

QUANQIU FANKONGLUN  
KONGBUZHUYI HEYI FASHENG YU YINGDUI

# 全球反恐论

---

## 恐怖主义何以发生与应对

— ❁ 胡联合 著 ❁ —



中国大百科全书出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

全球反恐论/胡联合著. —北京:中国大百科全书出版社,2011. 1

ISBN 978 - 7 - 5000 - 8496 - 9

I. 全… II. ①胡… III. ①反恐怖活动—研究—世界  
IV. ①D815. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 255048 号

策 划 人 郭银星  
责任编辑 陈 光  
责任印制 张新民  
装帧设计 海马书装  
出版发行 中国大百科全书出版社  
地 址 北京阜成门北大街 17 号 邮政编码: 100037  
电 话 010 - 88390635  
网 址 <http://www.ecph.com.cn>  
印 刷 北京佳信达欣艺术印刷有限公司  
开 本 787 × 1092 毫米 1/16  
印 张 27.5  
字 数 430 千字  
印 次 2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷  
书 号 ISBN 978 - 7 - 5000 - 8496 - 9  
定 价 46.00 元

本书如有印装质量问题,可与出版社联系调换。

# 序

## 社会科学要加强前瞻性战略研究

中共中央党史研究室副主任 李忠杰

2001年9月11日，美国发生了震惊世界的“9·11”事件，恐怖主义问题因此引起了全世界的广泛关注，如何认识恐怖主义，怎样开展反恐怖斗争，也成为重大的国际战略问题。

不过，从实际情况来看，恐怖主义其实并不是“9·11”事件以后才有的东西。事实上，自20世纪60年代末以来，恐怖主义就已出现，并逐步成为一个日趋严重的非传统安全问题。冷战结束以后，恐怖主义问题非但没有消失，反而有日趋严重之势。从20世纪90年代开始，我国也逐步受到“三股势力”恐怖主义的现实威胁。因此，当时，我就感到，加强对恐怖主义问题的前瞻性研究，不但具有重大的理论意义，也具有紧迫的现实意义。

2003年7月前，我一直在中央党校工作。胡联合同志1997年考取了我的博士研究生。他学习刻苦，勤于钻研。按照我的要求，相继发表了一些关于国际安全方面的文章。1998年，考虑到世界恐怖主义问题的严重性和开展这一研究的必要性，我和他共同商量，确定以恐怖主义及反恐怖主义对策作为他博士学位论文的题目。在三年写作过程中，胡联合同志克服了国内有关文献匮乏的困难，直接查阅了大量的国外文献，收集了大量的原始资料和统计数据，然后整理分析，一步一步把研究推向深入，先后发表了十多篇有关恐怖主义的论文。2001年6月，他按期完成了博士学位论文的研究写作，并通过了论文答辩，论文被答辩委员会一致确定为“一篇优秀的博士学位论文”。来自中国人民大学、解放军军事科学院、中央党校等有关单位的答辩委员和专家，对论文给予了高度评价，认为它是国

内第一部运用马克思主义观察与分析恐怖主义问题的学术专著，不仅填补了国内空白，而且提出了许多有别于西方的新观点，第一次向世界比较完整地展示了中国学者对恐怖主义问题的基本观点。

论文是在“9·11”事件以前完成和通过答辩的。“9·11”事件的发生，立刻证明了这篇论文的价值。论文被报送中央领导同志和中央有关部门参阅，发挥了积极的决策参考作用。在学术界、政界和社会上产生了较大反响，被认为是了解和认识恐怖主义问题的基本读物。人民网在“学术特别推荐”栏目中专门摘发约4万字内容。新华网、中国新闻网等有关网站都引用或摘发了该论文的部分观点。2002年，这篇论文被评为中央党校的优秀博士论文。2003年，又被评为“全国百篇优秀博士学位论文”，实现了中央党校在“全国百篇优秀博士学位论文”方面零的突破，为中央党校赢得了荣誉。

胡联合同志的论文以马克思主义为指导，将定性分析与定量分析结合起来，不但系统地研究了恐怖主义的概念界定、基本类型、基本特点、原因和机理分析、经济危害、政治影响和发展趋势，而且系统地总结了世界反恐怖斗争的基本措施和经验教训，提出了我们对恐怖主义问题应采取的基本立场和有效开展反恐怖斗争的对策意见。论文系统地阐述了马克思主义关于反对一切形式的恐怖主义的原则立场，明确提出了反对在恐怖主义问题上搞“双重标准”；反恐怖是一项系统工程，要加强在协作配合，提高应急反应能力；贯彻打防结合、预防为主的思想，标本兼治，从根本上消除恐怖主义产生的根源；重视切断恐怖主义的经济命脉；不能将恐怖主义与某一特定的民族、宗教挂钩；反恐怖要充分发挥联合国的作用等一系列有见地的政策建议。“9·11”事件发生后，作者被吸收参与了国家反恐怖工作机制的研究，参与惩治恐怖活动犯罪的《中华人民共和国刑法修正案（三）》的起草工作，参与国务院新闻办公室有关反恐怖白皮书的起草工作，并应邀为全国公安厅局长研修班讲授反恐怖知识课，为推进我国的反恐怖工作做了力所能及的工作。

作为胡联合同志的导师，我对他的论文和工作所取得的成绩，

感到非常高兴。希望胡联合同志戒骄戒躁，继续努力，争取获得新的有价值的研究成果。也希望我国哲学社会科学工作者都能发挥开拓创新精神，大力加强对重大理论和实践问题的前瞻性研究，为全面建设小康社会、实现中华民族的伟大复兴作出更大的贡献。



以下三点：

第一，任何国家、民族和公民都必须始终如一地坚决反对一切形式的恐怖主义。恐怖主义是当今世界的一大公害，对世界人民的生命财产安全构成严重威胁。对于恐怖主义，无论发生在何时、何地，针对何人、何物，出于何种原由，以何种形式发生，都必须予以坚决谴责与反对。反对一切形式的恐怖主义是我们的一贯立场，也应该成为全世界的普遍立场。反对恐怖主义的斗争是世界上一切爱好和平的人民的共同事业，是正义与邪恶、文明与野蛮的较量，而决不能以社会制度与意识形态划线，决不能指向任何民族、任何宗教、任何文明，必须坚决反对把恐怖主义与特定的民族、宗教或文明挂钩。反对恐怖主义必须坚决反对搞双重标准，必须摒弃冷战期间西方国家推行的所谓“一个国家的恐怖分子是另一个国家的自由战士”的错误政策，坚持“一个国家的恐怖分子是所有国家的恐怖分子”的正确立场，决不能给任何恐怖分子特别是民族分裂主义恐怖分子和宗教极端主义恐怖分子以逃避法律制裁的政治避难和难民地位。

第二，全球社会都必须科学认识恐怖主义的基本特点，充分认识恐怖主义与反恐斗争的长期性、复杂性和艰巨性，与恐怖主义进行恰如其分的不懈斗争。恐怖主义是一种畸形的政治或社会现象，是一种不对称的非传统安全威胁，有着复杂的政治、经济、社会、文化原因，是现实世界各种利益矛盾尖锐化或畸形化的产物，具有相当的顽固性、复杂性与长期性。同时要深刻地认识到恐怖主义是暴力与宣传的联合体，它既企图通过强制性的暴力来达到其目的，又企图通过扩大影响的宣传来达到其目的，恐怖主义更多的是一种恐吓性的戏剧行为模式，它打击的并不仅仅是恐怖戏剧中直接针对的目标，而更主要的是公共意见和政府政策，是在看和听恐怖戏剧的最广泛的公共大众，并以此形成恐怖气氛来要挟和恐吓政府当局。因此从根本上说，反恐怖主义主要是一种复杂的政治斗争，不但要从政治的高度致力于解决产生恐怖主义的原因，而且要讲究斗争策略，一手严厉打击恐怖主义的暴力活动，一手有效遏制恐怖主义的宣传活动，想办法削弱恐怖主义造成的恐怖气氛；没有对恐怖主义

的严厉打击，就不能有效地保护国家安全和人民的生产财产安全，也就难以赢得政治解决恐怖主义所赖以生成的社会问题的时间和条件；同时，要防止仅仅把恐怖主义当作一个简单的暴力犯罪问题或一个简单的军事战争问题来对待，以为仅靠警察或军事的打击就能解决问题。“必须意识到由于恐怖主义主要是一个政治问题，所以最持久的解决办法主要是政治性的。”“必须作出持续不断的努力去消除产生恐怖主义的原因，特别是当它是根源于绝望、不公平和剥夺的情况时”。<sup>①</sup> 必须努力用“政治方案”消除恐怖主义产生的原因，否则任何国家打击恐怖主义的努力都很难取得成功。

第三，必须以超出生命财产安全和公共安全的视角，从国家安全的战略高度来审视恐怖主义对国家的最严重最极端危害，注重加强国家应急政治制度建设。特别是要考虑到，恐怖组织和恐怖分子往往阴谋暗杀各国政治首脑，对政治领导人的生命安全造成程度不同的现实威胁，容易引发政治危机，对其国家的政治稳定构成现实危害。如果一个国家事前没有关于国家和政府最高首脑交接班的法制化的明确制度规定，一旦最高首脑被暗杀（包括大规模爆炸袭击）身亡，不但会使该国丧失一位最高领袖，而且会使国家陷入空前的政治危机。因为，无论在古代还是在现代，一个国家的“政治稳定性的主要危机来自继承人问题”。<sup>②</sup> 而此时，该国不得不突然面临同时进行推选新的最高首脑、治理丧事、打击恐怖分子的多重紧急任务，其中最紧急最棘手的问题在于，最高权力真空的危险从空而降，而由于缺乏产生最高首脑的法制化的明确制度规定，如何推选新的最高首脑、谁是最合适的新的最高首脑都是未知数，充满了不确定性，往往导致人们很难在恐怖分子刚刚造成的恐怖气氛中迅速形成共识，难以迅即紧急地推选出新的最高首脑。特别是如果有国内国际政治势力参与暗杀该国最高首脑，那就很可能使国家陷入政治纷争、政治动乱甚至战争的灾难之中。因此，必须一方面着力加强政

---

<sup>①</sup> Neil C. Livingstone, *The War Against Terrorism* (Lexington Massachusetts: D. C. Heath and Company, 1982), pp. 159, pp. 198.

<sup>②</sup> 道格拉斯·C. 诺思：《经济史上的结构和变革》（北京：商务印书馆，2002），第117页。



治首脑的安全保卫，另一方面着力加强制度建设，建立健全最高首脑权力产生（授予）、运行、交接的公开制度和法律，以保障把恐怖主义可能造成的最严重最极端危害控制在最小程度之内。最后，也必须科学客观评估恐怖主义对公共安全和人们生命财产安全造成的危害，既要充分认识恐怖主义的严重危害，防止低估恐怖主义的威胁，避免麻痹松懈、掉以轻心；又要理性评估恐怖主义的危害，充分认识恐怖主义主要是一种恐吓性的宣传行为，其造成的人员伤亡无论相对于普通刑事犯罪或交通事故，还是相对于自然灾害、生理疾病、饥饿造成的人员伤亡，其危害都是相对较少甚至微乎其微的，防止过分夸大恐怖主义的危害，防止反应过度、草木皆兵，给政府和人民造成过大的心理压力，甚至在民众中引起不必要的自我恐慌气氛，反而在不自觉中使恐怖分子的恐吓图谋得逞。对待恐怖主义，最好的办法就是加强国家政治制度建设，保障国家权力（特别是国家最高权力）无论在何种紧急、危机、特殊的情况下都能正常运行，保障社会的公平正义，同时加强对恐怖主义和恐怖分子的严厉打击，努力使社会和广大民众保持平静心态，使工作和生活一切照常，从而从根本上挫败恐怖分子旨在制造社会恐怖气氛、搞乱社会的罪恶阴谋，保持社会秩序的持续稳定。简言之，既要重视恐怖主义，又要藐视恐怖主义。

# 目 录

序	社会科学要加强前瞻性战略研究	李忠杰	(1)
自序	如何正确认识恐怖主义和反恐工作		(1)
导 论			(1)
第一章	什么是恐怖主义		(13)
第一节	众说纷纭的恐怖主义概念		(14)
第二节	应该如何定义恐怖主义		(28)
第二章	什么是人是恐怖分子		(39)
第一节	恐怖分子的年龄特征		(39)
第二节	恐怖分子的性别婚姻特征		(41)
第三节	恐怖分子的社会背景特征		(43)
第四节	恐怖分子的文化程度特征		(44)
第五节	恐怖分子的心理特征		(45)
第三章	当代恐怖主义的基本类型		(48)
第一节	民族主义型恐怖主义		(48)
第二节	宗教极端型恐怖主义		(73)
第三节	极右型恐怖主义		(78)
第四节	极左型恐怖主义		(93)
第五节	国际间谍型恐怖主义		(104)
第四章	当代国际恐怖主义的基本特点		(112)
第一节	当代国际恐怖主义在数量变化上的特点		(113)
第二节	当代国际恐怖主义在地区分布上的特点		(119)
第三节	当代国际恐怖主义在活动方式上的特点		(129)
第四节	当代国际恐怖主义在打击目标上的特点		(140)

第五节	当代国际恐怖主义造成人员伤亡的特点	·····	(148)
第六节	当代国际恐怖主义的反美(国)特点	·····	(156)
<b>第五章</b>	<b>恐怖主义的原因和机理分析</b>	·····	<b>(184)</b>
第一节	挫折—攻击论	·····	(184)
第二节	内心认知失调理论	·····	(188)
第三节	模仿与传染理论	·····	(191)
第四节	传染反转性理论	·····	(195)
第五节	实力理论	·····	(196)
第六节	失范理论	·····	(199)
第七节	亚文化理论	·····	(203)
第八节	社会标签理论	·····	(206)
第九节	戏剧及传播理论	·····	(209)
第十节	媒体助长论	·····	(214)
第十一节	冲突功能论	·····	(231)
第十二节	国际冲突理论的制度缺陷论	·····	(235)
第十三节	文明冲突论	·····	(240)
第十四节	马克思主义基本观点	·····	(243)
<b>第六章</b>	<b>当代恐怖主义对全球社会的影响</b>	·····	<b>(245)</b>
第一节	当代恐怖主义造成的人员伤亡	·····	(245)
第二节	当代恐怖主义造成的直接财产损失	·····	(251)
第三节	当代恐怖主义耗费的安全支出	·····	(267)
第四节	当代恐怖主义对世界旅游经济的危害	·····	(273)
第五节	当代恐怖主义对世界政治的总体影响	·····	(278)
<b>第七章</b>	<b>恐怖主义的发展趋势</b>	·····	<b>(296)</b>
第一节	恐怖主义活动方式与手段的发展趋势	·····	(296)
第二节	恐怖主义组织的发展趋势	·····	(301)
第三节	恐怖主义打击目标的发展趋势	·····	(304)
第四节	恐怖主义危害的发展趋势	·····	(310)
<b>第八章</b>	<b>全球反恐恐怖主义的基本措施</b>	·····	<b>(312)</b>
第一节	全球反恐恐怖主义的总体措施	·····	(312)
第二节	人质事件谈判的基本策略与技巧	·····	(329)

第三节	反劫机及相关国际法措施 .....	(340)
第四节	新闻传媒反恐怖主义的自律措施 .....	(345)
第五节	反恐怖主义的技术手段 .....	(350)
<b>第九章</b>	<b>全球反恐怖主义的历史教训 .....</b>	<b>(359)</b>
<b>第十章</b>	<b>我国反恐怖的基本立场和对策探讨 .....</b>	<b>(373)</b>
第一节	危害我国的恐怖主义概况 .....	(373)
第二节	我们对恐怖主义与反恐怖的基本立场 .....	(380)
第三节	我国反恐怖工作的对策探讨 .....	(389)
第四节	对重大恐怖主义事件的反应机制 .....	(402)
<b>主要参考文献</b>	.....	<b>(409)</b>
<b>后 记</b>	.....	<b>(424)</b>

# 导 论

## 一、研究意义

恐怖主义是当代世界的一个非常突出的问题。自 20 世纪 60 年代末以来，恐怖主义在全球范围普遍滋生与蔓延，对世界政治与经济产生了深刻影响。恐怖主义活动的泛滥，危害人们的生命财产安全，影响社会的秩序与稳定，恶化或加剧国际社会的矛盾，影响世界政治的健康发展，也影响世界经济的正常运行。特别是在中东等热点地区，恐怖主义的危害更为严重。但恐怖主义并不是一个简单的问题，而是一个相当复杂的政治和社会现象，是现实世界各种矛盾（如政治矛盾、经济矛盾、民族矛盾、宗教矛盾）尖锐化或畸形化的产物。它产生的原因是复杂的，后果是多样化的，世界各国可能因为对恐怖主义问题的立场和意见分歧而导致国际政治关系中的矛盾，影响国际政治分野和格局的变化。恐怖主义的泛滥，也迫使国际社会逐步加强合作，推动了一批国际条法的诞生，从而客观上促进了共同反对恐怖主义的斗争。有时它也迫使有关国家有限度地调整内外政策，以缓和国际国内各种矛盾，消减恐怖主义滋生的社会根源。

由于恐怖主义赖以滋生的各种根源与土壤仍将长期存在，因此在今后相当长的历史时期内，恐怖主义活动也将长期与人类社会相伴。中国作为联合国安理会常任理事国，对于维护世界和平负有重要的责任，不能不对国际社会可能发生各种重大恐怖主义事件确立自己的立场，作出必要的反应，以充分发挥我国在维护国际安全中的积极作用。

特别需要强调指出的是，世界恐怖主义活动的泛滥对我国的国家安全也产生了一定的影响。自 20 世纪 80 年代以来，国内外的敌对分子、民族分裂分子、宗教极端分子在海内外不断制造了一些针对我国目标的恐怖主义活动。特别是极少数民族分裂分子在新疆、西藏等边境地区制造爆炸、投毒、暗杀等活动，对我国人民的生命财产安全和国家安全构成了严重危害。因此，系统总结世界各国反恐恐怖主义的各种措施和经验教训，未雨绸缪，努力将国内恐怖主义消灭在萌芽状态，就成为一项非常紧迫的现实任务。

总之，无论是从国际层面上看，还是从国内层面上看，恐怖主义都已成为当代世界的一个相当严重的问题。<sup>①</sup> 如何科学而全面地认识恐怖主义现象，如何确定我们对世界恐怖主义问题的基本立场，如何采取有效措施防范与打击恐怖主义，就成为摆在我们面前的一项重要重要的理论课题和现实任务。目前，我国对恐怖主义问题的研究尚处在初始阶段，有关的研究成果数量少，更缺乏深入的系统研究。因此，对恐怖主义问题进行专门的系统研究具有开创性的意义。它不但对我们科学认识恐怖主义现象，正确估价恐怖主义的危害，全面把握恐怖主义的活动状况、基本特点、主要原因、发展趋势以及反恐怖的经验教训都具有积极的理论意义，而且对于我国有效开展防范与打击恐怖主义的斗争更有着重要的现实意义，对于我们在外交活动中努力维护世界和平与地区安全、伸张正义，发挥大国对于维护国际安全的积极作用，谋求有关国家（特别是周边）对于我反恐斗争的支持或协作，争取一个更加有利的和平国际环境也有一定的参考价值。

## 二、研究综述

就国内的研究现况而言，20 世纪 80 年代以来，李少军、颜声毅、赵英、李伟、蔡拓、阎学通、孟详青、刘玉霞、花军、韩本毅、孙茹、朱素梅、王国强、胡凡、王凡、吴鹏、王世雄、胡永浩、倪

---

<sup>①</sup> 参见李忠杰：《新世纪中国全球战略构想》，《中共中央党校学报》2000 年 2 月第 1 期，第 35 页。

建平、国安等学者逐步开始对恐怖主义问题进行研究,取得了一定的研究业绩,我国对恐怖主义问题的研究不再是完全的空白领域。这些研究成果对于人们初步了解世界范围内的恐怖主义活动的严重泛滥情况、认识恐怖主义现象以及了解国际社会反恐斗争的现状等都是很有益处的。<sup>①</sup>但总体来说,国内对于恐怖主义问题的研究还很欠缺,研究成果很少,很多领域都是理论研究的空白区;已有的少量研究成果不但零散,很不系统,很多问题甚至根本没能展开研究,而且不少文献只是停留在对恐怖主义事件的过程的详细描述上,缺乏相应的理论分析;关于反恐斗争,不少文献则停留在对具体的反恐行动的情节描述上,或部分宏观战略层面上,缺乏可操作性、对策性的宏观研究特别是微观研究。此外,还存在概念比较混乱的问题,有的还在翻译、数据、文字引用等方面出现不必要的疏忽或错误,并被广泛以讹传讹,有的观点甚至是错误的。<sup>②</sup>

国外关于恐怖主义问题的研究成果是比较多的,特别是西方国家自20世纪60年代末以来都不同程度地遭受了恐怖主义的危害,恐怖主义问题早已引起社会各方面的重视,学者们也不断发表新的研究成果。据笔者文献检索,至少发现有关的外文书籍130多本;在有关的国际问题、社会学、政治学、哲学以及经济学外文期刊杂志上都有一定数量的恐怖主义研究文献。西方国家(英国与美国)还于1978年创办了专门的恐怖主义问题研究期刊——《恐怖主义》(*Terrorism*),1992年更名为《冲突与恐怖主义研究》(*Studies in Conflict and Terrorism*),因特网上有专门的恐怖主义问题网站(<http://www.terrorism.com>),收录了大量的相关研究文献。

国际社会关于恐怖主义问题的理论分歧主要表现在以下五个方面:

---

① 这些文献见于《现代国际关系》、《世界政治与经济》等杂志以及上述作者的著作中(如李少军的《国际安全警示录》等)。

② 例如,有的将恐怖主义概念与国际恐怖主义概念混同;有的将日本赤军(JRA)的平均年龄误译为爱尔兰共和军(IRA)的平均年龄,并被广泛讹传;而将美国国务院关于国际恐怖主义的数据当作全球恐怖主义的数据引用的,则不在个别;有的则在没有数量根据的前提下,轻易断言某类恐怖主义活动呈上升或增多态势,并给予种种解释;等等。

### (一) 关于恐怖主义的判定

长期以来，国际社会对于什么是恐怖主义，一直没有达成共识。分歧至少表现在八个方面：

(1) 关于反政府的暴力活动。西方社会大多将一切反政府的暴力活动都纳入恐怖主义范畴，多数英语词典将恐怖主义定义为一种有政治目的的非暴力活动，从而混淆了革命与恐怖主义的界限，常常将几乎所有的革命暴力都纳入恐怖主义范畴。

(2) 关于被占领土的人民反抗外来侵略的暴力活动。西方社会大多将被占领土人民的反抗性暴力活动都纳入恐怖主义范畴，而广大发展中国家对此往往持不同看法：有的强调被占领土上的人民有权采取一切自卫措施（包括暴力手段）进行反抗；有的则强调只有针对无辜平民目标的暴力攻击活动才可划入恐怖主义范畴，而针对军人、政治官员等目标的暴力攻击活动不应属于恐怖主义活动。这种分歧在当今世界的现实表现之一是，对于巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦激进分子针对以色列目标的自杀式爆炸活动是否应纳入恐怖主义活动范畴，存在不同意见。有的认为，一切自杀式爆炸活动都是恐怖主义活动，有的认为反抗外来侵略的一切暴力活动不应视为恐怖主义，有的则认为只有针对以色列无辜平民目标的自杀式爆炸活动才可以纳入恐怖主义范畴，而针对以色列官员、警察和军人的自杀式爆炸活动不属于恐怖主义。

(3) 关于恐怖主义与游击战、战争的区别。西方不少政要和学者往往将游击战纳入恐怖主义范畴，甚至将不少发展中国家争取民族独立、反对腐朽政权统治的游击战都当作恐怖主义活动来处理。有的则将一切反政府的战争都纳入恐怖主义活动范畴。这些观点显然难以得到一些发展中国家的认同。

(4) 关于打击哪些目标属于恐怖主义活动。有的意见认为，只有针对无辜平民目标的暴力活动才属于恐怖主义，而针对政府目标、军事目标的暴力活动则不属于恐怖主义。有的认为对于处在非战争状态下的军事目标的打击也应划入恐怖主义范畴，而有的则认为不应纳入恐怖主义范畴。

(5) 关于暴力威胁是否可纳入恐怖主义范畴。有的认为只有实



施了暴力活动，才可以划入恐怖主义活动；而有的认为虽然尚未实施实际的暴力活动，但以暴力相威胁的，也应属于恐怖主义。

(6) 关于恐怖主义是否是有组织的活动。有的认为恐怖主义必须是有组织的活动，只有恐怖组织的暴力活动才能纳入恐怖主义活动范畴，而个人的暴力活动不应纳入恐怖主义活动范畴。有的则认为，只要实施了有关的暴力活动，危害了公共安全或国家安全（如爆炸公共建筑物），不管其是有组织的行为，还是纯粹的个人行为，都应纳入恐怖主义范畴。

(7) 关于是否将恐怖主义界定为弱者对抗强者的武器。西方国家往往将恐怖主义仅仅界定为弱者对抗强者的武器，从而在国际政治中总是把国际恐怖主义等同于弱小国家或势力针对西方大国或强国的恐怖主义；而把强国针对弱国或小国的暴力攻击活动（如暗杀、轰炸民用目标）仅仅视为一种报复性行动或军事打击行动而排除在恐怖主义范畴之外。弱小国家当然不可能赞同这样的双重标准。

(8) 关于恐怖主义是否必须有政治目的。有的认为恐怖主义必须有政治目的，否则不能成其为恐怖主义；有的则认为不管是否有政治目的，只要实施了危害公共安全的暴力活动，就是恐怖主义活动。

## (二) 关于恐怖组织的认定

由于国际社会对于恐怖主义的判定存在分歧，因此在恐怖组织的认定上也必然存在相应的分歧。特别是由于政治立场不同，一个国家在恐怖组织的认定上，必然以维护本国国家利益与国家安全（包括作为其核心的社会政治制度）为标准，因此对某一组织是否是恐怖组织，不同的国家难免会有不同的看法。搞殖民主义和霸权主义的国家往往将反对其侵略的武装抵抗组织一律当作恐怖组织对待。例如，自 20 世纪 50 年代以来的相当长时期内，以色列和西方社会都将阿拉法特领导的“法塔赫”和巴解组织当作恐怖组织对待，并且不愿意同其接触。80 年代末，美国才解除了同巴解组织接触的禁令。又如，长期以来，资本主义国家往往将反对其统治的革命组织都当作恐怖组织来对待。从总体上看，国际社会在恐怖组织认定上的分歧如下：