

城市反恐怖研究(上)

—— 分析 · 建设 · 准备

殷星辰 著

北京燕山出版社

城市反恐怖研究（上）

——分析·建设·准备

殷星辰 著

北京燕山出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市反恐怖研究.上, 分析·建设·准备 / 殷星辰著. —北京: 北京燕山出版社, 2010.6

ISBN 978-7-5402-2330-4

I. ①城… II. ①殷… III. ①城市—反恐怖活动—研究—世界
IV. ①D815.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 108773 号

责任编辑: 金贝伦 马明仁

出版发行: 北京燕山出版社

社 址: 北京市宣武区陶然亭路 53 号

邮 编: 100054

电 话: 010-65240430

经 销: 新华书店

印 刷: 北京永鑫印刷有限责任公司

开 本: 880mm×1230mm 1/32

印 张: 11

字 数: 296 千字

版 次: 2010 年 7 月第 1 版

印 次: 2010 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5402-2330-4

定 价: 60.00 元 (全三册)

前 言

恐怖主义是人类社会发展到一定阶段的产物，是阶级矛盾、民族矛盾、宗教矛盾畸形化、极端化的结果。城市是恐怖主义肆虐的舞台。总结世界历史上所发生的数千次大大小小的恐怖主义事件就会发现，几乎 95% 以上的恐怖主义事件发生在城市。恐怖主义就像寄生在城市肌体上的毒疮一样，伴随着世界的工业化、城市化、现代化、全球化，其活动越来越猖獗，涉及范围越来越广，造成的危害越来越大。

恐怖主义分子为什么热衷于在城市制造恐怖流血事件呢？

第一，城市的政治中心地位使其成为恐怖主义的首选目标。恐怖主义的第一特征，是行为的政治预谋性。即以恐怖主义的手段实现其一定的政治目的，表达明确的敌对意图或政治要挟等。而城市往往是一个国家、地区或民族政治的中心区域，是政治首脑人物和国内外政治、经济、外交决策机构的聚集地，是政治、外交事务活动最频繁的地区，也是对国家、地区或民族政治影响最大和最为敏感的地区。一旦发生恐怖事件，将形成最直接的矛头指向、最快速的媒体传播、最大化的政治影响，从而达成其恐怖的政治目的。1995 年日本发生的地铁沙林恐怖事件，发生在日本首都东京；2004 年年初印度的议会大楼恐怖枪击事件，发生在印度首都新德里，目标直指印度政治中心议会大楼及其议长；肯尼亚等国发生的针对美国大使馆被炸的恐怖事件，都发生在这些国家政治中心的首都，且打击的目标就是能够产生重要影响的美国驻外政治代表机构大使馆。这些恐怖主义事件，不仅极大地影响了事发地的国家政治，而且在世界范围内也立即产生了较大的政治性影响。按正常思维推理，政治、外交中心，都是安全防卫最为严密的地区，破坏行为一

般情况下不易得逞,且得逞后被抓捕的可能性最大,但政治目的性狂热,驱使着恐怖主义分子敢在“天子脚下”动土,这正是城市发生恐怖事件的首要原因。

第二,城市人口密集,易造成破坏的恐怖性后果。恐怖主义的第二个特征,是行为的恐怖性影响。即以恐怖活动的恐怖性毁伤效果引起公众的极大关注,从而实现表达敌意、显示力量、影响政治的目的。而城市人口密集,大型建筑林立,一旦实施破坏,在同等破坏力度下所产生的毁伤效果,要比乡村高出几百倍乃至几千倍,而且给社会所造成的恐惧性影响也将是最大化的。日本奥姆真理教的毒气攻击,造成12人死亡,5500余人中毒,日本地铁中断运营数日,日本民众长时间不敢乘坐地铁出行。美国“9·11”事件,造成数千名无辜人员死亡,近万人受伤。其恐怖的后果,使得美国人不敢乘坐飞机,民航业被迫裁员几万名员工,迫使世界第一军事强国不得不调整国家安全战略,将本土安全提到了国家防卫的重要位置,并专门成立了国土安全部和防卫部队。更重要的是,“9·11”事件的恐怖性影响,至今仍像一个挥之不去的幽灵,时刻冲击着美国城市居民的心理。正是因为城市人口的密集性,容易制造轰动性的恐怖事件,容易形成更恐惧的社会影响。

第三,城市是经济贸易、文化旅游中心,存在着有利于恐怖活动的条件。恐怖主义的第三个特征,是行动的隐蔽性。要制造恐怖性的破坏后果,隐蔽性和突然性是其行动的基本条件,在人们难以觉察和预测的时间、地点,以难以想象的方式和手段实施,而城市恰恰可以提供这样的条件。城市作为经贸中心的特征之一就是其发达的交通网,大量的大型交通运输工具,为恐怖分子提供了制造大型恐怖事件的有利条件,如“9·11”事件中,恐怖分子正是利用了大型客运飞机撞击世贸大厦,制造了相当于数枚重型导弹袭击才能产生的巨大破坏后果。城市是文化旅游中心,人员流动规模大,成分复杂,很难做到逐一对人员个体进行有效甄别与控制,使恐怖分子很容易利用各种身份渗透进城市。“9·11”事件的制造者,正是

以合法身份移民美国，并通过合法途径掌握了飞机驾驶技术。另外，城市还有大量的民用经济目标，特别是化工厂、加油站、发电厂、自来水厂等目标，容易成为恐怖分子利用其自然特性进行攻击和破坏的目标。城市的这些便利和条件，成为恐怖分子制造大规模恐怖事件的低成本载体。

美国在总结世界反恐实践时指出，“在世界各地，恐怖主义日益表现为一种城市现象”。恐怖活动的灾难性后果，给城市人民的生命财产和生产、生活安全构成了严重的威胁。恐怖主义的城市化提醒我们，必须充分认识恐怖主义的行为特征，充分认识城市反恐形势的紧迫性和开展反恐的必要性，充分认识城市反恐准备工作的重要性。

从 2001 年美国的“9·11”事件到 2004 年西班牙“3·11”马德里连环爆炸案，再从 2005 年的英国伦敦“7·7”事件到 2008 年印度孟买恐怖袭击事件，以及最近发生的一些重大恐怖事件的发展来看，城市恐怖主义已经呈现出一些新的特点：形形色色的恐怖组织把魔爪伸向四面八方，任何一个国家都无法置身事外；恐怖分子不仅以极端残忍的手段让更多的人死亡，而且还要让更多的人看到这种血腥场面，以达到其最大的政治目的或极端意识形态宣传的效果；恐怖袭击的具体目标由攻击政府或军事设施等“硬目标”转向防范薄弱的公共场所等“软目标”的趋势明显；恐怖袭击方式日益多样化，使用汽车炸弹和人体炸弹进行自杀式爆炸袭击案件不断增多；恐怖组织的跨国活动成为恐怖主义的一种基本活动模式……

正在步入城市化和现代化的中国城市，伴随着工业和人口的积累、大量高密度建筑群落的拔地而起、人口迁移与结构的变化、居民生活方式的改变、新旧体制矛盾的交织以及敌对势力的活动等，在城市快速成长的同时，新的隐患和危机也在快速成长。虽然恐怖主义的矛头多指向美国和西方国家，直接针对我国的重大国际恐怖活动尚未发生过，但是我们也要清醒地看到，潜藏在我国恐怖组织多年来一直与国际恐怖主义组织有着密切的联系，不但长期

得到国外恐怖主义组织的资金、物质和武器支援，接受国际恐怖组织的恐怖训练和指导，而且恐怖组织的结构、恐怖袭击的样式和手段大有与国际恐怖组织接轨之势，对我国国家和社会稳定构成了越来越严重的威胁，致使中国城市面临异常严峻的反恐怖形势和挑战。形形色色的分裂主义者、极端主义者、各种各样的邪教组织和越发猖獗的黑社会团伙，都是危及城市安全的祸端。因此，要把城市反恐怖作为新时期城市安全防卫的重要任务之一予以重视，要从思想认识的提高、安全观念的转变、相关理论的研究、组织体制的建设等方面，做好城市反恐怖的多项准备，从容面对城市恐怖主义活动带来的新挑战。

正是基于这种危机感和紧迫感，《城市反恐怖研究》系列丛书才得以孕育而生。《城市反恐怖研究（上）——分析·建设·准备》从国际恐怖主义的形成及发展入手，围绕“城市反恐怖”这条主线，对我国当前面临的恐怖威胁进行了阐述，并重点探讨了城市反恐怖体制与机制及反恐怖准备与措施等涉及城市反恐怖准备的一些重大课题，详细论述了城市反恐怖中应急反应体制建设、领导指挥体系建设、力量建设、技术装备建设、政策法规建设、斗争预案建设以及城市中重要设施、重大活动、重要人物和社会面等具体目标的反恐怖问题。试图抛砖引玉，为我国城市反恐怖研究勾画出一个大致轮廓。由于水平所限，不到之处在所难免，敬请专家学者们批评指正。

作 者

2009年4月8日

目 录

前 言	1
上篇 城市恐怖主义分析	1
第一章 恐怖主义的发展趋势	3
第一节 国际恐怖主义发展的基本态势	3
一、国际恐怖主义问题由来已久	3
二、以宗教极端势力为背景的恐怖活动不断上升	5
三、各种国际恐怖组织相互勾结形成网络	6
四、恐怖活动的高发地向全球各地区蔓延	7
五、国际恐怖势力的袭击对象逐渐转向城市民用设施和普通民众	9
第二节 国际恐怖主义的发展趋势	10
一、以伊斯兰极端主义为代表的宗教型恐怖主义活动将越来越突出	10
二、极端民族型恐怖主义将长期存在	13
三、国际恐怖活动将越来越趋向全球化	15
四、恐怖活动的手段日趋高技术化	18
五、使用大规模杀伤性武器实施恐怖活动的可能性仍将存在	20
六、美国仍将是国际恐怖主义的主要攻击对象	22
第三节 我国恐怖主义发展的基本特征	24
一、具有复杂的国际背景	24
二、带有鲜明的政治目的	26
三、组织形式日益网络化	27

四、袭击手段及方式趋向多样化·····	28
五、袭击后果极具震撼性·····	29
第二章 城市恐怖主义的特征及危害·····	31
第一节 城市恐怖主义的兴起·····	31
一、城市恐怖主义的发展历程·····	31
二、城市恐怖主义产生的原因·····	34
第二节 城市恐怖主义的特点·····	39
一、城市恐怖袭击的主要方式和手段·····	39
二、城市恐怖活动的突出特点·····	48
第三节 城市恐怖主义对城市安全的危害·····	53
一、城市安全结构分析·····	53
二、城市安全观念·····	55
三、城市恐怖主义对城市安全和国家安全的危害·····	56
第三章 城市恐怖袭击的目标选择·····	76
第一节 针对城市重要战略目标的恐怖袭击·····	76
一、针对驻外使领馆及军事基地的恐怖袭击·····	77
二、针对城市地铁、公交、航空等运输系统的恐怖袭击·····	78
三、针对城市大型建筑设施的恐怖袭击·····	83
第二节 针对城市重大活动的恐怖袭击·····	84
一、针对大型体育活动的恐怖袭击·····	84
二、针对节日、纪念日等庆祝活动的恐怖袭击·····	85
第三节 针对重要人物的恐怖袭击·····	88
一、针对国家或政府领导人的恐怖袭击·····	89
二、针对社会知名人士的恐怖袭击·····	93
第四节 针对城市社会面目标的恐怖袭击·····	95
一、针对政府机关类目标的恐怖袭击·····	96
二、针对学校类目标的恐怖袭击·····	98

三、针对旅游系统目标的恐怖袭击·····	99
中篇 城市反恐怖准备的体制与机制建设·····	103
第一章 城市反恐怖应急反应体制建设·····	105
第一节 国家危机管理体制建设·····	105
一、国家危机管理体制建设面临的主要困难·····	106
二、国家危机管理体制建设的基本原则·····	109
三、国家危机管理体制建设的总体思路·····	114
第二节 城市反恐怖应急反应体制建设·····	116
一、城市反恐怖应急反应体制应具备的基本功能·····	117
二、我国城市反恐怖应急反应体制建设存在的主要问题·····	118
三、加强我国城市反恐怖应急体制建设的主要措施·····	118
第三节 城市反恐怖决策机制建设·····	123
一、危机决策机制的概念·····	124
二、反恐怖决策机制建设的主要内容·····	125
三、我国城市反恐怖危机决策机制的现状与改进·····	129
第二章 城市反恐怖力量建设·····	135
第一节 主要国家反恐怖力量建设的启示·····	135
一、主要国家反恐怖力量建设的特点·····	135
二、主要国家反恐怖力量建设对我国的启示·····	142
第二节 我国城市反恐怖力量的现状及建设·····	146
一、我国城市反恐怖力量的现状·····	146
二、我国城市反恐怖力量的建设·····	148
第三章 城市反恐怖技术装备建设·····	154
第一节 城市反恐怖技术装备概述·····	154
一、城市反恐怖技术装备的地位、作用·····	154
二、城市反恐怖技术装备的类别·····	157

三、城市反恐怖技术装备的发展趋势	160
第二节 主要国家城市反恐怖技术装备简介	162
一、预警与防卫装备系统	162
二、制服与打击装备系统	166
三、处理与洗消装备系统	170
第三节 我国城市反恐怖技术装备的现状与发展	172
一、我国城市反恐怖技术装备的现状	172
二、我国发展城市反恐怖技术装备应遵循的原则	175
三、发展国产反恐怖技术装备的对策建议	176
第四章 城市反恐怖政策法规建设	182
第一节 国际反恐怖法规建设的借鉴	182
一、联合国反恐怖的法规建设	182
二、国际组织反恐怖的法律合作	184
第二节 国外城市反恐怖政策法规借鉴	188
一、世界一些主要国家的城市反恐怖政策	188
二、世界一些主要国家的反恐怖立法情况	201
第三节 我国城市反恐怖的政策法规建设	206
一、我国城市反恐怖的现有政策和法规	206
二、我国城市反恐怖的政策法规需要完善的方向	212
第五章 城市反恐怖预案建设	223
第一节 城市反恐怖预案概述	223
一、城市反恐怖预案的基本概念	223
二、制定城市反恐怖预案的必要性、重要性和原则	225
三、制定城市反恐怖预案的基本要素、主要步骤和主要内容	230
第二节 城市反恐怖预案的构成要素	233
一、指挥的结构和协同动作	233

二、应急资源配置	233
三、应急行动	235
四、培训与演练、修改与完善	235
下篇 城市反恐怖准备的主要对策与措施	247
第一章 城市重要设施的反恐怖准备	249
第一节 城市重要设施的界定和分类	249
一、城市重要设施对国家或地区稳定发展的战略意义	250
二、城市重要设施自身的防护特点	251
三、城市重要设施防护的类别和级别的界定	252
第二节 针对城市重要设施可能的恐怖袭击样式	253
一、爆炸恐怖袭击	253
二、生化恐怖袭击	255
三、信息恐怖袭击	255
四、武装恐怖袭击	256
第三节 国外城市重要设施防护的主要做法	258
一、美国对重要设施防护的主要做法	258
二、俄罗斯对重要设施防护的主要做法	261
三、法国对重要设施防护的主要做法	262
四、日本对重要设施防护的主要做法	263
五、英国、德国和以色列对重要设施防护的主要做法	264
第四节 城市重要设施防范恐怖袭击的主要措施	265
第二章 城市重大活动的反恐怖准备	269
第一节 重大活动的特点及发展趋势	269
一、重大活动的界定和分类	269
二、重大活动的特点和发展趋势	270
第二节 国外重大活动防范恐怖袭击的经验	272

一、重大活动安保新理念·····	272
二、构建健全的安保体制·····	274
三、科学技术投入大·····	275
第三节 重大活动防范恐怖袭击应遵循的原则·····	276
一、谁主办、谁负责的原则·····	276
二、统一指挥、协调配合的原则·····	277
三、内紧外松、确保重点的原则·····	278
四、预防为主、安全第一的原则·····	279
五、点面结合、以面保点的原则·····	279
第四节 重大活动防范恐怖袭击的风险评估·····	280
一、风险识别·····	281
二、风险评价·····	282
三、风险控制·····	283
第五节 重大活动防范恐怖袭击的主要措施·····	284
一、加强反恐怖教育,打牢安保人员的思想基础·····	285
二、突出四线封控,建立“网络式”防范体系·····	286
三、注重反恐怖战术研究和演练,寻求处置恐怖事件的良策·····	287
四、积极改进技术手段,综合提高防范能力·····	288
第三章 重要人物安保的反恐怖准备·····	292
第一节 重要人物安全保卫工作的成功案例·····	292
一、科威特制止对美国前总统乔治·布什的暗杀·····	292
二、爱知世博会首脑安保的成功经验·····	294
第二节 重要人物的确认与安全保护·····	296
一、国家元首的安全保护·····	296
二、知名人士的安全保护·····	300
第三节 重要人物安保防范恐怖袭击的主要措施·····	303

一、多措并举、严加防范·····	304
二、多层警戒、全面防护·····	308
三、及时转移、规避风险·····	311
四、完善制度、严格落实·····	312
第四章 城市社会面目标的反恐怖准备·····	315
第一节 国外社会面目标防范恐怖袭击的经验·····	315
一、国外社区反恐怖经验借鉴·····	315
二、国外学校反恐怖经验借鉴·····	318
三、国外企事业单位反恐怖经验借鉴·····	321
四、国外公共场所反恐怖经验借鉴·····	322
第二节 城市社会面目标的安全风险评估·····	324
一、城市社区安全风险评估·····	324
二、学校安全风险评估·····	326
三、企事业单位安全风险评估·····	327
四、公共场所的安全风险评估·····	329
第三节 城市社会面目标防范恐怖袭击的主要措施·····	330
一、加强社会面目标的情报预警工作·····	330
二、加强对社会面目标的监视与控制·····	331
三、科学组织社会面巡防工作·····	333
四、建立全民防范的安全网络体系·····	335
五、正确发挥媒体在社会面反恐怖中的作用·····	337

上 篇

城市恐怖主义分析

恐怖主义问题由来已久，随着全球城市化进程的推进，城市在国家政治经济生活中的地位日趋重要，恐怖主义也开始了其城市化进程。20 世纪 60 年代，拉美地区的激进组织将其武装行动的主要区域从农村转向城市是这一进程的起始，并且呈加速发展的态势，近年来引起举世震惊的恐怖活动，绝大多数发生在城市中，尤其具有现代文明象征意义的国际型大城市，甚至是作为一国政治、经济、文化中心的首都。如“9·11”事件的发生地在美国纽约和华盛顿，“7·7”地铁爆炸案的发生地在英国伦敦，“3·11”连环火车爆炸事件的发生地在西班牙马德里，以及发生在俄罗斯首都莫斯科的多起绑架、爆炸案件等。根据美国国务院发布的年度全球恐怖报告显示，1993—2000 年，所有因恐怖袭击而受伤者中，城市人口占 94%，死亡者中，城市人口占 61%。

由此可见，城市恐怖主义已经成为恐怖主义活动的主要形式。城市恐怖主义的兴起，严重威胁城市和国家的发展，它不仅造成巨大的经济损失，而且带来了社会恐慌和政治动荡。城市安全已经成为国家安全的战略重点。

第一章 恐怖主义的发展趋势

20 世纪 60 年代末以来,恐怖主义活动呈逐年上升趋势,暗杀、爆炸、绑架、劫机、炸机等各种恐怖活动越来越猖獗,涉及范围越来越广,造成的危害越来越大。特别是震惊世界的“9·11”事件的发生,使人们更加清醒地认识到,虽然恐怖活动的起因、动机、目的各不相同,但其共同的结果就是成千上万无辜百姓的丧生以及大量物质财富的破坏和损失。恐怖主义问题已经成为许多国家社会动荡不安、经济发展受到制约的主要原因之一,严重影响着社会的稳定与发展,已成为摆在全人类面前的迫切现实问题。

第一节 国际恐怖主义发展的基本态势

国际恐怖主义是人类社会发展到一定阶段的产物,是阶级矛盾、民族矛盾、宗教矛盾畸形化、极端化的结果。在全球化不断推进的进程中,为达到常规手段无法达到的政治目的及其他目的,国际恐怖主义的活动日渐猖獗,宗教情结越来越浓厚,相互联系越来越紧密,涉及范围越来越广阔,袭击目标越来越平民化。

一、国际恐怖主义问题由来已久

恐怖主义行为自古有之。现代人们通常认为,比较确切的恐怖主义概念出现于法国大革命中。当时的革命者雅各宾派,为了消灭原来的权贵,采取了极其严酷的镇压措施,史称“红色恐怖”。后来,保王党得势,反过来屠杀革命党,又造成了一种“白色恐怖”。

法国大革命后,不时有一些进行反抗斗争的团体自称为“恐怖