网络反恐大策略

本书全面系统地介绍了网络恐怖主义原理、现状、趋势、问题及其实务对策

》如何应对网络恐怖主义

盘冠员　章德彪·著

时事出版社

网络反恐大策略

»如何应对网络恐怖主义

盘冠员　章德彪·著

时事出版社

图书在版编目（CIP）数据

网络反恐大策略：如何应对网络恐怖主义/盘冠员、章德彪著. —北京：时事出版社，2016.11
ISBN 978-7-5195-0051-1

Ⅰ.①网… Ⅱ.①盘…②章… Ⅲ.①互联网络—恐怖主义—研究 Ⅳ.①D815.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2016）第 238956 号

出 版 发 行：时事出版社
地　　址：北京市海淀区万寿寺甲 2 号
邮　　编：100081
发 行 热 线：（010）88547590　88547591
读者服务部：（010）88547595
传　　真：（010）88547592
电 子 邮 箱：shishichubanshe@sina.com
网　　址：www.shishishe.com
印　　刷：北京市昌平百善印刷厂

开本：787×1092　1/16　印张：26　字数：310 千字
2016 年 11 月第 1 版　2016 年 11 月第 1 次印刷
定价：98.00 元
（如有印装质量问题，请与本社发行部联系调换）

前　言

互联网是20世纪最伟大的发明之一。它改变了人类社会生产生活和思维方式，对人类社会的发展进步起到了重大影响和推动作用，成为当今社会必不可少的工具，并形成了网络这一社会活动的新空间。如今，网络空间已经发展成为与陆地、海洋、天空、太空等同等重要的人类活动新领域，成为信息交流的新渠道，成为各种力量博弈的新平台。任何事物都有其两面性。网络在服务人类社会生产生活的同时，也为恐怖主义这一非传统威胁、人类社会的毒瘤提供了传播扩散的温床，并改变了恐怖主义的组织形态、活动手段和威胁方式，拓展了恐怖主义的影响范围，形成了网络恐怖主义这一具有独特特点的新类型恐怖主义。应当看到，目前，恐怖主义还在进一步向网络空间渗透，与网络的结合更加紧密，其网络化趋势更加凸显，成为人类社会面临的新的重大威胁。

网络恐怖主义是传统恐怖主义与现代信息技术相互融合的结果，是信息技术进步和社会信息化发展普及带来的一种负产品、结出的一种毒果，是“恐怖主义＋互联网”的新形态。与传统恐怖主义相比，防范和应对网络恐怖主义的技术性更强、更复杂，是公认的反恐怖主义领域的一大难题，给各国的应对能力带来巨大挑战。

如何应对网络恐怖主义？多年来，各国专家学者对此进行了大量的研究，实务部门也进行了艰苦细致的探索实践，分析总结了一些规律特点，积累了一些成功经验，认识在逐步深化，应对能力在不断提高。但是，我们也要看到，目前，各国对网络恐怖主义的研究尚处于初级阶段，有关理论成果视角单一、碎片化，系统研究不足，对策实务性研究更加稀少。究其原因，是因为网络恐怖主义的研究既需要具备网络技术知识，又要掌握恐怖主义相关情况，加上有关网络恐怖主义的资料较少，一些数据、案例和技术手段具有敏感性，增加了系统研究网络恐怖主义的难度。

笔者从事网络反恐怖实务研究工作多年，深感网络恐怖主义问题的复杂性和应对的艰巨性。为了便于社会各界了解网络恐怖主义情况，笔者结合工作实际进行了一些理性思考探索，本书就是笔者研究思考的一点体会和成果。

本书围绕网络恐怖主义“是什么”、“怎么看”和“怎么办”三个问题进行了系统的分析阐述。第一部分主要阐述网络恐怖主义“是什么”，系统分析了网络恐怖主义的定义、主体、形态、行为、成因和危害等问题；第二部分主要阐述网络恐怖主义“怎么看”，系统分析了网络恐怖主义的现状、威胁以及存在的突出问题；第三部分主要阐述网络恐怖主义“怎么办”，借鉴国际上行之有效的经验做法，结合我国实际，从战略规划、情报信息、互联网治理、网络安全保护、事件处置、案件侦查和国际合作等方面提出了应对网络恐怖主义的对策措施。本书以问题为主线，结合数据和案例，对网络恐怖主义进行了理论分析和实务总结，力求既具有学术性，又具有实用性。

应当看到，网络恐怖主义对国际和平与安全构成严重挑战，危害各国国家安全、社会公共安全、网络安全和公众利益，必须采取有效措施防范和打击网络恐怖主义，消除网络恐怖主义的危害。这项工作任重而道远，需要付出艰辛和不懈的努力。笔者衷

心希望本书的出版能为应对网络恐怖主义提供有益的参考借鉴。

需要说明的是，本书内容和观点均系笔者个人意见，不反映任何组织的立场或观点。书中如有疏漏和谬误之处，敬请读者批评指正，以便再版时修订。

（本书系北京教委“首都网络反恐机制及具体策略研究”的阶段性成果。）

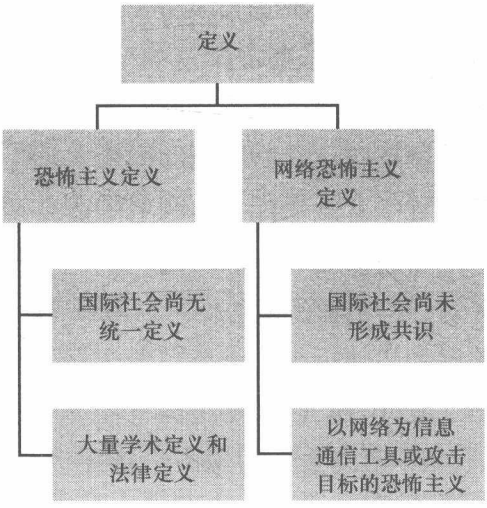
2016 年 9 月 5 日

目录

Contents

第一章

网络恐怖主义的定义



阅读导图

第一节　网络恐怖主义术语的来历

以互联网为代表的信息技术改变了人类社会，是当今世界中

最有活力、最有魅力的科技成果。我们应当向发明互联网的科学家致以敬意，是他们的智慧，为人类社会开辟了一片广阔的新天地，带来了经济社会发展的新动力，为人类社会创造了新乐园。经过数十年的快速发展，如今网络空间已经发展成为与陆地、海洋、天空、太空等同等重要的人类活动新领域。网络已经渗透到了人类社会政治、经济、文化、军事以及社会生产生活的方方面面，正在发挥着举足轻重的作用，人类社会的正常运行已经深深地融于网络、依赖于网络，网络成为人类社会不可或缺的基本工具。

任何事物都有利有弊。网络在给人类社会带来进步和便利的同时，安全威胁和风险问题也相伴出现，给人类社会带来了新的挑战和忧虑。基于网络的种种安全风险和威胁成为影响人类社会和平与发展的危险因素。这也是所谓的“双刃剑”效应。网络恐怖主义就是其中一种不容忽视的新威胁，也是网络领域杀伤力大、破坏性明显的网络安全威胁和风险因素，已经引起国际社会的密切关注，成为近年来反恐怖斗争领域的焦点问题，也成为专家学者研究的一个新的课题和热点问题。

国际社会公认，“网络恐怖主义”（Cyber Terrorism）术语的最早提出者是美国加州情报与安全研究所资深研究员巴里 C. 柯林。1997 年 3 月，巴里 C. 柯林在美国《犯罪与司法国际杂志》发表一篇题为《网络恐怖主义的未来：物理世界和虚拟世界的融合》（The Future of Cyber Terrorism：Where the Physical and Virtual Worlds Converge）的文章。文中称，“网络恐怖主义”是他 10 年前创造的一个术语[①]。前美国联邦调查局官员威廉 L. 塔夫亚博士 2011 年 11 月在联邦调查局官方网站（FBI. gov）“执法公告”栏目（FBI Law Enforcement Bulletin）发表的评述认同这一

① This paper examines the future of Cyber Terrorism-a term the author coined a decade ago.

说法。学者和专家在谈及网络恐怖主义的历史时也持肯定态度。查阅包括维基百科在内的各种网络词典，基本上都持相同的观点。按照这一说法，网络恐怖主义术语在20世纪80年代就出现了。其实，20世纪80年代，互联网尚处于联网技术、通信规则和应用程序开发试用阶段，知悉和使用互联网的人多数是科研人员，社会大众很少知悉和使用，这个时期提出“网络恐怖主义”这一术语，不能不说很有远见，也带有点预测和展望性质。但是笔者至今未能查找到印证该术语在80年代出现的任何资料。

1994年，美国著名信息战专家斯瓦图出版过一本名为《信息战争》的书，该书的副标题是“网络恐怖主义：信息时代如何保护你的个人安全”，中国国际文化出版公司和北方妇女儿童出版社2001年10月联合出版的《信息时代战争新著译丛》中收有此书。《信息时代战争新著译丛》由原中国军事科学院战略研究部研究员陈伯江主编。陈先生在接受《保密工作》记者采访时说到，斯瓦图的《信息战争》第一版出版于1994年，作者在该版的序言中说，书稿交到出版社时是1993年，而这一年正是美国启动“信息高速公路”计划的时候。也就是说，在信息网络发展刚刚起步的时候，美国就已经意识到网络恐怖主义问题了。

在美国军方的研究中，是否早已提出过“网络恐怖主义”这一术语（互联网是美国国防部门科研机构投资参与和主导的科研项目），不得而知。事实上，出于保密等各种原因，美国军方的科研成果很难查到。笔者推断，“网络恐怖主义”这一术语出现的时间有可能更早，只不过未能为世人所知晓。当然，纠缠这一术语谁率先提出，出现时间的早晚、来龙去脉并无实质上的意义。

国内学者对网络恐怖主义的研究远比西方互联网发达国家晚，本世纪初期才有学者关注这一问题。国内有关研究资料不

多，早期多数是有关新闻媒体报道。进入21世纪，网络恐怖主义逐步成为全球性话题和国人关注的问题。搜索中国学术期刊网络出版总库（CNKI）发现，国内最早提及“网络恐怖主义”的公开资料是1996年《广东金融电脑》杂志第5期，该期杂志有一篇题为《恐怖主义入侵电脑》的文章，提及网络恐怖主义问题。此后，署名为“北疆”的作者在2001年《信息安全与通信保密》杂志第11期和同年出版发行的《国防》杂志第11期分别发表题为《审视网络恐怖主义》和《网络恐怖主义浮出水面》的文章，均使用了网络恐怖主义这一术语。该两篇文章主要是推介前述《信息时代战争新著译丛》中《信息战争》一书。这应该也是国内较早涉及“网络恐怖主义”的文章。

公开资料显示，国内研究恐怖主义较早的是中国现代国际关系研究院。笔者曾于2001年撰写过关于网络恐怖主义的专题研究报告提供政策研究部门参阅（内部报告）。国内最早专门研究网络恐怖主义的硕士论文是2003年中国政法大学硕士研究生邓洪涛的《网络恐怖主义初探》，同年哈尔滨工程大学的丛艳华在其硕士论文《网络犯罪研究》中有一节专门研究网络恐怖主义。这些硕士论文开启了国内网络恐怖主义学术研究的先河。截至2016年7月，中国学术期刊网络出版总库（CNKI）收录的国内研究网络恐怖主义的博士、硕士论文没有超过30篇。

第二节　网络恐怖主义的定义

一、众说纷纭的恐怖主义定义

定义是研究问题的逻辑起点，一个术语的定义如果不清晰，

很容易引起误解，也不利于在相同语境下研究探讨同一个问题。因此，研究网络恐怖主义，首先必须明确网络恐怖主义术语的定义。这既是学术研究的需要，也是制定政策、开展国际合作的基础。鉴于网络恐怖主义属于恐怖主义的一种新类型，界定网络恐怖主义，理所当然应当从恐怖主义的定义入手。

有关恐怖主义定义的国内外学术研究十分丰富，观点众说纷纭，这一现象充分反映了恐怖主义定义问题不仅仅是个简单的学术问题，更有其深刻复杂的政治、社会与国家利益需求背景。

通说观点是，“恐怖主义”（英文 terrorism）术语是从法文“terreur”一词演变而来的。有学者专门梳理考证了“恐怖主义”术语的历史演变过程，认为“恐怖主义”概念起源于 1789 年法国大革命时期。当时，反对革命的人将革命者的血腥暴力行为称为“恐怖主义”。有学者专门指出，法国大革命时期的恐怖主义主要指国家恐怖主义，此后在实践中被逐步适用于个人和团体的各种暴力行为。资料显示，《牛津英语词典》关于恐怖主义的首个定义反映了这一语义，该词典将“恐怖主义”定义为“如同法国 1789—1797 年大革命当权的政党实行的威胁一样，凭借威胁建立政府”。

也有学者对上述说法持不同意见，认为恐怖主义（terrorism）除了与法文词根（terror）有联系外，实际上与法国大革命的“恐怖”没有多少必然联系。该观点认为，大规模恐怖活动大体兴起于 20 世纪 70 年代，它是受到 1970 年代以来极端的伊斯兰原教旨运动和 1990 年代苏联解体后民族分裂运动的极大推动，出现了从中东到中亚的极端势力、分裂势力与恐怖势力契合，现代横行的恐怖主义应当源于极端势力和分裂势力的兴起。

多数观点认为，现代意义的恐怖主义兴起于 20 世纪 60 年代。进入 70 年代，国际上每年都发生若干起重大恐怖事件。有美国学者将恐怖主义称为“第四代战争”，认为此类战争的特点

是战争与政治、战斗人员与平民之间的界限比较模糊，不容易区分开来。

20 世纪 60 年代以来，恐怖主义的含义发生了很大变化，国际社会围绕“恐怖主义是什么”这一问题进行了大量的探讨。遗憾的是，直到今天，国际社会仍未形成共识，也没有一个统一的法律定义。估计今后一段时间也很难达成共识。究其原因，除了恐怖主义自身具有复杂性特性外，以下原因不容忽视：第一，各国政治制度和法律体系不同；第二，各国意识形态不同；第三，不同的世界观和宗教信仰；第四，不同的国家利益和价值取向；第五，观念体系和认识方法不同，这样便形成了不同的语境和话语体系。

迄今为止，国际社会有关恐怖主义的定义多达数百种。以美国为例，美国不同的法律在定义上也不完全一致，美国法典、爱国者法、国土安全法、恐怖主义风险保险法等都有各自表述的定义。美国政府各部门对恐怖主义的定义也不相同，美国国务院、联邦调查局、国防部等部门出于各自的职责分工和利益需要使用了不同的定义表述。

联合国所属一些国际组织对各国恐怖主义定义等法律问题进行了梳理汇总。如位于奥地利维也纳的联合国毒品和犯罪问题办公室 2007 年编制发布的《国际反恐怖主义文书立法并入和实施指南》，对有关恐怖主义犯罪定义等法律问题进行了阐述。

为了说明定义问题的多样性和复杂性，以下列举部分国际组织、国家立法和政府机构以及词典与学术定义。

（一）部分国际组织的定义

联合国（UN）的定义：联合国第六委员会于 2001 年 10 月在《关于国际恐怖主义的全面公约草案》第 2 条中规定：“本公约所称的犯罪，是指任何人以任何手段非法和故意致使：（A）

任何人死亡或重伤；或（B）公共或私人财产，包括公用场所、国家或政府设施、公共运输系统、基础设施或环境严重受损，而此种损害造成或可能造成重大经济损失，而且根据行为的性质和背景，其目的是恐吓或迫使某国政府或某一国际组织从事或不从事某种行为。

国际刑警组织（ICPO）的定义：针对国家安全和个人生命安全的重大威胁，包括化学恐怖主义、生物恐怖主义、辐射恐怖主义、核恐怖主义和爆炸材料恐怖主义。

欧盟（EU）的定义：个人或组织故意针对一个或多个国家，或针对被侵犯国家的机构或人民，进行威胁、严重破坏甚至摧毁政治、经济和社会组织及其建筑物的行为。

北大西洋公约组织（NATO）的定义：为了达到政治、宗教或意识形态的目标，针对个人或财产非法使用或威胁使用武力或暴力企图强迫或恐吓政府或社会。

上海合作组织（SCO）的定义：2009 年 6 月制定的《上海合作组织反恐怖主义公约》第 2 条规定，恐怖主义指通过实施或威胁实施暴力和（或）其他犯罪活动，危害国家、社会与个人利益，影响政权机关或国际组织决策，使人们产生恐惧的暴力意识形态和实践。

（二）部分国家立法和政策的定义

美国法典（the United States Code，Title 22，Section 2656f（d））的定义：由次国家组织或秘密团伙人员对非作战目标采取的有预谋的、带有政治动机的暴力行动，通常图谋以此对某些方面施加影响。

美国 2001 年爱国者法案的定义：国内恐怖主义是指以下活动：（1）违反美国或任何一州的刑法，并且威胁人的生命安全的行为；（2）呈现以下企图：（A）胁迫或强迫民众；（B）用胁