

论美国国际危机管理与国际战略的关系

冯海沧 (国防大学军事战略学博士生)

[内容提要]美国国际危机管理与国际战略具有密切联系。国际战略指导、制约国际危机管理,国际危机管理对国际战略进行调整与完善,并日益成为国际战略的重要组成部分。两者的有机结合与良性互动是美国国家利益得到最大限度实现的重要保证。

[关键词]国际危机 危机管理 国际战略 美国

200 多年来,美国国际危机管理成功地加速了美国崛起,其中一个重要原因是国际危机管理和国际战略的有机结合、相互促进。认清两者的密切关系,可以更好地把握两者的规律和趋势,为中国国际危机管理与国际战略提供借鉴,对在日益复杂的国际形势中最大限度地维护中国国家利益具有重要意义。

一、国际危机管理受到国际战略的制约和指导

国际战略具有时代性、稳定性和连续性,是针对相对较长时期的国际环境特征和国家长远、根本利益的需求而制定的全球方略,建立在一定预见性基础上。国际危机管理则具有即时性、个别性和离散性,是对突发事件的反应与控制,维护的是某时、某地的利益目标,每一危机的管理目标、手段都差别甚大,基本上无法预见。大体上,前者属战略层次,后者属战术层次。

然而,国际危机管理往往使国家骤然面临战略选择,甚至是和平或战争这样的重大战略抉择。因此,国际危机管理必须接受国际战略的制约和指导,否则就可能损害国家长远和根本利益。美国国际危机管理受国际战略的指导和制约主要体现在四个方面。

1、立足国际战略高度认识国际危机。首先,着眼国际政治斗争全局判断国际危机结构。科学判断国际危机是正确管理危机的前提,直接关系危机管

理的成败。作为“微观的国际政治”,国际危机必然有着错综复杂的国际背景和根源,惟有立足国际政治斗争全局,才能科学、深刻地认识危机。

如在 1823 年,由于英国试图遏制美国向拉美扩张而引发了古巴危机。英国诈称“神圣同盟”将武装干涉拉美,引诱美国与其一起发布宣言,共同保证不占有拉美任何地区,不允许原西属殖民地的任何地区包括古巴转让给其他国家。美国大多数政要包括门罗总统和两位前总统杰斐逊和麦迪逊鉴于英国的强大而都主张接受提议,而国务卿约翰·昆西·亚当斯则从当时全球战略形势出发,认真分析神圣同盟内部各国及其与英、西之间的错综复杂矛盾,指出神圣同盟没有“任何向我们进攻或在我们中间建立君主政治的意图”;表示决不相信“神圣同盟会恢复西班牙对美洲大陆的统治”;断言英国建议是一个圈套。这一深刻分析当时国际政治斗争全局而形成的正确判断,促使美国最后拒绝了英国建议,单独发表了后来被称为“门罗主义”的咨文,安然度过古巴危机,为美国后来在拉美扩张提供了广阔外交空间。

其次,着眼国际战略全局认识国际危机对国家利益的影响。对国家利益而言,国际危机既可能带来现实危害,也可能构成潜在威胁,有时则蕴藏重大

本文所论述的国际危机主要指军事、安全和外交危机。
参见詹姆斯·多尔蒂和小罗伯特·普费尔茨格拉夫著,阎学通、陈寒溪等译:《争论中的国际关系理论》,世界知识出版社 2003 年版,第 631 页。
杨生茂主编:《美国外交政策史》,人民出版社 1991 年版,第 92 页。

机遇。如果不能全面、深远地考虑国际危机的影响,就可能顾此失彼、因小失大,遗患无穷。只有着眼国际战略全局,才能透视某一具体国际危机对国家利益的全面影响,从而科学确定管理目标和手段,最大限度地实现、维护和发展国家利益。

1947年,英国因严重经济困难无力继续提供“保护”,使希腊和土耳其资产阶级政权面临崩溃,并可能被共产党政权取代,引发了希、土国际危机。在分析这一危机对国家利益的影响时,美国就充分显示出国际战略眼光。2月21日,英国向美国紧急递交了两份关于希腊、土耳其的照会,表示英国自3月31日之后将无力向两国提供援助,希望美国自4月1日起将此负担接过来。美国意识到“历史的转折关头已经到来,美国现在必须挺身而出,取代没落中的英国成为自由世界的领袖”。在这里,美国完全立足于国际战略高度来透视这一危机对国家利益和国际地位的影响。它深刻认识到,经过两次世界大战,不仅英国而且整个欧洲作为国际政治中心的地位已经丧失,美、苏即将成为国际格局的中心国家,希、土危机正是这一战略趋势的反映,是美国攫取世界领导地位的天赐良机。美国政府据此出台了“杜鲁门主义”,表现出高度的战略敏锐性和政治远见,为美国建立西方阵营、控制西欧、与苏联在全球争霸抓到了重要的契机。

2、国际危机管理目标服从、服务于国际战略目标。从理论上说,国际危机管理目标与国际战略目标分别反映了国家短期利益与长远利益,前者只能服从、服务于后者。实际上,在危机爆发时,民众压力、党派利益和国际环境等因素,往往使目标模糊、问题复杂而让决策者难以取舍。他们非有深刻战略洞见和坚定决心,无法践行这一原则。在多数重大国际危机管理中,美国均能将国际危机管理目标纳入国际战略轨道。

如,1860年美国内战爆发,英国认为这是分裂美国、遏制美国成为其强大竞争对手并对美洲进行渗透和扩张的千古良机,因而对美国南部持同情态度,制造“两个美国”。此时,爆发了“特伦特号”国际危机。1861年11月8日,南部两名代表乘英国邮轮“特伦特号”赴欧进行外交活动。联邦军舰在公海拦

截了这艘船,两名代表被强行带到波士顿。11月30日,英国要求立即释放代表并为此道歉,否则就断绝外交关系;同时宣布暂时禁止军火出口,在加拿大增兵8000人,海军部开始备战。美国国务卿也强烈主张对英开战。危机急剧升级,战争一触即发。但林肯总统洞悉英国借机发难、分裂美国的险恶用心,清醒认识到不能同时打两场战争,必须首先集中全力打赢内战、拯救联邦。这就是说,“特伦特号”危机管理目标必须服从、服务于维护联邦统一这一战略目标。因此,林肯总统最终决定妥协,避免战争。1862年1月1日,代表被释放,危机平息,美国挫败了英国图谋,有力保证了统一战争的胜利。林肯总统在谈到此次让步时曾表示:“这是相当难以吞咽的苦药丸,但感到宽慰的是,我相信英国在这件事上的胜利只是暂时的,等到我们胜利的结束战争之后,我们就会变得非常强大,以至我们能对英国使我们蒙受这种难堪而算总帐。”这反映出以国际危机管理目标服从国际战略目标的意图和抉择的艰难。值得一提的是,美国果然在战后向英国提出了“亚拉巴马赔偿”,要求英国赔偿因支持南方而给美国造成的损失,并获得成功。

3、国际危机管理手段受制于国家战略实力。国家战略实力是一定时期内国家政治、经济、军事和外交实力的总体水平,既包括国家客观具备的绝对实力,但更多地指在国际格局中的相对优势,其中经济实力和军事实力是基础。国际危机管理的实质是短时期内组织、协调国家力量,对抗威胁,实现、维护和发展国家利益。因此,国家战略实力在很大程度上决定了国际危机管理手段。

战略实力尚弱时,美国既无强大军事手段逼迫对手,又乏丰厚经济实力收买对手,危机管理大多选择外交手段,在大国间纵横捭阖,以度过危机;或者捕捉机会,趁势获利,甚至干脆忍辱让步,换得平安。在建国初期的一系列危机中,美国均是依靠宣布中立或拉拢英、法等大国支持才避免使危机酿成战争

[美]迪安·艾奇逊:《创世现场记——我在国务院的岁月》。转引自王绳祖主编:《国际关系史》第七卷,法律出版社1986年版,第115页。

卡尔·桑德堡:《林肯传》(中译本),三联书店1978年版,第368页。

并最终安然过关。1824年初,传闻法国将要干涉哥伦比亚独立事业,哥伦比亚根据门罗主义的原则,请求美国以武力保卫其独立。美国不敢开罪法国,只好不顾国际声誉,用狡黠的外交辞令拒绝哥伦比亚请求。而在北美大陆,美国对相对弱小的墨西哥则频繁使用武力,掠夺了大片领土。

随着战略实力增强,美国在国际危机管理中更多地采用军事手段。比如,1898年1月25日,美国军舰“缅因号”以友好访问为名驶入哈瓦那港。2月15日晚间,军舰发生爆炸,266名官兵死亡,引发了“缅因号”国际危机。在事故调查期间,美国内阁会议竟然决定:即便不能证明“缅因号”是西班牙所炸,也要让西班牙赔偿1000万到2000万美元,否则就出兵古巴,并提出了一系列西班牙难以接受的条件,甚至在西班牙接受了一切条件后依然对其宣战。二次大战巨额“战争红利”使美国战略实力迅猛扩张,国际危机管理使用军事手段的频率增大。美国国会组织的一项研究发现,从1798年到二次大战爆发前,美国在海外使用武力的事件共有162起,平均每年1.1次。而自1946—1989年冷战时期,美国较大规模军事行动约125次,平均每年2.8次。

冷战后10年,美国战略实力进一步膨胀。据世界银行统计,2000年美国占世界GDP总量31.54%,欧盟15国占24.89%,日本占14.93%,中国占3.45%,俄罗斯占0.8%;同年,美国研发投入占世界研发投入总额的45%以上,相当于其他几个大国研发投入之和。以此为基础,美国在国际危机管理中更是随心所欲地采取军事行动,1990—2000年间达到了40次,平均每年4次,其中对别国进行军事干涉的就有10次。理查德·哈斯总结道:“……与以前的军事干涉行动相比,如果有什么不同的话,那就是最近的10年内军事干涉的步伐加快了。”因此,战争的消耗也越来越大。自2003年对伊拉克战争开始至2004年9月7日,美国累计支出近1500亿美元。

4、国际战略主要方向决定着国际危机管理主要对手。国际战略主要方向就是美国国家利益最大或威胁最大的方向,随着国际战略在该方向的实施,美国必然与该地区国家或在该地区存在较大利益的国

家发生冲突,引起国际危机,使该地区国家成为美国国际危机管理的对手集中地。比如,“从19世纪90年代到20世纪40年代,美国对外政策主要是在世界上两个地区——拉丁美洲和亚洲,积极地促进政治稳定和推动美国的经济扩张。”于是美国便与亚太和拉美地区国家发生了一系列国际危机,如1898年美西“缅因号”危机、1902年委内瑞拉债务危机、巴拿马运河危机、1938年美日“帕奈号”国际危机等,其他地区则相对平静。

冷战时期,根据遏制战略和“边缘地带”理论,东欧和欧亚大陆边缘地带成为美国重要的战略方向,该地区国家如苏联、中国、越南、朝鲜等国遂成为美国国际危机管理重要对手,美国与它们之间先后发生过三次柏林危机、两次台海危机等,甚至有的危机升级为战争如越战、朝战。

1960年代中期尤其是1973年的石油危机后,美国空前强烈地意识到对石油的严重依赖性。蕴藏丰富石油的中东地区成为美国重要的国际战略方向,于是美国在此地区国际危机管理的力度和密度明显加大。在第四次中东战争中,美甚至甘冒与苏联发生军事对抗的风险,大力支持以色列打赢战争。1990年代以后,它又多次发动军事打击,两次发动战争,最终打垮萨达姆政权,其目的就是为了控制中东石油。

二、国际危机管理调整、完善国际战略

一个国家的国际战略反映了该国对国际形势、国家实力的主观预测和自我估价,但主观性的战略

美国声称:门罗咨文虽声称美国在拉美面临危机时不能熟视无睹,但只有神圣同盟作为一个整体蓄谋策划并派出同盟各国联军入侵美洲时,才构成咨文所说的“危机”,个别国家的偶然行动不能成为美国政府采取应战行动的理由。复照又说,即使上述意义的“危机”真正到来,美国政府也不能轻率行动,因为“根据美国宪法,此问题的最后决定权属政府的立法部门所有”,行政部门不得擅权行事。

见杨生茂:《美国外交政策史》,第204—205页。

[美]杰里尔·A·罗赛蒂:《美国对外政策的政治学》,世界知识出版社1997年版,第134、138页。

祁长松等:《美国究竟要干什么》,专利文献出版社1999年版,第359页。

李长久:“一超还是多极”,《现代国际关系》,2003年第8期,第6页。

刘卿、刘政:“冷战后美国危机活动探析”,《国际关系学院学报》,2003年第2期,第9页。

[美]理查德·哈斯:《新干涉主义》,新华出版社2000年版,第21页。

《人民日报》,2004年9月9日第三版。

杰里尔·罗赛蒂:《美国对外政策的政治学》,第12—13页。

必须适应不断变化的客观国际环境,才能维护或发展其国家利益。而国际危机管理作为一种综合性国家实力博弈,可使国家进一步认清客观国际环境和自身实力,推动国际战略的调整与完善,最大限度地实现国家利益。

1、国际危机管理多次导致美国国际战略的全面调整。独立战争期间,美国国际危机管理为赢得独立发挥了重要作用,同时也使美认清了欧洲列强把它作为政治砝码的意图,于是其国际战略由与法国结盟调整为孤立主义,以摆脱欧洲列强角逐的风险,全神贯注于国内统一与发展。正如美国外交史学家罗伯特·贝斯纳所说:“孤立主义不是一个自然事实,而是一种国家目标。美国外交家们远离欧洲列强间的斗争,不受欧洲首相们的影响,以一种追求独立国家利益的谨慎方式处理美国事务。”

在1823年的古巴危机中,美国意识到了欧洲列强对拉美的野心,遂趁势提出了“门罗主义”,进一步完善了其孤立主义的国际战略:隔离欧洲对美洲的干涉,使西半球成为美国的势力范围。

1898年的美西“缅因号”国际危机,则是美国羽翼丰满后,其国际战略由大陆扩张向海外扩张演变的重要转折点。通过美西危机和战争,美国对自身力量与需求有了新的认识,对美国建国以来的国际战略——孤立主义重新进行了审视。1902年,伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)出版了五卷本的《美国人民史》,他认为,第一代政治家宣称的不卷入欧洲外交事务的原则已经“寿终正寝”;美国已经从沉湎于国内发展转向海外扩张;美西战争以来,美国已“成为一个殖民帝国,在国际政治领域中获得了自己的权力位置,正在研究美国历史进程的人无不对已经发生的事情感到合理的惊叹”。于是,威尔逊放弃孤立主义,领导美国参加一次大战,提出了“十四点计划”,力图通过积极参与世界事务、主导世界秩序,扩展美国势力。但这一构想因与美国外交传统相去甚远,在国内未获支持而未能实现。这表明美国全球利益需求和实力尚不足以支持这一构想,无法实现国际战略的全面调整,以致不得不退回孤立主义。

孤立主义使美国在两次世界大战之间的一连串

国际危机中无法积极地去遏制法西斯势力的坐大,以至于最终自食其果,在珍珠港事件中遭受重大损失。正是这一惨痛的教训促使美国彻底改变了孤立主义国际战略。“以后的4年开始了一个全新的全球介入时期。”美国国际战略开始转向全球参与发展。罗斯福政府的战后目标包括经济和国家安全两个关键问题。第一个目标是在美国以及西欧和全世界恢复经济稳定和繁荣,第二个目标是构建新的国际政治秩序,这种秩序将使美国及其战时盟国的安全得以稳定和增进,以避免将来再次发生战争。

冷战期间,美国国际战略是遏制战略,而这一战略源于1947年希、土危机中形成的、支持“自由制度”与“极权”政体斗争的“杜鲁门主义”。美国通过“希、土危机”,不仅控制了希腊、土耳其,还加快了改造西欧的进程,推动了北约的建立和美欧团结。杜鲁门自己也认为:“这是美国外交政策的转折点,它现在宣布,不论什么地方,不论直接侵略或间接侵略威胁了和平,都与美国的安全有关。”

1991年的海湾危机使美国看清了苏联的衰落和国际环境的新变化。“一次地区性冲突——对科威特的入侵——没有显现出超级大国的对抗,这是第一次。联合国安理会不受冷战期间各种意识形态冲突的影响,像它的设计者所期望的那样——成为一支解决冲突和集体安全的力量——发挥作用,这也是第一次。”这两个“第一次”,使美国对自身实力更具信心,从而开始全面调整遏制战略,提出了以美国为领导,建立以“民主政治”和“市场经济”为基础的“稳定而安全”的所谓“世界新秩序”战略。

“9·11事件”后,布什声称遏制战略已经过时,必须抓住机会确立谋求“单极”世界的国际战略,开始了美国国际战略的全面转型。时任国家安全事务助理的赖斯敦促从根本上改变美国国际战略,以便抓住这一机会,重新界定美国的利益和对国际机制

Robert L. Beisner, *From the Old Diplomacy to New, 1865 - 1900*, Illinois, 1986, pp. 10 - 11.

王晓德:《美国文化与外交》,世界知识出版社2000年版,第137页。

杰里尔·罗赛蒂:《美国对外政策的政治学》,第14页。

同上。
《杜鲁门回忆录》第2卷,三联书店1974年版,第120、121页。

转引自高祖贵:《冷战后美国的中东政策》,中共中央党校出版社2001年版,第59页。

的立场。2002年4月22日,布什政府国务院政策计划室主任理查德·哈斯在美国外交政策协会的演讲中提出了“整合主义”。他认为,美国对外政策的目标应当是规劝其他大国在诸如反恐、制止大规模杀伤性武器扩散、支持自由贸易、民主、市场经济方面取得一致。“如果要问有没有一种可以代替遏制战略的思想,我认为肯定是有的,那就是整合理念。”“整合就是要将它们锁定在这些政策中,然后用机制来进一步将它们更加紧密地规制起来。”换言之,那就是创新国际机制,促使各国认可美国的领导地位,维持美国治下的“和平”。

2、国际危机管理局调整、完善国际战略。国际战略有可能在整体上是正确的,但个别部分需要调整、完善。美国国际危机管理在其中发挥了重要作用。

冷战期间,美国根据国际危机管理的经验教训,对遏制战略进行过多次局部调整。1950年朝鲜危机酿成美国对朝战争,其惨重代价使美国被迫在遏制战略的总体框架中调整对中国的政策。有证据表明,美国曾在台海危机和越南危机中竭力避免与中国发生直接武力冲突,从而使台海危机和越南危机得到控制。在越南战争中,更惨重的失败使遏制战略的可行性受到质疑,战略调整的力度随之加大。“美国在越南失败的后果之一是,自二战以来一直占统治地位的全球遏制苏联共产主义的政策受到美国政治中相互竞争的对外政策观念的挑战。”“尼克松和福特政府代表了美国冷战政策的全球遏制取向的第一次真正变化。国家安全政策从强调遏制苏联共产主义以保障全球安全的冷战变为强调与作为传统大国的苏联抗衡以促进全球稳定与秩序的现实政治。”

1979年阿富汗危机又使美国发现自己低估了苏联扩张的决心和势头,卡特总统时期遏制战略遂重新调整为与苏联的强硬对抗。里根则决心与苏联进行全面争夺,故在1983年3月提出了“战略防御计划”,企图以此提高核威慑能力,带动美国科技、经济发展,刺激苏联参与军备竞赛,最终拖跨苏联。

“9·11事件”后,美国国际战略的单边主义势头甚猛。但伊拉克危机使美国意识到单靠自身力量不

足以完成反恐、防核扩散、建立单极世界格局等目标,只好对国际战略手段加以调整,重新寻求联合国的道义援助和安理会新的决议支持、向大大小小的各种盟友提出多种援助要求、放下超级大国的架子而与法德俄等大国改善关系、收敛一度极其嚣张的单边主义政策等。目前这种调整尚未完结。

三、国际危机管理是国际战略的组成部分

二次大战后,各国都认识到难以承担战争特别是核战争的代价,美国作为核大国更是首当其冲地面临核打击的危险。避免与苏联直接军事对抗、加强核危机管理特别是避免核战争,成为美国国际战略的重要内容。冷战后,全球化程度越来越高,各地区、各因素互动效应增强,任何地区、任何方面的危机都可能威胁一国或多国的整体安全。同时,苏联解体使美国面对的威胁处于不确定之中,而美国国家利益的国际依存度又远高于世界各国。所以,国际危机管理越来越清晰地进入美国国际战略思维。

1、冷战期间国际危机管理在国际战略中开始凸现。美国以苏联侵略和共产主义扩张为最大威胁,在遏制战略中对战争爆发的背景、可能性、性质、原因、应对都进行了深入研究,构成其预防性危机管理的内容。1968年古巴导弹危机首次使美国国际危机管理提升到国际战略高度。

(1)预防危机成为冷战时期美国国际战略思维的重要方式。一是预知了美、苏之间爆发危机的危险性。二战后,美国彻底抛弃孤立主义政策,走向国际关系的中心,在全球范围内进行扩张。美苏争夺迅速在全球范围内展开。凯南在“8000字”电报中认为,“美苏两个大国处于针锋相对的境地。正是这一事实使目前的两极对抗具有爆发危机的性质。”二是强调要以发展壮大自己的实力来遏制苏联发动

《了望》新闻周刊,2003年3月3日,第9期。

同上。

在越南战争期间,约翰逊总统曾为某些行动(如攻击柬埔寨、老挝或北越)设立禁区,担心其会引起中国的军事干涉。

杰里尔·罗赛蒂:《美国对外政策的政治学》,第18页。

同上书,第19页。

李慎明、王逸舟主编:《2004年:全球政治与安全报告》,社会科学文献出版社2004年版,第3页。

梅孜:《美国国家安全战略报告汇编》,时事出版社1996年版,第312页。

侵略,预防危机。在著名的 NSC68 号文件中,美国针对苏联的威胁,提出了四种选择:无所作为;发动先发制人的战争;退回西半球量力而行;建设美国自己和盟国的军事实力及一般实力,尤其是大力扩充核力量,以实现力量平衡。文件仅肯定了第四种选择,认为这是无须战争即可遏制苏联、通过实力对抗,并最终迫使其改变苏维埃制度、消除美国威胁的唯一途径。这表明,美国开始有意识地预测危机并设计措施预防危机,预防危机成为美国国际战略思维的重要维度。

(2)核危机管理的战略地位突升。1945年8月美国向日本投放原子弹时,就有科学家认为美国面临的最大的敌人不是苏联,而是原子弹本身,应与苏联合作,加强对原子弹的国际控制。1949年8月苏联打破了美国的核垄断,使美国意识到人类面临核毁灭的危险。美国惊慌之余,决定立即研制破坏力更大的氢弹。美苏开始了恐怖的核竞赛。1968年古巴导弹危机,更使美国更直接地感受到核战争爆发的严重风险,从而开始把国际危机管理提升到取代军事战略的高度。此后加强对核危机的管理、避免核战争成为美国国际战略的重要内容。时任美国国防部长的罗伯特·麦克纳马拉指出:“从此之后不再有什么军事战略可言,取而代之的将是危机管理。”里根政府1988年国家的安全战略报告中说得明白:“核武器和洲际发射系统的出现……成为我们国家生存的主要威胁,40多年来,阻止核战争和减少其威胁一直是美国国家安全战略的重要目标。”

2、冷战后国际危机管理成为国际战略的重要组成部分。苏联解体10年间,美国难以确定主要威胁,只能习惯性地将对中、俄等地缘政治大国或异己的地区强国如伊拉克、朝鲜等,视作重要敌人。“9·11事件”虽使美国明确恐怖主义势力和“无赖国家”与大规模杀伤性武器的结合是最大威胁,但它们“不受国际制度和人类道德约束”,决策过程难为人知,行踪不定,威胁反而更扑朔迷离。加上美国是唯一超级大国,美国政府日益认为“任何危机都与我们的利益有关”。国际危机管理因此成为美国国际战略越来越重要的内容。美国国防大学副校长斯蒂芬·

弗拉纳根主持编写、2001年发表的《全球化世纪:全球化与国家安全》指出:“民主共同体需要一种主动的遏制、战略塑造和对局外世界中危险事件作出反应的策略。”其中,对“危险事件的反应策略”显然指国际危机管理。这表明美国已经将国际危机管理直接作为国际战略的组成部分。

(1)国际危机管理成为国际战略实施的安全保障。美国认为在相当长时间内,虽难有军事强国对其形成挑战,但种类繁多、遍及世界的国际危机却严重威胁其国家安全,只有加强国际危机管理,才能促进国际战略的顺利实施,保证美国安全。

1991年美国《国家安全战略报告》指出:“由于地区性危机是我们未来面临的主要军事威胁,解决这种危机的要求——以及我们的前沿军事存在的需要,将是决定我们未来军事力量结构和规模的主要因素。”1997年《四年防务评估报告》提出:“为了支持这个国家的安全战略(接触战略),美国军队和国防部必须以有利于美国的方式塑造国际安全环境,对直接的危机作出全方位的反应,现在就为不确定的将来的挑战做好准备。这三个要素——塑造——反应——准备——决定了现在和2015年美国国防战略的本质。”

“9·11事件”后,美国对20世纪90年代防务战略进行反思后认为:“应对不确定性是美国防务计划的中心原则”,故而提出“美国的防务计划必须设想突然袭击是正常情况,而不是例外。快速、决定性地应对突然袭击必须是21世纪防务计划的标志”。2001年《四年防务评估报告》指出:“国防部必须一面随时应对现有威胁,一面为迎接未来挑战做长期准备。为未来做准备和应付眼前危机的压力要求美

倪世雄、刘永涛主编:《美国问题研究》第三辑,时事出版社2004年版,第219—220页。

参见梅孜:《美国国家安全战略报告汇编》,第311页。

《国际危机管理概论》,时事出版社2003年版,第4页。

梅孜:《美国国家安全战略报告汇编》,第71页。

尼克松:《超越和平》,世界知识出版社1995年版,第129页。

转引自周建明:“全球化与美国的战略选择”,《世界经济研究》,2004年第2期,第12页。

参见梅孜:《美国国家安全战略报告汇编》,第234页。

参见周建明、张曙光:《美国安全解读》,新华出版社2002年版,第275页。

2002年美国国防部长致总统和国会的年度报告,见黄柏富:《“9·11”事件后美国国家安全战略文件选编》,第438页。

国必须权衡两者各自的风险。”针对2005年《国防战略》，国防部副部长费思说：“国家防务战略中的一个关键战略信息，就是人们应该不仅仅是思考在问题已经恶化或者引发战争的时候，再考虑如何应对，而是应该考虑我们应该采取何种行动，打造一种国际环境来阻止问题演化成危机。”在这里，预防危机已经成为国际战略。

(2) 国际危机管理成为国际战略实施的重要途径。“9·11事件”前，面对国际危机时间、地点和结构的极不确定性，美国就已认识到，如果危机爆发后再进行被动管理不仅会遭受极大损失，而且会疲于应付，最终失去控制，国际危机管理模式必须是“预防—准备”型，也就是通过塑造美国标准的国际环境，以彻底消除国际危机。这就使国际危机管理的过程，也同时成为美国国际战略实施的重要途径，这在两届克林顿政府的国际战略中均得到了明显体现。

1994年，克林顿首届政府提出以“参与与扩展”为核心的国际战略，指出在没有战略竞争对手的国际社会中，美国必须继续发挥强有力的领导作用，构建国际安全环境，保持重要地区的稳定与和平，扩大自由市场和民主“板块”的范围，确保美国基本国家目标的实现。这一战略明确提出将国际危机的预防性管理作为美国发挥领导作用的途径。“为了帮助解决问题、缓和紧张局势以及在冲突转化为危机之前将其化解，我们的领导作用必须以预防性外交为主——通过诸如支持民主、提供经济援助、在海外驻军、军队对军队的接触……来进行这项工作”。1997年，克林顿第二届政府提出以“塑造、反应与准备”为核心的国际战略，强调继续通过军事、经济、外交手段塑造有利于美国的国际环境，对直接的危机作出全方位的反应和为不确定的未来挑战作好准备，确保美国的领导地位不受挑战。其中，“对危机的反应”成为重点内容，“塑造”和“准备”也蕴涵了对国际危机的预防性管理。

“9·11事件”后，布什认定“邪恶轴心”、“无赖国家”在全球范围内支持恐怖主义，憎恨美国及其代表的一切，因而提出了以美国标准的“自由”统一全世界为核心的国际战略，表示“……将促使民主、

发展、自由市场和自由贸易的希望遍及世界的每一个角落”。

与美国国际战略调整相适应的是，美国国际危机管理也适时由“预防—准备”型转为“进攻—消除”型。美国认为恐怖主义势力和“无赖国家”会在“没有任何预兆的情况下使用”大规模杀伤性武器攻击美国，无从预防，难以准备，只能以先发制人的军事打击摧毁具有威胁能力的敌人，才能彻底消除国际危机根源。这一新型的国际危机管理模式，内含于美国以强力更迭敌对政权、改造世界的国际战略之中。阿富汗战争、伊拉克战争就是实践这一危机管理模式的尝试，极大推进了美国的国际战略。

(3) 国际危机管理手段与国际战略手段不断融合。美国认识到，改造国际环境不可能一蹴而就，而且美国标准也不可能得到所有国家、组织和个人的赞同。“在特定的条件下，恐怖主义者、无赖国家、地区性大国和未来的大国不赞同美国世界秩序的看法。如果它们这样行动，美国将面临着重大的抉择。”国际战略随时面临着重大挑战，国际危机随时可能爆发，必须积极做好应对准备，从而使危机管理手段与战略手段逐渐融合。如，在军队建设方面，美国认为，虽不可能确切获知未来敌人是谁，却有可能预见敌人将拥有何种能力来威胁美国利益。因此，军队建设模式由“基于威胁”向“基于能力”转换，便是一种国际战略手段，是为了保证军队成为国际危机管理的有效手段，也是为了在“关键的军事竞争行为领域享有稳固优势……以迎接今天的挑战、防备和遏制未来的威胁”。

再如，“9·11”后美国开始了全球军事部署的大调整，从长远来看是美国称霸全球的战略手段。“集
(转第9页)

参见《反恐背景下美国全球战略》，时事出版社2004年版，第473页。

《参考消息》，2005年3月21日，第5版。

1994年美国国家安全战略报告，参见梅孜：《美国国家安全战略报告汇编》，第251页。

2002年《美国国家安全战略》前言，见《“9·11”事件后美国国家安全战略文件选编》，第653页。

2002年美国国家安全战略报告，《反恐背景下美国全球战略》，第412页。

[美]理查德·哈斯：《规制主义》，新华出版社1999年版，第41页。

美国国防部：2001年《四年防务评估报告》，见周建明、张曙光：《美国安全解读》，第371页。

的危险。许多学者把“竞争性的选举”视为民主政体的重要标志,就此而言,伊拉克已趋近民主政治的底线。在历史上,由少数精英人物移植,甚至由外国强加的民主化不乏成功的先例(如二战后的德国、日本)。可以说,由美国这个强大外力推动的伊拉克民主化也存在着成功的可能。

然而,进一步的问题是,在存在种种结构性难题的背景下,如何才能保障伊拉克民主化进程健康发展,而不致重返老路?在第一次世界大战后,德国、意大利、波兰、西班牙等国相继建立了民主政权,但当遇到20世纪20年代和30年严重的经济危机时,许多民主政权就难以为继了。为什么民主制度在一些国家存在下来而在另外一些国家却没有?为何高水平的民主化未必持久?《最新民主化历程》一书曾列出了民主存续的五大要件。据此衡量,伊拉克民主化能否在历经坎坷后继续生存,关键在于它能否在民众中建立起根深蒂固的文化依恋,或者

说能否以实际政绩证明自身存在的合法性。

民主本不是万能的,民主选举(乃至民主制度)可以解决政府上台执政的“程序合法性”问题,同时为解决社会经济难题创造重要前提,却不能使种种现实问题自动解决(即不能解决“实质合法性”问题)。伊拉克政治进程亦复如此。而且,长期专制统治反而容易使民众对民主化产生一种不切实际的理想化预期——“毕其功于一役”,通过政治选举同时实现制度创新和繁荣经济。对于刚刚破土而出的伊拉克民主幼苗来说,这一任务是如此之重,以致轰轰烈烈选出的新政府一旦不能胜任这项工作,垮掉的将不仅是当权者,可能还有民主制本身。

(责任编辑:黄昭宇)

这些条件包括:1、具有正当性(包括地理正当性、宪法正当性、政治正当性);2、对游戏规则形成共识;3、限制获胜政党政策;4、贫穷阻碍民主巩固;5、种族、文化或宗教分裂限制民主发展。David Botter, David Goldblatt, Margaret Kiloh, Paul Lewis,《最新民主化的历程》,王谦等译,第656-658页。
[美]马克·E·沃伦著,吴辉译:《民主与信任》,华夏出版社2004年版,第92页。

(接第16页)中在西欧和东北亚的海外存在态势,已不再适应新的战略环境的需要。在新的战略环境下,美国的利益具有了全球性,世界上其他地区潜在的威胁正在上升。”美国最直接的目的却是增强对国际危机的快速反应能力。拉姆斯菲尔德对此做了解读:“……我们在全球的军事存在应该从静态防御转变为动态防御”,从而能“为预防意外事态而提高灵活性和快速反应能力,为对付恐怖活动等没有国界的威胁而废除地区分配。”

还有,二战以来,核武库是美国传统的国际战略手段,但美国2002年《核态势审议报告》则明确要求核武库的发展要同时考虑国际战略需要与国际危机管理需要。“(新三位一体)计划过程不仅必须制定各种灵活、预先计划好的非核与核选择方案,还应包括在危机或意外冲突情况下及时制定更多选择方案的充分适应能力。”它要求,在确定核打击能力需求时,以应对“突发事件”作为重要依据。这更是直接将国际危机管理手段与国际战略手段相归并。

综上所述,美国虽有国际危机管理与国际战略错位而使国家利益严重受损的情形,但总体上说,其国际危机管理和国际战略管理能够相互促进、相

辅相成。这是美国崛起的重要保证之一和美国国际战略思维的显著特色,也是具有普遍性的国际战略指导原则,反映了国际政治斗争的客观规律。未来相当长时间内,在没有大国或国家联盟对美国形成强力、全面挑战的情况下,美国所感受的威胁只会更加广泛,所面临的国际危机会更加复杂多样,必然更加重视对国际危机的预防与准备。同时,美国也必然会凭借强大的战略实力,加速推进国际战略目标的实现。因此,国际危机管理在美国国际战略中的地位也必将水涨船高,更加突出。研究美国国际危机管理与国际战略的关系,不仅有助于认清美国国际战略的走向及其规律,还可借鉴美国危机管理的经验与教训,以促进中国的危机管理,更好地维护和实现中国的国家利益。

(责任编辑:黄昭宇)

美国国防部:2001年《四年防务评估报告》,见《反恐背景下美国全球战略》,第477页。
《参考消息》,2004年8月17日,第1版。
参见黄柏富:《“9·11”事件后美国国家安全战略文件选编》,第101页。