



成果检索

书名: 作者:

成果类型:

关键词:

《遏制战略：战后美国国家安全政策评析》第七章

作者:	樊吉社	关键词:	美国外交
书名:	《遏制战略：战后美国国家安全政策评析》第七章	成果形式:	译著
合著者:		PDF版本文:	
出版社:	世界知识出版社	出版时间:	2005-5-1

第七章 肯尼迪 约翰逊与灵活反应战略

约翰·F·肯尼迪比以往更重视拉开他和前任之间的“距离”。不象艾森豪威尔在1952年的所作所为，肯尼迪在竞选中对前任政府的批评并不急于迎合赢得提名的需要：这位马萨诸塞州的参议员在1960年7月洛杉矶大会之前就已经清楚地阐明了他的基本政策立场。八年前艾森豪威尔曾经试图赢得共和党某个派别的支持，肯尼迪的批评也不是为了获得民主党某个派别的支持：多数民主党人赞同肯尼迪对现任政府推行外交和国家安全事务的质疑，相当数量的著名共和党人也是如此。对过去政策的担忧与“代际”需要混杂在一起，形象地象征着权力从最老的选举总统向最年轻的选举总统转移：有这样一种莫名其妙的情绪，即新一代国家领导人的执政纲领如果不是显而易见并且从实质上有别于以前，他的承诺——实际上是合法性——将让人怀疑。

专注于创造一种独特认同的考虑在肯尼迪就职演说的言词中（“火炬已经传递到新一代美国人手中，他们生于本世纪，经过了战争的历练，受到过艰难而美好和平的熏陶”）、在他早期任命所反映出的对年轻和活力的强调中、在对现存官僚机构的厌倦中、在对长时间工作和迅速做出决定的重视中、在对行动的偏爱中、甚至在类似新总统打高尔夫不愿被拍照这样的小事中——因为担心这可能暗示他与更为休闲的前任一样——体现出来。“美国需要一个宏伟目标，”肯尼迪新任命的官员在一份准确捕捉到新政府精髓的备忘录中写道，“我们行动起来好像……我们真正的目标是坐在游泳池边凝视着我们中间多余的人……关键的考虑不是宏伟目标是否完全正确，而是我们有一个，而且我们开始朝着这个目标前进。”

新认同的要素之一是用更高效的方式系统阐述国家战略。肯尼迪认为艾森豪威尔政府的国家安全委员会臃肿庞大：太多时间用于就每一个能想象到的问题提出政策文件，使之在相应的官僚机构获得通过，然后在冗长的正式会议中就此同总统进行讨论，整个机器成了障碍而不是应该具有的协调行动的动力。肯尼迪正确地指出，在紧急问题上的实际决策是由艾森豪威尔和若干关键顾问在隐秘的椭圆形办公室单独制订的。这位新政府首脑决心要缩小国家安全委员会班子，降低国家安全委员会以前作为主要国家安全决策机构的地位，更多依赖与单个部委的直接接触或者依靠特别工作小组提供建议。新的体制可能牺牲程序上的顺序，但肯尼迪认为，就快捷和灵活性上的优势而言值得这样做。

那时没有出现艾森豪威尔政府一个类似杜勒斯在艾森豪威尔政府多数时间内占主导地位的声音；与此相反，肯尼迪蓄意培养各种各样的顾问。他打算让国务院负起协调外交和国家安全政策上的主要责任，但他的国务卿、谦卑温和的迪安·腊斯克，不愿也不能发挥这样的作用。结果，影响落到了肯尼迪自己的白宫班底身上，尤其是总统国家安全事务助理麦乔治·邦迪、国防部的罗伯特·S·麦克纳马拉——他起到了国务院所缺乏的强有力的领导作用，马克斯韦尔·D·泰勒——起初是肯尼迪的私人军事顾问，后来是参谋长联席会议主席，以及肯尼迪发现观点一致的部分国务院官员，尤其是苏联问题上的查尔斯·E·波伦和卢埃林·汤普森、北约和西欧事务问题上的乔治·鲍尔、远东和突发事件处理方面的罗杰·希尔斯曼、拉美问题上的理查德·古德温、所有问题上的埃夫里尔·哈里曼。然而，极为成功地为政府阐述一套全面战略概念的是沃尔特·惠特曼·罗斯托，1961年他是国家安全委员会邦迪的助手，从同年12月起，他占据了凯南的老职位，当上了国务院政策设计委员会主席。

抱负。”

但是，罗斯托的观点暗指国际共产主义能采取共同行动，如果不是共同方向的话，但这很难与他和其他人所看到的共产主义运动中的离心倾向相一致。他断言，民族主义被证明是冷战后最为持久的意识形态：随着四十年代末两极世界“权势分散”的继续发展，华盛顿和莫斯科已经遭受并可望继续遭受各自阵营中更多的背叛。中苏分裂是真实的并可能进一步恶化：“这将导致国内共产党不断增长的党派主义，使世界共产主义的全面挺进受到削弱，促进更为独立的、民族主义的共产主义国家出现，尤其是在东欧。”而且，罗斯托似乎认为，第三世界现代化的压力提供了机遇，受到这些机遇的诱惑时，所有共产主义者会采取一致行动。共产主义者可能相互争斗，但是，就全球稳定而言，他们的集体利益从根本上与西方利益相互敌对。

这种观点的问题在于，维持均势的一整套思想是阻止敌对力量的“集结”；敌人内部的分裂大概会相互平衡，不需要外部压力来抵消。毕竟与多样性并存的含义之一就在于美国要容忍不同程度的敌意，只要这种敌意既没有巩固也没有调整。质疑这个前提就是通过耍弄手段达到普世主义：为了安全，美国非常需要一个与它相似的世界。罗斯托一直没能解决这个让美国试图抗衡神话般磐石的矛盾。在这点上，他自己的混乱影响并反射出整个政府的混乱。

事实上，与艾森豪威尔政府相比，肯尼迪政府较少倾向于根据意识形态看待对均势的威胁。新总统在1961年6月告诉国民，很容易“将每一个反政府或反美暴动、每一个腐败政权的覆灭、每一个针对贫困和绝望的群众抗议看作受到共产主义者的鼓动。”赫鲁晓夫正确地断言“全世界遍布骚乱，他不应该对所有的事情负责”。并非所有的美国盟友都是民主的典范；小阿瑟·施莱辛格私下指出，滥用的“自由世界”一词包括巴拉圭、尼加拉瓜和西班牙——“我们在愚弄谁？”肯尼迪比艾森豪威尔和杜勒斯更为同情中立主义；更少担忧民族主义不能自行支撑反对共产主义威胁。他甚至准备接受共产主义者一次次通过民主手段获得政权的观念。他对苏联记者Alexei·adzubei说：“好战的团体通过颠覆、渗透及其他方式强加一种制度是我们所反对的，这也是对和平的威胁。”

此外，政府与罗斯托的看法一样，认为中苏分裂是真实的。尽管肯尼迪及其他官员发表了谨慎的公开声明，尽管国务院放弃常用的“中苏集团”措施时有些犹豫，莫斯科和北京之间分歧不断加剧的迹象给美国观察家留下了深刻的印象。美国驻苏联大使卢埃林·汤普森早在1961年2月就提出了这样一种可能：鉴于同中国的分歧，俄罗斯可能已经认识到“甚至整个共产主义世界都会让它受到诸多问题的困扰。”中央情报局在4月份注意到，意识形态已经成为共产主义世界的分裂而不是团结的力量；两年后，中央情报局总结道，“现在苏联和中国是两个独立的大国，他们几乎在所有问题上都有利益冲突。”1963年出现了一些迹象，尤为明显地以《部分禁核试条约》的形式表现出来，赫鲁晓夫宁愿招致中国的也要朝着同西方缓和的方向前进；1964年，约翰逊政府担忧中国即将拥有核能力，甚至考虑过同苏联合作反对中国的可能，直至并包括采取“预防性军事行动”。*

这样一种策略都被讨论过（显然没有采取任何行动，可能因为赫鲁晓夫在随后的一个月内就下台了），这说明了自艾森豪威尔以来对威胁的认知发生转变的幅度。艾森豪威尔和杜勒斯愿意冒至少是有限核战争的风险来阻止共产主义国家最低限度的获利；现在约翰逊考虑同一个共产主义大国共同努力防止另一个国家获得核能力。这是新近发现的愿意在不同威胁之间做出区别的惊人迹象，约翰逊在中国第一次核试验的前一天评论道：“不同的威胁要求不同的政策和不同的行动”。这也说明华盛顿已经把核战争本身看作是威胁，这种威胁的重要性大于多数可以想象得到的有理由诉诸核战争的挑衅行动。

但奇怪的是，这种经过修改的威胁认知并没有改变官方对那些不加区别对待的利益的认知。肯尼迪和约翰逊都保留了同样的具有艾森豪威尔政府特征的“零和游戏”世界观——认为共产主义在任何地方的胜利都代表了美国的失败。肯尼迪在去世之前的两个月评论道，“我完全清楚，每一次一个国家，不管它距离我们的边界有多远，……跨越铁幕，美国的安全就因此受到危害。”约翰逊在此年补充说，“任何地方的投降都预示着其他地方失败的来临”。类似的声明留下了更多问题而不是答案：如果共产主义不再是磐石一块，那么谁是敌人？如果对世界均势的威胁不是团结在一起的，为什么均势的每一次变更都危害到美国？如果接受一个多样化的世界真正符合美国利益，为什么美国对现状的变更都做出警戒反应？

从罗斯托的假设中可以找到一个答案，那就是不论共产主义国家间有什么分歧，整个共产主义世界的共同利益同“自由世界”的共同利益是敌对的，预计他们迟早会在此基础上做出反应，不管是以协同的方式还是非协同的方式。肯尼迪在1961年的记者招待会上提醒人们：“西泽、庞佩、安东尼和奥克塔维厄斯在成功之前没有闹翻，我们经不起允许那种成功的奢侈。”面对共产主义世界在达到目标

(3) 完成目标的替代方式应该能够进行评估；(4) 短期计划应能够反映长期目标；(5) 国防部长应该有能力和(权力)独立对各军种作出评判。麦克纳马拉将PPBS应用到各种问题中，从决定如何“组合”导弹和轰炸机才能筹划出最为可信的威慑能力，从衡量各种民防项目花费多少成本拯救多少生命到发电机中选择塑料还是不锈钢涡轮（每一个存在2美元对175美元的相当可观的差别），到将军事人员的皮带扣和内衣裤标准化。

很难确定麦克纳马拉实际节省了多少钱。肯尼迪在任期间防务费用增加了13%，从1961财政年度的474亿美元增加到1964财政年度的536亿美元。但增加的防务费用多数是因为政府决心建设对称反应能力：大概没有PBBS的话，这笔费用应该更大。当然，PBBS并不代表是军队的全权委托——例如，三兵种1964财年最初的要求总额达到了670亿美元。因为这一时期国民生产总值每年增长4%，投入到防务中的百分比实际上有了轻微的下降，从1961财政年度的9.1%降低到1964财政年度的8.5%。很清楚，PBBS和相关的技术反映出政府对其管理军事机构而无需诉诸独断的预算封顶能力的自信。然而，它们也同样反映出同样强烈的信念：国民经济本身可以被操纵，用于提供必要的资源来维持华盛顿期望达到的军事组织水平。

从一开始，肯尼迪政府就认为，如果国家要维持其国际地位，高度的经济增长率是必需的。这样的增长率能够为防务提供分配不断增长资源的手段，而不必要降低使美国成为世界其他地方典范的生活水准，反过来让美国公众能够容忍美国的全球义务。这也允许美国从其它友好国家吸收工业和原材料进口，从而维持美国的经济健康，不必削弱美元的价值。肯尼迪的顾问们争辩说，艾森豪威尔没能维持一个高增长率，这造成了他在任期间的三次衰退和那些年中对军事开支施加的多数限制，以及到新政府就任时严重的收支平衡问题。他们暗示，困难在于过时的经济学：艾森豪威尔拒绝应用凯恩斯管理经济的技术以催生至关重要的高增长率。

经济顾问委员会主席沃尔特·赫勒在1962年设法说服肯尼迪相信艾森豪威尔坚持不懈平衡预算的努力实际上成了经济的“财政拖累”，高税收吸收了购买力，限制了增长，导致一再出现衰退。赫勒提出，更好的办法是让扩张而不是偿付能力成为首要考虑的事情：如果前一问题出现了，后一问题就得到了处理。赫勒的处方是以旨在刺激经济的减税方式故意不平衡预算，从而及时创造必要的国家税收，带来适度盈余而不限制增长。正如艾森豪威尔所警告的那样，通货膨胀当然危险，但如果必要，可以通过颠倒程序、增加税收而抑制过度扩张来处理通货膨胀。国家承担不起让经济自行稳定的后果，赫勒强调：联邦政府有义务运用可用的财政手段催生持久而谨慎的增长。对赫勒来说，肯尼迪接受这种论点——1963年他提倡减税暗示了这一点——代表“凯恩斯革命的完成”；自此以后，有必要在“总统身边为政治经济学家”留一席之地。

五角大楼的“麦克纳马拉革命”和经济学领域的“凯恩斯革命”均意味着排拒艾森豪威尔政府的风格，艾森豪威尔政府全神贯注于高高在上制定指导方针，而没有详细地介入防务机构或国民经济的日常管理。这种方法在某种程度上大抵类似于“新面貌”战略，其假定是，维持在暴力最高层采取行动的能力就不必要在其他地方采取行动。与此相反，“灵活反应”假定即有必要也有能力在所有层次采取行动，运用所有能够利用的手段，但这样做要以谨慎的方式瞄准全部目标。在这个意义上可以说麦克纳马拉和沃尔特·赫勒极度自信的管理技术在国内问题上有相似之处。

肯尼迪没有拒绝的艾森豪威尔遗产是试图同俄国人谈判缓解紧张局势：新政府对这一方法的延续和扩展构成了其遏制战略的第六个也是最后一个要素。肯尼迪在他的就职演说中以很奇怪的同位复指的形式宣称：“我们不要因为恐惧谈判，但我们不能害怕谈判。”实际上，反共立场无懈可击的艾森豪威尔总统通过显示无需绥靖而可以同“敌人”接触的方式移除了进行此类接触的许多风险；结果，肯尼迪发现这比其他情况下更容易将外交官的忍耐技巧融入到他的“灵活反应”武器库中来。

罗斯托在1962年3月的“国家基本安全政策”草案中写道：“从长远来看，作为我们竞争的基本规则，我们应致力于同苏联达成心照不宣的谅解，如果他们相信我们有能力和意志对抗他们将权势扩大到自由世界的努力，这将越来越可能让他们感到在实施克制方面我们拥有共同利益。”在可以预见的将来，停止同苏联的冲突是不可能的，“不过，可以就具体问题达成协议（有这样的协议符合我们的利益），或者可以有一个相对平静的时期。”苏联是一个共产主义国家这一事实本身不是战争的理由；当然，美国应该承认苏联的大国地位，向它提供在国际事务中进行“建设性合作”的前景。“这不会改变目前当权的苏联领导人的基本政策，但这或许对他们或者他们的继任者的行为具有某种缓和的效果。”

然而，实施这个战略并非易事。赫鲁晓夫仍然继续用挑衅打断他自己对“和平共处”的呼吁，诸如“民族解放战争”的演讲、在柏林问题上新的最后通牒、恢复核试验、决定将导弹安放在古巴，没有

一件事情是打算缓和紧张局势的（尽管这位苏联领导人按照他古怪的逻辑显然打算用这些花招促成缓和的结果）。尽管如此，肯尼迪的确竭力寻找并试图利用这些机会就每一次危机进行谈判。最初的“民族解放”战略试验导致1961年老挝的战争高潮：这时，新总统拒绝了通过轰炸北越进行报复，或者派出美国地面部队，或者动用核武器的建议，希望同俄国人达成一个内容空洞的协议，使这个原始的国家中立，由此将这个国家从冷战危机舞台上移出去。同样，在柏林问题上肯尼迪否定了迪安·艾奇逊和其他人的强硬建议，改为选择一种灵活的谈判姿态，这不会削弱西方的权利，但同时默认了赫鲁晓夫的利益，让他稳定在东德问题上摇摆不定的立场。在核试验方面，经过较长时间的拖延，政府毫不犹豫地于1962年恢复了实验，同时迫使莫斯科同意在将来禁止这类试验。

非常清楚，肯尼迪对谈判的承诺在古巴导弹危机之后获得了成功，批评者自相矛盾地援引古巴导弹危机这个事件来说明他不愿意运用外交手段。的确，总统拒绝就导弹在古巴的存在进行谈判：他担心，这一进程不可避免的拖延将允许俄国人完成导弹在这个岛上的安装，从而达到谈判应该阻止的目的。*但政府很快看到，赫鲁晓夫的有条件投降让他那通过胁迫谋求缓和的战略彻底信誉扫地；因此，一旦危机获致解决，政府准备在谈判战线上强力推进。国务院的一份分析总结道：“在这些情况下，美国主动提出东西方就主要问题进行谈判至关重要。”双方的误解之深导致危机让肯尼迪吃惊，他意识到类似的形势为什么不需要太多推动就导致1914年、1939年和1950年的战争。1963年初他致信赫鲁晓夫：“关于在核时代消除战争的必要性，你们的看法似乎和我们的看法没有区别。”“也许只有那些负有责任控制这些武器的人才能完全意识到使用它们将带来多么可怕的破坏。”

1963年出现了第一批有形的谈判成果，以条约的形式禁止除地下核试验以外的所有核试验，建立了莫斯科——华盛顿“热线”，共同支持联合国的一项决议，反对将核武器放置在外层空间，美国剩余的价值约2亿5000万美元的小麦出售给苏联。然而，这些成就更多源自苏联而不是美国的政策调整，注意到这一点很重要。肯尼迪的办法向来是确定并隔离那些利益重合的斗争领域，*籍此努力让竞争危险更小。正如1963年6月他在美利坚大学的著名演讲中所指出的那样：“即使最为敌对的国家也可以放心接受并信守条约义务，只有那些条约义务符合它们的利益。”然而，一方无法进行谈判，直到赫鲁晓夫自己逐渐看到这一过程的好处，为缓和目的的即使是有限的进展才具有可能。

共产党中国在肯尼迪执政时期没有显示出同样的谈判兴趣，也不清楚即使中国有兴趣谈判，美国会不会做出回应。肯尼迪自己不能容忍台湾代表整个中国这样的想象，但他不愿意承担改变外交承认，或者甚至让北京加入联合国所带来的国内政治责任。政府内也有这样的观点：通过与苏联谋求缓和，同时维持对中国的压力，这样可以使得中苏分裂永远存在下去。罗斯托在他的“国家基本安全政策”草案中概述了这种论点：

尽管为了促进中苏分裂美国的作为有限，但我们至少应该避免那些可能具有治愈分裂效果的措施；因而，我们不能如此公开地赞同赫鲁晓夫的观点，这会使他难以在共产主义阵营中为他的政策辩护。更重要的是，当赫鲁晓夫阐明他对谈判及和平解决对抗的偏爱并真正据此采取行动时，我们不能使之看起来似乎他的偏爱徒劳的。而且，我们应该清楚地表明，中国相反的观点如果付诸实施很可能迅速招致灾难。

罗斯托补充说，当共产党中国准备“修改其进攻性立场和行为并承认一个独立的台湾事实上的存在”，就不存在同这个国家改善关系的根本障碍。事实上，1963年晚些时候，肯尼迪授权负责远东事务的助理国务卿罗杰·希尔斯曼准备一个关于中国的重要发言，期待有一天“中国共产党政权最终抛弃恶毒的憎恨……并……再次接受一个多样化的世界。”然而，演讲更多按照展示美国面对中国毫不妥协的立场时具有理性的想法拟就，而不是为了展示美国近期改变政策的愿望；北京的互惠调和姿态既没有期望也没有出现。

肯尼迪与西半球唯一一个共产主义国家谈判的纪录同样复杂。政府的确同菲德尔·卡斯特罗安排了释放了猪湾登陆的战俘来换取医疗和农业设备；1963年，双方均有迹象表明愿意讨论其他问题。当然，肯尼迪不反对古巴革命本身，他一再强调，是苏联控制的危险提供了关切的理由。肯尼迪去世4天前的一个演讲中指出，美国和古巴的唯一分歧在于尝试使这个岛屿成为“一种受外国指使颠覆其他美洲共和国的武器……只要这一点是真实的，什么都不可能。除此之外，什么都可能。”到肯尼迪去世的时候，他至少有两项秘密接触正在进行，旨在探索改善同卡斯特罗关系的机会。但此时中央情报局也在秘密策划破坏古巴经济的活动，沿海岸进行打击和袭扰，一再尝试但没有成功刺杀卡斯特罗。肯尼迪对此了解多少、多大程度上授权这些活动仍不清楚；然而，很明显，这些活动旨在破坏任何存在的能推动关系正常化的可能。

但不论导弹危机后同古巴打交道遭受了什么样的挫折，政府把处理这件事情看作展示“灵活反应”战略实际行动的教科书，并因此将它当作其他地方可以遵循的一个样板。1963年2月的一份国家安全行动备忘录草案强调，将来可能需要“有控制地、逐步运用经过整合的政治、军事和外交力量”。这也涉及有能力“递增针对对手的全面压力”，有能力“控制升级的性质和幅度”，有能力“协调政治、经济、外交、心理和军事行动……目的在于利用其综合影响推进我们的全面目标。”但是，正如导弹危机所表明的那样，似乎没有一个超出“灵活反应”战略能力的东西被实践经验的残酷检验证实有效。

.....