

学术前沿研究

中国政府恐怖主义危机管理问题研究

刘玉雁◎著



Z

HONGGUOZHENG FUKONGBUZHUYIWEIJIGUANLIWENTIYANJIU



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

中国政府恐怖主义危机 管理问题研究

刘玉雁 著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP

图书在版编目(CIP)数据

中国政府恐怖主义危机管理问题研究/刘玉雁著.
—北京:北京师范大学出版社,2011.8
ISBN 978-7-303-13506-6

I. ①中… II. ①刘… III. ①国家行政机关—恐惧主义—突发事件—公共管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 203673 号

营销中心电话 010-58802181 58808006
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com.cn>
电子邮箱 beishida168@126.com

出版发行:北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn
北京新街口外大街 19 号
邮政编码:100875

印 刷:
经 销:全国新华书店
开 本:155mm×235 mm
印 张:12.5
字 数:200 千字
版 次:2011 年 10 月第 1 版
印 次:2011 年 10 月第 1 次印刷
定 价:25.00 元

策划编辑:祁传华 责任编辑:祁传华
美术编辑:毛 佳 装帧设计:毛 佳
责任校对:李 菡 责任印制:李 啸

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话:010-58800697

北京读者服务部电话:010-58808104

外埠邮购电话:010-58808083

本书如有印装质量问题,请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话:010-58800825

摘 要

“9·11”事件以后，恐怖袭击在世界许多地方频频发生，特别是在中东、西欧、拉美等热点地区，恐怖主义更是泛滥成灾，这场 21 世纪的政治瘟疫，以其涂炭生灵、滥杀无辜的现实向世人展示了它的血腥和残酷。尤其是在当今的全球化时代，我们除了需要应对传统的恐怖袭击外，还要应对难度更大的新型恐怖主义袭击，如生物、化学和核辐射恐怖袭击以及网络恐怖袭击。在高科技手段的推动下，恐怖主义对人类社会、对世界和平的破坏力必将会越来越大。

在国际大背景下，我国并不是恐怖活动的真空地带。近年来，国内外敌对分子、民族分裂分子、宗教极端分子等恐怖势力在我国境内多次制造恐怖事件，严重威胁了人民群众的生命、财产安全，破坏了社会的安定与和谐。国内外恐怖主义的发展现状表明，我国正面临着恐怖主义的现实威胁。

提升我国政府与社会的恐怖主义危机管理能力，这不仅是保障我国各民族人民生命安全、财产安全、维护社会安全和稳定的需要，也是建设中国特色社会主义和谐社会的重要保障，而且还是加强中国共产党的执政能力建设、全面构建我国责任政府的重要内容。本书从恐怖主义对我国的现实威胁及我国恐怖主义危机管理现状出发，全面分析了恐怖主义对我国社会安全、政治安全、经济安全和文化安全的威胁，在借鉴西方国家恐怖主义危机管理经验和教训的基础上，对构建一个适合我国国情的打防结合、运转协调、灵活高效的现代化的恐怖主义危机管理体系

做了尝试性的探讨。

本书以马克思主义理论为指导，基于恐怖主义危机管理流程的视域，运用比较分析、宏观分析与微观分析相结合、定性分析与定量分析相结合、多学科综合运用等研究方法，比较系统地分析总结了我国恐怖主义危机管理的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、恢复与重建各阶段的管理过程中存在的主要问题，并具体提出了解决问题的各种路径。

在恐怖主义危机的预防与应急准备阶段，我国存在着反恐意识尚需加强、反恐专门机构的反恐协调能力尚需提高、反恐部队的技能尚需提升、反恐预案尚不完备、反恐法律体系滞后于反恐实践、应急资源准备机制不完善等问题，为解决上述问题，应当采取提升反恐意识、建立相互协调的反恐组织网络、完善反恐法律体系、健全反恐资源保障体系、完善危险品的管理制度、加强对重要目标的防护、消除可能引发恐怖主义危机事件的社会矛盾的萌芽等措施。在恐怖主义危机的监测与预警阶段，我国存在着恐怖主义预警观念淡薄、危机监测不力、预警级别的划分过于宽泛、反恐情报信息缺乏沟通共享、反恐监测和预警水平有待提高等问题，为解决上述问题，应当采取完善反恐情报体系建设、完善恐怖主义危机预警级别的划分、加强恐怖主义危机预警信息的沟通、提升科技预警能力、重视对网络恐怖主义的监测和预警、建立社会心理监测和预警机制等措施。在恐怖主义危机的应急处置与救援阶段，我国存在着过分倚重政府救援、信息发布与传递不透明、处置部门缺乏统一和协调、缺乏恐怖主义危机现场处置经验等问题，为解决上述问题，应当采取探寻危机产生的根源、视情对相关地区进行管制或局部戒严、迅速开展现场处置和救援工作、全力维护事发地的社会稳定、及时缉拿恐怖分子、适时发布危机信息、动员全社会积极参与等措施。在恐怖主义危机的恢复与重建阶段，我国存在着危机事后学习能力不足、对相关人事后责任追究制度流于形式、对公众心理问题的诊疗缺乏组织和协调、灾后重建过分依赖国家扶持等问题，为解决上述问题，应当采取做好危机后的恢复与重建工作、做好社会心理的救治工作、做好危机的总结和研究工作、建立和完善国家援助机制、建立规范的责任追究机制等措施。

目 录

导 论	(1)
一、国内外研究现状述评	(2)
二、研究的逻辑起点	(7)
三、本书框架	(27)
第一章 中国面临的恐怖主义危机及其管理概况	(29)
一、中国面临的恐怖主义危机	(29)
二、中国政府恐怖主义危机管理的概况	(43)
第二章 中国政府恐怖主义危机的事前管理(一)	
——预防与应急准备	(57)
一、预防与应急准备是中国政府恐怖主义危机管理的首要环节	(57)
二、中国政府恐怖主义危机的预防与应急准备现状及问题	(61)
三、西方国家政府恐怖主义危机的预防与应急准备对中国的启示	(69)
四、建立健全中国政府恐怖主义危机的预防与应急准备体系	(74)

第三章 中国政府恐怖主义危机的事前管理(二)	
——监测与预警	(88)
一、监测与预警是恐怖主义危机管理的紧要阶段	(88)
二、中国政府恐怖主义危机的监测与预警现状及问题	(92)
三、西方国家政府恐怖主义危机的监测与预警对中国的启示	(97)
四、建立健全中国政府恐怖主义危机的监测与预警体系	(104)
第四章 中国政府恐怖主义危机的事中管理	
——应急处置与救援	(116)
一、应急处置与救援是恐怖主义危机管理的关键阶段	(116)
二、中国政府恐怖主义危机的应急处置与救援现状及问题	(119)
三、西方国家政府恐怖主义危机的应急处置与救援对中国的启示	(122)
四、建立健全中国政府恐怖主义危机的应急处置与救援体系	(126)
第五章 中国政府恐怖主义危机的事后管理——恢复与重建	(140)
一、恢复与重建是恐怖主义危机管理的重要阶段	(140)
二、中国政府恐怖主义危机的恢复与重建现状及问题	(142)
三、西方国家政府恐怖主义危机的恢复与重建对中国的启示	(145)
四、建立健全中国政府恐怖主义危机的恢复与重建体系	(149)
结 语	(156)
附 录	(158)
附录(一)中华人民共和国突发事件应对法	(158)
附录(二)打击恐怖主义、分裂主义和极端主义的上海公约	(171)
附录(三)公民防范恐怖袭击手册	(179)
后 记	(193)

导 论

恐怖主义是一种古老的社会现象，但 20 世纪 60 年代以前的恐怖主义，因其影响小而并未被人们普遍关注。从 20 世纪 60 年代末期以来，恐怖主义加快了发展的步伐，恐怖袭击事件日渐增多，恐怖组织日渐做大做强。现代意义上的恐怖主义以血腥的暴力、暴力威胁或非暴力破坏为手段，以一定的政治或社会目的作为信仰支持，以制造恐怖气氛、“既让更多的人死，也让更多的人看”为着眼点。恐怖分子通过爆炸、绑架人质、劫持飞机、暗杀、制造和散播生物病毒或有害气体、实施网络恐怖主义，甚至预谋使用核武器等方式来攻击特定目标和不特定目标，不仅造成了大量的人员伤亡和财产损失，而且引发了人们一定程度上的心理恐慌。如今的世界已鲜有未发生恐怖主义活动的“真空地带”，特别是在中东、南亚、西欧、俄罗斯等热点地区，恐怖主义更是泛滥成灾。2001 年的“9·11”事件，说明即使是政治、经济、军事实力超强的美国也难以避免恐怖主义对它的伤害，说明“传统意义的恐怖主义如今借助现代化环境的孕育，已经由一种边缘性或是低层次的社会反抗，一下子成为了具有能主导社会安全与稳定的一种不可小视的能量”^①。

在恐怖主义泛滥全球的大环境下，我国也面临着国际恐怖主义和国内恐怖主义的双重威胁。长期以来，虽然国际恐怖主义并没有把主要矛头指向我国，但随着西方国家防范恐怖主义能力的日渐增强，随着我国国际地位的日益提升，以及我国打击恐怖主义的坚决态度，使得我国面临的国际恐怖威胁逐渐加大；同时，我们国家内部也存在着恐怖主义势

^① 李湛军：《恐怖主义与国际治理》，2 页，北京，中国经济出版社，2006。

力滋生和发展的土壤。以民族分离为目标的新疆、西藏民族分离分子，以领土分裂为目标的台湾民族分裂分子，以争取所谓的宗教信仰自由为目标的宗教极端分子，以报复社会、破坏社会稳定为目的的个人恐怖活动犯罪分子，长期以来实施和预谋实施了一系列恐怖犯罪活动，严重威胁着我国的社会安全、政治安全、经济安全和文化安全。因此，我们面临的反恐形势是严峻的，反恐任务是艰巨的。

危机管理职能是政府的基本职能之一，对恐怖主义危机进行事前预防、事中处置和事后恢复，是服务型政府的法定职责。本书拟对此进行专门研究，希望能够对我国政府的恐怖主义危机管理工作有所裨益。

一、国内外研究现状述评

(一)国外研究现状述评

国际学术界关于恐怖主义的理论研究久已有之，有学者把该研究分为三个阶段，^① 第一阶段是 20 世纪 60~70 年代，研究的内容侧重于恐怖主义的定义及动因问题；第二个阶段为 20 世纪 80 年代末至 90 年代，侧重于研究恐怖主义的国际化问题；第三个阶段是美国发生“9·11”事件之后，西方国家对恐怖主义问题的研究热情空前高涨，在内容上更加侧重研究如何打击和减弱恐怖主义的威胁以保卫本国安全。经过多年的研究，西方对该问题的阐述已经非常系统和全面，对个别问题的研究已经非常深入和细致。西方国家对恐怖主义问题研究的重视，主要体现在如下几个方面：首先，拥有一些研究恐怖主义的专门期刊，如美国的《冲突与恐怖主义研究》和《恐怖主义与政治冲突》等；^② 其次，学者发表了大量有关恐怖主义的著述和论文，如伊恩·莱塞的《反新恐怖主义》，保罗·R·皮拉尔的《恐怖主义与美国外交政策》等；再次，一些大学里开设了恐怖主义方面的课程，该课程受到国际关系和国际政治专业以及其他一些专业学生的厚爱；最后，恐怖主义问题是一些研究机构研究的热点课题。如在美国，思想库一直有研究恐怖主义问题的传统。其中，兰德公司从 1972 年即开始展开研究，几十年来做出了较为重要的理论贡献，该公司的反恐专家布赖恩·詹金斯、布鲁斯·霍夫曼、沃尔特·

^① 李湛军：《恐怖主义与国际治理》，3 页，北京，中国经济出版社，2006。

^② 朱素梅：《反思恐怖主义——美国学者对恐怖主义研究的认识和反省》，载《国际关系学院学报》，2004(4)。

拉奎尔等人的研究对美国政府制定恐怖主义方面的政策起到了很重要的智力支持的作用。如布赖恩·詹金斯在“9·11”事件发生几个月后即发表了《剖析恐怖袭击》的署名文章，认为未来国际恐怖主义有4个发展趋势。第一，追求大规模人员伤亡；第二，更注意追求心理打击效果；第三，谋求利用核、生、化等大规模杀伤性武器，并加强短期内系列袭击活动的协调；第四，未来对美国威胁最大的是中东地区的宗教极端主义制造的恐怖活动。詹金斯认为，“9·11”事件给美国公众造成的长期心理打击，可最终影响美国中东政策的实施，以及美在中亚和东南亚地区长期战略利益的实现；此外，本·拉登希望通过对美国军事、经济中心的象征性打击，提升其地位和形象，团结阿拉伯极端势力，并在阿拉伯世界分化、孤立沙特和埃及等亲美势力，鉴于此，詹金斯指出，当前反恐斗争的焦点应是消灭本·拉登。^① 布什政府分别于2001年10月7日和2003年3月20日发动了阿富汗战争和伊拉克战争，由此可见，思想库的学者对美国政府反恐政策的影响是非常大的。但是，思想库也应做必要的理论反省，“思想库对恐怖主义的研究取向是实用的、对策性的，这在技术上对打击恐怖主义非常有效，但缺乏对恐怖主义这一现象的深刻理解。大多数的思想库不对恐怖主义的起源和动机作深入分析，更没有将恐怖主义研究上升到大战略的高度。”^②

“9·11”事件后，研究危机理论的学者们也将主要注意力集中到反恐怖主义的国家安全领域，关于恐怖主义问题的研究取得了较多的成果。特别是如何防范恐怖袭击、保卫本国安全的文献大量问世。西方学者在恐怖主义的概念界定、产生根源、影响危害、打击对策等方面取得了丰富的成果。国家与政府的恐怖危机应对机制目前已经较为系统和完善。美国、英国等国家的学者在此基础上，已经从宏观研究领域转向微观研究领域，开始了某些更细小问题及某些空白领域问题的研究，研究视角更加多元，研究方法更加多样。

西方国家在恐怖主义问题的理论研究上尽管取得了很多成果，然而，对某些问题的研究依然存在严重分歧。如在恐怖主义概念的界定上，由于隐藏着政治或意识形态的尖锐对立，因此，对于恐怖主义与民族解放运动、与革命暴力、与战争之间的关系问题分歧相当大。西方学者常常将革命暴力、民族解放运动纳入恐怖主义的范围；在恐怖主义的

^① 顾震球、郭立军：《国际恐怖活动还会再发展吗》，青岛新闻网，2001-12-15。

^② 朱素梅：《反思恐怖主义——美国学者对恐怖主义研究的认识和反省》，载《国际关系学院学报》，2004(4)。

诱因上, 否认霸权主义和强权政治是恐怖主义的重要根源, 忽视国际矛盾和国内矛盾对恐怖主义的诱因作用; 在反恐对策上, 过分强调军事反恐的重要性, 忽视采取多种途径特别是通过全球发展来消除恐怖主义滋生的温床的重要作用。

危机管理是西方政治学研究的传统课题。恐怖主义是危机的一种重要表现形式, 对恐怖主义的防范和打击是政府危机管理的重要内容。国外对危机管理的研究起步早、成果多, 既注重对危机管理的理论研究, 又注重实证研究。20世纪60年代到80年代初期, 危机管理研究领域从传统政治领域向经济、社会领域拓展, 危机管理不仅发展成为一门学科, 而且形成了企业危机管理和公共危机管理两个学科分支。在企业危机管理领域, 劳伦斯·巴顿、福斯特(Foster)、格林(Green)、米卓夫(Mitroff)等人做出了重大的理论贡献。在公共危机管理领域, 罗森塔尔(Rosenthal)、罗伯特·吉尔(Robert Gill)等学者成为该领域的领军人物。20世纪80年代, 西方政治学、行政学学者侧重研究政府职能的创新和整合。20世纪90年代直到2001年“9·11”事件, 这段时间危机频发, 为确保国家和社会的稳定, 西方对危机管理的研究侧重于分析和阐释各种危机的成因, 探讨构建各种危机管理体制的对策, 重视对危机发展全过程的研究, 尤其重视危机的预警研究。在政策指导层面, 学者们对西方国家危机应对体制的确立和完善贡献较大。“9·11”事件后, 公共危机管理在国际范围内引起极大关注, 反恐怖主义与国家安全领域成为西方公共危机管理研究的重点内容。国际上危机管理领域最具影响力的理论著作主要有巴顿所著的《组织危机管理》、罗伯特·希斯著的《危机管理》、罗森塔尔著的《危机管理: 应对灾害、暴乱与恐怖主义》等。^①

综上, 西方学者在恐怖主义危机的理论研究上所取得的一些具有普遍价值的成果是非常值得我们学习和借鉴的。比如防范恐怖袭击、确保本国安全的一些先进的危机管理理念。但我们也应该看到, 西方学者在研究该问题时, 不免带有意识形态的特征, 这直接影响了政府双重标准反恐政策的制定和执行; 对霸权主义和强权政治的推崇, 导致了政府在反恐政策中倾向于军事打击, 忽视从民族、种族、宗教、贫穷等恐怖主义产生的根源上消除恐怖主义。理论研究和现实政策的缺陷导致了今日“越反越恐”的国际反恐局面。

^① 王茂涛:《近年来国内公共危机管理研究综述》,载《政治学研究》,2005(4)。

(二)国内研究现状述评

国内对恐怖主义的研究起步较晚,大概始于20世纪80年代。“9·11”事件之后,恐怖主义问题引起了政府及学者的普遍关注,各级政府开始考虑反恐防控机制的构建,一些学者也开始着手于该问题的研究。几年来,一些研究恐怖主义的著作和论文不断问世。著作主要有《当代世界恐怖主义与对策》(胡联合)、《第三只看恐怖主义》(胡联合)、《恐怖主义:历史与现实》(朱素梅)、《恐怖主义溯源》(王逸舟)、《国际恐怖主义犯罪及其防治对策专论》(赵秉志)、《恐怖主义与国际治理》(李湛军)、《国际恐怖主义与当代国际关系》(杨洁勉)、《国家安全和反对恐怖主义的美国战略思想》(阎守邕)、《恐怖主义犯罪研究》(阮传胜)等。截止到2010年7月,在中国知网检索到的恐怖主义方面的论文共有约2000篇,这些著作及论文主要探讨的是国际恐怖主义的特点、根源、打击对策;网络恐怖主义;恐怖主义的概念界定;核生化恐怖袭击等问题。这些研究填补了我国在该领域研究的空白,研究者各自从不同的思路和角度出发,提出了很多深刻的见解。

具体说,在恐怖主义的概念界定上,中国学者不像西方学者分歧那样大,基本上把恐怖主义界定为,恐怖主义是一种以暴力、暴力威胁或非暴力旨在制造恐怖气氛的破坏活动,其目的是政治性或社会性的,其手段多采用爆炸,暗杀,投毒,劫持人质,劫持交通工具,施放生、化、核毒物,攻击电脑网络等,其目标是平民等非战斗目标。在恐怖主义产生的根源上,国内学者尽管表述各异,但观点主要集中于如下几点:民族、种族等矛盾的激化,宗教极端思想的泛滥,贫困、失业、贫富两极分化的结果,霸权主义和强权政治的后果,全球化的必然产物。在反恐对策上,学者们倾向采取发挥联合国的作用,进行国际合作,发展经济缩小贫富差距,促进民族平等和种族平等,建立平等的国际政治经济秩序等手段和方法。

虽然国内学者的上述研究一定程度上填补了中国恐怖主义研究的空白,然而,也存在着一些不足。首先,国内学者较多研究的是国际恐怖主义问题,对恐怖主义的根源、特点等问题的阐释大多立足于国际恐怖主义的背景,而较少系统探讨我国恐怖主义的根源及特点、发展趋势、打防对策等问题;其次,研究的问题较为宏观,多属于描述性的,缺少必要的理论反省和实证探索,特别是实证性的著述较少;最后,国内对恐怖主义问题的研究存在着研究机构少,人员力量分散、薄弱等问题。

同恐怖主义问题的研究一样,国内对政府危机管理相关问题的研究

起步较晚。这里需要指出的是，危机事件、应急事件和突发事件从严格意义上讲是有区别的，但三者同质性内容较多，国内部分学者在探讨该类问题时，并没有将三者做严格区分，一般情况下，将三者等同视之。为了方便研究，本书也没有对政府危机管理、政府应急管理和政府突发事件管理加以严格的区分。

在我国最早公开使用“应急管理”这一概念的，是1989年5月27日的《人民日报》。在这之前，尽管没有“政府应急管理”这样的专门概念，但是从政府对于重大自然灾害和社会动乱的处理和应对中，我们都可以看到政府应急管理的举措。综合看来，改革开放前中国政府的应急管理具有以下几个显著特点：一是偏重于对于自然灾害的应急处置；二是应急管理时注意考虑事件的综合影响，尤其是重视算好“政治账”和“民心账”；三是政府在应急管理中有很强的社会动员能力；四是政府在应急管理中重视走群众路线；五是在处理人民内部矛盾时重视发挥思想政治工作的重要作用。总体来说，改革开放前我国政府对应急管理虽然十分重视，但还是缺乏科学高效的应急管理机制，没有建立应急管理法律上的保障，政府应急管理基本上还停留在经验化、零碎化的阶段。^①

改革开放以来，我国逐步重视对各种社会矛盾的探讨，并继续关注政治危机，1997年亚洲金融危机以后，我国对经济危机的重视空前提升，但这一时期并没有普遍展开对政府公共危机管理的研究。许文惠和张成福于1997年主编的《危机状态下的政府管理》，1999年胡宁生主编的《中国政府形象战略》以及2002年朱德武编著的《危机管理——面对突发事件的抉择》是这一时期的代表作。2003年“非典”危机的爆发，我国学术界对危机管理问题的研究空前高涨，出现了一批研究政府危机管理的专家学者，出版了一批危机管理方面的著作，发表了大量的政府危机管理方面的学术论文。如郭济主编的《政府应急管理实务》；薛澜、张强、钟开斌著的《危机管理：转型期中国面临的挑战》；冯惠玲主编的《公共危机启示录》；吴江主编的《公共危机管理能力》；李经中主编的《政府危机管理》；学习时报编辑部的《国家与政府的危机管理》；薛克勋的《中国大中城市政府紧急事件响应机制研究》；郭济的《中央和大城市政府应急机制建设》等著述及大量的研究课题和论文。一些大学和研究机构成立了危机管理研究课题组，为本科生和研究生开设了政府危机管理课程。这些年来，我国在政府危机管理方面取得的成果是非常喜人

^① 郭济：《政府应急管理实务》，27~32页，北京，中共中央党校出版社，2004。

的，这些研究为政府相关政策的制定起到了积极的指导和促进作用。但我们也应该看到，对该领域的研究，目前仍存在着不足，主要表现为研究大多为国外经验的介绍，立足于本国国情的具有操作性的研究较少。

综上，目前在我国，从政府危机管理的角度，利用危机管理的相关理论，对国内恐怖主义进行研究既具理论意义又具现实意义。恐怖主义是危机的一种表现形式，虽然它和其他危机类型相比，具有一定的独特性，但这并不意味着不能把反恐防控纳入到政府危机管理的体系。事实上，无论是国际还是国内，对危机管理问题的研究经验都要胜于对恐怖主义问题的研究。因此，从政府危机管理的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、恢复和重建等基本流程的视角出发，基于我国面临的反恐形势，在相关理论的指导下，借鉴西方国家所取得的经验和教训，探讨在各个流程中我国政府的恐怖主义危机管理所存在的问题，提出完善我国政府恐怖主义危机管理体系的对策建议已成为当务之急。为避免有崇洋媚外之嫌，应该指出的是，本书在论述中，在讨论西方国家恐怖主义危机管理对我国的启示时，侧重介绍的是经验层面，但这并不表明西方国家的反恐理论研究是完美无缺的，反恐政策是十全十美的，反恐实践是战无不胜的。相反，它们的恐怖主义危机管理机制也存在一些问题，比如，“9·11”事件的发生就表明美国的情报部门存在重大失误。但我们应该承认的是，在恐怖主义危机管理过程的某些细节方面，却是值得我们借鉴的。在余下的几章中，本书将具体探讨这些经验对我们的启示。对西方国家经验的介绍以及对我国恐怖主义危机管理过程问题的揭示，并不是全盘否定我们国家的恐怖主义危机管理机制，只是希望通过中外比较，试图为做好我国政府的恐怖主义危机管理工作尽一点绵薄之力。

二、研究的逻辑起点

(一)恐怖主义

1. 恐怖主义的概念界定

人类历史上的恐怖主义行为最早可以追溯到古罗马和我国西汉时期。但“恐怖主义”一词最早是在18世纪法国大革命时期出现的，雅各宾政府把其作为对付反革命阴谋分子的一种革命手段。20世纪60年代，是现代恐怖主义形成时期，到了70年代，恐怖主义已经在国际范围内形成了一个网络。冷战结束以来，动荡的国际格局为恐怖主义的滋

生和发展提供了极好的温床。国际恐怖主义以高科技为助推器，策划和实施了多起袭击事件。特别是2001年“9·11”事件表明恐怖主义泛滥猖獗到了极点。恐怖主义在给全球带来威胁的同时，也给人们带来了许多困惑，特别是关于何为恐怖主义的问题。由于恐怖主义是一个相当复杂的现象，不同国家往往从自身利益和意识形态出发，对恐怖主义做出了有利于自己的界定。一个人眼中的恐怖分子可能是另一个人眼中的自由战士，一个民族眼中的恐怖袭击可能是另一个民族眼中的解放运动。“9·11”事件造成的惨重损失有目共睹，当全世界许多国家同声谴责的时候，巴勒斯坦人民却自发地走上街头庆祝。车臣恐怖分子近些年来实施了多起恐怖袭击，仅在别斯兰人质危机事件中就造成了300多人死亡，其所实施的一系列暴力恐怖活动是不折不扣的恐怖主义早已成为俄罗斯和多国人民的共识。但美国却长时间的不愿将车臣反政府武装列入恐怖组织名单，认为他们是在苏联解体后，奋力争取民族独立的组织。并且在2004年向车臣叛军“外交部长”，车臣激进分子头目伊里亚斯·阿赫马托夫提供政治避难。因此，目前国际上对何为恐怖主义的问题争论大是有深刻的历史和现实背景的，恐怖主义问题绝不是一个简单、表面的问题，而是一个掺杂着政治、经济、文化、宗教等方面因素的复杂性、系统性的问题。但尽管如此，这些定义还是有一定的共性，据我国学者胡联合的分析和求证，出现频率最高的概念要素有：暴力、威胁、恐惧或恐怖等。^①

具体说来，国内外比较有代表性的恐怖主义定义主要有以下几种：

英国《简明大不列颠百科全书》对恐怖主义的定义是：“对各国政府、公众和个人使用令人莫测的暴力讹诈或威胁，以达到某种特定目的的政治手段。各种政治组织、民主团体、宗教狂热者和革命者、追求政治者，以及军队和警察都可以利用恐怖主义。”^②

美国国务院(1997年)认为：恐怖主义是指“由次国家组织或隐蔽人员对非战斗目标(包括平民和那些非武装或不执勤上岗的军事人员)发动的，常常是想影响受众的、有预谋的、有政治目的的暴力活动”^③。

前联合国秘书长安南在其关于联合国改革的报告《更大的自由：为所有人的发展、安全和人权》中对恐怖主义下了明确的定义，即“故意杀害或伤害平民和非战斗人员，以达到恐吓一部分人和强迫某一政府或国

① 胡联合：《准确把握恐怖主义的基本含义》，载《国际政治研究》，2006(3)。

② 《简明大不列颠百科全书》，817页，北京，中国大百科全书出版社，1985。

③ 胡联合：《准确把握恐怖主义的基本含义》，载《国际政治研究》，2006(3)。

际组织去做或不做某件事”^①。

《世界知识大辞典》(1998年)对恐怖主义的定义是：“为了达到一定目的，特别是政治目的而对他人的生命、自由、财产等使用强迫手段，引起如暴力、胁迫等造成社会恐怖的犯罪行为的总称。”^②

《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》指出：恐怖主义是指：(1)为本公约附件所列条约之一所认定并经其定义为犯罪的任何行为；(2)致使平民或武装冲突情况下未积极参与军事行动的任何其他人员死亡或对其造成重大人身伤害、对物质目标造成重大损失的任何其他行为，以及组织、策划、共谋、教唆上述活动的行为，而此类行为因其性质或背景可认定为恐吓居民、破坏公共安全或强制政权机关或国际组织以实施或不实施某种行为，并且是依各方国内法应追究刑事责任的任何行为。

我国学者胡联合的观点为：一种旨在通过制造恐惧气氛、引起社会注意以威胁有关政府或社会，为达到某种政治或社会目标服务的，无论弱者或强者都可以采用的，针对非战斗目标(特别是无辜平民目标)的暗杀、爆炸、绑架与劫持人质、劫持交通工具、施毒、危害计算机系统以及其他形式的违法或刑事犯罪性质的暴力、暴力威胁或非暴力破坏活动。^③

我国学者李少军认为：“恐怖主义是暴力实施者基于政治目的对非武装人员(包括军队非战斗人员)有组织地使用暴力或以暴力相威胁的行为，其目的是以特殊的手段把一定的对象置于恐怖之中，逼迫其做原本不会做的事情。”^④

林林总总的表述、利益和观念的冲突为恐怖主义概念界定的统一增加了难度。但这并不意味着我们不得不停滞不前。正如我国学者王逸舟所言，“或许现在我们一时还拿不出十全的定义，或许策略的需要尚无法在国际场合系统宣示，或许短时期内没有可能得到国际上广泛的认可，但朝着形成一个有中国特色的反恐怖主义理论学说的方向努力，一定是有价值、有意义的”^⑤。综合上述定义我们可以发现，恐怖性、暴力性、目的性、破坏性是恐怖主义的共性。结合各位专家学者的观点，

① 何洪泽、陈继辉：《安南公布改革方案，新常任理事国没有否决权》，载《环球时报》，2005-03-23。

② 《世界知识大辞典(修订版)》，825页，北京，世界知识出版社，1998。

③ 胡联合：《准确把握恐怖主义的基本含义》，载《国际政治研究》，2006(3)。

④ 李少军：《国际政治学概论》，386页，上海，上海人民出版社，2002。

⑤ 王逸舟：《恐怖主义溯源》，7页，北京，社会科学文献出版社，2002。

笔者倾向于把恐怖主义界定为：国家、组织或个人针对平民等非战斗目标，通过采取暴力行动或以暴力相威胁或非暴力破坏活动来制造恐怖气氛，以达到一定的政治或社会目的的行为。

从这个定义可以看出，恐怖主义的主体包括国家、组织和个人，关于国家、个人是否是恐怖主义活动的主体问题，国内外学术界尚存在争论，部分学者认为国家和个人可以成为恐怖主义的主体，如安东尼奥·卡赛斯(Antonio Cassese)根据国家与恐怖主义联系的紧密程度划分了6个等级：第一，国家官员从事恐怖主义行为；第二，国家雇用的非官方代表从事恐怖主义活动；第三，国家向恐怖主义者提供财政援助或武器；第四，国家提供后勤支持；第五，国家默许在其领土上建恐怖主义基地；第六，国家对恐怖主义既不提供帮助，也不进行打击。约翰·墨菲(John Murphy)对此做了更加明确细致的分类：第一，国家恐怖主义；第二，直接支持恐怖主义；第三，向恐怖主义者提供情报；第四，向恐怖主义者提供(专门恐怖主义的和军事的)训练；第五，向恐怖主义者提供外交技能方面的训练；第六，向恐怖主义者提供高科技；第七，向恐怖主义者提供武器和爆炸物；第八，向恐怖主义者提供交通工具；第九，允许恐怖主义者使用领土；第十，向恐怖主义者提供财政支持；第十一，向恐怖主义者提供默示支持；第十二，给恐怖主义者以言辞上的支持。^① 随着科学技术的进步和互联网的普及，个人越来越容易拥有发动恐怖袭击的技术和手段，个人无须组织配合制造的恐怖事件已不胜枚举。如毕业于哈佛大学、密执安大学的西奥多·卡钦斯基博士、教授，自1978年至1996年的18年中，先后针对美国大学(如西北大学、加州大学伯克利分校、耶鲁大学)、航空公司(如波音飞机公司)制造了一系列邮包炸弹爆炸活动。^② 笔者如此界定是针对恐怖主义的现状、发展趋势以及为了我国更好地惩治恐怖主义犯罪的需要。从恐怖主义的目标看，包括平民、非武装军事人员、民用设施等。从恐怖分子实施的行为看，并非一定是暴力活动，也包括非暴力的破坏活动。从恐怖主义力图达到的目的看，部分学者认为恐怖主义要达到的目的是政治性的，笔者认为当今的一些报复社会的破坏性的活动应纳入恐怖主义的范围，否则不利于对恐怖主义犯罪的打击。我们还需要厘清一种认识，即恐怖主义中的“主义”，并不是指对客观世界、社会生活以及学术问题等所持有

① 转引自白桂梅：《从国际法角度看国际恐怖主义的界定问题》，载《现代国际关系》，2002(10)。

② 胡联合：《当代世界恐怖主义与对策》，21页，北京，东方出版社，2001。