



反恐： 国际合作不可或缺

□曹益民/文

2004年西班牙马德里的梦魇还在使人们心有余悸，今年7月7日，大规模恐怖袭击又在英国伦敦爆发，致使50多人死亡、700多人受伤；7月21日，伦敦再次发生系列爆炸；7月23日，埃及沙姆沙伊赫相继发生5起爆炸，造成90多人死亡、200多人受伤。这些还不包括在伊拉克及世界其他地方上演的恐怖悲剧。在经历“9·11”以来的重重打压之后，恐怖主义为什么屡打不止，甚至“越打越恐”呢？“7·7”恐怖事件发生后，8国峰会立即发表声明：攻击伦敦就是攻击所有国家。中国国家主席胡锦涛在参加峰会时强调指出，中国政府愿同国际社会一道，加强合作，共同打击任何形式的恐怖主义。这充分说明，越来越多的国家已认识到，在恐怖主义走向国际化的今天，国际社会只有进一步团结起来，积极探索合作反恐之道，才能战胜恐怖主义这一人类公敌。

走向国际化的恐怖主义

恐怖主义的国际化最早可追溯到20世纪初叶，但其作为一种国际现象出现还是在第二次世界大战之后。20世纪80年代以来，恐怖主义国际化的进程明显加快。“9·11”事件是恐怖主义走向国际化的重要标志。正如国际政治学家克雷格·凯豪恩指出：“‘9·11’事件表明，非正式暴力（即恐怖主义）变得全球化了，正像20世纪50年代超级大国之间正式的、国家控制的暴力变得全球化一样。”恐怖主义的国际化主要表现为恐怖行动的国际化、恐怖组织的国际化和恐怖目标的国际化。

恐怖主义的跨国合作日益紧密。恐怖活动的跨国合作经历了从松散到紧密、从无序到有序的发展过程。许多恐怖主义组织多次召开秘密国际会议，互通情报，交流经验，制定合作计划，甚至成立了国际性恐怖联盟。1985年1月，联邦德国的“红色军团”、法国的“直接行动”和比利时的一个恐怖组织共同宣布成立“西欧政治军事联合阵线”，开始联手实施暗杀、爆炸活动，这是比较早的国际性恐怖行动合作。进入20世纪90年代，“基地”组织与亚洲其他恐怖组织的跨国合作逐步向规模化、机制化方向发展。在中亚和西亚，“基地”组织与当地的恐怖组织联手行动，为“东突”恐怖势力提供活动经费和武器及物资援助。在东南亚，“基地”组织与一些伊斯兰激进组织合作设立了“伊斯兰奉献基金”，为购买武器炸药、进行恐怖袭击训练等活动筹集资金。最近埃及安全部门宣称，在沙姆沙伊赫连环爆炸案中的一些爆炸物从前在埃及没有发现过。随着恐怖组织跨国合作的加强，目前发生在世界各地的恐怖袭击事件许多是相互联系的，有着共同的国际背景。

恐怖主义的跨国组织日趋明显。恐怖主义的国际化不仅体现在恐怖组织之间的跨国合作上，在恐怖组织内部也呈现出明显的跨国倾向。目前，大多数恐怖组织都具有跨国性质，有的甚至在国内建立基地，结成了松散的跨国网络组织。据称，“基地”组织散布在世界60多个国家，共有1.8万名潜在恐怖分子可供调遣。恐怖组织通过先进的信息技术实行分散的指挥与控制，平民化、本土化成为其典型特征，用传统的手段和方法很难对付。1993~2004年间，美国一调查机构曾对373名“圣战军”分子的行动进行跟踪，发现其中1/4的人都有西欧国家的国籍。另据报道，制造马德里爆炸案的案犯几乎都是长期



↑ 4月13日，阴谋用蓖麻毒素对英国伦敦发动袭击的阿尔及利亚籍男子卡迈勒·布尔格斯被英国法院判处17年监禁。这名在阿富汗受过“基地”组织制毒训练的恐怖分子此前还因为杀害一名英国警官被判处终身监禁。蓖麻毒素仅70微克就足以致命。法庭调查显示，布尔格斯原打算用毒剂抹在伦敦市民的门把手上，掺入超市出售的化妆品和牙膏里，以造成大范围伤亡。图为布尔格斯在伦敦的住所的衣柜内藏有用于制造蓖麻毒素等有毒制剂的原料。

← 4月22日，一名“基地”组织嫌疑犯被押到西班牙马德里一个公园里特别设立的法庭。当天，欧洲最大规模的针对“基地”组织嫌疑犯的审讯在西班牙开始。总共24名嫌犯出庭受审，其中的3人被指控协助制造了“9·11”恐怖袭击事件，其余21人也被指控进行恐怖行动。

居住在西班牙的摩洛哥人，制造伦敦“7·7”爆炸案的4名自杀炸弹袭击者也都是巴基斯坦裔英国居民。

恐怖袭击的目标日益国际化。恐怖目标的国际化，是指恐怖组织的袭击对象越来越多地指向外国政府、组织和人员。从近年来世界范围内发生的影响比较大的恐怖袭击事件来看，往往是境外策划、境内实施。经济全球化和科技信息化客观上为恐怖活动提供了一定的便利条件。全球化时代的相互依赖性和易扩散性进一步加剧了恐怖袭击目标的国际化趋势。发生在欧美国家的大规模恐怖袭击事件不仅损害了发达国家的政治、经济和社会利益，同时也使发展中国家蒙受了不同程度的损失。在“9·11”事件中丧生的3000多名无辜者来自80多个国家。值得关注的是，随着美国新反恐战略的推行和伊拉克战争的爆发，恐怖袭击目标出现了无限泛化的趋势。也就是说，恐怖活动和恐怖主义犯罪不仅将攻击的目标指向政府首脑、外交官员和重要的政治、军事、经济目标，也越来越多地指向公共设施和无辜民众，以达成血腥和轰动效应。

国际合作反恐任重道远

恐怖主义的国际化使国际合作成为打击恐怖主义的必然选择。近年来尤其是“9·11”事件之后，虽然国际社会加大了合作反恐的力度，在法律、情报、金融和军事等领域取得了积极的进展，但其前景不容乐观。

就法律合作来看，自20世纪70年代以来，联合国会同其他重要国际组织致力于构

建国际反恐法律体系，先后通过了《关于制止航空器内的犯罪和其他某些行为的公约》、《反对劫持人质国际公约》等一系列反恐文件。“9·11”恐怖袭击发生后，联合国安理会又先后通过了第1373、1546号决议。2002年4月，联大通过的《打击向恐怖主义提供财政资助的国际公约》正式生效。此外，近年来世界一些国家以及主要国际组织还制定或通过了不少区域性的反恐公约。这一系列的公约和决议对规范和协调国际社会的反恐行动发挥了重要作用。但是，目前的国际反恐法律合作还存在诸多问题。首先，现有的国际反恐法律不健全，还没有形成一套被各国普遍认可的法律体系。其次，有的国际反

恐法律虽然规定了对恐怖分子的惩治办法和措施，但国际社会仍缺乏强有力的实施机制和力量。再次，由于各国在恐怖主义定义问题上莫衷一是，在对恐怖主义进行具体的管辖、惩罚等问题上，大都由各国根据自己的法律和对恐怖主义的理解去执行。1985年10月的“阿基利·劳罗”号船事件，就集中反映了有关国际法在反恐斗争中的无力地位。因此，国际社会虽然存在很多反恐恐怖主义公约，但并没有实现法律治理。

就情报合作来看，由于国际恐怖活动具有隐蔽性、突然性的特点，情报合作在国际反恐斗争中扮演着越来越重要的角色。“9·11”事件后，国际反恐情报合作已在地区、双边范围内取得积极进展。如欧盟专门设立了反恐情报中心，并帮助各参加国建立

了相关通讯保障系统，使监控恐怖组织活动的工作效率不断提高。在对“基地”组织进行打击的过程中，美国同欧洲、中东和南亚有关国家曾进行了有益的双边情报合作。遗憾的是，目前以联合国为主导的国际反恐情报合作机制尚未建立，国家间交换情报的机制不够健全，有关恐怖组织及其活动的信息还不能实现全球共享，在地区、双边情报合作中，许多机制都还是协商性的，这大大降低了情报合作的效率。马德里和伦敦的恐怖袭击发生前都没有获得有关警告，这表明国际社会针对恐怖组织的情报工作仍存在较大缺陷。

就金融合作来看，资金是很多恐怖组织



伦敦警方击毙涉嫌制造恐怖袭击男子。

这是7月22日美国天空电视台播出的伦敦斯托克韦尔地铁站附近的画面。当天上午，一蒙面男子在此地铁站向警察开枪。警察随后在近距离向其连射5枪。有媒体报道，这名男子已被击毙。事发后，该地铁站乘客被紧急疏散，周边地区实施戒严。有报道称，这名男子可能涉嫌7月21日伦敦发生的恐怖袭击事件。

建立跨国网络并自成体系的重要基础。恐怖组织有时耗资微乎其微,但造成的损失却可能是天文数字。比如,“基地”组织用于袭击美国世贸中心的卡车炸弹价值只有400多美元,但其造成的直接经济损失却为数十亿美元。阻断恐怖网络的资金流动,恐怖主义就可能减少。“9·11”事件之后,国际社会采取断绝恐怖分子的资金来源、监控恐怖组织贸易活动和加强慈善基金管理等一系列行之有效的措施,加大了对恐怖主义的金融控制。金融手段在反恐方面确实起到了一定作用,但由于恐怖分子在资金上容易被击破的弱点较少,金融手段在反恐斗争并不能普遍适用。同国际金融系统每年的洗钱数字相比,恐怖组织的资金流动只是一个很小的数字,因此,有时很难对其进行监控。调查恐怖组织的资金运转情况是非常复杂的,特别耗费时间和人力。

就军事合作来看,尽管国际反恐军事合作的大门已经打开,并在打击“基地”组织等恐怖势力上取得了一定成效,但运用军事手段打击恐怖主义在理论和实践上都面临不少问题。首先,在传统的国际法定义中,战争只能在国际法主体之间进行。但反恐战争不具备战争的条件。国际著名法学家克里斯托夫·格林伍德指出:“尽管人们经常将‘9·11’事件与1941年的珍珠港事件相提并论,但是,把恐怖活动称为战争行为,在政治上是可以理解的,而在法律上是不合适的。”其次,由于恐怖分子游离于民众之间,行动飘忽不定,正规的军事手段对付他们时常处于非对称的地位,难以达成预期效果。有的反恐专家甚至认为,军事打击对恐怖主义能力和行动的直接影响是微不足道的。第三,在对恐怖主义的军事打击尚缺乏合法性依据的情况下,现行的反恐军事同盟必然带有地缘政治和意识形态等色彩,这将减弱国际反恐军事斗争的合力。

更为重要的是,恐怖主义作为一个国际

政治现象,同南北鸿沟、政治压迫、民族冲突、宗教信仰等因素有着密切联系,单纯用军事手段是不能解决问题的。发生在西班牙和英国的恐怖惨案,包括阿富汗战争昭示世人,单纯通过军事行动不可能打赢反恐战争,国际社会应该进行全方位的反恐合作。

积极探索国际合作反恐之道

目前的国际反恐斗争合作总体上看是建立在利益和妥协基础之上的,尚没有变成国际社会的自觉努力和义务。为坚决遏制恐怖主义的扩延,国际社会应在加强协调、严厉打击任何形式恐怖主义的同时,注重在达成共识、制定战略、建立机制3个方面共同努力,广泛合作,谋求成效。

实现对恐怖主义的共同认识。长期以来,由于人们对恐怖主义的认识基于不同的国家利益、不同的世界观和不同的宗教信仰,使得恐怖主义成为一个内涵外延不够确定的概念。“一个人眼中的恐怖分子可能是另一个人眼中的自由战士。”由于国际社会在恐怖主义的定义、恐怖主义的根源等基本问题上难以取得一致认识,因此,在打击恐怖主义的一些具体问题上,往往存在较大差异。有的国家在定义恐怖主义方面实行双重标准,甚至借反恐之名行攫取本国私利之实。

为实现真正的合作反恐,国际社会有关各方首先应在对恐怖主义的认识问题上达成共识,规范恐怖主义、恐怖组织和恐怖分子的定义与界定标准,充分认清各种恐怖主义都是人类的共同敌人,团结一致地进行反恐斗争,是世界各国义不容辞的共同任务。

制定协调一致的反恐战略。国际反

恐斗争是世界主权国家和非国家行为体共同参

与的行动,需要各方在政策上保持一致性。但从“9·11”事件之后有些反恐联盟奉行的战略看,明显存在着“先发制人”战略与“标本兼治”战略的冲突,前者崇尚武力制恐,后者则强调对恐怖主义进行综合治理。由于两种战略在反恐的战略目标、战略手段、战略对象等方面存在很大分歧,国际社会很难组成统一的反恐阵线。为形成反恐斗争的合力,国际社会应当制定全球、地区、国家等不同层面的反恐战略,并明确阶段性目标、长远目标和战略协调。在这方面,联合国和世界主要国家应当承担更多的责任和义务。从国际反恐斗争的成败得失来看,国际社会反恐战略的核心应该体现标本兼治的原则,即在强调对恐怖势力实施军事打击的同时,注重从政治、经济、文化和社会等方面综合采取措施,通过建立国际政治、经济新秩序,进一步缓和地区及国际紧张局势,不断缩小贫困差距,努力铲除恐怖主义滋生的土壤。

完善国际反恐的合作机制。从某种意义上说,合作机制在国际反恐斗争中处于核心地位。国际反恐合作机制应包括用以调节和规范国际反恐秩序的所有跨国性的原则、规范、标准、政策、协议、程序。目前,国际社会在这方面面临的主要任务是,在全球范围内加强合作与协调,逐步建立和完善国际法律体系建设,客观、公正地制定统一的反恐合作规则,并随着形势的发展及时进行充实和完善,同时应强化国家间有关部门的协调配合,加强反恐特种部队建设和反恐专业人员培训,重视反恐科技研究与开发,特别是应建立健全反恐预警机制,加强情报信息方面的国际性合作,积极整合力量,更加有效地打击国际恐怖主义。☆

(责编/牛俊峰)

驻阿富汗美军在阿富汗帕尔旺省执行任务。美国耗费巨资在阿富汗进行的反恐战争收效甚微。

