

“预防性防御”：美国“国际军事教育与训练”项目述介*

杜 飞

(南京炮兵学院 外训系, 江苏 南京 211132)

摘要：美国国际军事教育与训练项目 (IMET) 由美国国会、国务院、国防部和美军教育培训机构共同负责组织实施。在服务美国国家利益、营造有利于美国的国际环境和应对国际危机等方面，该项目发挥了“预防性防御”的作用。对该项目的历史演进、组织管理、实施方式和发挥作用等方面进行分析，可以增加对其认识并为我国和我军安全战略决策部门提供参考借鉴。

关键词：国际军事教育与训练；对外援助；国家安全战略

中图分类号：E13 **文献标志码：**A **文章编号：**1672 - 8874 (2015) 01 - 0051 - 05

“Preventive Defense”: An Analysis of U. S. International Military Education and Training Program (IMET)

DU Fei

(Foreign Training Department, Nanjing Artillery Academy, Nanjing 211132, China)

Abstract: U. S. International Military Education and Training Program (IMET) is under the auspices of US Congress, Department of States and Department of Defense, and is mainly executed by US military - related establishments. IMET plays a “preventive defense” role in serving the America’s national interest, constructing international environment favorable to the US and dealing with worldwide crises. The historical evolution, organization structure, and management layout of IMET are analyzed here in order to provide some reference for our strategy - planning and decision - making agencies.

Key words: international military education and training; expanded International military education and training; foreign assistance; national security strategy

长期以来，对外安全援助是美国国家安全战略的重要组成部分。美国一直将国际军事教育与训练项目 (International Military Education and Training, IMET) 视为向外国和外军提供援助的成功方式和施行对外政策的有效工具。迄今为止，已有逾百个国家数以万计的军事人员和地方人员接受了该项目的培训。受训过程中，他们对美国文化和价值观念的认知不仅巩固了美国和盟国的友谊，密切了美军和外军的关系，更重要的是，这些学员学成回国后

未来有可能在政界和军界担任要职，在制定本国发展战略时仍受 IMET 学习观念的影响，从而潜在地利于美国国家利益和战略目的的实现。因此，美国前国防部长威廉·佩里 (William J. Perry) 认为，IMET 项目是“预防性防御”战略的重要组成部分^[1]。本文对此项目做一简介，以期增加我军人员对其了解，并为我国政府和我军安全战略规划和决策部门提供参考借鉴。

* 收稿日期：2014 - 10 - 21

作者简介：杜飞 (1978—)，男，山东东平人，南京炮兵学院外训系，翻译，文学博士，从事外军教育训练和比较军事教育研究。

一、国际军事教育与训练项目的历史演进

IMET项目之发端可追溯至上个世纪四十年代末。1947年6月,时任美国国务卿乔治·C·马歇尔(George C. Marshall)宣布,美国将对欧洲提供援助,帮助其经济复苏。这一年,美国对希腊提供了军事援助,帮助希腊镇压共产党游击队起义。美国这一援助举措是贯彻杜鲁门主义的结果,同时标志着美军对外政策的重大调整,即从原来的军事占领政策向军事援助政策转变。1948年4月,美国国会实施欧洲复苏计划,共向欧洲提供了130多亿美元的援助,为战后欧洲经济回暖做出了贡献。^[2]虽然该计划于1952年终止,但美军对西欧国家的军事援助作为“相互防御援助计划”的组成部分仍贯穿于整个五十年代。

在此背景下,安全援助项目获得1961年“对外援助法案”、1976年“武器出口法案”以及其他宪法修正案的批准,并得到国际事务预算的资助。根据“1976年国际安全援助法案”,经美国国会批准,原来的军事援助项目改称“国际军事教育与训练”项目,目的是根据“对外军售法案”,满足那些没有能力支付美国军事教育费用的国家的需求。国会希望帮助其盟国和伙伴国家实现切实可行的、更为经济的、聚焦未来的目标。国会认为,军事训练是以往军事援助项目中最有效的方式,在法律控制的前提下应该继续维持其存在。军队高层领导认为,“国际军事教育与训练项目是核定预算成本和确定目标的更好方式,为保持美军和外军的联系,加强美国伙伴国家及盟国的军事潜力提供了途径”^{[3]147}。

1991年,随着前苏联解体,美国成为头号世界强国,全球格局进入后冷战时期。人权和民主问题成为引人瞩目的国际性问题。卡特政府对这两个问题尤其重视,美国国会也意识到有必要将IMET项目进一步扩展,把其他国家社会政治的更多层面囊括进来。多数国会议员认为,在该项目中吸纳外国政府非军事人员将更利于宣扬美国的民主精神。^{[4]94}1990年,美国参议院拨款委员会(SAC)外交工作分委员会一些议员提出,应该在前期IMET项目成功运行的基础上在其他国家内推进民主价值观念,这是提出拓展国际军事教育与训练(Expanded International Military Education and

Training, E-IMET)的最初动因。^[5]1990年11月5日,美国国会签署第101-503号公共法律,要求美国国防部在IMET项目内设立一个子项目,针对关键领域的一些问题对外军人员和外国相关人员实施教育训练。这些关键领域包括:军事设施和军事预算行政管理、设立并维持高效的军事司法体制和行为准则、重视文官管理军队的原则和尊重人权等。1991年,美国国会正式对IMET项目进行修正,拓展国际军事教育与训练最终成形。受益于这个项目,很多国家在国防部门任职的军方和文职人员、其他政府部门职员及非政府组织工作人员都获得了参加IMET的机会。美军和其盟国的其他政府部门间得以建立起对话关系,增进了沟通交流。随着时代发展,E-IMET项目的内容不断得到充实。近年来,环境资源管理和环境法规等也被纳入进来。

E-IMET项目强调讲授职业水平管理技能、提高军队和司法体制效能、加强军队行为准则,尤其是指导美国友国和盟国科学管理国防资源,依照国际公认的人权法则改革军事法制体系,增加对民官控制军队原则的尊重和理解。E-IMET项目建立的理论基础是,积极推进民主观念是实现美国国家安全和外交政策目标、促进世界各国建立和平关系的最有效和最可行的方式。由于IMET项目的目标受众范围得到扩展,不再局限于外国军方人员,还包括地方官员,这对于美军而言意义重大,因为它扩大了美军的职能。虽然E-IMET项目的目标学员是与国防部无关的其他政府部门或非政府组织成员,但在实际施教过程中,大部分学员都来自于能对军地关系、人权问题和法律体系产生影响的职能部门。

二、国际军事教育与训练项目的组织管理

美国国会。E-IMET项目最初由美国参议院拨款委员会外交工作分委员会提出,并得到时任拨款委员会主席的参议员帕特里克·莱希(Patrick Leahy)的支持。国会内部的民主党和共和党两大政党都对此项目表示支持。国会议员普遍认为,E-IMET项目是“美国政府针对其他需要美国帮助改革军队的国家政府的工作方式”,它不需要单独拨款,拨款委员会提议“从现有国际军事教育与训练项目预算中划拨部分款项用于拓展国际军事教

育与训练项目”。^{[3]149}

美国国务院。国务院政治 - 军队事务局对对外援助法案安全援助项目负有监管职责。国务院负责为美国国会起草 IMET 项目预算，决定相关资金在各个国家的分配。国务院对该项目负有总体管理职责，并指导国防安全合作局具体实施管理。“2006 财年，国会拨款 8600 万美元用于国际军事教育与训练项目，国防安全合作局根据各个军种部门实际需求，对下拨款项进行计划和调拨”^[6]。

美国国防部。在 E - IMET 项目创立过程中，国防部发挥了关键作用。国防安全援助局是该项目的管理方，负责确定哪些课程适合 E - IMET 项目，与军队机构合作设立新课程，向世界各国驻美使馆安全援助办公室提出建议，选拔录用优秀学员，向国会报告项目实施情况，提出相关部门、机构、学院和司令部机关的指导政策。

军队部门。军队机构负责提供相关课程。国防资源管理课程曾一度由海军部负责实施。海军部还开设了另外两门课程，即军民关系和军事司法及民权。因此，E - IMET 项目的三大支柱课程都是由海军部发起的。随着该项目在安全援助领域的地位得到确立，空军和陆军也参与其中并开设了相关课程。

三、国际军事教育与训练项目的实施方式

IMET 项目采取多样化的运作模式。前来美国参训的外军军事人员和外国地方人员一般在军事单位接受教育训练，如“指挥和参谋学院、战争学院、美洲国防学院（IADC）、西半球安全合作学院（WHINSEC）、小型船舶检查和训练学校（SCIATTS）等”^[14]。此外，还有由机动训练分队（Mobile Training Team, MTT）在受训国实施的训练课程以及美国和受训国互派军官的职业军事教育交流项目。

课程方面，美国军方为参加 IMET 项目的学员提供数百门教育训练课程，其中约 117 门课程经国防部批准为 E - IMET 项目课程，这些课程部分在美国境内开设，另外一些应别国要求由机动训练分队在其国内组织实施。由于 E - IMET 项目强调非军方人员的参与，因此，这 117 门课程中约有 42 门课程获得资助^{[4]94}。

IMET 项目的施教重点包括文官领导的民主政

府中军队的作用、有效军事司法体制和对国际公认的人权问题的认识、国防资源有效管理、军事职业化以及让学员充分体验美国式生活方式。正规教学活动主要在美国军校实施，每年提供 2000 门左右的课程。这些课程侧重于“在美国各初级、中级和高级军种院校中开设职业军事教育的领导能力和军队管理课程”^{[7]6}。尽管外军军官在战争学院或指挥和参谋学院学习的课程不同，但在教学计划上 IMET 项目具有一些共性。例如，在秋季学期正式开训之前，外军军官将集中接受为期四周的适应性教育训练。除了正规的教学活动，还开设其他一些训练，如特定技能和美国训练技术训练，观摩训练，针对外军高级军官和地方高官开设的了解美国政府部门工作程序、基础设施和运行秩序的适应性访学活动，由担负特定培训任务的机动训练分队实施的海外训练以及与他国合作开展的职业军事教育交换训练项目等。需要指出的是，大多数机构的教育训练都属于职业军事教育范畴。当然，IMET 项目也涵盖一些技术性训练项目，如武器系统和武器装备的操作与维修等。

在教学活动中，美国国防部还设计了“信息课程”（Information Program）作为整个 IMET 项目的一部分。^{[8]13}该项目已有近 40 年的发展历史，其本质是一项参访活动。学员通过造访美国普通家庭、工矿企业、文化展馆以及参与社区活动，了解美国的教育体制、司法体系、新闻出版以及传媒、工会和政治体制等，增加对国际人权问题的认知。总之，借助于信息课程，学员在短期内可以接触到美国多元社会风貌。

大多数情况下，IMET 项目以英语作为教学语言，各国学员与美国本土学员混编在一起接受训练。因此，“在参训前，学员必须具备熟练的英语运用能力或已经完成英语作为第二外语的课程培训”^{[7]6}。根据需要，IMET 项目还包含在德克萨斯州洛克兰空军基地国防语言学院英语语言中心（DLIELC）开办的英语语言训练项目。^{[8]9}此外，个别情况下会使用西班牙语作为教学语言。为便于外籍学员在生活和工作中的沟通交流，战争学院、指挥和参谋学院都建立了为外籍学员提供服务的“助理员”制度，这些“助理员”一般是同期受训的美军人员或普通美国公民。

四、国际军事教育与训练项目发挥的作用

(一) 利用 IMET 项目实现美国国家利益

美国国会认为, 前来参加该项目的外国军官和外国政府工作人员都经过了层层选拔, 在其职业生涯中具备强劲的发展潜力, 极有可能在未来跻身军界和政界高层, 成为军政要员, 能够制定或左右政府远景决策。当美国就涉及到国家利益的重大问题与这些国家交涉时, 面对曾经在美国参加过 IMET 项目的外国领导人, 无论是政府层面还是军队层面, 双方更容易达成有利于美国和美军的共识。因此, 国会对 IMET 项目十分重视并给予大力支持。

(二) 通过 IMET 项目构建美国国家安全战略

美国安全战略的目标是保卫美国民众的生命财产安全、维护美国主权完整、捍卫美国价值观念体系和保卫领土不受侵犯。美国安全战略为达成此目标服务, 具体而言, 就是通过与其他国家的接触在全球范围内推进民主制度和自由市场模式。IMET 项目就是美国为巩固国家安全而采取的对外政策工具。该项目的潜在目的是, 学员在接受教育和训练过程中, 势必受到美国文化和价值观念的熏陶, 这对于民主制度的传播起到潜移默化的促进作用。此外, IMET 项目和 E-IMET 项目提供的教育训练使学员回国后能更有效地利用军事资源, 逐步增强国防自立意识。这些对美友好国家的自立意识愈强, 美国在未来联合军事行动中花费的物力和财力就愈少。同时, 这些国家与美国的关系越紧密, 就越利于美国与盟国建立和维持同盟或合作关系, 从而实现美国的安全战略。

(三) 依托 IMET 项目影响未来国际环境

美国安全战略的中心是塑造有利于美国安全的国际环境, 从而阻止或震慑未来可能的各种威胁。为此, 美国采取了多种措施来营造利于自身的国际环境, 如外交手段、国际援助、军备控制、不扩散协议和维持军事存在等。IMET 项目集外交手段、国际援助和军事存在于一体, 是美国塑造有利国际环境的大胆尝试。美国政府希望, 通过区域安全和军事合作, 其他国家能被聚拢起来和美国共同维护世界稳定。传统战争往往以杀伤力、附带毁伤程度作为针对特定目标使用武器的评判标准, 与之相比, IMET 项目作为一项对外政策手段, 带给美国更多的安全感, 获得相较于对手的优势地位, 同时还能捍卫重要国家利益免受侵犯。美国政府认为, 和平时期实施的武器装备教育训练可以使美国为应对未来威胁和挑战做好充分准备。

(四) 凭借 IMET 项目应对世界危机和挑战

美国国家安全战略制定者认识到, 任何维护国际安全环境的努力都不能确保完全消除未来可能出现的危机。美国有多种危机应对措施, 但基本原则是, 采取的应对措施必须以是否符合国家利益作为衡量标准。大致来讲, 美国国家利益包括三个层面: 一是涉及国家生死存亡的关键利益, 二是影响美国民众生活水平的重要利益, 三是反映美国价值观念的人道主义利益。美国政府清醒地认识到, 在应对危机时采取单边主义做法往往事倍功半, 而与具有共同利益的盟友或伙伴国家联合行动不失为明智之举。

(五) 利于参训人员开阔眼界, 具备国际战略视野

1976年至1995年二十年间, 来自144个国家的10万多名人员参加了IMET课程。^{[4]95}而该项目创立至今, 已有来自100多个国家的50多万名外国军官和外国政府人员参加了培训。仅在二十世纪最后十年, 每年就有来自100多个国家的45000名学员完成该项目的培训。^{[1]4}参训学员普遍认为, 该项目为他们提供了了解美国生活方式和美国军民关系的良好平台, 他们增加了对文官管理军队原则的认识, 加深了对军民合作关系的理解, 并在未来可能遵照国际公认的人权原则加强军事法制体制和程序建设。对于美军军官而言, 他们从中得以与外军同行建立起长期职业联系并加强了在安全战略、危机处理和军事训练等领域的合作。

五、国际军事教育与训练项目的不足及启示

美国 IMET 项目实施半个多世纪以来, 在帮助美国和其他国家建立有效的、互惠互利的双边关系, 增进彼此了解, 增强美国盟国国防物资和装备自主使用能力方面发挥了积极作用。但不难发现, 在整个教育训练过程中, 美国政府一直以宣扬所谓的国际公认的人权观和美国民主生活方式为根本指向, 并通过“浸入式”语言训练培训对受训者的价值观念施加潜移默化的影响。因此, 从本质上讲, 该项目实则暗含了外交干预, 它是美国军方以对外援助项目为掩护实施的一种“预防性防御”, 对此我们必须保持高度警惕和清醒认识。更有甚者, 该项目自身还存在某些不足之处, 例如, 对于有家人伴读的外籍人员来说花费较大; 课程设置仍

以美国和美军行动方式为准则，课程内容陈旧；出于保密考虑，一些训练内容将外籍学员排除在外；IMET项目和E-IMET项目之间经费使用混乱，缺乏监管等诸多问题。

然而，不容否认，美国IMET项目对于我国国家安全战略和军事战略的制定仍不乏一定的借鉴意义。最明显的是，该项目投资较小但收益巨大。从1950年到1989年，该项目占全部安全援助经费预算不到千分之二。1998财年，IMET预算仅为5000万元，还不如当时美国空军一架F-22轰炸机昂贵。^[9]即便如此，从1950年至本世纪初期，受训学员已愈60万人次。这启示我们，我国国家安全战略制定和决策部门，宜以全球视野和开放胸襟搞好顶层设计：一方面，要坚定不移地按照实战要求抓好军事训练，提升我军军事人员的武器装备运用水平，确保部队打赢能力；另一方面，应树立长远性、全局性的国家安全观，通过对外教育训练、多边军事交流以及选派我国政府和我军优秀人才出国受训等多种途径，加强与外国政府和外军的沟通与合作，营造利于实现我国国家利益的国际环境，壮大我国在处理未来国际安全问题时的潜在支持力量，从而构建并实现富国强军的大战略。

参考文献：

[1] Keeling, Stephen E. International Military Education and Training: A Shaper of the Security Environment of the Future [R]. Carlisle Barracks, Pennsylvania: U. S. Army War College, 1999.

- [2] Walker, James L. International Military Education and Training: The Ultimate Foreign Policy Tool for the 21st Century [R]. Carlisle Barracks, Pennsylvania: U. S. Army War College, 1998: 5.
- [3] Moskowitz, Elisa. The Creation of Expanded International Military Education and Training [J]. The DISAM Journal, 2008 (December).
- [4] Reynolds, Ronald H. Is Expanded International Military Education and Training Reaching the Right Audience? [J]. The DISAM Journal, 2003 (Spring).
- [5] Kratsas, James J. International Military Education and Training: A Force Multiplier with Relevance for the 21st Century [R]. Carlisle Barracks, Pennsylvania: U. S. Army War College, 1997: 13.
- [6] Final Management of International Military Education and Training Funds [R]. Arlington, VA: Department of Defense Inspector General, 2009 (September 29): 1.
- [7] Trotter, Jesse J., Jr. The International Military Education and Training Program: Building Bridges towards a New World Order [R]. Carlisle Barracks, Pennsylvania: U. S. Army War College, 1992.
- [8] Cope, John A. International Military Education and Training: An Assessment [M]. Washington, D. C.: National Defense University Press, 1995.
- [9] Davison, Michael S. Jr. Laying the Foundation for Europe Peace: The U. S. Military Education and Training Program [J]. The DISAM Journal, 1998 (Summer): 194.

(责任编辑：胡志刚)

(上接第50页)

- [2] Company Officer/Senior Enlisted Leader Handbook [DB/OL]. [2013-12-16]. <http://www.usna.edu/>.
- [3] Eisenhower Leader Development Program [DB/OL]. [2013-12-08]. <http://www.usna.edu/>.
- [4] The LEAD Masters Program [DB/OL]. [2013-12-16]. <http://www.usna.edu/>.
- [5] Air Officer Commanding Masters' Program [DB/OL].

[2013-12-18]. <http://www.usafa.edu/>.

- [6] Assessment and Evaluation of the Employment of the Midshipman Information System (MIDS) as a Performance Measurement Tool by Company Officers at the United States Naval Academy [D]. Naval Postgraduate School dissertation. ADA396134, 2001.

(责任编辑：卢绍华)