

美国在乌克兰的代理人战争： 动因、举措与启示

杨光海

【内容提要】代理人战争是一种常见的战略博弈形式，是一国以非参战的方式介入外部冲突的一种策略手段。拜登政府针对乌克兰危机的政策举措就是代理人战争的典型表现。它是美国在全面推行“大国竞争”战略的背景下出于多重因素考虑而做出的选择。其具体表现是：一方面坚持不直接介入冲突，另一方面则不遗余力地向乌提供多种形式的军事支援。分析梳理美国的这些政策举措及其背后的战略考量，不仅有助于加深对这场冲突本质的认识，对于研判该战略在其他国家或地区的可能运用也具有重要的参考和启示意义。

【关键词】美国 乌克兰危机 代理人战争 大国竞争

【作者简介】杨光海，国防科技大学国际关系学院国际关系与战略系教授、博士生导师，和平与发展研究中心特约研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2023) 01-0024-19

2022年2月24日爆发的乌克兰危机是冷战结束以来国际舞台上发生的规模最大的军事对抗事件，所产生的影响重大而深远。这不仅是因为这场冲突发生在俄罗斯这个具有全球性影响的大国与乌克兰这个被著名地缘战略学家兹比格纽·布热津斯基（Zbigniew Brzezinski）称为欧亚大陆上的“地缘政治支轴国家”之间，而且还牵扯到美国以及北约、欧盟等西方多国。尤其是美国，虽然没有派兵参战，但却以向乌克兰提供全方位支援的方式介入其中，扮演着至关重要的操纵者和推手角色。这就使得这场冲突具有了典型的代理人战争的色彩。美国为什么要以这种形式介入到冲突当中，其中透射出什么样的战略考量，这一战略是否也会被美国利用来对付其他国家或是应对其他地区的一些冲突？诸如此类的问题是我们研究美国战略时必须予以关注的课题。本文拟从代理人战争的视角对这场冲突加以分析，在厘清这一概念基本内涵的基础上，重点考察美国采取此种方式的战略考量以及为此而采取的政策举措，以期研判这一战略在包括中国在内的其他国家和地区的可能运用提供参考和启示。

一、“代理人战争”概念及特点

（一）“代理人战争”的意涵

代理人战争是国际战略和军事领域的一个常见概念，按照一般理解，是指第三方行为体对外部冲突，在确保自身不参与作战的情况下，通过向其中一方提供军事支持的方式，帮助其与共同对手交战，以此来达成自己的战略目标。关于代理人战争的定义，学界存在着“狭义”与“广义”两种不同的理解。例如，有英国学者把代理人战争区分为“完全代理人战争”与“部分代理人战争”两种：前者是指把所有作战行动全部委托给代理人进行；后者指仅把与作战有关的关键行动委托给代理人，同时自己也承担一部分作战行动，包括派遣本国军队赴战场显示存在以及开展常规与非常规作战。^[1]与此认知一脉相承，有美国学者把动用本国军事力量公开进行力

[1] Thomas Waldman, “Strategic Narratives and US Surrogate Warfare,” *Survival*, Vol. 61, No. 1, 2019, p. 161.

量增援，如动用战机对敌方目标实施轰炸、为代理人提供防空和制空权支援，以及派遣秘密武装力量，包括特遣队、特种部队、伪装人员等，开赴战场作为辅助力量参与作战，也纳入到代理人战争的范畴。^[1] 据此，他们把美国1995年在波黑、1999年在科索沃、2001年起在阿富汗以及2014年起在叙利亚，为支持当地反政府武装作战，不时出动战机对这些国家的政府目标实施轰炸的行动，也视为代理人战争的表现。^[2] 笔者认为，后一种理解过于宽泛，超越了代理人战争的原本意涵，不仅会导致这一概念模糊和泛化，也无法与其他形式的战争概念区分开来，进而也就失去了实际意义。界定某种行为是否属于代理人战争，应该以是否“直接介入”作为衡量标准，因为代理人战争是一种间接干预冲突的博弈形式，其关键是“间接介入”，并不涉及“直接参战”。

代理人战争的基本含义虽不难理解，但却容易同其他一些类似现象相混淆：一是代理人战争不等同于军事干涉、秘密行动等。因为这类方式都属于直接参战的行为，只不过所采取的形式比较特殊或隐蔽。同理，联盟战争也不属于这个范畴，因为在战争中，联盟伙伴同为参战方，不仅都投入兵力和资源，还相互配合、并肩作战，尽管发挥作用的主次轻重会有所不同。二是代理人战争也不等同于军事援助。因为一般意义上的军事援助仅限于提供物质支持，而代理人战争意义上的军事援助则带有更多的目的性，除了彰显友好或是伸张某种道义之外，还包含更多、更大、更长远的战略目标，特别是力图借助别国之手打败或削弱对手，并在此基础上实现对战争结局的控制和对战后格局的影响等。

代理人战争是通过提供军事支持的方式来实施的。支持的方式多种多样，常见的包括：武器装备援助、财政和资金支持、派遣军事顾问、提供军事训练、作战规划指导、情报协助与共享、间接火力支援、招募外国雇

[1] Frank G. Hoffman and Andrew Orner, “Dueling Dyads: Conceptualizing Proxy Wars in Strategic Competition,” Foreign Policy Research Institute, August 30, 2021.

[2] Andreas Krieg, “Externalising the Burden of War: The Obama Doctrine and US Foreign Policy in the Middle East,” *International Affairs*, Vol. 92, No. 1, 2016, p. 97.

佣军或私人军事组织赴战场作战等。^[1]从博弈形态上看，代理人战争属于“灰色地带”冲突及战略的范畴，因为采取这一战略的行为体并没有直接参与到作战当中，而是将自己所支持的冲突方推到战场一线搏斗，自己则躲在背后拱火相助，坐享其成，因而是一种低于战争门槛、同时又超越正常竞争的博弈策略。

（二）“代理人战争”的吸引力

代理人战争作为一种博弈策略，其最大优势在于能够使一国在不卷入冲突的情况下与对手开展较量，从而避免因直接参战而承受高昂的人员伤亡、物质损失以及财政、经济和社会政治等多方面的后果。代理人战争因此又有“廉价的战争”“最便宜的保险”等称谓。^[2]美国布鲁金斯学会高级研究员丹尼尔·拜曼（Daniel Byman）在分析本国政府常把代理人战争作为应对国际冲突的策略选项时指出，“对美国来说，所考虑的常常是成本和代价问题，也就是说，仗应该由当地人去打，死亡也应该由当地人去承担，这样的话，美国人就无需去卖命、去送死了”。^[3]美国学者安德鲁·芒福德（Andrew Mumford）指出，“相较于派遣依靠高额军费来维持的本国常备军远赴国外作战来说，未来利用当地代理力量打仗是一种从经济上看更合算的替代性选择”。^[4]其次，利用代理人进行战争有助于减少直接武力干涉可能引发的国内政治阻力和国际舆论压力。因为武力干涉作为一种对外暴力行为，往往受到国际法、国际关系准则、国际舆论以及国内立法、决策程序和国民心理等多方面因素的制约，如果无视这些制约，势必会招致巨

[1] Thomas Waldman, “Strategic Narratives and US Surrogate Warfare,” *Survival*, Vol. 61, No. 1, 2019, p. 161.

[2] Andrew Mumford, “Proxy Warfare and the Future of Conflict,” *The RUSI Journal*, Vol. 158, No. 2, 2013, p. 40.

[3] Daniel Byman, “Why Engage in Proxy War? A State’s Perspective,” May 21, 2018, Lawfare, <https://www.lawfareblog.com/why-engage-proxy-war-states-perspective>.

[4] Andrew Mumford, “Proxy Warfare and the Future of Conflict,” *The RUSI Journal*, Vol. 158, No. 2, 2013, p. 42.

大反对，进而危及当政者的执政地位和本国的国际声誉，而采取间接介入的方式则有助于规避这样的风险。第三，对于军事强国特别是核大国来说，选择利用代理人进行对抗能够避免陷入与对手的全面战争特别是核大战。正因为如此，冷战时期美苏两个超级大国在第三世界的争夺很大程度上就是通过代理人战争的形式进行的。第四，从作战效能上看，代理人战争是由当地武装力量承担作战角色，因而在战斗意志、战场环境、军政军民关系等方面拥有优势或便利，加之不会给外界留下外来势力“入侵”或“干涉”的口实，因此与外来武装或雇佣力量相比较，存在明显优势。最后，对于热衷于军火出口或是把军事工业作为重要产业的国家来说，代理人战争还能够刺激本国的武器贸易，带动军工企业发展，因此也会成为军工利益集团竭力推动的事业。

（三）“代理人战争”的消极后果

代理人战争虽然对委托方有很大的吸引力，但也存在严重弊端，消极作用明显。首先，它会起到火上浇油的恶劣作用，助长交战双方采取更加激进或冒险的战略战术，同时压缩双方通过谈判寻求政治解决的意愿和空间，导致冲突升级、扩大或长期化。如2008年俄格战争的爆发，就与美国和北约对持反俄立场的格鲁吉亚总统萨卡什维利（Mikhail Saakashvili）的大力诱导和支持密不可分。因此，代理人战争是与和平解决争端的国际规范相背离的。其次，由于代理人战争容易导致冲突升级，因此不仅会加深冲突当事国和当地民众的痛苦和灾难，在全球化的条件下，还很容易引发跨国难民潮、供应链中断、国际贸易受阻以及世界经济萧条等次生灾难。第三，代理人战争很容易导致暴力行为外溢、恐怖活动蔓延。例如，真主党对2011年以来爆发的叙利亚内战的持续介入导致黎巴嫩境内自杀式袭击等暴力事件屡见不鲜；在外部势力的支持下，也门胡塞武装除在本国频频发动反政府暴力活动之外，还利用所获得的无人机和制导武器不断向阿联酋和沙特境内发动袭击。

此外，发动代理人战争的目的虽然旨在以非参战的方式赢得与对手的

较量，但这并不意味着委托方可以安居幕后稳操胜券，战争的走向可能会适得其反，最终将自己拖入原本不愿卷入的战火。因为战争是一种充满不确定性的暴力活动，也就是德国著名军事理论家克劳塞维茨（Carl Von Clausewitz）所说的“战争迷雾”^[1]。在此情况下，即便得到外部力量相助，也无法确保代理方一定能够取胜。一旦间接介入的效果不彰，战略目标无望实现，委托方就有可能不得不直接介入，从而将自己拖入战争泥潭。冷战时期美国对南越政权不断升级的支持行动最终所导致的却是美国不得不直接出兵、越来越深地卷入战火，就是典型案例。其次，保持对代理人行动的掌控是委托方操控战局、推进自身目标实现的关键，而提供支援则是达到这一点的必要杠杆，但随着代理人作战实力增强或是实现战斗目标，其独立性自主性也会相应增长，与支持方之间的矛盾摩擦势必会凸显或扩大，并最终有可能导致与委托方分道扬镳，甚至反目成仇。如美国在1979年底苏联入侵阿富汗后，对该国境内反苏武装力量“圣战者组织”的扶持，最终换来的却是把反美反西方作为“神圣使命”的塔利班和“基地”组织的崛起。

二、美国在乌克兰的代理人战争

2022年2月俄乌冲突爆发后，拜登政府一方面一再声明不会派兵参战，另一方面则单独或纠集西方盟友对俄罗斯实施经济和外交制裁，并从政治、经济、军事、外交等各个方面力挺乌克兰，尤其是不断加大对乌克兰的军事援助。美国的这种做法就是代理人战争的表现。尽管美国官方对该说法持回避和否定态度，但在媒体和研究界，仍有不少人对此表示认同。如曾先后担任奥巴马政府中央情报局局长和国防部长的莱昂·帕内塔（Leon Panetta）就坦承：“我们正在进行一场……与俄罗斯的代理人战争，无论我们是否这么说，事实都是这样。”美国众议院军事委员会民主党籍议员

[1] 参见[德]卡尔·冯·克劳塞维茨：《战争论》，上海译文出版社2021年版。

赛斯·莫尔顿（Seth Moulton）在接受媒体采访时也直言不讳：“我们在这场战争中不仅仅是支持乌克兰，从根本上讲也是处于战争状态，只不过在某种程度上采取的是与俄罗斯之间的代理人战争的形式。”^[1]

（一）美国实施代理人战争的背景和动因

一国对另一国或国际事务采取什么样的政策是由该国的总体对外战略决定的。美国在乌克兰的代理人战争也应放置在其所推行的“大国竞争”战略这一背景下来理解。从2017年特朗普政府执政肇始，美国开始将其对外战略的重心从反恐转向“大国竞争”。从战略目标上看，该战略所要解决的核心问题，是如何应对来自中俄等“敌对大国”的“挑战”。

就俄罗斯这个对手而言，美国战略界关注的重点是其所拥有的庞大核武库和常规军事力量、与北约的力量平衡以及在前苏联地区的势力范围问题。^[2] 双方竞争的核心地带是位于北约与俄之间的前苏联国家，而竞争的焦点就是这些国家的政治和战略取向。^[3] 这一切都与美国在欧亚大陆所追求的地缘战略目标紧密关联——防止欧亚大陆任何一个敌对强国的崛起，以确保自身在世界上这个最重要的地缘战略区域不容挑战的力量优势和霸权地位。^[4] 俄罗斯作为最有潜力挑战美国优势地位的军事大国之一，自然成为其重点防范和遏制的对象。特别是2008年开始的新一轮军事改革已经使俄罗斯的军事实力得到增强，且支撑俄军力建设的经济、人口和社会因素从中

[1] 转引自：“Is The U.S. Actually Trying to Help Ukraine?” *Current Affairs*, May 9, 2022, <https://www.currentaffairs.org/2022/05/is-the-u-s-actually-trying-to-help-ukraine>。

[2] *Renewed Great Power Competition: Implications for Defense—Issues for Congress*, CRS Report, March 1, 2022, Congressional Research Service, p. 3.

[3] Stephanie Pezard, *U.S. Strategic Competition with Russia: A RAND Research Primer*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, January 2022, p. 4.

[4] 按照美国著名地缘战略学家布热津斯基的说法，欧亚大陆作为“全球地缘政治中轴”，是美国“最重要的地缘战略目标”；苏联解体后，“美国这个非欧亚国家在这里取得了举足轻重的地位；美国能否持久、有效地保持这种地位直接影响美国对全球事务的支配”。参见[美]兹比格纽·布热津斯基：《大棋局：美国的首要地位及其地缘战略》，中国国际问题研究所译，上海人民出版社1998年版，第41、42页。

期看也相对稳定，这必将导致俄军队逐步实现现代化，从而对美国构成潜在的重大安全挑战。^[1]加之北约东扩、俄格战争、叙利亚内战以及克里米亚事件等导致俄美对立有增无减，俄被美国视为主要战略对手已是理所当然。加强与俄战略竞争、最大限度削弱其实力特别是军事能力、挤压其战略空间、蚕食其势力范围，便成为美对俄战略的首要目标。此次俄乌冲突的爆发就是美国政府长期以来推行这一战略的必然结果。

处于美俄角力核心地带的乌克兰，虽人口众多、领土广阔，但国力相对虚弱；虽有入欧倾向，但在种族和宗教上又同俄罗斯极为接近，在美俄竞争中占有极为重要的分量。而美国政府为达到同俄罗斯竞争和削弱俄罗斯的目的，无视其合理的安全关切，不顾俄方一再发出的警告，拒绝与其就北约东扩问题开展谈判，甚至直到冲突爆发前三个月（即2021年11月）时还在所发表的升级版《美乌战略伙伴关系宪章》中“坚定地承诺”支持乌克兰加入北约，并将此列为“优先任务”。^[2]这样的做法只会起到加剧对立、挑动战争的效果。针对这一点以及由此产生的冲突局面，就连美国舆论也颇有微词，称之为美国“针对俄罗斯核心安全利益的傲慢和缺乏远见的表现”。^[3]

如果说加强与俄战略竞争、最大限度削弱其实力是促使美国积极介入俄乌冲突根本动因的话，那么采取代理人战争的策略则是其基于以下四方面考量而做出的选择。首先，美国虽已将俄罗斯定位为主要战略对手，但俄所拥有的庞大军力，特别是与美国旗鼓相当的“三位一体”核打击力量，使得美国对于与俄发生直接军事冲突不得不有所忌惮，避免引发军事对抗、防止与俄直接开战，是美国对俄战略的底线。其次，美国虽然把前苏联国

[1] Stephanie Pezard, *U.S. Strategic Competition with Russia: A RAND Research Primer*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, January 2022, p. 3.

[2] *U.S.-Ukraine Charter on Strategic Partnership*, U.S. Department of State, November 10, 2021, <https://www.state.gov/u-s-ukraine-charter-on-strategic-partnership/>.

[3] Ted Galen Carpenter, “Is Washington Flirting with World War?” *Responsible Statecraft*, Quincy Institute for Responsible Statecraft, March 22, 2022, <https://responsiblestatecraft.org/?s=Is+Official+Washington+Flirting+with+World+War/>.

家视为与俄罗斯竞争的关键地带，但同时也不得不承认，囿于地缘因素，美国在这一地带相较俄罗斯并不占优势，包括力量投送能力、军事渗透能力等，因此需要更多从非军事介入的角度来思考竞争策略，如帮助该地带国家加强抗俄能力建设等。^[1]第三，乌克兰虽然地处美俄竞争的核心地带，但并不是美国的核心利益，也就是美国更常说的“至关重要利益”或“生死攸关利益”之所在，^[2]加之乌也不是美国的盟友，因此不值得、也没有条约义务派兵去为其打仗流血。第四，美国虽有对外使用武力的偏好和传统，但由于这些行动大多效果不佳，尤其是新世纪以来发动的伊拉克战争和阿富汗战争更是使美国背上沉重的包袱，导致其国内舆论对于通过战争方式达成战略目标的做法产生疑虑，反对武力介入外部冲突的情绪日渐高涨。美国舆情机构“芝加哥全球事务委员会”（The Chicago Council on Global Affairs）于2022年7月开展的一项民调显示，美国人对于乌克兰的支持虽然保持在高位，但大多限定在非参战层面，其中主张政府提供经济援助者为71%，主张提供军事援助者为72%，主张增加对俄经济和外交制裁者为80%；主张派兵赴乌作战的受访者则只占38%。^[3]以上多个因素相结合，决定了拜登政府必然会选择用代理人战争的方式来应对俄乌冲突。

（二）美国在乌代理人战争的具体表现和举措

迄今为止，美国针对俄乌冲突所采取的举措就是代理人战争的典型表现。这主要表现在两个方面：一方面是不遗余力地向乌提供各种各样的军事支持，另一方面则是小心翼翼，避免这些行动引发与俄罗斯之间的正面

[1] Stephanie Pezard, *U.S. Strategic Competition with Russia: A RAND Research Primer*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, January 2022, pp. 4-5.

[2] Barry R. Posen, "Ukraine: Part of America's 'Vital Interests'?" *The National Interest*, May 12, 2014, <https://nationalinterest.org/feature/ukraine-partamericas-vital-interests-10443>; Graham Allison, "Putin's Doomsday Threat," *Foreign Affairs*, April 5, 2022, <http://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-04-05>.

[3] *Few Signs of "Ukraine Fatigue" Among American Public*, The Chicago Council on Global Affairs, August 18, 2022, <http://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/2022-08/Final%20Ukraine%20Brief%20-%202022%20CCS.pdf>.

冲突，其立场在以下诸多事例中都有清晰呈现。2022年2月24日，俄罗斯总统普京宣布在顿巴斯地区开展特别军事行动后，美军立即从乌克兰境内撤出之前派驻的所有援乌军事人员，同时反复声明无意在乌部署地面和空中力量。经过与俄方协商，美国防部主动于3月1日与俄建立了一条旨在防止双方因意外、误判或局势升级而引发军事冲突的沟通热线。国务卿布林肯（Antony Blinken）还特意为美国的政策划定了两条“红线”：一是“美国不寻求在北约与俄罗斯之间发生战争”；二是“只要美国或是美国的盟友不受到攻击，我们就不会直接介入这场冲突，无论是派遣美军赴乌克兰作战，还是攻击俄罗斯的武装力量，都不会去做”。^[1]

在“设立禁飞区”问题上，美国希望置身事外的立场也表露无遗。冲突爆发后，乌克兰方面一再呼吁美国和北约在其领空设立禁飞区，以阻止俄发动空袭和夺取制空权，同时请求提供作战飞机和防空系统。乌克兰总统泽连斯基在3月初向美国国会发表视频演讲时再次重申这一请求，并得到国会两党部分议员的支持。另有27位前任美国政府官员和驻外使节联名发表公开信，“敦促拜登政府和北约盟国在乌克兰上空设立有限的禁飞区”。尽管信中表示此举旨在“保护俄乌两国官员通过谈判达成的人道主义走廊”，“不寻求与俄军直接对抗”^[2]，但白宫仍然拒绝实施该行动，不越雷池一步。这一立场也得到美国大多数舆论的支持，有78位智库学者、大学教授和媒体记者发表联署公开信，“敦促拜登政府继续拒绝在乌克兰全域或部分区域建立禁飞区的请求”，因为此举要求“美国和北约必须对任何进入该区域的俄罗斯战机实施射击”，而这将意味着“同俄罗斯开战”，并“把美国人民置于巨大和不必要的危险之中”。^[3]

[1] Bonnie Kristian, “Biden’s Dangerous Equivocation on Ukraine,” The Hill, June 20, 2022, <https://thehill.com/opinion/national-security/3527265-bidens-dangerous-equivocation-on-ukraine/>.

[2] “Open Letter Calling for Limited No-Fly Zone,” Politico, <https://www.politico.com/f/?id=0000017f-6668-ddc5-a17f-f66d48630000>.

[3] “Open Letter Opposing a No-Fly Zone in Ukraine,” Politico, <https://www.politico.com/f/?id=0000017f-750a-dea5-aff-f7ebb6ec0000>.

美国的立场还反映在北约向乌克兰派遣维和部队问题上。2022年3月15日,波兰前总理、执政的法律与正义党领袖雅罗斯瓦夫·卡钦斯基(Jaroslav Kaczyński)在访问基辅时提议,乌克兰政府请求北约向其境内派遣一支以执行人道主义任务为目的的维和部队,以阻止战火蔓延。当时正值北约紧急峰会召开前夕,此建议一经提出就得到欧美一些鹰派人士的支持。但拜登政府和北约领导机构的反应冷淡。美国驻联合国大使琳达·托马斯-格林菲尔德(Linda Thomas-Greenfield)重申拜登政府不直接介入冲突的立场,甚至表示如果有北约成员国决定向乌克兰派驻维和部队,美军将不会参与。^[1]

在确保自身不陷入与俄直接冲突的前提下,美国源源不断地向乌提供多种形式的军事支援,其军援具有以下特点:一是计划频繁下达,援助数额及力度空前。美对乌克兰的军援从乌宣布独立之日起就已经开始,截止俄乌冲突爆发之前,美国是对乌军援最多的国家,其援助数额在美对欧亚大陆各国军援中也稳居榜首。^[2]冲突爆发后,美国的援助力度和速度迅速提升,截止2022年12月21日,公布的援助计划已达31次,平均不到10天就有一次,援助金额累计达212亿美元^[3],远超过去30年来美对乌各类援助金额之和,同时也创下美国历史上在同等时间内向单一国家提供军援的记录。^[4]而且,在这31笔援助中,有28笔是通过“总统提款授权”(Presidential Drawdown Authority)的方式下达的——它使总统可以直

[1] Jan Gerber, "A Proposed NATO Peacekeeping Mission to Ukraine Could Deepen the Conflict," Defense One, March 24, 2022, <https://www.defenseone.com/ideas/2022/03/proposed-nato-peacekeeping-mission-ukraine-could-deepen-conflict/363584/>.

[2] Elias Yousif, "U.S. Military Assistance to Ukraine," Henry Stimson Center, January 26, 2022, <https://www.stimson.org/2022/u-s-military-assistance-to-ukraine/>.

[3] U.S. Department of Defense, "\$1.85 Billion in Additional Security Assistance for Ukraine," December 21, 2022, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3252782/185-billion-in-additional-security-assistance-for-ukraine/>.

[4] Connor Echols, "By the numbers: Keeping track of the single largest arms transfer in US history," Responsible Statecraft, Quincy Institute for Responsible Statecraft, September 8, 2022, <https://responsiblestatecraft.org/2022/08/18/by-the-numbers-keeping-track-of-the-single-largest-arms-transfer-in-us-history/>.

接从国防部的现有库存中调拨拟提供的武器装备，以最快速度输送给援助对象，而非冲突爆发前常用的“乌克兰安全援助计划”（Ukraine Security Assistance Initiative）那样，需事先与军火供应商签订采购合同，等完成生产并履行多项程序后才能输送给受援方。美加大对乌军援的另一个重要举措是推出所谓的《2022年乌克兰民主防卫租借法案》。该法案是在俄乌开战之前的1月19日提交给国会审议的，开战后审议进程加快，并于4月分别获得参众两院表决通过，后经拜登总统于5月9日签署而成为法律。该法案的主旨是授权总统以“租借”形式向乌克兰以及受到冲突影响的其他东欧国家提供武器装备等军需物品。与此前已在实施的包含类似条款的《武器出口控制法》相比较，该法案解除了5年租借期的限制，不再要求受援国向美国支付因租借而产生的费用，还规定参众两院不得以联合决议的形式针对某些军需物品的转让行使否决权等。另外，法案虽然只设定了两年的有效期（即2022和2023财年），但同时又规定，如遇实际需要，可以延长期限。^[1]显然，该法案是专门为乌克兰量身打造的，是美国以非参战方式介入俄乌冲突的又一次严重升级行为，也是美国自二战结束至今首次恢复使用租借法，其影响不容小觑。

二是援助武器种类多样，性能威力视情提高。美对乌克兰武器援助不仅力度空前，类别也多种多样，从防弹衣、防寒服、急救箱、发电机、爆炸物排除装置等防护和急救用品，到高机动性多功能轮式装甲车、重型装备运输车、指挥车、直升机、无人机、坦克、侦察雷达、远红外夜视仪、卫星成像和电磁干扰设备、卫星通讯装备以及战术通讯安全保障系统等，再到榴弹炮、迫击炮、火箭炮、激光制导火箭以及“陶式”“毒刺”“标枪”“海马斯”、地对空导弹、高速防辐射导弹等精确制导导弹等，多达69个种

[1] Lauren Woods, “President Biden Signs Ukraine Democracy Defense Lend-Lease Act,” *Security Assistance Monitor*, May 2022, <https://securityassistance.org/publications/ukraine-democracy-defense-lend-lease-act/>.

类。^[1] 值得关注的是，美国在向乌克兰提供武器时有两个最基本的要求：一是要确保所提供的武器能够有效打击俄军；二是要防止所提供武器的性能威力成为俄军把军事行动的矛头对准美国或北约的口实。因此，谨慎权衡、渐进主义成为美国对乌军援所采取的主要策略，“海马斯”的提供就是典型例证。“海马斯”是美国研制的一款先进的轮式6管自行火箭炮系统，可发射射程在70—300公里之间的火箭弹或导弹，具有负载轻、机动性强、命中率高、毁伤力大等特点。乌方自冲突伊始就不断要求美国援助该武器，但出于对俄军报复的顾忌，美国迟迟未予允诺，直到俄军将进攻重点转向乌东地区并不断扩大控制区域之时，才开始转变态度，在6月1日公布的援助清单中首次加入了4套“海马斯”系统，后又分批次陆续提供，迄今已批准提供38套。不过，美国同时也限定了条件，要求乌方不得利用该武器攻击俄境内目标，并对该系统搭载的炮弹射程进行了限制，只提供70公里射程的炮弹。此外，在确保不引起俄方对美军事报复的前提下，美国根据战场形势的变化不断调整援助武器的类别，提高其性能威力。例如，开战之初，针对俄军动用坦克集群大举进攻基辅的态势，美国重点援助了“标枪”等反装甲武器系统；当俄乌双方在战场上陷入胶着状态后，美国加大了各类短程火炮及导弹的援助；进入9月，俄军对乌基础设施展开密集空袭后，美国又大幅增加了防空武器的输送，这其中就包括先进的“爱国者”导弹系统。目前，随着俄乌在战场上的争夺愈演愈烈，美国的援助也进一步升级，增加了高机动性装甲运兵车和主战坦克等装备的提供。

三是支援方式不限军火，出兵以外全方位覆盖。除提供武器装备之外，美国在部队训练、情报共享、战场感知以及作战规划等方面也不遗余力，其中一些已持续数年，如对乌军的训练始于2015年。美国还牵头成立了“多国联合训练小组—乌克兰分组”，与北约盟国联合对乌军实施培训，美国

[1] U.S. Department of Defense, “Fact Sheet on U.S. Security Assistance to Ukraine,” December 21, 2022, <https://media.defense.gov/2022/Dec/21/2003136422/-1/-1/0/20221216-UKRAINE-FACT-SHEET-PDA28-USAI1.PDF>.

方面具体由陆军国民警卫队负责，地点原设在乌克兰西部城市利沃夫郊区，目标是帮助乌军摆脱前苏军体制模式，将其改造成为一支与北约标准接轨、用西式装备武装起来的现代化军队。^[1]截至2022年1月，美军已完成对2.3万多名乌军的训练。俄乌开战后，美国将训练地点转移至总部设在德国格拉芬沃尔市南部的美国陆军第7训练司令部下辖的“多国联合战备中心”，训练科目包括美式和北约武器装备的操作使用、作战理论、作战行动以及单兵战斗能力提升等。^[2]另外，美国中央情报局也设有一个秘密项目，藉此对乌特种作战骨干力量和准军事情报人员开展培训。美国情报部门还一直在向乌军提供有关俄军在战场上部署调动和移动指挥所动向的实时情报，对于乌军发动有效攻击起到了关键作用，包括帮助乌军定位并击杀多名俄军将领、击沉俄黑海舰队旗舰“莫斯科号”巡洋舰^[3]，以及利用无人机和无人艇袭击黑海舰队基地等。此外，美国政府还广泛动员民间机构向乌方提供信息和情报，如美国国防部下属的国家地理空间情报局就要求包括“星链”在内的一些商业卫星公司和信息技术企业向乌方提供有关俄军在乌克兰部署调动情况的最新数据、图像和分析报告，而这些机构由于与国防部等政

[1] 推动乌克兰以及其他中东欧国家实现军事体制和武器装备的北约化，是美国自上世纪90年代以来一直追求的目标，但由于历史惯性的原因，进展缓慢。此次冲突的爆发为此提供了契机——美国在向乌克兰输送武器的同时，向其他国家提出，如果愿意把本国库存的苏制武器转让乌军使用，美将向它们提供符合北约标准的武器系统作为替代和补充。美国自开战以来所宣布的部分援助计划中就包含要求乌克兰从其他中东欧国家采购苏制武器的安排，或是把这些国家也列为援助对象。参见：Tara Copp, “US Looks to Shift Ukraine from Soviet to NATO Weapons,” *Defense One*, April 25, 2022, <https://www.defenseone.com/threats/2022/04/us-looks-shift-ukraine-soviet-nato-weapons/366097/>。

[2] David Vergun, “DOD Leaders Say Training Ukrainian Forces Is Paying Dividends,” May 4, 2022, *DOD News*, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3020199/dod-leaders-say-training-ukrainian-forces-is-paying-dividends/>。

[3] Bonnie Kristian, “Biden’s Dangerous Equivocation on Ukraine,” *The Hill*, June 20, 2022, <https://thehill.com/opinion/national-security/3527265-bidens-dangerous-equivocation-on-ukraine/>。

府部门有着紧密的商业联系，因此也都乐于配合。^[1]美对乌情报支援如此积极有效，以至于美国网络司令部司令兼国家安全局局长保罗·纳卡森（Paul Nakasone）表示，这是他“在过去35年的职业生涯中，从未见过有比在乌克兰更能充分地共享实时、准确、具有行动指导价值的情报的情况”。^[2]

四是牵头组建“防卫乌克兰联络小组”，将盟友资源统合到一个援助框架中。2022年4月25—26日，美国国防部长奥斯汀（Lloyd Austin）亲赴美国驻德国的拉姆斯坦空军基地，主持召开“乌克兰安全磋商小组”会议。在其推动下，出席会议的40多个国家防务部门领导人同意组成所谓的“防卫乌克兰联络小组”，目的在于商讨和协调对乌军援事宜，以实现援乌效应最大化。从已举行过的7次会议情况来看，每一次都是选在战场局势出现重要转变的时刻并由美国防部长召集并主持，对于鼓动西方国家对乌军援、优化军援结构和提高军援效率发挥了重要作用。此外，为了使武器尽快运达乌军，美国欧洲战区司令部还牵头成立了一个旨在协调各国运输事宜的机构，即“欧洲战区乌克兰控制中心”。在该机构的组织协调之下，援乌物资的运量和速度大大提升，从原先的每隔一天1个航班增加到每天8—10个航班，运输渠道也从原来的单一途径拓展到了包括航空、公路和铁路在内的多种方式。^[3]

[1] Theresa Hitchens, “How US Intel worked with Commercial Satellite Firms to Reveal Ukraine Info,” *Breaking Defense*, April 7, 2022, <https://breakingdefense.com/2022/04/how-us-intel-worked-with-commercial-satellite-firms-to-reveal-ukraine-info/>.

[2] John Grady, “Intel Sharing Between U.S. and Ukraine ‘Revolutionary’, Says DIA Director,” *USNI News*, U.S. Navy Institute, March 18, 2022, <https://news.usni.org/2022/03/18/intel-sharing-between-u-s-and-ukraine-revolutionary-says-dia-director#more-92916/>.

[3] Vivienne Machi, “US, allies to meet monthly on Ukraine defense needs,” *Defense News*, April 27, 2022, <https://www.defensenews.com/global/europe/2022/04/26/us-allies-to-meet-monthly-on-ukraine-defense-needs/>.

三、结论与启示

美国虽然不是俄乌冲突的直接参与方，但其以代理人战争方式所实施的全方位高强度介入，对于这场冲突的发生、发展和未来走向产生至关重要的影响。目前，这场冲突已呈现出不断升级和长期化的趋向。国际社会迫切希望冲突能够缓和降温，通过谈判开启政治解决进程，但美国仍在推波助澜，甚至在为长期“拱火”积极运筹。美国防部副部长凯萨琳·希克斯(Kathleen Hicks)就曾表示，美国防部正在考虑采取一项长远政策来支持乌克兰同俄罗斯作战，着眼点可能是5年、10年，甚至20年。^[1]美国总统拜登也曾多次表示，美国“对乌克兰的支持，需要多长时间，就将持续多长时间”。^[2]实际上，这种着眼长远的拱火行动早已在谋划当中。美国防部长奥斯汀在2022年9月底主持召开“防卫乌克兰联络小组”会议议题之一就是如何从长远着眼对乌进行军援，重点包括美国提议的加快陆基远程火炮及防空和空中打击武器系统的生产和供应链问题，以及各国拟提供的武器装备的标准化和维修保养问题。会议还决定成立若干个工作组以推进这些问题的解决。^[3]

美国政府之所以在支乌抗俄方面如此热心积极，根本原因在于其将这场冲突视为最大限度打击、削弱俄罗斯这个大国“竞争对手”和“挑战者”的良机——面对俄罗斯这样一个拥有庞大军事体系、发达军工产业以及可

[1] Patrick Tucker, “Ukraine Will Survive and the US is Preparing to Arm it for Years, Says Pentagon’s Hicks,” Defense One, June 13, 2022, <https://www.defenseone.com/voices/patrick-tucker/8219/?oref=d1-post-author>.

[2] U.S. Department of State, “\$600 Million in Additional U.S. Military Assistance for Ukraine,” September 15, 2022, <https://www.state.gov/600-million-in-additional-u-s-military-assistance-for-ukraine/>.

[3] U.S. Department of Defense, “Readout of National Armaments Directors Meeting Under the Auspices of the Ukraine Defense Contact Group,” September 28, 2022, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3173568/readout-of-national-armaments-directors-meeting-under-the-auspices-of-the-ukrai/>.

观资源条件的大国，只有让其长期陷于战争泥潭和国际孤立境地，其国力才有可能遭到尽可能大的削弱，其与美国竞争的资本才有可能最大限度地损失。因此，考虑到俄乌冲突的最终结局对于美国“大国竞争”战略成败的重要影响以及乌克兰在该战略中的重要地位，未来无论冲突如何演化，美国利用乌克兰作为代理人同俄对抗的立场都不会改变。

同俄罗斯一样，中国也是美国“大国竞争”战略的重点矛头所向，而且被赋予的关注度更高。拜登政府于2022年10月12日出台的首份《美国国家安全战略报告》继续把加强“大国竞争”作为主题和“全球优先任务”，在述及美国所面临的挑战和所要对付的主要对手时，仍旧将中国排在俄罗斯之前。在对中俄两国“威胁”程度和规模的描述上，报告的表述也有所不同，如将俄视为“紧迫和当下的威胁”，指其“缺乏中国所具有的多维度的、综合性的能力”，而中国则被定义为“唯一既有重塑国际秩序的意愿同时又越来越具有实现这一目标所需要的经济、外交、军事和技术实力的竞争对手”，因而“对美国构成最为严重的地缘政治挑战”。此外，报告对中俄两国的军事实力所做出的评估也有所差异，指出：经过俄乌冲突，“俄罗斯的战略局限性已经暴露”，其实力地位相较中国以及印度、日本等亚洲大国而言已极大下降，其常规军力也将遭到削弱；而中国“军队则在迅速走向现代化，在印太地区已具备越来越强的作战能力，在全球范围的实力和投送能力也在日益增强”，不仅如此，中国还在“大力开发新型核武器”，并致力于“在全球和地区部署现代化、多样化的核力量”。不过，该报告也不得不承认，中国是美国的“最大贸易伙伴之一”，“在世界经济中发挥着核心作用，对于应对共同挑战，特别是气候变化和全球公共卫生问题也具有重大影响”，因此，“美中之间的和平共处是有可能的”。基于对这些以及其他方面因素的综合考量，报告在强调同中国“开展强有力竞争”的同时，也提出要“对竞争施加管理”，包括“降低非故意军事升级的风险，加强危机沟通，建立相互透明度，以及通过更加正式的努力就军控问题开展接触”等，

以便“寻求更加牢固的战略稳定”。^[1] 这些说明，美国虽有加大对华遏制打压的企图，但又担心因为与中国兵戎相见而遭受无法预测的损失和代价，甚至面临核战争的风险。这样以来，采取包括代理人战争在内的“灰色地带”策略，把反华遏华制华的行动限制在与中国直接军事冲突的门槛之下，以一种风险相对较低、代价相对较小的方式“赢得针对中国的竞争”，便成为美国对华战略中更为优先的策略选择。

具体到实际问题，鉴于中美在台海、南海、东海、朝鲜半岛以及中印边界争端等问题上的分歧和矛盾不可能消除，甚至已呈现出固化和加剧的趋势，美利用这些问题制造事端、向我发难的图谋不会改变。把相关当事方或行为体当作代理人加以扶植利用，挑动其同中国进行武力对抗，自己则躲在后方支持拱火、坐收渔利，以这种“非接触式冲突”的方式达成目标，就成为可能的选择。上述《美国国家安全战略报告》中已暗含这一企图，如指出：“许多盟友和伙伴，尤其是印太地区的盟友和伙伴，正处在中国胁迫的最前沿”，因此“我们将继续着力建设一支具有可信的作战能力的军事力量，以便慑止针对我们的盟友和伙伴的侵略，同时帮助它们进行自我防卫”。^[2] 美国防部于去年10月27日发表的《2022年国防战略报告》也强调：“本国防部将与盟友及伙伴共同努力，以确保在任何对抗环境下享有力量投送的自由”，同时“还将支持盟友及伙伴……应对中国为了达到控制台湾海峡、东中国海和南中国海以及与印度等国有争议的陆地边界的目的而采取的任何形式的‘灰色地带’行动”。^[3] 在这里，尤其值得关注的是台海方向，因为美国不仅一直把台湾当作遏制中国的棋子来扶植利用，

[1] The White House, *National Security Strategy of the United State of America*, October 2022, pp. 8, 9, 11, 12, 23, 24, 25.

[2] The White House, *National Security Strategy of the United State of America*, October 2022, p. 24.

[3] U.S. Department of Defense, *2022 National Defense Strategy of the United States of America*, October 27, 2022, p. 15.

而且早就在为可能爆发台海军事冲突做着准备。虽然目前看，一旦台独势力铤而走险，引发台海军事冲突，很难断定美国将会采取何种方式介入，但其利用和支持台独势力同我打一场代理人战争的可能性绝不能排除。芝加哥全球事务委员会（CCGA）针对美国人在对台政策上的态度问题，于2022年7月中下旬开展了一项民意调查，重点聚焦台海发生军事冲突情形下他们对政府政策的偏好。结果显示，大多数受访者主张政府应采取类似于目前正在帮助乌克兰的方式来支持台湾。其中，76%的人认为应该对中国大陆实施经济和外交制裁，65%的人认为应该向台湾提供武器装备援助，只有40%的受访者认为应派美军赴台湾帮助其同中国大陆作战，而且这一比例是所列五个可供选择的答案当中最低的。^[1] 尽管个别民调数据未必能真实反映普遍民意，也未必会对政府决策产生直接影响，但作为社会舆论一定程度的写照，对于预测政府决策的大致取向还是能够起到一定参考作用的。上文论及的美国针对俄乌冲突的所作所为已为我们思考美国在台湾问题上的可能举措提供了现实案例，希望能从中得出更多、更具建设性的启示。

【收稿日期：2022-10-13】

【修回日期：2023-01-09】

（责任编辑：邢嫣）

[1] Dina Smeltz and Kraig Kafura, “Americans Favor Aiding Taiwan with Arms but Not Troops,” The Chicago Council on Global Affairs, August 2022, <https://globalaffairs.org/sites/default/files/2022-08/2022%20CCS%20Taiwan%20Brief.pdf>.