



阿富汗之后的美国国际战略



【财新网】(专栏作家 宦国苍) 美国完成了撤军阿富汗，拜登结束了美国最长的战争。10 天之后，将是 9/11 恐怖袭击的 20 周年。

一个月前，在香港上网，听了半天的阿斯本 (Aspen) 安全论坛主办的国际战略研讨会。欧美的各种智库举办的政策性论坛很多，网上直播，互动。这是笔者关注的二个论坛之一，门道和热闹俱佳，只是时差大，不甚方便。另一个是前国务卿康多丽莎·赖斯在斯坦福大学胡佛研究所主持的论坛。阿斯本安全论坛由哈佛大学肯尼迪学院教授尼古拉斯 (尼克)·伯恩斯坦 (R. Nicholas Burns) 主持，邀请“名家”讨论各种涉及国际问题和美国国内问题。其中不少人在各国有制定和执行政策的历练，时有“亮点”。当然，事实与逻辑混乱，套话，废话和外行话连篇者也大有人在：鱼龙杂混，泥沙俱下，青菜萝卜。

1981 年笔者在世界银行实习了 6 个月。一个周末逛博物馆，偶然结识了一对十分阳光的年轻夫妇。热情、开朗的尼克刚从霍普金斯大学高级国际关系学院硕士毕业，通过美国国务院的外交人员资格考试，正在等候外派调令和将要问世的第一个女儿。彼时都是穷学生，并且都对一些国际问题感兴趣，所以聊得投机，成为挚友。六个月后，笔者回校继续念书，尼克携家去了美国驻雅典大使馆，开始了自己精彩的职业外交官生涯，从签证官做起，一步一个台阶，积累了在几任两党总统麾下的大内和外放的丰富经验，成为美国在中东、欧洲、安全和军备事务方面的顶级实干家之一。其履历包括副国务卿、驻北约大使、国安会的要职，等等。十年前，

他离开政府，回到老家波士顿，去哈佛任教。

那场研讨会第一场由新加坡总理李显龙作主题发言，谈新加坡对国际局势（包括美国的政策）的看法。发言简短，扼要，思路极为清楚；随后的回答问题更显务实，机智，直率和自信，颇有乃父当年之风，实为当日会议之高潮。笔者 1993 年在 JP 摩根服务时，有幸参加了银行在新加坡召开的国际顾问委员会年会。会议期间，李光耀总理在总理府设宴招待与会者，餐桌上的气场、风度、视野、机智、幽默均为超一流。“生子当如孙仲谋”，2000 年前曹孟德之语今天合适。

研讨会的核心是亚太地区的安全、经济和其他相关层面。当时，没有人预见到阿富汗后来的“雪崩”。笔者在此罗列几个“C”字开头的词汇来看看美国的一些战略或政策的变迁，以期引玉。出发点还是比较一下战略与现实、承诺与能力、成本与效益等几个方面是否对得上。

首先，Concept（概念）。核心问题是拜登政府的全球战略概念是否已经完全确定？是标新立异，还是回锅奥巴马的套路？撇开虚话和废话，“拜登主义”与“奥巴马教条”区别不大。以亚太地区为例。奥巴马的“印太战略”是一个伪命题，既不中听，又不中用。其根本原因在于印度与西太平洋地区的关系不大，基本安全利益只是在自己周边地区。一个印度洋够忙活的了，加上美国撤离阿富汗之后的烂摊子及其对整个“大中东”地区和次大陆的冲击迫在眉睫，新德里如何他顾？至于所谓的四方（美国、日本、澳大利亚和印度）安全论坛（“Quad”）更与现实脱节，连空谈都算不

上, 因为有意思的空谈也得切题和面对现实。合纵联横式的“围堵”(Containment)? 大多数亚洲国家兴趣索然。如果基本的战略概念和逻辑错了, 拼凑策略, 政策的说法就会累得慌。

美国目前是唯一的全球性超级大国。但是, 其战略地位、利益与均势都在重大的变化过程中。与动荡、血腥冲突不断的“大中东”地区, 甚至时有“热点”的欧洲相比, 西太平洋地区目前相对稳定, 没有所谓的“燃眉之急”(current and present danger), 连朝鲜半岛也没有失控的迹象。撤军阿富汗是为了加强西太平洋的布局? 圈子绕得太大了。打破这一地区的现有稳定机制和均势, 造成新的“热点”符合美国的战略利益? 不见得。将全球战略重点从中东和欧洲移到西太平洋? 那么欧洲(北约)、以色列和海湾国家的稳定与安全如何应付? 以“大中东”地区为主战场的国际反恐又该如何处理? 如果全球战略的基本方向含混不清和轻重缓急(priorities)的定位不确定或多变的话, 如何配置资源? 当然, 错误、混乱、多变的战略概念不等于不会产生相应的国家行为, 只不过常常事倍功半或成为赔本买卖而已。

其次, Consensus (共识)。共识在美国国内为“民意”的多数, 毕竟政治家们都要靠选票当选, 连任, “做事”。在国际上的说法则是“国际社会”的“共同看法”。如何定义“国际社会”? 说法很多。但是, 从国际关系学中的现实主义的角度看, 民族国家(national states), 而不是超国界的国际组织或势力, 依然是博弈的主角。

民意是否会被“引导”、影响和操纵（manipulate）？不言而喻。在历史上，“国父”华盛顿离任白宫前提出“孤立主义”，意在远离错综复杂的国际纠纷，专注美国自身发展。除了打墨西哥和西班牙（菲律宾），开拓疆土之外，其后任们基本“曹随”此策，直到一战期间，时任总统的普林斯顿大学老校友和校长威尔逊提出“国际主义”和“多边主义”，积极参战。美国自此走向世界。

但是，一战之后，美国专注“内循环”。“美国第一”源自于1940年代初：摆脱了大萧条的多数美国人正在享受生活，不甚关心在亚洲和欧洲已经打得天翻地覆的二战。迫于国内民意压力，总统罗斯福当时能做的也只是通过“租借法令”等方式向丘吉尔和斯大林提供援助，同时对日本实行经济制裁和石油禁运，逼东京出手。珍珠港一声炮响，“美国第一”的免战牌随即下架，同仇敌忾参战，最后成为全球性超级大国。

此后，美国打的各场战争都是因为错综复杂的内外原因，总统动了“杀机”，两党一致支持，虽然宪法规定国会授权才能正式宣战。如果战事顺利，则一片欢呼。至于战事不顺或失败时相互甩锅，并且“外战内用”，争取选票，攻击、搬倒政敌则是另一回事。在这方面，尼克松上台前与时任总统约翰逊在越战危机上的明争暗斗和上台后收拾残局的过程是一个很好的案例。同理，认为今天美国败退阿富汗之后不会或无力进行另一场战争是一个十分危险的假设。

小布什打第二次伊拉克战争的理由实为乌龙。但是，9/11之后要报复

和反恐却符合民意。党争之下，国会对假情报的来源和运用着实调查了一番，最后不了了之：仗打赢了，选民们不太在乎前因后果。阿富汗战争的理由也是反恐。但是，旷日持久，财务成本和人力牺牲剧增，并且既无法取胜，又看不到“尽头”，多数选民们才认为需要收摊回朝。当年奥巴马以撤军伊拉克为其竞选口号之一，当选后也确实做到了，但却留下“无穷”后患。特朗普在两次竞选中都呼吁撤军阿富汗，只是 2016 年入宫后未能兑现。

如果归纳一下二战之后美国民意对战争的态度，也许下面几点值得关注：1) 民意的基础在于国内局势的变化；2) 二战之后，美国成了全球性的超级大国，利益与想法自然随之增加；3) 国际上的偶发事件（特别是针对美国及其海外利益的直接攻击）可以影响、左右民意；决策者们也可以借题发挥；4) 政府、政客、学者、媒体可以“引导”甚至操纵民意；5) 战争的成本，效益和时间长短会改变民意。

第三，Commitment（承诺），即美国对其盟国和“朋友”的各种各样的背书。商人总统特朗普十分现实，从“美国第一”走到“美国唯一”，要求盟友们为美国的承诺（保护）买单：或增加各自的军费，或购买美国的武器装备，但强调盟友们应该自保。单边主义的内涵被调整和推到了极限：不仅天马行空，而且只顾自己。

当然，计划也常常赶不上变化。二战结束以来的 70 多年间，除了“核心”战略利益（欧洲、以色列和东北亚）之外，华盛顿的各种承诺“始乱

终弃”的例子实在不在少数。究其原因，无非是卷入或发动冲突和战争的时间、地点、目标、对手、策略、手段以及后续安排的阴差阳错，而国内政局变化也常常导致改弦更张。“外交是内政的延续”有其相当的道理，但也颇具讽刺意义。至于为什么和如何卷入冲突或发起战争则常常事出偶然。

如今拜登宣布“美国回来了”，希望与盟友们携手面对“共同的”和各自的挑战。问题在于“敌人”“对手”“盟国”和“朋友”的各种定义常常因为内部和外部的利益与均势的变化而不断变动，所以各种承诺的靠谱程度也随之变化，其中不少被废弃也属自然。毕竟，超级大国的全球性利益与各“盟”“友”的利益难以完全一致。更何况家家都有一本要念的经。另外一个不可忽视的因素是，各路“盟”“友”也可能以各种方式将“老大”拖入泥潭，为己所用。不是说没有“永久的”朋友和敌人吗？

第四，Capability (能力)。在国际关系学中，能力的直接含义是资源和均势的消长，包括绝对和相对双重含义，也涵盖全局和局部。我们的世界已经进入二战结束以来最动荡和最危险的时代。这是因为二战结束和苏

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_34716

