



Fudan American Review

美国问题研究

2008/1 (总第七期)

- 潘振强
吕有生 对美国国家安全战略的思考
- 甄炳禧 当前美国经济走势及其对中国的影响
- 王健伟 中美在处理苏丹达尔富尔问题上的冲突与合作
- 夏立平 论美韩同盟的修复与扩展
- 潘 锐
娄亚萍 美国对外援助政策决策过程中的利益集团
- 张家栋 美国政治再结盟及其实现条件
- 赵可金
曾庆峰 政治营销：后工业社会下的美国政党政治



复旦大学美国研究中心



世界出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国问题研究(总第七期)/沈丁立主编. —北京:世界知识出版社, 2008. 12

ISBN 978 - 7 - 5012 - 3502 - 5

I. 美… II. 沈… III. 美国—研究 IV. D771. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 212454 号

责任编辑 罗养毅
责任出版 刘 喆
责任校对 陈可望

书 名 美国问题研究 (总第七期)
Meiguo Wenti Yanjiu
主 编 沈丁立

出版发行 世界知识出版社
地址邮编 北京市东城区干面胡同 51 号 (100010)
网 址 www.wap1934.com
印 刷 北京京晟纪元印刷有限公司
经 销 新华书店
开本印张 787 × 1092 毫米 1/16 12¼ 印张
字 数 188 千字
版次印次 2008 年 12 月第一版 2008 年 12 月第一次印刷
标准书号 ISBN 978 - 7 - 5012 - 3502 - 5
定 价 23.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

特约文章

对美国国家安全战略的思考/1	潘振强	吕有生
当前美国经济走势及其对中国的影响/21		甄炳禧
中美在处理苏丹达尔富尔问题上的冲突与合作/43		王建伟

专题文章

论美韩同盟的修复与扩展/71		夏立平
美国对外援助政策决策过程中的利益集团/82	潘 锐	娄亚萍
美国政治再结盟及其实现条件/93		张家栋
政治营销：后工业社会下的美国政党政治/108	赵可金	曾庆峰

青年论坛

总统签署声明的发展及其对美国联邦政府权力制衡体制的影响/125	张哲馨
美国对里海地区能源地缘战略及其走向 ——目标、战略、手段、展望/139	潜旭明

美国观察

中美关系之期望/154	傅立民
-------------	-----

学术评论

一部值得重视的美苏关 ——读《第一次冷战：1945—1953年美苏关系史》/163	徐以骅
美国的全球领袖之路 ——《第二次机遇：三任总统与大国崛起八国的危机》评介/171	周叶菁

学术交流

“中美经贸关系——问题与前景”国际研讨会会议综述/174	娄亚萍
------------------------------	-----

特约文章

对美国国家安全战略的思考

潘振强 吕有生^①

〔内容提要〕 当前，在美国朝野形成的一个重要共识是：美国面临影响国家安全的许多不稳定因素；威胁的复杂性、多元性、不确定性和突发性，是美国未来安全环境的主要特点。全球化趋势的发展、世界两极体制格局结束所带来的国际关系结构的变化以及高新技术的迅猛发展这三大因素，将是影响美国当前主流意见对安全环境怀着复杂心态的主要动因。美国国家安全战略的目标和任务，是如何有效地应对来自7个方面的主要挑战。它们是：在全球范围赢得打击恐怖主义的漫长战争、制止大规模杀伤性武器的扩散威胁、加强全方位的国土防御、平息不稳定地区冲突、处理好大国关系、调整同盟体系，以及实现美国军事力量转型。

单边行动和多边合作并用，将是美国战略的主要特色；而它的战略进取和挫折可能继续相互交织，从而成为未来影响世界和地区和平和稳定的一个主要的不确定因素。

〔关键词〕 美国国家安全战略，单边主义，多边主义，军事力量转型

^① 潘振强，中国国际问题研究基金会副理事长；吕有生，中国人民解放军国防大学战略部军事战略教研室副主任。本文表达的是作者个人的学术观点，不代表任何其他个人和任何单位的意见和立场。

美国是一个好思辨、善谋略的民族。在安全问题上，每临大事常常未雨绸缪，投子布局。冷战结束之后，国际形势发生转折性的变化，美国在国家安全战略的研究方面，各种官方和非官方的战略研究报告纷纷出台。这些报告从不同的层次构筑起一个比较完整的安全战略筹划体系，为美国的外交和军事政策提供了扎实的理论基础，当然也为我们研究和把握美国安全政策走向提供了重要的线索。本文以近几年来美国几个官方的战略报告为基础，对美国国家安全战略在冷战结束后的发展和调整的几个重要方面提供若干看法，以就教于方家。

美国对未来安全环境的判断：三个主要的不确定因素

美国对冷战后面临的世界安全环境的认识，是其安全战略的出发点。在这方面，美国朝野当前似乎形成了一个重要的共识，这就是：冷战结束已经 10 余年，美国仍然面临影响国家安全的许多不稳定因素；威胁的复杂性、多元性、不确定性和突发性，是美国未来安全环境的主要特点。具体地说，从现在起到未来的 20 年间，美国将处于“长期的战争中”，正在“进入一个不可预知的新时代”。^①

美国的这一认识和判断，经历了一个复杂的过程。冷战是以一种突然和平的方式结束的，苏联旦夕间土崩瓦解，世界两极体制随即分崩离析，全球战略形势忽然发生了自二战结束以来最为激烈的变化，而美国作为这一变化的最大受益者，并没有任何心理的准备。从最初的弹冠相庆、欢呼世界将“终结于资本主义的自由民主制度”，^②到发现冷战后的世界仍然充满着巨大的变数，影响美国未来的世界霸主地位；从盲目自信地不顾国际法准则以及其他各国的利益而一意推行单边主义，企图建立一个新的由它掌控的国际体系，到发现当前世界和地区形势中种种错综复杂的矛盾和冲突远远超出了最

① *The US Quadrennial Defense Review Report (QDR)*, February 6, 2006, p. v; p. 1.

② 自从美国学者弗朗西斯·福山在 90 年代初期提出这一历史终结论后，对他的这一命题的讨论一直十分热烈。参看郑锋，《福山“历史终结论”批判三题》”，《环球视野》，《当代世界与社会主义》，2006 年第 3 期。

对美国国家安全战略的思考

初的想象；而要应付未来的威胁，维护和推进国家安全利益，即使强大如世界唯一超级大国的美国也只能寻求国际社会的合作、走有选择的多边主义的道路，显然，美国的认识走过了一段弯路，特别是经过小布什政府近八年具有极大争议的经历，美国当前的安全观似乎少了一点盲目自信，多了一点现实感；少了一点乐观主义，多了一点忧患意识。

概括起来看，有三大因素，是当前影响美国主流意见对安全环境怀着复杂心态的主要动因：

首先是全球化趋势的发展对全球安全环境巨大的不确定的影响。全球化是个非常广泛的概念，还没有普遍接受的定义，但人们能够接受的一个提法是：它指的是跨越国家疆界、“各种商品、服务和资本市场的国际一体化”进程。^① 全球经济一体化的发展深刻地改变着世界各国的经济关系，经济上的依存程度大大加深，也为各国经济的发展和合带来巨大的契机。但由于各国在经济竞争中并不处于同等的地位，经济一体化使得它们的经济发展和经济实力的差距拉大，南北矛盾更加尖锐。西方国家在经济利益上的矛盾的冲突也在加剧。经济安全在各国的安全构想中的作用和地位大大提高。^②

美国担心，世界各个地区发展严重失衡，正在成为安全环境动荡的主要根源。一部分发展中国家加快了经济发展的步伐，成为直接的受益者，但也有许多发展中国家并没有经受住这一潮流的冲击，国内脆弱的经济结构、复杂的政治和社会矛盾、政府的无力应对，加以人口无节制的增长，使得这些国家成为“失败的国家”。对于美国来说，一个由此引起的重要的挑战是出现了一条从东北亚到中东“长长的不稳定弧线”，是这些“失败国家”的集结区^③。这里尤其集中着多数穆斯林国家，是滋生腐败和社会的不公正现象的土壤，民众，尤其是年轻的一代对现实失望、无助、不满，甚至愤慨，宗

① 梁光严，《国外两种较常见的全球化定义》，中国社会科学院网，2004年12月27日。
<http://www.sss.net.cn/ReadNews.asp?NewsID=746&BigClassID=11&SmallClassID=47&SpecialID=0&belong=sc>.

② Stephen J. Flanagan, Ellen L. Frost, and Richard L. Kugler, *Challenges of the Global Century* (Washington D. C., National Defense University Press.), pp. 9-10.

③ *The US Quadrennial Defense Review Report (QDR)*, October 2001, p. 4.

教极端思潮极有市场,推动反美情绪节节上升。这些都成为导致矛头针对美国和其他西方国家的国际恐怖主义兴起的根源。

全球化极大地促进了人员、技术、思想、信息、文化及价值观的跨国界交流,加深了各地区和国家之间的相互联系和依赖程度,改变人们的思维、行动和生活方式,为各国的繁荣提供新的契机,但也促进了犯罪和恐怖主义活动以及武器扩散等威胁的全球化,极大地给国际和地区秩序带来了巨大的不稳定因素。例如,美国可以在全球借以推进以其价值观为基础的民主观念,伊斯兰原教旨主义也同样借以在穆斯林世界广泛传播其仇视西方文明的极端思想;美国有了更多借以对亚非拉广大发展中国家施加影响的手段,地区性国家也可以借以发展地区的合作和推进地区一体化进展,挑战美国的地区核心利益。“世界整个变得越来越扁平”。^①总之,对美国而言,这个世界由于全球化的发展,威胁也变得越来越全球化,越来越复杂和难以治理。

影响美国对安全环境看法的第二个重要因素,是由世界两极体制格局的结束所带来的国际关系结构的不确定变化。冷战结束的初期,美国曾经接受过世界向着多极化的方向发展的看法。例如,美国在1995年4月发表的国家军事战略中就强调:“我们已从一个长期的两极格局过渡到一个尚不稳定的多极世界。这是一个值得欢迎的发展,它带来了推进我们的利益和价值观的良好机遇。”^②但此后,随着其谋求世界霸主地位的野心大为膨胀,多极化已不再是受美国官方欢迎的词语,布什政府上台以后在美国取而代之的标准看法是美国要致力于建立“一个新的美国世纪”,“一个具有善意的霸权国家主导的单极世界”。^③但另一方面,美国也不得不面对多极化这一客观趋势发展对其带来的“新的和多种多样的挑战”。

美国认为,挑战主要表现在从现在起到2020年一段时间内,国际关系中

① Thomas L. Friedman, *The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century* (New York, Farrar, Straus and Giroux, 2005), pp. 2-47.

② *The US National Military Strategy*, April 1995, p. 2.

③ Alexandru Teodorescu-Badia, “Realism and Hegemonic Moralism: Germany and the United States in the Build-Up to the Second Gulf War”, Blacksburg, Virginia, US, April 19, 2006. http://scholar.lib.vt.edu/theses/available/etd-05012006-082545/unrestricted/ATB_thesis_complete_April06.pdf.

不可避免地出现大国关系和地区安全格局两个方面的调整，其影响足以形成新的世界力量结构和秩序，对美国的领导地位带来严重的冲击。这两个方面涉及的国家都“处在战略十字路口”^①，就是说，都处于不确定的状态。

一方面是出现了一批新兴大国，主要包括印度、俄罗斯和中国。“它们的选择将成为决定 21 世纪国际安全环境的关键性因素”。^② 2005 年 3 月美国发表的《美国国防战略报告》是这样描绘美国可能面临的机遇和挑战的：

“若干国家面临着对于它们在全球和地区政治、经济和安全方面的作用以及它们国内形势发展的速度和方向作出基本决定的问题。这些决议可能改变它们在世界上的战略地位和它们与美国的关系。这种不确定性对美国来说提供了机遇和潜在挑战。某些国家可能会与美国进行更大范围的合作，另一些国家则可能向着成为地区对手或敌人发展。随着时间的推移，某些崛起的大国有可能取得威胁美国及其盟国的能力，在军事和科技竞争等关键领域与我们抗衡，或者通过在一些关键地区谋求主宰的方式威胁美国的利益”。^③

值得注意的是，美国强调的这三个新兴国家，在今后都与其有着越来越紧密的经济和安全共同利益，它们都不能简单地看作是美国的敌人甚至对手。印度被认为最有潜力成为“美国的重要的战略伙伴”，俄罗斯对美国及其盟友的威胁已大不如“冷战时期苏联造成的威胁那样严重”，中国有可能成为“在亚太地区扮演建设性的、和平的角色”，并在安全领域“对美中共同安全利益构成挑战的问题上成为美国的伙伴”。但中国又“最有可能在军事上与美竞争；如果没有反击战略，中国可能运用‘破坏性’军事科技抵消美传统优势”。^④ 而且如果中国以一种不直接与美国正面冲突的方式在世界各地逐步增加它的影响，美国目前还没有可靠的策略阻止中国的崛起和影响的扩大。在大国关系方面，美国已经不能像在冷战时期那样简单地区分敌我关系了。

① QDR, February 2006, p. 27.

② Ibid., p. 28.

③ The US National Defense Strategy, March 2005, p. 4.

④ QDR, February 2006, pp. 28 ~ 30.

另一批处于战略十字路口的国家在中东、中亚和拉丁美洲。这些地区冷战后都处在激烈的政治和经济动荡中。有些国家选择和美国合作，但面临严重的内部安全威胁；有的正处于脆弱的民主状态的萌芽，而另一些则经历民众主义导致的独裁政治运动的复活。这些地区已经成为恐怖主义和武器扩散的温床。^①

随着两极体制的瓦解，许多由美国领导的应对全球和地区性安全问题的机制也正“处于战略的十字路口”。例如，制止武器扩散和打击恐怖主义的国际机制都已经难以适应新的形势，美国曾经试图以一己之力搞单边主义来填补国际的空白，但证明力不从心。2005年3月发表的《美国国防战略报告》就反思说：虽然美国“将继续在有关国际共同关切的问题上发挥领导的作用，在世界范围保持影响……但我们单独应对全球安全挑战的能力是不够的……我们在世界事务中的主导地位将继续引起不安和一定程度的愤怒和抵制”。^② 美国不得不转而求助于它的同盟体系，回到强化集体安全、依靠国际盟国和伙伴的支持和配合的传统道路上来。但是在威胁变得日益复杂多元和全球化的形势下，维持国际同盟和伙伴关系正变得越来越困难。美国和主要盟友之间的利益的冲突和对威胁估计的分歧日益扩大，加之国内因素的牵制，一些盟国不愿卷入地区外的军事冲突，有的则是在军事上的投入无法达到联盟集团的要求，武器装备一体化和通用化无法落实，严重影响联军的统一行动，在联盟内部，盟国要求独立自主的离心倾向也往往导致和美国关系的紧张。

影响美国对安全环境看法的第三个重要的因素，是高新技术对军事和安全环境发生变化的巨大的推动力。如同全球化发展对世界各国是一柄双刃剑一样，高新技术发展对各国安全的作用也是利弊参半。许多这方面的技术如信息和通讯技术、认知技术、生物技术、机器人技术以及纳米技术等的发展，既为美国和其他科技先进国家用以发展新的武器能力提供了全新的手段，同时又使得技术不那么先进的国家甚至一些非国家行为体（如恐怖主义集团以

① QDR, February 2006, p. 28.

② The US National Defense Strategy, March 2005, p. 5.

对美国国家安全战略的思考

及国际黑社会组织)在短时间内得以掌握对美国极具破坏性的能力,抵消美国在传统关键军事领域的强大优势。高新技术因此既是“力量的倍增器”,又是“威胁的倍增器”。这一情况在全球化发展的背景下,对美国更加形成了严重的挑战。

这首先表现在大规模杀伤性武器的扩散已经成为一个难以阻遏的趋势。非国家行为体的破坏能力(例如获得一个可以引爆的核装置)不断增加也将是一个难以阻遏的趋势。在这一形势下,虽然国家间,尤其是大国之间的战争和冲突不能完全排除,但至少从现在起到2020年,对美国而言,对付恐怖主义的袭击将是最紧迫的任务,“次国家战争”(substate warfare)将是最为突出的一种战争样式,而这种战争样式的主要特点是它的非对称性。美国的传统军事优势如先进的军事技术、准确的打击手段,以及在信息方面处于全面的支配地位等在其中统统派不上用场,而美国的手反例占有非对称性的优势。美国有学者把战争样式的这种变化称为继冷兵器战争、机械化战争、信息化战争之后的“第四代战争”,认为至少在今后十年,美国和它的盟国仍将把主要精力对付这种威胁。^①

在全球化的背景下,除了反恐作战,还出现了一种对付国际跨境犯罪的低强度战争形式。借助于高新技术的作用,这些犯罪行为有在世界范围蔓延的趋势,其影响所及严重破坏了地区和有关国家内部的安全和稳定,也极大地干扰了美国在地区安全安排的战略部署。其中主要是对付贩毒、武器走私、贩卖人口、洗钱,以及剽窃知识产权等五种主要的国际犯罪活动。有人把这一斗争称之为“全球化的五种战争”,从另外一个侧面反映出未来安全环境的复杂性和不确定性。^②

① Thomas X. Hammes, “Insurgency: Modern Warfare Evolves into a Fourth Generation,” *Strategic Forum*, No. 214 (Washington, D. C.: National Defense University Press, January 2005).

② Moises Naim, “the Five Wars of Globalization”, *Foreign Policy*, Issue 134, January/February 2003, pp. 36-38. <http://www.foreignpolicy.com/Ning/archive/archive/134/5wars.qxd.pdf>.

美国安全战略的目标和任务：应对七个主要的安全挑战

如同美国对冷战结束以后安全环境的认识有一个过程，它对规划自己安全战略的任务和实施也处于经常的变化调整之中。这里应该看到，美国作为超级大国一以贯之的称霸世界的总体战略目标没有改变，也不可能改变，而且它仍然认为世界总的发展趋势，包括全球化以及高新技术发展，为美国首先带来的是塑造一个未来由它继续主导的新的世界秩序的巨大的机遇。但面对复杂的安全环境，在规划为实现上述战略目标的任务和步骤方面，不得不从傲慢和狂热走向较为现实和理性。

在冷战甫告结束之际的1992年，在时任国防部副部长沃尔福威兹（Paul Wolfowitz）主导下，美国国防部曾经秘密制定了一个指导冷战后美国安全和军事战略的“国防计划指导方针”，核心思想是不容许未来在欧亚大陆出现一个能对美国霸权形成挑战的对手，其防范的对象既包括过去的敌对国家，也包括现在的盟国，为此，文件还强调美国必要时应准备好采取单方面行动。^①这个文件后来被美国纽约时报披露，世界舆论为之大哗。但它在相当程度上反映了美国新保守主义的战略思想，成为日后小布什政府安全理念的理论基础。不难看出，新保守主义思想的偏执和线性的思维是不折不扣的冷战思维的发展和变种。

显然，形势的改变正在迫使美国政府在战略和策略上作出重要的修正。今天美国的任务已经不再是单一的防止大国的崛起，而是包括：

“需要加强联盟和建立新的伙伴关系，以打击全球恐怖主义，防止针对美国、美国的盟国和友邦的袭击，防止美国的敌人用大规模杀伤性武器威胁美国、美国的盟国和友邦，与别国合作，以避免地区冲突，包括干预冲突，

^① “Excerpts of 1992 draft Defense Planning Guidance”, 1992, <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/iraq/etc/wolf.html>.

对美国国家安全战略的思考

并改造国家安全机构，以应付 21 世纪的挑战。”^①

事实上从 2005 年起美国的各种军事、国防、和安全战略便强调了这一思路，突出美国在安全领域需要整合各种战略资源，以维护国家安全。概括起来讲，主要是应对世界和地区范围内七个主要的挑战：

一、在全球范围赢得打击恐怖主义的漫长战争。这将是美国安全战略的“核心目标”，^② 因为这一暴力极端主义运动浓缩了美国在中长期内面临的主要安全威胁，包括它可能对美国本土及其海外利益进行的非常规袭击，它可能破坏美国着力经营的地区和平和稳定，特别是对美国的民主价值观和世界范围的领导地位提出的严重的挑战。自从“9·11”恐怖主义发生袭击以后，应该说，美国在打击暴力极端主义运动方面取得了可观的进展。主要是：1) 在阿富汗摧毁了塔利班政权和基地组织；2) 在美国的大力推动下，世界范围形成了一个事实上的包括法律、经济和金融以及军事等各个领域的国际反恐联盟；3) 美国国内在维护本土安全方面初步制定了比较周密的法律和应对的战略，大大加强了防止恐怖袭击再次发生的可能性。

但是，对美国而言，反恐的前途仍然困难重重。对恐怖主义基地组织和塔利班政权其实只打了个击溃战。随着美国和北约在伊拉克和阿富汗的维稳行动陷入困境，恐怖集团在这两个国家及其边境地区如鱼得水，大有东山再起，而且正发展成为世界性的恐怖主义网络之势。与此同时，美国以反恐和反对武器扩散为名入侵伊拉克的单边主义的做法，使它很快丧失因为遭受“9·11”恐怖袭击而博得的国际舆论的同情和支持。美国的反恐行动并未得到其他国家，甚至其盟国的认同。

在此情况下，美国似乎意识到，虽然阿富汗战争和伊拉克战争继续构成反恐战争的“核心前线”，但是即使在这两场战争中取得军事胜利，也并不能确保反恐的胜利。从今后看，美国需要一个更为现实、全面和系统的反恐战略。其中的要点是：

① *The US National Defense Strategy*, July 2008, p. 4.

② *The US National Defense Strategy*, July 2008, p. 9.

——做好赢得漫长战争的准备。准备好“应付比与共产主义之间的冷战对抗更为复杂和多样的一场长期的、分阶段的、具有多条战线的和多方面的冲突”。

——充分运用硬实力和软实力。在努力打击和摧毁恐怖主义网络的同时，更要注意消除它们在思想意识方面对民众的吸引力，切断恐怖主义在思想和物质上和人民群众的联系和支持来源。从这一意义上说，反恐是“一场旷日持久的非正规战役，是在人民当中争取合法地位和影响力的一场暴力斗争”。

——虽然美国的参与和领导将继续在反恐战争中起着不可替代的作用，但是单靠美国自身的力量不能确保反恐的胜利。需要“在与长期以来的盟国和新的伙伴国合作的情况下充分发挥国力的全部要素”。这里尤其要“在尽可能的时候与地方上的行为主体合作，并通过他们来应付共同面临的安全方面的挑战”。今后，美国能发挥的作用“并不是我们自己进行的作战”，而是如何“帮助合作伙伴为自卫和治理做好准备”。

——维护地区的稳定，“帮助弱小国家和当地人民努力减轻滋生极端主义的条件，摧毁支持和有利于极端主义组织发展的结构”，从而从另一个根源上加强反恐阵线的力量。^①

二、应对大规模杀伤性武器的扩散威胁。这对美国来说并不是一个新的课题，从1946年在联合国提出巴鲁克方案算起，制止核和其他大规模杀伤性武器扩散一直是美国孜孜以求的一项战略目标。但是在小布什政府上台之前的半个多世纪以来，历届美国政府采取的方针基本上都是走多边主义路线，即主要通过谈判以制定国际条约和法律文书来制止武器的扩散。但是小布什政府的政策却在两个基本方面与以往背道而驰：首先它强调不是大规模杀伤性武器本身，而是寻求拥有这些武器的非法政权，才是给美国带来巨大威胁的根源。在这一认识的基础上，小布什认为美以往用国际体制制约的方法无法实现制止武器扩散的目的，只有运用军事力量摧毁那些对美国敌对、并且从事和支持扩散的国家政府，即所谓“改变政权”，才是制止扩散、维护美国利益的有效途径。概而言之，小布什政府第一任期政策的鲜明特色特点就是

^① The US National Defense Strategy, July 2008, pp. 9 - 10.

对美国国家安全战略的思考

它的单边主义，崇尚军事手段和先发制人，强调不受国际法准则约束确保美国行动的绝对自由。^①

伊拉克战争把上述美国新保守主义的反扩散政策推到了极致，但是恰恰证明单靠武力和动辄搞对抗其结果并不理想。如同对待反恐一样，看来在制止大规模武器扩散方面，美国也在逐步回归到理性，转向软硬两手并用，在强调包括制裁和必要时使用武力等强硬威慑手段的同时，有选择地转向寻求国际和地区合作，与争议国家进行外交接触和谈判，等等。

但是，政策的转变能走多远，这些转变能否会如美国所愿，都还是未知数。尤其是美国在对待核武器上的多种双重标准，削弱了它的政策在法律上的正当性和道义上的说服力：它自己坚持核武器是其军事力量的一根不可或缺的支柱，却无论如何不让无核国家染指核武器；它可以对有的公然发展核武器的国家视而不见（如对以色列），或者予以默认（如对印度），而对与其敌对的国家则即使不惜动用武力也不能让其走向核武装。美国的政策很难服众。另一方面，武器扩散的趋势也并不仅仅由美国一家可以左右，还有其他复杂的因素使得扩散问题将是长期影响美国和世界安全的不稳定因素。例如，随着世界能源的短缺以及气候变暖问题日益突出，越来越多的国家寻求发展核能以实现经济的可持续发展，但这也给核武器技术和材料的扩散开启了一个难以堵塞的漏洞，迄今国际社会还找不出有效办法解决这一难题。技术上对武器扩散的跟踪、监督、管理和核查仍然是薄弱环节。

三、加强全方位的国土防御。“9·11”恐怖袭击表明在地理上的优势已不再能够确保美国的安全。这一事件对于美国的影响是独特的。它是美国自珍珠港事件以来其国土第一次受到攻击，因攻击而死亡的人数（2880多人）超过了珍珠港袭击的死亡人数（2774人）。这也是1812年英国火烧白宫以来美国本土第一次受到袭击，而美国竟然对此毫无防卫之力，以至于它不得不下令证券交易所停止交易，这是它自1929年以来的第一次；下令所有飞机停

^① 关于布什政府的核扩散政策的讨论，参见 George Perkovich, Jessica T. Mathews, Joseph Cirincione, Rose Gottemoeller, Jon B. Wolfsthal, "Universal Compliance-A Strategy for Nuclear Security", Carnegie Endowment, Washington, June 2007, pp. 21 - 26.

飞，这也是自 1941 年以来的第一次。在这种情形下，过去认为是安全最可靠的“庇护所”却突然成了安全的软肋，美国上下为此受到的震惊是空前的，而且将长期地影响美国对威胁的估计以及它的国家安全战略目标的优先次序。捍卫国土安全无疑将成为重中之重。

应对这方面的挑战应该说也是取得了成绩的。美国民众对安全防范的意识大幅度地加强了。政府机构采取了大量的措施，包括提高监控能力，堵塞安全漏洞，以及为处置各种突发事件作了许多预案。“9·11”袭击以后，美国本土再也没有发生重大的恐怖袭击事件。但是，在全球化和高新技术迅速拉近了美国和世界各地距离的情况下，保卫本土仍将是任重道远。“需要一个积极的多层次的防务战略”，这既涉及用发展和部署导弹防御来阻挡来袭战略导弹以及加强周边领空和领海以及陆上边境的控制等常规的军事任务，更涉及反恐和制止大规模杀伤性武器努力的进展，还包括对自然灾害作出及时和有效反应的能力。所有这些都不是一朝一夕能毕其功的。今后关键的工作不在对付传统的军事威胁，而是以恐怖主义为代表的非传统的威胁。在应对这一威胁措施中，虽然已经将 22 个政府机构合并成了统一协调的国土安全部，但军队、地方、企业和个人之间以及政府部门之间的配合，仍然是最大的薄弱环节。

四、平息不稳定地区冲突。这些地区蕴藏着丰富的能源储量，又是全球贸易的主要战略通道。重要性不言而喻。从今后看，爆发可能使大国卷入的大规模军事冲突虽然不能完全排除（例如在台湾海峡），但可能性很小。最可能的军事冲突样式是：1）敌对政权对其邻国发动侵略，以及美国及其盟国对此可能进行的先发制人打击（如伊朗和朝鲜）；2）核武装国家竞争升级（如印巴）；3）某个主要的能源供应国突然崩溃（如沙特或伊朗）；4）种族和教派冲突跨国境蔓延使得整个地区卷入一场战争（如波斯湾或南亚）。显然，发生任何一场动乱和战争都关系到美国重大的安全利益。

美国的战略目标是尽可能促进地区的安全和稳定，避免上述情况的发生。而这离不开外来的援助和干预，“帮助承受风险的国家加强内部实力……通

过帮助别国进行自我管理并管理本地区，”^①。为此，美国应“坚持到底”（stay the course）。但是，重大的挑战是如何确立地区参与的程度和方式：有时需要采取直接行动，有时需要间接行动；有些行动需要由美国直接主导，有些则应由地区主导；有些情况需要美国对受影响的民众提供直接的维稳支持，但更多的应是培养当地政府的自给能力。在所有这些方面美国都必须注意保持抉择的平衡。

伊拉克和阿富汗战后的稳定建设能否取得实质进展，是美国平息不稳定地区冲突的试金石。两个国家的情况截然不同，但对美国来说，其中的许多教训却是相同的。其中主要是：1）对战后的重建如同战前的战争准备一样必须要有同样的详细规划；2）营造好这些国家周边的环境，争取邻国的支持，扫除障碍；3）建立多边的联盟必不可少，这可以赋予行动的合法性以及分担防务负担，但多边联盟不能取代美国的自主行动。

五、处理好大国关系，主要是指和中国、俄罗斯和印度的复杂关系。从长远看，世界尤其是欧亚大陆的安全和稳定取决于美国能否和这三个战略上的关键国家建立稳定的合作的关系。冷战结束后，意识形态的分歧已经不再是影响美国和这三个国家关系的重要因素，事实上，它们和美国都存在着加强友好合作的基础，因此，总的前景是乐观的，但挑战不容忽视。这些国家对美国在国际体系中的支配地位，对美国为达成政治目的强调使用军事力量，以及对在它们的周边保持强大的军事存在都抱有很大的疑虑，在如何解决重大的国际安全问题（例如反恐、制止武器扩散以及维护地区稳定等）上也和美国有许多分歧。今后，对美国的重要挑战是：能否尽可能缩小与这些关键国家的分歧面，扩大合作面，使得关系朝着积极的方向发展。

中国的崛起是对美国最大的挑战，但也可能提供了最好的机会。中美在经济、安全和军事等领域的共同利益日益增长，然而中国快速的经济发展以及军事力量的逐步加强使得中国已经成为美国潜在的最大的竞争对手。美国的战略是施行一项集接触、劝阻和遏制于一体的综合战略，支持中国融入国际体系以正面地影响它的国内外行动，同时作为防范步骤，加强中国周边的

^① The US National Defense Strategy, July 2008, p. 11.

军事部署和强化安全和军事同盟，以应付突发事件。迄今这项政策是成功的，两国关系似在正确的轨道上前进。不确定的因素主要是：1) 关于与中国在国内治理包括人权、西藏等问题上的分歧；2) 台湾问题上始终存在发生军事冲突的可能性；3) 关于与中国军事现代化和它的军事能力和意图透明度的争论；4) 双方在世界各地区，尤其在东亚地区对扩大经济和政治影响的竞争；5) 美国对中国在世界范围最终成为战略竞争者的担忧；6) 各自国内的干扰因素。这些因素都不是孤立存在的，任何一个方面矛盾的激化都会产生连锁反应，波及整个的双边关系。

俄罗斯正在从 90 年代初苏联瓦解的震荡中复苏，它从世界能源价格的飙升中获得了巨大的收益，国力大幅度恢复，渴望在世界重振大国地位，对于美国和西方国家在中亚和高加索以及东欧和北欧将原苏联和华沙集团原成员国积极并入西方阵营的做法感到不安和愤怒，矛盾和冲突日益表面化。这一紧张关系由于西方对俄领导人在国内加强集中治理的强硬做法严重不满而进一步加剧。但美在许多重大的安全问题上包括核武器的安全、制止武器扩散以及反恐等都离不开俄罗斯的合作和配合，而且俄罗斯无论如何也以不可能对美形成过去苏联对美的那样的战略威胁。在这一情况下，美国对俄的战略是选择在合作和竞争之间进行平衡。但在具体执行中主要的困难在于：1) 如何兼顾坚持西方的“道义原则”和维护美国的现实利益；2) 如何在支持苏联和华沙集团原成员国（尤其是乌克兰）向西方靠拢的同时不致过分触怒俄罗斯，引发严重对抗；3) 如何在鼓励俄罗斯在国际多边舞台发挥作用的同时，不能让它的安全问题上享有否决权。

印度作为另一个崛起的亚洲大国，与中国和俄罗斯相比，与美国战略利益冲突最少，是最有可能成为美国全面战略伙伴关系的国家。美支持印度成为一个有影响的世界大国，以帮助美国在全球推进民主制度，打击恐怖主义以及牵制中国在亚洲和印度洋的影响。两国关系近期有了长足的发展，包括美国默认印度的核国家地位，签订了双方民用核能合作的协议，拉印度参与针对中国的双边和多边的安全安排。但是美担心印度可能难以很快成为一个名副其实的世界性大国，其国内的制约因素甚多。而且，印度在安全理念和政策上和美国还有许多不容忽视的分歧和矛盾。美印的合作关系仍有不少不