

陈东晓

〔内容提要〕冷战期间,里根政府外交决策层在制定对外军事干预政策时主要受到两个重要的

认知性因素的影响:一是对苏联威胁的判断,二是越战的经验教训。本文通过分析里根政府围绕对外军事干预问题上的指导思想、政策取向以及有关争论,探讨了上述两个认知性因素如何推动美国政府将保守主义外交理念转化为具体的对外军事干预政策。文章在最后部分,联系"9·11"事件以来的美国外交实际,对当前布什政府的对外动武政策做了初步分析。

关键词:美国外交/里根政府/保守主义/对外军事干预

一 问题的提出

随着 90 年代中叶美国保守主义思潮的再度崛起,国内学者就"美国保守主义的外交政策"(或"美国保守主义思潮对其外交政策的影响")这个议题的兴趣日趋浓厚。事实上,对具体的历史时期和案例做进一步梳理一直有助于加深对问题的理解。同样,要想深入了解美国当今保守主义的外交思想及其对美外交政策的影响,我们也不妨从历史的案例中追根溯源,

寻求启迪。本文拟以里根政府时期美国对外军事干预政策及其实践作为研究对象,通过分析这届典型的保守主义政府在对外军事干预问题上的指导思想、政策取向以及有关争论,着重探讨影响并推动里根政府外交决策层将保守主义外交理念转化成具体的对外干预政策过程中

的几个主要认知性因素。

选取这一时期美国对外军事干预领域作为观察对象主要出于以下两方面的考虑。首先,里根政府被公认为战后美国保守主义思潮和运动复兴的"革命性"阶段,深厚的保守主义色彩构成里根政府对外政策的基调。新保守主义思潮和运动也在此阶段达到高潮,一些新保守派人士也纷纷出任政府职务。他们在对外政策的某些方面与老保守主义合流的同时,更强调了扩张和进攻一面。【注释】里根时期,美国保守主义的政治、经济和社会主张主导了美国的

国内外政策,例如经济上的出台里根经济学:供应学派;外交防务政策上推出"里根主义":强调对苏联实行"推回"战略。有关里根政府时期的内外政策,可参见(美)托马斯·帕特森:《美国外交政策》(李庆余译),中国社会科学出版社,1989年版,第867—907页;杨生

茂(主编):《美国外交政策史,1775-1989》,人民出版社1991年版,第594—617页;Samuel P. Huntington, "The Defense Policy of Reagan Administration, 1981-1982," in Fred

I. Greenstein, ed., *The Reagan Presidency: An Early Assessment* (Baltimore: Johns

Hopkins University Press, 1982); 国内有关美国新保守派的本质及其外交理念的探讨,请

参见元简:《新保守派的外交思想及其在美国的影响》,《国际问题研究》,1998年第2期;

张

睿壮:《也谈保守主义的外交思想及其对美国对华政策的影响》,《国际问题研究》2000年第2

期,第44-51页;《保守主义及其在美国的演变》,《现代国际关系》,2002年第11期。【注尾】



新老保守派在外交政策方面有共识也有分歧，他们的政策偏好如何在具体的对外政策决策过程中得到整合？抑或又如何如何在具体的政策中体现各自不同观念和主张？这些问题都需要做进

一步的研究。其次，美国对外军事干预政策是里根政府对外战略的重要一环，也一直是美国外交决策层颇具争议的论题。美国究竟应该“何时、何地以及用何种方式对外动用武力，干预国际事务”？对此，里根政府内部既有共识，也存在分歧，并在政策理念和具体实施层面上与其民主党人前任--卡特政府的有关政策形成较为鲜明的对照。选取这一时期美国对外军事干预政策及其相关辩论作为研究对象，无疑有助于增进对保守主义阵营内不同的代表人物如何展现各自价值偏好，并将其转化为实际的政策具体案例的了解。第三，作为冷战遗产，里根时期有关如何动用武力对外干预的思想和政策在不同程度和层面影响了冷战后各届美国

政府。尤其当小布什政府主政后，其对外政策班底中许多深受里根时期对外政策熏陶的保守派人士已经明显地将美国对外政策推向了保守主义一边。“9·11”事件又为美国保守主义的对外战略提供了强大的外部刺激。“单边主义”、“先发制人”似乎构成布什政府新安全战略的重要组成部分。【注释】关于布什政府的对外政策和安全战略，国内外已有不少学者发表著述，

如 John Lewis Gaddis, "A Grand Strategy of Transformation," at

http://www.foreignpolicy.com/issue_novdec_2002/gaddis.html; Ivo H. Daalder, James

M. Lindsay, and James B. Steinberg, "Hard Choice: National Security and War on

Terrorism," *Current History*, December, 2002, pp. 409-413; 傅梦孜：《保守主义思潮

涌动下的美国霸权外交》《太平洋学报》，2002年第3期；《美国外交的新调整》，《现代国际关系》，2002年第1期；阮宗泽：《“新帝国论”与美国“整合外交”》，《美国研究》2002

年第3期；杨洁勉：《美国国家安全战略报告与大国关系》，《美国研究》，2002年第4期。【注

尾】从历史的案例中探寻当前小布什政府对外政策的一些脉络，也是本文重新研究里根时期对外军事干预政策及实践的重要动因。

本文认为，对苏联威胁及其程度的认识判断及对越南战争的检讨和反思构成里根政府外交决策层思考对外军事干预政策原则的两个重要的认知性因素。本文在对上述两个因素分析与总结的基础上，进而对当前的美国对外政策进行初步评估。

二对苏联威胁的认识：反苏反共意识形态

与进攻性推回战略里根及其保守主义外交班子常被称为“冷战原教旨主义者”。【注释】

Alexander Dallin, "Learning in US Policy toward the Soviet Union in the 1980s,"

in George W. Breslauer & Philip E. Tetlock, eds., *Learning in US and Soviet Foreign*

Policy (Boulder: Westview Press, 1991), pp. 401-403; 托马斯·帕特森：《美国外交政

策》，第867—879页。【注尾】突出反共意识形态的主导作用及在各条战线上对苏采取“进攻性”的“推回”战略，既是构成里根政府对苏战略的两大支柱，也是理解其对外军事干预政策的两大保守主义特征，它们集中体现了里根本人及其政府内部两股主要保守主义势力的价值取向和政策偏好。

里根时期恰逢美国新保守主义思潮和运动风起云涌。新保守主义分子在里根政府中的影响也一度达到巅峰。【注释】David W.Reinhard, *The Republic Right since 1945* (The

University Press of Kentucky, 1983), pp. 236-255; Richard A. Melanson, *American*

Foreign Policy Since the Vietnam War (M.E. Sharpe, Inc., 2000), pp. 129-146; 托

马斯·帕特森：《美国外交政策》，第871、877页。【注尾】在里根政府的外交班子中的新保

守派人士（或同情新保守主义对外政策主张的）主要包括接替黑格出任国务卿的乔治·舒尔茨、白宫总统顾问埃德温·米斯、国家安全事务助理理查德·艾伦、出任美国驻联合国大使



的珍妮·柯克帕特里克、负责国际安全政策的助理国防部长理查德·珀尔，以及负责国际组织的助理国务卿埃里奥特·艾布拉姆斯等。【注释】有学者认为舒尔茨也属于温和保守派，参见杨生茂主编：《美国外交政策史，1775-1989》，人民出版社，1991年版，第596页。但从舒尔茨对苏政策的基本价值取向及其对军事干预政策的一贯态度来看，似乎应将他划入新保守派行列。【注尾】新保守派信奉美国特殊论（美国优越论和美国使命论），强调意识形态在外交上的主导作用，强调美国必须输出美国意识形态，主动积极地在国际竞争中占领“道德高地”。【注释】托马斯·帕特森：《美国外交政策》，第867-877页；有关美国新保守派的本质及其外交理念，参见 Samuel P. Huntington 及张睿壮的文章。当前美国新保守派的外交理念典型地体现在 Paul Wolfowitz, "Remembering the Future," *The National Interest*, Spring 2000, pp.35-46; Robert Kagan and William Kristol, "The Present Danger," *The National Interest*, Spring 2000, pp. 57-70. 【注尾】新保守派是推动里根政府对外以及对苏战略中突出意识形态作用的核心力量。

新保守派的这些主张在里根政府对外军事干预政策中的典型反映是所谓“美国意识形态道统的正义性决定了美国对外动武行为的合法性”。新保守派视苏联为“邪恶帝国”，把美苏对峙描述为一场“正义同邪恶的较量”。在他们看来，发展中国家的动荡直接来自苏联的“幕后操纵”。因而与苏联争夺势力范围便被赋予了抵御邪恶侵袭、传播美国价值理想的英雄主义

色彩。例如，面对国内反对派及国际社会质疑美国 1983 年武装入侵格林纳达时，美国驻联合

国大使珍妮·柯克帕特里克在里根总统和国务卿舒尔茨的授意下公开反驳道：“联合国宪章从来没有绝对地反对一国干预别国内部事务。……它（联合国宪章）为追求自由、民主与平等价值对向外动用武力提供了充足的合法性。”“而格林纳达的国内事务早就受到某一邻国（指

古巴）以及另一个相距更远的独裁者（指苏联）的介入和控制，它的人民正生活在绝望的恐怖之中。”“美国军队的使命是恢复格林纳达的法律和民主体制，防止它落入由古巴和苏联掌控的一小撮暴徒手中。”【注释】Richard A. Melanson, *American Foreign Policy Since the Vietnam War*, pp.157-165. 【注尾】由此，美国对格林纳达的武装入侵具有道德的正义性和国际法的合法性。

里根政府外交班子内另一支基本的保守主义力量由来自政界军界的所谓“传统保守派”

组成，【注释】传统保守派在外交政策理念方面的一些基本主张，参见 Gideon Rose, "Present Laughter or Utopian Bliss?" *National Interest*, Winter 1999/2000, pp.41-47; Samuel

P. Huntington, "Robust Nationalism," *National Interest*, Winter 1999/2000. 【注

尾】包括副总统布什、里根政府首任国务卿黑格、国防部长卡斯帕·温伯格、中央情报局局长威廉·凯西，以及美国军方参谋长联席会议的主要成员。

里根政府中传统保守派在信奉反共反苏的意识形态方面与新保守派并无二致，虽然前者并不认同纯粹从意识形态出发制定美国对外战略。更为重要的是，同新保守派一样，传统保守派对卡特政府在苏联咄咄逼人的战略态势下不断退让的软弱姿态痛心疾首。他们相信：美国目前遇到的战略挫折并非自身力量的衰退，而是在战略策略上失误所致。美国完全有能力和自信重新确立全球超强地位。同新保守派一样，老保守派坚信苏联由于国内经济日益恶化、社会日趋动荡，其在军事和战略上的优势是“暂时的”和“脆弱的”，只要美国调整过去对苏联“幼稚的和解”战略，就能够扭转不利局面。在这种“自信和乐观主义”思维主导下，里根政府几乎全面清算前任卡特政府的对外战略，特别是对苏战略，提出了富有进攻性的新战略构想。【注释】Richard A. Melanson, *American Foreign Policy Since the Vietnam War*, pp. 137-143. 【注尾】



在对外军事干预政策领域，“进攻性”特征体现在里根政府积极倡导主动进取地与苏联争夺第三世界的主导权。其标志是“里根主义”的出笼。首先，保守派外交决策层调整了对地区冲突的战略认识，认为应当把发生在非洲、中东和中美洲地区冲突置于美苏全球竞争对抗的范畴中来理解。里根及其外交智囊认为“第三世界的事件是两个超级大国撰写的东西方冷战著作中相关的章节”，美国必须同苏联争夺对第三世界地区的控制权，“以阻止正在操纵各个地区性联盟的苏联扩张主义者”。【注释】托马斯·帕特森：《美国外交政策》，第 886 页。

【注尾】其中，新保守派从意识形态角度理解与苏联争夺第三世界的紧迫性，老保守派则从美国实际的战略需求来认识其重要性，两者殊途同归，都在“进攻性推回战略”中找到了政策的契合点。其次，“进攻性推回战略”强调以反苏反共划分敌友，反对卡特政府过度强调人权，过度依赖联合国等多边组织而牺牲美国传统地区盟友的政策，并恢复且大力增加向第三世界亲苏政权中的反政府力量提供各种形式的军事援助，公开支持全世界反共革命。【注释】

这种以反苏反共划线的政策在里根政府第一任期特别鲜明。在里根第二任期，新老保守派的观点开始出现分歧并日渐加深，这同戈尔巴乔夫上台后，美国国内及政府对苏认识的变化调整不无关系。参见杨生茂主编：《美国外交政策史，1775-1989》，第 601—606 页。【注尾】

管当时美国国内的反对派和一些学者也认为“把第三世界的动乱归咎于苏联的阴谋没有什么道理”，但里根政府的新老保守派们却从“早先两极对立、全球遏制和互相对抗的角度来考虑问题”。【注释】托马斯·帕特森：《美国外交政策》，第 869 页。【注尾】尤其在中美洲地区，美国或是军事协助萨尔瓦多政府打击“左翼叛乱分子”、或是武装颠覆尼加拉瓜的桑地诺政府、

或是将危地马拉和洪都拉斯拉入美国控制的军事网络，或者直接军事占领格林纳达。第三，在军事原则上，“进攻性推回战略”重新倡导“以优势兵力在战场上彻底击败对手，夺取胜利”的传统军事指导思想。【注释】温伯格在 1984 年 11 月 28 日在全国新闻俱乐部的演讲。转引自 Richard N. Haass, *Intervention: The Use of American Military Force in the Post*

Cold War World (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999), p.203;

Christopher M. Gacek, *The Logic of Force: the Dilemma of Limited War in American*

Foreign Policy (New York: Columbia University Press, 1994), p. 269. 【注尾】里根的外交班子，尤其持传统保守主义立场的人士，反对以所谓政治利益挂帅、忽视明确的军事胜利目标的对外军事干预政策，认为这样会导致美国陷入类似朝鲜战争、越南战争那样“没有军事战场胜利希望的战争泥潭之中”。【注释】Christopher M. Gacek, *The Logic of Force: the Dilemma of Limited War in American Foreign Policy*, pp. 250-252. 【注尾】里根本

人也认为一旦美国决定向海外派兵作战，“必须动机明确，并争取一切必须的支持以取得军事

战场上的胜利”。【注释】参见 Ronald Reagan, *Ronald Reagan: An American Life* (NY: Simon

& Schuster, 1990), p. 466. 【注尾】最后，“进攻性推回战略”把美国对第三世界的所谓

“承诺”和美国作为自由世界领导者的“信誉”置于对外军事干预政策的重要位置。【注释】

美国学者 Walter Russell Mead 指出：美国的对外政策，尤其涉及对外动武政策，深受一种被称为“杰克逊主义”(School of Andrew Jackson or Jacksonism)外交传统的影响，其外交

理念特别突出“尊严”和“信誉”对美国外交形象的重要意义。此外，“杰克逊主义”主义者的战争信条是“军事胜利是唯一原则”。有关“杰克逊主义”的起源、内涵及其对美国外交

思想的影响和评价，参见 Walter Russell Mead, *Special Providence: American Foreign*

Policy and How It Change the World (New York: A Century Foundation Book, 2001), Chapter

7, 特别是第 250—259 页。【注尾】



塞缪尔·亨廷顿认为，冷战期间保守主义成为美国外交政策的主导思想得益于“苏联威胁的整合作用”。【注释】Samuel P. Huntington, "Robust Nationalism," *National Interest*, Winter 1999/2000, p.34. 【注尾】70年代末至80年代初是冷战的又一个高潮，美苏之间的对抗也一度进入了冷战结束前最激烈的阶段。尽管里根政府时期新老保守阵营对苏联威胁的性质存在不同理解，在具体对外政策上(包括对外军事干预政策)也时常出现重大差异。但是，无论新老保守派都深切地感到苏联对美国价值观念和安全战略的威胁迫在眉睫，都对70年代

中后期民主党政府在与苏联的战略竞争中所表现出的软弱妥协甚为不满，因而在里根政府执政第一任期内双方形成了高度一致的对苏总体战略。在对第三世界争夺及军事干预问题上，新保守主义阵营强调的“意识形态主导性”也能够同传统保守派的主张衔接，形成“进攻性的推回”战略，其标志便是“里根主义”的出笼。“里根主义”本身虽是里根第二任期提出的政策，但实质上反映了里根政府第一任期内对苏战略的总结。在第二任期内，苏联内部领导人的变更，特别是戈尔巴乔夫上台后对美推行缓和政策，在国内出台了“新思维”战略，导致里根内部对苏联威胁及其程度的判断出现了分歧，其对苏战略上的一致性开始松动。相对里根执政初期，美国对苏联政策开始出现某种程度的缓和，即所谓“对抗加对话”政策。相应地，强调“在第三世界把苏联势力推回去”的“里根主义”在具体的实施方面出现不同程度的调整。【注释】关于里根第二任期内美国政府对苏联判断认识变化，可参见 Alexander Dallin, "Learning in US Policy toward the Soviet Union in the 1980s," in George W. Breslauer and Philip E. Tetlock, eds., *Learning in US and Soviet Foreign Policy* (Boulder: Westview Press, 1991), pp. 400-423; 有关里根政府对“里根主义”具体实施方面的政策调整，可参见(美)托马斯·帕特森：《美国外交政策》，第886—899页；杨生茂：《美国外交政策史，1775-1989》，第603—606页，613—615页。【注尾】

值得一提的是，凝聚并协调两股势力核心人物--里根总统本人--在将保守主义理念整合为具体外交政策过程中发挥了关键作用。尽管里根就任总统前鲜有外交方面的经验，但作为60年代美国保守主义代表人物戈德华特衣钵的继承者，里根一直将苏联政体视为

“煽动内战，助长恐怖主义，谋求扩张的‘罪恶帝国’”【注释】托马斯·帕特森：《美国外交政策》，第868页。【注尾】里根的一位助手曾这样评价里根：“他属于1952年（麦卡锡时期）

那个世界的人。他看世界不是黑的就是白的。”【注释】约翰·西尔斯的话，转引自托马斯·帕特森：《美国外交政策》，第867页。【注尾】因此从里根的内心里而言，他对新保守派突出意识

形态在对外战略中的作用等理念情有独钟。

与此同时，同那些冷战强硬派一样，里根对美国的实力、价值体系和政治经济制度又显得非常自信，对卡特政府退让妥协的软弱姿态深恶痛绝。早在竞选期间，他曾例数卡特政府对苏战略上的“七大过失”。【注释】里根认为，当苏联在70年代趁势进行历史上最大规模的军备建设之时，美国却“单方面地自己解除了武装”；苏联正利用卡特政府的天真，诱使美国签署了有严重缺陷的SALTII协议，使美国整个战略力量处于十分危险的境地。里根还指出，卡特本人在国际上过度强调人权标准，致使美国在许多重要的战略地区失去了传统朋友的支持；而卡特政府过度信赖联合国等国际多边组织，致使这些多边组织“沦为苏联及其代理人攻击、羞辱美国的场所”，“美国在国际社会的地位和声望遭受严重损害”。Richard A. Melanson, *American Foreign Policy since the Vietnam War*, pp.137-143. 【注尾】里根认为，美国与苏联的战略竞争仍然是当时决定国际关系的最根本因素，但美国由于自身缺乏意志和努力，



正逐步输掉这场斗争。他说，"十年来我们疏忽、软弱、犹豫不决。现在美国外交的任务就是

重整军备，在政治上再次发动攻势。"【注释】米歇尔·曼德尔伯姆，斯特罗伯·塔尔伯特：《里根与戈尔巴乔夫》（中译本）国际文化出版公司，1988年版，第21页。【注尾】在里根个人的使命感及其"非凡的感染力"催生下，80年代美国的社会重新恢复了自我陶醉和自我赞扬的精神状态，"美国人似乎又重新摩拳擦掌要斩杀外国魔鬼了"。【注释】约翰·西尔斯的话，转引自托马斯·帕特森：《美国外交政策》，第870页。【注尾】

里根个人所体现的积极进攻气质与传统保守派急于扭转美国在全球战略竞争中被动局面的心态不谋而合。在里根的直接倡议下，其外交智囊着手推出了一整套针对苏联的"推回"战略，即从经济、军事、战略、外交、舆论宣传等各个方面向苏联发起"主动的进攻"，遏制并推回苏联在全球战略和区域争夺上咄咄逼人的态势。比较美国冷战期间的对苏战略，里根时期军事战略上进攻性和意识形态上的扩张性特征都达到历史的高潮。里根本人始终处于领导和凝聚新老保守派外交主张的核心地位。而在具体问题上，里根又时常兼顾各方，因而深得新老保守派的推崇。这一特征在他制定和实施对外军事干预政策领域表现得尤为突出。【注释】参见杨生茂：《美国外交政策史，1775-1989》，第595-597页。【注尾】

三"何时及如何干预"：越战的反思及保守派

不同阵营之间的争论里根政府内新老保守派在对苏战略上保持了高度的一致性，这也导致了在对外动武问题上（如军事干预第三世界事务）意识形态的主导性往往能与进攻性的推回战略并行不悖。但另一方面，新老保守派之间，甚至在各派别内部，对于军事干预的具体时机和方式上往往存在较大分歧。就内容而言，保守主义阵营内部的争论基本围绕着两个问题--何时及如何干预--展开，而争论又同当时美国各界(包括军方)对越战失利的反思、检讨密不可分。可以说对越战经验的不同认识一直深刻地内嵌在70—80年代历届美国政府（里根

政府也不例外）对外军事干预政策的争论过程中。【注释】有关越战后美国国内的反思及其对

美国军事政策的影响，参见 Christopher M. Gacek, *The Logic of Force: the Dilemma of Limited War in American Foreign Policy* (New York: Columbia University Press, 1994),

Chapter 8-9.【注尾】新老保守派的分歧(温伯格与舒尔茨之争)主要体现在对干预时机的选择上，至于干预方式上的争论似乎更多反映在传统保守主义阵营内部(温伯格与黑格之争)。关于美国对外军事干预的时机问题，尽管新老保守主义者都意识到与苏联争夺第三世界势力范围的紧迫性，但两者对第三世界与美国实际战略利益的关系、军事和政治目标的设定，以及究竟以政治（外交）手段还是军事手段干预等问题都存在不同的认识。

传统保守主义者倾向于从当时美国的全球战略视角来理解同苏联的对抗，并以此判断美国是否必须对外军事介入。他们并不侧重从意识形态上考量。【注释】同上书，第596页。

托

马斯·戴伊：《谁掌管美国：里根时代》（中译本），世界知识出版社，1985年版，第97-99页。【注尾】这部分人主张首先按照对美国实际的战略利益的重要性来对涉及干预的地区进行

轻重缓急的排列，然后才决定军事干预的必要性。1984年11月，国防部长温伯格在全国新闻俱乐部阐述的对外干预六点主张集中体现了传统保守派在美国对外动武问题上的指导思想。其中，温伯格将"是否涉及美国至关重要利益"视作决定美国对外派兵的首要先决条件。他认为，不是所有的地区都值得美国派兵，在利益区别不明的情况下轻易动武会重蹈越战覆辙。【注释】温伯格1984年11月28日在全国新闻俱乐部的演讲。转引于 Richard N. Haass, *Intervention: The Use of American Military Force in the Post Cold War World*



(Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999), p. 200. 【注尾】

战略和安全利益重要性并非传统保守派指导对外动武的唯一或全部准则。传统保守主义者也承认, "国家利益本身往往并不能成为决定外交决策和行动的明确指南"。【注释】Richard N. Haass, *Intervention: The Use of American Military Force in the Post Cold War*

World, p. 69. 【注尾】美国是否对潜在干预地区设定了明确无误的军事或政治目标是判定干预与否的另一项重要指标。温伯格称: 一旦美军向海外派兵作战, 他们必须有明确的政治和军事目标。如果这些目标无法澄清, 则美国不应向海外派兵。传统保守派的第三条标准是: 对外动武只有在必须情况下才使用。温伯格指出: 在动用武力之前, 应当确认美国已经尽可能使用了包括外交、政治、经济等其他手段来捍卫美国的核心国家利益。动武将是最后手段。

【注释】温伯格 1984 年 11 月 28 日在全国新闻俱乐部的演讲。转引于 Richard N. Haass, *Intervention: The Use of American Military Force in the Post Cold War World*, pp.

202-203. 【注尾】在此, 传统保守派特别强调区分干预行为性质的重要性。他们认为: 美国在某些国际事务中的利益是"纯政治性的", 难以用"军事手段"解决。在他们看来, 美国在中东的黎巴嫩、拉美的萨尔瓦多、尼加拉瓜的利益诉求带有更多的政治利益色彩, 军事手段并非解决问题的关键, 而且容易导致美军陷入欲罢不能的战争泥潭。【注释】传统保守派认为

美国在朝战和越战的失利, 原因之一是上述事件最后已经演变成"政治性"问题, 而非"军事性"问题, 美国无法运用纯军事手段取得胜利。参见 Christopher M. Gacek, *The Logic of Force: the Dilemma of Limited War in American Foreign Policy*, pp.255-259. 【注尾】

另外, 传统保守派将国内(民众和国会)支持与否及支持程度视为对外动武的一个重要保障。他们认为, 民众的支持程度反映了对实际利益重要性的认可程度, 往往决定了干预是否能够进行, 以及是否能够取得成效。温伯格指出: "在美国决心向海外派兵之前, 美国政府应当获

得美国民众及国会议员足够的支持"。【注释】温伯格 1984 年 11 月 28 日在全国新闻俱乐部的

演讲。转引自 Richard N. Haass, *Intervention: The Use of American Military Force in the Post Cold War World*, p.203. 【注尾】

传统保守主义阵营之所以特别强调上述这些标准, 除了传承其传统外交理念外, 越战的阴影及对此的反思是其更为现实的认知背景。越战的惨痛教训, 使得国内民众对外交政策的兴趣降到冷战以来最低点, 对美国国内问题的担心和关注日益上升, 并取代了外交在民众心目中的地位。同时, 越战也改变了冷战以来国会的外交领域中从属于行政当局的结构, 国会开始在外交政策领域显示强势作风, 并试图制肘行政当局。【注释】Richard A. Melanson, *American Foreign Policy Since the Vietnam War*, p. 17. 【注尾】

这些变化都使得传统保守主义阵营认识到: 美国国内对政府外交政策的共识已经不复存在, 如果希望继续获得国内的支持, 必须明确界定美国至关重要的国家利益, 制定清晰的目标及相应的手段, "否则, 美

国国内会再次陷入越战式的动荡, 而丝毫无助于我们动用武力为之实现的目标。这样的政策只会使我们的社会分崩离析, 并威胁到一个成功民主政体最至关重要的组成部分: 对我们基本目标的强烈的认同和支持。"【注释】温伯格 1984 年 11 月 28 日在全国新闻俱乐部的演讲。

转引自 Richard N. Haass, *Intervention: The Use of American Military Force in the Post Cold War World*, p.200. 【注尾】

然而对新保守派而言, 老保守派的论点似乎没有抓住对外干预问题的核心。他们尤其对老保守派试图严格划分第三世界事务对美国战略利益轻重缓急的做法颇有微词。国务卿舒尔茨曾于 1984 年 4 月 3 日就美国国家利益及其威胁在三边委员会发表演讲, 表达了新保守派



的

理论关切及对传统保守主义者论点的不屑。他指出，"对美国利益的直接威胁往往来自一些模糊的、普遍联系挑战"，将世界分成"完全的和平"和"绝对的战争"是不明智的，它使美国人看不清许多"灰色区域同样对美国的核心安全利益构成直接威胁"。【注释】上述观点出自舒尔茨于1984年4月3日在三边委员会上的演讲。Christopher M. Gacek, *The Logic of Force: the Dilemma of Limited War in American Foreign Policy*, pp.263-264. 【注尾】

言外之意是：对国家利益轻重缓急的理论划分无法表明现实生活中对美国安全利益的真正威胁，因此也就无法用这个标准来衡量何时及是否武力干预。例如，新保守派将当时第三世界，特别是拉丁美洲的动荡完全归咎于所谓"莫斯科-哈瓦那邪恶轴心"的幕后操作。他们指出，加勒比海是"我们（美国）通向外部世界的生命线"，而苏联正试图把美国的力量"钳制在这一地区"。他们担心苏联的战略将限制美国在"欧洲、波斯湾、印度洋和日本海的行动能力。"

【注释】新保守派为此甚至不惜以假情报来杜撰所谓"共产主义阴谋"以赢得国内民众对其干预政策的支持。托马斯·帕特森：《美国外交政策》，第870页。【注尾】新保守派由此得出结论：美国与苏联在这些地区的争夺是美国生死攸关的战略利益所在，美国必须马上对这些地区实施各种军事干预。【注释】Richard A. Melanson, *American Foreign Policy since the Vietnam War*, pp. 157-158. 【注尾】

新保守派也不同意动武只有在必须的情况下才能作为最后手段使用的观点。舒尔茨领导的国务院认为，温伯格的论点只能说明他以及军方支持者的思维完全被越战的黑暗所笼罩，是缺乏自信的表现，传统保守派的主张实际上会使美国在与苏联的争霸中重蹈消极被动的覆辙。【注释】Shultz, *Turmoil and Triumph: My Years as Secretary of State*, (New York: Scribners, 1993), p. 343. 【注尾】

当1983年10月舒尔茨极力主张美军入侵格林纳达遭到温伯格及军方反对时，他说："动用武力及发出动武的可信的威胁，是实现国家政策的合理工具，也应当被这样理解。等到动武作为最后手段来使用，似乎意味着等到人质被抓以后才不得不动武。我们当然不能贸然动用武力，但美国最好在应当的情况下使用武力，而不是等到必须情况下才使用。否则美国会为此付出沉重的代价。"【注释】Christopher M. Gacek, *The Logic of Force: the Dilemma of Limited War in American Foreign Policy*, pp. 261-262. 【注尾】在军事入侵格林纳达问题上，舒尔茨的主张得到里根的支持。

此外，新保守派对传统保守派把干预地区的性质作"政治性问题"和"军事性问题"的区分也颇不以为然。他们认为，在与苏联争夺第三世界的问题上，没有绝对的"纯政治问题"或"纯军事问题"。舒尔茨为此指出，"军事手段和外交手段从来就是相辅相成的"，"如果把政治问题和军事手段截然分开，我们在世界上将一事无成。"【注释】Ibid, p.263. 【注尾】在是否把国内支持作为对外动武的重要标准之一这个问题上，新保守派也认为总统可以通过自身领导才能和智慧，有效地"赢得"公众对政策的支持，而不是被国内舆论牵着走。【注释】Ibid.,p.267. 【注尾】

在"美国何时或是否对外军事干预"问题上的不同回答，就其实质而言体现了越战以后，新老保守派对什么是美国核心的国家利益（安全利益）及何谓美国利益的根本威胁等问题的不同理解。由于里根政府内的传统保守派所关注的利益更为现实，因而对是否动武的条件也相对更为苛刻。例如，传统保守派并不支持美军参与1982年8月帮助执行以色列军队和巴解

组织武装撤离贝鲁特的多国军事行动，以温伯格及军方为代表的传统保守派曾质疑武装介入该地区局势是否关乎美国根本国家利益。他们尤其反对美国参加同年9月第二阶段维持黎巴



嫩政局的多国军事行动，认为新保守派鼓动派兵只是处于“美国不能袖手旁观”的道义上的冲动，称美军的行动缺乏“明确的军事目标”，“不确定因素太多”；另外黎巴嫩问题“实质是政治性问题”，无法靠军事手段解决，极易导致美军陷入越战式的进退维谷的境地中。【注释】

Christopher M. Gacek, *The Logic of Force: the Dilemma of Limited War in American*

Foreign Policy, p.258; 托马斯·帕特森：《美国外交政策》，第 896—897 页。【注尾】对于传统保守派的质疑，政府内新保守派们颇不以为然。舒尔茨及其支持者坚持“保护一个亲美的黎巴嫩政府攸关美国核心利益”，美国军事介入有着明确的目标，即“帮助黎政府控制局势”，政治目标必须有军事行动为后盾。新保守派还批评传统保守派们无法摆脱越战的阴影，声称美国必须“将越战抛在身后”（to get the Vietnam behind us）。【注释】Christopher M.

Gacek, *The Logic of Force: the Dilemma of Limited War in American Foreign Policy*,

p. 257. 【注尾】里根总统本人最初倾向于舒尔茨的意见。但随着美军日益卷入黎巴嫩内部各派的冲突，特别是 1983 年 10 月 23 日 241 名美军海军陆战队士兵遭当地武装派别袭击身亡后，

国内要求结束对黎军事介入的压力迅速增强，里根总统本人也放弃了原来的观点，在干预问题上接受了温伯格的主张。【注释】Richard N. Haass, *Intervention: The Use of American*

Military Force in the Post Cold War World, p.24; Christopher M. Gacek, *The Logic*

of Force: the Dilemma of Limited War in American Foreign Policy, p. 259. 【注尾】

美国究竟采取何种方式对外军事干预？对于此，里根政府内的争论和分歧更多来自传统保守主义阵营内部。一种声音以里根的首任国务卿黑格为代表，国防部长温伯格代表另一种观点。

对于黑格而言，如何避免出现“另一个越南”是其思考美军海外动武的核心问题之一。

黑格更多地从军事战略角度解释越战失利的教训，认为失利的原因是美国政府没有“尽早全力以赴地动用一切国家资源争取战场上击溃敌人，缺乏取得军事胜利的意志和决心”。黑格分

析道：“一开始的谨小慎微，犹豫不决，往往导致为了微小的目标付出巨大代价。……当我们觉得采取小步升级的策略比较容易，我们的敌人也同样更容易针对每一步实施略微强劲的反应，然后又迫使我们做出更为强硬的反应，如此循环升级，这正是越战的教训。”因此，黑格

反对“渐进”的“逐步升级”的军事干预策略。例如，在美国同苏联争夺中美洲问题上，他一开始就明确宣示美国不惜同苏联摊牌，以显示美国有将局部问题“全面升级”的决心，从而“冻结”逐步升级的可能。【注释】Christopher M. Gacek, *The Logic of Force: the Dilemma of Limited War in American Foreign Policy*, p. 252. 【注尾】

温伯格及其军方支持者同样将避免另一个越战置于当时对外军事干预问题的中心，也同意黑格提出的“一旦动武，全力以赴”的原则，反对“逐步升级”的动武策略。【注释】温伯格在 1984 年 11 月 28 日在全国新闻俱乐部的演讲。转引自 Richard N. Haass, *Intervention: The Use of American Military Force in the Post Cold War World*, pp.204-205. 【注

尾】但指出黑格把越战失利的教训仅仅归结为“军事战略失误”则过于偏颇。他们认为，军事上“全力以赴”的原则一般只适用于当美国生死攸关的安全利益受到威胁时，否则盲目的“全面升级”反而会使美国陷入越战式的陷阱。为确保美国对外军事动武政策的有效性，除了“全力以赴”原则外，还必须避免以“军事手段解决政治性问题的冲动”。温伯格及其支持者强调越战的另一个重要教训是把“政治问题军事化”，导致军事手段和政治目标之间脱节。他们还指出，美国国内支持与否以及支持强度也在相当程度上规定了美国采取何种干预模式和手段。温伯格及军方人士由此主张，根据有关地区对美国安全利益的重要程度及问题的性质，美国的干预手段，包括军事干预手法应因时因地制宜。例如在中美洲地区，美军应尽量



避免直接介入冲突地区，而是采用包括政治施压、秘密颠覆、经济制裁等手段遏制所谓“独裁政府”和亲苏政权。至于军事手段，他们也提倡向亲美政府或派别提供军援、派遣军事顾问等各种手法并用。总之，温伯格一派接受黑格就武力干预时军事上“必须全力以赴”原则的同时，对使用该原则条件提出了许多限定，事实上大大提高了武力直接介入他国冲突的门槛。

在具体的对外动武政策的制定以及各种观点的争论较量过程中，里根本人的倾向决定了最终政策的走势，虽然他也时常陷入政策选择的两难困境。一方面，其内心的价值观念和偏好使他在情感上与舒尔茨代表的新保守派主张更为贴近。里根对武装入侵格林纳达的态度证明这一点。他不但积极支持武装入侵格林纳达，对此役成功的政治和战略意义更是欢欣鼓舞。

【注释】Richard A. Melanson, *American Foreign Policy Since the Vietnam War*, pp.157-165.

【注尾】当时里根政府内的新保守派分子对亲苏政权实施秘密颠覆，通过各种方式向拉美的亲美政权或势力提供军援，直至“伊朗门事件”暴露，都与里根本人的支持与默许有关。【注释】托马斯·帕特森：《美国外交政策》，第 870-878，886-894 页。【注尾】同时不可否认，里根本人对越战的失利也有深刻体会，从理智上他又赞同温伯格为代表的传统保守派对海外动武政策的分析。因此，当其发现美军在黎巴嫩的军事干预受到挫折时，他马上接受了温伯格和军方保守派认识的主张。里根在事后的回忆文章中坦言，美国海军陆战队队员在黎巴嫩的罹难“是其作为总统最感遗憾和痛楚的源头”。【注释】Ronald Reagan, *Ronald Reagan: An American Life*, p. 466. 【注尾】这也促使里根最终将温伯格的六点主张正式作为美国政府对外动武的基本原则，即：(1)只有事关美国根本国家利益时，美国才承诺对外使用武力；(2)

一旦决定动武，美国必须目标明确，全力以赴以赢得胜利。决不能半途而废或迟疑不决，且目标必须清晰而现实；(3)在承诺派兵之前，必须获得国内民众和国会的足够支持(越战的失利在于丧失了国内的支持)；(4)即便上述条件都符合，动武也只能作为最后手段来实施。【注释】Ibid. 【注尾】

四结论及启示

同冷战期间里根政府对苏联威胁的认识及其在对外军事干预政策的影响的情形相似，当前布什政府对国际恐怖主义威胁认识的一致性也促使美政府内部不同阵营的保守派人士在反

恐大旗下形成统一的新国家安全和军事战略。

众所周知，布什政府是自里根以来美国最保守的一届政府。其外交和安全决策层集中了一大批持保守主义外交理念的人士。【注释】Michael Hirsh, "Bush and the World," *Foreign Affairs*, September/ October, 2002, pp. 18-43. 【注尾】"9·11"之前,布什政府在对外政策上尽管摆出一副与克林顿政府决裂的姿态,但由于政府内部对何为当前美国国家安全利益的根本威胁这个问题尚未取得共识,因而在判断美国潜在的安全挑战、战略重点、对外军事

介入等问题上不时出现不和谐音，甚至会导致“观念的瘫痪”和“政策的瘫痪”。【注释】Ibid. 同时可参见 Samuel P. Huntington, "Robust Nationalism," *National Interest*, Winter 1999/2000, pp.34-35. 【注尾】期间，中国则成为新保守派分子和冷战思维人士眼中的“战略竞争对手”和“威胁”。【注释】参见张睿壮：《布什对华政策中的“蓝军”阴影》，《美国研究》2002 年第 1 期，第 40-56 页。【注尾】

"9·11"事件凸显了国际恐怖主义对美国安全利益的实在威胁。布什政府中各保守主义阵营对构成美国安全利益威胁的认识达成了空前一致：即所谓“极端主义与现代技术的结合”。具体言之，就是所谓传统国家形式的“无赖国家”和“失败国家”与非国家形式的国际组织结成的联盟，其媒介是以高科技为代表的现代通信和大规模杀伤性武器。【注释】参见



The

National Security Strategy of the United States of America, September 2002, 特别是布什总统作的序言; Richard N. Haass, "Reflections a Year after September 11," Remarks to International Institute for Strategic Studies' 2002 Conference, September 13, 2002, at <http://www.state.gov/s/p/rem/>. 【注尾】这种共识在"9·11"后也得到美国民众的认同。【注释】The Chicago Council on Foreign Relations, World Views 2002: American Public Opinion & Foreign policy, p. 5. 【注尾】其中, "先发制人"、"主动进攻"代替传统的"威慑"和"遏制"政策, 成为美国动用武力打击国际恐怖主义及威胁美国安全利益势力的新策略; 针对所谓拥有大规模杀伤性武器"无赖国家"进行"颠覆政权"的军事活动也被赋予道义的公正性和国际法的合理性。【注释】参见 The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, p.15; Donald H. Rumsfeld, "Transforming the Military," Foreign Affairs, May/June 2002, p. 31; Condoleeza Rice, "A Balance of Power that Favors Freedom," at <http://www.usinfo.state.gov/>; Richard N. Haass, "Reflections a Year after September 11." 【注尾】布什政府新国家安全战略报告提出"捍卫和平、维护和平以及扩大和平"三大目标, 既重视美国本土安全第一, 又强调美国不允许敌对势力挑战美国的军事实力, 同时也凸显在全球推进西方自由民主价值和体制的雄心。所有这些都大有令布什新的国家安全战略集传统保守主义与新保守主义外交理念于一体的架势。【注释】美国学者 John Lewis Gaddis 在 "A Grand Strategy of Transformation" 一文中分析认为布什的新国家安全战略报告不再强调"邪恶轴心", 故其报告中的理想主义色彩似乎有所减低, 但布什政府仍热衷于"颠覆萨达姆政权", 说明美国确有改造整个伊斯兰世界的理想。见

http://www.foreignpolicy.com/issue_novdec_2002/gaddis.html; 中国学者阮宗泽把布什的新战略概括为"整合与孤立、遏止和'先发制人'相结合的策略", 参见阮宗泽: 《"新帝国论"与美国"整合外交"》, 《美国研究》2002年第3期, 第36-49页。【注尾】

迄今为止, 美国在新安全战略指导下的反恐战争和对外动武尚未遇到重大挫折。似乎可以这样认为, 只要美国政府继续认为威胁美国根本安全利益的势力出自"非理性的极端主义"和所谓"无赖国家", 只要这一战略没有遭受重大的挫折(如军事或安全上新的重大损失), 布什政府中各种保守主义阵营会继续在反恐旗帜下达成政策上的统一。布什总统本人也会有足够的能力协调、整合各种政策的差异。几乎可以肯定的是, 国际反恐斗争将是一场长期而复杂的进程, 国际恐怖主义(包括一些极端的反美势力)必然会通过新的变异方式应对美国目前的反恐战略, 这种变异也必然会冲击布什政府对国际反恐策略以及当前美国军事政策的认识和评估, 但我们无法预测这种冲击会以什么方式, 以及在多大程度上影响美国的决策层。对里根政府而言, 越战曾是其难以逾越的历史阴影, 越战的教训对里根政府对外军事干预政策的最大影响是: 美国对外出兵必须有明确的战略和军事目标, 并且必须事关美国核心国家利益; 一旦出兵将全力以赴, 保证战场上胜利, 但动武只能是最后的必须手段; 对外动武政策必须获得国内的足够支持。

与里根政府相比, 越战对当前布什政府外交和安全决策层的影响早已不可同日而语。一方面, 绝大多数的美国人认为布什政府在反恐旗号下开展的军事行动攸关美国核心的国家利益。【注释】The Chicago Council on Foreign Relations, World Views 2002: American Public Opinion & Foreign policy, pp. 19, 23. 【注尾】另一方面, 在反恐旗帜下的对外动武似乎也不再像以往那样只是在"必须"的情况下采取的"最后"手段, "先发制人"的单边军事行动被认为是对付"非理性的极端分子"的必要和有效手段。更为重要的是, 经历了冷战的结束和90年代整整十年的高速经济和军事发展, 特别是海湾战争和科索沃战争对美军超强的现



代军力的检验后，如今的布什政府在决策对外动武问题时似乎已完全摆脱了越战的历史包袱。

【注释】我们几乎无法从美国新的《国家安全战略报告》或《四年国防安全评估报告》等官方文件中寻到“越战”的影子。【注尾】美国在阿富汗境内发动的反恐军事行动也再次证明了：单单以美国目前的常规军事力量而论，美国似乎不会再陷入一个“无法取得战场上军事胜利的战争泥潭。”军力上的全面优势极大地减低了美军伤亡的风险，曾令传统保守派在对外动武

问题上分外担心和谨慎的条件发生了改变。同时它也增加了（或延长了）国内民众和舆论对布什政府现行军事政策的认同，从而强化布什政府对外动武的信心。有理由认为，当前的布什政府在对外动武问题上的门槛的确降低了。唯一令其谨慎和担心的也许只有大规模杀伤性武器对美军的威胁。

陈东晓：上海国际问题研究所美国研究室副主任

