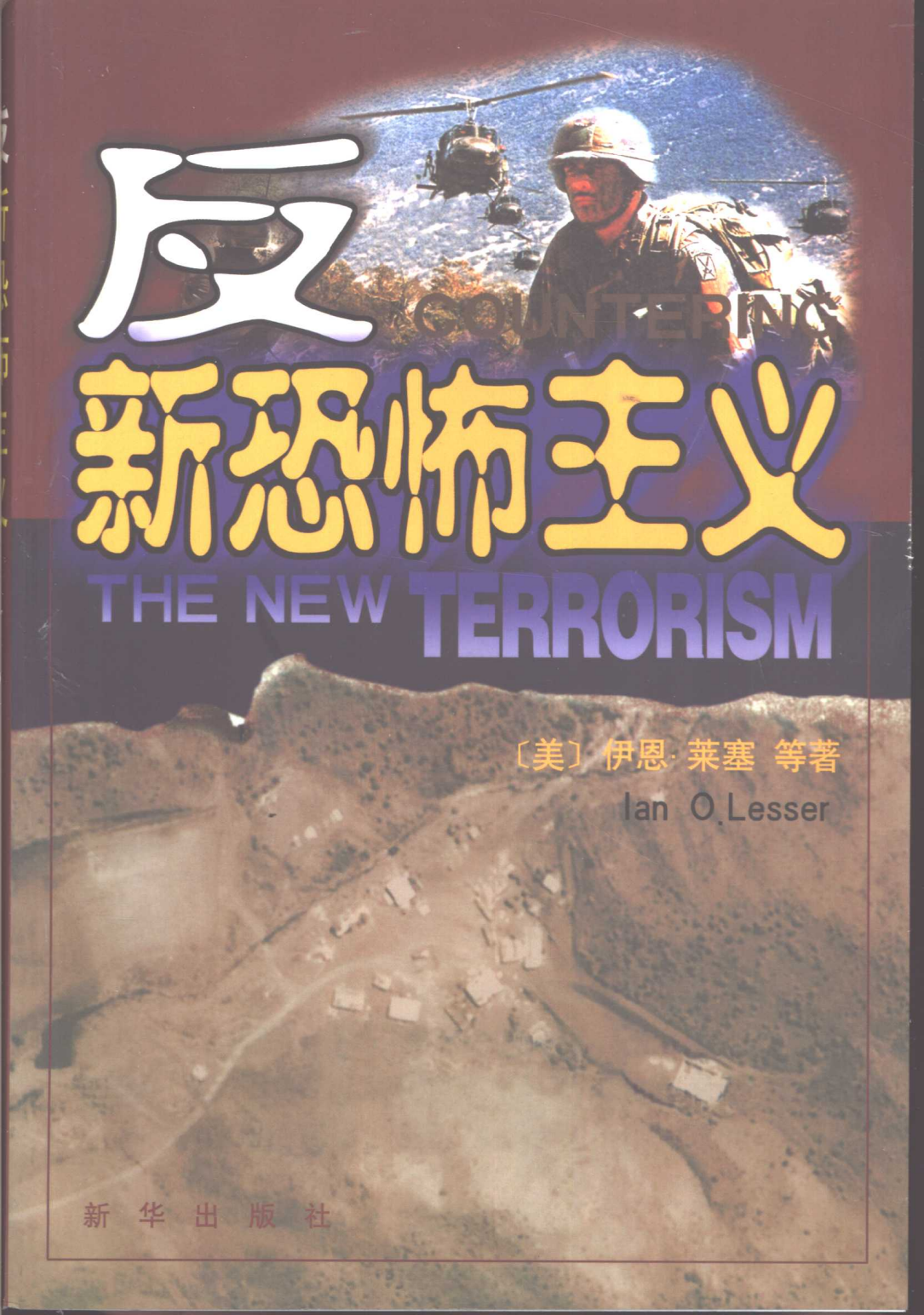




反

COUNTERING

新恐怖主义

THE NEW TERRORISM

〔美〕伊恩·莱塞 等著

Ian O. Lesser

新华出版社

反新恐怖主义

[美] 伊恩·莱塞等著
程克雄 译

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

反新恐怖主义/ (美) 莱塞等著 Ian O. Lesser… [et al.]; 程克雄译. - 北京: 新华出版社, 2001. 12

书名原文: Countering the New Terrorism

ISBN 7-5011-5490-2

I. 反… II. ①莱…②程 III. 反恐怖活动 - 国际问题 - 研究 IV. D815.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 087906 号

京权图字: 01-2001-4969 号

Countering the New Terrorism

Copyright (c) 1999 RAND

Chinese translation copyright (c) 2001 by Xinhua Publishing House

ALL RIGHTS RESERVED

中文简体字版权属新华出版社

反新恐怖主义

[美] 伊恩·莱塞 等著

程克雄 译

*

新华出版社出版发行

(北京宣武门西大街 57 号 邮编: 100803)

新华书店经销

新华出版社激光照排中心照排

新华出版社印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 7.5 印张 130 千字

2002 年 1 月第一版 2002 年 1 月北京第一次印刷

ISBN 7-5011-5490-2/D·886 定价: 13.80 元

前 言

布赖恩·迈克尔·詹金斯

兰德公司对恐怖主义问题的研究正式始于 1972 年。那一年发生了两起恐怖主义血案——日本“赤军”在以色列洛德机场枪击旅客，“黑九月”恐怖分子在慕尼黑奥运会袭击以色列运动员——这就突出地向世界表明，一种新的战争模式开始了。为应付这种新的威胁，当时的美国总统尼克松设立了内阁反恐怖主义委员会，以协调美国的反恐怖主义行动。该委员会则委托兰德公司研究恐怖主义现象及其可能对美国安全利益造成的影响。

美国政府对恐怖主义，尤其是对于劫持民航班机、绑架外交官以及为表示抗议而制造爆炸事件这样一些恐怖主义活动，早就深感关切。然而，各种戏剧性事件往往会使人们的注意力聚集于这一问题，为此而投入大量人力物力。对于兰德公司来说，恐怖主义也不是一个完全新的研究领域，它在 1972 年以前就研究过革命战争和游击战争中采取的恐怖主义手段，考察过城市游击战

的新现象及其固有的运用恐怖主义战术的倾向，还考察过劫持民航班机和进行暗杀活动的问题。

我在 1972 年参加了兰德公司对恐怖主义的研究，27 年之后，又奉召评阅兰德公司即将出版的由伊恩·莱塞及其同事撰写的此书，这就使我有机会来回顾和反思这一问题，而且指出我们在这方面作出的努力所产生的若干未曾意料到的后果。

当我们开始作研究时，我们认为当代形式的恐怖主义反映出政治事件与技术发展的一种独特的合流，这使得恐怖主义活动很可能增多，而且日益带有国际性，它会在各个不同的方面影响到美国及其盟国的利益，可是，对于恐怖主义的引人注目的未来，我们当时还只有一种模糊的概念。的确，在 20 世纪 70 年代初，倘若有人预言恐怖分子会炸毁正在飞行之中的巨型客机而让机上全部乘客无一幸免；或者劫持一架客机让它冲向一座城市；或者绑架一位国家元首；或者驾驶一艘装满炸药的船冲向人群密集的海滩；或者在伦敦金融区中心爆炸一枚数吨重的炸弹；或是炸毁纽约的世界贸易中心；或者在地铁高峰期施放神经毒气；或者施放生物武器；或者用偷来的或自己拼装的核武器把一座城市扣作人质，那么，别人大概就会认为这个人是在编小说，而一笑置之。

然而，在这里列举的 9 种可能事态中，有 4 种已经

发生了，另有4种曾被恐怖分子策划过或至少是威胁过。他们不止一次炸毁了民航班机；他们在伦敦市中心爆炸了巨型炸弹；而且炸过纽约世界贸易中心*；他们在东京地铁施放过神经毒气。他们策划过劫持民航班机撞击城市，而且曾企图让一艘装载炸药的船冲上以色列的海滩去屠杀数以百计的游泳的人。已有几个疯狂的人扬言过要动用生物武器和核武器。只有绑架国家元首的事尚未出现，可是曾5次担任意大利总理的阿尔多·莫罗在1978年被恐怖分子绑架和杀害了，只不过当时他已不是总理而已。今天耸人听闻的猜测明天就可能成为大字标题的新闻，即使是想象得没有边儿的情节也不能再一笑了之。这就造成了一个分析上的问题：对于尚未发生的恐怖袭击的威胁该如何评估？为什么恐怖分子尚未采取据我们所知他们有能力采取的某些行动？我们现在所知道的一点是，恐怖主义的威胁今天已大大不同于四分之一个世纪以前。恐怖主义在发展，这正是本书的主题之一。

我们在1972年最先承担的任务之一，是编写出一份恐怖主义大事记，为我们的研究提供实证根据。当我们说恐怖主义的时候，那究竟是指什么而言的？要考虑大事记里面该记什么和不记什么，就需要给恐怖主义下定义，理想的是客观地予以界定。在什么人算是恐怖分

* 指1993年的那次爆炸。——译注

子以及是否只要目的正确就可以不择手段的问题上，人们可以争论不休，要避免这样的争论，就有必要根据行动的性质来界定恐怖主义，而不论行动者是什么身份或者其事业的是非如何。将恐怖主义的战术与政治背景区分开，显然就是要确定什么样的政治表达方式或战争行为方式算是犯罪。

我们的结论是，恐怖行为，例如谋杀或绑架，首先是典型意义上的犯罪，然而它是出于政治动机。许多恐怖分子声称他们是在进行战争，因而是战士——也就是说，是享有特权的严格法律意义上的战斗人员；即使我们承认这种说法，也应看到，恐怖主义的战术在多数场合下是违反了武器冲突所应遵循的规则——例如，恐怖分子有意将非战斗人员作为靶子，或者对人质采取行动。我们还认识到，恐怖主义包含有心理作用的成分——它就是要做给人们看的。恐怖分子的目的是散布恐惧和惊慌，或者逼迫对方让步，对于他们的目的而言，他们实际攻击的靶子是什么或袭击的受害者的身份如何，往往是次要的甚或是毫不相干的。实际的暴力受害者与恐怖分子想要达到的心理作用的目的二者相区分，是恐怖主义的特征。这样的定义绝不是完善的，肯定还会留下辩论的余地，但是它提供了一些有益的线索，让我们区别恐怖主义与一般的犯罪、其他形式的武装冲突或精神病患者的行为有何不同。

根据行为来界定恐怖主义，就密切类似于国际社会

的做法。对于什么是恐怖主义，世界各国未能商定出一个大家一致同意的定义，然而它们仍然能达成一定程度的共识，宣布劫持民航班机和破坏班机、袭击外交官或绑架人质等诸如此类的特定行为为非法。在宣布这类具体行动为国际犯罪行为时，很少使用“恐怖主义”一词，可是这些行为总体上构成了恐怖主义，受到大家一致的谴责。

兰德公司出于实际研究工作的需要而编写了恐怖主义大事记，*就把一大堆各种不同的暴力行为串在一起了，而恐怖分子自己原先却不曾如此连贯地考虑过他们的行为，当他们进行暗杀、炸弹爆炸、绑架和劫持民航班机时，他们当中恐怕没有多少人想过这些举动都属于一个统一的战术范畴，更想不到它们构成一个战略的基础。具有讽刺意味的是，我们为了理解一种现象而作出的努力，竟会招来风险，让恐怖分子的战略思维上升到过去也许不曾有过的水平。

我们在下定义方面所采取的做法，还可能产生另一种未曾意料到的后果。凡是其行为被界定为恐怖主义的人，即被界定为恐怖分子。

这一定义虽然很合逻辑，却有一种风险，即变成在

* 这一大事记在本书下文中多次提及，称作“兰德公司—圣安德鲁斯（大学）国际恐怖主义大事记”，可参看第二章p. 14注①。——译注

分析上起拘束作用的套套逻辑。当已被确认为恐怖分子的人采取有所不同的行为时，当然可以将这种情况视为战术上的创新。（实际上，恐怖分子并不是很富于创新精神，他们的行动往往是老一套，战术招式有限。）可是，假若战术的发展是来自另一个完全不同的层面，又会怎样呢？例如，最初对平民施放神经毒气的人，并不叫“恐怖分子”，而是一个古怪邪教的成员。当我们展望信息网络可能遭到的袭击，即所谓“网络空间战”时——本书中由约翰·阿奎拉、戴维·龙菲尔德和米歇尔·扎尼尼三人撰写的一章讨论了这一题目——如果我们只注意是否现有的恐怖分子从爆炸转向黑客行为，我们可能找不出什么例子。然而，其他类型的敌手却可能渗透和破坏信息网络，造成大规模的紊乱。恐怖分子也许不会成为黑客，可是日益恶毒的黑客却有可能成为一种新型的白领恐怖分子。

我们对**国际恐怖主义**下的定义是，它包括恐怖分子跨越国界实施的袭击，或者在自己国内对外国目标实施的袭击，例如袭击外国使馆或国际商线，如劫持民航班机。这反映出我们最初对于当代恐怖主义国际性质这一新现象的关注。当时人们就问过，日本恐怖分子来到以色列，为了声援巴勒斯坦人而在洛德机场杀害一架返程美国航班上的乘客，而乘客中的多数人恰巧又是朝觐圣地的波多黎各人，这样一场屠杀算是怎么回事呢？

给“国际恐怖主义”下定义，是动员国际社会支持

反恐怖主义的一个必要前提，可以看作是一个高尚举动，旨在扩展国际法治——在历史上已有过国际反海盗行径的先例——同时也是战争公约的延伸。这也符合美国的国家利益，因为美国受到的主要恐怖主义威胁不是来自美国国内的恐怖主义袭击，而是来自美国外的美国公民和设施遭受的恐怖主义袭击。国际恐怖主义大事记表明，美国公民和设施是国际恐怖主义事件的头号目标，这就进一步加重了我们的关切。美国无权干涉别国的国内冲突，可是当暴力波及国际社会时，它就会引起国际上合理合法的关切。

在作了以上这些定义方面的工作以后，我们在兰德公司便得以着手对恐怖主义进行长期的分析，已一直持续到如今。逐年的大事记显示出了恐怖主义战术的演变趋势，以及恐怖分子在目标选定、动机和杀伤率等方面的变化格局，这反过来又提供了有用的信息，让我们看出各种反恐措施的效果。从长期来看，它表明实际采取的安全措施起了作用：对于已加固的目标的恐怖主义袭击的次数减少了，可是恐怖分子只是把他们的目光转向了别的较软弱的目标。有一些已被证明是日益无效和危险的战术，例如占领使馆，已被恐怖分子逐渐放弃，但尚未完全放弃。恐怖主义袭击的杀伤率则逐渐增大，因为恐怖分子出于民族仇恨或宗教狂热的动机，变得日益无所忌憚，日益倾向于制造大规模的不分青红皂白的杀伤。这些结论如今已为大家所知悉，它们是来自于我们

根据所收集到的资讯而作出的定量分析。布鲁斯·霍夫曼在他撰写的那一章中说明了这种分析的用处。

然而，定量分析很容易走得过了头。既然要做到客观和精确，就形成了一些必然是人为地划定的范畴。要记住，国际恐怖主义事件只是所有恐怖主义事件中被狭隘界定的一个组成部分。恐怖主义事件在某些场合包括了一国之中所发生的全部政治暴力——所谓的“纯恐怖主义”，但在另一些场合却只包括范围更大得多的冲突之中的很小一部分。在内战的形势下，例如在黎巴嫩内战中，要想把恐怖主义事件从暴力和流血冲突的背景之中区分开来，那既是徒劳的，又是没有意义的。衡量国际恐怖主义有多少，就像是衡量厚厚一大块点心表面上那薄薄一层脆皮有多厚，我们很难通过这一衡量看出恐怖主义的根源或者产生出恐怖分子的社会性质。

还存在着一种危险的倾向，就是将少数人的行动归因于整个社会的政治或文化缺陷。诚然，恐怖分子不是天外来客。他们是在本乡本土具体环境中长大的，然而他们可能变得孤立于自己的信念和交游的小天地之中，而与他们周围的社会完全离心离德。我们还必须承认，有的人只是利用一桩事业的旗帜，把它当作自己行恶的借口——对于有些恐怖分子来说，恐怖主义本身即是目的。恐怖主义现在已经如此深深地渗入到大众文化之中，启发和指导某些人按规定的方式采取一定的行动，在这样的世界上，一些有政治野心的恶棍、企求出名的

精神变态者或者普通的疯子都可能成为恐怖分子，这正在成为一种比较常见的威胁。

兰德公司的研究是讲究实用的。它探索恐怖分子的心态，但避免深深陷于心理动力学的学术研究。兰德公司的政治分析专家介绍了恐怖主义集团活跃的那些国家和地区的情况，但没有花什么时间去分析是哪些政治和经济条件构成产生恐怖主义的天然磁石。相反，兰德公司集中研究了恐怖分子做了些什么，他们是怎样做的，以及我们怎样才能最好地保护我们的社会，防止那些可能导致死亡、大规模破坏和恐慌的行动。

当兰德公司最初开始作研究时，美国政府直接关切的是绑架问题。当时在拉丁美洲和中东已经发生了一些美国外交官遭绑架的事件，政治绑架的战术有扩散之势。美国国务院要求兰德公司考察为营救人质而谈判的机制。我们首先对已发生的几次重大绑架事件作了仔细的个案研究。在此基础上，我们得以提炼出一些教训，说明需如何处理与绑架者的通信联络，如何处理与当地政府往往由于这些事件而陷于危机的关系，以及与人质情况有关的其他一些复杂的事情。

作为这项研究工作的一部分，兰德公司还研究了曾被扣作人质的那些人的经历。由于这方面的研究结果，凡是被派往高风险岗位的官员均接受一些新内容的培训，同时，人们对于人质获释后所遭遇的困难也有了较好的理解。更具体一点说，就是在人质回来后的待遇方

面有了一些具体的改变。几年之后，这项研究工作还延伸到空军的人员生存训练，同时还考虑到空军人员被恐怖分子扣作人质时，鉴于其不同于常规战俘的地位，这时应如何运用军人行为守则。

在 70 年代初，美国驻外使馆的安全是令人担心的一大问题。兰德公司考察了恐怖分子占领使馆的事件的历史，后来使馆得到了较好的保护，政府态度变得坚决起来而不轻易满足恐怖分子的要求，能够更巧妙地与扣留人质的恐怖分子进行谈判，而且在谈判失败时不惜使用武力，因此，恐怖分子占领使馆的做法减少了。兰德公司还研究了如何保护使馆对付汽车炸弹的袭击，为此提出了一套比较成熟的数学计算公式，应用于美国使馆新的设计和建筑标准。

既然恐怖分子能爆炸民航班机，他们是否也有可能偷盗核武器而将城市当作抵押，或者占领核设施而以灾难性的大破坏相威胁？在 70 年代中期，由于人们日益担心核恐怖主义的可能性，美国能源部和桑迪亚实验室要求兰德公司分析潜在的敌视美国核计划的人可能具有的动机和能力——对这种潜在敌手的提法是有意放得宽一些，可包括恐怖分子、怀有经济动机的罪犯、疯子怪人以及其他的敌人。这项研究工作不同于研究恐怖分子绑架或占领使馆的问题，因为——对于社会来说幸运的是——还不曾有过严重的核恐怖主义事件，没有历史可供参考。为了分析，兰德公司考察了各种可供比拟的事

件：野心最大的恐怖主义袭击，战争期间的突击队袭击，高额财物的盗窃，工业界的怠工破坏，制造爆炸事件的疯子等等，综合这些事件，考察潜在作案人的动机和能力，然后考虑核安全措施应达到什么样的要求以确保万无一失，就此提供了有用的建议。如此建立起来的核安全系统，难以突破，除非作案者既有献身的决心，又有高深的科技知识，还需要动用可与战时国库相比拟的财力。后来，能源部满意地接受了兰德公司的建议，在此设计的基础上建立了核安全系统。

这项研究工作还带来衍生的成果，就是研制出一套评估的办法，用以评估某些个人或集团声称他们拥有核材料或自制的核弹时，其威胁是否可信。这种威胁在70年代后期呈增多之势，其中的多数显然是恶作剧或狂言而不足为信，但是，由于核武器设计方面的理论知识已经扩散，同时出现了越来越多的核恐怖小说，其中有些小说的情节是相当有根据的，这就使人对某些核威胁的言论不敢掉以轻心。兰德公司提出的评估办法经过了不断改进和完善，并经受了一些实际案件的检验，在许多场合给执法部门提供了直接的帮助。后来，这种办法还用来考察恐怖分子以及另一些扬言要使用暴力或者杀人的案犯的心态。这套评估办法从此在犯罪调查中得到经常的应用。

明天的恐怖分子是不是跟今天的恐怖分子一样要制造大爆炸和大批人的伤亡，只不过是更加嗜血，更加肆

无忌惮，但仍然还只是使用常规炸药？或者相反，明天的恐怖分子会转而利用化学武器、生物武器或核武器来制造大规模杀伤和破坏？或者，明天的恐怖分子是否会老练的电子战高手，能渗入和破坏当代社会日益依赖的信息网络和通信系统？读者面前的这本书探讨了这些层面上的问题，尤其是探讨了网络战的可能性。

谁也不能很有把握地预言未来的恐怖主义会是什么样子，然而，恐怖主义的历史提醒我们，既要想得广一些，同时又要谨慎从事。对“梦想的威胁”作分析是充满陷阱的。很容易采取的做法是首先找出易受攻击的薄弱环节，这可以有无限之多；再提出理论上假设的敌人，他们会有一大堆；然后将威胁具体化——动词来一个微妙的变化，由 could（假设口气的“也许可能”）发生变成 may（“可能”）发生。只要读者和决策者明白这一切只是猜测，那还没有问题。但危险在于，人们也许会把猜测变成行动的根据，据此而采取代价高昂的措施，来应付这些“如果怎样将会怎样”的假设情况；倘若决策者认为采取大事宣扬的预防措施或减少损失的措施就会把敌人镇住，那就更糟了。我说这些，并不是说威胁不现实。我相信信息系统遭受严重袭击有着现实的可能性；担心恐怖分子使用化学武器或生物武器，也是合情合理的，只是这方面的迹象更零星一些。我的意思只是说脱离事实作分析是有危险的。

兰德公司研究的重点在于理解恐怖主义敌人，但也

从许多方面探讨过对策。与人质绑架者谈判的策略即是一例，它得到成功的运用。兰德公司还就情报搜集、分析和分发问题作过一些研究。有一项研究工作为搜集和分析有关恐怖集团的情报提供了一个框架。另一项研究工作涉及一个敏感问题：自从 20 世纪 70 年代末以来，国内的情报搜集工作受到了一些新的限制，我们研究了这些限制措施对于有关当局预防恐怖主义行动和监控恐怖分子的能力有何影响。原先按照老的规则采用过的一些搜集情报的方法曾卓有成效，但实行新的限制以后，这些办法不能用了，情报工作确实受到了很大影响。在新的规则之下，过去的许多成功事例不可能再现了。然而，尽管情报搜集活动受到了更多的限制，美国国内的恐怖主义事件却由于更广泛的社会原因和政治原因而减少了。限制措施的目的在于进一步保护公民的自由权利，为此而在防止恐怖主义方面受些限制，似乎是可以容忍的。可是，对恐怖分子的活动的调查工作显然由预防为主转为被动作出反应了。

这个问题在我们考虑恐怖分子使用大规模杀伤性武器的可能性时，又会出现。在拘捕恐怖分子方面，美国做得很不错，纪录是好的，但是一旦出现了可信的大规模杀伤威胁时，恐慌的老百姓会要求实行预防，而在恐慌的形势下，预防措施是会损害公民自由权的。此时，如果当局完全未掌握情报来源，作出过分反应的可能性就会更大。要在慎重和恐慌之间求得平衡。怎样才能做

到这一点呢？研究可以让人灵巧一些，但不会变得更聪明。

我们不时地看到有的人因为阴谋从事恐怖活动而被逮捕，尽管其罪名较轻，如掌握武器和策划阴谋。这是令人放心的。对这类案件很难提起公诉，但它们仍然证明情报工作能力没有衰败。

对付恐怖主义，美国是应当将其视为犯罪行为，还是将其视为一种战争模式？从行动上看，这两种理念的含义是完全不同的。如果将恐怖主义视为一种犯罪，我们就应操心搜集证据，正确地判定对某一具体行为负责的个人应负的罪责，将罪犯拘捕归案。

然而，将恐怖主义视为犯罪，会带来一些问题。需要作国际调查，而有的国家也许不予合作，证据极难搜集。要从国外拘捕恐怖分子也很难。此外，对付犯罪的做法不能对一个远方的集团实施的持续不断的恐怖活动提供一种完全令人满意的对策，它对于赞助恐怖主义的国家也可能不起作用。

可是，如果我们将恐怖主义视为战争，对于个人的罪责如何就不必那样操心。大致准确地查明责任——例如正确辨认出恐怖集团——就行了。对于证据也不必那样挑剔，不需要达到法庭鉴定式的质量，只要收到相关情报就够了。焦点不在于受控的个人，而在于正确识别敌人。

作出军事上的反应，可以显示决心，使动摇的盟友