对《普林斯顿报告》的几点解读[1]

于铁军

内容提要：美国普林斯顿大学于2006年9月发表的普林斯顿国家安全项目最终报告《铸造法制之下的自由世界——21世纪美国国家安全战略》是一份重要文件。报告强调美国面临的国家安全威胁与挑战是多元的，美国应综合运用软硬实力来达到自己的目标，对现有国际制度特别是联合国进行重大改革，并密切关注中国的崛起及其对东亚秩序的影响。报告体现了对小布什政府国家安全战略的反思，也体现了对克林顿时期美国国家安全战略的继承和发展。鉴于该报告执笔人的民主党背景，如果民主党能够在2008年的美国总统大选中最终胜出，该报告中的一些观点可能会产生较大影响。

2006年9月，美国普林斯顿大学伍德罗·威尔逊公共与国际事务学院发表了普林斯顿国家安全项目的最终报告《铸造法制之下的自由世界——21世纪美国国家安全战略》（以下简称《普林斯顿报告》或报告）。[2] 该项目由里根时期的国务卿乔治·舒尔茨 (George Shultz) 和克林顿时期的国家安全事务助理安东尼·莱克 (Anthony Lake) 担任名誉主席，历时两年多，前后有400多名专家学者参与，旨在全面考察美国国家安全战略和国际安全环境，为加强和更新美国国家安全战略的思想基础做出超党派的努力。据报告的最终执笔人，也是本项目的共同主任、普林斯顿大学教授约翰·伊肯伯里 (G. John Iknberry) 和安玛丽·斯劳特 (Anne-Marie Slaughter) 称，报告试图写成一篇集体执笔的“X文章”。[3] 1947年乔治·凯

1 感谢王缉思教授对本文的批评指正，但文责盖由作者承担。

2 The Princeton Project on National Security, *Forging a World of Liberty under Law: U.S. National Security in the 21st Century* (The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University, September 27, 2006), http://www.wws.princeton.edu/ppns/report/FinalReport.pdf, available on Jan. 31, 2007.

3 Ibid., p. 4.

对《普林斯顿报告》的解读应该结合报告出台的背景，与既有美国国家安全战略报告加以比较，并统观报告的主要思路和架构，才可得出一个庶几完整的印象。

南在美国《外交》杂志上发表的署名“X”的文章《苏联行为的根源》，曾为冷战时期美国的大战略——对苏“遏制战略”奠定了基础。由此可见，报告为新时期美国的大战略构筑基础和框架的意图还是比较明显的。

《普林斯顿报告》发表后，通过各种渠道在美国国内外产生了比较广泛的影响，[1]中国学者对该报告也进行了一些相应的介绍和评论。但国内现有的对该报告的讨论似乎主要集中于报告中的几个新提法，如联合国安理会改革、筹建“民主国家协约”(Concert of Democracies)，以及由此而可能给未来中美关系带来的负面影响。笔者虽然也认为上述提法应予以注意，但同时也认为，对《普林斯顿报告》的解读应该结合报告出台的背景，与既有美国国家安全战略报告加以比较，并统观报告的主要思路和架构，才可得出一个庶几完整的印象。作为一份讨论国家安全战略的报告，重要的也许并不在于它提出了多少新名词和新概念，而在于它对当前国家安全形势及未来走向的分析与把握是否准确，所提出的应对方案是否切实可行，所建议的目标与手段之间是否彼此协调与平衡。

就报告出台的背景而言，报告主要还是要给内外交困的小布什政府的对外政策把脉，同时也为下届美国政府调整国家安全战略建言。尽管报告宣称自己是跨党派合作的产物，吸收了共和、民主两党的经验与智慧，但从报告的内容和主要撰稿人的党派背景来看，还是体现出比较浓厚的民主党色彩。2001年“9·11”事件发生后，小布什政府的国家安全日程便基本上为反恐所占据。在2002年9月发表的小布什政府的第一份国家安全战略报告中，反恐明确成为美国的中心议题，该报告也因坚决主张对威胁美国国家安全的恐怖分子和“无赖国家”实施“先发制人”的打击而给世人留下深刻印象。[2]2006年3月小布什政府发表的第二份国家安全战略报告虽然开始直接涉及全球化因素如环境、流行性疾病等对美国国家安全所构成的挑战，但其基调仍然是反恐，伊拉克战争成为报告的主题，这可以从小布什总统在报告开篇第一句话便指出“美国处于战争当中”而得到印证。[3]几年来，美国逐渐深陷伊拉克战争泥潭，在其他一些地区热点问题上也呈骑虎难下之势。在国际上，美国的声望严重受损，不少地方出现反美主义浪潮；在国内，小布什政府的支持率，尤其是对政府伊拉克政策的支持率一路下滑，2006年11月民主党在国会中期选举中大获全胜对此做了最好的注脚。

1 2007年1月，由报告的两位最终执笔人伊肯伯里教授和斯劳特教授带队的普林斯顿大学代表团访问了北京和上海的几所高校和研究机构，一方面宣讲报告的主要内容，另一方面也听取中方对报告的意见。

2 The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington D.C.: September 2002), pp. 15-16.

3 The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington D.C.: March 2006), p. i.

小布什政府国家安全战略中经常遭人诟病的方面包括：推行单边主义，忽视与他国的协调和国际组织的作用；只专注于通过武力来解决问题，对“软实力”重视不够；反恐占据了美国国家安全战略的几乎所有议程，而对其他美国安全所面临的重大威胁与挑战则关注不够等。从设计思路和主要内容来看，《普林斯顿报告》既体现了对小布什政府国家安全战略中所存在的这些问题的反思，又反映出对克林顿政府时期的国家安全战略——“参与和扩展战略”的继承和发展，主要表现在以下几个方面：

从设计思路和主要内容来看，《普林斯顿报告》既体现了对小布什政府国家安全战略中所存在的这些问题的反思，又反映出对克林顿政府时期的国家安全战略——“参与和扩展战略”的继承和发展。

首先，报告重新强调美国所面临的国家安全威胁与挑战是多面相的。从1994年起，克林顿政府发表的几份国家安全战略都具有这样的特点，即认为美国的国内政策和对外政策的界线已逐渐消失，加强美国的安全与促进经济繁荣和扩大全球民主的目标是相互支持的，而且认为毒品、环境问题、难民问题、能源问题等都是危及美国国家安全的因素，因而主张美国应该采取一种综合性的战略，努力塑造有利于美国安全的国际环境。[1]但如前所述，由于2001年后反恐成为小布什政府时期美国国家安全压倒一切的议题，对其他因素的关注受到或多或少的削弱。针对这一点，《普林斯顿报告》中明确指出，虽然反恐十分重要，但这并不是美国国家安全的全部。一项成功的、长远的国家安全战略必须考虑美国的整体利益，并且能够同时应对多种威胁与挑战。除了恐怖主义，美国“还必须严肃对待东亚、流行性疾病以及全球化”。[2]与以往的国家安全报告相比，《普林斯顿报告》对全球化所引发的一系列非传统安全问题，如全球性流行性疾病、能源和气候问题等给予了更多的关注，明确指出“高度传染性疾病是位列最高层次的一种国家安全威胁”，“美国对石油的大量消耗对美国的安全构成了一种威胁”，“气候变化所可能产生的后果极为严重”，并提出了一些具体的应对措施，如吸收公共卫生和发展问题专家加入各级威胁评估和决策过程，逐年提高美国的汽油税，调整美国在气候变化问题上的强硬立场等。[3]关于反恐，报告认为，布什政府“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的气势”，

与以往的国家安全报告相比，《普林斯顿报告》对全球化所引发的一系列非传统安全问题，如全球性流行性疾病、能源和气候问题等给予了更多的关注。

1 参见梅孜编译：《美国国家安全战略报告汇编》，北京：时事出版社，1996年，第243—292页；The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington D.C.: February 1996); The White House, *A National Security Strategy for a New Century* (Washington D.C.: October 1998).

2 The Princeton Project on National Security, *Forging a World of Liberty under Law*, p. 17.

3 Ibid., pp. 10, 51-54.

应该将恐怖网络的所作所为定性为“带有犯罪内核的全球性叛乱行为”，“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势予以回击”。[1]同时，报告还指出，为了更有效地反恐，需要向外交部门大量充实掌握当地语言和熟悉当地情况的人才，而且需要利用各种机会向当地的穆斯林表明，与全球经济和国际社会保持更为密切的联系会给他们带来一个更加光明的未来。

其次，报告强调，为实现国家安全的目标，美国所采取的应对手段也应该是多种多样的，“要重视软硬实力相结合，即强制力与吸引力之间的结合”。[2]针对小布什政府过于依赖军事手段的种种做法，报告指出，虽然自由和法律都需要武力来支持，但一味依靠武力和公开申明美国的目标就是要维护自己的首要地位是不合时宜的，也难以达到自己的目标，应该反思武力的作用，谨慎使用武力。为此，报告建议，“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该尽量避免，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。”[3]这明显是吸取了小布什政府在伊拉克问题上的教训，与克林顿时期所坚持的明确“何时和如何使用美国力量”的做法也是一脉相承的。在“软实力”方面，报告建议改变美国在国际事务中奉行单边主义的形象，指出美国要多发挥榜样的力量，要吸引而不是迫使别的国家来追求共同的目标，为此要通过各种正式与非正式的渠道与他国保持经常性的沟通，注意了解别的国家是如何看待美国的。此外，美国还要致力于通过各种国际、国家、地区甚至地方层次的网络，构筑自由的国际秩序，推动全球治理进程。

报告指出应该根据变化了的国际环境，对现有的国际制度进行大的改革。

再次，报告指出应该根据变化了的国际环境，对现有的国际制度进行大的改革。国际制度是“软实力”的重要组成部分，也是报告大力强调的部分。报告认为，“美国及其盟国在“二战”之后建立的、在冷战期间稳步拓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。”尤其是联合国，“其组织结构早已过时，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”。改革措施包括扩充安理会，在某些情况下取消安理会成员国的否决权等。为了防止联合国改革久拖不决，报告还建议成立“民主国家协约”，给联合国改革施加压力。[4]有关这方面

1 The Princeton Project on National Security, *Forging a World of Liberty under Law*, pp. 9, 39-43.

2 Ibid., p. 6.

3 Ibid., p. 8.

4 Ibid., pp. 7, 22-26.

的内容，已有学者撰文介绍，[1]此处不赘述。民主、自由、法治在任何一份美国国家安全战略报告中都是必然要提到的重点内容，只是在表述上略有不同而已。例如，克林顿时期是“保护、巩固和扩大实行自由市场制度的民主共同体”，[2]小布什时期是“结束暴政”和“帮助新获自由的国家建立有效的民主制度”。[3]《普林斯顿报告》提出了“民主国家协约”这样一个新名词，并声称其与既有的“民主国家共同体”相比更具实质性和排他性，但对于究竟有多大的不同，其可操作性究竟如何，报告却语焉不详。

最后，对于中国来说也是最为重要的一点是，《普林斯顿报告》对中国的重视程度远远超过了以前历次美国国家安全战略文件的表述。报告除去前言、内容提要和附录，正文共约50页，其中讨论“中国的崛起及东亚秩序”的部分便占据了整整4页的篇幅，[4]并与中东问题、全球恐怖网络，核武器的扩散和转移、全球性流行性疾病、能源以及在美国周边和国内建设防护性基础设施等并列为美国当前和今后所面临的主要威胁与挑战之一。在最后报告形成之前的“大战略选择工作小组”的报告摘要中，东亚地区更被认为是未来30年中有可能对美国国家安全构成最大之挑战，而美国东亚战略的核心便是在努力使中国融入一种由美国领导的跨太平洋的地区秩序的同时，与崛起的中国竞争对该地区的影响力。[5]

东亚地区更被认为是未来30年中有可能对美国国家安全构成最大之挑战，而美国东亚战略的核心便是在努力使中国融入一种由美国领导的跨太平洋的地区秩序的同时，与崛起的中国竞争对该地区的影响力。

报告认为，“美中关系可能是21世纪最重要的双边关系”，并称“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，成为亚洲政治和国际政治中负责任的利益攸关方”。[6]但与此同时，报告又对中国政治、经济和军事力量及其在东亚地区影响力的上升表示关注，建议一方面加强美国在东亚地区的双边军事同盟，特别是美日同盟，另一方面组建一种包括中国、俄罗斯、日本和韩国在内的地区安全制度，共同商讨本地区的事务。[7]倒是报告前半部分颇为强调的自由民主方面，在此专门论述中国的部分反而比较温和，只是泛泛地谈道，“就长期而言，我们需要培育各种条件，使中国

1 参见郑永年：“‘民主同盟’能取代联合国吗？”，《环球时报》，2006年10月20日；刘建飞：“美国全球战略向联合国挑战”，《学习时报》，2006年11月13日。

2 The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington D.C.: February 1996), p. 12.

3 The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington D.C.: March 2006), pp. 3-4.

4 在报告的其他部分，也有一些涉及中国的内容。

5 The Princeton Project on National Security, *Forging a World of Liberty under Law*, p. 62.

6 Ibid., pp. 9, 48-51.

7 Ibid., pp. 49-50.

由于报告力图折中和调和各派的立场和观点，使得报告内容看上去存在着诸多矛盾和缺陷。

越来越做出拥抱法制下的自由这一选择，既为中国人自己，也为整个国际体系。”[1]

综上所述，与小布什共和党政权的国家安全战略相比，《普林斯顿报告》对未来国际安全环境和美国国家安全战略的认知和勾画还是抓住了一些要害性的问题，也有针对性地提出了一些颇有新意的解决思路。但是，由于报告力图折中和调和各派的立场和观点，使得报告内容看上去存在着诸多矛盾和缺陷。例如，报告声称如果联合国安理会改革遥遥无期，就将组织“民主国家协约”取而代之，“以超过多数表决授权采取包括行使武力在内的集体行动”，[2]并为之拟定了一份宪章。且不论“民主国家协约”的动议能否在美国国内获得足够的政治支持、[3]能否得到其他国家的响应，也不论其取代联合国的可能性有多大，即便它成功地建立并取代了联合国，也无法保证“民主国家协约”就能在各种复杂的国际问题上保持立场的一致。毕竟，美国发动伊拉克战争之前在联合国反对美国最力的是法国和德国这样的民主国家，而不是那些不符合美国民主标准的国家。再如，报告一方面强调，发展一个全球性的“民主国家协约”十分重要，它将使“民主和平”得以确认并制度化，另一方面却又承认，“最近的研究表明，在国家民主化和现代化的过程中，好战的民族主义和宗教极端主义可能会大量涌现”，“给国家贴上民主国家或非民主国家的标签……会使我们与许多国家的关系不必要地复杂化，并常常阻碍我们试图达到的目标。”[4]而对于当前美国所面临的最为棘手的伊拉克战争、阿以关系、伊朗核危机及朝鲜核危机等迫在眉睫的具体问题，报告也没有给出什么令人满意的、切实可行的解决办法。

《普林斯顿报告》并不是美国政府的官方文件，民主党在2008年美国总统大选中能否最终胜出，现在也属未定之天，因此报告所包含的内容在多大程度上会被未来美国官方的国家安全战略所吸纳，还有待于进一步的观察。但是，报告仍然能够折射出美国精英层对21世纪全球化背景下美国所面临的国际安全环境和美国所应采取的对策的认识，以及他们之间依然存在的争论。而如果民主党在2008年的总统大选中胜出，报告中的一些内容便有可能成为美国的政策。从这个意义上来说，对报告进行深入的推敲和解读，对于我们了解美国未来的国家安全战略无疑是有益的。而且，普林斯顿大学这种未雨绸缪，充分利用自身的智力资源为本国国家安全战略服务的做法本身，也值得我们借鉴。由于国家大战略本

1 The Princeton Project on National Security, *Forging a World of Liberty under Law*, p. 49-50.

2 Ibid., p. 7.

3 最近便有美国学者指出：“今天，那些关于建立民主国家大同盟和全球治理新机制的建议很可能得不到多少国内支持……总统们将不得不更加依靠实用的伙伴关系、灵活的协调和按具体任务而组成的联盟。”参见 Charles A. Kupchan and Peter L. Trubowitz, “Dead Center: The Demise of Liberal Internationalism in the United States,” *International Security*, Vol. 32, No. 2 (Fall 2007), p. 42。

4 The Princeton Project on National Security, *Forging a World of Liberty under Law*, p. 19.

身具有长期性、整体性、综合性和政策性强的特点，大战略研究应该将基础性研究和应用性研究有机地结合起来，由政策部门与学术界共同参与，周密思考，长远谋划，而在这方面，我们还有许多工作要做。

（作者单位：北京大学国际关系学院）