

■ 国际政治与国际关系

美国“先发制人”战略评析

郭 真

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 郭 真(1964-), 女, 山东烟台人, 武汉大学政治与公共管理学院政治学与国际关系学系博士生, 主要从事现代国际关系研究。

[摘 要] “先发制人”战略是新世纪美国国家安全战略和军事战略之要核, 反映了《美国国家安全战略》报告的核心内容, 是布什政府对“9·11”事件后世界总体形势的判断, 也印证了美国单超独霸的计划和理论, 而伊拉克战争又是此战略的首次实验。“先发制人”战略的确立, 意味着美国进行了自冷战后的最重大的国家安全战略和军事战略调整, 表明美国在某些场合已经放弃了在冷战时期所奉行的“遏制与威慑”战略, 已经并必将对国际秩序和机制产生重大而深远的影响。

[关键词] 美国国家安全战略; “先发制人”战略; 伊拉克战争

[中图分类号] D08 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2005)02-0189-06

先发制人(preemptive options)作为一种军事原则, 古今中外, 早已有之。就美国而言, 近二三十年来的例子就有里根政府对格林纳达和老布什政府对巴拿马的入侵。但是, 将“先发制人”上升为国家安全战略和军事战略却是在 2002 年 9 月之后。当月, 布什政府公布了新的《美国国家安全战略报告》^[1](P. 1-35)。《美国国家安全战略报告》(下简称《报告》)正式提出向恐怖分子和敌对国家实施“先发制人”的战略。《报告》强调: “传统的威慑概念对恐怖主义敌人不起作用”, 因此需要提出“先发制人”战略, 其目标主要是“恐怖主义组织及其支持的国家”。美国制定“先发制人”战略, 是以美国所面临的国际和国内安全环境为依据的。美国认为, 美国当前面临的最重大的威胁是恐怖主义与大规模杀伤性武器的扩散。为防止这种威胁降临到美国头上, 美国要对各种恐怖主义及庇护国家, 一些拥有大规模杀伤性武器或正在寻求拥有这种武器的国家或集团发动“先发制人”的打击。

一、“先发制人”战略的由来

(一)“先发制人”战略的提出与形成

从军事层面上说, 伊拉克战争是一场“先发制人”的战争。伊拉克战场上美军特种作战部队、陆军、空军、海军和海军陆战队各军种参加的联合作战, 全面试验和检验了美军应对新世纪多样化威胁的联合作战理论, 从先发制人的“斩首行动”到“震慑行动”和后来的巴格达战役, 无不体现了美国利用一切有效的先进手段和作战样式攻击敌方“心脏”和“重心”之“先发制人”的指导思想。无疑, 伊拉克是布什政府“先发制人”战略的第一个实验场。然而, “先发制人”战略并非始于一时的权宜之计。下面请看一组数据: 2002 年初, 小布什在发表国情咨文演讲时, 明确地提出朝鲜、伊朗、伊拉克是支持恐怖活动和输出大规模杀伤性武器的“邪恶轴心”, 声言美国将使用一切必要的手段来保证国家的安全。2002 年 6 月 1

日,布什在西点军校论证“先发制人”战略必要性,同年 7 月 13 日,美国媒体披露五角大楼“先发制人”打击计划,9 月 20 日,布什政府正式公布《美国国家安全战略报告》。《报告》首次对先发制人进行较为系统和全面的阐述,并将其上升到战略层面。“先发制人”战略的提出,说明美国国家安全战略发生了重大变化。虽然美国并没有完全放弃“威慑遏制”政策,但其已经成为非优先的选择,美国将根据自己的判断,对恐怖主义和所谓“流氓国家”进行“先发制人”的攻击。《报告》明确指出,美国的军事力量必须威慑对美国、美国的盟友和朋友的利益构成威胁的事物。同时,《报告》指出:“我们必须准备在无赖国家及其恐怖主义门徒能够威胁,或使用大规模杀伤性武器打击美国以及我们的盟国和友邦之前制止它们。”可见,“先发制人”将同“遏制”和“威慑”一道成为美国国家安全战略的组成部分。

(二)“先发制人”战略思想的强化

2003 年 2 月 14 日,布什政府又公布了《打击恐怖主义国家战略》(以下简称《战略》)。这是美政府对上述《美国国家安全战略》中反恐部分的扩展和细化,集中体现了布什的反恐战略的思想,并且凸显出“9·11”事件后打击恐怖主义已成为美国国家安全战略的重要组成部分。该战略有以下几个特点:第一,进一步强调了所谓“先发制人”的思想,明确了打击恐怖主义的进攻性原则。第二,分析了反对国际恐怖主义的严重性、复杂性和长期性,认为反恐斗争不会迅速和轻易地结束,必须防范新的恐怖主义的出现。第三,指出防止恐怖主义分子获取或制造大规模杀伤性武器是美国的一个核心任务。对付恐怖主义的措施必须是全方位的,包括外交、经济、法律、财政、信息和情报等各个方面。另外,《战略》详细阐述了打击恐怖主义的目标,将其归结为 4 个方面(即所谓“4 D 战略”):消灭(Defeat)恐怖主义分子及其组织;阻止(Deny)恐怖主义分子获得资助、支持或庇护;减少(Diminish)恐怖主义分子企图加以利用的基础条件;保护(Defend)国内外美国人民及其利益。总之,《战略》发展了先发制人的预防性干预战略,具有明显的进攻性和强烈的单边主义色彩。

(三)“先发制人”战略的形成背景

按照布什的国家安全顾问赖斯的说法:“先发制人”是为了适应“9·11”后国际形势的需要,“9·11”撼动了国际政治的基本结构;伊拉克战争结束后,赖斯于 2003 年 6 月在伦敦国际战略研究所的讲话中又称,“多极世界不能促进和平”。笔者认为,布什政府出台上述《报告》和《战略》,有其深刻的国际和国内背景。从国际层面上说,国际力量对比失衡刺激了美国的霸权欲望。当今的美国,一方面是冷战结束以后世界惟一的超级大国;但另一方面,面对恐怖主义等威胁,美国的国家安全也面临着空前的现实威胁而显示出脆弱性。“9·11”成为一件深刻影响和改变美国对世界格局、威胁来源和对应手段等核心问题看法的重大事件。美国认为,“9·11”后,世界从“后冷战时代”(以不确定性为主要特征的过渡期)进入了“后后冷战时代”(Post-Post-Cold War)。“9·11”事件发生后不久,美国军事打击阿富汗得手,更加助长了美强化全球战略攻势的气焰。在这种新形势下,美国认为必须对其战略做出重要调整,将反恐和防止大规模杀伤性武器的扩散作为美国的战略重点。美国的战略观为此出现了自冷战结束以来最深刻的变化:军事、国防、安全战略问题由“基于威胁”到“基于能力”^[2](P.4),由倡导“预防性防务”到强调“先发制人”;核战略则以“单方面确保摧毁”取代“相互确保摧毁”;导弹防御系统问题也最终结束辩论重新上马。“布什主义”、“先发制人”、“邪恶轴心”、“反恐划线”等一系列新的军事、外交术语不断涌现。总之,布什政府借“9·11”后美国公众的危机意识上升,打出“反恐”和“防止大规模武器扩散”的旗帜,更加信奉军事实力和强权即公理。

然而,美国国内因素是主要原因。首先,冷战结束以来,美国国内新保守主义派的力量不断发展壮大。新保守主义派的主要政策主张是:在国内,强烈要求增加国防预算,部署国家导弹防御系统(NMD),实现所谓的“绝对安全”;在外交政策上,强调以美国的军事力量实现其称霸世界的目标,不惜以军事干涉推进美国的国家利益,而不顾及其他国家的利益和反应。新保守主义派在政府中得势,其国家安全战略被“鹰派人物”,如副总统切尼、国防部长拉姆斯菲尔德、国防部副部长沃尔福威茨所把持。鹰派人物贯以“冷战思维”来思考问题,过于倚重于美国的军事力量,出台一种“先发制人”的国家安全战

略报告便是“水到渠成”之事。

其次，美国与全球其他国家在军事能力上的差距正在迅速拉大，这为美国追求独霸全球的目标提供了坚实的物质基础。美军建立在收集和处理信息方面的进步基础之上的各类技术，在10多年来被不断地应用于美军建设，目前正开始以“变革”美国军事行动的方式来影响美军的体制和指导原则。美国2003财年的国防预算达3790亿美元，2004财年的国防预算则达4000亿美元以上^[3]（P.1），占全球军费总支出的36.3%，超过了位于其后的15个最大的国防支出国的军费总和。美国拥有占绝对优势的核力量，全球主宰性的空军，惟一的、真正的远洋海军，以及在全球投放打击力量的独一无二的能力；由于其他国家与美国在军事研发（Military R & D）支出上的巨大差距（美国3倍于仅次于它的六大军事强国的军事研发支出的总和），美国已经使别国无力在军事上赶上它。

最后，是美国国内的军工利益集团极力推动的结果。美国国内的军工“铁三角”极力渲染美国所面临的安全威胁的严重性，借此鼓动布什政府增加国防预算，使它们从中大发军火财。军工“铁三角”是指以国防部为代表的联邦政府部门、参众两院军事委员会和拨款委员会中的国防事务小组委员会为主的国会部门，以及国防工业实体（包括与武器生产有关的军工企业、实验室、研究部门、工会、商会等）。众所周知，布什上台就有军工企业的背景。布什政府发动对伊拉克的战争，过分强调维持美军的绝对优势的重要性，在很大程度上就是受到军工“铁三角”追求其私利的推动。

二、“先发制人”战略的主要特点

与美国1999年公布的《新世纪国家安全战略报告》以及以往的《国家安全战略报告》相比，《报告》反映出布什政府在国家安全观上的诸多新观点，其中“先发制人”战略成为核心。笔者认为，“先发制人”战略拥有鲜明的特点。

第一，强调进攻性和综合运用各种手段。笔者认为，在美国国家安全战略中，“先发制人”战略与以往不同，可谓“进攻性现实主义”的浓缩版。进攻性现实主义是当前美国主导国际关系理论之一，其主要观点认为，只有最大限度地增强美国的实力，才能最大限度地保障自身安全，认为进攻是最好的防御，“战争即和平”^[4]（第3版）。整个《报告》的字里行间，都透露出布什政府致力于追求军事上的绝对优势和绝对安全的热望和霸气。《报告》在多达12处指出，无论联合国是否授权，无论盟国是否合作，美国只要认为有必要，就会对任何一个敌对国家或者拥有大规模杀伤性武器的恐怖组织，予以先发制人的军事打击。根据“先发制人”的理论，美国可以在潜在的威胁还没有完全形成之前，便动用武力将其扼杀。赖斯曾强调说：“强有力的军事力量在国际政治和安全领域至关重要。”当然，“先发制人”战略并非仅仅局限于军事打击，还包括外交孤立、经济制裁、金融封锁等手段，以及这些手段的综合运用。美国在伊拉克战争前后的做法也印证了这一点。

第二，是对“遏制”（containment）与“威慑”（deterrence）战略的重大调整。众所周知，1947年，杜鲁门总统针对苏联的威胁而提出的“遏制”与“威慑”战略，一直延续到冷战结束之后，跨度长达近50年。现在，布什政府认为，“无赖国家”和恐怖组织正在以恐怖手段，或者将在不远的未来利用大规模杀伤性武器，对美国及其盟友发动隐蔽的、突然的袭击。要想成功地阻止和应对这些“非对称性威胁”，传统的遏制与威慑战略已经显得力不从心，必须以“先发制人”战略取而代之。具体行动是，布什在伊拉克战争之前便把“先发制人”跟萨达姆·侯赛因统治的伊拉克联系起来。美国参议员爱德华·M.肯尼迪曾明确指出，“先发制人”战略与以往“遏制”与“威慑”战略大相径庭，甚至在措辞上也应该将它们截然分开^[5]（P.30）。

第三，以反恐为首要任务，注重消除大规模杀伤性武器（核、生物和化学武器，以下简称WMD）。《报告》在把反对恐怖主义作为当前第一位的任务的同时，把阻止WMD的扩散放在了仅次于反恐的位置上。《报告》专门列出一章（第五章），详尽地论述了防止WMD扩散的问题，这在美国历次国家安全战略报告中尚属首次。《报告》认为，在冷战时期，WMD被视为最后的选择，使用它们的人也要冒被毁

灭的危险。但在目前,WMD“可以被秘密研发,也可以不动声色地得到部署,使成为攻击目标的国家几乎没有时间察觉敌人的意图或制订对策”;“无赖国家”和恐怖分子已把 WMD 当做他们勒索美国及其盟国的工具。回顾伊拉克战争,美国之所以不顾国际社会的反对,置若罔闻地在伊拉克周边屯兵备战并对伊拉克动武,就是打着伊拉克可能拥有 WMD 这一“金色”招牌的。

第四,具有强烈的单边主义色彩。单边主义是表现于国际关系领域的一种对外政策行为方式。冷战结束以来,美国领导世界的欲望日趋强烈。但无论是老布什的“世界新秩序战略”还是克林顿的“参与与扩展战略”,都是以美国主导下的“国际合作”为前提的。尽管他们也怀有单边主义偏好,但这并没有成为主流。小布什上台以来,美国的单边主义急剧膨胀,已经成为本届政府对外政策的一个标志性特征。他在执政仅半年多的时间里就做出了一系列令包括西方盟国在内的整个国际社会失望和无奈的举动。“9·11”后,美国把外交重点转向建立国际反恐联盟,争取各国对其反恐战争的支持。但即使在此情况下,布什政府的单边主义也没有多少收敛,反而被奉为圭臬。在反恐问题上,《报告》指出,在实施“先发制人”战略时,美国应首先与同盟伙伴进行协商。美国希望得到盟国的支持,但有没有盟国的支持不是决定美国是否采取行动的惟一因素。正如拉姆斯菲尔德所言,要由任务决定盟国,而不是盟国决定任务。布什政府所推崇的单边主义政策,实际上是以单边主义为主线,以追求美国的绝对军事优势和绝对安全为目标。

总之,正是由于上述种种巨大的转变,使部分美国学者认为布什政府完全改变了自冷战以来美国形成的现实主义和自由主义外交传统,是在追求一种全新的“帝国主义战略观”^[6](P.44)。法国《世界报》2003 年 4 月 25 日的文章则尖锐地指出,美国是“后现代帝国主义”,追求的是美国价值观的实现。

三、评 价

“9·11”事件被认为是自 1941 年珍珠港事件以来外敌对美国领土发动的第一次攻击,是对一个史无前例强大国家的一次史无前例的打击。面对这场挑战,布什政府对美国国家安全战略和军事战略进行了自冷战以来前所未有的调整。鉴于美国是惟一“超级大国”的能量和“传导机制”,美国国家安全战略和军事战略的变化业已必将给新世纪的国际机制与秩序产生深远的影响。

首先,该战略是美国国家安全战略的一个重要的分水岭。“先发制人”战略成为美国新世纪的国家安全战略和军事战略,标志着美国已经改变了二战以来的对外用兵的原则,把绝对的军事优势作为确保美国的“绝对安全”的最有力后盾。美国领导人调整对外战略的一个重大考虑是凭借美国目前的超强实力地位,以反恐为旗帜,使之转化为推行独霸全球战略的巨大机遇。伊拉克战争便是美国实施这一战略的重要组成部分。尽管布什政府在推行独霸全球战略上与冷战后历届政府别无二致,但随着时空的变化尤其是国际政治理念的不同,呈现的方式与手段则大相径庭。笔者认为,之所以“先发制人”战略有别于以往的战略,关键在于其在国际政治的基本假设上否认安全困境的存在,即属于“进攻性现实主义”的理念。进攻性现实主义认为,国家安全是稀缺资源,国家安全保障的“自救”(self-help)手段最终只能是武力和同盟;对国家之间达成安全的稳定合作持怀疑态度,在无政府状态下,所有国家之间的合作都是脆弱的。因此,进攻性现实主义认为,安全只有在“霸权稳定”下才会存在。基于这样的理念,“先发制人”战略便有了与以往的“威慑”和“遏制”战略大不相同的内容。

其次,该战略促使国际气氛紧张,刺激军备竞赛。美国前国家安全顾问伯杰 2003 年 6 月 17 日在《布鲁金斯领导人论坛》发表题为“力量和权威:美国的道路”的文章,指出,“先发制人”战略“更有可能鼓励武器扩散而不是阻止扩散”。美国依仗其独步天下的军事实力,发动先发制人的军事打击,可能会迫使一些敌对国千方百计地尽快获取大规模杀伤性武器(WMD),因为只有拥有这些武器,才可能对美国产生威慑作用。这是一种极有可能出现的“安全困境”。另外,一旦美国认为它可以采取“先发制人”战略,它就无法制止其他国家效仿它的做法。这就意味着国际稳定的丧失,如果这种局面成为现实,美国

也必定会深受其害。作为全世界惟一超强和最有能力维护国际秩序的美国,要用各种手段维护和捍卫自身的安全与利益是无可厚非的,但不应该过于自恃和自傲。诚如美军前参谋长联席会议主席谢尔顿所指出,美国需借助国际合作与多边主义来实现本国的国家安全,否则,“先发制人”和单边主义给美国带来更多的不安全。美国政界也承认,如果美国不与相关的国家合作,不依靠多边反扩散条约,仅仅凭借“先发制人”战略的实施,美国根本无力阻止 WMD 的扩散。“先发制人”战略遭到了美国国内来自民主党及一些媒体和智库人士的批评,认为美国所追求的霸权实际上不可能持久。

再者,该战略是对国际秩序和机制的严重挑战。显而易见,“先发制人”战略折射出美国追求本国利益,而置国际利益和国际法于不顾的思维模式。“先发制人”战略的实施,使《联合国宪章》以及美国历届政府所承诺遵守的国际惯例和条约显得可有可无。从法理上讲,“先发制人”战略将严重挑战许多现行国际关系中的主导性准则。而“先发制人”战略的实质,是用高科技武器摧毁敌人的作战能力,其行动必须是闪电式的“偷袭”,根本不可能事先“正式宣战”。“先发制人”战略以假想敌为攻击对象,即美国只要给自己所仇视的国家贴上“心怀不轨”的标签,就可以用武力置该国于死地。这无异于为美国随意侵犯别国主权、颠覆别国政府开了一张通行证,显然不为现行国际社会的大多数国家所认可。“先发制人”战略的“后作力”更在于,假如各国都按“先发制人”战略行事,国际社会就将无章可循,无法可依,现行国际秩序和机制就会不复存在和起作用。所以,“先发制人”战略的出台本身就是对当前国际安全秩序与国际关系结构的双重挑战。在国际安全秩序方面,二战后以联合国机制与国际法规范所建构的国际安全秩序,正受到美国的单边军事威胁与行动的挑战,影响未来联合国安理会维护国际和平与安全的权威与地位。另一方面,伊拉克事件所显示的安理会常任理事国之争,也代表着新世纪大西洋强权与欧洲自主势力的拉锯,“大西洋明显变得越来越宽了”。一些西方批评者一针见血地指出,布什政府实际上试图否定 1648 年威斯特伐利亚和会以来以主权国家为基础的国际体系和国际法。

最后,该战略核心目标是保持美国在世界上的惟一“超强”地位。建立在惟一超级大国综合实力基础之上的“先发制人”战略,表明了美国追求全球霸权的意图和措施。“先发制人”战略的核心,在于长期维持美国傲视全球的超级强国的地位。正如《报告》毫不掩饰地提出的,美国现在和将来都会保持其绝对的军事优势,“美国的军队将强大得足以使任何敌手放弃企图赶超或与美国的军事实力相抗衡的想法”。美国计划把任何潜在的竞争对手变成合作者,以便确保美国的超强地位不受任何强有力的挑战,实现对所谓的绝对安全的追求。从纯军事的角度看,“先发制人”战略的实施是美国战后军事战略 9 次调整中最为剧烈的一次。向恐怖分子和“敌对国家”发动主动进攻的“先发制人”战略,彻底改变过去奉行的“威慑”和“遏制”战略,一改以往“轻国内,重国外”的军事战略,放弃“同时打赢两场战争”的军事战略,将“不对称作战”提高到战略层面上,强调继续保持在欧洲和亚太关键地区的军事投入,重视建立具有“全维攻防能力”的“21 世纪武装力量”,以对付恐怖组织或敌对国家的突然袭击。从美国军事战略演变的轨迹看,这些战略都是为美国国家安全“大战略”服务的。美国军事战略虽经多次调整,“遏制战略”也好,“先发制人”战略也好,但以争霸世界、战略扩张、谋求全面优势、维护单极超霸世界的指导思想,都始终没有改变。只不过,目前的“先发制人”战略更加咄咄逼人。“先发制人”战略在本质上是一种霸权主义和单边主义的做法,美国是在借助该战略巩固其在全球的霸权地位。

综上所述,作为美国新保守势力代表的布什政府,在其近 4 年的任期内,把军事安全放在更加突出的位置,主张要充分利用目前美国在经济、科技占优势的有利情况,建立起对任何一个潜在对手的绝对军事和安全优势。“先发制人”战略力图打造由美国领导、为美国利益服务、并由美国一统天下的国际“新秩序”。哈佛大学著名学者约瑟夫·奈在其新作《美国实力悖论》中指出,即便是美国这样世界上最强大国家,也不能以单边主义达到国家的目的。当然,美国政府的一项安全战略从提出到最后政策层面的实施总会经过一个不断修正的过程。从长期看,构筑以美国为中心的世界秩序,维护和保持美国的领导地位仍是美国国家安全战略不变的根本目标。打击恐怖主义和推行美国的民主价值观是其实现目标的重要途径。为此,强调保持美国的核心价值观,加强与盟国的关系,同时也兼顾国际政治秩序的一些基

本原则,是美国实现其长远国家利益的要求。资深政治家基辛格在其新撰写的《美国需要外交政策吗》^[7](第 357 页)中指出:有史以来美国第一次需要制定一项涵盖无限期未来的全球战略。也许,聪明的做法如澳大利亚学者科拉尔·贝尔所言^[7](第 364 页):美国面临的挑战是,要认识到自己君临天下的地位,但是在实施自己的政策时却要当做自己仍然生活在一个存在许多权力中心的世界里。在这样一个世界里,美国不仅会找到与自己分担作为领袖国家所承受的心理负担的伙伴,而且还能找到共同塑造符合自由和民主精神的国际秩序的伙伴。美国面临的终极挑战是:如何把自己的权力转变成道德共识,不靠强权将自己的价值观强加在别国头上,而要让别国愿意接受自己的价值观,因为我们生活的这个世界尽管看起来不愿意接受,但是事实上却迫切需要有一种开明的领导力量。

[参 考 文 献]

- [1] The White House. The National Security Strategy of the United States[DB/OL]. <http://www.whitehouse.gov/nsc>, 2002-09-17.
- [2] Department of Defense. Quadrennial Defense Review Report[R]. Washington: 2001-09-30.
- [3] The White House. The National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2004 [DB/OL]. <http://www.whitehouse.gov/nsc>, 2003-11-24.
- [4] 马棣文. 布什看世界的方式[N]. 参考消息, 2002-02-21.
- [5] KENNEDY, Edward M. Statement on the Bush Doctrine of Pre-emption[R]. Washington: 2002-10-07.
- [6] IKENBERRY, John. America's Imperial Ambition[J]. Foreign Affairs, 2002, 81(5).
- [7] [美]基辛格. 美国需要外交政策吗?[M]. 胡利平, 凌建平译. 北京: 中国友谊出版公司, 2002.

(责任编辑 叶娟丽)

Analysis on US Pre-emption Strategy

GUO Zhen

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

Biography: GUO Zhen (1964-), female, Doctoral candidate, School of Politics & Public Administration, Wuhan University; Associate professor, Naval Engineering University, majoring in modern international relations.

Abstract: The Pre-emption Strategy based on the position and strength of the only superpower is called the National Security Strategy of America in the new era, which to some extent replaced "Containment & Deterrence Strategy" since the Cold War, will exert great and deep influence on the international pattern and relations. Though the Iraqi War has ended, its impact will also run deep and great, for the above War indicates nothing but the unilateral action of the US. The high frequency of military measures abroad is the main characteristic of the Pre-emption Strategy, which will no doubt disturb the trend of globalization in the years to come.

Key words: National Security Strategy of America; pre-emption strategy; Iraqi War