



美国未来二十年的 对外战略

〔美〕哈罗德·布朗 著

时 事 出 版 社

美国未来二十年的对外战略

[美] 哈罗德·布朗 著

现代国际关系研究所北美研究室译

时事出版社

1986年

Thinking About National Security
(Defense & Foreign Policy in a Dangerous World)

Harold Brown

Westview Press, Boulder

1983

美国未来二十年的对外战略

[美]哈罗德·布朗著

现代国际关系研究所北美研究室译

时事出版社出版

(北京海淀万寿寺甲2号)

北京时事印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

开本: 787×1092 1/32 印张: 9 字数: 191,000

1986年7月第1版 1986年7月第1次印刷

印数: 1—5,200

统一书号: 3225·037

定价: 1.50元

译者的话

本书作者哈罗德·布朗(Harold Brown)是美国著名核物理学家,曾任美国核武器设计中心利佛莫尔研究所所长,被誉为对核武器发展“最有贡献的科学家”之一。一九六一年起历任美国国防部国防研究与工程署署长、空军部长、加利福尼亚理工学院院长等职。后在卡特政府(一九七七年一月至一九八一年一月)任国防部长,是美国历史上第一位科学家出任此职。现在是里根总统战略力量委员会特别顾问、霍普金斯大学外交政策研究所所长、汤普森—拉莫—伍尔德里奇公司顾问。

《美国未来二十年的对外战略》一书(原名《国家安全的构想——充满了危险的世界中的国防和外交政策》),是他卸却国防部长职务后,力图从“本人见解和经验”的角度,全面系统地分析美国至本世纪末的国际环境并提出对策的著作。他在书中具体探讨了这段时期内国际局势的走向和美国的对策,认为美国的处境异常艰难,主张“用比以往更高的技巧来维护国家安全利益”。

布朗是美国对外政策方面有名的“中间派”,和东、西部财团都有密切关系,其政策主张和当前美国统治集团推行的“中间偏保守”的政策相通。过去所提建议,有些已成为政

GIDA75/12

府政策，有些也是官方意向的反映。本书无疑会对美国今后的国防和外交政策有较大影响，对研究美国目前一直到本世纪末的政策有重要参考价值。

原书共十六章，我们删去了第四章、第十二章、第十三章和第十五章，翻译出版了这十二章，其中个别地方也略有删节。本书译文由王祖通同志校对定稿。鉴于我们水平有限，错误之处难免，敬请指正。

一九八六年四月

目 录

前 言	(1)
第 一 章	确定国家安全的定义.....	(7)
第 二 章	苏 联.....	(18)
第 三 章	经济政策与国家安全.....	(28)
第 四 章	能源问题(略)	
第 五 章	战略力量、威慑力量和战略核 战争.....	(47)
第 六 章	美国、欧洲和北约联盟.....	(95)
第 七 章	美国在东亚的安全利益.....	(125)
第 八 章	美国在东南亚的安全利益.....	(160)
第 九 章	美国在拉美、撒哈拉以南非洲和其 他第三世界地区的安全利益.....	(184)
第 十 章	超越地区范围的军事问题.....	(195)
第 十 一 章	军备限制与裁减.....	(210)
第 十 二 章	国家安全的组织和改组(略)	
第 十 三 章	管理国防部(略)	
第 十 四 章	技术、军事装备和国家安全.....	(230)
第 十 五 章	人力和人(略)	
第 十 六 章	为未来制定计划: 规划到二十一世纪.....	(253)

前 言

历来从总体上看决定国家安全政策的那些问题，很少能决定总统选举的结果。然而，在竞选运动中却要辩论这些问题。有时候，候选人采取坚定的立场，但在多数情况下，他们只是使人对其对外和防务政策的意向有一些印象而已。无论选民赋予总统何种使命，它们主要都是经济和国内事务方面的。因此，总统必须确定和实施自己的国家安全政策，而他还得在一个比大多数人起先所理解的要复杂得多、遇到的限制也要大得多的现实世界中去进行这项工作。连超级大国也难以驾驭的事态会把制定得最完美的计划搞乱。事实证明，军事实力、经济影响和外交手腕的运用范围和效果都是有限的。即使人民赋予政府某种使命，这个使命也会很快湮没无闻，特别是如果政府把权力分散到行政部门内部以及行政部门与国会之间的话。于是国家安全政策方面的大胆创新变成了逐渐增多的缓慢的变化。接着，新闻工作者、评论家和国内外的政敌们往往会强调新政府朝秦暮楚，背离了它在竞选中的承诺和最初的政策声明。尔后，历史学家会说新政府的做法与美国早期的国家安全政策基本上是一致的。

即使答应要作重大改变，这一根深蒂固的模式看来很可能延续下去。然而，美国国家安全政策问题还是至关重要的。我在本书中力图对那些必定会思考和辩论国家安全问题的公

众、那些必须就这些问题作出决定的行政和立法部门的政府官员、那些对这类问题通常感到兴趣的学者，概要地阐述一下国家安全问题。我从简明的历史角度提出这些问题，努力将美国国家安全政策中的政治、经济、军事以及其他要素联系起来，并提出制定既合理又切实可行的政策的办法。

人们不断地谈论国家安全问题，然而他们是在大不相同的背景情况下谈问题的。行政官员和国会负责人在讲话中阐明其对外及防务政策，那些想当官的人就是这么做的。但是，这类讲话通常是谈个别问题，不涉及范围广泛的国家安全政策。国务卿和国防部长的年度报告涉及面较广，但却不可避免地受到各自部门职责的限制，他们的报告侧重当前的而不是一、二十年后的政策。那些专门报道国家安全问题的新闻工作者和评论家们写的文章通常也有局限性，问题面窄，目光相当短，篇幅有限。学者们能深入探讨这些问题，他们权衡历史，斟酌其他学者的见解。但是他们写作时却不受职责和实际经历带来的紧迫感的制约，也不通晓情况。

本书写的是对问题的分析和政策，但作者是从曾肩负过国家安全责任的人的角度写的。因此，本书所依据的主要是作者本人的见解和经验，而不是学术著作。从学术和新闻角度来看，其中一些体验性的结论恐怕也不那么恰当。我在书中所抒见解与我在职时的看法并无大差别，只是一个离职者谈问题时可以使谈论的问题较广泛，形式较随便，把情况讲得较暗淡，也较为坦率。

总的来说，本书逻辑较严密，条理较清晰，是现实生活中所难得的。本书一开始对美国的国家安全下了定义并叙述了国家安全的目标，接着分析了国家安全的一些职能要素和

地理要素，然后研究了制定和实行国家安全政策时的组织和管理因素。我按照这个顺序，强调有必要制定一套对苏联的政治、经济和军事战略，苏联是我们在国际舞台上的主要对手。我论述了改善美国经济状况和减少美国对外国能源依赖的措施，这些措施对于美国的国家安全政策能否成功将是至关重要的。我着重谈了核时代的严酷现实，并明确讲述了核威慑作用的复杂条件。

然后，我谈了北约联盟中适当分担责任的问题。自一九六〇年以来，在联盟中美国及其欧洲伙伴的经济比重有了显著变化，在对苏联采取什么适当的经济和军事政策的问题上发生了重大分歧。我讲到了美国在远东所面临的敏感政治问题：美国同盟国日本（它在经济上是美国的竞争对手，在军事上则依赖美国）的敏感政治问题；美国同中华人民共和国的敏感政治问题，中国在军事和政治上是一支重要的抗衡苏联的力量，尽管中美两国的政治目标时常大相径庭。我概述了与制定一项维护西南亚和平并保护美国在那里利益的战略有关的复杂的政治和军事问题。我泛泛地谈了第三世界的其他国家，因为那里的军事威胁没有别处那样严重。以后，我的话题转向美国海军力量及其在世界范围内的作用，提出了美国在制定多线作战计划时的轻重缓急。在关于政策的最后一章中，我提出了武器控制应达到的目标，并对其不太好的前景作了估计。

在确定尤其是在执行国家安全政策时需要有庞大的组织机构，投入的人数会以百万计，因而我接着谈了有关组织和管理的几个问题。在人力物力受到限制的情况下，美国政府作为一个整体，能否有良好的组织形式，以便制定并实施更

为妥善的政策？能更有效地管理国防部吗？美国应当如何利用它在技术上的优势？美国能否确保其武装力量拥有足够的军事人员和得到经过适当训练的人员，来执行其全面的政治军事战略所规定的军事任务？

在这里我所关心的主要问题并不是军事装备或武器系统，只有在军事装备或武器系统影响军事战略和整个国家安全政策的情况下，我才费一些笔墨。本书无意成为今年或任何时候制定五年国防计划的指南，本书也不是一个外交纲领。虽然我的确谈了美国与别国的政治关系，但是对于某些看来与美国的关系具有重要意义的地区——例如印度次大陆和西半球——却没有那么重视。理由很简单：我较详尽地阐述的只是那些对于国家安全至为紧迫的政治和军事因素，而对其他因素只能较一般和概括地谈谈。

本书既不是人物研究，也不是对某些具体事件的记述。然而，我的确提出论据来说明，如果我们打算建立能够据以制定和实施一项明智的国家安全政策的国内政治基础，那就必须拥有必不可少的政治力量和技巧。至于建立这样一个政治基础应采取何种方法和实施何种对内政策，则超出了本书所讨论的范围。但是，若不具备这一基础，这里所建议的办法很少有可能或完全不可能实现。

上述每一个主题都可以写成多卷册的巨著，而本书并不是这些卷册之一。不妨说，本书的主旨是为考虑国家安全问题确立一个基本原则。政府领导人和政界领袖更需要的正是这种原则，而不是规定应该思考什么问题。在最后一章里，我扼要地引出几个结论，并根据前面所作的分析，对美国政策提出了一些建议。无论结论还是建议，当然只是初步探

讨。不管其可靠性如何，我希望书中所陈述的问题及对有关争议所作的分析，能引导读者对目前和将来的国家安全问题作出独立的判断。如果本书能够帮助读者更好地领会分析这些问题和导出结论的方法，那就达到目的了。

您在阅读本书时会注意到书中对一些问题作过反复阐述。现将这些问题概括如下：

——现在制定美国安全政策时，必须考虑到对美国的生存构成潜在威胁的核武器，以及大大增加了的经济上的相互依赖。自第二次世界大战以来，这方面的相互依赖大大改变了美国与其他国家的关系。美国必须在一个通讯迅速、技术不断革新而国内政治团结却在江河日下的世界里寻求国家安全。

——苏联现在是一个全球性超级大国，它对美国的利益和价值观构成了重大军事威胁，而且还通过采取军事行动的可能性和恫吓，在世界各地造成很大的政治威胁。

——美国必须用比以往更为高超的技巧来维护其国家安全利益，因为其他国家的相对军事和经济实力不增长，美国无法重建它在五十年代享有的军事和经济优势。作为国家安全政策的要素，联盟和联合现在比以往更为必要了。

——政治、经济和军事战略，连同构成国家实力的其他要素以及促进控制军备的努力，都必须在一项国家安全政策中加以协调统一。军事力量是实力的根本要素。没有足够的军事力量，政治或经济力量不论有多大，也不敷应用。世界是危险的，苏联的军事威胁是实实在在的。即使在和平时期，军力对比和对军事冲突的可能结局的看法也会在国际事务中产生政治后果。但是，军事力量的效用是有限的，它不能随意取代其他实力要素。苏联力量受到的主要限制之一也

就在这里。

——美国的国家安全最终取决于工业化民主国家是否能维持其军事、政治和经济实力，并在必要时推延眼前的消费，即使在经济困难时期也要能这么做。不能实施这一计划，美国 and 所有工业化民主国家作为一个整体，必然陷入严重的衰退之中。美国必须通过示范和协商而不是强迫命令来带领联盟和联合组织携手并进，争取达到一致目标并作出共同牺牲。

第二次世界大战以来美国国家安全政策的历史显示出了引人注目的连续性，尽管对苏态度有过重大改变，尽管公开阐述的政策有过很大变化，诸如遏制、解放、长时期战略思想模糊的斗争、缓和、合作与竞争、以实力为后盾的谈判等。从总体来说，美国的政策是成功的，虽然为了适应新的情况和趋势需要进行修改，但其主要部分应予以保留。

我认为美国国内具有维护其安全和幸福所需要的人力物力和坚强毅力。要维护美国的安全和幸福将需要一定的好运气。也需要见多识广而且不屈不挠的公众以及熟练而富有献身精神的领导人。

哈罗德·布朗

第一章

确定国家安全的定义

美国总统、左右舆论的名流以及全体公众都在设法使美国在二十世纪最后二十年获得最大限度的安全。但是，用什么样的尺度来衡量这种安全呢？应该投入多大的力量来争取这种安全呢？甚至还有，究竟应该怎样确定国家安全的定义呢？

美国宪法的前言宣布，新联邦政府的宗旨之一是“提供共同防务”（值得注意的是，这一宗旨就写在另一宗旨即“促进普遍福利”之前）。的确，对一国政府来说，最具有根本性的莫过于保卫国家安全这一项任务了。当宪法的起草人起草这部文献时，他们想到的肯定是必须保卫这个新生国家，使之不受实际敌对的或者潜在敌对的欧洲强国的征服或政治支配，因为这些列强在北美保有重要的据点。然而，他们对于国家安全有赖于经济独立这一因素，脑子里则可能不那么明确。尽管这个新生国家当时从外部进口许多东西，但是，必要时美国可以从其他国家进口或生产替代品，没有这些东西照样也可以生存下去。这点在革命战争期间已经得到证明。

直到一八一二年战争期间，这个新生国家还是感到自己受到了欧洲列强可能怀有的扩张主义的威胁。但是那场战争

之后，美国就显然成为北美大陆的支配力量了，自己也开始在牺牲邻邦利益的情况下扩张势力。美国对后来包括了相邻的四十八个州的这个地区以外的政策，依然是努力实现把欧洲势力排挤出西半球的这一目标。为此，美国在一八六七年这一年，从俄国手里购得阿拉斯加并推翻了墨西哥的马克西米利安王朝。美国的活动还包括：在加勒比以及中美地区捞取私人的或者所谓政府的经济好处；贯彻这样一种想法，即美国在道义上有责任援助邻近以及遥远地区的那些受压迫的或者未开化的民族。最能说明后一目标的是麦金莱总统在美国同西班牙打仗时所声明的要使菲律宾“基督教化”的决心。其实，在第一批盎格鲁撒克逊移民来到北美之前很久，菲律宾就已成为信奉基督教的地区了。

无论是在第一次世界大战还是在第二次世界大战期间，美国本身的存在及其特色都没有受到直接威胁。但是美国的看法却是，如果德国获胜，就不可避免地对美国的特色甚至其存在造成威胁。如果盟国首先败亡，美国会被迫在不利得多的情况下对付这一威胁。就第一次世界大战而言，这种看法很可能是正确的。就第二次世界大战而言，则肯定是正确的。

今天的国家安全

在美国的大部分历史中，风云变幻迅疾，然而若同我们在二十世纪最后二十年所面临的世界相比，却又似乎富有田园诗意和颇为平静了。现实世界使今天任何想建立一种理想的国家安全环境的愿望遇到了严格限制。

五十年代末期以来，美国以及世界其他国家一直面临着

另一国（即苏联）领导人可能作出的引起核毁灭的决定。作这样一种决定是荒唐的，因为它也会立即给苏联人带来毁灭。但是这只不过是一种小小的安慰而已，历史上荒唐的决定简直太多了。这种全面摧毁威胁的出现，表明现在出现了以前世界历史上从未有过的变化。它也是一个尺度，可以衡量军事力量在确保美国自一八一五年以来，甚至在革命战争时期（当时这个新生国家似乎根本就不会出世）中曾享有的那种国家安全方面所遇到的限制。如果我们把美国人民在不受自己边界以外事态发展的影响下决定自己前途的能力，作为衡量国家安全的一个尺度的话，那么核毁灭的威胁就意味着，美国的国家安全自本世纪五十年代初期以来已明显恶化，而且这种趋势很可能难以逆转。

衡量国家安全的另一个尺度是经济力量和独立地位。一九四六年，美国的国民生产总值占世界国民生产总值的一半以上。现在美国的国民生产总值虽超过三万亿美元，但却只占世界国民生产总值的大约百分之三十。经济上的相互依赖，长期以来一直是世界上其他许多国家所具有的特征，现在也成为美国的特征了。一九六〇年，尽管美国的农业和汽车工业的产品大规模进入海外市场，但进出口额却不超过美国国民生产总值的百分之几。然而，第二次世界大战以来，美国如同世界上的其它国家一样，却在多得多的程度上依赖进出口来维持其经济繁荣。其他经济大国大都更加依赖世界贸易来取得市场或原料。苏联和中华人民共和国不象美国那样依赖对外经济关系，但是几乎可以肯定，这既是它们比美国穷得多的原因，也是它们比美国穷得多的结果。

美国尤其依赖石油进口。本世纪七十年代开始以来，美国

受产油国的政治影响很大。前些年，美国有一半以上的石油要靠从这些国家进口，现在仍然有约三分之一的石油要从这些国家进口。七十年代初以来打乱了美国经济的衰退和通货膨胀，势将延续到整个八十年代并且进入九十年代。这种衰退和通货膨胀在很大程度上是这种依赖性的反映。美国仅石油进口这一项开支，每年大约仍有七百亿美元。

现在美国也成了工业品的净进口国，每年这方面支出大约四百亿美元。为了支付这些以及其他进口，美国必须出口大量的剩余农产品以及先进的高级技术工业产品。总进口额和总出口额（包括无形的在内），现在大约各占美国国民生产总值的百分之十。贸易收支情况，资金的流动以及国外拥有的大量美元，所有这些都可以而且的确在很大程度上会影响美国的通货膨胀率、利率以及汇率。美国六分之一的工人和五分之一的农田为出口而生产。当汽车和钢铁的进口额上升而且价格又下降时，美国这些行业的失业人数就会上升。

这种竞争的结果（不管是好还是坏）不仅取决于对外关系，而且也取决于劳工情况、美国的技术状况、工业生产率以及税收政策等。但是，现在的情况同十九世纪大部分时期以及二十世纪前半期的情况已大不一样，当时其他国家的事态发展，美国同这些国家关系中所发生的事，对美国经济并没有什么影响。

美国控制其边界的能力已经削弱。单单美国采取行动已不能控制非法移民越过美国和墨西哥边界拥进美国。一九八〇年古巴难民由马里埃尔港拥入佛罗里达的情况说明，美国政府要独自断定谁可以进入美国是困难的，因为这里面不

仅牵涉到美国国内的人道主义的情绪，而且也牵涉到各种政治势力。如同早些时候的情况一样，还是外部事态发展决定了进入美国的移民的数量。过去，许多人错误地认为移民是控制不了的，并且认为移民会威胁美国的安全，甚至美国的国家特征。同样的情绪今天仍然存在，但是现在要防止来自墨西哥和加勒比地区的非法移民，实际困难比以往任何时候要大得多。

从这些标准——国家的生存、经济繁荣和对边界的控制——中的每一个标准来看，衡量国家安全的理想尺度可能还是不管外界怎样而自由行动的能力。但是在当今这个相互依赖的世界上，想这样行事是一种沉迷于往昔的徒劳之举。孤立主义（一种旨在保卫“美国堡垒”的情绪）无论多么诱人，也不是美国在八十年代中通向安全的道路。美国幅员广大，地理位置远离世界其他许多国家，自然资源相当丰富，所有这些特点都可能使孤立主义在美国比在其他工业大国更有市场，但是这些特点并不足以使孤立主义在美国成为行得通的主张。

因此，国家安全就是完全卸下使命的输入。保护国家的完整和领土；依据合理的条件保持同世界其他国家的经济关系；保护国家的特性、体制以及政府权力，使之不受外来的破坏；以及控制其边界。

对国家安全的威胁

对美国国家安全的实际或潜在威胁是什么？的确存在着这样一些威胁。这些威胁既有长期的，也有短期的。在这些威胁中，有些是内部的：经济增长率放慢；生产率停滞或者