

# 和平發展觀察

2015年第4期（总第4期）

中国社会科学院和平发展研究所

2015年10月26日

---

## 对当前中美反恐合作的几点看法与建议

傅小强

中国现代国际关系研究院反恐研究中心主任

当前，美俄在中东角力加剧，美国因应国际恐情变化调整反恐战略，力推国际反恐新议程，对中国合作需求有所上升，但其两面性在中美两国战略博弈加剧的背景下也更为凸显。反恐是中美两国合作的重要方向和潜在领域，既可抢占国际道义制高点，也符合中国实际需求。鉴此，中国可结合中美新型大国关系建设，因势利导，推进反恐合作，丰富中美新型大国关系内涵。

## 一、 美国面临的恐患威胁

美国身患远忧大、根难去的恐患慢性病，反恐陷入按下葫芦浮起瓢的窘境。“伊斯兰国”作为国际“圣战”运动头号旗手的地位不断巩固，逐渐推进袭击美国目标的进程。“基地”组织是目前美国本土面临的现实最大威胁。“博科圣地”和“青年党”等地区恐患抬头，对美国在非洲利益的冲击增大。总体而言，美国面临的暴恐威胁尚属可控范围，并非美国当前最紧迫的安全议题。

### （一）美国面临的暴恐威胁有所上升，但本土安全可控。

一是“伊斯兰国”威胁提升，但尚未将美国列为主攻目标。美国中情局和国家情报总监办公室评估认为，“伊斯兰国”已成国际“圣战”运动旗手。经一年多的围剿，实力未遭重大折损，其所控“领土”和募兵筹资能力未受到实质性削减，仅骨干军力就达2万余人。今年以来，“伊斯兰国”加快全球布局步伐，在中东、北非、南亚、中亚和东南亚地区拉同伙、建分舵、结联盟，对其效忠支持的地区暴恐团伙逾30个。不过，目前“伊斯兰国”未把袭击美国利益作为首要目标，而是将主要精力放在伊叙控局和维持暴恐政权上，并伺机向民族、宗教关系复杂的地区渗透。现阶段，“伊斯兰国”对美国本土的安全威胁主要表现为煽动仇美极端思想，进而借助美国境内外极端势力策动恐袭，而非直接动

手。因此，“伊斯兰国”对美国的间接威胁增大，但其紧迫程度远不如当年的“基地”组织。联邦调查局局长科米今年7月表示，“伊斯兰国”在组织规模上已取代“基地”，但是否构成美国的心腹大患尚待观察。

二是“基地”组织威胁持续，但难掀大浪。美国近期无人机空袭成效显著，击毙包括“基地”二号人物在内的多名高级头目，致“基地”的暴恐能力持续衰减。同时，面对暴恐新秀“伊斯兰国”的竞争，“基地”内部网络的忠诚度和统一性陷入严重危机，不少曾效忠“基地”的暴恐团伙倒戈加入“伊斯兰国”。但“基地”对美国的威胁仍不容小觑。因此，美国始终对“基地”组织，尤其阿拉伯半岛和北非分支的威胁保持高度警惕。美国担忧半岛分支趁也门内乱壮大实力，伺机在美国西方再度犯案。今年7月，美国国家情报总监克拉珀表示，该分支是最具袭击美国本土意愿和能力的“基地”分支，加紧研发新式炸弹，预谋袭击美国航班及本土。近期阿富汗塔利班头目奥马尔的死讯确认后，扎瓦希里宣誓效忠新头目曼苏尔，美国更加担忧“基地”联手“阿富汗塔利班”，以“印度次大陆分支”为核心在巴阿地区再建国际恐怖策源地。因此，为捍卫南亚反恐成果，奥巴马10月宣布缓撤驻阿美军，维持现有9800人规模至年底，2016年底前保留至少5500人，以防局势突变。

三是“博科圣地”和“青年党”等地区恐患抬头，对美国在非利益冲击增大。尼日利亚“博科圣地”、索马里“青年党”

在当地疯狂作案，域外活动能力攀升，搞国际“圣战”的野心凸显，尤其是“博科圣地”今年3月宣布加盟“伊斯兰国”，对美国在非洲利益的威胁增大。“青年党”煽动索裔美国人极端化，并向肯尼亚和埃塞俄比亚扩张，美国在非洲的企业、人员和基地均遭到威胁。

**（二）美国境内三大反恐难题无速效良方。一是极端土壤发酵。**美国内有滋生极端的社会基础，外有暴恐势力虎视眈眈，“伊斯兰国”和“基地”煽动境内个体搞“圣战”，导致穆斯林社群极端化问题日益严峻。据《华盛顿时报》7月报道，美国执法部门去年以来已破获62起涉嫌资助“伊斯兰国”或以其名义策划的恐袭案。美国国会文件显示，美国今年上半年破获的恐袭案数量创“9·11”以来新高。为此，美国国土安全部拟成立反暴力极端主义办公室，重点应对本土极端化问题。**二是美国籍“圣战”分子回流。**据美国国务院和中情局今年5月评估，“伊斯兰国”已吸引约200名美国人入伙，其中约50人已回流潜伏，预谋本土恐袭，美国相关部门正严加监控。**三是外籍“圣战”分子渗透。**“伊斯兰国”吸纳了逾百国的近3万名外籍“圣战”分子。如此庞大规模的暴恐分子极有可能以合法或非法途径潜入美国，里应外合袭击美国本土目标，进而成为美国长期面临的安全威胁。为此，美国国务院反恐局成立外籍“圣战”分子办公室，并于今年6月召开专题国际会议，与各国协调防范。8月，美国宣布对38个欧、亚、非免签国家和地区新加限制，严防“圣战”分子钻空子。

## 二、 美国调整反恐策略，减负避祸

当前，美国以防范“伊斯兰国”为契机，顺势调整反恐政策和部署，包括扶持伊叙安全重建，运筹反恐伙伴关系，借力多边合作机制，主推国际反恐新议程等。在俄罗斯军事介入叙利亚和与美竞争的情况下，美国仍未改变反恐收缩方针，甚至不惜与俄妥协。现阶段美国名为反恐、实为避祸，重在内筑防线、外构同盟，防止再陷反恐战争泥潭。

**一是拼凑同盟。**自去年9月出台打击“伊斯兰国”战略以来，美国已拼凑60余国参加反恐联盟，逐步变“美国反恐战”为“同盟反恐战”。美国既拉欧洲和中东盟友参战，也压土耳其入伙，甚至通过伊核协议争取伊朗配合。美国国家情报总监办公室发布的《全球威胁评估》报告强调，“伊斯兰国”现象有地区动乱和逊尼派暴力极端主义发展失控的大背景，需统筹地区力量协调应对。

**二是以夷制夷。**美国坚持反恐收缩，不想再卷入另一场反恐战争。今年7月奥巴马重申，美国无直接派兵参与作战的计划，打击“伊斯兰国”须靠伊叙安全部队。为此，美国积极推动伊拉克安全重建，新建咨询、协助和培训中心，增派450名军事顾问（总数逾3500），整训和装备伊军（拟训2.5万），筹建国民警卫队和警察，加强各省安全。美国还成立跨部门联合工作组，准备

与土、沙特、卡塔尔 3 年内训成 1.5 万叙反对派武装，以充实打击“伊斯兰国”的地面力量，从而依靠伊叙安全部队遏制“伊斯兰国”扩张。俄罗斯以反恐为名军事介入叙利亚后，美国国内也在讨论应对方案，基本思路还是借用伊拉克安全力量、库尔德武装和叙利亚温和反对派，遏制“伊斯兰国”泛滥势头。

**三是推新议程。**美国期望借力多边平台，就相关反恐议题加强多国协调与合作，寻求联合国安理会支持的意愿增大。去年 9 月以来，美国通过全球反恐论坛成立外籍“圣战”分子工作组，出台文件指导成员国开展专项打击，并支持国际刑警组织设立相关数据库和数据分析小组，促进各国情报共享。此外，今年 9 月末，美国在联大续推“国际反暴力极端主义峰会”，力促构建国际反恐新机制，从而引导国际以“美国式标准”反恐反极端。

**四是减负避祸。**美国国家安全首要任务在于应对新兴大国而非“伊斯兰国”，日益强调共担反恐责任而“不会单干”，其打击“伊斯兰国”军事授权法案明确划定禁止地面部队参战的底线。因此，美国积极运筹反恐伙伴关系。**对中、俄**，美国期望加强大国协调，强调责任分担，就重大反恐议题寻求联合国安理会支持，以增强国际反恐行动的合法性和执行力，统筹兼顾应对各股恐患。目前，美俄在中东竞争加剧，俄拉拢什叶派国家与美国支持的逊尼派国家抗衡，但在打击“伊斯兰国”问题上仍不失协调，并可能进一步在叙利亚问题上达成妥协方案。**对欧洲盟友**，美国联调局、国土安全部与相关国家建立了对口协调机制，以推动去极端

化进程，共防“圣战”分子跨境流窜，抵御“伊斯兰国”恐患外溢。美国强调共同分担反恐责任，敦促法、英等国加大空袭和投入。美国为伊拉克提供训练拨款的法案明确规定，他国援助金额达6亿美元后，美国才拨付16亿美元援助资金。**对中东等恐患重灾区**，美国强调增强地区国家自身反恐能力。美国多次向中东盟友强调，打恐非美国一己之责，“伊斯兰国”斗争焦点指向地区国家（“近敌”），反恐成败取决于伙伴国自身的打恐能力。2014年末，美国设立了50亿美元的“反恐伙伴关系基金”，资助也门、利比亚、索马里等地区伙伴打恐，助其防范地区恐患。

### 三、中美反恐合作面临的形势

反恐非美国国家安全头等要务，但仍是重要安全议程，中美反恐合作运筹得当，可以成为两国关系稳定的“正资产”和助推剂。当前，美国调整反恐战略和谋建国际反恐新议程，力避反恐干扰“亚太再平衡”，对中国反恐合作的需求上升，同时对“东突”的两面性也愈加突出。

**一方面，美国对华反恐合作需求增多。**能否遏控和消除“伊斯兰国”暴恐威胁，防止“基地”在巴阿地区再建策源地，取决于国际社会的合作情况。借此，美国愈发高调呼吁共担责任而“不会单干”，在继续诱压地区国家合作的同时，美国更期望加强大国反恐协调与合作。同时，美国认为中国国内反恐形势严峻，深

化反恐合作切实可行。美国反恐协调官凯达诺今年1月表示，将进一步推动美中反恐务实合作。“美中经济与安全评估委员会”3月在官网公开征集“中国打击恐怖主义行动报告”，以加强对中国反恐政策了解，寻求合作空间。鉴此，美国希望在三方面与中国展开进一步反恐合作。一是在中东明确支持美国打击“伊斯兰国”。美国国务院反恐局官员认为，中美元首可讨论打击“伊斯兰国”和中东治乱问题，期望中国公开声明支持美国领导的打恐行动。二是在巴阿参与维稳。美国认为与中国在防范打击巴阿地区暴恐势力、防止“基地”再建策源地方面存在共同利益，希望中国压巴弃打“暴恐牌”，助力阿和解进程。三是在限制外籍“圣战”分子流动、去激进化、防御网络恐怖主义以及探测简易爆炸装置（IED）等具体议题方面尝试合作。

另方面，美国图谋祸水东引，以疆乱华的意愿也在上升。美国以“东突”问题强化对华牵制的动作近两年来明显加大。去年9月，美国乔治敦大学召开《历史、文化与社会——首届维吾尔研究国际会议》，邀请美国、英、俄、土耳其等国知名维吾尔问题专家炒作“东突”问题，美国军、情部门加紧研究和制定适应新形势的“新疆工程”，企图诱导伊斯兰“圣战”和泛突厥势力关注新疆。美国国务院6月公布的《2014年度反恐国别报告》再度攻击中国治疆政策。7月土耳其国内反华暴力活动发生后，美国国务院强硬表态，非难泰国向中国遣返维族非法移民，媒体大肆抹黑中国民族宗教政策，美“国会与行政部门中国委员会”

扬言加大对“新疆问题”的介入力度。此外，美国认为，“伊国”域外扩张重点指向民族宗教复杂地区，多次扬言把新疆纳入全球“圣战”范畴，引导得当或为美国所用。

#### 四、建议

鉴此，中国可适度参与美国主导的国际反恐行动，选择符合中国利益的具体议题加以引导，从而以推进中美反恐合作为契机，抢占国际道义制高点，营造于中国有利的反恐反“东突”外部环境，充实中美新型大国关系内涵。

**一是可从侧面配合美国打击“伊斯兰国”行动，做而不说。**中东暴恐势力背景复杂，盘根错节，因此，美国促中国打击“伊斯兰国”背后暗藏共担风险企图。同时，美国欲将反恐联盟变其管控中东、颐指大国工具的意图明显。鉴此，在避免直接剑指“伊斯兰国”的前提下，中国可在联合国和全球反恐论坛等多边框架下支持美国相关打防倡议，加大对伊拉克政府的安全和经济援助，适度支持库尔德武装，从侧面呼应。两国相关部门和智库可对“伊斯兰国”问题展开联合研究，积累共识。

**二是扩大中美在巴阿地区的反恐交集。**强调携手维护巴阿地区稳定是中美国共同利益，可进一步加强沟通，分工协作，推动阿和谈进程，共同维护地区稳定和确保阿富汗平稳过渡，防止国际恐怖势力再建策源地。中美可与阿方开展反恐信息共享、边

界管控和人员培训等，以保障中国西部安宁。

三是扩大中美防范外籍“圣战”分子合作。强调“东突”势力境外流窜属外籍“圣战”分子问题的一部分，可与美协调构建相关国际防控、堵截和遣返机制，从而以共同防范外籍“圣战”分子促推打防“东突”。

四是在稳定中美关系前提之下，中国应跳到外线打主动仗，加大经营中东力度，使美国在战略“东移”和“西顾”上更加两难。中国可向美国强调“一带一路”在促进地区稳定与安全方面的重要作用，通过与中东重点国家沙特、伊朗和土耳其深入开展经贸合作，促进双边就反恐议题的沟通与协调，从而使中国在中美国反恐合作问题上逐步掌握主动性。

（责任编辑：刘昆仑）

## 稿约

《和平发展观察》与大家见面了。

她既是展示和平发展研究所动态的窗口，也是业界同仁交流思想和研究成果的平台。欢迎各位同仁围绕影响当代和平发展的国际国内重大问题，自选题目，惠赐佳作。希望来稿以学理为基，以形势、政策研究为干，立足解决当前现实问题。观点鲜明、立论有据、逻辑清晰、简明晓畅、直奔主题，字数以 5000 字以内为宜。来稿一经采用，稿酬从优。

来稿请邮：hpfzs@cass.org.cn

请勿一稿多投，两周内未收到回信可自行处理。

### 和平发展观察

执行主编：廖峥嵘

中国社会科学院和平发展研究所

地址：北京市海淀区北洼西里颐安嘉园 11 号楼

邮编：100089 传真：010-88515507

电话：010-88515505

邮箱：hpfzs@cass.org.cn



发刊日期：2015.10.26