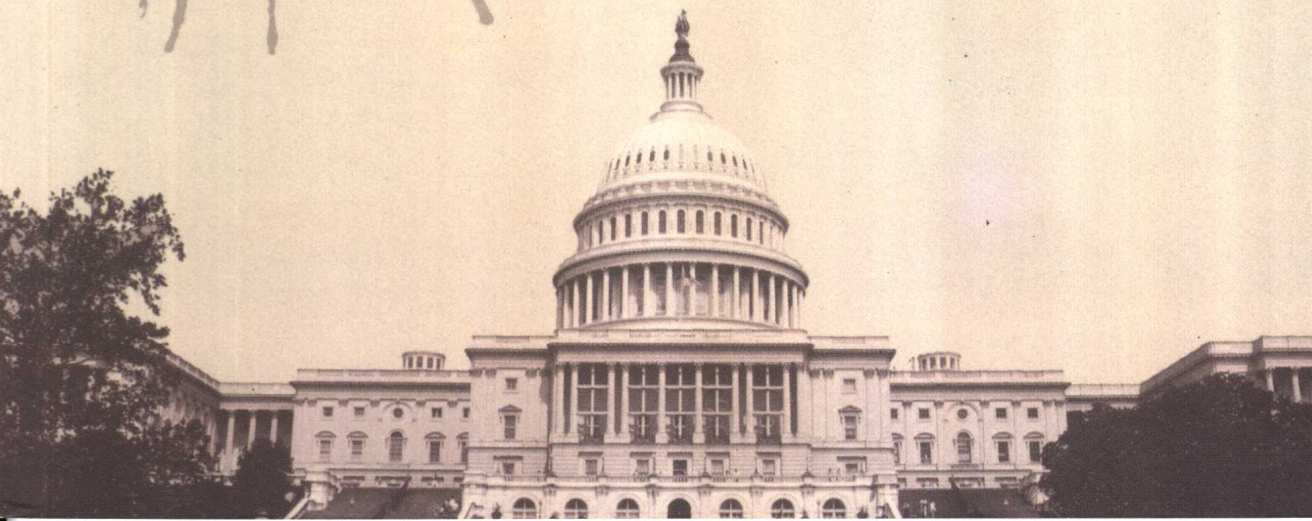
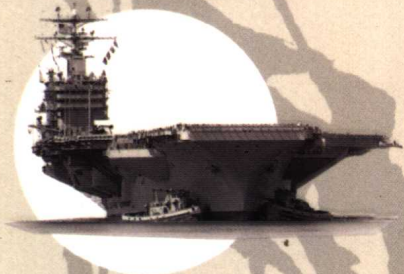


周建明·主编

美国的 国防转型 及其对中国的影响

MEIGUO DE
GUOFANG ZHUANXING
JIQI DUI ZHONGGUO DE YINGXIANG

山东人民出版社



美国的 国防转型

及其对中国的影响

MEIGUO DE

GUOFANG ZHUANXING

JIQI DUI ZHONGGUO DE YINGXIANG 周建明 主编

山东人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国的国防转型及其对中国的影响/周建明主编.
济南:山东人民出版社,2006.6
ISBN 7-209-03990-2

I. 美... II. 周... III. 国防—研究—美国
IV. E712.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第044851号

责任编辑:李运才 魏 艳

封面设计:武 斌

美国的国防转型及其对中国的影响

周建明 主编

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社 址:济南市经九路胜利大街39号 邮 编:250001

网 址:<http://www.sd-book.com.cn>

发行部:(0531)82098027 82098028

新华书店经销

青岛星球印刷有限公司印装

规 格 16开(175mm×235mm)

印 张 21.5

字 数 300千字 插 页 2

版 次 2006年6月第1版

印 次 2006年6月第1次

印 数 1—4000

ISBN 7-209-03990-2

定 价 30.00元

如有质量问题,请与印刷厂调换。电话:(0532)88183519

序 言

2001年乔治·沃克·布什(以下称小布什)政府上台以来,美国迅速实施了国家安全战略的转型。“9·11”事件之后,美国在大张旗鼓地进行反恐的同时,“国防转型”作为一个关键词,也成为国家安全战略调整的轴心。这种转型所带来的后果却迟至2003年春美国悍然发动对伊拉克的战争后才被人们深切地感受到。事实上,这个转型在此前早就开始了。但是,这在中国的国际关系学界里,并没有引起足够的重视。由于对以“新保守主义”理念为主导的战略了解不足,也由于2001年“9·11”事件所引起的震动,人们对美国反恐战略背后的国家安全战略转型的注意是滞后的。甚至当“Defense Transformation”出现在美国的战略文献中时,我们的学界一时对这个概念还找不到适当的中文表达方式,有人使用“国防整改”,也有人翻译成军队“变形”。在含义上也只是把它看做是与“新军事革命”相同的、一种军事目标的提法,而没有把它看做是国家战略的转型。也正因为如此,人们对美国究竟要干什么、它的战略方向和目标究竟是什么,在认识上也滞后于美国的实际行为。

从对美国国家安全战略演变轨迹进行的跟踪以及对其战略文献的梳理考察中,笔者发现“国防转型”不只是一个军事领域的概念,实际上集中代表了美国大战略的改变。而从文献的追溯中发现,从1997年起“国防转型”就被提了出来。以Philip A. Odeen为首、以退休将领为主的国防研究小组(National Defense Panel)依据1996年颁布的“军队结构法案”(Military Force Structure Act)第924节,于1997年向美国国防部提交了一份题为《国防转型——二十一世纪的国家安全》的研究报告。它当时主要是针对美国的国防战略提出批评,并提出关于国防转型的建议。此后,“国防转型”这个概念被美国的战略界逐步发展成一个完整的战略,到小布什政府上台后全面地加以付诸实施。

“国防转型”(Defense Transformation)反映的不只是要求提升美国军力的主张,而是在战略理念上抛弃了以自由主义为基础的接触战略,转变为新保守主义所追求的绝对优势与绝对安全,其核心是主张以军事力量作为主要手段,维护美国不可挑战的霸权地位;面对未来所有可能的威胁,打造一个能战胜一切对手和可能威胁的军事力量。与自由主义相比,新保守主义不仅重视美国今天面临的

威胁,更强调未来可能遇到的挑战,主张要尽可能长期地维持美国的霸权地位,必须超前建构具有绝对优势的军事力量。国防转型的出发点从“基于威胁”转向“基于能力”,强调不以某个威胁为对象而以能够战胜所有对手为目的,来对美国现有的国防力量进行全面改造。按照这个理念,国防转型的时间长度至少为20年,内容不仅包括陆军、海军、空军和海军陆战队等传统军种的转型,还包括太空军事力量、信息战队等具有现代意义的军事力量的转型;不仅涉及到美国的核战略、反恐战略和国土防卫战略等,还涉及到美国与其盟国的关系及与之相关的美国国内外军力部署的重组与调整。国防转型的战略框架实际上不仅超越了国防战略的范畴,而且涉及到了整个美国国家安全战略。

“9·11”事件的发生,给小布什政府加快推行国防转型提供了非常有利的政治环境。2001年美国国防部所提出的《四年防务评估报告》明确提出了国防转型的计划。2002年白宫提出的《国家安全战略报告》虽然以反恐为主要内容,但它的落脚点却在于国家安全机构的转型,其中主要是国防转型。2006年,美国国防部又提出了新的《四年防务评估报告》,进一步明确大规模杀伤性武器的扩散、恐怖主义、“失败国家”和关键地区大国的崛起是美国的主要威胁,并强调进一步推进国防转型。^①

作为全球唯一的超级大国,美国所推行的国防转型必然会影响到中国的安全环境。从中国的角度来看美国的国防转型,有两点值得我们注意:

一方面,我们应该看到,美国的国防转型是以长期称霸世界为目标、依据美国新保守主义者对后冷战时期战略环境的判断而做出的战略调整。这个战略调整的核心是建立美国绝对优势的军事力量,不允许在军事上出现类似美苏冷战后期的战略平衡,也不允许在国际格局中出现新的力量均势,从而确保美国独霸世界。因此,美国的国防转型并不是简单地、单独针对中国而作的战略调整。

另一方面,我们也必须看到,对中国的考虑在美国的国防转型中占有突出的位置。以国防转型为核心的战略调整所面对的是一系列“可能的”威胁。除了恐怖主义、“无赖国家”和“失败国家”之外,对未来可能出现的大国挑战的担忧也占据着非常重要的地位。而从近年来美国发布的相关战略文献来看,中国已被明确地认定为美国可能的潜在战略对手,它的国防转型中也确实具有明确针对中国挑战的内容。基于这两点,我们认为在21世纪前期,美国的国防转型将对中国的国家安全环境造成如下可能的影响:

从地缘政治层面来看,美国现行战略所要追求的目标,是要阻止中国“控制”

^① 鉴于美国国防部迄今已经发布过1997年、2001年和2006年三个版本的《四年防务评估报告》,本书以下部分中,若无特殊说明,提到的《四年防务评估报告》都是指2001年版。

东亚这个关键地区,其实质就是,美国要继续主导西太平洋地区的国际秩序,防止中国在该地区乃至全世界公开挑战美国。为达到这个目的,冷战结束以来的长时期里美国一直在低调地构筑着针对中国的“包围圈”,^①包括加强在西太平洋的军事部署、强化与日本的军事同盟、强化对台湾问题的干预,以及加强与南亚有关国家的战略合作。美国以国防转型为内容的战略调整,反映出对中国正在从“接触”向“阻止”、“威慑”和必要时“击败”的调整。从这样的战略考虑出发,美国为什么要千方百计地阻挠欧盟、以色列对中国的武器贸易,为什么要不断强化在西太平洋的军事部署,就不难理解了。

除了国防转型中直接针对中国的内容外,它还影响着与中国安全环境密切相关的其他因素,其中最主要的就是日本和台湾因素。在这样的战略框架下,台湾问题、日本的意图都成为可以被用来为美国战略服务的筹码。一个针对中国的美国、日本、由分裂势力主导的台湾之间或明或暗的合作关系有可能形成。

当然,我们在考察美国的国防转型对中国安全环境的影响时,还需要注意到中美关系的另外一面。在反恐、防止大规模杀伤性武器扩散,特别是解决朝鲜半岛的核问题以及处理伊拉克战后事宜上,美国的战略目标是争取中国的合作。在经济上,中美之间的相互依赖已到和则双赢、败则两伤的地步。由于美国战略目标的广泛性和对立面的多样性,导致美国在短期内必须处理许多更为急迫的麻烦,而无法把中国作为主要的手,甚至还需要在一些问题上争取中国的支持。美国政府最近对中国所使用的“利益相关者”这个概念,多少反映出中美之间在地缘政治和国际关系上还存在着共同利益,使长期的、战略上的对立被或多或少地淡化或掩盖。

但是,不可忽视的是,美国的国防转型在安全上对中国构成了压力,并使中国对自己的安全环境具有不可控性。这是一个希望实现国家统一、维护国家安全、保持发展势头的中国在21世纪初不能不充分重视的。美国以国防转型为核心的战略调整对中国的含义在战略上所带来的挑战与机遇,在地理和时间的分布上是不均匀的。

从地理上来看,这种战略压力集中于中国的东面,集中于中国的海洋方面,同样也集中于中国的海上通道和对制海权的竞争上。台湾的分裂势力、日本和美国的主要军事部署都集中在那里。地理上的条件与地缘政治的因素结合成一条岛链,对中国形成战略上的包围态势。这里既是中国要发展必须要取得的海上安全通道,也是中国面临的主要安全挑战。

^①Edited by Hans Binnendijk: *Transforming America's Military*, A publication of the Center for Technology and National Security Policy, National University, 2002, p. 301.

当然,美国以国防转型为核心的新战略自身也有脆弱性,随着时间的推移,这种脆弱性也会越来越明显地表现出来;美国的力量可能因此而衰落,国际社会中的力量分布会更均衡,中国可能在战略上获得更大的空间。但是,从短期和中期来看,对中国的安全而言面临的更多的是挑战。除了美国具有把中国作为潜在战略对手的意图之外,还主要由于中美之间实力的高度不对称、台湾的分裂势力具有强烈的追求台湾独立的冲动、日本已经出现以中国为战略对手的倾向。这几个因素的共同作用、相互关联决定了对中国国家安全所构成的挑战已十分严峻,并且在时间的选择上,中国并不完全具有主动性,也不是由中国本身的意愿可以决定的。

正是在以上认识的基础上,我们觉得很有必要系统地研究一下美国的国防转型究竟包含哪些具体内容,它对中国的现实与长远含义究竟是什么。2003年,国家社会科学基金批准了对本课题的资助,使我们能够对这个课题的研究正式启动。本书正是这项研究的初步成果。这个课题由周建明负责,并撰写了第一、二、七、十一、十二、十四章和对全书进行了统稿,王伟男撰写了第三、四、五、六、十章,并协助了全书的统稿工作,夏咸军撰写了第八章,刘庆荣撰写了第九章,罗辉撰写了第十三章。罗峰、胡志勇、夏瑞芳协助翻译了本项研究所需的部分资料。该课题曾得到国防大学王宝付、徐纬地、华留虎,军事科学院姚云竹,以及余硕等同志的指正,在此一并表示感谢。由于本课题研究对象的专业性很强,我们的知识结构也具有一定的局限性,同时也受到时间上的制约,因此在研究中难免存在错误和不准确的地方。如果读者能予以指正,我们将不胜感谢。

周建明

2006年3月

目 录

序 言	(1)
-----------	-----

第一章 国防转型:面向 21 世纪战略转型的驱动器	(1)
第一节 克林顿政府时期的接触战略	(2)
第二节 重新界定美国的核心国家利益和战略目标	(6)
第三节 未来的威胁与风险	(8)
第四节 从现在到未来:战略关注点的转变	(12)
第五节 国防转型:转什么?	(16)
第六节 国防转型:挑战是什么?	(22)
第七节 国防转型的战略与国家安全战略途径	(27)
结束语	(35)

第二章 国防转型:从建议变为战略	(36)
第一节 转型的紧迫性	(37)
第二节 用军事使命来解读国家利益	(40)
第三节 抛弃旧战略	(45)
第四节 国防转型的实施	(54)
结束语	(56)

第三章 美国陆军的转型:走向“全频谱”的“目标部队”	(57)
第一节 陆军转型的动因:信息技术革命、新环境与新要求	(58)
第二节 实现转型的关键技术:主要挑战与应对措施	(61)
第三节 多手准备、齐头并进:三叉式的转型路线图	(64)
第四节 未雨绸缪:正视转型过程中可能出现的问题	(72)
第五节 转型的速度选择:渐进、跃进,还是混合推进?	(74)

第六节 反恐战略与陆军转型:新使命、新要求	(77)
结束语	(80)
第四章 美国海军的转型:网络中心战与网络化部队	(82)
第一节 美国海军的转型路线图	(82)
第二节 以网络为中心的转型	(86)
第三节 海军转型的技术要素	(88)
第四节 海军所需装备的转型	(91)
第五节 海军的结构与军事行动的转型	(106)
第六节 海军陆战队的转型	(107)
结束语	(109)
第五章 美国空军的转型:保持和扩大制空权	(111)
第一节 从《空军转型计划(路线图)》看美国空军的转型	(112)
第二节 美国空军:使命与作用	(114)
第三节 空军转型的方向:克服制约因素与弱点	(120)
第四节 空军转型的基础:技术要素及其他	(122)
第五节 八大挑战:可能的对策	(124)
第六节 三大选择:非此即彼?	(130)
第七节 空军的未来:转型目标、路线与展望	(137)
结束语	(139)
第六章 美国太空军事力量的转型:全面控制太空	(141)
第一节 美国的太空计划:对历史的简要回顾	(142)
第二节 美国的太空军事力量:使命、优势与三种相关趋势	(144)
第三节 太空军事力量的转型:面临的主要问题与对策	(147)
第四节 呼之欲出的全时段监视能力:天基雷达与卫星集群系统	(151)
第五节 来自太空的攻击:天基武器	(154)
第六节 太空军事力量转型的关键:若干具有决定意义的因素	(157)
结束语	(159)
第七章 改变核战略	(160)
第一节 从国家安全战略看核战略	(160)

第二节	保留多大规模的核武库?	(166)
第三节	建立什么样的导弹防御体系?	(170)
第四节	如何应对大规模杀伤性武器的扩散	(173)
第五节	新战略可能产生的地缘政治影响	(174)
结束语		(180)

第八章	加强国土安全	(182)
第一节	美国本土的脆弱性与面临的主要威胁	(184)
第二节	预防、保护和反应:国土安全的战略架构	(187)
第三节	情报:国土防卫不可或缺的要素	(190)
第四节	国土安全的防范重点:对关键基础设施的攻击	(193)
第五节	国土防卫的组织模式	(195)
结束语		(198)

第九章	情报与后勤的转型	(200)
第一节	构建不对称的情报能力	(201)
第二节	聚焦式后勤:《2020 联合展望》方案	(207)
第三节	后勤组织与机构的转型	(210)
第四节	后勤转型的挑战	(218)
结束语		(221)

第十章	国防转型中的信息网络安全问题	(224)
第一节	信息网络的起源及其作用	(224)
第二节	信息网络固有的脆弱性及其面临的主要威胁	(227)
第三节	美国国防系统所面临的信息网络安全形势	(229)
第四节	针对信息安全的对策建议	(232)
结束语		(235)

第十一章	科学技术与国防转型	(237)
第一节	科学技术与军事活动之间的关系:九大特征	(238)
第二节	科学技术与军事活动:历史的回顾	(241)
第三节	科学技术与国防转型:评估与展望	(244)
第四节	科学技术与国防转型:现存的障碍	(250)
结束语		(252)

第十二章	美国国防转型与同盟关系	(253)
------	-------------------	-------

第一节	盟国间不同的利益、理念与战略目标	(253)
第二节	盟国间不同的国防发展计划	(264)
第三节	改变盟国的结构	(273)
结束语		(275)
第十三章	美国是更强了还是更弱了?	(277)
第一节	后冷战时期美国不同的战略选择	(277)
第二节	战略转型:给美国带来了什么样的影响?	(284)
第三节	全球化的世界能接受一个美利坚帝国吗? ——军事力量的有效性与支持国家地位的局限性	(296)
第四节	美国往何处去?	(302)
结束语		(305)
第十四章	美国的国防转型对中国安全环境的影响	(307)
第一节	对国防转型的基本判断	(309)
第二节	美国国防转型对中国安全环境的影响	(314)
结束语		(329)
参考文献		(330)

表格目录

表 2-1	国家安全利益和军事使命	(41)
表 2-2	生死攸关的利益目标与军事使命	(42)
表 2-3	极端重要的利益目标与军事使命	(44)
表 2-4	价值的利益	(45)
表 11-1	1920 年对美国的转型性军事技术进行的抽象预测	(241)
表 11-2	转型性技术:一战、二战和冷战	(243)
表 11-3	具有转型性影响的技术(以军事任务为参照)	(245)
表 11-4	未来可能的转型性技术	(247)
表 12-1	1990 年代以来北约成员国国防开支 占国内生产总值的百分比	(265)
表 12-2	欧洲主要防御投资计划节选: 计划、参与国、预定投入使用日期及简评	(270)
表 13-1	美国贸易、资本经常账户与财政平衡情况	(288)

表 13—2	对美欧、美加同盟关系的支持度	(292)
表 13—3	西方公众对主要大国的好感度	(295)
表 13—4	美国的外交政策是否考虑其他国家的利益?	(300)
表 13—5	如果出现一个美国的军事竞争对手是否是好事?	(301)
表 13—6	布什再当选对美国形象的影响	(303)

插图目录

图 3—1	美国陆军的转型路线图	(65)
图 5—1	空中力量在摧毁机动装甲部队方面的能力提高情况	(118)
图 13—1	2001 年至 2004 年美元对欧元的汇率趋势	(286)
图 13—2	2001 年至 2004 年美元对日元的汇率趋势	(286)
图 13—3	2001 年至 2004 年美元对加元的汇率趋势	(287)
图 13—4	2001 年至 2004 年美元对英镑的汇率趋势	(287)
图 13—5	2001 年至 2004 年美元对澳元的汇率趋势	(288)

第一章

国防转型：
面向 21 世纪战略转型的驱动器

20 世纪 90 年代末,美国国防战略界并没有因为冷战的结束和美国成为唯一的超级大国而沾沾自喜、高枕而眠。一种新的不安、一种对未来的忧虑深深地扰动着这个从来都没有安宁过的群体的心灵。他们时刻不停地思考着美国的未来、美国可能面临的威胁以及需要制定的战略。

对美国以后所发生的战略转型来说,1997 年是一个重要的年份。这一年的 12 月,以 Philip A. Odeen 为首、以退休将领为主的国防研究小组(National Defense Panel,以下简称 NDP)依据 1996 年颁布的“军队结构条例”(Military Force Structure Act)第 924 节,向美国国防部提交了一份题为《国防转型——21 世纪的国家安全》的研究报告。这份报告不仅是对当时占主导地位的、以打胜两场几乎同时发生的大规模地区战争为主要目标的国防战略的一个强烈挑战^①,更重要的是,它提出了一个驱动着美国此后整个战略转型的核心概念:国防转型。可以说,它影响着美国国防战略界在面向 21 世纪时一代人的观念。正是在这个思想的驱动下,在进入 21 世纪时美国走上了一条与 90 年代不同的战略选择的道路。在我们今天要深刻地理解和把握眼花缭乱的美国战略转型时,就必须回到 1997 年 NDP 所提出的这个报告上来。

解读这个报告,也成为我们解读以“国防转型”为驱动的美国战略转型的起点。这是一个什么样的报告?它对美国的未来安全环境作出了什么样的判断?为什么要提出“国防转型”的任务?这种“国防转型”将如何进行?这个报告为什么在美国的国防战略界产生那么大的影响力?这些,都是我们要具体分析的内容。

^①“挑战”一词在英语里比在汉语里有着更为宽泛的含义,英语里的“挑战”还有“任务”、“使命”等意义。本书以下部分提到的“挑战”一词将更多地接近英语里的含义。

第一节 克林顿政府时期的接触战略

冷战结束以后,美国失去了过去长达40年的老对手苏联,但从国家安全的角度来看,它也失去了明确的战略目标。如何根据新的安全环境制定新的安全战略,是美国政府的一项重大挑战。

在老布什执政时期,由于苏联、东欧正在酝酿着的剧变,使美国政府有机会实施“走出遏制”的战略,并催化了苏联东欧的解体。突然到来的冷战胜利,使美国在匆忙应对突如其来的变化的同时,也马上面对如何制定一个新的国家安全战略的问题。在这个问题上作出反应的,是1990年起老布什所提出的建立国际新秩序的目标。他在国会的讲话中指出,世界新秩序——即一个新纪元——即将出现:一个较少受到恐怖威胁、在寻求公正中变得更加强大、在寻求和平中变得更加安全的新纪元;一个世界各国——不管东方还是西方、南方还是北方——都能繁荣与和谐地生活的新纪元即将出现。^①以后,老布什又进一步对什么是国际新秩序进行了界定。他认为,“新秩序不是指导各国行为的一个蓝图,也不是凌驾于一切的结构和制度;它并不意味着放弃我们的国家主权或牺牲我们的利益”,“新秩序是胜利赋予我们的一种责任,是指与其他国家一起用新的方法去阻遏侵略,去实现稳定、繁荣、尤其是和平”。老布什进一步提出了建立一套大小国家应共同遵守、并用来指导各国关系的原则:“和平解决争端;团结一致反对侵略;减少和控制武器;公正对待各民族人民。”^②

今天来看,老布什的这些战略主张多少带有理想主义的色彩。这种理想主义反映在没有强调美国面临的挑战和威胁,而努力去构建一个稳定、繁荣、和平的世界。虽然老布什领导了海湾战争,击败了侵略科威特的伊拉克,但这并没有影响他把战略考虑的重点放在美国价值观和理想的推广上。老布什对美国的价值观持有充分的信心,认为已经到了可以按照美国的价值观和理想建立新的国际体系的时候了。他在1991年8月发表的《1991年度美国国家安全战略报告》的序言中说:美国“可以按照我们的价值观和理想建立一个国际新体系”,只有这样,才能在全世界实现“和平和安全,自由和法治”。^③虽然老布什仍然强调保持

① 潘锐:《冷战后的美国外交政策——从老布什到小布什》,时事出版社2004年版,第128页。

② 潘锐:《冷战后的美国外交政策——从老布什到小布什》,第129页。

③ 潘锐:《冷战后的美国外交政策——从老布什到小布什》,第130页。

美国军事力量的重要性——“维持区域军事平衡”，阻遏某些国家“可能谋求区域性支配地位”的企图，用外交手段解决区域性争端，同时准备应对恐怖主义、武器扩散、侵略颠覆及毒品走私等威胁；^①但在国内要求“和平红利”与长期财政赤字的压力下，老布什开始收缩海外军事力量，关闭和撤销国内外的某些军事基地。它所反映出的信息是，军事力量对美国的安全战略来说只是一个重要手段，但并不是主要手段。实际情况表明，老布什的所谓“国际新秩序”在很大程度上是在冷战结束后过于乐观情绪的一种反映，缺乏足够的国内政治基础，因而在当时就遭到国内不同声音的批评。随着共和党政府的下台，这种战略主张也随之退出政治舞台。

克林顿政府上台以后，提出了美国外交政策的三大支柱：经济外交、军事实力和促进民主。随后，又提出新的对外战略——扩展战略。支撑这个战略的基本认识是：美国在冷战结束后成为唯一的超级大国；美国拥有世界上最强大的军事力量和规模最大的经济；近期内不存在对美国安全的重大威胁；美国的价值观念与市场经济观念在世界上得到传播；美国面临着国内激增的种族冲突；新科技可能推动信息社会的来临。从这样几个认识出发，扩展战略的目标就是在美国的领导下谋求扩展民主制，促使世界上更多的国家按照美国模式发展，扩大这个由市场民主制国家组成的“大家庭”。这个战略包括四项内容：

- 加强美国与西方盟国间的联系，以此作为扩展战略的核心；
- 在前苏联、东欧等地区帮助促进和巩固新的民主制与市场经济；
- 鼓励和打击诸如伊朗、伊拉克之类敌视民主制和市场经济的国家，支持中国的经济自由化政策；
- 以提供援助和帮助推行民主与市场经济的方式实现美国的人道主义，即人权目标。^②

可以看出，克林顿政府的扩展战略比老布什的战略主张要更为现实。这个战略的基本理念是自由主义的，出发点是希望把美国模式在全世界扩展。但从国家安全战略的内容来看，它比老布什政府时期的战略要更具体、更客观、更具可操作性。

经过几年的摸索，克林顿政府第二任期提出了以“接触”(Engagement)为名的国家安全战略。现在回过头来看，美国的这个战略是在比较客观地认识时代和国际背景的条件下提出来的一个战略理念。

这个战略以正在蓬勃发展的经济全球化为背景。全球化给美国带来了机

① 潘锐：《冷战后的美国外交政策——从老布什到小布什》，第130页。

② 潘锐：《冷战后的美国外交政策——从老布什到小布什》，第188页。

遇,也带来了挑战。克林顿政府在其1999年的《国家安全战略报告》中开宗明义地指出:“21世纪将是一个大有希望的时代,全球化既给美国带来了机遇——世界上越来越多的国家接受了美国的民主政治、自由市场经济以及尊重根本人权和法制等核心价值观,创造了促进和平、繁荣和各国之间进行合作的新机会;同时,全球化也带来了风险——目无法制的国家和民族冲突威胁着世界上许多重要地区的稳定与进步;大规模杀伤性武器(weapons of mass destruction,以下简称WMD)、恐怖活动、毒品贩运和其他国际犯罪活动,起源于海外的资源枯竭、人口快速增长、环境受到破坏、新的传染疾病、普遍的腐败以及失控的非法移民等,都对美国的安全产生着越来越重要的影响。”^① 分析全球化所带来的机遇和风险,提出如何抓住这些机遇和应对这些挑战,成为这个战略的主要内容。也正是在这个意义上我们可以说,这个战略比克林顿第一任期的“扩展战略”大大前进了一步。

接触战略的核心,是以美国对外部世界的接触与领导为基础,以达到增进美国安全、促进经济繁荣、促进海外的民主与人权这样三个战略目标。这个战略的指导思想是:美国必须坚持对世界的领导。它出于这样的考虑:对于美国这样利益几乎分布于全球各地的国家,只有坚持对世界的领导地位,才能使国际体系的发展有利于自己,也才有可能控制国际局势的发展,或把局势引向有利于自己的方向。正因为如此,1999年的美国《国家安全战略报告》中提出,“我们要想国泰民安,就必须对外发挥领导作用”。^②

与以后的战略相比较,接触战略的特点并不在于美国要坚持对世界的领导,而在于实现这种领导的方式——接触。所谓接触的含义并没有很清楚的界定,但在国家安全战略中,它是指“我们必须准备、并有意愿使用所有国家实力的合适手段来影响其他国家或非国家行为体的行为,对与我们享有共同利益的国家保持可靠的安全伙伴关系”。由于美国的资源有限,“我们的接触必须是有选择的,集中在与我们利益最密切相关的威胁和机遇上;在那里的资源投入可以取得最大的效果”。^③ 简要地说,它可以被认为是使用一切可以使用的力量,包括所谓的“硬权力”与“软权力”,来影响其他行为体的行为,达到自己的战略目标。

接触战略有两个明显的特点:

第一个特点是,在实现战略目标上重视软权力的使用。虽然该战略并没有忽视硬权力的重要性,但它把软权力的使用放在了非常突出的位置。这个特点

① A National Security Strategy for a New Century, the White House, December, 1999, p. 1.

② A National Security Strategy for a New Century, the White House, December, 1999, p. 3.

③ A National Security Strategy for a New Century, the White House, December, 1999, p. 3.

在克林顿时期的战略中表现得非常明显。在美国国防部 1997 年的《四年防务评估报告》和 1999 年的《国家安全战略报告》中，都明确提出保卫和增进美国国家利益的三个途径，也就是战略的三大内容：塑造国际环境；对威胁和危机做出反应；为不确定的未来做准备。可以用其中的关键词“塑造”、“反应”和“准备”来概括。

从对硬权力和软权力的运用来看，“塑造”、“反应”和“准备”的内容都包含了软硬两手。“塑造”这个内容充分反映出美国力图通过使用软力量来达到自己目标的意图，这可以从“塑造”所包括的内容中反映出来。1999 年的《国家安全战略报告》指出，美国将通过各种手段来塑造国际环境，包括外交、经济合作、国际援助、军备控制与不扩散以及公众健康的推广。^①很明显，这些手段都基本属于软权力的范畴。

“反应”是指美国必须能够对内外威胁与挑战做出全方位的反应。这些威胁和挑战包括：跨国威胁、恐怖主义、毒品走私和其他国际犯罪；本土防卫、导弹防御、反外国情报搜集、反 WMD、关键基础设施的保护、小规模军事应急行动、确保打赢两场地区性战争等。即使是对这些威胁和挑战做出反应，也强调综合运用各种手段：外交、经济、法律、军事及其他。^②这包含着硬权力与软权力的综合运用。

“准备”是指为不确定的未来做准备，它意味着美国的能力与体制 (institution) 的转型。这种转型也是全方位的，包括外交、国防、情报、法律和经济，^③也涵盖了硬权力和软权力两个方面。

综合起来看，不管是在“塑造”、“反应”，还是在“准备”中，克林顿政府都强调硬、软权力的综合运用，以保护和增进自己的国家利益。如果再进一步考察的话就可以发现，这种选择与克林顿政府对全球化时代的认识密切相关。

第二个特点是，在时间上既重视现在，也重视未来，力求在战略上使两者间能够平衡。“塑造”、“反应”所包含的内容都是针对现在，而“准备”则针对未来。这是因为，战略的设计者既认为现实国际环境具有可塑性，必须重视对它的塑造；也认为不仅未来的国际环境具有不确定性，而且“塑造”能否成功本身也具有不确定性，因此，必须对不确定的未来做好准备。美国国防部长威廉·科恩在 1997 年《四年防务评估报告》的前言中明确指出：“我们选择的方法强调现在与未来之间的平衡，因为我们认识到，我们在世界上的利益和责任不允许我们在它们

①A National Security Strategy for a New Century, the White House, December, 1999, p. 5.

②A National Security Strategy for a New Century, the White House, December, 1999, p. 14.

③A National Security Strategy for a New Century, the White House, December, 1999, p. 20.