

# 冷战时期美国对华反导系统的 建构与战略转向

忻 悻

[摘要]基于对苏中两国弹道导弹的防范,约翰逊政府突出“中国威胁”,筹建美国第一代弹道导弹防御系统——“哨兵”系统。其以苏联为主要假想敌,但亦兼行对华作战。鉴于其效费比偏低,美国决策层对“哨兵”进行修订。尼克松上台伊始对其完成规模缩减与作战任务调整,更名为“卫兵”系统。其中就“中国威胁”的宣扬明显降低,但却显著强化对华反导的实际作战准备。对华筹建反导系统是美国对华战略防遏的重要体现,为两国相互认知的改善及双边关系的尽早解冻制造了障碍。但就“中国威胁”的相对低调宣传亦反映出尼克松政府对华战略的微妙变化,是其对华政策温和因子的展现。而“卫兵”系统的最终下马也伴随抗苏伙伴国的对华国家关系新定位,凸显美中关系由敌对走向有限合作的历史变迁进程。

[关键词] 中美关系; 反弹道导弹 “哨兵”系统 “卫兵”系统

[中图分类号] K27 [文献标识码] A [文章编号] 1003-708(2016)06-0047-11

冷战结束后,随着遏制中国的战略需要,美国加紧对华构筑反导体系,相继在中国周边部署“爱国者”及“标准”系列反导系统,近来谋求在韩国部署“萨德”系统更是引起中方强烈抗议。美国针对战略对手进行反导作战的历史由来已久。自1960年代,面对苏联及中国的弹道导弹威慑,单纯增加进攻性核载具数量已不能有效保障美国国家安全,“以导反导”的作战理念在约翰逊及尼克松执政时期落实为构建弹道导弹防御系统的具体实践。基于僵化、保守和缓慢变迁的对华认知,在美国冷战前期弹道导弹防御系统的规划、部署及修订过程中,中国成为仅次于苏联而举足轻重的关键因子。

总体而言,目前学界就此议题的研究比较薄弱。相关国际政治研究述及此方面,一般仅就冷战时期对华反导作简略的前述性考察。历史研究方面,中国海洋大学刘磊就约翰逊政府部署反导系统进行了详实考察,但对中国因素的观察不够。笔者曾就尼克松政府时期美中防务关系的初步发展进行了宏观考察,为论述其对中国战略防遏,对“哨兵”系统予以简要论述,但也不够详实;东北师范大学张杨的《美国外层空间政策研究(1945-1969)》有专门章节论述冷战前期美军筹建反导系统的尝试,但并未就继承“哨兵”而对其加以大规模修订的“卫兵”反导系统加以考察<sup>①</sup>。客观上看,“哨

<sup>①</sup> 相关学术成果如下。刘磊《约翰逊政府有关部署反导系统的争论及决策》,《华东师范大学学报》2016年第1期;忻悻:《尼克松政府时期美中防务关系的初步发展》,《中共党史研究》2016年第2期;高智《美国早期反弹道导弹系统的发展与演进》,《国际展望》2006年第5期;张杨《中国战略核武器发展与美国早期ABM部署计划》,《当代中国史研究》2004年第1期;叶珉《美国弹道导弹防御(BMD)政策的变迁与分析》,《国际论坛》2001年第4期;张杨《新冷战前沿:美国外层空间政策研究(1945-1969)》,东北师范大学出版社2009年版;James David,“Cognitive Rationality and the Sentinel ABM”,加拿大约克大学1980年硕士学位论文;Brandon Ross,“The Safeguard Program and the Primacy of Politics in the Federal Budget Process”,美国乔治城大学2012年硕士学位论文;David S. McDonough,“Nuclear Superiority or Mutually Assured Deterrence: The Development of the US Nuclear Deterrent”,*International Journal* Vol. 60, No. 3. Summer 2005; Alexander Flax,“Ballistic Missile Defense: Concepts and? History”,*Daedalus* Vol. 114, No. 2. Spring 1985; Morton Halperin,“The Decision to Deploy the ABM: Bureaucratic and Domestic Politics in the Johnson Administration”,*World Politics*, Vol. 25, No. 1. Oct. 1972.

兵”由约翰逊政府草创,但基本未进入实际部署,对其进行完整了解需考察尼克松政府新筹建的“卫兵”系统。同时,从筹建“哨兵”到出台“卫兵”及其最终下马,这构成美军营建反导作战系统的完整逻辑链条的同时,其中更贯穿着深刻的中国因素、美国对华认知变化与对华战略调整等。总之,就冷战时期美国对华营建反导系统的决策过程、学理支撑、中国因素与对华战略变化及其对中美关系影响等的考察需要深化。

本文根据约翰逊及尼克松政府时期《美国外交文件集》中的《国家安全政策卷》、《外交政策基础卷》、《中国卷》、《苏联卷》,以及美国国会研究处文件、数字化国家安全解密档案、美国解密档案在线中相关原始档案<sup>①</sup>,并结合他人的研究成果和其他材料,以美军早期弹道导弹防御系统——“哨兵”(Sentinel)及其修订版“卫兵”(Safeguard)系统为对象,论述其筹建、修订过程与中国因素的具体联系。对华营建反导体系是约翰逊及尼克松政府对华战略防遏政策的重要构成,反映美国高层对华保守认知的同时,可彰显尼克松执政初期对华政策与对华认知的复杂面相与微妙调整。该议题可谓审视中美关系解冻前夜美国对华政策迟疑中逐渐转轨的独特视角,可进一步充实对这一时期中美关系复杂性与内涵本质的深刻认知。

## 一、苏中导弹威胁与美国建构反导系统的肇始

二次大战末期出现的弹道导弹成为改写战争模式的战略性武器,其飞行速度极快,动能强大,毁伤效果突出。同时,弹道导弹的飞行轨迹多半在大气层外,极难拦截。随着苏联及中国掌握了中程弹道导弹并使之与核子武器相结合,美国国家安全遭遇重大挑战。面对高举“革命后继续革命”旗帜、对地区秩序造成深刻冲击的“反美革命型”国家——中国,其核武及导弹装备的研发、部署与运用意志一直是美国决策层的关注重点。1967年6月,中国运用轰-6型中程轰炸机空投氢弹成功,初步实现了热核武器的实用化。同期,可搭载核弹头的东风-2型短程弹道导弹入役,中国导弹核威慑初具雏形。

对此,强化美军应对苏、中核威慑的着力点是增加核弹头及核载具数量,强化分导式多弹头等导弹突防技术。但单纯增加进攻性武器数量引起美苏恶性军备竞赛,双方产生了严峻的“安全困境”心理。而针对战略对手构建弹道导弹拦截系统,则可打破僵局,抵消敌人的战略威慑力,捍卫美军针对苏联及中国的“确保摧毁”<sup>②</sup>能力,直接颠覆战略核均衡。在艾森豪威尔(Dwight D. Eisenhower)执政晚期所逐渐形成,至约翰逊(Lyndon Johnson)政府时期大规模指导美军核战略的“威胁预期最大化”与“限制伤害”理论指导下,强化进攻性战略武器与研究反弹道导弹作战成为美国国家安全战略的并行支柱<sup>③</sup>。1950年代末,预防弹道导弹威胁开始列入议事日程,当时逐渐成熟的反导技术是利用空中爆炸,以冲击波形式摧毁敌弹的“以导反导”<sup>④</sup>模式。由于射程与载荷量大,

<sup>①</sup> 《美国外交文件集》,即 Foreign Relations of United States,简称 FRUS,是美国国务院定期出版的外交及安全档案集。“数字化国家安全档案”是美国 Proquest 公司联合美国国家档案馆推出的外交安全档案数据库,即 Digital National Security Archive,简称 DNSA。“美国解密档案在线”,即 US Declassified Documents Online,简称 USDDO,是美国 Gale 公司对“解密档案参考系统”(DDRS)的升级版。美国国会研究处即 Congressional Research Service,简称 CRS,是为国会各专业委员会提供情报讯息及政策参考的国会智库机构。

<sup>②</sup> “确保摧毁”能力即遭受敌人第一轮核打击后,一国战略力量能够得以幸免,进行核报复打击,给对方造成不可接受损伤的可靠战略能力。参见 Emanuel Adler, “The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control” p. 121. 转引自马晓云、刘磊《核军控的动力考察——以第一阶段限制战略武器会谈为例》,《国际政治研究》2014年第2期。

<sup>③</sup> John Muarry, “Johnson, McNamara, and the Birth of SALT and the ABM Treaty 1963-1969” p. 3. Dissertation. com. 1999.

<sup>④</sup> 早期反弹道导弹技术主要利用己方导弹在敌方导弹飞行的初始端及末端附近爆炸自身携带弹头以靠冲击波形式来摧毁敌导弹。随着技术进步,中端反导及点对点的依靠动能进行目标精确毁伤的技术逐步成熟,成为各军事强国反导技术的发展方向。

作为国土防空所用的“奈基-大力神”(Nike)地对空导弹具备了拦截弹道导弹的初步性能,其改进型于1958年服役,成为美国第一种反弹道导弹。但随着导弹突防技术的进步,仅可进行末端反导的“奈基-大力神”逐渐力不从心<sup>①</sup>。

就此,美国决心筹建专门的弹道导弹防御系统,起初将其命名为“奈基-X”(Nike-X),后更名为“哨兵”(Sentinel)<sup>②</sup>。1967年9月,美国国防部长麦克纳马拉(Robert S. McNamara)正式对外宣布,为“预防中国至1970年代中期可能发动的对美核武袭击”,以及保卫美军针对苏联的战略核反击能力,美国决定部署“哨兵”反弹道导弹系统<sup>③</sup>。值得注意的是,麦克纳马拉在外宣传场合着重强调“哨兵”就“中国威胁”的防御,指明这是美方设立反导系统的主因,而苏联则作为相对次要因素。上世纪60年代,中国各型弹道导弹对美实际威慑很小,美方对此心知肚明。在助理国防部长沃恩克(Paul·Warnke)呈交给国防部的备忘录中可略知美方刻意营造“中国威胁”的用意。他指出,“着重强调‘中国威胁’是保存并扩充我国进攻性导弹及反导系统的有效着力点”<sup>④</sup>。

早在美国国防部对外宣布设立“哨兵”系统之前,该议题即引起美国决策层的内部争论。当时美苏正就《核不扩散条约》进行谈判,外交核心议程即美苏“缓和”逐渐拉开帷幕。因此,美国军控和裁军署主任费舍尔(Adrian S. Fisher)等文官强烈反对对外公布“哨兵”系统<sup>⑤</sup>。美国核谈判代表、总统科学顾问基尼(Spurgeon·Keeny)也认为应暂不对外公布“哨兵”,以免复杂化美苏谈判局势。但他深知军方就反导计划的坚持是不可动摇的,麦克纳马拉对约翰逊总统的影响力之深也是众所周知。就此基尼亦提出建议,以“中国导弹威胁”作为筹建“哨兵”的宣传口径与战略借口<sup>⑥</sup>。对此约翰逊表示认同,这便有了麦克纳马拉以“中国威胁”为筹建“哨兵”寻求托词的上述表态。

由于中苏毗邻的地缘特点,突出强调“非理性革命国家”中国的导弹威胁,美军便可名正言顺地顺势强化对苏反导作战,但不会授苏联以口实,不会对美国正在谋划的美苏“缓和”棋局造成太大冲击。同期,美方还做出姿态,强调其虽然在筹建反导系统,但依旧愿与苏联达成核不扩散协定及限制战略武器(SALT)谈判等诸多议程。1968年7月,美苏如期达成《核不扩散条约》,为开启美苏战略“缓和”开了好头。尽管只是美方寻求构建反导系统的借口,中国弹道导弹依旧是美方无法忽视的挑战,也确实是“哨兵”系统的防御对象之一。总统国家安全事务助理罗斯托(Walt W. Rostow)为代表的对华强硬派就约翰逊执政末期国会所掀起的对华“微开门”接触政策不以为意。他多次向约翰逊强调,“我们必须正视共产党中国的弹道导弹威胁,必须对其进行严密控遏与打压”<sup>⑦</sup>。因越战遇挫而执政锐气消退的约翰逊对此予以放任,现实又僵硬地坚持对华战略防遏,同意对华强硬派及军方厘定弹道导弹防御系统。

① 张杨《新冷战前沿:美国外层空间政策研究(1945-1969)》,第306页。

② Chronology of the Development of Ballistic Missile U. S. nuclear history: nuclear arms and politics in the missile age, 1955-1968, United States Army. Ballistic Missile Defense Systems Command, July 14, 1970: 84 pp. pp. 34-37. Digital National Security Archive (DN-SA). 档案号: NH00038.

③ Doc. 192, Editorial Note, p. 853. Foreign Relations of the United States (FRUS): National Security Policy, 1964-1968. Vol. 10. United States Government Printing Office, Washington 2002.

④ Sentinel Anti-ballistic Missile System. Briefing CIS Number: H2501 Document Date: January 01, 1969 Committee: Committee on Appropriations. Length: 49 p. p. 25.

⑤ Doc. 204, Letter From the Acting Director of the Arms Control and Disarmament Agency (Fisher) to the Representative to the Eighteen-Nation Disarmament Committee (Foster). p812. Washington, September 1, 1967. FRUS: Arms Control and Disarmament, 1964-1968. Vol. 9.

⑥ Doc. 192, Editorial Note. p. 858. FRUS: National Security Policy, 1964-1968. Vol. 10.

⑦ Doc. 187, Memorandum From the President's Special Assistant (Rostow) to President Johnson. Washington, August 9, 1967. p. 805. FRUS: National Security Policy, 1964-1968. Vol. 10.

## 二、约翰逊政府筹建“哨兵”系统与“中国威胁”的确认

根据例行国家情报评估(NIE)美方确信中方在不断扩充核弹头及核载具数量。自1967年,解放军开始研发可携带百万吨级核当量弹头的东风-3型中程弹道导弹,潜射导弹的研发也提上日程。美方预计,至1970年代中期,中国将具备对美国亚太基地、本土的战役乃至战略打击能力<sup>①</sup>。无疑,对华军力研判进一步强化了“中国威胁”的刻板认知,中国日渐成为美军反导作战的重要假想敌。

1967年底开始,美国国防部就“哨兵”的具体部署予以筹划,在未来几个财年的国防武器采购与部署计划中,该系统成为重要内容。具体来讲,环形搜索雷达(PAR)与导弹发射场雷达(MSR)组成“哨兵”系统的雷达监控阵列。反导拦截弹主要为在大气层外通过释放X射线摧毁敌弹,以进行中段拦截的“斯巴达人”(Spartan)反弹道导弹,以及在大气层内依靠核爆进行末端补充拦截的“斯普林特”(Sprint)导弹。其中,环形搜索雷达部署于美国本土,用以早期预警并引导“斯巴达人”导弹作战,导弹发射场雷达则部署于“斯巴达人”导弹发射场周边,用于对敌跟踪及补充引导。据测算,“哨兵”基本型部署等级需“斯普林特”导弹约2200枚、“斯巴达人”导弹约120枚,全美共需12至15部环形搜索雷达与若干导弹发射场雷达。高等级部署则需更多<sup>②</sup>。作战任务方面,约翰逊政府指定“哨兵”部署于重要城市及战略设施附近,主要用以保卫民用目标,兼顾保卫陆基导弹发射场,确保美军核反击能力。作战对象上,“哨兵”系统主要针对苏联,但中国也是其防御重点。其中,对华作战部署需30枚“斯巴达人”导弹及400枚“斯普林特”导弹,美国本土西海岸及夏威夷、关岛等地将构筑应对中国的反导阵地。总的来看,较之“哨兵”5年内针对苏联威胁的110至120亿美元开支预算,对华预算为60亿美元<sup>③</sup>。

麦克纳马拉辞职后,新任国防部长克里福德(Clark·Clifford)建议约翰逊继续部署“哨兵”系统。除去保持对苏反导作战的技术优势,他突出强调对华构建反导系统可以确保美国亚太地区利益,达到以下战略目的:预防中国的核武袭击;提升亚太盟国防御“中国威胁”的信心,强化美国盟主地位与地区同盟体系;弱化中国谋求将美苏拉入核大战从而渔利的能力;持续为亚太国家提供核保护,避免地区国家为预防中国威胁而自主“拥核”或者研发弹道导弹,保持地区核不扩散现状<sup>④</sup>。当时台湾地区及韩国等均在秘密推行核计划,而远期计划在西太平洋地区进行前沿部署的“哨兵”系统则可减缓盟友安全焦虑,促使其放弃拥核目标。约翰逊对此表示赞赏。

纵观约翰逊政府筹建“哨兵”系统的一系列政策文件中,分析最多的是该系统应对苏联威胁的作战考虑,以及其对美苏“缓和”等议题的战略影响,就中国因素的考量权重较小。但在白宫就“哨兵”系统的对外解释与宣传方面,所谓“中国威胁”却被明显放大。约翰逊执政末期,美国已同苏联进行核裁军谈判,取得初步成果。相当程度上正融入国际体系而又拥有强大硬实力的苏联,并不适宜成为美方筹建反导体系的主要战略借口。而在对华“革命反美型”国家的陈旧认知与冷战僵化对

<sup>①</sup> Doc. 200, Draft Memorandum From Secretary of Defense McNamara to President Johnson. Washington, January 15, 1968. pp. 904-905. FRUS: National Security Policy, 1964-1968. Vol. 10.

<sup>②</sup> March 5 NSC Meeting on Amendments to the FY 70 Defense Budget, United States. Assistant to the President for National Security Affairs. Secret, Cover Memorandum. March 4, 1969: 17 pp. Presidential Directives, Part II, NSSM 23 Related. Digital National Security Archive(DNSA). 档案号: PR00367.

<sup>③</sup> Sentinel Anti-Ballistic Missile System, Hearing Date: Mar. 15, 1968 Committee: Committee on Appropriations. Length: 49 pp. pp. 24-26, Legacy CIS Number: 91 H2385-2 Microfiche Group: 3

<sup>④</sup> Doc. 210, Draft Memorandum From Secretary of Defense Clifford to President Johnson. Washington, July 29, 1968. FRUS: National Security Policy, 1964-1968. Vol. 10.

抗惯性思维的影响下,中国则是比苏联更加不可琢磨、缺乏理性的地缘战略对手,“中国威胁”无疑是筹建“哨兵”系统的最好煽情牌。

然而,约翰逊执政末期草创的“哨兵”系统亟需适应1960年代末全球、地区及美国军事战略的重大调整,特别由于其作战效费比很低,无法适应美国愈加恶化的财政困局等情况,促使白宫考虑对其加以修订。这一时期,国防部副部长恩托文(Alain·Enthoven)等人便认为“哨兵”消耗过大军费,华而不实,应暂停部署,严格审计,重新思考美国战略环境与任务后再做定夺,约翰逊表示同意。因此,自1968年3月,“哨兵”系统暂停实际部署,仅进行前期规划与导弹打靶试验<sup>①</sup>。作为美国国土安全战略基石之一的“哨兵”系统何去何从,成为约翰逊遗留给尼克松(Richard M. Nixon)政府亟需处理的重要议题,而中国因素则成为白宫新主人秉持“缓和”思维而就“哨兵”进行修订过程中的关键变量。此番修订过程也反映出尼克松执政团队对华政策与对华认知的微妙转型与变化。

### 三、尼克松政府修订“哨兵”系统及其对中国因素的认识

就是否继续推行“哨兵”,尼克松政府的内部辩论再起。对苏缓和派谋求推动白宫缩减乃至取消该系统。他们认为,美国对苏、中的遏制力足够,缩减“哨兵”不会实质性影响国家安全,而该系统耗资巨大,严重挤压了其他国防项目开支。缓和派列举一系列情报强调,近来中国弹道导弹的研发进度受阻,苏军类似的反导系统还不成熟,美军保持着技术优势,无需在财政紧缩形势下保持对“哨兵”的高投入态势。同时,苏联对核裁军谈判等关键议题态度积极务实,如果因筹建反导系统从而进一步刺激美苏军备竞赛,破坏美苏“缓和”气氛,在战略上将得不偿失<sup>②</sup>。对苏强硬派人士质疑“哨兵”系统则是出于反对“以导反导”的防御性战略。他们认为“哨兵”华而不实,主张应将资金投入发展到分导式多弹头、新一代潜射导弹及战略轰炸机等进攻性武器领域<sup>③</sup>。上述意见成为白宫调整反导系统的政策压力,但尼克松决心将“哨兵”推行下去,对该系统进行规模瘦身与任务修订而不是予以取消,从而配合美国外交及防务战略的重大调整。

尼克松执政之前已经初步酝酿了对美国全球、地区及防务战略的调整架构。其中,对苏、对华的双边“缓和”构成维持全球稳定与美国国家安全之关键。尼克松深受总统国家安全事务助理基辛格(Henry A. Kissinger)的影响,奉行尊重地缘政治与多元均势的现实主义战略,谋求将美国从“冷战一致”自由理想主义的“十字军迷途”中扳回来,清楚认知全球权力格局变化与美国力量、目标及义务的界限,实施战略收缩,践行“现实主义革命”。就此,尼克松决心在并不绥靖的情况下坚持美苏“缓和”,同时积极谋求对华接触,降低美中对抗的烈度与刚性,而调整美军反导作战系统则服务于上述宏观战略的转向。

秉政伊始,尼克松便接连召开国家安全委员会(NSC)专题会议讨论修订“哨兵”。决策层承认,以现有财力及“哨兵”的部署情况与作战效能,美军事上无法全面防御苏联的导弹袭击,旧版“哨

<sup>①</sup> Sentinel Deployment, United States. Department of Defense. Assistant Secretary for Systems Analysis, Secret, Memorandum. May 14, 1968: 5 pp. U. S. nuclear history: nuclear arms and politics in the missile age, 1955 - 1968. Digital National Security Archive (DNSA). 档案号: NH01437.

<sup>②</sup> Doc. 6, Paper Prepared by the National Security Council Staff. Washington, undated. pp. 16 - 17. FRUS: National Security Policy, 1969 - 1972. Vol. 34. United States Government Printing Office, Washington 2011.

<sup>③</sup> Doc. 4, Notes of Review Group Meeting. Washington, February 6, 1969. p. 4. FRUS: National Security Policy, 1969 - 1972. Vol. 34.

兵”已不能适应现有军费条件、国际形势与反导作战需求<sup>①</sup>。美军参谋长联席会议(JCS)亦承认,麦克纳马拉所指定的反导作战要确保城市安全的概念耗资巨大、脱离实际,军方支持调整该计划。总统科学顾问杜布里奇(Lee A. DuBridge)也指出,保护城市的作战任务向苏联释放了强烈的错误信号,即美国重点保卫城市是在为其对苏首次突然核袭击做准备,将对美苏“缓和”带来负面影响<sup>②</sup>。尼克松就上述建议表示认可,决定对“哨兵”进行全面修订,努力建构“既经济实惠又技术可行”的弹道导弹防御系统,以其为政策工具,“以实力求和平”加速推动美苏“缓和”。

自“哨兵”部署伊始,其实际开支远超预计,作战效费比远低于预期。随着中国导弹计划放缓以及美苏“缓和”前景较为乐观等外部环境嬗变,加之美国财政困局,白宫决定推迟“哨兵”的部署时间,以削减未来几个财年的军费开支。在尼克松授意下,基辛格统筹全局,要求国防部全面修订国防预算,对“哨兵”进行详细评估,拿出可行性修订建议<sup>③</sup>。就此,国防部长莱尔德(Melvin R. Laird)大幅削减了参联会上报的1970至1974财年的军费预算请求,从868亿美元骤降至493亿美元。其中“哨兵”系统计划节约开支达58亿美元<sup>④</sup>。基于此,“哨兵”的具体部署与作战任务发生重大调整。参联会的意见是,削减导弹发射阵地、侦测雷达及拦截弹数量,增加现有雷达侦测阵面以强化探测能力,并对导弹及雷达阵地重新选址以调配作战任务,预计最迟至1975年将完成新系统的部署服役,该计划即“哨兵1-69”计划<sup>⑤</sup>。

白宫对此予以批准,其核心思想是在经费大幅削减的条件下,平衡预防苏联精准核打击的“末端防御”(terminal defense)作战能力,与主要预防中国低精度核打击的“区域防御”(area defense)作战能力。具体内容为:首先,对美军“民兵”陆基弹道导弹发射阵地进行防护成为新版“哨兵”的首要作战任务;其次,进行核攻击作战的美军战略轰炸机群成为新的保护重点;最后,相对缩减保护重要城市等民用目标的同时,就位于华盛顿特区、科泉市及奥马哈市等地的美军指挥中枢进行防护是新版系统的突出任务<sup>⑥</sup>。同时,预计新版“哨兵”完成最终部署约需87亿美元,相比约翰逊时代170亿美元的预算经费削减近一半<sup>⑦</sup>。综上,在军费有限的情况下,为保障核反击能力从而确保美苏战略平衡,保障陆基导弹及战略轰炸机在敌第一轮核打击后仍能有效生存,成为美军新版反导作战的首要目标。

值得注意的是,遍览尼克松政府修订“哨兵”的相关档案文献,其中就“中国威胁”的应对较之约翰逊时代明显攀升。尽管尼克松、基辛格在秉政之前便设想美中接触乃至关系正常化的可能,但在美中对抗烈度尚未减缓、美中缓和并未开启且未观察到中国外交的现实主义转轨之前,冷战对抗的现实经验与思维惯性,促使其一直考虑“在中国核袭击下,如何尽可能的降低美方损失”<sup>⑧</sup>。

① President Richard M. Nixon is provided with talking points in preparation for his meeting with NATO foreign ministers to explain his decision to continue with the Johnson administration's SENTINEL Antibalistic Missile (ABM) defense system. United States: White House, 11 Apr. 1969. U. S. Declassified Documents Online(USDDO). 档案号:CK2349561818.

② Fact Sheet: The Modified Sentinel - - What It Is, What It Does, United States. Department of Defense. Fact Sheet. c. March 13, 1969: 5 pp. Presidential Directives, Part II, NSSM 23 Related. Digital National Security Archive(DNSA). 档案号:PR00374.

③ Doc. 9, National Security Study Memorandum 23. Washington, February 20, 1969. p. 30. FRUS: National Security Policy, 1969-1972. Vol. 34.

④ Statement of Secretary of Defense Melvin R. Laird before the House Subcommittee on Department of Defense Appropriations. Fiscal Year 1970 Defense Budget and Fiscal Year 1970-1974 Program. U. S. Declassified Documents Online(USDDO). 档案号:CK2349349839.

⑤ Sentinel Program Review, United States. Joint Chiefs of Staff. Chairman. Top Secret, Memorandum. February 26, 1969: 6 pp. Presidential Directives, Part II, NSSM 23 Related. Digital National Security Archive(DNSA). 档案号:PR00365.

⑥ Doc. 18, Paper Prepared by the National Security Council Staff. Washington, undated. pp. 65-67. FRUS: National Security Policy, 1969-1972. Vol. 34.

⑦ Doc. 6, Paper Prepared by the National Security Council Staff. Washington, undated. p. 15. FRUS: National Security Policy, 1969-1972. Vol. 34. United States Government Printing Office, Washington 2011.

⑧ [美]亨利·基辛格《白宫岁月——基辛格回忆录》第1册,世界知识出版社1980年版,第224页。

据美国国防部情报局(DIA)情报,伴随1969年春苏中关系加速恶化,陷入战略互疑与安全对抗,苏军不甚成熟的“橡皮套鞋”(Galosh)反导系统的首要作战目标已调整为中国。尼克松亲笔批注了该报告,他着重强调,美国对苏设置反导系统是“可以谈判的”,是适应美苏战略“缓和”及谈判的政策工具,而对华筹建反导作战体系则“没有任何商榷余地”,“是保障美国国家安全的战略基石”<sup>①</sup>。美方相关文件也直言不讳,预防中国导弹对美国亚太军事基地及西部本土的威胁是“哨兵”系统的重要作战任务之一,新版系统对华预算约40亿美元,占总经费87亿美元的近一半,对华经费比例较之约翰逊时代明显攀升<sup>②</sup>。

可见,尽管规模缩减,新版“哨兵”系统显著强化了对华反导作战的实际准备,成为尼克松执政初期对华战略防遏政策与保守主义思维的突出表现。而这源于尼克松政府对中国战略力量迅速成长的审慎观察与现实担忧。据美国国家安全情报评估(NIE),中国战略核力量的发展虽然放缓,但解放军已部署近百枚射程为1500公里的东风-2型短程导弹,百万吨级核当量且射程达4000公里的东风-3型中程弹道导弹已研制成功,将逐步量产。中方导弹打击精度也在不断提升,圆概率精度已达1000米。此外,至1970年代中期,能携带核航弹的轰-6型中程战略轰炸机将入役超200架。美方认为上述武备计划是中国国防工业的优先选项,将持续下去<sup>③</sup>。中国战略核力量今非昔比,深刻改变亚太地缘平衡,对于掌握如此硬实力而又尚未放弃极左激进外交路线与国家发展路径的中国,美方自然现实主义地加以防范遏制。

此外,从新版“哨兵”的阵地部署区位亦可判断出美方对华反导作战的强化。反导作战需尽可能在敌方导弹重返大气层前将其摧毁,因此对目标加以跟踪的雷达及拦截弹一般要尽可能靠近敌方导弹飞行轨迹的中程阶段。据美方档案披露,新版“哨兵”针对苏联导弹的防御阵地主要部署于阿拉斯加、阿留申群岛及美国本土北方诸州等靠近苏联国土的前沿地带,因为苏联核导弹突防时间最为短暂,弹体被拦截几率最低的飞行路径是通过北极地区上空。而除此之外近半数的雷达阵列及拦截弹发射阵地,则布置于朝向中国导弹发射方向的夏威夷、华盛顿州、加利福尼亚州等太平洋地区及美国本土西海岸<sup>④</sup>。尽管其中也有应对苏联太平洋舰队潜射导弹威胁的考虑,但对华反导作战是这些阵地的第一要务。

对此,美国国防部向白宫承诺,新版“哨兵”可应对中国在1970年代内任何新研发的战略武器的进攻。面对中方至1970年代中期可能掌握的十数枚洲际弹道导弹的核打击,“哨兵”可确保美方减少伤亡约700万人,只有当中国拥有超过50枚洲际导弹时,美军对华防御系统才会出现漏洞。而美方预计,至1970年代末中国至多拥有20至30枚洲际导弹<sup>⑤</sup>。鉴于苏联核打击的高精度及其作战思想,美国陆基弹道导弹发射场及战略轰炸机群是其核心打击对象,而导弹打击精度较弱的中方在美中假想核大战中则会主要突袭美国城市,阻遏美军的反击意志。“哨兵”系统仍未放弃兼顾保护城市实际上就是专门针对中方“不理性”军事冒险行为的<sup>⑥</sup>。

其实,一些美国决策层人士承认,“哨兵”的实际打靶效果并不理想,规模减半后其作战实效更

① National Archives, Nixon Presidential Materials, NSC Files, Box 844, ABM - MIRV, Sentinel ABM System, Vol. 3

② Safeguard Anti-Ballistic Missile System: Some of the Issues, Document Date: July 01, 1969 Agency: Foreign Affairs Division (LRS) Agency Publication Number: 69-145 F Length: 43 p. p. 37.

③ Doc. 168, National Intelligence Estimate. Washington, October 28, 1971. pp. 574-578. FRUS: China, 1969-1972. Vol. 17. United States Government Printing Office, Washington 2006.

④ Memorandum to President Richard M. Nixon from Henry Kissinger regarding arguments for and against the deployment of Anti-Ballistic Missiles (ABMs) to counter a Soviet and/or Chinese threat. United States: White House, n. d. U. S. Declassified Documents Online (USDDO). 档案号: 2349554650.

⑤ Doc. 43, Editorial Note. p. 43. FRUS: National Security Policy, 1969-1972. Vol. 34.

⑥ Doc. 35, Editorial Note. pp. 136-137. FRUS: National Security Policy, 1969-1972. Vol. 34.

加不乐观。虽然该系统目前暂能完全防御中方威胁,但其只能消减苏联约8%至15%的核攻击能力<sup>①</sup>。越来越多的美国高层认识到,矛与盾的竞赛中,美军无法完全有效应对苏联日新月异的导弹突防技术,现存对苏反导防御只是促使其参与裁军谈判的压力棋子,实际效能堪忧。国防部副部长帕卡德(David Packard)对此坦言,“美军实际上没有应对苏联核打击的真正有效措施”,美军得以依靠的还是“民兵”陆基及“北极星”潜射导弹等战略核打击手段<sup>②</sup>。但尼克松、基辛格依旧决心实行以实力为基础的“积极缓和”战略,而非像国会内民主党自由派及舆论界、学术界所主张的废除“哨兵”以求实现美苏“消极缓和”,因此坚定推进修订版“哨兵”及早部署。

基于此,总统重要智囊、助理国务卿洛德(Winston Lord)全面阐述了尼克松坚持筹建新版“哨兵”的战略用意。削减反导系统规模,促使美军放弃保护全部城市的旧方针,转而就核反击力量进行重点保护,这是适应美苏“缓和”的明智举措,也是美军对核大战危险相对降低的判断,即美军注重保护核反击能力,无意主动挑起核战争,这既向苏联释放了缓和善意,亦降低了美苏军备竞赛的烈度。而针对“不理性”的中国,现有“哨兵”则既可以完全预防其对美国城市等民用目标的突袭,同时又可以防御其对美军核武库日益精密的打击,这事实上是财政紧缩情况下的平衡选项<sup>③</sup>。综上,“哨兵”系统从约翰逊时代追求全面应对苏、中威胁的最优方案,实际上现实地调整为重点防遏中国、兼顾苏联威胁的次优方案。

自此,白宫还需就新版“哨兵”向国会及公众进行政策解释。对此,国防部副部长帕卡德建议,在对外宣传的相关声明中,应突出强调“中国威胁”,将其列为筹建新版系统的首要原因,以贴合美苏“缓和”局势,应付部分国会议员及舆论界所谓白宫面对苏中威胁表现软弱的指责<sup>④</sup>。然而,总统国家安全事务助理基辛格对此不以为意,他严厉批评了国防部及国务院系统中反华保守派的相关建议。值得注意的是,白宫公布新版“哨兵”系统之际正值中苏关系因珍宝岛冲突而恶化,白宫正审慎观察局势的微妙发展。基辛格强调,谋求对苏“缓和”的同时,不能牺牲、恶化中美关系,不可将“中国威胁”列为白宫向外界解释新版“哨兵”的主要原因,努力避免对正在生变的美苏中战略三角,以及未来美中可能开展的高层接触等关键议题制造不必要的障碍。在基辛格所构想的维系全球均势稳定框架内,降低美中对抗烈度是支柱之一,凭借其对总统及美国对外决策的巨大影响,基辛格积极引导尼克松政府在对华营建反导体系等事宜的外宣方面展现了温和与务实的态度。尼克松也认为,对华战略防遏是必要的,但美方要在对外宣传方面尽量显示柔性,无需在此刻挑起中美关系波澜。他强调,中国做出“非理性行为”的危险并未降低,将中国列为营建该系统的主要宣传口径将刺激中方的不理性决策。

就此,国安会决议,使营建反导系统合法化的“中国威胁”因素应作为次要的“附加”理由,而不是主导性缘由。主要理由应解释为,为降低美苏军备竞赛烈度,美方决定主动缩减反导体系规模以积极适应“缓和”局势,新版系统将重点保卫美军战略核反击能力,保障美国及盟国的安全<sup>⑤</sup>。为区

① Fact Sheet: The Modified Sentinel—What It Is, What It Does, United States. Department of Defense. Fact Sheet. c. March 13, 1969: 5 pp. Presidential Directives, Part II, NSSM 23 Related. Digital National Security Archive( DNSA). 档案号: PR00374.

② Doc. 16, Minutes of National Security Council Meeting. Washington, March 5, 1969. p. 55. FRUS: National Security Policy, 1969-1972. Vol. 34.

③ Secretary Laird's Statement on the Sentinel System, United States. Department of Defense. Office of the Secretary, Secret, Cover Memorandum. February 28, 1969: 4 pp. Presidential Directives, Part II, NSSM 23 Related. Digital National Security Archive( DNSA). 档案号: PR00366.

④ Doc. 16, Minutes of National Security Council Meeting. Washington, March 5, 1969. p. 57. FRUS: National Security Policy, 1969-1972. Vol. 34.

⑤ News release of a statement by Deputy Secretary of Defense David Packard regarding the Defense Department's recommendation that the U. S. establish a modified SENTINEL ballistic missile defense program. United States: Department Of Defense, 14 Mar. 1969. p. 3. U. S. Declassified Documents Online( USDDO). 档案号: CK2349671044.



别于旧版“哨兵”求取政治加分,尼克松重新命名新系统为“卫兵”(Safeguard)。1969年3月14日,他正式对外宣布,美国将营建“卫兵”弹道导弹防御系统,并将随国际形势变化、美苏谈判等因素加以及时调整<sup>①</sup>。

无疑,尼克松执政伊始虽继承对华严密防遏的战略思维,但在具体措施的对外宣传与政策解释中,则显示出尼克松基辛格执政团队灵活务实的现实主义态度。伴随美国决策层审慎观察战略三角演变,以及中方逐渐凸显的对美缓和信号,与“卫兵”系统对华较温和的政策宣示相一致,“美国对华防务政策辩论中消减美中对立因素、舒缓对华孤立的政策意见逐渐抬头并占据主导”<sup>②</sup>。尽管这并未从根本上改变尼克松政府对华浓厚的战略疑惧与提防心理,但在对华营建反导体系议题中凸显的相对温和姿态,与对华经贸、人文交流等其他领域接触、缓和信号的接连释放一道,在中美关系解冻前夜并行不悖地谨慎施行着,对双边关系起到了客观上的助推作用。这亦凸显尼克松、基辛格小圈子决策机制能够压制军方对华鹰派保守性对华战略的过度演绎,美国外交决策过程的适当集权加速了其对外战略之转轨。

“卫兵”的最终部署还需国会首肯。在尼克松的积极游说下,1969年8月6日,参议院以一票的极微弱多数通过了“卫兵”系统的拨款议案<sup>③</sup>。对此,莫斯科并未作出“卫兵”将会对美苏谈判造成负面影响的官方声明,尼克松对此颇为满意<sup>④</sup>。通过利用反导技术优势以压促谈,美国促使莫斯科达成削减战略武器协定,美苏关系在1970年代初迎来“缓和”高潮。而除去美苏“缓和”,中美关系的解冻与初步发展,乃至中美双边厘定出初具雏形的抗苏战略伙伴关系,多重因素逐渐从根本上改变了美国反导作战的现实需求与客观环境。

#### 四、“卫兵”系统下马与对华反导作战的暂停

“卫兵”得以部署后,其实际作战效能与效费比依旧不理想,反导防御的概念设计仍存不少缺陷。当时反导作战还不能完全实现己方拦截弹头直接撞击敌方弹体,拦截弹主要依靠在高空核爆来摧毁敌弹,但这会对己方地面雷达等目标造成损害。再加上耗资巨大,美国财政困局并未改善,因此,国会反对派反对继续部署“卫兵”。伴随民主党控制国会多数,“卫兵”系统得以存续的国内政治条件恶化。

同时,“卫兵”系统的外部作战需求也逐渐生变。审慎观察美苏中战略三角演变后,美方于1969年底逐渐构想“联华制苏”战略。而苏联同期则在各渠道透露其谋求先发制人打击中国核武装、拥立亲苏派改组北京政权的可能,美国决策层对此十分惊骇。就此,尼克松做出调整美国对华战略的历史性申明,即“共产党中国的生存是美国重要的国家利益”<sup>⑤</sup>。再加之对中国外交现实主义调整的审慎观察,自1971年年终,美国国家安全情报评估(NIE)逐渐改变了约翰逊政府及尼克松上任伊始保守性居主导的对华战略认知。美方认为,中国没有战略意志也没有战略能力与美国为敌,中方战略武器凭借其地缘优势能对苏联远东等周边地区形成威慑,但对美国本土尚不构成实际威胁。能够覆盖北美的洲际导弹及战略核潜艇的研发已经开始,但5至7年内不会取得突破。同时,美方特

① “Public Papers of the Presidents of the United States: Richard Nixon”, Volume I: 1969, pp. 208 – 219, Government Printing Office, First Edition edition(1969).

② 温强《尼克松政府对华认知与对日防务政策的确立》,《中山大学学报》2013年第6期。

③ Doc. 25, Editorial Note. p. 88. FRUS: National Security Policy, 1969 – 1972. Vol. 34.

④ ABMs: Soviet Reaction to Safeguard, United States. Department of State. Bureau of Intelligence and Research. Director. Confidential, Memorandum. April 9, 1969: 5 pp. Presidential Directives, Part II, NSSM 23 Related. Digital National Security Archive(DNSA). 档案号: PR00376.

⑤ Doc. 139, Memorandum of Conversation. Beijing, July 9, 1971. p. 362. FRUS: China, 1969 – 1972. Vol. 17.

别注意到,中方并未产生全面应用战略核力量的进攻性军事学说,认为其拥核目标可能只是在于“阻遏苏美对中国动用武力或以武力相威胁及确保自身地区性大国地位”<sup>①</sup>。

伴随美中高层接触取得实质性成果,中美关系戏剧性转轨促使两国对抗烈度骤降。在美中抗苏“心照不宣同盟”定位下,基辛格进一步引导美国政府抛弃僵化、生硬的对华战略思维,他强势宣言,“中国目前不是威胁,而是遏制苏联的有效行动者”<sup>②</sup>,“从中国传统战略思想看,中国不会主动对美进行核打击,中国本质上奉行自卫战略,目前的中国不具侵略性”<sup>③</sup>。白宫对中国防务战略自卫属性的研判与抗苏战略伙伴的形象认知,进一步弱化了以预防中国“不理性”行为为重点防御目标的“卫兵”系统的客观作战需求<sup>④</sup>。

此外,美苏达成第一阶段限制战略武器协定(SALT)标志美苏迎来“缓和”高潮,“卫兵”系统的实际战略价值更趋下降。1972年,美苏签订历史性的《限制反弹道导弹系统条约》,大规模削减各自的反导作战系统,规定只可在首都及一个核导弹发射场保留反导阵地,且不能研发新的弹道导弹拦截系统<sup>⑤</sup>。美苏核军备竞赛热度开始下降。至1975年10月,美国国会停止对“卫兵”注资,该系统正式下马,不再作为武器来部署,仅作为技术储备加以存续。“卫兵”虽实际部署仅数年,但其为美军后续导弹防御系统积累了宝贵经验,同时也是尼克松赖以自矜的政治遗产,成为促成1970年代东西方关系“缓和”的战略基石之一。

“卫兵”停止服役后,冷战时期美国对华反导作战也告一段落。营建反导系统不甚成功的尝试也使依靠进攻性核威慑,而不是主要依靠核防御来保障国家安全的观点占据上风,成为冷战后期美国国防战略的支柱<sup>⑥</sup>。直至里根时期,美军反导技术逐渐实现突破,并重新谋取单边核优势,新的弹道导弹防御思想促使美方于1980年代中期开始谋划新一代反导系统,并在21世纪初伴随美国毁弃《限制反弹道导弹系统条约》而获得实质性进展。所谓拥有大规模杀伤性武器与战略导弹的数个地区性军事强国成为该系统遏制的新目标,而对华筹建新的反导系统及其引发的美中抵牾,亦成为后冷战时代美中结构性、战略性矛盾的突出组成。

## 五、结 语

伴随后越战时代来临,美国政府现实地抛弃了坚持已久的绝对安全观,转而寻求美国国家的相对安全与相对军力优势,以构建维系全球稳定的新治理秩序。筹建反导作战体系便是上述对外宏观战略转型下,美国军事战略的具体响应。建构及调整对苏、对华反导作战体系亦体现出军事战略影响大国政治格局、推促冷战转型的独特效应,凸显冷战转型、中美关系转轨与美国战略思维等复合变化。

① Doc. 168, National Intelligence Estimate. Washington, October 28, 1971. pp. 574 - 578. FRUS: China, 1969 - 1972. Vol. 17.

② Doc. 240, National Intelligence Estimate. Washington, July 20, 1972. pp. 1018 - 1019. FRUS: China, 1969 - 1972. Vol. 17.

③ Doc. 189, Minutes of Defense Program Review Committee Meeting. Washington, July 29, 1971. pp. 792 - 793. FRUS: National Security Policy, 1969 - 1972. Vol. 34.

④ 削减乃至暂停对华反导作战并不意味对华防遏的结束。基辛格担任尼克松政府总统国家安全事务助理及福特政府国务卿期间,并未间断对华实施核打击等对华军事斗争准备。他本人甚至规定,对华秘密打击应依靠战略轰炸机及战略核潜艇,避免因使用陆基弹道导弹而引起苏联误会。基辛格还多次要求中情局等部门摸清中国陆基导弹的具体坐标,研究一次性解除中国核武装的作战办法。这反映出“文革”结束前中美关系的脆弱性与美国对华战略的两面性。参见: Doc. 189, Minutes of Defense Program Review Committee Meeting, Washington, July 29, 1971. pp. 794 - 795 & Doc. 219, Minutes of Defense Program Review Committee Meeting, Washington, July 21, 1972. pp. 983 - 984. FRUS: National Security Policy, 1969 - 1972. Vol. 34.

⑤ Anti-ballistic Missile Treaty and Strategic Arms, The Kissinger transcripts; a verbatim record of U. S. Diplomacy, 1969 - 1977, May 25, 1972. Digital National Security Archive (DNSA). 档案号: KT00498.

⑥ 刘磊《约翰逊政府有关部署反导系统的争论及决策》,《华东师范大学学报》2016年第1期。

总的来看,对华筹建反导体系是美国决策层的理性行为,基本符合其国家利益与“威胁预期最大化”思想。在对华“反美革命型”国家形象认知尚未转轨,而继承对华战略疑惧与战略提防的心理下,将中国纳入反导作战框架是尼克松执政初期冷战反华思维惯性之反映,是美国决策层无法预期中美关系戏剧性解冻之前,对华战略的现实选项与“限制伤害”核战略的具体运用。但相关军情评估与陈旧的对华认知一定程度上绑架了尼克松政府执政伊始的对华政策,为两国关系的尽早解冻制造了障碍。

尽管相关反导作战实际上将中国列为重要假想敌,但尼克松并未采取约翰逊政府将“中国威胁”列为头号缘由的宣传口径,相比于民主党严厉、保守的对华态度,基辛格引导尼克松政府在军事遏华措施的外宣方面较为灵活与温和,这是尼克松现实主义外交的展现。无疑,坚持防遏中国“非理性”行为而遗留冷战对抗惯性同时,美国对华政策也逐步凸显接触与缓和的灵活特点。接触、缓和成分的持续放大直接促成以美中和解为代表的亚洲冷战转型。

除去必要的对华防遏,将中国纳入反导作战体系也显露出白宫谋求将中国纳入国际核裁军机制的政策端倪。在尼克松执政团队设想的大国裁军与军控框架内,中国也是其谋求“制度化”的重要对象。而对华先期构建反导体系则将强化美方在未来对华军控对话中的战略地位,弱化中国核武的地缘政治影响。这在日后美中高层会谈中有所展现,引起了双边关系的摩擦。无疑,“哨兵”及“卫兵”系统是美国对华政策中“以实力求和平”的现实基础,为美国对华接触政策的逐渐铺开做好了防务层面的必要准备。综上所述,以战略防遏与接触缓和为支轴的对华政策双重支柱,在约翰逊尤其是尼克松政府对华筹建反导系统这一议题的历史叙事中并行不悖地得以体现、加速成型,而这双轨战略则一直存续在自冷战转型到后冷战时代美国对华战略的基本骨架中。

(本文作者 中山大学历史学系博士生 广州 510275)

[责任编辑:王 昌]