

“管控局势”：大国竞争加剧背景下的 美国国际反恐战略^[1]

武兵科

【内容提要】当前，全球恐怖主义正步入一个动能转换的新阶段。对此，拜登政府在加速大国竞争的同时，对美国的国际反恐战略进行了系统性的调整——遵从自由国际主义的价值观，践行自利、高效和经济的现实主义理念，主张平衡国际反恐与大国竞争的关系；在接受恐怖主义长期存在的前提下，设置了管理与控制国际反恐形势的“上限”与“底线”。通过优先使用外交手段、精准调配军事力量、强化发展治理作用等政策调整，拜登政府试图为美国国际反恐战略铺设新的框架。然而，这一思路上的根本性转变，却无助于国际反恐局势的实质性改善，并将对中国安全利益造成负面影响。

【关键词】美国反恐战略 恐怖主义 大国竞争 拜登政府

【作者简介】武兵科，兰州大学一带一路研究中心讲师、兰州大学阿富汗研究中心副主任、副研究员，博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2024) 04-0074-29

[1] 本文系国家社科基金有关重大项目（项目编号：22VMG042）及中央高校基本科研业务费（项目编号：2023jbkyzx016）的阶段性成果。作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部对本文提出的宝贵修改意见，文中错误概由本人负责。

2019年，特朗普政府宣布成功清除“伊斯兰国”在叙利亚和伊拉克的控制区，曾一度为国际反恐形势带来积极变化。然而好景不长，随着美国从阿富汗撤军、阿富汗塔利班（以下简称“阿塔”）再度执政，国际反恐格局遭遇重大转变：巴以冲突的持续激化，不仅加剧了地缘政治动荡，更为国际“圣战”运动注入新动力；恐怖组织加速分化重组，“伊斯兰国”的“呼罗珊分支”（以下简称“呼罗珊分支”）迅速兴起，成为新的威胁焦点；极右翼暴力活动在西方国家也呈现出急剧上升的态势。在这些因素的共同作用下，国际反恐局势面临巨大的反弹压力。2024年伊始，一系列恐怖袭击的发生，如伊朗克尔曼省爆炸事件^[1]、俄罗斯莫斯科音乐厅恐袭事件^[2]、巴基斯坦香拉县爆炸袭击事件^[3]及今年来欧美多国破获的恐袭图谋^[4]，进一步证实了恐怖主义的威胁并未消退，其阴影仍然笼罩着国际社会。

面对后撤军时代的国际反恐新形势，拜登政府在公开美国的反恐规划方面表现得相对克制。不同于以往，拜登政府并未依照惯例发布国际反恐战略报告；在2022年出台的《国家安全战略》和《国防战略》报告中，也仅以寥寥数语笼统概述了美国的国际反恐立场。其政府高官亦在国际反恐议题上三缄其口。大国竞争和国际反恐似乎成为美国对外战略中一对此消彼长的二元关系。然而，拜登政府的国际反恐行动本身却释放出复杂的信号：一方面，恐怖主义在美国国家安全议程中的重要性逐步降低。拜登政

[1] 2024年1月3日，呼罗珊分支在伊朗克尔曼东部卡西姆·苏莱曼尼墓地举行的纪念仪式上发动炸弹袭击，造成98人死亡、284人受伤，这是伊朗1979年建国以来最严重的一次恐袭事件。

[2] 2024年3月22日，呼罗珊分支在俄罗斯莫斯科近郊音乐厅实施大规模恐怖袭击，造成145人死亡、500余人受伤，这是俄罗斯自2004年别斯兰人质事件以来伤亡人数最多的一次恐袭事件。

[3] 2024年3月26日，一名自杀式袭击者在巴基斯坦开伯尔-普什图省袭击了一辆属于达苏水电站项目的车辆，造成5名中方人员、1名巴方人员遇难。

[4] Bojan Pancevski and Bertrand Benoit, "A New Terror Threat Is Emerging in Europe Linked to Iran, Gaza War," *The Wall Street Journal*, March 12, 2024, <https://www.wsj.com/world/europe/a-new-terror-threat-is-emerging-in-europe-linked-to-iran-gaza-war-fb297119>.

府上台以来，面对的国际局势愈加复杂，乌克兰危机和巴以冲突的相继爆发，大国竞争态势的持续升级，以及气候危机和人工智能规范等新兴问题日益紧迫，这些都被美国视为国家安全挑战。在这一背景下，恐怖主义相较于特朗普政府时期并未获得更多关注，而是呈现出一种趋势性的边缘化。在2022年发布的《国家安全战略》报告中，恐怖主义仅被列为众多关注议题中的第七位。^[1]另一方面，尽管在言辞上保持低调，但拜登政府并未从全球系统性的反恐行动中退出。美国继续与78个国家和地区保持反恐合作^[2]；美军在多个国家执行常态化的地面反恐行动，特别是在非洲的军事反恐力度不减反增^[3]；关塔那摩基地仍在运行，以及中央情报局多次利用无人机对恐怖分子头目实施斩首行动，这些无不显示出美国在全球反恐领域依然扮演着积极的角色。

由于国际反恐议题的可见度相对下降，学术界、实务界对美国国际反恐战略的探讨和研究也随之减少。关于拜登政府在国际反恐方面的战略动态、政策细节和发展趋势等问题，学术界尚缺乏系统性的研究成果。一些既有研究成果仅概括性地指出，国际反恐在美国国家安全战略中的地位进一步下降；少数则侧重探讨美国反恐政策在特定议题上的变化，如网络反恐、国内反恐情报研究等。^[4]当前，随着大国竞争的加剧与国际反恐形势恶化的同步发生，对美国国际反恐战略走向进行全面分析就变得尤为重要。这不

[1] The White House, *National Security Strategy 2022*, October 2022, p.4.

[2] Stephanie Savell, "United States Counterterrorism Operations Under the Biden Administration, 2021-2023," Watson Institute, <https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2021/US%20Counterterrorism%20Operations%202018-2020%2C%20Costs%20of%20War.pdf>.

[3] William Walldorf, "Overreach in Africa: Rethinking U.S. Counterterrorism Strategy," Defense Priorities, August 31, 2023, <https://www.defensepriorities.org/explainers/overreach-in-africa-rethinking-us-counterterrorism-strategy/>.

[4] 巩小豪、宁珊：《美国网络反恐策略的历史演变与评估》，载《中国信息安全》2022年第8期；刘晓洁、毛欣娟：《美国反恐怖融资情报机制研究》，载《情报杂志》2021年第7期；吴绍忠、李继萌：《美国国内恐怖主义战略情报评估研究》，载《情报杂志》2022年第4期。

仅有助于深入理解美国在国际舞台上的反恐行动及与其大国竞争战略的互动，同时也对评估当前的全球安全形势及对中国安全利益的影响具有一定的现实参考意义。

一、当前全球反恐态势的发展变化

2014年，国际社会发起了对“伊斯兰国”的联合打击，随后该组织在伊拉克和叙利亚的据点逐步被拔除，其人员和资金来源大幅缩减，发动袭击的能力及其在全球范围内的“圣战”号召力遭受重创，全球反恐形势因此逐年向好。然而，在这一过程中，“伊斯兰国”的残余分子开始向世界各地回流，寻求扎根于新的动荡地区。之后，新冠疫情的全球大流行迫使各国实施严格的边境管控措施，有效限制了恐怖分子的跨国流动，导致全球多地的恐怖活动进入短暂的蛰伏期，相关事件数量和致死人数均回落到2011年“伊斯兰国”崛起前的水平。^[1]拜登政府上台后，受美国从阿富汗撤军、阿塔执政、乌克兰危机、巴以冲突等国际重大事件影响，全球恐怖主义进入动能转换的新阶段。国际社会在反恐的整体态势、地区形势及其与大国竞争的关系上经历了显著变化，标志着全球反恐进入了21世纪的第三阶段。^[2]

（一）国际社会反恐态势整体恶化

首先，国际恐怖主义的版图正在经历更新换代。自“9·11”事件之后，国际恐怖主义格局呈伞状组织结构，存在核心与分支之别。“基地”组织和“伊斯兰国”作为核心，曾先后引领全球“圣战”运动。目前，这两个组织虽然

[1] 参见 Global Terrorism Database, <https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?search=&sa.x=29&sa.y=17>。

[2] 第一阶段：2001年阿富汗战争后，“基地”组织通过其全球网络化战略，不仅成功扩散其影响力，还建立了多个分支，形成了跨国性的恐怖活动网络；第二阶段：2011年，“伊斯兰国”在中东地区迅猛崛起，后虽因国际社会的联合打击而逐渐衰落，但其兴起和衰落过程中所展现出的极端主义思想、暴力手段和领土控制企图，标志着恐怖主义势力在组织形态、行动策略和影响力构建方面的重要转变；第三阶段：2021年至今，在大国竞争加剧的背景下，恐怖主义再度抬头，呈现出新的活动态势。

仍维持着一定的行动能力，但相较于其巅峰时期已严重衰退。2019年，“伊斯兰国”的领导人巴格达迪（Abu Bakr al-Baghdadi）被击毙，导致该组织核心的行动能力严重受限——继任的“哈里发”不断被“斩首”，资金来源减少，发动的袭击次数也在逐年降低。当前，“伊斯兰国”正逐步转向一种去中心化的网络结构，与地区分支的联系变得较为松散，例如其非洲分支虽然打着“伊斯兰国”的旗号，但实际上获得的支持有限。^[1]与此同时，“基地”组织核心也陷入低迷状态。美国情报机构指出，在其领导人扎瓦希里（Ayman al-Zawahiri）2022年被击毙后，“基地”组织迟迟未宣布新的继任者；该组织在选择袭击目标、展现领导力和维持组织凝聚力等方面均呈现衰败之相。^[2]联合国的制裁监测小组对此评估认为，这缘于“基地”组织正“处于重组阶段”。^[3]与上述两个组织形成鲜明对比的是，“呼罗珊分支”却表现得异常活跃，特别是巴格达迪及其继任者被连续击毙后，大量来自中东、非洲甚至欧美的圣战分子将活动转移到阿富汗和巴基斯坦地区。乌克兰危机爆发后，“呼罗珊分支”的全球“圣战”野心已超越了其名称所指的地理范围^[4]，正迅速成长为策动国际恐袭行动的“领头羊”。2023年3月—2024年3月，该分支在9个国家策划了21起袭击及袭击预谋^[5]，显示出其行动能力和扩张态势，

[1] Jason Warner, Ryan O'Farrell, Heni Nsaibia and Ryan Cummings, *The Islamic State in Africa: The Emergence, Evolution, and Future of the Next Jihadist Battlefield*, Oxford University Press, 2021.

[2] U.S. Department of Defense Office of Inspector General, *Operation Inherent Resolve: Lead Inspector General Report to the United States Congress*, November 9, 2023, p.2.

[3] 联合国安理会：《分析支助和制裁监测组根据关于伊黎伊斯兰国（达伊沙）、基地组织及关联个人和实体的第2368(2017)号决议提交的第三十二次报告》，2023年7月25日，第16页。

[4] 呼罗珊地区覆盖了现今巴基斯坦、阿富汗、土库曼斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦和伊朗的广阔领土。该组织人员超过7000名，高级领导人主要藏匿于巴基斯坦俾路支省潘杰古尔地区，下层战士聚集在阿富汗。参见“The Growing Threat of Islamist Terrorism After the Moscow Massacre,” *the Wall Street Journal*, March 2024, <https://www.wsj.com/podcasts/opinion-free-expression/the-growing-threat-of-islamist-terrorism-after-the-moscow-massacre/9b9adca0-e114-47cb-8d16-fd1bad4ad13d>.

[5] Aaron Y. Zelin, Ilana Winter, “One Year of the Islamic State Worldwide Activity Map,” Washington Institute, March 20, 2024, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/one-year-islamic-state-worldwide-activity-map>.

成为对国际社会（尤其是欧美国家）威胁最大的恐怖组织。此外，“呼罗珊分支”的招募策略相对包容，其成员结构也趋于国际化，其中90%的骨干成员并非来自普什图族群。^[1]这表明该组织在成员招募上跨越了族群和地域的界限，增强了其在不同文化和社会环境中的适应性和影响力，这为其提供了更广泛的资源。

其次，恐怖主义类型变得更加多元。长期以来，在意识形态上，传统伊斯兰极端主义暴力是全球恐怖活动的主要类型；在实施主体上，非国家行为体是实施恐袭的主要行为者。当前，无论是从袭击数量、致死人数还是国际国内破坏性和影响力上，伊斯兰极端主义暴力仍是威胁国际社会的主要类型。在巴以冲突影响下，全球恐怖主义和极端主义抬头趋势愈加明显。在埃及亚历山大、加拿大蒙特利尔、法国巴黎等城市，一些极端分子发动针对所谓“异教徒”的袭击。然而，这并非全球恐怖主义活动的全部，以白人至上主义、反联邦政府主义和文化保守主义为主要意识形态的极右翼暴力事件也在欧美国家激增。2022年，联合国秘书长古特雷斯（António Guterres）表示，当今西方国家面临最大的恐怖主义威胁来自极右翼、新纳粹主义和白人至上主义。^[2]此外，地缘政治的复杂性也在助长恐怖主义的蔓延。在诸如阿巴地区、萨赫勒地区^[3]及中东等不稳定地带，一些主权国家支持、利用、纵容恐怖主义以实现各类地缘目标的迹象引人担忧。

最后，恐怖主义活动呈现新的特点。一是全球恐怖袭击事件的数量持续下降但致命性变强。2021—2023年，全球每起恐袭事件的平均致死人数由1.37人增加到2.49人，创2017年以来新高。^[4]二是恐怖组织使用无人

[1] “How ISIS-K leader forged one of Islamic State's most fearsome groups,” Reuters, March 26, 2024, <https://www.reuters.com/world/leader-isis-group-linked-moscow-attack-has-global-ambitions-2024-03-25/>.

[2] The United Nations, “Press Conference by Secretary-General António Guterres at United Nations Headquarters,” December 19, 2022, <https://press.un.org/en/2022/sgsm21640.doc.htm>.

[3] 萨赫勒地区是一个横跨非洲大陆的地带，它从非洲西海岸延伸至东边的埃塞俄比亚高原，涵盖塞内加尔、毛里塔尼亚、马里、布基纳法索、尼日尔、尼日利亚、乍得、苏丹共和国、南苏丹、厄立特里亚、喀麦隆等国。

[4] 笔者综合2022—2024年《全球恐怖主义指数》（Global Terrorism Index）报告得出。

机、3D 打印、AI 等新型技术实现袭击和宣传等目的。随着无人机技术及其武器搭载系统的成熟化和低门槛化，“呼罗珊分支”、“东突”组织等不仅已掌握相关技术，而且开始将无人机用于多样化的非法活动，例如利用无人机袭击各类目标、贩运武器和毒品等物资。此外，恐怖组织除了利用主流的文本语言，还通过生成式人工智能（GAI）制作图片、声音、视频、动画等，以规避审查、扩大宣传。三是西式民主政治陷入制度性困境，导致针对政治领导人的暗杀事件频发。冷战结束后，新自由主义理念席卷全球、“进步主义”高歌猛进，这些理念深刻影响了多国的经济结构和政治格局。随着经济全球化和市场自由化的推进，一些国家经历了剧烈的社会变革，包括选民基础的重塑和政治权力的重新分配。然而，这些变化并非没有代价，贫富悬殊、政治极化、社会撕裂以及价值观冲突等问题随之浮现，对建制派的传统治理模式提出了严峻挑战。这些问题的复杂程度使得传统的政策工具和解决方案难以有效应对。在这样的社会背景下，民粹主义运动、极右翼政党和领导人纷纷涌现。同时，由于选票政治的妥协机制受阻，许多左右翼极端分子寄希望于政治刺杀、恐怖袭击等暴力手段，以推动政治进程的转换并实现更广泛的社会变革。

2016 年以来，先后有时任英国议会下院议员乔·考克斯（Jo Cox）、巴基斯坦前总理伊姆兰·汗（Imran Khan）、日本前首相安倍晋三及现任首相岸田文雄、韩国最大在野党领导人李在明、斯洛伐克总理罗伯特·菲科（Robert Fico）、美国前总统特朗普等多国政要遇袭，极端个人或群体所实施的政治暗杀已成为动荡世界中的普遍现象。

（二）多个地区反恐形势急转直下

进入 21 世纪以来，国际恐怖主义嬗变的三个阶段不仅见证了恐怖主义活动的全球化扩散，也反映出国际反恐斗争的焦点如何在中东、南亚、萨赫勒等关键地区之间不断转移变化。

首先，中亚、南亚地区成为全球恐怖主义活动的“高危区”。阿塔再度执政后，阿富汗国内局势趋于稳定，恐怖袭击数量大幅下降。但美军“败

走”阿富汗及阿塔再度执政，极大地鼓舞了世界各地试图以暴力反抗现有秩序的“圣战萨拉菲”组织。^[1]巴基斯坦塔利班、俾路支解放军、“乌伊运”、“东伊运”、塔吉克斯坦塔利班等受此影响，有意扩大袭击范围和频次。同时，阿富汗的反恐环境变得宽松，潜藏隐患巨大。美军撤出后，阿塔不仅对许多恐怖组织未采取有力限制措施（除“呼罗珊分支”外），且与部分恐怖组织关系密切。^[2]因此，阿富汗已巩固为中南亚地区恐怖组织的“大本营”，成为约 20 个恐怖组织的避难所和行动基地^[3]，对国际社会安全构成明显的外溢影响。比如，阿巴边境地区、伊朗等成为恐怖主义活动、武装叛乱的高发地区。中亚（尤其是塔吉克斯坦）演变为“呼罗珊分支”重要的“兵源地”。初步资料显示，伊朗克尔曼爆炸、莫斯科音乐厅恐怖袭击等事件表面上看均为塔吉克斯坦籍人士所为。

其次，非洲地区沦为暴力冲突的“重灾区”。自 2020 年以来，非洲地区发生了至少 14 次政变，其中，萨赫勒地区发生 9 次。政局剧烈动荡弱化了非洲国家的控制力，恐怖组织在权力真空中崛起，在萨赫勒、西非、中非、莫桑比克、索马里等地，国际恐怖组织的地区分支扩张势头与日俱增，甚至在马里、莫桑比克、索马里等地实现了领土控制。^[4]其中，尤以萨赫勒地区的反恐形势最为严峻。“大撒哈拉伊斯兰国”（Islamic State in the Greater Sahara）、“支持伊斯兰和穆斯林联盟”（Jama'at Nusrat al-Islam wal Muslimeen）和“伊斯兰国”西非省（Islamic State in the West African Province）等“伊斯兰国”和“基地”组织的地区分支盘踞在布基纳法索、马里、尼日尔三国交界地区，通过为从事黄金走私、毒品走私、人口贩卖的犯罪组

[1] “圣战萨拉菲”组织持萨拉菲主义的极端保守理念，主张通过发动“圣战”等暴力手段颠覆世俗政权并建立伊斯兰教法政权。

[2] 《分析支助和制裁监测组根据关于伊黎伊斯兰国（达伊沙）、基地组织及关联个人和实体的第 2368(2017) 号决议提交的第三十二次报告》，第 16 页。

[3] 《联合国反恐官员：达伊沙及其附属团体仍对冲突地区构成威胁》，联合国新闻，2023 年 8 月 25 日，<https://news.un.org/zh/story/2023/08/1120957>。

[4] Aaron Y. Zelin, “The Islamic State on the March in Africa,” The Washington Institute, March 1, 2024, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/islamic-state-March-in-africa>.

织提供安全庇护而攫取收益。萨赫勒地区恐怖活动的频度和致死人数的全球占比不断上升，频度占比由2016年的7%攀升到2023年的26%；致死人数占比由2007年的1%、2016年的10%飙升至2023年的47%。^[1]在东非，索马里“青年党”成为“基地”组织规模最大、最具杀伤力的分支。

再次，中东地区重陷诱发暴恐的“泥沼地”。由美国主导的国际反恐联盟打击“伊斯兰国”核心后，2016年伊拉克国内反恐局势开始好转，2023年恐袭致死人数降至百人以下，相较于2007年的峰值下降了99%。^[2]然而，中东地区的反恐局势依然严峻，新一轮巴以冲突久拖不决所引发的连锁反应正加速冲击中东地区秩序，为各类恐怖组织提供滋生和蔓延的温床。目前，“伊斯兰国”残余的领导层和数千名恐怖分子，连同近万名被俘成员及其数万家属^[3]，构成了该组织死灰复燃的基础。该组织核心正试图利用混乱局势东山再起。据美国军方评估，2023年“伊斯兰国”在伊拉克和叙利亚共发动121起袭击，该数字在2024年可能会翻倍。^[4]“呼罗珊分支”、索马里“青年党”等极端组织则借此抨击现政权，以凸显存在感、获取当地支持。

最后，欧美国家面临游离恐袭侵扰的“脆弱态”。一方面，巴以冲突急剧恶化了欧美各国的反恐形势，面临恐袭风险的国家数量迅速增加，多国及国际组织的情报安全机构不断发出警告，并破获多起恐袭阴谋、逮捕多名嫌疑人。^[5]另一方面，从2021年美国“国会山骚乱”事件到2024年席卷英国全国的骚乱，欧美国家面临的极右翼暴力威胁亦不断上升。目前，

[1] Institute for Economic & Peace, *Global Terrorism Index, 2023*, p.61; *Global Terrorism Index, 2024*, p.4.

[2] Institute for Economic & Peace, *Global Terrorism Index, 2024*, p.2.

[3] U.S. Central Command, “CENTCOM – Year in Review 2022: The Fight against ISIS,” December 2022, <https://www.centcom.mil/MEDIA/PRESS-RELEASES/Press-Release-View/Article/3255908/centcom-year-in-review-2022-the-fight-against-isis/>.

[4] Eve Sampson, “Why the Pentagon Is Warning That ISIS Attacks Could Double This Year,” *The New York Times*, July 17, 2024, <https://www.nytimes.com/2024/07/17/world/middleeast/isis-attacks-iraq-syria.html>.

[5] 上合组织地区反恐机构:《“伊斯兰国呼罗珊”的全球威胁日益增长》，2024年7月1日，https://ecrats.org/cn/security_situation/analysis/11244/。

美国、德国、加拿大、英国等都将极右翼暴力视为“威胁最大”或“增长最快”的国内安全挑战。极右翼组织“俄罗斯帝国运动”（Russian Imperial Movement）和“北欧抵抗运动”（Nordic Resistance Movement）已被列入美国国务院恐怖组织名单之中。

（三）大国竞争与国际反恐相互交织

当前，国际反恐形势的恶化与大国竞争的加剧呈现出同步趋向，两者形成相互促进的负面循环。

一方面，美国驱动的大国竞争对国际反恐治理产生负面外溢影响。首先，随着美国遏制打压战略竞争对手的力度不断加大，大国竞争日趋激化，国际政治环境的不确定性和不稳定性日益加剧，导致全球治理结构出现裂痕。在这种渐趋动荡、传统外部压力减弱的国际背景下，中南亚、萨赫勒地区、中东以及欧美等地的各类恐怖组织，正积极寻求并利用这些权力真空来巩固和扩展其势力范围。

其次，地缘政治的博弈不仅耗费了各国巨额的资源和注意力，而且挤占了原本应用于反恐关键领域的情报和安全资源，为恐怖分子留下袭击漏洞。以俄罗斯莫斯科音乐厅恐怖袭击事件为例，乌克兰危机久拖不决造成俄罗斯长期的“安保疲劳”，使其安保工作捉襟见肘，导致难以为大型音乐会等高风险日常活动，分配充足的安保资源。

第三，大国竞争不仅降低了国家间的政治互信，还严重毒化反恐合作环境，压缩了大国合作的空间。“9·11”事件后，国际社会建立了良好的反恐合作机制，但近年来美国着力推行大国竞争战略，加深了大国或国家集团间的分歧，削弱了共享反恐情报的互信基础。因此，当莫斯科音乐厅恐袭发生前美国情报机构向俄罗斯“发出警告”时，由于缺乏互信，俄罗斯对情报的准确性和真实性抱有怀疑，因此没有及时有效地采取预防措施。

最后，美国专注于大国竞争，不仅冲击了全球治理秩序中各类制度、规范，也危及到国际反恐行动的本质——维护国际和平与安全，在尊重法治和人权的基础上，采取有效措施打击恐怖主义。长期以来，国际社会努力

构筑反恐统一战线，反对支持利用恐怖主义，反对“双重标准”，避免将恐怖主义与特定国家、宗教和民族相挂钩。但随着特朗普政府将伊朗伊斯兰革命卫队列为恐怖组织并将“东突”等组织移出恐怖组织名单，恐怖主义被“工具化”和“政治化”的现象愈发凸显。事实上，国际反恐或利用恐怖主义的行动时常被赋予服务大国竞争目标的功能，进而进一步加剧大国竞争。历史上，一些大国将支持恐怖组织作为外交和安全政策工具。冷战期间，美苏双方就曾利用恐怖主义势力实现其地区战略目标。“9·11”事件后，美国的反恐行动不仅负有维护其国家安全和海外利益的任务，更被赋予了维护地区盟伴政权稳定、促使敌对政权更迭、实现在相关地区地缘战略目标的使命。2020年，美国中央总部时任司令肯尼斯·麦肯齐（Kenneth McKenzie）曾表示，美国驻军伊拉克“既可以打击伊斯兰极端分子，也有助于遏制伊朗的影响力”。^[1]美国战略界也常常以己之心、度人之腹，反复宣称国际反恐是展示美国影响力的重要方式，也可防止竞争对手获得新的立足点和地缘影响力^[2]，放言要“通过建立以法治和尊重人权为先导的反恐伙伴关系，对抗中国和俄罗斯塑造国际反恐准则的做法”。^[3]

随着国际反恐规范受到严重冲击，恐怖主义的定义和应对措施越来越受特定政治利益和战略考量的影响，一些国家支持利用恐怖主义的行为变得明目张胆，将其作为一种道德成本高但经济成本低的战略选项，以实现大国竞争目标。例如，美国《2018财年国防授权法》第1202条授权美国国防部支持外国代理人参与针对对手的代理战争、游击战和秘密行动等非常

[1] Eric Schmitt, “Top General in Middle East Says U.S. Troop Levels Will Drop in Iraq and Syria,” *The New York Times*, August 12, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/08/12/world/middleeast/american-troops-iraq-syria.html>.

[2] Michael Morell, Joseph Votel, Dell Dailey, Ali Soufan, and Alex Younger, “Twenty years after 9/11: A Special Issue of CTC Sentinel,” *CTC Sentinel*, Vol.14, Issue.7, pp.1-29; Charles Lister, “The Biden Administration Is Dangerously Downplaying the Global Terrorism Threat,” *Foreign Policy*, September 27, 2023, <https://foreignpolicy.com/2023/09/27/isis-islamic-state-al-qaeda-terrorism-strength-threat-afghanistan-africa-syria-iraq-biden/>.

[3] U.S. Department of State, “Congressional Budget Justification,” April 2024, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2024/04/FY-2025-CBJ-A-1.pdf>, p.360.

规战争^[1]；印度被加拿大等国指控在海外刺杀国内反对派人士；南亚有关国家相互指责对方支持恐怖活动。美、俄、法甚至乌克兰介入萨赫勒地区事务，利用反恐实现扩展地区影响力等目标。2024年8月，马里过渡政府决定与乌克兰断交，理由是乌克兰支持马里国内叛军。

二、拜登政府国际反恐战略的指导思想与目标

拜登政府认为，国际反恐形势正呈现出恶化的趋势，对美国国家安全构成日益严重的威胁。2022年美国《国家安全战略》、2023年美国联邦调查局局长的国会证词、2024年美国国家情报总监年度报告均强调，多种意识形态类型的恐怖活动可能威胁美国海内外利益，且威胁的概率不断上升。^[2]在大国竞争与国际反恐的深度交织下，尽管拜登政府在上台初期结束了美国历史上持续时间最久的“反恐”战争，但仍面临国际反恐的多重困境：美国既不能遵循过去“全球反恐战争”的重资产投入路径，也不能完全从国际反恐行动中抽身而去、置之不理；既要专注于大国竞争，又要应对趋于复杂的国际反恐形势；恐怖主义治理需要综合施策，但美国独木难支，难以负担。面对种种困境，拜登政府基于国际形势变化和既有反恐成果，在民主党对外战略理念塑造下，意图制定更加现实的反恐目标。

（一）拜登政府国际反恐战略的指导思想

美国历届政府的反恐战略不仅受到其对外大战略的指导，而且深受其

[1] US Congress, “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018,” <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/2810/text>, pp.1639-1642.

[2] *National Security Strategy 2022*, p.30; Federal Bureau of Investigation, “Director Wray’s Opening Statement to the Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs,” October 31, 2023, <https://www.fbi.gov/news/speeches/director-wrays-opening-statement-to-the-senate-committee-on-homeland-security-and-governmental-affairs#:~:text=I'm%20incredibly%20proud%20of,to%20keep%20us%20all%20safe>; Office of the Director of National Intelligence, “Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community,” February 5, 2024, <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2024-Unclassified-Report.pdf>, p.25.

党派政治理念的影响。拜登政府上台后形成了“务实的现实主义”外交战略——既吸收了自由国际主义的部分理念，也继承了“有原则的现实主义”的部分观点。^[1]反映在反恐战略上，这一理念主张综合自由国际主义和现实主义理念，在国际反恐和大国竞争间寻求平衡。

首先，遵从自由国际主义的部分价值观。所谓国际反恐中的“自由主义”，即美国及其盟伴的反恐行动需对照“自由”“民主”“人权”等美式价值观，遵守相关法律、制度与规则；“国际主义”则强调美国应利用与国际行为体的双 / 多边合作，以提振美国的国际信誉和领导力。具体包括：一是避免对伊斯兰教、阿拉伯人和穆斯林的歧视，废止将伊斯兰教与恐怖主义挂钩的做法。拜登上任首日便撤销了特朗普政府发布的第 13780 号行政命令和第 9645 号总统公告，取消了针对多个穆斯林国家和非洲国家的签证限制。^[2]二是优先采取执法、行政、去激进化等非动能的民事反恐方式，同时要求伙伴国的反恐行动须遵守法律，并与国际标准保持一致；强调保护人权，发挥市民社会主体、独立媒体组织在反恐中的作用。^[3]三是重视国际反恐伙伴，强调合作反恐而非美国一家主导。这不仅包含成本分摊的考量，更基于美国实力相对下降、无法单独实现主要反恐目标的认知。

其次，践行自利、高效、经济的现实主义理念。一是谨慎使用军事力量，避免陷入新的冲突。拜登政府认识到军事力量在反恐中的局限性——数十年的全球反恐战争是一场“无法取胜的冲突，不仅会耗尽美国在其他议题

[1] 王浩：《拜登主义与美国外交政策的转型》，载《国际问题研究》2024年第1期，第53—73页。

[2] The White House, “Proclamation on Ending Discriminatory Bans on Entry to The United States,” January 20, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/proclamation-ending-discriminatory-bans-on-entry-to-the-united-states/>.

[3] U.S. National Security Council, “National Security Memorandum on US. International Counterterrorism Policy,” Declassify time: June 29, 2023, <https://int.nyt.com/data/documenttools/savage-nyt-foia-biden-national-security-memorandum-13-us-international-counterterrorism-policy/d82a1b4e20bd4222/full.pdf>, p.11.

上发挥领导作用的能力，也会制约重建美国力量的其他工具”。^[1]使用武力应是美国的最后手段而非第一选择。二是采取更加聚焦、更少投入且精简灵活的方式，以实现反恐成效最大化。拜登政府进一步强化美国不主导他国国家建设的原则，鼓励多边组织、盟伴及相关国家承担更多的反恐责任。三是保留了“美国优先”的单边主义选项。拜登政府虽制定了各类约束性的反恐规则，但也固持不受这些规则“约束”的霸权逻辑。2023年解密的美国家《关于美国国际反恐政策的国家安全备忘录》（以下简称《国家安全备忘录》）直白地提出，“美国通过与当地国家和国际伙伴的合作开展反恐行动，但保留直接行动的能力并在必要时予以使用”。^[2]

第三，主张国际反恐与对外大战略的平衡。国际反恐与美国对外大战略密切相关、相互影响，但两者经常难以自洽甚至相互冲突。一方面，美国对外战略的实施时常损害其国际反恐的成效。布什政府推行的促进民主战略（如“大中东计划”^[3]、推动中亚地区“颜色革命”等）、奥巴马政府发起或参与的两场地区战争（利比亚战争和叙利亚战争）、特朗普政府支持以色列在耶路撒冷建都等地区战略，均不同程度地降低了美国的全球反恐效果。另一方面，美国部分反恐行动也不利于其实现对外战略目标。例如，全球反恐战争耗费了美国大量的战略资源和精力；“重武力”“轻发展”的反恐理念亦损害了美国的地区战略目标，特别是特朗普政府放宽武装无人机的出口管控、降低使用无人机进行反恐打击的门槛，造成大量无辜平民伤亡，激起多国民众对美国霸权的强烈不满。

因此，拜登政府在不断推进大国竞争战略的同时，也在努力平衡国际

[1] Joseph R. Biden, “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy after Trump,” *Foreign Affairs*, March/April 2020, p.72.

[2] “National Security Memorandum on US. International Counterterrorism Policy,” Declassify time: June 29, 2023, p.12.

[3] “大中东计划”（GMEI）是美国布什政府在2004年提出的一个战略计划，意图在中东地区推动政治、经济、社会和文化等方面的全方位改革，以促进民主化和市场经济的发展。该计划被认为是美国民主化战略的重要一环，其目的是消除反美主义和恐怖主义的根源，通过软实力和硬实力两手准备，在中东树立民主样板。

反恐与大国竞争的关系。这种平衡并非谋求两个领域的资源平等分配，而是要求美国的大国竞争战略兼顾其全球反恐利益，国际反恐行动服务于大国竞争的目标。因此，拜登政府强调通过跨部门的计划流程，将国际反恐战略紧密整合到地区战略、外交政策以及国家安全举措中，将对相关国家或地区的政策嵌套在国际反恐战略中。^[1]这决定了拜登政府既不能从全球反恐中抽身，也无法延续此前的反恐任务与目标，而是设置符合国际反恐形势和地缘政治变化的新目标。

（二）拜登政府国际反恐战略的目标调整

从根除全球恐怖主义到摧毁具体恐怖组织，美国曾寻求实现一系列理想化的愿景。布什政府在“9·11”恐怖袭击后，发起了声势浩大的全球“反恐”战争，誓言要铲除所有类型的恐怖主义。在其国家反恐战略中充满了“战胜（defeat）恐怖分子及其组织”“杜绝（deny）对恐怖分子的赞助、支持和庇护”等豪言壮语。之后，奥巴马、特朗普两届政府的国际反恐目标虽有所降调，但受到不愿承认反恐失败的心态影响，其国际反恐战略仍充斥着不切实际的一厢情愿，而缺乏清晰的、切实可行的路径。比如，奥巴马虽承认“不管是我或其他总统，都不能保证完全打败恐怖主义”，但2011年美国《国家反恐战略》仍提出了击败“基地”组织、消除恐怖组织庇护所的目标。^[2]特朗普则多次放言“要从地球表面上根除激进的伊斯兰恐怖主义”，2018年的《国家反恐战略》更是明确提出其最终目标（end states）是“彻底消除恐怖主义对美国的威胁”。^[3]正是由于历届政府不切实际的反恐目标和过度激进的政策手段，美国决策者和安全机构遭遇了一连串战略失误和“反恐疲劳”。在2020年大选期间，拜登也曾将其国际反恐使命定义

[1] The White House, “Remarks as Prepared for Delivery by Assistant to the President for Homeland Security, Dr. Liz Sherwood-Randall on the Future of the U.S. Counterterrorism Mission: Aligning Strategy, Policy, and Resources,” September 8, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/09/09/remarks-by-assistant-to-the-president-for-homeland-security-dr-liz-sherwood-randall-on-the-future-of-the-u-s-counterterrorism-mission-aligning-strategy-policy-and-resources/>.

[2] The White House, *National Strategy for Counterterrorism*, June 29, 2011, pp.8-9.

[3] The White House, *National Strategy for Counterterrorism*, October 2018, p.1.

为击败“基地”组织和“伊斯兰国”。^[1]但其执政后，迅速对反恐政策展开百日审查，并重新设置了全球反恐目标。

首先，设置国际反恐目标的“上限”，不再追求投入巨大且无力实现的目标。无论是应对“基地”组织还是“伊斯兰国”，美国的反恐行动虽然在战术上削弱了这些组织的力量，但在战略上无法有效解决恐怖主义的全球网络和思想基础，更未能阻止它们在全球范围内的扩散及新恐怖组织的涌现，反而将自己拖入一场无止境的“反恐泥沼”中。在反思历届政府反恐效果的基础上，拜登政府多次表示，美国必须吸取过去几十年反恐中的教训或经验，并为未来美国的国际反恐议程设置了两个“不再”：一是承认“任何地区、任何形式的恐怖主义都无法根除”^[2]，美国“不再”追求根除恐怖主义、恐怖组织及其庇护所的宏大目标，而是接受“基地”组织、“伊斯兰国”等国际恐怖组织持续存在的现实；二是尽管美国将继续在国际反恐行动中发挥领导作用并为相关国家提供必要的支持，但将“不再”轻易陷入冲突或承担他国建设和反恐的主责，“必须避免以反恐名义开展大规模、由美国主导的国家建设工作”。^[3]

其次，设置国际反恐目标的“底线”，管控与遏制国际恐怖主义蔓延的态势。在日益激烈的大国竞争下，恐怖主义问题仍被视为影响美国国家安全的关键因素。持续推进国际反恐行动不仅符合美国的安全利益，还有助于实现其地缘政治目标。同时，借助反恐行动再度焕发生机的军工复合体亦持续影响着美国政府的决策——美国国防部的基本预算中，用于全球反恐行动的紧急拨款，即“海外应急行动”（OCO）资金，已经成为常规化和制度化的一部分，是国防预算大幅提升的重要缘由。^[4]因此，结束伊拉克和阿

[1] Joseph R. Biden, “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy after Trump,” *Foreign Affairs*, March/April 2020, p.72.

[2] “National Security Memorandum on US. International Counterterrorism Policy,” Declassify time: June 29, 2023, p.5.

[3] *Ibid*, p.3.

[4] 截至2020财年，用于伊拉克、叙利亚和阿富汗战争的海外应急行动（OCO）的支出总额为1.596万亿美元。参见 Neta C. Crawford, “U.S. Budgetary Costs of Post-9/11 Wars,” Watson Institute, September 1, 2021, p.2, p.11, <https://watson.brown.edu/costsofwar/figures/2021/BudgetaryCosts>。

富汗两场“反恐”战争不等于全球反恐行动的终结；承认恐怖主义无法根除并不意味着不去削弱恐怖组织的势力。这要求拜登政府在排除根除恐怖主义的选项之外，寻找更清晰、更现实、可操作、可实现的战略目标，即“管控局势”。其具体内容包括：一是防范国际恐怖主义威胁美国国内外人员与设施安全，而防范恐怖分子袭击美国本土，则是美国历届政府反恐目标的绝对底线。二是区分轻重缓急，继续保持对重点恐怖组织的压力。拜登政府提出，要集中资源打击那些旨在对美国及其盟友构成直接威胁的暴力极端组织^[1]，而不是均分力量、四处出击。三是着力于削弱恐怖组织的活动能力而非“击败”恐怖组织。拜登政府强调，美国需要在世界各地监测和挫败重大恐怖主义威胁，“优先破坏和削弱恐怖组织的外部行动能力、袭击美国目标的能力以及发展、获取和使用大规模杀伤性武器或技术的能力”^[2]；同时，通过打击相关组织领导层、限制其获取财物和技术的能力，防范恐怖组织的“领土”扩张以及类似“伊斯兰国”的恐怖组织再度出现和坐大。

第三，强调地区目标的个性化设定，“因地制宜”地应对全球反恐态势。在全球范围内，恐怖主义的威胁程度各异，因此美国的反恐策略也必须“因地制宜”（locally-tailored）。拜登政府明确提出，美国的反恐行动应与各地区恐怖主义威胁的范围、程度和发展趋势相匹配；同时，充分授予各部门在政策制定过程中的灵活性。美国国家安全委员会与各部门协商后，再为特定国家或组织制定具体的反恐措施，从而确保策略的有效性和适应性。^[3]在具体实施上，拜登政府的反恐目标在不同地区展现出明显的差异性：在阿富汗，美国的目标是确保该国不再成为恐怖组织的避风港，要求阿塔履行其公开承诺的反恐责任；在中东，美国致力于瓦解国际恐怖主义网络，减少该地区的不稳定因素，并防范也门、叙利亚和利比亚等国成为恐怖主义的输出源；在

[1] U.S. Central Command, “Posture Statement of General Kenneth F. McKenzie, Jr. commander, CENTCOM before the Senate Armed Services,” March 15, 2022, <https://www.centcom.mil/MEDIA/STATEMENTS/Statements-View/Article/2967180/posture-statement-of-general-kenneth-f-mckenzie-jr-commander-centcom-before-the/>.

[2] “National Security Memorandum on US. International Counterterrorism Policy,” Declassify time: June 29, 2023, p.9.

[3] 参见 *National Security Strategy 2022*, October 2022, p.30, p.42, p.44。

非洲，美国的重点是预防新的冲突出现，“支持通过政治途径解决地区争端”，并与非洲及国际伙伴合作，共同致力于消除恐怖主义滋生的土壤。

三、拜登政府国际反恐战略的政策手段

“9·11”事件后，美国历届总统通过“国家重建”（nation building）、军事打击行动和培训、经济援助、地区合作来主导全球反恐进程。随着美国对国际恐怖主义的认知转变，为了平衡优先展开大国竞争和管控国际反恐局势目标间的关系，拜登政府从外交、安全和全球治理等方面着手，大幅调整美国的国际反恐战略。

（一）发挥外交手段在国际反恐中的中心功能

首先，确立外交手段在国际反恐中的核心地位，提升美国国务院在对外战略中的地位。长期以来，美国政府将外交、情报、安全等部门的资源大量倾注于支持军事反恐行动，导致外交军事化现象十分突出。^[1]军事手段成为美国倚重的主要反恐政策工具，而外交则退居次要辅助地位，有时甚至仅仅作为实现军事目标的交易性工具。拜登政府认识到军事力量的局限性，不仅将外交视作分摊成本和转移责任的手段，还将其视为国际反恐战略的基本抓手。拜登多次宣称，外交应是美国发挥实力的首要工具，军事手段无法解决所有问题，只是美国的底牌。^[2]这种策略在新一轮巴以冲突爆发后美国对待胡塞武装^[3]问题上表现得尤为明显。尽管美军已制定军事袭击方

[1] 汪晓风：《美国外交军事化的根源及其影响》，载《美国问题研究》2015年特辑，第154—159页。

[2] The White House, “Remarks by President Biden Before the 76th Session of the United Nations General Assembly,” September 21, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/09/21/remarks-by-president-biden-before-the-76th-session-of-the-united-nations-general-assembly/>.

[3] 近年来美国对胡塞武装的定性出现多次反复。2021年1月，特朗普政府将胡塞武装列为“外国恐怖组织”和“特别认定全球恐怖分子”实体。同年2月，拜登政府将胡塞武装从前述名单中撤销。2024年1月，拜登政府重新将胡塞武装列为“特别认定全球恐怖分子”实体。

案，但拜登政府为遏制事态升级优先选择外交手段。在推动联合国谴责、与13个国家发表联合声明无效后，美国才最终选择对胡塞武装发动袭击。^[1]

其次，正式调整美国在双边反恐合作中的角色，要求盟伴成为反恐主体。拜登政府重新定义美国与伙伴国在反恐中的关系，将长期以来“美国主导—伙伴国赋能”（U.S.-led, partner-enabled）的反恐合作模式，转变为“伙伴国主导—美国赋能”（partner-led, U.S.-enabled）的权责格局。^[2]在这一新模式下，伙伴国成为反恐行动的主要执行者，而美国则扮演支持和辅助的角色。这种转变意味着美国不再主导伙伴国大规模的国家重建项目，而是通过提供咨询、技术和资源支持，提升伙伴国在军事、情报、执法、边界安全、融资、司法等方面的反恐能力。美国将专注于六大关键领域：提升伙伴国的反恐意识和积极性；帮助有意愿的伙伴国建设适度、可负担、可信赖及负责任的军事力量和安全机构；提升伙伴国司法系统的能力并促进市民社会发展；扩大和利用合作伙伴的情报收集能力和信息共享机制；制定适合伙伴国的“去激进化”政策；协调相关方的能力建设工作，战略性部署资源。^[3]

最后，强调美国领导下的多边反恐合作，确保全球反恐机制符合美国的利益与价值观。一是新建或利用已有多边合作平台，分摊反恐成本并发挥各国互补的反恐能力，以确保美国在全球反恐中的领导地位。例如，美国利用联合国等多边机构监测全球恐怖主义威胁的动态、防范恐怖分子的跨国流动，并推动国际反恐规范的传播和制裁措施的实施。此外，美国国务院利用七国集团罗马—里昂反恐和跨国犯罪会议，协调主要盟友应对“种族或民族动机驱动的暴力极端主义”及利用无人机发动恐怖袭击等新兴问题。美国国务院反恐局还通过举办反恐执法论坛，增强全球反恐信息共享

[1] Lara Seligman, Lauren Egan, “Inside Biden’s Decision to strike the Houthis,” Politico, January 11, 2024, <https://www.politico.com/news/2024/01/11/biden-houthis-strike-yemen-iran-00135242>.

[2] *National Security Strategy 2022*, p.30.

[3] “National Security Memorandum on US. International Counterterrorism Policy,” Declassify time: June 29, 2023, pp.10–11.

和国际协调能力，并将“个人身份识别安全比较和评估系统”（PISCES）扩展到 23 国的 237 个地点。^[1]二是制定新的反恐议题，推广符合美国利益的国际反恐法律和规范。在把“种族或民族动机驱动的暴力极端主义”视为国内首要暴恐威胁后，拜登政府就将打击极右翼暴力作为一项国际议程在多边场合不断推广，如 2022 年全球反恐论坛、七国集团罗马—里昂反恐和跨国犯罪会议等，并为成员国提供打击极右翼暴力的原则、政策和方案。三是召集盟伴国开展联合行动，为美国国际反恐行动造势。例如，在打击胡塞武装上，美国召集 20 多国共同开展“繁荣守护者行动”（Operation Prosperity Guardian），以保障红海交通线的安全。

（二）优化国际反恐中安全力量的使用

首先，明确建立国际反恐军力部署的梯级格局。美国历届政府在不断强化本土防御的基础上，采取了不同的海外反恐模式。布什政府采取的是大规模“反恐”战争的模式。其后的两届政府则倚重“特种部队+无人机”的反恐模式，并根据反恐形势的变化，灵活调配地面军事部署。此后，在打击“伊斯兰国”的军事实践中，美军逐渐形成了一种新的合作模式——“由他国作战、有美国支持并通过协议执行”（by, with, and through, BWT）。^[2]2018 年，时任美国中央总部司令约瑟夫·沃特尔（Joseph Votel）专门撰文详述该模式的特点与优势。^[3]在这一模式下，美国的军事小组具备情报收集、监测和空袭等功能，但主要的作战任务由伙伴国执行；美国更多是提供组织、培训、装备和建议等支持，帮助伙伴国提升反恐行动能力。虽然特朗普政府并未将“BWT”作为美国的正式反恐模式，但拜登在竞选期间就提出，与大规模且无限制的地面军事部署相比较，“特种部队+情报支持”的作战

[1] Bureau of Counterterrorism, *Country Reports on Terrorism*, U.S. Department of State, November 30, 2023, p.5, p.7.

[2] By（通过）：指美国通过伙伴国来进行反恐行动；With（伴随）：指美国在行动中伴随伙伴国，并提供必要的支持和协助；Through（经由）：强调经由美国当局和合作伙伴的协议执行行动。

[3] Joseph L. Votel and Eero R. Keravuori, “The By-With-Through Operational Approach,” *Joint Force Quarterly*, Issue 89, 2018, pp.40-47.

模式不仅有效且更加经济、可持续。^[1]因此，拜登执政后要求美军需尽可能采取“BTW”的反恐模式，并将之正式升级为国家层次的政策计划。^[2]

在此思路下，当前美国国际反恐形成了三级安全力量的部署梯队。一是美国通过“BTW”的反恐模式，增强伙伴国应对恐怖主义的基本能力。二是在阿富汗、叙利亚等恐怖组织活跃但美国缺乏军事存在的地区，采取“超视距”的离岸反恐策略——允许美军在不直接部署地面部队的情况下，通过远程监控和空袭手段来压制恐怖组织的活动。拜登政府在撤军阿富汗后，于2021年10月迅速启动了“持久哨兵行动”（Operation Enduring Sentinel）。同时，在索马里、尼日尔、马里和伊拉克等恐怖组织已形成或未来可能形成叛乱能力的地区，美国则根据具体情况，部署地面部队以形成压制或震慑。这种部署策略使得美国能够根据各地的恐怖主义威胁程度，做出多元化的灵活应对。相关资料显示，拜登政府不仅在70多个国家进行反恐培训或军事演习，还在9个国家投入地面部队反恐，并在4—5个国家发动过空袭和无人机袭击。^[3]目前，除中东外，美国在非洲派驻的特战人员最多。^[4]2024年8月5日，尼日尔军方发布公报称，美军当天关闭了在尼日尔北部阿加德兹的空军基地。这标志着美国完成了从尼日尔的撤军。但即使撤出尼日尔、乍得等国，美国也会寻求将相关军力继续部署在西非其他国家，而非完全撤出非洲。三是美国不断加强本土的防御能力。这包括收集可能威胁美国海内外利益的恐怖活动情报，增强身份信息收集以防范可疑人员的国际流动或进入美国，强化执法能力以处置恐袭威胁，加强美国本土的反恐预防工作及遇袭后的恢复能力。^[5]

[1] Joseph R. Biden, “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy after Trump,” *Foreign Affairs*, March/April 2020, p.72.

[2] “National Security Memorandum on US International Counterterrorism Policy,” Declassify time: June 29, 2023, p.12.

[3] Stephanie Savell, “United States Counterterrorism Operations Under the Biden Administration, 2021–2023,” Watson Institute, p.1.

[4] William Walldorf, “Overreach in Africa: Rethinking U.S. Counterterrorism Strategy”.

[5] “National Security Memorandum on US. International Counterterrorism Policy,” Declassify time: June 29, 2023, pp.9–10.

其次，收紧无人机反恐的使用条件。特朗普政府将无人机袭击的权力下放至战地指挥官后^[1]，曾造成大量无辜民众伤亡，加剧了地区安全环境的恶化并激发反美情绪。对此，拜登政府在法律界和非政府组织、长期反战和反无人机活动人士等群体的支持下，重新审视并调整了无人机的使用政策。其出台的《规定常规战区外直接行动之反恐任务的总统政策备忘录》（后简称《总统政策备忘录》）对无人机在空袭目标的选择、识别和核实等方面实施更为严格的程序：一是在可行情况下，优先考虑活捉而非击毙恐怖分子，避免使用致命武力，除非在自卫或面临紧迫威胁时。二是无人机操作员需确定袭击对象为恐怖组织成员且对美国人构成持续和紧迫的威胁，在获得总统许可后才能做出打击决定，而不是仅凭可疑分子的行为模式。但在常规战区，如伊拉克和叙利亚，战地指挥官仍保留空袭授权。三是在美国及其盟伴受到攻击或面临紧迫攻击威胁时，允许使用无人机空袭自卫。^[2]收紧无人机反恐政策规定后，拜登政府在也门、索马里等地实施无人机袭击的次数、致平民伤亡的数量均明显下降。^[3]

最后，提升军事反恐的透明度并强化问责制。20多年来，美国过度军事化的反恐方式造成至少43.2万平民直接死亡、360多万人间接死亡、3800多万人流离失所。^[4]此外，美军多次被指控存在随意处决、任意拘留、虐囚、有罪不罚等问题。早在奥巴马政府时期，美国各界进步人士就呼吁国防部提高有关平民伤亡情况的透明度，特朗普政府时期的《2019财年国

[1] U.S. National Security Council, “Principles, Standards, and Procedures for U.S. Direct Action Against Terrorist Targets,” 2017, <https://int.nyt.com/data/documenttools/trump-psy-drone-strike-rules-foia/52f4a4baf5fc54c5/full.pdf>.

[2] U.S. National Security Council, “Presidential Policy Memorandum Governing Direct Action Counterterrorism Operations Outside Areas of Active Hostilities,” Declassify time: June 29, 2023, <https://int.nyt.com/data/documenttools/savage-nyt-foia-biden-presidential-policy-memo-ct-direct-action-rules/91583cea8267d704/full.pdf>, p.1, p.2, p.7.

[3] Peter Bergen, David Sterman and Melissa Salyk-Virk, “America’s Counterterrorism Wars,” *New America*, June 17, 2021, <https://www.newamerica.org/future-security/reports/americas-counterterrorism-wars/>.

[4] “Summary of Findings,” *Watson Institute*, 2024, <https://watson.brown.edu/costsofwar/papers/summary>.

防授权法》第 936 条也明确规定，“国防部负责政策的副部长应在国防部长办公室内指定一名助理国防部长级别或以上的高级文职官员，负责制定、协调国防部有关美军行动造成平民伤亡的政策并监督政策执行情况”。^[1]然而，特朗普政府并未切实执行上述规定。

拜登政府认为，降低军事行动所致的平民伤亡不仅能反映美国所谓“保护人权”的价值观，也有助于成功完成任务，因此将减少平民伤亡、增加美军武力反恐中的透明度和强化问责制作为国防部的优先事项。为此，美国国防部于 2022 年 8 月发布的《减轻平民伤害和响应行动计划》共设置 11 个目标，以减轻和应对军事行动所造成的平民伤害。^[2]2024 年 4 月，美国国防部发布报告称，2022 年度美国的军事行动没有造成平民死亡和受伤。^[3]然而，根据英国透明度监督网站 Airwars 评估，虽然相较前两届政府，拜登政府军事行动所致平民死亡数量确实大幅下降，但美军 2022 年在叙利亚、索马里和也门等地的多次军事行动仍造成了平民伤亡。^[4]这表明，美国国防部的调查报告可能仍依赖于内部军事记录，存在平民伤亡信息缺失的问题。

[1] 具体要求包括：准确记录美军武力打击活动；推广减少平民伤亡的最佳做法；建立公开和基于互联网的机制，使人们提交关于美军行动造成平民伤亡的指控；制定战区指挥部调查平民伤亡指控的统一程序和标准；向因美军行动而伤亡的平民家属提供特惠金。参见“Report on Civilian Casualty Policy,” U.S. Department of Defense, 2019, <https://media.defense.gov/2019/February/08/2002088175/-1/-1/1/DOD-REPORT-ON-CIVILIAN-CASUALTY-POLICY.PDF>, p.2.

[2] 包括：成立“减轻平民伤害和响应行动指导委员会”以提供顶层指导和监督，建立平民保护中心以促进相关经验推广及其制度化，在战略和理论、军事教育、培训与演习等环节中纳入有关处理平民伤害问题的辅导，整合相关措施以降低目标识别错误的风险，制定标准化的平民伤害操作报告和数据管理流程、建立全部门评估和调查平民伤害的程序等。参见 U.S. Department of Defense, *Civilian Harm Mitigation and Response Action Plan*, August 25, 2022, <https://media.defense.gov/2022/August/25/2003064740/-1/-1/1/CIVILIAN-HARM-MITIGATION-AND-RESPONSE-ACTION-PLAN.PDF>.

[3] U.S. Department of Defense, “DoD Releases the Calendar Year 2022 Annual Report on Civilian Casualties in Connection With U.S. Military Operations,” April 25, 2024, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3755680/dod-releases-the-calendar-year-2022-annual-report-on-civilian-casualties-in-con/>.

[4] 参见 Airwars 网站, <https://airwars.org/>.

（三）增强发展治理在国际反恐中的长期性作用

近几十年来，内战与恐怖主义在时空上高度重合，许多恐怖活动兼具叛乱与恐怖主义的属性。因此，反恐需要与维和、反叛和稳定等多维度任务高度结合，要求提升地区国家的治理能力。不同于小布什和奥巴马政府主导他国的国家重建、将西式民主模式移植到他国以及特朗普政府轻视海外援助和发展项目的做法，拜登政府不主张美国主导他国的国家重建，而是强调通过建立冲突解决机制、加强稳定促进措施、加大发展援助以及促进政治改革等多维度途径，来帮助地区国家改善其脆弱的社会环境，提升治理效能，从而有效应对恐怖主义的根源性问题。其举措包括：

一方面，拜登政府优化外交、安全、发展促进等机构在发展治理决策上的协调。随着外交和军事手段在国际反恐中的位置调转，拜登政府更加重视国务院统筹发展治理的核心作用，并将外交、经济援助和安全援助结合起来，以形成一个更为协调统一的行动框架。2022年《美国预防冲突和促进稳定战略》明确划分了国务院、国际开发署和国防部的职责，以促进部门间的协作：“国务院是在总统指导下执行本战略以及监督和执行美国外交政策的牵头机构”；“国际开发署是应对国际发展、灾害处理、非安全类的预防和促稳等方面展开援助的主要执行机构”；“国防部通过民事、心理战、信息作战、机构能力建设和安全合作等专门活动，在管理和预防冲突以及应对全球脆弱性方面发挥支持作用”。^[1]其中，美国国务院和国际开发署主要发挥增强当地政府、民间社会和民事安全伙伴能力的功能，国防部则起到支持军民合作、伙伴国的军事培训、装备和国防机构能力建设以及安全部队专业化的作用。^[2]此外，拜登政府还将国际开发署署长纳为美国国家安

[1] U.S. Department of State, “United States Strategy to Prevent Conflict and Promote Stability,” April 1, 2022, <https://www.state.gov/united-states-strategy-to-prevent-conflict-and-promote-stability/#section-3>.

[2] U.S. Department of State, “Joint 10-Year Plans for the U.S. Strategy to Prevent Conflict and Promote Stability,” March 27, 2023, <https://www.state.gov/joint-10-year-plans-for-the-u-s-strategy-to-prevent-conflict-and-promote-stability/>.

全委员会的固定成员，提升了国际开发署的决策地位。

另一方面，拜登政府强调通过对外援助提升地区国家治理能力，实质是借此推广美式民主价值观。执政以来，拜登政府将对外援助视为改善治理环境和巩固美国作为首选合作伙伴地位的重要工具。它继承了美国历届政府重视安全能力建设的传统，同时从接受过安全援助培训的非洲军官多次发动政变的事件中吸取教训，将援助重点更多地转向了对民事部门的支持，以强化受援国的反恐能力并防范军事政变的发生。拜登政府反恐援助的主要做法有三：一是将对外援助纳入地区战略中。由于用于国际反恐的资金涉及多个部门且经常在部门内部调配，加之拜登政府重视反恐综合治理，因此更高比例的国际反恐资金被纳入美国的地区战略规划预算中。^[1]二是将对外援助与促进美国价值观紧密结合。拜登政府减少了国防预算中海外干预及应急军事行动的部分额度，转而增加对外援助的资金规模，将提升民主、人权和治理作为对外援助的重点。^[2]三是侧重增加针对民事部门的援助规模，以提升警务、司法等关键领域的反恐能力。上述做法在美国的非洲战略上体现得尤为突出。截至2022年底，拜登政府对非洲的援助总额超过65亿美元，以支持和平、安全、外交、民主、人权和治理等领域。2022年，美国为“增进非洲地区的民主和人权”提出超4亿美元的对外援助；在萨赫勒地区，美国以发展民主和治理项目为重点，共投入超过1.15亿美元，其中约6000万美元用于支持“跨撒哈拉反恐伙伴关系”（Trans-Saharan Counterterrorism Partnership）相关事宜。在近3年内，美国为“促进非洲民

[1] 目前，美国专门用于国际反恐的对外援助资金规模较小。比如，2023年美国国务院反恐局仅确定近3.2亿美元的对外援助额度。参见 U.S. Department of State, “Working to Protect America from Terrorism Abroad,” January 5, 2024, <https://www.state.gov/working-to-protect-america-from-terrorism-abroad/>; U.S. Department of State, “Digital Press Briefing on the 40th Anniversary of the U.S. Department of State’s Antiterrorism Program,” April 27, 2023, <https://www.state.gov/digital-press-briefing-on-the-40th-anniversary-of-the-u-s-department-of-states-antiterrorism-program-2/>。

[2] 陈曦、王泮：《美国拜登政府对外援助政策转向与应对——基于历史数据的实证研究》，载《国际经济合作》2022年第2期，第12页。

主和政治转型”共投入 7500 万美元。^[1]

四、拜登政府国际反恐战略的影响

拜登政府并非简单地“退出”或“收缩”国际反恐行动，而是整体上重塑了美国反恐战略的思路和模式，力图将国际反恐纳入大国竞争的总体大战略之中。拜登政府重新设定了美国反恐目标中清晰的“上限”和“底线”，确立管控国际反恐局势的总体目标；同时调整了各项反恐政策工具的先后顺序，优先使用外交手段、优化使用军事力量、增强发展治理作用。如果说特朗普政府实现了国际反恐战略调整的“破”，那么拜登政府则尝试实现新反恐战略的“立”——实现由“明”转“暗”、由“前端”向“后台”、由“被动”化“主动”的变化，寻求在减少资源和战略投入的同时，有效控制国际恐怖主义威胁。

对美国而言，拜登政府的国际反恐战略是自利且务实的，但对国际反恐态势而言，该战略不仅存在诸多先天不足，而且对全球安全环境造成了严重的负面影响。

一是拜登政府的反恐战略无助于国际反恐形势的实质性改善。首先，所谓“管控局势”，其本质是通过设置反恐“警戒线”以防范其不断恶化。然而，仅仅斩首恐怖分子、削弱恐怖组织的活动能力，并不能从根本上解决问题，反而可能导致恐怖组织被打散后在其他地方重新聚集重组。其次，国际恐怖主义的根源复杂，涉及国家治理的积弊与国际政治经济秩序的不公平、不公正。拜登政府试图让美国远离反恐前线，却不能一视同仁地推动外交关系和实施发展援助，这种做法容易导致国际恐怖组织在阿富汗和萨赫勒等一些地区形成群聚局面，进而给恐怖主义滋生制造出新的培养皿。

[1] The White House, “FACT SHEET: U.S.-Africa Partnership in Promoting Peace, Security, and Democratic Governance,” December 15, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/12/15/fact-sheet-u-s-africa-partnership-in-promoting-peace-security-and-democratic-governance/>.

此外，拜登政府改变以往“美国主导、伙伴支持”的全球反恐模式，转而重点关注那些具有攻击美国本土意图和能力的恐怖分子，这种做法忽视了恐怖主义的多样性和跨国性，会导致恐怖威胁被低估的风险。一些原本聚焦于当地目标的恐怖组织，在条件成熟时完全有能力转向攻击美国或其他国家本土及海外利益。

二是囿于缺乏地面力量的支持，美国无人机反恐的成效已大打折扣。随着美国全面撤军阿富汗，加之与阿塔政权尚未建立外交关系及与巴基斯坦的关系紧张，美国逐渐失去地面情报网络支持。这不仅削弱了其对恐怖组织的监控能力，也使得无人机难以进行长时间的巡航监视，导致其无人机的“情报、监视和侦察”覆盖率下降了80%。^[1] 这些因素的叠加严重限制了美国的情报收集与分析能力。同时，拜登政府对军事行动的严格限制进一步束缚了美军的反恐能力，导致无人机袭击次数急剧减少、打恐战果明显下降。在撤军阿富汗后的1年多时间里，美国仅针对“基地”组织领导人扎瓦希里实施了1次打击。这种状况为“呼罗珊分支”等在阿富汗等地的持续壮大提供了可乘之机。

三是拜登政府虽打着促进“自由”“民主”“人权”等旗号行事，但其国际反恐战略与上述价值理念间的相互冲突也屡见不鲜，使其价值观推广的虚伪性暴露无遗。比如，拜登政府仅支持废除已经失去实际意义的《授权对伊拉克使用武力的决议》（2002年制定）^[2]，但却对2001年通过的《使用军事力量授权法》^[3]（该法至今仍为美国全球反恐行动提供法律依据）的

[1] “Senate Armed Services Committee Hearing on Posture of USCENTCOM and USAFRICOM in Review of the Defense Authorization Request for FY24 and the Future Years Defense Program,” U.S. Central Command, March 16, 2023, <https://www.centcom.mil/MEDIA/Transcripts/Article/3332606/senate-armed-services-committee-hearing-on-posture-of-uscentcom-and-usafricom-i/>.

[2] Executive Office of the President, “H.R. 256 — Repeal of Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002,” June 14, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/SAP-HR-256.pdf>.

[3] 该法案允许总统对参与实施“9·11”袭击的个人、团体或庇护者使用武力。由于该法案并未明确参与实施“9·11”袭击的具体对象，历届总统拥有充分的行动自由以开展无限制的军事行动，并将打击对象扩大到全球各地的组织。

废除呼声未做明确表态。此外，拜登政府不仅未对部分非洲国家侵犯人权的现象做出反应，也未采取实质性措施解决关塔那摩问题，甚至以一党之私利放宽边境管控政策，使恐怖分子混入美国的风险急剧提高。^[1]

四是随着美国逐渐从国际反恐的“前台”走向“幕后”，一些地区恐怖组织开始将矛头对准中国。近年来，随着共建“一带一路”的深入推进，中国与中东、非洲、中亚、南亚等地区的联系日益密切，这使得中国在这些地区的影响力不断增强。然而，这也引起了一些恐怖组织的注意，开始将攻击的焦点转向中国。过去几年，巴基斯坦恐怖分子多次针对中国项目或华人发动袭击。除针对中国海外利益发动暴恐袭击外，恐怖组织在宣传策略上也发生了变化——他们不再仅仅满足于破坏中国与当地国家的政经关系，而是开始对中国内政进行大肆炒作和污蔑，试图通过这种方式煽动不满和敌意。这不仅对中国的国际形象造成了负面影响，也对中国的海外利益和人员安全构成严重威胁。

结 语

总的看，拜登政府尽管调整了美国的国际反恐战略，但其政策思路和实施步骤尚未被制度化，因为其所依赖的《国家安全备忘录》和《总统政策备忘录》等基础文件并不具有法律约束力，只是更多地体现拜登政府的政策取向，甚至在某种程度上只是反映了拜登个人或其执政小圈子的意志和偏好。随着拜登退出 2024 年美国大选，副总统哈里斯和前总统特朗普分别以民主、共和两党总统候选人身份参选，下届美国政府势必换人，拜登政府相关政策被后任改变的可能性不能排除。尽管如此，拜登政府的国际反恐战略仍可能为未来美国政府留下可以借鉴的框架。

[1] Homeland Security Committee, “FBI Director Wray Confirms the Border Crisis Poses Major Homeland Security Threat, DHS Secretary Mayorkas Stonewalls,” November 15, 2023, <https://homeland.house.gov/2023/11/15/fbi-director-wray-confirms-the-border-crisis-poses-major-homeland-security-threat-dhs-secretary-mayorkas-stonewalls/>.

首先，拜登政府树立的国际反恐目标“上限”，使美国可以卸下反恐的心理包袱，不必纠结于全球“反恐”战争的失败；国际反恐目标“底线”则为美国保留了继续领导国际反恐行动的理由。上述目标的调整提升了大国竞争背景下美国对外战略的聚焦度和灵活度，不太可能与未来美国政府的战略取向相抵触。

其次，拜登政府国际反恐战略的一些理念，如对民事部门的重视以及对反恐行动透明度的强调，因其鲜明的自由主义价值观可能会在共和党政府上台后被抛弃，但不太可能被民主党政府执政后所忽视；拜登政府主张减少资源投入且仍保持一定反恐能力的思路，例如制度化地将反恐责任转移给盟友、实施三级反恐军力梯度部署等，因其具有一定的务实性和战略价值而有望得到未来美国政府的沿用和发展。

【收稿日期：2024-04-10】

【修回日期：2024-08-08】

（责任编辑：邢嫣）