

# 美国动态

(半月刊)

2019年12月20日 (第205期)

内部交流 仅供参考 请勿引用

上海市美国问题研究所



## 美专家分析新的“恐华症”的危害

中国带来的挑战与华盛顿危言耸听的描述有所不同，且复杂得多。夸大苏联威胁的后果很严重，而夸大中国挑战只会产生更严重的后果。

# 中美关系

## 美战略过于关注中国不利于美全球利益

Defense360 网站 12 月 3 日登载战略与国际研究中心国际安全项目高级研究员萨缪尔·布兰宁 (Samuel Brannen) 的文章称，美国国家安全政策过于关注中国，这损害了美国更广泛的全球利益。文章摘要如下：

美国的战略从对中国重视不足发展为过分关注。这种战略上的矫枉过几乎将中国放在所有美国国家安全讨论和考虑的中心，不仅分散了美国的注意力，使其无法以适当方式回应日益增加的跨地区地缘政治动荡，也使美国的对华政策难以取得任何成果。

美国对中国的过分关注将美国的联盟置于危险之中。美国在亚洲的盟友和伙伴认为美国强迫其立刻在中美之间做出选择，但他们并未准备好、也不愿意在中美之间选边站。很多欧洲盟友担心美国贬低跨大西洋联盟，并要求欧洲“自力更生”。

美国对中国由关注不足到过分关注的原因是：首先，虽然美国在全球具有独特利益，但美国的长期偏好是一次只专注一个地区或对手；其次，美国外交政策界对当前地缘政治力量的看法过于简单，夸大了中国的力量，低估了自身及盟友的相对优势。

当前的美国战略将风险放在首位，却没有充分考虑美国具有的优势和面临的机遇。未来，美国制定战略时应更加关注美国自身的优势，譬如同盟体系和创新基础，而不是中国。

## 佐利克称美中合作“无益论”是完全错误的

前世界银行行长罗伯特·佐利克 (Robert B. Zoellick) 12

月 4 日在美中美贸易全国委员会发表演讲称，若美国假设中国不能在美国设计的国际体系中发挥建设性作用，那么将刺激中国拥护规则截然不同的平行体系，美中合作“无益论”完全错误。

佐利克称，今天美国与中国持续对抗的逻辑否定了“利益攸关方”的概念。持续对抗的基本逻辑之一是假设与中国合作失败，然而，随着中国努力参与以美国为主导的秩序，中国的危险行为有所缓和与改变。中国积极支持联合国，是全球经济增长的最大贡献者，中国与世界银行、国际货币基金组织密切合作，履行了加入世贸组织时所做的关税和配额方面的承诺，且在保护环境方面也采取了措施。

佐利克表示，虽不是说中国一切都好，但认为美中合作对美国毫无益处是完全错误的。美国需要对中国带来的真正战略挑战保持清醒的头脑，避免因铺天盖地的批评而误判和分散注意力。

佐利克称，无论是有意还是无意，美中陷入冲突，都将带来无法估量的代价和危险。利益攸关方之间的合作并不代表没有分歧，但可以在一个符合双方共同利益的更大框架内处理分歧。

## 美国试图以多元主义平衡中国在印太地区的影响力

彭博社网站 12 月 12 日登载约翰斯·霍普金斯大学高级国际研究学院教授哈尔·布兰兹 (Hal Brands) 的文章称，特朗普政府试图以“多元主义”(Pluralism) 来平衡中国在印太地区的影响力。该概念借鉴了美国过去外交政策中的三个传统。

第一，否认霸权的传统。美国的核心地缘政治利益在于阻止任何敌对国家控制关键海外地区的资源。多元主义反映了美国利用自身力量在关键地区保持力量平衡的传统。

第二，自决的传统，即独立国家在不受胁迫或恐吓的情况下

决定自身命运的能力。该观念很好地服务于美国的外交政策，因为它允许美国通过支持其他独立国家的雄心来追求自身利益。

第三，美国治国方略中的“自由世界”模式。冷战期间，美国并不局限于与任何单一类型的伙伴合作。自由世界是一个多元化的国家集合，包括西欧的自由民主国家以及第三世界的某些威权国家。这一思维模式仍适用于今天的印太地区，因为美国需要与该地区很多不同的国家和政府打交道。

要把这些想法转化为有效的政策，美国需要在很多方面做得更好，譬如：创造更好的自由贸易和技术伙伴关系；发展必要的创新能力和概念，以防止中国“控制”印太地区；参加重要的地区性会议等。

### 美专家称美中经贸磋商取得进展给美国经济带来好消息

CNN 网站 12 月 13 日登载美国彼得森国际经济研究所非常驻高级研究员玛丽·洛夫丽 (Mary E. Lovely) 的文章称，美国宣布与中国就第一阶段贸易协议文本达成一致对美国经济来说是个好消息。文章摘要如下：

中方已同意购买美国农产品、能源和制成品，并在知识产权保护 and 汇率管理方面作出了承诺。作为交换，美国同意降低 9 月份加征的关税，包括服装和配饰的进口关税，并取消原定于 12 月 15 日生效的对价值 1600 亿美元的中国输美商品征税，但保留了 2018 年对价值 2500 亿美元中国输美商品征收的 25% 的关税。

在过去四个月里，美国的工厂活动一直在收缩。在颇具影响力的美国供应链管理学会的商业调查中，受访者表示，目前的经济不确定性和围绕美中贸易关系的混乱是经济放缓的原因。尽管过去两年美国农业州已经向农民提供了 230 亿美元的补贴，但农民

仍在遭受贸易战的折磨。贸易战停火将给美国工厂和农场带来“甘霖”。由于美国谈判代表已宣布中国“必须”恢复农业采购，第一阶段协议将启动美国农业的恢复进程。而且，现有关税的回调也将给美国制造业出口商带来福音。

最重要的是，现在“停火”提高了双方找到彻底解决问题的可能。一些人认为，推迟或降低关税将损害美国在第二、第三阶段谈判中的影响力。然而，这些批评忽略了一个显而易见的事实：只有达成第一阶段协议后，双方才能继续展开谈判。达成协议首先需要结束冲突升级。

贸易战缓和带来的经济和政治好处已经显现。如果第二阶段协议能解决美国产品进入中国市场、中国政府提供工业补贴等难题，那么降低关税和取消新税对美国经济和总统而言都是有意义的。现在是时候为美国公司和工人争取更好的条件了。

## 美专家分析新的“恐华症”的危害

中国带来的挑战与华盛顿危言耸听的描述有所不同，且复杂得多。夸大苏联威胁的后果很严重，而夸大中国挑战只会产生更严重的后果。

《外交事务》期刊网站近期登载美国知名时事评论家和作家法里德·扎卡利亚（Fareed Zakaria）的文章称，美国出现新的“恐华症”，危害极大。文章摘要如下：

如今，美国两党、军方建制派和媒体达成了新的共识，即中国对美国经济和战略造成严重威胁，美国的对华政策已经失败，华盛顿需要制定新的、更强硬的战略遏制中国。然而，中国带来的挑战与华盛顿危言耸听的描述有所不同，且复杂得多。夸大苏

联威胁的后果很严重，夸大中国挑战只会产生更严重的后果。

基辛格指出，自 1945 年以来，美国以极大热情参与了重大军事行动，且这些行动得到两党支持，但“随着战争的发展，国内支持开始下降”，所有人都开始寻找退出策略。为了避免重蹈覆辙，美国应该花时间仔细研究新的对华共识背后的假设。这些假设主要包括：第一，接触战略失败了，因为它没有“改变中国的内部发展和外部行为”；第二，中国的外交政策是美国利益和美国主导建立的基于规则的国际秩序面临的巨大威胁；第三，相比延续之前的做法，积极对抗有助于更好地应对中国威胁。

新两党共识的形成，是对中国重大且令人担忧的变化的回应。基于这些变化，美国该如何改变政策呢？要制定有效的应对方案，首先要清晰地了解美国迄今为止的对华战略。新共识忽略了一点：自尼克松总统访华以来的近 50 年里，美国对华政策从来就不是单纯的接触，而是接触和威慑的结合。这种“对冲战略”确保了中国在崛起的同时，其权力受到制约，从而让其邻国感到安心。

说对冲战略失败的人缺乏历史眼光。今天，中国在地缘政治和军事方面是一个非常负责任的国家，投入了巨额资金支持国际体系。中国现在是联合国的第二大出资国，部署了 2500 名维和人员，比安理会其他常任理事国的总和还要多。2000 至 2018 年，中国支持了联合国安理会 190 项决议中的 182 项，对那些被认为违反国际规则或准则的国家实施制裁。

在习近平的领导下，中国的外交政策变得更加雄心勃勃和强势。但是，考虑到中国的经济实力，其政治影响力达到怎样的水平可以被接受呢？如果华盛顿不先提出这个问题，就无法严肃地宣称，中国的哪些行为越界了。

不妨回顾 19 世纪一个崛起国家的历史。按照今天的标准，1823 年的美国是发展中国家，但在“门罗主义”影响下，美国

宣布欧洲列强不应进入西半球。当时的美国与今天的中国可能不太一样，但这个例子提醒人们，一个国家获得经济实力后，自然希望提高其在所在地区的控制权和影响力。如果华盛顿把中国为此采取的所有行动都定义为危险行动，那么将导致美国与国际格局的自然发展趋势相对立，陷入“修昔底德陷阱”。

对许多人来说，北京的崛起敲响了自由主义国际秩序的“丧钟”。然而，自由主义国际秩序从未像现在这样自由、国际化或有序。很难认定中国对这种不完美秩序造成致命威胁。不妨把中国与俄罗斯比较一下。俄罗斯在许多领域充当搅局者，试图破坏西方民主世界及其国际目标，然而，中国并没有扮演这样的角色。

支撑新共识的最后一个假设是，与中国进行某种形式的持续对抗，将遏制中国在海外的冒险主义，并为其国内转型创造条件。鹰派战略的核心是，遏制中国将加速其崩溃，就像当年苏联解体一样。但中国不是苏联，不是建立在野蛮扩张和军事统治基础之上。美国面对的是一个文明、有着强烈团结感和自豪感的民族。

更明智的美国政策应该以把中国变成“负责任的利益攸关方”为目标。中国带来了全新的巨大挑战，但是如果华盛顿能够保持冷静，耐心地继续奉行接触加威慑的政策，迫使中国进行调整，同时自己做出调整，为中国腾出空间，那么，几十年后一些学者可能会写道：美国实施公开计划，旨在在全球范围内扩大和平、繁荣、开放和善治，这种马拉松式的战略取得了成效。

## 美国外交

### 美国削弱了 WTO 解决争端的能力

《外交政策》杂志 12 月 9 日载文称，通过限制世贸组织(WTO)

的上诉机构，美国削弱了 WTO 解决争端的能力。

由于美国政府两年来一直阻止 WTO 上诉机构任命新法官，该机构最终于 12 月 11 日停摆。WTO 解决国际争端的能力可能遭削弱。这意味着特朗普政府单边主义的贸易举措可能会很快扩散开来，使世界倒退至充斥着关税壁垒和以邻为壑的保护主义时代。

特朗普政府通过一系列单边贸易战争颠覆了全球贸易，使 WTO 变得无关紧要。特朗普还拿起了单边主义关税的大棒，自上任以来，他重拾几十年前的美国法律，为他向北约盟友、欧洲伙伴、加拿大、墨西哥和中国等国施加关税辩护。

遭受美国单边关税打击的国家也对美国实施关税报复和贸易抵制，影响了数百亿美元的美国出口，并颠覆了全球贸易。特朗普还曾威胁要退出 WTO。三年过去了，那些刺激美国采取行动的问题，如全球钢铁产能过剩、美国贸易赤字不断膨胀、其他国家货币疲软等，丝毫没有改变。

全球花费了很长时间为世界经济建立一个基于规则的体系，现在这个体系面临瓦解的风险。

### **美学者称人工智能给美国利益带来威胁**

大西洋理事会网站 12 月 10 登载该智库非常驻高级研究员塔特·努尔金 (Tate Nurkin) 的文章，分析了人工智能对美国及其盟友的安全、稳定和繁荣带来的威胁。文章摘要如下：

人工智能是第四次工业革命的核心，也预示着物质世界和数字世界的融合，不仅加快了全球经济发展，也为公共部门的服务带来了切实利益。但人工智能也给社会、政治、道德和安全带来了挑战。人工智能对全球战略环境和地缘政治竞争的潜在影响，给美国及其盟友的安全、稳定和繁荣带来越来越大的威胁。



包括美国的竞争对手在内的全球军事力量都在利用人工智能改进军备和决策，引进新能力以保证他们在战略、操作和战术上持久的不对称性和优势。这为地缘政治和军事领域不断升级的竞争注入新的不稳定因素。此外，非国家行为体和国家行为体对人工智能的非道德或独裁式使用会对自由主义价值观和准则带来风险，进而对美国利益和美国的盟友带来威胁。

建立并维护美国在人工智能技术及其使用、安全和道德规范方面的领导地位对美国国家安全至关重要。为了实现美国在 AI 技术上的领导力，美国应开展一项政府主导的战略，在现有各项框架的基础上确定并追求特定的投资优先事项，并使政府、产业和世界各地的盟友和伙伴认识到竞争性的军民两用环境在道德和安全方面带来的挑战。

### 美学者称北约不再符合美国利益

《国家利益》杂志网站近期登载卡托研究所高级研究员道格·班多（Doug Bandow）的文章称，如今北约已不再符合美国的利益，美国应逐渐卸下对欧洲的防卫责任。原因如下：

第一，美国和欧洲不再面临生存性威胁，更不用说共同的威胁。因此，在成员如此多样化的北约采取联合行动变得非常困难。俄罗斯不是苏联，普京也不是斯大林。如今俄罗斯更注重边境安全和国际声誉，不会对美国或欧洲发动进攻。俄罗斯在波罗的海地区采取的军事行动基本是出于防御目的。

第二，大多数欧洲人并不担心自己的安全问题。从军费支出判断，即使是波罗的海国家和波兰也不认为国家独立性受到威胁。虽然有些国家面临一些安全问题，但都不甚在意，欧洲也许处于史上最安全的时期。

第三,虽然一些国家在朝着美国提出的将军费提高到占 GDP2% 的目标迈进,但欧洲国家大幅增加军事开支的可能性很小。如今缺少巨大威胁,选民并不愿意在军事上花费过多。去年欧洲的军事支出只占 GDP 的 1.51%,未来的形势也不容乐观,德国的表现尤其糟糕。

第四,欧洲国家明白,无论其贡献有多小,都可以继续依赖美国。虽然美国多年来不断以各种方式要求欧洲盟友出力,但未取得任何实质性进展,美国仍保持了对欧洲的军事承诺。与特朗普激烈的言辞相悖,国务院和国防部增加了对欧经费和军事投入。

第五,欧洲完全有能力保护自己。如果真的出现危机,欧洲的人口和经济足够应对,各国也能够团结一心。集体行动显然是困难的,但紧迫感可以减轻困难。欧洲大陆做得不多,不是因为其不能做,而是因为不想做。

第六,很多欧洲人不愿保护欧洲其他国家或美国。民调显示,多数法国人和英国人表示,除了对方,不愿保护其他国家。当被问及在冲突中该支持俄罗斯还是美国时,14 个欧洲国家的绝大多数受访者表示一个都不支持。值得注意的是,虽然看轻自己国家保护欧洲的责任,但大多数欧洲人认为美国有义务这么做。

第七,只要北约存在,就不可能组建一支欧洲军队。显然,欧洲国家不愿为自己的国防力量增加投入,对欧盟也是如此。鉴于他们如今的态度,欧洲国家连一个军事同盟都不会轻易支持,更何况两个。

第八,北约国家缺少关联性,北约的军事作用因此被削弱,而且大西洋两岸在许多问题上存在分歧。譬如,虽然美国一直在挑起中欧对抗的局面,但对欧洲来说,与中国的经济往来至关重要,且中国带来的军事威胁几乎为零。

第九,联盟越来越依赖于意见一致,这为北约有效开展行动

增加了障碍。北约各国在俄罗斯和中东问题上分歧巨大。

最后，美国的财政状况持续恶化。随着人口持续老龄化和医疗成本继续上升，美国更多的资源将转向社会保障、医疗保险和医疗补助，而不是对欧洲的军事开支。

### 特朗普未能兑现承诺，美国的海外“包袱”不减反增

美国韦尔斯利学院副教授保罗·麦克唐纳 (Paul K. MacDonald) 和圣母大学政治学副教授约瑟夫·帕伦特 (Joseph M. Parent) 近日在《外交事务》期刊网站撰文称，美国总统特朗普多次承诺要让美国从全球收缩，事实上，他不但未兑现承诺，反而加重了美国在海外的“包袱”。文章摘要如下：

特朗普多次承诺，要让美国从代价高昂的海外冲突中抽身，撤回美国军队，摆脱繁重的海外负担。但在执政近三年后，他反而加重了美国的军事负担，加大或维持了美国对阿富汗、叙利亚和其他地区冲突的介入。在几乎所有其他问题上，特朗普都与其前任截然不同，但涉及到军队部署和其他海外防御承诺时，他基本保留了前任留下的棋盘。

衡量特朗普是否在海外收缩的最显著指标是驻外美军人数的变化。根据国防部国防人力数据中心的数据，在奥巴马任期的最后几个月，大约有 19.8 万名现役美国军人被派往海外。特朗普政府的最新数据是 17.4 万人。但这种差异只是因为统计方式有别。从 2017 年 12 月开始，国防部开始将部署在阿富汗、伊拉克和叙利亚的美军排除在其官方报告之外，理由是必须“保护我们的军队”。如果把这三个国家的驻军人数加进去，目前驻外美军总人数大约是 19.4 万人，大致相当于特朗普上任时的人数。

特朗普未能减少美国海外驻军的主要原因是，每次宣布撤军

后，他都会改变立场。以阿富汗为例，特朗普在当选前称阿富汗战争是“可怕的错误”，并宣称现在“是时候回家了”。然而，特朗普上任后，驻阿美军人数增加了约 50%。虽然后来五角大楼撤回了一些士兵，但仍有约 1.25 万美军留在阿富汗，而特朗普上任时，这一数字约为 8500 人。叙利亚北部也出现了类似的情况。

此外，特朗普在中东和欧洲背上了新的军事承诺。为了应对沙特阿拉伯和伊朗之间日益紧张的局势，他授权向波斯湾增派约 1.4 万名士兵，其中约 3500 人负责保护沙特的石油设施。特朗普还同意向波兰增派 1000 名士兵，且正与波方就未来在波建立永久性军事基地进行谈判。

竞选时，特朗普承诺将减少外交带来的财政负担。他特别强调，将要求“忘恩负义”的盟友为美国的安全援助支付更多资金。然而，特朗普在敦促北约国家兑现 2014 年的承诺（10 年内将 GDP 的 2% 用于国防）方面收效甚微。特朗普上任时，29 个北约成员国中只有英国、美国、爱沙尼亚和希腊达到门槛。此后波兰、罗马尼亚、拉脱维亚和立陶宛也实现这一目标，但主要是因为其支出本来就朝着这个方向发展。与此同时，英国的国防开支实际下降了，预计将保持在 2.1% 左右。法国的国防开支占 GDP 的比例预计将从 1.8% 上升到 2%，但这要等到 2025 年。德国要到 2031 年才能达到 2% 的目标。即便假设这些不太大的涨幅是对特朗普的回应，到 2019 年底，这些涨幅加起来也不会超过 380 亿美元。

美国在欧洲以外的重要盟友也在反抗特朗普提出的分担责任的要求。日本和澳大利亚的军费开支分别徘徊在 GDP 的 1% 和 2% 左右，与特朗普当选前的水平大致相同。去年朝鲜半岛局势紧张时，韩国确实大幅增加了国防开支。但在特朗普执政期间，韩国国防开支占 GDP 的比例几乎未变。近年来，沙特的国防开支大幅下降，从 2015 年的 872 亿美元降至去年的 675 亿美元，而且

没有证据表明，在特朗普执政期间，沙特对美国的补偿有所增加。

由于美国的盟友不愿支付国防费用，特朗普政府被迫承担了大部分费用。过去三年，美国国防开支增加了 1390 亿多美元，从 2016 年的 6110 亿美元增加到 2019 年接近最高纪录的 7500 亿美元。而且这一切都发生在特朗普 2018 年称军事预算“疯狂”之后。无论以何种标准衡量，特朗普都给美国带来了与他上任时相比更大的财政压力。

美国的军事足迹在全球范围内持续存在，海外承诺随之而来。尽管特朗普的言论与现实严重背离，但他在国内未承担任何后果，这是因为共和党中几乎没有人让他承担责任。在如今政治极化的背景下，无论有多少竞选承诺被打破、多少外交政策以失败告终，大多数选民还是会坚守自己的政党。

## 美国政治/其他

### 多数美国人不认可特朗普的贸易政策

美国《福布斯》杂志网站 12 月 9 日登载美国企业研究所高级研究员卡林·鲍曼 (Karlyn Bowman) 的文章称，综合分析美国的各种民调数据，多数美国人不认可特朗普的贸易政策。

可以肯定，只有一小部分美国人密切关注贸易动向。盖勒普民调显示，认为对外贸易或贸易逆差是美国最重要议题的受访者不到 1%。当经济形势良好时，对贸易的关注就退居其次了。不过，密歇根大学的一项调查显示，在被问及影响经济预期的因素时，一些受访者自发提到了关税的消极影响。有趣的是，几乎没有人称自己对经济的预期受弹劾总统的影响。

哥伦比亚广播公司 8 月份的一项民调显示，特朗普在经济方

面的评分上升了，近几个月几乎有一半的受访者认可其表现，但他在对外贸易方面的得分更低。《经济学人》12月的一项调查显示，38%的人表示国际贸易和全球化对他们非常重要。在对华贸易方面，25%的人认为特朗普的应对方式能成功，31%表示不确定，44%认为不会成功，48%认为美国当前的对华贸易政策会伤害农业。大多数受访者（58%）认为，最终承担新加征关税的是自己。

在美国经济对多数人而言表现强劲之际，总统有关贸易的言论和政策对公众的影响有限。这意味着，在贸易方面取得成功会给特朗普的额外加分，而他面临的真正问题是经济是否会出现消极势头。

### 多数美国人认为当前美国经济仅对富人有利

从许多方面看，目前美国经济表现良好。失业率接近 50 年来的低点，消费支出强劲，股市行情较好。尽管如此，皮尤研究中心的一项调查显示，多数美国人认为当前的经济状况有利于富裕人口，不利于中产阶级和贫困人口。调查主要结果如下：

就业和工资（48%）是影响美国人评估经济表现的最重要因素，而后是就业机会（45%）、医疗费用（43%）、消费品和食品价格（37%）、国家税收制度（36%）和联邦预算赤字（32%）、房地产价格（27%）、股市表现（25%）、所在地区天然气价格（23%）。

大多数美国人认为美国目前的经济状况很好（10%）或良好（46%），约五分之二的人认为目前的经济状况仅仅是公平的（35%）或糟糕的（8%）。其中，75%的共和党人以及倾共和党的独立人士认为美国目前的经济状况很好或良好，仅 41%的民主党人以及倾民主党的独立人士持这种观点。

大多数受访者认为目前经济对富人有利，对贫困人口和中产

阶级有害。约七成的人认为目前的经济状况对富人有很大(53%)或很小(16%)的帮助,仅10%的人认为损害了富人的利益,19%的人认为无功也无过。58%的人认为当前经济状况对中产阶级不利,32%认为有利;64%的人认为当前经济状况对贫困人口不利,27%认为有利。此外,多数受访者认为,当前的经济有损老年人(62%)和年轻人(61%)的利益。

大多数受访者不认为自己“过得舒服”。29%的人表示生活舒适;41%表示除去基本开支,还能应付一点额外开支;22%只能满足基本开支;7%甚至连基本开支都不够。在高收入者中,72%的人认为生活舒适。相比之下,28%的中等收入者和8%的低收入者持同样看法。此外,与黑人(11%)或西班牙语裔(20%)美国人相比,白人(35%)更有可能认为生活舒适。

### 智库建言美国如何打击暴力极端主义

哈佛大学贝尔福科技与国际事务研究中心网站近日载文称,为了对抗日益发展的国内恐怖主义威胁,美国只依赖执法和情报是不够的,应进一步发展其反暴力极端主义(CVE)政策。

美国反恐机构缺少足够的官员、资金和政治方向来应对日益发展的恐怖主义威胁。为了预防各类恐怖主义,扩大美国的反恐工具箱,布什和奥巴马政府推出了“反对暴力极端主义”(CVE),特朗普政府提出了“预防恐怖主义”。但这些举措都面临着资金不足、政治上不受欢迎的窘境。此外,这些行动还被质疑侧重于打击“基地”组织和“伊斯兰国”激起的恐怖行为,而忽略了“右翼”恐怖分子带来的威胁。

美国必须接受这一事实:为了对抗日益发展的国内恐怖主义威胁,反恐不能只依赖执法和情报。美国的反恐政策需要进一步

发展，譬如就应对各种类型的恐怖主义威胁达成两党一致；向美国在海外的 CVE 项目提供资金；更新反恐相关法律，将具有预防和重建作用的反恐举措纳入其中。

尽管专家一致同意，国内暴力极端主义会继续滋长，CVE 在政策方面仍停滞不前。虽两党似乎都同意应采取一些预防性措施，来防止海外恐怖主义，但两党支持 CVE 的政治领袖少之又少。虽然，2019 年美国国内 CVE 的某些方面似乎出现了进展，但预防国内和右翼恐怖主义的举措仍然和此前一样充满不确定性。

要推进 CVE 的发展，最关键的是 CVE 必须得到两党的政治授权。修复目前的政治需要正视真诚的批评，并确保行动不受政治或种族偏见的驱使。为了实现这一目标，CVE 的支持者应通过两种方式重塑政策领域。首先，政治领袖们必须明确，CVE 的对象是所有类型的暴力极端主义，而不单针对“基地”组织和“伊斯兰国”激起的恐怖主义。其次，收紧 CVE 的范围以预防犯罪。为此，美国政府和国会应采取以下几项措施：

第一，美国政府必须扩增并更新其国际反恐授权，将预防和调查国内恐怖主义纳入其范围。国会应该要求总统制定针对国内恐怖主义的国家战略，清楚阐明威胁以及政府应对威胁的能力。国会应考虑修订 2014 年《情报改革和恐怖主义预防法案》，总统应更新《第 13354 号行政命令》。在扩大情报机构国内职责的同时，也应使反恐和 CVE 更加透明和负有责任，国会可以扩大隐私和公民自由监督委员会的权力，将 CVE 和国内反恐工作纳入其中。

第二，美国政府应该调整其应对恐怖主义的方式，更好区分执法和情报部门主导的对已知和可疑恐怖分子的调查与社区主导的预防工作。社区主导的预防工作不应由执法部门牵头。

第三，国会应授权青少年司法与预防犯罪办公室（OJJDP）并为其提供资金，以增加以预防恐怖主义为目的的项目。OJJDP



在与社区、州和地方政府合作预防和减轻青少年犯罪方面有着良好的记录。政府应以 OJJDP 反帮派和反毒品滥用模式为基础，创建针对恐怖主义和暴力极端主义的恢复性司法和预防犯罪项目。

第四，联邦政府必须为从事 CVE 领域工作的州和地方机构、私营部门和非营利组织提供法律保护。联邦政府需要其他机构的帮助和工作，才能全面应对国内的极端主义。目前，根据《美国法典》第 18 条第 2339A 款，因“支持”恐怖主义而受到联邦起诉的威胁，是开展全社会反恐工作的一个重大障碍。

本刊所载文章的观点不代表本刊编辑部观点，仅供读者参考。

编辑部：上海市美国问题研究所

地址：上海市淮海中路622弄7号社联大楼201室

邮编：200020

电话：021-33665148

工作邮箱：[bianjibu@sias.org.cn](mailto:bianjibu@sias.org.cn)