

反恐大战略

美国如何打击恐怖主义

[美] 奥德丽·库尔思·克罗宁、詹姆斯·M·卢德斯 著
胡澍、李莎、耿凌楠 译

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

反恐大战略：美国如何打击恐怖主义/（美）克罗宁，（美）卢德斯著；胡激、李莎、耿凌楠译

北京：新华出版社，2015.10

书名原文：Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy

ISBN 978-7-5166-2107-3

I. ①反… II. ①克…②卢…③胡…④李…⑤耿… III. ①反恐怖活动—研究—美国 IV. ①D771.288

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2015）第 257915 号

著作权合同登记号：01—2014—6404

Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy

edited by Audrey Kurth Cronin and James M. Ludes

Simplified Chinese translation copyright © 2015

by Xinhua Publishing House

Published by arrangement with Georgetown University Press, Washington, D. C.

ALL RIGHTS RESERVED

简体中文出版版权归新华出版社

反恐大战略：美国如何打击恐怖主义

作 者：[美] 奥德利·库尔思·克罗宁、詹姆斯·M·卢德斯

译 者：胡 激、李 莎、耿凌楠

出 版 人：张百新

选题策划：黄绪国

责任编辑：张 敬

责任印制：廖成华

出版发行：新华出版社

地 址：北京石景山区京原路 8 号 邮 编：100040

网 址：<http://www.xinhupub.com> <http://press.xinhuanet.com>

经 销：新华书店

购书热线：010—63077122

中国新闻书店购书热线：010—63072012

照 排：新华出版社照排中心

印 刷：北京凯达印务有限公司

成品尺寸：170mm×230mm

印 张：15.5

字 数：250 千字

版 次：2015 年 11 月第一版

印 次：2015 年 11 月第一次印刷

书 号：ISBN 978-7-5166-2107-3

定 价：68.00 元

图书如有印装问题，请与出版社联系调换：010—63077101

目 录

前 言//1

序 言：应对和管控威胁//3

奥德丽·库尔思·克罗宁 (Audrey Kurth Cronin)

第一部分 恐怖主义的本质

第 1 章 现代恐怖主义的根源//19

奥德丽·库尔思·克罗宁 (Audrey Kurth Cronin)

在本章我通过对个人、组织、国家、国际体系四个层面现象的观察来解读跨国恐怖主义的根源。这四种分析性“视角”清晰连贯地呈现了现实中纷繁复杂、互相交织的各个因素。有很多通俗或学术的解释侧重于其中一种分析框架，而忽略了其他三种，实际上想要解读恐怖主义的根源需要同时考虑这四个层面。

第 2 章 现代恐怖主义的四次浪潮//38

戴维·C·拉波波特 (David C. Rapoport)

本章将关注加速形成每一波浪潮的重大事件以及参与群体的目标和策略，焦点将放在全球背景。我分析了五个主要参与者的互动：恐怖主义组织、移民社群、国家、持同情态度的外国公众，从第二个浪潮开始，还有超国家组织。

第3章 恐怖主义、战略与大战略//61

玛莎·克伦肖 (Martha Crenshaw)

“恐怖主义研究”界的分析人士——一个不同于国家安全专家的群体——也没有为有关大战略的争论作出多少实质性贡献。他们往往将精力集中于解释恐怖主义，而非提出解决方案，他们很少在其他外交政策问题的语境下考虑恐怖主义。事实上，这些专家常常不相信对恐怖主义采取一种连贯策略是可能的。

第二部分 国际反恐斗争中的政策工具

第4章 外交//79

迈克尔·A·希恩 (Michael A. Sheehan)

在本章中，我将讨论美国外交在对抗国际恐怖主义威胁的斗争中所扮演的角色。虽然重点放在“基地”组织和有关激进组织，但国际外交接触的原则适用于所有恐怖组织，这些原则包括让恐怖分子没有集结、转移、联络、培训、筹资和散播信息的空间。

第5章 情报//94

保罗·R·皮勒 (Paul R. Pillar)

在本章中，我会介绍情报在反恐中发挥的作用，以及哪些事情是我们不应该指望情报来做的；美国反恐情报系统过去演变的方向；未来的改革和演变能在哪些方面最有希望改进（但只是适度改进）结果。最后，我就一些旨在令美国情报部门在恐怖主义方面做得更好的好意努力如何可能带来反效果提出了警告。

第6章 执法//116

林赛·克拉特巴克 (Lindsay Clutterbuck)

恐怖主义是一种范围遍及全球，持续存在，必然会和犯罪扯上关系的现象。任何打击恐怖主义的国家或国际机制必须建立在上述认识之上。自由民主国家拥有发展完善的立法、制度和架构来应对犯罪；因此，刑事司法制度应成为这些国家的反恐努力的核心。

第7章 军事力量//134

蒂莫西·霍伊特 (Timothy Hoyt)

恐怖主义暴力从根本上来说是战术行动：一小部分激进分子以更多的人数但仍然有限的火力进行类似于伏击而非定点进攻的战斗。然而，恐怖分子的战斗不是连续性、线性的攻击或（在大多数情况下）有次序的攻击——因此，大量源自西方专注于战争行动层面的军事行动可能是不适用的。

第8章 战争法律//152

亚当·罗伯茨 (Adam Roberts)

在反恐行动中的战争法律适用性问题尤其突出。因为这种行动的本质在许多重要方面与原本战争法律的设想不同，在任何分析中，关键问题不仅是交战各方应否适用法律或如何适用法律，而且涉及在具体行动的特别背景下法律的适用性。它不仅是值得我们研究的各方行为问题，也是法律本身适当性的问题。

第9章 心理—政治工具//177

卡恩斯·洛德 (Carnes Lord)

打击国际恐怖主义的战争牵涉到心理方面。实际上，随着时间流逝，有一点变得更加明确：鉴于将美国的军力投放至伊斯兰世界面临政治和行动上的限制，敌人的特性又难以捉摸，最终结果或许会证明，在这样一场战争中，军事力量发挥的作用远没有许多人最初想象的那么重要。

第10章 对外援助//190

帕特里克·M·克罗宁 (Patrick Cronin)

对外援助现在被视为美国国家安全战略中必不可少的一环：小布什政府2002年9月正式将它引入国家安全战略中，公众越来越支持提高援助水平。但绝大多数人在宣称最近开始支持增加对外援助时，他们忽视了贫困和恐怖主义之间因果关系的缺失。

第11章 国土安全//210

丹尼尔·古尔 (Daniel Goure)

各种研究和分析给出的最常见建议是，有必要制定一个国家反恐战略或国土防御战略。吉尔摩委员会在其第二份报告《朝打击恐怖主义的国家战略努力》——发表于“9·11”事件前——中强调，有必要制定一项国家战略，“从‘最终状态’的角度来表述战备目标”，而这种最终状态是该计划应力争达到的。

结 语：实现有效反恐大战略//228

奥德丽·库尔思·克罗宁 (Audrey Kurth Cronin)

前 言

自冷战结束后，越来越多的学者和观察人士便警告说，西方世界遇到的下一个挑战并不是来自另一个国家弥赛亚式*的愿景，而是来自恐怖分子，随着他们得到的武器越发具有毁灭性，他们的威胁也愈演愈烈。人们也许没有预言到2001年9月11日发生的特定袭击，但是不少人士是了解这一威胁的，虽然他们表示过自己的担心，但这些警告被淹没在20世纪90年代的喧嚣中。但这些喧嚣在2001年9月11日消散了。取而代之的是对这些风险的清晰认识和打倒对袭击负责的恐怖组织的近乎全球性的共识。

本书起初计划作为《国家安全问题研究季刊》的组稿。最初的目的是调查这些袭击会如何影响美国国家安全部门从预算到计划的方方面面。然而，随着数月来讨论的推进，我们的关注开始集中在美国反恐演练和综合、多层次看待由美国发起并领导的在全球根除恐怖主义组织的必要性。因此，我们没有推出一系列组稿，而是决定编辑一本书，全面考察美国及其盟国在反恐战争中面对的挑战，这对学界、政府和公众读者更有价值。

向国际恐怖主义宣战的艰巨性无论怎样夸张都不为过。作为一个社会，我们面对的是一个原本就适应能力极强、极有耐心的对手。我们面临着骇人的军事、政治、经济、金融和外交挑战。而我们一直对敌人及其生存环境充满错误的假设。在本书中，我们将更准确地展示我们所面临的挑战、所能应对的办法，以及在反击国际恐怖主义中最有希望成功的道路的边界——这是一条漫长而艰辛的道路。

* messianic，希伯来语，指受上帝指派，来拯救世人的救主。——编注

这一项目是无数个人辛勤付出和支持的结晶。我们尤其感谢乔治敦大学和平与安全研究中心主任麦克·布朗对此的不懈支持。感谢中心慷慨的财政支持使我们能够汇聚一批杰出的学者撰写本书的各个章节。林赛·克拉特巴克、玛莎·克伦肖、帕特里克·克罗宁、丹尼尔·古尔、蒂莫西·霍伊特、卡恩斯·洛德、保罗·皮勒、戴维·拉波波特、亚当·罗伯茨和麦克·希恩不但撰写了各个章节，而且为令整个项目组受益的学术进程贡献良多。需要说明的是，各撰稿人可能不尽同意书中的所有观点。

我们也要特别感谢理查德·布朗，他是乔治敦大学出版社的负责人。尽管我们两名编辑较为散漫，但在一次次的研讨会、问题、延误中，他们的认真、耐心、敬业精神和对这一项目的奉献结出了最后的成果。我们与出版社的合作很愉快，对他们充满感激。

此外，另外几位人士也在该项目的各个阶段给予了关键支持，他们是克里斯蒂娜·泽克曼·布朗、伯纳德·菲内尔、克里斯廷·麦克唐纳和埃琳·鲁森。研究工作中提供关键支持的人士包括克里斯托弗·康奈尔、萨拉·斯卡希尔和威廉·乔赛格。我们对上述所有人员都表示感谢。书中一切谬误均为我们两位编辑的责任。

本书成书的工作中充满对2001年“9·11”袭击事件的回忆。我们希望随着这天日渐遥远，我们在应对国际恐怖主义挑战时能够认识到这一任务的复杂性，并拥有制胜的长远眼光。

序言：应对和管控威胁

奥德丽·库尔思·克罗宁（Audrey Kurth Cronin）

本书的编纂是慎重思考美国长期战略后的结果——即如何开展一个很可能持续到 21 世纪的运动。这不是有关战胜“基地”组织短期战术的天真之作或罔顾历史的长篇大论。国际恐怖主义是一项长期的挑战，并不会在一场“战争”中被击败。恐怖主义目前不是（过去曾是）类似盗版或犯罪行为的边缘问题，在实际和比喻意义上注定徘徊在全球问题的外围。经过至少十余年的演变，恐怖主义已经对国际安全构成核心威胁，如果要进行有效应对，我们就必须调整落伍的思维和做法。

美国人并没有自然而然地作好应对这类威胁的准备。关于恐怖主义的公众讨论充满了流行观点，而这些观点并不是基于对恐怖主义的由来、历史、发展模式、战略和对付恐怖主义的有效政策工具的理解。我们美国人天生是一个急躁的民族，喜欢抱怨，不能容忍风险，惯于“搞定”问题，以高科技击败敌人，以摩尼教*特有的字眼界定威胁并通过武力应对威胁。我们愿意这样想：我们的挑战是空前的，我们的解决方案则既新颖又独特。另一方面，面对恐怖主义的威胁，我们不仅需要关注一心想杀美国人的一小批极端主义者，也要容忍微妙的差别，抱有镇定的态度和长远的眼光，理解过去犯下的错误，并接受更大的挑战。这不是失败者的思维或者“绥靖”政策，而是认识到世界在发展变化，而美国也必须作出相应调整，管控威胁并把威胁降至最低。

苏联解体后的那几年，美国感觉良好，洋洋自得，自认为是世界头号大国，实

* 摩尼教是公元 3 世纪在巴比伦兴起的世界性宗教，主张善恶二元论，认为宇宙充满善与恶、光明与黑暗的斗争。——编注

力空前雄厚。然而，意外的威胁打击了美国——这一威胁借着不对称的权力表现而愈演愈烈。因此，国家的战略问题辩论必须偏离影响军事“革命”、讨论全球化对安全的理论影响、决定人道主义干预标准、研究良性跨国行为者日益增长的影响以及评估未来几十年美国被其他崛起大国追赶的可能性等议题。虽然这些事情仍然重要，但是与“9·11”事件前相比，它们的优先顺序排后了。美国目前面临着更紧迫的长期威胁。如果美国政府想继续维持与美国人民的隐性契约，就必须有效应对威胁。恐怖主义成为前所未有的威胁，不仅因为它是一个受宗教启发的激进思想，还因为它可以利用前所未有的技术和渠道传播这种思想。它的危险还在于我们没有很好地理解国际恐怖主义，如果应对不当，那么恐怖主义和反恐主义的互动关系更有可能引发另一起灾难性攻击或一场大型系统性常规战争。

美国及其盟国在这一行动上已经取得了相当的进展，然而从被抓获的恐怖主义分子那儿了解到的情况和在阿富汗收集的情报让我们可以确定，未来还会有更多严重的恐怖袭击事件。自“森蚺行动”旨在把“基地”组织从其山区藏身处剿灭后以来，恐怖主义威胁有所演化，但并未消失。恐怖主义组织更加分散，但仍构成威胁。至撰稿时，印度尼西亚、肯尼亚、科威特、巴基斯坦、沙特阿拉伯、摩洛哥等地相继发生过恐怖袭击。还有不少恐怖主义图谋被挫败了。从恐怖分子行为模式来看，未来显然还会有更多成功或未遂的恐怖袭击，包括发生在美国本土的恐怖袭击。有证据表明，“基地”组织已成为分散、分权的组织，对各分支间的直接控制减少，但是与其他组织的联系更多，而且更能凝聚此前疏远的一些组织。尤其鉴于反美主义高涨、伊斯兰国家广泛支持“基地”组织的清晰事实，这一问题不会在近期消失。简单抛开历史、文化背景，在对待恐怖主义威胁时缺乏战略只会增强他们的实力，同时进一步破坏西方国家的安全稳定。

本书所面向的是所有要应对威胁到美国、欧洲，以及全世界无辜平民生命安全挑战的人士。本书目的是扩大和深化关于美国和盟国如何在21世纪应对恐怖主义威胁的辩论。这一论文集的撰稿人几乎都是经验丰富的国际恐怖主义研究学者或反恐人员，不是“9·11”事件后突然把恐怖主义视为安全威胁的新晋“专家”。本书各章是该领域几十年来学术和实践经验的总结，融入了大量书籍、文章和分析不断演变的全球化恐怖主义威胁的智慧。

定义恐怖主义

任何针对普通读者的恐怖主义专著都免不了在开篇澄清概念。恐怖主义很难界定，部分原因是这个词已经演化，部分原因是它已经与主观活动密切相连。一般来说，恐怖事件的目标不是在袭击中遇害或受伤的受害者，而是各国政府、公众或选民，恐怖分子希望能在这些人群中产生反应——如恐惧、憎恶、胆怯、过激或极端化的反应等。恐怖主义研究领域的著名专家努力在几十页的篇幅中对恐怖主义作出无懈可击的定义——最终却发现这些努力是徒劳的：恐怖主义本就是见仁见智的问题，因此不同的观察者也有不同的意见。

虽然人们可以对某种特定行为是否构成恐怖主义各持己见，但恐怖主义这一概念在某些方面是根本性的。第一，恐怖主义具有政治性质。它以激进、暴力的行动促成政治变革。从根本上说，恐怖主义是为了伸张正义——或者至少是某些人所认为的正义，无论这种正义是来自凡人或是神圣。第二，尽管其他许多暴力行为的本质也是政治性的，如国家之间的常规战争，但恐怖主义的独特之处在于它是没有国家性的——即使恐怖分子接受某国对其军事、政治、经济和其他手段的支持。这并不是为支持恐怖组织的国家寻找借口。但人们不难认清支持和主导作用的区别。国家显然会使用各种武力手段达到政治目的。当国家在国际上使用武力时，这被认为是种战争行为；当国家在国内使用武力时则有多种说法，包括执法、国家恐怖主义、压迫或内战等。尽管国家会实施恐怖统治，但根据定义国家不可能是恐怖分子。第三，恐怖主义蓄意针对无辜民众——这也有别于国家使用武力无意中杀死无辜旁观者的情况。任何国家使用武力的行为都会被视为有正当理由；然而，这同样是区别于恐怖主义的。因此，精确制导导弹偏离轨道、杀害无辜平民是使用武力不当，而不是恐怖主义。最后，国家使用武力将国际规范和公约的约束，国家可能会征引或至少咨询有关条例。恐怖分子则不遵守国际法律和规范，为了把恐怖袭击的心理效应最大化，他们故意把恐怖活动搞得出其不意。

因此，恐怖主义事件至少包含以下要素：政治性，出其不意使用暴力，目标似乎随机，是非政府行为者对无辜民众的攻击。最近发生的恐怖主义事件都体现了这些属性，如“基地”组织1998年轰炸肯尼亚和坦桑尼亚的美国大使馆和“9·11”

事件等多起袭击以及菲律宾的阿布沙耶夫组织绑架游客等。本书为方便起见，对恐怖主义的定义缩略（显然不尽完美）如下：出于政治目的，非国家行为者意外对无辜者看似随意地威胁或使用暴力的做法。

本书的组织架构

本书分为两个主要部分。第一部分“恐怖主义的本质”概述了当前的反恐活动及其基础，把反恐活动置于此前恐怖主义威胁和对策的政治历史背景下分析。了解恐怖主义的缘由和历史以及反恐战略是重要的知识起点。第二部分“国际反恐斗争中的政策工具”考察了打击恐怖主义有效战略所需的政策工具范畴。其中分析了目前所应用的政策工具——包括外交、情报、心理政治、国际法、刑事执法、军事力量、对外援助和国土安全等。撰稿人也就如何改善这些措施的效用提出了建议。这两部分共同描绘了打击国际恐怖主义运动挑战和机遇的全貌。最后一章总结了以往的理论与实践，共同指导我们的未来。

恐怖主义的本质

没有对恐怖主义缘由的准确分析，有效反恐无从谈起。因此本书由此开始。第1章是有关恐怖主义起源问题的洞见，考查了解释的范围并揭示了阻碍人们探求原因的偏见。它用常见的方法把该领域划为四个层面：个人、组织、国家和国际体系——解释恐怖主义研究的主要领域和每一层面的重要结论。目的是温习我们对恐怖主义根源的了解，也说明了不同学科、不同观点间难以协调的程度。

不同的知识框架对该领域作出了划分。常见流行观点和学术解释主要从一个分析性框架着眼，其他三个一带而过。关于恐怖主义起源的问题便难以分析，但是如果缺乏全面的框架，其结果可能是迷思、误解和政治化的观点。第1章说明，全面了解有关恐怖主义起源的理念和观点会丰富学者和决策者的思路。这一章还重点阐述了扭曲其选择的疏漏或简单化意见。这一章旨在为本书其余部分交叉学科的学术和政策章节奠定知识基础。

第2章把当前的反恐行动置于更广泛的历史背景中审视。戴维·拉波波特对现代国际恐怖主义进行了自主分类，客观评价了“9·11”事件和“基地”组织的潜

在威胁。他对各理念、文化、期望和政治巨变之间关系的考察为人们了解恐怖暴力行为打开了新思路——在这些悲剧事件发生后，这些思路似乎是格外可贵的。拉波波特把国际恐怖主义分为四次风潮，继而让读者获悉近年恐怖主义更大格局的洞见。恐怖主义就是为了给人们造成冲击，但是这种冲击往往被人遗忘，令观察人士更倾向于把独立的恐怖主义事件作为特例。拉波波特表明，现代恐怖主义的历史不仅揭示了恐怖组织间在后勤和资源间的联系，在理念上也有传承。

拉波波特认为，现代恐怖主义风潮最初是在 19 世纪末的无政府主义运动下产生的，随后是 20 世纪 20 年代的反殖民运动，最终是 20 世纪 60 年代“新左派”的激进理念。拉波波特提出，我们正在见证的是一种新的凝聚运动：“第四波浪潮”，这是随 1979 年伊朗革命而开始的。如果这种分析是准确的，那么了解此前现代恐怖主义运动的生命周期、弱点和挑战会令管控这种威胁的战略更加有效——这也便是我们第 2 章的主题。

然而，不懈全面的反恐战略能算是一个现实目标吗？玛莎·克伦肖在第 3 章中试图探索这个问题。纵观美国反恐历史，其特点是零敲碎打的反击回应，往往缺乏全面理性的分析。虽然至少自 20 世纪 90 年代以来恐怖主义就已经严重威胁到美国，但克伦肖指出，安全研究、国际关系和外交政策专家——那些在过去十年间辩论“大战略”的人——并没有表现出兴趣。“9·11”事件发生时，大多数专家仍把这一悲剧作为他们“大战略”中先行观点的证实。克伦肖认为，那时候恐怖主义不像威胁那样重要，也不是抽象理论或建模分析的对象，成为广大安全研究专家的课题受到政策指引的影响太大。

另一方面，各学科背景的恐怖主义专家也没有把恐怖主义作为一个战略性的问题。除那些专注于考察化学、生物、核能或放射性武器（“9·11”事件全然没有涉及）威胁的专家，大多数人认为个案的独特性是概括恐怖主义战略的障碍。这种观点不利于作为实质性辩论的基础，而美国在“9·11”事件后迫切需要关于战略、大战略以及打击恐怖主义政策的实质性辩论。

克伦肖认为，当前打击国际恐怖主义的运动是美国的战略，而且发现它有许多不足。在这场运动中，以消灭“全球性的恐怖主义”作为该运动目标和策略之间的关系是不明确的。

克伦肖指出，这恐怕不太可能衡量成功；无论任何战略，这样的目标都太宏大了。此外，传统的现实主义者专注的是以国家为中心争雄的世界，这种观点虽然轻松、熟悉，但并不是处理与非国家参与者关系的前瞻性方式。由于学术界和决策者都愿意固守先见，克伦肖敦促全面重估美国打击国际恐怖主义的大战略、战略和政策。

对恐怖主义的回应

克伦肖制定更有效美国大战略的观点自然会让人们审核国际反恐运动的关键政策工具——这是本书第二部分的目的。第二部分的第1章（即全书第4章）是麦克·希恩对外交反恐工具的考察——本书认为这是首要的反恐工具，但在遭遇重大袭击后从未作为优先选择。希恩认为，外交是使用所有可用的外交政策手段来影响关键国家——无论敌友——拒绝向恐怖分子提供活动和政治空间。这些重要措施包括在情报、执法、军事力量等领域的双边、区域性和国际性合作。

希恩认为，如果不确保其他国家打击恐怖主义的政治意愿和实际资源，美国是不能独自战胜“基地”组织的国际网络的。恐怖主义是在人们意想不到“领域”里的投机威胁——这些领域包括地理、政治、战术甚至时间计数。美国不能时时处处都在一线。希恩提出了全面、长期外交反恐战略的具体政策建议以抵御威胁，包括增加在执法援助的经费、有针对性地对恐怖活动高发区提供经济援助、并与我们的国际盟友开展更广泛的合作——希恩把国际盟友的合作称为“必需品，而非奢侈品”。

情报——往往是双边反恐外交政策的关键因素——也是反恐运动中人们最常提及的政策手段之一。第5章中，保罗·皮勒精辟地论证了美国情报部门继往开来发挥的作用。皮勒首先指出，要从现实主义出发理解情报的作用和局限。例如，情报可以提供有关组织的信息、干扰特定手机，或对一般威胁发出警告；然而，即使最精良的情报人员也难能就即将发生、仅有几人知道的袭击事件提供具体的信息。皮勒认为，正如在某些领域情报的作用被夸大一样，反恐情报的作用在其他领域受到了低估。情报机构在协助外交、特定袭击发生后确认责任方、军事瞄准和巩固执法等领域发挥着至关重要的作用。不了解情报的适当作用也许会遗憾地误用这一关键

工具。

有时，情报分析是帮助信息的消费者了解可知和不可知的情况。这幅图景并不美丽，但有时这就是现实。仍在恐怖主义分子头脑中修订、没有与他人沟通的计划仅靠情报人员是无法发现的。皮勒提出，要确认情报在哪些方面可以真正作为反恐的“第一道防线”，在哪些方面又需与其他必要的配合性政策工具一同考虑。

像其他类似政策工具一样，美国情报机构必须依靠民主大众的国内支持，包括政治和财政支持，但这些在后冷战时期曾踟蹰不前。此外，公众的支持对促进情报机构在国内外的效率至关重要。皮勒在结语时有力地论述说，美国应把重心从对下一次恐怖袭击游移的关注转为更成熟、长期性地推动反恐情报工作。

恐怖主义是否是犯罪还是战争行为的争论可谓老调重弹，这从根本上说也是人为决定的：当然，恐怖主义既是犯罪也是战争行为，反恐行动必须既包括执法也包括军事手段，视具体情况而定。尽管如此，人们常常难以在论坛上看到执法专家（通常是警务人员或犯罪学、社会学或法律学者）与军事专家（通常是军事人员或安全研究、国际关系、政治科学或军事史学者）讨论反恐事务。同样具有难度的是汇集有关反恐研究迥异的观点、文化、人脉关系、偏见和研究机构。因此，富有成效的对话（更不用说共识）很难实现。大多数的恐怖主义研究或是强调执法或是强调军事力量，两方的拥护者各持己见，有时甚至会把辩论变成神学的论战（因此也难怪决策者往往没法更好地整合这些观点）。

本书收集了分别来自两个背景的反恐专家的论述，他们都了解面向执法和军事力量的政策工具之间的相互关系。林赛·克拉特巴克就执法工具论述的一章首先回顾了两个概念模型——“刑事司法模式”和“战争模式”——并分别对支持的观点进行了批判。克拉特巴克的结论认为，全面反恐不可能完全基于一种或另一种方法。这些方法处在潜在行动的极端，其间有许多可能整合的领域。他认为，只要法治为战略提供支持，国家就应该以最广泛和最灵活的方法整合政策工具，鼓励警察、军队和情报机构等组织想方设法为了共同的目标进行合作。

作为这种方法见效的具体实例，克拉特巴克解释了英国自 20 世纪 70 年代反恐政策的演变。刑事司法系统是英国反恐战略的核心，警方、情报机构和军方密切合作。他认为，英国在北爱尔兰的经验表明，仅依靠军方只能短暂解决问题。军方过

度参与会导致人们的怨恨和疏离，继而产生新一批恐怖分子。克拉特巴克写道，“首先，长期来看，法治制度是所有反恐工作的唯一成功基础。”

克拉特巴克的结论与美国国内关于国土安全组织、重建伊拉克和反恐优先事项的辩论有关。尤其是克拉特巴克描述了欧盟成员国间警方合作 30 年来的演进。这一合作为“9·11”事件之后制定区域间和国际执法提供了丰富翔实的经验教训——而区域间和国际执法合作也正是麦克·希恩所撰写的外交一章的重要建议之一。

作为克拉特巴克所写章节的对应，蒂莫西·霍伊特有关军事武力的章节坚定地支持在“9·11”事件发生后的反恐新模式，尤其是美国使用军事力量打击恐怖分子。霍伊特着意在分析中强调了“反恐战争”的概念，他论述说，在后“9·11”时代，美国破除了使用武力的许多传统限制，无疑表明美国是在参与一场战争。作为对美国使用武力打击恐怖主义历史的回顾，霍伊特通过三个事件——1986 年埃尔多拉多峡谷打击利比亚，1993 年刺杀老布什的计划失败后美国用巡航导弹袭击伊拉克报复，以及 1998 年用巡航导弹打击阿富汗和苏丹——解释了法律和政治方面面对这类攻击的常规限制。这些先例常被恐怖主义研究学者作为军事力量（最多）有限效用的印证，但霍伊特辩解说，这些先例的意义现已今非昔比。在美国当前的政治气候下，一方面新范式在使用军事报复、先发制人和推翻政权行动上有更强的合法性，另一方面人们对反恐回应和高风险行动是否恰当的担心也有所减少。这是一个新的时代。

然而，霍伊特认为，这种新的模式并不意味着凭借军事力量打击恐怖主义易如反掌。首先，针对常规战争建设的军事部队并不适用于打击恐怖主义。霍伊特引用卡尔·冯·克劳塞维茨和孙子的经典战略理念，从理论上分析了参与这种类型“战争”的优势和劣势。最重要的是，恐怖分子打击的是敌人的政治意愿。他们的军事力量可能是相当有限的，但他们却对时间和空间的维度掌握着控制权——也就是说，他们保持着主动权，而且往往不存在固定的目标。他们只是在技术层面和战术层面参与战争，而避免在现代军事的焦点——实战层面参战。因此，用霍伊特的话说，他们“难以发现、难以解决、难以摧毁，而且没有军事重心”。

因此，即使在“9·11”袭击后美国政府已经有了强大的政治授权，但调度精