

论艾森豪威尔政府的新面貌战略

刘 早 荣

[摘 要] 美国的全球遏制战略在朝鲜战争中遭受了巨大的挫折。继杜鲁门后走马上任的艾森豪威尔政府吸取了前人的教训,对美国的遏制战略做出了重大调整,调整后的战略被称为“新面貌”战略。“新面貌”战略以“用尽可能最小的代价取得对共产主义尽可能最大的威慑”为目的,其手段包括核威慑、联盟政策、心理战、秘密行动、与对手谈判等。“新面貌”战略自身存在着不可克服的矛盾和弱点,因而未能实现其预期的遏制目标。

[关键词] 艾森豪威尔;新面貌战略;美国

[中图分类号] D80 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2008)03-0365-05

美国自杜鲁门政府开始,对社会主义国家实施遏制战略。但是,美国的遏制战略实施并不顺利。新中国成立和朝鲜战争的失利使杜鲁门政府遭到国内多次围攻。1952 年 11 月,共和党人艾森豪威尔以批评民主党外交政策无力、承诺尽快结束朝鲜战争赢得大选。艾森豪威尔入主白宫后,对美国的全球战略做出了重大调整。调整后的战略被称为“新面貌”战略。关于“新面貌”战略,美国学界和政界对其褒贬参半。中国学界侧重于大规模报复战略与对华冷战关系的探讨。总的来看,目前还缺乏对“新面貌”战略的全面论述。本文拟对这一战略的提出、内容以及实施效果加以论述,以期更加全面地反映艾森豪威尔政府的新面貌战略。

一

艾森豪威尔新面貌战略的提出是美国内外形势变化的结果。

首先,朝鲜战争使美国政府的直接军费高达 1 299 亿美元,美国还付出了 5.4 万伤亡人数的惨重代价。如此之高的代价并没有赢得战争,这令美国国民强烈不满。1953 年,艾森豪威尔在描述其政策困境时说:“人民变得厌倦战争,尤其是在他们看不到决定性胜利结局的时候。”^[1](第 586 页)为了防止美国人民因厌倦战争重新回到孤立主义的老路,艾森豪威尔政府不得不尽快结束朝鲜战争,减少军费开支。

其次,1953 年 9 月,美国经济出现战后的第二次危机。工业生产总指数持续下降。朝鲜战争的高军费支出带来严重的通货膨胀、物价上涨,还有高达 99 亿美元的财政赤字^[2](第 146-147 页)。如何削减财政赤字,扭转危机中的经济,成为艾森豪威尔优先考虑的问题。正如艾森豪威尔在一次记者招待会上所说,“如果你从长期看不能维持生计,你的人民就遭到压制,你就有一种新的政府形式。”^[3](第 209 页)

第三,朝鲜战争使美国反共浪潮有增无减。1952 年,杜勒斯表示,“世界的 1/3 已经被贴着共产主义标签的帝国主义所统治,自由世界已经被缩小了,以至于不能再进一步失去任何部分,否则将危及自由世界的其余部分”^[4](第 128 页)。1954 年春,艾森豪威尔提出“多米诺骨牌”理论,认为如果印度支那倒向了共产主义,那么日本、菲律宾和泰国等都会跟着倒下去。他对国会议员说:“我们不能袖手旁观。”“自二战后共产主义对世界的横扫比 20 世纪 30 年代独裁者对世界的横扫还要快得多,无情得多”,必须

“直接面对这样不愉快的事实,要像 20 世纪 40 年代我们的大联盟对付我们的敌人那样去对付他们,并且打败他们”^[4](第 129 页)。艾森豪威尔和杜勒斯强化反共立场,除了美国只有高举反共大旗,才能促使美国民众和西方盟国在道义力量的“感召”下支持美国的霸权政策外,另一重要因素就是为推行针对社会主义国家的非对称打击战略制造依据。

第四,艾森豪威尔政府通过批评杜鲁门遏制战略上台,这使其对外战略不得不以所谓的“新面貌”出现。杜勒斯指责杜鲁门的政策是“一种把主动权拱手让给敌人的消极政策,它只是在共产党人选定了进攻的时间和地点之后,才对来自共产主义的危险做出反应,这样做的代价太大,以至于可使国家垮台,而这种政策的目的是仅仅为了维持现状”^[5](第 94 页)。艾森豪威尔说,“我们经不起让共产主义势力的否定性行为迫使我们满世界部署力量……我们需要自由决定在哪里能够最有效地出手打击。”^[2](第 146 页)为重新获得主动权,并减少打击成本,艾森豪威尔政府构思了以核威慑为中心的大规模报复战略。

第五,艾森豪威尔时期,美国在核武器数量和种类上的急剧增加为以“大规模报复”为核心的“新面貌”战略的出台提供了基础。

新面貌战略的提出还与艾森豪威尔和杜勒斯对美国国家利益和面临的威胁做出的新判断直接关联。1953 年 1 月 20 日,艾森豪威尔在就职演说中对美国的国家利益做出了阐释。鉴于杜鲁门遏制战略的不计成本,他强调:“我们正在进行一场冷战。这场冷战必须有某种目的”,而且,这一目的必须不止是单纯的“胜利”,因为不计代价和后果的胜利可以同失败一样是破坏性的,在核时代尤其如此^[3](第 6 页)。艾森豪威尔强调,要从根本上维护美国的利益,必须考虑为此付出的经济代价,不能损害了美国价值观和自由制度赖以生存的经济基础。总之,艾森豪威尔在界定美国国家利益时,将美国价值观以及自由制度的安全与美国经济利益紧密联系在一起,使之成为相互依存、不可分割的整体。

杜勒斯的威胁观也对新面貌战略的制定产生了重大影响。杜勒斯在分析苏联行为的根源时,集中强调了苏联行为的意识形态根源,把意识形态看作是苏联政策的决定因素和目的所在。他认为,苏联共产主义的目的在于“将自己的制度扩展到全世界,建立它的国家社会主义‘一统天下’”^[2](第 137 页)。杜勒斯强调美苏冲突的意识形态根源,意在强化美苏冲突的不可调和性,把美苏冲突长期化。正是由于共产主义威胁的长期性,美国必须将对苏联和中国的遏制长期化。将遏制长期化是艾森豪威尔与杜鲁门政府的显著不同之处。艾森豪威尔政府希望通过遏制长期化改变杜鲁门政府在应对苏联威胁时的消极被动状态,变被动为主动。艾森豪威尔认为,美国可以采用威慑手段阻止苏联不战而实现世界革命的目的。可以看出,遏制不仅仅被当作对付苏联的手段,而且成为艾森豪威尔政府全球战略所追求的目的。

二

根据上述分析和判断,艾森豪威尔政府制定了美国新的全球战略。1953 年 10 月 30 日,艾森豪威尔批准了关于美国国家安全基本政策文件,即 NSC162/2 号文件。该文件所体现的全球战略被称为“新面貌”战略。它集中反映了艾森豪威尔政府以最小代价、最大限度地遏制苏联集团的基本目标。核心理念是重新获得主动权,同时降低遏制成本。

NSC162/2 号文件首先对苏联的威胁进行了分析。认为苏联的威胁源自三方面:a. 苏联对非共产主义世界,特别是对美国的根本性敌视;b. 苏联巨大的军事力量;c. 苏联对国际共产主义组织和其它颠覆、分裂自由世界的工具的控制。苏联对美国的敌对建立在其信念之上,苏联始终认为,苏联集团和非共产主义世界之间存在不可调和的冲突,并相信最终必然战胜美国领导的世界资本主义。苏联的基本目标是继续巩固和扩大其势力范围并最终统治非共产主义世界。苏联将继续在很大程度上采用分化和颠覆的手段削弱自由世界联盟。

针对苏联威胁的性质,文件提出了三大目标。首要目标是美国必须“发展和维持强大的军事地位,尤其是以进攻性的打击力量实施大规模报复性破坏的能力”;美国及盟国的军队应在第一时间快速反应,对付苏联集团军队的进攻并坚守住重要地区和交通线;发展和维持有效的动员体系,防止破坏性袭

击,并在战争时确保胜利。文件提出,“美国必须以最低的可行代价,发展和维持必要的军事和非军事力量,阻止并在必要的时候对付苏联对美国或与美国安全息息相关地区的军事进攻”。为减少苏联进攻的风险,必须维持强大的安全姿态,重点在于拥有足够的进攻性报复力量和防御力量。为此,必须具备大规模核力量,包括必要的基地;完整、有效的大陆防御系统;美国及盟国军队的适当部署等等。其次,“维持健康、强大和成长的经济,通过自由制度的动作”,使之具有“在长期的竞争中提供必需的力量和迅速有效地转入全面动员的能力”。再次,维持道德和自由制度,维持美国人民支持必要的国家安全措施的愿望^[6](第578-596页)。

NSC162/2号文件在遏制社会主义阵营,保持美国对自由世界的领导这一根本目标上,与前政府完全一致,但在实施手段上有所创新。它提出了以最小代价,尽可能最大限度地遏制苏联集团,确保美国安全利益的新概念,尤其强调发展核打击能力与发展美国经济的平衡,艾森豪威尔更注重经济能力对保障美国国家安全利益的作用。另一个不同是,为了减少军费开支,主张确保“重要地区和交通线”的安全,而不是对自由世界做出一切安全承诺。文件认为,美国没有做出承诺的地区要由有关地区的国家自己承担,美国所要做的是帮助这些国家增强自我防御能力。这是美国安全政策的一个重大变化。

文件还精心设计了一套行动方案。这套行动方案包含五大要素。第一,“大规模报复战略”。用杜勒斯的话说,就是“在它自己选择的地方、以它自己选择的手段有力地做出反应”^[7](第357-359页),以便以最小的代价获得最大的安全效果。美国采用核威慑手段,是要给对手造成一种心理恐怖,使对手不敢轻举妄动。为达到威慑效果,美国政府大搞心理战术,摆出随时打核战争的架势。第一次台海危机之际,艾森豪威尔在NSC5501号文件中表示,“如果使用核武器能迅速和积极地制止侵略,达到政治和军事平衡,促进美国的安全利益,即使在一场局部战争中,美国也不排除使用核武器”^[8](第26-27页)。

第二,盟国战略。文件强调,“没有盟国的支持美国无法满足自己的防御需要”。美国需要盟国提供军事基地,也需要主要工业化(非共产党)国家的人力储备和经济资源^[6](第583页)。艾森豪威尔政府的盟国战略主要是完善杜鲁门时期已经实施的共同安全计划,通过双边和多边军事同盟条约,将盟国纳入美国主导的集体安全体系之下,构筑起对苏联、中国的军事包围圈,最终达到威慑苏中的目的。与前政府不同的是,艾森豪威尔只打算给予盟国有限的安全承诺与援助。文件规定,“在可预见的将来,美国给主要盟国提供的军事援助总量比目前更有限。如果能对美国的经济和贸易政策做出适当调整,从总体上取消经济援助应当是可行的。”^[6](第584页)“美国的军事援助必须最终减少,重要的是西欧各国必须建立尽可能大的防御力量。防止西欧遭到侵略的主要威慑力在于美国使用核打击的鲜明决心。美国在西欧地面部队的存在只是为增强自由世界联盟的力量和团结作贡献。”^[6](第584-585页)

第三,心理战。最典型的心理战是杜勒斯在东欧推行的“解放战略”,即和平演变战略。在亚洲表现为,对中国共产党的执政造成心理压力和困难。艾森豪威尔实施“放蒋出笼”;拒不承认新中国及阻止新中国获得联合国合法席位等,都属于心理战之列。

第四,“隐蔽行动”。隐蔽行动的目的是“损害苏联与共产党中国的关系,增加苏联对卫星国控制的困难,阻止苏联集团军事和经济潜力的增长”^[6](第595页)。美国从1948年开始授权中央情报局实施隐蔽行动。杜鲁门时期隐蔽行动的规模已很大,到艾森豪威尔政府时,则将其上升为国家战略,隐蔽行动的种类明显增多,如宣传,政治行动;经济战;为脱逃、躲避、撤离者提供政治庇护;针对敌对国家或组织的颠覆,包括援助地下抵抗行动、游击队和难民解放团体;支持当地反共分子等等。

第五,谈判策略。斯大林去世后,苏联外交呈现出缓和姿态。盟国要求美国做出相应的回应,以缓解过于紧张的国际局势。在盟国的压力下,NSC162/2号文件提出了保持与苏联谈判的观点。在这一精神的指导下,艾森豪威尔政府先后与苏联举行了三次最高级会议和五次外长会议,还有一系列较低级别的军控谈判;与中国共产党在日内瓦有过会晤,并开始了断断续续的大使级会谈。但这些谈判均未获得应有的效果。

新面貌战略的五个要素相互关联,共同服从于以最小的代价获得最大遏制效果的总目标。它是美

国在其常规作战能力严重不足的情况下,采取的降低军事成本的应对措施。

三

新面貌战略是否实现了以最小代价达到最大遏制效果的目的呢?美国国内对此有两种不同的看法:一种认为它实现了目标与手段的恰当结合,总体上符合美国的国家利益。理由是艾森豪威尔执政时共产主义未大面积蔓延,美国的国防开支保持平稳,与执政初比,后期的国防开支呈下降趋势^[2](第 164 页)。另一种则持否定态度,认为该战略是失败的。对其效果究竟应作何评价,这要从新面貌战略的内在逻辑入手。新面貌战略的目标可以分解成两部分:一是尽量节省成本,使付出的代价最小化;二是尽可能实现最大的遏制效果。应当说这两个目标均未实现。

考察艾森豪威尔政府的国防开支就可以发现,在美国历届政府中,艾森豪威尔政府的国防开支最大。由于大举推行大规模报复战略,艾森豪威尔政府不仅没实现降低遏制成本的目的,反而将国防开支维持在最高水平。杜鲁门执政的头一年,二战尚未结束,国防开支占政府总开支的比重最高,达到 85.7%,但杜鲁门整个任期内国防开支占政府总开支的比重平均为 50.7%。艾森豪威尔的继承者,肯尼迪、约翰逊政府的国防开支占政府总开支的比重平均也只有 45.2%。艾森豪威尔执政的 8 年,平均则达到 57.2%^[2](第 359 页)。数据表明代价最小化的目标并未实现。《遏制战略》的作者,约翰·加迪斯之所以认为艾森豪威尔政府的国防开支呈下降趋势,只是将其任期内不同年份的国防开支比重作比较,却未与其它几届政府的国防开支作比较。这是不全面的。

是否又实现了最大限度遏制共产主义的目标呢?同样没有。艾森豪威尔执政时期,没有出现所谓共产主义的大面积蔓延,是因为共产主义的蔓延本身是不存在的,它是艾森豪威尔政府夸大共产主义威胁而制造的一个“幻象”。至于遏制共产主义,那根本就是一句空话。正是由于新面貌战略核大棒威胁的刺激,苏中两国不但没有被削弱,反而相继都发展成为核大国,在国际上的影响力都大大增强。

新面貌战略无法实现其既定目标,是由其内在矛盾决定的。新面貌战略的构想看似合理,实则充满了种种矛盾。艾森豪威尔政府将核威慑作为新面貌战略的主要支柱,在实施新面貌战略的过程中,过度依赖核威慑,导致其战略具有致命的弱点。

第一,核威慑以美国拥有绝对的核优势为前提,一旦美国的核优势地位下降,将达不到威慑的效果。1957 年 10 月 4 日,苏联发射了第一颗人造地球卫星,在美国掀起巨浪。它意味着苏联拥有对美国本土实施远程核打击的能力,美国直到第二年 8 月才试射成功第一颗洲际导弹。美国不得不承认,苏联与美国陷入了核恐怖平衡。当双方形成核恐怖平衡后,核威慑等于完全失去了应有的威慑力。到 20 世纪 50 年代中期后,美国国内开始出现对大规模报复战略的尖锐批评,认为其是真正断然放弃外交和军事主动权的战略^[9](第 161 页)。

第二,过分依赖核威慑,忽视其它手段的运用,导致其战略失去灵活性,不仅没有重新找回战略主动权,反而陷入更大的被动。艾森豪威尔政府认为美国的核力量足以威慑对手,阻止对手进攻的企图,在核武器面前,常规武器无足轻重。然而,万一核威慑无效怎么办?美国的计划是让盟国的常规力量来弥补核威慑的漏洞。事实证明,盟国的常规力量还不足以应对局部发生的常规战争。1954 年,法国军队在越南奠边府的惨败,不仅是西方阵营无力取得有限常规战争胜利的表现,也是美国无法利用核威慑改变这一局面的有力证据。美国无力对付局部有限战争导致的另一结果是美国丧失了对局部战争的控制与指挥权。盟国常常按照自己的判断行事,不服从美国的指挥。

第三,核威慑在对对手造成威慑的同时,也给盟友带来极大的心理不安。新面貌战略中的“核威慑”与“盟国战略”发生了冲突。盟国担心一旦美苏之间发生核战争,盟国将不可避免地要成为核战争的炮灰。对核战争的严重恐惧,使盟国反对美国进行核战争。盟国的反对使美国的核打击从来都不可能成为现实选择。

第四,新面貌战略无法应对第三世界的民族解放运动。艾森豪威尔政府对民族解放运动心态很复

杂,一方面在联合国支持民族国家摆脱殖民统治,以削弱老的殖民主义国家。另一方面,又惧怕民族解放运动受到共产主义的“渗透”和“诱惑”,想控制和左右民族解放运动,甚至将其引向反共。第三世界国家在历史上都曾遭受殖民统治,对西方的干预极为敏感。艾森豪威尔政府夸大共产主义的威胁,把一切民族解放运动都看成是共产主义渗透的结果,甚至把民族解放运动当作共产主义来反对,必然遭到第三世界国家的坚决抵制。

第五,受盟国策略和核威慑战略的制约,谈判策略形同虚设。美国迫于盟国压力而谈判,但盟国因素使美国难以把握谈判尺度。拒绝谈判,受盟国责备;走得太远,又担心盟国怀疑美国出卖盟国利益。由于过分相信核威慑,艾森豪威尔政府根本没有打算真正通过谈判来解决与共产主义的对抗问题。由于缺乏诚意,在与苏联谈判过程中,美国态度强硬,出尔反尔。与中国的有限接触亦是如此。美国为此在国际上背上背信弃义的恶名,外交陷于被动,也失去了一次次与苏、中达成妥协与缓和的机会。

总而言之,艾森豪威尔的新面貌战略并未达到预期的目标,也没有增强美国的战略主动权。相反,由于其内在的矛盾,美国外交策略失去应有的灵活性,在外交上陷入被动,最后被肯尼迪政府的“灵活反应战略”所代替。

[参 考 文 献]

- [1] U.S. Government Printing Office. 1960. *Public Papers of the Presidents: Dwight D. Eisenhower, 1954*. Washington D.C.
- [2] Gaddis, John Lewis. 1982. *Strategies of Containment*. New York: Oxford University Press.
- [3] U.S. Government Printing Office. 1960. *Public Papers of the Presidents: Dwight D. Eisenhower, 1953*. Washington D.C.
- [4] Gaddis, John Lewis. 2005. *Strategies of Containment*. New York: Oxford University Press.
- [5] 斯帕尼尔:《第二次世界大战后美国的外交政策》,北京:商务印书馆 1992 年版。
- [6] U.S. Government Printing Office. 1984. *Foreign Relations of United States, (Abbr. FRUS) 1952—1954*, Vol. 2. Washington D.C.
- [7] Dulles, John Foster. 1954. “Policy for Security and Peace,” *Foreign Affairs* 32(4).
- [8] No. NSC5501, Basic National Security Policy, January 9, 1955, in *FRUS*, 1955-1957, Vol. 19.
- [9] 基辛格:《核武器与对外政策》,北京编译社译,北京:世界知识出版社 1959 年版。

(责任编辑 叶娟丽)

On Eisenhower Administration's “New Look” Strategy

Liu Zaorong

(School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Abstract: The America strategies of containment suffered a great frustration in the Korean War. Eisenhower administration drew a lesson from his predecessor, Truman Administration, and made a great adjustment with the strategy of containment. The strategy adjusted was called the “New Look” Strategy. The goal of the New Look was to achieve the maximum possible deterrence of communism at the minimum possible cost. Its means included nuclear deterrence, alliances, psychological warfare, covert action, negotiations with the adversaries and so on. The New Look strategy itself had insurmountable contradiction and weakness, therefore, it couldn't achieve expected goal.

Key words: Eisenhower; New Look Strategy; U. S.