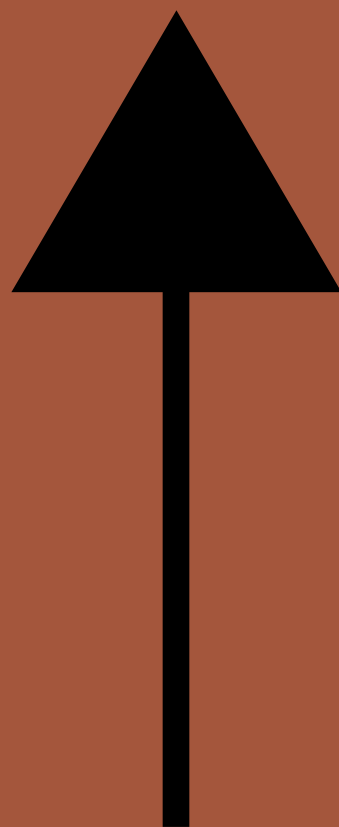


铸造法治之下的自由世界
21世纪美国国家安全战略

THE
PRINCETON
PROJECT
ON NATIONAL SECURITY



铸造法治之下的自由世界 21世纪美国国家安全战略

普林斯顿国家安全项目最后报告

共同主任

约翰·艾肯伯理 安玛丽·斯劳特

2006年9月27日

普林斯顿大学伍德罗·威尔逊公共与国际事务学院

在 此全球变迁的关键时刻，普林斯顿大学伍德罗·威尔逊公共与国际事务学院，在福特基金会和戴维·鲁宾斯坦 (David Rubenstein) 先生的慷慨支持下，启动了一项旨在发展长期的美国国家安全战略的重要学术倡议。在名誉主席乔治·舒尔茨 (George Shultz) 和安东尼·雷克 (Anthony Lake) 的杰出领导下，普林斯顿国家安全项目为加强和更新美国国家安全战略的思想基础作出了超党派的努力。普林斯顿项目的研究报告基于美国学术界领袖及政策制定者的通力合作，同时咨询了世界各地顶尖智囊人物的意见。

内容提要

在 21世纪最初的十年里，美国不能再以二战、冷战，甚至是9.11事件的视角来审视世界局势了。相反，美国人应该认识到，我们生活的世界，是一个不能以诸如反法西斯或反共产主义那种单一的组织原则来指导外交政策的世界。我们面临着许多现存的危机和若干长期的挑战，以及诸多的机遇。这篇报告勾勒了一个既适用于我们目前生活的世界又适用于我们想要创建的世界的新的国家安全战略。

目标：美国战略的基本的目标必须是保护美国人民和美国生活方式。这个总体目标应该包括三个具体目标：1) 国土安全，包括保护我们的人民和基础设施不受外来攻击以及不受致命的流行性疾病的侵袭；2) 健康的全球经济，这是我们自身繁荣和安全的根基；3) 良好的国际环境，这有赖于各国间的安全合作以及自由民主的普及。

准则：为在21世纪实现上述目标，美国的战略必须符合以下六个基本准则：1) 多面向，即具有像瑞士军刀一样的可操作性，能够及时地采用不同的策略处理不同的情势；2) 软硬实力相结合，即强制力与吸引力两者之间的结合；3) 以利益为基准而不是以威胁为基准，与其他国家建立以共同利益为中心的合作框架，而不是坚持要它们接受我们对共同威胁优先次序的界定；4) 植根于希望和信心而不是危机感，提出积极而富于远见的世界观，并运用我们的实力在与其他国家的合作中推广这种世界观；5) 遵从由内及外原则，增强别国政府在国内的执政能力、廉正性和责任感，以此作为维护国际秩序和发挥国际职能的基础；6) 适应信息时代，在一个信息瞬息万变、行为者随机应变、小型专业化单位为一项确定的目标召之即来分秒必争——不管是拟定一项协议，改组一个企业，还是策划执行一次恐怖袭击——的世界上，我们必须具有快速灵活的反应能力。

构建一个有法可依的自由社会

美 国必须主张、寻求并确保一个有法可依的自由世界。我国的奠基人深知，美国经验的成功，离不开秩序与自由的结合，这里所说的秩序也就是法律。在国际上，唯有在一个各国都能达到这一平衡——也就是一种成熟的自由民主——的世界上，美国人的生活才能更为安全、富裕和健康。这就要求：

使各国政府达到PAR标准：民主是人类创造出来的从长远保护个人自由的最佳工具，但这只有当民主运行于由法律所建立的秩序框架中才有可能。我们必须制定一个更为精明的战略，为实现成功的自由民主创造更深层的前提条件。这些前提条件远不像举行选举那么简单。美国应该鼓励并援助世界上一切受拥戴的（Popular）、负责任的（Accountable）以及尊重人权的（Rights-regarding）政府。

为帮助各国政府达到PAR标准¹，我们必须利用一切可行的方法将那些[未达PAR标准的]政府及其公民与那些已经达到此一标准的政府和社会联系起来，激励并支持前者效法后者。我们应当建立国家级、地区级、地方级政府官员与非政府组织代表的关系网，并使之制度化，以创造众多的渠道使已经达到PAR标准的国家和未达标的国家合作解决共同问题，并以沟通和劝导的方式使那些旨在捍卫法制下之自由的价值和实践得以传播。

构建一个自由体制：美国及其盟国在二战以后所建立的、在冷战期间稳步扩展的国际制度体系，已经破裂。每一个重要的组织，包括联合国、国际货币基金组织、世界银行、世界贸易组织、北约，以及数不清的较小的组织，都需要进行重大改革。在所有国家中，美国对于修补这一体系具有最重要的利害关系，这恰恰是因为我们是世界上最强大的国家。权力不能以单边方式使用，或运用于对狭隘界定的国家利益的追求，因为这样只会使怨恨、畏惧和抵触的情绪滋生蔓延。我们必须让其他国家对我们的全球角色抱有信心，赢得它们的支持以合力解决共同的问题。

然而，美国显然不能依靠那些冷战时期遗留下来的组织，这些组织需要动大手术。人们对联合国期待有加，但联合国却深陷危机。尽管联合国仍然是世界上处理棘手的国际安全问题的主要论坛，其组织结构却早已过时，其表现也不尽人意。美国必须把联合国的全面改革作为优先考虑的政治问题。必要的改革措施包括：扩充安理会，增加印度、日本、巴西、德国以及两个非洲国家成为不具有否决权的常任理事国；对于所有授权采取直接行动应对危机情势的安理会决议，取消否决权；要求所有联合国的成员国都承担“保护的职责”，即申明主权国家有责任保护其本国公民免受“可避免之灾害”，当主权国家不愿意或者没有能力履行这项职责时，国际社会就必须代其行使这项职责。

在推动联合国和其他重要全球性制度改革的同时，美国还必须和我们的友邦及盟国共同努力，发展一个全球性的“民主国家协约”（Concert of Democracies），即一项旨在加强世界上自由民主国家安全合作的新制度。这样一个协约将使“民主和平”得以确认并制度化。如果联合国的改革无法进行，民主协约就将为自由民主国家提供一个替代性的论坛，以超级多数表决授权采取包括行

¹ PAR标准即英文三个单词 Popular、Accountable、Rights-regarding 第一个字母的缩写，意为受拥戴的、负责任的、尊重人权的。

使武力在内的集体行动。民主协约的成员资格须经遴选，但也取决于自我选择。成员国必须保证相互间不得使用或计划使用武力；承诺定期举行自由公平的多党选举；保证公民享有以独立司法加以实施的公民权利和政治权利；以及履行保护的职责。

美国还必须做到：重振北约同盟，更新其总体协定并扩充其国际伙伴关系；构建一个由诸如非公共领域关系网和双边关系等非正式制度构成的“网络性秩序”；缩小由总体上具有普惠性的全球化过程所导致的国家之间和各国内部急剧升级并引发政治动荡的不平等。

反思武力的作用：从本质上讲，自由和法律都要靠武力来支持。美国应当致力于保持自由民主国家的军事优势，并鼓励那些志同道合的民主国家发展与它们安全利益相适应的军事力量，而非一味坚持[美国]领先主义。自由民主国家的优势对于防止回到不稳定而危险的强权安全竞争、对于增强应对我们所面临的形形色色的威胁和挑战的能力是必不可少的。

美国必须革新威慑理论。我们应当声明——最好是联合我们的盟国——一旦发生核恐怖主义行为，我们就将让核原料或核武器的来源国承担后果。我们还必须确保我们针对拥有不同战略文化和不同军事安全原则的国家的威慑力的可信性。我们还必须寻求一切途经阻止核武器原料供应商有意或无意地为恐怖分子提供核武器原料。

美国应当制定针对恐怖分子和极端国家使用预防性武力的新的指导方针。预防性打击是对抗恐怖网络的必要工具，但必须得当，而且要以符合严格标准的情报为基础。针对国家的预防性使用武力应尽量避免，只在万不得已的情况下才能使用，并且要得到多边组织的授权——最好是改革后的安理会，当然也可以是现有的安理会，或者是像北约组织这样的具有广泛代表性的多边组织。

主要威胁和挑战

中东：防止文明的摇篮变为全球冲突的发源地是一切问题的重中之重。中东问题的任何长期解决都必须包括以色列和巴勒斯坦两国共存的全面解决；美国应当率先尽一切可能锲而不舍地致力于这一目标的实现。和平进程的推进必须伴随稳健的制度建设过程，以在中东国家间确立法制下之自由的框架。在与中东国家中的激进化倾向所进行的斗争中，美国应当尽其可能与包括原教旨主义者在内的伊斯兰政府和伊斯兰运动共事，只要它们弃绝恐怖主义及其他形式的针对平民的暴力。

美国必须甘冒相当大的风险确保伊朗不会发展核武能力。然而，我们也必须准备向伊朗提供担保，舒解其正当的恐惧，如消极安全保证²，用于和平目的的裂变材料的可靠提供，以及与其地

² “消极安全保证”意指除非回应另一国家的军事行动保证不对其实施攻击。详见《普林斯顿国家安全项目》第36页。

位相称的国际影响。另一方面，美国也必须让伊朗明白，一旦它跨过了核武国家的门槛，它的日子绝对不会好过。

美国要让伊拉克人明白，我们依然愿意并准备尽我们所能重建伊拉克，培训并支持一个达到PAR标准的政府，但如果发生全面内战，这一切就无法延续了。美国应当通过与伊拉克政府的合作，确立一系列允许在伊拉克境内外重新部署军事力量的基准，在境内将军事力量部署在有利于建立秩序的地方，避免卷入自相残杀的国内冲突。美国还必须与欧盟和俄罗斯合作，防止伊拉克冲突波及到中东地区的其他国家；这方面的努力包括奖励地区大国采取负责行为，以及让那些加剧危机的国家付出代价。

全球恐怖网络：把与恐怖主义之间的斗争界定为与二战或冷战相似的战争，只能给予敌人不配得到的合法性和尊重；其结果只会助长而非打击对手气势。将恐怖分子冠以伊斯兰战士之名同样如此。恐怖网络的所作所为是带有犯罪内核的全球性叛乱行为；对此我们必须利用各种手段，尤其是法律实施、情报，以及诸如特种部队之类的外科军事手段，以全球性的反叛乱形式予以回击。我们的首要任务是阻止恐怖分子获得核武器，摧毁恐怖分子的核心，剥离恐怖分子的支持者和同情者。恐怖网络操纵世界主要强国议程的能力是其关键的力量源泉；美国决不能随之起舞。从更长远来看，建立法制下的自由世界将使具体的悲情怨恨和狂热的意识形态难以扎根，进而发展成为全球暴力。

核武器的扩散和转移：世界正处在核危险新时代的边缘。充斥着大量核武器的社会生活必定是不稳定且危机四伏的，从一个核国家的倒台，到大量的不确定因素导致威慑失效的可能性，这些都会使我们面临巨大的灾难。这些问题是全球不扩散制度全面解体不可分割的一部分。因此，我们必须修订和复兴《核不扩散条约》，包括修订条约第四条，允许无核武器国家使用核能但禁止其发展核武能力，以及根据第六条的规定采取具体步骤实现我们减少对核武器依赖的承诺。我们还应该运用强有力的反扩散措施，包括封堵一切不安全的核武器和核原料，根据防扩散安全倡议的规定阻断核原料交易，以及筹划一旦巴基斯坦、北朝鲜等核武器持有国政权崩溃时进行有效的干涉。

中国的崛起及东亚秩序：中国的崛起是21世纪初具有开创性的事件之一。美国的目标不应当是阻碍及遏制中国，而应当是帮助中国在目前的国际秩序中实现其正当合理的抱负，成为亚洲政治及国际政治中负责任的利益相关者。广而言之，在亚洲，美国应致力于构建一个跨太平洋的而非泛亚的区域秩序，即一个美国在其中发挥全面作用的区域秩序。美日同盟仍然是美国东亚战略的基石，但美国也应寻求创立一个东亚安全组织，将中国、日本、韩国、俄罗斯及美国等主要

国家聚集一堂讨论现存的区域问题。同时，我们还必须继续加强与亚洲另一个正在崛起的强国——印度——之间的关系。并且，我们应当基于中国之外亚洲其他国家经济的持续增长是管理中国崛起的关键这一原则，制定整个亚洲地区的政策方针。

全球流行性疾病：高度传染性疾病是位列最高层次的一种国家安全威胁，尽管它们并不是由人来指挥控制的。健康专家们最近发出警告，一种对人类具有致命威胁的禽流感很可能会吞噬数以亿计的人类的性命。而艾滋病事实上已经构成一种严重的安全威胁。要与另一种全球流行性疾病作斗争，我们必须在公共卫生体系中投入更多的资金，为一线人员提供足够的资源和培训，加强那些缺乏足够装备应付疾病爆发的国家的政府能力，并在流行性疾病高发国家建立激励机制确保它们及时地采取公共卫生措施。

能源：美国对石油的大量消耗对美国的安全构成了一种威胁，因为这使得很大一部分美国人的财富转移到了专制政权手中，同时还会引起气候变化和环境恶化。解决能源问题的唯一手段是降低我们对石油的依赖，引导资本投入到替代能源的研发上。为此，美国应当采用全国汽油税，即今后十年中，以第一年每加仑汽油收取50美分汽油税作为起步，以后每加仑逐年递增20美分。这个措施应与一项更为严格的汽车燃油效率标准一起实施。美国也应该带动全球努力来解决气候变化的问题，在京都议定书对减少排放量的规定和反对任何具有约束力的制约这两者之间寻求第三种解决方式。

建设防护性基础设施：美国必须在我们的社会、政府、乃至更广阔的世界中建设更有力的防护性基础设施，以防范各种威胁并减低威胁一旦发生所造成的损害。在社会层面，我们必须加强公共卫生体系，修复断裂的沟通体系，革新教育制度使学生掌握实现我们国家安全目标所必需的各种技能。在政府层面，我们需要创建一个“联合政府”；将威胁评估非政治化；将诸如经济和卫生那样的至关重要但却被忽视的范畴整合到国家安全的决策过程中；并与非公共领域建立联系。在更广阔的世界范围内，我们必须通过安全官员网的通力合作，在迫切威胁殃及我们的国土之前予以遏制，同时我们还应考虑超越我们实际的物理边界界定我们的边境保护措施。

翻译：徐 昕
刘祖魁
朱 亮