

从9.11遭受袭击到10月7日美英对阿富汗用兵,这四周时间是美国备战阶段,也是美国处理此次危机的第一个阶段。在战争机器隆隆开动起来的同时,美国政府从法律、政治、经济、外交等各个方面拉开了防止和打击恐怖主义的大幕,而军事打击只是这场全方位立体作战行动的一条战线。

如果说“珍珠港事件”后美国的危机处理,考验了美国在一场世界性的反法西斯战争中发挥作用的能力,那么,从此次美国的危机反应中,人们是否能够看到美国的战略动向和战略素质呢?

——编者手记

从大战略角度看美国的危机处理

——从9.11到进攻阿富汗

国家根本目标的确定、目标与手段之间的平衡、不同类手段互相间的平衡,是大战略的几个关键因素。将其政策行为与这些理论性原则进行对照,是从战略行为方式角度判断美国政府动向的一个根本途径。本文试图评析美国政府的危机反应能力。

□时殷弘

从我们看到的美国备战过程和战争开始以来的事态,完全可以说,布什政府已经形成了一套大战略,并且大致据此来部署整个反恐怖主义战争。

所谓大战略,就是国家在最高层次上的战略,就是国家政府自觉地本着全局观念、开发、动员、协调、使用和指导国家的所有军事、政治、经济、技术、外交、思想文化和精神等类资源,争取实现国家的根本目标。

因此,现在是可以从大战略的角度观察美国政府此次危机处理方式的时候了。

国家根本目标,是大战略的最直接、也最重要的决定因素。根本目标必须合理、明确、集中。

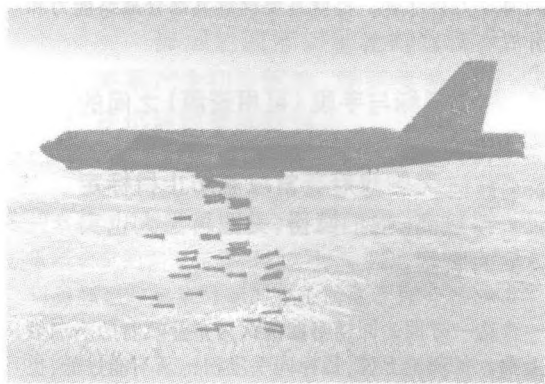
美国新的根本目标是打击恐怖主义势力,预防对美国及其公民的较大规模的恐怖袭击。

打击恐怖主义势力,预防对美国及其公民的较大规模的恐怖袭击,并且力争杜绝其可能性——这就是9.11强加给美国的新的国家目标,它非常紧迫、非常

明确、相当集中,而且非常罕见地一下子就得到了举国上下的普遍确认。

从美国政府领导人的一些言论和军事打击的具体情况——用军事手段肃清哪怕只是在阿富汗的恐怖主义者。力图那样去做,必定引起全盘战略混乱和外交灾难。除了试图捉拿或消灭本·拉登及其主要助手外,美国在阿富汗的主要战争目的(至少到现在为止),只是粉碎在阿富汗的恐怖主义组织对美国发动较大规模恐怖袭击的能力。甚至捉拿或消灭本·拉登及其主要助手,在相当大程度上也是为此。打击塔利班,主要是因为塔利班是这一能力的必不可少的庇护者。美国领导人在9.11后,曾不止一次地公开示意消灭塔利班政权,但随着军事打击的临近,此一目的在公开声明中逐渐含糊和淡化。到布什在宣布开始军事打击的电视讲话中,他仅以“削弱塔利班的军事势力”来直接和明确地表述关于塔利班的那部分战争目的。

还有,美国没有像不少人预计、国防部长拉姆斯菲尔德曾明确示意的那样,在发动对阿富汗的打击的同时或稍后,也对伊拉克甚或其他国家动武。布什在反恐



“持久自由”行动拉幕,美英联合开打阿富汗。

战争中最亲密的国际盟友、英国首相布莱尔,10月10日也说:“我们的军事行动集中在阿富汗。我们绝不对其任何其他任何国家采取任何军事行动。”所有这些,除了若干具体的军事、外交原因外,可以认为都是一种大战略意识支配的结果:根本目标(特别在其追求过程的每个阶段上)必须集中和有限。美国领导人的许多言论表明,他们对在阿富汗作战的实际困难、对美国可用的军事能力的局限性、对军事打击所涉及的外交麻烦和地缘政治陷阱、对战后安排的复杂性和可能代价,都有比较清醒的估计,更不用说他们对实现总的根本目标——力争持久地杜绝恐怖主义对美国进行恐怖袭击的可能性——所需努力之长期、多样和艰难,有着他们一再表明的较深切认识。布什本人及其主要幕僚反复强调:“反恐怖主义战争”是一场需要多年努力的特殊的战争,美国公众不应当期望可以速战速胜,也不应当期望像在传统的战争中那样,可以在哪一天斩钉截铁地宣告彻底打赢了这场战争。

**先、最重要的目标,但原有的基本对
“反恐怖主义战争”是目前美国最优
项重要政策目标的轻重缓急次序。
国家大战略还要求确定国家多**

如果说,新的根本目标是由9.11空前规模的恐怖袭击所“强加”的,那么,新的轻重缓急次序的迅速确立,则在相当程度上有赖于决策者的大战略意识或“战略实用主义”,有赖于比较高效的决策体制和执行体制。正如《国际先驱论坛报》一篇文章所指出:“从车臣问题到中国问题,支配的是新的轻重缓急次序”,在这个意义上“美国对外政策突然转轨”。

对俄罗斯,主要为报答和维持普京对美国打击恐怖主义的积极支持,一向指责俄罗斯武力镇压车臣分裂和恐怖主义势力的美国改换腔调。布什在9月26日

公开表示:“车臣有恐怖主义分子——同‘基地’组织相联系的阿拉伯恐怖主义分子,我认为他们应当被绳之以法。”

对中东,人们公认,在9.11之后,布什政府在幕后对以巴双方(也许主要是对以色列)施加压力,美国中东政策出现了调整动向。

同样,布什政府向伊朗、叙利亚乃至苏丹做出笼络姿态,取消对印度和巴基斯坦的制裁,缴纳久久拖欠的联合国会费,谋求同它所称的“战略竞争对手”中国进行反恐主义合作。

《华盛顿邮报》记者如此概括从美国政府官员和政策分析专家得到的信息:“美国对外政策的差不多每个方面都正在依据一种新的观点被看待,与此同时,华盛顿追求朋友,设法缓解冲突,以便不必同时在过多的军事和外交战线上作战。”据此,从北约进一步东扩、退出反导条约,到反恐盟友国内人权状况等多种问题上,布什政府也会做出温和、妥协、低调处理或者往后拖宕的政策调整。

当然,同样需要强调,这里谈论的变化从本质上说,只是美国的基本利益规定和基本对外政策取向的轻重缓急次序的变化,而不是它们的根本改变。美国国务院的一名官员称,虽然美国已将“反恐怖主义战争”定为最优先、最重要的国家事务,但这不会取消布什政府原有的基本对外政策事项和取向,“美利坚合众国能够同时做许多事情,我们能够操作整套的对外政策。”这话完全没有夸大美国的对外政策意图,也没有过分夸大美国的对外政策能力。最引人注目的是,国务卿鲍威尔10月5日对新闻界说,美国政府完全不会因为中国参与国际反恐主义合作而改变美国关于台湾问题的政策,包括对台军售,台湾依旧可以多少依靠美国来维持其“安全感”。此外,五角大楼最近面世的《四年防务评估》报告,虽然在9.11灾变的冲击下,将美国的战略重点内移至针对突然袭击的本土防务,但仍声明美国要继续像近一段时期里那样,增强在东亚和西太平

洋的海空力量部署,也就是要继续其部分战略能力和部分战略关注的东移。

目标与手段(可用资源)之间的平衡,是大战略的另一个关键。

美国政府非常注意防止目标定得过高。他们懂得,美国再强大也实力有限。

在这一方面,同样不能不认为布什政府的表现堪称上乘。从理论上说,目标同手段相比既不能过低,也不能过高,目标过低可能会丧失重大利益机会,甚至使本国不可或缺的根本利益得不到足够的维护,目标过高则会由于力所不及而遭到失败。美国的一个重大教训是政府和社会过去在预防和打击恐怖主义方面所定的国家目标过低。这一次终于以惨重代价换来了决心,换来了对所有各类国家资源的动员和使用,换来了一个绝非过低的国家目标,即用今后多年的优先努力,争取杜绝绝对美国及其公民的较大规模恐怖主义袭击的可能性。

从美国和国际的所有情况综合判断,这样的—个目标应当说有很大可能实现。从大战略的角度看,美国政府战略思维的最重要特征之一,就是从一开始便确定打击恐怖主义依赖政治、军事、外交、财政、金融、司法、情报、秘密行动等所有各类国家资源的经久的综合开发、动员、协调和使用,军事只是其中—种手段,甚至不一定是—最重要的手段。不仅如此,美国领导人同样从一开始就向公众反复宣讲这个道理,以获得贯彻其大战略的—个必要条件——公众支持。

至少迄今为止,美国政府非常注意防止目标定得过高。这里的目标,主要是指反恐的根本目标在其追求过程的每个阶段上的目标。不仅如此,无论美国决策者心底里的情绪和信念如何,他们非常注意反复申说“反恐怖主义战争”绝非针对穆斯林世界和伊斯兰教,而是针对(用布什的话说)“根本就不是伊斯兰教徒、只是打着伊斯兰教的幌子在从事谋杀活动”的恐怖主义分子。布什及其主要幕僚甚至在—系列公开演讲或谈话中,避而不用“伊斯兰原教旨主义”这一术语。当然,也有流露出他们某种心迹的时候,如布什曾公开使用“(十字军)征伐”—词,对阿富汗的军事行动代号曾定为有相近意味的“无限正义”,然而这些很快就被收回或纠正。他们的战略实用主义意识告诉他们,美国即使强大也实力有限,就性质特殊的反恐怖主义战争而言尤其如此。他们懂得“美国不仅需要它通常的北约朋友中间的军事盟国,也需要来自阿富汗和其他恐怖主义栖身之地周围的伊斯兰各国的支持”,甚至也意识到必须依靠当地社会力量来进行这种战争。为尽可能争取



遭袭击后浓烟滚滚的世贸大楼。

伊斯兰国家的支持或默许而进行颇为艰巨的外交努力,是军事打击行动比多数人的预料都来得迟的最重要原因之一,而防止某些支持美国的伊斯兰国家政府(特别是巴基斯坦)被国内激怒了的伊斯兰原教旨主义群众严重动摇或推翻,又是军事打击行动迄今为止相当有限的头等缘由。

前布什政府主要采纳的是国务院的观点。而国务院力主外交与军事的平衡和协调。五角大楼代表的是一种单纯军事观点,又一个关键。政治必须统帅军事。不同类手段互相间的平衡,是大战略的

求得不同手段之间的恰当比例,或者说为实现它们之间的协调而对它们各自打上合适的折扣,至少与安排不同目标之间合理的轻重缓急次序一起,同属大战略的难题。一般而言,在备战和战争期间,这方面特别重要的是经济、政治和外交三类手段分别同军事手段之间的平衡,而最容易犯、也最容易产生灾难性后果的错误是单纯军事观点。政治必须统帅军事。

就9.11以来美国的战略决策而言,最困难的问题在于两项绝对必要之间的抵触:一是大规模军事打击的绝对必要,二是取得国际反恐怖主义合作并维持美国传统的国际利益的绝对必要。这两者之间的抵触,更简洁地说就是军事与外交之间的抵触。

种种迹象显示,从9.11到美英发动军事打击的近一个月里,美国政府决策过程中的主要危险在于军事考虑压倒外交/政治考虑,而这危险多半来自五角大

楼正副头目——拉姆斯菲尔德和沃尔福威茨。最引人注目的是拉姆斯菲尔德9月23日所作的电视谈话。他强调,美国正在全世界部署武力,以便进行一场将不仅仅涉及阿富汗的反恐怖主义战争。他同时还强调本·拉登的网络必定得到一些国家的帮助,示意只要布什下令,美军就将打击这些国家。他甚至表示美国不排除考虑对恐怖主义势力使用核武器。至于沃尔福威茨,虽然其言行不如拉姆斯菲尔德显眼,但据美国各大媒体透露,却是反恐战争中单纯军事观点的最积极提倡者,或是拉姆斯菲尔德的主要话筒。

如果按这种观点去做,势必会削弱美国与其北约盟国的团结,会使美国同许多伊斯兰国家及其人民处于严重对立状态,也会导致某些伊斯兰国家内部发生大动乱,以致严重动摇或推翻那里的亲美政府,这样实际上也就无法真正有效地达到军事目的本身,更无法使美国促成构建一个全球反恐怖主义体制。

主张外交与军事之间较为平衡和协调的大战略立场的头号人物,目前所知是鲍威尔。这位自9.11以来被美国几家大报称为“耐心”、“冷静”、“深思熟虑”的国务卿、同五角大楼的争执一定相当激烈,以致他在9月下旬对报界说沃尔福威茨“只能代表他自己讲话”,副国务卿阿米塔奇也公开说沃尔福威茨的观点不对头。到目前为止,布什主要采纳的是鲍威尔所代表的意见。

美国的政策调整已对国际关系产生初步影响。国际关系正在迅速地局部重组。

如前所述,对于9.11以后美国的政策趋向和大战略最具决定性意义的事态,是美国已有了经过迅速重新确定的国家首要目标。与此相应,它的诸项基本利益规定和政策目标的轻重缓急次序也已作了至少是原则上的调整。这一根本情况,连同布什政府近一个月来在外交上的积极主动和成功(这同它在军事上的相对耐心和慎重密切相关),业已导致许多国家急切地去重新认识国际政治总体形势,力求及时判断本国在其中面临的机会和压力,并且不失时机地采取相应的政策行动。也就是说,美国政策的调整已在一定程度上对国际关系产生了影响。在一些重要国家中间,可以说实际已经出现了一种调整大战略的“竞争”,它们从各自利益出发的新表态、新政策和新行动出台之快,在典型的和平时期里是很难见到的。也许可以说,“顺应时世”和“事在人为”特别成了俄罗斯、英国、中亚诸国、日本、土耳其、印度、甚至还有大半出于被迫的巴基斯坦近日国策的特征。正如历史上一些重要的国际战争开始时那样,国际关系的局部重组正在以平时少见的速率和广泛程度展开。▲

无法摆脱冷战思维

我的另一种看法

□ 牛 军

第一个反应是向海外布署军力,一时人们无法搞清要向多少国家开战;

战线有多长,战场在哪里,各项利益目标的轻重缓急安排,尚不清晰;

应付完当前的局面后,反恐优先将会受到挤压。

9.11事件确实促进了美国战略的调整。这一调整虽然巨大,却还存在着某种不稳定性。因为美国政府是在不情愿的状态下被拖入这样一场战争的。很多人的脑子还停留在冷战时期的思维方式上。

按照布什的说法,9.11是对美国自由民主的生活方式的挑战,并利用了美国自由民主的生活方式。在美国历史上,曾有两次在进行战略大调整时使用过这样的说法。第一次是第二次世界大战时,认定法西斯主义是针对美国的生活方式、针对美国的价值的挑战;第二次是在冷战动员的时候。看美国的政策,只要看到出现这样的定义,它的战略差不多就清晰可见了。因为谁要是威胁到美国的生活方式,谁一定是美国的首要敌人。

这一事件确实促进了美国战略的调整。但是战略转变虽然巨大,却还存在着某种不稳定性。我们用美国历史上两次战略转变,来与这次转变做一对照。