冷战与美国的大战略、国家安全 理念和国家构建

牛 可

内容提要 作为政策思想和行为的“大战略”或者“国家战略”反映现代世界的总体战和“总体冷战”的特性和要求,具有内在的扩张性、综合性和政治性。大战略的关键意义既在于协调和统御军事和非军事因素,也在于平衡和整合政策和制度的对内和对外的方面。在冷战时期的美国,“国家安全”理念不仅是对外政策和战略的统御性理念,也连带着国内政府组织改造、国家扩张以及国家和社会的关系重建的重要内容。本文试图突显以往受到忽略的美国冷战大战略与国家建构的历史进程之间的关系,也提示美国冷战战略和政策的历史根源、国家风格和复杂多面的特征。

关键词 地区与国别政治 冷战 美国 大战略 国家安全 国家构建

本文尝试探究美国时期的“大战略”与“国家安全”和“国家构建”之间的关联,以期揭示美国冷战总体战略的某些重要面向和特征,尤其是其中面向美国国内的方面。

* 牛可:北京大学历史学系副教授。(邮编:100871)

一、战略：总体战和“总体冷战”中的扩张性、综合性和政治性

在现代世界，源于古希腊语、原本具有军事血统和战争含义的“战略”一词的使用越来越频繁和广泛，其含义和意涵也总在扩张，成为包纳、集成越来越多的变量和因素的概念容器。18世纪晚期后，“战略”概念在在德语、英语和法语中复活和流通，呈现了现代军事思想的一大趋向：以超越战场和战术层面的方式去认知和操作战争，更全面、综合地处理规模越来越大且越来越复杂的军事活动。第一次世界大战以后，“战略”的含义继续扩张而越出军事领域，成为更大范围内统御政策思考、寻求整全框架的认识论工具，成为“治国术”(statecraft)的组成部分或甚等价物；也成为政府业务和政府组织的名号或者和标签，如第二次世界大战中在英美兴起的“战略情报”(strategic intelligence)理念。在有些情况下，“战略”仍寄身于战争和军事领域，但在更多情况下，它被用以连带军事之外的因素，指认战争和军事的更大处境和条件，强调军事因素和非军事因素的关联，进而突显战争服从于高层次——或者说政治性——的目标的克劳塞维茨式原则。战略概念的扩张性趋势尤其呈现在“大战略”一词上，这个词之所以在第一次世界大战后的英语世界出现，就是因为制造和使用它的人认为，“战略”一词捆绑于军事的传统含义过于狭窄，不足以为思考战争和军事问题提供足够宽裕的空间。对现代战略研究的先驱、“大战略”一词的始作俑者利德尔·哈特(B. H. Liddell Hart)和爱德华·厄尔(Edward Earle)等人而言，这个概念的关键价值就是在于汇合处理军事和非军事因素，彰显战争的经济基础、社会条件和政治本质，申述政治高于军事、政治统御军事的原理和原则。“战略”和“大战略”概念的语义史、语用史和思想史，都反映对军事加以扩张性和整体主义(holistic)认知的取向，反映对军事加以政治控制的机理。^①

在扩展性、包容性和政治化之外，战略还意味着对政策的体系性控制和规

^① 参见 Beatrice Heuser, *The Evolution of Strategy: Thinking War from Antique to the Present*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 3-28; Hal Brands, *What Good Is Grand Strategy: Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014; Tami Davis Biddle, *Strategy and Grand Strategy: What Students and Practitioner Need to Know*, U. S. Army War College, 2015, pp. 4-9; B. H. Liddell Hart, *Strategy*, 2nd Edition, New York: Penguin, 1991, pp. 338-360; 时殷弘编：《战略二十讲》，天津人民出版社2007年版，尤见编者序，第1—8页。

划。这也就是说,生成战略经常意味着制订计划,战略的“完备”形式呈现为计划。战略往往被要求具备这样一些属性和功能:提供目的性、前瞻性和预测性,指引、统御和协调下属层级和分支领域里的政策,明确规定不同目标和事项之间的优先次序,在目的和手段之间寻求尽可能清晰、确定的关联方式,设置尽可能精确的规划和尽可能明确的行动步骤。概言之,军事和安全领域里的战略往往是其他领域里的计划的等价物。而战略与冈纳·缪尔达尔等人就社会经济领域而言的计划实践和“计划意识形态”一样,有着根植于现代理性主义或者说“现代性”的深刻根源和机理。^① 在一些情况下,战略的产生也和计划名义下的活动一样,经常包含对“规律”的寻求和利用,往往要在抽象观念体系和精确测度方法的基础上对现实加以简化,偏好精确性和确定性,有时甚或排除、遮蔽或者贬低不确定性。现代条件下,战略的这种内在的“实证主义”或者说“归约主义”(reductionism)取向,在制度、智识和文化上受到科层制下的部门分立、分工细化、专业主义、技术理性和“科学的文化”等因素的支持。

进而言之,战略是处理现代世界的复杂性和相互依存性的一种方法。或者说战略寓于现代性之中。战略一方面具有扩张性、综合性和高层政治属性,另一方面也潜在地或者必然地具有计划性和“归约主义”取向。这两个方面之间有或明显或潜在的分裂态势或者张力关系。战略的层级越高,作为认知和处理的对象而纳入的因素越多,则其综合性、政治性就越强,其扩张性、复杂性和不确定性程度就越高,对局部观点、归约主义和确定性的抵牾就越强,进而也就越难以表达为明确和确定的计划。这就正是为什么乔治·凯南认为作为大战略的遏制战略难以、也不必呈现为书面文件形式的原因。^② 凯南式的战略观往往被表达为对战略的艺术性质——相对于战略的科学性质而言——的确认。这种倾向在美国当然不限于凯南一人,20世纪国际政治的现实主义学派中一直有人主张:政治和“治国术”应当更接近“艺术”而不是“科学”。^③ 约翰斯·霍普金斯大学布兰兹(Hal Brands)基于对美国冷战战略的长期历史考察认为,战略和大战略不仅是一组清晰表达的原则和方案,而且也应该被看成是

^① Gunnar Myrdal, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, London: Allen Lane, 1968, pp. 709-740.

^② [美]约翰·加迪斯:《遏制战略:冷战时期美国国家安全政策评析》,时殷弘译,北京:商务印书馆2019年版,第56—57、92—93页。

^③ 最显著的一个例子或许是汉斯·摩根索,参见 Hans J. Morgenthau, *Scientific Man vs. Power Politics*, Chicago, IL: University of Chicago Press, 1946。

一种过程,它经常无法,也不必予以清晰表述。^①

在冷战时期美国的战略思想和实践中,部门的和局部领域的战略自然比“国家战略”和高层政治更倾向于精确性和归约主义,而更少综合性和政治性。美国曾经不断提出基于军事技术和武器效能,由军种或者部门制订的军事战略和战争规划,比如,从第二次世界大战到冷战早期战略空军司令部(SAC)的“战略轰炸”,艾森豪威尔时期的“大规模报复”战略,肯尼迪、约翰逊时期盛行的“反叛乱”(counter-insurgency)战略。当军事战略成为专门化的学术知识领域的工作对象时,它也容易呈现简约、精确和程序化行动方案的特征。兰德公司那种以博弈论、运筹学和数理逻辑演绎为特征的核战略研究,都有这种“做减法”的倾向。^② 在冷战前期核战略的设计和开发中,中心部分是在假设的各种情境下的军事政策选择,即在不同条件和类型的核战争爆发情况下采用什么样的军事应对。军事胜利是这种战略不言自明的目标,目标本身、目标达成的后果以及政治和军事的相互影响等事项则不在其考虑之中。正如国际关系史学者特拉亨伯格(Marc Trachtenberg)指出,这种形式的战略在根本上是“非政治的和非历史的”,亦即缺乏对军事目标的政治审查,缺乏军事因素和非军事因素之间的历史的和有机的关联,因而没有长期的可行性和生命力,在20世纪60年代以后实际上消亡了。^③ 而综合性战略或者说“大战略”的要义和精髓,就是以政治的整体主义抑制各种部门本位主义和归约主义,并以“高层政治”(high politics)统御现代社会官僚制下的部门的、专业主义的和纯粹技术的观点。^④ 这是处于战略构造顶端的政治家所不断加以申述并以各种不同方式切实努力的事项。

战略概念的扩张性、综合性和政治性有深厚的现代政治和社会的根源和背景,这集中呈现于它与总体战这一“现代世界居于中心地位的规定性概念”^⑤的必然关联上。第一次世界大战以来,军事政治和对外政策领域里越来越多

① Hal Brands, *What Good Is Grand Strategy*, pp. 4-6.

② 参见〔英〕劳伦斯·弗里德曼:《战略:一部历史》,王坚等译,北京:社会科学文献出版社2016年版,第190—234页;〔美〕雷蒙德·加特霍夫:《冷战史:遏制与共存备忘录》,伍牛等译,北京:新华出版社2003年版,第9—24页;〔美〕安德鲁·克鲁佩尼维奇、巴里·沃茨:《最后的武士:安德鲁·马歇尔与美国现代国防战略的形成》,张露等译,北京:世界知识出版社2018年版,第22—63页。

③ Marc Trachtenberg, *History and Strategy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991, pp. 3-46.

④ 基辛格就曾指斥官僚机构缺乏“哲理深化”,以“技术问题”消弭“政治问题”。参见约翰·加迪斯:《遏制战略:冷战时期美国国家安全政策评析》,第279页。

⑤ Jeremy Black, *The Age of Total War, 1860-1945*, Westport, CT: Praeger, 2006, p. 1.

的战略思想和实践,归根结底是对现代总体战的一种智识和制度反应。总体战以无所不包的战备和动员制造“无所不包的暴力”,模糊和平和战时、军事和非军事之间的界线,把战争形态变成全部人民、全体社会的战争,使战争不仅是军事的,而且成为“政治的和意识形态的工程”。^① 总体战一方面以战争的工业化和广泛的技术经济基础为条件,要求社会多个部门的深入动员和军事化;另一方面也不断推进军事部门内部、军事部门和非军事部门之间更高层次的、也更为“有机”的协调、整合和综合,从而强化整个政府体制的政治和组织集中化趋势,凸显和提升政治对行政的统御。正如亨廷顿指出,总体战尤其造成“军事政策与政治政策在二战后的世界中具有了更紧密的联系这一不可否认的事实”。^② 扩而言之,总体战呈现和强化现代社会各组成部分的普遍联系和相互依存,要求实现帕森斯式的现代性律令,即“分化”和“整合”的统一。战略的综合性、政治性和规划性特征,正是由总体战的特性投射而来。总体战的性状决定了现代战略的总体性:战略只有是总体的、最上位的,亦即国家整体层面的“大战略”,才是有意义的。也就是说,大战略只能是“国家战略”(national strategy),战略的主体只能是国家,而不是国家的一个次级单位或者部分。^③

冷战的规模、深刻性和关联效应超越了历史上所有的战争,它不是历史学意义上的“事件”,而是一场持续半个世纪的世界历史运动。到20世纪60年代中期,著名的“冷战斗士”、在对外政策领域有重要影响的民主党参议员亨利·杰克逊就冷战的总体性质提出一个简洁表述:“这场竞争是总体的——它是军事的、经济的、科学的、政治的、外交的、文化的和道德的”。^④ 冷战是“总体冷战”。总体冷战既映照、扩张和强化总体战的内容和机理,又要求对军事力量和军事行为的更复杂的运用和控制,要求更强的政治性,要求对冷战的军事性内容和进程施加更复杂精微的政治统御和政治制约。正因为冷战是总体冷战,美国要对其原有的政府制度体系、政治文化传统,以及国家和社会关系予

① [美]汉斯·摩根索:《国际纵横策论:争强求,求和平》,卢明华等译,上海译文出版社1995年版,第464—489页;Michael Geyer and Adam Tooze, “Introduction to Volume III,” *The Cambridge History of the Second World War, Volume III: Total War: Economy, Society and Culture*, Cambridge University Press, 2015, pp. 1-5.

② [美]塞缪尔·亨廷顿:《军人与国家:军政关系的理论与政治》,李晟译,中国政法大学出版社2017年版,第313页。

③ F. G. Hoffman, “Grand Strategy: The Fundamental Considerations,” *Orbis*, Vol.58, No.4, Fall 2014, pp. 472-485.

④ “Major Problems,” Henry Jackson, ed., *The National Security Council: Jackson Subcommittee Papers on Policy-Making at the President Level*, New York: Frederick A. Praeger, Publishers, 1965, p. 3.

以修订和变革,重塑和不断调适冷战目标和国内生活各方面的相互关系。冷战对美国内部状况的影响具有先前一切战争所远远不及的持久性、广泛性和深刻性。冷战又是“全球冷战”,是“高级现代主义的两种版本”世界规模的竞争,是两大跨国政治—意识形态体系在全球范围内的对抗,要求美国对国际体系做出空前广泛和深入的反应。^① 正是因为冷战是“全球冷战”,美国国内发展的性状,以及其社会经济体制和“核心价值”的生命力和“成功”,成为冷战斗争的关键内容和最终标准,相应地强化了社会、经济、技术、文化和国家认同等各种内部因素的国际政治意义;同时使军事因素在更大程度上被置于从属的地位,军事胜利不再具有以往总体战中的终极决定意义和作为最高目标的价值。也就是说,冷战的“全球冷战”特性强化其“总体冷战”的特性,也在新的层级上强化——也复杂化——了克劳塞维茨原则。同时,“全球冷战”和“总体冷战”两方面的内容相互交叠、相互依存、相互强化,使冷战的政治和军事方面、对内和对外方面呈现极为密切和复杂的关系,使冷战因素在美国的对外关系和国内生活中无所不包、无远弗届。

二、国家安全:面向战略和政策,也面向组织体制和国家构建

从冷战时期直到当今,美国人常把国家总体战略称为“国家安全战略”。而“国家安全”这一概念的含义和作用是在历史演进中被赋予的,不仅关乎对外的政策和战略,也具有面向美国国内制度设施和国家体制的意义。

自20世纪初以来,总体战的阴影就投射进美国军界和政界对外部威胁、军事战略和国内体制等问题的思考当中,关于军事和非军事因素之间关系的新的认知和构想也在萌发和演化之中。^② 尤其是第二次世界大战爆发后,美国在空前规模和烈度的战争中获得关于外部威胁的新的认知和经验,深刻影响

^① 关于“全球冷战”和“总体冷战”概念,分别见〔美〕文安立:《全球冷战:美苏对第三世界的干涉和当代世界的形成》,牛可等译,北京:世界图书出版公司2012年版;Kenneth Osgood, *Total Cold War: Eisenhower's Secret Propaganda Battle at Home and Abroad*, Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2006.

^② Paul Koistinen, “The Political Economy of Warfare in America, 1865-1945,” Manfred F. Boemeke, Roger Chickering and Stig Forste, eds., *Anticipating Total War: The German and American Experiences, 1871-1914*, Washington, D. C.: German Historical Institute, 1999, pp. 57-76; Bernd Greiner, “‘The Study of the Distant Past Is Futile’: American Reflections on New Military Frontiers,” Roger Chickering and Stig Forster, *The Shadows of Total War: Europe, East Asia, and the United States, 1919-1939*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp. 239-251;〔美〕塞缪尔·亨廷顿:《军人与国家:军政关系的理论与政治》,第199—279页。

和塑造了美国对战后局势做出的反应；继而，美国在冷战展开的过程中接纳和确立了一种“国家安全”理念，为塑造综合性、政治性的国家战略提供了思想框架和基本要素，也为冷战时期的政府体制改造和国家构建的历史性工程提供了方向和议程。“国家安全”概念呈现了战略的对外方面和对内方面、政策/战略和组织制度两个方面的统一和协调。

第二次世界大战前，“国家安全”一词不多出现，更没有成为美国政策体系和政府组织的标签语汇。1915年，曾有一个名为“国家安全联盟”(National Security League)的公民组织出现，宗旨是反对孤立主义，推动美国的军事准备。这大概是“国家安全”一词首次较为显著的现身。第一次世界大战期间，美国曾尝试建立协调国防和对外政策的政府组织，1916年通过《国防法》(*The National Defense Act*)设国防委员会(Council of National Defense)，该机构可以视为第二次世界大战后国家安全委员会的某种前身，但它采用“国防”一词而不取“国家安全”概念。^①第一次世界大战后，美国迅速转回孤立主义和“反军国主义”的政治气氛中，第一次世界大战中为改造国家军事建制和动员体制而推行的组织创设措施在战后大多被废弃。直到1930年代中期，美国政府职能重内部事务而轻外交军事事务，联邦政府的机构设置也反映这种情况，掌管对外事务和军事事务的机构规模小，地位边缘。^②美国卷入第二次世界大战后，其外交、军事组织和战争动员的政策和体制上存在的缺陷都得以明显暴露出来，其总体战略迫切需要整合性概念框架和相应的组织设施，这是战前已在萌发中的国家安全理念迅速传播和被广泛接受的基本背景。

20世纪30年代中期以后，在极权主义兴起和战争威胁迫近的气氛中，美国国际主义者群起反对孤立主义，呼吁介入国际事务，在这个过程中学术界出现大量与总体战相关联的思考和论说，“国家安全”概念逐渐获得特别的含义和重要性并传播开来。1935年，哈佛大学政治学家和历史学家威廉·艾利奥特(William Y. Elliott)发表《宪法改革的必要性：一项国家安全计划》一书，呼吁美国强化国家的军事准备和动员体制。也是从1930年代中期开始，著名哈佛政治学家彭德尔顿·赫林(Pendleton Herring)在其著作中呼吁美国抛却过度的反军国主义和反国家主义传统，尽快建立更积极有为的政府；赫林还将

^① Paul Hammond, *Organizing for Defense: The American Military Establishment in the Twentieth Century*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1961, pp. 34-36, 64-71.

^② May, "The U. S. Government, a Legacy of the Cold War," Michael Hogan, ed., *The End of the Cold War: Its Meaning and Implication*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 218.

“国家安全”作为统合对外政策和国防计划的一个恰当概念加以提倡。^①大约同一时期,政治社会学家哈罗德·拉斯维尔(Harold Lasswell)提出著名的“堡垒国家”(Garrison State)论说,大意是:现代战争的总体战特性以及由此产生的永久性战争准备的压力,必然导致政治生活朝向更具“专制、政府主导、集中化和整体化”的方向发展,军事和非军事领域的界限将被彻底打破,政府和军队对人力和经济资源分配的权威将大幅度增长;美国社会中那些不适应战争动员的部分将趋于消亡或者至少被边缘化,公民社会和私人领域将趋于崩溃。^②“堡垒国家”是从传统的美国自由主义立场出发的悲观预言,也是对“战争塑造国家”机理的一种体认,它把变更国家体制以及国家与社会关系的固有性状的可能性问题带到美国人的政治思考当中。

富有意味的是,最有力地构造和传播国家安全理念的人正是美国战略研究的创始人爱德华·厄尔。在厄尔于1937年以后开创的战略研究/安全研究中,“国家安全”是一个关键概念。厄尔研究工作的一个中心关切是:“极权主义威胁的历史独特性、强度和持久性要求国家层面上做出长期、协调的反应”,而战略研究“不着眼于应对个别的危机,而是要为在长期内推动国家安全这一特定概念提供基础。”厄尔在联结学界、政府、基金会的精英网络中有力地传播了国家安全概念,包括在战后国家安全体制构造中发挥重大作用的海军部长福莱斯特(James Forrestal)等人也深受其影响。^③“国家安全”此时成为关键概念并得以迅速传播,正反映了这个概念的历史性价值:以其内在的、深嵌的综合性、政治性,弥补政策—战略和组织—体制两方面的需要,并对这两方面予以对接和统一。

^① William Y. Elliott, *The Need for Constitutional Reform: A Program for National Security*, New York: McGraw-Hill, 1935; Pendleton Herring, *The Impact of War: Our American Democracy under Arms*, New York: Farrar and Rinehart, 1941;关于艾利奥特和赫林的讨论,参见 Douglas T. Stuart, *Crafting the National Security State: A History of the Law That Transformed America*, Princeton: Princeton University Press, 2008, pp. 27-31.

^② Harold D. Lasswell, “Sino-Japanese Crisis: The Garrison State versus the Civilian State,” *China Quarterly*, Vol.II, Fall 1937, pp. 643-649; “The Garrison State,” *The American Journal of Sociology*, Vol.46, No.4, Jan., 1941, pp. 455-468; “Does the Garrison State Threaten Civil Rights?” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.275, May, 1951, pp. 111-116.

^③ 关于厄尔战略研究的内容和二战、冷战中扩大影响的情况,参见 David Ekbladh, “Present at the Creation: Edward Mead Earle and the Depression Origins of Security Studies,” *International Securities*, Vol.36, No.3, Winter 2011/12, pp. 108, 116;厄尔本人对其思想的简要阐述,可参见 Edward Mead Earle, “American Military Policy and National Security,” *Political Science Quarterly*, Vol.53, No.1, March 1938, pp. 1-13; Edward Mead Earle, “American Security—Its Changing Conditions,” *Annals of American Academy of Political and Social Sciences*, Vol.218, No.1, 1941, pp. 186-193.

如果说厄尔等人在第二次世界大战前的论说构造和传播了国家安全理念,那么,称得上是当时“权势集团”(the Establishment)官方文件的《埃伯斯塔特报告》则作为战后美国国家安全体制构建工程的蓝图,对推广和提升国家安全理念发挥了关键作用。1945年秋,作为第二次世界大战期间国防体制大辩论的主要成果之一,在美国战争动员事务方面富有经验的银行家埃伯斯塔特(Ferdinand Eberstadt)主持下一项旨在全面重建战后“国家安全组织”的研究报告问世。《埃伯斯塔特报告》既有关于政府组织改革和机构创设的具体建议,又有大篇幅的“研究”和论证。《报告》的主要出发点之一正是“‘国家安全’这一语汇变化了的内容和范围”。《报告》指出,总体战的“速度和破坏力的革命性因素”永久地改变了美国的安全和地缘政治条件,“美国的战后体制必须认识和反映变化了的条件”;而总体战“要求有适当的组织形式,以对我们的人力、物质和精神资源的全部力量加以统御”。《报告》的核心结论是:美国必须“为总体战做永久性战争准备”,也必须“为总体战而进行总体组织”。为此,美国不仅须对军事体制加以变革,而且要在“协调”的原则之下对联邦政府整体组织做出重大改变,包括“在国务院和各军事部门之间,在军事部门和负责产业和人力资源动员的规划和执行的部门之间,以及在信息和情报的收集及其分发和使用之间,在科学研究的成果及其军事运用之间”建立更加坚实的制度性纽带。^①

1946年以后,国家安全概念迅速通行起来,不仅进入政府话语系统,成为政府政策的统御性概念和标签语汇,甚至成为一种在公众中用以宣讲和说服的“教义”(doctrine)或者“信条”(gospel)。^② 1947年,以《埃伯斯塔特报告》为蓝本的《国家安全法》(National Security Act)颁布,“国家安全”被嵌入这项意义重大的法律的名称当中,并顺理成章地进入两个新设重要机构即“国家安全委员会”(NSC)和“国家安全资源委员会”(NSRB)的冠名之中。国家安全资源委员会于1950年被废除,但国家安全委员会作为美国政府最重要的政策整合机制穿越冷战全过程,成为国家安全理念的最高制度表达。

^① 对《埃伯斯塔特报告》(Eberstadt Report)较详细的分析,参见牛可:《美国“国家安全国家”的创生》,《史学月刊》2010年第1期,第67—70页;《埃伯斯塔特报告》原文参见 *Report to Hon. James Forrestal, Secretary of the Navy on Unification of the War and Navy Departments and Postwar Organization for National Security*, October 22, 1945. Printed for the use of the Committee on Naval Affairs, United States Senate, United States Government Printing Office, Washington, 1945.

^② Daniel Yergin, *Shattered Peace: The Origins of the Cold War and the National Security State*, Boston: Houghton Mifflin, 1977, pp. 12, 193-201.

理解“国家安全”这个词的关键在于其综合性特征。厄内斯特·梅考察过“安全”概念的内涵在美国历史上的变迁,他认为,“安全”一向被理解为既有相对于外部威胁的成分,又有指向国内状况的含义,尽管两者之间的关系有时被认为是互惠的,有时被认为是相互冲突的。^①“安全”一词正因其包含了面向国内的内容,具有比传统的“外交”“对外政策”“国防”等概念更为广泛,也更具综合性的涵义。“国家安全”这一简单语汇在其使用中体现出其明确的指向和丰富的内涵。它首先意味着融通外交和内政,其次也意味着以往的政策理念和政府体制中的多种功能划分的界限都要被打破,并加以综合统揽,如外交和军事,平时和战时,军队和文职部门政治、经济和军事,政府/公共部门和社会/民间。该词的综合性特性与美国的政治精英对战后美国与世界的关系的认知、对美国的“大战略”的规划,以及政府组织体制的总体设计等问题上的基本共识相一致,这也反映了他们对美国国家特性和生存条件的基本认识。

冷战初期,国家安全的包容性和综合性特征特别是其对内和对外方面的密切关联,由政府人士予以申述和阐发。美国首任国防部长福莱斯特在推广国家安全理念上发挥过巨大作用,他在1945年的国会听证会上说:“我们的国家安全只有在一个十分全面和综合的范围里才能得到保证。”^②1946年,他又说:“外交和军事力量纠结在一起,划不出黑白分明的界限……一体化(unification)不仅仅是陆海空三军的事——它是我们的国家的经济的、军事的和政治的力量的整体综合。”^③1948年,凯南也说:“我们的对外政策的基本目标必须始终是……捍卫国家安全,这意味着我国始终有能力在不受外国严重干涉或干涉威胁的情况下,追求自身内部生活的发展……”^④美国国家安全委员会首任行政秘书西德尼·索尔斯(Sidney Souers)在1949年解释说:“‘国家安全’也许最好被理解为一种观点,而不是政府职责的一个具体领域。包括国家安全在内的整体国家政策有三个维度,即对内政策、对外政策和军事政策。就此而言,国家安全的内涵在和平时期小于作为整体的国家政策,而在战争情况下,

① Ernest R. May, “National Security in American History,” Graham Allison and Gregory F. Treverton, eds., *Rethinking America's Security: beyond Cold War to a New World Order*, New York: W. W. Norton, 1992, pp. 94-106.

② Daniel Yergin, *Shattered Peace: The Origins of the Cold War and the National Security State*, p. 194.

③ Alfred D. Sander, “Truman and the National Security Council: 1945-1947,” *The Journal of American History*, Vol.59, No.2, Sep. 1972, p. 377.

④ [美]约翰·加迪斯:《遏制战略:冷战时期美国国家安全政策评析》,第31—32页。

它可以扩展到等同于全部国家政策的程度。”^①

“安全”是一个伸缩性很强、有时颇为游移不定的概念，其具体内容与对外部威胁的形式和强度认知有很大关系，而且在不同时期、不同的人当中有不同内容、侧重和表达方式。^②就冷战全过程而言，“国家安全”同时具有两个机理和效应。国家安全有内在的扩张倾向，有时它与对外部威胁的夸大联系在一起，导致战略思维的泛冷战化，扩张性地界定安全和利益，促生战略偏执和战略“过度扩张”。但另一方面，国家安全作为战略思想框架和政策程序理念，也潜在地包含对冷战事态和行动予以全盘把握、综合统筹和政治控制的意义。

在早期冷战的对外政策和战略中，美国对与苏联发生战争的可能性估计很高，着眼点更多地应对未来战争，基本逻辑往往是从总体战的或者核战争的军事技术的特性出发，军事上的迫切要求会占居凌驾地位。冷战初期，外部局势的巨大不确定性也强化着这个逻辑，使得国家安全的内容本身更容易突出军事化的内涵和偏向。1950年的国家安全委员会第68号文件和艾森豪威尔时期的“大规模报复”战略就体现这种情况。然而，随着冷战的加深和欧亚大陆战略稳定局面的形成，“核禁忌”的作用越来越强，而美苏之间“缓和”态势重复出现，美国人越来越倾向于认为，冷战的最终结果将不在于或者首先不在于军事斗争，而是取决于美苏之间关于社会体制优劣的竞争。20世纪60年代以后，早先为凯南所反对的对苏“先发制人”打击和“预防性战争”的战略选项逐渐被放弃，就呈现了政治对军事控制增强的趋势。^③长期而言，冷战的非军事的和意识形态的因素越来越突出和强化，冷战的政治、文化和社会的内容也越来越多、越来越明显。可以说，正因为冷战是“冷”的，这场竞争中的非军事方面的重要性得以强化和凸显，“总体冷战”不同于总体战的、超越总体战的特性更加凸显。“政治战”和“心理战”之类的“非军事战争形态”的重要性不断上升，意识形态斗争即“争取心灵和头脑的竞争”走向冷战斗争的中心地带；关于政治经济模式和发展道路的生命力和“优越性”的竞争，尤其是面向第三世界

① Sidney W. Souers, "Policy Formulation for National Security," *The American Political Science Review*, Vol.43, No.3, Jun. 1949, p. 535.

② 冷战早期一名重要学者对“国家安全”概念的模糊和内在矛盾性质的一项深入分析：Arnold Wolfers, "'National Security' as an Ambiguous Symbol," *Political Science Quarterly*, Vol.67, No.4, December 1952, pp. 481-502.

③ 〔美〕约翰·加迪斯：《遏制战略：冷战时期美国国家安全政策评析》，第52—53页；Melvyn P. Leffer, *Safeguarding Democratic Capitalism: U. S. Foreign Policy and National Security, 1920-2015*, Princeton: Princeton University Press, 2017, pp. 286-289.

的“国际发展”“现代化”和“民族国家构建”(nation building)等目标和政策也进入国家安全的范畴之中。^① 在这个过程中,国家安全理念的内涵不断扩充,且更凸显政治意义。而国家安全理念的内涵扩张和政治性的强化经常具有抑制狭隘的军事观点和“军事主义”的效应,被用以克服冷战的军事化冲动;但国家安全的扩张和泛化倾向也会抬升第三世界某些地区的价值,而在冷战中导致地缘战略上的“过度扩张”和“热战”,如越南战争。

梅尔文·P. 莱弗勒(Melvyn P. Leffler)致力于将“国家安全”开发为一个关于冷战时期美国对外政策和战略的研究路径,他认为,“国家安全”的价值正在于其包容性,它提供了一种从特定角度包纳美国冷战政策和战略的复杂性,并达成综合的途径。莱弗勒对作为政策和战略理念的国家安全的简洁定义是:“在外部威胁下保卫美国的核心价值”。核心价值是那些被认为最紧要的利益和诉求,既包括实质性的安全、利益和权力诉求,也涉及与美国人的“生活方式”和国家认同密切相关的“私人产权、自由企业、个人自由、开放市场和法治”,等等。^② 这个定义背后有一个深刻的、基于丰富历史证据的认知,即国家安全理念一向不止于对外政策和战略方面的含义,它也关乎美国的“核心价值”。也就是说,当冷战中的美国人使用“国家安全”这个概念时,他们往往连带了对国内发展的条件和性状的判断,对恰当的政治经济制度、国家和社会的合理关系的看法,对美国应有的“生活方式”和“好社会”的认识,无论是以明确或含蓄、直接或间接的方式。大战略概念所暗示的目标和手段、利益和代价、外交和内政、军事目标和经济条件的考虑,都可以在“国家安全”所提供的框架之下加以思考和言说。

莱弗勒对国家安全的论述有效地揭示了美国冷战的复杂性、总体性、政治性特征,有助于对美国冷战政策和战略的认知、观念方面的把握。不过,他和大多数美国冷战战略和政策的研究者并没有着力探究国家安全在制度、体制和国家构建方面的意义,没有很在意于讨论美国冷战战略的组织制度方面,或者其与国家构建之间的关系。而上文关于国家安全的简要解说已经显示,这个概念一开始就连带或者包含了制度、组织和国家构建方面的含义和内容。

^① Melvyn P. Leffler, *For the Soul of Mankind: The United States, the Soviet Union, and the Cold War*, New York: Hill & Wang, 2007; [美]雷迅马:《作为意识形态的现代化:社会科学与美国对第三世界政策》,牛可译,北京:中央编译出版社2003年版。

^② Melvyn P. Leffler, “National Security,” *Explaining American Foreign Relations*, 2nd edition, Cambridge University Press, 2004, pp. 123-125.

将冷战时期美国战略和国家构建两大议题联系起来的一个具有特别效力的途径正是“国家安全”。

三、作为冷战“大战略”的“国家安全国家”和国家构建

最近几十年来,在政治学、社会学中的“美国政治发展”和历史学中的“合作主义综论”(corporatist synthesis)、“组织综论”(organizational synthesis)等研究路径下,美国国家构建(American state building)已经成为一个醒目的论题,产生了众多坚实而重要的成果。其中,关于美国历史上历次战争和冷战影响和塑造美国国家的议题,也不乏大型研究出现。^①但是,国家构建这一具有显著的学术综合潜力,与美国冷战大战略的国内面向和其他特性有密切关联的论题,尚未充分以清晰的身份进入战略研究的视野。在既有战略研究中,美国冷战战略的综合性和政治性特性已得到着力阐发,关于对外战略的“国内基础”和国内政治根源也早有认真探究和讨论,其中涉及国内利益集团、社会观念、宪政特征、经济制约因素、历史社会趋势和工业化体制等因素对塑造战略的影响,^②但除了一个突出的例外即阿隆·弗雷德伯格的研究外,^③尚未见有大型研究在战略与国家构建两项议题之间建立明确和富有成效的关联。

在20世纪的总体战和总体冷战时代,“战争塑造国家,国家制备战争”的^④查尔斯·蒂利式的律令在美国获得更加丰富的内容和更加具有强制性的效

^① Stephen Skowronek, *Building a New American State: the Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Cambridge University Press, 1982; Karen Orren and Stephen Skowronek, *The Search for American Political Development*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004; Desmond King and Robert Lieberman, “Ironies of State Building: A Comparative Perspective on the American State,” *World Politics*, Vol.51, No.3, July 2009, pp. 547-599; Richard Franklin Bensel, *Yankee Leviathan: The Origins of Central State Authority in America, 1859-1877*, Cambridge: Cambridge University Press; Mark Allen Eisner, *From Warfare State To Welfare State: World War I, Compensatory State Building, and the Limits of the Modern Order*, University Park: Pennsylvania State University Press, 2000; James Sparrow, *Warfare State: World War II Americans and the Age of Big Government*, New York: Oxford University Press, 2011; Michael Hogan, *A Cross of Iron: Harry S. Truman and the Origins of the National Security State, 1945-1954*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

^② [美]理查德·罗斯克兰斯、阿瑟·斯坦主编:《大战略的国内基础》,刘东国译,北京大学出版社2005年版;[美]杰克·斯奈德:《帝国的迷思:国内政治与对外扩张》,于铁军等译,北京大学出版社2007年版。

^③ Aaron L. Friedberg, *In the Shadow of the Garrison State: America's Anti-Statism and Its Cold War Grand Strategy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.

^④ Charles Tilly, “Reflections on the History of European State-Making,” *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press, 1975, p. 42.

应,美国国家必须制备“战略”,并构造与国家战略相匹配的国家体制。冷战导致军事部门和军事因素在国家政治和“高层政治”中获得新的地位和角色,引发政军关系的复杂化,要求军事和政治之间更大的组织协调;冷战还引发国家与经济和社会之间关系的深刻变化,要求强有力的财政机制将经济资源有效运用于“战争制备”(war-making),要求国家(state)实施额外的“权力创制”(power creation),对社会各领域施加更大程度的集中化控制,在社会分化、专门化和职业主义更广泛深入的20世纪条件下推进政治主导的“整合”,推进目的性和强制性更强的各种形式的“国家化”(nationalization),甚至造成构建“总体国家”(total state)——也就是拉斯韦尔所预言的“堡垒国家”——的压力和动力。^①

进而言之,冷战影响和改变了美国国内政治发展的进程,美国的国家的组织形式、权力和职能范围、国家和社会的关系因应对冷战而发生有目的、有选择的重大变革,这本身就具有广泛深刻的战略意义,不能不被视为美国总体冷战战略的重要部分。另一方面,美国的冷战战略说到底是一种高度组织化、政治化的国家公共政策行为,其国家核心价值、政治体制、制度设施、权力格局和资源供给,都影响、构成或者限定战略的方向、内容和手段。美国冷战战略达成包容性、扩张性、总体规划和政治性的程度和方式,以及战略实施的长期后果,与美国国家构建的进程和特质之间存在着重要的关联,这是一个必须探究也值得深思的问题。战略研究中已有的关键议题,包括目的和手段、利益和代价、政治和军事、战争和经济、对外目标和国内性状、政策和制度之间的关系等问题,尤其是冷战大战略的国内方面,均可望通过对国家和国家构建的思考而予以拓展和深入。

国家垄断和制造暴力,构造汲取经济资源以供养战争机器的制度体系,是起源于欧洲的现代民族国家的内在机理。国家必然、必须具备“财政军事国家”(fiscal-military state)和“战争制备国家”(war-making state, warfare state)的功能和属性,这本是长期对美国的“弱国家”状况构成强烈压力的历史律令,从建国时期的联邦党人以来即为美国部分精英人群所感知和确认。但是,美国历史上优越的地缘政治条件和安全环境,以及其源远流长、势力强固的孤立主义政策传统,“反军国主义”和“反国家主义”的政治文化,抑制着中央行政体

^① Gregory Hooks and Raymond A. Jussaume, Jr., “Warmaking and the Transformation of the State: Japan and the U. S. in World War II,” Yasushi Yamaouchi, et al., eds., *Total War and “Modernization”*, Ithaca, NY: Cornell University, 1998, pp. 61-94.

制和“财政军事国家”的发育,也使得常备军、军事职业主义和一体化军事组织和国防动员体制等“战争制备国家”的必要构件长期付之阙如。^① 20世纪初以来,美国多次尝试推行国防和行政体制改组,但重复出现议而不决、零碎修补、先建后撤的情形,鲜少出现整体改组的成功案例。^② 因此,第二次世界大战以后美国的国家构建具有“迟误发展”(delayed development)和“补偿性发展”(compensatory state building)的特性,尤其在第二次世界大战中和冷战初期表现出明显的急进和整体推进特征。在第二次世界大战爆发至冷战初期的短短大约10年间,从最初的紧急战争动员和组织活动,经1943年后国防和政府体制大讨论、1945年《埃伯斯塔特报告》,到1947年《国家安全法》和1949年《国家安全法》修正案(P. L. 81-216),美国迅速推进国家安全纲领下的总体改组,建立国家安全委员会、国防部、中央情报局等一系列新机构,并达成全面协调、整合外交、军事、情报、国内动员各领域的政府组织,达成美国历史上规模最大也最成功的政府组织改革和创制。

新建的庞大国家安全组织建制在理论上以“国家安全委员会”为统御性机制,又正显示“国家安全”的核心和统御性意义。1970年代以后,“国家安全国家”(national security state)一语逐渐广泛流播,成为用于阐释冷战时代美国国家体制和国家构建的内容的标签语汇,其中自有深厚的历史根由。“战争制备国家”“财政军事国家”及“冷战国家”等概念在不同程度上适用于历史上许多国家的国家构建,但“国家安全国家”以其美国历史特性和内涵而专属于美国,是这些概念的美国对应物。

第二次世界大战后国家安全国家的构造呈现出美国国家构建的历史上罕见目的性、规划性、急进性和政治统御特征,正显示这一面向作为国家总体战略的组成部分的性质和意义。国家安全国家迅速构造和持续存在,原因之一正在于第二次世界大战以来空前壮大并处于权力和影响力巅峰状态的“国家安全权势集团”就美国的内外政策和国家体制达成基本的,有内在连贯性的共识。这种共识中的成分既包括彻底否定孤立主义,重新界定美国与世界关系,扩张美国的国际目标和国家利益,寻求全球性地缘政治权力和军事优势,也包

^① Gordon S. Wood, "Alexander Hamilton and the Making of A Fiscal-Military State," in *Revolutionary characters: What Made the Founders Different?* New York: The Penguin Press, 2005, pp. 119-140; [美]塞缪尔·亨廷顿:《美国政治:激荡于理想和现实之间》,先萌奇等译,新华出版社2017年版,第57—65页;《军人与国家》,第129—143页。

^② Barry Dean Karl, *Executive Reorganization and Reform in the New Deal: The Genesis of Administrative Management, 1900-1939*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1963.

括适度扩张联邦政府权力,建立与美国世界目标相匹配的国家体制。这两方面都同时存在于“国家安全”这一包纳性、统御性理念之下。国家安全国家的构建者通常也都尊奉美国的核心价值、宪政体制和政治文化传统,其中,包括权力分割、保护私人领域和公民社会、政治和社会的多元主义、文官控制军队的原则等。国家安全国家的构造大体上是在集中化和“国家化”与美国的政治自由主义传统之间寻求妥协和中间道路。

从更长期范围看,在19世纪晚期以来美国社会政治变迁和权势集团的演化中,国家安全国家的构建的方向和议程已经获得深厚历史基础。其中之一是20世纪中期政商精英群体中广泛存在的“合作理念”(corporate ideals)或者所谓“自由合作主义”(corporate liberalism)的治理和政治理念,或可称为美国权势集团的官方学说。美国权势集团中的许多人主张的是一种温和的、有限的国家扩张路线,一方面,倡议扩大联邦政府的权力,提高国家的集中化程度和规划、管理能力;另一方面,也主张发挥私人领域和社会组织的作用,强化政府和私人部门之间的联系和合作,提倡在两者之间建立沟通和咨议的正式和非正式管道,在国家公共政策活动中吸纳包括商界和产业界的专业和知识资源。这些思想要素在《埃伯斯塔特报告》中有明确表达。20世纪中期美国国家安全“权势集团”的主体是东部沿海商界精英人士,他们自第一次世界大战以来即在商界、政府和各类公民组织(如大基金会和智库)之间往来进出游走,尤其是在新政和第二次世界大战中大批涌入政府,操作外交、军事和战争动员等政府事务。就这一群体对日后美国战略和政策以及国家构建所产生的长期影响而言,他们的两个特性尤为重要。第一,他们携带着来自商界的“管理主义”(managerialism)及相应的管理和组织偏好,对现代公共政策的专业主义、规划性和“技术治理”特性有深入体察和认可,讲究管理和组织的合理化和程序化,也讲究政策和制度的协调一致,寻求在合理性基础上达成组织制度的长期稳定;第二,权势集团中的人物大都具有多个职业、行业和领域的经历和资质,既有广泛的国际经验,又有深入的对国内生活的了解,而且他们寄身于各种正式和非正式的人际、群际和国际的网络,由此他们对对外关系和内部状况之间的关联深有洞察和重视。^①

进而言之,国家安全国家以联邦政府内部新造的国家安全板块为中心,但

^① 关于国家安全权势集团的特性可参见: Leonard Silk and Mark Silk, *The American Establishment*, New York: Basic Books, 1978; Jeffery M. Dorwart, *Eberstadt and Forrestal: A National Security Partnership, 1909-1949*, College Station, TX: Texas A&M University Press, 1991, pp. 3-10。

其边界不限于政府体制,而是在美国社会中朝着多个方向、以多种形式的延伸、渗透和“嵌入”。19世纪晚期以来,美国社会工业化、专业化急速推进,不仅产生巨大的经济能力,而且积累了雄厚的社会能量。在后先相继也互有交叠的“进步主义”“新国家主义”和新政自由主义的政治和思想倡导之下,各种非政府实体和组织包括企业、工会、大学、基金会、职业和行业组织、学术组织、智库,以及各种面向公共议题的公民组织大量涌现,蕴含了极为丰厚的组织能力、知识基础和专业人力资源。这些非政府机构、组织及其成员,一方面以各种方式弥补和“替代”正式国家职能和能力的不足,另一方面在不同程度上支持和辅助国家权力和能力的扩张。特别是一些与国家关系密切,对国家能力增强产生突出影响的社会组织,甚至有理由被视为与国家分享治理能力和治理权威的“准国家”(para-state),如大型私人基金会和一些精英大学。两次世界大战美国都是在组织设施空缺、武备不足的情况下仓促投入,而终能成功应对,一大原因即在于组织性的社会力量——尤其是商界——能够辅助国家将经济资源顺畅地转化为战争资源,并提供战争动员所需的各种组织和管理职能。而在第二次世界大战后的国家安全国家的构建中,突出的内容之一正是延续和扩大国家汲取社会力量的孔道和机制,并使之获得稳定和长期的基础。第二次世界大战以来,国家的扩张带动某些非政府机构扩张成为突出的趋向,其中尤其研究型大学、大型基金会和智库等机构社会智力组织迎来黄金时代。^①由此看来,国家安全国家不应只被看成是一个版块,而是一个深深嵌入美国社会的网络状构造。而正是这种包容了广泛社会成分的构造,削弱了美国新起的国家安全国家的板结性、强度和独断性,使其与“总体国家”和“堡垒国家”之间存在巨大差距。

“国家安全国家”在美国对其面临的长期危机的整体性、战略性反应,也是对美国政治传统和政治文化的重大偏离,其在冷战美国的庞大而弥漫的存在引起强烈的不安和不适,这一点同样也体现在国家安全国家的构造者身上。在冷战初期的巨大不确定感和“启示录”式的(apocalyptic)焦虑气氛之下,政治家、政府高官和各界精英都不断援引拉斯韦尔的“堡垒国家”概念,以论说外部威胁对国内体制形成的严峻压力。杜鲁门就曾论述说,如果听任苏联全面控

^① Christopher Loss, *Between Citizens and the State: The Politics of American Higher Education in the 20th Century*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012; Mark Solovey, *Shaky Foundations: The Politics-Patronage-Social Science Nexus in Cold War America*, New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 2013.

制欧亚大陆,则美国的外部经济联系和资源供应将被割断,从而导致现有经济体系和生活方式无以为继,到那时美国政府将被迫强制性地管制国内的社会和经济,“变成一个堡垒国家,把一个我们从未见到过的集中化的统治体系强加于我们自身。”^①艾森豪威尔总统在告别演说中发出关于“军事—工业复合体”的告诫,其背后也是与“堡垒国家”论说相似的道理和感受。这些论说和思想要素曲折地体现了美国传统的“反国家主义”“反军事主义”的思想和情感,显示了对内部政治经济体制的长期合理性和生命力的注重,也表现了对冷战战略和国家构建的根本目标的反思性审视。

与反国家主义相连带的是美国“财政保守主义”或者“财政审慎”(fiscal prudence)传统,即防止政府过度支出,力求达成预算平衡的政策原则。这种倾向尤其突出地反映在冷战初期两位总统任期内。杜鲁门和艾森豪威尔都经常压低下级部门提出的财政拨款提议,或者根据给定的财政支出上限去审议和克制对外政策目标和军事支出的规模。^② 纵观整个冷战时代,除了朝鲜战争和越南战争引起两次短暂的阶段性上升之外,国防开支在国民生产总值(GNP)中的比重总体上呈现出长期下降趋势,由1952年的13.5%下降到1960年的9.3%,而越南战争期间也没有超过10%,自1971年以后更是再未超过7%。^③ 显而易见,“财政审慎”不仅有效地钳制国家安全国家的自发扩张趋势,而且也对美国节制其在冷战中的军事和对外政策目标、达成其总体上的战略审慎构成直接的支持。

实际上,国家安全国家不是美国对冷战做出反应的唯一方面,也不是冷战时期美国国家构建的全部目标和内容。国家安全国家也与美国式“福利国家”和“隐形发展型国家”并行和相互补充。先是为了克服大萧条所带来的国内社会经济危机,继而为了在冷战竞争中增强其政治经济体系和“美国生活方式”的国内基础和国际声望,美国在冷战时期持续不断地扩建美国式“福利国家”,尤其是在约翰逊政府的“伟大社会”计划实施过程中。与国防开支占美国政府

^① Aaron Friedberg, *In the Shadow of Garrison State*, pp. 87-148; Melvyn P. Leffler, *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War*, p. 13.

^② Benjamin O. Fordham, “The Legacy of Military Spending During the Truman Administration,” Mary Ann Heiss and Michael J. Hogan, *Origins of the National Security State and the Legacy of Harry S. Truman*, Kirksville, MO: Truman State University Press, 2015, pp. 68-93; John W. Sloan, *Eisenhower and the Management of Prosperity*, Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1991.

^③ “Table 11-10, U. S. Defense Spending, 1940-1994,” Harold Stanley and Richard Niemi, *Vital Statistics on American Politics*, 2nd edition, p. 331.

支出和国内经济总量中的比重长期下降趋势形成鲜明对照的,是其总福利支出的长期上升:其占联邦政府支出和国内生产总值的比重分别由1950年的25.2%和8.2%,上升到1960年的28.1%和10.3%,再上升到1970年的40.1%和14.7%,而这两项数据从1975年以后至1986分别保持在50%和18%以上。^① 尽管美国的福利主义在强固的反国家主义传统下其水平一般被认为不如西北欧各国,但就里根政府之前的大部分冷战时期而言,大概可以说反国家主义对“福利国家”抑制不如其对“国家安全国家”的限制那么强。

冷战中的美国还决定性地转变了国家与科技和经济的关系,使科技和经济获得前所未有的政治和“战略”意义。美国在战后终于放弃其历史上不联邦政府不供养、不介入科学技术和高等教育的传统,在引领和支持科学和技术的发展方面承担空前重要职能。冷战期间,美国政府多个部门(如国防部、能源部、国家航空航天局等)通过政府合同项目制度就基础研究和前沿技术向大学和企业提供资金供给,并建立国家科学基金和国家实验室体系等支持和直接参与科学研究和技术开发,此中尤其催生了“大科学”模式的盛行。^② 美国政府虽不设定国家经济增长的目标,也没有明确和集中化的宏观经济政策和产业政策体系,但是,最终建成一种复杂的政府培育科技和经济竞争力的国家创新体系。它以多元分散为特征,但其中政府资助和支持私人企业对新技术的商业化利用的各种制度和措施对美国综合竞争力的作用绝非可有可无。可以说,“国家安全国家”的附属配置之一,正是美国式的“隐形的网络状发展型国家”(Hidden Developmental Network State)。^③

结 语

历史上没有任何单一的官方文件或者政策宣示文本能够完整呈现美国的冷战“大战略”。关于美国的冷战大战略究竟是什么,也许永远不会有最终的、完整的答案。甚至人们也许并不应该假定存在一个单一、连贯和完整的美国

① “Table 12-4, Social Welfare Expenditures, 1960-1986,” Harold Stanley and Richard Niemi, *Vital Statistics on American Politics*, p. 350.

② Aaron L. Friedberg, “Science, the Cold War, and the American State,” *Diplomatic History*, Vol. 20, No.1, Winter 1996, pp. 108-109; Mark Solovey, “Science and the State during the Cold War: Blurred Boundaries and a Contested Legacy,” *Social Studies of Science*, Vol.31, No.2, pp. 165-170.

③ Fred Block, “Swimming Against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States,” *Politics and Society*, Vol.36, No.2, June 2008, pp. 169-206.

冷战大战略。但是,如果不仅把战略和“大战略”视为人的主观的、心智的构造,而是将其置于长期、广阔的历史进程和历史运动中去观察,那么,也许更容易凸显和识别其中的一贯的、关键的、“本质性的”——从而也是“战略性”的——要素。于是,所谓的美国冷战“大战略”就可能呈现美国“国家特性”或者“国家风格”,也连带特定时期的总体历史变迁的方向和某些重要方面。这种视野下的美国大战略当中,既有多种历史因素的存在,又有明显的政治统御特征;既有对外政策行为的方面,也有深刻的内部调适和变革的方面;既是主观的意愿和目标的产物,又是客观历史态势和趋势的组成部分;既为正向的、促进性的因素所驱动,也为逆向的、制约性的因素所塑造。这些说法也正适用于冷战时期美国“国家安全国家”的构建——它是一个客观历史进程,也是高度目的性的、选择性的战略构造。

作为国家构建和冷战战略两方面的中心理念和关键框架,“国家安全”在美国的历史语境中有着宽阔而不清晰的边界,容纳了杂多的目标和价值。在很多情况下,杂多对于历史行动者是很大的麻烦和挑战,但杂多本身就构成抑制和抗拒偏执、极端、僵化和“过度扩张”的自反性机制,是平衡、审慎、和谐和生命力的前提。历史行动者和战略家必须找到与杂多相处的合理方式。美国以“国家安全国家”避免“堡垒国家”,就可以视为冷战时期美国对杂多的一种处置方式和“战略”选择,而这对冷战的结局有着深长的意味。