

上海市美国问题研究所
美国问题研究丛书

美国反恐怖战略调整 及其对中国的影响

THE ADJUSTMENT OF AMERICAN ANTI TERROR
STRATEGY AND ITS IMPACT ON CHINA

张家栋◎主编

时事出版社

美国反恐怖战略调整 及其对中国的影响

THE ADJUSTMENT OF AMERICAN ANTI TERROR
STRATEGY AND ITS IMPACT ON CHINA

张家栋◎主编



时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国反恐怖战略调整及其对中国的影响/张家栋主编. —北京:
时事出版社, 2013. 6

ISBN 978-7-80232-591-3

I. ①美… II. ①张… III. ①美国—反恐怖活动—影响—
中国—学术会议—文集 IV. ①D771. 288-53②D669. 8-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 110558 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区巨山村 375 号

邮 编: 100093

发行热线: (010) 82546061 82546062

读者服务部: (010) 61157595

传 真: (010) 82546050

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 20.5 字数: 263 千字

2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月第 1 次印刷

定价: 52.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

《美国问题研究丛书》编委会名单

主 编：吴心伯（上海市美国问题研究所、
复旦大学美国研究中心）

执行主编：胡 华（上海市美国问题研究所）

编委会成员（按姓氏笔画排列）：

吴心伯（复旦大学美国研究中心）

陈东晓（上海市国际问题研究院）

时殷弘（中国人民大学国际关系学院）

胡 华（上海市美国问题研究所）

倪 峰（中国社会科学院美国研究所）

袁 鹏（中国现代国际关系研究院）

黄仁伟（上海市社会科学院）

《美国问题研究丛书》总序

上海市美国问题研究所成立于2009年11月22日，系上海市政府全额财政拨款的事业单位，其立所宗旨为加强美国问题及中美关系的研究、促进中美人员交流和两国间的相互理解。该所同时以打造中国有特色的美国研究机构为目标，并为中国中央和地方政府决策提供咨询服务。

自成立以来，本所全体人员便以发展繁荣国内美国研究、加强中美交流为己任，举办各种类型的会议，发布年度研究课题，编写《美国动态》，编写“上海与美国”系列文集，出版《上海影像——见证中美关系发展百年史》画册等，而打造一套《美国问题研究丛书》则是本所矢志不渝的学术追求。我们希望通过这样一套丛书，反映国内学界对于美国问题的最新思考和深度总结。通过作者自主申报和所学术委员会推荐等方式，我们围绕美国问题研究和中美关系这两大领域，精心挑选了一批具有较高研究质量和重要政策意义的作品并将其纳入丛书系列。本套丛书主要以学术专著的形式呈现，但也适当考虑具有一定学术价值的编著、论文集和译作。从研究内容看，本套丛书主要涉及经济、安全、社会和政治等议题，同时也希望能够选取一些新兴议题的研究成果。本套丛书特别重视国内青年学者的优秀作品，鼓励年轻人在美国问题和中美关系研究等领域进行开拓和创新。

进入新世纪以来，新的国际热点问题不断涌现，同时中国的

崛起也使得中国的利益全球化，这些发展拓展了中国国际问题研究者的研究视野，拓宽了国际问题研究的领域。在此背景下，国内美国研究或者美国问题研究相比以前，存在着一定程度的退潮。表面上看，就国别研究而论，美国仍然是国内国际关系学界的研究重心，但深入分析则不难发现，真正关于美国研究的专著以及其他有分量和影响力的作品越来越少。在某种程度上，这折射了美国在世界上地位与影响力的下降，也反映了中国学者对中国自身更多的关注，毕竟中国的迅猛发展给我们的学术研究带来了更多新鲜和富有挑战性的话题。

但是，不管学界的注意力如何变化，对美国进行深度研究远没有过时。在未来很长一段时间内，美国仍将是世界上综合实力最强的国家，它在 21 世纪的走向值得全世界的密切关注。对中国来说，美国仍将是影响中国国内政治以及中国与世界关系的最主要的外部因素。对于这样一个如此重要的国家，中国必须要对其进行坚实、深入和长期的研究：要通过研究，真正了解美国国内政治、经济、社会和文化生态，丰富我们对美国在 21 世纪的发展趋势的认识；也要通过研究，深刻把握中美关系的本质和规律，提高对两国关系发展的预见性；还要通过研究，推动中美之间增信释疑和建立战略互信。鉴于以上原因，这套《美国问题研究丛书》的出版有着特别重要的现实意义。

衷心希望通过本套丛书为国内美国学界同仁提供更多的知识交融机会，繁荣国内美国问题的研究，成为国内青年学者展现学术风采的平台。

是为序。

上海市美国问题研究所所长 吴心伯

2013 年 6 月 6 日

目 录

前言	张家栋 胡华(1)
----------	-----------

第一部分 美国国家安全战略及其调整

权力结构变化视角下的美国国家安全战略调整

——兼论美国反恐战略调整的根源	王传兴(19)
美国战略重心东移及其对中国战略环境的影响	韦宗友(38)

第二部分 美国反恐战略及其调整

试析现代世界恐怖主义浪潮掀起的国际背景	余建华 王 震(63)
国际反恐新变局与美国反恐战略调整	傅小强(83)
美国反恐战略的调整:进程、原因与影响	杜幼康(96)
美国反恐战略及其未来发展趋势	汪毓玮(112)

第三部分 美国地区反恐战略

奥巴马政府中东反恐政策述评	刘中民(147)
论奥巴马政府的反恐战略与中东政策	孙国祥(163)
美国的中亚反恐政策及其对中国的影响	杨 恕 朱永彪(188)

中亚恐怖活动新发展与反恐合作绩效评估

——以上海合作组织为例 王 震(198)

军事与市场两种政策:美国阿富汗反恐

战略评析 德全英 江淑娟(212)

美国与印度安全战略关系中的反恐合作与挑战 蔡裕明(230)

美国反恐怖战略调整与缅甸恐怖活动走势 张金平(255)

第四部分 美国反恐战略调整对中国的影响

美国反恐战略调整及其对中美关系的影响 朱新光(277)

美军撤出后的阿富汗形势及其中国的对策 张家栋(292)

前 言

张家栋 胡 华

2001年9月11日发生的超级恐怖事件，开启了一个历时近十年的全球反恐战争时代，也让人们对恐怖主义问题有了新的认识。经过国际社会的十年努力，国际恐怖主义形势已经发生了重大变化，以“基地”组织为代表的伊斯兰国际圣战运动虽然方兴未艾，但是“基地”组织本身的行为能力却被严重削弱。在反恐怖阵营一边，美国打着反恐旗号发动了阿富汗和伊拉克两场战争，并高举全球反恐战争大旗以后，发现自己不仅没有实现预定的反恐目标和国际战略目标，反而陷入到一个没有明确对象、没有清晰战略目标的无休止的冲突泥潭之中。虽然自“9·11”事件以来，美国本土再没有发生重大恐怖事件，但是反恐收益与反恐付出远远不成正比。2009年奥巴马总统上台以后，美国开始对其国家安全战略和反恐战略进行重大调整，降低了反恐怖在国家安全战略中的地位，淡化了全球反恐战争概念。随着这一调整，国际社会上曾经有过的全球反恐共识也开始消散，“一个人眼中的恐怖分子是另外一个人眼中的自由战士”开始重新成为主流反恐逻辑。在这种情况下，美国反恐战略的调整与变化，就不仅是美国一国的事务，也会对国际关系造成重大影响，也是一个影响中国国家安全和国家利益的重要因素。为解读上述问题，2012年10月22—23日，复旦大学美国研究中心、上海市美国问题研究所和上海反恐怖研究中心共同举办了“美国反恐战略调整及其对中国的影响”学术研讨

会，来自海峡两岸的 40 多名学者参与此会。与会人员就“美国安全战略及其调整”、“美国反恐战略及其调整”以及“美国反恐战略调整对中国的影响”等议题进行了广泛而深入的研讨。

一、美国国家安全战略及其调整

美国国家安全战略调整受国际权力结构变化的影响。在过去十年中，国际权力结构从实力结构、制度结构到观念结构，都发生了重大的变化。基于这些变化，奥巴马总统于 2009 年上台以后，对美国国家安全战略进行了调整。

（一）国际权力结构变迁

国际权力结构包括国际实力结构、国际制度结构和国际观念结构。实力结构决定制度结构的样式和观念结构中的主导观念，制度结构对实力结构形成制约，观念结构则体现在制度结构之中，三者呈现相互关系。

第一，国际实力结构变迁。第二次世界大战以来，国际实力结构已经出现了重大的变化。冷战时期，两极格局取代欧洲中心格局，军事实力以及军事战略是美苏两国国家安全战略及其相互间关系的主要特征。冷战结束以后，在横向上，一超多强的格局取代了两极格局；在纵向上，国际实力结构不再局限于政治军事领域，发展成一种立体的、多元的实力结构形态。在国际实力结构的变迁中，中国以及新兴国家群体的表现最为显著。在过去十多年中，中国的 GDP 从世界第五位，一路上升到世界第二位，从美国 GDP 的 $\frac{1}{6}$ 上升到近 $\frac{1}{2}$ ，在未来还有超越美国成为世界第一经济大国的趋势。在这种情况下，国际经济结构发生了变化，与此相应的国际政治结构与国际军事结构也出现了对新兴国家、对中国有利的变化。目前，

虽然美国仍然是世界第一军事大国，但是其在东亚的军事手段选择权受到了中国等国家的制约，其在东亚的盟国体系也受到中国等新兴国家的影响。一些东亚国家纷纷表现出在中美之间搞平衡外交的意愿，并已有所行动。虽然奥巴马总统上台以来，日本等与中国存在领土与海洋争端的国家出现了借美抗中的态势，但在中美之间搞平衡外交的基本趋势并没有变化。

第二，国际制度结构变迁。在国际制度结构方面，第二次世界大战后的国际制度结构基本上等同于美国主导的世界秩序，由一系列的国际组织、国际法律和国际习惯构成。冷战结束以后，国际制度结构并没有发生重大的变化，基本上是对传统制度结构的调整与改革。但是，2008年全球金融危机以后，国际金融制度体系出现了重大改革的趋势，G20新体系兴起。这一变化是否能形成对国际金融体系的革命性变化，还有待观察。但至少在东亚，中国和日本积极推动的地区经济一体化进程已经有所成效。2008年金融危机之后，中国与一系列东亚国家达成货币互换协议；2010年，中国—东盟自由贸易区正式建成，中国取代美国成为东南亚第一大贸易伙伴；2012年，中日韩三国正式启动三边自由贸易区（FTZ）谈判。中日两国共同推动的东亚共同体建设，更为东亚区域一体化提供了一个新的选择。

第三，国际观念结构变迁。在国际观念体系方面，在过去几十年中经历了重大的调整与变化。在冷战时期，主权原则、不干涉内政原则以及社会主义与资本主义阵营之间的斗争与竞争，是当时国际观念体系的主要内容。冷战结束以后，两大阵营之间的斗争与竞争状态基本结束，西方主导国际舆论也开始对主权原则、不干涉内政原则等第二次世界大战后基本观念进行挑战。其结果是：“自由世界”扩大论、历史终结论、主权过时论、人权高于主权论等开始流行，以美国为首的西方国家同伊斯兰世界之间的观念冲突、北京共识与华盛顿共识之间的竞争关系，成为国际观念结构的新内容。

（二）奥巴马总统对美国国家安全战略的调整

奥巴马总统上台以后发现：一方面，美国在中东和南亚的反恐怖战争不仅没有达成消灭恐怖组织、获得战略前沿基地等预定目标，反而破坏了美国与伊斯兰世界及其盟国的关系，消耗了美国的国力；另一方面，在东亚等地区，很多国家、包括其传统盟国日本与韩国在内，纷纷出现离美亲华或在中美之间搞平衡外交的倾向，东亚共同体建设、“东盟+3”体制等重要地区机制及其建设，更是把美国排斥在外。美国认为在这一系列变化的背后有三个原因：第一，美国国力过度消耗在南亚与中东，在东亚的政治、军事影响力相对下降；第二，美国的国力因2007年次贷危机和2008年金融危机而严重削弱，通过经济力量来吸引东亚、控制东亚的能力下降；第三，中国等新兴国家的发展或崛起，以及这些国家的相关经济、政治和军事政策，对美国的国际地位、尤其是在东亚地区的领导权构成了直接挑战。

基于以上认识，奥巴马总统对美国国家安全战略进行了调整，先后提出重返亚洲、亚太战略再平衡等战略构想，主要目标是维持在东亚的霸权地位，防止盟国的战略转向甚至是战略叛变，防止中国等国家从潜在战略挑战者转变成现实的战略挑战者。其次，美国要利用东亚日益上升的经济地位，来帮助美国解决国内经济困境。为达此目标，美国加强了与传统军事同盟之间的关系，加深与新兴大国之间的伙伴关系，拓展美国在东亚地区的贸易和投资活动，增强美国在亚太地区的军事存在，促进民主化进程和人权事业。其结果是：美国一方面强化了与日本、韩国的同盟关系，特别是军事同盟关系，同时也积极发展与印度、越南、菲律宾、印尼、泰国等国家的双边关系，以借这些国家的力量来平衡中国的战略影响。

（三）美国国家安全战略调整对中国的影响及发展趋势

美国国家安全战略的调整对中国构成了很大的压力：首先，对

中国地缘政治环境造成了不利的影响。在过去十年间，东亚地区出现了经济上靠近中国、政治安全上靠近美国的双领导体制。但是在美国调整亚太战略以后，很多国家又重新倒向美国，中国与周边国家的关系出现恶化趋势。其次，对中国的地缘经济环境造成不利影响。虽然中国已经是世界第二经济大国，但是对外依存度很高，组建自由贸易区是中国保障经济安全的一个重要手段。但美国调整国家安全战略，在经济上通过 TPP 等试图将东亚国家的经济注意力吸引向美洲，降低中国在东亚经济中的影响力，打乱了中国的东亚经济一体化进程。中国塑造国际经济秩序的能力也因此下降。再次，对中国的周边安全环境造成了消极影响。自从美国调整亚太战略以来，充分利用、挑动了中国与相关国家在领土与领海问题的争端。在东海和南海，原有的争端问题普遍出现了扩大化、国际化乃至军事化现象。最后，美国亚太战略调整还导致了中国与美国、中国与相关国家之间、美国与相关国家之间的普遍性不信任状态，历经十多年发展起来的地区良性互动关系和互信机制，受到严重的破坏。

但是，美国国家安全战略调整及其亚太战略，并不是一成不变的，而是受到美国国内党派政治和美国战略周期等因素的影响。共和党一般倾向于以传统安全问题为战略中心，而民主党则相对更倾向于从非传统安全视角看问题。奥巴马总统虽然重视大国崛起对美国的冲击，但其实也强调要把资源更多地投放到非传统安全领域，包括反恐怖、反扩散、网络安全等问题。另外，美国对外战略还有一个周期性现象，往往是扩张周期与收缩周期交替出现。从美国建国以来，大致以每 30 年为一个周期。从 20 世纪 80 年代中期开始的这一轮战略扩张，到 2014 年左右将会结束。按照历史规律，美国很可能进入一个较长时期的战略收缩阶段。再加上中东和南亚问题的牵制，美国当前的亚太再平衡战略到底能否持续，即使能持续又能投入多少资源，能在多大程度上实现其战略目标，都还是未知数。

二、美国反恐怖战略及其调整

长期以来，恐怖主义就是美国面临的一个重要威胁，美国的反恐政策其实一直都在变化、调整。从1968年到1990年前后是现代恐怖主义的高峰时期，也是恐怖主义从一个合法的斗争手段被非法化为人类公敌的主要时期。当时，世界恐怖主义的主要发生地区是拉美、西欧和中东，也是当时美苏两大阵营斗争的前沿阵地。美苏两大阵营既打击针对自己的恐怖主义势力，又支持或操纵对自己有利的恐怖组织。甚至两国的情报机构，特别是美国的中央情报局，在世界范围内把暗杀等手段视为一种合法的国际斗争工具。古巴领导人卡斯特罗成为遭受暗杀次数最多的领导人之一，至少遭受过637次暗杀，其中很多有美国情报机构的背景或由其直接策划与实施。在这种情况下，尽管里根总统在80年代也曾经对利比亚动用过武力，但美国在冷战时期并没有把反恐提高到战略层面，只是采取了军事袭击、司法打击和经济制裁等战术性措施。冷战结束以后，美国开始调整自己的国家安全战略，逐渐提高了反恐在国家安全战略中的地位。克林顿总统把反恐与反扩散、推广民主制度一起视为美国三大战略目标之一。“9·11”事件爆发以后，小布什总统更是把反恐提高到史无前例的高度，不仅形成了一个完整的国家反恐战略，还把反恐视为国家安全战略、对外战略中的最重要的一个部分，成为一个压倒一切的优先战略任务。从总体来看，从20世纪60年代开始，反恐在美国国家安全战略中的地位就不断提高，并经历了一个从战术反恐到战略反恐、从次要任务到优先战略目标的发展过程。奥巴马总统上台以后，这一趋势才出现扭转的趋势。

美国反恐怖战略调整背后的动机与根源，主要包括以下内容：

第一，美国国力的相对下降，迫使美国在反恐怖事务上从全球收缩。第二，美国的外交环境恶化，迫使美国对武力手段的使用更加谨慎。第三，美国对特定地区的依赖程度下降。随着页岩油气时代的到来，美国在 5 年内很可能会停止从中东地区进口石油，基地组织对美国的威胁也在不断下降，美国对中东的依赖程度、对南亚的重视程度都在下降。第四，反恐怖行动取得标志性成果，特别是击毙本·拉登为奥巴马总统的反恐怖战略调整提供了重要契机。

基于以上原因，美国于 2011 年 6 月 29 日出台国家反恐战略文件，主要内容包括四个部分：第一部分，明确界定美国面临的恐怖主义威胁主要是“基地”核心、“基地”分支机构以及“基地”支持者。美国认为，虽然本·拉登被击毙，但这并不意味着“基地”组织的终结，“基地”组织网络仍然在非洲、中亚和东南亚地区扩展，仍然在利用网络技术宣传其意识形态。第二部分确定了美国反恐斗争的四大指导原则：坚守民主、人权等美国核心价值观，构建安全伙伴关系，强调运用各种反恐手段和能力，加强本土防御体系和应对机制建设。第三部分是明确美国的八大反恐目标：保护美国人民、国土和国家利益，瓦解、削弱、击败基地组织及其分支和拥护者，防止恐怖主义分子发展和使用大规模杀伤性武器，消除恐怖主义的庇护场所，建立反恐伙伴关系，削弱基地组织、分支以及与拥护者之间的联系，消除恐怖主义的影响，切断恐怖主义资金。第四部分明确了反恐的重点区域和领域，主要包括九个重点区域和一个重点领域。九个重点区域包括美国本土、南亚地区、阿拉伯半岛、东非地区、欧洲、伊拉克、马格里布、东南亚和中亚，一个重点领域就是防范恐怖主义意识形态化。

总体来看，美国反恐战略出现了以下调整趋势：第一，从全球反恐到地区反恐，把反恐资源集中到美国本土以及对美国至关重要的地区；第二，从全面反恐到只打击反美恐怖主义，开始把恐怖组织区分为好的与坏的、敌人的与自己的；第三，从反恐战争回归到

战术反恐，注重特种部队与无人机相结合的特种反恐措施，实行反恐情报与反恐作战行动的一体化；第四，反恐手段从单边主义为主到强调合作与协调的多边主义；第五，反恐重点从国际转向国内；第六，反恐策略从主要倚靠军事手段转移到军事与经济援助并重。与此同时，美国现在的反恐战略与其地区安全战略的结合更加密切，从提供全球反恐公共产品到自扫门前雪，反恐也从美国的一种国家战略目标，变成一种国家战略工具。

三、美国地区反恐怖战略

随着美国国家反恐战略的调整，美国反恐战略与地区安全战略的结合也更加紧密。在很多国家和地区，美国已经不再强调反恐目标，代之以反叛乱、国家建设等概念。在巴阿地区，美国反恐战略与阿富汗国家重建联系在一起，并提出了相应的“新丝绸之路计划”，企图把阿富汗国家建设与美国继续主导中亚南亚局势相关联。在中东与非洲，美国的反恐战略也与其能源战略、地区安全战略等逐渐结合为一个整体。

（一）美国中亚安全战略

在2001年之前，美国并没有一个成形的中亚安全战略。1999年，克林顿总统曾把美国的中亚政策概括为四点：民主化，与西方军事机构融合，核不扩散、反恐、禁毒，以及加强国家治理等。“9·11”事件爆发以后，美国开始重视中亚在其全球反恐战略之中的地位，视中亚为铲除阿富汗恐怖主义根源的重要外围基地。美国在中亚的反恐政策目标，主要是通过向中亚国家提供反恐援助来争取中亚国家对阿富汗战争的支持与配合。通过与中亚国家的反恐合作，美国不仅可以防止阿富汗恐怖主义势力的外溢，可以切断阿富

汗恐怖组织的外部联系渠道，还可以支持自己在阿富汗的军事行动。

过去，美国在中亚重视的是民主与法治，现在开始把贸易与经济发展放在首位。为达此目标，美国开始形成自己在中亚地区的安全战略，并先后提出了“大中亚计划”、“新丝绸之路计划”等。在“大中亚计划”失败以后，“新丝绸之路计划”是当前美国在阿富汗—中亚地区提出的一个重要战略规划，涉及美国在阿富汗的后勤运输、未来中亚能源和相关资源的运输等问题。美国如果能把阿富汗现有的北方交通网与中亚国家联系起来，将可以形成一个地区性的交通网络——新丝绸之路。同时，美国在中亚国家推行贸易自由化，以把中亚国家拉入世界贸易组织之中。另外，美国在中亚还要实施一种“巴尔干方案”，试图把欧洲的力量引入中亚，重新塑造中亚的地缘政治形态和安全格局。目前，欧洲安全组织和北约已把一些中亚国家发展为伙伴国家，试图让中亚成为欧安组织和北约的新边疆。

但除此以外，尤其是在美国将从阿富汗撤出的背景下，美国在中亚反恐事务中的参与程度总体不高。美国没有参加中亚机制性反恐合作，在中亚的反恐政策也没有整体考虑，有些政策目标之间还存在矛盾关系。美国一方面希望中亚国家加强对伊斯兰极端主义的打击力度，另一方面又经常指责中亚国家的宗教自由问题。虽然兰德公司等智库认为，美国应该在中亚也进行在也门等国那样的特种反恐活动。但考虑到中亚地理位置以及周边地缘环境，美国很难在中亚从事特种反恐活动。

（二）美国中东反恐政策

小布什总统在中东的反恐战略是一种双轨战略：反恐战争是治标，民主化改造是治本。但8年下来，美国在中东既没有实现治本的目标，也没有实现治标的目标，中东反而是越反越恐。奥巴马总统上台之后，决定改善与中东国家和穆斯林世界的关系，结束伊拉克战争就是一个重要的选项。2010年底“阿拉伯之春”运动以来，