

专家纵论

国际合作反恐

超越地缘政治的思考

杨洁勉等 著



- 国际恐怖主义根源分析
- 伊拉克与美国的反恐战争
- 国际合作反恐趋势及对策
- 美国的反恐理念和战略
- 全球合作治理和国际制度
- 当代民族主义与恐怖主义

时事出版社

国际合作反恐： 超越地缘政治的思考

杨洁勉等著

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国际合作反恐: 超级地缘政治的思考/杨洁勉等著. - 北京: 时事出版社, 2003

ISBN 7-80009-780-3

I. 国… II. 杨… III. 反恐怖活动 - 国际合作 - 研究
IV. D815.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 083096 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) 68418647

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.sspublish.com

印 刷: 北京百善印刷厂

开本: 850×1168 1/32 印张: 10.25 字数: 238 千字

2003 年 12 月第 1 版 2003 年 12 月第 1 次印刷

定价: 22.00 元

导言	1
第一章 国际恐怖主义和国际 合作反恐	14
第一节 恐怖主义定义分析	14
第二节 国际恐怖主义的根源	31
第三节 国际反恐合作	45
第四节 小 结	66
第二章 国际形势的新发展	72
第一节 后“9·11”的发展	72
第二节 大国关系的调整	82
第三节 非传统安全威胁凸显	101
第三章 国际制度发展的再思考	115
第一节 本质特征和基本问题	115
第二节 “改制”的路径选择	132
第三节 全球合作治理和国际制度	141
第四章 有关国家的理论、政策和实践	159
第一节 美 国	159
第二节 欧 盟	169
第三节 俄罗斯	177

目 录

第四节	中东国家	186
第五节	中亚国家	195
第六节	南亚国家	203
第七节	东南亚国家	211
第五章	宗教、民族和文化因素	220
第一节	宗 教	220
第二节	民 族	240
第三节	文 化	254
第六章	运用和超越地缘政治学	268
第一节	地缘政治学的运用和发展	268
第二节	“9·11”事件和伊拉克战争后趋势	279
第三节	中国和地缘政治学	284
第四节	超越地缘政治学	293
第五节	任重而道远	302
后记		310
附录		
1.	主要中文参考文献	313
2.	主要外文参考文献	317

我们主张反对一切形式的恐怖主义。要加强国际合作，标本兼治，防范和打击恐怖活动，努力消除产生恐怖主义的根源。

——江泽民：《全面建设小康社会 开创中国特色社会主义事业新局面》（在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告 2002年11月8日）

导 言

亲爱的读者，我们知道在今天的环境下，人人都承受着时间的压力。如果您实在没有时间，我们建议您就把这篇导言读完，因为导言其实就是本书的内容提要，阅毕可知本书的梗概。您如果读完导言后，还有兴趣在百忙之中抽出时间把全书读完，那么收获就会更多。因为，国际合作反恐毕竟是当代国际关系的头等重要大事之一，它影响到世界的每个角落，自然也和你我有关。

您或许已经知道，在“9·11”事件一周年时，我们出版了《国际恐怖主义与当代国际关系：“9·11”事件的冲击和影响》（贵州人民出版社2002年版）一书，介绍和分析了恐怖主义的演变

过程，从世界格局、主要大国、有关区域的角度阐述了国际合作反恐问题。本书《国际合作反恐：超越地缘政治的思考》是它的续篇，主要在反恐理论、国际形势、世界体系、国际机制、大国关系、国别特点、宗教民族、文化背景等方面对国际合作反恐进行更深入的研究。而且，由于国际合作反恐是一项长期任务，我们将继续就这一专题进行跟踪研究，不断从各个方面剖析国际恐怖主义，以此促进国际合作反恐斗争。

“9·11”事件后，世界上的恐怖主义袭击事件并未销声匿迹，从俄罗斯车臣恐怖组织策动的莫斯科人质事件到印尼的巴厘岛事件，从沙特利雅得的爆炸事件到西班牙机场遭袭，一系列的恐怖事件表明，大规模、有组织的国际恐怖主义活动有卷土重来之势，国际社会合作反恐事业任重而道远。当前，国际恐怖主义出现了组织架构虚拟化、联系协调网络化、袭击目标“软性”化等新的特点。

“9·11”事件后，美国加强了本土的反恐和保卫，国际恐怖主义转向其他地区防范相对比较薄弱的“软目标”，如在俄罗斯、沙特阿拉伯、摩洛哥和印度尼西亚的娱乐区、住宅区和旅游区。同时，国际恐怖主义还精心策划，周密组织，通过对数个目标同时或连续发动自杀性爆炸袭击造成大规模伤亡，从而产生恐怖震慑效果。多数恐怖活动都有国际恐怖网络插手的背景，与国际恐怖组织有关联，幕后均有“基地”组织的影子。

恐怖活动再度抬头和重趋活跃有多种原因。国际恐怖主义和

恐怖活动是国际关系中长期存在的问题，并非一两次的打击就能使其偃旗息鼓。正因为如此，“基地”组织虽遭毁灭性打击，但未被根除。“火烧冬茅心不死”，2002年后美国关注重点转向“打伊倒萨”，国际恐怖组织调整了策略和战术，加紧向中东、海湾、北非和东南亚一些国家渗透，同当地极端组织相互勾结，继续发难。此外，还必须指出的是，国际恐怖组织名目繁多，除了“基地”组织外，还有众多的国际恐怖组织散布在世界各国，伺机兴风作浪。

另外，美国某些战略和政策的反弹冲击对国际反恐造成负面后果：第一，美国反恐重打轻治，片面强调“正义和邪恶”之争、“民主和专制”之争，导致与伊斯兰国家、阿拉伯世界矛盾激化。第二，美国在没有联合国授权的情况下，“打伊倒萨”，更迭政权，实际上转移了国际社会合作反恐的视线，增加了国际社会合作反恐的矛盾，在客观上给国际恐怖主义东山再起提供了机会。第三，美国对伊战争是一场极具争议之战，许多阿拉伯和穆斯林民众认为是对伊斯兰的侵略，美国企图以伊拉克为样板推行美式民主，更使阿拉伯、穆斯林民众备感屈辱。第四，美国继续奉行偏袒以色列和压制巴勒斯坦的政策，对阿以冲突和巴以冲突等问题上表现出来的恐怖主义奉行双重标准，引起广大阿拉伯、穆斯林人民的不满，而一些极端组织则扬言将对美国以牙还牙，进行“圣战”。

鉴于上述原因，国际恐怖主义活动很可能进入了一个新的活跃期，一些极端组织受到某些爆炸事件的“鼓舞”继续制造新的恐怖事件。

二

在此背景下，国际合作反恐斗争正面临新的挑战、特别是美国单边主义的挑战。“9·11”事件后，世界格局尽管没有发生根本变化，但开始了一些重要的转变。大国关系同时向两个方面发展：一方面，反恐斗争促使大国关系进行了调整，大国之间关系缓和，合作加强。美俄关系、美欧关系、美中关系都有相当大的改善；另一方面，作为世界的惟一超级大国，美国正在力图将国际合作反恐纳入其全球战略的轨道。霸权国推行单边主义，无视国际关系准则，奉行军事实力至上原则，主张先发制人，忽视其他大国和联合国等国际机制的作用。但是，美国的单边主义正在受到一定程度的牵制，美欧矛盾凸显，这点在对伊拉克核查问题上表现的尤为突出。世界主要大国分成以美国和英国为一方的“主战派”，和以法国、德国、俄罗斯为另一方的“主查派”，两派壁垒分明，互不相让。伊拉克战争结束后，美欧分歧仍未弥合。美欧矛盾必将对当代国际关系产生重要的影响。

国际合作反恐是全世界和全人类的共同事业，整个国际社会都在为之进行努力和作出牺牲，非国家行为体在国际合作反恐中的积极作用也在上升。联合国在困难重重的条件下，从法律、政治、军事上等多方面为国际合作反恐发挥了主导作用。一些区域性组织也在不同的地区发挥着积极的作用。伊斯兰会议国家处在国际反恐的前沿，又面对着复杂而敏感的现实，但仍坚持反恐；上海合作组织早在“9·11”事件以前就提出了打击包括国际恐怖主义在内的“三股势力”：2002年10月、2003年8月上海合作组

织举行了反恐的双边和多边军事演习；东盟也加强了成员国之间的反恐合作。国际社会的共同努力是国际反恐合作的一个极其重要的组成部分。

三

“9·11”事件和伊拉克战争后，世界地缘政治和地缘战略再度突出，美国主导了国际反恐联盟，先后发动了阿富汗战争和伊拉克战争，推翻了塔利班政权和萨达姆政权，加强了它在中亚、南亚、东南亚和中东地区的军事存在或影响，再次显示了美国在世界上无可比拟的力量和影响。确实，地缘政治和地缘战略因素是美国和一些大国在反恐斗争中的重要考虑因素。但是，地缘政治学说不足以完全解释、更不用说解决当前及今后的国际关系和全球性问题。面对国际形势日新月异的变化，面对包括国际恐怖主义在内的非传统安全威胁的挑战，国际社会应当在认识地缘政治的基础上超越它，以更广阔的视野和更科学的态度认识世界，更有效地应对包括恐怖主义在内的各种传统和非传统安全问题的挑战，争取世界持久的和平与稳定。

世界在 21 世纪的演变将不是简单的从现代社会向后现代社会的变化，而将是某种质的变化，因为地缘政治的基础——主权国家已经不再是国际关系的惟一行为体了。而且，全球、地区、国家、本地等传统的地理概念正在模糊，它们对政治的影响正在发生重大变化。地缘战略思想向立体化方向发展，地缘战略的内涵更加多元化，如与地缘经济、地缘人才、地缘文化等兼收并蓄。

四

面对世界形势日新月异的发展，中国从全球和地区两个层面上作出反应。在全球层面上，中国努力促进世界形势多极化的进程，加强各种类型的伙伴关系，强调联合国在维护世界安全、和平、稳定方面的权威作用，提出了以“平等协作、互信互利”为基础的“新安全观”，改善中国的国际环境。

在地区层面上，中国更加重视改善同周边国家的关系，营造有利的周边地缘政治和地缘战略环境。“9·11”事件后，由于阿富汗战争，美国势力在中亚、南亚和东南亚迅速发展。中国坚持全面而又冷静地看待这些变化，既看到美国军事、经济、文化力量对中国是一种制约乃至牵制因素，从而需要认真对待。但又认识到，美国的首要目标毕竟还是针对国际恐怖主义，而美国在这些次区域的存在客观上有利于抑止国际恐怖主义。因此，中国不仅仅从传统的地缘政治上看待新形势，而且从更全面、更新颖的视角去观察和分析新形势，在变动之中寻找新的机遇。例如，协调同中亚各国的关系，进一步发挥上海合作组织的作用，发展相互的经济贸易合作。在南亚和东南亚，中国于“9·11”事件后迅速调整同印度和巴基斯坦的关系，发展中国同东盟的关系，使东盟国家和中国在反恐问题上具有更多的共同利益。中国还努力维护同包括美国在内的世界各国的关系，特别是同邻国的关系，推进亚太地区的安全合作，如正在运作的上海合作组织和建议中的“东盟地区论坛‘安全政策会议’”。

中国不仅充分发挥地缘政治和地缘战略的作用，还在努力超

越地缘政治的制约。为了超越，中国应当努力进行理论探索和创新，运用现代科技思想和手段，加强地缘政治学说建设。在一个日益开放的社会里，中国还必须加强国内舆论宣传工作，使全国上下在超越地缘政治问题上达成高度的共识。作为一个发展中的大国，中国在外交安全政策方面应坚决摒弃冷战思想，努力建构区域和全球合作的框架，积极主张双赢和多赢，继续推进世界的和平与发展，争取世界各国，特别是大国和邻国接受和认同中国的和平崛起。这样，为最终超越地缘政治作好准备。

五

由于本书是《国际恐怖主义与当代国际关系》的续篇，所以凡在前篇中已经述及的，除非有必要，本书就不再重复。本书的主要重点是：首先，本书加强了对国际恐怖主义和国际合作反恐的理论分析。本书不仅在国际恐怖主义的定义和种类上进行了更加深入的探讨，而且还详尽地分析了国际恐怖主义和世界体系、国际秩序等的互动关系。

其次，本书强调国际社会应努力铲除国际恐怖主义的根源，在加速发展和消除贫困上双管齐下，同时还要认识到宗教、民族和文化等诸多因素的长期作用。与前书相比，本书从非传统安全这一全球性问题的角度切入，更加强调国家行为体和非国家行为体的互动。这一分析视野反映了作者对多极化和单极化两种趋势的斗争、经济全球化发展和信息革命的新的观察和理解。换言之，作者们努力以前瞻的视野来分析和研究国际合作反恐这一时代命题。

再次，本书在讨论国际合作反恐时，在注意到美国的特殊和主导地位的同时，还特别强调国际社会其他组成部分在国际合作反恐问题上的作用和贡献。本书对美国导致的国际合作反恐异化问题进行了比较深入的讨论，着重分析了后“9·11”时期的大国关系，提出了要加强国际合作反恐来平衡美国的单边主义和强权政治。

第四，本书还对国际社会如何进行有效、持久的合作反恐进行了研究，阐述了国际合作反恐的机制和形式等问题。本书认为，在当前形势下，既要特别发挥联合国的作用，也要重视美国正在试图改变国际机制和国际秩序，应该研究具体的办法，继续推进国际合作反恐。

最后，本书在运用和超越地缘政治方面进一步阐述了作者的观点。作者认为，在新形势下，地缘政治和地缘战略还没有走到“终点”，仍是影响国家利益和外交政策的重要因素。但是，仅以传统的地缘政治和地缘战略不能准确、全面、客观地认识世界，应对非传统安全威胁和非国家行为体的挑战，而且过分强调冲突或安全问题，以此为坐标往往容易陷入“零和”思维，作出错误的判断和决策。

六

本书除导言和后记外，共分六章。第一章“国际恐怖主义和国际合作反恐”首先讨论了国际恐怖主义的定义，恐怖主义是指以非法、非理性、违反人类社会公认准则的方式，用暴力、威胁或其他破坏性手段来实现自己的政治或其他非纯利己目标的思想

逻辑和实践活动。而国际恐怖主义则是指恐怖活动的组织、目标或行为本身具有跨越国界特点的恐怖主义。在国际恐怖主义根源方面，世界范围内的发展和贫困问题以及政治与经济格局的结构性困境是主要方面，但是，还要考虑到其他各个诱因：各文化板块之间的矛盾与冲突、弱势化问题、边缘化、信息技术和交通手段的发达等因素。反恐怖的力量与产生恐怖主义的因素同处于一个体系之中，都分别代表和体现某些利益团体的要求和主张，如果不能认识到弱势群体主张的相对合理性，不能真正地在满足弱势群体的合理要求方面做出努力，就不能真正有效地打击恐怖主义并消除其赖以生存的土壤。最后，本章还从政治、组织和技术等方面对国际合作反恐进行了分析性的介绍。

第二章“国际形势的新发展”指出，国际社会对当今国际恐怖主义经历了一次从理论到实践的重新认识，增加了对国际合作反恐的共识。大国关系继续朝着积极和良性互动方向发展，但是美国的单边主义愈演愈烈，给大国关系增添了不确定因素。同时，国际恐怖主义在组织、形式、目标等方面也出现了新的动向。面对进一步凸现的非传统安全威胁，以“集体安全”和“人类安全”为代表的新的综合性国家安全观已被提上国际社会的议事日程。

第三章讨论后“9·11”时期国际制度的发展前景及面临的挑战。“9·11”事件没有根本改变当今国际体系的基本结构和进程，也没有改变当今国际关系的主要矛盾。事实上，“9·11”事件还凸现了当前国际制度发展所面临的基本问题和主要困境，其标志是国际制度所被赋予的应对国际公共问题的充分性、有效性、合法性都滞后于以全球化为代表的世界潮流的发展要求和步伐；此外，当今美国的霸权体制的最新发展同国际制度也存在结构性矛

盾。“9·11”事件以及美国主导的国际反恐情势的最新进展，进一步昭示着国际制度的改革与创新以及全球合作治理的紧迫性。本章的第一部分从当前国际制度的本质特征入手，分析国际制度发展所面临的基本矛盾和基本问题；在此基础上，第二部分依据中外学者的理论阐述，结合国际制度的实际现状，探讨国际制度改革的路径和方向，并从当前美国制度霸权与国际制度的互动之中理解制度改革的外部约束。最后，从全球合作治理和全球市民社会发展的角度，分析国际制度的发展前景及其困难。

第四章“有关国家的理论、政策和实践”介绍了主要国家和地区关于国际合作反恐的理论、政策和实践。本章首先讨论了反恐的理念和战略，美国认识到，对美国的威胁是紧迫而全新的，这种新的威胁是无法加以威慑的，因而大规模杀伤性武器的扩散具有极大的危害，为了打击恐怖主义，美国需要国际间的合作，以采取行动，共同反恐。布什政府确定的指导美国反恐怖主义战略的四项长期政策原则是：不对恐怖分子作任何妥协，不同他们交换任何条件；恐怖主义分子将因他们犯下的罪行被绳之以法；孤立支持恐怖主义的国家并对它们施加压力，迫使其改弦易辙；对于那些同美国合作并需要帮助的国家，提高它们反恐怖主义的能力。当然，所有这一切都是建立在美国的安全和单边主义的基础之上。

欧盟在国际合作反恐中也占有特殊的地位。欧盟对于恐怖主义和反恐有着自己独特的理念和概念。欧盟把“共同安全观”作为自己反恐的理论基础，与美国一味依赖武力不同，欧盟更重视解决发展问题，以消除恐怖主义产生的根源。作为一个超国家共同体，欧盟的反恐政策有三大支柱：经济与货币联盟、共同外交与安全政策和共同司法与内政政策，其中尤以第二和第三两大支

柱更为重要。

俄罗斯把恐怖主义视为对俄最大的现实威胁，强调国际社会不应该搞双重标准、合作反恐。俄罗斯的国内反恐努力包括法律制度的建构、组织机构的完善、武力反恐的继续和对恐怖主义势力猖獗的地区进行政治、经济重建等手段。俄罗斯与国际社会合作反恐主要包括三个层次：即俄罗斯与独联体国家的反恐合作、上海合作组织框架下的俄罗斯与中国等周边国家的反恐合作、俄罗斯与西方国家的反恐合作。

中东国家是当前国际合作反恐关注的焦点。一些中东国家早在 20 世纪 80 年代就已经意识到国际恐怖主义的威胁，主张在联合国的领导下开展国际反恐合作，并加大了打击伊斯兰极端势力的力度。在国际合作反恐的背景下，阿拉伯世界和伊斯兰国家在反恐问题上，逐渐形成了切合自身具体情况和中东地区政治现实的独立主张。

中亚国家在世界政治地图上占有重要的战略位置，是国际恐怖主义等三股势力滋生的策源地之一。“9·11”事件后，美国在军事和经济两个层面上加大对中亚的支持和渗透，高度重视中亚的战略地位和作用。地区合作组织在中亚的反恐斗争中也起着重要的机制作用，与美国在该地区的存在形成了复杂的交互影响。而中亚国家在这个过程中正出现愈益倾向美国的趋势。

南亚国家的战略地位在美国发动阿富汗战争时显得更加重要。反恐虽得到所有南亚国家的支持，但南亚主要国家出于不同的目的，为谋求国家利益的最大化，都企图在反恐斗争中占得先机，这使该地区延续已久的矛盾反而更加尖锐，印巴围绕克什米尔问题屯兵百万，陷入战争边缘。美国为了维持该地区的反恐同盟，对印巴危机大力干预。伊拉克战争后，迫于形势和国内政治

需要，印巴终于开始了新一轮和解进程，如进展顺利，可能给本地区的反恐合作带来十分积极的影响。

东南亚国家在“9·11”事件后成为受恐怖主义活动破坏最严重的地区之一。最初，由于部分东南亚国家受国内各种因素牵制而反恐不力，使得恐怖主义在东南亚有蔓延之势。现在，东南亚各国痛定思痛，逐步开始合作反恐。另外，美国在“9·11”事件后以反恐为名在军事上重返东南亚也对该地区未来的反恐形势和国家间关系带来了不确定因素。

第五章为“宗教、民族和文化因素”。本章首先从宗教极端主义切入，讨论伊斯兰极端主义思潮与恐怖主义的关系，伊斯兰世界出现的极端主义思潮是诸多因素长期酝酿的结果，因此，国际社会应该发挥积极作用，帮助解决有关地区现存的各种问题，以彻底铲除产生恐怖主义的根源。本章在讨论民族主义和恐怖主义关系时指出，在世界近代民族主义发展的各个阶段中，民族主义和恐怖主义都有着联系，存在着特殊的伴生现象。目前，各种极端民族主义势力与恐怖主义的结合已经成为当代世界和平与稳定的主要威胁之一。本章最后在讨论文化因素时认为，当代恐怖主义问题既根源于国际政治、经济、宗教等方面的因素，也有社会文化环境、媒体宣传工具以及社会互动和“标签化”等方面的根源。因而依靠军事行动或者政治途径治理恐怖主义并不完全切合当代恐怖主义的现实，国际反恐更应从政治、社会、文化等方面多维度地建立反恐共识和寻找治理途径。

第六章为“运用和超越地缘政治学”。“9·11”事件和伊拉克战争后，世界地缘政治和地缘战略再度突出。本章从地缘政治学的运用和发展、“9·11”事件和伊拉克战争后的局势、中国和地缘政治学的关系等方面进行了分析。在此基础上，本章认为，国