

2019年第4期（总第4期）

国际战略与安全研究动态

INTERNATIONAL
SECURITY AND STRATEGY STUDIES
REVIEW

美国大战略中的新声音
国际战略安全研究领域新论点



清华大学战略与安全研究中心

CENTER FOR
INTERNATIONAL SECURITY AND STRATEGY
TSINGHUA UNIVERSITY

一、美国大战略中的新声音

2019年4月11日,新美国安全中心发布报告《大战略中的新声音》称,2016年总统大选引起美国公众及专家对国家利益的范围、现有威胁的性质、美国应承担的财政和军事负担、价值观和利益应在多大程度上助推国家行动等问题的深刻讨论。该报告汇集了七位美国新一代专家学者在这场美国战略讨论中的观点。

权力与实用主义:21世纪美国外交政策的改革

美国政策制定者更倾向于认为美国是一个保护盟国、促进民主与人权发展、遏制冲突及管理全球事务的不可或缺国家。但无休止的中东战争、“伊斯兰国”的崛起、全球民主的倒退、俄罗斯复仇主义的兴起以及中国的崛起证明,冷战后的美国大战略并不成功。对外军事干预是美国首要地位的特征,若美国坚持充当“世界警察”,将会继续陷入各种干预陷阱。美国的全球首要地位也常诱使美国的决策者高估美国的能力,使得美国的政策越来越远离现实,如美国的军事力量不足以应对中东纷乱与国家建设。随着其它国家的崛起和美国进入相对衰退期,全球力量平衡正在发生变化。美国在冷战期间大战略已经不适用于现代国家竞争。当前首要任务是重新审视美国的外交政策,限制美国全球目标,必要时进行战略削减。保留有益的联盟,缩小或退出代价高且过时的伙伴关系。保持强大的军事能力,但要减少军事承诺,更多地依赖除军队之外的外交工具。面对中国的挑战,避免陷入自我实现预言,减轻中国的恐惧的同时保护美国在全球贸易和海上通道中的优势。(艾玛·阿什福德, Emma Ashford)

新一轮长期斗争的大战略

美国为首的自由主义国际秩序使冷战后的世界变得更加民主和繁荣，它扼杀东欧与东亚不稳定因素，营造美国及其盟友占主导地位的环境。但全球国际秩序正在崩溃，美国面临着来自“修正主义国家”俄罗斯和中国的长期挑战。中俄两国建立强大的战略伙伴关系，残蚀自由主义国际体系边缘，进入民主世界的核心。当前美国国内两党形成了强硬的对华共识，并大力支持与俄罗斯进行竞争。人们越来越认识到中国在军事、外交、经济及意识形态领域对美国利益构成全面威胁。特朗普政府“美国优先”的外交政策削弱国际秩序，使美国的地缘政治效率降低。美国在台湾地区及乌克兰的让步并不会缓解不安全感，反而有利于提升中俄两国战略地位。通过分裂中俄两国来减少威胁并不现实。采取旨在孤立竞争对手的冷战式战略是不可能和不明智的，美国需实施既不“收缩”又不“扩张”，致力于维护国际秩序的大战略：恢复盟友对美国的信任与支持，结束与盟友的贸易争端；迎接思想挑战，孤立威权政府，向中俄发动政治战争；在大国竞争中保持与对手在气候变化等领域的合作，并不能忽视朝鲜、中东等地区问题；在竞争中推动国内体系改革。（哈尔·布兰兹，Hal Brands）

传递火炬：实施离岸平衡大战略的标准

特朗普对美国武装部队驻扎海外的价值提出质疑，引起学者对美国的全球角色的讨论。克制战略支持者认为美国的过度扩张浪费资源，长此以往会削弱美全球地位。美应追求狭隘的国家利益，削弱其在国外的军事承诺，以维护美国权力。离岸平衡战略要求美应将大部分军事干预的负担转移到地区大国身上，美国武装力量只是作为地区最后的平衡手段。作者认为美国应在欧洲、中东、东亚实施离岸平衡战略。在欧洲地区，俄罗斯并没有足够能力成为潜在霸权，美国应在保持北

约联盟的前提下，将非洲大陆第一道防线的责任转移给欧洲。在中东，地区冲突并不是美国核心利益，美国本土可能遭受的恐怖袭击才是美在中东面临的唯一威胁。美国应与当地部队合作，保持其在中东的部分任务，遏制“伊斯兰国”卷土重来。在东亚，中国的崛起对美在该地区利益构成长期威胁，但更大的风险是美可能会卷入地区争端，而这些争端只是美国的外围利益。美应放弃对台湾的承诺并撤出在朝鲜半岛部署的军事力量，与日本重新谈判同盟关系，从日本撤出空军与陆军力量，使日本在安全方面更加独立。减少在西太平洋军事存在也是有效控制中国崛起的方式。（贾森·卡斯蒂略，Jasen J. Castillo）

价值观驱动外交政策的美国大战略

冷战结束后，美国的战略要务是保持唯一超级大国地位。美国认为其有权干预世界事务以维持全球稳定，实质上美国的军事干预使美国和世界变得不安全。美国最大的失败是9·11事件后采取的预防性战争框架，使美国陷入无休止的战争当中。越来越多证据表明军事干预不能创造民主，也不能终止极端主义的蔓延。美国无法通过使用武力应对中国崛起、极端势力猖獗、全球威权轴心形成所带来的挑战，需重新定义多极世界的国家利益，即安全、团结、自决、平等和正义的价值观。建立集体安全观，不仅要保护美国人民，还要以可持续的方式保障世界各地的安全；与世界各国人民团结一致，美国外交政策需考虑他国人民的意愿再采取行动，而不是强加美国利益；支持各国的自决权需要美国支持他国政府的决定，以满足本国人民的需求和愿望；通过采取改革国际经济体系等措施结束经济、种族和性别不平等；美国须优先考虑人类免遭痛苦的政策，建立多边问责机制，并确保美国的行动遵守国际法和准则，建立一个更具包容性和负责任的世界体系。（凯特·凯泽，Kate Kizer）

军事干预与美国大战略的未来

军事干预在后冷战时期的美国大战略中发挥了核心作用，使冷战后的国际秩序更加稳定、自由。同时战争所造成的人员伤亡、财富损耗将军事干预置于美国未来大战略讨论的中心位置。展望未来，美国的军事干预强度将会不断减弱，但地缘政治竞争并不会完全排除使用武力。若未来的军事干预措施涉及核心战略利益，公众可能愿意承担更高成本代价。面对大国竞争对手的重新出现，常规军事优势的削弱以及国内政治压力，美需制定更有针对性的大战略，推动国家利益：应与塔利班达成协议结束美国史上最长战争；明晰国家利益概念，确立目标可避免无穷尽的战争；集中精力与中俄进行大国竞争，阻止中俄对亚洲和欧洲的美国盟友采取行动，并为冲突的每个阶段做好准备；美国应为未来的军事干预措施做好准备，以应对越来越高的干预成本和风险；勿陷入“新的军事干预形式可降低成本和风险”的假象。美国需要一个清晰的大战略，指导其在世界上的作用，并约束对军事力量的应用。（丽贝卡·莱斯娜，Rebecca Friedman Lissner）

美国需要外交政策吗？

从历史角度看，美国参与两次世界大战、在冷战期间保持对自由主义世界的领导、冷战后采取全球领导战略表明，保持美国的全球领导地位需要更丰富的外交政策。美国的外交政策被认为十分“奢侈”，它将大量的资源不受限制地用在反恐、防止核扩散和伊朗、朝鲜等问题上。美国总统可随时改变外交政策。近年由于新势力的崛起和地缘政治竞争的回归，许多美国民众认为外交政策应更多关注贸易、移民和国内不平等问题，美国可能不再负担得起全球领导责任。奢侈外交的时代已经结束，但安全和繁荣的时代可以继续。公众希望有一个更加关注民众利益的外交政策，因此建议美国的外交政策不仅应集中在贸易、移民和国际监管等领域，同时也应该关注国内重要的全球

性问题，如气候变化，腐败和网络空间监管等。（杰里米·夏皮罗，Jeremy Shapiro）

梦之安魂曲：1991~2018年美国大战略

根据美国在20世纪90年代初的优势，美国的单极世界可能会持续数十年。但由于美国大战略的失败，大国竞争在短短二十年后重新回归。冷战结束后，美国主导的国际社会中并没有出现类似于两次世界大战的战争，美国大战略似乎成功塑造了安全的国际环境，但其实是失败的。冷战后美国战略重心是接触潜在的竞争者而不是进行压制，如支持中国政治自由化和经济发展，最终促使中国长成强大的对手。美国与北约成员国、日本军事联盟的建立本应促进美国优势地位，却导致美国陷入与中国和俄罗斯的冲突之中，不得不承担更多成本和风险来保护盟友。同时美国在中东等地区的军事干预严重消耗美国资源。总之，美国冷战后大战略表面上很好，但在实践中却存在很大问题。鉴于美国大战略存在深层次矛盾，政策制定者应考虑重新调整，赋予盟国更多的权力来保护自身安全。（约书亚·R·伊茨科维茨·施弗林森，Joshua R. Itzkowitz Shifrinson）

文献来源：2019年4月11日，新美国安全中心《大战略中的新声音》，<https://www.cnas.org/publications/reports/new-voices-in-grand-strategy>

二、国际战略安全研究领域新论点

1、特朗普对华政策获美外交智库肯定。特朗普上台后对华政策的一大败笔是退出可遏制中国崛起的《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)，但此后采取更清晰的对华政策，扭转过去20年美政府对华战略意图

的误读。包括《国家安全战略》《国家国防战略》将中国视为竞争者；彭斯发表美国政府就中美关系最严厉的演讲；特朗普发动对华贸易战促使中国改变贸易做法；保持美国在亚洲地区投射力的存在等，唤醒了正在被中国威胁的美国。如果没有特朗普进行政治推动，美国可能还在继续梦游。但美要想成功对抗中国，必须推动（在印太地区）更大规模的私人投资，弥补美国退出 TPP 的损失，以对抗中国的“一带一路”。美国也应避免传统外交途径的缺失，开展高层战略对话避免美中对抗。

——美国外交关系关系协会资深研究员罗伯特·布莱克维尔 4 月发布《特朗普的外交政策比反对者所批评的要好》，<https://www.cfr.org/report/trumps-foreign-policies-are-better-they-seem>

2、美中较量将成为印太地区战略竞争主题。印太地区是亚洲和欧洲各国战略空间重叠的地区。21 世纪 20 年代末，中国会在经济和军事上成为美国战略竞争者。印太地区力量平衡将呈现“美中较量和地区力量分散化同步推进”的特征，即美国优势相对动摇、中国快速崛起，在这一基本格局下，将有诸多中等国家崛起。在西太平洋地区，美中军事平衡将缓慢变化，而东亚军事平衡将急速变化。这种非对称性使美国的同盟管理变得困难。美国需尽快适应这种变化，调整在西太不同地区之间的介入程度。同时，日本、台湾地区和东南亚国家作为“分散力量”能否构筑有效拒止能力则至关重要。此外，印度洋地区的焦点是航行自由以及欧亚大陆南缘地带的的影响力竞争。美中印三国在该海域势力平衡的演变，将对安全秩序带来决定性影响。随着中国提出“一带一路”倡议进军海洋，中国的军事投送能力和持续战斗能力将大大提高。但由于战略观和军事能力存在分歧，美日印澳四国联合应对中国存在局限性，美国“印太战略”的真正价值也将因此受到考验。

——日本庆应义塾大学教授神保谦4月17日发表在日本《外交》双月刊上的文章,《“印太地区”变成战略空间》。

3、以“柔道战术”应对“一带一路”倡议。鉴于美国并无抗衡“一带一路”倡议的充足资金,应采取“柔道战术”,利用“一带一路”自身存在的问题展开行动,具体包括:利用世界银行、国际货币基金组织等多边机构制定规则来遏制中国所谓“掠夺性”的贷款行为;宣传“一带一路”中所谓“腐败问题”,渲染中国为推进项目不惜贿赂当地官员。若与中国合作变成一种政治风险,就会有越来越多的国家持谨慎态度;利用美国新成立的国际开发金融公司帮助遇到“债务陷阱”国家。美国可利用其发达的金融市场来介入债务问题,代表债务国购买其债务,提供更长的还款期限。为实现这一目标,美国需克服若干不利因素:华盛顿缺乏投入大量资金的意愿;美国在交易中通常表现得不近人情;私营公司对在发展中国家投入大量资本尚无强烈兴趣。

——美国普林斯顿大学冲突实证研究项目副主任伊桑·卡普斯坦及联合主任雅各布·夏皮罗4月20日发表在美国《外交政策》网站上的文章,《对中国“一带一路”借力打击》。<https://foreignpolicy.com/2019/04/20/catching-china-by-the-belt-and-road-international-development-finance-corp-beijing-united-states/>

4、美国战略应避免夸大中国的优势与弱点。中国至少存在五个需长期面对的问题。一是人口状况不利。中国劳动力供给2015年已触顶,城镇化不再轻松获益。中国对老龄化带来的医疗费用攀升准备不足,这将拖累经济、加剧不平等。二是经济模式亟待转变。中国1978年后靠出口导向型增长模式取得发展,但今天已不再适用。美欧对互惠不足、国企补贴、知识产权等问题频繁表达不满,这将阻碍

外国对华投资。三是深水区改革难度巨大。具体包括司法独立、国企提质增效、户籍制度改革、政治体制改革等。四是中国经济快速发展已改变其政治需求。中国需要深层结构性改革，摆脱对高政府投资和国有企业的依赖。五是软实力“赤字”。过去十年，中国花费巨资来增加对其他国家的吸引力，但并未获得很好回报。美国战略应避免夸大中国的优势与弱点。未来 20 年内，包括中国在内的任何国家的总体实力都不可能超过美国，但随着中国和其他国家力量增强，美国将不得不学会分享权力。中国将越来越重要，美国与中国的关系将是“合作的对手”。

——美国哈佛大学教授小约瑟夫·S·奈 4 月 4 日在捷克世界报业辛迪加网站发表文章《中国有弱点吗？》，<https://www.project-syndicate.org/commentary/five-key-weaknesses-in-china-by-joseph-s-nye-2019-04>

5、制定新型作战概念应对大国挑战。美《2018 年国防战略》将战略重心从反恐转向与中俄竞争。冷战结束以来，美国战略界不再关注大国竞争与冲突，而是应对无法挑战美国霸权地位的行为体，为此美国忽视对未来战争的准备。近年来中国加快军事现代化步伐侵蚀美国的军事优势，使美国在亚洲地区边缘化。美国战略和战役假设都已过时，发展创新型的作战概念并实战部署新的组织和能力来应对挑战应成为国防部急需投资的重点。国会应委托多个政府和非政府组织制定战胜中俄“侵略”的作战概念，对作战概念提出基本要求以弥补定义缺口；国防部长办公室和联合参谋部应牵头发展联合作战概念，为创新概念和能力制定一套评价标准；对国防部和各军种领导人进行问责，明确其提议的投资项目如何支持相应的作战概念；各军种、联合参谋部和国防部长办公室应明确预算中的选项与作战概念保持一致，并通过分析和数据证明其有效性。

——美国战略与预算评估中心4月16日发布《拨开和平的迷雾：为新时代制定创新型作战概念》研究报告，<https://csbaonline.org/research/publications/piercing-the-fog-of-peace-developing-innovative-operational-concepts-for-a-publication>；新美国安全中心4月11日发布《实施国防战略需要有战胜中俄“侵略”的作战概念》文章，<https://www.cnas.org/publications/commentary/implementing-the-national-defense-strategy-demands-operational-concepts-for-defeating-chinese-and-russian-aggression>

6、美国制造“红色恐慌”将毫无意义。包括前国防和情报官员、军工企业代表、政客在内的一批美国人正在针对中国渲染“红色恐慌”，其目标是“通过公共教育和宣传，帮助美国抵御中国带来的各种常规和非常规危险”。他们将中国等同于苏联，认为“共产主义中国对美国构成生存和意识形态上的威胁”。但也有美国情报官员私下指出，这是在刻意制造恐慌，这种行动毫无意义。统治世界并不容易，虽然中国的目标是主导那些生存攸关的跨国经济领域，如能源、大宗商品、技术，但中国还面临住房、温饱、教育等问题，其国内还有大量工作要处理。中国并不是扩张主义者，它不会企图去征服世界。

——《亚洲巨人》系列丛书作者、洛约拉马里蒙特大学亚洲与美国问题知名学者、太平洋世纪协会副主席汤姆·普拉特4月9日在香港《南华早报》网站发表文章《美国最近的“红色恐慌”有所夸大，中国无意称霸世界》，<https://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/3005140/us-latest-red-scare-overblown-china-not-intent-world>

7、北约当前最大危险是缺乏强有力领导。从北约的创始人杜鲁门总统开始，每一位美国总统都把北约视为关乎美重大利益的组织。

但特朗普截然不同，他对北约第五条的核心承诺“对盟国之一发起攻击将被视为对所有盟国发起攻击”提出质疑，在应对俄罗斯方面表现得消极被动。此外，特朗普批评默克尔等欧洲民主领袖，公开支持匈牙利总理欧尔班·维克托等民粹主义者。特朗普是首位把欧盟称为美国的“敌人”而非伙伴的美国总统。但国会两党中的大多数人都不赞同特朗普认为北约对美国没什么价值的观点。即使特朗普想削弱美国对北约的承诺，甚至让美国彻底退出北约，也会在国会投票中受阻。民调显示，国会的行动与公众对北约的强烈支持相一致。

——哈佛大学教授古拉斯·伯恩斯、前美国驻北约大使道格拉斯·卢特4月2日在美国《华盛顿邮报》发表文章《北约最大的问题是特朗普》，https://www.washingtonpost.com/opinions/natos-biggest-problem-is-president-trump/2019/04/02/6991bc9c-5570-11e9-9136-f8e636f1f6df_story.html?noredirect=on&utm_term=.2c38ec33c187

8、深化欧中合作利于确定本世纪世界格局。意大利加入“一带一路”倡议及“16+1”机制凸显出中国在欧洲日益增强的影响力。欧盟对中国的焦虑不断增加，但4月9日召开的中欧峰会为双方提供了诸多合作机会，探讨覆盖建立多边贸易体系、应对气候变化等广泛领域。气候变化议题在中欧间具有较强合作性，中欧均认同通过合作创造繁荣且能源有保障的未来。鉴于特朗普政府放弃了气候议程，欧中之间此类合作更显重要。中国的气候雄心表现为计划在绿色经济领域投入巨资，以及利用次国家级碳排放交易试点计划的经验来指导国家模式的发展。欧中通过合作发展低碳经济的方向明确，这也将帮助欧洲与世界未来最大经济体建立更为紧密的联系。

——伦敦政治经济学院国际事务、外交和重大战略研究中心研究员安德鲁·哈蒙德4月6日在《阿拉伯新闻》日报网站发表文章《欧中合作将使双方受益良多》，<http://www.arabnews.com/node/1478536>

9、红海安全已成为全球安全问题。红海为地区提供极其重要的经济机会，但海盗和恐怖主义长期困扰着红海的安全。海湾国家已认识到，维护红海的安全既需要政治手段又需要经济手段。沙特开始开发境内的红海海岸，探索扩大与邻国交通联系的可能性，这将在红海沿岸产生协同增效效应，振兴区域经济。红海地区区域合作的重要目标是保护红海免受安全威胁，促进红海沿岸地区国家之间的贸易和投资。大规模的军事存在短期内仍至关重要，但从长期来看，如果没有发展，单靠军事力量将无法维持区域稳定，甚至还有可能对稳定 and 经济发展产生反作用。

——海湾合作委员会负责政治事务和谈判的助理秘书长阿卜杜勒·阿齐兹·阿卢韦谢杰4月1日发表在《阿拉伯新闻》日报网站上的文章，《为什么红海安全是一个全球问题》。<http://www.arabmews.com/node/1476051>

10、伊朗将针对伊斯兰革命卫队被认为定为“外国恐怖组织”采取回击。伊朗将在伊拉克、叙利亚、阿富汗等地利用各种准军事组织、什叶派民兵，鼓动代理人制造不稳定局势，要求美国撤出这些地区，削弱美国在当地的存在；伊朗拉拢库尔德人，削弱美国对其影响力，鼓动黎巴嫩真主党等代理人挑起与以色列的冲突，设法将以色列拖入叙利亚的内战；伊朗还将巩固与俄罗斯和土耳其的更紧密联盟，鼓励两国在国际和地区层面向美国施压；伊朗还将利用美国这一决定再次主张寻找解决制裁问题的方法，与美国的盟友尤其是伊朗核协议的支持者合作，削弱对伊斯兰革命卫队的定性，并向其说明特朗普决定将带来的冲突和战争的风险，鼓励其无视美国的决定。

——以色列《耶路撒冷邮报》中东事务分析师塞思·弗朗茨4月8日在该报发表文章《对伊斯兰革命卫队的定性的影响可能来自

诸多方面》，<https://www.jpost.com/Middle-East/Fallout-from-IRGC-designation-could-come-from-many-directions-586133>

11、俄罗斯和伊朗难以完全依赖中国摆脱困局。俄、中、伊在地缘战略层面似乎步调一致，但实际上中国与俄、伊的双边关系较为紧张，在经济领域表现最为明显。俄、伊一直对中国实体及机构投资两国的意愿不强而感到失望。中国除应对美国制裁压力，担心失去进入美国市场的机会，同时受自身利益驱动影响，可能会向美国制裁妥协，从而损害战略盟友的利益。中国一直对以双边结算系统支持俄罗斯去美元化犹豫不决。伊朗对中国的石油出口几个月来也有所下降。中国机构还可能利用自身相对俄、伊合作方的主导地位讨价还价，极力争取利益。俄、伊也担心过度依赖北京以致自身发展受限。应注意的是，俄、中、伊之间关系复杂，但仍愿在地缘政治层面上相互支持，如果美国继续实施经济制裁的侵略行为，那么替代性的全球经济结构或将形成，其开端已表现为莫斯科在去美元化政策上迈出的坚定步伐。

——英国皇家三军研究所国际安全研究室主任拉法埃洛·潘图奇3月25日发表文章，《俄罗斯和伊朗不能总是指望中国》，<https://www.ft.com/content/28d16a8c-4b24-11e9-bbc9-6917dce3dc62>

12、印度不会改变最低限度核威慑和不首先使用核武器政策。尽管有观点认为，印度正在发展一系列核打击力量，并将奉行先发制人战略。从其官方表态来看，印度无意突破现有的核战略。印度对于核武器的基本理念是确保使用核武器的可能性被降到最低。根据少数退休人士的言论或是基于少数几次试验就判断印度的核原则发生了变化，这将带来巨大的误导性。印度周边的核国家全都具备可信的二次打击能力，印度绝不能自欺欺人地认为，核打击能力加上弹道导弹防御系统能够帮助其逃脱核报复。鉴于核武器极大的破坏力，它们最适

合被当作惩罚性武器。就南亚而言，鉴于其人口密度，达到外科手术式的精准度从而进行能够令人接受的核打击是不存在的。因此，最明智的做法是投入力量建立核威慑能力，以表明它能够在有人使用核武器的情况下进行大规模报复。

——印度空军武力研究中心核安全课题负责人兼高级研究员曼普里特·塞蒂4月2日在美国外交学者网站发表文章《印度核能力建设看法：捕风捉影与现实检验》，<https://thediplomat.com/2019/04/perceptions-of-indias-nuclear-capability-buildup-ghost-hunting-and-a-reality-check/>

本期责编：周武华、安刚

支持单位：参考消息报社

清华大学战略与安全研究中心

办公地点：清华大学明斋 217

联系电话：010-62771388

电子邮箱：ciss_thu@163.com