

“9.11”事件后

美国国家安全战略文件选编

上

47
7



军事谊文出版社

“9·11”事件后美国国家 安全战略文件选编 (上)

主 编：黄柏富

军事谊文出版社

70511

(京)新登字: 121 号

书 名: “9·11”事件后美国国家安全战略文件选编 (上、下册)

主 编: 黄柏富

出版者: 军事谊文出版社(北京安定门外黄寺大街乙一号)
发行

(邮编 100011)

印刷者: 谊文印刷装订厂

开 本: 850×1168 1/32

版 次: 2002年12月第1版

印 次: 2002年12月第1次印刷

印 张: 22

字 数: 800千字

印 数: 1—1000

书 号: 80150-096 (内部发行)

定 价: 58.00元 (上、下册)

主 编：黄柏富

副主编：刘 沛、牟长林

翻 译：张 路、刘晓光、喻舒曼、雷佳林、康洪林
赵宏博、吕德宏、王志文、宋 倩 周 傲
陈效卫、李道忠、蒋正明、陈 戎 吴树陈
姜 川、刘 畅、郭 悦

审 校：林会生、林永文、王剑刚、尹忠良、谢匡余

统 稿：萨本望

说 明

“9·11”事件后，布什政府对美国国家安全战略进行了冷战结束以来最深刻、最全面的一次调整，并陆续发表了一系列重要政策文件。现将其中最具代表性的十篇文件译出并编辑成册，供研究参考。

代序

美国国家安全战略调整的主要特点

(2002年9月27日)

黄柏富

布什政府执政一年多来，特别是“9·11”事件后，美国国家安全战略经历了冷战后最深刻、最全面的一次调整。从布什政府先后出台的《四年防务评估报告》、《核态势审议报告》、《国防报告》、《国家安全战略报告》等政策文件以及所采取的种种重大战略行动中，可以看出其国家安全战略的基本内容。与克林顿政府时期相比，其独霸全球，遏制新兴大国的崛起，建立美主导下的“单极世界”的总体战略目标没有改变，但在战略思路和举措上却有重大变化，基本形成了以军事实力为后盾，以全球称霸为目标，以反恐和保卫国土安全为重点的新国家安全战略。其战略态势更具进攻性，战略手段更具冒险性，战略实施更突出单边主义和“先发制人”，对国际稳定具有更大的危害性。

一、突出安全环境“危险多变”，但也强调美拥有化不利因素为有利因素、全面推进美战略利益的“历史性机遇”。克林顿政府时期，无论是“参与和扩展”国家安全战略还是“塑造、反应、准备”军事战略，始终是以美在

2015年前面临前所未有的“战略机遇期”为出发点，认为在此期间将不再有任何对手对美本上安全构成全局性的现实威胁。“9·11”事件后，美对其安全环境的看法一度趋于严峻。去年9月30日出台的《四年防务评估报告》和今年8月15日出台的《国防报告》都强调美“面临多种形式的多重威胁”，安全环境进入以“不可预测和突发性”为特征的“新的危险时期”。9月20日新出台的首份《国家安全战略报告》在继续强调美安全环境“更加复杂和危险”的同时，宣称美面临“自17世纪民族国家形成以来的最好机遇”，其拥有无可匹敌的经济、军事优势和政治影响力，将充分利用这种优势和影响力“在全球范围内大力推进美价值观和利益”，并提出“促进政治和经济自由、与其他国家建立和平关系和尊重人类尊严”的三大战略目标。

二、突出军事实力的关键作用，谋求核常结合、攻防兼备的全面军事优势，军备建设进入一个新的高峰期。代表共和党右翼特别是军工集团利益的布什，打着“重振美国军威”的旗号入主白宫，上台伊始就确立了以攻防兼备的全面军事优势为基础推进美国国家利益的战略新思路。美新的《国家安全战略报告》强调“现在正是重申军事实力的核心作用之时”。美军备建设进入继里根政府之后的又一个新高峰期。首先，美大幅增加军费投入。2002财年军费高达3372亿美元，2003财年美军费预算猛增至3786亿美元，实增12.3%，为21年来增幅之最。其次，

以研发和部署导弹防御系统为龙头，确立核常结合、攻防兼备的战略优势，用“新三位一体”取代传统“三位一体”，并研制小型核武器和考虑恢复核试验。第三，确立以军事转型为核心的新的建军方针，军队建设规划由“基于威胁”转向“基于能力”，放弃用“打赢两场大规模战区战争”的标准来衡量部队规模的做法，突出强调发展应付多重威胁的多种能力。

三、突出反恐的中心地位，明确提出“先发制人”战略。“9·11”事件后，美多次强调反恐是美当务之急，也是一项长期战略任务，美将综合运用军事、本土防御、执法、情报、外交、金融等手段打击恐怖主义。美在阿富汗反恐战争取得胜利后，反恐战线进一步延伸和扩大，不仅酝酿对伊拉克进行军事打击，而且将矛头指向所有“邪恶轴心”国、“无赖”国家和恐怖组织的庇护国，并以反恐为名挤入中亚，插足南亚，染指东南亚、外高加索等地区。美认为，传统的“威慑”战略难以有效对付恐怖主义的威胁，美不能承受恐怖主义率先发动袭击给美造成的巨大损失，必须主动出击，抢占先机。美新《国家安全战略报告》强调，“美将在威胁完全形成之前就采取行动”，“最好的防御就是进攻”，美将在必要时对敌实施“先发制人”的军事打击。在反恐战争中，“美军必须将美及其盟国的意志强加于敌手”，使敌人遭受决定性失败，包括“改变敌国的政权甚至对敌实行军事占领直至达到美战略目标”。这种“先发制人”战略原则的推行意味着，美将

按照自己选择的时间和方式任意对别国发动“事先毫无警告的突然打击”。

四、突出国土安全，强调建立新的国家安全体制。“9·11”事件和反恐战争导致美安全战略的优先次序发生重大变化，确保自身安全被列为美第一要务，“外抓反恐、内保安全”成为美新国家安全战略的突出特点。确保美国国土安全的要求带动美国安全体制的重大调整。美《国家安全战略报告》强调指出，“美国国家安全的主要机构是在不同的时代为满足不同的要求而设计的。所有这一切必须改变。”为此，美出台了历史上第一份《国土安全战略报告》，决定成立权力极大的“国土安全部”，并为国土安全拨出近千亿美元的经费。进行军事指挥体制调整，组建了专门负责本土防御作战的“北方司令部”，酝酿合并战略司令部和航天司令部，统一指挥美战略进攻力量、导弹防御和航天侦察力量。对情报、司法、金融等系统进行改组，以提高情报和执法效能，全面阻断恐怖分子对美本土的威胁。

五、突出协调大国关系，提出建立“有利于自由的力量均势”，但强调在必要时采取单独行动。布什政府上台后，从共和党“保守主义”的传统出发，对外推行强硬政策，不顾盟友的反对和非议，采取了拒绝签署《京都议定书》、《全面禁止核试验条约》，退出《反导条约》和《国际刑事法庭规约》，抛出“邪恶轴心”论等一系列单边主义举措。“9·11”事件后，美从反恐的现实需要出发，谋

求与大国协调的一面有所上升，在反恐与地区安全等问题上加强了与俄罗斯和中国等国的合作。美新《国家安全战略报告》突出强调目前是“大国和平竞争而不是准备战争的大好时机”，“在共同面对恐怖主义、暴力和混乱的共同威胁时，世界主要大国站在同一边”。美将谋求与世界主要大国改善和协调关系，在此基础上建立“有利于自由的力量均势”。美强调，美俄“已不再是战略敌手”，“正在建立新型的战略关系”，“美印关系正在经历转折性变化”，美将与中国发展“建设性关系”。但美同时强调，美不会等待大国完全取得一致后再采取行动，必要时将“毫不犹豫地采取单独行动”。

六、突出美价值观的作用，强调“自由、民主和人权”是世界和平与经济繁荣的根本保证。美新的《国家安全战略报告》强调，美国国安安全战略是建立在“体现美价值观和利益相统一”基础上的“鲜明的美国国际主义”。认为只有广泛实行“民主”和“自由”，在全球范围内消灭贫困，才能从根本上铲除恐怖主义。在其确立的国家安全战略三大目标中，有两项都被冠以“民主”、“自由”和“人权”的旗号。为促进对第三世界发展中国家的“西化、分化”进程，美将经济援助与发展中国家的所谓“民主改革”相挂钩，确立了“援助改革者”、“支持民主化”的原则。该报告声称，美将把对第三世界穷国的发展援助提高50%，把对国际经济组织的捐款额增加18%，以充分利用多边国际经济组织和对外经援等手段，在全球扩展民

主、人权和市场经济等美价值观和政经模式。

综上所述，布什政府国家安全战略的调整是在国际力量对比严重失衡、美优势地位进一步突出和推进反恐战争有所得手的背景下进行的，充分暴露了美欲利用当前超强实力地位，实现其独霸全球的战略目标，建立美主导的21世纪新秩序的战略意图。目前美战略调整仍在进行中，但其基本的战略取向已定，一种以单边主义和“先发制人”为主要标志，更具进攻性、冒险性和实用性的攻势战略已经基本形成。

美国国防部四年防务评估报告

(2001年9月30日)

前 言

2001年9月11日，美国遭到了恶毒残忍的攻击。很多美国人在他们的工作岗位上死去。他们死在美国的土地上。他们不是以战斗人员的身份战死沙场，而是成为无辜的牺牲品。杀害他们的不是传统意义上的军队和战争，而是野蛮无形的恐怖主义屠刀。他们是一场新型战争的牺牲者——这场战争虽然早已引起人们的恐惧，但它的恐怖程度仍然令全美国震惊。

美国今天所进行的这场战争并不是美国自己选择的。它是恐怖主义的邪恶势力用野蛮和暴力的手段强加到美国头上的。这是以美国和美国的生活方式为敌的一场战争。这是以美国所珍视的一切为敌的一场战争。这是以自由本身为敌的一场战争。

美国所遭受的袭击和强加给我们的这场战争突出了我们所处环境中的一个基本事实：我们不能也不会知道美国的利益究竟在何时何地会受到威胁，美国在什么时候会遭到袭击或者美国人在什么时候会死于侵略行为。对于发展趋势，我们能了然于胸，但对于具体事件，我们却无从把握。我们能够识别威胁，但却无法知道美国或友好国家何时何地会遭受袭击。我们应竭尽全力避免受到突袭，但同时我们必须学会以不出所料的心态面对突袭。我们必须坚持不懈地努力获取质量更好的情报，但我们也必须牢记我

们的情报工作永远都存在不足之处。因此，迅速果断地对突发事件作出反应必须成为制定计划的一个条件。

本次四年防务评估是在我们向新时代过渡的紧要关头进行的。甚至在9月11日的袭击发生前，国防部的领导们就已着手制定新的美国防务战略。该战略将应对不确定因素和突发事件，并以下述思想为前提：欲在海外有效推行防务战略，美国必须确保本土安全。它谋求创造既能扩大美国影响又能维护美国安全的环境。该战略的核心是四大目标，这些目标将指导美国军队和能力的发展、部署与使用：

- 使盟国和友邦相信，美国的决心是坚定的，美国有能力履行其安全义务；
- 使敌人放弃采取可能有损美国及其盟国和友邦利益的计划或行动；
- 靠前部署可迅速击败进攻并对敌方军事能力和支援设施进行惩罚性打击的力量，从而慑止侵略和恫吓；
- 如果威慑失效，坚决打败任何敌人。

这次评估的核心意图在于将防务计划的基础由过去一直主宰着我们思维的“基于威胁”模式转向面向未来的“基于能力”模式。“基于能力”模式更关注敌人可能如何作战的问题，而不是谁有可能成为我们的敌人或战争可能在何处爆发的问题。这一模式使我们认识到，光计划在遥远的战区进行大规模常规战争是不够的。为威慑和打败那些试图依靠突袭、欺骗和不对称战争达到目的的敌人，美

国必须认清自己需要何种能力。

将这种基于能力的模式应用于制定计划，就要求美国在关键领域保持军事优势的同时，在一些新领域发展自己的军事优势并使敌人失去采取不对称行动方面的优势。这就是说，我们在对现有军事能力进行调整使之适应新环境的同时，还要尝试发展新的军事能力。简而言之，这需要对美国的武装力量及其能力和机制进行转型，以使美国的不对称优势能延续到未来。

使美国的防务转型以便面对 21 世纪的挑战，这需要我们的国家和领导人的长期支持。转型不是明天的目标，而是今天就必须认真着手进行的一项事业。美国所面临的挑战不是遥遥无期，而是近在眼前。这些挑战要求我们保卫自己至关重要的行动基地，包括美国本土这个最最重要的行动基地。在远方难以进入的地区投入和维持美国军队，确保美国信息系统的安全，以及持续监视、跟踪和快速攻击敌方部队与力量。这些挑战还要求提高美国空间系统的性能和生存能力，以及运用信息技术和新的观念去提高联合行动的效率。

刚开始时，我们所能作出的努力必然比较有限，但我们会不断加快步伐和加大力度。长此以往，随着我们摆脱传统力量的束缚并使之退出历史舞台，以及将资源投入可最大限度地提高我们的作战效率和美国军人战斗潜能的那些新的概念、能力和组织机制，转型的承诺终将完全兑现。这决不是一项轻而易举就能完成的任务。它要求具有

坚定的决心和进行高效管理的自由权。它还将要求使用新的手段管理国防部，并对现行的方式方法进行一次全面检讨。

为帮助美军完成转变和更好地管理国防部的全面工作，本次四年防务评估提出了一种进行风险评估和管理的新方法。该方法有助于确保国防部在发展保卫美国未来安全所需能力的同时，也能很好地应付眼前的威胁。

本报告是国防部高级文职和军职领导人通力合作的产物。美国总统也对报告的撰写工作给予了大量有益的意见和建议。本报告是真正“自上而下”集思广益的结晶，所有关于战略、军事力量和能力以及风险问题的结论都是国防部高级领导人经过数月的思考和讨论后作出的。它提纲挈领地举出了为维护美国未来安全所必须进行的一些重要改革。

四年防务评估及其报告在美国9月11日遭到恐怖袭击以前已几近完成。在很多重要方面，这些恐怖袭击事件证实了报告中所提出的战略指导方针和计划原则的正确性，尤其是它对本土防御、预防突袭、应对不对称威胁、发展新的威慑概念、制定基于能力的战略和慎重权衡风险的各个不同方面予以强调的正确性。然而，即便当前我们正处于与恐怖主义的战争中，9月11日的袭击事件仍然要求我们在这些方面取得更快的进展。

我们准备怎样组织起来保卫美国人民？现在与之有关的大量复杂的政策、行动甚至宪法问题正受到美国政府上

下前所未有的关注。其中非常重要的一点是，由于本土安全责任由联邦、州和地方的许多机构分担，我们必须增强机构间的合作和协调能力，以有效地保护美国免受袭击。最近，国土安全办公室的成立将极大地促进这方面的工作。

因此，本报告与其说是工作的结束，不如说是开始。即使在报告完成之际，国防部已在制定军事计划和分配资源的过程中着手审议和执行报告提出的那些指导原则。这项工作将给国防部领导层一次执行和完善因为这次评估而作出的那些决定的机会。

最后，9月11日袭击事件造成的生命损失和经济灾难，促使我们从一个新的视角去观察美国能为自身的防务承担些什么的问题。用虚假的节省去碰运气以及用我们孩子的未来作赌注都是不计后果的鲁莽行为。美国能够承担为威慑明天的对手和巩固我们的繁荣而需付出的代价。如果不这样做，我们就将遭受这些代价所无法比拟的生命和资源损失。

在应付反恐怖战争的巨大挑战之际，我们还必须在改革美国防务的道路上继续前进。我们对于国家的责任毫不动摇，我们的宗旨明确清楚：保障全体美国人的安全和福祉，履行美国的全球义务。多少代人以来，美国军队的技能和忠于职守、甘愿牺牲的精神一直是我们民族力量的核心。我们必须为他们提供他们所需要的资源和支持，使他们不仅为我们这代人，而且为今后世世代代的人保卫和