

是因为它确认本·拉登是最大的、也是最直接的威胁,而且我认为美国提出的证据是具有说服力的,如果不打便无法安抚国内民众的情绪。但是打完阿富汗以后下一步怎么办,是否还要把打击对象扩展到别的一些国家,即使“耐心冷静”、“深思熟虑”的鲍威尔也从来没有松口说别的国家不能打。美国把打击目标限制在阿富汗及本·拉登,它最坚定的盟友布莱尔也表示绝不对他国采取军事行动,这可能表明,美国要想保持一种伸缩余地,可以让盟国出来,或者是被认为具有代表性的盟国出来安抚其他阿拉伯国家,但美国本身不做任何承诺。所以我认为,这个战线到底有多长很难说。

第二,美国的主要战场在国内还是在海外,是到海外打恐怖,还是在国防恐怖。恐怕美国现在是在两线作战,这是美国从来没有经历过的,海外大量用兵,国内受到安全威胁。欧洲空军到美国去帮助保卫领土,这是非常严重的事态。美国国防部最近制定的防务评估报告把保证国内的安全放在首位,但它的政策能不能反映这种需要,还需要时间的检验。

第三,是各项利益和目标轻重缓急的安排。我认为现在轻重缓急已基本确定,但是也有不清晰的地方,这也与安全战略转变不彻底有关。一,在新的安全报告中仍然保留了9.11之前的那种地缘战略意义上的

军事安排,如增加东南亚军事部署,其实这并不是反恐之需,而仍然是以对付地区大国崛起为背景。二,布什最近讲道,北约东扩是美国的一个战略决定,在明年布达佩斯会议上将做出历史性的决策。三,布什又讲,1972年反导条约一定要废除。事实上应该看到,这次国防预算中,实际上挤压了建立反导系统的资金。但政府还是坚持。所谓受到挤压就是为了保证国防预算中的60亿美元反恐支出能够到位,挤占的就是这个反导系统,这些是在军费预算增加100亿的情况下挤占的,但布什坚持建立反导体系,而且并没有考虑俄罗斯的感受,这也反映了美国单边主义的一种惯性,它已经形成了一种定性思维模式。从上述几个方面来看,如果对阿富汗战争进行顺利,恐怖主义威胁受到遏制后,反恐优先的重要性有可能被挤压,目前的部署是为了应付当前的局面,而这个局面又不是这届政府长期准备的战略。

对于美国当前的战略可概括为:首先,恐怖主义是美国首要威胁,美国要尽其最大能力进行反恐斗争;但基于历史的经验,同时也要防止某个大国借反恐而坐大,这也是第二次世界大战给美国最大的教训,就是在打完反法西斯战争以后,出现了一个苏联。这是美国安全战略的完整概述,应该说这个战略在逐步显现其全貌。▲

# 看布什政府如何全面应付危机

□袁 征

与最初的反应相比,美国的军事反击远比人们预计的要慢、规模也小。但是,全面的反恐行动迅速展开。

历经26天的多方备战,“持久自由”行动终于开始。人们对此并不感到惊讶,反而有不少人对于美国行动迟缓而感到困惑。其中的缘由何在?布什政府是如何应对突如其来的危机局面的呢?

## 深思熟虑,单靠军事打击不能解决问题

布什政府之所以迟迟没有发起反击,一个极为重要的原因是其意识到这场战争的复杂性。联邦调查局的调查发现,直接参与9.11恐怖袭击的19名恐怖分子来自多个不同的恐怖组织,活动在不同的国家里。这些国家中,有些还是同美国关系良好的阿拉伯国家,因

而必须挑选出打击的靶子。不仅如此,这些恐怖组织组织严密,已经形成了一套独特的网络,外人很难获取准确的情报。一些恐怖分子还藏匿于美国境内,

美国极易再次遭到他们的袭击。这就使得布什政府在处理的时候非常棘手。

由于塔利班政权拒绝交出拉登,这使得美阿战争的爆发不可避免。但是,在阿富汗要通过军事打击来达到预期的目标并不容易。况且,即使美国消灭了拉登为首的恐怖组织,也难以完全铲除恐怖主义行动。恐怖主义组织的网络遍及世界各地,也渗透到美国社会内部,短时间内难以消灭。因而,这是一场非常规的特殊战争,其战场和战线具有非常强的隐蔽性。美国要彻底打赢这场战争,难度是可以想象的。

面对如此复杂的局面,布什政府不能不谨慎行事,

努力寻找出最佳方案。正是考虑到问题的复杂性,所以布什政府认为单靠军事打击是不能解决问题的,美国需要的是“一场必须在许多战线同时进行的战役”。在此认识的基础上,布什政府采取了外交斡旋、执法调查、情报收集、截断恐怖分子活动经费和军事打击等一系列措施,全力打击恐怖主义活动。

### 稳定民心,攘外先安内

9.11发生后,美国国内人人自危。布什政府首先必须采取的措施是努力稳定美国国内的局势。加强安全防护,增强民众对于政府的信心,全力扭转举国上下人心惶惶的局面。布什发表讲话,承诺将采取一切必要的措施保护美国民众的安全。他在视察被袭的纽约后,立即同国会领导人会面,商讨联邦政府拨款实施救援的事宜(依据宪法,拨款权在于美国国会)。在布什政府的要求下,国会紧急拨款400亿美元,以应对9.11后的局势。9月21日,布什总统发放了第一笔51亿美元的紧急支出,以用于救援工作和安全保障。

为了恢复人们乘坐飞机旅行的信心,布什着手强化飞行安全措施。联邦政府拨款5亿美元,加强机舱内特别是驾驶舱的防范措施。同国会进行磋商,加强机场的安全检查工作,调集国民卫队参与全美各个机场的安全保卫工作。此外,他还授权在必要的时候,动用战斗机击落一旦被劫持而对美国重要目标构成威胁的民航客机。鉴于美国航空业在这次事件中遭受重创,布什推动国会通过法案,对航空公司提供资助。

此外,为了协调各个部门反恐怖主义的行动,加强美国本土的安全保卫工作,布什设立了“国土安全办公室”,由原宾夕法尼亚州州长汤姆·里奇出任办公室主任,直接向总统汇报情况。10月9日,迪克·克拉克出任总统计算机安全特别顾问,韦恩·唐宁出任全美反击恐怖主义主管。

针对9.11后美国国内对于伊斯兰教徒的恐惧和敌视态度,9月17日,布什又参加了华盛顿伊斯兰中心的集会,发表演说,指出恐怖主义活动是同伊斯兰教教义格格不入的,要求美国人民尊重信奉伊斯兰教的教徒。9月26日,布什总统又在白宫会见了穆斯林社团领导人,相互交流看法。

### 师出有名,执法机构追踪和调查嫌犯

布什命令情报机关和执法机构全力以赴,动用所有的资源来找出凶嫌并绳之以法。联邦调查局展开了大规模的调查取证工作,积极搜集线索,试图发现恐怖分子的蛛丝马迹。美国司法部高额悬赏,鼓励知情人提供线索。根据白宫提供的统计数据,联邦调查局共审问了超过600名可能涉及9.11恐怖袭击事件的人员;联邦调查局等机构分析了241个被认为严重的或者可信的威胁,进行了超过540个访谈,展开了383次搜索,发布了4400多份传票,逮捕或者拘留了439名嫌疑犯;超过100个国家不断提供了情报支持,有30多个国家提供了犯罪调查的支持;在超过25个国家大约有150名嫌犯被逮捕和拘留。

司法部长阿什克罗夫特一直在敦促国会迅速采取行动,帮助行政部门阻止更大规模的恐怖犯罪活动。在布什政府的一再推动下,10月11日和12日,参众两院先后以压倒多数通过了反恐怖主义议案,扩大了联邦执法机构在反恐怖主义方面的权限。主要内容包括扩大执法机构监听相关电话、加大惩罚恐怖分子力度、严惩窝藏恐怖分子等。多年来,执法机构一直在寻求国会通过这样的条款,但国会内部存在分歧,最终都以违反民权为由而拒绝。此次事件和对发生新的恐怖袭击的担心推动国会迅速通过了议案。

通过不懈努力地搜集证据,布什政府断定拉登是主要凶嫌。这一步十分重要,为接下来建立反恐怖主义战线、获取相关国家的支持提供了必要的证据。也只有这样,美国对阿富汗实施军事打击才能

师出有名,赢得国内外舆论的支持。

### 内外下手,截断恐怖分子活动的经费来源

在调查中发现,恐怖组织通过不同途径获取的资金被用来从事恐怖主义活动。布什政府确认:应当在多条战线上合力围剿恐怖分子,除了军事打击外,卡断恐怖分子的活动经费来源应是这场运动的一个不可或缺的组成部分(参见本期庞中英文章)。



拉登发表电视讲话,称美国将永无宁日。



美海军F/A-18C“大黄蜂”战斗机从“卡尔·文森”号航母起飞。

## 多边外交,争取国际社会的支持

9.11后,布什同俄、中、日、意、沙特、埃及、西班牙和墨西哥等多国领导人进行了电话沟通。此外,还先后同法国、印尼、英国、约旦、加拿大、日本、墨西哥等国领导人会晤,商讨打击恐怖主义。为争取国际社会在道义上的支持,美国还向主要国家提供了拉登策划恐怖袭击事件的证据。

当年,海湾战争的导火索是伊拉克侵略科威特,也就是说一个穆斯林国家侵占另外一个穆斯林国家。而此次是美国对于阿富汗这样一个穆斯林国家进行军事打击。因而,尽力获取穆斯林世界的舆论理解和支持,对于美国来说尤为重要,这既可以强化战争的合法性,也可以缓解穆斯林的对立情绪,竭力避免引发大规模的恐怖袭击行动。为了赢得阿拉伯世界的配合与支持,美国适度调整了巴以政策,布什首次明确表示,在保障以色列生存权的前提下,将支持建立一个巴勒斯坦国的设想。此外,美国还解除了对巴基斯坦和印度的制裁,争取两个国家对于美国打击塔利班政权的支持。

美国的外交努力没有白费,基本上达到了目的。北约盟国首次引用了相互防御的第五条款,宣布对于美国的袭击等同于对北约19个国家的袭击。在美英对阿富汗进行军事打击后,北约首次派出预警飞机巡视美国领空,协助防空。此外,加拿大、澳大利亚、德国和法国都表示愿意派遣军队参加行动。乌兹别克斯坦、巴基斯坦等国则支持美国所采取的行动,沙特和阿联酋也同塔利班政权断交。最终有40个国家给予了美国空中过境权或者飞机着陆权。包括北约、东盟、伊斯兰会议组织和美洲国家组织在内的46个国际组织都发表了支持美国反恐怖主义行动的宣言。

9月28日,在美国的要求下,联合国也通过具有约束力的决议,要求所有成员国追踪恐怖分子及其支持者,截断恐怖分子的活动经费来源。包括中国在内的六个阿富汗邻国都在联合国大会上表示将致力于打击恐怖主义活动。恐怖事件的发生使得布什政府认识到联合国所能发挥的特殊作用,美国补缴了一笔拖欠联合国的会费。

应该说,9.11事件的冲击迫使布什政府对我行我素的政策有所收敛,重新审视美国所面对的安全环境。有人甚至说,恐怖袭击事件已经使得布什政府的单边主义外交政策寿终正寝。

## 调兵遣将,为实施军事打击做准备

与外交斡旋相对应,美国不断调兵遣将,为展开军事打击做好准备。

与1991年的海湾战争相比,此次美国军力的集结少了许多。当年,美国调集了大约50万军队到中东

地区,可谓大军压境,其目的是对伊拉克施加压力,试图迫使其主动退出科威特,从而避免战争。而阿富汗是内陆山地国家,地形复杂,不适宜大规模军队作战。前苏联在阿富汗的教训历历在目,况且美国自身也有过越南战争的教训。因此,从一开始,布什政府就决定不大规模动用地面部队,而是在控制制空权后,使用突击队完成任务。

根据美国宪法,总统是美国军队的最高统帅,但与此同时,宪法规定只有美国国会才拥有宣战权。长久以来,国会和总统围绕这一问题争执不下。在经历了越南战争惨痛的教训后,1973年,美国国会通过了《战争权力法案》,规定总统在进行战争行动之前要尽可能同国会协商,并在采取行动48小时之内向国会报告;在国会没有授权的情况下,总统最多可以动用军队参与敌对或战争行动90天。在1991年美国展开“沙漠风暴”行动之前,民主党人极力反对动武,要求让经济制裁和禁运发挥效力,以至于当时的老布什不得不做出许多外交姿态,甚至推动联合国通过决议来对国会施加影响,最终国会才同意对伊拉克使用武力。而此次,在美国本土遭受重创、民众情绪高涨的情况下,9月18日,国会两院通过的共同决议案经布什总统签署生效,授权总统在必要时动用武力,等于为开战亮起了绿灯。9月20日,布什在国会发表演说,明确指出拉登领导的“基地”组织是9.11恐怖袭击事件的策划者。

在实施军事打击之前,美国已采取多种手段对付塔利班政权。首先是试图断绝塔利班和拉登的财政来源,冻结了拉登及其组织的有关资产。其次,在政治上,美国与反塔北方联盟进行接触,向其提供军事情报和财政支持,还同流亡在意大利的阿富汗前国王进行沟通,力促其出面组建新的联合政府。此外,美国还试图同阿富汗南部的部落武装联络,争取他们的支持。第三,在外交上进一步孤立塔利班政权。第四,宣布向阿富汗人民提供3.2亿美元援助。

实际上,紧接着恐怖袭击事件后,布什政府就已着手制订军事打击的计划。美国军方通过间谍卫星、侦察飞机和突击队等方式来搜集相关的军事情报,选择和确定打击目标。而且还根据形势的发展,调整军事打击的计划。

最初,美国的打击目标定位在打击本·拉登及其“基地”组织为主,而无意推翻塔利班政权,但是,布什政府很快意识到实现这一目标的困难,所以转而定位在打击塔里班军事目标为主,推翻塔利班政权,建立一个全新的政权,进而彻底清除拉登在阿富汗的恐怖势力。10月2日,布什班子正式敲定即将展开对阿富汗的军事打击行动。10月7日,布什表示,将进行一场“持续不断的、全面的和无情的反恐怖主义运动”,正式宣布对阿富汗进行军事打击。▲