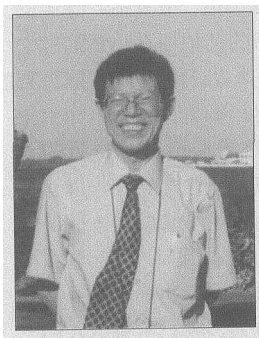




图片提供：本刊资料室

# “9·11”事件后 美国外交安全战略走向



□ 江西元  
上海国际问题研究所亚太室副主任

## 美国外交安全战略指导思想变化

“9·11”事件暴露了美国本土安全的脆弱和美国全球安全战略框架与当前国际关系现实的不适应性，使美国从安全的后方变成了危险的前方。这极大地冲击了美国的安全观，使美国不得不重新界定其在安全上所面临的敌人和威胁。美国意识到，它在相当长时期内“必须对抗的敌人

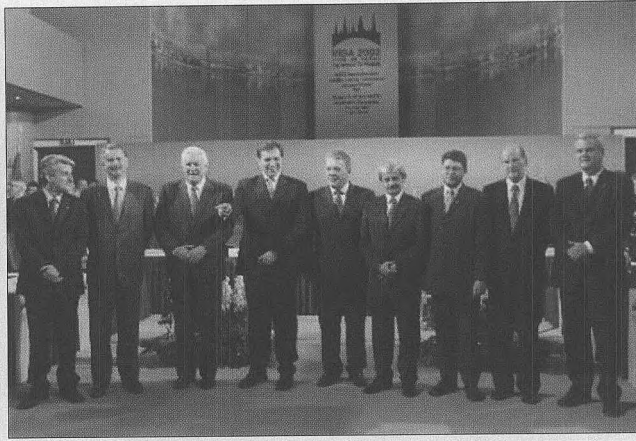
©2002年6月4日至17日，笔者随上海国际问题研究所访美代表团在波士顿、华盛顿和夏威夷与美国哈佛大学费正清东亚研究所、海军分析中心、亚太安全研究中心和太平洋论坛等智囊机构研究人员进行了学术交流。“9·11”后美国外交安全战略变化是中美双方学者讨论的中心议题之一，结合美方学者就此提出的一些看法，可以更明确地指出，布什政府正在进行对外安全政策调整，其动向值得重视。

既非原苏联，也不是来自中国的潜在威胁，而是国际恐怖主义”是面对恐怖主义分子直接袭击美国这一难以对付的威胁，因此，“9·11”之后，美国外交安全战略指导思想有很大变化，主要表现在：

（一）把打击国际恐怖主义、彻底消除恐怖主义对美国的威胁作为外交、安全政策的首要目标，并据此调整美国外交议事日程的先后顺序，根据反恐战争需要重新划定敌我友。

“9·11”后，布什在发表电视讲话中声称，世界上每个国家都必须在美国和恐

怖主义两者之间做出明确的选择。他说，美国今后，将把“任何一个继续窝藏或支持恐怖主义的国家”视为敌人。为确保美国不再遭受重大恐怖袭击，布什政府调整了其内政外交议事日程的先后顺序，并采取了以下举措：其一，设立内阁部长级本土安全办公室，负责统一部署、加强美国抵御恐怖袭击的能力。其二，宣布将以是否站在美国一边进行反恐划定敌我友。其三，将以下三个战略目标作为最优先处置的任务。一是瓦解和击败“基地”组织，以赢得时间来寻求一项更加彻底的解决办法；



二是通过不让将来重新滋生的组织在它们能够组织、训练和制订计划的国家获得避难所来防止这些组织的出现；三是通过系统消除有可能支持或同情“基地”组织（包括将来重新滋生的组织）的国家研制大规模杀伤性武器，来减少美国所受恐怖袭击的威胁。

（二）把美国本土直接受到袭击确定为最需要优先关注的安全问题，因而更重视加强国土防御，强调反对国际恐怖主义是一场“总体战”。

“9·11”后美国开始重新审视世界政治、经济、金融、贸易、文化、民族、宗教等问题。美国希望通过加强对世界各个领域的干预，在全球对国际恐怖主义组织形成“紧逼的态势”，并借机强化其对全球事务的控制。“9·11”后发表的美国国防部《四年防务评估报告》明确提出：当前及今后一段时期，美国防务计划中心任务是实现从过去“基于威胁”，到“基于能力”的转变。为实现这一转变，美必须放弃打赢两场地区战争构想，缩小常规军力，重点扩展美军在世界各地采取军事干预行动和有效应对恐怖主义袭击的能力。《报告》还把存在着美国军事力量进不去的情况和地区及一些国家和地区因国力衰竭和管理失

败而产生或助长恐怖主义，列入美国所面对威胁的范畴。这些都反映了，自冷战结束以来，美国第一次对维护本国安全环境感到信心不足，并不得不针对未来威胁来源的多样化，而相应做多种准备。

（三）加快建立国家导弹防御系统，把军备竞赛引入太空领域，以拉大美国同世界其他大国之间军事技术和实力差距。

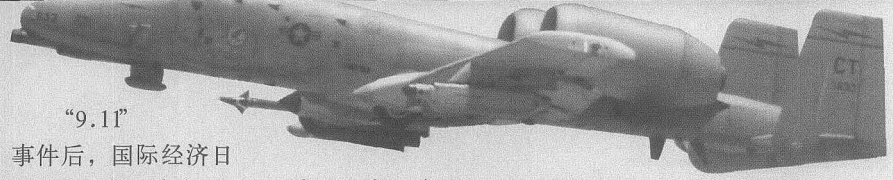
“9·11”后美国本土安全成为“最高政治”。美国全国各地浓烈的“美国悲情”，加之恐怖主义具有不择手段的根本特性等，都使美国公众目前不可能理智地对待是否需要投入巨资，用以发展和部署国家导弹防御系统。因此，美国民意调查显示：“9·11”后支持发展导弹防御系统的人数有大幅度上升。2001年8月，支持的人数约占被调查者54%，而到9月25日，支持的人数上升为80%以上。美国民意出现这一变化，更加坚定了布什政府发展和部署导弹防御系统的决心。12月13日下午，在白宫，布什不顾国际社会的强烈反对，宣布美国决定退出美苏1972年签署的《反弹道导弹条约》。布什政府的这一决定为美国部署国家导弹防御系统扫清了障碍，但对国际裁军进程却是一个沉重打击。布什政府决意退出《反导条约》的真实目的，一

是通过发展导弹防御系统，使美国具备对俄罗斯和中国攻防兼备的战略力量。（包括核进攻和核防御力量），以便在世界范围内取得绝对军事优势。二是谋求使未来国际军备谈判朝着它划定的方向发展。

（四）更积极地追求绝对安全和单极统治，突出依靠加强军事实力和建立全维攻防体系，调整防务规划，优化军力配置，强化美在新世纪的军事霸主地位。

“9·11”事件后，针对国际安全形势的巨大变化，布什政府在军方强硬派的主导下，对美国的军力和对外安全战略做出了全面的重新估价。他们认为，“9·11”事件给美国强化其对国际事务的控制提供了一个极好的契机，因此，主张通过重新调整、设定美军战略原则、威慑方式，全面更新美军空间指挥、控制系统，提升美军通讯、情报搜集以及进行太空作战的能力，调整包括军需采购在内的一系列相关政策，（包括将重点放在实施新战略所必需的新技术的研制和建立“远程力量投送”力量，使美军作战单位能自力更生进行远距离单独作战），以更有效、更强硬的手段建立美在新世纪的军事霸权，长期保持美国在世界格局中的“一超独霸”地位。

2001年12月11日，布什总统在查尔斯



顿军营发表了有关美军转型的讲话。他强调,美国受到恐怖主义核、生化等不对称袭击可能性的增加,要求美军不能再像以往那样只关注维护美在海外广泛存在的各种利益。美军应通过优化力量组合和战略资源的配置,实现防务转型。在这一思想的指导下,2002年1月8日,美国国防部公布了《核态势评估报告》。这是美国国防部继1994年后提出的第二份关于美国核威慑战略的报告。这份报告的中心思想和要点显示,为谋求绝对军事优势,美国核战略的最高指导思想出现以下变化。一是抛弃冷战时期长期信奉的相互确保摧毁观念,争取在美俄之间建立能够反映两国真正实力的新战略框架。而其实质则是要使美国确立对俄罗斯的核优势。二是更加重视开发和研制超越美与前苏联在1972年达成的《反弹道导弹条约》许可的导弹防御能力及发展其他先进常规军力。三是强调在美军拥有“全面优势”的情况下,对美军进行改革,以便“将美国的这种非对称优势一直维持到将来”,并使“其他国家打消将来(与美国)进行军备竞赛的念头”。四是调整防务目标,特别重视为“慑止侵略者”,美军除了需拥有核与非核能力外,还应具备足够的能力应对潜在威胁能力的基础设施,并能够通过挫败对手的进攻计划来阻止进攻。即,美军将不再考虑威胁来自何方,而是要根据未来潜在对手可能具有的所有能力制定相应的军事、政治、经济和外交对策。按照以上战略思想,美军正在积极构筑攻防兼备、具有全面威慑能力的“新三位一体”军事力量。国际社会普遍担心,随着美国的这一战略设想逐步得到贯彻与实施,美国对外动武的能力和野心都将进一步膨胀。

### 美国外交布局与地缘战略重心转移

“9.11”

事件后,国际经济日

趋动荡,整个中东、西亚、中亚和南亚地区局势进入相当不稳定状态,为了从根本上遏制伊斯兰原教旨主义,巩固在中东地区的霸权基础和借重建塔利班后阿富汗新政权之机,扩大在欧亚大陆腹地的势力范围,并加强在国际安全领域的主导地位,美国重新调整了其外交布局与地缘战略,主要是:

(一) 采取以攻为守的新方针,重新权衡美全球地缘战略,相对降低欧洲的中心地位,暂缓向亚太地区进行军事转移,积极构建全球安全新框架,完善海外军事同盟体制。

2001年12月,在美军基本击溃了阿富汗塔利班和本·拉丹“基地”组织之后,布什政府根据新的国际形势,重新确定了美国全球地缘战略的轻重缓急。美国军方在坚持欧洲第一,仍重视增强美国在亚洲应对未来挑战实力地位的同时,大幅度提升中东和西南亚地区在美国对外安全战略中的地位,并着手完善美国在海外的军事基地和军事同盟网。首先,在欧洲,美国已推动北约首次启动了集体防御条款。2001年12月18日至19日,包括美国在内的19个北约国家的国防部长在布鲁塞尔召开会议。这次会议主要讨论了北约国家如何在反恐战争中对美国提供军事支持。美国防部长拉姆斯菲尔德在会上要求北约在全球范围内协助美国制止恐怖主义,并通过增强成员国兵力和武器装备提高在北约盟国领土范围之外的作战能力。会议同意美国以北约的名义启动北约创始条约第5条款,即,北约任何之一国受到外来攻击就等于全体盟国受到外来攻击。这意味着今后在美国的领导下,北约随时可能利用“盟国

受到攻击”为借

口,对外进行军事干预。在亚洲,美国以打击国际恐怖主义为契机,加紧构筑由其主导的安全体系,并采取了以下措施:一是积极鼓励日本修改和平宪法,向海外派兵,为美国的军事行动提供实质性的支持。美国的这一战略意图正中小泉纯一郎政府的下怀。2001年10月18日,在美军展开反塔利班军事行动后,日本国会众院正式通过了《反恐特别措施法》、《自卫队法修正案》等法律文件,为日本“积极、自主地参与国际反恐行动,事实上行使其宪法中明文禁止的集体自卫权扫清政治障碍。日本在反恐旗帜下,紧紧追随美国,放弃“专守防卫”军事方针,显然有利于美国加强其在亚太地区的政治、安全存在。二是借在东南亚开辟反恐第二战线之名,迅速加大在这一地区的军事、政治存在。2002年2月后,布什总统和其他美国政府高级官员在讲话中纷纷指出,美国决心将东南亚作为其反恐战争的重要战场。对印度尼西亚,在印尼总统梅加瓦蒂访美期间,布什总统向她作了许诺,将对印度尼西亚提供总额高达7亿美元的经济和军事援助。布什还保证,美国将很快同印度尼西亚签署恢复军事合作的协议,并结束对“非杀伤性”的武器限制。对菲律宾,美国也提出了一揽子军事援助计划。美国国会拟将2002年度对菲律宾援助数额增加10倍。美国将增加派往菲律宾的军事顾问和特种部队的人数。菲律宾已同意让美国军用飞机飞越其领空,并使用过去美军在克拉克空军基地和苏比克湾海军基地的设施。美菲军方商定于2002年4月22日至5月6日,举行大型联合军事演习。美

国扩大派驻在环太平洋沿岸地区的军事存在,不仅仅是为了进行反恐战争,其真正的战略意图是,打着反恐的旗号,与东南亚国家重新建立军事联盟,增强对南中国海区域的军事控制。三是延伸美军在中亚、西亚、南亚的战略触角。主要是谋求军事上在欧亚大陆结合部地带“打入楔子”,寻找新的战略支点,以激活美前总统国家安全事务助理布热津斯基提出的所谓欧亚战略“大棋盘”。美国抓住“9·11”事件提供的难得的战略机遇,通过向乌兹别克斯坦和塔吉克斯坦等中亚国家提供经济和军事援助,使前苏联在中亚的军事基地相继成为美国的战争桥头堡。从而改变了中亚地区的地缘政治面貌和军事力量平衡,使天平向有利于美国一方倾斜。

(二)把应对伊斯兰极端主义意识形态挑战,作为未来一段时期美国对外安全政策的核心。

2002年1月19日,美国总统布什在国情咨文中提出所谓“邪恶轴心”论。他称伊拉克、伊朗和朝鲜与国际恐怖主义共同构成了一个“邪恶的轴心”,并指责这三个国家积极研制、发展大规模杀伤性武器,威胁全世界和平与稳定,因而应作为美国和国际社会下一步进行反恐战争的主要打击对象。美国抛出“邪恶轴心”论主要想达到以下战略目的:(1)为增加国防预算和日后更多地使用美国军事力量来增进美在全球各地的经济、政治利益寻求国内民意的支持;(2)恫吓伊拉克和伊朗,不得庇护“基地”领袖拉丹和塔利班领导人奥马尔及其紧密追随者,并为调兵遣将,加强针对伊拉克的军事准备活动争取世界舆论的支持;(3)杀鸡儆猴,吓阻苏丹、古巴、利比亚、叙利亚等国不得窝藏恐怖分子。特别是,伊拉克作为美国的夙敌一已成为美将采取军事打击行动的主要对象之一。美国一方面在外交上积极建立反伊拉克军事、政治联盟;另一方面加大空袭伊拉克的力度,并加速对伊拉克动武的军事部署。

(3)为建立和巩固反恐国际联盟,重视发挥欧盟、俄罗斯和中国等大国在反恐战争中的作用。

“9·11”事件后,布什政府从进行反对国家恐怖主义战争的实际需要出发,谋求通过加强与其他大国之间的协调与合作,建立打击国际恐怖主义的联合阵线。

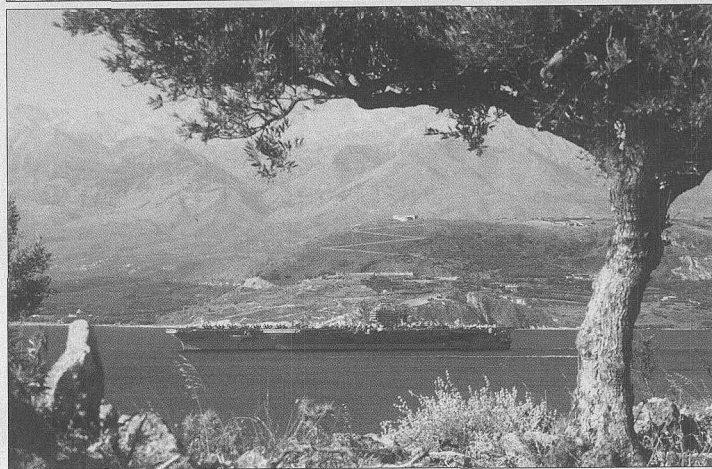
首先,为取得欧盟在政治、经济和军事的全力支持,布什政府努力与欧盟诸国加强政策协调与磋商。“9·11”事件后,美

国邀请英、法、德、意等主要欧盟国家首脑或外长访美,9月13日,北约各国同意启动第5条共同防御条款,宣布9月11日对美国的恐怖袭击是对整个北约联盟的袭击。经美国请求,北约国家分别派出一定数量的海空军和特种部队参加美军对阿富汗塔利班的军事打击行动。

其次,在对俄罗斯和中国关系上,布什政府政策调整的幅度更大。为了拉拢俄罗斯支持美国进行反恐战争,美国对车臣问题立场出现明显变化,布什和鲍威尔都公开表示,支持普京总统提出的与车臣对话建议,要求车臣“无条件切断同国际恐怖主义的联系”。对中国,美一方面积极加强与中国在反恐问题上的合作,同时强调:中国不是美国的敌人;美愿致力于与中国发展建设性合作关系。

第三,重新重视发挥联合国的作用,寻求利用联合国等多边国际机制为美国进行的反恐战争服务。“9·11”事件后,美国一改以往轻视联合国的作法,并在联合国安理会和大会分别通过第1368号和1373号决议,谴责对美国的恐怖袭击,呼吁国际社会采取一切必要措施打击恐怖活动后,决定重新“亲近”联合国。2001年9月14日,美国会迅速通过了美常驻联合国代表的任命,并决定缴纳近6亿美元的联合国会费。被提名担任美驻联合国大使的内格罗蓬特在参议院听证会上指出,联合国对维护和增进美国国家利益刻意起到至关重要的作用,美国必须通过联合国来“共同应对面临的恐怖主义威胁”。

第四,在中东,竭力安抚和拉拢阿拉伯伊斯兰国家,防止打击恐怖主义演变为美国与伊斯兰世界的对抗。“9·11”事件后,为避免进行反恐战争,引发美与伊斯



兰文明的冲突,防止阿拉伯国家的反美民族主义情绪进一步高涨,布什政府加大了对中东地区的战略关注。布什政府还适当改变以往在阿以冲突中,美国一味偏袒以色列的做法。布什政府公开声明支持巴勒斯坦建国。美国国务院发言人称“只要以色列生存权利得到尊重,美国的中东和平就始终包含建立巴勒斯坦国的构想”。

今后一段时期,美国军方在外交安全决策中的地位与作用趋于上升。在此基础上,美军对外将更强调,最好的防御就是进攻,从而使美国对外政策具有更大的冒险性和侵略性。布什政府已列出了美国可能施以先发制人打击的国家名单。6月1日,布什总统在美国西点军校发表演讲中,进一步阐述了“以先发制人”为基本特征的新战略原则。他声称,美国在反对国际恐怖主义威胁中决意采取先发制人的做法。布什政府如将这种新对外政策和军事理论付诸实施,必将对整个现代国际法体系以及对联合国在未来解决国际和平与安全问题中的作用产生严重的影响,动摇、威胁以国家主权为基础的整个国际秩序,并加剧有关地区局势紧张与动荡。■