

THE 9/11 COMMISSION REPORT

9/11

委员会 报告

美国“9·11”独立调查委员会 著
史 嵩 等译



世界知识出版社

THE 9/11 COMMISSION REPORT

9/11 委员会 报告

美国“9·11”独立调查委员会 著
史 禺 等译



新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

“9·11”委员会报告 / 美国 “9·11”独立调查委员会
著; 史禹等译. —北京: 世界知识出版社, 2005.1

ISBN 7-5012-2483-8

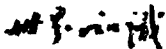
I .9... II .①美...②史... III .恐怖主义-政治
事件-调查报告-美国 IV .D771.25

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 141103 号

责任编辑 / 刘 岩

责任出版 / 赵 玥

责任校对 / 伍 和

出版发行 /  出版社

地址电话 / 北京市东城区干面胡同 51 号 (010) 65265933

E-mail: gcgjlz@public.bta.net.cn

邮政编码 / 100010

经 销 / 新华书店

排 版 / 世界知识出版社电脑科

印 刷 / 北京世界知识印刷厂

开本印张 / 880 × 1230 1/32 19½印张 524 千字

版 次 / 2005 年 1 月第一版 2005 年 1 月第一次印刷

印 数 / 1—5000

定 价 / 38.00 元

版权所有 翻印必究

出版者的话

2001年9月11日早上，我一到纽约曼哈顿十二大道520号我国驻纽约总领馆的16层办公室，就听到外面的警笛声特别刺耳、特别长、特别多。我感到十分异常，便打开窗户往外看，发现一辆接一辆、没头没尾的一长串警车、救火车、救护车呼啸着飞速向南驶去。我随着车队驶去的方向一望，大吃一惊，啊呀，不得了，世贸中心北楼上部冒着浓浓的黑烟，被风一吹滚滚飘向远方，构成一幅令人悚然的画面。在我的办公室透过窗户斜向南方，正好能望到世贸中心两座大楼。这时我还不知道大火是恐怖分子劫持的第一架飞机撞击北楼造成的，但我根据多年的外交经验明白这是一个重大事件，会成为世界头号新闻。于是我立即要旁边办公室里的同志找摄像机、照相机把这一场景拍下来。在别人找摄像机、照相机的同时，我回到窗户旁继续向世贸中心观望，看到两架直升机围着世贸中心大楼打圈飞而不敢靠近。突然我又看到一架飞机从新泽西州那边飞来，在海面上空拐个大弯朝世贸中心的方向飞去。我想，世贸中心正着大火，这架飞机还朝那个方向飞去干什么？当我还没有反应过来时，这架飞机就撞上了世贸中心的南大楼，冒出

了一个巨大的红火球，我甚至好像听到了轰的一声巨响，尽管总领馆距世贸中心有近5公里的路程，实际上我是听不到声音的。我立即意识到极其严重的事件发生了！我以最紧急的命令把在馆的其他领导召集到我的办公室，宣布进入紧急状态，关闭总领馆，清查馆内人数，研究形势和商讨对策。从此我日日夜夜坚守在办公室三个星期，处理各种事务。当时我正担任我国第八任驻纽约大使衔总领事。

“9·11”事件无疑是本世纪伊始最能震惊世界的重大历史事件。我想，“9·11”事件发生时能到现场亲眼目睹恐怖分子劫机撞楼的中国人恐怕不多，我作为中国的高级外交官则见证了这一历史事件。这是我所经历的最为惊心动魄的一幕。之后人们从各种媒体上看到了大量的关于“9·11”事件的报道，但所有报道都只能从某一个侧面告诉人们某个或某些事情。感谢美国“9·11”委员会撰写了这份报告，用立体的手法为人们描绘出一幅“9·11”事件的全图。感谢史禹先生为我们翻译成中文，使众多看不懂英文的读者能够看到这份珍贵报告。美国发表和我社翻译出版“9·11”报告是一件很有意义的事情，因为“9·11”事件如此震撼了人心，对历史产生了那么大的影响，是无法从人们特别是从美国人心中抹去的。因此，人们将会继续有兴趣了解和研究“9·11”事件，以便从中总结出应有的见识、经验和教训，这份报告的魅力不会消失。这就是我们为什么决定出版此书的原因。这本书对我国各方人士了解和研究“9·11”事件乃至整个美国都会大有裨益。

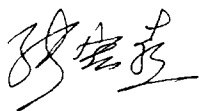
当然，我们相信“9·11”报告同许多文献一样，不会是十全十美的，有的观点也是值得质疑和商榷的。例如，“9·11”事件发生后不久在美国出现的炭疽病毒粉末恐慌，其所造成的恐怖情绪是相当严重的，简直到了风声鹤唳、草木皆兵的地步，而且真的死了人，当时人们普遍把它视为恐怖活动的一部分，讲“9·11”事件不能把这件事略而不记，尽管据媒体后来的报道表明这件事是美国人干的。我是身临其境者，也是“9·11”事件的受害者，与美

国人民一起同甘共苦经历了那些日日夜夜，所以我还有点儿发言权。再如，报告提到在穆斯林世界普遍存在着对美国的不满，本·拉登正是利用了这种不满制造事端，但报告在此处一晃而过，没有摆一摆穆斯林世界究竟对美国有哪些不满，更没有深入研究一下究竟是什么原因造成的？美国有什么责任？美国应吸取哪些教训？如果不把这些问题搞深搞透，就不利于把恐怖主义的根子全部找到和彻底铲除。对恐怖主义必须治标又治本才能获得我们理想的效果。如果治标不治本，甚至打着反恐的旗号干别的名堂，那就会惹出更大更多的麻烦。还有，报告列举了许多美国各方事先对恐怖组织会袭击美国本土麻痹大意的种种表现和原因，却有一点特别重要的没有讲清，那就是冷战结束后，仍有不少美国当政者抱着冷战思维不放，没有与时俱进，整天想着收拾这个收拾那个，以为美国强大得不得了，没有谁敢动美国一根毫毛，所以根本没有想到有人敢跑到美国国内制造个“9·11”事件。下级情报人员向上级报告了有关情报和迹象，也得不到应有的重视。请看看那些年他们都忙些什么事，不是忙着兴高采烈地庆祝苏联的垮台并进一步扩大“战果”，就是忙着炮制所谓中国偷窃美国机密的拙文，再不然就是忙于内斗，热中于总统丑闻之类，耽误了很多工夫，浪费了很多时间，没有搞清谁是自己的真正敌人，没有把力量用到该用的地方，没有防备该防备的恐怖袭击。报告似乎想说这一点，但欲言又止，扭扭捏捏，不敢一针见血地坦率触及要害。不过，我对美国朋友总是能理解和设身处地替他们着想的，不能对他们提出过分要求，不能使他们太为难。再说，一篇报告不可能把什么都说完，正因为没有说完，才能给后来者留下余地和空间，请大家继续研究，继续发表意见。我想，美国朋友以开放、民主、自由著称，这是他们最引以为自豪的，所以我估计他们不会反对至少是能容忍我的这些意见的。

我在纽约工作了四年，“9·11”事件拉近了我同美国人民的感情，我曾命令手下的工作人员给在我们总领馆楼旁值勤的美国军警送吃送喝，以示慰问；我差不多在第一时间给当时一直拒绝会见

我们中国领导人和我们中国外交官的朱利安尼市长致函，对恐怖主义表示谴责，对遇难者表示哀悼，对市政当局给我们中国人提供的帮助表示感谢；我建议我国外交部同意我馆同美方一致下半旗致哀，并以此表明我们对美方反恐的支持；我对纽约一位副市长说过，当我看到恐怖分子劫机撞击世贸大楼的那一刹那，我没有想到我是一位外国外交官，而是作为一名在纽约生活的人对恐怖分子感到愤慨，对他们杀害无辜不能接受。至于当时有记者问我如何评论“报道说中国有人对美国受到袭击幸灾乐祸”？我则答曰：“中国有十几亿人口，你不能让这十几亿人说哭都哭，说笑都笑。在这件事上要看我们政府的态度，要看大多数人的意见。”不仅在这件事情上我主张要在美国人民最需要同情和支持的时候站在他们一边，在各个方面我始终都是一个中美友好关系的奔走呼号者，所以我如果对美提出批评，也完全是出于好意，希望美国朋友明察。我甚至相信那位在“9·11”事件中风云一时的朱利安尼市长有一天会转变对中国的态度。中美两国一定会更加友好下去，即使前进的道路上有“地雷”，双方也应共同努力把它排除掉。

中国驻纽约前总领事、世界知识出版社总编辑



2004 年 12 月 29 日



委员名单

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Tom H. Kean".

CHAIR: Thomas H. Kean

主席: 托马斯·H·基恩

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Lee H. Hamilton".

VICE CHAIR: Lee H. Hamilton

副主席: 李·H·汉密尔顿

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Richard Ben-Veniste".

Richard Ben-Veniste

理查德·本·韦尼斯特

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Bob Kerrey".

Bob Kerrey

鲍勃·凯瑞

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Fred F. Fielding".

Fred F. Fielding

弗里德·F·菲尔丁

A handwritten signature in black ink, appearing to read "John F. Lehman".

John F. Lehman

约翰·F·莱曼

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Jamie S. Gorelick".

Jamie S. Gorelick

杰咪·S·戈里克

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Timothy J. Roemer".

Timothy J. Roemer

蒂姆斯·J·雷默

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Slade Gorton".

Slade Gorton

斯莱德·戈登

A handwritten signature in black ink, appearing to read "James R. Thompson".

James R. Thompson

詹姆斯·R·汤普森

工作人员名单 |

Joanne M. Accolla
Staff Assistant
Alexis Albion
Professional Staff Member
Scott H. Allan, Jr.
Counsel
John A. Azzarello
Counsel
Caroline Barnes
Professional Staff Member
Warren Bass
Professional Staff Member
Ann M. Bennett
Information Control Officer
Mark S. Bittinger
Professional Staff Member
Madeleine Blot
Counsel
Antwion M. Blount
Systems Engineer
Sam Brinkley
Professional Staff Member
Geoffrey Scott Brown
Research Assistant
Daniel Byman
Professional Staff Member
Dianna Campagna
Manager of Operations

Samuel M. W. Caspersen
Counsel
Melissa A. Coffey
Staff Assistant
Lance Cole
Consultant
Marquittia L. Coleman
Staff Assistant
Marco A. Cordero
Professional Staff Member
Rajesh De
Counsel
George W. Delgrosso
Investigator
Gerald L. Dillingham
Professional Staff Member
Thomas E. Dowling
Professional Staff Member
Steven M. Dunne
Deputy General Counsel
Thomas R. Eldridge
Counsel
Alice Falk
Editor
John J. Farmer, Jr.
Senior Counsel & Team Leader
Alvin S. Felzenberg
Deputy for Communications

Lorry M. Fenner
Professional Staff Member

Susan Ginsburg
Senior Counsel & Team Leader

T. Graham Giusti
Security Officer

Nicole Marie Grandimo
Professional Staff Member

Douglas N. Greenburg
Counsel

Barbara A. Grewe
Senior Counsel, Special Projects

Elinore Flynn Hartz
Family Liaison

Leonard R. Hawley
Professional Staff Member

L. Christine Healey
Senior Counsel & Team Leader

Karen Heitkotter
Executive Secretary

Walter T. Hempel II
Professional Staff Member

C. Michael Hurley
Senior Counsel & Team Leader

Dana J. Hyde
Counsel

John W. Ivicic
Security Officer

Michael N. Jacobson
Counsel

Hunter W. Jamerson
Intern

Bonnie D. Jenkins
Counsel

Reginald F. Johnson
Staff Assistant

R. William Johnstone
Professional Staff Member

Stephanie L. Kaplan
Special Assistant & Managing Editor

Miles L. Kara, Sr.
Professional Staff Member

Janice L. Kephart
Counsel

Hyon Kim
Counsel

Katarzyna Kozaczuk
Financial Assistant

Gordon Nathaniel Lederman
Counsel

Daniel J. Leopold
Staff Assistant

Sarah Webb Linden
Professional Staff Member

Douglas J. MacEachin
Professional Staff Member & Team Leader

Ernest R. May
Senior Adviser

Joseph McBride
Intern

James Miller
Professional Staff Member

Kelly Moore
Professional Staff Member

Charles M. Pereira
Professional Staff Member

John Raidt
Professional Staff Member

John Roth
Senior Counsel & Team Leader

Peter Rundlet
Counsel

Lloyd D. Salvetti
Professional Staff Member

Kevin J. Scheid
Professional Staff Member & Team Leader

Kevin Shaeffer
Professional Staff Member

Tracy J. Shycoff
Deputy for Administration & Finance

Dietrich L. Snell
Senior Counsel & Team Leader

Jonathan DeWees Stull
Communications Assistant

Lisa Marie Sullivan
Staff Assistant

Quinn John Tamm, Jr.
Professional Staff Member

Catharine S. Taylor
Staff Assistant

Yoel Tobin
Counsel

Emily Landis Walker
Professional Staff Member & Family Liaison

Garth Werniter
Senior IT Consultant

Serena B. Wille
Counsel

Peter Yerkes
Public Affairs Assistant

前言 |

我们将这份报告的内容和报告提出的建议提交给美国总统、美国国会和美国公众，供他们参考。美国的民选领导在两党存在极大分歧之时，从我国首都遴选了5名共和党员和5名民主党员组成本委员会，这10名委员共同提交了这份意见一致的报告。

我们服从国家的需要，怀着同样的目的走到一起。在美国历史上，2001年9月11日这天给美国带来了前所未有的震撼和痛苦。整个国家对此毫无准备。这是如何发生的？我们怎样才能避免悲剧重演？

为了回答上述问题，国会和总统成立了“美国遭受恐怖袭击全国委员会”（National Commission on Terrorist Attacks on the United States，国内译作“9·11”独立调查委员会）（2001年11月27日通过的《公法107-306》^①）。

我们获得了全面的授权。法律要求我们调查“与2001年9月11日恐怖主义袭击有关的所有

① 公法（public law）：美国国会通过的法律分为公法（public law）和私法（private law）两大类。公法指的是对整个社会产生影响的法律。国会通过的绝大多数法律是公法。“107-306”表示第107届国会通过的第306条公法。——译者注

事实和情况”，具体包括和下列方面有关的事实和情况：情报机构、执法机构、外交、移民问题和边境管理、恐怖组织筹资活动、商用航空业、国会监督的作用和资源分配，以及其他本委员会认为相关的领域。

为了完成使命，我们查阅了 250 多万页文件，和 10 个国家中 1200 多人进行了谈话。我们几乎同现任和往届行政班子中负责我们授权调查范围内事项的所有官员进行了谈话。

我们努力做到独立、客观、彻底和不带党派偏见。调查伊始，我们就将和美国民众尽可能地分享我们的调查成果作为一项义务。为了达到这一目的，我们举行了 19 天的听证会，听取了 160 位证人的公开作证。

我们的目的并非追究个人责任。我们的目的是，尽可能地记述与“9·11”相关的事件，并查明我们从中汲取的教训。

我们得知，我们的敌人狡猾、耐心、训练有素，并能发动致命袭击。我们的敌人通过要求解决阿拉伯和穆斯林世界中民众不满的政治问题¹，而在那里获得了广泛的支持。但是，他们对我们和我们的价值观却抱有无限敌意。他们的目标是在全世界消除宗教和政治多元化，废除公民选举权，并取消妇女的平等权利。他们对军事目标和平民目标不加区分。在他们的字典里找不到连带损失²这个词。

我们得知，负责保护我国边境、民航和国家安全的机构对上述威胁的严重性缺乏了解，也没有调整自己的政策、计划和做法来阻止或挫败上述威胁。我们得知，在我国政府中，国内和国外情报机构³之间、不同机构之间，以及机构内部，都存在着“断层线”⁴。

1 主要指美国在巴以冲突和伊拉克等问题上的外交政策等。——译者注

2 连带损失 (collateral damage) 指伤及无辜。——译者注

3 国外情报机构指中央情报局，国内情报机构指联邦调查局。——译者注

4 “断层线” (fault lines) 指的是，美国政府各机构间和机构内部由于法律法规规定、保密需要和机构设置而无法分享情报并互相配合。——译者注

我们得知，在一个于不同年代、为应对不同威胁^①成立的机构庞大、效率低下的政府中管理和分享信息存在着普遍的问题。

调查伊始，我们就表明，回顾过去的目的在于面向未来。我们希望，这篇报告中记述的惨重损失也能够带来某种收获，即：一个更加安全、强大和富有智慧的美国。

我们要制定一项均衡的长期战略，从而在打击恐怖分子、防止其发展壮大的同时，使我们的国家在未来免遭袭击。我们曾不得不反思我国政府的组织形式。在 20 世纪的伟大斗争中^②获得胜利的庞大部门和机构，必须以全新的方式展开合作，以综合利用所有国家工具。国会需要进行根本性的变革，同时需要加强监督并逐渐做到有责必纠。

在这份最终报告杀青之际，我们首先要对恪尽职守的其他委员表示感谢。我们曾一起对每一页内容进行推敲，而我们之间的深刻交流也令这份报告获益良多。我们对其他委员的聪明才智和真知灼见表示敬佩，同时也要表明，我们对他们怀有深厚的个人感情。

我们对委员会的全体工作人员表示感谢。在菲利浦·泽利科（Philip Zelikow）的带领下，这批由专业人士组成的工作人员，搁置了其他重要工作，承担起这项需要耗费大量时间和精力的工作。他们尽职尽责，进行了无数个日夜夜的艰苦工作。他们完成的严格调查工作构成了本委员会工作的基础。他们提出了有益的建议，忠实地执行了我们的指令。他们出类拔萃。

我们对国会和总统表示感谢。行政分支机构为我们查找了资料并提供了大量文件。我们对现任和往届的官员表示感谢，他们抽出大量时间配合我们的工作，我们也从他们那里吸取了真知灼见。联

① 指冷战时期和苏联威胁。——译者注

② 指冷战。——译者注

邦调查局的“‘9·11’袭击调查小组”(PENTTBOM team)^①、中情局局长审查小组(Director's Review Group)、司法部的数名总检察长^②，以及中情局向我们提供了大量帮助。他们进行了艰苦的调查，对细节问题精益求精，并乐于和我们分享他们的成果，这令我们获益良多。之前几个委员会的工作为我们的工作提供了基础，我们还要对“‘9·11’袭击两院联合调查”(Congressional Joint Inquiry)^③表示感谢，我们工作的开展借助了调查人员出色的工作。感谢纽约市为我们提供相关文件和证人，感谢美国政府出版局(Government Printing Office)^④和W·W·诺顿出版公司(W. W. Norton & Company)协助我们将这份报告公诸于世。

最后，我们要回到起点，对“9·11”死难者的家人表示感谢，正是他们的不懈努力和全力投入才促使了本委员会的成立。他们和我们一路走来，既是我们的伙伴又是我们的证人。只有他们才最了解我们工作的重要性。

我们想要指出我们已经取得的成果和未竟的工作。我们竭尽可能地全面论述了9月11日发生的事件及其原因。这份最终报告仅仅是我们工作成果的一个总结，我们曾经参考过的大量信息来源只有极少一部分在报告中得到引用。但是，我们知道，鉴于这一事件规模之大，涉及的问题和组织之多，我们的工作必然存在种种局

① “‘9·11’袭击调查小组”(PENTTBOM team)：“Pent”指五角大楼(Pentagon)，而其中的“Pen”又指宾夕法尼亚州(Pennsylvania)，“tt”指世界贸易中心双塔(Twin Towers)，“bom”指4架被恐怖分子用作炸弹(bomb)的飞机。

——译者注

② 指总检察长(Inspector General)和几名副总检察长(assistant Inspector Generals)。——译者注

③ 全称为“2001年9月11日恐怖主义袭击两院联合调查”(Joint Inquiry into the Terrorist Attacks of September 11, 2001)。进行调查的是众议院常设特别情报委员会(House Permanent Select Committee on Intelligence)和参议院常设特别情报委员会(Senate Permanent Select Committee on Intelligence)。——译者注

④ 美国政府出版局(Government Printing Office)：收集、分类、出版和保存美国政府信息的联邦机构。——译者注

限。我们未能询问所有的知情人，也未能找到所有相关资料。新的信息必将出现。我们提交这份报告的目的只是为更好地了解我国历史上这一里程碑式的事件提供基础。

我们聆听了数十起极其惨痛的个人不幸和震撼人心的英勇壮举。我们详细研究了“9·11”事件对美国人民的巨大打击和他们在反击中表现出来的惊人毅力和勇气。他们决心竭尽所能防止悲剧重演，同时也为必要时刻进行应对做好准备，我们对此表示敬佩。在调查中，我们对遇难者及其亲属产生了巨大同情，同时也加深了对美国人民的敬重之情。我们认识到了未来的种种艰巨挑战。

我们怀着谦恭的心情来提出建议。我们提出了一些建议。我们特意将重点放在我们看来最重要、实施之后能起到最大作用的建议上。虽然我们在开始这项工作时，对可行的措施就有了各自坚定的观点，但是，我们中的每个人在研究上述问题、考虑他人观点过程中，都曾经不得不暂停下来，进行思考，有时会改变自己的观点。我们希望，我们的报告会促使美国公民展开研究、进行思考——采取行动。

托马斯·H·基恩 (Thomas H. Kean)

主席

李·H·汉密尔顿 (Lee H. Hamilton)

副主席

目 录

委员名单	10
工作人员名单	11
前言	13

1 “我们劫持了几架飞机”

1.1 登上4架航班	1
1.2 仓促进行的国土防御	20
1.3 全国范围内的危机管理	48

2 新型恐怖主义的基础

2.1 宣战	65
2.2 本·拉登在伊斯兰世界的魅力	68
2.3 本·拉登和“基地”的兴起(1988~1992)	77
2.4 成立组织,向美国宣战(1992~1996)	83
2.5 “基地”在阿富汗的重新勃兴(1996~1998)	89

3 反恐工作的演变与发展 99

- 3.1 从传统恐怖主义到新型恐怖主义——
 第一起世贸中心爆炸事件 99
 - 3.2 调整适应与固步自封——执法系统 103
 - 3.3 联邦航空管理局 117
 - 3.4 情报系统 122
 - 3.5 国务院和国防部 133
 - 3.6 白宫 140
 - 3.7 国会 146
-

4. 应对“基地”初期的袭击 154

- 4.1 肯尼亚和坦桑尼亚炸弹爆炸事件之前 154
 - 4.2 转折点:1998年8月 165
 - 4.3 外交斡旋 174
 - 4.4 秘密行动 181
 - 4.5 寻求新方案 191
-

5. “基地”将矛头指向美国本土 205

- 5.1 恐怖分子的几员干将 205
 - 5.2 “飞机行动” 217
 - 5.3 汉堡帮 226
 - 5.4 资金调查 239
-

6. 威胁不断 245

- 6.1 千年危机 246
- 6.2 危机之后的反思:2000年工作计划 256