

国家安全和反对恐怖主义的 美国战略思想

阎守邕 编译



海洋出版社

国家安全和反对恐怖主义的 美国战略思想

阎守邕 编译

中国科学院遥感应用研究所
国家遥感应用工程技术研究中心

海洋出版社

2005 年 · 北京

内 容 简 介

国家安全和反对恐怖主义是与人民生命财产、经济发展、社会稳定、国家兴旺、世界和平休戚相关的大问题。本书根据编译者阅读 2002—2003 年间美国政府在網上公开发表的有关国家安全和反对恐怖主义方面的一系列国家战略编译而成。它比较系统、全面和简要地介绍了美国在这些领域里的战略思想,具体涉及到国土安全、国家安全、反对恐怖主义、反对大规模杀伤武器、电子空间安全、保护关键设施和重要资产及反对洗钱等方面的诸多问题,可供与此相关领域的广大科技人员、管理人员、决策人员和高等院校的师生参考、阅读之用。

图书在版编目(CIP)数据

国家安全和反对恐怖主义的美国战略思想/阎守邕编译.

—北京:海洋出版社,2005.6

ISBN 7-5027-6351-1

I. 国... II. 阎... III. ①国家安全—文件—汇编

—美国—2002~2003②反恐怖活动—文件—汇编—美国

—2002~2003 IV. D771.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 061745 号

责任编辑:赵叔松

责任印制:刘志恒

Guojia Anquan he Fandui Kongbu Zhuyi de Meiguo Zhanlüe Sixiang
国家安全和反对恐怖主义的美国战略思想

海洋出版社 出版发行

<http://www.oceanpress.com.cn>

(100081 北京市海淀区大慧寺路 8 号)

北京海洋印刷厂印刷 新华书店经销

2005 年 6 月第 1 版 2005 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 787 mm × 1092 mm 1/16 印张: 10.75

字数: 274 千字 印数: 1~1000 册

定价: 40.00 元

海洋版图书印、装错误可随时退换

前 言

在研究国家突发事件应急信息体系逻辑结构的过程中,笔者浏览、阅读了大量有关自然灾害、疫病流行、技术事故和恐怖袭击方面的国内外文献,试图从这些突发事件的行为特点、发展规律和应对办法的分析比较中,找出它们之间的共性和个性,作为整个研究工作的基础和对应急信息体系逻辑结构设计的依据。在这些突发事件中,有关恐怖袭击方面的国内参考资料比较稀少,加之笔者对它初次接触、不甚熟悉,不得不花费更多的工夫去寻找、浏览和阅读国外,尤其是美国的资料。事实上,“9·11”恐怖分子对纽约世界贸易中心和华盛顿五角大楼的袭击,不仅震惊了世界,更震撼了整个美国,激起了全美国前所未有的保卫国家安全和反对恐怖主义的浪潮。围绕这个主题,从不同角度提出来的文章、报告和建议,更是层出不穷、目不暇接。笔者通过快速浏览,逐渐从资料的汪洋大海、文献的回廊迷宫中,初步理出了一些头绪。看起来,这数以万计的文献资料大体可以分为两类:一类属于战略层次上的文献,其数量少,概括全面;一类属于战术层次上的文献,其数量众多,详细具体。如果从前者入手的话,可以收到纲举目张的效果,不致迷失自己前进的主要方向。为此,笔者收集了在2002—2003年期间,美国公开发表的有关国家安全和反对恐怖主义方面的国家战略,一边阅读、认真做笔记,一边思考、学习新知识,对这个领域的情况开始有了比较全面的了解,对应急信息体系逻辑结构设计也逐步形成了比较清晰的概念。每当与有关同事、朋友谈论起这方面问题的时候,他们都希望笔者能够把这些读书笔记整理出来,供更多的人阅读和参考。这样,在他们热情的鼓励和不断的鞭策之下,《国家安全和反对恐怖主义的美国战略思想》一书就应运而生了。

在2002年7月至2003年2月期间,美国先后颁布了国土安全、国家安全、反对恐怖主义、反对大规模杀伤武器、电子空间安全、具体保护关键设施和重要资产、反对洗钱等国家战略。其中,前两个战略是顶级的国家战略,共同说明了美国国内、外的安全问题,构成了优先于其他国家战略、计划和项目的战略框架。而其他战略则是一些专题性质且更为详细、具体的国家战略。它们配合在一起构成了美国比较完整的国家安全和反对恐怖主义的战略体系。由于这些战略都是在美国政府部门、参众两院、专家学者以及社会公众充分酝酿、反复讨论的基础上形成的,除反洗钱的国家战略由财政部长 Paul H. O'Neill 和司法部长 John Ashcroft 共同作序颁布外,其余国家战略的大多数均以布什总统致美国同胞书为先导,向全国颁布、付诸实施。因此,它们具有足够的权威性和代表性,能够系统、全面和充分地体现出美国在国家安全和反对恐怖主义领域里的战略思想。为了更好地介绍这些思想,笔者将《国家安全和反对恐怖主义的美国战略思想》一书分为七章,分别与上述国家战略对应起来。书中的第1章介绍了美国国土安全的基本情况、重要任务领域、所依托的基础、需要付出的代价以及未来的任务;第2章说明了美国的国家安全战略思想,具体包括支持对人类尊严的追求、预防对自身及其盟友的袭击、共同努力消除区域冲突、预防大规模杀伤武器的威胁、贸易自由化激活全球经济增长、加强改革开放以促进社会发展、与全球其他主要权力中心合作、迎接21世纪的挑战和机遇等内容;第3章阐述了恐怖主义威胁的实质、反对恐怖主

义的内涵以及美国反对恐怖主义的目标任务;第4章论及了美国反对大规模杀伤武器(WMD)的国家战略支柱、反对WMD扩散、WMD的不扩散、WMD的后效管理以及使战略见效的措施等问题;第5章导出了美国电子空间受到的威胁和存在的薄弱环节、相应制定的国家政策和指导原则以及在国家电子空间安全响应系统、电子空间安全威胁和薄弱环节缩减计划、电子空间安全的认知和培训计划、国家和国际的电子空间安全合作等方面的考虑;第6章定义了美国保护关键设施和重要资产的行动框架、相应的国家政策和指导原则、部门应该承担的责任和伙伴关系、跨部门的安全优先事务以及为了确保关键设施和重要资产安全应该采取的行动;第7章回顾了美国在计量反洗钱的行动效果、破坏和摧毁恐怖分子金融网络、对洗钱组织和系统的调查及起诉、公私营部门合作制止洗钱活动、各级政府协调打击洗钱活动、加强国际反洗钱体制等方面的思想和进展。这些章节组合在一起,使得该书具有广泛覆盖、重点突出、虚实结合的特点,能够比较系统、完整地展现出美国在国家安全和反对恐怖主义领域里的战略思想。因此,它可供我国在制定类似国家战略、设计应急信息系统和信息体系结构时参考,也可供有关科技、管理和决策人员以及高等院校的师生阅读。

在编译《国家安全和反对恐怖主义的美国战略思想》一书时,笔者力求真实、准确和流畅地表达在这些美国的国家战略里所蕴涵的各种战略思想,希望能给读者提供一份有关此方面的、易于阅读和内容翔实的参考资料。需要说明的是,从科学技术的角度来看,笔者认为其中确实有许多战略考虑、措施和办法很有参考价值,值得在自己的科研工作中认真学习和借鉴;但是,从政治走向、社会制度和价值观的角度来看,笔者认为其中也有很多地方让人难以苟同。尽管如此,为了系统、全面地介绍美国在此方面的情况,让读者能够对美国于“9·11”事件之后进行的反思、形成的战略思想以及所采取的重大措施有所了解,笔者在该书编译中尽可能地反映其全貌,希望读者在阅读中取其精华,去其糟粕。然而,由于受到笔者专业、语言、时间等条件的限制,书中难免有不尽人意、疏漏和谬误之处,敬请读者批评、指正。如果该书的出版能够对读者有所帮助的话,笔者将会感到莫大的荣幸和由衷的欣慰。

中国科学院遥感应用研究所
国家遥感应用工程技术研究中心

阎守邕

2004年12月22日

目 次

第1章 国土安全	(1)
1.1 国土安全的基本情况	(1)
1.1.1 国土安全的基本内容	(1)
1.1.2 恐怖威胁和薄弱环节	(6)
1.1.3 安全国土的组织动员	(9)
1.2 国土安全重要任务领域	(13)
1.2.1 情报和报警	(13)
1.2.2 边界和交通安全	(16)
1.2.3 本土反对恐怖主义	(19)
1.2.4 保护关键设施和重要资产	(22)
1.2.5 预防灾难性的威胁	(27)
1.2.6 应急准备和响应	(29)
1.3 国土安全所依托的基础	(33)
1.3.1 法律	(33)
1.3.2 科学和技术	(36)
1.3.3 信息共享和信息系统	(39)
1.3.4 国际合作	(42)
1.4 国土安全的代价和未来	(44)
1.4.1 国土安全的代价	(44)
1.4.2 未来的优先任务	(47)
第2章 国家安全	(50)
2.1 支持对人类尊严的追求	(50)
2.2 预防对美国及其盟友的袭击	(50)
2.2.1 加强战胜全球恐怖主义的联盟	(51)
2.2.2 预防恐怖分子袭击的两条战线	(51)
2.2.3 加强自身的国土安全和防御	(52)
2.3 共同努力消除区域冲突	(52)
2.3.1 处理危机的战略原则	(52)
2.3.2 对待各地冲突的态度	(52)
2.4 预防大规模杀伤武器的威胁	(54)
2.4.1 当代新威胁的真实本质	(54)
2.4.2 反对大规模杀伤武器的综合战略	(55)
2.4.3 “先发制人”的反恐战略	(55)
2.5 贸易自由化激活全球经济增长	(56)

2.5.1	推动自由贸易的综合战略	(56)
2.5.2	解决经济增长的环境问题	(58)
2.6	加强改革开放以促进社会发展	(58)
2.6.1	为进行改革的国家提供援助	(58)
2.6.2	改善世界银行等的效率	(59)
2.6.3	必须有可度量的结果	(59)
2.6.4	增加发展援助的数量	(59)
2.6.5	社会向商业和投资开放	(59)
2.6.6	确保公共卫生安全	(59)
2.6.7	加强教育事业的发展	(60)
2.6.8	继续帮助农业发展	(60)
2.7	与全球其他主要权力中心合作	(60)
2.7.1	与加拿大、欧洲盟友的关系	(60)
2.7.2	与亚太地区盟友的关系	(61)
2.7.3	与俄罗斯的关系	(61)
2.7.4	与印度的关系	(62)
2.7.5	与中国的关系	(62)
2.8	迎接 21 世纪的挑战和机遇	(62)
2.8.1	武装力量的改革战略	(62)
2.8.2	情报工作的改革战略	(63)
2.8.3	外交活动的改革战略	(64)
第 3 章	反对恐怖主义	(65)
3.1	恐怖主义威胁的实质	(65)
3.1.1	恐怖主义的孳生结构	(66)
3.1.2	恐怖主义性质的变化	(66)
3.1.3	新的全球环境	(67)
3.1.4	互相联系着的恐怖组织	(67)
3.1.5	获得大规模杀伤武器的可能性	(68)
3.2	反对恐怖主义战略的内涵	(68)
3.3	反对恐怖主义的目标任务	(70)
3.3.1	挫败恐怖分子及其组织	(70)
3.3.2	阻断对恐怖分子的支持和庇护	(71)
3.3.3	削弱恐怖分子发展的潜在条件	(74)
3.3.4	保护美国公民及其国内外的利益	(75)
第 4 章	反对大规模杀伤武器	(78)
4.1	国家战略的支柱	(78)
4.2	反对 WMD 扩散	(79)

4.3	WMD 的不扩散	(80)
4.4	WMD 后效管理	(81)
4.5	战略见效的措施	(81)
第5章	电子空间安全	(83)
5.1	电子空间威胁和薄弱环节	(83)
5.1.1	美国的运转全靠电子空间	(84)
5.1.2	电子空间里的各种威胁	(84)
5.1.3	消除已知威胁,减少薄弱环节	(85)
5.1.4	威胁和薄弱环节的分级说明	(85)
5.1.5	新薄弱环节要不断克服	(86)
5.1.6	电子空间安全的机会成本值	(87)
5.1.7	个体和国家层面上的危险管理	(87)
5.1.8	单靠政府难保电子空间安全	(87)
5.2	国家政策和指导原则	(88)
5.2.1	国家政策	(88)
5.2.2	指导原则	(88)
5.2.3	国土安全部和电子空间安全	(89)
5.2.4	协调机构的指定	(90)
5.3	国家电子空间安全响应系统	(90)
5.3.1	响应国家级电子事件的公私营构架	(91)
5.3.2	信息共享	(93)
5.4	电子空间安全威胁和薄弱环节缩减计划	(94)
5.4.1	减少威胁,阻止恶意行动者的破坏	(94)
5.4.2	确定和补救现有的薄弱环节	(95)
5.4.3	发展薄弱环节较少的系统	(98)
5.5	电子空间安全的认知和培训计划	(99)
5.5.1	认知计划	(99)
5.5.2	培训计划	(101)
5.5.3	认证计划	(101)
5.6	保护各级政府的电子空间安全	(102)
5.6.1	联邦政府	(102)
5.6.2	政府范围的附加挑战	(103)
5.6.3	州和地方政府	(104)
5.7	国家和国际的电子空间安全合作	(105)
5.7.1	确保美国国家安全	(105)
5.7.2	加强国际安全合作	(106)

第6章 保护关键设施和重要资产	(108)
6.1 保护关键设施和重要资产的行动框架	(108)
6.1.1 关键设施和重要资产的重要性	(108)
6.1.2 恐怖分子的特点及其袭击性质	(109)
6.1.3 保护关键设施和重要资产的挑战	(110)
6.1.4 合作和伙伴关系的新范式	(111)
6.1.5 长期进行持续防卫的适应能力	(111)
6.2 国家政策和指导原则	(112)
6.2.1 国家政策说明	(112)
6.2.2 指导原则	(112)
6.3 部门责任及伙伴关系	(114)
6.3.1 联邦政府的责任	(114)
6.3.2 州和地方政府的责任	(116)
6.3.3 私营部门的责任	(117)
6.4 跨部门的安全优先事务	(118)
6.4.1 计划和资源分配	(119)
6.4.2 信息共享、指示和报警	(120)
6.4.3 个人安全、建构人力资本和认知	(121)
6.4.4 技术研究和开发	(122)
6.4.5 模型、模拟和分析	(123)
6.5 确保关键设施的安全	(125)
6.5.1 农业和食品	(125)
6.5.2 水资源	(125)
6.5.3 公共卫生	(126)
6.5.4 应急服务	(126)
6.5.5 国防工业基地	(126)
6.5.6 通信	(126)
6.5.7 能源	(126)
6.5.8 交通	(127)
6.5.9 银行和金融	(127)
6.5.10 化学和有害物质	(128)
6.5.11 邮政和递送	(128)
6.6 保护重要资产的安全	(128)
6.6.1 国家历史遗址和雕像	(128)
6.6.2 核电厂	(129)
6.6.3 大坝	(129)
6.6.4 政府机构	(130)
6.6.5 商业重要资产	(130)

第7章 反对洗钱	(132)
7.1 计量反洗钱的行动效果	(132)
7.1.1 终止恐怖分子金融活动效果的计量方法	(132)
7.1.2 反洗钱行动成功性计量系统的制度化	(133)
7.2 破坏和摧毁恐怖分子金融网络	(135)
7.2.1 恐怖分子金融活动的基本特点及说明	(136)
7.2.2 反对恐怖分子金融活动的多种战略	(137)
7.2.3 打击恐怖分子金融家所用的方法和系统	(138)
7.2.4 改善摧毁恐怖分子金融网络的国际行动	(141)
7.3 对洗钱组织、系统的调查和起诉	(142)
7.3.1 加强洗钱调查的跨机构协调	(142)
7.3.2 精炼高危洗钱和金融犯罪工作组的任务	(143)
7.3.3 摧毁黑市比索交易洗钱系统	(144)
7.3.4 改进反洗钱和资产没收的培训工作	(146)
7.4 公私营部门合作制止洗钱活动	(147)
7.4.1 实施 PATRIOT 法令反洗钱的新条款	(147)
7.4.2 制定响应洗钱活动变化的战略	(149)
7.5 各级政府协调打击洗钱的行动	(150)
7.5.1 为州和地方反洗钱执法提供种子资金	(150)
7.5.2 改进各级执法机构间的协调工作	(151)
7.5.3 加强执法人员访问和使用数据的能力	(151)
7.6 加强国际反洗钱体制	(152)
7.6.1 促进 FATF 等区域组织的活动	(153)
7.6.2 对愿意承诺反洗钱辖区的技术援助	(154)
7.6.3 使反洗钱、反恐怖分子金融的国际标准业务化	(154)
7.6.4 阻止和惩罚洗钱及恐怖分子金融活动	(155)
7.6.5 加强对洗钱者调查和起诉的国际合作	(156)
缩写词表	(158)
参考文献	(162)

第1章 国土安全^[1]

美国于2002年7月颁布了它的第一个国土安全国家战略。该战略的目的在于动员和组织美国人民,以保卫其国土安全,不受恐怖分子的攻击。这是一项特别复杂的任务,需要协调和集中美国社会各个方面,包括联邦政府、州和地方政府、私营部门以及全美国人民的努力才能完成。自“9·11”袭击事件以来,全体美国人民与各种组织已经采取了许多步骤改善自己国家的安全状况,但是目前仍留有大量的工作需要今后去做。国土安全的国家战略将通过几种不同的途径帮助美国将其国土安全准备工作做在前面,在其中还指明了联邦政府各部及有关机构在保卫国土安全中应该发挥的作用。该战略所提出的能够改善国家安全的步骤,州和地方政府、私人公司、组织机构以及美国人民都可以采用。为此,它还制定了能够促使他们按此行事的一些激励办法,向议会提出了一些切实可行的行动建议。国土安全的国家战略是保护美国不受恐怖袭击之长期斗争的一个起点。它构筑了组织全国采取各种保护国土安全行动的基础,为今后对有关工作进行优先级排序提供了初步的指南,是一个能够整合社会各方面在保护国土安全中所作贡献,而且随时间流逝可以不断调整和修改的框架。因为在反对恐怖主义的战争中,美国必须适应敌人不断改变其恐怖袭击方式的重要特点。

1.1 国土安全的基本情况

1.1.1 国土安全的基本内容

2001年9月11日,美国上了可怕的一课。美国在自己的土地上未能防止那些有能力制造大规模屠杀和恐怖的罪恶或冷血的敌人。在这些敌人之中,最凶恶的是一个名为基地组织(Al-Qaeda)的恐怖分子网络。显然,威胁美国的敌人还不仅限于基地组织,或者那些自杀性的劫机犯。从2001年10月4日发现致命的生物战剂(炭疽)正在通过美国邮政系统散布的事实来看,对美国的威胁实际上更加广泛。如果不采取行动加以防范,涉及到世界上几乎所有杀伤性武器的新一轮恐怖主义冲击波,就会长久地笼罩着美国的未来而挥之不去。这是美国从未面对过的、令人生畏的挑战。对此,美国不会胆怯,有决心、有资源战胜敌人,保护自己的国土免受敌人的威胁。当今,恐怖分子可以在任何地方、任何时间,几乎能够使用任何武器发动袭击。因此,保护美国的国土安全是一项规模巨大、空前复杂的任务。除此而外,美国政府再也没有比它更重要的任务了。

(1) 国土安全的基本概念

自2001年9月11日以来,“国土安全”对许多人而言意味着许多事情。它是一项新提出来的任务和一个新出现的术语。对此,美国联邦政府定义“国土安全是防止恐怖分子在美国境内发动袭击、减少美国对恐怖主义袭击的薄弱环节、最大限度地减轻恐怖分子袭击造成的破坏、尽快从袭击中恢复过来的一项举国一致的国家行动”。在这个定义里,每个关键

性的词组或短语都有它自己的一定含义。

1) 举国一致的国家行动(*concerted national effort*)。美国联邦政府在国土安全中起关键作用。然而,美国社会的本质和美国政府管理的结构,使得仅仅靠联邦政府的各种执行机构是无法实现其保护国土安全的目标的。美国当局实现国土安全的方法要建立在它们与国会、州和地方政府、私营部门以及美国人民共同承担责任、形成伙伴关系的原则基础上。因此,国土安全的国家战略属于并适用于作为一个整体的国家,而不仅仅是新建立的国土安全部(DHS)或联邦政府。

2) 防止(*prevent*)。国土安全的首要任务是防止恐怖分子的袭击。美国通过无论在哪里出现恐怖主义都要挫败它们的坚定承诺,旨在使所有可能的恐怖分子都不敢对美国发动袭击。美国要力求在恐怖分子发动袭击之前就发现他们,防止他们和他们使用的恐怖器材进入国内,采取断然措施消除他们带来的威胁。这些在国内、外采取的行动和措施,将在国土安全国家战略和反对恐怖主义国家战略中得到说明。基于现代恐怖主义的特点,需要采用一种全球性的方法对他们加以预防。国土安全的国家战略特别强调预防、对抗和准备有灾难性的威胁发生。造成大量人员伤亡、巨大财产损失和广泛的社会混乱的最大危险,来自大规模杀伤武器、战略性的信息战争、对关键基础设施和政府最高领导层的袭击。

3) 恐怖袭击(*terrorist attacks*)。国土安全的注意力集中放在美国境内的恐怖主义问题上。国土安全的国家战略把恐怖主义定义为:旨在恫吓或胁迫人民大众或各级政府,且危及人类生命或公共福利的任何有预谋的非法活动。在美国法典(U. S. Code)中对恐怖主义有不同种类的定义,而且每种经过仔细推敲都可以成为特定和明确的法律标准。不难看出,这个说明抓住了能够与上述各种定义共享的一些核心概念,涉及的范围包括绑架、劫机、枪杀、常规爆炸、有关化学、生物、辐射和核武器的袭击、电子空间袭击以及许多其他形式的恶意暴力行为。恐怖分子可以是美国人,也可以是外国人。他们的行动可以受人指使,也可以自行其事,或者代表敌对国家的意愿。

4) 减少美国的薄弱环节(*reduce America's vulnerability*)。国土安全涉及到为了减少美国对抗恐怖分子袭击存在的薄弱环节,而采取的一种系统性、综合性和战略性的行动。美国必须认识到作为一个活跃、繁荣的自由社会,它扮演着不断发展、永远在变化的角色。当美国在一个地区建立起完善的防卫能力,恐怖分子却会在另外一些地区发现可用以袭击的薄弱环节。为此,国土安全的国家战略指出政府与私营部门合作,以确定和保护关键设施及重要资产、发现各种恐怖威胁以及增强美国防卫能力的一条途径。由于美国绝不允许恐怖主义威胁改变美国人的生活方式,就不得不使自己生活在某种程度的恐怖危险之中,而且要作为一个长久的现实而接受下来。美国必须在减少这些威胁与付出相应的经济代价、侵犯某些个人自由等两个方面的利弊之间不断地保持平衡。任何数学公式都无法计算出一种在此情况下的“适当的”平衡状态。它们只能靠负有责任的领导,根据一些顶级科学家、医学专家和工程师作出合理且经过充分考虑的判断,最终从政治的角度出发加以确定。

5) 最大限度地减轻恐怖分子袭击造成的破坏(*minimize the damage*)。尽管美国在预防恐怖分子袭击上要采取最周全的措施,但是对未来发生袭击的各种后果也要进行管理。为此,国土安全要不断地改善能够对各种恐怖行动作出响应的系统性能、对有关必要人才的充分准备。国土安全的国家战略认为:在一次袭击发生之后,最大限度地减少人民生命、财产损失的机会,紧紧地掌握在地方上的第一响应者,即地方警官、消防队员、急救医务人员

员、社会工作人员以及应急管理官员等人员的手上。最大限度地减少破坏损失的许多努力,都需要在这些勇敢、富于献身精神的公务人员身上集中地体现出来。

6)恢复(recover)。作为国土安全的一个基本组成部分,美国将建立和维持不同形式,能从各种恐怖分子袭击中恢复过来的一些金融、法律和社会系统。为此,在认识到袭击前的状态不可能自动地得以恢复的情况下,国家必须建立能够保护和恢复有助于支持经济增长及公众信心、重建毁损财产、救助受害者及其家庭、治愈心理创伤以及表达同情慰问等行动所需要的那些制度。

(2)国土安全国家战略的原则

在反对恐怖主义战争中,美国所采取的各种行动,同样源于导致其赢得第二次世界大战和冷战胜利的一些核心优势及特质,包括创新、果断以及对自由、平等民主原则的承诺等。以这些优势及特质作为指南,下述八条原则使国土安全的国家战略得以制定和实现。

1)明确责任和义务。国土安全国家战略中的各种努力,必须集中地在它们所产生的效果上体现出来。在可能的情况下,联邦的各种国土安全活动都要指定牵头的执行部门或机构。该战略之所以呼吁建立 DHS,主要想在执行层面上理清国土安全的责任脉络,并使这个新建的 DHS 在许多国土安全活动上统一牵头、切实负起责任来。此外,该战略还向国会、州和地方政府、私营部门以及全体美国人民,就如何在保护国土安全过程中发挥自己作用的问题提出了指导性的意见。

2)动员美国全社会。国土安全国家战略认识到州和地方政府、私营机构以及美国人民在保护国土安全过程中的关键作用。美国所固有的联邦主义和有限政府的传统,必然会要求一些在联邦政府以外的组织牵头进行某些方面的国土安全活动。而国土安全战略则为它们的最佳实践和组织原则提供了指南。此外,它还试图通过使联邦政府所支持的各项行动合理化,而对这些行动进行了清楚的阐述,以便让所有重要的参与者都能有机会充分地体现自己的价值。

3)审慎地管理危险、定位资源。国土安全国家战略确定了一些能够有效地利用美国有限的国土安全资源的优先计划。由于潜在的恐怖分子活动的数量几乎是无限的,美国必须对如何安排、使用自己的资源作出艰难的选择,以避免能对其国土安全造成最大威胁的那些危险。为此,该战略在 2004 财政年度预算里,提出了一批需要优先支持的项目。

4)寻找走出困境的机会。国土安全国家战略对既能改善安全状况,又能推进其他重要公共目标或原则实现的计划给予特别的关注。例如,美国将建立一个不仅能更好地管理恐怖主义事件,而且还能管理自然灾害、工业事故等灾害事件的国家事件管理系统。美国将建立一个不单单能够妥善处理生物恐怖主义事件,而且还要妥善处理所有疾病、所有重大伤亡事故的医疗系统。美国将建立一个不仅能阻止恐怖分子渗透,而且还能加速合法商业和人员有效流动的边界管理系统。

5)加强灵活性。国土安全国家战略强调对恐怖主义能够作出灵活反应方面的需求。恐怖分子的威胁总是在不断地发生变化,他们可以从战略上调整其袭击的手法,以充分利用察觉到的在美国防御中的薄弱环节。为此,该战略把管理、预算和结构上的灵活性,植入到联邦政府的国土安全结构之中,给其他国家部门也提出了类似措施方面的建议。随着恐怖分子威胁的演化,事项的优先级可以重新评价,资源的分配也可以重新调整。

6)使责任具有可检查性。国土安全国家战略要求:在国土安全活动中,每个政府实体

的责任应该有可检查性。它们需要建立一些基准和有关的性能指标,用来评价自己工作的进展,分配未来的资源。

7)长期、持续地采取行动。保护国土不受恐怖分子袭击是一项永久性的任务。为此,国土安全国家战略只提出了实现美国国土安全目标所需要的一些初步行动。而牵头部门和机构应该规划好在今后几年、几十年里,而不是几周、几个月里,需要持续地开展的国土安全活动。

8)限制政府的开支。国土安全国家战略决不等于花钱越多,得到的安全就越多。除了新上的或扩充的计划而外,该战略还呼吁开展政府重组、法制改革、基本法规、各种激励机制、与州和地方政府费用分摊、与私营部门合作以及公民有组织地介入等方面的工作。它认为美国赖以保卫自己不受恐怖主义威胁的能力和法律,与处理非恐怖主义事件,包括犯罪、疾病、自然灾害、国家安全等的能力和法律,是紧密地联系在一起。因此,该战略致力于建立和改善现有的这些系统之间的相互关系及协调机制;通过只要有可能就要允许用市场来解决国土安全不足之处的办法,以充分利用私营部门超乎寻常的力量和创造性。

(3)国土安全国家战略的实施

国土安全国家战略的提出,在美国历史上还是第一次。它阐明了能够动员美国全社会来保卫自己国家不受恐怖主义威胁的一系列目标。

1)国土安全国家战略把国土安全功能调整和集中为六个关键领域:情报和报警、边界和交通安全、本土反对恐怖主义、保护关键设施和重要资产、防卫会造成灾难性后果的恐怖主义以及应急准备和响应。前3项任务领域主要集中在预防恐怖分子的袭击上;接着的2项任务旨在减少美国的薄弱环节;最后1项任务将致力于降低袭击造成的破坏,尽快从中恢复过来。该战略给出了总统对每个领域应该承担的责任和义务的明确建议。美国总统任命的国土安全秘书需要得到议会的认可或确认。

2)国土安全国家战略首次提出了针对国土安全任务需要,而调整联邦预算资源的一个框架。在2004财政年度的美国总统预算里,花费在国土安全上的每一美元都要与战略里的这些关键领域相对应。该战略还说明了支持美国所有关键任务领域、各级政府及社会部门活动及其无与伦比力量的四个基础,即法律、科学技术、信息共享和信息系统以及国际合作。它们为评价整个联邦政府的国土安全投资提供了有用的框架。

3)这个国土安全国家战略仅仅是保卫国土安全长期努力的第一步。联邦执行机构将使用各种可以使用的手段来实施这个战略。美国行政当局将与国会合作,根据战略的要求仔细编制未来的国土安全预算,为有关国土安全的各个部门和机构提供履行其职责所需要的资源。各牵头部门和机构将制定行动计划及专项计划,实施国土安全国家战略赋予它们的任务。各个部门和机构在国土安全工作方面的业绩,应该是可以具体检查的。联邦政府将采用一些业绩测度指标,评价各个国土安全计划的执行效果,也鼓励州和地方政府这样做。这些指标使各个机构能够测度自己的工作进展,进行资源的定位决策,对任务的优先级作出相应的调整。

4)DHS将在国土安全国家战略实施过程中发挥核心作用。除了完成自己所承担的任务而外,该部还作为联邦与州和地方政府、私营部门、全体美国人民的主要接触点起作用。因此,该部将与白宫合作,协调和支持在战略中所建议的、各种非联邦政府任务的实施。

(4) 国土安全和国家安全的综述

在美国宪法序言中规定了联邦政府的基本任务是：“……形成一个更完善的联邦，建立公正，确保本土安定，提供共同防卫，促进社会福利，保证自由赐福美国及其子孙后代”。与两百多年前写这些话时的情况相同，提供公共防卫仍然是今天各种国家活动的基础。

1) 美国的国家安全战略旨在保证美国的主权、独立以及美国的基本价值观和各种制度的完整无损。它提供了不断创造和抓住各种机会增强美国安全及繁荣方面的一个框架。而国土安全国家战略则是对美国国家安全战略的一个补充。它论述了一种非常特殊、极富挑战性的威胁，即美国境内的恐怖主义，提供了一个组织那些主要职能通常与国土安全无关的联邦、州、地方和私人机构，参与国土安全事务的综合框架。国土安全国家战略的三个主要目标是：阻止恐怖分子在美国境内发动袭击、减少美国对恐怖主义防范的薄弱环节、发生袭击时减少损失并尽快恢复常态。

2) 国家安全与国土安全之间存在一种微妙而重要的联系。60 余年来，美国通过在全球出现和参与的战略，努力保护自己的主权和独立。在此过程中，美国帮助了许多国家和人民沿着民主、开放市场、个性自由以及和邻国和平相处的道路前进。然而，世界上还存在一些势力，反对美国在各地发挥作用，乐于使用暴力对付美国及其盟友。强大的国力给这些敌人留下了有限的常规选择来危害美国。其中的一种选择就是利用美国自由和开放的特点，通过秘密安插恐怖分子入境，发动对美国本土的袭击。国土安全战略将力图使敌人不能采用这种方式来发动袭击，为美国目前正在进行的全球参与提供一个安全的后方基地。美国的国家安全战略和国土安全国家战略作为大家共同支持的文件，为各个执行部门和机构提供了自己行动的指南。

3) 美国还有其他可以纳入国家安全和国土安全两个孪生概念且更为专门的许多战略。反对恐怖主义的国家战略将规定美国反对国际恐怖主义的战争计划。反对大规模杀伤武器的国家战略将协调美国在阻止恐怖分子和国家使用制造、运送大规模杀伤武器的材料、技术及经验方面的许多行动。电子空间安全的国家战略将说明保护美国信息系统安全，不受蓄意、恶毒破坏的各种行动和措施。具体保护关键设施和重要资产的国家战略指出：美国必须通过对受保护的设施和资产、它们的薄弱环节以及消除或减少这些薄弱环节遇到的挑战进行综合评价，以保护它们不受恐怖分子的袭击以及对国家经济安全、公共卫生和社会治安的威胁。反对洗钱的国家战略旨在切断支持恐怖主义和国际犯罪活动的、各种非法的金钱流动。所有这些专项战略都可以纳入美国的国家安全战略和国土安全国家战略所构筑的框架。这两个顶级战略领先或高于所有其他的国家战略、计划和行动方案。上面提及的这些国家战略之间的逻辑关系，可以用图 1.1-1 来表示^[2]。该图所表达的只是美国国家安全和反对恐怖主义战争的国家战略体系构成以及各个战略之间的逻辑关系，而图中方框的大小、形状并不代表它们的重要性。在图中，虚线框表示的是“美国军队的国家战略”和“反对恐怖主义战争的军队国家战略计划”。在这个国土安全国家战略中，它们未曾被专门提及，而且笔者又无法从网上找到它们的全文。因而，本书则不能对它们所蕴涵的战略思想加以介绍了。这不能不说是一个令人感到遗憾之处。

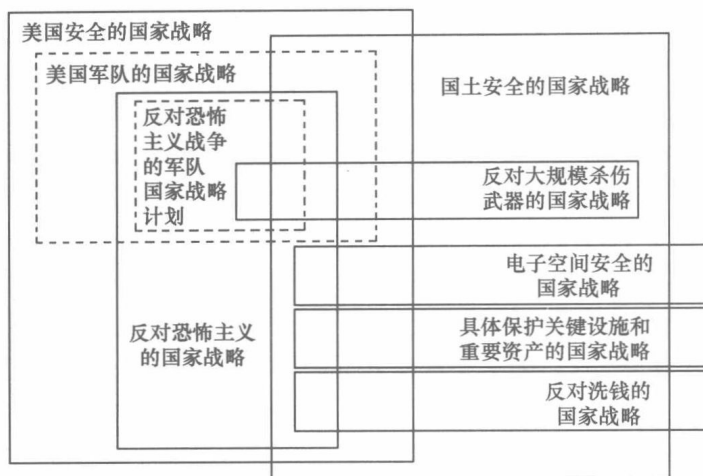


图 1.1-1 美国国家安全和反对恐怖主义的国家战略体系构成及其逻辑关系^[2]

1.1.2 恐怖威胁和薄弱环节

美国政府没有什么要比保证美国人民的安全、维护美国的民主生活方式更加崇高的目标了。恐怖主义直接威胁着美国的许多立国之本：美国的人民、美国的民主生活方式和美国的经济繁荣。在反对恐怖主义的战争中，也与其他形式的战争一样，对敌人了解得越多，就能更好地战胜敌人。对自己的薄弱环节知道得越清楚，就能更好地保护自己。主导所有国土安全评估的一个事实是：恐怖分子是一些战略行动家。他们会根据自己观察到的美国在防卫和准备上存在的弱点，深思熟虑地去选择他们的袭击目标。他们能够在成功地实施具体袭击的困难与由此可能造成损失的规模之间取得平衡。在研究如何保护自己的时候，他们会监听美国媒体和决策者的言论，对其行动计划作相应的调整。他们会从克服了薄弱环节、不怕恐怖袭击的地方，转移和集中到其他暴露出薄弱环节的地方发动袭击。美国是一个处在战争状态中的国家。正当美国体验着反对恐怖主义战争胜利的时候，敌人的反感可能会明显增强，新的敌人可能会出现。在可预见的未来里，美国必须勇敢地面对恐怖主义的各种威胁。

(1) 薄弱环节

美国人民及其生活方式，既是美国敌人恐怖袭击的主要目标，也是美国具有最高优先级别的保护对象。美国人民及其生活方式是这个国家巨大力量的源泉，也是在防卫恐怖主义方面固有薄弱环节产生的根源。美国人口众多、居住分散、移动频繁，使恐怖分子得以藏身其中。他们经常聚集的学校、体育竞技场、大型商场、音乐厅、办公楼、高层公寓、宗教活动等场所，是许多重大伤亡事件可能发生的地点。许多美国人居住在人口稠密的市区，使一些主要城市成为恐怖袭击的显著对象。美国人靠全国农村的生产维持生活，使其中部的农业地带成为农业恐怖主义可能袭击的目标。美国政府的职责超出了具体造福美国人民的范畴，还必须肩负起保卫自己生活方式的职责。这种方式涉及到五个关键性的要素：民主、自由、安全、经济和文化。

1) 民主。美国的生活方式既受美国民主政治体制所规定，又为美国民主政治体制所保

护。在这种由美国宪法所决定的政治体制上,建立了以政府权力受到显著限制为特征的一个合众国,通过检查和制衡的机制、州与联邦权利的分配以及对个人权利和自由的尊重来实现对政府权力的限制。对广大民众而言,美国的民主政治体制是透明的和可以介入的。这种体制要求所有的行动都要遵守法律的原则,要靠由宪法规定的程序和权力保证的、美国政府的稳定性和连续性来维护。

2)自由。自由是美国生活方式的基础。言论自由、信仰自由、迁徙自由、财产所有权以及不受非法歧视的自由,是作为美国人受到保证的权利,是能为之而战斗的权利。

3)安全。美国联邦体制的诞生,部分原因在于“提供公共防卫”的需要。没有任何敌对势力与美国毗邻,加之开阔的两个大洋阻隔了外部的攻击,美国人一直在享受着充分的安全而不受外来的威胁。美国实现自身安全的方法,有外部和内部两个方面。从外部而言,美国在过去 60 余年的历程里,通过强大的全球政治、经济、军事和文化方面的努力,力求营造一个良好的国际环境。从内部而言,美国主要靠执法力量和检察系统提供本土的和平与秩序。

4)经济。美国的经济建立在自由市场体制之上,以财产私人所有、合同签订自由为主导,政府的干预则很有限。美国要求自己有能力民众为他们个人的富裕而工作,政府将保证所有的人都有相同的机会进入市场。

5)文化。美国是一个开放、欢快、多元化、多样化的社会,各种价值观或思想之间的冲突通过对话,而不是采用武断的方法解决。美国文化以具有广泛的同情心、很强的民众参与为特征。

(2) 袭击的内涵

恐怖主义不是一种信仰体系,而是一种战略和一种战术(袭击手段)。在反对恐怖主义的战争中,美国必须保卫自己不受各种手段和方法的袭击。美国的敌人正在努力获得化学、生物、辐射和核武器,以实现声言要大量杀伤美国人的目的。恐怖分子在继续采用炸弹、枪械之类的常规袭击手段的同时,也在不断增加使用非常规的手段,如电子空间袭击。正如 2001 年 9 月 11 日所看到的事实:恐怖分子一直在寻求新的战术或意想不到的方式发动他们的袭击,扩大他们袭击的效果。这些手段包括大规模杀伤武器、常规的袭击、电子空间袭击和意想不到的战术等。

1)大规模杀伤武器。制造大规模杀伤武器的知识、技术和材料正在不断地扩散。事实上,要想获得这些能力从来没有比现在更容易。这也是美国极不愿意看到的一种趋势。如果恐怖分子获得这些武器及其运载工具的话,就会试图使用它们,由此造成的潜在后果远比“9·11”美国承受的破坏更为巨大。恐怖分子会想尽办法从具有这些能力的国家,盗窃或取得大规模杀伤武器、可用作武器的核裂变材料或相关技术。恐怖主义的几个后援国家已经拥有或正在发展大规模杀伤武器,能够提供材料或技术支持有关恐怖分子组织的活动。

①化学武器危害极大,可以造成成千上万人的伤亡。它们只要有简易的设备、受过训练的人员以及通常由合法渠道得到的原材料就可以生产。正如 1995 年东京地铁沙林毒气袭击事件所揭示,更先进的神经毒剂也可以在恐怖分子力所能及的范围里制造出来。

②生物武器大量释放活生生的致病微生物,具有特别惊人的、毁灭性的潜力。与化学武器一样,它也比较容易制造,只需要有简单的技能、基本的设备和一些留种的致病微生物即可。生物武器特别危险,因为人们不可能马上知道自己已经受到这种武器的袭击,使得具有传染性的生物制剂,有足够的时间扩散到其他地方去。此外,生物制剂可以作为袭击人类、