

特 稿

动荡世界中的安全挑战： 更少敌人、更多挑战和焦虑

[美] 托马斯·芬格

内容提要：第二次世界大战结束70年来，美国领导并维持的全球秩序保障了世界的和平与繁荣。但在我们这个持续变革的时代，尤其是苏联解体25年之后，人们愈发感到世界的动荡和自身受到的威胁。事实上，许多关于新威胁的讨论不过是言过其实，虽然真正的危险确实存在。对于政治领导人来说，他们面临的挑战是要澄清、合理排序并有效回应我们所处时代的挑战。为此，必须放弃寻求绝对安全，并对可接受的风险等级做出可靠判定。相较于公众听闻的许多非传统威胁，我们应该更多地关注诸如加强教育、消除贫富差距、恢复政治系统机能等事务。

关键词：安全挑战 威胁 全球秩序

当被问及如何看待当今世界局势时，许多美国人可能会给出“危险”或者“动荡”这类答案。之所以如此，很大程度上是受到媒体报道、政治人物言论和24小时新闻频道里“受访专家”分析评论的影响。但是，当我们用“动荡”一词来描述世界局势时我们意有何指？更为重要的是，这种看待世界的方式究竟会增进还是损害国家安全？接下来的文章里，我将指出这一归纳尽管不难理解，但却不够准确。

托马斯·芬格（Thomas Fingar）美国斯坦福大学亚太研究中心高级研究员，曾任美国国务院助理国务卿、美国国家情报委员会主席等职。本文是在作者2015年2月26日在俄克拉荷马大学举办的“动荡世界中的安全挑战”会议上的发言基础上完成的修改稿，经作者同意刊发于此。

和以往所有时代相比，当今世界更加和平、繁荣且相互依存。主要大国之间已经有70年未起战事，越来越多的地区与人民迎来前所未有的繁荣生活。由民主政府执政的国家日渐增多，没有重要的军事力量公然敌视美国，美国与世界上几乎所有国家都保持良好关系，只有极少数国家除外。

和以往所有时代相比，当今世界更加和平、繁荣且相互依存。

事实上，几乎所有国家都参与到美国建立、领导并加以维持的全球秩序之中。这些国家意识到，较之反对或抵消美国的影响，与美国合作收益更大。总体而言，世界正朝向反映与支持美国利益的方向发展。当然，这并不意味着美国人可以志得意满，也不意味着因此美国就不会面临艰难挑战。但是，这确实足以成为我们对于美国迎接挑战之能力感到乐观与自信的理由。

世界之所以呈现出动荡局面是因为我们生活在一个持续变革的时代。曾经可靠的支柱不再稳固，既有的制度似乎也无法满足新的需求。全球化使得世界变得更为繁荣，更具韧性，同时也更加脆弱。世事不再如我们所希望的那样清晰而具有确定性。

在无法确定事件走向，以及忧惧事物的发展超出理解和掌控范围方面，美国人并非独一无二。其他国家的人们也有类似的顾虑，对于那些相较于邻国或对手从全球化中受益更少的国家来说，情况尤为如此。

导致动荡感和顾虑的不确定性之源

我们之所以认为事物的发展方向未明，认为世事变动不居，一个重要标志在于如下现实：在苏联解体、过去45年中塑造我们世界观与政策的全方位的对抗消亡25年后，我们仍旧无法对当今世界得出一个简明的描述。

最常见的描述仍然不过是“后冷战时代的世界”。这一称呼只能告诉我们，过去数十年塑造我们思维与行为方式的概念框架已不复存在，但无助于我们明确如何调整优先性以及如何形成替代性概念。世界不再是两极的。那么它究竟是单极、多极还是像理查德·哈斯（Richard Haass）所提出的那样成为无极世界？如果说答案不能因时而异、因事而定，这不仅毫无帮助，也无法让人放心。

在冷战时期那些时而让人感到痛苦的日子里，我们能够明确辨别朋友、敌人和局外人。如今，我们只能用类似“友敌（Frenemies）”这样的术语来形容那些时而是伙伴时而是对手的参与者。昔日牢固的盟友和经济伙伴不再需要美国提供保护以应对生死攸关的威胁，而是开始越来越多地在经济舞台上短兵相接。安全上的结盟并不必然与经济纽带保持一致，相互依赖使得在采取行动之前必须原始见终，更多虑及后续的反应。通过这一透镜，世界之所以看起来充满动荡是因为其充满变动，每每超出既有制度的能力范畴。

世界之所以看起来充满动荡是因为其充满变动，每每超出既有制度的能力范畴。

忧虑世界处于危险动荡之中的另一来源需要从美国自身来寻找。全球化、新技术、常常是重利轻义的价值观，以及其他塑造政府政策、企业决策和我们日常生活的因素正在逐渐侵蚀我们对于自身和我们经济体系的信心。曾经与中产阶级生活紧密相联的确定性受到质疑，对于未来的不确定性令人困惑不安。我们之所以为工作、为退休、为孩子、为我们的国家感到担忧，是因为我们感觉到一些事情出了问题，我们可能朝着不好的方向发展。这些忧虑并非空穴来风，而是事出有因。

例如，尽管世界一片欣欣向荣，我们的国家蒸蒸日上，但是大多数民众并未感到更加富裕幸福，而是感到对未来缺乏把握。政治人物以及美国政治体制的表现加剧了这种不安。指责他们未能鼓舞民心已经是较为委婉的表述。

认识到国内的混乱并对此感到无能为力，导致人们忧心忡忡甚至是某种程度的偏执妄想。我们无法理解我们周边正在发生以及即将发生的各种事态的原理，我们对代表我们去应对这种不确定性的各种制度及领导者们的能力缺乏信心。失去对于处理问题之集体能力的信心会加剧不安全感。

意识到世界处于混乱，同时怀疑制度和领导者有效应对挑战的能力，这还不是最糟糕的，另一事态的发展更起到雪上加霜的作用。尽管我在《减少不确定性》¹一书中描述过这一事态，我仍然不能完全厘清其发生的来龙去脉。我们——美国人民和我们的政府——显然是在未有明确决定的情况下，莫名其妙地重新定义了“国家安全”的概念和要求。

在冷战时期，我们面临一个事关生死存亡的巨大威胁，使得其他一切威胁相形见绌。这一威胁来自苏联，来自其盟友、其意识形态、其军事力量以及苏联和我们所捍卫和希望事物之间的势不两立。美国有明确的应对其苏联对手挑战的大战略——我们称之为遏制战略，同时形成大量衍生政策以应对这一威胁在方方面面的具体表现。

来自苏联的挑战集中而明晰，因而“全方位”地塑造了美国的政策，从教育到特定技术的出口许可，再到以军费支出作为主要手段来实现国内富裕地区到贫穷地区的财富重新分配。应对苏联的威胁成为“一切事物”的不可缺少的一部分。突然有一天，苏联崩溃了。至此之后，政府官员、媒体和民众才开始注意到来自恐怖主义、国际犯罪、不稳定国家和其他跨国行为体的威胁。

正是由于苏联威胁的消失，以及日渐意识到并担忧其他方面的威胁，共同促成了对“国家安全”的重新定义，使得美国国家安全的重心由“我们国家以及生活方式的存亡”逐渐向“保护世界范围内美国人民的利益”转移，并进而演变为“保护美国人民，不论何时何地，免受各种可以想象得到的威胁”。作为这一转变

1 Thomas Fingar, *Reducing Uncertainty: Intelligence Analysis and National Security*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2011.

的必然结果，如今，美国人民期望受到保护以远离各种危险，尽管这些危险我们以前从未担忧过，也从未认为应由各州和联邦政府承担费用并采取行动。

期待、机遇以及恐惧的政治

上述事态的发展造成一种局面，尽管并不出人意料，但仍会导致严重后果。问题之一便是，那些与冷战时期的制度和安排息息相关的人和机构——大致就是那些被艾森豪威尔总统称之为“军事—工业复合体”，加上特定的国会委员会以及个别国会议员所组成的利益集团——在维持庞大的国防预算方面拥有既得利益。为了证明有必要维持庞大的国防预算，美国需要一个敌人，尽管事实上这一敌人并不存在。

没有一个心智正常的人想要创造一个像苏联那样危险的敌人，但是美国必须维持强大的军事实力以对冲不确定性。为了应对各种不确定性，对冲是一种谨慎合宜的选择，因为世事总是以不可预测的方式在不断变化。谁知道中国的真实意图？谁又知道普京要做什么？如果伊朗拥有核弹了该怎么办？我们该如何处理来自朝鲜的核威胁？如何才能让我们的盟友感到安心？

当为国家安全预算进行辩护时，我们强调的是国际体系充满威胁而不是机遇。这一进程——以及由此引发的政治和媒体评论——强化了如下观念，即世界是充满不确定性的，是动荡而危险的，尽管只是苗头初显。这同时也证明有必要“采取某些措施”以应对多方威胁，尽管这只不过是防患于未然。

传统、非传统以及言过其实的安全挑战

许多关于新威胁的讨论不过是言过其实，但真正的危险也确实存在，并且应该引起重视。对于我们所有人，尤其是我们的政治领导人来说，面临的挑战在于要澄清、合理排序并有效回应我们所处时代的挑战。为了有效完成这一目标，必须放弃寻求绝对安全，同时对可接受的风险等级做出可靠的判定。即便完全的安全可以实现，它也是过于奢侈而难以负担的，尤其是可能还要以牺牲自由、个人隐私和繁荣为代价，而后者是我们所不愿接受的。

在进行风险评估与优先排序时，尤为重要的是，要区分如下两种威胁，即应该从源头上避免其发生的威胁，以及无法阻止但是可以通过警戒（包括情报）和加强韧性措施来加以管控的威胁。同时，我们还要注意区分传统威胁和非传统安全挑战。

在从冷战时期的明晰秩序向仍在不断演进中的后继国际秩序过渡的过程中，其相伴而生的不确定性使得定义和应对国家安全面临的传统威胁——主要是军事方面的——这一任务更为复杂。但美国必须拥有一支足够强大的军队来随时随地

准备捍卫美国总统认为有必要捍卫的国家和人民的利益。制定一项适宜战略的关键“问题”在于，美国没有任何敌人，也不想创造任何一个敌人。

如果没有敌人，就很难决定应该购买何种装备，以及如何部署和使用这些装备。在冷战时期，我们以名为“克拉斯诺维亚（Crasnovia）”的假想国军队为目标进行战争准备，尽管国家是虚构的，但是其军队在建制和装备上都近似于苏联红军。这比为了应付那些在装备和能力上五花八门的交战国或非国家军事力量而进行的军事准备要容易得多。

现实世界的不确定性使得如下行为成为一种审慎且在政治上势在必行的选择：为了对冲不确定性，要做好准备以慑止——如有必要则击败——来自其他国家的军事挑战，尽管这些国家不是美国的敌人，同时我们也不希望因为这些国家把美国的行为视作对其安全的威胁而将这些国家变成美国的敌人。就目前情况来说，对冲策略要求我们在为“任何可能、一切可能”做准备的同时，重点聚焦最强军队的能力。此外，我们必须尽量避免将潜在对手变成真正的敌人，避免触发安全困境，避免这些国家采取对美国构成潜在威胁的应对举措，使之演变成代价高昂的升级反应。

如何论证昂贵的采购计划和维持常备军不过是一种预警或对冲举措，这是一个棘手的政治挑战。换言之，我们需要论证购买灭火器和保险以应对未知事态是合理的。在这样做的时候，不能表露出美国将某些特定国家（中国、俄罗斯、伊朗等）当作实际上或潜在的对手。

在伊拉克和阿富汗的漫长战争结束后重建军队时，我们应该更为注重灵活性——购买足以适用于多种战场、应对各种对手的武器装备。同时，也应反映出如下判断，如何在确保快速远程投送能力的同时，兼顾一种相对较低的可能性——和主要敌人展开一场地面战争。

使外交与军事准备相辅相成同样极具挑战性。美国现有联盟的成立初衷大多是为了威慑和击败（苏联）这样一个不再存在的国家，而美国目前没有一个同样清晰的理由或组织原则来经营联盟关系。但是联盟的透明度和合作性有助于增进互信和稳定，这种增益超出军事能力范畴而独立存在。美国需要重新调整联盟以应对不确定性，同时在盟友的协作下共同分担责任，避免单独行动。在没有明确敌人的情况下，这一点也是很难做到的。

在过去20年间，非传统安全挑战受到广泛关注。即便只列出非传统安全的一部分名单就足以令人生畏。这使得我们在面对政治人物、媒体和特殊利益的夸张表述时变得十分脆弱。

恐怖主义位居威胁名单之首。恐怖主义确实是个问题，但是基地组织、“伊斯兰国”和其他极端组织并非民族国家，它们不具备真正意义上的军队或武器生产设施。美国不是这些组织的首要目标，它们也无法给美国本土造成大规模威胁。由于2001年可以理解的原因，美国高估了这一问题，同时做出了过度反

应。实际上，2001年以来，被闪电击中致死的美国人都要多于在美国遭受恐怖袭击而死亡的人数。我们花费了大量的金钱不过是为了降低衡量美国民众所受威胁的困难。

网络威胁以及网络战争的危险是另一种备受关注的非传统威胁。尽管这种关注在很大程度上是必要的，但是同样也需要仔细加以思考。在我看来，网络战争的危险被过于夸大了，但是银行系统遭受蓄意或拙劣黑客侵入的威胁确实存在。经由网络入侵发生的知识产权盗窃同样也可能发生。

区分非传统威胁和那些言过其实或假想的威胁确实并不容易。任何一个地方的不稳定都可能带来连锁反应，进而造成严重的人道主义后果——利比亚和叙利亚就是很好的例子。但是很少有情况能为美国带来即刻或直接的安全后果。我们也许可以基于人道主义或其他原因决定进行干涉，但是对以针对美国或美国人的假定威胁为由而进行的干涉必须慎之又慎。

2001年以来，被闪电击中致死的美国人都要多于在美国遭受恐怖袭击而死亡的人数。

结 论

和过去相比，安全挑战与日俱增，愈加复杂，越来越难以划分优先次序。但是不论从单个威胁还是从集体效果上看，美国和美国民众今日所面临之危险要远远小于两极世界冷战对抗中更为“单纯”的威胁。

不确定性会带来关切，而关切可能被人利用或者有时会萌生恐惧。相较于我们从新闻和博客里所听到、看到的许多新的或者非传统安全威胁，我们目前正在关注并且应该关注的许多事情——重建基础设施与教育系统、贫富差距的程度、机能失调的政治系统等——应该得到更多的关注。

我们应该牢记卡通人物波哥（Pogo）所说过的一句著名的话：“我们遇到了敌人，他就是我们自己。”换言之，我们需要避免陷入自我恐慌，错把不确定性当作威胁，把所有问题都当作是需要运用军事能力来解决的威胁。有些问题不过是问题而已，而另一些挑战才值得评估、应对、改善或解决。

我们需要避免陷入自我恐慌，错把不确定性当作威胁，把所有问题都当作是需要运用军事能力来解决的威胁。

（年玥 译；于铁军 校）