

试析布什政府对华安全政策的核心概念

【注释】本文是作者承担的复旦大学美国研究中心教育部人文社科重点研究基地重大项目“冷战后中美关系的新态势与新格局研究”（项目批准号：05JJ0GJW038）研究成果的一部分。

【注尾】

吴心伯

（内容提要）本文分析了影响布什政府对华安全政策的三个基本概念：“吓阻”“两面下注”和“威慑”。“吓阻”旨在阻止中国与美国开展军事竞争，“两面下注”是要应对中国战略走向的“不确定性”，“威慑”则是要防止中国在台湾问题上动武。作者认为，在这些概念指导下的美国对华安全政策增加了对中国的安全压力，加剧了台海地区的不稳定，并对本地区的政治和安全格局产生了负面影响。它有悖于中美关系发展的大趋势，会在美国对华政策的大框架中引起张力，其调整将是不可避免的。

关键词：美国外交 中美关系 布什政府 对华安全政策 吓阻 两面下注 威慑

由于深受进攻现实主义和新保守主义的双重影响，布什政府对华安全政策与克林顿政府的对华安全政策有明显的不同。如果说克林顿政府对华安全政策的基本框架是“接触加防范”，谋求与中国发展安全伙伴关系是其重要内容的话，【注释】关于克林顿政府对华安全政策的分析，请参见吴心伯：《太平洋上不太平：后冷战时代的美国亚太安全战略》，复旦大学出版社，2006年版，第80~124页。【注尾】布什政府的对华安全政策则“防范”远甚于“接触”。阻止中国与美国开展军事竞争、应付中国战略走向的“不确定性”，以及在台湾问题上防止中国动武，是五角大楼优先关注的课题，而布什政府对这些问题的因应之道，又在很大程度上受到三个重要战略概念的影响，这就是“吓阻(Dissuasion)”“两面下注(Hedge)”和“威慑(Deterrence)”。这些概念体现了布什政府安全思维的特点，也构成其对华安全政策的重要理念支撑。本文旨在研究这些概念出台的背景和基本内涵，分析其政策体现及影响，揭示其在实际运用中所遇到的问题与挑战。

一、“吓阻”

布什执政之初，将中国界定为美国的“战略竞争者”(strategic competitor)。2001年9月，布什政府发表的第一份《四年防务评估报告》声称：“在亚洲维持稳定的均势是一个复杂的任务。一个有着可观资源的军事竞争者有可能会在该地区出现。”【注释】U.S. Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report, September 30, 2001, p.4.【注尾】这里不点名地指出中国要在军事上与美国竞争。为了应对来自中国的“战略”竞争，布什上任伊始就对美国的军事战略进行了重大调整，除了要将美国的战略重点从欧洲转向亚洲外，还提出了“吓阻”这一重要战略概念。2001年的《四年防务评估报告》列举了指导美国军事力量和能力发展、部署及其使用的四个关键目标，其中之一就是“吓阻对手不要制定和采取会威胁到美国及其盟友的利益的计划或行动”。【注释】Ibid., p.IV.【注尾】《报告》所勾勒的“吓阻”战略的基本思路是：美国通过其战略和行动来影响未来军事竞争的性质，把威胁引向特定方向，并使潜在对手制定军事计划更加困难。【注释】Ibid., p.12.【注尾】2002年9月，布什政府发表的首份《国家安全战略报告》也表达了对中国发展军事力量的关注，批评中国“通过寻求获



得会威胁到其亚太地区邻国的先进的军事力量”，“正走在一条过时的道路上”。【注释】The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, p.27.【注尾】《报告》强调美国国防力量的重要任务之一就是“吓阻未来的军事竞争”，扬言美国的力量“将强大到足以吓阻潜在对手通过发展军事能力以赶超美国的力量。”【注释】Ibid., pp.29~30.【注尾】2006年布什政府发表的第二份《四年防务评估报告》沿用了中国作为美国的“潜在军事竞争者”的界定和对华“吓阻”概念。与第一份《四年防务评估报告》以隐晦的方式谈到来自中国的军事竞争不同，这份《报告》直言不讳地断言，“在主要的新兴大国中，中国是最可能与美国发生军事竞争的国家，也最有可能发展出破坏性的军事技术，如果美国不采取反制战略的话，假以时日，这些技术将挫败美国传统的军事优势。”【注释】U.S. Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report, February 6, 2006, p.29.【注尾】有鉴于此，美国将努力“吓阻任何军事竞争者发展破坏性的或其他方面的能力，利用这些能力谋求地区霸权或采取针对美国或其他友好国家的敌对行动”。【注释】Ibid., p.29.【注尾】同年发表的布什政府第二份《国家安全战略报告》也继续使用“吓阻”概念，声称美国在建设一支面向未来的力量，它将度身打造的方式威慑国家和非国家威胁，同时安抚盟国，“吓阻潜在的竞争者”。【注释】The National Security Strategy of the United States of America, March 2006, p.43.【注尾】由此可见，“吓阻”这一概念是布什政府国家安全战略的重要内容，也是指导其对华安全政策的重要理念。

根据美国国家安全问题专家理查德·L·库格勒（Richard L. Kugler）的研究，“吓阻”作为一个新概念出现在美国战略语汇中，最初是为了指导加强美国本土安全和建立导弹防御的措施。这个概念是指如果潜在对手面对美国在本土安全与导弹防御这两方面强大的国防力量，就不可能选择使用恐怖主义和大规模杀伤性武器来打击美国本土及在海外的利益。【注释】Richard L. Kugler, “Dissuasion as a Strategic Concept,” Strategic Forum (Institute for National Strategic Studies, National Defense University), no.196, December 2002, p.2.【注尾】但是当布什政府把“吓阻”作为对付潜在军事竞争者的基本手段时，它就成了美国国家安全战略的重要一环。在冷战时代，美国主要使用两种军事战略，即对现实对手实施“威慑”，而对盟友则进行“安抚”。在后冷战时代，美国的战略光谱中除了明确对手和盟友外，还出现了“潜在对手”，他们非敌非友，但在一定的条件下可转化为现实对手，亦或安全上的伙伴。如何对付这类国家，需要美国战略制定者找到新的思路 and 手段。克林顿政府时期，基于新自由主义的理念，美国对这类国家奉行“接触战略”，希望通过接触来改变其对外政策行为，并将其融入美国主导的国际体系，使他们成为国际体系负责任的成员。【注释】例如，克林顿政府在1997年发表的《四年防务评估报告》中称，“在2015年以后，将有可能出现一个地区大国或全球匹敌的竞争对手。俄罗斯和中国被某些人看作有潜力成为这样的竞争对手，尽管它们各自的前途还不确定。”“中国有潜力成为亚洲的军事大国，美国将继续与中国接触，在我们利益交织的领域寻求增进合作，影响它使之对地区的稳定做出积极的贡献，并成为一个国际社会负责任的成员。”引自周建明、张曙光：《美国安全解读》，新华出版社，2002年版，第271页。【注尾】布什政府深受进攻现实主义和新保守主义理念的影响，强调保持和发展美国的实力优势，追求绝对安全，提出了对潜在的竞争对手实施“吓阻”战略的基本战略方针。其要旨就是通过保持美国压倒性的军事力量优势，使潜在对手知难而退，放弃与美国进行军备竞赛的念头。将“吓阻”与“威慑”和“接触”作一比较，将有助于加深我们对这一概念的认识。【注释】这里对于“吓阻”战略的描述主要参考Richard L. Kugler, “Dissuasion as a Strategic Concept.”【注尾】首先，从适用条件看，“威慑”应用于美国面对一个已经有进行侵略的政治图谋和军事能力的对手，战争的气息开始蔓延的环境。“吓阻”和“接触”所面对的则是大体相同的环境，即一个与美国处于冷和平、互相猜疑，但又共同希望来避免冲突的国家，战争的气息并没有在空中蔓延，但如果这个国家以会威胁到美国利益的方式行事的话，



就会带来很大的麻烦。其次，从目的看，“威慑”是要阻止对手发动侵略；接触是要影响和改变对象国的行为；“吓阻”则是要阻止对象国奉行那些会导致政治对抗、军事竞赛和战争的政策或发展这种力量，如与美国开展军备竞赛、威胁美国的盟友、试图拆散美国的集体安全安排或者企图实施会损坏美国利益和价值观的新地缘政治安排等等。第三，从手段看，“威慑”是向对手发出这样的威胁，即美国不仅会挫败其侵略，还会让其遭受难以承受的损失。赤裸裸的军事报复是“威慑”的要旨。“接触”则是通过增进与对象国的交往，建立建设性的安全关系，发展在安全领域的合作。“吓阻”则是向对象国清楚表明，美国将通过自己的对抗措施来挫败对方采取的敌对行动，因此它将无法以可接受的代价达到自己的目标。“吓阻”的要旨在于影响潜在对手的战略心理和政治意图。

那么，布什政府打算如何实施“吓阻”战略？2001年《四年防务评估报告》提出，“吓阻”的手段包括开展研究、开发、实验和演示计划；保持或提升在关键军事能力方面的优势；试验革命性的作战概念、能力和编制体制，倡导在军中营造一种勇于创新 and 乐于冒险的文化等。

【注释】U.S. Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report, September 30, 2001, p.12. 【注尾】“吓阻”战略的核心就是发展美国无与伦比的军事优势，使对手望而却步。有鉴于此，2001年《四年防务评估报告》还提出，美国要将防务规划的基础从基于威胁的模式转变为未来“基于能力”的模式。“这种基于能力的规划模式，要求美国既要在关键领域保持其军事优势，又要开拓军事优势的新领域，并剥夺对手的非对称优势”。具体来说，要在其常规力量的现有基础上，增加开展信息战的能力、确保美军进入遥远战区的能力、保卫美国及其盟国领土免遭威胁的能力，以及保护美国在太空的资产的能力。此外，美国还必须利用它在先进技术创新方面的优势，它无与伦比的空间和情报能力，先进的军事训练，以及把高度分散的军队整合成协同一致、用于极复杂的联合军事行动的合成军的能力。【注释】Ibid., pp.IV, 15. 【注尾】2006年的《四年防务评估报告》继承了“吓阻”的战略理念，提出美国要发展能给对手带来“复杂的和多方面的挑战的能力”，包括持续的侦察、远程打击、秘密行动、军事机动，以及远距离为空中、海上和地面部队提供支持，空中优势和水下作战等等。【注释】Ibid., February 6, 2006, pp.30~31. 【注尾】

中国是布什政府“吓阻”战略的主要实施对象。2001年《四年防务评估报告》不仅不点名地称中国为“一个有着可观资源的军事竞争者”，而且还明确表示美军要具备威慑和击败那些“依靠突袭、欺骗和非对称性作战来达到其目标对手”，而在美军看来，“突袭、欺骗和非对称性作战”正是中国军事作战理论的要旨。【注释】Ibid., p.14; Jonathan D. Pollack, ed., Strategic Surprise? U.S. China Relations in the Early Twenty first Century (Newport: Naval War College Press, 2003), p.152. 【注尾】为达到对华有效吓阻的目标，五角大楼实施了发展极为先进的空军和海军能力的计划，包括先进战斗机，新的战略轰炸机，新的航空母舰和其他水面舰只，远距离长时间飞行的隐形无人驾驶空间系统，攻击型核潜艇及一系列的指挥、控制、通讯、计算机、情报、监视和侦察装备。【注释】Ashton B. Carter & William J. Perry, “China on the March,” The National Interest, March/April 2007, p.20. 【注尾】在九一一事件之前，布什政府依仗美国巨大的实力优势实施对华“吓阻”，锋芒毕露，咄咄逼人。九一一事件的巨大冲击和随之而来的美国国家安全战略的重大调整、中美关系的改善、朝核问题的再起，使得美国的对华“吓阻”战略锋芒有所收敛，但“吓阻”的基本态势并没有变化。其主要原因就是布什政府内的鹰派、特别是为鹰派所把持的五角大楼仍然视中国为战略竞争对手。【注释】Jonathan D. Pollack, ed., Strategic Surprise? U.S. China Relations in the Early Twenty first Century, p.150. 【注尾】2006年初发表的《四年防务评估报告》以罕见的坦率点出“中国是最可能与美国发生军事竞争的国家”，并谋求加强对华“吓阻”。为此，五角大楼决定将美国海军的主要战力从大西洋转移到太平洋，在太平洋地区部署美国11艘航母中的6艘和60%的潜艇，并提前装备新一代远程轰炸机。对于将这种原计划在2037年服役的轰炸机提前至



2018 年服役，美国国防部官员直言不讳地解释说：“提前的原因是中国”。【注释】《读卖新闻》中国采访团：《中国成为美国的新‘强敌’》，《读卖新闻》，2006 年 1 月 31 日，第 1 版。

【注尾】此外，美军还加强了在亚太地区军事演习的规模和频率。从 2006 年起，美军每年夏天都在太平洋举行大规模的军事演习，其中首次举行的“勇敢盾牌 2006”演习是美国自越南战争以来在西太平洋水域举行的最大规模的军事演习。项庄舞剑、意在沛公，这些演习要向中国传递的信息是显而易见的。对信奉新保守主义和进攻现实主义的布什政府来说，发展和展示美国的力量优势，运用它去“吓阻”潜在的对手，乃是美国国家安全战略的最佳选择。

二、“两面下注”

2006 年初，布什政府发表了执政以来的第二份《四年防务评估报告》，这份报告根据九一一事件后的国际安全形势和美国的新安全观，提出了美国安全战略主要关切的四大问题，即恐怖极端主义（terrorist extremism）、大规模杀伤武器的扩散（the spread of weapons of mass destruction）、失败或正在走向失败的国家带来的风险（the risks posed by failed or failing states），以及新兴大国将作出的战略选择（the strategic choices facing major and emerging powers）。在这四个主要关切中，前三类都是非传统安全挑战，只有第四类是传统的地缘政治意义上的安全问题。五角大楼之所以将新兴大国与前三类非传统安全挑战相提并论，是因为“新兴大国所作的选择将影响到美国及其盟友的未来战略地位和行动自由”。【注释】U.S. Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report, February 6, 2006, p.27.【注尾】虽然报告中所提到的主要新兴大国包括印度、俄罗斯和中国，但布什政府视印度为美国的“关键的战略伙伴”，要将美印关系发展为“全球伙伴关系”，也不担心俄罗斯会对美国及其盟友构成像前苏联那样规模和力度的军事威胁，因此它真正担心的是中国军事力量的上升。《报告》露骨地指称，“在主要的新兴大国中，中国是最可能与美国发生军事竞争的国家”，这与 2001 年布什政府第一份《四年防务评估报告》将中国视为美国的“军事竞争者”的看法是一脉相承的。这也表明，尽管经历了九一一事件和随之而来的全球反恐努力，鹰派把持的五角大楼对中国仍保持着深深的疑虑甚至敌意。那么，美国该如何应对力量不断上升的中国所做出的战略选择呢？《报告》一方面表示，美国将努力“塑造”这些选择，使之有利于合作和共同的安全利益；另一方面，《报告》强调，“美国及其盟友也必须两面下注，以防范一个新兴大国将来选择一条敌对道路的可能性”。【注释】Ibid., p.28.【注尾】这是布什政府第一次在官方文件中公开表示要以“两面下注”战略应对中国的崛起。稍后发表的布什政府执政以来第二份《国家安全战略报告》也呼应了五角大楼关于对中国“两面下注”的构想。《报告》在谈到美国对华政策时表示：“我们的战略寻求鼓励中国为其人民做出正确的选择，同时我们两面下注，防范其他可能性。”【注释】The National Security Strategy of the United States of America, March 2006, p.42.【注尾】这样，“两面下注”就成为布什政府在对华战略，尤其是对华安全政策中一个新的概念。

对“两面下注”在美国对华战略中的确切含义，目前存在着不同的理解。一种解释是，“两面下注”既包括经济、外交上的接触和融合，也包括以实力为基础的牵制和制约，因此，“两面下注”既有合作，也有竞争与防范。【注释】Evan S. Medeiros, “Strategic Hedging and the Future of Asia Pacific Stability,” The Washington Quarterly (Winter 2005~2006) 29:1, pp.145~167; James J. Przystup and Phillip C. Saunders, “Visions of Order: Japan and China in U.S. Strategy,” Strategic Forum (Institute for National Strategic Studies, National Defense University), no.220, June 2006, p.4.【注尾】另一种看法则认为，“两面下注”主要是指要为最坏的可能性作好准备，而这种准备主要是指安全上的防范措施。因此，这一概念的实施主要是竞争性和约束性的。【注释】Ashton B. Carter & William J. Perry, “China on the March,”



pp.16~22.【注尾】 布什政府 2006 年《四年防务评估报告》在谈到“两面下注”时称，“塑造新兴大国的选择需要一个平衡的办法，该办法寻求合作，但也创建谨慎的两面下注，以防范合作手段自身不能排除未来的冲突的可能性。”【注释】 U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 6, 2006, p.30.【注尾】 显然，从这里使用“两面下注”一词的语境看，它主要是指第二种意思，即美国要在安全上防范中国，为中美走向敌对这一最坏的可能性做好准备。从字面上看，将“Hedge”译作“避险”似乎更贴切些。

为何布什政府在对华安全战略上从第一任期的强调“吓阻”转向第二任期的强调“两面下注”？首先是美国对中国迅速崛起的反应。九一一事件后，布什政府的视线主要为反恐、阿富汗和伊拉克问题所左右，中国不是其外交政策的重点。与此同时，中国经济实力稳步提升，国际影响不断扩大，国防现代化也取得了显著的进展，这是美国朝野始料未及的。布什政府开始第二任期的时候，面对中国似乎“突如其来”的崛起，“恍然大悟”之余，亟思应对之道。对华强硬派首先抓住中国的军事现代化大做文章。2005 年 6 月 4 日，国防部长拉姆斯菲尔德在新加坡举行的“亚洲安全会议”上公开质问中国的军事现代化：“既然没有国家在威胁中国，那么人们必定想知道：为什么它还要增加军费？为什么还要继续大肆采购武器？为什么还在继续频繁地进行军事部署？”【注释】 迈克·克莱雷：《中国威胁论愈演愈烈》，《亚洲时报》在线，2005 年 10 月 15 日。【注尾】 2005 年美国国防部发表的《中国军力报告》也对中国的军事现代化作出夸大其辞的评论：“中国现在并不面临来自另一个国家的直接威胁。但是，它继续大量地投入军事建设，特别是投入那些旨在提高投送能力的项目。中国军力增长的速度和规模已经危及地区军事平衡。中国军事现代化的当前趋势使中国有能力在远远超出台湾的亚洲地区进行一系列的军事行动，从而有可能对在本地区活动的现代化装备的军队构成可信的威胁”。【注释】 U.S. Department of Defense, *The Military Power of the People's Republic of China*, 2005, p.13.【注尾】 这份报告出台之前，白宫国家安全委员会曾要求五角大楼对其中的部分言辞进行修改，以免对于中国军力发展的描述过于负面。换言之，报告最初关于中国军事力量发展的措辞更加危言耸听。实际上，对中国军事力量发展的惊恐反应不仅仅来自五角大楼。国务卿赖斯也在 2006 年初指称中国正在变成“军事超级大国”。她甚至呼吁美国在亚太地区的盟国日本和澳大利亚与美国一道确保中国的军力发展不超过其“地区野心和利益的限度”。【注释】 Neil King, Jr., “Rice Wants U.S. to Help China Be Positive Force,” *The Wall Street Journal*, June 29, 2005, p.A13; “Roundtable with Australian, Indonesian and Latin American Journalists,” Secretary Condoleezza Rice, March 9, 2006, Available at: <http://www.state.gov/secretary/rm/2006/62968.htm>.【注尾】 时任国家情报局局长的约翰·内格罗蓬特也告诉国会，中国可能在某个时候成为美国在亚太地区“一个势均力敌的竞争者”。【注释】 Bill Gertz, “China's Emergence as Military Power Splits Strategists on Threat to U.S.,” *The Washington Times*, February 7, 2006, p.A3.【注尾】

对布什政府来说，中国“突如其来”的崛起，特别是在军事力量方面的持续投入和显著进展，意味着美国对华“吓阻”战略并不完全成功——美国未能阻止中国按照自身的安全需要推进国防现代化。因此，美国不能仅仅依赖“吓阻”，还要“避险”，以为最坏的情况作准备。

其次，“两面下注”战略的提出还与布什政府对中国发展方向“不确定性”的认识有关。2005 年的《中国军力报告》称，“中国面临一个战略十字路口”，中国可能选择一条和平融入国际社会和良性竞争的道路，也可能在不断扩大的范围里施加支配性的影响，还可能专注于内部事务，处理对国家统一和共产党执政合法性的挑战。【注释】 U.S. Department of Defense, *The Military Power of the People's Republic of China*, 2005, pp.7~8.【注尾】 2006 年发表的《四年防务评估报告》和《国家安全战略报告》也把中国定位为一个“处在战略十字路口”的国家，要鼓励中国“做出正确的选择”。归根到底，美国决策者在对中国的认知上面临着两个难以确定的问题。第一是关于中国目前的意图：中国是一个谋求改变现状的国家还是一个目标有限



的崛起中的国家？是否谋求改变地区秩序的结构？中国的崛起是否只是美国可以接受的当前体系内的一种变化？第二是中国的长远抱负：即使目前中国只是一个目标有限的崛起中的大国，是否演变成一个挑战地区甚至全球秩序的革命性大国？中国的外交和军事倾向会随着其实力和地位的增强而改变？【注释】Evan S. Medeiros, “Strategic Hedging and the Future of Asia Pacific Stability,” p.147.【注尾】对中国政治与军事发展判断的不确定性导致了美国决策者在对华态度上的战略不安定感，中国力量的迅速上升又加剧了这种不安定感，因此以五角大楼为代表的强硬派便提出“避险”战略，强调要防范中国。而对布什政府内的对华务实派来说，“避险”也是一项必需的保险之计，在积极与中国发展合作关系的同时，也要为最坏的可能性做准备。

美国对华“两面下注”战略包括了一系列的军事与安全手段，如重新组合和重新部署美军在太平洋的兵力，大幅增加美国在该地区的先进武器系统，鼓励日本奉行更加活跃的安全政策，发展与印度的安全合作，改善与东南亚国家的军事关系等等。“两面下注”战略尤其强调通过拓展和提升与美国的亚洲盟国及合作伙伴的安全合作，来建立能够防止或吓阻中国通过所谓“强制外交”扩大在该地区影响的机制。用曾为布什政府作战略谋划的南亚问题专家阿什利·特里斯（Ashley Tellis）的话说，“加强同日本、印度和东南亚主要盟国的关系，将形成结构性限制，这些限制也许能使北京不敢滥用它在该地区日益增长的实力”。【注释】Ashley Tellis, “Indo U.S. Relations Headed for a Grand Transformation?” YaleGlobal, July 14, 2005, Available at: <http://yaleglobal.yale.edu/display.article?id=5999>【注尾】同时，美国还将通过这些合作来加强美国的盟友和伙伴的能力和信心，以抵制中国的强制行为，或克服将来他们追随一个日益强大的中国的冲动。2006年《四年防务评估报告》特别强调，“一项成功的避险战略需要提升伙伴国的能力，降低他们的脆弱性。”【注释】U.S. Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report, February 6, 2006, p.31.【注尾】

事实上，在亚太地区建立一个正式或非正式的多边安全联盟，已成为布什政府亚太地区安全战略传统的两大支柱——双边安全同盟与前沿军事部署——之外的第三根支柱。【注释】Daniel Twining, “America’s Grand Design in Asia,” The Washington Quarterly (Summer 2007) 30:3, pp.79~80.【注尾】这与克林顿政府时期形成鲜明的对照。克林顿政府的亚太地区安全战略在维持美国双边安全同盟和前沿军事存在之外，探索地区“合作安全”的新途径，希望以此推动地区成员交流各自的战略意图、缓和紧张局势、控制军备竞赛、培养在安全事务上磋商与合作的习惯，从而塑造一个积极的、合作的地区安全环境。【注释】吴心伯：前引书，第36~37页。【注尾】这反映了克林顿政府安全理念中的自由主义倾向。布什政府则基于现实主义的均势理念，热衷于建立包括美国的传统盟国，以及本地区那些虽非美国的传统盟国但却有潜力和意向牵制中国谋求地区霸权能力的国家在内的安全联盟。布什政府相信，这种安全安排不仅能有效地牵制中国谋求地区主导地位的任何企图，也有助于保持美国作为本地区决定性战略行为者的地位。

三、“威慑”

除了“吓阻”和“两面下注”外，布什政府对华安全政策还有一个重要方面，就是在台湾问题上“威慑”中国。

美国在台湾问题上的对华威慑由来已久。朝鲜战争爆发后，美国海军第7舰队进驻台湾海峡，即在慑止新中国解放台湾。1954年美台《共同防御条约》的签订，使美国承担了保卫台湾、威慑大陆的法律义务。1978年美国在与台湾“断交、撤军、废约”的基础上与中华人民共和国建立外交关系，但1979年初出台的《与台湾关系法》明确规定，要使美国“保持抵御会危及台湾人民的安全或社会、经济制度的任何诉诸武力的行为或其他强制形式的能



力”。【注释】梅孜主编：《美台关系重要资料选编》，时事出版社，1997年版，第168页。【注尾】这样美国只是换了一种方式继续承担对台湾的安全义务，对大陆的军事威慑仍然是其对台政策的重要组成部分。1996年3月，中国人民解放军在台湾海峡举行了旨在震慑“台独”势力、牵制美国对台政策的大规模军事演习，美国派出两艘航母战斗群进入台湾附近水域，以凸显美国在台湾问题上对华威慑态势。【注释】罗伯特·罗斯：《武力的限度：中美关系中的台湾问题》，《战略与管理》，2001年第3期，第81~92页。【注尾】这是中美建交以来两国在台湾问题上的一次严重的军事对峙。它提醒人们，尽管中美关系的时空发生了巨大变化，但对华威慑仍是美国对台政策的基本面。即便如此，在陈水扁上台之前，由于台海局势尚不十分严峻，加之克林顿政府在其第二任期内积极推行对华接触政策，美国在台海的对华威慑姿态并不十分突出。

2001年小布什上台之后，美国在台海的政策态势发生了重大变化。导致这一变化的原因主要有两方面。首先，布什政府对台海局势做出了极为严峻的判断，认为由于2000年陈水扁的上台和中国大陆加紧对台军事准备，台海发生军事冲突的可能性大大增加。2000年10月出台并对布什政府的亚洲政策产生了重要影响的跨党派研究报告《美国与日本：迈向成熟的伙伴关系》（即第一份“阿米蒂奇报告”）在展望亚洲的安全形势时指出，美国有可能在瞬间被卷入在朝鲜半岛或台湾海峡的一场重大冲突。【注释】“The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership,” INSS Special Report, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, October 11, 2000, Available at: www.ndu.edu/inss/strforum/SR_01/SR_Japan.htm【注尾】既然如此，美国就必须对此做好准备。其次，布什政府认为，中国是一个谋求改变现状的国家，尤其是在台湾问题和南中国海问题上，而这个地区的现状是对美国有利的，因此美国必须坚决地阻止中国的挑战，特别是在台湾问题上。【注释】吴心伯：前引书，第133~134页。【注尾】基于上述判断，布什政府决心强化在台湾问题上的对华威慑态势。

布什政府提升在台湾问题上的对华威慑是与其强调“威慑”在美国军事战略中的地位这一总体思路相吻合的。2001年9月发表的《四年防务评估报告》将“威慑对美国利益的威胁和恫吓”（Detering Threats and Coercion Against U.S. Interests）列为美国防务政策的四大目标之一。报告罗列的威慑方式包括：在世界关键地区保持前沿威慑；增强未来前沿部署和驻扎部队的能力及情报、打击和信息系统的的能力；拥有能对敌领土纵深的全部固定和移动目标进行精确打击的非核部队；主动和被动防御系统；能一举击败任何敌人的快速部署和持续作战部队；进攻性核反应能力，等等。【注释】U.S. Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report, September 30, 2001, p.12.【注尾】2006年出台的《四年防务评估报告》则强调要针对“无赖国家、恐怖网络和势均力敌的竞争者”打造度身定做的威慑手段。【注释】Ibid., February 6, 2006, “Preface,” p.vi.【注尾】

具体说来，布什政府在台湾问题上的对华威慑主要包括三个方面。

首先是加强对台军售和美台军事合作，以提升台湾的军事能力，慑止大陆对台动武。在对台军售方面，2001年4月，布什政府宣布了一笔价值40亿美元的对台军售，其中包括4艘基德级驱逐舰，12艘P3-C“猎户座”反潜巡逻机和8艘柴油动力潜艇。值得注意的是潜艇的出售。1979年卡特总统签署的所谓的《与台湾关系法》，规定美国有向台湾提供防御性武器的义务，此后的历届美国政府在向台湾出售军火时，也都以防御性武器为限。布什政府决定对台出售潜艇这一进攻性武器的举动，打破了过去20年间美国对台军售的惯例，甚至超越了《与台湾关系法》的要求，是对台军售政策的一大变化。布什政府在对台军售政策上的另一调整，是结束了美国持续近20年来每年对对台军售进行审查的政策，而改为根据台湾的需要随时评估和做出决定。这意味着美国在向台湾提供军火方面有了更大的机动性。此外，布什还在2002年9月签署2003财政年度《外交关系授权法案》，明确规定在对台转移军事



装备与服务时，将台湾“等同非北约主要盟国”。在美台军事合作方面，近年来美军各种军事考察团、专案小组频频赴台，对台军作战、指挥、通讯、后勤各系统进行“战力评估”。美国和台湾的防务官员、军官和战略计划者之间就战略、作战理论和作战行动进行更加频繁和公开的对话。自 2001 年以来，美军每年都派现役军官现场“指导”台军的“汉光”演习，且人数和级别不断提升。美国还协助改革台湾的防务部门和决策过程，允许台湾军官观察美国的军事演习，在指挥、控制、通讯和战略侦察等敏感领域建立美台军事系统直接的数据联系，开通美台军事热线，等等。【注释】杨罡：《美台军事互动面面观》，《台湾周刊》，2005 年第 48~49 期，第 28~30 页；Jonathan D. Pollack, ed., *Strategic Surprise? U.S. China Relations in the Early Twenty first Century*, p.42. 【注尾】 据台湾方面公布，2006 年一年即有 842 名美军官员访台，而台军赴美则有 352 人之多。【注释】联合早报网讯：《台湾军方主动公布：去年 842 名美军访台》，联合早报网，2007 年 9 月 4 日。Available at : <http://zaobao.com/special/newspaper/2007/09/taiwan070904g.html>. 【注尾】 在布什政府的大力推动下，今天的美台安全关系比 1979 年以来的任何其他时期都要密切。

其次，布什政府还以美国准备介入台海冲突来直接威慑中国。2001 年 4 月，布什在接受美国广播公司的采访而被问到如果“台湾遭到大陆的攻击”，华盛顿是否有义务保卫台湾时，布什回答说：“是的，中国必须了解这点，是的，我将会这样。”在被问及这是否意味着将动用美国的全部武力时，布什表示：“将尽一切所能帮助台湾进行防卫。”【注释】David E. Sanger, “U.S. Would Defend Taiwan, Bush Says,” *New York Times*, April 26, 2001. 【注尾】 为了强化美国在台湾问题上的对华威慑能力，2001 年的《四年防务评估报告》提出了加强在西太平洋军力部署的一系列计划，如增加航母战斗群和加强空军的应急进驻，以提升美国在本地区的军事存在，加强防空和攻击性作战能力；部署更多的水面作战舰只，以增强反潜作战、防空、巡航导弹攻击和导弹防御能力；部署具有发射隐形巡航导弹能力的“三叉戟”核攻击潜艇，增加在西太平洋的前进基地等。【注释】Michael McDevitt, “The Quadrennial Defense Review and East Asia,” *PacNet 43, Pacific Forum*, October 2, 2001. 【注尾】 根据上述设想，美国海军在关岛设置了第 15 潜艇舰队司令部，部署了 3 艘洛杉矶级攻击型核潜艇，这些潜艇是美国军火库中最先进、功能最多的武器之一。在完成上述部署后，美军还考虑将关岛部署的核潜艇增加到 10 艘。美国空军自 2004 年 2 月开始在关岛安德森空军基地部署 6 架 B-52 轰炸机，这是自越南战争结束后美国首次在关岛部署这种飞机。五角大楼还宣布，空中加油机、“全球鹰”无人侦察机和 B-2 隐形轰炸机等大批先进军机也将部署在关岛基地。在此基础上，2006 年《四年防务评估报告》进而提出，美国海军计划调整部队力量和部署，在太平洋上部署至少 6 艘可随时投入作战的航母和海军 60% 的潜艇，以支持美国交战、存在和威慑的需要。【注释】U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 6, 2006, p.47. 【注尾】 基于这一方案，美军准备在 2010 年之前将其全部 11 艘航母中的 6 艘部署在太平洋海域，并在夏威夷或关岛部署一支航母战斗群，以使美国在西太平洋的航母达到 2 艘。

不仅如此，美国国防部还在考虑加强对中国的核威慑。2001 年《四年防务评估报告》提出进攻性核反应能力是美国实施威慑的手段之一。五角大楼在 2001 年底完成了对美国的核战略的评估，并于 2002 年 1 月向国会提交了《核态势评估报告》，该报告提出，“针对台湾的现状而发生武力冲突时”，是美国可以考虑对中国实施核打击的“紧急状况”。《核态势评估报告》将美国对华实施核打击与台湾问题挂钩，目的“就是要加强对中国的军事威慑、并强调美国维护台湾安全、防止中国用军事手段改变台湾海峡现状”。【注释】朱锋：《‘核态势评估报告’与中国》，《国际政治研究》，2002 年第 2 期，第 84、88 页。【注尾】

此外，布什上台后着手进行的导弹防御计划不仅是要对付所谓“无赖国家”的威胁，也有针对中国的意图，并与台湾问题密切关联。1996 年 3 月中国人民解放军在台湾海峡实施导



弹发射演习后，美国保守派即鼓吹发展导弹防御系统的必要性，认为为了使得美国在东亚的战略利益不受来自中国的威胁，增强美国对东亚地区安全承担义务的可靠性，必须能够消除中国核导弹在台海危机中可能对美国构成的打击能力，以便进一步巩固和发展美国军事优势在威慑中国对台动武方面的有效性。布什政府决意部署导弹防御系统，一方面“关闭美国防务上的‘脆弱点’，以便获得更强的战略威慑”，另一方面也使美国向台湾提供导弹防御系统的可能性增大。【注释】朱锋：《‘核态势评估报告’与中国》，第 88~89 页；吴心伯：《日本与东北亚战区导弹防御》，载《国际问题研究》，2003 年第 5 期，第 47~48 页。【注尾】

最后，促使美国在亚太最主要的盟国日本介入台湾问题，也是布什政府在台湾问题上对华威慑的重要一环。2005 年 2 月，美国和日本在华盛顿举行的由两国外交和防务部门首长参加的“美日安全磋商委员会”发表声明，罗列了 12 项美日在亚太地区的共同战略目标，其中之一就是“鼓励以和平方式经由对话解决台湾海峡议题”。【注释】吴广义：《美日共同声明的主要内容》，《世界知识》，2005 年第 6 期，第 28 页。【注尾】这一声明不仅传递了美日要谋求阻止中国以武力手段解决台湾问题的信息，更表明日本已公然和正式地介入台湾问题。事实上，在布什政府的推动和日本国内保守势力的呼应下，近年来美、日、台在军事领域的合作有了长足的进展，并出现“准军事同盟”性质的互动趋向。【注释】肖康康：《美日台军事互动关系的新发展》，《国际资料信息》，2007 年第 9 期，第 15 页。【注尾】由日本海上自卫队退役军官组成的顾问小组近年来一直在秘密指导台湾海军演习水雷作战。在 2005 年台军举行的“汉光 21 号”演习中，美、日、台首次进行了电脑联机演习，表明三方在军事作战指挥方面的合作进入实质性阶段。美、日、台三方针对中国大陆的情报合作也日趋增强。此外，美日两国还在 2005 年 5 月决定就朝鲜半岛问题和台湾问题制定“共同作战计划”和“互相合作计划”。【注释】李润田、张莉霞：《美日制定对台海作战计划》，《环球时报》，2005 年 5 月 16 日，第 3 版。【注尾】凡此种种，都表明布什政府力图通过加强对华威慑力度，以限制中国解决台湾问题的手段。

四、分析与评价

布什政府的对华安全政策，无论体现为“吓阻”战略、“两面下注”战略还是“威慑”战略，都立足于一个基本的判断，即中国是美国主要的潜在对手（在台湾问题上则表现为现实的对手）。美国对中国的这种战略认知始于 1990 年代中期的台海危机。【注释】吴心伯：前引书，第 108~109 页。【注尾】克林顿政府在 1997 年发表的《四年防务评估报告》中，提到中国在 2015 年以后成为与美国匹敌的全球竞争对手的可能性，但同时又认为中国的发展前途还不确定。小布什政府大大强化了将中国作为主要战略对手的判断。无论是 2001 年《四年防务评估报告》关于“一个有着可观资源的军事竞争者”有可能在亚洲地区出现的隐晦的陈述，抑或 2006 年《四年防务评估报告》直陈“中国是最有可能与美国发生军事竞争的国家”，五角大楼在其战略谋划中，始终是将中国定位为“战略竞争者”的。

美国对中国的这一战略认知是在多种因素的作用下形成的。在客观层面，中国综合国力的显著提升和军事现代化的稳步推进，崛起中的大国与现存超级大国之间的结构性张力，中美两国在台湾问题上的利益差异和不同的政策取向，这些都会影响到美国战略决策者的对华认知。从主观层面看，受到进攻现实主义和新保守主义影响的美国战略决策者的意识形态偏见、单极霸权心态和绝对安全的逻辑，也会在其对华战略思维上留下深深的烙印。此外，视中国为“战略竞争者”也是美国某些军事部门（特别是海军和空军）以及军工利益集团的利益需要。冷战结束后，美国各军兵种围绕如何瓜分国防预算这块大蛋糕不断角力。在九一一事件前，美国国防部战略计划者们通过鼓吹冷战式的“大战争”（Big War）而争取到对高技术武器（如太空武器）和超昂贵的作战平台（潜艇、舰船和喷气式轰炸机）的投入。九一一事



件后,反恐、阿富汗战争和伊拉克战争迫使美国国防预算分配向地面部队倾斜,以改善陆军和海军陆战队的装备。仅在2004年,陆军的预算就增加了240亿美元。陆军和海军陆战队强调,美军今后的主要任务是打“小战争”(Small War)或曰“第四代战争”,即在中东和中亚地区进行的打击恐怖组织和叛乱组织的“反叛乱”作战,这意味着美军要采购的更多的是技术含量低、价格相对低廉的地面作战装备,而不是先进而昂贵的海空作战装备。【注释】Thomas P.M. Barnett, “The Chinese Are Our Friends,” in Royce Flippin ed., *The Best American Political Writing* (New York: Thunder’s Mouth Press, 2006), pp.392~394. 【注尾】对海军和空军来说,要保持对他们有利的国防预算分配,就必须继续强调“大战争”的概念,而“中国威胁”是他们能够兜售“大战争”概念的最好招牌。美国著名的战略家托马斯·巴内特(Thomas P.M. Barnett)批评这种将主要国防承包商的长远利润追求置于美国地面部队的长远需要之上的做法是一个“无耻的阴谋”。【注释】Ibid., p.395. 【注尾】

从中国的角度看,在上述理念指导下的美国对华安全政策产生了一系列负面的影响。首先,美国发展一系列先进的武器系统、加强在亚太地区的军事力量部署、强化与有关国家的军事合作,无疑大大增加了对中国的安全压力,降低了中美两国间的战略互信。在某种意义上,目前中美两国间的战略互信是建交以来最低的,这在很大程度上是由于布什政府所奉行的对华安全政策所造成的。其次,布什政府一方面加强对台湾的军事支持,另一方面提升对中国大陆军事威慑的做法加剧了台海地区的不稳定。美国的政策不仅对“台独”分裂势力起到了“撑腰打气”的作用,也强化了台湾问题军事化的趋势。最后,布什政府为牵制中国而积极发展与有关国家的安全合作关系的做法挑起了地区成员间的互不信任和安全关系的紧张,并使本地区的政治和安全结构面临两极化的巨大压力。

上述理念在实际中的运用也遇到不少问题。“吓阻”战略是要打消中国发展先进军事力量的意图,以免中国增强的军事力量挑战美国的军事优势。然而,中国的国防现代化是由中国的国家安全利益需要决定的,作为一个有着强烈的民族自尊心和独特的战略文化的大国,中国不会在美国的优势或压力面前放弃发展捍卫国家安全的手段。用美国知名记者罗伯特·卡普兰(Robert D. Kaplan)的话说:“无论我们说什么或做什么,中国将在未来的几十年里在军事上花越来越多的钱。”【注释】Robert D. Kaplan, “How We Would Fight China,” *The Atlantic Monthly*, June 2005, p.54. 【注尾】不仅如此,美国过分依仗自身的力量优势推行强硬的“吓阻”战略还会产生适得其反的效果。正如理查德·L.库格勒所警告的那样,“它会加剧地区两极分化和地区黠武主义,刺激有关国家寻求一种非对称战略来试图消除美国的力量、疏远盟友并激发反美同盟的形成。”【注释】Richard L. Kugler, “Dissuasion as a Strategic Concept,” p.4. 【注尾】

“两面下注”战略着眼于对付最坏的可能,然而它在实际中所面临的重大问题恰恰就是如何防止因不能较好地拿捏政策分寸而导致相反的后果,即促使最坏的可能出现,这就是常说的“自我实现的预言”的悖论。美国前国防部长威廉·佩里等在批评“两面下注”战略时指出,“两面下注是有传染性的……在冷战时期,两面下注和对最坏的可能的假定导致了一场危险而代价高昂的军备竞赛。”【注释】Ashton B. Carter & William J. Perry, “China on the March,” p.16. 【注尾】就中美安全关系而言,美国为“两面下注”而采取的某些措施在中国看来正是美国要遏制中国的迹象,中国为此而采取的反措施又会引起美国更强烈的“两面下注”冲动,结果双方在安全互动上陷入传统的“安全两难”,处理不当就会导致一场新的军备竞赛。事实上,在“吓阻”、“两面下注”和“威慑”等理念驱使下,布什政府在安全领域针对中国的种种举措已经超出了合理的“避险”需要,被一些严肃而客观的美国学者认为是“明显挑衅性的并且体现了美国政策危险的失衡”。【注释】Christopher P. Twomey, “Missing Strategic Opportunity in U.S. China Policy Since 9/11 Grasping Tactical Success,” *Asian Survey*, Vol. XLVII, No. 4, July/August 2007, p.551. 美国学者对布什政府对华安全政策的批评,参见 Carl Conetta,



“Dissuading China and Fighting the ‘Long War’,” *World Policy Journal*, Summer 2006, pp.1~10.

【注尾】 美国近年来对中国施加的安全压力和中美战略互信的低迷将对中美安全关系产生长远的消极影响。

布什政府加强在台湾问题上的对华威慑不仅加剧了台海局势的紧张和台湾问题的军事化,也使“台独”势力大受鼓舞,而当前台海和平与稳定的主要威胁就是日益猖獗的“台独”活动。虽然美方声称其在台海奉行的是“双重威慑”,即军事上威慑中国大陆(防止大陆武力攻台),政治上威慑台湾(防止台湾谋求法理“台独”),【注释】 Thomas J. Christensen, “The Contemporary Security Dilemma: Deterring a Taiwan Conflict,” *The Washington Quarterly* (Autumn 2002) 25:4, pp.7~21.【注尾】 但这两种威慑在方式和态势上是大不一样的。前者是军事上的施压甚至对抗,后者只是言辞上的示警和某些有限的政治姿态。台湾问题关系到中国的核心国家利益,中国不可能在美国的军事压力下放弃武力制独的选择,而“台独”分子也坚信美国基于战略上的考虑不会抛弃台湾,因而不顾布什政府的一再警告积极推进“台独”分裂活动。美国在台湾问题上强化对华军事威慑的做法并不能给台海带来稳定,反倒增加了美国卷入台海冲突的风险。

最后,美国对华安全政策不是孤立的,它必须适应美国对华政策的总体框架,不能过分地与美国对华经济关系和外交关系脱节。从经济和外交关系的角度看,中美两国的合作正在前所未有的深度和广度上开展。当前中美经济相互依存已达到很高的程度,对华经济联系直接关系到美国经济能否健康发展。在全球化加速发展和非传统安全问题突出的背景下,美国在处理广泛的地区和国际问题上也迫切需要中国的合作。布什政府在第二任期内提出希望中国成为“负责人的利益相关者”,表示要和中国发展全球伙伴关系,就反映了中美合作领域的拓展和传统的双边外交关系的国际化。正如美国财政部长保尔森(Henry M. Paulson, Jr.)所指出的:“美中关系变得不仅对各自的国家利益至关重要,而且对维持一个稳定、安全和繁荣的全球体系也是如此。”【注释】 Remarks by Secretary Paulson on Managing Complexity and Establishing New Habits of Cooperation in U S. China Economic Relations at the 2007 George Bush China U S. Relations Conference, Washington DC, October 23, 2007, Available at: <http://www.treasury.gov/press/releases/hp633.htm>.【注尾】 在此背景下,视中国为潜在的或现实的战略对手,汲汲于在安全上对华防范、施压甚至威慑,有悖于中美关系发展的大趋势,也不可避免会在美国对华政策的大框架中引起张力。可以预见的是,这种政策难以持久,调整将是不可避免的。

吴心伯: 复旦大学美国研究中心教授、副主任、国际关系与公共事务学院副院长

