

理论驱动与大国崛起

——美国的经验

赵可金

【内容提要】一个国家的崛起，根本上是思想的崛起，特别是理论的发展完善程度，对于一个国家能否真正实现崛起具有决定性作用。在美国的崛起过程中，思想动力和智力支持都是一个不可缺少的因素。最初，美国对崛起的理论准备，是紧紧围绕美国面临的现实政策问题而展开的。围绕“如何处理美国与世界的关系”问题，美国提出了与国内政治哲学相一致的国际政治哲学，确立了推动建立以自由民主原则为基础的新美利坚帝国外交大战略，形成了一个内部充满竞争又有机统一的美国国际关系理论体系。尤其是美国战略界关于国际管制模式的现实主义理论设计，以摩根索、凯南、基辛格、布热津斯基等人为代表的一批国际战略家敢于直面美国国际政治现实，从美国大战略的高度为美国规划未来，为美国崛起提供了强大的智力支持。同时，美国将理论研究纳入制度化轨道，先后建立了公共智库制度、情报制度和政策顾问制度，为美国理论的战略与政策转化提供了可靠的支点。因此，美国的经验在于一个大国崛起，必须在国内和国际问题上确立一个内在价值和外在制度相一致的大战略理论及其制度体系，使之成为世界强国的理论支柱。

【关键词】理论驱动 大国崛起 美国经验

【作者简介】赵可金，清华大学国际关系学系副主任、副教授

【中图分类号】D771.2

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2013)06-0047-18

在美国崛起的历史进程中，思想崛起是一个十分重要但却长期为人们所忽视的维度。在较长一段时期内，学界更多强调美国崛起的力量因素，将更多的注意力放在世界大战的影响上，放在对美国战后经济实力和军事实力的考察上，甚至有人将美国崛起看做是“帝国主义侵略扩张政策的产物”，是“资产阶级的本性使然”。^①实际上，在研究美国崛起的过程中，忽视其“理论准备”是不应该的。在国内，前上海国际问题研究院院长杨洁勉研究员在谈及中国走向全球大国和强国的国际关系理论准备时，提及了美国国际关系理论对美国崛起的理论准备，强调了这一“软件准备”对美国崛起的意义。^②

作为一国崛起的“必备软件”，理论准备对于一国崛起是不可缺少的。一个国家在国际舞台上崛起，必然会打破现有的力量对比结构，挑战既有的利益格局，引发价值原则、制度模式和发展道路的激烈交锋。一个国家要想真正在国际舞台上崛起，除了获得必要的物质力量支持外，还必须获得国际社会的合法性基础。马克思认为：“理论在一个国家的实现程度，决定于理论满足这个国家的需要程度。”^③ 马克斯·韦伯曾断言：“社会科学总是为某特定的观点而述。”^④ 加拿大学者罗伯特·考克斯（Robert Cox）进一步解释说：“理论总是为某些人和某些目的服务。”^⑤ 任何国际关系理论都具有其特定的价值诉求和特殊目的，而非仅仅具有纯粹的科学意义，这几乎是所有社会科学的共同特征。因此，一国的崛起从根本上是思想的崛起，特别是理论的发展完善程度，对于一个国家能否真正实现崛起具有决定性作用，思想的崛起既能为国家的崛起提供合法性佐证，也能提供智力支持。本文考察

^① 杨生茂：《“新边疆”是美帝国主义侵略扩张政策的产物》，载《南开大学学报》1965年第1期；梁茂信：《美国对夏威夷的吞并与在太平洋地区的外交战略》，载《世界历史》1992年第1期，第13—20页。

^② 杨洁勉：《中国走向全球大国和强国的国际关系理论准备》，载《世界经济与政治》2012年第8期。

^③ 马克思：《〈黑格尔法哲学批判〉导言》，载《马克思恩格斯选集》（第1卷），人民出版社1972年版，第10页。

^④ Max Weber, “Objectivity in Social Science and Social Policy,” in Max Weber, *The Methodology of the Social Science*, Edward Shils and Henry Finch trans. and ed., New York: Free Press, 1949. Cited in Ido Oren, *Our Enemies and US: America's Rivalries and the Making of Political Science*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2003, p. 15.

^⑤ Robert Cox, “Social Forces, States and World Order: Beyond International Relations Theory,” in Robert Keohane ed., *Neorealism and Its Critics*, New York: Columbia University Press, 1986, p. 207.

美国崛起过程中的理论准备经验，并对中国崛起的理论准备提供启迪和借鉴。

一、理论问题：美国与世界的关系

事实上，人们关于理论的理解是存在差异的。在大陆哲学影响下，欧洲学者在提及理论时，更多指一种哲学意义上的思想，比如批评理论、后现代理论、现代性理论等。美国学者在提及理论时，更多是一种对现实做出规律性解释的产物。斯坦利·霍夫曼（Stanley Hoffmann）、戴维·辛格（J. David Singer）、肯尼思·华尔兹（Kenneth Waltz）在谈及理论时，均强调理论对现实的解释性功能。^① 华尔兹甚至认为，不管是自然科学还是社会科学，理论之所以称其为理论，必须符合特定的条件，超越这些条件，就只能称其为解释学、哲学或历史等。^② 在中国理论界，理论更多是指一种指导行动的思想原则，是一种为社会实践提供行动指南的一系列指针。^③ 不管该理论是不是能解释现象，只要能够用来指导实践，就是伟大的理论。然而，在西方国家，作为一种规律和法则集中的知识，理论一般不用来指导实践，而是用来解释现象和回答问题。尤其是在经历了行为主义强调科学方法的洗礼后，理论在西方国家距离现实就更远了。曾在美国国务院工作的柯庆生就认为，国务院绝对不会以某一个理论为指导来制定政策。^④ 因此，在分析国际关系理论在美国崛起中的角色和影响时，必须准确把握美国人对理论的理解；对美国人而言，理论管不管用并不重要，重要的是理论能不能解疑释惑，回答问题。

在较长一段时期内，作为一个羽翼未丰的后发国家，美国不愿意卷入国际事务，美国首任总统华盛顿在离职之前曾经留给美国人一篇“告别演说”，由于确信欧洲专制国家之间必然进行利益争夺，他警告美国不要介入欧洲大

^① Stanley Hoffmann, "Theory and International Relations," in James N. Rosenau ed., *International Politics and Foreign Policy*, New York: Free Press, 1969, p. 30; Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979, pp. 1-17; J. David Singer, "Inter-Nations Influence: A Formal Model," in Rosenau, *International Politics and Foreign Policy*, p. 380.

^② Kenneth Waltz, "Interview with Ken Waltz," Conducted by Fred Halliday and Justin Rosenberg, *Review of International Studies*, Vol.24, 1998, pp. 371-386.

^③ 王缉思：《国际关系理论与中国外交研究》，转引自资中筠主编：《国际政治理论探索在中国》，上海人民出版社1998年版，第295—317页。

^④ 笔者在清华一卡内基全球政策中心对柯庆生的访谈，2012年5月，北京。

陆国家之间的战争，以免引火烧身。^① 华盛顿告别演说中渗透的思想后来被称作“孤立主义”。“孤立主义”在整个19世纪一直被华盛顿的继任者们奉为美国外交政策的金科玉律。不论欧洲大陆风云如何变幻，美国人一直避免介入欧洲事务，与法国等欧洲列强相安无事。此后一个世纪内，美国不仅恪守不卷入欧洲冲突，而且坚持不主动跟英国、法国、西班牙等欧洲强权硬碰硬的“门罗主义”；在西半球事务上，努力对欧洲列强采取和解方法，解决彼此可能的冲突。比如在1868—1878年的古巴危机中，当古巴叛军求助时，美国政府拒绝行动，理由是害怕卷入与西班牙的战争，当时西班牙的军事力量被公认超过美国。即便与“日不落帝国”的英国发生冲突，美国也坚持不触及底线的原则，在阿拉斯加等问题上倾向于采取试探性立场与和解策略。

随着南北战争结束，美国战后重建进展迅速，经济快速增长。在经过了“镀金时代”之后，美国成为西方最发达的现代工业化国家，美国的国内制度体系日益完善，国力日益强大，在外交上开始突破孤立主义。美国突破孤立主义的历程，从根本上来说与世界大战有着紧密的联系。一战后，作为新自由主义的杰出代表，伍德罗·威尔逊总统满腔热情地来到欧洲，向欧洲各国开始推销他们的“自由民主体制”，力图在国际上推行美国自由主义的“理想主义”外交，“威尔逊及其支持者已把国家的尊严和所谓人权作为他政策的赌注”。^② 威尔逊主义植根于古典自由主义理论，该理论推崇普济主义和个人理性行事，自信其规则放之四海而皆准。然而，此种秩序方案是极其脆弱的，特别是其中所包含的外交公开、航海自由、民族自决、门户开放等原则都与英法等国的秘密外交、殖民统治、海上霸权、肢解德国等特权政治思想存在着深刻的矛盾。这些国家虽然在第一次世界大战中深受打击，但依然是海陆强国，虽然它们表面上同意威尔逊的原则精神，实际上早已与美国同床异梦。最终，资本主义体系的内在矛盾以及由此引发的自由主义、法西斯主义和社会主义三种制度的大角逐，动员了几乎全世界的资源，爆发了具有巨大破坏力的第二次世界大战，宣告了国际联盟治理下的民族自决秩序的破产，也进一步证实了大国秩序和霸权政治的持续。

^① 陈乐民：《西方外交思想史》，中国社会科学出版社1995年版。

^② 约翰·布鲁姆等：《美国的历程》（下册第一分册），戴瑞辉等译，商务印书馆1988年版，第264页。

二战后，美国总统罗斯福承袭了威尔逊新自由主义的集体安全思想并汲取了国联的教训，认识到没有大国之间的协调一致的集体安全是靠不住的，必须努力寻求一种最低限度的大国协调一致。为此，在战后世界政治秩序的安排上，在主张集体安全思想的同时，更加强调大国在其中的责任、权力和协调一致。^① 在美国的积极努力下，战后建立了联合国安理会以及大国否决权这样的方案，其核心是建立由美国、苏联、英国、中国、法国的五警察共管世界的秩序，其中美国应该是警长，承担确保世界政治秩序的任务。在世界经济秩序上，美国和英国主导下建立了有人称之为“嵌入其中的自由主义体制（embedded liberalism）”，^② 建立了布雷顿森林体系，实行美元以固定价格与黄金挂钩，各国货币以固定汇率与美元挂钩，从而建立了以美元为基础的世界货币秩序，并在此基础上建立了以 GATT 为核心的世界贸易秩序和以 IMF 与世界银行为调控的世界金融秩序。总而言之，战后建立的世界秩序是一种在美国主导下的大国政治秩序，是一种世界范围内的“门罗主义”，美国取代英国成为主导世界的超级大国，国际主义取代了孤立主义，与苏联展开冷战并谋求霸权成为美国对外事务的一个重要主题。^③ 在冷战期间，以摩根索、凯南、基辛格、布热津斯基等人代表的一批国际战略家敢于直面美国国际政治现实，从美国大战略的高度为美国规划未来，直面美国外交中面临的遏制、结盟、军控、危机、制裁等诸多问题，提出了很多解释问题和解决问题的理论主张和政策方案，为美国崛起提供了强大的知识支持。

冷战结束后，美国成为“孤独的超级大国”，^④ 在国际事务中扮演“世界警察”的角色，美国的国家利益几乎遍及世界的各个角落，只要哪一个地区甚至某一个国家发生了动荡，美国必定出面干预，美国成了冷战后“爱管闲事”的国家。围绕美国冷战后面临的诸多问题，美国理论界直面矛盾，大胆提出相应的理论主张，出现了一个国际关系理论的“第三次高潮”。^⑤ 很

^① 李滨：《国际体系研究：历史与现状》，南京大学出版社 2000 年版，第 179 页。

^② John G. Ruggie, "International Regimes, Transaction and Change Embedded Liberalism in the Post-war Economic Order," *International Organization*, Vol.36, No.2, Spring 1995, pp. 379-415.

^③ 陈乐民：《西方外交思想史》。

^④ Samuel P. Huntington, "The Lonely Superpower," *Foreign Affairs*, March/April 1999, pp. 35-49.

^⑤ 倪世雄：《西方国际关系理论的新发展——学派、论战、理论》，载《复旦学报》1999 年第 1 期。

多中国学者非常奇怪为什么美国国际关系理论界不断抛出一个个理论，自冷战以后就出现了历史终结论、文明冲突论、单极稳定论、地缘经济论、软实力论、两枝世界论、新帝国论、巧实力论等等，令人目不暇接。^① 进入新世纪以来，特别是“9·11”事件后，美国国际关系理论界都在苦苦思索，为什么这样的悲惨事件会在美国上演？越来越多的学者开始关注国家形象、政治修辞、话语权、公共外交、国际政治心理学等问题，推动美国国际关系理论出现了“语言学转向”。^②

然而，尽管美国国际关系理论花样翻新，但很少是出于指导美国外交实践的目的，而是仅仅出于解释冷战后世界政治本质的学术目的。对这些理论而言，其核心都是围绕某一个核心问题，并努力寻求这一问题的答案。无论理论出自何种学派，都围绕着国际社会面临的核心理论而展开。比如秦亚青认为，美国主流国际关系理论的核心问题是霸权护持，而英国学派的核心问题是国际社会的形成与发展。^③ 的确，任何国家在国际舞台上的崛起，都无法回避在国际事务中的角色和定位问题，美国也不例外。对美国来说，如何从理论上回答美国与世界的关系问题，特别是如何定位美国在世界舞台上的角色和定位问题，是美国崛起为世界强国不得不回答的问题。美国国际关系理论之所以层出不穷，关键是牢牢把握美国崛起过程中面临的核心问题，即如何处理美国与世界的关系问题。在不同历史阶段上，美国对该问题的回答不同，相应的理论成果也就存在很大差别。回首美国总统主导外交事务 200 年的历程，从孤立主义到理想主义，从国际霸权主义到单边主义乃至所谓的“新帝国主义”，贯穿其中的一条主线是美国实力的增长及其所引起的美国与世界关系的变化。只要美国的国家实力依然保持世界首位，并且世界范围内仍然缺乏一个与美国实力相近的大国或者大国集团，无论谁担任美国总统，实施以霸权主义乃至帝国主义为主要内容的总统主义外交都是不可避免的。

^① 参阅倪世雄：《当代西方国际关系理论》，复旦大学出版社 2001 年版。

^② 刘永涛：《后现代主义与后现代国际关系：一个基本考察》，载《世界经济与政治》2005 年第 7 期。

^③ 秦亚青：《国际关系理论的核心问题与中国学派的形成》，载《中国社会科学》2005 年第 3 期；秦亚青：《霸权体系与国际冲突——美国在国际武装冲突中的支持行为》，上海人民出版社 1999 年版。

二、理论使命：新帝国及其目标

在美国大学中，国际关系是组成政治科学学科的主要四个领域之一，其他三个领域是比较政治、美国政治和政治理论。与早先欧洲大陆强调传统政治学（politics）不同，呼应托克维尔“一个全新的社会，要有一门新的政治科学”，^① 美国政治学界在 19 世纪末期开创了现代政治科学（political science）。它起源于 1880 年柏吉斯在哥伦比亚大学创办的政治学院，以经验、实证、统计和行为分析为主要特征；到 20 世纪 30 年代的查尔斯·梅里亚姆和哈罗德·拉斯维耳的现实主义政治学逐渐成熟，并于 20 世纪 60 年代在美国政治科学中占据了统治地位。^② 特别是在经过了行为主义革命的洗礼后，美国政治科学强调像自然科学那样的阐释严谨性，主张像精密科学那样具体地、科学地研究现实政治活动和政治关系，政治科学应当确立关于驱动政治行动的因果关系的明确假设并以经验的可观察现象来验证它们，^③ 最好此种验证运用数字技术使得验证更加复杂，最终的目标是建立更加普遍化的理论以解释更多的政治生活问题。^④ 行为主义革命植根于法国人孔德所开创的实证主义传统，力图对美国政治进行“非政治化”的“纯科学研究”。美国政治科学的此种注重现实，强调科学，甚至重视定量、统计、模型的严格方法，使得它高度独立于美国政府的政策和实践，面对学术界自成体系的诸多理论和方法，智库和政府在设计、规划、设计时，只能从多种政策中选择，而不能另起炉灶。

除了在研究方法上强调科学方法外，美国在政治哲学基础上也高度一致。早期殖民定居者就确立了“法治而非人治”的原则，意味着即便是英国国王，也无权蔑视法律，或拒绝接受法律实践。^⑤ 独立战争后，美国制宪先贤们对人性报以冷峻的现实主义目光，认为“野心只能用野心来对抗”，把共和政

^① 托克维尔：《论美国的民主》，董果良译，商务印书馆 1997 年版，第 8 页。

^② 罗伯特·达尔：《现代政治分析》，王沪宁等译，上海译文出版社 1987 年版。

^③ 参阅罗伯特·达尔：《政治科学中的行为主义方法论》，载詹姆斯·吉尔德和文森特·瑟斯比编：《现代政治思想：关于领域、价值和趋向的问题》，杨淮生等译，商务印书馆 1985 年版，第 145—146 页。

^④ Crick Bernard, *The American Science of Politics*, Berkeley, CA: University of California Press, 1959.

^⑤ J. 艾捷尔：《美国赖以立国的文本》，赵一凡、郭国良译，海南出版社 2000 年版，第 2 页。

体作为美国政体的唯一选择，“显然再没有其他政体符合美国人民的天性，符合革命的基本原则或者符合鼓励每个自由之士把我们的一切政治实验寄托于人类自治能力的基础上的光荣决定了。”^①同时，美国对世界政治具有独特的哲学理念，在美国人眼里，国内政治和国际政治没有区别，美国人坚定地认为美国的政治模式是放之四海而皆准的。比如托马斯·杰弗逊对美国政治形式十分自信，“在我们之前还没有哪一部宪法像我们这部一样计算精确，既适应于一个幅员广阔的帝国，又适应于自治政府”。^②言下之意，美国政治的原则非但可以在国内实现，而且还可以在国际社会发扬光大。在美国还没有崛起为世界大国的时候，美国对国际事务采取了明哲保身的孤立主义立场。随着美国逐步崛起为世界大国，美国的政治哲学和政治理想就自然而然地被转化为国际政治的改革方案，甚至不惜采取粗暴的单边主义和霸道逻辑。资中筠先生在观察 20 世纪美国时就发现美国的对外战略是一个奇怪的结合：“对内行民主，对外行霸道”。^③

自华盛顿以后，无论哪一个总统，其对外战略目标合法性的基础往往源自国内所谓的美国理想和美国精神，源自《独立宣言》和《合众国宪法》所确定的核心价值原则。美国所有伟大的总统都努力从这两份文件中寻找灵感和力量，比如林肯曾言他所说的每一条政治信念都起源于美国核心价值观，许多总统都把神圣的《宪法》放在嘴边，不停地引用其中的语句和原则，足见所谓的“美国精神”、“美国信念”对总统政治的意义。亨廷顿还直接把美国理想视作美国政治经验的核心。^④自由女神像的碑文上写着：将你的疲惫、贫困交付与我，享受自由的呼吸。^⑤自立国之日起，美国人民便深信必定可以以自己为范例，将自由与社会正义散布给全人类，并且带领着大家，远离邪恶的道路，迈向地球上的新耶路撒冷。因此，长期以来，美国人始终

^① 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊：《联邦党人文集》，程逢如等译，商务印书馆 1980 年版，第 192—193 页。

^② 转引自迈克尔·哈特、安东尼奥·奈格里：《帝国—全球化的政治秩序》，杨建国、范一亭译，江苏人民出版社 2003 年版，第 163 页。

^③ 资中筠：《20 世纪美国》，生活·读书·新知三联书店 2007 年版，第 279—291 页。

^④ 萨缪尔·亨廷顿：《失衡的承诺》，周端译，东方出版社 2005 年版，第 13 页。

^⑤ 转引自约翰·斯拜尼尔：《当代美国外交史》，方海莺译，台北桂冠政治学丛书 1986 年版。

生活在一种“美国梦”的矛盾情结之中：一方面他们崇拜追求自由，放荡不羁和独来独往的牛仔形象；另一方面认为个人之间应该相互平等，奉行民主的原则。在美国立国初期，在北美广袤的环境和充足的资源条件下，自由和平等的矛盾还不甚突出；但从 19 世纪末 20 世纪初以来，两者之间的矛盾就日益尖锐起来，在国内表现为民主主义和精英主义之间经久不息的折冲和制衡，在国外表现为对己和对人的两种不同的衡量标准，美国代表着“白天的光亮”，美国一直自诩为是“世界文明的灯塔”和“人类发展的希望”。在其他地方如非洲、拉美、亚洲则为“黑暗”所笼罩，是一些“道德的荒原”，美国担负着一种把光明和“基督的福音”带给这些民族的使命。

在对外事务中，美国国际战略和对外政策领域内自由主义和现实主义之间关于安全和福利的争论长期存在。在历史上，在二战之前，自由主义的福利优先一直占据上风，最初是要求国家把注意力集中在国内，奉行孤立主义的道路。当第二次世界大战后，随着美国成为世界超级大国后，美国处理国内政治的理念和方法就立即转化为处理国际正式事务的原则和方法，现实主义的安全优先开始占据上风，美国在世界政治领域逐步确立了超级霸主的优势地位，并将美国国内的“罗斯福新政”转化为国际范围的“嵌入的自由主义”管制模式，^① 推动建立了联合国、国际货币基金、世界银行、关税与贸易总协定等一系列国际制度体系。在长达 40 余年的冷战岁月中，关于美国应该如何在国际社会中行事，摩根索的《国家间政治》提出了一种经典解释，国际政治就是各个国家之间争夺强权的争斗，国家必须追求利益，利益由权力规定，国家在国际社会中必然表现为“保持权力、增加权力和炫耀权力”。^② 然而，行为主义政治学的发展，批评传统理论的概念缺乏精确性，忽视了定量研究，他们提出了政治体系、一体化、博弈论、层次分析等概念、理论和方法。卡尔·多伊奇在《国际关系分析》中将国际政治看做是国家和集团对外行为，精英和领导人往往扮演关键角色，任何一个国家都必然完成维持模

^① 有关美国如何将其新政管制理念贯穿于战后世界秩序设计上的最精彩分析见 Anne-Marie Burley, "Regulating the World: Multilateralism, International Law, and the Projection of the New Deal Regulatory State," In John Ruggie ed., *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York: Columbia University Press, 1993, pp. 125-156.

^② 汉斯·摩根索：《国际纵横策论——争强权，求和平》，卢明华、时殷弘译，上海译文出版社 1995 年版。

式、适应自然和人文环境、实现目标和一体化的任务，目标设置、认知能力和自我改造是更发达的体系才具有的功能；所有这一切都依赖于可衡量的力量及其基础，一旦权力失败，所有功能都可能遭受侵害，因此，国际关系就是寻求、确立和维持力量基础。^① 多伊奇通过分析发现，决定美国对外行为的往往是少数精英及其强大利益集团或者利益集团联盟的支持决定的，“当代国家领导人的存在状况常常接近于悲剧的边缘。”于是，“在我们这个时代，研究国际关系就等于探求人类的生存之道，假设人类文明在今后30年内毁灭，其原因将不是饥馑和瘟疫，而是外交政策与国际关系。”^② 莫顿·卡普兰不同于多伊奇从个体的角度对美国对外行为进行行为主义分析，而是从整体的角度研究了不同的国际政治系统，以此推演国家的对外行为逻辑。他认为，国际系统存在六个宏观模式，均势体系、松散的两极体系、牢固的两极体系、全球体系、等级体系和单位否决体系，在不同的体系下，美国对外行为逻辑不同。^③ 另一位行为主义代表人物戴维·辛格和著名国际政治理论大师华尔兹提出了层次分析法，认为在国际、单位和个人的不同层次上，国家的行为规律不同。^④ 行为主义对国家行为的研究非常强调精确化和数量化，注重实证分析和案例研究，格雷厄姆·艾利森对古巴导弹危机的个案研究提出了著名的理性决策模式、政治决策模式和官僚决策模式理论，受到学界的广泛重视。^⑤ 一些新自由主义者也提出了维护美国霸权地位的国际制度问题，认为美国政府积极参与旧制度的修补和新制度的建设，以确保美国的国际影响。^⑥ 总之，国际关系理论与冷战紧密结合在一起，解释冷战、服务冷战并从冷战中获得理论发展动力。

冷战的胜利为美国“天定命运论”提供了现实的支撑，再加上势不可挡

^① 卡尔·多伊奇：《国际关系分析》，周启朋等译，世界知识出版社1992年版，第12—97页。

^② 同上，第1—15页。

^③ 莫顿·卡普兰：《国际政治的系统和过程》，薄智跃译，上海人民出版社2008年版。

^④ 肯尼思·华尔兹：《人、国家与战争——一种理论分析》，倪世雄等译，上海译文出版社1991年版。

^⑤ Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little, Brown and Company, 1971.

^⑥ 罗伯特·基欧汉：《霸权之后：世界政治经济中的合作与纷争》，苏长和等译，上海人民出版社2001年版。

的全球化浪潮，理念的力量和现实的力量实现了整合，新自由主义、新理想主义、新保守主义在对外事务上开始走在了一起。约翰·埃肯伯瑞在《为什么输出民主》一文中明确指出了这种合流，“美国对外促进民主，是自二战结束以来一直在追求的目标，体现了美国对如何创造一个稳定和相对和平的世界秩序的实用、渐进和周密的理解，可以称之为‘自由主义’的大战略，是建立在对其他国家具有对美国确保其安全和经济利益能力产生重大影响特征之非常现实的观点基础之上的，并且是统一美国政治中左派和右派的一个向导。”^① 保守主义虽然赞颂里根赢得了自由世界、民主和自治的冷战胜利，但口头上却不承认里根是伟大的威尔逊主义者，自由主义强调人权、多边机构和经济相互依赖的作用，也没有拒绝国家追求权力的合理性和国际结构的地位。总体而言，美国在全世界推进美国的自由民主制问题上达成了共识，成为美国外交的一个重要走向。进入 21 世纪尤其是“9·11”事件发生以来，关于未来世界政治秩序的安排问题，在西方特别是在美国出现了一股“新帝国”（或“新帝国主义”）思潮。^② 在战略目标上，谋求一个以自由民主原则为基础的新美利坚帝国是美国矢志不渝的奋斗目标。然而，当前的世界并没有像美国想象得那么美好，随着恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散、跨国犯罪、地区冲突、反美主义等诸多挑战的次第出现，美国霸权陷入了困惑之中，^③ 如何处理美国与世界的关系以及如何处理美国自身内部积重难返的移民问题、种族问题、多元社会文化问题，越来越成为决定美国政治未来走向的关键，也是决定当今世界政治走向的关键，美国学界面临着新的理论困惑。

三、制度保障：谋断分离

美国崛起的理论准备不是一种策略性的应景之作，而是一种战略性的制

^① G. John Ikenberry, “Why Export Democracy?: The ‘Hidden Grand Strategy’ of American Foreign Policy,” *The Wilson Quarterly*, Vol. 23, No.2, Spring 1999.

^② 参阅哈特和奈格里：《帝国——全球化的政治秩序》，杨建国等译，江苏人民出版社 2003 年。不过，罗伯特·库珀（Robert Cooper）在《后现代国家》中提到的帝国理论与哈特和奈格里一书中所阐述的帝国是有区别的。See Robert Cooper, *The Post-Modern State and the World Order*, London: Demos, 2000.

^③ 约瑟夫·奈：《美国霸权的困惑》，郑志国、何向东等译，世界知识出版社 2002 年版。

度考虑。适应外交事务复杂化、多样化和专业化发展的必然要求，美国政府推动了“多谋”与“善断”的相对分离和有机统一。^①特别是在科学行为主义方法、逻辑实证主义的流行等因素的推动下，美国政府领导人逐渐形成了外交对知识的依赖。此种依赖在美国社会环境中与诸多因素的综合和相互作用产生了体制外的公共智库制度和体制内的政策顾问制度。

一是公共智库制度。

在进步主义浪潮推动下，同文官体制的建立一样，公共智库的产生最初也被看做是政府专业化运动的一部分，是政府为应对挑战而寻求的外脑支持。^②从早期成立的布鲁金斯学会、卡内基国际和平基金会、胡佛研究所、对外关系委员会等第一批智库来看，大多从事长期的公共政策研究，是一批“没有学生的大学”，仍然从事对现实社会经济、政治和对外问题不偏不倚的研究，只不过针对的对象不是学生而是政策制定者，整个政治参与过程都是非政治性的运作，以布鲁金斯学会为主要代表。直到20世纪40年代之前，智库在美国政治中充其量起到“技术顾问”的辅助作用，对美国政治仍然是可有可无的组织，而且大多数智库是私人基金主导，美国政府也不大关注它们的活动。

第二次世界大战的爆发及其此后的长期冷战，使智库在美国政治中找到了自己不可替代的地位。二战期间，由于战争的需要，美国大批具有专业特长的人员参与了由政府确定和组织的研究工作，为赢得战争的胜利作出了巨大贡献。有鉴于此，美国政府认识到了工程师、物理学家、生物学家、统计专家和社会科学家们的知识和技能相结合所可能产生的巨大效益。^③二战结束后，冷战爆发和国家安全的紧迫需要，推动着美国政府通过签订合同开展研究的新型政策性智库异军突起，比如兰德公司、赫德森研究所和城市研究所等。许多新成立的智库都得到来自美国政府的直接支持，以便向防务分析家与研究人员提供大规模的资助。成立于1948年5月、隶属于空军的兰德公

^① 赵杰：《从谋断分离到多谋善断——论决策咨询委员会制度建设》，载《中国青年报》2003年8月10日。

^② Diane Stone and Andrew Denham eds., *Think Tanks Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*, Manchester and New York: Manchester University Press, 2004。

^③ 任晓：《第五种权力——美国思想库的成长、功能和运作机制》，载《现代国际关系》2000年第7期，第18页。

司就是典型，它的目的是为了促进和保护美国在核时代的安全利益。它所发起的关于系统分析、博弈理论以及战略谈判等前瞻性研究，持续地塑造了此后几十年的防务政策与威慑分析。^① 在这一时期，智库的重要性开始受到重视，政治领导人和政府机构都意识到智库对于提供政策建议和技术帮助的重要意义，决策的复杂性和专业化使得美国政府也日益感受到对智库专家的依赖，美国智库已经在美国政治中获得了自己不可取代的一席之地，当时的不足是智库没有获得广大公众的支持和重视，智库对美国政治的影响力还非常有限，主导权仍然操控在美国政府和政治家手中。

20世纪60年代以后，美国国内政治和美国与世界的关系都发生了巨大变化，智库在美国政治中奠定了举足轻重的显赫地位，智库将美国政治知识化和美国知识政治化纳入了良性循环的轨道。首先，从美国国内政治的变化来看，民权运动风起云涌，几乎所有社会力量都极力为自己的利益要求提供合理性和合法性的佐证，推动了美国社会对智库的呼唤。同时，越南战争的失利和“水门事件”的发生，使得美国民众对政治的信任度下降，美国社会各个领域中出现的大量问题有待于做出回答，民众对专家学者就这些问题作出独立客观的回答充满期待，美国国会委员会、小组委员会等权力分散化改革，也刺激了美国政治对智库的大量需求。其次，从美国与世界的关系来看，苏联咄咄逼人的攻势和美国面临的严峻形势，欧洲和日本等盟国的独立自主倾向以及第三世界的崛起，都令美国战略界深感忧虑，各种政治力量都在寻求理论阵地和平台占据战略制高点，一浪高过一浪的战略辩论为智库的参与提供了广阔的空间。另外，美国社会思想文化领域也产生了所谓的“知识政治”或者“思想政治”，出现了保守主义潮流与自由主义的激烈论战，大量的保守主义智库产生，思想领域中的辩论和竞争如何使智库的声音脱颖而出，成为决定美国政治方向的关键。^② 在上述历史因素推动下，大量将政策研究同咄咄逼人的推销技巧相结合的游说型智库如雨后春笋般出现，在智库中占据了主导地位，比如1962年成立的战略与国际研究中心、1973年成立的传统基

^① 袁鹏、傅梦孜主编：《美国思想库及其对华倾向》，时事出版社2003年版，第156—159页。

^② David M. Ricci, *The Transformation of American Politics: A New Washington and the Rise of Think-tanks*, CT: Yale University Press, 1993, p. 162.

金会和1977年成立的凯托研究所,1982年成立的卡特中心等。尽管这些智库都标榜自己的跨党派地位,但究竟如何获得并保持独立性,以便能“对当权者直言相谏”,^①却是一个令人起疑的问题。相反,人们日益感受到越来越多的智库把大众传媒作为主要平台,彼此争夺媒体的曝光率,影响公众舆论,提高政治影响力。^②这些智库不仅抓住各种机会在大众传媒、国会听证会、学术研讨会等公开场合表达其声音,而且还创办自己的特殊媒体影响政府意见和舆论,比如咨询报告、政策快报、学术期刊、网站、电邮等,长文短论,不一而足。^③智库和美国政府之间借助“政治旋转门”频繁的人事往来和信息传递,使得智库已经深深卷入美国政治过程,很难将两者分开。^④不难看出,智库已经成为美国政治体系不可缺少的一部分,被看做是“影子政府”或者“编外政府”、“流亡政府”,足见其影响力非同一般。^⑤

二是情报制度。

智库对美国大国战略的贡献仅仅是提供意识形态的定向和战略政策的规划,美国政府的外交政策在多大程度上符合美国的现实还是存在疑问的。情报体系就是总统把握变动不居的社会实践的重要工具,总统尽管可以在竞选期间毫无顾忌地发表个人看法,但当选总统后则必须以务实的态度,尊重总统职位面临的各种问题,从可行性和操作性的角度出发,循序渐进地实施自己的政策主张,必要的时候还要对自己原先的立场和主张做出调整。

总统通过信息来做出决策和执掌美国的航舵,情报是美国总统做出决定的重要依据,是总统主义确定的重要原材料。从独立战争开始,华盛顿、富兰克林等美国政治领导人就把间谍、反情报和秘密行动作为重要的政治工具,雇佣和收买了大量间谍、指挥了无数的秘密行动并且还从欧洲国家直接购买

^① Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston: Little, Brown and Company, 1979.

^② Andrew Rich and R. Kent Weaver, "Think Tanks in the U.S. Media," *Harvard International Journal of Press/Politics*, Vol.5, Issue 4, Fall 2000, p. 105.

^③ Donald E. Abelson, "From Policy Research to Political Advocacy: The Role of Think Tanks in American Politics," *Canadian Review of American Studies*, Vol.25, Issue 1, Winter 1995, pp. 106-108.

^④ James Allen Smith, *The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*, New York: Free Press, 1991.

^⑤ Michael G. Bark, *Independent Think Tanks and Patronage: Interest Representation in the Policy Process*, Ph.D Dissertation, Kansas University, December 1996, p. 6.

情报以帮助殖民地赢得独立，出身行伍的华盛顿坦言：“获取好情报的重要性显然毋庸置疑”。^① 在华盛顿执政期间，还组建了美国最早的情报网络。但是，像华盛顿这样具有将军背景和战争履历的总统毕竟是少数，直到 20 世纪初，美国总统们普遍不大重视情报事务，对情报一无所知，甚至认为情报工作是邪恶的。威尔逊的看法比较具有代表性：“让我向公民们保证，直到我们卷入这场战争前，当我被告知德国并不是唯一一个拥有秘密情报机构的国家时，我不仅不知道，甚至于不能相信。”^②

第二次世界大战期间，罗斯福总统出于战争的考虑，先后建立了部际情报委员会、情报协调局、战略情报局等机构，加强了情报系统的建设，确立了美国中央情报体制的雏形，大大改变了美国总统忽视情报工作的状况。二战结束后，为了应对冷战的需要，杜鲁门总统推动国会于 1947 年 7 月 25 日通过了《国家安全法》，设立了国家安全委员会，下设中央情报局，情报工作进入了总统决策过程，随着后来国家安全局、国家侦察办公室、陆海空情报委员会、国防情报局、国务院情报研究所以及国家情报委员会等机构的设立，美国现代情报体制得以巩固。^③ 尽管现代情报体制建立起来了，但不同总统经历、个性以及执政时面临的国际国内环境不同，并非所有的总统都重视并能够有效地运用情报系统，那些有着从军经历的将军（比如艾森豪威尔），或者对情报工作有体会的行家（比如乔治·布什）总统相对而言更有利于驾驭情报工作，在危险恶劣的国际环境下的总统和善于听取不同意见的总统更重视情报工作。

美国情报体系的分散模式给总统主义设定过程增加了困难，不仅情报机构之间的自我经侦和资源浪费情况十分严重，就连情报机构的协调都由于部门利益而举步维艰，改革美国情报体系成为总统的一个愿望。从 20 世纪 90 年代开始，美国国会通过了一系列的修正案，希望推动建立一个更高效、更灵活、更精干的情报界，建议加强情报界的集中和中央情报主任的权威。

“9·11”事件为美国情报体系的改革提供了一个契机，特别是“9·11”事

^① https://www.cia.gov/cia/kiakids/history/american_history.shtml.

^② Christopher Andrew, “American Presidents and Their Intelligence Communities,” *Intelligence and National Security*, Vol. 10, No. 4, 1995, pp. 95-96.

^③ 刘宗和、高金虎著：《外国情报体制研究》，军事科学出版社 2003 年版，第 12 页。

件独立调查委员会发布的报告批评美国情报体系的所谓“体制性缺陷”，建议建立国家情报局、国家反恐中心等机构，改革情报体系成为普遍的呼声。^①小布什政府和国会报告的意见都十分欢迎，布什政府下决心改革美国情报体系。2004年12月7—8日，美国国会众参两院先后通过了《2004年情报改革和恐怖主义预防法》，对情报界进行了自1947年以来规模最大的一次改革。设立了国家情报局长以统一指挥美国情报机构，隶属白宫并直接向总统报告，监督包括中情局在内的16个情报机构和全国所有情报中心，具有10万工作人员的人事权、400多亿美元预算权和一定管理权，内格罗蓬特成为首任国家情报局长，被称为美国的“情报沙皇”。^②

美国情报体系改革后，尽管设立了国家情报局长，但内部的矛盾并没有消除，比如16个机构之间的明争暗斗、情报机构之间的自行其是以及基于情报来源不同而产生的自相矛盾等问题，还将持续考验着国家情报局长。尤其是如何协调文官情报体系和军方情报体系之间的矛盾，是摆在国家情报局长面前的最大难题。所有这些问题都依赖于能否获得总统的支持并取决于国家情报局长与总统个人之间的信赖关系。

三是顾问制度。

无论是智库系统，还是情报系统，从美国外交决策过程而言，都是体制外的“公共机构”，这些行为体很少从政府角度思考问题。然而，对于美国外交的决策者来说，外交事务的专业化要求必须建立可信赖的、愿意隐姓埋名的、聪明绝顶的幕僚群体，为美国政府提供专业化的决策咨询服务。据小布莱德利·帕特森介绍，“在白宫中125个助理主导着美国政府行政分支的政策中心……他们也是总统行使行政领导的主要支持者部门。”^③幕僚和总统之间相互信赖、密切配合：总统靠幕僚集思广益，勤于任事，幕僚藉总统发挥个人的抱负与理想，描绘一幅天下为公的美景。

^① National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *The 9/11 Commission Report*, 2004.

^② 叶婷、沈辉：《美国情报界的协调——问题与措施》，载《现代军事》2006年第7期，第67—68页；童锋：《内格罗蓬特这个人》，载《世界知识》2005年第6期，第17—19页。

^③ Bradley H. Patterson, Jr., *The White House Staff: Inside the West Wing and Beyond*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2000, p. 1.

相比其他总统助理，为谋划总统主义出谋划策的总统幕僚往往是一些在特定领域经验丰富、富有见地和创意的政策专家，特别是在政治上对总统绝对忠诚，是总统最为信赖的私密至交。比如兼具哈佛大学教授和白宫官员背景的亨利·基辛格和小约瑟夫·奈，兼具哥伦比亚大学教授和国家安全事务顾问背景的兹比格纽·布热津斯基等，都是总统愿意就国策咨询倾听的重点对象。尤其是在尼克松执政期间的国家安全事务助理基辛格，在外交事务领域可谓大权独揽，说一不二。在他建议下，尼克松在外交战略上坚持国家实力至上，超越意识形态，注重国家利益，迷信秘密外交，忽略法定程序；在打开中美关系大门、美苏战略核武器谈判、结束越南战争、推动中东和平进程等方面动作频频，甚至将国务卿、国防部长、国会领袖乃至新闻界都蒙在鼓中；经常突然向世界宣布秘密外交的惊人成果，把毫无心理准备的新闻界和政府领导惊得目瞪口呆。可见，在尼克松执政时期，白宫幕僚班子的地位和权势都达到了登峰造极的程度。毋庸置疑，像基辛格这样的总统幕僚过多地代行总统职权在很多时候也具有严重的弊端。它使得国会的监督几乎没有意义，鼓励总统大权独揽的帝王式总统心态，如果疏于防范，甚至令国家最高权力旁落，很容易造成不可收拾的后果，最终必将殃及总统。

结论与启示

任何一个大国的崛起，不仅是物质力量的崛起，更是思想和精神力量的崛起。美国在世界舞台上崛起的实践表明，理论和思想因素扮演了十分显赫的角色。在美国人看来，理论并非是一个指导实践的先验性理论，而是在实践基础上经过科学方法和经验研究得出的解释性理论，美国人一切外交理论均围绕一个核心问题，即如何处理美国与世界的关系。在不同的历史时期，美国理论和战略研究界得出了不同的理论答案，美国国际关系理论也经历了从孤立主义到国际主义，从理想主义到新自由主义，从现实主义到新现实主义的发展历程，伴随了美国从一个边缘国家到地区大国，从地区大国到世界大国的过程。

在成长为世界大国后，美国理论界确立了以自由主义为基础的新帝国战

略目标，围绕如何缔造一个自由民主的帝国问题，进行了反复的理论辩论和外交实验，为维系美国的世界领导地位提供了强有力的智力支持。更加重要的是，美国不仅竭力在理论上进行研究，而且还确立了支持理论准备的一系列现代制度，比如智库制度、情报制度和政策顾问制度，这一系列制度构成理论武装外交实践提供了可能。

美国的经验对中国的启示是，在推动大国崛起的过程中，理论准备是一个不缺缺少的构成要素。近年来，随着中国综合国力和国际影响力的壮大，中国需要确立牢固的理论自信，结合中国国情和世界潮流，确立明确的大国定位，并紧紧围绕中国与世界的关系问题，加强顶层设计，加强策略运筹，加强底线思维，努力建设解释中国崛起的理论体系。同时，将理论准备与制度创新相结合，将周密的理论与复杂的外交结合起来，为中国崛起为世界大国作出完善的理论准备。

[收稿日期：2013-04-12]

[修回日期：2013-09-10]

[责任编辑：陈鸿斌]