

大国竞争背景下的美国政治战^{*}

唐 健

[内容摘要] 政治战是克劳塞维茨的战争逻辑在和平时期的合理运用，是美国参与国际政治斗争中的重要武器。从乔治·凯南的视角看，在“大国无战争”的背景下，有组织的政治战是大国在竞争中夺取胜利的关键，其核心内容是通过“战争以外的一切手段”影响对象国领导、精英和民众的情感、动机、目标设定和行为，促进本国国家利益的实现。冷战后，美国对政治战的重视程度有所下降，但2017年特朗普政府将大国竞争确定为国家安全的首要任务后，美国的政治战再度活跃起来，而且在对华政策中体现得特别明显。目前，美国对华政治战尚未在国内形成共识，核心盟友也仍然犹豫徘徊，中国可以采取非对称的战略举措防止美对华政治战的固化与升级。

[关键词] 大国竞争 政治战 美国对华政策

[作者简介] 唐健，中共中央党校国际战略研究院助理研究员

2017年，特朗普政府公布的《美国国家安全战略报告》将大国竞争确定为美国维护国家安全的首要任务，这标志着冷战后的美国外交战略在特朗普手中完成了根本转向。^①在此背景下，政治战（political warfare）作为美国在国际政治斗

* 本文系国家社会科学基金青年项目“大国竞争背景下美国政治战新形势及其对我国影响与对策研究”（项目编号：20CGJ030）和国家社会科学基金重大项目“‘一带一路’与新疆社会发展”（项目编号：16ZDA152）的阶段性成果。本研究得到了南京大学亚太发展研究中心的支持，特以致谢。感谢孙东方副教授、韩爱勇副教授和熊洁副教授在研究过程中给予的帮助，文中错漏由笔者负责。

① Elbright A. Colby and A. Wess Mitchell, “The Age of Great-Power Competition: How the Trump Administration Refashioned American Strategy,” <https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-12-10/age-great-power-competition>.

争中的重要武器,正高调“重回”大国政治舞台。^①但是,国内学术界对美国政治战的概念、案例、操作策略和态势等尚缺乏分析。^②基于此,本文以美国政治战为核心分析对象,第一部分阐释美国政治战的基本内涵,第二部分对冷战时期美国政治战的经典案例和操作策略予以简要介绍,第三部分分析美国政治战表现出来的新态势及对中国的影响,并对美国在对华政策中运用政治战面临的障碍进行分析。

一、美国政治战的概念分析

在英语世界,“政治战”概念最早出现于二战中英国设立的政治战行政部(Political Warfare Executive,PWE),该部的主要任务是制造和传播白宣传(white propaganda)、灰宣传(gray propaganda)和黑宣传(black propaganda),旨在破坏轴心国的士气,鼓舞同盟国的战斗意志。白宣传的消息源确定和公开,提供的信息真实准确,灰宣传的消息源可以确定,但没有公开,提供的信息有真有假,经过剪裁,而黑宣传的信息源是虚假的或者无法确认,主要用来实施战略欺骗,散布谣言和谎言。在这里,政治战等同于心理战(psychological warfare)。

二战后,对政治战的理解拓宽至民事领域(civil affairs)。保罗·史密斯(Paul Smith)在《论政治战》一书中认为政治战就是“使用政治性手段(political means)迫使对手按照我方的意愿行事。政治性可以被理解为是用来描述那些能够影响国家生存和相对优势的、民众与政府之间有目的的互动”。在史密斯看来,政治战“可以与暴力、经济压力、颠覆和外交结合在一起。但是众所周知,它主要的领域还是根据不同的情境使用文字、图像和观念开展宣传和心理战”。史密斯还对宣传战和心理战进行了区分。宣传是社会力量开展的服务于国家,包括意识形态目标的政治战,主要针对大众,通常是公民。它可真可假,这取决于

^① Raphael S. Cohen and Linda Robinson, “Political Warfare is Back with a Vengeance,” <https://nationalinterest.org/feature/political-warfare-back-vengeance-25352>.

^② 笔者以“政治战”为主题在中国知网(CNKI)中进行检索,截止 2020 年 9 月 15 日,搜索到的相关中文文献只有九篇,其中以美国政治战为研究对象的有六篇。

那些使用它的人。而心理战则是“军方为了实现战略性和战术性军事目标而开展的政治战,其作用对象通常是敌对方的军事力量,但有时也会延伸至中立者和平民”。^①

有学者主张政治战应该比宣传战和心理战具有更广的内涵。政治科学家卡恩斯·洛德(Carnes Lord)认为,“心理战(psychological operations)一度被当作心理—政治行动的整体来使用,但最好还是专门用来指军事心理战(military psychological operation, PSYOP)。军事心理战包括战争与和平时期的公开和隐蔽活动,它的范围涵盖从战术性较量到冲突的操作和战略多个层次”,而“政治战是包括政治行动、胁迫外交和隐蔽政治战在内的综合分类”。^②

兰德公司的罗维尔·舒尔茨(Lowell H. Schwartz)依据操作主体和核心内容的差异对心理战、宣传战和政治战进行了详细区别。舒尔茨指出,宣传战这一术语在英国更加常见,美国人则喜欢用信息项目(information programs)来代替,其操作主体是国务院和专业的外交官员,是美国(战争与和平时期)外交活动的一部分,旨在塑造国外公众的观点。军事官员则喜欢用心理战这一术语来指称削弱对手军队、领导人和平民抵抗意志的舆论攻势。政治战的范围更加广泛,宣传战和心理战都只是其中的一部分,此外还包括经济手段(如马歇尔计划)或支持敌对国家的地下抵抗运动等。^③

乔治·凯南将政治战引入了美国的战略思想。源于核武器的出现以及战胜国需要承担的政治承诺越来越多等原因,凯南判定,在二战之后,大国之间爆发

① Paul A. Smith, *On Political War*, Washington, DC: National Defense University Press, 1989, p. 7.

② Carnes Lord, “The Psychological Dimension in National Security,” in Frank R. Barnett and Carnes Lord, eds., *Political Warfare and Psychological Operations: Rethinking the US Approach*, Washington, DC: National Defense University Press, 1989, pp. 73 ~ 89.

③ Lowell H. Schwartz, *Political Warfare Against the Kremlin: US and British Propaganda Policy at the Beginning of the Cold War*, London: Palgrave Macmillan, 2009, pp. 10 ~ 12.

全面战争的潮流已经一去不复返。^①因此,与以前在战场上一决雌雄不同,核武器时代的大国竞争更像是“一种长期的剑术比赛,在其中使用的武器不仅是军事力量的发展,而且是亿万人民的忠诚和信念,以及对他们的政治组织形式的控制或影响”。^②

凯南进一步认为,在大国的政治对抗中,打动国务家和民众心灵并影响其行为的是事物的影像(shadow)而不是实质,^③因此,美国和苏联之间的较量是长期性的心理博弈。苏联会借助战后西欧和日本社会、心理的虚弱,民族解放浪潮之下“第三世界”迫切需要指导性理论的心理真空,以及美国舆论场上各种主张相互竞争引发的心理混乱等情势发动心理攻势。在这种情况下,美国必须适应战争与和平之间的模糊状态,将克劳塞维茨的战略逻辑运用到和平时期。“我们不可能对苏联发动摧毁性或毁灭性的战争。要与之对抗,我们必须开展一场政治战,一场为特定目的而进行的消耗战。我们的人民不适应也不理解这种战术”,“长久以来,我们一直习惯于要么诉诸武力,要么干脆不发动战争”。^④

因此,心理战和政治战之间并不是简单的文字差异。第一,在核时代大国竞争的背景下,政治战是“武装冲突以另外一种形式的继续。”^⑤心理战服务于战场决胜,而政治战服务于国家政治性大战略,为避免大国直接爆发大规模军事冲突而在长期竞争中改变对手的心理与行动。第二,和心理战相比,政治战的地位得到极大提升。在常规战争中,武装力量在战场上的对决是决定性的,心理战只有

① 凯南不仅质疑用军事力量实现美国战略目标的可行性,甚至否定了现代战争的道德性。在 1949 年访问德国时,汉堡的战后景象让凯南震惊不已。他写道:“我第一次坚定不移地确信,任何暂时性的军事优势——即便是那些可能会存在的优势,都没有资格用如此彻底、无情的方式去摧毁无辜平民的生活,以及人类经过几个世纪辛勤劳动才创造的物质文明——这些文明跟战争没有任何关系,更没有资格通过刺耳却毫无依据的推论‘他们就是这样对我们的’来证明我们的行为是正当的”,“如果西方国家一定要以追求更高的精神出发点为借口,……那么就必须学会像发动军事战争那样,进行道德上的战争,要不就干脆别发动战争。”[美]乔治·凯南著,弗兰克·斯科蒂廖拉编,曹明玉译:《凯南日记》,中信出版集团 2016 年版,第 201~202 页。

② [美]约翰·刘易斯·加迪斯著,时殷弘译:《遏制战略:冷战时期美国国家安全政策评析》,商务印书馆 2019 年版,第 55 页。

③ Giles D. Harlow and George C. Maerz, eds., *Measures Short of War: The George F. Kennan Lectures at the National War College, 1946~47*, Washington, DC: National Defense University Press, 1990, p. 213.

④ [美]乔治·凯南著,弗兰克·斯科蒂廖拉编,曹明玉译:《凯南日记》,中信出版集团 2016 年版,第 186~191 页。

⑤ Brian Michael Jenkins, “Strategy: Political Warfare Neglected,” <https://www.rand.org/blog/2005/06/strategy-political-warfare-neglected.html>.

大国竞争背景下的美国政治战

辅助功能。但是,在国家的长期竞争战略(long-term competition strategy)中,^①影响对手精英和民众的心理被推至一个核心位置,转变他们的世界观和自信心等心理内容是美国取得最终胜利的关键。第三,政治战的“政治”还体现在需要美国高级别的政治权威统筹规划行动,并协调所掌握的所有资源为政治战服务。

美国实施政治战的一个预设前提是,对手不是(全部有待捕获或者消灭的)铁板一块的整体,而是由那些心怀不满和屈辱感,渴望荣誉、复仇、地位、意义等复杂心理的个体组成。这意味着竞争对手的领袖、精英和民众的认知与情绪是动态流动的,可以通过政治战因地制宜的分化瓦解。因此,政治战是“观念的战争”。综合起来,美国政治战的本质是,在充分了解目标国政权、文化和民众等各种信息的基础上,通过“战争以外的一切手段”(measures short of war)^②来操纵和破坏竞争对手领导、精英和民众的知觉与信念等心理内容,其短期目标是改变竞争对手的具体政策和行为,长期目标是推动其政治体系发生变革。^③

在这里,需要将政治战与公共外交区分开来。简单来说,公共外交是通过正常的媒体和公众接触渠道,以透明的方式来推动国际政治倡议,而政治战不仅寻求改变受众的观点和态度,而且同时还带有操纵国际规则、对手战略和防务政策的企图与目标。然而,两者也并不是完全没有联系。“当公共关系声明和绅士的、公共外交风格的劝说——‘软实力’政策——不能实现需要达到的效果时”,政治战就可以出场了。^④

美国在开展政治战时会深思熟虑的使用自己掌握的所有权势资源,这些工具不属于正常的外交手段,但同时也会注意避免引发全面战争,如外交/政治与经济结合形成经济破坏策略;经济与军事/情报结合生成有条件的军事援助策

① Hal Brands, “The Lost Art of Long-Term Competition,” *The Washington Quarterly*, Vol. 41, No. 4, 2019, pp. 31 ~ 51.

② 在凯南的界定中,“政治战就是使用国家所掌握的除战争以外的所有手段来实现国家目标,深化自己和削弱对手的影响力与权威”。George Kennan, “The Inauguration of Organized Political Warfare,” [https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114320.pdf? v = 941dc9ee5c6e51333ea9ebbc9104e8c](https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114320.pdf?v=941dc9ee5c6e51333ea9ebbc9104e8c)。

③ Hal Brands and Toshi Yoshihara, “How to Wage Political Warfare,” <https://nationalinterest.org/feature/how-wage-political-warfare-38802>.

④ J. Michael Waller, “Getting Serious about Strategic Influence: How to Move beyond the State Department’s Legacy of Failure,” *Journal of International Security Affairs*, No. 17, Fall 2009, p. 24.

略；军事/情报与信息/网络结合形成心理战策略；外交与信息/网络结合生成宣传策略；^①外交/政治、经济与信息/网络三个领域交叉形成援助政治团体策略，培植亲美国的政治力量；最后是四个领域交叉形成的援助抵抗组织策略等。^②

表 1 美国政治战的工具

	防御性政治战	进攻性政治战
经济破坏	限制与对手的经济、科技交流,切断对手进入本国市场的渠道	贸易禁运、技术限制和市场封锁等
军事援助	×	附加政治条件的军事援助
心理战	渲染对手对美国和“自由世界”的军事威胁,开展军事动员	军事威慑(联合军事演习、武力施压等)
宣传战	在国内传播关于对手的负面叙事,突出其对美国和“自由世界”政治制度、价值观的威胁	在对手国内和国际舞台上传播以美国意识形态为内核的叙事,塑造对手危险的国际形象
援助政治团体	×	在对手国内和国际舞台上寻找并扶植美国的政治代理人
援助抵抗组织	×	寻找和扶持对手的地下抵抗组织

图表来源：笔者自制。

凯南认为政治战是一种跨文化(trans-cultures)现象,普遍存在于国际政治之中,^③因此美国政治战可以被区分为防御性和进攻性两种类型(这两类政治战所使用的工具参见表1)。防御性政治战是美国自己以及鼓动盟友采取的系统的预防和反制行动,以避免或减少对手实施的政治战的伤害。防御性政治战针对的是美国“认定”的对手政治战行为,因此,这些行为既可能是真实存在的,也可能

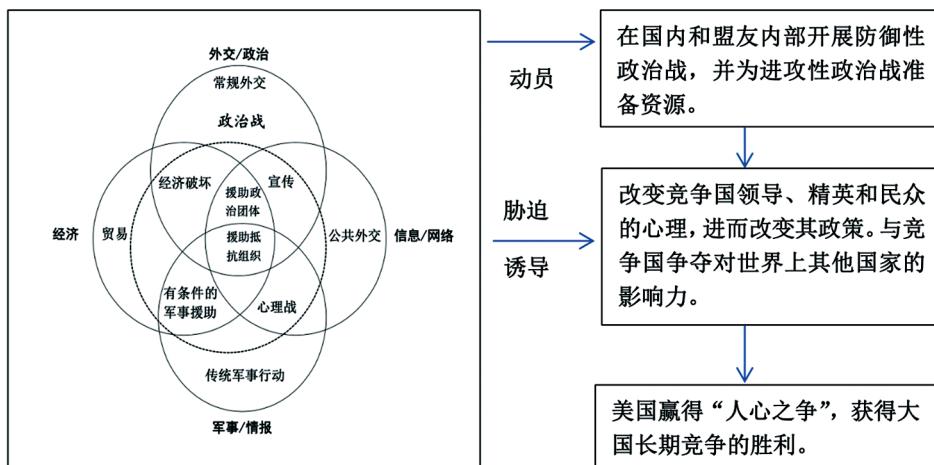
① 关于叙事与国家安全的研究可以参见 Ronald R. Krebs, *Narrative and the Making of US National Security*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015。

② Linda Robinson, et al., “Modern Political Warfare: Current Practices and Possible Responses,” https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1700/RR1772/RAND_RR1772.pdf.

③ 凯南列举的两个堪为政治战典范的国家是大英帝国和苏联：“大英帝国的创生、成功和生存的一部分需要归因于其对政治战原则的理解与运用。列宁将马克思和克劳塞维茨的教义捏合的炉火纯青,以至于克里姆林宫的政治战行为是历史上最完善和最成功的”。参见 George Kennan, “The Inauguration of Organized Political Warfare,” <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114320.pdf?v=941dc9ee5c6e51333ea9ebbbc9104e8c>。

大国竞争背景下的美国政治战

是美国虚构出来的。防御性政治战的核心机制是动员(见图1),即通过渲染对手的威胁调动国内社会和盟友的恐惧、震惊和激情等情感,将社会从由个体组成的消极集合转变成某项议题的积极参与者。^① 美国政府在动员过程中可以提升自己用于政治战的权力资源,比如强制力(对不服从指令的个体、组织和盟友施加惩罚)、实用性资源(财政拨款、企业和社会组织参与,以及盟友分担更多的成本)和规范性力量(个人和团体对国家的忠诚,盟友对美国的认同)等。



图表来源:笔者自制。图中政治战的工具图部分来自兰德公司报告《现代政治战:当前实践与可行回应》。Linda Robinson, et al., “Modern Political Warfare: Current Practices and Possible Responses,” pdf, p. 7, 转引自欧亚、吉培坤:《“后真相”与“假信息”:特朗普执政以来美国公共外交的新动向》,《国际论坛》2019年第6期,第120页。

进攻性政治战则是指美国主动采取行动向对手开展政治战。凯南等人担心持续的大国竞争会使美国人精神疲惫,最终不得不变成一个“卫戍型国家”(garrison state)^②。因此,美国需要以胜利来终结长期竞争。但是,凯南坚持,外交战

① Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution*, New York: Random House, 1988, p. 69.

② Aaron Friedberg, *In the Shadow of the Garrison State: America's Anti-Statism and Its Cold War Grand Strategy*, New Jersey: Princeton University Press, 2000.

略必须是现实主义的，美国不能将颠覆对手的政治制度和意识形态这类超出身能力的事项作为直接目标。凯南将“进攻”的任务交给了政治战，希望以此在较长一段时间内逐渐改变对手的想法和思维方式，让其精英和民众自己采取行动。

进攻性政治战的核心机制是胁迫和诱导。在托马斯·谢林(Thomas C. Schelling)的分析中，胁迫就是充分利用对手的需求和恐惧，通过威胁对其造成伤害，迫使其采取本来不愿意采取的政策。在谢林看来，胁迫是不同于纯粹暴力的伤害性力量，它通过威胁施加痛苦来塑造对手的动机及行为。武力只有当它被使用时才会成功，而伤害性力量在“斗而不破”时效果显著。^① 诱导是通过劝说和欺骗等方式改变对手对自身目标、国际环境和外交政策成功可能性的原有认知，从而实现本国的政策目标。总体而言，美国系统化的进攻性政治战其实是在塑造一种战略环境，通过给对手制造危机和不确定性，营造可信的威胁或承诺，限制对手的行动自由，最终改变其动机和行为。^②

凯南对一系列重要事件，如朝鲜战争进程、中苏分裂，尤其是冷战结束方式的精准预测证明了自己战略思想的价值，而他搭建的大国战略竞争框架与政治战构想已经成为美国战略传统的一部分。总体而言，政治战是一个有着鲜明盎格鲁—撒克逊特点的概念。首先，美国认为自己的对手一般是非自由主义、富有纪律性、团结高效、政治战已经融入其精神血液的国家。相比之下，自己作为一个国际政治舞台的后来者，受限于自由主义本质，即政治斗争意识淡薄和官僚体系的制衡设计，资源和精力容易分散，因此只有进行精心的组织设计，美国才能更好的参与政治战较量。其次，美国倾向于将现代大国竞争看成是捍卫“美国生活方式”的斗争。美国的生活方式有两层内涵，一是基于三权分立的政治结构，二是基于自由而繁荣中产阶级的社会结构。^③ 因此，美国理解的政治战是政府—社会的全面对抗。最后，美国社会力量非常活跃，这对政治战来说是一笔宝

① Thomas C. Schelling, *Arms and Influence*, New Haven: Yale University Press, 2008, pp. 2 ~ 18.

② Benjamin Jensen, “The Cyber Character of Political Warfare,” *The Brown Journal of World Affairs*, Vol. 24, No. 1, 2017, pp. 159 ~ 171.

③ Michael Lind, *The American Way of Strategy: U. S. Foreign Policy and the American Way of Life*, New York: Oxford University Press, 2006.

贵的财富。美国会将本国社会力量动员组织起来,因此能够投入到政治战中的资源非常庞大,具备覆盖各个领域并向全球范围辐射的能力。

二、美国政治战在大国竞争中的运用:以冷战时期的实践为例

政治战是美国攀登至国际秩序顶峰的重要武器,^①尤其是在冷战期间,美国将政治战彻底融入自己的生活方式,使其在最终击败苏联、赢得冷战胜利的过程中发挥了重要作用。

(一) 美国政治战的经典案例

整个冷战时期,美国针对苏联本身和苏东集团的政治战在两个时间段内最有成效,即 1947 ~ 1956 年(匈牙利事件)和吉米·卡特至罗纳德·里根时期。^②在这两个时期里,美国政府高度重视与苏联的政治战,成立了正式或非正式组织协调行动,利用苏联本身的弱点及其在东欧的不稳定情势,通过使用电台广播、隐蔽和准军事行动、经济制裁和“人权运动”等一系列工具开展系统的政治战。^③

进攻性政治战的经典案例是杜鲁门时期政策协调办公室(Office of Policy Coordination, OPC)的创立与运作。1947 年底的“意大利问题”^④、1948 年 2 月的捷克斯洛伐克事件和同年 6 月的柏林封锁使美国国家安全委员会(National Security Council, NSC)确信,心理较量将会是美苏竞争的核心内容之一,政治战由此进入美国决策者的视野。1947 年 12 月 22 日,NSC4 号文件通过秘密附件(NSC4-A)授权国务院负责公开的情报活动,而中央情报局(CIA)负责“隐蔽的心理行动”(covert psychological operations)或“黑色行动”(black operations)^⑤。同日,中央情

① Linda Robinson, et al., “Modern Political Warfare: Current Practices and Possible Response,” pdf, pp.11 ~ 39.

② Hal Brands, “The Dark Art of Political Warfare: A Primer,” pdf, pp. 1 ~ 2.

③ Katalin Kádár Lynn, ed., *The Inauguration of Organized Political Warfare: Cold War Organizations*, New York: Central European University Press, 2013.

④ 二战后,由于经济和政治崩溃,由共产党和意大利社会主义党组成的人民阵线在意大利的影响力大幅提升。1947 年底,人民阵线拥有 200 万成员,控制了 19% 的议会席位,由此美国国家安全委员会将“意大利问题”列为重要议题,并认定心理行动在与苏联竞争中具有重要性。[美]梅尔文·P. 莱弗勒著,孙建中译:《权力优势:国家安全、杜鲁门政府与冷战》,商务印书馆 2019 年版,第 260 ~ 261 页。

⑤ National Security Council, “NSC 4,” <https://fas.org/irp/offdocs/nsc-hst/nsc-4.htm>.

报局成立一个特别行动小组前往意大利开展心理行动,凯南领导的国务院政策规划司(Office of Policy Planning Staff)也介入其中。最终,美国的意大利行动大获成功,亲美的基督教民主党在1948年4月的选举中获得胜利。^①

凯南对中央情报局主导政治战不放心,认为如果缺少国务院的政治指导,中央情报局的行动可能会偏离美国的大战略目标。因此,1948年5月3日,凯南向美国国家安全委员会递交了题为《进行有组织的政治战》的报告,建议成立新的、独立的组织来计划和从事政治战。由于政治战包含太多的“黑色行动”,在5月19日提交给乔治·马歇尔(George Marshall)和罗伯特·洛维特(Robert Lovett)的备忘录中,凯南表示最好的方式是在中央情报局内部成立一个独立的由国务院实际控制的组织。

1948年6月中旬,美国国家安全委员会在中央情报局成立负责政治战的特别项目局(Office of Special Projects, OSP),其顾问委员会由国务院和国防部代表组成。1948年8月,特别项目局更名为政策协调办公室,^②凯南提名的弗兰克·威斯纳(Frank Wisner)担任局长,而他自己则成为国务院派驻顾问委员会的代表,要求知道“每一个行动目标的内容,还要了解政策决策的程序和方法”。凯南批准的第一个政策协调办公室项目是“仲裁人工程”(Project Umpire),即在德国美占区建立秘密电台,向东欧和苏联广播。^③

① 如1948年3月,美国之音开始密集的宣传攻势,告诉意大利人一旦共产党在选举中获胜,国外的援助(包括欧洲复兴计划)将会停止,教皇庇护十二世也警告选民,将对那些投票给共产党的人施以宗教惩戒。Kaeten Mistry, “The Case for Political Warfare: Strategy, Organization and US Involvement in the 1948 Italian Election,” *Cold War History*, Vol. 6, Issue 3, 2006, pp. 301 ~ 309。

② 政策协调办公室一直独立运作至1950年,1952年成为中央情报局从事隐蔽行动的计划处(Directorate of Plans, 2005年改名为国家秘密行动处)的一部分。参见中央情报局解密文件“Office of Policy Coordination, 1948-1952,” https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/DOC_0000104823.pdf。

③ Sarah-Jane Corke, “George Kennan and the Inauguration of Political Warfare,” *Journal of Conflict Studies*, Vol. 26, No. 1, 2006, pp. 101 ~ 120; John Lewis Gaddis, *George F. Kennan: An American Life*, New York: The Penguin Press, 2011, pp. 746 ~ 753; 凯南围绕政治战与同僚之间进行沟通的档案可以参见 C. Thomas Thorne and David S. Patterson, eds., “Foreign Relations of the United States, 1945-1950, Emergence of the Intelligence Establishment(No. 259, 267, 269, 276, 279, 286, 289, 290, 294),” <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945-50Intel/ch7>。

表 2 政策协调办公室拟定的政治战项目

功能组 I	心理斗争	功能组 IV	预防性直接行动
项目 A	出版物(期刊和非期刊)	项目 A	支持游击队
项目 B	电台	项目 B	颠覆、反颠覆和破坏
项目 C	杂项	项目 C	撤离
		项目 D	留守部队/敌后部队(stay-behind)
功能组 II	政治斗争	功能组 V	杂项
项目 A	支持抵抗运动(地下)	项目 A	前沿组织
项目 B	支持流亡者(DP's)和难民	项目 B	战争规划
项目 C	在自由国家支持反共人士	项目 C	政治机构
项目 D	鼓励背叛	项目 D	杂项
功能组 III	经济斗争		
项目 A	商品操作(秘密的预防性采购、市场操纵和黑市运作)		
项目 B	金融操作(货币投机、货币伪造等)		

图表来源:笔者根据政策协调办公室的档案材料整理制作。C. Thomas Thorne and David S. Patterson, eds., “Foreign Relations of the United States, 1945-1950, Emergence of the Intelligence Establishment(No. 306),” <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945-50Intel/ch7>。

防御性政治战的典型案例是里根时期建立的积极措施工作小组(Active Measures Working Group, AMWG)。1960 和 70 年代,由于美苏缓和的宏观环境、“猪湾事件”和越南战争使得隐蔽行动被曝光,以及国会开始对情报部门进行严格审查等原因,美国政治战活动能力降低。但是“里根革命”(Reagan Revolution)之后,情况发生了变化。里根认为“美国理想的对苏政策非常简单。有人认为太简单化了。这就是:我们赢,他们输”,^①因此,美国要停止自我怀疑,集中火力与苏联打一场同军事和经济竞争同等重要的“观念战争”,“不遗余力地在全世界面前揭示两种体制的根本差异”。^②

① Sean Wilentz, *The Age of Reagan: A History, 1974 – 2008*, New York: Harper, 2008, p. 151.

② Fletcher Schoen and Christopher J. Lamb, “Deception, Disinformation, and Strategic Communication: How One Interagency Group Made a Major Difference,” pdf, p. 26.

里根在国家安全委员会内部设立了秘密的苏联政治行动工作小组 (Soviet Political Action Group), 与苏联进行政治战对抗。同时, 国家安全体系内部的一批中层官僚建立了先后由国务院和美国新闻署领导的、公开的、跨部门的积极措施工作小组。1981 年前后, 负责欧洲事务的副助理国务卿马克·帕尔默和负责南亚事务的副助理国务卿罗伯特·派克说服国务卿亚历山大·黑格成立跨部门机构以应对苏联的假信息 (disinformation) 战略对美国国家利益造成的损害。国务院情报和研究局 (Bureau of Intelligence and Research, INR) 局长丹尼斯·库克斯在 1981 年夏成立了积极措施工作小组, 国务院相关部门代表, 以及中央情报局、联邦调查局、国防部和美国新闻署等部门的代表参与活动。

在不到一年的时间内, 积极措施工作小组就建立了一套完整的与苏联进行宣传对抗的流程, 包括收集信息 (要求美国新闻署的海外机构及时提供所有跟苏联宣传战有关的材料)、分析信息 (材料报送至国务院情报和研究局, 相关问题专家和中央情报局的情报专家进行研究) 和公开成果 (以报告、发布会、与社会媒体合作等多种方式公布苏联的相关行为) 等。作为一个没有预算和专职成员的非正式机构, 积极措施工作小组取得了出人意料的成功, 在 1981 ~ 1992 年间出台了大量的公开报告, 在美苏政治战博弈中扮演了重要角色。比如, 1987 年 10 月, 苏共总书记戈尔巴乔夫向美国国务卿乔治·舒尔茨表达了对积极措施工作小组的一份公开报告《苏联影响力行动: 对积极措施和宣传的一份报告, 1986 ~ 1987》的愤怒。^① 但是在内部, 戈尔巴乔夫不得不要求苏联相关部门对宣传政策做出重大调整, 因为它们之前的策略已经被美国识破而很难奏效了。^②

(二) 美国政治战的操作策略

第一, 单边和多边行动相结合。单边是指美国自己采取行动与对手进行政治战, 其优势是美国有行动自由, 能够把控活动内容, 保密工作相对容易实现。但是, 在国际政治博弈中, 美国仅仅依靠自己的资源是不够的, 需要动员盟友采

^① United States Department of State, “Soviet Influence Activities: A Report on Active Measures and Propaganda, 1986-87,” <https://jmw.typepad.com/files/state-department---a-report-on-active-measures-and-propaganda.pdf>.

^② Fletcher Schoen and Christopher J. Lamb, *Deception, Disinformation, and Strategic Communications: How One Interagency Group Made a Major Difference*, Washington, DC: National Defense University Press, 2012.

大国竞争背景下的美国政治战

取集体行动。1948年,杜鲁门政府组建了负责出口管制的东西方贸易多边协调委员会(East-West trade coordinating committee on security export controls),对苏联开战经济战。美国国会和商务部等力量寻求对苏联施加最严厉的制裁,扩大禁运的物品范围,但是法国和英国等西欧国家出于原材料供应、缓和东西方关系和其他战略诉求的需要,主张将经济战控制在一定范围之内,并逐步放松对贸易的管控。美国最终在国内外不同诉求之间找到了折中方案,即一方面,在非核心物资和能源上适当放松管制,另一方面加强与英国、西德的政策协调力度,对法国施加压力,保持对苏联经济战的持续性。^①

第二,整合政府机构和非政府力量。在国家安全机器内部存在进行政治战的两种方式。第一种方式,成立专门的政治战机构,由该机构负责挑选政治战的重点领域、拟定作战计划。在此之下,设立行动小组,围绕任务进行跨部门协调,比如政策协调办公室。^②第二种方式,不成立专门机构,由各个部门分散实施政治战的特定内容,但是可以根据任务需要建立层级较低的部门协调小组,比如积极措施工作小组。^③

在政治战中,政府和非政府力量并不是截然二分的,美国会构建“全政府—全社会”的政治战对抗路径(参见图2)。很多非政府组织是美国政府在冷战期间筹划成立或资助的“灰色组织”,其典型代表是民主基金会。美国在政治战中注意运用非政府力量是出于以下几方面原因。首先,政治战涉及经济、政治、军事、文化、意识形态、新闻、情报等各个领域,政府系统内的人不一定具备相应的素质与能力,而社会是巨大的人才储备库。比如,在应对苏联假信息战略过程中,积极措施工作小组与《华盛顿邮报》、《经济学人》等西方媒体进行了卓有成

① Ian Jackson, *The Economic Cold War: America, Britain and East-West Trade, 1948–63*, New York: Palgrave, 2001.

② Sarah-Jane Corke, “George Kennan and the Inauguration of Political Warfare,” *Journal of Conflict Studies*, Vol. 26, No. 1, 2006, pp. 101 ~ 120; Fletcher Schoen and Christopher J. Lamb, “Deception, Disinformation, and Strategic Communications: How One Interagency Group Made a Major Difference,” <https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratperspective/inss/Strategic-Perspectives-11.pdf>.

③ David Talbot, *The Devil’s Chessboard: Allen Dulles, the CIA, and the Rise of America’s Secret Government*, New York: Harper, 2015.

效的合作。^①

其次，国家安全机器的优势是计划性和纪律性，但是容易陷入部门利益争夺和等级制带来的墨守成规之中，社会力量则更具想象力和创造力。比如，冷战期间，美国学术界的积极性和主动性被充分激发出来，这在“现代化理论”的出现和发展上体现的特别明显。虽然“现代化理论”学说的支持者有致使美国力量一度过分扩张的嫌疑，^②但是从长时间段来看，美国因此有了一柄对抗马克思主义理论全球影响力的思想利器。^③

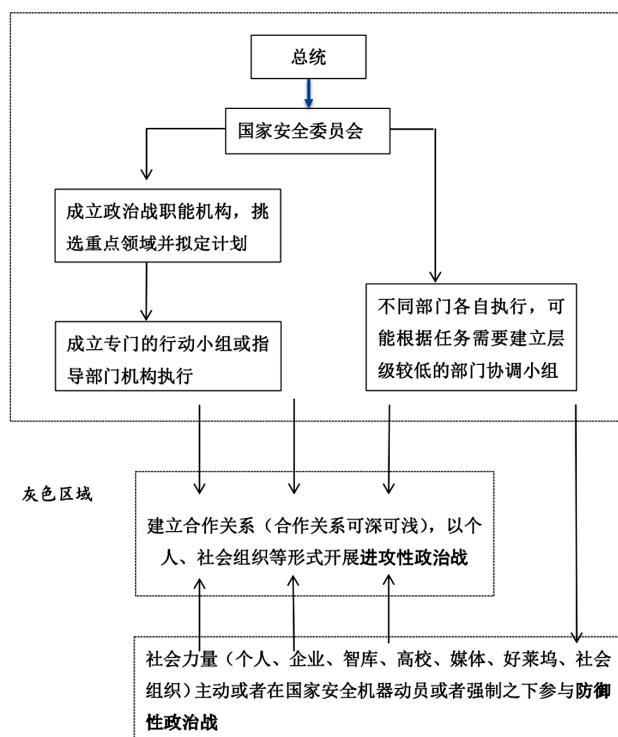


图2 美国政治战的全政府—全社会路径

资料来源：笔者自制。

① Fletcher Schoen and Christopher J. Lamb, “Deception, Disinformation, and Strategic Communication: How One Interagency Group Made a Major Difference,” pdf, pp. 32 ~ 64.

② Michael E. Latham, *Modernization as Ideology: American Social Science and “Nation Building” in the Kennedy Era*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2000.

③ Nils Gilman, *Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America*, Washington, DC: The Johns Hopkins University Press, 2003.

最后,这跟美国对政治战的理解,以及美国世界霸权的性质有关。美国是所谓的“市民社会的帝国”(empire of civil society),^①政治战的方式之一就是制造、鼓舞或者强化目标国社会对本国政权的反叛。因此,培育并鼓励美国自身和目标国的非政府力量开展活动,并试验出可广泛推广的社会运动模式是冷战期间美国与苏联进行政治战博弈的重要策略。比如,在里根时期,以团结工会等社会组织为中心的波兰反政府运动成为美国对苏联阵营开展政治战的关键着力点,美国劳工联合会和工业组织大会(the American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations, AFL-CIO)在中情局的支持下给予了团结工会等力量充分的支持和指导,最终帮助后者在东欧剧变中扮演了重要角色。^②

第三,隐蔽和公开行动并存。因为政治战的重要目标之一是把大国之间的较量控制在发生直接冲突的门槛之下,所以隐蔽行动是政治战不可缺少的部分。^③ 凯南推荐并在冷战中被美国频繁使用的隐蔽行动项目(这些类型的行动现在仍然在使用)包括以下几类。^④ 首先,设立“解放委员会”(liberation committee)。目标是将从苏联集团流亡出去的人团结起来,并激励留在苏联世界的不满人士进行公开反抗,一旦出现混乱局势,他们就可以被美国推至前台。凯南特别强调美国需要在流亡人士中挑选有能力的政治领袖,让他们在公众场合保持活跃。其次,支持铁幕之后的地下活动(underground activities behind the Iron Curtain)。目标是与苏联世界内部抵抗克里姆林宫统治的地下运动保持联系。美国政府通过私人企业或社会组织为这类活动提供综合指导和经费支持。最后,支持“自由世界”受威胁国家的本土反共力量。这类行动的目标是反击苏联在世界上其他地区(尤其是西欧和日本等)的政治战活动。美国依然需要通过私人机构开展这些活动,而且为了确保隐蔽性,这些私人组织不能参与上述其它类型的活

① Justin Rosenberg, *Empire of Civil Society: A Critique of the Realist Theory of International Relations*, London and New York: Verso, 1994.

② Mervyn P. Leffler and Odd Arne Westad, eds., *The Cambridge History of the Cold War (Vol. III, Endings)*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 311 ~ 332.

③ Austin Carson, *Secret Wars: Covert Conflict in International Politics*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2018.

④ 吕磊:《艾奇逊:美利坚“帝国大厦”的初代建筑师》,北京大学出版社2017年版,第140~143页。

动。

与隐蔽行动相互策应,美国也开展“阳光下的”政治战。这一类行动的典型策略是抓住对手的不当行为和言论进行宣传,支持与美国利益一致的个人、团体或者国家,在国际舞台上向对手施加压力。比如,1980 年代,里根对苏联展开的“修辞攻势”(rhetorical offensive)就是公开进行的,^①在意识形态领域对苏联和东欧发起了猛烈进攻。

第四,直接和间接策略相配合。政治战可以直接针对对手采取行动,比如支持苏联集团内部的反对力量,在国际舞台上开展针对苏联的宣传攻势等。但是,也有很多政治战是间接进行的,主要有三类。第一类是采取行动限制和推回竞争对手影响力在其它国家的拓展。比如,1951 年,默罕默德·摩萨台(Mohammad Mosaddegh)出任伊朗首相,美国认为其具有倒向苏联的可能性,因此艾森豪威尔政府发动了代号为“TPAJAX”(清除杜德党)的政变,扶植巴列维王朝复辟,摧毁了伊朗民主制。^②

第二类是通过政治战改变对手所处的国际和地区环境。如果说第一类属于(发现危险苗头后)被动反应的话,第二类间接政治战则属于主动“造势”(“改变自己,影响世界”)和“借势”(借助国际生态的变化)。1970 年代,美国的国际声望严重下跌。卡特政府上台后评估认为,已经展露苗头的“第三波”能够为自己所用,^③美国可以通过给予相关国家内部的社会力量以支持,引导其向有利于美国国家利益的方向发展,冲击苏联的意识形态合法性与国际影响力,甚至动摇苏联集团的内部稳定。^④

第三类间接政治战是设置陷阱或两难困境,诱使对手暴露和扩大自己的缺陷。被凯南视作公开政治战典范的“马歇尔计划”(属于有条件的经济援助策略)

^① 里根总统的修辞技艺可以参见 William K. Muir, “Ronald Reagan’s Bully Pulpit,” in Kurt Ritter and Martin J. Medhurst, eds., *Presidential Speech-Writing: From the New Deal to the Reagan Revolution and Beyond*, College Station: Texas A & M University Press, 2003。

^② 石斌:《“清除人民党”:1953 年美英对伊朗的准军事行动》,南京大学出版社 2018 年版。

^③ [美]塞缪尔·P. 亨廷顿著,欧阳景根译:《第三波:20 世纪后期的民主化浪潮》,中国人民大学出版社 2013 年版。

^④ Hal Brands, *Making the Unipolar Moment: U. S. Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2016, pp. 46 ~ 53.

大国竞争背景下的美国政治战

就是间接政治战的代表。二战结束之后，美国认为西欧糟糕的状况为苏联拓展自己的影响力提供了近乎完美的土壤，因此，需要给予其大规模的经济援助。但是美国既不想苏联阵营因此获益，也不愿承担挑起冷战对抗的历史责任，因此艾奇逊等人为经济援助设计了一系列条件，比如市场开放、经济制度改革等。这最终不但促使苏联“主动”切断了与西方的经贸联系，还在东欧国家和苏联之间埋入了互不信任的种子。^①

第五，把握政治战的时间维度：助推和腐蚀。^② 助推是指借助对手内部发生的事件或者危机（即抓住特定时机）开展政治战。1956年2月，赫鲁晓夫在苏联共产党第二十次代表大会的最后一天凌晨发表《关于个人崇拜及其后果》的秘密演说。同年4月，以色列情报和特殊使命局从华沙获得演讲稿并将其转送中央情报局。6月，《纽约时报》将其公之于众。这对苏联的国际形象造成了致命的负面影响，也严重冲击了东欧社会主义国家的主导思想。^③

与助推不同，腐蚀需要长时间段的经营，目标是慢慢助长对手内部的不满情绪，侵蚀其赖以存在的国内和国际社会基础。冷战期间，从1956年中期一直到1991年，美国中央情报局执行了向华沙条约组织（Warsaw Pact）六个国家的关键个人、图书馆、研究机构、文化组织、大学和中小学派送图书的项目。1970年代之前，图书分送项目通过自由欧洲电台（RFE）和自由电台（RL）的渠道进行。1970年中央情报局对自由欧洲电台和自由电台的资助被曝光后，中央情报局的前沿组织国际顾问委员会（International Advisory Council, IAC）接管部分图书派送项目。五年后，这两个主要的图书派送工程统一由中央情报局的另一个前沿组织国际文学中心（International Literary Center, ILC）负责，并一直持续到1991年结束。虽然难以准确统计，但是粗略计算，中央情报局在冷战期间利用这些项目向

① Michael J. Hogan, *The Marshall Plan: America, Britain, and the Reconstruction of Western Europe, 1947–1952*, Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

② Hal Brands, “The Dark Art of Political Warfare: A Primer,” <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2020/02/The-dark-art-of-political-warfare.pdf>.

③ 这一事件的详细论述可以参见 Lowell H. Schwartz, *Political Warfare Against the Kremlin: US and British Propaganda Policy at the Beginning of the Cold War*, New York: Palgrave Macmillan, 2009, pp. 169 ~ 173。

六个目标国派送了大约1000万本图书和其他出版物。^① 2003年,曾经参与中情局这些项目早期活动的退休官员约翰·马修斯(John P. C. Matthews)将这些活动称为“针对思想的秘密马歇尔计划”(secret Marshall Plan for the mind)。^②

三、美国政治战的新态势

冷战结束后,美国国内出现了“趋同神话”(the convergence myth),^③即自信地认为其它国家的政治制度和意识形态会逐步的“美国化”。^④这意味着美国不再处于类似于冷战那样战争与和平之间的模糊状态,而是身置“永久和平”的黎明之中。因此,美国对政治战的重视程度下降,比如美国新闻署被撤销(部分功能被并入国务院),对外经济援助大规模下降等。但是,至奥巴马总统的第二任期,美国战略界就逐步放弃了对大国关系的乐观判断,认为国际政治回归了权力政治这一历史常态。^⑤到特朗普时期,美国政治战已经非常活跃。

(一) 政治战与特朗普政府的对华政策

特朗普政府的《国家安全战略报告》在讨论“以实力求和平”(preserve peace through strength)时表示:“中国、俄罗斯和其它国家,以及非国家行为体认识到美国是以两分法来看待世界的,即国家之间要么‘处于和平状态’,要么‘处于战争状态’,但是实际上国际关系却是持续竞争的状态”。^⑥这段话与凯南在《进行有组织的政治战》中对国际政治本质的判断几乎完全一致。“然而我们却被对和平

① Alfred A. Reisch, *Hot Books in the Cold War: The CIA-Funded Secret Western Book Distribution Program Behind the Iron Curtain*, Budapest and New York: Central European University Press, 2013.

② John P. C. Matthews, “The West’s Secret Marshall Plan for the Mind,” *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 16, Issue 3, 2003, pp. 409 ~ 427.

③ Thomas J. Wright, *All Measures Short of War: The Contest for the 21st Century and the Future of American Power*, New Heaven: Yale University Press, 2017.

④ Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press, 2006; John J. Mearsheimer, *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*, New Heaven: Yale University Press, 2018.

⑤ Robert Kagan, *The Return of History and the End of Dreams*, New York: Alfred A. Knopf, 2008; Thomas J. Wright, *All Measures Short of War: The Contest for the 21st Century and the Future of American Power*, New Heaven: Yale University Press, 2017; Robert Kagan, *The Jungle Grows Back: American and Our Imperiled World*, New York: Alfred A Knopf, 2018.

⑥ The White House, “National Security Strategy of the United States of America (2017),” pdf, p. 28.

与战争概念做截然区分的流行观点束缚了手脚,即认为战争是脱离了政治内涵的纯粹竞技,整个国家寻求一个政治性的包治百病的良药,而不愿意承认国际政治的现实——居于战争与和平之间的永恒斗争。”^①

在大国竞争中,中国被美国确定为主要对手。美国不少官员和战略界人士认为中国早就已经开始对美国进行系统性的政治战。第一,与二战之后美国面临的“地缘政治多米诺骨牌”场景不同,^②目前,“自由国际秩序”的核心地带并非真正的虚弱,^③“中国模式”也尚未对世界上其它国家产生“致命的”吸引力。但是,美国不少官员和学者认为中国通过宣传等策略成功地对美国及其盟友实施了“战略欺骗”。^④比如乔治城大学安全研究副教授奥利安娜·马斯特罗(Oriana Skylar Mastro)在参议院的听证会上表示,中国之所以能够拥有越来越大的影响力,不是因为美国衰落了,而是因为美国根本没有意识到已经跟中国进入了竞争时代。^⑤

第二,美国认为自己现在必须处理对华接触战略造成的几个“非意图性结果”(unintended consequences)。^⑥首先,因为美国的接触战略,中国获得了巨大的发展资源(市场、资金和人才),综合国力极大提升,共产党的执政合法性得到巩固,而且“中国模式”在国际上的吸引力也在提升。其次,中国正“巧妙”的运用自己强大的综合国力对其它国家发动政治战。比如在“南海问题”上,美国认为中国正利用经济杠杆、舆论攻势、军事施压等方式将胁迫和诱导结合起来,逐步实

① George Kennan, “The Inauguration of Organized Political Warfare,” [https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114320.pdf? v = 941dc9ee5c6e51333ea9ebbc9104e8c.](https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114320.pdf?v=941dc9ee5c6e51333ea9ebbc9104e8c)

② Robert Jervis and Jack Snyder, eds., *Dominoes and Bandwagons: Strategic Beliefs and Great Power Competition in the Eurasian Rimland*, Oxford: Oxford University Press, 1991.

③ 值得注意的是,西方国家在处理新型冠状肺炎疫情时暴露出来的种种缺陷加剧了它们的焦虑,参见David Maxwell, “China’s Political Warfare Strategy Takes Hit from Coronavirus,” <https://www.washingtonexaminer.com/opinion/chinas-political-warfare-strategy-takes-hit-from-coronavirus>。

④ Michael Pillsbury, *The Hundred-Year Marathon: China’s Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower*, New York: Henry Holt and Company, 2015.

⑤ Oriana Skylar Mastro, “A New Approach for An Era of U. S. -China Competition,” <https://www.foreign.senate.gov/hearings/a-new-approach-for-an-era-of-us-china-competition>.

⑥ 围绕冷战后美国对华接触战略是否失败的讨论可以参见Alastair Iain Johnston, “The Failure of the ‘Failure of Engagement’ with China,” *The Washington Quarterly*, Vol. 42, Issue 2, 2019, pp. 99 ~ 114。

现自己的目标。^① 最后,中国正通过政治战向全球辐射自己的影响力。^② 2020 年 5 月 19 日,白宫公布的《美国对中华人民共和国的战略路径》认为,中国已经威胁到了美国的基本价值。“中国控制着世界上资源最丰富的宣传工具。北京通过国营电视台、报纸、广播和网络组织来传播它的故事,这些组织正在美国和世界各地扩散”。中国政府要求海外留学生“抗议与中国政府的政治言论背道而驰的事件,并限制学术自由——这是美国教育体系的特点和优势”,正“培训外国合作伙伴掌握宣传和审查技术,并使用收集来的大量数据塑造公众情绪”。^③

表 3 美国认定的中国政治战行为及其对华政治战目标

大国竞争的层次	美国认定的中国政治战行为	美国政治战的目标
相对实力	通过经济发展和科技进步,证明中国制度优越;通过“文化渗透”等策略干扰美国对中国的“威胁认知”	确保相对优势,坚定对“自由民主制度”的信心;阻止中国对美国的“国内渗透”。
地区主导权	通过政治战“胁迫”其它国家让步,削弱美国的战略信誉,操纵地区国家的社会和政府,建立排除美国的地区秩序	向盟友和伙伴提供“威胁叙事”,进行政治战对抗,维持美国的区域优势,确保美国的战略信誉
国际影响力	提升国际话语权和对国际组织的影响力,修正国际制度,最终至少获得与美国对等的影响力	限制中国影响力的持续拓展,在盟友和伙伴之间建立起应对中国崛起的共识,捍卫“自由国际秩序”
制度模式	确保国内政治制度和意识形态稳定;塑造一个对中国体制有利的国际环境	保持和拓展美国体制的吸引力;创造对“自由民主”有利的国际环境

资料来源:笔者自制。

第三,与冷战时期的苏联不同,中国已经与美国以及“自由国际秩序”深度交融在了一起,这意味着中美政治战呈现出一些新的形态,并延伸至国际制度领

^① Patrick M. Cronin and Ryan Neuhard, “Total Competition: China’s Challenge in the South China Sea,” <https://s3.us-east-1.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/CNAS-Report-Total-Competition-final-web.pdf?mtime=20200107110003&focal=none>.

^② Clive Hamilton, *Silent Invasion: China’s Influence in Australia*, Hardie Grant Books, 2018; Ross Babbage, “Winning without Fighting: Chinese and Russian Political Warfare Campaigns and How the West Can Prevail,” https://csbaonline.org/uploads/documents/Winning_Without_Fighting_Final.pdf.

^③ The White House, “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf>.

域。美国认为,与苏联直接与“自由世界”开展二元对抗不同,中国现在实际上是直接在“自由国际秩序”内部采取行动,因此其政治战更具灵活性、隐蔽性和欺骗性。而且美国鼓吹中国正在“篡改”国际制度的“精神内核”,推进自己的修正主义议程,最终目标是构建对“威权主义国家”有利的国际秩序。^①

基于上述评估,美国战略界不少人士正呼吁,像冷战时期对苏政策一样,将对华政策作为美国今后较长一段时间内外交战略的核心,认真对待中美之间的政治战对抗。^② 阿隆·弗里德伯格(Aaron Frieberg)认为,美国必须清醒的认识到,中美之间的竞争归根结底是两种不同未来愿景(visions of future)之间的较量,如果西方国家不立刻对中国的政治战予以严肃回应的话,它们将很快发现自己所坚守的价值观危在旦夕。^③

实际上,特朗普政府已经将防御性和进攻性政治战系统地融入其对华大战略。第一,在宣传领域,特朗普政府积极构建关于“中国威胁”的叙事,并推动其广泛传播。在美国国内,白宫、国务院、国会、国防部和情报共同体等公布的各项报告中都将有关中国威胁和挑战的叙事放在了最突出的位置,向公众传递了一个明确讯息,即中国已经对美国政治体系和社会生活造成了严重伤害,而国家安全共同体正在为对抗来自中国的威胁做准备。^④ 美国加大了对中国人员、资金、侨民,甚至是那些被怀疑与中国存在秘密联系的美国公民的审查力度。2020年2月18日,美国国务院宣布将五家中国媒体机构认定为“外国使团”,这被国内外专家视为是美国限制中国在美影响力的重要举措。^⑤

在国际上,美国针对不同的对象,推出不同版本的“中国威胁论”。对中国周

① Matthew Kroenig, *The Return of Great Power Rivalry: Democracy Versus Autocracy from the Ancient World to the U. S. and China*, New York: Oxford University Press, 2020.

② 2020年,《奥比斯》(Orbis)杂志在第64期第2卷推出特别专刊,组织杰克斯·德利尔(Jacques DeLisle)、米歇尔·克拉克(Michael Clarke)、吉原恒淑(Toshi Yoshihara)等学者对所谓的中国政治战进行了专门讨论。详见《奥比斯》杂志的网站 <https://www.sciencedirect.com/journal/orbis/vol/64/issue/2>。

③ Aaron L. Frieberg, “Competing with China,” *Survival*, Vol. 60, No. 3, 2018, pp. 7 ~ 64.

④ 美国情报共同体关于中国的报告可以参见 National Counterintelligence and Security Center, “Foreign Economic Espionage in Cyberspace,” <https://www.dni.gov/files/NCSC/documents/news/20180724-economic-espionage-pub.pdf>。

⑤ 《美国务卿宣布对五家中国驻美官媒实行人员上线》, <https://www.voachinese.com/a/US-CHINA-MEDIA-PERSONNEL-CAP-20200302/5311954.html>。

边国家,美国宣扬中国拥有“重建中央帝国”、谋求建立“势力范围”和“地区霸权”的野心;针对“一带一路”倡议沿线国家,美国炒作“债务陷阱论”,“环境破坏论”和“地缘野心论”;^①对于西欧等发达国家,美国突出“威权国家”对自由民主社会的秘密渗透与“颠覆阴谋”,努力激发它们对中国人员和投资的猜疑与恐惧。

第二,在经济破坏政策上,特朗普政府挑起了跟中国的贸易摩擦。无数案例表明,制裁和其它形式的经济强制很难改变一个国家的行为,那么特朗普政府挑起与中国贸易摩擦的动机是什么?美国学者裴斗虎(Gregg A. Brazinsky)对冷战时期美国对华贸易禁运的研究为我们提供了一个观察视角。裴斗虎认为,杜鲁门等决策者在朝鲜战争中就已经发现贸易禁运并不能迫使中国坐到谈判桌前,更不能强迫中国让步。但是,朝鲜战争后,杜鲁门和艾森豪威尔政府还是继续实施对华贸易管制。美国政府坚持这样一个已经被证明属于无效,甚至是反效果的政策的核心动因是,改变北京的行为从来不是美国唯一的目标,美国官员希望贸易禁运能够产生与经济效果一样重要的心理影响。制裁所隐含的道德谴责可能会加剧中国与国际社会的隔阂,让中国更加孤立。此外,即使贸易禁运没有摧毁中国的经济,它也可能缓延中国经济复苏和工业化的速度,从而限制中国作为其他亚洲国家榜样的吸引力。想象一下如果中国不仅能够在短时间内建立稳定的民族国家,还能在很短的时间内快速的发展经济,那么中国共产党和中国革命模式将会对当时正在进行民族解放运动的第三世界产生多么强大的吸引力。^②

对照现实,特朗普、彭斯和蓬佩奥等人多次提到,延缓中国经济发展速度既能延长美国保持优势的“时间窗口”,又能降低“中国模式”的国际吸引力,甚至松动共产党在国内的“控制力”。特朗普政府还把中国海外经济利益拓展与对它国实施政治控制联系起来,以此动员其它国家与自己一起审查、限制和推回中国的影响力。比如 2019 年 4 月 12 日,美国国务卿蓬佩奥在智利接受采访时表示:“中国的贸易活动经常与他们的国家安全任务、技术性目标和窃取知识产权、强制技

① 耿协峰:《“一带一路”遭受的地缘冷战思维挑战及其思想根源》,《国际观察》2019 年第 6 期,第 69 ~ 84 页。

② Gregg A. Brazinsky, *Winning the Third World: Sino-American Rivalry during the Cold War*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2017, pp. 68 ~ 73.

大国竞争背景下的美国政治战

术转让和非经济活动紧密的纠缠在一起。……每个国家在明白贸易重要性的同时,要远离中国以邪恶方式开展的活动。”^①

第三,政治领域,特朗普政府加大了对中国政治体制的攻击力度。特朗普政府高层官员开始用“中国共产党”取代“中国”来指称自己打交道的对象,并推出针对中国共产党党员的限制令,这是政治战中对目标国进行国家(政权)一社会二分的典型策略。^②与此同时,越来越有迹象表明,特朗普政府正在以“两种制度”的较量为主题围绕台湾、香港、西藏和新疆等开展对华活动。

在台湾问题上,2018年3月16日,《与台湾交往法案》生效,“鼓励美国与台湾在所有层级上的互访”。^③2020年台湾地区领导人选举期间,美国在情报、舆论和经济等领域予以民进党帮助。美中经济与安全审查委员会在2019年年度报告中宣称大陆正在采取多重维度的策略削弱和孤立台湾,包括影响美国国内关于台湾的政策辩论,因此,报告建议美国加强台湾的军事和国际活动能力。^④

美国对境外反中国政府力量的支持力度也在提高。2016年之后,美国大幅度提高了对“西藏流亡政府”的经济援助力度,^⑤目标之一是改善达兰萨拉的基础

① “Secretary of State Michael R. Pompeo and Chilean Foreign Minister Roberto Ampuero at a Press Availability,” <https://www.state.gov/secretary-of-state-michael-r-pompeo-and-chilean-foreign-minister-roberto-ampuero-at-a-press-availability/>.

② 近期,这一策略最为显著的体现包括美国副国家安全顾问博明(Matthew Pottinger)2020年5月4日在弗吉尼亚大学米勒中心(Miller Center at the University of Virginia)发表的视频演讲,以及2020年6月24日,美国国家安全事务顾问罗伯特·奥布莱恩(Robert C. O'Brien)在亚利桑那州商业局发表的关于中国的讲话。奥布莱恩声称“中国共产党构成的挑战,以及中国共产党的兴起及其对美国和我们的盟国造成的威胁,是我们目前面临的至关重要的问题”,美国对华接触战略是“上世纪30年代以来美国对外政策最大的败笔。那么,我们为什么会犯这样的错误?我们为什么不能看清中国共产党的本质?答案很简单,是因为我们没有注意中国共产党的意识形态”。分别参见“Remarks by Deputy National Security Advisor Matt Pottinger to the Miller Center at the University of Virginia,” <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-deputy-national-security-advisor-matt-pottinger-miller-center-university-virginia/>; Robert C. O'Brien, “The Chinese Communist Party's Ideology and Global Ambitions,” <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/chinese-communist-partys-ideology-global-ambitions/>。

③ “Taiwan Travel Act,” <https://www.congress.gov/115/plaws/publ135/PLAW-115publ135.pdf>.

④ U. S. -China Economic and Security Review Commission, “2019 Annual Report to Congress,” <https://www.uscc.gov/annual-report/2019-annual-report-congress>.

⑤ 根据“西藏基金”的年度报表,2016年来自美国的“不受限制的公共捐赠资金”为530万美金,2017年这一数额上升到888万美金。美国国会的数据也显示2017年之后,美国对“西藏工程”的财政支持力度加大。2019年,美国国会的财政预算报告显示,美国投入到对“藏人社区”财政支持不少于1700万美元。“The Tibet Fund Annual Report 2016,” <https://tibetfund.org/financial/>; “The Tibet Fund Annual Report 2017,” <https://tibetfund.org/financial/>。

设施,试图拯救正在分崩离析的“流亡藏人社区”,对冲中国政府在当地藏胞中不断提升的吸引力。2018 年 6 月,《2018 年对等进入西藏旅行法案》在参众两院全票通过,特朗普迅速签署该法案。2019 年,美国发起的《西藏政策与支持法案》涉及达赖喇嘛转世、中国宗教管理、西藏高原水资源和环境等纯属中国内政的问题,该法案于 2020 年 1 月 29 日在众议院通过。^①

第四,在军事领域,美国正积极布局和开展对华心理战,依托美国强大的军事实力提振“印太地区”国家与中国博弈的“信心”。《2018 年美国国防战略报告(摘要)》表示“与中国和俄罗斯的长期战略竞争是国防部的首要优先事项”,“长期战略竞争需要国家权力多重要素,包括外交、信息、经济、财政、情报、法律强制和军事的无缝融合。与其它国家相比,美国更能拓展竞争空间,在我们有优势而它们缺乏实力的地方,主动挑战我们的竞争对手。”^②2019 年 6 月出台的《亚太战略报告:备战、伙伴,以及推动一个网络化的地区》声称,中国正在利用自己的经济和军事优势从内部破坏地区和国际秩序,主张美国的应对策略应该是与有共同目标的盟友与伙伴合作,形成相对于竞争对手的持续的、不对称的、难以匹配的优势。2019 年特朗普政府向台湾出售 66 架价值 80 亿美元的 F—16 战斗机,以及 108 辆价值 22 亿美元的坦克。^③ 在美方看来,对台军售并不足以扭转两岸的军力对比,其在很大程度发挥的是心理战功能,即向北京和台北表明,美国将“保卫”台湾,以此增强美国的威慑力,提振台独分子的“信心”。

(二) 美国对华政治战前景展望

第一,美国对华政治战将会继续,并可能加剧。重回大国竞争时代已经是美国战略界的共识,而中国被当作首要竞争对手这一状况也难以逆转。首先,从特朗普期间美国国内政治局势来看,民主党与共和党在几乎所有国内外问题上都

^① The Congress, “To Modify and Reauthorize the Tibet Policy Act of 2002, and for Other Purpose,” <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/4331/text>.

^② Department of Defense, “Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America: Sharpening the American Military’s Competitive Edge,” <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

^③ Edward Wong, “U. S. Tries to Bolster Taiwan’s Status, Short of Recognizing Sovereignty,” https://www.nytimes.com/2020/08/17/us/politics/trump-china-taiwan-hong-kong.html?_ga=2.13487870.890775666.1599985432-1707414139.1553592287.

大国竞争背景下的美国政治战

针锋相对,但是唯独在对中国采取更加强硬的竞争性政策上,两党比较一致。当然,两党在宏观目标和具体策略上仍有差异。其次,在国家安全领域,美国其实存在着“双重政府”(double government),一个是“表面政府”,即“宪法设立的机构”(国会、总统和最高法院),另外一个是稳定的“杜鲁门网络”(The Trumanite Network),该网络由行政部门里负责国家安全政策制定的数百个军事、情报、外交和法律高级官员构成。不管“表面政府”如何风起云涌,“杜鲁门网络”在核心目标、人事更迭和政策制定上保持相对稳定。^① 最后,随着中美实力对比的愈加接近,美国人对于自身制度、道路和身份的危机感会更加强烈(此次疫情使得这一态势愈加明显),与中国战略竞争的力度也会因此而加强。因此,不管2020年大选结局如何,美国对华政治战的基调不会发生大变化。如果拜登当选,其策略可能会与特朗普存在较大不同,比如更加重视与盟友的协调。^②

第二,美国会更加重视跨部门协调,通过多领域互动对中国开展政治战。2019年《国防授权法案》强调印太司令部以“全政府”路径规划其行动,调动所有资源维持美国的地区优势。^③ 兰德公司的报告显示,大量美国政策专家和官员正呼吁国务院成立专门的政治战领导机构,由国务卿直接指派负责人,根据国家安全委员会的整体战略部署开展活动。在政治战领导机构之下,还要成立各种联络、协调和行动小组,整合美国政府所能调动的外交、经济、宣传、网络、军事和情报等各种资源,配合行动,对中国施加战略压力。^④

第三,美国将会在信息/网络领域投入更多的资源和精力。布鲁金斯学会的一份报告指出,“网络攻击和假信息活动这些工具已是昨日黄花,而人工智能领域的技术进步、自动化、及其学习与可用性日益增强的大数据相结合,已经为新

① Michael J. Glennon, *National Security and Double Government*, Oxford: Oxford University Press, 2014.

② Ben Rhodes, “The Democratic Renewal: What It Will Take for Joe Biden to Fix U. S. Foreign Policy,” <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-08-11/democratic-renewal>.

③ 张帆:《一加一大于二?——试析“全政府”在美国国家安全体制中的应用》,《世界经济与政治》2019年第8期,第91页。

④ Linda Robinson, et al., “Modern Political Warfare: Current Practices and Possible Response,” https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1700/RR1772/RAND_RR1772.pdf.

时代更复杂的、低成本的和高度有效的政治战搭建好了舞台。”^①

当前,美国正从多方向入手提高自己在数字时代进行宣传战和心理战的能力。首先,美国正在对政府信息体系、网络安全和保密体系进行审查,评估自身的脆弱性和潜在威胁,完善防御体系,提升抵御网络进攻的能力。其次,美国正努力控制在数字时代进行宣传和心理战的主动权。美国正敦促私营技术企业和社交媒体公司研发识别假新闻的技术,鼓励政府相关部门、私人基金和智库等加大对人工智能和计算机宣传(*computational propaganda*)进行学术研究和技术研发的投入。^② 最后,美国正努力把网络空间中的舆论竞争嵌入到其全球话语体系中,最大限度的控制信息传播的内容与途径,利用突发事件,精准释放信息,左右国际社会和对象国民众的情绪与态度。

但是,美国对华政治战仍然存在严重缺陷和掣肘,中国可以有针对性的采取行动,阻止美国对华政治战升级。第一,美国尚未形成能够凝聚国内外共识的大战略。凯南 1948 年就指出,政治战应该服务于明确的对苏大战略,否则非但不能达到效果,反而会因为不同手段和策略之间的矛盾冲突对美国的整体战略造成损害。^③ 美国现在的政治战就面临这样的情况。在美国设想的未来国际秩序中,中国到底占据一个什么位置尚不明确。是中国只要能在“自由国际秩序”内行事,美国就能接受一个强大的社会主义中国,还是说中国只有彻底变更其意识形态和政治体系,美国才能与中国在同一个国际秩序内互动?

如果是前一个,美国政治战应该以推动中国政府改变具体的行为和制度作为目标,对中国整个体制,甚至对中国民族国家形态(比如频繁介入中国新疆和西藏事务)进行攻击就会加剧中国对美国的不信任,使其对美国主导的地区和国际秩序产生根本质疑。如果是后一个,仅凭美国自己的力量是无法实现的,而且美国在经济制度、贸易行为和网络管理等具体问题上对中国的具体要求会自我挫败,

① Alina Polyakova and Spencer P. Boyer, “The Future of Political Warfare: Russia, the West, and the Coming Age of Global Digital Competition,” https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/03/fp_20180316_future_political_warfare.pdf.

② Ibid.

③ Sarah-Jane Corke, “George Kennan and the Inauguration of Political Warfare,” *Journal of Conflict Studies*, Vol. 26, No. 1, 2006, pp. 101 ~ 120.

大国竞争背景下的美国政治战

因为美国会不断加码,直到动摇中国的核心制度,而中国是不会在这些问题上让步。同时,美国对华(无论是进攻性和还是防御性)政治战在道义上很难站住脚。政治战不但引发了美国国内恐慌,也刺激了中国的民族情绪,因此不但没有松动中国政治体系,反而加强了其内部团结。

第二,面对政治战动员,美国的核心盟友仍然在犹豫徘徊,尚未形成稳定而坚固的“统一战线”。特朗普上台之后,美国政府加强了对盟友的施压力度,要求它们在对华政策上与美国统一立场。但是,与二战之后不同,国际秩序目前的基本架构安全无虞,以中国“寻求颠覆自由世界”为蓝本构建的阴谋论式威胁叙事显然不足以动员盟友。况且,在国际政治格局变动的大背景下,美国盟友自身的独立性和自主性也在增强,它们在对华关系上有自己的诉求。正如尤里·弗里德曼(Uri Friedman)所指出的,“美国官员发现他们很难让盟友相信,美国是一个可靠的伙伴,有能力替代中国供应各国所需,即投靠华盛顿的好处超过疏远北京的代价。”^①

第三,面对特朗普政府的对华政治战,中国可以采取非对称措施使其无处发力。一国只有采取“以己之长,克敌之短”的非对称战略,才能将大国之间的长期竞争引入对自己有利的战略节奏,否则很容易会陷入对手的优势领域。^②美国政治战的发动与升级需要特定的战略情境,只要中国拒绝被拖入由美国设计并主导的所谓“大国战略竞争”,美国对华政治战就将会因为缺少互动者而难以为继。因此,如果中国在保护好自身核心利益的同时,按照十一届三中全会以来的基本国策,继续坚定推进改革开放,以经济建设为中心,保持外交行为的温和审慎,积极为国际社会提供公共产品,主动推进与西方国家在各个层次的交流互动,那么中国将会使美国对华政治战丧失合理性,从而拓宽自己的“战略机遇期”,成为国际社会持续稳定和繁荣的积极贡献者。

^① Uri Friedman, “America is Alone in Its Cold War with China,” <https://www.defenseone.com/ideas/2020/02/america-alone-its-cold-war-china/163164/>.

^② A. W. Marshall, “Long-Term Competition with the Soviets: A Framework for Strategic Analysis (U),” <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/reports/2014/R862.pdf>.

小 结

重提政治战是美国近年来“冷战思维”甚嚣尘上的一种表现，这由多重原因造成。第一，美国全球优势相对衰落的客观事实；第二，美国冷战后的全球目标受挫，与盟友之间的分歧加剧；第三，美国国内问题严重，民众对美国国际地位的支持度下降等。在这些因素的共同作用下，美国倾向于夸大其它国家，尤其是中国对自己和国际秩序的威胁。

“政治战”这一术语有将大国关系引入意识形态和政治制度对抗的重大风险，因此，美国国内的讨论到目前为止还比较谨慎。第一，与冷战时期相比，美国还没有将政治战的目标明确定位为颠覆某个大国的政治制度和意识形态；第二，美国对政治战的措辞目前还是较为倾向“防御性”的，即防止其它国家介入美国和盟友的政治安排和决策进程，防止其它国家进行针对“自由国际秩序”的颠覆活动；第三，美国国内目前对政治战议程的讨论比较宽泛，将目标对准了俄罗斯、伊朗和中国等，还没有完全聚焦到某一个对手身上。

美国缔造的国际秩序并不尽善尽美，但是政治战否认了其它国家提出合理诉求和贡献新方案的正当性，这是傲慢和强权的表现。美国正在形成新的长期竞争战略，中国学术界应该对其政治战的策略与态势予以持续关注和研判，并在理论上予以回应。中国一方面要向国际社会阐明这一趋向的危险性，表明自己和平发展的决心，另一方面也要为越来越激烈的大国竞争在心理和政策上做好准备。