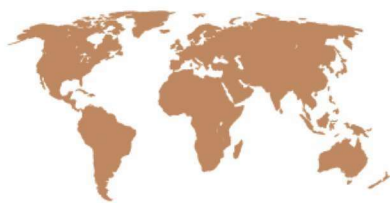


The Basic Situation and Strategy
of the International Fight Against Terrorism
in Post-Bin Laden Era



后拉登时代国际反恐斗争的 基本态势和战略 上

何秉松 主编

陆敏 副主编



中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

后拉登时代国际反恐斗争的基本态势和战略: 汉英
对照 / 何秉松主编. ——北京: 中国民主法制出版社,
2012.11

ISBN 978-7-5162-0193-0

I. ①后… II. ①何… III. ①反恐怖活动—研究—世
界—汉、英 IV. ① D815.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 271189 号

图书出品人: 肖启明

图 书 策 划: 刘海涛

责 任 编 辑: 逯卫光 翟琰萍

书 名 / 后拉登时代国际反恐斗争的基本态势和战略 (上)

HOULADENGSHIDAIGUOJIFANKONGDOUZHENGDEJIBENTAISHIHEZHANLUE(SHANG)

作 者 / 何秉松 主编

出 版 · 发 行 / 中国民主法制出版社

地 址 / 北京市丰台区玉林里 7 号 (100069)

电 话 / 63055259 (总编室) 63057714 (发行部)

传 真 / 63055259

E-mail : MZfz@263.net

经 销 / 新华书店

开 本 / 16 开 710 毫米 × 1000 毫米

印 张 / 53.5 字数 / 919 千字

版 本 / 2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

印 刷 /

书 号 / ISBN 978-7-5162-0193-0

定 价 / 180.00 元 (上下册)

出版声明 / 版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

第三届全球化时代犯罪与刑法国际论坛

The Third Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era
2011.10.29



第三届全球化时代犯罪与刑法国际论坛与会代表合影

后拉登时代国际反恐斗争的基本态势和战略

代 序

何秉松

一、后拉登时代国际反恐斗争的基本态势

（一）后拉登时代意味着什么

一个人的死亡既不可能结束一个时代也不可能开创一个时代。但是，拉登的死亡恰恰发生在一个世界转型期，这个时期的社会、政治、经济、文化的巨大变化，必然会引起国际反恐斗争的巨大变化。国际反恐斗争进入了一个新的历史时期，后拉登时代只不过是这个新的历史时期的一个鲜明的标志。

（二）世界转型期的实质是什么

世界转型期的实质是从“现代”（modern）或“现代时期”（modern time）转为全球化时代，我们现在正处在全球化时代的入口处，这就是当前世界转型期的实质。从启蒙时期开始的现代化进程的最重要的结果是确立了以两个超级大国（被称为“日不落国”的大英帝国和被法国前外交部长韦德里纳称为“超级大国”的美国）为代表的西欧国家对世界的无情的统治，而进入全球化时代的必然结果是这种统治的逐步衰落和结束。全球化时代是人的时代，空前觉醒的人民是这个时代的真正主人。他们不仅清楚地认识到自己固有的不可剥夺的权利，而且更意识到自身力量的强大，他们不会再容忍剥削和压迫继续存在。这种世界性的根本转型，现在已经开始，但仅仅是开始，它还需要整整一个时代才可以结束。

（三）当今世界转型期的特点

美国国家情报委员会先后编写了《全球趋势 2010》《全球趋势 2015》《全球趋势 2020》《全球趋势 2025》四份报告，对转型时期的全球趋势作了长期预测。认为：“未来 15 到 20 年是重大历史转折点之一，会有多因素起作用。……将对未来走向起到关键性作用。”其特点是：

1. 随着中国、印度等国家崛起，一个全球多极体系正在崭露头角。
 2. 财富和经济的相对实力正从西方向东方转移。
 3. 美国仍是唯一的最强大的国家，但主宰地位下降。
 4. 到 2025 年，又有 12 亿新增人口，将对能源、粮食和水资源造成压力。
 5. 如果青年人数庞大的阿富汗、尼日利亚、巴基斯坦和也门等国就业状况未得到显著改善，这些国家仍将陷入持续的不稳定和国家失败的状态。
 6. 由于大中东部分地区迅速变化以及致命武器的扩散，冲突的潜在可能性增加。
- 这些分析基本上是正确的，但是需要补充。特别应当指出的是：

第一，美国已经开始衰落，它称霸世界的时代将随着这种衰落的过程而逐步结束。美国的衰落不仅加深了西方国家的危机，而且表明整个西方资本主义制度内部矛盾的加剧，2012 年 8 月发生的英国大骚乱和 10 月发生的“占领华尔街”“占领美国”的大规模民众运动就是明证。它也从另一个方面证明了福山预言的破产。

第二，美国及西方世界与穆斯林世界的矛盾特别是意识形态的冲突在加剧。在历史上，穆斯林世界曾经有过辉煌的时期，16 世纪到 17 世纪早期，建立了三个伊斯兰帝国：印度莫卧儿帝国（Mughal Empire），萨法维帝国（Safavid Empire），奥斯曼帝国（Ottoman Empire），它们的疆域辽阔，富庶繁荣。奥斯曼帝国的统治范围甚至跨越东欧和北非。它们也创立了光辉的伊斯兰文明。恢复伊斯兰文明的光荣，已成为它们的不懈追求。西方国家对世界的征服造成了这两种文明的长期对立和冲突，这是当今世界矛盾的又一个焦点。

（四）对转型期的国际恐怖主义态势的分析

美国国家情报委员会总的看法是，“2025 年，恐怖主义不可能销声匿迹”。但是有两种可能性。

一种可能是，如果中东经济继续发展，青年人失业问题缓和，恐怖主义的吸引力就可能下降，经济机会和更大的政治多元性将劝阻一些青年人加入恐怖主义行列，穆斯林世界对恐怖主义网络的支持似乎在下降。越来越多的民众对恐怖主义行动造成的平民伤亡，尤其是穆斯林同胞的伤亡表示不满。一些政府可能通过扩充国内安全部队，提升监视能力，雇佣特别行动队，来应对日益严峻的恐怖主义。

另一种可能是，如果就业机会缺少，合法政治表达手段又不多，很容易滋生不满和极端主义，使年轻人投入恐怖主义怀抱。未来的极端主义可能受全球传播和大众传媒推波助澜，把心怀不满、遭受压迫和丧失公民权的人们集结在一起，组成新帮派，并诉诸暴力以达到自己的目的。生物技术产业全球化，增加了恐怖

分子获得生物病原体的途径，放射性武器和化学武器等先进战术武器的扩散也可能被恐怖分子利用制造大规模伤亡。

但是，上述分析只限于大中东地区。从世界范围看，全球性的压迫和剥削的存在，贫富差距普遍而严重，导致统治者与人民的矛盾和冲突，再加上民族矛盾、宗教矛盾、文化冲突，成为滋生恐怖主义的土壤。因此，除大中东地区外，全世界各地，都可能出现恐怖主义，它们的情况各不相同，具有本地区、本民族的特点，需要具体分析。被称为“挪威天堂惨案”就发生在西方国家的腹地，嫌疑犯布雷维克是挪威人，极右翼分子，他是持强烈反穆斯林、反政府立场的白人基督教极端分子。这是一个危险的信号。它表明西方资本主义内部矛盾也会导致恐怖主义。恐怖主义多元化将成为一种新的趋势，说明加强反恐的国际合作的必要性和重要性。从总体情况看，国际社会诸种矛盾的严重存在决定了反恐斗争的长期性，也决定了斗争的严重性。至少在 2025 年前，我们面临的反恐斗争态势将是严峻的，不存在另一种可能性，反恐斗争更不会终结。

二、后拉登时代国际反恐斗争的战略

（一）联合国全球反恐战略

跨国活动是恐怖主义的主要活动方式之一，“一地策划，异地实施”的恐怖活动，特别是“9·11”事件后，“基地”及其领导人本·拉登成为国际恐怖主义势力的“精神支柱”，具有相同恐怖理念的各类恐怖组织建立起有形、无形的互联网络，迫使国际社会不得不进行反恐合作。但是，双边与区域性反恐合作有一定的局限性，全球性反恐合作是反恐斗争的理想机制。“9·11”事件前，联合国就一直在为消除恐怖主义作了不懈的努力，并通过了 12 个单项反恐怖国际公约及消除恐怖主义的相关措施。“9·11”事件后，联合国的反恐作用与地位更加突出，联合国安理会 1373 决议不仅要求所有成员国冻结和切断恐怖主义的资金来源，并且成立了“反恐怖委员会”，负责帮助成员国执行该项决议。多年来，联合国在反恐问题上的努力已经取得非常明显的成果，尤其是各国在流动人员和资金的监管、共享与交流方面的合作，大大提高了国际反恐成效，许多起重大恐怖阴谋被及时制止。这些都充分说明，只有在联合国主导下，全球反恐机制才能有效、公正、全面地建立起来。

联合国会员国于 2006 年 9 月 8 日通过了《联合国全球反恐战略》。这是 192 个成员国首次就打击恐怖主义战略达成一致，标志着联合国多年来在协调和加强

各个国家打击恐怖主义方面的努力迈出了实质性的、决定性的一步，为国际社会进一步的反恐合作与协调行动奠定了基础，具有非常重大的意义。该战略的形式为一项决议以及所附的行动计划，为具体的行动计划奠定了基础：消除有利于恐怖主义蔓延的条件；防止并打击恐怖主义；采取措施建立各国打击恐怖主义的能力；加强联合国在打击恐怖主义方面的作用；确保在打击恐怖主义的同时尊重人权。令人遗憾的是，在影响全球反恐合作最主要的障碍——恐怖主义的定义问题上没有达成一致，只是在《联合国全球反恐战略》决议中强调，“为最终达成全面公约，尽一切努力解决悬而未决的问题，其中包括制定恐怖主义的法律定义”。决议及联合国相关文件明确地规定了以下基本战略方针和原则：

1. “一切形式和表现的恐怖主义都构成对和平与安全的最严重威胁”“强烈谴责一切形式和表现的恐怖主义，无论其为何人所为，在何处发生，为何目的而为”。
2. 加强国际合作以防止和打击一切形式和表现的恐怖主义。
3. 打击国际恐怖主义的斗争必须接受联合国大会领导。联合国大会“拥有普遍的成员，是处理国际恐怖主义问题的主管机构”“要强调联合国的中央作用”。
4. 国际合作和会员国为防止和打击恐怖主义而采取的任何措施都必须完全符合它们根据包括《联合国宪章》和相关国际公约与议定书在内的国际法，特别是人权法、难民法和国际人道主义法所承担的义务。
5. 在打击恐怖主义的同时，增进和保护人权与基本自由。
6. 会员国决心作出一切努力，商定并缔结一项关于国际恐怖主义的全面公约，包括解决与公约所针对行为的法律定义和范围有关的未决问题，以便成为一个有效的反恐工具。
7. 不能也不应将恐怖主义同任何宗教、国籍、文化或族裔群体联系起来。

（二）评美国的反恐战略

“9·11”事发当晚，布什即称：美国“对恐怖分子和庇护者不加区分”“在反恐战争中没有灰色地带，要么和我们站在一起，要么与恐怖分子为伍”。非黑即白、以“反恐”划线。2002年伊始，布什总统发表《国情咨文》，指称伊拉克、伊朗和朝鲜等三国为“邪恶轴心”，提出美国要采取一切必要行动制止他们研制大规模杀伤性武器。美国国务院在随后发表的《全球恐怖主义形势报告》中，又将古巴、伊朗、伊拉克、利比亚、朝鲜、叙利亚和苏丹等七国列为资助恐怖主义的国家，并扬言要对其中的部分国家实施军事打击。美国国防部《核态势评估》报告要求美国“发展新的力量，挫败近来出现的威胁”，并把中、俄等7国列为

可实施核打击的目标。随后，美国国防部长拉姆斯菲尔德签署 2004 年至 2009 年“国防计划纲领”，提出要全力推动所谓“先发制人”战略，在任何时间、地点对任何威胁美国的敌人发动“无预警攻击”。这是美国反恐扩大化的公开宣告。9 月 19 日，美国发表了《国家安全战略报告》，指出美国可以对别国或非国家体采取“先发制人”的打击，以武力解除别国武装。显而易见，美国是要使反恐战略服从和服务于全球战略目标。这是布什主义的精髓。

布什政府全球战略的理论是“控制论”，即依靠美国的实力来谋求对世界的控制。他们说：一个本质上是无政状态的国际体系要有人来控制，而美国是唯一有能力对国际体系进行控制的国家。“一个被美国控制的世界才是自由的世界”。

奥巴马上台后，不断调整美国的反恐战略。特别重要的是，美国 2011 年 6 月 29 日发表的奥巴马政府《国家反恐战略》报告，说明了美国政府实施反恐的方法并指出了对这一战略成效至关重要的手段。

我们注意到，这一战略与过去布什政府的反恐战略相比，有不可否认的重大进步，但是，由于“这一战略立足于以往制定的战略和美国政府一直以来的反恐方法”，因此，它的基本战略思想并未改变。奥巴马反恐战略的基本点，同时也是它的根本性错误，就是美国长期存在的单极趋势。单极是指权力集中于一个单一有优势的国家，是能够在它所选择的世界任何地区扮演决定性力量的国家。

奥巴马说：“我们举全国之力与‘基地’组织斗争时，取得胜利需要制定一项符合我们国家和人民核心价值观的战略。”“对核心价值观的信仰是美国建国的基石……美国必须站出来捍卫自由、公平、平等、尊严、希望和机会。”“尊重人权。……美国对普世权利的尊重必须贯彻到自身行动当中。酷刑与非人道的问责方式不仅不符合美国价值观，还破坏了法治。”

我们现在来看看美国如何把“对普世权利的尊重贯彻到自身行动当中”。

“2001 年，萨达姆执政时，伊拉克的阿布格莱布监狱中死囚牢房的犯人强烈呼唤自由。他们的呼声是人类对于自由的追求的一个缩影，而后美军入侵伊拉克，把伊拉克人民从人权被践踏的境地中解救了出来。然而，2004 年，在同一所监狱中，美国驻军对伊拉克囚犯实施暴力威胁、强奸、电刑以及狗袭，犯下的战争罪行激怒了伊拉克穆斯林，遭到了国际红十字会谴责。2005 年 5 月，大赦国际谴责美国政府纵容其士兵在阿布格莱布监狱及其他拘留中心残暴践踏人权的行为。这种行为是对法律和人权的藐视，并成为全球虐囚事件的反面典型，使美国的‘软实力’或者说道德统治受到削弱。”这一段话，不是我写的，是我从南卡罗来纳大学国际关系学教授查尔斯·W. 凯格利（Charles W. Kegley, Jr.）的《世界政治：走向新秩序》一书中摘引的。我们已经看清楚，这就是美国对“自由、公平、平等、尊严、

希望和机会”的捍卫。

当今的美国，人权只不过是美国政府推行霸权主义的工具。他们的所作所为，是对美国杰斐逊起草的1776年7月4日《独立宣言》的彻底背叛。其实，美国大陆会议在讨论通过《独立宣言》的时候，杰斐逊起草的一大段谴责奴隶制的条文被全部删除，从而一笔勾销了黑奴作为人的各种权利，给《独立宣言》打上了鲜明种族歧视和种族特权的烙印。恩格斯指出，在《独立宣言》基础上制定的美国宪法，“它最先承认了人权，同时确认了存在于美国有色人种奴隶制：阶级特权被置于法律保护之外，种权特权被神化了”。

我并非全盘否定奥巴马政府《国家反恐战略》，我只想指出，美国是要使反恐战略服从和服务于全球战略目标。这一点，至今并未改变。因此我强调，国际反恐斗争必须接受联合国的领导或主导，在战略上必须贯彻执行《联合国全球反恐战略》，根据这个战略修改各个国家的反恐战略。

三、缔结一项关于国际恐怖主义的全面公约

缔结一项关于国际恐怖主义的全面公约是加强国际合作以防止和打击一切形式与表现的恐怖主义的必然要求，也是《联合国全球反恐战略》的一个重要有机组成部分。长期以来，联合国作出了坚持不懈的努力并取得一定的效果。但是，非常遗憾的是，至今未能得到最终的实现。其主要的原因是在关于恐怖主义的概念上始终存在着严重的分歧，未能达成共识。

造成这种情况的原因可能是多方面的，但主要的原因是“偏见”，是基于个人、集团、阶级、民族、国家私利的偏见。因为偏见比无知离真理更远。正如有些学者指出：“我们在给恐怖主义下定义时面临的基本问题是，它是一个充满着政治性的概念，是一个被政治优先权、观点和利益的争论搞得混乱不堪的概念。常见的说法：‘一个人的恐怖主义者是另一个人的自由战士’反映出这种困境。一个看起来只是语义学的问题，本质上却是不同意识形态的冲突，意味着我们是否把某个事件视为恐怖主义取决于我们的政治观点。”“我为自由而战，我为民族的解放，我为国家的安全，我为反恐怖主义……所以我的杀戮和毁灭行为是正义的事业，不是恐怖主义。”人们可以提出100个、1000个诸如此类的“神圣”的目的作为理由，把自己的恐怖主义行为排除在恐怖主义之外，或者为自己的恐怖主义行为作辩解。在这种情况下，不可能有一个被普遍接受的恐怖主义的定义。

应当指出，所有这些对恐怖主义的辩解，以及历史上曾经提出的各种辩解，都是建立在一个荒谬的命题之上：“目的正确，证明手段的正确。”这个命题之所

以是荒谬的，是因为在世界上，有的手段，由于自身的特殊性，其性质是任何目的所不能改变的。恐怖主义就是这样一种手段。恐怖主义的本质和核心，是以恐怖手段残害无辜。这种任意杀戮人类最宝贵的生命的行为，在任何情况下，都是极端野蛮残暴、极端卑鄙无耻的罪行。在这里，正确的命题应当是“手段的卑鄙，证明目的的卑鄙”。任何人，无论他自称自己的目的是如何神圣、如何正确，只要以恐怖手段残害无辜，其行为自身就足以证明他的目的是卑鄙的。因为这种手段的卑鄙无耻是任何圣洁的目的所不能改变的。或者说，任何圣洁的目的也改变不了手段自身的这种卑鄙无耻的性质。卑鄙无耻的手段不可能由于目的的圣洁而变为圣洁。恰恰相反，任何采取这种卑鄙无耻手段的人，就足以证明他的动机是卑鄙的。我们重申：人的生命是至高无上的，任何人，任何国家、民族或集团，都无权剥夺一个无辜者的生命，都无权把无辜者的生命作为达到自己目的的手段。任何恐怖主义者关于目的神圣性的自我标榜，都只能是彻头彻尾的伪善和欺骗。判断恐怖主义的标准是手段而不是目的。判断恐怖主义绝不能从目的来判断，也不能既从目的又从手段来判断，因为这两者往往是矛盾的。手段是判断恐怖主义的唯一标准，任何人只要为了政治目的而采取了残害无辜的手段，就是恐怖主义。至于他的政治目的如何，对判断他是否恐怖主义来说，毫无价值，毫无意义。残害无辜就是恐怖主义，只有普遍承认这个命题和立场，才可能有一个被普遍接受的恐怖主义的定义。

（一）恐怖主义的定义

任何个人、团体或国家，使用暴力或其他毁灭性手段，残害无辜，制造恐怖，以达到某种政治目的的，是恐怖主义。

（二）恐怖主义组织的定义

所谓恐怖主义组织，是指由三人以上组成的、以恐怖主义手段实现某种政治目的、有一定组织结构的暴力集团。

关于这两个定义的论证，见附录：恐怖主义的概念。

附录：恐怖主义的概念

一、关于恐怖主义的概念的争论

什么是恐怖主义？这是一个长期困惑人们的重大理论问题，也是一个长期有碍人类社会合作打击恐怖主义的重大实践问题。^[1]

恐怖主义在人类社会肆虐两千余年，正式使用恐怖主义的概念已二百多年，关于恐怖主义的论著和文件数以千计，恐怖主义的定义数以百计，（美国学者杰西卡·斯特恩指出：“文献中提出了数百个恐怖主义的定义。”）^[2]讨论恐怖主义的会议无法计算，可是，人们至今仍然未能有一个普遍接受的恐怖主义的定义。1990年，第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会制定的《打击国际恐怖主义的措施》指出：“自从1972年联合国首次研究国际恐怖主义以来，国际社会一直未能就国际恐怖主义一词的含义达成普遍一致的看法。”这种状况，历时三十多年，一直延续到现在。^[3]

现在，我们对若干有代表性的恐怖主义的定义，作一个简要的回顾和考察。

恐怖主义是处在不断发展变化过程中的客观事物，由于人对客观事物的认识总是随着客观事物的发展变化而不断深化的。因此，反映客观事物本质属性的定义也处在不断发展变化的过程中。

“恐怖主义”一词来源于法国大革命，因此《牛津英语词典》关于恐怖主义的第一个定义是“如同法国1789年至1797年大革命当权的政党实行的威胁一样，凭借威胁的政府”。这个定义，主要是指国家恐怖主义，即政府实行的恐怖主义。此后，在实践中，“恐怖主义”一词被逐步适用于个人的和团体的各种暴力行为，但是，在恐怖主义的定义上没有新的发展。19世纪末20世纪初在国际上出现的暗杀浪潮以及其他的恐怖行为导致了当时的国际联盟作出反应，成立了一个专家

[1] 见联合国秘书处根据联合国大会第六委员会于1972年9月27日第1314次会议决定编写的题为《防止危害或杀害无辜生命或损害基本自由的国际恐怖主义的措施和对由于困苦挫折、怨恨和失望，以至有人不惜牺牲人命、包括自己的生命在内，以求实现彻底改革的恐怖主义和暴力行为的根本原因的研究》的报告。

[2] Jessica Stern: 《The Ultimate Terrorists》, p.11, Harvard University Press. 另外，1983年，美国学者Schmid 仅从1936年至1983年的文献中就引用了100个以上的恐怖主义的定义。

[3] 2005年第11届联合国预防犯罪和刑事司法大会在其《曼谷宣言》中宣告：“我们号召会员国尽快完成正在进行的关于国际恐怖主义的综合性公约草案。”在2005年9月的首脑会议上各国领导人还同意尽一切努力就恐怖主义的通用定义达成一致意见，并最终确定打击国际恐怖主义的综合性公约。2006年9月8日通过了联合国全球反恐战略，还重申会员国决心作出一切努力，商定并缔结一项关于国际恐怖主义的全面公约，包括解决与公约所针对行为的法律定义和范围有关的未决问题，以使用做一个有效的反恐工具。

委员会专门研究这个问题。其结果是1937年召开了两个国际会议，一个是预防和惩罚恐怖主义的会议；另一个是关于建立国际刑事法庭的会议。前者制定了《防止和惩治恐怖主义公约》，并有27个国家签署了这个公约，但因第二次世界大战爆发没有实行。公约第一条第二项把恐怖主义界定为：“恐怖行为是指直接反对一个国家而其目的和性质是在个别人士、个别团体或公众中制造恐怖的犯罪行为。”这是最早在国际性条约中对恐怖行为所作的界定。它明确指出，恐怖行为是犯罪行为。这种犯罪行为的目的和性质是在个别人士、个别团体或公众中制造恐怖。但是，该条没有直接指出制造恐怖的手段是暴力，也没有提及国家恐怖主义。因为当时的暗杀浪潮，主要是针对国家和政府的，与法国革命时由政府实行的恐怖主义显然不同。

20世纪40年代末50年代初，恐怖主义大都与殖民地的冲突相联系，特别是在巴勒斯坦、马来西亚、塞浦路斯、阿尔及利亚和肯尼亚的殖民地冲突。但是，当时很少把它们称为恐怖主义者，原因是人们对殖民统治的合法性有怀疑，同时，把这个词适用于以打击殖民武装为目标的战斗也是一个有争论的问题。有人坚持认为，一般来说，恐怖主义只能适用于直接针对非战士的暴力行为。

值得注意的是，在这期间，恐怖主义已普遍适用于来自下面的反对国家的暴力行为，也适用于像美国三K党那样的保守组织的暴力行为。鉴于这些情况，1989年出版的牛津词典，给恐怖主义界定了两个含义：其一是专门指法国革命后政府的恐怖统治；其二是指“意图以恐怖手段打击异己者的政策；威胁方式的使用；引起恐怖的事实或者使人恐怖的情况”。其他词典关于恐怖主义的界定，已不再有法国大革命恐怖主义的专门含义。

《韦氏大词典》(Webster's Third New International Dictionary)认为：恐怖主义是：(1) 系统地使用恐怖行为作为强迫的手段；(2) 一种威胁或者暴力的气氛。这个定义，强调了恐怖主义是一种系统的恐怖行为或者暴力、威胁的气氛，是正确的。恐怖主义必然是使用暴力或者以暴力进行威胁，否则，就不能制造恐怖。而且，它不是孤立的暴力行为，而是系统地使用暴力。这种解释是与“主义”的含义相符合的。所谓“主义”(ism)，就是指“一种独特的教条、系统或理论”。因此，恐怖主义就是把恐怖作为教条来信奉和实行。

《简明不列颠百科全书》对恐怖主义的解释是：恐怖主义是对各国政府、公众或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、民族团体、宗教狂热者、革命者和追求社会正义者，以及军队和秘

密警察都可以利用恐怖主义。^[1]这个定义，指出了恐怖主义的三个特征：(1) 恐怖主义是达到某种特定目的的政治手段，这种手段主要是使用令人莫测的暴力、讹诈或威胁，在暴力前面加上“令人莫测”的形容词，是非常恰当的，恐怖主义的暴力具有很大的隐蔽性、突发性，总是在人们意想不到的时间和地点，发动突然的袭击。(2) 恐怖主义的打击目标是各国政府、公众或个人。(3) 恐怖主义的主体是各种政治组织、民族团体、宗教狂热者、革命者和追求社会正义者；这里列举的主体是不全面的，例如，没有提到国家。

《美国传统大学英语辞典》(American Heritage College Dictionary of the English Language) 对恐怖主义的解释是：对武力或暴力的非法使用或威胁使用，一个人或一个有组织的集团以威胁或胁迫社会或政府为目的而危害人类或财产，常带有意识形态或政治原因。这个定义的最突出之点是：(1) 把政治目的具体化，明确指出“以威胁或胁迫社会或政府为目的”；(2) 指出恐怖主义行为是由于意识形态和政治原因；(3) 明确指出恐怖行为对财产的危害。

二、世界各国和国际组织对恐怖主义的界定

不仅词典的解释各不相同，法律的规定也不同，请看各国法律和国际组织的规定。

(一) 英国

1974 年的英国《防止恐怖主义法》规定，为了立法的目的，恐怖主义是“为了政治的目的使用暴力，包括任何为了使公众或部分公众陷入恐怖而使用暴力”。这个简短的定义提及的三点内容：使用暴力、为了政治的目的、使公众陷于恐怖，都是非常必要的。1989 年英国《预防恐怖主义法》中对恐怖主义下的定义与上述定义基本相同：“为了政治目的并使公众或部分公众置于恐惧之中而使用暴力。”

2000 年的英国《防止恐怖主义法》(2001 年 2 月 19 日生效) 规定：恐怖主义是指旨在影响政府或恐吓全体或部分公众，出于政治、宗教或意识形态目的，从事或威胁从事以下行为：(1) 涉及对个人的严重暴力；(2) 涉及对财产的严重损坏；(3) 危及他人生命；(4) 对全体或部分公众的健康或安全构成严重威胁；(5) 精心策划干扰或破坏电子系统。这些恐怖主义“行为”包括发生在联合王国之内和之外，“公众”包括本国公众和外国公众，“政府”也包括本国政府和外国

[1] 《简明不列颠百科全书》第 4 卷，中国大百科全书出版社 1985 年版，第 817 页。

政府或相关部门。

（二）法国

《法国反恐怖法》（1986年）和“参议院报告”（1984年）规定：恐怖主义是旨在将少数人的意志强加于政府或国家主权保卫者身上的暴力行为；是一种有动机的、企图赢得人心和心理的传播现象，其受害者不但是一种打击目标，也是一种信息传播者，旨在影响更广泛的公众。

《法国刑法典》规定：符合下列两个条件的犯罪活动被视为恐怖主义犯罪：第一，实施犯罪者具有破坏社会秩序的目的；第二，在实施犯罪时使用恐怖主义手段。

（三）德国

德国宪法保卫局（1985年）的定义：为了政治目的而持续袭击人们和其他人财产的行为，特别是暗杀、杀人、敲诈勒索、纵火、爆炸或其他旨在准备实施这种犯罪行为的行为。

《德国反恐怖法》（1986年12月19日）规定，属于恐怖活动的有：（1）以损害国家完整及内部和外部安全为目的的活动；（2）以破坏宪法基础为目的的活动；（3）以损害驻扎在德国境内的北约军队的安全为目的的活动。

（四）俄罗斯

《俄罗斯联邦反恐怖法》（1998年7月25日）的定义：恐怖主义系为破坏社会安全、恐吓居民，或为对政权部门施加影响以使其通过有利于恐怖分子的决定，或为满足其非法攫取财产及其他利益的愿望，面对自然人或者组织使用会导致人员伤亡或造成重大财产损失及其他对社会造成危险后果的暴力或威胁使用这种暴力以及毁坏或者威胁毁坏物资、设施，为中止国务活动家或社会活动家的国务或其他政治活动，或对其从事的活动进行报复而蓄意谋害国务活动家或社会活动家；为挑起战争或破坏国际关系，袭击享有国际法保护的外国代表和国际组织的工作人员，袭击享有国际法保护的国际组织的工作人员的办公场所和交通工具。

（五）意大利

意大利第191号法律（1978年5月18日）的定义：为了达到一定的政治目的，对个人及其财产蓄意使用暴力，在全球社会或部分领域制造紧张情绪和无法控制的恐慌的行为。

《反恐怖斗争法》(1980年2月6日)强调:凡是可能发展为恐怖活动的有组织和有预谋的行为均为犯罪。

(六) 以色列

《反恐怖主义法令》(1948年)规定:恐怖主义是采取暴力行动致人死亡、伤残或以暴力相威胁的行为。

(七) 印度

《反恐法案》(2000年4月)规定:恐怖主义是出于政治、宗教或意识形态目的而采取或威胁从事以下行为:(1)针对任何个人或财产的严重暴力行为;(2)危及任何个人生命的行为;(3)严重危及全体或部分公众健康或安全的行为。

(八) 巴基斯坦

《反恐法令(修正案)》(1999年)规定:如个人有以下行为,则称之为从事了恐怖主义行为:(1)意在或实际效果造成了恐怖,或使全部或部分公众惊恐不安,通过使用炸弹、炸药或其他爆炸性装置或易燃物,或其他已知的致命性武器,或毒药或有害气体等对财产造成大规模损害或严重破坏,或者对社会生活的基本补给设施造成了大规模破坏,或者对公务员使用暴力进行威胁,妨碍其履行法定职责;(2)实施有预谋的犯罪,其实际效果造成了或可能造成恐怖,或使全体或部分公众惊恐不安,或对公众团结产生了消极影响;(3)实施了依本法附表所列的团伙强奸、猥亵儿童或抢劫并强奸的行为。

(九) 日本

《国际恐怖主义要览》(1993年公安调查厅):恐怖主义是指国家秘密工作人员及国家以外的团体为实现其政治目的,不仅对当事者,还对当事者以外的一般市民(包括非在岗军警)及财产、建筑等有计划地行使非法暴力的行为。

(十) 美国

《美国法典》把恐怖主义定义为:“‘恐怖主义’一词指由亚国家组织或秘密团伙人员对非作战目标采取有预谋的、有政治动机的暴力行动,通常意图以此对某些方面施加影响。”这个定义包括四点内容,即恐怖主义的主体、目标、政治动机、暴力。它把对象限于“非战斗人员”代表了不少人的主张,因为,这个限制可以把战争与恐怖主义加以区别。但把主体局限于“亚国家”即国家以下的个人或团体,并不包括国家在内,显然是不全面的。

值得注意的是，虽然《美国法典》作了规定，但美国政府的各部门中使用这个定义的只有美国国务院。^{〔1〕}美国联邦调查局和美国国防部却另有自己的定义。

美国联邦调查局恐怖主义研究中心（the US Federal Bureau of Investigation Terrorist Research and Analytical Center）将恐怖主义界定为：为推进政治和社会目的，意在威胁或者胁迫政府、平民而对人或者财产非法使用武力或者暴力（1991年）。

美国国防部（US Department of Defense）将其界定为：意在胁迫或者威胁政府或者社会而对个人或者财产非法使用或者威胁使用武力或者暴力，通常为达到政治、宗教或者意识形态目的。

此外，还有美国副总统乔治·布什任命的恐怖主义特别工作组在1986年给恐怖主义所下的定义：

恐怖主义是为了促进政治的或社会的目的而对人或财产非法使用或者威胁使用暴力。通常是意图威胁或强迫政府、个人或集团以改变他们的行为或政见。这个定义，在政治目的之外，还加上社会目的，这就扩大了恐怖主义的范围。把那些以反对堕胎、保护环境或保护动物为目的而实施的恐怖行为也包括在恐怖主义之内。

对于政府各部门在定义上不协调的现象，美国学者指出：这些不同的定义反映出各个部门的不同重点和特殊利益。国务院强调的是恐怖主义是有预谋的和有计划的性质而不是自发的政治暴力行为。国务院的定义是这三个定义中唯一强调恐怖主义的“不可避免”的政治性质及其实行者的“亚国家”的特征。然而，国务院的定义由于没有考虑恐怖主义的心理方面因素，显然是不完善的。恐怖主义的暴力威胁与暴力行为自身同样重要，因此，除了其行为的直接目标之外，他预先设想在广大的目击者中产生更广泛的心理影响。

联邦调查局负有调查和解决政治犯罪（即恐怖主义）和其他犯罪的特殊使命，因此，毫不奇怪，其定义没有提出恐怖主义行为的心理学方面因素，而是强调恐怖主义的威胁和强制方面特性。联邦调查局的定义对恐怖主义者袭击的目标作了比“非战斗员”更为广泛的规定，不仅包括政府及其公民，而且还包括无生命的目标，例如，个人和公共财产。联邦调查局的定义指出恐怖主义者除了具有政治目的外还有社会目的。国防部的定义是三个定义中最全面的，它突出恐怖主义者的威胁与实际的暴力行为同等重要，并强调恐怖主义者的目标是政府和整个社会，指出除了基本政治目的外，恐怖主义还具有宗教的和意识形态的目的。但是，奇

〔1〕美国国务院每年发表《全球恐怖主义形势报告》，其中对“恐怖主义”这一概念，都是选用《美国法典》第22篇第2656f（d）节有关恐怖主义的定义。