适应。虽然它们实现共同体的历程还很艰难，但从长远来看，前景看好。当前一个核心问题是欧洲国家能否相互间尽释前嫌，与美国和北约合作，共同把稳定发展的势头向欧洲其他地区甚至欧洲以外扩展。虽然未来还是个未知数，但1998年华盛顿最高级会晤已显露出了好兆头，目前预想的主要问题都已解决。并且因为受益于西方势力的扩张，中北欧已经大踏步地跨向民主、稳定和繁荣的行列。北约已经接纳了3个新成员，还有一些国家正在申请加入。相比之下，发生在波斯尼亚和科索沃的危机，使东南欧和巴尔干半岛继续陷入不稳定之中，未来的麻烦不断——很可能爆发更大的战争。另外，塞浦路斯的紧张局势使大家密切关注土耳其的动向，这将破坏欧洲刚刚建立的稳定局面。

俄罗斯及其欧亚邻居的未来也将麻烦不断。俄罗斯试图通过改革来建立市场民主体制，但不幸很快就夭折了。虽然俄罗斯已经具备了一些重要的民主特点，但它的“转型”远不彻底，问题成堆。它的发展步履蹒跚，有组织的犯罪蔚然成风，政治无

能，人们对政府的幻想正在破灭，而地区分裂势力正在抬头。再看其他国家，乌克兰虽然获得了独立，但仍在痛苦中挣扎。高加索山地和中亚各国试图脱离俄罗斯的控制，却因此而饱尝了紧张局势下的苦果。总体来说，有一点是肯定的。那就是无论是在俄罗斯还是其他地区，重温共产主义或者实行其他某种极端意识形态的可能性已不大。但整个地区整体上看仍是一个不稳定的地缘政治环境，它会产生反西方的倾向，也会使其内部危机四起。

亚洲的未来充满不确定性，有多种可能的前景。今天，朝鲜半岛仍是一个主要的热点地区。该地区的紧张程度明显高于台湾。不同于多数国家的矛盾出自其内部，该地区的安全问题不仅归因于源远流长的历史纠葛，而且还应归究两大集团的长期竞争和对峙，以及长期缺乏安全方面的磋商。最近发生的亚洲经济暴乱不仅破坏了许多国家的经济基础，而且还造成印度尼西亚、马来西亚和其他地区的政治动乱。中国目前面临的问题主要还在其内部。而日本还需要在经济复苏上披荆斩棘一番，而且它已不再是该地区的权力中心和安全阀。如果亚洲能恢复其经济活力，前景肯定是越来越好。长远来看，中国成为一个世界大国，以及日本和其他国家的未来反应应当是我们现在关心的主要问题。如果中国融入西方阵营，将会提升该地区的稳定发展趋势。否则，中国可能就成为最大的安全问题，最终其军事威胁不仅影响整个地区，而且还会危及美国与其主要盟国的关系。

中东和海湾地区很可能面对一个阴暗的未来。在那里，民主力量举步维艰，经济不再繁荣，伊斯兰原教旨主义一统天下。在这个阴暗的背景下，只有阿拉伯—以色列的和谈的进一步推进形成一个不相适应的闪光点。虽然美国与以色列、埃及、沙特阿拉伯以及其他一些国家建立了友好关系，但还有很多国家对西方世界顾虑重重。虽然目前该地区各国都致力于解决内部矛盾，但未来局部政治冲突几乎蔓延到该地区的所有角落，政体更迭必将不

断发生。随着很多国家回归到传统的安全战略，特别是阿拉伯和穆斯林世界走向团结一致，以及海湾地区崇尚金钱外交，我们现行的外交策略急需改变。如果伊朗试图重新控制该地区事物，我们就应当从现在起就制约它。

由于美国同时遏制两个国家的战略难以实施，所以像伊朗和伊拉克这两个“无赖”国家正在恢复元气。而大规模杀伤性武器（WMD）也在加速扩散，其最有力的证据就是发生在南亚的核试验，以及伊拉克驱逐联合国核查人员，伊朗实施其军事计划。然而西方世界对此却无可奈何，这只是因为严重依赖波斯湾的石油，而在那里西方的敌对势力明显较亲西方的势力强大得多。当然，西方也同样对南亚的核试验无能为力，不仅是担心无意间会加剧该地区日益增长的不稳定的危机，而且还出于对其他地区造成连锁反应的担心。实际上，印度和巴基斯坦不仅是在进行核竞赛，究其原因，更深入的冲突则在于争夺克什米尔地区的主权，并给国内极端主义势力一个交代，这才是造成它们外交关系紧张的深层次原因。透视从中东到南亚的整个地区，未来的麻烦不断扩张，并将严重威胁美国的利益。

非洲的现代化进程缓缓前行，要想进入现代社会还面临着很多问题。在这个居住着 54 个国家和 6 亿多人口的大陆上，目前才只有部分国家在逐步走向民主制度，而其他国家还将继续坚持专制政体。可以说，非洲还处在无能的政府、不稳定的社会和普遍性的贫穷气氛笼罩之下。在一些地方，独裁政权虽已销声匿迹，但当地的暴力事件仍严重地妨碍着政府向多党选举制发展。在乌干达及其他一些地方，大规模的暴力冲突充分反映出当前各民族之间以及各地方州县之间存在的敌对关系。一个颇具普遍性的问题是，现行划分的一些国界线并不真正体现按社会、经济和地缘关系划分的现实合理性。虽然近期的经济增长还不均衡，但从长远来看，这正是向前发展的动机，并必将加大民主化和多边

合作的进程。当然西方在这里的经济投资和输入输出贸易也将为此提供很好的帮助。非洲的未来将在很大程度上取决于尼加拉瓜、南非和其他一些主要国家的发展状况。但就总体而言，基于非洲各国按地理垂直线分割的历史结果和当前参差不齐的现象，非洲的未来有几种选择，其中一些是积极的，还有一些是消极的。

目前，拉丁美洲的未来发展前景是十分明朗的，特别是与前十年相比。民主制度发展迅猛，将专制政权和军国主义一扫而空。经济扩张势头良好，独立自由之声充斥整个半球，多边合作已见雏形。在这里，内战及边境纠纷已被妥善解决。拉丁美洲目前是全球范围内最为安定的地区。它在国际事物中获得了自主权。当然，它也存在一些严重问题。例如，经济转轨不仅加剧了社会不平等现象，而且有时甚至使之恶化。另外，人口增长和城市扩大又造成了新的紧张。这里已经成为犯罪集团和毒品贩子的老本营，游击队和地方暴力团伙的老问题还会在一些地方存在下去。这里的政府机构效率低下，即便进入民主社会，也还会继续丧失民心，使公众选举陷入混乱。最近委内瑞拉的总统选举一事就是典型一例，新总统雨果·查韦斯（Hugo Chavez）就是先前的政变领袖，一个地道的传统主义者。墨西哥和巴西两国，人口加起来占该地区 4.6 亿人口总数的一半之多，估计这种情形还会维持下去。对这一地区所有国家来说，未来的发展情况关键要看能否将人均年收入从当前的 4000 美元提升到 9000 美元。就美国而言，拉丁美洲的发展将为美国提供大量贸易与投资的机会。但同时来自哥伦比亚及其他国家的毒品流入问题亦将依然如故。在加勒比海，卡斯特罗继续统治着古巴，不过一旦他离开宝座，有可能会出现一个全新的景象。

（三）主要角色

在美国的领导下，市场民主制的阵营将在全球舞台上继续扮

演强有力的角色。最大的问题是看它能否将其价值观和力量的触角延伸到陷入危机的地区。虽然民主化进程前景如何尚不能确定，但是全球 200 多个国家中有半数以上实现了民主或部分民主。当然，有很多国家尚处于初级民主阶段。并且引以注意的是，有些国家由于社会内部准备不足，民主化进程反倒起了分裂国家的作用。推进民主进程看来还将面临未来若干年的艰苦斗争。如果我们不注意推进民主的方式，那么美国就会面临与今天一样的挑战，即难以劝说盟国一同去承担新的历史使命，而这些使命大多要在它们的国界之外去履行。

俄罗斯、中国和印度是主要的“转型”国家。它们都在努力推行符合国家利益的务实外交政策，并试图成为在国际舞台上具有领导力的大国。它们都试图改变现状，通过增强它们的影响力来消耗美国。它们之中只有中国具有成为世界大国的潜力，而俄罗斯和印度将继续发挥地区性影响力。在过去的一年中，这三国与美国的关系都发生了恶化，但现在它们都愿意避免与我们的关系进一步倒退。

未来冲突之源主要来自“无赖”国家。它们是伊朗、伊拉克和北朝鲜，最近又出了个塞尔维亚——事实证明这一点已经确认无疑，并且它们还将长期顽固不化。目前，这些“无赖”国家鉴于常规军事力量在前十年已经衰退，故尔开始加速实施它们获得大规模杀伤性武器的计划，以此补偿军事力量的不足。如果它们在未来几年获得这些武器，加上常规力量的增强，它们制造麻烦的能力将不可同日而语。另外，未来几年还可能会有一些国家加入“无赖”国家的行列。因此，如果美国和其他西方国家不能形成对付它们的统一政策，那么未来这些“无赖”国家将变得越来越难以对付。

“困境”国家面临的主要问题是国内的不稳定因素。例如波斯尼亚和卢旺达，使得美国及其盟国在它们身上消耗的资源远远

超出其应得的比例。这些国家的标志性特征是，连像维持社会秩序、维护社会稳定和保障人民健康这样的基本社会保障条件都不具备。其实，美国与西方卷进去的首要原因并不是出于战略上的考虑，而是出于纯粹的人道主义。可是卷进去以后，问题就变复杂了。这是因为这些国家的麻烦可说是盘根错节，不是轻而易举就可以简单了事的。目前这些“困境”国家内部问题还在继续恶化。我们的问题是美国是否准备继续卷入它们的内部矛盾。如果是，那么不从军事和民事两方面的行动综合考虑，势必徒劳无益。

目前，“困境”国家是滋长各种跨国集团威胁的土壤，如恐怖主义分子、毒品贩子、犯罪团伙和难民。其中很多威胁影响美国的利益，设置有些已经构成对美国本土的直接威胁。恐怖主义分子的行为不再出于政治理想，而是盲从于宗教动机和无政府主义的驱使。有组织的犯罪近来势头看长，毒品买卖有利可图，已经成为带来巨额利润的商业活动。从某种程度上说，这些威胁已经走向合作发展，而且还控制了一些政府机构，成为一个能决定国家行为的主要因素。这些已经成为美国本土防御的新焦点。对此，美国军队应能有效地制服它们。

（四）未来军事发展趋势

目前大规模杀伤性武器的不断扩散已经造成全球不稳定的深刻影响，并且这种影响还在不断加剧。不仅如此，大规模杀伤性武器还具有像传染病那样的传播性。当一个国家获得了大规模杀伤性武器系统，它将给其邻国造成威胁，于是接下来的反应就是其邻国也要拥有自己的大规模杀伤性武器或采取其他形式的抗衡措施。例如，印度进行核试验，也刺激了巴基斯坦搞核试验，而北朝鲜进行导弹试验也震撼了整个亚洲。假使伊拉克和伊朗得到了大规模杀伤性武器，它们不仅会相互威胁，而且还会威胁整个波斯湾乃至整个中东地区。当前，大规模杀伤性武器扩散的威胁

正在蔓延，由此而产生的一系列波动效应和相互抗衡的竞赛，足以使巴尔干半岛至亚洲的南半球地区陷入动荡之中。此外，大规模杀伤性武器系统也同样威胁到主要的西方国家和美国。

常规军事力量的发展趋势，特别是军事革命（RMA）带来的影响值得注意。提高质量，而不是增加数量，已成为未来军备竞赛的主要标志。虽然美国还能保持军事力量的优势，但有些国家一旦掌握了现代化技术和信息系统，将会变得更加强大。先进的武器系统将促使部队能实施远程打击，从而以有限的代价给敌人造成大规模的破坏，并且还可以实施多维多样式的进攻行动，特别是提高打击的突然性。但也要冒很大的风险，就是“无赖”国家也能获得足够的打击力量来攻击其邻国，并与美国的干预相抗衡。

现在看来，控制太空和海洋已越发重要。现在不仅仅是美国越来越需要利用太空来收集情报和进行通信，而且其他国家也同样如此。未来控制自然空间和计算机空间将成为决定力量平衡和战争结局的一个重要因素。就海洋而言，美国已不再面临来自海洋的威胁，但鉴于各国已提高了近海作战能力，美国将在控制主要海峡、海上交通线和近海地区问题上面临挑战。

军控谈判仍是缓和当前危险的军事力量发展趋势的主要希望。我们将沿着通过协商来解决问题的成功之路继续走下去。在过去的 10 年里，战略武器削减条约（START）和欧洲常规力量条约（CFE）在很大程度上缓解了自冷战以来的军事对峙形势。战略武器削减条约的前景如何尚不能确定，但必将在很大程度上取决于美俄两国的关系。目前已经列出新世纪论坛需要讨论的问题，它们是不扩散条约、导弹技术控制条约、生化武器公约和核裂变材料控制等问题。虽然成绩是明显的，但过去的一年中，我们也目睹了由于大规模杀伤性武器在若干地区加速扩散而造成的一系列令人不安的倒退现象。总体来看，当前的军备控制谈判无

疑将继续发挥制造全球和谐的作用，而且还会有所加强。主要的挑战是如何对它加以正确的应用来制止大规模杀伤性武器在关键地区的不断扩散及其动态变化。要迎接这些地区性的挑战，我们不仅要建立把握重点的军备控制战略，而且还要制定相应的政策，来消除造成地区不稳定的地缘政治根源。近期发生的事件说明，该项议程的实施难度与其重要性一样大。

二、美国利益与对政策的影响

目前显现出来的各种趋势，无论是好的还是坏的，都对美国制定谋求更大利益的未来政策产生着重大影响。回顾过去的 50 年，美国认为其卷入国际安全事物是出于其利益的需要。而自从冷战结束以来，作为西方阵营扩张、经济全球化和信息时代提高相互依赖性的结果，美国的利益在不断扩大。与前几年相反，美国目前已很难依靠一个和平的国际环境来支持它获取利益。近期的分化形势已经损害了美国利益。目前的危机在于美国的未来利益的损失将不断扩大。

美国需要对其关心的利益建立优先次序，以确定能将其利益扩张到多远。其中一些利益是最为重要的，而其他利益可以是次要的。对后者就可以采取有所选择的介入方式，尽有限的努力而不是全力来获取它们。即便美国未来谨慎从事，我们还是需要为获得重要利益而建立坚强的保护措施。不过，未来也有可能会出现进退两难的局面，即一方面要扩充利益，另一方面又不想卷入冲突，然而两者不可兼得。有鉴于此，美国需要避免许下过多的承诺和缠进无法解决的形势中不能自拔。

我们不应陷入国家利益的细节中去，而要认识到我们的利益是全球性的。美国所面对的问题是筹划眼下的战略时间表。如果仅仅是面对单方面的危机，那么美国还是能集中精力处理好的。问题是未来的危机肯定是来自多方面的，这就需要我们学会在复杂的条件下做出正确的反应。进一步说，美国需要在全球范围内

夺取多个战略目标，即不仅能解决危机，而且能消除其根源，并达到稳步发展的目的。要实现多个战略目标，需要协调运用多种政策手段——这是一个艰巨的任务。有时，在夺取一个目标的同时，却会增大实现其他目标的难度。例如，在一些战区，我们在努力确保盟国安全的同时，也刺激了敌对力量的增长，如此等等。如此众多的复杂问题充分说明，建立一个全面的、有序的美国国家安全战略是当前的首要问题。

面对即将到来的全球性变化，调整美国的政策和计划已迫在眉睫。特别是考虑到消极发展趋势可能进一步恶化，美国应当更为审慎地制定政策。过去的冷战使得美国的政策与战略长期不变，而面临的新时代则要求我们必须更新思路，改革创新。同时，为有效地实施新时代的政策和战略，还需要有充分的资源基础，并且以明智的分清主次为前提。更深入地说，未来要求我们充分发挥外交政策、国际经济政策和国防战略的综合效应，来夺取战略目标——无论战略目标是跨领域的还是在在一个领域范畴之下的。

（一）全球干预

从当前的发展趋势看，美国应当加强对外干预，而不是退回到孤立主义。存在的主要问题是怎样及到哪里去干预。即便美国是世界上唯一的超级大国，它也不能靠自己单方面的努力就能获得成功。我们的战略出发点应当是在美国领导下的多边合作，利用盟国和友好国家的强劲支持来迎接未来的挑战。着眼于多边合作，美国与其盟国的政策应当保持协调一致。

干预战略有效与否，就要看我们能否适时地摆正增进安全、繁荣经济和推进民主这三个核心目标的先后次序。一方面，考虑到未来形势的变化莫测和危机不断增长的可能，安全目标的优先级应高于我们过去的设想。考虑到未来若干年地区性冲突和其他政治冲突的增加，我们要更加注重加强有效的控制。经济目标的

重要地位依然如故，我们可以通过政策鼓励来扩大自由贸易，推进世界经济的一体化进程和保障能源的供应，进而实现经济目标。另一方面，尽管民主进程近来遇到挫折，我们仍可以在主要地区推进和强化民主进程。但如果全球危机扩大，那么我们就应当把安全目标放在其他两个目标前面，并立足于夺取包含其他两个目标的整体效果。

在实现安全目标方面，美国需要改变“营造、反应和准备”三方面的职能。未来营造战略环境要从立足于推进一体化进程转向防止不稳定和冲突上来。反应职能则需要具有广大范围的应急能力。而准备职能则必须从军事现代化建设跨入到建立灵活的防御态势上来，针对敌人的不对称战略预先做好准备，并充分应用美国所有的国家安全资源来应对这个纷乱和不断变化的新时代。从整体上说，未来对这三个职能的要求将在很大程度上不同于现在，并且要比现在艰巨得多。其原因是这三大职能不仅将会交织在一起，而且每一个职能都需要相当大的活力和创造性，才能适应不断变化的需要。

干预战略必须能正确地把握全球焦点。前些年，大家普遍认为欧洲已不再面临危机。但是科索沃危机表明欧洲的外沿和大中东地区、及亚洲地区仍然处于战争的边缘。由此看来，未来的美国战略在处理这三个地区的安全问题上，不应再把它们分开考虑，而要把它作为一个整体来应对。这是因为不断增长的国际事件互动性表明，一个地区的政治、经济事件将会产生强烈的连锁反应，引发其他地区的问题。还有，不同地区危害美国利益的敌对势力也在争取相互合作。综上所述，未来将要求美国经常性地从一个战区抽调部队和资源去支援另一个战区，以应对在另一个战区出现的更大焦点问题。美国的全球战略必须定位在面向未来世界舞台上的主要角色制定协调一致的政策。美国的政策要立足于改进和完善西方联盟体系，不仅能继续保持完成传统使命的

能力，而且也能履行新的使命。在处理与俄罗斯、中国和印度等“转型”国家间的关系上，应该把战略目标定在把它们融入西方社会中来。如果行不通，那么美国就要两手一起抓，一方面与它们合作，以谋求共同利益；另一方面坚定地与之斗争，以保护被它们反对的美国的合法利益。在这点上，最低限度的要求是，美国的政策应防止它们成为妨碍美国利益的绊脚石，防止它们形成一个反西方的全球新阵营。

目前最大的挑战是应对那些由大规模杀伤性武器武装起来的“无赖”国家。对此，我们应当更新思路，这是因为过去冷战时期的常用手段，如遏制、威慑、灵活反应和谈判都可能无济于事。由此，我们不仅需要新手段来针对性地各个击破这些“无赖”国家，而且我们还要充分利用在一个地区的行动来造成对其他地区“无赖”国家的震撼力。虽然我们的目标是避免战争，但美国必须准备好对付“无赖”国家的决定性军事力量，随时遏止它们可能做出的侵略行动，尤其是它们获得大规模杀伤性武器之后，它们的侵略企图越发暴露。

美国不要在解决“困境”国家问题上采取大包大揽的政策，而要采取实用的步骤重点缓解危机局势。在此方面，美国战略能否成功，就要看能否防止主要的“困境”国家陷于瘫痪，减轻人道主义灾难，履行必要的“维和”任务，经过长期努力，建立富有效率的政府机构。

在应对跨国威胁问题上，需要提高战略打击力度和建立系统化的打击方式。这是因为这些威胁不仅产生于其内部，而且已经开始演变成更大的威胁方式，甚至是影响到国家间的关系。由此而应该强化美国政府各部门的合作，建立协调一致的政策，共同应对恐怖主义、有组织的犯罪、毒品买卖。

（二）建立一个“南方”战略重心

美国的地缘战略重心即将改变。冷战后期，美国建立了“北

方”战略重心，针对横跨欧洲、苏联直至东北亚的危险战略弧线。这要归功于西方的努力。当前的北方局势已经趋于稳定，尽管俄罗斯和北朝鲜还不时出些问题。未来的几年，新的危险地带将形成一个“南方”战略重心，它起自巴尔干半岛，经大中东和波斯湾，穿过南亚，并沿西南亚延伸到台湾，形成了一条巨大的新月形弧线。

这个新月形的南方战略弧形地区，地缘辽阔，情况复杂，处理好这一地区将是美国未来主要的国家安全战略。美国在这条弧线上有很多直接和间接的利益，并且已处于危险关头。对此，我们需要特别注重研究从哪里介入及如何介入该地区。在这里我们不具备在欧洲和东北亚的优势，我们在这个南方战略弧线上没有足够的海外驻军，缺少盟友，甚至还没有建立集体安全体制。因此面对这里层出不穷的麻烦，我们介入的力量还很薄弱，因而局势对我们不利。对此，我们需要采取一个富有成效的战略措施。应对这个南方战略危险地带，要求我们具有在不同时期、不同地点灵活转移战略力量的能力，而不是固定地把战略焦点定位在某一个地方。由此，美国应在该地区加强力量的投入和其他手段的介入，并充分利用欧亚地区的盟国力量，及改善与该地区各国的关系。

（三）精心筹划地区战略

美国需要精心筹划北方战略和南方战略，它们两者具有连锁反应的内在联系。其中，北方战略应着重推进有关地区的一体化进程，而且还要抽出力量支援南方战略。南方战略的重点应当是收缩战线，聚焦于基本目标，促使不断变化的纷乱局面稳定下来。为促进南、北方战略的共同制定，我们应当构建一个制定的战略框架，用它来综合新、旧政策，并反映新时代的问题和优先次序。一个明智的美国战略构想框架应当是：（1）强化欧洲及其友邻的和平与稳定；（2）应对来自大中东、南亚甚至整个亚洲的

挑战；(3) 确保欧洲和拉丁美洲这两个日益重要的地区不再走回头路。

保证欧洲安全是全球战略成功的关键。这是因为只要欧洲稳定，美国就可以腾出手来对付其他地区的冲突，并且还可以动员欧洲盟国的力量来协助美国。美国的未来政策之一应是推动北约履行新使命，加强欧洲军事力量，并指导欧洲安全与防务共同体走向跨大西洋的结合，并扩大北约。当然，无论北约扩张到何等程度，即便东南欧和巴尔干半岛也走向一体化，我们还要一边牵制俄罗斯，同时另一边继续推进东北欧的一体化。应当看到这需要付出长期的努力，即便欧洲不再面对军事威胁的死灰复燃，美国要实现自己的战略企图仍将面临重大困难。最近在华盛顿召开的最高级会晤，已经指出了未来联盟的正确发展方向，但实现目标的关键在于获得新的动力。

在俄罗斯及其邻国，步履蹒跚的进步还不时夹有一些实用主义的倒退，该现状要求我们制定新的、更现实和更有效的政策，来促使它们向市场民主制度转变。同时，美国的政策还要继续鼓励它们在核武器与核裂变材料上保持严厉政府管制，维护乌克兰的独立，加强高加索和中亚地区的稳定。除非俄罗斯倒向公开地敌对美国和北约，美国才需要做大的政策转变。而实际上，这种可能性很小。但即便不出现大范围的形势恶化，美国的政策实现也还是一个长期艰巨的过程。

在大中东，现行的美国政策越来越弱不禁风。我们需要对日益增长的危险局势做全面的政策调整。美国的未来政策应当重点保护波斯湾石油的供应线，削弱大规模杀伤性武器的扩散，并对伊朗和伊拉克的压制政策区别开来，以适应伊朗可能温和化而伊拉克可能更加强硬的趋势，还要将阿以拉回到和谈轨道上来。此外，还要减轻因政体更迭和宗教极端主义造成的危险，保持西方阵营在介入海湾问题上的一致性。如果大规模杀伤性武器扩散进

一步加剧，美国就需要改变政策来应对由此造成的危机形势。即便不出现这种情况，要在这个纷乱的地区夺取所有战略目标也是十分困难的。该地区的紧张局势不是轻而易举就能解决的，美国要想解决其中某些问题，就不得不以加剧其他问题的恶化为代价。

在亚太地区，阴霾的前景要求我们不仅要把政策目标定位在推进经济增长上，而且要关注地区安全事物和该地区各国政府机构的健康运转。因此，我们的政策出发点是，只有继续保持美国在这一地区的领导地位，才是维持该地区稳定和力量平衡的关键。一方面，我们要增进与该地区各国的双边联盟关系。另一方面，要处理好朝鲜半岛的微妙关系，既准备好应对朝鲜半岛可能出现的危机，也准备好朝鲜半岛走向统一。同时，对中国采取加强合作与遏制双管齐下的政策。一方面尊重它的合法利益，另一方面遏制它制造该地区不稳定的企图。如果中国与我们离心离德，一旦它强大起来在亚洲争霸，我们就必须采取一个新的遏制战略。反之，如果中国成为我们的合作伙伴，那么我们将与中国一起建立更加广泛的集体安全体系。现在看来，只有时间才能告诉我们亚洲要走向哪里，但目前美国的战略计划看似可行——不过，未来战略条件的变化，不知道还能否将现行政策贯彻下去。

南亚新出现的核地缘政治危机说明该地区的战略地位正在上升。虽然我们不可能把核恶魔再放回瓶子里去，但是美国可以通过促进对话来使印巴核力量保持平衡，削弱大规模杀伤性武器的扩散势头，控制其他地区产生的连锁反应等。美国现在需要明确一旦那里爆发战争，美国怎样以最好的方式介入。

在非洲，美国不应奢想把整个大陆都带入市场民主制度，而应当确定有限目标。只要条件成熟，我们就可以夺取更多的现实目标，诸如调解武装冲突，尽可能地推进民主，逐步改善经济条件等。一个富有成效的美国政策是重点加强美国与该地区亲西方