

第一章

引论：是什么 创造了一个强国

是什么使得富国变成了“强国”？当国家越来越富有时，为什么它们要建立庞大的军队，身置边界之外的政治，并寻求国际影响？什么因素促进或阻碍着国家将物质资源转化为政治利益的进程？这些问题既是国际关系理论和国际关系史的核心问题，也是今天我们生活的世界的核心问题，它们指导着我对美国崛起的研究。综观历史，在国际生活中，像新大国出现在国际舞台上那样有规律或引起混乱的事件是不多的。从两千多年之前的伯罗奔尼撒战争——引用修昔底德的名言，它是由“雅典力量的增强和这种增强在斯巴达引起的恐惧”所导致的^①——到本世

^① 修昔底德著、雷克斯·沃纳译：《伯罗奔尼撒战争史》（修订本），纽约：企鹅图书出版公司 1972 年版，第 49 页。

纪德国的崛起，几乎每出现一个新兴大国，都会引起全球动荡和战争。爱德华·哈利特·卡尔正确地将“和平变迁的问题”确定为国际关系的核心困境。^②

强国都是一样的，正如迈克尔·曼德尔鲍姆所描述的，“它们扩张，它们将士兵、舰只、官方工作人员和私人代表送到海外。它们作战、戍边、管理国土、管理远离它们的首都而语言、风俗、信仰各异的人民。它们通过各种方式对外国人施加影响……强国任意施于他国，而他国无以同等施之。”^③在历史长河中，相对而言，国家在物质资源获得重大发展后不久就重新确定和对外扩张自己的政治利益，其衡量标准是增加军备开支、发动战争、获取土地、驻扎军队和派驻外交人员，以及参与强国决策。保罗·肯尼迪得出这样的结论，“某一强国在经济上的兴衰同其作为一个重要的军事强国（或世界帝国）的兴衰之间存在着非常明显的联系。”^④以瑞典的短暂兴盛与衰落为例。17世纪之初，瑞典几乎不存在成为强国的任何光明前景。瑞典国内人口大半为农民，几乎没有城镇和工业，实行以物换物，经济基础极其薄弱。然而，在外国资本注入和国内进行改革之后，瑞典的命运发生了改变，在短期之内就

② 爱德华·哈利特·卡尔：《20年危机，1919-1939年：国际关系研究引论》（第二版），纽约：Harper and Row 出版公司 1964年版，第208-223页。

③ 迈克尔·曼德尔鲍姆：《国家的命运：19世纪和20世纪对国家安全的寻求》，坎布里奇：剑桥大学出版社 1988年版，第134-135页。

④ 保罗·肯尼迪：《大国的兴衰：1500年以来的经济变迁与军事冲突》，纽约：兰登书屋 1987年版，第22页。

成为欧洲最富裕的国家之一，并成为铁和铜的主要生产国。新增财富为建立更强大的军队和奉行更坚定的外交政策铺平了道路。1630年，古斯塔夫·阿多夫以援助新教徒的事业为名，迫不及待地参与到欧洲的政治冲突之中。瑞典强大的军事实力成为此后20年遏制哈布斯堡王朝野心的决定性因素。此后数十年，瑞典获得了横跨波罗的海的几块领土，一再介入波兰内政，梦想将斯堪的纳维亚半岛统一在瑞典王室的统治之下。此后60年，与西欧的工业化经济相比，瑞典的经济实力衰落了，随之它作为欧洲强国的地位也削弱了。^⑤

瑞典是几乎所有崛起大国发展趋势的鲜明例证，16世纪末的荷兰、18世纪末的英国、19世纪末的日本莫不如此。以普鲁士为例，在19世纪50年代经济起飞之前，普鲁士不过是个二流国家。在1830-1880年之间，该德意志邦国占世界制造业的份额几乎攀升了150个百分点，而它的两个欧洲大陆对手法国和哈布斯堡帝国只分别增长了50%和40%。在1840-1870年之间，德意志的国内生产总值翻了一番，其增长速度超过任何其他欧洲国家。该增长与普鲁士19世纪60年代的军事革命相结合，为德意志统一战争的胜利和新德意志帝国战胜法国奠定了基础。1870年之后，在无与伦比的工业实力的支持和干练的俾斯麦的领导下，德意志帝国主导着欧洲强国体系。那时的

^⑤ 同上，第64-66页。

外交官都认为，条条大路通柏林。^⑥

这种模式如此司空见惯，以至欧洲政治家们认为不把财富转化为政治影响的国家是异常的。18世纪，他们以惊奇和不屑的口吻谈论“荷兰病，一种阻碍享有无与伦比的个人财富和商业势力的国家继续拥有巨大影响和权力的疾病”。^⑦一个拥有更大财富的国家可以建立起实现对外目标的军事和外交机构，但是，国家的目的、它对自己需要和目标的认识都是随同其国力资源的增强而扩大。正如在强国体系熏陶下成长起来的欧洲政治家如此清楚理解的那样，能力塑造意图。

19世纪下半叶，美国为“荷兰病”所苦恼。美国从内战中解脱出来、跻身工业强国之列，它无疑是世界上最富裕的三四个国家之一。但是，美国的外交政策仍然以坚持不愿意卷入外国事务为特征。当时的许多历史学家对美国为什么在19世纪90年代扩张充满疑问。但是，对相对而言能够正确地看待国家实力与扩张的政治科学家来说，更为困惑的问题是，为什么美国没有更早、更大规模地扩张。1865-1908年之间、尤其是1890年之前的许多事例表明，美国的核心决策者注意到了对外扩张美国影响的大好机会，但经过考虑之后放弃了。显然，国家常常需要很长时间才将财富变成在海外获取广泛政治利益，这往往是

^⑥ 同上，第149页、第160-162页、第171页、第185-188页。

^⑦ 约翰·布鲁尔：《权力之渊源：1688-1783年的战争、金钱与英格兰国家》，伦敦：Unwin Hyman 出版公司1989年版，第15页。

因为决策者未能觉察到国家相对经济地位的变换所致。但是，美国的核心决策者却清楚地意识到了美国的经济实力并对此交口称赞。然而，19世纪90年代之前，美国奉行相对孤立主义的方针，少有例外——在实力与利益之间存在着极其不寻常的鸿沟竟达30年之久。美国似乎代表着历史记载的例外和对强国原则的挑战。（在继续分析之前，我要指出的是，美国外交政策史学者时常将“扩张”的定义局限于获取殖民地。本研究采用该词语更广义、更基于常识的定义；扩张无疑可以包含帝国主义，但通常而言，它多指积极参与的行动主义外交政策，其范围从对国际事件的关注到增加外交使节的派遣、参与大国外交，等等不一。按照该定义，20世纪70年代的苏联可被称为扩张主义，尽管它没有正式吞并非洲和中亚的领土。将领土兼并作为衡量扩张主义的一个标准，1865年至1896年30年之间仍然突出表现为美国历史上的一个例外。）

本书从一般外交政策的理论出发，对这一明显失常的事例予以解释。寻求对19世纪下半叶美国外交政策进程主导缘由的解释也许会误入歧途。历史学家对扩张和不扩张事件的描述，常常对不同的事件强调不同的因素，从均势到各种利益集团的影响到意识形态——种族主义、社会达尔文主义、“天定命运”——到美国领导人的癖性。显然，这种全面的叙述比对外交政策两种不同理论的对比研究更为精确，因为后者只依赖一两个因素。但是，一系列罗列的事实和因素并不能解释，为什么一种动态的外交政

美国的领土兼并《行动主义外交政策的表征》

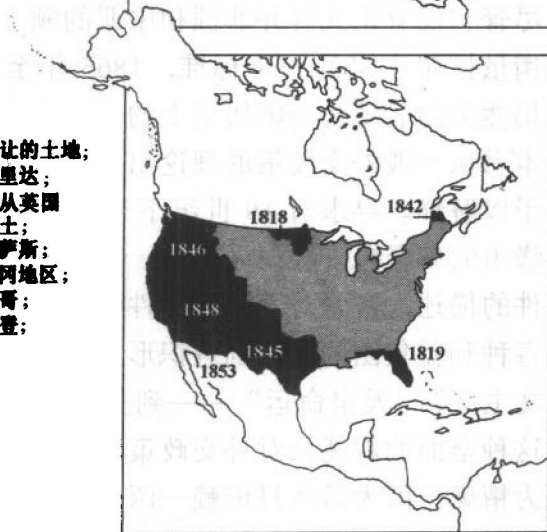
1783 - 1813 年

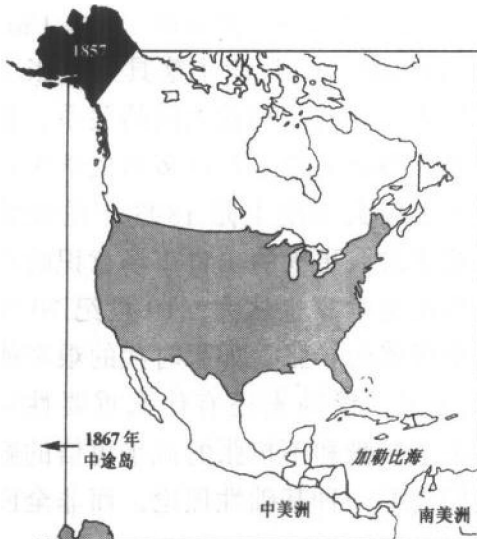
1783 年，十三个州及领土要求；
1803 年，购买路易斯安那；
1810 年，1813 年的兼并；



1813 - 1853 年

1818 年，从英国割让的土地；
1819 年，割占佛罗里达；
1842 年，通过调整从英国获得的领土；
1845 年，吞并德克萨斯；
1846 年，吞并俄勒冈地区；
1848 年，割占墨西哥；
1853 年，购买加兹登；



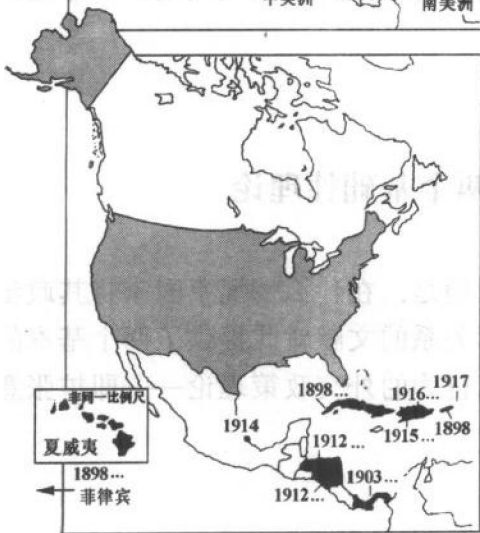


1853 - 1896 年

1857 年, 获得阿拉斯加
1867 年, 吞并中途岛

1896 - 1917 年

1898 年, 吞并夏威夷;
兼并波多黎各;
1898 - 1902 年, 占领古巴;
1906 - 1909 年, 再次占领古巴;
1912 年、1917 年、1922 年, 多次占领古巴;
1898 - 1934 年, 古巴为美国的保护国;
1898 年, 占领菲律宾;
兼并或占领太平洋诸岛及环礁;



1903 年, 巴拿马建立
1903 年, 美国租借巴拿马运河区, 巴拿马为其保护国直至 1939 年;
1912 - 1919 年, 占领洪都拉斯;
1924 - 1925 年, 再次占领洪都拉斯;
1912 - 1925 年, 占领尼加拉瓜;
1926 - 1933 年, 再次占领尼加拉瓜;
1914 年, 占领维拉克鲁斯;
1915 - 1934 年, 占领海地;
1915 - 1936 年, 海地为美国的保护国;
1916 - 1924 年, 占领多米尼加共和国;
1905 - 1941 年, 多米尼加成为美国的保护国;
1917 年, 获得维尔京群岛。

策导致 19 世纪七八十年代不扩张，却导致了 19 世纪 90 年代的扩张。与威廉·麦金莱和西奥多·罗斯福一样，1861 - 1869 年任美国国务卿的威廉·亨利·西华德具有扩张主义思想，他们同样都意识到了实力与利益之间的关系。但是，为什么前者成功了而西华德失败了？许多历史学家认为，19 世纪 90 年代的扩张很大程度上是 1893 年的经济萧条和国家需要扩张以获准进入更大的出口市场意识的广泛传播促成的，然而这些历史学家也认为，19 世纪 70 年代的经济困难阻碍了那个时代的扩张。如果时代的艰辛能够同时解释扩张和孤立主义，该因素还有什么重要性可言？本研究的目的是将关于扩张和不扩张的似乎可信的解释予以梳理，为此，我们需要一种基础性理论，而非全面的历史记述。

一、两个基础性理论

本书研究的核心问题是，在什么情况下国家将其政治利益扩张到海外？国际关系的文献对此提供了两个基本的答案。这两个解释国家行为的外交政策理论——即扩张意

图而不是扩张成果——是古典现实主义和防御型现实主义。^⑧ 国际体系给国家提供了不可轻易忽视的强大的约束和机会，以上两种理论都以此逻辑为出发点，但却提出了完全不同的基本假定。古典现实主义假设，一个国家的利益是由其与其他国家相比较而言的实力（即它的资源）所决定的。因此这些国家是在其有可能的情况下才会去扩张，而不是不分什么地方、什么时间的疯狂的扩张。它们是在自己实力上升的时候，在某些地方、某个时候对比它们弱的地区以最小的代价和最小的危险并采取理智的方式进行扩张的。正如罗伯特·吉尔平指出的，所有国家都起码是在寻求对领土、对他国行为和世界经济的控制；不同之处在于，只有富国才能随心所欲地采取行动。^⑨ 各类学者如吉尔平、肯尼迪、格伦·斯奈德、布鲁斯·比诺·德·梅斯奎塔、阿伦·弗里德伯格——以及传统现实主义学者如汉斯·摩根索和爱德华·哈利特·卡尔——都在各自的著作中采纳了该理论的某些观点。

然而，古典现实主义强调国力是影响国家外交政策最重要的因素，但却忽略了一个重要的特征。外交政策并不是作为一个整体的国家制定的，而是政府制定的；因此，

^⑧ 外交政策理论说明为什么以及何时国家追求扩张。这种意图的成败取决于国际环境。要理解这些努力的成果，我们必须请教于国际政治理论，如肯尼思·沃尔兹的均势理论。

^⑨ 罗伯特·吉尔平：《世界政治中的战争与变革》，坎布里奇：剑桥大学出版社 1981年版，第 23-25 页。

至关重要的是政府力量而不是国家力量。政府力量是政府因其目标而拥有的部分国家力量，核心决策者可借此实现自己的目标。古典现实主义的这一流派——我称之为政府中心型现实主义，保留了“能力塑造意图”的逻辑，但承认政府结构限制了国家力量的可利用性。因此，政府的结构、范围和能力是解释国家在世界舞台上更趋活跃进程的关键因素。尽管比较政治学者早就提出了关于政府结构如何影响国家政策的模式——从阿列克西·德·托克维尔、詹姆斯·布赖斯到塞缪尔·亨廷顿和西达·斯科波尔，但政府结构与外交政策的联系并未得到充分探究。在解释外交政策时，国内原因常常被视为与国际压力相竞争的因素。本研究表明，国内变量，即政府力量可以被引入一个系统性理论而不破坏该理论的基本假设。实际上，现实主义的逻辑与关于政府结构的评估非常吻合。政府如同撞球的弹子，但由于每个弹子都由不同材料制成，这就影响着它在国际平面上的速度、旋转和反弹。

外交政策的第二个理论，即防御型现实主义，对国际体系的压力的看法更为平和。它断定政府寻求的是安全而不是影响力，因此，该理论假定：当国家受到威胁时，将扩张自己的海外利益。它们在不安全时期扩张，以对抗有侵略野心的强国。在没有威胁的环境下，这些政府就不进行有组织的扩张：它们并不是有可能性就进行扩张，而是在不得已的情形下才进行扩张。斯蒂芬·沃尔特、斯蒂芬·范·埃弗拉、杰克·斯奈德——以及早些的约翰·赫茨——

是该现实主义流派的著名代表人物。

本书将证明，为什么防御型现实主义对威胁的强调在理论上是无益的。威胁的概念具有很大的伸缩性，可以理解的是，政治家们不承认他们对影响力甚至霸权的渴望，而是有意或无意地用捏造出来的“威胁”或“安全上的危险”来为扩张辩护。当政治家们大声呼吁“国家安全”来为明显的侵略行为辩护时，对扩张的这种解释就毫无意义了。更重要的是，防御型现实主义几乎无法解释现实的外交政策。按照防御型现实主义的观点，国际体系驱使国家采取最低限度的外交政策。但是，由于大多数大国奉行扩张主义，它们都被视为该原则的例外。大国行为大多被视为反常的，因而是病态的，是国内瑕疵所致。防御型现实主义相信，国家以史为鉴，明白扩张是没有意义的：其他国家寻求与你的均衡，而不是抢你的风头，防御常常强于进攻，如此等等。也许如此，但历史教训毕竟不是科学真理，也许防御型现实主义认为国家应该吸取某些教训的观点是正确的，但国家会这样做吗？好的理论应该解释世界是如何运行的，而不是说明世界应该怎样运行。

本书作者通过对美国 19 世纪末试图对外扩张影响的考察，验证了以上两种外交政策理论。美国是像防御型现实主义所主张的那样，为了对抗威胁而扩张呢；还是像政府中心型现实主义主张的那样，为扩大影响、缩小政府实力与对外政治利益的差距而扩张？美国的扩张是为了与其安全构成重大威胁的强国保持均衡，或者它的扩张还是

带有起码的抵抗倾向？同样重要的是，当美国没有扩张时，是美国因为温和的国际环境而感到“非常”安全，还是因为美国软弱的政府结构使政治家无法触及国家的潜力？

二、历史记录

从内战结束到西奥多·罗斯福总统任期届满，美国外交政策模式在很大程度上证实了政府中心型现实主义的假设：当核心决策者——在美国指总统及其最亲近的顾问——察觉到政府实力的增长时，他们就推行美国海外影响的扩张。内战结束后数十年，可以理解为是美国物质力量获得长期增长的开端。但在国家力量之下蛰伏着软弱的政府，政府权力分散、散漫、处于分裂状态。美国历届总统和他们的国务卿们一再试图将国家的上升力量转化为海外影响，但他们管理着一个联邦形式的政府结构和弱小的官僚体系，无法自由地从州政府和社会获得人力和财力。总统还得与各州争斗，如此则损害了他将政府倾向转化为国家政策的能力；国会能够而且常常确实能够阻止他实现其愿望。国会拒绝批准文官系统和军队的改革，参议院否决了行政机关提出的数项领土兼并方案。在此期间，总统的权力处于历史最低点：安德鲁·约翰逊因为在没有得到国会赞成的情况下将作战部长解职而受到弹劾。而且，内战

结束后美国空前的国家债务助长了一种国家破产和衰弱的普遍意识，从而加剧了这种紧张局势。美国是一个独特的强国——国家强大但政府却弱小。

19世纪80年代和90年代标志着美国现代政府体制的开始，其崛起基本与工业化带来的国内压力相辅相成。国家经济增长之迫切与国会寻求最高权力企图的崩溃，赋予联邦政府更为集权、更少政治性、且具有理性的结构。在作为惟一的全国性选举中的当选政府官员，总统的权威得到了加强。政府结构的转轨与国家力量的持续增长相辅相成，到19世纪90年代中期，美国的行政机关可以绕过或迫使国会同意美国对外利益的扩张。美西战争的大捷使得对美国国内和国外实力增长的认识更具体化了。与罗伯特·杰维斯、阿伦·弗里德伯格的著作一样，本书的研究认为，美国政治家对国家力量认识的转变是突然的，而非渐进的。这种认识由危机和激烈事件如战争所塑造，而非统计测量所确定。在战场上打败一个欧洲大国之后，美国随后急剧扩张，计划数十年的扩张目标——如兼并夏威夷和萨摩亚——数月之间就得以实现了。在实力最强和最安全的时机，在将西班牙逐出西半球、只剩下肯通融的不列颠作为欧洲在美洲的存在之后，美国选择了这样一条道路：通过扩张影响来填补因此出现的真空。美国现在被确认为强国，自此之后，对美国安全的现实威胁在减少。这种更大的安全滋养着更为强烈的行动主义和扩张主义。1898年前后，当面临现实威胁时，美国常常选择限制自己利益

的策略，而不是像防御型现实主义假设的那样采取扩张来对抗敌人。

在威廉·麦金莱任职期间，现代总统制诞生了，国家行政权力与对外政策的行动主义所形成的共生关系持续到 20 世纪。西奥多·罗斯福利用麦金莱创制的权力，并发展了总统新权力，如例行地用行政协议代替条约等。“进步党时代”进一步加强了美国政府的力量——再次主要源于国内因素——而这种新权威的主要受益者是联邦政府和总统。伍德罗·威尔逊长期以来是议会政府的信奉者，但在外交政策方面他却成为扩张主义者和单方面作出决定的行政首脑。

三、过去与现在

探究美国扩张的根源不仅仅具有理论和历史价值。放眼当今世界，新大国的崛起必然在全球引起震荡和反响。人们关于新大国的疑问也正是本书所研究的内容。英国著名政治家和法学家肖克罗斯爵士在谈到德国 1990 年的统一时曾警告说，当德国“使用与其经济实力相称的政治权力时”，^① 欧洲有可能再次陷入混乱。在世界的另一端，日本经济力量的崛起，产生了一个专家和政策分析家的专

^① “德国的再统一：欧洲的声音”，载《纽约时报》1990年9月27日，第8版。

门领域。这些专家争论不休的是东京变得富有究竟是为了变得强大或打破现有模式，还是继续保持“全球性平民强国”？许多人认为，中国的崛起似乎具有威胁性的主要原因在于，中国像要完全走回老路，先扩大自己的实力，再扩张其利益。

长远观之，变得富有的国家将增进其全球影响力，这是不言自明的。但是，这种崛起的性质、时机、成为爆发点的领域和事件——所有这些具体事件是不确定的，而它们将决定下一个世纪国际关系的进程。如果能够正确地理解和处置得当，强国的过渡将是顺利的；如果曲解和处理不当，则会导致灾难性的后果。

第二章

外交政策理论：国家为什么要扩张？

国际政治的历史是大国兴衰的历史。然而，大多数观察家却关注国际力量转移的后果。修昔底德举了一个最早的例子，他认为，雅典在希腊城邦体系中地位上升的影响使得战争不可避免。我提出的问题与之不同。他们关注新兴大国的行为；我则专注研究美国延迟崛起的原因和 1865—1908 年期间美国获得国外政治利益的进程。所以，我试图解释外交政策，而不是国际后果。这种区别是重要的。近来的国际关系理论均以对国际政治理论的热烈而丰富的探讨为特征。^① 然而，学者们对外交政策理论并没有

^① 可参阅：罗伯特·基欧汉编：《新现实主义及其批评》，纽约：哥伦比亚大学出版社 1986 年版；斯蒂芬·克拉斯纳编：《国际机制》，纽约州伊萨卡市：康奈尔大学出版社 1983 年版；戴维·鲍德温编：《当代新现实主义与新自由主义的论争》，纽约：哥伦比亚大学出版社 1993 年版。

采取相似的分析方法。结果，导致该术语被随意使用，错误的批评和争论层出不穷。

现存的国际关系文献包含着几个可供选择的外交政策理论，其中两个最有用的起点是古典现实主义和防御型现实主义。尽管两种理论都侧重于——起码原则上是这样——体系对国家外交政策行为产生影响的方式，但它们对那些体系限制的性质和机会却有不同看法。国际体系的安全是匮乏还是丰富？国家常常被扩张自己的影响所驱使，还是被只寻求最低限度的安全所驱使？这些问题是国际生活的核心，是古典现实主义和防御型现实主义争论的实质性问题，也是本书力图回答的问题。它也许会体现为内部的或互相残杀的理论争吵，但该争论引导出了一个根本性问题：国际力量均势如何塑造一个国家的行为？

一、什么是外交政策理论？

国际关系各个方面理论的区别，基于每一个理论论述的现象或从变量的不同。国际政治理论寻求对国际事件的解释。肯尼思·沃尔兹发现了国家之间冲突与力量均势的永恒性——他视之为国际社会合乎常规的结果——并创立