

美国国家安全格局： 形成、特征与问题

张昭曦

内容提要：作为世界头号强国，美国构建的国家安全格局具有典型性和启示意义。从形成过程看，其先后经历了初步建构、快速发展和系统构筑三个阶段，具有突出美式民主制度安全的特殊重要地位、政策精英发挥主导作用、力量运用广布全球、重视高科技赋能、强调国内外多方参与等关键特征，集中反映了维护美国霸权地位的根本目的。但美国国家安全格局并非完美，存在建制派精英长期盘踞制约战略变革能力、过分依赖外部威胁牵引而对其他安全挑战关注不足，以及安全负担过重带来的失衡和异化等问题。中国在深入评估美国相关做法的基础上应有所扬弃，更好统筹发展和安全，加快构建新安全格局，走出一条具有中国特色的国家安全道路。

关键词：美国 | 国家安全格局 | 中国

作者介绍：张昭曦，中国现代国际关系研究院美国所助理研究员，主要研究美国政治与安全、国家安全问题、中美关系。

党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，中国国家安全得到全面加强，为党和国家兴旺发达、长治久安提供了有力保证。近年来，基于对中国发展阶段转换和外部形势变化的战略判断，党中央更加强调统筹发展和安全，构建符合新时代国家安全形势的新安全格局的重要性一再凸显：2022年，党的二十大报告作出以新安全格局保障新发展格局的战略部署；2023年，二十届中央国家安全委员会第一次会议召开，再次强调要以新安全格局保障新发展格局。可见，构建什么样的新安全格局以及如何构建新安全格

局，从而为以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴提供坚强保障，已成为一项亟需加强研究的重要课题。他山之石，可以攻玉。从世界范围来看，美国不仅是全球首个建立现代意义上国家安全体系布局的国家，其围绕大国竞争而确立的新一轮国家安全施策正对中国式现代化的推进形成突出挑战。本文旨在分析美国这一世界头号强国的国家安全格局的形成历程、关键特征及其面临的突出问题，进而为中国加快构建新安全格局、推进国家安全体系和能力现代化提供参考。

一、美国国家安全格局的形成过程

尽管美国的专业语汇中尚无同“国家安全格局”完全对应的词语，但若将国家安全格局理解为一国针对自身内外安全形势、为追求国家总体安全而构建的布局形态、力量配置和工作体系的话，那么美国其实很早就已着手进行这项工作。早在18世纪下半叶，伴随国家实力增进和外部环境变化，美国的国家安全格局一直处在不断发展演变的进程当中。历史地看，其发展历程主要可分为以下三个阶段。

（一）从建国初至二战前：美国国家安全格局初步建构

1776年建国之初，美国尚处于脱离英国殖民者的独立战争之中，通过多年战争和从邦联到联邦的建设发展才正式取得独立地位并获得国际认同。此后，美国开始在北美大陆谋求领土扩张，逐步兼并大量土地，具有了横跨北美大陆的广袤国土。初建时期，身处北美大陆的美国综合国力较为有限，除毗邻英属加拿大殖民地之外，同当时争夺殖民霸权的欧洲其他国家被大西洋天堑阻隔。这一客观地理优势决定了当时的美国统治者秉持孤立主义的国家安全立场，即通过远离欧洲各国的纷争战事换取最大程度的自我存续。美国这一阶段的国家安全体系架构单一，军队是它维护国家安全的第一力量，零散而不成系统的警务执法力量则承担维护国内秩序的任务，而固守北美实施本土防御是国家安全

的头号目标。南北战争结束后，北方工业资产阶级取得国家主导地位，美国资本主义经济发展进入快车道。19世纪末20世纪初，美国的经济总量已超越英国跃升为世界第一位，其殖民触角深入拉丁美洲以及太平洋地区，并依托厚实经济实力逐渐拥有可观的海外存在。此时，美国的国家利益变得日益丰富，维护国家安全的需求也更加多元。由此，美国开始设立一些专门性的情报安全机构。例如，随着“海权论”的盛行，美国于1882年成立海军情报局，作为监视其他国家海军发展、追踪海上军事威胁、保护关键涉海基础设施以及维护海上战略利益的专门机构……海军情报局堪为美国情报界最古老的机构。^①1908年，时任美国司法部长查尔斯·波拿巴组建联邦调查局，全权承担反间谍以及刑事犯罪调查等重要安全职责。20世纪初期，美国国内掀起以反共为底色的第一次红色恐慌浪潮，通过了首部《反间谍法》。联邦调查局以“反颠覆”为由大肆镇压、搜捕共产主义者和劳工运动成员，成为大资产阶级巩固统治的强力工具，给美国社会带来的震动影响久远。尽管情报执法机构的发展丰富了美国国家安全体系，但彼时的美国尚未获得全球霸权，对国家安全的主要关注仍集中在抵御外国军事威胁、维护国内统治秩序等基础关切上，加之民间和社会力量对国家安全事务的参与度相对有限，国家安全格局总体较为简单。

（二）二战时期：美国国家安全格局快速发展

1941年12月珍珠港事件爆发，从根本上改变了美国国内对国家的看法和态度。日本的偷袭极大震撼了美国各界，对参与国际事务持怀疑态度的孤立主义者在政策辩论中声势不再，强调参与并积极主导国际事务的思想逐步上升为国家安全战略的主流。二战期间，在彻底击败法西斯国家的目标设定下，美国国家安全格局出现明显调整。一是国家经济形态全面转向适应战争需要。例如，1941年的防务开支占美国国内生产总值的5.08%，1942年这一比重就陡

^① “Proud ONI History,” Office of Naval Intelligence, <https://www.oni.navy.mil/About/Heritage>.

升至 15.86%，1943 年更飙升至 32.23%；^① 同时一大批从事民用品生产的私营企业纷纷投入军用品生产。在强劲的战时动员下，美国民间和社会力量对国家安全事务的参与度大大增加，服务于大国安全需要的国防工业基础不断夯实。二是国家安全机构的组织化、专业化程度显著提升。对于珍珠港事件，当时的罗斯福政府领导人认为，国家安全机构的分散低效是导致美国没能有效预警和应对这场危机的重要原因。为此，美国开启情报和军事机构的调整与改革，如成立战略情报局（中央情报局的前身），强化对法西斯国家的情报刺探和隐蔽行动；组建参谋长联席会议，加强军事战略的顶层谋划等。三是系统构建国际安全联盟。为了赢得反法西斯战争的胜利，美国开始投身国际安全体系建设，同其他 25 个国家于 1942 年 1 月 1 日签署《联合国宣言》，结成国际反法西斯统一战线。1946 年 3 月，美国与英国签署高度机密的通信情报协议，达成军事情报安全同盟关系（简称 UKUSA），这一协议即是日后“五眼联盟”的前身。整体看，美国的国家安全格局经过二战的洗礼步入集约高效发展轨道，初步拓展了维护国家安全的海外同盟架构，国家安全的经济产业基础和社会民意基础更加坚韧。

（三）冷战时期：美国国家安全格局进入系统构筑阶段，奠定日后国家安全体系运转的基础

二战结束后不久，东西方冷战上升为国际政治的主要矛盾，应对苏联威胁成为美国首要国家安全任务。与此前遭遇的安全挑战不同，苏联是拥有核武器的综合性大国，战略影响力遍布全球，且在意识形态上与美国两相对立。为了全方位应对苏联带来的系统性挑战，时任美国总统哈里·杜鲁门决心大幅变革国家安全体系，构建新的国家安全格局。

首先，首部《国家安全法》1947 年由杜鲁门签署生效，标志着美国正式开始构筑现代意义上的国家安全体系。依据该法，美国设立了国家安全委员会、

^① Christopher J. Tassava, "The American Economy during World War II," <https://eh.net/encyclopedia/the-american-economy-during-world-war-ii>.

国防部、中央情报局等一系列新的国家安全机构。尤其是国家安全委员会在相关重大问题上行使部际协调和战略咨询的双重职能，强化了总统在国家安全事务中的主导地位，推升了美国国家安全领导框架和运行机制集约高效的发展程度。其次，鉴于苏联所构成安全挑战的广泛性和复杂性，美国国家安全视野进一步丰富和拓展，从军事、对外情报、国内安全等传统领域延伸至经济、科技、太空、深海等新兴领域，逐步构建起“大安全观”。再次，伴随冷战的深入持久，美国各方社会力量越来越多地参与该进程并产生新的影响——军工行业扩张带来产业结构和经济地理的重塑，美国西部地带迎来开发和移民的浪潮。^①与此同时，“太空竞赛”促使众多民间企业加入大型技术研发工程，科技进步不断涌现，国家安全与国内发展走向深度融合。最后，美国海外安全体系获得长足发展：在欧洲，其构筑的北约这一多边军事联盟同苏联及其统领的华约集团正面对峙；在亚洲，同日本、韩国、菲律宾等建立“轮辐式”双边军事同盟，遏制苏联影响力向东扩张；在其他地区，美国以各式各样的安全合作协议将多国纳入自身主导的国际安全体制中，同苏联展开全球角力。

冷战结束后，苏联威胁不复存在，美国却保留了上述一整套维护国家安全的体制机制、力量布局和工作形态，尽管后续局部有所调整，但其自冷战时期定型的国家安全格局基本延续下来。迄今，这一总统居中主导、各部门分工配合、安全力量系统集成的国家安全体系架构，在冷战、反恐战争等重大安全考验中为美国赢得战略竞争、维护国家安全发挥了重要作用。

二、美国国家安全格局的关键特征

冷战以来，“国家安全”的概念在美国逐渐流行，由此衍发的美国国家安全战略愈发具有综合性、扩张性和政治属性。^②国内外学界关于美国维护国家

① [美]布鲁斯·卡明思著，胡敏杰、霍忆涓译：《海洋上的美国霸权：全球化背景下太平洋支配地位的形成》，新世界出版社，2018年，第618—621页。

② 参见牛可：《冷战与美国的大战略、国家安全理念和国家构建》，《国际政治研究》，2021年第1期，第78—97页。

安全的体制机制、法律规范、战略策略以及重大行动的专门性研究较为丰富，但仍有必要从全局视角审视那些决定美国国家安全格局总体面貌的关键特征。

（一）政治优先：将维护美式民主制度的稳定和安全摆在突出位置，强调确保美式民主制度安全在国家安全格局中的特殊性和根本性

中国将政治安全视为国家安全的根本，政治安全也是总体国家安全观的“五大要素”之一。值得注意的是，美国同样关注政治安全问题，并在国家安全格局中赋予其特殊重要地位。尽管美国统治者总是对美式民主抱持优越感，但他们并不笃定美国的“制度安全”绝对无虞。二战以来，美国以“自由世界”的领导者自居，将对抗所谓“专制政体”视为维护国家安全的核心内容。1950年，杜鲁门政府完成旨在应对苏联威胁的NSC-68秘密文件，被广泛认为是战后美国实质上的首部国家安全战略。该文件明确指出，美国安全战略的根本目的在于“确保自由社会的完整性和生命力”，并认为对苏博弈的成败“事关重大，不仅涉及美国的存亡，更关乎人类文明”。1986年，里根政府在题为《基本国家安全战略》的第238号国家安全决策指令中提出，“美国外交和安全政策的首要目标是保护我们民主制度的完整性，并促进构建一个有利于这种制度繁荣发展的和平的全球环境”，并将“维系存在于《独立宣言》和美国宪法中的政治身份、政治架构和政治制度”列为头号国家安全政策目标。NSC-68文件和第238号国家安全决策指令在当时都是标注为“Top Secret”（绝密）的最高级别战略文件，可见维护美式资本主义民主制度之安全在冷战时期美国国家安全战略中的关键地位。^①冷战结束后，苏联威胁消失，美国取得唯一超级大国地位，更加重视通过“输出民主”对政治安全实施“进攻性维护”。由此，组建于冷战时期的一批专门从事对外渗透颠覆的部门机构，如国务院民主、人权与劳工局，国家民主基金会，以及自由欧洲电台等得以延续下来。不

^① *National Security Decision Directive Number 238: Basic National Security Strategy*, White House, September 2, 1986, p.1.

过，美国在中东、南亚等地 20 年的失败干预已证明，以“民主改造”为核心的政治安全维护策略，不仅没有为美国带来绝对万无一失的制度安全，反而催生了许多反美主义群体，使美国处于更大的“政治不安全”之中。近年来，美国实力地位遭遇困境，政治极化问题突出，其国内政治激进势力对国家基本治理架构和权力运行的威胁和挑战远远大过所谓的“外国威胁”。然而，时下美国依然将其对政治和制度安全的关注同其以“大国竞争”为主线的对外战略紧密关联。拜登政府公开宣称，“民主国家和威权国家正在进行一场竞赛，以展示何种治理制度最能为本国人民及世界带来好处”。^① 这一“民主对抗威权”的战略叙事，正在塑造当下美国运筹国家安全战略的基本思维方式，也凸显出维护美式民主制度安全在当今美国国家安全格局中的重要性。

（二）精英主导：由政策精英构成的国家安全权势集团把控国家安全战略和政策，保证美国国家安全格局的运转和延续

自 20 世纪 80 年代以来，美国政界一直流传一句名言——“人事就是政策”（Personnel is policy）。在华盛顿，关键部门机构的人员任用极大决定了政策的最终面貌和具体实施，国家安全领域亦无例外。自冷战至今，尽管在不同历史时期的具体政策有所不同，但美国以建构和维系霸权为核心的国家安全战略保持着高度的稳定性、连续性，其背后离不开特定精英群体的作用。美国国家安全权势集团是比狭义的军工复合体更为复杂、庞大、精巧的精英网络，广泛分布于军事、外交、情报等领域。冷战时期，面对美苏战略对抗的“总体战”需求，以往囿于各自壁垒的军事、政治、经济乃至物理、化学等专业人才，开始就国家安全问题展开战略性、综合性、交叉性研究，一批聚焦国家安全战略需要的学术机构和人才基地应运而生。数十年来，美国国家安全领域的战略精英已汇聚成为具有突出特质的权势集体：他们往往出身名校，长期从事对外政策和国家安全工作，通过“旋转门”机制在学者、官员和政策专家等身份之

^① *National Security Strategy*, White House, October 12, 2022, p.7.

间来回切换，并接续培养下一代人才以实现代际传承。当今拜登政府的外交和安全团队人员构成就鲜明体现出“精英主导”的集团特征。此外，经过多年的政策实践，两党的战略精英在一定程度上呈现出趋同化的思维特征和政策取向，如都是美式霸权主义的支持者，都认为美国的国家安全仰赖于“霸权安全”等。某些观察人士指出，这些精英已经组成能够极大决定美国外交和安全政策走向的特殊“小圈子”（the Blob），是近年来推动美国国家安全战略转向全面应对“中国挑战”的重要推手。^①

（三）全球布局：以海外盟友体系为支架，实现军事、情报、外交等力量全球性部署，全面广泛实施国家安全行动

美国的海外驻军遍布世界主要地区，并在全球设置六大战区司令部（包括非洲司令部、中央司令部、欧洲司令部、“印太”司令部、北方司令部和南方司令部），这是其国家安全力量全球部署的典型体现。这些力量的部署主要依托美国的海外军事同盟关系，其核心是欧洲的北约以及亚太地区的多个双边同盟。美国之所以形成如此覆盖全球的军事力量布局，离不开其基于多重逻辑作出的战略选择：一是地缘政治逻辑。美国国会研究局表示，尽管美国的政策制定者很少明确表达这一观点，但他们事实上认为，“鉴于全球绝大多数人口、资源和经济活动不在西半球而集中于欧亚大陆，防止欧亚大陆出现地区霸权国即成为数十年来美国国家战略的关键要素”。^②二是军事战争逻辑。二战结束后，导弹技术的进步和核武器的出现，使得美国前所未有地感受到本土可能遭遇毁灭性打击的“生存性威胁”，为此，美国选择驻兵海外的“前沿防御”战略，以此前置安全防线，避免本土陷入“无险可守”的不利境地。三是阵营对抗逻辑。冷战时期，美国认为苏联怀有“向全球扩张共产主义以建立世界霸权”的意图，而一旦苏联的“极权体制”在全球占据上风，则美国的“自由民主”将

① Peter Beinart, “Is Biden’s Foreign Policy Team the Best of ‘the Blob’?” <https://www.nytimes.com/2022/06/02/opinion/biden-the-blob-china-us.html>.

② *Great Power Competition: Implications for Defense-Issues for Congress*, Updated October 3, 2023, p.7.

无所依存。为此,美国必须向全球驻军以遏制“苏联阵营扩张”。冷战以来,美国大规模设建海外军事基地,尽管20世纪90年代因苏联威胁消失而关闭过一些基地,但随着全球反恐战争的打响,美国很快又恢复强横的海外驻军态势。截至2021年7月,美国在国境外设有约750个军事设施,分布于80个国家和地区。^①全球布局的国家安全力量为美国实施各类安全行动提供了有力保证。相关研究显示,仅自1991—2022年,美国就发动了251次军事干预活动(不包括不为人知的隐蔽行动、特种作战等)。^②这些军事行动的实施大都离不开海外基地的支撑和保障。除军事力量外,与维护国家安全息息相关的美国外交、情报等力量也同样广布全球,承担着重要任务。例如,美国国务院在世界各地设有数百处使领馆等海外设施,全天候实施对外接触和战略塑造;中央情报局则持续招募具有军事背景和特种作战经验的“全球响应人员”,负责按照中央情报局局长的指挥在世界各地执行“敏感行动”。

(四) 技术引领: 重视利用科技手段推动国家安全工作现代化, 将高科技优势及由此赋能的强大军事和情报力量作为维护国家安全的功能性依托

有学者认为,“美国的战略思维尤其是军事战略思维,非常崇尚科技能力,强调‘技术决胜’”。^③冷战开启后,美国政府不断深化相关认识:面对种种国家安全威胁,特别是在苏联军事威胁日益增长的情况下,科技才是有效的应对之道。^④冷战期间,美国依据以应对苏联威胁为核心的国家安全需求,将高科技因素系统性融入国家安全战略布局之中。20世纪50年代后期,苏联先于美国发射了第一颗人造卫星,使得美国自二战以来形成的“技术优越”心态面临

① David Vine and Patterson Deppen, “Drawdown: Improving U.S. and Global Security Through Military Base Closures Abroad,” *Quincy Brief*, No.16, p.10.

② Ben Norton, “US Launched 251 Military Interventions since 1991, and 469 since 1798,” <https://geopoliticeconomy.com/2022/09/13/us-251-military-interventions-1991>.

③ 石斌:《美国国家安全战略的思想根源》,《国际政治研究》,2021年第1期,第20页。

④ [美]亚历克斯·阿贝拉著,梁筱芸、张小燕译:《兰德公司与美国的崛起》,新华出版社,2016年,第7页。

严重危机（史称“斯普特尼克时刻”）。为此，时任美国总统艾森豪威尔指示国防部成立高级研究计划局（Defense Advanced Research Projects Agency, DARPA），负责“对事关国家安全的突破性技术进行关键投资”，并首先将太空技术、导弹防御和固体推进剂作为主要研究重点。^①60余年来，DARPA引领了互联网、全球定位系统（GPS）等先进技术和装备的研发和应用。新技术新装备甫一面世，美国往往率先在与国家安全紧密相关的军事领域运用这些先进技术，以快速取得某种促成决定性优势的“技术代差”，然后再酌情将之逐步拓展至民用领域为自身带来综合收益，助推形成一种整体有利的安全态势。数十年来，美军长期奉行的“抵消战略”，其要义即在利用先进技术的优势抵消对手在军事人员、部队规模等数量层面的优势。在情报领域，美国情报界借鉴DARPA的工作经验，于2006年在国家情报总监办公室之下成立了情报高级研究计划局（IARPA），将以往分散在不同情报部门内的科研力量加以整合，谋求强化技术赋能。“9·11”事件之后，美国出于反恐需要全面强化国家安全领域的技术手段运用。20余年来，美国情报和执法部门依托专门技术实施的侦听监控、安防检测和个人数据收集分析等在美国社会日益普遍。近年来，伴随国家安全战略关注重点大幅转向“应对大国竞争”，美国决策者将高科技领域视为在大国竞争中占据优势的必争之地，认为科技进步将以带来新的军事和情报能力等方式决定21世纪的地缘政治。^②在实践中，美国正在加快人工智能等“关键新兴技术”（Critical and Emerging Technologies, CET）在国家安全领域的应用和管理，如美国国防部新建的数据与人工智能首席办公室正全力推动“以数据驱动未来”。

① “ARPA Is Born,” <https://www.darpa.mil/about-us/timeline/dod-establishes-arpa>.

② “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan at the Special Competitive Studies Project Global Emerging Technologies Summit,” White House, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/16/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-at-the-special-competitive-studies-project-global-emerging-technologies-summit>.

（五）多方参与：强调在维护国家安全的过程中有效纳入社会力量和国际力量形成合力，增强国家安全格局的多样性和持久活力

对于美国而言，维护国家安全不仅是相关政府机构的职责，更是拥有广泛社会参与和国际支持的系统性工程。从国内参与来看，美国政府重视与社会力量相互协作，形成维护国家安全的合力，保证国家安全工作持续拥有“源头活水”：一是围绕智力资源形成互动。美国拥有众多从事对外政策和国家安全问题研究的智库，全天候为政府相关决策提供智力支撑，一些重要战略决策甚至由智库研究作为先导；^①政府官员则重视智库的分析研究成果，不定期前往智库参加重要活动，阐述政策方针，为相关研究提供指引并塑造舆论。二是围绕技术资源形成互动。美国国家安全机构注重同企业、高校等展开合作，将私营部门研发的新兴技术快速转化应用于国家安全领域。如，中央情报局设有专门投资战略性新兴科技的风投公司 In-Q-Tel；国防部则加大力度扶持小企业参与国防安全建设；一些私营部门的领导者还接受政府合同，承担研究新兴技术对国家安全影响的任务。^②三是围绕国家安全关切形成全政府全社会配合网。美国反情报与安全中心、联邦调查局等拥有反间谍职能的专责机构与企业、高校、研究机构等针对“外国窃密威胁”建立联系机制，既从这些机构中获取涉及国家安全风险隐患的问题线索，又向这些机构提供反窃密、反间谍宣传教育。从国际支持来看，美国利用盟友伙伴体系将自身安全执法能力延伸至国境外，同100多个国家签订了双边引渡条约；为了适应新的安全环境，美国还更新重组盟友伙伴体系，如组建美英澳安全伙伴关系（AUKUS）以推动极为敏感的核潜艇合作等。

① 例如，2003年小布什政府决定攻打伊拉克，正是受到了“新美国世纪计划”、企业研究所等保守派智库的重要影响。参见[英]约翰·米可尔思韦特、阿德里安·伍尔德里奇著，王传兴译：《右派国家：美国为什么独一无二》，中信出版社，2014年，第146—148页。

② 例如，谷歌前首席执行官埃里克·施密特依照《2019财年国防授权法》相关条款牵头成立人工智能国家安全委员会。

三、美国国家安全格局的突出问题

经过数十年的持续建设，美国已构筑起一套较为系统全面的国家安全体制机制和力量布局。但是，美国国家安全格局并非完美无缺，依然存在结构性的深层次问题。

（一）建制派精英长期把持国家安全体制运行，导致霸权主义成为国家安全领域中的“政治正确”，压制美国跳出霸权思维实施战略变革的能力

冷战时期，美国战略精英明确了建设“自由国际秩序”、全力同苏联竞争的大战略取向；冷战结束后，美国成为唯一霸权国，执掌权柄的战略精英更加执着于追求所谓“绝对安全”，将维系霸权地位作为首要安全关切。数十年来，参与国家安全战略决策的幕僚和智囊大都支持维护美国“全球领导地位”。这些奉行霸权主义的建制派精英通过经验传承、知识教授、相互举荐等方式将霸权思维在权力体系内代代传递，在国家安全格局中长期充当“战略建构者”和“话语引领者”。然而，美国的内外安全环境并非一成不变，特别是近年来独霸地位屡陷困境，一味追求“力量优势”和输出民主等做法事实上已然不符合美国的利益处境。但当下的美国依然崇尚强军黩武，将“民主对抗威权”作为外交和安全战略的主要叙事，仍然奉霸权主义为国家安全格局的思想圭臬。部分美国学者指出，美国之所以不顾现实需要一再奉行霸权主义，一个重要原因在于霸权思维已成为政策界、战略界的某种“政治正确”，质疑者将不被掌握政策和话语的建制派精英所接纳，进而失去“向上流动”的机会。^①其实，经常遭到美国霸权主义者贬斥的均势主义、反战主义等思想主张都有一定的合理性，值得重视和探讨。当然，长期的霸权思维惯性已让美国战略精英丧失修正基本战略假设的内在动力，更遑论推进有别于霸权主义的战略变革。

^① Stephen M. Walt, *The Hell of Good Intentions: America's Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy*, Farrar, Straus and Giroux, 2018, pp.103-112.

（二）过于依赖外部（国家或实体）威胁来牵引整体国家安全力量布局，对气候变化、国内极端主义等具有深刻影响的其他安全变量关注不足

美国制定国家安全战略、布局国家安全力量根本上是受对外部安全环境，特别是对外部国家威胁的认知驱动的。简言之，对哪些国家和势力对美构成威胁，哪里存在这些威胁，哪些国家和势力威胁更大等问题的判断，直接决定了美国采取什么样的安全政策以及如何摆布其可用力量。冷战时期，美国国家安全格局基本围绕应对苏联这一外部威胁来构建，哪怕面对20世纪六七十年代因反对越南战争、不满种族不平等而爆发的国内抗议行动，当时的美国统治者依然主观认定这些动乱背后“存在共产主义势力的外部干预”，指示情报和安全机构展开暗中调查。^①“9·11”事件后，美国加强本土防御也不仅限于境内行动，其应对恐怖主义威胁的重点多针对部分中东、南亚国家的海外作战，中央情报局、国家安全局等安全部门还以“追踪境外恐怖势力在美境内活动”等为由扩大国内监视活动，使得当时的国家安全格局名义上补强了“国土安全”板块，但实际上仍然主要围绕应对外部威胁而运行。这一偏赖外部威胁牵引构筑国家安全格局的做法给美国造成了明显的负面影响：一方面，美国长期陷入“寻找外部敌人和对手”的自我消耗之中，乃至在缺乏明显的外部威胁时渲染威胁、制造威胁，始终难以摆脱不安全感；另一方面，上述有失偏颇的安全格局既不足以有效应对气候变化、大流行病等具有战略影响的非传统安全威胁，也未能正视对国家安全构成深远危害的国内极端主义和政治极化等问题。美国外交关系委员会主席理查德·哈斯深感忧虑地表示：“对美国安全与稳定最紧迫、最重大的威胁不是来自国外，而是来自国内。”^②

① Adam Janos, "Nixon and Johnson Pushed the CIA to Spy on U.S. Citizens, Declassified Documents Show," <https://www.history.com/news/cia-surveillance-operation-chaos-60s-protest>.

② Richard Haass, *The Bill of Obligations: Ten Habits of Good Citizens*, Penguin Press, 2023, preface.

（三）长年维系庞大的军事投入和海外干预背负巨额负担，致使国家安全格局出现失衡和异化

美国数十年如一日地维持遍布全球的军事人员、设施和基地，投入大笔经费确保国家安全。以《2023 财年国防授权法》为例，该法将国防经费提升至空前的 8579 亿美元（2022 财年约 7700 亿美元）。客观而言，美国在地缘环境、资源禀赋等方面独具优势，没有太多理由产生严重的“安全焦虑”并长期维持如此大规模的安全投入。事实上，托马斯·杰斐逊等美国建国者很早就认为，维系常备军同美国的民主政治理念不相兼容。直到二战之前，美国的军备规模都不算大，也没有过高的国家安全投入。如果说在二战、冷战时期美国投入大量精力和资源增强国家安全力量尚有一定的现实动因，那么冷战结束后实力地位超群的美国仍选择继续维持甚至增加国家安全领域高投入，完全是出于对霸权地位的迷恋。即便 21 世纪初期国际恐怖主义威胁上升令美国有了再次强化国家安全战略布局的理由，但从结果看，其劳师动众发动的全球反恐战争并没有带来臆想中的和平安定。美国布朗大学的研究显示，“9·11”之后 20 年的反恐战争让美国承受了约 8 万亿美元投入、90 余万人丧生的高昂成本。^①之所以说美国国家安全格局存在失衡，是因为美国将原本可更多用于国计民生的资金和人力一味投入到维护霸权地位的行动中，无法在国家发展和安全之间取得平衡。而导致这种失衡的，很大程度上是美国国家安全格局的异化。具体而言，就是为了增殖利益的美国军工复合体通过利益输送等手段拉拢掌握财权和话语的政治精英，促其支持庞大的军备开支计划，对国家安全政策产生特定影响。在这种运转模式下，美国国家安全格局实质上已经偏离大多数民众的利益福祉，愈发成为少数特殊利益集团为谋取私利而刻意营造的某种固化态势。

综上所述，美国构建国家安全格局的历程受到自身独特的国情条件和历史文化的影响，也反映其国家利益向海外拓展、国家能力向多域延伸的战略轨迹。

^① “Cost of War,” Watson Institute, Brown University, <https://watson.brown.edu/costsofwar/costs>.

美国国家安全格局是在精英色彩浓厚的国家安全权势集团主导下，以维护霸权地位和美式民主的影响力为主要依归，将外交、情报、军事等核心部门的人员力量在全球范围内广泛部署，并与国内私营部门和国际盟友伙伴形成紧密合作的一种特定布局形态。美国借此可以最大程度地聚拢维护国家安全的各方面合力，助推国家安全领域的战略规划、力量配置和行动落实不断集约化、系统化和严整化。然而，美国的国家安全格局因霸权而生又为霸权服务，牺牲别国利益以自肥，牺牲民众利益以令少数利益集团得利的非正义性十分明显。这一特性对其国家长远发展不利，也是其近年来国家安全陷入困顿的重要原因。中国应当以此为鉴，绝不走国强必霸的老路，坚持把国家和民族发展放在力量的基点上，更好地统筹发展和安全，落实全体系推进、全领域谋划、全方位布局、全手段运用、全社会动员的实践要求，^① 加快构建新安全格局，走出一条中国特色国家安全道路。

（责任编辑：谭宏庆）

① 陈一新：《深入学习贯彻党的二十大精神 加快构建新安全格局》，《求是》，2023年第8期，第40—42页。